

我国大都市区管治成本研究*

安树伟¹, 吴银峰²

(1.西北大学中国西部经济发展研究中心; 2.山东省莱商银行)

摘要:大都市区管治需要关注管治成本。管治的短期成本是各管治主体在利益驱动下所采取行为而承担的成本。各管治主体目标不同,面临的约束条件不同,承担的短期成本也不同:政府的短期成本以政策制定成本和行政成本为主,企业以投资公用事业成本为主,社会组织以协商成本和提供公共服务成本为主,市民以参与选举和协调成本为主。管治的长期成本是指为了实现管治目标整个社会付出的代价,我国大都市区管治的长期成本包括政府职能转换成本、政府间协调成本、非营利组织培育成本。

关键词:大都市区 管治 短期成本 长期成本

中图分类号: F29 **文献标识码:** A **文章编号:** 2001-0091 (2013) -0032-37

Abstract:Metropolitan governance needs to focus on governance costs. Short-term cost of governance is the behavior cost of each governance subject driven by the interest action. With the different object and different constrain condition, each governance subject bears different short-term cost: governmental short-term cost gives priority to the cost of policy-making and administration; enterprise gives priority to the cost of investment utility; social organization gives priority to the cost of consultation and public service, and citizen gives priority to the cost of participating in election and coordination. Long-term cost of governance is the social cost of realizing governance object, which consist of the government function transformation cost, intergovernmental coordination costs, and non-profit organization cultivating cost.

Key words:metropolitan; governance; short-term cost; long-term cost

大都市区管治,就是发现和采用一种机制,建立一种整合的政府或专门的机构和委员会,运用和动员社会及非政府组织的力量,在充分尊重并鼓励公众参与下,进行的一种解决大都市区宏观和微观区域问题的政治过程^[1]。我国已进入以都市区化带动城市化的新城市时代,大都市区将成为创新的中心。但是大都市区在发展过程中,也面临着城市蔓延、人口膨胀、交通拥挤、环境恶化、中心城区衰退等问题,而传统的城市管理方法难以解决以上问题,这使得大都市区管治成为学术界研究的热点。为了实现善治,不仅要关注短期成本,更需要关注管治的长期成本,只有降低长期成本,管治才能更有效率。本文将研究

*安树伟,西北大学中国西部经济发展研究中心研究员教授、博士生导师;吴银峰,山东省莱商银行菏泽分行。

探讨大都市区管治的成本，这对于善治具有重要的意义。

一、大都市区管治主体

UNESCSAP 认为，管治是决策制定与实施的过程。对管治分析的重点应该是决策制定与实施的正式与非正式的参与方，以及为达成决策和确保实施而设立的正式与非正式的结构。政府是管治的主体之一，其他主体则取决于国家的政治治理过程，大都市区管治的主体关系非常复杂（图 1）。

