《学术界》(月刊)
总第271期,2020.12
ACADEMICS
No.12 Dec. 2020

两种国家治理单元的综合使用〔*〕

杨　龙

(南开大学　周恩来政府管理学院,天津　300350)

〔摘　要〕国家有两种空间治理工具,分别是行政区等实体性治理单元和经济区、功能区等虚体性治理单元。两种治理单元在功能、机构、权力、财政、边界五个方面不同,适用于不同的治理目标。实体性治理单元可以通过撤销、新设、扩大、合并、拆分、升格、改名等手段实现治理的目的,但其也造成国家治理中的"碎片化"现象,存在行政区变动成本高等问题。虚体性治理单元的功能在于补充实体性治理单元的"短板",但也存在自身的局限。为了适应新的发展要求,需要把实体性治理单元和虚体性治理单元结合。国家级新区综合了行政区和功能区的优点,城市群结合了城市与经济区的长处。实体性治理单元与虚体性治理单元的结合是国家治理中体制与机制的结合。

〔关键词〕实体性治理单元;虚体性治理单元;国家级新区;城市群

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2020.12.007

国家治理是分层次、按单元进行的。纵向的治理单元是不同的行政区划,各级政府分别被赋予不同级别和范围的权力,地方服从中央,下级服从上级;横向的治理单元是不同尺度的空间划分,其中既有实体性的行政区,也有非实体性的经济区或功能区。横向的治理单元包括以行政区为单元的和跨行政区的单元两类。

一、实体性的与虚体性的治理单元

(一)治理单元的要素

治理单元具有空间工具性质,是国家从空间尺度出发形成的一种治理工具,这种空间治理工具有自己特定的要素,其中功能、机构、权力、财政、边界是核心要素。

第一,某种空间单元之所以成为治理工具,是因为其具有特定的治理功能,不同的治理单元在治理功能方面与其他治理单元有所区别,这是一种治理单元存在的基本依据。治理单元的功能多元,有的具有单一功能,有的具有复合功能,甚至具有全面的功能。有的治理单元适合于治理的政治目的,有的适合治理的经济目的、社会目的、文化目的或生态环境保护目的。有的治理单

作者简介:杨龙,法学博士,南开大学周恩来政府管理学院教授、博士生导师。

〔*〕本文系国家自然科学基金面上项目"基于'网络关联'的城市治理功能协同:机理、结构与迭代"(72074129)和国家自然科学基金面上项目"城市群环境政策的空间关联、治理网络与演变机制"(71774026)的研究成果。

元具有动员资源的能力,有的则适用于管制目的。

第二,空间治理单元的机构设置是实现治理功能的组织形式,不同的治理功能需要不同的机构设置,一个空间治理单元的功能越全,其相应的机构设置就越全面。比如有的治理单元设立一级政府,有的治理单元只设立政府的派出机构或分支机构,前者的治理功能比后者更为全面。

第三,不同治理单元的权力相差很大,有的治理单元具有完整的权力,有的只具有部分权力,有的只具有专项权力。有的治理单元具有政治权力,有的只有行政权力,有的只有经济权力。在空间治理单元层次,机构是权力的载体,不同的机构设置决定了治理单元的权力差异。比如一级政府与派出机构的权力因此而不同。

第四,财政是治理单元的核心能力要素,中国有多种空间治理单元,但是各种单元财政权的完整程度和独立程度差别很大。财政能力的差别决定了一个空间治理单元的治理能力和治理效果。

第五,作为空间概念,治理单元都是具有边界的,不过其中有的单元具有“硬”边界,表现为四至清楚的行政区;有的则只具有“软”边界,没有清楚的四至,只有其治理功能的适用范围和其权力的管辖范围。因此,有的治理单元有明确的边界,有的其边界仅表现为功能适用的范围,这类治理单元在边界可能出现交叉和重叠。

