

功能区与行政区“双轨制”：城市政府空间管理与创新——以南京市区为例^{*1}

陈浩 张京祥*

（南京大学城市与区域规划系，中国江苏南京 210093）

【摘要】：以南京市区为例，研究了功能区发展的历程、功能区与行政区的特征差异和相互关系，及功能区涌现所折射的城市政府空间重组趋势。研究表明：①功能区具有区别于行政区的显著特征，这些特征使得它成为了传统行政区体系的重要补充，两者之间在空间上的互补关系、在职能上的分工与合作关系是主要的，不良竞争是相对次要的。②功能区的大量涌现折射和推动了城市政府空间组织的三重战略性转型趋势——城市政府空间组织的焦点从空间中生产转向空间生产的管理；政府空间组织的逻辑从适应总体性管理转向弹性专业化；政府空间组织结构从等级化转向准网络化。三重转型表征的结果是，中国城市政府空间并未经历类似西方的明显消退过程，甚至于出现了一定的扩张与强化态势。

【关键词】：功能区；行政区；城市治理；国家空间；管理创新；南京

【中图分类号】：TU984 **【文献标志码】**：A **【文章编号】**：1000 - 8462 (2017) 10 - 0059 - 09

DOI: 10.15957/j.cnki.jjdl.2017.10.008

一种“功能区”现象在中国城市发展实践中悄然兴起和普遍展开，但至今未得到我国学术界的充分关注与深入探讨。所谓“功能区”，最初是城市规划中使用的概念，源自于《雅典宪章》确立的“功能主义”规划思想^[1]，即强调城市合理明晰的结构，注重功能分区与用途纯化，将城市组织成若干功能分区，特定功能集聚的区域即功能区；大多数时候，规划上的功能区仅具有空间概念意义，缺乏相应实施的组织主体，且由于功能区一般不与行政区重合，功能区规划的实施常由若干行政区政府共同承担。在传统“行政区经济”因素的作用下，跨行政区的功能区规划往往面临实施效果不佳的困境。然而当前中国城市兴起的功能区不只具有空间概念意义，而且形成了实质性的功能区管理主体（如管委会或指挥部），是一种按功能原则组织的“新政府空间”，与按照行政原则组织的“传统政府空间”共存与交错^[2]。具体而言，我国城市中常见的功能区包括开发区、新城新区、城市复兴区、生态休闲区、微型产业园区等，甚至于部分重点楼宇，它们经常是跨行政地域的，其管理主体与行政属地政府共享治权，像是镶嵌在行政地域上的一种“漂浮型”的功能性政府管理地域，因此有学者将这种“镶嵌”在行政区上、与行政区共享治权的“功能区”形象地描述为“新租界”^[3]。

¹ 收稿时间：2017 - 05 - 21；修回时间：2017 - 08 - 15

基金项目：国家自然科学基金项目（51608251、51578276）；中国博士后科学基金项目（2016M590439）；中央高校基本科研业务费专项资金（090214380011）

作者简介：陈浩（1984—），男，湖南南县人，博士，助理研究员。主要研究方向为城市发展与治理。E-mail: haochen@nju.edu.cn。

***通讯作者**：张京祥（1973—），男，江苏盐城人，博士，教授。主要研究方向为城市与区域发展、治理与规划。E-mail: 3593786@163.com。

功能区与行政区在空间上相互镶嵌、在政府管理上相互交错与双轨并行，造就了中国城市中异常复杂的政府空间景观。政府空间，又可称为国家空间（state space），是由 Brenner 等人文地理学者于 21 世纪初提出和发展的一个重要学术概念，是指国家权力组织和权力干预的空间性（state spatiality）^[2, 4-7]。机构与权力组织层面的“国家空间”是指国家或政府根据历史、自然、社群差异与管理能力等因素将其领域划分成若干次级单元，并在其基础上组建若干层级（scalar/level）的国家或政府机构进行分治，不同领域、层级的机构及其权力关系所构成的一个空间体系。中国的“市”是中国总体国家空间体系中的一个重要中间层级，既从属于上级行政单元，又依法下辖下级行政单元（市辖区、县、街道、乡镇），是一个按照多领域—多层次形式组织起来的次国家空间体系（sub-national state）。因此，我国的“市”存在着内部的国家空间组织结构及其重构的过程，可以采取国家空间概念框架来进行研究。权力行使层面的“国家空间”，主要体现为国家干预策略与政策的空间导向及空间效应。现实中，国家的干预策略与政策经常具有明确的空间导向（spatial targeting），如某些地区的政府经常提出一些空间发展战略，如优先开发新区，即使不具有空间导向的国家干预政策在同具体的地域背景结合过程中，也会产生不同的空间结果（如环境管制政策对于产业空间结构将产生重要影响）。

本文主要探讨功能区涌现以后，中国城市组织层面的政府空间变迁趋势。如果说中国传统政府空间结构表现为领域（territory）上刚性分明、层级（scale）上等级有序，较好地诠释了现代主义理性的科层制结构^[8]，那么功能区的大量涌现及其与行政区体系的双轨并行，则推动了中国地方政府空间结构的嬗变——领域上拼贴、层级上交错，愈益呈现出网络化组织形态，表现出一定的后现代扁平化组织特征^[9]。功能区何时和为何在中国城市大量出现？功能区具有怎样的特征，它们是如何运作的，又与行政区之间存在怎样的关系？其出现折射出怎样的中国城市内部政府空间组织变迁？功能区体系的出现对城市的发展与管理产生了怎样的影响？如何去应对？这些都是值得学界去关注和研究的重要问题。本文以南京原市区为例，试图对其功能区发展演化的历史、功能区的特征及其与行政区的关系等基本问题展开研究，并就功能区涌现所折射的城市政府空间重组展开初步的讨论。

