

省属城市提高行政级别存在多种弊端

Disadvantages of Advance of Administrative Rank of Municipalities Directly under the Provincial Government

詹其桢

(福建社会科学院经济所 副研究员 福州 350001)

我国自改革开放以来陆续提高了一些城市的行政级别,尤其是省属地级市不少已升格为或正准备升格为副省级城市,还有不少城市正在申请行政提级。这种做法究竟是利是弊?根据掌握的情况和笔者的观察,认为是弊端众多。在此做出分析。

一、省属城市提高行政级别的目的何在

任何一项政策措施的出台都要达到一定的目的。那么在我国现行政治经济体制下,省属城市提高行政级别,究竟目的何在?究竟有无合理性?

要对这个问题做出正确的回答,首先有必要区别两种不同类型的城市行政提级。一种类型是原属四川省的西南特大城市重庆市经全国人大立法从四川省独立出来成为中央直辖市,成为我国除北京、上海和天津之外的第四个直辖市。对于重庆升格为直辖市,笔者认为是完全合理的,有利于经济社会的进一步发展。因为包括重庆在内的原四川省幅员辽阔、人口1亿多,已超过目前除俄罗斯之外的任何一个欧洲国家的人口规模。在这种情况下,四川对全省政治经济和社会事务进行管理显得十分复杂,有不堪重负之虞,把经济发展水平较高的重庆市升格为直辖市,既有利于发挥中心城市在区域经济发展中的龙头带动作用、带领所辖县走出贫困、加快经济发展步伐,又能缓解原来四川省沉重的政治经济和社会管理压力,是“一箭双雕”、一举两得的好事。1997年重庆升格为直辖市与1988年海南行政区升格为省一样,都将在区域经济的发展中产生积极的作用。

然而,另一种类型的省属城市提高行政级别——省属城市从地市级升格为副省级,情况则与此截然不同。首先是在审批方面不同。这类提级不是经由全国人大这一最高权力机关和立法机构以立法形式通过的,而是由中央编委行政审批的,不具有法律方面的确立性和严肃性,而带有一定的行政方面的随意性,只要通过行政审批即可。其次是行政提级后的隶属关系不同。在行政隶属方面则更

得复杂化。无论是重庆成为直辖市还是海南设省,都相应与原来的四川省和广东省脱离行政隶属关系而成为中央直辖行政地区;但省属城市行政级别升格为副省级后却仍是省属城市,仍要接受所在省的管理。当然行政级别提高之后所享有的政治经济权力相应扩大了,这是不言而喻的事情。一些副省级城市同时还是计划单列市,享有省级政府经济管理权限,在经济方面直接与中央政府打交道;但有些副省级城市却不具有计划单列市的地位,只是行政级别提高而已。

可见,省属城市从地市级升格为副省级是一些城市领导人向所在省和中央争取更大政治经济管理权限的结果,此其一。其二是所在城市官员们提高政治和生活待遇的需要。在我国现行行政体制下,一种行政级别对应一种政治和生活待遇。什么级别的干部可以居住国家优惠提供的多大面积的房子,什么级别的干部才可以享有公务用车,都有明文规定(当然,那些为所欲为的干部自然可以置这些规定不顾而超面积住房、超级别坐车、公车私用,但这已是另一性质问题——腐败,本文不对此进行阐述)。那么,只要所在城市行政级别从地市级升格为副省级,所有的官员自然升官晋级,有的升半级,有的升一级,级别得到提升的城市官员的政治及生活待遇自然也跟着提高,这是一件所有官员皆大欢喜的事。这也是许多城市争相行政提级的根本动因。但对全省、对整个国家究竟是利还是弊呢?

