

doi:10.3969/j.issn.1674-8131.2011.02.003

# “两江新区”行政体制改革探讨\*

类延村

(西南政法大学 行政法学院;重庆 400031)

**摘要:**新区的成立对我国行政体制的变革与探索具有独特的意义,承载着引领行政改革取向的重要使命和责任。现行的两江新区行政体制明显延续和继承了浦东新区和滨海新区采用的管委会模式,并创新性地成立了开发公司;但两江新区管理委员会并非一级政府,与北碚、渝北、江北三个区政府之间不存在隶属关系,而行政体系的不统一,可能会导致政令不统一,进而不利于行政效率的增进。走向一级政府模式是两江新区行政体制改革的必然选择。当然,新区行政体制改革应进行策略选择,由易到难,分阶段进行。

**关键词:**新区行政体制;行政体系;政府体制;两江新区;浦东新区;滨海新区;新区管委会;一级政府模式  
**中图分类号:**F127719;D625719;C936 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-8131(2011)02-0012-07

## Evolution and Innovation of Administrative System of New Area of Two Rivers

LEI Yan-cun

(School of Administrative Law, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 400031, China)

**Abstract:** The set-up of New Area of Two Rivers is of unique significance to the reform and exploration of the administrative system in China and undertakes important mission and responsibility for orientating the direction of administrative reform. Current administrative system of New Area of Two Rivers is obviously to continue and succeed the Administrative Committee of Pudong New Area and Binhai New Area and innovatively sets up development companies, however, Administrative Committee of New Area of Two Rivers is not a certain level government and is not attached to Beibei District, Yubei District or Jiangbei District. The inconsistency of the administrative system may lead to the inconsistency of the policies and regulations and may not be helpful to the increasing of administrative efficiency. The Administrative Committee being a certain level government is the necessary choice of the reform of administrative system of New Area of Two Rivers. Of course, administrative system reform of the New Area should choose the strategy and be conducted from easy to difficult and in different periods.

**Key words:** administrative system of New Area; administrative system; government system; New Area of Two Rivers; Pudong New Area; Binhai New Area; Administrative Committee of New Area; a certain level government mode

\* 收稿日期:2010-12-31;修回日期:2011-02-05

作者简介:类延村(1985—),男,山东临沂人;博士研究生,在西南政法大学行政法学院学习,主要从事法社会学与软法行政的研究。

## 一、引言

无论是基于传统还是契合当下的情境,政治与行政的关系是国家诞生以来恒久长存的命题。早在20世纪初,行政学的先驱威尔逊、古德诺即从学理的角度提出了政治行政二分的问题。无可置疑,此种学术拷问的支撑是其负载的历史性使命。而今,两者的界分已不再是对两者的隔绝与孤立,而是一种对立统一的事实形态。特别是随着服务行政与社会治理的兴起,行政模式由以事务为中心向尊重人性转变,行政体制的建设中自然蕴含政治性的实践。行政体制模式建构的重要旨向是执行力的提升,即学界研究当中一贯讲求的行政效率的增进,但行政亦存在决策的范畴,科学决策是高效执行的先决前提。因此,在行政体制的构建过程中要参酌吸纳一定的政治性参与,创新管理模式,着重在本源上解决执行力的问题。

在我国行政体制的发展历程中,不仅先创了解决历史遗留问题的“一国两制”模式,更针对性地设置特区、新区、开发区等政策性区域,以解决传统行政的弊端,探索和革新行政体制模式,以优化现行的行政架构。重庆两江新区的设立又促使我们去回顾以往的成功经验,浦东新区和滨海新区璀璨的经济成就吸引着我们对当地的新区政府模式进行省察和探究,以期以完善两江新区的行政体制构建为肇始,牵动整体行政体制的变革。此种变革的定位更应是种突破,实现由新区试点到新区经验推广的转型,其中应该包括多维内涵:首先两江新区的体制探索应是对以往新区建设经验的总结,以形成完善的理论原则和实践路径,拓展新区经验无区域限制的普适性。其次,尊重人的主体性,在行政的决策、执行、监督领域强调多元化的公民参与,提升行政效度。最后,应该明确这种变革的本质——由政策依托向内生性的演变。

