

【社会现象与社会问题研究】

国家垂直治理体系中省市县关系的反思与改革*

——基于非完整性“委托—代理”视角

田 雄 李 永 乐

摘 要:新一轮党和国家机构改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措,此次改革主要集中于横向部门间的业务整合优化,但对于不同层级政府间的关系调整并未涉及。当前,大多数省、自治区实行的是以“市管县”体制和“省直管县”体制混合存在但以前者为主的组织体系。基于G省的案例分析表明,由于市级政权拥有对县级政权的人事任免权、促进经济增长的规则设置权、过程监督权和结果评价权,导致“省直管县”体制“有名无实”,省、市、县三级政权之间呈现出一种非完整性“委托—代理”关系。这种情况强化了市级不同任期主要领导经济增长决策的个人化特征,凸显市对县的“攫取之手”功能,弱化了县一级经济发展的自主性。因此,有必要根据新时代区域特征和发展目标差异,重新审视“市管县”和“省直管县”体制的利弊及其适用条件,进一步理顺省—市—县关系,为国家垂直治理体系改革和治理能力现代化提供决策支撑。

关键词:经济增长;“省直管县”体制;“市管县”体制;非完整性“委托—代理”;国家垂直治理体系

中图分类号:D035

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)02-0063-08

一、问题提出与分析思路

党和国家机构的设置形式是政权或国家组织方式的外在反映,是国家治理体系和国家治理能力现代化水平的集中体现。党的十九届三中全会明确指出:“深化党和国家机构改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革。”截至2019年3月,各级党和政府通过机构改革进一步加强党的全面领导,把党和政府机构中职能交叉、业务重叠的部门予以整合,系统解决原来“政出多门、九龙治水”的问题,优化了国家治理体系,为提升国家治理能力现代化减少了组织结构约束。此外,中央在这次党和国家机构改革中进一步要求,确保集中统一

领导,赋予省级及以下机构更多自主权,构建简约高效的基层管理体制,规范垂直管理体制和地方分级管理体制。^①2019年7月,习近平总书记在深化党和国家机构改革总结会议上指出,深化党和国家机构改革是对党和国家组织结构和管理体制的一次系统性、整体性重构。要认真总结深化党和国家机构改革取得的重大成效和宝贵经验,巩固机构改革成果,继续完善党和国家机构职能体系,推进国家治理体系和治理能力现代化。由此可见,此次党和国家机构改革主要侧重于梳理、增减以及整合横向部门之间的职能组织关系,同时自上而下地对所涉及部门进行相对应的调整,而对纵向政府间层级问题并未过多涉及。

收稿日期:2019-10-03

* 基金项目:教育部人文社会科学研究西部和边疆地区项目“西部乡村产业振兴中的政府、企业与农户互动关系研究”(19XJC840003);陕西省社科界重大理论与现实问题研究项目“陕西乡村产业扶贫中的政企协同机制与影响研究”(2019Z026);江苏高校“青蓝工程”优秀青年骨干教师项目。

作者简介:田雄,男,陕西师范大学哲学与政府管理学院讲师,社会学博士(西安 710119)。

李永乐,男,南京财经大学公共管理学院副教授,硕士生导师,管理学博士(南京 210023)。

当前,我国地方政府治理体系整体呈现出以“市管县”体制为主、“省直管县”和“市管县”体制并存的混合状态。2004 年以来,湖北、安徽等省份陆续推行了“省直管县”财政体制改革,其核心特点是将县级政府的收支责任划分、转移支付分配和预算资金调度等工作,交由省级财政直接负责,实现了省级政府与县级政府在财政上的直接联系,避免了地级市的“攫取之手”。^②2009 年中央一号文件《中共中央国务院关于 2009 年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》提出,要推进省直接管理县(市)财政体制改革,稳步推进扩权强县改革试点,鼓励有条件的省份率先减少行政层次,依法探索省直接管理县(市)的体制,增强县域经济发展活力。2009 年 7 月,财政部明确提出省直接管理县财政改革的总体目标,即 2012 年年底,力争全国除民族自治地区外全面推进。从事实看,省、市、县三级构成了地方政权运作的基本框架,三者关系也正是依此框架展开。基于中国巨型的治理规模以及区域间发展非均衡的现实,有学者曾提出“缩省、撤市、强县”和“扩权强县”的改革路径^③，“市管县”体制将因制度成本超出制度收益而逐渐退出我国行政管理体制的历史舞台^④。因而，“省直管县”体制实行后需要对地级市的职能进行调整,重构市县关系,将市定位为“城乡分治、市县并置”格局下的“区域增长极”。^⑤但有学者认为,关于“省直管县”体制和“市管县”体制之间的优劣之争并不重要,推进县域社会经济健康、协调发展的关键是要给县域“松绑”,即对其放权、让利,使之成为责、权、利相对称的行政主体。^⑥这种观点把县当作一个超脱于当前地方治理体系的治理单元,而现实并非如此。

