

参与式发展与中国城市治理模式创新

成德宁

(武汉大学 经济发展研究中心, 湖北 武汉 430072)

摘要: 在高度集中的计划经济体制下, 国家集经济管理、社会管理、行政管理和所有者等诸多职能于一身, 国家权力渗入到社会生活的各个方面, 我国城市社区被“单位制”取而代之, 城市自主发展和活力受到抑制。改革开放以来, 我国国家与社会的关系出现新变化, 许多城市纷纷提出城市经营的新理念, 但由于城市政府职能转变滞后, 城市经营与城市治理的理念背道而驰。进入 21 世纪, 中国城市治理模式需要进行一场新的深刻的制度创新和变革, 即从参与式发展的新理念出发, 赋权于民众, 建立起城市治理的新模式, 在城市政府、私人部门、非政府组织之间建立伙伴关系, 使各种利益相关者能够参与决策。

关键词: 参与式发展; 城市经营; 城市治理

中图分类号: F061.5 **文献标识码:** A

21 世纪是全球城市化的时代。目前全球城市人口正以 3 倍于农村人口的速度在增长。预计到 2030 年, 每 5 个人中就将 有 3 个居住在城市地区。在 21 世纪, 98% 的新增城市人口将来自发展中国家。对大多数发展中国家而言, 城市化仍然是 21 世纪宏观经济管理面临的最严峻的挑战之一。¹

为了改变我国城市化滞后于工业化、“工业国家、农业社会”的格局。我国在十五规划和 2010 年远景目标规划中已经明确提出, 要积极稳妥地推进我国城市化进程。可以预见, 在 21 世纪初, 我国将有人类历史上最大规模的农村人口转移到城市地区。那么, 我国城市有没有能力吸纳这样大规模的人口流入? 城市能不能为流入人口提供充分的就业机会和住房、医疗、卫生、供水、供电、社会安全等基本服务? 在人口不断涌入的情况下, 我国城市的人居环境能否进一步得到改善? 我国城市会不会出现发展中国家曾出现过的“城市病”和“城市危机”? 如何防止城市社会的分裂、促进社会融合, 建设和谐社会, 使城市不仅成为财富的创造地, 更是人类文明的熔炉? 这些问题都是我国 21 世纪社会经济发展中面临的重大战略问题。可以说, 决定城市未来命运的无疑是城市的竞争力和生产力, 而城市竞争力和生产力除了受国家经济政策、法律等制度框架等宏观因素的影响外, 更主要取决于城市治理 (Urban Governance) 和地方性的公共政策。城市是如何治理的将决定城市的命运, 也决定我国城市化战略的成败。

我国由于受计划经济体制的影响, 城市发展过程中“重建设、轻管理”。城市治理和城市公共事务管理的理论研究还比较薄弱。特别是我国传统的城市管理模式是一种集中的行政管理模式, 城市管理主要依赖自上而下的行政指令, 缺乏非政府组织和市民社区的民主参与。20 世纪 80 年代, 随着计划经济向市场经济转轨以及财政体制的分权改革, 中央政府给予了各级城市政府越来越多的事权和财权, 城市财政的独立性也日益增强, 城市作为一个利益主体和竞争主体的地位不断得到强化, 城市间的竞争日趋激烈。正是在这种制度变迁的背景下, 城市经营的理念应运而生, 我国也掀起了城市经营的旋风。

中国 20 世纪 80、90 年代的城市经营理念, 在转变城市政府职能、促进生产要素的流

动、加快城市建设和发展、发挥城市功能服务等方面曾起了积极的作用。但是，在我国城市经营的实践过程中，一些城市政府将经营城市和城市建设资金筹集两者之间划上等号，城市经营的目标也被误导到政府为了追求地租收入最大化而滥用征地权，从农民那里圈占土地“炒地皮”，大搞“形象工程”，导致大量“三无农民”（无土地、无职业、无保障）出现，损害农民利益，影响社会稳定，与现代城市治理的理念背道而驰。在 21 世纪，中国迫切需要进行城市管理模式的创新，即在参与式发展新范式的指引下，建立新的城市治理模式。