(二)实体性的与虚体性的治理单元

按照功能、机构、权力、财政和边界五个要素本身的不同,空间治理单元可以分为实体性的治理单元和虚体性的治理单元。实体性治理单元功能全,政治、行政、经济、社会、环境等治理功能在实体性的治理单元中全部具有。虚体性治理单元通常只具有单项或几项治理功能,设置这种治理单元的目的是为了解决一个或几个问题,达到一项或几项治理目的。实体性治理单元的机构设置全面,对应其治理功能全面的特点,通常为一级政府。虚体性治理单元的机构设置简单,因其功能的多寡而设定,通常不按照一级政府的规格设置,至多达到政府派出机构的规格。实体性治理单元权力最为完整,通常为行政区,具有全面的行政权力。虚体性治理单元的权力不完整,通常只有专项权力,或者一组权力。实体性治理单元有完整的财政权,通常情况下财权与事权是统一的。财政权与行政权一致,一级政府一级预算,地方政府只有省、地级市、县、乡镇四级财政。虚体性治理单元通常是其所属行政区财政的一部分,例如经济开发区管委会是某行政区的派出机构,其财政收支算在行政区的“总盘子”里。虚体性治理单元得到行政区政府在财权上的特殊授权,具有部分财权。实体性治理单元有明确的管辖范围,边界清晰;虚体性治理单元不改变行政区的边界,只存在于行政区内或行政区之间规定的权力或政策的适用范围内,其边界“软”,所以往往以功能区的方式出现。

在中国,实体性的治理单元主要包括各级行政区,如省(直辖市、自治区)、地级市(地区)、区(县、旗)(县级市)、乡(镇、街道);城市的社区和农村的行政村虽然不是一级政府,但实际上被当作政府的延伸,承担了众多行政职能,本文也把它们作为实体性治理单元;另外有一些林区等也是国家划定的实体性治理单元;香港和澳门两个特别行政区也是实体性治理单元。虚体性的治理单元包括主体功能区、经济区域、功能区、自然保护区等。

二、实体性的与虚体性的治理单元各自的特点

(一)实体性治理单元的治理功能

实体性治理单元以行政区为主,行政区是“国家为行政管理而划分的区域,也就是相应的地方国家行政机关所辖的区域,又称行政区域,亦简称政区”。[1]行政区划是国家出于行政管理的目的,根据政治、经济、民族、历史等各种因素,把国土划分成大小不同、层次不等的区域。

1.实体性治理单元的优点

第一,行政区具有行政机关法定的全部职能,其中政治功能是首要的,行政功能是主要的,

发展经济、管理社会、提供公共服务和保护环境及生态等也是行政区的功能。行政区的机构是由政府依法设置的各类权力机关和行政部门,以对应行政区的全面功能特点。行政区的财政完整且独立,每一级政府均为一级财政。行政区具有来自中央或上级政府的授权,在自己的管辖区具有全面的行政权力,其权力全部是法定的。行政区的边界四至清晰,管辖权有明确的空间范围和界线。

第二,行政区的设置为国家治理奠定了空间上的基础,“行政区划是国家的一项大政,其设置合理与否直接关系到国家的长治久安大局,具有很强的政治敏感性和政策性。”[2]实体性治理单元从政治上划分国家空间治理格局,影响因素包括历史形成的惯例、地域文化差异;出发点是维持社会秩序稳定、保持地区间和族群间的平衡。划分行政区的另一个考量是服从基本政治制度,比如民族区域自治是中国的基本制度之一,为此我国设立了民族区域自治地方,赋予自治地方处理本地民族问题的自治权。香港和澳门回归以后,从“一国两制”的制度设计出发,我国设立了特别行政区。特别行政区具有法律规定的自治权,在本地选举行政首长,依照《基本法》治理政务。特别行政区的边界最为严格,内地居民出入特别行政区需要通行证,经过签注。特别行政区的治理功能突出其地方自治性。

第三,中国历史上有“分民不分土”的说法,设置行政区更多的是用于行政管理的目的,行政区是国家为“完成社会事务、公共管理和服务,为履行行政职能而设置的”。[3]行政区划明确了行政区的界域,规定了一级政府在空间范围内的管辖权。行政区边界明确以后,一方面可以避免行政管辖缺位或越位,另一方面可以避免出现管辖冲突。为了确保行政边界的权威性,行政边界的划定是由上级政府决定的,本地政府无权变动行政边界。实体性治理单元本身可以撤销、新设、扩大、合并、拆分、升格、改名,中央和地方均可以利用实体性治理单元实现发展和治理的目的。

2. 实体性治理单元的局限

实体性治理单元存在一些局限,其中最主要的问题是造成国家治理中的“碎片化”现象,主要是指政府部门内部各类业务间分割、部门间分割以及地方政府间的分割。[4]中国的政治体制集权程度高,各级行政区拥有多方面权力,负有发展本地经济、管理本地社会的责任。治理实践中以行政区为单元组织经济发展和实行社会管理,进行政府绩效评价,结果导致“行政区经济”现象和社会管理及环境保护方面的“地方分割”,甚至“地方割据”。

