

河南社会科学文库
2 0 1 1 年 辑

QIANGXIAN KUOQUAN YU CHENGXIANG
YITIHUA FAZHAN YANJIU

强县扩权与城乡 一体化发展研究

史小红 著

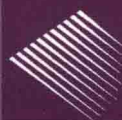
河南人民出版社

中国社会科学出版社
CHINA SOCIAL SCIENCE PRESS

强县扩权与城乡 一体化发展研究

廖小波 著

(湖南人民出版社)



河南社会科学文库

2 0 1 1 年 辑

QIANGXIAN KUOQUAN YU CHENGXIANG

YITIHUA FAZHAN YANJIU

强县扩权与城乡 一体化发展研究

史小红 著

河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

强县扩权与城乡一体化发展研究 / 史小红著. - 郑州:
河南人民出版社, 2012. 2
ISBN 978 - 7 - 215 - 07884 - 0

I. ①强… II. ①史… III. ①县级经济 - 区域经
济发展 - 研究 - 中国②城乡一体化 - 研究 - 中国 IV.
①F127②F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 276705 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:65788050)

新华书店经销 河南省瑞光印务股份有限公司印刷

开本 680 毫米×960 毫米 1/16 印张 12.5

字数 220 千字

2012 年 2 月第 1 版

2012 年 2 月第 1 次印刷

定价:38.00 元

总 序

适值“十二五”规划开局和中原经济区建设起步之年,《河南社会科学文库》与广大读者见面了。

改革开放以来,在中共河南省委和河南省政府的正确领导下,河南省社科界坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,哲学社会科学事业不断进步和发展,在推动中原崛起、河南振兴进程中发挥了积极作用。当前,“十二五”规划的实施和中原经济区建设的推进,为河南经济社会持续健康发展提供了难得的历史机遇和实践平台。可以说,未来一个时期,将是河南经济社会大发展、大繁荣的一个重要时期。“十二五”规划和中原经济区建设是一项全新的伟大事业,有许多重大的理论问题和现实问题需要研究探索,有许多新的实践经验需要总结梳理,有许多热点难点问题需要科学解答。这一重任,责无旁贷地落到了全省哲学社会科学工作者的肩上。胡锦涛同志曾经指出,努力为建设中国特色社会主义事业、为党和政府的决策提供智力支持和理论服务,应该成为全国广大哲学社会科学工作者的一个最基本的任务。这是胡锦涛同志对广大哲学社会科学工作者的殷切希望,也是哲学社会科学工作者的使命所在。2010年12月28日,中共河南省委书记卢展工同志在2010年度省领导与社科界专家学者座谈会上强调,要把社科联建成党委、政府与社科工作者沟通交流的重要平台,社科工作者之间沟通交流的重要平台,切实推动研究成果向现实生产力转化,进一步繁荣发展河南哲学社会科学事业。有鉴于此,我们积极策划推出了《河南社会科学文库》。该文库每年一辑,每辑10本。

出版《河南社会科学文库》，旨在集中推出新的历史时期代表河南哲学社会科学研究水平的学术精品，努力构筑河南哲学社会科学领域的理论高地和人才高地，充分展示河南哲学社会科学的学术创造力，更好地发挥优秀成果和优秀人才的示范带动作用，鼓励广大哲学社会科学工作者以优良学风创造出更多的精品力作，不断推动河南哲学社会科学事业繁荣发展。

《河南社会科学文库》是一个开放的工程。今后，我们将随着形势和任务的需要，在省委和省政府的正确领导下，坚持以中国特色社会主义理论体系为指导，自觉服务于中国特色社会主义建设大局以及河南改革开放和社会主义现代化建设实际，实事求是，开拓进取，科学遴选有较高理论价值和实践意义的选题，不断推出新的力作，并使之尽快转化为社会生产力，更好地为河南经济社会发展服务，为加快中原经济区建设，实现中原崛起、河南振兴提供智力支持和理论服务。

