

都市密集地区行政区划的区域管治中

张京祥 沈建法
黄钧尧 甄峰

* 本文受香港特区政府研究资助局课题资助, 项目编号: CUHK4017/98H; 国家自然科学基金课题资助项目, 基金批准号: 40001007。

【摘要】行政区划在不同的社会经济发展环境中体现为不同的作用, 也是城市—区域管治的一个重要内容和研究视角, 在都市密集地区更是如此。本研究从行政区划着手, 分析了其内在的运作机制及外部效应对区域发展的种种影响, 重点剖析了中国行政区经济壁垒、都市区域体制等问题与原因, 评估了行政区划调整的影响。基于未来中国社会经济总体走向, 提出中国都市密集地区区域管治体系框架。

【关键词】区域管治; 行政区划; 都市密集区; 中国

THE ADMINISTRATIVE DIVISION AND REGIONAL GOVERNANCE IN URBAN AGGLOMERATION AREAS

ZHANG Jingxiang, Jianfa SHEN, HUANG Junyao, ZHEN Feng

ABSTRACT: Administrative divisions play different roles in various social and economic environments, and are one of the important tasks in urban - regional governance, especially in urban agglomeration areas. This paper analyzes the operational mechanism of administrative divisions and its externalities on regional development. The authors focus on the economic barriers between different administrative jurisdictions and its reasons, and put forward an evaluation of effects in adjusting administrative divisions. A regional governance framework for urban agglomeration is also proposed based on the overall tendencies of social development in China.

KEYWORDS: regional governance; administrative division; urban agglomeration areas

1 引言

管治是探讨社会各种力量之间的权利平衡, 而区域管治的一个重点是涉及不同层级政府或发展主体之间、同级政府之间的权利互动关系 (Newman, 2000; 张, 2001)。在中国, 经济体制与行政体制转变过程中的非整合效应, 使得行政区划成为诸侯经济、地方经济存在和发展的动因与依托基础, 由此导致的非规范竞争和区域整体边际效益下降已经十分强烈, 尤以都市密集地区为甚。但是, 深刻影响中国都市密集地区区域管治的尚非是表层形态的行政区划, 而是由于行政区划引发的行政区经济 (刘, 1996); 再向深层挖掘则可以认为, 行政区经济是由于经济体制与行政体制相互作用在“行政区划”层面上的具体表征。因此, 行政区划虽然不是影响区域管治的根本原因, 但却是问题研究和解决的重要突破口。

近年来为了应对经济全球化所带来的城市与区域的激烈竞争, 中国国家与地方 (尤其是都

市密集地区) 都极其关注如何削减行政区划的负面效应, 在一些地方已经实施了重大的行政区划调整。本文将从区域管治的视角客观研究行政区划制度与行政区划调整的影响及深层原因, 并藉此探索都市密集地区区域管治体系合理建构的模式。

2 经济全球化、都市密集区、区域管治及行政区划

2.1 经济全球化中的城市 - 区域网络与都市密集区

1990年代以来, 经济的全球化正以前所未有的速度、广度、深度影响着全球的经济、社会与空间景观。这种影响与电子信息、快速交通等技术影响相叠加, 使得城市 - 区域呈现出网络化发展 (Castells, 1989; Batten, 1995; Michael, 2000)。城市 - 区域网络化在地理空间上的具体景观则是诸多城镇密集地区的生成, 尤其是体现在一些以强劲增长的中心城市为核心带动的都市密集区 (Castells, 1989; Brenner, 1999)。单个核心城市正在

演变成都市地区,而这些都市地区又融合进了更大的都市区域,最终与全球城市体系相连。可以认为,都市密集区的出现与发展是在特定的地理条件下及具体的社会经济环境下演化的结果。

为了能在全球竞争体系中占据更高的地位,强化区域内的联合成为政治权力机构与经济发展机构的主动要求(Wallis, 1996; Zhang, 2000)。区域的竞争优势往往是通过一个高度地方化的过程而产生并持续发展的。目前几乎所有的国家和地区都不同程度地卷入了区域集团化的浪潮,其成员单位大多已超出城市的范畴,空间经济协调组织的尺度亦已扩大到国家间层次。在这种背景下,都市密集地区势必要求发展一个公平、公开又具世界竞争力的管治和协调系统,即实现“好的管治”(Good Governance),以保障区域、城市的可持续发展。