第一,地方政府间陷入恶性竞争。行政区经济“是指由于行政区划对区域经济的刚性约束而产生的一种特殊区域经济现象”,表现为以行政区为单元组织经济活动,具有由于行政区“硬”边界带来的封闭性。[5]一是行政区经济可能导致地方保护主义行为,地方保护主义的封闭性造成不公平的市场环境,导致国内市场的分割,违背了公平竞争的市场原则。二是基础设施重复建设和产业同构导致资源浪费。基础设施条件是发展地方经济的基本条件,也是地方竞争力的重要指标,各个行政区无不注重机场、港口、铁路、公路等基础设施的建设。由于地方政府在基础设施建设中忽视区域布局,竞相投资开工基础设施项目,导致了重复建设。各个地方政府为提高经济增长速度,在产业设置上“一哄而上”。以湖北、湖南、江西三省组成的中三角地区为例,三地间的产业结构相似系数非常高,2009—2014年均达到0.98以上,并且产业同构现象逐年递增。[6]这些地方行为与经济要素的自由流动是矛盾的,改革开放以来,中国越来越多的经济活动跨越了行政区的边界,计划经济时代遗留下来的以行政区为单元组织经济活动的政府功能设计和权力设置已经不适应经济发展的需要了。

第二,难以处理越来越多的跨行政区公共管理要求和公共服务的需求。一是国家治理的一个重要对象——人的跨区域流动增多,与居民相关的社会管理和公共服务不能局限于一地,社会

治安的跨区域办案、司法领域的跨区域执法越来越多,社保和医保地区联网等跨区域提供公共服务的要求也越来越多,面对这些跨行政区的需求,实体性治理单元的“碎片化”缺点显现。二是水利工程、铁路、高速公路、电力,以及通信工程等大型基础设施的建设和运营是跨行政区的,大型基础设施的规划、建设、管理和维护对实体性治理单元的边界封闭性提出了挑战。

第三,难以解决跨行政区环境污染和生态环境破坏问题。河湖流域往往跨几个行政区,大气流动更不会受到行政区边界的限制。在以行政区为单元组织经济发展、实施社会管理的情况下,各个行政区只有治理本地环境污染,保护本地生态环境的责任,但是一个地方生态环境的恶化必然影响到周边地区。这种“碎片化”的治理体制导致污染难以根除,生态环境的破坏屡禁不止。尽管政府先后出台了众多治理政策,但是效果并不明显,原因正在于这些解决方案并没有摒弃传统的行政区划管理思维。

第四,实体性治理单元的变动成本高。行政区的边界明晰与经济要素自由流动是矛盾的,解决的办法或是改变行政区划,以适应经济要素的自由流动,或是改变行政区的功能,行政区政府不干预经济要素的流动。第一种办法需要改变行政区划,涉及到行政层级、行政级别和行政等第,还要重划行政区边界,程序复杂,成本过高,轻易不会成为政府的选项。第二种办法涉及收缩行政区功能、削减行政区权力、弱化行政边界等方式,随之影响到行政区机构的设置、人员的编制等,都是敏感问题,所以也不会轻易使用。实践中经常使用的是第三种办法,即在不改变行政区划的前提下,设置虚体性治理单元,通过向虚体性治理单元赋能和授权,解决经济要素流动受到行政边界阻隔的问题,解决跨行政区社会管理问题,解决环境和生态的跨行政区保护问题。

(二)虚体性治理单元的治理功能

虚体性治理单元的使用是针对实体性治理单元的局限性,通过设立经济区解决市场要素跨行政区流动遇到的行政区阻隔问题;适应跨行政区社会管理的需要,通过设立经济区和其他功能区实现公共物品和公共服务的跨行政区供给;适应生态环境保护的跨行政区需要,通过设立主体功能区和生态保护区实现生态环境的跨行政区保护。虚体性治理单元的使用还在于其本身具有独特的功能,可以实现实体性治理单元无法达到的目的,包括创造新的经济增长点,进行政策试验,进行专项治理,缩小区域发展差距,实现空间公平,等等。虚体性治理单元形式多样,可以是单功能的,也可以是多功能的;可以单独使用,也可以组合使用,已成为国家治理中使用最为频繁的空间工具。虚体性治理单元最为常见的方式是经济区和功能区,这两个概念在实践中相互交叉,没有严格的区分,经济区多是跨行政区的区域,功能区多是设立于行政区之内的区域。

