

海南省直管县(市)体制的实践与启示

□ 穆克瑞

海南 20 多年“省直管”的实践,主要有以下经验和启示:实现权力重心下移、厘清省与县(市)的事权关系是实施“省直管”体制改革的核心;转变政府职能是“省直管”体制改革成败的关键;统筹推进各方面的配套改革是实现由“市管”到“省管”顺利转轨的重要保证;必须立足实际,因地制宜,分类指导。

县级政府在我国政治、经济、社会结构中,处在承上启下、联接城乡、沟通条块的重要层面。探索推进省直管县(市)体制,是提高政府效能、放活县域经济、统筹城乡发展的根本要求。海南是全国实施“省直管”体制最早、唯一在全省范围全面实施省直管县(市)管理体制的地区,全面剖析海南前一个时期“省直管”的经验得失,对海南进一步完善这一体制,乃至对我国其它地区推进“省直管”体制改革,都具有重要的启示和借鉴意义。

海南 20 多年“省直管”的实践,主要有以下经验和启示:

实现权力重心下移、厘清省与县(市)的事权关系是实施“省直管”体制改革的核心

海南省虽然在撤地建省初期就建立了“省直管”体制。但是,开始并没有将地级市的权限下放给市县,而是大多回归到省级政府,省与市县的职责范围界定也不够清晰,导致了一些消极的后果:一是省级部门宏观管理和指导的能力受到了一定程度的削弱,省直部门把大量的精力耗在具体审批事务之中;二是市县发展活力不足,市县缺乏管理、调控的手段,权责利不对等,省政府部门在一定程度上存在着“重审批、轻管理”的现象,加之对基层信息掌握不及时不充分,对一些矛盾和问题看不到也管不到,而市县看得到却无权去管。总之,虽然在大的体制上减少了行政层级,但其优越性并没有得到充分体现。为此,近年来又全面进行了以“放权”为主要特征的新一轮体制改革,2008 年省政府对市县下放 了 197 项事权,实现了凡是设区的市(地级市)人民政府及其所属部门行使的行政管理权,全部下放给了各市、县、自治县人民政府及其所属部门,赋予县级政府地级市、甚至个别方面省级政府的职权,县(市)拥有了广泛的自主权,“省直管”体制的优势得到了进一步彰显。通过几次较大的调整,对省与县(市)级政府管理的事权进行明确划定,最大限度减少了职能重叠、交叉,并以政府法规规章的形式予以确立下来。省政府主要履行规划发展、政策指导、统筹协调、执行和执法监管的职责,市县政府加强了本区域的社会公共服务职能和对经济工作的领导。现在海南县域经济的

转变政府职能是“省直管”体制改革成败的关键

海南“省直管”体制从体制的根本环节上减少了政府层级,实现了政府组织结构的扁平化,提高了信息传递的速度和效率。与此同时,海南在横向政府机构中又在全国率先推行了“小政府、大社会”模式,即同级政府部门相同或相近的职能由一个部门承担,综合设置机构,实行了“大交通”、“大工业”、“大农业”、“大商贸”、“大文化”、“大人事”、“大水务”管理体制。近几年,又将全省 308 个乡镇撤并调整为 202 个乡镇。而贯穿这些纵向、横向的体制改革全过程的是推进政府职能转变:全面深化改革行政审批制度,改进行政审批方式,推行了直接办理制、窗口服务制和社会服务承诺制;对政企合一的专业经营管理部門进行了企业化改革,在体制上进一步避免或减少了政府对企业的直接干预;根据新的政府职能要求,发挥特区立法权职能,制定和完善各类配套法规,把政府履行职能纳入法制轨道,这就保证了体制创新目标的最终实现,也使得海南在经济相对落后的情况下能够率先在全国建立起社会主义市场经济体制的基本框架。

启示:如果政府职能不能从根本上转变,改革就会在机构精简与膨胀、权力上收与下放的循环中转圈圈。“省直管”体制改革的成效就会大打折扣。要在压缩政府行政管理层级的前提下真正提高政府行政效能,就必须要在对政府结构变革的同时,对各级政府进

行政职能再造,重新定位政府与社会的关系,真正把政府职能转变到“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”上来,把不该由政府管理的事情交给社会,交给市场。

