

“镇改市”过程中的制约因素与改革进路

王 婵^{1,2}, 宋明爽^{2*}, 徐彭坤²



(1. 山东大学 法学院, 山东 青岛 266200; 2. 山东农业大学 公共管理学院, 山东 泰安 271000)

摘要:“镇改市”是我国基层行政体制改革的试验,也是在新型城镇化过程中对基层行政区划改革做出的有益尝试。以构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇化空间格局为目标指向,通过激活中小城市的发展“命脉”,改变单纯依靠经济推动乡镇发展的路径依赖,实现“农民城”向新型城镇的跨越,是中国经济发展的新探索。然而,随着改革的推进,缺位的行政规划设计、有限的乡镇管理能力、被异化的政绩观念、社会组织发育不成熟以及市民文化普及不到位等,对“镇改市”的推进造成一定程度的制约,成为“镇改市”过程中难以回避的现实问题。问题的化解离不开政策的引导、技术的支持和法治的保障,这三个维度相互联系、缺一不可,共同为“镇改市”改革的顺利实施“保驾护航”。

关键词:镇改市;行政区划;新生小城市;城乡融合;新型城镇化

中图分类号:C912.81;F320.1

文献标识码:A

文章编号:1009-9107(2020)03-0050-09

一、问题的提出

改革开放 40 年来,我国的城市化过程经历了城市化、逆城市化、再城市化等多种发展形态。大中城市不断向外扩张延伸,衍生出城市间连带发展的城市群。在城市群带中,核心城市、外围城市和边界城市按照大中小梯次排列形成了都市圈。在这个庞大的由各级城市组合而成的都市圈中,核心城市发挥着强有力的辐射作用,带动了周边中小城市的一体化协同发展。与核心城市形成鲜明对比的是镇。镇一般分布于都市圈的边缘,距离中心城市较远。随着工业化和资本的不断涌入,县城镇以及县域内的小城镇不断扩域发展,承接或分担了城市管理中的诸多功能,在国家治理中发挥了“最后一公里”的重要作用。随着新型城镇化步伐的加快,镇的“体量”

开始变大,工业小区、新型居民区、公共服务机构、基础设施叠加生长,产生了新的“镇”概念。同时这些镇的发展使城镇之间的界限开始变得模糊,城镇之间的差距开始缩小,城镇融合性发展的趋势逐渐明朗。但随之产生的问题是:原有“镇”的管理体制能否胜任“新型镇”的发展,换句话说,“升级版”的镇在原管理体制基础上继续运行是否可行?不得不承认,现有镇的行政管理体制在镇的“体量”增大之前,已面临着诸如土地流转、公共服务、基础设施建设等一系列管理上的难题,这些难题不会随着镇快速发展自动消除,只会变得更加难以应对。因此,通过现实层面存在的问题倒逼行政管理体制的优化升级,既可破解“小马拉大车”“身长衣短”的管理难题,又能避开城市化过程中的发展瓶颈。对此,自 2010 年开始,国家有关机关就“镇改市”先后制定出台了

收稿日期:2019-09-24 DOI:10.13968/j.cnki.1009-9107.2020.03.06

基金项目:国家社会科学基金项目(14BZZ062);山东农业大学社会科学资金重点培育项目

作者简介:王婵(1982—),女,山东大学法学院博士研究生,山东农业大学公共管理学院讲师,主要研究方向为宪法与行政法、城市管理法。

* 通信作者

一系列的政策和文件^①。并在《2019年新型城镇化建设重点任务》(下称《重点任务》)中明确提出:“推动城市群和都市圈的健康发展,构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇化空间格局。”至此,“镇改市”改革被进一步推进,围绕着“镇改市”的各种探索开始正式全面启动。

二、“镇改市”改革的缘起与现实价值

(一)“镇改市”改革的缘起与实践探索

“镇改市”与我国新型城镇化实践密切相关,既是实现中小城市发展的关键,也是构建完备的现代化“城镇体系”的必然选择^[1]。镇级市改革源于强镇扩权,即在赋予强镇更多的经济社会管理权限基础上,通过转型升级为城市建制,解决乡镇作为基层政府“责大权小功能弱”的问题并优化镇域治理^[2]。“镇改市”并不是一个简单的名谓变化,实则牵涉到更加深刻的体制机制和现代城市管理实践的系列变革。“强镇扩权”作为“镇改市”的改革前奏,发端于2005年之后广东、浙江的乡镇体制改革^[3],随后2010年中央编办下发了《关于开展经济发达镇行政管理体制改革试点工作的通知》,标志着强镇扩权改革试点工作在全国范围内正式铺开。据统计,同年全国已有13个省份的经济发达镇扩大行使了县级行政管理权。需要说明的是此时的扩权仍带有很强的探索性,规范赋权的常态化并没有形成。随着“新型城镇化”的纵深发展,一批“富可敌市”的经济强镇“拔地而起”,但在这看似风光无限的经济发展的背后依旧隐藏着政府治理有限的潜在问题,“强镇扩权”被再一次推到了行政体制改革的风口浪尖。对此,2016年2月国务院制定发布了《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》并专门规定:“对具备条件的县和特大镇有序设置为市,加快培育发展一批中小城市,并对设市标准进行了完善,对市辖区标准进行了设置。”同年12月,中共中央、国务院联合印发了《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的指导意见》,明确规定:“对符合法定标准、具备行政区划调整条件,且行政管理体制改革成果显著的经济发达镇可稳妥有序推进设立市辖区或县级市工作。”至此,镇改市终于在国家政策层面实现了改革