1.虚体性治理单元的长处

第一,经济活动的空间规模是遵循经济规律而确定的,经济区的形成或划定与行政区的规则不同。设立经济区的目的是促进经济发展,提高经济的效率。国家或地方政府组织经济发展的时候,遵循经济发展的规律,使用经济区这样的空间治理单元,经济区可能与行政区吻合,也可能不吻合,而且不吻合的情况更为普遍。“经济区域不可能有一个确切的界域,而且不同的经济区域常常是相互渗透的。紧邻的经济区域相互渗透更为严重,很难在它们之间的重叠地区,划出它们彼此确切的界域。”[7]针对以行政区为单元组织经济发展和进行社会管理而出现的地方保护主义、产业同构、重复建设等问题,也需要经济区这样的跨行政区的,又不改变行政区边界和权力的空间治理单元。

经济区具有以下功能:一是发展区域经济;二是实现区域内均衡发展;三是实现专项发展目标或是解决某项区域问题;四是建立横向连接全局性区域或纵向连接层级的专项治理机制。实践中,在区域发展总体战略和主体功能区规划的基础上,中央划定局部性区域,如京津冀协同发

展战略、粤港澳大湾区规划等;地方间自发形成局部性区域,如长三角经济区、珠三角经济区等。

第二,功能区是中央政府和地方政府都经常使用的一种虚体性治理单元。功能区的概念包含广泛,从字面上看,只要依据某种功能来划分的区域,都是功能区。比如,经济区就是一种功能区,自然保护区、自由贸易区也都是功能区。在中国的治理实践中,经常使用的是“经济功能区”,主要包括经济技术开发区、高新技术产业园区、自由贸易区、保税(港)区;各种产业园区,如临港工业区;各种外贸园区,如出口加工区、边境合作区;其他专项功能区,如教育园区,等等。功能区是中国治理的一种特殊手段“先行先试”的载体,所以往往冠有某某试验区、示范区、新区、创意区等标签。为了与局部性区域区分,本文所研究的功能区是指在一个行政区之内,或跨相邻行政区部分辖区的各类功能区。[8]

各类功能区的首要功能是进行政策试验。功能区的优势为“政策洼地”,功能区具有行政区没有的各类优惠政策,如在土地使用、税收、外贸、金融等方面获得优惠减免和便利化。功能区的这些优势不仅在沿海沿边等地区适用,也可以作为其他地区经济发展的便利条件,于是,各地都开始设立功能区,这种虚体性治理单元很快在国内普及。

设立功能区的动力主要是作为新的经济增长点。吸引外资和内资,上新的项目,开发新的产业,都需要建设用地和空间,设立开发区,划出一片土地作为新的发展空间,有利于新经济的发展。获得成功的开发区都成为当地经济增长的主力,以天津经济技术开发区(TEDA)为例,在全国54个国家级开发区、工业园区投资环境评价中,TEDA曾经连续16年位居第一。TEDA自设立以来,一直是天津经济增长的主要贡献者。以2017年为例,经济技术开发区的GDP占其上属的滨海新区GDP的32.6%;滨海新区所属的经济技术开发区、高新区、东疆港保税区、保税区、中新生态城几个功能区的GDP占天津市GDP的近三成。[9]

2. 虚体性治理单元的不足

虚体性治理单元也有自身的局限,经济区或功能区的功能单一,缺乏社会管理、公共服务的职能,只能由所处的行政区进行社会管理,提供公共服务。从这个意义上说,功能区离不开行政区;经济区范围涵盖若干行政区,也不必由自身再承担社会管理和公共服务的任务。尽管虚体性治理单元只聚焦于经济开发和政策试验,没有其他负担,能够取得经济的快速增长,取得改革开放在“点”上的突破,但是虚体性治理单元的权力不完整、机构结构不完整、空间单元的边界模糊、财权不完整,其治理能力有限,只适用于承担单一的治理任务。

虚体性治理单元的功能在于补充实体性治理单元的“短板”,其优势在于“轻装上阵”,是经济发展的“突击队”,是国家治理的“试验田”。随着国家经济社会发展进入更高阶段,为了适应新的发展要求,承担新的改革任务,需要把实体性治理单元和虚体性治理单元结合,综合两者的优点,设计新的空间治理单元。

