

一体抑或分立:市县关系的变迁动力、 样态类型与优化进路

岳嵩

(南京师范大学公共管理学院,江苏南京 210023)

摘要:市县关系是我国政府间关系的重要组成部分,也是地方政府治理与发展的重要因素。市县关系的样态直接决定了我国地方政府间关系的样态,也是地方政府治理现代化的影响因素。为了适应经济社会体制发展及社会主义市场经济体制的建设,市县关系在中央政策导向和地方治理现实的双重作用下发生了更为明显的变迁。时至今日,我国市县关系呈现为“市管县”为主,兼容多样化“省管县”的图景。但市县关系方面同时也在行政层级、发展均衡、权责模糊等方面出现问题。为有效解决相关问题,通过梳理既有的市县关系变迁历程,归纳出外部和内部两个方面的动力,并明确其对市县关系变迁与发展的现实作用。同时,根据变迁历程及其动力,形成“市县一体”和“市县分立”两种理论分野。基于此,从政府职责的视角出发,依托事务类别、管理模式和发展导向,尝试将市县关系构建为四种样态:完全一体型、有限一体型、完全分立型和有限分立型,进而得出“一体”与“分立”的融合是推进市县关系优化的主要方向。在确定方向下,以政府职责为推进优化的逻辑起点和目标导向,尝试建立“创新理念-构建体系-建立机制-推进协同”优化进路。

关键词:社会治理;地方政府治理;政府职责;市县关系;市县一体;市县分立

中图分类号:D630

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2023)06-0082-10

一、“一体”下的“分立”: 市县关系问题的提出

市县关系是我国政府间关系的重要组成部分,也是地方政府治理与发展的重要因素。市县关系可以理解为是省级行政单位统一领导和规划下,市县之间权限、职责和利益的制度性安排,其在纵向上会影响国家治理目标达成的有效性,横向上则会对区域均衡发展发生作用。因此,市县关系在结构和运行上的优化直接影响经济社会的发展与国家治理现代化的推进。改革开放以来,我国开始试点“市管县”体制并逐步推行,并基于此形成了“市强县弱”和“县

依附于市”的关系形态。随着经济社会的发展,“市管县”体制对部分地区的县域发展产生了“束缚”作用并影响到国家治理现代化的推进,为此,中央开始尝试通过诸如“省管县”等方式,对市县关系进行调整优化。早在党的十八大,中央就明确提出“优化行政层级和行政区划设置,有条件的地方可探索省直接管理县(市)改革”^[1],这是进入新时代以来,首次明确对市县关系进行方向性调整;党的十八届三中全会也明确指出“有条件的地方探索推进省直接管理县(市)体制改革”^[2],对市县关系的调整优化进行了深入部署;党的十九大报告提出“赋予省级及以下政府更多自主权”^[3],这为市

引用本文:岳嵩.一体抑或分立:市县关系的变迁动力、样态类型与优化进路[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2023,25(6):82-91.

作者简介:岳嵩(1978—),男,副研究员,主要从事中国政府与政治研究。E-mail:59645967@qq.com

县关系的调整提供了条件;而在党的十九届四中全会上,进一步强调要“赋予地方更多自主权,支持地方创造性开展工作”^[4],这为市县关系的多样化奠定了基础;党的二十大报告提出,“加快推进市域社会治理现代化,提高市域社会治理能力”^[5],这进一步突出了城市发展的重要性,为市县关系的发展及调整提供了全新的框架。因此,市县关系在中央政策导向和地方发展现实的双重作用下不断变化调整。时至今日,市县关系呈现为“市管县”为主且兼容多样化“省管县”的多维图景。具体而言,即市县关系依然以“市管县”为主,但部分地区基于实际情况实行诸如财政省管县、人事省管县及省直管县等多样化的“省管县”模式。因此,在“市管县”的市县一体格局下,部分地区也出现“市县分立”的形态,即市县关系呈现为“一体”基础上的“分立”样态。在这样复杂的市县关系下,地方治理及政府间关系方面必然会受到影响并出现一些问题。

市县关系的复杂化所引发的政府治理问题有:一是机构膨胀问题。省—市—县的三级结构间接造成地方政府机构规模偏大,间接使财政供养人员数量增加,这样在一定程度上增加了行政成本,并在部分地区引发财政负担。同时,也对政府间信息传输及行政效率的产生负面影响。二是发展均衡问题。从市的角度来看,其更希望在“市管县”体制下建构一个大都市圈,让城区与县域融为一体,集中发展中心城市及相关地区,提升发展效能。但在现实中,中心城市有着特定的发展目标及导向,周边县市也具有相对独立的利益诉求,因此在资源相对有限的情况下就会产生分配非均衡性的问题。通常,资源会有限“流向”城区及与中心城市发展较为密切的县域,而大部分县则无法获得较为充足的发展资源及相对独立的资源配置权限。三是权责模糊问题。在目前“市管县”体制下,不同程度的“省管县”也广泛存在,如财政省管县、人事省管县等,这种情况可以概括为市管县下的多样化省管县形态,这会造成县对应省、市“两个婆婆”,并且在职责及相应权限的划分上产生交叉模糊,进而出现权责失衡等问题。与此同时,我国市县关系还存在诸如非

