

中国城市地区行政区划体制的创新研究

Research on Innovation of Administrative System in China's Urban Area

汪宇明

(华东师范大学中国行政区划研究中心 上海 200062)

地理意义上的城市,是指规模较大的中心建成区和周边附近非农化水平较高、与中心城紧密相连的城市化地区所组成的区域。20世纪80年代以来,中国推行市领导县(市)的行政管理体制改革,使中国经济社会结构发生了深刻的巨变,中国建制城市所覆盖的区域规模迅速成长和发展,使中国70%的人口置于市领导县(市)体制的制度环境中,城市的地理意义发生了新的变化,城市的区域性日益凸现,相应也带来了一些突出的行政区划问题。探讨这些问题的解决途径,对于提升中国城市的城市化质量和管理水平,有重要的理论与实践意义。

一、城市地区的行政区划体制

1. 城市地区的迅速崛起

中国的城市化也称城镇化、都市化,是指人口不断向城市集中的过程,包含3个基本含义:城市数目不断增多;城市规模不断扩大;城市环境质量不断提高。1949年中国城市化水平为10.6%,建制市136个。整个50年代国家在东部地区撤销一批小城市建制,有重点地建设一批枢纽城市;在中西部地区新建了一批新工业城市,城市体系稳定发展。至1957年底,全国建制市176个,平均每年增设5个新建制市,城市化水平也达到15.4%。60年代初至70年代末,中国城市化和城市发展基本上处于停滞阶段,1978年底,全国城市化水平为17.9%,建制市为193个。80年代以来,伴随着中国工业化和经济市场化的发展,全国城市化进程明显加快。尤其是经国务院批准试行的1986年新市镇设置标准和1993年调整的设市标准,大大推动了全国建制市的发展。新型建制市的设置有两个模式:传统的切块设市和整建制的撤县设市。1998年底,全国建制市共有668个,其中直辖市4个、副省级市15个、地级市212个、县级市437个;百万人以上特大城市37个、50~100万人的大城市48个、20~50万人的中等城市205个、小城市378个。在1978~1998年的20年中,全国新增建制城市475个,年均新增城市近24个;市镇总人口由1978年的17245万人增至1998年的37942万人,净增20697万人,年均新增1035万人,城市化水平由1978年的17.9%上升到1998年的30.4%,净增12.5个百分点,这是中国城市化和城市地区快速发育和成长的重要历史阶段。城市地区的崛起,是中国城乡关系变革的最显

著成就。

2. “三层四等”的城市型政区体系

根据中华人民共和国宪法原则,中国建制城市分为直辖市、省辖市、自治州辖市等3个层次,行政上分为省级(直辖市)、副省级、地(州)级和县级市等4个等级,构成中国建制城市“三层四等”的政区体系。香港与澳门主权回归中国后,这两个城市地区的行政建制为特别行政区,特别行政区的区划体制分别由香港和澳门基本法所决定;此外,台湾省27个建制市中有20个县辖市。港澳台地区情况特殊,本文暂不讨论。

直辖市 为中国最高层次的城市型政区,是设于特大城市地区的地方行政单位。与省、自治区相同的是,直辖市享有地方立法权,可以辖县;不同的是,直辖市为城市型政区,可以设区,可以直接管辖区行政事务,但不设市。直辖市的行政区划体系,在城市为市—区—街道管理体制,在郊县为市—县—乡(镇)管理体制。中国现有北京、上海、天津、重庆等4个直辖市,其市辖区范围都比较大,兼有地域型政区的特点。

省辖市 是由省或自治区直接管辖的城市。这类城市依据行政等级关系分为副省级城市、地(州)级市、县级市,一些地方还有“地方粮票”的副地级市。2000年底,中国有15个副省级的特大城市、244个地级市、400个县级市。省辖市内部的行政区划体制有两种类型:一是设区城市,二是不设区城市。省会城市和较大的地级城市可以设区,县级市不设区。在设区城市,市辖区是一级行政区划建制,有相应的行政级别和政府组织机构。地级市的市辖区相当于县级建制。设区城市一般实行“两级政府、三级管理”模式,市辖区通过其派出的街道机构,对基层社区直接管理。这种模式权限于特大城市的中心城区。由于中国城市内部政区建制滞后于城市化进程,相当多的设区城市的市辖区下设置有乡镇,这种现象使中国绝大多数设区城市还实行着“三级政府、四级管理”模式,许多市辖区通过乡镇政府完成其对基层社区的行政管理任务。

