
“二元型”省直管自治县：贵州省直管自治县体制探析

陈永亮

(西南大学历史文化学院民族学院, 四川成都 400715)

【摘要】省直管自治县体制是根据自治县行政层级的类型化分提出的,是完善和发展民族区域自治制度形式的创新探索。贵州省直管威宁彝族回族苗族自治县是在贵州省行政体制改革过程中的大胆尝试,借鉴全国省直管县的经验进行“贵州特色”的探索,是省直管县理论和民族区域自治理论兼容性结合的有机尝试,但是分析其实践过程发现,存在着相关部门认识不足、部门权限下放“不到位”等问题,对此,应明确上级国家机关职责,适时修改自治县自治条例等来完善和发展省直管自治县体制。

【关键词】省直管; 自治县; 贵州省; 民族区域自治制度

【中图分类号】 D633

【文献标识码】 A

【文章编号】 1672-867X(2017)05-0011-05

省直管自治县体制是根据自治县行政层级的类型化分提出的,是完善和发展民族区域自治制度形式的创新探索,是贯彻落实十八届三中全会提出的“优化行政区划设置,有条件的地方探索推进省直接管理县(市)体制改革”^①精神的具体思考。“省[^]市->自治县”类型是“有条件的地方”实施省直管自治县的优先模式,通过减少行政层级,下放经济社会文化等管理权限,既促进县域经济蓬勃发展,又保障自治机关自治权的落实。威宁彝族回族苗族自治县(以下简称威宁自治县)是贵州省深化体制改革背景下第一个实行省直管自治县的试点,研究其试点改革的背景和实践发展,探讨省直管自治县与保障自治机关自治权的兼容性,对全国自治县行政体制改革有着重要的实践意义和借鉴意义。

一、建构:“二元型”省直管自治县体制

省直管自治县是指省级人民政府通过“强县扩权”“扩权强县”“财政直管县”“享受市级管理权限”等手段进行单一或组合实施,最终实现“省行政直管自治县”^②。也就是说,赋予自治县行使部分与地级市(州)相同的经济、社会、文化等方面

【作者简介】陈永亮,西南大学历史文化学院民族学院讲师,博士。

【项目基金】国家社会科学基金项目西部项目“新型城镇化进程中民族自治县体制完善与发展研究”(17XMZ033)阶段成果。

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过)》,2013年11月15日,载新华网,http://news.xinhuanet.com/2013-11/15/c_118164235.htm0

② 陈永亮:《省直管自治县体制研究》,中央民族大学博士学位论文,2016年。

的管理权限，通过赋权的方式解决自治县制度发展的困惑。

（一）“二元型”省直管自治县体制

“二元型”省直管自治县体制是针对“一元型”省直管自治县体制而提出，“一元型”省直管自治县体制是指由于不同行政层级的增加或撤销等行政因素形成的特殊类型，导致自治县缺失地级国家机关层级而由省级国家机关直接管理。目前主要是指海南省直管自治县和重庆市直管自治县模式。

“二元型”省直管自治县是自治县省直管的一般形式，自治县在省直管过程中，同时涉及自治县与地级国家机关的关系处理问题，贵州省直管威宁自治县就属于这种类型。

（二）贵州省直管威宁自治县试点的形成背景

威宁自治县位于贵州省西部，是该省面积最大、海拔最高的自治县，辖 35 个乡镇 6298.73 平方公里，平均海拔 2200 米。根据 2014 年威宁统计年鉴数据，总人口 147.6183 万人，其中少数民族 34.3637 万人，^①居住着彝、回、苗等 19 个民族，是全省唯一有 3 个自治民族的自治县，是一个集“欠发达、欠开发、欠开放”的典型喀斯特地区。

2013 年，威宁自治县被定位为贵州省直管县（市）体制改革试点之一，于 2013 年 7 月 1 日正式人轨运行。根据《贵州省人民政府关于推进省直管县（市）体制改革试点工作的意见》（黔府法[2013]8 号）提出“赋予试点县（市）行使与地级市（州）相同的经济、社会、文化等方面的管理权限”，威宁自治县正式进入省直管体制。

