

【文章编号】1002-1329(2003)

03-0043-06

国外大城市
中心政区
区级政区
职能研究

*

马祖琦 刘君德

【中图分类号】TU984:D32

【文献标识码】A

* 本文为国家社会科学基金项目《大中城市文明城市创建与区级行政管理体制改革研究》阶段成果,项目编号:01BZZ014。

【摘要】在相关概念辨析以及对政府职能定位的理论进展进行回顾与展望的基础之上,以纽约、巴黎、东京、伦敦等世界著名大城市为例,分析了国外大城市区级行政区划的基本特征,随后以区级政区为重点研究对象,着重对大城市内部政府间关系和职能分工进行了较为详尽的探讨,并根据区级政区在城市管理中的地位与职能定位,将国外大城市管理归纳为三种模式,即“强市弱区”的纽约和巴黎模式、“多头分散”的伦敦模式、“都市一体化管理,区级政区相对分权”的东京模式,最后就国外大城市区级政区行政管理体制改革的实践进行了思考与经验总结,以期对推动我国大城市两级政府、三级管理模式的顺利实施和进一步深化有所裨益。

【关键词】大城市;区级政府;纽约;巴黎;伦敦;东京

FUNCTIONAL ORIENTATION OF BOROUGH GOVERNMENTS IN FOREIGN MEGALOPOLIS

MA Zuqi, LIU Junde

ABSTRACT: Based on the review of the progress in the theory of government functional transformation, this paper analyses the basic characteristics of administrative division in foreign megalopolis, taking New York, Paris, London and Tokyo as examples. Then the role of borough government in foreign megalopolis is discussed. The authors believe that these metropolises can be put into three categories according to the position and function of boroughs in a metropolis: strong-city-weak-borough, multi-decentralization, integrated-metropolis. At the end, this paper suggests that the administration system of Chinese metropolis should be reformed and a new two-tier government and three-tier administration is promoted.

KEYWORDS: borough government; New York; Paris; London; Tokyo; functional orientation

1 引言

20世纪90年代以来,以上海为首的大城市纷纷进行了以“两级政府、三级管理”为核心特征的行政管理体制改革,在取得了一系列巨大成绩的同时,也暴露出不少问题。例如,区级政府的职能定位不甚明晰,特别是市—区权力分配关系难以处理,导致区政府在收权与放权中摇摆不定。如何在保持城市发展的统一性的同时照顾到市辖区发展的特殊性,既要维护城市政府的权威性、又要激发区级政府的积极性等许多问题还未得到较好的解决,需要认真地加以反思与创新。因此,吸收国外城市管理体制改革的优秀成果,总结、借鉴其经验与教训也就显得极为必要。

由于我国与外国的行政区划体制有着显著的差别^[1],本文的重点不在于对各国大城市基层行政区划单元进行精确的对比与辨

析,而是从它们均处于与大城市市辖区相邻接的较低一个层级的基层行政地域单元这一共性出发,从政府间关系、城市管理以及区级政区的职能定位等层面,对国外大城市区级政区的行政管理体制进行研究、总结与对比,以期对推动我国大城市“两级政府、三级管理”模式的顺利实施和进一步深化有所裨益。

2 相关概念的说明

2.1 区级政区和区级政府

区级政区是相对于大城市市辖区来讲的,是指基于维护城市正常运转、便于城市管理、满足城市居民工作生活需要等考虑,而在城市市辖区内部划分的基本管理和服务单元,区级政区在层次上要比市辖区低一个级别。与之对应,区级政区的行政执行机关称为区级政府。一般来讲,地方政府可以分为三类:(1)对辖区内居民承担直接

服务与管理的基层行政单位；(2) 直接接受中央政府监督、领导的地方最高行政单位；(3) 介于上述两者之间的中间层次地方政治单位。按照上述理解，国内外大城市市级政府及其辖区政府大致可以分别归入第三类和第一类。

2.2 城市功能与城市职能

城市功能与城市职能有着密切的联系^[2]。城市功能的正常发挥离不开城市职能的配套服务与协调，反过来，城市功能决定着城市的职能定位，进而影响着城市职能的演变。但是，城市功能与城市职能却是两个不同的概念。城市功能指的是城市在国家、区域的经济、政治、文化生活中所担负的任务和所起的作用。分为主导功能、一般功能、基本功能三类，而城市职能应该称之为城市政府职能才更确切，是指城市政府所应负的责任和作用。两者不能加以混淆。

