

中文摘要

随着中国现代化水平的提升、整体改革的深入，特别是城市化进程的加快，进一步转变政府职能，推进科学发展，越来越成为一个必然选择和重大课题。

在这一发展转型过程中，作为中国各直辖市和设区市的政治、经济、文化等各种重要资源、要素聚集的行政区域，中心城区的地位和作用正在发生深刻的变化，所面临的发展与建设难题也越来越多，政情和社情也越发复杂。新中国成立以来，受多重因素影响而形成的职责同构的全能型政府体系具有一定的历史合理性，但也形成了以行政区划为单位的相对固化的路径依赖，对城市整体发展造成了不小的影响。对于中心城区政府而言，随之产生了层级设置下的身份之困、职责体系下的全能之困以及发展压力下的竞争之困等突出问题。近年来，包括北京市在内的若干大城市中心城区合并、重组，就是上述情况的集中反映，而中心城区政府主体职能定位有误，则是导致这些问题的重要因素之一。因此，要破解这些难题，就需要借鉴先进治理理念，认真研究中心城区政府建设的基本规律和改革路径。

推进中心城区政府改革，需要明确市域内不同类型的行政区划均有其自身突出的功能，并与本行政区政府的职能形成一定的耦合关系。同时，在市场经济条件下，经济功能区、行政管理区和生活服务区将不再完全以同一行政区划边界进行划分，特别是发展资源和要素受市场配置后，将对城市中心区产生整体的辐射、影响和带动作用。

中心城区政府改革，路径在于重构中心城区治理结构。在坚持顶层设计优先、收权放权相统一和分阶段推进的原则基础上，打破市、区两级政府“职责同构”，重新规范政府内部以及政府与市场、社会等其他方面的权、责、利关系，形成有利于加快科学发展的制度框架和治理流程。

中心城区政府改革，切入点在于区政府主体职能的适应性调整。适应市场经济发展的需要，通过职能层级差异化设置，将促进经济发展的相关职能主要交给市政府，而将区政府调整为社会管理主体，在辖区内实施更加有效的社会管理，提供更加优质的公共服务。相应的，中心城区行政区划调整必须坚持适度原则，通过建立健全政府间合作机制、调整充实区政府财政渠道等手段，保

障城市发展的整体性，满足社会管理和公共服务的需要。

中心城区政府改革，必须更加高度重视运用法治思维和法治方式，以更加健全的法律体系作为依据、规范和保障，建设法治型、服务型政府。同时，还应立足于城市社会特点，积极主动整合各种社会资源，规范和引导各种社会力量共同推进中心城区社会建设。

关键词：中心城区 政府改革 主体职能 社会管理 治理结构

Abstract

With the upgrading of China's modernization and deepening of the overall reform, especially the accelerating process of urbanization, it is imperative to further transform government responsibilities, and promote scientific development, which has become a major issue.

In the process of transformation, pooling resources in politics, economy and culture etc. in various metropolises directly under the Central Government and divisionally into some districts, the urban district is undergoing profound changes in its status and role, resulting in more and more problems in its development as well as political and social complexities. Since 1949, multiple factors have brought forth omnipotent governments characterized by responsibility isomorphism. Despite their historical rationality, the governments gave rise to path dependence and inflexibility in administrative division, making a considerable impact on metropolis development. Conspicuous problems can be found in identity under the administrative system, in omnipotence under the system of responsibility, and in competition under the pressure of development. Over the past few years, all the above-mentioned problems are evident in the merger and reorganization of urban districts of Beijing and other metropolises. Inappropriate orientation of the main responsibility of the urban district government is one of the important elements that lead to these problems. Therefore, to fix them, efforts should be made to learn advanced governance ideology as well as the basic principles in building governments of urban districts and reform paths.

In promoting the reform of urban district government, it is needed to clarify the prominent functions of different types of administrative divisions and form coupling relation with the local government in its responsibilities. Meanwhile, in market economy, economic, administrative and living areas will no longer be entirely divided by the same political boundaries, especially after the development resources and elements begin to be configured by the market when it will radiate impact and spur on the center of the city as a whole.

The path of urban district government reform is the reconstruction of the governance structure. Based on the principles of prioritizing the Top-Down Design, balancing centralization and decentralization and implementation by stages, it is necessary to get rid of the responsibility isomorphism in municipality and district governments, normalize the practice in power, responsibility and interests with the government and between government and market as well as society, in an effort to form an institutional framework and governance procedures that benefit the scientific development.

The reform of urban district government should start from adaptive adjustment on main responsibility of the district governments. Meeting the needs of the market economy and setting different responsibilities in different governmental levels will help reassign administrative responsibilities between the municipality and district governments. The former will be responsible for promoting the economic development while the latter takes charge of social management providing quality public services. Accordingly, the adjustment on administrative divisions of urban district must adhere to the principle of moderation. Efforts should be made to guarantee the integrity of urban development and to meet the needs of social management and public services by establishing and strengthening inter-governmental cooperation mechanism and adjusting and enriching fiscal channels in the district governments.

In the reform of urban district government, more attention must be paid to applying the rule of law and the way of law so as to establishing a service-oriented government under the rule of law by a more sound legal system as the standard, norm and guarantee. In the meantime, based on the characteristics of urban society, efforts should be made to integrate various social resources, and standardize and guide the various social forces to jointly promote the social construction of the urban.

Key Words: Urban district, Government reform, Main responsibility,
Social management, Governance Structure

目 录

第一章 导论	1
第一节 选题背景	1
一、问题的提出	1
二、实践意义	2
三、学术价值	3
第二节 相关研究分析	4
一、从政治学和行政学角度入手的相关研究	4
二、从地理学和城市学角度入手的相关研究	6
三、从法学角度入手的相关研究	9
四、从社会学角度入手的相关研究	10
五、小结	11
第三节 研究思路、方法与结构	12
一、基本概念	12
二、有关理论	14
三、主要研究方法	16
四、研究框架	17
五、可能的创新之处与不足	18
第二章 普遍性设置：关于中心城区的基本阐释	20
第一节 中心城区的历史发展	20
一、中心城区的古代萌芽	20
二、中心城区的现代起源	22
三、中心城区的当代沿革	24
第二节 中心城区的现实存在	27
一、中心城区的范围界定与类型分布	27

二、中心城区的主要特征	29
三、中心城区与市域内其它地区的关系.....	31
第三章 全能型政府：以天津市和平区为个案的分析	34
第一节 中心城区政府的机构沿革	34
一、新中国成立初期	34
二、“文革”时期	36
三、改革开放以来	37
四、中心城区政府的总体特征.....	39
第二节 中心城区政府的现实职能	40
一、基层民主建设	40
二、城区经济发展	42
三、国有资产监管	44
四、城区建设管理	46
五、社会事业发展	47
六、维护社会稳定	48
第三节 中心城区政府的运行过程	50
一、上行：区—市过程	50
二、平行：区—区（县）过程.....	51
三、下行：区—街—社区过程.....	52
第四节 中心城区政府的主要问题	53
一、问题之一：层级设置下的身份之困.....	54
二、问题之二：职责体系下的全能之困.....	55
三、问题之三：发展压力下的竞争之困.....	56
第五节 全能型中心城区政府的主要影响因素	58
一、内部因素	58
二、外部因素	61
第四章 职能型政府：以美、英、日大城市政府为参照系	62
第一节 美国城市中心城区政府职能模式概述	62

目 录

一、美国地方政府概况	62
二、美国城市中心城区政府主体职能.....	63
第二节 英国城市中心城区政府职能模式概述	67
一、英国地方政府概况	67
二、英国城市中心城区政府主体职能.....	68
第三节 日本城市中心城区政府职能模式概述	70
一、日本地方政府概况	71
二、日本城市中心城区政府主体职能.....	72
第四节 中外城市中心城区政府比较	75
一、设置范围不同	75
二、法律地位不同	75
三、主体职能不同	76
第五章 中心城区政府改革路径：重构治理结构	78
第一节 关于改革的讨论	78
一、有关取消中心城区政府的观点.....	78
二、有关保留中心城区政府的观点.....	80
三、中心城区政府改革的现实必要性.....	81
第二节 关于改革的原则	83
一、顶层设计优先原则	83
二、收权放权相统一原则	84
三、分阶段推进原则	85
第三节 关于改革措施的建议	86
一、明确界定区政府主体职能.....	86
二、适度调整中心区行政区划.....	88
三、调整充实区政府发展资源.....	91
四、依法规范区政府机构设置.....	94
五、有序推进中心区社会建设.....	98
结语：中心城区政府主体职能的适应性调整	101

目 录

一、基本结论	101
二、研究展望	103
参考文献	105
致 谢	错误！未定义书签。
个人简历	错误！未定义书签。

第一章 导论

第一节 选题背景

一、问题的提出

城市，是社会的政治、经济、文化的聚集之地。在《说文解字》中，对“城”和“市”的解释分别是，“城，以盛民也”，“市，买卖所也”。早期，“城”与“市”分别作为政治、军事和贸易的处所。随着社会的不断发展，“城”与“市”逐渐融合，在坚固的城墙之中，形成了常设的“市”，政治、经济、军事、文化等各种社会因素也因此而逐渐聚集起来。城、乡之间的差别日益明显。进入近现代社会，各种要素的聚集有力地促进了城市的快速发展，特别是在中国这样的发展中国家，城市中心的集聚和辐射带动效应极为明显。中心城区由于在城市中的特定位置，历史上各种资源都集中于此，被赋予了发展的优先权，从而成为一个城市甚至一个城市所辐射的区域发展的动力源泉。

然而，随着经济社会的发展和进步，城市化路径也在悄然发生着改变，从而使中心城区的发展升级面临着一些不容忽视的问题。

第一，中心城区的核心地位发生动摇。中心城区本是一个城市发展的起点和焦点，在一个城市的形成发展过程中始终居于核心和主导地位。然而，在当今单中心城市逐渐向多中心城市发展的大趋势逐步显现，不仅发达国家，而且在中国这样的发展中国家，中心城区也面临着要与城市郊区、各种新兴的开发区等的竞争，而且由于中心城区面积狭小、资源有限等等自身的一些特性，在这种竞争中的比较优势往往不足。

第二，中心城区的更新升级面临困境。中心城区也如有机体一样具有生命，在其发展过程中逐渐衰落是客观现实，越处于城市中心位置、开发越早的城区，这种现象显现得越早且越明显。无论是城市规划、基础设施载体功能，还是由于历史文物建筑较为集中而“压缩”了建设空间，抑或是产业单一、结构趋同，都制约着中心城区的发展，加之以行政区为单位的碎片化城区发展方式，造成有限资源的效益在内耗中进一步降低。

第三，中心城区的发展定位应有调整。如前所述，中心城区具有与郊区（县）、城市新区相比的不同特性，既有传统意义上的比较优势，也有现代化快速发展下凸显的比较劣势。因此对于中心城区而言，究竟该走什么样的发展道路必须深入研究，或者说其发展定位应该有所调整而与郊区（县）、城市新区有所差异。一味地以同样的目标来衡量，可能只会造成城市中心城区更大的损失。因为，以有限的土地追求同辖区面积百倍于自身的郊区（县）、城市新区同等甚至更高的经济目标，一则可能性很小，二则也将对城市中心城区固有的社会、文化等方面造成难以挽回的破坏，近年来不断见诸各种媒体的城市历史文物遭强拆便是很好的例证。

第四，中心城区的政府管理亟需改革。中心城区政府作为国家政府体系内的成员，是城市中心城区的基层政府。在中国，由于“职责同构”问题的存在，中心城区政府也同中央和地方各级各类政府一样，承担着政治、经济、社会各方面职能。而同时，中心城区政府又与同级别的县、县级市、旗政府有所不同，其自主性更弱，常常苦恼于资源有限、权力有限、人力有限、资金有限而责任无限；为了做大做强本区经济，也常常出现“无论职责，全员招商”却又“缺乏质量”，城区与城区之间的恶性竞争进而对区域整体发展产生负面效应等现象。因此，应当在政府改革整体框架内考虑城市的市、区两级政府在职责上的改革。

本文正是在大城市中心城区发展的大背景下，基于上述主要问题，以天津市和平区作为具体的案例，将大城市中心城区政府为研究对象展开探讨，对其职能、机构、体制和过程进行较为全面的分析，希望通过研究能为推进大城市中心城区的政府改革、促进中心城区发展提供一定的借鉴。因此，本文也就具有了一定的实践意义和理论价值。

二、实践意义

作为公共管理硕士的学位论文，突出的是其实践性和应用性。本文的研究，正是围绕着实践展开的。

首先，较为全面地剖析了当前中心城区政府在城区发展中面临的问题。中心城区长期以来作为城市的核心，集聚了大量优质资源，形成了发展的比较优势。但是，随着改革开放和市场经济体制的逐步建立，城市功能的分散和疏解

使得中心城区的发展面临诸多困境，这也给中心城区的政府带来了前所未有的压力。比如天津市提出了“滨海新区龙头带动，中心城区全面提升，各区县加快发展”三个层面联动协调发展的思路，然而在实际执行中是否会造成中心城区被新区和郊区（县）的“吸空效应”，中心城区之间的竞争是否会更加激烈进而恶化？只有了解问题的症结所在，才能更好地“对症下药”；而这些问题并非彼此独立，而是彼此相关、盘根错节。因此，全面剖析问题是政府改革的先行之步。

其次，尝试为中心城区政府寻求破解现实困境的路径。中心城区政府作为一个城市的基层政府，面临着发展本区经济、壮大财力、提供更多更好的公共物品、加强和创新社会管理等一系列任务。而由于其作为市辖区政府自身所具备的不完全性，很难独立完成好这些任务，这就自然造成了现实困境。因此，通过课题研究找到破解的路径，为中心城区政府“松绑”，更好地促进城市政府整体效应的实现便具有了实际意义。

三、学术价值

理论与实践互为表里，相生相长。研究课题的实践意义并不妨碍其学术价值。

其一，这种价值体现在其对于政府过程理论研究框架中城市政府过程部分的丰富和充实上。政府过程的研究方法在引入中国政治与行政学界后，较多地被运用于分析中国宏观政府过程，形成了较为系统的研究框架和一部分研究成果。但在这一框架中，城市政府过程仅仅作为其中的一个章节，而市辖区政府特别是中心城区政府问题更是并未完全展开和深入探讨，因此需要结合实际进行专题分析。

其二，这种价值还体现在其可能有益于城市管理理论体系的建设和发展上。城市管理，有的地方称为“市政管理”，城市管理学有时也被称为“市政学”，涉及城市的管理体制与运行机制、资源整合与开发利用、基础设施管理、经济管理、社会管理、环境管理、危机与应急管理等方面，目的是不断提升城市的综合竞争力，从而推进经济社会健康有序发展，满足人的生存和发展的需要。而中心城区政府作为城市政府的一个环节，如何在整体中实现应有的目标价值，进而推进城市管理理论的发展，也是需要认真分析和反思的。

尽管本文恐难以做到构建一种理论更难说理论体系，但这一选题的些许学术研究价值仍然值得期待。

第二节 相关研究分析

关于大城市中心城区政府问题，学者们从不同的学科角度进行了相关的研究，尽管角度不同，但最终都能落脚到对中心城区的发展及政府职能、机构、体制和过程等问题的研究上来。

一、从政治学和行政学角度入手的相关研究

“政府”是本文研究的核心问题。围绕这一核心问题，发展出了若干领域、层面和角度。

金太军等将政府职能放置在发展过程中，不仅分析了传统计划经济体制下全能型政府职能的形成、特征及其弊端，而且从经济、政治体制改革的视角分析了政府职能转变^①。曹闻民着重分析了在当代中国社会主义市场经济体制下政府的角色和职能，以及如何围绕新的发展理念对政府职能进行调整^②。沈亚平、王骚从社会转型的大背景下分析了行政关系的调整、政府职能的转变、第三部门的发展、行政机构的改革等一系列问题^③。唐娟从政府治理的角度提出了四种公共物品供给模式，强调“政府治理与公共物品供给之间的逻辑演绎，重点不再是论证公共物品必须由政府供给，而是探讨政府以什么样的方法、工具和模式来供给，从而更有效地实现自己的使命和价值”^④。

杨宏山从狭义和广义两个层面分析了府际关系的内涵和表现，并提出了中国府际关系的制度创新路径。张紧跟指出，当代中国政府纵向间“压力型体制”、“职责同构”、“分税制”等关系，使得“中央政府的权威被削弱”，“地方政府角色错位和行为失范”，同时，“地方政府间横向关系的恶性发展也产生了诸多危害”^⑤。沈荣华等以中国县、市政府为研究对象，分别分析了中国地方政府的权力、结构、职能和地方政府间关系、地方政府管理、公共财政以及地方自治

^① 金太军、赵晖、高红等：《政府职能梳理与重构》，广东人民出版社，2002年。

^② 曹闻民：《政府职能论》，人民出版社，2008年。

^③ 沈亚平、王骚：《社会转型与政府发展》，南开大学出版社，2005年。

^④ 唐娟：《政府治理理论》，中国社会科学出版社，2006年，第428页。

^⑤ 张紧跟：《当代中国政府间关系导论》，社会科学文献出版社，2009年，第118页。

和政府责任,阐述了地方政府改革问题。任进的《中外地方政府体制比较》等,“有助于借鉴国外地方政府体制的有益经验,推进我国的政治体制和行政管理体制改革以及地方机构改革”^①。北京大学的学者们还组织编译了“地方政府与地方治理译丛”^②,这些国外研究成果和相关法律为研究中国的地方政府特别是大城市中心城区政府的相关问题提供了参照。

朱光磊指出,“任何政府都不仅是一个体系,而且是一个过程”^③,政府在具体的运作过程中会受到各种因素的影响和制约,其运作过程便呈现与“开放性和持续性”同时并存的“偏离性”。而城市政府过程又具有突出的复杂性,在经济上突出第二产业和第三产业,并“担负着‘串联’整个国民经济的任务”,城市功能也具有鲜明的整体性^④,因而市辖区政府在工作上就具有相当有限的独立性、突出的直接性,并主要担负管理城市和为社区提供社会化服务等职能。基于“职责同构”理论,张志红提出应创建伙伴型政府间纵向关系,合理划分和配置政府间纵向职责^⑤;周振超则强调在政府“条块关系”变革中要特别注意“在科学原则的指导下,将努力的重点相对放在操作层面”,“危机推动与主动调整相结合”,“综合考虑‘应该如何’、‘可能如何’和‘如何可能’”,“既重视‘权力归属’又要关注‘权力运行’”^⑥。

谢庆奎认为,政府除了阶级性和社会性等本质属性以外,还具有自利性^⑦。王佃利将城市政府与企业组织、非营利组织作为城市治理中的三大利益主体,分析了在市场化 and 分权化的背景下,各利益主体的形成、关系、行为机制以及它们之间的整合^⑧。而孟继民则以资源作为论述的元点和核心,分析了资源型政府这一公共管理新模式^⑨。洪振华梳理了中国市辖区行政管理体制的起源与发展,分析了市辖区现状及问题,提出了市辖区行政管理体制改革的设想并从法制构建、职能设置、公共财政体制、区内条块关系等方面进行了具体论述^⑩。

^① 任进:《中外地方政府体制比较》,国家行政学院出版社,2009年,前言。

^② 该译丛由北京大学出版社出版,已出版[美]文森特·奥斯特罗姆等所著的《美国地方政府》(井敏等译)、[英]戴维·威尔逊等所著的《英国地方政府》(张勇等译)、万鹏飞等主编的《日本地方政府法选编》(杨剑等译)等。

^③ 朱光磊:《当代中国政府过程》,天津人民出版社,2008年,原版序言第1页。

^④ 《当代中国政府过程》,第313—314页。

^⑤ 张志红:《当代中国政府间纵向关系研究》,天津人民出版社,2005年。

^⑥ 周振超:《当代中国政府“条块关系”研究》,天津人民出版社,2009年,第218—221页。

^⑦ 谢庆奎:《政府学概论》,中国社会科学出版社,2005年,第31—32页。

^⑧ 王佃利:《城市治理中的利益主体行为机制》,中国人民大学出版社,2009年。

^⑨ 孟继民:《资源型政府——公共管理的新模式》,中国人民大学出版社,2008年。

^⑩ 洪振华:《中国市辖区行政管理体制改革研究》,湖南人民出版社,2008年。

浦兴祖分析了中国大城市普遍的“两级政府、三级管理”管理体制，指出街道办事处作为一级管理事实上形成了一级国家行政管理，但由于其只是市辖区政府的派出机关，不是法律上的一级政府，“其权限就必须严格限定在明显小于一级政府权限的范围内”。所以，他提出“代之以‘适当扩大街道办事处权限’或‘适度加强街道办事处职能’的提法是适当的”^①。谢庆奎、杨宏山以北京市为个案，指出“从总体看，不同层级政府间的权责关系还未得到根本的理顺，市政府与区县的职能配置缺乏明确分工，没有形成‘按层分权’的管理体制”^②，应建构统一管理和综合执法系统、扁平化府际体制和府际协商合作机制。

颜昌武分析了市辖区政府间竞争的两个主要裁决者因素——即作为上级政府的市政府及其所属各部门和作为流动要素的税源，指出“在以经济建设为中心的战略激励下，税源的‘以税投票’很容易通过政绩显示机制转化成为上级政府手中的‘政治选票’，两者相互转化，相互强化，形成了市辖区政府间竞争的裁决机制”^③。惠冰在考察特大城市市辖区政府后指出，市辖区政府的权力一直“处于逐步扩张的态势之中”，政府能力也始终在增强，这个过程“是政府整体运作中体现出的实践性特征”。现阶段特大城市市辖区政府具有“直接性突出”、“包容度大、辐射面宽”、“独立性有限，受到的制约多”、“重在贯彻执行和组织落实”以及“政治动员快、反馈及时、渠道通畅”等特征，其权力扩张具有现实合理性，能力增强具有必然性^④。

二、从地理学和城市学角度入手的相关研究

行政区划是国之大政，无论哪级政府，都是在一定的行政区划范围内行使职权履行职能的，应当讲，政府是与行政区划密切相关的。大城市中心城区首先是建立在建制城市市辖区制度基础之上的，因此，一些学者从人文地理学的行政区划角度或者城市学角度入手进行研究和分析。

华东师范大学中国行政区划研究中心围绕行政区划问题展开了一系列专题研究，形成了相关研究成果。刘君德等对中外典型行政区划模式的沿革及现状作了较为详尽的阐述，并就行政区划的功能、层次与幅度、名称等问题以及地

^① 浦兴祖：“特大城市城区管理体制的改革走向——兼谈‘两级政府、三级管理’之提法”，《政治学研究》，1998年第3期。

^② 谢庆奎、杨宏山：《府际关系的理论与实践》，天津教育出版社，2007年，第165—168页。

^③ 颜昌武：“我国市辖区政府间竞争”，《社会主义研究》，2008年第5期。

^④ 惠冰：“我国特大城市市辖区政府分析：能力增强与权力扩张过程”，《中国行政管理》，1998年第12期。

域型政区和城市型政区作了对比分析,论述了中国当前在行政区划体制方面的某些不合理因素,并对中国行政区划体制改革提出了对策建议;在专章论述“中国大陆当代城市型政区”时指出,目前中国直辖市城区的区、街规模过大,而且郊县改区的设置模式容易与中心城区相混淆,因此应调整直辖市行政区划,合理定位区、街职能,适度调整区、街规模,突出城市中心城区的整体性和基层的自治性^①。在刘君德、汪宇明所著《制度与创新——中国城市制度的发展与改革新论》一书中,又集中分析论述了城市行政区划制度,并以专章分析了城市辖区制度的沿革以及存在的问题,阐述了其改革的方向。黄珊从大都市区治理的角度,考察了北美、欧洲、亚洲等三种具有代表性的国外大都市区治理模式。尽管大都市区是“城市的广域空间组织”,与大城市中心城区在空间范围上存在着不同,但对于分析国外大城市中心城区并以此为参照研究中国大城市中心城区相关问题仍然是有借鉴意义的^②。

刘君德在行政区划研究的基础上,提出了“行政区经济”的概念。这种特殊的具有过渡性质的区域经济现象或者说类型,是由行政区划对区域经济的刚性约束而产生的,是中国在由计划经济体制向市场经济体制转轨、区域经济由纵向运行系统向横向运行系统转变过程中出现的。陈占彪指出,行政区经济产生于改革开放以后,客观上激活了行政区域内的政治、经济、文化等各类资源,促进了资源配置和生产要素的流动,但同时也造成了行政区域之间的分割、无序竞争、产业趋同、重复建设、地方保护和行政壁垒等一系列问题^③。罗震东认为,“大都市区是以某一大城市或特大城市为核心的内部联系紧密的高度城市化区域,在中国基本指地级或以上级别,管辖若干区或县(市)的城市”,“由于行政区划与单中心治理结构的耦合,分权化在给予地方政府更多的发展动机和手段的同时,直接促成了地方保护主义的产生,形成所谓的‘行政区经济’。……行政区划就如同一堵‘看不见的墙’,阻碍区域经济联系与发展,甚至出现与经济一体化相悖的运行态势。……对于都市区发展的影响最为突出”^④,因此应推动分权的规范化和制度化,在都市区内实现多中心协调整合的治理模式。

一些中外学者也从各自学科出发,对中心城区的发展路径以及政府应发挥

^① 刘君德、冯春萍、华林甫等:《中外行政区划比较研究》,华东师范大学出版社,2002年。

^② 黄珊:《国外大都市区治理模式》,东南大学出版社,2003年。

^③ 陈占彪:《行政组织与空间结构的耦合:中国行政区经济的区域政治经济学分析》,东南大学出版社,2009年。

^④ 罗震东:《中国都市区发展:从分权化到多中心治理》,中国建筑工业出版社,2007年,第15页、第94—95页。

的作用提出了自己的见解。梁江、孙晖指出中国城市中心城区街区存在 4 种形态模式，它们在中心城区发展中发挥的作用、产生的效益、与周边其它街区的关系具有一定的差异，进而也会影响到政府的行为^①。国外学者如英国诺丁汉大学的史蒂文·蒂耶斯德尔等分析了一些城市历史街区的振兴案例，美国城市历史学家罗伯特·M·福格尔森考察了 1880 年至 1950 年美国城市中心发展史^②，以及英国的彼得·罗伯茨等主编的《城市更新手册》、美国的苏珊娜·麦可比的《中心城区开发设计手册》等研究成果。在中国现行行政体制下，政府无疑要在振兴和发展城市中承担重大的责任，因而应更加认识到要使城区、街区在历史功能与当代需求之间寻求平衡，通过“功能重组”、“功能更新”等方式使之富有真实的活力和生气。

相比较专题研究市辖区、中心城区或包含相关内容的著作，研究市辖区、中心城区问题的单篇文章数量尚多一些。其中，段德罡、黄博燕对城市中心城区的概念进行了辨析^③；朱才斌、林坚则在分析城市中心区概念的基础上，从城市中心区的概念入手，梳理了国内外一些城市中心区发展的历程和特点，并总结出了现代城市中心区发展的七个基本特征^④；时磊通过对市辖区行政区划的分析，指出目前的行政区划需要调整，以“改变中心城市发展模式，整合区级资源，可以提高中心城市的综合实力和竞争力，统筹城乡发展”^⑤；而李开宇、魏清泉也指出，“未来我国大、特大城市市辖区的调整将成为区划调整的重要方面”，“包括为了打破郊区包围城区格局而进行的调整、为解决城区布局划分不合理问题而进行的调整和对撤县（市）设立的市辖区的调整”^⑥。刘君德、马祖琦等致力于国内外大城市中心城区区级政区的功能、职能研究^⑦，蒋荣则对日本、韩国的大城市市辖区进行了考察和分析^⑧。此外，关于北京、南京、广州等大城市市区划调整带来的影响也有一些论述。

^① 梁江、孙晖：《模式与动因——中国城市中心区的形态演变》，中国建筑工业出版社，2007 年。

^② [英] 史蒂文·蒂耶斯德尔、蒂姆·希思，[土] 塔内尔·厄奇：《城市历史街区的复兴》，张玫英等译，中国建筑工业出版社，2006 年；[美] 罗伯特·M·福格尔森：《下城：1880—1950 年的兴衰》，周尚意等译，上海人民出版社，2010 年。

^③ 段德罡、黄博燕：“中心城区概念辨析”，《现代城市研究》，2008 年第 10 期。

^④ 朱才斌、林坚：“现代城市中心区功能特征与启示”，《现代城市研究》，2000 年第 4 期。

^⑤ 时磊：“中国中心城市市辖区区划改革研究”，《中共青岛市委党校青岛行政学院学报》，2005 年第 5 期。

^⑥ 李开宇、魏清泉：“我国城市行政区划调整的问题与发展趋势”，《规划师》，第 23 卷第 7 期。

^⑦ 刘君德、张俊芳、马祖琦：“大城市政府职能转变中的区级政区功能定位研究”，《杭州师范学院学报（社会科学版）》，2002 年第 5 期；马祖琦、刘君德：“国外大城市中心城区区级政区职能研究”，《城市规划》，第 27 卷第 3 期。

^⑧ 蒋荣：“日本都市市辖区区划模式探述及其启示”，《国际城市规划》，第 22 卷第 6 期；蒋荣：“日韩城市市辖区现状分析及改革趋势浅探”，《中国方域——行政区划与地名》，2005 年第 1 期。

此外，韩光辉在《宋辽金元建制城市研究》中指出，宋辽金元时期中国城市迅速变革，在城市管理制度方面出现了重大调整，即城市拥有了明确的行政界限、市域范围和职能完善的城市行政管理机构，特别是出现了某种意义上的城市分区管理，这对分析中国城市中心城区的政府职能、机构、体制和过程提供了历史学角度的参考。陈潮等编著的《中华人民共和国行政区划沿革地图集》、民政部历年编著的《中华人民共和国行政区划简册》也都对市辖区的变动和相关情况的分析以及对大城市中心城区的研究提供了基础资料。

三、从法学角度入手的相关研究

现代政府都是建立在宪法基础上的，行政必须依法，必须受到法律的控制和约束。从法律的角度（主要是行政法）来审视和研究政府，对于分析中心城区政府职能、机构和体制（主要涉及行政组织法）以及政府过程（主要涉及行政行为法和行政救济法）有着积极意义。

在行政法体系中，行政组织法实际上处于基础地位。我国的行政组织法除宪法有关规定外，主要是中央和地方政府的组织法^①、公务员法^②、基层自治组织法^③以及《国务院行政机构设置和编制管理条例》等；单行法律中关于行政与行政组织的规定；有关行政组织的法律法规文件，等等。薛刚凌指出，行政组织法“通过对行政主体的确认和对各类行政组织（包括人、财、物等手段）的规范和控制，旨在建构符合现代社会需求的公共行政秩序”^④，在行政组织法的体系中，地方组织法也是非常重要的部分，但目前法律对地方制度的规定还很粗略，需要对宪法中的相关条款进行修订，明确规定地方制度，并通过制定专门的地方相关法律来完善这一体系。

任进指出，就地方政府而言，“除了《地方组织法》外，缺乏对地方各级人民政府及其工作部门的主要职责、内设机构和人员编制的其他法律、法规……除了《工商行政管理所条例》外，缺乏地方政府派出机关或部门派出机构^⑤其他

^① 即《中华人民共和国国务院组织法》（以下简称《国务院组织法》）、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（以下简称《地方组织法》）。

^② 即《中华人民共和国公务员法》。

^③ 即《中华人民共和国村民委员会组织法》、《中华人民共和国城市居民委员会组织法》（以下简称《居委会组织法》）。

^④ 应松年主编：《行政法与行政诉讼法》，法律出版社，2009年，第61页。

^⑤ 关于“政府派出机关”与“政府派出机构”两个概念的异同，参考了中央机构编制网上有关解释。参见<http://www.scopsr.gov.cn/>。

法规。已经实施 50 多年的《城市街道办事处组织条例》、《公安派出所组织条例》也已经废止”，同时，现行《地方组织法》“内容有的已经过时，且过于庞杂”，“立法层次低，缺乏应有的权威性和法律效力”^①。关保英认为，我国在行政组织立法方面一直采取柔性方针，“各种行政组织都规定得较为灵活……这种柔性的行政组织法导致了政府机构不断膨胀、人浮于事，机关作风拖拉、行政支出过大。如果国家把刚性作为行政组织法的立法宗旨，将会是另一种结果”^②。赵奇、刘太刚主持的课题组，从行政组织法的研究视角，探讨了关于中国县级行政组织相关问题，并提出了具体的改革建议。^③

四、从社会学角度入手的相关研究

人的本质是社会性，并且所有的人共同组成了人类社会，同时还形成了无数个社会组织。政府的各项职能其实都是在社会这个大环境中进行的，同时政府职能也有很大一部分属于社会职能，因此研究政府也需要将观察的眼光放之于更宽的范围，包括各种社会现象和社会问题。

陆学艺领衔的课题组对当代中国社会结构变迁问题进行了深入细致的调查研究，指出改革开放三十年以来，中国的社会发展仍然与经济发展不相协调，社会结构调整滞后，社会矛盾和问题仍然十分复杂，因此应当“进一步理顺政府与市场关系，政府要真正转向‘以社会建设为中心’，将发展经济、提高效率等事更多地交给市场”^④，同时发展壮大社会组织，使“国家组织运用公共权力追求社会公共利益，市场组织基于资本的权利追求组织利益，社会组织则基于志愿力量和社会影响力来追求成员共同利益或社会公共利益”^⑤。

郭湛等学者从人的主体性和公共性问题的角度，阐述了当代社会的公共性问题，指出成熟的公民社会是未来公共性的实现形式，政府有责任“积极培育公民社会”，“开启民智、民德和民力，强化社会成员的责任意识，让他们积极投身到社会建设中来”，同时“减少政府承担的责任，降低政府的风险”^⑥，实现公共管理主体多元化、管理方式多样化、管理功能综合化。

