

第三辑

中国发展模式论丛

郭昱莹：城市治理之民众预算参与

陈杰 张兴瑞：对住房的价格管制能帮助到穷人么？

——一个经济学分析框架

曾明 张光：转移支付对城市教育投入的影响：以中部城市为例

陈钊 陆铭：中国如何在平衡区域发展时保持增长？

复旦大学发展与政策研究中心编

城市治理与中国发展

上海人民出版社

第三辑

复旦大学发展与政策研究中心 编

城市治理与中国发展

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市治理与中国发展/复旦大学发展与政策研究中心
编. —上海:上海人民出版社,2009

(中国发展模式论丛)

ISBN 978-7-208-08809-2

I. 城… II. 复… III. 城市经济-经济发展-中国-文集 IV. F299.21-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 153136 号

责任编辑 刘林心

封面装帧 王小阳

• 中国发展模式论丛 •

城市治理与中国发展

(第三辑)

复旦大学发展与政策研究中心 编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路193号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 20 插页 4 字数 256,000

2009年11月第1版 2009年11月第1次印刷

ISBN 978-7-208-08809-2/D·1588

定价 35.00 元

前 言

2008年6月,复旦大学发展与政策研究中心成功举办了第三届学术年会,和以往两届相同,学校内包括社会、经济、政治、新闻、法律等多学科的青年学者畅所欲言,进行了较为充分的学术讨论。而更加令人高兴的是,本次年会邀请到了来自中国大陆、中国台湾、中国香港、韩国等地的百余位专家学者与会。本次年会收到论文百余篇,在会议的基础上,我们挑选了会议的精彩文章,并和作者进行了沟通及修改,完成了这本专辑,希望能够将学术成果更好地交流和共享。

本书主要围绕“城市治理与中国发展”这一主题,分别就“城市治理与中国发展”、“城市化与区域发展”、“城市治理与公共政策”、“城市治理与社会组织”、“危机治理与法治社会”、“合作、文化与治理”、“冲突、抗争与协调”等领域进行了研究,集中体现了多学科的交叉研究与思想交锋之精华。众多知名学者与青年才俊分别从政治学、公共管理、经济学、社会学、公共政策等角度,探讨了改革开放以来中国发展过程中的问题和经验,议题丰富,观点精彩。

譬如本书中有观点指出:摆在中国面前的城乡和区域发展战略似乎有两条路可走,一条是通过倾向农村和内地的政策来平衡城乡和区域发展;另一条是继续推进经济向沿海地区的集聚。此外还存在“第三条道路”。在这条道路上,经济集聚与区域平衡是不矛盾的;城乡融合与城市发展是没有冲突的;社会和谐与经济增长也是不矛盾的。一方面,政府可以促进劳动力的自由流动,推动土地跨地区的再配置,使经济活动发挥更大的集聚效应,长期来看,这有利

于提高农村和内地的人均资源占有量,在可持续发展过程中实现城乡和区域平衡发展。另一方面,推动经济集聚正是通过集聚所产生的“做大蛋糕”效应,为更大规模的区域和城乡间转移支付创造条件,而且转移支付本身也可在平衡的同时,更多地着眼于推动市场整合和区域间分工,从而有利于经济增长。这一意义上,这“第三条道路”是一条平衡与效率携手并进的道路。地区间平衡要靠发展东部来解决,关键要推动土地的跨地区交易;城乡间平衡要靠发展城市来解决,关键要促进农村劳动力在城市安居乐业。作者还探讨了中国如何在平衡区域发展时保持增长等问题。

在《城市治理之民众预算参与》一文中,台湾学者则指出政府治理的概念近年受到相当大的关注,相关理论不断指出政府与私部门、政府与民间社会的藩篱逐渐消失,代之以政府部门、私营部门与民众相互合作与互动调整,此现象于城市治理尤为明显。以往政府预算被视为官僚与民意代表间行政与立法的关系,民众无置喙余地,加之预算过程或过于专业,或术语艰深,民众不易理解。不过,随着治理概念的兴起、民主精神的彰显,民众身为纳税人,对于政府把钱花在哪里、如何决定花钱之优先级、哪些项目应该花多少钱等问题日渐关注。

