

Urban Governance
— *Chinese Perspective & Practice*

城市治理：
中国的理解与实践

孙 荣 徐 红 邹珊珊 著

www.fudanpress.com.cn

 复旦大学出版社

本书由同济大学哲学社会科学创新基地项目资助

Urban Governance
— *Chinese Perspective & Practice*

城市治理：
中国的理解与实践

孙 荣 徐 红 邹珊珊 著

www.fudanpress.com.cn



复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市治理：中国的理解与实践 / 孙荣, 徐红, 邹珊珊著.
上海：复旦大学出版社, 2007. 12
ISBN 978-7-309-05833-8

I. 城… II. ①孙…②徐…③邹… III. 城市管理—研究—中国 IV. F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 181932 号

城市治理：中国的理解与实践

Urban Governance —— Chinese Perspective & Practice

孙荣 徐红 邹珊珊 著

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路 579 号 邮编：200433
86-21-65642857(门市零售)
86-21-65100562(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)
fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com

责任编辑 李 峰

总 编 辑 高若海

出 品 人 贺圣遂

印 刷 句容市排印厂
开 本 890×1240 1/32
印 张 10
字 数 278 千
版 次 2007 年 12 月第一版第一次印刷

书 号 ISBN 978-7-309-05833-8 / F·1326
定 价 25.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

作者简介

孙荣，1953年生，同济大学经济与管理学院公共管理系教授，博士生导师。曾任上海大学行政管理学系主任、文学院副院长（主持工作）。1998年调入同济大学，曾任文法学院政治学与行政学系主任。现为中国政治学会理事、上海市政治学会副会长、中国行政管理学教学研究会常务理事、上海市行政管理学会副秘书长、上海市秘书学会会长。主要从事行政学、政治学方面的教学与科研工作，发表论文数十篇，出版著作20余部。主持国家社会科学基金项目、省部级科研课题等10多项。获上海科学技术进步奖、上海市育才奖、上海市优秀教材奖等多种奖项，1993年起享受国务院授予的政府特殊津贴。

徐红，女，1966年生，毕业于复旦大学，法学博士。现为同济大学经济与管理学院副教授，主要从事比较政治制度和公共管理学的教学和研究工作。曾合著《行政学原理》等多部教材，独立编著的《比较政治制度》所属的“大学人文社科丛书”系列曾获2005年上海市教学成果二等奖。在CSSCI期刊和国内核心期刊上曾发表十多篇学术论文。

邹珊珊，1977年生，复旦大学毕业，管理学博士。2007年作为访问学者赴法国巴黎第一大学。主要研究方向：地方政府管理、城市治理和社区发展、民间组织研究。发表著作、论文数部（篇）。

内 容 提 要

本书是关于城市治理研究的一部学术著作，全书共分五个部分。第一部分（引言）主要阐述城市治理与多中心治理的相关理论，分析中国城市治理的现状和问题；第二部分（上篇）探讨城市政府如何在继承和发展现行管理体制的基础上，通过在立法、行政和财政等领域的制度创新和结构重塑来促进城市发展；第三部分（中篇）研究如何处理政府与民间组织的关系，使其发挥应有的作用等；第四部分（下篇）探讨随着企业的主体意识的增强和对城市治理的参与，企业如何做到经济效益和社会效益双赢，如何保持政府、企业和民间组织的良性互动等；第五部分（结语）从政治学与公共行政学的视野论述城市多中心治理的政治意义和发展趋势，指出城市让生活更美好是我们共同的愿景。

序

夏书章^①

近30年来,随着中国政府实施改革开放政策和社会主义市场经济体制的逐步建立,由政府包揽一切的传统管理模式也正逐步由日益适应新情况的体制所取代。中国社会多元化的发展,“从管理到治理”也成为中国城市治理的基本特征之一。

尽管中国城市治理方式发生了很大转变,但应当认为,关于中国城市治理的研究还处于起步阶段。围绕城市治理的文献资料,已开始陆续出现在社会科学的文献资料之中,经营城市、民间组织等理念也开始在政府日常活动中有所体现。更为重要和值得重视的是一些重要学术机构也对城市治理研究不断进行了许多学术交流。据我所知,仅同济大学于2004年和2007年就成功地举办了两次“城市治理与社区发展”国际学术研讨会。

