

責任編輯：張林

縣域管理體制醞釀大改革

強縣擴權與土地制度改革同步

【2011全國縣域經濟科學發展交流年會】在江蘇省江陰市召開。北京多名權威人士在會上透露，中央正在醞釀擴大縣域管理體制改革，在全國推廣省管縣和強縣擴權等多項措施，並可能實行土地差別化政策。

【本報記者賀鵬飛南京二十二日電】

截至去年底，中國大陸共有縣域單位2001個，其中縣級市369個、縣1460個、自治縣117個、旗49個、自治旗3個、特區2個、林區1個，縣域人口佔全國人口的70%以上，縣域GDP也佔到全國GDP的50%，但縣域人均GDP只有全國平均數的70%、全國中心城區的50%。

擴大縣域發展自主權

國務院研究司司長葉興慶指出，當前世界經濟動盪不定、變數很多，中國經濟要想保持長期增長需要培育新的經濟增長動力，除科技創新和城市化外，還要高度重視縣域經濟的發展，提高縣域經濟的比重。對此，國家「十二五」規劃已明確提出要增強縣域經濟發展活力，擴大縣域發展自主權。但當前縣域經濟發展面臨着管理權限問題、土地指標問題等很多限制，因此必須適時推進與之相關的各項改革。

國家行政學院經濟學部主任張占斌亦表示，為了促進縣域經濟發展，國家應在行政資源配置上加快改革，包括進行行政區劃調整、省管縣和強縣擴權等。他透露，目前國家正在醞釀加快上述領域的改革，圍繞經濟管理權限和社會管理權限下放制定一系列政策，預計未來將會陸續出台。

儘管改革的具體細則尚未最終確定，但張占斌認為，縣域管理體制改革必須與其他相關改革同步進行。例如在幹部評價制度上，不能繼續偏重GDP考核，而應注重社會管理指標、生態建設指標、節能減排指標等方面的考核。同時還要完善統計制度，因為現行統計制度存在缺陷，以至於經常出現各地GDP之和大於全國GDP的怪現象，由此直接導致研究和決策過程中出現錯誤與分歧。

實行土地差別化政策

中國政策科學研究會副秘書長陳凡進一步指出，縣域經濟發展離不開土地制度改革，兩者必須同步進行。



▲「2011全國縣域經濟科學發展交流年會」在江蘇省江陰市召開。北京多名權威人士透露，中央正在醞釀擴大縣域管理體制改革。圖為位居全國「百強縣」之首的江蘇省江陰市的華西村 資料圖片

▲全國縣域經濟百強縣之一的山東省章丘市 資料圖片

此外，在社會管理方面，過去所形成的集中管理方式與改革開放三十多年來形成的社會形態不協調，以致出現維權與維穩等矛盾。對此必須進行改革，更多地賦予社會組織部分社會管理的權限。

針對土地制度改革問題，國務院發展研究中心資源與環境政策研究所所長谷樹忠透露，目前國家發改委和國土資源部正在研究在全國實行土地差別化政策，即對

於不同的地區和產業實行不同的土地政策。谷樹忠說，土地差別化政策首先是區域差別化，例如對東部地區、發達地區和欠發達地區實行不同的土地政策；其次是產業差別化，例如對高新技術產業和傳統產業實行不同的土地政策；再次是狀態差別化，即根據項目發展狀態及前景的好壞實行不同的土地政策。

縣權擴大帶來新衝擊

本報記者 賀鵬飛

特稿

郡縣治，天下安。縣級行政區劃對於國家的重要性不言而喻，通過改革來激發縣域經濟和社會的發展已是勢在必行。

目前中國的行政區劃分為中央、省（自治區、直轄市）、地、市、縣（縣級市、市轄區等）、鄉鎮五級，相應地設有五級政府。不少學者早就提出將五級政府精簡為三級政府，即撤銷地、市級政府並實行鄉村自治，從而節省行政成本，提高行政效率。

