

## 一、市县行政体制剖析

从体制建设与现代化的关系来看，地方行政体制不仅是社会现代化的先行者，要通过具体的制度或措施为社会发展扫清道路，而且它还是现代化的载体，社会的一些新特征和新的发展趋势要通过行政体制变化表现出来；同时它也是现代化成果的保卫者，社会发展所取得的一些成果要通过行政体制来巩固。因此，我们讨论市县政府与社会经济发展的关系，必须将市县行政体制建设作为一个重要课题进行深入研究。

### 新中国地方行政体制的历史沿革

#### 政府行政体制

所谓政府行政体制，指的是国家机构中行政部门的行政体系和制度的总和。它大体包括行政部门的人员编制、组织结构（包含中枢决策指挥机构和承担某一方面职能的各分支机构），与上下级行政部门关系，同级职能部门之间的关系以及相应的管理制度。按照行政制度建设研究的一般方法，人们常常将地方行政体制分为行政领导体制、行政决策体制、行政监督体制和行政机构的组织方式等几类。

## 我国地方行政体制演变轨迹

1949 年以来 我国地方行政体制的变化调整可以分为 4 个阶段<sup>①</sup>。

### 1. 建国初期 (1949~1957 年)

这一时期,对建国后的行政区划进行了大幅度调整。一是增加了行政区域层次,划设了过渡性的大行政区。将全国划分为华北、东北、华东、中南、西南、西北 6 个大行政区作为地方最高一级行政区域单位,分别领导全国有关各省、直辖市 (1954 年 6 月这种划分法被撤销)。二是调整了省级行政区。省级行政单位由 1947 年的 48 个增至 1951 年的 53 个,成为中国省级行政区域单位最多的时期之一。1957 年又划分为 22 个省、4 个自治区、3 个直辖市,另有 1 个地方、1 个地区。三是增设了市。1951 年城市数量由 1947 年的 57 个增加到 140 个,1957 年增到 176 个市。而 1952 年县级单位数则由 1947 年的 2290 个减为 2283 个,至 1957 年为 2092 个。四是层级结构变化。将华北、东北、内蒙地区的区、行政村政权的建制改为乡建制,形成大行政区、省、县、乡 4 级地方行政区划。五是设置派出机构。在省级以下以专区作为省、自治区的派出机关,1951 年达 199 个,1952 年减少到 161 个。区公所作为县的派出机构,1952 年底有 18144 个。六是设立乡一级行政单位。1951 年全国乡的总数为 218796 个。通过逐步合并,1957 年底全国乡的总数为 97030 个。七是设置镇的建制。1954 年全国建制镇 5400 个,1957 年减少到 3596 个镇。

### 2. 政社合一时期 (1958~1980 年)

这一时期我国行政区划在省一级是稳定的,在基层则变化比较剧烈,最突出的是农村集体化经济组织人民公社和基层乡政府的合二而一。一是人民公社时期,1957 年底全国乡数由 1954 年的 21.8 万合为 9.8 万左右。1958 年兴起的人民公社化运动,使原有的乡发生了巨大变化。由高级社时的纯粹政府组织,到政社合一的人民公社这一基层行政单位,人民公社取代了原来乡政府的行政地位,而且直至 1978 年才在法律上获得承认。二是地级市领导县的短暂尝试。1958 年在一些省进行了撤销地区、由地级市领导县体制的区划调整,典型的是河北省。该省原有 10 个专区,1958 年撤

销合并成 4 个专区,1959 年全省撤销了专区建制,全部由地级市领导各县。这次区划调整因为恰逢大跃进及随之而来的 3 年困难时期而夭折,1961 年 5 月又恢复 9 个专区建制,市领导县体制仅实行一年。三是县的并、拆。1958 年随着农村实现公社化对县的建制进行了全面裁并,扩大了县的行政区域。1947 年全国县数为 1974 个,1958 年为 1626 个,1960 年为 1526 个。1960 年冬开始各省又纷纷恢复原县建制。四是市的设置。1958 年随着‘大跃进’运动的开展市建制猛增,1961 年共设市 208 个。1960 年代初为了减少城镇人口又决定削弱,1963 年减到 179 个。

