

# 稳步推进扩权强县改革试点 不断增强县域经济发展活力

□许经勇

十七届三中全会的《决定》明确提出：到2020年全国基本建立城乡经济社会发展一体化体制机制，而为了实现这个目标，就必须把发展县域经济放在突出的位置。与其相联系，要增强县域经济的活力和实力，就必须稳步推进扩权强县、扩权强镇的改革试点。鼓励有条件的省份率先依法探索省直接管理县的体制。

## 一、县域经济是城乡协调发展的重要载体

改革开放以来，我国经济发展经历了三个阶段：第一阶段（1978年至1984年）是农村经济发展较快的时期；第二阶段（1985年至2001年）是城市经济发展较快的时期；第三阶段（2002年以后）是向县域经济发展倾斜的时期。这个阶段的主要特征，是工业反哺农业、城市支持农村，逐步实现城乡协调发展的阶段。进入21世纪，我国工业化已发展到较高的阶段，初步具备工业反哺农业、城市带动农村的条件。这就要求我们必须把发展县域经济作为统筹城乡经济社会发展的重要载体。2002年11月，十六大报告首次提出：“发展农产品加工业，壮大县域经济。”2003年3月，十届人大一次会议的《政府工作报告》提出“推动县域经济发展”。2003年10月，十六届三中全会提出：“大力发展县域经济，积极拓展农村就业空间”。2004年3月，十届人大二次会议的《政府工作报告》提出：“发展农产品加工业等农村非农产业，壮大县域经济。”2005年3月，十届

人大三次会议的《政府工作报告》提出：“发展乡镇企业，壮大县域经济”。2006年3月，十届人大四次会议的《政府工作报告》提出：“大力发展农村二、三产业特别是农产品加工业，壮大县域经济，推进农村劳动力向非农产业和城镇有序转移。”2007年3月，十届人大五次会议的《政府工作报告》提出：“积极发展农村二、三产业，特别是农产品加工业，大力推进农业产业化经营，支持龙头企业发展，壮大县域经济，拓宽农民就业增收渠道。”2007年10月，十七大的报告提出：“以促进农民增收为核心，发展乡镇企业，壮大县域经济，多渠道转移农民就业”。2009年3月，十一届人大二次会议的《政府工作报告》提出：“大力发展特色现代农业，扶持农产品精深加工和销售，发展农村二、三产业，加快小城镇建设，壮大县域经济。”以上一系列频频围绕县域经济这个主题的重要论述，标志着我国已经进入县域经济大发展的时期。

县域经济是属于区域性经济概念，指的是在县级行政区划的地域和空间统筹安排社会经济资源，而形成的具有一定特色的开放型经济。县域经济是以县城为中心，小城镇为纽带，农村为腹地，以发展农产品加工业和乡镇企业为重点，城乡一体、工农并进，是我国经济社会功能比较完整的基本单位。与一般意义的城市经济与农村经济不同，县域经济是城乡融合的区域性经济。县域经济

的实力和活力,不仅制约着农村经济的发展,而且制约着城镇经济的发展,以及制约着社会主义新农村建设的进程。县域经济的发展过程,就是城乡经济协调发展的过程。农业产业化、农村工业化和城镇化(即发展小城镇),是县域经济发展的重要推动力量,并因此形成了农业产业化支撑农村工业化、农村工业化支撑农村城镇化以及城镇化提升农业产业化和农村工业化的发展新格局。形成了以城带乡、以工促农、工农联动、城乡互动的新机制。正如十七届三中全会的《决定》所指出的:“形成城镇化和新农村建设互促共进机制”。以发展壮大县域经济为切入点或载体的社会主义新农村建设,既能推动农民的分工分业分化,把农村剩余劳动力转移到二、三产业,让更多的农村人口进入城镇安居乐业,又能把传统农业改造成为现代农业,把传统农村改造成为农村新社区,成为社会主义新农村。

