

政策网络视角的城市更新决策机制研究* ——以上海市外滩滨水区综合改造工程为例

Urban Regeneration Decision-Making Mechanisms from a Policy Network Perspective: A Case Study of the Comprehensive Redevelopment of the Shanghai Bund Waterfront

王筱洲 王林 WANG Xiaozhou, WANG Lin

摘要 城市更新因涉及多主体协同而面临复杂的公共决策,政府在其中发挥着重要作用。探究政府部门间博弈与合作的运作机理,基于政策网络与合作博弈理论,以上海市外滩滨水区综合改造工程为例,构建“公众参与和部门协商双轮驱动”的解释框架。部门协商通过部门间及政府部门与市场主体的非程式化协调,将区域发展诉求与城市整体战略目标整合;公众参与通过媒体报道、方案展示和公众投票等方式,创造了信息透明的决策环境。最终促成项目在高风险与高时间压力下顺利实施,对深入把握部门决策的内在逻辑与城市治理协同机制具有重要意义。

Abstract Urban regeneration involves complex public decision-making processes necessitating multi-stakeholder collaboration, with the government playing a pivotal role. Drawing on policy network and cooperative game theories, this study takes the comprehensive redevelopment of the Shanghai Bund waterfront as an example and develops a “dual-drive” explanatory framework—driven by public participation and interdepartmental negotiation—to explore the mechanisms of intergovernmental bargaining and cooperation. Interdepartmental negotiation, through non-procedural coordination among government departments and between government and market actors, integrated regional development demands with the city’s overall strategic objectives. Public participation, through media coverage, design exhibitions, and public voting, enhanced transparency within the decision-making process. Through these interactions, the project was ultimately implemented successfully amidst high risks and tight time constraints, which contributes to a deeper understanding of decision-making logics and the collaborative mechanism of urban governance.

关键词 城市更新;政策网络理论;合作博弈理论;部门协商;公众参与

Key words urban regeneration; policy network theory; cooperative game theory; interdepartmental negotiation; public participation

文章编号 1673-8985 (2026) 01-0114-06 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20260115

作者简介

王筱洲

上海交通大学设计学院

博士研究生

王林 (通信作者)

上海交通大学设计学院

中国城市治理研究院

教授,博士生导师

wanglinalice@sjtu.edu.cn

0 引言

随着城市进入高质量发展阶段,越来越多的更新项目牵涉复杂的多方协作。政府各部门间的博弈与合作直接影响着更新政策的实施效能和效果^{[1], [2]48}。为应对复杂的治理需求,政府内部不断进行规则上的优化,建立绩效评估等激励机制以提升治理质量和效率^{[3]34, [4-6]}。然而各部门因各自职能与目标不同,常在决策过程中产生分歧。上下级及平级之间的事权划

分在法律与法规上缺乏明确界定^[7]。本文通过实证研究试图揭开其运行规律,解释这一领域的一系列问题:在多部门参与的城市更新项目中,部门间的博弈过程如何展开?从博弈走向合作的关键影响因素是什么?如何在目标和专业理性矛盾的前提下实现多方协作,有效推动复杂项目的落地?

既有研究广泛探讨了公共决策中政府部门间的博弈与合作内容。政策网络理论和合作

*基金项目:上海市住房和城乡建设管理委员会课题“新发展时代城市更新的内涵和策略研究”(编号22Z880101554);上海市住房和城乡建设管理委员会课题“基于城市更新行动的可持续城市更新评价体系研究”(编号24Z880101654);上海市城市更新中心课题“上海市城市更新实施策略和推进路径研究”(编号23H020103271)资助。