正常竞争、地方保护主义、市县治理脱节等各类现实问题。归根结底,这些问题生成的核心原因就是尚未厘清市县关系到底是应该遵循现有的“一体”格局并进一步优化,还是放开视野尝试对市县关系进行“分立”化的重构。

立足现实,笔者对市县关系存在的问题进行研究。具体而言,就是尊重当前市管县体制的“市县一体”的主流格局,同时兼顾省管县体制下多样化的“市县分立”的观点与思维,即依托“一体”的现实对“分立”进行分析研究。基于该视角,尝试对以下问题进行探索:一是分析当前市县关系的主要理论是什么,并阐述其各自的核心内容及关系;二是尝试通过梳理市县关系的变迁历程,深入分析其生成动力是什么,进而从实践层面回应市县关系的理论分野;三是基于市县关系的现实情况,运用客观合理的理论“抓手”系统分析市县关系的现实样态,并进行类型划分;四是基于市县关系发展历程、现实情况及样态类型,基于中国特色社会主义行政体制,尝试探索具有可行性的市县关系优化进路。

二、“一体”还是“分立”： 市县关系问题的理论分野

针对市县关系及其所引发的政府治理问题,学界进行了深入且持续的研究与探讨。通过梳理归纳可知,已有研究内容聚焦于3个方面:一是市县关系整体格局。如,有学者以历史主义的研究方法,通过分析市县关系的变化过程,从内涵与外延两个方面进行纵向的对比研究,并总结市县关系是朝向“分而合作”的方向迈进,尝试为市县关系调整的实践提供启发^[6];还有学者通过分析“市管县”和“省管县”两种体制下市县关系的竞合关系,提出要有差别地对市县关系进行调整,并根据不同地区的发展情况,用差异化、渐进化的方式向省管县的格局发展,进而重构市县关系^[7]。此外,还有学者探讨如何在省及全国的层面来处理市县关系“纠葛”^[8],并尝试基于城乡关系统筹的导向来调整省直管县体制的改革,推动市县关系优化^[9]。同时,亦有学者从新区域主义的视角出发^[10],通过借鉴大都市区治理的经验^[11],尝试

搭建一个都市区多中心共生的模式来完善我国市县关系^[12]。二是市县关系调整导向。如有学者认为省管县是我国市县关系发展的趋势和导向,在此视角下应该将着力点放置于“县”上,使其在恢复原有功能定位的基础上实现组织再造与资源充足,并通过扩大其经济社会管理权限,实行城乡一体化发展及治理资源均衡配置等制度绩效^[13]。但也有学者尝试在不完全重构现有市管县体制的基础上,以扩权强县“分权”方式来探讨特定资源的配置优化,进而实现局部优化市县关系^[14]。三是市县关系专题内容。这类研究相对内容较为分散,但其逻辑起点或切入视角都是围绕市县关系展开的,并最终落脚于市县关系调整上。比如,有学者基于市管县体制下的市县关系探讨城市化与工业化如何协调,认为市管县体制使地级市政府成为完整的行政主体,能够从拉动整体发展,并完成城市化集聚过程,形成中国特有的城市化与工业化的逻辑^[15]。但也有学者从省管县角度对特定问题进行研究,尝试印证市县关系重构的必要性,如论证省管县下县域经济绩效的提升会更加明显^[16],同时会加强地级市对县域产业结构的空间溢出效应,拉动整体发展^[17]。在财政方面,不同的市县关系也会造成不同结果,如通过财政省直管县,调整地级市和周边县域行政单位的关系,并取消地市级财政参与县级税收收入分成,这使得地市级财政与县级财政的税收竞争关系从“父子竞争”关系转变成了“兄弟竞争”关系,出现省管县地区和市管县地区的财政地位不平衡^[18]。另外,在面对区域差异的现实,通过对省直管县细化分类的方式来实现有区别的、需求导向的市县关系优化^[19]。同时,还有一些观点聚焦于行政区划、机构改革等方面,尝试通过探索“撤县(市)设区”等方式间接的推动市县关系的优化发展^[20]。

通过梳理既有研究可知,理论界对于市县关系的认识也产生多种观点。综合而言,对市县关系的认识可以大致分为两大流派:一是市县一体观,二是市县分立观。这两种明显差异的认识使市县关系的理论形成分野。市县一体观点的核心就是在经济社会发展中市县要作为一个主体参与其中,并逐步融合,形成高度的协