县域经济作为国民经济的基本单元,其发展状况如何,基本上反映了一个省总体经济发展水平,尤其是城乡经济协调发展的水平。人们普遍都这样认为,广东是我国经济最发达的省份,但是由于县域经济发展相对滞后,2006年其县域经济基本竞争力评价,被摆在浙江、江苏、山东等省之后,名列第9位,拖了国民经济发展的后腿。因而,无论是人均GDP、城镇居民人均可支配收入、农村居民人均纯收入以及城乡居民收入差别的缩小方面,都明显落在浙江省的后面。以2006年为例,人均GDP,浙江省为31684元,广东省为28077元;城镇居民人均可支配收入,浙江省为18265元,广东省为16015元;农村居民人均纯收入,浙江省为7335元,广东省为5080元。城乡居民收入差别,浙江省为2.64:1,广东省为3.15:1。浙江省农村居民人均年纯收入已连续22年名列全国各省区第1位,城镇居民人均可支配收入已连续6年名列全国各省区第1位。改革开放以来,浙江省始终坚持强省必须先

强县,并把发展壮大县域经济作为解决“三农”问题的切入点。浙江省的经验表明,凡是县域经济实力较强的地方,统筹城乡发展,推进城乡一体化,以及建设社会主义新农村的进程也就较快。县域经济是统筹城乡发展的经济基础,县域经济的支撑产业——乡镇企业是以工促农的主体力量,县域经济的纽带——县城和中心镇是以城带乡的主要载体。

## 二、增强县域经济活力,扩大县域发展自主权

早在计划经济时期,我国省(自治区、直辖市)、县(旗)两级之间的地级是虚的,行政上的专员是省长的代表,行署是省政府的派出机构,并不是一级政府,也没有相应的政府部门,不能召开人大会议,只设人大的联络机构。只有自治州(盟)和自治县(旗)是例外。1982年中共中央发出51号文件,提出实行市领导县的体制。当时实行这项改革的目的,是为了加强中心城市的作用,即由中心城市带动周边县的发展,首先在苏州等经济比较发达的地区,率先撤地建市,即把地区行署撤销后,以往由行署管周边的县改为中心城市管,企图通过它来辐射、带动周边县域经济的发展,所以中华人民共和国宪法把“市管县”的“市”定为“直辖市和较大的市分为区、县。”但是,在实行的过程中,却无限制地扩大范围,造成一些负面效应。伴随着“市管县”和“地改市”体制的推行,我国的虚三级实际上就变成实三级,即省——市(地级)——县(县级市)。其中的地级市不仅设置了与省级机构、县级机构相对应的全套政府,行使管辖所属的县或县级市,并通过召开人大会议设立人大常委会。到2003年底为止,全国已有282个地级市,成为凌驾于县以上的一级政府。在全国的2861个县级单位中,只有海南省的县和个别县是直属于省级,其他县都是隶属于地级市。

我国县域经济和社会发展,直接关系到80%以上国民的民生,但我国现行的行政体

制,包括“市管县”体制,基本上还是属于权力和税收上收,而责任下移型体制。实行“市管县”,从理论上说,是为了带动县域经济的发展,但实际上由于地级市自身还处在城市化发展过程中,它更多的是从周围县域汲取人流、物流和资金流,尤其是财政资源、项目资源和审批资源,都会向地级市倾斜,其结果是以市的发展带动县的发展的初衷没有实现,但市卡县、市刮县却是事实。与这种体制相联系的必然是基层政府的财力更趋捉襟见肘,但基层政府往往又得直接承担着公民社会保障的重任。由于基层政府的财力极其有限,所属社区公民在教育、医疗、养老、住房等方面的社会保障水平往往很低。现实的情况是:一方面是中央财政收入迅速增长;另一方面是基层财政长期吃紧,甚至背着巨额债务。尽管这些年来中央对地方政府的转移力度不断加大,但基层政府的财政依然没有好转。据测算,2005年乡村政府债务高达10000亿元。基层政府财政收入不敷支出,其出路只有一条,这就是加重“三农”负担,削减农村公共品供给。“市管县”体制的负面效应还表现在,无论是财税完成、基建投资新项目上马等,都是优先考虑市,即“重市轻县”;与此相联系,市(地级市)政府的工作重心,一般都是放在城区二、三产业,这就不利于城乡经济协调发展;再加上县一级发展经济社会的自主权受到市一级很大的限制,这就不利于调动县一级的积极性与主动性。特别需要指出的是,伴随着我国行政管理体制改革的深化,客观上要求必须减少行政管理层次,降低行政管理成本,提高行政管理效率,以及伴随着我国市场经济发展到一定阶段,客观上要求县、镇政府必须把社会管理、公共服务提到更加突出的位置,即强化县、镇政府的基本公共服务和社会管理职能。所有这些都要求扩大县级单位的经营管理权。

