

# 省管县体制变迁的浙江模式：渐进改革与制度路径

马斌

徐越倩

(1. 浙江省人民政府研究室 浙江 杭州 310025;

2. 浙江工商大学 浙江 杭州 310018)

**【摘要】** 浙江的省市县政府层级体制是一种接近于省直管县的体制模式，其有力地促进了县域经济的繁荣发展。该模式是通过不断完善省管县的财政体制、从连续多轮的强县扩权到扩权强县等一系列改革实践逐步形成。而浙江市场化改革的先发优势、较为合理的区域面积和行政区划、以块状经济为主体的经济空间结构以及市县平衡的发展战略构成了省管县体制浙江模式的制度条件。同时，当前推进省管县体制改革面临着法律、制度、观念和利益上的多重障碍，必须从整体上统筹谋划、自上而下地构建制度化分权体制，合理划分省市县政府间的职责权限。

**【关键词】** 省管县体制；县域经济；体制改革；浙江模式

**【中图分类号】** D63

**【文件标识码】** A

**【文章编号】** 1006-7426 [2010] 01-0063-05

## 一、导言：县域经济的繁荣与浙江的省管县体制效应

随着市管县体制弊端的日益显现和浙江等经济发达地区省管县财政体制、强县扩权战略的示范效应，近年来，越来越多的省份开展了以经济社会管理权限下放为主要内容的强县扩权改革。尽管各地的改革措施不一，改革的力度也不一样，但是改革的整体思路是一致的，都是给予县一级政府以更大的发展自主权，把一些行政审批权力（主要是地级市的权力）下放给县一级政府，许多地区将政府间关系中的财政管理的扁平化作为改革重点，以减少中间环节，降低行政成本、提高管理效率。2009年的中央一号文件明确提出：“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。”因此，省直管县体制改革已经成为当前中国行政管理体制改革的一大重要任务。

浙江的省市县政府层级体制是一种接近于省直管县的体制。这一制度模式优化了地方治理结构，其所产生的积极效应使得市场引力作用充分发挥，打破了以行政区划为本的思维和行为习惯，经济活动从以行政关系为中心转向以交易关系为中心、从关照单个地域的发展转向关照整个区域的发展，在资源得到有效配置的情况下，推动了全省经济尤其是县域经济的持续快速发展，成为催生“浙江模式”最重要的体制性因素之一。这种类似市县分治的省市县政府间权力配置模式既减少了地级市政府可能给县级政府的行为选择施加的约束，又制约了地级市政府利用行政手段汲取县（市）资源的可能性空间，在中国现行体制框架内赋予县级政府最大的行政自主权，有效地调动了县级政府推动地方经济发展、推进体制创新的积极性和创造性，为浙江孕育出繁荣的县域经济提供了强有力的体制支撑。90年代中期以来，浙江县域经济占全省经济的比重大体维持在70%左右，即使是在新世纪初多个经济强县在区划调整中“县改区”的情况下，2007年县域经济仍然创造了全省GDP总量的62.4%，财政是收入的54.3%，从业岗位的70.5%。目前，浙江县域经济发展水平已高于全国平均水平的2—3倍。更令人关注的是，

**基金项目：** 本文是2009年度教育部人文社会科学一般项目“省管县体制与地方政府创新：基于浙江的研究”和2009年度国家社科基金项目“公共服务均等化的政策选择研究”（课题编号：09CZZ026）的阶段性成果。

**作者简介：** 马斌，男，浙江省人民政府研究室，法学博士，主要从事地方政府与地方治理研究；徐越倩，女，浙江工商大学公共管理学院讲师，管理学博士，主要从事公共管理研究。

从 2000 年起，浙江百强县占全国百强县的席位数连续 6 年位居全国第一，远远高出其它省份。根据浙江统计局发布的数据，浙江 2008 年城镇居民人均可支配收入接近 23000 元，连续 8 年居全国各省区第一；农村居民人均纯收入连续 24 年居全国各省区第一。

