

· 政府治理丛书 ·

城市治理中的 利益主体行为机制

王佃利 著

GOVERNMENT

GOVERNANCE SERIES

中国人民大学出版社

· 政府治理丛书 ·

城市治理中的 利益主体行为机制

王佃利 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

GOVERNMENT

GOVERNANCE SERIES

图书在版编目 (CIP) 数据

城市治理中的利益主体行为机制/王佃利著.

北京: 中国人民大学出版社, 2009

(政府治理丛书)

ISBN 978-7-300-11163-6

I. 城…

II. 王…

III. 城市管理-研究

IV. F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 154841 号

政府治理丛书

城市治理中的利益主体行为机制

王佃利 著

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511398 (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	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京鑫丰华彩印有限公司		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	2009 年 8 月第 1 版
印 张	18 插页 1	印 次	2009 年 8 月第 1 次印刷
字 数	307 000	定 价	36.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



前言

在全球化和城市化迅猛发展的背景下，地方层次上的探究和创新已经极大地影响了区域发展的方式，尤其是在城市区域，城市治理成为谋求社会和谐、可持续发展的新方式。尽管城市治理还是被当做一种新理念、新运动看待，但是它已经展示了对于区域和城市发展的重要价值。

本书的主要目标是从理论上分析城市治理的分析框架和各个利益主体的行为机制，回答城市治理中各个利益主体为何参与的问题；提出城市治理中利益整合的原则和措施，并在此理论指导下分析我国城市治理中所存在的问题并提出相应的政策建议，解决如何做的问题。

本书以城市治理中的利益主体行为机制为研究对象，在阐明城市治理的基本理论的基础上，进一步分析各个主体利益取向和行为机制的变化。因此，研究从利益主体的凸显开始，分析在市场化 and 分权化的背景下，政府与市场的分权、政府与社会的分权等要求所导致的利益主体关系和结构的变迁，进而分析城市治理模式变迁的动力机制，最后分析各个利益主体之间基于参与、协商、合作、共赢的原则对利益矛盾进行整合的行为规范要求。

在具体的内容安排上，本书首先分析本研究问题的缘起和选题的意义，对相关文献进行了述评，建立了本书的分析框架和研究方法；其次从理论和实践两个角度分析了治理理论与城市治理的兴起、城市治理模式与城市管理体制的变迁、城市治理体系的构成与治理机制；再次，通过三章的内容分别探讨了城市治理模式中政府、企业、非营利组织三大主体的利益实现问题，由分析各主体在城市治理模式中的利益定位入手，探讨各主体在城市治理中的作用及其利益实现机制；最后分析了城市治理中的利益矛盾与整合，通过建立城市中的利益整合机制，确定城市治理的原则，明确各利益主体在城市治理中的定位，规范各个利益主体的行为。



目 录

第一章 导论	1
第一节 城市发展与城市治理新课题	1
一、研究缘起：现代城市发展的挑战	1
二、研究意义：理论与实践的双重需求	4
第二节 城市治理研究状况与研究途径	5
一、文献描述与分析	5
二、核心概念界定	11
三、本书的研究途径	13
第三节 本书的研究框架与创新	17
一、研究的具体框架	17
二、研究内容的创新	19
第二章 城市治理的基本理论分析	21
第一节 治理理论与城市治理的兴起	21
一、治理概念的梳理与拓展	22
二、城市治理的内涵与分析框架	27
第二节 城市治理体系与治理机制	37
一、城市利益相关者与治理体系	38
二、城市治理的分析维度与治理机制	43
第三节 城市治理模式及其变迁	49
一、国外城市治理模式的分析	49
二、我国城市管理体制变革分析	54



