

# 从产业新城 PPP 透视城市治理结构的变迁

## ——基于增长联盟的视角

□ 王宇彤, 张京祥, 陈浩

[摘要] 治理现代化理念的提出, 在城市治理领域意味着要实现政府与市场间角色与关系的新变革。近年来在城市新的发展建设环境中, PPP 模式的广泛出现标志着市场主体正逐渐取代政府发挥主导性作用, 政府与市场合作正在构建新的关系格局, 但也暴露出利益失衡等显著弊端。文章以南京市湖熟产业新城 PPP 项目建设为例, 分析了政府与市场合作的 PPP 模式对传统增长联盟中政府与市场的角色和关系的颠覆及其在城市治理中引发的新矛盾。在城市治理的增长联盟中, 无论由政府力量主导还是由市场机制主导, 都面临难以持续的治理困境。明确城市建设与治理中政府和市场各自的权利底线及行为边界, 并积极引导第三方社会主体的参与, 构建多方参与的城市决策机制与治理模式, 是实现城市良性治理的关键。

[关键词] 治理现代化; 公私合作模式; 产业新城; 城市治理; 结构转型

[文章编号] 1006-0022(2018)12-0127-06 [中图分类号] TU984.199 [文献标识码] B

[引文格式] 王宇彤, 张京祥, 陈浩. 从产业新城 PPP 透视城市治理结构的变迁——基于增长联盟的视角 [J]. 规划师, 2018(12): 127-132.

### Observing the Change of Governance Structure from PPP Mode in Industrial Town: from the Perspective of Urban Growth Coalition/Wang Yutong, Zhang Jingxiang, Chen Hao

**Abstract** The concept of modernization of national governance put forward in the field of urban governance requires changes in the role and relationship between the government and the market. In recent years, the widespread PPP mode marks that market gradually replaced government's dominant role, and government and market are establishing a new relationship. Meanwhile, obvious disadvantages such as imbalance of interests were exposed. Through the study of the PPP mode of Hushu industrial new town, the article analyzes the overturn of the role and relationship between government and market in the traditional urban growth coalition and its new contradictions triggered in urban governance. It holds that urban construction, either dominated by government forces or market mechanisms, is destined to be unsustainable in urban growth coalition. Clarification of responsibilities, rights, and interests of government and market in urban construction and governance, active participation of third-party social subject, and a multi-participatory urban decision-making mechanism and governance model are the key points to achieve sound urban governance.

**Key words** Modernization of national governance, Public-private partnership, Industrial town, Urban governance, Structural transformation

## 0 引言

十八届三中全会提出了国家治理能力和治理体系现代化的改革目标, 强调让市场在资源配置中起决定性作用。在中央政府的大力倡导下, 以及地方政府缓解债务危机、财政投资不足等原因, 此前一段时期各地方政府大力推广政府与市场合作开发建设的 PPP (Public-Private Partnership) 模式。尤其自 2015 年以来, 财政部、发改委、住建部等多个部门联合下发《关于政府与社会资本合作的指导意见与管理办法》,

PPP 合作领域不断拓展深化, 项目数量也呈爆发式增长, 最初引入 PPP 主要是运用于城市基础设施建设领域, 如今已广泛涉及能源、交通、水利、公共服务与社会保障、城镇综合开发等多个领域。可以说, PPP 模式已经广泛渗入到当前中国城市开发建设与管理重构之中。

治理理论源于西方国家 20 世纪末期的公共管理改革, 指各种公共或私人的机构与个人处理事务的方式的总和<sup>[1]</sup>。城市治理是治理理论在城市公共管理领域的延伸, 是政府、市场与社会 3 个利益主体在城

[基金项目] 国家自然科学基金项目 (51578276、51608251)、中国博士后科学基金项目 (2016M590439)

