

推动以区域发展为牵引的行政区划改革

■ 经济学家周报副主编 白卫星



批。这是非常严肃的。但是,笔者仔细对全国县级以上行政区划的名称进行比对,发现地级市与市辖区、市辖区与市辖区、市辖区与县、地级市与县都有相同的,有的名称竟然有六个市辖区一致。笔者认为,县级以上行政区划单位的名称必须实现唯一性、排他性,既要有通名,更得有专用名,专用名应视为其行政区的文化品牌的核心内容。无论有无“帽子”“后缀”,名称都必须是特指的行政区划对象。

除以上明显问题外,我国行政区划的改革还面临社会稳定和国防建设安全的难题。

二、以区域发展为牵引,加快行政区划改革

新设立的雄安新区将随着京津冀一体化发展倒逼行政区划调整(这肯定是雄安新区居民的期盼)。区域经济对行政区划正在产生各种影响,区域经济已经成为行政区划改革的主要驱动力。反过来说,就是行政区划要加快“供给侧”改革,以利于区域经济的发展,即以发展区域经济为牵引,加快行政区划改革。因此,行政区划改革必须综合各区域的经济、生态、文化、民族等实际情况,探索一条规模合理、管理高效的具有中国特色的行政区划体制。总的方向是建立扁平化的行政区划体制,有利于提高行政效率,打破行政区划壁垒,促进区域经济发展。

第一,城市发展呼唤创新“市”制。

市制设置作为地方行政管理的一种基本制度,必须有基本的规范,解决一个问题需要创新市制。可以设想用“都—市—城”的三级市制设置模式,即直辖市的通名改为“都”(刘君德,1999),地级市的通名仍然叫“市”、县级市的通名改叫“城”,规范和整合目前的市制乱象。(部分观点参见《经济学家周报》2016年12月16、23日)推行“都—市—城”新市制可结合整治地名乱象协调进行,只需将直辖市和县级市变为“xx都”“xx城”即可,地级市保持现状,也方便“市管县”逐渐向“省管县”过渡。同时,“地级市”也不科学、不严谨,应叫“省辖市”。县级市改为“xx城”后,尽管未来也由省直管,但与“市”级别不同,既可促进“市”与“城”的合作竞争,又因没有行政隶属关系而更好地发挥各自的主观能动性。

第二,区域经济发展需要规范“区”制。

为维护国家政权和长治久安,统一方便管理及交流,有必要将五个民族自治区改为“自治省”。历史上,广西、新疆和宁夏分别叫广西省、新疆省、宁夏省。在继续保持民族区域自治政策的条件下,建议把五个民族自治区改为:内蒙古自治省、西藏自治省、广西壮族自治省、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区,从而实现全国除“都”以外的省级政区通名。

市辖区继续保持不变。而各类开发区可以与其所在的行政区合并,跨行政区的开发

区,可以由上级政府另行安排。这样,不同类型的开发区就实现了规范管理。

第三,激发县域经济活力需要扩大“省管县”的试验范围。

为加快县域经济发展,推行“省管县”体制势在必行。海南省从建省开始就实行“省直管县”;浙江是“省管县”的先行者;2004年安徽省对57个县实行“省管县”财政体制改革;2009年山东开始实行省直管县(市)财政体制改革试点;河南省在2014年对巩义市、兰考县等十个县(市)全面实施由省直管管理的体制。从试点情况看,由于浙江省与山东省只直管财权,出现了“撤县设区”与“省管县”赛跑的新情况。而河南省则是探索新型行政体制下的省直管县全面直管模式,释放了县域经济的活力,取得了较好的成效。但在地方分权的背景下,省在财税目标和地方竞争的双重激励下具有“强县扩权”改革的利益动机,省与地级市之间的利益冲突是“体制梗阻”的症结(胡彬等,2016)。河南的经验说明,“省管县”必须“全面直管”。但是,河南省有107个县(市),全面由省直管,管理幅度偏大,显然行不通,“市管县”还得继续维持。国家可以考虑在“海南模式”的基础上,增加选择县(市)数量少的吉林省和宁夏回族自治区率先实施省直管县的全面试验。