三、城市治理的变迁：多元利益主体的凸显	63
本章小结	70
第三章 城市治理中的政府定位与行为机制	71
第一节 政府定位与城市管理模式变革	71
一、传统公共行政与城市管制模式	72
二、新公共管理与城市经营模式	75
三、新公共服务与城市治理模式	82
第二节 城市治理中政府的行为机制	91
一、城市公共物品的特征和供给	92
二、城市治理中城市政府职能	98
三、城市治理中政府行为机制的转换	103
第三节 我国城市政府改革及其利益分析	108
一、我国城市政府改革的目标	109
二、城市政府利益的多重性	112
三、城市治理中政府的利益定位	118
本章小结	122
第四章 城市治理中的企业定位与行为机制	123
第一节 城市治理中企业利益的定位	123
一、从利润追求到社会责任承担	124
二、企业社会责任的内涵界定	130
三、城市治理中企业的利益追求和利益整合机制	136
第二节 城市治理中企业利润的实现机制	141
一、城市治理与公私伙伴关系	141
二、公私伙伴关系中企业的地位	144
三、公私伙伴关系的结构与实现形式	148
第三节 城市治理中企业社会责任的实现机制	150
一、企业社会责任的表现形式	150
二、企业社会责任的形成与发展	153
三、城市治理中企业社会责任的实践	157
本章小结	164



第五章 城市治理中的非营利组织定位与行为机制	165
第一节 非营利组织参与的内在机制	165
一、非营利组织定位与志愿资源.....	165
二、非营利组织对城市公共物品的供给.....	172
第二节 非营利组织对政府资源的依赖	177
一、非营利组织的政府资源.....	178
二、我国非营利组织与政府的合作.....	183
第三节 城市治理中非营利组织的运营	191
一、非营利组织的营销与盈利.....	191
二、非营利组织的募捐与志愿精神的培育.....	196
本章小结.....	200
 第六章 我国城市治理中的利益矛盾及其整合	201
第一节 城市治理主体行为的扭曲	201
一、城市政府行为的扭曲.....	202
二、企业行为中的机会主义.....	212
三、非营利组织行为的动力不足.....	220
第二节 城市治理中的利益整合机制	226
一、城市治理的目标与原则.....	226
二、城市治理主体的利益定位.....	231
三、城市治理主体的利益实现.....	235
第三节 城市治理主体的行为规范	242
一、城市治理中的政府行为模式.....	242
二、企业行为在城市治理中的规范.....	251
三、非营利组织的行为规范.....	258
本章小结.....	263
 结论与问题：城市治理与和谐社会建设	265
 参考文献	267
后 记	277



第一章 导 论

从 20 世纪 80 年代起,治理不仅作为一个理念而且作为一种风起云涌的运动,在发达国家和发展中国家迅速地展开,成为变革时代的一个标志性符号,影响公共管理的各个领域。在治理理念的指导下,许多国家改变传统的政府单中心、政府与市场二元对立的管理理念,充分发挥市场力量、社会组织的作用,构建新的社会发展模式,这在地方层次和城市区域中表现尤为明显。在全球化和城市化迅猛发展的背景下,地方层次上的探究和创新已经极大地影响了区域发展的方式,尤其是城市区域,城市治理成为谋求社会和谐、可持续发展的新方式。尽管城市治理还是被当做一种新理念、新运动看待,但是它已经展示了对于区域和城市发展的重要价值。



第一节 城市发展与城市治理新课题

一、研究缘起:现代城市发展的挑战

本研究的缘起,直接来自当代我国城市发展所面临的现实需求:在全球化和区域一体化的背景下,如何通过良好的城市治理来推进城市发展和提高城市竞争力;在政府职能转变和管理方式变革的背景下,现有的城市经营模式如何向城市治理模式转变。二者构成了现代城市尤其是城市政府亟待解决的两个迫切问题。本研究力求通过城市治理中利益主体行为机制的研究,探求整合不同利益主体的治理机制,寻求城市发展的治理之道。本书的研究缘起具体表现在以下三个



方面:

