

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

顾朝林

摘要 我国小城镇面广量大，是推进新型城镇化的重要组成部分，然而其发展缺乏土地、规划、建设、财政等要素配置功能，教育、医疗、文化、科技、商贸等发育水平也较低，无法支撑城镇的持续健康发展。作者基于中国城市行政体制改革的视角，从“放权”和“地方化”两个方面破解中国城镇化进程中的不可持续难题，提出从行政区划改革入手设置县辖镇级市；通过扩权强镇建设行政区和社会经济自治体兼顾的“小政府、大社会”的城市政府治理模式；并以青岛平度市南村镇为案例，探讨了县辖镇级市的政府组织结构和公共服务设施配置问题。

关键词 小城镇 县辖镇级市 公共服务设施

[中图分类号] F061.5 [文献标识码] A [文章编号] 2095-851X (2015) 03-0014-15

2013年，我国共有建制镇20117个，建制镇已成为新型城镇化的重要组成部分。然而，建制镇作为我国行政体系的基层组织，不仅缺乏土地、规划、建设、财政等城镇发展的要素配置功能，教育、医疗、文化、科技、社会保障、住房、商贸等公共服务水平也不高，城镇发展的条件较为薄弱。据此，通过行政区划体系改革，从面广量大的重点镇和特色小镇中择优发展一定数量的县辖镇级市，可以有效推进我国新型城镇化进程，促进地方经济发展和民生工程建设。本文依据《中华人民共和国城乡规划法》、《城市规划编制办法》、《镇规划标准》、《山东省百镇建设示范行动示范镇规划编制审批管理办法》，以青岛小城市培育试点的平度市南村镇为例，从改革中国城市制度（即设置县辖镇级市）出发，探索基于行政区和社会经济自治体兼顾的中国特色城市制度框架，通过“放权”和“地方化”两个方面实现县辖镇级市的“扩权强

【基金项目】国家社会科学基金重大项目“推进城镇化的重点难点问题研究”（批准号：14ZDA026）。

【作者简介】顾朝林（1958-），清华大学建筑学院教授、博士生导师，邮政编码：100084。

致谢：感谢北京清城华信城市规划设计研究院规划师候春蕾、李明玉和中国城市规划设计研究院规划师王颖参与本文的文献与数据整理工作。

镇”，按照“小政府、大社会”的城市政府治理模式进行相应的公共服务设施配置，以期有效推进我国新型城镇化进程。

一、地方分权和城市治理研究进展

20世纪70年代以来，全球化和区域化使城市间的竞争变得异常激烈，城市公共管理开始从福利国家模式向促进城市经济发展、提高城市竞争力的模式转型（Kearns and Ronan, 2000）。国际上，关于城市治理的研究主要涉及四个方面：一是政府、管理能力和管治，二是权力分散化和新的地方政府架构，三是国家与市民社会关系，四是新制度安排等（McCarney et al., 1995; Rhodes, 1997; Lefèvre, 1998; 顾朝林, 2002）。越来越多的人认识到，如果充满生机和活力的城市是经济增长和国家繁荣的发动机（Asian Development Bank, 1997），那么，城市治理不仅可促进政府、公司、社团和个人对生产要素控制、分配、流通的影响起关键作用，而且也可提高城市增长机器的灵活性和有效性（陈振光、胡燕, 2000）。自此，西方发达国家兴起了治理模式改革的浪潮，发起了重塑政府（Reinventing Government）、再造公共部门（Reengineering Public Sector）的新公共管理运动（New Public Management），尤其是对地方城市行政体制进行了大刀阔斧的改革（顾朝林等, 2003）。从世界范围来看，地方政府改革的大趋势是市场化和简政放权，即所谓的“4D运动”：分权（Decentralization）、放权（Devolution）、简政（Downsizing）和去规则化（Deregulation）（Chan, 1997; 顾朝林, 2002）。

西方国家的城市一开始就是自治体，无论城市规模大小，都有收税和支配税收的权力。在我国，地方政府的事权可分为区域性、城市性和共同管辖三种类型。现有的政府间事权的协调手段主要有统一管理、功能转移、税收转移、增设专门目的的政府部门和设施等。城市内部管理大多强调行政区划的作用和行政力量，没有地方经济和社会自治体的概念。当前我国经济转型面临的某些突出问题，如土地财政、债务风险、产能过剩和环境污染等，大都与竞争性地方政府的增长模式直接相关联。迟福林（2013）认为“中国模式”的突出特点是“政府主导+国有经济”，不改变地方政府的竞争性增长模式，经济转型难有重要突破，发展方式从投资驱动型转向消费驱动型、创新驱动型将十分困难。在中央集权体制之下，通过地方分权创新城市治理模式，可以提高城市管理效率、实现社会公平和促进经济繁荣（蒲宇飞, 2013）。但是，若没有中央对地方的分权，城市政府对民间的分权也不可能发生（吴晓波, 2014）。也正是在这一背景下，党的十八届三中全会提出对政府和市场如何发挥作用需要重新定位。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（下文简称《决定》）提出“进一步简政放权，……直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项，一律下放地方和基层管理”。《决定》明确提出要“处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用，……大幅度

减少政府对资源的直接配置，……政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，……弥补市场失灵”。凡是能由市场形成价格的都交给市场，政府不进行不当干预（郑永年，2014）。《决定》也明确提出了要创新社会治理体制，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。