2.2 区域管治的集权与分权

都市密集地区的区域管治,涉及中央元(AC)、地区元(LG)、非政府组织元(NGO)、社区元(CBO)等多组织元的权利协调建构,其中政府、跨国公司、社团、个人的影响正在发生着剧烈的重组变化。这其中的核心问题就是实现区域管理集权与分权的平衡。区域管治体系中参与者希望合作的程度,主要取决于他们对经济利益的理解和对是将获得还是会放弃权力的判断。

分权论的核心是强调地方自治,地方分权和自治意味着能不断扩大民众对政治生活的参与和对社会管理的介入。此外,分权理论还有深厚的经济学理论基础。集权理论强调中央政府或上级政府在整个社会协调和控制中的重要地位和作用,认为集权可以带来社会化大生产发展和消除无政府主义竞争局面,以及对社会资源的合理配置。而折中的均权理论则是试图找到一条平衡解决的途径,强调上级政府与地方政府之间在职能和权力上进行分工与协作制衡。近年来西方政府

管治变革中兴起的“新公共管理”或“企业管理主义”,实际上是集权与分权改革的折中方案,即政府运用企业经验和方法对公共服务进行管理,在政府和市场之间建立一个缓冲区,提高政府的运行效率。

2.3 区域管治与行政区划

所谓行政区划,是指在一个国家的领土上,在综合考虑地理条件、历史条件、经济联系等状况的基础上,根据政权架构和职责履行的需要,对行政管理区域的划分和调整。如上文所述,区域管治的核心是协调区域多元利益发展主体(包括政府、企业和公众)的权利分配关系,而形成这些多元利益主体的基本动因之一是行政区划的分割。行政区划是政府行事的地域性束缚,对于企业、公众而言,由于行政区划导致的经济运行或生活成本、发展机遇获取、利益分配的不一致,也是进一步加剧地域分割的重要原因。在城市—区域网络化发展时期,行政区划往往成为壮大大地利益的政治依据和空间依据,通过建立于行政区划之上的各种政治、经济制度(或政策)壁垒以谋取本地利益的最大化。

那么,行政区划调整(兼或合并等)是否是都市密集区实现有效管治无法回避的问题?对此,公共选择理论者(Public Choice Theorists)和合并倡导者一直争论不休。公共选择理论者把大都市区看成一个巨大的公共商品中进行选择(Parks & Oakerson, 1989; Schneider, 1986),政府之间的竞争可以降低成本,使政府更加有效,因而反对地方政府、行政区划的合并;而合并的倡导者则认为,合并行政区范围、减少地方政府的数量、实行大都市区管理,可以按照规模经济的要求更有效地提供服务,从而减少财政不平衡,促进经济发展(Rusk, 1993; Frisken, 1991)。我们可以认为,真实有效的区域管治形式依赖于地区文化传统、政府与非政府机

构的相互作用,以及区域内各发展主体单元超越经济和政治地域束缚的程度。那么毫无疑问,行政区划是非常关键的。

3 中国都市密集区的行政区划与区域管治

由于行政区划分割可能造成的区域问题,主要集中在政府提供的公共服务效率、有效和公正等方面。此外,由于行政区划分割造成的区域整体发展战略缺乏、城市发展冲突等问题也是广泛存在的。一般认为,中国的文化与制度传统是讲求集权与协调,长期形成的中央政府对地方政府、上级政府对下级政府的强大层级控制体系,都使得行政区划的矛盾有可能被限制在一个可接受的范围之内。因而从这个角度理解,中国都市密集地区的区域管治应该更为有效和易于实现。然而事实上,这种有效的区域管治存在吗?