为了逐步克服“市管县”体制所造成的负面效应,国家“十一五”规划提出,要理顺

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”,也就是“省管县”体制。“省管县”有两种类型:一是财政省管县,即在财政预算编制上,由省直接对县编制预算,在收入划分上也由省直接对县进行划分,同时省也把转移支付、专项基金补助、资金调度、债务管理等经济权限下放到县一级的一种管理体制;二是行政省管县。具体是市县平级,不仅在财政体制上,而且在人事权、审批权、经济社会管理权都由省与县直接打交道。十七届三中全会的《决定》,在论述扩大县域发展自主权、增强县域经济活力和实力的同时,也着重指出,在推进省直接管理县(市)财政体制改革的同时,“有条件的地方可依法探索省直接管理县(市)的体制”。2008年12月31日颁布的《中共中央国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》又指出:“稳步推进扩权强县改革试点,鼓励有条件的省份率先减少行政层次,依法探索省直接管理县(市)的体制。”

在“省管县”体制改革方面,浙江省一直走在全国的前列。浙江省之所以能够在全国率先实行“省管县”,和浙江省的省情是有一定的关系。即浙江省的省域比较狭小,列全国第29位,其省会杭州与各市县之间的空间距离,都较其他省市区为近。与此同时,浙江县(市)财政收入占全省财政收入总量的70%以上,相比而言,地级市在全省经济总盘子中的分量不如其他省那么重要。早在1992年,为了在经济上与上海接轨,浙江省就对萧山、余杭、鄞县等13个经济发展较快的县市进行扩权,包括扩大基本建设、技术改造和外商投资项目审批权限。1997年浙江省政府同意萧山、余杭试行享受地级市一部分经济管理权限。2002年8月17日,在浙江省委、省政府的强有力推动下,313项本来应该属于地级市经济管理的权限被“空降”至萧山、义乌等20个县级政区,涵盖外经贸、国土资源、交通、建设等12大类扩权

事项,几乎覆盖了省市两级政府经济管理权限的各个方面。2006年11月,浙江省启动第4轮强县扩权试点,主要是义乌市。2008年底,浙江省启动第5轮扩权改革,在全省(除单列市宁波外)全面推行扩权强县。浙江省持续10多年扩权强县改革的示范效应,带动了其他地区的相应改革。到2007年6月,全国实行财政体制省管县的有河北、山西、海南、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、浙江、安徽、福建、江西、山东、河南等18个省份,加上北京、上海、天津、重庆4个直辖市,共有22个省市(直辖市)的财政体制实行“省管县。”2006年11月中旬,浙江省之所以选择县域经济相当发达的义乌市(县级市)作为“扩权强县”的试点,即让义乌市享受某些地级市待遇,为的是积极创造条件,最终实现向“省管县”的目标转变。2006年,义乌市的综合经济实力名列全国百强县(市)的第10位,城市综合竞争力名列浙江省县级市首位。其财政收入超出所属金华市(地级市)本级财政收入5亿元。浙江省“扩权强县”改革的重点首先集中在财政方面。即在财政体制方面实行“省管县”体制。“省管县”财政体制的重要内容,就是在财政收支划分、预算资金调度、财政年终结算等方面,由省直接分配下达到县。县财政和市(地级市)本级财政一样,直接同省财政挂钩。浙江省的具体做法是:除计划单列的宁波市外,全省其他县(市)的财政直接由省管,预算内的县财政直接与省财政结算,只有预算外的各种“费”与市(地级市)结算。“省管县”曾经是新中国成立后一直实行的财政制度,但在1994年分税制改革后,各地纷纷确立“省管市”、“市管县”的财政模式。唯独浙江省一直把“省管县”的财政体制延续下来。这是浙江省县域经济呈超前发展状态的秘密之所在。实行“省管县”财政体制的着眼点,在于激发县域发展经济增强财源的积极性,其所采取的对策是:财政收入增长部分“二八”分成,即八成留归地方。这就有利于实现增强省级财力

