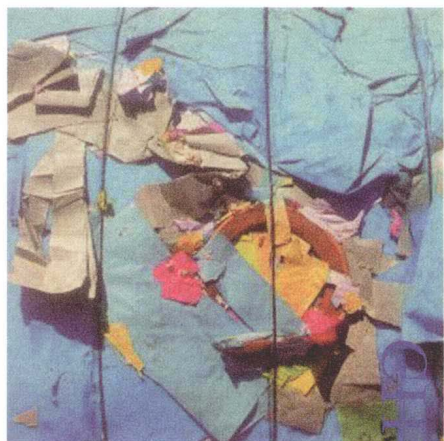




垂直权力分合

省直管县体制研究

孙学玉 ◆ 著

CHUZHIZHI QUANLI FENHE

SHENG ZHI GUAN XIAN TIZHI YANJIU

垂直权力分合

省直管县体制研究

孙学玉◆著



人民出版社

责任编辑：茅友生

封面设计：弘 一

图书在版编目（CIP）数据

垂直权力分合：省直管县体制研究 / 孙学玉 著 .

— 北京：人民出版社，2013.1

ISBN 978-7-01-011367-8

I. ①垂… II. ①孙… III. ①市—体制改革—研究—中国②县—体制改革—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2012）第 250632 号

垂直权力分合

CHUIZHI QUANLI FENHE

省直管县体制研究

孙学玉 著

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

涿州市星河印刷有限公司印刷 新华书店经销

2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

开本：720 毫米 × 1020 毫米 1/16 印张：14

字数：280 千字

ISBN 978-7-01-011367-8 定价：49.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042

目录

垂直权力分合

引 论 / 003

- 一、垂直权力的合理配置 / 003
- 二、垂直权力的层级结构 / 007
- 三、层级结构变革的肇始 / 009
- 四、垂直权力优化的选择 / 013

第一章 垂直权力运行的县制基础 / 021

- 一、历史维度的县制 / 021
- 二、理论维度的县制 / 025
- 三、现实维度的县制 / 029
- 四、后现代维度的县制 / 034
- 五、变革维度的县制 / 039

第二章 垂直权力分化的有限整合 / 043

- 一、市管县体制的发生发展 / 043
- 二、市管县（市）体制的机理 / 046
- 三、市管县（市）体制的效用 / 051

四、对行政区划的影响 / 055

第三章 垂直权力分合的缺失 / 063

一、市管县体制问题剖析 / 063

二、凸显县域主体地位 / 081

第四章 垂直权力调整的现实生态 / 097

一、市场经济体制的前提条件 / 097

二、区域经济关系的内生动力 / 100

三、通讯与交通条件的保障 / 101

四、部分省份试点的实践经验 / 103

五、理论研究成果的支持 / 107

六、社会的广泛认可 / 108

第五章 垂直权力调整的国际借鉴 / 115

一、国外联邦制国家的层级结构 / 116

二、国外单一制国家的层级结构 / 122

三、国外层级结构的经验启示 / 127

第六章 垂直权力调整的当下案例 / 141

一、地方垂直权力分合的几种模式 / 142

二、不可忽视的问题 / 155

三、预防补救措施 / 158

第七章 垂直权力整合的适度分化 / 165

- 一、遵循基本原则 / 166
- 二、厘清主要内容 / 171
- 三、采取适宜方式 / 173
- 四、确立实施步骤 / 175

第八章 权力有序分合的持续变革 / 181

- 一、调整行政区划格局 / 181
- 二、府际合作协同 / 190
- 三、公共财税体制 / 196
- 四、干部管理体制 / 202
- 五、党政机构改革 / 204
- 六、垂直部门管理 / 205
- 七、企事业单位改革 / 207
- 八、县权扩大与监督 / 209

主要参考文献 / 211

后 记 / 216

垂直权力分合

省直管县体制研究

引
论

引 论

政治文明，大观泱泱。垂直权力关系是国家制度的核心组成部分，是政权建设不可或缺的要素。它关系到国家统一、民族团结、经济发展和社会稳定。政治经济体制改革的实质是实现垂直权力的有效配置。当合理适度时，生产力发展，社会进步，国家强盛；当混乱失范时，经济社会发展就会受阻，甚至出现动荡。探讨垂直权力配置规律，研究垂直权力运作机制，寻求垂直权力有效配置路径，意义重大。

一、垂直权力的合理配置

完善的权力结构是政府实现各项职能的组织保障。垂直权力配置，即权力系统中各个层级主体之间的权力分配和行使。它影响权力的指向和范围，决定政府管理效能和管理目标的实现程度。