3 城市政府的职能定位及其理论进展

3.1 关于地方政府的职能定位

关于地方政府的职能定位一直是一个较为棘手的问题。美国学者曾经提出了“政治、行政二元论”，认为两者之间存在重大差别^[3,4]。有学者据此对美国各级政府的职能进行了总结，即：美国联邦一级政府主要进行公共决策，是政治至上的，而地方一级主要负责公共管理，是行政至上的，州政府则介于两者之间^[5]。

一般来讲，作为基层地方政府，大城市市级政府主要处理涉及整个市级政区的事务，区级政府的职能范围则仅限于市辖区内部，负责处理与居民直接相关的细微事项，因而更加贴近城市居民的日常生活。东京就是一个典型的例子。根据日本地方自治法，国家和各级地方有明确的职能分工^[6]。以社会资本领域为例，都道府县负责国道、都道府县道、一级与二级河流、港湾的管理并且拥有都市计划的决策

权，而市町村政府负责市町村道路、准用河流、下水道以及都市计划事业的管理。上述划分可以作为对大城市市级政府与区级政府职能定位的基本导向。

3.2 关于政府职能定位的理论进展

20 世纪中后期以来，世界各国政府的改革步伐加速，进行了许多有益的探索，取得了一系列宝贵经验，随之出现了一些新的思潮和流派，例如公共选择、新公共行政、新公共管理、新联邦主义、后官僚主义、新贫民主义等诸多理论。尤其以公共选择、新公共管理和治理等理论对政府职能转变的影响最大。在这些理论影响下，城市管理和政府职能导向出现了一些新的趋势^[7,8,9]：国际化、市场化、企业化、分权化、虚拟化、法制化、社会化、信息化。其中，市场化就是将市场竞争机制引入政府运作，将部分政府职能推向市场。企业化就是以“顾客满意”为导向，将企业管理理念、方法应用于公共管理领域，达到降低政府开支、提高行政效率、确保公共利益之目的。分权化就是实行分级管理，上级政府把政治、财权和行政权转移给下属单位，赋予地方政府更大的自主权，同时原来“条上”管理淡化，“块上”管理加强。

特别需要指出的是，美国的奥斯本（David Osborne）和盖布勒（Ted Gaebler）等学者还提出了用企业家精神来改革（重塑）政府的观点。对政府改革和职能定位进行了总结，提出了十条原则^[10]，分别是：(1) 起催化作用的政府：掌舵而不是划桨；(2) 社区拥有的政府：授权而不是服务；(3) 竞争性政府：把竞争机制注入到提供服务中去；(4) 有使命感的政府：改变照章办事的组织；(5) 讲究效果的政府：按效果而不是按投入拨款；(6) 受顾客驱使的政府：满足顾客需要，而不是官僚政治的需要；(7) 有事业心的政府：有收益而不是浪费；(8) 有预见的政府：

预防而不是治疗；(9) 分权的政府：从等级制到参与和协作；(10) 以市场为导向的政府：通过市场力量进行变革。此外，盖伊·彼德斯（B. Guy Peters）也对西方发达国家在城市治理和政府职能转变的改革与实践过程，进行了深入考察和高度概括，将政府治理归结为四种模式^[11]：(1) 市场式政府。强调效率优先，将竞争机制引入城市管理和政府运作的全过程。(2) 参与式政府。融社会利益于城市治理之中，在政府和公众之间形成一种“理想对话共同体”。(3) 弹性化政府。认为政府及其机构应该根据环境变化制定相应的政策，适时调整工作重点、阶段目标和组织架构，而不是用固定模式来回应对新的挑战。(4) 解制型政府。主张解除政府内部繁文缛节的限制，释放公共部门蕴藏的能量，使政府具有更高的创造力和效率。

4 国外大城市市区级政区行政区划基本特征分析

4.1 各层行政区划单元法律地位平等。

国外大城市各级行政区划单元的法律地位是平等的，而与规模大小和职能强弱无关，相互之间是指导而非领导关系。无论是纽约的市和行政区，还是东京的都道府县和特别区、市町村，在法律地位上均是地位平等的地方自治体，没有严格的行政等级之分，因此，相对来说，区级政府行使相关职能的独立性较强，较少受到市级政府的干预。

