

# 论大城市提高公共品供给的制度选择:地区间合作替代区划升级

○ 朱秋霞

(南京财经大学 财税学院,江苏 南京 210023)

[摘要]在城市化过程中提高大城市公共品供给,存在两种不同的制度选择:区划合并扩大城市规模与市镇之间联合形成公共品供给特别区。本文以单中心理论与多中心理论比较为基础,通过对美国和德国城市发展经验总结,结合中国实践中重庆与上海的案例比较说明,不通过行政区划扩大城市面积,通过中心城市为主的地区间合作也可以作为中国提高大城市公共品供给的有效制度。制度建设的框架条件是提高城市地方政府的行政与财政独立性。

[关键词]大城市治理;多中心理论;公共品供给特区;地方政府独立性

## 一、引言

近20多年以来,中国城市化的过程在加速,2011年中国城镇化率已达到50%。因此,产生了对城市公共品供给新的需求,包括质量上的提高与数量上的增加,导致公共交通发展和公共事务管理方面的要求都超过了原先的市政管理能力,产生了城市行政管理与财政管理体制改革的要求。在近年中国的实践中,基本采取区划扩张和城市升级的途径作为应对改革需求的唯一应对。笔者认为此做法存在严重的理论误区。本文将从两种治理理论、国际经验比较与中国的案例研究三个方面,证明可以有两种不同的制度选择来实现大城市提高公共品供给水平的目标。

## 二、大城市概念的讨论

大城市的基本标准首先是以人口规模为主,城市的地域规模几乎不受重视。

美国城市经济学研究基本是采用美国普查局的定义,最初(1949年)的概念是城市化地区。一个城市化地区是以一个或更多的中心城市以及一个有一定人口密度的郊区组成。中心城市人口至少5万以上或加上一个1.5万人口的郊区达到5万人口,同时对郊区的人口密度也有一定规定。由于郊区的逐步扩散,大城市区的边界随着城市的发展而变化。行政管辖区的边界是相对固定的,大城市区的边界在统计上与行政管辖区逐步会变得不一致,使大城市区不可能有就业与收入等财政意义上的可比统计数据。因此,1959年改为标准大城市统计区域(SMSA: standard metropolitan statistical area),就是将城市化地区按行政管辖区统计,并由早先的人口普查局主管,改为由行政管理与预算局主管。这是因为后来的统计目的重视联邦政府财政拨款项目对地方政府的影响。城市统计排序分组一般为6个组:100万人口以上,100万-50万,50万-30万,30万-20万,20万-10万,10万-5万。根据1977-1982年统计数据,美国当时100万人口以上的大城市只有6个,5万以下人口的城市有35000多个。<sup>[1]</sup>1983年,1990年对大城市区统计定义都有调整。2000年开始使用核心统计区(CBSA: core based statistical area),每个核心统计区既可以是大城市区也可以是小城市区。大城市统计区至少包括一个5万人口及以上的城市化地区,小城市统计区至少包括一个人口在1万到5万之间的城市群。2000年美国有361个大城市统计区和559个小城市区。<sup>[2]</sup>2010年新的定义是每个核心统计区至少包含1个1万人口或以上的城市区,其它定义与2000年相同。2013年美国有381个大城市统计区,536个小城市统计区。<sup>[3]</sup>

德国官方城市统计也是按照人口规模,县级市以上城市基本是3万人口,一般的统计表按地理位置排序,百万人口的大城市与3万人口规模的小城市在统计表上的地位是相同的。从财政角度看,他们作为独立市的地位也是相同的,都是作为独立的财政预算单位,是联邦或州财政拨款的直接接受单位。在其它统计中,往往只统计5万以上人口城市。如果按100万人口以上标准作为大城市,德国只有3-4个。

因此,大城市是一个相对概念,可以设定50万或30万人口以上为大城市,也可以设定100万以上人口为大城市,完全视统计数据的使用目的。世界范围内总的发展格局是千万人口以上的大城市基本集中在发展中国家,而发达国家很少有。

### 三、文献回顾:城市治理制度的两种不同的理论基础

关于地方公共品提供的经典理论有蒂布特的以脚投票模型与布坎南的公共选择理论,基本思路是通过不同管辖区的竞争机制提高地方公共品与服务的供给效率。具体研究大城市公共品与服务提供的制度方面的大量文献是关于美国大城市治理的。奥斯特罗姆夫妇及他们的合作者从上世纪50年代开始研究,在该领域有大量的研究成果,例如,关于加州供水系统,<sup>[4]</sup>对美国80个大城市警察

