



政治文化与政治文明书系

行政文化与政府治理系列

# 国外城市治理 理论研究

Urban Governance Theory

曹海军 ◎著

天津出版传媒集团  
天津人民出版社



政治文化与政治文明书系

行政文化与政府治理系列

# 国外城市治理 理论研究

Urban Governance Theory

曹海军◎著

天津出版传媒集团

天津人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

国外城市治理理论研究 / 曹海军著. — 天津: 天津人民出版社, 2017.5

(政治文化与政治文明书系. 行政文化与政府治理系列)

ISBN 978-7-201-11721-8

I. ①国… II. ①曹… III. ①城市管理—研究—国外  
IV. ①F299.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 097466 号

## 国外城市治理理论研究

GUOWAI CHENGSHIZHILI LILUN YANJIU

出 版 天津人民出版社  
出 版 人 黄 沛  
地 址 天津市和平区西康路35号康岳大厦  
邮政编码 300051  
邮购电话 (022)23332469  
网 址 <http://www.tjrmcbs.com>  
电子信箱 [tjrmcbs@126.com](mailto:tjrmcbs@126.com)

策划编辑 王 康  
责任编辑 郑 玥  
特约编辑 王 琤  
装帧设计 卢炀炀

印 刷 高教社(天津)印务有限公司  
经 销 新华书店  
开 本 710 × 1000毫米 1/16  
印 张 19.5  
插 页 2  
字 数 300千字  
版次印次 2017年5月第1版 2017年5月第1次印刷  
定 价 64.00元

版权所有 侵权必究

图书如出现印装质量问题,请致电联系调换(022-23332469)





## 政治文化与政治文明书系

天津师范大学政治文化与政治文明建设研究院·天津人民出版社

### 编 委 会

顾 问：徐大同 赵宝煦

主 编：高 建 马德普

学术委员会(姓氏笔画排序)：

马德普 王浦劬 王乐理 丛日云 任剑涛 孙晓春  
朱光磊 何包钢 应 奇 肖 滨 张凤阳 张桂林  
杨 龙 杨海蛟 周光辉 林尚立 徐湘林 徐 勇  
高 建 韩冬雪 葛 荃 谭君久

编辑委员会：

高 建 马德普 余金成 吴春华 常士闾  
刘晓津 佟德志 王存刚 刘训练 王 康

# 目 录

|                          |      |
|--------------------------|------|
| 第一章 城市治理的理论基础            | /1   |
| 第一节 城市与城市化               | /1   |
| 第二节 城市治理的概念缘起与构成范畴       | /5   |
| 第三节 城市治理理论的相关议题与模式演变     | /10  |
| 第二章 城市治理理论的演化与脉络         | /28  |
| 第一节 传统区域主义               | /31  |
| 第二节 公共选择理论               | /43  |
| 第三节 新区域主义                | /62  |
| 第四节 城市治理理论范式转换的启示        | /95  |
| 第三章 城市善治理论               | /98  |
| 第一节 善治的起源与发展             | /99  |
| 第二节 善治城市的范式转移:原则与议题      | /102 |
| 第三节 探索善治原则下的中国城镇公共治理体系构建 | /106 |
| 第四节 精明增长理论与城市善治          | /111 |
| 第四章 大都市区治理理论             | /121 |
| 第一节 大都市区概念的界定            | /122 |
| 第二节 大都市区治理的概念界定          | /130 |
| 第三节 大都市区治理的理论流派          | /133 |
| 第四节 大都市区治理的模式            | /140 |
| 第五节 大都市区治理面临的主要挑战        | /148 |
| 第六节 结论与启示                | /151 |
| 第五章 城市群治理理论              | /153 |
| 第一节 从府际关系到城市政制           | /153 |
| 第二节 基于协作视角的城市群治理         | /166 |

