

省直管县体制改革的困境与出路

◇朱培源 孟 白

一、省直管县体制改革面临的困境和问题

(一)省直管县的实权权限配置不公

由于诸多原因,有的省辖市不愿下放实权权限,加剧了市县之间的权力博弈,造成县直各局委由于无法落实省直部门赋予的全部权限而产生对接障碍问题。省辖市控权不放成为省直管县体制改革的最大难点。根据笔者的统计,省政府赋予直管县经济社会管理权限在1000项左右。实践中,直管县承接的权限在550至810项左右。实际上,诸多实权权限如驾驶证、许可证、资格资质证、统筹缴费、招商项目审批、公安权限等并未下放给直管县。省直管县的重大行政事务、人事管理、环境保护和安全生产、扶贫信访等权限仍由省辖市管理。

(二)省直管县部分权限承接困难

省直管县体制改革以来,虽然省辖市下放了一些权限,但是权限承接困难的问题普遍存在。例如,虽然全面直管后直管县掌握工伤鉴定的权限,但是《工伤保险条例》并没有为这项权限提供法律支撑。在环境保护监测能力建设方面,直管县存在专业技术人员和经费缺乏以及用房、设备闲置老化等问题,在环境监察与环境执法能力建设方面与国家中部地区二级标准差距明显。直管县虽然有了独立接收毕业生报到证的权限,但部分高校在就业报到证派遣时存在多头派发的问题。省直管县机关事业单位工作人员待遇标准未与其他直管县接轨统一,医疗、就业等基金未实行省级统筹,抗风险能力差。直管县行政审批和中介资质机构不匹配。部分直管县的研究与评价报告的中介资质较低,部分项目的研究与评价仍需借力省辖市中介机构,造成项目审批滞后。直管县承接能力不达标。部分审批权限虽然下放但直管县却无力承接,造成城建规划、土地测绘、

质量检测等多方面工作无法正常开展。即使借力开展,也大都直管县以外请专业技术人员的形式,既增加了行政成本,也不利于与省直厅局的工作衔接。

(三)省直管县的权限被不断分割

当前,不少省份的省辖市有意弱化省直管县权限,继续强化省辖市对省直管县的监管。省辖市不仅要监管直管县的党务,而且直接干预其政务。由于权限受到严重分割,有的直管县倒回10年前的“扩权县”和“不直管”时期。有的省直厅局对推进省直管县体制改革的积极性也大不如前,部分部门推诿责任,促使省级政府下放权限到省辖市。例如,省扶贫办的扶贫权限、省生态环境厅的环保督察权限、省应急管理厅的安全生产权限等已下放给省辖市,省统计局的统计权限也正在酝酿准备还给省辖市,直管县的权限被不断分割。随着这一问题的持续演化,如果信访办、国土资源厅、财政厅等有关厅局相继效仿,省直管县将面临权力“空壳化”的窘境。如此下去,十年省直管县体制改革的成果将付诸东流。

(四)部分省直管县受到省辖市的压制

有的省直管县不仅权限被省辖市上收,而且还要面临省辖市的各种检查。事实上,某些县受到省辖市的束缚和刁难。比如,有的省辖市要求省直管县将绝大部分甚至全部的财权与管理权限上交省辖市。有的省辖市对省直管县的回归采取清算方式,由省辖市纪委、监委组成核查、暗访、督查、巡察组对直管县有关局委和乡镇进行巡察整改,做“后进”发言,再根据整改效果决定是否继续深入检查。省直管县疲于应对各种维稳、环保、扶贫、安全生产、党建等检查督查,改革积极性受到极大挫伤。