博弈理论成为分析这一现象的重要理论工具。政策网络理论认为公共政策的制定并非由政府单一主导,更需跳出“政府与市场”或者“政府与公众”二元对立框架,是由多个利益相关团体(如政府职能部门、社会资本、专家、媒体、市民等)通过持续互动所形成的稳定网络来完成的^{[8]22}。合作博弈理论提出通过协作实现整体收益最大化的策略,为缓解跨部门冲突提供了可能性^{[9]29, [10]1}。在中国情境下,学者们通过一系列概念描述了政府部门行为,如压力型政府、政府锦标赛、政策执行过程中的变通行为^{[2]46, [3]36, [11-12]}。但这些研究在揭示政府间博弈与合作的复杂性及动态变化方面仍显不足,且在分析多方博弈成功的关键因素时缺乏系统性的理论整合。当前研究多从单一部门或双边博弈的研究视角出发^{[13], [14]97},对多方参与的综合博弈研究相对较少。由于近距离观察博弈过程存在一定的困难,大部分研究只是对其进行粗略的勾勒,因此关于中国政府组织微观过程的实证分析相对缺乏。

本文选取上海外滩滨水区综合改造工程为案例,以政策网络理论和合作博弈理论为基础,构建出“公众参与和部门协商双轮驱动”的解释框架,用于揭示城市更新中合作博弈成功的关键因素。该框架将政策网络理论对多元主体互动结构的剖析与合作博弈理论对目标趋同的探讨相融合,旨在阐明在由政府部门、市场主体及公众构成的复杂政策网络中,如何通过公众参与信息共享和部门协商目标趋同,最终实现从博弈走向合作。

1 城市更新决策中部门合作的研究框架构建

公共决策中的部门互动已成为理解政府部门间关系的重要视角。在面临复杂的城市更新问题时,各政府部门基于其专业理性,形成了既相互制衡又需协同合作的竞合关系。本文将借鉴政策网络理论与合作博弈理论,探讨政府部门间从观点分歧到协同合作的演变轨迹,并分析破解部门博弈困境的可能路径。

1.1 公共决策中的部门合作研究基础

政策网络理论为分析多元主体参与公共决策过程提供了动态的分析视角。该理论揭示,公共政策更多地是从复杂的关系网络中被集体所塑造,其内容、方向和可行性深刻地受到网络中多元行动者所构成的互动结构及其持续协商过程的影响^{[8]24, [15]}。这一视角将分析焦点从组织内部科层制命令转向跨越组织边界的复杂互动关系,适用于剖析城市更新这类涉及多部门的复杂治理过程。

公共政策过程通常分为政策决策、政策执行、政策终结、政策监督等若干阶段^[16]。尤金·巴德克^[17]最早将博弈理论引入政策决策阶段,提出政策决策是各方策略互动的“赛局”。博弈作为政策决策过程中的核心矛盾之一,其本质是不同主体在目标偏好与权力互动中的策略性竞争^{[9]130}。合作博弈理论研究的是“当一群理性个体选择结盟合作时,他们如何分配共同创造的利益,才能使每个联盟都满意”。其核心是联盟形成、信息传递与收益分配制度^[18]。

理论整合上,现有研究对政策网络理论与合作博弈理论的整合应用尚显不足。研究视角上,已有研究多聚焦于不同行政区域的政府部门间博弈,而对同一行政区域内部门间的博弈及加入第三方、第四方视角的综合博弈关注不足^[19]。实证分析上,现有研究主要采用单一案例或区域的阶段性经验总结,缺乏近距离的全过程实证分析对理论的支撑^{[20]110}。政策网络理论精于描绘互动结构,合作博弈理论聚焦于分析联盟形成的动力与稳定性,二者结合能完整地呈现合作的全景。本文以实证案例作为切入点,构建整合的框架,探索部门间合作在公共决策中的运作机理。

1.2 分析框架

本文构建了一个“公众参与和部门协商双轮驱动”的分析框架,用于揭示城市更新中跨部门合作成功的关键机制(见图1)。该框架从政策网络理论出发,将决策过程视为一个由多元主体构成的行动网络;在此基础上,运用

