
市、县两级体制转型的动因初探

赖海榕

最近在搞县、市两级体制转型比较研究的调查，先后去了山西的长治、四川的雅安、江苏的无锡。搞这个调查，是受了东欧各国转型有很大差异这一情况的启发。当时《时代周刊》用“110”来概括这些国家转型的差异：波兰用10年，匈牙利用10个月，捷克用10周，罗马尼亚用10小时。它们同样是社会主义——政党国家体制，同样是国有经济体制，而且同在莫斯科的控制下，但转型过程却明显不同。中国地域广大，且各地方差异又非常大，县、市两级在转型过程中是否也存在差异？初步调查的情况给了我们肯定的回答。主要表现在：

一是同一层级在不同的地方，体制转型的速度和方式很不一样。雅安市90年任免14家国有企业干部，今年只任免2家国有企业干部，而且这2家国有企业明春就要破产了；长治市90年有20家国有企业，现在还有17家，仅有3家被兼并或下放；无锡的国有经济更强，现在还有52家国有企业。

二是同一个地方不同的层级，体制转型的速度和方式很不一样。仍从任免经济干部的情况看，长治市下属的长治县、武乡县，已不再任免经济干部了，但长治市本身还任免了17家市属国有企业的干部。

是什么原因促使这些地方在转型过程中形成不同的速度和采取不同的方式呢？匈牙利学者在一本书中是这样表述的：只有在资源约束硬化的情况下，地方才会有改革的积极性。只要它还有足够的钱可用，它绝不会动这个念头去改变权力关系。只有这个权力关系运转不灵了，困难重重了，他才会想办法去动这个权力关系。从我们的调研和过去阅读的资料来看，动权力关系是最后一招，在这一招之前，他至少有4招可以使用：首先，如他的资源不足以维持他的权力关系再生产时，他会向上乞求更多的资源；第二，他会向下集中更多的资源，如乡镇向村下派干部，或把下面的干部任免权拉上来；第三，他会拼命吸引外资，因为

可以为他提供吸取新的资源的基础；第四，甩掉包袱，把亏损企业下放，把支出责任下放。但由于各个实体对上对下谈判的地位和能力不一样，所以向上吸取资源、向下甩包袱的结果也不一样。如雅安和成都、绵阳等，它很难从省里得到什么资源；而下属各县比它更穷，它没有办法向下甩包袱，也没法向下集中更多的资源，同时也没有外资到它那里去，所以他唯一的办法是动权力关系。

由于受资源的压束，四川，还有江西，他们除了把国有企业甩掉外，在行政权力关系上也做了一些动作。两个镇行政领导干部实行公推公选，组织部不再提名，大家报名参加预选，得票最多的前几名，县委组织部就把他们作为预选人。四川省要求每个县有三分之一的乡镇行政领导搞公推公选，实际上公推公选的乡镇占到40%。其中，成都较少，每个县只有一个；而雅安175个乡镇，巴中280多个乡镇，全部搞公推公选。有些乡镇还搞党委书记直选或竞争性选举，还准备把乡镇党员代表大会改成年会，并让代表大会拥有否决权——党委书记还是由县委组织部提名，但乡镇党代会可否决。

这些做法的特点是，在权力下放的同时把责任也下放，责任下放的背景是他们没有钱。我们问雅安县的领导，175位乡镇长全部公推公选的目的是什么？他说很简单，为了省我们市政府的钱。我想在任期内大大改善这地方的道路等公共设施，如象过去一样任免干部，搞这样的建设我们就要给他们投钱，现在让他们自己选，搞建设的钱就让他们自己想办法。

综合以上所述，基本结论是：同样是这个体制、不同的地方和同一地方不同的层级，由于它在这个体制内的谈判地位不一样，资源基础条件不一样，所以他出现资源约束硬化的时间点不一样，各地方在同一时间改革的紧迫性不一样，改革的具体做法也不一样。