

城市治理现代化演进中的市场机制作用分析

彭 姝

摘 要：城市治理水平反映一个国家现代化的发展程度。促进城市治理主体多元化、培育和发展新兴城市治理主体是城市治理现代化的现实需求。从狭义来看，城市治理可区分为政府治理、社会治理和市场治理三大系统。当前市场机制参与城市治理的运行方式有委托式参与、补位式参与和竞争式参与等。在城市治理中发挥市场机制的作用，能够弥补“政府失灵”，丰富城市治理主体；注入城市经营理念，突出城市治理效益；引入市场精神，提升城市竞争力和治理弹性；赋予创新动力，推动城市治理的科技化、智慧化；敏感把握社会需求，让城市治理更好地回归服务本质。

关键词：城市治理；现代化；市场机制

中国分类号：D630 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706(2019)05-0124-05

相对于宏观层面的国家治理，城市治理属于中观层面，对上表现为贯彻落实国家意志、保证国家法律、法规和政策在城市层面的落地与执行，对下表现为自主规划决策、管辖市域范围的公共事务，包括城市定位、城市规划、城市可持续发展等诸多方面的问题。可以说，城市治理现代化是国家治理现代化在基层落地的必然要求；而促进城市治理主体多元化、培育和发展新兴城市治理主体则是城市治理现代化的现实需求。

一、城市治理体系的多元主体构成

城市治理是治理概念在城市区域中的延伸和拓展，是当代多层次治理体系中的重要组成部分。从广义的角度来看，是基于城市地域空间的范围，对城市中的资本、土地、劳动力、技术、信息、知识等生产要素进行协调整合，以实现城市经济、社会、文化、生态等的可持续发展。从狭义的角度来看，城市治理是指城市范围内政府、社会、

市场作为三种主要的组织形态组成相互依赖的多主体治理网络，在平等的基础上按照参与、沟通、协商、合作的治理机制，在解决城市公共问题、提供城市公共服务、增进城市公共利益的过程中相互合作的利益整合过程。

本文按狭义的城市治理范畴，依据城市治理主体构成、作用领域，将城市治理区分为政府治理、社会治理和市场治理三大板块。其中，政府是运用公共权力汲取和调配公共资源，履行城市管理和公共服务职能的一种权力组织和运行机制。社会是以志愿性为前提、通过个体自发性行为、自组织性行为、社会互助行为等社会自生性力量调配生活资源的一个民间自主领域和运行机制。市场则是市场主体根据经济规律、市场规则进行资源交易和财富创造，以获取生存和发展资源并客观上实现城市经济社会可持续发展的组织形式和运行机制。

城市政府、社会力量、市场主体在城市治理体系的角色、职能、作用范围，决定了不同主体在城市治理规划、决策、执行、参与、监督等方面的功能体现与提升空间。对城市治理主体的功能加以深研与挖潜，是优化城市治理要素、提升城市治理体系运转效能的前提。

（一）政府治理系统

在城市治理体系中，政府治理体系是最重要的主体，其基本元素由权责、事项与人员构成，这些要素的整合程度决定政府治理能力的高低。有效的政府治理是城市治理体系与治理能力现代化的内在要求，要求政府根据经济社会发展的实际情况，切实转变政府职能，创新行政管理方式，建设法治政府和服务型政府，增强政府的行政效能和公信力。

习近平总书记指出：“政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵。”对于城市治理而言，除了履行好以上相关职能外，其他都可以采取适当的方式，交给市场和社会来承担，以保证政府工作的高效和社会秩序的良性运转。

（二）社会治理系统

社会治理系统是依托社会组织、群众自治组织，建立政府、市场主体和公民之间的协作平台来参与治理，可以承接部分公共管理职能、基层公共服务，构建民情收集和反馈的渠道等。城市治理现代化要求城市治理由权威式管理向参与式治理转型，其核心要义是让公众参与到城市治理中来，成为城市治理的主体。当前，我国城市治理整体上还面临社会自治能力发育不足的问题，培育社会自治，是实现社会共建共治共享的前提。

社会治理系统中的最为核心的内容是基层社区自治。基层群众自治组织（城市居民委员会、业主委员会）、市场主体（社区企业、外来企业）和社会组织（社区社会组织和外来社会组织）等，