实体性治理单元与虚体性治理单元的综合使用在国内已经开始,到目前为止,出现的有国家级新区和城市群,国家级新区综合了行政区与功能区的优势,城市群结合了城市与经济区的长处。

三、国家级新区综合了行政区与功能区的治理功能

国家级新区是由国务院批准设立的以相关行政区、特殊功能区为基础,承担着重大发展和改革开放战略任务的综合功能区。[10]自1992年上海浦东新区成立以来,国家级新区共设立了19个,其他18个为天津滨海新区、重庆两江新区、浙江舟山群岛新区、甘肃兰州新区、广州南沙新区、陕西西咸新区、贵州贵安新区、青岛西海岸新区、大连金普新区、四川天府新区、湖南湘江新区、南京江北新区、福建福州新区、云南滇中新区、黑龙江哈尔滨新区、吉林长春新区、江西赣江

新区、河北雄安新区。国家级新区遍布四大板块,东部地区 8 个、中部地区 2 个、西部地区 6 个、东北地区 3 个,国家级新区的空间布局大体完成,成为一种新的空间治理单元。[11]

(一)国家级新区的功能

国家级新区的定位是综合性的,包括“引领创新、先行改革、增长经济、扩大开放、统筹城乡”等任务。国家级新区是综合配套改革试验区的升级版和扩展版,最早设立的上海浦东新区(1992 年)和天津滨海新区(2006 年)都只是作为综合配套改革试验区,从 2010 年重庆两江新区设立开始,才出现国家级新区的概念。2014 年和 2015 年每年都批准建立了 5 个国家级新区,国家级新区数量迅速增加,到 2018 年达到 19 个。

国家级新区在功能上的扩展包括以下几个方面:第一,新区内既有功能区,也有城区,特别是包括了新城区。新区内既有行政区的社会管理和公共服务功能,也有功能区的经济开发或保税功能,新区的一个任务是探索新的经济开发功能与新的社会管理功能如何结合。

第二,在 19 个新区里只有浦东新区和滨海新区是实体性治理单元,其他都是行政区政府 + 管委会的权力结构,国家级新区的治理结构表现出了“机构少、大部制、扁平化”的特征,新区内实行的优化行政管理架构、压缩行政审批步骤等做法,大大提升了政府管理的服务效能。“国家级新区治理体系更为显著的优势是具有较强的可调适性,能够在新区建设的过程中根据地方发展的实际情况不断调整治理架构。”[12]

第三,在新区这个更大的空间单元里,进行新发展模式的试验。国家在新区内实行更加开放和优惠的特殊政策,鼓励新区进行各项制度改革与创新的探索。新区的发展定位由国务院统一进行规划,相关特殊优惠政策和权限由国务院直接批复。国家对每个新区都有明确的发展定位,为了实现国家对不同新区的定位,“国家级新区的治理尺度建构表现出‘尺度上移’和‘尺度下移’相结合的机制,一方面体现了国家权力的下放和放松管制,另一方面也象征着国家权力在特定地域的重新集中与恢复”。[13]国家级新区成为行政系列的一种“准”中间层级,以适应国家治理空间方面新的需要。

第四,设立国家级新区的目的是对接新的国家重大发展战略。除了在四大板块都设立新区,以带动全国重要区域的发展之外,新区的设立还注意到了对接京津冀协同发展、长江经济带、粤港澳大湾区、长三角一体化发展等国家发展的重大战略。滨海新区和雄安新区对接京津冀协同发展战略,浦东新区、江北新区、舟山群岛新区对接长三角一体化发展战略,南沙新区对接粤港澳大湾区战略,浦东新区、两江新区、舟山群岛新区、天府新区、湘江新区、江北新区、滇中新区、赣江新区对接长江经济带战略。

(二)国家级新区综合了行政区与功能区的优势

国家级新区里既包括城市或市辖区等实体性治理单元,也包括作为虚体性治理单元的各类功能区。新区的组织形式既有行政区方式的,例如上海浦东新区、天津滨海新区,也有功能区形式的,绝大部分新区都是高级别的、多层次的、虚实并存的新型功能区。

目前已经设立的国家级新区按照其定位分为两类。第一类是多城区加多功能区模式,具有综合性,表现为:一是功能区的试验和开发功能与行政区社会管理和公共服务功能的结合;二是不同类型城区与不同类型的功能区的结合,如上海浦东新区、天津滨海新区、重庆两江新区都是既包含中心城区,又包含郊区,既有产业园区,又有自贸区。第二类是具有专项任务的新区,如浙江舟山群岛新区定位为海洋综合开发试验区、大宗商品储运中转加工交易中心、中国陆海统筹发展先行区等;河北的雄安新区定位于疏解北京非首都功能,探索人口经济密集地区优化开发新模式等。