1 中国地方政府组织的空间结构研究进展

“政府空间”是最近几年才引入和发展起来的研究领域，但对于中国地方政府权力组织的空间结构及其变迁研究却具有较早的历史，地理学、政治学、社会学和经济学等学科中都有涉及，本文将突破学科边界对于具有代表性研究成果进行综述。

在计划经济时期，中国总体上是一个权力高度集中于中央、科层化配置的国家。基于对比研究，钱颖一等认为中国当时是一种典型的 M 型形态，即多领域、多层级的平行构造，不同于前苏东社会主义国家所采用的 U 型构造^[10]。中国的经济集权程度要远远低于前苏东国家，地方掌握着较大的经济自主性。在这种政府组织结构下，可以内生出一种“锦标赛”独特现象——即上级政府通过考核的方式鼓励和促进下级政府在主要经济指标上展开竞争^[11]。

1970 年代末开始的改革，中央着力推动财权和事权的下放，重构了中国的政府组织结构。在央地关系上，形成了“中国特色的联邦制”^[12]或者事实上“行为联邦制”^[13]，均指向中央—地方或地方政府与其下级地方政府之间形成的相对分离的双向约束关系。作为 M 型组织结构的延续，朱光磊等提出“职责同构”是中国不同层级政府在职能、职责和机构设置上的基本现状^[14]。观察到中国政府权力在不同“层级—领域（或条块）”之间的分散配置，李侃如（Kenneth Lieberthal）提出一种所谓“碎片化威权主义（fragmented authoritarianism）”模型，即一个政府内部的下级政府、职能部门之间高度分权，导致各个政府部门根据自身利益行事，彼此间常常相互发生冲突的状态^[15]。2000 年代初，有学者提出了进化版的政府组织模型——“弹性威权主义”（resilient authoritarianism），意指中国地方政府组织朝着愈加精简、愈加专业化方向变化的态势^[16-17]，相比于改革早期的“碎片化”阶段，“条条块块”在处理一些重大事务时更容易达成协调（如政务超市、政务中心的出现），因而成功地适应了变化的环境，构建了一个与全球化和现代化相适应的政府组织结构^[18]。

相较于经济学和政治学对于政府条块组织的关注，地理学更加关注于地方政府领域组织（即行政区）的组织与变迁现象。早在 1990 年代初，有学者就提出了“行政区经济”这一理论模型^[19-20]。行政区经济的存在导致了①生产要素的跨行政区流动严

重受阻，②行政区边界经济的衰竭性^[21]，以及③严重的重复建设、地区产业结构雷同等问题^[22]。1992年以来的一体化市场体制改革和建设，行政区对于中国经济组织的制约作用逐渐弱化，但是行政区因素仍然是地方发展的重要影响要素，决定着地方可用的土地、人口等资源的多寡以及产业与空间战略协调的范围。因此，行政区调整成为了新阶段地方政府协调组织矛盾的重要手段。2000年代以后，我国大中城市展开了大规模的“撤县设区”、“撤市设区”运动^[23-26]，这种大规模的领域扩张运动也与这一时期中国地方政府提升城市层级或等级的需求相契合^[27-28]。总体上，地方政府试图以战略性的方式处理传统现代主义国家空间结构所内生的机械分割、组织刚性等矛盾。

通过以上文献分析，能够描述出中国政府空间组织特征及其变迁的几个基本观点：①改革开放以来中国地方政府组织的空间结构经历了显著的变迁——行政领域组织随着工业化与城市化发展需要，经历了朝着有利于中心城市加强资源控制和城市化发展的方向重组；层级组织方面经历了一个总体性的分权化过程，市县地方政府的自主性得到大大强化，追求城市层级跃迁成为地方政府的重要政治经济战略；②追求区划调整与层级跃升背后，所折射的是中国地方政府领域组织上的“排他性”原则^[29]，层级上的等级序列原则并未根本改变，这种刚性的结构特征与经济社会发展之间的矛盾成为各个时期国家空间重构的基本动因，如何适应“复杂性”和“流动性”的现代城市社会治理成为当下地方政府空间组织面临的关键挑战。下文将实证分析南京市区如何通过广泛设立跨领域、跨层级的功能区的办法来面对和化解这一挑战。

2 研究区与研究方法

本文选取南京原市区（2013年前的范围）作为案例研究地域，南京原市区是指不包括溧水区和高淳区的市区范围，大概是2001—2013年之间南京市区的范围，基本上囊括了南京市功能区形成和发展演化的主要阶段和主要地域，是观察和研究南京市功能区现象的有效空间尺度。截至2012年底，南京市区的行政区体系由6个城区和5个郊区，6个城区下辖38个街道，5个郊区下辖43个街道、3个镇组成（图1）。