有据,尽管依据的探索性、模糊性明显,规范性和操作性还有待提高。2019年9月,随着浙江省龙港镇撤镇改市的顺利完成,证明由建制镇升格为县级市已不再是停留在政策层面的设想,而是实实在在的改变。同时龙港^②依靠行政体制改革极大地激发了中小城市的创造活力,实现了“镇改市”后地区经济社会发展的良性循环。

在此需要指出的是,作为国家政策层面的“镇改市”并不是将所有镇都进行撤镇换市的改革,只是对其中一些具备发展能力和潜力的镇(经济强镇、经济发达镇)进行“改制”,是对强镇扩权的延续。这种“改制”或“升级”并不带有任何歧视,完全遵从了镇的一般发展规律并着眼考虑到城镇未来发展的可持续性。以龙港为例,其成功“转型”的背后固然离不开国家政策的支持和引导,但最终主要还是得益于其自身所具备的独特发展优势。通过对龙港改革过程的考察,我们将符合改制条件的“镇”所具备的特征归结为:在地域方面,经济发达镇一般距离县城较远,具有城镇发展的“独立性”与“反磁力”功能,能够帮助经济发达镇形成新的“集聚点”,发挥“增长极”

^①2010年国家发改委提出,我国将积极设市,把人口、经济、财政及城市建设达到一定规模和标准的县、镇,适度改设为市。“十二五”规划纲要对“镇改市”发展做出了重要的战略部署,要求将小城镇发展作为“新型城镇化”发展的重要内容,特别提到要将符合条件的县城镇、边境口岸镇等提升建设成为现代型小城市。2014年国务院出台《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》,强调中小城市的培育要提升城镇功能,其次还要进行经济社会体制改革,对于人口超过10万的乡镇要增强其行政管理能力和权限。2018年9月,中共中央国务院印发的《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》提出,我国的城镇发展格局应以城市群为载体,大中小城市和小城镇要均衡协调发展,以增强城镇地区对乡村的带动能力。

^②浙江省龙港镇,2011—2015年先后规划工业园区面积6平方公里,建成示范印刷工业园区、小包装印刷工业园区和城东综合工业园区等3个工业园区,已建成园区面积3平方公里,260多家企业进驻投产。龙港镇2015年全年工业总产值407.8亿元,比上年增长7.8%。再如山东省大王镇,拥有规模以上企业81家,全国500强企业3家、上市公司2家,年销售收入过100亿元的企业2家,现已发展成为世界最大的环保型新闻纸生产基地、全国最大的汽车摩擦材料研发制造出口基地、全国重点子午胎生产聚集地和全省重要的盐化工及石油化工基地,2018年实现生产总值247亿元。山东等三省推出的10个“新生小城市”有7个设有工业园区。

的辐射作用;在产业发展方面,经济发达镇通过市场化运作,实现了企业的产业化和现代化经营,通过产业的优化升级,形成了规模化的产业园区和产业带,以上两个条件缺一不可。经济发达镇通过产业的现代化与规模化增进了人口的聚集度,形成了新的发展区域;而经济发达镇所处的独特地域优势,有利于集约有效地配置城镇基础设施和配套公共服务,提高对人口的吸引力。然而在镇域经济快速增长的同时,难免会刺激引发产生行政体制的深层矛盾,这些矛盾依靠传统方式解决又时常出现办法的“失灵”或“不对路”,为此,一轮新的更加彻底的改革呼之欲出。

(二)“镇改市”改革的现实价值

首先,“镇改市”改革是提升城镇功能的外部动力。城镇功能提升的内部动力源自市场经济的发展完善,或者说,城镇功能的提升是市场经济发达的必然结果。毫无疑问,市场经济是法治经济,有其内在的发展规律,而其作用于城镇功能的提升一般要通过时间的沉淀方能显现。“镇改市”作为一项具体的改革政策,具备方向正确、道路明确、理论指导准确等政策的一般特征,能够对“镇改市”改革做出精准的判断和指导,通过政策对改革形成外力驱动,取得改革事半功倍的效果。重视政策指导对提升城镇功能的影响,并不是要忽略或消解市场经济在提升城镇功能中的作用,相反只有内力与外力相结合,以市场经济的推动为主导,以政策的调控为引导,方能形成提升城镇功能的合力,发挥 $1+1>2$ 的功效。