城市治理是城市公共管理理论的重要组成部分,它主要研究城市主体之间的关系及其运行机制和作为一种制度安排的演化规则。城市治理作为全球化、信息化和地方化背景的产物,对于实现城市的可持续发展具有重要意义。这很符合科学发展观以人为本全面协调可持续发展的要求。在城市化进程中,中国城市管理体制面临诸多挑战,传统的城市管理方式无法有效解决城市出现的新问题。如何面对挑战?如何解决城市管理中存在的和不断出现的各种问题?基于对现实的关注,孙荣、徐红和邹珊珊合著的《城市治理:中国的理解与实践》一书便是探讨这个热点问题的最新成果之一。

① 夏书章,中国行政管理学会副会长、中山大学教授。

《城市治理：中国的理解与实践》以治理理论为指导，将城市政府、非政府组织(NGO)或民间组织和企业作为研究对象，探讨了目前国内外所关注的城市治理问题。这本新著有以下几个亮点：

一是强调了城市治理既是城市政府管理体制的创新，同时也是作为公民社会主体的民间组织和市场主体的企业共同参与的过程，不仅仅是从政府管理的角度来阐述城市治理的问题。此书的研究视角在相当程度上起了有助于填补国内有关城市公共管理领域学术空白的作用。

二是运用政治学和公共行政学的理论及相关内容引入城市问题研究，从政府、社会、市场等多个研究视角丰富城市治理的概念范畴和理论。

三是该著作理论与实践结合，既阐述了与城市治理相关的系统理论，又有大量的现实案例介绍分析目前中国城市治理中的实践、问题和经验，既用理论指导实践，又以实践验证理论从而提升理论。

四是学术团队的协作精神，三位分别为50、60、70年代出生的作者所组成的这样一支学术团队，也是目前学术界值得提倡的方式。三位作者都具有较深厚的政治学和行政管理学的功底，老中青学术骨干三结合进行课题研究，通过课题合作逐步形成一支稳定、雄厚而有影响的学术研究队伍，这对于学科的研究和发展具有重要意义。

孙荣、徐红和邹珊珊的著作吸收了多学科新的研究成果，他们的研究力求向理论深度和广度拓展、注意实用性和思想性的紧密结合。愚以为，《城市治理：中国的理解与实践》一书是一项可喜的学术成果，它不仅为城市发展这一复杂的公共管理理论领域的学术研究做出了贡献，也将对中国城市发展从理解与实践方面起到积极的促进作用。

孙荣教授在所作《前言》中指出：“鉴于城市治理的研究是一个需要学界与其他各界共同努力探索的重大课题，本书只是在这方面研究的初步尝试，——不足、偏颇之处在所难免，诚望得到同行专家和广大读者的批评指正。”我很赞赏这种治学的谦虚态度，并深信是由衷之言。

前 言

本书是国家教育部“985 工程”同济大学哲学社会科学创新基地(城市发展)建设项目的子课题研究成果之一,我们作为“同济人”参与,感到由衷的喜悦。在科技教育与人文教育协调发展的办学理念指导下,同济大学传统强势的城市建设类学科与哲学社会科学的交叉与渗透越来越多。为推动有同济特点的学科建设,学校制定了“新兴学科强势化”和“学科交叉集约化”的基本思路,以发展中的哲学社会科学学科为主干,以传统优势的建筑学、城市规划、土木工程、环境科学等城市建设类重点学科为依托和后盾,大跨度、深层次地推进文理科的全面融合。围绕城市发展研究,是同济大学领导层确定的文科建设方向之一,也已成为全体师生的共识。

城市治理(urban governance)是自 20 世纪 80 年代以来西方社会城市发展中出现的一股潮流。传统的城市管理模式(urban management)注重政府在城市建设和发展过程中自上而下的支配、控制及主导作用;而城市治理,则强调政府职能的转变和政府组织的精干,强调城市利益相关者对城市发展的广泛参与,通过合力来促进城市的发展和城市竞争力的提高,并最终形成多元主体治理体系,共同推进城市的建设和发展。