第四,要研究试验“准直辖市”或“准省”,培育区域发展的新增长极。

设置新的直辖市是近十来许多专家学者提出的意见,但真正实施起来比较困难。为探索经验,可以考虑选择大连市、宁波市、厦门市、青岛市、深圳市这五个副省级城市“准直辖”,因为这些城市不是省会城市,直辖后牵扯的面小,是最适合试验“准直辖市”的城市。但是,深圳、厦门的区域面积小,都是特区,还要承担与台湾、香港的经济文化联系,是实施“一带一路”战略的重要城市。深圳厦门本身还存在经济财政上直辖与行政上省辖之间的矛盾。从维护国家主权这个最高核心利益看,深圳和厦门的直辖,可能是弊大于利,需要从国防建设的角度慎重评估决定。

选择哪些区域作“准省”试验?一是选择人口多、县(市)多的河南省、江苏省、四川、广东等省,二是选择幅员辽阔的新疆、内蒙古、西藏等省区。试验“准直辖市”或“准省”,将一个省区一分为二,需要协调两个新省区之间的经济利益,要考虑到对其他地区的外部影响,要与行政、财政体制改革以及干部人事体制改革有机结合起来,有收益也有成本,释放出的红利有多少,也需综合研究评估。

第五,需要适度调整部分城市的行政区划,促进跨区域经济合作联动。

按照区域经济的要求,局部的开发都必须考虑整体的利益,但由于我国是以行政区划为特征进行管理的,区域范围内的各城市

单打独斗的现象无法避免,统一的市场环境始终难以形成,跨区域经济合作和联动一直停留在较低层次上。西安咸阳一体化、太原晋中一体化难以实现全面突破,正是这种原因造成的。今年“两会”期间,15名全国人大代表提出在国家层面推动“大西安”建设战略,考虑“大西安”空间功能的完整性,支持西安调整行政区划,优化拓展发展空间,建议将富平县并入西安辖区管理,实现富平和阎良的一体化以及社会经济的融合发展。

我国人多地少,土地资源稀缺的硬约束条件,使得城市必须集中发展,而制造业郊区化、住宅郊区化也并未缓解城市病。同时,超大城市群、特大城市只能布局于东部中部及西部的成渝地区、关中地区,这些区域也是城市密集区域,可以促进土地的集约使用。西部广大地区不能承载更多城市。因此,对于东部中部地区的像深圳、南昌、太原等类型的中心城市,其发展既要考虑土地资源的约束和集约使用,也应该提前研究区划调整问题,优化城市空间布局,使行政区划更好地适应城市创新发展、转型发展、开放发展的需要。千万不能等实行“省管县”时再调整。

第六,需要渐进地将“超级镇”升“城”,推动新型城市化。

目前长三角、珠三角地区,出现了“超级镇”,如佛山的狮山、容桂,温州的龙港,苏州的盛泽等镇,人口规模动辄在50万以上,工业产值远超中西部很多县甚至地级市的水平,但管理体制仍是镇级,这些年来能下放的行政管理权限已基本下放。但囿于镇级的行政管理体制,发展受到极大限制。这是典型的大脚穿小鞋——受不了。因此,需要结合“都—市—城”新市制,将“超级镇”直接升格为县级“城”,给这些超级镇予“生龙活虎”的生存空间,是推动新型城市化发展的新方式。