4.2 区级政区名称各异，管辖幅度大小不一，职能分工各有侧重。

国别不同，大城市内部的行政区划体制以及各级政区的名称各异。在中国，规模较大的城市下设市辖区，每个市辖区又划分为若干街道。例如，上海市实行的是“市—市辖区—街道”“两级政府、三级管理”体制。而美国纽约实行的是“市（city）—行政区（borough）—基层社区单元（community district）”的城市

行政区划模式，日本东京实行的是“都（to）—特别区（ku 或 ward）—市町村（city, town and village）—地域中心”的区划模式，伦敦和巴黎一样，实行的均是“市—行政区”管理模式，只不过区级行政区的名称有所不同而已，前者区级行政区的名称为“borough”，后者为“arrondissement”。而且，由于政治制度、行政管理体制不同，各国大城市区级行政区的管辖幅度、机构设置、职能定位等也不尽相同。例如，单从管理幅度和辖区人口规模来看，纽约全市分为 5 个行政区和 59 个基层社区单元，每个行政区辖有 3 至 18 个基层社区不等。其中，最大的布鲁克林区的人口规模总量高达 246.5 万人，是最小的斯塔屯岛人口规模的 5.6 倍。表 1 反映了纽约、东京、伦敦等国内外大城市各级行政区划单元的名称、数量与人口规模对比。

4.3 区级政府职能呈现双重属性

区级行政区处于城市管理的中间层面，是联结城市市级行政区和基层行政区的一级重要的行政区划单元，地位具有双重特征。一方面，区级行政区作为本辖区的最高行政管理机关，统管着本区地方事务，须对选民负责；另一方面，由于区级行政区是市级行政区的组成部分，区的局部利益必须符合市的整体利益。因而，各个区级政府的行为与职能行使又必然受到市级政府的制约。一般来讲，其约束力量的强弱与两者利益冲突的强度成正比。

5 国外大城市的政府间关系与区级政府的职能定位

城市政府间关系和区级政府的职能定位是密切相关的，两者均是城市行政管理体制的重要内容。简言之，政府职能影响、决定政府间关系，政府间关系映射、引导政府职能的调整。本文主要论述市级政府与区级政府之间的职能分工及其纵向关系。根据国外大城市市—区职能分工和

表 1 中外大城市行政区划单元比较^③

东 京	各层级行政区名称 管辖幅度（个） 平均规模（万人）	都 — 1217（2001 年）	特别区、市町村 分别为 23、39 个 分别为 35.6、10.2	地域中心 15 ^① 2 ^①
纽 约	各层级行政区名称 管辖幅度（个） 平均规模（万人）	市 — 800.8（2000 年）	行政区 5 160.2	社区 59 13.6
上 海	各层级行政区名称 管辖幅度（个） 平均规模（万人）	市 — 1327.1（2001 年）	市辖区 19（含崇明县） 69.8	街道 101 13.1
巴 黎	各层级行政区名称 管辖幅度（个） 平均规模（万人）	市 — 211.6（1999 年）	行政区 20 10.58	
伦 敦	各层级行政区名称 管辖幅度（个） 平均规模（万人）	市 — 741.1（2001 年）	都会自治区 ^② 33 24.7	

注释：①东京都地域中心的个数和规模是以中野区为例，见参考文献 [12]；②英国伦敦“borough”的译名引自《大美百科全书》编辑部，大美百科全书，外文出版社，1994。③巴黎为 1999 年数据，纽约为 2000 年数据，上海、东京、伦敦为 2001 年数据。

力量的强弱对比，可以把国外大城市的行政管理体制划分为以下类型：

5.1 “强市弱区”的纽约和巴黎“市—行政区”管理模式

美国是联邦制国家，地方自治意识浓厚。但是在城市的管理方面，各级政府部门之间形成了一套较为完善和有效的制衡机制。例如，从城市规划的权力分配来看，三级行政区都有权审核社区规划和土地利用规划，各级行政区的利益均有所表达，特别是通过引导社区居民参与，使得社区规划更能反映居民的需要和切身利益，相当程度上体现了人本关怀和社会公平。但是，不管怎样，市级政府仍然拥有最终决策权，仍然保持着对城市的统一控制与管理权，与市级政府相比，区级政府权力明显弱化，呈现“强市弱区”的特点。具体反映在纽约政府部门的机构设置、人员配置和职能分工等方面。