对中国城市发展而言，分权包括了放权和限权两个方面。所谓放权，主要是推进经济领域面向市场放权，如垄断行业经营权向社会资本放开、减少资源要素价格的行政控制权，以及通过产业政策干预企业的行政权力等（迟福林，2013）。所谓限权，从现实情况看，需要一个公开透明的政府，同时对政府行使权力监督，表现为政府的公开性、政府监督体系和社会监督三部分（顾朝林、王颖，2013）。最近的相关研究表明，“放权强镇”可以采用县（或县级市）和县辖镇级市双层政府的管理模式，即将公共安全、资源环境、教育、医疗等区域性事权保留在县级政府，将经济和民生部分的事权下放到县辖镇级市（李燕、顾朝林，2013）。

二、“放权强镇”设置县辖镇级市

我国是一个市场经济制度尚未健全的转型国家，也是政府层级最多的国家，且各级政府事权缺乏明确而正式的划分。中央政府对省级以下各级政府之间的责任划分也没有明确规定，一般采用“下管一级”的方式。由于县级政府“下管一级”，乡镇作为县辖基层行政单元，没有被赋予财政事权，大多采取“乡财县管”、“收支分离”的财政管理制度，长此以往，也就出现了县城获得财政资源多且发展快，一般乡镇财政贡献多而获得少，从而发展越来越难的窘境。与此同时，我国现行城市的设置主要采用县改市（整县设市）或镇改（升）市（切块设市）的模式。在实施过程中，前者存在虚假城市化问题，而后者则导致县、市争夺资源的矛盾加剧等问题。虽然也有学者提出县下设市（顾朝林、浦善新，2008）以及县辖市或镇级市的概念（天则经济研究所，2014），但都没有进入实际操作阶段。

推进县辖镇级市设置和国家行政区划调整改革，不仅扩大了原有县区内非县城的重点镇和特色镇的经济发展事权，强调了政府与社会共同管理城市（经济社会自治体）的思想，而且保持了县级行政区数量和界限稳定，使区域性自然资源、环境保护、公共安全等不会因为新城市设置得不到保障，同时将教育、医疗、科学研究等公共服务仍保留在县级事权内，从而避免了由于新城市的设置使其服务水平下降的风险。这样，县辖镇级市已不再是建制镇，而是具备独立的财政体系和社会自治能力的行政单元，可以以抵押土地的方式，通过银行和证券平台融资进行城市建设，也可以以城市政府名义发行城市基础设施债券，由此获得城镇建设融资权。这不仅可以有效促进农村地区城镇化进程，破解城镇化过程中人口大量涌入城市、城市病蔓延、农村凋敝等难点问题；而且，还可以保持我国基本行政单元——县的范围和数量稳定，保

持县级政府和县下各级政府之间的稳定关系，也可避免因镇升级为市引起的社会和经济动荡。

事实上，县下设市的行政管理体制改革在我国历史上的行政区划制度中曾经出现过。早在1911年（宣统三年）11月，宣布独立的江苏省军政府公布了《江苏暂行市乡制》，率先将“城镇”建制改为“市”建制，城镇自治改称市自治，这是我国县辖市的初端。直至1921年（民国10年）7月，北洋政府颁布《市自治制》，市制才正式通用于全国。当时县辖市属“普通市”，受县知事监督，人口满1万人以上的城镇均可设立市，并设市长1人。目前，我国的台湾地区仍沿袭了县辖市的行政区划制度。2014年，台湾地区有县辖市12个，占其城市总数的57.1%。民政部在1999年曾启动“县下设市研究”，但镇级市的概念在内地首次见诸于媒体是2010年2月，即温州市提出将5个试点强镇建设为镇级市。2010年，浙江省开始实行28个镇级市改革试点，但由于国家层面未能赋予镇级市行政权限，与之配套的改革政策措施不足，因此收效甚微。2013年3月，青岛市委市政府提出开展小城市培育试点，平度市南村镇、胶州市李哥庄镇、莱西市姜山镇、即墨市蓝村镇和黄岛区泊里镇等5个强镇成为首批镇级市试点。

三、县辖镇级市的小政府配置必然性

城市作为经济社会自治体，其日常运行和自身发展都离不开城市公共财政。所谓城市公共财政，就是指城市政府为实现公共管理职能而参与社会产品的分配和再分配活动。在市场经济体制下，城市公共财政包括资源配置、收入分配和经济稳定与增长等三大职能。如果将县内1至3个重要的镇设置为县辖镇级市，也就赋予了这些城镇自主征收和支配公共财政的权力。

县辖镇级市一旦设置，城市政府运行就会产生城市公共财政支出。所谓城市公共财政支出，是指在市场经济条件下，政府为提供公共产品和服务，满足社会共同需要而进行的财政资金的支付。一般来说，城市的财政支出有很多种，根据政府职能的不同，财政支出可分为维持性支出、经济性支出和社会性支出。维持性支出以行政管理支出为主，包括城市政权机关和准政府组织的行政管理费用；经济性支出以政府投资支出为主；社会性支出以教育、文化、卫生、社会保障、环境保护等公共服务支出为主。根据财政支出的性质不同，城市公共财政支出又可分为购买性支出和转移性支出。购买性支出是政府按照等价交换原则购买商品和劳务的支出，在政府财政支出总额中，如果购买性支出所占比重较大，说明政府直接配置的资源较多，政府对生产和就业的影响较大；转移性支出体现了政府的非市场型再分配活动，主要用于补助、捐赠和债务利息支出。县辖镇级市，作为一级经济体，具有财政收入和支出的权力，也就具备借贷和发行债券的能力，这是普通乡镇所不具备的。

