



中国城市化进程中  
政府与社会治理研究系列丛书

# 中国城市化 加速背景下的地方合作

朱光磊 总策划  
杨 龙 主 编

南开大学出版社

中国城市化进程中政府与社会治理研究系列丛书

# 中国城市化加速背景下的 地方合作

朱光磊 总策划  
杨 龙 主 编



南开大学出版社

天津

## 图书在版编目(CIP)数据

中国城市化加速背景下的地方合作 / 杨龙主编. —  
天津 : 南开大学出版社, 2018.6  
(中国城市化进程中政府与社会治理研究系列丛书)  
ISBN 978-7-310-05528-9

I. ①中… II. ①杨… III. ①地方政府—行政管理—  
合作—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 323900 号

**版权所有 侵权必究**

南开大学出版社出版发行

出版人:刘运峰

地址:天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码:300071

营销部电话:(022)23508339 23500755

营销部传真:(022)23508542 邮购部电话:(022)23502200

\*

北京建宏印刷有限公司印刷

全国各地新华书店经销

\*

2018年6月第1版 2018年6月第1次印刷

230×160毫米 16开本 21.75印张 2插页 330千字

定价:68.00元

如遇图书印装质量问题,请与本社营销部联系调换,电话:(022)23507125

国家社会科学基金重大课题“区域政策创新与区域协调发展研究（13&ZD017）”阶段性成果

# 目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景和选题的意义	1
第二节 地方合作的主要理论	8
第三节 中国城市化的发展历程及其趋势	16
第二章 城市化对地方政府间关系的影响	27
第一节 城市化与地方政府间竞争	27
第二节 城市化与地方政府间合作	40
第三节 城市化稳定阶段的地方政府间关系	51
第三章 区域化复合城市化与对地方政府合作的影响	70
第一节 城市化与区域化的互动	70
第二节 区域内地方政府合作	81
第三节 跨区域地方政府合作	98
第四章 地方政府合作的类型、机制与阶段	107
第一节 地方政府合作的类型	107
第二节 地方政府合作的机制	124
第三节 地方政府合作的演进	135
第五章 地方政府合作的评价指标	145
第一节 地方政府合作评价指标的确定	145
第二节 地方政府合作力度及其评价标准	151
第三节 地方政府合作广度及其评价标准	158
第四节 地方政府合作效度及其评价标准	162
第六章 不同层次的地方政府合作	168
第一节 多省参与的地方政府合作	168

## 中国城市化加速背景下的地方合作

第二节	省内的地方政府合作·····	188
第三节	省交界地带地方政府间的合作·····	199
<b>第七章</b>	<b>民族地区的地方政府合作·····</b>	<b>211</b>
第一节	民族地区地方合作的演化与转型·····	211
第二节	民族地区地方合作转型的功能·····	222
第三节	推进民族地区与内地的互利合作·····	228
<b>第八章</b>	<b>专题型的地方政府合作·····</b>	<b>242</b>
第一节	环境保护领域的地方政府合作·····	242
第二节	交通领域的地方政府合作·····	258
第三节	区域性公共危机处理中的地方政府合作·····	270
<b>第九章</b>	<b>地方政府间的跨国合作·····</b>	<b>291</b>
第一节	地方政府间跨国合作的界定及相关理论·····	291
第二节	友好城市关系框架下的地方政府合作·····	297
第三节	次区域范围的地方政府合作·····	309
<b>参考文献</b>	·····	<b>328</b>
<b>后 记</b>	·····	<b>341</b>

# 第一章 绪论

---

## 第一节 研究背景和选题的意义

### 一、问题的提出

中国的经济发展进入中高级阶段以来，城市化的速度加快，一方面大城市的人口和规模迅速增加，另一方面小城市不断涌现。伴随城市的扩张和城市数量的快速增加，城市与城市间的联系也增多起来，城市越来越成为经济增长的区域性承载者，重要的城市成为区域增长的节点。基于对城市在经济发展中的作用，中央公司于 2014 年制订了中华人民共和国成立以来第一个城镇化发展规划，即《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》（以下简称《城镇化规划》）。

