

国家社会科学规划项目

外国城市行政管理比较研究

陈光庭 主编



北京市社会科学院城市问题研究所

国家社会科学七五规划项目

外国城市行政管理比较研究

陈光庭 主编

北京市社会科学院城市问题研究所

外国城市行政管理比较研究

陈光庭 主编

北京市社会科学院城市问题研究所
(北京北四环中路33号 邮编:100101)

北京林业大学印刷厂印刷

准印证号:京准字95-0195

1995年12月第一次印刷

外国城市行政管理比较研究

目 录

第一篇:城市政府机构设置的演变与比较	(1)
一、导言	(1)
(一)地方政府的性质与职能	(2)
(二)城市政府的性质与职能	(4)
(三)城市政府的比较	(8)
二、美国城市管理机制的演变与特征	(10)
(一)导论	(10)
1. 城市化程度	(11)
2. 城市政府类型	(12)
3. 美国城市的主宰者	(18)
4. 大城市管理机制	(22)
(二)旧金山城市管理特征	(27)
1. 城市的概况	(27)
2. 大城市政府的早期发展	(28)
3. 大旧金山运动	(29)
4. 东部海湾的合并和区域政府	(31)
5. 前海湾地区政府协会时期	(34)
6. 地方政府自愿协会(ABAG)时期	(36)
7. 州政府的活动	(37)
(三)纽约市的行政结构	(38)
1. 导言	(39)
2. 纽约市的多元化行政主体	(40)

3. 市政的分工	(42)
4. 公务员制度	(43)
三、英国城市政府体制	(52)
(一) 自 1970 年以来的城市政府体制	(52)
1. 政治管理	(53)
2. 地方政府机构	(57)
3. 城市政府的内部组织	(60)
(二) 伦敦的城市管理	(62)
1. 城市管理演进	(62)
2. 1888—1899 年的十年改革	(66)
3. 1970 年代以来的管理体制	(71)
(三) 曼彻斯特大区城市管理的发展	(76)
1. 英格兰地方政府的演变	(76)
2. 曼彻斯特区的地方政府	(79)
3. 英格兰地方政府的改革	(82)
四、加拿大城市行政管理机制	(87)
(一) 城市管理体制	(87)
1. 城市政府的法人地位	(87)
2. 城市管理机构的选举方式	(88)
3. 政治领导问题	(90)
4. 执行委员会	(92)
5. 其它形式的执行委员会	(93)
6. 行政管理体制	(94)
7. 市政府制定政策的过程	(95)
8. 主要行政管理官员	(96)
9. 市政府制定政策的过程	(99)
(二) 多伦多大都会联合政府	(100)
1. 机构体制及实施的情况	(100)

2. 各级机构及其职责	(106)
五、法国的大城市管理机制	(120)
(一)城市行政体制及机构职能	(120)
1. 城市行政体制的演变	(120)
2. 市镇管理机构与职能	(121)
3. 城市政府的财政来源	(125)
4. 城市规划的管理机构	(126)
(二)巴黎的行政管理机构	(131)
1. 巴黎的地位:巴黎市、巴黎省、巴黎的议会	(131)
2. 巴黎市政府组织结构及职能	(133)
3. 1988 年巴黎的财政预算	(146)
六、东京都的行政管理与“东京论”	(148)
(一)东京都的城市行政管理	(148)
1. 行政管理制度的历史沿革	(148)
2. 城市行政机构及职能	(150)
3. 东京都的特别区	(155)
(二)东京论	(164)
1. 关于“东京论”专家的调查	(164)
2. 东京与政治	(166)
3. 东京高度集中的体制	(168)
4. 东京都政策的可行性	(170)
七、澳大利亚特大城市—墨尔本	(171)
(一)墨尔本地区的政府体制与城市发展	(171)
1. 墨尔本地区的政府体制	(171)
2. 墨尔本城市的增长和发展	(174)
(二)地方政府的演变	(176)
1. 地方政府的产生	(176)