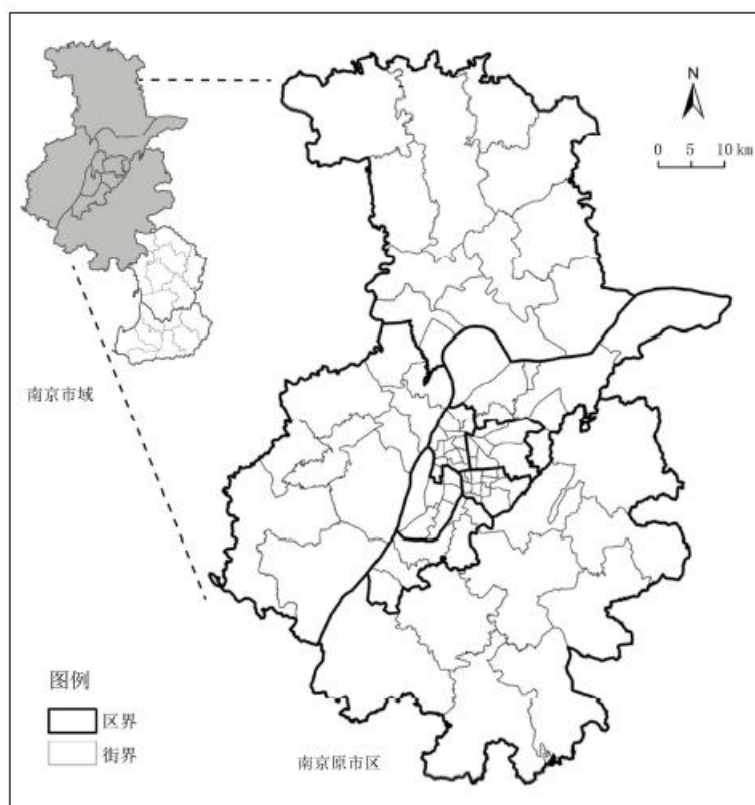


图1 南京原市区区位及其行政区格局

Fig.1 The spatial pattern of administrative areas in the city proper of Nanjing

本文主要关注南京市功能区发展的历程、功能区的特征及其与行政区之间的复杂关系，因此主要采取过程、特征描述与关系解读等质性研究方法。功能区发展过程信息主要来自于访谈、规划文本、政府文件以及相关报道。功能区基本的特征信息主要来自于实地调查与访谈，包括向市区两级政府部门发放相应的调查表，比较全面地搜集各级各类功能区的基本信息。功能区与行政区关系信息的获取主要采取半结构性访谈方法，2013 年至今作者持续跟踪相关市、区级部门和功能区管理单位，了解到南京市区各区功能区运作的基本信息。

3 南京原市区的功能区形成与发展历程回顾

3.1 1988—2000 年代初：以开发区为主体的功能区发展

从 1984 年开始，中央政府在沿海城市布局了首批 14 个经济技术开发区，探索外向型经济发展和市场化改革路径。1988 年，南京市建立了第一个开发区——浦口高（新）技术外向型开发区。1991 年，国务院批准南京以浦口高新技术外向型开发区为基础成立国家级高新技术产业开发区，正式开启了南京设立开发区的热潮，随后南京市的市、区县两级密集地设立一批开发区。到 2000 年代初，南京市开发区格局基本确定，至 2003 年南京原市区内市级以上开发区达到 11 家，各级各类开发区基本采用国内主流的“准政府”模式，成立了管委会、工委、总公司三合一的管理体制^[30]。总之，开发区开启了南京市功能区发展的先河，为后续功能区发展提供了重要的参照样板。

3.2 2001—2009 年：一城三区战略与新城新区的发展

2001 年以后，南京市功能区发展的前沿逐步转向新城新区。2001 年，南京市提出了“一城三区”的城市空间发展战略，重点建设河西新城和东山、仙林大学城、江北三个新市区。其中，江北、东山两个新市区均位于郊区，由于行政区划体制原因，它们的开发建设任务主要由各自区级政府承担，而没有成立功能区独立的管理主体，因此它们只是规划概念而非地域管理意义上的功能区。河西新城和仙林大学城的开发建设则主要由南京市政府承担，为有效实施大规模和高品质开发，南京市政府借鉴计划经济时期就已运用于重大投资工程管理的指挥部模式^[31]和开发区的“准政府”模式，决定在河西新城和仙林大学城分别设立河西新城开发建设指挥部和仙林大学城管委会，分别代表市政府在河西新城和仙林大学城规划范围内履行开发建设职能。除推进大学城开发建设外，仙林大学城管委会还有部分科技产业发展职能。

3.3 2010 年至今：功能区的全面开花发展

2008 年全球性金融危机背景下，从中央到省市均提出了一揽子政府投资计划以应对危机。南京市利用这一契机，推出了雄心勃勃的城建和产业载体建设计划。2010 年 10 月，南京市提出未来三年投入 1 200 亿元，重点打造“十大功能板块”，在原有河西新城、仙林大学城基础上，增设了南部新城、麒麟生态科技城、浦口新城、老城南历史街区等重点城建功能区，还增加了秦淮新河—土城头百里风光带和保障房等民生事业建设功能区。这一时期，各区政府也积极利用政策环境打造区属的功能区。发展空间较大的郊区除继续扩大开发区以外，也开始积极打造自己的城建功能区和新产业功能区，即使在那些用地比较狭小、功能布局零散的老城区，也积极打造自身的功能区，以此推动经济转型与城区复兴，如鼓楼区于 2013 年明确提出重点发展 7 个功能区。

据笔者调研各区和相关功能区所得的数据，2014 年南京原市区范围内各级各类功能区总数达到 58 个（图 2），相当于平均每个市辖区拥有 5 个以上功能区，平均 1.44 个街镇就设有 1 个功能区。由此可见，正是为应对城区板块和产业载体的大规模开发建设需要，2010 年以后南京市的功能区发展经历了一个大跃进和市区两级全面开花发展的过程，功能区已经成为和行政区等量齐观的一种地域制度体系。