《城镇化规划》不是简单地设计中国城市化的进程，罗列城市发展的重点，而是提出以城市群为城市化的单位。《城镇化规划》以中国目前城市化进入较高阶段为依据，以城市群为国家整体发展格局里的骨干，引领地方经济。京津冀协同发展、长江经济带、“一带一路”等新型区域发展战略都是突出城市群之间的合作。在以往的区域经济发展过程中，中心城市是区域发展的核心。但是单一城市的辐射作用有限，受限于行政、交通、自然环境等方面的因素，其带动作用有局限性。新的区域发展战略改变了以往单纯依靠中心城市发展的做法，提出由城市群主导的区域

概念，中国区域经济的发展逐渐由中心城市主导转变为由若干核心城市主导，以城市群或都市圈为单位。

地方政府认同城市群可以避免地方相互间陷入恶性竞争，顺应经济区域化的潮流，通过合作形成区域竞争力。城市群内呈现出“金字塔”状的城市等级体系，这是“在中心城市的辐射和吸引作用下，处于不同规模、能级和发展阶段的城市，呈圈层状排列，并依托各种经济社会联系，形成的相互影响、相互作用的城市空间集聚体”。<sup>①</sup>通过这种“抱团竞争”的方式，提高地方自身的竞争力。

中国的区域政策与城市政策结合，以城市群为基础的区域政策重视地区间的合作，特别是鼓励城市间的合作。《城镇化规划》重视建立并完善跨区域城市发展协调机制。该规划专门提出“以城市群为主要平台，推动跨区域城市间产业分工、基础设施、环境治理等协调联动。重点探索建立城市群管理协调模式，创新城市群要素市场管理机制，破除行政壁垒和垄断，促进生产要素自由流动和优化配置”。<sup>②</sup>在2015年经过中共中央政治局批准的国家重大战略《京津冀协同发展规划纲要》也强调协同发展的体制机制建设的重要性，计划建立成系列的协调和协同机制，包括“行政管理协同机制、基础设施互联互通机制、生态环境保护联动机制、产业协同发展机制、科技创新协同机制等”。<sup>③</sup>

在城市化加速过程和提升阶段，地方政府的权力发生双向变化。一方面，中央政府进一步下放行政权力给地方政府，以便地方可以自行决定是否参与区域合作，以何种方式参与区域合作。不仅如此，中央政府还会把一部分权力委托给区域协调机构，以应对城市群之间合作之需要，地方政府因而间接地得到中央放权的好处。另一方面，地方政府的行政权力有所缩小，因为一部分权力会让渡到城市间的合作机制，形成共同权力，以配合城市群内的合作。

基于上述背景，地方政府合作需要进行全面和系统的研究。地方政府合作与区域合作是交叉发生的，临近的地方政府合作由双边合作扩展

---

① 杨勇等. 都市圈城市等级体系的分形特征研究[J]. 管理世界, 2011 (9).

② 新华社. 国家新型城镇化规划(2014—2020年)[EB/OL]. (2014-3-16) [2015-8-25]. [http://news.xinhuanet.com/city/2014-03/17/c\\_126276532.htm](http://news.xinhuanet.com/city/2014-03/17/c_126276532.htm).

③ 人民日报. 京津冀协同发展领导小组办公室负责人就京津冀协同发展有关问题答记者问[N]. 2015-08-24.

到多边合作，其结果之一可能是形成区域合作。换言之，区域合作是以地方合作为基础和内容的。首先，需要明确区域化与城市化结合对地方政府合作的影响，这部分包括两个内容，一是研究城市化对地方政府间关系的影响，以突出在城市化的特殊阶段上地方政府合作的特点；二是分析区域化与城市化复合条件下地方政府合作的选择。接着，以大量地方政府合作活动为对象，分析地方政府合作的类型、机制与发展阶段；尝试建立地方政府合作评价的指标体系，以评估地方政府合作的效果，引导地方政府进行有成效的合作。中国国土广大，地方政府众多，地方政府合作的层级、范围、方式、目标等均存在多种情况。为此，需要分别研究不同层级的地方政府合作、不同专题的地方政府合作。地方政府合作也是国家治理的重要手段，民族地区的地方合作、地方政府的跨国合作等，对于中国这样实行单一制的大国，已经是重要的治理实践，也需要总结。

