

撤镇设县级市抑或县下辖市： 新时代经济发达镇的设市模式研究

吴金群 徐懿琳 廖超超¹

【摘要】经济发达镇是新时代推动新型城镇化高质量发展和基层治理现代化转型的重要载体。为消除镇的建制对区域发展产生的刚性约束，可因地制宜地开展撤镇设县级市，并积极探索县下辖市的创新空间。从新时代市制演变的逻辑看，两种设市模式的实施条件有所差异。在政区建制、政区空间和行政单位等核心要素上，两种设市模式的内涵明显不同。可在比较优劣和约束条件的基础上，锚定适用对象：撤镇设县级市适合位于母县的边界处，或处于交通枢纽、边境口岸，且大都市有一定的距离的非县政府驻地镇；县下辖市适合还没有达到县级市标准但又面临体制约束，或已达到县级市标准但为母县政府驻地的经济发达镇。

【关键词】经济发达镇 撤镇设县级市 县下辖市

【中图分类号】:C916 **【文献标志码】**:A **【文章编号】**:1007-9092(2022)03-0070-010

一、问题的提出

进入新时代以来，我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段。新型城镇化是中国经济高质量发展的重要支撑，其本质内涵是高质量的城市建设、高质量的基础设施、高质量的公共服务、高质量的人居环境、高质量的城市管理和高质量的市民化的有机统一。¹作为产业与人口集聚的空间载体，一大批综合实力强、人口体量大、辐射面广的经济发达镇正在自下而上地推动新型城镇化的发展。然而，镇的建制及其权责配置不仅无法有效提供公共服务，而且阻碍了城镇化的高质量发展与基层治理现代化的转型。因此，经济发达镇的行政体制改革与设市模式创新成为新型城镇化建设中一个亟待解决的重要问题，²也是创新新型城镇化高质量发展体制机制的一条重点路径。³为破除经济发达镇面临的体制约束，我国曾开展一系列强镇扩权的改革试点。通过授权或委托的方式，赋予经济发达镇以部分县级经济社会管理权，从而提高行政效能，促进经济社会发展。尽管强镇扩权在一定程度上缓解了经济发达镇的发展困境，⁴⁵但由于相应的制度、体制、机制不健全，强镇扩权的实际效果不佳。⁶⁷正因为如此，探索新的设市模式成为各界讨论的热点议题。那么，经济发达镇设市模式的创新路径有哪些呢？

第一类研究主张推广“撤镇设县级市”模式。这是指建制镇在符合现行建制市标准的前提下，通过一定程序，撤销镇的建制设立县级市建制的过程。⁸因为强镇扩权并不能解决经济发达镇面临的资源与权力稀缺的困境，而镇级市、省辖县管市和副县级市等定位均缺乏必要法律依据，所以撤镇设县级市是破解经济发达镇困境的较优选择。⁹在实践中，应优选已达到设县级市标准、双中心或多中心且非县城的镇升格为县级市，¹⁰¹¹并可以从人口集聚、经济实力和服务能力等三个方面设定建制镇升格为建制市的标准¹²。撤镇设县级市能够消除经济发达镇面临的刚性行政体制约束，¹³通过权力与资源的下沉以及政府行动空间合法性的获得，实现经济发达镇的有效治理。¹⁴但是，撤镇设县级市会增加县级政府的数量与机构，加大省（区）管理难度与行政成本。¹⁵

第二类研究主张探索“县下辖市”模式。把县辖市作为新型城镇化中设市模式创新的基本路径，¹⁶选择非县政府驻地的经济

¹作者简介：吴金群，经济学博士，浙江大学公共管理学院教授；徐懿琳（通信作者），浙江大学中国地方政府创新研究中心研究助理；廖超超，浙江工业大学公共管理学院讲师。

基金项目：国家社科基金项目“我国大都市区行政区划改革的风险及防范研究”（编号：18BGL204）

强镇改为县辖市。¹⁷¹⁸关于县辖市的行政级别，有学者认为等同于乡镇，但经济社会管理权限可根据需要适当放宽，¹⁹有学者认为副县级市在可行性与适应性方面更具优势。²⁰由于县下辖市与我国现行法律制度相悖，²¹应选择规模较大、区位和资源条件优越的城镇以及特殊类型的政区进行试点，并修改相应法律使改革合法化。²²“县下辖市”模式在赋予强镇发展权限和级别的同时，避免了县镇脱离的尴尬，有利于促进城乡一体化发展。²³它修正了整县设市与切块设市的弊端，²⁴有助于解决地方治理中制度供给的不平衡问题，²⁵并培养基层自治性²⁶。但是，存在行政级别较低与高发展需求之间的矛盾，²⁷也可能导致辖区分割、辖区间贫富悬殊与两极分化、效率公平等问题。²⁸

综上，已有研究对两种设市模式的优劣、适用条件和改革路径进行了初步探索。但是，多数研究没有准确界定和区分两种设市模式的本质内涵和制度差异，从而造成概念使用的混乱，比如将撤镇设市与切块设市混为一谈、把县辖市看成镇级市、甚至还出现市级镇等提法。而且，多数研究将两种设市模式分而论之，造成了研究结论的不当趋同，以至失去实践指导意义，比如都认为适用于双中心或多中心县域内非县政府驻地的中心镇。鉴此，本文首先通过梳理国内撤镇设县级市、国外与我国台湾地区县下辖市的实践特点，并结合新时代市制演变逻辑，分别提出撤镇设县级市的推广条件和县下辖市的适用条件；其次，基于政区三要素的分析框架，对“撤镇设县级市”与“县下辖市”两种设市模式的政区要素与适用性进行精细化比较，以进一步明晰两种模式适用条件，为我国经济发达镇的设市模式和体制创新提供更具有指导性的理论支撑。