上述改革构想的实践并非易事,“市管县”体制形成有其复杂的历史背景。1949 年,全国仅有无锡、徐州和兰州三个市分别领导一个县。1982 年,为加快城乡一体化建设,推进行政机构改革,中央提出要改革地区体制,实行“市管县”体制。^⑦1999 年,中央关于地方机构改革的文件进一步明确了“市管县”体制。^⑧从此,该体制在我国全面确立。截至 2018 年年底,全国地级区划数 333 个,其中地级市 293 个。^⑨而且,2007—2018 年,全国市辖区的数量从 856 个增长到 970 个^⑩,这意味着部分县改区后,市统辖的土地、人口、税收等综合资源的实力得以快速增长。“市管县”体制突出了城市在经济社会发

展中的中心地位和作用,促进了城乡经济发展和地区工业化、城市化水平的提高,给一些城市做大做强以及城市现代化奠定了基础,但也产生了行政层级过多、成本过大、城市虚化等弊端^⑪,以及城乡差距拉大、恶性竞争与跨区域治理困境等消极影响^⑫。所谓以“改市”压缩行政层级,实现扁平化管理的行政改革目标并未真正实现,“市吃县”“市卡县”“市压县”等问题层出不穷,严重抑制了县域发展的活力。基于此,本文提出的问题是:在实行“省直管县”和“市管县”双重体制的地区,省和市在县域经济(经济发展)、政治(人事任免)上的作用如何?哪种体制发挥主导作用?如何优化省、市、县三级关系以实现扁平化行政改革的目标?这就需要以新的分析框架和实际案例为基础来探讨这三者之间的关系结构及其实践形态。

戴维·伊斯顿(David Easton)认为,国家结构是由各种政府组织组成,反映不同政治层面权限和权力分布的政治关系模式,从人格、行为的微观层面入手,把各个要素之间的关系放在国家宏观结构中来分析才会使结构“有血有肉”。^⑬也正如周飞舟所指出的,从“以制度为中心”到“以人为中心”再到“以人心为基础”的政府行为分析才能使官员主体形象和精神气质更加鲜明地展现出来。^⑭以往关于省、市、县三者关系的研究主要着眼于“制度—结构”层面的功能分析,缺乏对制度实践的过程分析,也鲜有对具备主观能动性的领导官员的行为分析,而“结构—过程”分析范式是将宏观的国家制度和结构放置在动态微观的“事件、过程和行为”中,呈现国家或制度实践的复杂性和丰富性,“从而把握政治社会运行的深层逻辑”。^⑮本文融合上述三位学者的观点,尝试在“制度结构—官员行为—事件过程”分析思路下,以东部沿海地区 G 省河溪市及其下辖的沧浪县推动经济增长的政策实践为例^⑯,系统阐释国家垂直治理体系中的省市县关系(本文中的市是指除直辖市、省会城市以外的地级市),并在此基础上探讨优化国家垂直治理体系的可能路径。

二、“市管县”体制下的市县关系呈现： 经济增长目标案例

从纵横交错的国家治理体系来看,在县级政权推动经济增长的动力机制中,自上而下的纵向体制性压力和区域之间的横向竞争压力,体现了纵向的

“行政发包”和横向的“晋升锦标赛”的政府治理体制特征^{①7}，同时下级横向竞争的动力和规则设置恰源于纵向“行政发包”的上级。改革开放以来中国取得的巨大经济增长成就放在国家治理结构和治理体系中来看，竞争并非只是张五常所说的县际竞争^{①8}，还有省际和市际层面的增长竞争。例如，在以“五年规划”为典型案例的目标管理体制中，目标决策主体与实施主体是“委托—代理”关系，下级主体实现的是上级主体的目标而非自身目标。^{①9}由此看来，“行政发包”和“委托—代理”理论源于制度实践，而G省河溪市2000年以来连续三任主要领导促进经济增长的案例^{②0}，正是省、市、县关系及上述两种理论的实践证明。

