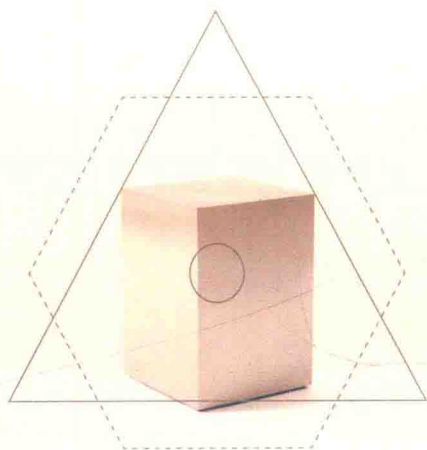


市县协调发展何以可能

省管县改革后的区域治理体系研究



HOW IS COORDINATED DEVELOPMENT
BETWEEN CITY AND COUNTY POSSIBLE?

吴金群 ◇ 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

国家社科基金青年项目(13CGL107)
省管县改革后我国市县协调发展的治理结构与运行机制研究
结题成果



市县协调发展何以可能

省管县改革后的区域治理体系研究

HOW IS COORDINATED DEVELOPMENT
BETWEEN CITY AND COUNTY POSSIBLE?

吴金群 ◇ 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

市县协调发展何以可能:省管县改革后的区域治理
体系研究 / 吴金群著. —杭州:浙江大学出版社,
2017.8

ISBN 978-7-308-17080-2

I. ①市… II. ①吴… III. ①县—地方政府—行政管理—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 155335 号

市县协调发展何以可能

——省管县改革后的区域治理体系研究

吴金群 著

责任编辑 李海燕

责任校对 傅百荣

封面设计 续设计

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址:<http://www.zjupress.com>)

排版 杭州中大图文设计有限公司

印刷 杭州日报报业集团盛元印务有限公司

开本 710mm×1000mm 1/16

印张 15.25

字数 261 千

版印次 2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-308-17080-2

定 价 42.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行中心联系方式 (0571)88925591;<http://zjdxcbbs.tmall.com>

目 录

第一章 区域主义理论:概念、脉络与框架.....	1
第一节 区域与区域治理的相关概念.....	1
第二节 新老区域主义的发展脉络	11
第三节 市县协调发展的分析框架	23
第二章 实践者的认知:基于 1000 多名干部的问卷调查	30
第一节 调查的背景与总体情况	30
第二节 地方干部对省管县改革的基本认知	33
第三节 地方干部对省管县改革未来的判断	60
第三章 省管县改革进程中市县关系的演化与比较	71
第一节 从市管县到省管县的制度变迁逻辑	71
第二节 市县之间竞争与合作关系的类型与比较	80
第三节 交错的科层:区域治理的新困境.....	86
第四章 塑造“整合”与“分散”有机兼容的行政区划	89
第一节 整合:县(市)改区的趋势变化.....	89
第二节 分散:市县分治的实践进展.....	99
第三节 兼容共生:区域善治视角下的行政区划改革	106
第五章 建立多元主体共同参与的网络化治理结构.....	116
第一节 区域治理中的多元利益主体.....	116
第二节 网络化治理模式及其条件残缺.....	124
第三节 区域治理结构的网络化建构.....	130

第六章 构建政府、市场与社会有机耦合的运行机制	136
第一节 区域治理的政府合作机制	136
第二节 区域治理的市场交换机制	146
第三节 区域治理的社会协同机制	151
第四节 三种治理机制的有机耦合	154
第七章 完善硬法与软法相结合的互补式制度基础	162
第一节 健全区域治理的法律体系	162
第二节 探索跨域合作的府际契约	168
第三节 培育合作信任的府际资本	174
第八章 结论与政策建议	187
第一节 主要结论	187
第二节 政策建议	191
附录 A 省、市、县政府间关系调查问卷	194
附录 B 浙江省人民政府关于加快建立现代财政制度的意见	197
附录 C 浙江省财政厅关于深化财政体制改革的实施意见	204
参考文献	211
索 引	235
后 记	238

