
地方行政区划变迁路径选择

董里 涂锦

【摘要】省直管县改革是我国今后地方行政区划改革变迁的主要方向之一,以解决国家管理机构层次过多、市县争利等问题,但其中涉及的各种利益关系,改革的基础条件等,都会使理论上预期的路径选择呈现出不同的特征。本文以东西部省直管县改革为例进行比较分析,发现“强县扩权”是不同区域行政区划基于地域基础条件的改革路径选择。

【关键词】中国; 地方行政; 强县扩权; 扩权强县; 浙江; 重庆; 四川

【中图分类号】D523.1;D523.5

【文献标识码】A

【文章编号】1000-4769(2011)01-0051-04

制度变迁路径的论述,新制度经济学代表诺斯(1990)认为“制度矩阵(Institutional Matrix)的报酬递增特征以及参与者的辅助性主观模型提示我们,虽然特定的短期路径是不可预测的,但长期的、总的方向则不仅是可预见的,还是难以逆转的”。“但行为人的观念在制度中所发挥的作用,要比其在技术变迁中所发挥的作用更为重要,因为意识形态信念影响着决定选择的主观构建模型”。^①对于制度变迁路径来讲,制度经济学家认为由于制度变迁的多利益主体博弈,制度变迁的最终路径将取决于两个因素:

一是作为交易活动当事人的组织面对各种竞争压力对改善其竞争地位的机会、条件和途径的认知,并通过集体学习把这种认知所形成的心智模式转化为共同知识和信念;

二是在各种组织的互动过程中,制度变迁所表现出来的报酬递增或递减特征,即制度演进的路径依赖和锁定。在不确定条件下,制度变迁可能是交易活动的当事人之间的集体认知和学习中形成共同知识和信念的结果。

由于共同知识和信念在很大程度上属于默示性知识,制度变迁是内生的,既不可能照搬某种已有的模式,也无法最优化,而是一个不断探索、模仿、试错和创新的过程。

本文分析行政区划变迁的路径选择。尽管减少层级提高效率,特别是理论上推崇的省直管县的改革趋向将是我国今后地方行政区划的改革变迁的主要方向之一,以解决国家管理机构层次过多、市县争利等问题,但其中涉及的各种利益关系,改革的前提条件,特别是各地域的差异性等,都会使理论上预期的路径选择呈现出不同的特征。前面的理论及实证分析表明,我国地方行政区划变迁将在制度供给与需求推动下逐步进行,通过强制性变迁与诱致性变迁实现“至上而下”或“由下到上”的制度变迁,且更显著地体现为诱致性制度变迁。

以中国目前行政区划改革的状况来看,本文认为行政区划变迁路径由于推动力的差异,表现出图1的路径选择差异。诱致性制度变迁更可能导致区域选择“强县扩权”的路径开始实施减少层级的行政区划改革,而强制性制度变迁则可能以行政权力的下放即“扩权”和相应改革来促使提高行政效率,同时通过扩权激励县级行政组织并以此发展县域经济,这即为“扩权强县”。在中国目前的行政区划改革实践中选择的“强县扩权”,由于改革推动力及基础条件等原因,更容易取得预期的效果。而“扩权强县”尚在政府各种激励与压力中逐渐探索并趋于成熟。而最终实现“法规形式”保证的省管县行政管理新模式。

作者简介: 董里,西南交通大学经济管理学院博士研究生;
涂锦,西南交通大学经济管理学院教授,四川成都 610031。

以下为行政区划变迁路径理论框架：

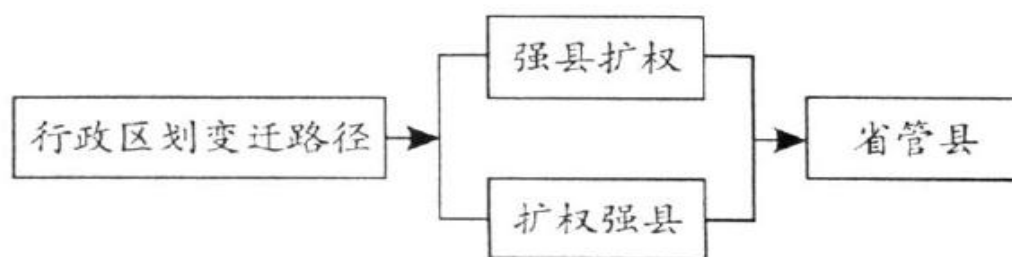


图 1 行政区划变迁路径

之所以称为理论模型，是因为该路径实现过程中涉及很多的利益调整及相关制度调整即是长期以来形成的“路径依赖性”，所以中国的行政区划变迁路径将呈现并不平稳而一致的特征。

