

对“市管县”和“省管县”体制的若干思考

罗湘衡

(南开大学 周恩来政府管理学院, 天津 300071)

摘 要: 地方政府管理体制是国家行政管理体制中的一个重要组成部分, 地方政府机构改革能否顺利完成, 决定着国家行政管理体制和机构改革的最终成败。当前中国正在酝酿对省级行政区划进行新一轮调整, 其中最为引人注目的就是将原有的“市管县”及时变更为“省管县”, 实行了 20 多年的“市管县”体制因何而得以建立起来, 它究竟存在怎样的弊端, 新的“省管县”机制到底应该如何建构。解决好这些问题是进行行政体制改革必须面对的挑战。

关 键 词: 市管县; 省管县; 管理体制缺陷; 优势

中图分类号: D63

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2008)05-0089-06

地方政府管理体制是国家行政管理体制中的一个重要组成部分, 地方政府机构改革能否顺利完成, 决定着国家行政管理体制和机构改革的最终成败^[1]。作为经济体制和政治体制改革结合部的行政体制改革, 继推行公务员制度和机构改革之后近年来呈现出值得注意的新动向, 即启动以省级建制调整为核心的行政区划改革, 从行政架构上寻找改革的突破口^[2]。近年来学术界围绕省级行政区划的改革方向和实现路径进行了诸多探讨, 学术成果斐然, 其中最具有现实意义和实际导向功能的莫过于“省管县”体制改革。“省管县”体制改革将从根本上改变中国省级以下行政区划的权力结构模式和行政、财政基础, 并将深刻影响政府间纵向关系模式, 可以被视为自 80 年代“市管县”体制实施以来又一次对政府间关系机制所做出的根本性调整。

2005 年 6 月, 温家宝总理在农村税费改革工作会议上指出: “具备条件的地方, 可以推进‘省直管县’试点”^[3]; 中国《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中明确提出要“理顺省级以下财政管理体制, 有条件的地方可实行省级直接对县的管理体制”^[4]。尽管目前对“省管县”改革的尝试大多集中在对财政关系和财政体制的变革上, 但是通过自 2002 年以来浙江、湖北、河南、山东、福建等省份先后根据本省的具体情况将一部分归属于地级市的经济管理权和社会管理权直接赋予经济强县, 并在财政体制上实行“县财省管”的试验性探索^[4], 可以发现其效果是十分明显的, 县域经济得到了持续、稳定、快速、健康

的发展。然而对于刚处于萌芽阶段的“省管县”改革而言, 它的前景究竟如何? 其阻碍性因素和制度性瓶颈又在何处? 只有全面结合相关制度发展的历史脉络, 将“市管县”机制与“省管县”体制放在一条延续的时间链条上综合考虑, 并明确其历史背景、优势和缺陷, 才能完整地评价“省管县”改革在中国的适应性问题。

一、“市管县”领导体制的历史演进与作用

1. “市管县”体制的历史演进

“市管县”领导体制在中国的全面兴起始于 20 世纪 80 年代初叶。1982 年, 为打破城乡间壁垒, 推动城乡经济协调发展, 中共中央以 51 号文件发出了改革地区体制、试行“市管县”体制的通知, 年末首先在江苏试点, 次年开始在全国范围内试行^[5]。随后在全国范围内开始了长达十余年的撤县置市、市地合并浪潮, 截至 1998 年底, 全国共有 219 个市领导 1 228 个县(包括县级市、自治县、旗等), 平均每个市领导 5.6 个县, “市管县”成为中国地方行政体制中的普遍现象^[6]。到 2005 年底, 全国共有地级行政建制 333 个, 其中地级市 283 个, 占到近 85%, 管县的地级市数量占全国总数的 70%以上^[7]。

