

国家治理研究书系

# 转型中的城市治理

杨宏山 / 著

 中国人民大学出版社

国家治理研究书系

# 转型中的城市治理

杨宏山 / 著

中国人民大学出版社  
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

转型中的城市治理/杨宏山著. —北京: 中国人民大学出版社, 2017. 12  
(国家治理研究书系)  
ISBN 978-7-300-25166-0

I. ①转… II. ①杨… III. ①城市管理-研究-中国 IV. ①F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 287817 号

北京市社会科学理论著作出版基金资助  
国家治理研究书系  
转型中的城市治理  
杨宏山 著  
Zhuanying zhong de Chengshi Zhili

---

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	<a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a> <a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京密兴印刷有限公司		
规 格	160 mm×235 mm 16 开本	版 次	2017 年 12 月第 1 版
印 张	13 插页 1	印 次	2017 年 12 月第 1 次印刷
字 数	211 000	定 价	58.00 元

---

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

# 前 言

我们生活在一个快速城市化的时代，近年来，在全国范围内，每年都有一千多万农村人口通过转移就业，来到城镇居住和生活。随着城市人口所占比重不断提高，城市治理在地方治理中的地位也日益凸显。早在两千多年前，古希腊先贤就指出，城邦的存在是为了“优良的生活”。城市之所以能够提升生活品质，就在于其提供的公共服务更为优质、更为配套、更为便利。

本研究从公共服务的视角，将“城市”界定为优质公共服务资源高度集聚的地理空间，为理解城市的性质、城市治理的使命和制度演化提供了一个新维度。城市治理的基本使命，一是提供优质公共服务体系，提升相互配套性，增进对工商业的吸引力，满足市民更高层次的公共服务需求；二是建立可持续的财政资金筹集机制，不断改进公共服务。

本书关注于中国城市治理的一些热点议题，涉及城市治理的制度发展、模式解释、市县关系、跨界治理、跨部门协同、街道管理、社区服务供给、市政绩效评估等问题，试图澄清一些认知误区。随着交通拥堵、环境污染等“城市病”日益凸显，城市问题已经引起社会持续关注，相关改革也在快速推进之中。改进城市治理，既要坚持制度创新，完善体制机制，也要重视理论研究，深化对重大议题和热点问题的认知。

我们看到，在中国市场化改革中，城市治理出现了一种“双重联盟”格局。一是致力于经济发展的力量形成的增长导向的精英联盟。20世纪80年代以来，随着党和政府工作转向以经济建设为中心，企业家群体开始崛起，政企联盟成为地方治理的一种行动战略。为吸引企业投资，城市政府出台优惠政策，简化行政流程，主动推进治理创新。国家实施科教兴国战略，知识的价值得到提升，知识精英的话语权扩大。为提升决策科学化水平，技术性知识受到重视，各级政府组建专家咨询委员会，在决策过程中注重听取专家意见。从个体影响力看，社会精英具有与决



策者直接对话的渠道，在政策制定中具有一定话语权，对社会舆论也有较大影响力。

另一是社会成员在自我保护中形成的维权导向的社群联盟。他们通过组织集体行动，进行自我保护，防止增长机器的“任性”行为对自身造成伤害。卡尔·波兰尼指出，现代社会的各种变化受一种“双向运动”所支配，即市场的持续扩张以及这一运动所遭遇的在特定方向上制约其扩张的反制运动。随着市场化改革的推进，城市也出现了制约增长导向的精英联盟及其“任性”行为的社会反制运动。面对市场主体突破法律和伦理底线的行为，在焦点事件的触发下，公众自发参与或有组织地开展活动，针对补偿、欠薪、环境、安全等问题，表达共同诉求，组织社会抗争，形成群体性事件。诸如连云港市民抗议核废料项目、仙桃民众反对垃圾焚烧项目、黑龙江龙煤集团工人聚众讨薪事件等，都展现了普通民众为维护自身权益而开展的自我保护运动。

从力量对比看，精英联盟显然处于优势地位，具有更好的组织性，主导着城市治理的公共政策过程。为了吸引外来投资，地方政府纷纷设置投资项目“绿色通道”，简化审批流程，提高审批效率。一些城市还提出了“亲商”“安商”“富商”“稳商”等口号。增长联盟的形成，为城市发展注入了强劲动力，也极大地改变了城市面貌。