国家级新区的空间结构是一种“城市—区域”结构,新区内既有行政区,也有功能区,新区

内包括若干市区县、若干功能区,其结构分为几种。第一种是以一个大城市为核心,包括周边的区县,例如重庆的两江新区、南京的江北新区。第二种由一个城市连绵区构成,例如西咸新区包括西安和咸阳,以西安为核心城市;贵安新区包括贵阳和安顺;天府新区包括成都和眉山;赣江新区包括南昌和九江;等等。

国家级新区是有行政边界的,也都有正式的组织机构,其中除了浦东新区、滨海新区有行政区政府之外,其他的新区都只有管委会。但是国家级新区管委会与一般功能区的管委会不同,其设立的时候借用了实体性治理单元的行政层级,新区管委会的级别高于区内的行政区和功能区,其主要领导者的级别高于区内的各个行政区和功能区的主要领导者,这样设置的目的是便于新区领导和协调区内的行政区和功能区。

四、城市群结合了城市与经济区的治理功能

城市群是城市化发展到高级阶段以后,由若干个密集分布的不同等级的城市及其腹地在发达的交通通信等基础设施网络基础上,形成的经济联系紧密,逐步一体化的城市群体。2014 年以来,国务院已经批准了 11 个国家级城市群规划,包括京津冀、长江中游、哈长、成渝、长三角、中原、北部湾、关中平原、呼包鄂榆、兰西城市群、粤港澳大湾区城市群规划,其分布覆盖了东部、中部、西部和东北地区。地方政府构建的城市群概念也很多,像济南城市圈、首都城市圈等规划比国家级城市群的出现要早。

(一)作为新型空间治理单元的城市群

1978 年开始改革开放的时候,中国的城市化率只有 17.92%,2011 年超过了 50%,2017 年达到 58.52%,2019 年为 60.60%。[14] 随着城市化率不断提高,城市在国家发展中的引领作用越来越明显,几个一线城市,北京、上海、广州、深圳,其城市化水平已经达到国际大都市的水平。围绕着这些一线城市,已经形成几个大的城市群,如京津冀、长三角、珠三角等地区。“城市群位于区域和城市的中间环节,也是我国新型城镇化的主体形态,具有承上启下和协调联动的重要功能。”[15] 在发达地区,城市群已经成为区域发展的一个重要空间单元,国家层面已经开始利用城市群作为一种新的区域发展战略。

第一,城市群与经济区域不同,它的边界更“软”,城市群只有成员城市,没有区域范围。“群籍”概念弱,一个城市可以同时加入相邻的不同城市群,加入和退出“群”也没有硬性规定。城市群内部各个城市是一种“协同”关系,群内不同的城市在各自得到发展的前提下,通过相互协作获得新的共同利益,进而发展自身。城市群的存在依赖对于“群”的共识,各个城市通过协商来调整各自的产业结构,参与区域问题的治理,解决城市间产业同构、恶性竞争等问题。城市群“能将市场不可能专业化的和单个城市无力一体化的经济活动纳入由众多城市构成的高度专业化的分工与协作网络中,既有竞争又有合作,既相互独立又相互依存”。[16]

第二,城市群内部合作的方式多样,可以发生在不同层级,既有双边合作,也有多边合作;既有单一领域的合作,也有多领域的合作。群内的合作大都是有任务导向的,具有时间性的,只有在需要的时候才进行合作,所以比较灵活,容易进行。城市群也不设管委会之类的管理机构,群内各个城市都是独立的行政区,内部的联系靠网络关系维系,不依赖行政命令。随着城市群的发展,城市间的沟通更多,因而需要建立一种方便长期联系的机制,以便解决那些需要长期合作的问题,比如建立城市联盟。

(二)城市群结合了城市与经济区的长处

第一,城市群集中了大都市和区域的优点。城市群的结构特点是以一个或几个大都市为中心。大都市具有两种功能:一是集聚,把周边农村和其他城市的优秀资源、优秀人才和优秀产业吸引到中心城市来;二是辐射,把产业链向周边的城乡扩散,为周边的城市提供经济发展的机会。但是大都市的扩张也会带来人口过于密集、