^① 任进：《行政组织法研究》，国家行政学院出版社，2010 年，第 77—80 页。

^② 关保英：《行政法的价值定位》，中国政法大学出版社，1997 年，第 106—107 页。

^③ 赵奇、刘太刚主编：《中国县级行政组织立法研究》，中国人民公安大学出版社，2001 年。

^④ 陆学艺主编：《当代中国社会结构》，社会科学文献出版社，2010 年，第 49 页。

^⑤ 《当代中国社会结构》，第 373 页。

^⑥ 郭湛主编：《社会公共性研究》，人民出版社，2009 年，第 295 页。

围绕城市社会发展和社区建设,中外学者进行了多方探讨。城市社会学研究者从城市 and 城市化问题入手,探讨城市在人类历史发展中的进步作用、社会分工造成的城市与乡村分离、城市成为资本和劳动力的聚集之地、市民阶层的形成、城市社会和社区理论。这其中,“社区研究一直是一个重要的领域”^①。夏建中指出,社区具有五个方面的主要特征以及生产/服务—分配—消费、社会化、社会控制、社会参与和相互支持等功能^②;中国的城市社区是在居民委员会基础上发展起来的,尽管有了进步,但还很不成熟,表现在:社区治理主体单一、管理手段单一、非政府组织缺乏、社区民主建设不足、社会资本培育有限^③。随着城市的发展,人口集聚程度不断提高,城市人口继续增加,给社区的发展提出了更多的课题。比如大量原居住于中心城区的人口选择更加舒适的生活环境而迁移到了外围区域或郊区,留下的多是低收入、高龄、多病、伤残等相对弱势群体;人口的老龄化、无单位人员的增多、外来人口的增加、旧有社区的衰败、单位体制的松动等因素^④,加重了社会管理和公共服务的压力。

五、小结

以上是目下搜集到的与大城市中心城区政府问题相关研究文献的一部分,基本代表了当前的研究状况。对于这些研究成果,大致可以作出以下小结。

第一,中心城区政府问题的研究需要建构在上述几个角度基础之上。中心城区是城市中的一个重要组成部分,其发展的好坏对城市整体发展有着重要影响;中心城区政府是城市的基层政府,必须履行政府的一定职能,然而其又有自己的特殊性,同时通过自己的派出机关和派出机构联系着广大社区和市民,应当依法规范职能,设置机构,理顺体制,优化过程。因此,要综合运用上述相关学科的理论 and 内容。

第二,中心城区政府特别是大城市中心城区研究尚有不足。中心城区问题是城市问题的一个方面,市辖区政府是城市政府过程中的一个环节,中心城区政府又在市辖区政府中具有其特殊性。目前,无论是关于政府职能还是府际关系等等,多着眼于宏观,即使研究微观,也多为县、乡镇政府。法律对市辖区

^① 夏建中:《城市社会学》,中国人民大学出版社,2010年,前言第1页。

^② 《城市社会学》,第79页、第81—86页。

^③ 《城市社会学》,第195—220页。

^④ 于显洋:《社区概论》,中国人民大学出版社,2006年,第301—304页。

政府的规定也较为简略，常常作为县级政府一并阐述。总体而言，目前学术界对中心城区政府研究的著作极为少见，一些观点和论述也只是散见于少数文章中。应该看到，研究中心城区政府问题的空间仍然较大，在研究过程中需要注意其自身的特点，并放在城市整体的体系之中去加以考量。

第三，中心城区政府作为城市的基层政府，与城市社区联系紧密。在中国，社区概念与国外有所差异，发展也起步较晚，功能尚不完善，原因是多方面的，其中重要原因是公民社会先天不足且发育迟缓，这反过来也影响着中心城区政府的职能、机构、体制和过程。因此，在研究时也要关注基层政府和社区的关系以及如何发挥社区的作用等方面。

第三节 研究思路、方法与结构

一、基本概念

本文的研究范畴涉及“中心城区政府”、“主体职能”与“适应性调整”等基本概念。

（一）中心城区政府

随着行政管理的发展，“城市”这一范畴在地理和经济意义的基础上，又逐渐被赋予了政治和法律意义，成为与省、县等相对应的一级行政区划，“设有相应的国家政权机关，有明确的边界和确定的管理范围”^①，在中国，根据其行政级别的由低到高，依次可以分为县级市、地级市、副省级市和与省同级的直辖市。“市”属于“城市型政区”，但在中国经济社会快速发展的过程中，其管理范围已经超出了原本的“城市”，还包括了农村，成为了“广域型政区”。

根据我国宪法规定，直辖市和较大的市划分为若干“隶属于市并由市直接领导的一级行政区域单位”^②，即“市辖区”，依据其上级“市”的不同行政级别而具有相当于县或地级市的行政级别。根据统计，截至 2011 年底，全国除港

^① 刘君德、汪宇明：《制度与创新——中国城市制度的发展与改革新论》，东南大学出版社，2000 年，第 3 页。

^② 《制度与创新——中国城市制度的发展与改革新论》，第 8 页。参见《中华人民共和国宪法》第三十条。关于大城市的概念，相关法律、文件以及学者的研究有不同的表述；本文所涉及的大城市，包括直辖市、省会城市（自治区首府）、计划单列市；此外还包括那些在一定区域内，具有比较强的经济吸引力、辐射力、带动力和中心城市综合服务功能，人口总量在 100 万人以上的地级市。参见张志红：《当代中国政府间纵向关系研究》，第 384 页。

澳台地区以外共有 857 个市辖区^①。市辖区一般可以分为市区、郊区、新区等类别；同时各类开发区等功能区，也往往设立与行政区相同或相近的管理部门，作为城市政府的派出机构，管理区域内包括社区在内的各种经济社会事务，近似于一种市辖区。其中，市区即“中心城区”，是指在地理上居于城市核心位置，在政治、经济、文化等方面具有核心地位的高度城市化的一个或几个市辖区。

中心城区同其它行政区划一样，设有一级政府，具备市辖区政府的一般特征，是大城市的基层政府。它由“区长、副区长和局长、科长等组成”^②，设立与作为上级的市政府基本对口的部门，承担《宪法》和《地方组织法》等法律规定的相应职能，并在本辖区内设立若干街道办事处作为自己的派出机关，负责管理、组织和指导社区事务^③。同时，它又与非中心城区的郊区、城市新区政府存在一些差异。

（二）主体职能

无论哪个国家的哪一级政府，都要有其活动和作为的基本方向，即政府职能。但是，由于“现实的政府角色和政府职能……其实是该政府与其所处环境……之间初步妥协的结果”，因此不同国家的政府职能会有所差异，而“在大变革的中国社会，政府与其治理环境之间同样正在进行着这样……一种不断地适应过程”^④。

长期以来，中国从中央到地方的各级政府都承担了政治、经济、文化、社会等各个方面的职能，是典型的“全能型政府”，而且在“职责同构”状态下，在纵向上的各层级和横向上的同级不同类别行政区政府，都行使几乎完全相同的职能。而实际上，不同类型的行政区划有其自身突出的功能，并与本行政区政府的职能存在一定耦合关系，这种关系决定了不同类型政府的主体职能；而政府作为公共领域中的主体之一，无法代替企业（市场）和社会，因此应当正确处理政府与企业（市场）、社会的关系，更好地发挥各个主体的应有作用，重构社会治理结构。

政府职能具体可以分为“功能”和“职责”两个层次。主体职能的提出，是基于当前中国全能型政府的现状，强调在政府功能稳定的前提下，建设“有

^① 中华人民共和国民政部：《中华人民共和国行政区划简册·2012》，中国社会科学出版社，2012 年，第 1 页。

^② 《地方组织法》第五十六条。

^③ 2009 年 6 月 27 日，第十一届全国人民代表大会常务委员会第九次会议决定废止《城市街道办事处组织条例》等部分法律。而现行的《地方组织法》第六十八条仍然保留着“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”的规定。

^④ 曹闻民：《政府职能论》，第 4 页。

限政府”和“服务型政府”。具体而言，就是在那些更加具体的方面要打破政府“职责同构”，不同层级以及同层级不同类型的政府应当具有符合实际的职责配置，在公共领域发挥相应的作用，建设“职能型政府”。这既是对政府体系、职责配置的优化，也是对政府责任的一种强化，而非削弱政府的正当职能。

（三）适应性调整

在职能、机构、体制、过程的现代政府理论“四维”分析框架^①中，职能居于首位，是这一理论的基石和逻辑起点。推进政府改革，从某种意义上说重点是推进政府职能的转变。随着社会历史的推进、经济社会发展的变化，特别是在经济发展突破行政区划限制的强烈要求、社会管理更加重要和紧迫的形势下，各个层级的政府都需要结合自身在国家行政体系中的位置、管理幅度以及职责特征，适应实际需要，转变自身职能。这种转变即“适应性调整”，本质上是政府的主动改革，是服务型政府建设对政府职能转变提出的客观要求。具体讲，就是要推进实现纵向间政府职能层级差异化和横向间政府职能类别差异化。就城市中心城区政府而言，是要促进城市基层政府适应自身具体所处的环境、面对的对象以及自身的权能等因素，更好地提供公共服务，是政府职能转变的一种具体体现。^②

二、有关理论

本文的研究对象是大城市中心城区政府，在分析和论述过程中会涉及一些相关理论，归纳起来主要是以下三种。

（一）府际关系理论

府际关系，有的学者、文献称之为“政府间关系”，简言之就是政府之间的各种联系，它包括不同层级政府之间的纵向关系、同级政府之间的横向关系以及不同级别且互不隶属的政府之间的斜向关系，甚至有的学者将不同国家政府间关系也纳入其中。它广泛地存在于立法、司法、行政机关之间及其内部，在中国则更为复杂化。

这一理论认为，不同层级、不同性质的政府在管理幅度、管理权力、管理收益等方面存在着差异，因此就会产生各种权力和利益的博弈。有学者认为，“政

^① 朱光磊：《现代政府理论》，高等教育出版社，2006年，第10—16页。

^② 参见孙涛：《中国服务型政府：公共服务的内涵与机制研究》，天津人民出版社，2010年，第82—86页。

府之间关系的内涵首先应该是利益关系，然后才是权力关系、财政关系、公共行政关系”^①。中央与地方如此，地方政府间也是如此。在实际政府运作过程中，很多问题都根源于利益，政府之间围绕着利益展开博弈，或零和或正和或负和。在城市内部，市与中心城区、中心城区与街道办事处甚至街道办事处与所辖社区之间在纵向上的关系，中心城区之间、中心城区与郊区（县）和城市新区之间、同级部门之间在横向上的关系，以及一些不同级别且互不隶属的部门之间在斜向上的关系，都影响着城市政府的运行过程，影响着各项职能的履行和实际效果。因此，仅就城市内部而言，各类府际关系的有效调整和优化，并作用于现实的政府职能、机构、体制、过程，是有利于中心城区发展的。

（二）行政区经济理论

“行政区经济”理论是华东师范大学中国行政区划研究中心刘君德教授及其研究团队提出的。这一理论提出的出发点是我国特殊的历史背景和政治经济体制下产生的以行政区为各种资源和生产要素配置单位的现象。行政区经济的主要特征是：①企业在竞争和扩张过程中渗透着强烈的地方政府行为色彩，行政手段干预企业生产经营比较明显；②各种生产要素跨行政区的流动受到很大阻隔，地方保护主义比较严重；③行政区经济呈现稳态结构；④行政中心与经济中心具有高度一致性，行政区之间同质同构现象明显，差异化发展不足，缺乏个性和特色；⑤行政区边界经济具有相对衰竭性。

这一理论认为，“行政区经济”作为与“经济区经济”相对应的一个概念，是在改革开放后产生的，是中国经济体制转型过程中的一种独特的过渡性经济类型。它一方面体现了地方政府对于发展经济的积极性和主动性，确实在坚持以经济建设为中心，不断壮大辖区经济实力，另一方面也体现了地方政府为了自身利益运用行政权力，对资源和生产要素的垄断、封闭和禁锢，从而割裂了市场整体。对于这一现象，该理论指出应当辩证地对待，而不应一概否定。“行政区经济”具有行政性、封闭性、两面性和过渡性等表现特征，而且在中国加快发展的背景下，其赖以存在的根源也难以在短期内消除，因此这种独特的过渡性经济类型可能将长期存在。只不过随着经济、政治体制的不断改革，“行政区经济”可能会发生“质的变异”，进而表现出开放性、协调性、双重性和正面性等新的特征。这就需要通过合理分权、明确各层级政府的职能特别是转变

^① 谢庆奎：“中国政府的府际关系研究”，《北京大学学报（哲学社会科学版）》，2000年第1期。

政府的经济职能、建立更大范围的协作机制等途径和手段来推进。^①

目前,这一理论更多地运用于中央与地方关系、省际或省内区域性经济区等较为宏观的大区域的问题研究上。本文则试图将其运用于城市内部中心城区这一微观世界的问题研究之中。

(三) 公民社会理论

公民社会是当代政治哲学中的热门话题之一,在其历史发展过程中有过市民社会等几种表述。其源头可追溯到古希腊时期的亚里士多德(Aristotle)。其后,古罗马的西塞罗(Marcus Tullius Ciceo)将公民社会界定为包括具有都市特性和商业文化的国家和实施法治的政治共同体。黑格尔(Friedrich Hegel)将市民社会与政治国家明确区分开来,强调市民社会只是在市场经济社会中形成的;马克思(Karl Marx)则对黑格尔的理论进行了批判改造。随后,安东尼奥·葛兰西(Antonio Gramsci)、于尔根·哈贝马斯(Jürgen Habermas)等思想家对公民社会理论进行了进一步的探索。

应该看到,公民社会(现代意义上的)是与政治国家相对应的概念。它实际上是“以市场经济为基础,以契约文化为中轴,以尊重和保护公民的基本权利为主旨的社会自主领域”,“是相对于政治国家而言,建立在现代化大生产和发达市场经济基础之上的社会成员的物质交往方式及社会自主的生存样式”^②,包含了私人领域、社团组织、公共领域和社会运动等基本要素。相对于传统,它更强调社会的权利、有限的政府以及自由、平等、法治的契约文化。在建设社会主义现代化国家的进程中,社会建设是不可或缺的重要一环。对于城市基层政府而言,转变职能、精简机构、健全体制、优化过程,也有赖于公民社会的发展。

三、主要研究方法

全文将坚持理论与实际相结合的研究思想,综合运用相关研究方法进行分析阐述。

一是理论分析法。通过对相关文献的分析,以政府过程的研究视角,将中

^① 参见刘君德:“中国转型期‘行政区经济’现象透视——兼论中国特色人文—经济地理学的发展”,《经济地理》,第26卷第6期。

^② 伍俊斌:《公民社会基础理论研究》,人民出版社,2010年,第166页。

中心城区政府所有的活动置于动态的过程中去考量和分析,通过府际关系理论来探讨以中心城区政府为基点的各种关系及由此所影响的相关问题;通过行政区经济理论和公民社会理论,分析城市的中心城区在经济和社会发展上的诸多问题,进而探讨作为市辖区政府如何在其中发挥更好的作用,进而导出中心城区政府的改革路径。

二是实证分析法。试以天津市和平区为具体案例,对政府的职能、机构、体制、过程进行阐述和剖析,勾画出当前中国大城市中心城区政府的立体图景,同时提出其存在的问题。

三是历史分析法。历史的意义之一在于通过已然过去的史实对今天有所启发。任何事物都在时间的进程中发生着变化。本文将尽可能搜集相关资料和研究成果,梳理“区”作为城市的组成部分在形态和职能等方面的历时流变,从而对分析当前中心城区政府问题提供借鉴。

四是对比分析法。除了历时性的梳理之外,本文还将以相关文献为基础,对美国、英国、日本等国家大城市的政府职能及其治理结构进行阐述和分析,以此作为中国大城市中心城区政府改革的参照系。

总之,通过上述几种主要研究方法,力求对中心城区政府进行符合理论和实际的研究。

四、研究框架

本文除导论和结语部分外,以基础概说—现实分析—比较研究—改革路径的框架展开论述分析。

第一章,导论部分。以当前大城市中心城区的发展升级面临着的四个方面现实问题为背景导入本文的研究课题,阐述这一课题在实践上的研究意义和学术上的研究价值。继而分别从政治学和行政学、地理学和城市学、法学以及社会学等几个角度对相关研究文献进行阐释分析,对本文的基本概念予以解说,初步建构起以理论和方法等为构件的研究框架,并提出本文可能的创新之处与不足。

第二章,基础概说。围绕中国大城市中心城区这一研究客体,分别从三个时段阐述其古代萌芽、现代起源和当代沿革的历史发展过程;从范围界定、类型分布、主要特征以及中心城区与市域内其它地区的关系等角度分析其现实存

在状态，从而概括出中心城区及其政府的存在基础和制约因素。

第三章，现实分析。以天津市和平区为例，进行中心城区政府的个案分析。具体来说，以新中国成立初期、“文革”期间和改革开放以来为三个时段，梳理中心城区政府机构沿革，归纳出中心城区政府的总体特征；从基层民主建设、城区经济发展、国有资产监管、城区建设管理、社会事业发展和维护社会稳定等方面，分析中心城区政府的现实职能；从上行、平行、下行角度，分析中心城区政府的运行过程；总结出中心城区政府面临的层级设置下的身份之困、职责体系下的全能之困和发展压力下的竞争之困这三个主要问题；最后，分析了全能型中心城区政府的影响因素。

第四章，比较研究。即通过对美国、英国和日本三个国家大城市中心城区政府职能模式的描述和分析，建构起一个中国内地大城市中心城区政府改革的参照系。

第五章，改革路径。通过前几章的分析研究和学术界、政界对中心城区或撤销或保留两种改革观点的讨论，指出中心城区政府在保留前提下进行改革的现实必要性，提出中心城区政府要建设成为社会管理主体、重构治理结构这一命题，并围绕这一改革目标提出了相关的改革建议。

结语部分，主要是归纳本文的基本结论，同时提出今后的研究展望。

五、可能的创新之处与不足

本文以作为城市基层政府的市辖区政府为研究对象，同时又将中心城区从一般市辖区中分离出来，将中心城区作为独特的研究对象与郊区、城市新区区别开来，这在国内对各层级政府的研究中较为少见。以相关理论为支撑，以个案分析为主体，以对比分析为参照，勾画当前中国大城市中心城区政府的立体图像，并针对存在的问题提出了大城市中心城区政府改革的原则和措施建议，其核心是积极推进和实现大城市中心城区政府主体职能的适应性调整，“由普遍性设置的全能型经济运行主体调整为选择性设置的职能型社会管理主体”的基本观点；本文不赞成通过简单的撤并手段来提升中心城区政府的管理效能。

这一基本观点，首先基于对中国现实的客观认识。中国的大城市，普遍设置了区一级政府，这是有着历史发展脉络的，同时也是和中国的经济、政治等方面的体制紧密相关的。在推进政府职能转变、建设服务型政府的当下，包括

行政区划在内的政府管理体制必须结合不同地区的实际情况有所区别。具体到每个大城市，情况也不尽相同，中心城区设置区一级政府，是需要在认真分析和研究的基础上有所甄别和选择的。

其次，这一基本观点又基于对政府体系结构的认识。一个国家的政府体系，总是存在着纵向的层级和横向的分工。就纵向层级而言，每一层级政府的管理幅度是不同的，这就使得每一层级的政府都有更容易管理的客体。从宏观、中观再到微观，高层政府、中层政府、基层政府应当负担不同的职责，也就是纵向政府职责差异化，而不是目前中国政府“职责同构”下每一层级都负担几乎相同的职责。就横向分工而言，由于行政区划功能与相应政府职能存在一定耦合关系，而处于同一行政层级不同行政区划类别在功能上存在一定差异，也就会相应影响其政府的职能，而非行政级别完全决定政府职能的同级“职责同构”。

最后，这一基本观点还基于对转变政府职能的认识。在公共领域，政府的确发挥着不可替代的作用，特别是在中国这样现代化起步较晚、市场和社会建设相对还比较弱的国家，强有力的政府更是必需的。在推进城市化特别是新型城镇化的大背景下，政府应当合理有效地划分经济功能区、行政管理区和生活服务区，并正确区分和处理它们之间的关系，履行好政府职能。而随着企业的主体性在市场经济发展中不断增强，政府在从对微观经济具体干预中逐渐摆脱出来的同时，需要更多关注和推进社会建设，提供基本社会公共服务并引导各方面力量积极参与，这对于基层政府来说是更为重要的。

由于相关资料搜集不足、理论学习深度不够，对中心城区政府的状况和问题阐述可能会不尽完善；由于市辖区在我国内地城市是普遍设置，而国外并非普遍设置，相关资料较少，建构的对比参照系的说服力可能会有所减弱；在研究中难免受本文的选题和个人学养所限而有所失当，这也需要在今后进一步完善知识结构，提升研究能力，以不断深化课题研究。

第二章 普遍性设置：关于中心城区的基本阐释

要对中心城区政府进行研究，首先要弄清中心城区问题。本章将在导论部分已作说明和阐释的基础上，从历史发展和现实存在两个维度，对中心城区进行进一步的阐述和分析。

第一节 中心城区的历史发展

就“中心城区”这一概念而言，是同现代城市紧密相关的一个名词。然而如果将视野拓展一下，可以发现“中心城区”其实是伴随着城市的形成和发展的整个过程的。在城市形成的早期，“中心城区”作为城市的组成部分实际上就已经开始萌芽了，进而随着城市由古代向现代转变，其内涵也越来越清晰起来。以下试以三个阶段来分析中心城区的形成过程。

一、中心城区的古代萌芽

城市是伴随着人类社会生产力的发展而逐渐形成的。据考证，世界上最早的城市雏形出现在公元前 5000 年左右的美索不达米亚地区。生产力的进步推动了先进生产方式的传播，即家畜驯养和农耕，“相应地产生了定居生活方式”^①。随着生产力的发展，具备城市化雏形的小型村落人口不断聚集，政治、经济、社会等各方面的职能也不断集中，出现了所谓的“首发城市”^②和与外界区分的界限，这被一些城市学家视为城墙的起源^③。这些“城墙除了军事防卫和控制、宗教统一和保护的作用而外”，“在城镇和乡村之间形成了一道明确的正式的分界”^④，尽管马克斯·韦伯不赞成将城墙看作城市的本质因素，“但直到 18 世纪，在大多数国家中，城墙仍旧是城市最显著的特征之一”^⑤。而社会的分化，又使得城墙内外在功能和管理秩序等方面有了明显的不同，这或可视为城市中心城

^① [美] 乔尔·科特金：《全球城市史》，王旭等译，社会科学文献出版社，2006 年，第 3 页。

^② 同上。

^③ 参见 [美] 刘易斯·芒福德：《城市发展史：起源、演变和前景》，宋俊岭、倪文彦译，中国建筑工业出版社，2005 年，第 12 页。

^④ 《城市发展史：起源、演变和前景》，第 73 页。

^⑤ 《城市发展史：起源、演变和前景》，第 69 页。

区最早的雏形。

中外城市的最初形成大体都经历了上述过程，但中西方不同的文化又使得不同地域的城市在其后的发展过程中具有了差异性。中国城市总体上走的是“独特的、内生的城市进程”，主要特征突出表现在“城市都以帝国地方行政中心的角色彰显其重要性”^①，而乡野则处于一种准自治的管理状态。并且这种发展模式也影响了日本、朝鲜等周边国家。

早期中国的城市，特别是作为王朝都城的城市已经有了功能分区；及至春秋战国时期，中原各大诸侯国的都城普遍推行“西‘城’连结东‘郭’的布局”^②，在“郭”区还发展出了相当规模的“市”，集中了手工业作坊和商店等等。政府在不同的功能区会设置不同的管理机构。这种城市布局和管理模式对后来产生了深远影响。

唐代长安城是当时世界性大都市。其宫城与皇城构成的内城处于郭城的北部正中，而居民区“坊”和商业区“市”分布在郭城的东、南、西三面，分为东西两部分，东城划分为 54 个坊和东市，属万年县管辖；西城划分为 55 个坊和西市，属长安县管辖。多数坊都有四面围墙并设有门，坊内由十字街划分为 4 个区域，每个区域又分为 4 个小区域，这样一般一个坊可有 16 个小区域^③。这就是当时的城市居民区管理模式。这种同一城市由两个县分区管理的模式，在当时有 15 个大城市实行；其中，都城长安于公元 668 年又增设乾封、明堂两县，专门管理城市内“狱讼、治安、督察奸非、抚治黎甿、敦四民之业”^④等民事，而不再管理乡村事务。中国古代城市分区管理初见端倪。

晚唐五代，由于大规模战乱，原有的以市、坊为基础的城市管理模式无法继续，而“禁军在城内以厢为单位进行驻扎，形成了不同的防区”，并“具备了明确的界线”，成为“城市管理的基本单元”^⑤，最终在宋代设立了“厢制”这一城市分区管理制度，并打破了坊、市严格区分的封闭式城市格局，使每厢管辖的群体不再仅限于城市居民。根据史料统计，两宋时期先后有 30 余个设厢城市。比如，北宋都城开封府城内（中心城区）分为 8 厢，设立地位相当于县的勾当左右厢公事所，诸厢事务纳入城厢行政系统管辖；府城外（郊区）分为 9

^① [美] 乔尔·科特金：《全球城市史》，第 18—19 页。

^② 杨宽：《中国古代都城制度史》，上海人民出版社，2006 年，第 80 页。

^③ 参见《中国古代都城制度史》，第 163 页。

^④ 韩光辉：《宋辽金元建制城市研究》，北京大学出版社，2011 年，前言第 2 页。

^⑤ 《宋辽金元建制城市研究》，第 11 页。

厢，诸厢事务由开封、祥符两县分辖。南宋都城临安府（今杭州）城内（中心城区）分为 9 厢，设大小使臣，由临安府直接管辖；府城外（郊区）分为 6 厢，设相应的厢公事所，地位相当于县。^①厢作为城市管理机构，“经历了从军事形式到行政管理形式的质的变化”，承担着维持辖区治安、社会福利救济、医疗卫生服务、协助修治水利、维持科考秩序、市场监督管理、户籍调查管理等社会管理职能，“开城市分区而治的先河”^②。

与两宋同时代的少数民族政权辽、金，受中原汉族政权城市管理制度的影响，设立了都市警巡院，专门管理城市事务，管辖一定数量的厢（坊），而附郭县的管辖区域则缩小至城外郊区，不再管理城内民事。在金代，除了在中都（今北京）和上、东、北、西、南五京设立警巡院机构外，还在 66 个诸府节镇城市设置了录事司机构，在 112 个诸防刺州城市设置了司候司机构^③，从而形成了不同等级的城市行政管理机构。这些城市管理制度沿袭到元代。

从以上的分析可以得知，中国古代城市的独立建制管理经历了从无到有、从简单到逐步完善的过程。城市逐渐脱离县的管理，并产生了分区而治的管理模式适应了城市规模不断扩大、城市人口不断增加、城市社会管理职能不断拓展的客观需要。

二、中心城区的现代起源

中国古代城市管理在明清时期发生了变化，重新回到了附郭县管理城市的道路上，如明代的南京城，分别由上元、江宁两县管辖；清代的杭州城，由钱塘、仁和两县分辖^④。而在晚清，中国现代城市制度开始萌发。自中英《南京条约》后，一批中国城市被迫开辟为通商口岸，英、法、美、德等 9 国先后在上海、天津等 10 个城市设立了 25 个专管租界，此外还有各种近似租界的特殊区域^⑤。这些租界和特殊区域设立了独立的管理机构，形成“华洋分治”的分区城市管理格局。

尽管开辟通商口岸、设立租界和特殊区域等是清政府迫于列强压力在实属无奈的情况下做出的丧权辱国之举，但这客观上也给中国城市管理带来了冲击，

^① 参见韩光辉：《宋辽金元建制城市研究》，第 13—20 页。

^② 《宋辽金元建制城市研究》，第 35 页。

^③ 《宋辽金元建制城市研究》，第 101 页。

^④ 刘君德、汪宇明：《制度与创新：中国城市制度的发展与改革新论》，第 21 页。

^⑤ 《制度与创新：中国城市制度的发展与改革新论》，第 24 页。

中国的现代城市制度在一些大城市开始逐渐形成。比如，1895 年上海沪南地区设立了“上海南市马路工程局”；1900 年，天津“都统衙门”成立，对天津城厢进行分区管理，其中除城厢区以外，其它四个区各委任区长 1 名，直接对都统衙门负责，“没有财政权，但拥有一定限度的刑事和民事审判权”^①，管理相应的行政机构；1902 年，北京也设立了管理内城区域事务的“工巡局”，1905 年又设立了外城工巡局，合称“内外城工巡总局”，并于当年改为“内外城工巡总厅”，负责首都市区包括治安在内的行政管理。^②

1909 年，清政府颁布了《城镇乡自治章程》，其中规定了府、州、县治所在的城厢地方为“城”，其余人口 5 万以上的地方为“镇”，城和镇可单独设置自治管理机构，“职能主要涉及教育、卫生、救济、市政工程、工商管理及其他城镇特有的事务”^③，区域面积较大且人口 10 万以上的城和镇可以划分为若干区进行管理。天津在 1910 年设立直隶巡警督道，并“划分为东、西、南、北、中 5 个大区，下设 29 个分区”，“各区之间都有比较明显的界划”^④。可见，天津当时的中心城区是“警区”，主要承担社会治安等职能。

1911 年 11 月，江苏省临时省议会通过了《江苏暂行市乡制》，规定人口 10 万以上的市可以在其辖境内划分若干区；1921 年，北洋政府颁布了《市自治制》，并在转年制定了《施行细则》，规定了人口 1 万以上的城镇设市，分为特别市和普通市，设立自治公所作为执行机关，相当于市政府；其中“特别市可下设若干区，每区设董事 1 名，承市长之命办理区事务”^⑤。但是当时的市还是一般的地方自治团体，由于不是一级行政实体，不适用相应的行政组织法，没有固定明确的区划界限。鉴于这样的情况，南京国民政府于 1928 年公布了《特别市组织法》和《普通市组织法》，使市成为地方一级行政实体，隶属于省政府，与县明确区分开来。当时天津市将原“东、西、南、北、中 5 个区改为公安一、二、三、四、五区”，“各区警察署改为区公署”^⑥，从这点可以看出，中心城区的区仍然主要执行社会治安等职能。

1930 年，国民政府以《市组织法》取代前面两部法律，将市分为院（国民

^① 王培利：“近代天津城市型政区演变研究”，天津师范大学史学理论与史学史专业博士论文，2006 年。

^② 参见刘君德、汪宇明：《制度与创新：中国城市制度的发展与改革新论》，第 25—26 页。

^③ 《制度与创新：中国城市制度的发展与改革新论》，第 27 页。

^④ 王培利：“近代天津城市型政区演变研究”。

^⑤ 《制度与创新：中国城市制度的发展与改革新论》，第 31 页。

^⑥ 王培利：“近代天津城市型政区演变研究”。

政府行政院)辖市和省辖市两种,市下设区,实行“闾邻制”^①。但当时市辖区从辖区面积到人口规模都远远小于现在的市辖区,而且由于市的数量很少且多数规模小,大部分市都没有设区;区也不是一级行政实体,只设区公所,中心城区的事务“由市政府各部门派驻机构直接承办”^②。1943年,经过较大修正后的《市组织法》简化了设市标准,并废除了“闾邻制”而改为“保甲制”^③。值得注意的是,1947年12月国民政府内政部曾经拟定了《直辖市自治通则》和《市自治通则》两份文件草案,除了将市的等级划分得更细之外,还规定了“市的区域分为行政区域和经济区域,行政区域以行政区界线为界,经济区域以市经济吸引所及范围为界,没有固定、明确的界线,市通过其主管监督机关间接统筹和协调经济区内的特定经济事务,首次提出了我国城市型政区的三级行政等级制度以及城市政区与城市经济区的概念”^④。

通过以上历史资料的梳理,自晚清至民国中国城市分区管理的历程大致呈现出来了。从中可以看出,当时的城市中心城区主要作为市政府或市辖职能部门的分支,承担以治安为主的社会职能,经济职能基本由市政府行使。尤其难得的是,尽管1947年国民政府两份“自治通则”只是拟定的文件草案,但其中所体现出的行政区划与经济区划相区别的意识在今天的城市政府管理中仍然是值得吸收和借鉴的。

三、中心城区的当代沿革

1949年10月1日,中华人民共和国成立。随着解放战争的不断推进,中国共产党也在逐步摸索建立管理大城市的一系列制度。其实,早在1932年,中国共产党在中央苏区就颁布了《中华苏维埃共和国地方苏维埃暂行组织法(草案)》,其中规定了辖区4000人以上的市以下划分为若干市区,设立苏维埃,为一级地方政府^⑤。1945年,八路军解放张家口市后,可能参考了“根据地以及国民政府将城市行政层级规定为市政府、区公所、保、甲的做法,将该市的行政层级划分为市政府—区政府—街(村)公所三级,在街(村)公所之下设闾。全市共设11个区(后减为8个)、55个街、26个村和828个闾。在此后陆续占

^① 即市下设区,区下设坊,坊下设闾,闾下设邻,以5户为1邻,5邻为1闾,20闾为1坊,10坊为1区。

^② 刘君德、汪宇明:《制度与创新:中国城市制度的发展与改革新论》,第178页。

^③ 即市下设区,区下设保,保下设甲,以10至30户为1甲,10至30甲为1保,10至30保为1区。

^④ 《制度与创新:中国城市制度的发展与改革新论》,第33—34页。

^⑤ 参见《制度与创新:中国城市制度的发展与改革新论》,第178—179页。

领的哈尔滨市（1946年4月）、石家庄市（1947年11月）等均采行了市一区一街的三级行政层级以及闾、组两级居民组织的架构”^①。

在新中国成立前后，大城市行政建制模式也经历了摸索和反复的过程。1948年，兼任中共华北局第一书记的刘少奇提出，“城市政权的基础也应该是工厂、学校及工人组织等，以区域划分的区、街等政府只起辅助作用”^②。对此，石家庄市最初坚持认为大城市人口多、事务多，保持三级政府组织是必要的；而到了1949年，按照华北局的精神，“筹划完全撤销街政府，将数街合并为一新区，市内原有的4个区重新划分为15个区，由区直接领导10至20个闾”^③。

从全国来看，1949年49个省级行政区中有12个直辖市，设54个地级市，共计66个县级以上建制城市，下设368个市辖区。^④其中多数为中心城区，特别是在北京、上海、天津等这样的大城市。1950年11月3日，中央人民政府政务院第57次政务会议通过了《大城市区人民政府组织通则》，对大城市市辖区政府做了法律上的规定；同年全国66个县级以上建制城市共设334个市辖区。1954年，第一届全国人民代表大会通过了新中国第一部宪法，其中规定了“直辖市和较大的市分为区”作为相当于县一级的行政区划单位，设立区人民代表大会和区人民委员会（即区人民政府）；当年年底，直辖市仅剩京、津、沪，地级市82个，85个县级以上建制城市共设市辖区471个，为改革开放前最多的一年，这其中各地设区标准不一、郊区大量增加是重要原因。其后国务院控制市和市辖区的设置，区的数量被压缩，在1958年减到最少，为271个。“文化大革命”中，城市建设非常缓慢，市辖区数量保持在350个左右。^⑤改革开放后，各省普遍推行“市管县”体制，地级市大量增加，使得市辖区数量也大幅增加，从1980年的408个发展到2010年的853个^⑥，30年翻了一番。其中，单城区地级市就有近60个^⑦。中心城区的规模和发展水平差异也比较大。