## 二、渐进式的省管县体制改革路径

浙江的省管县体制模式的生成是一项渐进的制度变迁过程。通过不断完善省管县的财政体制、从连续多轮的强县扩权到扩权强县等一系列改革实践逐步形成了省管县体制的浙江模式。

### （一）渐趋完善的省直管县的财政体制

省管县财政体制的一个显著特点就是把县级财政与市级财政摆到平等地位，省财政对它们采取一视同仁的财政政策，财政结算、专项资金的分配（含与部门联合发文分配的资金）、资金的调度等都是由省直接到县（市），特别是转移支付给县级财政的资金无需经过市级“把关”。从 1953 年至今，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。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。期间，浙江省政府顶住了各方的压力，并且根据经济社会发展阶段的变化，坚持实行和不断的调整和完善省管县的财政体制。具体包括：一是形成了相对较为均衡的收支划分模式。1994 年，浙江省根据国务院关于实行分税制财政管理体制的决定精神，省财政从 1994 年起对市、县（市）财力增量集中了“两个 20%”，即地方财政增收额的 20% 和税收返还增加额的 20%，但对少数贫困县和海岛县适当照顾。2003 年和 2008 年，省对市、县（市）财政体制作了进一步完善，但集中这两个 20% 没有变。而全国许多省实行的是按税种集中，如集中增值税的 25% 部分，营业税、企业所得税等税收增量的一半等。<sup>①</sup>二是实行激励与约束相结合的财政政策。从 1995 年开始，对全省 68 个（由于行政区划调整 2003 年底为 63 个）市（地）、县（市）（不含计划单列宁波市及所属县）实施“抓两头，带中间，分类指导”<sup>②</sup>的财政政策。2003 年起，浙江省对有关政策进行调整和完善，对欠发达地区及海岛地区等，实行“两保两挂”补助和奖励政策；对经济发达或较发达市县，实行“两保一挂”奖励政策。三是逐步建立科学化、规范化的转移支付制度。2004 年起，为进一步完善省对市县的转移支付办法，逐步建立科学化、规范化的转移支付制度，试行以总人口、地域面积、财力状况等客观因素为基础计算分配转移支付额，对全省 38 个经济欠发达和次发达市、县（市）进行了转移支付补助。

### （二）强县扩权与省市县政府间管理权限的合理配置

强县扩权是指在暂时不涉及行政区划层级调整的情况下，将一部分归属于地级市的经济管理权和社会管理权直接赋予经济强县（市），以推进县域经济的发展。强县扩权政策的实施，是基于满足经济强县经济社会快速发展而对权力的内在要求，这种要求主要表现为两方面：一方面是经济强县自身经济社会的迅速发展，市场权力逐渐强大，需要与之相适应的政府权力来推进经济社会的更快发展，即需要政府与市场形成合力共同发挥作用，以提高经济社会的发展效率；另一方面，在市管县体制下经济强县需要通过扩张权力来增强自身与地级市级政府在权力与利益博弈格局中的力量，以维护和保证自身的正当权益。<sup>③</sup>

上世纪 90 年代以后，浙江省委省政府一直试图通过对市县间经济管理权限分配的合理配置来解决市管县体制引起的问题，先后四次出台政策，扩大部分经济发达县（市）经济管理权限，以适应县域经济快速发展的需求。1992 年，出台扩大萧山、余杭、鄞县、慈溪等 13 个县（市）部分经济管理权限的政策，主要内容有扩大基本建设和技术改造项目审批权、扩大外商投资项目审批权、简化相应的审批手续等四项。1997 年，在萧山、余杭试行享受市地一级部分经济管理权限，主要内容有基本建设和技术改造项目审批管理权限、对外经贸审批管理权限、金融审批管理权限、计划管理权限、土地管理权限等 11 项。同年，又授予萧山、余杭两市市地一级出国（境）审批管理权限。2002 年，实行新一轮的强县扩权政策，按照“能放都放”的总体原则，将 313 项原属地级市的经济管理权限下放给 17 个县（市）和萧山、余杭、鄞州三个区，这次放权涉及的范围比较广，主要涵盖计划、经贸、外经贸、国土资源、交通、建设等 12 大类。2006 年，浙江省委、省政府为进一步切实解决经济