州辖市 州辖市与省辖县级市的行政地位与区划建制相同。在民族自治州范围内,自治州是地级行政区划建制单位,可以管辖县级市。州辖市不设区,实行市—乡镇—村的行政管理体制。

3. 市领导县(市)体制

市领导县(市)体制是中国城市地区最引人注

目的行政区划体制。针对中国省域面积较大、省直接管县(市)有困难的情况,中国绝大多数省区在省县之间设立了地区级的中间管理层。地区是作为省政府派出机构代表省管辖若干个县。改革开放以后,中国区域经济发展快,经济市场化程度越来越高,由行政区划刚性约束所产生的行政区经济矛盾越来越突出。1983年开始,中共中央决定改革地区体制,实行市领导县的体制,地区与地级市同驻一地的,原则合并设立地级市;地区与县级市同驻一地的,驻地经济发展水平较高,符合一定标准,则撤销地区和驻地县级市,设立地级市。除极少数外,地级市普遍推行领导县体制。这一重大行政管理体制改革从1983年大范围推广以来,至2000年底全国地区只剩下37个地区、30个自治州和7个盟。地市合并、撤地设市、市领导县为主要内容的地区体制改革创新对于扩大中等城市治理管辖范围与经济实力,降低或解决区际之间的横向经济冲突,加快发展区域经济显示出一定的制度生命力。其最大特点是地级市为一级行政区并设置相应的政权机构,省县之间的管理机构由虚变实。截止1998年底,市领导县市体制有3种行政区域结构关系模式:地级市直接领导和管县的区域模式;县、市混合结构关系的区域的模式;地级市代管县级市的“市辖市”模式。

二、城市地区的行政区划矛盾

1. 市领导县(市)体制下的区划矛盾

主要表现为城市建制与行政隶属关系转型过程中对于制度空间利益的博弈。伴随着城市化进程的发展,城市规模和经济实力越大,不同管辖层次的城市对行政管理的地方自主权要求越突出,对自身行政区划体制改革的要求也越强烈。由此,诱发两种行政行为发生:直辖市和较大中心城市的都市区空间扩展,谋求撤县(市)设区,要求变革发展进程中形成的市领导县(市)体制,以扩大都市区的资源配置权限和发展的制度空间;另一方面,市领导县(市)体制下的一些强县、强市,随着城市经济实力的成长,追求城市行政等级的变革,以摆脱市辖县(市)体制的制度约束,寻求资源配置与发展的自主权和制度空间。越是经济发达的地区,这两种倾向越明显,导致一系列诸如经济利益、行政管理和城乡关系等方面的新矛盾,暴露了中国大城市地区行政区划体制的不适应性,也显露了城市型政区政府组织层级管理体制的弊端。

从全国范围来看,地级市领导县(市)体制作为省县之间的中间管理层次还缺乏法律依据。东部沿海地区由于市辖县撤县改市而呈现出“市辖市”的行政管理体制格局,给现行《宪法》中关于行政区划条款的规定带来更大的挑战。“市领导县(市)”体制的地级市行政管辖幅度在全国各省区以及各省区内部极不均衡,一些地级市管辖20多个县级政区单位,而另一些地级市仅管辖一个或几个县级政区单位,呈现出不同的空间组织模式和规模层级。即使地级市作为省县之间的一级政区单位的法律地位是确定的,那么每省区的地级市管辖的合理幅度以