|      |                           |      |
|------|---------------------------|------|
| 第三节  | 新区域主义视野下京津冀协同治理的顶层设计与制度创新 | /189 |
| 第四节  | 京津冀城市群治理中的协调机制与服务体系构建     | /207 |
| 第六章  | 多层次城市治理理论                 | /218 |
| 第一节  | 多层次城市治理:基本议题与争论           | /219 |
| 第二节  | 从城市统治到多层次城市治理             | /229 |
| 第三节  | 一体化的多层次城市治理分析             | /236 |
| 第四节  | 简要结论                      | /249 |
| 第七章  | 趋势与展望                     | /251 |
| 第一节  | 全球化背景下的城市变革与治理的兴起         | /251 |
| 第二节  | 城市的全面发展与治理能力建设            | /257 |
| 第三节  | 城市公用事业治理中的政府与社会资本合作       | /260 |
| 第四节  | 城市风险治理与防控问题初探             | /267 |
| 结 语  |                           | /280 |
| 参考文献 |                           | /283 |
| 后 记  |                           | /300 |

## 图目次

图2.1 宾夕法尼亚州怀特霍尔镇的管理层次 /33

图5.1 区域—城市政府(政体)体系结构图 /160

## 表目次

|       |                                 |     |
|-------|---------------------------------|-----|
| 表2.1  | 美国地方政府                          | 132 |
| 表2.2  | 四种类型的公共物品和服务                    | 145 |
| 表2.3  | 集体消费单位与生产单位                     | 147 |
| 表2.4  | 戴维·鲁斯克类型的24条经验教训和4条“定律”         | 170 |
| 表2.5  | 戴维·汉密尔顿模式总结                     | 173 |
| 表2.6  | 西贝特模式总结                         | 174 |
| 表2.7  | 莫里利模式总结                         | 175 |
| 表2.8  | 沃克模式总结                          | 176 |
| 表2.9  | 米切尔—韦弗模式总结                      | 177 |
| 表2.10 | 萨维奇和福格尔模式总结                     | 178 |
| 表2.11 | 戴维·米勒模式总结                       | 184 |
| 表2.12 | 城市区域主义政治理论总结                    | 186 |
| 表2.13 | 城市形态、全球经济和新自由主义国家三者<br>在空间上的新变化 | 190 |
| 表5.1  | 大都市治理理论、模式与中国区域发展对应表            | 192 |



## 第一章 城市治理的理论基础

自从柏拉图和苏格拉底在雅典的一个集会场所展开辩论以来,作为分布在全球各地人口密集区域,城市已经成为创新的发动机。

在西方较为富裕的国家,城市已经度过了工业化时代喧嚣嘈杂的末期,现在变得更加富裕、健康和迷人。在较为贫穷的国家或地区,城市正在急剧地扩张,因为城市的人口密度为人们从贫困走向繁荣提供了最为便捷的途径。<sup>①</sup>

——格莱泽

### 第一节 城市与城市化

在英文里面有两个“城市”,极易混淆:一个是 urban,另一个是 city。城市(urban)一词的起源可以追溯到 17 世纪,从拉丁语 urbanus 衍生而来,意思就是城市(city),牛津词典将城市(urban)界定为在城市(city)安居之地或带有城市生活方式特征之地。而城市(city)则是指相对较大的一块永久定居地。城市一般都拥有先进的基础设施和复杂的土地利用、住房、交通和卫生系统。<sup>②</sup>

据世界考古资料显示,城市现象可以追溯到 9000 年前的上古时代,由此,城市化的历史也至少可以推到 8000 年前。<sup>③</sup>中国古代亦早就有“筑城以卫君,建郭以保民”之说。由于缺乏可靠的统计资料,难以准确估算现代以前的世界城市发展状况,特别是人口规模、城市面积、基础设施等主要城市发展指标。至于城市治理的文献则更是付诸阙如。

---

① [美]爱德华·格莱泽:《城市的胜利》,刘润泉译,上海:上海社会科学院出版社,2012 年,第 2 页。

② Kuper, A. and J. Kuper, eds., *The Social Science Encyclopaedia* (2nd edition). London: Routledge, 1996.