### 3. 人民公社向乡的回归

1982 年修订的宪法重新确定“县、自治县分为乡、民族乡、镇”。1983 年 10 月,中共中央、国务院联合发出《关于实行行政区社分开建立乡政府的通知》规定,各地普遍进行了恢复建立乡政权的工作。到 1989 年底全国原来的 53892 个公社调整为 42000 个乡、1755 个民族乡。乡的建立,标志政府行政职能和经济职能的分离。

### 4. 城乡一体化领导体制的建立

从 1986 年开始全国开展了大范围的设市运动。经过 10 多年的发展地区一级大部分由‘市’取代形成市领导县体制。市领导县体制从过程上看是撤销了地区,从结果上看是从名义上的省级派出机构升格为实在的一级政府。

## 地方行政体制的根本问题出在哪里?

我国的基本行政制度从根本上是科学的、完备的。但是随着社会主义市场经济的发展和改革开放的深入,现行的行政制度特别是地方行政体制建设也显露出一些弊端。

1. 地方行政层次划分尚待完善。行政区划仍然处于探索之中 如对县的领导方式有三种:省直接管理县模式、地区行政公署作为省级派

出机构管理县模式、地级市管县模式。如此等等。各种模式的利弊得失有待进一步研究<sup>②</sup>。

2. 地方行政机构设置不科学。各级地方政府机构仍面临着过分庞大、扩展过速、公务员太多等诸多问题。这种机构过度膨胀、冗员过多的现象，严重影响了政府的工作效率，影响了政府履行职能。

3. 中央和地方行政领导机构之间的权力关系没有完全理顺。改革开放以后，开始了以权力下放和两级分权为特征的一系列改革。但是，这项改革现在仍然处于未成熟状态。一方面，出现了地方自我扩充权力的新情况，使得中央宏观调控能力减弱，地方政府行为短期化，“诸侯”经济现象发生。一方面，由于某些行政执法部门和经营单位的垂直领导，造成“条块分割”的现象，地方政府特别是基层政府职能不健全、功能被削弱的现象十分明显。

## 赤壁市乡镇机构设置存在的主要问题

机构臃肿、条块分割、关系不顺。通过 2001 年镇、办体制改革，我市镇、办由原有的 19 个精简到现有的 12 个。镇办机关统一综合设置 5 个办公室。机构膨胀的关键在于镇、办事业“七站八所”的设置。目前，我市镇、办“七站八所”设置有：财政所、税务所、工商所、公安派出所、土管所、水利站、农技站、林业站、水产站、兽医站、农机站、经管站、教育辅导站、文化站、广播站、计生站、卫生院、劳动管理所、城镇站、交管站等等。镇、办作为基层政权组织，具有政治、经济、行政管理等多方面职能。因体制不顺，许多本来属镇、办的权力被“条条”所控制，造成条块分割关系不顺。一方面，肢解了镇、办的职能，镇、办没有自主权，不能根据自身的发展统筹兼顾；另一方面，严重破坏了责、权、利三结合的行政管理基本原则，形成“权在上面，利在部门，责在镇办”的责权利脱节现象。在实际工作中，往往是有利则争，无利则推，谈不上为“三农”服务。

人员膨胀，负担沉重。此次机构改革，我市镇、办机关行政编制由 1998 年的 630 名精简为现在的 474 名，机关工勤人员配事业编制 47 名，居委会

配事业编制 30 名 人员编制合计 551 名。各镇、办机关现有在编人员 795 人 超编 244 人 超编率为 44.3% ,个别镇、办超编率甚至达 86.9%、100% 这还不包括机关借用和临时人员；全市“七站八所”现有在编人员 2078 人 (不含工商、税务等垂直部门) 村镇中小学校教师 3269 人，合计 5347 人 不计各单位自请的临时工 每个镇、办平均负担 445 人。

(见《赤壁工作》2002 年第 3 期  
邓胜先《抓住农村税费改革机遇大力推进镇办机构改革》)

4. 地方行政决策体制尚待完善。在地方政府中，决策过程不规范、决策方式不科学、特别是决策体制不健全的问题比较突出。

5. 行政监督体制不健全。首先是存在监督渠道不多、不畅的弊病。现在虽然有党的、国家权力机关的、政府的多层次的监督机构，但实际上除了党的监督机构之外，绝大多数均“隶属”于各级政府，系各级政府的“内部监督机构”。同时还存在监督标准不明确的问题 法律、法规只对监督主体提出了一些措施笼统、缺乏约束力的要求，这造成了监督者对监督对象的行为是否越轨难以做出判断，也使得各监督主体难以有效地行使权力。