二、城市行政级别提高的众多弊端

城市行政级别由地市级提高为副省级存在着许多弊端,主要有以下几个方面。

1. 导致经济资源的浪费 据笔者所知,凡是行政级别从地市级提到副省级的城市都要反复进京向中央有关部门做工作,才能得以批准。由于这类提级工作不能产生经济效益、不具有生产性,故导致一定的人力、物力和财力浪费在所难免。一些城市提为副省级成为计划单列市后依然属于省里管,

但经济计划已从省里单列出来,因而中央和省里的会议都要参加,导致差旅费开支大幅上涨,这对一些连工资都无法保证的城市而言,是一笔额外的财政支出。有些城市因此而不堪重负。

2. 导致消极腐败行为 为了提级,一些城市党政领导及有关部门一再向上级和中央有关机构做“公关”工作以疏通各种关系、环节,因此难免出现一些请客送礼等不正之举。

3. 引发地区之间的矛盾

(1) 导致不发达地区与发达地区之间的矛盾 一般说来,行政级别得以提高的城市的经济水平和生活水平都较高。经济较发达的城市原有工资和生活待遇已大大高于贫困地区,在行政级别提高到副省级以后,这一差距更为拉大。这就导致贫困地区对发达地区的不满。笔者在福建省一个贫困地区调研时亲耳听见一位行署副专员对厦门市行政级别从地市级提高到副省级的抱怨之言。道理很明显,厦门市提级后其干部工资已高于这一贫困地区干部的至少两倍。

(2) 导致经济基本处于同一发展水平但行政级别没有得到提高的城市干部的抱怨 福建省省会城市福州与经济特区厦门相比各有千秋。福州下辖5区8县市,总人口580万,经济总量大大超过厦门。而厦门原所辖的一个郊县同安县成为市区后,厦门总人口尚不足150万。厦门自办特区以来对外经济发展迅猛,经济发展水平迅速提高,固然与厦门原有的经济基础较好、具有侨乡优势、得开放风气之先有关,但也跟厦门只辖一个郊县有关。同安县的经济发展水平并不低;而福州的贫困县就有永泰和平潭两个。厦门在获得计划单列市地位之后又升格为副省级,而福州却没有提高,这就难免出现福州一些干部产生抱怨情绪的情况。

(3) 导致地区间政治资源分配的不合理 一些行政级别得到提高的城市官员比原来同级别地市官员的行政级别高出半级,这样,即使在不负更大责任的情况下,也有可能晋升到更高的领导岗位上,这就有可能导致政治资源配置的不合理。

4. 使级别得到提高的城市与所在省的关系难以处理 行政级别提为副省级的城市在政治和经济方面获得了更大的自主权,常常对所在省“不买帐”;但它又是一个省属城市,又得接受所在省的领导。这就使得副省级城市与所在省的关系更加复杂微妙,处理起来更费周折。例如,广东省副省级城市深圳市的领导就多次公开表态深圳是广东的深圳;但又强调作为经济特区深圳又有自己的特殊情况。这是副省级城市与所在省关系复杂微妙的典型例证。

5. 与当前政府机构的改革背道而驰 当前我国正在推进政府机构改革,改革的总目标是建立起

与社会主义市场经济相适应的政府体制,其中的关键一环是建立廉价的低成本的政府,而地市级城市提为副省级却使得这些城市所有党政干部的工资及其它生活待遇相应得到提高,增加了财政支出。这与当前政府机构的改革是背道而驰的。

6. 不利于形成以经济建设为中心的社会价值导向和机制 早在1978年底的中共十一届三中全会上就已确立了我国以经济建设为中心这一基本国策,但由于传统经济体制的运行惯性以及更多深层的历史传统,我国尚未形成与以经济建设为中心的新型价值规范。这主要表现在以企业为中心的社会价值取向尚未形成,许多有才干的青年才俊想方设法挤进抱铁饭碗的党政机关,而不是去有风险但同样也有巨大发展机遇的企业。这一价值取向显然是不利于经济发展的。今后我国要真正形成社会主义市场经济、以经济建设为中心,就必须形成以企业为中心的社会价值取向;而国家有关政策措施也应有利于这一价值观念的确立。当前一些城市行政级别的提高强化了行政等级的“官本位”作用,把更多的青年才俊吸引到了党政机关,这显然不利于形成以经济建设为中心的新的社会价值取向和机制的形成。