3.1 行政区划壁垒与行政区经济

当行政区划和政治、经济体制相叠置后,在地方政府强烈追求自身利益最大化动机的驱使下,政府对经济的不合理干预行为就可能变得十分严重,使经济运行带有强烈的政府行为色彩。因此当一旦触及局部与整体、地方与中央的利益关系时,在内外运行环境允变的空间内,这种政府行为就往往容易演变成地方本位主义和保护主义,此时行政区划界限就如同“看不见的墙”(即“行政区划壁垒”),成为阻滞经济、社会要素自由流动的强大障碍。

在计划经济时代,中国的行政区经济被极大地遏制。改革开放后,随着经济体制向市场化的逐步转轨,在国家—地方财政分配体制调整(如财政分灶吃饭、中央—地方超收分成)、地方行政管理体制调整(如撤地设市、市管县)等因素的直接接触动下,各级城市政府工作全面转向“以经济工作为中心”,政府也从公共行政机构转变为最大的经济利

张京祥 沈建法 黄钧尧 甄峰 都市密集地区区域管治中行政区划的影响

益主体。而在中国特有的行政体制环境中，地方经济利益的壮大又蕴涵着巨大的政治利益。因此，以行政区划为整展开的对区域内有限的发展资源、有限的发展机遇和有限的发展空间的争夺战，也就在国家—地方政府体系全方位地展开。如今，不仅高层次政府意识到行政区划调整的必要性，各个地方政府也不断提出行政区划调整的要求（如长江三角洲与珠江三角洲的许多城市，或要求兼并其他市镇，或要求扩大行政辖区，或要求提高行政建制级别），因为区划的调整不仅意味着土地的扩张、城市等级的提升，更意味着对更多、更大发展机会的占有。

由此可见，造成上述问题的原因尚不是表层的行政区划制约，而是隐藏在其后的“属地区经济”驱动，刘君德（1996）将之称为“行政区经济”，是由于行政区划对区域经济的刚性或柔性约束而产生的一种特殊区域经济现象。中国在向市场经济逐步转轨的过程中，随着政府从直接经济运行的职能中逐步退出，行政区经济是否很快就会有所减弱呢？大量的事实证明并非如此，行政区经济还在不断地被强化。由于整个国家宏观经济政策的刺激，各个地方壮大属地经济份额的热情远比计划经济时期强烈。长江三角洲和珠江三角洲是中国经济发达的都市密集地区，但是诸多行政单元各自进行“理性选择”的整体结果却表现为区域发展的无序和恶性近域竞争（Shen, 2002; Wong & Shen, 2002）。

为什么在向市场经济转轨过程中，中国的行政区经济仍然会被不断强化呢？本文认为主要有两个方面原因。一是政府虽然正从“国有经济”领域逐步退出，但是却可以通过“灵活的地方政策”变相地强化对地方经济发展的控制，对于政府“期盼”的项目，可以违背国家的有关政策、规章或技术规范约束，甚至以国家、地区整体利益的损失（如土

地出让）作为交换，以谋得地方经济在短期内的快速发展；另一个重要原因是，许多企业为了谋求地方保护和获得非规范竞争的市场利润，也成为了行政区经济的重要“合作者”，与地方政府共同承担着行政区经济运行主体的职能。上述问题的根本解决有赖于逐步建立公平竞争和以法治为本的城市管治体系。

从深层次来理解中国都市密集区行政区划负面效应产生的机制，则可以将它归结为经济体制转型与行政体制变革的不匹配。由于传统行政体制的强大惯性和对区域经济、社会要素自由流动的约束作用，使得中国的经济体制表现为一种非规范型的市场体制，政府力量和来自社会的企业、组织、个人都在其中相互寻租。而在非规范的市场体制中进行利益寻租，非市场的力量（例如行政区划壁垒作用）往往是非常有效的，而且可以带来垄断效益或通过市场交换无法获得的巨大衍生利益，不管政府还是非政府单元都不会忽视对这一力量的利用。从另一个侧面看行政区经济产生的经济基础，也是因为城市经济尚以本地域的公司为主体，而跨城市的区域性或全国性公司还不发达，空间经济一体化还处于比较落后的状态。