多大为宜,至今仍没有规范的尺度。

2. 现代城市建制与传统基层政区建制的矛盾

20世纪80年代以来的撤县设市、撤地设市、地市合并、撤县设区等政区体制的转型,为中国城市地区的现代化、城市化发展提供了宏观体制基础和城市政府组织框架结构,但变化只限于宏观层面,没有带来基层政区框架结构的转型。城市地区基层政区无论是规模还是政府组织体系仍具有计划经济时代的“小而全”特征,撤乡设镇只是政区体制的换牌,政区组织管理体制没有根本性的变革。即使是上海这样比较发达的大都市,城市基层政区的框架结构仍然可以看得见当年人民公社“小而全”政区框架的阴影。截止1999年底,上海共有镇、乡212个,中心城区10个镇,外围市辖区、县202个乡镇。其中,78%的乡镇镇域人口在3万以下,大于5万人的乡镇只有10个;65%的乡镇镇域面积在30平方公里以下,大于50平方公里的乡镇只有3个;乡镇人口、面积规模偏小,乡镇之间距离过近,间距一般不到5公里,乡镇各自为政,各种市政基础设施和公路设施重复建设,形成“走过一镇又一镇,镇镇如村;走过一村又一村,不见新镇”的局面;而且乡镇一般配备干部编制36名,一年行政开支在200万元左右(实际情况要大大超过此数),平均每平方公里的管理成本在7万元以上,平均每万人的管理成本超过100万元,管理幅度小导致管理成本太大。显然,现代社会信息化高速发展,以及高度发达的现代通讯和交通运输网络使基层传统政区框架结构体系越来越成为城市地区现代化与城市化发展的行政包袱。高效、精干、廉洁的现代城市行政管理体制与低效、臃肿的传统基层政区体制框架之间的矛盾,已经严重地阻滞了一些大都市发育发展的历史进程。这种矛盾不是政府职能转型就能解决的问题,必须以基层区划管理体制的创新才能适应城市地区建设和管理的需要。

3. 城市行政等级与通名制度之间的矛盾

分级管理是行政区划的一个重要原则。中国城市型政区在行政上分为省级城市(直辖市)、副省级城市、地(州)级市、县级市等四个行政等级。一些地方还有副地级市。学者们还在主张设置县辖市。其结果会导致中国建制市将盘踞从省到乡镇的所有行政层级。“市”是中国城市型政区的建制通名,无论直辖市还是省辖市、州辖市,通名为“市”。市的行政等级过多,都使用“市”的通名,其行政等级“不仅外国人分不清楚,就是国内很多人也搞不明白”。

4. 加速发展的城市化进程与城市建制制度建设滞后的矛盾

人口城市化和非农化是建制城市的最基本条件。根据民政部区划地名司的预测,到2010年,全国将新增的2790万非农人口需要新设置建制市来吸收,若按10万非农人口设市标准计算,2001~2010年期间全国需要设置279个建制市,每年设市28个。显然,在实施第三步发展战略的过程中,国家富强、人民富裕、民族振兴的时代发展潮流,将加速中国城市化与现代化的社会变革进程。但是,我国在行政区划法规、设市标准和市制建制的行政管理程序等方面还存在许多不完善的地方。1997年底,国务院作出了冻结审批撤县设市的决策,给理论界和

行政管理部门提供了反思中国市制建设经验与教训的历史性机遇。从城市建制制度的层面考察,中国有关城市建制方面的行政区划法规需要修正;城市型政区的建制标准过低,必须进一步完善,使其适应中国国情和城市化发展的趋势,避免城市型政区建制过热或停滞现象;如何处理好城市型政区与广域型政区之间的关系,特别是协调好中国的省制、县制和市制之间的关系,也是城市建制制度发展亟待解决的问题。

5. 城市地区的跨界需求与政区分割的矛盾

无论城市规模大小,城市发展都有跨界需求产生。而且,城市化发展必然导致跨行政区的城市连绵区出现,跨界性质的区域性需求项目越来越多。这些需求项目主要是区域性发展规划、环境治理与保护、交通、通讯、电力和水资源利用、市场交换等领域的基础设施建设。实际社会生活中,政府多半是“屁股指挥脑袋”,只考虑和解决行政辖区范围内的事务,很少考虑提供跨界需求服务。囿于行政区的利益分割,相互毗邻但非隶属关系的城市政府之间合作与协调机制比较薄弱,难以行使跨界职能。

例如,上海与长江三角洲的环太湖地区是一个不可分割的地理区域整体。这一地区跨江、浙、沪“两省一直辖市”,除上海以外,还拥有苏州、无锡、常州、嘉兴、湖州等地级城市,城镇密集,人口众多,经济发达。由于行政区划的刚性约束,分割了长江三角洲地区的整体利益和发展潜力,各城市之间相互利益竞争多于合作:产业自成体系,结构趋同,重复建设;中心城市的产业集聚与扩散受阻,生产要素流动具有明显的行政导向性;外向型经济发展各自为政,难以形成区域整体优势;以港口为重点的基础设施建设缺少统一规划与协调配合,区域环境治理进展缓慢。这种各自为政的发展格局,影响和制约了环太湖地区城市群整体效益的发挥,也影响着创建上海国际大都市的战略进程。因此,上海这种地区跨界需求的增长,与长江三角洲地区城市地区行政区划体制的现实分割之间的矛盾,某种程度上已成为一种制度性制约因素,迫切需要行政区划体制创新。