改革开放以来，在“效率优先，兼顾公平”的价值导向下，城市政策制定从闭门决策走向精英参与，注重应用技术性知识，提升决策的理性和有效性。这种精英联盟主导的城市治理取得了显著成就，使得城市拥有了良好的基础设施、快速扩展的新城区、有竞争力的制造业、快速增长的财政收入、庞大的中产阶级队伍。

同时，精英联盟主导的城市治理也存在公共服务偏向性、公共空间供给不足、商品房价格高企、邻避冲突问题凸显、群体性事件较多等问题。我国城市普遍存在的广场舞现象、其中的一个重要原因就在于社区公共空间供给不足，尤其是室内公共活动空间缺乏。一些商品房小区，除了居民住房的私人空间，就是商场、银行、餐饮、生鲜菜市、中介服务、家政服务私人空间，开发商将房屋销售殆尽，有的连居委会办公都找不到场所，居民组织集体健身娱乐活动只能寻找露天场所。近年来，邻避冲突、群体性事件高发，也已成为城市治理不得不面对的挑战。

公共决策不可避免要涉及事实要素和价值要素的判断，事实判断存在客观的经验真理，专家掌握着一定的专业技能和知识，其参与决策过



程具有优势，但对于价值问题，其判断取决于人的主观偏好，专家并不具有资格代替公众执行价值判断。从知识应用看，城市善治既要应用专家知识，也要识别公众偏好，既要应用硬知识——可重复的技术性知识，也要应用软知识——特定情境下的地方性知识，既要发挥精英联盟的作用，调动企业家和专家的积极性，也要倾听社群声音，寻求最大公约数。

我们看到，在实践中，城市治理过于强调硬知识，而对软知识重视不够。如果不充分应用软知识，城市治理就会犯很多常识性的错误。以城市规划为例，城市规划需要发挥规划师的想象力，需要应用技术性知识，同时也要应用地方性知识，在倾听中识别当地社会的价值偏好和发展需求。没有倾听，就没有空间正义；没有空间正义，就谈不上一流的城市规划。中国有一句古语说“知易行难”，城市治理需要倾听社群声音，应用地方性知识。这个观念接受起来并不难，然而，落实到行动中却是十分艰难。我们看到，在公共决策中，精英联盟总是倾向于把价值问题转化为技术问题。中国城市治理面临的最大挑战，就是如何在精英联盟和社群联盟之间构建对话平台，更广泛地听取不同社群的利益诉求，增进利益协调，从而兼顾多方利益。

当前，我国正在推进国家治理现代化、新型城镇化，致力于提升城市治理水平。改进城市治理，需要坚持以人为本，凸显公平正义，以保障公平共享作为城市治理的出发点和落脚点。鉴于此，我们既要支持城市发展，也要凸显回应导向，增进对话民主，构建更好的城市制度。

第一，需要整合城市热线，便于公众参与。当前，城市政府各部门都设有热线电话，公众很难记得住，部门热线也不容易打得通。借鉴国外先进经验，有必要整合各部门的热线电话，形成统一的紧急救助热线、非紧急救助热线。如果紧急救助热线整合存在困难，可先从非紧急救助热线整合开始。

第二，要构建两大联盟之间的对话机制，推进民主治理。城市治理利用各方知识、识别各方偏好，需要构建集体论坛，将利益相关者纳入进来，彼此在对话中增进理性，在协商中集聚共识，形成集体行动。委员会制度是促进民主治理的一种有效制度安排。问题是，目前城市设置的很多委员会，有的只是名为委员会，实际却是行政化运作。

第三，要推进整体治理，化解“碎片化”问题。城市作为一个系统，其规划、建设和管理涉及多个部门，需要相关部门采取协同行动。例如，城市空间规划涉及发改、规划、国土、环境等多个部门。为减少推诿扯

皮和政策冲突，需要强化整体治理，推进大部门制改革，完善跨部门协同的制度安排。

第四，要改进市政绩效评估，强化自下而上的问责约束。绩效评估对于提升行政部门的责任性、回应性和服务效率具有重要作用。目前，市政绩效评估大多注重内部控制，通过自上而下途径开展绩效测量和考评。提升公共部门对社会需求的回应性，有必要增进政府与社会的互动，改进公众满意度评估，实行自上而下评估与自下而上评估相结合。