交通拥堵、空气质量下降等“大城市病”;也可能通过虹吸效应,“吸干”周边城乡的资源与人才。

经济区的优点是适应了经济发展的区域化趋势,有利于区域范围的经济互补。区域化也可以缓解社会管理跨行政区的困局,解决公共服务的跨行政区提供的问题。但是经济区的维持需要一定的行政成本,通常需要某种合作组织,区域内各成员需要保持共同行动,如果缺少愿意单独承担集体行动成本的核心成员,区域合作难以形成。经济区的弱点恰恰在于合作的核心成员或是难找,或是缺少主动维持集体行动的意愿。

城市群内城市间有分工,产业互补,各个城市都能够从城市群整体的发展中受益,因此城市群内的合作会比区域内的合作更为紧密。城市群内部形成功能分工,可以避免中心城市盲目扩大规模,可以逐步缓解大城市病。城市群内部形成网络,其网络关系依赖“中心—外围”的结构,由一个或几个中心城市引领,周边城市依附于中心城市,从“中心—外围”关系中受益。城市群与区域的不同在于,“城市群是一种介于市场组织和行政科层组织之间的中间体组织,主要依靠正式关系(制度和协议)和非正式关系(信任和承诺)来进行协调。在弥补市场分工的不完备性和契约的不完善性的同时,又具有行政科层内部金字塔控制结构在组织上的优势,比市场稳定,比科层灵活”。[17]城市群内城市间分工比区域更为合理,可以避免大都市“虹吸”周边城乡,其他城市因而被“边缘化”的现象。

第二,国家级中心城市是城市群的配套工具。大部分国家级城市群都有国家级中心城市。在国家级城市群布局的同时,国家陆续认定了9个国家级中心城市,即北京、天津、上海、广州、重庆、成都、武汉、郑州、西安,把城市群和中心城市结合起来。在2018年11月《中共中央国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》里对中心城市、城市群、区域三种空间治理单元分别定位,将其共同作为实现国家区域协调发展的抓手。在上述《意见》里具体提出中心城市、城市群、区域共同发展的策略,“以京津冀城市群、长三角城市群、粤港澳大湾区、成渝城市群、长江中游城市群、中原城市群、关中平原城市群等城市群推动国家重大区域战略融合发展,建立以中心城市引领城市群发展、城市群带动区域发展新模式,推动区域板块之间融合互动发展”。

2019年,为了进一步促进城市群发展,国家发改委发布了《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》(发改规划〔2019〕328号),提出发展一批现代化的都市圈,为城市群高质量发展提供重要支撑,并将都市圈概念界定为“城市群内部以超大特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心、以1小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态”。

城市提级和增设新市是中国城市化的两个主要途径,城市具有行政级别,城市的扩张包括提升行政级别的含义,但是行政级别的提高带来行政建制、编制等方面的扩大,增设新市也带来类似的后果,所以国家一直控制得很严。但是,“城市行政区因进一步发展需要而产生对省级一级政区的离心力与管理权力的不断诉求”,[18]为此设立中心城市和城市群可以在不提升城市的级别,不增加新的城市的情况下,提升城市的地位。中心城市和城市群分别属于实体性治理单元和虚体性治理单元,这两种空间治理单元的配套使用适应了中国城市化提速的需要。

五、展　望

治理单元是国家在空间上可以使用的治理手段,不同的治理单元可以实现不同的治理目的。实体性治理单元是国家发展和治理的“基本盘”,决定了国家发展和治理的政治和行政的格局。虚体性治理单元是发展的“增长点”,可以为经济的“增量”发展提供空间。在社会主义市场经济发展进入更高级阶段以后,区域一体化提上议事日程,以行政区为单元组织经济发展的合理性下降。经济区域与行政区划之间的张力越发明显。由于调整行政区划的成本过高,设置虚

体性治理单元成为必要的政策选择。在社会管理、公共服务、生态环境保护等存在跨区域“外溢”效应的领域,各个行政区按照自己的法规和政策,在自己权力的空间范围内解决外部性问题的时候,因受到行政边界的限制,无法干预相邻地方的行政执法情况,也无法“越界”执法,使得这些领域的问题无法根治,不断出现。因此,需要通过虚体性治理单元,设置跨行政区的功能区或者通过相邻地方的行政协议等合作手段,共同解决跨界问题。