③ 高珮义:《城市化发展学原理》,北京:中国财政经济出版社,2009 年,第 51 页。

应该说,真正现代意义上的城市化和现代城市的开端,起源于英国的工业革命时代。从西方城市化的进程来看,罗马帝国衰落到18世纪之间,是城市化格式发生重大变迁的历史时期。18世纪下半叶,英国工业革命开启了现代城市化的新纪元,1750年到1950年,西方世界走完了城市化的第一波行程。所谓“第一波城市化”主要指的是从根本上改变了现代发达国家的主流生活方式。机器大工业带来的革命就是节省劳动力的创新,加工制造业部门的增长带来了雇佣工人的增长。可以说,现代化城市的起源、进程和后果也彰显了现代文明的兴衰。与古代城市发展不同,1859年,马克思在《政治经济学批判》中就一针见血地指出:“现代历史是乡村城市化,而不是像古代那样,是城市乡村化。”<sup>①</sup>辜胜阻教授进一步阐释了马克思的经典命题,“无论城市的起源如何,农业革命只是使城市诞生于世界,并没有使城市主宰世界、使社会经济生活为中心来运转。只是工业革命即产业革命方使古代城市转变为现代城市,引起城市化的趋势,使城市成为世界的主宰”<sup>②</sup>。无疑,作为现代化的重要标志,与工业化相伴而来的城市化是一股世界潮流,伴随着现代化进程的各个阶段。

不过,工业革命带来的节省劳动力的创新减缓了加工制造业雇工的增长速度。随着加工制造业的衰落,服务业和知识密集型产业开始创造大量就业机会。初看之下,似乎摆脱了对固定地点依赖的产业发展应该出现去城市化的趋势才是顺理成章的,而事实却是城市化并没有伴随着制造业雇工的减少而放缓。按照城市的胜利的说法,城市之所以在20世纪持续增长,最重要的原因是城市为人类带来了史无前例的便利设施,城市提供了更好的医疗条件、娱乐和购物设施,先进的教育设施,大大改善和满足了人类衣食住行的基本需求,已经成为人类物质文明的重要组成部分。

除了便利设施之外,经济因素也在20世纪城市化进一步增长中发挥了关键作用。城市的经济集聚效应,不仅促进了人与企业资源向城市的集聚,规模经济也迫使企业向大城市靠拢,从而提高其效率的竞争力。此外,经济集聚也会令企业具有更强的生产能力,激励企业驻留于大城市,同时也解释了某些城市出现专业化集群的原因。高生产率产生了高工资,高工资进一步

① 《马克思恩格斯全集》(第46卷)(上),北京:人民出版社,1979年,第480页。

② 辜胜阻、简新华主编:《当代中国人口流动与城镇化》,武汉:武汉大学出版社,1994年,第237页。

吸引了雇工向城市进军。

应该说,历史上不乏能够带来生活便利和经济集聚效应的王朝和城市,西方的古罗马,东方的长安、洛阳和开封,比比皆是。不同的是,只有在新世纪,便利条件和集聚效应才主要是城市化的推动力。最初,只是规模经济与加工制造业的联系使然。大企业更有效率,更易形成产业集群。后来,知识的外溢和便利设施成为城市化背后的主要推手。时至今日,二者成为绝大多数发达国家城市增长的发动机。当然,对于发展中国家特别是中国来说,大规模的加工制造业形成规模经济仍然是城市化的重要引擎。