总之，城市是人类文明的结晶，城市兴则国家兴，城市强则国家强；城市是国家治理的缩影，城市善治，则国家善治；城市是国家创新的源泉，新制度在城市试点，再形成扩散效应。回应导向的城市治理，既要发挥精英和专家作用，也要改进政策系统，增进协商民主，倾听社群声音，在对话中集聚共识，促进包容性发展。

# 目 录

第一章 导论 .....	1
第一节 问题的提出 .....	1
第二节 已有研究 .....	2
第三节 研究思路和方法 .....	8
第四节 本书的结构 .....	10
第二章 城市的性质与治理使命 .....	14
第一节 重新认知城市的性质 .....	14
第二节 城市治理的制度与使命 .....	18
第三节 城市公共服务的融资制度 .....	21
第四节 改进城乡治理的新思路 .....	25
第三章 中国城市治理的制度变迁 .....	31
第一节 建制市的创设与演进 .....	31
第二节 城市治理的体制结构 .....	34
第三节 城市基层治理的制度演进 .....	38
第四节 城市治理主体的类型划分 .....	45
第四章 整合治理：一个解释性框架 .....	50
第一节 城市管理的理论演进 .....	50
第二节 城市治理的类型学划分 .....	58
第三节 整合治理：一种新理论 .....	65
第四节 整合治理的成效与风险 .....	74
第五节 走向协同治理的制度需求 .....	80
第五章 市县关系：市县分治还是混合模式 .....	86
第一节 城乡关系的理论维度 .....	86
第二节 市县关系：一种新解释 .....	93
第三节 市县关系的国际比较 .....	97





第四节 “省管县”改革的政策思考 .....	100
<b>第六章 美国城市跨界治理的制度发展 .....</b>	<b>103</b>
第一节 美国城市治理的政体类型 .....	103
第二节 大都市地区的跨界治理改革 .....	108
第三节 关于多中心体制的讨论 .....	114
<b>第七章 城市跨部门协同的制度发展 .....</b>	<b>119</b>
第一节 城市跨部门运作面临的困境 .....	119
第二节 国外城市跨部门治理的新趋势 .....	121
第三节 中国城市跨部门运作的改革创新 .....	126
第四节 走向整体治理的制度需求 .....	131
<b>第八章 城市街道管理体制变革 .....</b>	<b>133</b>
第一节 城市街道管理体制的问题 .....	133
第二节 街道办事处改革的新思路 .....	138
第三节 街道办事处改革的政策试验 .....	144
第四节 城市街道改革试验的基本经验 .....	148
<b>第九章 城市社区服务与公共空间建设 .....</b>	<b>150</b>
第一节 社区服务的含义与类型 .....	150
第二节 城市社区服务供给改革 .....	153
第三节 城市社区公共空间建设 .....	157
<b>第十章 市政绩效评估的制度比较 .....</b>	<b>165</b>
第一节 政府绩效评估的适用领域 .....	165
第二节 政府绩效评估的模式选择 .....	167
第三节 市政绩效评估的案例比较 .....	172
第四节 改进市政绩效评估的思路 .....	181
参考文献 .....	184
索引 .....	195
后记 .....	199

## 第一章

# 导论

### 第一节 问题的提出

改革开放以来，随着市场化的推进，社会流动性增强，单位的社会控制功能逐渐式微。在此背景下，城市管理从倚重单位制转向倚重街居制，街道办事处和居委会承担的责任越来越多。在街居制下，街道办事处的职权和可支配的资源有限，难以全面承担单位剥离出来的社会管理和服务职能。为了利用社会力量及其资源，20世纪90年代，中国城市掀起了社区建设运动。

社区建设引入市场机制，政府动员多方力量提供社区服务，发展社区事业，解决社区问题。随着社区商业服务的兴起，以及开发商、物业公司介入社区服务，城市治理逐渐告别全能政府模式，转而在政府与企业之间开展跨界运作。市场机制丰富了社区服务，改善了社区环境，也带来了新问题。企业提供社区服务以盈利为目的，对弱势群体具有挤出效应。近年来，我国城市集体性维权行动一直很活跃，群体性事件时有发生，表明政府与市场主体结盟无法从根本上保障城市和谐发展。

卡尔·波兰尼提出，“现代社会由一种双向运动支配着：市场的不断扩张以及它所遭遇的反向运动”<sup>①</sup>。这种双重运动理论既为理解市民维权行动和群体性事件提供了一种解释，也为城市治理提出新的目标导向。城市治理不是政府单向度的行动过程，而是政府与市场主体、社会主体的互动过程。面对市场机制的扩张，城市治理既要坚持政府主导，也要

<sup>①</sup> 卡尔·波兰尼. 大转型：我们时代的政治与经济起源. 冯刚，刘阳，译. 杭州：浙江人民出版社，2007：112.