强县行政管理职能和权限不适应经济社会发展需要等问题，积极探索县级行政管理体制改革的有益经验，确定将义乌市作为进一步扩大县级政府经济社会管理权限的改革试点，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。

### （三）扩权强县与权力下放的法治化

2008 年底，浙江的扩权改革进入了一个新的阶段，开始从强县扩权迈向了扩权强县，改革呈现出的放权对象的普惠化、放权内容的规范化，标志着浙江的省管县体制改革已经从“政策性激励向体制性创新转变”<sup>④</sup>。2008 年 12 月，在总结义乌市扩权改革试点经验的基础上，浙江省委办公厅和省政府办公厅下发了《关于扩大县（市）部分经济社会管理权限的通知》，全面实施扩权强县。按照全面扩大县级政府管理权限的要求，扩权改革从两个层面展开：一是义乌继续深化试点。继续保留原有扩权事项 524 项、依法依规结合工作实际调整原有扩权试点事项 79 项、新增与经济社会管理密切相关的事项 94 项，共计下放 618 项经济社会管理事项。二是其他县（市）同步扩权、分步到位。根据“确需、合理、条件具备”的原则，下放经义乌市一年试点行之有效、县（市）确需且有条件承接的扩权事项 349 项，新增与县域经济社会管理密切相关的事项 94 项，共计下放 443 项经济社会管理事项。<sup>⑤</sup>扩权强县改革，有利于进一步调整理顺省、市、县三级政府的权责关系，探索扁平化的行政管理新模式，为提高县级政府的社会管理和公共服务的能力，更直接、更主动为市场主体和社会公众提供服务创造了良好的条件。

值得指出的是，为了增强扩权改革的合法性，2009 年 6 月浙江省政府颁布了《浙江省加强县级人民政府行政管理职能若干规定》，明确规定，“依法由上级人民政府或者其工作部门管理的有关事项，上级人民政府或者其工作部门可以通过法定委托、授权等形式交由县级人民政府或者其工作部门办理，县级人民政府或者其工作部门应当依法予以办理”。这一《规定》以政府规章的形式将上级政府部分管理权限赋予县级政府，标志着浙江省管县体制改革进入了法制化的轨道。

## 三、省管县体制浙江模式的制度条件

市管县还是省管县其实是政府间权力配置模式的差异，而权力配置模式是一个区域内经济发展方式、社会结构、地域特征和政府间利益分配状况综合平衡的结果。因此，浙江省、市、县政府间关系体制的形成过程，具有其自身的体制基础和现实条件。

### （一）市场化改革的先发优势

市场化推进会引发政府权力结构的变革，层级政府之间一体化的行政命令体制逐步弱化，分工合作机制的色彩增强，授权与代理的“市场化交易”开始替代命令与执行关系，下级政府由此获得更多的管理地方事务自主权。浙江是全国市场经济的先行地区。改革开放以来，浙江率先突破单一所有制结构，放手发展个体私营经济，较早地推进国有、城镇集体企业产权制度改革，形成了以公有制为主体、多种所有制经济相互促进、相得益彰的新格局。

经过 30 年的改革开放，浙江实现了从传统计划经济体制到社会主义市场经济体制的跨越，市场化程度处于全国领先水平。根据学者对中国各省市市场化进程比较分析，浙江 2000 年市场化水平列全国第 1，2004 年继续排在全国第 1，评价得分由 8.46 上升为 9.29，增加了 0.83 分。并且与第二名的差距由 0.35 分扩大为 0.52 分，领先优势进一步增强。<sup>⑥</sup>该研究发现，近年来，浙江原有的体制优势进一步增强。所有制结构调整、政府职能转变、市场体系发育等若干指标，一直是浙江市场化改革的优势项目，目前继续保持全国领先地位，且得分有所提高。因此，适应市场经济对分散决策的要求，浙江省政府积极推进行政权力下放，逐渐形成了有利于区域经济社会发展的治理结构。