1. 第一任领导甲某：以深度动员县域基层发展民营经济

2001年年初，G省出台《关于加快发展私营个体经济的意见》，2004年3月出台《关于进一步加快民营经济发展的若干意见》。据此，时任河溪市的主要领导甲某提出“要争创全省民营经济第一大市”，具体目标是力争达到“增长速度全省最快、民众创业全省最热、发展环境全省最佳，民营经济占比全省最高、结构层次全省最优、质量效益全省最好，最终达到经济总量全省最大”，主要方式是在全市开展民营经济“红旗县、标兵乡镇、明星村、百强企业和最佳服务部门”评比竞赛活动，通过市级政府权力逐级深入到农村进行创业动员。^{②1}根据市级主要领导的严格要求和动员方式，沧浪县采取突出总量扩张，以“六个一批”形式尽快完成任务。^{②2}主要做法：一是县级政府各职能部门形成联动机制，简化私营企业审批手续；二是允许私营经济参与教育、卫生等社会事业和服务业的建设发展，参与所有制结构调整，放宽其经营范围；三是对一次性买断国有企业、集体企业净资产的私营企业和自然人，给予其评估价的10%优惠，一次性付款的可再给予应付总额的10%优惠，以进一步降低私营经济的经营成本。^{②3}在市、县、镇三级党委和政府的动员下，河溪市农村兴起“全民创业”之风。

在经济发展过程中，企业产业选择、注册登记、基建、投产等环节，原本都需要遵循社会主义市场经济规律推进，但河溪市为实现“七个全省之最”的目标，以运动式“评比竞赛”政策为驱动工具，通过自上而下的组织动员，直接将村一级纳入目标责任体

系。县、镇、村三级为完成指标任务，选择短期内突击完成公司注册数量，以有组织的集体“共谋”应对市级考核。

2. 第二任领导乙某：以干部监督权力策略性支配县级土地资源

2012年1月，乙某任河溪市主要领导后开始推动建设新港湾经济开发区，并提出举全市之力将其打造为区域经济中心的重要增长极，沿海开发的主阵地、主战场。为此，河溪市将沧浪县与其他两个县的大片土地合并到开发区，以保证开发区拥有足够的土地资源和人口资源。

G省1000公里左右的海岸线上分布了近10个港口，其中新港湾经济开发区的地址与沧浪县已耗时30年且投资近百亿元的港口仅相距40公里，打造新港湾经济开发区存在重复建设嫌疑。除此之外，从沧浪县划走的土地是该县经济实力比较雄厚的3个渔业村和1.5万亩海域。这些被划走的滩涂是沧浪县几代人在过去60年时间内，共计20余次通过人力、物力，冒着生命危险围垦而成，是全县相当长一段时间内发展工业以及进行土地融资的重要基础。因此，这些做法遭到沧浪县老干部的强烈反对，他们通过致信、致电和集体上访向省委表达反对意见。针对各种反对声音，河溪市除了运用正式的上下级工作监督关系震慑，还借助非正式的乡情打感情牌，通过综合运用各种策略使被领导的沧浪县服从市里的要求，最终沧浪县主要领导表态“服从上级，服从大局”。

3. 第三任领导丙某：以市级经济指标任务分配驱动县域科层组织运作

2016年4月，河溪市新任主要领导丙某要求全市上下适应经济新常态，以“项目为王”使全市发展好上又好，能快则快，努力再创一个黄金发展期。市委市政府明确全年的目标任务，即力争完成固定资产投资5000亿元，包括工业投入2500亿元，其中160个市级重大项目完成投资760亿元、30个省级重大项目完成投资280亿元，具体通过“以旬保月、以月保季、以季保年，每天、每周都要抓”的各类专题会展开动员活动，督促各县保证完成任务指标。为实现全年外资到账3.5亿美元等目标，沧浪县采取多项措施确保全县各级领导干部集中精力招商引资。一是明确招商时间。各镇党委书记、镇长必须带队在外招商引资，每月至少15天。二是优化驻点

布局。选派招商人员常驻北上广深等地并成立沧浪县商会,搭建各种关系促使企业前来投资。三是经济收益激励。考核文件明确对部门主要负责人和机关部门的经济奖惩方法。^{②4}四是政治晋升激励。比如:凡是“表现突出、实绩明显、群众认可”的干部,符合《党政领导干部选拔任用工作条例》规定和具备相关条件的可直接提拔使用;对招引亿元以上工业项目、服务业项目和重大外资项目,成绩特别突出的可破格使用。五是建立跨部门的协调机制。为全力推动重大产业项目建设,重新调整县里重大产业项目建设领导小组成员及其分工,由县委书记和县长亲自任领导小组组长,4 名县委常委委员任副组长。

政府官员外出招商的重要工作是向企业证明自己辖区是投资的最佳选择。由于企业核心目标是投资收益最大化,企业会根据市场、人口、地理位置等情况对项目进行全面评估,实力雄厚的企业还会要

求不同区域的地方政府提供各种优惠政策。但是,即使地方政府政策再优惠,短期内没有投资意愿的企业也会避免盲目投资,这进一步加剧了地方政府之间的竞争。因此,在市级的考核压力和招商引资难度增大的情况下,沧浪县除了要求县镇领导干部调整招商引资策略,提高土地使用集约化水平,改进工作作风,还要求各镇“包装项目、打擦边球、找人脉关系”。^{②5}