## 二、重要概念

### （一）城市化

城市化是由“传统的农业社会向现代城市社会发展的自然历史过程”。在城市化进程中，会发生以下几个方面的变化。第一，大量农村人口进入城市，城市人口在总人口中的比重不断提高。第二，产业结构的转变和升级，使得原来从事第一产业的劳动力转向从事第二、第三产业。国家创造财富的能力随之增加。第三，城市化是居民消费水平不断提高的过程。城市化使得大批低消费群体转变为高消费群体，越来越多的居民在发展中受益，中产阶级得以逐渐壮大。第四，城市化是城市文明不断发展并向农村渗透和传播的过程。农村和农民的生产方式和生活方式不断现代化，城乡走向一体化。第五，城市化是人的整体素质不断提高的过程。人们的生活方式和价值观念发生重大变化，与农业社会完全不同的城市社会新秩序逐步建立，新秩序的基本特征包括社会化、商品化、规范化、法制化，自律、自尊、自强成为社会风尚。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 叶裕民. 中国城市化之路——经济支持与制度创新[N]. 北京：商务印书馆，2002：7-9.

在中文的官方文件里，“城市化”和“城镇化”曾经同时使用，在2012年党的十八大报告里，统一使用了“城镇化”。作为学术概念，本书使用城市化，其含义与官方的“城镇化”一致。党的十八大以后，城市化成为中国社会经济发展新的“抓手”，2014年3月，《国家新型城镇化规划2014—2020》（以下简称《规划》）公布，给予城市化新的含义。作为指导全国城镇化发展的战略性文件，《规划》认为中国“处于经济转型升级、加快推进社会主义现代化的重要时期，也处于城镇化深入发展的关键时期”；提出中国发展的“新四化”目标，即工业化、城镇化、信息化和农业现代化同步发展，彼此相辅相成。值得注意的是，《规划》把城镇化作为推动区域协调发展的支撑，中国区域发展差距加大，区域发展不协调的一个重要原因就是城镇化发展不平衡，“中西部城市发育明显不足，目前东部地区常住人口城镇化率达到62.2%，而中部、西部地区分别只有48.5%、44.8%”。加快中西部城镇化进程，培育形成新的增长极，有利于促进经济增长和市场空间由东向西、由南向北梯次拓展，区域发展更加协调。<sup>①</sup>

### （二）区域化

随着连续多年的快速增长，中国经济进入高级阶段，经济的区域化特征逐渐凸显。区域化的主要含义是区域内经济的一体化，从产品市场到要素市场，均突破地域的限制，走向区域性统一市场。一是市场由地域性向区域性扩展。由于生产规模的扩大和消费需求的增加，本地产品需要扩大销路到外地，本地的消费需求需要来自外地的产品来满足，加上交通便利性提高和物流成本降低，区域性市场的重要性日益提高。二是产业分工和布局在区域范围内逐步调整。随着经济发展走向高级阶段，在规模经济效应的作用下，各地趋向于在区域范围内突出自己的比较优势，产业结构在区域内重新“洗牌”。三是人力资源要求在广阔范围内流动。人才和就业是随着产业和需求走的，在产业区域内调整的引导下，加上交通便宜和方便，人力资源配置的范围成为区域性的。区域化发展的结果是区域经济在国家经济中扮演越来越重要的角色，从近年来城市群进入国家的主体功能区规划和城镇化规划可以看出，区域内更需要地

---

<sup>①</sup> 人民日报·国家新型城镇化规划2014—2020[N]. 2014-03-17.