[作者简介] 王宇彤, 南京大学建筑与城市规划学院硕士研究生。

张京祥, 通讯作者, 南京大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师。

陈浩, 南京大学建筑与城市规划学院副研究员。

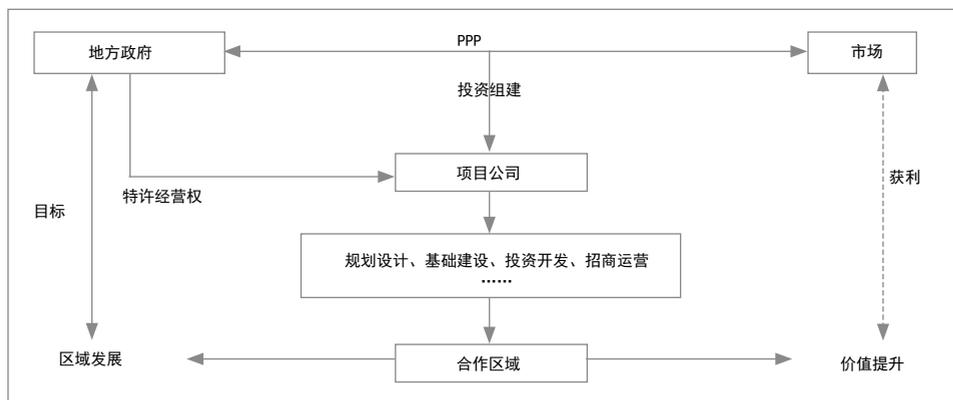


图1 产业新城 PPP 模式中的总体合作机制示意图

市事务决策过程中的地位、作用和相互权利关系，以及由此产生的决策实施机制<sup>[2]</sup>。西方语境中治理形成的本质在于对公私合作关系的认知<sup>[3]</sup>，其核心是对政府与市场、社会关系的再建构<sup>[4]</sup>。治理模式的相关研究与城市政治学（城市政体、增长联盟等理论）密切相关<sup>[5]</sup>。皮埃尔将城市治理模式归纳为4种：管理模式、社团模式、支持增长模式和福利模式<sup>[6]</sup>，其中支持增长模式指公共部门与私营机构通过伙伴关系促进经济增长，存在着向服务于某个集团的特殊利益方向发展的可能，即政府与企业形成城市增长联盟，主导城市的增长过程。增长联盟理论认为增长是城市政治的核心问题<sup>[7]</sup>，由地方政府、开发商、媒体和智库等有关辅助性的力量（Auxiliary Players）结成的增长联盟主导着城市的发展，并通过对城市空间的改造获取各自利益。

自20世纪90年代不断推进分权化、市场化改革以来，具有强烈增长动力的中国地方城市政府与市场资本组成的城市增长联盟构成了城市治理的主体结构，并成就了城市近二十年来经济和空间高速发展的奇迹<sup>[8]</sup>。政府与市场主导着中国城市经济的增长过程，因此两者间的相互关系作用下的合作模式在很大程度上决定了城市发展的绩效。事实上，随着改革开放的深化，中国的城市政府与市场间关系也经历着持续的动

态调整。总体而言，市场力量在城市发展与治理中发挥着越来越重要的作用，由此带来了城市治理中政府与市场间关系的新变化。近年来在实践中不断得到推广的PPP产业新城，作为政府与市场合作推进城市增长的新模式，将对传统增长联盟中的城市政府与市场间关系带来怎样的变化？这种变化又将导致哪些新的治理问题？而又当如何应对这些新问题？基于上述背景，本文欲探讨的核心内容是在推进治理现代化的时代背景下，揭示产业新城PPP建设模式如何改变着城市政府与市场的关系，并影响增长联盟的合作形式与城市治理模式演化，以及剖析由此引发的现实问题。

## 1 产业新城 PPP 的总体模式

PPP作为当今世界各国城市发展建设进行公私合作的一种治理工具，是增长联盟的重要形式之一。20世纪80年代西方国家深受全球经济、社会和政治格局变化的影响，里根—撒切尔主义主张新自由主义战略，强调市场自由与政府放权，采用“杠杆规划”（PPP）的模式与私有部门展开合作<sup>[9]</sup>，其首先在城市公共基础设施领域得以实践并不断推广。一个经典的案例是英国通过成立半官方性质的城市发展公司，率先将PPP模式引入城市整体的建设与治理领域，开展了公共部门与私人部门合作的城市