第一章 区域主义理论： 概念、脉络与框架

古今中外的历史表明,纵向政府间关系的调整在很大程度上影响了国家发展战略和地方治理目标的实现,横向政府间关系的调整则在很大程度上影响了区域的繁荣兴衰及其综合竞争力的提升。无论是在发达国家,还是在发展中国家,由于地理“第一性”(生产要素禀赋的空间差异)和“第二性”(经济空间集聚系统的内生力量)的作用,区域与区域之间出现较大差异是较为常见的。区域之间的差异本身无所谓好坏,消除差距也不是泯灭差异,但区域发展的不协调则是应该克服的。当前,我国的市县关系正处在从纵向关系向横向关系的变革之中,市县之间的协调不仅关系到区域治理的面貌,而且将影响到国家发展的未来。

第一节 区域与区域治理的相关概念

在有关区域的理论丛林中,区域与区域治理的相关概念具有丰富的内涵、外延和充分的伸展弹性。不仅不同的学科(比如地理学、经济学、政治学)有着非常不同的理解,即使在同一个学科(比如公共管理)当中,研究者也有各自不同的偏好。本书的研究主要基于公共管理学的角度,但也尽量吸收了区域经济学、经济地理学、城市与区域规划等相关学科的成果。

一、行政区与经济区

在一般意义上,区域是指根据一定的目的和原则划定的地球表面的一定范围的空间,是因自然、经济和社会等方面的内聚力而由历史奠定,并具有相对完整的结构,能够独立发挥功能的有机整体。它具有四个方面的含义:既是一个实体概念,又是一个抽象的空间概念,具有典型的二重性;内聚力、结构、功能、规模和边界是构成一个区域的五个基本要素;具有客观性和动态性两个最根本的特征;具有一定的等级体系,不同等级区域的规模可能相差甚大(魏后凯,2006:1—2)。所以,小到一个乡村或社区,中到一个城市或省份,大到一个国家甚至几个相邻的国家,都可以称之为区域。

陈瑞莲等(2013:2)认为,区域是一个基于行政区划又超越于行政区划的经济地理概念。一方面,行政单元都有法定的边界,无法涵盖区域概念的外延;另一方面,行政单元政府的“内部性”公共管理活动,在内涵上与“区域性”公共管理活动并不完全吻合。而所谓的行政区划,则是指根据行政管理和政治统治的需要,遵循有关的法律规定,充分考虑经济联系、地理条件、民族分布、历史传统、风俗习惯、地区差异和人口密度等客观因素,将国家的领土划分成若干层次、大小不同的行政区域系统,并在各个区域设置相应的地方国家权力机关和行政机关,建立政府公共管理网络,为社会生活和社会交往明确空间定位(浦善新,2006:1)。

在静态意义上,行政区划可以简称为行政区或政区,由地域空间、政区名称、建制等级、隶属关系、行政中心、公共机构和人口等基本要素组成。不同于作为经济资源配置边界的经济区,行政区主要是政治资源配置的边界。在动态意义上,行政区划还带有改革的意涵,涉及政府层级调整、管辖范围变动、地域边界重划、行政建制变更、政区名称改变、政府驻地变化等多个方面。1978年以来,我国行政区划改革的主要方式是建制变更、建制升格、行政区拆分、行政区合并和新设行政区,其背后的驱动因素则是城镇化进程、中心城市空间拓展、人口集聚与增长、交通通信条件改善以及政策影响(朱建华等,2015)。然而,因为模糊了行政区和经济区的差别,改革经常陷入“矛盾激化—改革行政区划—矛盾再激化—再改革行政区划”的怪圈。

根据设置的目的,行政区有广域型、城镇型、民族型和特殊型等四种类型。广域型政区主要出于地域治理的需要而设置,一般兼辖城、乡,对人口数量、经济发展水平、民族构成比例等没有特殊要求。我国的省、县、乡属于典型的广域型政区。城镇型政区主要基于城镇化地区管理的重要性和复杂