全球化背景下,中国的城市发展面临更严峻的挑战。西方城市治理的经验告诉我们,公共事务管理的多元化,需要寻找一种真正有利于公共利益实现的治理模式——也就是多中心治理模式。城市治理不仅仅是政府单方面的管理,城市政府需要来自市场与市民社团的协助与参与。如何在创建一个高度透明和负责任的治理体系以应对城市发展的需求,如何重新界定城市中有关利益主体之间的关系,

促使民间组织和企业 in 公共服务中担任更重要的角色，城市政府在其城市治理的过程中必须面对很多新的课题。

我国目前城市发展正处于一种加速运行的态势，而城市政府的治理经验相对不足，加强城市政府体制改革提升行政能力，加强民间组织、企业参与城市治理的力量，借鉴国际大都市治理的经验教训，探索中国城市治理的道路，是中国城市政府改革面对的迫切任务。

城市治理所表现出了城市管理的新特点：第一，要探究在全球经济背景下，城市政府恰当的角色定位，包括在全球经济网络和国内政府权力结构中的定位，以争取发展策略的主动权；第二，探求城市政府如何适应经济、社会发展的新特征，改变自身的行为方式，建立依法行政的行为规范；第三，重新界定城市中有关利益主体之间的关系，促使私营部门、民间组织在公共服务中担任更重要的角色。作为一种新的理念，城市治理已经对我国城市的发展产生了很大的影响，许多城市要求改变传统的城市管理模式的呼声越来越高，当前城市中日益流行的城市群模式、城市竞争力、经营城市、策划城市等新理念的出现，都反映了对新的城市治理模式的要求。

要研究城市治理，首先要明确城市政府应当做什么，怎样做？

城市政府职能是指城市政府在城市这一特定区域内依照宪法和中央政府赋予的权力，为满足城市社会的共同需要，在实现城市公共品配置的过程中，独立地指导、管理、服务、协调、监督城市经济运行，以保证城市社会、经济和环境持续有效发展的作用和功能。具体表现在：① 提供经济发展的制度结构；② 组织公共品和服务的供给；③ 公共资源和自然资源的保护；④ 配合中央政府分配职能调节本地区的收入分配；⑤ 协调社会矛盾，实现社会安定。

为了实现上述具体职能，城市政府在管理模式上经历了统治到治理的转变，目的是使政府与公共部门更有生机和效率。这些理念的变化的实现是通过调整政府组织与市民社会、政府组织与市场组织以及政府内部的层级关系，将多元化的生产主体引入到公共物品和公共服务的提供和生产中，让他们与政府组织共同承担起社会公共事务管理和责任来实现的。

从中我们可以看出,城市政府治理包括政府与市民社会的平衡机制,政府与市场组织的制衡机制以及政府内部层级之间的制衡机制,以及上述机制动态运作的信息沟通机制。

由此可见,在城市治理中,城市政府如何构建市场与政府平衡机制是城市治理的重要内容之一。城市是经济、政治、文化和社会活动高度集中的系统,作为人流、物流、资金流、信息流高度集中的载体,几乎凝聚了国民经济的各种活动要素,成为一国先进生产关系和生产力的所在地。在市场经济条件下,高度凝聚资源要素市场使城市获得极大的发展能量,但与此同时,复杂的经济系统和高密度的资源配置结构也使得城市成为市场缺陷表现得最为集中和充分的区域。作为城市政府就是要将市场缺陷给城市社会经济带来的效率损失降低到最低点。而市场经济的发展史已经表明,在市场与政府之间片面强调任何一方都不足以满足市场经济运行的需要。因此在市场与政府之间构建一种适当的平衡关系应是现代城市治理的一个基本准则,其基础应该是在充分发挥市场机制的前提下,由政府去做市场所不能为的事情,包括制定游戏规则。

城市治理是西方学术界,尤其是政治学、社会学、行政学、公共管理学、国际政治、国际关系最近几年的最新研究热点,并正在出现若干新兴学派。城市治理研究将采用理论研究和实证研究相结合的研究方法,规范研究与经验研究相结合的方法,理论研究和实践意义相结合的方法,借鉴国际学术界开展城市治理研究的基本概念体系和理论框架,在理论研究上与西方接轨,开展比较研究,在实证成果上寻求适宜中国的模式。城市治理研究将在采取传统研究方法的同时,把政治学、行政学、社会学、公共管理学等相关内容引入城市发展研究,从社会、经济、生态、空间等多个研究视角丰富城市治理的概念范畴和理论。运用政治学和公共行政学的理论,全面而深入地对城市治理进行比较研究,解读全球化背景下现代城市多中心治理面临的基本挑战与机遇。