更有学者探讨了目前备受人们关注与争议的问题——房价。在《对住房的价格管制能帮助到穷人么?》一文中,作者指出:住房价格是社会焦点问题,各界要求对住房价格进行严厉干预和管制的呼声很大,政府也通过各种政府手段,试图对住房价格进行有效控制,其中一个很重要的工具是“限价房”。如果对住房价格上涨的控制是行政性质的限价管制,非但不能达到控制价格和政策预期目标,反而会带来更多的社会福利净损失,更重要的是不能帮助到中低收入群体,限价下的住房商品将被错误配置给不是最需要的人、对住房商品效用不是最高的人,反而造成新的不公平,并为寻租行为和资源控制者的腐败提供温床。“限价房”在定价、分配、使用、对经济活动统计的影响等多方面都有难以克服的弊端。“限价房”计划更

多的是临时性社会安抚政策,不会对解决中低收入群体住房问题产生的实际效果,反而会带来不少后患。

在 2008 年,我很高兴看到发展与政策研究中心在执行主任顾丽梅的组织,以及复旦大学众多青年学者的共同努力下,成功召开了这一影响较大的学术会议,并完成了这本专辑和进行了一系列的研讨活动。感谢所有青年学者的积极参与。作为复旦大学文科科研处的副处长,也作为第一届发展与政策研究中心的主任,我深深感到在学校里建立起这样的以学术为纽带、以跨学科为特色、以青年学者为主体的学术平台是很有意义的。我们近年来在中国发展研究领域进行了长期性的探索,也希望大家能够以更丰富的研究为未来的国家发展作出贡献。

复旦大学文科科研处

任远教授

2009 年 5 月

目 录

前言	1
----	---

城市治理与公共政策

城市治理之民众预算参与	郭昱莹	3
芒福德大城市发展理论建构及其当代价值	刘士林	16
对住房的价格管制能帮助到穷人么? ——一个经济学 分析框架	陈 杰 张兴瑞	35
中国如何在平衡区域发展时保持增长?	陈 钊 陆 铭	55
利益相关者行为模式变化及其对政策决策者的预期含义 ——来自上海医疗卫生服务体系重构的经验	赵德余 梁 鸿	75

城市治理与公共服务

转移支付对城市教育投入的影响:以中部城市为例	曾 明 张 光	97
城市化进程中的失地农民社会保障问题研究——对当前 政策的反思与展望	杨一帆	111
社区公共生活质量——中国城市社区发展目标的理论分析	魏 妹	130
上海市 M 区政府绩效评估研究与思考	顾丽梅	146
从地方治理观点分析马祖芹壁传统聚落之文化资产管理	黄荣护 王传平	166

城市治理与危机管理

突发事件应对的地方立法创新:对北京范本的解读	课题组	193
突发事件应对中恢复重建概念与内容分析	张永理	207
机会空间的营造——以 B 市被拆迁居民集团行政诉讼为例	施芸卿	219
多元文化与城市治理:以台北市外劳与同志政策为例	彭滢雯	264
生存抗争? 价值抗争? ——以北京“11·11”抗议集会事件为例	王 鼎	285
非政府组织与社会幸福发展	马 婷 李好好	299

城市治理与公共政策

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

城市治理之民众预算参与

世新大学行政管理学系 郭昱莹

〔内容提要〕 政府治理的概念近年受到相当大的关注与回响,相关理论不断点出政府与私部门、政府与民间社会的藩篱逐渐消失,取而代之的是政府部门、私营部门与民众相互合作与互动调整,此现象对于城市治理尤为明显。以往政府预算被视为是官僚与民意代表之间行政与立法的关系,民众无置喙余地,加之预算过程往往覆盖一层神秘面纱,或过于专业,或相关术语艰深,民众不容易看透或理解。不过,随着治理概念的兴起、民主精神的彰显,民众身为纳税人,对于政府把钱花在哪里,如何决定花钱之优先级,哪些项目应该花多少钱等问题日渐关注,本文从而也希望突显此议题的重要性。整体而言,本文主要目的为探讨城市治理中民众预算参与的模式。全文分为四个部分,第一个部分探讨政府治理、城市治理与民众参与的关系,铺陈城市治理中民众参与的必要性与重要性;第二部分借由埃伯顿和富兰克林(Ebdon and Franklin, 2006)所建立的预算参与影响模式,说明美国地方与小区民众预算参与的模式;第三部分分享台北市民众预算参与意愿调查之结果,作为城市治理民众预算参与模式之参考;第四部分提供民众预算参与之省思与建议。

