



地方政府行政层级改革:鄂州样本

刘春芳

(中南财经政法大学,湖北 武汉 430073)

摘要:地方政府解放乡镇发展束缚,打破行政层级在社会管理和经济发展中的瓶颈的试验在全国大范围展开,减少地方政府行政层级、实现部门“扁平化”管理是未来行政改革发展方向。鄂州市试行“一级政府三级管理”,对地方政府减少行政层级进行探索,建立了以“市—功能区—新社区”为行政架构的“三级管理”体制,提升了行政效率,成为新时期地方政府建设服务型政府的新型路径与机制,并取得许多积极成果。鄂州市G区通过试行“一级政府三级管理”的基本经验和现实挑战,对我国其他地区的行政区划管理体制改革具有重要的借鉴意义。

关键词:行政层级;主题功能区;三级管理;“两型社会”

中图分类号: D693.62

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2016) 05-0008-05

8

武汉职业技术学院学报二〇一六年第十五卷第五期(总第八十五期)

一、研究鄂州样本的意义

地方行政层级设置是现代国家制度建设的重要内容之一,也是地方行政管理体制的重要组成部分。对于绝大多数国家来说,地方政府数量众多,它们是与公民接触最直接、最能掌握本地居民需求的政府机构。^[1]地方行政层级涉及到管理幅度的问题,为了实现管理有效性各国政府从中央到地方都会存在分级管理。

上个世纪90年代,上海等城市普遍“两级政府,三级管理”的行政层级改革,区政府“实化”,为城市的发展、经济社会的飞速发展功不可没,至今仍是我国主要的地方政府最主要的行政管理体制架构。然而随着我国进入快速城镇化时期,公共服务均等化对地方政府变革提出新的要求。提高行政效率、增强地方政府的回应性、推进区域经济一体化,适当地减少地方行政层级设置,成为行政管理体制改革的重要内容之一。^[2]

鄂州2012年开始试行实行“一级政府三级管

理”(一级政府即市一级政府,三级管理即市、功能区、街道办事处)的大部制改革。目前改革进行情况如何,遭遇何种阻碍和瓶颈,深入探索和分析鄂州改革经验,对我国部分对地方行政层级改革持犹疑态度的政府具有重要借鉴意义。

二、鄂州“一级政府三级管理”提出的动因与理论依据

鄂州市“船小好掉头”,作为中国改革开放的实验场,从县城小城到中等城市、农业大县到工业新城两大跨越,试点与行政体制改革始终是鄂州发展的重要推动力。鄂州推行“一级政府三级管理有着深刻的社会动因与理论根据。

(一)“单兵突进”转向综合改革

1979年改革开放以后,鄂州市行政级别的改革为其发展供给了政治资本,1979年鄂州升市后,不到五年就从县级市提升为地级市,1988年鄂州市成为湖北省第一批改革试点区,1990年成为全省第一

收稿日期:2016-06-06

基金项目:湖北省社会科学基金项目“中国快速城市化进程中社会冲突频发的政治经济学分析”(项目编号:2012001);中南财经政法大学“研究生创新教育计划”研究生实践创新课题项目“主体功能区视角下的城镇型政区设置”(项目编号:2015S1203)。

作者简介:刘春芳(1992-),女,河南信阳人,中南财经政法大学公共管理学院硕士研究生,研究方向:新型城镇化、制度经济学。

家省级开发区,也是武汉城市圈全国“两型”社会建设综合配套改革试验区的示范区,是湖北省城乡一体化试点市,多年来鄂州市经历了从县城小城到中等城市、从农业大县到工业新城的两大跨越。在改革深化阶段,需要对全社会资源配置重新洗牌,改革的复杂性和艰难性要求政府实现更大的变革,新时期鄂州的政策优势正在减弱。鄂州要继续保持省内乃至国内领先优势,必须进一步解放思想,创新行政等级体制改革。2012年4月6日,作为湖北省综合改革示范区,鄂州再次成为改革试验区,此次行政体制改革以减少行政层级为出发点,将已有行政区和开发区进行功能定位,根据经济发展特色资源优势改为功能区,乡镇改为新社区,实行“一级政府三级管理”(一级政府即市一级政府,三级管理即市、功能区、街道办事处)的大部制改革。葛店开发区通过精简行政层级,强化了经济建设职能,释放了经济发展潜力,而华容区检察院推行的“大部制”改革,则提高了工作效率,形成了办案合力。通过改革,鄂州改出了一片新天地。^[3]

