

深化省直管县体制改革 推进治理现代化

□ 曹路宝

党的十八届三中全会提出,“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”。新时代如何深化省直管县体制改革,进一步理顺市县关系,推进国家治理体系和治理能力现代化,需要深入思考。

省管县体制改革取得初步成效。新中国成立初期,我国有少数城市实行了市管县体制,但总体是以行政公署作为省派出机构管理的模式为主;改革开放以后,以江苏作为试点,全国掀起市管县体制改革浪潮。到了20世90年代初期,全国有93.77%的地区通过撤地设市实行了市管县体制。由于法的层面“市”的定位不清晰、市县权限不够明确等因素,带来的市县矛盾逐渐显现,市管县体制受到了质疑。在这样的大背景下,省管县体制改革逐渐被提及,改革大致经历了地方试点、强县扩权、广泛推开、深化改革四个阶段。截至目前,全国已有4/5以上的省份进行了不同形式和程度的省管县体制改革。

省管县体制改革实践内容主要涉及三个方面:一是财政体制改革,县级财政由省级直管;二是强县扩权,将部分属于地级市的经济管理权限和行政审批权限下放至县;三是人事管理体制改,县级的党政主要负责负责人事任免由省级决定。根据省管县体制改革的不同举措,大致有以下几种典型模式:一是经济领域突破模式。浙江、江苏等地,从财政体制改革逐步推进到行政体制改革。二是全面省管模式。海南省从1988年建省直接进入全面省管县模式。三是

部分地区推动模式。湖北、河南等省对部分经济发展水平较高的县先进行扩权,再谋划全省推开。

进入21世纪以来,市场经济快速发展,省管县体制提升了政府效能。一是提高了政府管理效能。实现了政府组织结构的“扁平化”改革,从而使县级政府能够拥有更多的权力对发生的情况进行迅速反应,也调动了县级政府的主动性和积极性。二是赋予了县级更多自主权。省管县体制重在财政上实行省级和县级的直接分配,克服了市管县体制可能存在的市级再分一层的弊端。三是激发了县域经济活力。一些省份在确保县一级既得利益的基础上,实行对县级的超收分成,激发了县域经济自主发展的活力和动力。

省管县体制改革面对一些新的问题。省管县体制在取得良好效果的同时,也逐渐暴露出一些新的矛盾和问题。一是法律依据缺少明确规定。我国《宪法》中没有明确赋予“地级市”管理县的权限,明确规定的只有直辖市和较大的市才有管辖县的权力。但在实践中,地级市管县在我国目前的行政管理体制中居于主导地位,属于普遍现象,在法律上省级委托授权管理不是长久之计。二是没有进行系统配套改革。推进省管县体制改革中,党委系统的配套改革措施并没有跟上,采用的还是省市县三级管理体制,人大、政协系统基本没有相应的改革。省管县虽然党政主要领导由省直管,但是县级其他干部人事的管理还是在市级,导致人事管理权限与行政管理权限不匹配。三是省级机构规模有限,管理幅度过大。由于省级政府编制规模的限制,一旦县级实行全面省

管,一个较大省要面对几十个县开展工作,很难管理到位,导致信息传递不及时、情况掌握不准确、决策周期较长的情况出现,最终不得不二次委托市级代管。四是经济结构趋同,竞争缺少规范。省管县后,市县之间形成了行政上的管理与被管理的关系、经济领域的竞争合作关系。对于市来说,在制定发展规划时,市级统筹平衡各县的愿望和能力都不同程度地减弱,造成碎片化倾向。同时,相邻的县竞相投资,重复建设现象时有发生,同质同构现象普遍。五是主城功能弱化,城市集聚作用不明显。省管县后,有些强县的城市建设得到提速,市级中心区域发展资源相对分散,使得本应在区域经中发挥龙头作用的地级市处于不温不火的尴尬境地;有些弱县又失去市级的必要支持,主城能级提升受限,无法承担区域集聚辐射核心的责任。六是资源禀赋约束,跨界污染显现。县级主体能够利用和支配的资源有限,在重大跨地区的项目推动上存在瓶颈。区域竞争使得不少县级政府都抱着“各扫门前雪”的心态,对跨越行政边界的区域性环境污染问题重视不够、办法不多,跨界污染现象逐渐显现。