其次,“镇改市”带动了基层行政管理体制向基层治理体制的转换。“镇改市”作为一种新型城镇化创新,需要探索形成一个跨越城乡的全新管理模式,这个模式不是对传统模式的完全抛弃,而是有选择的继承和发展,从而最终形成一个辖区内多元主体共同治理的格局。大中城市作为先发展起来的行政区域,已完成管理体制上的重要转型,形成了多方参与的城市管理治理机制。传统意义上的镇由于管理对象相对集中和单一,因此在管理机构的设置上相对简单。伴随着镇的快速强势发展,经济和人口数量呈几何级增长,镇开始呈现出城市的发展态势,其所承担的管理和服务事项不再局限于传统的农业、农村和农民问题,而更多转向对工商业、城市社区和非农人口等较为综合复杂问题的治理。此时原有镇

域内自上而下运行的单向管理机制显得捉襟见肘,行政管理开始探索城市化的多元治理模式,以通过管理的升级应对发展中的难题。可以说“镇改市”在带动基层管理转型升级的同时,推动了基层的管理走向基层善治,而“善治”既离不开政府,更离不开村(市)民^[4]。

再次,“镇改市”改革为简政放权“下基层”积累经验。新一轮简政放权的核心是转变政府职能,而社会主要矛盾的历史性转化对政府转换职能和改善公共服务提出了新要求^[5]。对此新时期政府职能的转变应以如何合理分配公共权力、改善公共服务质量、满足人民群众对公共资源的正当需求为中心。基层政权与人民群众关系最为密切,以此作为职能转变的探索之地意义非凡。通过龙港经验不难发现,“镇改市”后的权力配置并非大而全、广而多,而是通过权力的精简与合并达致权力配置的黄金比例,权力与权利之间实现质与量的平衡,这恰与简政放权的精神不谋而合。因此“镇改市”过程中对于权力下放与配置的探索不但丰富了简政放权的基层经验,还为简政放权理论的纵深发展提供了全新的研究视角。

最后,“镇改市”的改革是现阶段解决我国主要矛盾的关键抓手。党的十九大报告指出,中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需求和不平衡不充分发展之间的矛盾。改革开放40年来,城乡之间的差距被拉大,导致城乡之间的发展极度不均衡,造成改革的成果不能为城乡居民所共享。“镇改市”的改革为解决当下这一主要矛盾提供了难得的历史机遇,通过对达标镇的整体改制,实现了广大乡镇居民身份上的转变,使他们享有了与城市居民同等的权利,与城市居民一起共谋城市发展的大计,共享城市发展的成果。

三、“镇改市”过程中的制约因素

“镇改市”是市场经济发展到一定阶段后对上层建筑提出的必然要求,是对现有行政体制的部分重构,也是对整个社会系统承接能力的全新考验。然而,任何一项改革都不是一帆风顺的,改革涉及面越宽、波及领域越广,产生的社会影响力就越大,带来

的改革意义就越深远,与之相对应的改革难度也会增大。“镇改市”发生于全面深化改革和简政放权的时代背景之下,产生于国家全面推进新型城镇化建设、缩小城乡差距、实现经济社会协调性发展的实践之中。由于受传统和现实因素的双重制约,难免会造成其改革速度的延缓,具体说来,“镇改市”的制约因素主要有以下方面:

(一) 缺位的行政规划设计

“镇改市”改变了传统镇和市的区划设计,打破了不同行政级别地域间的“区划”藩篱,因此对于镇改“市”后的行政层级与部门结构的确定确实是一个大问题^[6]。“镇改市”需要处理好改革前后不同行政区划之间权力的承接和转让,还要处理好权力的更迭;对于改革后的“市”只是进行简单的名称上的改变,对原有整个管理体制进行平行移动?还是对原管理体制进行“升格”,直接升级为县级单位?如果将镇直接改为市,则缺少法律上的依据,原因是我国现行法律、法规规定行政区划中的“市”仅包括三个大的层级:省级(副省级)、地级和县级,而没有镇级市。“镇改市”一旦升格为县级市,发生级别上的改变,不但会改变现存的府际关系,还会带来较大的利益格局变动,甚至影响到社会的和谐与稳定。另外,镇改市仅停留于名称的改变,保持原有的镇级行政管理体制,还会产生“小马拉大车”“身大衣小”“脚大鞋小”等管理能力不足的问题,从而丧失改革的实质意义。因此处理好以上问题需要有国家层面的规划和设计。

