

“全球化时代主权国家与全球治理”丛书

治理与自治： 城市政府 比较研究

ZHILI YU ZIZHI
CHENGSHI
ZHENGFU
BIJIAO YANJIU

顾丽梅 著



上海三联书店

“全球化时代主权国家与全球治理”丛书

治理与自治： 城市政府 比较研究

ZHILI YU ZIZHI
CHENGSHI
ZHENGFU
BIJIAO YANJIU

顾丽梅

丛书主编：钱正立 陈惠康 陈明明 苏长利

图书在版编目(CIP)数据

治理与自治:城市政府比较研究:以上海为个案/顾
丽梅著. —上海:上海三联书店,2006. 11

(全球化时代主权国家与全球治理/沈丁立主编)

ISBN 7-5426-2409-1

I. 治... II. 顾... III. 地方政府—行政管理—研
究—上海市 IV. D625.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 129939 号

治理与自治:城市政府比较研究

著 者 / 顾丽梅

责任编辑 / 倪为国

装帧设计 / 范峤青

监 制 / 林信忠

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(200031)中国上海市乌鲁木齐南路 396 弄 10 号

<http://www.sanlian.com>

E-mail: shsanlian@yahoo.com.cn

印 刷 / 上海叶大印务发展有限公司

版 次 / 2006 年 12 月第 1 版

印 次 / 2006 年 12 月第 1 次印刷

开 本 / 850 × 1168 1/32

字 数 / 190 千字

印 张 / 11.875

ISBN 7-5426-2409-1

F·467 定价:22.00 元

总 序

《全球化时代主权国家与全球治理》丛书是复旦大学“十五”“211工程”重点学科建设项目——《全球化时代大国战略与中国政治发展》的组成部分。它由我校国际关系与公共事务学院和国际问题研究院共同精心打造,是向复旦大学建校100周年献礼的作品。

近几十年来,特别是冷战结束以后,全球化在世界范围内保持了强劲的发展势头。不论是在经济、文化领域,还是政治、军事方面,全球化已经渗透到了人类生活的各个层面。全球化是当今世界无法否认的事实。

然而,与全球化的发展同样引起人们注意的是,近些年里“反全球化”运动也有扩大。在世界各国联系越来越紧密的同时,人们也观察到:恐怖主义和各种跨国犯罪在世界范围内持续,经济、金融危机对发展中国家的冲击尤为巨大。全球化正在改变世界,同时有影响世界稳定的诸多因素。正视这些问题并着手寻找解决之

道,已经刻不容缓。

正是在反思全球化所引起的问题的基础上,“全球治理”已成为各国国际关系学界广泛关注的话题。与反全球化相比,治理不仅力图克服全球化产生的负面效应,而且更加尊重全球化正在发展这一客观事实。但是,如何治理,如何处理治理全球化与国家主权之间的关系,需要深入的研究。

复旦大学国际关系与公共事务学院以及国际问题研究院的同仁们多年以来一直关注着全球化及其相关问题的发展变化。我们认为,对这些问题的讨论不仅已是国际社会关心的话题,它还将对中国的未来产生重要影响。显然,中国自改革开放以来,已经卷入了当代的全球化过程,而且全球化发展中的国际社会将是我国未来发展的外部环境。因此,如何在全球化背景下更好地维护我国的国家利益,也成为我们进行这一项目研究的一大动力。

围绕以上的想法,本丛书大致涵盖了三方面的主要内容:(1)全球化时代全球与地区治理;(2)全球治理与中国的国际合作战略;(3)全球治理下的中国国家与地方治理。通过这些研究,我们希望达到以下目的:(1)从学术上理清与全球化、全球治理有关的概念和主要观点;(2)回顾、总结和展望中国在全球化和全球治理中的国际合作;(3)进一步推动我校国际问题研究,尤其是年轻研究人员的学术成长;(4)促进我国政府和公众对上述问题的重视和理解。