三、城市地区行政区划体制的创新

“十五”期间,中国实施城镇化战略,在着重发展小城镇的同时,积极发展中小城市,完善区域性中心城市功能,发挥大城市的辐射带动作用,提高各类城市的规划、建设和综合管理水平,走出一条符合中国国情、大中小城市和小城镇协调发展的城镇化道路。为此,要特别重视城市地区的行政区划矛盾,通过城市地区行政区划体制的创新,克服城市地区发展进程中的“体制病”,构建科学合理的城市行政框架结构,为推进城市地区行政管理体制的改革与创新作出贡献。

1. 创新目标与遵循的原则

行政区划是行政建制的空间投影,是地方政权结构体系的空间安排。城市地区的行政区划管理体制的改革与创新,必须服从国家宏观行政区划空间结构框架的安排,在国家宏观行政区划管理体制的

框架内进行;同时,要紧紧把握住 21 世纪中国城市地区的发展趋势,从提高城市地区综合竞争力的战略高度上,构建高效、精干、廉洁,具有中国特色、时代特征、城市地区特点的新型行政区划管理体制。基于这样的理念,中国城市地区行政区划管理体制创新的目标是:从中国国情出发,梳理城市地区外部政区空间共同发展的协调关系并建立高效运行的合作机制,整合城市地区内部政区层级、规模和社区的空间结构,构建适应 21 世纪中国城市化发展需要、具有中国特色和时代特征的现代城市行政区划管理体制,为提高中国城市地区的城市化质量与综合发展竞争力提供行政区划体制保障。

为此,中国城市地区行政区划体制创新与改革,必须遵循以下原则。

可持续发展原则 可持续发展是基本国策,即是既要满足当代人的需要,又不损害后代人满足其需要的能力的发展。行政区划调整与创新,要充分考虑政区经济、社会、环境、生态管理的统一,要有利于政区环境的整治、优化和保护,有利于社区居民的公平参与并提高生活质量,有利于政区发展竞争力的提升。新体制自身富有强大的生命力,具有实施操作的可持续性,从而促进政区发展的相对稳定性和可持续性。

因地制宜原则 城市地区行政区划最大的问题,一是城市发展与周边相邻同级政区之间的空间关系协调,二是城市内部政区空间的整合与调整,以提高城市地区规划、建设与管治的效益。因此,新型行政区划管理体制的构建,必须突出大都市区的特色,因地制宜,切实注意规划与区划的协调一致,长远与现实相结合,政区层次简明、功能明确、幅度适当、规模合理、规界科学、相对稳定,有利于促进城市整体综合竞争力的形成与提升。

重视衔接和协调原则 行政区划管理体制的创新与改革是国家宏观管理体制适应社会主义市场经济体制要求的重要制度创新领域。为此,城市地区行政区划体制的创新与改革要与城市地区自身行政管理体制和机构改革相衔接和协调;要与国家宏观行政区划管理体制相衔接和协调;同时,要与周边同级政区行政区划管理体制的创新与改革趋势相吻合和协调。

适度超前、系统配套、网络发展原则 行政区划管理是政府行为,是政府促进经济社会发展的重要社会管理职能和科学手段。在知识经济时代,全球经济一体化,信息化、数字化等高科技的发展对国际性城市包括行政区划在内的行政管理体制产生深刻影响:一是对城市结构和布局的影响,从而带来行政区划空间结构模式的创新;二是管理手段的现代化、信息化、网络化对行政区划垂直结构体系及管理空间幅度的影响,手段越先进,管理的幅度越大,管理的效率越高,社会管理的成本有可能降至最低。为此,要充分考虑科学技术手段的现代化对行政区划管理体制的影响,适度超前、系统配套、网络发展,构建高效、精干、廉洁的城市地区行政区划管理的新型体制。

