

# 市管县体制中博弈情境的系统分析

舒均治<sup>1</sup>, 汤敏轩<sup>2</sup>

(1. 厦门大学 台湾研究院, 福建 厦门 361000;

2. 北京市人民政府办公厅, 北京 100000)

摘要: 当前我国市领导县(含县级市)体制下的区划矛盾主要表现为各利益主体对于制度空间的博弈。通过系统科学的分析,可以从协调系统与环境的关系、理解系统内部的非零和博弈、改善系统信息非对称三个方面促成博弈的均衡解。

关键词: 市管县体制; 博弈; 系统分析

中图分类号: D625 文献标识码: A 文章编号: 1008-4533(2006)01-0033-03

众多研究表明,伴随着城市化进程的发展,城市规模和经济实力增大,市县对行政管理的地方自主权要求不断提高,由此带来的市领导县(市)体制下的区划矛盾主要表现为城市建制与行政隶属关系转型过程中对于制度空间的博弈。

## 一、博弈情境的典型分析

目前,我国市领导县(市)体制有三种行政区域结构关系模式<sup>[1]</sup>:一是地级市直接领导和管理县的区域模式;二是县、市混合结构关系的区域模式;三是地级市代管县级市的市辖市模式。这三种行政体制下形成的博弈情境各有不同。

1、地级市与所管辖的县之间的博弈情境。地级市或由原来的行署体制演变而来,或由县级市升格而成,这使得原来没有上下级行政隶属关系的市县有了明确的等级关系。在市、县都是一级相对独立的经济利益主体的前提下,一旦牵涉到相互之间的利益关系,会不可避免地产生冲突。特别是市县经济实力比较接近时,由于县有足够的经济实力与市抗衡,重复

建设、同构竞争随之升级,造成整个区域的经济发展内耗严重。整个市域不仅谈不上统筹规划、协调发展,市县之间甚至相互削弱。在市这个层面,有的市把县当作自己的附属行政单位,要求县的经济发展从属于市辖区的经济发展,处理全局性问题时,眼光只看到了市辖区,对县关注不够,甚至存在“市刮县”、“市吃县”的现象。

随着行政组织开始与经济组织分离,地级市与所辖县的经济关系趋向平行发展,地级市与所辖县间博弈关系强化。假定地级市及其所管辖的县都面临着协同合作与同构竞争这两种选择,不同的选择会给自己带来不同的收益,而且对方的选择对己方的收益也会产生直接影响。下图给出它们博弈行为的支付矩阵。

		地级市	
		协同合作	同构竞争
所辖县	协同合作	100, 100	-200, 200
	同构竞争	200, -200	-100, -100

图中的数字表示它们在某种行为选择之下的收益单位。对地级市来说,假设所辖县选择

收稿日期: 2005-10-09

作者简介: 舒均治(1972-),男,湖南洪江人,厦门大学台湾研究院区域经济学硕士研究生;汤敏轩(1978-),男,安徽望江人,北京市人民政府办公厅,博士。

了协同合作，如果它也选择协同合作，那么将会获得 100 个单位的收益；但如果它选择同构竞争，那么它就可以获得 200 个单位的收益。根据理性经济人的假定，地级市的最优战略应该是同构竞争。假设所辖县选择了同构竞争，为了减少损失，地级市也应该选择同构竞争。因此，不论所辖县作出何种选择，地级市的选择总是同构竞争。同理可证，所辖县的理性选择也是同构竞争。因此，这里面的纳什均衡就是：（同构竞争，同构竞争），各自的收益为：（-100，-100）。很明显，双方各自的理性选择造成了集体的非理性结果，因为如果市县双方都选择协同合作，它们本可以都获得 100 个单位的收益。这一“囚徒困境”在地级市与所辖县的博弈情境中较为常见，并且经常会造成集体行动的困境。

2、地级市与其代为管辖的县级市之间的博弈情境。我国目前的市辖市体制是一种代管体制，是市管县体制条件下的市辖县撤县设市后而形成的行政管理体制。为回避现行宪法有关区划原则相悖的矛盾，国务院在批复上称××县改为××市（县级），由省直辖，由××市（地级）代管。这种代管为省、地级市与县级市之间的利益博弈留下了较大的回旋空间，从而引发了一系列的矛盾。究其原因，一是代管的概念不明确，缺乏法律依据，代管内容是什么，代管到什么程度，没有标准；二是县级市的一些职能或业务直接对省，可以跨越地级市。实际工作中各县市要钱、要物、要解决困难，就找地级市；要承担义务、完成任务时，又强调是省直辖，使地级市的管理任务落不到实处，甚至一些业务越级别对省，根本不向地级市报告，代管只是一句空话。这一博弈情境导致的结果也可以看成是一种“囚徒困境”，即市和县各自的占优战略并不能形成市县整体利益的“帕雷托最优”。这一困境诱发了两种行政行为。直辖市和较大中心城市谋求撤市（县级）设区，要求变革发展进程中形成的市领导县（市）体制，以扩大都市区的资源配置权限和发展的制度空间。另一方面，一些强县地级市随着城市经济实力的成长，追求城市行政等级的变革，以摆脱市辖市体制的制度约束，

寻求资源配置与发展的自主权和制度空间。越是经济发达的地区，这两种倾向越明显，导致一系列诸如经济利益、行政管理和城乡关系等方面的新矛盾，暴露了大城市地区行政区划体制的不适应性。从全国范围来看，地级市领导县级市体制作为省县之间的中间管理层次还缺乏法律依据。东部沿海地区普遍出现的市辖市行政管理体制格局，更给现行《宪法》中关于行政区划条款规定带来了巨大的挑战。<sup>[2]</sup>