回顾“市管县”领导体制的建立过程, 可以将目前存在的“地级市”分为三种: 1) 地市合并型。即具有相当经济实力的省辖地级市与地区行署合并, 用市政府取代原来的行署; 2) 升级合并型。即将一般的县级市升格为地级市; 3) 县改市型。即将新设的县改市升格为地级市^{[6][16-17]}。

经过 20 多年的实践探索, 目前行政公署这一“虚”

收稿日期: 2008-08-30

作者简介: 罗湘衡(1984-), 男, 湖南长沙人, 硕士研究生, 研究方向: 行政管理。

级别的行政层次基本上销声匿迹,地级市成为中国中央——省——市——县——乡五级行政体制的中间环节。需要注意的是,在中国市级行政建制所包含的类型极多,有省会城市、一般的省辖市、计划单列市、经国务院批准的较大的市以及民族自治州等。直辖市属于省级建制,但是北京、上海、天津、重庆等四大直辖市也设置了“市管县”领导机制,其中重庆不但依据现行体制辖区和县,而且还辖2个地级市、1个地区和4个县级市^[8]。因此笔者对“市管县”模式所做的任何探讨同样适用于四大直辖市,只是它们对县的管理模式如何变更却不属于“省管县”改革所能涉及的范畴。

2. “市管县”体制的历史作用

应该客观认识到在20世纪80年代中国实行“市管县”模式具有相当历史合理性和现实可行性,是在改革开放之初传统计划经济体制的坚冰逐渐消融以及城乡二元分割局面开始被打破的社会条件下所能采取的唯一政策选择。

(1) “市管县”有利于发挥中心城市对周边地带的辐射作用。实行“市管县”,实质上就是以经济比较发达的城市为核心,带动周围农村经济的发展,逐步形成以大中城市为依托的城市经济区^[9]。从经济学已有的研究成果出发,大型城市对方圆数百平方公里内的带动效应是典型的高度正相关,城市凭借其在基础设施、经济实力、科学技术、文化艺术等方面的区域优势地位,充当了物资集散与物流贸易中心、信息中心、交通中心、科技中心等众多至关重要的角色。城市自身所拥有的生产要素高度集中,在相当地理范围之内居于天然的垄断地位。在传统的城乡二元体制下,中心城市与周边农村在资源禀赋上几乎没有流动,城市宛如沙漠中的一片绿洲,处于被孤立和包围的尴尬境地。而改革开放以来地区主导型经济代替了过去由中央大包大揽的计划经济,中心城市对周围地区的巨大优势使拉近城乡经济实力差距成为了可能。但是需要指出的是,城市的辐射作用的产生是需要经历从非均衡到均衡两阶段的。一方面,市级政府具有很强的机会主义倾向,抽取县域经济资源,发展市区经济是市级政府很自然的行为选择取向,这就是我们平时经常听到的“市卡县”、“市刮县”;另一方面,首先通过资源集聚发展市区经济,然后利用辐射效应带动周边县乡经济发展,这也是区域经济非均衡增长的要义^[10]。经过实践发现,非均衡增长的确在相当范围内实现了目标,许多城市借助资源集聚效应壮大了经济规模,提高

了经济运行质量,对所辖县乡的经济的发展起到了很大的带动作用;促使区域内城乡经济发展呈现出先扩大后收敛的局面。但是也有相当多的县没有获得实际利益,长期受困于市级政府的“掠夺”和“盘剥”之中。

(2) “市管县”体制可以抑制基层政府间的恶性竞争。改革开放以后,原先高度集中的计划经济体制被地方政府为主导的分散竞争所取代,虽然政府指令在资源配置中的作用被大大削减,但各级政府在国民经济发展中的作用不是被削减了,而是大大加强了,这种强化机制就是政府间竞争^[11]。原有的传统计划经济体制下形成的中央主导经济逐渐让步于地方主导经济,各地方政府间围绕经济资源和生产要素而展开的竞争愈发激烈,矛盾呈现出高发态势。由于中国在经济体制转轨的过程中没有相应建立完善的政府间纵向关系协调机制,因此由市领导若干个县的做法可以直接利用市作为上级政府所拥有的行政权威对本地区范围内的县域矛盾和城乡矛盾进行裁断和协调,及时将争端控制在萌芽阶段。市作为区域内国民经济和社会发展的直接规划者,有效地协调和监控了县域经济关系,抑制了基层政府之间无休止的纷争和摩擦。