从城市政府部门的职能分工来看，纽约市级政府职能涵盖领域相当宽广，除了顾问、秘书等人员协助市长工作外，市长以下还设有 5 个负责分管经济发展和建设、城市运营、政策制定、行

政、法律事务等各个领域的副市长，其中负责城市运营的副市长又具体管理交通、老龄化、无家可归人员、公众健康、劳工关系、财政、人力资源、社会服务、犯罪预防、环境保护、出租车、建筑设计、儿童、卫生、就业、劳教、青少年犯罪等众多事务，各个领域分别设有相应的职能部门（如规划局、财政局、环保等）。与此相应，各个区级行政区的区长（borough president）仅负责领导行政区委员会（borough board）和社区委员会（community board）。以纽约市布鲁克林区为例，区长的职责主要可以归结为三点^[13]：（1）财政预算管理权，区长协助市长进行财政预算，并且交由城市议会审议，也可以直接就本区的财政问题与城市议会直接交流。（2）建设审批权，拥有对重大土地利用项目和城市公共设施布局的决策权。（3）社区规划审批权，区长作为区委员会的主席，负责和本区城市议会代表和社区委员会主席一起审核本区的公共设施和土地利用规划。社区委员会则是居民利益的基层代表，也可以根据社区居民需要，监督本社区服务的提供

马祖琦 刘君德 国外大城市中心城区区级行政区职能研究

情况,还可以就关系居民切身利益的问题召开听证会,审核土地利用规划。此外,社区委员会有权对土地利用申请(包括功能分区的改变、特殊许可证、城市更新区等申请)、市属财产的获得和处置及主要社区设施布点等问题进行评议,并投票表决^[14]。

可见,与市级政府相比,纽约区级政府的权能较小,更多地是承担本区利益的表达者和市级政府与基层社区的中介者的职能,即使拥有一些审批权限,也要受到上级政府和基层社区的制衡。需要注意的是,区级政区职能之所以能够相对弱化,一个不容忽视的因素就是特别区承担了大量服务性职能。纽约还存在为数众多的特别区,行使着单一职能,在机构设置和财政来源方面相对独立于政府各职能部门,有自己的征税权。而且,在特别区服务单元的划分方面,不是以行政区划界限为依托,而是根据所提供功能的特点以及城市居民的实际需求,重新划定功能区。例如,纽约市辖区包括5个区级政区和59个社区单元,但是学校区(School Districts)却被划分为33个管辖单元,与行政区划不相吻合。与之类似,依照不同目的与地方特点,选举区(Election Districts)划分为6082个服务单元、消防区(Fire Companies)划分为352个服务单元、保健区(Health Areas)被划分为354个服务单元、医疗中心区(Health Center Districts)划分为30个服务单元、警察区(Police Precincts)划分为76个服务单元、2000年人口普查区(Census Tracts)划分为2216个单元等,均与5个区级政区和59个社区单元的行政区划模式有所脱离。其实,即使是政府机构,也未必严格按照行政区来进行机构设置,例如,纽约卫生局(Department of Sanitation)的管理就是按照7个次级管理单元来组织的(布鲁克林和昆士又各被细分为南北两部分)。

与纽约一样,巴黎实行的也

是强市弱区的管理模式,巴黎全市分为20个区,每个区设置有区议会和区长,但是大多数权力掌握在市长手中^[15],这里不再赘述。需要指出的是,“强市弱区”并不意味着城市政府干预领域的过宽过滥,而是在政府职能有限的前提之下,为了实现大城市的统一管理,把相应职权上收,相对集中于市级部门。所以,强市弱区是相对意义上的强弱,从全市来看,城市政府职能的覆盖范围还是较为有限的。