三、城市行政级别提高的深层原因何在

我国一些城市纷纷要求提高行政级别,除了上述的要求更大的政治经济管理权限和提高生活待遇外,还有更为深层的历史原因,这就是根深蒂固的传统的封建等级制的影响。我国是一个具有2000多年封建历史的国家。封建社会一个重要的特征是官分七品、层次分明的等级制,官员决定一切、只要有官职就有一切、“官大一级压死人”就是这一制度的生动写照。2000多年的封建历史给中国人打上了深深的等级烙印,因此等级制在多数中国人的脑海里依然根深蒂固。传统的封建思想并不容易从人们的头脑中彻底清除出去;相反,在一定条件下还会变本加厉,阻碍我国社会的健康发展。

当然,我们也不能完全废除行政机构中的级别。现代政府都是采用科层制度建立起来的。这就意味着任何一个现代国家的政府内部都有级别。政府实行一定的科层制既是便于内部运作的要求,又是开展对外交往的需要。即使是在现代民主制度的国家,其政府也有一定的科层等级。但必须明确的是,这一科层制与封建社会的等级制有根本的区别,且只能限于行政机关而不能无限地向全社会推广,否则就有可能出现极为消极的后果。

我国目前的问题在于行政等级观念早已全面社会化。行政机关有级别,事业单位、企业单位也有相应的行政级别。按照隶属关系,事业单位有部级、副部级、厅级、副厅级、处级、副处级等等级别。尽管中

央已明确宣布企业废除行政等级制,但实际运作的结果依然是按隶属关系而分等级,而不是以资产销售额和创新能力等经济标准来衡量,这在地方上表现得尤为明显。更为可笑的是,就连遁入空门、四大皆空的和尚只要出来参加政治协商会议,也都给予一定的行政等级,如厅级、处级等。因为没有一定的级别,这些人的政治和生活待遇便无法安排。目前一些省市居然规定了中国科学院、中国工程院两院士可以享受副省级待遇,似乎不称为副省级就不能享有同样或更高的待遇了!所有这些说明我国一切以行政级别为中心、“官本位”的思想是多么地牢不可破。在“官本位”制度下,几乎所有具有一定声望、成就和地位的人都要套上一定的行政级别。尽管近几年来我国许多有识之士都在呼唤观念更新、力图弱化传统等级思想;认为观念更新的一个重要内容是“官”念更新,即淡化当官心理,着眼于发展经济、提高生产力发展水平,并在此基础上提高包括行政官员在内的全体人民的生活水平,但“官本位”思想在许多地方依然挥之不去。经济发展水平较低、改革开放起步较晚、现代市场经济发展较慢的地区传统等级观念较深自不待言,就连改革开放的排头兵、发展市场经济起步较早的、经济发展水平较高的深圳和厦门经济特区也不能清除传统等级观念的影响。深圳和厦门这两个城市分别在80年代中期和90年代中期提升为副省级城市,足可以说明传统的封建等级观念在我国还有着多么巨大的影响力!

四、遏制城市提级,理当多管齐下

既然城市行政级别由地市级提高到副省级存在多种弊端,不利于全社会全国的总体利益,那么就应采取坚定的措施予以制止。由于城市要求提级的目的多种多样,遏制城市提级也应当多管齐下。

1. 大力开展反封建宣传 1919年“五四”运动所提出的反封建任务,在经过了80多年后依然没有完成,封建等级观念在大部分人的观念中依然根深蒂固,所以反封建的思想解放运动还应蓬勃开展。然而综观思想界,近年来虽然一些有识之士在极力主张反封建,但反封建还未能成为社会风气;相反,封建思想糟粕却常常作为国粹加以宣传弘扬,阻碍了我国迈向现代化的步伐。这一情况不能不令人担忧。倡导包括反对等级制在内的反封建的思想解放,是遏制省属城市提级的思想前提。

2. 逐步地全面建立民主制度 从根本上废除封建等级制,必须有完善的民主制度加以保证。在邓小平的倡导下,我国在法律上规定了国家机构领导干部任期最长不超过两届,并在一定程度上建立起干部能上能下的机制。这一改革自然触动了以往牢固的等级观念,向现代平等、民主的社会迈进了