二、撤镇设县级市的国内实践及推广条件

（一）国内撤镇设县级市的实践梳理

所谓撤镇设县级市，是指遵照法定程序和相关标准，撤销原建制镇并在其行政区域设立县级市的过程。改革开放以来，我国共开展了 7 次撤镇设市改革，（见下表 1）。另外，有些地区在撤镇的同时，会划进部分周边的乡镇或村庄。比如，福建省于 1987 年撤销了晋江县的石狮、蚶江、永宁 3 个镇和祥芝乡，设立了石狮市。这类改革不是严格意义上的撤镇设市，属于典型的切块设市。它们可以为未来的改革提供参考，但由于涉及区划边界的调整、多个行政主体的整合以及改革的初始条件有所不同，不能与撤镇设市混为一谈。

表 1 改革开放以来的撤镇设县级市案例

设市时间	具体案例	设市前的区位条件	设市后的发展演变
1979	江西省的鹰潭镇改为鹰潭市	(1) 位于贵溪县西边与余江县的交界处；(2) 上饶地区直辖的县级镇；(3) 因地处入闽铁路的起始站而具有重要的战略地位，被称为“火车拉来的城市”。	1983 年，升格为地级鹰潭市，并将上饶地区的贵溪(母县)、余江二县划归地级鹰潭市管辖。
1979	湖南省的洪江镇改为洪江市	(1) 位于黔阳县的南部与会同县的交界处；(2) 水陆交通发达，自古以来就是湘西南地区的交通枢纽和重要商埠，素有“七省通衢”“小南京”“小重庆”“湘西明珠”之美称。	1997 年，与其母县黔阳县合并设立新县级洪江市。2002 年，原洪江市改为怀化市洪江管理区，由怀化市直接领导，但在行政区划上仍隶属于新县级洪江市。
1980	河南省的周口镇改为周口市	(1) 位于商水县的北部与西华县、淮阳县交界处；(2) 历史上曾是河南的商业与航运中心；(3) 为周口地区直辖的县级镇。	2000 年，周口地区改为地级周口市，县级

	为周口市	镇和周口地区行署驻地，是周口地区的政治、经济、文化中心。	周口市改为地级周口市的川汇区。
1982	河北省的衡水镇改为衡水市	(1)位于衡水县东北部与武邑县、深水县的交界处；(2)为衡水县政府与衡水地区行署的驻地。	1983 年，与其母县衡水县合并设立新县级衡水市。1996 年，衡水地区改为地级衡水市，县级衡水市改为地级衡水市的桃城区。
1985	云南省的畹町镇改为畹町市	(1)位于瑞丽县东北部与陇川县、潞西县以及缅甸的交界处；(2)为德宏傣族景颇族自治州直辖的县级镇；(3)是我国西南门户及中国对缅甸的国家一级口岸。	1996 年，撤销畹町市，将其所辖城关镇、混板乡、芒棒乡归入瑞丽市。2005 年撤销瑞丽市芒棒乡和混板乡，其行政区域并入城关镇管辖，并将城关镇更名为畹町镇
1996	内蒙古自治区的阿尔山镇改为阿尔山市	(1)位于科尔沁右翼前旗北部与扎赉特旗、布特哈旗、喜贵图旗、鄂温克族自治旗、新巴尔虎左旗、蒙古国的交界处；(2)实行计划单列，由阿尔山经济开发区领导，是内蒙古自治区重要的边境口岸城市。	维持县级阿尔山市
2019	浙江省的龙港镇改为龙港市	(1)位于苍南县东北部与平阳县的交界处，东濒东海，长三角、海西经济区两大国家战略交汇；(2)为温州市强镇扩权改革试点镇、浙江省中心镇和小城市培育试点镇、国家新型城镇化综合试点镇(首批“镇改市”试点)。	维持县级龙港市

注：该表由作者根据民政部与行政区划网的公开资料及各地的地方志整理而得。

总的来看，撤镇设县级市的案例在时间、空间、区位条件、发展方向等四个方面表现出一定的特点：第一，从时间分布来看，撤镇设县级市的案例主要集中在 2000 年以前(特别是 1980 年前后)。这是因为在 1955-1982 年间，我国采用的是 1955 年制定的切块设市的标准。1983 年，民政部根据经济社会发展提出了内部掌握的设市标准，并分别于 1986 年与 1993 年公布了新的设市标准。同时，放宽了少数民族地区、边远地区与具有特殊经济政治军事文化地位城镇的切块设市标准。²⁹第二，从空间分布来看，撤镇设县级市的实践在东部 2 例、中部 3 例、西部 2 例，没有明显的区域选择性。第三，从区位条件来看，被撤的镇在设市前大都具有优越的区位条件，并据此获得经济社会的快速发展。而且，被撤的镇大多处于母县政区与周边政区交界处的非县政府驻地镇。第四，从发展方向来看，撤镇设县级市后既有保留建制至今未变的，也有升格为地级市或变成地级市下辖城区的，同时也出现从县级市重新降格为镇或调整为管理区的情况。可见，其发展方向有一定的不确定性。