5.2 “多头分散”的伦敦“市—都市自治区”管理模式

与其它国家不同,伦敦的政府组织的演变可谓一波三折。100多年以前,英国有了第一个由选举产生的城市政府——“伦敦郡议会”(the London County Council),伦敦城虽然得以保留,但是与之抗衡的另外28个地方议会也随即建立^[16]。为了改变这种局面,伦敦于1965年进行了改革,成立了“大伦敦议会”(Greater London Council),代替了自从维多利亚时代以来的郡议会,同时先前的都市自治市(metropolitan boroughs)也被重组为32个伦敦区(London boroughs),而管辖伦敦老城的“伦敦市政团体”(The City Corporation)没有变化。在随后的21年里,伦敦市一直保持的是“大伦敦议会——自治区议会”的双层政府管理模式。在职责分工方面,关于道路、住房、规划和娱乐等领域的职能由市、区两级政府共同分担,而在另外一些领域则各司其职。其中,前者负责交通、消防、洪水预防、信息和科研,后者负责环境治理、消费者维护、个人社会服务、图书馆以及游泳池建设。而且,外伦敦的20个区还须自己负责本区教育事务,而内伦敦的12个区以及伦敦城的教育则由大伦敦议会的分支机构——“内伦敦教育局”(Inner London Education Authority)来承担。

1986年,由于种种原因,大伦敦议会由英国中央政府废

除,伦敦的管理与运行在一定程度上呈现多头分散的混乱局面。表现在管理主体的多元化、城市规划难以有效统一以及中央政府对区级政府利益的蚕食等方面。其中,中央政府对伦敦的接管过程中,借助于自己的特权和财力,不断蚕食区级政府的利益,导致区级政府的权能有所萎缩。例如,中央政府通过“统一更新”(Single Regeneration)预算计划制定中获得的财政手段来取代区级政府的地位,获得了伦敦码头区(London Docklands)的管辖权,还以住房信托资金为手段使社会住房建设项目脱离了地方当局的控制^[16]。相应地,地方政府的某些职能被上收到中央,而仅仅成为“执行机构”。这一时期,各区开始独立承担住房建设责任,当内伦敦教育局被废除后,教育职能也相应下放到各区^[17]。

但是,区级政府并非消极地任由中央政府“宰割”,而是成立了一系列联合组织,借以增强自己的实力,维护区级政区的利益。例如,伦敦政府协会(Association of London Government)于2000年4月成立,职责是代表区级政府与上级政府进行协商、就立法问题进行游说,在很大程度上整合了伦敦各区的利益。另外一个典型案例则是1997年4月成立的地方政府协会(Local Government Association),其五年来的重要贡献就是在中央政府和区级地方政府之间形成了新的对话机制。

1997年,伦敦城市管理体制改革时机成熟,工党在其施政纲领中决定采取公民投票表决的办法重新引入由民主选举产生的富有战略意义的伦敦管理局,在1998年5月举行的全民公决中,伦敦居民以3:1的多数比例同意建立统一的“大伦敦管理局”(the Greater London Authority)。这样,在经历了14年的多头分散管理的混乱状态后,伦敦又重新回到了两级政府的管理模式。大伦敦管理局的成员由市长

和议会组成,两者之间有着明确的分工,市长行使行政权力,议会则掌握审查权。具体来讲,市长负责空气质量、生物多样性、文化和旅游、经济发展、交通、废物处理等战略规划的编制,还负责空间战略发展规划等,以确保从整体上构建土地利用的基本框架。目前,伦敦区级政区主要承担着本区的日常事务,具体包括:教育、社会服务(儿童保护、日常护理和家政服务等)、住宅建设、公路维护、区域规划、街道清扫和垃圾处理、文化和休闲产业(图书馆)等^[18]。

总之,尽管伦敦的城市管理改革历程较为曲折,经历了统一、分散、再统一的过程,其间不乏种种失误与混乱,但是一直在进行着适时地调整,朝着城市统一管理的大方向演进。大伦敦管理局的建立,在一定程度上为伦敦城市管理体制的改革带来了希望,但是,应当注意,组织协作的背后隐藏着党派之间的相互倾轧,带有极强的政治色彩。例如,在33区中,除伦敦城在政治上是独立的以外,工党控制着15个区,保守党控制8个区,自由民主党控制3个区,其余6个区是由少数党派联合进行管理。党派之争以及经济利益的纠缠不清必然会加剧城市管理的难度,给城市的统一管理带来重重阻力。有学者认为,不管伦敦的政府组织怎样变革,“在伦敦实现全市性的、协调的、有效的规划与管理的愿望与权衡众多有实力的地方利益的需要之间将永远存在冲突”^[16]。