一、政府治理、城市治理与民众参与

“治理”强调公共事务并非由政府所独治,需要兼顾民众参与,同时也重视政府与私部门的协调,在互动中调整分际以期发挥治理的功能。斯托克(Stoker, 1998)认为治理强调权力的行使,不再是个人的行为,而是透过多元互动及竞争性的集体行动所进行,从而治理将由参与者形成一个建构的、自主性的自治网络,民众与政府分担管理的责任,建构一个政体(李台京,2001)。在传统“统治”概念下,政府透过强制力管理公共事务,并承担决策成败责任,与其相反的“政府治理”概念,不再强调由上而下统治与传统层级结构的官僚体制,开始引进市场激励机制与私部门管理手段,政府角色从政策提供转型为促进不同利益之间的互动,并日趋整合与引导的角色,并强调政府与民间、私部门之平等合作,重视双向与多向协调沟通,民众因而有机会参与公共事务(周育仁,2006)。彼得斯(Guy Peters, 1996)提出未来政府治理包含市场式政府、参与式政府、弹性化政府与解制型政府。其中,参与式政府强调分权制度化,主张决策过程应授权给政府的服务对象,也就是纳税人,他们是政府服务最好的评估者,让民众参与决策的政府治理才是好的治理。

城市治理是治理的一个方面,也是治理重要的一环。傅约翰(John Friedman)指出,城市治理(city governance)是“城市和城市区域决策者得以制订和落实所牵动的社会过程”。现代城市或都市规划包括对城市或都市人口、活动加以分析预测,然后对其土地使用、交通运输系统、公共设施加以区划,并订定实施时程、开发方式、辅以各种土地分区管制措施(孔宪法,2005)。奥克森(Oakerson, 2004:30)提出都市治理(metropolitan governance)的几项重要特质,包括:(1)高度的公民参与;(2)减低敌对政治性(adversarial politics),转而形成共识性的政治;(3)强烈的代表性;(4)建立公共企业家精神(public entrepreneurship);(5)营造社群差异化(commu-

nity differentiation);(6)强调课责(accountability)以扩展个人在自我治理的能力。因此,都市治理强调透过公民参与方式建立具有共识的代表性决策,以降低无谓的对抗,公部门应秉持公私合伙理念培养公共企业家精神,建立具有响应性、课责与良性竞争的治理体制(转引自黄建铭,2005)。

中国台湾于 20 世纪 90 年代初期全面展开“小区总体营造”类型的计划,包括“城乡风貌”、“富丽农村”等,逐渐扩展到营建、农业、环保、文化、经济、卫生、社会等行政部门,其规划重点强调居民参与规划、形成共识愿景,朝着由下而上的“由民规划”(planning by people)方向进行(孔宪法,2005)。徐吉志与周蕙苹(2005)也认为面对全球化与复杂的治理环境,城市治理并无“放诸四海皆准”(one size fits all)之模式,而是探究其所面对的众多环境变量与可利用资源,因地制宜的发展各自适合的治理模式。因此,城市治理除考虑不同地区的不同自然条件外,更应考虑居民的意见,着重于协调地方关键性代理人、利害关系人的意见,并唤起市民关心自己生活的都市问题。透过赋权授能(empowerment)的机制,由民众参与规划,一方面政府可响应与满足在地居民的期望,另一方面也可落实地方的民主参与,形成在地观点,促进在地的政治、经济、社会发展。