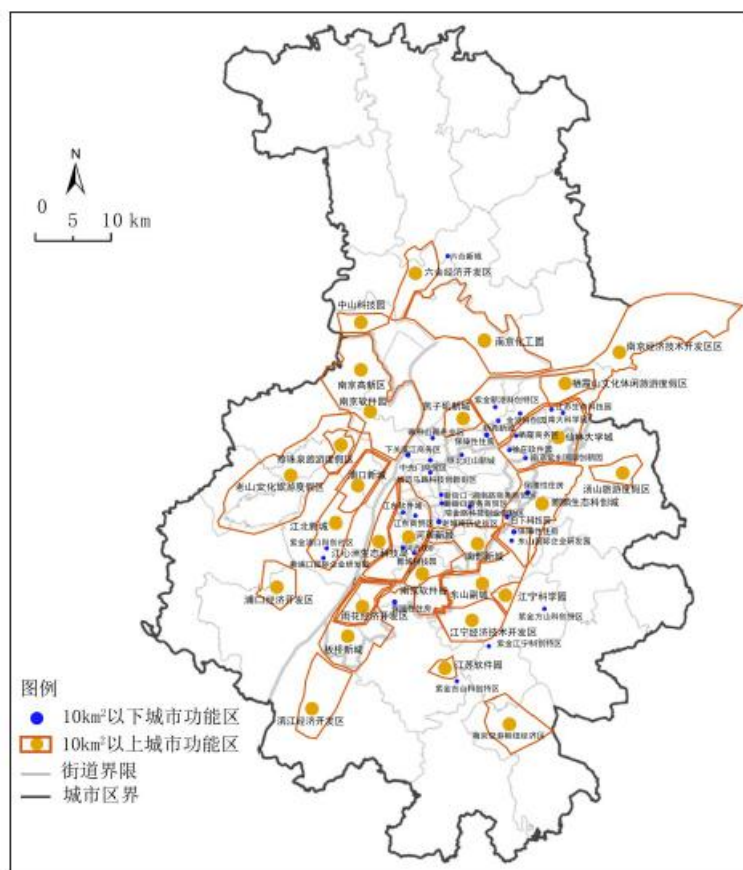


图2 南京原市区范围内的功能区与行政区分布
Fig.2 The spatial patterns of functional territories (FTs) and administrative territories (ATs) in the city proper of Nanjing (CPN)

4 南京原市区的功能区类型、特征及其与行政区的关系

4.1 南京原市区的功能区类型划分

基于对南京市功能区基本情况的梳理，笔者发现影响功能区类型因素主要包括四个方面：①功能区的隶属层级，可分成市属和区属的功能区；②功能区的实际管理层级，可分成市管和区管功能区两类，市属的功能区不一定由市管，只有那些层级最高、跨区、战略价值最为突出的功能区才由市直管；③功能区的核心功能定位，主要包括产业和城建两类（笔者将保障房建设、秦淮河风光带等计入城建功能区）；④时间性因素，主要可以分成常设型和临设型两类功能区。

基于以上四方面因子的组合关系，我们可以将研究区范围内市区两级 58 个功能区分为 6 种类型，见表 1。需要指出的是，功能区经常在这 6 种类型之间变动和跳跃，主要表现为隶属层级和管理级别的调整，有降级的情况（比如从市级降为区级），也有升级的情况（从区自有功能区转变为市级功能区，比如开发区升级）；另一种变动形式从临设功能区转变为常设功能区，如南京河西新城的 CBD 功能区，最早由河西新城开发建设指挥部承担开发任务，开发成熟后移交建邺区成立区属河西 CBD 功能区。

表 1 2014 年前南京原市区范围内的功能区分类

类型	隶属层级	管理层级	功能导向	时间性	数量（个）	代表
类型	市属	市管	产业	常设	3	国家级开发区
类型	市属	市管	城建	临设	6	河西、仙林、南部新城等跨区的、重大城建功能区
类型	市属	区管	产业	常设	10	省市级开发区/旅游度假区，等
类型	市属	区管	城建	临设	5	位于一区范围内，战略重要性次之的城建功能区
类型	区属	区管	产业	常设	27	各区设立的产业园区、科创平台
类型	区属	区管	城建为主、兼产业功能	常设为主、少数临设	7	主要是郊区设立的城建和产业复合功能区

4.2 南京原市区功能区的主要特征

进一步对研究区范围内 58 个功能区与行政区多维特征的深入比较分析，我们解析出南京原市区功能区的 6 大主要特征（表 2）。

表 2 功能区与行政区主要特征的比较

行政区	功能区
功能混合发展，以保持发展稳定性	具有明确、精简功能定位，实现专业化发展
适应多元功能的综合性管理职权配置	面向特定功能发展的专业化管理职权配置
法定的边界，调整难度大，具有空间刚性	政策性边界，调整相对容易，具有空间弹性
限定于行政区内组织功能与实施管理	跨行政区组织功能与实施管理
严格按照行政级别配置权力与资源	享有同级行政区不具有的特殊专业性权力与资源
政企分离	政企合一

第一，具有明确、精简的功能导向。为维持区域健康发展，行政区往往强调功能混合与综合，即使最初功能比较单一的行政区（如从开发区转型而来的行政区），也会在其发展过程中强调功能综合化。而功能区按照功能原则组织起来，一般具有明确的、精简的功能导向，往往以产业或城建等单一功能为导向。