从几个大城市的中心城区来看，1949年北京市成为新中国的首都，将原城

^① 李国芳：“建国前后中共减少城市行政层级的尝试——以石家庄、天津等为线索”，《党的文献》，2007年第2期。

^② 同上。

^③ 同上。

^④ 陈潮、陈洪玲：《中华人民共和国行政区划沿革地图集（1949～1999）》，中国地图出版社，2003年，第154—156页。刘君德、汪宇明所著《制度与创新：中国城市制度的发展与改革新论》中为275个，见该书第179页。

^⑤ 以上相关数据参见《中华人民共和国行政区划沿革地图集（1949～1999）》，第154—156页。

^⑥ 中华人民共和国民政部：《中华人民共和国行政区划简册·2011》，中国社会科学出版社，2011年，第1页。

^⑦ 参见刘君德、冯春萍、华林甫等：《中外行政区划比较研究》，第253页。

市中的 32 个区调整为 20 个区^①，在当时属于中心城区和郊区并存状态；1950 年又继续调整为 16 个区，按序数命名，其中第一区至第九区为中心城区。1952 年，撤销第五、第九和第十四区，同时各区改为按地名命名，1958 年又进行了一次规模较大的行政区划调整^②。此后随着城市化进程，中心城区进一步扩大，朝阳、海淀、丰台、石景山等原属于郊区的 4 个区的部分区域也纳入到这个范围中。^③最新的一次中心城区行政区划调整是在 2010 年，东城区与崇文区合并设立新的东城区，西城区与宣武区合并设立新的西城区。

1949 年，天津市作为中央直辖市，分为市区和塘大区两部分，中间为河北省天津县分隔。市区即当时的中心城区，“下设 11 个行政区，总面积为 151.34 平方公里”^④。1952 年 8 月，市政府将中心城区 11 个区改为 8 个区，即第一区至第八区，并撤销区公所，成立区政府。1956 年 1 月，8 个区由以序数排列命名改为以地名命名^⑤。1958 年，天津市降格为河北省省辖市，并作为河北省省会，中心城区 8 个区与东、西、南、北 4 个郊区合并调整为 6 个行政区^⑥，1962 年恢复原格局，但中心城区至今保持为 6 个区。^⑦

上海市在 1949 年解放时，全市共设 30 个区，其中中心城区有 20 个区，面积 106.75 平方公里。1956 年，中心城区撤老闸、北站等 6 个区，划入浦东区，共计 15 个区，面积 140.90 平方公里。1960 年，中心城区撤江宁、新成两个区，设立静安区；撤邑庙、蓬莱两个区，设立南市区；榆林区并入杨浦区；提篮桥区并入虹口区。此后，中心城区大体保持稳定，一直到二十世纪八十年代。八十年代中期开始，随着改革的深入推进，中心城区范围也在扩大。^⑧而在中心城区的核心区域，老城区辖区面积小，难以适应发展需要，行政区划调整也在进行。2000 年，原黄浦区与南市区合并^⑨，仍名黄浦区，辖区面积突破了 10 平方

^① 李绍纯：“新中国成立后北京地区行政区划沿革与研究”，《北京规划建设》，2009 年第 5 期。

^② 1952 年，北京市中心城区中，第一至第八区（第五区已撤销）分别更名为东单区、西单区、东四区、西四区、前门区、崇文区和宣武区。1958 年，前门区分别划归崇文区和宣武区，东单区与东四区合并为东城区，西单区与西四区合并为西城区。

^③ 参见陈潮、陈洪玲：《中华人民共和国行政区划沿革地图集（1949~1999）》，第 40—43 页。

^④ 王培利：“近代天津城市型政区演变研究”。以下所述均围绕中心城区区划沿革。

^⑤ 1956 年，天津市中心城区中，第一至第八区分别更名为和平区、城厢区、河北区、河东区、新华区、河西区、南开区和红桥区。

^⑥ 合并后的 6 个行政区，即中心区（随即改为和平区）、河北区、河东区、河西区、南开区和红桥区。

^⑦ 参见王培利：“近代天津城市型政区演变研究”；《中华人民共和国行政区划沿革地图集（1949~1999）》，第 44—46 页。

^⑧ 上述数据参见施镇平：“解放以来的上海行政区划调整及城乡关系变动”，《上海行政学院学报》，第 6 卷第 2 期。

^⑨ 《中华人民共和国行政区划沿革地图集（1949~1999）》，第 260 页。

公里；2011年，黄浦区再次与卢湾区合并，设立新的黄浦区，辖区面积达到20平方公里。类似的中心城区区划调整还有2005年广州市芳村区并入荔湾区、东山区并入越秀区等等，使原来面积狭小的老城区拓展了发展空间。

从以上对1949年以来全国市辖区特别是中心城区设置沿革情况的梳理可以看出，在计划体制和市场体制两种大背景下，中心城区大致经历了辖区面积由小到大、数量由多到少的过程，这也从一个侧面反映出城市管理者对如何建设和管理好城市、发挥中心城区作用的观念变化。梳理中心城区历史发展沿革的脉络，是为了更好地厘清历史与现实之间的关系，更好地分析中心城区的现实状况和存在问题，为研究中心城区政府奠定基础。

第二节 中心城区的现实存在

城市历史的发展过程表明，每一个城市都是由一个原点逐渐发展起来的，其中心区域由小而大。在当代，所有的城市都拥有自己的中心区域，但并不是所有的城市都设有中心城区市辖区。如前所述，《宪法》明确了“直辖市和较大的市分为区、县”。于是，在现实中，中心城区市辖区同时具有了地理意义和行政意义。因此，在考察当前大城市中心城区时，需要同时兼顾这两个角度。

一、中心城区的范围界定与类型分布

从当代城市建设和经济社会发展的目的来讲，城市的中心城区实际上理应是一个区域的概念。因为各种发展资源虽然受行政区划支配，但这种支配仅仅是初始性的。孟继民认为，“由于区域之间存在着政策差别、法规差别，甚至是社会制度上的差别，使行政区划确定后的资源配置增加了诸多的变数。资源禀赋、开发利用等方面的差别，也带来了资源流动的客观需求，为跨区域的资源配置提供了诱因，也为优化配置资源提供了空间”^①。

段德罡指出，“城市的地理实体范围和城市的法定辖区完全一致的情况几乎是不存在的。一种可能是城市的建成区已经超出城市的法定边界，另一种可能是城市建成区仅占据城市法定边界以内的一部分地域。”^②从这个意义上来审视中心城区，其范围就很难与行政区划的边界一致。而中心城区又常常出现在城

^① 孟继民：《资源型政府——公共管理的新模式》，第155页。

^② 段德罡、黄博燕：“中心城区概念辨析”，《现代城市研究》，2008年第10期。

市规划中。比如，《天津市城市总体规划（2005～2020 年）》中，明确天津市的中心城区是指外环线绿化带以内的地区，人口 420 万人，面积 371 平方公里，包括和平区、河西区、南开区、河东区、河北区、红桥区的全部行政区域，以及东丽区、津南区、西青区、北辰区的部分行政区域。^①

综合地理和行政两方面因素，本文认为大城市中心城区大致可以分为三种类型：

一是完整的市辖区范围（图 1 类型 1 中 A、B、C、D、E 均为完整范围），如天津市的和平区、南开区、河西区、河东区、河北区和红桥区，其中和平区又是核心区。这种类型在分布上相对很少，比如南京、深圳、厦门等。

二是一个或几个市辖区的完整范围及一个或几个市辖区的部分范围所组成的整体（图 1 类型 2 中 A 为完整范围，B、C、D、E 均为部分范围），如北京，居于核心的东城区、西城区加上外围的朝阳、海淀、丰台、石景山四城区的部分区域，其中东城、西城两区是中心城区的核心区；又如上海，居于核心的黄浦区、静安区加上徐汇、长宁、普陀、闸北、虹口、杨浦六城区的绝大部分区域和浦东新区的部分区域，其中黄浦、静安两区是中心城区的核心区。这种类型在分布上也并不多，只是北京、上海、武汉、广州、西安等这样的城市才具有形成的客观条件。

三是一个或几个市辖区的一部分范围（图 2.1（续）类型 3 I 中 A、B、C、D 均为部分范围），如哈尔滨市的南岗、道里、香坊、道外等中心城区大体呈放射状，每个城区都拥有一部分城市核心部分，也都有涉农区域。总体看来，这种类型在分布上较为广泛，较多的大城市和中等城市的中心城区都属于这一类型。而对于单城区的地级市来说，只有它的市辖区中心部分可称为中心城区（图 2.1（续）类型 3 II 中 A 为部分范围）。实际上，目前中国还有 5 个不设市辖区的地级市，即广东省的中山市、东莞市，海南省的三亚市、三沙市，甘肃省的嘉峪关市，市下直接设街道和乡镇，这几个城市的中心城区（非规范行政区划）近似归入类型 3 II 中。^②

^① 参见《天津市城市总体规划（2005～2020 年）》。

^② 2009 年嘉峪关市被甘肃省委列为全省城乡一体化试点城市。经省委、省政府批准，设立雄关、镜铁、长城三区党工委和-work 办公室，为市委、市政府的派出机构，县级建制。参见《甘肃省人民政府办公厅关于印发兰州市嘉峪关市金昌市统筹城乡综合配套改革试验方案的通知》（甘政办发〔2010〕70 号）。而 2012 年 7 月成立的地级三沙市情况更为特殊。全境“陆少（13 平方公里）海多（260 万平方公里）”且陆地均为岛屿、沙洲等，尚未设立街道、乡镇等。

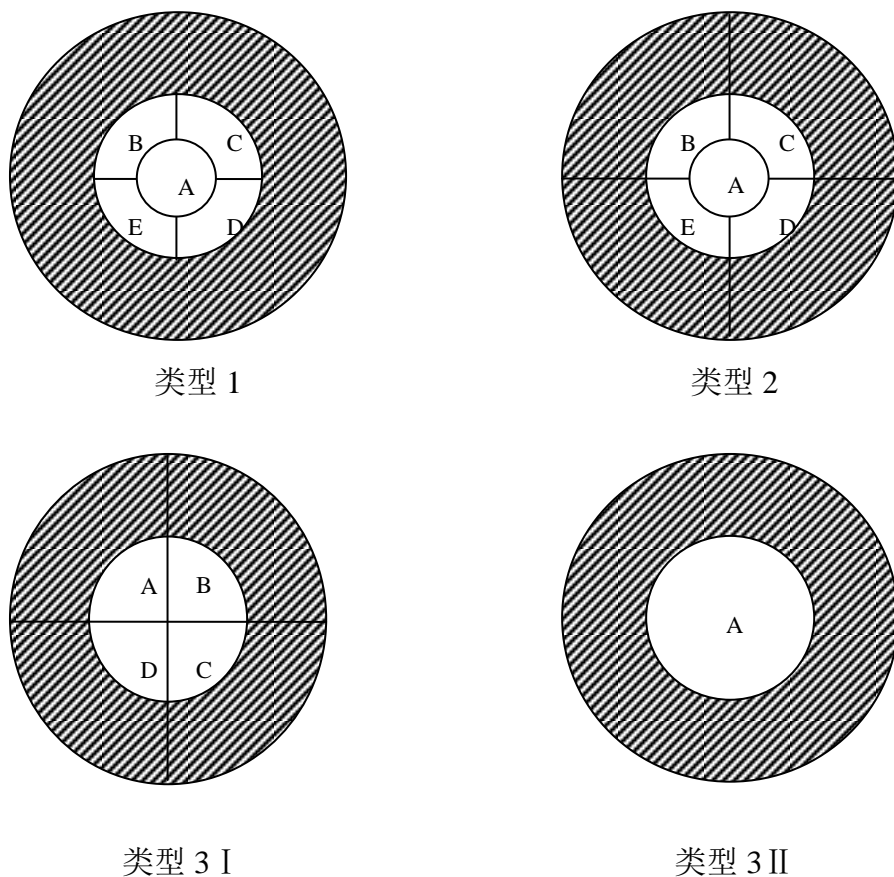


图 2.1 中心城区 3 种类型

资料来源：本文作者绘制

然而，从当前中国总体的行政管理体制来看，各级政府的职责同构使得经济和社会发展更多受行政区划的影响，同时也为了在对中心城区政府的研究分析更加方便，因此本文在研究时，将中心城区界定为行政区划意义上的中心城区，以市辖区行政边界为边界。

二、中心城区的主要特征

不管上述哪个类型的中心城区，归纳起来大体都具有以下几个主要特征。

第一，中心城区开发时间相对较早。一个城市往往起源于一个很小的区域，逐渐发展起来；而这个元点区域也形成了城市的核心——中心城区。由于开发较早，中心城区的历史文化底蕴相对深厚，各级各类历史文物风貌建筑及其保

护区比较集中。同时，中心城区开发较早，往往也意味着城区建设已经滞后，早期的规划和基础设施可能已经无法适应当前的建设和发展，同时存有大量成片和非成片的危陋平房、老旧楼房，废旧的工业区和棚户区等等。

第二，中心城区整体地位相对较高。总体上看，城市的行政中心、经济中心、文化中心等基本都在中心城区。首先，市级的党政军首脑机关（省会城市还包括省级机关）以及市属各政府部门、人民团体等单位一般都坐落在中心城区。其次，在计划经济时代，各种经济资源基本都集中城市，中心城区始终稳居经济中心地位。即使改革开放以来，各类城市新区、开发区如雨后春笋一般涌现，郊区（县）的乡镇经济和县域经济得到长足发展，中心城区的经济中心地位受到了冲击和削弱，但其影响余波仍然不能完全消除。

第三，中心城区城市资源相对集中。中心城区由于开发建设较早，城市化程度很高，人口聚集度高。经过长期的培育和发展，商贸、金融类产业比较发达，大型商业设施和具有较强影响力、辐射力和带动力的商圈、金融集聚区一般都在中心城区，总体上以生产性服务业和生活型服务业为主导产业；文化、教育、卫生等方面的优质公共服务资源如市级图书馆、博物馆，市属重点中学以及各类重点小学，市属的三级甲等全科、专科医院等也大多集中在中心城区；交通、自来水、电力、燃气、排水以及各类通讯网络等现代城市基础设施的总体服务覆盖人群较为集中。

第四，中心城区辖区面积相对较小。就城市而言，中心城区辖区相对都较小，兼具中心城区和郊区双重性质的城区面积则相对较大。随着城市化的进程不断加快，中心城区的区域面积还在不断扩大。但总体上看，中心城区处于被合围的封闭状态下。因此，在当下中心城区的发展空间受到了比较大的约束，而且越是处于核心区位这种约束效应表现得越强烈。当城区发展受到土地制约时，行政区划调整就被提上议事日程。纵观国内近些年的行政区划调整，既有成功也有失败。

以上四个方面，是对中心城区总体特征的主要概括，既是出于中心城区自身状况的总体评价，也是将其放置于市域内并与其它地区进行比较的初步结果。由此，如要对中心城区进行比较全面深入的分析，应当建立起一个市域内的比较参照系，进行更进一步的对比。

三、中心城区与市域内其它地区的关系

从行政区划的角度看，“市”本来只作为地方政区的一类。一般说来，行政区划大体可以分为普通型政区和特殊型政区两大类，前者又可以细分为地域型政区和城市型政区，后者则又可以细分为民族型政区和特别行政区。在当代中国，四种类型的行政区划同时存在。“市”只是其中的城市型政区，市辖区是市的组成部分；而所谓地域型政区包括省、地区、县、乡镇等。在二十世纪八十年代初，中国掀起了一阵“撤地改市”的高潮，大量的地区被撤消，改为相应的地级市，管辖一定数量的市辖区、县、县级市等政区单位，使得“市”从城市型政区变为了地域型政区。因此，在一个市域内，就产生了中心城区与郊区（县）的关系。同时，改革开放以来，开发区、保税区等各种形式的新区如雨后春笋般涌现，这些新区在成立之初都是以开发开放、发展经济为核心的功能区，本身并不是一个法律意义上的行政区，其区域是在其它行政区内划出一部分。不过，也有一部分功能区已经转变为行政区，比如 2010 年行政区划调整后的天津滨海新区。

在整个市域中，与中心城区关系最直接的是郊区^①。郊区在中国古已有之，且渊源甚久。早在殷商时代，就把都城以外周围的“广大地区，包括许多城邑在内，称为‘郊’”^②。《尔雅·释地》中说，“邑外谓之郊，郊外谓之野”。不过，在晚清以前，由于没有相应的市制，也就没有建制的市辖区，因此当时无论是中心城区还是郊区，都是一种区域性的概念。直至现代意义上的市制产生，才有了市辖郊区。郊区辖区面积比中心城区要大，兼有城市和乡村的特征、市政和农政的功能以及集聚和分散的特性。相对于中心城区来说，郊区“正是由于其所具有的集城市集中与乡村分散于一身的双重特点”，在“半集半散的复合状态下”“具有独立性”。郊区为中心城区提供了粮食和副食品等物质支持，特别是在计划经济时代体现得尤为明显。郊区为城市的整体发展提供了空间，也为中心城区的拓展提供了预留空间，因此很多城市采取撤县改区的方式将原不属于城市的土地纳入自己法律意义上的管辖范围。中心城区的拓展有赖于将相邻

^① 同“中心城区”的概念类似，“郊区”的概念也可以从行政区划和规划等层面进行观察。有的学者在研究中，将城市中心城区以外的市辖区、县、县级市以及相应的乡镇、街道办事处等均纳入大城市郊区（域）范围。参加熊竞：“我国特大城市郊区（域）行政区划体制研究：以上海为例”，华东师范大学人文地理学专业博士论文，2008 年。本文所指的郊区只限于行政区划层面上的非中心城区的建制市辖区。

^② 杨宽：《中国古代都城制度史》，第 26 页。

郊区的边缘部分纳入自己的行政辖区之中。至今，“城中村”问题仍然是中心城区向外拓展造成的结果之一。^①同时，郊区与中心城区相接壤的区域，或可称为中心城区的边缘区，又很可能是郊区城市化程度比较高的部分，比如天津市的中心城区规划就包括了东丽、津南、西青、北辰四区的外环以内部分。即便是外环以外的临近区域，也建有相当规模的开发区、科技园区、工业园区等等，一些在中心城区苦于发展空间限制的企业纷纷在近郊开设加工厂区甚至迁移注册。此外，随着中心城区可建设用地的大幅缩减，中心城区普遍不再新批住宅项目，而由于中心城区比较偏的区域或是郊区比较靠近中心城区的区域土地价格稍低，公租房、廉租房、限价房等安置房的建设成本具有压缩空间，因此大量拆迁居民的安置就被转移到了这些地方。

相对于郊区与城市中心城区的关系，县与中心城区就要疏远一些。从行政区划的角度看，市、县本是两类不同的行政区划，前者为城市型政区，后者为地域型政区。县制是中国行政建制“最为‘长寿’的”^②，早在春秋时期各诸侯国就开始将国（即都城或广义上的大城市）以外的地域称为县，与鄙、野是同义的，及至后来形成了具有建制意义的行政区划。总体上看，县政是以农政为核心的。中国古代以农业为立国之本，因此县在国家管理体系中就具有举足轻重甚至是不可替代的作用。所以，从形成之日到今天，县仍然是中国数量最多的行政区划。据统计，截至 2011 年底，全国共有县级行政区划 2853 个，除去 857 个市辖区，还有 1996 个。这其中，县为 1456 个，县级市为 369 个，自治县为 117 个，其余 54 个为旗、自治旗、特区和林区^③。县级市的城市化程度普遍高于一般的县。总体上看，县这类地域型政区的各方面发展仍然相对落后，在市域中处于相对不利和弱势的地位。由于地理上的原因，中心城区与县的关系一般较远，但近年来一些县抓住发展机遇，发挥自身土地、资源、人力等方面的优势，也建立了许多园区，三次产业的发展水平也都有相当的提升。在中心城区受发展空间、发展资源等因素限制时，也开始摸索与县建立合作关系，探索“飞地经济”模式。

在市域中的几类地区中，城市新区无疑对中心城区造成的竞争压力最大。这首先是因为城市新区起自改革开放，是在以经济建设为中心的新政策下建立

^① 可参见熊竞：“我国特大城市郊区（域）行政区划体制研究：以上海为例”，第四章第三节的部分内容。

^② 暴景升：《当代中国县政改革研究》，天津人民出版社，2007 年，第 27 页。

^③ 以上数据见中华人民共和国民政部：《中华人民共和国行政区划简册·2012》，第 1 页。

起来的，历史的包袱较少，政策的优势很多。这些新区往往设立在距离中心城区稍远的区域。比如，天津滨海新区是在 1994 年天津市落实中央改革开放战略部署，围绕服务环渤海地区、促进中国北方经济发展的目标，在二十世纪八十年代盐碱荒滩上建立经济技术开发区基础上的进一步深化。中共十六届五中全会和十届全国人大四次会议明确将滨海新区纳入全国总体发展战略布局；国务院于 2006 年 5 月正式批准滨海新区为全国综合配套改革试验区，在 2008 年 3 月又正式批复了《天津滨海新区综合配套改革试验总体方案》；天津市相应地也出台了一系列指导意见和具体措施。从包括塘沽、汉沽、大港等行政区和开发区、保税区等功能区的整体功能区域，到 2010 年行政区划调整，成立滨海新区行政区，辖区面积 2270 平方公里，可以看出众多的各类政策、资源向新区汇集。因此，天津市三个层面联动协调发展之首就是“滨海新区龙头带动”。新区的发展的确令人瞩目，但也可以看出，新区的发展从某种程度上“吸”走了很多中心城区发展的资源。有的城市，新区仍然是功能区，比如重庆市的两江新区；有的城市，新区管委会与行政区政府合署，比如沈阳市的沈北新区。甚至可以说，新区在市域中具有更大的独立性，这与中心城区的不完全性形成了比较鲜明的对比。

综上，中心城区在与市域内的郊区、县以及城市新区的对照中更能看出其在城市中的独特性，因此在政府管理上、在经济社会发展上应当采取相适宜的模式，而不应与其它区域以相同或相近的标准来衡量。

第三章 全能型政府：以天津市和平区为个案的分析

1949年1月天津解放后，经历了数次行政区划调整，和平区成为天津市的中心城区之一，在地理位置上又位于核心区域，是典型的大城市中心城区。本章以天津市和平区为个案，从区政府机构沿革入手，梳理这一过程中政府职能的变化调整，以区政府为原点，对相关政府过程予以阐述，推导出当前中心城区政府面临的问题和困境，并分析形成全能型政府的影响因素。

第一节 中心城区政府的机构沿革

政府职能既要通过政府机构予以体现，也要依靠政府机构履行。因此，通过梳理区政府的机构沿革，基本可以分析出区政府职能的变化调整历程。以下以时代背景整体转换为基准，大致将这个历程划分为“新中国成立初期”、“‘文革’时期”和“改革开放以来”三个阶段。

一、新中国成立初期

1949年1月15日，天津解放。中共天津市委和中国人民解放军一部迅速接管了城市，成立了天津市军事管制委员会和天津市人民政府，各区也相应地按照预定安排建立起了区党委和区级人民政权。当时的第一区人民政府主要是“在天津市军事管制委员会和区委领导下，消灭国民党的残余势力，加紧完成对一区旧政权的全面接管工作，恢复生产，建立革命秩序等”，废除了旧政府的“保甲制”，“建立了28个街公所”^①。当时，区政府共设立秘书室和民政、调解、经济、文教、户政等5个股。同时，区内设天津市公安局一分局、十二分局（同年并入一分局），在区公所经济股的基础上设立了天津市工商局一分局，这三个机构实行垂直管理。

1949年6月，天津市政府下发了《关于变更区街组织的指示》，各区政府改

^① 中共天津市和平区委组织部、中共天津市和平区委党史资料征集委员会、天津市和平区档案馆：《中国共产党天津市和平区组织史资料（1949—1987）》，天津人民出版社，1993年，第162页。因第一区在1958年改为和平区，所以此处以第一区为主进行阐述；1949年的第十区（即1952年的第五区，1958年改为新华区）与第一区基本相同，故不再重复。

设为区公所，即由一级政权改为市政府的派出机关，主要执行市政府交办的各项工作，“了解本区情况，反映市民意见，负责社会救济、民事调解、拥军优属、动员支前和管理文教卫生等工作”^①；街道实行“警政合一”体制，街公所并入公安派出所，负责辖区治安和民政等工作。当时“区公所仅设区长1名、秘书1名、助理员2名、一般干部3名”^②，其余原各工作股均被撤销。而到1950年初，天津市政府又下发了《关于加强区公所任务与机构的决定》，恢复了工作股的建制，后又改为科。

1952年10月，天津市政府发布了《关于本市行政区划重新调整及撤销区公所成立区人民政府的命令》，第一区辖区扩大，撤销区公所，建立了第一区人民政府，受市人民政府领导，下设财务科、民政科、人事室、劳动科、建设科等。

1953年12月，经区人代会选举，天津市第一区人民政府委员会成立。区政府设区长1名、副区长3名、委员13名。1955年，区人民政府委员会改称区人民委员会^③。1956年1月，第一区更名为和平区。

1958年，天津市中心城区调整为6个区之后，“市级管理权限下放，区人民委员会组织机构扩大”^④，新设和扩建了一批部门，随着1959年市管大型企业收回市里，重工业局等又被撤销。1958年9月，街道建立党委，全面领导全街的手工业、小学、幼儿园、医疗门诊部等各方面事务。

1960年底，和平区以原街道办事处为基础共设7个城市人民公社；区手工业局改设为区公社工业局；粮食科和粮食公司合并成立区粮食局，实行双重领导。同年，汉沽区潘庄人民公社东堤头管理区划归和平区，成立了区农业局。从1961年开始，国民经济进入调整时期，区属工作机构也开始进行调整、精简，有的职能陆续上交市里，区建设局等又陆续恢复为科的建制。1963年，设立计划生育办公室^⑤。

^① 中共天津市和平区委组织部等：《中国共产党天津市和平区组织史资料（1949—1987）》，天津人民出版社，1993年，第162页。

^② 《中国共产党天津市和平区组织史资料（1949—1987）》，第177页。

^③ 1955年1月，天津市第一届人民代表大会第二次会议后，天津市人民政府委员会改称天津市人民委员会。参见中共天津市委组织部、中共天津市委党史资料征集委员会、天津市档案馆：《中国共产党天津市组织史资料（1920—1987）》，中国城市出版社，1991年，第568页。显然，区政府改称是市政府改称的延伸。

^④ 中共天津市和平区委组织部等：《中国共产党天津市和平区组织史资料（1949—1987）》，第169页。

^⑤ 1963年9月16日至10月12日，中共中央、国务院召开了第二次城市工作会议。这次会议提出了要把积极开展计划生育作为当前城市工作的一项主要任务。同年，天津、山东、河北等省市的党委和人民委员会下发了关于计划生育工作的文件。参见中华人民共和国国家人口和计划生育委员会网站·历史的记录：人口和计划生育事业发展60年回望（1963年）http://www.chinapop.gov.cn/zthg/zgrklsn/rkdsj/200908/t20090829_177338.html。《天津政报》1963年第8期刊登了《天津市文教委员会关于加强计划生育工作的意见》，要求市、区建立相应的计划生育工作机构。文革初期（1968年左右）消失。

1964 年 2 月街道体制调整后，城市人民公社也随之撤销。到“文革”前，和平区共设 12 个街道办事处。

此外，天津市公安局和平分局、和平区工商行政管理局实行市垂直管理。

到 1966 年 5 月“文化大革命”前夕，区人民委员会组织机构如下（不含垂直领导单位和街道办事处）：

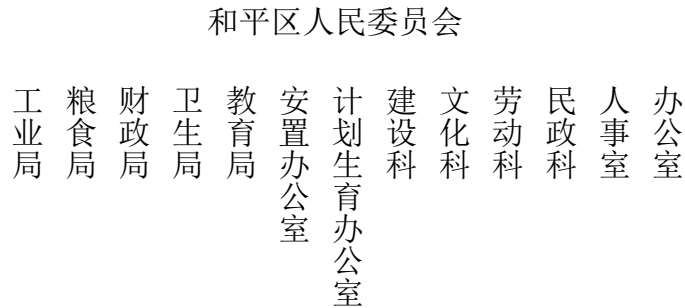


图 3.1 1966 年 5 月和平区人民委员会组织机构

资料来源：本文作者绘制

二、“文革”时期

1966 年 5 月，“文化大革命”开始。全国上下的各级党政机关陆续受到冲击，和平区人民委员会的领导机构、工作机构和下属各级组织也无法正常运转，逐步瘫痪。1967 年 2 月，军队的“三支、两军”人员介入区“文革”，组建了区“抓革命、促生产指挥部”，负责全区“文革”运动和生产、行政管理工作。1968 年 1 月，天津市革命委员会批准成立和平区革命委员会，实行“军干群三结合”的“党政一元化”领导，取代区委、区人民委员会的全部工作。

党政合一的区革委会成立后，组建了政治部、办事组等一部七组，取代原区委、区人民委员会全部工作机构的职能，事实上宣布了原有机构的撤销。1969 年，撤销文教等组，新建文化组和人民防空办公室以及工业等 4 个系统的革命委员会，确定上山下乡办公室为常设机构，公安机关军管组与人保组合署。此后，又经过 1970 年、1972 年、1973 年几次机构调整，随着政治大环境的变化，一元化领导机构设置逐渐向党政分设、职能细化的机构设置“回归”。1974 年，区委、区革委会部分工作机构开始分设，撤销和新建了部分机构，对相关职能

进行了重组。

全区 12 个街道办事处在“文革”初期同样陷于瘫痪，工作被迫停滞；1968 年 2 月经区革委会批准，各街道均成立了革命委员会至“文革”结束。

到 1976 年 10 月“文革”结束时，区革委会组织机构如下（不含双重领导单位和街道办事处）：

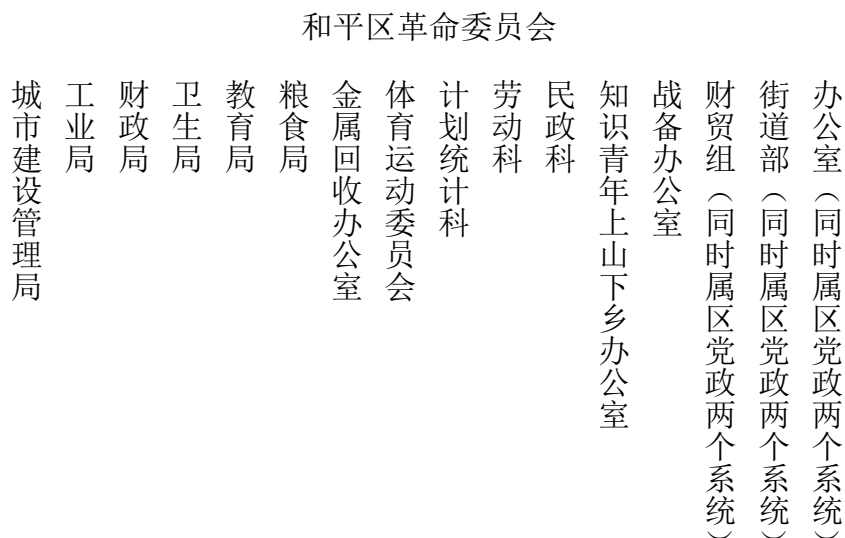


图 3.2 1976 年 10 月和平区革命委员会组织机构

资料来源：本文作者绘制

三、改革开放以来

“文革”结束后，区委、区革委会各项工作开始逐步走上正轨。到 1978 年，根据中共天津市委的决定，区属局、街道革命委员会撤销，恢复原建制。经过采取拨乱反正、初步整顿、对冤假错案平反、落实各项政策等一系列措施后，全区开始将工作重心转到发展经济、城区建设等方面上来。

工作重心的转移促进了政府职能的变化。1980 年 5 月，区革命委员会撤销，恢复区人民政府，下设区政府办公室等 6 个办公室、3 个委员会、4 个科、10 个局以及街道工作部、文教组、财贸组等机构。此后，政府机构改革始终没有中断。一些机构几次撤销、恢复、合并、分设；一些原本作为机构内设的科室独

立成为政府工作机构；一些机构扩建、更名；一些市属部门新设立在区的派出机构，实行市局与区政府双重领导；新建一部分机构；一些机构由分设改为合署办公；还成立了一批领导小组、委员会等议事协调机构和指挥部等临时工作机构，同时也清理了大量非常设机构。1997 年和 2002 年，区委、区政府又集中进行了两次机构改革，政府机构数量达到 30 余个，还设立了一批加挂牌子或部门管理的机构。

在 2010 年进行的最新一次政府机构改革中，和平区根据中共天津市委、天津市人民政府批复的《天津市和平区人民政府机构改革方案》，新组建、调整和撤销了部分机构。改革后，和平区共设置政府工作部门 28 个（比原有减少 2 个），如下图（不含派出机关、派出机构、部门管理机构、行政执法机构和市垂直管理机构）：