一、参与式发展：发展的新范式

发展是一个十分复杂的社会经济变迁过程。但是，在第二次世界大战以后很长的一段时期内，各种发展理论往往只关注发展过程中某一种关键性因素的作用，而忽视其他配套因素的作用。当这个特定的关键性因素无法打开发展之门时，发展理论就将其搁置一旁，另寻新的关键性因素。其结果是，用这些发展理论框架在指导发展实践时，成功者少、失败者居多。为此，在 20 世纪末，学术界兴起对发展理论的反思。世界银行曾对近半世纪以来的发展思维进行了总结，认为目前发展经济学家正在形成以下共识：①发展具有多维的目标。人均收入增加只是发展众多目标的一个方面，发展应包含更多的目标：更好的健康、更好的受教育的机会、更清洁的环境，赋予每个人参与公共事物的机会、促进代际间的公平等等。②发展政策是相互依赖的。任何发展政策要发挥作用，必须有相应的配套措施，单一政策难以发挥作用。一种发展政策的失败往往是由于配套措施没有到位造成的。③政府在发展中扮演关键的角色，但政府如何发挥作用没有任何简单的规则。政府在发展中扮演的角色取决于政府决策的能力、行政能力、国家的发展水平、外部条件和其他因素等等。④政策制定过程与政策同样重要。发展需要良好的治理，这表现为发展政策决策要具有透明度，各种利益相关者能够参与决策，在政府、私人部门、非政府组织和公民社会之间建立伙伴关系。²

传统的发展观主要关注的是工业化、经济增长、就业、消除贫困、收入分配公平、技术进步、环境的改善等等，而发展的新思维和新范式更关注社会凝聚、融合（social inclusion）和利益相关者（stakeholder）的参与。联合国开发计划署 1990 年提出了“人类发展”（human development）的新概念，主张各个方面的利益相关者应参与决策，认为民众应该成为发展的受益者，而不是发展的工具，更不能成为发展的牺牲品。人类发展概念的倡导者还指出，人类发展的载体是人本身，不能简单地把民众看作是发展的消极受益者，应当把民众看作是发展的积极参与者和主要推动力量。积极吸收民众的参与是创造新的更加公正的社会的活力和创新的源泉。世界银行的综合发展框架（Comprehensive Development Framework）也提出将经济、政治、制度、社会和文化发展给予同等重视，民主和参与也被看作是发展的重要组成部分，而不再仅仅是经济发展和社会进步的结果。参与式发展的新范式正在悄然兴起。

所谓参与式发展，就是要赋权于民众，以便使人类发展涉及的各种利益相关者共同参与发展决策并在其中拥有知情权和发言权。参与式发展的目的有两个：一是使有关人类发展的决策更加符合有关当事人的利益和要求，使从事发展工作的机构更加负责任，从而使发展收益的分配更加公平并惠及更多民众；二是使民众的能力得到创造性地发挥和运用并拓宽人们的选择范围，从而实现人的全面而自由的发展。³ 正如经济学家斯蒂格利茨所言：“从综合发展观的角度讲，参与不是简单的投票权。参与过程必须包括公开对话和广泛积极的大众参与，它要求个人在影响他们利益的决策中有发表意见的权利。广义的参与不仅注重结果，更注重过程。一个对公民保有秘密的政府，不可能让公民发表有关国计民生政策的正确意见，因而也就降低了政府的可信度和决策质量。在许多国家由于缺乏法律保障，缺乏透明度，妨碍了经济发展，削弱了参与过程。”⁴

二、我国城市管理模式的演变

国家与社会关系的转变决定着我国城市管理模式的变化。在高度集中的计划经济体制

下，国家集经济管理、社会管理、行政管理和所有者等诸多职能于一身，国家权力渗入到社会生活的各个方面，政府无所不在。在国家与社会关系上，呈现“强国家，弱社会”的模式，城市社区被“单位制”取而代之，社会的自主发展和活力受到抑制。改革开放以来，我国国家与社会的关系出现新变化，国家把本应属于社会的权力重新归还给社会，极大地促进了社会的自我发育。许多城市纷纷提出城市经营的新理念，但由于城市政府职能转变滞后，城市经营与良好的城市治理背道而驰。进入 21 世纪，中国城市治理模式需要进行一场新的深刻的制度创新和变革。

（一）计划经济体制下的城市管理

我国在计划经济体制下，无论在政治、经济及文化方面，都实行了高度的中央集权制，国家与社会一体化，政府成了集政治、经济、社会于一身的全功能主义机构：在农村，我国实现了人民公社化，政府直接组织生产和分配，通过这种制度安排，国家实现了对农业生产、农产品消费和分配的控制。在城市，则通过单位取代社区，实现对城市社会的控制，形成中国特色的“单位制”。

