

同构视阈下的异构治理：市辖区体制的优化进路*

邱实

(南京师范大学公共管理学院, 江苏 南京 210023)

[摘要]市辖区是现代城市治理的重要政区,其在城市基础性管理和公共服务供给方面发挥了重要作用。市辖区是现代市制的产物,受政策主观性和要素客观性的双重影响。基于我国市制变迁背景,改革开放以来的市辖区体制发展可以归纳为四个阶段:非规律变动期(1949—1982)、数量增长期(1983—2003)、平稳控制期(2004—2013)、规模拓展期(2014至今)。市辖区体制的这四个时期并非是自发产生的,而是根据市制的客观发展和主观调控形成的,并具有前后衔接的波动性,形成了当前市辖区体制的基本形态。同时,在职责同构化的政府过程中,城市发展的非均衡性使市辖区在分配发展资源时出现了明显的差异性,进而引发市辖区体制的职责偏差。在同构化治理的背景下,市辖区体制出现设置高度“同构化”、调整自主性偏弱和城市治理“模糊化”等难点,引发城市治理现代化的障碍。在充分考量“职责同构”发生的必然性和合理性的基础上,尝试以“异构”治理作为市辖区体制优化的理念创新,即在“同构”的现实中以“异构”治理为视角创新市辖区体制的优化理念。基于此,分别从政区治理的适域化、治理单元的多维化和区际治理的协同化三个方面出发,探索市辖区“异构”治理的实践策略。

[关键词]城市发展 市辖区体制 职责同构 异构治理 适域化 协同化

[中图分类号] D630 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2022)02-0050-11

一、问题的提出

市辖区是现代城市的重要行政建制,是现代城市治理的基础政区。近年来,随着城市化进程的加快,我国市辖区的数量和规模也在不断拓展,截至2020年底,我国已有976个市辖区。目前市辖区建制大致可以分为四个类型:一是设在城市建成区的市辖区,即“市区”,这类市辖区的“分治”属性最为明显,是市辖区的主

流类型;二是由原城市管辖的郊县或县级市改设的市辖区,即“郊区”。随着城市化的发展,这类市辖区逐步也成为市辖区建制的主要组成;三是设置在城市管辖范围内,但并未与城市直接联系的市辖区,即“独立”型市辖区;四是设置在城市行政区划之外的市辖区,即“飞地”型市辖区。^[1]第一类“市区”型市辖区一直是市辖区体制改革研究的核心内容,但是随着城市化进程的快速推进,“郊区”型市辖区也逐步成

收稿日期:2021-09-07

* 基金项目:国家社会科学基金重大项目“中国政府职责体系建设研究”(17ZDA101);江苏省社会科学基金青年项目“政府职责视阈下的大部门体制优化路径研究”(20ZZC003)

作者简介:邱实,法学博士,副教授,南开大学中国政府发展联合研究中心研究员,主要从事中国政府与政治等研究。

为当代市辖区体制研究的重要方面。近年来，以超（特）大城市、国家中心城市为核心的都市圈建设及城市群发展，逐步将原本属于市辖区体制研究中较为冷门的“独立”型市辖区和“飞地”型市辖区也逐步推到了研究前沿。因此，市辖区体制的改革研究不再局限于传统的“市区”和“郊区”的研究，而是呈现出全方位研究的新局面。通过梳理市辖区体制发展与改革的已有研究，目前研究焦点在市辖区体制改革的理论及导向分析、^[2]市辖区改革的技术性论证、^[3]市辖区体制比较研究、^[4]市辖区改革案例研究、^[5]市辖区等城市基层政区的治理创新等。^[6]已有研究成果都充分认识到我国城市化发展，特别是超大城市和城市群的出现已成为市辖区体制改革的主要动力和契机。同时，也明确市辖区体制改革是一个动态性的过程，要随着城市发展及其治理要求而不断调整，是一个没有“终点”的改革。但综观既有研究，城市发展新常态下系统性研究市辖区政区治理问题的成果还较少，特别是以现代城市治理为视角，将市辖区作为一个主体政区问题进行的研究更少。

我国是一个超大型的发展中国家，地区发展的不平衡性较为明显，城市发展程度也存在较大差异。如东部经济发达地区已普遍实现城市化并进入现代城市治理的“深水区”，城市精细化管理和城市群协同治理等成为主要内容，而西部一些地区的城市还依然在推进城市化建设的进程中。因此，我国城市化发展中现代化与后现代化“叠加”现象明显。另一方面，我国市制体系较为复杂，市制贯穿政府体系的三个层级（直辖市、地级市、县级市），且不同地区的市制情况也存在较大差异。市辖区作为我国城市“分治”政区，“交糅”在复杂的市制体系之中，造成市辖区的区划定位、行政级别、机构设置和政区治理等都出现明显的模糊性和繁杂性。同时，市辖区机构设置的高度“同构性”，引发市辖区体制无法有效适应城市发展的差异化和城市间的协同化。

市辖区是现代城市治理的重要政区，其在

城市基础性管理和公共服务供给方面发挥了重要的作用。在当前非均衡性城市化发展及“职责同构”政府体系下，市辖区在现代城市治理中应该履行哪些职责？其现实的职责差异性如何应对？市辖区究竟应该继续“做大做强”，还是“适度控制”？市辖区体制的优化理念应该如何创新，且实践策略有哪些？针对上述问题，本文将通过梳理市辖区体制的演进历程，以“职责同构”为切入点，借助“异构”治理的理念创新探讨如何优化市辖区体制，以求适应当代中国城市发展的现实需要。