更新运动（如伦敦道克兰地区改造）并取得瞩目的成就<sup>[10]</sup>，开创了PPP产业新城建设的成功先例。

新时代，中国要实现治理能力和治理体系现代化的改革目标，需明晰政府和市场各自的行为边界，要把政府的权力“关进制度的牢笼”。在此背景下，政府过去直接动用各种资源来推进城市建设的角色和能力受到了极大的约束。为了广泛动员和盘活市场资本、社会资源以填补城市建设的投资缺口，缓解债务危机以降低地方政府的融资风险，PPP模式近年来在中国各地城市得到了广泛的推广。由于篇幅所限，本文将着重解析产业新城PPP模式，它属于城镇综合开发项目的类型，也是地方政府与市场合作中最重要、最有影响力的领域。

所谓产业新城PPP模式，是在以产业发展为主导功能的新城区，将由多个公共服务设施项目组合成规模巨大的区域性整体开发项目（也可视为一种特殊的公共服务设施<sup>[11]</sup>），让市场主体参与政府组织的公开招标，中标企业与政府共同组建项目公司，在获得政府特许经营权后，项目公司根据发展定位负责对区域实施整体的规划设计、投资开发及招商运营，打造具有相对集聚的产业功能的综合新城，从而实现区域整体的发展与价值提升。在产业新城PPP模式中，社会资本方从中获得相应的利润回报，政府则实现推动城市建设与经济发展的预期目标，从而形成多方共赢的局面（图1）。

从产业新城PPP模式中形成的公私合作机制看，其显然属于城市增长联盟的范畴，是城市政府为了在产业新城建设中解决融资与治理问题而与市场资本之间结成的一种合作联盟。合作双方责任风险共担、利益共享，并能够获得比单独行动更有利的结果<sup>[12]</sup>。产业新城PPP这种新型增长联盟，与以往政府在城市建设中主导、包办的“大家长”角色不同，市场（私人部门）超越其在城

市传统发展体系中相对次要、被动的角色，而更加主动、积极地介入到城市发展建设领域，成为影响城市决策与运行的重要组成部分。毫无疑问，产业新城PPP模式显著引发了中国地方城市增长联盟的治理结构变迁。

## 2 由产业新城PPP引发的治理体系重构

### 2.1 政府主导的城市传统增长联盟

由于中国具有长期形成的强政府传统，即使在市场经济体制下构成的增长联盟，政府与市场之间也表现出一种不平等的关系<sup>[11]</sup>。市场体制确立之初，地方政府从对地方市场实行保护主义，到吸引投资、培育本地市场，再到分权化改革后基于土地财政而与市场结成城市增长联盟，政府由于掌握政策制定、土地、税收等垄断性资源，始终处于相对强势的地位，并发挥着对本地市场的培育、引导、规范与约束等作用。尤其是在土地财政的制度背景下，城市土地市场全面实行“招拍挂”制度，过去二十余年各地方政府成立了大量的国资控股平台，垄断了统一收储、统一出让的土地一级市场，这些国资控股平台事实上代表政府扮演了一级土地开发商的角色。基于自身利益的驱动与行政绩效考核的需要，地方政府在城市土地一级开发中积极地扮演着组织者、执行者和监督者的角色<sup>[13]</sup>。地方政府成为全能型政府，不仅承担了土地一级开发中的规划编制、行政审批等工作，还肩负征地与补偿、拆迁与安置及基础设施配套等繁杂的建设任务。这种“强政府—弱市场”结构的增长联盟，在很长一段时间内主导了中国的经济增长与城市发展，有效地提升了城市建设的效率，在快速城镇化进程中发挥了重要作用。