与壮大市县财政的双赢目标,并使县域财政收入占全省财政收入比重明显提高,因而有效地促进全省县域经济持续快速健康发展。财政管理体制上实行“省管县”在发挥其积极作用的同时,又带来这样一个问题:即县长如何理顺与省、市(地级市)的关系?以前实行“市管县”,财政的钱先分给市,尔后由市负责分给县乡。这里存在的是财政资金如何在城市与农村分配的问题。而财政体制上的“省管县”,其实质则是“城乡分治。”目前反映出来的最大问题是:财政体制上县直接与省结算,但人事任命权等其他权限仍然保留在地级市里,这就必然产生同时面对“两个婆婆”。“两个婆婆”并存的体制是不可能理顺的,是很难正常运作的。因而,演变的趋势在管理体制上应当真正实行市(地级市)县平级。两者之间的关系就会从“父子关系”变成“兄弟关系”。这就能够解除行政隶属关系的约束,摆脱行政权力的强制,依靠市场机制,进行平等互利的合作。这就有利于在全省范围内统一规划和建设跨行政区的产业带和产业集群,优化产业布局 and 空间开发格局,以及合理调节城镇空间布局。对于那些确实需要扩大城区才能充分发挥中心城市功能的地级市,可以确定若干个与中心城市关系特别密切、将来有条件融入中心城市的县由地级市代管,以后逐步实行县改区。这就有利于创造条件让地级市发展成大城市。当然,伴随而来的是,当省管县的县级数量超过一定规模,例如,四川省有县级单位181个、河北省有县级单位172个,要把上百个县的问题都集中到省里,其管理效率也是要大打折扣的。因此,全面实行“省管县”之后,又会把有些大省的行政区的改革,即划小省级单位的规模,增加省级数量,提到议事的日程上来。浙江省之所以有条件率先实行“省管县”改革,在于它本身具备一些有利的条件:一是它的面积比较小,只有10.18万平方公里,在全国省级单位排29位;二是县级单位比较少,只有66个,而且距离省会最远

不超过 200 公里；三是地级市经济实力比较弱，县域经济相对比较发达，县域经济发展后劲足，再加上省级财政实力比较强，有利于带动县域经济的发展。所以十七届三中全会的《决定》指出：“有条件的地方可依法探索省直接管理县（市）的体制。”2009 年中央 1 号文件也明确指出：“稳步推进扩权强县改革试点，鼓励有条件的省份率先减少行政层次，依法探索省直接管理县（市）的体制。”2009 年 7 月 9 日，财政部公布了推进“省直管县”财政改革的意见，明确提出到 2012 年底将在全国大部分地区推进这一改革。

### 三、依法赋予经济发展快的小城镇相应行政管理权限

小城镇经济是县域经济的重要组成部分。甚至可以这样说，没有小城镇经济就没有县域经济。1983 年，费孝通在江苏省小城镇研究讨论会上，就从中国农村实际情况出发，提出了“小城镇，大问题”的精辟论断。胡耀邦读了费孝通的文章后，又进一步提出发展小城镇是个大政策。从大问题到大政策，说明了发展小城镇对建设农村政治中心、经济中心、文化中心，改变农村经济社会面貌，具有特殊的意义。1998 年，十五届三中全会通过的《决定》，又把发展小城镇的意义，上升到“带动农村经济和社会发展的一个大战略”。为了促进小城镇的健康发展，浙江省在实行“强县扩权”改革的基础上，又在全国率先推出“扩权强镇”的改革，力图把中心镇培育建设成为产业集聚区、体制机制创新区和社会主义新农村建设示范区。目前浙江省的经济总量有 1/3 是小城镇创造的。浙江素以块状经济著称，“一镇一品”、“一镇一业”是浙江经济的典型现象。诸如龙港的不锈钢、织里的服装、柳市的电器、钱清的轻纺原料市场等，都是名气很大的经济集群。2006 年评出的全国千强镇，浙江占有 268 个，总数名列全国第一。全省拥有 10 万人口以上的镇有 35 个，20 万人口以上的镇有 4 个。全省小城镇年均收入 6 833 万元，其中有 153

