

县政改革的必由之路

特约撰稿 / 于建嵘



漫画 / 谢驭飞

中国社会现状如何？中国的发展应该走哪条路？对此有两种较有代表性的说法。一是中国现行发展道路适合国情，虽然有弊端，但加以适当改革与调整，就能确保中国走向现代化。另一种认为，改革与转型过程中形成的既得利益者阻止改革进一步推进，中国需要彻底改革，才能走出“转型陷阱”。两种看法都有各自依据，但都缺乏足够的说服力。对中国下一步的发展方向，我提出了六点建议：社会民生政策调整、开放社会、司法改革、县政改革、党内民主和人民民主。现在谈谈县政改革。

县政是中国政治的基石，县政改革是政治体制改革的突破口。对于县政改革，我们的基本主张是“县政自治”，即建立在行政分权和政治分权基础上的民主自治。因此，它不仅需要调整中央与地方之间的关系，充分重视地方的自主性和特殊性，发挥地方的创造力；还需要确立民众对执政者的制约，建立真正意义上的责任政府；同时需要具有权威的司法制度来制约地方的政治行为，以保证国家的政治统一有效性。

改革县政的切入口之一，是开放县级人大代表选举，实现人大代表非行政化和专职化。这包括四个相互联系的内容。首先是县人大代表应有资格规定，具体为取得本县户口两年以上，或在本地连续工作或居住八年以上，以保证其对本地利益的认同。其次，由选民直接选举的人大代表候选人，均应列入正式代表候选人，不再受选举法中的比例限制和正式代表候选人确认程序的限制。代表候选人名单应当由现行的在选举日的5日前公布，提前到至少45日前公布，以让

候选人有充分时间与选民接触并宣传自己的主张，以真正搞活竞选。再次，县人大代表要专职化。为每位县人大代表设立专用经费，专用经费限额，由人民代表掌握使用。人大代表应在其当选选区设立工作室，公布联系方式，有责任向其选民汇报工作，对群众反映问题的处理结果及时反馈。最后，落实人大代表的法定权力，如调查、反映，提出建议；落实人大的法定权力，如罢免、质询、询问、调查、撤消本级人民政府不适当的决定和命令等各项权力。

2016年是县级政府选举之年，这是一个很好的改革时间点。

改革的切入口之二，在于改变异地为官制度，实现县行政长官差额选举。县级行政主官应具备取得本县户口五年以上或在本地连续工作或居住十年以上的资格，以发挥地方精英对地方政治的主导作用。当选者在任期内不得升迁或调动，辞职的至少两年内不得担任公职。在人大代表专职化基础上，在取消候选人数限制和延长提名时间的前提下，由县级人大选举县行政长官，以至逐渐过渡到直接选举。至于如何在“县政自治”框架中体现党的领导，具体方法可以在实践中进一步摸索。

另外，应吸取“强县扩权”和“省管县”中的经验，在财政收入方面扩大县的分成比例，将原属省市的经济和社会管理权下放给县。在条件成熟时，应明确中央与地方各级政府权限划分，逐步法制化。除关系国家全局、地方无法承担的事务外，应给予县级政权充分的政治授权。

县政改革的最后一步是将乡镇一级政府改为县级政权的派出机构。乡长由县长委任。乡镇财政开支由县政权编制预算，由县财政开支。乡镇所承担的工作与可支配财政资金，均由县级政府决定，做到事权与财权的统一。

政治活动的目标之一是驯服政治权力，其中包括两个相辅相成的过程。一是在宪政架构下通过以权力制约权力根除独裁，从而根除独裁可能导致的暴政；二是在人民主权理念框架内通过以公民权利制约政治权力实现对政治权力的驯化，根除政治权力可能导致的野蛮和残忍。县政改革也是为这双重驯化服务的。（作者为中国社科院研究员）