

Different Development Paths of County-level Cities and Counties under the Background of Administrative System Reform: Based on the Current Situation and Policy Analysis of Changsha County and Liuyang City

Liu Qi

School of Government, Yunnan University, Chenggong, Kunming, China
liuqicsc@foxmail.com

ABSTRACT

Since the implementation of "Withdrawal of county and establishment of city" in 1983, the local governments have long been enthusiastic about the policy. Upgrading the county to the county-level city or the prefecture-level city symbolizes the expansion of the local government's jurisdiction. Furthermore, it is an important indication of the increased level of urbanization and development policy opportunities in the areas where policy are established. But whether the county-level city have better policy development capacity and higher development level than counties? Through the development path of Changsha County and Liuyang City's policy positioning which based on the of county and county-level city and combine with the comparative analysis of some government departments' cases, this study tries to take Changsha County and Liuyang City of Hunan Province with similar natural environment and location conditions for current situation comparison and policy analysis to rethink the policy of " Withdrawal of county and establishment of city " in another perspective.

Keywords: Adjustment of Administrative Divisions; administrative system reform; Development path

行政管理体制改革下县级市与县的不同发展路径：基于长沙县与浏阳市的现状与政策分析

刘荣

云南大学政府管理学院，呈贡，昆明，中国
liuqicsc@foxmail.com

摘要

自 1983 年撤县设市政策开展以来，全国各地地方政府对此项政策的热情长期较高。一方面县升级为县级市或地级市象征着地方政府管辖权的扩张，另一方面也是设市地区城市化水平与发展政策机遇提高的重要表现。然而县级市是否一定拥有比县更优越的政策发展能力和更高的发展水平仍然存疑。本文将以自然环境、区位条件较为相近的长沙县与浏阳市进行现状比较与政策分析，从长沙县、浏阳市基于县、县级市的政策定位的发展路径出发，结合部分政府部门的事务案例进行对比分析，对“撤县设市”这类政策进行另一角度的重新思考。

关键词：撤县设市；行政管理体制改革；发展路径

1. 文献综述

1.1 撤县设市

县级市承担的一个重要功能就是优化城镇化布局、推进人口城镇化、缓解大城市病等问题。20年来,我国城镇化水平由30%刚过到2016年上升为57.35%[7]。1993年,中国有地级市196个,县级市371个,县1795个,1997年,中国有地级市222个,县级市442个,县及其他1693个,1993年之后,有近百个县级市升级为地级市,有近二百个县升级为县级市[6]。有学者运用基准回归结果分析,得出撤县设市政策有一定正向溢出效应的结论,但同时也发现其资源转移效应对周边地区经济发展的负面影响[4]。同时面对较快的城镇化发展,撤县设市工作体现出急切化、追求指标等特点。其间接导致了“假性城市化”现象加剧,新设县级市的农村人口占比较大,城郊比例出现失调等问题[9]。

1.2 “扩权强县”

在行政管理体制改革过程中,除了对一些县级行政区域采用升级行政区划级别的方式以外,对县级政府本身赋予一定行政权力下放以拓宽其发展路径也是一种重要手段。我国自上世纪末开始推行的“省管县”政策,将一定地级市的行政权能下方以增强县域治理的经济发展[5]。作为地方政府行政改革的重要部分,“省管县”的政策改革通过改变经济、政治的纵向权力链条,实现财政资源和行政资源的优化配给助力经济发展,从而降低县域治理的行政成本,提升行政效能[11]。但随着相关行政体制改革的逐步推进,结合中国特色社会主义市场经济的深入发展,行政决策的风险问题得到进一步的关注。县级政府扩权的范围与行政权力的随意性为“扩权强县”问题带来了额外的隐患[2]。

2. 县级市与县的区分定位

一些地区由县升级为市,其主要的考虑便是城镇化推进的问题。传统观点上,“市”与“县”的重要区别之一就是“县”一般以农业为主,“市”则以工商业、服务业等非农产业为主。但这种观点并不能完全概括目前国家行政体系中市与县的全部状况。本文将主要关注县级市与县的特殊情况,探究发展的思路的不同。