系统的研究,<sup>[5]</sup>对美国地方政府体系的研究。<sup>[6]</sup>在这些研究的基础上,形成多中心理论。<sup>[7]</sup>

### 1. 单中心理论

从财政角度看,研究大城市的目的是寻求一个最优的城市公共产品供给制度,或是对现存制度的改进策略。早期的理论认为,大城市公共品与服务的供给应该是集中由城市政府来提供。这种思路就是单中心秩序的思路。一个中心就是一个大市政府,负责城市公共品与服务按照民意进行决策、融资、生产与提供的全过程。该理论的基本假设是:(1)城市公共品与服务具有同质性,对大城市内的所有城区的影响相同;(2)城市选民对公共品与服务的偏好相同;(3)城市选民通过选举机制可以有效地表达对公共品与服务的偏好;(4)提高公共品与服务的质量需要扩大融资的地域范围;(5)民选的市政官员能够很好地确定公共品与服务的水平及所需的征税额;(6)市政行政长官能够有效地领导其执行下属,能够实现预算与公共品与服务产出的最大化,并提供给市民。在该理论中,市民仅具有选举的功能,被选任的官员根据选民的偏好确定公共品与服务的供给目标与相应的税收负担,行政机构的长官确定有效的生产方式生产所需的公共品与劳务,并有效地指挥他的执行下属完成任务;最后这些公共品与服务提供给选民。各类行动主体之间互相没有博弈,信息传递顺畅,生产函数是已知的,各个环节运转流畅,城市选民们平均地享受所有的公共品与服务。以单中心理论为基础,得出的结论是大城市的问题是由于公共品供给方的混乱,或是大量公共品供给的飞地,城市内有些城区的公共事务无人管或者说管理力量严重不够。其解决方案,就是进一步扩大城区面积来治理大城市病,结果导致城市越来越大,问题越来越严重。为何单中心理论开出的药方不但没有能够使大城市病得到有效的治疗,反而更加严重。原因在于单中心理论的重要假设,城市公共品与劳务的生产与消费是同质性的判断与实践是不相符合的。因为各项城市公共品与服务在生产与消费方面都存在实质性差异,即是异质的。大型交通系统是资本密集型的,对整个城市居民的生活与工作都有影响。而初等教育与警察巡逻不是资本密集型的,可能在不同的城区有比较大的差异,而且这类公共品在提供的过程中,作为服务接受方的公民可以参与生产过程,例如公民协助可以提高警察的工作效率,学生家长参与学校管理可以提高教育效率。从筹资方面来看,大型的资本密集型的交通需要比较大的税基,因此需要比较大规模的地区的纳税人。而小范围的公共品与服务只需要小规模地区的纳税人就可以满足其筹资需要。单中心理论的其它假设也都存在问题,没有竞争压力的垄断性行政机构在获得信息与确定生产方式方面相当困难,错误决策的可能性非常大。在单一的垄断权力下,行政长官想要对大量分散在第一线的执行下属进行有效的指挥与监督也是不可能的。在所有的环节都可能出现效率低下,结果必然是大城市治理的无效性。<sup>[8]</sup>