(3) “市管县”体制降低了省政府的行政负担。市作为省与县之间的中间层次相对于省有一个明显的优势,即更接近基层政治、经济和社会生活的实际情况,更容易掌握和了解下级各种社会发展数据,并能及时地化解矛盾和冲突。市领导县的作法极大减轻了省政府的行政负担,节约了巨大的用于协调县域关系的交易成本,减轻了县与省之间由于信息不对称所导致的情报失真发生的机率。要深入地理解“市管县”体制,就不能脱离当时的客观环境,20多年前的实际情况同今天是有着天壤之别的。一般认为,政府管理的幅度在管理规模既定的情况下,与管理层次的划分有直接的关系,在实际过程中,它还会受到诸如政府管理工作人员的素质、政府工作的内容与性质、政府管理的信息沟通过程、政府管理环境的变迁等因素的影响^[12]。当时的中国省级政府如果直接管县,面临的挑战是不言而喻的,这几乎是难以完成的任务。在改革开放伊始,改革目标和成果尚不明朗的情况下,以“市管县”作为过渡性的政策措施无疑是稳妥和明智的。

二、“市管县”体制主要缺陷分析

经过了20多年实践的检验,“市管县”体制内在的缺陷也逐渐显现出来,有些结果是政策设计者预料之中的,而有些结果却是与其初衷完全违背。鉴于“市

管县”体制所处的客观历史环境和政治、经济、文化等社会要素已经发生了根本性的转变,因此对“市管县”的领导体制进行变更和调整也就显得势在必行了。

1. “市管县”体制在一定程度上加剧了县级财政的困难

当年设置“市管县”机制的一个初衷是为了充分利用中心城市在财政收入上的优势,对经济落后、财政困难的县域实行以财政借款、拨款等为手段的救助。这种以大马拉小车的思路无疑是具有理论意义和可行性的,但是从实际效果来看却又是事与愿违。首先,并不是所有的管县的市的经济都得到了快速发展,某些城市受制于自身基础设施、经济实力、地理位置、能源资源条件等诸多限制,时至今日仍然没有缩小与其他大城市的横向实力对比,甚至还有扩大的趋势。其次,市政府作为一级行政主体其首要利益还是城市自身的发展,其政绩着眼点在于城市而非邻县。基于当今城市建设的高投入、大成本的现实,城市自身财政尚且难以完全应付,更何况支援县级财政。即使市级财政有一定余量,由于相关领导的个人政绩与县级发展无任何关系,因此也难以心甘情愿地抽出财政资源来支持县级政府。同时,恰恰相反的是市级政府利用自身在行政权威上的优势频繁地挤占县级财政的资源,尤其在1994年分税制改革实施之后,财权上移事权下移。市级财政将自身能够掌握住的税收额度大且收入稳定的税种全部囊括到口袋之中,同时将大量的涉及社会公益性的服务项目和开支内容下放到县级财政的事权范围以内。这种现象极大地加剧了县级财政长达十余年巨额亏空的事实,而且时至今日这个巨大的裂缝丝毫没有缩小的迹象,反而愈演愈烈。更有甚者,有的地方为了将地级市的中心城区做大,截留了省里本来分给县里的资源,甚至想方设法从县里提取资源,利用行政手段,在项目审批、招商引资等方面,人为地把资源调入市区^{[7]72}。国务院发展研究中心曾于2003年对湖北襄阳县所做的调查显示,1997—2000年间,全县非涝即旱,农业灾害严重;但县财政用于支援农业生产的支出,除每年近20%的上级拨款外,剩余的80%是虚数,缺口达4310万元,相当于实际支出的4.3倍。而据湖北省发改委政策法规处王晓峻介绍,湖北省60~70个县市,普遍财政都比较弱,当地财政都是吃饭财政,很多都是负债的^[13]。