同一致。这种观点在市县关系中的具体体现就是通过不断完善“市管县”体制来强化以中心城市为中心的区域发展,坚持市对县的领导和管理。在此认识下,中心城市可以作为区域发展的“增长极”,其影响可以通过多种渠道“辐射”周边县域,通过不同形式的扩散对周边区域形成不同程度的影响。这种认识落实到市县关系上就是主张通过行政结构的整合促进区域进行的协同发展,建构由中心城市为核心的“市管县”体制。基于此,持市县一体论的观点认为在市场机制下,随着工业化的发展,市与县之间的经济联系将不断增强,并逐步发展为区域一体化。而区域一体化最为重要的就是要实现行政区与经济区的融合,进而更加顺畅地推动区域协调发展。因此,需要坚持并完善市县一体化^[21]。市县分立的观点则认为,市和县从本质上说就不是同一类型的行政建制:市主要是以城市治理为核心职责,县主要是服务于非城市地区的治理任务。同时,不同地区的城乡差异较大,市和县的分立就显得更加重要,因为市县在不同地区的现实作用下会供给不同类型和程度的公共产品和公共服务,不同需求的民众可根据具体需求自行选择,进而促进资源配置的合理性。所以,市县分立的观点认为如果强行将不同属性和功能的行政建制通过行政手段捆绑在一起,会使其原有的功能也不断弱化。所以,在“市管县”体制下,市县之间会发生非正常的竞争,用以满足各自功能及职责履行的需要,市县分立的根本目的在于恢复两者原本的行政属性和基础功能。两种理论的分野除了在学术界引起探讨,其对市县关系的改革导向也发生作用。对于市县关系的研究可以尝试从这种理论分野入手,基于变迁实际找到一个能够连接理论与实践的“抓手”,并建构一个符合我国行政管理实际的关系样态。

值得注意的是,已有的市县关系研究虽然主题、方法、内容各不相同,但其背后蕴含的本质要素还是聚焦于市县关系到底应该是“一体”还是“分立”,无论是表象的“市管县”和“省管县”,还是具化的城乡一体和扩权强县,其本质都是在“市县一体”和“市县分立”的关系结构上进行。但因为当前市县关系中的“一

体”依然是主流格局,所以很多研究还是基于现实展开的,而“分立”的观点更多是结合发展导向及具体措施呈现的,所以,已有研究依然是基于“一体”基础上对“分立”进行市县关系的探讨。目前,市县关系的研究总是围绕特定理论或具体案例展开,并没有找到一个更加聚焦的切入点,同时,研究的规范性程度依然明显,经验性方面还需要进一步补足,旨在市县关系研究更加“丰满”。

三、“一体”下的“分立”何以形成： 市县关系的变迁及其动力

新中国成立后,我国实行“省—县—乡”三级地方政府体系,并通过大行政区、专区和区3个派出机关来辅助运行,由于地方政府体系初步搭建,这一时期的市县关系并不是政府间关系中较为突出的议题。1954年,新中国第一部宪法颁布,将全国地方划分为省级(省、自治区、直辖市)、县(市、自治县、自治州等)、乡(镇、民族乡)3个层级。在这样的体系结构下,市县是一种“并立”状态,都归属省的领导和管理。新中国成立初期到20世纪60年代,市与县之间也出现了领导与被领导的关系,江苏省无锡市领导无锡县、徐州市领导铜山县,还有甘肃省兰州市领导皋兰县等。虽然这一时期存在市领导县的情况,但这种市县关系并不是主流形态,该阶段的主流还是省领导县。20世纪60年代初,市领导县在短时间内稍有兴起,但很快就恢复到了省统一领导市县的状态下。1982年,我国现行宪法颁布,其中第三十条明确规定“中华人民共和国的行政区划划分如下:(一)全国分为省、自治区、直辖市;(二)省、自治区分为自治州、县、自治县、市;(三)县、自治县分为乡、民族乡、镇。直辖市和较大的市分为区、县。自治州分为县、自治县、市。自治区、自治州、自治县都是民族自治地方。”从法理上,我国地方依然为3个层级,即省—县—乡镇三级,与此同时也规定了直辖市和较大的市可以分为区、县。一方面,这种规定出现了双重性,即省可以领导县,而市也是可以领导县;另一方面,关于“较大的市”界定就非常模糊,为市领导县的关系打下了“伏笔”。同时,1982年中共中央

