

区域经济视角下行政层级改革的基本思路

肖金成

(中国区域科学协会,北京 100082)

提 要: 从有利于区域经济发展的视角,探索行政层级的调整。回顾了历朝历代行政区划的沿革以及我国改革开放后行政体制改革的成就,提出了进一步优化调整的建议,将我国的行政层级从五级减为中央、市、镇三级,并将市改为州,将镇改为区,将省作为中央的派出机构,将县作为市或州的派出机构,将乡作为镇或区的派出机构。解决长期困扰我们的行政层级多、公务员数量多、管理效率低的问题,加快实现民主决策、依法决策、科学决策的目标。

关键词: 行政层级调整; 市镇体制; 行政体制改革

中图分类号: F127; D630.1

文献标识码: A

文章编号: 1003-3637(2017)01-0048-06

DOI: 10.13483/j.cnki.kfyj.2017.01.009

央地关系的调整是一个复杂的问题,往往牵一发而动全身。何时调整,如何调整需要从顶层设计的角度,统筹考虑。如不顾时机,贸然调整,势必会出现很多问题;但若有机会调整而不调整,对整个经济社会发展也不利。本文主要是从区域经济理论出发,探讨央地关系的发展脉络及其行政层级调整的合理选择。

一、我国行政层级的历史变革

隋唐的地方行政制度和秦汉有所不同。隋朝在极盛的疆域已经东南两面至海,西至且末,北至内蒙古五原县南。为了集中权力,隋唐两代沿用地方两级行政区划,或郡县,或州县,以州县为主。南北朝后期,州、郡、县三级行政区划制度混乱到了极点,郡一级形同虚设。隋文帝面对这种局面,于开皇三年(公元583年),果断地“罢天下郡”,实行以州领县的两级行政区划制度。撤销郡级机构,全国并为311个州。隋炀帝即位后,改州为郡,进一步并县,使全国有郡190个,县1255个。

现在是五级行政层级:中央、省、市(州盟)、县、乡(镇)。中国的行政层级最早是三级。秦始皇实行郡县制,确立了中央政府、郡和县三级体制。以后各个朝代均有所调整,汉代在郡上增加州一级,由三级变为四级,自此成为日后各朝地方政制的基础,直到唐朝,才被道路制所取代,道和路不是一级政府,而是中央派出机构。元代改为行省,仍是中央的派出机构,但直到明朝才把省作为一级地方政府。民国时期取消了州府一级,但增加了乡镇一级,行政层级仍然

是四级。

郡县制指在古代实行的中央集权体制下,郡、县二级政权的地方行政制度(类似于行政区划)的总称。秦朝以前实行分封制和世袭制,诸侯国各自为政。春秋时代一些诸侯国为了加强管理而置县和直接任命一些不得世袭的官员为地方官。后来晋又在国内置郡,由国君任免地方官,使分散的权力层层集归国君,防止因分封而导致分裂。战国时期这种制度逐渐为各强国采用,分封地区逐渐减少。而秦代为中国历史上最早在全境推行“郡县制”的朝代,共设36郡,每郡有守(相当于省长)、尉(相当于防区司令)和监(相当于监察专员)各一。郡下辖县,郡(守)与县(令),由皇帝直接任命。郡可以被理解为现在的省,但实际上,秦始皇时期的郡和现在的省,范围是不一样的,比现在的省要小得多,但比现在的地级市要大,县的范围则和现在差不多。

西汉时不断增立新郡,据平帝元始年间的记载,全国共有103郡,一郡所统之县,多少不等,一般为20县上下,一郡总人口数以20万左右者居多,多者也可逾百万。两汉百万人口以上的郡有十几个,其中最多者为西汉的汝南郡,仅259万人;少者不过几万,甚至像东汉时的朔方郡,仅7000多人。

唐朝地方行政制度和隋朝几乎相同。经过武德、贞观30多年的治理,唐王朝成为一个强盛的封建国家。它的版图东达于海,西逾葱岭,北过大漠,南至林邑。东西9500余里,南北10900余里。此时,唐朝