這一觀點正獲得越來越多的共識，特別是在縣級層面，撤銷地、市級政府的呼聲越來越高。「地、市級政府已經成為制約縣域經濟發展的最大障礙」，江蘇某縣一名官員直言不諱地說道，目前地、市級政府掌控的行政審批權限過大，由此大大削弱了縣級政府的自主權，降低了行政效率，投資商和老百姓也多有怨言。

同時，根據中國目前實行的分稅制，縣級政府的財政收入必須大量上繳至中央和省級政府，而地、市級政府的存在又進一步瓜分了這一收入，使其落下「市卡縣」、「市刮縣」的罵名。以位居全國「百強縣」之首的江蘇省江陰市為例，去年該市財政收入高達382億元，但歸當地政府支配的一般預算收入只有131億元，僅為前者的三分之一左右。當地一名官員抱怨道，「如果所有的財政收入都歸我們支配，江陰趕超新加坡也是指日可待。」

有鑒於此，部分省市正在積極推進省管縣改革，例如浙江省已連續4次出政策，擴大大部分經濟較發達縣（縣級市）的經濟管理權限，並將最重要的縣級政府的財政和人事兩大權限收歸省政府，地、市級政府已不再享有縣級政府的財政分配權、行政審批權和主要官員的人事任免權，對縣級政府的制約由此喪失殆盡。

不過，也正因為觸及地、市級政府的權益，省管縣改革在很多地區並不順利。一些地、市級政府自知難以阻擋省管縣的趨勢，紛紛向國務院遞交報告，要求將下轄的經濟強縣調整為市轄區。只因實行省管縣後，市轄區的財政、人事等各項大權仍由地、市級政府掌控。一時間，各地掀起了一股「縣改區」的風潮。

值得注意的是，正如國家行政學院經濟學部主任張占斌所強調的那樣，縣域管理體制改革必須與其他相關改革同步進行，諸如幹部評價制度改革、土地制度改革等等。此外，不容忽視的是，在賦予縣級政府相應權限的同時，也必須建立健全相應的權力約束和監督機制，特別是對縣委縣政府主官的權力約束和監督機制。否則，縣級主管成為「土皇帝」的現象將愈發嚴重，後果將難以想像。

湖南為廳局長加「鎖」防腐

【本報記者劉巧雄長沙二十二日電】從中央到地方正在開展官員述廉，這已成為反腐倡廉有力手段。湖南率先把這把「廉刀」動到廳局級「一把手」的頭上，給廳局級幹部加「鎖」，從源頭上防止權力過大和腐敗。

據法制日報報導：前不久舉行的湖南省廳局級黨政正職集中述廉評議大會上，4名述廉評議對象的述廉報告，均涉及個人住房、收入、配偶從業、子女就業、公務車等敏感問題。據湖南省衛生廳黨組書記肖策群對媒體介紹，實際上，述廉者在「述廉」之前，「評議」就已提前介入。不到一個月時間，工作組針對他約談了398人，開了37個座談會，「扎扎實實掌握了述廉對象。」

重慶女公務員比例上升

【本報記者韓毅重慶二十二日電】重慶市統計局今日發布《重慶市婦女發展規劃（2001-2010年）》終期監測報告顯示，截至2010年底，重慶全市女性公務員達到3.96萬人。其中，有5名省（部）級女幹部，廳（局）級女幹部人數達到318人，為10年前的2.7倍。報告顯示，自2000年以來，重慶女性公務員人數和佔比均呈逐年上升趨勢。2010年，該市女性公務員達到3.96萬人，比2000年增加1.26萬人。



▲6月29日，在陝西某高校學生食堂，省長趙正永與大學生共進午餐，詢問他們的學習生活情況 陝西日報提供

趙正永：民辦教育不能盲目擴招

【本報訊】陝西省省長趙正永近日在調研陝西民辦教育機構時稱，「十二五」是陝西省民辦教育由規模發展向內涵發展轉變的重要關口，有關方面要共同努力，推動民辦教育規範健康發展，繼續保持在全國的領先地位。