由于考核压力自上而下层层传递,沧浪县与其他县之间以及沧浪县各镇之间形成了明显的招商引资竞争,这种竞争压力恰恰是国家垂直治理体系“下级服从上级”权力规则的一种鲜明表现。不同任期的市级主要领导干部借助于“市管县”体制的“组织结构和权力规则”制定地方政策,相应地,县、镇形成一套适应于市级政策的策略选择和具体行为取向(如表 1)。

表 1 河溪市不同任期主要领导及其发展经济的典型举措

河溪市主要领导	河溪市经济举措	沧浪县的选择	落实主体	主要后果
甲领导	争当全省民营经济第一市	被动执行市级政策	县镇村干部、普通民众	注重完成数字指标
乙领导	打造新港湾开发区	先反对,后服从	县镇干部	损失海域和土地
丙领导	项目为王,招商引资	被动落实指标与主动促进经济	县镇干部	完成指标与落实项目并重

在上述三个案例中,县域内的基层干部为应对“中心任务”而形成了一种“战略共同体”。^{②6}在党政科层组织的系统支配下,由各级党委牵头、政府主导,在横向层面整合国土、工商、税务等部门,为项目落户提供绿色通道;纵向层面县级部门将任务深入分解到镇、村,并与领导干部的政治经济激励紧密挂钩,体现了强大的内部组织动员能力。

三、非完整性“委托—代理”:县域经济增长策略选择的诱因

在党政科层组织内部,因上、下级各自拥有不同的治理资源,自中央到乡镇,自上而下形成了逐级“行政发包”关系和“委托—代理”关系。在地方内部,这种关系依托的正是“压力型体制”,而国家垂直治理系统中自上而下的压力也需要面对来自地方自身利益取向的反作用力。G 省、河溪市和沧浪县三级政权运作过程正是在这种关系和体制中展开的,省、市、县各自有着不同的资源和不同的行动逻辑,最终表现出的实践形态也不同。1983 年,G 省撤销河溪地区行政公署,沧浪县划归河溪市管理,从此实行“市管县”体制。2005 年,全省准备实行省管

县财政管理体制。^{②7}2006 年年初,G 省明确表示在“十一五”期间推行“省直管县”财政体制,强力推动县域经济发展。同年,省政府明确提出,加快县域城市化进程,有条件的县城向中等城市发展,赋予县级政府更大更多的经济、行政管理权限,实行省直接对县的财政管理体制。^{②8}省和县之间的财政关系包括调整财政体制、预决算、财政资金来往、专项资金审批等,还包括土地指标使用、重大项目报批。但如表 1 所示,2001—2016 年,河溪市三任主要领导促进经济增长的举措各有不同。发展民营企业是在省级政权的推动下由市、县、镇、村共同完成的,而建设新港口和落实“项目为王”,都是市级政权主导的目标。在省、市、县三级政权的关系中,县处于被市领导、被市支配,甚至被市过度干预的地位,在实际治理过程中“省直管县”并不是省对县完全的直接管理。在此,需要注意的是,晋升锦标赛体制下地级市市委书记、市长的政绩有助于自身迈进省部级领导干部序列。^{②9}因而,在名义上的“省直管县”体制和实质上的“市管县”体制所呈现出的非完整性的“委托—代理”关系影响下,市级主要领导官员为创造新政绩,利用市级政权在中央和省之下、县镇之上的中间层

级优势,不断实施各种促进经济增长的举措。这种“委托—代理”关系的非完整性主要体现在以下三个方面。

1. 市级对县级人事权的实质性影响

2009年,中央《关于加强县委书记队伍建设的若干规定》(中办发〔2009〕17号)指出,改革发展的关键时期,县一级的地位和作用日益重要,对县委书记的要求和管理不能按一般的处级干部来对待。为此,明确县委书记的选拔任用应报经省级党委常委会评议。由此,在省对县财政权管理的基础上,强化了对县级主要领导的人事权管理。但是在实际运作过程中,县委书记和县长人选都是由省委组织部根据市委主要负责人的意见进行考察后再呈报给省委,省委常委会的决策更多的只是停留在事后履行程序的层面,县级其他处级和副处级干部属于市管干部,真正的决定权完全由市委所有。针对县级主要领导的使用,市委有考察权和建议权,对其他处级和副处级干部则拥有直接决定权。因而,正是市级对县级拥有实质性影响的人事权,构成了市对县一级经济增长干预的前提和基础。