的疆域已超过汉武帝全盛时期。唐朝初期将郡改称州,州成为一级行政区划,下领县,仍实行中央、州、县三级制。唐太宗时,主要依山川形势划全国为10道,贞观十三年(公元639年),10道统领府、州358个,县1551个;唐玄宗时,由10道变15道,开元末年(公元740年),15道统领府、州328个,县1573个。经玄宗改置,诸道的范围渐成定制。在唐代的行政区划中,不但有唐太宗新开的“道”,还有唐玄宗新开的“府”。唐朝最早设府是在开元元年,玄宗升国都雍州为京兆府,升陪都洛州为河南府。以后,设置和改置的府增多,成为唐朝行政区划中一个重要的行政单元。府和州同级,但地位比州高。自此,道下辖府、州,府、州下领县。道是中央派出机构,形式上仍是三级制。

宋朝地方行政区划实行州、县二级制。同时在地方设置路,路是直辖于中央并高于府、州的一级监察区。至道三年,共分15路,后析为18路,又析为23路。公元997年(至道三年),定为15路,包括京东、京西、河北、河东、陕西、淮南、江南、荆湖南、荆湖北、两浙、福建、西川、峡西、广南东、广南西路。公元1020年(天禧四年)增至18路,宋真宗分西川路和峡西路为益州、梓州、利州、夔州4路,分江南路为江南东路和江南西路。公元1074年(熙宁七年)增至23路,宋神宗分淮南路为东、西两路,分陕西路为永兴军、秦凤两路,分京西路为南、北两路,分河北路为东、西两路,分京东路为东、西两路。公元1105年(崇宁四年),宋徽宗将国都开封府置为京畿路,合称为24路。

宋代路下为府,为州。府虽与州同级,但地位要略高于州。当时,国都、陪都、皇帝诞生居住和巡游过的地方,以及地位重要的州,都改置为府,情况与唐朝很相似。公元1085年(元丰八年)时,全国有府14个、州240个。

两宋的行政区划中还出现一些新单位——军、监。军始于唐,当时称军镇,属军事系统,多设在边区,只管军队不管民政。五代时,军不仅管兵马,也辖有土地、民政,但各军、监皆不辖县。在宋代,军则演变为地方行政区划单位。监是国家经营的矿冶、铸钱、牧马、制盐等专业性的管理机构,五代初已开始出现,但也在宋代才演变成地方行政区划单位。北宋全国有军37个、监4个、县1255个。

宋朝的路和唐朝的道,甚至和西汉的刺史部都是很相似的,行政区也好,监察区也好,军事区也好,都

会有一个最高长官。但宋朝的路却没有设立最高长官,每路设4个司:转运使司,简称漕司,长官为转运使,负责一路的财赋和监察;提点刑狱司,简称宪司,长官为提刑官,负责一路刑狱;提举常平司,简称仓司,长官为常平使,负责一路的仓储;经略安抚司,简称帅司,长官为安抚使,负责一路军事。这4个司都属于中央的派出机构,分别执行中央各部门的命令,并没有一个凌驾于四司之上的机构或个人,路的财、政、刑、兵等权分属不同的机构和个人掌管,不会对中央形成什么大的威胁。因此,路不是一级行政机构,是中央政府的派出机构。

自元代开始,中国又出现了一种新的行政区划制度,即行省制(是行中书省的简称)。行省制顾名思义是中央政府的派出机构,不是一级政府,主要职能是秉承中央政府的意志,对地方政府和各级官员进行监督。后来行省又简称为省,至明朝,演变为一级行政区划,省下辖府、州,府、州下辖县。县级政府从秦朝开始一直是基层政权。

乡镇作为基层政府是在民国时期设立的,设立的历史只有100年左右,当时称为“乡”,管辖十几个村庄。乡政府称为乡公所,有3~5个工作人员。随着乡镇管辖范围的不断扩大,管理人员的数量也不断增加。一些地区曾在县以下乡以上设立区公所,一个区管辖几个乡,区公所属于县政府派出机构,但不是很普遍,区公所所在地一般设在商贸业比较发达的小城镇上。民国政府于1939年颁布《县各级组织纲要》,确定区非县下必设的行政区划,仅在县之面积过大或有特殊情形者,始分区设署;实行县下一级制和大乡制。乡公所置乡长一人,副乡长1~2人(其中一人为有给职);乡公所下设民政、警卫、经济、文化四股,各股设主任一人,干事若干人,须有一人专办户籍,并应酌设专任之事务员。

