

## 直轄之爭與權力博弈

◎ 姚尚建

前段時期，關於中央將增加更多的直轄市的傳言已經引起社會各階層的廣泛關注，在2003年10月20日《亞太經濟時報》首先報導稱，中央正考慮增設直轄市，深圳、青島、蘇州、大連、武漢等城市是「候選」目標。國家行政學院的杜鋼建教授的有關訪談是目前見諸報端的最早的資訊，某門戶網站在去年還就哪些城市將可能成為新一批次的直轄市進行了網上投票。在一些城市，民間「申直」熱已經幾與北京申奧、上海申博相提並論。

雖然現在看來，關於直轄市的報導已經冷下來，一些學者也拒絕就此事發表觀點，但是需要指出的是，媒體報導的冷卻並不能回避學術界乃至民間的熱思考，直轄市本身也確實是中國行政區劃改革的重要一環。因此在這個層面上，重提直轄市這個話題仍然是十分有意義的。本文試圖從權力變遷的角度來作一探討。

根據媒體有關闡述，新的直轄市有可能分為省級、副省級兩種，依據此觀點，除蘇州外，其他的城市由於已經是副省級城市便更有可能進行同級「過渡」或者直接「升格」。同時據說在一些地區，將逐步擴大省轄市的數量，這樣，一些經濟發達、人口規模較大的縣級市如江陰、昆山、張家港等無疑將有獲得升格的機會。

其實關於在中國進行分省的計畫並不是空穴來風，早在70年代，美國總統尼克森就建議毛澤東把中國的省作更小的劃分，三十年過去了，不但省沒有劃小，反而各省的人口規模越來越大。省級單位過大帶來的諸如管理層級增加等問題自不待言，也許直轄市的劃分可以滿足在不打破原有的對省的認同基礎上又能劃小省級單位的需要。本文著重探討的是在這場行政級別升格之後的行政權力博弈。倘若直轄之爭演變為行政權力之爭，行政區劃改革的推進必將出現負面效應。

### 一 在中央和省級政府之間的權力博弈

在中國目前的城市格局中，市是最為複雜的行政概念。中國目前有中央直轄市、副省級市、地級市、縣級市四種。中國憲法規定了在國家建設中要充分調動中央和地方的兩個積極性，但是具有計劃經濟特徵的副省級計畫單列市（大連、青島、寧波、廈門、深圳）的存在體現了中央與地方在權力方面的博弈。在具體的行政實踐中中央對副省級市的管理也不僅體現在財政方面，在人事安排等諸多環節都體現了中央對這些城市管理權擴張的可能。而這種許可權的擴張必然遭遇省級政府的權力阻截，因此關於直轄市的爭奪其實首先是中央政府和省級政府對經濟強市的爭奪，是中央和省級政府之間的權力博弈的過程。

作為後期之秀的蘇州等城市也以其驕人的經濟業績躋身於競爭者之列也從而也更中央與地方的權力之爭增加了許多變數。從2003年的經濟資料，蘇州的財政收入已經突破400億元，僅外商投資總額一項更是達到了江蘇省的近二分之一。城市綜合實力也已經超過了許多副省級城市甚至是許多內地省份。因此蘇州無論對於江蘇還是全國來說其地位是一目了然的。經濟的

強勁需要更多的行政授權，蘇州在經濟的發展中尤其是中新合作工業園區（該區在專案審批、城市管理、住房公積金制度等方面享有省級政府許可權）的快速發展中已經充分感受到了省級地位的潛在價值。結合蘇州在歷史上曾經擁有的輝煌，因此在該市的社會心理層面，對於直轄市是充滿憧憬的。

但是正是由於經濟地位的重要性，作為省級政府的江蘇自然希望蘇州能夠在江蘇的框架內而不是在與江蘇平行的地位上繼續作出貢獻。這種期望和中央以及蘇州的期望相比較必然是不同的，出於控制和反控制的需要，在現有的行政權力體制下，中央、省級政府對具備潛在升格為直轄市的副省級市、地級市的爭奪便成為必然的趨勢。

## 二 省級政府和「申直」種子市政府之間的權力博弈

中國現有的中央集權的體制下，作為種子城市的一些副省級市、地級市的態度其實並不難掌握，雖然直轄呼聲最高的深圳市政府反復強調不謀求直轄市的政治地位，但是，從深圳自身的副省級級別看，從深港合作的前景看，從深圳在珠江三角洲的地位看，深圳成為直轄市也許只是時間問題，深圳大學產業經濟研究所所長、深圳市城市化研究會會長魏達志教授認為，深圳有條件成為直轄市，但在程式上，應該按中央和廣東的戰略部署，協調好和各方面的關係，借CEPA的機遇，在連接香港和內地的過程當中為珠三角、廣東省和全國作出更大的貢獻。因此從行政學的角度講，深圳不「謀求」直轄市地位更多是出於避免中央和地方在行政權力博弈中出於不利地位。除深圳外，尚未見其他城市有關於這方面的表態，各地的媒體對直轄市問題也諱莫如深。