2. 市级对县域经济绩效的考核评价权

如前文三个案例所反映,市级政权掌握着县域经济增长的规则设置权、过程监督权和结果评价权^③,这三种权力共同组成了市级对县域经济增长的全方位掌控。河溪市在各类经济指标任务推进中,通过各类媒体公开排名,排名末位的县主要领导要在季度考评大会上作情况说明,各种强硬的经济激励手段强化了县级官员的服从意识。县级官员也以经济指标排名为主要手段,激励相关干部“争位子、争面子、争票子”,将市级发包的经济增长指标任务再加码打包分解到各镇,同时采取更加精细的考核手段以保证任务的完成。虽然经济增长目标任务层层下拨分解,但是县级财政承担了县、镇、村三级为完成经济增长任务所产生的全部各类费用。而且,在县域公共产品供给中,并没有市级财政的相关转移支付。县域内的国土、农业和其他重大项目规划也并不需要经过市级,而是由省级政府审批。换言之,河溪市是在对县级人事权实质性控制的基础上对县级政权进行整体性影响,却并不承担推动县域经济社会发展的财政支出责任。

3. 省级政权对“市管县”体制的认同

对于中国垂直治理结构中的五级政权而言,虽

然对此有“层级过多、体制不顺、效率偏低、信息扭曲”等批评,但从全国范围看,截至2018年年底,全国县区划数共2851个,平均每个省下设11个地级市、近100个县。^④在省直接管理县存在一对多的现实情况下,省级政权难以完全掌握各县的丰富信息。即使是至关重要的人事任免,省委组织部也未必能对全省近200名县委书记和县长以及后备干部的信息做到充分了解。因此,在很大程度上必须委托并依赖于市级主要领导推荐,这既是尊重地方领导意见,又能将选人用人失察的责任分解给市级政权。此外,在国家垂直治理体系中,省级作为中央政权的代理人,在自上而下的任务分配和自下而上的资源汲取中,市级作为省级的下一级代理人,还能起到缓冲矛盾、分担压力的作用。除了财政和主要人事任免等领域最终的决策权,省级政权并不愿直面数量庞大、面积辽阔、县情多样、民意复杂的近百个分散的行政单元,对边疆地区而言,更是如此。因此,省级政权对直接管理县的行政方式具有复杂的态度,相比较而言,省级更为看重对市级层面的直管与关注。由此不难理解,在“扩权强县、减少层级、优化结构”改革方向中市级因维护自身固有利益所产生的反作用力,而省级出于实际工作的需要会在无形中助推这股反作用力,这就在相当程度上削弱和扭曲了顶层制度的实践成效。居于中层位置的市在“市管县”体制中往往以城市为中心,整合更多的县域资源为己所用。例如,改变户籍政策、调控房地产市场、土地管理权限变动、重大项目上马等由市级主导的社会经济治理活动都可能削弱中央具有全局性、战略性的重大政策影响,对冲中央某些影响到自身利益的“宏观政策调控力”。

表2 “省直管县”和“市管县”体制中的“委托—代理”权限比较^⑤

内容	省直管县	市管县
人事推荐权	无	有
人事任免对象	县委书记、县长	其他县级领导
经济考核规则设定权	指导性指标	明确性指标
经济增长过程考核权	指导性指标	有严格程序
经济增长结果评价权	有部分	有明确奖惩
重大事项审批权	有	参与调整

如表2所示,实行“省直管县”体制主要是省对县有财政直管权力,而人事任免权更多的是一种名义上的间接性权力,致使原本赋予县域经济发展活力的目标发生了偏离。换言之,在省、市、县三级政

权关系中,省和县之间更多的是财政管理与被管理的应然关系,市与县之间则是政治、经济紧密融合的“支配与被支配”的实然关系。由此可知,本文所说的省和县之间非完整“委托—代理”关系即“省直管县”在名义上是“省直接管理县”,实际上是“市对县有着直接管理权”,县成了省级和市级双重主体委托下的代理方。质言之,省级政权对县只有名义上的人事任免权,且没有明确的经济指标分解给市和县,省级给予县级的是一种具有软约束力的指导性考核指标,而市级政权直接给县级设置各类明确的经济增长任务指标,对其拥有规则设置权、过程监督权和结果评价权等实质性的约束力和影响力。除了制度文本中明确的“市管县”规定,并未在政策文本中公开的实际运作层面的隐性权力逻辑构成了“市管县”体制的现实支撑,这是中央推动的“省直管县”体制在实践中呈现出模糊形态的一个重要因素。省对县缺乏实质性的人事管理权和经济发展的规则设置权、过程考核权和结果监督权,省、市、县三级政权之间权限界属关系不清导致“省直管县”体制改革的不彻底。正因如此,河溪市三任主要领导能够充分利用上级委托的直接管理县的整体性权力促使下辖各县为实现“提升民营企业数量”“打造新港湾”“推进项目建设”等目标而努力。不同任期的三位市级主要领导作为国家治理结构中的能动者,在不确定的有限任期内努力通过“短平快”的方式打造新政绩,将“制度—结构”所赋予的资源纳入具有一定个体向上进取意愿的行动指向的现象也就不难理解。在国家垂直治理体系中,省、市、县之间非完整的“委托—代理”关系使地方政府的经济增长乃至社会治理行为在不同主要领导任期内有着不同的具体表现。