1951年4月24日,中华人民共和国政务院下发《关于人民民主政权建设工作的指示》,要求“已完成土地改革的地区,应酌量调整区、乡(行政村)行政区划,缩小区、乡行政范围,以便利人民管理政权,密切政府与人民群众的联系,充分发挥人民政权的基层组织的作用,并提高行政效率”。在实行小乡制时期,农村基层政权的重心在区,当时全国共有县辖区18330个。

1955年6月,国务院发布《关于设置市、镇建制的决定》,明确了“市、镇是工商业和手工业的集中地”并规定了设镇标准。(1)设置市人民委员会的地

区和县(旗)以上人民委员会所在地(游牧区行政领导机关流动的除外);(2)常住人口在2000人以上,居民50%以上是非农业人口的居民区;(3)工矿企业、铁路站、工商中心、交通要口、中等以上学校、科学研究机关的所在地和职工住宅区等,常住人口虽然不足2000人,但是在1000人以上,而且非农业人口超过75%的地区;(4)具有疗养条件,而且每年来疗养或休息的人数超过当地常住人口50%的疗养区。到1956年底全国镇的数目为3672个。

国务院于1984年11月29日发出通知,同意民政部《关于调整建镇标准的报告》。(1)凡县级地方国家机关所在地,均应设置镇的建制;(2)总人口在20000人以下的乡,乡政府驻地非农业人口超过2000人的,可以建镇;(3)总人口在20000人以上的乡,乡政府驻地非农业人口占全乡人口10%以上的,也可以建镇;(4)少数民族居住地区、人口稀少的边远地区、山区和小型工矿区、小港口、风景旅游区、边境口岸等地,非农业人口虽不足2000人,如确有必要,也可设置镇的建制。

1984年建镇标准与1955年和1963年标准最大的不同点是,以往建镇要求常住人口50%~70%是非农业人口,而现在只要求镇驻地非农业人口占全镇人口的10%以上。放弃了点状镇建制与面状乡建制的区别,把镇转变为和乡一样的广域型建制。一般来说,区公所被改为镇政府,但不再管辖乡政府,有个别的被改为乡政府。乡镇政府成为同一级并列的基层政权。一般来说,镇政府所在地规模比乡大,人口比乡多,在“五普”时统统统计为城镇人口。近年来,通过乡改镇和撤乡并镇,建制镇的数量和规模均在扩大。乡镇并行的制度一直持续到现在。有的县市,乡的建制基本被取消,建制镇成为基层政权的主体。

地区是省级政府的派出机构,是各省根据行政管理的需要设立的,因省域范围过大,鞭长莫及。它始建于国民党政府时期,中华人民共和国成立后沿用。1975年以前称专区,负责人称专员,并设专员公署。

新中国成立后,设立四级政府,中央政府、省政府、县(市)政府和乡(镇)政府。专区是省政府的派出机构,专区改为地区后,仍然是省政府的派出机构。但地改市之后,地区由派出机构演变为一级政府,行政层级由四级增加为五级。

二、市镇体制的演变过程

改革开放后,通过“地市合并”,地级市成为一级政府。地级市已经不是城市,而是一级行政区,和汉

唐时期州府的范围差不多。城市是一个“点”,地级市是包括农村的区域,是一个“面”,所以不能把地级市等同于城市。计划经济时期,省以下有一些城市人口规模很大,经济基础比较雄厚,中央设立了直辖市,省也设立了省辖市。省辖市的行政级别和地区领导级别相同,被称为“地级城市”。地区和市是并列的,都归省直接领导。这样就出现了一个问题:地区行政公署和市政府同在一个市,但没有隶属关系。地区本来是省政府的派出机构,但是,由于省政府所在地到各县的距离太远,绝大多数事务基本上由地区来管,并设立了党委和各职能部门,事实上已演变为一级政府,负责管辖辖区内各县,多的20多个县,一般辖10个县左右。地区由虚变实,就与地级城市产生了摩擦。地区有地没有钱,城市有钱没有地,地区有地不给市里用,市里有钱不给地区花,在20世纪80年代初地市矛盾非常突出。为了实现城乡经济一体化发展,就必须解决地级机构与市政府之间的矛盾,于是就采取了地市合并的改革措施,保留了市的称谓,却取消了地区。由市委、市政府领导县委、县政府。从此,市作为一级政府出现在行政序列中,正式形成了中央、省、市、县(市、区)、乡(镇)五级行政机构。