1. 强县扩权与扩权强县

强县扩权是典型的诱致性制度变迁的表现形式。一般是从较为发达开放的县(市)并具备可行可实施的省管辖范围，这是地域条件，但更源于经济快速发展与市场经济民营经济的推动，基层行政组织产生了较强的自主性、独立性和效率性的要求。中国的强县扩权是以东部发达地区开始的，并对其他发展中地区产生示范效应而展开的过程。

2002 年浙江在 17 个县市进行试点。浙江省将 313 项审批权下放给绍兴县、温岭市、慈溪市等 17 个经济强县(市)，把地级市的经济管理权限直接下放给县(市、区)，不仅在财政体制上实行省管县，而且在经济上也近似省直管县。涵盖了计划、经贸、外贸、国土资源、交通、建设等 12 大类扩权事项，几乎囊括了省市两级政府经济管理权限的所有方面，这种“直管”还扩展到社会管理职能，如出入境管理、户籍管理、车辆管理等，重点是县财政直接对省负责。其实，浙江省早在 1992 年和 1997 年两次出台对县级扩权政策：1992 年针对全省 13 个经济强县(市)下放审批权；1997 年浙江又进一步在萧山和余杭试行部分地级市的经济管理权限。这种改革模式成效是显著的，使全省县域经济得到发展，成为全国的排头兵。在第五届全国县域经济基本竞争力评价中，浙江省有 27 个县(市)进入全国经济百强县(市)行列，居全国 31 个省市区之首^[2]。

浙江省的强县扩权实施及对应的经济绩效产生了较为显著的示范效应，“这一制度模式优化了地方治理结构”^[3]，以此在中部、西部省不同程度地推广开来。但在学习浙江改革的过程中，各地一方面选择强县扩权，同时也对一些并不发达的县域实施扩权强县的改革措施。

2003 年 12 月，山东省列出了 30 个经济强县和 30 个经济欠发达县，分别明确采取不同的扩大经济自主权的政策。2004 年湖北推行试点，将 20 个县、市，239 个事项权下放。此外，河北、江苏、河南、安徽、广东、江西、吉林等省份，也陆续推行了以“强县扩权”为主要内容的省管县改革试点。

重庆辖 19 区 21 县，全部实行直管，行政层级为市—区县—乡镇三级。重庆市实施省直管县的过程是渐进的。重庆直辖之初，行政层次为五级，重庆的管理层次为五级，“省—地(市)—区县—区公所(区工委)—乡镇”。直辖不久，重庆便尝试减少管理层级，十年间撤销了万县市、涪陵市和黔江地区三个地市级机构和 107 个区公所，行政管理层级减少为“市—区县—乡镇”三级，实现了行政

管理的“扁平化”。

综观各地的强县扩权与扩权强县试点情况,大致呈现如下特点:

第一,赋予县级政府更大的自主权,把一些原本属于地市级政府的行政审批权力直接下放到县。

第二,在财政体制上相应增加县级财政的分享比例,增加县级政府收入。

第三,选择扩权试点县时,优先考虑综合实力较强的县,兼顾部分中等和贫困县。浙江是最早实行省管县的区域,其经验中,县域经济的发达程度对省管县的成功很有影响。浙江共有 11 个地级市辖 66 个县,大致只有一些省份的 1/2 至 1/3;二是面积较小。全省 10.18 万平方公里,80%的县位于以杭州为中心 200 余公里的半径内,即使在交通条件较差的县,多数县离省会的路程都在半天之内;三是地级市实力较弱。国民收入仅占全省的 23.5%,浙江经济的主体是县。

目前强县扩权实施的情况,可以描述其作用为:

第一,它在一定程度上使得县的发展环境得到了优化,使之拥有更大的自主权,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,从而有利于城乡经济和区域经济协调发展。