### （二）较为合理的区域面积和行政区划

---

浙江全省陆域面积 10.18 万平方公里，是全国国土面积最小的省份之一。东西和南北的直线距离均为 450 公里左右，从省会杭州到各市、县（市）的距离较其他省、自治区为近，省级政府的行政权力覆盖范围相对较大。而且，随着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。80%的县位于以杭州为中心 200 余公里的半径内，即使是最偏远的县城到省城也只需 5~6 个小时，多数县在半天路程之内。可以说，省直接领导县的技术障碍在很大程度上已被打破。

与此同时，浙江的行政区划也为实施省管县的体制创造了良好的条件。我国现有的 32 个省级行政单位（不含香港、澳门两个特别行政区），普遍存在着县级行政单位数量过多的问题，最多的如四川省下辖 181 县，河北省下辖 172 县，河南省下辖 159 县，平均每个省级行政单位下辖 89 县。实行省管县体制，省级政府将直接面对县级政府，这对省级政府的管理能力是一个严峻考验。尤其对一些人口众多和县级政府数量众多的省份而言，会出现省级政府管理幅度过宽、管理难度加大等问题，将直接影响省管县体制的正常运作与绩效。浙江是全国所辖县（市）相对较少的省份。1980 年，浙江有 11 地级市，66 县，大致只有一些省份的 1/2 左右。目前，浙江省县（市）的数量只有 58（算上萧山、余杭、鄞州三区共 61），加上 11 个地级市，总共也只有 69，远低于国内许多省份。

### （三）以块状经济为主体的经济空间结构

长期以来，浙江的经济发展具有明显的县域主导的特征，1980 年浙江仅 7 地级市，国民收入仅占全省 GDP 的 23.5%。目前，县域经济总量占到了全省 GDP 的近三分之二。而且浙江经济发展的空间结构更是体现出了县域主导的特征。

浙江省是全国块状经济最为发达的省份。近年来，全省“块状经济”快速扩张，地理集中度不断提升，在工业经济中的地位进一步加强。根据浙江省经贸委 2008 年的统计，2007 年块状经济工业总产值 2.52 万亿元，占全部工业总产值 4.72 万亿元的 53.4%。即全省工业经济总量中，超过一半的份额以块状经济的形态来显现，这在全国是首屈一指，区域特色经济优势十分突出。块状经济的区块规模显著扩大，2007 年，全省工业总产值在 10 亿元以上的“块状经济”有 100，占区块总数的 21.6%；工业总产值在 10—50 亿元的有 250，占区块总数的 54.1%；工业总产值在 50—100 亿元的有 53，在 100—200 亿元的有 37，合计占区块总数的 19.4%；工业总产值超过 200 亿元的有 22，占区块总数的 4.8%，其中超过 300 亿元的有 14 个。而且这些块状经济的产业分布基本上是以县域为基础的空间结构，较典型的有绍兴（县）印染和织造、乐清低压电器、萧山化纤、海宁皮革、嵊州领带、永康五金、永嘉纽扣、桐庐制笔、诸暨袜业、上虞化工等。目前，这些“块状经济”已经成为浙江省乃至全国的专业生产加工出口基地。2007 年中国社会科学院工业经济研究所公布的《中国百家产业集群》的名单中，浙江占了其中的 36，高居全国第一，而且这些产业集群 90%以上都是集中在县域（包括区）。

**2007 年块状经济生产规模超过 200 亿的区块**

块状经济	工业总产值	块状经济	工业总产值
萧山纺织	1264 亿元	余杭机械加工	336 亿元
镇海炼化	957 亿元	诸暨袜业	328 亿元
绍兴县纺织	747 亿元	宁波保税区液晶光电	326 亿元
永康五金	703 亿元	慈溪轻纺针织	290 亿元
萧山机械汽配	550 亿元	鄞州纺织服装	282 亿元
慈溪家电	550 亿元	温岭泵与电机	260 亿元
乐清低压电器	486 亿元	温岭汽摩配	234 亿元
鹿城服装	480 亿元	长兴纺织服装	224 亿元
诸暨五金	423 亿元	玉环汽摩配	224 亿元
余姚家电	380 亿元	吴兴印染织造	223 亿元
瑞安汽摩配	350 亿元	宁波江北有色金属	214 亿元