合作博弈理论分析该网络如何通过公众参与(规范化的信息共享机制)和部门协商(弹性的目标趋同机制)最终促成合作。

2 案例选择与研究方法

本文通过外滩滨水区综合改造工程案例,对其在施工方案确定过程中的多方博弈并最终在计划时间内成功改造的过程进行跟踪分析和理论化解释。现有案例研究多采用片段式研究,仅关注单一环节,而城市更新中的综合博弈是一个连续的实践过程。选取其作为案例的主要原因如下:一是案例的典型性与理论价值。外滩作为具有深厚历史文化背景的街区,其更新项目涉及市政交通、区域经济、历史保护、公共空间等多重政策目标的复杂平衡,为观察政策网络中多元主体的互动提供了代表性场域。二是案例完成度高。案例经过方案提出、方案确定、方案实施、全民使用等阶段。经过15年时间的检验,仍然是城市更新综合改造的成功典范。

研究范围为外滩滨江公共区域,北起苏州河口,西至中山东一路、中山东二路西侧建筑界面,南至十六铺客运中心北侧边界,东至黄浦江岸线,总长1.8 km,总面积约14.7 hm²(见图2)。为了迎接2010年上海世博会的召开,上海市政府决定启动外滩滨水区综合改造工程。

本文采用质性案例研究方法,综合运用深度访谈、实地调研与文献分析。笔者从事上海市城市规划管理工作16年,从2007年到2010年深度参与并持续跟踪了该项目从概念提出、方案征集、共识形成到建设竣工的全过程,获取了翔实的政府工作文件及一手资料。研究期间共完成深度访谈3次,访谈对象涵盖项目方案核心参与者、政府部门决策者和公众参与活动组织者;一手资料包括政府会议纪要2份、项目评估报告、设计方案和政府发布会实录;二手资料包括相关新闻报道与学术文献。在时间维度上按照项目关键节点划分阶段,选取重要决策转折点,运用框架进行解析,以揭示部门合作达成的内在机制。

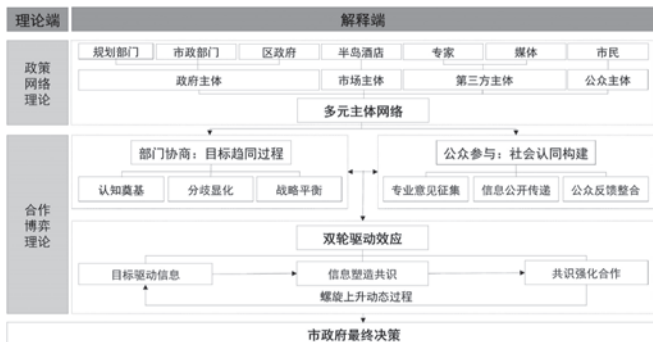


图1 多主体综合博弈解释框架

Fig.1 Analytical framework for multi-actor integrated game theory

资料来源:笔者自绘。



图2 外滩滨水区综合改造工程范围

Fig.2 Scope of the Bund waterfront integrated regeneration project

资料来源:《外滩滨水区城市设计暨修建性详细规划》。

3 外滩滨水综合改造的过程演化

外滩滨水综合改造工程分为改造缘起、改造方式选择、改造方式确定3个阶段。在此过程中,各部门基于其专业理性存在不同诉求,而从分析走向合作的关键,在于有效的“信息共享”与“目标趋同”机制。

3.1 外滩滨水区综合改造工程缘起

为缓解外滩地区作为上海交通“蜂腰”地带日益紧张的地面交通,优化南北交通流线,上海市市政管理局(以下简称“市市政部门”)于2007年初提出建设外滩—陆家嘴环线隧道,连接浦东陆家嘴与浦西外滩,计划在外滩滨水区原有地面11车道基础上新增地下6车道。究其原因,是由于2003年4月位于外白渡桥东侧的苏州河河口水闸开始建设,其被作为挡潮及调水功能的延续,并于2005年9月22日投入试运行。这一液压卧倒式翻板闸门,通常位于黄浦公园和俄罗斯领事馆之间的苏州河水下。根据需要,该闸门可以在0°到90°之间向东侧进行任意角度的翻转,并将其固定在所需位置。该闸门有效地替代了用于防潮的吴淞路闸桥,从而使其有拆除的可能性。上海市政府此时有意重振外滩金融功能,打造环陆家嘴—外滩金融中心,认同此方案并交由上海市城市管理局(以下简称“市规划部门”)研究。