第二,实行“县财省管”体制可以绕过地市这一级周转和盘剥,提高了财政资金运转效率,一定程度上缓解了县的财政困难,强化了县主观上的努力程度,调动了县发展的积极性。

第三,促进了市级政府工作职能由领导型向自我发展型的转变,实现了工作重心的转移,同时,为下一步行政体制改革打下了良好的基础。

但强县扩权与扩权强县实施由于县域的经济、地理、文化的差异,且推动和实施动力不一样,对应政策也不一样,不一定能够达到相同的效果。表 1 从减少行政管理成本,促进地区经济发展,各层级独立性和协调性方面描述了东部(浙江地区为例)和西部(重庆)实施强县扩权与扩权强县的一些特征差异。

表 1 强县扩权与扩权强县

	行政管理成本	地区经济发展	协调成本	省管县推动力
扩权强县	减少行政管理成本	不利于贫困县发展	协调成本增加较快	强制性变迁
强县扩权	减少行政管理成本	得到更大自主权而促进经济发展	协调成本适当增加	诱致性变迁

上表说明了发达地区与发展中地区实施省管县的差异,反映了行政区划改革的路径选择是需要条件的。

由于重庆市各县相对于浙江省各县经济实力差距太大,一些贫困县在由扩权后可能反而失去了地区的支持,贫困县的能力不足使经济发展受到一定阻碍,同时原来行政管理的协调性受到破坏,特别是地域辽阔的省份,省级现在组织非常担心无法承担管辖县带来的压力。浙江省若干强县扩权的试点县经济实力非常强,当去掉地级市对他们的约束后,经济发展得到了更大的空间,行政管理成本的节约也很明显。因此省管县虽然能够在一定程度上减少行政管理成本,但是否有效运作,必须结合各区域情况特别是经济发展基础来分析问题,另外省管县的实施也应该分步骤,分阶段进行,选择条件比较好的县来进行试点,从而带动其他县逐步实施省管县制度⁽⁴⁾。

2. 四川省实施强县扩权及效果

作为西部重要农业大省,四川的行政区划改革,以政府推动的强制性变迁为主要模式,逐步实施强县扩权辅以扩权强县举措。一方面以经济发展水平较快、地域条件较好的“强县”作为龙头示范扩权强县的效果,同时选取一些较为贫困的县域,试点“扩权”是否可以增强自主能力而促进县域经济的发展。2007年,四川省开始了以强县扩权为主的改革试点工作,扩权强县仅为辅之。所选的试点县中主要是较发达的县,少量贫困的县(大竹县、仁寿县、南部县、射洪县、仪陇县、渠县、资中县、泸县、富顺县、宜宾县、安岳县、三台县、平昌县、中江县、岳池县、宣汉县、夹江县、威远县、盐边县 19 个试点县)以扩权为核心开始对县域行政管理进行改革。这些县都将获得更多行政管理权限(包括事权和财权),以期在比较短的时期内通过给予县级行政组织更多的激励可以提高行政效率并增强县域经济发展活力。根据中央相关文件,四川也考虑了自身特色,那就是省内大县多为农业大县,强县扩权要充分刺激以县域经济为依托的农村经济发展后劲,这也和中央多年的一号文件精神相符。而对于像绵阳、德阳、泸州、宜宾等市级财政实力原本就较强的地区,由于其原本就几乎不参与所辖各县税收分享,同时也减少了未来对各扩权试点县(市)的资金配套,集中精力支持非扩权行政区的发展,反而更显活力和优势。虽然四川省政府明确了“扩权试点县(市)行政区内的事权由中央、省、试点县(市)按事权划分范围分别承担相应的支出责任,市级原则上不承担试点县(市)事权范围内的支出责任”,但某些市委、市政府,比如绵阳,仍然把扩权县作为全市重要的组成部分继续给予支持,除按省政府要求将过去承担的一些常规性的配套补助纳入了对县的补助基数外,对这两年新增的农房重建、提高村社干部报酬等涉及民生的事项也给予扩权县专项补助。

省统计局数据显示,2007年,27个扩权试点县GDP平均增长14.5%,比扩权试点前3年快1.3个百分点。2008年,扣除重灾县,非重灾县GDP增长14.3%,增速比试点前3年平均增速快1个百分点。当年,扩权试点县(扣除重灾县)GDP增速比全省平均水平高4.8个百分点,加快发展取得初步成效。表2是四川省第一批扩权强县试点的效果比对,从强县扩权和扩权强县的两个类别分别看实施改革以来的经济绩效。