## 代表为何拒评农机站？

不久前，在老河口市付家寨镇人大组织开展的评议活动中，人大代表拒绝评议该镇“双管”单位农机站。事情是这样的：根据市人大指导意见和镇人大 2000 年工作要点安排，年底镇人大将组织市、县（市）、乡（镇）三级代表对该镇的政府职能部门和上级有关部门派驻该镇的“双管”、“直属”单位进行工作评议。在安排被评议单位时，镇人大将被评议单位通报给人大代表后，代表一致表示拒绝对农机站进行评议。

代表为何拒绝评议农机站？原来是该农机站前两次被镇“三级”人大代表评为不满意单位后，镇人大都把评议结果和建议通

报该单位及上级主管部门，但是，该单位对代表评议中所指出的问题和不足，没有任何改进，其上级主管部门也没有对该站主要负责人作任何处置。对此，代表们非常气愤：“这种态度评他有何意义”！

（见《楚天主人》2001年第4期李方伟文）

## 地方行政体制建设的基本原则

为了适应建立社会主义市场经济体制的需要，根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》，结合地方工作实际，在市县行政体制建设中，必须遵循如下原则。

1.领导体制高效化原则。健全行政领导体制，就是要使领导体制高效化。这是一种综合性要求，它包括机构、人员、制度等各个方面的优化措施。第一，职权分清，理顺工作部门之间的关系。必须经过一系列的改革与调整，逐步建立功能齐全、结构合理、运转协调、灵活有效的政府机构体系，理顺各工作机构之间的关系，使机构设置及其职权配置合理化。第二，理清政府与社会之间的关系，转变政府职能。应该让政府去管那些社会群众和组织团体不能管或管不好的事情，而把应该由社会办的事情交给社会办，充分发挥人民团体和基层群众性自治组织的作用。第三，完善行政首长负责制。要从体制上保证行政首长在行使合法权力时不受干涉；进一步完善关于行政首长职责和权力的规定，坚持责权一致，防止越权、侵权行为的发生，强调集体领导，加强对行政首长活动的监督，使行政首长的行政行为合法化、合理化。

2.职能决定机构设置原则。政府有什么样的职能，部门有什么样的职能，就应当建立相应的组织机构。严格按照政府职能和部门职能设置地方政府机构，可以使各种机构从一开始建立就有明确的服务目标、明确的职责权限、明确的协作要求和对象。

3.行政区划、行政层次和管理幅度相适应原则。国家机构的行政层次有两种结构：一是在全国范围内，按照行政区划设置各级地方国家机构，行

政区划有几级 地方国家机构的层次也有几级 如现在的省、地、市、县、乡；二是在各级行政层次内部，按照业务管理的分级设置工作机关 业务管理分几级就设几级机关 如现在地方国家机构中的委、办、厅、局。一般来说，行政层次的多少和管理幅度的大小是反比例关系的 管理幅度小了行政层次就要多 管理幅度大了行政层次就可以少。可见行政区划、行政层次和管理幅度的正确处理，是直接决定地方国家机构设置的一个重要原则。

4.需要、精简、效能相统一原则。工作需要、机构精简和提高效能是矛盾的统一。工作需要并不是机构、人员越多越好 精简也不是越简越好 越少越好。需要、精简、效能相统一的基本要求 就是机构设置和人员安排要同工作的需要和繁简相当 该简 减 的要简 减 该增的还要增 使机构系统机制灵活、运转自如 保持高效率。

5.联系群众和服务基层原则。社会主义国家是人民当家作主的国家，政府机构及其工作人员都是为人民服务的社会公仆。人民群众有权利有义务通过各种途径和形式，直接或间接地参加国家管理。各级地方国家机构特别是市县各级政府又是直接接触群众的基层国家机构，因此 要积极创造条件 便于同群众保持密切联系 便于吸引群众参加国家管理活动，便于群众对我们的工作进行监督，这些都应该是市县各级政府机构设置的一个根本出发点和依据。

## 改革市县行政体制的艰难尝试

### 改革市县行政领导体制

#### 1.市管镇体制比较

湖北省的仙桃市采取市管镇的领导方式，不设县（市）这一中间层次。这种管理模式虽然管理层次少 行政效率高 但这只是一种特殊的模式。因为仙桃市是由原来的县改市后再升格为省直管市的，其行

