



未名社科·城市管理名著译丛

Institutional Development
A Third World City Management Perspective

制度发展

第三世界城市管理透视

〔英〕罗纳德·麦吉尔 /
(Ronald McGill)

姜杰 杜增杰 黄晴 /

发展中国家的各个地方政府正在面临着快速城市化以及基础设施和服务的需求方面的挑战。本书以第三世界城市管理的制度发展为主题，探讨如何能高效地推动第三世界的城市管理工作，作者提出，最为关键的因素是大力发展地方公共机构，使其承担起更多的城市管理职能，促进政府分权。作者以其自身在马拉维的管理实践经验，对于制度发展提出了一整套理论和实践方面的建议，这对于我国处于转型期的城市发展以及城市化背景下的地方治理都具有较强的现实意义。



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



未名社科·城市管理名著译丛

Institutional Development
A Third World City Management Perspective

制度发展

第三世界城市管理透视

〔英〕罗纳德·麦吉尔 / 著
(Ronald McGill)

姜杰 杜增杰 黄晴 / 译



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

著作权合同登记 图字 01-2006-5345

图书在版编目(CIP)数据

制度发展:第三世界城市管理透视/(英)麦吉尔著;姜杰,杜增杰,黄晴译. —北京:北京大学出版社,2009. 6

(未名社科·城市管理名著译丛)

ISBN 978-7-301-15357-4

I. 制… II. ①麦…②姜…③杜…④黄… III. 城市管理—研究—发展中国家 IV. F299.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 095098 号

Institutional Development; A Third World City Management Perspective, by Ronald McGill
© Ronald McGill 1996

First published in English by Palgrave Macmillan, a division of Macmillan Publishers Limited under the title *Institutional Development; A Third World City Management Perspective* by R. McGill, 1st edition. This edition has been translated and published under licence from Palgrave Macmillan. The Author has asserted his right to be identified as the author of this Work.

书 名:制度发展:第三世界城市管理透视

著作责任者:[英]罗纳德·麦吉尔 著 姜 杰 杜增杰 黄 晴 译

责任编辑:张盈盈

封面设计:春天书装工作室

标准书号:ISBN 978-7-301-15357-4/D·2329

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址:<http://www.pup.cn> 电子信箱:ss@pup.pku.edu.cn

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 出版部 62754962

编辑部 62753121

印 刷 者:北京山润国际印务有限公司

经 销 者:新华书店

650 毫米×980 毫米 16 开本 16.5 印张 280 千字

2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

定 价:29.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

译丛总序

目前,我国正处于城市化高速发展阶段。人才、资本、技术等经济和社会发展的各种要素,正以空前的规模重新组合与聚集。一座座新兴城市崛起,老城市旧城改造与新城区开发和扩张,使城市化与城市现代化交织在一起,形成中国特定阶段的城市化浪潮。发展,总是裹挟着问题与矛盾,即发展中的问题与矛盾。与城市化浪潮来势凶猛一样,农民失地、大拆大建、文物古迹遭破坏、城市特色消失、交通拥堵、环境污染、短期行为与政绩工程、城市管理中的暴力现象等等已经出现或将要出现的层出不穷的问题与矛盾,直接考验着我国城市管理者的行政能力和管理智慧。

我国现有的近 700 座城市,聚集着我国经济和社会发展所必需的绝大部分资源,聚集着我国改革开放以来社会创造的绝大部分财富。城市管理得如何,不仅直接决定着城市竞争力的升降和城市发展,而且直接牵动着整个国力的兴衰。

西方发达国家的快速城市化阶段,先于我们半个多世纪乃至于一个世纪。他们与我们有着相似的城市化浪潮,遇到过一系列相似的矛盾与问题,甚至在城市管理中也有着相似的失误。他们管理城市的实践经验和理论总结,是人类管理城市的智慧结晶和共同财富,对我们有着很强的针对性和很高的借鉴价值。我们收集了一个多世纪以来西方发达国家出版的城市管理方面的百余部名著,本着反映世界上发达国家城市管理理论研究的基本脉络,反映城市管理基本实践经验,反映国外城市管理主要研究成果的基本愿望,根据权威性、典型性、代表性和实用性的标准,从中精选出公认的经典名著,分期分批翻译出版。并且,我们会随时跟踪国外城市管理的实践前沿和最新研究成果,以期能给我国从事城市管理理论研究和从事城市管理实践的人们有所帮助或服务。