二、市制发展下的波动性变迁： 市辖区体制的演进历程

市辖区是市制的“附属”，其发展进程必然蕴含于市制变迁之中，市制的变化调整是市辖区发展的主要动力。从整体来看，市制变迁背景下市辖区体制的发展主要可以归纳为四个阶段：非规律变动期（1949—1982）、数量增长期（1983—2003）、平稳控制期（2004—2013）、规模拓展期（2014至今）。市辖区体制的这四个时期并非是自发产生的，而是根据市制的客观发展和主观调控而形成的，并具有明显的波动性。通过四个时期前后衔接的波动性演进，形成了当前市辖区体制的基本形态。

新中国成立至改革开放前的非规律变动期（1949—1982）是我国市辖区体制的形成时期。新中国成立初期，城市成为政权稳定和国家建设发展的核心要素，对城市政区的建设调整至关重要，因而市辖区体制迎来了第一次系统性的发展。这一时期市辖区的设置及调整主要是根据国家发展和城市建设的现实需要进行的非规律性调整。1950年11月，当时的中央人民政府政务院颁布《大城市区各界人民代表会议组织通则》和《大城市区人民政府组织通则》，规定“人口10万以上的城市，应召开区各界人民代表会议，建立区人民政府”。在此基础上，各城市基于城乡二元体制，开始建立“市区”和

“郊区”，如上海市当时设置20个“市区”和10个“郊区”，市辖区体制迎来了第一波设置浪潮。1954年，我国第一部宪法颁布，其明确规定“直辖市和较大的市分为区”，这从宪法层面赋予了市辖区作为一级行政建制的合法性，但同时也表明市辖区体制适用于“较大的”城市。同年，我国市制设置标准发生变化，将建国初期的很多直辖市“降格”为省辖市，仅保留北京、天津、上海3个直辖市，这使市辖区设置标准也发生变化，市辖区在机构设置、行政级别和职责范畴等方面均进行了相应调整。1955年，国务院颁布《关于设置市镇建制的决定》，其中明确要求直辖市和省辖市的郊区规模不宜过大，控制市辖区的设置规模。在市制规模调整的影响下，市辖区建制结构也必然发生相应变动，如1956年上海市的市辖区整合为15个“市区”和3个“郊区”。到了20世纪60年代，因为受国内外形势发展的影响，我国确立“严格控制大城市规模，搞小城市”的战略方针。基于此，我国城市规模被严格控制，甚至缩减。最为明显的体现就是对市辖区进行缩减、撤销、合并，对城乡区划实行严格的分治。20世纪70年代至80年代初，因为受经济条件限制和国家发展战略的影响，我国实行“控制大城市规模、合理发展中等城市、积极发展小城镇”的城市建设理念，这使市辖区的调整一直被限制在城乡二元分治和“谨慎设置”的框架中，中小城市的市辖区虽有所调整但幅度不大，大城市规模拓展缓慢因而市辖区调整仅仅是以“郊区”调整为主，城市建成区的“市区”变化不明显。综合而言，这一时期我国市辖区变动呈现出较为明显的非规律化特征，国家政策和市制调整成为市辖区变动的主要影响因素。同时，二元城乡体制也深刻影响着这一时期市辖区体制的发展。

改革开放后，我国市辖区迎来数量增长期（1983—2003），这主要受经济社会发展和城市化进程的影响。改革开放的推进及社会主义市场经济体制的建立使我国城市化进程不断加快，城市利用自身的“集聚”效力吸纳大量经

济社会发展资源，成为推动国家现代化发展的主要力量。同时，城市的管理方式与治理结构也发生相应变化。为了顺应发展趋势与现实变化，需要对市制进行调整，而具体调整的目标为拓展城市政区空间，使其具备持续吸纳及合理调配运用各类资源的能力。同时，逐步调整城乡二元体制，通过城市发展带动城乡整体性发展。基于此治理逻辑，“撤地设市”在全国大部分地区陆续开展，地级市数量不断增加，这直接使市辖区数量大幅上升。同时，“市管县”体制的确立使新地级市政府成为完整的行政主体，也助推了市辖区数量规模的拓展。^[7]在这样的背景下，作为城市主要政区单元和治理工具的市辖区就成为城市政区治理的主要对象。这一时期，“撤县设区”和区划整合成为市辖区设置的“主流”模式。“撤县设区”是市辖区增加的主要路径，如上海市于1992年、1999年分别将松江县、青浦县改为松江区和青浦区，西安市于2002年将长安县改为长安区等。同时，区划整合也产生较大作用，这其中较为典型的的就是原城市“郊县”通过切块整合并入城市“市区”，也有通过整体性的区划整合成立全新的市辖区，如1994年，天津市在天津经济技术开发区、天津港保税区的基础上建成滨海新区，2001年上海市南汇县、奉贤县合并为南汇区等。这一时期市辖区体制改革与调整主要呈现为数量上的快速增长，这种增长主要是受改革开放后政府治理政策的影响，城市发展与人口增加的因素并不是主要原因。同时，该时期市辖区数量增长的另一个原因是不少中小城市为了顺应所谓市辖区发展“趋势”而主观设区，其中出现较多的“单区市”就是例证。