### 2. 多中心理论

单中心理论作为大城市治理的制度,长期以来在实践中显示的无效性,导致人们对新的可选择制度的探求。上世纪70年代开始(1961年),奥斯特罗姆夫妇等学者提出多中心理论,即大城市地区地方管辖单位的多样化可以更有效地实现大城市地区的治理。多中心就是容许大量相互独立的决策单位存在,这些决策单位是互相平等的竞争关系,相互签订各种协议合作进行城市公共品与服务的提供。在这种协作关系中可以利用核心机制来解决冲突。大城市地区多种多样的政治管辖单位可以以持续的、可预见的、互动的行为模式运作。多中心理论不局限于公共品由市场提供或政府提供的两种秩序,在一个大城市区不是由一个大城市政府集中垄断提供所有公共品与服务,而是由规模多样的政府与非政府企业在相互竞争中合作提供。因此,多中心理论的基本假设为:(1)各种城市公共品与服务在生产函数与收益人数方面存在巨大差异,有些公共服务,居民既作为消费者同时也可以协作生产者;(2)对公共品与服务具有相同偏好的居民倾向于居住在一起,居住小区的偏好类似程度大于整个城市;(3)在多个管辖区生活的居民通过管辖区之间的比较,能够识别管辖单位的绩效;(4)居民可以在不同规模的多个管辖单位中选择其公共品与服务的一篮子组合,能够较有效地表达偏好,并可以通过移居更有效地实现;(5)多个管辖区有利于实现收益者承担成本,达到财政平衡;(6)多个管辖区在与生产者签约过程中可以发现潜在生产者,选择生产者来制约低效的生产者;(7)争取续约的生产者有动力寻求技术创新,寻求最优的生产规模,有效地鼓励协作生产来提高绩效。多中心理论认为,不存在一个适用于所有大城市的最优组织,制度的最优安排是很难确定的。需要对特定管辖区的公共品与服务的生产与消费特性进行研究,选择适合的制度模式。<sup>[9]</sup>多中心理论家们经过30多年在大量的领域,比如警察服务、教育、供水等领域的实证研究,证明大城市公共品与服务的生产与消费特性的差别性,即非同质性。这些研究为多中心理论提供了进一步的理论支持。直到2008年E·奥斯特罗姆获诺贝尔经济学奖,多中心理论的学术地位才得到公认。

#### 四、国际经验比较:美国与德国

城市化过程本身是一个公共品供给范围从中心城区向郊区扩大的过程,这个过程导致城市地域规模的逐步扩大。从国际经验来看,在这个过程中有两种不同的行政与财政体制安排。这两种不同的制度安排本质上不能够完全以国家或地区来划分。因为在一个国家可能在不同的地区或者不同的历史阶段采用了不同的制度安排。笔者受收集资料的限制,本文仅注重考察美国与德国的经验。

##### 1. 美国的经验

美国市镇发展的历史比较短,是由最早的移民社区发展起来的,这些移民的主要成分是异教徒。早期镇的规模不大,但完全是自治的。在城市化的过程中,公共品与服务供给范围的增加因技术上经济规模要求,需要比较大的区域规模或者人口规模,这也是城市化的基本动力。由于规模经济优势,大量的公共产品

只是城市才可能提供,而乡村就不可能提供,例如影剧院、图书馆、学校、水电煤气等等。早期城市自然发展的过程,是城市依靠自身的吸引力,不断扩大人口规模与区域规模而达到不同的公共品供给的规模经济的过程。如何从一个小自治的镇规模上升到大都市,从美国的城市发展过程来看,有过两种制度:(1)以大城市为中心的合并扩张。就是一个人口规模比较大的中心镇,将其他相邻的镇合并起来。例如纽约市后来发展成为大纽约都市区;(2)市镇之间联合起来实现某种特定供给品提供的特区制度。不同公共产品供给的技术特征所需要的经济规模形成不同特区,比如学区,水区等等。这里简称为大都市区制度与特区制度。在实际中,这两种制度其实没有完全分开,因为大都市区制度中,也仍然包含某些公共品的特别区制度。

(1)大都市区制度。在大都市区制度中,是以一中心城市为中心,它周围的市镇被合并到这个大都市区中,他们本身不再具有独立的市镇的身份,而成为一个行政区了。这种制度表面上看来有利于城市的公共品供给的统一规划,应该对于提高公共品的供给效率是有利的。但是从制度的实践来看,并没有达到理论上所设想的结果。主要原因是形成了城市公共品供给的单一中心(或者说集中式的),单中心的特点是由一个市政府决定了大量的城市事务,因其能力有限,所以导致城市的无秩序状态。在理论上被称为大的无效性。