二、贵州省直管威宁自治县体制的运行效果

威宁自治县享受“行使与地级市（州）相同的经济、社会、文化等方面的管理权限”后，贵州省发文根据实际情况下放部分权限到自治县。笔者根据相关管理权限的变化，并通过分析这些权限的变化探讨省直管县理论与民族区域自治理论兼容性。

（一）民族干部得到了有效地选拔、任用和培养

威宁自治县省直管后，在“公开遴选公务员；公务员考录、考核”；“事业单位新增人员计划及招聘方案”；“少数民族干部人才教育培训计划的申报”，“党政群机关和事业单位增设机构（含内设机构）、增加领导职数（含领导高配）、增加编制（含工勤人员编制）等机构编制管理事项”等方面享受“直接到省”的权限。也就是说，威宁自治县制定干部和人才的相关计划直接报送到省，由省里进行审批。此外，威宁自治县“事业单位新增人员、公务员（参公人员）和专业技术人员培训”等相关权限，由威宁自治县自行审批和组织。可见，通过赋权的方式，威宁自治县在干部和人才的选拔、任用和培养方面有了有更实际的权限。

以招聘方案制定为例，根据《威宁彝族回族苗族自治县自治条例》（以下简称《威宁自治县自治条例》）第五十二条^②规定

① 威宁彝族苗族回族自治县编：《2014 威宁统计年鉴》，2015 年，第 139～140 页。

② 原文如下：“自治县的国家机关及其工作部门，应当合理配备彝族、回族、苗族和其他少数民族领导干部。在公开选拔、竞争上岗配备领导干部时，可以划出相应的名额和岗位，定向选拔彝族、回族、苗族和其他少数民族干部。”

“在公开选拔、竞争上岗配备领导干部时，可以划出相应的名额和岗位，定向选拔彝族、回族、苗族和其他少数民族干部”。但是制定“人事新增计划及招聘方案等相关规定”等相关权限在毕节市的相关部门，在出台相关政策时往往与一般区县相同，省直管后这些权限落实到威宁自治县，威宁自治县可以根据民族区域自治法及配套法规的相关条款进行精细化地制定相关政策，有利于民族干部的合理发展。

同时省直管后自治机关的各级干部可以直接参与省里相关部门的会议，干部培训的机会也相应增多。在调研过程中一位彝族干部就提到，“以前我们对一些会议的学习都是经过市里传达，现在直接去省里参加会议学习，很多文件就能理解的更深刻，也清楚如何更好地贯彻落实会议精神，对干部的成长非常快”，这些举措有利于民族干部成长，得到更好地培养和任用。

（二）加快经济发展，促进自治县同步实现全面建成小康社会

省直管威宁自治县后，可以享受“直接报国家和省里管理权限内的固定资产投资项目审批、批准、备案等”；“可以进行建设用地审核审查，土地开放整理专项规划和立项，矿产专项规划和立项，采矿权审批受理及审查”；“可以自行决定县级人民所在地及以下国有土地基准地价，管道煤气，中心城镇供水，县级以下公共客运交通（含出租车）票价，国家级风景名胜区 and 省级风景名胜区等价格”等等权限。这些权限的下放有利于在经济方面自主权的落实。同时自治县直接和省相关部门衔接汇报，及时了解掌握国家和省的最新动向，为威宁自治县的县域经济发展拓展更大范围的空间。

以土地开发为例，《威宁自治县自治条例》第二十一条^①规定，“在自治县建设的重点项目缴纳的耕地开垦费，自治县享受优先用于土地开发整理项目和开垦新耕地的照顾”等等，“优先”等相对模糊的用语使用的主要原因之一就是相关权限不在自治县自治机关。省直管后自治县享受“可以进行建设用地审核审查，土地开放整理专项规划和立项”的权限。以经济发展各项指标为例，省直管后的第一年，2014 年全县地区生产总值 153.03 亿元，比上年同期增长 15.0%，其中第一产业增加值 47.46 亿元，增长 5.7%；第二产业增加值 43.12 亿元，增长 17.2%；第三产业增加值 61.45 亿元，增长 18.9%，全县人均地区生产总值为 11992 元。^②根据图 1 所示，威宁自治县在 2013 年省直管以来 GDP 增长绝对值最大，充分的反映出省直管自治县带来的经济发展成效。