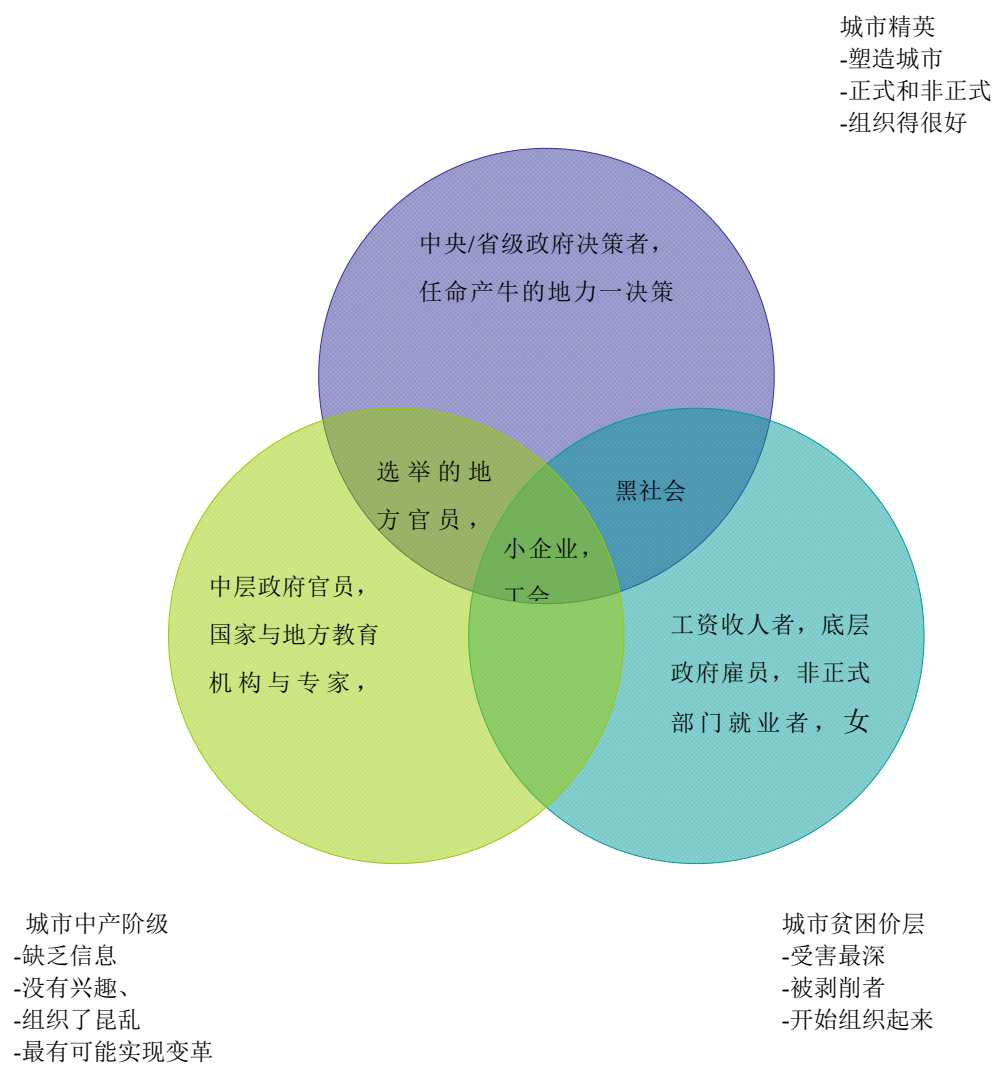


图 1 大都市区管治主体

资料来源：UNGSCAP <http://nnescap.org/pdd/prs/Project Activities/Ongoing/gg/governance.Asp>

我国传统的大都市区管治是一种“单中心”管治模式，其突出特征是公共权力资源配置的单极化和公共权力运用的单向性^[2]。随着大都市区的发展，“单中心”的政府组织在面对提供公共服务、管理经济与社会公共事务等问题时越来越力不从心，需要营利性企业和社会组织的协助，营利性企业和社会组织为厂自身的利益，也由原来的被动参与大都市区管治变为主动参与。这样就形成了由政府、企业、社会组成的多元主体的管治结构。在多元主体的管治模式中，政府依然是大多数都市区管治不可替代的组织者和指挥者，政府的行为决定影响着其他管治主体的活动方式和活动效果。营利性企业和社会组织则是配合政府为管治提供服务和物品的组织，它们的介入可以克服政府包揽管治事务传统的弊端，提高管治的效率与效益；社会公众则是管治主体中的基础细胞，他们的参与使大都市区管治的机制从被动外推转化为内生参与，是现代大都市区管治的重要动力^[3]。

二、我国大都市区管治的目标

大都市区管治的总目标是不断提高大都市区的现代化水平，达到经济效益、社会公平、生态和谐的兼顾^[4]。具体目标有：构建新的大都市区管治体系，寻求政府与社会公共组织的合作，行政手段与市场手段的结合；突出解决城市社会分异和社会公平问题，缩小贫富差距和区域差异；实现核心城区和周边地区的协调发展；在空间布局上，实现大都市区由“空间集中”向“有机疏散”的转变；妥善解决城乡边缘区出现的各种问题，使城乡边缘区成为经济发展、环境和谐的地区；遏制日益严重的大都市区环境污染问题，创造适宜人类居住和工作的城市环境；通过大都市区的产业重组，解决大都市区中心城市（以及城市中心部分）的衰退问题；建立良好的大都市区形象，提高大都市区的竞争力，寻求在全国乃至全世界的地位；建立和谐的大都市区城市之间的关系。

三、我国大都市区管治的短期成本与长期成本

（一）管治的短期成本

我国大都市区管治本质上是政府与其他参与方关于公共事务决策与执行的一种博弈过程。从短期来看，各管治主体为厂各自的利益参与大都市区的管治，但参与都必须付出一定的代价，这些付出的代价就构成厂大都市区管治的短期成本。各管治主体目标不同，掌握的资源 and 权力不同，面临的约束条件不同，在参与管治的过程中就会采取不同的方式，因而承担的短期成本也不同。

1. 政府

政府是大都市区管治最为重要的主体，作为公共利益的代表，是大都市区管治当中不可替代的组织者、引导者、维护者^[5]。政府组织的基本职能是对大都市区公共事务进行管理，同时政府的行为决定和影响其他大都市区管治主体的行为方式和结果。