市市政部门提交方案后,市规划部门跳出单一交通改善视角,从城市整体发展视角提出不同的设想。其强调应回应上海作为全球城

市对其标志性滨水空间的公共活动需求,并据此向上海市政府提交了外滩滨水区综合改造工程的建议,目标是塑造更舒适和友好的世界级滨水公共空间。当前面临的核心问题是:巨大的地面交通需求导致南北快速机动交通对滨水空间的挤占,临江空间被分割成孤岛,公共空间局促且舒适性差;防汛墙对行人视线的阻隔使得外滩历史建筑无法得到充分展示;延安高架路外滩下匝道对景观整体性造成破坏^{[21]60}。基于此,市规划部门秉持以人为本的设计理念,借此次交通改造的契机,对外滩滨水区域进行一体化、全方位的系统改造,实现“重现风貌、重塑功能”的总体目标。

3.2 市规划部门与市市政部门针对改造方案的博弈

在外滩滨水区综合改造规划的决策过程中,市规划部门与市市政部门作为决策的关键主体,基于各自职能定位与专业理性形成了不同的政策偏好,进而构成了决策初期的主要分歧。

3.2.1 市规划部门主导的“重塑功能、重现风貌”的外滩滨水区综合改造规划

2007年4月,上海市政府正式宣布启动外滩地区的综合改造工程。该工程采取“1+6+2”的项目规划,其中“1”为一项新的外滩隧道工程;“6”包括十六铺地下空间开发、外滩交通枢纽、新延安东路排水系统、滨水区改造、防汛墙加固,以及虹口区150地块的开发;“2”为2条越江隧道,即新建路隧道和人民路隧道

工程。

作为外滩“重现风貌、重塑功能”的关键举措,外滩滨水区城市设计工程正式启动。按照上海市领导的指示和黄浦江两岸综合开发第五次领导小组工作会议的要求,市规划局联合市市政局、市浦江办、黄浦区政府,共同委托上海国际招标有限公司于2007年组织了国际方案征集工作^[22]。

该规划致力于通过防汛墙改造、空间景观设计、公共活动系统、地下空间利用、环境改善、道路与停车设施优化、人行设施等7大系统的改造,全面提升外滩滨水区的空间品质与公共活力。在方案评审中,安全被置于首位,因外滩客流量巨大,所有包含过多台阶的设计均因安全隐患被否决。方案受到上海市政府高度重视:2007年12月13日,市政府专题会议上,上海时任市长及主要领导听取了4家组织单位关于外滩滨水区城市设计国际方案征集工作情况的汇报;2008年3月17日,相关部门领导再次听取深化方案的汇报。

最终,美国Chan Krieger Sieniewicz(CKS)公司的方案胜出。其核心目标是构建一个连接外滩历史街区和黄浦江滨水区域的公共空间系统。方案提出立体交通重组策略:将原有地面11车道优化为地面4车道加2条应急车道,并新增地下6车道。将过境交通引入地下隧道系统,从而为地面提供更多亲水的公共空间。这一设计显著减少地面道路的宽度,加强了城市与水滨的联系。在地面层和空箱平台层之间增设平台广场的公共空间,自北至南依次增设

4个广场^{[2]61}。该方案最终实现外滩地面公共活动空间增加40%、绿化面积增加10%的显著成效。此外,改造将配置可同时容纳约2 000人的座椅及多种服务设施^{[2]65}。在景观设计上,采用与老建筑协调的风格和形式,如将外白渡桥改造时移出的木桩基础改造为城市家具,营造外滩百年历史的集体回忆氛围。该综合改造工程对外滩进行一体化、全方位的系统改造,确保其风貌在未来50年内保持不变。