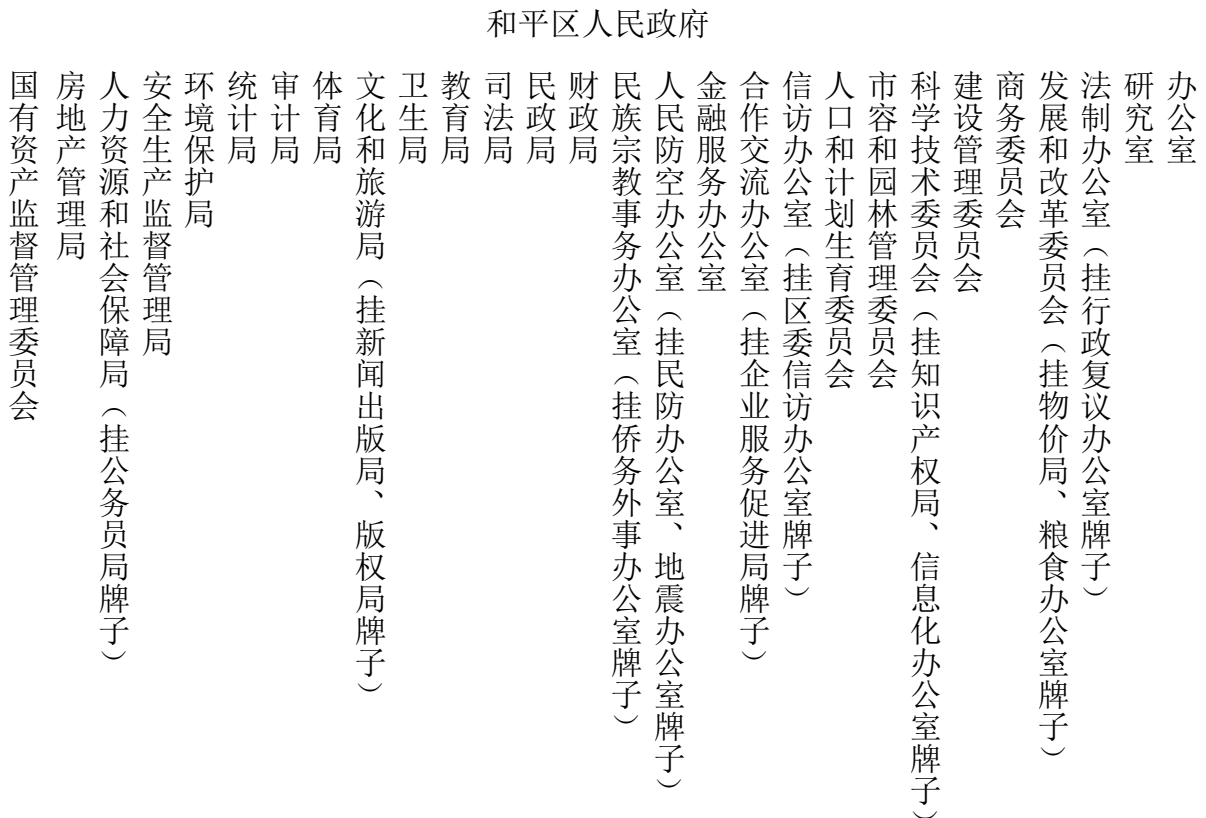


图 3.3 2010 年 1 月和平区人民政府组织机构

资料来源：本文作者绘制

此外，区监察局与区纪律检查委员会合署办公；区市政管理局和环境卫生

管理局由区市容和园林管理委员会管理；区老龄工作委员会办公室作为议事协调机构的常设办事机构；区政府繁华地区综合管理办公室和区行政许可服务中心（挂区行政审批管理办公室牌子）作为区政府的派出机构；区城市管理综合执法局作为行政执法机构由区政府委托区市容和园林管理委员会管理。

此外，还有少数部门设在上述机构之中，比如区应急管理委员会办公室设在区政府办公室；部分机构承担区议事协调机构日常工作，比如区司法局承担区依法治区领导小组办公室的日常工作。

2012 年，和平区又成立了区楼宇经济管理办公室，作为正处级规格的区政府派出机构，同时加挂区企业服务促进局的牌子。

以上是列入政府机构序列的组织，除此之外还有区保密局、区政府台湾事务办公室、区机构编制委员会办公室、区档案局（区档案馆）“一套人马、两块牌子”也作为政府工作机构，列入区委序列；全区设街道办事处 6 个，作为区政府的派出机关，各街道共辖 62 个社区居民委员会；区内的上级垂直管理机构有：公安和平分局、公安交管和平支队、公安消防和平支队、工商和平分局、规划和平分局、食品药品监督管理局和平分局、区质监局、区国家税务局、区地方税务局等等；经过调整，全区保留了 24 个议事协调机构。

天津市中心城区中其它 5 个区的机构设置与此大体相同，个别政府部门设置结合了本区实际而有所差异，比如河西区设区商贸旅游局、区文化局；南开区设有经济委员会，负责全区工业、节能降耗和科技园区管理；等等。

四、中心城区政府的总体特征

从历史沿革的梳理来看，和平区的政府机构经历了数量从少到多、分工从粗到细、类型从单一到多样的过程。这个过程也是与市政府、其它区县同步的，突出体现了中心城区政府在组织机构方面的复制性，即“上下对口、左右对齐”的“小而全”特征；基层政府机构编制有限，设立同上级政府相对应的组织和内设机构，就形成了“碎片化”特征；城市的整体性决定了市辖区政府从根本上是“不完全的政府”，而中心城区政府则更要多依靠上级市政府的支持，区内设立的市政府垂直管理部门也使“条块关系”在中心城区表现得尤为敏感，这些都加剧了中心城区政府的“有限性”特征。

职能设置决定机构设置，机构设置又是体现职能设置的一面镜子。从城市

中心城区整体效益和有效管理的视角来看，最新一次机构改革也仍然没有跳出“职责同构”的桎梏，政府的全能性体现得仍很充分。

第二节 中心城区政府的现实职能

正如研究整个现代政府问题时，首先需要归纳、分析和研究的应当是现代政府职能^①一样，对中心城区政府的系统分析也需要着力于职能问题。以下试从六个方面对当前中心城区政府职能进行具体阐述。

一、基层民主建设

一级政府意味着一级政权。区政府是建立在大城市中心城区的基层政权，在宪法中被归为县级政府，起着类似县的作用，是国家统治的基础。在这一层级中，设有中国共产党委员会、人民代表大会及其常务委员会、人民政府、政治协商会议，同时还有中共纪律检查委员会、法院、检察院以及军事机关——区人民武装部等等。

在这一级政治权力结构中，中共区委自然居于领导核心地位，以党的代表大会选举产生，代表大会在 2006 年以前每三年或四年召开一次，区委也相应的每三年或四年换届一次，从 2006 年底地方各级换届开始，从中央到地方各级均为五年一届；在部分地区如和平区，试行了党代表常任制，党代表会议一般每年举行一次，由区委向大会作工作报告，并作出相应的决议。区委选举常务委员会形成领导班子，作为区委核心，负责区委日常工作运转；区委日常工作以书记会、常委会、全委会、全委扩大会等形式进行，同时通过区人大党组、区政府党组、区政协党组等将区委的意见贯彻下去。

作为大城市中心城区的基层政权，一个重要的标志就是设有一级人大。区人大及其常委会作为基层权力机关，负责本区人大代表的选举和组织，选举同级行政机关、司法机关和检察机关，对区政府以及法院和检察院的工作提出建议、进行监督等等。区人大在各街道设立工作委员会，负责组织街道办事处辖区内人大相关工作。

区政府是中心城区的行政机关，受区委领导，由同级人民代表大会选举产

^① 参见朱光磊：《现代政府理论》，第 67 页。

生并向人大负责，政府组成人员由人大常委会任命。区政府根据市委、市政府的部署和区委的工作安排开展工作，具体组织推进全区经济发展、城区建设和管理、社会各项事业发展、民主法治建设和政府自身建设等等，由相应的职能部门和派出机关或派出机构负责。

在区一级同样设立了政治协商会议这一统一战线组织，承担本区政治协商、民主监督和参政议政职能，对区政府工作提出提案，等等。目前，有的地方如和平区，也在街道办事处设立了政协委员活动组。

区一级政权，要依法履行“组织、维护和保障人民民主、促进民主建设的职能”，“包括维护、巩固、支持、完善国家基本政治制度”，“加强法制建设，保证人民依法行使管理国家权力”，“组织人民按一定程序参与管理，并保障其实施监督作用”，“促进各种人民自治组织的建设，组织和保障人民充分行使自治权利”^①，等等。这些实际上是政府政治职能的具体体现。

除了区级几大机关直接履行这些职能外，还有街道作为区的派出机关承担更加具体的“分块管理”，并相应地建立街道党工委、人大工委、办事处等机构。街道负责组织、管理、建设社区居民委员会，了解基层民情民意，贯彻落实市、区有关精神，起到上传下达的作用。但在实际工作中，街道的“政府味儿”很浓，全职全能，俨然成为一级政府。和平区曾经设立专门部门——区委街道工作委员会和区街道委员会（合署办公），分别作为区委的派出机构和区政府的职能部门，管理街道工作，2001年两个部门撤销并划转职能后，各街道自主权更大。

按照《居委会组织法》的规定，城市社区居民委员会是居民自治组织。城市中心城区的基层民主建设在社区居委会体现得最为充分。在最近的2006年、2009年两次社区居委会换届过程中，和平区探索和完善了“选聘结合”、“三会一站”的新型管理运行模式，初步形成了社区登记站登记选民、直选和户派代表等三种基层民主选举方式，以及社区成员代表大会决策、社区议事协商委员会议事协商、社区居委会管理服务、社区服务站工作人员办理政府延伸到社区的公共事务等运行机制，社区民主自治程度有了比较大的提升。居民自我组织、自我管理、自我服务应当成为一个总体趋势，然而受中国现阶段政治、经济、社会以及历史等方面因素的制约和影响，社区仍然存在着行政化、机关化等问题，基层民主还有很大的提升空间。

^① 金太军、赵晖、高红等：《政府职能梳理与重构》，第14页。

从以上所述不难看出，作为一级政权，中心城区的权力结构是中央、省、市在中心城区的“投射”和“复制”^①；而其它市委、市政府的派出机关或派出机构与之相比，则缺少同级人大和政协等机构，其权力属于由上及下的，特别是那些经济功能区，由党的工作委员会和管理委员会管理，主要负责相应的经济管理和发展职能，不承担基层建政等职能。^②

二、城区经济发展

改革开放以来，各级政府的工作重心都转移到了经济建设上，促进和加快本辖区经济发展，成为各级政府履行职能的重要方面甚至是重中之重，中心城区政府自然也不例外。

第一，编制和组织实施辖区经济社会发展规划。综合性的如区发改委牵头编制的国民经济和社会发展规划，年度经济社会发展计划；专业性的如有关职能部门组织编制的专项规划和工作计划。规划实际上是以经济发展为根本动力和基础，以构建高端高质高新化服务型产业体系、促进经济发展全面提速为主线，统筹结合经济社会发展、土地利用和城区建设三个方面的“三规合一”；在总规划的基础上，还要编制相互衔接平衡的各行业规划和专项规划。在推进规划的实施过程中，区政府要随时研究分析国内外、全市和本区经济形势，提出经济社会发展和优化调整经济结构的目标和政策；对全区固定资产投资总规模和投资结构进行调控，实施全区重点建设项目投资计划，按规定权限对固定资产投资项目（包括企业投资和政府投资等）进行受理、核准、审批、备案和上报以及管理，还要进行重大项目的筹划、储备；组织有关部门研究提出全区利用外资和境外投资发展战略、规划和结构优化的目标、政策，按规定权限受理外商投资项目核准及境外投资项目的初审。总的来看，区政府的经济统筹职能相当全面和具体。

第二，组织招商引资、引企增税，不断壮大本区综合经济实力。发展离不开资金的支持、财力的支撑。从政府的角度看，要想促发展，就必须有项目；要想开发项目，就必须有人出钱、投资。因此，招商引资成了各级政府发展辖区经济的重要手段甚至是主要手段，同时也是一项重要的考核指标。为了实现招商引资的目标，区政府不仅成立负责招商的职能部门，制定出台招商引资、

^① 参见朱光磊：《当代中国政府过程》，第42—43页。

^② 但这些经济功能区目前也有社区管理等社会职能。

引企增税等政策，而且每年都将指标分解到全区各个部门，不论部门是否以经济职能为主，都要扛指标、定任务，各部门依此将所承担的指标再向各科室分解，甚至每名处级领导还要按照要求引进一定数量的企业，使“人人有责任，人人扛指标”，即“全员招商”模式；领导带队外出考察招商，洽谈项目，吸引投资；与发达地区、市直部门、大专院校、科研院所等建立战略合作关系；每年举办招商大会，现场签订投资项目协议，同时组织若干小型或专项招商活动，参加或组织辖区内企业参加市级和市级以上各类投资贸易洽谈会，营造宣传本区、招商引资、服务企业的声势。在引进投资的前提下，政府更加看重引进企业以及引进企业在本区注册落户所能带来的税收。区政府通过制定相关扶持政策和鼓励政策，吸引企业在本区注册落户，鼓励部门、单位和个人引进企业和税源；同时还要清理异地注册经营的企业，让对辖区经济发展和税收增加有利的企业留下，让占用资源多、产出效益少的企业离开。由于税务部门是条条上的市管部门，区政府会加强同国税、地税两局的联系，鼓励它们多出力、出好力，实现税源应收尽收。

第三，调整和优化本区产业结构。区政府需要根据国家和全市产业发展政策，制定本区产业发展战略、规划和重大综合性政策，推进全区产业结构战略性调整；对于中心城区来说主要是大力发展服务业，因此政府会组织协调服务业发展的重大问题并衔接平衡相关发展规划和重大政策，做好与全市服务业发展规划、计划的衔接平衡。近几年来，和平区确定高质金融、高端商务、高档商业、高新科技、文化旅游和商业地产等为“六大支柱产业”，由区相关职能部门具体负责制定产业规划，完善产业政策。

第四，优化投资发展环境，加强行业监督管理。行政许可是政府的重要行政行为，而优化投资发展环境与之紧密相关。早在二十世纪九十年代，和平区就在全市率先建立了经济发展服务中心，将区政府各职能部门的有关行政许可审批事项尽可能集中到服务中心的办事大厅，以方便企业办理相关审批事项。2004年《中华人民共和国行政许可法》颁布实施后，区政府成立了行政许可服务中心（加挂区政府行政审批管理办公室牌子），作为区政府的派出机构，对区政府各部门办理行政许可审批事项工作进行统一管理，对涉及多部门审批事项进行协调，组织联合审批，并负责对进驻部门工作人员进行管理教育，会同区监察部门进行行政效能监察。除了区一级行政许可服务中心，区政府在2010年按照市里要求，在全市率先实现街道行政服务中心全覆盖。

相对于上述服务，区政府还负有各种行业监督管理的职责。其中，包括对全区国民经济进行核算，开展人口、各项经济运行指标、社会发展以及科技进步和资源环境等情况的普查、汇总、统计与分析；负责全区价格监测，掌握市场价格动态，搞好市场价格预测、预报、预警、调研和信息反馈，整顿和规范市场价格行为，查处价格违法行为和价格垄断行为，协调处理价格纠纷，受理价格举报和依法履行价格听证制度；管理全区工商企业和事业单位、社会团体、公民个人的生产经营活动，监督市场主体的各种经营行为和交易活动；等等。

第五，强化预算管理，优化公共财政支出。财政是区政府的重要职能。政府不断加强预算编制，规范预算编审程序，严肃预算执行，控制预算追加。国库财力主要用于“人头费”和相关公共支出。（在财政吃紧的地区，能够保证“人吃马喂”就是政府最高兴的事了。）在摆脱“吃饭”财政的前提下，区政府通过财政，推进收入分配改革，并把更多的财力投入到改善民计民生上。

三、国有资产监管

国有资产包括金融性国有资产、资源型国有资产、经营性国有资产、行政性国有资产（非经营性）。前两者分别由银监、证监、保监机构和国土资源部门进行管理。在中心城区政府所能管理的范围内，主要是经营性国有资产和行政性国有资产，目前，前者执行《中华人民共和国企业国有资产管理法》和《企业国有资产监督管理暂行条例》，后者分别执行《行政单位国有资产管理暂行办法》和《事业单位国有资产管理暂行办法》。

政府对于国有资产的监督管理职能并非刚刚设立。改革开放以来，从国务院到地方政府就陆续设立了专门的机构。随着职能的不断明晰，这些机构逐步开始履行国有资产监管和出资人等职责。区政府的国有资产监管职能主要就是通过区国资委来履行的。^①

第一，进行辖区国有资产普查。一是建立全区行政事业单位资产管理信息系统，将区属各行政事业单位持有的国有资产数量、金额以及使用和变动情况录入数据库，实行信息化管理。加强日常对各行政事业单位固定资产调拨和报废的管理，减少资产的不必要浪费。二是在对区属企业及经营性国有资产普查的基础上，划分出区国资委直接监管企业和区属各部门委托监管企业，掌握各

^① 有的区经营性国有资产和行政性国有资产分别由国资部门和财政部门管理；有的区未设独立的国资部门，将经营性国有资产的监管职能设在商务部门。

企业的资产、负债、所有者权益登记、国有资产总量以及直接监管企业的管理层级等情况。三是通过对全区行政事业单位使用的办公用房、医疗卫生用房、社区服务用房、学校校舍进行普查，建立房屋数据库，为相关单位调剂办公用房，整合本区和驻区单位房屋资源作为招商引资的载体。

第二，理顺国有资产产权关系。区政府授权区国资委依照《中华人民共和国企业国有资产管理法》和《企业国有资产监督管理暂行条例》等法律法规，对国家出资企业履行出资人职责，完善对经营性国有资产的权利、义务和责任相统一，管理资产与管人、管事相结合的国有资产管理体制。理顺区属国有和国有控股企业产权关系，加强监督管理；在此基础上，完善企业现代法人治理结构。

第三，完善国有资产监管制度。通过制定相应的管理办法、设计监管流程，明确区属国有和国有控股企业国有资产收益上缴的范围，规范机构调整时期和临时机构的国有资产管理，以及明确行政单位超标配置、低效运转或者长期闲置国有资产的调剂使用和处置的唯一主体是区国资委，等等。

第四，加强国有资产运营监管。加强对区属国有资产运营的监督管理，主要是针对国有和国有控股企业的国有资产运营情况的监管，防范企业财务风险，减少和避免国有资产流失，促进国有资产保值增值。由区国资委负责对每月企业财务报表进行统计、审核和汇总，把监测重点放在资产占用、企业经营、银行贷款、实现效益等主要情况和经济运行走势上。对困难企业，在财务审计、资产评估、明确债务等工作基础上，按照程序进行退市；压缩国有和国有控股企业管理层级，清理“三无”（即无资金、无场地、无机构）企业，整合有效资产，对亏损企业采取国有资产产权置换等方式进行清理，降低不良资产带来的投资风险，实现现有投资利益最大化。在市场经济体制下，区政府也在积极推进区属国有和国有控股企业的改制，采取国有资产部分或全部退出的方式，适时引进战略合作伙伴，实现投资主体多元化，降低国有投资风险。

第五，搭建区级政府融资平台。成立区属国有资产运营公司，作为区政府的融资平台，实际上就是以区属国有资产和区政府信用作为抵押担保，向银行进行贷款。区级政府融资平台的正常运行，为区内重点建设项目、市容环境综合整治等大型工程争取了金融机构的贷款支持，并严格执行“借贷、使用、监管、偿还”封闭运行程序，防范政府风险；同时，充分发挥政府资金的引导作用，组建中小企业担保公司，建立和完善了政府出资的担保机构，推进区内中

小企业信用担保体系建设，为中小企业成长和发展提供支持。

四、城区建设管理

城市的规划、建设和市容环境管理，是政府的重要职能。中心城区是高度城市化的地区，规划、建设和市容环境管理的任务繁重复杂，区政府同样承担着相关的职能。

第一，编制和实施城区建设规划。“城区建设，规划先行”，是科学发展的一个重要标志。随着科学发展观的不断深化，区政府在推进城区建设过程中，一般都会确立规划在城区发展中的龙头地位，通过编制和修订控制性详细规划以及土地细分导则和城市设计导则，为规范城区建设、完善市政基础设施提供依据。

第二，组织房屋征收与土地整理。房屋征收，即过去所讲的拆迁。在 2011 年《国有土地上房屋征收与补偿条例》颁布实施后，房屋征收的速度大幅减慢，规模也大大缩小。但是，总的来看，区政府组织进行房屋征收仍然是推进本区发展的重要推动力。城市房屋拆迁（房屋征收）当然不是最终目的，土地整理和挂牌出让、有大项目跟进才是更加重要的，为此，区政府也会专门成立相应组织机构或抽调人员负责跟踪、协调和落实。

第三，围绕大项目抓建设。区政府把大项目建设作为提升城区载体功能、优化城区环境、增强城区竞争力的重要途径，“既抓城建项目，又抓服务业项目；既抓经济项目，又抓社会事业项目；既抓大项目，又抓短平快项目”。区政府组织城建、招商、税务等相关条口部门，对竣工项目加大招商引资力度，强化管理，推动项目尽快产生效益；对在建项目加快建设进度，推动项目尽早运营；对储备项目进行策划包装，提高土地利用率和开发强度。

第四，推进市容环境管理。市容环境包括市容环境卫生、市容环境秩序和市容环境景观等方面，正如有的研究者指出的那样，“所谓‘城市环境管理’，涵盖的内容包括通常的污染控制”、“非工业的噪声、扬尘、烟气的控制”以及“城市容貌、绿地、清洁程度的维持”，“大致上与环保、环卫、市容、绿化和城市执法等领域有关”^①。城市政府加强市容环境管理，是一项重要职责。在“两级政府、三级管理”体制下，中心城区政府成为了市容环境管理的主体。

^① 戴星翼、胥传阳：《城市环境管理导论·总序》，上海人民出版社，2008 年，第 2—3 页。

五、社会事业发展

在一般政府职能界定上，社会事业大致包括教育、科技（不包括科技产业）、文化（不包括文化产业）、体育、卫生、计划生育以及民政（包括养老、助残等）、劳动就业、社会保障等等。中心城区辖区内各种社会事业资源集中，区政府在促进社会各项事业发展方面承担着比较多的职责。

第一，促进教育事业。区政府要管理全区包括学前教育、义务教育、普通高中教育、职业高中教育、特殊教育和成人教育在内的各级各类教育，同时还要统筹全区民办教育和合作办学工作，推进社区教育；贯彻执行有关教育工作的法律法规和方针政策，编制和组织实施全区教育工作发展规划和年度计划；组织好教育改革和教育布局调整，加强对教育教学的督导检查，组织指导教育招生考试；管理全区教师资格认定、教育人才队伍建设以及教育经费、各级各类学生的学籍等等。

第二，推进科技事业。从社会事业的角度讲，这里所涉及的主要是科普和信息化工作。区里的科学技术协会由负责科技工作的职能部门相应的科室，代表区政府来管理，实际上区科协也成为了政府的延伸；而信息化工作则可以分为侧重经济发展、侧重政府建设和侧重社会服务等方面，这里涉及的主要是侧重社会服务方面的。区政府要组织推动全区的科学普及工作，办好各类科普阵地和科技周活动；通过实施信息化建设规划，推动数字城区建设和电子社区发展。

第三，繁荣文化事业。区政府要管理、指导全区文化艺术事业和全区性重大文化活动，推动各门类艺术的发展；指导区内图书馆、博物馆、文化馆（站）建设，组织实施全区非物质文化遗产保护和传承普及；管理、指导全区文物保护，开展文物保护宣传、文物征集，申报、确定文物保护单位，对不可移动文物的使用进行监督管理；推动辖区精神文明建设。

第四，发展体育事业。区政府要推动辖区多元化体育服务体系建设，推进体育体制改革；组织开展群众性体育活动，推行全民建设计划；实施国家体育锻炼标准，推动国民体质监测和社会体育指导队伍建设；建设公共体育设施并进行监督管理；规划竞技体育项目设置和重点布局，组织参加各级各类综合性运动会和专项体育比赛，搞好运动员的训练管理和队伍建设；负责全区各类体育学校、体育俱乐部的管理，为上级体育单位培养和输送体育后备人才。

第五，搞好卫生和计划生育服务。区政府要统筹全区卫生资源配置，建设社区卫生服务体系；负责全区疾病预防控制工作，制定和实施重大疾病防治规划、免疫规划及措施，组织卫生行政等部门对重大疾病实施防控和干预，报送法定报告传染病疫情信息，对突发公共卫生事件进行监测预警、预防控制、应急处置及信息反馈；组织全区卫生行政执法，对全区医疗机构医疗服务进行行业监督管理；推进中医事业发展和中医药管理；组织开展有关人口和计划生育的宣传教育，编制全区人口控制目标、中长期规划，开展妇幼、计划生育等方面的服务和监管。

第六，做好民政、劳动就业和社会保障。区政府要组织做好辖区居民最低生活保障、临时救助、生活无着的流浪乞讨人员救助，以及辖区扶贫济困、慈善互助等救助工作；在发生各种灾害时，要组织好救灾和灾后重建、救灾捐赠等工作；制定和实施社会福利事业发展规划，指导和监督社会福利机构规范化管理；为婚姻、收养提供登记、管理等服务，负责全区殡葬管理；落实拥军优属、抚恤优待政策，依法保护老年人、孤儿、残疾人等困难群体的合法权益，组织各项公共服务；指导和管理辖区内的职业介绍和培训机构，开展各类职业技能培训和等级鉴定工作，完善公共就业服务体系，扩大就业，负责就业、失业的预测、预警和监控；落实各项劳动保障政策，做好劳动关系协调、劳动人事争议仲裁等工作；建立和完善全区社会保险体系，管理辖区企业、事业、机关工作人员工资、福利和津贴、补贴等。

六、维护社会稳定

稳定是经济建设和社会发展的基石。各级政府“通过以公安机关、司法机关为主的治安行政机关，打击和惩治各种违法犯罪分子，维护正常的政治秩序、经济秩序和其他方面社会生活秩序，保护公民的民主权利，维护国家发展目标的实现”^①。由前所述可知，中心城区区委序列有政法委员会、社会管理综合治理委员会办公室等部门和单位，政府序列有公安分局、司法局、信访办公室以及安全生产监督管理局、质量技术监督局、交管支队、消防支队等职能部门和单位，其它相关部门也都负有本部门范围内的安全稳定职责。

第一，做好基层矛盾纠纷排查调处。一是处理信访。来信来电来访，简称

^① 金太军、赵晖、高红等：《政府职能梳理与重构》，第14页。

“信访”，是新中国成立之后民主建设的一项重要制度。改革开放以来，信访工作特别是基层信访工作，成为各级政府了解民情民意、化解和处置社会矛盾的重要途径和工作抓手。从中央到地方，各级政府都设有信访部门，同级政府部门也一般都设有负责信访工作的机构，来接待和处理各种形式的信访问题。基层既是群众上访的源头，又是解决问题的重要环节，因此作为大城市中心城区的基层政府，区政府直接接触市民，是发现和化解矛盾的前沿。二是人民调解。以社区为单位，由区司法局指导，建立人民调解委员会，选聘人民调解员，依据国家法律、法规、规章和社会公德规范，对社区内民间纠纷双方当事人进行调解、劝说，促使矛盾化解在基层和萌芽状态。三是行政复议。行政复议是对公民、法人或其他组织的一种行政救济手段。区政府设立“行政复议办公室”（一般是在法制办加挂牌子），接受公民、法人或其他组织由于对区内有关行政主体（一般均为区政府组成部门和派出机构）所做的具体行政行为不服，而提请的行政复议。行政复议通过法律程序，也在一定程度上化解了部分矛盾。

第二，维护公共安全和社会稳定。公共安全，大致可以有几个方面。一是社会治安。以公安部门为主导，对社会面进行管控，依法严厉打击各种违法犯罪活动；加强对重点治安乱点部位的整治，清理和打击各种社会丑恶现象和影响市民安全的违法行为；加强警民联合的治安防控体系建设，实现对社会面的整体管控。二是消防安全。这方面主要是消防部门负责。区政府以防火委员会（后改为消防工作联席会议）为依托，组织消防安全管理工作的落实，从“块块”上落实到各街道和社区，从“条条”上落实到各负有行业监管职责的部门，贯穿消防知识普及、宣传、隐患检查和整改、火灾扑救等各个环节，最大限度减少火灾事故的发生，降低损失和影响。三是安置帮教和社区矫正。对刑满释放、解除劳教人员进行非强制性的引导、扶助、教育和管理，帮助这些人员解决生活、就业等方面的问题，重新回归社会，最大限度减少重新犯罪；让符合法定条件的罪犯留在社区，在基层司法所和社区的监督和帮助下进行心理和行为矫正，并促进其顺利回归社会。这方面主要是区司法局负责，由各街道司法所联系街道办事处和社区具体落实。四是安全生产。区政府成立安全生产委员会，办公室设在安监局，涉及在建工程、道路交通、特种设备等方面的安全监管，分别由相应的职能部分负责。

第三，加强政府值班和应急管理。值班是各类单位在节假日、公休日以及夜间等正常工作时间之外普遍安排的，政府由于其代表公共利益的特殊性，值

班尤为重要。就区政府来说，政府总值班室设在区政府办公室，各个职能部门在节假日、公休日以及夜间都要安排领导带班和干部值班。同时，按照有关法律和制度要求，区里成立应急管理委员会及其办公室，下设各工作组分别由相关职能部门负责；按照“一队八组”的架构，成立了应急救援支队和各分队；编制全区突发事件应急预案，开展应急宣传、演练，处置各类突发事件。

综上，当前中心城区政府除农业、水务等少数职能没有涉及外，基本上涵盖了政治、经济、社会等各个方面，属于全能型基层政府。

第三节 中心城区政府的运行过程

政府过程理论认为，任何政府都不仅仅是一个静态的体系，而且更是一个动态的过程。在这个动态的过程中，各种力量之间产生“能量交换”，从而影响政府活动的实际状况和功能。它强调了政府的实然状态、实际运作，是有关政府的意见表达、意见综合、决策、决策的施行和政务信息传输、监督等串联起来的政治过程。以中心城区政府为视点，可以分为上行过程，即中心城区政府与市政府的过程；平行过程，即中心城区政府与郊区（县）、新区政府的过程；下行过程，即中心城区政府与所属各街道及社区的过程。这些运行过程，都有各自突出的特点。

一、上行：区—市过程

在实际政府过程中，纵向间政府关系的作用力表现得更为突出。而在城市里，市、区之间无疑是重要方面。由于市政府是上级政府，因此掌握着更多的资源，更大的政策话语权、资源配置权以及行政监督权，区政府为了实现本区的发展，就要更多地关注市政府的作用，其关键词可以概括为“争取支持”。“争取支持”的核心就是增加资源、降低风险、做强自身、加快发展。

一方面，区政府通过向市政府报送工作信息和简报，进行请示、汇报等形式，体现区里的工作成绩，说明工作中需要市里给予支持或帮助协调解决的事项。同时，由于市政府的专项资金、具体政策和项目，实际上更多是由各职能部门来具体支配。资金、项目是有限的，政策是有侧重的，这就使得区里通过“条”上来最大限度地争取各种资源。

另一方面，市政府还会对各区落实有关法律法规和政策措施情况进行监督检查。这些各种类别和名目的工作检查和评比考核，无疑是巨大的工作量，往往使区里疲于应付，而且有的可能无法达到。降低监督考核上的“风险”，实际上也是另一种“争取支持”，因为考核检查项目的顺利通过，很多时候同样能够带来新的发展资源。而且对于那些市级以上的各类考核检查评比来说，市、区政府事实上也成为了一种“利益共同体”，所以区政府能够得到市政府的支持也是顺理成章、水到渠成的。

二、平行：区一区（县）过程

作为同一市域内的各个组成部分，区与区（县）之间属于平行关系，是一种横向政府过程，其实质可以概括为“竞争合作”。关于对“竞争合作”的理解，需要看到既有竞争，又有合作，且竞争大于合作。这种态势在中心城区之间表现的尤为突出。

一是资源的竞争。区域经济发展要素涉及经济、政治、文化、社会以及环境等诸方面，依其类型又可以划分为生产性要素、社会性要素和制度性要素等等，其中生产性要素包括产业、土地、自然环境等，社会性要素包括思想观念、社会文化、社会结构等，制度性要素包括行政体制与机制、法律、政策等。行政区划对城区的空间给予了明确的限定，因此，在土地资源难以有突破性增加的情况下，产业方面资源的争夺就成了城区之间竞争的重点。因此，基于中心城区的自身特点以及目前的经济、行政体制等因素，即使市政府组织城区规划，要想实现中心城区之间产业结构差异化是相当难的。现实中也是如此，各区之间招商引资的竞争仍然非常激烈，特别是金融类、科技类企业总部，由于其占地少、效益高，区里往往都是秘密接触，因为一旦被其它区知道，就可能抛出更优厚的政策而“抢走”企业。另一方面，一个城市在发展过程中，逐渐形成了一些经济集聚区，但由于行政区划的原因，这些集聚区往往分属两个甚至更多城区，由于缺少整体合作，往往导致地区发展缓慢，存在碎片化的问题。

二是指标的竞争。对各级政府考核的经济指标大体包括地区生产总值（GDP）^①、三级财政收入、实际利用内资额、实际利用外资额、万元 GDP 能耗、社会消费品零售额、外贸进出口额等等。尽管近年来城镇登记失业率等一

^① 目前有的省份、地区开始不再考核这一指标。

些社会指标也渐渐被重视起来，但总体上经济指标还是更为重要。各区之间对于指标的竞争也是十分激烈，因为哪个区都不愿排名倒数，但总会有倒数，甚至一些基数高的区往往一按增速排名就变成倒数的了。始终保持高基数基础上的高增长，对于辖区面积很小的中心城区而言，的确是很难的，而为了实现这样的目标，有时区里也不惜“借数上位”，或者为了某个更重要年份的辉煌成绩而暂时有所保留。反过来，在那些涉及社会稳定问题如信访量等指标，区里则往往有“趋利避害”的心理，尽量寻找各种理由将难办的事推到别的区，以降低本区这些负面的指标。

中心城区在与郊区（县）、城市新区的竞争主要表现为：中心城区边缘区域的管理真空；郊区（县）特别是城市新区由于政策优势，对中心城区造成的“吸空效应”。

当然，区一区（县）过程除了竞争，同样也有合作。比如，中心城区在危陋房屋改造方面，由于本区条件所限，往往需要在其它区（县）通过土地整理建设安置用房，或者在其它区购买安置用房，其中往往需要双方的沟通协调与合作。此外，中心城区各区也在研究在郊区（县）、城市新区建立“飞地经济”，利用当地的土地、厂房、设备以及劳动力等资源发展制造业等实体经济，通过有关政策和相互协商按比例分成收益；与涉农区县建立“农超对接”关系，满足中心城区“米袋子”“菜篮子”，等等。但总体上看，区一区（县）过程还是竞争大于合作。

三、下行：区—街—社区过程

作为中心城区政府下一个管理层级，街道办事处“不是一级政府，却是中国城市政府过程的末梢”^①；而社区本是政府体系之外的范畴，但在中国管理传统影响下，实际上也被纳入政府管理体系之中。区—街—社区过程，“压力传递”当是其关键词。

前文已述，区政府是城市中心城区最基层的一级政府，各种任务指标本都应落在这一层级。然而在实际政府运作中，区政府除了将经济社会发展目标一一分解到各职能部门以外，街道作为区内的“块块”，也要承担属地职责，相关的任务要配合作为“条条”的各职能部门完成。比如，国有土地上房屋征收，