出版这套丛书得到了国家发展和改革委员会“十五”“211工程”重点学科建设项目的资助,也得到了复旦大学领导和各部门的支持。我们在此表示由衷感谢。

本丛书编委会

2006年2月

目 录

绪 论	(1)
第一节 治理、城市政府治理与政务信息化	(1)
第二节 研究方法 with 意义	(4)
第三节 研究框架	(12)
第一章 西方国家城市自治政府体制之比较	(14)
第一节 美国城市自治政府体制	(14)
一、市长议会制	(14)
二、市委员会制	(16)
三、议会—市经理制	(18)
四、市行政长制	(19)
第二节 英国的城市自治政府体制	(20)
第三节 日本城市自治政府体制	(22)
第四节 大都市地区的政府治理体制及其改革	(23)
一、分工协作型城市政府管理范式	(25)
二、美国城市的合并及其范式	(27)
三、合并并非一帆风顺	(28)

第二章 中国城市政府	(31)
第一节 中国特色的市政体制	(31)
第二节 市街体制之变迁	(33)
第三节 市领导县体制之变迁	(37)
第三章 解读前信息社会城市政府职能	(43)
第一节 前信息社会市政职能	(43)
一、多维视角下的市政职能	(43)
二、市政职能的价值取向	(44)
三、现代市政职能结构	(46)
第二节 多维视角下的城市	(50)
一、西方学者视野中的城市	(50)
二、剖析城市规模	(54)
三、城市的行政地位	(59)
四、多元的职能中心城市	(63)
五、城市竞争力	(64)
第三节 差异与冲突:反思中国城市政府治理	(67)
一、城市发展行政化	(67)
二、市县关系紧张化	(69)
三、城市功能界线模糊化	(71)
四、高成本运行的城市政府	(72)
第四章 以服务为导向:信息社会西方的市政职能	(73)
第一节 西方公共服务市场化之比较	(73)
一、以服务为导向的市政职能	(73)
二、公共服务市场化的改革模式	(77)
第二节 公共服务理论的创新	
——新公共服务理论	(86)

一、新公共服务的理论基础	(86)
二、新公共服务的原则	(90)
三、新公共服务理论对于我国城市公共服务 改革之启示	(99)
四、新公共服务的理论蕴涵与展望	(102)
第三节 美国城市政府公共服务私营化改革的 再解读	(103)
一、美国地方政府公共服务私营化的兴起	(103)
二、公共服务私营化的核心问题之一:竞争	(106)
三、公共服务私营化的核心问题之二:政府公共管理能力 的解读	(111)
四、关于美国地方公共服务私营化的结论与反思	(116)
五、公共服务改革中的合作范式与思考	(120)
第五章 信息社会我国市政职能的嬗变与创新	(128)
第一节 市政职能创新的战略与目标	(128)
第二节 城市社区职能的凸显 ——社会服务职能与政府职能的剥离	(129)
一、社区的历史变迁	(129)
二、城市社区与基层治理	(135)
三、社区治理的价值取向	(138)
四、当前社区治理体制之弊端	(141)
五、我国社区服务的发展方向与趋势	(145)
第三节 专门职能的突出:城市政府危机管理 职能的凸显	(150)
一、危机及其产生原因之分析	(150)
二、危机管理	(156)
三、政府、媒体与危机管理	(160)

四、构建信息社会的城市政府危机管理体制	(177)
五、反思:电子政务对政府危机管理之挑战	(197)
第六章 信息社会的上海政府治理与公民参与	(200)
第一节 信息技术与城市治理	(200)
一、信息技术与治理现代化	(200)
二、信息技术与公共服务	(201)
第二节 信息社会上海市民参政与政府治理	(205)
一、市民素质与市民参政	(205)
二、公民参政新范式	(212)
第三节 新公共参与理论	(237)
一、新公共参与之挑战	(239)
二、新公共参与之基础	(240)
第四节 增长的公民参与诉求之困惑	(243)
一、不断激增的公民参与之诉求	(243)
二、公共参与的困惑	(248)
三、公共参与的挑战	(250)
第五节 公共参与方法之创新	(255)
一、公共参与的理论演变	(255)
二、公共参与的代表性?	(258)
三、公共参与提升了决策质量?	(263)
四、公共参与:和谐社会的保障机制	(265)
第七章 城市治理的创新——电子政府与电子政务	(271)
第一节 电子政府、政府能力与政府成本	(271)
一、电子政府与政府能力	(271)
二、电子化政府的管理模式	(272)
三、电子政府与政府成本	(274)

