

## “省直管县”改革与“浙江条件”的解读

何涛舟

(华东师范大学中国现代城市研究中心, 上海 200062)

**摘要:** “省直管县”改革首先以浙江为试点,目前正在全国22个地区推行。本文从对“市直管县”的批评和对“省直管县”改革的支持两个方面,探讨了“省直管县”改革的动力。同时,运用汪宇明教授提出的PEST分析法对“浙江条件”进行分析,认为“浙江条件”是浙江省“省直管县”改革能成功的必要条件,但对于其他各省只是参照条件,需根据其实际情况制定相关政策。

**关键词:** 省直管县; 浙江条件; PEST分析法

**中图分类号:** D630.1 **文献标识码:** A

### 1 引言

中共十七大报告中明确指出:“完善省以下财政体制,增强基层政府提供公共服务能力”。省以下财政体制改革已经成为我国今后一个时期深化财政改革的重中之重。“十一五”规划中明确指出,理顺省级以下财政管理体制,有条件的地方可实行省级直接对县的管理体制<sup>[1]</sup>。2002年,浙江省就开始将设区市的部分经济社会管理权下放给20个县(市、区),成为全国起步最早、力度最大的尝试点。浙江省的成功经验和中央的肯定促使其他省区纷纷效仿。截至目前,在财政体制上实行“省直管县”的省区已经达到18个,再加上4个直辖市,全国一共22个地区实行了这项改革的试点。一场轰轰烈烈的运动式的“省直管县”改革在全国范围内呼之欲出。这场正在进行中的改革呈现出两个大的趋势:一是进行改革试点的省份在增加;二是改革的内容不断扩展,由财政体制的改革到经济管理权的改革、甚至到行政管理体制的总体改革<sup>[2]</sup>。

因此,首先要了解的是改革的动力,也就是从对“市直管县”的批评和对“省直管县”改革的支持两个方面进行分析。同时,也要对浙江省的改革经验即“浙江条件”进行总结和分析,以期从中得到借鉴。

### 2 “市直管县”体制的弊病

“省直管县”体制改革,这场“运动”能得到基层政府的大力推崇,并且得到社会各界人士的大力支持,主要源于众多学者对“市直管县”的诟病与批评。

周一星(1991)最早对市管县体制影响辖县经济进行问卷调查研究,研究表明在被调查的辖县中,只有19%的县认为市管县对辖县经济发展是“利大于弊”,而25%的县认为“弊大于利”,另外56%的县则“利弊参半”,由此可以看出市管县体制并未受到辖县的普遍欢迎<sup>[3]</sup>。周克瑜(2000)根据周一星的调查结果,认为非常重要的一个原因就是实行市管县体制后,市县之间存在着相当普遍的利益冲突,在欠发达地区和中心城市经济实力较弱的地区

---

**收稿日期:** 2009-3-28

**基金项目:** 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(08JJD840197)资助。

**作者简介:** 何涛舟(1986-),男,硕士,华东师范大学中国现代城市研究中心

尤为突出<sup>[4]</sup>。周振鹤(1996)认为弊端主要表现在会出现“小马拉大车”和“市刮县”等现象,同时限制了县级市的经济活力<sup>[5]</sup>。汪宇明(2000)认为,“市管县”体制的法律依据和地级市行政管辖幅度上有问题,发展趋势困难,唯有“市管县”体制的创新才有出路<sup>[6]</sup>。作者认为,在市管县体制下,地级市在一定程度上占用了所辖县用于发展其县域经济的资金,制约了其灵活性、能动性和主动性。

### 3 “省直管县”改革的支持理由

因此大部分学者普遍支持“省直管县”改革。支持的理由作者从宏、中、微三个层面进行总结:

从宏观层面看,“省直管县”的制度安排减少了层级,减少了政策执行的“漏斗效应”。从中央到地方,我国一共有五个政府层级。熊文钊认为,每一级政府都有一定的“自主权”,但这种行政“自主权”虽然能保证部分地方灵活性,但却不能避免政策在传达和执行上的偏差。另外,多层级削弱了转移支付的准确度和力度,致使这个解决县级财政困难的重要手段不能很好地发挥作用。从管理学的角度上来看,“省直管县”的体制是一种扁平化模式,即将五个政府层级调整为四个政府层级,形成中央—省—县(市)—乡(镇)四级能够减少行政成本,提高行政效率。同时,《宪法》第三十条规定我国地方行政区域划分为省(自治区、直辖市)—县(市)—乡(镇)三级,这说明“省直管县”体制也是宪法确认的基本结构体系。