性而专门设置,其对非农业人口数量、经济发展水平、产业结构,甚至政治、经济、文化和军事上的重要性等有一定的要求。世界各国的市、镇大都属于城镇型政区。但在城镇化的过程之中,市、镇进一步扩大并超越了所需的地域范围,向以城镇为中心,兼辖城乡的方向发展。城镇化完成后,原来所辖的乡村地区也随之转化成了城镇地区。欧洲各国在20世纪完成了这一进程,而我国正处于这一过程的初始阶段(徐勇等,2013:55)。民族型政区主要是为落实国家民族政策、促进少数民族地区发展、保护少数民族权益,进而维护国家统一、民族团结和社会稳定而设置的。一般来说,民族型政区对区域内的民族构成有数量或比例上的最低要求。在我国,自治区、自治州、自治县、民族乡都属于民族型政区。特殊型政区主要基于一些特殊的政治或行政管理的需要而设置,一般不考虑经济发展水平、人口数量、民族构成等因素。部分联邦制国家的首都所在地(如美国的华盛顿)、我国的香港和澳门特别行政区是基于政治需要而设立的特殊型政区。美国的学区、防洪区,中国的林区(湖北神农架)、特区(贵州六枝)等是基于行政管理需要而设立的特殊型政区。

区域经济学认为,任何经济活动都要占据一定的活动空间,而受空间距离成本和交易费用、自然障碍、经济或社会障碍等的约束,经济活动在空间上发生的联系或扩展又只能占据有限的空间。在这个有限的空间内,相关的经济活动彼此相连和依赖,表现出明显的同质性或群体性,与外部有着比较明确的组织边界和空间边界,从而构成相对独立的经济地域单元,于是就产生了经济区(吴殿廷,2003:201)。与行政区不同,经济区的产生来自于经济活动的内在需要,其产生前提是充分的资源流动和一定的地域分工,其主要功能在于促进更大范围内、更充分的产品生产和资源流动。如果说行政区是“做成的”,那经济区则是“长成的”(李荣娟,2014:71)。具体地讲,行政区和经济区的区别主要在于:

(1)从决策主体看,行政区有设在中心城镇的行政中心,负责整个区域内资源的“权威性分配”。经济区虽然也以中心城镇为经济核心,但因为经济主体的利益分散,并不存在统一的决策主体。

(2)从行为边界来看,行政区有固定的管辖范围,其边界的调整需要经过一定的法定程序,所以相对稳定。经济区一般没有法定的边界,既可以存在一个行政区内,也可以跨几个行政区,其边界主要是经济活动区域化的结果。

(3)从运行机制来看,行政区遵循政治与行政机制的规律,在权力结构、机

构职能、人员配置、互动关系上都有明确的规范。经济区虽要遵循国家的宪法和法律,但经济主体之间的互动主要遵循经济规律和市场机制。

(4)从网络关系来看,行政区既有纵向管辖与被管辖关系的等级体系,也有横向不同政区同一等级(平行)或不同等级(斜向)的竞争合作关系。经济区内的市场主体以及经济区之间的网络关系,则主要是横向的经济联系。

(5)从影响因素来看,行政区的创设和变更主要受政治统治、管理效率、自然地理、文化传统等因素的影响。经济区的形成和发展主要受经济实力、产业分工、市场联系、交通运输等因素的影响。

在我国经济转型过程中,出现了既与传统计划经济不同,又与成熟市场经济有别的“行政区经济”。它由行政区划对区域经济的刚性约束而产生,是我国区域经济由纵向运行系统向横向运行系统转变过程中出现的一种区域经济类型,呈现出行政性、封闭性、两面性和过渡性等显著特征(刘君德,2006)。经济区在行政区的强势作用下形成被动重合,经济要素的联合在行政的压制下外化为行政区与行政区的冲突。尽管区域公共问题的溢出范围是在经济区,而区域公共问题的解决路径却仍要依赖行政区(李荣娟,2014:73—75)。我国当前的主要任务是充分发挥行政区和经济区的各自功能,合理分工与定位,使以纵向运行为主、过渡性质的行政区经济切换到以横向运行为主、开放的经济区经济(曾冰等,2016)。

二、大都市区、都市带、都市圈与城市群

从全球视野来看,18世纪中叶英国工业革命到19世纪中期,是城市化发展的兴起阶段(主要在英国和西欧)。19世纪50年代到20世纪50年代,是城市化的局部发展阶段(主要在欧洲和北美)。20世纪中叶以后,世界城市化迎来了普遍发展阶段,发展中国家的城市化进程显著加快。到1975年,发展中国家的城镇化率虽依然落后于发达国家,但城镇人口开始超过发达国家。发达国家在城市化速度趋缓的同时,出现了“逆城市化”现象(Counter Urbanization),即城市人口和城市职能向郊区和小城镇迁移和扩散的过程。这一过程不是城市化的反向运动,而是城市化发展的更高阶段。因为城市人口向郊区的疏散,并没有改变他们的城市生活方式和价值观念,而是把城市生活方式和价值观念扩散到更加广阔的地理空间(杨宏山,2013:20)。从表1.1可以看出,城市化普遍发展之后世界上特大城市分布的变化。