第二节 美国城市政府的电子政务	(278)
一、电子政务与电子商务	(279)
二、电子政府发展的新趋势	(285)
第三节 英国城市电子政务	(287)
一、电子政府发展战略	(289)
二、电子政府之特色	(289)
第四节 我国城市电子政务	(291)
一、当前我国电子政务之现状	(291)
二、电子政务发展的理论思考	(301)
第五节 上海电子政府建设之个案	(303)
一、数字化城市治理体制之建构	(304)
二、“数字化城市”的理论思考	(305)
三、数字上海之阶段性成就	(306)
 第八章 城市政府治理的新趋势	(315)
第一节 权力分散化和公共服务社会化	(316)
一、新时期美国市政体制改革之动因	(316)
二、美国市政改革之主要举措	(317)
第二节 美国城市政府治理改革中的竞争、 合作与未来	(322)
一、城市政府治理中的竞争与合作	(322)
二、多元化的治理形态与网络治理	(323)
第三节 我国城市政府治理的新范式 ——自治型城市治理范式	(325)
一、社区自治——以浦东的潍坊街道为个案	(327)
二、城市自治机构	(333)
第四节 服务型城市政府治理范式	(336)
一、服务型政府与政府治理	(336)

二、服务型城市政府建设的理论探讨	(339)
第五节 学习型政府治理范式——以上海为个案	(341)
一、学习型政府与学习型社区	(341)
二、以上海江宁路街道社区学校和学习型社区的 建设为个案	(348)
参考文献	(360)
后 记	(369)

绪 论

第一节 治理、城市政府治理与政务信息化

一、问题的意义

政府治理(governance)一直是公共行政学研究领域的热门话题,而信息社会的政府治理则更带有前瞻性的特征,在信息化浪潮的冲击之下,城市政府如何治理则为众人所关注,而作为信息港的上海如何在信息社会的浪潮中寻求更好的发展机遇,对传统的政府治理模式必然又提出了新的挑战。因此这一前瞻性课题既有较强的理论意义,又有较重要的实践价值,可以对信息社会的城市政府治理提出一些研究性的观点和价值判断。并且,作为理论工作者,对此,笔者非常关心、也非常有兴趣去探讨这一前沿性的课题。笔者博士论文研究的也是政府治理,对信息社会的政府治理也有大量的涉及,但那主要是从宏观的层面探讨政府治理问题,因此从中观层面和微观层面,研究城市政府的治理问题,特别是以自己生活的这一城市——上海为个案,来深入细致地研究和了解城市政府的治理,非常具有理论与现实意义。

二、研究现状

关于政府治理问题,国外有专门的著作,比如:其中比较有代表性的是《现代政府治理——新的政府与社会关系》1994 出版,约翰·泰勒等人所著的《信息社会的政府治理》1998 年出版,盖伊·彼德斯等人所著的《环境变迁中的政府治理》以及《政府治理的未来模式》等。当然,这里所谈的治理还主要是宏观层面的政府治理,而对于基层的政府治理相对较少。国内也出版了几本关于政府治理的著作,如俞可平的《治理与善治》,毛寿龙的《西方政府的治道变迁》,以及《电子政府》和相关的研究论文,甚至有个别城市政府和高校科研单位联合试图从技术上构建和解决政务信息化的问题,但从理论与实践相结合的角度分析城市政府治理问题的还比较少。而我们上海市政府也非常重视政府信息化建设,甚至在 20 世纪 90 年代就提出了要把上海建成一个信息港,从技术层面的操作已取得一定的成效,但如何将之上升到理论的高度,则有待于理论工作者的进一步努力。

