

時評

中國大陸的「強縣擴權」 與黃石群眾事件

The Origin of Daye Incident: The Local Administration Reform
in China

包淳亮 (Pao, Chwen-Liang)

中國科技大學助理教授

中國大陸從中央到省、地、縣、鄉，有多達五級的地方行政層級，個別地方甚至達六級之多，因此地方行政顯然需要改革。近幾年隨著市場經濟的深化，推動了各政府審批程序的裁減，也就順勢逐步撤除地級市的審批權，甚至要逐步實現「省直管縣」。湖北的地級黃石市為了壯大自身實力，在此關頭意圖兼併下屬的大冶市，結果大冶強烈反彈，在8月初引來大規模的群眾事件。下文先簡述地級的存廢興革，然後回到發生在黃石的事件現場。

一、地級的興革

在大陸實行的「省、地區(市)、縣、鄉鎮」地方行政區劃中，地區原本是省政府的派出機構，設「行署專員」，大陸的1982年憲法也仍以「省、縣、鄉」三級為地方行政區劃的原則。然而，由於地區行署的行政人員愈來愈龐大，1983年大陸國務院就要求在全國「積極試行地、市合併」，使地區從省政府派出機構轉化為一級政府。近年地級市已占地級行政建制總數的八成，儼然成為地方行政層級的主流。

然而，迄今多數經濟實力不夠雄厚的地級市仍常藉由挪移縣的財政來投入地級市市區的建設，引起所屬縣的不滿；地區改市之後，縣的自主權也縮小了，同時縣域經濟也沒有受到重視，反而由此造成行政效率低下。種種毛病，加上市場經濟已逐步深化發展、交通通訊也大有改善，使「地領導縣」的體制漸漸不合時宜，「強縣擴權」和「省直管縣」已成為新的改革方向。

2002年的中共十六大提出「壯大縣域經濟」，希望以此有利於解決「三農問題」；2004年民政部地名司司長戴均良在訪問中，指出中國行政區劃改革的方向是「縮省併縣、省縣直管、創新市制、鄉鎮自治」；2005年6月6日、7日的「全國農村稅費改革工作會議」上，溫家寶總理指出「具備條件的地方，可以推進『省直管縣』和『鄉財鄉用縣管』的改革的試點」；而2005年10月將要舉行的中共五中全會，據聞也將推出「減少層級」的政治體制改革。顯然，地方行政改革已浮出檯面，地級政府的前景正處於轉折點上。

二、強縣擴權的改革

目前多數省份仍未開始大規模推進省直管縣，但海南、重慶早已實行直管，而從2002年起，浙江、湖北、河南、廣東、江西、河北、遼寧、安徽等省也先後開始了「強縣擴權」的試點改革。

2002年，浙江省首先開始了經濟上的「省縣直管」試點，浙江省委辦公廳2002年8月17日下發的文件，將包括原屬於地級市經濟管理的313項審批權下放給紹興、溫嶺等20個縣（市、區）。此一文件的政策被概括為「能放都放」，「除國家法規有明文規定之外，須經市審批或由市管理的，由擴權縣自行審批、管理；須經市審核、報省審批的，由擴權縣直接報省審批，報市備案。按國務院有關部委辦文件規定須經市審核、審批的事項，原則上也要放，具體操作中採取省、市政府委託、授權、機構延伸、個案處理的辦法；或者積極爭取中央有關部委辦授權或同意」。而在省委、省政府確定的20個擴權縣之外，其他許多地級市也主動放棄原屬於己的313項管理許可權給所屬縣市。

廣東的改革也包括行政權、財政權和人事級別改革。行政權的政策在2005年6月出爐，擴大了縣級政府管理許可權的事項，內容共達214項。財政權的改革已在2004年1月1日起實施，強調了財政激勵機制。即將推出的官員行政級別改革，則將使縣級領導享有從副地級、地級到副省級的待遇。