(二)地方行政层级嬗变规律

从过程来看,当地方行政政区的数量越划越多,每个政区所管理的地域、人口等幅员就越划越小,当这种状况演变到一定程度,行政政区的级别就会被降低,甚至消失。鄂州下辖鄂城区、梁子湖区、华容区,3区总面积1504平方公里,市政府设在主城区鄂城。在“一级政府三级管理”试点改革之前,鄂州市的行政区划实行“三级政府四级管理”模式,包括市政府所在的主城区,三个区政府面积分别是413.2平方公里、482.5平方公里、592.9平方公里,“市”、“区”政府“两块牌子两个班子”,治理框架叠床架屋,成本之高昂,效率之受损可想而知。从行政区划调整的过程看,随着基层经济发展,行政隶属关系辐射作用消耗殆尽,行政等级约束会产生基层政府低效。以“市管县”行政体制为例,不可否认的是,“市管县”体制在经济联系紧密的前提下,在一定程度上发挥了组织推动区域经济一体化的作用;然而“市管县”也使得更显著的问题出现:辖区设置不合理、经济联系不紧密、“市县”资源配置矛盾等,既限制中心城区发展,又导致重复建设,甚至最终出现“大人穿小衣”的不匹配。鄂州市“三级政府”市政府与区政府同属于一个400多平方公里的主城区中,区政府职能虚化,管辖领域、决策范围越来越小,直至“区级政府”降级,最后完全变成“市级政府”派出机构。中国历代地方行政层级体制中高层政区的行政层级由高降低这一规律,是伴随着行政区划的调整而造成幅员减小这一情况,行政层级的高低与其管理的幅员大小具有密切关系。

(三)两型社会理论与主体功能区建设

“两型社会”以资源节约与环境友好为发展主题,强调经济增长方式的转变,坚持走新型工业化和新型城市化道路,注重经济建设、社会建设与生态建设的统一,实现所有资源的最优配置与持续利用。^[4]学者们

大多都从国内国际环境、资源供需矛盾、构建和谐社会等几个方面阐述建设“两型社会”的意义。鄂州市根据土地、水、森林资源和人口、产业、基础设施分布现状等因素,合理划分市域功能区,构建以主城区为龙头、八大新区为支撑、特色镇为链接、新社区为基础的“四位一体”新型城镇体系,划定优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区,合理布局城镇生产、生活、生态空间,适当增加了生活空间、生态用地,对绿地、水域、湿地等生态空间加大了保护和扩大力度。

“主体功能区”首次被提及是在“十一五”规划中,随着可持续发展战略的深入,主体功能区从理念走向实践。中央“十二五”规划将“主体功能区”上升到战略层面,与区域发展总体战略相辅相成。2013年湖北省践行中央战略颁布《主题功能区规划》,按照规划全省国土空间被分为三大类——重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域。鄂州市按照“产城一体”的要求,规划建设主城综合功能区、葛华科技新城、华容临港新城、大梁子湖生态旅游度假区、鄂城转型发展新区5个功能区;形成一座主城、四座新城的“1+4”格局,构筑组群式城市的支撑。鄂州市主城区—开发区分布如图1所示。

三、鄂州市“一级政府三级管理”实践探索

根据湖北省第十次党代会报告明确了鄂州在“一元多层次战略体系”中的发展定位,鄂州市获准先行先试,以减少行政管理层级为突破口,在现有三个行政区、两个开发区的基础上,按照各自不同的资源禀赋和发展趋势进行功能定位,将区级机构改为功能区,乡镇改为新社区,实行“一级政府三级管理”(一级政府即市一级政府,三级管理即市、功能区、新社区),横向推行大部门制改革,纵向推进扁平化管理。^[5]“一级政府三级管理”不仅意味着现有的“两级政府、四级管理”即“市政府—区政府—街道办—社区工作站”的行政体制框架面临重构,也意味着传统的政府职能、机构设置、运作机制和工作方式等行政管理模式面临重大转变。

