

嵌入、脱嵌与引领：浙江的省市县府际关系改革及理论贡献

——改革开放 40 年的回顾与反思¹

吴金群 廖超超

【内容提要】改革开放 40 年来，浙江的省、市、县府际关系改革，既“嵌入”于中国的大一统体制，但又常常具有“脱嵌”甚至引领一统体制进行变革的重要意义。理论界倾注了大量精力对浙江的省、市、县府际关系进行了研究。从权力关系上，聚焦体制结构，丰富了权力集分平衡理论；在财政关系上，聚焦区域发展，拓展了财政分权与激励理论；在行政关系上，聚焦府际治理，创新了网络化治理理论。在未来，有关大都市区治理的诸多相关议题应引起高度重视。

【关键词】省管县 强县扩权 扩权强县 政府间关系

从 1978 年开始，中国开启以分权化为导向的政治经济体制改革，促进了经济社会的快速发展，但也在一定程度上造成了地方主义、部门主义和市场分割等地方治理的碎片化问题。^①同时，20 世纪 90 年代的分税制改革使地方财权不断上移，而具体事权又逐渐下放，造成地方政府财权与事权配置的结构失衡。而且，在经济全球化浪潮中，地方（特别是大都市区）的经济转型升级和政府职能转变面临着国际竞争的巨大挑战。纵观 40 年来我国省、市、县府际关系的改革，不仅是对这些实践挑战的制度回应，而且也对相关理论的探讨起到了极其重要的推动作用。本文立足于省、市、县府际关系改革的浙江实践，在深入阐述 40 年改革历程的基础上，对基于浙江省府际关系改革而提出的相关理论进行提炼总结，并在与西方理论的对话中，丰富新时代中国特色的国家和地方治理理论。

一、“嵌入”于一统体制的省市县府际关系改革

改革开放 40 年来，中国始终存在权威体制与有效治理之间的矛盾。而且，这一矛盾无法得到根本性解决，只能在动态中寻找某种暂时的平衡。^②一方面，权威体制强调政府政策安排上的整体性和统一性；另一方面，中国的幅员辽阔、地域差异巨大，地方治理具有纷繁复杂的多样性。因而，统一的政策安排难以兼顾地方治理的多样性，地方政府常常通过改革创新来突破两者之间的矛盾，而中央政府往往选择一定底线基础上的容忍。如果地方政府的创新成功了，中央政府可以总结推广其经验并加以制度化。如果地方政府的创新失败了，中央政府可以利用其权威随时叫停或通过“运动式治理”集中整治地方的“种种乱象”。

新中国成立初期，省管县是地方政府的主流制度。1982 年，中共中央 51 号文件发出《改革地区体制，实行市领导县体制的通知》，随后在全国掀起了市管县改革的浪潮。^③由于市管县体制相对适合中心城市规模较大且辐射带动作用强的地区，而浙江的县域经济相对发达，中心城市数量少、规模小且辐射带动作用不太明显，所以选择了继续坚持财政省管县不动摇。当大部分省区先后通过改革确立市管县体制时，浙江虽通过撤地设市、地市合并、县（市）升格、划县入市等方式在名义上实行市管县体制，但实际上对除宁波市之外的县（市），长期以来一直保持财政省管县。1983 年，浙江开始实施省直管各县（市）党政一把

¹本文为国家社科基金项目“我国大都市区行政区划改革的风险及其防范研究”（18BGL204）的阶段性成果。

作者 吴金群，浙江大学公共管理学院副教授；廖超超，浙江大学公共管理学院博士研究生。（杭州 310058）

手^⑧，并从1992年开始进行扩权改革，形成了财政省管县与行政市管县相混合的体制。实践中，人们倾向于认为财政省管县、一把手省直管、扩权改革是县域经济发达的“浙江经验”或“秘密武器”。所以从2003年起，福建、广东等省份陆续开展扩权改革、财政省管县或人事省管县改革试点。2005年起，中央陆续出台政策鼓励或推动各省区进行财政省管县、行政省管县、强县扩权或扩权强县的改革试点，全国掀起了省管县改革的浪潮。然而，颇值玩味的是，当年浙江在财政体制上成功抵制了市管县且县（市）的党政一把手也长期由省直管，现如今却因当年市管县改革不彻底，反而成了省管县改革的典范。所以，如果真要学习浙江经验，那就应该把重点放在如何结合本地实践，创造性地落实中央的改革开放政策上。浙江对省管县体制的坚守，带来了县域经济的普遍繁荣以及城乡的统筹发展。而中央对部分省区的“宽容”，巧妙地克服了一统体制下地方自主性缺失的弊端。同时，地方的自主探索又为全国层面的政策调整积累了难得的经验。

二、浙江的省市县府际关系改革：“脱嵌”的过程及阶段性特征

决定政府间关系基本格局和性质的主要是三重关系：权力关系、财政关系和公共行政关系。其中，权力关系决定中央与地方各级政府的各自地位和职权范围，受国家结构形式以及与此相关的宪法与法律制约与规定，是政府间关系的基础；财政关系是中央与地方各级政府之间的财政分配关系，是政府间关系的核心；行政关系是各级政府在一一定的权限划分和财政分配的基础上，为管理社会公共事务所形成的活动关系，其基本形式取决于权力关系与财政关系。^⑨基于省市县府际关系改革的关键性事件，可将改革开放后浙江的省市县府际关系改革过程大致分为四个阶段。相对于全国一统的体制及其要求来说，这些改革带有明显的“脱嵌”的特点。