从中观层面上看,“省直管县”的体制有利于省、市和县(市)之间的关系协调。“市直管县”能否起到效果,关键在于中心城市能否发挥带动作用。但是就目前的情况来看,以浙江省为例,“市直管县”体制推行期间,集聚和辐射功能明显偏弱,甚至出现了一种“反带动”的趋势,其经济带动作用已失去了意义,即“小马拉不动大车”。而且,部分省份出现明显的“市刮县”现象,造成市和县(市)之间的关系紧张。从这个层面上看,“省直管县”体制可以使市和县(市)双方各司其职,减少利益上的分配问题。但在改革的初期,仍需谨慎,因为惯性和路径依赖会带来权力分配上的博弈和冲突。

从微观层面上看,“省管县”体制加强了县级政府的主动性和能动性。有些县域经济无法得到很好发展的原因在于决策权的缺失。没有“扩权”就没有积极性,即缺少激励机制。再加上县级领导的更换较为频繁,任期较短,留给他们的权力空间也较小。一方面权利空间较小,另一方面却存在和县域经济的发展受到了较大的阻碍,经济发展动力和活力不足。“省管县”的体制能够有效地改善这种情况,赋予县域经济更大的自主权能够更好地带动农村经济的发展,有利于社会主义新农村的建设,加快实现“城乡合治”的步伐,改变城乡“二元”的格局。

## 4 “浙江条件”的解读

### 4.1 基本情况

省管县财政体制最初出自浙江,并取得巨大成功,被誉为“浙江经验”。浙江实行省直接对县的财政体制最早可以追溯到1953年。回顾历史,从1953年开始至今,除“文化大革命”后期的一段时期以外,浙江省一直实行省管县财政体制。所谓省管县财政体制,即市(地)本级财政和县(市)财政一样都直接同省在体制上挂钩,市(地)一级不与所辖县(市)在财政体制上产生结算关系。省管县财政体制不是浙江的独创,不过像浙江这样从1953年以来一直坚持省管县财政体制的省、自治区,在全国几乎没有。

1982年,中央决定全面推行“市领导县”的行政管理体制,浙江省也开展了“撤地建市”工作。面对市级层面要求具有管辖县级财政强烈呼声,以及其它省份纷纷实行市管县财政体制的情况,浙江一些县对这一体制最大的担心,是“市带县”会变成“市刮县”,省里决定仍然坚持实施“省管县”的财政体制,并在随后多次进行优化。1992年至今,浙江已连续四次出

台政策,扩大一部分经济比较发达市(县)的经济管理权限。1992年出台了扩大萧山、余杭、鄞县等13个市(县)部分经济管理权限的政策,主要包括扩大固定资产投资项目审批权、外商投资项目审批权等4项。1997年,省政府同意萧山、余杭试行享受地级市一部分经济管理权限,主要有固定资产投资审批管理权限等11项。2002年,省委、省政府出台政策,进一步扩大和完善20个经济强县(市)的经济管理权限,将313项原本属于地级市的经济管理权限下放给这些县市。这些权限几乎涵盖了省、市两级政府经济管理权限的所有方面。2006年,省委、省政府再一次出台文件,开展扩大义务市经济社会管理权限改革试点工作。决定除规划管理、重要资源配置、重大社会事务管理等经济社会管理事项外,赋予义乌市与设区市同等的经济社会管理权限<sup>[7]</sup>。

总的来说,浙江是“强县扩权”改革的先试者,也是受益者。资源优势匮乏的浙江省,在连续4轮的强县扩权后,县域经济实力大增。在扩大县级地方权限的同时,乡镇管理体制也提上日程,有学者指出,浙江省正从“强县扩权”到“强镇扩权”。而2008年底,浙江启动第五轮扩权改革,明确提出加强县级政府的社会管理和公共服务职能,在全省(除宁波外)全面推行扩权强县。从“强县扩权”到“扩权强县”,词序的变动,意味着浙江几乎所有的县都将会得到原属地级市的经济管理权限。

## 4.2 PEST 分析

“浙江条件”是一部分学者提出来总结浙江省“省直管县”改革成功的原因的,即有浙江特殊的地理环境和经济发展状况等因素作为背景。从总体来说,“省直管县”的改革是需要符合一定条件的。汪宇明(2004)认为,这个条件需要参考政治(Politics)、经济(Economy)、社会(Society)和技术(Technology)这四个要素,即PEST分析法,并对于符合条件的省实施省直管县市体制,以减少行政层级,整合行政资源,优化行政结构,进一步理顺中央与地方的社会治理与公共服务责权,有效地建构起“以人为本”的服务型政府管理体制<sup>[8]</sup>。