从权力的纵向链条归属来看,县级市与县的权力来源有所不同,县级市一般由省级政府管辖,可以接收来自于省政府的政策授权。而县的权力来自于市级政府直管,其扩张的权力来源广度受到一定的限制。然而由社会现实情况来看,县并不代表其经济发展一定滞后于县级市。导致这种现象的重要原因之一,是省级政府与特殊的市级政府的权能区别与资源分配能力。以长沙县与浏阳市为例,虽然长沙县归属长沙

市管辖,而浏阳市归属湖南省直管。但因长沙省会城市的特殊地位以及财政支持下更强的资源供给能力,得到长期政策扶持的长沙县一度成为全国综合经济竞争力十强县(市),实现高度的经济发展。究其原因,省级政府需要管辖地区过多,实际单个地区关注能力不足,同区位的资源转移效应都严重影响及削弱了县级市政策规划带来的微弱优势。

3. 长沙县、浏阳市发展历史与现状

长沙县与浏阳市都拥有相当悠久的发展历史,由近代社会以来看,长沙县民国时期与长沙实行县、市分治,1949年以后归隶“长沙专区”,后曾划归“湘潭专区”由湘潭市管理,1958年划归长沙市后经过多次调整,但基本上保持长沙市行政管辖的关系。

长沙县总面积约为20万公顷,其中耕地占有约5.8万公顷,含有丰富的各类矿产资源,截止2019年全县户籍人口81.8万人。1992年启动的新县城和开发区建设计划大幅度拉动了长沙县的经济发展。至2019年长沙县实现地区生产总值达到1709.96亿元,第一、二、三产业布局占比分别为4.3%、51.4%、42.4%。农业方面长沙县实现了高度机械化,农业机械化水平高于80%,以农村合作经济组织作为主导力量,建设“国家现代农业示范区”。工业方面以工程机械、汽车及零部件、电子信息为三大支柱产业,在国内甚至世界范围形成强有力的竞争优势。2020年9月国务院引发的湖南自由贸易试验区方案中,长沙片区总面积近80平方公里中90%以上均在长沙县内。

浏阳市作为毗邻长沙县的县级市,其1949年之后与长沙县同属于“长沙专区”,然而自1952年划归“湘潭专区”后直到1983年“湘潭地区”被国务院撤销后才划归长沙市管辖。1993年,经国务院批准,浏阳完成撤县设市的工作,成为如今县级市的浏阳市。

浏阳市总面积约为50万公顷,截止2018年总人口为149.38万,地区生产总值为1342.1亿元。浏阳同样含有非常丰富的贵金属与常规矿产资源。第一、二、三产业布局配置分别占比7.1%、64.4%、28.5%。其农业主要依靠传统的肉类养殖、水产养殖和油料作物种植等。第二产业实现高速发展,但从其企业数量和竞争力方面与长沙县相比仍有较大的差距。花炮产业在全国范围内形成著名品牌效应,但因环保原因急需寻求转型,其经济发展可持续性有待考证。第三产业发展相对有限。

4. 重点部门案例分析

为了进一步对长沙县与浏阳市的政府政策重点进行对比,本文主要以政务网站公开信息为参考,结合政府工作年度报告与工作计划对商务局、发展和改革局进行案例分析。由于疫情的特殊社会状况,本文在主要研究最新工作报告的同时对信息公开的较早年份同样进行对比研究,对结果进行更科学的考证。

4.1 贸易

根据对政府工作报告与工作计划的研究,关于商务所辖政务,长沙县与浏阳市的发展侧重点有所偏差。长沙县在2020年工作计划中对湖南自由贸易试验区(长沙片区)的建设推进多次提及,结合其电子信息等高新技术对国内乃至世界贸易流通提供更有后劲的发展保证。其发展计划推进城乡发展,实现高度经济流通。而浏阳市则多次提到湘赣边经济协同发展,结合其特色产业烟花产业进行国际化贸易。在贸易方面浏阳市结合湖南省政策支持与区域协同,实现了较大的进步,但与长沙县相对成熟的贸易体系与较高的流通速度难以平齐。