表 1.1 世界 800 万以上人口特大城市的分布变化

年份	个数	按人口排序的城市名称
1950	2	纽约(M)、伦敦(M)
1960	3	纽约(M)、伦敦(M)、东京(M)
1970	10	纽约(M)、东京(M)、上海(L)、墨西哥城(M)、伦敦(M)、洛杉矶(M)、布宜诺斯艾利斯(L)、巴黎(M)、北京(L)、圣保罗(L)
1980	15	东京(M)、纽约(M)、墨西哥城(L)、圣保罗(L)、上海(L)、布宜诺斯艾利斯(L)、洛杉矶(M)、北京(L)、加尔各答(L)、里约热内卢(L)、巴黎(M)、大阪(M)、汉城(L)、莫斯科(M)、孟买(L)
1990	20	墨西哥城(L)、东京(M)、圣保罗(L)、纽约(M)、上海(L)、洛杉矶(M)、加尔各答(L)、布宜诺斯艾利斯(L)、孟买(L)、汉城(L)、北京(L)、里约热内卢(L)、天津(L)、雅加达(L)、开罗(L)、莫斯科(M)、德里(L)、巴黎(M)、大阪(M)、大马尼拉(L)
2000	28	墨西哥城(L)、圣保罗(L)、东京(M)、上海(L)、纽约(M)、加尔各答(L)、孟买(L)、北京(L)、洛杉矶(M)、雅加达(L)、德里(L)、拉各斯(L)、布宜诺斯艾利斯(L)、汉城(L)、天津(L)、里约热内卢(L)、达卡(L)、开罗(L)、大马尼拉(L)、卡拉奇(L)、曼谷(L)、伊斯坦布尔(L)、莫斯科(M)、大阪(M)、德黑兰(L)、巴黎(M)、利马(L)、班加罗尔(L)

资料来源:杨宏山:《城市管理学》(第二版),中国人民大学出版社,2013年,第19页。说明:M表示发达国家,L表示发展中国家。

根据世界城市化规律和诺瑟姆(Northam)的S型曲线,城市化率超过10%以后,进入城市化的初期阶段;城市化率超过30%以后,进入城市化的加速阶段;城市化率超过70%以后,进入城市化的成熟阶段。我国的城市化进程虽然经历了一些波折,但从1996年开始进入了加速阶段(见图1.1)。到2015年,我国城镇常住人口77116万,乡村常住人口60346万,城镇人口占总人口比重达到56.1%。预计到2020年左右,我国城镇化率将超过60%,并将在2050年以后,进入城市化的相对成熟阶段。经济学家斯蒂格利茨预言,中国的城市化与美国的高科技发展将是深刻影响21世纪人类发展的两个课题(李强等,2012)。伴随着城市化进程,我国城市化区域在整个国家治理和全球竞争中的重要性正在日益凸显。