2. “市管县”体制缺少宪政依据,处于无法可依的尴尬状态

中华人民共和国《宪法》规定实行省、县、乡三级行政区划体系,即“(一)全国分为省、自治区、直

辖市;(二)省、自治区分为县、自治县、市;(三)县、自治县分为乡、自治乡、镇”^{[8]63}。这是国家根本大法对地方政府所设层级的具体规定,它清晰地表明中国实行省——县——乡的三级地方行政权力模式。然而目前中国实际上形成了中央——省——市——县——乡的五级行政架构模式,对于市这一级行政组织的法律地位一直没有做出明确的说明,因为没有法律规定,因此对于“市管县”的具体操作方式也就有了极大的主观随意性。各个地区在实践过程中对于市如何管县、该管什么,不该管什么也存在很大差别,有些市几乎把县变成了自身的派出单位,控制得十分严密;有些市把县当成了农产品供应基地和城市副食品原料供应地,只抓农业不抓工业;有些市把县变成了城区扩大的土地来源和垃圾填埋场;有些市对下属县放手不管,完全不涉足县级事务。事实上法律规定的缺位,就导致了地级市进行定位的困难,省级政府基本以宏观管理为主,多制定政策;县级政府以微观管理为主,多执行政策^{[7]72}。市级政府处于决策层与执行层之间,毫无疑问应该发挥管理层的作用。但是纵观中国历史,自古皇权不下县,县级政府历来就是享有高度自治权和自主权的,在农村形成了一个由县官的各种代理人、地方乡绅和各种社会组织构成的乡村治理的图景^[14]。因此市对县的管理有无必要、有无可能本身就值得商榷,加之种种限制因素,目前市对县的管理主要停留在指导多、建议多而实际支持少的状态。

3. “市管县”体制极大地增加了行政成本,降低了行政效率

世界各国的政府管理经验显示:政府层次增加一级,纳税人的负担就多一分,政务信息的上传下达就多了一道门槛,政策的贯彻执行就多一道藩篱。因此从未来政府行政组织的发展趋势来看,扁平化——通过扩大政府管理幅度进而减小政府纵向层次的手段以达成对社会的管理。中国在计划经济体制下形成了政治体制和行政体制纵向层次上的“职责同构”(有关职责同构的具体内容可以参见张志红:《当代中国政府间纵向关系研究》,天津人民出版社,2005年),依照上下对正、左右标齐的基本思路,每当上级机关的机构设置发生变化时,下级行政机关会立即做出反应,也按照上级机关调整的路径对自身组织模式进行变更。增加了市一级政府组织,就意味着要按照标准的“四大班子”模式配备岗位、人员和编制,并制订庞大的行政预算。在“市管县”体制确立以前,在省、县间的派出机构,先称专署,后称地区,其职能是先虚后实,后期已成为名虚实实的省、县行政间的中间管理

层次,但是其组织编制却远不及今天的市,在地区一级是不设人民代表大会的^{[9]17}。因此,在20世纪80年代以后,中国国家行政机关之所以发生了规模空前的机构膨胀,与“市管县”体制密切相关。