然而，这种强政府式的增长联盟也面临着严峻的问题和挑战，主要表现在：①政府与市场双向失灵。在由拥有垄断

性行政与经济权力的地方政府所主导的增长联盟中，市场依附于政府并处于相对弱势的地位，其权益与活力也相应受到一定限制，普遍出现市场资本通过向城市政府主动“示好”来获得参与城市建设机会的现象，由此滋生了大量的腐败问题。在此背景下，地方政府与市场主体常常结成不恰当的增长联盟关系，诱发双向寻租现象的频繁出现。②地方政府负债严重。政府大包大揽城市建设工程需要耗费巨额的资金，地方政府的预算内财力有限，只得依靠土地财政手段融资以填补巨大的建设资金需求。近年来随着城市建设用地指标日益收紧，以及中央政府严格限制地方政府以土地信用融资等为形式的负债行为，地方政府面临着日益严峻的债务压力。③房地产供需失衡问题。以“土地红利”为核心的传统开发方式脱离房地产市场的实际需求，城镇化高度依赖于“土地金融—房地产开发—土地财政”的循环滚动模式。以资本积累为首要目的的“异化城镇化”在推动城市空间快速增长的同时，也造成了房地产供应和需求的严重偏离，造就了大量“鬼城”现象<sup>[14]</sup>。

基于上述问题，由政府主导的传统增长模式引发了社会各界的广泛反思和批判，在国家致力于实现治理体系与治理能力现代化的新背景下，中国城市政府与市场、资本之间的关系正经历着巨大的重构过程，增长联盟的治理结构也必然因此发生新的变化。作为一种在新环境中探索建立的新城市增长联盟形式，PPP模式得到了各级政府的推崇，并广泛出现在各地的城市开发实践中。

### 2.2 PPP构建市场资本主导的新增长联盟

作为一种政府与市场合作开发的模式，PPP通过公私部门间合作的方式来为社会提供公共产品或服务。近年来，PPP模式在中国的城市建设领域广泛出现，一方面是化解政府债务压力、财政

危机的现实需要，另一方面也是中国深化市场改革、降低交易成本的必然选择。PPP模式的推广打破了以往由强政府所主导的城市传统开发模式，极大地激发了市场的积极性。PPP模式虽然也是一种典型的增长联盟形式，但是在其中政府与市场的关系却发生了巨大的变化——在PPP框架下，政府将城市开发的主导性更多地让位于市场主体。当然，政府在给市场让出更多利益空间的同时，也把更多的城市开发、公共服务责任转移至市场主体，市场组织在城市发展建设领域开始发挥决定性作用。

自20世纪90年代中期以后，城市土地财政、政企增长联盟不断形成发展，地方政府在城市建设过程中长期处于主导地位，而PPP模式的建立和推广则在一定程度上扭转了这种增长联盟形式，由强政府主导、包揽的城市增长局面被打破，市场的重要性开始得到切实的认可与加强。在实际操作过程中，市场主体承担着投资、建设、招商和运营等诸多职责，因而在多数产业新城PPP项目中市场主体实际上发挥主导作用，取代了过去由政府的国资平台扮演的“一级开发商与运营商”角色。地方政府由传统增长联盟中起积极主导作用的“全能型政府”，转变为按照公私合作伙伴关系搭建的新增长联盟中的合作者甚至是配合者，政府的行为模式也由过去的完全主导转变为一定程度的“积极不干预”，市场则开始在城市的开发建设项目及后续的长期运营中发挥主要的作用（图2）。

## 3 解析产业新城PPP模式导致的新矛盾

需要进一步认识到，在城市增长联盟中，城市政府与谁结盟、谁在联盟中起主导作用，都会引发不同的发展效应<sup>[15]</sup>。当基于PPP而建立的新增长联盟结构由政府主导转变为市场主导后，固然可以