^① 朱光磊：《现代政府理论》，第290页。

除了区城建、房管部门具体组织外，属地街道办事处也免不了成为动迁的主力；在重大节日、重要会议等“重点敏感时期”，街道责无旁贷地承担属地维稳职责；在创建国家级、市级先进的过程中，街道办事处更是要承担辖区内各社区的整治、清理和居民组织，配合相关职能部门做好工作，任务量十分巨大。

在以经济发展为中心的激烈竞争下，区政府还将一部分经济指标和与经济有关的工作任务分解给了街道。街道的经济工作，从组织兴办各种街道企业、组织兴办和管理各种农贸市场及专业市场，到招商引资、招企引税、掌握辖区内企业各种情况、帮助辖区内企业解决问题，几乎成了一级经济运行主体。

社区本是一个范畴更大的社会学概念，是“在一定地理空间内的人群及其社会性活动的总称”^①，具有经济、政治、教育、卫生、福利和服务、娱乐、宗教等功能，但最直接的本质功能在社会控制、社会参与、社会互助等方面^②。作为基层自治组织，社区也是区政府和街道办事处需要依靠的管理组织。通过社区的自我组织、自我建设、自我管理，实现区政府和街道办事处的部分社会管理目标；区政府也在不断地改善社区办公条件，包括扩大社区综合服务设施面积、增加办公经费等等，同时通过党的组织系统加强社区班子建设，增强社区的领导力和执行力，充分发挥好社区功能，实现社会建设目标。但在中国，社区建设的起步较晚，实际上是承续了过去的居民委员会；在目前的行政管理模式下，社区在很大程度上还具有一定的行政色彩。

第四节 中心城区政府的主要问题

从前面对中心城区政府现实职能和运行过程的论述中，可以看出区政府所取得的成绩。应当说，中国城市的建设和发展，离不开包括区政府在内的政府职能的发挥。然而不容忽视的是，政府职能的发挥似乎也是一柄“双刃剑”，一方面它在促进发展，另一方面也在某种意义上对发展产生了一定负面效应。这其中，中心城区政府所体现出来的问题更为突出。

一、问题之一：层级设置下的身份之困

中心城区政府是大城市中心城区基层政府，是市辖区政府的一类。根据《宪

^① 于显洋：《社区概论》，第28页。

^② 《社区概论》，第41—44页。

法》和《地方组织法》的规定，地级及以上城市可以设市辖区，其行政级别与县相等；直辖市的市辖区行政级别相当于地级。一般地说，包括中心城区政府在内的市辖区政府属于县级政府。有研究认为，“县级行政组织是我国行政组织体系中较为基础的组成部分”，其主要指“县、自治县、旗、自治旗、县级市、直辖市辖区、地级市辖区的人民政府，以及作为县级行政单位的特区、林区的人民政府”^①。在《宪法》和《地方组织法》以及其它法律法规中，中国的地方政府体系都是省、地（市）、县、乡（镇）四级^②，区政府只是被划在了县级政府之中。

然而通过前面对中心城区历史沿革的梳理，对中心城区范围界定与类型分布、主要特征的分析，不难看出市辖区与县的不同，特别是中心城区的自身独特性甚至与同为市辖区的郊区、城市新区具有了很大的差别。市辖区与市有着天然的紧密关系——“城市的功能具有鲜明的整体性”，而除了极少数飞地区之类的特例之外，其功能“不可能一一分解给各个市辖区”^③。作为同级政府，中心城区政府与郊区政府、城市新区政府、县政府在政府职能上、在机构设置上、在行政管理体制上、在市—区政府过程上都有着不同。然而在实际行政管理中，却往往还是将这几类同级政府“混为一谈”。

作为一级政府的代表，县政府比同级的区政府更具有典型意义，甚至比其客观现实中的上级——市政府更加重要。暴景升认为，在《宪法》中原本规定的省—县—乡镇三级地方政府层级随着二十世纪八十年代地改市大潮的推进，客观上增加了一个中间级别——市，“‘市’一级行政建制的增加，看不出其用意究竟是什么……这不仅背离了当初改革的初衷，也偏离了城市化发展的基本通则”^④。他进而指出，“在当代中国的行政区划中，省和县具有特殊重要的地位”，其中“作为国家的基层政权，县政过去、现在在政治体系和政府体系中都占有极为重要的地位；即使将来，县政的地位亦不可低估”^⑤。尽管县政的基本特点是农政，但由于县是广域型政区，实际上其行政管理职能是全方位的，如果没有现在市管县体制的存在，那么县的独立性将更强。

反观作为同一行政级别的中心城区政府，其对市政府的依赖度相当高，当

^① 赵奇、刘太刚：《中国县级行政组织立法研究》，第1页。

^② 《宪法》中没有直接明确地（市）一级，但事实上这一级是存在的，以“市管县”体制为标志。

^③ 朱光磊：《当代中国政府过程》，2008年，第314页。

^④ 暴景升：《当代中国县政改革研究》，第103页。

^⑤ 《当代中国县政改革研究》，第104页。

然独立性也就相当弱。这就带来两个比较麻烦的问题，即在大城市的中心城区，市、区两级政府分别如何行使各自职能？区政府究竟该怎样既很好地落实市政府的各项部署要求，同时又体现自身存在的必要性和独立性？实际上，在很多时候，区政府的角色和位置是比较尴尬的。在“职责同构”模式下，作为一级政府，它理应担负起经济社会建设方方面面的职责，然而恰恰很多时候又不得不看市政府的眼色，揣摩市政府的意图，权力有限、财力有限、资源有限却责任无限^①；它是中心城区的基层政府，下面却还有作为派出机关的街道办事处，而街道办事处也慢慢实体化，成为事实上的一级政府。上级对下级总是强调“属地管理”，即“条块结合，以块为主”，但是区政府往往无法对辖区内的市属部门和单位进行真正有效的管理，特别是那些涉及市属部门作出审批或其它处理后造成的不稳定因素，因为要“属地管理”，也往往要由区政府出面，而事实上区政府确实无法根本解决。

此外，还有一个现实问题，就是在中国，市辖区是行政级别的体现，除中山、东莞、三亚、三沙、嘉峪关等地级市外，绝大多数地级市和所有直辖市都设有市辖区，相应地中心城区政府也是普遍设置的，就会出现为设而设、忽视区政府实际的职能和效用等问题。如果市政府本身就可以完全履行中心城区的行政管理职责，那么区政府则更成为一种重复设置和资源浪费了。

二、问题之二：职责体系下的全能之困

就职责而言，中心城区政府与其上级市政府，与同级的郊区、城市新区乃至县的政府几乎是完全复制的。中国“不同层级的政府在纵向间职能、职责和机构设置上的高度统一、一致”^②，在区政府也表现的淋漓尽致。

从“小而全”、“碎片化”、“有限性”等特征来看，区政府及其组成部门很难有更多足够的人员来执行与上级市政府及市属部门所承担的相应职能，也就是说，越到基层，每个部门、每个内设科室、每名公务人员越“集成”，往往一个科室要对应市属部门的若干处室，一名公务人员的岗位职责在上级部门可能是几个人的工作。

这种现象不仅仅体现在市、区政府之间，也体现在区政府内部。由于各部门分别承担一定相应的职能，而因为“上下对口”“职责同构”，每个部门的业

^① 这里所说的“责任无限”是指政府全能，职责涉及政治、经济、社会等方方面面。

^② 朱光磊、张志红：“‘职责同构’批判”，《北京大学学报（哲学社会科学版）》，第42卷第1期。

务又受到市级条口部门的指导，也就是市级条口部门的职责通过“条”上的层级关系延伸到区政府的职能部门。每个市属部门都在根据自己的角度、需求“发言”，区里的下级部门就要作出相应的反应。同样一项内容，由于好几个市属部门分别下来考核检查，就变成了多次考核检查；相应的每个区属部门都可能作一次接待，组织一次考核检查，其它若干区属部门也就要接受多次考核检查。这往往搞的基层疲于应付，甚至本没有或基本不涉及的职能也要因为“不能丢分”而生硬地编造出工作成绩来。

由于“事权与财权划分的体制性不合理、结构性不匹配，一方面促使地方尽力去发展经济，一方面导致政府提供基础公共服务的能力脆弱”^①。中心城区政府什么都要管，往往也就使得有限的公共财力无法满足现实需要，迫使政府不得不想方设法增加财政收入。在现行财税体制下，可能最快最有效的就是大规模的拆迁和固定资产投资，以项目为载体，以投资为手段，拉动辖区经济快速发展。这也就难怪“土地财政”屡创新高，不少区政府对一些历史文物、风貌建筑被“误拆”睁一只眼闭一只眼了。

三、问题之三：发展压力下的竞争之困

“发展是硬道理”，这是中国改革开放以来各级政府所奉行的重要理念。为了促进发展，各级政府都在使出浑身解数。在资源相对有限、发展机遇稍纵即逝的客观环境下，哪个地区能够抢得先机，哪个地区就有可能在竞争中获得比较优势，也就有可能壮大自身综合实力。同时，不可否认的是，在中国目前领导干部工作业绩考核及选拔机制框架下，任内的政绩非常重要，而其中又以在任期间本地区经济实力的增长、财力的壮大、社会事业的发展为最主要，也就是那些看得见摸得着的“响当当”的“硬指标”。基于此，各级政府无不在争取资源、争取项目、争取资金、争取政策上下功夫、用力气。

经济建设是政府工作的中心和重心，但经济发展本身又具有一定的客观规律。经济的发展需要相应的资源，而对于大城市中心城区来说，资源有限且不平衡。于是，在地方加快经济发展的过程中，城市内部区域之间由竞争引发的矛盾体现得越来越明显。就同属中心城区范围内的城区而言，由发展而引发的竞争有愈演愈烈之势，各城区都力图通过种种手段吸引资源落地生根。城区之

^① 孙涛：《中国服务型政府：公共服务的内涵与机制研究》，第94页。

间争利推责的局面因此形成。这种恶性竞争实际上会削弱中心城区整体发展水平。另一方面，中心城区与外围区域之间也存在发展的矛盾。受辖区面积所限，以及打破城乡二元对立发展模式的原因，大城市和特大城市中心城区发展遭遇到了了一定的瓶颈，城市发展的重点开始转向郊区（县）和城市新区。郊区（县）和城市新区拥有更多的土地资源和更加优惠的政策，更便于大规模的产业开发，特别是那些能源、航空、电子、汽车、机械制造等大型第二产业和成规模的房地产业。这就使得中心城区的发展受到了更多局限，以往的主导地位受到撼动。

为了在竞争中不断获得比较优势，区政府普遍把项目作为拉动经济社会发展的重要引擎。而推进建设项目需要有充足的土地，所以区政府就会全力推动土地的征收、整理、招标、拍卖、挂牌和出让。这一过程正是由“土地整理”——“项目立项”——“政府获得土地出让金和契税等收入”——“项目开工建设，固定资产投资、GDP 等指标增长”——“项目竣工，招商引资”——“政府增加财政收入”的逻辑构成的。

通过项目包装、土地出让，中心城区不断得到更新。特别是那些商业、商贸和基础设施项目，对于拉动发展起到了巨大作用。但同时也存在着诸多问题，比如有的项目单位由于协调资金困难，融资渠道狭窄，严重地影响了项目的进度，制约了项目的进展；有些项目按照规划要求，需要重新修改方案，而实现规划又增加了项目实施的难度，要求调整规划、循环反复，这又影响了项目的建设进度；也有的区政府在这一过程中由于自身的理解、能力等原因，或项目本身经营不善，没有取得预期的效益；有的甚至由于资金链的断裂，形成了“烂尾工程”。城市特别是中心城区的这种反复开发而造成的浪费，可能远远大于其预期可能产生的效益，滞后了中心城区的发展。

同时，中心城区土地资源的稀缺，在土地征收、房屋拆迁的过程中，又造成了除一大批危陋房屋拆除之外，相当数量的具有文物价值、不可移动的历史及风貌建筑和建筑群落被“保护性改造”乃至拆除，而事实上那些“保护性改造”也是一种变相拆除，或重建了一批新“文物”建筑。由于中心城区是城市发展的起源之地，那些历史及风貌建筑和建筑群落承载着这个城市深厚的历史文化，一旦拆除将无法恢复，城市的文化脉络也将因此被割断。典型的事例就是二十世纪五十年代北京大规模建设的过程中基本拆除了古老的城墙。这实际上蕴含着在城市现代化进程中如何保护城市历史文化的问题。因为一个城市的发展，不仅仅意味着现代化的住宅、商业商务楼宇以及各类公共设施，还意味

着文化积淀，而且更高层次上的发展对历史积淀下来的文化的依赖程度会更高。但是，由于面临发展的竞争压力，区政府很多时候似乎别无选择。

第五节 全能型中心城区政府的主要影响因素

一、内部因素

要推进改革，首先要着眼于政府自身的问题根源，也就是分析政府系统内部的有关影响因素。这其中，比较突出的是行政区的单位化和区政府的企业化。

第一，行政区的单位化。

“‘单位现象’，是中国在经济和政治生活中形成的诸多特性中最具有典型性和综合性的现象之一”，具有鲜明的中国特色，而“单位作为一种社会经济、政治机制，作为一种体制，它所具有的更重要的更本质的意义是：单位体现着一种全面而深刻的归属关系”^①，它的存在具有历史的合理性。从现实中的“单位”来看，它们分担着包括协助立法、协助组织各类代表选举、为本单位职工及其家庭提供就业、就医、就学、住房、离退休等相关社会服务和保障、落实计划生育政策等多达几十项的政府职能——包括政府职能、社会—政府职能和政治—政府职能。

从单位的这种特性来观察现实中的行政区，似乎有某种相像。国家把各种各样的职能分解，细化到每个角落——中央政府分解到省级政府，省级政府分解到地市级政府，然后又分解到区县和乡镇，每一级行政区都是一个“单位”。这种做法，形象地说就是把一个整体切分成若干“大块”，“大块”又被切分成若干“中块”，“中块”又被切分成若干“小块”；如果这个“中块”代表大城市（中心城区部分），那么“小块”就是中心城区的一个行政区。在一个行政区内，立法，各类代表选举，就业、就医、就学、住房、离退休等相关社会服务和保障，落实计划生育政策，等等，各种职能无所不包，即使在大城市中心城区这样面积狭小的辖区内亦是如此。刘建军指出，单位依靠科层体制维持内部运转，调节内部关系，其“功能科层化与结构科层化又有相互印合的一面”^②。借用这

^① 朱光磊：《当代中国政府过程》，第246—247页。

^② 刘建军：《单位中国：社会调控体系重构中的个人、组织与国家》，天津人民出版社，2000年，第13—14页。

一观点来审视中国的行政区划，实际上也具有类似的过程：每一个中心城区行政区实际上也都成为了一个单位。由此，每个中心城区行政区也就“全能化”了。

类似于单位的高度组织化，单位化的行政区也是高度组织化的。在高度集权的行政体制下，单位化了的行政区有利于政令贯通到最基层，以达到政治统治、社会管理的有效；在计划经济体制下，单位化了的行政区有利于生产资料和生产产品的分配、各项经济指标的控制。但问题是，改革开放以来，经济体制改革带动政治体制改革，“单位制”开始逐渐解体，一些原本由单位负担的职能开始走向社会化；同时伴随着市场化，社会流动性逐渐增强，一些职能或被动或主动地从原有管理空间中“溢出”。这种打破原有空间格局的现象更加注重了小辖区之间的合作性和大区域的整体性。因此，在一个面积可能比郊区（县）的一个乡镇还要小很多的辖区内，要承担如此全面的职能，真的是必要的吗？

第二，区政府的企业化。

企业，是市场中的经济运行主体，其核心目的是实现利润最大化。而管理经济事务，则是现代政府占有很大比重的一类职能。“经济调节，市场监管”曾是对这一类职能具体形式的高度概括。然而或是由于长期计划经济体制的影响，抑或是中国企业尚未达到能够在经济大潮中独立竞争的阶段，在具体政府过程中，各级政府直接操作经济的现象比比皆是。诚然，这与政府提供公共物品的目的和行为紧密相关。政府特别是地方政府“在决定公共物品支出水平时首先受到的是财政收入的约束”^①，要提供更多更好的公共物品，就必须首先最大限度地壮大自身财力。因此，地方政府所代表的地方公共利益与整个政府的机构利益、各个部门的自身利益往往就会捆绑起来。杜珍（Jane Duckett）以改革开放时期天津市的房地产以及商业管理部门为个案进行分析，指出中国的地方政府是一种企业化政府（Entrepreneurial State）。这种企业化政府的主要特点是政府部门直接地追求利润，承担风险，而且是适应现实和有成效的。^②事实上越是处于基层的政府，这种表现就越显著。

区政府的企业化与行政区的单位化同样是中国社会历史的产物。政府原本就掌握着大量生产资料，同时又是政策的制定者，具有市场竞争的先天优势。

^① 王佃利：《城市治理中的利益主体行为机制》，第 117 页。

^② Jane Duckett. *The Entrepreneurial State in China: real estate and commerce departments in reform era Tianjin*. London and New York: Routledge, 1998, p.14.

同时，这种先天优势又必须在一定的条件下才能发挥，这种条件就是由计划经济体制向市场经济体制转变的过程中，“职责同构”下经济指标这一“指挥棒”带来的压力和动力，以及政府职能转变的滞后性。企业化政府并非以企业运作模式进行管理的政府^①，而是政府的行动目标和行为逻辑类似于以追求利润最大化的企业，即杜珍所指出的在承担风险（risk）的前提下直接追求利润（profit-seeking）和生产率（productivity），也就使政府成为了同企业极其相似的经济运行主体。

在计划经济时代，区政府掌握着零售商业、街办企业等大量经济资源，因属地原因还管理着不少其它工业企业。随着市场经济体制的建立和发展，区政府面临着国有企业特别是中小国有企业改制、城市整体规划框架下工业企业外迁、原有经济资源不断丧失的局面。为了推进经济体制改革和区域经济发展，区政府不断强化经济职能，增加经济部门，且始终占有最大比例；大力开展招商引资，进而实行全员招商模式，同时各种由政府直接设立或管理的园区及国有公司等数量也很多；而市政府为了调动基层的积极性，也将一部分权力下放到区。这种近似企业化的运作方式尽管取得一定成效，促进了地方经济发展和财政收入增加，但同时也带来了一系列问题，而且以行政区划为经济发展控制范围的现象越来越多，区与区之间围绕投资、项目等经济资源展开的竞争十分激烈，“地方本位与保护主义盛行，从而使区域经济运行带有强烈的地方政府行为色彩”^②。在对“以经济建设为中心”的片面解读下，政府越来越变为一个市场经济的主体，不少职能部门为了获得完成指标的奖励等经济上的利益，可以应付甚至放弃本职工作，去追逐招商引资等指标的完成，这也不能不说是一种舍本逐末。这种区政府的企业化，最终可能会影响到自身应然职能的实现。而且“由于区级政区权能的全面扩张，客观上使之有了与市级政区相对抗的资本，

^① 孙学玉就“Entrepreneurial State”一词指出，在台湾地区，有企业性政府、企业型政府、企业化政府、企业精神政府等不同的概念（译法）。他认为，“企业型政府是一种区别于官僚制政府，具有企业顾客至上、成本意识和创新动力理念的政府。”分别见孙学玉：《企业型政府论》，社会科学文献出版社，2005年，第19页、第25页。无论是台湾地区学术界基于概念内涵侧重点差异的不同译法，还是孙学玉的观点，其核心都基于政府改革的价值观追求，是将市场竞争机制引入非营利部门，通过建立政府与企业（市场）、公民（社会）的契约关系，来“打破政府和公营部门垄断，放松政府规制，通过公与公、公与私、私与私之间的竞争来提高公共管理效率”；这是“用企业理论、企业家精神来影响和引导政府改革，使未来政府更具有回应性、科学性和前瞻性”，而不是“将政府同化为企业”或“政府官员都由企业家来替代”。参见孙学玉：《企业型政府论》相关章节。而杜珍（Jane Duckett）的书则更强调了地方政府追求经济利益，其核心是基于政府行动目标和行为逻辑的。

^② 刘君德：“中国转型期‘行政区经济’现象透视——兼论中国特色人文—经济地理学的发展”，《经济地理》，第26卷第6期。

市级政区的权威性和城市发展的整体性受到了极大挑战”，“市辖区之间的‘行政区经济’现象得到了空前的强化，城市发展的整体利益严重受损”^①。

二、外部因素

区政府与企业（市场）、社会的关系，较之政府间的过程更加复杂，其中除了政府的规制和服务以外，更有基于各自利益最大化而进行的博弈。这些政府、企业（市场）、社会之间复杂的关系决定了以政府为绝对主体的治理结构，也就构成了形成全能型政府的外部影响因素。

规制，是“政府为了克服市场失灵，以法律为依据，以法规和行政规章、命令、裁决的方式，对市场经济主体（主要是企业）的交易活动以及社会团体的行为进行干预、限制和约束”，它“强调市场主体对法律、法规和规章制度的遵守”^②，其目的，是运用政府的公权力，规范市场秩序和市场主体行为，最终实现经济效益最大化；而服务，则更是基于政府“公共服务”职能要求和建设服务型政府的目标，为市场经济主体和社会组织以及公民提供公共服务。

但是，很多时候，区政府受职权限制以及出于考虑经济发展的心理，在处理政府与市场（企业）的关系特别是与重点纳税大户、央企和市属企业的关系时，仍然存在错位、越位、缺位等问题；而长期计划经济体制下，政府被赋予各种职能和相应的责任，各种行业协会、商会、慈善组织、志愿者组织、社区社团等社会组织发展缓慢，且职能发挥有限甚至偏离，进而影响了社会建设，市民对政府特别是区政府依赖度仍然比较高。所以，有学者指出，政府与社会的关系常常使人们面对着两难选择。^③

综上，区政府在治理结构方面仍然存在诸多不足，需要在合理界定政府与企业（市场）、社会等各方面角色的基础上，积极推进改革。

^① 马祖琦：“海峡两岸大城市市辖区区级行政管理体制比较”，《经济地理》，第25卷第2期。

^② 朱光磊、孙涛：“‘规制—服务型’地方政府：定位、内涵与建设”，《中国人民大学学报》，2005年第1期。

^③ 参见乔耀章：《政府理论》，苏州大学出版社，2003年，第151—152页。

第四章 职能型政府：以美、英、日大城市政府为参照系

“比较是各种资料分析的中心过程”^①，从中可以得出不同国家大城市政府管理的一致性和差异性。“二战”后，包括城市政府在内的地方政府在各个国家特别是现代化国家中的地位越来越重要。特别是二十世纪七十年代以来，伴随着管理体制与现实需求之间的矛盾，各国都不同程度地对地方政府进行了改革，其中既有成功的经验，也有失败的教训。中国的地方政府改革也基本跨入了这个时段。从全球来看，管理较为发达的大城市基本集中在北美、西欧和东亚三个区域，而且由于政治经济体制、历史传统文化等因素的影响，形成了不同的城市政府管理模式。尽管“无论是在背景上、改革的理论基础上，还是在改革的具体措施上，都有很大的不同”^②，但并不妨碍相互参较。

第一节 美国城市中心城区政府职能模式概述

北美从地理上包括美国和加拿大两个国家。尽管美国“一直被看做是在文化传统和历史沿革上具有自由主义倾向的国家”，而“加拿大被人们称作是一个更接近非地理意义的、保守的欧洲国家”^③，但两个国家在地方政府管理上却采取了比较相近的做法——实行“联邦制下的地方分权自由主义市政体制”，城市政府“通过制定各种城市宪章（City Charter），确立和巩固了自己相对独立的地位”^④。以下以美国城市为例。

一、美国地方政府概况

美国的政府结构由联邦政府、州政府和地方政府共同组成，联邦政府与州政府之间不是中央和地方的隶属关系，而在州以下的行政单位才是与州有上下级关系的行政区划单位，被称为地方政府。它们必须由州政府通过“授权立法”才能获得权力。

^① 风笑天：《社会学研究方法》，中国人民大学出版社，2009年，第331页。

^② 万鹏飞：“地方政府与地方治理译丛总序”，见该丛书各册卷首第7页。

^③ 黄珊：《国外大都市区治理模式》，第86页。

^④ 《国外大都市区治理模式》，第87页。

这些地方政府“最大的特点是其复杂性和多样性”^①。在 50 个州和 1 个联邦特区中，存在着县（或译为郡）、市、乡、镇、市镇、村镇等地方行政单位，这些地方政府“在本行政区域内行使一般的和普遍的管理职能，是具有综合职能的地方政府”^②。其中“县”是州的最大分治区，而“市”则是一种规模较大的市政自治体。理查德·D·宾厄姆在其著作《美国地方政府的管理：实践中的公共行政》一书中引用了一个关于市自治体（市政府）的“比较有持久影响的”定义：“市自治体是由指定地区的人们联合起来建立的一个政府，它没有立法权而是协助州政府来管理地方的和社区的事务”^③。这些城市政府主要是提供公共服务，而且比县政府“为它的居民提供更多的公共服务”，“并向居民收取服务费”。^④

二、美国城市中心城区政府主体职能

从城市的行政级别来说，全美近 20000 个城市几乎没有差别，作为全球大都市的纽约与人数最少的小城市在法律上地位平等，各自独立，经济上各自发展。而城市基层管理结构则根据城市规模大小有所差别。比如，纽约实行的是“市(city)—行政区(borough)—基层社区单元(communitary district)”的城市行政区划模式。borough，在英语中是指“享有特权的自治城市”或“有权派议员到议会去的城市”，在美语中指“自治村镇”或特指“纽约市行政区”。^⑤纽约分为 5 个行政区和 59 个基层社区单元（见图 4.1），每个行政区辖有 3 至 18 个基层社区不等。其中，最大的布鲁克林区人口规模总量高达 246.5 万人，是最小的斯塔滕岛区的 5.6 倍^⑥。而芝加哥和波士顿在市政府之下就没有设立区一级，而是“直接设选区一级的政府管理机构”。芝加哥在全市设立了 50 个选区，而波士顿则设立了 9 个选区。^⑦规模再小一些的城市（包括小的市镇），由于人口少，既没有区一级政府机构，也没有社区一级的行政管理机构，真正属于居民自治性质^⑧。

^① [美] 文森特·奥斯特罗姆、罗伯特·比什、埃莉诺·奥斯特罗姆：《美国地方政府·中文版序》，北京大学出版社，2004 年，第 1 页。

^② 刘君德、冯春萍、华林甫等：《中外行政区划比较研究》，第 54 页。

^③ [美] 理查德·D·宾厄姆等：《美国地方政府的管理：实践中的公共行政》，北京大学出版社，1997 年，第 64 页。

^④ 《中外行政区划比较研究》，第 56 页。

^⑤ 《新英汉词典》编写组：《新英汉词典（增补本）》，上海译文出版社，1985 年，第 129 页。

^⑥ 马祖琦、刘君德：“国外大城市中心城区区级政区职能研究”，《城市规划》，第 27 卷第 3 期。

^⑦ 夏建中：《城市社会学》，第 229 页。

^⑧ 《城市社会学》，第 229 页。



图 4.1 纽约市行政区划

资料来源：马祖琦：“大都市政区：理论探讨·经验借鉴·实证分析——兼论上海直辖市政区改革”，华东师范大学博士学位论文，2004 年，第 73 页。

从职能来看，美国城市中的“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”^①，其“处于城市管理的中间层面，是联结城市市级政区和基层政区的一级重要的行政区划单元，地位具有双重特征”^②，即作为本区域辖区政府，必须对选民负责；而作为整个城市的一个分区政府，又要受到市政府的影响。市政府保持着对城市的统一控制与管理权，而区政府的权力明显弱化，呈现出“强市弱区”的特点。比如纽约市长除了顾问、秘书等人员协助工作外，市政府还设有 5 个副市长，分管经济发展和建设、城市运营、政策制定、

^① 马祖琦、刘君德：“国外大城市中心城区区级政区职能研究”。这里的城市指设有区一级政府的城市。

^② 同上。

行政、法律事务等各个领域，类似中国的分工型副职，而各个领域分别设有相应的职能部门。^①而“各个区级政区的区长（borough president）仅负责领导行政区委员会（borough board）和社区委员会（community board）”^②。与市政府相比，区政府没有太大的权限，主要是作为本区利益的表达者和市政府与社区之间的中介角色，其所拥有那部分审批权，也要受到市政府和社区的制衡。

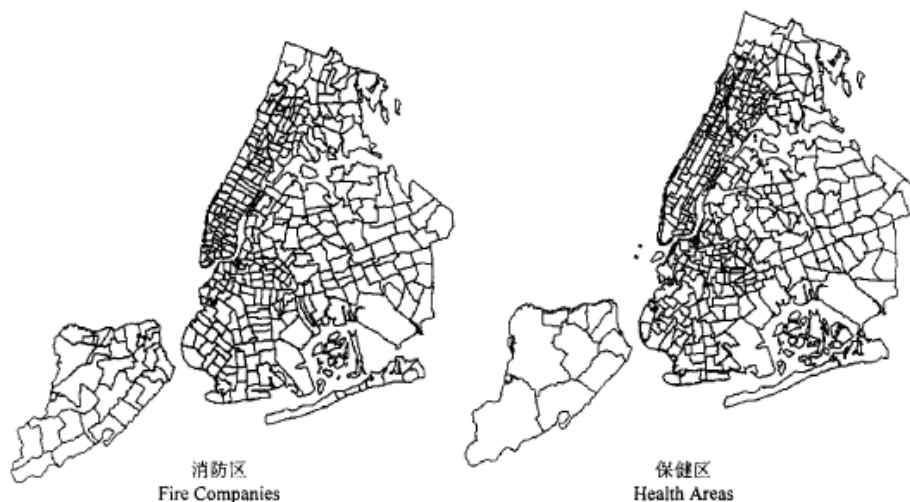


图 4.2 纽约市的特别区 1

资料来源：马祖琦：“大都市政区：理论探讨·经验借鉴·实证分析——兼论上海直辖市政区改革”，华东师范大学博士学位论文，2004 年，第 78 页。

那些区政府不承担的，以及社区无需承担的职能，除了市政府管理外，主要是依靠大量的行使单一职能、在机构设置和财政来源方面相对独立于政府各职能部门、有自己征税权的特别区。这些特别区（special district），作为“行使单一职能的行政区划单位，广泛分布于除阿拉斯加州和哥伦比亚特区以外的美国各州”，“是美国各类行政建制中比重最高、增长最快的政区单位”^③。“不同类型的公共物品和服务可能关系到不同的潜在受益者社区，因此也就可能要求建立拥有不同边界范围的政府”^④，所以这些学校区、卫生区、公园区、水管理

^① 马祖琦、刘君德：“国外大城市中心城区区级政区职能研究”，《城市规划》，第 27 卷第 3 期。

^② 同上。

^③ 刘君德、冯春萍、华林甫等：《中外行政区划比较研究》，第 60 页。

^④ [美] 文森特·奥斯特罗姆等：《美国地方政府》，第 92 页。

区等等特别区的范围，“不是以行政区划界限为依托，而是根据所提供服务功能的特点以及城市居民的实际需求，重新划定”^①的功能区。这些特别区的界线与社区、区乃至市的界线是不完全重合的，不受市、区、社区行政区划的约束（参见图 4.2、图 4.3）。它们“可以为单一社区、若干社区、整个城市地区服务，也可以为州际地区服务”^②。

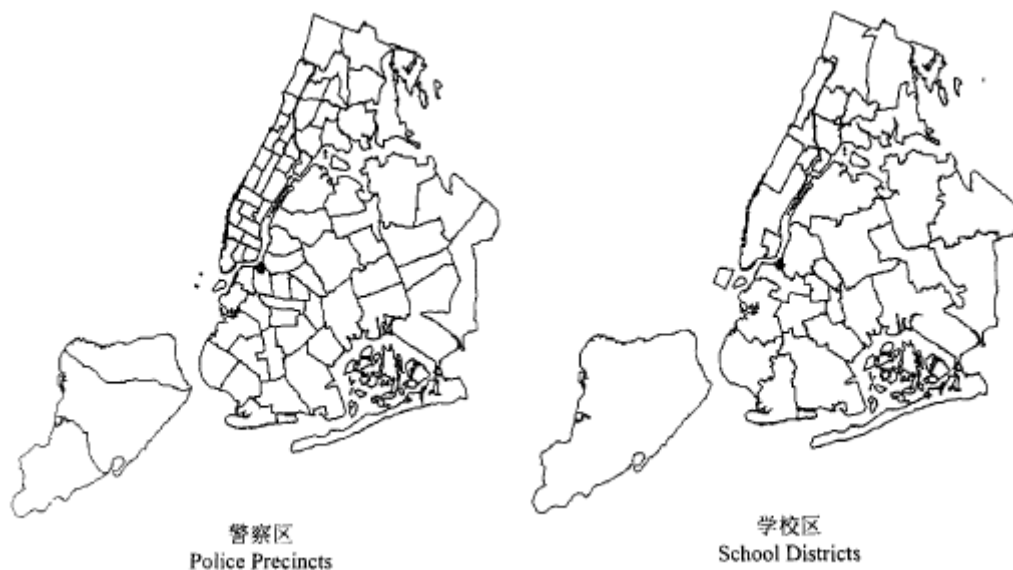


图 4.3 纽约市的特别区 2

资料来源：马祖琦：“大都市政区：理论探讨·经验借鉴·实证分析——兼论上海直辖市政区改革”，华东师范大学博士学位论文，2004 年，第 78 页。

城市最基层是广大的社区。这些社区也是自治性质，与政府没有行政隶属关系，其管理是由社区委员会、社区咨询委员会或居民邻里委员会负责。比如在纽约，社区委员会的委员“必须是本社区的居民或者辖区内企业组织的所有人”且“均为义务职，没有任何报酬”^③，在得到区长认可的同时要有一半成员必须是在与区政府同级的区理事会推荐的候选人中产生，另一半为社区各群体的代表。社区委员会聘任 1 名主任和 5 至 7 名专业人员进行日常的行政工作，开展各项活动，处理居民问题和社区事务。社区经费大部分是筹集来的，其余

^① 马祖琦、刘君德：“国外大城市中心城区区级政区职能研究”，《城市规划》，第 27 卷第 3 期。

^② 刘君德、冯春萍、华林甫等：《中外行政区划比较研究》，第 66 页。

^③ 夏建中：《城市社会学》，第 228 页。

来源于联邦或地方政府，这种经费渠道的多元性也保证了社区的独立性和自治性。社区自治使“政府行为与社区行为相对分离”，政府对社区的干预主要是间接的，“是通过制定各种法律法规去规范社区内不同集团、组织、家庭和个人的行为，协调社区内的各种利益关系，并为社区成员的民主参与提供制度保障”，“而社区内的具体事务则完全实行自主自治，与政府部门并没有直接的联系”^①。