(五)司法体制不顺

省直管县体制改革后,直管县法检两院面临着

体制不顺、管理成本加大等难题。以河南省司法系统为例。目前,有的省直管县在司法体制方面存在以下六个方面的问题。一是管理混乱。省直管县设立的法检两分院未能及时获得批复,仍由省辖市中院和检察院代管。这种代而不管的现象造成人事冻结、管理松散等问题,轮岗交流工作也无法开展。二是干扰增多。全面直管时期,直管县县委县政府等负责人已高配一级,县内其他行政单位也直接归口省直部门领导,两院的两项自侦工作受到省辖市和直管县领导干扰更多。同时,法检两分院的管理模式也同以往有所区别,需要重新对接和磨合,这势必直接影响工作开展。三是指导培训减少。直管之前,省辖市法检两院对省直管县相关业务指导培训多。全面直管后,因路程遥远等原因,直管县法检两院业务工作上的指导培训大幅减少。四是诉讼成本增加。多数直管县离省会城市较远,客观上增加了涉案当事人的诉讼成本。同时,装备报废周期提前,一定程度上造成了资源浪费。五是信息化设施浪费严重。省直管县体制改革后,需将案件管理系统、视频系统、统计系统、局域网、程控电话、大要案指挥系统等信息化设施与第一分院和省一中院重新进行对接,造成重复建设和资源浪费。六是权限受到分割。直管县法检两院仍由省辖市代管,但省辖市在人事录用、干部选拔、荣誉评定、案件交办等方面鲜有考虑直管县的需求,直管县法检两院存在被“边缘化”的问题。

(六) 干部人事管理体制改革的滞后

省直管县体制改革后,相关省份的省委组织部没有出台相应的直管县干部管理办法,干部人事选拔、任用、轮岗交流工作无章可循。一方面,省委将党务工作权限下放到直管县;另一方面,省委组织部并未指定主管领导,也未设立省直管县干部工作的专门管理机构,新成立的省直工委和直管办并不具备调整和交流干部的权力。省直管县干部选拔任用和轮岗交流矛盾突出,干部不能及时调整和交流,进步空间小,发展通道狭窄,积压严重。此外,直管县的部门机构和人员设置不能与省直部门对称,这对直管工作的开展造成诸多不便。不仅如此,科级以上领导干部的教育培训也无法得到保证。基层党组织书记、党务工作者和组工干部的培训数量较直管之前有所减少。

二、深化省直管县体制改革的对策建议

(一) 强县扩权,真正赋予直管县更多的自主权

下放权限,使省直管县拥有较大的自主权,是省直管县体制改革的核心内容。当务之急是要将部分属于省辖市的经济管理权限和行政审批权限下放至县。省辖市应关心、支持直管县的发展,适当下放权限,激发直管县党员干部干事创业的热情。要加大行政审批制度改革力度和强度。亦可将中央垂直管理的金融、烟草、税务、保险、通信等部门的部分权限下放给直管县,扩大直管县对垂直管理部门管理的参与度。中央垂直部门应顺应省直管县体制改革要求,改变垂直部门固化的单线管理模式,由原来的垂直管理转变为由直管县党委和政府管理。原垂直管理的上级部门应对直管县进行业务指导并建立权限下放监督机制。党和国家应尽快制定出台相关法律法规,以法定形式明确直管县的权利和责任,也使直管县在行使职权的过程中于法有据、有法可依。

(二) 强化顶层设计,大力支持省直管县改革

在时机成熟的条件下,由中央牵头研究制定出台相应法律或者行政法规,明确省直管县体制改革的目标、内容、步骤、方法等。与此同时,进一步界定省直管县和省辖市的职责权限,理顺二者的关系。省委省政府作为省直管县体制改革的直接推动者和管理者,宜统一省直相关厅局、省辖市党委政府主要领导的思想,充分发挥机构改革后新成立的省直管办的作用,旗帜鲜明地继续支持改革。省纪委监委和省委组织部应组成联合巡视组,对上收、分割直管县权限的行为从严处理,为省直管县各项工作的顺利开展保驾护航。当然,各省直管县也需要积极接受省辖市的领导和监督,并在法律法规框架内行使权限。