(二)国内撤镇设县级市的推广条件

进入新时代，中国城市面临高质量发展和精细化管理的新要求，空间内部更新和外部联动的新趋势，高度复杂社会下强化基层民主的迫切性等新情况。与之相伴随，我国市制演化从推行“数量速增的广域行政市制”阶段进入探索“质量提升的适域治

理市制”阶段，其演进逻辑体现为国家战略逻辑、城市发展逻辑与制度效能逻辑的互构。³⁰从国家战略逻辑来看，经济发达镇设市模式创新需要服务于国家治理的现代化、以人为本的新型城镇化，以及基层社会的和谐稳定。从城市发展逻辑来看，设市模式创新需顺应城市发展的新趋势，适时调整市制结构，推动大中小城市和小城镇协调发展。同时，借助数字化赋能，实现城市高质量建设与发展的目标。从制度效能逻辑来看，设市模式的创新需要通过制度、体制、机制等方面的创新及其效能转化，推动城市治理体系和治理能力的现代化。

第一，从国家战略逻辑来看，撤镇设县级市需要服从国家治理的战略布局，协调好经济发达镇与其母县之间的利益关系，维持地方政权和基层社会的相对稳定。一般来说，经济发达镇是其母县的重要财税来源。对单中心结构的县来说，经济发达镇单独设市会对其经济社会发展产生重创。所以，选择具有双中心或多中心结构的非县政府驻地经济发达镇进行改革，阻力会相对小一些。同时，为避免撤镇设县级市造成母县政区的碎片化，被撤的镇最好位于母县政区的边界处。衡水镇设市的次年又与母县合并，主要原因在于涉及县政府驻地搬迁和一系列利益关系的协调。有时，母县虽然一开始不太认可，但也会迫于政治压力与民意走向，转而支持撤镇设县级市。比如，龙港镇作为苍南县的经济中心，其成功设市是中央和浙江省顺应新型城镇化发展趋势推动的结果，也是龙港基层政府、企业家、退休官员和民间组织持续呼吁的结果，同时也是温州市尤其是苍南县政府切实贯彻中央决策的结果，是典型的自下而上与自上而下有机结合的改革。³¹另外，少数民族地区和边远地区的重要城镇以及重要工矿科研基地、著名风景名胜、交通枢纽、边境口岸所在的镇等也比较适合通过撤镇设为县级市，来满足特定时期国家发展战略的要求。作为边境口岸的阿尔山镇与畹町镇设市，就是典型例子。

第二，从城市发展逻辑来看，撤镇设县级市不仅需要符合市制建立的基本条件，而且应在大中小城市和小城镇协调发展中找准定位，推动区域经济社会的高质量发展。一方面，城镇化水平较高、经济实力强大、资源环境基础较好、基本公共服务水平较高、且已经达到县级市标准的经济发达镇，撤镇设县级市可以解决其发展面临的行政体制约束，为地方发展配置更多的权力与资源。另一方面，培育城市群或都市圈既是构建大中小城市与小城镇协调发展格局的重要方针，也是提升我国城市全球竞争力的重要战略。具备较好区位优势的经济发达镇，通过撤镇设县级市能够迅速与周边其他城市形成城市群，或成为所在大都市圈的重要节点，使其获取单个小城镇难以具备的参与全球竞争和合作的契机。构建分工合理的产业集群与城际合作，不仅有利于提高城市群的发展质量，而且可以共同促进区域经济社会的协调发展。

第三，从制度效能逻辑来看，撤镇设县级市需要制定明确的标准并创新城市管理的体制机制，实现城市的高质量管理。推动以人为本的新型城镇化建设，实现城市治理体系和治理能力的现代化，需避免撤镇设县级市可能带来的虚假城市化、城乡分割、机构膨胀、行政管理成本增加等问题。一方面，城镇化水平、人口规模、财政收入、公共服务、基础设施等设市标准，既是经济发达镇设市的门槛，又是推动其跨越式发展的诱导指标或方向指引。也正因为如此，撤镇设县级市的标准需要根据我国经济社会的发展适时进行修订。另一方面，在城市管理的体制与机制方面，有必要像龙港市一样积极探索扁平化与大部制的联动改革、公共服务的社会化转移、数字政府建设、数字经济培育、干部人事制度调整以及与母县的有机协作等一系列体制机制的创新，以提升城市与区域治理的效能。

三、县下辖市模式的国内外实践及适用条件

（一）国外与我国台湾地区县下辖市实践的特点

所谓县下辖市，是指在县以下建立与现有乡镇平行、但职责权限和相对独立性均高于乡镇的城市型建制。我国清朝末年、民国时期、苏维埃共和国时期、陕甘宁边区时期、新中国成立初期，都曾设有县辖市。当前，在发达国家和我国台湾地区，普遍设有县下辖市，并采用地方自治制度³²。

美国地方政府是指州以下承担着公共服务功能的组织，包括县、市、乡、镇和特别区等。³³美国的县下辖市主要是在地域上的包含关系，而非管理与被管理的关系。其主要特点有：（1）从设市标准来看，美国的设市标准由各州地方法律自行规定，标准