(二) 有限的乡镇管理能力

乡镇是我国的基层政权组织,肩负着推动乡村地区经济社会发展的重要责任^[7]。“镇”作为我国基层行政管理单位之一,传统上与乡合称,共同服务于村庄的发展。但是与乡相比较,镇的总人口和镇驻地非农业人口较多,工商业也相对发达,是乡村治理中的重要行政单位。根据我国相关法律规定,乡村实行自治,因此镇对所辖村庄的管理主要表现为对“三农”问题的指导。正是由于镇级政府管理服务对象单一,工作复杂程度较低,所以镇的内设行政机构就相对简单。与镇一级管理不同的是,城市管理的领域要广阔的多,涉及到城市发展的各个方面,为确保城市发展的整体协调和一体化,同步规划所辖区、

县的管理和发展也被作为城市管理的一项重要内容。因此“市”的建制要复杂许多,相应的“市”一级的管理能力也较高。如上分析,镇的机构设置和管理职能,显然与市的机构设置和管理职能差距较大。“镇改市”后,现有“镇”级组织和人员配置如何与“市”级行政管理者的资格和水平相匹配,即如何尽快提高现有镇一级政府的行政管理能力,与市一级行政管理水平相对标,是“镇改市”需要面对的重大问题。

(三) 被异化的政绩观念

镇和市的名称和职能范围不同,这种不同会形成领导干部职务和荣耀的社会差别。在有些人看来“镇改市”不只是行政单位的改制,更是领导干部个人身份的改变和利益的增进。“不管是撤县改区还是市,这不仅意味着地方行政级别上升,顺带县长直接升任市长,地方领导在待遇、职权、社会地位等多个方面都会‘升级’,不少县级单位对这种‘升级’早已垂涎若渴。”^[8]因此,“镇改市”如果作为干部升迁的跳板,有的干部就可能热衷追求GDP的高速增长,大搞形象工程和面子工程,力求以最快的速度增加个人进阶的政绩砝码。发达的经济是“镇改市”的基础,但过度追求GDP的增长,会造成对生态环保、文教法治事业发展的忽视,终将影响到“镇改市”后城市的可持续发展。

(四) 基层社会组织发育不成熟

通过对原镇级行政权力的补充和整合,赋予改制后的“市”在现有区域内承接和运行行政权力。行政权的赋予并不代表行政可以包揽一切,权力的配置同样要遵循“既要满足群众对服务型政府的一般需求,又要与简政放权的时代背景相契合”的基本原则。不论是哪一级政府都要做到有所为、有所不为,改革后的“镇”政府也不例外。对行政管理权力不宜出现的“场域”,就是社会公权力运行的“疆域”^[9],相应的社会组织应做好权力的承接和运作,发挥其在国家治理中的主体性作用。而我国的基层社会组织由于受到基层社会经济发展等因素的制约,组织架构要相对落后,终将难以承受基层社会治理之重。究其原因主要是,长期以来乡村社会以“全能政府”的权威角色强力构建起了“强政府—弱社会”的社会治理格局^[10],导致社会组织的生存空间被不当挤

占,社会组织的发展严重滞后,社会公共服务普遍缺乏。“镇改市”后应怎样配置行政权与社会权,如何培育和发展新生小城市^①的社会组织,以及如何提升社会组织的服务能力需要认真思考。对此,合理配置社会权是赋权后的“镇”做好权力“加减法”的关键,也是“社会把国家政权重新收回,把它从统治社会、压制社会的力量变成社会本身生命力”的重要过程节点^[11]。

(五)市民文化普及不到位

市民文化与乡村文化相对应,二者共同构成了中国特色的社会文化体系。市民文化形塑于市民社会,契约成为链接市民社会邻里关系的主要纽带,契约精神成为市民文化建设的重要引领。乡村文化则带有浓厚的乡土气息,邻里交往更多地是依靠一种信任习惯。正如费孝通所说:“在乡村社会中村民更重视的并非有法律保障的契约,而是相互交往过程中逐渐形成的村民之间的信任感。”^[12]镇作为基层单位,形成并保持了传统熟人社会之间最为普通的交往方式和纠纷处理方式,基于血亲形成的亲属裙带关系依然是乡土社会中的主要关系。村规民约和善良风俗依旧是乡里乡亲最看重的文化资源,带有现代城市元素的文化理念和文化氛围还远未成型。随着镇的“升级入市”,原有“镇”不单要培育与城市相适应的契约精神,同时还要提升居民的整体文化素养和精神风貌。申言之,“镇改市”后,乡土文化的转型升级应跳过“原生态”文化的羁绊,在继承和发扬优秀传统文化的基础上,保护当地文化特色,适时注入城市文化基因,从而克服镇域文化的内在局限。

四、“镇改市”改革的路径选择

“镇改市”的主要目的是为了解决“镇”的管理体制与区域经济社会发展之间不相适应的矛盾,着力攻破经济发达镇“责大权小能弱”的体制性障碍,从而为改革的推进寻找路径上的创新,为日后改革的全面深化提供成熟的经验。因此,路径的选择就成为“镇改市”改革的关键。本文选取政策、技术和法治三个维度,以此分别对“镇改市”的改革提出对策和建议,形成一个可借鉴、可复制、可操作的路径规