2. 城市地区行政区划体制创新的重点

(1) 创新城市地区行政区划管理的法律制度
中国现行《宪法》中有关行政区划条款是在特定

期制定的。如果继续遵循目前宪法确定的一些原则,直辖市和一些特大城市在增强城市发展综合竞争力的过程中,只能对所管辖的市(县)采取撤市(县)设区的区划调整措施,没有别的可供选择的制度空间;“市管县”条件下的“代管”县级市所形成“市辖市”格局,只能维系现状,城市地区发展所面临的区划矛盾始终得不到解决。因此,中国快速发展的城市化进程和城市地区经济社会的现代化进程,都要求对宪法中有关行政区划法律条款的内容作出相应修改。时代呼唤有中国特色的城市行政区划管理的法律制度。

(2) 协调市制与省制、县制等广域型政区的关系 中国现行行政区划体制存在的主要问题是地方政府活力不够,区域经济发展速度不快;部分省、自治区管理幅度过大,潜伏着危害国家安全的因素。造成这些问题的主要原因是中国行政管理层次太多、管理幅度极不均衡。因此,行政区划体制改革和完善的方向是调整幅度、减少层次、增强活力。其中,关键在于科学调整各级政区的管理幅度,特别是调整省级政区和县级政区的管理幅度,才有可能取消省、县之间的地级层次。调整省级政区管理幅度,就是要划小省区,而增设直辖市是划小省区的重要战略模式。直辖市体制是以中心城市管理为核心的市制;省制是以地域管理为主体的体制,从发展趋势看,二者不能相互替代,也不能相互排斥,而是中国一级政区建制中相互并存、优势互补的两种政区建制。中国拥有 13 亿人口,理论上可以设置 12~15 个直辖市。选择的新直辖市,应该是那些具有相当规模和实力的区域性中心城市,其中常居人口规模不少于 200 万;经济实力雄厚,除了居民收入和生活水平比较高以外,至少还是中央财政税收的重要贡献城市;此外,还应该是具有相对单一的辐射与影响的区域空间。符合增设直辖市的目标地区有齐齐哈尔—哈尔滨地区、沈阳—大连地区、青岛—济南地区、徐淮地区、郑州—洛阳地区、广州—深圳地区、武汉—宜昌地区、西安—兰州地区。此外,西部大省或民族自治地区要有意识地培育省会城市以外的特大城市,为未来的行政区划调整作准备;在东部地区,对北京、上海等直辖市的管辖区域可以适当扩大些。当然,这些战略性主张是探讨性的,有待于条件成熟和慎之又慎地论证。

在相当长的时期内,市领导县(市)体制仍然是适应中国省级政区幅员过大、人口众多、自然条件复杂多样、信息传播不完备的国情需要,是发挥城市经济文化的辐射功能、促进城乡协调发展、逐步缩小城乡差别、实现城乡一体化的需要。尤其是中西部地区,市领导县(市)体制仍然是促进地区经济社会发展的重要体制。然而,市领导县(市)体制运行过程中却表现出市与县(市)之间的权力、经济利益(财税体制)和城乡行政管理方面的矛盾,这是“市领导县(市)”体制的内涵不规范、不确定、不完善所造成的,也与“市领导县(市)”体制实施的宏观法律制度环境相关。中国宏观政治经济体制在朝着市场化、民主化、法制化方向发生重大变革,经济社会的现代化、市场化、国际化趋势客观要求弱化资源要素的区域纵向联系,强化资源要素的区域横向联系,以促进区域经济公平、公正竞争。而“市领导

县(市)”体制的内涵、实施方式、空间组织模式并没有依据中国政治经济体制客观变化以及“市领导县(市)”体制实践变化的新趋势而发展。这种惰性的体制结构与客观变动的社会经济情势的不相容性所诱发的矛盾和问题会越来越多。因此必须面对矛盾和问题,解决矛盾和问题,理顺市县之间的干部人事管理体制、财税体制、投融资与招商管理体制,积极探讨向以资源要素配置横向联系为主要内涵特征的“市领导县(市)”体制的转型和创新,逐步实现地级市政府向大都市政府模式的转型,使政府的主导功能转向协调城市地区的区域性事务,提供各县(市)无法单独提供、且更有效的公共服务。同时,相应确定这种新体制对应不同省域特点的空间模式,促进中国广域市制的形成,刷新中国行政区划的层级体系。