表 2 强县扩权与扩权强县效果

	GDP (万元) 2007	GDP (万元) 2009 三季度	增长 率%	民营经济 增加值 (万元) 2007	民营经济增 加值 (万元) 2009三季度	增长 率%	GDP在所属市 管辖县排名 (排名 市管 辖县总数)
南部县 (南充市)	873852	881896	100.9	488237	500193	102.4	1/5

夹江县 (乐山市)	479649	493165	102. 8	278841	304890	109. 3	1 / 6
威远县 (内江市)	943836	1043665	110. 6	485621	535112	110. 2	1 / 3
盐边县 (攀枝花市)	468468	409887	87. 5	161207	162376	100. 7	1 / 2
富顺县 (自贡市)	778472	786560	101. 0	369050	380568	103. 1	1 / 2
安岳县 (资阳市)	883434	909451	102. 9	478073	485880	101. 6	1 / 2
中江县 (德阳市)	1058778	1096131	103. 5	562627	611283	108. 6	1 / 2
三台县 (绵阳市)	872235	859118	98. 5	443385	449794	101. 4	1 / 6
中江县 (德阳市)	1058778	1096131	103. 5	562627	611283	108. 6	1 / 2
大竹县 (达州市)	998087	970177	97. 2	509289	489041	96. 0	1 / 6
仁寿县 (眉山市)	1141291	1161249	101. 7	637806	609595	95. 6	1 / 5
射洪县 (遂宁市)	1086884	985662	90. 7	541296	518602	95. 8	1 / 3
泸县 (泸州市)	778808	803273	103. 1	459593	422442	91. 9	1 / 4
宜宾县 (宜宾市)	712478	661024	92. 8	399364	387415	97. 0	1 / 9
平昌县 (巴中市)	392366	400295	102. 0	197025	192953	97. 9	1 / 3
资中县 (内江市)	756309	851864	112. 6	412797	454628	110. 1	2 / 3
岳池县 (广安市)	639353	716203	112. 0	319542	320595	100. 3	3 / 3
渠县 (达州市)	776009	797763	102. 8	424825	380006	89. 5	3 / 6
宣汉县 (达州市)	771086	824049	106. 9	404447	394469	97. 5	4 / 5
仪陇县 (南充市)	467278	460631	98. 6	247298	244578	98. 9	4 / 5

从上表可以看出以下几点：

第一，强县扩权与扩权强县是四川省地方行政区划改革路径的主要特征。

第二，强县（管辖区经济实力排名靠前）扩权后，地方经济的发展有较为显著的增长，但这种变化并不均衡，表中 9 个县在第三季度就达到 2007 年改革开始前年度的经济增长指标。其余则变化较小。

第三，对管辖区经济实力排名靠后的实施扩权强县后，少量的县有显著的增长，大多县级经济体发展和 2007 年保持平稳。

虽然，一个区域的经济发展受到很多因素的影响，但行政管理制度的改革对县级发展的激励模式有较大的改变，所以一定会体现在经济发展的绩效上。上面的分析说明，改革需要各地的资源等基础条件匹配，同时需要进一步地深入了解各地省管县改革路径的相关影响因素。

小结

本文分析了行政区划变迁的路径：强县扩权与扩权强县最终发展为省管县的路径过程。以中国部分省份的实例对当前我国改革的实施路径特征及实施中的不同情况进行了总结比较，可以看出省管县并非可以一步到位，其尽管可以一定程度地提高行政效率，但有前提条件，特别是外部环境。只要区域的经济发展和市场发育到一定程度，行政改革的需求就会增强，就会对行政区划层级及对应的功能提出改革要求，也就决定了行政区划的路径特征。

参考文献：

- （1）道格拉斯·诺思. 1981:经济史中的结构与变迁（M）. 上海三联书店, 1994.
- （2）范今朝. 1979 年以来浙江省行政区划调整变更的过程及作用——兼论中国未来行政区划改革走向（J）. 经济地理, 2004, (4).
- （3）马斌, 徐越倩. 省管县体制变迁的浙江模式: 渐进改革与制度路径（J）. 理论与改革, 2010, (1).
- （4）罗德刚. 论重庆行政体制与重庆经济社会发展（J）. 探索, 2005, (3).