(一)葛店开发区试点与大部制改革

鄂州以减少行政管理层级为突破口,在现有三个行政区、两个开发区的基础上,按照各自不同的资源禀赋和发展趋势进行功能定位,将区级机构改为功能区,乡镇改为街道办事处,较好地实现减少行政层级,提升管理水平,优化职能配置,提高办事效率。各项改革方案出台后,2012年4月,葛店开发区启动“一级政府三级管理”改革试点,试点的建设不仅是为了推进主体功能区、区域统筹协调发展,也是鄂州市大部制改革的试点。鄂州市“一级政府三级管理”改革打造“市—功能区—新社区”的管理模式,功能区和新社区统一作为政府派出机构分别承担不同市政府下沉的职能。(如图2)

葛店开发区管理班子撤销葛店镇(保留牌子),组建新功能区管委会(与开发区管委会两块牌子—

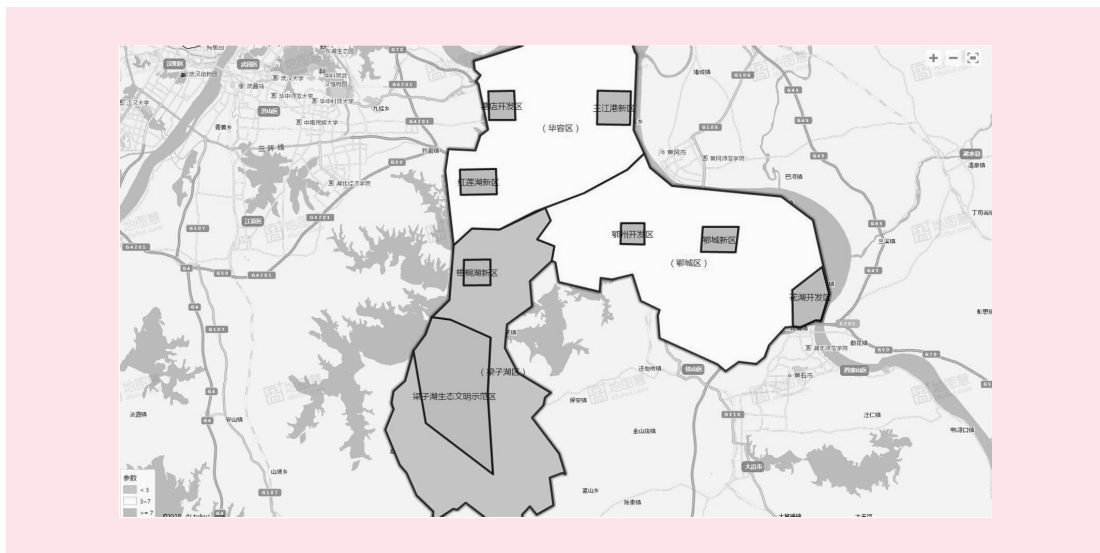


图1 鄂州市主城区-开发区分布示意图

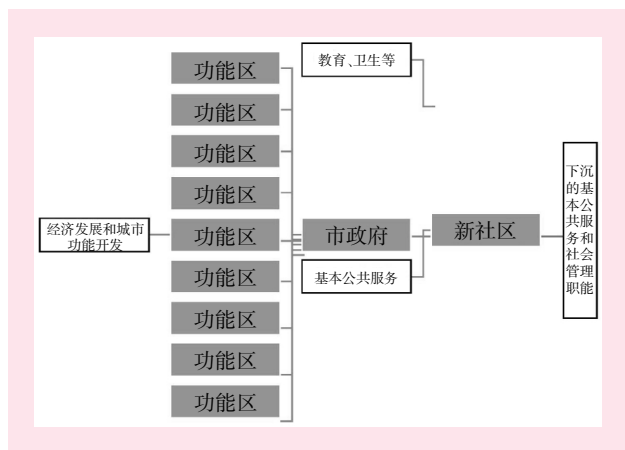


图2 鄂州市“一级政府三级管理”职能部门职责关系示意图

套班子)和社区办公室,将原葛店镇的正式人员整体转入社区管理办公室,档案移交葛店开发区人社局统一管理;将教育和卫生系统人员,整体移交市级统一管理。^[2]鄂州地方政府层级改革以后,葛店开发区成为市政府派出机构,负责经济发展和城市功能开发,而区、镇的基本公共服务(教育、卫生等)交由市级统筹;新社区只承担基本公共服务和社会管理职能。转变后的葛店“功能区”由单一管理向经济社会一体化管理转型;由推动产业发展向综合统筹方面转型;由建设开发区产业园区向城市新城转型。但是政府管理宗旨不变,致力于减少审批程序,提高行政效率;行政区划不变,葛店开发区仍然在华容区的版图中,系属鄂州市政府的派出机构。

