

在此情况下,如何设立治理单元,构建治理体系,选择治理技术就成为了需要探讨的问题。从目前的状况看,基层治理更加强调数字化、信息化、系统化和智能化。在治理系统中,县成为了中重要的集成节点,许多的任务和在这里进行转换和下达。在精细化治理的过

程中,县成为了重要的主导力量和治理单元。

郡县制作为一种制度性安排,具有强大的生命力,不管是在古代还是当代都发挥了重要作用。随着经济社会的发展,其内涵和意义也在发生变迁,需要进行持续的关注。

## 研究郡县制需要重视的三大制度性背景和原则

唐亚林

(复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师)

当代中国研究郡县制问题,我认为要重视相互关联的三大制度性背景和原则。

### 一是央地关系背景与坚持利害相一致原则。

宋亚平(2017)强调要释放“县”的功能,就是要给“县”松绑,要把“县”做大做强。有人曾把当代中国经济发展的奇迹归功于“县”成为“厂商”的角色,其背后的道理也是一样的。我们知道,中国有句古话:郡县治,天下安。“县治”,自古以来就在我国行政管理体系中居承上启下的作用。如今执政的中国共产党也特别强调重视县级政权的管理和运作问题,将其作为巩固执政根基和确保国家安定发展的重大制度性命题来对待。

研究郡县制,首先要看到中国自古以来关于县治的央地关系背景与坚持利害相一致原则这个最为重要的制度性变量问题。

2016年8月,国务院发布了《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见(国发〔2016〕49号)》,这是从财政事权与支出责任相匹配的视角对中央和地方关系所做的一次重大制度性创新工作,是继1994年分税制改革之后又一次重大的中央与地方关系制度变迁。这个指导意见对中央政府和地方政府各自承担的财政事权和支出责任,以及在共同财政事权中中央政府和地方政府各自的职责进行了明确的制度性划分,以逐步实现政府间财政事权和支出责任划分法治化、规范化,让行政权力在法律和制度的框架内运行,加快推进依法治国、依法行政之目标。

一旦这个重大制度性创新举措得到完全落实,原本在县域治理过程中存在的一些“老大难”问题一下子就失去了存在的根基,很多问题都迎刃而解,犹如2006年全国正式取消农业税后,附着在农业税上的“三提五统”

等各类收费现象一下子失去了正当性,由此造成的比较尖锐对立的官民矛盾也自动得到了化解。

与这个问题相连的是,对“县治”的作用也要与时俱进地看。比如以前看“县”的作用,主要是从县域经济一体化的视角来分析,甚至归到“市管县体制”下追求经济发展的思想。如今我们再讲县域一体化,最为重要的议题则变成了县域公共服务一体化。再比如,我们以前讨论如长三角、京津冀、珠三角区域合作议题时,以往因为行政区划而导致的区域封锁问题成为区域一体化发展的主要障碍因素,如今则发生了根本性逆转,如江苏的南通市、浙江的嘉兴市都主动来对接上海的发展了。换句话说,如今讨论“县治”作用,或者分析郡县制传统,要将其放到更高的层面、更宽广的视野来研究。

因此,我们对郡县制传统问题进行讨论,一定要坚持利害相一致原则。吕思勉(1992)在分析古代中国解决冲突和矛盾的办法时,认为最好之法还是“利害相一致”原则,其次才是如今协调各方的意见之法,即民主政治原理(吕思勉,《吕著中国通史》,第347页,华东师范大学1992年版)。

由此,可以看出大一统传统在当代中国治理中的份量来。什么是当代中国最重要的利益?在讨论郡县制的传统时,我们就会认识到运行了两千多年的大一统大于一切、高于一切,即我们通常所说的国家统一第一,社会稳定第一,这是我们最重要的利益所在。当代中国在大一统背景下,中华民族的伟大复兴就是大于一切、高于一切的利益所在。

### 二是大国治理背景与坚持中国共产党领导原则。

第二大制度性背景和原则就是“大国治理”和“共产党领导”问题。现在大家讨论郡县制传统,往往都会提到

“大国治理”这一重大制度性变量。一般而言,当代中国的“大国治理”之内涵,有多重涵义:首先是人口众多,族群复杂;其次是国土辽阔,地区差距巨大;最后是历史文化深厚,发展任务重大。换句话说,“大国治理”既是当代中国国家治理的优势所在,又是推动发展的强大约束所在。