(三) 改革法检两院体制,确保司法体制独立顺畅

创新法、检两院体制机制,实现司法权限的有效对接。省委、省政府应取消省高级人民法院第一、二中院和省高级人民法院第一、二分院,按照党的十八大、十九大确定的司法体制改革意见,即直管县的中院和检察院分院可以实行跨行政区划异地管辖。例如,湖北天门市法、检两院的案件可以跨过其省辖市行政区,划归到就近的异地省辖市(孝感市或荆门市)中院和检察院分院管辖,这样做不但降低了司法

成本,而且能确保司法独立。不仅如此,考虑到群众的诉讼成本,新设立的中院和分院可以多到直管县法检两院巡回办案,加强巡回审判、审讯等。

(四)创新省直管县干部选拔任用轮岗交流机制

省直管县经济社会能否实现快速发展,关键在于有没有一支忠诚干净担当的高素质干部队伍。省委省政府应慎重考虑省直管县领导干部特别是“一把手”的调配问题。为此,省委组织部需要优先考虑直管县与省辖市的干部资源的调配比例,加强省直部门与直管县干部的交流。处级干部可以在直管县、省辖市和省直部门进行任职交流。科级干部和股级干部实行竞争上岗轮岗交流,选拔一批优秀年轻干部到直管县任职锻炼。

(五)推行省直管县退出机制,将个别直管县的管辖权回归省辖市

在推进省直管县体制改革的过程中,有的县出现不适应的问题,经济社会发展状况反而不如从前。当然,改革失利的个案并不能说明省直管县体制改革的失败。在实践中,各地可以根据实际情况将问题进行分类管理,对于证明不适合改为直管县的,实行退出机制,退回省辖市管辖。比如,巩义市如果回归郑州市的管辖,那么郑州市的辐射带动作用将助推其发展。因此,应当在保留其直管县“帽子”的基础上将其回归郑州市,按扩权县管理。又如,长垣县改为省直管县后,不能适应河南省“郑新洛”国家发展战略。故而,河南省委省政府应将其退回新乡市管辖。总之,要按照一事一议、因地制宜的原则构建退出机制,使省直管县体制改革更加完善。

(六)实行“市县分置”,建立省直管县和省直辖市管理体制

深入推进省直管县体制改革迫切需要渐次虚化省辖市对县的管理,质言之,在经济社会发展过程中,省直管县和省辖市都由省政府管辖。在条件成

熟后,可以逐步撤销省辖市,实现宪法确定的省、县、乡三级行政体制,简化行政层级和公权力运转周期。过去,由于交通闭塞、信息技术滞后等原因,省与县之间存在信息沟通的非对称性,增设省辖市有其必要性。随着互联网技术的迅速发展,信息传播日益快捷和多样化,国家治理有了新的平台,起着桥梁作用的省辖市的功能明显弱化,省辖市作为省和县之间的一个中间层级已没有存在的必要,甚至成为一种程序拖累。省直管县取代省辖市后,政府应加快电子政务建设,实现省政府与直管县之间的互联互通。直管县可以利用权限优势,打造行政审批、项目申报、群众意见反馈等政务于一体的信息化政务服务平台,直接服务基层群众。同时,搭建省县直通网上办公平台,实现大数据共享、政务过程网上监督,等等。

当前,各省(区、市)可以探索实行“市县分置”和“市县同权”改革。所谓“市县分置”,是指剥离省辖市对县的管辖,市一级政府集中力量搞好本市建设。实行“市县分置”改革后,市政府简化了职能,也释放更多资源为本市提供高质量公共服务,从而促进城市建设和公共事业建设发展。县、乡政府则能够直接与农民打交道,集中精力建立和完善促进农村区域经济发展的内生机制。同时,中央和省也可以针对市县发展情况制定切实可行的政策,继续支持直管县农村地区的发展。所谓“市县同权”,是指县改由省全面直接管理,与省辖市的权责一致。“市县分置”和“市县同权”都是为了提高行政效率、降低行政成本,把直管县打造成为真正的、独立于省辖市之外的一级政府,从根本上解决五档行政层级的弊端。

作者简介:孟白,河南省社会科学院研究员。

(摘自《中州学刊》2021年第1期)