深化省直管县体制改革的对策建议。一是加强顶层设计,理顺市县法律关系。针对我国地级市管县的实际,不断修订和完善现行宪法中的有关规定,进一步明确地级市、县级市、县的性质、法律地位和相应职权。研究制定出台相应法律或者行政法规,进一步明确地级市与县的关系。依法界定市县政府的职责权限,强化地级市对全市域的统筹管理,加强基础设施建设,维护市场

秩序,充分发挥中心城市的辐射带动作用;县一级政府应当切实把职能转向服务与协调,突出推动乡村振兴战略实施,促进农业、农村、农民的全面发展。二是提升城市能级,构建市县协同发展新格局。在思想认识上不断强化城市为主体发展的意识,加强各地级市,特别是城区达到百万级人口规模的城市加快发展,梳理好地级市、主城区、各县(市)、城郊重点镇等不同的发展层次,形成一批强有力的城市,进而带动地区发展。不断提高主城区首位度,坚持紧凑发展理念,增强主城区核心功能,真正发挥市域经济对县域经济的牵引作用。坚持市为经济中心,县为经济腹地,积极推动县域经济与主城区经济的对接联系,市级层面应当注重面上统筹,着力优化完善体制机制,让市县之间要素流动活跃起来。三是强化统筹联动,提升市县发展核心竞争力。加强区域内产业协作、联动发展,强化统筹规划,优化产业布局,提升各类开发区、产业园区产业集聚水平,集中资源做大做强一批有优势、有特色的产业。坚持用城市群协同发展的理念,淡化行政区划别,发挥市场机制作用,推动创新资源要素高效流动,提升市县协同创新能力。坚持市域范围基础设施一体化思路,强化规划引领,完善区域现代化交通体系,加强信息基础设施建设,加快市县公共服务、社会保障、教育医疗、科技文化等公共服务一体化进程,实现基础设施互联互通、相互支撑,为市县高质量协同发展提供有力支撑。

〔作者系中央党校(国家行政学院)中青一班学员,江苏省盐城市代市长〕

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视中医药事业发展,特别是党的十九大作出了“坚持中西医并重,传承发展中医药事业”的战略部署,为我们奋力推动中医药事业传承发展指明了方向、提供了遵循。中医药事业发展需要紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,激发和释放中医药潜力和活力,努力实现创造性转化创新性发展,推动中医药高质量发展。

在中医药快速发展的历史时期,我们着重解决中医药服务“有没有”的问题;强调高质量发展,关键在于解决中医药服务“好不好”的问题。一要努力在完善治理体系上谋长远、见成效,大力推进中医药法和中医药发展战略规划纲要落地落实;二要努力在保障和满足健康需求上提水平、上台阶,推进中医药服务能力高质量提升;三要努力在中医药产业发展上调结构、换动能,持续加大中医药助力经济发展的贡献度。目前,我国中医药宝库精华传承挖掘仍显不足,中医药高质量发展存在着各地区、各领域、各专业发展不平衡不充分的短板,科技创新在中医药事业全局的核心作用发挥仍不够明显。

加快中医药科技创新,是建设健康中国的战略要求,是建设创新型国家的重要组成部分,是发展健康服务业的不竭动力,是落实中医药发展国家战略的必由之路。一是优化中医药科技管理机制。用好国家的科技创新政策,推动政府科技管理职能重点向科技发展战略、规划、政策、布局和监管服务转变。进一步为中医药临床、科研人员松绑助力,让中医药医疗机构、高校、科研院所选人用人、科研立项、成果处置、职称评审、薪酬分配等方面有更多的自主权。二是强化中医药科技创新体系建设。布局建设中医药国家重点实验室,强化中医临床研究基地、研究中心等科技平台建设;加强地市级以上中医医疗机构临床科研能力建设;加强名老中医传承服务平台、中医药传统知识保护研究平台、创新中药研制平台等特色科技平台建设;积极鼓励和吸纳其他相关学科高水平研究机构与創新平台参与中医药科技创新。三是完善中医药科技资源配置。一方面要在国家科技计划