增加行政层级会导致政务信息传递过程的距离和时间都变长,进而信息在上传下达的过程中发生扭曲并造成失真的机率也成倍增长。中国政务信息传输体制虽已不同于昔日的完全“单通道信息体制”(有关单通道和多通道信息传输体制的具内容可以参见朱光磊《当代中国政府过程》,天津人民出版社,2006年),但是也远未达到西方发达国家的“多通道信息体制”的水平。目前党政信息传送渠道的畅通与否仍然决定着行政部门办事效率和政务传达的速度,至于其他社会舆论、新闻媒体、报刊杂志、广播电视等通讯方式固然发挥着日益重大的作用,然而其接近(ACCESS)政府的程度却远逊前者。在“市管县”体制下,市政府凭借行政权威对上级有关县的精神做出有利于自身的解释并以此来制定城乡发展规划,从政策源头上剥夺了县获得平等发展的机会。同时对于与县有关的信息的上报也存在过滤和筛选,将一些反映实质问题的话语隐去也是惯常的做法。凡此种种,在市这一级所发生的信息传递问题值得深思。

4. “市管县”体制并不是城乡共同现代化的途径

考察当代资本主义国家实现农村社区城市化的过程,几乎没有一个国家是通过“市管县”即市县合治来实现的^[15]。许多国家城乡治理的成功经验表明有城乡合治走向城乡分治,是世界行政史揭示的一个客观规律。“市管县”体制与当今全球通行的乡村治理模式背道而驰,难以获得好的预期效果是在所难免的。

三、“市管县”体制变更为“省管县”体制的理论和实践基础

1. 管理幅度与管理层次的动态平衡

按照管理学的基本理论,在管理规模既定的情况下,一般各国政府对地方的管理都会采用在管理幅度和管理层次之间进行动态平衡。换言之,增加管理层次就意味着缩小管理幅度;扩大管理幅度就意味着减少管理层次。任何组织形态为了求得管理效率的优化和资源的合理利用,必须在管理层次的选择上慎之又慎,只有将纵向层次保持在科学、合理的范围之内才能避免组织内部工作的混乱。同时管理幅度的把握也是至关重要的,尤其对于政府部门和政府工作人员而言,因为“注意力跨度——能同时给予注意的事项的数目是有限的”^[16]。

进入21世纪以后,随着远程数据传递处理技术、卫星通讯和导航技术、先进办公自动化设备和管理信息系统以及全球电子政府的快速兴起,政府正从传统的“公文政府”、“纸张政府”向着“网络政府”转变。政府在同等时间内所处理的信息量相对以往有了呈几何数的增长,一级政府目前应对的直接管理对象不断呈上升态势。这也为缩小管理层次提供了契机。例如英国,在1974年和1986年地方政府机构改革中,废除了“被证明是造成浪费的一级多余组织”。六个大城市郡议会和大伦敦郡议会被废除后,它们的大部分职责交给原先隶属其下一层政府^[17]。

2. 中国历史和国外成功经验

综观历史,中国只是在很短的时期内建立过多级行政层次,在更加广大的历史空间内政府的行政层级一直保持在三层上下。据统计,从秦至民国末2100多年,中国地方政权有290年为两级制,占13.6%;有610年为虚三级制,占28.7%;有600年为三级制,占28.2%;有276年为三、四级并存制,占13%;有350年为多级制,占16.5%^[18]。中国古代从中央到基层的政务信息传递远远比今天的速度慢,效率低,设置较少层次的地方建制一方面就是为了拉近中央同基层和社会之间的直接联系,防止因信息不对称而带来行政成本的上升以及寻租、腐败等行为的产生。同时也是方便国家政治统治的需要,避免下级政府对中央政府提出政治挑战,维护封建国家的统一和王朝统治。