20世纪以来,我国的经济建设取得了飞跃进展,尤其是东部沿海地区的城市经济持续高速发展,这些城市的公共财政支出也随之快速增长。导致城市公共财政支出增长的因素是多方面的。首先,从需求方面看,城镇人口的快速增长、物价的上升、公共产品和公共服务需求的不断提高,均是公共支出增长的直接原因。其次,从供给方面看,城市税源的扩大、税收征管的加强、财政收入的增长,为公共支出增长提供了财政保障。再次,从制度安排看,全能政府的弊端、政府监督和约束机制的松弛、行政机构的预算最大化冲动以及特殊利益集团的存在,也是导致公共部门规模扩大、财政支出规模不断增长的重要原因。

尽管我国城市的公共财政收入在持续增长,但城市政府的公共财力仍不能满足城市快速发展的需要,尤其是社会公共性开支急剧增长。与此同时,由于城市公共财政支出管理不善,资金损失和浪费现象严重。例如,在经济建设领域,基建预算执行中超预算现象普遍,尤其是重复建设、盲目建设带来的损失惊人;在社会事业方面,部分事业机构重复设置、设备重复购置、资源配置不合理、投入产出效益低等情况时有发生,有些不属于公共产品范畴,本应由市场和社会负担的,最后却变成了由公共财政来支付承担。就城市的基本公共服务而言,普遍存在政府机构臃肿、公务员队伍庞大、行政效率不高等现象,使得维持性公共财政支出所占的比重较大,而用于教育、文化、卫生、社会保障、环境保护等公共服务支出的比重较低。

如何提高城市政府的公共财政支出效率?无外乎以下三个方面。首先,放权。提供公共产品是政府的重要职能之一,然而政府并非公共产品的唯一供给者。相对于社会公众日益增长的公共需求,政府掌握资源的有限性矛盾逐步凸显。其次,分权。逐步做到以下几点:一是保证维持性支出,包括城市政权机关和准政府组织的行政管理支出;二是保障社会性支出,一个好的城市政府必须优先保障教育、文化、卫生、住房、环境保护、公共交通等社会性支出经费;三是有效率的经济性支出,包括公共工程(如水源涵养区建设)、大型公益性基础设施(如会展中心、歌剧院等)、生态补偿的转移支付、相关行业的价格补贴和部分生产性投资的支出等。对于一般竞争性领域的投资和诸如补贴类的公共支出则逐步退出。再次,简政。通过紧缩行政机关、合并重叠组织、取消可有可无的机构、成立亟需建立的机构、减少各机关的内部层次和精简行政人员等手段缩减行政开支,提高行政效率,以此减少维持性支出,进而促进其它方面支出的增加。

很显然,县镇级市的政府组织应该是市场化、简政、放权、分权的结果。为了提高城市公共财政支出的效率,必然选择小政府(Minarchism)的配置模式。所谓小政府,也称为最小中央集权(Minimal Statism)政府,即政府组织尽可能小,只要保障管辖区域内基本行政管理功能发挥即可。小政府的实质在于减少政府行政职能,增加政府服务功能,把原来政府承担的大量微观经济职能交还给社会,政府集中精力专门办理那些对全社会来说非常重要而其他社团组织或个人没有能力承办的事务。与此同时,城市社会的权限变大,政府不干涉的事统统由“大社会”来解决,发挥企业、

市民与社会组织的自我管理功能。在此种情况下，小政府在维持社会基本秩序的基础上，政府角色由“社会管理者”向“社会服务者”转变，这不仅强化了政府对社会的服务职能，而且还可以为县辖镇级市的自我管理与发展提供良好的发展空间。

四、国内外小城市事权划分经验

国外和我国台湾地区在县辖市和小政府设置方面积累了可资借鉴的经验。德国采用联邦、州和地方三级政府的事权和财权划分体制。地方（相当于城市）政府的事权主要包括各种地方性事务，如地方行政和财政、公共交通、水电和能源供应、科学文化和教育事业、社会住宅建设和城市发展规划、地方性公共秩序、健康和体育事业、医院和医疗保障、社会救济等（许闲，2009）。地方政府享有处理地方各方面事务的广泛自治权，尤其是在县与属县的市镇之间，如果市镇承担了事权，县就不设置相应的机构；如果县拥有相关的事权，市镇也就不再设置相应的机构（李文学，2012）。可以说，德国的县和市镇政府，不是上下级关系，而是不同地域范围上建立的地方政府，分别履行各自的职能和承担相应的责任。