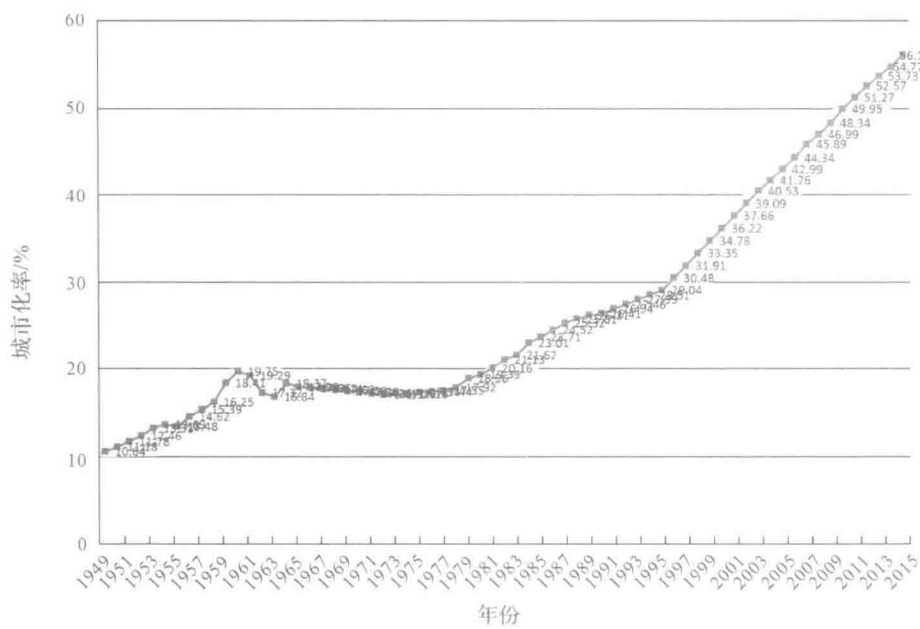


图 1.1 中国的城市化率

数据来源：根据国家统计局网站公布的每年城镇常住人口、乡村常住人口进行折算得到。城市化率=城镇常住人口/(城镇常住人口+乡村常住人口)。说明：图中纵轴为城市化率×100。

城市区域是中心城市与其经济腹地(包括乡村和次一级城镇体系)共同组成的以中心城市为主导的一体化区域,是一个具有地理空间特征的经济概念。其主要特点有:经济实力强大、人口集中,是区域发展的增长极;科技及基础设施发达;区域内往往形成完整的城市规模等级体系(陈安国,2010:23—25)。然而,国内外对城市化区域的称谓尚存在较大的差异,比如大都市区(Metropolitan Area)、都市带(Metropolitan Belt, Megalopolis)、都市圈(Metropolitan Circle)、都市连绵区(Metropolitan Interlocking Region)、城市群(Urban Agglomeration)等。英文中的常见表达还有:Metropolis(大都市)、Megalopolis(特大都市)、Conurbation(有卫星城的大都市)等等。

大都市区的出现是一个国家的城市化达到一定成熟程度的产物。1910年,美国人口普查局规定,大都市区(Metropolitan District)包括一个10万以上人口的中心城市及其周围10英里以内的地区,或者虽超过10英里但与中心城市连绵不断、人口密度达到每平方英里150人以上的地区。后来,美国联邦预算局对大都市区的界定标准和名称进行了多轮修改。1950年提

出了“标准大都市区”(Standard Metropolitan Area),1960年正式采用“标准大都市统计区”(Standard Metropolitan Statistical Area),1983年又更改为“大都市统计区”(Metropolitan Statistical Area),1990年更名为“大都市区”(Metropolitan Area)。2000年,美国对都市区的划分标准进行了大幅改革,将所有的都市区统称为核心基础统计区(Core Based Statistic Area):(1)中央核:每个CBSA至少有一个人口普查局定义的人口不少于5万的城市化地区或者人口不少于1万的城市簇;(2)中心县:中心县至少50%的人口居住在规模不小于1万的城市地区,或者中心县至少5000人居住在人口规模不小于1万人的单个城市地区;(3)外围县:居住在外围县但工作在中心县的就业人口占外围县总就业人口的25%,或者外围县25%的就业人口居住在中心县等。可以看出,美国的大都市区是指一个城市人口中心以及与其有密切社会经济联系的邻接地域共同构成的城市空间组织形式(易承志,2010)。在我国,虽然还没有大都市区的法定标准,但一般认为,北京、上海等特大城市都已经在事实上形成了大都市区。

都市带的概念首先由法国地理学家Gottmann提出。Gottmann(1957)认为,在大都市带,支配空间的形式已不再是单一的大城市或大都市区,而是聚集了若干个大城市,在人口和经济活动等方面发生密切联系的一个多核心、多层次的巨大整体。它的形成有几个特定的条件,比如:沿特定轴线发展的巨大多核心城市体系;城市间存在多种形式的相互作用;空间形态上互相连接的都市区;产业的高度集聚。在Gottmann(1957)的基础上,Zhou(1991)提出了都市连绵区的概念,其含义是以都市区为基本组成单元、以若干大城市为核心、大城市与周围地区保持强烈交互作用和密切社会经济联系、沿一条或多条交通走廊分布的巨型城乡一体化地域。可见,都市带和都市连绵区是都市区的一种群体空间状态,是以基础设施走廊为依托和纽带,具有较强的经济社会联系的都市区的聚合体(陈安国,2010:35—36)。美国东北部北起波士顿南至华盛顿的大西洋沿岸、东起纽约西至芝加哥的五大湖地区、英国以伦敦为中心的英格兰南部地区、德国的鲁尔地区、中国的长三角和珠三角都已经形成了都市带或都市连绵区。