培育社会组织，提升居民自治能力。

本研究在理论回顾的基础上，提出中国城市治理的一个解释性框架，分析中国特色的整合治理模式的生成背景，解析这一模式的运作机制、成效及潜在风险，探讨城市治理的制度发展趋向。同时，本研究也针对城市管理的一些热点问题展开探讨，试图匡正一些认知误区。

本研究要回答的问题主要有：城市与乡村相区别的根本属性何在？城市治理的基本使命是什么？中国城市治理经历了怎样的制度变迁？现行城市治理模式与改革前模式、西方模式有何区别？现行城市治理模式的成效如何，有何潜在风险，如何化解风险？中国城市跨部门运作面临哪些困境？国外城市推进多部门协同有哪些经验？城市治理应撤销街道办事处吗？撤销街道办事处的改革试点取得成功了吗？城市社区服务的短板何在？市政绩效评估存在哪些问题？如何改进绩效评估？

## 第二节 已有研究

当前，我国正处于快速城市化阶段，城市规模不断扩大，城市人口在总人口中的比重不断上升，城市在地方治理中的地位和作用日益凸显。本书关注于中国城市治理的制度和模式变迁，致力于解析现行制度和模式存在的问题，探讨改革的基本方向和路径。理解城市治理模式，需要关注城市治理涉及的多元主体及其相互关系，把握主体之间互动、博弈形成的结构性安排。城市治理主体包括政府、企业、社会力量等多方行动者，已有研究积累了较为丰富的文献成果。

### 一、城市统治权研究

城市统治权是城市政治学的核心问题之一，即关注城市权力掌握在谁手中，权力的运作机制和结果是什么。围绕这些问题，在20世纪60年代，美国学界出现精英主义和多元主义之争。20世纪80年代以来，西方国家放松经济规制，商业领袖、社会力量在城市治理中的影响扩大，城市统治权研究提出了增长机器理论、城市机制理论等新模型。

弗洛伊德·亨特基于实证研究，提出工商精英对城市政策具有支配



性影响力，城市由精英掌握和控制<sup>①</sup>。亨特得出结论，认为地方代议制民主实际上只是占支配地位的经济利益的幌子而已。这一论断引发了精英主义与多元主义的理论之争。

罗伯特·达尔对纽黑文市进行实证研究，提出城市权力是分割和分散的，得出多元主义的理论观点<sup>②</sup>。多元主义认为，城市社会可以理解为数百个小的特殊利益集团的聚集体，这些团体有着不完全的人员重叠，广泛分散的权力基础，以及大量的对重要决策施加影响的手段<sup>③</sup>。

到了20世纪80年代，罗根和莫洛奇提出增长机器理论，认为主导城市发展的是致力于促进经济增长的各种力量之间的联盟。土地资源是城市发展的主导因素，城市增长就要对控制土地进行开发，或者对已利用土地进行再开发。增长机器理论基本上是对精英理论的扩展，它将注意力集中于商界领袖的权力上，认为企业家一直以来都是形成城市系统的关键作用力<sup>④</sup>。

城市机制理论认为城市政治包括更广泛的参与者，政治组织、经济组织、社会组织分别掌握不同的资源，任何一方都无法独立地实现发展目标，多元主体之间的“联盟”就成了一种必然选择。埃尔金提出，城市机制形成于市场力量与政治控制之间的动态关系，他将美国城市机制分为多元型、联邦型、企业型三种机制<sup>⑤</sup>。根据城市机制理论，在城市治理中，多元主体需要建立合作关系，共同促成城市发展。

一些研究者分析了中国城市的统治权问题。周雪光认为，中国目前仍然是威权体制，中央政府实行一统而治，“借助严密有序的科层组织将自身的政策意图延绵不断地传达到各级地方政府”<sup>⑥</sup>。何艳玲等提出，从中央—地方关系的结构看，中国城市政府同时具备“地方国家”“地方政

---

① F. Hunter. *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953.

② R. A. Dahl. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press, 1961.

③ N. W. Polsby. *Community Power and Political Theory*. New Haven: Yale University Press, 1980: 118.

④ J. Logan, H. Molotch. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press, 1987: 52.

