

## 中部地区市管县体制功能辨析 ——以湖南省为例

殷萍, 李金龙<sup>①</sup>

(湖南大学 政治与公共管理学院, 湖南 长沙 410082)

**[摘要]** 市管县体制在我国经济领域改革不断深化的过程中失去制度支撑,其负面效应和历史局限性日益凸显,并直接推动了省管县体制改革的试行。总结归纳我国市管县体制的历史作用及其弊端,并进一步指出省管县体制试行中凸现的局限性;针对中部地区的经济发展状况及其行政区域的分布现状和特征,提出切实的行政体制改革路径模式,最后以湖南省为例阐述了中部地区以完善市管县体制为主要对策的建议。

**[关键词]** 中部地区; 市管县体制; 湖南省

**[中图分类号]** C93 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2009)05-0045-04

我国市场经济的深入发展,区域经济和城市化的快速推进,已将提升县域经济竞争力,更好的实现城乡统筹发展作为宏观政策的目标,这需要在现有的市管县和省直管县两种制度安排中找到一个平衡点,来重新构建我国地方行政区划体制。由于我国幅员辽阔,各省各地区经济实力、地域面积、人口数量、文化传统、民族成分差别很大,面临的问题也相当复杂,各省各地区应该根据自身条件在实践中因地制宜、分门别类地进行改革,发挥两种体制的积极功能,在功能互补中使各地区较为平缓地实现行政体制创新和政府职能转变。

### 一 市管县体制与省管县体制功能利弊辨析

#### (一)市管县体制积极功能与消极功能

我们必须认识到,虽然目前市管县体制是我国行政区划体制中引起争议乃至受到非议的一种体制,但实际上市管县体制是改革开放以来对行政区划体制进行改革和创新的一个探索,它反映了城乡经济发展的特殊要求和改革开放以后行政区划体制初步转轨的特点,市管县体制的存在具有多方面的积极功能。首先,它有利于消灭城乡对立,促进城乡经济社会协调发展。其次,它有利于加速推进工业化、城市化进程。再次,它有利于缩小城乡差别,实现城乡居民共同富裕。最后,它有助于规模经济的壮大。

但是,随着区域经济和城市化的发展,尤其是市与县经济差距的缩小,市管县体制的弊端也凸显出来。主要表现在:第一,增加了行政机构,扩编了行政人员,加大了行政管理成本。第二,规模小、辐射功能弱的城市“小马拉大车”现

象严重存在。据 2001 年数据统计,全国平均每个地级市代管近 6 个县市<sup>[1]</sup>。撇开其管理幅度因素,一些地级市与县(市)同处发展初始阶段,根本没有能力带动周边县乡,这种现象在中西部地区尤为严重。第三,核心型地区市“吃”县、“刮”县、“卡”县现象普遍存在。

#### (二)省管县体制积极功能与消极功能

在反思市管县体制所带来的种种消极功能的同时,关于省直管县体制的探索引起了人们的关注。近年来,省直管县改革逐步被提上议程。在“十一五”规划纲要、《东北地区振兴规划》2009 年一号文件以及财政部相关文件中,推行省直管县改革都被作为一项重要内容被提及。总结其积极功能主要有以下几个方面。一是减少了行政层级,提高行政效率。符合宪法确定的省、县、乡三级行政区划层级规定和城乡分治的国际惯例。二是强化了县域发展自主权,有利于强县富民,统筹城乡发展。三是有利于加强宏观调控力度,构建服务型政府。实行省管县体制,对于加强省级宏观调控力度,构建服务型政府,发挥省级政府在区域规划与区域协调中的主导功能具有重要意义。

但现阶段全面实行省管县体制还有困难,因为省管县体制的消极功能不可忽视。首先,对于一些人口众多的大省和自治区而言,会出现省一级政府管理幅度扩大,管理难度加大等问题。我国现有 32 个省级行政单位(不含香港、澳门两个特别行政区),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<sup>[2]</sup>。虽然信息和交通技术现代化提供了便利,但众多的县级行政单位无疑给省政府管理带来了一系列的问