第一,城市发展对城市管理模式变革的要求。

全球化是每个城市面临的机遇和挑战,它的发展将由国家组合的世界体系变成了城市直接相互联系的城市体系。在世界范围内,城市的作用越来越突出,城市不仅成为区域各种资源集聚的核心和区域发展的主动力,而且成为全球经济网络的联结点 and 相对独立的参与主体,城市的外在活动空间日渐扩大,城市被直接置于全球竞争中,在一定程度上,国家之间的竞争变成了城市和城市之间的竞争以及以城市为核心的区域与区域之间的竞争。同时城市自身也进入快速发展的轨道,人口、资源、信息以超过以往任何时代的速度向城市集中,城市的行政区域范围不断膨胀,各种公共服务的需求迅速增长,城市中的社会分化和城市边缘化同时出现,城市的发展处于城市各种利益相关者的矛盾和问题的网络之中。

这些变化对政府的作用和改革提出了新的要求,如何通过对城市管理模式的探讨,寻求城市管理问题的根源所在并提出解决办法,理顺城市中各个利益主体之间的权利和责任关系,就成为城市政府的当务之急。

第二,治理理论拓展对城市管理的启示。

当代治理理论是一套复杂的理论体系,既是解释当代政府、企业、非营利组织关系的有效分析方法和解释途径,又是构建分权、参与、多中心政策体系创新性行为的实践活动。治理理论的基点在于强调治理主体多元化、治理形式合作化、治理过程协商化,构建一种由各种利益相关者共同参与、相互协商的模式。从学术研究的角度看,在经过了治理的必要性、治理的形式、治理方法等一般性论题的探究之后,治理理论开始聚焦于具体的研究领域,演变为多层次的治理体系,既包括国家层面的治理,也包括地方层面的治理。其中聚焦于地方层面的治理体现了治理的内在要求,更具有实践可操作性,体现了地方公共事务管理所追求的理念和精神,对于促进地方民主化进程、构建高效回应的地方政府、促进地方发展战略能力的提升都具有重要作用。

地方治理理论的这些特质正好为处于变化中的城市运行方式提供了一个指引,将治理理论应用于城市之中,构建政府、企业和非营利组织共同合作进而促进城市发展的城市治理模式就具有非常大的吸引力。如何将治理理论应用到城市环境中,城市政府的行为方式如何从独自决策走向合作共治,如何分析企业和非营利组织在参与城市治理中的行为机制,就相应地成为人们关注的焦点。

第三,我国城市发展模式变革的要求。



我国正处于城市化迅速发展的阶段,城市发展中所遇到的各种问题都迫切要求城市政府采取新的管理模式。近年来在我国城市中盛行的城市经营模式,主张运用市场手段,对构成城市空间和城市功能载体的自然生成资本、人力作用资本及相关延伸资本进行积聚、重组和运营,以提升城市价值,促进城市资产的保值和增值。城市经营模式对于解决城市建设和发展资金不足的问题起到了重要作用,成为我国当前城市发展的主导模式。但这种模式也存在着许多风险,在追求效率提升的同时失却了对公正的呵护,容易导致城市治理主体行为机制的扭曲,实践中已经表现出了城市政府的错位、城市间的恶性竞争、公私伙伴关系中的机会主义行为、非营利组织发育不成熟等问题,在城市中出现了许多“政绩工程”,甚至是城市的“负债经营”,过去一段时间内许多城市出现了围绕城市土地经营而发生的众多社会冲突,都是这方面的反映,都要求人们对城市经营模式进行反思。如何消除城市经营模式的弊端,寻求更好的城市管理模式,确立城市政府的变革之道,也就成为当前城市管理中的重要课题。

随着我国政府科学发展观的提出以及建设和谐社会目标的确立,我国的政策导向都突出强调在城市发展中,要兼顾不同利益相关者的利益需求,建立健全社会利益的沟通渠道和协调机制,以促进利益表达、整合利益需求、解决利益矛盾,促进整个社会的协调与和谐。因此,从利益分析角度出发,分析城市治理中利益主体的行为机制,寻求城市经营模式的替代模式就具有非常迫切的现实意义。

全球化背景下城市需要寻求新的运行方式,治理理论又为此提供了分析视角和研究平台,我国城市发展中的问题要求规范各个利益主体的行为机制。因此,从利益角度来分析各个利益主体的行为机制,可以从根本上探求问题解决之道和利益整合机制。因此,本研究关注的问题以城市治理为研究范围,对参与城市治理的各个利益主体的行为机制进行梳理,并进而提出规范各个利益主体行为机制的对策,而非单指某一具体的政策领域。本研究力求解决的主要问题是:

第一,城市治理中,各利益主体的利益需求是如何凸显出来的?利益凸显的原因是什么?各个主体是如何在城市治理中进行角色定位的?

