

## 刍议省管县体制改革

双击自动滚屏

出处：中国行政区划网 发布时间：2006-7-11 阅读：5404次

作者：龚克桢

行政区划对国家的社会经济发展有着直接影响，合理的行政区划将对其产生促进作用，反之，将产生阻碍作用。因此，应在保持相对稳定的前提下，保证与整个国家发展战略相配套，以适应经济社会发展需要为基本原则，逐步对我国的行政区划进行合理调整是很有必要的。

我国行政区划现状，同历史和国外比都存在很多极不合理的方面，如省级规模过大，省区间规模悬殊，管理层级过多，设置不规范、不科学等等，尤以市管县的弊端最为典型。本文着重探讨市管县体制这一最突出问题。

### 一、市管县体制的由来与发展

从上个世纪20年代中国市制萌芽开始，市一直是人口密聚“点”上的一个行政建制，市与县、城与乡之间被严格封闭、隔离。建国后，随着城市型政区的发展，市领导县体制开始出现，建制市逐渐演变成为一种广域型行政建制。为了解决大城市蔬菜、副食品基地建设问题，1949年兰州市管皋兰县，1950年旅大市（今大连市）领导金县、长山二县。1958年，国务院先后批准北京、天津、上海三市和辽宁省全部实行市领导县体制，并逐步在一些经济较发达地区试点并推广。为了进一步推进1958年以来的工农业生产的大跃进和农村人民公社化，密切城市和农村的联系，促进工农业的相互支持，便于劳动力调配，1959年9月，全国人大常委会发布了《关于直辖市和较大的市可以领导县、自治县的决定》。至此，这一体制便以法律的形式确立下来，并得以迅速发展。到1981年，全国有57个市领导147个县，平均每市领导2.6个县。为了加快城乡一体化建设步伐，推进行政机构改革，1982年，中共中央（1982）51号文件发出了改革地区体制，实行市管县体制的通知。此后，地市合并，城市升格，建立市管县体制成为行政改革的主要取向。为了推动市管县体制和行政机构改革，1983年2月，中共中央、国务院又下发了《关于地市州党政机关机构改革若干问题的通知》，要求“积极试行地、市合并”。以后，市管县体制实施范围逐步扩大，并向西部地区和部分欠发达省份转移。然而，这一举措在推行过程中逐渐变异，被演变为地改市，即在本来并不存在地区与地级市同城的地方，将一个个县级市乃至城关镇升级为地级市，然后实行地市合并。近年来，随着地市合并和市领导县范围的进一步扩大，特别是在1999年机构改革之后，原地区行署建制逐渐式微，目前仅在一些边远省区有少量存在。截至2003年底，全国共有282个地级市，51个地区（州、盟）。目前，市管县体制已成为各省市区最基本的区划模式，构成了最基本的纵向权力结构体系。这一体制的施行，使我国的行政区划由宪法规定的四级制向五级制的转化，成为目前世界上为数不多的多级制国家之一。

### 二、市管县（市）体制的弊端及局限性

诚然，市管县体制的实施，在很大程度上解决了社会转型初期行政区和经济区的磨合问题，同时也推动了社会其它各项事业的迅速发展。市管县行政管理体制，突出了城市在社会、经济发展中的中心地位和作用，在一定程度上对城乡经济的快速发展和工业化、城市化水平的提高起到了促进作用，同时也给一些城市做大做强和城市现代化奠定了坚实的基础。但随着我国政治、经济体制改革和市场经济体系的确立和不断完善，市管县体制已逐渐偏离其改革初期设想的长远目标，局限性越来越明显，弊端日趋凸现。

（一）管理层级过多，加大了行政管理成本。市管县之前，我国的行政层级由中央—省—县（市）—乡

(镇)四级组成,这也是宪法确认的结构体系。虽然省县之间有一个地区行署,但毕竟是一个虚置层级。市管县后,省县之间的层次由虚变实,行政层次即变为中央—省—市—县(市)—乡(镇)五级,这在秦汉以来是不多见的。我国历史上多级制(超过三级以上)的年限仅有350年,占有年限的16.5%。目前世界上的大多数国家实行的是二级制和三级制。采用四级制及以上的国家仅占其中的约1/9,且这些国家中大多为发展中国家,如中国、泰国、印度、坦桑尼亚、塞内加尔等。其成因主要是长期的殖民统治和封建统治,复杂的地理环境、人文环境、社会发展水准低下和地方自治发展程度不高。大量的调研结果表明,行政组织每多出一个层次,信息的失真失落率就会成倍增加。从科学管理角度而言,信息传递的中间环节要尽可能减少,以缩短决策层和实施层的行政距离,便于上下沟通,提高工作效率。市管县体制的设计,人为地制造出一个中间层级,省县之间权力被层层截留,信息沟通受到阻滞,这在信息网络高度发达和交通十分便利的今天已越来越不合时宜。市管县体制增加了行政机构,增大了行政运行成本。每个地级市五套班子齐全,各职能部门基本同省相对应,扩编了行政人员。一个地级市的人员编制,一般地厅级干部20人,县处级干部200人,科级干部1000人,财政供养的公务员和事业单位人员一般在1万人以上,每年仅工资一项就要财政支出2亿元左右,再加上后勤、办公经费等,一年一个市本级的财政支出要在5亿元左右,而全国共有280多个地级市,匡算下来,每年全国单地级市本级的财政支出就要在1400亿元以上。