统筹推进各方面的配套改革是实现由“市管”到“省管”顺利转轨的重要保证

尽管海南“省直管”体制表现出了明显的优势,但前一时期由于配套改革的滞后,也显出一些问题,主要有三个方面:一是省与市县在行政层级上间距较大,在一定程度上削弱了县(市)的话语权。在“省直管”体制下,省级政府直接对县级政府,厅级部门直接对科级部门,行政级别落差较大,这使得市县政府特别是市县部门在与厅局的沟通协调中很难有平等的话语权,易于造成上级对下级强制性地压任务、压责任。同时,这种行政级别的差异,也在很大程度上阻断了市县与省级部门的干部交流,省里的许多优秀年轻干部因为市县不能提供适当的职位而不愿意交流下去,市县一些富有实践经验的干部因为省里的门槛过高而交流不上来。二是县(市)垂管、双管单位过多,削弱了县(市)的自主权。在地级市管县的体制下,原来省直管、双管的单位只是部分直管到地级市,而在“省直管”体制下,一根子管到了县(市),这就影响了县(市)政府结构的完整性。垂管、双管单位过多,增加上下级之间的矛盾和扯皮,降低“直管”体制的效能。三是县(市)财权与事权不匹配,影响了“直管”体制的优势发挥。在我国目前的财政体制下,市县所得比例较低。虽然,“省直管”体制在一定程度上减少了原地级市一级的财政分成,但是从实际情况看,市县承担了义务教育、计划生育、社会稳定、社会保障等较多的事权,在实际运作中其财政所有权与

事权依然不对称。四是县级政府承接市级行政事权的能力有待进一步提升。针对这些问题,2008 年以来,海南全面启动了相应的配套改革,取得了显著成效。

启示:“省直管”体制改革是一项复杂的系统工程,只有整体推进各项配套改革,体制改革才能顺利推进。特别是要做好财政体制改革,按照省与市县事权划分范围,调整省与市县财政支出范围,赋予县(市)与事权匹配的财权;推进干部管理体制的配套改革,着力解决好省与县(市)在行政层级上间距大的问题;理顺县(市)垂管、双管单位管理体制,尽可能强化县(市)对垂管单位的话语权,以保证县(市)政府主体性,等等。这些配套改革无论哪个环节搞不好,都会影响到改革的整体效果。

必须立足实际,因地制宜,分类指导

海南之所以能够在全国率先、在全省整体实施“省直管”体制,除了主观因素外,一些客观条件不可或缺:一是陆地面积小,行政管理辖区范围小。二是作为中国最大的经济特区,中央赋予了海南一系列的先行先试功能,要求在行政管理体制、市场体制创新等方面走在全国前列,为全国探索经验。实施“省直管”体制正是试验的内容之一。三是海南岛是一个封闭的地理单元,体制改革可能带来的风险较小,也便于控制。四是建省时间较晚,1988 年才建省,在当时改革开放的大潮下,海南有条件创造有别于传统模式,构建新型的行政管理体制。而这些客观条件都具有海南唯一性,也是海南省管体制得以顺利、成功推进的重要因素。

启示:建立什么样的行政体制,必须要立足实践,充分考虑历史背景和现实条件。由于我国各地具体情况有较大的差异,在推进“省直管”体制改革时机、路径、步骤选择上,必须要立足本地实际,区别对待。

总之,从全国范围来讲,推进“省直管”体制既要积极、又要稳妥,既要在方向上坚定不移,又要在具体的方法、步骤上分类指导,突出改革的系统性,统筹好各方面的配套改革,确保健康有序地向前推进。

(作者单位:中共海南省委政策研究室)

学 习 札 记

□ 秦晓宏

常怀自愧之心

“常怀自愧之心”就要心存敬畏。对党员领导干部而言,敬畏之心展示的是一种坚定信念和人生态度,蕴涵的是对党和人民的深厚感情,体现的是一种自律和自强。党员领导干部肩负着组织的重托和人民的期望,必须对组织、对权力、对群众、对法制、对责任有真真切切的“敬畏之心”,以此坚定理想信念、陶冶品行情操,不断加强党性修养,树立高尚向上、勤于任事、清正为民的良好形象。

在生活中,经常见到有同志对自己提出这样的要求:要无愧于党,无愧于人民。认真想一下,这种严于律己的精神固然可贵,但要在实践中完全做到无愧,却是极不容易的。对此,陈云同志在《要讲真理,不要讲面子》一文中,曾经有过很好的阐述。他说,工作做出成绩,头一个是人民的力量,第二是党的领导,第三才轮到个人,因此,每个人都不应骄傲。他具体分析说:“客观情况可以做到十分,你也做了十分,这种情形很少。客观情况可以做到十分,因为自己有点缺点,只做到八分或六分,这种情形是很多的。那这里面有什么可以骄傲的呢?还有另外一种情况,就是客观情况很好,本来可以做到十分,但是因为自己有错误,成绩一点没有,缺点蛮多,或成绩只有二分、一分,错误有八分、九分,非但无功,过错一大堆,就更不应该骄傲。”他据此做出论断:“如果搞得不好,……那我们就对不起老百姓。”在这里,要是把陈云同志讲的“不应该骄傲”、“对不起老百姓”换一个说法,那就是领导干部要有“自愧之心”。党和人民托付给你的工作没有做好,或者没有做得十分好,辜负了党和人民的信任,给革命利益造成了损失,难道还能心安理得、浑若无事,而不感到自愧、不感到内疚吗?