不一。(2)从设立程序来看,根据城市地区居民的自愿申请,州议会通过颁发特许证就可以设立市。尽管县、市都是州的分治区,但县是州自上而下进行的划分,市则是居民自下而上申请形成的产物。(3)从隶属关系来看,市与县的地位平等且不存在上下级关系,“州—县”与“州—市、镇”是两套并行的行政区划体系。(4)从财税体系来看,县与市都有充分的自主性,市无需向县上缴税收。美国一直实行联邦、州和地方三级政府分别立法、分别征管、互不干扰、财源共享的财政体制。³⁴县与市的税权各自独立,事权与税权的大小决定了财政支出的比重。(5)从治理制度来看,市政府是一种规模较大的市政自治体,³⁵其组织结构因其自治地位而不同于县、镇、学区和特别区等四类地方政府。³⁶

我国台湾地区的行政区划分为省、县、乡三级,城镇建制与乡村建制严格分设。城镇建制包括院辖市、省辖市、县辖市与镇,乡村建制包括县与乡。因此,县辖市的空间范围是城市化水平较高的区域,基本不包含农村地区。(1)从设市条件来看,台湾地区通过立法明确规定了设立县辖市的标准。《地方制度法》规定,在“人口聚居达15万人以上未满50万人,且工商业发达、自治财源充裕、交通便利及公共设施完备之地区”设立县辖市。(2)从设立程序来看,《台湾省各县市实施地方自治纲要》规定,“经县议会通过后,由县政府报请省政府核定”即可设立县辖市。(3)从空间范围来看,一个县可能下辖多个县辖市。(4)从隶属关系来看,县是比县辖市高一级的行政单位,县辖市与乡镇并列为基层行政区划。(5)从财税体系来看,县辖市与县都具有一定的税收立法权。台湾地区实行分税制,其中地方税包括直辖市税与县市税。在规定地方税设立原则的基础上,赋予地方政府开征地方税的权力。³⁷(6)从治理制度来看,县辖市是地方自治团体,依法实行地方自治,并可以自主设置政府机构。台湾地区的直辖市、县、省辖市与乡、镇、县辖市都是地方自治团体的公法人,各级自治团体政府的职责范围大致可以分为“自治事项”与“上级政府交办事项”两大类。³⁸

总的来看,美国与我国台湾地区推行的县下辖市模式都采用狭域型市制,层级分明且比较简洁,县辖市的设置有法定的标准,而且都实行地方自治。需注意的是,我国大陆地区的城市化进程远未完成,中心市镇将继续吸引周边地区的剩余劳动力并形成不断向外扩张的需求。若照搬狭域型市制,会导致城市发展腹地过小、城乡分割严重等问题。但是,大陆地区当前采用的广域型市制也存在虚假城市化、城乡不平等等诸多弊端。所以,有必要探索适域市制的可能性及条件。

(二)我国大陆地区县下辖市的适用条件

早在2014年,《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》就提出,“对具备行政区划调整条件的县可有序改市,把有条件的县城和重点镇发展成为中小城市”。然而,县城和重点镇发展成为中小城市之后应该是什么建制?这个问题一直没有明确。在实践中,很多县城开始设置街道办。但是,根据我国《地方组织法》的规定,“市辖区、不设区的市的人民政府,经上一级人民政府批准,可以设立若干街道办事处,作为它的派出机关”。所以,县政府在其驻地或其他重点镇设立街道办,并不合法。县下辖市可以为县城和重点镇发展成为中小城市之后的建制变更提供参考。当然,采用一种新的设市模式,也需符合国家战略逻辑、城市发展逻辑与制度效能逻辑互构的要求。

第一,从国家战略逻辑来看,县下辖市需要完善城乡统筹体系和基层治理制度,以推动区域协调发展,并实现国家治理现代化。县下辖市没有改变原来的行政隶属关系,不存在县市分割的矛盾。但是,经济发达镇设市后可能出现周边乡镇与县辖市之间贫富悬殊与两极分化、公共事务治理效率不高与公共物品供给不公平等问题,³⁹进而影响到国家和地方治理的稳定性。这就要求母县在公共服务与社会治理等方面建立城乡一体化的统筹体系,使县辖市与周边乡镇在合理分工的基础上协同发展,形成有机联动的共同体。当然,在我国探索县下辖市,还必须修改《宪法》《地方组织法》,或者由全国人大或其常委会作出特别授权,不然改革就会遭遇合法性危机。同时,国外与我国台湾地区的县下辖市模式普遍推行市镇自治。在我国大陆地区探索县下辖市的过程中,需要科学界定县辖市的职责权限及其在基层治理中的角色地位。如果只是类同于镇的权限,就会失去撤镇设市的创新意义。但如果要在县辖市的层面推行自治,相关条件可能还不具备。所以,关键应该放在经济发达镇有强烈需求、但镇的建制解决不了的经济社会管理权和资源配置方面。此外,在国家层面还需要建立县辖市激励机制,为县辖市发展到一定阶段后升格为县级市建立合法的通道。