第二，以功能为导向的专业化管理职权配置。各级行政区政府“权责同构”趋势明显^[14]，基本都是综合性管理职权配置。而功能区管委会或指挥部则是按照其功能导向，选择性地配置专业化的管理职权，比如产业发展相关的职权，城建开发相关的职权等。

第三，灵活与弹性的空间组织。行政区依据宪法、地方政府组织法依法设立，其调整和撤销需要得到上级政府和人大批准，同时由于行政区政府的机构庞杂，行政区划调整势必涉及复杂的人事安置问题，也会产生剧烈的社会影响（公共服务问题），

因此行政区空间组织具有明显的刚性。然而，绝大部分功能区都是地方政府自行设立，其调整和撤销的程序在地方政府内即可完成，且功能区机构比较精简，其调整不会造成复杂的人事问题和社会影响，因此功能区拥有相对于行政区大得多的空间组织弹性。

第四，跨行政地域性。在行政区经济理性的支配下，行政区边界往往成为政策与公共服务组织的屏障。但是功能区却可以抛开行政区划分割的包袱，可比较容易地跨越行政地域组织城市功能发展，实施一体管理与政策供应。

第五，战略地位和权力的层级跃迁。功能区发展与建设往往是市区两级重点推进的工程，政府为顺利推进这些重大工程，往往会在制度设计上赋予功能区更多的特权，比如市区领导常兼任功能区管理部门首长，确保功能区的强大协调能力和资源动员能力，在实际运作中又常常给予功能区特殊的政策，比如更优惠的土地出让金留成政策。这经常造成功能区与行政区行政级别相同，但是地位、权力与可用资源却截然不同的状况。

第六，政企一体化。1990年代中国经历了以政企分离为主要内容的市场化改革，行政区政府与国有企业在管理上逐渐分离。为便利基础设施的融资与开发，在功能区层面上则形成了新型的“政企合一”架构，功能区管理主体一般由政府代理机构（管委会或指挥部）和开发公司组成，政府代理机构领导同时兼任开发公司负责人，开发公司紧密地围绕行政决策开展投融资、开发建设和资产经营等活动。出于防范金融风险的考虑，2014年9月，国务院出台了《关于加强地方政府性债务管理的意见》，要求明确政府与企业的责任，政府和融资平台（开发公司等）的关系要逐步剥离清楚，这将逐步改变功能区政企一体化的治理结构，但是两者的相互依赖关系已经形成，要彻底剥离将会是一个比较长期的过程^[32]。

4.3 南京市功能区与行政区的关系

功能区与行政区之间的关系错综复杂，但抛开复杂的表象，功能区与行政区两套体系并行确体现了一定的组织理性。从空间关系来看，功能区与行政区在空间上并不吻合，一个功能区经常横穿多个下级行政区，功能区的出现正好可以弥合城市政府管理中的行政区分割，两者可谓空间上有交错，也有互补。从职权关系来看，南京原市区功能区和行政区管理主体间目前存在两种不同的关系：

①完全的分工关系。主要存在于建邺区，建邺区政府在辖区内设立了四大常设功能区，四大功能区对全区实现全覆盖，全区所有的产业发展与城建事务都归口至四个功能区的管委会运作，所有的社会事务和常规城管事务由街道全面承担，功能区和行政区的职能完全分离，当然在日常的经济、城建和社会事务管理中会发生一定的合作关系。

②不完全分工关系。主要存在于市属功能区与所在市辖区之间以及江宁区、浦口区、栖霞区、鼓楼区等区属功能区与街道之间。这些区在行政区内划出一定数量的功能区，由功能区管委会或指挥部进行封闭运作，但在功能区外还存在着一些残留的空间，由行政区实施比较全面的属地管理。这种不完全的切分造成行政区（街道）既要管功能区内的社会事务，也需要管自留地范围内的全面事务。这种情况下功能区与行政区既有合作关系，如功能区范围内的土地征迁工作就需要双方合作等，也存在着竞争，行政区不得不在自留地内开发产业、搞城市建设，将不可避免地同周边的功能区进行一定的竞争。

总的来说，由于功能区的独特特征，使它成为了传统行政区体系的重要补充，两者之间在空间上的互补关系、在职能上的分工与合作关系是主要的，不良竞争是相对次要的。尽管完全分工代表了一种比较理想的关系模式，由于地理结构的差异，现实中不完全分工关系还是南京原市区功能区与行政区关系的主流形式，这种不完全分工关系模式尚不完善、也不稳定，具有明显的过渡性质，至于未来是走向完全分工模式还是探索其他新模式，还有待实践的进一步检验。

5 讨论：功能区、行政区双轨并行与地方政府空间重构

尽管南京市区的功能区发展尚未完全成熟和定型，但是功能区的大量涌现还是深刻地折射出南京城市政府空间深刻重组的趋势。

5.1 政府空间组织的焦点从空间中生产转向空间生产的管理

计划经济和改革开放早期，城市政府管理基本都是围绕着工业企业选址、局部性的基础设施和公共设施配套、小规模的危险旧房改造、城市市容市貌等问题开展，很少存在着大规模的空间生产，因此空间中的工业生产与社会再生产（如生活设施供应）才是过去政府管理的焦点。当时以理性科层结构为特征的城市政府空间组织是基本适应确定性较大的工业化管理需要的。