趙正永指出，民辦教育的進一步發展，既需要各級政府的大力支持，也需要民辦院校的自身努力。

趙正永說，從政府角度看，必須正確認識、公平對待民辦教育，在法律和政策允許的範圍內加大支持力度，使其與公辦院校一樣平等地享有資源。要制定全省「十二五」民辦教育發展規劃，對民辦院校實施分類管理，鼓勵和支持具備條件的盡快做強，堅決淘汰不具備基本辦學條件的學校和專業。有關部門必須在認真履行監管職能的同時，盡職盡責搞好服務，切實解決民辦教育發展中的各種困難和問題。從民辦院校角度看，要繼續發揮體制機制優勢，突出辦學特色，加強師資建設，注重內涵提升，與公辦院校錯位發展，不能盲目擴大招生規模，再回到傳統教育體制的老路上去。要增強自律自覺意識，規範管理行為，明晰辦學出資人，堅持教育公益性，更好地履行社會責任。要堅持黨的領導，建立和完善學校黨的組織機構，充分發揮工會組織的作用，為民辦教育的發展提供有力保障。

皖調整區劃 推大合肥市 增設巢湖管理局

【本報記者柏永、孫軍合肥二十二日電】安徽省民政廳宣布，國務院日前批覆同意，安徽省撤銷地級巢湖市及調整部分行政區劃，原地級巢湖市所轄的一區四縣行政區，分別劃歸合肥、蕪湖、馬鞍山三市管轄。此外，安徽省將成立巢湖管理局，旨在理順巢湖管理體制。這一重大行政區劃調整將使中國中東部繼南京城市圈、武漢城市圈和長株潭城市圈後誕生又一個特大城市圈——合肥經濟圈。大合肥將「呼之欲出」。

本次將被撤銷的巢湖市位於安徽省中部，瀕臨長江，因中國第五大淡水湖巢湖得名，下轄廬江、無為、和縣、含山四縣和居巢區。全市總面積9423平方公里，與南京、合肥、安慶、蕪湖、馬鞍山、銅陵等市相鄰。

巢湖管理不順制約發展

據安徽省民政廳長吳旭軍介紹，撤銷原地級巢湖市居巢區，設立縣級巢湖市。以原居巢區的行政區域作為新設的縣級巢湖市的行政區域。新設的縣級巢湖市由安徽省直轄，合肥市代管。

原地級巢湖市管轄的廬江縣劃歸合肥市管轄，無為縣劃歸蕪湖市管轄；和縣的沈巷鎮劃歸蕪湖市鳩江區管轄；含山縣、和縣（不含沈巷鎮）劃歸馬鞍山市管轄。行政區劃調整後，合肥、蕪湖、馬鞍山三市分別轄4區1市4縣、4區4縣、4區3縣。

據分析，此次區劃調整是安徽經濟社會發展到一定階段的內在要求。安徽現有行政區劃是在沿襲歷史的基礎上形成的，雖然幾經調整，但中心城市規模偏小，政區規模差距較大，劃江而治等問題比較突出，水系特別是巢湖的管理體制不順，對現階段經濟社會發展已經形成很大制約。

促成合肥區域中心地位

巢湖作為中國第五大淡水湖，是長江下游重要生態濕地與水資源重要蓄調場所。吳旭軍表示，這次行政區劃調整，將巢湖主要流域集中於合肥市，並設立巢湖管理局，可以實現對巢湖的統一規劃、統一治理、統一管護。



安徽宣布撤銷地級巢湖市 原轄區縣「一分為三」

此外，此次區劃調整有利於優化國土開發格局，全面提升皖江地區中心城市建設和承接產業轉移水平，培育引領安徽發展的核心增長極，並將對充分發揮中心城市的輻射帶動作用，具有重要意義。有分析人士指出，安徽省會合肥將成為本次區劃調整的大贏家，此舉讓合肥總面積增加近4380平方公里，人口增加206萬人（依照2010年官方統計數據），首位度會大大提升，其構建區域性特大城市的目標將有望提前實現。據悉，2010年，合肥市提出要在「十二五」期間建設「區域性特大城市」，地區生產總值突破6000億元，人均GDP達到15000美元，並進入全國省會城市前十名。到2020年，合肥市人口規模將達1000萬。