第二，从城市发展逻辑来看，县下辖市需要采用适域市制，建立连续、集群、网络化的城镇发展体系。所谓适域市制，是指建制市划定的政区空间与城镇建成区面积基本吻合，⁴⁰即以城镇化地区为主，包括适当的近郊作为其腹地。在城市化过程中，郊区早期为城市提供生产要素，中期充当城市的扩散空间，后期则承接城市的产业转移。适域市制不仅能满足县辖市发展的空间需求，还有利于建立适应新时代的小城市管理体制。在政区等级上，县辖市与乡镇平行，但应享有副县级管理权限(包括事权、财权与人事权)。县下辖市模式如果推广，我国将涌现出一大批小城市。作为县域内连接农村与城市的关键节点，县辖市在推进就近城镇化方面具有低门槛与高吸引力的优势，可通过产业、人口、土地等要素的城市化与县辖市的政区建置、政区空间及行政单位相匹配，进而建立县辖市与周边乡镇在城市形态上连续拓展、在产业发展上聚集成群、在公共服务上基本均衡的小城镇体系。

第三，从制度效能逻辑来看，县下辖市需要制定或修改相应的法律法规并创新行政管理体制与政府的权责配置。一方面，在依法治国的背景下，缺乏相应法律基础的体制创新举步维艰。目前，我国宪法和法律规定的行政区划体系中并没有“县辖市”。必须从县辖市的性质与定位、设立标准、变更程序、职责范围、行政编制、权限划分、人事管理等方面建立县下辖市模式实施的制度、体系与机制。⁴¹这就需要修改宪法、地方组织法、行政区划管理条例等法律法规。另一方面，作为一种新的城市型政区，合理设计其行政体系与权责配置对于发挥县辖市政府的效能至关重要。从行政体系来看，县辖市应实行县管市与市直管社区(村)的行政管理体制，借助数字技术赋能，推进扁平化与大部制改革，实现高质量的城市管理。从权责配置来看，县辖市主要承担公共服务和社会治理的责任，包括基础教育、公共安全、综合执法等。同时，应将县与县辖市的职权划分纳入法制化轨道，减少县对县辖市授权的自由裁量空间，使县辖市享有相对独立的事权、财权与人事权，以提供高质量的公共服务。

四、县级市与县辖市的抉择：基于政区三要素分析框架的比较

一般来说，市镇建制、政区空间和行政单元是城市政区的三个核心要素(如图1所示)。其中，“市镇建制”是为了回答为什么要设置该建制，“政区空间”与“行政单位”是为了回答如何设置该建制。⁴²