就社区的事务管理和供给展开互助合作来推动社区发展，满足社区居民的多元化需求，实现社区福利的整体提升，是社会治理系统发展的重要内容。除组织化主体外，城市居民个体的角色也更加凸显，他们既是社区治理服务的受众，也是社区自我管理、多元治理的重要主体。居民是社区生活与建设的当事人，利益的直接相关者，其拥有参与社区治理的真实需求，参与治理的素质与水平也在迅速提升。

社区治理最大的特色和优势在于群众真实意愿的可获得性和群众直接参与的可容纳性，社区治理参与机制的现代化，是城市治理体系现代化的重要进阶。

（三）市场治理系统

市场经济体制下，市场治理机制是城市治理体系中不可或缺的主体，城市治理能力的现代化水平也与市场机制发育是否完善，运作是否充分密切相关。要优化城市治理，需要推进市场化改革，推动社会资源依据市场规则、市场价格、市场竞争，来实现效益最大化和效率最优化的配置。

在城市治理体系中，更广泛地运用市场机制来解决城市运行中的现实问题，已成为目前城市发展的一个趋势。例如吸收城市经营的理念，通过政府购买的市场化、公共企业的民营化、公共物品的部分私人提供，充分发掘城市公共服务项目中蕴藏的商机，吸引企业投入公共事业的建设和管理活动，既能有效降低成本、又可提升项目发展的可持续性，实现城市治理中的多方主体共建、共治、共赢、共享的效果。

企业作为市场的经济主体，会通过不断创新，优化社会经济生活中部分公共产品和公共服务的供给水平，发现和填补现有公共服务的短板或空缺，并持续降低成本。同业间形成的利益竞争关系，也能够给市民在公共产品和公共服务享用方面提供更多选择。只要政府建立全方位多层次的治理格局，激发市场活力，并不断完善市场监管体系，就能让市场机制成为城市治理体系中的有力一环。

习近平：《关于 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 的说明》（2013年11月9日）。

基于市场治理系统往往是城市治理体系中最易被忽视的要素，因此，本文主要聚焦于对城市治理体系中市场机制作用的分析与研究。

二、市场主体参与城市治理的运行机制

城市，从词源结构来看，是“城”和“市”的结合。这表明，城市既有以“城”（权力）为基础的治理，呈现出等级化、权威性的权力运作特征；也有以“市”（市场）为基础的治理，表现为自由、平等、开放式的运行方式。从当前的城市治理实践来看，市场主体参与城市治理的方式主要有以下三种：

（一）委托式参与

政府将公共产品、公共服务打包，用招拍挂或政府采购等形式，将其委托给具有相应资质的专业性市场主体，由市场主体实行代理，向全社会提供这些公共产品与服务。比如，极有代表性的房地产开发行业，房产商通过土地的竞拍等获得地块后，必须按照政府的城市土地规划落地相关的工程，在开发相应自身物业之外，往往要承担落地相应公共基础设施、建设一定比例的政府保障性住房等相应职责。此外，更多的市场主体则是直接经由政府购买，进入公共产品供给领域。虽然市场主体是基于政府付费而有偿提供这些产品和服务，但因为其服务对象和服务性质是公共性的，且一般不直接向市民收费，所以，其在事实上参与并推进了城市治理的实践。

（二）补位式参与

城市治理涉及的面广、事多，政府管理在事实上难于周顾。市场主体凭借自身的敏感度，发掘公共事务管理或公共服务供给的空白点或可提升空间，通过市场供给的方式提供相关专业化服务，虽然此类市场行为是以盈利为目的的，但因其确实能够更便捷地满足公众需求且降低市民的综合成本，如信息获取成本、时间轮候成本等，所以在客观上起到了提供补充性公共服务的效果。比如教育、医疗领域私营部门的加盟与补充；市民对公交涉的各类业务中，相关中介公司、信息

咨询公司、专业服务机构、第三方检测公证机构等提供的服务等。这些私营机构和市场主体通过收费式的专业化服务，不仅参与到城市治理当中，而且为丰富和完善城市治理体系、从总体上提升城市治理能力贡献了力量。

（三）竞争式参与

在某些领域，由政府主导的传统管理模式会遭遇来自市场的冲击。政府主导的城市治理不可避免地会在一些领域形成了公营机构、国有企业等权力与资源的垄断现象，垄断经营又会造成效率低下、运营成本较高、产品质量低下等一系列问题。如果市场主体通过渠道拓展、产品竞争等方式在某些领域给予公众替代性的公共产品和服务，就会对政府的传统管理模式形成挑战，构成竞争。进一步来说，如果市场主体提供的产品和服务消费成本更低或是消费体验更好，就会赢得公众的认可和信赖，从而逐步获得供给这些公共产品的合法资质。实践表明，在电信、航空、交通乃至传媒等公共领域，市场主体凭借优质高效的服务有效地打破了一家或几家独大的局面，形成了充满竞争和活力的共治共赢格局。