(二)核心型地区,垂直一体化的市管县体制导致“市压县”、“市卡县”、“市挤县”、“市吃县”现象。核心型地区的特点就是以周边地区工业相对较发达的中心城市带领一些经济基础薄弱的县,市县经济发展差距大、关联度低。这种类型的地区在我国市管县体制中占大多数,具有普遍性。在地区行署领导县时,中心城市和所在地区的辖县往往就资源和项目等相互争抢,国家工业化的政策也倾向于城市。实行市管县体制后,中心城市更是利用其强势地位,不断截留省级下放的各种权力,同时下侵县级的各种权益,县完全听命于市,许多市视县为附属行政单位,要求县经济发展从属于市经济发展的需要,而县又直接指挥着乡

(镇)、村,如此一来,行政事务的压力和财政收支的压力,通过层层分解,最终还是压到了最基层的广大农村。在市领导县“城乡合治”的旗帜下,农村的社会经济资源、资本更主要地被市所汲取,农业利润难以以为农村的经济发展作有效积累,反而一直在为市主导下的城市经济发展需要服务。市管县下城市经济的发展,有相当部分来自农村利益的转移,最终导致农村地区经济、社会发展的日益落后和城乡二元社会分割的加剧。在计划经济体制后期,市往往通过截留指标、资金、争项目、财政提取和各种行政审批侵占县的利益;在市场经济条件下,城乡的资源不是依据市场的原则来配置,而是以人为的行政力量来分配,自然会进一步侵害县及农村地区的利益,从而形成所谓“市压县”、“市卡县”、“市挤县”、“市吃县”或“市刮县”的局面,束缚了地区经济发展。

(三)存在“小马拉大车”的问题。市管县的主要目的是以中心城市的优势地位拉动所辖县乡的经济的发展,但是,并非所有的市都能起到这一作用。事实上,除传统的省会城市和一些中等发达城市带动力量较强外,一些工业基础薄弱甚至是由县级升为地级规格的城市就很难有力量来帮助县级和乡村的发展,这些城市一般都远离中心经济区,带县的数量也较多。按照2001年的统计数据,平均每个地级市带了近6个县市,撇开其管理幅度因素,这些城市是拉不动周边县区的,中西部地区问题更为严重。

(四)城市虚化现象严重。市管县体制虽然推动了城市化的发展,但也造成了城市化进程中的另一个后果,那就是广域型城市的大量出现。县乡农民变成了“市民”,但城市的农业人口依旧占绝对比重,二、三产业的比重也低于农业。例如,上世纪90年代末期从我省分出去的重庆市,在升格为直辖市之前,管辖着11个市辖区和3个县级市及7个县,面积2.3万平方公里,人口1530万,其中非农业人口415万,城市化水平为27.1%。升为直辖市后,划入万县、涪陵两个地级市和黔江地区,面积扩大到8.2万平方公里,总人口3002万,但城市化水平还不到20%。曾有人说重庆市是世界上最大的城市,这是对我国城市化的极大讽刺。重庆市虽为直辖市,但仍是一个典型的地域型政区。据2000年第五次人口普查资料显示,我国市镇人口为45594万人,城市化水平(市镇人口占总人口的比重)达36.09%,接近发展中国家38%的平均水平(1995年数据)。但我国的数字统计中包含了大量的市管县以及其它广域型城市的“市民”。以这种方式统计的数据与实际有很大的误差,这应当引起宏观决策部门和领导者们的高度重视。市管县式的城市化道路,实际是一种排斥市场机制的道路。

### 三、市管县(市)体制效益分析

撇开发达国家因行政层级实行二级制和三级制而实现低成本、高效率、快速、稳定发展不谈,在我国东

南沿海的浙江省，仅在十余年时间里，因将市的经济管理权限下放到县，便极大地促进了县域经济的发展就是明证。1982年，在中国开始实行市领导县体制时，便正式形成了中央-省-市-县-乡的五级政府层级。然而，在“市管县”的大潮中，浙江省却特立独行。除宁波市外的其他县（包括县级市）的财政和党政一把手都是直接由省管理。落实到具体操作上，浙江省预算内的县财政，直接与省财政结算，预算外的各种“费”，则还是与市结算。该省实行“强县扩权”，将利留农村。十余年来，浙江省的县权不断被省越市下放。截止2002年，将313项本该属于地级市管理的权限下放到县（市），内容涵盖计划、经贸、外经贸、国土资源等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。这次权限的下放，被归结为四个字——“能放都放”。此外，浙江省还准备将再增加一批扩权事项，包括一些地市级的社会管理权限，如出入境管理、户籍管理、车辆管理等。省管县体制与市管县相比，一个突出特点是，省管县避免了市对县的财政截留，县域经济发展的优势非常明显。到2002年底，浙江全省财政收入上亿元的县（市）达到57个，其中上10亿元的县（市）有16个。根据国家统计局2003年10月公布的全国综合实力百强县排名，浙江以26个县（含县级市）的入选，遥遥领先于整体经济水平非常接近的江苏省。实践证明，浙江省县域经济全面和蓬勃发展，与这一体制不无关系。浙江省将权力下放其实就是一种松绑，是市场经济发展到一定阶段的必然需求，其直接效应是：减少了环节，简化了手续，加快了速度，提高了效率。