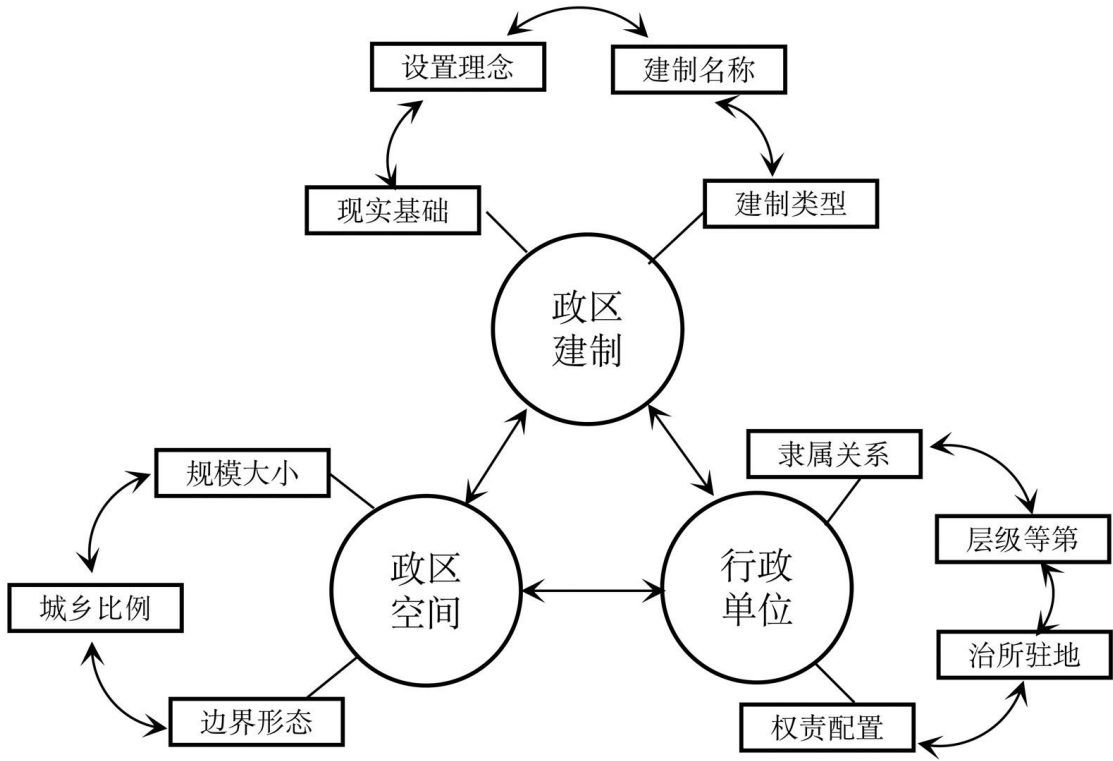


图1 政区三要素分析框架

注：该图根据熊竞《政区三要素框架下的中国当代市制：演进逻辑与优化路径》（载《学术月刊》2020 年第 7 期）一文中的图 1 改编而来。

基于政区三要素的分析框架，对两种设市模式下的核心要素进行比较可以发现：撤镇设县级市与县下辖市在政区建制、政区空间和行政单位上都存在差异(如表 2 所示)。

表 2 县级市与县辖市的政区要素比较

政区类别政区要素		撤镇设县级市	撤镇设县辖市
政区建制	现实基础	小城镇快速发展为经济强镇，并达到了县级市标准。	乡村工业化带动小城镇快速成长，镇的建制难以满足发展需求。
	设置理念	积极发展中小城市，打造节点城市，以人为本的新型城镇化。	积极发展中小城市，以人为本的新型城镇化，完善基层治理。
	建制名称	县级市	县辖市
	建制类型	建制市	建制市
政区空间	规模大小	达到一般县级市的经济、人口、面积等规模。	未达到一般县级市的规模，但比一般建制镇的规模大。
	城乡比例	适城市制，城镇空间为主，可以附带部分乡村。	适城市制，城镇空间为主，乡村相对较少。
	边界形态	空间扩张需求相对较强，与母县的协作很重要，跨域治理较迫切。	空间扩张需求相对较弱，保留在原县域范围，边界问题相对不突出。
行政单位	隶属关系	由省(自治区)直辖，或由自治州(地区、盟)管理，或由地级市代管。	由县政府管理，隶属关系不发生变化。
	层级等第	县级	政区层级与乡镇平行，但行政级别可以为副县级。

治所驻地	一般设在原镇政府所在地，也可能搬迁到新的驻地。与母县政府彻底分离。	若为县政府驻地镇，则县治所与市治所同驻一地；若为非县政府驻地镇，则县治所与市治所不驻一地。
权责配置	享有县级市政府的权责权限	享有县辖市政府的权责权限，一般低于县级市但高于乡镇。

除了比较两种设市模式形成政区的核心要素，还可以通过比较二者的相对优势、相对劣势与约束条件，来进一步明确各自适用的对象。从下表 3 可以发现：撤镇设县级市与县下辖市基本呈现适用对象互异、相对优劣总体对应的特点；撤镇设县级市模式面临的约束条件相对更多，县下辖市模式适用的对象更为广泛。

表 3 撤镇设县级市与县下辖市的适用性比较

	撤镇设县级市	县下辖市
相对优势	行政级别高于县辖市，管理权限和自主性更大；有利于新的县级市跨越式发展。	便于维持县制稳定；改革成本低，推广性与操作性较强。
相对劣势	重创母县整体实力，不利于县制稳定；新增一套县级机构，行政成本较高；加剧利益竞争，改革阻力较大。	级别高于乡镇但低于县，某些管理权限可能仍然受限；当前还缺乏宪法与法律依据。
约束条件	(1) 县政府驻地镇或位于县域中心的镇不宜设置为县级市，否则易造成县政府搬迁、行政区划的“包裹”等问题，加剧县市之间的矛盾。(2) 处于县域边界，显著受周边大都市辐射的镇不宜设置为县级市。这些镇变更为大都市的市辖区或街道而非县级市，更有利于融合发展。(3) 市辖区或县级市下辖的经济发达镇不宜设置为县级市，这些镇可以在逐渐融合并接轨城区后变为城区的一部分。	(1) 在宪法、法律做出明确规定或相应授权之前，不可贸然实施。(2) 各项发展指标已达到县级市标准且处于县域边界的经济发达镇，不宜设为县辖市。否则，随着其体量的不断增大，行政体制将再次成为阻碍其发展的因素。
对象选择	已达到县级市标准、具有双中心或多中心结构、非县政府驻地镇；最好位于母县的边界处，或处于交通枢纽、边境口岸，且与大都市有一定的距离。	未达到县级市的标准，但面临行政体制严重约束的经济发达镇；已达到县级市的标准，但为县政府驻地的经济发达镇。

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》明确指出,“稳步有序推动符合条件的县和镇区常住人口 20 万以上的特大镇设市”。但是,各经济发达镇的区位条件与发展情境千差万别,影响其行政体制改革的因素也错综复杂。因而,单一的设市模式与标准很难满足不同地区差异化发展的需求。有必要实行多种设市模式的组合,根据各自特点因地制宜地推进撤镇设市工作。撤镇设县级市模式通过行政级别的提升解决经济发达镇面临的体制约束,比较适合已达到县级市标准、母县具有双中心或多中心结构、地处母县边界处或交通枢纽、边境口岸,且与大都市有一定距离的非县政府驻地镇。县下辖市模式则在不改变现有行政隶属关系的前提下,通过赋权经济发达镇来满足小城市发展的需求,比较适合未达到县级市标准但又面临严重体制约束的经济发达镇,或已达到县级市标准但为母县的政府驻地镇。当然,要推行县下辖市,必须先解决其合法性问题。

在实践中,还存在广义的撤镇设县级市,即在撤销镇建制的同时划入周边部分地区设立新的县级市。严格意义上,这属于切块设市。切块设市模式将城市化发展水平较高区域(可能是几个乡镇、某个镇与其周边郊区、某个重要的工矿科研基地、具有重要政治军事意义的边境口岸等)切出设立县级市,有利于具有紧密经济社会联系的多个地方组团发展。但它与撤镇设县级市一样,对切块的地方有发展程度、区位条件、统筹协调等方面的要求,否则容易造成母县与被切出区域的利益冲突。综上所述,新时代我国多种设市模式组合应该为:组团选用“切块设市”,继续推行“撤镇设市”,尝试探索“县下辖市”。