都市圈主要用来描述包括一个大的核心城市(或以若干中心城市为核心),以及与这个核心具有密切经济社会联系、具有一体化倾向和圈层式结构形态的城市与区域。日本政府于1954年定义了“标准都市圈”,并于1960年采用“大都市圈”的划分标准:中心市为中央指令市(相当于中国的直辖市)或人口在100万以上的城市并且邻近有50万人以上的城市,外围地区到中心市

的通勤率在 15% 以上,对外货物运输不超过总运输量 25% 的地域范围。实践中,日本的都市圈有两种表现形式:一种是以单一中心为核心的“日常都市圈”,即能够进行通勤、购物和日常业务交流的通勤圈,以“1 小时距离法则”(半径 100 公里左右)确定其地域范围;另一种是以若干中心城市为核心,周边城市与地区共同组成的“大都市圈”,其半径可达 300 公里左右(陈安国,2010:34;付承伟,2012:14)。正是因为形成了以一个或多个都市区为核心范围、用主要中心城市来命名、以大都市的辐射半径为边界的圈层式结构,所以才称之为都市“圈”。

城市群的概念在中国比较常见,主要是指以中心城市为核心向周围地区辐射构成的、在经济上紧密联系、在功能上分工合作、在交通上连成一体的多个城市的集合体。虽然我国五年规划纲要中城市群的官方翻译为 Urban Agglomeration,但这个词在西方文献中主要是城市集聚体的意思,即一个大城市及其周围的卫星城镇在遥感图片上形成相互连接的不规则体,其空间范围介于 Urban Area(城市地区)和 Metropolitan Area(大都市区)之间。有时候,几个连体的大都市也叫做 Urban Agglomeration。所以,西方的 Urban Agglomeration 概念主要是包括了大城市、周边城镇和外围地区的城市区域,而我国的城市群概念主要是指一群地域相近,又有一定的行政、交通、经济、社会联系的城市组群(顾朝林,2011)。我国当前相对成熟的城市群有:长三角、珠三角、京津冀、山东半岛、辽中南、长江中游、海峡西岸、中原、川渝、关中等等。

综上所述,大都市区的空间范围基本上以一个核心城市及其周边的区域为基础,虽比城市的区域要大,但比都市圈、都市带、城市群等概念要小,是形成都市圈、都市带、城市群的空间基础。都市圈的概念比较接近大都市区,介于大都市区和都市带或城市群之间,以一个都市区或多个都市区为核心范围,侧重强调以大都市的辐射半径为边界形成“圈层式”结构。都市带和城市群是更为宽泛的概念,两者的含义比较接近,都在大都市区、都市圈的基础上,通过不断蔓延和交融而成。但相对来说,都市带偏重于沿着特定轴线发展而来的巨大多核心城市体系,而城市群则更强调地域相近又有紧密经济社会联系的城市组群。中文中的“带”和“群”的差异,可以比较形象地说明这一点。

三、区域行政、区域公共管理、区域治理与跨域治理

长期以来,在刚性的行政区划基础上形成了封闭式和机械式的行政区划行政。各地方政府基于行政区划的刚性界限,以行政命令的方式,对本地区社会公共事务进行垄断管理(杨爱平等,2004)。与行政区行政相对应的经济形态,

即为同样受制于刚性行政区划约束的行政区经济。当一定区域内的两个或两个以上的地方政府,为了促进区域的发展而相互间协调关系,寻求合作,对公共事务进行综合治理,以便实现社会资源的合理配置与利用,提供更优质的公共服务,就出现了区域行政(陈瑞莲等,2002)。在地方政府主导型市场经济背景下,区域经济的一体化在很大程度上依赖于区域行政(张紧跟,2009)。区域行政和行政区行政不仅都强调政府的管理,而且还存在相互包容的弹性。如果把区域的范围缩小至一个行政区的范围,区域行政就是行政区行政;如果把行政区的层级上升到更高或范围扩大到更大,行政区行政因为涉及多个下级行政单元或地方政府之间的协调,就成为了区域行政。不过,相对于行政区行政的封闭性和各自为政,区域行政更在意区域内各地方政府之间的关系和利益的协调。