政府追求多种目标，即促进经济增长，实现充分就业，消除通货膨胀。一般来说，中央政府的目标是确保中央制定的法律法规在区域治理中得到贯彻，使区域的发展方向与国家发展战略相一致^[6]；地方政府的目标比较复杂，但由于我国的“官员晋升锦标赛”模式^[7]，主要目标是发展经济

中央政府拥有极为丰富的资源和至高无上的权力，但在大部分情况下，只是间接参与大都市区管治，付出的成本主要是政策制定成本。与中央政府相比，地方政府的资源和权力比较有限，但在大都市区管治中承担着主要责任。为了完成发展经济的目标，地方政府进行大量的投入以改善投资环境。此外地方政府还负责大部分大都市区公共设施和公共服务的提供。地方政府在大都市区管治中承担的成本主要是提供公共设施和公共服务的成本，此外还有行政成本，这些成本集中起来就表现为地方政府的财政支出。

2. 企业

企业参与大都市区管治就是企业与政府及市民社团建立合作伙伴关系，运用其技术、管理、资本等优势，在社会福利、环境保护、教育等领域支持公益事业，参与公共事务，参与基础设施建设或公共服务提供等^[8]。由于政府作为公共权力的载体，长期以来在公共事务管治中占据着主导地位，扮演着社会福利和其他公共服务的提供者，而企业及非政府组织则一直处于大都市区公共事务管治的边缘地带^[9]。随着区域竞争日趋激烈，地方政府往往需要大量投资以发展经济，所以地方政府会面临财力不足的情况，需要企业及非政府组织的协助。

传统观点认为，企业的目标比较单一，主要是追求利润最大化，而不必承担社会责任。现在企业却积极主动地参与公共事务，参与基础设施建设或公共服务提供等，并不否认其追求利润最大化目标。企业通过参与大都市区管治，可以提高企业知名度、改善竞争环境、提高竞争力，对其今后的长远发展有重要意义。此外，企业参与提供公共服务也会有少量的盈利。当企业参与管治的过程，既能产生社会效益又能产生经济效益时，企业就能够持续快速发展。

企业参与大都市区管治的方式主要是共同生产和慈善捐助。共同生产是指政府部门通过与企业部门进行合作，结合政府与社会资源，共同生产公共服务，以解决日益增加的财政压力，并让企业乃至居民得以参与公共事务的决策与执行^[10]。目前企业投资公共事务领域主要是采取 PPP（即公私合伙制）模式。由此企业承担的成本就是投资公用事业的成本。慈善是企业履行其社会责任、参与公益事业的一种重要的途径和方式。因此，慈善捐助、参加公益活动或创办基金会就成为企业参与管治的成本。

3. 社会组织

社会组织，又称为“第三部门”、民间组织、非政府组织、非营利组织、居民社会等。社会团体的目标一般较为明确，通常体现在组织的章程之中。社会团体参与管治的方式主要有两种：一是提供公共服务，二是代表成员的利益与政府和其他组织进行协商和博弈^[6]。所以社会团体参与管治的成本主要是提供公共服务的成本和协商成本。民办非企业单位以提供社会公共服务产品为宗旨，追求最大化的社会效益和主动承担社会责任为目标，参与管治的方式主要是提供公共服务，因此民办非企业单位参与管治的成本就是提供公共服务的成本。基金会的设立目的是为了完成一定的公益事业，以社会效益而不是经济效益为主要目标。基金会参与管治主要是通过直接参与项目建设、开展公益活动、提供专业技术等方式，而这些方式产生的成本就成为基金会承担的管治成本。

4. 市民

市民作为城市管理的基础细胞，在大都市区管治中应承担参与管理的职能，他们的广泛参与可使城市管治的机制从被动外推转化为主动内生，是现代城市管治的一股重要动力。

尽管不同收入阶层的市民有不同的目标，但作为理性经济人，他们的目标可以概括为消费一系列公共物品和服务的效用最大化。影响市民参与管治的因素有很多，但主要表现在两个方面，即市民的经济能力和制度设计。市民参与管治主要是通过两种方式：一是参与选举过程，投票选出能代表其利益的政治家；二是通过呼吁、谈判、协调等手段促使其他管治主体提高其生活质量。对于第二种方式，制度设计非常重要。近年来日益增多的群体性事件，都与制度设计有关。制度的不完善，使市民只能选择高成本的群聚方式来表达观点。市民参与大都市区管治所承担的成本主要是参与选举的成本和协调成本等。