发布《改革地区体制,实行市领导县体制的通知》(51号文件),在“撤地设市”的浪潮中,“市管县”出现“爆发式”增长。1982—1983年,新增直接管理县(市)的数量就从58个增加到126个。同时,被市直接管理的县(市)也从171个增加到542个。受此影响,市县关系开始发生巨大变化。1993年,国务院政府工作报告再次强调要“地市合并,实行市领导县体制”^[22];2000年我国市管县的数量再一次发生突破性增长,这一增长持续到2003年左右;到2006年,随着“市管县”体制暴露出的一系列问题,中央开始尝试通过推进“省管县”来调整优化市县关系;2013年,党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,其中明确提出“优化行政区划设置,有条件的地方探索推进省直接管理县(市)体制改革”^[2],这可以说正式明确了市县关系调整优化的方向,其后财政省直管县、人事省直管县、扩权强县及省完全直管县等形式都陆续出现。值得注意的是,在区域协同一体化发展趋势下,政府间的协同合作在治理现代化进程中越来越重要^[23],这也间接对市县关系的优化发生影响作用。在此现实下,我国市县关系开始在“市管县”的主流下形成多样化的形态,呈现出“波动性”的变迁样式。

我国市县关系变迁是在“内外”双重动力的作用下发生的:一是外部动力,即经济社会发展的客观驱动。建国初期至改革开放,在高度集中的计划经济体制下,地方政府的独立性及自主性并不是很强,因此,市县关系都在省及其派出机关——地区行政公署的统一管理下,并未产生较为明显的关系张力。随着改革开放的推进,我国经济社会体制快速发展,为适应现实需要,在推行“撤地设市”的同时实行“市管县”体制,旨在通过中心城市发展的辐射作用带动周边县市的发展,进而实现城乡协同发展。随着国家治理现代化的发展,“市管县”体制也出现了一些问题,为适应现实需要,开始尝试诸如“省管县”等“市县分立”方式对市县关系进行优化调整。外部动力在行政实践中的具化呈现就是为适应经济社会发展的外在压力而进行的政府间权限配置的调整,这是推动市县关系变

迁的直接动力之一。地方政府间的关系在一定程度上可以理解为是中央与地方关系的延伸^[24],因此,中央可以通过向地方集中或下放相应的权限来指导并调整府际关系。基于中央的权限配置,地方政府间也可以进行相应的权限配置调整,进而实现地方政府间关系的变迁。改革开放后至社会主义市场经济体制建立的时期,为快速发展经济,中央及省级政府将相应权限集中于中心城市,希望通过中心城市的发展带动区域发展,因此着力推动市管县体制的建设。但在进入治理现代化及高质量发展阶段后,地方政府特别是相对基层的政府需要获得更大的自主权限来实现经济社会的深化发展,因此需要对原有市县管理体制进行调整,赋予县(市)更大的治理权限,用以释放更大的发展潜力,实现整体性、协同性的发展。

二是内部动力,即发展政策的主观导向。为了适应中国特色社会主义发展的现实需要,国家层面也从顶层设计的角度对市县关系进行直接或间接调整,使其更加符合国家治理现代化的要求,这个过程本质上就是从政府体系内部通过政策导向驱动的一种内生性动力。早在2005年,财政部就出台《关于切实缓解县乡财政困难的意见》,指出“要积极推行省对县财政管理方式改革试点”^[25];2009年的中央一号文件《关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》指出,要“稳步推进扩权强县改革试点,鼓励有条件的省份率先减少行政层次,依法探索省直接管理县(市)的体制”^[26]。同时前文所述,党的十八大也提出尝试探索省直接管理县的要求。这些都体现了国家通过政策推动市县关系动态调整优化的思路与过程。内部动力在政府的行政实践中聚焦于政府治理,而政府治理最为核心的要素就是效能提升,其是市县关系中重要的动力因素。市管县体制在特定时期内实现了地区综合发展,但随着社会主义市场经济体制的不断完善,现有市县关系的弊病不断显露,直接影响政府行政效能,因此,为有效提升行政效能,降低行政成本,推进现代化的政府治理,就需要进一步推进地方政府行政层级的扁平化改革,促进城市功能具化,搭建城乡协同发展的基本架构。要实现这些目

标,首先就需要对市县关系进行优化,特别是对市管县体制进行改革。

四、“一体”与“分立”的徘徊： 基于政府职责的市县关系样态类型划分

市县关系的理论可以分野,但市县关系的现实样态不能分野。如何使市县关系的现实样态能够有效建立,是一个需要解决的现实问题。前文所述,要使理论与实践有效“链接”,就必须找到一个“抓手”。政府的机构设置、人员安排、运行程序等都是依照政府职责设置的,也就是说,政府职责是政府结构及运行的依据,市和县都有相应的职责范畴,所以可尝试将政府职责作为构建市县关系现实样态及探索优化进路的“抓手”。