从开发区发展以来，大规模的空间生产问题产生和逐渐凸显，尤其是 2010 年以来新城新区和产业载体大规模开发，使得城市政府管理的焦点从空间中的（再）生产转向了空间的生产（不是说政府管理完全转向空间生产，而是战略焦点和重心的转变）^[33]。在这一转变过程中，传统的政府空间结构面临越来越突出的重构压力，其原因在于：①新的功能性空间不再屈从于行政区体系，因此产生了跨行政区管理空间生产的诉求。②空间生产面临着以地域为基础的系统管理问题，传统条块分离、以条为主的“碎片化体制”^[15]愈益难以胜任面向特定地域的系统管理要求，因此产生了以功能地域为基础整合管理机制的需要；相比于早期刚性和复杂的行政区划调整，设置功能区这一办法比较灵活简便地解决了传统政府空间领域固化的困境。③空间生产有赖于政府与资本利益团体结成空间增长联盟^[34]，然而前提是要有初始的基础设施支撑条件。由于城市基础设施具有非竞争性和大量资本沉积等特点，它们主要由政府来提供。在政企分离的大背景下，政府曾试验过将基础设施供应外包给市场的做法——如“以地补路”办法^[35]，但是结果并不理想^[36]，于是政府有了将基础设施投融资内部化的强烈诉求，这构成了“政企合一”的功能区大发展的直接推动力。因此，功能区的大量涌现是城市政府管理焦点转向空间生产的结果，同时也构成了城市政府空间重组的重要推手。

5.2 政府空间组织逻辑从适应总体性管理转向弹性专业化管理

中国传统的城市管理以行政区为单位。在分权体制下，各级行政区主体是各自行政领域内综合事务的“总承包商”^[37]，一级政府及其职能部门既要管理经济事务，又要管理社会事务和服务民生，（在流程上）既要管审批、督察等日常规制事务，又要管战略与发展，可谓典型的总体性和全流程管理。在总体性和全流程管理模式下，随着经济与社会发展的多元化，地方政府管理的压力空前增大，它们及其职能部门常面临在众多琐碎事务中顾此失彼的矛盾。由于城市系统的复杂性，这一矛盾在城市层面体现尤为突出，越来越难以满足城市多层次、复杂化、精细化、专业化的管理需求（如现代科技园区的企业孵化服务涉及金融、创新环境打造等全新内容，这对政府管理的专业性与专注性提出了极高的要求，传统综合导向的管理主体根本无法胜任）。

功能区的大量出现，基本上使得南京市传统的总体性和全流程管理转向新型的弹性专业化管理方式，这主要通过功能区与行政区两套体系上灵活配置管理职能，即灵活重构地方政府空间结构来实现的。一方面，“发展型”管理职能逐渐向功能区转移与集中，功能区管理主体只需专注于区内特定功能的培育，可通过和企业的长期亲密沟通与交往，学习和积累各类新功能的和管理和服务经验，从而变得越来越专业化；另一方面，城市的社会管理职能则愈发下沉至街道、社区等基层组织层面，由它们专业化地提供契合社会需要的精细化管理和服务。这种将政府管理事务有机分离与重组、提升各类事务专业化管理水平的行为，非常类似于 1980 年代以来发达国家产业组织从垂直一体化向弹性专业化方式转变的过程^[38]。如今，随着功能区的大量涌现，南京市的政府管理也在朝相似的弹性专业化方向发展。

5.3 城市政府空间组织结构从领域化与等级化转向准网络化

中国大中城市主流的城市政府管理以“两级政府、三级管理”为结构，总体呈现出“领域化”和“层级等级化”的现代主义行政组织特征。功能区出现后，这种政府组织结构被显著地重构：①“行政排他性”原则被突破，某个行政领域可能由属地政府和功能区管理主体共同行使治权；②作为向弹性专业化管理转型的结果，大部分地域管理主体都不再是功能完整、“各自为政”

的行为者，功能区与行政区主体之间的联系、分工合作关系愈益强化。这双重变化使得城市政府管理组织从严格的“领域化”与“等级化”转变为一定程度的“去领域化”（deterritorialization）与“扁平化”结构，政府组织间的“连通性”（accessibility/connectivity）明显增强，呈现出一定的“后现代主义”网络组织的结构特征（图3）。这种“去领域化”、“扁平化”与“连通性”新结构的浮现也表征出，中国城市内部传统的“行政区经济”组织逻辑在一定程度上被一种“功能区经济”组织逻辑所修正，两种组织逻辑相互交织，共同塑造出政府管理组织的网络化形态。

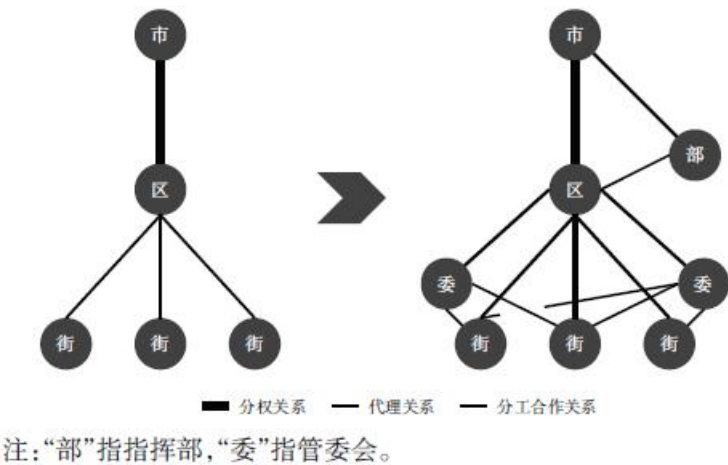


图3 (a, b) 等级化与准网络型城市政府管理结构示意图
Fig.3 The comparison of hierarchical structure and quasi-networking structure of the urban state management organization