未經批准佔地建設 斷樑拼補恐遺禍患

豐鎬遺址區建高危教學樓

【本報記者李望西安二十二日電】在陝西省西安市豐鎬遺址保護區內的花園村德立小學，新建的教學樓即將竣工，9月1日過後，它將迎來首批入學者，近千名小學生將在這裡開啓新的學年。但花園村一位村民最近卻向記者反映，這棟樓一沒審核施工圖，二沒有施工監理，三沒有土地徵用手續，是「三無」違章建築，存在重大的安全隱患。舉報者稱，德立小學是一所私立學校，這棟新建教學樓屬於違法建築，因為佔用了村民的耕地。5月29日，一群村民對該建築進行拆地，當時這棟樓才蓋到第二層，支撐二樓走廊的幾乎所有樑柱都被村民僱用的工程機械推毀，而現有教學樓是違建者將已斷裂的樑柱拼湊修補後形成的一座建築物。在內地一知名社區論壇裡，記者搜索到一篇關於德立小學的網站，其中包括當時被拆毀的現場圖片，確如上述舉報村民所言，已蓋至二層的教學樓一層廊柱幾乎全部被毀。發帖者在文字部分稱：「建好剛十多天的一層、二層22根柱子，280多平方米的走廊，變得支離破碎……」



►網帖中顯示的曾被拆毀的德立小學教學樓

家級豐鎬遺址保護區內，在未經文物、土地等主管部門批准的情況下，德立小學校方在校外村民耕地上擅自擴建校舍，今年5月上旬，省、市文物主管部門多次下文要求停工，並要求對違法建築進行拆除，但違建者無視禁令，依然我行我素。

6月9日，《陝西日報》對此予以曝光。陝西省副省長景俊海針對曝光內容作出批示，相關處理結果被刊發在8月11日的陝西省政府官方網站《輿情反饋》欄目中。

政府公開資料顯示，西安市相關主管部門已責令學校將違規建築立即停工。西安市文物局下達了行政處罰決定書，要求責任人拆除違法建築，並對其處罰金50萬元。西安市國土部門也下達了土地違法案件行政處罰決定書，決定對違法建築予以沒收歸公。

叫停違建校舍並沒停工

照此官方報道，這所學校應停止違規行為，違建校舍也應被拆除，但8月19日，記者在德立小學看到的卻是另一番忙碌景象，景俊海副省長批示要求停建的違建校舍不但沒有停工，而且還在繼續施工。現場施工人員告訴記者，整個工程將在8月28日全部完工，9月1日學生暑假開學後將正式投入使用。

開學後，孩子們將在這棟會幾近被摧毀的教學樓上課，是否會面臨危險？上述施工人員說：「後果不敢想像……」據建築專家劉先生向記者介紹，廊柱是支撐走廊及上層建築的骨架結構，一旦被斷裂，整棟建築必須重建才能保障安全，尤其是群集學生的安全。他指着網站中的圖片告訴記者，「如果確實是在此基礎上修補所為，這棟建築肯定不能用了！」

舉報違建者被打成重傷

距離9月1日開學不足半月，許多人希望有關部門對此違規建築立即堅決查處，不要危及學生生命。

另悉，花園村一些舉報此違建教學樓的村民稱，他們曾遭遇了違建者帶有「黑社會性質」的毒打。醫療機構診斷證明顯示，數名舉報村民被打成重傷甚至致殘，其中有人被打成「多處骨折、雙耳穿孔、眼睛失明」。同時曾前去採訪這一違法建築的多名新聞媒體記者也遭遇暴力阻撓，其中兩名記者也被打傷。

目前這一在當地造成惡劣影響的事件，已引起西安市委常委、市公安局局長杜航偉的重視，並已責成市公安局成立專案組對此案進行調查。