

城市管理

全球主张领土管理权下放的运动将越来越大的权力赋予市政当局。然而地方管理有效与否的决定因素却同每个城市自身的政治文化无法分开。

城市管理问题今天已提到国际的日程上来了，因为在最近十年里国际组织和开发出资人均承认地方当局是经济与社会发展无法绕过的参与者和展示民主的首要之处。

这一角色的前提是地方当局在领导城市开发时具有代表性、合法性和高效率。这些品质是以下三方面作用的结果：地方文化和地方政治制度、地方与中央政府的关系、外部约束。

参与管理预算



巴西贝伦的一次市府会议

1988年，巴西劳工党(PT)在阿雷格里港制定了一项共管预算的措施。按照金字塔形的参与方式，居民可以支配百分之三到十五的城市预算：第一等级由楼房或街道组成，授权给第二等级，决定优先的街区和部门，第二等级也和行政当局与社会活动分子一起参加预算管理委员会。这样百分之三到十五的城市预算就由居民来掌握。

约有二百个城市进行了这类试验。只是各地略有不同：南里奥格兰德州将预算参与管理计划放在州一级进行；贝伦将该机制扩大到市议会；贝洛奥里藏特引入了社会福利住房的预算参与管理计划。在巴西之外还可以在秘鲁、厄瓜多尔以及玻利维亚发现类似的做法。





城市文化与政治

地方政治文化在每种传统、每个地区，甚至每个城市里都是特定的：领土管理机构组织、权限和运行都说明了这种多样性。政治文化与制度是否稳固是历史的产物，拉美国家里市长的中心作用就是一个例子。在其他地区，有时地方当局这一概念还是近来才产生的事，所以它们的作用尚有待确定或承认。

地方公民身份这一概念也不是到处都有的，公民社会组成的水平也并非到处一样。如果在拉美公民社会能有真正的表现，可以让居民参与决策过程的话，在非洲大陆，这种表现更多是绕过专制政体的一种做法。

在这种条件下，要了解一个城市的运作就需要细致地理解其管辖的领土、城市开发的得失和地方政治文化之间的关系。大的基础设施，饮用水的供



委内瑞拉加拉加斯的一次市政选举竞选。

《人类星座》，据作者陈箴的说法，该作品象征了“现代人民之间对话和友好交流的场所”。

无论如何供水还得公家来

2000年玻利维亚科恰班巴的居民拒绝市政水务管理机构授权旁人，这在国际上成了抵抗市政服务私有化的象征。经过一年的较量，经营这项服务的公司不得不退出，它们的损失估计为五千万美元。今天该市的水务由公营企业 SEMAPA 掌管，七名理事中有三名是居民代表。在几位出资人的支持下，该公司成功地扩大了供水网并提出了带有补贴的价格规定。2006年1月，在玻利维亚政府的调解之下，前两家提供服务的公司放弃了索赔的要求。

应或排水管道往往要求助其他层次的行政管理机构：供水就要求助于相当于我们的«流域管理局»的单位，城市轨道交通则要通过城市联合体来进行。这样就可以在许多大的都市圈里看到集中各种权力机构以更好地管理领土的现象。曼谷市从二十世纪八十年代起就制定了一项在都市圈范围进行领土管理的战略。从2004年起孟买和新孟买市也都建立了一个共同管理都市圈开发问题的机构。

城市到处出现的标志就是社群的隔离和城区范围的扩大，这经常被看作是难以确定一个开发指导思想的结果。现在某些城市圈试图对付这一演变并建议将城市领土重新划分成若干实体，以更容易确定某种城市观念并制定能指导所有参与者工作的发展战略。在巴西就能观察到这一趋向：该国长期以来已积累了以地方分权方式管理城市的经验。

自然灾害、战争等危机结束后，地方当局就又回到第一线以满足

居民的迫切需要和建设未来。在大多数情况下，迫切性的考虑（尽快重建、提供新的住所、卫生问题等）战胜了为长期城建计划的投资。在这一点上，南非成功地设计了一个种族隔离之后的城市观念，一个结构紧凑的城市。这种想法就是弥合城市组织，通过组织交通、重新分配城市土地以及朝尽量混杂和按照人口密集度来计划重组各类活动以使被种族隔离造成的支离破碎的城市各区接近起来。

地方分权和受到考验的地方政府

十五年以来，大多数国家都经历了广泛的政治、税务和行政等方面的地方分权过程。这符合使政府在处理地方事务时通过联合公私两类部门以及居民协会来提高效率的考虑。今天到处都在按照这种模式



智利帕普多市和巴西普拉拉市的市议会。



组织地方当局与中央政府之间的关系。

在那些结构调整政策主张将国家的作用转变成单纯的调节者而不再掌握财政手段的地方，地方分权政策对中央政府倒是一个卸下部分责任给地方当局的机会。特别是在非洲大陆，这种用来实施赋予的权限所

必须的资金转移却没有实现。所以地方的政治负责人失却了充当业主以及同出资人谈判的能力。

地方领土管辖当局的介入能力仍然非常有限，同中央放权过程中赋予它们的权力相比完全不够。这主要是因为它们拥有的手段有限，在人力资源方面除了要满足自身需要外，还要满足国家下放过来的机构以及地方公共机构的需要。这种能力需要首先涉及到直接管理的机构，也涉及到领导下放的机构。培养地方负责人就成了城市政府有效的一个必要条件。

光承认城市是发展的核心参与者还不足以创造它们政治自主的条件。但它们新的职权还是在发展与合作方面把它们置于所有地方机构都无法绕过的角色这个位置。 ■

印度式的地方分权

印度的城市只居住全国三分之一的人口，却提供了国民收入的60%。从八十年代起，印度政府承认了城市的这种带头作用。1992年修改了宪法，将城乡地方政权确定为政府的第三等级。选举出来的地方议会（其中三分之一席位为妇女保留）不仅负责城市规划的管理，还要负责其资金的筹措：责任的转移降低了国家的补贴。今天我们发现印度各个地区表现出来的活力非常参差不齐，这要看地方当局有否能力来掌握这些工具。



印度比德尔（下图）和加瑟勒戈德（左图）的市议会。



万维网网址

联合国人居计划 – UNHabitat
www.unhabitat.org

世界银行有关管理与公营部门的网页

www.worldbank.org/publicsector

城市与地方政府团结会 – UCLG

全球地方民主与地方分权观察站 (GOLD), 这个英文的首字母缩合词指城市与地方政府团结会的互联网网站, 用来向地方参与者提供世界各地的地方分权与地方政府的情况。

www.cities-localgovernments.org/gold

城市联盟

该联盟在世界银行、各国国际组织、各国和各城市合作局间建立合作伙伴关系。其创立旨在向贫民窟和城市贫困现象作斗争。

www.citiesalliance.org

世界地方当局 – WLA

ALM-WLA 是向地方民意代表、决策者、大学研究人员与企业提供有关世界各国地方政府的简短信息卡片的一个数据库。

www.almwla.org

研究全球化与发展的科学集团 – GEMDEV

www.gemdev.org

城市开发合作伙伴 – PDM

www.pdm-net.org/

法语市长国际联合会 – AIMF

www.aimf.asso.fr

在线万维网网址
www.villesendevenir.org