与我国行政区划相同，日本也以县为基本单元，但因地域狭小，并未设置类似我国省级行政单位这一层级。而是在县下设置乡镇市制，尤其是在经济发达的县，县辖市数量均已超过乡镇数量，如大分县辖 14 市 3 町（镇）1 村。日本实行地方自治制度，地方政府负责与居民日常生活紧密相关的教育、福利、卫生保健、土木建设、产业振兴、消防和警察等事务。其中，都道府县负责在规模和性质上不适合市町村单独管理的事务；市必须设置福利事务所，根据生活保护法、儿童福利法、母子和寡妇福利法、老人福利法、残疾人福利法和弱智者福利法处理有关社会福利方面的事务，并且指定都市、中核市和特例市承担的职能事务有所差异（如表 1 所示）。

我国台湾地区仍沿袭了民国时期的县辖市行政区划制度，目前设有 12 个县辖市。以桃园县所辖桃园市为例，桃园市政府的构架由管治、业务和附属三部分功能组成（如表 2 所示），主要事权集中在民政、社会、工程、城市发展、文化观光、产业和财政等七个领域。非政府系列的功能机构有社区服务站、民众服务社、信用合作社、户政事务所、地政事务所、卫生所、后备指挥部、监理站、邮局、消防局、就业服务站、守望相助队、社区关怀据点等（见表 2 和表 3）。

表1 日本地方政府主要职能分工 (2012年)

	保健卫生	福利	教育	环境	城市建设	治安防灾
都道府县	<ul style="list-style-type: none"> · 毒品业者(一部分)执照的发放 · 精神病院的设置 · 临时预防接种的实施 	<ul style="list-style-type: none"> · 保育员、看护专业人员的登记 · 残疾人更生咨询所、弱智者更生咨询所的设置 	<ul style="list-style-type: none"> · 中小学班级编制标准、教师编制的决定 · 私立学校、市町村立高中设置的审批 · 高中的设置管理 	<ul style="list-style-type: none"> · 第一种氯氟类回收企业的登记 · 公害健康受害者补偿费的发放 	<ul style="list-style-type: none"> · 城市规划区域的指定 · 旧城改造项目的审批 · 指定区间的1级河川、2级河川的管理 	<ul style="list-style-type: none"> · 警察(犯罪搜查、驾驶执照等)
指定都市	<ul style="list-style-type: none"> · 精神病人的住院手续办理 · 使用动物的企业登记管理 	<ul style="list-style-type: none"> · 儿童咨询所的设置 	<ul style="list-style-type: none"> · 县费承担的教职员工的任免、工资的决定 	<ul style="list-style-type: none"> · 建筑物使用地下水的许可 	<ul style="list-style-type: none"> · 城市规划功能分区的指定 · 指定区间以外的国道、县道的管理 · 指定区间1级河川(一部分)、2级河川(一部分)的管理 	
中核市	<ul style="list-style-type: none"> · 保健所的设置 · 饮食店营业许可 · 温泉利用许可 · 旅馆业、公共浴室的经营许可 	<ul style="list-style-type: none"> · 托儿所、养护老人之家的设置许可和监督 · 看护事业单位的指定 · 残疾人证明的发放 	<ul style="list-style-type: none"> · 县费承担的教职员工的研修 	<ul style="list-style-type: none"> · 一般废弃物处理设施、产业废弃物处理设施的批准 · 烟囱等设施设置报告的受理 	<ul style="list-style-type: none"> · 根据条例对屋外广告物的设置进行限制 · 面向高龄者且附带服务的住宅事业单位登记 	
特例市	—	—	—	<ul style="list-style-type: none"> · 粉尘装置等设施设置报告的受理 · 污水废水排放设施设置报告的受理 	<ul style="list-style-type: none"> · 城市化促进地区和城市化控制地区的开发项目的审批 · 土地区划整理合作组织设立的许可 	

注: 根据日本总务省公布资料翻译(《指定都市·中核市·特例市制度の概要》, http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/chihou-koukyoudantai_kubun.html, 2013年6月10日)。(1) 指定都市又称政令指定都市, 是日本的一种行政区划。当一个都市人口超过50万人(不过目前被认定的指定都市实际上大多为人口超过100万人的都市), 并且在国家经济和工业中具有高度重要性时, 该都市将被认定为日本的“指定都市”。指定都市享有一定程度的自治权, 但原则上仍隶属于上级道、府、县的管辖。(2) 中核市意为核心市, 自1996年开始实施。中核市拥有较一般城市和特例市更多原本属于都道府县的权限, 但权限少于政令指定都市。当城市人口超过30万人, 并经市议会及所属督道府县议会之议决, 可被指定为中核市。(3) 特例市是根据1999年修改的《地方自治法》设立的, 设立条件为人口20万人以上, 并经市议会及所属都道府县议会之议决, 可被指定为特例市, 具有批准开发项目、指定限制噪音区域和监管停车场等权限。