“省管县”体制在中国历史上早有先例,秦朝实行郡县制,全国分为48个郡,每个郡下设若干个县,直接由皇帝派驻的郡长官负责管理,郡县制为其最大限度调动全国的人力、物力、财力从事北修长城外击匈奴,南征百越开凿灵渠的万世功业立下了汗马功劳。同样今日的中国也不乏“省管县”的成功表率。浙江是中国较早推行省管县改革的地方,它分别在1992年、1997年、2002年、2006年四次对经济强县进行扩权,使之拥有更大的财权、经济管理和经济社会事务管理自主权。通过改革,浙江进一步优化了发展环境,形成一批经济活力强、发展速度快、综合素质高、带动作用大的县(市),促进了城乡经济和区域经济协调发展^[19]。(这个地方的注释发生了错误)浙江作为中国陆域面积偏小的省份之一,多年来占据着全国“百强县”近1/3的席位,创造了农民人均纯收入连续21年排各省区榜首的记录^[20]。浙江省农办副主任顾益康对此认为:“浙江县域经济发达与省管县财政体制有着密不可分的关系,这甚至被一些研究者称为浙江的‘秘密武器’”^[20]。鉴于浙江实行“省管县”机制所取得的巨大成效和榜

样效应,从2003年到2005年,山东、福建、湖北、广东、河北、吉林等众多省份,纷纷出台了以浙江经验为主要框架,加快发展县域经济的政府文件,一些地方还迫不及待地提出了抢抓扩权强县机遇的口号。

相比之下,美国长期以来保持“联邦——州——地方”的三级政府框架,并以此配备相互独立的国家三级财政体制;法国自20世纪80年代实行地方行政区划改革以来,采取了“中央——大区——省——市镇”的四级政府模式,这四级政府已经是发达资本主义国家中纵向层次最多的;而德国政府结构自上而下划分成联邦、州和地方三级政府,根据德国《基本法》的规定,实行三级独立财政体制,即联邦政府、州政府和地方政府均在财政管理上拥有独立权力,互不依赖^[21]。可以说,纵观全球实行市场经济的国家,尚找不出一个五级架构的政府^[22]。

3. 市场经济体系的日益成熟和社会自治程度的提高

在传统计划经济体制下形成的政企不分、政社不分的社会构成模式,政府承担的职能无所不有,无所不包,许多社会单位及工厂成了政府执行其政府过程,履行政府职能的“腿”。政府管社会的方方面面,其职能空前庞杂。正是由于政府管理幅度居高不下,政府疲于奔命但效果还是捉襟见肘。因此增加管理层次,设立更加庞大而严密的机构框架成了最佳选择。

时至今日,中国社会主义市场经济体系已初步建立,涉及全国的现代企业制度和社会保障体系逐步建立,传统的由政府大包大揽来进行社会管理的模式也发生了根本转折。社会从政府的“怀抱”中日益脱离,与市场体系交相辉映,共同实现自我完善和自我更新。政府也将大批管不好、管不了也不该管的事项交给了相关社会组织、企事业单位,其职能发生了重大变化。以经济调控为例,大量的经济职能,如制订指导性中长期计划、财政政策、金融政策、产业政策、收入政策等等,均由中央政府及其授权职能部门行使,省政府已无权、无力行使这些权力^[15]。政府管理幅度的缩小和社会自治程度的提高,预示着对政府已有层级进行变迁以适应市场机制进一步发育完善和社会组织成长的时机业已成熟。

四、“省管县”体制建设亟待解决的几个问题

“省管县”体制建设是对中国传统地方政府管理体制的重大制度创新,尽管诺思和托马斯认为:制度创新是现代经济增长的根本原因^[23],但是在制度交替的时空内必然产生大量问题,这些问题能否得到顺利

解决将决定新生制度的可接受性和环境适应性。

1. 适度将省级行政区的规模划小

“省管县”体制一旦实施,首先暴露出来的问题就是省能不能完全管得过来。现代管理学认为:一级组织结构下大概以50个左右的子单位为其极限,即使在信息沟通渠道多元化和信息处理手段极大丰富的21世纪,也难以应付更多的下级子单位。中国大陆地区现有32个省级行政区(23个省,5个少数民族自治区,4个直辖市),最多的如四川省下辖181个县,河北省下辖172个县,河南省下辖159个县,平均每个省级行政单位下辖89个县(《中国统计年鉴2007》, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2007/indexch.htm>)。过于宽泛的管理幅度是对“省管县”体制的最大威胁,如果省级行政区管不好又不得不管,造成顾此失彼、捉襟见肘的局面,很容易导致改革夭折。