方政府间的合作。

中国城市化发展的一个特点是城市之间的联系愈发紧密，在空间上形成若干城市群（圈、带），一方面城市群内部的地方政府合作必不可少，另一方面城市群之间也有竞争和合作关系。为此，《国家新型城镇化规划2014—2020》中提出“建立完善跨区域城市发展协调机制。以城市群为主要平台，推动跨区域城市间产业分工、基础设施、环境治理等协调联动。重点探索建立城市群管理协调模式，创新城市群要素市场管理机制，破除行政壁垒和垄断，促进生产要素自由流动和优化配置”。统筹制定实施城市群规划，明确城市群发展目标、空间结构和开发方向，明确各城市的功能定位和分工，统筹交通基础设施和信息网络布局，“加快推进城市群一体化进程”。“建立城市群成本共担和利益共享机制，加快城市公共交通‘一卡通’服务平台建设，推进跨区域互联互通，促进基础设施和公共服务设施共建共享，促进创新资源高效配置和开放共享，推动区域环境联防联控联治，实现城市群一体化发展”。

### （三）地方合作

本书中的“地方合作”通常是指地方政府间的合作，其中既有同一级别的地方政府之间的平行合作，也有不同级别的地方政府之间的斜向合作；既有相邻的地方政府之间的合作，也有不相邻的地方政府之间的合作。地方政府间的合作受到经济区域化的推动，经济的区域化不仅形成了区域性市场，而且出现了区域性公共物品，比如区域内地方政府间合作的制度、区域共同市场的规则，以及区域性公共基础设施等。经济区域化的发展改变了区域内地方政府的运行环境，地方政府之间通过相互竞争而发展自身的空间和余地明显减少，而通过合作，在共赢中发展自身的机会越来越多。地方政府的行为方式也发生了变化，地方政府过去那种仅凭竞争的方式来获取自身利益最大化已经不再适应环境的要求，地方政府的行为由非理性竞争走向理性竞争，由注重竞争走向注重合作，竞争与合作同时成为地方政府的行为选择。

地方政府合作可以为地方的发展带来收益。由于我国目前还是以行政区为基本单位组织经济发展，地方政府之间的合作主要发生在当事各方认为需要合作的情况下和通过合作可以获益的情况下。对于地方合作而言，更为重要的是来自地方政府的自觉努力。地方之间的自发合作主

要靠利益推动，所以互惠成为实现合作的重要前提条件。地方政府合作对于缩小区域发展的差距也有重要作用，发达地区与欠发达地区的地方政府各有自己的比较优势，可以通过合作实现优势互补，实现共同发展。发达地区与欠发达地区的合作也可以采取帮扶的形式，以缩小区域发展差距为目标。

地方之间的合作方式是多样化的，从实现共同利益和解决区域问题的角度，可以建立问题导向型的合作机制，针对某区域内各地方政府面临的共同问题，建立合作机制或是区域协调管理机制，以共同解决面临的问题。在环境保护问题、重复建设问题、区域统一市场问题、灾害预防和突发事件的应急解决机制等问题上，适合运行问题导向型的合作机制。

### 三、本书的研究视角

从学科方面来看，地方政府合作之间关系的研究属于跨学科研究，涉及区域经济学、行政管理学和政治学等若干学科。在区域经济学方面，探讨的重点是经济资源在空间最优布局问题。为此，区域经济学已经发展出若干理论模型，可以从自然条件、产业特征、比较优势等方面解释区域经济的形成及其增长的动力。区域经济学也探讨区域政策问题，但主要切入点是市场失灵在空间上的表现，具体表现为区域经济发展不平衡，其中涉及若干区域政策，其执行主体通常是中央政府。区域经济学从如何化解区域经济冲突入手，研究地方政府合作问题，其落脚点是如何实现区域内的资源优化配置，建立区域内共同市场，发挥本区域产业优势。该学科提出了行政区经济和行政区边缘经济等概念，用于解释区域经济冲突的非经济原因。区域经济学还从城市圈（群）的角度研究地方合作，从中心城市与边缘地区、大城市与周边较小城市之间的经济关系入手，为城市间的合作寻找经济上的依据。