一步,但还远远不够。我国还应采取更为有力的措施,全面建立健全民主制度,从现在已经开始的村级机构起步,逐步地在更大范围内建立直选制度,为彻底废除传统的封建等级制奠定制度基础。

3. 全面推进行政机关和企事业单位的机构改革 为了彻底打破传统等级制,应对行政机关的工作人员实行公务员制,建立起一整套包括选举、考试录用等在内的公务员选拔制度;而企事业单位则要根据自己单位的性质合理确定其管理人员的职级,切不可生搬硬套行政官员的级别。这样既能淡化当前浓厚的“官本位”观念,又能建立起符合企事业单位性质、能够促进企事业单位发展的干部制度。今后任命企业和事业单位领导干部时切不可沿用以往作法,规定其相当于哪一级行政官员或享受哪一级行政官员待遇,否则传统等级制、“官本位”观念的破除便遥遥无期,将会出现更多的城市要求提高行政级别。

4. 地市级城市的权限应通过立法予以合理界定 地市级城市要求升格为副省级的一个重要目的是要扩大自身的政治经济权限。当然,一些城市的某些要求在一定情况下是正当合理的。例如,省属城市特别是省会城市在城市规划方面就应当享有相当的自主权,其科学的城市规划一经出台就必须得到严格遵守,包括省领导在内的任何人都无权利用行政命令随意更改。我们注意到,世界行政发展的重要趋势之一便是区域自主权的扩大。我国省属城市自主权的扩大必须经过详尽的科学论证,以合理划分省及其所属城市之间的政治经济权力。为此,应以法律形式加以规范,而不是靠提高行政级别的途径来获得自主权。

5. 进一步发展生产力,做大“经济蛋糕” 传统等级制的一个客观后果是官员通过等级的提高来获取“经济蛋糕”中更大的一块,以全面提高自己的工资和生活待遇。然而,等级制的种种弊端表明了通过这条途径提高官员生活和工资待遇弊大于利。解决的途径只有进一步发展生产力、做大本地的“经济蛋糕”,允许官员们的生活水平随着本地生产力水平的提高而提高。这才是应走的正道。

6. 行政官员、企事业单位管理人员的工作和生活待遇应全面货币化 以往我国行政官员和企事业单位管理人员在住房、医疗和公务用车等生活和工作待遇方面依等级而不同,但实际执行结果却是千差万别,常常出现超等级享受工作和生活待遇以及化公为私等现象(严重的腐败在此且不论)。今后行政机关及企事业单位干部工作及生活待遇应全面货币化,用货币的方式进行分配。这既能增加行政官员及企事业单位管理人员待遇及收入的透明度,便于监督和管理,也易于消除行政官员及企事

(下转第56页)

立,先有矿区后有城市是我国资源型工矿城市的一条发展轨迹。尽管国有企业改革的任务之一是逐渐剥离企业长期以来担负的社会化职能,但是,从我国煤炭矿区的特点来看,无论是现在还是将来,煤炭矿区可持续发展的一项重要内容,是矿区建设必须与所在地的城乡社会发展建立起良性互动的格局。这种新的格局是以矿区主业和相关产业的发展带动城市功能的不断完善;完善的城市功能反过来又为矿区的产业发展提供良好的社会化保障。这种交互式发展不仅有利于改善矿区所在地的工农关系,而且符合国家农村城镇化发展的改革方向。当矿业资源枯竭时,替代产业和城市功能将发挥作用,从而实现矿区的可持续发展。