(2)特区制度。在中心城市周围的小城镇,在城市化过程中,必然要求其公共品供给水平赶上中心城区的公共品供给水平。同时,由于中心城市提高公共品供给质量或规模经济的要求,也具有向中心城区外围扩张的动力。采取特区的制度就是根据不同的公共品与服务的特点,形成由不同的公共品与服务的供给范围形成的特区,原来小规模的事镇的独立性得以保留,它们根据不同的公共品与服务的供给规模的需要,通过协议方式形成不同的特区。比如说水区,就是附近的几个城镇共同使用一个供水服务。供水服务区是一个独立的非盈利的经济核算单位。主要通过向居民收取水费来维持,它涉及的地域范围可能比较大。而学区的范围可能比较小,一个镇就可能有几所小学,由不同学区的居民筹集资金。每个学区相对来说,就是一种公共品供给的中心,因此它是多中心的。表面上看,这种多中心的制度好像是无政府主义的,没有一个市政中心来决定所有的各种公共品的提供,可能导致低效率。但是实践证明,这种制度由于一个特区只负责一种公共品的供给,管理起来容易透明,规模也容易进行灵活调整,是有效的。因此,多中心的特区制度后来逐步发展,成为主要的制度。从统计数据可以看出,在美国的县、自治市、乡镇与特区四类地方政府中,特区(包括学区)个数最多,同时也是雇佣全职雇员最多的地方政府。<sup>[10]</sup>

## 2. 德国的经验

在欧洲大陆,侯爵的城堡及贸易发展形成的集市,是城市发展的起源。早期的自由城市就是以工商业的发展形成的,庄园农民逐步离开农庄,流入城市,导致城市规模的扩大。城市早期也是完全自治的,所以被称为自由城市。在城市

发展之初,教会是自由城市的一个重要的政治力量,同时,也主导了一些公共事务,学校与慈善事业。教会主导这些公共事务是通过教会税与教会财产的经营收入实现的。城市的其它公共事业需要的资金由向工商业者收取财产税筹集资金,因此早期的城市选举权仅由纳税人组成,不包括所有的市民。城市基础设施的建设早期是由公共企业经营,采取向用户收费方式筹集资金。早期城市政府的大量公共事业经营项目由于人口规模的逐步扩大,不仅运营成本可以通过用户收费收回,而且投资成本也通过设备折旧从用户收费中收回,大量年份还有盈余。盈余部分进入专项基金账户,用于进一步扩大投资和设设备大修理基金。因此,早期德国城市公共事业可以称为垄断经营的“盈利”事业。<sup>[11]</sup>

上世纪70年代开始欧洲进入后工业化阶段,由于人口下降,大量市镇公共事业开始出现亏损,同时多年的设备需要更新,需要大量的资金,因此,开始了建设大都市区的潮流。从英国开始,进行了以合并小城镇建设大城市都市区的改革。这些改革基本上都是失败的。不但没有带来公共品供给的改善与效率,而且导致居民自治的削弱,因为居民对官僚控制的程度由于小城镇的合并而严重下降了。德国在1972年也进行了合并乡镇的改革,虽然合并以后德国的城市规模也不大,但根据民意调查的结果,也认为这场改革是不成功的,所以这种做法并没有坚持下去。如果这种思路坚持下去,德国就会形成大量的大都市了。后来德国也是采取了市镇联盟的方式来解决城市化过程中市管辖区镇规模与公共品供给技术上规模经济所要求的人口规模的矛盾。所以本质上来说,也是采取了特区的途径。由于德国从洪堡时代就开始将教育作为公共任务,大、中、小学公教人员经费都是由州政府统筹资金(都是州公务员),而不是来源于市镇地方政府的房产税,所以没有学区。但是有交通区,水区或垃圾处理等其它公共品的市镇联盟。因此,在德国的财政统计表中,市镇与市镇联盟作为州以下的统计单位是相同的。

在上世纪90年代以后,由于地方政府财政危机,欧洲国家开始对地方公共产品供给制度进行改革,开始公共产品供给私有化,即采取特许经营、委托经营等方式。在此背景下也开始出现了大规模的公私合营的跨国公司,这些公司是在原来的地方公共事业公司的基础上发展起来的,地方政府拥有一定的股份。这些公司进行跨地区的公共品供给,最重要的城市供水、供电领域。例如法国的水务公司,这些大公司由于具有专业化的管理和规模经济的优势,能够以比较低的价格来提供这类公共产品。这是一种全新的供给模式,这种模式并不需要改变行政管辖区。不是由政府集中提供,理论上也是属于多中心模式。

## 五、中国之实践案例:重庆与上海

改革以来,中国一直有人以提高行政效率为理由,想增加省级行政单位,先开始的设想是分省,目标是模仿美国的50个州立行政单位。<sup>[12]</sup>这个设想虽受到质疑,但并未放弃,而是以升市作为替代。升市的道路有两种,将省会城市或其