（一）1978-1992年：坚守财政省管县，跟随行政市管县

从财政关系来看，主要通过省市县之间财政分配关系的调整，增强市县经济发展的决策权和主动权。新中国成立初期，我国实行中央、大行政区、省市县（市）三级财政。1953年中央决定取消大区一级财政、增设市（县）一级财政，市一级财政与县一级财政一样跟省级财政发生关系^⑩，浙江由此确立了财政省管县体制。1980年，依据对地方实行“划分收支，分级包干”的国家财政体制改革办法，省政府发布《关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的通知》，对地、市、县实行省级和市县级两级财政包干，各地区除舟山地区视同县级实行包干外，其余地区不作一级财政，并区别不同的经济情况对市、县采取“定额上缴”、“调剂分成”、“定额补助”等三种不同包干形式。^⑪1985年后，浙江依据“划分税种、核定收支、分级包干”的国家财政体制改革办法，对市、县重新划分收支范围、调整收支基数，对定额上缴的市县，地方收入实行以包干基数定比增长分成，对定额补助的地县，按省核定的定额补助基数，实行每年递增。^⑫这一时期的财政关系调整，依然“嵌入”于原省管县体制，但相对于在全国开展的市管县改革，又呈现出“脱嵌”的意涵。

从行政关系看，主要通过撤地设市、地市合并、县（市）升格、划县入市等实行市管县改革，形成了财政省管县与行政市管县的混合体制。1977年末，浙江省共有8个地区、3个地级市、65个县、5个市辖区，其中杭州市下辖5个市辖区，宁波市、温州市未设立市辖区。^⑬除杭州市所辖7县之外，其他58县都由地区行政公署管辖。从1983年开始，在中央主导的市管县改革要求下，浙江也跟随开始推行市管县体制，但始终没有把对县（市）的财政权和党政一把手的任免权下放给地级市政府。在1983-1991年间，浙江撤销3个地区设立6个地级市，将2个地区与2个地级市合并设立2个地级市，在撤地设市过程中将4个县级市升格为4个地级市，并将33个县划入各地级市管辖，在行政领导上实行市管县体制。^⑭

（二）1992-2008年：实施强县扩权，完善财政体制，调整行政关系

从权力关系来看，主要通过强县扩权改革扩大县（市）的权力，提升县（市）级政府在地方政治格局中的话语权。前三轮扩权改革（1992年、1997年、2002年）的扩权力度逐步增加，通过下放部分地级市的经济管理权使得县级政府的经济管理自主权逐步增大。其中，1997年的扩权改革使萧山与余杭获得地市一级的部分经济管理权限，2002年的扩权改革对17个经济强县与3个市辖区以委托、授权、机构延伸的方式进行大幅度扩权，且对未列入扩权县名单的部分县区进行了主动扩权。^⑮2006年，第

四轮扩权改革将省市两级政府共计 603 项经济社会管理权限下放给义乌，使义乌获得设区市同等的经济社会管理权。与前三轮扩权相比，此次扩权改革将扩权范围从经济管理权扩大到经济社会管理权，将放权主体从地级市政府扩大到省市两级政府，在机构设置和管理体制上授权义乌可根据经济社会发展需要调整和完善其政府职能、机构设置、人事编制及对党政一把手予以高配。

从财政关系来看，主要通过调整财政增收分成比例与奖补政策，激发地方经济增长的动力，并解决财政失衡及城市发展的资金不足问题。1993 年，浙江的地方政府普遍陷入财政赤字，1994 年分税制改革又带动地市将财权上移而事权下移，导致县（市）财政状况更加困难。^⑨为了平衡市县财政，省财政集中市、县（市）财力增量的“两个 20%”，建立了兼容、规范、透明的财政转移支付制度，并基于“两头大、中间小”的哑铃型县域经济，确立了“抓两头、带中间、分类指导”的政策。^⑩同时，在财政省管县体制下，地级市无法汲取县级财政来建设城市，分税制改革又规定“原则上一级政府一级财政”，因而地级市多次向省政府要求县（市）财政归市管理，市县之间的矛盾加剧。为此，省政府于 1999 年出台针对全省 10 个地级市（宁波除外）的“三保三挂”、“三保三联”政策，使地级市的发展获得省财政的资金支持。^⑪2003 年，省政府发布《浙江省人民政府关于进一步完善地方财政体制的通知》，将原“两保两挂”、“三保三挂”等政策整合归并为“两保两挂”补助和奖励政策，设定省对县（市）的奖励系数（10%）高于对市的奖励系数（5%）；同时将原“两保两联”、“亿元县上台阶”、“三保三联”等政策整合归并为“两保一挂”奖励政策，设定省对市、县（市）奖励系数为 5%。