表2 我国台湾地区桃园市事权和政府构架

(一) 管治单位	主要事权
1. 行政室: 下设警察队	(1) 采购招标; (2) 收发文件; (3) 档案管理; (4) 公务车辆管理; (5) 行政大楼及宿舍管理; (6) 财务管理; (7) 友好城市交流
2. 人事室	(1) 组织编制; (2) 任免调遣; (3) 考核奖励; (4) 进修训练; (5) 福利待遇; (6) 退休抚恤
3. 主计室	(1) 年度预算; (2) 会计; (3) 统计
4. 政风室	(1) 政风法令宣传及执行; (2) 违反政风案件处理
5. 计划室	(1) 市政宣传; (2) 为民服务; (3) 市政规划和管考: 市政综合规划、研究发展、管制考核、各项会议; (4) 国家赔偿暨法制业务; (5) 电脑资讯
(二) 业务单位	主要事权
1. 民政局: 各里(街道)办公室、调解委员会、社区发展协会	(1) 自治行政: 行政区划调整、选举和村街道基层工作、村街道监视系统、调解、法律扶助、少数民族事务等; (2) 兵役: 兵籍、役男、征集、退役、入籍; (3) 学校: 中小学学区划定、学校的社会活动、学校设备工程辅助、体育文化艺术和社会教育活动; (4) 民防: 民防组训、守望相助队、巡守队、义务警察和义务消防、灾害防救; (5) 其它: 宗教寺庙、礼仪、公祭
2. 社会局	(1) 社会福利: 少儿福利、妇女福利、老人福利、身心障碍者福利; (2) 社会救助: 低收入户各类补助、中低收入户学杂费和全民健保补助、灾害救助; (3) 社会保险: 全民健保、低收入户保险费补助、弱势群体意外险
3. 工程局	(1) 道路桥梁; (2) 排水及水利工程; (3) 公园及其它公共工程
4. 城市发展局: 下设城市规划委员会	(1) 土地使用; (2) 楼宇公共设施及其维护修缮补助; (3) 城市规划与更新; (4) 违章建筑查报
5. 文化观光局	(1) 文化资产及地方文化业务; (2) 品德教育推广; (3) 新闻联系、市政营销; (4) 观光游憩活动推广
6. 产业局: 下设租佃委员会、果菜市场股份有限公司	(1) 市场管理: 市场管理、观光夜市管理、摊贩管理; (2) 农业: 租佃及纠纷调解、农地使用、农机和农药补助、稻田利用; (3) 其他: 停车场管理、狗猫等宠物管理
7. 财政局	(1) 公库管理; (2) 公产管理; (3) 契税申报
(三) 附属单位	主要事权
1. 清洁队	(1) 公共设施广告; (2) 租屋信息; (3) 垃圾收集与处理; (4) 资源回收; (5) 环境清洁稽查
2. 图书馆	(1) 市立图书馆总馆、各分馆; (2) 艺术文化中心; (3) 阅览中心
3. 托儿所	多所
4. 市立幼儿园	多所
5. 公园管理所	(1) 公园场地租借; (2) 公园景观及清洁维护; (3) 公园玩具及土木设施维护; (4) 公园水电灯具维护
6. 殡葬管理所	(1) 公墓管理; (2) 殡葬管理; (3) 其他

资料来源：根据实地考察整理。

表3 县级以上功能派驻桃园市的单位

县政府功能	派驻桃园市的单位
教育	高中(多所)、职业中学、聋哑智障学校、初中(多所)、小学(多所)、国际学校、小学附属幼儿园(多所)
税务	国税局、地税局
司法	县警察分局及派出所(多所)、县警察局交通警察大队、地方法院、地方法院检察院、监狱、少年辅导院
基础设施服务	电信公司营业处、电力公司营业处、自来水公司营业处、天然气股份有限公司、台湾铁路管理局桃园火车站、汽车客运公司汽车站

资料来源：根据实地考察整理。

五、南村县辖镇级市政府组织和公共服务设施配置

所谓县辖镇级市，就是县政府实施简政和放权，将具有一定发展实力的强镇，给予一定的规划、建设、土地、财政等发展经济的事权。其公共服务设施按照小城市标准配置，教育、医疗、环境、交通等事权仍归县政府管辖。镇级市率先建成财政相对独立、市民社会发达、具有一定权限的社会经济自治体。本文借鉴城镇化发达区域的政府间事权划分经验，以青岛平度市的南村镇为例，进行县辖镇级市政府组织和公共服务设施配置案例研究。

(一) 南村镇政府机构设置现状

南村是平度市南部的重点镇，也是历史上平南县的县城所在地，是青岛重要的白色家电生产基地。目前，南村镇共设有涉及行政、建设、社会、农业、财政和民生等方面的21个行政管理机构（见表4）。从现有行政组织及其职能来看，南村镇组织机构设置齐全，但相互之间存在一定重叠性，整体机构设置繁杂。

(二) 南村县辖镇级市政府机构设置

借鉴国内外小城市组织机构的设置方式，依据“小政府”的思想，将南村县辖市的事权落实到各个部门，合并重复设置或关联性强的行政机构，同时新增经济发展管理局。具体调整建议如下：（1）原农办、路林站、农业机械服务站、畜牧兽医服务站合并成立农业经济局（农业综合服务中心），承担平度市农业局、林业局下放的行政许可事项与监督管理工作。（2）原镇村建设服务中心、重点办合并为城镇规划建设管理局，承担平度市城乡建设局及规划局下放的包括“两证一书”发放等具体职权。局内新设南村行政审批服务中心，专门为企业提供各种审批服务、证照办理、委托受理、建设项目代理、信息咨询等服务。（3）原社会事务办公室、文化活动中心、有线台合并为社会事务管理局（社会事务服务中心），负责小城市人力资源、社会保障、民政、卫生、食品安全、教育、科技、文化、广播电视、体育、旅游等职责。