综上,鄂州市整合职能,按照“宽职能、少机构”的原则,根据各区特色设置机构,消除了中间审批环节,减少了“扯皮推诿”现象。以大部制改革为目标,葛店开发区试点牵头,鄂州市大刀阔斧地开始了功能区建设。一是以葛店开发区为主体,整合华容区,加快两个区的深度对接和全面融合,大力发展高新产业,建设连接武汉的葛华科技新城;二是以红莲湖旅游区为基

础,整合梧桐湖生态新区,实现与梁子湖区的融合,建设以运动、休闲、旅游、高端商务为特色的红莲湖旅游新城,成为大梁子湖地区的行政中心和经济中心;三是以花湖开发区为依托,承接黄石的辐射带动,融合鄂城区的花湖工贸新城;四是以鄂州开发区为基础,整合武汉新港三江港区,在长江南岸建设一个以钢铁深加工和机械制造、港口物流为特色的产业园区。^[6]

(二)鄂州样本:政府“扁平化”改革是实质

扁平化结构是现代社会组织的主导模式,减少层次、实行扁平化结构是行政区划改革的必然趋势。^[7]我国政府行政“层级”过多,除了中央、省、地市、县市、乡镇五级之外,还有所谓副省级城市、副地级开发区和副县级管理区等准政府“层级”。^[8]鄂州行政层级改革减少行政层级,实现政府扁平化管理,创新地方行政层级改革模式,有助于解决层级过多的以下弊端。

1. 提高行政回应性

中国目前的地方行政层级实行四级制,由于层层对上负责和对口设置机构,造成机构臃肿、官僚主义和形式主义泛滥,上级以及基层政府或由于信息不对称“使错了力”,或有财政短缺而有心无力,从而使得群众的意见和呼声不能得到回应,从而降低行政管理成效,造成公共产品和公共服务的低效率供给。^[9]以华容区检察院为例,案件从提交审查意见到审批、办理法律手续一天即可完成,极大提高了办事效率。鄂州市实行“大部制”前,华容区检察院内设机构达12个之多,人力资源配置不合理,存在“一人科”、“两人科”,有的科室工作任务繁重,干警长期超负荷运行,有的科室任务较少,甚至无所事事。通过改革,将原有的12个科室统一整合为批捕公诉部、职务犯罪侦查部、诉讼监督部、案件管理部、综合管理部等“五大部”。职能整合后,较好地解决了部门林立、人为壁垒、忙闲不均、缺乏合力的问题。

2. 节约行政成本

在官僚制科层组织的垂直链条关系中,每一政府层级不论管辖范围大小、行政事务多少,必然要求职责同构,即“麻雀虽小五脏俱全”,政府机构和官员数量也就因此增多。学界关于地方政府的研究认为,地方行政管理机构臃肿导致地方政府行政成本过高。过高的行政成本不仅供养了一批不作为的行政人员,而且会产生“彼得定理”所谓的“增加工作量”,从而降低行政效率,甚至使地方政府管理的合法性出现裂痕。因此,行政层级过多也是导致政府机构膨胀的重要原因之一,不管是从节约行政成本出发还是提高行政效率、保持政府合法性基础考虑,政府都必须更加重视减少地方政府行政层级的政府机构改革。我国有二十三个省(不含自治区和直辖市)、290多个地级市(不包括自治州、地区和盟),每增加一级行政机构,财政编制、行政经费增加的数额都将是一笔巨款。在鄂州市改革中,功能区的行政体制不同于传统的行政区级政府,作为市政府的派出机构,功能区将教育、卫生的公共事业上交给市政府统一管理,将基本公共服务、公共管理及大批基层审批事项下放到社区,只承担城市社会经济管理职能,从专业分工理论上讲,即节省时间与成本,提高了工作效率,又有利于创新的产生。