从行政关系来看，主要通过撤县（市）设区来解决城市发展空间不足的问题，并将原混合体制下市县之间经济竞争和行政隶属的交叉关系，转变为行政等级体制下的市与市辖区之间的领导与被领导关系。改革开放后，浙江快速推进城市化进程，先后经历了城市化的起步阶段（1985—1990 年）、展开阶段（1991—1999 年），并于 2000 年从城市数量增长阶段进入城市规模扩张阶段。^⑫在混合体制下中心城市与周边县（市）围绕空间格局的竞争博弈不断加剧，城市发展与强县战略之间的矛盾不断加剧。为此，1992—2002 年间，浙江先后撤销瓯海区、金华县、萧山市、余杭市、衢县、鄞县，设立瓯海区、金东区、萧山区、余杭区、衢江区、鄞州区，扩大了城市发展空间，理顺了混合体制下交错的行政关系。此外，为了协调被撤县（市）和设区市的利益，或给改革提供一个缓冲期，部分县（市）改区后，其财政、规划、公安等原有体制仍会保留一段时间。特别是在萧山和余杭，其财政关系至今仍然直接对省，而不是对杭州市，形成了独特的省管市辖区的财政体制。

（三）2008—2011 年：推进扩权强县，优化财税政策

从权力关系来看，主要通过扩权强县改革扩大县（市）的经济社会管理权。在扩权对象上，本轮扩权强县改革针对全省所有的县（市）而不是局部试点，标志着扩权改革由点到面的全面推进；在扩权方式上，省政府发布的《浙江省扩权强县工作若干规定》确认了“扩权强县”的原则、机构设置和执行程序，并对县（市）政府职权和职权委托做出界定，以地方政府规章代替以往的规范性文件，标志着扩权改革纳入了法制化的轨道；在扩权内容上，《规定》强调“除规划建设、重要资源配置、重大社会事务管理职能外，其他社会经济管理职能原则上应当交由县（市）人民政府行使”，意味着县（市）政府拥有了与地级市几乎同等的经济社会管理权，标志着扩权改革从选择性放权发展到全面放权。从扩权强县到强县扩权的转变，是从以往效率优先原则指导下的政策性激励转向建构一种规范化的制度安排。^⑬

从财政关系来看，主要通过调整激励奖补政策及税收分成奖励政策，优化财税政策，促进财政资源的均衡配置及产业转型升级。2008 年，省政府发布《关于完善省对市县财政体制的通知》。一方面，将“两保两挂”、“两保一挂”政策统一调整为“分类分档激励奖补机制”，对欠发达地区实施三档激励补助与两档激励奖励政策，对发达地区和较发达地区实施两档激励奖励政策，补助系数根据市县经济条件设定，改变了以往按年份设定系数的做法，奖励系数同 2003 年相比不变。另一方面，完善省对市县的财政奖励政策与转移支付制度，实行市县营业税增收上交返还奖励政策及省级金融保险业营业税增收奖励政策，提高电力生产企业所在地增值税分成比例、加大一般转移支付力度、整合优化专项资金、规范专项转移支付类别档次等。

（四）2011 年至今：强化中心城市，统筹市县发展

在相当长时期，浙江经济发展主要依赖县域经济的推动，但由于发展空间、资源集聚和经济辐射能力有限，县域经济发展逐渐遭遇天花板。2011年，《浙江省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要（2011-2015）》提出“支持有条件的县级市培育成为区域中心城市”、“提高县城集聚能力和辐射能力，推动县域经济向城市经济转型”。2016年，《浙江省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要（2016-2020）》又提出“加快建设四大都市区，推进县域经济向都市区经济转型，以都市区为主体形态优化空间布局，促进中心城市与周边县域协同协调发展”。同时，浙江在实践中也通过调整财政关系与行政关系来强化中心城市，统筹市县发展。

从财政关系来看，主要通过调整税收分配关系与财政奖补政策，加快产业转型升级，增强中心城市统筹区域发展和辐射能力，促进县域经济向城市经济转型。2012年，省政府发布《浙江省人民政府关于完善财政体制的通知》。一方面，将原只归属于省的金融业的营业税、企业所得税调整为省市县共享财政收入，将原归属于省的电力生产企业的增值税、企业所得税全部下放给市县，促进金融业和电力产业的发展壮大。另一方面，新设“区域统筹发展激励奖补政策”，通过省政府向设区市配套提供区域统筹发展激励奖补资金，调动设区市带动所辖县（市）发展的积极性。再者，新设“促进发展奖补机制”，将针对欠发达的衢州等4个设区市的奖励系数从5%提高到10%，针对较发达的杭州等6个设区市的奖励系数从5%提高到7.5%，但对县（市）奖励系数不变。2015年，省政府发布《浙江省财政厅关于深化财政体制改革的实施意见》，一方面新设“第三产业地方税收收入增长奖补政策”，对29个市县（市）设定三档补助与两档奖励系数，促进第三产业发展；另一方面改进“地方财政收入激励奖励政策”，取消原补助政策，将针对欠发达市县与发达、较发达市县的奖励系数从2012年的10%、7.5%、5%统一设为10%，强化对发达、较发达市县的收入增长激励。此外，还新设“设区市区域统筹发展收入激励政策”，设定对丽水等3个设区市及对杭州等7个设区市奖励挂钩比例分别为15%、10%，刺激设区市统筹所辖县增收的积极性；并调整“设区市对所辖县（市）年度财政补助奖励政策”，将针对杭州等6个二类设区市奖补系数从2012年的1:0.3提高到10:5，增强地级市扶持所辖县（市）的积极性。