2. 墨尔本地方政府模式	(177)
3. 地方政府的工作范围	(179)
4. 改革运动	(179)
第二篇 城市行政管理体制的比较	(184)
八、导言	(184)
九、城市政府行政体制比较:文化与结构	(191)
(一)欧美国家管理观念的比较	(191)
(二)社会和场所概念的比较	(195)
(三)自治政府概念、体制的比较	(196)
(四)地方政府职能的比较	(198)
十、城市行政管理职能的比较	(204)
(一)欧美国家城市行政职能基本方向	(204)
(二)行政与官僚政治	(212)
(三)税收与开支	(217)
(四)经济利益、社会利益与城市	(221)
(五)城市社会运动	(229)
(六)城市体制	(230)
十一、城市政府经济管理职能的比较	(234)
(一)城市政府在经济发展中的作用	(234)
(二)城市经济发展的多元战略	(237)
(三)欧美城市经济发展政策比较	(241)
第三篇 结束语:城市与城市管理世界性发展趋势	(249)
十二、城市的未来发展趋势	(249)
(一)城市作为人类社会经济发展推动力的作用进一步增强	(249)
(二)城市向经济、社会、生态环境更加协调的方向发展	(250)
(三)城市功能向多元化、专业化方向发展	(251)

1. 未来的城市以知识产业为核心	(251)
2. 未来的城市的智能作用将增强	(251)
3. 未来的城市的流通功能扩大	(251)
4. 未来城市的服务功能将深化	(251)
(四)世界性成市的形成与发展	(251)
十三、城市管理的世界性发展趋势	(252)
(一)西方国家城市管理体制的特点	(252)
1. 城市管理体制的差别	(252)
2. 城市管理体制的共同点	(253)
3. 西方城市管理体制的特点	(354)
(二)城市管理的世界性发展趋势	(255)
1. 大城市行政管理机构的兴起	(255)
2. 城市政府机构规模向中、小型政府发展	(256)
3. 大城市的双层次政府有普遍化趋势	(256)
4. 城市行政管理体制改革形成世界潮流	(257)
5. 改善城市管理成为世界共同奋斗目标	(258)
参考文献	(259)

第一篇 城市政府机构 设置的演变与比较

一、 导言

在许多城市问题中，比较难以处理的问题之一是，怎样有效地管理大城市。事实证明，传统的地方政府体制不能够适应现代城市所产生的社会经济体系和城市形式，新的政府体制发展也是缓慢的。显然，没有一个有效的政府体制，大量的城市问题是不可能得到解决的。

怎样有效地管理大城市是一个极为复杂的和宽泛的论题。社会学家和政治学家在这方面已有过许多著述，并有了相当丰盛的成就。值得注意的是，地理学问题或从地理学角度去研究城市政府的空间结构和空间效率的问题，也是极为重要的。因为城市政府的管理体制和空间活动系统、社区模式有着对应的关系；目前许多大城市在公用设施和服务的分布和组织方面还有不尽人意的地方；在地方政府区域规模和形式，区域位置等方面，也有许多不同意见；因此，有必要创造新的政府的形式。事实上，1965年伦敦市政府的改革最有力地说明了地理因素在政府改革中的重要作用；另一方面，除社会学、政治学家外，地理学家们也愈来愈对城市的行政区域和边界等问题发生兴趣。所以，我们在这一部分里采取了地理学的角度讨论城市政府的政治及行政管理问题，尤其关注包括诸多城市在内的大都市。

为了了解西方发达国家管理大都市的诸多问题，综合地探讨

城市政府是很有必要的。西方国家城市政府的功能有许多相似之处，城市的规划、管理和行政事务都是由城市（City）这一级政府直接进行的；城市政府的渐进改革十分显著。所以，我们先概括地描述地方及城市政府及其改革，然后，来说明在有效地管理大城市中，各国城市政府尤其是大城市管理机构所面临的问题。

（一）地方政府的性质和职能

地方政府在西方通常指州、省、郡之下的各议会和行政管理机构，它们有多重目标，这些目标按西方人宣称的价值取向，是由“自主”、“参与”、“效率”来推进的。“自主”是指从中央政府或高一层次中获得更多的权力；“参与”是鼓励市民和决策者们更多地参予市政事务；“效率”是对政府各项工作及公共服务工作的要求。这三方面的价值取向都与地理学相关：“自主”与地缘相关；“参与”和“效率”则与规模和范围相关，尤其对于大城市来讲，这三项价值取向具有更重大的意义。

从地方政府的工作目标出发，地方政府的活动是多方面的：（1）公共服务，如街道维护和垃圾收集；（2）充当中央政府的代理人；（3）制定政策和计划，如地方发展计划；（4）代表该地方同周围地方交往，如寻求资金支持；（5）解决利益集团之间的冲突，如土地使用和设施用地；管理私人企业的有关活动，如税收、土地开发、建筑规章等等；也有些地方政府开办和经营企业，如市场和公用事业。