3.2.2 市市政部门的专业审慎与实施顾虑

面对市规划部门提出的下穿隧道方案,市市政部门出于专业职责与对工程风险的评估,主张暂缓决策,倾向于待世博会后再行议决。主要基于以下3方面专业判断:一是交通效能存疑。虽然新方案将地面车道减少至4条车道加2条应急车道,同时增加地下6车道,但实际交通通行能力并未增加,对交通改善意义不大。二是实施风险高企。隧道工程投资大工期紧。同时期上海有2条轨交线及100多个轨交站点地面工程在建,外滩施工易引发区域性交通瘫痪,可能招致公众强烈不满。三是技术挑战严峻。外滩建筑存在下沉现象,防汛墙需要修补,且外滩建筑和防汛墙之间的管道布局复杂。外滩西侧的历史保护建筑是上海的标志性建筑,隧道边线距历史保护建筑最近处仅1.7 m,其对施工精度要求极为苛刻,技术风险与历史责任使其望而却步。

因此,市市政部门的迟疑并非简单的消极对抗,而是作为工程实施主体在专业层面进行的严谨风险评估。这体现了在城市更新决策中不同职能部门基于其专业理性所产生的目标冲突。

3.3 部门协商与公众参与双重路径达成项目共识

城市更新的政策决策是体制内外多元主体通过不同路径共同塑造结果的过程。外滩滨水区综合改造方案的最终确定,既受到地方政府与开发商等主体通过部门协商路径的持续影响,也通过公众参与路径构建广泛社会认同,二者共同促成项目实施共识。

3.3.1 部门协商路径:区域发展诉求与市级战略趋同

在方案开工时间因实施风险而陷入僵局时,来自区域层面的发展诉求为更高层面整合战略目标提供了契机。黄浦区政府与香港上海大酒店有限公司关于建设半岛酒店的合作构成部门协商的动因。为满足2010年世博会的接待需求,上海急需建设一座豪华酒店,2004年引入该集团在外滩原友谊商店旧址新建半岛酒店。在与黄浦区政府签订的协议中,为确保酒店的人流量,投资方要求拆除途经地块旁的吴淞路闸桥,建设外滩下穿隧道从而增加地面公共空间。

当下穿隧道工程因实施部门的审慎评估而推进迟滞时,半岛酒店项目因核心商业预期无法保障而面临撤资风险。黄浦区政府将此情况上报市级政府,领导对此高度重视,召集各相关部门开会决策,特别是工程实施方(市市政部门)和方案提出方(市规划部门)。尽管多轮会议未能立即就施工时间达成一致,但这一过程标志着该议题进入更高层级的统筹决策阶段。

部门协商路径在此案例中成为关键抓手:通过引入半岛酒店这一变量,重构了决策的考量维度。它超越市规划部门与市市政部门的单一专业视角,将工程改造与城市形象、旅游发展、商业投资等战略目标进行有效衔接。这种通过非程式化的内部协调来整合分散诉求的机制,为解决复杂的公共决策冲突提供了重要渠道,成为突破部门视角局限、促成战略协同的重要力量。

3.3.2 公众参与路径:形成社会认同

在内部协商寻求突破的同时,上海市政府同步启动了公众参与程序。2008年5月28日,市政府召开新闻发布会,概述外滩滨水区城市设计方案要点,广泛征求市民和国内外游客的意见。该方案同时陈列在上海展览馆,并通过电视台、广播电台,以及《新民晚报》《解放日报》《文汇报》等纸质媒体广泛传播。最终,95%的市民赞同该方案,5%的市民建议方案增加更多绿化。某种意义上,外滩下穿隧道方

案获得全体市民一致同意。

在黄浦区意见、投资方商业诉求与公众对该方案的高度认同下,上海市政府权衡各方意见后,最终于2009年2月推动外滩滨水区综合改造工程全面启动,并于2010年3月世博会前竣工,实现了百年外滩的功能与形态升级。

公众参与路径在公共决策中发挥了多重作用。它既是信息传递平台,通过展示规划理念和设计方案,让市民了解改造的必要性;通过吸纳民意完善方案,凝聚高度公众支持;同时为市市政部门在面对施工风险时得到更广泛的市民体谅。