因此事实上，在目前的中国都市密集地区尚不存在着有效的区域管治。我们可以认为，消除行政区划的负面效应，还需依赖一个相当长的政治—经济复杂转变过程，也是一个系统性的社会工程。经济全球化、空间经济一体化将迫使各地区规范经济活动，使行政区经济逐步退出。

3.2 行政区划调整及其影响

正如上文分析，中国在今后的一段较长时间内，都市密集区的行政区经济功能还会存在，甚至继续强化。那么，既然体制的变革是缓慢的而且并非是地方政府所能操作的工作，为了实现有效的区域管治，一个现实而有效的途径就是进行行政区划的调整。在都市密集区行政区划调整

中，常常采用的途径有兼并（如撤县/市设区以扩大中心城市范围）、合并（如两个县市的合并重组）、提高行政级别（如珠三角地区有一些县级行政单元直接升格为地级市）。近年来由于城市化进程的加速、中心城市的快速成长及区域问题的恶化，调整行政区划已经成为全国性的现象。

然而这里必须回答的问题是，行政区划调整的影响究竟如何？它是实现区域有效管治的根本途径吗？通过对广州—番禺、杭州—萧山—余杭、椒江—黄岩、苏州—吴县、无锡—锡山、南京—江宁等的典型地区行政区划调整的实际效果考察，我们发现，对于中国这样的发展中国家，大都市区的形成还处于初级阶段，在城市快速发展和空间外延的客观趋势下，适当的行政区划调整，可以减少不必要的资源浪费和无谓的区域内消耗，扩大市场运作空间，整合政府间的关系以促进公共效率的提高。但是另一方面，合理、稳定的行政区划也对社会经济的发展起着积极作用，有利于生产力水平的提高。从上面的各个案例中可以发现，激烈变动的行政区划给地方经济带来了不安定感和波动，负面效应也是明显的，而且又以新的形式、在新的地域形成了行政区经济。为行政区划调整所付出的巨大政治、经济和社会成本及其调整的正面效应，正在被缓慢而艰难的磨合过程所抵消。行政区划调整虽然解决了一时的问题，却未从根本上跳出区划调整—竞争膨胀—区划再调整的怪圈。

因此，行政区划调整虽然很重要，但并不是实现中国都市密集地区区域协调管治的根本途径。

4 行政区划改革与中国都市密集区区域管治体系重构

4.1 行政区划作用的再理解

行政区划从其设立的初始意义上讲，是出于划分地方管籍事

权领域、政府间利益分配需要而形成的政治、经济地理边界。由于地方利益的切实存在,“行政区经济”也就必然存在。但是政府直接介入经济运作职能的多寡,也就决定了“行政区经济”的显形或隐形程度以及行政区壁垒的强弱。随着市场化程度的加深和政府职能的转变,行政区划的壁垒作用必将趋于减弱,但并不意味着行政区划将最终消失。下文研究的将是在中国的都市密集区,如何在尽量不频繁触动行政区划的基础上,从区域管理体制变革、权利资源分配、政治力量整合等角度,在根本上建立起一个公平、效率、参与、弹性、规范的管治体系,以实现“好的区域管治”。

4.2 好的区域管治

什么是“好的管治”?全球管治委员会(Commission on Global Governance, 1995)曾经有一个定义:即能够实现平等包容、反馈及时、透明公开、政府负责、舆论导向、公众参与、遵守法律、效能并存,对于都市密集区的区域管治也应如此。区域管治的重点是涉及不同层级政府(或发展主体)之间、同级政府之间的权利互动关系,实质上就是能否寻求到一种公平与效率并重的区域管理方式。然而,正如美国政治史学家查尔斯(Charles, 1942)所言:如何构建现代大都市区有效的管理组织,一直是现代政治学家最难解答的问题之一。

目前西方国家处理都市密集区矛盾常见的方法有:(1)实行统一管理,在大都市区建立一个单一的综合目标型政府;(2)功能转移,即地方当局将一部分事务转让给更高层次的政府,典型的如实行双层制管理;(3)税收转移,使各地方政府的财政在城市区域中获得公平的分配;(4)设立专门目的协调部门;(5)通过松散或相对固定的市政活动相互协调。但是即使在西方国家的区域管治中,欧洲和美国也存在着巨大的价值差异。