#### （四）市县平衡的发展战略

在市场经济条件下，行政区域间的关系，实质上是一种空间格局上的竞争关系。在这种竞争关系中，起决定作用的是各行政主体的自身利益。在上下政府之间，既有行政上的领导与被领导关系，又有建立在利益基础上的竞争关系、博弈关系。由于利益上的考虑，再加上全国绝大多数省、自治区都实行市管县财政体制，以及地级市面临的一些新问题，省管县财政体制受到有些人反对或者质疑是必然的。省级政府从调节省与市（地）、县（市）的利益关系入手，实行中心城市和强县经济并重的发展战略有效地平衡了市县之间的利益冲突。一方面，调整财政分配结构。1999 年，省里出台了一个“三保三挂”、“三保三联”财政政策，浙江省 11 市除宁波市因计划单列外，全部都得到省财政资金支持，促进了地级市的城市建设。另一方面，撤县（市）建区，拓展中心城市的发展空间。由于浙江省的地级市城区规模普遍较小，城市发展空间有限，很难发挥中心城市对周边县市的辐射带动作用。有鉴于此，省政府顶住相关县（市）的压力，对中心城市周边的几个县（市）实行撤县（市）建区，大大扩展了中心城市的发展空间和整体竞争力。如撤掉萧山市、余杭市并入杭州市，撤掉黄岩市、椒江市并入台州市，撤掉鄞县并入宁波市等，并将绍兴县的 5 乡镇划并到绍兴市越城区。

这一系列政策的实施有力地促进了中心城市的发展，城市的综合实力和竞争力明显增强，在 2004 年全国城市综合实力排名中，11 设区市除衢州、丽水之外，其他 9 市都进入了 100 强。大城市在区域经济发展中的重要性日益显现。2005 年，杭州、宁波、温州三个大城市的市区面积占全省土地面积的 6.8%，人口占全省总人口的 16.5%，其生产总值占全省生产总值的 32.9%，人均生产总值 57760 元，高出全省平均水平 1 倍以上（是全省平均水平的 209.6%）。

## 四、省管县体制的困境与改革的制度路径

## （一）省管县体制改革面临多重体制性障碍

省直管县体制改革是省、市、县政府间关系的重新调整过程，涉及重大利益的分配和制度的重构，面临着诸多的体制性难题。

一是法律上的障碍。根据《宪法》第三十条规定，除较大的市和自治州外，县为省级人民政府之下的一个行政层次。因此，省直管县体制的推行具有坚强的宪政基础。但是，由于地级市长期以来的实体化运作，使得不具有宪法地位的地级市在实际运作过程中具备了一级政府的所有功能，在许多的法律法规中，地级市的管理权限得到了明确的承认和体现。尤其是行政许可法实施以来，地级市政府部门的相关管理权限进一步得到了相关法律的明确，权力下放反而是对现行法律秩序的破坏。从目前扩权强县改革的实践来看，各地普遍存在着权力下放的合法性不足的问题，如涉及行政许可和行政处罚的权限基本上是通过委托形式下放给县级政府行使的。但行政许可法和行政处罚法规定，行政机关只能在其法定职权范围内，依照法律、法规、规章的规定，方可委托其他行政机关实施行政许可和行政处罚，因此，这些行政许可和行政处罚权下放尚缺乏充足的法律依据。如此一来，大量以委托方式下放的权力都将遭受“权责不统一”的尴尬，即权力已下放给县级政府或职能部门，但一旦引发诉讼，仍以原机关为行政诉讼的被告（行政复议中也存在这个问题）。