河南省社会科学界联合会

2011年3月

绪 论

改革开放 30 多年来,我国经济社会发展迅速,综合国力明显提高,人民生活水平得到较大幅度的改善。但是,伴随着国民经济的整体快速发展,一些长期潜伏在经济发展中的值得关注的社会问题也不断加深,如在我国特定时期形成的典型的城乡二元结构问题,已经严重制约了新时期国民经济的又好又快发展,严重影响了国家现代化目标的实现和社会经济的可持续发展。

进入 21 世纪,我国提出以科学发展观为指导,构建和谐社会的战略目标。由于种种历史原因形成的城乡二元经济结构,与科学发展观的全面、协调、可持续发展思想相违背,成为新世纪制约我国国民经济整体快速发展的主要因素,以及构建和谐社会进程中的一大障碍。党中央和国务院高度关注城乡发展失衡问题,从 2004 年始,已经连续四年出台“中央一号文件”,关注“三农”问题,建设社会主义新农村,促进城乡协调发展。各级地方政府更是积极响应党中央、国务院的号召,紧密结合地方实际情况,统筹城乡发展,探索新时期实现城乡一体化的有效途径。理论工作者更是从经济学、社会学、管理学、生态学等多种角度探索我国城乡一体化的实现途径和运行机制。

当前我国经济社会正处于由城乡分离、城乡对立向城乡融合、城乡一体化发展的过渡时期。2006 年城镇化水平为 43.9%,人均国内生产总值 16084 元。根据诺瑟姆的城镇化曲线,我国已经进入城镇化加速阶段。但近年来随着城市化的发展和城乡转型的推进,我国城乡发展过程中也暴露出很多问题。农村小康建设成绩斐然,可是,与同期城市的小康建设

对比,无论是收入增长速度,还是食品消费结构、质量,以及家庭用品的现代化程度,农村发展水平都还远远滞后,城乡居民之间的差别甚至还有进一步拉大的趋势,在资金投放、资源配置等方面结构不合理,甚至存在着严重的“城市偏向”。

治理城乡发展失衡的关键在于改变以往的城市偏向政策,实行向农村偏向的政策。新制度经济学把制度作为经济增长和发展的内生变量,并且是最重要的变量。在一国市场经济制度达到帕累托最优之前,新制度经济学的观点是成立的(卢荣善,2004)。事实上,政府对待城乡不同的政策制度决定着城乡能否一体化的发展。新中国成立后城乡二元结构的形成与发展和改革开放以后城乡差距的不断扩大,根源在于城乡政策制度供给上的失衡。同样,浙江县域经济的良好发展以及城乡经济社会的协调发展,主要原因在于“强县扩权”政策的有效制定与实施。正因此,探索政策制度对城乡一体化发展的重要作用已经成为当前城乡一体化研究的深层次问题之一。

在国内积极探索城乡一体化实现途径的同时,随着国内外民主化趋势日益增强以及我国社会主义市场经济体制的建立,我国各级地方政府发展经济的积极性日益增强,对发展经济所需要的权力扩张需求日益强烈。县级政府作为中国最为稳定的一级政府,一直具有较强的独立性。作为城乡结合部,县是“城市的农村,农村的城市”,是城乡经济社会协调发展的关键,县域经济发展必然推动区域城乡一体化的发展。改革开放后县对发展经济的愿望比较迫切,对发展经济所需要的经济社会管理权限的需求也较为迫切。然而,在当前市管县体制下一些经济强县基于经济快速增长而对权力扩张产生的强烈要求受到管辖市的严重束缚。县域强烈的发展经济愿望与其狭小的管理权限相矛盾。地方政府管理体制改革的迫在眉睫。浙江省通过授予经济强县一些属于地级市的经济和社会管理权限(即“强县扩权”)而极大地促进了县域经济的快速发展,极大地促进了浙江城市和乡村两个地域系统的融合发展。浙江县域经济的快速发展在一定程度上降低了城乡之间的差距,促进了城乡一体化的发展。其成功实践,使得强县扩权成为当前诸多省市寻求突破城乡二元经济达到协调发展的一种途径。浙江“强县扩权”改革给当前我国城乡一体化