21世纪，我国市辖区的调整进入了平稳控制期（2004—2013），这主要因为全国范围内“地改市”逐步结束，大量城市的市辖区建制已经稳定。同时，因此前市辖区数量增加较快，中央开始严格控制通过撤县（市）设区等方式增设市辖区，因而新设市辖区数量明显下降。所以，在2004年至2012年间，全国的市辖区数

量仅仅增加了15个。造成这种情况的另一个原因是城市化进程中虽然城市规模不断扩大,但随着城市治理理念和技术的现代化,城市管理效能也逐步提升,原有市辖区就呈现出管理范畴偏小的现象,因此一些城市对市辖区进行了整合,在提高治理效能的同时降低行政成本。所以,这一时期我国市辖区治理秉承“小区制”和“郊区制”并存的理念,在城市建成区进行市辖区整合,在郊区推进整县改区,但具体实行程度受到一定控制。如2011年上海市将黄浦区和卢湾区合并为新的黄浦区,2013年南京市下关区与鼓楼区合并成立新鼓楼区等。

党的十八届三中全会后,国家治理现代化的推进使城市化进程再次加速,且国家对于“撤县(市)设区”、“市辖区整合”等政策的再次放开,使我国市辖区进入规模拓展时期(2014至今)。这一时期,市辖区并不仅仅是单纯数量上的增加,更多是借助城市化进程和现代城市治理的需要来进行市辖区整合,实现质量上的拓展。国家治理现代化进程中,我国城市化程度不断攀升,城镇人口迅速增加,城市连续建成区范围不断扩大,很多之前的“郊区”或“郊县”都逐步融入到城市建成区范围之中,如2016年上海市崇明县改设为崇明区。同时,超(特)大城市和国家中心城市的发展,使都市圈和城市群不断形成,城市发展迎来了全新的面貌。在此背景下,城市需要对市辖区区划及其治理模式进行调整,“撤县(市)设区”和“区划整合”成为主流,如2015年江苏省金坛市改设为金坛区。但是这一时期“撤县(市)设区”和“区划整合”并非是单纯的数量增加,更多是为了保证城市建成区的有效治理而进行的,是“质量导向”下的一种市辖区体制调整。如一些经济发达的大城市在其市辖区内建设多功能的城市生产生活重心,促进城市结构的多中心转变,提高城市治理与发展质量。^{[81](P205)}因此,该时期的市辖区属于规模拓展,大量的原“郊县”或“郊区”都因客观发展而“自然化”地转设为市辖区,如南京市高淳县、溧水县转设为高淳

区、溧水区。虽然其中具有一定人为推进城市化率和建设超大城市的主观作用因素,但是从整体来看,其主要还是客观发展的结果。

市辖区体制的波动性演进历程是我国市制变化和城市现代化发展的缩影,作为城市“分治”的特殊区划,其在客观因素的作用下也无法避免主观性或地区性因素的影响。同时,由于我国地区间发展的不平衡性及政策阶段性的影响,我国市辖区体制调整呈现出较为复杂的表象,并且问题与发展并存。随着我国城市治理现代化的推进和大都市圈及城市群建设需要,市辖区体制在原有问题的基础上也出现了一些新的制度性困境,因此需要进行优化,以实现城市治理现代化的目标。

三、同构化治理下的制度障碍： 市辖区建制的运行难点

通过梳理我国市辖区体制的发展历程可以发现,市辖区体制的调整主要是以中央政策为导向,在市制变迁背景下随着国家治理现实需要而适时进行的。这使我国市辖区体制呈现出两个方面的特点。

一是市辖区的设置具有较强的“同构性”。市辖区虽然从本质上来说是市级政府的“派出性”治理单位,具有明显的“分治”特征,但是其作为一级行政建制依然具有我国纵向政府的“同构性”。所以,我国市辖区设置就呈现出两种表象。一方面,市级政府似乎都应该设置市辖区,或者说市辖区是现代城市的必然组成要件。这种现象在当前我国地级市中非常明显,如目前除了广东省东莞市、中山市,海南省三亚市,甘肃省嘉峪关市因区划变迁的特殊性未设市辖区外,其他地级市均设置了市辖区,其中包括59个单区市,即城市中仅设有一个市辖区。另一方面,市辖区的“条块”设计具有高度的“同构性”。市辖区作为政府的“分治”区划,理论上其建制和机构应该根据不同地区市级政府的实际需要进行区别化设置。但是,目前市辖区

却都几乎按照同一个“模板”建构,其机构设置及调整模式都具有高度的同一性,即机构设置在纵向上与市级政府保持高度的一致性,而横向上各地区也基本接近。

二是地方政府在市辖区设置与调整方面的自主性不强。地方政府对其辖区内市辖区的设置与调控并非是完全掌控的,这就造成市辖区虽然本质上是地级市“派出”的分治型政区,但实际上却成为了一种“固化”的行政建制,悖离了市辖区体制最初的设计目标。如《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第六十六条中规定“自治州、县、自治县、市、市辖区的人民政府的各工作部门受人民政府统一领导,并且依照法律或者行政法规的规定受上级人民政府主管部门的业务指导或者领导。”这样的表述实质就是将市辖区作为一个受地级市政府管理的“县级”隶属性建制。而现实中,东部地区很多县级市,甚至是镇,无论人口规模、经济发展程度和建成区面积都已经达到了“设区”的要求,而且其治理现实也可以“设区”,但目前的法律和政策都无法支持这一目标的实现,这也正是地方政府在市辖区体制调控上弱勢的体现。另一方面,城市发展的不同程度对市辖区及其机构设置的要求其实是存在差异的,但是地方政府在市辖区体制改革方面的自主性程度也无法满足这一要求。