政府职责本质上是政府职能的细化,政府职能可以进一步划分为政府功能与政府职责。政府功能更多体现了政府的政治性职能,如调节中央与地方关系、处理社会公平与正义的关系等。同时,政府功能还与国家职能具有一定的相似性,是一种较为宏观的职能。而政府职责是政府职能中较为“实”的一部分,其主要是明确政府“应该做什么”“应该由谁做”和“应该怎么做”的问题。从行政向度上看,政府职责可以分为纵向政府职责和横向政府职责:纵向政府职责是依托行政层级划定不同层级政府应该“做什么”,而横向政府职责则是依托机构部门界定具体事务应该“由谁做”,两者共同构成了政府职责体系。所谓政府职责体系是指一个国家范围内,政府和政府部门所承载的所有职责,按照服务于一定的政治、经济和社会关系的原则,遵照宪法和法律的规定,按照国家总体与部分之间的内在逻辑关系,为实现国家机构重要要素间的相互制约关系和便利政府运行而组成的有机整体^[27]。政府职责体系是政府间关系优化的重要依据,市县关系作为地方政府间关系的重要内容也必然需要基于政府职责体系探索优化进路。同时,政府职责体系就像是覆盖在政府结构上的一张“网”,联系着政府体系中的各类要素。综上所述,将政府职责作为市县关系研究的视角是合理且可行的,可以尝试基于政府职责构建市县关系的样态。具体而言,可以从

以下逻辑进行:厘清市县的职责并分析影响市县关系的要素,对政府职责与关键要素进行“聚合”,进而构建市县关系的具体样态。

厘清市县政府的职责,其本质就是要明晰各级政府“应该做什么”,划分各层级政府的职责范畴,为调整市县关系奠定职责依据。在厘清市县政府职责的同时,也要将省级政府的职责纳入,因为市县关系并不是一组独立的政府间关系,而是蕴含于地方政府体系之中。市县都在省级政府的统一领导下,无论是“市管县”“省管县”,还是市县一体或市县分立,其都是在省级政府的领导下进行的,如果仅梳理市县职责及其关系是不符合实际的。基于此,对于实现政府职责的厘定就要从省、市、县3个层面出发:①省级政府的职责通常是承担中央政府的任务,并根据中央要求制定辖区内的经济社会发展规划,指导并监督下级政府政策执行与任务落实。省级政府和管理辖区内常规事务的同时,也要发挥“链接”中央与地方的职责,发挥承上启下的作用。②市级政府主要是执行省级政府的决策,承担相应任务,负责辖区内经济社会发展及日常事务管理,同时对下辖政府的各类工作进行监督和指导。③县级政府在承担上级政府各项任务落实的同时,主要负责履行辖区内基础公共产品和公共服务供给的职责,并对管理各项直接面向居民的事务。由此可见,省的职责具有较强的统筹性和宏观性,市县政府的职责更多具有执行性。从职责范畴及内容来看,市县的职责也具有一定的交互性,这是从侧面印证市县并不是绝对意义上的从属关系。

所谓市县关系样态,其本质就是指市县关系应该以哪种形式呈现。政府间关系具有较强的多样性,从理论上说,市县关系也具有较强的多样性。因此,市县关系的样态如何能够呈现这种多样性,以及在何种情况下呈现为哪种具体的样态,就需要有一个现实的依据。政府职责是政府结构体系和运行机制的重要依据,因此也可以作为市县关系样态构建的依据。与此同时,影响市县关系样态构建的主要因素为:事务类别、管理模式及发展导向,正好对应了政府职责“应该做什么”“应该由谁做”和“应该怎么做”3个方面,即职责范畴、职责归属、职责履

行。因此,政府职责与市县关系样态构建形成了一个天然的“链接”。基于此,可从政府职责的视角出发,依托事务类别、管理模式和发展导向,尝试将市县关系构建为四种样态:完全一体型、有限一体型、完全分立型和有限分立型。①完全一体型是指县完全隶属于市,县的财政、人事、规划等均由所属市进行领导和管理,县的独立性很小。该类型主要是适用于事务类别相对不是特别繁杂、管理模式相对较为简单,并且城乡差距较大,需要由中心城市带动县域发展的地区。例如,我国西部的一些地区,市县行政区划都相对较大,管理幅度也比较大,但相关的治理性事务相对单一,特别是在发展导向方面主要是依托地区的中心城市围绕特定的发展模式来带动周边的县域发展,实现城乡现代化发展的协同。②有限一体型是指市县关系主要还是隶属关系,但是在特定的方面会采取一些措施,增加县的独立性。该类型市县关系样态主要是因为城乡差异依然较为明显,需要由相应城市来带动周边县域发展,但由于事务类别相对繁杂,职责开始细化,同时管理幅度相对不是很大且管理技术能够得到较好的运用,因此可以在有限的范围内给予县一定的独立性,用以释放活力,更好地促进协同发展。我国中西部地区可以选择该类型的样态,特别是中心城市发展较好而周边县域发展相对滞后的地区更加适用。③完全分立型是指市县完全“分治”,虽然可能存在行政级别上的差异,但互相没有隶属关系,都直接归属于省级政府管理。完全分立型是很多学者认为市县关系应该有的一种样态,是市县关系规范化的体现,但完全分立型也是要纳入三大要素和政府职责的视角来审视。如果一个地区的管理幅度很小、经济发达且现代管理技术运用深入,同时政府职责细化明显、相应的事务较为繁杂,特别是经济管理事务较多,在此情况下可以尝试推进完全分立型的市县关系。在我国,若一个地区经济发展水平基本持平,城乡差距较小,甚至县域经济发展与中心城市发展持平甚至高于,那就可以考虑使用该样态来构建市县关系。与此同时,政府职责相对较为复杂,且职责范畴较宽的也可以考虑依托职责切割来实现市县分立。④有限分立型