综上所述，不同大都市区管治主体承担不同的短期成本有较大差别（表 1）。

表 1 不同管治主体承担的短期成本

管治主体		管治的短期成本
政府	中央政府	政策制定成本
	地方政府	提供公共设施、服务的成本，行政成本
企业		投资公共事业成本、捐赠
社会组织	社会团体	提供公共服务成本、协商成本
	民办非企业单位	提供公共服务成本
	基金会	参与项目建设成本、提供专业技术成本
市民		参与选举成本、协调成本

（二）管治的长期成本

我国大都市区管治中存在以下六个突出问题^[10]：“重建轻管”和“单一式”的管治理念；“后果导向”和“管家式”的管治模式；部分大都市区管治行政主体缺失；管治的监督机制薄弱；政府的“越位”、“缺位”和“错位”现象普遍；非政府组织独立性不强，公众参与度不高。从长期来看，为了实现大都市区管治的总目标，就必须解决管治中存在的问题，因此而付出的代价就是大都市区管治的长期成本。

1. 政府职能转换成本

我国传统的大都市区管治主体是政府。在以往政社合一的体制下，政府包揽一切社会事务，公共物品的提供长期粗放式运作，为此付出了高昂的管治成本^[11]。管治主体的单一化也是造成上述问题的主要原因。在现代大都市区管治中，政府不再是惟一的管治主体，同时也不再是公共服务的惟一提供者，公共服务应由最有效率的提供者来提供。现代政府的职能是服务，而不是“掌舵”。政府的作用，在于与私营和非营利组织一起，为社区所面临的问题寻找最佳解决方法。所以，转换政府职能，实现由“管理型”政府向“服务型”政府的尽快转变，可以有效解决上述问题，政府职能转换的成功与否直接决定了能否实现有效的管治。因此，政府职能转换的成本是大都市区管治过程中最重要的长期成本。

2. 政府间协调成本

大都市区行政管治主体的缺失，是长期以来制约区域政府作用发挥的主要瓶颈^[12]，由此导致了各地方行政主体各自为政，使发展成熟的大都市区管治处于无序状况。大都市区内同一级政府间缺乏合理的规划和协调系统，为了发展经济，甚至进行恶性竞争，造成低水平重复建设、产业结构低层次重复。政府间的协调成本已成为大都市区管治的另一项长期成本。

3. 非营利组织培育成本

虽然相对于改革开放前，我国的非营利组织在大都市区管治中取得了一定的成就，但是相对于发达国家而言还处于薄弱状态。同时由于我国的历史和体制原因，非营利组织过度依赖政府。因此，非营利组织的培育成本，就成为大都市区管治的第三项长期成本。

四、结论

我国的大都市区需要管治，而管治的目的是为了达到善治，实现公共利益的最大化。管治的短期成本是各管治主体在利益驱动下所采取行为而承担的成本，是一种阶段性的成本。管治的长期成本是指为了实现管治目标整个社会付出的代价。为了实现善治，更需要关注大都市区管治的长期成本，只有降低长期成本，未来管治才能更有效率。

参考文献

- [1]黄丽. 国外大都市区治理模式[M]南京：东南大学出版社，2003
- [2]张文礼. 多中心治理：我国城市治理的新模式[J]开发研究，2008 （1）： 47-50
- [3]郝毛， 诸大建. 基于三元治理结构的现代化城市管理[J]. 上海城市管理职业技术学院学报， 2005（3）： 42-44.
- [4]安树伟， 母爱英. 中国大都市区管治的理念、结构和模式[J]经济问题探索， 2007 （6 ）： 15-19.
- [5]王佃利. 城市治理体系及其分析维度[J]. 中国行政管理， 2008 （12）： 75-79
- [6]孙兵. 区域协调组织与区域治理[M]上海：上海人民出版社， 2007.
- [7]周黎安. 中国地方官员晋升锦标赛模式研究[J]经济研究， 2007 （7）： 36-50.
- [8]孙荣， 徐虹， 邹珊珊. 城市治理：中国的理解与实践[M]上海：复旦大学出版社， 2007.
- [9]陶希东. 公私合作伙伴：城市治理的新模式[J]. 城市发展研究， 2005（5）： 82-84.
- [10]安树伟. 中国大都市区管治研究[M]北京：中国经济出版社， 2007.
- [11]陈广胜. 试论政府与非政府组织的治理重心[J]中共浙江省委党校学报， 2006 （6）： 95-101.
- [12]莫建备， 徐之顺， 曾骅， 等. 大整合·大突破—长江三角洲区域协调发展研究[M]. 上海：上海人民出版社， 2005.