有必要指出的是,不少经济发达镇本来就地处“城市区域”,即中心城市与其经济腹地(包括乡村和次一级的城镇体系)共同组成的以中心城市为主导的一体化区域。⁴³全国十强镇中的江苏昆山市玉山镇、广东佛山市南海区狮山镇、江苏苏州市吴江区同里镇、广东东莞市虎门镇等,皆是如此。为避免城市型政区的过度碎片化,这类经济发达镇不适合撤镇设市。相反,应逐步融入其所在的城市区域。全球竞争的重要单元是城市区域而非孤立的都市。在新时代,需构建“区域协调、城乡融合、多元开放、合作共赢”的新型城镇化空间格局,将中国城镇化的空间优化置于全球城市竞争的背景中统筹谋划。因此,经济发达镇的体制创新,不应只着眼于其本身的发展,而应放到整个城市区域竞争力的提升上考虑。东部发展基础较好的经济发达镇应以提升综合竞争力(甚至国际竞争力)为目标,强化城市群内的交流合作;区位条件相对较差的经济发达镇应以培育地区增长级为目标,成为带动区域联动发展的载体。以经济发达镇为抓手,平衡国土空间发展,让其发挥推动城乡融合发展与带动区域高质量发展的作用,并在此基础上推动中国城镇体系的重塑。对于市辖区或县级市下辖的经济发达镇,可以在逐渐融合并接轨城区之后,自然而然地变成城区的一部分,其建制则可以在恰当的时机调整为街道。

五、结语

70 多年来,我国行政区划调整的主导目标大致经历了“政治稳定—经济发展—空间优化”这样一个发展过程。从国家治理体系与治理能力现代化的高度对行政区划调整进行规划布局,这是新时代行政区划调整的最基本要求。⁴⁴因为综合实力强、人口体量大、辐射面广,经济发达镇是我国新型城镇化建设和基层治理现代化的重要载体。然而在实践中,经济发达镇普遍面临“小马拉大车”、县-镇之间矛盾突出、公共服务能力有限等困境。由于强镇扩权无法有效解决经济发达镇所面临的体制困境,探索新的设市模式便被寄予了厚望。基于政区建制、政区空间和行政单位等核心要素的分析比较,并从新时代市制演变的国家战略逻辑、城市发展逻辑与制度效能逻辑互构的角度看,撤镇设县级市和县下辖市具有其各自的建制特点、推广条件、相对优势或劣势、适用对象。

城市化包括形而上的制度层面与形而下的实体层面。⁴⁵但在很长一段时间,我国过于重视实体层面的城市建设,而无视了制度层面,造成部分地区的城镇化建设“高速度”但却“低质量”。这从人-地关系上可窥见一斑:就“地”而言,不少地方政府以设市为契机大搞开发,盲目追求工业化、城市化,在占用大批农地的同时,也带来了城市发展质量的下降;就“人”而言,大量农村人口迁入城市后,因受制于户籍制度而无法享受均等的公共服务,生活质量与城市原住民存在较大的差距。另外,政府人事管理与资源配置的集权体制在组织实施过程中具有“委托-代理”的固有困境。⁴⁶上级政府往往会依靠行政权力汲取下级政府的资源,优先考虑自身的发展目标,最终导致基层政区缺乏与其承担责任相匹配的权力。进入新时代,新型城镇化的发展要求设市模式应该回归城市的本质属性,不仅体现以人为本的基本理念,而且赋予城市型城区更多的发展自主权。这就要求撤镇设县级

市与县下辖市的实践必须有利于实现城镇化的高质量发展,通过高质量的城市建设、基础设施、人居环境、公共服务、城市管理的有机统一,推动城市治理体系和治理能力的现代化。因此,探索新的设市模式不仅是为了解决经济发达镇所面临的现实困境,更是为了让城市回归本义,使以人为本的高质量新型城镇化得以真正实现。

注释:

- 1 方创琳:《中国新型城镇化高质量发展的规律性与重点方向》,《地理研究》,2019 年第 1 期。
- 2 叶中华、王楠、常征:《经济发达镇行政管理体制改革的思考》,《中国行政管理》,2011 年第 1 期。
- 3 方创琳:《中国新型城镇化高质量发展的规律性与重点方向》,《地理研究》,2019 年第 1 期。
- 4(1)胡税根、刘国东、舒雯:《“扩权强镇”改革的绩效研究——基于对绍兴市 28 个中心镇的实证调查》,《公共管理学报》,2013 年第 1 期。
- 5(2)陈剩勇、张丙宣:《强镇扩权:浙江省近年来小城镇政府管理体制改革的实践》,《浙江学刊》,2007 年第 6 期。
- 6(3)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》,《北京社会科学》,2018 年第 5 期。
- 7(4)唐庆鹏:《强镇扩权:深化乡镇行政体制改革的新近探索与实践》,《经济体制改革》,2015 年第 3 期。
- 8(5)王敬尧、丁亮:《撤镇设市:经济发达镇有效治理的逻辑》,《中国行政管理》,2020 年第 3 期。
- 9(6)薛泉:《镇改市:大镇行政体制创新的龙港个案研究》,《河北学刊》,2017 年第 3 期。
- 10(7)刘君德:《新时期中国城市型政区改革的思路》,《中国行政管理》,2003 年第 7 期。
- 11(8)刘君德:《论中国建制市的多模式发展与渐进式转换战略》,《江汉论坛》,2014 年第 3 期。
- 12(9)袁中金、侯爱敏:《建制镇升格设市标准研究——以苏州市为例》,《江汉论坛》,2014 年第 3 期。
- 13(10)徐振宇、李人庆:《从“小城镇大问题”到“小城市大问题”——“中国第一农民城”龙港的追踪调查》,《清华大学学报》(哲学社会科学版),2020 年第 5 期。
- 14(11)王敬尧、丁亮:《撤镇设市:经济发达镇有效治理的逻辑》,《中国行政管理》,2020 年第 3 期。
- 15(12)辜胜阻:《通过特大镇改市推进城市化科学发展》,《区域经济评论》,2017 年第 3 期。
- 16(13)李金龙、闫倩倩、廖灿:《县辖市:新型城镇化中设市模式创新的基本路径》,《经济地理》,2016 年第 4 期。
- 17(14)贺曲夫、刘焱、孙继英:《我国县下辖市的可行性探讨》,《热带地理》,2010 年第 2 期。