如果说“地市合并”是第一阶段的话,“地改市”就是第二阶段,主要是针对地区与市没有并列,市政府在地区的管辖之下,市是县级市,于是,地区就改成市,原来的市就改成了区。

第三阶段是县级市升格或地区拆分。有些地区范围很大,如安徽的阜阳、安庆,拆分出了亳州与池州;广西的南宁、柳州、玉林、梧州拆分出了崇左、来宾、贵港和贺州。

地改市最早在江苏、辽宁、河北试行,后在全国逐步扩大,历时30年,扩展到全国。现存地区已很少,只存在于极个别的省份,乃至内蒙古的盟大多数也改为市。可以说,这是改革开放以来乃至中国历史上最成功的行政体制改革。

改革开放后,通过理顺市县关系产生了市一级政府,顺应了市场经济的客观需要,同时也起到了促进城市二、三产业发展,带动区域经济发展的作用,形成了以城市为中心,县城和小城镇相互依托的城镇体系。从市域规模和经济实力来看,多数已形成良性循环的既能够独立支撑的产业体系又必须对外开放的经济体系。中国地级市280个左右,多数地级市的人口在500万人左右,土地面积在1.5万平方千米左右,并且,每个地级市都有一个人口50万人左右的中

等城市,并有望发展成为100万人以上的大城市,成为带动区域发展的中心城市。在市域范围内,无法做到生产要素样样齐全,任何生产都必须寻求外部协作,这就使其具有本质上的开放性特征,便于形成全国经济的一体化和专业化。地级市的中心城区(简称地级城市)交通条件相对比较完善。全国的地级城市中,不通火车的只有极少数。绝大多数地级城市之间修建了高速公路,通往各县镇的公路通达性也很强,交通设施的改善为加强中心城市的地位,促进城乡经济联系和经济发展创造了条件。

地级城市的功能首先是发展产业和集聚人口,其次是服务农村、服务农业。因为离开农业,一个城市将无法生存,周边的农业生产条件和人口直接影响城市的规模。根据区域经济的鼻祖杜能的“孤立国”理论,如果不考虑区域外的贸易,城市的规模取决于周边的农民在现有交通条件下,所能提供的农产品数量。在靠畜拉肩扛的人力和畜力阶段,城市规模不可能很大,否则,农产品无法满足供给。所以,那时候城市的规模普遍比较小,城市的数量比较多。杜能所谓的“孤立国”指的就是一个以城市为中心的区域,它比较经济、合理的。而现在交通工具改变了,人类进入了汽车时代,可以把蔬菜、粮食从很远的地方运过来,人们的活动半径成倍地扩大了。区域的中心由县城改变为地级城市成为必然。区域的中心已由县城变为地级城市。

地级城市成为区域的中心,是市场的要求和历史的必然。尤其是在工业化、城镇化背景下,要让农民从农村走出来,走进城市,就必须有工作岗位。这些工作岗位必须通过发展产业来提供,而二、三产业通常在基础设施比较完善的地方、市场比较大的地方聚集。

根据区域经济理论,区域以城市为中心,城市的规模越大,辐射范围就越大;城市的实力越强也就是质量越高,对区域的辐射就越强。如果一个地区没有城市或城市规模过小,就难以形成分工关系,该地区一定是经济欠发达地区。一般情况下,城市人口超过100万,城市才有活力,对周边地区的辐射带动作用才比较大,才能起到核心的作用。中心城市和周边的小城市和小城镇应形成一个分工关系,和周边的农村应形成比较均衡的交换关系。城市的规模不同、实力不同,辐射半径也不同。一个100万人口规模的城市,辐射半径一般在50千米左右,这大体相当于一个地级市的范围。