表 4 南村镇组织机构现状

部门	行政管理机构	主要职能
行政	党政办公室	综合协调等
	党建办	党组织建设、村干部管理等
	人大办公室	举行人大、监督、组织学习等
	综治办	社会治安综合治理等
	信访办公室	信访及社会稳定工作的配合协调等
建设	村镇建设服务中心	编制镇村两级规划及其组织和实施监督、村镇建设管理等
	重点办	组织镇基础设施建设项目等
社会	社会事务办公室	民政、社会保障、救灾等
	文化活动中心	制定文化发展规划和组织实施、组织文娱活动等
	有线台	新闻制作、广告、文化宣传等
农业	农办	新农村建设、农业技术培训、农业发展、能源等
	路林站	造林规划、林木管护、野生动物保护等
	农业机械服务站	农业机械安全监督管理、培训、考核等
	畜牧兽医服务站	畜牧业发展计划、规划、统计、技术培训等
财政	财政所	编制预决算、组织协调镇财政收入与支出等
	经管统计审计中心	农村财务及集体资产管理等
民生	水利(水厂)	水库、河塘、水渠等水利设施的维护、供水等
	司法所	人民调解工作、法律服务工作等
	南村执法中队	行政执法、安全生产等
	计划生育服务中心	流动人口、技术服务、规划统计、宣传教育等

资料来源：根据实地考察整理。

(4) 原南村执法中队改为南村城市管理综合执法大队，负责小城市综合性管理，受委托统一行使镇级市辖区内市容市貌、园林绿化、市政工程、公用事业和环境卫生等方面的监督执法和社会事务管理工作。(5) 增设经济发展管理局（经济建设服务中心、统计信息中心），承担平度市发展和改革委员会及商务局下放的权限内固定资产投资（企业投资、外商投资、境外投资）项目核准职权、权限内外商投资企业合同审批程序以及集贸市场的设立、变更和注销；负责南村经济发展的宏观管理和行业指导、经济发展战略研究、经济发展规划编制与实施监督等，推动镇级市经济发展。依照南村县辖市组织机构调整建议形成南村全新的“一办五局”行政组织构架（见表5）。

参考《中华人民共和国城市居民委员会组织法》第七条规定，考虑南村县辖市不同于县和镇的特殊情况，以“小政府”为指导思想，建立统一的政府办公室（含政府、党建、人大、政协、综合信访，设主任1人，副主任5人）以及市民生活、经济发展、规划建设、公共安全局和文化教育等五个局，作为小政府的核心，南村行政机构人员配置如表6所示。

表5 南村县辖市行政组织架构

部门	科室
政府办公室	计划财务科、宣传科、会计科、税务科、信息管理科、合同物管科
市民生活局	居民科、社会福利科、老人及特殊群体福利保障科、医疗保健科、社会保险科、民事科、环境保护科、环境卫生科
经济发展局	工业发展科、农业委员会(农林业发展科、耕地科)、商贸服务业科、旅游促进科
规划建设局	城市规划科、建筑指导科、公路和道路科、下水道与河道工程科、测绘和地籍管理科
公共安全局	老城派出所、产业园区派出所、空港产业园派出所、消防科、安全与防灾科
文化教育局	学校管理科、基础教育科、继续教育科、社会教育科、文化科、体育科、宗教科

表6 南村县辖镇级市行政机构人员配置

机构类型	机构名称	人员配置	合计(人)
办公室	政府	主任1人,副主任1人,科员3人	5
	党建	副主任1人,科员2人	3
	人大	副主任1人,科员2人	3
	政协	副主任1人,科员2人	3
	综治信访	副主任1人,科员2人	3
五局	市民生活局	居民科、社会福利科、老人及特殊群体福利保障科、医疗保健科、社会保险科、民事科、环境保护科、环境卫生科	27
	经济发展局	工业发展科、农业委员会(农林业发展科、耕地科)、商贸服务业科、旅游促进科	15
	规划建设局	城市规划科、建筑指导科、公路和道路科、下水道与河道工程科、测绘和地籍管理科	20
	公共安全局	老城派出所、产业园区派出所、空港产业园派出所、消防科、安全与防灾科	25
	文化教育局	学校管理科、基础教育科、继续教育科、社会教育科、文化科、体育科、宗教科	23
一大队	城市管理综合执法大队	大队长1人,副队长2人,队员3人	6
社区居民委员会	1个城区	主任1人,副主任2人,委员5人	8
	3个中心社区	每个社区主任1人,副主任1人,委员3人	15
	11个基层社区	每个社区主任1人,副主任1人,委员2人	44

(三) 南村县辖镇级市公共服务设施配置

南村县辖镇级市的公共管理与服务设施包括市级行政管理中心、金融商贸服务、幼儿教育、科技文化体育、社会福利设施等,国民教育、医疗卫生、环境保护、公共安全等设施为县级市政府直接管辖。