（一）垂直权力的分化整合

垂直权力的配置有两种形式：一种是垂直权力的分化，另一种是垂直权力的整合。

在组织领域，分化是组织系统分割为数个次级系统的一种状况，每一次级系统为了配合其特有环境所赋予的条件，大多会树立并保持特殊属性。^① 垂直权力分化的意义是在达成组织目标过程中，对组织权力结构进行纵向划分，并演绎到行政管理领域。公共权力不断分化、管理服务职能日趋专业化的过程，也是权力向中心之外横向扩散的过程。为完成复杂任务需要对整体目标层层分解，促使权力核心向层级授权，形成政府垂直权力分化，即工作性质相同，权力大小有别。可以预见，在全球化、信息化和工业化时代，适当的层级分工，对于政府应对经济决策分散化、社会结构阶层化、利益结构多元化所带来的快速变化，是积极的，也是必要的。

与分化对应，整合则是一个组织为求完成既定目标，对各次级系统的一种协调与统合过程，使分化后的各个分系统在完成组织任务时达到统一。政府垂直权力的整合，就是使各层级政府的作用趋于一致，符合国家整体战略要旨。通过有效控制和协调，使计划实施不偏，结果反馈充分，决策和执行机制运行良好。

一般而言，垂直权力整合可以通过直接监督、标准化和相互调节的形式来实现^②。在直接监督中，政府中的不同成员或部门，通过它们上级领导或组织发布指令并监督其行为，从而实现协调统一。这种整合中，平行层级间没有正式联系，如若发生联系必须通过上级政府，因此它们的行为完全在上级直接监控之下，并以此来保证全体成员服从于统一目标，使整体行动具有方向性和高效率。标准

① Lawrence.P and J.Lorsch. *Organization and Environment*. Cambridge.MA : Harvard University Press, 1967.

② 参见[加]亨利·明茨伯格：《卓有成效的组织》，魏青江译，中国人民大学出版社2007年版，第5—8页。

化是从政府工作和人员标准化中获得协调的一种整合形式。其通过政府工作流程、工作输出以及公务人员技能实现标准化，减少直接监督负荷，减少上下层级之间误差和摩擦，达到权力的垂直整合。相对于以上两种整合方式而言，垂直权力的相互协调具有非正式性，是一种上下层级间根据情况自动、自发地相互适应的行为。它可以起到加快信息传播速度，增强基层自治能力和应变能力，实现垂直权力整合的灵活性。

（二）权力闲置与权力异动

事实上，垂直权力的分化与整合是相辅相成的，分化导致权力的离心化，难以达成上下级政府的步调一致，需要一定的权力整合机制来纠正偏离；而整合导致权力的集中化，难以发挥政府的灵活性、适应性，需要一定的权力分化机制来破僵润滑。实践中总是存在垂直权力过度整合而分化不足，亦或垂直权力过度分化而整合不足的现象，导致垂直权力的闲置或异动。

权力闲置是垂直权力过于注重整体的统合一致，忽视下级自主性所导致的权力浪费。权力闲置与整个社会的发展状况密不可分，当今社会已在很大程度上跨越了“大鱼吃小鱼”阶段，进入到“快鱼吃慢鱼”时期，地方政府在遇到公共问题和回应公众需求时，必须在第一时间做出反应，而不是层层汇报请示，但垂直权力过度整合导致许多决策指挥权掌握在上级手中，低层次的公务员缺乏执行政策所需的组织资源。如此，上一层级政府掌握大量权力而无运用权力的现实需求，下一层级政府拥有运用权力的现实需求但缺乏实在的有形权力，导致垂直权力失调，具体表现是：一方面资金和人力闲置，另一方面公共服务匮乏。

权力异动使垂直权力丧失正式制度的约束力，诱发低层次政府

权力的滥用。主要体现为权力变动并非传统的自上而下的层层授权分解，而是非正常状态下的权力涌动。当前，垂直权力分化，尤其是向下分权成为提高政府活力的通行做法，使得基层组织的权力逐步加大。这种趋势越是在市场机制完善、自治组织强大、社会自治程度高的地区就越突出。如果市场机制和社会自治不完善，同时缺乏约束控制，就可能造成权力滥用，樊篱林立、“诸侯”难遏，整体目标受损。

当下，由“揽权”导致的权力闲置与由“滥权”带来的权力异动现象并存。改变“失序”的组织结构，理顺上下权力关系，是紧迫课题，也是难题。

（三）权力分合的协调有序

权力的闲置或异动都是对权力运行效能的耗散。在垂直分化中，如果缺乏有效整合，层级权力就会逐步分离。因此，一般来说，需要强调的是，必须以适度整合为手段来化解因分化而产生的离心性。这种整合，必然是分化基础上的整合，而不是权力垄断思维惯性下的整合，否则组织就会日趋僵化。