在汽车时代,50千米是一个比较合理的半径,因为一个中心城市的辐射半径是以交通工具来衡量的,即汽车的1小时交通圈。农民要出售产品,开车1小时进入城市,当天就可以回去;市民要外出办事,乘车1小时可达,当天也就回去了。超过这个半径,与中心区的关系就越来越小。因此,省会城市即使规模很大,也只能辐射到周边一些地方,它辐射不到整个省域。规模很大的城市辐射半径一般也不会超过200千米。以上海为例,尽管是中国最大的城市,也难以辐射到苏北的盐城、淮安、宿迁和浙南的丽水、衢州等地区。

我国乡镇一级行政区划的基本格局是在20世纪50年代形成的,目前,全国共有乡镇40000多个,其中建制镇19000多个。建制镇是在小城镇的基础上建立的,也有很多镇是由乡改过来的。历史上,小城镇曾经起过带动经济发展、促进经贸流通、方便群众生活的作用。随着城市的兴起,生产要素逐渐趋向城市集中,区位好的城镇迅速发展为城市,如汉口、佛山、景德镇等,绝大多数小城镇,则在原规模徘徊。

小城镇发展是一个自然历史的过程。历史上的小城镇,多是农村地区的经济贸易中心。尤其是在以人力畜力为主要交通工具的时代,小城镇作为农村区域经济发展的中心,成为商品的集散地和贸易的场所。周围农村的居民是城镇商户的需求者,辐射半径一般5~10千米,周围的人口数量和富裕程度决定着城镇的繁荣程度。改革开放后,在东部地区和中西部地区的城市郊区,形成了一批以工业和商业为主的小城镇,但并不是小城镇的主流。绝大多数的小城镇仍旧是周边农村地区的商贸中心。城市、城镇和农村是中国这一特定社会所形成的三种不同的社会聚落系统。城镇一头通向城市,一头连接农村。对城市来说,它代表农村,是城市向农村进行经济、科技、文化辐射的落点;对农村来说,它是农村一定区域的中心,代表城市联结农村。不难看出,城镇的性质是农村的区域性经济中心、政治中心和文化中心。由其性质和地位所决定,不但不能撤销,而且应予以加强。

三、区域经济视角下央地关系的合理选择

中国目前行政层级太多,这是学界的一个普遍认识。但要取消哪一级,却存在一定分歧。主流认识是将改革开放以来“市管县”改回“省管县”,并在某些省推行了很长时间,和“市管县”改革不同,推进的速度不仅慢,而且难度很大。笔者从区域经济发展及行政管理的有效性考虑,建议对央地关系进行以下

调整。

(一) 建议将省恢复为中央的派出机构

从以上历史回顾来看,从汉朝开始,中国就有了中央政府的派出机构,民国政府省以下有了派出机构。秦代的郡实质上也是中央政府的派出机构,其主要的功能就是控制地方势力,维系社会稳定。秦汉的路、道,均是中央的派出机构,省最初也是派出机构,主要的功能是监督功能,监督的对象是州府,后来功能不断健全,但主要是治理,治理的对象是州县。明朝时省成为一级政府,但并未取消州府。民国时期取消了州府,省直接管县,但没有坚持多久,就设立了专区,成为省政府的派出机构。由于省的管理半径太大,管辖范围一般为10万~30万平方千米,省里的官员到县里,需要居住,县里的官员到省里,也需要居住,当天不可能来回,这样就增加了交通的时间和成本。所以,省对县的管理相对较弱。

在计划经济时期,省曾被赋予了经济发展的功能。但在市场体制条件下,也不再需要其组织建设,经济建设等功能基本上不存在了,仅剩上传下达的功能。在信息时代,这种功能也变得越来越微弱。在市场体制条件下,省级政府监督功能将日益加强,应代表中央对市县进行监督,作为中央派出机构是比较合适的,也就是由省制恢复为“行省制”。

(二) 地级市是基本的区域单元,是符合市场经济要求的,应予以保留

笔者发现,地级市从派出机构演变为一级政府的过程,不是强力推动的,而是设置了门槛,并需要国务院审批的。当前,很多改革需要强力推动,这项改革却基本上是自发的,是在市场经济背景下自发进行的,中央政府只是“默许”。那么,这项改革到底是成功还是失败?是必然的还是偶然的?是一种历史的趋势还是一种主观偏好?笔者认为这是一种必然的历史趋势,是一项成功的改革。