总的来看，美国城市规模大小不一，除纽约等少数大城市设立了行政区(borough)一级之外，绝大多数城市只是市政府作为一级履行综合职能的政府，专业职能由市政府的部门以及大量的特别区来执行；市政府之下没有区级政府和政府的派出机关，基层由居民选举产生的社区委员会等自治组织进行自我管理。因此美国城市的基层管理结构比中国城市要简单的多。

第二节 英国城市中心城区政府职能模式概述

欧洲是西方文化的发源地和集合地，国家众多，普遍的人口规模和领土面积都不大，即使像英国、法国这样较大的国家，也仅相当于中国一个中等省份。由于这种地理条件，客观上欧洲国家政府管理层级普遍在三级左右。比如，法国实行的是大区—省—市镇三级行政层级结构；而英国在 1974 年前实行的是二级、三级并存的行政层级结构，1986 年后又有所变化，而且在英格兰、苏格兰、威尔士和北爱尔兰还有所差别。

一、英国地方政府概况

戴维·威尔逊(David Wilson)和克里斯·盖姆(Chris Game)指出，英国“地方政府处于隶属地位，历史上英国没有出现像许多欧洲大陆的国家那样，地方政府拥有广泛的权力。但英国却拥有远远超出其他欧洲大陆的中央政府拥有的派出地方机构，这种情况可以被称为半自治状态。”^②作为一个单一制国家，英国的地方政府“经常被调整，在不经意之间，地方政府的区域边界和管理机构都在发生变化”^③，特别是因执政党的变化而发生变化。

^① 冷熙亮：“国外城市管理体制的发展趋势及其启示”，《城市问题》，2001 年第 1 期。

^② [英] 戴维·威尔逊、克里斯·盖姆：《英国地方政府》，张勇、胡建奇等译，北京大学出版社，2009 年，第 31 页。

^③ 《英国地方政府》，第 2 页。

从历史上看，英国传统地方政府主要包括教区、郡和市镇。在十九世纪三十年代后，十几次立法使得地方政府逐步壮大和规范起来。比如，1835 年《市政合作法》颁布后，英格兰和威尔士地区出现了直接选举产生的合作市镇；1888 年和 1889 年《地方政府法案》实施后，英格兰、威尔士选举产生了 62 个郡议会，包括伦敦和 61 个全功能型的自治市，苏格兰则建立了 33 个郡议会；1899 年《伦敦地方政府法》则标志着建立地方政府现代结构的完成。“二战”后，英国的地方政府又经历了几次大的改革，1974 年至 1995 年，英格兰、威尔士和苏格兰实行三级政府格局。北爱尔兰则划分为 26 个单一层级职权有限的区议会。

1996 年后，英国地方政府又进行了较大改革。英格兰新建了 46 个单一层级政府，少数郡被撤销，将近一半的郡在管理上采用单层和双层行政管理层级的混合结构；苏格兰和威尔士则分别建立了 32 个和 22 个单一层级政府。在这一轮改革浪潮中，最突出的改革成果就是大伦敦的重组——这种重组并不是恢复 1986 年大伦敦区政府的原有架构和模式，而是建立起了“一套崭新的、独特的机构——战略型地方政府”^①，这得益于英国工党在大选中获胜。

二、英国城市中心城区政府主体职能

英国城市实行市议会制，由市民直接选举的市议员组成市议会，同时也是市政府，行使立法权、决议权、人事任免权、预算权等等，议长即市长。市议会设立相关委员会，也就是市政府的工作部门；委员会由市议员组成，并通过选举任免若干行政长官，聘任行政职员，具体负责市政府工作部门事务的处理和执行；行政长官对议会负责，与委员会分工协作。这种议行合一的管理体制下，市长除了一些礼仪性的职权外，基本没有什么领导市政府工作的实权。^②

伦敦是英国首都和第一大城市，也是著名国际大都市和世界经济中心之一。一般所说的伦敦是“大伦敦”，面积 1580 平方公里，由伦敦城（City of London）和 32 个区（London boroughs，实际上是自治市）组成，伦敦城外 12 个区称为“内伦敦”，其余 20 个区称为“外伦敦”，这是圈层的划分；同时，伦敦市又可以分为伦敦城、东伦敦、西伦敦、南区和港口区等部分，这实际上是城市功能区的划分。^③2001 年，时任伦敦市长的肯·利文斯通还曾经呼吁将 33 个行政区

^① [英] 戴维·威尔逊等：《英国地方政府》，第 83 页。

^② 参见顾丽梅：《治理与自治：城市政府比较研究》，上海三联书店，2006 年，第 20—21 页。

^③ 参见杨立勋：《世界先进城市管理研究》，中国社会科学出版社，2009 年，第 72 页。

减少一半，以提高工作效率^①。



图 4.4 伦敦市行政区划

资料来源：<http://www.london.gov.uk>

在 1963 年《伦敦政府法》实施后，伦敦曾于 1965 年建立了大伦敦区议会（政府），包括伦敦城、内伦敦 12 个区、外伦敦 20 个区共 33 个区（实际上为自治市）。两级政府结构持续到 1986 年，由于当时撒切尔夫人领导的英国保守党政府推行地方政府改革，减少政府管理层级而撤销了大伦敦区议会（同时还包括英格兰地区的其它 6 个都市郡），其“责任一部分被伦敦城区议会和都会区议会取代，一部分被那些合作委员会、联合委员会、专门机构以及中央政府部门所取代”^②，结果却似乎使得管理更加复杂化。1999 年，工党大选获胜后，议会下院通过《大伦敦市政府法案》（Greater London Authority Act 1999），2000 年选举产生了首任市长。

^① [英] 戴维·威尔逊等：《英国地方政府》，第 14 页。

^② 《英国地方政府》，第 69 页。

大伦敦市政府（GLA: the Greater London Authority）由伦敦市长（Mayor of London）和伦敦地方议会（the London Assembly）组成，主要负责研究和制定大伦敦地区的发展战略规划，加强交通、治安、消防、应急、经济发展以及文化、环境、卫生等方面的规划指导，实现经济、社会、环境的整体协调发展，“重点研究解决的问题包括人口变化与合理分布，创造城市的持续发展繁荣，确保城市交通的通达性和便利性，为市民及旅游者提供高质量的环境等”^①。在政府机构方面，大伦敦市政府由伦敦警察局、伦敦发展局、伦敦交通局、伦敦消防和应急规划局等 4 个主要职能部门以及伦敦文化协会等专业部门组成，同时还有一个由社会和政府内部的关键人物组成的，围绕市长制定规划、作出决策而提出建议、讨论重要事务的“市政内阁”。

各区议会（政府）仍然实行议行合一的体制，由选举产生的议会主要负责教育、社会服务、住房、街道清扫、垃圾处理、图书馆事务、各区规划等公共服务^②。比如伦敦的威斯敏斯特区（Westminster）议会（政府），设有“日常服务、社区发展、财政、消防、信息技术、停车娱乐及图书馆、警察和公共设施等八个部门”^③。伦敦城作为大伦敦的中心，还担负着维护一些中央机构的职责。

《大伦敦市政府法案》对大伦敦市政府的组织机构、运作方式以及两级政府之间的权力划分等作了明确规定，大伦敦市政府定性为战略型政府，而下设的 33 个区议会（政府）则为日常运作型政府，二者之间只是所承担的职责有所区别，都要直接面对市民；没有隶属与管辖关系，而是合作与伙伴关系^④，因此是一种特有的两级政府架构。正如有学者认为的那样，“一个地方当局，就是要有能力塑造一个地区，并保护这个地区、发展这个地区、改变这个地区，在这个过程中为居民提供一个新的认同”^⑤。

第三节 日本城市中心城区政府职能模式概述

东亚是儒文化圈影响范围。在古代，中国的文化向东传播到了朝鲜半岛和

^① 生小刚、李婷、张锦云等：“英国大伦敦市政府的组织机构及启示”，《国外城市规划》，第 21 卷第 3 期。

^② <http://www.london.gov.uk/who-runs-london/london-boroughs>

^③ 严荣：“大伦敦政府：治理世界城市的创新”，《城市管理》，2005 年第 3 期。

^④ 2009 年 4 月，伦敦市又颁布了《伦敦城市宪章》（London City Charter）。参见 <http://www.london.gov.uk/sites/default/files/uploads/london-city-charter.pdf>

^⑤ M. Clarke and J. Stewart. *The Choices for Local Government for the 1990s and Beyond*, Harlow: Longman, 1991, p.29. 转引自 [英] 戴维·威尔逊等：《英国地方政府》，第 42 页。

日本，同时向南也影响了越南等国家。至今，朝鲜半岛国家和日本都能体现出在政治思想等方面所受到的中国影响。

一、日本地方政府概况

日本深受儒家文化影响，但又保持了鲜明的独特性。表现在政治上，日本“早在公元7世纪，就确定了以天皇为中心的封建政治体制”，其政治制度“与西欧国家封建政治体制有点类似”，“在东方社会是十分少见的”^①。“集权与分权相结合、自由与秩序相结合”，逐渐形成了日本现行的“中央与地方相对分权的地方自治管理模式”^②，这也影响了日本的行政区划以及地方制度。

“二战”后，日本颁布了新宪法（1947年），“专门开设第八章为‘地方自治’，使其成为现代日本宪政结构的重要支柱”，确立了“地方政府的组织和运营要依照地方自治宗旨的地方自治基本原则”，“规定地方政府的行政首长和地方议会议员要通过当地居民的‘直接选举’产生”，并“赋予地方政府财产管理权、事务处理权、行政权以及制定地方性法规——‘条例’的地方立法权”^③。同年，日本又颁布了《地方自治法》，其中明确规定了国家“尽量把与居民切身相关的行政事务委托给地方公共团体管理，恰当地与地方公共团体分担任务，在策划、制定有关地方公共团体的制度及实施政策时，必须能够充分发挥地方公共团体的自主性及独立性”^④，“地方公共团体的根本任务在于谋求增进居民的福祉，而广泛承担自主地、综合性地实施地方行政事务的职责”^⑤。

现在，日本全国设1都（即东京都）、1道（即北海道）、2府（即京都府和大阪府）和43县共47个一级政区，可以近似视为中国的省（自治区、直辖市）级政区；另外，日本各地还设有664个市、1992个町和576个村共3232个基层行政区，这些行政区之间地位平等，没有上下隶属关系。^⑥所有这些行政区都属于法律上平等的“地方公共团体”，但都道府县在行政地位上实际是高于市町村。^⑦这些地方公共团体，又被称为“自治体”，“是指以国家领土内一定区域为

^① 刘君德、冯春萍、华林甫等：《中外行政区划比较研究》，第108页。

^② 同上。

^③ 万鹏飞、白智立主编：《日本地方政府法选编》，杨剑等译，北京大学出版社，2009年，第4页。

^④ 日本《地方自治法》（1947年4月17日法律第67号颁布，2003年10月16日法律第145号修正）第1条之2—2，杨剑译。见《日本地方政府法选编》，第22页。

^⑤ 日本《地方自治法》第1条之2—1，杨剑译。见《日本地方政府法选编》，第22页。

^⑥ 《中外行政区划比较研究》第110—111页。

^⑦ [日]久世公堯：《地方自治制度》，学阳书房，1996年。转引自《中外行政区划比较研究》第110页。

基础，以区域内居民为成员，在法律的范围内拥有管理财产、处理事务和执行行政职能的团体”^①。在日本，地方公共团体除了都道府县和市町村这些“普通地方公共团体”外，还有“特别区、地方公共团体的合作组织、财产区以及‘地方开发事业团’”这些“特别地方公共团体”^②。

二、日本城市中心城区政府主体职能

就日本的城市型政区而言，市是包含在都道府县中的^③。在《地方自治法》第二编“普通地方公共团体”第一章“通则”的第八条第一款规定了成为市的普通地方公共团体必须具备的条件：（1）人口在 5 万以上；（2）中心市街区的住户数要占到全体住户数的 60% 以上；（3）从事工商业和其他城市行业的人口及其家人的数量要占到辖区总人口的 60% 以上；（4）除以上条件外，还要具备辖区所在都道府县颁布的条例中所规定的城市设施以及其他作为城市所要具备的条件。^④市的行政首长是市长，其地位和权限在《地方自治法》第二编第七章“执行机关”的相关条款中作了明确规定。^⑤对于这些市来说，并不是所有的都设有再下一级的分辖区，即市辖区，只有那些法律规定的大城市才设立市辖区。在《地方自治法》第二编第十二章“有关大城市等的特例”中规定了，“指定城市为分掌属于市长权限的事务，应制定条例划分区域设区，如果认为有设立区的事务所的必要时，应设置办事处”^⑥。1956 年，日本政府将大阪、横滨等城市确定为“政令指定市”；到 2008 年，日本全国共设立了 17 个政令指定市^⑦，同时在市下设置了非自治体的市辖区^⑧，设立市辖区的城市达到 18 个（含东京），而其中有 5 个城市都是在 2003—2007 年间增加的。这些政令指定城市根据《地方自治法》的规定，市政府可以对都道府县“根据法律或基于此的政令的规定处理的全部或一部分且政令规定的”^⑨19 个方面的事务进行管理，具有与府、县

^① 刘君德、冯春萍、华林甫等：《中外行政区划比较研究》，第 110 页。

^② 参见日本《地方自治法》第 1 条之 3，杨剑译。见万鹏飞、白智立主编：《日本地方政府法选编》，第 23 页。

^③ 参见日本《地方自治法》第 5 条第 1 款，杨剑译。见《日本地方政府法选编》，第 26 页。

^④ 见《日本地方政府法选编》，第 27 页。

^⑤ 参见《日本地方政府法选编》，第 56—68 页。

^⑥ 参见日本《地方自治法》第 252 条之 20，杨剑译。见《日本地方政府法选编》，第 138 页。

^⑦ 任进：《中外地方政府体制比较》，国家行政学院出版社，2009 年，第 33 页。

^⑧ 《中外行政区划比较研究》，第 112 页。

^⑨ 参见日本《地方自治法》第 252 条之 19“指定城市的权能”第 1 款，杨剑译。见《日本地方政府法选编》，第 137—138 页。

同等的权限，包括儿童福利、残疾人福利、老人福利、智障者福利、母子保健、食品卫生、结核病预防和娱乐场、旅馆、公众浴场营业的规制以及城市规划、土地区划整治、屋外广告物的规制、墓地埋葬等的规制等等。

根据有关资料，现在日本除东京都之外，其它 17 个城市共设置 162 个市辖区。^①这些市辖区很多是纯城区模式，还有一些包括了乡村区域，是“为分掌属于市长权限的事务”而设立的。

作为日本首都的东京市，与其所在一级政区的东京都属于都、市合一的政区，面积 2183 平方公里，其中市区面积 616.69 平方公里，人口 848.31 万（截至 2005 年 10 月 1 日普查数据）^②。作为国家首都，东京与其它政令指定城市又有所不同，其行政区划由市、町、村和市辖区构成，只是“东京都的区称为特别区”，“依照法律、政令，除都处理的事务外，特别区处理的事务包括地域内的事务及其他事务，或者依据法律、政令由市和特别区处理的事务”^③。目前，东京共设置千代田、新宿、中央等 23 个特别区^④，市辖区平均面积 26.81 平方公里，平均人口规模 36.88 万人^⑤。

日本《地方自治法》第三编“特别地方公共团体”第二章专门对东京都的特别区进行了规定。根据法律规定，东京都的各特别区负责处理除东京都政府负责的事务之外的辖区事务以及其它法律、政令规定的由市和特别区负责处理的各种事务，制定和执行辖区综合的行政计划以及其它一般由市町村负责处理的事务。就府际关系而言，作为上一级行政层级的东京都政府，则要“从确保人口高度密集的大都市地区行政一体性及统一性的观点出发”^⑥，处理那些有必要宏观统一处理的事务，而且作为上级的都和下级的特别区在处理行政事务的过程中必须避免重复和竞争。实际上，日本的《地方自治法》在第一编“总则”中就明确规定“都道府县及市町村在处理事务时，相互间不得出现重复竞争”^⑦，可见这是从法律层面做出的通则规定。为了加强都政府与区政府之间以及特别区政府之间的沟通协调，东京还设立了“都区协议会”，其相关事项由政令规定。

^① 参见万鹏飞、白智立主编：《日本地方政府法选编》，第 392—414 页；蒋荣：“日本都市市辖区区划模式探述及其启示”，《国际城市规划》，第 22 卷第 6 期。

^② 蒋荣：“日本都市市辖区区划模式探述及其启示”。

^③ 参见日本《地方自治法》第 281 条，杨剑译。见《日本地方政府法选编》，第 162 页。

^④ 参见《日本地方政府法选编》，第 396—397 页。

^⑤ 蒋荣：“日本都市市辖区区划模式探述及其启示”。

^⑥ 日本《地方自治法》第 281 条之 2 第 1 款，杨剑译。见万鹏飞、白智立主编：《日本地方政府法选编》，第 163 页。

^⑦ 日本《地方自治法》第 2 条第 6 款，杨剑译。见《日本地方政府法选编》，第 23 页。

东京都知事可以就都、区之间的协调事宜或者区的事务处理提出意见和建议，但首先要听取都区协议会的意见，特别是在为了平衡都、区之间以及各区之间财政收入以及保证各区行政正常运行而发放特别区财政调整补助金之前，“必须事先听取都区协议会的意见”^①。



图 4.5 东京都 23 个特别区

资料来源：东京都千代田区网站 <http://www.city.chiyoda.lg.jp/service/00004/d0000462.html>

当前，日本其它城市政府也在努力推进管理改革。比如，作为 17 个政令指定市之一的横滨市，面积 434 平方公里，人口 360 多万，是人口规模仅次于东京的大城市。2002 年，以中田宏为新任市长的横滨市政府，学习借鉴新西兰政府的行政改革经验，对横滨市政进行了重大改革。围绕提高政府工作效率，建立精简、高效和灵活的市政府执行组织系统这一目的，横滨市政府在 2005 年、2006 年，分两次对所属各局的机构进行调整重组。改革后，市政府组成部门由原来的 27 个局或事业本部调整为 23 个机构；改变传统局、部、课 3 层内设组织结构，逐步减少或废除部制，更多实行局、课二级的内部组织结构，以减少行政层级，提高效率。同样作为改革的 7 项措施之一，横滨市政府还积极推进“强区弱局”改革，即：调整各市辖区政府的职能配置，强化市辖区的行政职能，以实现就近和便利地为市民提供公共服务。调整市政府组成部门和市辖区

^① 日本《地方自治法》第 282 条之 2 第 2 款，杨剑译。见《日本地方政府法选编》，第 166 页。

政府的职权分工，与市民生活直接相关的业务尽量转移由区政府负责，局级机构应予以全面支持。^①

第四节 中外城市中心城区政府比较

从对美、英、日三个国家大城市中心城区政府的分析来看，中外城市中心城区政府有着较大的差异，归纳起来大致为以下几个方面：

一、设置范围不同

总体上看，与中国相比，其它大国比如美国、加拿大、英国、法国、德国、日本等等，中小城市、城镇数量多，城市规模并不很大，城市政府已经是基层政府，因此没有必要再分设下一级行政区和设立一级基层政府；大城市为数不多，特大城市更是凤毛麟角，但这些大城市的辐射力和带动力都很强。而大城市中也不是所有的都设有下一级行政区和设立一级基层政府，比如美国的芝加哥，英国的第三大城市、也是苏格兰的第一大城市格拉斯哥等等，就没有所谓的市辖区或城市下一级的“自治市”。就目前所接触到的资料来看，欧美几个大国中只有美国纽约，英国伦敦，法国巴黎、里昂，德国柏林、俄罗斯莫斯科等极少数大城市才设有市辖区性质的中心城区行政区，东方国家中日本、韩国的城市中心城区市辖区相对多一些，但同样不是普遍设置的。

而中国城市设置市辖区更多基于行政级别，而对城市实际规模和行政管理职能需要较为忽视。特别是“市管县”体制下撤地改市高潮后，一批单城区地级市应运而生，使得市辖区数量猛增，而其中不少城市本可以由市政府直接管理中心城区。一些城市中心城区市辖区过大，偏离了中心城区设区的本来作用，这种普遍性设置给城市行政管理带来了相当多的问题；甚至包括那些可以设置中心城区市辖区的大城市，也没有真正理顺市、区两级政府的职能。

二、法律地位不同

国外的城市普遍有着自治传统，城市本身和下一级行政区（如果设立的话）多为地方自治，即使伦敦的 32 个下级行政区也属于自治市，纽约的 5 个区也属

^① 关于横滨市政府的改革，参考了南开大学周恩来政府管理学院贾义猛副教授的研究成果。

于自治性质，且与县同区划。城市政府及政府间关系普遍较为稳定和规范，关键在于法律的调整。比如纽约市制定了《城市宪章》；伦敦不仅有《大伦敦政府法案》，而且关于伦敦的法案在历史上多次修改，也就是说每次关于伦敦城市政府管理的改革都有法律做支撑，无论其实际效果如何，另外 2009 年伦敦市地方议会和市政府还出台了《伦敦城市宪章》；日本的城市也是如此，如横滨市就有《横滨市事务分掌规则》，各区也有相应的法案，在政府机构设置上也有详细的法律规定，甚至每一个机构都有关于设置、职责等各方面的法律规定。“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”^①。

在中国，地方各级政府的地位、职责、权力等等都是由《宪法》和《地方组织法》规范的，上级政府与下级政府是领导与被领导的关系，权力指向是由上及下的，基层政府也没有自治性。在城市中，中心城区政府对市政府的依赖程度比较高，市、区政府之间的关系却缺乏具体的法律加以细化和规范。

三、主体职能不同

在美、英、日等这些发达国家，无论是大城市还是中小城市，都非常注重城市政府的整体性，比如伦敦拥有 33 个下一级自治行政区，也成立了大伦敦政府作为战略型的市政府，最大限度地避免城市内部各区之间的恶性竞争和不必要的内耗。那些设置了下一级政府的城市，市、区两级政府之间的职权划分比较清晰。在市政府的职责更多强调战略性、宏观性，比如大伦敦市政府（GLA: the Greater London Authority）着力于全伦敦的发展，从加强交通、治安、消防、应急、经济发展以及文化、环境、卫生等的规划指导方面入手，实现城市经济、社会、环境的整体协调发展；而区政府则侧重与市民和公众更加贴近的公共服务方面，如横滨市的各区役所（政府）主要承担基层选举、社会福利和保障、养老服务、儿童和残疾人服务、户籍管理、医疗卫生等方面的职责^②。从这点来看，这些城市的基层政府更多是以社会管理职能为主。同时，城市的公民社会较为发达，市民依法建立各种社会组织，与政府、企业分担城市的相关管理职能。而城市政府也并非全能型政府，除了必须以公共权力管理的职责以外，大多让渡给市场和社会，从而实现政府、企业（市场）、社会三方面的合力。因此，

^① 马祖琦、刘君德：“国外大城市中心城区区级政区职能研究”，《城市规划》，第 27 卷第 3 期。

^② 参见《横滨市区役所事務分掌規則》。<http://www.city.yokohama.jp/me/reiki/honbun/ag20201091.html>

上述作为参照系的城市政府属于职能型政府，即纵向上突出层级之间的“职责异构”，横向上突出辖区特点而赋予相应职能，对外则恰当处理政府、企业和社会之间的关系。

而中国的城市中，市、区两级政府由于“职责同构”问题的存在，不仅在职责、机构等等方面几乎完全一致，而且都属于全能型政府。尤其是改革开放以来，城市中心城区政府也同其上级政府一样，成为了“企业化政府”，成为经济运行主体，这与国外很多城市中心城区政府以社会管理为主体职能形成了巨大反差。

当然，比较中外城市中心城区政府的职能模式，不能抛开中国的具体国情，既要看到参照系对中国大城市中心城区政府的改革有可资借鉴之处，又要结合中国的特点深入思考和研究，以更好地制定出中心城区政府改革的方案来。

第五章 中心城区政府改革路径：重构治理结构

改革，是当代中国的一场重大变革。从 1978 年开始，这场关系中国命运的变革已持续了三十多年，从经济领域到政治领域，进而扩大到文化、社会等方方面面，成效有目共睹。就微观层面来说，城市政府在行政管理方面还存在着不容忽视的问题，在一定程度上制约着发展。由于城市特别是大城市，在国家发展大局中占据重要位置，发挥着辐射带动作用，而经济和社会的转型，要求城市政府继续推进改革。本章拟从关于改革的讨论入手，立足于改革的现实必要性和相应的原则，提出改革措施的相关建议。

第一节 关于改革的讨论

关于大城市中心城区政府的改革，从根本上讲是城市行政管理体制改革特别是政府职能转变的问题，只不过往往表现为是取消还是保留的讨论。

一、有关取消中心城区政府的观点

有关取消城市区级政府的观点，突出地集中在中国改革的前沿——广东省，尤其是深圳市。原广东省副书记、深圳市委书记刘玉浦就认为，深圳在层级之间事权划分不合理，表现在“市区街道事权划分模糊，上面千根线，下面一条针，权利与责任相脱节，部门有权无责，基层有责无权，基层干部陷入繁杂的事务当中，疲于应付，不堪重负”^①。因此，深圳要在二十几年不断改革的基础上，继续深化行政体制改革。其中，要按照精简、统一和效能的原则，彻底理顺市、区、街道三级之间管理体制，减少行政层级，合理划分事权，推进行政区划调整和功能区分区管理体制；条件成熟时，取消区政府，将区和街道办事处全部变成市政府的派出机关，实行“一级政府，三级管理”的扁平化管理。

张召兵和李贵才撰文认为，深圳市的城市化率较高，但其“两级政府（市、区）四级管理（市、区、街道、社区）”体制，管理层级偏多，尤其是作为基层

^① 黄超、叶明华等：“深圳酝酿取消区级政府”，《南方日报》，2008 年 11 月 20 日。

政府的区政府管理幅度小、承担职能少，而街道办事处和社区规模又偏大，区级行政区对城市整体经济社会发展产生了一定阻碍，同时还不利于权力下放和社区自治，造成行政管理效率偏低。在市政府以下的三个管理层级中，区政府数量最少，因此“撤销区政府所造成的震荡最小”，“减少政府层级，区政府必然首当其冲”^①，实现市政府直接管理街道办事处。

金心异建议，深圳未来的“一级政府三级管理”应是“市—管理区—社区管理服务机构”这样的治理结构。^②他撰文指出，深圳全市的管理区按照城市的交通、居住、商业、产业等分布状况合理设置，以 20 个左右为宜，其数量介于目前市辖区与街道办事处之间；而社区管理服务机构则以 400 个左右为宜。并且他还提出了较为详细的改革时间表，以及改革后管理区、社区服务管理机构的组织、工作模式。

与上述观点又稍有所差别，浦兴祖认为，特大城市中心城区实行的市政府—区政府—街道办事处“两级政府，三级管理”体制，实际上是“三级政府，三级管理”体制，也就是说尽管在字面上没有确定街道办事处为一级政府，但是在实际过程中，街道办事处已经在职能履行、权力运作上成为事实上的一级政府。他认为应遵循“小政府、大社会”的思路，坚持“政企分开”、“政社分开”，可以实行“虚区实街”的新“两级政府”制，即区一级作为市政府的派出机关，“代表市政府负责指导、联系、监督各街道政府”^③；而在街道建立城市基层政府，以更多的基层政府来承担中心城区管理职能。

刘君德等针对城市行政级别问题指出，灵活处理区的行政级别和性质，有利于解决城市发展中的—些日益凸显的矛盾。“市辖区可作为市政府的派出机关，淡化其行政级别……简化区级政权不仅可以节省人、财、物力，还能促使市政府提高工作效率，解决原市、区两级对口系统间的条块问题，同时也不影响各区的相对独立和发展积极性”^④。

无论是将中心城区政府直接撤销，还是虚化为市政府的派出机关，都是要去掉“区”这一层级，使市政府集中职能，增大管理幅度，直接面对基层。

^① 张召兵、李贵才：“城市内部行政区划创新研究——以深圳市为例”，《特区经济》，2009 年第 6 期。

^② 金心异：《深圳转型：城市治理模式的革命》，海天出版社，2010 年，第 266 页。

^③ 浦兴祖：“特大城市城区管理体制的改革走向——兼谈‘两级政府、三级管理’之提法”，《政治学研究》，1998 年第 3 期。

^④ 刘君德、汪宇明：《制度与创新——中国城市制度的发展与改革新论》，第 191 页。

二、有关保留中心城区政府的观点

针对深圳取消区级政府的改革目标，有人提出不同的意见。朱慧涛认为，深圳改革的参照对象——香港和新加坡在城市行政管理方面的确有许多经验值得学习和借鉴，特别是其政府管理扁平化、高效率等等，但“深圳和香港、新加坡在文化、地理、传统、社会结构等各个方面都存在巨大差异，不具备可比性”^①。他认为，区政府在城市的经济社会发展中发挥着重要的作用：一是管理大量包括区属、街属、个体和私有等经济实体，发展区街经济；二是处理和化解大量矛盾纠纷。而且撤销区政府需要国务院审批，地方政府没有权力，同时撤销区政府还涉及大量公务员的分流和安置，可能会遭遇较大的改革阻力。他给出的思路是保留区党委、人大、政府、政协等四大机关，撤销区政府的派出机关——街道办事处，同时将除财政、工商、税务、公安、综合执法等部门外的职能部门“全部撤销并将其相关职能并入市级政府的相应职能部门”^②，从而缩短政府与市民之间的距离，进一步提高行政效率、降低行政成本，在明确城市公共服务责任主体的基础上优化公共服务供给，真正建设服务型政府。

与上面观点类似，但在具体运作过程中有所区别的是武汉市在推进“两型社会”建设综合配套改革中完善城市管理体制的思路。时任武汉市长的阮成发在市政府专题会议上表示，要最大限度给区政府放权，具体是“能放的一律放，可放可不放的一律放，上级有明确规定不能放，但从武汉的实际出发，放了有利于发展的，也要积极探索”^③。在“让权、定责、分利”的总体思路下，赋予区政府充分的发展权、城管权和相应的财权，涉及规划、土地、投资项目、建设项目、市政设施养护等多方面管理权，让区政府负责更多经济发展和社会管理事务，而市政府则从具体的事务中抽身出来，“将主要精力放在研究规划、制定政策、搞好协调、检查督办上”。

天津市也在2008年下发了《关于进一步完善中心城区“两级政府、三级管理”体制的意见》，并以市政府办公厅文件形式下发了七个实施细则^④。其中包括：下放中心城区建设项目规划管理事权，适度下放土地整理权，下放三级物

^① 朱慧涛：“深圳该取消区级政府吗？”，《决策》，2009年第1期。

^② 同上。

^③ 阮成发：“要最大限度给区政府放权”，《领导决策信息》，2008年第34期。

^④ 中共天津市委《关于进一步完善中心城区“两级政府、三级管理”体制的意见》（津党发〔2008〕6号）；天津市人民政府办公厅《印发关于进一步完善中心城区“两级政府、三级管理”体制意见七个实施细则的通知》（津政办发〔2008〕51号）。

业服务企业资质审批和管理事权，扩大中心城区建设项目管理事权，加强市容属地管理，下放固定资产投资项目审批事权，增加区县财政收入（最后一项实际上不仅限于中心城区，而是面向全市各区县包括天津市经济技术开发区、天津港保税区和新技术产业园区）。

其实，保留中心城区政府不是最终目的，不论是收回相关权力还是下放相关权力，其目的就不仅仅是保留的问题，而是要通过加强中心城区政府，理顺城市管理体制，促进城市发展。

三、中心城区政府改革的现实必要性

无论是取消还是保留，对中心城区政府进行改革这一点都是一致的，只是所采取的方式和遵循的路径有所区别。但总体上看，不少理论界的学者和政府官员还是更倾向于“维持和完善现有的‘市—市辖区—街道办事处’的政府机关设置格局”^①，所提的改革建议也基本都是建立在这个前提下的。

取消区政府，可能是减少一个管理层级，实行“一级政府”；但也可能是将原来的区政府派出机关——街道办事处实体化为一级基层政府，仍然是“两级政府”。而保留中心城区政府，也主要基于中国现阶段的实际和需要。首先，城市政府管理幅度问题。中国城市一直以来始终实行市—区—街道管理体制，每一层级相关制度和流程都已相对固化，一旦撤销区政府，将面临市政府直接面对街道办事处的局面。比如天津市如果撤销 6 个中心城区，市政府将不仅要管理 9 个郊区、县和滨海新区，还要管理中心城区 63 个街道办事处，管理幅度过大。其次，城市基层民主政治建设问题。民主选举是公民参与国家政治生活的重要渠道。目前，选举是按照由低到高逐级进行的。如果撤销区政府，中心城区的选举就要直选市级人大代表，这在具体操作上也有相当大的困难。再次，城市基层治理结构问题。在中国社会发育还不完全、社会建设还比较滞后的情况下，在市政府之下需要有一级政府作为管理实体，使得上情下达、下情上知、政令畅通，减少信息传递“失真”；同时也使政府服务更加亲民化、资源配置更加合理化。^②这就涉及区和街道哪一层级作为管理实体更优的问题。如果将街道办事处改为街道政府，一方面将增加大量的机构，另一方面也难免形成新的“区政府”。

^① 朱光磊：《当代中国政府过程》，第 326 页。

^② 朱光磊：《现代政府理论》，第 288—289 页。

当然，维持目前的市一区一街三级党政机关设置格局，并不是停滞不前，而是要在保留中心城区政府的前提下推进改革。《城市街道办事处条例》已经全国人大常委会废止，设立街道办事处的法律依据事实上已经不存在了。同时，安徽铜陵、贵州贵阳、湖北黄石等城市已经启动撤销街道办事处、加强社区建设的改革试点。^①民政部在 2011 年 4 月组织专家对安徽铜陵市撤销街道办事处的改革进行了研究论证，认为如果铜陵的改革最终评估效果好的话，将上升到国家改革的层面向全国推广。尽管同时还有北京市石景山区鲁谷街道遇到的改革困境^②，但城市撤销街道办事处、减少行政管理层级还是一个大的趋势。从这个角度来看，大城市中心城区的街道办事处逐渐撤销，社区逐渐强化，在市政府和社区之间保留一级区政府可以缩小市政府的管理幅度，同时也能够在现有基础上提高行政管理效率。