范体系。在这一体系中,政策是改革的先导,技术是改革的支撑,法治是改革的保障,三个维度各自独立而又相互关联,共同作用于“镇改市”改革的全过程。

(一)政策之维——配套政策组合引导改革

“镇改市”作为一项宏大的政策设计,涉及到城市和乡镇发展的诸多方面,关涉领域之广、牵涉关系之多、影响程度之深均前所未有,因此,保证“镇改市”顺利推进离不开一系列具体政策的配套和实施。

1. 调整产业政策。经济发达镇的重要经济支撑主要来自于产业的发达,产值成为经济发达镇名副其实的硬实力。以山东省为例,被确定为“新生小城市”的十个试点镇,均形成了具有相当规模的产业集群,为小城镇的快速跨越式发展打下了坚实的经济基础。但这些经济强镇也面临着产业技术的转型升级、环境保护、资源枯竭等方面的巨大压力。因此,产业的发展应坚持“以人为本、绿色发展、低碳环保、四化同步”等多重内涵的发展理念,结合当地发展的实际,通过调结构转方式,制定绿色产业发展政策,实现新旧动能转换,为“镇改市”改革的顺利推进提供持久动力^[13]。

2. 落实小城镇户籍政策。根据国家发改委公布的《2019年新型城镇化建设重点任务》的要求应继续加大户籍制度改革力度,在此前,城区常住人口100万人以下的中小城市和小城镇已陆续取消落户限制的基础上,城区常住人口100万人~300万人的Ⅱ型大城市要全面取消落户限制;城区常住人口300万人~500万人的Ⅰ型大城市要全面开放放宽落户条件,并全面取消重点群体落户限制。取消中小城市的落户限制,确实给“镇改市”后的“新市民”带来了“福音”,“同市不同权”的现象从根本上得到改变。“同市同权”在增强市民归属感的同时,必定使他们更加关注于城市的未来,无论对于城市的发展还是对于新市民个人的进步都是双赢的选择。然而,制定良好的政策只是成功的一半,执行到位才是

^①《山东省设立新的中小城市试点方案》提出“新生小城市”的概念,是指以镇域经济发达、财政收入较高、产业群特色明显且集中、城镇化水平高的建制镇为主要基础,在政府主导、相关政策支持以及社会公众参与的多股合力之下,催生的一种新型城市化状态,是新型城镇化进程中的一种典型的城镇化载体。

关键。将中央取消小城镇落户限制的政策执行到位,就要取消农民进城后的各种制度性羁绊,落实教育、医疗、养老等公共物品的政策性供给,让进入小城镇的居民享受与原有市民同等的待遇。

3. 完善财政和土地政策。“镇改市”需要联动财政、土地政策的调整,实现政策之间的接力和链接。按照事权与财权相匹配的原则,探索县镇两级分税制改革,赋予试点镇财政管理权。同时,改制后的城市将成为农村转移人口的重要承载地和就近城镇化发展的重要基地,在推进“新生小城市”发展的同时,面临着农业转移人口市民化巨大的成本考验^[14]。为此,应加大财政分成返还力度,赋予“新生小城市”对上级专项资金集中整合使用探索权,将更多的公共财政下沉到下级,通过公共财政的再分配给予“镇改市”试点镇更多的公共财政收入权限^[15]。根据“镇改市”改革对土地的要求,以提高土地使用的灵活性和有效性为目的,对所涉土地的政策包括土地流转政策、宅基地政策和建设用地政策进行相应的修订。以土地流转政策为例,由于“镇改市”不会一蹴而就,农民在城市与农村之间多次往返,造成宅基地临时性闲置,对此应允许镇域范围内的农村土地权益实现自由流转,确保原有农村土地的财产权益可交易^[16]。充分保障进城“农民”的利益,解除进城“农民”的后顾之忧,让他们在城市放得下心、安得下居、住得下人。

4. 制定专门的人才政策,加大人才引进力度。首先,培养和引进适应城市发展的人才,重点培养和引进城市规划型、建设型等急需的专业技术人员。在引进和培养方式选择上,应以培养为主,引进为辅,着重培养本地区原部门的专业技术人员,充分发挥他们熟悉了解地方的优势。同时,派遣建设规划、环保监察等重要职能部门的专业人才到试点镇任职或挂职锻炼,指导和培育新设市专业人才。有条件的试点镇可借助当地职业院校的优势加大对相关工作人员的培训力度,提高他们的专业知识和技能水平。在城市管理方面,可以引入“城市职业经理人”制度,让富有城市管理经验的人才拥有城市治理权,借鉴运用市场竞争机制,充分地认识、尊重、顺应城市规律,提升城镇管理的效率,克服传统行政层级式下的官僚体制管理弊端^[17]。另外,人才引进政策的