古人说:“人不可以无耻。”又说:“知耻而后勇。”这种羞耻感对一个人道德品质的修养具有杀菌、解毒、消炎的作用,对于树立社会主义核心价值体系 and 培育当代革命军人核心价值观具有扶正祛邪的疗效。马克思曾经讲过:“耻辱本身已经是一种革命”,“耻辱就是一种内向的愤怒。如果整个国家真正感到了耻辱,那它就会像一头蜷伏下来的狮子,准备向前扑去。”一个国家、一个民族是这样,一个人也是这样。一个人有了羞耻感,才会产生奋发向上的内在动力。英国剧作家肖伯纳曾经说过:“一个人感到自愧的事越多,就越值得尊敬。在我们这个伟大而古老的民族中,尤其是这样。唐朝诗人韦应物在做苏州刺史时,看到自己的管辖区内人民流离失所,曾写下这样的诗句:‘身多疾病思田里,邑有流亡愧俸钱。’”另一位诗人白居易,在麦收时节看到一个贫苦妇女一手抱着孩子,一手捧着破筐,拾取别人遗落的麦穗来充饥,禁不住触景生情,感慨万端,并在《观刈麦》一诗的结尾对比自己的情况写道:“今吾何功德,曾不事农桑。吏禄三百石,岁晏有余粮。念此私自愧,尽日不能忘。”白居易的好朋友元稹,在做同州刺史时,看到旱灾给百姓造成的苦难,也曾真诚地写下自己的感受说:“上羞朝廷者,下愧闾里民。”在当时的历史条件下,黎民百姓食不果腹,封建社会制度和极其落后的个体小生产方式造成的,何况自然灾害及战乱重赋等事,更不是一个地方官所能左右的。可是,这些忧国忧民的仁人志士,却仍然把责任揽到了自己头上,由衷地在那里引咎自责,口吐感悔。难道这些擅长妙笔生花、出口成章的大诗人、大文学家,就不会说几句“仰不愧于天,俯不忤于人”的豪言壮语么?当然不是,完全是强烈的社会责任感,驱使他们严格拷问自己的良心,写出了感人至深的绝佳诗句,长留人间,万古流传。

在党和人民军队的历史上,更是出现了无数基于对党和人民极端负责的高度自觉性而怀有自愧之心的光辉榜样。在工作成绩面前,在群众的赞扬声中,他们归功于党的领导,归功于人民群众的奋斗,不敢滋生丝毫的骄矜之色;而在工作的失误、群众的要求面前,他们却寝不安席,食不甘味,没有圆满完成党和人民的托付而自咎自责,深感“自愧”。人们尊敬的陈毅元帅曾有诗说:“随伴人民与党,幸得长期培育,每愧过失多。”他在谈及自己的成长进步时,发自肺腑地写道:“第一想到不忘本,来自人民莫作恶。第二想到党培养,

海南建筑业当务之急是进一步调整产业结构和实现产业升级,充分利用品牌优势,以内引外出为突破,以企业自主创新为动力,增强企业核心竞争力,培育龙头企业,打造骨干企业,推动建筑业又好又快发展。

根据目前海南省经济社会发展的总要求和建筑业的现状,建筑业当务之急是进一步调整产业结构和实现产业升级,充分利用品牌优势,以内引外出为突破,以企业自主创新为动力,增强企业核心竞争力,培育龙头企业,打造骨干企业,推动建筑业又好又快发展。

正确认识海南省建筑企业基本现状

——**建筑企业资质结构日趋合理。**目前本省共有 309 家具有资质等级的建筑业施工企业,其中总承包企业 144 家,专业承包企业 108 家。按资质划分,一级资质的企业 45 家,二级 111 家,三级 123 家,分别占总数的 16%、40%、44%。劳务企业从 2005 年的 2 家发展到 23 家,已初步形成以总承包企业为龙头,各类专业企业为补充的较为合理的资质结构体系。