⑤ S. Elkin. *City and Regime in the American Republic*. Chicago, I. L.: University of Chicago Press, 1987.

⑥ 周雪光. 权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑. 开放时代, 2011(10).



府”“科层组织”三个维度，城市政府扮演着不同的制度角色<sup>①</sup>。折晓叶考察了分税制之后县域政府治理模式，发现地方政府借助“土地项目平台”，形成“行政—政治—公司”三位一体统合机制<sup>②</sup>。

## 二、城市公共治理研究

20世纪60年代以来，在质疑经典公共行政理论的思想交锋中，公共治理研究不断发展并壮大起来。它基于民主或效率的价值追求，主张在公共服务中引入市场机制、社会参与，运用多种治理工具，致力于实现善治和良治。回顾公共治理研究的理论丛林，学者们从不同的制度环境和价值诉求出发，提出了多中心治理、新公共管理、新公共服务、自主治理、整体治理、协同治理等新的理论愿景。

文森特·奥斯特罗姆等人基于民主行政的价值诉求，提出多中心治理理论，发出了公共治理研究的先声。他们基于公共选择研究途径，论证了在“用脚投票”机制下，多中心政治体制有利于满足公民的服务偏好，提供多样化的公共物品和公共服务<sup>③</sup>。

新公共管理理论主张在公共服务领域引入市场机制，借鉴私人部门的管理和竞争方法，发展公私伙伴关系，提出“政府应多掌舵少划桨”<sup>④</sup>。在新公共管理看来，公共管理要由重视效率转向重视结果，开展政府绩效评估，注重公共服务质量和顾客满意度，增强政府部门的回应性和责任心。

新公共服务理论源自对新公共管理理论的批评，它将公共利益、公民权利、公共服务视为核心价值，认为政府不应像企业那样运作，而应民主化运作<sup>⑤</sup>。新公共服务理论认为，公共管理者在管理公共组织和执行公共政策时，其职责不应该是为政府航船掌舵，也不应该是为其划桨，而应该是为公民服务和向公民放权。

自主治理理论指出，除了政府与市场机制之外，公共事务还存在第

① 何艳玲，汪广龙，陈时国。中国城市政府支出政治分析。中国社会科学，2014（7）。

② 折晓叶。县域政府治理模式的新变化。中国社会科学，2014（1）。

③ 文森特·奥斯特罗姆，查尔斯·蒂伯特，罗伯特·瓦伦。大城市地区的政府组织//迈克尔·麦金尼斯。多中心体制与地方公共经济。毛寿龙，李梅，译。上海：上海三联书店，2000：41-67。

④ David Osborne, Ted Gaebler. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992: 1.

⑤ 珍妮·V.登哈特，罗伯特·B.登哈特。新公共服务：服务，而不是掌舵。丁煌，译。北京：中国人民大学出版社，2004：70。



三种治理机制，即自主组织和自主治理。埃莉诺·奥斯特罗姆发现，在公共资源管理中，使用者可通过自筹资金来制定有效的合约，组织集体行动，实现可持续利用<sup>①</sup>。

整体治理理论是回应行政部门碎片化造成应对复杂问题效率低下，探寻公共部门整合机制而提出的一种理论建构，主张通过构建跨部门、跨领域的协作机制，使不同层级的机构协同作战<sup>②</sup>。

协同治理理论针对跨界事务，提出建立集体论坛，将利益相关者纳入进来，在协商一致的基础上进行集体决策，建立合作关系，组织集体行动<sup>③</sup>。协同治理通过伙伴关系、网络、契约、结盟、委员会、联盟、公会、理事会等形式运作，“公共机构和私人机构的管理者代表各自组织共同制定战略、提供物品和服务”<sup>④</sup>。

梳理公共治理研究文献，可以看到，学者们的价值诉求存在差异性。概括而言，城市公共治理存在民主和效率两种价值导向。前者强调开放性参与，主张通过直接民主、协商民主弥补代议制民主的缺陷；后者注重结果导向，主张有限参与，由政府主导决策过程并组织实施。公共治理研究反映了这样一种观念：政府不应垄断公共事务管理权，需要建立跨界协作机制，让企业、社会力量发挥更大作用。

### 三、公共服务供给研究

基于政府与市场的角色分工，政府的基本职责在于提供公共物品和公共服务。奥斯特罗姆等人在对“提供”（provision）与“生产”（production）进行区分的基础上，提出公共物品和公共服务的生产既可以由私人机构来承担，也可以由公共部门来承担，可通过“协作生产”方式，让私人部门、非营利组织参与进来，并在这些机构之间开展竞争<sup>⑤</sup>。“公

① 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道. 余逊达, 等译. 上海: 上海三联书店, 2000: 144.