发展提供了一条崭新的途径,成为国内大多省级政府学习和效仿的对象,成为理论研究者关注的焦点之一。

然而,强县扩权促进城乡一体化发展需要理论上予以分析和完善,实践上予以总结和验证。中国经济具有强烈的“权力经济”的特征,这一特征伴随于各个层级的政府,强县扩权从本质上并没有改变中国县域(区域)经济的这个特征(刘君德,贺曲夫,胡德,2006)。从本质意义上看,强县扩权仍然是通过上级政府制定相应的政策和权力的下放来维系政府既充当行政管理主体,又充当企业投资主体的双重角色,从而带来地方经济的增长。然而,强县扩权这种通过上级政府相应政策和权力的下放来促进县域经济发展是不是区域城乡一体化发展的有效途径值得深入探索。本书正是鉴于城乡一体化成为时代发展命题以及国内二十几个省份“强县扩权”实践的发展,选题确定为“强县扩权促进城乡一体化发展研究”,力图证明强县扩权这一政策与权力层面的改革因素对于促进城乡一体化发展的积极作用,并对河南省强县扩权改革的深入推广运用进行实证分析。

本书主要探讨由省级政府发起的“强县扩权”这项行政管理体制改革对省域范围内城乡一体化的促进作用。因而,本书的研究对象是“强县扩权”和“城乡一体化”这两者之间的内在关联。按照马克思生产力、生产关系、上层建筑的关系,本书探讨的内容在本质上属于上层建筑对生产关系的反作用。

本书的主要研究内容包括:

——当前城乡发展失衡的原因在于市管县体制下县级政府由于缺乏必要的管理权限而失去发展经济的活力与动力。因而,激励县级政府积极性的方法就是给予原属于县级政府的发展经济的自主权,提升县级政府的市场、法律地位,促进市、县之间平等地位的形成。通过大力发展县域经济,促成以县域为代表的乡村与以地级市为代表的城市形成各种竞争合作关系而达到协调发展。当然这种机理分析隐含着两个前提假设,一是假定城乡发展失衡的主要原因是县域经济短腿,并且县域经济发展短腿的主要原因是县级政府相应的管理权限缺乏;二是假定发展县域经济的主体仍然是政府,即经济发展中地方政府既是“划桨者”又是“掌舵

者”。事实上,这个假设与我国当前的社会现实是一致的。

——扩权促进城乡一体化发展是有条件的,离开了这些条件,扩权促进城乡一体化发展可能也很难实现。这些条件包括:完善的市场经济体制、较好的城乡之间的基础设施建设、良好的城乡尤其是县域经济发展态势及民主化的、分权的社会文化发展趋势以及比较明晰的省、市、县之间的权责约束机制。当然现阶段,这些条件自身仍在发展完善,并且不可能同时获得满足,因而当前的扩权促进城乡一体化发展进程存在诸多问题。然而,改革就是要消除这些问题,推动城乡一体化发展。

——由于扩权改革进行的时间较短,要想全面、科学地评价扩权对城乡一体化发展所带来的具体效应仿佛比较困难。但扩权对城乡一体化发展必然有其效应,本书在假定其他因素对城乡一体化发展的影响既定的前提下,认为扩权促进城乡一体化发展的效应可以简单地通过扩权前后扩权县经济发展若干指标的变化,通过城乡一体化发展的协调度增加和差异度缩小等方法来衡量。

——总结、分析了当前全国十几个省市正在进行的扩权改革促进城乡一体化发展的实践做法,梳理出当前扩权改革运作过程中的问题与对策,为深化此项改革、更好地促进城乡一体化发展作铺垫。扩权促进城乡一体化发展在实践上运作较好的且有代表性的当数浙江、河北、吉林三省的改革实践,因而形成了三种比较典型的模式,即浙江省的“强县扩权、三化推进”,吉林省的“放授结合、整体推进”,河北省的“有的放矢、循序渐进”等模式,其他各省、直辖市、自治区在实施扩权政策改革时紧密结合自身实际,探索适应自己的发展模式。通过对若干典型模式分析,提出实践中应当遵循顺势而为、循序渐进、统筹兼顾、协调监管四大原则。