三、市场机制参与城市治理的功能与优势

追求效率和盈利是市场机制的核心特征，“市场制度以自利性交易、公平竞争和经济利益激励为核心特征，各种经济主体在市场中进行交易活动以取得相应的经济利益”。与政府的纵向治理系统相比，市场治理系统更多体现为一种横向的多元竞争和制度协调机制。它不但为政府提供了必要的财政收入，而且客观上为城市治理提供了巨大的资金支持、服务配套以及公共活动的空间，其功能与优势随着城市治理现代化的发展，越来越得以彰显。

（一）弥补“政府失灵”，丰富城市治理的主体

在传统体制下，政府几乎掌握所有的城市公共资源和资产，对城市实行直接的全方位管理。随着市场经济体制的建立和市场化改革的深入，

城市公共资源和资产的市场价值开始凸显，各市场主体对城市资源的竞争不断加剧，越来越多的城市公共管理和公共服务依赖于市场提供支持，这一方面使得城市公共资源日益增值，另一方面也打破了政府作为全能型城市治理主体的基本格局。

从世界范围来看，1920年代美国就开始引进企业化、市场化的方法来管理城市，形成了以市长议会制、城市委员会制和城市经理制为主的三种城市管理体制。其中，城市经理制即以市场化委托和经营的方式治理城市的形式。不过，在一个相当长的时期内，囿于严格的公私领域划分，这种城市市场化经营的理念在美国这种市场体制高度发达的国家也并未获得多大的发展。直到当代受“政府失灵”的困扰和市场化的进一步发展，才使人们认识到城市治理应改变政府全职全能的观念，重构公私边界，在城市治理中引进市场运作的机制与精神。

当代城市治理理论认同城市政府在城市治理中的主体地位，同时也注重政府与市场主体的合作，强调政府行为和市场行为的有机结合。企业作为城市最重要的经济体，是城市税收、商品和服务供应、劳动力就业的来源与支撑，关涉城市经营的经济基础和发展质量。随着市场的不断拓展和行业运营的精细化、科技化程度提升，市场主体直接参与城市治理的渠道与必要性也在持续扩大。在城市治理中引入市场机制的运作模式在诸多方面体现出相较于政府独立管理而言的显著优势。

（二）注入城市经营理念，突出治理效益

发展中国家城市治理的一个核心诉求是城市发展。也就是说，城市的治理不仅仅立足于维持现状、保持现有社会关系的和谐有序，而且有着非常突出的基础设施投建、城市经济发展、公共服务改善、城市竞争力提升等多维度目标，是一个持续不断做加法的过程。

虽然传统的政府主导的城市管理也存在对于城市发展的内生动力，但城市政府的组织人员主要是职业的公职人员，政府行为的价值理念是为

人民服务的公仆精神，这很大程度上决定了政府的管理行为注重效果，但忽视效益。同时，政府部门公共预算长期以来缺乏足够的刚性约束，使得政府行为对成本不敏感，浪费现象较为普遍。

在城市治理中引入市场机制，将部分城市管理事务转化为市场主体运营业务，配合以有效的监管，就能使市场主体所追求的利润最大化的目标，转化为提升城市治理效益的有效动能。

（三）引入市场精神，提升城市竞争力和治理弹性

在市场精神的濡化下，城市治理在两个维度的竞争理念得以彰显，一是城市与城市之间的竞争，二是城市治理多元主体间的竞争。前者表现为城市经营理念的兴起，使得城市治理愈加关注营商环境的提升、城市品牌的打造、各类人才和企业优惠政策的竞争等，以吸引更多的外来投资、企业落户，为城市发展带来资本、就业、产值与可持续性。后者表现为对城市建设、资源利用、公共产品和服务供给等诸多领域的开放度增加，越来越多符合资质的主体可以通过市场竞争的方式介入城市的治理与经营。

城市公共资源的竞价开发、城市公共产品供给许可权的拍卖、城市公共服务的多元主体供给等，都是将城市资源以市场化机制进行定价和运营，以竞争机制促进城市治理效率提升的做法。总的来说，对市场竞争机制加以合法善用，通过市场主体的竞争实现城市资源的溢价，为城市建设的发展提供可持续性的资金支持，既能为城市治理本身带来更多资质优良的主体，同时也能使城市在现代化治理中保持活力和长远竞争力。