目前对城市治理的研究往往停留在城市的规划、经济布局和社会文化等领域,国内学术界有关城市治理的综合理论不多,较多介绍

西方城市治理一般经验、中国城市个案分析，或是市政学理论的阐述；而有关当前城市多中心治理中的政府自身建设、民间组织及企业与政府良性互动参与治理，国内学术界尚缺少深入的综合研究。要提升城市治理研究领域的学术内涵，必须把政治学和公共行政学的基本原理运用到城市治理的科学体系中，建立起中国特色的城市治理理论。

事实上，在城市的发展过程中，政府、企业和民间组织的良性互动将成为城市治理问题中的主题。我们试图摸索一条既适合我国实际，又能与国际惯例接轨的城市治理之路，这对我国城市政府提升自身行政能力，对民间组织和企业的发展而言也是一条创新之路。

本书共分五个部分：引言，主要阐述城市治理与多中心治理的相关理论，分析中国城市治理的现状和问题；上篇城市治理中的政府制度创新，是城市政府自身建设问题，探讨城市政府如何在继承和发展现行管理体制的基础上，通过在立法、行政和财政等领域的制度创新和结构重塑，通过制度创新来促进城市发展；中篇城市治理中的民间组织参与研究，是城市公民社会中民间组织政治参与的问题，如何处理政府与民间组织的关系，使其发挥其应有的作用，如何改变目前民间组织官民二重性的问题都是研究的重点；下篇城市治理中的企业参与，探讨随着企业的主体意识的增强和对城市治理的参与，企业如何做到经济效益和社会效益双赢，如何保持政府、企业和民间组织的良性互动是本书非常重要的研究对象；结语，从政治学与公共行政学的视野论述城市多中心治理的政治意义和发展趋势，指出城市让生活更美好是我们共同的愿景。

本书的选题、思路和写作要求由孙荣提出并确定，总体框架与体例内容由徐红和邹珊珊设计与完善。引言、下篇、结语由孙荣撰写；上篇由徐红撰写；中篇由邹珊珊撰写。朱梦佳、葛文佳、丁雅敏、马魏魏协助做了大量的基础性工作。全书最后由孙荣修改、统稿。对本书写作过程中参考和引用的文献资料我们尽可能用脚注的形式或在书后列出，但仍然难免有所遗漏。为此，我们向所有被参考和引用的文献资料的作者表示谢忱与敬意。

值此课题研究完成之际,我们衷心感谢经济与管理学院与公共管理系领导创造的良好学术氛围以及祥和人际环境,使我们安心本书撰写。感谢法政学院章仁彪教授、周敏凯教授的支持。复旦大学出版社的邬红伟先生为本书的编辑出版做出了极大努力,其他各位参与本书稿审读、编辑、校对工作的同志也共同付出了辛勤劳动,在此一并表示感谢!

尤其要感谢我国公共行政学界泰斗、中山大学教授夏老以耄耋之年为本书作序,使我回忆起20年前他就曾为我这个刚过而立之年的年轻人拙作作序,老一辈行政学家的提携和鼓励永远是激励我们奋发向上的动力。

鉴于城市治理的研究是一个需要学界与其他各界共同努力探索的重大课题,本书只是在这方面研究的初步尝试,再加上我们学术所限,不足、偏颇之处在所难免,诚望得到同行专家和广大读者的批评指正。

孙 荣 ·

2007年11月27日于同济园

目 录

CONTENTS

序 / 1

前言 / 1

引言：问题的提出和研究的视角 / 1

一、治理概念 / 2

二、城市治理概念 / 6

三、城市多中心治理理论 / 13

四、中国城市治理的现状和问题 / 21

上篇 城市治理中的政府制度创新

第一章 我国城市政府管理体制的历史演进 / 31

一、城市管理体制的基本内涵 / 31

二、西方城市管理体制的演进：从管理到治理 / 37

三、我国城市政府管理体制演进的基本态势和
根本动力 / 50

第二章 我国城市政府管理体制基本架构的分析与审视 / 60

- 一、城市立法体系 / 60
- 二、城市经济管理体系 / 66
- 三、城市社会管理体系 / 69
- 四、城市科教文卫管理体系 / 77
- 五、城市财政管理体系 / 89