从行政关系来看，主要通过撤县设区来满足城市空间扩张的需求，并通过建立区县（市）协作机制推进城乡的统筹发展。一方面，为满足大都市区空间扩张的需求，理顺省市县之间交错的科层关系，在2013-2017年间，浙江先后撤销绍兴县、上虞市、富阳市、洞头县、奉化市、临安市并设立柯桥区、上虞区、富阳区、洞头区、奉化区、临安区。另一方面，通过建立区县协作机制，推进市县协调发展。2011年，杭州市通过签订合作协议在产业共兴、资源共享、乡镇结对、干部挂职、环境共保等方面建立八城区和杭州经济开发区、西湖风景名胜區、钱江新城管委会与五县（市）对口联系、联动发展的区县（市）协作组，并于2015年完成第一轮区县协作，实现了市县之间的合作共赢。2016年，杭州市在总结前5年经验的基础上又开启了第二轮区县协作，进一步深化区县协作工作。协作机制充分利用了区县之间的资源互补优势以及中心城市的经济辐射效应，促使市县之间的关系由偏重于相互竞争逐步走向合作共赢。

三、省市县府际关系改革的理论贡献：浙江经验的推动与引领

（一）理论研究的总体状况：基于文献计量与文本分析的概述

在中国知网数据库中选择文献（剔除年鉴、专利、标准、报纸）及报纸，以主题词“省管县”、“省直管县”、“扩权强县”进行全国及浙江层面相关研究的文献检索，将所得数据分为六类，如图1所示。我们发现：（1）浙江实践对于理论研究具有明显的谁动作用。在每一轮改革实践开启后的第一年或第二年，理论界会形成关于省市县府际关系改革研究的高峰，如2004、2007、2009年高峰期分别对应2002、2006、2008年的扩权改革。（2）媒体对于改革的关注强度也与实践的时间密切相关，一般会在每一轮改革实践开启的次年引起媒体对相关改革的极大关注。（3）对浙江的相关研究具有引领作用，这不仅是指带动了对全国相关议题的研究，而且也指浙江相关研究的议题转换同样走在全国之前。尤其是，2011年后浙江学界和媒体逐渐从热衷省管县改革转移到对大都市区发展的关注，这对全国来说很可能就是“下一波浪潮”。

其次，选取2002-2017年基于省、市、县府际关系改革浙江经验的文献进行分析，发现学界主要从四个视角进行了研究：（1）从政治学的视角，主要对省、市、县之间的财权事权人事权的集分进行研究。何显明认为，浙江通过“职能下属化”或政府间

权力逐级下移的方式调整地方政府间的权力结构，^⑨将省、市、县之间的行政分权、财政分权与人事集权的结合，实现了省对县的控制和激励的协调。^⑩储建国认为，县委书记高配既对正式制度形成了一种冲击，又与财政激励相结合对核心领导形成了特殊的政治激励。^⑪（2）从行政学的视角，主要是对省、市、县府际关系重构、府际治理、跨界治理、管理层次与幅度等进行研究。陈国权等构建了以行政关系、经济关系、治理关系为三维的府际关系分析模型。^⑫马斌在政府间治理结构中嵌入合作、沟通、协商等要素，构建了府际关系的多中心治理模式。^⑬何显明、余鑫星等主张采用“复合行政”来解决行政区经济的负效应问题。^⑭此外，大部分学者认为省管县改革优化了行政层级，增加了信息横向传递的效用。^⑮（3）从经济学的视角，主要对府际关系改革对区域经济增长或转型的影响进行研究。大多数研究认为，财政省管县改革与分权改革对县域经济发展有促进作用，^⑯不过这种促进作用可能逐渐减弱。^⑰也有研究发现，县域经济绩效与财政省管县或市管县并无直接关系。^⑱还有研究注意到，浙江的县政扩权改革和财政省管县改革虽然促进了县域经济的发展，但削弱了中心城市的要素汲取能力。^⑲（4）从法学的视角，主要是对府际关系改革的宪法根据和权力下放的合法性进行了研究。田芳提出，市管县体制是不合宪的，但中国宪法本身也有硬伤。^⑳郑磊认为，市管县给宪法秩序留下了败笔，而强县扩权扮演了为行政区划纠错，进而贯彻其宪定格局的重要角色。^㉑当然，通过授权、委托、交办和机构延伸方式等进行扩权存在法律依据不足及权责不一等问题。^㉒