5.3 “都市一体化管理,区级政区相对分权”的东京“都—区、市町村”管理模式

受单一制体制的影响,东京都实行的是一元化的管理体制,即特别区和市町村的职能有限,在许多方面仍然受到都政府强有力地制约。例如,都有权以条例就特别区的事务做出必要的规定,提出必要的意见和劝告,并且控制着特别区行政经费的来源^[1]。同时,市町村在处理本地

事务时不得违反都制定的条例,并接受都对其行政指导和监督。这种一元化的城市管理模式在很大程度上维护了城市市级政府的权威性,有利于全市的统一、协调发展。但是,随着东京都制度的数次变革和地方自治法的修正,都—区、市町村之间的职能分工相应调整,各区级政区的自治权利有所扩大,担负职能有所扩张。尤其是1974年的改革,使得区的自治权利有所扩大,区可以像别的市一样,选举自己的区长,处理本区内部事务。但是,由于区仍然被作为都的内部机构。都与区之间的角色定位和行政职责分工不清楚,既难以实现整个都范围的统一管理,也妨碍了区自治权利的行使。为此,都和区要求国家政府对相关法案进行了改革。1998年5月8日,日本通过并颁布了“地方政府部分改革法案”,通过强化都内23个区的财政自主权来提高其独立性和自治能力,该法案确立了区作为基本地方公共实体的地位^[19]。原来由区政府承担的供水、排水和消防等服务性职能和相应财权被上收至都政府。而与居民联系密切相关的事务(例如,污水处理)的管辖权则被尽可能地转移到区。和区一样,市町村的职能也仅限于与居民生活密切相关的事务,如中小学的设置与管理、自来水和下水道的设置、消防、国民健康保险、征收居民税等^[20]。

6 国外大城市区级行政管理体制演变经验借鉴与启示

6.1 借鉴国内外先进理念和经验,转变政府职能,构建有限权能政府。

虽然国外大城市市级政府与区级政府的职能分工有显著不同,但保持政府职能的有限性却是当今政府改革的基本取向。国外城市两级政府的管理职能均较为有限,相当一部分事务被推向市场与社会,转由社会中介组织和公共服务团体等承担。城市政府直接控制的领域仅限于维护社

会秩序、提高日常生活服务水平、发展文化教育事业和公益事业以及一些行政性事务,而较少干预经济活动。政府更多的是充当城市公共物品的提供者和调节者,而非社会经济的主导者。因此要充分顺应政府职能定位的市场化、企业化、分权化、法制化等导向,构建有限权能政府。

6.2 综合运用行政、法律、财政手段,合理调节政府间关系。

首先,国外大城市政府间关系较为规范和稳定的一个重要原因就是以法律为准绳,实现了政府间授权的法制化管理。例如,国外大城市各级政府间的职能划分均有相应的法律规定。例如,纽约有“城市宪章”、对各级政府职能进行了较为明确的界定和约束,东京和伦敦也分别有“地方自治法”和“伦敦市自治法”等。即使对职能界定出现异议,也需要通过正常的法律途径来解决。这在相当程度上淡化了行政性授权所导致的人为色彩,规范了政府职能,有效地避免了权力的变形。其次,国外政府善于运用财政手段调节政府间关系,形成了一套较为合理的约束机制,而行政手段仅居于次要位置,仅在必要时动用。有学者指出,我国政府间关系存在“放—乱—收—死”恶性循环存在的关键不在于集权与放权本身,而在于中央与地方关系之间缺乏合理的制约机制和形式^[21]。国外政府那种基于法律和经济手段,而非基于行政命令的合理的权力制约,不仅能保证社会发展的协调,而且能充分调动地方的积极性,实现城市的一体化管理。

6.3 以机构改革和政府职能转变为依托,尝试行政区与服务区的分离的城市管理新模式。

现行体制下,我国各级行政区被作为机构设置和服务提供的基本单元,区级政府之间及其与市级政府之间,在机构的类别与数量方面是对等的,既不利于机构的精简,更为重要的是,造成了区级政区各自为政和恶性竞争的不良局面,城市的整体利益常