三、信息社会城市治理问题提出之背景分析

1. 治理失灵

20 世纪 70 年代断言政府的创新已经失败的呼声越来越高,以及政府自身陷入了重重危机。英国在 20 世纪 80 年代占统治地位的新自由主义者,对这一危机的判断是:最大程度的政府参与转向求助于市场,至少在某种程度上,求助于社会或家庭的自助。于是英国政府内阁提出了私营化、自由主义、放松规制,以及利用市场代理人在剩余的政府部门,削减直接的税收以增加消费者的选择,以及在全球化的过程中提高资本的运转能力、转让技术和实践知识。他们也提倡用企业文化和流行的资本主义新理念在市民社会中营造更好的市场环境。于是政府治理的提出成为可能,并且理论研究者与实践工作者都不约而同地关注到新的城市治理这一

主题。

2. 新的城市治理

治理这一概念在英国与法国最突出的特征是表现为与政策网络中的新关系。治理并不意味着政府的终结,而是围绕着国家的政治体系,通过一系列治理的原则将政府更多地置于恰当的位置。治理并不意味着统治的主体,例如,政治领袖、市长、文职人员彻底改变以前的认识。但是,他们管理的环境与彼此之间的相互关系发生了改变。制度的分裂,以及相近组织之间的关系已经改变了英国与法国城市政治的特征。旧的政治体系并不具备足够的能力改变现状,制定必要的政策以迎合地方经济迅速变革的时代。这些问题的复杂程度,决定了解决的方法必须还要与其他参与者的行为紧密相连。^①

3. 治理目的之变迁

以英国为例,1997年工党政府认为公共服务绝对需要现代化。公共管理者被描绘成官僚,行动迟缓且抵制改革。现代化不再是简单地提高效率,并且还要增加效力。在布莱尔政府统治时期的挑战,来自于由政府直接提供持续性服务,但是,在新的时期,强调在由政府与中介组织共同提供服务,甚至由一个混合实体,包括由合股企业来提供服务,这就使得政府的改革也面临着重重的风险。于是社会与理论界对政府新的攻击直指所谓的“智力或精神的陷阱”,将要导致隔离的服务和调解的破裂。新的政府创新需要广泛的参与者一起工作,为地方教育的改善、雇用、安全和健康做贡献。压力不是来自于最小化政府的财政支出或政府无所作为,而是如何用最少的成本做更多的事情,以及更有成效。从社会目标来看,对产出(成果)的重新关注,代表了政治话语体系的复杂变迁。它并非预示着政府治理的倒退,而是提出了一个新的主

^① Sue Goss, *Making Local Governance Work*, published by Palgrave, 2001, p. 81.

张来改善服务的提供和提供更好的一体化服务,以实现社会目标而不需要增加或浪费更多的资源。国家的治理目标在被设定之后,执行指南被公开出版,地方政府的行为就会被监控。于是出现了国家检查员和巡视员体系的膨胀。

同时,关于地方责任与义务方面,还存在着同等意义上的矛盾和压力。考虑到地方民主的赤字持续着,但不再是简单地通过转移地方的权力就可解决,而是通过介绍、引进广泛范围内其他措施的参与,以及包括社区,通过聚焦于公民群体的评判和投票,进行调查和讨论来解决这些问题,让公民更多地参与到城市政府的治理中来。在城市政府治理改革的过程中,也产生了一个新的形态,即政务信息化。

4. 政务信息化

所谓的政务信息化也就是电子政务。电子政务是指政府机构在其管理和服务职能中运用现代信息技术,实现政府组织结构和工作流程的重组优化,超越时间、空间和部门分隔的制约,建成一个精简、高效、廉洁、公平的政府运作模式。电子政务模型可简单概括为两方面:政府部门内部利用先进的网络信息技术实现办公自动化、管理信息化、决策科学化;政府部门与社会各界利用网络信息平台充分进行信息共享与服务、加强群众监督、提高办事效率及促进政务公开等。因此,“政府上网工程”与“电子政务”可谓互为因果,相辅相成,“政府上网工程”的最终目标正是推动电子政务的实现。对此,后面的章节中将作详细的阐述。