四、3 类矿区可持续发展的 “绿色矿区”模式探讨

按照矿区所处的开采阶段,可将矿区分为新建、在采和衰退 3 种类型。

1. 新建矿区实行“业主赎权”模式 针对目前我国矿产资源开采管理体制暴露出的矛盾和问题,应考虑在新上矿山项目中逐渐推行“业主赎权”制,即矿产资源所有者将一定井田范围内的探矿权和采矿权通过招标有偿出让,并与获得采矿权的业主签订承租合同,合同内容包括订立双方各自的权利和义务。例如对于生态环境有损害的井田开采,必须规定业主同步保护和修复治理的责任义务。实行“业主赎权”制,将市场机制引入对矿产资源管理的行为中来,有利于规范矿山企业的生产经营和对矿产资源及辖区生态环境的保护,促进行业经济的健康发展。推行“业主赎权”制的一个重要环节,是对矿产资源的科学评价,包括矿产资源价值的经济评价和开采范围内的生态环境评估。通过资源评价,形成矿产资源及其赋存环境的类型标准(如农田类、沙漠类、草原类等)作为招标和履行合同的客观依据。资源开采规划设计之前,应首先对所用的开采技术对环境的损害作出预测和评估,并依据矿区“资源开采—环境保护—矿区可持续发展”的平衡函数,作为矿区整体规划的政策依据。

2. 在采矿区实行“制定环境标准,依靠科技进步,采、治、监并行的模式” 在采矿区的开采布局已成定局的情况下,为实现“绿色矿区”的目标,应在减少环境损害方面下功夫。煤矿企业总想少投入、多产出,而地方政府总希望企业少产生环境损害,这是一对矛盾。因此,通过立法,首先规定在采矿区制定出环境保护的技术标准,使企业的生产计

划按环境标准要求制定,在生产过程中采用条带开采、离层带注浆、复垦、无矸石山开采、瓦斯与煤同采等新技术,尽可能减少环境损害。执法部门要加强监督力度,实行“采、治、监并行”的开发模式,使企业在“生产收益与环境补偿”的平衡点上运行,为矿区的可持续发展打下基础。与此同时,要延伸以煤为主的产业链,延长企业的生命周期,在煤矿进入衰退期时,有替代的新兴产业。

3. 衰退矿区实行“政府主导、重建环境”的模式

对于已进入衰退期的矿区和报废矿井,一方面积极寻找接替资源和发展非煤产业,另一方面则是寻求多种途径和方式,做好矿区环境的重建工作。传统体制下,受制度、意识、资金、技术等多因素影响,煤矿缺乏对矿区的环境保护、治理和修复的动力,矿井报废、业主迁走后,给资源属地留下的是被破坏了的环境。为此,科研和司法部门必须建立起对矿区环境损害的评估制度,划分矿区环境损害的类型,然后有针对性地建立起一整套环境修复、整治和综合利用的技术经济评价方法,为各级政府制定报废矿区环境重建规划提供科学依据。这个重任只能由政府来承担,这也是我国经济转轨时期的一个特点。

最后需要进一步强调的是,基于可持续发展的“绿色矿区”模式的研究是一项复杂的巨系统,涉及技术、管理、法律、环境和社会等多学科领域,研究中必然体现系统的原则、历史的原则、伦理的原则、动态发展的原则和可执行性原则等,因此必须通过深入缜密的理论研究和大量实证调查分析,将研究的终极结果转化为综合保障矿区资源、环境和发展的政策法规体系,最终实现依法规范、约束和政策的引导、调控,使我国未来矿区的发展真正驶入“绿色矿区”的轨道。

参考文献

- [1] 李锡林等. 世界煤炭工业发展报告. 煤炭工业出版社, 1999
- [2] 姚愉芳等. 中国经济增长与可持续发展. 社会科学文献出版社, 1998
- [3] 中国科学院可持续发展研究组. 1999 中国可持续发展战略报告. 科学出版社, 1999
- [4] 芮素生等. 煤炭工业的持续发展与环境. 煤炭工业出版社, 1994
- [5] 白中科, 赵景逵. 工矿区土地复垦、生态重建与可持续发展. 科技导报, 2001(9)
- [6] 杨伦. 矿山开采沉陷对环境的损害比地震严重. 科技导报, 2001(9)

(责任编辑 肖庆山)

(上接第 64 页)

业单位管理人员利用手中权力牟取私利的现象。在推行的过程中,要注意行政机关、企业和事业单位

工作性质的不同,采取一些针对性较强的对策措施。
(责任编辑 王宏章)