② Perri 6. Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda. New York: Palgrave, 2002.

③ Chris Ansell, Alison Gash. Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal of Public Administration Research and Theory, 2007 (18): 543-571.

④ 罗伯特·阿格拉诺夫, 迈克尔·麦奎尔. 协作性公共管理: 地方政府新战略. 李玲玲, 鄯益奋, 译. 北京: 北京大学出版社, 2007: 2.

⑤ Vincent Ostrom, Charles M. Tiebout, Robert Warren. The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry, American Political Science Review, 55, 1961 (Dec.): 831-842.



共经济不一定是一个排他性政府垄断经济。它也可以是一个混合经济，在其中私人也参与公共服务提供”<sup>①</sup>。奥克森指出，“提供”涉及一系列的集体选择行为，应当由政府承担基本责任；“生产”是将资源投入转化为产出的技术性过程，私人部门和第三部门都可以介入并承担责任<sup>②</sup>。

萨瓦斯区分了公共服务供给中的三个基本参与者：消费者、生产者 and 安排者，指出“政府本质上是一个安排者或者提供者，是一种社会工具，用以决定什么应该通过集体去做，为谁而做，做到什么程度或什么水平，怎样付费等问题”<sup>③</sup>。当安排者和生产者合一，就会出现政府垄断公共经济的现象，相应地，就产生了行政成本；当安排者和生产者分离时，私人部门就会介入公共经济，相应地，就产生了交易成本。两种成本的相对值决定了“安排”与“生产”功能分开是否值得。

萨拉蒙对美国非营利组织进行大量实证研究，发现政府与志愿部门的合作，已经成为社会服务供给系统的支柱，政府已经成为私人非营利部门的最重要的资金来源。他提出“第三方治理”理论，即非营利组织参与公共事务治理。萨拉蒙指出，非营利部门具有一些缺陷，如不能产生足够的资源，容易受到富人价值偏好影响，存在家长式作风。非营利组织也具有独特优势，它们能提供个性化服务，可在小范围内运作，可根据客户需求调整服务，可允许服务提供者之间存在竞争。他得出结论，“无论是志愿部门替代政府，还是政府替代志愿部门，都没有两者之间的合作更有意义”<sup>④</sup>。

奥斯本、盖布勒提出，政府治理要区分“掌舵”和“划桨”职能，管理者要承担决策和指导工作，实际操作可由员工去做。掌舵者应尽可能看到问题的全貌，对资源的竞争性需求加以平衡，划桨者要集中精力于具体任务并把事情做好。政府要善于开发达到目标的合宜方式，所谓

---

<sup>①</sup> Vincent Ostrom, Elinor Ostrom. *Public Goods and Public Choices*//Michael D. McGinnis. *Polycentricity and Local Public Economy*.—The University of Michigan Press, 1999: 75.

<sup>②</sup> 罗纳德·J. 奥克森. 治理地方公共经济. 万鹏飞, 译. 北京: 北京大学出版社, 2005: 9.

<sup>③</sup> E. S. 萨瓦斯. 民营化与公私部门的伙伴关系. 周志忍, 等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 65.

<sup>④</sup> 莱斯特·M. 萨拉蒙. 公共服务中的伙伴: 现代福利国家中政府与非营利组织的关系. 田凯, 译. 北京: 商务印书馆, 2008: 51.



“不惜代价”实现政策目标，实际上是一种愚蠢的表白<sup>①</sup>。

#### 四、中国城市治理研究

20世纪90年代以来，尤其是新世纪以来，中国学界对城市治理的研究成果明显增多。城市治理难免要涉及城市政府与市场、社会关系的讨论。赵燕菁从城市经营的视角，提出城市政府可看作是一个以经营城市为目标的企业，城市政府应该和市场机制结盟，按照企业的规则来提供公共物品和服务，建立以市场主导的制度安排<sup>②</sup>。刘淑妍从利益相关者的视角，提出城市治理需要拓展公众参与的渠道和途径，建立全过程公众参与体系<sup>③</sup>。张庭伟提出，城市经营的核心是政府与市场结盟，以市场机制配置城市公共资源，城市治理的核心是政府与社会结盟，让处于边缘化的社会力量通过公众参与的方式介入城市管理<sup>④</sup>。