第二节 研究方法 with 意义

一、研究方法

本课题的研究将主要从行政学与政治学的视角来分析信息社

会的城市政府治理问题,采取实证研究、理论研究、比较研究、案例分析等方法,将社会调查与理论分析相结合,以论证笔者的观点,寻求信息社会城市政府治理的新范式。

二、理论假设

1989年世界银行在概括当时非洲的情形时,首次使用了“治理危机”(Crisis Governance)一词,此后,“治理”便被广泛地用于政治发展研究中,特别是被用来描述后殖民地和发展中国家的政治状况。例如,世界银行1992年年度报告的标题就是“治理与发展”,经济合作与发展组织(OECD)在1996年发布一份名为“促进参与式发展和善治的项目评估”,联合国开发署(UNDP)1996年的一份年度报告的题目是“人类可持续发展的治理、管理的发展和治理的分工”,联合国科教文组织的文件《国际社会科学杂志》1998年第3期出了一个名为“治理”(Governance)的专刊。

英国前首相撒切尔夫人曾指出:“当今世界唯一不变的就是变革。”自20世纪70年代以来,西方各国政府虽面临不同的问题和挑战,但无一例外的是,各国无论在理论层面,还是在实践层面都作出了相应的调整和改革。从宏观上看,西方各国的行政改革在理论和实践层面均表现出了相当大的共性:在70年代,主要问题是重新界定政府和市场的关系;80年代,普遍关注科层组织运行机制的有效性,提出了“再造政府”的口号;进入90年代后,则重新探索政府机构的运作和公共事务的管理模式,打出了“良好治理”的旗帜。“治理”理论成了当今西方学界最流行的理论之一。

英语中的治理一词源于拉丁文和古希腊语,原意是控制、引导和操纵。长期以来,它与统治(Government)一词交叉使用,并且主要用于与国家的公共事务相关的管理活动和政治活动中。20世纪90年代以来,西方政治学家和经济学家,赋予了治理新的含义,对治理作出了许多新的界定。弗朗索瓦——格扎维尔·梅里

安(Francois — Xavier Merrien)认为罗茨(R. Rhodes)(1996年)为治理提出了八种定义,只不过是治理理论意识形态的特征。他们包括把治理界定为“最少限度的国家”、“按照私营企业模式进行的管理”、“新的公共管理”、“有效的管理”、“社会控制制度”和“一系列自组织的社会网络”。从这个意义上而言,治理可以看作是这样一种最少限度的国家,它把公营企业和公共事业私有化,优先发展市场和准市场作为分配服务的手段(“只掌舵,不划船”),作为新形式的公共管理咨询的权威。

治理理论的主要创始人之一罗西瑙(J. N. Rosenau)在其代表作《没有政府的治理》和《21世纪的治理》等著作中将治理定义为一系列活动领域里的管理机制,它们虽未得到正式授权,却能有效发挥作用。与统治不同,治理指的是一种由共同的目标支持的活动,这些管理活动的主体未必是政府,也无须依靠国家的强制力量来实现。“换言之,与统治相比,治理是一种内涵更为丰富的现象。它既包括政府机制,同时也包含非正式、非政府的机制”。^①

斯托克(Gerry Stoker, 1997年)指出:治理是统治方式的一种新发展,其中的公私部门之间以及公私部门各自内部的界线均限于模糊。治理的本质在于,它所偏重的统治机制并不依靠政府的权威或制裁。至于治理的五个论点为:

1. 治理指出自政府,但又限于政府的一套社会公共机构和行为者。它对传统的国家和政府权威提出挑战,它认为政府不是唯一的权力中心。各种公共的和私人的机构只要其行使的权力得到了公众的认可,就都有可能成为在各个不同层面上的权力中心。

2. 治理意味着在为社会和经济问题寻求解答的过程中存在的界线和责任方面的模糊之点。它表明,在现代社会国家正在把

① [美]詹姆斯·N. 罗西瑙着,张胜军等译《没有政府的治理》,江西人民出版社2001年版,第5页。