

转型期企业参与城市治理的实践研究

王贺元

(宁波大学 教师教育学院, 浙江 宁波 315211)

摘要: 转型期企业参与城市治理具有重要的实践意义, 可以应对复杂的城市社会问题, 可以有效避免“政府”失灵效应, 提升政府管理效率和水平。就其实践方式而言, 主要包括承包、竞争授权分权和合作伙伴三种模式。综合分析三种模式的实践效益体现在三个方面: 有利于培育成熟的市场主体; 有助于服务型政府建设; 有助于提升城市服务质量和水平。

关键词: 转型期; 城市治理; 企业参与。

中图分类号: C912.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001 - 5124 (2011) 01 - 0089 - 04

一、转型期企业参与城市治理的实践意义分析

治理原是公共行政的概念, 后被人们应用到城市管理上, 从而出现了“城市治理”的概念, 关于其内涵, 简而言之, 城市治理是城市各治理主体对城市公共事物进行管理的过程, 其目的在于有效解决城市公共问题, 维护公共利益。城市治理作为全球化、信息化发展的产物, 并没有规定的模式, 站在不同的角度, 处于不同的历史文化背景下, 不同国家和地区的城市治理都呈现出不同的特点。但无论用何种理论视角来看待这一概念, 城市治理的精神内核是一致的, 即公私合作, 多元协调, 效能公平和止于至善。企业参与城市治理就是根据城市治理发展实践而出现的一种实践选择。所谓企业, 主要是指私有的、商业导向组织的集合, 其基本功能是为社会提供产品与服务, 并以体现产品或服务供求变化的价格机制为基础组织自愿交换。企业参与城市治理是指企业与政府以及市民社团建立合作伙伴关系, 运用其企业的体制优势, 在市政建设领域支持公益事业发展、参与公共事务管理, 参与基础设施建设或提供公共服务等。^[1]

企业参与城市治理具有重要实践意义。从宏观层面看, 当前, 处于转型期的中国呈现出一种复杂多变矛盾集中的态势。计划经济体制向市场

经济体制的转变扭转了整个社会运行的基础, 这一基础之下, 中国的社会分层结构变化也迅速发生改变。国家逐渐从许多社会领域退出, 社会的自治化程度和组织化在提高。利益群体大量涌现, 社会成员之间的关系错综复杂。原有的信仰体系和价值体系弱化, 导致社会凝聚力和社会动员力下降。中国正面临着体制转型, 国家、社会、个人关系重塑, 生活节奏加快、竞争日益激烈、贫富差距拉大, 破旧思想立新观念等一系列新问题。^[2] 转型期发展态势对当前城市治理提出了严峻考验, 如何适应市场经济发展的需要, 如何解决发展中的矛盾和问题, 一直是城市理论界和政府关注的重要课题。在这一背景下, 企业参与城市治理可以有效应对转型期的复杂城市社会问题, 可以用企业精神重塑政府的精神, 可以运用企业经营管理理念和方略管理城市运行, 可以依靠企业提供公共物品和公共服务。^[3]

从微观层面看, 进入社会转型期, 由于经济社会发展的复杂性, 政府担心一旦市场起资源配置作用就难免出现“市场失灵”的情况, 出于这种担心, 各国政府特别是中国各级政府几乎都强调转型期政府治理上的调控职能, 把提供公共产品和公共服务的权利牢牢把握在政府自己手中而不愿意赋予企业,^[4] 但城市治理是一个体系庞

收稿日期: 2010 - 09 - 01

基金项目: 浙江省教育厅科研项目 (Y200804674)。

作者简介: 王贺元 (1978-), 男, 河南周口人, 助理研究员, 主要研究方向: 公共管理。E-mail: wangheyuan@nbu.edu.cn

大、结构复杂、关系纠结的网状式结构活动,这种活动随着时代的发展呈现出事务扩大化和事务专业化的特点,要求管理者有更多时间精力和更高的专业能力来处理这些事务。政府因为自身“经济人”的属性、低效率的官僚作风等负面因素,面对新时代的城市管理事务,根本不可能有足够的精力和能力来应付繁杂庞大的政府事务,出现了“政府失灵”效应。市民所诟病的沉痾,如官僚主义盛行、政府机构臃肿、政府人员膨胀、政府的低效率与无效率,政府职能错位、政府信用丧失、政府与民众关系对立等问题就因此丛生,这些问题在发展中国家尤为突出。企业参与城市治理可以实现公共企业的民营化、公共服务的民营化、公共管理的职能私有化和公共部门决策的私人参与;有利于引进竞争机制,提升市场和私人部门提供的服务质量和水平;可以放松管制,对非国有部门实行国民待遇,用内部竞争方式改革公共部门的激励约束机制;可以促使政府成为规模小、富有效率、人员精干、以人为本的新型现代组织,彻底实现组织转型,从传统的官僚科层制向网络型的多元模式转变。

二、企业参与治理的实践模式分析

随着城市治理的不断发展,世界各国在城市治理中结合本国的特点形成了各种各样的企业参与治理的实践方式,主要包括以下三个方面:

(一) 承包模式

承包制的理论基础是新自由主义,强调政府向私营企业授权进行公共管理。其主要做法是:把先前由政府各部门承担的公共事务授权给私营公司和个人,政府制订管理的标准和目标,根据该标准和目标向社会公开招标;鼓励私营企业及合作伙伴竞标承包;通过拟订契约、承包、招标和租赁等方式提供公共服务产品,建设和管理公共项目。这一方式的优点在于可以减少政府的财政投入,大幅度削减政府预算,特别是在一些专业性强的领域能取得明显效果。例如成都市有关政府部门采用承包方式对某些城市区域进行城市管理。政府支付给物业公司市政养护费用和巡查管理人员费用,物业公司采用物业公司的管理方法,实现管理的全覆盖和精细化,提供每天24小时守点、巡线、机动等服务方式协助城管中队制止出摊占道、清理牛皮癣等,对存在的问

题及时劝导和协助处理,经过几个月的治理,这片“承包”区域发生了可喜的变化:乱张贴、乱摆卖等“老大难”问题得到了根本遏制。^[5]但同时这一方式也带有明显的缺点,政府的这种大包大揽式的承包方式很容易造成政府和某些大企业的垄断结合,不能从根本上解决城市治理中的垄断和效率低下问题。例如,当前我国部分地区出现了政府与开发商联合剥夺农民与城市普通市民权益的现象,社会公平受损,不稳定因素激化,其中一个重要原因就是政府把土地使用权以“承包”的方式提供给了开放商,开放商就可以肆无忌惮地以“公共利益”的幌子“合理合法”地剥夺农民的合法权益。

(二) 竞争授权分权模式

这一方式的理论基础是企业家政府理论。企业家政府理论的基本理念包括:强调政府职能的转变,强调间接的调控而不是直接的干预;强调顾客导向,公众的满意程度才是政府治理绩效的最高考量标准;强调市场机制,即市场竞争机制引入政府治理过程,以改善政府公共管理;强调分权原则,提倡基层公众参与。其主要做法是政府主动放权,积极引入市场机制,充分调动企业参与城市治理的积极性和主动性,通过合理授权与分权方式,在市场经济竞争的环境下,形成政府与市场、政府与企业、企业与市民之间的良性互动。这一方式在当前城市交通规划、社会治安管理、文化教育、社会福利、市政服务以及环境保护等方面有着广泛应用,也取得了较为明显的成效。其中最重要的变化是政府角色发生了转变,政府治理由“划桨”变为掌舵,凡是企业参与能够有效发挥作用的领域和地方,政府都不再插手;政府的主要精力放在保证社会服务的公平合理方面。如当前许多城市的道路建设已经不再是由企业直接修建,而是通过招投标方式由相关企业投资建设。政府的主要职能在于进行质量监督。

(三) 合作伙伴模式

随着世界经济社会发展的进一步深入,当前几乎世界所有的城市发展都已经不再强调单纯的经济指标而转向综合的社会绩效指标。社会对企业的社会声誉的关注日益加强,在这种情况下,企业逐渐意识到自己的发展目标已经不仅仅

是金钱,还包括对其周围非市场行为的关注与回应。如果做不到这一点,企业将失去竞争的机会与优势。与此同时,政府也逐渐意识到城市治理除了调动企业发展经济的积极性之外,更多地还要借助企业的组织优势参与市政管理建设。在这一背景下,企业为了彰显自己的社会责任意识和道德伦理感,政府为了提高管理的科学性和有效性,双方积极合作进行市政管理,主要做法包括:一是企业争相通过赞助、许可协议或者直接捐赠的方式与政府共同参与市政管理;二是某些具有较大实力的企业通过与政府合作的方式,积极介入公共教育、健康体育、就业福利、城市改造和资源保护等有关政府管理服务项目;第三,企业舍弃对抗心理,积极接受政府的宏观调控政策。如许多企业为了配合政府对环境污染的管理,积极行动起来先于政府的强制命令而自愿自行减少或消除企业污染排放量。这种建立在自愿基础上的新型模式既可以帮助政府实现市政管理上的目标,也可以帮助企业树立良好的形象,相比前两种方式,其效果更为明显,影响更为广泛,是未来企业参与城市治理实践发展的主方向。

三、企业参与治理的实践效益分析

根据以上三种模式分析,转型期企业参与城市治理的实践效益体现在三大方面:

(一) 有利于培育成熟的市场主体

市场经济的全部活力在于市场竞争的存在,而市场竞争的真正发生离不开各种各样、不同层次、不同规模的真正适合的市场主体的存在。可以说,没有适合的市场主体便没有真正的市场竞争,也没有成熟完善的市场。成熟的市场主体也是推动经济发展的主力。^[6]企业参与城市治理可以使公共产品和公共服务的供给主体多元化,方式多样化,资源配置市场化,速度快捷化。企业参与城市治理的成熟度和完善度越高,市场主体在资金、项目和经营活动等方面对政府的依赖性就越低,市场主体对自己承担的社会责任的理解和把握就越深刻,“一个真正具有效率、效能的服务计划需要服务对象的主动参与,而不是服务对象的被动接受”。^[7]企业在参与城市治理的过程中要获得政府和公民的认可,就要不断改进服务观念和方式,不断增强市场意识、民主意识、法制意识和作为企业在社会中的主体意识,就要更