推动中医药高质量发展 加快科技创新

□ 王志勇

中,加强中医药科研任务的部署和落实;另一方面要促进中医药科技与市场、金融相融合,积极引导社会资金参与中医药科技创新创业,积极鼓励中医药企业与医疗机构、科研院所、高等院校开展创新合作,同时也大力推进科技资源开放共享,支持科技型中医药企业发展。四是促进中医药科技成果转化。建设符合中医药发展规律的科研评和成果转化机制,以中医药临床能力提升和中药产品质量安全保障为导向,建立以科技创新质量、贡献、绩效为指标的分类评价体系,客观评价中医药科技创新成果的科学价值、技术价值、经济价值、社会价值、文化价值,有效推进中医药科研成果助力于人才队伍建设、健康服务能力提升、产业创新发展以及中医药走向世界。

〔作者系中央党校(国家行政学院)省部级学员,国家中医药管理局副局长、党组成员〕

工作交流

党员干部要坚决做到“两个维护”

□ 周丽萍

旗帜鲜明讲政治是我们党作为马克思主义政党的根本要求。坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位,坚决维护党中央权威和集中统一领导,在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同党中央保持高度一致,既是党的政治建设的首要任务,也是党员干部的自觉追求。

习近平总书记指出:“党的历史、新中国发展的历史都告诉我们:要治理好我们这个大党、治理好我们这个大国,保证党的团结和集中统一至关重要,维护党中央权威至关重要。”党的十八大以来,党和国家事业之所以能取得历史性成就,发生历史性变革,最根本的原因,就在于以习近平同志为核心的党中央的坚强领导,就在于习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指引。坚决做到“两个维护”是党和国家前途命运所系,是全国各族人民根本利益所在,是最根本的政治纪律和政治规矩。加强新时代党的政治建设,就是要发挥政治指南针作用,引导党员干部增强“四个意识”,坚定“四个自信”,做到“两个维护”,把智慧和力量凝聚到新时代坚持和发展中国特色社会主义伟大事业中来。

我们党是高度集中统一的马克思主义政党,思想上的统一、政治上的团结、行动上的一致是党的事业不断发展壮大的根本所在。坚决做到“两个维护”,必须牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,自觉在思想上政治上行动上与党中央保持高度一致。党员干部必须坚持以党的旗帜为旗帜,以党的方向为方向,以党的意志为意志,当政治上的明白人。必须坚定执

行党的政治路线,严格遵守政治纪律和政治规矩,自觉做到党中央提倡的坚决响应、党中央决定的坚决执行、党中央禁止的坚决不做。

心中有党,是具体的而不是抽象的。党员干部必须增强党性立场和政治意识,经得起风浪考验,自觉站在党和国家大局上想问题、办事情,在讲政治、顾大局、守规矩上做好表率。讲政治就是要提高政治站位,增强政治意识,强化组织责任,不断提高讲政治的具体能力,包括把握方向、把握大势、把握全局的能力,辨别政治是非、保持政治定力、驾驭政治局面、防范政治风险的能力,切实担负起党和人民赋予的政治责任。顾大局就是要坚决维护党中央权威,坚决服从党中央集中统一领导,在各项工作中百折不挠贯彻落党中央决策部署,自觉在大局下行动。守

规矩就是要遵循党章,强化纪律的刚性约束,做到令行禁止,不搞变通。

纪检监察机关是政治机关,在坚决做到“两个维护”上,担负着特殊历史使命和重大政治责任,更要牢记使命、忠诚履职、勇于担当,带头贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,带头执行党中央确定的路线方针政策。要立足职能职责,强化监督,加强对维护党章、执行党的路线方针政策和决议情况的监督检查,确保党中央政令畅通,确保党的团结统一。要把纪律挺在前面,尤其是要严明政治纪律和政治规矩,切实把维护党中央权威和集中统一领导落实在行动中、落实在工作中,营造风清气正的良好政治生态。