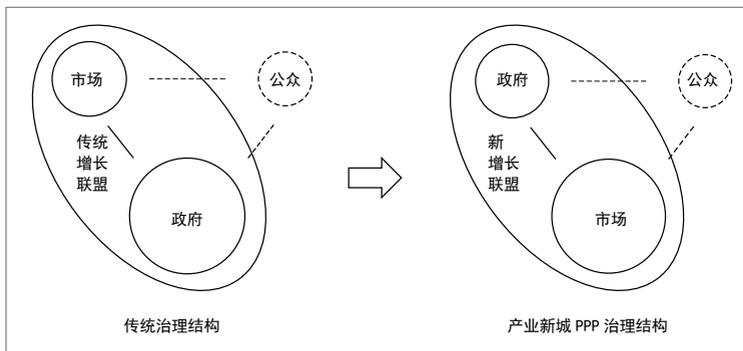


图2 产业新城 PPP 模式中城市治理结构的变迁示意图

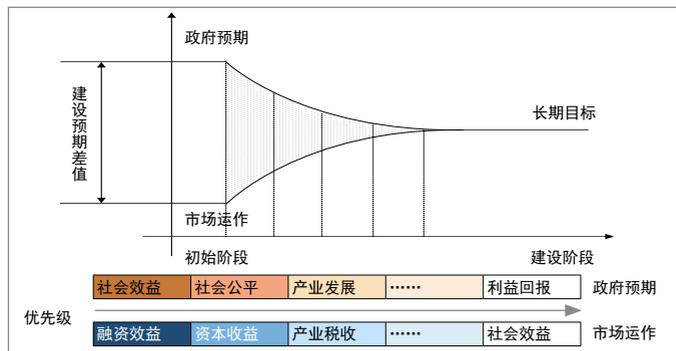


图3 产业新城 PPP 项目中市场运作与政府预期差异比较图

在很多方面解决城市治理的传统难题，但是在非成熟治理环境、非健全市场环境中迅速崛起的 PPP 模式，在实践中也带来了一系列新的问题。过去由政府主导的城市开发活动，主要以社会经济及城市发展的整体和长远目标作为决策的依据<sup>[16]</sup>，其行为逻辑受到公共利益的约束与限制，地方政府期望依靠产业税收获取持续财政收入的同时，还要考虑兼顾社会效益、社会公平等目标，因此相当多的资源与开发活动会倾向于那些公益性的项目。而市场资本所主导的 PPP 城市开发，则是建立在地市场需求为主导的基础上，建设过程资本方更加注重融资效益、资本收益等短期、现实的问题，追求利益的最大化和成本的最小化，而社会效益、社会公平等并非是其决策的优先选项。在市场机制、治理结构还不完善的情况下，在 PPP 模式中政府过度放权，以及监督、引导等角色的缺位，则会进一步助长市场的短期、趋利行为，进而加剧城市发展建设的失序与社会矛盾。下文将以南京市江宁区的产业新城 PPP 项目为例，进行分析说明。

### 3.1 诉求差异导致治理结构不稳

南京市江宁区政府为了推进多个新市镇 PPP 项目的建设，经过公开招标评审确定了合作的社会资本方，其中湖熟新市镇项目的中标方为产业新城运营商 H(以下简称“H 方”)。江宁区政府与 H 方按照 1 : 9 合资成立南京江宁城市

建设集团有限公司，负责合作区域内的土地整理投资、基础设施、公共设施、产业发展及运营等工作。双方以打造“千年文化原乡、科技魅力古镇”为共同目标，在利益诉求一致的基础上按照合同展开了为期 15 年的合作。在实际建设过程中，为了快速回收投资、获取利益回报，H 方首先进行了产业新城核心区与启动区的建设，而核心区与启动区都以商业房地产项目开发为主，导致该产业新城在建设之初即表现为事实上的房地产化，而所谓的“产业”则是难见踪影。

尽管政府与社会资本方的长期建设目标一致，但由于实际建设中短期利益诉求不对等，导致合作初期政府对市场主体产生预期偏差(图 3)，而进一步降低了市场与政府之间的合作信用度，增大了双方在合作与沟通中的摩擦，也直接导致了后续再谈判过程中的矛盾与合作困境。由于双方互信缺失，导致合作基础不牢固，城市治理结构也难以稳定持续。

### 3.2 实际权限引发角色异位

考虑到项目可行性及长期收益率，社会资本方通常选择大城市周边尚为价值要素洼地的小城市、小城镇作为合作的对象，这一空间偏好进一步加剧了地区发展的不平衡。同时，此类规模较小的城镇的治理决策通常受制于上级政府，且自身财力薄弱，将与市场主体合作的产业新城 PPP 项目作为地方发展的

主要融资手段，受到上级政府与社会资本方的双重制约，因此在合作中话语权十分有限。另外，大多基层政府也缺乏与市场合作的经验及服务意识，“政府主导、市场运作”的产业新城 PPP 建设原则，在实际中多演化为“市场主导、政府旁观”的模式。城市治理中主导角色的异位势必引发一系列问题，民众等社会主体自始至终被排除在这种城市治理体系之外，权益难以得到保障，导致新城建设中常常出现社会网络破碎及居民对新城归属感丧失等问题。