中国城市在单位制下，国家与社会的关系严重失衡。单位组织直接承担着汇聚资源和提供公共产品的功能，国家则以单位为中介完成资源的再分配，大部分城市社会成员只有通过单位组织才能获得自身生存和发展的必要资源。在国家与单位的关系上，国家全面占有和控制各种社会资源、利益和机会，形成对单位的绝对领导和支配关系；在单位和单位成员的关系上，单位全面占有和控制单位成员发展的机会和他们在社会、政治、经济以及文化生活中所必需的资源、利益和机会，因而形成对社会成员的支配关系。个人对单位组织的服从，同时即是对国家的服从。⁵这就导致了城市居民对单位组织的高度依赖，由此强化了单位组织的社会控制和政治控制功能，达到对社会有效调控的目标。⁶

显然，我国城市在高度集中的计划管理体制下，一方面是国家权力的无限扩张，导致整个社会从微观到宏观，从个人到组织几乎都成了国家的附属物；另一方面则是社会缺乏自主性，社会流动性差，内部分化不明显，各种社会组织无法得到正常发育。⁷这种城市管理模式虽然可以提高国家权力的组织动员能力，在特定的情况下能够推动经济在短时期内的高速增长。但是，城市管理决策高度集中，管理部门职责不清，条块分割，市民和社区对政府和单位的依赖性较强，也缺乏参与城市管理的渠道和正规制度，使政府公共部门、非政府部门与市民之间不能很好地协调和沟通，社区和市民自觉参与社区活动的热情不高，出现“社区冷漠症”。⁸加上城市管理手段和方法落后，造成管理效率低下，从而极大地制约了我国城市的活力和竞争力。特别是，政府权力的过度扩张抑制了社会的自主性和活力，无论是个人还是企业，都是国家计划的执行者，社会成员只能被动地参与到经济发展过程中去。这种高度集中的管理体制，不可能创造一个生机勃勃、充满活力和创造性的现代社会，最终会阻止社会的变革与发展。

（二）转轨时期的城市经营

从 1978 年开始，中国政府认识到，传统计划经济体制对经济、社会统得过多过死，造成“社会国家化”，造成社会民众普遍地丧失创造的积极性，使城市发展失去活力和创造力，从而开始了经济体制的改革。这场改革在国家与社会关系上，主要体现为国家把本应属于社会的权力重新归还给社会，国家的权力从不该管理的地方撤出来，从而给社会松绑，给经济松绑，调整好国家与社会的关系：⁹首先，实行政企分开，扩大企业自主权，使社会经济领域逐步摆脱了国家行政权力的直接控制；其次，大力发展非公有制经济，使国家直接控制的社会资源与领域大为减少，国家对社会的控制范围大为收缩，社会自我协调能力显著提高；第三、国家与社会在组织结构上，也改变了过去社会组织行政化的倾向，企业与一些事业单位及其他各类社会组织，也逐步与国家行政组织相分离，成为有法律地位的独立法人。¹⁰

体制转轨极大地调动了城市政府组织本地经济社会发展的创造性和积极性。随着财政体制的分权改革，中央政府也给予了各级城市政府越来越多的事权和财权，城市财政的独立性也日益增强，城市作为一个利益主体和竞争主体的地位不断得到强化，城市间的竞争日趋激烈。正是在这种制度变迁的背景下，许多城市政府为了吸引国内外的资源和要素，提高城市竞争优势和综合竞争力，开始转变政府职能，从经营企业转变到经营城市上来。城市经营的理念也应运而生，在全国掀起了城市经营的旋风。

所谓城市经营，按照中国城市经济学会会长汪道涵说法，“城市经营就是城市政府需要在城市规划、建设和管理等方面引入与市场经济相适应的经营理念，既要学会做一个城市发展的监管者和引路人，又要像经营一个企业那样做一个合格的决策者和经理人。前一个角色是为了使城市的发展尽可能做到规范、有序；后一个角色是为了使政府和社会能够实现投资良性循环，有发展后劲和可持续性。”在体制转轨时期，中国提出城市经营的理念，是适应市场经济发展需要的，它在转变城市政府职能，促进生产要素的流动，加快城市建设和发展，发挥城市功能服务等方面起了积极的作用。然而，从我国城市经营提出的背景和各地的实践来看，我国城市经营与现代城市治理的理念相去甚远。