中心城区政府的“尴尬处境很大程度上是由于它对‘各路条条’没有约束力，作为‘块块’它上不宏观、下不微观造成的”^③。对于一些大城市而言，现实需要中心城区政府的存在，然而“职责同构”框架下“条块关系”的不顺畅又严重影响着市、区两级政府正常职能的发挥，造成大量的行政浪费，同时还使得城市中心城区整体发展碎片化，区与区之间恶性竞争，增加无谓的内耗。因此，改革势在必行。就中心城区政府改革而言，其核心在于打破市、区两级政府“职责同构”，路径在于重构中心城区治理结构。

这里所谓的“治理结构”，“不仅包括组织内部的关系，而且包括组织之间的关系，而组织之间的关系则不仅包括政府之间的关系，而且包括政府与其他社会组织间的关系”^④，实际上就是一种针对公共领域治理的联系并规范政府、企业（市场）、公民（社会）权责利诸方面分配，以及与治理相关的决策、执行、监督等环节的制度框架。这种重构，就是根据实际，依靠法治，正确和妥善处理政府、市场、社会之间的关系，中心城区、郊区（县）、城市新区之间的关系，经济功能区、行政管理区、生活服务区之间的关系，以及市、区、街道、社区之间的关系，以政府主体职能的适应性调整重新规范政府内部以及政府与其他方面的权力、权利和责任，优化治理流程，推进治理体系和治理能力现代化，

^① 参见陈莽：“撤销街道办的铜陵试水”，《京华时报》，2011 年 9 月 5 日；陈莽：“民政部：街道办撤销是趋势”，《京华时报》，2011 年 9 月 5 日；光明日报专题调研组：“从‘衙门’到‘家门’——城市基层管理体制改革的‘贵阳探索’”，《光明日报》，2012 年 2 月 21 日。

^② 张然：“石景山‘基层政改’模式走样”，《京华时报》，2011 年 9 月 5 日。

^③ 朱光磊：《当代中国政府过程》，第 327 页。

^④ 夏建中：《中国城市社区治理结构研究》，中国人民大学出版社，2012 年，第 59 页。

实现公共领域治理的目标。

第二节 关于改革的原则

原则就是最基本的理念、要求、规律和章法。改革必须遵循一定的原则，要认清其改革的地位和影响，厘清目标和路径，按照一定的规律和章法推进。就中心城区政府改革这样的地方基层政府改革而言，着重是以下三个方面。

一、顶层设计优先原则

所谓“顶层设计”，就是一种战略性、整体性、全局性、长远性的目标设定。汪玉凯指出，改革的顶层设计，就是“对未来改革的整体谋划”^①。它不是指令性的强制输入，而是整体性的综合安排；不应凭借主观意志的随意性，而应当尊重行政管理和经济社会发展的客观规律。

为什么要强调“顶层设计优先”？首先，由于中国城市辖区属于“析置型”，即由城市划分为若干部分，作为市政府的分治区域，因此中心城区政府权力的获得来自上级，这与西方国家大城市中心城区的权力来源存在差异。这就使得中心城区政府在运行过程中，无时无刻不在听从上级市政府的安排，因为区政府需要得到市政府在政策上最大的支持，这自然也包括政府改革在内。其次，城市本身具有高度的整体性，中心城区政府改革，必然牵涉到市政府的改革。如果没有市政府改革整体框架的出台，那么区政府改革也就无从谈起。所以，顶层设计不仅仅是区政府的改革内容，同时也包括市政府的改革内容，且后者应作为改革框架的基础。而且市政府关注的是城市整体，视野更宽，更容易兼顾各方，也就更容易使得改革方案实现最优效应。再次，顶层设计不仅仅关涉行政管理层级问题，更是要注重政治、经济、社会等诸系统的整合问题，确保改革的系统性、整体性和协同性。

在进行顶层设计时，一是要从促进城市整体健康有序发展的高度，围绕这一目标，合理划分市、区两级政府事权、财权，使责、权、利达到最大优合度，不因改革伤及政府层级间和同级政府间的行政平衡、破坏行政生态，不因改革造成对经济社会发展的新障碍，不因改革引发社会矛盾。二是要基于政府职能

^① 汪玉凯：“准确理解‘顶层设计’”，《北京日报》，2012年3月26日。

划分重新设置政府机构，并合理过渡到对政府各项机制和过程的优化上。三是要由市政府牵头，各区政府参与，并邀请相关专家、学者共同研究，设计改革方案，发挥体制内和体制外两方面的智慧，形成符合发展要求和客观实际的改革方案。

同时，强调顶层设计优先原则，并不是要否定基层自我尝试和探索。一些基层自我尝试和探索，往往能够为顶层设计提供难得的思想火花和经验借鉴，在整体城市政府改革中区政府的一些改革探索同样值得期待。

二、收权放权相统一原则

目前，一些大城市的市政府推进行政管理体制改革，实际上走的仍然是“简政放权”的路子，即向区政府下放一部分权力。这种做法短期内的确可以调动区里的发展积极性，加快中心城区的经济发展；但从长远看，这种放权没有打破“职责同构”，且区政府所承接的只是某一方面“轻量级”的权力，“重量级”的权力仍在市政府掌握着。

然而从另一方面来看，历史上区政府也有不少事权被市政府收走，使得区政府有责无权；或者实行市政府“条”上的垂直管理，实际上削弱了区政府的管理权和话语权。中共中央党校教授王长江强调，“必须摒弃把顶层设计等同于权力集中的误识，防止把顶层设计看作新一轮权力上收的起点”^①。

所以，一味地放权与变相地收权都是在“职责同构”的圈圈里打转转，“由于放权过度引起的混乱现象”“需要认真加以解决”^②，同样的把“有利”的事权统统收上去而留下既难干又少利的事权，也是需要加以调整的。所谓“权力的背后是利益，权力配置背后是各种资源（包括经济资源、政治资源、社会资源、文化资源）和利益的分配”^③。市政府与中心城区政府“处于不同层面，各有其权力变化方向”，而中心城区与郊区（县）、城市新区又有所区别，因此在政府改革中更需要关注哪些事权要上收到市政府，哪些事权要下放到区政府，把该管的切实管起来，把该放的真正放下去，有收有放，收放结合，合理划分事权，破除“职责同构”，使得市政府与中心城区政府“各负其责，各行其权，

^① 王长江：“莫让‘顶层设计’走形”，《中国青年报》，2012年7月2日。

^② 周振超：《当代中国政府“条块关系”研究》，第214页。

^③ 王长江：“莫让‘顶层设计’走形”，《中国青年报》，2012年7月2日。

各管其事，上不专权，下不越权，权力运作规范”^①，才是最优路径。

三、分阶段推进原则

“任何改革都不是一蹴而就完成的，操之过急只能是‘欲速则不达’”^②。从中国大城市管理的历史可以看出，在“职责同构”的层级管理体系下，中心城区政府行政管理体制早已固化，很难在短时间内彻底改变。况且，城市政府过程也已形成惯性模式，需要时间进行有计划有步骤的调整。

应当承认，目前的城市行政管理体制在历史上曾经发挥过积极作用。一方面，在短缺经济、计划经济时代，生产资料需要通过这种体系进行分配，最大限度地挖掘城市基层群众参加到劳动生产之中的潜力。如二十世纪五六十年代普遍存在的街办小工厂，尽管在今天看来没有什么技术含量和竞争力，但在当时劳动者素质普遍偏低的情况下，它们组织一定规模的生产，对经济发展和社会稳定起到了一定作用。另一方面，在生活资料比较匮乏的时代，全能型的区政府更能做好辖区基层的物质供应、生活服务等工作；至于社会管理方面更无需赘述。

因此，“政府间关系模式的选择不仅仅是主观意愿的产物，而主要是客观形势发展的结果”^③。在推进中心城区政府改革时，需要历史地看待和处理，即：既要肯定这种模式在历史上所起到的积极作用，更要理性地分析随着经济、社会发展，其与客观已经不相适应的实际，进行“主体职能的适应性调整”。坚持分阶段推进的原则，就是要“在没有更合适和比较成熟的替代模式背景下”，特别是在中国社会建设还很不完善、单位体制逐渐解体、新的社会管理体制尚未建立成熟的情况下，不去“过多过快地打破已有的秩序和格局”^④；即使已经在顶层设计上取得了较好的成果，也要在尊重实际、尊重发展规律的前提下，划分为若干阶段，有序推进，尤其要把握好社会可承受的程度，而不搞“狂飙突进”式的改革。

^① 惠冰：“我国特大城市市辖区政府分析：能力增强与权力扩张过程”，《中国行政管理》，1998年第12期。

^② 周振超：《当代中国政府“条块关系”研究》，第209页。

^③ 《当代中国政府“条块关系”研究》，第209页。

^④ 同上。

第三节 关于改革措施的建议

一、明确界定区政府主体职能

政府职能主要可以分为政治职能、经济职能和社会职能三个方面。从中央到地方，每一层级政府都有其应当强化的主体职能。层级越高越倾向于宏观，比如中央政府对经济的宏观调控；反之，层级越低则越倾向于微观，比如城市政府对社会的管理和服务。

从理论来看，社会是由人群组成的，人的本质也是其社会性。在社会中，人与人之间发生各种关系，产生各种利益和矛盾。为了维护社会的正常秩序，实际上也是为了维护人们自身的实际利益，政府就必须运用手中的权力，对社会进行管理。在不同的社会发展阶段，政府履行社会管理职能的方式和手段有所不同，甚至差异巨大。随着社会由前现代走向现代，政府的政治职能不断弱化，而经济和社会职能则在不断强化，如同马克思主义经典作家所指出的那样，“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的社会职能时才能持续下去”^①。

从现实来看，中国在国家整体发展（主要是经济发展）的同时，社会建设却大大落后于经济发展，社会问题并没有随着经济建设取得巨大成绩而减少，反而在“进入新世纪以来，关于住房、教育、医疗、养老等民生问题日益突出；贫富差距、城乡差距、区域差距持续扩大；劳资关系等社会利益群体矛盾日益显化；土地征用、房屋拆迁、企业改制等引发社会不稳定的问题凸显；一些地方杀人、绑架等严重暴力犯罪增多，抢劫、抢夺、盗窃等形式犯罪案件上升，社会治安出现不少新情况，特别是群体性事件……1993~2005 年间……上升了近 10 倍”^②。新的社会阶层、社会组织、社会需求、社会事务、社会心态和社会矛盾，要求政府必须加强社会管理。

“社会管理”是一项重要的政府职能，更是社会治理体制中的一个重要方面。它在广义上可以指政府以及非政府组织对包括政治、经济、文化和社会在内的各类社会公共事务进行的管理；在狭义上，一般是指除政治管理、经济管

^① 《马克思恩格斯选集》第三卷，人民出版社，1972 年，第 219 页。转引自金太军等：《政府职能梳理与重构》，第 234 页。

^② 陆学艺主编：《当代中国社会结构》，第 5 页。

理之外的那部分社会公共事务的管理。^①归根到底，社会管理是遵循“以人为本”的基本原则，对人的管理和服务；是政府、社会组织、社会公民等各方共同运用法律、政策、服务、协调、自主参与等多种手段和方式对社会系统进行的管理活动；是与直接参与经济运行相对的、排除政府自身内部管理的且包含“公共服务”在内的公共管理范畴。这是基于“规则—服务型政府”建设要求的，强化政府社会职能的具体体现。随着市场经济和公民社会的不断发展，政府职能相应地在疏解和转变，传统的一元化、集权化、单位化、管制型、以人治为主的静态社会管理模式，必将向多元化、分权化、社会（社区）化、服务型、以法治为主的动态社会管理模式过渡。

城市分区而治，本是为分担市政府过重的行政管理负担。在新中国成立后的首部《宪法》就明确了“人口在 20 万以上的市，如确有分设区的必要，可以设市辖区。人口在 20 万以下的市，一般不应设市辖区，已经设了的，除具有特殊情况，经省人民委员会或者自治区机关审查批准保留者外，均应撤销，分别设立街道办事处，作为市人民委员会的派出机关。需要设市辖区的，也不应多设。”^②而当中心城区政府成为一种行政级别的代表实行普遍性设置时，它原本为分担市政府过重的行政管理负担而设置的最核心目的就发生了变化，成为了“职责同构”下的基层全能型政府。特别是改革开放以来，片面追求“以经济建设为中心”使中心城区政府也成为了经济运行主体，进而“以经济利益为中心”，在政府职能上发生了扭曲和变形。

随着现代市场体系的不断完善，市场将在资源配置中发挥决定性作用，以行政区划的边界为限制的发展空间将被打破，不符合市场经济发展规律的“行政区经济”必然走向“区域经济”，政府的行政管理方式也需要随之创新。而中心城区政府作为市辖区政府的非独立性，使其不可能脱离市政府而单独存在，“职责同构”显然更是一种资源浪费，同时也必然造成行政效率低下，这就指引了市、区政府相互依存、相互合作的可能性。金心异针对深圳的改革指出，行政管理体制改革是转变政府职能，变经济发展型政府为公共服务型政府。但深圳市 2009 年出台的《关于深化行政管理体制改革的意见》中提出要增加不同类型的产业功能区，“这意味着新区的产业功能概念十分显著，而与深圳弱化区

^① 参见以南京大学政府管理学院张康之教授为首席专家的国家社科基金重大项目“中国特色社会主义社会管理体系研究”投标书。

^② 刘君德、汪宇明：《制度与创新：中国城市制度的发展与改革新论》，第 179 页。

级经济发展职能、强化公共服务职能的逻辑背道而驰”，因此，应尽可能区分行政管理区与产业功能区（即本文中的经济功能区），即前者以社会管理和公共服务为主，后者负责经济发展，并且“未来的产业功能区都应尽可能按照公营机构和企业这两种模式来运作”。^①

与经济发展需要更宽广范围以利于各种要素和资源自由流动与合理配置不同，社会管理的范围越有限、边界越清晰，越有利于管理效能的提高。以户籍制度为基础的城乡二元管理模式虽然并不符合现代社会发展要求，但却在一个侧面证明了这一点；近些年来，一些城市推行网格化城市管理，实际上也说明了这一点。对一定辖区划分为若干网格，在明确了管理范围和边界的同时，也基本明确了管理对象。中心城区辖区面积较小，更适于划分管理网格，而不至于使区政府面对的管理网格过多；区政府通过其派出机关街道办事处联系辖区单位、社区居委会，将管理触角下沉到城市基层，直接接触市民，管理层次较少，信息不容易失真，管理和服务也更能直达。

所以，在保留中心城区政府的前提下，市政府更适合从宏观层面通过制定政策和市场监管促进区域经济发展，区政府则更适合从中观和微观层面通过加强管理与服务推进社会建设。一些城市，或本身规模并不很大，或社区自组织建设已经达到较高水平，政府、市场、社会三方面形成了良好的互动，应该减少区政府的设置。总之，中心城区政府要由普遍性设置的全能型经济运行主体调整为选择性设置的职能型社会管理主体。

二、适度调整中心区行政区划

“行政区划调整是城市发展到一定阶段后，城市发展资源要素地域性重新优化整合的必然要求”^②。当然，国内近些年的行政区划调整既有成功的案例也有失败的教训。

有学者对 2000 年上海市黄浦区与南市区合并为新黄浦区的案例进行了效益评估分析。行政区划调整前，原黄浦区辖区面积 4.56 平方公里，人口 24.36 万，南市区辖区面积 8.29 平方公里，人口 44.29 万，都属于小中心城区；在经济总量和财政收入等主要经济指标方面，原黄浦区要高于南市区，具有较高的经济产出能力和财政贡献能力；南市区虽然在经济方面弱于原黄浦区，但其土地资

^① 金心异：《深圳转型：城市治理模式的革命》，第 269 页、第 270 页。

^② 吕宪军、王梅：“行政区划调整与城市扩张研究——以南京市为例”，《现代城市研究》，2006 年第 1 期。

源又有一定的优势。由于新的土地资源的输入,“辖区合并有效地推动了经济增长”,“有利于新黄浦区政府展开更好的城市区统筹规划,同时出台整合型的经济政策,更有力地消除原来两个区在经济商业环境和政策法规上的不一致,从而进一步增强中心城区的集聚效应”^①。

纵观近些年来中国各大城市中心城区行政区划调整,比如前述的2000年、2011年上海市中心城区两度区划调整^②,2005年广州市全市区划调整,2010年北京市中心城区区划调整,以及2012年苏州市沧浪、平江、金阊三区合并设立姑苏区,走的都是扩大辖区的路子。辖区面积的扩大,首先增加了土地资源,拓展了发展空间,便于区政府更好地促进产业整合,统筹规划,减少协调成本。

不难看出,在以行政区划为单位、地方政府对各种发展资源拥有强大配置权的情况下,“行政区经济”可能还会存在较长一段时间。因此,“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。但在不同的区域经济发展阶段,行政区划调整的综合效应并非都是正面的。”^③一些城市由于急于扩充中心城区,造成了市、县之间因为利益博弈而引发群体性事件^④;还有的城市一味向外扩张中心城区,造成中心城区与近郊区县结合部形成大量城中村,或者土地与管理相脱节,长期得不到理顺。因此,有学者指出,“城市区划的调整首先要考虑行政权力的调整,然后才表现为经济、社会发展需求的整合”^⑤。

总的来说,大城市在发展过程中,由于城市体系、总体规划、产业结构等方面都发生了很大变化,客观的需求也在一定程度上要求行政区划作出相应的调整^⑥。因为经济的发展需要各种发展要素和资源在更大的范围内进行配置和流动,中心城区自身空间狭小就会大大制约这种要素和资源的有效配置和流动,所以这种调整的意义对于中心城区似乎更大一些。

同时,如果从另外一个角度来分析的话,大城市中心城区行政区划的调整

^① 高琳:“大都市辖区合并的经济增长绩效——基于上海市黄浦区与南市区的合并案例研究”,《经济管理》,第33卷第5期。

^② 本文推测,在未来静安区很可能也会与新黄浦区进行合并,从而形成上海市中心城区的强大核心区。

^③ 吕宪军、王梅:“行政区划调整与城市扩张研究——以南京市为例”,《现代城市研究》,2006年第1期。

^④ 参见人民网·时政:“湖南衡阳区划调整引发堵路事件,市县博弈抢夺资源”,<http://politics.people.com.cn/GB/14562/13425218.html>

^⑤ 王佃利:《城市治理中的利益主体行为机制》,第34页。

^⑥ 参见“城市区划调整渐成趋势”,《人民日报》,2011年6月9日。

不能仅仅基于经济方面的考虑，而必须同社会管理职能紧密结合起来。在中心城区政府主体职能调整过程中，原有的以经济运行为主体的职能短时间内不可能完全消除，而社会管理职能的增强又对管理空间提出了新的要求。赵聚军指出，古今中外行政区划改革的基本目标与政府职能重心存在着阶段性耦合的现象，二者之间存在着内在联系。^①随着政府职能重心向社会管理转移，行政区划的改革应当服务于这样的变化，尤其是“省级以下各级政区的调整应更多地从公共服务和行政管理的视角审视改革，通过必要的行政区划改革保障和促进地方政府更好地履行其公共职责”^②。中心城区是城市的基层行政区划，中心城区政府要建设成为社会管理主体，其行政区划的调整应当服从和服务于这种需要，至少在近期要兼顾经济发展和社会管理两个方面，并逐渐向侧重社会管理偏移。

因此，行政区划调整不是只有面积较小的行政区进行合并从而“壮大”一种模式，在某些情况下也需要对面积过大的行政区进行有效的分割从而“划小”。特别是一些大城市还存在不少以城带郊的大型中心城区，这固然与历史上发挥郊区对城市（中心城区）的供应与支持作用、城市（中心城区）对郊区的辐射带动作用以及满足城市（中心城区）扩张需要等方面密切相关。但随着经济社会发展特别是在微观层面由“区划”化逐渐走向“区域”化的今天，可以有序地推进“城乡分治”，减少以城带郊的行政区，从而将市政与农政区分开，让中心城区在一个适度的管理范围内更好地履行社会管理职能；而郊区、县则是在管理好农政的基础上，科学有序推进城市化（城镇化）。同时，这也可以减少摊大饼式的城市（中心城区）扩张，通过城市总体规划来明确中心城区、外围区等的范围，将功能区与行政区逐渐剥离，保持行政区划的相对稳定性，实现市域内多中心共同发展。

总之，调整行政区划必须坚持适度原则，注重挖掘内涵、精细管理、提高效能，降低区划调整过程中诸如人员分流安置等因素影响；必须关注市、区关系对城市整体性的影响，避免出现由于一味“并区”“扩区”而造成“强区弱市”的结果；必须注重把听取和吸收社会、公民等方方面面意见贯穿于政策全过程，尊重民意，减少阻力，降低风险，以实现区划调整的最终目标。

^① 赵聚军：“‘控制—服务’：当代中国行政区划改革的应然导向”，《上海行政学院学报》，第10卷第6期。

^② 赵聚军：《中国行政区划改革研究：政府发展模式转型与研究范式转换》，天津人民出版社，2012年，第194页。

三、调整充实区政府发展资源

孟继民指出，“资源作为‘资财之源’，是社会经济发展的基础，是实现可持续发展的关键”^①。他认为，当今社会，资源已经涵盖了自然资源和社会资源，包括了人力资源、财力资源、物力资源、信息资源和时空资源等等，可以说资源意识已经深入人心。在政府推进区域发展的过程中，谁拥有和掌握了更多的资源，谁就更可能在区域竞争中赢得比较优势。对于中心城区而言，资源的意义更为重要。

第一，建立健全政府间合作机制。

中国层级政府之间更多强调管理与被管理、领导与被领导的关系，而同级政府之间则更多强调竞争的关系。在城市政府中，突出表现为市、区政府之间的“博弈”和城区政府之间的“竞争”。在中心城区，实际上并不是没有建立区际之间沟通机制的案例，只是在“行政区经济”竞争状态下，市、区两级政府往往都忙于经济指标和项目建设，市政府着力通过下放权力调动各区发展经济的积极性，而疏于从中心城区整体的、综合的、长远的发展角度来整合各城区。应当看到，城市发展的整体性决定了每一个局部的损益都会对整个中心城区产生影响，因此，要真正建立起政府间合作机制，以合作实现共赢和利益、效益最大化。正如1950年，时任中央人民政府内务部部长的谢觉哉在谈到城市政权建设时所指出的，“较大的市，若无区一级，就减少了人民参政的机会，且有很多事不是市人民政府所能直接做得了的”，但“城市的区不同于乡村的区，它是市人民政府办事的助手。因为城市中有些区里的事情，区人民政府是办不了的，而是必须由市人民政府来做”^②。

王佃利等指出，除去传统的行政区划调整手段，更重要的是要进一步推动政府职能转变、实现政府管理体制创新，“就是在经济全球化背景下，为了促进区域经济一体化，实现跨行政区公共服务，跨行政区划、跨行政层级的不同政府之间，吸纳非政府组织参与，经交叠、嵌套而形成的多中心、自主治理的合作机制”^③。这种“复合行政”理念，强调的正是层级政府之间、同级政府之间

^① 孟继民：《资源型政府——公共管理的新模式》，第13页。

^② “关于人民民主建政工作报告——中央人民政府内务部谢觉哉部长一九五零年七月十七日在第一届全国民政会议上的报告”，载《山东政报》，1950年第9期。

^③ 王健、鲍静、刘小康等：“‘复合行政’的提出——解决当代中国区域经济一体化与行政区划冲突的新思路”，《中国行政管理》，2004年第3期。

以及政府与市场、社会之间建立起彼此协调、共同治理的行为机制。

建立合作机制的关键在于帮助双方甚至各方寻找出共同利益。就中心城区而言，各方的共同利益在于中心城区的整体发展。因此，必须积极转变政府职能，在尊重市政府权威和促进中心城区发展、保障各区利益的前提下，通过收权、放权的有效统一，打破“职责同构”，明确纵向政府间层级双方的职能边界，建立城市伙伴型层级政府关系；加强城区之间的横向交流合作，打破单纯以区为单位的“行政区经济”模式束缚，变以往“互相封锁、自力更生、互相拆台、损人利己的‘零和博弈’关系”为“互相开放、互通有无、互利互惠的‘双赢博弈’关系”^①也即“正和博弈”关系，促进各种发展要素和资源跨城区自由流动与合理配置，发挥这些要素和资源的应然效益。确立定期沟通对话机制，成立中心城区合作委员会，由各区轮流召集对话会，分管市区工作的副市长参加，以平等成员身份对中心城区发展、治理等事项和问题进行研究、协调和处理。

第二，调整充实区政府财政渠道。

有学者指出，“改革是在政府财政压力下开始的，不断深化改革又引起新的财政压力，因此财政压力就成为改革的基本动机与动力。在市场化改革的维度中，财政改革成为政治体制与经济体制改革的基础和关键。”^②

不论哪一级政府，保证其自身正常运转和提供必要的公共服务，都需要有充足的财力做支撑和保障。中国的财政体制从1949年以来，经历了计划经济体制下高度集中、经济转型时期的“放权让利”、1994年以后的分税制等三个大的发展阶段。^③在财政高度集中的计划经济体制下，各级财政收入和支出都由中央控制和安排，基层政府一没有决定权，二没有自主权，三没有话语权。而改革开放以后，地方政府发展经济的积极性被逐渐调动起来，基层政府对财政也逐渐有了话语权；尤其分税制的实施，公共财政体制得以建立，基层政府也能有一定的财力去实施自定目标。

但是，不可忽视的是，分税制财政体制实施近二十年，中央与地方、地方各层级之间的财政关系仍然不是十分稳定和有效的，各种博弈仍在不断发生；“地方财政收入实际界限不清、收入范围狭窄，没有制度化保障，财力紧张成为最严重的问题”^④，等等。中心城区政府作为城市基层政府，在各方面都更多

^① 杨宏山：《府际关系论》，第313页。

^② 暴景升：《当代中国县政改革研究》，第388页。

^③ 参见薛刚凌主编：《行政体制改革研究》，北京大学出版社，2006年，第297—300页。

^④ 《行政体制改革研究》，第304页。

依赖市政府，当然在财权方面也不例外。因此，为了在激烈的同质竞争中赢得先机、处在前列，面对辖区面积较小等客观条件，中心城区政府实行“大拆大建”、推行“土地财政”、不少承载历史文化的风貌建筑被“误拆”甚至“强拆”，招商引资不惜代价，其核心还是为了增加本区财政收入。

政府的财政收入主要包括税收、公债和政府引致的通货膨胀、捐赠、使用费、规费等其它形式公共收入三大部分，其中税收无疑是最主要的部分。在分税制下，税收被分为中央税和地方税。由于中央税和地方税在税种和比例分配上的因素，中心城区主要税收收入是依靠营业税，其次是增值税、所得税等等。因此，要在完善地方税体系的前提下，围绕中心城区特点，进一步优化税制结构，运用税收工具调整、优化城区产业结构，鼓励那些占地面积小、留区税收相高的产业——主要是金融业、商业商务服务业等聚集，而减少生产型产业。在促进城市市、区两级财政收入增长方面，要适度提高营业税、消费税等税种的地方比例分成，使中心城区能够在减少投资类项目、减少“大拆大建”式开发等前提下，最大限度利用好历史风貌建筑等固有资源进行保护性开发，发展相适应的产业，获得最大效益。^①

另外，要进一步健全政府间财政转移支付制度，以有效保障事权与支出责任相适应。公共物品理论认为，公共物品是有层次性的，不同特征的公共物品与不同层级政府的职责和行为目标之间具有一定的内在联系。根据受益范围的不同，公共物品有全国性和地方性之分，在城市内部亦是如此。但是，中心城区由于辖区面积较小，不论税制如何调整优化，其作为城市一部分也无法以有限的财力来满足公共物品需要，而且地方性公共物品所具有的外溢性在中心城区表现得会更明显。因此，需要市政府采取和运用干预手段，加强转移支付力度，有效弥补由于区内税源有限、税收分割不足、纵向和横向财政失衡等问题造成的财力缺口，为区政府履行职责提供有效的财力支持。

^① 2012年7月25日，国务院常务会议决定，自2012年8月1日起至年底，将交通运输业和部分现代服务业“营改增”试点范围，由上海市分批扩大至北京、天津、江苏、浙江、安徽、福建、湖北、广东和厦门、深圳10个省、直辖市和计划单列市；2013年将继续扩大试点地区，并选择部分行业在全国范围试点。有学者认为，营业税改增值税，对降低企业特别是中小规模企业赋税会起到一定效果；但同时，也会带来一些问题，特别是国税和地税分工合作以及地方财政收入问题。这恐怕对于中心城区来说也将会是个十分重要且需要认真研究的课题。参见林健民：“‘营改增’会带来什么”，《光明日报》，2012年8月13日。

四、依法规范区政府机构设置

从实现政府行政管理良性发展的目标来看，中心城区政府机构必须进行优化，因为“发达的社会及其政府的最为重要的标识……是它们的公共组织和管理能力”^①。政府机构即组织的优化必须建立在明确各层级政府职能的前提之下。就中心城区政府改革而言，就是要以法律为规范，明确市政府和区政府的关系，以各自职责为导向，实行层级和类别差异化机构设置，最大限度用足用好有限的编制，实现人职适配、职能有效。

第一，完善以《地方组织法》为中心的法律体系。

法律是由国家制定的、由国家保证实施的一种规范，它规定了人和各种组织的权利和义务，起到调节人的行为和社会关系等方面的作用。^②由于政府拥有公民让渡出来的用以管理国家公共事务的权力往往具有超常的影响力，因此，必须依法加以约束和规范。现代化国家的重要标志之一就是法治化，即既要有比较完善的法律体系作为制度保障，更要有比较自觉的法治意识和法治行动。推进各项改革需要更加高度重视运用法治思维和法治方式，使更加健全的法律体系为改革提供依据和保障。

就大城市中心城区政府来说，是地方县一级行政组织^③，其职能、行为、权力、义务都必须通过法律予以明确。现行的《地方组织法》是1979年7月1日第五届全国人民代表大会第二次会议通过的，并于1982年、1986年、1995年和2004年进行了四次修改。《地方组织法》的不断修改完善，对适应经济社会不断发展的客观形势以及其它法律的修订完善和新法律的出台实施，是有着积极意义的。但不可否认的是，《地方组织法》将对地方各级权力机关和行政机关的相关规范合并在一部法律之中，本身就会限于篇幅而过于原则化，内容单薄，仍然难以满足实际需要，正如有学者指出的那样，“现行地方组织法……对地方制度的许多方面没有规定，有的规定不完整，有的规定不合理”^④。市辖区政府作为县级政府，被法律赋予了与县政府同样的职责、权力、机构等等，未作区分，更不要说中心城区政府了，而实际上这些政府之间存在着不小的差异。

另一方面，一些专门的行政组织法也出现了一定的问题。比如，2009年《城

^① 金东日：《现代组织理论与管理》（第2版），天津大学出版社，2010年，第4页。

^② 参见张文显：《法哲学范畴研究（修订版）》，中国政法大学出版社，2001年，第40—48页。

^③ 直辖市的市辖区行政级别虽然为地级，但不能视为地级政府。

^④ 应松年主编：《行政法与行政诉讼法学》，第89页。

市街道办事处组织条例》等部分法律废止后，与现行的《地方组织法》第六十八条仍然保留着的“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”规定存在一定冲突和矛盾；另外，《公安派出所组织条例》的废止，也与目前仍然存在的大量公安派出所这一客观现实有所矛盾。仅就中心城区政府来说，街道办事处、公安派出所都是基层政府赖以依靠的社会管理重要力量，无论是安徽铜陵进行的全是取消街道办事处的改革实绩还是民政部拟在全国渐进推行这一改革，都不能无视这一改革实际上还在试点阶段，而且北京市石景山区鲁谷街道改革的曲折过程也提示政府需要冷静实施，而不可操之过急。

在推进中心城区政府改革进程中，必须注重法律制度的保障。首先，要在尊重《宪法》的前提下对《地方组织法》进行必要的修订。应该充分看到“地方各级人大之间的权限和地方各级人民政府之间的管理职能的范围和内容，将存在一定的差异，因此，应当制定单行的《地方各级人民政府组织法》，对地方各级人民政府的组成、职能、权限、隶属关系和设立、变更的程序等分别作出具体规定，并依法规范垂直管理部门与地方政府的关系”^①。在此基础上，还可以进一步细化为相关层级的组织法和具体的组织条例，确保基层政府改革的合法性和稳定性。^②其次，要通过适度增加配套法规，使其对市、区两级政府关系进一步明晰化，对“行政机构职责和权限的设定主体，对各部门的职责和权限作出界定”^③。根据《立法法》的规定和地方政府立法权限，可以参考市政府对郊区（县）特别是城市新区制定的地方性法规，制定关于中心城区的配套地方性法规。再次，要加强法律、地方性法规、规范性文件等法律体系内的一致性。法律的修改和完善，既要符合法律体系完善和法治精神提升的需要，又要符合客观实际的需要，要减少法律、法规之间的矛盾和冲突，对包括街道办事处在内的派出机关及派出机构的法律地位予以明确。

第二，规范区政府各类工作机构通名及职能。

目前，中心城区政府的工作部门名称比较不规范，“办公室”、“委员会”、“局”以及“中心”等部门名称与其组织性质、组织形式、组织职能以及运行方式等

^① 任进：《行政组织法研究》，国家行政学院出版社，2010年，第230页。

^② 应松年主编的《行政法与行政诉讼法学》一书中提到，除修改《宪法》条款外，还需要制定三个层次的法律规范性文件。一是制定《地方基本法》；二是制定省、市、县、乡镇的组织法和《地方财政法》；三是由地方根据法律制定本省、市、县等地方的组织条例。参见该书第89页。

^③ 《行政组织法研究》，第229页。

方面并不十分对应，机构通名的区分度比较低，职能也不十分明确，应当进行规范。

首先，区政府的少数组成部门和派出机关、派出机构作为“办公室”，主要承担区政府的中枢运转、监督检查等任务。“办公室”不具有独立行政主体资格和行政管理职能，其名称前加“区政府”，比如区政府办公室、区政府法制办公室等。凡与此相反的需具备独立行政主体资格、承担对外行政管理职能的部门，应当按照有关组织形式予以建立——在区政府序列中，主要是改设为执行部门。

其次，多数工作职能部门作为主要承担执行任务“局”履行责任，使基层政府的工作更加规范化、合理化^①。马克斯·韦伯认为，“排除了人的主观感情和偏见的身份秩序，是能够保障客观性、非人格性、专业性以及能力的合理性组织结构”^②。市、区政府职能划分后，中心城区政府更多地要承担与市民最接近的社会管理职能，其中大量的应当是专业化执行。在这种组织结构框架下，区政府建立起一套指挥系统，各局作为政府的执行机构按照相关法律法规运行，并接受政府和社会等各方面的监督。由于“每一个公共行政部门都是一种技术性业务，它有它自己的特殊原则和传统的规则”^③，因此各局之间不仅产生了各自工作领域的分工，同时也“促使各领域相互依赖”^④，在执行中开展协作。