总之,在新区问题的认识上,我们既要看到以往浦东新区和滨海新区的建设成就,更要寄希望于两江新区的开拓创新。在行政体制的建构当中,要破除以往严格区分政治与行政的传统,在行政的决策与监督环节合理地结合政治性参与,将新区的行政体制建设经验纳入国家体制改革规划之中,这具有

切实的现实性意义,有助于带动行政体制向高效度、服务型、民主性的方向发展。

## 二、浦东新区和滨海新区的经验启示

新区行政体制的建设是前后相继的过程,从浦东新区、滨海新区到正在建设的两江新区,时间历程带来的是经验的积累,对新区的继续建设有极大的助益。新区行政体制的继续推进要取得稳固的效果,改革的设计者和推动者必须认真对待和学习浦东新区和滨海新区已有的经验和成果,以期对新区的建设有所助益。参循新区建设的整个过程,以下几点具有进一步深化和借鉴的价值:

### 1. 以循序渐进为原则,稳步推进行政体制改革

在浦东新区和滨海新区的行政体制建设中,行政体制的成型是稳步推进的,这种递进式的改革有助于统筹兼顾,在平衡利益的同时构筑科学的体系模式,以保证行政体制变革的连续性和稳定性。

浦东新区行政管理模式的发展经历了三个阶段,即“开发办—管委会—新区政府”的演变历程,与此伴随的则是行政组织架构的变化,从1990年国家批准开发到2000年新区政府成立,历时10年的时间。而滨海新区行政管理模式的演变则经历了“领导小组—管委会—新区政府”的路径,从1994年天津成立滨海新区开发领导小组,到2000年新区成立管委会,再到2006年被中央批准为国家级综合配套改革试验区,最后到2009年11月份组建滨海区政府,历时15年的时间(高艳春,2010)。正是以这种原则为基础,逐步完善的行政体制才促成了浦东新区和滨海新区的高速发展。

### 2. 以精简和效能为目标,积极构建扁平式政府体制

在建设伊始,浦东新区和滨海新区的机构设置就有别于通常的行政架构,而以精简、效能为目标。在内设机构上,整合相关行政职能,组建大部门,统一高效地执行政府决策。同时,简化行政层级,扩大管理幅度,以提升新区的行政效率。

浦东新区在1990—1992年的最初阶段,是“开发办与三区两县并存”的管理体制。1993年成立管

委会后,建立综合部门,具体涵盖“一室一部一委七局”<sup>①</sup>10个部门,实行大系统的运作模式,开始由管委会直接统辖街道(镇)(张学兵等,2005)。2000年8月按照一级政府模式,相应的成立了区党委、区人大、区政府和区政协,而后则设置了“特色鲜明的功能区”<sup>②</sup>作为区政府的派出机构行使职能。同时,区政府对接街道(镇),并进一步完善内设机构,<sup>③</sup>真正形成了“新区政府+功能区+街道(镇)”的行政体制。滨海新区的管理模式则经历了一个由较为复杂到简约的过程,最终由“管委会+行政区”模式<sup>④</sup>发展成今天的一级政府构成。而现今的行政模式更秉持了大部制的理念,在区级政府设立19个职能机构,统辖区域内行政事务;并在总体上形成了“新区政府+派出机构(功能区+城区)+街道(镇)”的管理体制。<sup>⑤</sup>

### 3. 以政策规范为依托,有效保障改革的进程

政策规范不仅是改革依据,更是改革的动力。包括国家政策、行政法规、地方法规和新区自我规定在内的规范性文件,不仅昭示新区行政改革的方向,更给予行政体制改革的资源和空间。在浦东新区和滨海新区改革的进程当中,不同位阶和不同种类的政策规范充分发挥了先导性的作用,有力地指导了新区的行政体制建设,正是相关政策和法律赋予的权限才促使新区能够在行政体制建设中“先试先行”,进行创新和探索。