〔作者系中央党校(国家行政学院)厅局班学员,中国人保资产管理有限公司监事会主席、纪委书记〕

以“两山”理论引领生态文明建设

□ 管文新

2005年,时任浙江省委书记的习近平同志在浙江安吉考察时,提出了“绿水青山就是金山银山”的科学论断,为中国生态文明建设奠定了坚实的理论基石。党的十九大指出,“必须树立和践行‘绿水青山就是金山银山’的理念”,“坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,建设美丽中国”。作为中国最基本的行政单元,县一级必须深刻把握“两山”理论的内在逻辑和客观规律,推动绿色生态成为新时代县域发展的主声调、县域规划的主基调、县域形象的主色调。

要坚持“三生融合”,擦亮美丽生态底色。推进生产、生活、生态“三生融合”,实现生产空间集约高效、生活空间宜居怡人、生态空间山清水秀。一是优化县域发展定位。主动置身全国大格局来审视谋划,修订完善契合生态文明建设要求的县域战略目标,推动县域发展朝着更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的方向前进。二是强化生态保护修复。坚持预防为主、综合治理,打好污染防治攻坚战。建立适应可持续发展的良性生态系统,加大生物物种资源、生态屏障区的保护管理力度,加强生态保护区封山育林地的建设监管。实施全域绿化、美丽林相工程,推进绿色通道、绿化廊道建设,打造山水林田湖生命共同体。三是深化长效管控机制。完善党政领导班子和领导干部综合考评机制,对重大生态问

题实施“一票否决”。构建环境准入机制、环境监管机制、生态补偿机制、生态考评机制、公众参与机制“五位一体”新型模式。划定生态红线、生态控制区边界,给生态功能保护拉起“生命线”和“警戒线”。

要坚持绿色发展,做大美丽特色经济。要真正把生态优势转化为发展优势,将发展成果反哺生态保护。一是推进农业现代化。培育发展现代农业产业经济,深化“农旅融合”,按照“片区组团发展”思路,连片打造乡村振兴示范群,拉长农家休闲产业链,推动新一轮美丽经济发展。推行“认种认养认租+电商”共享农业模式,搭建“全域大农场”平台,以“私人定制”精准对接市场,推动“线上线下”联动发展。探索开展农房和农地“两个流转”,推行“村集体+公司+资本+农户”模式,引导工商资本“上山下乡”。二是推进新型工业化。抓好传统产业优化升级,认真做精“扶强、活小、整治、搭台”四篇文章,构建以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系。推动生态环保有效投资,大力发展生态经济,培育数字经济,壮大高质量发展新动能。常态化推进“标准地”供地,大幅降低能源、土地、水等消耗强度,提高全要素生产率。三是推进旅游特色化。坚持文旅融合,深挖山水文化潜质,做足特色旅游文章,从区域人文特点、产业特色出发,注重个性化策划。按照市场化运作的方式,加快推进旅游综合改革,广纳旅游专业人

才,整合包装旅游产品,推动旅游产业品牌化、集团化运营,持续提升旅游主打品牌的影响力和美誉度。

要坚持共建共享,营造美丽幸福生活。我们必须把生态文明建设放在突出地位,努力让天更蓝、山更青、水更绿、空气更清新。一是生活环境要更优质。全方位开展环境革命,由点及线带面,分层推进,分类治理,坚持问题导向、标本兼治,深入实施蓝天、碧水、净土、清废四大行动,把县城建设成为全时全季全域的大美景区。二是生活设施要更健全。加快生态环保和节能减排各项重点工程建设,大力开展“污水零直排区”、城市污水配套管网、城乡生活垃圾中转站等环保基础设施建设。统筹推进配套服务设施建设,强化城市入口、城市节点等空间美化设计,着力打造一批便于市民群众休闲的城市主题公园,以“对外通畅、对内循环”为重点,构建内连外接更加便捷、安全的交通网络。三是生活方式要更和合。深入挖掘弘扬中华和合文化,培育和合共生的时代价值。加强生态文明宣传教育,通过制订村规民约、市民守则,引导群众告别生活陋习,树立文明新风,使和合生态文化成为主流文化。将文化因子刻进城市建设经营,融入市民生活生产,讲好“小城故事”,让一砖一瓦、一草一木都彰显和合生态之美。