又如扶贫工作，《威宁自治县自治条例》规定第二十四条^③规定了“制定扶贫规划”等条款，但是县级区划发展与扶贫攻坚规划及实施计划，产业扶贫规划，整村推进规划等权限不在县级相关部门，省直管后，各级部委对威宁自治县的政策很快落地，更有效地推进了威宁自治县的精准化扶贫。笔者在访谈过程中相关领导提出“威宁成为省直管县后，住建厅将在审批权限、项目安排等方面把威宁放在地州层面上来考虑，将对威宁自治县城市管理、市政基础设施建设提供全力支持，在政策上给予倾斜。”

此外，在财政自治权方面，威宁自治县“整个享有财政预、决算的权限，部门决算工作，中央、省级专项及一般性转移支付预算指标，财政资金调度，中央旅游发展基金等项目申报等权限；城镇土地的减免税，确定使用税额，耕地占用税减免”等权限，这些权限都有利于相关财政方面的自治权利的落实。同时减少财政工作层级，威宁自治县财政局直接对接贵州省财务局，

① 原文如下：“在自治县建设的重点项目缴纳的耕地开垦费，自治县享受优先用于土地开发整理项目和开垦新耕地的照顾；自治县征收的新增建设用地有偿使用费，专项用于土地开发整理项目，并享受上级国家机关的照顾。”

② 威宁彝族苗族回族自治县编：《2014 威宁统计年鉴》，2015 年版，第 67～75 页。

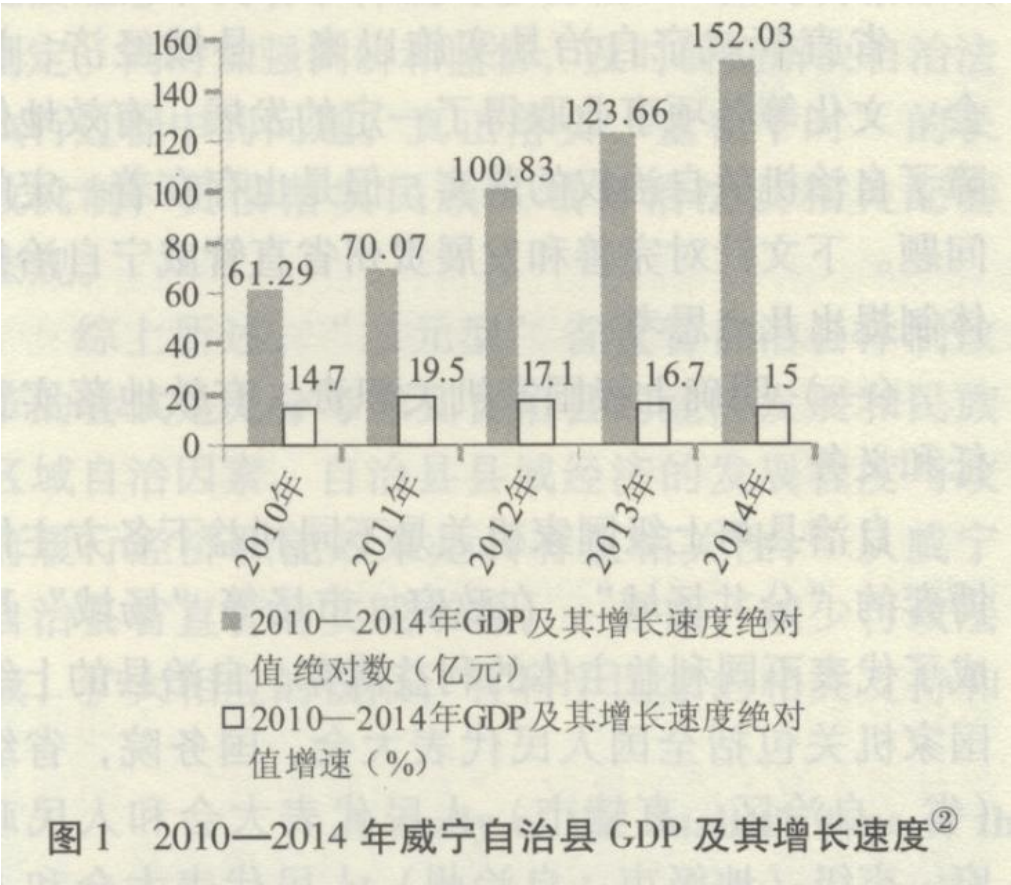
③ 原文如下：“自治县加强扶贫开发工作，制定规划，采取措施，多渠道筹集资金，动员和组织社会力量参与自治县的扶贫开发工作，对民族乡和少数民族聚居的贫困乡村给予重点扶持。”