解决的思路首先是变革现有省级行政区划图。中国著名的政区地理学家刘君德先生曾经指出:“行政区划对经济发展的影响主要是通过行政建制的撤设、行政区的规模等级、行政范围的合理性及行政中心的设置等方面进行的。根据经济社会发展的需要,合理增设行政区对区域经济发展会起到明显的推动作用。”^[24]早在1972年,尼克松总统曾建议中国政府划小一级行政区域规模,把现有的30个省市自治区扩展为50个左右^{[15]50}。及至1988年,民政部在北京召开首次行政区划研讨会时,大多数与会代表对行政区划改革总目标的共识是减少行政管理层次,以三级为宜;要减少行政管理层次,必须缩小省、区范围^{[9]21}。近年来全社会再次兴起了关于50个省区划改革的讨论,不少专家学者认为目前中我国实行分省制的时机已经成熟,应挑选相关省做试点并积累经验,寻机推向全国。

分省的构想打破了传统的在管理层次与管理幅度二者之间进行微调的思路,转而对具体某一层次的行政机构的数量进行增加以达成减少管理幅度的目标。同时西方国家在地方政府建构中通常采用“多——少”模式,即高级地方政府数量往往较多。例如美国设50个州、1个特区,法国设96个省(不包括11个海外省及领地),日本有47个一级行政区(1都,1道,2府,43县),联邦德国16州^[25]。中国的传统思路与之相反,使用“少——多”模式,这完全违背了管理社会的基本常识。

2. 对现有县域规划进行调整

中国东西部地理差异大,经济发展水平、社会环境、人口密度等主要社会指标对比明显。县域也存在严重的不平衡,某些大县人口多达二百万,财政收入

高达数十亿元,完全可以同中西部地区的某些地级市相媲美。河北省有6200万人口,面积近19万平方公里,有138个县建制、11个地级市建制;而江苏省、湖北省分别有6700万和5400万人口,面积分别为10万和18万平方公里,却分别只有64个和68个县建制、13个和10个地级市建制^{[8]67}。对现存的2000多个县的考察发现:不论区域面积大小、人口多寡、经济实力强弱和职能繁简,各个县在行政编制和人员配备上呈现出惊人的一致性,这直接导致了行政负担急剧升高,社会成本居高不下。在分省制的大背景下应该有计划、有目的地对现有县域进行调整。其理想的规模可以是:若按照50个省进行划分,平均每个省管辖40个县,则全国应具备2000个县的容量为宜。

3. 适当维护地级市的利益

在“省管县”改革过程中,地级市是完全的利益流出团体,其积极性和主动性可谓倍受打击。一方面地级市凭借行政级别上的优势,可以利用权力对“省管县”体制进行干扰。湖北省某些地级市为了同省政府进行博弈,将辖县改为了市属区,企图逃脱改革的范畴。同时经过了20多年的发展,相当数量的地级市已经成为区域内交通、文化、信息、物流、金融、投资中心,即使在行政隶属关系上使邻县与之脱离关系,但是在经济关系上的相互依赖却是难以割舍的。许多中心城市近年来不断制定扩城、融城规划,希望打造在全国范围内有相当影响力的中心城市地带,这无形中也为将来市与县之间的持续互动埋下了伏笔。进行“省管县”改革决不是将地级市同县乡相互之间孤立开来,而是解决“市刮县”、“市卡县”的局面,为农村现代化铺平道路。在推进“省管县”改革的过程中,一定要满足中心城市渴望与邻县建立“竞争——分工——合作”关系的愿望,要考虑到地级市长远规划和未来持续发展的客观需要,以减少改革进程中的阻力。