新中国成立以来我国历次垂直权力改革，一个重要的教训就是分化与整合不统一不同步，往往把集中与分散对立起来，要么分权下放，要么集中上收，以至“一收则死，一放则乱”，形成垂直权力的过度波动。因此，对于垂直权力的配置，应在权力分化的同时选择配置一定的权力整合，并调整它们的作用强度，使分化和整合处于“纳什均衡”点上。

综上所述，政府垂直权力，有分有合，合中有分，分中有合，其中最为重要的规律，就是权力分化与整合必须协调有序，使权力在实践中收得拢，放得下，实现均衡配置。

二、垂直权力的层级结构

权力关系必须发生在一个既定的结构之中，权力运作的制度空间（结构）是决定权力运行是否有效的客观基础。结构既能促进又能限制权力分合的平衡。因此，在达到垂直权力分化与整合协调有序之前，必须了解垂直权力是如何在层级结构空间中运作的。

（一）政府层级结构的特征

层级结构，一方面包含地域划分，即把国家分成不同区域和不同层次，这是垂直权力配置的基础和外在表现；另一方面赋予各个层级政府相应的管理权限，这是垂直权力配置的直接目标和具体内容。^①

首先，层级结构体现出的最典型特质就是科层性。马克斯·韦伯认为，任何有组织的团体，只有实行“强制性的协调”方能成为一个整体，并认为集权主义的科层制行政组织“是实施统治形式最合理的形式”，“一旦充分实行的官僚体制，就属于最难摧毁的社会实体”。^②除了规则化、专门化、非人性化外，等级制就像一个金字塔，最高的权威处于上层位置，一系列命令自上而下传递，组织中的任务是作为“公务”分派的，下属必须接受主管的命令与监督，上下级之间的职权关系严格按等级划定。这种特性决定了政府权力往往通过科层体制层层配置，上一级政府在垂直权力分配中占主导地位，决定权力如何在上下层级间配置和流动。

① 赵民等：《我国省级政府权力空间配置的制度变迁》，载《中国行政管理》2010年第9期。

② [德] 马克斯·韦伯：《经济与社会》（下卷），林荣远译，商务印书馆1998年版，第248页。

其次，层级结构通过纵向的“委托——代理”链条，形成层层授权机制。“这种分权方式是中央政府将部分权力交给地方政府行使，而中央政府仍有最终决定权，所以这种分权只是权力的一种委托和代理罢了”^①，但因代理链条过长，“天高皇帝远”，带来监管不便，加之下级政府的信息优势，不可避免地导致逆向选择和道德风险问题。更为复杂的是，在政府组织内部，当权力沿着组织层级阶梯上下移动时，每一层级（除了最高和最低层级之外）往往既是委托人又是代理人。这种多重委托代理关系使得权力分合平衡的不确定性大大增加。

（二）垂直权力分合的困境

一般而言，垂直权力的分合体现为权力的分解与权力的可控。权力分解是上下层级间权力量度的多少与大小的体现，而权力可控是上层组织对下层组织的控制，保证权力运行在有序轨道上。层级结构所体现出来的科层性，使垂直权力配置中的上级意志成为决定权力分解的主导，上级有权决定留给下级多少权力，能够通过汲取下级权力资源弥补权力的匮乏，能够通过具体法律法规的制定与修改来调整下层政府权力的流向。层级结构中委托代理关系的复杂性，导致垂直权力经常处于非可控状态，并使下层政府权力逐步扩张。一方面，层级过多使得政府规模庞大，行政路线长，权力流经节点多，信息传递的失真失落率高，导致上层政府权力控制的行政成本大幅增加；另一方面，由于下层政府及其官员的自身利益、狭隘政绩观及价值偏好，使其在拥有信息优势的情况下，选择有利方式使自身权力最大化，包括在上级压力下超常规扩张，权力留成过

^① 林尚立：《国内政府间关系》，浙江人民出版社1998年版，第43页。

少时在辖区内攫取资源，监控不力下滥用职权，利益受损时选择性执行上级政策，横向竞争激烈下设置权力边界，等等。可以说，多层级结构授权体系中，上级强意志与下级强自主的结合，导致权力分成的不合理与权力可控程度的降低，垂直权力的配置陷入困境。