第七,要分区分类适度合并小县,综合提升县域经济水平。

郡县贵,天下安。县制必须保留,县与市没有高低贵贱之分,二者承担的功能不同。推进城市化与县制没有矛盾,不能一提城市化就必须取消县制,或者认为好像取消县制就能实现城市化。但是,合并县不能“一刀切”,一定要从人口管理幅度、面积管理幅度着眼,与“超级镇”升“城”结合起来,区别对待,分类实施。对于动辄百万人口的大县和面积在一万平方公里以上的县,原则上不宜合并。对于像西藏、新疆、内蒙古、青海的县,地广人稀,还要承担维护生态环境的重要任务,少部分的县可以合并,大部分县则不能合并。特别是西部边疆地区的县,虽然人口不多,但少数民族人口比重大,大部分县如果合并,县域面积管理幅度太广,长时期面临恐怖主义、分裂主义和极端主义这三股势力威胁的严峻形势,有可能形成国防建设的脆弱区域,不利于国防安全建设及打击“三股势力”。

“中国特色社会主义政治经济学探索”研讨会在京举行

国家社科基金重大项目“中国特色社会主义政治经济学探索”开题及研讨会4月16日在京举行。中国社会科学院科研局局长马援、中国社会科学院经济研究所党委书记王立胜、中国社会科学院经济研究所所长高培勇等出席会议。

专家评审小组由南开大学中国特色社会主义经济建设协同创新中心主任逢锦聚教授、北京大学中国道路与中国化马克思主义协同创新中心主任顾海良教授、中央民族大学校长黄泰岩教授、国家行政学院经济学教研部主任张占斌教授、中央党校经济学教研部主任韩保江教授等学者组成。

课题首席专家王立胜围绕“项目的研究状况和选题价值”、“内容框架和研究思路”、“研究的目标和成果形式”、“研究工作的规划安排”、“关于专家意见落实情况的说明”等方面阐述了关于课题的构想。

据介绍,该课题总共分为六个子课题,分别是中国特色社会主义政治经济学的体系构建原则、哲学基础、历史基础、文明基础、实践基础和范畴史。课题研究的目标是确立“先论基础再建体系”的学术思想理论、建立“中心基础理论+分支应用学科”的学科架构思路、树立“规范学术表达、拓展沟通空间、产生理论共鸣”的国际话语体系、培养经济研究所的政治经济学研究团队和高校的青年学者团队。

课题将以系列论文和系列丛书作为阶段性成果,最终成果是“一论一史”两部著作,即《中国特色社会主义政治经济学》、《中国特色社会主义政治经济学》。课题预计将在2019年完成基本工作,2021年结题。

评审专家认为,该课题围绕当代中国马克思主义政治经济学的主要理论来源,尤其是党的十八大以来理论新进展为基本内容,紧扣中国改革开放和现代化建设的社会实践,力图在话语体系、理论内容、体系结构等方面进行创新。

评审专家们还从该课题可能涉及的重大理论问题、理论和实践的结合问题、学科之间的互动问题、主课题和各子课题之间的关系问题、结项成果的可行性等方面进行了深入研讨,并提出了建设性意见。

课题组表示将会充分吸收意见,完善课题实施计划,尤其是将研究内容进一步具体化,将值得推敲的问题加以细致梳理。

高培勇表示,希望在课题的进展过程中,能够继续得到各位专家学者的关心,提供宝贵意见。社科院经济研究所将会精心组织、合理安排,保质保量地按期完成该课题。

(梁小雨)

2017 年全国文化经济学理论创新研讨会在长召开

中国文化产业正在快速发展,如何从丰富的文化经济现象出发,创新文化产业的理论研究?4月29日,由湖南师范大学历史文化学院主办的2017年全国文化经济学理论创新研讨会,吸引了来自上海、湖北、安徽、河南、山西等省市的数十位高校学者和理论界人士齐聚长沙,探讨中国经济发展的新常态下,如何推进文化经济学的创新发展。

湖南师范大学“潇湘学者”讲座教授、上海交通大学媒体与设计学院文化产业与管理系主任胡惠林,是研究文化经济学的第一批中国学者。他表示,文化经济学是一门新兴的、非常年轻的交叉性学科。中国已是世界第二大经济体,中国的文化产业发展非常快,但国际学界对中国文化经济领域的了解不多,研究不深,中国学者非常需要立足本国文化经济现象,进行创新的系统性的理论研究,获得文化经济学理论的中国话语权。这次中国文化经济学界在长沙首次召开理论创新研讨会,并着重邀请一批中青年学者参会,旨在培养这门学科研究的人才队伍,推动学科发展。