——**施工管理水平日益提高。**通过近几年的规范化管理和整体性标准的推行,我省建筑施工企业的整体水平提高较快。尤其是在新技术的推广和新材料的应用上,跟上了全国先进施工水平,项目组织体制、质量安全生产也摸索出一些行之有效的管理办法,省优工程评选影响力越来越大。

——**社会贡献率日渐突出。**2005 年,全省完成建筑业产值 59.7 亿元,2009 年达到 133 亿元。年均增长 25%,在全省国民生产总值中所占比重越来越高,对经济平稳发展起着较大的促进作用。同时,建筑企业在提供就业机会、转移农村富余劳动力、提高农民收入、帮助贫困地区脱贫致富也发挥出其应有的作用。

——**挑战形势依然严峻。**目前,我省建筑企业普遍存在“大而不强,小而不专”的问题,整体素质不高,市场竞争力弱,具体表现为:产业结构单一,抗风险能力;体制滞后,活力不足;单纯收取管理费较普遍,资金链条不牢,融资平台欠缺;创新意识不强,海外市场开拓能力差。

推动新一轮发展关键在于抢抓机遇

一是海南的战略地位决定建筑业是今后一个时期经济社会发展的基础产业。随着社会经济的持续高速发展,尤其是国际旅游岛

的建设,海南的国家战略地位依然带来多方面的政策扶持和优势。同时,得天独厚的区位优势、资源、环境为建筑业提供了有利的发展优势,催生海南建筑市场进一步扩大。

二是以建设国际旅游岛为契机,推动房地产业项目吹响了建筑企业新一轮发展的号角。海南房地产业的发展格局基本特征为:“三大圈层、南北两极、东西两翼”。其中,海岸圈层是房地产重点发展区,包括海口、文昌、琼海、万宁、陵水、三亚、乐东、东方、昌江、儋州、临高、澄迈等 12 个市县的沿海区域。

三是以改善基础设施为重点的重大固定资产投资建设项目为建筑企业的新发展插上翅膀。2009 年,全省完成全社会固定资产投资 1002.5 亿元,同比增长 41.4%。2010 年计划还将以 25%的增速继续拉动社会固定资产投资。其中民生工程建设也是政府主导下的固定资产投资主要部分,今年我省计划保障性住房 10.09 万套,总建筑面积 714.5 万平方米,计划用地 807.4 公顷,涵盖了全省 18 个市县。

四是以低碳经济为发展方向的社会要求是海南建筑企业加快发展的又一新的驱动力。

量。国际旅游岛建设具体到建筑建设领域,就是要发展宜居、休闲的绿色建筑,就是要建造能源利用效率高、排放量减少的低碳建筑。抓准目前绿色建筑概念带来的建筑转型升级机会,形成与国际旅游岛建设相衔接的建筑特色。

确立新一轮发展的战略目标

近期目标是以整合资源、增强实力为目的,通过加快以海建集团为代表的国有企业体制改革和经营方式转变,增强企业活力,提高竞争力,力争在两年内完成改制任务。这一阶段,本省建筑企业在省内市场份额要保持在 50%以上,2012 年总产值达到 150 亿元,增加值在 45 亿元左右,增加值占全省 GDP 比重保持上升势头。中期目标是重点培育优势龙头企业,鼓励企业多元化发展,扶持部分企业进行兼并管理,提高企业外向拓展能力、经营管理水平、风险管理能力、科技进步水平、节能降耗水平和行业管理水平。优化提升本省建筑企业资质结构,力争 2015 年形成有较强市场竞争力的 2-3 家特级总承包资质企业;30 家一级总承包企业实现全省建筑企业网络覆盖,重要市县均重点培养一家一级总

承包资质企业。长期目标是形成以特级资质为龙头,一级资质为主体,施工总承包、专业承包、劳务分包比例合理的企业结构体系。产业集中度进一步提高,20%的企业产值占建筑业总产值的 80%以上。具有总承包特级资质,产值达 100 亿元以上的龙头企业 2-3 家,鼓励大型建筑企业积极参与高端市场竞争,提高市场覆盖率,在保持本省市场占有份额基础上大力拓展外省市场和国际市场,省外市场完成产值占总产值的比例应在 30%以上。力争 2020 年总产值达到 1000 亿元,增加值达到 300 亿元,使建筑业真正发展为我省支柱产业。

加强监管,转变经济发展方式,努力实现建筑企业的新跨越

——**规范市场体系和运行机制。**通过加强政府监管,完善调控机制,服务于企业。统一认识,积极完善监管的方式与手段;加大力度,依法规范建筑市场各方主体行为;有序推进,进一步规范与完善招标投标活动;引进先进的投融资模式,深化工程造价管理,规范劳务分包行为,加速劳务市场建设,建立遏制拖欠工程款长效机制,推进建筑市场信用体系建设,规范省外企业进琼的管理机制。

