

过去5年,海南发挥特区优势,最大限度下放权力

立法保证和推动省直管市县改革

本报记者 魏如松



2009年9月,中央人民政府门户网站转载《海南省人民代表大会常务委员会关于进一步完善省直管市县管理体制的决定》,引起全国关注。本报记者 李英挺 摄

“突出经济特区的‘特’字,努力构建具有海南特色的经济结构和更具活力的体制机制。”这是2006年底全国经济工作会议期间,胡锦涛总书记对海南省作出的明确指示。

多年实践与探索,我们可以看到,海南县域经济显现出的勃勃生机,成为这场改革最好的注脚。

过去5年,海南发挥特区优势,最大限度下放权力,省直管市县体制改革取得重大突破。

海南的体制特色与优势

从最初简单的行政设置,到逐步赋予市县一些自主权,到下放197项权力给市县,再到省人大常委会为之立法,省直管市县体制在制度层面上不断得到完善,内涵也不断丰富、深化。

省委副秘书长、省委政策研究室主任刘登山在接受海南日报记者采访时表示,“从建省办经济特区之初,全国人大就明确,海南施行省直管市县的管理体制。建省20多年来,海南是完全意义上的省直管市县。

1988年海南建省办经济特区伊始,就提出实行“小政府、大社会”和省直管市县体制,“作为经济特区,海南负有探索改革试点的使命,中央同意海南先行先试,就是希望海南能在减少行政层次、提高行政效率,促进发展上创造经验,使海南成为省一级机构全面改革的试点单位。”刘登山说。

2007年4月,省第五次党代会把完善省直管市县管理体制确定为本届省委任期内必须完成的四大重点改革开放任务之一。

2008年7月,省委五届三次全会通过了《中共海南省委关于进一步完善省直管市县管理体制的意见》,对完善省直管市县管理体制,下放行

政管理权限,赋予市县更大的发展自主权,决策权进行了全面部署,决定向市县下放197项行政管理事项。

完善省直管市县体制,下放权力,如何放权,哪些权必须放,哪些权不能放?这些问题的法律性、政策性和专业性非常强。

针对这些问题,省委、省政府相关部门进行了大量调查研究。从2008年2月份开始启动设计方案,到明确8项放权原则,曾参与设计197项权力下放的刘登山说,“这是一项艰巨的工作,工作人员夜以继日地从浩繁的各种行政法规中搜寻每一项审批事项的出处,及其相关规定。省委、省政府主要领导多次主持专题会议听取有关事权下放工作情况的报告,并就具体问题作出指示,在厅局和市县多次沟通基础上,最终确定了放权的8项原则。”

从2008年10月1日起,省里29个厅局一次性下放197项权力给市县,这些权力涉及行政审批、行政收费、行政处罚、国有资产管理、社会治安等方面。涉及经济管理的事权有166项,占下放事权总数的84.2%;涉及社会事务管理的事权有31项,占下放事权总数的15.8%。

实现权力无缝对接

海南全面推进省直管市县体制改革,以下放权力为核心。权力的下放给了市县结合本地实际制定政策的机会,也极大激发了人们的创造力和活力。

手中的权力多了,也意味着责任更大了。

如何用好权,确保权力“管得住,用得好”,对于干部自身如何适应

改革,如何应对可能出现的新情况、新问题也提出了更高要求。

“省里给市县放权,权力下放之初,刚开始大家都有些担心,一下子给了市县这么多权力,市县能否承接得住,运用得充分,如何避免‘一放就乱’的问题。3年多的实践证明,下放权力的运行是平稳有序的。”刘登山说。

为了帮助市县用好下放的权力,22个省直部门采取座谈会、跟班学习、举办讲座等形式开展有针对性的业务培训,16个部门成立专门的下放行政管理事项领导机构和工作机构。

同时,为承接好下放的权力,各市县还制定了审批指南、操作流程和实施细则,组织开展了相关业务培训。

在省政务中心采访,省国土环境资源厅审批办主任冷志雄告诉记者,“为提高各市县国土环境资源系统行政审批报审人员素质,我们审批办在2009年、2010年分别对各市县局负责行政审批的报审人员进行岗位培训。对土地、矿产、环保及备案项目报

批中存在的问题、处理方法和注意事项,电子报件的要求及处理方法,以及相关法律法规等进行授课。”

白黎黎族自治县国土环境资源局工作人员刘邵梅,2009年7月份来到省政务中心国土环境资源厅审批办“取经”,跟班学习。谈及学习的效果,她感触很多。她说:“3个月的学习,收获很多,受益匪浅。特别是对厅里各行政审批项目所涉及的法律法规的学习,对报件材料及报件程序的认识了解,对受理材料的操作能力等都有了全面提高。”