在行政管理学方面，地方政府合作是一个重要的研究主题。行政管理学的重点是行政区划的调整和区域协调机构的设置，研究这两个问题时需考虑行政层级因素，这是行政效率的要求。行政学界对行政区划改革兴趣浓厚，探讨行政区划改革在行政学界很“热”；而对于设置区域协

调机构问题则关注相对较少。一些行政管理学者把新的理念引入区域研究,提出“区域公共管理”的概念,把社会力量、民间力量以及企业的活动纳入区域管理。此外,对于经济区域化进展较快的区域,如珠三角、长三角等地区的区域公共管理的研究已经较为深入。

政治学对此问题的研究以地方政府竞争问题为多。政治学者认为,行政区经济现象和区域经济冲突等都是地方政府之间恶性竞争的结果,解决这些问题的思路是重新考虑中央对地方的分权和授权,改变财政在中央与地方之间的分配;改变地方政府政绩评价标准和机制。国外政府干预区域发展差距的做法主要是中央政府的介入,各种成功经验正在被介绍到中国。国外关于中国中央和地方关系以及地方政府的研究较多,提出“企业型政府”“发展型政府”等概念,这对于我们分析地方合作问题有一定的借鉴意义。

目前从城市化角度研究地方政府合作的还很少,原因可能是长期以来城市化只是工业化研究的副产品,城市化中的问题主要是社会学关注,没有成为跨学科的研究兴趣点。地方政府间关系的研究也主要在既定的政治体制和行政管理体制下的各种府际关系范畴里,以静态研究为主,没有把城市本身的发展作为主要变量,缺乏动态研究,没有考虑到城市化进程这个大背景。城市化是推动地方政府合作演进的重要因素,因此地方政府合作模式是动态变化的。离开城市化进程,静态地探讨地方政府的合作模式意义不大。因此需要分析已有的地方政府合作机制,探讨如何促进地方政府合作,以满足城市化的需要。

已有的关于区域合作的研究集中在区域经济学、经济地理学和行政法学等学科,已经取得很大的进展。由于地方政府合作的主要原因是出现越来越多的跨界问题,涉及了行政区划调整、政府间磋商、政府间行政管辖权的让渡、中央或上级政府的授权等问题,更需要行政管理学和政治学研究上述问题。与此同时,行政管理学和政治学也开始关注区域和地方合作问题,“在政治学和行政学中,比起组织内部的研究,对边界的研究显得更为困难。但随着边界问题重要性的彰显,它理应成为我们的研究重心”。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> [美]罗伯特·阿格拉诺夫等. 协作性公共管理: 地方政府新战略[M]. 李玲玲等译, 北京: 北京大学出版社, 2007: 1.

## 第二节 地方合作的主要理论

### 一、区域公共管理

长期以来，中国政府一直采取刚性的行政区划管理模式，这在计划经济时期，对于进行社会主义建设起到了非常大的推动作用。但是，改革开放以来，随着我国社会主义市场经济体制从建立到完善，出现的“行政区经济”现象引起了学者们的广泛关注。这种现象的出现，与“在刚性的行政区划基础上形成的闭合式‘行政区行政’”<sup>①</sup>是分不开的。从国际关系的角度来讲，行政区行政适应了条块式的经济管理体制。

近年来，随着区域经济一体化的发展，信息、资源、人才在区域内大范围流动等复杂因素引起了区域治理的一系列变化。例如，空气污染、水流域污染等环境问题所带来的负外部性现象已经远远超出了行政区的管辖边界。区域公共物品的提供具有外溢性和区域化的特点，因此容易造成“搭便车”的问题，损害了传统行政区内公共服务递送的“公平”和“效率”。传统行政区行政的管理模式已经陷入了“失灵”的状态，于是一种新的公共治理模式，即区域公共管理便应声崛起。

在美国等联邦主义国家，由于地方政府的结构相对松散，因此，区域公共管理与地方政府结构并没有形成很大的冲突。但在我国政府传统管理模式的影响下，区域公共管理问题显得尤其突出。根据相关学者的研究，区域公共管理具有以下几个方面的特点：

(1) 区域公共管理模糊了刚性的行政区边界。“区域”是一个弹性概念，按照学科的角度，可以把区域划分为经济区、文化区、行政区等。传统的行政区行政是建立在稳定的“科层制”管理结构之上的，强调行政区在法律地位上的独立性，因此这样的行政区具有封闭性。而区域公共管理模糊了刚性的行政区边界，以解决公共事务和问题为导向，因此，

---

<sup>①</sup> 金太军. 从行政区行政到区域公共管理——政府治理形态嬗变的博弈分析[J]. 中国社会科学, 2007 (6).