这些活动的重要程度和范围在各国都是有区别的。这种区别的原因有历史的，意识形态的，选举制度等等方面，例如，法国和美国在担当中央政府代理人方面便有很大差异，法国具有高度的集中式的中央政府体制，而美国则有广泛的地方自治性。又如英国保守党和工党政府在赋予地方政府承担公共事务的职责方面，存在一定的差别。美国的大都市和较小规模的城市之间，由

政府提供的服务也有程度上的不同。

地方政府最引人注目的活动就是提供公共服务，它们为此提供投资，也为当地居民提供就业。因此，关于地方政府的理论，评估地方政府效率的主要方面都集中于此。

综观各国地方政府的情况，大体可以把它们的特征分为四类：综合目标的，专门目标的，代表性的，非代表性的。综合目标的政府执行几乎地方政府的全部工作，而专门目标的政府只执行单一的或少量的地方政府工作；代议制的政府直接或间接地由地方社区选举产生，而非代议制的政府不是选举而是由任命产生的。由此，我们可以把地方政府分为四类：综合目标代议制型，专门目标代议制型，综合目标非代议制型，专门目标非代议制型。这一划分方式是由 Humes 和 Martin 在 60 年代提出来的。根据国外学者研究的情况看，第三种型式的政府在发达国家已经不存在了；而综合目标代议制型地方政府可以认为是最高形式的地方政府，因为综合性的政府优越于专门目标的政府，代议制政府优越于非代议制政府。

综合目标政府的主要优点是，它可以有力量协调一个地区的多方面工作，可以确定多项工作的先后次序和轻重缓急，可以在综合各项工作的条件下作出决策和制定政策，进而达到本区域的最优效果。相比较而言，专门目标的政府可能在专项工作方面具有优越性，但缺少协调机制和综合能力，尤其容易发生各方面利益的冲突。

代议制政府的主要优点是，保证民主，阻止滥用权力；各项活动都是针对社区管理而进行的，并对全体选民负责；市民们参与地方管理过程，所有工作都按社区的愿望展开。非代议制政府的主要优点是在专门工作除去政治色彩，完全按技术要求进行。但是，民主程度相对弱小和权力制衡力量弱小。事实上，对于上下水供应这类服务来讲，当然完全按技术要求进行，问题主要出现

在治安防护等类事务方面。所以大多数西方学者推崇代议制。

（二）城市政府的性质和职能

随着西方发达国家城市化进程的扩展，一般城市化水平达80%以上，地方政府问题在很大程度上可以归结为城市政府问题，尤其是在大都市区域里更是如此。

对于发达国家的学者来讲，争论地方政府问题的起点常常是，大都市政府的行政分割：每一个城市区域中都有若干个地方政府，每个地方政府或市政府都有自己的司法权，而作为整体的城市区域并没有统一的政府机构。例如加拿大的蒙特利尔就是由13个城市及市政府组成的，它们之间仅有名义上联合的形式，实际上并没有统一的机构。在许多问题上各行其事。这种分割不仅是行政上的，也时常反映到职能上，如一个特定区域的城市政府工作分别由若干个公司承担。这种功能分割在行政上有两种极端的情况，一种是市政府统一管理全部事务，一种是若干个专门部门共同管理城市，如水政委员会，运输委员会，规划部门等等。大多数大城市的状况居于两个极端之间，表现出行政上和职能上的分割。

尽管大城市里的职能分割是一个不容忽视的问题，但是关于行政分割的争论一般都集中在辖区的分割上。因为辖区分割使政府开支增加，使城市辖区难以识别，使有权势的市民支配了政府的选举团体，他使各辖区间贫富悬殊，两极分化，如大蒙特利尔等等。辖区分割本质上是一种空间现象，所以，从地理学的角度加以研究不足为怪。

与大城市行政分割相关的问题不胜枚举，主要问题包括效率、有效、公正等方面：

关于效率，涉及到基础设施因行政分割而重复建设，公用服务业达不到规模经济等方面的问题；

关于有效，涉及到因行政分割造成的公用服务活动范围缩小，

缺少各机构间的协调，进而减小有效性；

关于公正，涉及到因行政分割造成一部分市政府有充足的税源，一部分市政府根本不拥有起码的公用设施，从而造成不公正现象。

当然，还有一些次要问题，如城市战略的缺乏，城市发展中的相互冲突，大城市区域没有自己总体利益的代表等等。

一旦一个大城市具有下述五种状况的话，那么，以上问题将是严峻的：存在许多市政府；每个市政府所辖人口不同；行政当局对所有市政府的工作负责；市政府的收入完全依靠财产税；城市设施、服务或资源不能共享。尽管这5种状况不会同时发生，但是，美国的许多大都市已初步这样或那样地表现出以上状况。所以毫不奇怪。在国际城市比较研究中，伦敦、多伦多、蒙特利尔、曼彻斯特、墨尔本、旧金山、巴黎、东京都是在这些问题上具有典型意义的城市。