政区域没有扩大。而其他众多的地级市 都是由原来的地区改市的 行政区域幅员较大 人口规模大 乡镇数目多。如果采取市管镇 则会造成市政府鞭长莫及 很难管好。

## 2. 市管区体制比较

湖北省鄂州市采取市一区一镇的管理模式，这种模式的优点是管理体制健全。在国家政治、经济结构体系中 地级市基本上属于宏观的范畴 而乡镇属于微观的范畴，在二者之间设区，防止了由宏观到微观的断层。但是，鄂州市也是由县升格为地级市的，实行这种模式，一是管理中间层次多 工作效率不高 二是干部队伍庞大。中间多设一级机构 增加了大量的党政干部。鄂州市总人口 100 万，干部 3 万多人 与一般市比较，“官”“民”之比非常高。

## 3. 市管县（市）体制——行政领导体制创新

市管县（市）体制是经过多年尝试和改革的成果，是比较适合我国大部分地区实际情况的一种成功模式。它既克服了地管县模式的弊端，也克服了市管镇、市管区模式的不足：

一是充分发挥了中心城市的聚集和拉动作用。市领导县（市）体制的变更 首先是城市中心化的实现。按照区域经济管理理论的观点 区域经济发展需要‘中心’城市的带动或依托。实施市管县模式 城市可以用等级制的权力关系去支配辖区内的经济资源，用城市统制和带动农村的方法来解决城乡分割问题 促进城乡经济的协调发展 克服了以前城乡分割条块分割所造成的人力、物力和财力上的分散与浪费，有利于城乡一体、工农一体 使城乡朝着互为市场、互相服务、互相促进的一体化方向过渡。

二是发挥和显示了县（市）独特优势。产业结构转移在我国的特殊形式是政府引导式。采取市管县的体制，一方面可以利用市—县交流机制 促进同一地区由市向县的经济扩散、产业结构的转移，防止了来自行政经济对资源配置的束缚。另一方面，许多乡镇组合成县（市）形成规模经济优势 克服了以乡镇为单位 在经济上的规模不大、在政治上的社会形象和法律地位等不足的矛盾 有利于在市场经济中的竞争。

三是有利于农村经济的发展。在县（市）以下设乡镇 可形成一种以农

村为依托、以小城镇为核心的发展模式，有利于目前我国大部分地区农村经济发展。

当然，市管县（市）特别是其中的市管市（县级市），有些法律问题还有待进一步研究和探讨。

### 改革市县行政机构设置方式

1.取消市县级部门管理经济和其他专门事业的管理体制。将经济领域和科学文化领域内的行业管理一律下放给企事业单位，同时加强对各种生产事业和经济事业的宏观指导、调控与法律监督。

2.加强综合部门的机构建设，减少行政单位，精简机构和人员编制。市级政府机构控制在 30 个以内，必设机构 28 个左右。县（市）政府机构限额应该控制在 22 个左右。其中，必设机构 22 个<sup>④</sup>。

3.实行政企、政社分开。解除政府主管部门与所办经济实体和直属企业的行政隶属关系，并在人财物方面彻底脱钩。所有行政性公司一律改为经济实体，原来的行政管理职能交给政府有关部门。积极培育和规范社会中介组织，将应由社会自我管理和调节的社会事务，转给社会中介组织和社团组织。

4.协调“条块”关系，健全政府职能。对已经实行垂直管理的税务、工商、质量技术监督等行政执法部门，要通过加强党的领导、加大人大监督力度等方式，加强领导和协调。

### 改革市县行政决策体制和行政监督体制

目前，市县的党委、人大、政府、政协四大班子中，党委和政府是决策机关，人大和政协是监督机关。按照机构改革的精简、效能的要求，结合市县工作实际，可以从两个方面改革创新：一是实行党委书记全面负责，第一副书记兼县市长，第二副书记兼人大主任，第三副书记兼政协主席，当然也可以探讨试行政府与人大正职在党内职位

上排列互换，这样做既减少了领导职数，克服体制上造成的磨擦及党政不团结，又加强了决策和监督体系。二是人大副主任和政协副主席多数从不脱产干部中选任 任职期间可离开原工作岗位 任职届满回原单位工作 这样安排，更有利于人大、政协行使监督职能，防止干部职数过于庞大膨胀。