**[收稿日期]** 2009-09-06

**[作者简介]** 殷萍(1986-),女,湖南省衡阳市人,湖南大学政治与公共管理学院硕士研究生。

<sup>①</sup>湖南大学政治与公共管理学院副教授。

题。其次,实行省管县体制容易引发区域性公共产品供给危机。因为省管县涉及到一个支出责任的分配问题,推行省管县改革前,市级财政在调度资金方面有较大余地,改革后,支出责任分担不到位,市级资金调度出现紧张状况。同时,市级原有职能中承担的区域性公共事务管理与公共产品的供给成本补偿出现困难。如涉及多个县的抗旱排涝、卫生防疫、科技推广、水利建设、环境保护等<sup>[3]</sup>。最后,实行省管县体制是一次规模宏大的政府改革,削弱了地级市的调控力,牵涉到数以万计的官员利益,容易产生大规模的抵触情绪。

## 二 中部地区行政区划体制改革的选择路径

近年来,虽然中部地区经济得到较快发展,但在发展速度与东部地区不断扩大,与西部地区不断缩小,自身发展依然相对滞后。因此,在严峻的形势下,中部地区该选择何种行政区划体制帮助中部地区实现崛起成为当前面临的关键问题。

### (一) 中部地区经济发展情况及区域分布的状况与特点

中部地区包括湖北、湖南、河南、安徽、江西、山西六个相邻省份,地处内陆腹地,起着承东启西、接南进北、吸引四面、辐射八方的作用,是我国的人口大区、经济腹地和重要市场,在中国地域分工中扮演着重要角色。中部地区依靠全国 10.7% 的土地,承载全国 28.1% 的人口,创造全国 19.5% 的 GDP,且从 GDP 总量变动情况来看,2007 年中部地区 GDP 增长率为 21.13%<sup>[4]</sup>。与东部沿海地区和西部相比,中部地区在经济情况和区域分布方面有其显著的特点,而这些特点对于中部地区选择何种行政区划体制有着决定性的影响。

#### 第一,中部地区整体经济规模和市场份额快速提升。

2008 年河南、湖南、湖北三省 GDP 已经超过万亿元,在全国 13 个 GDP 过万亿元的省区市中,中部占据三席。面对国际金融危机,2008 年,中部各省 GDP 增速大都高于全国 9% 的平均增速,保持了较平稳的发展态势。与此同时,社会消费品零售总额、进出口总额、财政收入等反映区域竞争力综合绩效的关键指标,增幅均高于全国平均水平<sup>[5]</sup>。

#### 第二,中部地区县域经济发展水平偏低,整体竞争力较弱。

中部地区县域经济无论是从经济总量、经济集中度,还是财政收入和整体竞争力上,与东部地区相比都存在较大差距。一是经济总量不到东部地区的二分之一。2003 年,东部地区县 GDP 平均规模为 60.1 亿元,是全国县域 GDP 平均规模 28.2 亿元的 2.1 倍;而中部地区县 GDP 平均只有 27.1 亿元,比全国平均规模少 1.1 亿元,仅是东部地区的 45.1%。二是经济集中度不及东部地区的三分之一。2003 年,东部地区县 GDP 超过 50 亿元的 191 个,占全国总数 262 个的 72.9%;而中部地区县 GDP 超过 50 亿元的只有 52 个,仅占全国总数的 19.8%。此外在去年全国百强县评选中,中部地区仅获 3 席,而东部地区达到 94 席。三是财政收入仅为东部地区的三分之一。2003 年,东部地区县财政平均收入 2.9 亿元,是全国平均水平 1.0 亿元的 3 倍;而同期中部地区县财政收入只有 1.0 亿元,与全国基本持平,与东部地区相比差了近 3 倍。四是整体竞争力只有东部地区四分之一,根据第三届县域经济竞争力评价结果,东部地区县竞争力评为

A 级达 160 个,占全国总数的 80%,而中部地区只有 30 个,仅占 15%。由此可见,中部地区县域经济无论是发展水平还是竞争力,相对东部地区都处于明显劣势<sup>[6]</sup>。