3、同处一个地级市管辖之下的县与县级市之间的博弈情境。这一情境下的博弈双方名为同级，但它们的实际地位是不对等的。在博弈过程中，县级市会利用它与地级市、甚至省之间更为密切的关系造成其支付函数曲线总体上高于县，以获取更大的效用水平。也就是说，上述第二种博弈情境在此发生了位移，只不过与县级市共同参与博弈的主体由地级市换成了县。按照地方政府效用最大化的假定，任何一级地方政府为了自身的利益，总想在一个更大的地域范围里考量自己的比较优势，以争取更大的制度空间并藉此维护自身的利益。

## 二、均衡博弈的系统思维

针对上述市管县体制中几种典型博弈情境中出现的问题，改革的目标应该要让博弈参与者都有积极性来达成利益的多方均衡。<sup>[3]</sup> 学界多从区域经济和行政区划的角度给出了不同的方案，比如市县同级、城乡分治等等，但实践表明，这些方案的执行过程中，还是会出现上述问题。鉴于此，下文尝试采用系统分析提出一些新的思路。

1、行政区划应注重系统与环境的协调。我们把地级市看成一个大系统，市域内的县级市和县就是子系统。系统只有不断从外在环境中吸取负熵，才能克服系统内部的熵增，增加自身的有序性。因此，系统与环境之间的协调是系统内部运行有序的重要条件。地级市这个系统内部运行出现的问题大都跟规则的缺失或遗漏有关。所以，创新城市地区行政区划管理的法律制度就成了协调系统与环境关系的首选方案，也是城市地区行政区划体制改革的重点。<sup>[4]</sup> 我国现行宪法中有关行政区划条款是在特定时期制定的。宪法实施至今，我国经济社

会面貌发生了深刻的变化，城市建制制度与政区层级管理体制，已经突破了宪法关于行政区划条款的规定。如果继续遵循目前宪法确定的一些原则，地级市要增强城市发展综合竞争力只能对所管辖的市（县）采取撤市（县）设区的区划调整措施。市管县条件下的代管县级市所形成市辖市格局，只能维系现状，地区发展所面临的区划矛盾始终得不到解决。因此，地区经济社会的城市现代化进程要求对宪法中有关行政区划法律条款做出相应修改。

## 2、推进行政区划系统内部的非零和博弈。

上述博弈情境出现的问题和弊端从博弈论的角度看，原因在于参与主体均将它们所处的情境看作是一种零和博弈。所谓零和博弈是指博弈的参与者中，一方之所得是它方之所失，总量上看，支付水平不起变化或者为零。在一个地级市系统内，资源总量被看成是有限的。各县、县级市、地级市都在为争取更多的利益份额而进行一场此消彼长的零和博弈。因此，县要极力改为县级市，县级市要极力升为地级市，地级市又要极力将更多的县和县级市纳入自己的管辖领域之中。这种链式反应使得系统的规模不断膨胀，而各个系统的功能却得不到有效的整合。城市作为一个涵盖城市人文子系统、政治子系统、经济子系统和公共设施子系统的人类社会生活的载体，有其内在规定性。我国市管县体制一哄而起的地改市、地市合并、县改市热潮，尽管带来了城市数目的急剧扩张，却恰恰违背了这种规定性，城市功能的

有效实现大打折扣。

一个地级市系统内的资源总量是有限的，但将其放在整个社会这一大系统中看，就会发现一个元系统内的资源总量是在不断变动。系统只有保持开放性，才能从外界环境中吸取负熵，从而实现有序演进。地级市系统的上层系统互动，元系统内各参与主体间完全有可能实现多方共赢的非零和博弈。我们在进行市管县体制的改革时，要本着以下两个思路：一是地级市对下辖行政区的要求须慎重考虑与妥善安排，保障双方利益；二是县和县级市政府在制订政策联系地级市利益作谨慎安排，使双方的博弈走向合作态势，实现非零和博弈。

## 3、改善系统信息传递，减弱信息非对称。

市管县的博弈模型中，地级市往往会截留一些来自上级政府的信息，而县和县级市也会控制一些来自基层的信息。在非对称信息环境中，常常会出现违背系统整体理性的行为。地级市与其下辖行政区之间必须提高非对称信息传递，增加公共信息，提高透明度，从而有效协调各方行动。

参考文献：

- [1] 汪宇明. 中国市管县（市）体制的区域结构关系及发展趋势 [J]. 经济地理, 2000, (3).
- [2] 戴均良, 刘君德, 汪宇明. 市辖市：中国城市型政区设置的法律挑战与出路选择 [J]. 中国方域, 2000, (3).
- [3] 陈怀远. 论新时期社会整合三大力量的调配 [J]. 江汉论坛, 2001, (2).
- [4] 汪宇明. 再论中国城市地区行政区划体制的改革 [J]. 改革与战略, 2001, (5).

责任编辑：彭春华

## System Analysis of Game Playing Scenario in the Regime of City Dominating County

SHU Jun-zhi<sup>1</sup>, TANG Min-xuang<sup>2</sup>

(1. *Taiwan Research Institute of Xiamen University, Xiamen Fujian 361000, China;*

2. *General Office of Beijing Municipal Government, Beijing 100000, China*)

**Abstract:** At present in our country, the zoning contradiction in the regime of city dominating county comes through in game playing of the involved benefit bodies to system margin. The scientific system analysis could obtain a balanced solution from harmonizing mechanism and surrounding, acknowledging nonzero sum gaming inside system and improving system informative dissymmetry.

**Key words:** the regime of city dominating county; game playing; system analysis