第二次世界大战(以下简称“二战”)以来,新兴的发展中国家的崛起,给世界城市化带来了前所未有的发展契机,一波又一波城市化浪潮席卷世界各地,绘制出了一幅幅波澜壮阔的画卷。总体来说,战后世界城市化的特征明显不同于经典的城市化进程。首先,城市化呈现一种全球范围内的快速变革趋势。据联合国统计,1950年,30%的世界人口生活在城市里;到了2000年,47%的人口生活在城市里;2007年,世界人口的一半生活在城市里,达到了世界公认的城市化门槛,整个世界进入城市化阶段。<sup>①</sup>预计到2030年,60%的世界人口将完成城市化进程。快速发展的城市化,特别是发展中国家的快速城市化,可谓机遇与挑战并存。由于城市化进程的快速推进,相关的基础设施建设明显无法匹配、住房短缺、恶劣的卫生状况比比皆是,贫民窟、棚户区俯拾皆是,贫困与失业结成了难兄难弟,环境承载能力进一步恶化。此外,城市化对环境变迁也产生了重大影响。联合国报告显示,世界上人口规模最大的20个城市消耗了世界上80%的能源,城市区域排放了世界上80%的温室气体。<sup>②</sup>

虽然世界上大部分人口居住在城市,但居住在大型城市群或超大型城市(mega-cities)的人口仍然是少数。2000年,3.7%的世界人口居住在超大型

① Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. *World Population Prospects: The 2006 Revision (2007) and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision (2008)*. New York: United Nations.

② The International Federation of Surveyors. *Rapid Urbanization and Mega Cities: The Need for Spatial Information Management. Research Study by FIG Commission 3*. The International Federation of Surveyors (FIG), Kalvebod Brygge 31-33, DK-1780 Copenhagen V. Denmark, 2010.

城市<sup>①</sup>,到2015年,则有4.7%的世界人口居住在超大型城市。这就出现了一个有趣的现象,大城市的增长成为世界城市化的另外一个突出特征。1950年,世界上只有两个超大型城市;2000年,这一数字达到了16个;到2030年,预计这一数字将达到27个,其中18个超大型城市属于亚洲国家。<sup>②</sup>从城市发展的规划和空间格局来看,大抵经历了城市化到大都市区化,再到城市群化的发展阶段。

快速的城市化和大城市的集聚发展,引发了一系列城市问题,引起了全世界范围的世界组织的持续关注。1976年,第一届世界人居会议在加拿大温哥华召开。1996年,第二届世界人居会议在土耳其伊斯坦布尔举行。2002年,世界可持续发展峰会在南非约翰内斯堡举行。该次会议再次确认了全面执行21世纪日程的承诺,再次强调了可持续发展的观念。

世界银行2009年发布了题为“重塑经济地理”的主题报告,针对非均衡发展,倡导包容式发展。面对非均衡发展,包容式发展要着力在提供公共服务、建立健全土地市场方面下功夫。对处于城镇化中间阶段的国家,世界银行建议,应该优先提供基本公共服务,改进土地市场,加强基础设施投资;发达城市地区集中发展运转良好的土地市场、社区民主管、推动智能化交通基础设施建设,整合低收入居民的社会政策。

“为什么这个世界上最为富有的人口往往会与最为贫困的人口比邻而居?曾经盛极一时的城市是如何衰落的?为什么有些情境会反复地出现?……为什么如此之多的精英人士会制定如此之多的非常愚蠢的城市政策?”<sup>③</sup>城市以及城市化的问题层出不穷使城市管理任重道远,传统的城市管理之道面临着挑战。

为此,城市成为展开政治活动的公共空间,选民们选举城市政府的代表

① 城区人口超过1000万的城市被称为超大型城市。

② 2014年11月20日,国务院发布了关于调整城市规模划分标准的通知,根据通知,我国目前将城市类别明确为五类七档,城区常住人口50万以下的城市为小城市,其中20万以上50万以下的城市为Ⅰ型小城市,20万以下的城市为Ⅱ型小城市;城区常住人口50万以上100万以下的城市为中等城市;城区常住人口100万以上500万以下的城市为大城市,其中300万以上500万以下的城市为Ⅰ型大城市,100万以上300万以下的城市为Ⅱ型大城市;城区常住人口500万以上1000万以下的城市为特大城市;城区常住人口1000万以上的城市为超大型城市。