第三,产业结构和工业化、城市化水平仍然偏低。从总体上看,中部地区产业结构层次明显低于全国水平。除山西省外,其他中部各省都是农业大省,第一产业所占比重较大,均在 15% - 20% 之间。2007 年中部地区第二产业的比重为 49.5%,略高于全国平均水平,但与东部地区相比还存在一定的调整空间<sup>[7]</sup>。这表明中部地区虽然处于工业主导型发展阶段,但第二产业的优势不明显,工业结构是以资源开发粗加工为主的偏重型结构,工业化水平仍旧较低。2005 年,中部地区六省中城市化率最高为湖北省,城市化率为 43.2%,居全国第 15 位。东部地区平均城市化率已超过 55.2%,全国城市化率为 43%,而中部地区的城市化率仅为 36.5%。城市化水平较低影响了区域经济的发展,制约了中部整体竞争力的提升<sup>[8]</sup>。

第四,部分城市聚集辐射能力偏低偏弱。2000 年以来,西部地区城市经济在其地区得到优先快速发展,城市经济聚集能力显著提高,国家西部开发政策作用力和产业、基础设施投资拉动力明显,东部地区城市经济仍延续了多年的强劲发展趋势,经济规模不断趋大趋强,城市经济聚集能力持续稳定提高,而中部地区城市经济发展虽然取得一定成绩,但一部分城市中心地位不突出,聚集辐射能力偏低偏弱的状况仍无明显改观。

### (二) 改革的选择路径

慎重考虑中部地区经济发展及区域分布的状况与特点,我们认为省管县体制在中部地区普遍推开还不具备条件,但可设立一些试点县谨慎推行这一新体制;市管县体制仍然可以在该地区绝大部分市县发挥其积极功能。理由有四:一是由于中部地区县域经济发展水平偏低,整体竞争力较弱,因而不是所有县都适合直接被省领导进行强县扩权等改革尝试,如果在县域经济发展较好的县推行省管县体制,反而破坏了中部地区原本合理的县域经济结构,极易导致强县更强,弱县更弱的“马太效应”,加剧了县域经济的两极分化,不利于市县之间、县县之间和谐发展。二是因为市管县体制有助于规模经济的壮大。省直管县容易造成的行政隔绝和城乡间的经济壁垒,阻碍了贸易交流和资源流动渠道,城市的资金、人才、技术等优势无法充分发挥。市管县体制使得行政区的经济范围迅速扩大,市场体系发育不成熟的条件下生产要素在行政区范围内实现了优化组合,城乡、市县的优势得以互补,一些乡镇等弱小企业在中心城市的支持和帮助下,通过联合、重组等形式,规模迅速扩大,技术含量不断提升,经济效益明显提高。中部地区 2008 年以来整体经济规模 and 市场份额快速提升表明市管县体制在这一地区仍旧发挥其积极功能<sup>[9]</sup>。三是由于中部地区工业化、城市化水平仍然偏低,通过实行市管县体制,可以在一个较大区域内形成以大中城市为中心、以众多小城镇为纽带,联结广大农村的经济网络,按照专业化分工和协作的原则,发展全方位、多层次、多渠道的经济联合,从而彻底地打破城乡之间的分离状态,最大限度

地促进工业化、城市化发展。四是针对中部地区部分城市聚集辐射能力偏低偏弱的特点,我们是完全可以考虑调整地级市行政区划和管理幅度,在不改变现有市管县体制的情况下使其优化。

当然,并不是中部地区必须全部推行市管县体制,我们也应该看到省管县体制的优势。作为国家对国民经济和社会发展勾勒的蓝图,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”。借鉴东部地区浙江、江苏、海南等省逐步推行省管县体制的经验,中部地区也可选择一些有条件的县选择强县扩权、财政省管县等方式作为省管县的试点,以期在中部地区行政区划体制改革中找到两种制度安排的平衡点。我们以中部地区湖南省作为实证研究之对象。