随着城市街道办事处承担的职责不断增多，街道办事处的角色定位引起学界关注，形成了四种代表性观点：一是主张把街道办事处建成一级政府，建立“三级政府、三级管理”体制<sup>⑤</sup>；二是主张实行“虚区实街”，即把街道办事处改为基层政府，把区一级变成派出机关<sup>⑥</sup>；三是主张维持街道办事处的派出机构性质，合理安排街道办事处承担的职能，移交行政审批和执法职能，强化综合协调职能<sup>⑦</sup>；四是主张撤销街道办事处，把区的管辖范围划小，由区政府直接指导社区建设，实行“二级政府、二级管理”体制<sup>⑧</sup>。

在城市社区治理结构方面，学界也有较多讨论。路风、李路路、李汉林等人剖析了以单位制为基础的城市基层管理模式<sup>⑨</sup>。何海兵梳理了新中

① 戴维·奥斯本，特德·盖布勒。改革政府：企业精神如何改革着公营部门。周敦仁，等译。上海：上海译文出版社，2006：10。

② 赵燕菁。从城市管理走向城市经营。城市规划，2002（11）。

③ 刘淑妍。公众参与导向的城市治理：利益相关者分析视角。上海：同济大学出版社，2010：2-3。

④ 张庭伟。新自由主义、城市经营、城市管治、城市竞争力。城市规划，2004（5）。

⑤ 万鹏飞。中国大陆城市的街道行政管理体制。当代中国研究，1994（3）。

⑥ 浦兴祖。特大城市城区管理体制的改革走向。政治学研究，1998（3）。

⑦ 何海兵。我国城市社区管理体制的主要问题及其改革走向。上海行政学院学报，2007（2）。

⑧ 魏娜。我国城市社区治理模式：发展演变与制度创新。中国人民大学学报，2003（1）。

⑨ 路风。单位：一种特殊的社会组织形式。中国社会科学，1989（1）；李路路，李汉林。中国的单位组织：资源、权力与交换。杭州：浙江人民出版社，2000。



国成立以来城市社会管理从单位制、街居制走向社区制的制度变迁<sup>①</sup>。在政府主导社区建设的运作模式下，居民委员会仍存在行政化问题<sup>②</sup>。一些研究者主张推进城市政府向社会组织赋权，形成“小政府、大社会”的治理结构<sup>③</sup>；也有研究者主张政府与社区合作模式，即将原由社区自治组织承担的行政事务移交给社区服务站，推进政府购买社会服务，支持社区组织发展<sup>④</sup>。

### 第三节 研究思路和方法

#### 一、研究思路

改革开放以来，随着市场化改革的推进，在复杂、变化、多样的外部环境下，为提升回应性和公共服务能力，我国城市政府改变了过去的全能治理模式，不再垄断提供公共服务，转而引入市场机制和社会力量，强调公众参与、资源共享、综合治理，产生了大量的新实践。在总结城市管理改革实践中，公共治理理论受到重视。公共治理理论不否定政府的主导地位和代表制民主的作用，但它将私人部门和社会力量引入公共事务管理，力求提高公共服务供给效率，提升政府运作的参与性和民主性。

本研究从政府与社会关系的视角，根据政府与社会的合作程度、跨界事务的协商性两个维度，先对城市治理进行类型学分析，进而剖析中国城市治理的新模式——整合治理模式，分析新模式的生成背景、基本特点、运作机制、运行成效及潜在风险，厘清其与改革前城市管理模式以及西方城市治理模式的区别，以深化对中国特色城市治理的认知。整合治理模式通过一系列相互嵌入的制度安排，强化了隐形控制机制，既保证了统一领导，也提高了城市治理能力，改进了公共服务供给。

不可否认，整合治理模式也存在风险，强制性推进跨界整合容易引

① 何海兵. 我国城市基层社会管理体制变迁：从单位制、街居制到社区制. 管理世界, 2003 (6).

② 桂勇, 崔之余. 行政化进程中的城市居委会体制变迁. 华中理工大学学报(社会科学版), 2000 (3).

③ 卢汉龙. 中国城市社区的治理模式. 上海行政学院学报, 2004 (1).

④ 徐勇. 治理转型与竞争：合作主义. 开放时代, 2001 (7).