#### 3.2.1 政府角色的显著缺位

按照 PPP 的合作框架，政府将土地一级开发商的角色让位于 H 方，包括湖熟新市镇的土地开发建设、招商引资与产业运营等责任，此外还将公共服务配套设施、复建房建设等全权委托移交给运营商，并在合同中承诺了当地政府应为运营商争取各种开发建设的优惠政策等职责。然而在建设过程中，实际参与建设事务的湖熟街道政府由于行政层级较低，始终处于弱势和被动的角色，街道政府在整个新城开发建设过程中缺乏实质性的话语权和决策权，其角色和利益被架空，因此对产业新城项目缺乏兴趣和动力，处于消极应付的状态。与此同时，按照 PPP 合同的约定，H 方成为诸多公共服务的提供者，但其并未优先将资本用于没有收益的公共服务设施建设，而湖熟街道政府也没有热情和责任主动提供这些公共服务设施，由此引发

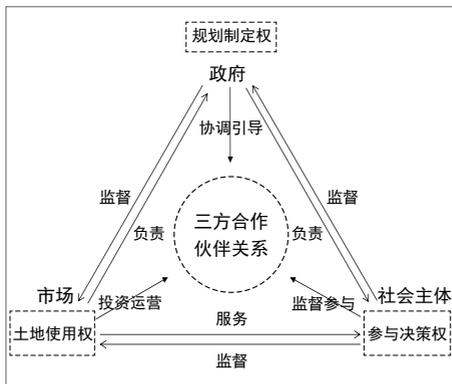


图4 城市开发建设中多方参与的治理模式示意图

了当地民众的强烈不满，导致社会矛盾尖锐。

### 3.2.2 市场与资本的单方强势

H方在获得特许经营权后，在实际建设过程中为了尽快获取利益，优先选择建设那些能够短期盈利的项目，住宅房产项目无疑成为最佳的资金回笼手段。在产业新城建设过程中，H方掌控着建设时序，公共服务设施未建而房地产化现象严重。后来由于上位城市规划的调整导致湖熟新市镇的开发范围缩小，H方则以利益受损与融资不平衡等为理由，对于此前承诺建设的基础设施与公益项目采取拖延策略，并以此作为再谈判的条件。在项目规划设计与实施过程中，H方多次要求地方政府提高包括历史文化街区等有关片区的容积率和限高标准，否则将采取拖延开发进度、削减公益项目配套等手段。湖熟街道政府为了维护社会稳定、避免项目烂尾的局面，在与H方的谈判过程中则不得不做出许多让步，该过程中社会公共利益与政府利益都不断受到挤压。此外，诸如“古镇文旅体系”“产业升级示范区”等约定的建设目标均难以量化考核，合同对社会资本方的约束力十分有限。在此案例中，由于H方拥有强大的融资与招商运营能力，在增长联盟中处于强势的地位，甚至以种种拖延手段来要挟地方政府。

### 3.3 双重失范作用下的权益失衡

湖熟街道政府作为直接责任主体，

其一方面权利资源有限，另一方面许多职责又被H方所僭越，难以在新市镇的规划与建设中发挥有效的作用。H方作为理性的经济人，在开发融资需要与利益最大化等目标驱动下，通过对空间布局方案、开发建设时序进行调整，导致湖熟新市镇建设中公共利益受损的现象不断出现。在政府角色缺位与资本强势的双重失范作用下，湖熟新市镇建设过程中显现出种种负面效应与失控现象，社会不满日益加剧。双方建设目标与利益诉求的不一致，实际操作中的巨大矛盾与分歧，导致湖熟街道政府与H方的PPP合作陷入僵局。

无论是政府主导的传统增长联盟，还是市场资本主导的PPP合作增长联盟，都暴露出种种弊端及不可持续性。在城市开发建设过程中，政府与市场应当建立起怎样的可持续治理结构，值得深入研究与探索。