值得注意的是,在不到20年的时间内,绝大多数地区改成了市,而且并非是在中央强力推行的情况下实现的,这充分说明,“地改市”和“市管县”顺应了市场经济发展的趋势,符合区域经济发展的客观规律,有利于消除城乡分割的“二元结构”,通过区域中心城市的带动,逐步解决日益严重的“三农问题”。笔者认为,“地改市”是改革开放20多年来最成功、成效最明显的一项改革,如果将其撤销,不仅使这项改革前功尽弃,而且,将极大地影响区域经济发展和“三农问题”的解决。由此看来,地级市作为一级政府不但

不应撤销,还应该强化。现在一些人对地级市的设立提出的许多批评,主要来自错误的观察。其实,地级市存在的一些问题如“市吃县”、“市压县”等问题有些是工作问题,有些是认识问题。

鉴于“市”的含义十分模糊,如有省级市、地级市、县级市等,建议将地级市统一改称为州,州下根据不同对象设市、区、镇。

(三) 建议将乡改为镇的派出机构

在民国之前,没有乡镇这级政府,县就是基层政府。曾有“政权不下县”的说法。乡镇这一级政府的功能由乡绅来行使。乡绅来源有几种:一是过去在政府做官,告老还乡,在家乡收购土地,原来的自耕农就变成了佃农,或变成雇工,雇工既是他的长工,又是他的家丁;二是生意人,如晋商,返乡后建房置地,形成了庄园。

很多朝代实行乡绅自治体制,因为不需要向乡绅支付俸禄;县官也比较清闲,不用面对老百姓,一年也没有多少案件,很多问题乡绅就解决了,所以,对朝廷维护统治是非常有利的。但有一点,地方的统治权实际上在乡绅而不在政府,久而久之,地主和农民的矛盾就不断累积。在封建社会,地主与农民的矛盾与县以下乡绅自治体制有密切的关系。

乡绅的第一代可能是不错的,无论在朝廷任职或在外经商,均有一定思想境界,可称为开明士绅。但其后代,往往会横行乡里,甚至无恶不作。乡绅大量兼并土地,农民失去土地,一部分变成佃户和长工,一部分就变成流民。流民需要从乡绅的土地当中取得自己的生活来源。这样家丁会和他们形成冲突,矛盾就会越积越大。一旦遇到灾荒,佃农交不起地租的时候,他们就会揭竿而起。所以,中国2000多年来的历史是周而复始的,农民造反都是在灾荒连年的时候,接着就是改朝换代。当然,农民起义很少有成功的,但最早发起的都是农民。

乡一级政府起到了替代乡绅的作用。它把国家的法律和政府的法规贯彻到农村,并能够为乡民提供服务,也能够直接对乡民进行管理,这无形中制约了地主的行爲。乡镇政府建立以后,范围虽不断变化,功能却不断加强,很少有人建议撤销乡镇政府。

早期的乡范围很小,一般管辖10~20个行政村,功能也不是很完善。到了人民公社时期,人民公社替代了乡政府,它不仅具有行政管理的功能,还有发展经济的功能,形成了政社合一的体制。人民公社解体之后,由乡政府来替代,其经济功能在不断弱化,行政功

能在不断加强。后来由于乡的规模太小,于是就有了一个撤乡并镇的阶段。为了减少官员数量,降低基础设施建设的成本,撤乡并镇在20世纪80年代、90年代比较盛行。乡的数量在不断减少。建制镇的数量一段时期增加很快,全国超过了20 000个,近期已有减少的趋势。

一个建制镇的规模50 000人左右,镇中心区10 000人左右,主要管理和服务的对象是农民,是农村的政治、经济中心、农业的服务基地,是城市和农村的结合部,起到了承上启下的作用。经过撤并,很多地方已经没有乡了,都变成了镇。现在反映,乡镇撤并过度了,有的镇范围很大,半径几十千米,这样可能有经济性,但老百姓办事不方便。前几年,温州的永嘉县做了一个尝试,不搞撤并,把乡改为镇的办事处,作为镇的派出机构。既方便群众办事,又有利于经济要素的集中。