第二,不同的利益主体之间是如何相互作用的?这些利益主体之间的关系如何?这些关系呈现出的特点是什么?

第三,城市治理是如何协调各利益主体之间的关系的?如何根据各个利益主体的内在需求来解决他们之间的冲突和矛盾?



这些问题在城市治理发展的过程不断地被追问，期待着系统的梳理和回答。正是这些基本的问题构成了本书的研究对象，本书研究以我国城市治理的利益主体的凸显为切入点，分别探讨政府、企业 and 非营利组织这三类组织化的利益主体行为机制，并进而探求城市治理中的利益整合机制。

二、研究意义：理论与实践的双重需求

对于国内的研究来说，城市治理不仅是一个崭新的实践过程，也是一个崭新的理论研究课题。实践发展与理论探索存在着相互促进的关系。正是治理理论的深入和推广，才使城市管理模式的转变为人所关注，也正是对城市经营模式的反思，促使人们思考我国城市管理发展的方向。本书以解决实际问题为取向，但核心在于理论建构，属于应用基础研究，具有理论创新和实践应用双重意义。

第一，理论意义上的价值追寻。

本研究的理论意义在于确立城市中利益主体的行为机制。通过对城市治理理论的梳理，提供一种可供借鉴的城市利益主体行为机制，通过分析不同利益主体的利益行为，构建彼此之间的互动模式，为寻求整合城市利益、促进城市发展的内在机制提供理论支撑。

随着治理理论的扩展和应用，城市中的治理问题日益受到重视。作为一种新的学术思潮和社会实践，城市治理理论已经成为城市研究的重点。现代城市治理的发展是与市场化、社会化的进程相伴的，如何有效地促进城市政府、企业 and 非营利组织这些利益主体的有效参与，是城市治理成功与否的关键。

城市治理发展变化的动力，在于城市治理主体之间的利益冲突与整合。作为一种新型的治理结构，城市治理本身是一个多元的、复杂的体系结构，在城市治理的环境中，政府必须与企业、非营利组织以及其外在的市民社会共同参与管理城市。在此过程中，城市政府必须协调政府内部、政府与市场、政府与社会等各方面的关系，通过确立合理的利益机制、整合不同的利益关系来促进城市的发展和城市竞争力的提升。因此，不同利益主体的利益需求与利益整合就成为影响城市治理的重要因素。从利益分析的角度来界定城市治理的利益主体、梳理彼此之间的利益关系、分析相互之间的利益矛盾、实现利益整合和利益增进，这种分析可以从理论上深化对治理理论的认识。

第二，实践意义上的问题探索。



本研究的实践意义在于寻求我国城市经营模式之后新的城市发展模式。城市经营一度被我国许多城市奉为发展的圭臬，但由此产生的种种问题也加剧了城市发展中的各种矛盾。随着我国政府科学发展观的提出与和谐社会的建设需要，从城市治理的角度来寻求一种替代城市经营的发展模式，解决城市经营所带来的种种问题，在中国的现实中具有重要而迫切的实践意义。

本研究着眼于我国转型时期城市治理模式的变化，并以此来探讨城市治理主体中的各个利益主体的行为机制。改革开放以来，我国的经济、社会发生了巨大的变化，城市成为这些变革的主要发生场所，进步和发展在城市中充分地体现，冲突与矛盾也在城市中尽情地发育；城市既孕育着繁华和昌盛，也成为各种问题的渊藪。如何实现有效的城市治理，已经成为政府所面临的现实选择。以中国城市发展作为研究对象，可为治理理论分析提供一个有代表性的标本。