市辖区体制的高度“同构化”在政府过程中引发城市的治理障碍,即市辖区体制在目前城市治理中的制度障碍并使其产生运行难点。

首先,市辖区规模拓展未必能优化城市治理,“新城市病”反而频繁出现。在城市化进程客观影响和城市发展绩效主观考核的双重刺激下,全国众多城市都在尝试拓展“市域”,以求获取更多的发展资源。因此,无论是超(特)大城市,还是大中型城市,甚至是新兴的中小城市,都在尝试利用市辖区规模的拓展来获取更多的发展资源。在城市治理现代化的背景下,“撤县(市)改区”是增加市辖区,拓展城市规模的最好办法。通过该方法地级市可以对城市

周边的土地进行“兼并”,并将原归属于县或县级市的管理权限划归市级政府,在拓展城市规模的同时集中资源,这是近年来我国市辖区数量稳步增加的主要原因。2019年莱芜市作为市辖区建制并入济南市,就是这一趋势的典型例证之一。虽然这种做法可以在短时间内立竿见影地“拓展”城市规模,增加资源的聚集性,并从指标上展示城市治理的成效,但从长远来看也引发较多的城市治理“并发症”。如城市呈现出较为明显的“广域”化特征,但与其建成区却未实现匹配,城乡差异及地区不平衡现象依然存在,“假性城市化”色彩突出。同时,过度的增设市辖区使传统县制逐步“萎缩”,容易造成土地资源的粗犷型使用,资源利用率偏低,忽视城乡发展的差异性等问题。因此,在原有“城市病”未解决的情况下“新城市病”又陆续出现,城市治理其实并未获得有效优化。

其次,市辖区之间出现协同障碍,城市治理的整体性弱化。从目前市辖区发展的总体态势来看,地级市普遍都在尝试扩大市辖区规模,增加市辖区权限,通过“做大做强”市辖区来提升城市治理效能,促进城市发展。在增强市辖区治理能力的同时,往往也容易造成市辖区区际之间的非正常竞争,并引发市辖区和市级政府机构间的非常规矛盾及市辖区政府职责过度“下沉”等问题,造成城市治理效能的整体性弱化问题。因此,市辖区治理能力的增强必然会引发区际间的竞争,甚至出现“争利推责”现象。如上海市曹家渡商圈地处上海市静安、普陀和长宁三区交界处,因为区际之间的利益问题,造成该地区公共服务和城市治理的“碎片化”,最终造成曹家渡商圈的衰落。^[9]而在面临区域发展资源利益分配的时候,市辖区之间还会产生“争夺”行为。^[10]如城市重要公共设施或商业中心建设时,各市辖区就会主动或被动地从自身利益出发,通过各种方式来争取有利的发展资源。这在无形中不仅影响了城市治理规划的整体性,也造成财政等公共资源的额外消耗。另一方面,因为市辖区的“扩张”,“做大做

强”后的市辖区政府无法有效完成全部的治理职责，区政府及各机构不得不把各类职责“下沉”到街道或社区，造成市辖区政府职责的非正常“转嫁”，使街道和社区的工作压力大幅增加，不仅影响了公共服务的质量，也间接抑制了基层社区自治功能的发挥。^[11]由此可见，目前市辖区体制的发展现状与其最初的“分治”政区的职责定位发生了“偏差”，市辖区间协同配合优化城市治理的功能目标未达到预设水准，城市治理整体性弱化现象明显。

再次，市辖区的政区差异性与设置同构性的矛盾引发城市治理“模糊化”。从当前的总体情况来看，我国市辖区的政区差异性主要从两个层次体现。一是不同地区市辖区所面临的治理要求存在差异。我国是一个超大型的发展中国家，不同地区经济社会发展差异较大，且所面临的治理要求不同。如西部一些城市市辖区主要是解决公共基础设施建设和基本公共服务供给等问题，而东部发达地区的市辖区则普遍进入到高质量公共服务和协同高效的城市治理阶段。概括而言，即市辖区在不同地区的城市治理中出现了现代化与后现代化“两化叠加”的差异性。二是同一地区或同一城市中的市辖区，因为政区设置“来源”及调整方式的不同，造成市辖区间的实质差异性。如市辖区可以分为“市区”（主城或建成区的市辖区）、“郊区”（原郊区或县级市改制市辖区）、“合并区”（原有市辖区进行整合而成的新市辖区）等，不同类型的市辖区的治理要求、治理空间、治理要素等都具有较大差异性。但是，从目前我国行政区划及其机构设置情况来看，“同构”特征非常明显，虽然不同地区、不同类型的市辖区具有差异性，但是市辖区的机构设置、编制安排、治理模式等都相差无几，进而造成现实差异性与设置同构性的矛盾，引发政府城市治理的“模糊化”。如南京市鼓楼区（主城市辖区）和溧水区（撤县改区的市辖区）在机构设置和管理模式上基本同步，但是其管辖范围和治理目标却可以说是“天差地别”，无论是日常城市