(四) 将县作为市(州)的派出机构

目前,我国1个地级市约领导7个县,1个县约领导7个镇。从这一角度讲,层级确实是多了。那么乡镇能不能撤?县的半径一般30千米左右,这个半径是比较大的,所以县以下必须由乡镇来管理。没有乡镇,只能让乡绅来管理,而乡绅统治,历史证明是不可行的。如果乡镇不能撤的话,县和乡镇的管理半径就太小。同理,市和县的管理半径也太小,因此,建议对县这一层级进行改革。

县过去拥有治理功能。县衙门的管辖半径大概就是30千米,这是因为县官以前的代步工具是骑马或坐轿,一天50里,他可以打一个来回,不需要住在外面。因此,这个半径完全是治理的半径,但不是经济发展的半径。

区域经济理论认为,一个城市如有生命力,需要25万人以上,在我国则需要50万人,因为消费水平没有那么高。少于50万人,功能不健全,产业很难健康发展,经济活力就没有那么强。而我国的县域人口50万人左右,县城规模10万人左右,县城的定位就是地级市的副中心或者二级城市,建制镇是三级城市。一个合理的城镇体系,地级市的中心城区是区域的中心,为一级城市;县城是副中心,为二级城市;城镇是农村的中心,为三级城市,四级是农村居民点。相当数量的县城不通火车,多数县城不通高速公路,北方多数县城缺乏充足的水源,难以发展成为规模较大的中心城市。

建议县政府改革成为地级市或州的派出机构。

所谓派出机构,就是代表市政府对乡镇进行管理,不设财政,市政府要为其提供财政支出。不设立人大和政协,没有独立的规划权,由市规划部门统一规划。没有自己的地盘,也不需要设立很多机构,可大规模减少财政支出。在职人员可逐步减少,也可实行“老人老办法,新人新办法”,减少改革的阻力,以免引起波动。

综上所述,我国比较合理的行政层级为中央、市、镇三级,为符合汉字本身的意思,与历史相对接,可将市改为州,将镇改为区,因为按照汉字的原意,州和区都是“面”,市和镇是区域中的“点”,以点代面,固然可以理解,但较易引起误解或误读。现实中,确有很多市的市长只关注城市的发展,不太关注农村和农业的发展。如此大的国土,如此多的人口,只设立两级地方政府,势必半径过大,既不利于管理,也不利于监督。为此,建议将省作为中央的派出机构,将县作为市或州的派出机构,将乡作为镇或区的派出机构。作为派出机构,不是一级政府,而是办事机构或监督机构,不具有立法权能,所以,不需要设立人大和政协,也不必设立独立的财政预算。机构可大幅度精减,公务员数量会大幅度减少,行政效率也会提高。长期困扰我们的行政层级多、公务员数量多、管理效率低的问题可不同程度地解决,民主决策、科学决策、依法决策的目标可望实现。

参考文献:

- [1]费孝通.费孝通选集[M].天津:天津人民出版社,1988.
- [2]中共中央文献研究室.建国以来重要文献选编:第二册[M].北京:中央文献出版社,1992.
- [3]顾朝林.中国城镇体系——历史·现状·展望[M].北京:商务印书馆,1992.
- [4]国务院研究室课题组.小城镇发展政策与实践[M].北京:中国统计出版社,1994.
- [5]李治安.唐宋元明清中央与地方关系研究[M].天津:南开大学出版社,1996.
- [6]李治安.行省制度研究[M].天津:南开大学出版社,2000.
- [7]俞燕山.我国小城镇改革与发展政策研究[J].改革,2000(1).
- [8]肖金成,等.打造中心城市[M].北京:中国水利出版社,2004.
- [9]肖金成.地级市地位论[J].学术界,2003(11).

[作者简介]肖金成(1955—)男,河北魏县人,博士,中国宏观经济研究院二级研究员,中国社会科学院研究生院博士生导师,中国区域科学协会副理事长。

责任编辑:黄晓梅;校对:芙蓉