③ [美]爱德华·格莱泽:《城市的胜利》,刘润泉译,上海:上海社会科学院出版社,2012年,第3页。

和市政领导人,城市的居民们通过选举等方式对领导人征税以及兑现竞选诺言进行问责。城市(city)和建制市(municipality)是一国推行民主政治的地方基石。

进入20世纪80年代以来,随着城市化、全球化、地方化进程的加速,结构性变迁和技术创新的浪潮此起彼伏,世界变得越来越相互依赖了,全球化的进程渗透到世界的各个角落。与此同时,大城市迅速崛起也暴露出了城市管理的弊端和城市结构的落伍,无法应对诸如增长、移民、反恐、贫困等日益复杂的风险社会和棘手问题,为创新管理体制提供了机会和挑战。为此,多元一体的研究为创新城市管理体制改革提供了崭新的视角和思路,“治理”“新公共管理”“合同外包”“多层次、多行为体治理”逐渐流行起来。新型的城市发展模式也逐渐开始吸纳治理的理念,推行城市治理的实践和制度。

## 第二节 城市治理的概念缘起与构成范畴

### 一、城市治理的概念缘起

从功能上来说,城市治理理论是为了解释和证明两组现象——城市和治理,二者的融合形成了城市治理的经验现象和理论命题。城市研究考察的对象是城市是如何起源、发展、演变和运转的,这需要历史学、经济学、社会学、地理学等学科的综合视角介入;而治理考察的则是,针对与城市相关的议题,多元主体是如何通过政治过程进行决策的。显然,城市治理以及由此产生的城市治理理论须臾离不开城市这一特定场域或空间,城市治理也可以自此视为空间治理。进一步说,城市治理及其理论正是围绕城市自身的历史进程和经验演化作出的理论回应。城市的产生,城市化的不同发展进程,大都市区和城市群的递进演化,这一波又一波的历史现象不断推动了城市的研究议程。另一方面,面对纷繁复杂的城市发展现象和复杂系统,城市治理活动和理论反思则始终显得那么滞后,答案始终难以令人满意。

举例来说,城市作为复杂系统,首先面临的是规模的问题,什么是城市的最有规模是自城市产生以来最常被讨论和反思的首位问题。居住在诸如北京、上海这样的大城市,可以享受到便利的公共服务和更多的工作机会,

而交通拥堵、空气污染等“大城市病”则距离人们渴望的“宜居”二字相距甚远;相反,小城市似乎更能够满足人们对空气清新、美丽宜居的城市预期。得与失、利与弊的权衡实难作出。不过,复杂问题的治理也有其一定之规(regularity),仍以城市规模为例,“位序—规模法则”(rank-size rule)就是从城市的规模和城市规模位序的关系角度提出的理论分析法则。

此外,管理的多元主体性也是城市治理不同于传统城市管理的重要标志之一。传统的城市管理主体仅仅是城市政府,而城市治理的主体则包括了城市政府、城市市民、营利组织、非营利组织,甚至国际组织和跨国公司等所有城市利益相关者。

## 二、城市治理的构成范畴

城市治理是一个多学科的研究领域,关系到如何理解城市以及如何治理两个方面的认知,分别呈现了城市现象的物质性和非物质性。物质性是通过视觉可以辨识的实体存在,表征为各类城市形态。从传统意义上来说,物质性包括而又不仅仅限于城市发展,土地开发、规划和利用,不动产投资,基础设施建设,生态系统,等等。与之相对,非物质性则指的是各类约束人行为的结构要素,包括经济结构、社会结构、政治结构和规制结构。通过人与人之间或者借助技术性媒介的作用,物质性要素和非物质性要素实现了信息交换和行为互动,借由这种互动过程,城市被视为一个整体。总之,城市治理关乎城市的物质性和非物质性双重属性,探求和化解城市运转过程中形成的各类议题。

广义上,城市治理可以包括规制、规划、治理和行政四个方面。规制事关权利的分配和维护,明确行为主体可以采取行动的权利,推导权利的演化、起源和界说。规划关乎决策的制定和实施,治理涉及行为的互动和共治,包括政府采取的正式行为与公民通过参与采取的非正式行动。行政则涉及组织系统内部例行性或偶发性的日常决策。