表7 南村县辖镇级市公共管理与服务设施配置表

公共管理与公共服务设施分类			设置情况	数量
行政办公设施	市属办公设施	市委、市政府、市人民代表大会、市政协协商委员会	●	4
		公安局、法院、检察院	○	
		企事业单位管理机构设施	●	若干
		各党派团体和非政府组织机构设施	●	若干
	非市属办公设施	企事业单位机构等	●	若干
文化娱乐设施	文化活动设施	博物馆、地方文化展示馆、青少年活动中心、老年人活动中心、社区文化活动站等	●	5
	文化艺术团体设施	文化艺术团体、剧院、电影院	●	1
	图书展览设施	公共图书馆、档案馆、城市规划展览馆	●	1
体育设施	体育场馆与训练设施	体育场馆、游泳场馆、各类球场以及附属的业余体校	●	若干
		专设训练基地的室内外体育运动用地	○	
医疗卫生设施	医院	综合医院	○	
		妇幼保健院、中医院、儿童医院、口腔病院	○	
	疾病防控	疾病防控中心、社区卫生院	●	2
	休疗养	疗养院(含休养所)	○	
教育科研设施	幼儿	幼儿园、托儿所	●	若干
	中小学	小学	○	
		中学	○	
		重点高级中学	○	
	高等学校	普通大学	○	
		学院、专科学校	○	
		城市大学	●	1
	中等专业学校	技工学校、职业学校	●	2
	成人和业余学校	职业培训中心	●	1
		业余学校	●	2
	特殊学校	聋、哑、盲人学校	●	1
工读学校		○		
科研设计	科学研究(含勘测设计、观察测试等)、科技信息和科技咨询机构	●	1	
社会福利设施		儿童福利院、养老院、疗养院	●	2

注：表中●——应设的项目；○——可设的项目。

公共管理与服务设施配置如表7所示。南村升格为县辖镇级市后，相应的公共服务设施配置标准有了很大提高，这是原来重点镇无法实现的。由于设置为“县辖市”，南村已经成为一级经济实体，公共服务设施投资也可以通过城市自身融资解决。例如，根据南村生态农业、食品工业、生物工程、家电电子、机械制

造、酒店管理等主导产业的需要,建设相关的专业学院和城市大学。根据地域文化特色、体育运动传统和产业发展需要布局现代化文化体育和科技设施,配置南村影剧院、青少年活动中心、图书馆、老干部活动中心等文化设施,使其具备综合文化中心功能,形成南村的综合文化活动中心。针对缺少大型体育场地、公用体育设施不足等现状,规划建设南村体育中心,承担举办南村的大型体育活动和作为市民健身场所的功能;在居住组团内部建设小型运动广场,如羽毛球场、篮球场、网球场、乒乓球馆等全民型运动场馆;结合慢行道路系统布置自行车专用道路,规划建设自行车或者摩托车赛场、射击场和空中跳伞场、高尔夫练习场、水上运动场、马术表演培训场馆、游艇俱乐部、溜冰场等运动场馆等,同时规划体育运动名人展示区。社会福利服务设施包括综合福利院、老年社区及养老院、疾病康复和疗养院等。

六、结论

我国小城镇数量众多,区域差异较大,进行“县辖镇级市”行政区划改革面临许多问题。本文基于“扩权强镇”建设“小政府、大社会”城市政府治理模式,研究了此类城市的公共服务设施配置规划,强调了把政府做不了、社会能做的交给社会;政府能做、社会也能做的,社会力量成长起来后同样交给社会,然后由政府向社会、企业购买公共服务的思想。但值得指出的是,城市公共服务设施引入市场机制不能简单等同于企业化,提供公共服务的目的不仅仅是提供医疗、教育、养老、交通及住房等公共服务,还应该关注构建消费型社会等问题。此外,小城市提供公共服务并不意味着放弃推动经济增长的角色。本文的研究仍处于探索性阶段,今后需要更多的案例研究来丰富、完善相关的公共服务设施配置标准。

参考文献

- 陈振光、胡燕(2000):《西方城市管治:概念与模式》,《城市规划》第9期,第11~15页。
- 迟福林(2013):《三中全会前瞻:放权、分权、限权新一轮改革重在政府转型》,《中国经济时报》, http://jjsb.cet.com.cn/show_169837.html, 10月22日。
- 顾朝林(2002):《南京城市行政区重构与城市管治研究》,《城市规划》第9期,第51~56页。
- 顾朝林、浦善新(2008):《论县下设市及其模式》,《城市规划学刊》第1期,第57~61页。
- 顾朝林、王颖(2013):《城市群规划中的管治研究——以绍兴城市群规划为例》,《人文地理》第2期,第61~66页。
- 顾朝林、姚鑫、沈建法等(2003):《城市管治:概念、理论、方法、实证》,南京:东南大学出版社,第181~192页。
- 李文学(2012):《德国地方政府改革及启示》, http://www.jsrd.gov.cn/qk/rmyql/rmyql2012/1204/15/201204/t20120423_65830.html, 4月23日。

李燕、顾朝林（2013）：《日本当代城市制度研究》，《日本研究》，第2期，第35~42页。

蒲宇飞（2013）：《发展压力与制度弹性——改革推进机制研究》，北京：经济科学出版社，第75~95页。

天则经济研究所（2014）：《小城镇、县辖市》，<http://old.unirule.org.cn/SecondWeb/Article.asp?ArticleID=3863>.

吴晓波（2014）：《中国两千年经济主题：分权和均富》。<http://finance.sina.com.cn/zl/lifestyle/20140117/142617990640.shtml>，1月7日。

许闲（2009）：《德国政府间三级事权划分与财政支出》，《中国财政》第17期，第63~64页。

郑永年（2014）：《政府职能转移不能只图利》，《国际先驱导报》，第17版。

Asian Development Bank(1997)，“Governance: Promoting Sound Development Management”，Manila: Asian Development Bank, pp. 1 - 15.