——由于扩权改革本身也是一项尝试性实践,因而出现问题在所难免。当前各省、直辖市、自治区在扩权过程中出现的共性问题有:部分政策落实较难、部分政策缺乏可行性、对扩权县监督约束机制缺乏、扩权县配套改革措施滞后以及市级政府协调不足等问题。这些问题的解决需要深化对扩权改革重要性的认识,提高扩权决策的针对性和可行性,完善监督约束机制,完善相应的配套改革以及协调市县之间的利益关系。

——为验证扩权促进城乡一体化发展的理论,结合河南正在实施的

强县扩权改革进行了实证分析。分析得出,河南强县扩权改革实践对城乡一体化发展的促进作用效应是明显的,因而有必要深化此项改革,扩大扩权力度和扩权范围,推动河南城乡一体化快速健康发展。最后,还提出了进一步实施扩权政策的措施和建议。

本书选题“强县扩权促进城乡一体化发展研究”具有重要的现实意义和理论价值。从现实意义的角度看,具体体现在:

第一,将为我国区域城乡一体化发展提供一种有效的途径。我国城乡二元结构形成与发展的根源在于政府对于城乡发展的政策制度供给不平等。城乡一体化发展的核心问题是制度创新问题。按照马克思的“生产力决定生产关系和上层建筑,生产关系与上层建筑反作用于生产力”的经典论断,现阶段我国城乡关系的失衡制约着城乡各自生产力的发展,政府对城乡关系的管理(上层建筑)制约着城乡关系的发展。国外政府对城乡关系的管理通行的做法是“城乡分治”的模式,但城乡分治需要有市场经济体制作为运行机制,需要有地方政府高度的自治权和完善的组织结构作为保证。国内“市管县”体制下城乡差距的不断扩大以及“强县扩权”改革实践下城乡差距的不断缩小的成功,仿佛预示着强县扩权将成为促进城乡一体化发展的一条有效途径。然而,当前国内强县扩权的政策与权力是否正是城乡一体化发展所需要的政策与权力尚需要理论上的论证。本研究力图做到这一点,为推进我国区域城乡一体化进程寻找一条途径。

第二,将有助于明晰我国地方政府行政管理体制改革方向。强县扩权改革是在2002年以后随着浙江改革成功以后才被广泛关注的,近两年来更是迅猛发展。强县扩权是在暂时不涉及行政区划层级的情况下,把地级市的一些经济或社会管理权限直接下放给一些经济强县,以减少管理层次,降低行政成本,提高工作效率,推进经济强县发展的一项行政改革措施。由此可见,强县扩权是以地方政府管理体制改革的来促进县域经济发展,促进城乡一体化发展。尽管各地在改革实践中出现了一些问题,但强县扩权改革总体上是成功的,这也是它得以广泛关注和推广的主要原因。但是,强县扩权改革只是地方政府管理体制改革的的一部分,是“省直管县、市县分治”的前置环节,具有典型的过渡性质。强县扩权改革若

在全国推行并能证明其对城乡一体化发展具有重大推动作用,则我国必将适时推行“省直管县、市县分治”。因而,本研究将明晰我国地方政府管理体制改革的方向。同时,在我国现阶段仍处于“行政区经济”的运行时期,行政体制改革方向的明晰化将有助于促进行政区经济向经济区经济发展,促进城乡区域协调发展。

第三,为政府改革提供相关决策参考。本选题研究探讨的实质问题是政府政策制度及其权力分配在城乡一体化发展中的作用,政府不同时期制定怎样的政策才能推进城乡一体化发展是政府相关部门亟须了解的内容。加之强县扩权本身就是政府正在积极实行的一项改革措施。因而,本选题研究的相关结论将有助于强化政府对强县扩权和城乡一体化的理论和实践知识认识,所总结归纳的实施强县扩权促进城乡一体化的模式、原则、问题、对策等内容具有可操作性,将为当前众多政府部门正在实施的强县扩权改革提供相关决策参考。