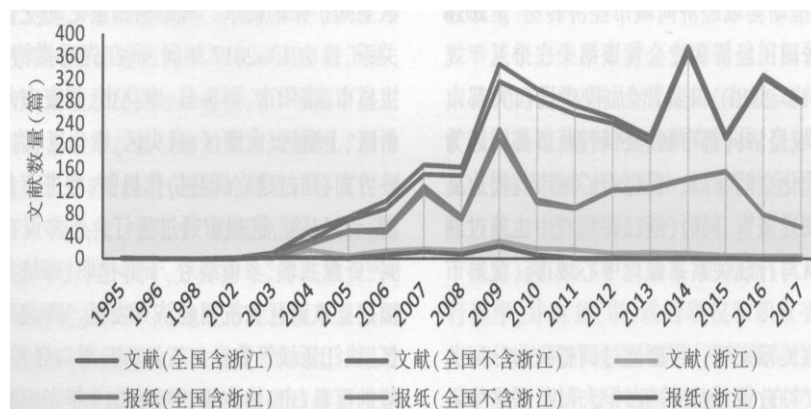


图1 历年文献计量可视化对比图

（二）理论研究的创新构念：基于中西方理论对话的视角

1. 权力关系研究：聚焦体制结构，丰富权力集分平衡理论

正如王沪宁在90年代预言的，随着社会资源总量的持续增长并达到一定规模后，中国将形成纵向依中央、横向依地方的集分平衡格局。^⑨历经四十年的分权化改革，中国已成为一个“在政治上中央集权、在行政上高度地方分权”的国家。^⑩同样，在省、市、县政府之间也形成了集分平衡的权力结构。从模式上看，市管县与省管县是两种不同的地方治理体制，因而集权与分权的结构也有所不同。前者为省-市-县三级权力结构，更强调市县之间的权力纵向传承，而后者是省-市、县两级权力结构，更偏重于资源配置的市场横向联结。浙江通过将省管县财政体制（财政分权）、省直管县（市）党政一把手的人事制度（政治集权）、扩权改革（行政分权）相结合，在地方层面上将政治集权嵌入在财政分权与行政分权结构中，形成了集分平衡的权力结构。这种独特的权力结构形成的根源在于地方政府自主性的扩张。当地方政府的自主权同地方政府的合法性基础的转变以及地方政府自身利益结合在一起，就可能驱使地方政府在合法的自主权基础上最大限度地扩展其行为自主性空间，形成“地方政府的自主性”。^⑪地方政府自主性的扩张铸就了地方政府行为巨大的不确定性，也铸就了地方政府行为以及地方经济发展模式的区域性和个性化差异。^⑫

在西方国家的分权理论中，对于权力结构的研究主要聚焦央地之间的权力配置，以及行政、立法与司法三权分立与制衡的结构，较少关注地方政府之间的权力集分平衡问题。基于浙江的省市县政府间权力关系的研究，主要聚焦于地方政府间的权力

结构,关注的是财权、事权、人事权之间的集分平衡,以及在央地分权化改革之下地方政府相对于中央政府的自主性问题。中国地方治理过程中的权力转移不同于西方的国家-社会之间的双向路径,而是中央政府、地方政府、市场以及社会之间更为复杂的多元路径。^⑨浙江地方政府权力结构的形成,既有分权化改革下中央政府对地方政府的权力转移,扩权改革下地方政府内部的权力转移,又有行政审批制度改革与国有企业改革下地方政府对市场和社会的权力转移。在处理集权与分权关系时,涉及全局性的政策与法律执行和利益平衡,适宜采取垂直管理的集权体制,以达到社会公正的最大化,涉及处理地方事务和地方公共产品供给的权力,适宜下放给地方政府,以达到公共资源配置最优化。^⑩古德诺曾提出,政治必须对行政进行控制以保证国家意志的执行,但是这种控制不应超过用以保证国家意志执行的必要限度,否则执行就没有效率了。^⑪基于浙江经验的研究说明,地方的权力结构并非铁板一块,为激发地方发展活力,地方权力结构的纵向配置至关重要。

2. 财政关系研究:聚焦区域发展,拓展财政分权与激励理论

部分学者试图通过实证分析来论证财政省管县体制及扩权改革对浙江县域经济增长的作用。袁渊等发现扩权强县促进了县域经济增长且对市场化改革有正面作用^⑫;崔凤军等发现省管县体制的推行,提升了区际统筹发展能力和财政利用针对性,刺激了县级城市经济发展活力,带动了区域经济发展^⑬;罗植等发现省管县体制对县域经济具有显著、持续的积极影响,但这种体制的净效应是逐渐减弱的^⑭。而财政省管县体制及扩权改革之所以能够促进县域经济的发展,就在于浙江通过省管县财政体制、财政激励、扩权强县及人事制度改革等县政扩权政策构建了地级市和县(市)作为次省级政府的激励结构,这一激励结构与民营经济发展之间形成的互利耦合关系极大地促进了浙江县域经济发展。但是随着市场供求关系和要素禀赋结构的变动,府际竞争导致区域分割的负效应增大、中心城市的要素集聚能力不强等问题使浙江难以实现经济转型与产业升级。^⑮要破解县域经济各自为政、中心城市实力不强、要素空间集聚不足的区域发展格局,应根据各县域不同的条件特点,分门别类地予以制度激励和政策指导,促进县域经济融入都市圈发展。^⑯通过承接大城市的辐射和转移以主动融入大都市经济圈、发挥优势以培育区域次中心城市和卫星城、大力发展绿色经济和生态经济等推进以县域经济为主体的空间结构向以都市圈经济为主体的空间结构转型,促进县域经济向城市经济转型。^⑰