个镇年财政收入超过 1 亿元，32 个镇年财政收入超过 3 亿元，9 个镇年财政收入超过 5 亿元，最高的镇达到 8.8 亿元。相当一批小城镇在建设规模、基础设施、城镇功能、镇容镇貌和综合经济实力、社会事业等方面都有了很大的飞跃，初具小城市的规模。全国第一座农民城——苍南县龙港镇，其中心城区的面积已达 16 平方公里，集结了 28 万人口。2006 年实现生产总值 70.3 亿元，工业产值达到 161.6 亿元。但是，与城镇经济快速发展相比，这些镇的社会管理却仍然停留在农村小集镇层面。比如，现有的小城镇体制，无法使环境保护、社会保障、集镇规划、审批处罚等与经济发展要求相适应。与此同时，由于乡镇没有独立财权，其税收基本上被上级（县、市）大部分抽走，致使乡镇这层公共财政无法发挥应有的作用，基础设施建设、公共品供给严重滞后。2006 年，浙江省绍兴县钱清镇上交税收近 5 个亿，而回到镇里只有 0.6 亿。2007 年，浙江省嘉善县姚庄镇上交税收 2 个亿，回到镇里仅 0.15 亿。因而面临着深化改革的必要性。十七届三中全会的《决定》因此指出：“依法赋予经济发展快、人口吸纳能力强的小城镇相应行政管理权限，促进大中小城市和小城镇协调发展，形成城镇化和新农村建设互促共进机制。”

至 2007 年底，浙江省共有乡镇总数 1 227 个，其中建制镇 752 个。根据发展空间、区位优势、人口产业基础等因素，首批筛选出 141 个省级中心镇作为“扩权强镇”改革的试点。即扩大这部分中心镇的权限，赋予部分县级经济社会管理权限，涉及财政、规费、资金扶持、土地、户籍等 10 个方面的权限。同时强化中心镇政府对农村科技、信息、就业和社会保障、义务教育、公共医疗卫生等公共服务职能，理顺中心镇条块关系，垂直部门派驻中心镇机构，探索中心镇行政执法监督改革。至今为止，我国行政执法权是以县一级为主体，乡镇层面几乎是一片空白。上述部门权力下放，与老百姓息息相关

# 锤炼世界观 认知 GDP 提升执行力

——关于科学发展观与 GDP、执行力的若干思考

□卓立筑

科学发展观,是我们党对新时期经济社会发展规律在认识上的重要升华,是党执政理念的一个飞跃。学习实践科学发展观,就是要深刻领会其精神实质,加强世界观锤炼,提高贯彻实践的坚定性;要正确认识科学发展观与 GDP、执行力的关系,消除“唯 GDP 论”的负面影响,着力提升执行力,达到主观见之于客观、知与行、认识与实践的有机统一,促进经济社会的科学发展。

## 一、锤炼世界观:增强学习实践科学发展观的坚定性

科学发展观,集中体现了与时俱进的马克思主义关于发展的世界观和方法论。作为地方党委主要领导,肩负着带领一方群众、推进科学发展的重任,要通过学习实践活动,准确把握其基本内涵,加强世界观改造,牢固树立科学发展观,增强贯彻实践科学发展观的坚定性。

一要牢牢把握第一要义。发展是当代世

界的主题,也是当代中国的主题。坚持以经济建设为中心,用发展的办法解决前进中的问题,是我们党领导人民建设中国特色社会主义的一条基本经验。从建瓯的情况看,当前的主要矛盾是发展不足。要缩小与先进地区的差距,首先要加快发展,紧紧扭住发展不放松,把打造“中国笋竹城”作为推进发展的核心之举,加快核心区招商选资和产业园基础配套设施建设,不断培育和壮大特色产业,不断推进产业结构调整和发展方式转变,带动经济又好又快发展,在加快发展中实现科学发展。

的环保、劳保、安监、城建等领域权限,将会在这部分省级中心镇有所体现。目前浙江省已有一大批经济强镇甚至可以和县级市相匹敌。但这些镇的社会管理仍然需要上一级(县级政府)的批示。一旦启动了“扩权强镇”的改革,本来属于县一级的一些职能将会被下放到镇一级。比如说审批权的下放,有利于提高办事效率;城镇规划权的下放,可以

使城镇规划更加因地制宜。再加上一部分财权的下放,有利于强化小城镇的基础设施建设,以及加大公共品供给,使城镇经济社会得到协调发展。

二要始终把握本质核心。科学发展观坚持以人为本的崇高理想,基本价值取向是以人的全面发展为核心,是对人的主体地位的高扬和提升,充分体现了马克思主义深切的人文关怀,集中体现了马克思主义的价值观。当前,随着金融危机影响的加深,农民工就业、弱势群体生活、住房保障等民生问题

(作者系厦门大学经济学院教授、博士生导师、国家级有突出贡献专家)

责任编辑/王 民