然而，上级行政区政府对于功能区设立、运行与变更仍起着决定性作用，功能区经济逻辑的运行只能局限于上级政府的行政范围内，也就是说，“等级化”与“领域化”行政原则仍然存在，“功能区经济”组织逻辑对于传统的“行政区经济”理性的修正注定只是局部的。

5.4 城市政府空间并非收缩而是战略性重组

1970 年代凯恩斯主义国家危机背景下，西方国家进行了一系列“新自由主义化”转型（neoliberalization）^[39]——包括推动国有经济和国有资产的私有化，最大限度地削减政府对于经济活动的直接干预而转向采取企业化方式营造良好的商业发展环境为己任，在社会政策方面实行紧缩的财政政策和削减公共福利，将过去由政府承担的部分福利与公共服务项目转移至非政府组织、社区和个人进行自助。经历这一系列转型后，凯恩斯主义的“大政府”收缩为新自由主义的“小政府”，“没有政府的管理”——治理理念（governance）兴起于这一背景，正是对政府管理消退（retreat）、私人资本和社会团体介入城市管理活动的注解^[40]。

透过南京功能区迅猛扩张的现象，我们发现以南京为代表的中国城市政府面对全球化、市场化和社会分化的发展环境，虽然从微观经济管理领域中退了出来，但找到和建立了新的管理领域——空间生产领域（与地方政府越来越依赖土地财政有关），政府对这一领域的管理主要是通过创造一个新的功能区层级实现。与此同时，城市治理的弹性专业化重组，也使得基础行政组织（如街道）的社会管理能力、范围和深度得到了一定增强（从另一方面看，相对于原来的“企业办社会”，当前地方政府的社会管理责任大大增加、能力也显著增强）。地方政府微观经济管理与空间生产管理的此消彼长，以及地方政府对社会管理与服务的强化，使我们很难得出“全球化与市场化环境中中国城市的政府空间经历了明显收缩”结论。事实上，2000 年代中期以

来，南京市的政府机构从业人员规模经历了显著扩大，体现在党政机关人员占非私单位从业人员比重以及万人机关工作人员数的明显增长（图4）。可见，面对新型的多元发展环境，以南京市为代表的中国城市政府空间并没有经历西方一样的明显收缩过程，而是通过组建新的功能区管理层级（或平台）、采用弹性专业化管理方式和构建“准网络化”政府管理结构的方式基本适应了当代城市管理的需要。



数据来源：根据南京统计年鉴(1982—2013)整理。

图4 1982年以来南京市国家机关人员扩张情况
Fig.4 Expansion of employments in the governments and its affiliate agencies in Nanjing

6 结论

本文以南京市为例，关注和研究了近二十余年中国城市中悄然兴起、业已普遍存在的“功能区”现象。本文的主要结论包括，城市功能区最早产生于1980—1990年代的城市开发区，并在2008年代以来金融危机背景下得到了全面发展，目前功能区已经成为与行政区等量齐观的一套新型的地域制度体系。功能区具有区别于行政区的显著特征，这些特征使得功能区成为了传统行政区体系的重要补充，两者之间在空间上的互补关系、在职能上的分工与合作关系是主要的，不良竞争是相对次要的，如何按照国家治理现代化和城市发展的实际需要进一步理顺功能区与行政区两套地域管理体系的关系将是未来城市政府体制改革的重要方面。

虽然功能区体系的发展尚未成熟，但是功能区的大量涌现还是折射出以南京为代表的中国城市政府空间的三重变迁，即城市政府空间的组织目标从空间中的（再）生产转向空间生产，组织逻辑从面向总体性和全流程管理转向弹性专业化管理，总体组织结构从领域化与等级化转向准网络化。这三重变化带来的结果是，城市政府空间并未在全球化、市场化与社会分化背景下经历类似于西方的明显消退过程，而是进行了弹性网络化重组。功能区的涌现及其与行政区的双轨并行，是我国政府空间结构与现实经济社会管理需求之间矛盾发展的结果，基本适应了这一时期快速的空间生产和多元化、精细化社会经济治理的要求。在这些重组过程中，政府空间的范围和深度均得到了一定的扩张，政府管理的效力也得到一定的提升。然而，至于政府空间的扩张和管理能力增强是否必然带来城市经济与社会发展的更优结果，仍将是需要进一步深入研究和谨慎评估的重大课题。

参考文献：

[1] 张京祥. 西方城市规划思想史纲 [M]. 南京：东南大学出版社，2005.

[2] 陈浩，张京祥，李响宇. 国家空间分异与国家空间视角的中国城市研究思路初探 [J]. 人文地理，2017，32(5)：9

[3] 张京祥, 陈浩, 胡嘉佩. 中国城市空间开发中的柔性尺度调整——南京河西新城区的实证研究 [J]. 城市规划, 2014, 38(1): 43 - 49.

[4] Brenner N. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood* [M]. New York: Oxford University Press, 2004.

[5] 胡燕, 孙羿. 新自由主义与国家空间: 反思与启示 [J]. 经济地理, 2012, 32(10): 1 - 6.