则是指市县关系主要是指市县关系以相对分立为主,相互之间存在隶属关系,但隶属关系并不是很强,县的独立性相对较强,特别是在一些权限方面会给予更大程度的下放。如,当前的财政省直管县或扩权强县就是这种形式。

基于上述分析,可以认识到:一是我国市县关系的样态类型要依据具体省份的现实情况而定,特别是具体需要完成的职责是什么;二是我国市县关系的样态类型并不能以“一刀切”的方式进行,而应该根据不同地区的现实情况,基于政府职责及其对应的相关要素进行选择,形成区别化、多维化的市县关系样态。三是不同发展程度的县域政府职责内容直接影响市县关系的样态选择;四是基于政府职责的管理模式及相关技术、理念是影响市县关系的重要因素条件。由此可见,市县之间合理配置权力,明确各级政府的职责在市县关系样态类型中就显得尤为重要^[28]。

五、“一体”与“分立”的融合： 多维样态下市县关系优化进路

“纵横复合”的政府职责驱动了市县关系的影响因素,并使市县关系的样态类型呈现出多维化,因此不同地区要根据特定的职责范畴,选择适配的市县关系样态,这使得“一体”与“分立”的理论分野在政府治理的实践中就愈加模糊,不再是“非此即彼”的两两选择。基于此,市县关系的优化要遵循两个方面的原则:一是要将政府职责作为逻辑起点,用以作为优化市县关系的导向;二是用融合的观点审视市县关系理论中的“一体”与“分立”,以多维样态的思维探索市县关系的优化进路。

政府职责驱动了市县关系样态构建的作用因素,使市县关系样态类型呈现出多样化。在多维化样态下,市县关系的优化进路必然要以政府职责为逻辑起点和建构导向。市县关系优化的首要条件是政府职责的界定及范畴划分,然后依据相应职责理顺市县之间的事务关系,明确各自的履职范围,其后选择符合地区治理现实的市县关系样态,并付诸运行。具体而言:首先,在中央政府及省级政府的总体职责规划下,进一步细化市县的职责范畴,界定市县的职

责框架,如市主要职责是面向城市治理,产业方面主要集中于第二产业与第三产业;县主要职责则聚焦于县域治理,产业方面更多关注农业发展等第一产业。从理论上说,城市化程度再高也不可能没有农村,城市化的目的不是“消灭”农村,农村现代化的目标也不是变成城市。因此,市县两者的职责范畴界定是行之有效且符合现实的,同时这也是市县关系的逻辑依据。其次,依托相应的职责范畴理顺市县间的事务关系,即市县之间的事权划分只有通过事权的明晰,才能够将政府职责嵌入市县关系样态的选择,使不同地区能够结合自身的现实情况明白应该选择何种类型的市县关系样态。通过综合考量,充分明晰市县关系样态选择带来的影响,如合理的市县关系不仅要发挥城市对区域经济增长的带动作用,也要考虑中心城市对外围地区发展的消极作用^[29]。再次,在明确选定市县关系样态的基础上,通过职责体系的网络化作用,明确市县关系间各类事务具体运行的机制,保证行政效能,提高政策有效性。如市县之间的“条块结构”就可以与政府职责体系实现“互嵌”,将市一县的“块”、市县所设机构的“条”与纵横双向的政府职责体系形成链接,推进理论与实践的整合。根据推进市县关系优化的逻辑起点,可以明确市县关系发展的总体目标导向:市的作用更多是推进经济社会的整体发展,并通过“辐射”效应带动周边区域的协同共进;县更多是保障基础产业,特别是第一产业的发展及现代化,并通过协同发展促进社会的公平。

在市县关系优化的逻辑起点和目标导向下,可以明确市县关系优化的前置条件是跳出“一体”与“分立”理论分野的“窠臼”,尝试用融合的视角探索市县关系的优化进路,同时充分尊重市县关系样态多维化的客观现实。基于此,市县关系可以尝试建立“创新理念-构建体系-建立机制-推进协同”优化进路:

第一,实现“融合”导向的市县关系理念创新。市县关系优化的前置条件是理念创新,理念的设置决定了实践事务的方向性是否合理可行。基于对市县关系变迁动力和样态类型的分析可以明确,不同地区的市县在政府职责层面是存在差异的,因此不能以“一刀切”的观点来