从理论价值的角度看,具体体现在:

第一,将丰富人文地理学的研究内容。城市和乡村作为非均质的地域空间,是人类赖以生存、活动和发展的地域实体。从区域空间组织的角度可以把城市与乡村分解为两个互为关联的子系统。而从经济与生态角度考察,城市与乡村又是相互依存、融合竞争的统一体。城市的繁荣要有乡村的需求和支持,乡村的发展也离不开城市的辐射和带动。目前,人类面临的一些城市或乡村发展的难题,许多就是因为把城乡孤立起来,无视它们之间在空间上的经济与生态连续性所致。本选题研究探讨在政策制度层面促进城市和乡村在政治、经济、文化、空间地理上的联系互动,是人文地理学研究的主要内容之一。同时,权力作为一种重要的人文现象,其不同政府层级上的分布将带动权力扩大方的积极性。县级政府作为农村基层政府的代表,其权力扩大必然带动政府发展地方经济的积极性,从而提升当前乡村在市场经济中的地位,带动城市和乡村两大区域协调发展。因而本选题研究将丰富人文地理学的研究内容。

第二,在研究方法上将从管理学的视角研究城乡一体化。关于城乡一体化,不同学科学者从不同视角对其进行研究,目前已经出现社会学者、经济学者、区域生态系统学者和可持续发展学者分别从社会学、经济

学、系统工程、经济地理学等多个视角对城乡一体化进行研究探讨。前文已述,本书是关于政府政策和权力分配在城乡一体化发展中的作用的研究,而政策制度的制定者主要是政府,因而涉及政府的城乡治理问题,属于管理学科范畴。其实,强县扩权本身就涉及管理学的组织结构理论、组织变革理论和集分权理论。在中国还是典型的行政区经济的特征之下,地方行政管理衍生的政策制度必将对城乡一体化发展产生影响。

第三,将促进多学科交叉融合发展。强县扩权改革的趋势是“省直管县、市县分治”,这将意味着现行“市管县”的体制将被打破。地级市将不再管理县域,地方行政管理体制将由“省—市—县—乡”四级模式演变为“省—县—乡”三级模式。这在管理学上意味着减少管理层次,增加管理幅度,意味着集权减少、分权增加。因而,强县扩权属于公共管理学研究范畴。同时,强县扩权作为地方行政体制改革的一部分,探讨的是管理体制变迁对经济发展的作用,属于制度经济学研究范畴。而县域经济是以县级行政区划为地理空间、以县级政权为调控主体、以发展本地经济为宗旨的区域经济。县域经济作为统筹城乡经济社会发展的基本单元,与农业、农村、农民高度相连,是城市经济与农村经济的结合部,是工业和农业的交会点。同样,在城市和乡村两个聚落空间互动联系过程中,将在地理空间上极大地促进城乡之间文化的交流融合。由此可见,本书选题“强县扩权促进城乡一体化发展研究”实际上融合了公共管理学、制度经济学、区域经济学、发展经济学、人文地理学等学科范畴,必将促进多学科交叉融合发展。

目 录

绪论	1
第一章 强县扩权与城乡一体化的研究基础	1
一、基本内涵	1
二、理论基础	6
三、研究进展	14
四、研究思路与方法	23
第二章 强县扩权政策产生的背景与条件分析	26
一、区域城乡一体化发展对地方政府管理体制变革的 内生性需求	26
二、强县扩权政策产生的条件	41
三、强县扩权的产生与发展	58
第三章 强县扩权促进城乡一体化发展的 机理分析与效应评价	63
一、强县扩权促进城乡一体化发展的综合作用	63
二、强县扩权促进城乡竞争合作关系的形成	80
三、强县扩权促进城乡一体化的地域作用	84
四、区域城乡一体化发展的评价指标体系	86