在政治学与行政学学科知识体系中,“大国治理”往往是与集权与分权联系在一起的,在制度上往往将其解释为联邦制和单一制的选择问题。实际上,在一定意义上,集权与分权无所谓好坏,只不过因时因地因传统而宜而已。相应地,单一制与联邦制也无所谓好坏问题,并不必然存在着单一制向联邦制转型的问题。而且,像中国自古以来就是坚持大一统的历史与文化传统,如今在国家结构形式上坚持单一制,就是对郡县制传统的最好承继。此外,还有一点需要特别注意,在以往农耕社会的郡县制传统下,地理交通不便让中央政权对边远地区的治理往往存在鞭长莫及的情况,如今在当代中国快速发展的“八纵八横”式高铁交通网络体系规划之下,已不再成为问题。

不过,我们在讨论大国治理问题,看到了承接中国古代郡县制大一统的基因时,不能回避的问题是坚持中国共产党的领导问题。也就是说,在大国治理这个背景下,我们要坚持共产党领导的这一基本原则,这是不容讨论的根本性原则问题,这也是近代以来中国革命、建设与现代化发展的历史实践业已证明的行之有效的根本性制度要素。

### 三是使命型政党背景与坚持党对一切工作的领导原则。

中国共产党领导新民主主义革命取得胜利的三大法宝,包括统一战线、武装斗争与党的建设。如今这三大法宝继续得到有机传承,并且有了新的发展。中国共产党保持长期执政的真正奥秘,一方面在于始终不忘为中国人民谋幸福,为中华民族谋复兴这个初心和使命;另一方面在党政军社关系的处理上,始终坚持三大基本原则:一是始终坚持党对人民军队的绝对领导原则,不搞西方的“军队国家化”做法;二是始终坚持党管干部原则,让党的精英始终分布在国家政权和社会治理等各条战线和各个领域;三是始终坚持“支部建在连上”的组织原则,更通过对国家政权、市场组织和社会组织的有机嵌入,实现党政军社的一体化治理。在此过程中,中国共产党还通过广为覆盖的组织体系,包括从中央到地方的党组织系统,从中央到地方政府、事业单位、国有大中型企业的党组织系统,从中央到地方群团以及基层社区(城市社区、农村社区)的党组织系统,覆盖新经济组织新社会组织新网络组织的党组织系统,实现了党对国家和社会的全方位领导。

中国共产党保持长期执政的奥秘,无疑与中国共产党作为使命型政党的独特背景是密不可分的。如果把中国共产党与西方政党做个简要比较的话,可以看出二者在性质、作用、角色、地位、使命、责任六个方面的巨大差距(唐亚林,《使命-责任体制:中国共产党新型政治形态建构论纲》,《南京社会科学》2017年第7期);而且,中国共产党通过回应-责任型政府与使命-责任型政治两条互嵌互连的路径,以民主集中负责制的制度形态,建构了共产党领导社会主义现代化建设的“党兴国体制”(唐亚林,《从党建国体制到党治国体制再到党兴国体制:中国共产党治国理政新型体制的建构》,《行政论坛》2017年第5期),探索了一整套完全不同于自由资本主义制度体系的社会主义制度体系,为实现国家繁荣富强、民族伟大复兴、世界和平共荣的奋斗目标做出了独特的历史性贡献。

中国共产党在领导中国特色社会主义的历史进程中,始终坚持党对一切工作的领导原则。党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。这一根本政治原则,在具体工作中的应用,一是始终保持党总揽全局、协调各方,二是统筹推进“五位一体”总体布局,协调推进“四个全面”战略布局,三是充分推动协商民主广泛、多层、制度化发展,四是不断巩固和发展爱国统一战线,五是以党员干部队伍和广大党员的模范带动作用,始终保持对社会价值观的引领。

中国共产党作为使命型政党的背景和对一切工作的领导的原则这一根本性特质,从郡县制历史传统中也可看出一些端倪,这就是一个政权始终要以天下苍生为念,要有一个坚强的领导核心和领导集体,要有近期和长远相结合的战略发展规划,要将组织的使命始终贯彻在一切工作之中,要形成高效的决策与执行一体化治理体制,要通过领导人的身体力行和言传身教,把所倡导的价值观转化为民众自觉的行动和日常生活规范体系,等等。

当今世界因为不确定性和复杂性的交织而呈现风险迭出、共识难成、合作艰难等新特征,这是领导中国、发展中国、研究中国无以绕开的重大现实环境。如果离开了强大的且具有高度内聚力的中国共产党的领导,离开了中国共产党对中国和世界大局的顺势而为和主动作为,当代中国要想走出一条发展中国独立自主地走向现代化强国的成功之路,是难以想象的。恰恰从郡县制传统中承继下来并得到发扬光大的最为重要的“利害相一致原则”“中国共产党领导原则”“党对一切工作的领导原则”,可以为我们在历史与现实比较之中,找到未来前进的方向,从而增强对具备高度政党主体理性和政党成熟性的中国共产党所内蕴的使命担当和责任情怀,以高度的认同、自觉的追随和切实的遵循。