## 4 从增长联盟到治理共同体的思考

简要而言，西方国家的城市治理前后经历了“绝对的政府主导”——“自由市场主导”——“政府、市场、社会公众三方合作”的策略与路径模式转变。在这个过程中，无论是完全的政府主导模式，还是政府放权由市场操控的模式，都被证明是不可持续的、有显著弊端的<sup>[4, 17-20]</sup>。而多方共同参与的治理模式，则以相互制衡的权利关系构建了相对稳定的决策机制，在促进经济发展的同时也可有效兼顾社会公平，能够促进城市治理中多维目标的实现，有利于城市朝着协调、可持续的方向发展。

### 4.1 多方参与，实现权利制衡

无论是在西方国家还是中国的现实环境中，地方政府在城市开发建设中都是具有一定利益诉求的行为主体——如追求城市增长的绩效、财政盈余和政绩效效应等，地方政府客观上也具有“经济

人”的某些属性特征。由政府与市场组成的城市增长联盟，无论是由政府主导还是市场主导，都在一定程度上忽视了公共利益的实现，而社会主体的积极有效参与能够引导城市增长联盟的总体结构趋向合理，促进公平稳定的决策机制的形成。但在中国当前的现实环境中，社会主体还未能广泛、有效地参与到城市开发建设的治理体系中，需要通过建立有效的公众参与机制来赋予社会主体参与城市决策的权利<sup>[21-22]</sup>。相比于分散、低效的个体参与，尤其要鼓励公益组织与社会第三方机构的积极参与。同时，要大力激发公众参与的觉悟与意识，提高社会主体在城市治理中的话语权，在城市治理中发挥重要的社会监督职能，减少政府失灵与市场失灵的发生，促进社会公平的实现（图4）。

### 4.2 协调利益，构筑治理共同体

中西方的理论研究与实践探索都充分说明政府在城市治理中的作用不可替代，但其权限的过大或过小都会给城市发展造成负效应。在多方参与的治理共同体中，政府作为平衡多方利益的责任主体，首先应恪守职责底线，承担起国家意志的執行者与公共利益的维护者角色。对基础设施、公共服务设施的配套建设做出明确、严格的要求与规定，以保障公共利益的实现。在维护市场和社会稳定的基础上放权让利，让市场在资源配置中发挥主导作用，保障市场获得应得的利益。而在城市开发建设的治理体系中，政府应回归市场行为的监督者这一角色，着重强化监督管理的职能，规范并约束市场行为，保证市场行为的合法合理，防止市场主体因过分逐利而损害公共利益。同时，应回归多元利益的协调者角色，维护社会经济发展秩序，制定规则协调多元主体间的关系与利益。如此，以政府为纽带构建新型的治理共同体，最大程度实现社会、市场和政府的多方利益平衡。

## 5 结语

自 20 世纪 90 年代土地财政体制建立以来,政府与市场结成的增长联盟成为中国城市治理的主体,主导了中国城市的高速增长过程。在城市增长联盟形成之初,地方政府居于主导地位,在很大程度上压缩了市场主体的行为与利益空间,但由此也给地方政府带来巨大的财务压力和治理危机,导致这种增长联盟模式难以持续。近年来,广受推崇的 PPP 模式在城市开发建设中被广泛应用,表明市场主体开始发挥越来越重要的作用,新的城市增长联盟也因此而形成。然而,看似理想的 PPP 模式在实践中也并未如理论预期的那样完美,其导致的一系列问题,要求我们必须深刻思考、回答如何实现治理体系与治理能力现代化的问题。本文所探讨的产业新城 PPP 模式,就是试图打开这样一扇观察、思考中国城市治理现代化宏大命题的“小窗口”。

中国发展到当前的新时代,无法回避治理现代化的问题,必须实现政府、市场、社会力量的广泛协同<sup>[23]</sup>,这既是国家深化改革的重大使命,也是中国实现持续发展的新动力。城市治理作为国家治理的重要组成部分,更应当在理论与实践探索中重视“市场—政府—社会”关系的优化,构建健康可持续的公私合作伙伴关系。历史发展与国际经验都说明,单纯的政府或市场主导模式都面临着不可持续的问题,构建政府与市场的良好互动关系,寻求多方力量的交叉平衡才是可持续发展的必然选择。中国目前正处于从“全能政府”向“有限政府”转变的历史阶段,政府应积极引导、充分调动市场积极性、激发市场活力,但在向市场放权让利的过程中也应加强对市场主体的引导与监管,避免“低效政府”“无效政府”现象的发生。此外,第三方社会主体的力量与作用也不容忽视,在公私合作伙伴关系中应积极引导