所谓区域公共管理,是指以区域政府组织和非政府组织为主体的区域公共管理部门,为解决特定区域内的公共问题,实现区域公共利益,而对区域公共事务进行现代治理的社会活动。相较于区域行政的概念,区域公共管理的主体、客体抑或是管理机制都有所不同。简单地说,两者在这三方面的差异均可概括为“一元”和“多元”的关系(陈瑞莲等,2012)。区域行政的主体是政府,区域公共管理的主体除了政府以外,还有非政府组织等其他公共部门;区域行政面对的是在较为传统的社会背景下产生的相对简单的问题,区域公共管理面对的是在现代社会背景下产生的多元复杂的问题;区域行政的运行主要依赖单一的科层体系和政府间关系协调,区域公共管理的运行除了依托于科层制以外,还引入了市场机制、伙伴关系、组织间网络、自组织机制等。因为区域公共问题的存在既是区域经济政治关系的逻辑起点,也是区域经济政治关系的矛盾表现(李荣娟,2014:58),所以无论是区域行政还是区域公共管理,其目标都是要有效地解决区域公共问题。

区域治理的概念较早流行于欧美学界,是指通过建立合作的政府或专门的机构,运用和动员社会及非政府组织的力量,在充分尊重并鼓励公众参与下进行的一种解决区域宏观和微观问题的政治过程(Norris,2001)。我国台湾地区的学者较早引入并开始使用都市及区域治理、跨界治理、跨域治理等概念(纪俊臣,2006;林锡铨,2007;林水波等,2005)。实际上,区域治理就是治理理论在区域公共事务管理中的具体运用,即政府、非政府组织、私人部门、公民及其他利益相关者为实现最大化区域公共利益,通过谈判、协商、伙伴关系等方式对区域公共事务进行集体行动的过程(陈瑞莲等,2012),其目标是为实现区域的“善治”。区域治理与区域公共管理的差异主要表现在:区域治理引入了

治理理念,强调政府、非政府组织、市场主体和公民个人等多元主体的共同参与、平等协商,从而形成多中心治理的网络,而区域公共管理虽也引入了非政府的公共部门,但主要还是执着于政府的力量,对市场主体、公民个人以及其他利益相关者的重视远远不够;区域治理完成了对区域行政过于依赖科层制的超越,开始走向网络治理、协作治理、多中心治理,而区域公共管理虽也引入了伙伴关系、组织间网络等机制,但其主体构成不够丰富,伙伴关系不够深入,组织网络存在残缺,协作机制不够健全。从客观事物的发展轨迹来看,区域行政、区域公共管理、区域治理三者是一个逐步递进演化的过程(陈瑞莲等,2012),实践中的区域公共管理正经历向区域治理的“增量”嬗变(陈瑞莲等,2013:25)。

在很大程度上,跨域(界)治理概念是对区域治理的不同表述。区域的范围有大有小,上至国家,下至村庄社区。在国家之间的超国家区域治理中,在各个国家看来是跨域治理;在省区之间的次国家区域治理中,在各个省区看来是跨域治理;在省区之内的区域治理,在各地级市看来是跨域治理;在各地级市内部的区域治理,在各组成县(市)看来是跨域治理。但是,跨域治理还有更进一步的内涵。有台湾学者指出,跨域治理是指针对两个或两个以上的不同部门、团体或行政区,因彼此之间的业务、功能和疆界相接及重叠而逐渐模糊,导致权责不明、无人管理与跨部门的问题发生时,借由地方政府、私人企业、小区团体以及非营利组织的结合,透过协力、社区参与、公私合伙或行政契约等联合方式,以解决棘手的问题(林水波等,2005:3;李长宴,2012:52)。也就是说,跨域治理中的“域”不仅可以指地理空间上的跨区域,而且还可以包含跨部门、跨团体、跨层级、跨公私分野甚至跨政策领域等多种内涵(张成福等,2012;王佃利等,2014;申剑敏等,2015;朱春奎等,2015)。