西方国家的财政分权理论主要关注的是中央与地方政府之间的财政分权,很少关注地方政府间的财政分权。以蒂布特的“用脚投票”理论^⑱、奥茨的分权定理^⑲、布坎南的俱乐部理论^⑳、斯蒂格勒的最优分权理论^㉑、特里西的偏好误识^㉒等为代表的第一代财政分权理论提出,应将资源配置的权力更多地交给地方政府,因为借助于地方政府之间的竞争,纳税人的偏好可以得到更好的满足。以钱颖一和温格斯特为代表的第二代财政分权理论,将讨论的重心从公共物品的有效供给转移到对地方政府行为(特别是对经济增长的影响)的研究上。^㉓也就是说,20世纪50年代兴起的第一代财政分权理论论证了财政分权竞争改善公共物品供给的机制,20世纪90年代末兴起的第二代财政分权理论认为财政分权为地方政府注入了“为增长而竞争”的动力。^㉔中国的财政分权之所以产生巨大的经济收益,关键是中央政府在进行财政分权的同时维持了政治集权,使中央政府能够通过奖惩(人事控制或政治晋升)地方政府以减少其掠夺行为和租金竞争行为的风险。^㉕不同于以上西方理论,基于浙江经验的研究,特别关注省与市县之间的财政分权对地方经济发展的促进作用,以及浙江嵌入在财政分权与行政分权中的人事集权所形成的权力集分平衡结构及政治激励结构,这就在地方政府层面拓展了第二代分权理论。

3. 行政关系研究:聚焦府际治理,创新网络化治理理论

基于浙江的省市县府际关系改革经验的研究,聚焦府际治理的结构与机制,从不同角度创新了网络化治理理论。陈国权等认为,省、市、县之间的经济关系必须符合市场经济规律的客观要求、行政关系必须回应权力运行的规则、治理关系必须基于社会发展的规律,地方府际关系的调整将走向多中心合作的府际治理。^㉖马斌认为,优化省、市、县政府间关系必须从根本上调 整权力在上下级政府间、政府与市场、政府与社会之间的配置,构建多中心治理的格局,在政府间治理结构中更多地嵌入合作、沟通、协商等要素。^㉗而府际治理必须实现“命令机制”、“利益机制”与“协商机制”三种的并存与整合。层级政府间的关系是具有“向心力”的命令机制,市场经济环境下政府间关系的核心是具有“离散力”的利益机制,政府间关系的发展趋势则是具有“耦合力”的协商机制。^㉘吴金群认为,省管县改革的不彻底,导致了省、市、县政府之间纵向科层体系的交错,同时又由于

治理的主体、结构与机制等条件尚不完备导致的网络残缺,使得省管县改革还难以向网络化治理模式转变。^①只有通过彻底的省管县改革,塑造平等多元的治理主体,构建科学合理的治理结构,形成高效顺畅的运行机制,培育信任合作的府际资本,建立公正完备的法制基础,才能理顺交错的科层,推动网络化治理,实现区域善治。^②何显明认为,复合行政为解决行政区划与经济一体化的冲突问题提出了新的思路,可以建立跨行政区、跨行政层级的不同政府之间,并吸纳非政府组织参与的多中心、自主治理的合作机制。^③

无论是“多中心的府际治理”还是基于多中心、自主治理的“复合行政”,其实质都是一种网络化治理的模式。但西方的网络化治理要求政府建立高程度的公私合作和高网络管理能力^④,且地方政府与市场、社会主体具有独立平等的地位,并主要通过订立契约的方式来解决公共治理问题,其实质是一种政府、市场、社会平等参与的网络化模式。基于浙江经验提出的网络化治理理论,实际是一种政府主导型的网络化治理,或者是如 Grix 所说的“非对称性网络治理”^⑤。各个地方政府嵌套在纵向权力隶属关系之中,并不是独立平等的主体。而且,政府之间、政府与市场或社会之间还缺乏通过订立府际契约的方式来解决公共治理问题的足够经验。所以,基于中国省市县府际关系研究而提出的区域网络化治理理论,跟西方世界有很大的不同。也正因为如此,无论理论界还是实务界,都比较倾向于通过行政区划调整来打破市场分割,促进府际合作和区域融合。比如,王志凯等认为,在强县战略下的市县竞争性博弈关系向大都市战略下市县合作共赢关系转变过程中,当市场力量推动城市与区域的要素流动跨越行政区边界,行政区划就要适时做出必要的调整,通过撤县(市)设区以支持市场经济集聚和规模发展。^⑥或许在中国,此类行政手段并不是网络化治理的对立面,而恰恰是构建新的网络化治理的必要工具。

四、结论与展望

改革开放 40 年来,浙江的省市县府际关系改革,既“嵌入”于中国的大一统体制,但又常常具有“脱嵌”甚至引领一统体制进行变革的重要意义。从历史变迁的角度讲,1978-1992 年,浙江坚守财政省管县,跟随行政市管县;1992-2008 年,实施强县扩权,完善财政体制,调整行政关系;2008-2011 年,推进扩权强县,优化财税政策;2011 年至今,强化中心城市,统筹市县发展。随着浙江的省市县府际关系改革,理论界倾注了大量精力进行了不懈探索,既回应了西方学者的相关理论,又形成了独具特色的研究成果。从权力关系上,聚焦体制结构,丰富了权力集分平衡理论;在财政关系上,聚焦区域发展,拓展了财政分权与激励理论;在行政关系上,聚焦府际治理,创新了网络化治理理论。