3.解绑行政等级束缚

鄂州市通过行政层级改革,解绑了行政等级对鄂州经济腾飞的限制。以“市县”关系为例,80年代以来“市管县”主要服务市区发展,它常常通过行政手段截留审批指标、财政资金、工程项目给市区,从而形成了所谓的“市区优先”、“层层截留”等局面。虽然建国初期通过这一体制沟通城乡经济联系,由经济较为发达的“市”带动周围“县”的农村经济发展,最终实现城乡经济协调发展。但随着制度的长期发展,制度受益者结盟成利益群体,中心城区依靠行政等级优势越来越多的攫取资本、资源等市场要素,城乡二元分割难以避免。但是,随着市场经济发展,市场在资源配置中扮演更有力的角色,占据区位优势乡镇如雨后天春笋般崛起,行政“市管县”体制的限制性逐渐显现。因此,当基层具有相当的经济实力时,必然需要匹配的公共服务与行政权限,行政等级成为基层政府进一步发展的束缚。鄂州市“一级政府,三级管理”通过减少政府层级形成的行政分权,给基层城市化发展提供了源源不断的动力。

(三)鄂州样本:改善政府公共服务水平是宗旨

首先,鄂州通过探索“一级政府三级管理”模式,精减行政审批事项,变审批环境“高成本、低效率”为“低成本、高效率”。鄂州市政府按照“依法审查、适应发展、履责需要”的原则,进一步精简行政审批事项,市级行政审批项目由原来的337项精减为92项,实现了审批事项在全国同类城市中最少的城市之一。按照2014年市委、市政府《关于进一步明确和落实沿江滨湖新区有关政策的通知》中13条精神,积极支持沿

江滨湖新区开放开发,将92项行政审批事项全部下放到葛店开发区、鄂州经济开发区、鄂城新区、花湖新区、红莲湖新区、三江港新区、梧桐湖区等7大新区;做好电子审批服务乡镇试点工作,将66项审批服务事项下沉到社区代办服务。通过清理审批事项,大大降低了行政审批成本,提高了审批办事效率。

其次,鄂州通过“一级政府三级管理”减少行政层级,辅助城乡一体化,避免“层层分成”、“二元分割”现象,为乡镇经济发展提供平等的机遇。最终实现鄂州全域基本公共服务均等化,即由市级统筹,主体功能区放下包袱集中抓经济,公共服务和社会管理中心下沉到新农村社区。通过改革将鄂州“城乡建设”放在了同等位置,乡镇的基础设施建设实现了均等化,公共服务实现了均等化,城乡共通共荣,全面发展。在没有等级之分的行政体制下,城乡居民享受养老保险标准一致,享受城乡就业服务标准一致,乡镇人口实现就地城镇化、市民化。

最后,鄂州通过缩减政府层级打造“市-功能区-新社区”扁平化管理体制,使鄂州市场统一化,有利于市场要素自由流通。一以贯之的“大部制”打破各级政府层层设槛、相互分割,政府效率不高、市场行为梗塞,同时打通城乡之间市场化通道,解决各区域之间同质化竞争严重,地方保护等问题。扁平化的管理逐渐消弭行政手段在市场配置中的影响,市场成为资源流通配置的主要手段。由此鄂州“一级政府,三级管理”以“主体功能区”为突破口,使“功能区”与“新社区”各司其职、各展起能,充分发挥统一市场优势,提供良性有序的市场竞争规则。实践表明,不断探索各项体制与制度创新,建立服务型的“小而美政府”是鄂州市保持强劲的发展势头的原动力。

鄂州是湖北省最小的地级市,资源优势不足,因此一直以来鄂州都是通过改革盘活存量和增加增量。湖北省改革示范区、省“城乡一体化”试点市,正如改革试点眷顾鄂州市一样,鄂州市行政层级改革之所以取得成功,除了改革方向与改革措施的正确性外,也不能排除鄂州市区域地理面积较小,配合管理难度不大,且整体上容易取得成效的客观有利因素。因此,对于鄂州市从本地实际出发,积极探索减少行政层级的“一级政府三级管理”改革,并取得了初步成效的相关研究,在考虑这种地方行政层级改革的成功案例是否具有可复制性,还需要剔除非共同客观因素进行证实分析,相关课题亟待学界进行进一步研究与论证。

参考文献:

- [1] 周平.当代中国地方政府[M].北京:高等教育出版社,2010:112.
- [2] 石超艺.大都市区行政区划管理体制扁平化改革探析——基于深圳的实践[J].华东理工大学学报,2011,(3):72-78.