4.2 资源项目管理

根据政府网站查询,浏阳市发展和改革委员会与长沙县发展和改革委员会在项目资源管理上仍有不同之处。长沙县发展和改革委员会同时挂牌“长沙县粮食和物资储备局”,统一进行资源项目的监管。长沙县发改局贯彻落实投资体制改革政策,拟订投资及项目建设管理有关政策草案,统筹安排县级财政性建设资金和投资项目,编制下达县政府投资项目计划。指导开展重大建设项目的跟踪服务和评价工作;组织开展政府投资项目可行性研究报告评估和估算概算评审方面工作;指导、监督县域内公共资源交易活动;组织开展全县政府和社会资本合作(PPP)融资模式的运行管理工作。

而浏阳市发展和改革委员会重点关注国家、省、市级投资项目与其他项目的推进监管,其在资源项目管理上的主动性、积极性明显较长沙县发改局低。浏阳市作为县级市,拥有更加通畅的政策资源,但此种政策资源在行政实践中同样成为一种必须完成的定额任务。浏阳市发改局只需要也必须倾斜资源向来自上级政府的投资与项目建设,而对市场经济的多样主体调动参与显得有所不及。

4.3 信息公开

商务局与发展和改革委员会除了涉及区域的一些发展规划与政策制定,实际上较广泛涉及行政执法的领域。而作为执法机关,其政务公开基本信息与依法公开事项存在一定差异。以发展和改革委员会为例,2020年,浏阳市发展和改革委员会主动公开政府信息143条,发布信息33条,核准重大项目782个。而同一年,长沙县依照《长沙县发展和改革委员会政府信息公开工作制度》《长沙县发展和改革委员会信息公开保密审查制度》等制度,主动公开的各类政府信息共计202条。从公开内容来看,浏阳市较长沙县缺少部分要素,从体制机制来看,浏阳市较长沙县仍不够健全与完善。根据往年的报告数据,浏阳市长期缺少足够的重要信息公开机制。“以公开为常态,不公开为例外”的政策浏阳市方面近几年才得到大力的重视。一个信息透明的政

府能更好获得投资者的信任,这是长沙县政府长期以来做出努力能够得到投资企业的青睐的重要因素。

5. 不同的发展路径

根据长沙县与浏阳市的一些分析,本文认为虽然县级市拥有一定的政策优势与资源优先配给权以助力其实现城镇化发展,但县级政府除了谋求政策的指标仍然拥有自身的发展路径可能性。以长沙县为例,其农业的高度机械化与合理的分工布局帮助其满足了农村发展的基础要求,在此之上其实现乡村经济的转型发展,以发达的农村经济转型为第一、二、三产业平衡发展的可持续经济发展社会。这种发展模式实际上是以农村的高度发展推动郊区域城镇化和城乡一体化建设。而大多数县级市的发展思路是以政策资源率先实现农村向城市的转型,之后以城市的身份进行二、三产业建设。

城市转型有限的发展路径效果是非常显著的,但其中主要隐含了两个方面的问题。一是这种模式过度依赖政策资源。一个地区的发展注定不可能一蹴而就,而是需要一个长期的过程。在这个过程中过度依赖政策资源而忽视市场中庞大的私有资本的选择,从而导致资源上的“等、靠、要”思想。形成路径依赖后当地的发展就会加剧政策资源的消耗。而政策资源同样是有限的,如此发展将容易形成计划安排的经济发展模式,进而难以发挥市场的巨大积极作用。二是撤县设市的政策可能存在超前预期对未来的一种失误预估。撤县设市本身目的是推动城镇化、现代化发展,实现县级市对周边地区的合理布局分工形成正面溢出效应,然而目前一些地区的县级市以尚且不够发达的县级城市加以市级布局定位,难以形成对大型城市发展的部分功能分流发展,推动城乡一体化建设。其甚至可能导致虚假城市化等现象的存在,引发城乡建设中的诸多问题。