以上分析给我们的启示是,“好的区域管治”实际上是紧密联系于区域地方的政治、经济与文化背景,并不存在惟一的模式。不同于在分权传统中谈论区域管治的西方国家,对于那些正从集权传统转向管治理念的亚洲国家,在都市密集地区的区域管治中,如何在地方政府、私营企业、社会甚至是非政府组织和国际机构的纷纷介入下,既保持各级政府(直至中央政府)的管治能力(尤其是在一些关系到国计民生的重大决策方面),又发挥各方力量的主动性,平衡各自利益,是需长期探索和实践的主要方向。

4.3 中国都市密集区有效区域管治体系的构建

针对中国目前的行政区划体制和行政建制特征,可以着重借鉴西方大都市区“双层制”管理体制进行稳妥而有效的改造。双层制管理模式是一种较为成功的大都市区政府模式,它并不是严格的等级隶属制,而是在两个层次之间进行明晰的分权(顾, 1999)。采取这种体制是因为人们认识到统一全区域所共有资源与职能的必要性,而同时又希望能在地方性事务方面保存地方的和私人的经营与管理。在中国的都市密集地区可以建立由两级双层管理体制组合成的三层管理系统:第一层是进行大范围的区域性协调(多个大都市区联合的层面);第二层是提供地区范围的多种服务(大都市区层面,如整个地级区域);第三层是地方政府提供的所有其他服务(市/县、镇层面)。

(1) 市(地区)/县(市)双层制管理体制的架构与运行。

首先要改变传统市管县的等级化行政管理模式,中心城市将具体的城市管理职能交由区级政府负责,而重新恢复其作为一级区域性政府(大都市区政府)职能;其次是随着城市政府职能的改革将经济运行、管理职能淡化,进而逐步将宏观经济协调的职能转移到多个大都市区的联合

组织或省级、国家级层次,以此共同组成一个空间一体化管理的大都市区双层政府体制。处于下层的县/市、区的政府负责所在城市的日常社会服务职能,如教育、住房、城市卫生、社会福利、城市建设,小城镇政府更加强调社区生活服务的色彩,而将交通、水利、土地、环境等条条性的规划管理职权移交给上层政府,但可以在本级政府内设置具体实施的机构。处于上层的大都市政府则负责全地区的区域性服务职能,如区域供水与排水、垃圾处理、公路交通等基础设施的协调建设、环境保护、农业发展、区域空间开发管理、战略规划编制及实施监督等,以条条性的管理职能为主。

上下两层政府的财税分别源自于它们职能划分的不同管理领域。这样,区域内的各个市镇摆脱了行政等级羁绊和行政区划约束,可以在更为平等的环境中按照实际需求协调发展;上层大都市政府则去除了为中心城市重点谋利的包袱,可以在更高层次上进行区域的统一协调以实现效率与公平,诸如市县同城的问题就未必需要通过调整行政区划来解决。两层政府分工有序、各司其职,提高了工作效率。这种大都市双层制管理模式不同于西方国家一般通过选举或联合产生的松散型双层制政府,它是一种紧密型的大都市管治模式,因为它直接来源于对现有“市管县”行政体制的改造,主要是一种自上而下的调节,既减少了成立中不必要的麻烦而同时又维系了上层政府的权威性,并且通过财政收入的分领域获得,保证了上层政府进行区域统一协调管理的实际力量。这亦说明,未来的中国大都市区政府有可能比西方国家来得更为有效。但是,如何顾及区域内各地的利益将是大都市政府面临的一大挑战。

(2) 区域/市(地区)双层制管理体制的架构与运行。

这个双层制组织的建立是为了协调多个大都市区之间的矛盾

张京祥 沈建法 黄钧尧 甄峰 都市密集地区区域管治中行政区划的影响

(相当于整个长江三角洲、珠江三角洲层面)。在中国由于现已存在省—地(市)—县(市)—镇四个等级政府,独立再构建一个跨地市的、具有完整行政地位的政府,其可能性较小;而形成自下而上联合管治组织的可能性更大。