实务运作上,不但 OECD 国家如加拿大、挪威、意大利、韩国、澳大利亚、新西兰、卢森堡、奥地利、德国、西班牙及英国等长期与其民众发展伙伴商议关系,近年来,捷克、波兰、匈牙利等巩固中民主国家也积极营造政府与民众的关系(赵永茂,2007);许多 OECD 先进国家成立强化公共管理服务的工作团队,其主要工作即在加强政府与民众的互动,鼓励信息的流通,与民众及其团体商议,以促进民众对公共事务与政策之参与更热络。其运作的方法包括:

(1) 单向信息传递关系:政府做好对民众传递信息,并强化政府公报及政府网络与民众的单轨互动关系。

(2) 双轨互动谘商关系:亦即民众及所属团体应被邀请在行政与立法过程中贡献其观点与意见,例如起草法案所需要的公共意见

调查及评论等。

(3) 民众积极参与:民众对公共事务的热诚参与主要系建立在他们与政府的伙伴关系,也就是民众及其所属团体应能积极介入政策制定及其制定过程,包括共识会议以及各种公民评议会(citizens' juries)等(赵永茂,2007)。

在显示当今政府治理过程中,民众参与的必要性,民众参与政府政策规划、执行与评估,对于政府预算的参与更有其重要性,因为政府预算来自民众纳税,民众对于政府如何运用税收,较之政府其他决策更为切身与关注。以下论述民众预算参与的缘由与方式。

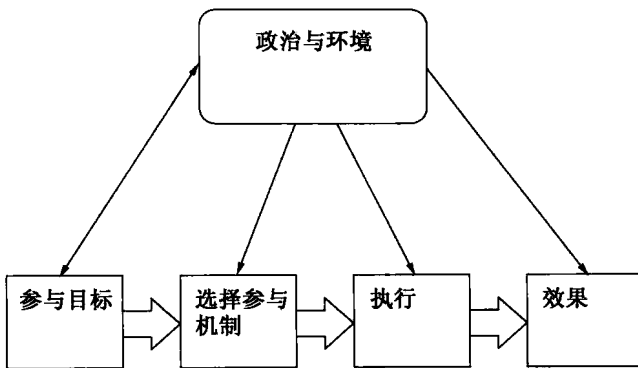
二、民众预算参与

近 20 年来,各国财政普遍面对沉重的财政压力与赤字,政府究竟应该减少支出与公共服务?抑或提高税收与规费?民主浪潮的激荡,政府治理的推波助澜,民众预算参与已势在必行,奥图尔与马歇尔(O'Toole and Marshall, 1988)曾调查美国 526 个预算编制者,发现 96%的预算编制者在预算过程中曾实行公听会的方式吸纳民众意见,25%在预算决策完成前利用咨询团体或委员会来了解民众的预算偏好。

埃博顿与富兰克林两位学者自 2004 年至今有四篇期刊论文针对民众预算参与加以论述,针对此议题于美国的发展与形式加以剖析。本文藉由他们的著作阐述民众预算参与的内涵与方式。埃博顿和富兰克林(Ebdon and Franklin, 2006)归纳美国民众参与的发展为:20 世纪 60 年代的大社会计划(the Great Society programs)带来“民众直接参与社会服务补助计划”;70 年代将民调作为决定民众政策偏好的方法;80 年代带进“利害关系人”概念,将民众纳入政府的决策过程中;90 年代之后,由于民众对政府的质疑与不信任,促使政府积极关心如何在预算过程中纳入民众的意见。而民众预算参与的方式有很多,像是小区愿景会议、焦点团体、议题咨询委

员会、公开信息讨论、意见调查回复与听证会等。一般而言,能够进行民众与官僚间双向沟通的参与方式被视为较好的途径,因为借由讨论、互动可以交换各种想法,也因此比较贴近积极的民众参与精神。然而,此类民众参与模式容易提高整体时间与交通成本,因为官僚们总是忙着提供信息、教育民众,而民众也需花费相对时间与交通成本聚集在一起,因此决策作出的时间可能总是延误,无法与预算编制时间配合,或者民众根本没有意愿聚在一起讨论预算(Beckett and King, 2002;蔡智惠,2006)。