实践上,城市治理就是要按照科学的程序探究和解决四个基本问题:①城市实际上是如何运转的?②城市应该如何运转?③城市实际上是如何作出规划和决策的?④城市应该怎样作出规划和决策?这四个问题归根结底是要回答在城市这一复杂系统中是如何作出理性的选择的。由此,与城市治理最

为相关的两个学科就是城市规划和公共行政。前者面对的是城市的物质性,后者应对的是城市的非物质性。

城市运转于复杂系统之中,各类行为者在这一物质与非物质的环境中相互交往和演化。迄今为止尚无完美的理论可以解释所有城市行为,比较有影响的是从财产权的角度切入复杂性理论的。本质上来说,城市的物质形态某种程度上反映了财产权的空间分布,历史习俗上称北京城“东富、西贵、北贫、南贱”,讲的就是这个道理。正是针对城市这一复杂系统中存在的相互依赖性、不可分割性、不可逆性和不完美性,复杂性理论考察了城市发展的非均衡性成长轨迹,这也是城市治理不得不察的先决条件和理论前提。传统上这是城市经济学家的学科领地,不过,传统城市经济学理论的均衡性分析是远远无法把握和勾勒城市成长的非均衡性的,城市的兴衰枯荣往往令人眼花缭乱。复杂性理论所要应对的是一个看似混沌的系统却呈现一种先定的确定性和规则性。比如上面提到的位序—规模法则。

在城市治理的范畴中,城市规划怕是历史发展最为悠久的学科领域了。现代意义上的城市规划学在规划教育和研究方面都是城市学这门超学科的“大哥大”学科。城市规划一直将城市的物质设计作为学科的核心主题,规划的目的是为了影响甚至指导城市的发展。城市系统的复杂性决定了作规划要比不作规划更有利于追求确定性和规则性。与聚焦行动和权利的治理、规制不同,规划仅仅提供信息。一旦公布于众,规划就要表明规划者意欲何时、何地、采取何种行动。规划可以是正式的文件,也可以是驻于规划者头脑中的非正式理念。在城市治理过程中,城市规划的主体是多元的,包括政府官员、开发商、规划机构、社会团体、规划专家和个体市民。城市规划本应该是具有公共性的公共物品,而在实际操作过程中,由于城市规划的保密性,规划就可能是有利于特定治理主体,如地方政府或开发商,因此保持城市规划的公开性、透明性和问责性,才是保证城市规划公共性的前提。在现代经营城市的理念下,城市规划对于城市管理者如何科学高效地治理城市来说尤为重要。

城市治理作为一种集体选择机制,事关集体物品的供给和公共池塘资源的配置。一方面,集体物品的供给要求获得参与各方的承诺,囚徒困境很好地说明了这一点。另一方面,公共池塘资源的配置要求形成一种适当的机制,资源可以借此有效地配置给利益相关者。传统上有三种资源的配置模



式:政府、契约和市场。公共池塘资源可以通过地方政府来配置,因为地方政府需要这类资源,并将资源配置给能够有效利用资源的行为者。当然,这种配置模式会产生管理公共池塘资源的行政成本,因此公共选择学派认为公共池塘资源应该通过市场来配置,但这种模式也会产生较高的交易成本。此外,公共池塘资源还可以通过由所有利益相关者集体设计的契约方式来配置。这种模式的吸引力在于兼有政府与市场两种模式的优点。

城市治理还关乎社会选择的相关范畴和议题。著名的“阿罗不可能定理”认为,任何一种社会选择机制都会违反民主原则,但在某种制度设计下,比如两党制的代议制政府,立法者的间接投票产生的社会选择后果就可以与选民直接投票的结果取得一致。城市管理者必须要了解多种途径作出决策,采取行动,提供集体物品和配置公共池塘资源,承认我们生活在一个不完美的世界里,没有任何一个社会选择机制能够完全符合民主的原则。