6. 总结与展望

作为中国行政管理体制治理中重要的县域治理问题,无论是撤县改市还是以发达的县级地区扎实地推进郊区域城镇化、城乡一体化建设。这些不同路径要想实现行政管理体制优化改革,解决县级治理尤其是大型城市周边县市的发展困境,必须重视和把握行政权力适度下放与科学化、现代化治理体系的建立。县级市与县的政策资源确实存在一定差异,但差异并不足以形成绝对的优势。县级市如果没有足够的发展基础,贸然追求行政系统的政策指标与分配资源,其治理活力与竞争力就可能更加落后。

当前我国行政管理体制改革背景下,许多地方政府对于撤县设市等政策过于盲目追求,导致了行政资源的浪费。相比单一追求县级市指标的数量,如何真正做到对城乡一体化和乡村振兴的科学探索,以县域政策治理推动建设可持续发展的中国特色社会主义新农村等问题需要更多的思考与研究。县级政府

治理视角下的行政管理体制改革方案也需要进行更深层次的考虑。

REFERENCES

- [1] Wang, L., Yuan, Y., (2016) Dynamic evaluation of investment environment and policy choice of spatial optimization in county-level cities—A case study of Hebei Province[J]. *Hebei Academic Journal*, 36(04): 207-211.
- [2] Ning, G., Luo, L., (2012) Construction of administrative decision-making system: Guarantee for optimization of administrative decision-making of county-level government [J]. *Seeker*, 05: 170-172+184.
- [3] Zhou, G., (2016) Analysis on the regional economic impact of the policy of County-level administrative units directly managed by the province [J]. *Hebei Academic Journal*, 36(05): 222-226.
- [4] Tang, W., (2019) Economic decentralization and the development of small and medium-sized cities—An analysis of the policy effect based on “Withdrawal of county and establishment of city” [J]. *China Economic Quarterly*, 18(01): 123-150.
- [5] Fan, Y., Wang, W., (2013) A comparative study on the reform effect of "Enhancing Jurisdiction and Strengthening County"—Taking the county government power expansion in Zhejiang Province as a sample [J]. *Journal of Public Management*, 10(01): 10-18+138.
- [6] Liu, C., Chen, C., (2019) Measurement of overflow effect of “Withdrawal of county and establishment of city” [J]. *Urban Problems*, 03: 4-11.
- [7] Anon, (2017) "Indigestion" should be prevented during the process of “Withdrawal of county and establishment of city”. [J]. *Modern Urban Research*, 07: 130.
- [8] Lin, T., Wang, S., (2017) The logic of administrative division reconstruction under the modernization of national governance. [J]. *Journal of Social Sciences*, 07: 3-10.
- [9] Wang, J., Ding, L., (2020) “Withdrawal of town and establishment of city”: Effective governance logic of economically developed town. [J]. *Chinese Public Administration*, 03: 32-39.
- [10] Chen, J., Gan, R., (2021) Coordination department in County Governance—A case study of Development and Reform Bureau of D County. [J]. *Social Science Research*, 02: 39-48.
- [11] Wu, Y., (2018) The impact of “County-level administrative units directly managed by the province” on the operation cost of County-level Government: An empirical study based on double difference model. [J]. *Lanzhou Academic Journal*, 05: 108-117.
- [12] Commerce Bureau Of Changsha County, (2020) Report On The Work Of The Government of Commerce Bureau Of Changsha County in 2020. [R]. Changsha County: Commerce Bureau Of Changsha County
- [13] Commerce Bureau Of Liuyang Municipal, (2020) The work plan of Commerce Bureau Of Liuyang Municipal in 2020. [R]. Liuyang: Commerce Bureau Of Liuyang Municipal.
- [14] Development and Reform Bureau of Changsha County, (2020) Report On The Work Of The Government of The Development and Reform Bureau of Changsha County in 2020. [R]. Changsha county: Development and Reform Bureau of Changsha County
- [15] Development and Reform Bureau of Liuyang Municipal, (2020) Report On The Work Of The Government of The Development and Reform Bureau of Liuyang Municipal in 2020. [R]. Liuyang: Development and Reform Bureau of Liuyang Municipal.