四、结语

根据前文分析,G省、河溪市和沧浪县之间的关系如图1所示,左边表示的是“市管县”体制下省、市、县之间的关系,右边表示的“省直管县”和“市管县”体制并行下的省、市、县之间的关系。在这个关系结构里,县相对于市,自主性偏弱;市相对于省,自主性较强。整体而言,市对县普遍具有强动员和强约束的能力。其结果:一是县的自主性较弱,处于被支配、被驱动的地位,县级政权受市级政权的实质性约束,以致“市吃县”“市压县”等现象司空见惯。

县不得不与镇(乡)、村,甚至与企业“合谋”,共同应对市级的经济增长指标考核任务,导致县域经济增长行为出现异化,从而扭曲了中央关于赋予县域经济发展活力的顶层制度设计本意。二是市在国家六级组织中(包括村)更像是“二传手”,并不具有真正的“承上启下”功能,反而削弱了自上而下的政策执行和回馈效率,甚至是故意消解扭曲政策,这种现象在面积较小、交通便捷的东部省份体现得更为明显。三是实行“市管县”体制的初衷是以城市功能辐射带动县、镇、村发展,然而,由于市具有重新分配资源的权力,结果是城市在向县吸纳资源的同时,并没有承担县域基层公共产品的供给责任,城乡差距并未因为“市管县”体制的确立而缩小,而且,市级凭借自身较高的行政层级和较优的城市生活环境,吸引着大量县、镇基层干部争取上调,这既是基层干部队伍不稳定的一个重要诱因,也加剧了市级组织机构的臃肿和人浮于事,在很大程度上弱化了基层社会治理能力,不利于以县为责任主体的乡村振兴战略顺利实施。四是为实现短期内完成新政绩的目标,不同届别的市级主要领导利用有限的资源展开竞争^③,出现“一任领导一张蓝图”的“届别机会主义”^④。这种政绩观容易导致区域间恶性竞争,不利于地方经济的可持续发展。

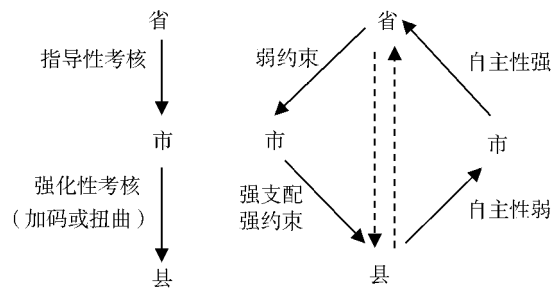


图1 “市管县”体制与“省直管县”体制比较^⑤

“省直管县”体制和“市管县”体制是国家基于不同历史时期、不同发展任务和不同行政区域而做出的适应性调整,呈现了权力导向的政治逻辑、经济导向的发展逻辑以及公共服务导向的治理逻辑。^⑥“市管县”体制的历史变迁与我国经济增长逻辑和城市化进程具有内在的逻辑关联,改革开放前是为了城市发展工业和解决城市生活服务,改革开放后是为了加快城市化进程。^⑦当前,中国需要通过优化产业结构和引导产业合理布局推动劳动力有序流动,促进城乡融合和社会经济可持续发展,实现以人为核心的新型城镇化和新型工业化目标。2019年

年底,中央在《关于促进劳动力和人才社会性流动体制机制改革的意见》中提出,全面取消城区常住人口300万以下的城市落户限制,这为推动“产业、城市、人口”三要素有机统一,实现新型工业化和新型城镇化提供了人才和劳动力供给的政策基础。但从现实情况看,中西部省域面积广袤,省会城市和县城空间距离较远,县域内又以乡村和农业为主,各类资源较为匮乏,县级政权资源整合能力相对较弱,难以培育发展不同产业和提供较多的就业岗位。作为区域经济中心的增长极,地级市是以城市为中心发展到一定程度的自然结果,具有较强的人口、土地、资金等资源吸附能力,能够依托“市管县”体制所赋予的行政权力、既有的经济基础和人才资源发挥相应的作用,在推动新型工业化和新型城镇化目标方面有一定的优势。当以地级市为主的城市吸纳大量人口时,也必然对粮食、蔬菜等农产品有大量需求,进而会倒逼和加快周边区域农村农业的现代化步伐。此外,在“市管县”体制下,市级政权分担了省级推动地方经济社会发展的重任,弥补了省级政权对县级政权运作及其官员难以实现近距离、精准化监督的不足。