从改革开放开始，随着中国市场化进程的发展，城市政府在逐渐获得分权的过程中拥有了越来越多的自主权，开始逐渐成为具有相对独立利益的利益主体。同时，国家向市场、国家向社会的分权过程也是市场化和社会化的过程，市场化培育了具有完整利益需求和利益运行机制的企业组织，社会化促进了我国非营利组织的发育和成熟，分权的过程既是一个利益主体分化的过程，也是一个利益主体培育的过程。从利益分化和利益主体形成的角度，可以更好地认识和把握中国城市治理的变迁和发展。

这种认识对于解决当前我国城市中所存在的种种问题具有重要的指导意义，为城市政府在城市经营模式之后的发展模式提供了明确的导向。这对于正处于变革时期的政府意义尤其明显，也有助于企业、非营利组织的发展。

第二节 城市治理研究状况与研究途径

一、文献描述与分析

对于城市治理中利益主体行为机制的研究，并非突然出现的思想火花，而是在对已有学术成果的整理和吸收过程中所获得的思考结果。本研究从利益分析的角度出发，根据最近几年公共管理理论的发展，在城市这样一个研究范围内对各种文献资料进行梳理和思考。下面将依据学术研究领域和研究方法的不同将学术



界的相关研究归纳如下,并结合本书的研究作简略评析。

第一,治理理论与公共服务提供模式研究。

治理理论是本研究的理论平台,所以关于城市治理研究的述评还是从当前治理理论研究的发展开始。近年来,治理理论已经得到比较广泛的研究,治理强调的是多主体、多种参与方式的公共事务管理模式。关于治理概念的具体含义、特征、方法,虽然是以介绍和引进为主,但是由于其影响比较大,已经得到了比较广泛的传播,其中联合国开发计划署、世界银行、经合组织(OECD)等国际组织在这方面的研究报告较多、推广有力,国内相关的介绍影响比较大的如《国际社会科学》杂志1998年3月号专版、俞可平主编的《治理与善治》(社会科学文献出版社,2000年)和《全球化:全球治理》(社会科学文献出版社,2003年)、罗西瑙的《没有政府的治理》(江西人民出版社,2001年)、戴维·赫尔德和安东尼·麦克格鲁的《治理全球化:权利、权威与全球治理》(社会科学文献出版社,2004年)等。

如今治理理论研究在国内已经涉及治理体系的不同层次,如吴志成以欧盟治理为对象,分析了欧盟历史与实践中的治理原则、治理体制和治理网络等;孙柏瑛则聚焦于地方治理,系统地分析了地方治理的基本范式 and 结构、发展动力与绩效指标等;沈荣华和金海龙则以苏南地方政府具体的制度创新作为研究对象,梳理了苏南地方政府体制变迁的历程,以案例方式对地方政府治理进行了研究。^①这些研究聚焦于不同的治理层次,显示出治理理论研究视角和领域的拓展,为后来关于治理的研究提供了研究平台并指明了研究方向。

但是从治理理论发展的角度,如何将治理理论应用到城市中去还缺乏深入的研究。治理理论强调了多元主体的参与,描述了“治理是什么”,但很少涉及多元主体参与的内在机制,即没有说明“为什么会参与治理”,尤其是涉及企业和非营利组织参与的动因都描述不详。本研究从利益的角度,分析各个主体的利益需求,分析它们的行为机制以力图说明其参与城市治理的动因何在。

治理的目的在于实现公共物品和服务的多元化供给,城市公共物品供给方式的多样化是多元利益主体参与城市治理的途径,因此如何分析公共物品的供给就成为重要内容。这方面对本研究启发最大的是奥斯特罗姆等人的研究,他们将公

^① 参见吴志成:《治理创新——欧洲治理的历史、理论与实践》,天津,天津人民出版社,2003;孙柏瑛:《当代地方治理——面向21世纪的挑战》,北京,中国人民大学出版社,2004;沈荣华、金海龙:《地方政府治理》,北京,社会科学文献出版社,2006。