它城市升为国家级直辖市;通过行政区划升级为省内直辖市。两者都可以达到官员行政升级的目的。升国家级直辖市与省内城市的升级,虽然是两个完全不同的层次的事情。但其基本思路都是以中心城市为主的大都市区制度。在这个过程中,最典型的是重庆升市。重庆升市后给其它城市升直辖市提供了一种可能的思路,网上关于第五直辖市的讨论始终没有停止,升市作为加快城市化的方向得到推崇。

### 1. 合并扩张升市的重庆模式

重庆升市的理由主要是四川省作为一个省人口太多,或者再加上三峡移民和促进西部大开发策略。重庆升市起源于它是计划单列市。计划单列市在当时就是财权独立,与后来的升直辖市本不是一个层次的事情。重庆升市是一个合并扩张的,通过扩大人口和土地规模升市的模式。1983年为了升计划单列市,合并了永川地区的八个县。1997年升直辖市又合并了万县市(面积3400多平方公里,人口170多万)、涪陵市(面积2900多平方公里,人口110多万)、黔江地区(面积2300多平方公里,人口48万多)。现重庆辖区内70%的面积是原四川省涪陵、黔江和万县三个地级市的乡村地区。这些地区的大量乡村离大都市郊区的基础设施水平还相差很远,而且离重庆主城区的距离也相当远,并不符合通常的一个城市与它的郊区概念。而且,要在如此大的农村地区进行大都市水平的基础设施建设,其巨额投资的经济性是很值得怀疑的。新的重庆市显然是一个人口规模、领土规模升市的例子。而原重庆模式的重要内容之一就是加速城市化。如何加速,就是采取强制的和鼓励的政策,增加城市户口,好像它一下子就能够赶上大上海了。<sup>[13]</sup>鼓励的政策,是用城市户口来交换农民的土地,是用未来城市户口的福利来降低当下的征地成本。从财政角度看,是用未来的财政支出为当下的加速城市化买单。从农民的角度看,是用后代的土地权利来换取当代人的福利。土地权利是可以继承的,而社会福利是不可以继承的。当中央政府通过规划的手段给了重庆市如此巨大的人口和土地规模,使它从人口与领土规模成为当之无愧的中国最大的直辖市的条件下,它自然给重庆行政当局形成扩大财力的冲动。人口与土地是基础,资本是可以流动的,是可以非常手段吸引的,因此,国有大银行与中央企业首先成为融资与招商目标。同时,制造一些扩张眩目的政治运动也成为发展城市的造势手段之一,比如著名的唱红打黑运动,都是想打造其与众不同的印象。<sup>[14]</sup>

重庆升市是在中国版图上的一个很好的试验,它的结果已经说明,如果通过行政区划,扩大人口规模与土地规模升直辖市,它必然导致那些有升市可能的城市行政当局通过非常手段来打造财政规模与政治声势。这应该是一个非常现实的教训。

### 2. 以中心城市为主的区域合作的上海模式

上海市是直辖市中土地规模最小的。同时与它相邻的浙江省与江苏省,土地总规模也不大,所以上海也不适宜向浙江与江苏进行领土扩张。或者也可以

说,上海本身已经比较自信,不需要通过扩张领土规模来提高自己城市的地位。上海附近的江苏和浙江的几个市,受上海辐射的影响,改革开放以来,发展得比较快,比如江苏的昆山、太仓、苏州,浙江的嘉兴等。这些城市完全享受到了地区竞争的优势,它们可以采取与上海区别化的政策吸引外资,又不担心上海来吞并它们。以上海为中心的交通规划已经将江苏、浙江附近的这些城市包括了进去,比如新的上海南站就方便了浙江方向来客。而邻近上海的地区也主动以上海为中心,做自己的交通规划,各地都想全力挤进上海1小时都市圈,上海2小时都市圈,甚或3小时都市圈。比如苏通大桥缩短了上海与南通的距离,使其进入上海2小时都市圈。杭州湾大桥使宁波进入上海2小时都市圈。这两个大桥的建设还使江苏和浙江的不少中小城市进入了上海3小时都市圈。理论上说是长三角3小时都市圈,但实际上是以上海为中心的都市圈,重要的交通设计是以上海为圆心的。作为区域性中心,它要发挥它的辐射作用,它的交通规划必须考虑这些与它相邻的,行政区划上不属于它的城市。而相邻地区为了承接上海的辐射,也会主动将自己的交通规划以上海为中心进行设计。这就说明,如果真正让经济规律发挥作用,交通规划与投资不一定非要以行政区划来做基础。