管理还是“放管服”改革中的具体措施都存在巨大差异。这就引发市辖区治理任务无法有效完成及市辖区间的协同性障碍，加之目前没有有效的方法来应对这种差异性和同构性所造成的治理困境，进而造成城市治理的“模糊化”。

四、同构下的异构：市辖区体制优化的理念创新

市辖区建制的制度目标是为了应对城市规模不断扩大的现实，通过政区“分治”，使城市治理的资源能够充分利用，基础设施建设和公共服务供给更加优化，实现治理效能提升。因此，市辖区建制从本质上来说就是市级政府为了提升城市治理有效性和应对城市规模扩张带来的治理负担而设置的“派出所”政区，其行政区划与市级政府政区具有高度的重合性，且机构设置与市级政府基本“同构”。前文所述，目前我国城市化率不断提升，且大中型城市的人口数量和区划规模不断拓展，市辖区在城市治理中的作用越来越大。基于对市辖区现存难点的分析，高度化的“职责同构”是其发生的主因。但是从“政府职责”和我国政府体制的角度来审视“职责同构”，我们并不能完全否定其存在的必然性与合理性。^[12]

“职责同构”现象并非是为人为设计的，而是我国政府体系顶层设计及现实发展的自然衍生。从必然性的角度来看，我国纵向政府间关系是“职责同构”的生成基础。从新中国成立初期的集中国家资源稳定政权和建设社会主义，一直到改革开放后通过聚集资源推进经济社会发展，都是基于“同构”的政府体系而开展的。我国政府纵向上设置为“五级”，中央政府在政府体系中居主导地位，地方各级政府从政府机构设置到政府运行程序都基本以中央政府为“模板”，因此就必然会形成政府纵向向度上的“职责同构”。从合理性的角度来看，我国政府体系的设置是“同构”合理存在的条件。中央政府可以基于“同构”保证政令的贯通，而地方

政府为了获取更多的资源或占据资源分配的主动权而主动选择与中央“对口”。综合而言，“同构”还是目前纵向政府间关系的主流样态，并发挥着保障政府间“上传下达”通畅便利的功能，因此其存在一定的合理性。

但我国是一个地区差异性很大的超大型发展中国家，不同地区地方政府所采用的具体治理方式也差别较大。市辖区作为我国市级政府普遍设置的城市政区，其在政府过程中也必然会面临地区治理差异性的问题。市辖区作为一级行政建制，其在政府体系中的“同构”化是无法彻底消除的，因此需要在“职责同构”的大框架下，尝试将“职责异构”融入到市辖区体制改革与优化的理念及实践之中。具体而言，即通过适度的“职责异构”对原有“职责同构”进行优化，进而消解当前市辖区的运行难点，实现改革目标。所谓“职责异构”实际就是在现有政府职责体系的基础上，进一步细化市辖区建制的具体职责，并充分考量地区发展、城市规模、经济体量、社会文化等要素的差异性，实现市辖区政区规模、机构设置、编制配置等建制要素的“差别化”，力求最大限度实现市辖区体制治理效能。在此基础上，也可根据地区发展的特点与现实需求，从“职责异构”的视角来审视市辖区设置的必要性，如地级市是否一定要设置市辖区建制，市辖区机构设置是否一定要与地级市基本“对口”等。

从“职责异构”的角度出发，可以对市辖区体制改革及优化做如下理论尝试。第一，尝试建立市辖区设置的非必要性理念。市辖区本质是城市治理的分治型政区，其主要功能是分担城市治理的任务，减轻市级政府的治理压力，使城市治理更加精细化，提升城市治理的整体效能。因此，不同地区、不同规模的城市在市辖区设置上应该是有区别的，且其未必一定是市级政府的“标配”政区。一个城市是否要设置市辖区、设置多少市辖区以及市辖区治理导向及机构设置情况等都应该基于其政府治理的现实职责来确定的，不能搞过度“同构化”的一刀

切。第二，尝试建立市辖区体制的整体互补性理念。大部分市辖区的行政区划与其所属地级市的城市建成区是基本重合的。在政府职责细化及异构的基础上，要改变以往市辖区“各自为政”的局面，将一个城市的所有市辖区都视为一个整体，依据城市治理及发展的整体需要，在市辖区基本职责的基础上赋予其更加细化的具体职责，即明确城市治理中各市辖区的“职责性”任务，进而实现市辖区之间的要素互补，增强城市治理的整体性。同时，这还有助于提升市辖区的区际协同性。第三，尝试建立城乡兼容的市辖区优化理念。当前我国很多城市的市辖区是由县或县级市改设而成，多数县或县级市都具有较强农业化特征。但是考虑到拓展城市规模、增加城镇人口、提升市级政府管理权限等各方面的因素，对带有较为明显农业特征的县或县级市进行市辖区改设。但是从改设的现实情况来看，除了名称和建制外，其他各方面均没有较大改动。因此，可以尝试跳出原有城乡二元的思维，借助“职责异构”思维建立城乡兼容理念，将城市建成区发展作为核心议题，同时将周边的农业区域转型作为城市治理的辅助性要素。基于此，保证不同市辖区的发展思路和产业特色的稳定性，在尊重城乡发展现实的基础上推进城市化，防止出现因为“假性城市化”而引发的城乡差距逆向拉大的现象。