湖北省委書記俞正聲在2003年3月率團赴浙考察，注意到了浙江的強縣擴權改革，並將之引入湖北。2003年6月湖北省委辦公廳下發《關於擴大部分縣（市）經濟和社會發展管理許可權的通知》，將239項許可權下放至包括大冶的20個縣（市）。湖北省發改委隨後也下發通知，將26項權力下放。與此同時，湖北省委組織部還委派全省30個縣（市、區）委書記和縣長等，赴浙江進行為期2個月的掛職鍛煉；並預計在3年內，讓湖北全省100多名縣級「一把手」都到浙江掛職。

改革已令地方企業獲益。2004年4月的報導稱，由於一些審批不再需上報

黃石，過去要在大冶申辦工商營業執照需耗時半個月以上，現在兩天內即可辦妥；大冶發展計畫局過去只能批2公頃以下的建築項目，稍大一些的需上報黃石市審批，耗時可能達兩個月，現在也減為數日內辦妥。在利用外資上，大冶官員已「經常告訴外商，大冶現在享有跟地級市同樣的審批權」，並認為「擴權」已成為該市引資一張王牌。

然而在此同時，大冶等縣級政府也向省政府反映「省級財政支持的專案資金還是通過市級財政才能到縣，有時難免發生人為阻滯」，同時希望擴大擴權縣對政策的「知情權」。大冶市政府辦公室主任蕭甘霖指出，「擴權」開展近一年間，大冶真正落實的擴權事項僅106項，大約四成而已；大冶市外經貿局副局長陳法寶則稱，此次「擴權」外經貿局共獲得22項審批，但過了快一年僅有進出口經營權許可證一項已落實。

三、改縣為區的理由

湖北的一些地級市應對「強縣擴權」的方法不僅是阻礙政策的實施，還有更積極的作為。「湖北嘗試『省管縣』改革後」，一位官員表示，「部分地級市開始想方設法把自己所轄的經濟強縣『吃掉』，變為一個區。比如黃石『吃掉』下陸、咸寧『吃掉』了咸安」，「你搞『省管縣』，我就『市吃縣』」。

被併吞的前任咸安區委書記宋亞平對此現狀表示，「浙江在第一批擴權中有3個區，而在湖北20個擴權縣市中，沒有一個區在列」，「歸根結底是思想解放不夠」。另一位曾於2003年掛職浙江的湖北某縣級市市委書記說：「浙江人是在研究怎麼幹，湖北人則研究哪些不能幹」。然而，由於改革成效顯著，湖北省已經在醞釀更大幅度的改革。在這樣的情況下，加速改縣為區，乃成為地級市的絕招。

改縣為區並非絕對沒有道理。原本的城市行政區劃不合理，是此種改革的主要原因。自20世紀20年代開始設「市」以來，直到1980年代初期，中國的市大多是「切塊設市」，因此發展空間確實容易不足。而有時行政區劃變革，也確實可用以解決市縣矛盾或大市與小市的矛盾。廣州、杭州、南京等城市城市區劃調整也收到很好的效果。

不過不同的「市」在兼併所屬縣時，這些縣的反應往往與這個「市」的級別高度相關。直轄市的市轄區相當於正地級建制，而所轄縣大多數享受副地級待遇，因此撤縣設區能使機構等級和幹部的職級升半格；副省級城市的市轄區一般享受副地級待遇，而所轄縣則仍是正處級，縣改區後機構和幹部也會升半格。由於此種改縣為區會使機構升格和幹部升職，增加財政負擔，因此2004年6月大

陸國務院已決定暫停縣（市）改區的審批。

相形之下，一般地級市下屬的縣（市）改區前後都是縣處級，機構沒有升格、幹部也不升職，同時縣的自主權比市轄區還要大，因此縣改區完全是為了中心城市發展的需要。既然如此，在「強縣擴權」政策已經推展，「省直管縣」就將實現的此刻，擴權縣（市）不僅不會期待被地級市兼併，反而會因為被兼併而感到被剝奪的憤怒。這就是黃石群眾事件的背景因素。