愿望和实现结果之间往往存在着很大差距,我们会尽自己的最大努力来缩小这种差距,并欢迎各界给予各种形式有益的帮助。

姜杰

序 言

F O R E W O R D

发展中国家速度空前的城市化给其中央和地方决策者以及行政管理带来了大量新的任务。而在发展中国家,城市领域的管理是失败的。地方政府及其城市管理者遇到了以下几个方面的巨大挑战:填补服务领域的空缺,解决人口迅速增长带来的需求问题,以及处理以前从未遇到的问题。第三世界城市和城镇是最难管理的,这是因为最近几年才开始要求地方公共机构利用极度有限的资源承担日益复杂的职责。世界银行和联合国开发计划署等开发机构在尝试帮助发展中国家应对城市化影响时遇到了一系列被称为“弱势的市政当局”或“机构能力缺失”等实施限制。但是,开发强势而高效的公共机构比构建基础设施更加困难和令人沮丧。然而,多年的城市发展经验证明了,如果没有一个强有力的地方公共机构作为基础来管理今天的城市,城市化不可能持续发展。

一些国际开发组织将焦点集中在促进政府分权上,并认为这是管理城市增长的关键要素。然而,有效的分权依赖于具有更强能力和更长远眼光以承担更广泛责任的地方公共机构。地方(及国家)公共机构必须改进和重构,以消除管理瓶颈,从而适应新的角色定位。城市化的可持续关键取决于起促进和激励作用的公共机构,只有这样,城市居民的创造性和经济活力才能被有效地激发出来。

在这本及时出版的书中,麦吉尔正是以发展中国家的制度发展和城市管理之间的关系为主旨。本书强调开发管理结构和规划专业化对于城市未来的发展至关重要。麦吉尔博士在组织强化和规划能力建设方面具有独到的见解,能够提供许多建议。他不仅在成功管理非洲首都城市方面具有丰富的经验,而且在这些国家的一般城市部门管理能力开发方面也具有非常丰富的经验。他为我们提供了一系列有价值的原则,这些原则不仅为制度发展提供了指导方向,而且还是迎接未来城市挑战的起点。这一著作无疑为政策制定者、政策实践者以及开发机构提供了促进城市制度合理化的基本工具。

乔治·加托尼 (George L. Gattoni)

世界银行经济发展协会首席城市规划师

前言

P R E F A C E

本书得以问世要感谢我以前在马拉维地方政府服务的同事们。十几年前,我就开始思考发展中国家城市管理方面的问题。现在这些想法不但成形,而且还在马拉维城市部门得到了验证。曾对此验证作出贡献的人们包括:利隆圭市议会的首席执行官 Francis Mfuné,他是我的第一个直接的合作伙伴;布兰太尔市议会的首席执行官 Donny Alufandika;姆祖祖市议会的首席执行官 Nicholas Ngwira;当我的工作从具体的执行角色转变成一般的咨询角色时,松巴市政委员会的首席执行官 Fred Baluwa 成为我最亲密的合作伙伴,尽管我们在工作问题上曾有过许多激烈的争论。我最喜欢的是坐落于马拉维湖边的两个培训工作室,第一个工作室成立于 1992 年,主要关注城市管理的一般流程¹;第二个成立于 1993 年,主要用来评估城市管理绩效。在这两个培训工作室中所得出的结论都在实践中得到了验证。

我们就城市发展需求与财政能力缺失之间的矛盾进行过专门的讨论。利隆圭的城市规划师 Aggrey Kawonga 和城市财政主管 San Kumwenda 分别代表了争论中的两个派别。最终,他们逐渐理解了城市管理理念和议会绩效实际上是一个不可分割的整体。

本书对地方政府受所处环境的限制和阻碍进行了深入的研究,这不可避免地涉及(地方政府的)上级政府部门。事实上,这些限制常常是管制大环境下的产物,而非政府部门人为产生的。谈及至此,特别要提出的是我在马拉维后半阶段时任地方政府秘书的 Brian Phangapanga,即使在困难的环境下他也能够冷静地提出建议。地方政府首席官员 Paul Lungu 最近被提升为地方政府委员会委员,在我工作期间他也经常给我提供一些适时的建议。地方政府的前任秘书 Martin Phiri,我们也应该记住他,因为是他影响了我去马拉维任职。