纵向的国家治理体系是连接国家和民众的重要组织形式,影响着国家治理能力和治理绩效。对于中国这样一个区域差异显著的大国而言,需要全面认识“省直管县”体制与“市管县”体制的各自优势与不足,在国家垂直治理体系的视角下,从治理成本和发展绩效两个维度来考虑推进改革,而理想化的治理体系便是以最小的治理成本获取最优的治理绩效。要实现全面深化改革的总体目标,就必须摆脱既定的思维模式束缚,推动系统性、整体性、协同性、前瞻性的国家治理体系改革^③,即在横向上进行党和国家机构增减重组的基础上,纵向上优化国家治理体系的层级结构,理顺不同层级政府间关系,从而将改革举措转变为强大的治理能力,进而提升县域经济社会发展绩效,夯实基层治理根基。基于此,优化国家垂直治理体系,调整省、市、县三者关系的基本原则是分类处理,差异改革,增强县域发展的自主性,让县级政权切实承担起基层治理的重任。具体而言,对于第一类省区,如新疆、西藏、内蒙古、青海、四川等面积较大的省级治理单元保持“省—市—县”三级;对于第二类省区,如海南、宁夏实行“省直管县”,构建完整的“委托—代理”关系;对于第三类

省区,如江苏、浙江、福建,应深入推进“省直管县”体制,在省级层面设立县际综合协调机构,调整市对县的统辖和管制权力,使市回归到城市治理本身。除此之外,有必要通过稳妥的人员分流措施将市级行政人员向中央、省和县级机关以及社会组织分流,解决上下级机关人员编制紧缺难题,促使治理资源下沉。同时,为了使地方主要领导的执政行为选择能从国家长远发展和人民利益出发,还需进一步完善干部考核激励机制,确保干部任期的相对稳定性,严格规范他们对公共权力的运用方式,防止其出于个人利益对制度和政策进行选择使用。

(本文在修改过程中得到了郑州大学齐秀琳博士的悉心评阅,特此致谢!)

注释

- ①刘鹤:《深化党和国家机构改革是一场深刻变革》,《人民日报》2018年3月13日。②刘勇政、贾俊学、丁思莹:《地方财政治理:究竟是授人以鱼还是授人以渔——基于省直管县财政体制的研究》,《中国社会科学》2019年第7期。③何显明:《从“强县扩权”到“扩权强县”》,《中共浙江省委党校学报》2009年第4期。④吴帅、陈国权:《中国地方府际关系的演变与发展趋势——基于“市管县”体制的研究》,《江海学刊》2008年第1期。⑤庞明礼、马晴:《“省直管县”改革背景下的地级市:定位、职能及其匹配》,《中国行政管理》2010年第4期。⑥宋亚平:《郡县制度的历史价值与现实挑战——兼论今天的“省直管县”》,《华东理工大学学报(社会科学版)》2017年第5期。⑦⑩孙学玉、伍开昌:《构建省直管县市的公共财政体制》,《政治学研究》2004年第1期。⑧吴帅、陈国权:《中国地方府际关系的演变与发展趋势——基于“市管县”体制的研究》,《江海学刊》2008年第1期。⑨⑪参见国家统计局编:《中国统计年鉴(2019)》,国家统计局网站,http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2019/indexch.htm。⑫根据国家统计局公布数据计算得到。参见国家统计局编:《中国统计年鉴(2008)》,国家统计局网站,http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2008/indexch.htm;国家统计局编:《中国统计年鉴(2019)》,国家统计局网站,http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2019/indexch.htm。⑬⑭叶敏:《增长驱动、城市化战略与市管县体制变迁》,《公共管理学报》2012年第2期。⑮[美]戴维·伊斯顿:《政治结构分析》,王浦劬译,北京大学出版社,2016年,第13页。⑯周飞舟:《政府行为与中国社会发展——社会学的研究发现及范式演变》,《中国社会科学》2019年第3期。⑰吴晓林:《结构依然有效:迈向政治社会研究的“结构—过程”分析范式》,《政治学研究》2017年第2期。⑱根据学术研究伦理规范要求,文中人名、地名全部匿名化处理。⑲周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,格致出版社、上海三联出版社、上海人民出版社,2017年,第317页。⑳张五常:《中国的经济制度》,中信出版社,2012年,第144页。㉑鄢一龙:《五年规划:一种国家治理体制》,《文化纵横》2019年第1期。㉒1983年3月,根据国务院决定,G省实行市管县新体制,撤销河溪地区行政公署,所辖六县划归河溪市管辖,自此,全市形成市、县