(3) 加大力度整合城市地区内部的行政区划体制 首先是整合与规范特大城市地区的二级政区管辖规模和建制。直辖市和特大城市的行政区划体制改革的重心是市辖区、县(市)体制的完善和创新,关键是取消“市”的通名,使直辖市与特大城市地区的二级政区建制出现市辖区、市、县等多样化的政区建制空间,随着城市空间规模的扩大和城市化质量水平的提高,使大都市区直辖的区、市、县之间有因地制宜的发展和相互转型的制度空间。

其次,街道办事处的建制体制应置于整个城市行政管理体制中统筹改革。街道和居委会规模过小是导致城市机构臃肿、人浮于事而管理层次过多、管理效率低下的重要原因。随着交通通讯、新闻传媒等管理手段的改善,合并一些小的街道办事处的时机已经成熟。街道办事处规模一般以 5~8 万人比较合适。这样,50 万人口以下的城市可以不设区的建制,最多设 10 个街道办事处就可以了。

此外,县级市整合的关键是构建围绕中心城区发展的城镇网络体系。乡镇规模小,发展腹地和辐射空间有限,制约了第二、三产业的发展,造成大量重复建设和资源的浪费,污染了环境,加大了行政成本开支,增加了农民的负担;一些城市地区的小规模、多层次的乡镇建制,还影响着城市规划的有效实施,增加了城市基础设施建设的难度。因此城市地区乡镇政区整合与调整的总原则是要有利于增进基层人民群众的根本利益,有利于促进地方经济建设,有利于乡镇行政管理,有利于城镇化质量水平的提升。

(4) 改革与创新城市地区行政等级制度与通名制度 从市场经济的规律出发,城市地区行政区划体制改革的远期目标应该是减少行政管辖层次。全国的建制市在法律上只有两个层级:即中央直辖市和省辖市。城市的行政管辖层次(行政隶属关系)与城市行政等级制度要区别看待,不能一概而论。省辖市的法律地位是平等的,但可以根据其规模、实力以及对国家财税的贡献程度,分为不同的行政地位(副省级、地厅级、副地厅级、县级)。中国是单一制的国家,地方的权限取决于上级政府所赋予的行政管理职能。城市之间的规模、实力和财税贡献程度的地理差异是客观存在。从刺激城市之间的竞争、加快城市发展角度看,维系城市之间的行政等级制度不是什么坏事,关键是要建立科学、规范的

城市行政等级的升迁动态管理制度,使之规范化、制度化。改革城市地区的行政等级制度要结合创新大都市区的通名制度进行。当城市发展跨入特大城市的阶段之后,城市的概念深入人心,城市建制也很少称“市”,一般采用专名加地区的都市区体制,例如伦敦、巴黎、东京、纽约、旧金山、多伦多等,市的概念一般出现在二级政区建制。中国的香港与澳门是特别行政区,但在人们心目中就是城市地区。因此,冠以“市”的通名,对于特大城市的意义并不重要。中国历史发展进程中一些对于城市地区的政区建制通名对于创新中国特大型城市的通名制度是有借鉴意义的。比如,直辖市改称“都”,副省级市和较大的地级市改称“府”,县级市为“市”。“都”一般是指大都市,国际上的大都市就是特大城市;“府”在中国行政区划史上有1000多年的历史,中国第一个府建制就是大唐都城长安所在地;“府”起源于城市地区,后来一直作为省级与县级之间的政区建制而存在,有着厚实的历史基础,用“府”作为副省级城市和地级市的通名,是能够体现中国政区建制的历史特色的。“都”、“府”可以管辖市,为大都市区的二级政区建制释放出制度空间,有利于大都市区的发展和科学管治。

(5) 建构城市地区之间的协调管理机制 中国的长江三角洲、珠江三角洲、京津唐地区、辽宁中南部诸地区已经形成了城市比较密集的都市连绵区。此外济南—青岛地区、福州—厦门地区、武汉—宜昌地区、成都—重庆地区、西安—宝鸡地区、郑州—洛阳地区、长沙—株洲—常德地区、长春—吉林地区、哈尔滨—齐齐哈尔地区也正在发育着都市连绵区。这些都市连绵区的共同特点是由多个性质、规模不同的建制城市所组成的城市地域聚集体。城市政府行为主体之间有的有直接行政隶属关系,有的只是行政平级关系,他们各自代表不同的城市行政区利益,一方面用尽可能灵活的方式充分利用中央和省政府颁发的政策,以利于地方发展;另一方面也努力捕捉跨区域的行政界限的发展机会,扩大对外经济社会文化的横向联系。城市政府对管辖区利益最大化的追求,对城市经济社会发展与环境建设产生巨大影响,由此而导致的“行政区经济”行为对跨界需求增长和服务产生的负面影响,成为都市连绵区一体化进程中的主导障碍,必须构建面向城市地区之间的新型协调管理机制。