有效地确保转移支付、税收返还等优惠政策快捷有效地精准地落实到自治县。通过省财政厅直管自治县财政局的完全对接，促使了《民族区域自治法》相关“财政自治权”便捷地执行，弱化了市级国家机关的行政阻力。

（三）民族文化教育蓬勃发展

省直管后威宁自治县享有“教育事业规划的权限；高中阶段和学前阶段教育收费标准和管理；中小学教材教辅的使用、课程计划的设置；文化工作规划；传统工艺美术保护的品种和技艺的初审；文化经营单位的审批；中医药、民族医药课题申报、过程管理、验收”等相关权限。

以双语教育为例，《威宁自治县自治条例》第四十四条^①规定了“可以实行双语教学”等条款，但是“中小学教材教辅的使用、课程计划的设置”的权限不在自治县，在增加相关课程设置等方面都需要市级相关部门的严格审批。省直管后享受“中小学教材教辅的使用、课程计划的设置”的权限，有利于保障开展双语教育、民族文化教育方面的课程等文化教育方面的自治权利的贯彻落实。



① 原文如下：“自治县使用全国通用的普通话教学，对汉语教学有困难的少数民族聚居地方的小学，可以实行双语教学。”

② 笔者根据《2014 威宁统计年鉴》第 68 页的相关数据制定表格。

三、贵州省直管威宁自治县体制面临的问题

上级国家机关和民族自治地方的关系是上下级关系，毫无疑问，民族自治地方要服从上级国家机关。在全面深化体制改革背景下的“二元型”的省直管自治县，首先要面临的问题，是如何处理好原来所属地级市和自治县的关系，根据《民族区域自治法》的相关规定，市级国家机关作为自治县的上级国家机关对自治县有帮扶的义务。下文根据调研的实际，探讨目前贵州省直管威宁自治县面临的问题和挑战。

（一）相关机构对省直管自治县重要性认识不充分

《省人民政府关于推进省直接管理县（市）体制改革试点工作的意见》（黔府发[2013]8号）和《省人民政府办公厅关于推进省直接管理县（市）体制改革试点工作的实施意见》（黔府办发[2013]24号）的相关政策认识不到位，贯彻落实不到位，导致个别部门出现“双重管理”的模式出现，一些部门既要对省级部门负责，又要对市级相关部门负责。个别部门甚至把自治县年终考核由毕节市代管，造成了省直管县后市县的“尴尬”的局面，造成了省直管自治县体制出现“虚化现象”，由于省、市两级相关部门协调不到位形成行政资源浪费现象明显。

以参加会议为例，同一个主题的会议，威宁自治县相关机构既要参加省级相关会议，又要参加市级同样的传达会议。正如笔者调研过程中有干部讨论到：“省直管后，毕节市项目和财政将更多的投向市区，相关配套政策落实不到位，但是在其他义务方面我们是和其他区县基本相同，在一定程度上削弱了市级相关财政和项目的支持。”在县市区域内的义务教育、公共卫生、医疗和社会保障等基本公共服务方面出现了“责权不分”等情况。这些现象都充分说明相关部门对省直管自治县的深刻意义认识不足，对民族区域自治的深远意义理解不深，才会出现由于省直管出现“市级国家机关对自治县帮扶减弱”的现象。

（二）相关权限“下放不到位”的现象明显

“二元型”省直管自治县体制形成了“地级市与自治县经济、社会、文化管理权限平等”的表象，但是在实际操作层面上并不是完全意义的管理权限相等，还有相当一部分的管理权限在地级市，下发的一些权限也出现由地级市“配合”“抄送”地级市相关部门等具体限制规定。