制定应贴近人才发展的实际,尊重人才发展的一般规律,帮助新进人才解决后顾之忧。如山东省泊里镇出台的“梧桐树”政策,通过对来本镇工作的人才加大财政补贴的方式,提高人才待遇,确保人才引进后留得住、干得长;羊口镇出台的系列“人口聚集”政策,规定凡是引进人才,均由工作单位提供免费的公共住房,并规定引进人才享有公共交通等基础设施免费使用的优惠权利。

5. 编制“新生小城市”总体规划纲要。“新生小城市”是新型城镇化实践的产物,是农村城市化的一种推进方式,也是提升小城镇功能的一种发展选择^[18]。作为“镇改市”的改革目标,新生小城市在规划过程中应结合城乡统筹、绿色发展、多规合一、海绵城市、综合管廊、智慧城市等先进的城市发展理念,对现有基础设施和公共服务设施的规模、服务水平、人均拥有量等方面进行评估和测算,对照样板城市规划建设的一般标准找出差距补齐短板。特别是要优化公共基础设施的布局,重视区域内排水防涝的规划和应急处置设施的改造升级。通过规划,最终形成经济社会发展规划、土地利用总体规划、城市总体规划和生态控制线规划等“多规融合、一张图作业”的城市规划管理体系。

(二)技术之维——“新生小城市”评价考核指标的设定

“镇改市”不但需要政策上的支持,还应该有技术上的保障,通过对改革中的重点内容进行量化,借助数字测算和表达技术让改革的过程变得更加直观和一目了然。在“镇改市”中一个关键性的技术问题是如何判断“镇”已具备了升级为“市”的条件,仅凭经济发展指标一项不能作为改革的充要条件。城市作为一个复合性综合体,对其判断的各项指标应当关联各方,形成体系化特征。通过调研发现,包括山东省在内的许多省份结合本地经济社会发展的特点均已建立了自己的“镇改市”定量评价指标体系(见表1)。表1分别列出了考核评价的具体指标、考核的部门、权重和属性,其中考核指标包括20项。这些指标汇集了影响城市全面发展的重大要素,形成了一个具有较高权威性和较强操作性的考核指标体系,指导“镇改市”的指标判断工作。

表1 山东省新生小城市试点考核指标体系

试点内容	评价指标	权重	评价部门
城镇规划	镇区控制性详细规划覆盖率	5	省住房城乡建设厅
	城市设计水平	5	省住房城乡建设厅
	城镇建成区常住人口数量	5	省统计局
城镇规模	城镇建成区户籍人口数量	5	省公安厅
	镇二、三产业就业人口比重	5	省统计局
	规模以上工业企业总产值	5	省统计局
经济发展	公共财政收入	6	省财政厅
	城镇居民人均可支配收入	5	国家统计局山东调查总队
	农民人均纯收入	5	国家统计局山东调查总队
基础设施	建成区燃气普及率	5	省住房城乡建设厅
	建成区供暖普及率	5	省住房城乡建设厅
	建成区路网密度	5	省住房城乡建设厅
公共服务	万人拥有初中教师数	5	省教育厅
	每千常住人口基层医疗卫生机构人员数	5	省卫生计生委
	居民基本养老保险参保率	5	省人力资源社会保障厅
生态环境	建成区绿化率	5	省住房城乡建设厅
	生活垃圾无害化处理率	5	省住房城乡建设厅
	城镇污水处理率	5	省住房城乡建设厅
创新能力	高新技术产业产值占规模以上工业产值比重	5	省科技厅
	每万人专利拥有量	4	省科技厅

通过对表1内容的进一步考察,不难发现,以下几个问题仍值得商榷:首先,在城市的能力建设方面,评价指标为“每万人专利拥有量”,这一指标放在新生小城市是否合理?能否准确反映出小城市的真实能力?如果不合理,具体的考核指标又是什么?我们认为根据新生小城市专利拥有的实际情况,并结合“创新能力”这一试点内容,建议将此考核标准修改为“每万人创新技术产品研发量”,这样更加符合新生小城市自身的实际。其次,虽然表1中的考核指标对影响城市的各项因素进行了较为全面的考虑,但在指标的分配上有失偏颇,整个指标体系较多

考虑的是城市发展的硬件,对于关系城市发展的软件几乎没有涉及到,如文化、法治等要素。在标准的设置上可以将文化具体为“每万人拥有图书馆、科技馆的数量”,将法治的考核内容具体化为“城市的违法犯罪率”。综上,城市的发展应是“软硬”实力共同作用的结果,缺少其中任何一方,都会造成城市发展的失衡,影响城市的健康。归结而言,硬实力是城市发展的基础,软实力是城市发展的灵魂,离开了经济支撑的硬实力“城将不城”,而没有灵魂“附着”的城市,剩下的只是钢筋水泥的堆砌,毫无生机。因此,新生小城市考核指标体系的构建应坚持“以人为本”的原则,以“适宜居住”为宗旨,在重视硬件指标配备的同时,应更加强调城市的软实力指标设置。