对于省市县府际关系改革,不能简单地从局部地区的事实推导出全国性的结论。在浙江,地方政府创新推动了强县发展,而强县发展又激励地方政府进行更多的创新。^⑦改革不怕慢,就怕漫无目标地阔步前行,或者是不顾本地条件盲目地模仿别人。当其他省区轰轰烈烈搞市管县改革时,浙江选择默默坚守财政省管县。而当其他省区把省管县改革看成县域经济发达的秘密武器而竭力学习时,浙江则已超越县域经济,开始探索大都市区发展战略。随着经济全球化的深入谁进,未来的国际和区域竞争将主要是大都市区之间的竞争,所以浙江的大都市区发展战略及其实施成效,值得密切关注。在理论研究上,大都市区发展背景下的城市空间布局、网络化治理结构、市县合作机制,以及伴随行政区划改革出现的尺度重组与地域重构等议题,都应引起足够重视。

注释:

① 燕继荣:《分权改革与国家治理:中国经验分析》,《学习与探索》2015 年第 1 期。

② 周雪光:《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》2011 年第 10 期。

③ 吴金群等:《省管县体制改革:现状评估及推进策略》,江苏人民出版社 2013 年版,第 1 页。

④ 郁建兴、李琳:《当代中国地方政府间关系的重构——基于浙江省县乡两级政府扩权改革的研究》,《学术月刊》2016

年第1期。.

⑤ 林尚立：《国内政府间关系》，浙江人民出版社1998年版，第70~72页。

⑥ 张占斌：《省管县体制改革的实践创新》，国家行政学院出版社2008年版，第55~57页。

⑦⑨浙江省政府志编撰委员会：《浙江省政府志（下）》，浙江人民出版社2014年版，第877、823页。

⑧陈国平、陈广胜、王京军：《政府转型看浙江》，浙江人民出版社2008年版，第93页。

⑩依据《浙江省政府志》（下）（第913-914页、1017~1018页）统计而得，在统计行政区划调整数据时将1992年、2008年、2011年的数据分别计入第二、第三、第四阶段的数据。.

⑪⑰何显明：《顺势而为：浙江地方政府创新实践的演进逻辑》，浙江大学出版社2008年版，第207-208, 200-201页。

⑫翁礼华：《县政国之基——财政省直管县的历史必然性》，《经济研究参考》2014年第40期。

⑬浙江省社会科学界联合会编：《浙江现象与浙江学术》，光明日报出版社2008年版，第108~110页。

⑭吴云法：《浙江省“省管县”财政体制分析》，《经济研究参考》2004年第86期。

⑮史晋川等：《浙江省改革开放研究的回顾与展望》，浙江大学出版社2007年版，第186页。

⑯何显明：《从“强县扩权”到“扩权强县”——浙江“省管县”改革的演进逻辑》，《中共浙江省委党校学报》2009年第4期。

⑰何显明：《省管县改革：绩效预期与路径选择——基于浙江的个案研究》，学林出版社2009年版，第171页。

⑱储建国：《县委书记“高配”的由来及反思》，《人民论坛》2012年第29期。

⑳㉔陈国权、李院林：《县域社会经济发展与府际关系的调整——以金华-义乌府际关系为个案研究》，《中国行政管理》2007年第2期。

㉑㉓㉕㉗马斌：《政府间关系：权力配置与地方治理——基于省、市、县政府间关系的研究》，浙江大学出版社2009年版，第202~206、261~262、270、201~206页。

㉘㉙何显明：《市管县体制绩效及其变革路径选择的制度分析——兼论“复合行政”概念》，《中国行政管理》2004年第7期；余鑫星、吴永兴：《行政区划体制与浙中地区的城市发展研究——以金华-义乌的相互关系为例》，《经济地理》2011年第1期。

㉚吴云法：《浙江省“省管县”财政体制分析》，《经济研究参考》2004年第86期；沙虎居：《对浙江“省管县”体制和强县扩权的解析》，《科学决策》2009年第4期；单凯、占张明：《“省直管县”政策下地级市“撤县设区”行为研究——以浙江省为例》，《中共杭州市委党校学报》2015年第3期。

②④袁渊、左翔：《扩权强县与经济增长：规模以上工业企业的微观证据》，《世界经济》2011年第3期；崔凤军、陈晓：《省管县体制对不同等级行政区域经济发展的影响研究——以浙江省为例》，《经济地理》2012年第9期；樊勇、王蔚：《扩权强县改革效果的比较研究——以浙江省县政扩权为样本》，《公共管理学报》2013年第1期；周武星、田发、蔡志堂：《“省管县”改革对经济增长的实证研究——来自浙江省各县的经验分析》，《哈尔滨商业大学学报（社会科学版）》2014年第4期。

②⑤③⑩罗植、杨冠琼、赵安平：《“省直管县”是否改善了县域经济绩效：一个自然实验证据》，《财经研究》2013年第4期。

②⑥于洋：《省直管县、市管县与县域经济增长：基于合成控制法的研究》，浙江大学博士论文，2014年。

②⑦徐明华、陈文举：《浙江县域经济融入都市圈发展研究：方法与实证》，《浙江社会科学》2011年第8期；崔凤军、陈晓：《省管县体制对不同等级行政区域经济发展的影响研究——以浙江省为例》，《经济地理》2012年第9期；袁涌波：《从县域经济到都市圈经济：浙江县域经济转型研究》，《中共浙江省委党校学报》2013年第1期。