一个大都市区域中市政府的数目决定了行政分割的程度。市政府数目愈少，边界问题愈少，公用设施供应的空间规模愈大，地区协调的可能性愈强。不同城市区域有不同程度的行政分割状况。

市政府规模上的差异决定了地方政府在功能上的差异，如资源和能力。如果所有的市政府的行政辖区大体相同，那么它们的工作状况可能相似。当然，事实并非如此。

市政府行政责任的范围决定了地方政府工作受行政分割影响的程度。如果一个市政府所担当的责任较窄，它所拥有的公共服务则较少，并受到的行政边界的约束也小。市政府承担责任的减少必然造成较高一级政府的工作和服务更为繁重，或造成更多的专门工作机构。

市政府对财产税的依赖水平会影响到行政开支的方向和多少。在整个税收中财产税所占比例较小时，财政差别不大会约束土地使用方式，也会少受行政分割的支配。地方政府对其它税源

的开发会减少对财产税的依赖水平。

市政府的辖区之间分享设施的范围和性质既影响公用设施的供应，也影响政府的资金状况。设施的分享会增加服务的供应规模，减少边界问题；税收和服务费的分摊可以减少市政财政的差别。所以，开发合作的领域便有可能减少分割问题。

就大城市本身讲，大城市的行政分割不是一个不可改变的问题。它的改变依赖分割的程度，它的空间状况，地方政府工作的性质和范围，地方政府的税源，各地方政府相互协调的内容。因此，对于任何大城市的考查和研究，总要涉及上述五个因素，这就要求我们既要研究个别城市区，也要研究政府体制。

西方政治家和学者们试图解决这种行政分割的状况。解决的方略主要有六种：

1) 统一管理，即在一个大都市区仅有一个单一政府，它完全消除行政分割和它所连代产生的问题。当然，这种战略也有困难，一是它难以适应日益扩张的城市区域；二是区域中的各方面利益的冲突难以获得圆满的解决。

2) 功能转移，即地方当局把日益加重的公共服务工作转让给更高层次的政府去进行组织，进而使公共服务更富有效率性。当然，这样做又会削弱地方政府的作用。

3) 税收转移，即通过税款工作的转移，使各地方政府的财政在城市区域中获得公平的分配。当然，这是极为困难的和复杂的，同时还减少了地方政府的自治性。

4) 专门目的的部门。设立各类专门目的的部门可能减少公用服务方面效率和有效性问题。但是，它相对增加了地方政府的部门数目，也增加了地方政府的复杂性，面市民们比较难于直接弄清政府部门的工作范围；这些专业部门希望更多地获得独立权，从而进一步扩大工作方面的分割，增加协调中的困难。

5) 市政活动的相互协调。市政活动的协调可以减少公用设施

和服务的重复性，扩大服务的空间规模。这种方案对郊区的政府是有利的。但是，在财产及资金的支配上也会发生问题。因此，这种协作只具有自愿的性质。

6) 双层政府。建立双层政府体制是有很多优越性的。它减少了机构的重复以及分界方面的问题，又保留了小型社区的民主和管理，较低层次的政府可以满足地方上的诸项要求；它既保留了联合政府的优越性，又克服了联合可能产生的问题。然而，实践中两层政府的工作划分比较复杂，建立良好的工作关系有一定的难度，从总体上讲，双层体制在处理行政分割问题方面是很有力的。有些西方发达国家在大都市政府改革中采纳了双层体制的方案。

一旦采纳这种方案时，所面临的问题是，大城市政府的地理范围和工作范围，较低层次单位的规模和工作范围，两个层次间的工作责任的划分，大城市的主要代表机构，两个层次间的关系等等。对此，我们将在后章的个案分析中讨论。