四、大冶的憤怒

黃石市面積 4631 平方公里，2002 年人口 253 萬，其中四個市轄區面積共 227 方公里，人口 66 萬；而下屬大冶市面積 1,624 平方公里，人口 89 萬；陽新縣面積 2,780 平方千米，人口 98 萬。

黃石市是從大冶切塊設市而來。西元 967 年大冶置縣，迄今已逾千年；而到 1948 年，大冶縣的石灰窯和黃石港兩個鎮才合併為石黃鎮，且到 1950 年才改為省轄黃石市。雖然 1959 年後大冶縣成為黃石市的下級，但對大冶人來說，黃石的名氣、歷史仍遠遠不能和大冶相提並論。

近幾年來，大冶市經濟發展迅速，並有望進入省直轄市的行列。相較之下，近年黃石經濟發展相對緩慢，財政收入短絀。考慮到「省直管縣」的時間壓力，早有意將大冶收歸為區的黃石市乃在 7 月下旬宣布要將大冶「撤市併區」列入黃石市的「十一五」規劃，大冶市將變更為黃石市銅都區，同時大冶的一些經濟發展較好的鄉鎮將劃入黃石市的其他市轄區。可想而知，該方案勢必引起大冶上下的強烈反彈。

2005 年 8 月 4 日，大冶百餘市民為此到黃石市上訪，並與黃石市政府的武警發生衝突，多位民眾被打傷或被警犬咬傷。事後衝突的現場照片被網友陸續傳到網上，民眾且開始用網路進行集結；為了避免事態惡化，當晚大冶電視台報導「撤市設區……暫不實行」，並封閉相關網站，但民眾的憤怒遠遠未能平息。

6 日上午，估計 1 萬到 3 萬不等的大冶市民前往黃石市政府大樓抗議，但沒有市領導出來和抗議的大冶市民對話，同時數百名全副鎮暴武裝的武警還施放催淚彈、驅趕請願民眾，於是激動的民眾衝進市政府大樓內，並砸毀十餘輛汽車，群眾後又轉而湧入武黃高速公路，阻斷交通達兩小時。

五、結語

大冶民眾到黃石抗議，演變為文革結束後大陸第一起地級市政府被砸的重大「群體性事件」。許多學者對此的分析，強調了地方利益的作用，以及地方性群眾事件對於全局的影響有限。也有學者強調貧富不均、官員腐敗等層面；不久之

前確實也有過一則「湖北大冶為何老打記者」的報導，雖然在輿論壓力下該次記者被打的事件以大冶官方道歉收場。

此次大冶民眾到黃石抗議，大冶市的政治與經濟菁英扮演了相對突出的角色，值得進一步探究。示威者中許多是大冶的農民，且是乘坐專門調派的近百輛公共汽車來到黃石市；有地方礦主為遊行提供 100 元車馬費，並有 20 元午餐補助，數位鐵礦主還表示願意替被打傷的示威群眾負擔醫藥費，倘若出現死亡事件也願意給予補償。而在群眾抗議瀕臨失控時，大冶市政府辦公室主任曾出現在人群中勸說民眾冷靜，並稱大冶市政府將幫助提供午餐。此外，雖然此次行為被稱為「有嚴重違法行為的群體事件」，但是卻沒有出現每次類似集會遊行之後的秋後算帳；出現的反而是省委書記俞正聲在 8 月 18 日到大冶「講黨課」。

示威現場地方官員、礦主、農民的奇特組合，加上地方知識分子在網路上的集結鼓動，使我們似乎窺見了迅速集結的群眾運動得以產生的奧秘，也從中看到了地方政治的奇妙生態。

除此之外，黃石群眾事件在行政體制改革過程中的特殊意涵，也值得加以關注。中共十六屆五中全會將在 10 月召開，且可能對「省直管縣」有所闡述；而黃石事件的爆發，或許更堅定了省直管縣的改革方向？對此不妨拭目以待。