- [3] 周立新,徐新华.鄂州试点一级政府三级管理 减管理层级 提高效率 [EB/OL].http://www.hb.xinhuanet.com/newscenter/2012-04/08/content_25028168.htm,2016-03-21.
- [4] 赵聚军.中国行政区划改革研究 政府法制模式转型与研究范式转换[M].天津:天津出版传媒集团,2012:58.
- [5] 秦尊文,刘陶.生态文明与两型社会建设的关系——基于武汉市两型社会建设的实践经验[J].江汉论坛,2014,(9):52-57.
- [6] 邓芳.鄂州市大部制改革工作情况[EB/OL].<http://www.hbsbb.gov.cn/ezbb/sbb/qxdt/>,2016-03-21.
- [7] 孙学玉,伍开昌.当代中国行政结构扁平化的战略构想——以市管县体制为例[J].中国行政管理,2004,(3):79-87.
- [8] 湛赤军,韩冬.深化行政管理体制改革亟待减少政府“层级”[J].中国行政管理,2004,(1):92-93.
- [9] 谢庆奎,杨宏山.对我国地方行政层级设置的思考[J].红旗文稿,2004,(4):10-14.
- [责任编辑:张 磊]

Administrative Hierarchy Reform of Local Government: a Sample of Ezhou

LIU Chun-fang

(Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan430073, China)

Abstract: With the booming of test that liberating the town development and breaking the bottleneck of administrative hierarchy in social management and economic development, it is the future direction of the development of administrative reform that reducing administrative levels of local governments and departments to achieve “flat” management. Ezhou city tries to carry out the policy of “one level government, three levels of management”, explores the local governments’ reducing administrative levels, establishes administrative framework of “three level management” system: “city-function district-new community”, enhances the administrative efficiency, becomes new type of the path and mechanism in the period of the construction of service type government, and achieved many positive results. The experiences and challenges from “first level government and three-level management” in G District of Ezhou have an important reference to the administrative division of the administrative system reform in other regions of China.

Key words: administrative hierarchy; main function area; three-level management; two-type society

(上接第7页)

- [3] 孔传金.南阳府志(第5卷人物志)[M].嘉庆十二年刊本:5.
- [4] 嘉庆重修一统志(河南统部南阳府志四)[M].上海:上海书店,1984:12.
- [5] 賡音布.德安府志(卷16人物四)[M].光绪十四年官刻本:61.
- [6] 梁汝泽,王荣先.枣阳县志(卷26人物志)[M].民国12年刊本:1-2.
- [7] 朱希白,沈用增.孝感县志(卷15流寓)[M].光绪九年刊本:76.
- [8] 郦道元.水经注[M].北京:中华书局,2009:288-289.
- [9] 王象之.舆地纪胜[M].北京:中华书局,1992:2270.
- [10] 陈寿.三国志[M].北京:中华书局,1959:1129.
- [11] 许嘉璐.二十四史全译·三国志(第2册)[M].上海:汉语词典出版社,2004:731.
- [12] 王存.元丰九域志[M].北京:中华书局,1984:268.
- [13] 张高荣.新编灵泉志[M].武汉:武汉出版社,2006:11,46.
- [14] 陈元京,范述之.江夏县志(卷12艺文)[M].乾隆五十九年刊本:66-67.
- [15] 陈元京,范述之.江夏县志(卷1沿革条)[M].乾隆五十九年刊本:1.
- [责任编辑:张 磊]

A Brief Analysis of “Jiangxia Mountain”

TU Ming-xing

(Wuhan Vocational College of Software and Engineering, Wuhan 430205,China)

Abstract: Later generations used to confuse the place of “Jiangxia” in History of the Later Han Dynasty with “Jiangxia Mountain” in History of Three Kingdoms because of some misunderstandings. According to all previous dynasties chorography, it is defined clearly that Jiangxia Mountain is Longquan Mountain in the southeast of Wuhan city. This paper tries to explain a series of questions about the origin and history of Longquan Mountain. It is helpful to clarify the evolution of “Jiangxia Mountain”.

Key words: Jiangxia Mountain; historical records; geographical ancient books