城市规制通过确权的方式限定了城市行为者的选择藩篱。规制体现为具体的规章制度,一方面可以将个人行动的自由限定在提高集体效益的目标上。如果规制产生的集体收益足以抵消个人自由选择造成的损失,人们就会有约束自己行为的动机了。另一方面,规制还会降低市场的交易成本。比如,城市分区(zoning)就是针对特定地块确定土地使用权的一种土地使用规制,这种规制可以降低土地市场上信息搜集的交易成本,有利于指导开发商深思熟虑地开发利用某一地块。

规制是可以实施的正式制度,因此规制也就具有了物质性的特征,成为城市的制度组成部分。与诸如文化规范、风俗习惯等非正式制度相比,规制与城市是一种共生性演化的动态关系,内在地镶嵌于城市发展之中,随着城市的成长而不断变革。

规制不同于规划之处在于规制是可以实施的,是可以直接影响行动者的行为的,而规划则是通过提供信息间接地改变行动者的行为。因此,在某种意义上讲,规制是不可逆的,而规划则不然。不过,无论是规制还是规划,都要具有相互依赖性、不可分割性、不完美的预测性。有效的规制可以产生有利的结果,但由于不完美的预测性,规制行动也可能产生不确定性的后果。因此,规制体系的设计技术就要求能够预测规制行为。

城市管理者必须能够纯熟地把握规制、规划和治理的互动关系,三者通常发生在组织环境之中。传统观点认为,组织可以自发实现自身的优化,行



政行为也是自生自发秩序的结果。而事实上,地方政府是无法提供最优的服务的,在公共选择学派来看,公共官员们追求的不是公共利益,而毋宁说是自己的私人利益或个人利益。在城市治理的背景下,城市管理者不过是充当了代表其选民利益的代理人而已。这种委托—代理关系在城市治理中制造的困局不啻于选民代表在代议制政府下的行为选择。为了降低城市治理的不确定性,行政组织需要配合规划和规制作出正确的决策。

### 三、城市治理理论研究的多学科分析框架

从城市治理的研究文献可以发现,政治学、社会学和经济学的学科视角和理论范式基本主导了城市治理的理论研究和实践取向。此外,与纯粹的理论研究不同,城市治理融合了价值和技术两个主要组成部分,二者具有一种相互嵌套和共生演化的关系,共同作用于城市治理过程的始终。而实际的理论研究在人文和理工学科发展与教学规划取向上分歧甚大。比如,公共交通网络、电力网络、污水处理、建筑设计 with 建设、智慧城市等城市政策,都属于治理的技术范畴。工业社会特别是后工业社会,城市化的发展必须依赖于诸如供水、卫生、能源、交通等基础设施领域社会技术创新才是可能的。

自从治理的概念引入政治学、经济学和社会学等学科以来,由于治理概念本身的讨论就始终存在着争议和分歧。对于城市治理来说,情况可能更为糟糕,没有任何一个前后融贯的研究方法和路径可以说清楚究竟什么是城市治理。城市治理涉及大都市区的组织架构,关系到城市基础设施的所有权和实际运转情况,涉及城市的经济增长以及增长的动力和社会联盟,更关系到与传统政府角色相生相克的社会组织的崛起与角色,等等。

显然,无论争论如何纷杂,治理必然涉及行为主体之间的相互关系,从公共经济学的角度出发,这种相互关系是一种通过相互冲突和博弈而实现的互惠性收益。

从政治学、行政学以及公共管理学的视角来看,旧区域主义、公共选择的多中心理论、城市政制理论等,市政委员会以及市政委员会结构,只有较少的例子是从政治学角度研究城市治理的。从传统意义上来说,政治学和公共管理学是两个主要的研究治理的学科,在传统的城市治理研究中,通常经济行为主体(主要是企业和市场力量)和政治行为主体(选举产生的官员)以