从国家治理体系的角度来说,虚体性治理单元是一种机制,实体性治理单元是一种体制。各级行政区划共同构成中国的行政体制,经济区或功能区这样的虚体性治理单元位于政府层级的中间,又是跨行政区的,它们不是行政体制的一个组成部分,而是跨层级和跨行政区的一种治理机制。跨层级和跨行政区问题的治理无法直接利用政府体制,而是以机制的方式,通过不同层级和不同地方政府间的沟通、协商和合作来实现。作为一种机制,虚体性治理单元只具有部分治理功能,其权力或是来自上级政府的授权,通常只赋予和授予其某一项或若干项权力。虚体性治理单元的权力也可以是地方政府间的赋权,当事地方政府经过协商,把自己的某一种职能和某一项权力让渡或委托给虚体性治理单元。从这个意义上,虚体性治理单元离不开实体性治理单元,治理机制是附着在治理体制上的,但又是治理体制不能离开的,是对治理体制必要的补充。实体性治理单元与虚体性治理单元的结合是国家治理体系成熟的一种表现,也是具备了现代治理能力的一种表征。

注释:

〔1〕浦善新:《中国行政区划改革研究》,北京:商务印书馆,2006 年,第 2 页。

〔2〕刘君德、冯春萍等:《中外行政区划比较研究》,上海:华东师范大学出版社,2002 年,第 17 页。

〔3〕〔7〕田穗生、罗辉、曾伟:《中国行政区划概论》,北京:北京大学出版社,2005 年,第 218、219 页。

〔4〕谭海波、蔡立辉:《论“碎片化”政府管理模式及其改革路径——“整体型政府”的分析视角》,《社会科学》2010 年第 8 期。

〔5〕刘君德:《中国转型期“行政区经济”现象透视——兼论中国特色人文—经济地理学的发展》,《经济地理》2006 年第 6 期。

〔6〕白孝忠、孟子贻:《中三角城市群产业同构性评价及协同发展分析》,《商业经济研究》2018 年第 7 期。

〔8〕本文研究的经济功能区与经济区不同,经济区在中国是指综合经济区,由中心城市与周边地区或城市共同构成。相关观点参见姜玲:《城市经济区划:理论、方法与应用》,北京:北京大学出版社,2010 年,第 52 – 54 页;胡剑双、丁志刚:《区域治理背景下城市群外围圈层发展策略研究》,《城乡治理与规划改革——2014 中国城市规划年会文集》,2014 年。

〔9〕根据《天津经济技术开发区(南港工业区)2016 年国民经济和社会发展统计公报》和《天津经济技术开发区(南港工业区)2017 年国民经济和社会发展统计公报》的数据计算而得,见 http//www. tjbh. gov. cn/contents/6348/97933. html, https//attnew. teda. gov. cn/bmztc/contents/5431/87088. html;另可见《天津滨海新区走高质量发展之路 五大功能区各具特色》,人民网,http://tj. people. com. cn/n2/2018/0423/c375366 – 31496315. html。

〔10〕国家发展和改革委员会编:《国家级新区发展报告 2016》,北京:中国计划出版社,2016 年,第 3 页。

〔11〕目前尚有其他的新区在申请之中,如武汉长江新区、合肥滨湖新区、郑州郑东新区等。

〔12〕赵吉:《权力重塑与政策叠加:中国国家级新区发展机制研究》,《中南大学学报(社会科学版)》2020 年第 2 期。

〔13〕晁恒、李贵才:《国家级新区的治理尺度建构及其经济效应评价》,《地理研究》2020 年第 3 期。

〔14〕《大国崛起:1949 年 ~ 2017 年,中国人口 5.4 亿 ~ 13.9 亿,城镇化率 10.64% ~ 58.52%》,搜狐网,https://www. sohu. com/a/222927490_99964340;《国家统计局:2019 年中国城镇化率突破 60% 户籍城镇化率 44.38%》,财经中国网,http://finance. china. com. cn/roll/20200228/5207268. shtml。

〔15〕刘士林:《改革开放以来中国城市群的发展历程与未来愿景》,《甘肃社会科学》2018 年第 5 期。

〔16〕〔17〕王伟:《城市群新认知:一种中间体组织》,《规划师》2010 年第 9 期。

〔18〕陈占彪:《行政组织与空间结构的耦合——中国行政区经济的区域政治经济学分析》,南京:东南大学出版社,2009 年,第 156 页。

〔责任编辑:刘姝媛〕