二是制度上的障碍。长期以来，我国政府间关系的制度安排基本上是按照中央—省—市—县—乡五级行政体制、下管一级的原则建立相关制度的，地级市在中国的行政管理体制中已经得到确认。早在1983年，国务院有关行政区划批复中就正式使用“地级市”这一名称，1985年民政部在编辑《中华人民共和国县级以上行政区划沿革（1949—1983）》一书时，也对原来设置的市逐个予以认定，统一将市分为地级市和县级市。由于长期以来的市管县体制，地级市对县级政府的管理在财政体制、干部人事、政绩考核、项目审批、资源分配、公共服务等方面已经全面制度化、程序化了，很多制度的运行已经较为成熟。因此，一旦实行省直管县体制改革之后，市县两级政府将分而治之成为相对独立的主体，这就要涉及到方方面面的制度变革，彻底打破市对县的各项管理制度，重新建构省、市、县政府间的制度关系和运行机制，其面临的障碍和难度可想而知。

三是利益上的障碍。改革是深层次的利益调整过程。省直管县，将地级市架空，就涉及到利益重新分配的问题。在市管县体制下，行政层级较高的地级市为了中心城市的发展，就会利用政治优势和行政权力汲取所辖县的资源和利益，县域财富向城市日趋集中，很多城市事实上成为县域经济的“抽水机”，导致城乡差距越拉越大。有关专家通过《中国统计年鉴》和《中国乡镇年鉴》的统计分析发现，市管县体制实施后，国家转移县乡财政与县乡上交财政之间的差额已从1980年的正160亿元变为1999年的负1600亿元。<sup>⑦</sup>由于在一定时间和区域范围内，公共资源的总量是一定的，实行省直管县体制之后将从制度上阻断了市对县的利益汲取，则必然相应带来其所属地级市能够占有的公共资源的减少，两者在一定程度上是一种此消彼长的零和博弈关系。因此，作为省直管县体制改革的利益受损方——地级市政府，就不可避免地会利用其行政层级上的优势千方百计地反对或阻碍改革的推进。

四是观念上的障碍。由于对当前发展阶段、体制特征、中心城市作用等认识上的不同，当下推进省直管县体制并非是一项取得各方共识的改革。国内外的经验证明，大城市作为国家或区域性的经济增长极，在辐射和带动国家或区域经济发展中具有一般中小城市所不可替代的作用，特别是在人才、信息、技术、金融和经济运行质量等方面，大城市具有独特的优势。部分人士指出，中国当前已经进入了大都市化和都市经济圈发展阶段，培育大都市对增强国家综合实力和国际竞争力的意义要远大于培育县域经济，而且在中国特有的体制环境下，行政地位即政治权力因素对城市发展的影响会超过经济因素的作用。因此认为，在培育大都市过程中，仍然必须发挥政府的主导作用，在一定时期内将公共资源更多向中心城市倾斜和集聚，而实行省直管县体制会弱化区域中心城市的统筹协调能力，不利于壮大中心城市的发展，进而降低了整体经济的竞争力。

## （二）省管县体制改革必须自上而下、整体推进

中国政府层级结构、法律地位、功能以及面临的问题，决定了当前改革政府层级体制的突破口在于地级市。但是，中国现

行的行政层级体制和资源配置模式已经将地级市政府的权力结构和利益结构制度化甚至法律化了，省级政府已经很难对市县政府的权力和利益作根本性的调整，地方政府推进省管县体制改革面临着动力不足、权限不足甚至是合法性不足的多重困境。<sup>①</sup>因此，中国政府间关系的调整必须走出权力收放、无序博弈的局面，从整体上、自上而下地构建制度化分权体制，合理划分政府间的职责权限，用法律和制度来保障中央政府的权威性和各级地方政府的自主性，使地方政府逐渐从中央政府和上级政府的“代理机构”转化为地方公共利益的“合法代理者”，发展和维护地方公共利益，促进地方社会经济的发展。同时，省直管县体制改革也不仅仅是行政权力的政府间纵向调整，涉及到一系列的制度变革和体制创新，必须统筹谋划、整体推进。