## 中共赤壁市委 赤壁市人民政府 关于赤壁市机构改革方案的实施意见

赤发[2002]1 号（摘要）

党委机构按照‘保持现有格局 体现精简原则’的要求 设 6 个左右 其中必设机构 6 个。政府机构限额控制在 22 个以内 其中必设机构 22 个。

拟定领导班子职数。党委、政府工作部门职数为 1-2 人 编制 11-20 名的领导职数为 2 人 编制在 20 名以上的领导职数为 3 人。

政府工作部门的内设机构统称股（室）为正股级；

党委（总支、支部）纪检监察工作机构与机关人事（办公室）工作机构合署办公 是否配专职或兼职党委（总支、支部）书记、纪检书记或委员，由市委常委会决定。

单位编制在 40 名以下或含下级机构人数不足 50 名的，不单独设立人事机构，其职能由办公室承担；在上述人数以上的单位可单独设立人事科（股）。

不再设专门的财务审计机构。

各单位一律不设离退休人员管理机构、统计机构。

附 赤壁市党政机构设置一览表

市委工作部门

纪律检查委员会 机关办公室 组织部 宣传部 统战部  
政法委员会

## 政府工作部门

办公室发展计划局经济贸易局教育局科学技术局  
公安局监察局民政局司法局财政局人事局  
劳动和社会保障局国土资源局建设局交通局农业局  
林业局水利局文化体育局卫生局计划生育局  
审计局统计局旅游局

## 议事协调机构

机构编制委员会办公室人民防空办公室

## 说明：

赤壁市设置党政机构 29 个。其中 市委工作部门 6 个 政府工作部门 23 个 监察局与纪律检查委员会机关合署办公 列入政府工作部门序列，不计政府机构个数；机构编制委员会为市委、市政府议事协调机构，机构编制委员会办公室为其常设办事机构，既是市委的机构，也是市政府的机构，设在人事局；人民防空办公室为市国防动员委员会的常设办事机构，也是市政府防空工作部门。

此外 设置部门管理机构 4 个：信访办由市委办公室、市政府办公室管理，以市委办公室管理为主；老干局由组织部管理；扶贫开发办公室由市政府办公室管理；物价局由发展计划局管理。

## 参考文献：

- ①周喜安：《透视政府经济职能》经济科学出版社 1999 年版
- ②周青：《市场经济下的政府经济职能》厦门大学出版社 2001 年版
- ③沈立人：《地方政府的经济职能和经济行为》上海人民出版社 1998 年版

## 二、市县政府的经济职能

本文所指的市，是指地级市和县级市，不包括直辖市。从地图上看，被“市”、“县”所管辖的地域，这当然也包括那些“县改市”后所形成的“县级市”，覆盖着我国国土的绝大部分。实际上，除了城市的市区及其直接管辖的被称作“郊区”的少部分农村地区之外，我国的绝大部分国土和人口都受“市”和“县”的管辖。市、县域经济在整个国民经济中具有重要的地位，因为它的发展关系到绝大部分国土的繁荣和人民的富裕。

目前，我国有 2200 多个县市，面积占国土面积的 90%以上，人口占全国总人口的 70%，县域 GDP 占全国的 63.4%。

市县政府在经济发展中的作用是双重的，积极方面是主流，是强大的推动力，但是在现阶段，由于体制转型还未完全到位，也有某些负面效应。

### 市县政府推动经济的正面作用

国家和政府的经济职能，很大部分要分解和落实到市县政府这个中间层次，通过其经济行为来实现。

#### 推动经济快速增长

改革开放 20 多年来，我国经济取得举世瞩目的巨大成就，增长速度领先，综合国力增强，人民生活改善。取得这些成就，上靠中央的正确决策，下靠企业和群众的奋斗，中间还靠各级政府特别是市县政府的贯彻执行和组