共物品的供给分为生产和提供两个环节,从而为公共物品供给中建立各种伙伴关系提供了基础。^①在这个理论平台中去探究公共物品提供时的多样化方式,以及如何平衡效率和公平等问题。在这个基础上,国内学者借鉴多中心理论进行了公共事业和城市公共服务理论的分析,如席恒分析了公共事业中的运行机制,冯云廷分析了城市中的公共服务运行机制,句华分析了公共服务运用市场机制的方式和技术,这些研究为分析城市治理利益主体之间的合作奠定了基础。^②

但是奥斯特罗姆等人的多中心强调的是多个行政中心之间的关系协调和制度建立,本研究强调的多中心则是指在治理领域中的多个行动主体,以政府、企业、非营利组织等三种主要的组织形式为研究对象,这在基本含义上与奥斯特罗姆的多中心理论存在着很大的差距。但多中心理论从分析公共物品的属性出发,建立了分析公共服务领域中各种行动者之间关系的互动模式,这样一个模式可以成为本研究进行多元利益主体关系分析的借鉴。本研究以城市公共物品为具体的研究对象,分析城市公共物品的特性,进而分析不同利益主体在城市公共服务中的行为方式,这比以前的研究更具有针对性。

第二,关于公共管理发展阶段的分析。

新公共管理理论得到了进一步的拓展,已经不再停留在对政府改革实践活动的评述,而是进一步挖掘其内在的运行模式。其中比较典型的的就是美国学者登哈特等人提出的新公共服务模式,这是在系统地分析和批判新公共管理模式的基础上提出的新的理论,强调以服务为政府职能转变的根本要求,同时强调公共管理中公民权和民主精神的价值,如新公共服务中对公共精神的倡导,这些研究为本研究奠定了理论基础,指引了方向。^③

① 参见迈克尔·麦金尼斯主编:《多中心体制与地方公共经济》,上海,上海三联书店,2000;埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事物的治理之道》,上海,上海三联书店,2000;E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,北京,中国人民大学出版社,2002;罗纳德·J·奥克森:《治理地方公共经济》,北京,北京大学出版社,2005。

② 参见席恒:《公与私:公共事业运行机制研究》,北京,商务印书馆,2003;冯云廷:《城市公共服务体制:理论探索与实践》,北京,中国财政经济出版社,2004;唐娟:《政府治理理论:公共物品供给模式及其变迁考察》,北京,中国社会科学出版社,2006;句华:《公共服务中的市场机制:理论、方式与技术》,北京,北京大学出版社,2006;雷晓康:《公共物品提供模式的理论分析》,西安,陕西师范大学出版社,2005。

③ 参见珍妮特·登哈特、罗伯特·登哈特:《新公共服务:服务,而不是掌舵》,北京,中国人民大学出版社,2004;乔治·弗雷德里克森:《公共行政的精神》,北京,中国人民大学出版社,2003;以及他们的相关文章等。



就国内的研究来说,大多数的研究都是对国外公共管理研究的阐释和引发。最近的突破在于对公共管理模式的研究,如有学者认为公共管理的基本制度演变经历了四个阶段,即经典的公共行政阶段、合作行政模式阶段、多元行政模式阶段、新公共管理模式阶段。最新的探讨是陈庆云先生等人在重新阐释公共管理的概念时,提出了“两阶段五模式”的分析,即公共管理包括以政府为本位的政府管理和以社会为本位的社会治理(包括政府治理)两个阶段的内容,大致由政府管理的集权化、政府管理的民主化、政府管理的社会化和社会治理的自主化、社会治理的多中心五种不同的模式组成。这种公共管理理论的阐释构建了本研究的分析框架。^① 孙学玉分析了企业型政府的内涵,以及建构企业型政府所需的政治和社会条件,并系统分析企业型政府对中国公共行政改革的启示等。^② 丁煌、张庆东等人对新公共服务理论的内容进行了阐释。^③ 这些探讨都是从公共管理的一般意义上进行研究的,并没有涉及具体的公共管理领域。