[6] 李祚, 吴缚龙, 黄贤金. 解析我国区域政策的演变: 基于国家空间选择变化的视角 [J]. 现代城市研究, 2015(2): 2 - 6.

[7] 马学广, 李鲁奇. 新国家空间理论的内涵与评价 [J]. 人文地理, 2017, 32(3): 1 - 9.

[8] 盖瑞·J. 米勒. 管理困境——科层的政治经济学 [M]. 北京: 上海三联书店, 2002.

[9] Boje D, Gephart R, Thatchenkery T. *Postmodern management and organization theory* [M]. London: Sage, 1996.

[10] Qian Y., Xu C. Why China's economic reforms differ: the Mform hierarchy and entry /expansion of the non- state sector [J]. *The Economics of Transition*, 1993, 1(2): 135 - 170.

[11] 周飞舟. 锦标赛体制 [J]. 社会学研究, 2009(3): 54 - 77.

[12] Qian, Y., Weingast, R. China's transition to markets: marketpreserving federalism, Chinese style [J]. *Journal of Policy Reform*, 1996(1): 149 - 185.

[13] 郑永年. 中国的“行为联邦制”: 中央—地方关系的变革与动力 [M]. 邱道隆, 译. 北京: 东方出版社, 2012.

[14] 朱光磊, 张志红. “职责同构”批判 [J]. 北京大学学报: 哲学社会科学版, 2005(1): 101 - 112.

[15] Lieberthal K G. Introduction: the ‘fragmented authoritarianism’ model its limitations [C] //Lieberthal K G, Lampton D M, eds. *Bureaucracy, politics, and decision making in post Mao China*. California: University of California Press, 1992, 1 - 30.

[16] Nathan, A. authoritarian resilience in China's changing of the guard [J]. *Journal of Democracy*, 2003, 14(1): 11.

[17] 弗洛里妮·A, 赖海榕, 陈业灵. 中国试验: 从地方创新到全国改革 [M]. 北京: 中央编译出版社, 2013.

[18] Shambaugh, D. *China's communist party: atrophy and adaptation* [M]. Washington: WoodrowWilson Center Press, 2009.

-
- [19] 舒庆, 刘君德. 一种奇异的区域经济现象——行政区经济 [J]. 战略与管理, 1994(5): 82 - 87.
- [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 [J]. 经济地理, 2006, 26(6): 897 - 901.
- [21] 安树伟. 行政区边缘经济论 [M]. 北京: 中国经济出版社, 2004.
- [22] 魏后凯. 从重复建设走向有序竞争 [M]. 北京: 人民出版社, 2001.
- [23] 汪宇明, 王玉芹, 张凯. 近十年来中国城市行政区划格局的变动与影响 [J]. 经济地理, 2008, 28(2): 196 - 200.
- [24] 张京祥, 吴缚龙. 从行政区兼并到区域管治——长江三角洲的实证与思考 [J]. 城市规划, 2004(5): 25 - 30.
- [25] 罗震东. 中国当前的行政区划改革及其机制 [J]. 城市规划, 2005, 29(8): 29 - 35.
- [26] 殷洁, 罗小龙. 从撤县设区到区界重组——我国区县级行政区划调整的新趋势 [J]. 城市规划, 2013, 37(6): 9 - 15.
- [27] Ma L JC. Urban Administrative Restructuring, Changing Scale Relations and Local Economic Development in China [J]. Political Geography 2005, 24 (4): 477 - 497.
- [28] Shen J. Scale, State and the City: Urban Transformation in Post-reform China [J]. Habitat International, 2007, 31(3): 303 - 316.
- [29] Weber M. Essays from Max Weber [M]. London: Routledge & Kegan Paul, 1946.
- [30] 皮黔生, 王恺. 走出孤岛: 中国经济技术开发区概论 [M]. 北京: 三联书店, 2004.
- [31] 乐云, 张云霞, 李永奎. 政府投资重大工程建设指挥部模式的形成、演化及发展趋势研究 [J]. 项目管理技术, 2014, 12(9): 9 - 13.
- [32] 王晓易. 43 号文落实难政府融资平台转型遇阻 [N]. 中国经营报, 2016.6.13.
- [33] 陈浩, 张京祥, 吴启焰. 转型期城市空间再开发中非均衡博弈的透视——政治经济学的视角 [J]. 城市规划学刊, 2010(5): 39 - 46.
- [34] 陈浩, 张京祥, 林存松. 城市空间开发中的“反增长政治”研究——基于南京“老城南事件”的实证 [J]. 城市规划, 2015, 39(4): 19 - 26.
- [35] 徐巍, 古国才, 钟潍. 南京市住宅建设五十年回顾与展望 [J]. 现代城市研究, 2000(3): 31 - 33.
- [36] 范从来. 论城市建设举债的理论基础和方式——对南京市的实证分析 [J]. 南京社会科学, 2002(z1): 273 - 282.

[37] 周黎安. 行政发包制 [J] . 社会, 2014(6): 1 - 38.

[38] Storper M, Christopherson S. Flexible Specialization and Regional Industrial Agglomerations: The Case of the U.S. Motion Picture Industry [J] . Annals of the Association of American Geographers, 1987, 77(1): 104 - 117.

[39] Saad- Filho A, Johnston D. Neoliberalism: A Critical Reader [M] . London: Pluto Press, 2005.

[40] Rhodes R AW. The New Governance: Governing without Government [J] . Political Studies, 2006, 44(4): 652 - 667.