以下,作者运用汪宇明教授提出的PEST分析法对“浙江条件”进行分析:

### 4.2.1 政治条件

随着市场经济的发展以及政府职能的逐步调整,我国省市两级政府的职能已发生了巨大的变化,事务性工作明显减少,上级政府不再向下级政府分配物资和下达计划指标。特别是近些年,行政审批制度改革取得了较大进展。加入WTO后,中央和地方对行政审批项目都做了大幅度的削减,削减幅度在50%左右。随着改革的深化,需要政府审批的事项将会越来越少。政府职能的这种变化,使得县以上政府的行政管理职能由微观逐渐转向宏观,省级政府及其所属部门的管理幅度可以增大,省完全有能力直接领导几十个县<sup>[9]</sup>。

### 4.2.2 经济条件

从经济条件上看,浙江省最大的特点就是县域经济比较发达,也是其优势之一。特别是二十世纪90年代以来,浙江涌现出一大批经济强县,积聚了强大的推进城市化的动力,对周边地区形成了较强的集聚力和辐射力。在第八届全国县域经济基本竞争力百强县(市),浙江占27个,居全国第一位,这是浙江的一大优势所在。浙江的强县优势有时甚至在一个地级市的范围内更为明显:如慈溪和余姚、乐清和瑞安、温岭和玉环,GDP总值分别占宁波、温州、台州的30%以上;义乌、东阳GDP总值占金华8个县市区的半;绍兴、诸暨、上虞的GDP总值占绍兴市6个县市区的64%,海宁、桐乡、平湖、嘉善的GDP总值占嘉兴全市的70%<sup>[10]</sup>。

### 4.2.3 社会条件

浙江作为沿海开放省份之一,一直被认为是经济发展最好的省份之一。改革开放30年

来人均 GRP 由 1978 年 331 元增加到 2007 年的 37411 元,列上海、北京、天津三个直辖市之后,居全国第 4 位,年均增长 12.1%。浙江省经济高速发展的一个重要的原因通常被认为是民营经济比较发达,譬如“温州模式”和“台州现象”。在民营经济发展好的各县市,政府对其干预往往较少。在行政审批制度方面,浙江省在减少行政审批、下放行政权力、规范政府行为等方面都走在全国各省区的前列,是浙江省得以率先进行省管县改革的重要社会条件。从另一个方面来说,一项改革进程的顺利与否除经济、政治和文化成熟程度对其有约束外,社会反应和支持度也是一个不可或缺的因素<sup>[11]</sup>。通过笔者的抽样调查发现,各县市的人民也都较为认同“省直管县”的模式,普遍对“县”、“市”的归属感强于地级市,这也是“省直管县”体制改革能够顺利进行的重要社会条件。

#### 4.2.4 技术条件

现代交通和通讯的快速发展使得省与县之间的实际空间成倍地缩小,省与县的联络已相当便捷。而且,浙江省面积较小,所辖县区较少。浙江省有 10.18 万平方公里,80%的县位于以杭州为中心 200 余公里的半径内,实施省管县不会超出省政府的管理幅度。浙江省有 58 个县,目前,浙江已经形成了 4 小时交通圈,即使是最偏远的县城到省城也只需 5~6 个小时,技术条件已经许可。省直接领导县的技术障碍在很大程度上已被打破。

从上述分析中可以看出,浙江省的改革极具可行性,“浙江条件”也是浙江“省直管县”改革能成功的必要条件。

### 5 “浙江条件”的借鉴与小结

刘君德(2004)认为,中国现阶段仍处于“行政区经济”运行时期,行政区划这一看不见的墙仍然对城市、区域经济产生刚性约束。这种约束更多地表现在行政层级的设置以及制度安排上的转变对各层级的影响<sup>[12]</sup>。

随着“省管县”的呼声越来越高,改革的推进也进入了广泛的试点阶段。而浙江的成功案例成为其他省、直辖市学习的榜样之一。但需指出的是,“浙江条件”并不是各省进行改革的唯一标准,而只是参照条件。我们应该看到,虽然浙江具有实行省管县的先天优势,但是浙江省的改革是十分冷静和理性的,浙江省是对全省大多数县实行省管,但在市域经济发达的杭州和宁波地区并没有“一刀切”的改革,依然实行“市管县”、“市带县”体制。这说明,先天优势只是一个方面,更重要的是根据本省的实际情况进行相关政策的制定。