交通是近年来最明显的实例。其次,是近年来上海的供水工程。为了改善自来水质量,上海需要改换水源地,需要建设新的青草沙水源地。这个项目地行政上属于江苏南通。为了保持水质,它当然希望在水源地的相当距离的上游没有工业污染,它需要与江苏的南通协作。同时,后备水源地可能选择在浙江的千岛湖地区,它又需要与浙江的千岛湖地区合作。以上海为主的供水方面合作,合作的主要目的是上海提高它的公共品供给的质量。而合作方是江苏省或者浙江省的一个县(市),它们虽然不是为本地服务,但是它是一项来自上海的投资,而且是比较大的项目投资。同时,这些水源地地区因为改善了环境,也具有了旅游价值,它们当然是欢迎的。所以双方在利益关系下,可以通过协议进行合作,不一定需要行政区划的手段。虽然这项协作刚刚开始,但是在实践上提供了另外一条思路的制度创新的尝试。它说明,不改变行政区划,也是可以实现中心城市的公共品供给的改善。如果上海继续选择长江水源的话,长期的供水质量决定于长江的治理,长江水污染的控制无论如何也必须是地区之间的项目。这些项目涉及到国土整治,既需要相关地区的投资,当然也更需要中央财政的参与。

交通与供水是大城市的两项重要的公共项目,而且因为经济规模和技术上的可行性,需要相关资源在相当大的地域范围内进行配置。因此,也往往是采取规划手段升市的一个重要的理由。而上海开始的实践说明,不采取规划的手段,采取地区协作的手段也可以实现。

## 六、建立地区间合作制度框架:提高城市地方政府独立性

回顾历史,升直辖市冲动源于计划单列市。在经济双轨制的制度条件下,计划单列市的本质是财政单列,不仅其财政收入归本市支配,而且中央的财政扶



持下达,无需经省财政的门槛。省会城市虽然可以得到省财政的直接支持,但是在行使城市地方政府权力的过程中,难免要受到省政府的制约。若升为直辖市,在行政上直接属于中央政府,不可能像省政府对省会城市那样多直接约束。省会城市始终存在升市的冲动,就像时下独生子女与父母的关系那样,虽然他得到省财政的大量的支持,但是也受到更多的约束,所以他老想着离家出走,过更独立更自由的生活。因此,非省会城市与省会城市都有升为国家级直辖市的财政动力。同时,省内城市升级不仅对于城市政府官员来说,都有官升一级的直接利益。同时从市政府本身来说,也可以直接掌握更多的财政资源,最重要的是城市化过程中的土地财政收入。

理论上来说,升市冲动的合理内核是城市地方政府要求在城市发展的过程中独立配置更多的资源,要求更多的财政独立性。如果排除行政区划手段升市的可能性,人们必然会寻求其它的解决办法:地区间协作,中心城市与周边地区的协作,就是美国与德国经验所提供的特别区方法或市镇联盟的模式。然而,地区间协作并不是中国人能够直接搬用的,它需要特定的制度框架。美国与德国的市镇都是行政与财政独立的自治单位。因此,中国的进一步改革首先需要财权与事权分配的规范化。需要强调的是,财权事权规范化的基础是产权保障。中央政府、省政府、大城市尤其是省会城市的市政府,他们理论上是其管辖区公共财产的法人代表,具有平等的产权人的地位。如果通过规划重新划分行政区,其实是对一些地区的公共产权的侵犯。同时,要给予城市政府更多的财政独立性,减少城市政府对省财政的上缴。其次,是提供城市政府在行政审批中的地位。随着改革的进一步深入,需要行政审批的项目理论上应该是越来越少,除非是需要省财政参与投资的项目,其它的城市公共项目应该不需要省政府与中央政府审批。城市的公共项目应该按照法律规定的程序进行环境保护、经济性等可行性论证,经过本市人大立案通过,并完成公开听证。国有企业包括私人企业的非公共项目只需要走法律规定立项程序,接受相关部门审查。因此,深入行政管理体制改革首先要做的就是对现行行政审批程序进行清理,去除那些干预城市独立性的内容。全国和各省人大应该通过立法保证城市政府的行政与财政的独立性。同时,对于属于地方的区域性的对全国有外溢性的公共项目,尤其是交通、内陆水务与海洋资源保护等项目,也应该通过立法的途径明确中央财政的出资比例。各地方政府可以通过项目规划公平竞争,取得中央政府资助。应该建立规范的专项财政转移的制度,不需要通过升国家级直辖市取得中央财政资助。退一步说,以升直辖市作为取得中央资助的手段,如果中央政府不能够持续财政投入,没有财政能力的市升市以后,没有后续财源,也建设不好。形成名义上是市,实际上仍然是省的格局。<sup>[15]</sup>