确定市县关系到底应该是“一体”还是“分立”。同时,所谓的“一体”或“分立”也并不是非此即彼的关系,两者在实践层面上其实并没有“泾渭分明”的边界,而是根据不同的现实需要在不同程度上进行融合。比如,中心城市对周边县域发展的带动性作用较大,则可以选择相对“一体”的市县关系样态类型;而县域经济较强的,则可以考虑选择相对“分立”的市县关系样态类型;若是一个中心城市,与其相近且经济较为发达的县域可以选择“分立”的样态,而与其距离较远或经济发展相对滞后的可以选择“一体”的样态。由此可见,市县关系优化的理念需要进行创新,需要突破原有的定势思维,将“一体”和“分立”两种对立的理念进行融合,并基于不同地区地方政府的治理现实将综合两者的优势,为市县关系的优化提供理论性的基础支撑。

第二,构建职责明晰的市县关系结构体系。结构体系是市县关系优化的框架,是运行机制及协同发展的物质条件。市县关系的结构体系构建的核心依据和基础要素就是明晰政府职责,具体而言:一是要明确市县两级政府各自应该履行哪些具体的职责,划定各自职责范围,即明确市和县分别“应该做什么”。二是在明确市县两级政府职责范围的基础上,细化机构应该承担的职责,为合理设置机构奠定条件,即明确“应该由谁做”。三是建立市县政府职责清单,实现职责内容与履行主体的一一对应,并明确职责履行主体及基本条件和要求等,在解决“应该怎么做”的同时为精准问责的落实提供制度准备。在明确政府职责后,要将市县政府职责体系与市县政府间关系进行“互嵌”,实现市县政府职责体系与市县“条块”结构的结合,即将依托行政层级的纵向政府职责体系与市县的“条”、依托机构部门的横向政府职责体系与市县的“块”进行两两嵌合,实现市县关系的“条块”结构更加完善。这是理论化的政府职责与实践化的市县关系结构结合的体现,也是建构职责明晰的市县关系结构体系的实践过程。

第三,建立高效流畅的市县关系运行机制。运行机制是动态的政府过程的体现,是政府治理理念向治理实践转化的重要程序。在“一体”与“分立”融合的理念下,可以尝试建立以

高效流畅为目标的市县关系运行机制。运行机制在一定程度上是对既有结构如何发挥效能的动态性的呈现,所以市县关系高效流畅的运行机制应该兼具“一体”理念下的“向心力-耦合力”机制和“分立”理念下的“离散力-吸引力”机制,并使其长期共存并互动发展^[30],共同推进市县关系在运行层面的优化与合理发展。同时,市县关系还要充分融合“一体”与“分立”的理论,在坚持自身实际的同时充分融合横向资源,并建立横向的治理平台,以便通畅信息,节约行政交易成本,提高行政效能。

第四,推进合作共赢的市县关系协同发展。前文所述,政府职责是一个纵横双向的体系,与市县关系的“条块结构”形成“反向互嵌”,即依托行政层级的纵向政府职责体系与市县关系中上下对口的“条”发生嵌入关系,而依托机构部门的横向政府职责体系则与市一县的“块”发生嵌入关系。因此,依托政府职责推动市县关系协同发展是具有可行性的:一方面,将市县关系纳入政府职责体系,可以明确市县之间的权、责、利,减少不必要的职责重叠的同时也降低纠纷发生的概率,并将较为“碎片化”的市县关系在“一体”与“分立”融合的基础上加以整合,实现结构体系层面的协同。另一方面,通过政府职责将市县利益进行“粘合”,使其在运行过程中兼顾各方不同层次的利益诉求,为合作共赢创造条件,减少非正常的竞争,使市县竞合关系规范化、合理化。同时,政府职责具有较为规范的作用,也可以对市县关系运行中的一系列行为进行规制,保证运行的规范化和合理化。

参考文献:

- [1] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2012:28.
- [2] 中共中央编写组. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[M]. 北京:人民出版社,2013:23.
- [3] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2017:39.