与世界银行工作人员的讨论为我在马拉维最初阶段的工作增色不少,他们为地方政府开发项目奠定了基础。参与讨论的主要成员有 Roberto Chavez、George Gattoni 和 Anders Zeijlon。

本书中实践方面的内容必须经过更加学术化的思考。因此,本书经过了整整一年的学术研究后才最终成形。这是在格拉斯哥的斯特拉思克莱德大学人力资源管理部门组织分析教授 D. C. Pitt 和斯特拉思克莱德大学商学院的监督下完成的。

最后,是我的妻子 Karen 的劝说使我们放弃了各自在英国的城市开发职位,而接受马拉维给我们的新挑战。对于如此巨大的变化和难以预知的未来,我曾经十分紧张。这本书是她在实践中默默支持我的最好证明,也是对她一直以来坚持的最好礼物。在本书最后定稿的时候,我们不仅要为了我们的小儿子 Jamie,也要为了我们的双胞胎女儿 Rhona 和 Kirsty 不断增加的需求而继续奋斗。作为序言的结论,Karen 又一次显示了她的勇气;这一次,帮我迎接坦桑尼亚挑战的是我的二儿子 Roddy。有这样的伙伴,怎么会失败呢?

罗纳德·麦吉尔

坦桑尼亚 达累斯萨拉姆

注 释

1. R. McGill (1994) 'Integrated urban management: an operational model for Third World city managers', *Cities*, Vol. 11, No. 1, pp. 35-47.
2. R. McGill (1995) 'Urban management performance: an operational guide for Third World city managers', *Cities*, Vol. 12, No. 5, pp. 337-51.

导言

INTRODUCTION

本书尝试识别用于指导第三世界城市管理制度发展流程的一般性原则,它通过回顾制度发展的理论观点、第三世界城市管理的功能和形式来实现这一目的。

在实践部分,主要关注了两个相互关联的制度发展案例。第一个涉及组织重构和组织强化,它强调组织与其发展环境之间关系的重要性。第二个关注于政策制定和规划能力,它强调制度发展中的可持续性观念。

在综合分析一章中,尝试提供一些操作性指导原则。这主要是为了满足发展中国家实践者强化其地方公共机构的要求,以帮助他们迎接本国快速城市化所带来的巨大挑战。

毫无疑问,许多双边和多边的援助机构正在进行着制度发展实践。例如:最近世界银行就出版了一些有关这方面的有意义的研究成果。类似地,英国海外开发署(Overseas Development Administration—ODA)最近在其所属领域内也增加了制度发展方面的活动。

作者在管理制度发展实践中的一些参量将会得到普遍的认同,这也是毫无疑问的。本书为了实现这一目标,共分为六个部分进行论述。

第一部分探析了制度发展的主要特征,这是在对文献中没有第三世界制度发展的标准模式认可的前提下进行的。第1章尝试定义制度发展。第2章对制度发展应用于第三世界国家的现状进行了评价。小结部分确认了制度发展的主要特征,并引入了一个初始的概念性框架。

第二部分探析了城市管理功能的主要特征,这也是在文献中没有可以普遍接受的第三世界城市管理模式的前提下进行的。第3章尝试识别第三世界城市的规划理念。第4章评估第三世界城市的干预范围。小结部分确认了第三世界城市管理功能的主要特征,并引入了一个初始概念框架。

第三部分探析了城市管理形式的主要特征,这也是在文献中没有可以普遍接受的第三世界城市管理标准的组织设置前提下进行的。第5章

识别了一些组织困境。第 6 章评估了组织城市管理的构建标准。小结部分确认了第三世界城市管理形式的主要特征,并引入了一个初始的概念性框架。

第四部分尝试探析制度发展流程中两个重要方面的第一个。最后,将关注组织与组织环境关系的重要性。第 7 章主要关注一个组织重构与组织强化的项目开发案例。第 8 章是对这一制度发展案例的评价。小结部分简述这一制度发展实践的主要特征。

第五部分尝试探析制度发展流程中的两个重要方面的第二个。最后,将关注检验可持续的重要性。第 9 章主要关注一个关于政策和规划能力方面的项目开发案例。第 10 章是对这个案例的评价。小结部分主要概括这一实践的主要特征。