湖南师范大学历史文化学院文化产业管理系副教授、系主任陈柏福认为,在当前中国经济新常态背景下,经济增速的换挡、产业结构的优化、经济驱动模式的转变,以及“互联网+”“文化+”等新型文化产业商业模式的层出不穷,都为文化产业的深化发展带来了新的机遇,也对文化产业发展研究提出了新挑战。如何从文化产业发展的问题出发,进行更深层的理论思考,并能为解决现实问题提供有效思路,是一个很有现实意义的学术课题。

与会的专家或从创新视角审视中国文化产业供给侧改革,或者结合上海、郑州、安徽等省市文化经济发展的案例进行分析,对中国文化经济学的本质,运用等多个方面进行了深入的探讨。

(肖欣)

中国特色社会主义政治经济学重大理论问题研讨会在南京举行

4月23日,中国特色社会主义政治经济学重大理论问题研讨会在南京大学召开。来自中国社会科学院、中国人民大学、南开大学、复旦大学、厦门大学、西南财经大学、辽宁大学、南京大学等全国政治经济学领域百余位专家学者齐聚南京大学,就中国特色社会主义政治经济学重大理论问题展开研讨。

江苏省委常委、宣传部长王燕文,南京大学党委书记张异宾,南京大学原党委书记、人文社会科学资深教授洪银兴、江苏人民出版社总经理徐海、中央民族大学校长黄泰岩等出席会议并发表致辞。南京大学商学院院长沈坤荣主持开幕式。

围绕中国特色社会主义政治经济学重大理论问题,与会学者展开广泛研讨,南开大学经济

学院教授逢锦聚、复旦大学经济学院教授石磊、西南财经大学经济学院教授刘灿、中国社会科学院经济研究所党委书记王立胜、中国人民大学经济学院教授张宇、南京大学长三角发展研究中心执行主任刘志彪、南京大学商学院教授范从来等先后做主题发言。在研讨发言阶段,洪银兴、黄泰岩、中国社会科学院经济研究所研究员胡家勇等十余位专家学者等先后发言。

与会学者认为,构建中国特色社会主义政治经济学的任务是由我国经济发展的实践提出的时代要求。中国经济发展的最大实践是中国特色社会主义经济建设。中国特色社会主义政治经济学是对中国特色社会主义经济制度、经济发展道路进行理论概括的系统性经济学说。构建中国特色社会主义政治经

济学需要以改革和发展的重大问题为导向,既要坚持马克思主义基本原理和方法论,又要结合我国经济发展实际,揭示新特点新规律,提炼和总结我国经济发展实践的规律性成果,把实践经验上升为系统化的经济学说,不断开拓当代中国马克思主义政治经济学新境界,努力形成充分体现中国政治经济、中国风格、中国气派的经济学理论成果。

会议期间还举行了南京大学全国中国特色社会主义政治经济学研究中心揭牌仪式和《学好用好中国特色社会主义政治经济学》一书首发式。

据介绍,2017年3月,南京大学经济学院获批设立“全国中国特色社会主义政治经济学研究中心”,全国共7家。江苏省委常委、

宣传部部长王燕文、南京大学党委书记张异宾等共同为南京大学全国中国特色社会主义政治经济学研究中心揭牌。

由江苏人民出版社出版的《学好用好中国特色社会主义政治经济学》一书,由南京大学人文社会科学资深教授、中央马克思主义研究院和建设工程专业首席专家洪银兴教授担纲主编。本书的编写组集中了国内从事马克思主义经济学教学和研究的专家学者,包括四位教育部长江学者特聘教授、四位全国综合大学《资本论》研究会的副会长和秘书长等专家。

会议由南京大学经济学院、南京大学全国中国特色社会主义政治经济学研究中心、中国特色社会主义经济建设协同创新中心联合主办。

(王广禄)