## 七、总 结

地区间协作是在行政区固定的情况下,城市化过程中自发发生的制度。因

为它首先是通过城市政府之间自愿协商的合同,而不是通过上级政府的区划,相关的城市政府理论上是代表了本市人民的意愿,因此这种协议合作是符合民意的。从世界上其它国家制度发展的经验来看,无论是美国还是德国,最后都是形成不同的公共品服务区。美国人将这些特定的合作区也作为地方政府的一种形式。而德国人直接将这些特定区称为联盟。特别区制度与市镇联盟制度都是符合多中心的公共事务治理理论的。对于长期以来习惯于行政手段管理的中国来说,多中心理论是一个理念改变,城市间的协作是城市化过程中城市管理的制度创新。需要一个相当长的过程,需要在成功与失败中总结经验,持续改进。从城市发展的角度来看,现阶段存在是通过区划来取得发展,还是在坚持区划不变的原则下,通过地区间的协作来发展城市的两种选择。选择前者,可能会取得相当快的短期发展速度。选择后者,将可能取得长期的可持续的发展。尤其是城市基础建设,它不仅是一次性投资,而且需要有长期的维护与更新,城市大量的其它公共品与劳务也需要其消费者参与生产以提高效率,需要一个长期的有效的制度才能够维持。

### 注释:

[1][8][10]E·奥斯特罗姆等:《美国地方政府》,北京:北京大学出版社,2004年,第64、74-124、74-124页。

[2]A·奥莎利文:《城市经济学》(第6版),北京:北京大学出版社,2008年,第13页。

[3]关于城市统计定义的多次变化的具体内容,参见美国人口普查局网站 <http://www.census.gov/population/metro/about/>。

[4]E·奥斯特罗姆:《公共事物的治理之道:集体行动制度的演进》,上海:上海译文出版社,2012年,第124-168页。

[5]Ostrom E, Institutional Arrangement to Evaluating Police Performance. *Urban Affairs Quarterly*, 1971 (June), pp. 447-475.

[6]E·奥斯特罗姆等:《美国地方政府》,北京:北京大学出版社,2004年。

[7]E·奥斯特罗姆等:《公共服务的制度构建》,上海:上海三联书店,2000年,第26-123页。

[9]E·奥斯特罗姆等:《制度激励与可持续发展》,上海:上海三联书店,2000年,第202-245页。

[11]参见多特蒙特水厂1885-1896年的财务表。Krabe, W. R. *Kommunalpolitik und Industrialisierung, die Entfaltung der Staedtischen Leistungsverwaltung im 19. und 20. Jahrhundert, Fallstudien zu Dortmund und Muenster*, Stuttgart: Kohlhammer, 1985, pp. 206-207。

[12]那个分省的设想已经制成标准的地图,不仅发在网上,而且被刊登在海外华文报纸上,同时在国内也传得沸沸扬扬。因此,有学者专文批评了这种设想,参见朱秋霞:《行政区划与地方财政体制:几个相关的理论问题》,《经济社会体制比较》2005年第1期。

[13]有外国人问我,中国最大的城市是哪个,我回答说,不是上海就是北京。他说,错了,是重庆。我上网一查,中国城市人口与面积排名,重庆市都位居全国第一。

[14]苏伟等:《重庆模式》,北京:中国经济出版社,2011年,第147-174页。

[15]朱秋霞:《行政区划与地方财政体制:几个相关的理论问题》,《经济社会体制比较》2005年第1期。

[责任编辑:书缘]