（三）层级结构调整与权力协调

当今社会，变化是常态，唯一不变的就是变化。层级结构需要有稳定性，但并非一成不变，必须适时适度进行结构调整，改变组织规模，增减管理幅度，伸缩委托代理链条，变更层级监控方式和力度。一般而言，垂直权力关系与层级结构的调整要根据一定的制度，并通过法律程序才能完成。在我国，中央地位超然，具有远远高于地方政府的权力，较少受到地方政府的约束，可以对地方政府行为进行跨层级干预，甚至可以直接改变垂直权力运作的层级结构，如 20 世纪 80 年代的“地市合并，建立市管县体制”等。这种权力协调模式，虽然易引起政府寻租和秩序混乱，但却显示出很大的灵活性，为适时协调垂直权力关系提供了可能。

三、层级结构变革的肇始

组织层面的任何制度变革，皆非决策者单方面的主观意志，而是对各种利弊的深虑和权衡。

（一）结构变迁的标准衡量

制度变迁理论认为，实质上看，制度为一种公共产品，它是由个人或组织生产出来的。随着外界环境的变化或自身理性程度的提高，人们会不断对制度提出新需求，实现增益预期。当制度供给和需求基本均衡时，制度是稳定的；当现存制度不能满足人们需求时，就会引发制度变迁。制度变迁的成本与收益之比对于促进或延

迟制度变迁起着关键作用，只有在预期收益大于预期成本的情形下，行为主体才会去推动直至最终实现制度的变迁，反之亦然。^①

综上观之，政府层级结构作为国家政治体制的重要组成部分，其变迁必须考虑三方面因素：一是外部环境，二是制度收益，三是既有结构。首先，当外部环境不同于以前时，意味着制度发生作用的场域改变了。层级结构的改变就是对新环境的适应，外部环境变化成为变革的推动因素。其次，外部环境变化导致现有制度的收益发生变化，结构的成本收益衡量是否进行变革。改革开放后，经济增长成为我国政府工作的核心任务，层级结构作为一种分配权力的制度，必须降低内部与外部的交易成本，为经济发展提供制度保证。但如果现有层级结构所付出的成本以及带来的破坏，不能以足够的增长收益来弥补的话，就要进行变革。最后，既有的层级结构限定了变革的范围。任何变革都必须尊重现有制度，因为其有历史惯性，在一般情况下，垂直权力关系只会在既有的层级结构基础上进行修正，只有当外部环境发生剧烈变化，且小幅变动不足以回应变革的需求压力时，层级结构才会发生根本性的变革。显然，以目前情况来看，环境虽然有所变化，但并没有超出政府控制范围，所以层级结构的变革只能是对现有制度的调整，而不是对整个层级结构的颠覆。

（二）以市管县切入垂直权力变革

层级结构的变革需要一个切入点，将改革的目光聚焦于市管县体制合乎逻辑，不失为一种有效的选择。

新中国成立以来，对于如何确立市县管理体制，理论界高度关

^① 参见马广奇：《制度变迁理论：评述与启示》，载《生产力研究》2005年第7期。

注,实际部门积极探索,试图寻求一种跨越时空的、普适性的实践模型。较具代表性的观点有四类:一是修改宪法,改变地市二元格局,变地区行署为一级实制政权组织^①;二是“虚”省建大区,设置都、府,下辖县、区,或者在省级以下设立跨市、地区的行政机构^②;三是撤销地区,全部实行市管县(市)体制,同时适当降低设立地级市标准,把绝大部分地区升格为地级市,实行市管县体制^③;四是撤销市管县体制,实行省管县市分等制^④。这些观点,见仁见智。从实践探索和政策推行层面看,主张撤销行署、地市合并构建市管县(市)体制逐步成为主导模式。

截至2010年底,全国共有34个省级行政区(其中:4个直辖市、23个省、5个自治区、2个特别行政区),333个地级行政区划单位(其中:283个地级市、17个地区、30个自治州、3个盟),2856个县级行政区划单位(其中:853个市辖区、370个县级市、1461个县、117自治县、49个旗、3个自治旗、2个特区、1个林区),40906个乡镇行政区划单位(其中:2个区公所、6923个街道、19410个镇、13379个乡、1095个民族乡、96个苏木、1个民族苏木)。^⑤

建立市管县体制的目的是精简机构、控制规模,整合资源、统

① 阎林:《政府组织结构调整与经济发展》,社会科学文献出版社1999年版,第18页。

② 华伟:《我国行政区划改革的初步构想》,载《战略与管理》1997年第6期;杨龙:《我国的区域经济发展与行政区划的调整》,载《天津行政学院学报》2003年第1期等。

③ 庞森权:《体制创新是完善行政区划管理的必由之路——从“地级市”的形成谈起》,载《行政区划与地名》2003年增刊。

④ 刘君德:《世纪之交:中国城市化发展与城市型行政区划改革新思路》,载《中国方域》1995年第4期。

⑤ 参见:“2010年全国政区统计”,资料来源:<http://www.xzqh.org/>。