某种程度而言,浦东新区开发的过程即是规范

体系日臻完善的过程。从1990年至今,从中央到地方各个层级的规范日益增多,并呈现体系性、规范化的特征,具体涵盖国务院相关政策、部门规章、上海市制定的地方性法规和规章、浦东新区的规范性文件,等等。而天津市则早在2000年就制定并实施了我国第一部以经济区为适用对象的行政法规——《天津滨海新区条例》,以法律的形式明确了刚成立的新区管委会的职能,为后续开发奠定了基础(关爽,2009)。

### 4. 以公共参与为辅助,深化行政体制改革的力度

“小政府,大社会”是行政管理发展的必然趋势,构筑扁平式的管理模式就是以此为目标的努力,其主要措施即是分解政府职能,打破全能政府的传统,将部分职能让渡给其他组织实施。

在浦东新区开发的过程当中,政府一直重视中介组织的作用,并积极引入合理的竞争机制,将部分公共服务的提供通过法定程序交由专业性的机构和公司运作,使政府能够以更多的精力履行社会管理职能。在基层管理中,则在街道(镇)与居委会之间成立社区,带动居民参与社区事务,协商解决辖区内重大事务,从而将改革由宏观层次引向微观领域,使改革贴近社会所需,从本源提高改革的效度(黎兵,2010)。而滨海新区现今的建设也在着重强调中介组织的作用,力图通过培育中介组织而发挥其正面效应。

综上所述,浦东新区和滨海新区的行政体制建

① “一室一部一委七局”是浦东新区区级行政机构设置的简称。具体而言,“一室”就是办公室,新区党工委和管委会办公室合署办公,两块牌子一套班子,办公室职能除日常行政事务外,还包括党务方面的宣传、统战以及行政方面的外事接待;“一部”就是组织部,与管委会的劳动人事局两块牌子、一套班子;“一委”是新区工委的纪律检查委员会;“七局”分别是:综合规划土地局,承担规划、计划、土地、统计等职能;经济贸易局,承担促进经济发展职能;农村发展局,承担农业和农村方面管理职能;城市建设管理局,承担市政建设职能;社会发展局,承担文、教、卫、体及管理社会职能;财政税务局是市财政、税务局的分局;工商行政管理局实行新区管委会、市工商局双重领导。

② “特色鲜明的功能区”是指根据主导、统筹发展的原则,浦东新区在2004年9月建立的陆家嘴、张江、金桥、外高桥、川沙、三林等六个特色鲜明的功能区域,并逐步成立了功能区域党工委、管委会,作为区委、区政府的派出机构。

③ 2009年南汇区并入浦东新区后,区级政府内设机构调整为19个,同样以大部制的形式构成,对新区内的相关事务进行管理。

④ “管委会+行政区”模式指天津滨海新区建立之初的行政模式。其行政主体主要涵盖滨海新区管理委员会、新区内行政区政府、国家级功能区管委会,整体架构上与3行政区2镇3经济性功能区组成一个9面体的管理模式。

⑤ “新区政府+派出机构(城区管委会+功能区管委会)+街道(镇)”是滨海区政府现行的行政管理体制,即在法定行政层级上,新区政府对接街道(镇),而新区政府设立塘沽、汉沽、大港三个城区管理委员会和九个功能区管理委员会,作为派出机构,按照新区政府的授权对街道、乡镇、功能区进行管理。

设给我们提供了有益借鉴。从宏观到微观的延伸,从静态规范到动态参与,都是今后新区行政体制建设中所要认真参详和吸纳的经验。只有以此为基础,新区行政体制的探索才会取得事半功倍的效果。

### 三、两江新区行政体制模式的现状

两江新区的建设明显延续和继承了浦东新区和滨海新区建设过程中采用的管委会模式,这种借鉴的有益性自然不言而喻;而基于两江新区行政环境的特殊性,其又蕴含变革性和有限性。

#### 1. 管委会模式:两江新区行政模式现行选择

两江新区现在实行的是开发建设领导小组领导下的管委会模式,即由重庆市主要领导组成“两江新区开发建设领导小组”,在宏观上对新区建设进行规划和协调;同时,在其下设立“两江新区管理委员会(党工委)”,负责新区范围的规划布局、开发建设与综合协调等工作。在微观层次,主要涵盖以下三个方面:

在具体行政架构上,两江新区管理委员会则可分解为“1+3”、“3托1”的管理模式。“1+3”是指两江新区管理委员会(党工委)规划统筹北碚区部分地域、渝北区部分地域和江北区部分地域。“3托1”则是指两江新区管理委员会(党工委)受市政府委托代管北部新区管委会和两路寸滩保税港区管委会,并直接负责鱼石片区的开发建设,以三个区域的现有基础为支撑,推动整个新区的发展(《商品与质量》编辑部,2010)。

在两江新区管委会内设机构上,主要设有办公室、经济发展局、政策法规室、工业促进局、服务业促进局、建设管理局等机构,以实现与两路寸滩保税港区和北部新区工作对接为前提,积极推进招商引资、项目审批等工作。

在片区开发与建设上,成立重庆两江新区开发投资集团有限公司,由两江新区管委会直接领导,以公司为主体负责新区开发。开发新片区时,由所在地的区委委派一名常委担任公司总经理,和两江新区任命的董事长一道领导公司负责片区的开发。同时,在两江新区管委会之下设园区管委会,由两江新区开发集团总裁和各区区长同时出任各园区管委会

主任(刘苍劲,2010)。从一定角度而言,此种开发模式有助于实现职能的明确划分,防止政府职能混杂、职责不清的现象,符合市场运行的规律,有利于增进新区建设的活力。

综上所述,两江新区是在尊重原有行政区划和功能区的基礎上成立的,有相当基础,又有重要的创新。在代管或直接管理的功能区基础上,成立开发公司并将两者相结合,就是一个新的创举;而精简内设机构的设置,亦有利于扁平行政体制的形成。

#### 2. 两江新区行政体制的困囿与问题

两江新区是在2008年6月份充分调研的基础上提出的一个建设规划,到2010年5月份正式批准,再到2010年7月份正式成立,是一个相对短暂的过程。因此,在诸多领域存在创新的同时,也需要磨合的时间和完善的历程。总体而言,在行政权威、行政主体、行政体系等方面都需要进一步探索和改进。

首先,两江新区管理委员会并非一级政府,而是市政府的派出机构,与北碚、渝北、江北三个区政府之间并不存在隶属关系,更多的是经济发展上的统筹。同时,对区政府的管理亦缺乏宪法依据,难以形成共识性的权威,而由此造成的统筹力度的匮乏则可能引起行政效率下降,延碍新区建设。

其次,行政主体偏重单项维度,缺少其他主体的合理介入。现行模式下,新区的行政主体主要包括准政府性质的两江新区管理委员会和其代管或直管的三个管委会以及部分区域规划为两江新区范围的三个区政府。可见,在整个体系运作当中缺乏其他组织的存在,政府承担全部的社会管理职责,易造成政府负担过重的局面,不利于公共服务的提供。

最后,行政体系不统一,可能会导致政令不统一的局面。其主要源于两个方面的原因:一是行政体制初建的缘故,本身即难以达到一蹴而就的效果;二是两江新区管委会由于缺乏相应的法理支持,在行政层级上难以实现与街道(镇)的对接,政令在基层执行力不足。

### 四、两江新区行政体制改革取向与举措

两江新区行政体制建设是当前新区开发中亟待强化的问题,其完善机制的形成是新区开发全面推进的前提。只有实现行政体制的系统化和规范化,

行政职责得到明确界定,新区政令才能得到有效执行,新区开发才会全方位地推进。就目前情况而言,新区行政体制的建设应当着眼于经济、政治、文化与社会相互融合与相互提升,从多维度完善行政体制的架构。