截至目前,全省已有3批共20多名市县国土部门的业务骨干,到省国土厅对口业务处室进行“上挂”培训。

相关统计数据显示,为承接好下放的权力,各市县组织开展相关业务培训,组织跟班学习各项下放的行政管理事项业务知识。全省各市县共培训业务工作人员近2万人。

体制机制创新的法制保障

2009年9月29日,中央人民政府门户网站全文转载我省四届人大常委会第11次会议表决通过的《海南省人民代表大会常务委员会关于进一步完善省直管市县管理体制的决定》,引起全国关注。

由省人大常委会会议表决通过的这个决定,围绕省委不同发展阶段的主要任务,适时通过立法,给予改革和发展中的重大决策以法制保障。

“海南省人大出台的这个法规性决定,是海南在全国率先制定的一部



海口市政务中心,挂满人民群众赠送的锦旗。 本报记者 张杰 摄

关于行政体制改革的地方性法规,认同与坚持,在全国进一步完善省直管市县改革中再次作出了表率。”国家行政学院教授张占斌在接受海南日报记者采访时表示。

海南建省以来,无论是“小政府、大社会”构想,还是“省直管市县”改革,均为我国行政体制改革积累了宝贵经验。

作为中国最大的经济特区,海南在20多年的发展历史中,依靠法治探索经济特区的破局之道。

人大法规性决定具有权威性、明确性以及内容的稳定性等特点,成为治理国家、管理社会公共事务中的首选环节。《决定》起草小组一位负责人告诉海南日报记者,“省人大作为地方立法机关,有必要结合人大履职情况,根据省委在实践中出现的新情况、新问题,以人大立法的方式,把省委主张转化为政

权意志。”

省委副秘书长、省委政策研究

室主任刘登山告诉记者,“省人大常委会作出的这个《决定》,把省直管市县主要的精神,主要的思想都写进了法规,用法律的形式固定下来,这是人民意志的体现,不会因某个单位、某个人的意志而转移,确保了改革不走回头路。”

省直管市县改革的主要任务之一,就是要合理划分省与市县政府的职责,理顺事权关系。在加快转变各级政府职能基础上,进一步明确省与市县的职能划分。

《决定》科学界定,划分各级政府的职责,加大了放权力度。这是完善省直管市县体制的关键与核心。《决定》对省和市县人民政府的职责作出了明确划分。

“保持改革成果并使之不断扩大,防止在放权问题上走‘回头路’,《决定》对应当予以取消或调整的行政审批事项进行说明,对省人民政府所属部门经过清理已经下放的行政管理权,不得自行上收做出规定。”《决定》起草小组相关负责人说。

激发出县域经济的勃勃生机

尽管海南在建省之初就确立了省直管市县管理体制,但权责不统一的现象一直比较突出。省直部门权限过于集中,甚至一些法律明文规定的属于市县的职权,都留在了省直部门。承担地方经济社会发展直接责任的市县却缺少应有的权力和活力。

过去海南的县域经济基本处于沉寂状态,项目建设非常稀少。全省有11个市县属于国家级或省级贫困县,财政收入捉襟见肘,多数常年徘徊在1000万元至3000万元之间。

完善省直管市县管理体制,下放权力,调动了市县发展积极性,加快了市县区域经济的发展。

权力的下放,使海南“县官”的权“大”了,责任也更“重”了。

“海南的市县政府可以称得上中国权力最大的市县政府。所有地级市具有的大小权力1000余项,海南的市县全有,还有相当一部分省里的权力。权力下放,赋予了市县与其职责相匹配的权力。”刘登山说。

权力的下放,加快了县域经济的发展。

省统计局提供的统计数据显示,去年,全省18个市县中有12个市县GDP增幅超过省本级;全年13个市县财政收入增幅超过省本级,其中有3个市县财政收入翻了一番以上。国定贫困县陵水2003年地方一般预算收入只有5000多万元,2009年突破3.8亿元,2010年达到10.09亿元,同比增长1.66倍。全省绝大多数市县2010年地方一般预算收入都超亿元,县域经济正以勃勃生机逐渐成为海南经济发展新的增长极。

省直管市县的体制优势,在去年我省抗洪抢险救灾中显现得尤其明显。省财政仅分别用3天、6天的时间,就把5.1亿元和4.9亿元的资金拨付到17个受灾市县用于抗洪救灾和灾后恢复生产。

体制也是生产力。好的体制,可以极大地促进生产力的发展。海南的实践证明,构建更具活力的省直管市县体制,是时代对海南的要求,也是海南的历史使命。向体制要效率,向体制要生产力。海南的发展将会以更快的速度向前推进。