本书对区域治理的研究主要基于“设区的市”的管辖范围,但在省管县改革和市县分治后,分散化的网络关系则会(也应该)超越原地级市的范围。区域治理体系既是一个动态的演化系统,又表现为尺度依赖性和制度建构性。市管县体制是我国长期实施“城市偏向”政策的结果,在特定时期发挥了一些积极作用,但现在已越来越遭遇困境。国际经验表明,中心城市及其大都市圈代表着国家发展的效率及其全球竞争力。在中国,地级及以上城市的市辖区创造了超过60%的GDP。通过不断强化中心城市功能,利用目前仅占全国6.5%的国土建设现代化经济体系和社会空间,不仅可以体现城市的高效率,而且可以为周边县域提供更高层次的公共服务。另一方面,通过大力发展县域经济和中小城镇,建设惠及全国71%人口的美好县域社会,为基层群众提供均等化的基本公共服务,可以有效解决社会的公平问题。也就是说,为实现市县和谐共

生,在未来中国,“都市区战略”与“强县战略”两者不可偏废。但在实施策略上,切忌在全国采取一刀切的方法,而应给予各省区结合各自经济社会发展的态势以及具体区域的历史文化传统,相应地改革自主权和发展自由度。

第二节 新老区域主义的发展脉络

综观全球政治经济发展态势,以竞争与合作并存而且日益呈现一体化趋势的大都市区,已经成为各国提升竞争力的基本单元和重要引擎。未来世界经济发展、政治进步与社会和谐的重心将由民族国家(Nation State)转变为城市国家(City State)。在很大程度上,城市或以城市为核心的区域发展将主导一个国家的整体走向。也正因为如此,国外政府间关系的研究重点,纷纷从纵向关系转向了横向关系。正如奥斯特罗姆等(2004:63)指出的,当前,有关地方政府的最严峻问题就是大都市区的治理问题。围绕着大都市区治理中的政府间关系,理论界和实务界做出了长期的努力,形成了传统区域主义、公共选择理论、新区域主义、尺度重组等多种流派。

一、传统区域主义

由于地方自治的传统、许可性的建制法、社会群体的殊分主义、郊区居民获得更好公共服务的愿望以及税收规避和商业利益驱动等原因,西方国家特别是美国的地方政府长期存在“碎片化”或“百衲被”现象,这在大都市区表现得尤为突出。大都市区的政治碎片化包含两层含义:地域意义上的碎片化和职能意义上的碎片化。前者指每一个地方政府都对城市的一部分具有统治权,而没有一个覆盖整个区域范围的单一的政府单位;后者指一个特定地区内地方政府职能在若干个主体之间碎片化,而没有一个统一的单位来履行这些职能。大都市区往往在地域碎片化和职能碎片化的共同作用下,形成大都市政府碎片化的“马赛克”(洪世健,2015)。从表 1.2 可以看出,美国大都市区内地方政府的数量及其变化。Hamilton(2014:15)则给出了普通政府单位数最多的十个美国大都市区(见表 1.3)。地方政府的碎片化导致大都市区呈现无限蔓延之势、大都市区居住隔离情况日益严重、地方政府在财政和服务方面不均衡、降低了公民的政治参与度、无法实现规模经济和控制外溢效应、中心城市与郊区自治体的矛盾不断加深、中心城市的地位和声望受到削弱等诸多问题(刘彩虹,2010:38—45)。

表 1.2 美国大都市区内的地方政府

单元		1952 年	1992 年	变化比
大都市区内地方政府总数		16630	33004	+98%
其中	县	267	740	+177%
	自治体	3252	7590	+133%
	镇区	2344	5067	+116%
	学区	8106	5993	-26%
	特区	2661	13614	+412%
大都市区内平均地方政府数目		99	104	+5%
其中	县	2	2	+0%
	自治体	19	24	+26%
	镇区	14	16	+14%
	学区	48	43	-10%
	特区	16	315	+1869%
大都市区以外地方政府数目		89014	51951	-42%
其中	县	2782	2303	-17%
	自治体	13526	11689	-14%
	镇区	14458	11589	-20%
	学区	48240	8429	-83%
	特区	9658	17961	+86%

资料来源：G. Ross Stephens, Nelson Wikstrom, Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future. Oxford University Press, 2000: 19. 转引自易承志：《集中与分散：美国大都市区政府治理的实践历程分析》，载《城市发展研究》，2010 年第 7 期。