应该看到，我国 20 世纪 80、90 年代城市经营理念的产生主要是从城市建设筹资思路出发来考虑的，而不是从政府与市场关系的重构、政府职能转变的角度来考虑的。目前流行的城市经营模式是：通过市场运作，对城市所有的资产进行积聚、重组和营运，最大限度地挖掘这些资产的潜力，形成“投入→产出→再投入”的良性循环机制，走“以城养城、以城建城、以城兴城”的城市建设市场化道路，实现城市自我滚动、自我积累、自我发展、自我增值。改变过去城市建设投融资单纯依靠政府的方式，把寻求城市建设资金的目光扩展到整个社会。¹¹在改革开放初期，当城市建设资金成为城市发展最主要的瓶颈时，把经营城市的核心功能理解为城市建设资金的筹集并形成投入产出的良性循环，具有一定的必然性。¹²但是，在经营城市和城市建设资金筹集两者之间划上等号，或将城市经营的本质理解为服务于城市建设资金筹集这个目的，不仅是对城市治理方向的误导，在实践指导中也会产生一系列不良后果。首先，由于仅仅注重城市建设资金的筹集，在城市资源的开发利用和经营上，往往导致追求短期资金收入而对城市资源进行过度开发、不合理开发和破坏性开发，造成对城市资源的破坏和浪费以及功能退化。第二，对于那些在市场条件下或者在近期条件下难以产出直接经济效益的城市资源，在城市建设与发展中，没有得到应有的重视，忽视了其对城市发展的功能价值。第三，也许最重要的是，在市场经济条件下，政府应是现代城市管理的组织者和指挥者，是市场监管者而不是经营者，而一旦将经营城市的理念纳入政府行为，政府就很难分清自己是城市的管理者还是经营者，自觉不自觉地执行经营主体的行为。一些城市经营的目标也被误导到政府为了追求地租收入最大化而“炒地皮”。这显然与现代城市治理的理念是背道而驰的。

三、中国城市治理模式的创新

中国城市长期在计划经济体制下封闭发展，城市管理长期依赖政府部门的行政指令和控制，这不仅不利于公民参与，不利于城市居民需求的满足，不利于发挥社区和市民的主动性和创造性，也使我国城市政府的机构臃肿，管理效率低下。这直接限制了我国城市发展的潜力和活力，影响了城市居民的生活质量，迫切需要对传统的城市管理体制进行改革，探索新的参与式城市治理模式。特别是进入 21 世纪，经济全球化和信息技术革命改变了城市在发展中的角色，也给传统的城市管理模式带来了挑战。在这种背景下，城市治理也引起学术界的普遍关注。¹³

首先，随着经济全球化的新发展，限制生产要素流动的时间和空间成本大幅度减少，资本的流动几乎没有边界的限制，日益成为无根（footloose）的资本。资本的所有者可以在

任何地方寻找机会与成本的最优组合。这意味着城市必须提供有利于商业经营的环境（**Business-friendly Environment**）以吸引国内外的投资者。用海德（Haider）的话来说，经济全球化使全球城市之间的竞争日益激烈。每个城市正力图将自己“出售”给投资者，进行着一场“地点战争”（**Place War**）。¹⁴正是在这种发展趋势下，各国城市为了提高在全球经济中的竞争力，纷纷进行公共服务的改革，探索新的城市治理之道。