②⑧田芳：《行政区划宪法条款的解读——从“省管县”体制的推行说起》，《现代法学》2008年第4期。

②⑨郑磊：《论“强县扩权”的宪法空间——基于宪法文本的思考》，《法治研究》2007年第8期。

③⑩马斌：《通过进一步扩权改革理顺省市县政府间关系——县政改革的浙江经验》，《中国发展观察》2008年第7期；马斌、徐越倩：《省管县体制变迁的浙江模式：渐进改革与制度路径》，《理论与改革》2010年第1期；周功满：《论“省管县”体制改革的合法化进路》，《云南社会科学》2010年第3期。

③⑪王沪宁：《集分平衡：中央与地方的协同关系》，《复旦学报（社会科学版）》1991年第2期。

③⑫曹正汉、周杰：《社会风险与地方分权——中国食品安全监管实行地方分级管理的原因》，《社会学研究》2013年第1期。

③⑬何显明：《市场化进程中的地方政府行为自主性研究——基于浙江的个案分析》，复旦大学博士论文，2007年。

③⑭何显明：《市场化进程中的地方政府角色及其行为逻辑——基于地方政府自主性的视角》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》2007年第6期。

③⑮ [美] F. J. 古德诺：《政治与行政》，王元译，华夏出版社1987年版，第41页。

③⑯袁渊、左翔：《扩权强县与经济增长：规模以上工业企业的微观证据》，《世界经济》2011年第3期。

③⑰崔凤军、陈晓：《省管县体制对不同等级行政区域经济发展的影响研究——以浙江省为例》，《经济地理》2012年第9期。

④①李金珊、叶托：《县域经济发展的激励结构及其代价——透视浙江县政扩权的新视角》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》2010年第1期。

④②徐明华、陈文举：《浙江县域经济融入都市圈发展研究：方法与实证》，《浙江社会科学》2011年第8期。

④③袁涌波：《从县域经济到都市圈经济：浙江县域经济转型研究》，《中共浙江省委党校学报》2013年第1期。

43 Tiebout, C., “A Pure Theory of Local Expenditure”, *Journal of Political Economy*, 1956, 64 (5) : 416-424.

43 Oates, Wallace E., “Fiscal Federalism”, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

46 Buchanan, James M., “An Economic Theory of Clubs”, *Economica*, 1965, 32 (125) : 1~14.

47 Stigler, George, “The Tenable Range of Functions of Local Government”, in *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, Washington D.C., Joint Economic Committee, Subcommittee on Fiscal Politics, 1957, 213-219.

48 Tresch, Richard W., “Public Finance: a Normative Theory”, Plano(Texas), Business Publications, 1981.

49 See Qian, Yingyi and Barry R. Weingast, “China’s Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style”, *Journal of Policy Reform*, 1996, 1 (2): 149-185; Qian, Yingyi, and Barry R. Weingast, “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives”, *Journal of Economic Perspectives*, 1997, 11(4): 83-92; Qian, Yingyi and Gerard Roland, “Federalism and the Soft Budget Constraint”, *American Economic Review*, 1998, 88(5): 1143-1162; Jin, Hehui, Yingyi Qian and Barry R. Weingast. “Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style”, *Journal of Public Economics*, 2005, 89(9-10): 1719-1742; Weingast, Barry R., “Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development”, *Social Science Electronic Publishing*, 2006, 65 (3): 279-293; Weingast, Barry R., “Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives”, *Journal of Urban Economics*, 2009, 65(3): 279~293; Weingast, Barry R., “Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development”, *World Development*, 2014, 53(32): 14-25.

50 傅勇:《分权治理与地方政府合意性:新政治经济学能告诉我们什么?》,《经济社会体制比较》2010年第4期; Oates, Wallace E., “Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism”, *International Tax and Public Finance*, 2005, 12(4): 349-373.

51 Blanchard, O. and A. Shleifer, “Federalism with and without Political Centralization: China Versus Russia”, *Imf Economic Review*, 2001, 48(1): 171~179.

52 刘祖云:《政府间关系:合作博弈与府际治理》,《学海》2007年第1期。

55 吴金群:《交错的科层和残缺的网络:省管县改革中的市县关系困局》,《北京行政学院学报》2017年第1期。

56 吴金群:《市县协调发展何以可能:基于区域主义理论的反思》,《社会科学战线》2016年第3期。

58 [美] 斯蒂芬·戈德史密斯、威廉·D.埃格斯:《网络化治理:公共部门的新形态》,孙迎春译,北京大学出版社2008年版,第3页。

59 Grix, Jonathan and Lesley Phillips, “Revisiting the Governance Narrative: 4 Asymmetrical Network Governance and the Deviant Case of the Sports Policy Sector”, *Public Policy and Administration*, 2011, 26(1):3~19.

⑩王志凯、史晋川：《行政区划调整与城市化经济空间——杭州、萧山地方政府博弈的实证》，《浙江大学学报(人文社会科学版)》2015 年第 3 期。

⑪陈国权、李院林：《地方政府创新与强县发展：基于“浙江现象”的研究》，《浙江大学学报(人文社会科学版)》2009 年第 6 期；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》，《江海学刊》2012 年第 4 期。