五、异构治理：市辖区体制优化的实践策略

治理异构是“职责异构”理念的实践方式，其在市辖区体制优化的现实运行中主要体现在市辖区政区治理的适域化、市辖区治理单元的多维化和市辖区区际治理的协同化。

（一）政区治理适域化

政区治理适域化是异构治理的形式体现，主要是明确市辖区体制客观存在的差异性以及如何利用职责异构理念来进行区划调整，是市辖区体制的外部性优化。长期以来，在城市治理方

面,一直存在着关于“狭域”政区和“广域”政区的争论。城市发展必然伴随着城市人口的增加和规模的扩张,在这个过程中,城市的二级治理区划到底应该是按照“狭域”还是“广域”来进行治理成为一个无法回避的现实问题。所谓“狭域”主要是指城市中二级治理区划的划定范围限制应在城市建成区范围之内,而“广域”则是城市治理区划的范围是大于城市建成区面积的,理论上的“城区”包括了一部分乡镇级周边地域。当前我国市辖区建制设置与管理中,“狭域”与“广域”杂糅的政区特征较为明显。如在很多城市市辖区建制中,既有大量“市区”,也有因“撤县(市)改区”或城乡整合出现大量的“郊区”。在全国范围内,这样的市辖区设置已经成为绝大部分城市市辖区布局的“标准”形态。在异构治理的视阈下,市辖区体制要跳出这样的“标准”,探索更加适合不同城市现实治理需求的“适域”化治理模式。所谓市辖区的“适域”治理就是要使市辖区的设置与其所在城市的实际规模及现实情况相匹配,形成“各具特色”的市辖区体制发展进阶,这主要可以从三个方面进行。

一是根据城市的规模标准进行市辖区政区治理职责的适域性优化。目前我国界定城市规模的标准主要依据是城区常住人口,将城市划分为五类七档:超大城市(常住人口1000万以上)、特大城市(常住人口500~1000万)、大城市(常住人口300~500万为I型大城市;常住人口100~300万为II型大城市)、中等城市(常住人口50~100万)、小城市(常住人口20~50万为I型小城市;常住人口20万以下为II型小城市)。因此,可以根据城市规模大小合理优化市辖区的治理方式,如超过500万常住人口大城市的市辖区除了进行常规的分治管理外,还需要加强公共服务供给的区域联动职责,有效解决因集聚效应引发的城市治理资源及效能配置不均衡,并减少既有市辖区的非必要性整合。因为大城市的资源扩散效应远大于集聚效应,所以城区的合并未必会获得较好的效果。^[13]甚至可

以在城市规模进一步扩大的进程中,考虑增设或“切块”设置新的市辖区,以求放大资源扩散效应。而100万常住人口以下的中小城市,发展资源的聚集效应大于扩散效应,可以通过整合部分市辖区来增强其基础性公共设施建设管理和基本公共服务的供给职责,因此其设置需要更加突出“服务性”。治理现代化程度较高的城市在市辖区设置方面,甚至可以考虑将市辖区撤销,其原有公共服务职责转移到基层街道等组织层面来履行,广东省东莞市的实践就具有明显的特色。根据城市标准规模来推进市辖区体制调整,是异构治理视阈下推进适域化政区治理的典型表现,强调“因地制宜”,遵循统一原则的基础上尊重不同地区的发展现实。

二是依据城市政区的综合状态来优化市辖区设置。除了以城区常住人口作为城市规模标准外,政区面积也是一个重要的衡量标准。我国中西部地区有很多城市虽然人口不多,但是行政区划面积很大,如新疆维吾尔自治区、西藏自治区、青海省的诸多城市。除此以外,还有一些特色性的政区,如生产建设兵团下的“城市”建制。这些地区的市辖区设置及管理 with 中东部地区都存在较大不同,如果单纯以常住人口作为市辖区异构治理的标准那就明显不合时宜了。因此,通过参照政区面积来探索市辖区体制的异构治理也是另一个重要思路。在诸如此类的城市政区中,市辖区的设置就不能单纯按照“分治”功能来设计,而是要根据其具体的政府职责进行设置。如面积超过10万平方千米的政区,如果人口规模相对不高,可以通过整合,设置规模较大的市辖区来进行统筹管理。但是这并不意味着管理面积较大的政区都可以进行市辖区整合,如一些地区虽然管理面积大,但是其行政区划中也存在较大的文化差异、地理差异和民族差异等,这就需要统筹具体的治理现实,将非主观性的自然要素、文化要素和民族要素等作为市辖区优化调整的重要依据。总而言之,市辖区政区的设置与优化需要以城市政区综合状态为条件,以异构治理为方式推进,