#### 四、科学构建高效的省直管县（市）的行政区划体制

通过以上分析比较可清晰地看出，市管县体制在新形势下已不能适应现代经济和社会发展的要求。它作为新旧体制交替阶段的一种过渡形式，必将随着我国市场经济体系的不断成熟和政府职能的转变而发生变化。改革市管县体制、建立扁平化的省直管县（市）的公共行政体制已成为推动经济发展和深化行政体制改革的迫切要求和战略选择。

在计划经济体制下，经济区的范围就是行政区的范围，区域经济呈封闭状态。市管县体制虽在一定程度上冲破了行政区对经济区的束缚，但只是经济区范围在原有基础上的增大，形成的是更大范围的行政区经济。当前随着市场经济体制日益成熟，冲破行政区对经济区的约束，由纵向经济延伸走向横向经济联合已经成为必然。经济区的形成是生产要素自由流通的结果，城乡之间、地区之间的经济关系将更明显地表现为商品交换关系，不存在带与不带的问题。在市场经济条件下，区域经济发展是以资源最优配置为前提，行政力量导致的结果往往适得其反。因此，必须转变城市对乡村的支持仅仅依赖于行政区域上市带县的陈旧观念。

少层次大幅度的扁平化组织结构是现代社会组织管理的主导模式。减少中间环节，加快信息传递速度，使决策层能对信息进行快速处理和纠偏。同时，由于减少了信息传递层次，可增大信息的准确性和可靠性，有利于保证国家政令的统一，提高行政效率。

减少层次与扩大幅度是密切关联的，实行省直管县市的行政体制必将增大省的管理幅度。目前，以下因素已具备扩大省级管理幅度的基本条件：首先，我国市场经济体制的确立与运行，为扩大管理幅度提供了可能性。其次，区域经济关系日益密切，行政区域的经济结构、社会结构、文化结构受到严重冲击，使原有的行政隶属关系在经济上日益淡化。第三，现代网络、通讯、交通的高度发达以及科学管理水平的提高，为扩大省级幅度，实现省直接管理县（市）提供了有利的物质和技术保证。

电脑、网络大大提高了人们的办公能力，便利的交通缩短了省与县之间的距离。同时，人们专业文化水平和管理能力的提高使领导、管理者能从容自如地处理各种纷繁复杂的事务，这些都是世界各国普遍实行大幅度管理体制的重要原因之一。城乡分治是国际上有效实行地方行政管理共同模式，省直管县（市）是实施城乡分治的前提。根据国际市制发展的共同经验和一般规律，市是一种城市型行政建制。在美国，县是广域型行政建制，3040个县（1992年统计数据）覆盖了美国的每一寸国土。县是“面”，市镇则是“面”上的“点”。同时，市还是一种基层而非中间层的行政建制，市下面不再有其它政府建制（少数大城市除外）。市和县因性质不同，主要任务也不同。市制发展的方向是实行市自治，这也是国外市制建设的经验，自治就必须是市制的适域化而非广域化。同时，城乡分治也是解决我国乡村发展落后的根本途径。实行省直管县（市），中央和省就可以根据具体情况有针对性地制定经济和社会发展政策，更好地扶助农村地区经济发展，下放给县乡的各种权益也就不易被市级所截留。

最后需要特别强调的是，撤地级市的最重要前提是省级行政区规模的缩小和县级行政区数量的减少。只有这样才能有效解决各级辖区规模的合理性问题，才能有效保证行政效率、品质和行政成本的统一问题，即行政资源的合理、有效利用问题。同时，省、县的规模调整之后，每个省区所辖的县（市）数量进一步减

少，使地级设置缺乏存在的现实需求和理论依据。所以，我认为，在分省、并县、虚乡，有效调整行政区划规模的同时，积极撤销地级行政区划设置，废除市管县（市）体制，实现省直管县的模式，有效减少行政区划管理层级，提高行政效率，降低行政成本，保证行政品质，顺利推进行政层级的改革。

（作者单位：四川省民政厅区划地名处）

---

相关信息

[更多的...](#)



[关于本站](#) | [处室介绍](#) | [业务职能](#) | [领导致辞](#) | [联系我们](#) | [站内导航](#) | [相关链接](#)

中华人民共和国民政部区划地名司 版权所有 © 2006-2008

Copyright © 2006-2008 All rights reserved.  
京ICP备05025147 技术支持:万通国际网络  
欢迎光临! 您是第 2259775 位访客

