

舟山群岛新区研究内参

2013 年 10 月 18 日（第 29 期）

浙江舟山群岛新区研究中心 舟山市社科联 浙江海洋学院社科联
传真：0580—2551319 电子邮箱：czzc@zjou.edu.cn 网站：www.czzc.asia

浙江舟山群岛新区行政管理体制刍议

唐 洪 森

破解行政体制改革则是浙江舟山群岛新区“破题”的关键一环。新区体制和机制建设，迟早会发生根本性变革，更何况其他新区都在谋划改革现有的行政管理体制。

一、争取下一个“自由贸易试验区”

尽管改革开放至今，出于国家对外经济贸易战略通盘考虑，内地刚刚划出上海一块区域以“自由贸易试验区”体制与国际接轨，但浙江舟山群岛新区可以超常之勇气和智慧，勇于突破旧有的、现行的体制框架束缚，破解体制改革难题，真正创造全新型行政管理体制，争取下一个“自由贸易试验区”。即是：主要按照国际通行的自由贸易区模式，尽可能地体现经济贸易自由化、行政管理服务化、体制运行规范化、社会发展法制化、文化交融多样化等显著特点，从而达到对

外更加开放有力、对内更加宽松有序的社会发展目标，成为中国发展海洋战略最前沿和新的样板。

因此，主动研究新区社会管理相关问题，积极谋划新区行政体制改革出路，试水行政体制完全“大部制”，甚至于带有根本“颠覆”性质的行政管理体制“大变脸”，早日为争取下一个“自由贸易试验区”做足功课。如此一来，奋力完成浙江舟山群岛新区建设目标与成效，不仅有别于国内其他所有新区建设内容与型态，而且成为打造中日韩三国自由贸易区——中国大陆先导区（或称对接点、接口），更能为当代中国面向 21 世纪继续深化政治、经济、文化、社会、生态五大改革事业，再次闯出一番新天地。

所以，在国家实施海洋发展战略、建设海洋强国的背景下，主要探索如何适应国内第一个海洋类新区突破性发展的社会管理体制结构性问题，以期解决如何构建对外推行经济贸易自由发展平台、对内建设全新的行政管理体制架构的新思路问题。

二、“褪去”城乡基层行政组织色彩

当前中国城乡一体化发展变化较快，地方行政组织体制也随之不断地进行调整，主要涉及县域政府，而异动最为频繁的是乡镇和街道办事处层级，根本目的是究竟如何“褪去”城乡基层行政组织色彩，真实地简政放权、还政于民，推动农村社区化、城市“区—社化”。纵观各地工作举措，有如下几种形式：

撤乡镇建制，改建街道办事处；

撤乡、建镇，推行县域城镇化；

撤镇、建街，推行县域城市化；

注：县域城市化和县域城镇化虽然仅一字之差，涵义却大不相同。主要区别在于前者彻底无乡镇建制，后者则存镇、废乡。

撤镇、建街，实行园区一体化；

撤街、建社区，社会管理实现“扁平化”；

如此，乡村政权并非从来既有，也不能“永恒”存在的，必定随

着国家和社会发展的客观形势变化，而采取某种新的形态替换出现。但历朝历代延续下来的县区级政府组织，一直成为地方管控的支柱，始终支撑着中央政权。

即便是县区体制调整甚至于地级市存废（例如安徽省巢湖市撤销）工作也已经大为提速，各地涌动着新一轮县区体制调整暗流。考虑到现实因素，依托新区平台，日后将舟山市所辖之两县、两区顺势转型更加完备的新型社会发展区域，也不是没有这种可能性。

三、浙江舟山群岛新区创设崭新社会与经济管理体制

目前来看，中央、省级层面已经给予新区不少政策，以及下放副省级管理事权，但更重要的是新区体制和机制创新，其中行政体制与社会管理创新最为关键。

就以舟山群岛新区而言，现行市、县区、乡镇（街道）三级行政管理体制早已固化，人们的固有思维模式及原有体制惯性较大，实难真正做到体制突破性变革。唯头顶国家级“新区”之帽，又时逢国家实施海洋战略及海洋经济大发展之历史机遇，亟需在重点领域和关键环节能够突破，尽一切努力放大政策效应，加快形成与国际通行规则相适应的良好营商环境、社会法治环境。

这里认为创新行政管理体制的总体方向是：逐步按照“小政府（大部制）、大社会（强社区）”体制改革客观要求，重新构建一套行政治理组织架构，直至取消建制行政单位，最终成为中央或省级政府直接派出机构，实际履行区域经济和社会公共事业服务管理权；组织机构高度“瘦身”且突出经济管理职能，精心培育基层社区群众自治制度（即强社区），大力扶持非政府组织，奠定新区建设新型社会组织的基础。

四、新区行政管理体制调整设想与实际步骤

（一）近期目标：调整市、县区行政管理职能关系

鉴于新区发展日益提速的紧迫形势，在3至5年之内，新区行政体制改革方面首要的任务，即是如何进一步优化政府职能、提高行政

效率，集中精力抓紧抓好经济建设，促进新区快速发展。

1、重新界定市、县区两级政府主要职能

简单地说，就是市管经济建设、县区管社会治理。

（1）市级政府主抓经济发展

（2）县、区级政府主抓社会治理与维稳。

2、重新调整市、县区两级政府财政管理体制

3、突出管委会经济职能作用

4、核定基本功能区

（二）中期目标：逐步撤销现有三级行政管理体制

在近期目标基本实现之后，再以 10 至 15 年时间，继续优化政府管理职能，紧缩政府管理层级，达到政府机构最小化、社会公益最大化目标。即构建二级政府、三级管理的城乡一体化格局，主动试水“大部制”，逐步朝着构建大市场监管、大交通、大民生、大文化的经济治理和社会治理模式过渡。

（三）长期目标：彻底实行新区管委会制度

以目前舟山已有市级建制政府状况而论，若再重新调整为非政府建制机构，并非一朝一夕之事，也不是简单的“推倒重来”，当有步步推进之成效。从长远发展看，舟山群岛新区行政管理体制能够达到无建制政府，彻底实行管委会独家经营管理体制，期以建立轻型化、扁平化新区管理体制格局，这是最理想的制度模式。前提是陆续取消市、区（县）、乡镇（含街道办）三级政府建制，无任何体制性障碍，从而为设立自由贸易园区（港）开辟通道。实际构建新区管委会主席制，助推新区转型自由贸易区或者自由港。