——**推行税收优惠政策。**符合国家产业政策鼓励类建设项目,实施一定的税率返还,加大力度支持企业进行产业升级及技术创新。尤其是一些改制企业和新材料新工艺推广应用企业,政府不仅在税费征收上给予优惠,甚至还可以给予一定的资金支持。

——**加快产业战略转型。**向着“四型三升级”(创新型经济型、质量效益型、资源节约型、环境友好型和技术升级、管理升级、规模升级)的目标,实施发展方式的战略转移。加快结构调整和体制改革步伐,促使企业焕发生机和活力。要面向高端市场,通过改造或重组整合,成为具有科研、设计、采购、施工一体化优势的大型建筑企业。同步推动专业承包企业和综合性劳务企业加快发展,构筑层次合理的行业组织结构,逐步形成施工总承包、专业承包和劳务分包趋向金字塔式的结构形态。

海南黄氏修谱公告

海南省黄氏第二次统一修谱工作已开始。本次修谱不向各位宗亲收取修谱费用,其费用全部由海口栋梁实业有限公司无偿赞助。为收集资料完成本次修谱工作,请各宗亲配合修谱工作人员填报本户的《海南省黄氏第二次统一修谱分户登记表》。尚未填报登记表的宗亲,请及时同本人所在的市(县)区修谱工作人员联系。
总部地址:海口市龙昆南路 97-1 号华源大厦 18 楼 D 室,
电话:0898-65888116;13976656201,传真:0898-65886295
海口市:琼山区:13698981184,13337610773 龙华区:15289745374
美兰区:13807606655,0898-36301693 秀英区:13136098883
儋州市:13907654538 文昌市:13807615786 琼海市:13307515668
万宁市:15136052265 定安县:15289939126 屯昌县:13876102305;
澄迈县:13976055209 临高县:13322078919 陵水县:13111900265;
保亭县:13907633651 五指山市:1387667818 琼中县:13098982695;
乐东县:13005063504 昌江县:13907662999 白沙县:13976511496
海南省黄氏宗亲联谊会 海南黄氏文化传播有限公司 海南省黄氏修谱工作委员会
二〇一〇年七月九日

招租公告

我所属位于海口市明珠路 2 号置地花园 2 号楼铺面房房产(面积 1486.4 平方米,二层),区位优势,交通便捷,拟向社会公开出租。自本公告发布之日起 30 日内,请有意向的单位和个人到海口市玉沙路城中城 A 座 1404 室办理租赁招租手续。
联系时间:周一至周五上午:9:00-12:00
下午:14:00-17:00
联系人:徐女士 **联系电话:**13907560028
蒋先生 **联系电话:**15950108858
宋女士 **联系电话:**025-58808888-6210
中国石化集团资产经营管理有限公司
江苏石油分公司
二〇一〇年七月六日

拍卖公告 (第 20100729 期)

经海南省高级人民法院执行局电脑确认,受儋州市人民法院委托,定于 2010 年 7 月 29 日上午 11:00 在海南鑫一拍卖有限公司拍卖大厅公开拍卖: **儋州市新州镇新英黄塘下坊一栢二层混合结构楼宇 (建筑面积:158.19m², 占地面积 215.69m²)。参考价:176800 元。竞买保证金:3 万元。**
标的展示时间:2010 年 7 月 13 日起至 7 月 28 日止。
有意竞买者请于拍卖会前到我公司了解详情并办理竞买手续。(以保证金到账为准)
保证金交至:开户名称:儋州市人民法院
开户行:中国工商银行股份有限公司儋州市支行
帐号:2201031229826400682
地址:海口市大同路 36 号华能大厦 12 楼 B 座
电话:(0898)66776139 13322064139
传真:(0898)66742139
委托方监督电话:(0898)23653148
海南鑫一拍卖有限公司

学英语,英特是首选!

▲ 海南英特外语学校——15年信誉与品牌的保证
▲ 海南英特外语学校——海南省第一大外语培训学校
▲ 海南英特外语学校——海南唯一剑桥少儿英语全国百所名校

暑期开班开课时间: 小学生: 7月15日 中学生: 7月15日
准大学生: 7月13日 雅思班: 7月15日

暑期“快乐大本营”7月19日开营!

报名 大同分校: 66712228 华海分校: 66534453 府城分校: 65877066
荔枝 琼海分校: 62816918 南沙分校: 66503887 www.inter.edu.cn