五、小结

“省管县”体制改革是21世纪中国行政体制改革的里程碑,它对于深化省级行政区、县级行政区以及地级市自身的改革将起到实质性的推进作用,意义重大,影响深远。要把握时机,深入贯彻,坚持县、市、省三级政权利益兼顾的基本原则,打破长期制约中国行政体制改革的瓶颈,为最终打造一套适合中国国情又与现代化行政原则和管理科学基本原则相匹配的行政机制开创通路。

参考文献:

- [1] 陈涛. 后税费时代的乡镇机构改革: 问题和对策[J]. 农村经济, 2007(12): 18.
- [2] 金太军, 汪旻艳. 现行省级行政区划改革的系统思考[J]. 南京师范大学学报: 社会科学版, 2006(1): 10.
- [3] 张占斌. 政府层级改革的酝酿: 强县扩权与省直管县[N]. 学习时报, 2005-08-04(4).
- [4] 庞明礼. “省管县”: 我国地方行政体制改革的趋势? [J]. 中国行政管理, 2007(6): 21.
- [5] 卢毅. 从“市领导县”到“强县扩权”: 对浙江省“市管县”体制兴衰原因的逻辑分析[J]. 云南行政学院学报, 2004(6): 31.
- [6] 庞明礼. “市管县”的悖论与“省管县”的可行性研究[J]. 北京行政学院学报, 2007(4): 16.
- [7] 陈达云, 邓亮. 以省管县体制构建我国地方行政层级的思考 [J]. 国家行政学院学报, 2007(1): 71.
- [8] 宫桂芝. 我国行政区划体制现状及改革构想[J]. 政治学研究, 2000(2): 65.
- [9] 王庭槐, 卞维庆. 市管县行政体制剖析及改革设想 [J]. 南京师范大学学报: 社会科学版, 1995(4): 15.
- [10] [日]藤田昌久, [美]蒂斯. 集聚经济学: 城市、产业区位与区域增长[M]. 成都: 西南财经大学出版社, 2004: 45.
- [11] 汤玉刚. 论新一轮地方政府体制改革的若干关键问题: 从“市管县”到“省管县” [J]. 经济体制改革, 2007(5): 23.
- [12] 张志红. 当代中国政府间纵向关系研究[M]. 天津: 天津人民出版社, 2005: 39-40.
- [13] 孙雷. “十一五”大趋势: 财政省管县[N]. 21世纪经济报道, 2005-10-24(3).
- [14] 暴景升. 当代中国县政改革研究[M]. 天津: 天津人民出版社, 2007: 60.
- [15] 孙学玉. 撤销地区、市县分治: 行政区划调整新构想[J]. 江海学刊, 1998(1): 49.
- [16] 丁煌. 西方行政学说史[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1999: 142.
- [17] [英]格林伍德. 英国行政管理[M]. 汪淑钧, 译. 上海: 商务印书馆, 1991: 125-128.
- [18] 孙学玉. 体制创新: 地方行政机构改革的现实选择[J]. 中国行政管理, 2003(4): 19.
- [19] 操世元, 姚莉. “省管县”体制改革: 动因、障碍与对策[J]. 理论导刊, 2007(11): 21.
- [20] 林楠, 胡作华. 省管县引发新一轮制度探索[J]. 瞭望新闻周刊, 2006(10): 44.
- [21] 谭融, 罗湘衡. 论德国的政府间财政关系[J]. 南开学报: 哲学社会科学版, 2007(5): 83.
- [22] 贾康, 白景明. 县乡财政解困与财政体制创新[J]. 经济研究, 2002(2): 5.
- [23] 卢小甫, 张应良. 西部大开发与制度创新[N]. 光明日报, 2005-11-01(4).
- [24] 刘君德. 中国行政区划的发展与改革思路[J]. 中国地理教学参考, 1996(4): 4.
- [25] 马述林. 论省级行政区划体制改革[J]. 战略与管理, 1996(5): 11.

责任编辑: 黄燕妮