其次，政府和市场的角色在世界范围内正在被重新思考。自 20 世纪 80 年代开始，人们开始对于过去社会科学过分简单的“政府与市场”两分法范式产生强烈的不满。人们越来越意识到，在复杂的组织和系统的协调中，除了纯粹的市场、等级制的国家机构之外，还存在协调经济活动的各种中间形态的治理机制。这些介于市场与政府之间的“治理”机制在实际生活中早已存在，也被广泛应用，只是在理论上被置于被忽视的边缘地位。当人们对政府的作用不再抱幻想，对纯粹市场的作用也不再抱幻想的时候，这才唤起了人们对这种从未真正消失的中间形态的治理机制的兴趣。¹⁵现在人们越来越认识到，城市社会和经济管理问题不再能够通过纯粹国家计划或纯粹市场方式来解决。管理城市社会和经济的职能，仅靠政府或市场是无法完成或无法很好地完成的，需要在政府和公民社会、私人部门之间建立良好的伙伴关系。正如库伊曼（**J. Kooiman**）所指出的：“不论是公共部门还是私人部门，没有一个个体行动者能够拥有解决综合、动态、多样性问题所需要的全部知识与信息，也没有一个个体行动者有足够的知识和能力去应用所有有效的工具。”¹⁶因此，20 世纪 80、90 年代西方兴起的“新公共管理”理论，就不再固守“国家”对“社会”、公共部门对私人部门的鲜明的两分法。在新公共管理理论看来，对那些属于政府“天职”的公共服务，政府应该是一个安排者，至于服务的生产和提供，完全可以通过合同承包、补助、特许经营等形式由私人部门和社会机构来完成。也就是说，政府的角色是“掌舵”，而不是划桨。¹⁷这种对政府与市场角色的理论反思，无疑也成为推动参与式城市治理模式兴起的重要背景。在现代社会，城市社会的能否得到良好治理不再仅仅取决于地方政府的权力和权威中，而更多地依赖于各种利益相关者的参与、协商和共同行动之中。“少一些统治，多一些治理”（**Less Government, More Governance**）已经成为各国城市的共同呼声。1996 年，在伊斯坦布尔召开的第二届联合国人居大会上，国际社会普遍关心的一个问题就是：如何在 21 世纪的城市里，寻找新的思路和策略，以实现既发展经济，又维护社会团结和融合，同时保证居民的广泛参与？第二届人居大会提供的答案是：建立中央政府和地方当局的伙伴关系、公共部门和私人公司间的伙伴关系以及城市政府部门与社区之间的伙伴关系。通过伙伴关系，协调不同方面的利益和力量，共同促进城市的可持续发展。

在中国，要建立参与式城市治理的新模式，关键是通过技术创新和制度创新，在城市规划、城市建设和城市管理的各个环节，平衡公共与私人部门的角色，扩展市民参与的机会，以增加创新和开放，使地方政府更接近群众，对市民的需要更能及时反应，从而在政府公共部门、非政府部门和市民社区之间建立起伙伴关系，提高城市的可居住性和城市经济的运行效率。

参与式城市治理与传统的以控制和命令手段为主、由国家分配资源的治理方式不同，它主要是通过与各种利益相关者的对话、协调、合作以达到最大程度地动员资源的统治方式，以补充市场交换和政府自上而下调控之不足，最终达到“双赢”的综合的社会治理方式。

在参与式城市治理新模式下，政府的角色主要是发挥促进者和管理者的作用，城市公共服务的生产则更多依靠公民、社区和私人部门。政府不再是通过管制和命令来指挥公众的行动，也不是简单地建立一套惩戒规则和激励措施，将人们引导到“合适的”方向上来。相反，政府需要与私人部门或社区协同行动，以寻求社区所面临问题的解决方案。正如西方新公共管理理论所认为的那样，政府的作用从控制转变为议程设定，把参与者集中到谈判桌前进行磋商和谈判，或者作为中间人促成公共问题的解决方案。在公民积极参与的社会中，政府官

员不再扮演服务供给者的角色，他们将越来越多地扮演调解、协调甚至裁决的角色。¹⁸ 这样，在参与式城市治理模式下，管理和控制不再是集中式的，而是多元、分散、网络型以及多样性的。它既要求地方政府反应敏捷、具有透明度和责任感，同时也要求建立并加强参与机制，使各种非政府组织和所有市民能够积极广泛参与。政府的作用不是直接干预经济，而是通过为企业和市场提供服务、通过宏观的经济政策来引导经济发展，部分传统上由政府承担的公共服务活动也可以由私人部门来承担，在公私部门之间建立起伙伴关系。

中国经过 20 多年的改革开放，行政改革在人员的精简、组织结构调整、机构撤并以及组织的自我更新上，取得了很大成绩。但是，与政府的治理与理想的治理模式还有一定的差距。“政府管制仍然较多，市场机制作用没有得到充分发挥；政府对经济领域的干预仍然较多，政府职能“越位”、“错位”、“缺位”现象仍然存在；政府内部决策职能与执行职能不明确，致使一些部门忙于具体事务、疏于决策，重审批、轻监管，既当裁判员又当运动员，缺乏有效的制约机制；地方或部门利益观念强，公共意识和公共责任感不强等等。”¹⁹ 政府仍然垄断着公共物品及服务的供给，包揽过多的社会事务，政府效率提高难见成效，政府机构精简后反复膨胀。

总之，中国要建立起参与式城市治理模式，关键是调整政府的角色，转变政府职能，政府应回到掌舵者的位置，而让私人部门划桨。政府主要做公共服务的安排者和提供者，而公共服务的生产则可以转让给私人部门来承担。即政府主要负责征税、决定服务的内容、服务的水平，财政开支的水平等，选择私人部门进行公共服务的生产，实现公共服务的民营化，更多地依赖民间机构，更少地依赖政府来满足公众的需求。²⁰