最后,第六部分综合分析了制度发展流程的两个阶段。第 11 章提供了一个制度发展结构。第 12 章确认了第三世界城市管理制度发展要素。

当然也有一些简短总结性的章节。

理论资料来自于一系列广泛的文献之中。为了保证所述观点的时效性,大多数资料都引自 1984—1994 年这十年的文献。

案例资料记录了许多细节,主要是为了表达研究流程的实践性和高耗时等特点。因此,呈现出了一些特定模式和操作原则,这些实践都是发生在 1989—1993 年这五年之间。

实质上,本书主要希望实现五个目标,第一,它尝试为制度发展、城市管理功能和城市管理形式提供一个概念性框架;第二,它尝试强调制度发展流程中组织与组织环境关系的重要性;第三,它尝试提供一个检验制度发展可持续与否的实践框架,在本案例中,是向马拉维城市首席执行官传输城市管理能力;第四,它尝试为制度发展流程和整合发展战略提供一份操作清单;第五,它尝试强调第三世界城市管理的制度发展要素。

目 录

C O N T E N T S

序言 \ i

前言 \ iii

导言 \ v

第一部分 制度发展 \ 1

第 1 章 定义制度发展 \ 3

第 2 章 将制度发展应用于第三世界 \ 24

小结 \ 42

第二部分 城市管理功能 \ 47

第 3 章 规划理念 \ 49

第 4 章 干预范围 \ 70

小结 \ 93

第三部分 城市管理形式 \ 97

第 5 章 组织困境 \ 99

第 6 章 构建标准 \ 118

小结 \ 138

第四部分 制度发展实践：组织强化 \144

第 7 章 项目强化开发 \145

第 8 章 组织强化绩效 \162

小结 \168

第五部分 制度发展实践：规划能力 \172

第 9 章 规划能力开发 \173

第 10 章 规划能力绩效 \189

小结 \194

第六部分 制度发展综合分析 \200

第 11 章 构建制度发展实践 \201

第 12 章 城市管理及其制度发展要素 \211

概要和总结 \227

附录：制度发展要素 \232

参考文献 \238

图表目录

LIST OF TABLES AND FIGURES

表目录

- 表 1.1 制度发展变量 \45
- 表 2.1 城市管理功能变量 \95
- 表 3.1 城市管理的变量 \140
- 表 5.1 城市管理系统是否可持续? \196
- 表 6.1 制度发展流程结构 \209
- 表 6.2 整合发展战略结构 \219

图目录

- 图 A.1 城市干预模型：整合所有参与者 \233
- 图 A.2 城市管理模型：功能决定形式 \234
- 图 A.3 制度发展：第三世界城市管理可持续性 \236

第一部分

制度发展

第一部分探析了制度发展的主要特征,这是在对文献中尚没有认可的第三世界制度发展标准模式的前提下进行的。第1章尝试定义制度发展。第2章对其应用于第三世界国家的现状进行了评估。小结部分确认了制度发展的主要特征,并引入了一个初始的概念性框架。

第 1 章

定义制度发展*

在第三世界文献中没有关于制度发展的标准定义。布拉斯(Blase, 1986)曾经提出:“如果存在唯一的、多用途的制度定义,那将会是非常方便的。但是它并不存在,此时的文献尚没有成熟到可以概括这个概念的程度。”¹其他专家也同意这个观点:“很多术语用来描述[制度发展]……这些表述都有各自的缺陷,不过将定义分类可以确保得到通用的解释和使用。”²

因此,本章试图识别制度发展的基本特征,主要考虑三个主题:

- 制度
- 发展
- 制度发展

制 度

在制度这个标题下,主要考虑三种思想:制度与发展;制度与价值;制度的政治性。

制度与发展

有观点认为“制度的缺陷……已经成为发展中国家的发展障碍,这种制度缺陷在撒哈拉以南的非洲尤为严重,这一地区的第三个联合国发展十年,即 20 世纪 80 年代,被称为失去的十年”³。这好像是一幅描述人类奋斗史的滑稽漫画。例如,在莫桑比克,“三个基本问题仍然制约着[开

* “制度发展”原文为“Institutional Development”, “institution”既有“制度”的意思,也有“机构”、“组织”的含义。从全书来看,译为“制度发展”比较恰当。但在行文中讲具体的做法时,主要是讲在制度发展中如何处理“机构”、改革“机构”、设立新“机构”,因而翻译为“机构”更为合适,因为机构是制度发展的重要内容。——译者