### 三 中部地区完善市管县体制的对策建议——以湖南省为例

湖南省是我国中部地区重要省份之一,是沿海开放带与长江流域开发带两大经济地域的连接带,位于东南沿海与内陆中西部地区的结合部,北枕长江,南临粤港,东接沿海,西依云贵,区位优势非常明显。在以“坚持科学发展,加快富民强省”为主题的解放思想大讨论中,湖南响亮地提出了“地处内陆,不能为内陆意识所缚;位居中部,不能甘居中游”的自强之音。虽然湖南少数县(市)进行市管县体制改革和地方政府职能变革的条件已基本成熟,作为有条件的地方率先试行省直管县,但在湖南省大部分地区,市管县体制仍旧发挥积极功能。面对全国各地建立省直管县空前高涨的热潮,我们在前文分析的基础上,借鉴全国各省探索建立省管县体制的经验,提出针对湖南省的具体建议。针对性建议分为两个方面:一方面关于如何试行省管县,第二方面关于如何优化现行市管县体制。

推行省管县试点的建议包括:第一,推行强县扩权试点。湖南省的强县扩权最先应该体现在财政上,之后再根据试点所反馈的信息考虑是否过度到行政省管县。可以考虑挑选一些地质资源比较丰富的,地域面积比较大的,经济实力有一定基础的,生活条件比较好一点的县进行改革。如宁乡县,浏阳市,耒阳市,桃源县。宁乡县被评为全国百强县凸显其县域经济的实力;浏阳市以花炮出口带动经济发展;耒阳市煤炭资源丰富;桃源县生猪产量历来居全省首位,桃源黑猪更是名扬省内外。湖南省选出少数发展好、有潜力的县作为试点,对于县域经济的发展,增加县的活力,以及将来向周边县的辐射均会带来好处。

第二,撤销湘西自治州,推行省直管自治县试点。省制定政策或者布置工作时往往忽视自治州的民族性、地域性和落后性,而与地级市等同对待,使自治州有由民族自治区域转变为普通行政区倾向。事实上,民族区域同经济区域一样,它与行政区并不总是一致。省直管自治县的实施有利于上一级的转移支付不经过自治州,直接转移到自治县的县级财政,可避免财政流转过过程中时常出现的流失、浪费现象,有利于少数民族自治地区的发展。海南省有成功的改革范例,撤销海南黎族苗族自治州,设 6 个自治县,形成民族自治区

域,由省里直接管理。借鉴海南省经验,以湖南省为例,可考虑撤销湘西自治州,设立泸溪、凤凰、花垣、保靖、古文、永顺、龙山 7 个民族自治县由省直接管理。原来由怀化市领导的麻阳苗族自治县、新晃侗族自治县、芷江侗族自治县、靖州苗族自治县和通道侗族自治县也可划为省直接管理。省直管少数民族自治县,使得省级政府更能体察少数民族自治县的难处,有利于少数民族地区的发展。

优化现行市管县体制的建议包括:第一,适当调整地级市行政区划和管理幅度。某些地级市聚集辐射能力偏低偏弱,很难有力量拉动周边县乡发展,这成为限制市管县体制积极功能发挥的主要因素。湖南省有 13 个地级市和 1 个自治州管辖着 16 个县级市,65 个县和 7 个自治县,平均每个地级市辖 6.1 个县(市)。全省经济区域划分为“三大经济区”,这种划分的依据主要有两个:一是地理区位。东线地区主要是我省东部 6 市(岳阳、长沙、株洲、湘潭、衡阳、郴州);西线地区主要是我省西部地区,包括 1 州 2 市(湘西自治州、怀化、张家界),在经济发展的自然环境、资源状况、文化素养、基础设施等方面是属于全国比较差的地区;中线五市(益阳、常德、邵阳、娄底、永州)位于东线与西线的中间地带,在人口资源、生产力发展水平处于中间水平。二是经济区位。东线地区是经济发达地区,西线地区是欠发达地区,中线地区是处于经济发达地区与欠发达地区的中间地带。根据湖南省及各市州 2004 年统计公报,东、中、西线三地区 GDP 总值分别为 3420.38 亿元、1705.96 亿元和 485.92 亿元,分别占全省 GDP 总量的 60.94%、30.40% 和 8.66%。由此数据可以清楚地看到,湖南东线、中线和西线地区在经济指标上表现出很大的差距。东线地区经济相对发达,大中城市较多,中心城市综合实力较强,但所辖县(市)偏少,如长沙市、湘潭市、株洲市等;中线地区和西线地区经济欠发达,大中城市不多,尽管中心城市经济力量弱小,也不得不管辖更多的县(市),如邵阳市、郴州市和永州市都带了 9 个县(市),而怀化则带了 11 个县(市)。这种“大马拉小车,小马拉大车”的现象使大城市受限,小城市受累,影响湖南省经济社会发展。因此,可以在弄清各县与中心城市联系程度的基础上适时调整地级市行政区划和管理幅度,优化现行市管县体制。可考虑将沅陵县划入常德市、湘阴县划入长沙市、安仁县划入株洲市、祁阳县划入衡阳市、龙山和永顺二县划入张家界市等。

第二,加强市对县的支持力度,要求市更好地为县服务。绝不允许市对县的财政截留、搜刮,全面遏制“吃”、“刮”、“卡”之歪风。这条建议不仅是针对湖南省,全国上下都应认真贯彻。因为市管县体制而把县“吃”穷的现象,全国普遍存在。该现象是可以在管理的框架中消灭的,与其推进省管县这样的大改革,不如在现有体制下进行优化,把改革的风险降到最低,更何况我们发现大多数情况下是市把县带富了,市把县管得很好。

其余未选作省管县试点的地区仍旧实行市管县体制,不断完善市管县体制过程中,发挥其积极功能,加快富民强省的脚步。在完善现有的省—市—县三级行政区划体制过程

中,需把重点放在规范各行政层级的事权,构建规模合理、层次简化的府际关系上。

#### [参考文献]

- [1] 浦善新. 中国行政区划改革研究[M]. 北京: 商务印书馆, 2006
- [2] 庞礼明. “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- 25
- [3] 李明强, 庞礼明. “省管县”替代“市管县”的制度分析[J]. 财经研究, 2007(3): 59- 61
- [4] 罗序斌, 周绍森. 中部崛起的态势分析[J]. 开放导报, 2009(3): 84- 87, 101
- [5] 方大丰. 经典中国·辉煌60年: 得后发之势谋“弯道超车”[N]. 工人日报, 2009- 09- 16
- [6] 略论我国中部地区县域经济发展存在的主要问题及对策[EB/OL]. 2006- 03- 16 中国县域经济网 县域经济论坛. <http://www.china-county.org/cms/article.php?action=show&id=160>
- [7] 中国电子信息产业统计年鉴(综合篇)2007[M]. 北京: 电子工业出版社, 2008
- [8] 刘炳友, 黄政武. 城乡统筹: 中部地区城市化的现实“瓶颈”与协调发展对策[J]. 中国城市发展报告, 2004 138- 149
- [9] 李金龙. 市管县体制: 中国特色的地方行政制度[J]. 湖南社会科学, 2003(3): 39- 41

## On the Function of City- Governing- County System in the Middle Areas

—A Case of Hunan Province

YIN Ping LI Jin- long

(Hunan University, Changsha 410082, China)

**Abstract** City- Governing- County system has lost its system support in the process of the intensive economic reform, and its negative effects and historical limitations have been presented gradually that will promote the reform of Province- Governing- County system directly. The historical functions of the City- Governing- County system and its drawbacks have been summarized, and the limitations of implementation of Province- Governing- County system have been pointed out. For the economic development in the Middle Areas, and distribution actuality and characteristics of its administrative region, a concrete path model of administrative reform has been suggested, and the proposal to perfect the City- Governing- County system in the Middle Areas has been carried out at last with Hunan Province as the example.

**Key words** the Middle Areas; City- Governing- County System; Hunan Province