（四）赋予创新动力，推动城市治理的科技化、智慧化

由政府作为单一主体担纲城市治理，容易造成的弊病是因循守旧、路径依赖，久而久之治理模式就陷入僵化，无力应对社会事务日益复杂化、社会需求不断升级的实际情况。在现代社会，政府管理体制和能力滞后于社会发展的情形越来越多见，成为一个较为普遍的问题。因此，将城市

傅崇兰、陈光庭、董黎明等：《中国城市发展问题报告》，北京：中国社会科学出版社，2003年，第344页。

治理权能逐步放开、下放，既是市场机制发展成熟的自然结果，也是政府突破自身封闭式管理局限性的必然要求。

如前文所述，市场主体参与城市治理可以有效激活竞争的因子在城市治理中的作用，因为如何取得竞争优势、获取超额利润，永远是市场主体一切行为的出发点。在当代社会的市场竞争中，要取得显著的竞争优势、获得丰厚的超额利润，最优的选择莫过于持续不断的创新。因此，创新是市场主体相较于政府部门的一大优势。创新的本质就是“升维打击”，即在同一个领域里面，利用不在同一竞争层面、高于同行业竞争者的技术或模式创新对其进行不对称打击，从而更快地占领市场。

在城市治理中，市场主体利用技术创新，形成同业竞争优势，获取政府订单，从而参与到城市治理中的案例极为多见。例如，深圳大疆无人机利用成熟的飞行摄影系统解决政府部门特殊地理位置执法取证难的问题，云天励飞利用高精度实时人像识别技术支持公安、交管等部门目标人物追踪难的问题等。同时，在城市治理中，市场主体利用技术创新，对政府现有城市管理模式与格局发起挑战的情况也成为常态。例如滴滴打车的普及对传统的交管系统格局形成冲击；共享单车的兴起为“最后一公里”公共交通的长期缺位提供解决方案等。市场主体的技术创新或经营模式创新，无时无刻不在改变城市治理的格局，使得城市治理能更好地享受到科技的便利，变得越来越智慧。

（五）敏感把握社会需求，回归城市治理的服务本质

一般来说，政府管理更多关注大众化需求，而非差异化需求，政府行为也强调规范性、程序性，被要求按现有制度框架按部就班行事，因此，政府部门既无动力也无人力和精力去前瞻性地调研、分析社会需求的细微变化和发展趋势。这就决定了政府的城市管理行为“一刀切”的弊病比较突出，缺乏应对变化的弹性和针对性，难以差别化地覆盖不同群体的多元需求。相反，以需求为导向是市场机制运行的灵魂。市场主体要在大浪淘沙的

复杂社会中生存下来，就一刻都不能丧失识别市场信号和消费者需求的敏感度，并且任何一项民用技术上的创新都可能被市场主体应用于产品或商业模式的创新迭代，以改进产品和服务的质量。所以，市场主体参与城市治理，不仅在一些领域带来了底层的根本性变革，更是在诸多细节方面更新和优化了传统的城市管理方式，提升城市治理的敏感度和温度，让城市治理回归服务民众的本质。

四、结语

1978年以来，中国改革开放的核心就是在建立有限政府的框架下，在经济发展和社会治理等领域引入市场机制作用的过程。通过权力下放，激活经济领域的市场主体，构筑了改革开放四十年来的经济快速增长、人民生活极大改善、社会治理水平大幅提升的制度基础。

当提供公共服务、参与社会治理能够产生相应的经济效益时，市场主体的治理能力就可能被充分激活并得以善用。同时，市场治理系统作用的有序发挥，也有赖于相应的制度、法规的规范与约束、有赖于政府的政策引导与监管执法，有赖于社会需求信号的有效释放、社会资本的多维度支撑与对市场主体失德行为的约束等。

总的来看，市场治理系统与政府、社会治理系统之间的良性互动，关乎公共治理资源的优化配置、关乎城市治理体系与治理能力的优化与更新，对城市发展秩序的稳定和发展质量的提升有着至关重要的影响。

参考文献：

- [1] 毛寿龙. 权力、市场与城市治理 [M]. 理论视野, 2011, (6).
- [2] 傅崇兰, 陈光庭, 董黎明等. 中国城市发展问题报告 [J]. 北京: 中国社会科学出版社, 2003.

作者：彭姝，中共深圳市委党校科学社会主义教研部副教授、博士

责任编辑：周修琦