加按照市场规则来改革自己企业的发展方式。而这一切,最终有助于建设一个成熟的市场主体。当前越来越多的企业为了公共利益而降低产品价格、减少污染排放量,越来越多的企业通过赞助、捐赠或者与慈善事业关联的营销方式与政府、非营利性组织等开展公益活动就是最好的证明。如美国快递公司把每笔生意的2%捐献给世界反饥饿组织以帮助缺乏粮食的民众;中国企业农夫山泉公司每卖一瓶就捐献一分钱来资助中国福利事业。在中国汶川大地震后,众多企业也纷纷解囊捐助受灾人民,王老吉集团和台塑集团等一些企业捐赠金额甚至超过了上亿元。这些企业在承担社会责任的同时,扩大了自己的影响,树立了自己的良好品牌信誉,逐渐成为成熟的市场主体。

(二) 有助于服务型政府建设

企业参与城市治理可以使整个社会依靠市场主体的能力去完成自身能做的事情,而不必事事依靠政府来完成。这种格局的出现使得政府强力控制市场和干预经济的职能减弱,政府就会把自己“管不了,也管不好”的一些可以按照市场规则解决的具体事务由企业来解决;更重要的是,政府由此可以改变权力影响力自上而下的官僚惯性,也允许政府之外的影响力向上流动,^[8]政府可以集中更多精力做好自身该做的事情。政府的职能主要体现在政策研究和制订、服务指导、协调监督上,通过法律、法规、税收等更多监督手段建立健全并维护市场、社会的良好环境和秩序,提供更多更好地公共物品、公共设施和公共服务,以及公开公平的社会服务环境。

(三) 有助于提升城市服务质量和水平

长期以来,我国城市服务事业基本上都由国家投资,政府垄断经营,企业尤其是私营企业根本无法染指这一领域。这种局面的长期存在不符合市场经济发展的要求,也在事实上造成了效率低下、浪费严重、服务缺乏、质量低劣等各种弊端,如城市治理中常见的道路“拉链”问题就是典型。城市道路地下铺设煤气管道、自来水管、网络宽带电缆、数字电视电缆,等等,形成了城市道路管理的复杂性。一旦出现问题,相关管理部门很少考虑市民利益,城市道路频繁出现挖了铺、铺了挖的现象,被老百姓戏称为“拉链”。

道路拉链每拉开一次,就会不可避免地给市民带来噪音不绝、尘土飞扬、绕道而行、交通堵塞等诸多不便,严重影响市民的工作、学习、生活。企业参与城市治理可以解决类似问题,美国城市就采用有关企业或者企业联合体通过政府有关部门统一协调施工的方式,反复论证,集思广益,统一协调之后批准实施,基础设施建成之后可以沿用甚至超过百年,根本不存在道路拉链问题。企业参与治理方式的实施,一方面可以弥补政府的投资短缺需求,另一方面还可以最大程度地消除由政府垄断造成的各种弊端,为城市发展提供了更优质、更安全、更低价的公共物品和公共服务,提升城市的服务质量和水平。

参考文献

- [1] 孙荣. 城市治理——中国的理解与实践[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2007: 6.
- [2] 谢志强, 王维佳. 消除我国社会转型期不和谐因素的思路[J/OL]. (2007-10-18) [2010-09-13] <http://theory.people.com.cn/GB/41038/6398242.html>.
- [3] 张庆才. 西方城市管理: 管理轮廓与反思[J]. 公共管理学报, 2005(3): 70-76.
- [4] 郑谦. 公共性视角下的公共物品供给主体之辨——多元化的困境分析[J]. 兰州学刊, 2007(8): 111-114.
- [5] 王怀, 方野. 城管物业化: 成都试水物业公司参与城市管理[EB/OL]. (2008-12-15) [2010-09-13] <http://sichuan.scol.com.cn/cddt/20081215/2008121565210.htm>.
- [6] 范恒山. 建立健全现代产权制度意义重大[N]. 人民日报, 2003-11-18(8).
- [7] 盖伊·彼德斯. 政府外来的治理模式[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 60.
- [8] 约翰·克莱顿·托马斯. 公共决策中的公民参与: 公共管理者的新技能与新策略[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 5.

Research on Participation in Urban Governance of Enterprises in Transition

WANG He-yuan

(College of Teacher Education, Ningbo university, Ningbo 315211, China)

Abstracts: It has a great significance for the enterprises in transition to participate in urban governance. It helps to address complex social problems, effectively avoid "government failure", and enhance government's efficiency. In terms of practice, it consists of three models, namely contracting, decentralization and partnership. A comprehensive analysis of the three models will help to foster mature market players, strengthen the building of a service-oriented government, and raise the quality of urban services.

Keywords: enterprises in transition; urban governance; enterprises' participation

(责任编辑 王 抒)