这也是市辖区适域化的另一种表现。

三是根据城市治理的地区差异合理调控市辖区的政区空间。市辖区体制的优化首先需要充分了解其自身的治理能力。不同地区市辖区所享有的治理资源存在较大差异,因此市辖区需要对治理资源及治理能力进行综合评判,进而建构符合自身实际的适域化异构治理模式。市辖区的政区空间是适域化治理最为直观的体现,但并没有一个“放之四海而皆准”的市辖区政区空间划定规范。市辖区的政区空间要根据城市人口规模、管理范畴、经济发展程度、城市发展定位等各种要素来综合划定。^[14]我国目前市辖区政区空间调控主要是以地区差异为依据,中东部的超大城市要控制市辖区政区规模,不能盲目进行市辖区整合,不能一味追求通过“做大做强”市辖区政区空间规模来提升城市化程度,要充分依据城市建成区的实际规模来调控市辖区政区空间。而中小城市则要根据自身发展的现实需求来整合市辖区政区空间,充分发挥市辖区作为城市分治治理及统筹城乡协同发展的重要参与主体的基础性作用,同时增强市辖区基层治理的服务功能。在城市管理较为“精细”的中小城市,甚至可以考虑撤销市辖区建制,减少行政层级,降低行政成本,提升行政有效性。

(二) 治理单元多维化

市辖区的治理单元是指在城市治理中,以市辖区为核心的政区治理中的各具体参与单位,如街道、社区及相关社会组织等。治理单元多维化即市辖区中各治理单位及其职责要素的多维化,具体指通过优化调整使各治理单元更加符合市辖区职责异构的治理实践,是市辖区体制的内部性优化。市辖区体制优化过程中会面临一系列内部性问题,如行政层级扁平化调整、城乡(郊区)融合、发展导向协调等。看似杂乱无章的治理内容其实都可以纳入到城市治理单元中,而目前城市治理单元主要是以市辖区为中心,辐射街道、社区及其他治理组织,形成一个治理单元体系的联动性程序。从城市治

理的整体性来看,市辖区体制优化面临最大的问题就是“市区”和“郊区”如何在城市治理中充分建构符合自身现实发展的治理单元。在异构治理的视阈下,市辖区治理单元必然需要多维化,力求符合当前“城郊”并行的市辖区建制现状。具体而言,即建立“城郊”差别的单元治理模式。

在与城市政区高度重合的“市区”中,实行“小区制”+“大街道”的管理模式。当前我国城市建成区的面积不断扩大,但相对于“郊区”则依然偏小。城市治理已进入到“精细化”阶段,因而需要对市辖区进行更为细致的“服务性”优化,其主要措施就是控制城市,特别是超(特)大城市的市辖区规模,保证其治理幅度的合理性。^[15]同时,建立具有更多治理权限及服务范畴的“大街道”,通过分配编制资源、下放行政权限、明晰服务职能、健全管理功能等方式,保证街道治理能力的提升。形成“小区制”+“大街道”的二元制治理模式。而在城市建成区之外的市辖区(即“郊区”),建立“大区制”+“小街道”+“强单元”的三元治理模式。一般情况下,“郊区”性质的市辖区多为“撤县(市)改区”而来,其面积一般要大于“市区”,且管理幅度较大,农业化程度偏高,产业结构存在一定的侧重,因此其治理单元显然要比“市区”更复杂。设置“大区制”一方面可以充分尊重其原有政区的划分现状,保持其政区稳定性,另一方面可以尽量拉宽其管理幅度,使治理资源利用率进一步提高。而建立“小街道”制度则是充分考虑“郊区”型市辖区区划面积一般较大,如果设置较大的街道反而会造成街道职责负担过重,无法有效履行相应治理职责,同时又增加行政层级和机构编制,造成行政成本的增加及行政效率的降低。但街道作为市辖区的派出机构,是基层治理不可或缺的重要单元。同时,随着城市化的发展,“郊区”未来也会逐步转型为“市区”,如果不设置或不重视街道的建设,从长远来看必然会对城市治理的发展造成负面影响。“基层单元”是指社区、

村居等管理组织,是市辖区异构治理的核心要件。因为“郊区”的农业化特征较为明显,城市化特征又掺杂其中,所以治理的异构色彩很重。建立具有特殊性的“基层治理单元”不仅可以保障不同地区基层治理的特色性,还能充分尊重当地的实际情况,建立配套对口的基层治理模式。“郊区”型市辖区“大区制”+“小街道”+“基层单元”的三元治理结构充分体现了市辖区发展中异构治理的优势,在“郊区”正常城市化发展的进程中,使其避免出现“头重脚轻”的产业结构失序和制造业空心化等问题,在乡村振兴的基础上有条件、有步骤地推进城市化。

(三) 区际治理协同化

区际治理协同化是市辖区建制优化发展的趋势。市辖区具有“派出”属性,是市级政府用以缓解城市治理压力,提升城市治理有效性的“分治”政区。一个城市在整体发展规划中会进行“功能区”划分,而不同的地区具有不同的发展导向,形成区域性的产业布局,如重点发展旅游的区域、重点进行工业生产的区域、重点推进高科技研发的区域等。市辖区的划分必然与城市功能区划分产生“交集”或“重叠”,如果将市辖区作为一个独立性的建制来考量,那对于城市整体发展是不利的。因此,需要将市辖区作为城市整体性治理的主题参与要素,实现其功能互补,提升协同化程度。

一是要弱化市辖区的“属地管理”色彩。从城市治理的整体性来看,市辖区不适合以“做大做强”的独立性目标为导向。实际上,市与区之间就是一种“职责异构”的分层治理关系,将其认定为是一种行政隶属性质很强的“条线”关系是不合适的。^[16]市辖区及其机构的设置应该以服务城市综合发展为导向的,如果建立过多的独立性机构,其必然会弱化市级政府的治理统筹性。在日常城市治理中,市辖区只要保留一些基础性机构,其他的机构可以根据不同时期城市建设发展的现实需要而临时设立。