Chan, K. W. (1997)，“Urbanization and Urban Infrastructure Services in the PRC,” in Christine Wong (ed.), *Financing Local Government in the People's Republic of China*, Oxford University Press, pp. 83 - 125.

Kearns, A. and P. Ronan(2000)，“New Challenges for Urban Governance: Introduction to the Review Issue”，*Urban Studies*, 37(5/6), pp. 845 - 850.

Lefèvre, C. (1998)，“Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review”，*International Journal of Urban and Regional Research*, 22(1), pp. 9 - 25.

McCarney, P., M. Halfani, and A. Rodriguez(1995)，“Towards an Understanding of Governance”，in Stren, R. and J. Bell (ed.), *Urban Research in the Developing World* (volume 4). Toronto: The University of Toronto, Centre for Urban and Community Studies, pp. 94 - 141.

Rhodes, R. A. W. (1997)，“Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability”，Philadelphia PA: Open University Press, pp. 15 - 35.

Decentralization and Localization in the Urbanization of China: Governmental Organization and Allocation of Public Service Facilities of County Service City

GU Chao-lin

(School of Architecture, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

Abstract: It is the most important part that China's small towns will promote the process of urbanization, but they are lack of some functions such as land-use, town planning, urban construction, finance and debt to be used to development, some other public service facilities such as school, hospital, culture, science and technology, social security, housing, commercial center are all in a lower developmental level, which are unable to meet the need of basic conditions of urban development. In this paper, a 'small government, big society' model of the small city government was built by 'expanding urban function' based on a set of reforms of the administrative divisions and to launch a new kind of city, i. e., 'County Service City'. Focused on planning and construction of public service facilities, the paper

made a small city function of county jurisdiction based on decentralization of local powers, and gave a case study of Nanchun CSC, Tsingtao.

Key Words: small towns; county service city; public service facilities

责任编辑: 武占云

“三峡城市群·长江经济带国际研讨会”召开

2015年9月15日,“三峡城市群·长江经济带国际研讨会”在湖北宜昌召开。会议由中国社会科学院、湖北省人民政府、经济合作与发展组织(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)、中国城镇化促进会联合主办,由中国社会科学院城市发展与环境研究所、宜昌市人民政府、中国社会科学院国际合作局、湖北省社会科学院、三峡大学承办。中国社会科学院院长、党组书记、学部主席团主席王伟光,中共湖北省委副书记、省人大常委会主任李鸿忠,欧洲50国集团主席、法国财政部前部长埃德蒙·阿尔方戴利(Edmond Alphandery),经济合作与发展组织副秘书长斯特凡·开普斐勒(Stefan Kapferer)等出席会议。

在开幕式中,王伟光院长代表中国社会科学院及会议主办方对研讨会的召开表示热烈祝贺,对中外嘉宾的莅临表示衷心感谢。他表示,统筹三峡区域发展有利于加快三峡现代交通物流综合枢纽建设,促进域内经济、社会全面协调发展,有利于优化长江经济带经济布局、推动中西部地区新型城镇化建设,中国社会科学院将发挥学术研究优势,为长江经济带及三峡城市群的规划和建设积极建言献策。李鸿忠书记在讲话中指出,三峡城市群是长江经济带上除成渝城市群、长江中游城市群、长江三角洲城市群之外的又一重要支点,对长江经济带的发展具有重要意义。

全国人大财经委副主任委员辜胜阻、国务院发展研究中心副主任王一鸣和OECD副秘书长开普斐勒就三峡城市群建设的重大意义和战略方式分别做了主旨发言。辜胜阻充分肯定三峡城市群的发展条件和基础,建议政府在城镇化推进中做好转移人口公共服务、环境保护、市场监管和水安全保障等问题的规划,创新投融资机制,激发民间投资活力,培育市场主体,坚持市场主导,实现以宜昌为中心的城市群建设。王一鸣提出三峡城市群“一极四区”的定位,并从基础设施建设、产业分工、以人为本城镇化、地区扶贫开发、生态文明建设等多个维度提出了三峡城市群的建设方式。开普斐勒认为在区域发展中应给予中小城市更多关注,并发挥好城市的集聚经济效应。他对三峡城市群软硬件条件和投资前景表示乐观,并期待OECD在与中国的合作中创造更多成果。

会议先后围绕“流域开发与三峡城市群建设”、“区域一体化与三峡城市群建设”和“生态文明与三峡城市群建设”三个主题展开了专题学术研讨,参会的专家学者从不同视角就三峡城市群建设发表了真知灼见,为统筹三峡区域发展、打造长江经济带新的重要增长极建言献策,提供了有力的决策依据和智力支持。

会议闭幕式由中国社会科学院城市发展与环境研究所党委书记李春华主持,中共宜昌市委副书记、市长马旭明做了总结发言。马旭明表示,研讨会在三峡城市群建设的迫切性方面形成了共识,各方专家就功能定位、发展方略和推进路径等提出了有益的观点和建议,宜昌市将认真梳理、研究和吸收,加快三峡城市群建设步伐。

(供稿:丛晓男 王业强)