本研究在上述研究的基础上,进一步梳理了公共管理理论发展阶段与城市发展模式变迁之间的关系,我们认为,城市管理模式的变化都是与政府的定位和作用紧密相连的。而在不同的公共行政理论模式下,政府的定位都是不一样的,由此导致了城市管理模式的变化。城市治理的实现是现代公共行政发展的必然趋势。现代公共行政的发展经历了三个阶段,即政府统治、政府管理、政府服务三个阶段,与此相应的是,城市公共服务的方式也经历了三种模式,即传统的城市管制模式、城市经营模式和城市治理模式。

第三,关于城市治理理论的研究。

城市治理研究是最近城市研究的重点。从国外的研究来看,关于城市研究的重点有三个:第一个是关于大都市区行政区划和政府间关系的研究,侧重于研究城市与郊区之间的政府关系的整合;第二个是城市内部治理结构的研究,侧重于研究城市内部的立法、行政和司法三者之间的权力分配和互动的影响;第三个是城市治理政策的运用,主要是在城市的反贫困、环保、卫生等政策方面如何具体

① 参见陈庆云:《我国公共管理研究的基本内容及其重点》,载《江苏社会科学》,2002(6);陈庆云等:《公共管理理论研究:概念、视角与模式》、《公共管理理念的跨越:从政府本位到社会本位》,载《中国行政管理》,2005(3)、2005(4)。

② 参见孙学玉:《企业型政府论》,北京,社会科学文献出版社,2005。

③ 参见丁煌:《服务型政府的理论澄清》、陈庆云:《研究服务型政府的三个维度》,载《中国行政管理》,2004(11);张庆东:《论公共管理的公共性及其实现途径——兼评国内外公共管理研究的现状》,北京大学博士学位论文,2002。



地体现出城市治理的思想,探讨这些政策在制定和执行中政府、企业、非营利组织相互合作的机制和策略、利益冲突的表现与整合等。

从国内的研究来看,这方面的研究刚刚起步,研究的视角和侧重点也各不相同。首先是从城市规划角度进行的研究,以顾朝林为代表。他们将城市治理翻译为“城市管治”,对城市治理的概念、发展路径进行了介绍。在这种思路下,张京祥等人对城市发展的关注更多涉及城市空间结构的转型,分析了政府角色和治理所产生的重要影响;吴缚龙等人将政府与空间、尺度等因素并列,作为重构中国城市体系同等重要的因素,着眼于从行政区划到区域管治的变革;罗震东通过对中国都市区发展的研究,阐明了从分权化到多中心治理的重要性。^① 这些著作所涉及的范围比较广,但研究集中在城市空间变化,多是从城市规划的角度进行的。其次是从行政区划的角度进行的研究,以刘君德为代表。他们在“行政区经济”方面进行了大量的研究,黄璐对城市治理模式进行了探讨,但其主要观点是把北美、欧洲和亚洲分为三大类城市治理模式,这样的分类太过于宏观,对中国城市治理的变迁涉及不多。^② 最后是从城市模式方面展开的研究,以踪家峰为代表。他们分析了城市治理的概念、内涵,提出了企业化、国际化、顾客导向、城市经营四种城市治理模式,其出发点在于从提高城市竞争力的角度展开分类,立场和本研究相近。还有学者专门将公私伙伴关系、多中心合作等作为城市治理模式的新发展。^③ 这些研究可以提供从城市角度理解城市发展模式的思路。

本研究在详细研究了以上成果的基础上,力求有所创新。所选择的分析框架和理论平台,都与以上研究有很大的差别,但他们的前期研究仍对本研究有很大的启示作用。本研究的着眼点在于在城市治理的背景中探讨各个治理主体的利益机制,也就是分析政府、企业、非营利组织在城市治理中的利益定位、利益关系

① 参见顾朝林等编著:《城市管治:概念·理论·方法·实证》,南京,东南大学出版社,2003;张京祥等:《体制转型与中国城市空间重构》,南京,东南大学出版社,2007;吴缚龙等主编:《转型与重构:中国城市发展多维透视》,南京,东南大学出版社,2007;罗震东:《中国都市区发展:从分权化到多中心治理》,北京,中国建筑工业出版社,2007。