### 1. 统筹功能区建设与行政区域发展,明确各类行政主体间关系

在现行的“1加3”、“3托1”管理体制基础上,推进“功能园区”<sup>①</sup>的建设,理顺两江新区管委会<sup>②</sup>、区政府与各个园区管委会之间的关系,使之能够融合与统一。新区管委会在统筹北碚、渝北、江北区政府的同时,要积极推进功能区的建设,以10大功能区为基础成立功能区管委会,与两江新区开发投资集团有限公司合作,从经济层面推动功能区的发展。总体上,可以逐步形成这样的模式:功能区委员会作为新区委员会的下属机构主要在园区内行使经济职能,并同开发公司一同负责园区的规划和建设,相应的社会管理和公共服务则由所属区域的区政府承担。模式运行到较为成熟的阶段后,可以借鉴滨海新区的某些做法,在一定区域实施“新区管委会+功能园区管委会+镇(街道)”的行政模式,为向一级政府模式过渡做准备。

### 2. 完善行政事务处理流程,建立统一高效的决策、执行与监督(评估)机制

效率是当前新区建设中各个领域的重要追求,而行政效率则是提升经济效率、建设效率的主要推手。鉴于行政主体较为多元,涉及利益颇为复杂,行政事务的处理流程则显得尤为重要。当前,在决策机制上可以实行协商性的合作模式,即重大经济、社会、行政等事务要经新区管委会和相关区政府进行磋商,在达成基本共识的基础上作出决策。在执行机制上,关于经济的决策应主要由功能园区委员会实施,关于其他事务的决定则主要依托相关区政府及其下级机构执行,并依据《中华人民共和国政府信息公开条例》等法规进行信息公开,建设阳光行

政机制。此种改革存在双重效用:既可以弱化区级政府的行政权力;亦可提升执行的效率。在监督(评估)机制上,则要做三个方面的努力:一是要针对不同的区域和多元主体的不同职能制定差异化的绩效考核机制,以充分激发行政主体的积极性;二是要建立多维的法定监督机制,将电子监察、效能投诉与首长问责制相结合,以提高行政主体的行为自觉;三是引进社会监督(评估),包括媒体监督和专业机构评估等,为行政体制的改革、探索提供廉明公正的环境。

### 3. 建立健全行政机构,以大部制的理念整合优化行政职能

继续完善新区管委会的内设机构,在与代管或直管的功能区对接工作时,进行大部制的有益尝试和探索,特别是要根据中央对两江新区的定位优化行政职能,<sup>③</sup>在公共财政、行政审批、城乡统筹等层面做出新的突破,将重要职能整合进几个大的内设机构。在公共财政层面,要建立自身的财政机构,独立进行财政运作,为新区管委会各项职能的实施提供充分资金保障。在行政审批层面,向新区相关机构下放审批权限,分离审批主体和责任主体,简化审批程序,让申报者更多地自我担责。同时,将实地审批和网络审批相结合,在提高审批进程的同时接受社会监督。在城乡统筹层面,要探索建立专门的城乡统筹机构,服务于城乡可持续发展,不仅要按计划推进户籍改革,更要解决后续的就业和保障等民生问题。另外,要充分发挥已经成立的经济发展局、工业促进局等机构的作用,在纵向上要加强与上级机构的对接和对下级机构的领导,在横向上则要善于和相关部门协调,发挥部门间合作的整体效应。

### 4. 培育各种中介组织并引导公民参与,创新公共服务提供模式和社会治理模式

新区的行政体制改革要以先进的理念为指导,以内生性的变革为旨向,引入国内外先进理念和经

① “功能园区”:在两江新区开发建设当中,规划成立的10个功能区,具体指江北嘴中央商务区、保税港区、鱼复现代制造和物流区、龙石先进制造区、北部新区、空港新城、悦来会展城、蔡家高技术产业区、水复生态产业区、木古出口加工区。

② 此处的以下行文,“两江新区管委会”统一简称“新区管委会”。

③ 国务院对两江新区的功能定位明确提出了5条,即两江新区要建设成为统筹城乡综合配套改革的实验区、内陆重要的先进制造业和现代服务业基地、长江上游地区金融中心和创新中心、内陆对外开放的重要门户、科学发展的示范窗口。

验,将前瞻性、持续性作为变革实践要实现的基本特色,亘久地推动新区的发展。在关乎重要民生问题的基层领域,新区管委会应借鉴先进的治理理念,让公民切实参与到重大事务当中,发挥主体性作用。在涉及重大公共利益的决策上,要举行相应的听证会,并将听证会形成的正确共识作为决策的主要依据。在城区治理上,则要继续完善居民委员会制,并在此基础上联合成立社区,就区域内事务,联合居委会、业主委员会、物业管理等机构,进行协商自治。而在村务管理上,则要按城乡统筹的规划,适时地推动村民自治的变革。

在公共服务的提供模式上,新区管委会则要厘定自身的基本职能,将公共服务的提供让渡给各类中介组织或经济实体,自身更多地履行规划和监督职责。具体而言,要培育和组建四种类型的中介组织:管理类中介机构,主要指履行部分行政职能的事业单位;服务类中介机构,如会计、律师、审计等事务所,主要分担一定的社会性、公益性、监督性职能;自律类中介机构,即行业协会等机构,主要通过行业规范或习惯推进自身的标准化运作,分解和承担一部分规范职能;技术类中介机构,如环保监测、建筑招标等机构,主要受政府委托或授权从事技术类的行政事务。同时,相关的市政事务,比如绿化、交通等,则尽可能地以竞争的方式让公司经营。由此,新区管委会及下设机构则能真正实现通过让渡行政权力优化资源配置的目的。

### 5. 制定地方性行政法规与规范,建构有序的行政体制改革进路

重庆市政府作为新区管委会的上级机构,更应给予新区法治的保障和支持,建立专门的地方性法规,以提升两江新区管委会的权威,促进新区建设的和谐有序进行。一是应通过规范的形式(比如说,可以制定两江新区开发条例、两江新区招商投资规定等规范性文件)赋予新区更多的权限和职能,在新区

管委会与北碚、渝北、江北区政府关系上尽量做出明确的规定,使新区管委会的统筹协调功能落到实处。二是要发挥新区管委会内设机构——政策法规室的作用,根据实际研究国家政策法律以及其他开发区的法治建设成果,努力为自身寻求政策和法律的支撑,向新区管委会提请制定区域内规范的建议,促进新区法制保障的统一性。只有这样,才能有效处理多元行政主体间的利益纠葛,促使新区行政体制建设有序平稳进行。

总之,以上的几项努力并非新区行政体制探索的终结,而是在可行与合理原则指导下的一种努力。两江新区行政体制的变革应该将此作为一个过渡,最终形成一级政府模式,以行政区的样态巩固改革成果。

### 五、两江新区一级政府模式的建构与完善

根据浦东新区和滨海新区的开发经验,走向一级政府模式是新区开发日益成熟的必然选择。两江新区行政体制的建设,要根据发展实际,在前述举措得到有力贯彻的情况下,结合改革的进程逐步地建立一级政府模式。就目前的情况而言,新区行政体制改革必须进行策略选择,由易到难,分阶段进行。

在体制构建上,以渝北和江北行政区划为基本轮廓成立两江新区政府,作为走向一级政府的初步实践,是合理和可行的选择。在两江新区规划中,涵盖渝北区 18 个街道(镇)、江北区 11 个街道(镇),渝北区与江北区的绝大部分区域被规划在内,且占据新区规划面积的主体部分,10 个功能园区有 8 个功能园区处于渝北区和江北区境内。<sup>①</sup>因此,以渝北区和江北区地域作为行政区划成立两江新区政府切实可行,并能尽量地避免相关阻力。

在具体实践中,根据中央和市政府的授权与要求,以新区管委会和渝北区、江北区现行的行政体制为基础,撤销渝北区和江北区原有建制成立两江新

<sup>①</sup> 这样的论断源于行政区划的实际情况:两江新区的规划中,涵盖渝北区 18 个街镇(即龙溪、龙山、龙塔、双凤桥、双龙湖、回兴、悦来、人和、鸳鸯、天宫殿、翠云、大竹林、木耳、礼嘉、龙兴、石船、古路、玉峰山镇,而渝北共有 20 个街镇)、江北区 11 个街镇(即石马河、大石坝、观音桥、华新街、五里店、江北城、寸滩、铁山坪、郭家沱、复盛、鱼嘴镇,而江北共有 12 个街镇)、北碚区 4 个街镇(即水土、复兴、蔡家岗、施家梁镇,而北碚共有 17 个街镇);且规划的 10 个功能园区中,有保税港区、龙石先进制造区、北部新区、空港新城、悦来会展城、木古出口加工区 6 个处于渝北区,江北嘴中央商务区、鱼复现代制造和物流区 2 个处于江北区。

区党委、人大、政府、政协,并积极向中央申请将未纳入新区的渝北区和江北区的其他部分归入规划或享受同等政策。而在一级政府体制之下,在行政区域内(即原渝北区和江北区行政区域)实行扁平管理模式,赋予8个功能园区更多的职权,作为区政府的派出机构行使相关职能,指导街镇的工作。在街镇以下,则更多地引入公民自治机制。在整体上,建立起一种民主性和效能型的管理模式——“新区政府+功能园区+镇(街道)+公共参与”。同时,在原新区规划的北碚区部分仍然归属北碚,而经济职能由其他两个功能园区继续行使,新区政府则受市政府的委托继续统筹管理功能园区管委会。

在经济实力充分提升,上述行政机制融合统一后,并街(镇)扩权,形成大街道、大镇的模式,裁撤作为派出机构的功能园区管委会,强化和规范公共参与,形成“新区政府+街道(镇)”的二级政府管理体制。另外,积极推进属北碚的水土、复兴、蔡家岗、施家梁4个街镇的发展,以期将北碚区纳入两江新区政府的行政区划,逐步实现上述一级政府模式下的二级政府管理的变革,以使渝北、江北、北碚三区合一,形成实力强大、管理创新、科学发展的两江新

区政府。总之,这种二级政府管理模式形成后,将是两江新区对新区开发建设的重要突破,对以后其他新区、开发区的建设,对“小政府、大社会”的构筑都具有先创性的意义。

**参考文献:**

高艳春. 2010. 天津滨海新区行政管理体制改革探析[D]. 天津师范大学.  
 张学兵,徐强,刘平,等. 2005. 浦东新区先行先试法制保障研究报告[M]//2005年政府法制研究:1-37.  
 关爽. 2009. 滨海新区行政管理体制改革的路径选择探究[J]. 中山大学研究生学刊(社会科学版)(3):59-67.  
 黎兵. 2010. 浦东新区行政管理体制改革的主要经验与启示[C]//“中国特色社会主义行政管理体制”研讨会暨中国行政管理学会第20届年会论文集:564-573.  
 《商品与质量》编辑部. 2010. 在重庆市两江新区挂牌成立新闻发布会上黄奇帆畅谈“两江新区”[J]. 商品与质量(29):6-9.  
 刘苍劲. 2010. 重庆两江新区——中国打造的内陆开放新高地[J]. 重庆与世界(7):6-11.

(编辑:夏冬;校对:朱德东)

(上接第11页)

**参考文献:**

常颖. 2005. “救命钱”屡遭“洗劫” 扶贫怎能先扶己? [EB/OL]. 央视国际, [2011-03-10]. <http://www.cctv.com/news/china/20051208/100106.shtml>.  
 国家统计局农村社会经济调查总队. 2009. 中国农村贫困监测报告(2008)[R]. 北京:中国统计出版社:41.  
 康晓光. 1995. 90年代我国的贫困与反贫困问题分析[J]. 战略与管理(4):64-71.  
 廖富州. 2004. 农村反贫困中政府主导行为的优势与问题[J]. 中国党政干部论坛(9):25-27.  
 卢淑华. 1999. 科技扶贫社会支持系统的实现——比较扶贫模式的实证研究[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版),

36(6):43-51.

吴育林,曾纪川. 2004. 论市场经济条件下“经济人”和“道德人”的同构性[J]. 教学与研究,5(5):83-86.  
 许源源,徐俊. 2010. 公共部门定点扶贫的利益冲突与平衡[J]. 西部论坛,20(4):12-16,23.  
 亚当·斯密. 1998. 道德情操论[M]. 北京:商务印书馆:5.  
 张保民. 1998. 扶贫战略的变革与小额信贷扶贫的实施[J]. 经济改革与发展(9):49-51.

(编辑:夏冬;校对:朱德东)