社会主体的参与,保证社会主体在城市治理中的话语权,促进第三方社会监督与公众参与的有效实现。通过“有限的政府”“活力的市场”“积极的社会主体”3种角色,共同构建“政府—市场—社会”多方协同的城市决策机制与治理模式,共同促进城市发展的健康有序与公平正义。■

### [参考文献]

- [1] 谢媛. 当代西方国家城市治理研究 [J]. 上海经济研究, 2010(4): 82-89.
- [2] 张更立. 走向三方合作的伙伴关系: 西方城市更新政策的演变及其对中国的启示 [J]. 城市发展研究, 2004(4): 26-32.
- [3] R A W Rhodes. The New Governance: Governing without Government [J]. Political Studies, 2010(4): 652-667.
- [4] 马力宏, 刘翔. 变化中的政府与市场关系及其影响 [J]. 理论探索, 2013(5): 72-77.
- [5] Hendriks F. Understanding Good Urban Governance: Essentials, Shifts, and Values [J]. Urban Affairs Review, 2014(4): 553-576.
- [6] Pierre J. Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics [J]. Urban Affairs Review, 1999(3): 372-396.
- [7] Molotch H. The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place [J]. American Journal of Sociology, 1976(2): 309-332.
- [8] 陈浩, 张京祥, 林存松. 城市空间开发中的“反增长政治”研究——基于南京“老城南事件”的实证 [J]. 城市规划, 2015(4): 19-26.
- [9] Church A. Urban Regeneration in London Docklands: A Five-year Policy Review [J]. Environment & Planning C, 1988(2): 187-208.
- [10] Oc T, Tiesdell S. The London Docklands Development Corporation (LDDC), 1981-1991: A Perspective on the Management of Urban Regeneration [J]. Town Planning Review, 1991(3): 311-330.
- [11] 黄伟. PPP 模式应用于产业新城开发的案例研究 [D]. 西南交通大学, 2017.

- [12] 严华鸣. 公私合作伙伴关系在我国城市更新领域的应用——基于上海新天地项目的分析 [J]. 城市发展研究, 2012(8): 41-48.
- [13] 陈爱春. 土地一级开发中地方政府行为研究 [D]. 华东政法大学, 2014.
- [14] 陈浩, 张京祥, 陈宏胜. 新型城镇化视角下中国“土地红利”开发模式转型 [J]. 经济地理, 2015(4): 1-8.
- [15] 张京祥, 殷洁, 罗小龙. 地方政府企业化主导下的城市空间发展与演化研究 [J]. 人文地理, 2006(4): 1-6.
- [16] 李郁, 李灵犀. 国内城市新区开发的政府与市场的互动机制与模式——以广州琶洲地区开发为例 [J]. 热带地理, 2006(3): 243-247.
- [17] 刘祖云. 政府与市场的关系: 双重博弈与伙伴相依 [J]. 江海学刊, 2006(2): 106-111.
- [18] 刘翔. 21 世纪初政府与市场关系的中外比较 [D]. 中共浙江省委党校, 2012.
- [19] 何增科. 政府治理现代化与政府治理改革 [J]. 行政科学论坛, 2014(2): 1-13.
- [20] 李和中. 西方新公共管理改革的基本内涵与启示 [J]. 中国软科学, 2002(5): 18-21.
- [21] 唐婧娴. 城市更新治理模式政策利弊及原因分析——基于广州、深圳、佛山三地城市更新制度的比较 [J]. 规划师, 2016(5): 47-53.
- [22] 黄瑛, 龙国英. 建构公众参与城市规划机制 [J]. 规划师, 2003(3): 56-59.
- [23] 于江, 魏崇辉. 多元主体协同治理: 国家治理现代化之逻辑理路 [J]. 求实, 2015(4): 63-69.

[收稿日期] 2018-08-19