一是必须与政府职能转变相结合。当前省市县政府间关系出现种种矛盾和冲突，其深层次原因在于各级政府职能转变滞后于经济社会发展。宪法上根本没有位置的地级市却顽强地演化为一级行政管理实体，这说明了在目前的政府架构中存在着一股强大的力量，这种力量要求在省与县之间必须设立一个中间行政管理实体，从而支持着地级市的存在。而支撑地级市存在的这种力量来自现行政府间关系下，过于宽泛的政府职能边界。在各级政府职能无实质性变化的前提下，随着省直接管理县的大规模铺开，省政府很快就会发现，由省直接管理县，乃是一种超出自己能力的制度安排。浙江省之所以能够在省管县体制改革上先行先试与浙江民营经济相对发达、市场机制相对成熟、政府职能定位相对合理等密切相关。因此，省市县政府间关系的调整，关键不是多设一个层级还是少设一个层级更合理，而是涉及政府职能定位问题，涉及公共事物治理权限在政府与社会、市场之间的合理配置问题。

二是必须与政府机构改革相结合。在行政管理中，职能、结构和机构是统一的整体。实行省直管县体制改革打破了传统的政府组织结构，推进了政府职能的转变，政府机构必须进行适应性的调整，否则，下放的管理权限就没有合适的人员和组织机构来承担，造成了事权与政府能力之间的悖论。因此，必须重构政府间职能—结构—机构的关系，改变原先依据行政级别配置职能、设置机构和确定编制的方式，根据经济发展水平、人口规模和社会发展阶段等区域特点和发展，在政府职能的配置上赋予更大的自主权，科学设置机构和确定编制总数，并在核定的机构编制总数内由各级政府自行设置机构和分配编制。积极调整相关部门的人员力量配置，腾出人员编制充实加强市场监管、社会管理和公共服务部门力量。探索推行“大部制”，对现有部门中职能交叉、业务相近的机构及其职能进行整合，理顺和规范部门间的职责分工，推行政府事务综合管理。

三是必须与行政区划调整相结合。一方面，实行省管县体制，省级政府将直接面对县级政府，尤其对一些人口众多和县级政府数量较大的省份而言，会出现省级政府管理幅度过宽、管理难度加大等问题，将直接影响省管县体制的正常运作与绩效。因此，适当地进行行政区划调整，将部分规模较小、区位相邻的县进行合并，有利于行政效率的提高和区域经济竞争力的增强。另一方面，当前，我国仍面临着具有国际竞争力的大城市缺乏，区域中心城市带动能力不强等问题，造成这一问题的一个重要原因是部分城市腹地狭小、经济规模偏小，地级市作为区域中心城市其发展空间不足、产业竞争力不强、服务业发展滞后，缺乏应有的辐射带动能力。因此，要从优化区域生产力布局的角度，将一些靠近中心城市的、发展水平较高的县（市）纳入地级市的城区，这有利于完善区域内的产业分工，促进公共资源的优化配置和城市竞争力的大幅提升。

#### 注释：

①这种体制一方面会因为某一企业某一税种决定一个市、县（市）的财政命运；另一方面容易引起市、县（市）人为调节税收，不利于调动市、县（市）增收积极性

②所谓抓两头，即抓经济发达县一头和欠发达县及贫困县一头。所谓带中间，即指带动介于二者之间的少数较发达县，这少数县（市）与发达市、县（市）一样享受“两保两联”财政政策，所以工作重点是抓两头。所谓分类指导，即对发达和较发达县，欠发达和贫困县两类采取不同的工作方法和实行不同的财政政策

③刘君德等.论“强县扩权”与政区体制改革[J].杭州师范学院学报,2006(11)

- 
- ④何显明. “强县扩权”到“扩权强县”: 浙江“省管县”改革的演进逻辑 [J]. 中共浙江省委党校学报, 2009 (3)
- ⑤马斌. 政府间关系: 权力配置与地方治理——基于省市县政府间关系的研究 [M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2009. 164
- ⑥卓勇良, 周鸿飞. 中国各省市市场化进程比较分析 [J]. 改革与发展研究, 2006 (9)
- ⑦张占斌. 省直管县体制改革: 东北地区振兴规划的一个亮点 [N]. 学习时报, 2007-08-27
- ⑧参阅马斌. 府间关系: 权力配置与地方治理——基于省市县政府间关系的研究 [M]. 浙江大学出版社, 2009