常受到行政区划界限的蚕食与分割,城市发展的统一性受到严峻挑战。表面上看,这是城市两级政府职能界定不够明晰、集权与分权关系处理不力的结果,根源则在于政府整体职能的转变尚未到位,服务区被强行嵌套并附着于行政区之上,与行政区相互重叠,进而强化了区级政区的利益主体地位,造成政府行为的扭曲与膨胀。可见,正是政府职能的不合理赋予和行使造成了区级政区之间及其与上级部门之间利益冲突的存在与升级。因此,以政府职能转变为依托,逐步释放可以市场化的职能,积极尝试探索行政区与服务区的分离的城市管理新模式。将一些职能从政府部门脱离出来,由特定团体来负责,因地制宜,按照所提供职能的特点重新组织与划分服务区。美国设置特别功能区的经验尤其值得借鉴。

6.4 科学界定市、区两级政府职能,在确保城市发展的统一性的基础上,尽可能多地给予地方自治权利,最大限度地激发区级政区的活力,实现城市的一体化管理与地方自治并存。

如前所述,尽管不同的政治体制和历史文化背景决定了纽约、巴黎、东京、伦敦不同的城市管理模式,但是,从另一方面来看,它们又有异曲同工之处。表现在,城市政府在对待区级政府的扩权问题上,一直保持着较为谨慎的态度,维护城市发展的统一性和市级政府的权威地位的思想始终没有动摇,市级政府始终处于绝对主导地位。即使政府变革较为活跃的伦敦,也在经历了巨大挫折后做出了建立统一大城市管理机构的慎重选择。而与之相比,我国大城市两级政府之间的关系则显得有些飘忽不定,收权与放权的随意性过强,政府间关系波动过于频繁。市、区两级政府职能科学界定的重要原则应当是,既要激发区级政区的活力,又要维护市级政府的权威,努力做到“控而不死、活而不

乱”。当然,由于城市管理的复杂性,市级政府与区级政府职能界定的深度还有待于进一步研究。

(文章在收集资料过程中得到了冯春萍、黄璐、宁越敏、杜德斌老师的指导与启发,特此致谢!)

参考文献 (References)

- 1 刘君德,冯春萍,华林甫,等.中外行政区划比较研究[M].华东师范大学出版社,2002.
- 2 陈光庭.西方国家城市行政体制的改革趋向[J].城市问题,1999(5).
- 3 胡林英.美国行政伦理学的研究及发展状况[J].道德与文明,2001(5).
- 4 Recharad D Bingham,等.九洲,译.王谨,校.美国地方政府的管理:实践中的公共行政[M].北京大学出版社,1997.
- 5 金灿荣.平淡中见精彩——评《美国地方政府的管理:实践中的公共行政》[J].美国研究,1999(1).
- 6 焦必方.以地方自治为特点的日本市町村政府的行为方式研究[J].中国农村经济,2000(6).
- 7 陈群民,白庆华.国外政府管理的趋势研究[J].上海综合经济,2001(6).
- 8 冷熙亮.国外城市管理体制的发展趋势及其启示[J].城市问题,2001(1).
- 9 李壮松.20世纪90年代以来美国地方政府行政改革与企业管理理念[J].行政论坛,2002(2).
- 10 David Osborne, Ted Gaebler. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Mass: Addison - Wesley Publishing Company, Inc, 1992.
- 11 B Guy Peters, 政府未来的治理模式[M].中国人民大学出版社,2001.
- 12 李建国.日本的城市社区管理模式——东京都中野区地域中心考察[J].城市问题,2000(3).
- 13 <http://www.brooklyn-usa.org>
- 14 胡伟.纽约市社区规划的现状述评[J].城市规划,2001(2).
- 15 <http://www.infoplease.com>.
- 16 Derk Gowling, 著.孙刚,译.伦敦

的城市规划和管理[J].最近的变化,1997(4).

17 <http://www.alg.gov.uk>.

18 同17.

19 <http://www.metro.tokyo.jp>.

20 冯春萍.国际大都市行政区划组织与管理模式[J].研究报告,1998.

21 林尚立.国内政府间关系[M].浙江人民出版社,1998.

【作者简介】

马祖琦(1976-),男,华东师范大学人文地理学专业博士研究生。

【收稿日期】2003-01-02