从理论上讲，大城市政府的规模应该考虑到效率，工作范围，应注意到中心区和郊区之间的相互作用的方式。前者一般把建筑物的连贯性作为确定城市辖区的标准，后者则以日常相互交往的范围作为确定城市辖区的标准。这两方面都涉及到了功能和社区的意义，但是，一般功能方面的问题仍然是主要的。

较低层次政府的规模和工作范围应当视一个地方的最重要的服务的要求而定。按职能因素建立最小规模政府，按社区因素建立最大规模政府，这常常是进行科学规划的一种方式：这个政府的大方而应以可以执行最重要的职能为限，小的方而应以可以满足大都市区中各地方政府的利益和需要为准。实际经验表明，较低层次的地方政府应当具有相似的规模，以确保它们的能力和资源可以同日而语；而政府工作的范围应当考虑到与学校、商业中心和社区诸方面设施相联系的相互关系。

外国学者在研究特大城市和双层次单位的规模和工作范围时，通常采取系统方式和社会地理学方式。在分析大城市政府的诸方面问题时，主要采取系统方式，而分析较低层次政府的诸问题时，主要注意点在于社会地理学和社区方面。就大城市问题而言，社区问题相对次要一些。当然，为了保证公众参与民主进程和大城市政府的效率，大规模社区因素不能完全忽略。因此，讨论大城市问题时总要涉及社区问题。这是我们应该注意的。

本质上讲，两个层次政府之间责任的划分即是两种组织的工作的分配。尽管这个问题在关于地方政府改革的讨论中不占主要地位，但它对于大城市区的改革还是具有细节方面的意义的。有关这方面内容，美国的一家咨询机构曾提出过报告。这个报告试图区别地方服务与区域服务。有关大区域的服务，Murphy 和 Florestano 的著作（1973）概括了 16 种功能和 150 种子功能，如供水、警察、公共卫生、空气污染控制和规划；与此相联系的规模经济，资源需求，功能协调等等。这种概括的意义在于为划分两个层次政府的工作提供了意见，也为政府间工作的转移提出了可能性。

大城市由谁作为代表？有关这个问题的选择是在由低层次单位的代表组成的政府和由民选政府之间进行的。选择前者作为代表比较容易，它不增加选民的负担，还可以减少两个层次之间在观念方面的矛盾。选择后者可能产生一个有效的制定政策的政府，也不会造成地方政府间的冲突。

（三）城市政府的比较

虽然管理大城市区的问题通常集中在地方政府体制的改革和规模方面，但是，在有关城市政府的研究中开辟国际比较研究也会具有重要意义：首先，特大城市化是一种全球现象，如同城市化一样，大城市问题在各国间有许多重要的相似之外，传统的政

府体制不适应新情况的状态也大体相同，因此，怎样更好地管理特大城市已经成为世界性的问题；第二，无论那个大城市的改革都需要借鉴他国的经验；第三，比较研究是一种了解不同国家城市政府体制的方法。

比较研究一直是政治学的重要方法，并有许多有关比较政治学和比较政府的著作。但是，这些比较研究大多集中在国家政治体制，政府及政治学的方法，如选举决策等等，而对空间问题注意得很少，从这个角度所进行的大城市的比较分析也不是很多的，尤其缺乏系统的比较分析。当然，许多西方学者进行了大量的国际调查，也有关于澳大利亚、加拿大和美国的城市比较研究方面的著作。

就空间分析来讲，大城市政府单位的空间模式，公用设施的空间组织，公用服务和设施的空间不公平，选举和代表的空间问题，城市空间发展与规划等等，都是重要的研究方面。核心问题较之于一般政治学有所区别，即注重了地方政府的空间模式，大城市区域各政府的设置与发展。关于前者，研究的目标在于了解行政分割的性质和程度，以及分割是怎样出现的；关于后者，研究的目标在于怎样重新认识分割的问题，怎样处理它，怎样进行大都市管理。总而言之，我们的比较分析更强调政府区域和政府功能之间的关系，通过政府的功能结构去研究作为空间实体的大都市。

究竟如何去比较各国的城市政府？尤其在各国情况差异甚大的情况下，更是一个需要首先解决的问题。我们认为，应当考虑如下三方面因素：（1）大城市的行政体制；（2）大城市生长，发展和它的结构；（3）行政方面的诸问题。

随后，我们要考察八个大城市的情况：伦敦、曼彻斯特，墨尔本、旧金山、多伦多、蒙特利尔、东京、巴黎。这些城市既有相似之处，也在背景因素和地方状况方面有很大的差别。毫无疑