多个大都市区的联合管治组织不是一个综合职能的政府,而应着重建设成为一个针对若干区域重大问题的专门性协调解决机构和企业化的执行组织。相对于大都市区政府而言,它致力于解决更大区域内的协调发展问题(江海港口、高速公路、铁路、机场、大区域环境整治等)。而为了促成这一层次区域管治体系的有效运作,可以赋予它以区域环境整治、交通建设等资金的分配权、区域性空间协调发展的审批权或实施监督权、区域性贷款投资的倡议权等。

5 结论

管治理念的出现给我们提供了思考和解决都市密集区协调发展问题的新思路,被动解决眼前矛盾的行政区划调整并非是处理问题的根本途径,甚至可谓“削足适履”。从长远来看,中国都市密集地区的行政区划及行政区经济负效应将会趋于减弱,但是未来相当长一段时间内其影响还会被不断强化。因此,在稳健、实际、效率的基础上,重新构筑中国都市密集区的区域管治体系,将是十分重要的。本文提出的区域管治模式仅仅作为一种探索,还有赖于广泛的实践检讨和政治、经济与社会的系统推动。由于中国的区域发展状况极不平衡,而由此显露的行政区划矛盾的深度、广度也并不一致,行政区划的效应亦不能简单断定。因此本文认为,上述的研究结果尚只能限于都市密集地区。

参考文献 (References)

- 1 顾朝林. 2000. 论城市管治研究. 城市规划, (9): 7 - 10.
- 2 顾朝林. 1999. 中国大都市地区行

政区划体制改革设想. 中国方域, (3): 5 - 8.

- 3 刘君德. 1996. 中国行政区划的理论与实践. 上海: 华东师范大学出版社.
- 4 张京祥, 黄春晓. 2001. 管治理念及中国大都市区管理模式的重构. 南京大学学报(社科版), (5): 37 - 42.
- 5 张京祥, 庄林德. 2000. 管治及城市与区域管治. 城市规划, (6): 16 - 21.
- 6 Batten. 1995. Network Cities: Creative Urban Agglomerations for the 21st Century. Urban Studies, 32 (2): 313 - 327.
- 7 Brenner. 1999. Globalization as Reterritorialisation the Re-Scaling of Urban Governance in the European Union. Urban Studies, 36 (3): 431 - 452.
- 8 Castells. 1989. The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban - Regional Progress. Blackwell. Oxford UK & Cambridge USA.
- 9 Frisken. 1991. The Contribution of Metropolitan Government to the Success of Toronto's Public Transit System. Urban Affairs Quarterly, 27, 268 - 292.
- 10 Michael. 2000. Urban Partnerships, Governance and the Regeneration of Britain's Cities. International Planning Studies, 5 (3): 273 - 298.
- 11 Newman. 2000. Changing Patterns of Regional Governance in the EU. Urban Studies, 37 (5, 6): 895 - 909.
- 12 Parks, Oakerson. 1989. Metropolitan organization and governance: a local public economy approach. Urban Affairs Quarterly, 25 (1): 18 - 29.
- 13 Rusk. 1993. Cities Without Suburbs. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press.
- 14 Schneider. 1986. Fragmentation and the Growth of Local Government. Public choice, 48, 225 - 263.
- 15 Shen Jianfa. 2002. Urban and Regional Development in Post-reform China: the Case of Zhujiang Delta. Progress in Planning, 57 (2): 91 - 140.
- 16 Wallis. 1996. Regions in Action:

Crafting Regional Governance under the Change of Global Competitiveness. National Civic Review, 85 (2): 15 - 25.

- 17 Wong Kwan Yiu, Shen Jianfa, eds. 2002. Resource Management, Urbanization and Governance in Hong Kong and Zhujiang Delta. Hong Kong: Chinese University Press.
- 18 Zhang Jingxiang. 2000. Reconsideration on Urbanization Study in China. Chinese Geographical Science, 10 (2): 474 - 482.

【作者简介】

张京祥(1973-),男,中国城市规划学会会员,南京大学城市与资源学系副教授。
沈建法,男,香港中文大学地理与资源管理学系。

【收稿日期】2002-05-20