发]系统：低水平的援助者协调，不能提供高效率和高效能的资源分配，单位成本难以降低”⁴。这种情形就是被援助国政府的制度缺陷。

关于发展，争论的焦点是制度的关键性角色问题。

公共机构是可持续性和收益性经济增长的核心。它们制定政策，利用和管理资源，并提供服务，以刺激和维持发展。如果公共机构不能正常运转，那么增长和繁荣就不能继续和持续下去。⁵

制度好像是发展流程的基本过滤器，并引导发展流程。

有观点认为“世界上 70% 的人口生活在发展中国家，而这些国家在努力生存的过程中都面临着行政管理问题的巨大挑战”⁶。挑战已经足够明显，现在的问题是制度的本质是否为发展手段。

制度作为整个发展流程中的基础遭到了质疑，但这反而突出了制度的重要性。一部核心文献在其某一章节中，就为什么在发展过程中需要考虑制度这一问题进行了探讨。其观点是当关注的是发展而不是增长时，制度扮演着战略的角色。这就暗示着增长是私人部门主导的活动；假如存在增长，就不需要干预。相反，发展是一种质的、以公共部门为主导的功能。它是为了鼓励发展（将在下一部分中进行定义）的产生。

一种观点认为制度在发展过程中扮演着关键的角色，尤其是在城市发展过程中。

提供城市基本住房保障、服务和基础设施的计划效果取决于公共机构高质量的项目规划和实施。制度主要提供了一种渠道，通过这一渠道城市各部门的问题按优先顺序被明确出来。然后进行项目的规划和实施，并形成了部门间的互补。这被视为关键的干预因素，通过这一因素，经济资源和人的技术被合理地运用，促进了城市的发展。⁸

沙布尔·奇马(Shabbir Cheema)在其以后的书中补充了这一观点⁹。

总之，已经非常明确的是，制度在发展过程中扮演着非常关键的角色。

制度与价值

人们会提出一个实际问题，公共机构的实质是什么。乌普霍夫(Uphoff, 1986)提出的一种观点是公共机构和组织这两个词经常被互换使用。据此，得到普遍认可的有三种分类：

- 是组织不是公共机构；
- 是公共机构不是组织；
- 既是组织又是公共机构。

有观点认为,从法律的角度来看,一个新的合法企业是一个组织,法律是一种制度,法庭既是组织又是制度。¹⁰在现阶段,这种概念在语义上有些不合实际。

在建立制度理论的时候,曾尝试过提供功能性定义,为后续分析设置一些参量。第一,组织具有内在的集聚性;第二,组织之所以存在是由于其手段性能力;第三,从本质上讲,它们是层级性的;第四,当务之急是构建组织设置以实现组织目标。¹¹从表面上看,这似乎是一个非常标准的分类。

其他学者则更加谨慎,“显然,制度这个词的含义存在太多变化,以至于需要仔细寻味每个作者赋与它的含义……然而有一些普遍的线索存在于某些文献中,其中之一就是价值”¹²。

乌普霍夫(Uphoff,1986)赞同这一观点,“制度分析的角色导向和规则导向方法都包含了对人的价值和社会规范的思考。制度不可避免地与社会规范思考联系在一起,这就是为什么不能像机械地构建水电坝或公路干线那样构建制度的原因”¹³。更进一步理解,制度化就是为公共机构注入一种超越当前技术任务要求的价值。这种观点暗示了一个制度是加入了人为评价的组织,它超越了直接利益的驱动。

这一观点与阿达莫莱昆(Adamolekun,1990)的观点相一致:“我想论证的是为了发展而建设机构能力……最根本的是要关注那些支撑制度发展或强化的价值。”¹⁴

制度建设校际研究计划(Inter-University Research Programme in Institution Building—IRPIB)提出了一种关于组织和公共机构的概念上差异的观点:“……这种 IRPIB 学派的思想与其他学者的思想相比,发展了这一概念,价值代表了制度的重要维度。”¹⁵这是对埃斯曼和布鲁恩斯(Esman and Bruhns)早期作品的认可,他们提出了:

组织主要是一种技术性手段,是达到特定目标的手段,但绝不是目标本身……而制度方法不仅强调了其手段性特征,也不只强调了组织系统内部的主要结构、功能和行为要素……在制度分析中,我们关注的是目的和价值,这超越了当前的直接任务……¹⁶

在其他文献中也可以看到相同的观点: