

两地夺一镇:夺的是资源,缺的是法律

支振锋

鲜为外界所知的是,“南岳”“衡山”竟然不是“一体”,她的主体在衡阳市衡山县,但景区却在衡阳市南岳区。自从 20 年前衡山主景区所在的衡山县南岳镇被划给衡阳市并升格为南岳区后,就尴尬不断。在今年 6 月份当地政府作出决议再将衡山县店门镇划给南岳区之后,衡山县人就开始“闹情绪”,部分群众甚至愤而堵塞 107 国道以示抗议。

媒体称,这是“省管县改革下地方利益搞博弈”。道出了实质,但却并不准确。因为,在一个正常、理性的社会里,哪怕是政府之间,“利益博弈”也是常态:部门与部门之间,中央与地方之间,地方与地方之间,上级政府与下级政府之间,每天都在上演着形形色色的利益博弈,这是正常的。不是因为“省管县”,才有地方利益博弈的。但问题在于,博弈是“正常”的,并不能说明任何博弈中的作为都是“正确”或“正当”的。也有一些政府或者部门之间的博弈是不正当,甚至是不合法的,比如所谓偏狭的“部门私利”、“地方保护主义”、“诸侯经济”等等,有利就争,无利就放,甚至以邻为壑,自然会引起老百姓的不满,甚至闹出问题。

为此,各级政府或者部门之间的利益博弈就需要法律的规制:如规定政府设置与职权的政府组织法,规定各级政府和部门之间权力安排的宪法,以及行政区划调整的行政区划法等。然而,我国虽然有宪法和政府组织法,国务院也制定了一些与行政区划调整相关的条例,但迄今仍然没有一部专门的“行政区划法”。故而,对于行政区划调整或建置的启动、条件、程序等等,都缺乏明晰细致的规定。尤其是,对于行政区划调整是否要经过上级人大的讨论和表决,行政区划调整如何反映民意,都语焉不明。

比如此次衡阳市的情况,就很典型。南岳区“地方小,码头好”,有钱有人脉,每年仅旅游收入就有 20 多亿,接待上级领导的机会多,“政治资源丰富”。但它却很袖珍,是衡阳市在衡山县的“飞地”,而且“缺人、缺地、缺水”。衡山县有水、有人、有地,但却难与南岳区共享。于是,衡阳市决定将衡山县水资源丰富的店门镇划给南岳区,一来彻底解决南岳区难题;二来,在省管县推动之前,解决南岳区的“飞地”状态,确保紧紧将南岳区攥在衡阳市手里。

但问题在于,先划南岳,再划店门,优势资源频遭切割,衡山县人同不同意?衡阳市有关部门好像关注不足。这么重大的事情,竟然是衡阳市的政府联席会议作出决议,衡山县县委常委会议表示同意,其间,不管是衡阳市人大,还是衡山县人大,都完全是旁观者。而不管是自认利益受损的衡山县其他地区的老百姓,还是乐于被“吞并”的店门镇老百姓,更是无人搭理。结果也是真正的“三输”:衡阳市不顾地方意愿强行调整行政区划,被认为藏了“私心”,决议无法执行,预定目标无法达成,政府权威受损;南岳区依然面临发展瓶颈;衡山县也同样不能分享衡山所带来的好处,而且僵持之中,店门镇不少基础设施停建,老百姓利益受损。

如果视野更宽广一些,我们会发现,问题还不光是行政区划的问题。地方政府之间因“争地盘”或者“争利益”导致争议的现象,比比皆是。在市场经济充分推进之后,“抢地盘”、“争利益”将成为越来越常见的事情,除了行政规划法外,规定资源管理、财产保护的相关法律,也都急需研究定立。

而且,值得关注的是,当前的许多行政区划调整和地方资源调用,都是主要着眼于经济发展的布局。而对于我们这样一个资源分布不均衡的大国而言,如何整合全国资源固然重要,但在开采或利用某些地方资源的时候关注所涉地人民的意愿和利益,保护好当地的环境,也是十分重要的课题。因此,在经济已经得到初步发展之后,也许我们有必要改变经济发展优先的策略,而是将之与尊重所

涉地人民的意愿、利益和民主权利,资源整合及地方传统文化保护并重。通过认真调研,科学筹划,政府或部门之间的充分协商,既要充分利用专家智慧来实现地方资源整合促进经济发展,也要充分尊重所涉地方人民的感情意愿、利益和人文传统,保障其民主权利;倘能如此,类似衡阳市这样的冲突可能就会少一些。即便发生了,也能够得到及时的解决。但这一切,都需要一套相互衔接、相对完善的法律体系。