参考文献

- [1] Joseph E. Stiglitz: Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm[J] Review of Development Economics. Vol.6 No.2 2002, PP163-182.
- [2] 成德宁:《城市化与经济发展:理论、模式与政策》[M],科学出版社2004年版。
- [3] E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》[M],周志忍等译,中国人民大学出版社2002年版。
- [4] 何增科:《人类发展与治理引论》[C],李惠斌主编:《全球化与公民社会》,广西师范大学出版社2003年出版。
- [5] 杰拉尔德·迈耶,约瑟夫·斯蒂格利茨主编:《发展经济学前沿:未来展望》[M],中国财政经济出版社2003年出版。

Participatory Development and Urban Governance Model Innovations in China

CHENG De-ning

(Center for Economic Development Research, Wuhan University, 430072)

Abstract: In planning economic system, country governments have many functions and hold powers in all sectors of the society. Urban communities are replaced by “units”. Urban development and energy are

pressed. After reform-and-open, there are many new changes in relationships between country and society. Many cities put forward new idea of urban management. But the idea is not going well because of slow function reform of urban government. In 21st century, we need a new reform in urban governance: we need to build new urban governance through endowing rights to people based on participating development idea. We need to build partnership relationship between urban government, private department and NGOs, so all interest groups can participate decision-making.

Keywords: participating development; urban management; urban governance

收稿日期: 2006 - 06 - 06

作者简介: 成德宁, 经济学博士, 武汉大学经济发展研究中心副教授。

-
- ¹ 成德宁:《城市化与经济发展:理论、模式与政策》,科学出版社2004年版,第27~51页。
 - ² The World Bank. *World Development Report 1999/2000*. Washington D.C. 2000. PP.13~30
 - ³ 何增科:《人类发展与治理引论》,李惠斌主编:《全球化与公民社会》,广西师范大学出版社2003年出版。
 - ⁴ Joseph E. Stiglitz:《参与和社会变革》,斯蒂格利茨1999年2月7日在韩国汉城召开的《民主、市场经济和发展国际会议》上就参与和发展发表的演讲。见胡鞍钢、王绍光编:《政府与市场》,北京:中国计划出版社2000年出版。
 - ⁵ 李路路、李汉林:《中国的单位组织:资源权力与交换》,浙江人民出版社2000年版。
 - ⁶ 路风:《单位:一种特殊的社会组织形式》,中国社会科学1989年第1期。
 - ⁷ 周光辉:《当代中国政治发展的十大趋势》,《政治学研究》1998年第1期。
 - 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年第1期。
 - ⁹ 吴效群、杨红梅:《论近代以来中国的国家与社会关系》,《河南社会科学》,2000年第3期。
 - ¹⁰ 周光辉:《当代中国政治发展的十大趋势》,《政治学研究》1998年第1期。
 - ¹¹ 王佃利:《“经营城市”的新理念及风险回避》,《中国行政管理》2003年第2期。
 - ¹² 周诚君、张京祥、陈雯:《经营城市:功能导向与制度创新》,《城市发展研究》第9卷(2002年)第1期。
 - ¹³ R.A.A. Rhodes: *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press, 1997, P46.
 - ¹⁴ D. Haider: *Place Wars: New Realities of 1990s*. Economic Development Quarterly, 1992, Vol.6, PP.127-134.
 - ¹⁵ 鲍勃·杰索普:《治理的兴起及其失败的风险:以经济发展为例的论述》,《国际社会科学杂志》(中文版)1999年2月号。
 - ¹⁶ J. Kooiman: *Governance and Govern ability: Using Complexity, Dynamics and Diversity*. In J. Kooiman edited: *Modern Governance*. London: Sage, 1993, P4.
 - ¹⁷ E.S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,周志忍等译,中国人民大学出版社2002年版,第4~7页。
 - ¹⁸ 罗伯特·B·丹哈特,珍妮特·V·丹哈特:《新公共服务:服务而非掌舵》,《中国行政管理》2002年第10期,《新华文摘》2003年第3期转载。
 - ¹⁹ 《瞭望》新闻周刊:《行政管理体制改革开始深化》,2002年7月8日,第28期。
 - ²⁰ E.S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,周志忍等译,中国人民大学出版社2002年版,第68~69页。