例如，在维护稳定工作和涉法涉诉信访工作等的权限是“实行省主管、试点县（市）所在市（州）配合，服从省统一调度指挥”；“中央、省级专项及一般性转移支付预算指标等的权限，规定要抄送市（州）等”；林木种苗销售价格等的权限“按照省规定的作价办法和市人民政府制定的中准价及浮动幅度制定具体价格”等等，这些权限在“博弈”过程中并没有得到下放，由于行政级别等多重因素，自治县往往按照以前的工作方式对接市级相关部门，出现个别部门没有省直管的“特殊现象”。此外，威宁自治县的相应行政级别还是按照县级匹配，主要领导由地级市相关领导担任，一定程度上“捆绑”了地级市和自治县的关系。

四、完善和发展贵州省直管威宁自治县体制的若干思考

省直管威宁自治县实施以来，县域经济、社会、文化等各项事业取得了一定的发展，有效地保障了自治机关自治权的落实，但是也存在着一定的问题。下文针对完善和发展贵州省直管威宁自治县体制提出几点思考。

（一）明确上级国家机关职责，有效地落实责任和义务

自治县与上级国家机关是不同利益下各方主体博弈的“公共场域”，在政府、市场等“场域”形成了代表不同利益主体的利益博弈。自治县的上级国家机关包括全国人民代表大会、国务院，省级（省、自治区、直辖市）人民代表大会和人民政府，市

级（地级市、自治州）人民代表大会和人民政府等。省直管自治县体制实施后，“二元性模式”省直管自治县的上级国家机关的情况，就目前贵州省省直管自治县的试点来看，上级国家机关基本没变，仍然包括了市级人民代表大会和人民政府这一行政层级，因此就存在了“市级上级国家机关与自治县”的关系问题。按照《民族区域自治法》的相关精神，市级国家机关对自治县有一定的帮扶义务，而省直管自治县体制改革后，这种帮扶就表现出一定的模糊性。

建议科学地界定省直管自治县相应的行政级别和上级国家机关的具体职责。比如，修改《贵州省实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》的相关条款，在法律法规条款中，明确规定省直管的自治县的上级国家机关。

（二）认真落实民族区域自治法，适时修改自治县自治条例

“中央与民族自治地方关系的法制化，意味着中央对地方的指导、监督和控制不是随意性的，必须通过法定的程序，有充足的法律依据。”^①。省直管自治县体制也要通过法律程序明确省直管的自治县的相关权利、义务。《威宁彝族回族苗族自治县自治条例》上一次的修订时间是2006年，一些法律的相关条款与省直管自治县体制有着明显的“不适应性”，特别是省直管自治县试点以来很多政策缺乏法律的保障，建议自治县人大在适当的时候对相关法律做出必要的修改和补充，从“民族立法理念、内容、体制等多方面”^②探讨自治条例制定。同时加强调研和监督，及时研究解决自治法执行过程中的问题，真正落实“重在平时”的长效机制，贯彻落实民族区域自治法及相关配套法规。

综上所述，“二元型”省直管自治县体制改革的尝试是充分考虑到自治县的经济发展和民族区域自治因素。自治县县域经济的发展程度与政府履行经济职能效果是具有正相关性，^③从威宁自治县省直管的实践来看，一方面，减少行政层级，扩大相应的权限，有利于国家的相关支持和政策更好更精准的到达自治县，有效地解决各族群众生产生活水平仍然较低的问题，切实让各族群众共享发展成果。另一方面，提升了自治县自力更生和后发优势的发挥，借着“一带一路”建设的东风，利用好自然区域、矿藏能源丰富等自身优势，突破发展体制障碍，加强基础设施互联互通，不断增强自身造血功能。当然，相应的探索还只是初步的，还局限于自治县的不同类型和省区本身的发展能力。无论如何，不同类型的自治县体制完善和发展都有着不同选择路径，“二元型”省直管自治县体制改革抓住了“发展经济是落实民族区域自治制度的关键”，为自治县经济“五位一体”全面发展、进一步落实自治机关自治权提供了一个新的路径探索。

① 刘慧：《中央与民族自治地方关系法制化研究》，内蒙古大学硕士学位论文，2009年。—14—

② 彭谦：《自治区自治条例与民族区域自治创新研究》，北京：中央民族大学出版社，2012年版。

③ 和沁：《法治职权视野下的民族自治县政府经济职能》，《云南民族大学学报（哲学社会科学版）》2014年第1期。