〔作者系中央党校(国家行政学院)县委书记研修班学员,浙江省天台县委书记〕

学员观点

中央党校(国家行政学院)中青一班学员,民政部规划财务司司长 冯亚平

弘扬井冈山精神 强化党性修养

坚定执着追理想,是保持党性的根本保证。井冈山精神给我们的深刻启示,就是共产党人无论在任何时候任何情况下,都要有崇高的理想和坚定的信念,这是我们党克难制胜的精神高地。我们只有经常对照党章检视思想作风和精神状态,清除思想上的“雾霾”,不断抵制错误思想文化的侵蚀和影响,才能守住精神高地。

实事求是闯新路,是检验党性的真理标准。实事求是闯新路,是井冈山精神的核心。毛泽东科学论证了中国红色政权存在和发展的原因以及工

对革命工作充满激情。焦裕禄、谷文昌、杨贵都有一个共同之处,就是他们从未忘记自己共产党员的身份,从未动摇理想信念,始终对革命工作充满激情。新时代县委书记要学习他们无论何时何地都无条件相信服从党组织的对党忠诚、信念坚定的政治品格,学习他们无论在多么艰难困苦的条件下都想尽一切办法锐意进取、攻坚克难的工作激情。

对人民群众饱含感情。焦裕禄用行动和生命诠释了干群鱼水情深的真谛。谷文昌实现了当初“不救民于苦

农武装割据思想,由此,中国共产党人开辟了农村包围城市、武装夺取政权的革命道路,引导中国革命不断从胜利走向胜利。我们要始终坚持一切从实际出发、实事求是的原则,以新理念引导新发展,用新办法处理新问题,以新举措开创新局面。

艰苦奋斗攻难关,是彰显党性的坚实基础。艰苦奋斗是我们党的政治本色和优良传统,是党性的基石,也是井冈山精神的基石。靠着艰苦奋斗、攻坚克难,我们党带领人民取得了中国革命、建设和改革的胜利,打

下共和国坚强的基石。新时代任重而道远,我们更需要把弘扬井冈山精神、保持艰苦奋斗的作风,作为政治教育和党性锻炼的重要内容。

依靠群众求胜利,是永葆党性的最终体现。井冈山是我们党群众工作的首创之地。依靠群众求胜利,是我们革命战争年代的胜利之本,也是和平建设年代的胜利之本。我们必须坚持人民主体地位,把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动之中,把人民对美好生活的向往作为奋斗目标,依靠人民创造历史伟业。

中央党校(国家行政学院)县委书记研修班学员,安徽省淮南市田家庵区委书记 文见宝

牢记县委书记的责任与担当

难,共产党人来干什么”的承诺。杨贵带领全县人民再苦再难修建红旗渠的决心从未动摇。新时代的县委书记要牢固树立群众观点、站稳群众立场、发挥群众路线、做好群众工作,做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,用自己的辛苦指数换取群众的幸福指数。

对困难风险敢干事情。焦裕禄带领党员干部群众谱写了一曲“敢教日月换新天”的英雄壮歌。杨贵带领着全县人民一锤一钎凿出了“重新安排林县河山”的人间奇迹。谷文昌在

东山岛留下了防风固沙的茂密森林。新时代的县委书记要敢于解放思想、敢于直面矛盾、敢于攻坚克难,要旗帜鲜明地为敢于担当的干部担当。对个人利益不徇私情。清正廉洁、不徇私情,是共产党人先进性和纯洁性的重要体现,也是焦裕禄、杨贵、谷文昌等优秀县委书记的鲜明特点。新时代的县委书记要时刻绷紧拒腐防变这根弦,带头讲纪律讲规矩讲原则,坚持理想信念宗旨“高线”,守好党章党规党纪“底线”,始终保持清正廉洁的政治本色。