-
- 18(15)刘君德:《中国县级市制研究——论中国建制市的多模式发展与渐进式转换战略》,《江汉论坛》,2014年第3期。
- 19(16)刘君德:《县下辖市:尝试一种新的政区制度》,《决策》,2005年第4期。
- 20(17)李雪伟、杨胜慧:《“镇级市”和“副县级市”两种设市模式的评估和比较》,《城市问题》,2018年第9期。
- 21(18)于文豪:《县辖市问题的宪法评价与政区优化》,《法学评论》,2019年第2期。
- 22(19)李金龙、闫倩倩、廖灿:《县辖市:新型城镇化中设市模式创新的基本路径》,《经济地理》,2016年第4期。
- 23(20)顾朝林:《中国城镇化中的“放权”和“地方化”——兼论县辖镇级市的政府组织架构和公共服务设施配置》,《城市与环境研究》,2015年第3期。
- 24(21)贺曲夫、刘焱、孙继英:《我国县下辖市的可行性探讨》,《热带地理》,2010年第2期。
- 25(22)于文豪:《县辖市问题的宪法评价与政区优化》,《法学评论》,2019年第2期。
- 26(23)姚中秋、张林:《建立县辖市,创新城镇治理模式》,《学术界》,2015年第5期。
- 27(24)李雪伟、杨胜慧:《“镇级市”和“副县级市”两种设市模式的评估和比较》,《城市问题》,2018年第9期。
- 28(25)顾朝林、浦善新:《论县下设市及其模式》,《城市规划学刊》,2008年第1期。
- 29(26)吴金群、廖超超:《我国城市行政区划改革中的尺度重组与地域重构——基于1978年以来的数据》,《江苏社会科学》,2019年第5期。
- 30(27)熊竞:《政区三要素框架下的中国当代市制:演进逻辑与优化路径》,《学术月刊》,2020年第7期。
- 31(28)徐振宇、李人庆:《从“小城镇大问题”到“小城市大问题”——“中国第一农民城”龙港的追踪调查》,《清华大学学报》(哲学社会科学版),2020年第5期。
- 32(29)沈雪澍、郭跃:《新型城镇化背景下的我国“镇级市”改革研究》,《经济学家》,2013年第8期。
- 33(30)戴昌桥:《中美地方政府治理结构比较》,《中国行政管理》,2011年第7期。
- 34(31)李海、张达芬:《分税制国际经验介评——以英、法、德、美四国分税制为例》,《税务研究》,2014年第11期。
- 35(32)黄晓东:《美国地方政府的结构及运作特点论析》,《吉林大学社会科学学报》,2009年第1期。
- 36(33)张光:《美国地方政府的设置》,《政治学研究》,2004年第1期。
- 37(34)黄凤羽、赵磊:《海峡两岸地方税收制度比较研究》,《河北学刊》,2014年第5期。

-
- 38(35) 贺曲夫：《县下辖市与推进自治》，中国经济出版社 2012 年版，第 199-200 页。
- 39(36) 顾朝林、浦善新：《论县下设市及其模式》，《城市规划学刊》，2008 年第 1 期。
- 40(37) 熊竞、孙斌栋：《超大城市政区治理：演进逻辑、制度困境与优化路径》，《上海行政学院学报》，2020 年第 5 期。
- 41(38) 李金龙、闫倩倩、廖灿：《县辖市：新型城镇化中设市模式创新的基本路径》，《经济地理》，2016 年第 4 期。
- 42(39) 熊竞：《政区三要素框架下的中国当代市制：演进逻辑与优化路径》，《学术月刊》，2020 年第 7 期。
- 43(40) 陈安国：《城市区域合作》，商务印书馆 2010 年版，第 23 页。
- 44(41) 张可云、李晨：《新中国 70 年行政区划调整的历程、特征与展望》，《社会科学辑刊》，2021 年第 1 期。
- 45(42) 范今朝：《从城市本质论中国的城市化道路与城乡统筹发展——兼论当代行政区划体制改革的关键》，《浙江社会科学》，2013 年第 3 期。
- 46(43) 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。