(三)法治之维——“镇改市”的依据和保障

1. 重新定义“法”的内涵,着重突出“合法”的精神实质。任何一项重大改革都是对现有体制机制一定程度的突破,改革和法治会在一定的时空内存在矛盾和冲突。虽然有学者提出,改革不应受这些过时的法约束,违反这些过时的法属于“良性违宪”或“良性违法”^[19-20]。但即使是良性违反,也会涉及到“法”的边界,否则改革将面临“无序”或“失序”的现实危险。“镇改市”作为一项“前无古人”的重大改革,同样面临改革于法无据的困惑,因为我国的现行法律对“镇改市”非但没有涉及,而且依照我国现行有效法律之规定,我国的行政区划也不存在镇级市这一行政级别,因此,“镇改市”的合法性遭到质疑。但是,按照一般法理对“法”的解读,合法的“法”既可以解释为具体的法条,也可以解释为法的精神和原则,符合法条的规定只是形式法治的要求,符合法的精神和原则才是实质法治的最终追求。因此,我们既不能为了追求法治(形式法治)而放弃改革,也不能为了推进改革而放弃法治^[21],而是应在整个改革过程中都要高度重视运用法治思维和法治方式,发挥法治的引领和推动作用,加强对相关立法工作的协调,确保在法治轨道上推进改革。

2. 修订行政法等相关法律的具体内容,完善现有行政权力的配置,制定统一的行政程序法。“镇改市”涉及到行政区划的调整、行政体制的变动、行政权力的赋予等重大事项,对此首先需要行政法等相关法律对这些变化做出回应。基于行政权的变动与

调整,需要对包括《行政法与行政诉讼法》《地方人大和地方政府组织法》《行政复议法》《公务员法》《行政处罚法》在内的多部专门行政法律做出修订。对于应赋予新生小城市何种行政级别为宜的问题,建议要根据试点地区运行一段时间后的效果作为决策依据,当然不可否认县级市应是镇改市后“市”的一个较优定位。其次,赋权后的小城市应严格按照权责一致、便民高效的行政法原则,整合、新设其内部机构,制定权力清单,做好权力的转移和承接工作。在赋权过程中,应规定县对乡镇的行政权力下放与规范,不能仅仅为县乡两级政府自己调节,更需要以所在省政府名义明确“经济发达镇”承接权力资格,从而增强下放权力行使的权威性^[22]。又根据行政法治的一般原理,改制后市政府的建制应遵照“有权必有责,权力受制约”的基本法治逻辑,将公权力的运行严格置于法治的框架下,保证公权力的行使既是有限的又是有所为的。再次,应将行政执法权和行政监督权一并赋予新生小城市,而对行政立法权则要暂时保留。做这样安排的逻辑基础是:一是“镇改市”的各项改革均处在起步和探索阶段,在此阶段不宜对行政权力进行盲目赋予,而应根据改革的推进程度决定赋予何种权力为必要;二是《立法法》在对地方行政主体赋予立法权的过程中,只对设区的市和自治州以上的主体做了赋权,在“新生小城市”的行政层级尚不明确的情况下,对于行政立法权的赋予应持一种审慎的态度。最后,以本轮“镇改市”改革为契机,提取《行政处罚法》《行政强制法》等法律中对行政程序的规定,为全国人大制定、出台国家统一的《行政程序法》提供参照。通过制定《行政程序法》健全行政法制体系,推动新生小城市的各项活动快速纳入法治的轨道。

五、结 语

“镇改市”应坚持政府引导与市场驱动相结合的原则,通过政策指引规避市场自身发展的不足。在具体的改革过程中,可以龙港市机构设置作为参考样板,以建成基层法治政府为目标,借此对现有机构设置按照精简原则进行优化和整合,而在结构整合过程中应特别重视府际之间利益格局的调整和重

构,避免产生不必要的内部矛盾。在具体政策的制定中,应科学设置村、镇的功能区分和衔接机制,依照“田园城市”^①的发展蓝图,坚持“因地制宜、特色鲜明、产城融合、优势突出”发展理念^[23],通过创新和升级城乡公共服务供给方式,充分发挥城市与乡村各自的优势,促进城市和农村的一体化、融合型发展。归结而言,“镇改市”要秉承以“市”带动周边农村发展的初心,以满足乡镇群众对美好生活的向往为使命,走出一条具有中国特色的乡村振兴之路。

参考文献:

- [1] 沈雪敏,郭跃. 新型城镇化背景的“镇级市”政策创新[J]. 改革, 2014(1):148-157.
- [2] 韩艺,万双. 从强镇扩权到镇级市:扩权、升级,抑或权能?——龙港镇改市之省思[J]. 北京社会科学, 2018(5):67-76.
- [3] 佚名. 强镇扩权:佛山高明区实行镇街属地化管理[J]. 领导信息决策, 2005(29):24.
- [4] 费孝通. 乡土中国与生育制度[M]. 北京:北京大学出版社, 2003:10.
- [5] 齐海丽. 新时代政府购买公共服务的制度优化研究[J]. 中共天津市委党校学报, 2018(2):82-87.
- [6] 郑新. 中国新型城镇化进程中“镇改市”研究[D]. 哈尔滨:黑龙江大学, 2016:3.
- [7] 李媛媛,王泽,陈国申. 从“简政放权”到“强镇扩权”——对改革开放后两次乡镇改革的比较分析[J]. 社会主义研究, 2013(6):53-58.
- [8] 佚名. “强行城镇化是一种掠夺”[EB/OL]. [2016-08-08]. <https://wenku.baidu.com/view/27e3e0342cc58bd63086bd79.html>.
- [9] 姜明安. 论法治国家、法治政府、法治社会建设的相互关系[J]. 法学杂志, 2013(6):1-8.
- [10] 刘宝林. 治理学视域下的乡村“厕所革命”[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2019, 19(2):28-34.
- [11] 马克思恩格斯选集(第四卷)[M]. 北京:人民出版社, 1995:57-58.
- [12] 秦晖. 传统十论:本土社会的制度文化与其变革[M].

① 霍华德在其著作《明日,一条通向真正改革的和平道路》中认为应该建设一种兼有城市和乡村优点的理想城市,他称之为“田园城市”,田园城市实质上是城和乡的结合体。

- 上海:复旦大学出版社,2003:3.
- [13] 中共中央国务院. 国家新型城镇化规划(2014—2020) [EB/OL]. (2014-03-16)[2019-05-25]. 中华人民共和国中央人民政府网, http://www.gov.cn/gongbao/content/2014/content_2644805.htm.
- [14] 黄静晗,孙传芳. 新生中小城市农业转移人口市民化公共成本测算[J]. 福建论坛(人文社会科学版),2015(12):168-174.
- [15] 顾朝林,盛明洁. 县辖镇级市研究——兼论中国城镇化的放权与地方化[M]. 北京:清华大学出版社,2017(1):1-3.
- [16] 贺雪峰,桂华,夏柱智. 论土地制度改革的方向与思路——《土地管理法修正案(草案)》解读[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2019,19(4):1-7.
- [17] 徐彭坤,宋明爽. 新生小城市行政管理体制构建探析——基于山东省D镇、S镇“新生小城市”试点研究[J]. 牡丹江大学学报,2018(10):1-4.
- [18] 王克群. 谈谈强镇扩权改市的意义[J]. 机构与行政,2011(2):18-20.
- [19] 郝铁川. 论良性违宪[J]. 法学研究,1996,18(4):89-91.
- [20] 何丽. 良法之治和良性违法[J]. 云南行政学院学报,2003(3):73-75.
- [21] 姜明安. 中国依宪治国和法治政府建设的主要特色[J]. 政治与法律,2019(8):2-16.
- [22] 延向前,杨勇. 广饶县大王镇行政管理体制改革的实践与思考[J]. 机构与改革,2017(5):18-20.
- [23] 武勇杰. 新型城镇化背景下中小城市发展的关键问题研究[D]. 北京:北京交通大学,2018:6.

Analysis on the Restrictive Factors and Reform Path of the Process of “Town to City”

WANG Chan^{1,2}, SONG Mingshuang^{2*}, XU Pengkun²

(1. Law School, Shandong University, Qingdao, Shandong 266200;

2. College of Public Administration, Shandong Agricultural University, Tai'an, Shandong 271000, China)

Abstract: The “town to city” is the experimental field and proving ground for the reform of regional administrative system in China, and it is also a beneficial attempt to the reform of regional administrative division in the process of new urbanization. In order to construct the urbanization spatial pattern of the coordinated development between large-and medium-sized cities and small towns, there are some new avenues of exploration for the entire Chinese economic development, for examples, activating the “lifeline” of the development of small-and medium-sized cities, changing the path dependence of relying solely on the economy to promote the development of townships, and realizing the leap from “peasant town” to a new type of city. However, with the advancement of reform, the constraints of the administrative system, the limited management capacity, the influence of the official standard of thinking, the immature development of social organizations, and the lack of popular citizen culture have strangled the development of “town to city”. Finally, the above problems should be resolved by promoting scientific and rational pathway in terms of policy, technology and the rule of law. The referred measures should ensure the smooth implementation of “town to city”.

Key words: town to city; administrative division; new small-sized city; urban and rural integration; process of new urbanization

(责任编辑:王倩)