构建出来的区域具有开放性。例如，京津冀是一个“三地四方”的格局，既有天津、北京、河北三个地方政府，也包含着中央政府；长江三角洲就涵盖了江苏、浙江和上海两省一市的全部行政区。

(2) 区域公共管理带来了府际关系的新变化。传统的行政区行政只研究中央政府和地方政府之间、地方政府与地方政府之间的关系，并且以研究同级地方政府的关系居多。但是随着政府治理模式的转变，区域内地方政府间的关系也会随之发生改变。此时地方政府之间的关系，不再是传统的竞合关系了，理解和规范地方政府间的关系，必须跳出政府系统之外，用更开阔的视野考察地方政府间的关系。

(3) 区域公共管理的主体呈现多元化的特征。目前，我国城市化和郊区化的现象交织在一起，有关环境保护、水资源利用、垃圾处理、交通运输、教育、医疗以及住房等问题日益严重，地方政府在资源和组织规模有限的情况下，纷纷与区域内的其他层级政府、市场上的企业主体和社会中的公民形成一种互相影响的“多边关系”(multilateral)，利用他们的资源来处理突出的区域问题。

(4) 区域公共管理强调合作大于竞争。在传统行政区行政的管理模式下，各个行政区“各行其政”，各自管理自己区域内的事务。虽然市场化改革充分调动了地方政府发展经济的积极性，同时也导致了各个地区之间的恶性竞争和重复建设，出现了产业同构和地区大战等不良现象，阻碍了经济的发展。区域公共管理试图避免这些不良现象，在区域这一大背景下，协调各个地方政府、市场上的企业主体和社会中的公民，一起处理区域公共问题，使合作达到多赢的局面。

(5) 区域公共管理倾向采取灵活的制度。从权力的运行角度来讲，传统区域行政依靠的是由上而下的“科层制”管理模式，上级政府部门下达命令，下级政府部门执行命令。“区域公共管理依赖的是多元、分散、上下互动的权威，彼此之间是合作网络和交叉重叠的关系。”<sup>①</sup>从公共事务的治理机制上，区域公共管理不仅仅依赖于正式的制度，而且还借助市场机制、合作机制、组织间网络等机制进行治理，以期进一步适应我国社会主义市场经济的发展。

---

<sup>①</sup> 杨爱平，陈瑞莲. 从“行政区行政”到“区域公共管理”——政府治理形态嬗变的一种比较分析[J]. 江西社会科学, 2004 (11).

与传统的行政区行政相比，区域公共管理毫无疑问更加适应了目前我国城市化的快速发展和要求。区域公共管理在府际关系、管理主体、合作机制和制度等方面都有较大的突破。面对全球经济一体化和城市在全球发展中日益重要的地位，有学者初步提出了区域的公共治理理论<sup>①</sup>，试图把公共治理理论与区域治理相结合，以提升城市的综合实力。

## 二、多中心治理

从实际情况来看，城市政府的“碎片化”是美国城市治理理论演进的现实基础和问题意识。传统区域主义认为，行政辖区的“碎片化”是导致地方政府低效的主要根源，为此，他们给出的解决方案是合并大都市区内的众多城市政府。通过批判传统区域主义，同时在借鉴邻里政府运动的基础上，“公共选择理论”学派提出了自己的城市治理理论和破解方案。查尔斯·蒂伯特（Charles Tiebout）、罗伯特·沃伦（Robert Warren）、罗伯特·比什（Robert Bish）、文森特·奥斯特罗姆（Vincent Ostrom）、埃莉诺·奥斯特罗姆（Elinor Ostrom）以及罗纳德·奥克森（Ronald Oakerson）是运用公共选择理论分析城市治理的主要代表人物。他们先后提出了地方政府竞争模型、多中心城市治理模型以及地方公共经济等理论，试图解决美国大都市出现的问题。在此过程中，以奥斯特罗姆夫妇为主的印第安纳学派提出的“多中心的城市治理模型”影响最为深远，因此，研究者们把他们的理论主张简称为“多中心理论”。