织推动。可以这样说 没有市县的经济发展 就没有全国的经济发展。

### 制定实施公共政策

在市场经济体制下，政府的重要经济职能之一是制定和实施有效的公共政策，提供尽可能充分的公共产品来保障和促进经济发展。公共政策对经济发展的基本意义在于：经济发展是一个社会系统工程，持续的经济增长是在一定的社会环境中进行的，它不是一个孤立存在的过程 而必须配以社会、政治和文化的协调发展 经济活动本身也需要政府支持，这些都有赖于公共政策的引导和调控。公共产品有别于市场产品，一般不以盈利为目的，不能依靠市场机制来组合生产要素而得到相应的发展 基本上属于“市场外部” 主要靠政府投资或以某种特殊政策来吸引社会投资<sup>①</sup>。市县政府承担的公共产品任务 大体上有两类：一是保证中央的公共政策在本地实施，对中央投资的公共产品给以配合；二是按照统一领导和因地制宜的原则，制定和实施市县所辖区域的公共政策，努力提供所辖区域的公共产品。随着经济发展和改革深化 市县政府承担的任务在日益加重。一是地方经济发展了，对公共产品的需求逐步扩大 原来滞后的要消除“瓶颈” 争取超前；二是实行分税制后，不仅事权划分，地方有权（投资自主权和直接融资自主权）也有责实施公共政策，并且地方财力不断增长，更多更好地发展公共产品也有了可能。

### 努力为群众谋福利

发展生产的根本目的是为了改善人民生活 满足人民不断增长的物质和文化需要。我国是一个近 13 亿人口的大国 国家正是通过各级地方政府特别是市县政府来为群众谋求福利的，关心人民疾苦更是各市县政府的天职。

## 市县府干预经济的负面效应

现阶段我国地方政府经济行为中的某些负面效应主要表现为：“短期行为”、“自成体系”、“相互封锁”、“随机干预”和“逆向调控”等等，这是与改革开放的精神背道而驰的。

### 扩张冲动 粗放经营

地方政府在现行的政治经济体制下，偏好粗放型、速度型增长是个普遍现象。比如：“速度上求快”、“规模上求大”、“结构上求全”、“效果上急功近利”。

一是速度求快 越快越好。经济发展要有一定速度，速度太慢不行。但是，各地条件不同，速度应该有高低、快慢之分，单纯追求速度，搞产值、扣指标，处处争先，自加压力，结果陷入盲目的扩张冲动，势必导致经济过热。

二是投资求大 越大越好。市县府要发展地方经济，要实现抬高了的经济增长率，最主要的办法就是扩大投资规模。为此，一方面，眼睛向上，跑省、跑中央，争投资、争项目；另一方面，眼睛向下，自己想办法，经过千方百计的努力，最后把投资规模搞大。这样的投资规模超过了人、物、财力的供给，或者难以完成“剃了半边头”<sup>②</sup>，或者负债率高，并为通货膨胀开了缺口。

三是急功近利，短期行为。为了高速扩大投资，市县府首先想到的是那些花钱少、周期短、见效快的项目。这种只顾追求自己任期内的表面政绩，而不考虑国家、民族包括当地父老乡亲的整体和长远利益的非战略性、非规范性并有偏差性的行政行为，其危害是破坏正常的经济秩序，浪费大量资源并损害党群、干群关系。

20世纪90年代初，时任安徽省阜阳地委副书记、行署专员的王怀忠提出了一个将阜阳建成淮北大都市的设想。与“大都市”计划相匹配的，是“大机场”计划，圈地数千亩作扩建机场之用。1995年，飞机场扩建工程正式动工，阜阳市的政府工作人员、教师、农民每人摊派了数百元的机场建设

费。由于客源严重不足，在勉强营运了 1 年后，飞机场被迫关闭。王怀忠还有几个“大”的形象工程：大电厂、大油田、大动物园。其中最荒唐的是大动物园。1994 年，王怀忠到东南亚诸国绕了一圈，回来后脑子一热，提出要建一个世界最大的动物园“龙潭虎穴”，要在动物园养千只老虎万头巨鳄。最终动物园工程历时三年，耗资千万，半途而废。几大形象工程使阜阳经济大伤元气。王怀忠也成为了历史的罪人。

（引自《文摘报》、《南方周末》2002 年第 8 期

曹勇《一个副省长的为官之道》）

### 重复建设，结构趋同

在片面求快、投资饥渴的扩张冲动下，带来的又一严重后果是重复建设，导致地区、城市之间的结构趋同。一是各地争相发展本地区的短缺产品，加工市县发展原材料等基础产业，资源市县发展一般性加工工业；二是各地都竞相发展价高利大的加工产业，如金属制品业、电子通讯设备制造业、电子机械及器材制造业。结果，产品能力过剩；论地区，结构趋同。