埃博顿和富兰克林(Ebdon and Franklin, 2004)非常关切民众参与过程,进而提出民众参与模式(model of citizen participation)作为指引,如图 1 所示。其模式指出下列几项:第一,民众参与目标应明确,不同的目标对应不同的参与机制。第二,选择参与机制应考虑其可能获得的代表性与显示真实偏好的程度,例如:“民众调查”能够获得代表性意见,但缺乏互动沟通;“焦点团体”有利于互动沟通、获知真正的偏好,然而代表性与参与人数却受限。第三,执行强调参与时机(timing),及早举办能够提升参与者的信任与双向沟通的机会。最后,政治与环境因素会影响民众偏好信息被使用的程度,也将引导人们对参与过程所感知的效益,从而也影响民众参与的效果。



资料来源: Ebdon and Franklin(2004), pp. 48—49.

图 1 民众参与模式

富兰克林和埃博顿(Franklin and Ebdon, 2005)进一步提出影响参与效果的四项因素为:都市结构、参与者、机制、流程,表1呈现这四项因素的内涵与条件,换言之,此四项因素为自变项,参与的结果为依变项,而这四项因素所影响的参与结果,可透过信息的采纳、回馈与满意度来操作化,其中,信息的采纳意指决策者采纳讨论后的共识意见,回馈代表意见被采纳的程度,而满意度衡量参与者感到满意与影响的程度。

表1 有效民众参与的因素与条件

因 素	条 件
一、都市结构 (一) 规模 (二) 政府形态 (三) 法律要求	大型城市较可能提供参与机会 市长必须重视;市议会必须支持 法律培养民众投入与合作
二、参与者 (一) 邀请 (二) 遴选 (三) 参与理由	市长或议会鼓励参与活动 设立能达成代表性的指标 民众参与是为了履行市民责任,而非表示不满
三、机制 (一) 机会 (二) 时机 (三) 议题涵盖度	多元、互动、制度化 预算流程开始就执行参与活动 对整个社会的关怀,而不仅是单一或地域性议题
四、流程 (一) 教育 (二) 形式 (三) 偏好	提供相关知识给参与者 用简单的形式展现信息给民众 参与者表达实际的偏好与权重

资料来源:Franklin and Ebdon(2005), p. 173.

埃博顿和富兰克林(Ebdon and Franklin, 2006)持续探究民众参与预算的原因,表2归纳民众参与预算的关键要素,包含环境(environment)、过程设计(process design)、机制(mechanisms)、目标与成果(goals and outcomes)四大项,各项要素又包含不同的细项,共20项,列举如表2所示。两位作者也归纳目前文献对这些要素的研究发现,如大城市较会开放民众参与的管道、时机与代表性

对参与有重要影响、民众参与可能是多种、单一或混合形式、多数参与为教育民众、获得支持与影响决策等。

表 2 民众参与预算的关键要素

要素	变 项	目前文献的研究发现
环 境	政府的结构与形式 政治文化 法律要求 人口规模与多样性	政府形式会造成参与的不同 文化会影响民众参与的需求感 法律会指示民众参与 大城市较会开放民众参与的管道
过程设计	时机 预算配置的种类 参与者的遴选方式、人数、代表性 真实偏好；愿意支付	时机与代表性对参与有重要影响 需设计过程已皆是真实偏好与愿意支付
机 制	公听会 焦点团体 模拟(simulation) 咨询委员会(advisory committees) 民意调查(surveys)	参与可能是多种、单一或混合形式 每一种机制都有其缺点及很少机制被制度化
目标与成果	减少质疑 教育民众对预算的了解 预算计划获得支持 广纳决策的意见 改变预算配置 加强民众信任 创造社群感	透过参与希望可提升信任与社群感,然多数为教育民众、获得支持与影响决策 透过参与很少直接影响最终预算配置

资料来源: Ebdon and Franklin(2006), pp. 438—443.

这四大项要素影响不同程度的民众参与,也促使不同程度的民众意见被采纳于预算决策,埃博顿和富兰克林(Ebdon and Franklin, 2006)建立预算参与的影响模式如图 2 所示。

第一,就环境要素而言,包含政府形式、政治文化、法律要求、人口规模与人口多样性,政府形式若为委员会则需低度参与,若为议会则需高度参与,如此类推,人口若较为同质则低度参与,若为异质则需高度参与。