- [4] 中央党史和文献研究院编. 十九大以来重要文献选编(中)[M]. 北京:中央文献出版社,2021:280.
- [5] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2022:54.
- [6] 姬鸣阳,马翠军. 市县关系的历史叙事和改革启示[J]. 辽宁行政学院学报,2019(3):11-16.
- [7] 吴金群. 省管县改革进程中市县竞合关系的演变与比较[J]. 江苏行政学院学报,2016(6):102-106.
- [8] 张占斌. 省直管县改革新试点:省内单列与全面直管[J]. 中国行政管理,2013(3):11-15.
- [9] 吴金群. 统筹城乡发展中的省管县体制改革[J]. 经济社会体制比较,2010(5):133-141.
- [10] 叶琳. 新区域主义的兴起与发展:一个综述[J]. 公共行政评论,2010(3):175-189.
- [11] 张紧跟. 新区域主义:美国大都市区治理的新思路[J]. 中山大学学报(社会科学版),2010,50(1):131-141.
- [12] 朱正威. 都市区多中心共生结构与模式研究[J]. 江淮论坛,2010(4):26-32.
- [13] 伍嘉冀. 行政区划扁平化与新型县域治理:基于“省直管县”的经验证据[J]. 华东理工大学学报(社会科学版),2022,37(1):111-119.
- [14] 张艳,唐海康,庞祯敬. 地方分权改革对县域公共教育资源供给水平的影响研究——来自四川省78个“扩权强县”试点县的经验证据[J]. 教育与经济,2021,37(6):89-96.
- [15] 纪小乐,魏建. 市管县体制对城市化和工业化协同发展的影响——新地级市设立后市辖区经济发展的历史考察[J]. 经济与管理研究,2021,42(8):81-95.
- [16] 赵建吉,吕可文,田光辉,等. 省直管能提升县域经济绩效吗?——基于河南省直管县改革的探索[J]. 经济经纬,2017,34(3):1-6.
- [17] 赵建吉,王艳华,王珏,等. 省直管县改革背景下地级市空间溢出效应对县域产业结构的影响[J]. 地理学报,2020,75(2):286-301.
- [18] 吕凯波,喻超. 财政层级变革如何影响了地方政府横向税收竞争行为?[J]. 浙江社会科学,2017(2):40-49.
- [19] 陈国权,梁耀东,于洋. 基于区域差异性的省直管县分类改革研究[J]. 江海学刊,2012(4):145-150.
- [20] 邱实. 发展竞争中的利益协同:撤县(市)设区的发生逻辑及市区关系研究[J]. 经济社会体制比较,2022(6):119-128.
- [21] 刘尚希,李成威. 财政“省直管县”改革的风险分析[J]. 当代经济管理,2010,32(10):1-8.
- [22] 汪玉凯等. 中国行政体制改革30年回顾与展望[M]. 北京:人民出版社,2008:62.
- [23] 毛春梅,曹新富. 区域环境府际合作治理的实现机制[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2021,23(1):50-56.
- [24] 谢庆奎. 中国政府的府际关系研究[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版),2000(1):26-34.
- [25] 高培勇. 共和国财税60年[M]. 北京:人民出版社,2009:432.
- [26] 中共中央 国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见[EB/OL]. [2008-12-31]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2009/content_1220471.htm.
- [27] 朱光磊,杨智雄. 职责序构:中国政府职责体系的一种演进形态[J]. 学术界,2020(5):14-23.
- [28] 庞明礼,张东方. 省直管县体制改革的制度设计研究[J]. 北京行政学院学报,2013(1):29-33.
- [29] 杨宏山. “省管县”体制改革:市县分离还是混合模式[J]. 北京行政学院学报,2014(1):10-14.
- [30] 刘祖云. 政府间关系:合作博弈与府际治理[J]. 学海,2007(1):79-87.

(收稿日期:2023-03-28 编辑:高虹)

Integration or Separation: The Changing Dynamics, Types of Patterns, and Optimization Approaches of City-County Relation/YUE Song(School of Administration, Nanjing Normal University, Nanjing 210023, China)

Abstract: The relationship between cities and counties is an important component of the intergovernmental relationship in China, and it is also an important factor in the governance and development of local governments. The shape of the relationship between cities and counties directly determines the shape of the relationship between local governments in China, and is also a factor influencing the modernization of local government governance. In order to adapt to the development of the economic and social system and the construction of the socialist market economy system, the relationship between cities and counties has undergone more significant changes under the dual effects of central policy guidance and local governance reality. To this day, the relationship between cities and counties in China presents a landscape of “city governing counties” as the main approach, compatible with diversified “province governing counties”. However, there are also issues with the relationship between cities and counties in terms of administrative hierarchy, balanced development, and unclear powers and responsibilities. To effectively address relevant issues, by reviewing the evolution process of existing city-county relations, we summarize the external and internal driving forces, and clarify their practical roles in the transformation and development of city-county relations. At the same time, based on the process of change and its driving force, two theoretical divisions have been formed: “city-county integration” and “city-county separation”. Based on this, from the perspective of government responsibilities, relying on the types of affairs, management models, and development directions, we attempt to construct the relationship between cities and counties into four types: completely unified, limited unified, completely separated, and limited separated. We then conclude that the integration of “unity” and “separation” is the main direction for promoting the optimization of city-county relations. Under the determined direction, with government responsibilities as the logical starting point and goal orientation for promoting optimization, we attempt to establish an optimization approach of “innovative concept - construction system - establishment mechanism - promotion synergy”.

Key words: social governance; local government governance; government responsibility; city-county relation; city-county integration; city-county separation