(上接第53页)

程。这种课程设计不利于在非农业环境类专业普及、推广农业可持续发展理论和生态、环境知识。因此,应进一步强化高等农业院校在课程改革中的责任,并强制其尽早在非环境类专业中普及环境类课程。具体应该做到:(1)按照必修课程与选修课程相结合的原则,增设农业环境类课程,而且每种非环境类专业必须至少开设1门环境类课程;(2)按照生态、环境科学与人文、社会科学相结合的原则,增设农业环境类课程,而且在每种非人文、社会科学类的非环境类专业中,必须至少开设1门人文、社会科学领域的环境类课程;(3)专业特征与环境知识推广相结合,鼓励学生尽可能拓展其知识面。

4. 继续完善成人教育体系,通过提高农业环境类专业教育的效率,加快发展在职培训、继续教育

近年来,为了探讨解决大都市连绵区内面临着有利于各个城市的重大基础设施建设任务,或一致对付重大自然灾害,或共同行动治理环境污染的运作机制,中国大都市连绵区内已经出现了“市长协调会”的模式。这种探索是有益的,但仍然是一般层面上的对话和合作,协调会松散型的组织形式使得其权威性弱,担当不起大都市区统筹规划、制定政策、协调利益、部署行动的管理职能。

建立城市地区之间的协调机制是国外大都市区行政区划管理体制发展的一种趋势,通常有单中心和多中心两种形式、3种模式:(1)高度集权的都市圈政府;(2)松散的城市协调机构(非政府机构);(3)城市联合政府。无论哪一种模式,最重要的是要与本国国情相适应。以中国的国情,适宜于选择(2)、(3)两种模式。从城市化发生的机制看,大都市区在自然、经济、社会、生态等方面基本上是一个相互依存的整体;大都市区政府是随城市化的发展而不断变化和完善的;大都市区联合政府的产生,必须从区域整体利益出发,全面权衡,以达到对整体最有利、对个体最合理的最佳整合效益;在发展进程中,应不断调整都市政府内外各种利益和矛盾关系,保证大都市政府具有强大的生命力。其中,最关键的是形成合理的职能分工。大都市区政府或协调机构的主要职能是为大都市区居民提供区域性的基本服务,提供公共设施的规模效益。应在明确各级政府职能的基础上,适当强化大都市区政府或协调机构的权威作用,确立其在协调区域基础设施和服务,包括制定区域规划和实施规划方面的绝对权威性,在保障区域整体利益中发挥主导作用。

参考文献

- [1] 汪宇明. 中国市管县(市)体制的区域结构关系及发展趋势[J]. 经济地理, 2000(3)
- [2] 戴均良, 刘君德, 汪宇明. 市辖市:中国城市型政区设置的法律挑战与出路选择[J]. 中国方域, 2000(3)
- [3] 华伟. 城乡分治与合治——市制丛谈之三[J]. 中国方域, 2000(3)
- [4] 戴均良. 中国市制[M]. 北京:地图出版社, 2000
- [5] 区名茹. 未来十年行政区划工作的四点思考[J]. 中国方域, 2001(2)
- [6] 汪宇明, 刘君德, 戴均良. 上海大都市区行政区划体制研究[J]. 人文地理, 2000(6)

(责任编辑 王宏章)

和学历教育

目前中国绝大多数政府环保工作者、环保产业管理者和农民均未接受过任何形式的专业教育。另一方面,高等农业院校的成人农业环境教育体系又明显缺乏效率。例如,虽然合理开发农业资源与保护农业环境的重要性还远未被广大农民所接受,但全国性的农民(农产品的生产者、农业资源的开发者和农业环境的主要破坏者)环境教育几乎未开展。为解决这个问题,高等农业院校必须通过调整专业结构、改革课程体系和完善课程内容等方式,鼓励和吸引农民参与、接受农业环境保护和农业资源管理方面的成人教育。

(略去中文参考文献15篇)

(责任编辑 孙立明)