由於憲法規定了本級政府由本級人大產生，對本級權力機關負責的體制從法理上給副省級市、地級市的行政權力擴張訴求提供了合法性基礎，因此省級政府對下級政府的行政指導作用從法理上並不能對下級政府具有理論上的控制力，這種干預往往是通過下派副省級市、地級市政府主要官員來進行的。應該說這樣的干預方式不能說是積極有效的。在省級政府對副省級市、地級市政府的權力博弈中，還有一種途徑便是在不打破現有各市均衡的前提下賦予經濟強市以更多的權力，如允許一些城市（如溫州）成為國務院批准的較大的市，或者允許他們制定靈活的工資政策、公積金政策等。

## 三 「申直」種子城市政府與縣級市政府之間的權力博弈

行政權力的博弈必然具有連鎖性，在對「申直」種子城市的控制與反控制中，這些作為種子城市的副省級市、地級市下屬的縣或縣級市的歸屬便顯得重要。在市管縣體制中，副省級市、地級市對縣屬於行政管轄，但是副省級市、地級市對所屬縣級市的管理一般都作為代管體制，既然是代管，那麼省級政府可以變代管為直接管理。這也是本次熱點話題中增加省轄市的組成部分。

如果中央政府只同意副省級市、地級市的市區成為直轄市顯然不符合把省劃小的初衷，當初重慶的直轄首先是代管萬州、涪陵兩個地級市開始的，並最終使重慶直轄市的管轄人口達到兩千多萬。然而和內地的一些縣不同的是，一些副省級市、地級市所轄的縣或縣級市的經濟總量和發展水準都位居全國二千多個縣的前列，如屬於蘇州的昆山、張家港、吳江、太倉、常熟五個縣級市一直位居全國百強縣的前列，蘇州的經濟相當程度上依賴於這些縣級市的強力支撐，因此問題引入更深刻的一面，如果蘇州變為直轄市，必須首先保證所屬的五個縣級

市不能升格為省轄市，出於克服這種潛在的危險，蘇州可以採取更為徹底的行政舉措——撤縣建區，將五個縣級市全部納入市區的版圖。這樣蘇州便具備了特大城市的種種條件。

#### 四 即將升格的種子城市與周邊城市的權力博弈

需要更進一步指出的是，蘇州即使把五個縣級市全部納入市區版圖，人口只有550餘萬的蘇州對於近8,000萬人口的江蘇省來說，依然沒有達到把省劃小的目的，蘇州周邊的地級市（如無錫市、常州市、南通市、泰州市）有可能變為直轄蘇州市的重要組成部分。這樣的話，新的直轄市的人口規模不過三千萬左右，大大減少了江蘇的人口壓力，但這也是江蘇省最不願意看到的結果，因為這些城市對江蘇的經濟貢獻超過三分之二。這些市的脫離使江蘇在全國的經濟地位將一落千丈。

同時和蘇州一直成為經濟競爭夥伴的無錫等市對蘇州是否具有文化認同和行政認同也是新一輪權力博弈的前提。無錫是長三角最具活力的城市之一，也是蘇州在江蘇境內最強有力的競爭對手，無錫轄下的江陰市、宜興市也是全國經濟發達縣，尤其是江陰市已經把目光投向一江之隔的蘇北靖江市，在這原屬江陰的地區大量投資，塵封已久的與屬於泰州的靖江、屬於蘇州的張家港合併組建新地級市——三江市方案又逐漸浮出水面。這些種種重組行政權力的方案都反應了即將升格的種子城市與周邊城市權力博弈的複雜性。

每次重大的行政體制改革都將引起劇烈的反應，而這些反應在行政區劃調整中顯得尤為明顯。成功的改革必須充分考察改革背後權力結構的巨大變化，充分協調不同權力主體的自身利益，在潛在的利益衝突中尋找權力的和諧配置。

姚尚建 1970年生，男，江蘇連雲港人，蘇州大學政治與公共管理學院博士生，蘇州行政學院副教授，主要從事公共行政學研究。

---

《二十一世紀》(<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c>) 《二十一世紀》網絡版第三十六期 2005年3月31日

© 香港中文大學

本文於《二十一世紀》網絡版第三十六期（2005年3月31日）首發，如欲轉載、翻譯或收輯本文文字或圖片，必須聯絡作者獲得許可。