二是统筹市辖区城市治理资源分配。市辖

区治理资源的分配关系到各区发展,因此在治理过程中,会出现因为辖区边界、交通建设、产业投资、规划布局等问题引发区际之间的非正常竞争,进而影响到城市整体性发展。基于此,市级政府要建立动态性的市辖区职责调整机制,并将其纳入到市级政府,乃至省级政府的政府职责体系之中,将区际职责进一步明细化。同时,加强资源的统筹调配,在充分保障各区资源总体均衡的基础上,以各区的功能划分和职责界定为基础,综合把控区际协调,突出发展重点,减少不必要的非正常竞争。

三是尝试建立市辖区基础机构的“跨区”共享机制。市辖区作为一级“派出性”分治建制,其有很多机构属于基础性的,如各基本职能部门、人民法院、人民检察院等。在目前,各市辖区无论规模大小、发展程度和治理资源分配的实际情况如何,都会设立相应的基础机构,给人以“麻雀虽小,五脏俱全”的印象。在区际协同的背景下,可以探索在一些规模适合、交集众多的市辖区实行机构跨区“共享”机制。如两个或三个市辖区“共享”一个法院,通过巡回法院(法庭)或分法院(法庭)的方式来实现事务协同。甚至还可以尝试将人大等机构的权限上移到地级市层面,然后以派出机构的组织身份“返回”到市辖区层面,以分委员会的形式实现机构“共享”。这样一是可以减少机构数量,降低行政成本,二是可以通过市级政府及相关部门有效统筹市辖区机构的职责,减轻市辖区在基础性事务上的负担,将其职责重点放置到城市治理中的公共服务方面,真正突出其“服务性”分治建制的色彩。同时,在基础性职责方面,这样的尝试可以保证市级政府的权威性,逐步消弭市辖区与市级政府“争夺”权限的情况,使其回归原有建制的属性本位。

参考文献:

- [1]朱光磊,王雪丽.市辖区体制改革初探[J].南开学报(哲学社会科学版),2013(4):1-9.
- [2]赵聚军.职能导向论:市辖区建制调整的逻辑导

- 向研究[J]. 行政论坛, 2012(6): 36-40.
- [3]陶希东. 中国特大城市(地级市)县政区: 问题与出路[J]. 创新, 2017(1):13-20.
- [4]马祖琦, 刘君德. 国外大城市中心城区区级政区职能研究[J]. 城市规划, 2003(3): 43-48.
- [5]王开泳, 陈田. 对我国大城市行政区划调整的思考——以广州近年来行政区划调整为例[J]. 城市问题, 2006(7): 70-75.
- [6]熊竞, 胡德, 何文举, 陈美玲. 治理区划: 我国特大城市基层政区改革新理念[J]. 城市治理, 2017(12): 38-44.
- [7]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[J]. 经济与管理研究, 2021(8): 81-95.
- [8]吴金群, 廖超超. 尺度重组与地域重构: 中国城市行政区划调整40年[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2018.
- [9]刘君德, 何建红. 社区的行政分割及其整合研究——以上海市曹家渡为例[J]. 上海城市规划, 1998(4): 2-8.
- [10]何李. 区划型行政壁垒: 地方政府合作中亟待破除的空间障碍[J]. 理论与现代化, 2018(4): 97-103.
- [11]赵聚军. 我国市辖区行政区划调整导向的合流与分野[J]. 天津社会科学, 2018(1): 77-83.
- [12]邱实. 同构视阈下的政府职责体系构建——理念转向、支撑条件与路径探索[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2021(6): 11-20.
- [13]吴金群, 付如霞. 整合与分散: 区域治理中的行政区划改革[J]. 经济社会体制比较, 2017(1): 145-154.
- [14]马祖琦. 海峡两岸大城市市辖区区级行政管理体制比较[J]. 经济地理, 2005(2): 277-280.
- [15]熊竞: 超大城市政区治理: 演进逻辑、制度困境与优化路径[J]. 上海行政学院学报, 2020(5): 51-62.
- [16]张紧跟. 职能分工: 我国中国市区政府间关系再造的新思路[J]. 广东行政学院学报, 2010(3): 5-10.

【责任编辑 杨从从】

“Isomerism” Governance from the Perspective of “Responsibility Isomorphism”: The Optimization Approach of Municipal District System

QIU Shi

Abstract: Municipal district is an important administrative area of modern urban governance, which plays an important role in urban basic management and public service supply. Municipal district is the product of modern city system, which is fluctuating with the change of city system. On the basis of fully considering the inevitability and rationality of the occurrence of “isomorphism of responsibilities”, this paper attempts to take “isomerism” governance as the idea transformation of the optimization of the municipal district system, that is, in the reality of “isomorphism”, innovate the optimization idea of the municipal district system from the perspective of “isomerism” governance. Based on this, this paper explores the practical approach of “heterogeneous” governance in municipal districts from three aspects: the regionalization of district governance, the multidimensional of governance units and the coordination of inter district governance.

Keywords: urban development; municipal district system; responsibility isomorphism; “isomerism” governance; adaptive localization; synergism