第四章 强县扩权促进城乡一体化发展的模式和原则	91
一、强县扩权促进城乡一体化发展的模式	91
二、强县扩权促进城乡一体化发展的实施原则	110
第五章 强县扩权实施过程中的问题与对策	116
一、强县扩权实施过程中存在的问题	116
二、推进强县扩权顺利实施的对策	127
第六章 河南省强县扩权促进城乡一体化发展的 实证分析	140
一、强县扩权促进河南城乡一体化发展的成效分析	140
二、强县扩权促进河南城乡一体化发展的必要性与 可行性分析	165
三、加大河南强县扩权改革的模式选择与措施建议	170
四、增强河南强县扩权改革的保障措施	176
参考文献	179
后记	187

第一章 强县扩权与城乡一体化的研究基础

强县扩权是指我国在城乡一体化发展过程中,在暂时不涉及行政区划层级的情况下,将一部分归属于地级市的经济管理权和社会管理权直接赋予经济强县(市),以推进县域经济的发展。本章对强县扩权与城乡一体化的基本内涵、研究基础、当前研究进展以及研究的思路与方法等进行了深入剖析。

一、基本内涵

(一)强县扩权的基本内涵

县在我国行政单位中是一个超稳定的层次,其建制在我国已有 2700 多年的历史。历史上行政单位几经变化,郡、州、道、省、府等不一而足,然而县作为传统的基层单元行政区却一直延续到今天,而且数量在固定区域内始终比较稳定。县域在我国既是基本的行政单元,又是社会经济功能比较完整的地域单元,无论景观构成还是职能上兼有城乡特色。县具备作为区域的两大构成要素——地域和空间,可以作为独立的区域单元,是研究区域发展的基本单元。县域在中国现代化中起着城乡纽带的作用。在国家行政管理、国家经济发展中承上启下、沟通城乡、总揽农村全局的战略地位日益稳定突出,成为中国农村经济的组织者、管理者和调节者,也是国家政治行为和经济发展的聚结点。本书研究的县域单元包括

县和县级市,不包括市辖区。

强县扩权是指在暂时不涉及行政区划层级的情况下,将一部分归属于地级市的经济管理权和社会管理权直接赋予经济强县(市),以推进县域经济的发展(刘君德,贺曲夫,胡德,2006)。20世纪90年代以来,浙江、湖北、河南、安徽、湖南等省份先后根据本省的具体情况,将一部分归属于地级市的经济管理权和社会管理权直接赋予经济强县,在财政体制等方面实行了“省直辖县(市)”,强县扩权现象引起各界广泛关注。

强县扩权本身是一种依靠行政力量破除阻碍市场经济发展的体制性因素的行为,是一种通过重新分配公共权力资源推进城乡区域经济按市场规律运行的重要举措,是将本来属于县(市)的行政权力归还于县(市),促进省域内形成扁平化的政区与行政管理结构,从而节省行政成本,使县(市)域经济更具活力,加强县(市)横向经济联系的重要决策。从本质意义上看,强县扩权仍然是要通过上级政府制定相应的政策和权力的下放来维系政府既充当行政管理主体,又充当企业投资主体的双重角色,从而带来地方经济的增长。对强县(市)进行财政、审批等主要经济和社会事务领域的权力扩张,有助于提高强县(市)社会经济管理与运行效率,从而进一步推动强县域经济社会的发展。

强县扩权的制度安排,具有如下基本特征:

1. 强县扩权制度的两面性

如同实行“市管县”体制一样,强县扩权制度自身也有它的两面性:一方面,县(市)权限扩大,对于推进县域经济发展有很大帮助,但同时也可能导致县域滥权,盲目发展,带来新一轮的重复建设等一系列问题。另一方面,地市权限的缩小,不可避免地会导致其发展受到负面影响。由于市县经济权力关系的变化,地级市和县(市)两级政府从自身的利益出发,对于强县扩权的认同必然出现两种态度。地级市会产生质疑,担心中心城市的发展会受到影响,甚至会阻止强县扩权政策的落实。湖北省一些地区就出现过强县扩权受阻情况。这一方面是思想认识问题,同时也说明强县扩权政策自身可能也存在某些缺陷。在给县(市)放权、推进县域经济发展的同时,需要从政策上保证中心城市的正常发展。