由于重复建设和结构趋同，导致了以下恶果：一是能力过剩，竞争过度，特别是价格大战，使多数企业盈利猛降进而转亏，不利于技术改造，有的采取偷工减料的歪招，最后对消费者不利。二是浪费了大量资金和包括土地的其他资源，影响整个宏观经济效益。相反，如果适当控制投资规模，拨正投资方向，优化投资结构，就会有更好的投资效益，实现良性循环。三是在一旦造成虚假繁荣后，逐步暴露出高速低效和结构矛盾，导致市场疲软和部分企业经营困难，部分职工被迫下岗。四是地区之间的结构趋同，都像“双胞胎”、“多胞胎”，缺乏合理的劳动分工和专业化协作，大家呆滞于低水平上，无法推进产业的升级换代。市县府只有认真吸取历史教训，坚持自己的经济职能，发挥应有的调控作用，才能真正走出重复建设、结构趋同的陷阱。

## 块块分割,地方保护

地方保护主义反映在经济上 则是块块分割 画地为牢 相互封锁。对照市场经济特别是统一市场、开放有序和平等竞争的要求,可以看出地方保护主义其要害在两个方面:一方面 对生产要素和商品 在需求比较旺盛时 市县府往往采取控制在本地区内、不许自由流通的措施。另一方面,对某些商品和物资 在供给比较宽松、销售面临挑战时 市县府往往采取另一种封锁办法 规定本地单位只能使用本地产品、经营本地产品 千方百计地堵截外地的商品、物资进入本地市场。尽管本地产品质次于外地产品、价高于外地产品,也力争以质次价高的本地产品来抵制、替代和战胜质优价廉的外地产品。

据报载,江西省井冈山市有一家水泥厂,他们为垄断本地水泥市场而阻拦外地水泥产品进入,甚至非法上路拦截外地水泥。尽管井冈山脚下的泰和县有一家国有水泥企业,其生产的“玉华”牌水泥被江西省质量技术监督局授予“江西省质量免检产品”,仍未逃脱市场封锁。类似的情况,全国各地都不同程度地存在,在卷烟、酒类等产品上尤其突出。

(见《湖北内参》2002年第34期)

地方保护主义造成块块分割 其危害是明显的 主要是破坏市场的统一性,破坏竞争的公平性,破坏优胜劣汰机制促进企业生产技术和经营管理不断进步的积极作用;微观上不利于优势企业的壮大,不利于劣势企业的改善,宏观上不利于产业结构的优化,也不利于区域经济结构的优化;既不利于国家和社会,又不利于消费者。地方保护主义不是保护了地方经济和地方利益 而是保护了落后 保护了旧体制 与改革、开放的精神背道而驰。

## 各行其是 另搞一套

市县政府在行使对当地经济活动的干预权时，往往是不能自觉遵循国家的统一意志、统一规划和统一政策，而是仅从当地、当时的利益出发，自作主张，随意决策。所谓的“土政策”、“上有政策，下有对策”、“打政策擦边球”、“双向钓鱼”、“水货报表”等等<sup>③</sup>，都缘于此。

市县政府经济行为的负面效应，引起了人们的重视和深思。只有正确分析和认清产生这些负面效应的原因，才能拨开迷雾，开拓出一条规范地方政府经济行为的阳光大道。

## 市县政府经济行为与地方保护主义

市县政府行使其经济职能之所以还有负面效应，除了有一定的利益矛盾外，主要是在转轨时期体制没有理顺，既有脱节，又有历史原因。

### 利益的驱动促使市县政府经济行为出偏差

与中央政府可以被认为是国家利益的代表者一样，市县政府也是市县利益的代表者。市县利益不是抽象的，而是具体的，既表现为一个市、县的群体利益，又表现为其人民群众的个体利益。前者反映为这个地方的综合经济实力、经济结构、发展环境和运行机制的优化程度；后者反映为人民群众的收入水平、消费水平和生活条件、生活质量及其生存和发展的前景，等等。利益追求是行为的基本动因。政府利益追求的膨胀，对机构改革和整个政府管理有着巨大的负面影响。它容易导致政府机构扩张，阻碍行政管理体制和机构改革，造成部门利益独立化，导致政府行为失范和扭曲，影响政府的形象。