② 参见刘君德、汪宇明:《制度与创新——中国城市制度的发展与改革新论》,南京,东南大学出版社,2000;黄璐:《国外大都市区治理模式》,南京,东南大学出版社,2003。

③ 参见踪家峰:《城市治理研究》,南开大学博士学位论文,2002,及相关论文;陶希东:《中国城市治理:理论、问题、战略》,载《华东理工大学学报(社科版)》,2005(3);张文礼:《多中心治理:我国城市治理的新模式》,载《开发研究》,2008(1);袁政:《城市治理理论及其在中国的实践》,载《学术研究》,2007(7);等等。



和利益作用,从这些角度来观察和研究城市治理。

第四,关于企业社会责任和非营利组织的研究。

企业社会责任是最近关于企业的探讨的一个热点,但就国内的研究来看,关于企业的探讨还是主要集中在企业管理的领域,主要探讨企业社会责任的含义、必要性等,以及企业社会责任的表现形式。相关的对策研究也不多,研究主要集中于对具体企业的社会责任表现,以及整体发展状况的描述。^①但是这些研究并没有涉及企业与政府的关系,没有从治理的角度来进行分析,更没有将之置于城市治理的环境中探求企业与政府、企业与非营利组织的关系。

最近,关于非营利组织的研究比较多,对于非营利组织的发展现状、非营利组织与政府的关系、非营利组织的发展机制等都已经进行了很多的研究。国内比较有代表性的主要是清华大学 NGO 研究中心所进行的研究,前期研究以个案研究和翻译介绍为主,随着研究的深入开始涉及组织管理、筹款和营销、组织评估、法规建设等方面。^②这些研究为我们研究非营利组织的行为机制奠定了丰厚的基础,但是这些相关的研究并没有被纳入到治理的视野。中国社科院社会政策研究中心的研究以社区服务和社区建设为核心,分析了社区公共服务的过程以及社区公益的实现,这些研究对我们思考城市治理中非营利组织的行为提供了思路。^③但是在他们的研究中,从梳理非营利组织的利益机制的角度所进行的研究比较少,尤其缺少关于非营利组织行为失范、志愿失灵等方面的论述。

本研究将企业 and 非营利组织的问题置于城市治理的环境中进行研究,不仅分析城市治理的目标和原则对企业和非营利组织参与的要求,更重要的是将相关研

^① 参见刘俊海:《公司的社会责任》,北京,法律出版社,1999;刘连煜:《公司治理与公司社会责任》,北京,中国政法大学出版社,2001;卢代富:《企业社会责任的经济学与法学分析》,北京,法律出版社,2002;环境与发展研究所主编:《企业社会责任在中国》,北京,经济科学出版社,2004;李立清、李燕凌:《企业社会责任研究》,北京,人民出版社,2005;张彦宁、陈兰通:《2007 中国企业社会责任发展报告》,北京,中国电力出版社,2008;彭澎:《政府治道变革:跨国公司对中国政府治理方式的影响与对策》,北京,人民出版社,2004。

^② 参见王名等:《中国社团改革:从政府选择到社会选择》,北京,社会科学文献出版社,2001;王名:《非营利组织管理概论》,北京,中国人民大学出版社,2002;王名主编:《中国非政府公共部门》,北京,清华大学出版社,2004;邓国胜:《公益项目评估——以“幸福工程”为案例》,北京,社会科学文献出版社,2003;贾西津等:《转型时期的行业协会——角色、功能与管理体制》,北京,社会科学文献出版社,2004;以及清华大学 NGO 研究中心的年度系列报告。

^③ 参见杨团:《社区公共服务论析》,北京,华夏出版社,2002;马伊里等主编:《公司与社会公益》,北京,华夏出版社,2002;杨团、葛道顺主编:《公司与社会公益Ⅱ》,北京,社会科学文献出版社,2004。