(区)、乡(镇)三级行政体制。①根据河溪市争创全省民营经济第一大市的若干意见的相关材料整理得到。②根据沧浪县加快民营经济发展的相关材料整理得到。其中“六个一批”是指发动村干部带头创办一批,组织县、镇机关干部扶持一批,鼓励县级机关和事业人员提前退休和辞职创办一批,吸引县外民资到本地落户一批,召回本县在外成功人士回头兴办一批,引导骨干企业前延后伸发展一批。③在私营企业经营范围内,沧浪县委、县政府将私营范围扩大到了教育、卫生等公益事业,这也为学校、自来水厂和医院的私有化提供了政策依据。2012年,沧浪县再以远高于出售时的价格回购医院、学校和水厂。④完成招商引资任务的部门年终目标考核奖在原有基础上人均加 2000 元;有实绩但未完成任务的部门主要负责人扣 3000 元,班子成员扣 2000 元,其他人员扣 1000 元;无实绩的部门主要负责人扣 5000 元,班子成员扣 3000 元,其他人员扣 1000 元,部门不得评为优秀等次。县级机关部门每招引一个总投资 1 亿元或协议外资 1000 万美元以上项目,奖励 5 万元。对招商引资实绩突出的机关部门人员给予表彰奖励,评选 10 名机关星级招商人员,各奖励 5000 元。纪委、法院、检察院、公安局及在编人数少于 5 人的部门不作硬性考核要求。⑤根据笔者于 2016 年 8 月 6 日的实地调研记录。⑥ See Thomas Heberer, Gunter Schubert. County and township cadres as a

strategic group. A new approach to political agency in china's local state. *Journal of Chinese Political Science / Association of Chinese Political Studies*, 2012, Vol.17, No.8, pp.221-249.⑦根据 G 省关于做好市县财政管理体制稳定工作的相关材料整理得到。⑧骆祖春:《省直管县财政体制改革的成效、问题和对策研究》,《经济体制改革》2010 年第 3 期。⑨何淳耀、孙振庭:《地方官员的晋升逻辑:中国地级市市长的实证研究》,《中国经济问题》2012 年第 6 期。⑩周雪光、练宏:《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》2012 年第 5 期。⑪省级政府对县级经济社会发展的重大事项审批权包括降能、排污、土地等方面,其中,危重化工项目也由省级政府负责。⑫李永乐、胡晓波、魏后凯:《“三维”政府竞争——以地方政府土地出让为例》,《政治学研究》2018 年第 1 期。⑬杨宝剑、杨宝利:《委托代理视角下政府间纵向竞争机制与行为研究》,《中央财经大学学报》2013 年第 2 期。⑭图 1 中省和县之间的虚线表示二者之间并非完整的“委托—代理”关系,省对县没有硬性的支配和约束。⑮叶林、杨宇泽:《中国城市行政区划调整的三重逻辑:一个研究述评》,《公共行政评论》2017 年第 4 期。⑯薛澜、张帆、武沐瑶:《国家治理体系与治理能力研究:回顾与前瞻》,《公共管理学报》2015 年第 3 期。

责任编辑:翊 明

Rethinking and Reforming the Relationship Among Province, City and County in the National Vertical Governance System of China

— From the Perspective of Non-integrity "Entrust-Agent"

Tian Xiong Li Yongle

Abstract: The new round of Party and state institutional reform is a major measure to promote the modernization of the national governance system and governance capabilities. This reform mainly focuses on the optimization of business integration among horizontal departments, but the adjustment of relations among different levels of government is not involved. At present, most provinces and autonomous regions implement a mixed organizational system of "city in charge of county" and "province directly in charge of county". The system of "city in charge of county" is the primary form. Based on the case analysis of G Province, it shows that the municipal government has the right to appoint and remove the personnel of the county-level government, the right to set up rules to promote economic growth, the right to supervise the process and the right to evaluate the results, which results in the system of "province directly in charge of county" with no real name, and there is an incomplete "entrust-agent" relationship among the provincial, municipal and county-level governments. This situation strengthens the individualized characteristics of the economic growth decision-making of the main leaders in different terms of office at the municipal level, highlights the "grabbing hand" function of the city to the county, and weakens the autonomy of the economic development at the county level. Therefore, it is necessary to reexamine the advantages and disadvantages of the system of "city in charge of county" and "province directly in charge of county" and its applicable conditions according to the differences of regional characteristics and development goals in the new era, further rationalize the relationship between province, city and county, and provide decision support for the reform of national vertical governance system and the modernization of governance capacity.

Key words: economic growth; "city in charge of county" system; "province directly in charge of county" system; incomplete "entrust-agent"; national vertical governance system