1961年，文森特·奥斯特罗姆、查尔斯·蒂伯特以及罗伯特·沃伦在《美国政治学评论》（*The American Political Science Review*）发表了《大都市区的政府组织：一种理论的探讨》（*The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*）一文。在该文中，三位经济学家首次提出了多中心的城市治理模型。文森特·奥斯特罗姆首先探讨了决定大都市区治理模式构成多中心体制的条件。在他看来，“这取决于规则制定和规则实施的各个方面能否在多中心结构中运行”。<sup>②</sup>他首先研究

<sup>①</sup> Osborne, Stephen P. *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge, 2010.

<sup>②</sup> [美]文森特·奥斯特罗姆. 多中心[M]. 载迈克尔·麦金尼斯主编:《多中心体制与地方公共经济》,毛寿龙,李梅译,上海三联书店,2000年,第77页.

了决定一般性的多中心体制是否具有效率的条件。他指出，并非所有的多中心体制都是富有成效的。一套多中心体制是否有效取决于以下三个必要条件：“一是不同政府单位与不同公益物品效应的规模相一致；二是在政府单位之间发展合作性的安排采取互利的共同行动；三是有另外的决策安排来处理 and 解决政府单位之间的冲突。”<sup>①</sup>第一个条件分析的是进出多中心体制的条件。就公共物品的生产而言，由于它具有非排他性，这就决定了自发原则实现的前提条件是存在促成居民参与公共组织并承担相应收益成本的激励因素。第二个条件探讨的是实施一般性行为规则的条件。保证行为主体有足够的动力去遵循并实施一般性的行为规则，是为多中心体制提供法律架构的前提。第三个条件研究的是制定并适时调整更高层次冲突的行为规则体系。这些规则以及实施这些规则的组织是确保多中心体制有效运行的宏观框架。

第一，重新划分物品。以奥斯特罗姆夫妇为代表的公共选择理论学派则从经济学的角度为多中心的秩序提供了逻辑论证。就城市治理而言，如何有效组织公共物品的生产以及在此基础上形成的城市组织结构是他们需要说明的关键问题。对这一问题的分析，也构成了公共经济的理论基础。奥斯特罗姆夫妇通过对公共经济的研究，提出要按照排他性和使用或消费的共同性，把物品划分为四类。在研究的过程中，他们指出，政治共同体必须根据公民的偏好提供公共物品。

第二，区分公共产品的生产和供给。在此基础之上，文森特和蒂伯特等经济学家认识到了区分公共物品的生产与供应对于设置城市组织体系的重要性。“公益物品和服务的供应与其生产相区分，开启了最大的可能性，来重新界定其公共服务经济中的经济职能。在服务供应方面，根据绩效方面可以维持公共控制，同时还允许在生产公共服务的机构之间发展越来越多的竞争。”<sup>②</sup>通过区分供应与生产，公共选择理论学派就重新界定了政府的职能，并为多中心的城市治理体系提供了理论证据。在他们看来，地方政府的首要职责不是直接生产公共物品，而是聚合公民

① [美]文森特·奥斯特罗姆. 多中心[M]. 载迈克尔·麦金尼斯主编:《多中心体制与地方公共经济》, 毛寿龙, 李梅译, 上海三联书店, 2000年, 第70页.

② [美]文森特·奥斯特罗姆, 查尔斯·蒂伯特, 罗伯特·沃伦. 大城市地区的政府组织[M]. 载迈克尔·麦金尼斯主编:《多中心体制与地方公共经济》, 毛寿龙, 李梅译, 上海三联书店, 2000年, 第58页.