第三章 我国城市政府管理体制的重塑与创新 / 98

- 一、城市立法系统的重塑 / 98
- 二、城市执法系统的改进 / 104
- 三、城市经营能力的提升 / 108
- 四、城市财政吸纳能力的提高 / 112
- 五、城市政府科技管理手段的优化 / 117
- 六、城市政府管理体制的创新 / 119

中篇 城市治理中的民间组织参与研究

第四章 城市治理与民间组织 / 127

- 一、城市治理与民间组织概述 / 127
- 二、城市治理中民间组织的历史演进 / 134
- 三、民间组织对于城市治理的意义 / 139

第五章 中国民间组织的现状及特征 / 145

- 一、我国民间组织的生成模式及分类 / 145

二、我国民间组织的发展现状和特征 / 150

三、城市治理中民间组织存在的主要问题 / 157

第六章 城市治理中的民间组织：中国的实践 / 167

一、城市治理中的行业协会 / 167

二、城市治理中的公益性民间组织：以环保组织为例 / 182

三、城市治理中民办非企业单位的研究 / 195

四、城市治理中的基金会 / 205

第七章 合作与互强：中国城市治理的未来方向 / 217

一、城市民间组织的制度环境建设 / 217

二、城市治理中民间组织的自身建设 / 223

三、城市治理中民间组织与政府和企业的互动合作 / 232

下篇 城市治理中的企业参与

第八章 市场经济与企业参与概念界定 / 245

一、市场经济与政府职能转变问题 / 246

二、市场经济中的城市治理及企业参与治理 / 251

三、西方企业参与城市治理的历史演进与现实 / 256

第九章 我国城市企业参与治理的历史与现状 / 260

一、传统计划经济体制下企业与政府的关系 / 260

二、市场经济体制下企业与政府的关系 / 262

三、城市企业主体意识的增强以及公益事业的参与 / 265

第十章 城市政府、民间组织和企业的互动研究 / 272

一、企业与民间组织的战略同盟：双赢行动 / 272

二、企业与政府的博弈：渠道和方式 / 279

三、城市政府、民间组织和企业的互动和问题 / 284

四、企业参与城市治理的发展趋势和政治影响 / 288

结语：城市多中心治理的政治意义与发展趋势 / 296

参考文献 / 300

引言：问题的提出和研究的视角

当前,无论在西方还是东方,有关城市治理理论与实践的研究和讨论空前热烈,这一研究热潮的兴起正是由于城市治理模式正承受着越来越剧烈的内部张力和外部压力,变革已是大势所趋。正如一些学者所指出的,全球化无疑是影响力最广泛、最深刻的刺激因素。经济全球化迫使城市政府不仅要面对国内市场的竞争,而且必须应对国际市场的挑战,因而对城市经济发展潜力、投资环境等要素的国际化标准和要求必然需要一个更富效率和效能的政府。全球化更是现代理念的全球化,而这一浪潮又将民主、自由、人权、法治等进步的价值追求带进了城市,逐渐唤起了城市居民的权利觉醒,人们要求政府更透明、更开放、更公正、更负责,“包干式”的传统城市管理模式已经无法满足多元化的公众利益要求,人们期待着一个真正的服务型政府。来自城市内部的政府、市民与市场之间的张力,以及来自城市外部的宏观环境的压力,都促使着城市管理向城市治理的转型。

就我国而言,20世纪80年代以来,随着城市现代化进程的突飞猛进,不同经济成分快速发展、城市人口急剧增加、社会阶层不断分化、国有大中型企业逐步改制……这一系列社会变迁促使城市中各主体日益突破传统社会大系统中的种种局限和束缚,开始寻求不同的社会组织形式和社会活动方式。而另一方面,我国城市化仍处于初级阶段,物质财富的有限、体制的不成熟、公民社会的稚嫩、政府职能的僵化,都向我们提出一个挑战性课题——如何实现有效的城市治理。为了解答这一问题,我们不仅需要借鉴西方国家较为成熟的研究理论和实践经验,也必须针对我国实际情况,在可持续发展的过程中不断摸索城市治理的精髓和路径,用我们自己的理解来诠释城