如果以管理幅度这个实际情况为例问题,一般认为,省直接管理的县(市)数量以 50 个左右为宜,从这个意义上看,浙江省一共有 22 个县级市、35 个县,基本符合条件。同时,从地理位置上来看,浙江省形成的 4 小时交通圈也有一定的促进作用。而从全国的范围来看,不少省级区划里县级单位有 80、90 个甚至 100 多个<sup>[13]</sup>,直接套用“省直管县”的一般模式,在管理上可能会有问题。例如,我国新疆维吾尔自治区、内蒙古自治区、四川、河北等省份县区较多,省政府的管理能力不一定能覆盖了全部的县市。熊文钊等认为,当省政府不能很好地管制县区的时候,会出现县区权力的膨胀,损害的只能是基层老百姓的利益。作者认为,虽然该条件并不是绝对的限制性条件,但仍需作为可行性分析的一个方面。

总之,尽管“省管县”改革似乎是大势所趋,但在各地分别进行推行时,仍需要坚持稳妥和渐进的原则。譬如一个重要的问题就是利益关系,尤其是既得利益集团之间的权力博弈。而就改革的可行性来说,汪宇明教授的 PEST 分析法提供了一个很好的视角,在浙江省也得到了很好的印证。在条件允许的条件下,尚未进行试点的省份可以进行尝试性的改革,积累经验,待条件成熟和试验结果良好时将其作为一项“正式制度”安排下来。同时从硬件和软件两方面为“省管县”的全面铺开创造条件:一方面是省内交通、通讯条件的改善和电子政务水平的提高;另一方面是管理水平和效能的加强,以制度变迁带来经济绩效。

### 参考文献

- [1] 张献国.省管县财政体制的四种“误读”[J].地方财政研究,2008,(5):33-35
- [2] 熊文钊,曹旭东.“省直管县”改革的冷思考[J].行政论坛,2008,(5):46-48
- [3] 周一星等.市带县体制对县经济影响的问卷调查分析[J].经济地理,1992(1):10-16
- [4] 周克瑜.反思我国“市管县”体制[J].现代城市研究,2000,(5):22-24
- [5] 周振鹤.地方行政制度改革的现状及问题[J].战略与管理,1996,(5):18-21
- [6] 汪宇明.中国市管县(市)体制的区域结构关系及发展趋势[J].经济地理,2000,(3):18-21
- [7] 卓勇良.“省管县”改革的浙江案例[J].21世纪经济报道,2007-08-06(28).
- [8] 汪宇明.中国省直管县市与地方行政区划层级体制的改革研究[J].人文地理,2004,(6):71-74
- [9] 徐竹青.省管县建制模式研究——以浙江为例[J].中共浙江省委党校学报,2004,(6):94-99
- [10] 张道刚.解读浙江省管县[J].决策咨询,2004,(1):7-10
- [11] 孙学玉等.当代中国行政结构扁平化的战略构想——以市管县体制为例[J].中国行政管理,2004,(3):79-86
- [12] 刘君德.理性认识和推进“强县扩权”[J].决策咨询,2004,(7):10-12
- [13] 王克群,王柏.省直管县原因及路径选择[J].实事求是,2006,(3):17-20
- [14] 赵聚军.构建与市场经济相适应的地方行政领导体制——对浙江“省管县”体制绩效的实证研究[J].宁波党校学报,2006,(3):37-43
- [15] 贾拥民.浙江真经:“省管县”[J].中国改革,2004,(6):64-66

## The Reform of “The Direct Government of Counties by Provinces” and The Interpretation of “Zhejiang Conditions”

He Tao-zhou

(The Center for Modern Chinese City Studies, East China Normal University,  
Shanghai 200062)

**Abstract:** “The Direct Government of Counties by Provinces” reform, first a trial project in Zhejiang province, is now being widely promoted in 22 districts in our nation. This paper discussed the motivation of the reform, presenting both the criticism toward “the Direct Government of Counties by Cities” and the support for “the Direct Government of Counties by Provinces” reform. Meanwhile, the author analyzed “Zhejiang Conditions”, using PEST Analysis by professor Wang Mingyu, and came to the conclusion that “Zhejiang Conditions” acted as a necessity to “the Direct Government of Counties by Provinces” reform in Zhejiang province, but only as a reference for other provinces, the latter had to make policies according to their actual situations.

**Key words:** The Direct Government of Counties by Provinces; Zhejiang Conditions; PEST Analysis