再次，在必要的工作领域可以设立议事协调和咨询机构“委员会”，使其尽可能遵照真正的委员会制对政府工作进行必要的研究、咨询、沟通、协调和决策。委员会制是一种成员以同等地位参与议事和决策的制度。这种组织结构，需要“很强的专业知识”，对“那些要慎重对待的问题”、复杂的社会问题等等，以更加民主的形式进行研究。目前，区政府一般都设有十几个甚至几十个“领导小组”、“委员会”，其成员基本都是各职能部门的相关负责人，领导小组组长或委员会主任一般是由区长或分管副区长担任。这种委员会基本是“为了调整组织各部门或个人之间的意见而设置的”^⑤议事协调机构。同时，针对某些专业领域，可以引入专业人士作为成员参与其中，形成具有咨询性质的委员会；同时这也能够增加政府系统外部力量的监督，减少政府系统内部成员的封闭性。

最后，进一步对区政府设立的面向企业、市民、社会的公共服务机构加以

^① 参见金东日：《现代组织理论与管理》（第2版），第38—43页。

^② 《现代组织理论与管理》（第2版），第38页。

^③ [英] J.S.密尔：《代议制政府》，汪瑄译，商务印书馆，1982年，第72页。

^④ 《现代组织理论与管理》（第2版），第40页。

^⑤ 《现代组织理论与管理》（第2版），第47页。

规范。改革开放以来，随着各级政府工作重心转向经济建设，一大批经济服务中心应运而生。《行政许可法》颁布实施后，行政审批更加依法规范，不少经济服务中心改设为行政许可服务中心。有的区还将户政、低保、再就业、计划生育、党组织关系转移等为市民服务的职能集中起来，设立市民服务中心。为企业服务、为市民服务、为社会服务，都是各级政府特别是作为大城市中心城区政府应当履行的职能。如今，各类服务中心逐渐向基层延伸，形成市、区、街三级构架，更需要有效进行整合，防止各种名目的“中心”过多过滥，以致弱化原本集中的服务力量和服务功能。

通过以上对区政府机构通名和职能的规范，强化其区分度，实现“名正言顺”、“名实相符”，根据划定的职能，基于“大部门制”重新设置职能部门、派出机关和派出机构，减少部门间职能重叠或真空，以更好地履行政府机构的职能，提高行政效能。值得指出的是，“大部制改革的主要目的，是转变政府职能，将‘计划管理型’或者说‘统治型’政府，转变为‘公共服务型’政府”^①，然而“大部门制”既非简单的部门合并与职能相加，更非转变政府职能的唯一良药。因此，首先应打破“职责同构”，按照收权与放权有机统一的原则，合理划分市、区两级政府职能，把该由市政府履行的职能随权力收上去，把该由区政府履行的职能随权力放下来。

第三，推进中心城区政府“人职适配”。

无论哪个领域的改革和发展，“人”无疑都是其中最为重要和活跃的因素。因为决策需要有人来收集、汇总各种信息，执行更是需要有充足的人力来落实，监督同样需要有人执行。处于基层的区政府，由于总体编制有限，在“职责同构”的状态下，公务员的综合性、集成性较上级政府更高，而专业性则较低。如果一个区的行政编制以 1000 人计算的话，党群部门一般就要占去五分之一，街道也要占到近四分之一，余下的为行政部门的编制。区政府部门基本都没有直属单位和下级机构，职能科室两到三人是比较普遍的，甚至一些科室只有一名科长，同时还要保持一定比例的空编率。这些数量有限的公务员，所做的工作与上级部门区别不大，只不过更加具体。这种“机构多、人员少”以及一个部门“领导多、干部少”的情况，一方面造成部门组织内部管理压力普遍较大，另一方面也很难保证提供公共服务的水平，同时还容易造成公务员的懈

^① 金心异：《深圳转型：城市治理模式的革命》，第 305 页。

怠。^①所以学界有观点认为，“中国政府官员的绝对规模并不太大，中国的‘干部’也不等于‘官员’，而是比例和结构不合理”^②，即不是总量的问题，而是结构的问题。

因此，要结合区政府职能转变，积极研究和推进相应的人事制度改革。改革的目的是要在区政府编制总量不发生大的突破的前提下，有效地解决不少职能部门因工作力量不足而不得不以借调、帮忙、协助等名义和多种方式安排外单位公务员甚至非正式人员的问题。同时，在基层公务员管理方面，应在《公务员法》的框架下，根据部门职能性质——决策、执行、监督，以及公务员管理类别——综合管理、行政执法、专业技术，制定出切实可行的管理机制。既要保证区政府决策、执行、监督整体工作流程的顺畅，又要突出加强执行部门的力量，充实社会管理服务的力量，使各项政策、决策真正有人去做且落到实处；既要在保证“人职适配”前提下公务员的相对稳定，又要调动人的积极性与促进合理流动；既要避免“官本位”传统意识的消极影响，又要使公务员获得与付出所对应的回报的希望。

五、有序推进中心区社会建设

孙柏瑛指出，“政社共治是中国社会管理的发展方向”^③。而社会建设则是社会管理的重要基础和手段，其最终目的就是要通过整合政府、社会组织以及公民等各方面的力量，调整优化社会结构，合理配置社会资源，努力改善民计民生，维护社会公平正义，妥善化解社会矛盾，有效降低社会风险，实现社会整体在思想、组织、价值以及利益等方面的协调、有序与和谐。^④

在推进服务型政府建设的大环境中，各级政府都负有无法推卸的推进社会建设的职责。就社会结构等方面而言，城市社会与乡村社会相比存在着较大差异，有着自身的特性。因此，中心城区政府需要立足于这种差异和特性，规范和引导各种社会力量共同推进城市中心城区的社会建设。

一是培育和引导社区自组织建设。中共十六届四中全会第一次提出了要健全“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局。这一社会

^① 可参见李利平：“中国公务员规模问题研究”，南开大学政治学理论专业博士论文，2010年，第四章相关内容。

^② 朱光磊：《政治学概要》，天津人民出版社，2008年，第33页。

^③ 孙柏瑛：“基层政府社会管理中的适应性变革”，《中国行政管理》，2012年第5期。

^④ 参见郑杭生：《社会学概论新修（精编版）》，中国人民大学出版社，2009年，第307—310页。

管理目标包含了两个方面因素，一是政府社会管理能力的提高，二是社会自我管理能力的提高。对于基层政府来说，社区建设是社会建设的重要方面，而推进社区自治和自我管理又是社区建设成熟度的一个重要考量标志。社区“自组织”，区别于政府体系下的“他组织”，是现代社会的民主程度、文明程度的具体体现。区政府要在公民社会理念下，积极培育和引导社区自治组织建设，使社区减少行政色彩，不再充当街道办事处“下级单位”，而成为介于国家与公民个人之间的“缓冲器”；要逐步推进社区自我管理、自我服务的进程，提高社区居民自治的能力和水平，以社区自我管理、自我服务的柔性弥补政府行政手段的刚性之不足；要广泛扶持基层社区民间社团组织建设，引导它们在法治轨道内开展积极向上的活动，特别是倡导那些带有志愿性质的社团活动，推进基层社会“正能量”的积蓄。

二是健全基层社会风险化解机制。一方面，当代中国社会利益格局正在发生着深刻调整。随着改革的不断深化，地区与地区之间、行业与行业之间，特别是人与人之间基于利益的矛盾越来越突出，关系越来越复杂。另一方面，由于社会建设长期滞后于经济发展，公众普遍表现出浮躁、易怒、偏激等负面情绪和心理，容易由于一点小事引发冲突。基于上述两个方面，当前社会风险处于相对较高水平。化解风险，关键在于将其控制在发生之初和萌芽状态，以减少其对社会的负面影响。为此，要进一步畅通民众利益诉求渠道，健全信访工作责任制，深化领导干部和党代表、人大代表、政协委员联系群众制度，及时、依法、妥善处理各类信访问题；要基于中心城区辖区较小的优势，完善区内社会信息反馈网络，及时掌握全区特别是重点社会利益群体的动态性信息，有针对性地开展相关工作；要加强基层调解工作，综合运用人民调解、行政调解、司法调解等方式和手段，从源头上通过协商和疏导来化解基层矛盾；要高度重视公共安全，严厉打击各种违法犯罪活动，加强安全检查，及时发现和消除各类安全隐患。

三是构建基层社会共治治理结构。应当看到，由于中国几千年专制文化的历史影响以及计划经济体制下市场发育严重不足，加之在市场经济体制建设过程中人们过分关注自身利益等现实，造成了“社会的公共性危机”^①。基层社区的民主参与度已大幅降低，特别是随着单位制的逐渐解体，新的社区制仍然处

^① 这里重点是社会公共生活危机和社会公共政治危机。参见郭湛主编：《社会公共性研究》，第208—217页。

于建设初期，以前社区的熟人社会变成了陌生人社会，人与人之间的沟通交流很少，甚至即便涉及到自身的切身利益，也未必主动去参与和介入；作为市场主体的企业则可能更多出于利益的考虑，以“最大限度降低付出成本”为中心，尽可能减少社会事务的参与；各类社会组织发育还很不健全，在提供服务、反映诉求、规范行为等方面的积极作用还没有真正得到发挥。这种“社会失灵”、“市场失灵”问题，需要政府特别是区政府给予积极的关注和干预，并引导公民、企业、社会组织逐步提高认识，培养他们的公共责任和公共精神，保护和调动他们参与社会建设和社会管理的积极性，承担相应的社会事务，共同构建政府、企业（市场）、公民（社会）不同利益主体通过利益整合形成的基层社会共同治理结构。

结语：中心城区政府主体职能的适应性调整

刘易斯·芒福德说，“城市，通过它自身复杂和持久的结构”，大大地扩大了人们解释宇宙和历史进程的能力，“并积极参加来发展这些进程”^①。从这个意义上说，对城市的有效管理就是促进这一进程的重要基础。而要实现城市的有效管理，就需要厘清市域内不同地区、不同层级政府的职能差异，以及政府与企业（市场）、公民（社会）之间的关系，从而更好地促进政府职能转变和服务型政府建设。

一、基本结论

从城市发展的趋势来看，不论国外还是国内，由传统的单中心发展模式向多中心发展模式转变的进程还在加速。发达国家早已由单一城市辐射转变为大都市区和城市群的区域化治理与发展模式。中国由于起步较晚，那些发展相对滞后的地区，中心城市辐射带动作用发挥得尚不充分，还很难形成市域多中心结构；但在较发达的大城市已经出现了城市内部的分权化、多中心、多层次的发展格局。

大城市多中心治理与发展格局逐步形成，尤其是城市新区、郊区（县）在近几年的迅速崛起，给中心城区传统地位带来了挑战和冲击。由于辖区发展要素和资源存在的差异性和不平衡，中心城区长期高度集中造成的各种“城市病”，以及中心城区功能的向外疏解带来的分散效应，使得中心城区碎片化发展不能适应城市总体发展的需要及其带来的挑战。单纯地走合并行政区划的路子只能暂时缓解资源有效的局限，不能有效破解长远发展的瓶颈。经济功能区、行政管理区与生活服务区三种区划之间并不能完全重合，相比较而言，在建设服务型政府的价值追求之下，后两者的契合度更高。中心城区政府应通过更加有效的社会管理，在辖区内提供更加优质的公共服务。因此，中心城区应当通过市、区两级政府职能层级差异化设置，优化提升政府工作流程，统筹中心城区经济功能区建设，从而有效整合中心城区各种资源，破除行政区划边界壁垒，合理规划中心城区发展布局，保持中心城区发展特色，同时还要协调组织社会管理，

^① [美] 刘易斯·芒福德：《城市发展史：起源、演变和前景》，第 586 页。

走合作共赢的发展之路，最终实现中心城区、城市新区、郊区（县）多中心、多层次共同发展。

围绕这一目标，中心城区政府就要实现主体职能的适应性调整。这可以从历时性和共时性两个维度上加以把握。

从历时性维度看，中心城区政府的主体角色将经历从社会管理主体到经济运行主体再到社会管理主体的螺旋式上升的演变过程。在新中国成立之初，为了尽快建立起稳定的社会秩序，大城市中心城区建立了区政府，重点承担清剿敌特、改造特殊群体、恢复正常生产生活秩序等职能，实际上是一种初级的社会管理主体，只不过其存在时间较短。在随后相当长的时间里，区政府包括街道办事处，开始了大规模区街经济建设，在改革开放之前成为了初级的经济运行主体；而在改革开放之后，区街经济发生了巨大变化，规模化的“行政区经济”带动了中心城区的快速发展，也使区政府成为了较高级的经济运行主体。未来，在转变政府职能，打破“职责同构”，推进市、区政府职能层级差异化的过程中，区政府要建设成为较高级的社会管理主体。当然，改革需要过程，更需要科学，切不可盲目冒进，以免造成政府管理和社会的混乱。

从共时性维度看，中心城区政府不论在纵向上还是横向上都处于一个独特的地位。就纵向上而言，中央、省级政府处于宏观层面，市政府处于中观层面，而区政府则处于微观层面；而在城市内部，市政府就处于宏观层面，区政府上升为中观层面，作为派出机关的街道办事处则处于微观层面。纵向政府间在不同层次所承担的职能上应当有所差异，中心城区政府更需在自身所处的层面上做好社会管理的大文章。就横向上而言，中心城区政府与郊区（县）及城市新区政府虽处于同一层级，但并不应承担相同的职能。城市新区政府以其独特身份，一般都可以看作一个独立的城市，比如天津市滨海新区作为天津城市总体规划中“双城”之一，实际上与中心城区整体形成了对等关系，在2010年行政区划调整后，其形式上作为一个市辖区政府，而实际上已经是一个相对独立的城市，应当承担完全城市政府的职能。^①暴景升认为，“县政府的权力是行政权与财产权相结合而形成的一种合成权力……单纯的政治体制改革，或者经济体制改革都无法解决县级政府所面临的问题……不管是经济问题还是政治问题都集中反映在财政上”，因此“以财政改革作为县政改革的轴心应该是切合实际的

^① 滨海新区政府成立后，塘沽、汉沽、大港及各功能区并没有将经济和社会职能有机区分。本文认为这依然体现了全能型政府的影响。

选择”^①。与前两者不同的是，中心城区政府的改革更需着力于社会管理，并以此为核心，整合市场、社会等各方面资源，形成社会管理的有效体系。

二、研究展望

结合上述分析，还可以基于“城市空间理论”、城市府际关系、财税体制改革以及政府与市场和社会关系等方面，不断深化对中心城区政府主体职能适应性调整的研究，以期更好地推进政府职能转变，促进大城市中心城区经济和社会发展。

一是在宏观层面，需要深化对中心城区政府改革的环境、法律和制度等支撑因素的研究。以系统论的眼光来审视，一个国家的各层级政府构成了一个整体，任何部分的改革都会“牵一发而动全身”。对于中国而言，基层政府的改革对整体环境和制度支撑的依赖程度更高。因此，要特别注重那些关涉整体的因素，尤其是如“党政关系”等比较独特且重要的因素。要遵循顶层设计优先、收权放权相统一等原则，在相关法律法规中对纵向间层级政府职能差异化、中心城区政府主体职能等等予以相应的规范，完善政治（如府际关系）、经济（如财税）等方面制度和机制的配套建设，对政府整体过程特别是城市政府过程进行优化，包括对公务员的相关制度和机制（尤其是激励机制）进行调整；要在分阶段推进原则下，进一步深化改革的路线图和时间表，以促进中心城区政府改革从理论逐渐落实到实际之中。同时，还要进一步深化中外大城市中心城区政府的比较研究、国内主要大城市中心城区政府的具体研究。

二是在中观层面，需要深化对城市中心城区发展的研究。面对中心城区的核心地位发生动摇、更新升级面临困境等问题，从城市空间的角度，深入探讨中心城区、郊区（县）、城市新区等市域内不同地区的空间关系以及加强空间联系的可能性，从而进一步明确中心城区发展的路径，更加有效地利用好自身空间中各种资源，实现发展效益和效应，满足城市治理需要和政府利益。要认真研究和妥善处理经济功能区、行政管理区和生活服务区三种区划之间的关系，优化城市空间结构和管理格局，把促进经济发展、加强社会管理和满足人的生活需求统筹于改革框架之中。同时，也要认真思考在中心城区主体职能调整过程中以及之后，中心城区管理空间可能出现的经济功能区与行政管理区相分离，

^① 暴景升：《当代中国县政改革研究》，第349—350页。

公共服务资源分布逐渐趋向合理，原有管理格局被打破的情况下，区政府如何更好地履行职能，特别是在建设服务型政府过程中整合各方面资源，提供好社会福利类以及社会便利类的公共服务，避免基层政府的“巴尔干化”。

三是在微观层面，需要深化对社会及社区建设的研究。社会既是政府管理的对象，又是政府生存的环境。如前所述，城市社会与乡村社会在社会结构等诸多方面存在较大差异。特别是大城市中心城区，社会流动性强，社会空间边界模糊，给社会管理带来了很大难度。即便是中心城区的各个社区，因为缺乏乡村社区以及传统城市单位体制下那样的熟人关系网络，同时也缺乏西方社会的契约理念，而且中国缺少自治传统，所以也尚未很好地建构起有效的社区治理机制。而且由于中国的现代化进程与全球化进程相叠加，社会的变革不是渐进式的而是跨越式的，现代的各种思潮冲击着原有的社会基础和传统的观念，特别是对人的思想和行为产生着巨大的影响。这些问题都是中心城区政府需要直面的（当然同时也是更高层级政府需要直面的，只是在城市的中心城区，区政府最为直接）。因此，推进中心城区政府改革，就要特别重视对这样影响宏观的微观领域进行深入研究，推动各种社会力量聚合成更为有效的社会资本，与区政府一起重新建构更加有效的城市治理结构。

参考文献

一、专著

- [1] 暴景升. 当代中国县政改革研究. 天津: 天津人民出版社, 2007
- [2] 曹闻民. 政府职能论. 北京: 人民出版社, 2008
- [3] 陈潮, 陈洪玲. 中华人民共和国行政区划沿革地图集. 北京: 中国地图出版社, 2003
- [4] 陈占彪. 行政组织与空间结构的耦合: 中国行政区经济的区域政治经济学分析. 南京: 东南大学出版社, 2009
- [5] 戴星翼, 胥传阳. 城市环境管理导论. 上海人民出版社, 2008
- [6] [英] 戴维·威尔逊, 克里斯·盖姆. 英国地方政府. 张勇等(译). 北京: 北京大学出版社, 2009
- [7] 风笑天. 社会学研究方法. 北京: 中国人民大学出版社, 2009
- [8] 高培勇, 崔军. 公共部门经济学. 北京: 中国人民大学出版社, 2011
- [9] 顾丽梅. 治理与自治: 城市政府比较研究. 上海: 上海三联书店, 2006
- [10] 关保英. 行政法的价值定位. 北京: 中国政法大学出版社, 1997
- [11] 郭湛. 社会公共性研究. 北京: 人民出版社, 2009
- [12] 韩光辉. 宋辽金元建制城市研究. 北京: 北京大学出版社, 2011
- [13] 黄珊. 国外大都市区治理模式. 南京: 东南大学出版社, 2003
- [14] 洪振华. 中国市辖区行政管理体制改革研究. 长沙: 湖南人民出版社, 2008
- [15] 金东日. 现代组织理论与管理(第2版). 天津: 天津大学出版社, 2010
- [16] 金太军, 赵晖, 高红等. 政府职能梳理与重构. 广州: 广东人民出版社, 2002
- [17] 金心异. 深圳转型: 城市治理模式的革命. 深圳: 海天出版社, 2010
- [18] 刘建军. 单位中国: 社会调控体系重构中的个人、组织与国家. 天津: 天津人民出版社, 2000
- [19] 刘君德, 冯春萍, 华林甫等. 中外行政区划比较研究. 上海: 华东师范大学出版社, 2002
- [20] 刘君德, 汪宇明. 制度与创新: 中国城市制度的发展与改革新论. 南京: 东南大学出版社, 2000
- [21] [美] 刘易斯·芒福德. 城市发展史: 起源、演变和前景. 宋俊岭, 倪文彦(译). 北京: 中国建筑工业出版社, 2005
- [22] 梁江, 孙晖. 模式与动因——中国城市中心区的形态演变. 北京: 中国建筑工业出版社, 2007
- [23] 陆学艺. 当代中国社会结构. 北京: 社会科学文献出版社, 2010
- [24] [美] 罗伯特·M·福格尔森. 下城: 1880—1950年的兴衰. 周尚意, 志丞, 吴莉萍(译). 上海: 上海人民出版社, 2010
- [25] 罗震东. 中国都市区发展: 从分权化到多中心治理. 北京: 中国建筑工业出版社,

2007

- [26] [英] 洛克. 政府论 (下篇). 叶启芳, 瞿菊农 (译). 北京: 商务印书馆, 1964
- [27] 孟继民. 资源型政府——公共管理的新模式. 北京: 中国人民大学出版社, 2008
- [28] 乔耀章. 政府理论. 苏州: 苏州大学出版社, 2003
- [29] [美] 乔尔·科特金. 全球城市史. 王旭等译. 北京: 社会科学文献出版社, 2006
- [30] 任进. 行政组织法研究. 北京: 国家行政学院出版社, 2010
- [31] 任进. 中外地方政府体制比较. 北京: 国家行政学院出版社, 2009
- [32] 沈荣华. 中国地方政府学. 北京: 社会科学文献出版社, 2006
- [33] 沈亚平, 王骚. 社会转型与行政发展. 天津: 南开大学出版社, 2005
- [34] [英] 史蒂文·蒂耶斯德尔, 蒂姆·希思, [土] 塔内尔·厄奇. 城市历史街区的复兴. 张玫英、董卫 (译), 董卫 (译校). 北京: 中国建筑工业出版社, 2006
- [35] [美] 苏珊娜·麦可比. 中心城区开发设计手册 (原著第二版). 杨至德, 李其亮, 李旦 (译). 北京: 中国建筑工业出版社, 2008
- [36] 孙涛. 中国服务型政府: 公共服务的内涵与机制研究. 天津: 天津人民出版社, 2010
- [37] 孙学玉. 企业型政府论. 北京: 社会科学文献出版社, 2005
- [38] 唐娟. 政府治理论. 北京: 中国社会科学出版社, 2006
- [39] 万鹏飞等. 日本地方政府法选编. 杨剑等 (译). 北京: 北京大学出版社, 2009
- [40] 王佃利. 城市治理中的利益主体行为机制. 北京: 中国人民大学出版社, 2009
- [41] [美] 威廉·朱利叶斯·威尔逊. 真正的穷人: 内城区、底层阶级和公共政策. 成伯清, 鲍磊, 张戎凡 (译). 上海: 上海人民出版社, 2007
- [42] [美] 文森特·奥斯特罗姆, 罗伯特·比什, 埃莉诺·奥斯特罗姆. 美国地方政府. 井敏, 陈幽泓 (译). 北京: 北京大学出版社, 2004
- [43] 伍俊斌. 公民社会基础理论研究. 北京: 人民出版社, 2010
- [44] 夏建中. 城市社会学. 北京: 中国人民大学出版社, 2010
- [45] 夏建中. 中国城市社区治理结构研究. 北京: 中国人民大学出版社, 2012
- [46] 谢庆奎. 政府学概论. 北京: 中国社会科学出版社, 2005
- [47] 谢庆奎, 杨宏山. 府际关系的理论与实践. 天津: 天津教育出版社, 2007
- [48] 薛刚凌. 行政体制改革研究. 北京: 北京大学出版社, 2006
- [49] [古希腊] 亚里士多德. 政治学. 吴寿彭译. 北京: 商务印书馆, 1965
- [50] 杨宏山. 府际关系论. 北京: 中国社会科学出版社, 2005
- [51] 杨宽. 中国古代都城制度史. 上海: 上海人民出版社, 2006
- [52] 杨立勋. 世界先进城市管理研究. 中国社会科学出版社, 2009
- [53] 应松年. 行政法与行政诉讼法. 北京: 法律出版社, 2009
- [54] 于显洋. 社区概论. 北京: 中国人民大学出版社, 2006
- [55] [英] J.S.密尔. 代议制政府. 汪瑄 (译). 北京: 商务印书馆, 1982
- [56] 张紧跟. 当代中国政府间关系导论. 北京: 社会科学文献出版社, 2009
- [57] 张文显. 法哲学范畴研究 (修订版). 北京: 中国政法大学出版社, 2001
- [58] 张志红. 当代中国政府间纵向关系研究. 天津: 天津人民出版社, 2005
- [59] 赵聚军. 中国行政区划改革研究: 政府发展模式转型与研究范式转换. 天津: 天津

- 人民出版社, 2012
- [60] 赵奇, 刘太刚. 中国县级行政组织立法研究. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2001
- [61] 郑杭生. 社会学概论新修(精编版). 北京: 中国人民大学出版社, 2009
- [62] 中共天津市和平区委组织部, 中共天津市和平区委党史资料征集委员会, 天津市和平区档案馆. 中国共产党天津市和平区组织史资料(1949—1987). 天津: 天津人民出版社, 1993
- [63] 中共天津市委组织部, 中共天津市委党史资料征集委员会, 天津市档案馆. 中国共产党天津市组织史资料(1920—1987). 北京: 中国城市出版社, 1991
- [64] 中华人民共和国民政部. 中华人民共和国行政区划简册·2011. 北京: 中国社会科学出版社, 2011
- [65] 中华人民共和国民政部. 中华人民共和国行政区划简册·2012. 北京: 中国社会科学出版社, 2012
- [66] 周振超. 当代中国政府“条块关系”研究. 天津: 天津人民出版社, 2009
- [67] 朱光磊. 当代中国政府过程. 天津: 天津人民出版社, 2008
- [68] 朱光磊. 现代政府理论. 北京: 高等教育出版社, 2006
- [69] 朱光磊. 政治学概要. 天津: 天津人民出版社, 2008
- [70] Jane Duckett. The Entrepreneurial State in China: real estate and commerce departments in reform era Tianjin. London and New York: Routledge, 1998
- ## 二、论文及报刊文章
- [1] 白德全. 构建复合行政模式: “管理行政”加“服务行政”. 中国行政管理, 2007(2): 60~63
- [2] 陈莽. 撤销街道办的铜陵试水. 京华时报, 2011-9-5(A8)
- [3] 陈莽. 民政部: 街道办撤销是趋势. 京华时报, 2011-9-5(A9)
- [4] 段德罡, 黄博燕. 中心城区概念辨析. 现代城市研究, 2008(10): 20~24
- [5] 高琳. 大都市辖区合并的经济增长绩效——基于上海市黄浦区与南市区的合并案例研究. 经济管理, 2011, Vol. 33(5): 38~45
- [6] 光明日报专题调研组. 从“衙门”到“家门”——城市基层管理体制改革的“贵阳探索”. 光明日报, 2012-2-21(15)
- [7] 胡德, 刘君德. 政区等级、权力与区域经济关系——中国政府权力的空间过程及其影响. 中国行政管理, 2007(6): 11~13
- [8] 黄超, 叶明华等. 深圳酝酿取消区级政府. 南方日报, 2008-11-20(A03)
- [9] 惠冰. 我国特大城市市辖区政府分析: 能力增强与权力扩张过程. 中国行政管理, 1998(12), 33~37
- [10] 惠冰. 复合型经济功能区管理体制创新研究——以天津滨海新区为个案. 南开大学博士学位论文, 2008
- [11] 蒋荣. 日韩城市市辖区现状分析及改革趋势浅探. 中国方域——行政区划与地名, 2005(1): 18~21
- [12] 蒋荣. 日本都市市辖区区划模式探述及其启示. 国际城市规划, 2007, Vol. 22(6): 80~84

- [13] 李国芳. 建国前后中共减少城市行政层级的尝试——以石家庄、天津等为线索. 党的文献, 2007 (2): 58~63
- [14] 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. 城市问题, 2000 (3): 59~61
- [15] 李开宇, 魏清泉. 我国城市行政区划调整的问题与发展趋势. 规划师, 2007, Vol. 23 (7): 76~79
- [16] 李利平. 中国公务员规模问题研究. 南开大学博士学位论文, 2010
- [17] 李绍纯. 新中国成立后北京地区行政区划沿革与研究. 北京规划建设, 2009 (5): 26~30
- [18] 林健民. “营改增”会带来什么. 光明日报, 2012-8-13 (14)
- [19] 刘君德, 张俊芳, 马祖琦. 大城市政府职能转变中的区级政区功能定位研究. 杭州师范学院学报 (社会科学版), 2002 (5): 34~40
- [20] 刘君德. 中国转型期“行政区经济”现象透视——兼论中国特色人文—经济地理学的发展. 经济地理, 2006, Vol. 26 (6): 897~901
- [21] 吕绍刚, 张铁. 深圳改革, 需要激活社会建设——广东省委常委、深圳市委书记王荣谈社会管理创新. 人民日报, 2012-5-3 (14)
- [22] 吕宪军, 王梅. 行政区划调整与城市扩张研究——以南京市为例. 现代城市研究, 2006 (1): 67~72
- [23] 马祖琦, 刘君德. 国外大城市中心城区区级政区职能研究. 城市规划, 2003, Vol. 27 (3): 43~48
- [24] 马祖琦. 大都市政区: 理论探讨 经验借鉴 实证分析——兼论上海直辖市政区改革. 华东师范大学博士学位论文, 2004
- [25] 马祖琦. 海峡两岸大城市市辖区区级行政管理体制比较. 经济地理, 2005, Vol. 25 (2): 277~280
- [26] 浦兴祖. 特大城市城区管理体制的改革走向——兼谈“两级政府、三级管理”之提法. 政治学研究, 1998 (3): 52~57
- [27] 阮成发. 要最大限度给区政府放权. 领导决策信息, 2008 (34): 19
- [28] 生小刚, 李婷, 张锦云等. 英国大伦敦市政府的组织机构及启示. 国外城市规划, 2006, Vol. 21 (3): 21~24
- [29] 施镇平. 解放以来的上海行政区划调整及城乡关系变动. 上海行政学院学报, 2005, Vol. 6 (2): 105~107
- [30] 时磊. 中国中心城市市辖区区划改革研究. 中共青岛市委党校青岛行政学院学报, 2005 (5): 37~40
- [31] 苏永通. 深圳: 新改革故事. 南方周末, 2010-2-25 (B9—B10)
- [32] 孙柏瑛. 基层政府社会管理中的适应性变革. 中国行政管理, 2012 (5): 34~38
- [33] 汪玉凯. 准确理解“顶层设计”. 北京日报, 2012-3-26 (17)
- [34] 王长江. 莫让“顶层设计”走形. 中国青年报, 2012-7-2 (2)
- [35] 王健, 鲍静, 刘小康等. “复合行政”的提出——解决当代中国区域经济一体化与行政区划冲突的新思路. 中国行政管理, 2004 (3): 44~48

- [36] 王培利. 近代天津城市型政区演变研究. 天津师范大学博士学位论文, 2006
- [37] 谢庆奎. 中国政府的府际关系研究. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2000(1): 26~34
- [38] 谢卫群, 曹玲娟. 撤二并一, 上海设立新黄浦区. 人民日报, 2011-6-9(9)
- [39] 谢涤湘. 行政区划调整与大都市区发展——以广州市为例. 现代城市研究, 2007(12): 25~31
- [40] 熊竞. 我国特大城市郊区(域)行政区划体制研究——以上海为例. 华东师范大学博士学位论文, 2008
- [41] 严荣. 大伦敦政府: 治理世界城市的创新. 城市管理, 2005(3): 45~49
- [42] 颜昌武. 我国市辖区政府间竞争: 制度环境与策略选择. 社会主义研究, 2008(5): 90~94
- [43] 张紧跟. 职能分工: 我国市区政府间关系再造的新思路. 广东行政学院学报, 2010, Vol. 22(3): 5~10
- [44] 张然. 石景山“基层政改”模式走样. 京华时报, 2011-9-5(A7)
- [45] 张岩鸿. 大城市中心城区可持续发展路径选择. 城市问题, 2008(11): 47~51
- [46] 张召兵, 李贵才. 城市内部行政区划创新研究——以深圳市为例. 特区经济, 2009(6): 25~27
- [47] 赵聚军. “控制—服务”: 当代中国行政区划改革的应然导向. 上海行政学院学报, 2009, Vol. 10(6): 68~74
- [48] 赵聚军. 略论行政区划调整对于完善大都市区管治体系的推动作用. 人文杂志, 2012(2): 154~158
- [49] 周望. 中国政府间横向关系研究——研究路径的审视与转换. 党政干部学刊, 2011(1): 53~56
- [50] 朱才斌, 林坚. 现代城市中心区功能特征与启示. 现代城市研究, 2000(4): 47~50
- [51] 朱光磊, 孙涛. “规制—服务型”地方政府: 定位、内涵与建设. 中国人民大学学报, 2005(1): 103~111
- [52] 朱光磊, 张志红. “职责同构”批判. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2005, Vol. 42(1): 101~112
- [53] 朱光磊. 滞后与超越: 中国地方政治发展总体观. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2010, Vol. 63(3): 328~334
- [54] 朱光磊, 周望. 在转变政府职能的过程中提高政府公信力. 中国人民大学学报, 2011(3): 120~128
- [55] 朱慧涛. 深圳该取消区级政府吗?. 决策, 2009(1): 47~49

三、法律法规及相关文件、资料

- [1] 中华人民共和国宪法
- [2] 中华人民共和国城市规划法(已废止)
- [3] 中华人民共和国城乡规划法
- [4] 中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法

- [5] 中华人民共和国立法法
- [6] 城市街道办事处组织条例（已废止）
- [7] 天津市城市总体规划（2005～2020 年）
- [8] 天津市人民政府《关于中心城区功能及产业定位发展繁荣都市型经济的实施意见》（津政发〔2009〕10 号）
- [9] 天津市人民政府办公厅《印发关于进一步完善中心城区“两级政府、三级管理”体制意见七个实施细则的通知》（津政办发〔2008〕51 号）
- [10] 横浜市事務分掌規則
- [11] 横浜市区役所事務分掌規則
- [12] Citywide Org Chart of NewYork
- [13] Greater London Authority Act 1999
- [14] London City Charter
- [15] NewYork City Charter (As Amended Through July 2004)

