中国行政区划存在的问题与改革思路

■《经济学家周报》副主编 白卫星

[上接12月16日03版]

还有“城区”,居然有大同市、阳泉市、长治市、晋城市、汕尾市五个城市“共享”一个名字,重名现象严重。汕尾市城区叫“城区”,就意味着汕尾市所辖的陆丰市是郊区,而不是城市。无论“郊区”“城区”,还是“市中区”“城中区”“城关区”,这些地名应该尽快更名,因为“郊区”“城区”等本身属于地理概念,城区指城市中人口密集,第二产业和第三产业比较发达的地区,是城市的主要组成部分和核心区域。城区是相对于郊区而言的,城区和郊区的有机组合构成一个完整的城市。地理概念、方位概念不能用于地名。

另外,还有井陉矿区、峰峰矿区、白云鄂博矿区、大同市矿区、阳泉市矿区、神农架林区、攀枝花市东区和西区、大同市南郊区等,基本是计划经济的产物,这些地名也必须更改。

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。

三、我国行政区划改革的思路

从个别城市区划的调整到趋之若鹜的撤县设市,从有关城市名称的变更到“镇改市”的传闻,从增设直辖市到缩省并县,都凸显我国行政区划面临许多问题。那么,行政区划该如何改革,改革的方向是什么?

行政区划的层次和幅度是行政区划体系的基本框架,是地方政府组织系统的基础。科学合理地确定行政区划的管理层次和管理幅度,是行政区划改革的主要问题。我国现阶段除了中央一级,地方的行政区划是三级制和四级制并存,大多数地方是四级制,即省—市—县——乡四级,是历史上最多的行政管理层次。从管理幅度看,政区规模大小差异悬殊:河南省1亿多人口,青海省不足600万;新疆面积160多万平方公里,海南省3万多平方公里;同为县级市的普宁市人口230多万,二连浩特市人口仅仅3万;同为地级市的呼伦贝尔市面积26万多平方公里,鄂州市仅1500平方公里;同为地级市的南阳市人口1200万,嘉峪关市仅20万。当然,由于自然条件的差异,同级行政区划的规模不可能完全相等。但是,在自然条件允许的条件下,行政区划面积或人口管理幅度过大或过小,都不利于经济发展和行政管理。管理层次多,中间环节就多,政策信息传导严重失真。

从区域经济不平衡的角度看,东莞市长安镇这个不到100平方公里的区域里,常住人口近70万人,2015年实现生产总值400亿元,是西藏自治区的40%。昆山市面积不足1000平方公里,2015年完成地区生产总值3000多亿元,在全国所有县市中排名第一,即便与全国目前有所有地级行政区比较,昆山能打败九成以上的地级行政区,更完胜青海省、宁夏回族自治区、西藏自治区这三个省级行政区。

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,能够减少管理层次,调整治理结构,优化管理规模,节约管理成本,提高行政效率。扁平化的行政区划既与社会主义市场经济发展的要求相适应,也与加强国家政权、巩固政治文化建设相适应。同时,对推动军民深度融合的战略实施,有效维护国家统一,实现各民族共同发展,都有重大意义。

要建立扁平化的行政区划体制,一是创新市制,逐步废除市管县体制;二是积极推动省直管县;三是积极探索“小省制”。从我国实际看,无论是实施省直管县,还是选择“小省制”,都面临许多困难。省直管县必须以“小省制”为前提,而“小省制”需要对现有的省进行缩小或分割,易引发一些不稳定的社会因素。笔者认为,解决这一问题的出路是制定分区推进、分类实施的战略举措,即选择那些县(市)数量少的小省区率先实施省直管县,选择人口多、面积广的省区切块试验“准直辖市”或“准省”。

第一,需要创新“市”制。

我国城市级别多而混乱,地区差别大,城市化程度不一,市制设置应考虑某些差别。但是,市制设置作为地方行政管理的一种基本制度,不能过于混乱,必须有基本的规范。解决这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。其基本设想是:

“都”是最高一级城市市制,与省平级,也就是中央直辖市。“都”是现代超大城市发展的高端形态,是经济全球化条件下发挥经济文化枢纽作用,具有高度现代化的基础设施与国际服务功能的城市,跨国公司和金融机构众多,品牌经济发达,处于超大城市群的核心地位。如北京是中国首都,是典型的国家都城,称为“都”更为合适。北京提出建设世界城市的发展新目标,且是京津冀协同战略的龙头城市,应该及时改名为都。北京、天津、上海、重庆四大直辖市应改称为“都”,以便与一般城市相互区别。今后新设的直辖市也应一律称“都”,不宜再称为市,北京都、天津都、上海都、重庆都既反映了作为大都市的政治经济影响力,也在级别上易于辨识。

“市”是直辖市以下的设市城市。包括副省级市、其他省会城市、一般地级市。有学者曾经提出县级市不宜再叫市,我赞同这个看法。因此,“市”不应再包括县级市。地级市在实现省直管县后,自动废除“领导县”的功能。这样,使“市”真正成为影响周围地区政治、经济、文化的中心,制造业和现代服务业突出的城市型政区。绝大部分地级市可以成为区域性中心城市,成为城市群(带)的主要力量。

“城”是指县级市。现在,全国有361县级市,统一叫“城”是比较理想的选择。既与地级市有区别,又不同于“县”。在当前“市管县”的体制下,也避免了“市中市”,对完善市制,区分城市级别规模,是可行的,也易于实施推广。随着经济发展和城市化,县级市的特色产业品牌突出。今后,我国应该再发展几百个县级市。

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“××都”“××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“××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,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、广西自治省、宁夏自治省、新疆自治省,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。“新区”名称也需调整,浦东新区已经建设了20多年,还叫“新区”恐怕不合适。

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,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。海南省出于土地面积和人口较少的因素,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接管理县(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)全面实施由省直接管理的体制。而河北省于2015年3月宣布新增迁安市、宁晋县、涿州市、怀来县、平泉县、任丘市、景县、魏县8个县(市)正式成为省直管县体制改革试点,仅仅半年后又恢复市管县体制。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。据河南省社科院调查,河南把直管县改革作为行政体制改革的突破口,试点县经过多年的试点改革和“全面直管”,理顺了省、市、县三级政府的行政管理关系,建立了符合科学发展要求的体制机制,释放了县域经济的活力,取得了较好的成效,直管以来,直管县的经济增速高于全省平均水平,多项经济指标排名靠前。这也看出管理层级少显示出的发展活力。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。宁夏目前有13个县(市),即便加上五个地级市,其管理幅度才18个,完全具备省直管县的实施条件。推进“省管县”,不能单打独斗,有时要与废除“市管县”同步进行,有时要根据城市化依次递进,有时要互为补充。

第四,需要研究试验“准直辖市”或“准省”。

设置新的直辖市是近十来许多专家学者提出的意见,真正实施起来,操作性比较困难。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,直辖后的牵扯面小,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。深圳和厦门直辖后,政治地位提高,但对广东和福建的经济实力有所削弱,同时,计划单列的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冲突。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。选择青岛市也不合适,因为青岛直辖后,会割裂烟台、威海二市与山东省的区域联系,涉及面大。笔者认为,选择大连、宁波试验“准直辖市”是比较好的方案,大连可更好地发挥辐射带动作用,宁波对长三角城市群的作用也更突出。

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。比如,可以把江苏省的徐州、宿迁、淮安、连云港四个地级市切出来,析置“苏北省”,人口2000多万,面积近4万平方公里,共29个县(市、区)。本来,苏北与苏南就差距很大,发达的苏南并没有把苏北带起来。设置“苏北省”也使得江苏省的县(市)减少,互相创造“省管县”的有利条件。当然,设置“苏北省”,省会设在交通便利的徐州后,如何能使徐州、宿迁、淮安、连云港四市发挥后发优势,实现跨越发展,是需要考虑的重大问题。再比如,新疆面积太大,管理幅度大、难度大,可以将新疆的和田地区、喀什地区、克孜勒苏柯尔克孜自治州划出来,设置“南疆自治省”,人口近700万,面积40万平方公里,共24个县(市)。如此,既减轻了新疆的治理压力,又有利于维护西北边疆地区的长治久安。

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,一定是有收益也有成本,释放出的红利有多少,也需综合研究评估。是试验就要打破既有的条条框框,从推进区域经济发展、维护国家安全和生态安全、激活区域动力的高度出发,其党政班子及所属各级领导干部的工资级别待遇暂不调整,省委书记省长还是副省级,职务与行政级别待遇不挂钩。循序渐进,探索出一条“小省制”的新路子。

第五,需要适度调整部分城市群、中心城市的行政区划。

“中部崛起”战略实施十年来,中部六省都在加快发展。太原、郑州、武汉、长沙、南昌、合肥又是中部崛起的发展极,郑州、武汉、长沙、合肥的行政区划近年来调整比较大。南昌市虽然也有调整,主要是撤县设区,但从江西省的首位中心城市看,国土面积七千多平方公里,还不及银川市的面积,城市空间不大。而太原基本维持了改革以前区划格局,加之其西、北、东三面环山,发展空间受限,亟须扩大区域——往南部的榆次、太谷方向拓展。因为太原的交通地位发生改变,城市的中心性程度比较高,在国家铁路公路网络中起重要的枢纽作用。而山西强力推动太原晋中同城化,但效果平平。为了更好地服务“山西省国家资源型经济转型综合配套改革试验区”,山西最近决定建设的“转型综改示范区”就涵盖太原、晋中两市,很有必要对太原城市的区域范围进行调整,预留城市发展空间,可以将晋中市撤销,把平遥、祁县、太谷、榆次等地划入太原市管辖,既破解了太原城市发展的空间难题,又解决了同城化问题。

对于京津冀城市群,特别是廊坊市的三河市、香河县、大厂县,要妥善研究解决如何划入天津还是北京的问题。昆山市划入上海还是维持现状,也应研究。深圳市可供开发的土地空间已经基本饱和,面临无县可改区的尴尬。

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”。

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。例如,在佛山市顺德区的容桂街道,以前公务员编制不到80人,却要负担相当于一个相当于县的人口公共服务,典型的“大脚穿小鞋”,为此容桂不得不长期以聘请“社工”的方式,解决基层行政人员不足的问题,同时又要为区内50万人口和上万家企业提供服务,但由于缺少相应的行政权限,“责任如西瓜、权限如芝麻”,公共服务很难跟上。

著名地理学家胡序威认为,当前我国有许多县的县城及某些中心镇已集聚了10万以上的常住人口,受镇的行政编制束缚,已经严重影响小城市和县域经济的正常发展。因此开放设市已势在必行,建议对现行的设市体制进行必要改革,将“撤县设市”改为“县内设市”,将县内新设市定为副县级,仍归县管。这样既可避免“切块设市”导致县市分治,又可避免“撤县设市”导致城市与县域概念的混淆与县制的消失。李金龙等认为,县辖市模式能够体现新型城镇化的基本思想。关于“县辖市”,李丽雅在早在2002年第4期的《经济地理》发表的《特大城市边缘地区城市化与行政区划体制改革研究》一文中提出过这样的设想。

中国社科院城市发展与环境研究中心研究员牛凤瑞认为,将特大镇改为镇级市的意义不大,镇改市的方向应当是直接升格为县级市。笔者同意牛凤瑞先生的意见。因为“超级镇”的人口规模、经济总量都达到了设市要求,具备了现代城市的各种要素,无论是“县内设市”,还是县辖市模式,都增加了一级行政区划,与扁平化的行政区划改革要求背道而驰,市制更难以科学规范。鉴此,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,需要分区分类适度合并小县。

郡县治,天下安。县级治理在国家治理体系中的地位极其重要,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,不要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。对于许多县提出“撤县设市”的热情要适当抑制。清华大学蔡继明教授认为,将我国的县级行政主体通过合并减少到1000个以下,甚至减少到600—800个,每个省只剩下原来数量的40%左右的县,为省管县、取消地级市创造条件、铺平道路。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,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。对于县制历史悠久、文化底蕴深厚的县也不宜合并。比如河南省的息县,是我国历史上建立最早的县,是唯一一个地名沿袭近三千年不变的县,是中国县制的活化石,县制文化不能消失。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大,长期面临恐怖主义、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”。对于像山西、陕西等内陆地区的人口20万以内、面积几百平方公里的小县,可以协调合并。

第八,需要研究修订设市新标准。

直辖市是国家级的中心城市,是否设置新的直辖市取决于中央的战略决策。但必须是大都市,具有全国性影响的城市。北京是政治中心,是首都;上海是经济中心,是金融之都;天津是国家级工业重镇,是制造业之都;重庆市是西部第一城市,是西南区域的经济之都。

省辖市(地级市)是当前我国最主要的城市,也是备受人们关注、备受诟病的城市。省辖市必须恢复城市型政区,发挥辐射带动作用,而不是管理县域的功能。有的省辖市根本没有论证就由省级政府筹备报国务院审批,浪费了许多财力人力,也给“省管县”造成了不必要的困难。比如,宁夏的中卫市就很典型,仅因铁路枢纽形成,2003年就将原属固原地区的海原县、原属吴忠市的中卫县及中宁县切块划出设置地级中卫市。本来宁夏是全国县市最少的省级政区(还不及石家庄市、保定市管理的县市区数量),4个地级市,人口600万,完全可以由自治区直接管理县,却人为的又多搞出一个地级市,根本没有这个必要。对于人口规模小、没有管理县(市)的地级市,如嘉峪关市、乌海市、克拉玛依市、三亚市、儋州市、鄂州市等,没有必要设为地级市。像鹰潭市、新余市,只管一两个县,也没有必要设为地级市,直接省管为宜。对于类似仙桃市、潜江市、普宁市这样的150万人口以上、经济规模比较大的城市,可以直接升格为地级市。

像额尔古纳市、阿尔山市、二连浩特市、马尔康市等,人口极少(5万左右),地域不小,本质上就是人口小镇,依然体现的是区域型政区,应该回归县制。华东师范大学中国行政区划研究中心课题组提出要重新确立县级市设置标准。我们不应混淆城市型政区与区域型政区的基本特征,县与县级市没有行政地位的高低!西部地区的城市化还要继续探索,不能走东部的城市化道路,因为西部地区还需要区域型政区。

我国要构建若干城市群和超大城市、数百个大中城市、上千个县级市配套合理的城市体系,市制需要创新,从直辖市到县级市,其设置要根据不同区域,区别对待。但必须体现城市的本质属性和城市型的政区特征。国家应结合“都—市—城”的市制,研究修订设市新标准。

参考文献:

[1]民政部地名研究所、中国行政区划与地名学会.1999中国行政区划地名手册[M].北京:中国社会出版社,1999.

[2]中华人民共和国民政部.中华人民共和国行政区划简册·2016[M].北京:中国地图出版社,2016.

[3]李金龙等.县辖市:新型城镇化中设市模式创新的基本路径[J].经济地理,2016,(4).

[4]陈潮.中国行政区划沿革手册[M].北京:中国地图出版社,2007.

[5]胡序威.有关我国区域与城乡发展的政策建议[J].经济地理,2015,(7).

[6]蔡继明.优化国土空间开发格局与大中小城市协调发展[J].区域经济评论,2015,(5).

[7]华东师范大学中国行政区划研究中心课题组.重启县级市设置:势在必行又要稳步前行[N].社会科学报,2015—10—08(2).

[8]胡序威.区域与城市研究[M].北京:科学出版社,1999.

[9]刘君德.21世纪中国直辖市政区改革的战略思考[J].中国方域,1999,(1).

[10]今日马尔康举行撤县设市授牌印仪式[EB/OL].阿坝新闻网,http://www.a-ba-news.com.cn/Arti-cle/abgx/mek/2015/12/29/47257.html,2015—12—29.

[11]李丽雅.特大城市边缘地区城市化与行政区划体制改革研究[J].经济地理,2002,(4).

[12]殷洁等.从撤县设区到区界重组——我国区县级行政区划调整的新趋势[J].城市规划,2013,(6).

[13]高琳.快速城市化进程中的“撤县设区”:主动适应与被动调整[J].经济地理,2011,(4).

[14]刘斌夫.中国城市走向[M].北京:中国经济出版社,2007.

[15]发改委官员:未来要在中部发展10个千万人口大城市[EB/OL].凤凰网,http://fi-nance.ifeng.com/a/20161207/15059914_0.shtml,2016—12—07.

[16]http://www.yicai.com/news/economy/林小昭:面积只有北京1/8,深圳陷用地窘境[EB/OL].第一财经网,http://www.yicai.com/news/economy/5178771.html,2016—12—09.

[17]胡彬等.“强县扩权”的体制困境:行政层级间的博弈[J].中国工业经济,2016,(12).