4 部门协商和公众参与双轮驱动机制

公共政策的有效执行常需克服因部门职能差异导致的目标冲突。外滩滨水区综合改造工程揭示了在复杂的城市更新项目决策中,部门协商通过引入增量促使高层级的战略考量意见倾斜;公众参与构建规范化的信息交互从而形成社会认同。二者共同为市政府统筹决策提供了坚实基础。

4.1 部门协商中的目标趋同过程

成功的合作有赖于将分散的部门目标融入更高层级的共享战略框架。该目标趋同过程包含认知奠基、分歧显化和战略平衡3个关键环节。

(1) 共同目标奠定协作前提。尽管市规划部门与市市政部门在政策网络中占据不同位置,其专业视角与核心关切各异,但双方对外滩交通瓶颈亟待疏解的根本问题具有共识。市规划部门致力于提升公共空间品质与城市长远功能,市市政部门则侧重于保障交通效率与工程实施可行性。这一共识构成了合作博弈中共同目标的基础,为后续协调奠定了基础。

(2) 分歧显化揭示协作障碍。冲突根源在于双方对方案的价值评判标准存在差异,这反映了政策网络内部因专业理性不同而产生的结构性矛盾。世博会开幕前完成外滩滨水区综合改造契合市规划部门的核心公共价值诉求,但对负责实施的市市政部门而言,则意味着短

期内须承担巨大的工程风险与管理压力,且其直接的交通改善收益未达预期。这种成本—收益评估的显著不对称,意味着联盟尚未形成对所有潜在成员都具有吸引力的“分配方案”,导致合作陷入僵局。

(3) 战略平衡实现僵局突破。黄浦区政府与半岛酒店作为政策网络中的第三方,引入区域经济发展与城市形象提升这一新的战略维度。市级决策者得以在更宏观层面进行统筹,相当于在合作博弈中引入“联盟外收益”,将市市政部门所面临的局部实施成本与项目带来的城市整体战略性收益纳入统一决策框架。通过对多元目标的重新权衡,实现了从部门视角向城市战略视角的升华,从而为合作奠定了新基础,这一总体收益最大化的帕累托改进获得了合作共赢格局^{[14]98}。

4.2 公众参与下的社会认同构建

在合作博弈中充分的信息交互促进多方决策达成共识^{[10]12}。在信息不完全对称情况下,信息共享是地方政府合作博弈取得成功的关键因素^[23]。在外滩滨水综合改造工程案例中,公众参与通过专业意见征集、信息公开传递和公众反馈整合这一套规范程序,系统性地构建了广泛的社会认同。

(1) 专业意见征集实现了多维专业视角的融合。通过国际方案征集邀请10家设计单位参与,并由市规划局风貌处进行专业把关,形成高水平的规划设计方案。同时召开多方联席会议,汇集市规划局、市政局、浦江办、黄浦区政府等各部门的专业意见。在复杂的公共政策决策中,政府间“技术协作型”合作模式对于克服部门冲突具有重要价值^[24]。

(2) 信息公开传递营造了透明的决策环境。上海市政府通过多种媒体渠道实现了设计方案的全方位传播,确保社会各界对方案内容的充分了解。协商民主的过程本质上是信息交换的过程,通过对话交流建构开放性的问题解决场域,带来改革和创新的可能性^{[25]58}。决策信息的公开透明不仅增强政策合法性,也使各相关部门无法回避方案的核心价值^[26]。

(3) 公众反馈整合注入了坚实的民意基础。上海市政府通过组织公众参与投票,方案最终获得95%的支持率。其中5%关于增加绿化的建议也在后续方案设计中得到认真对待。这一高支持率使其从技术方案转变为民众的公共选择,极大地提升了政策的执行力^[27]。

4.3 双轮驱动的协同效应

双轮驱动效应是指部门协商与公众参与之间存在的相互促进关系。在外滩滨水综合改造工程案例中,这一效应清晰地呈现为“目标驱动信息、信息塑造共识、共识强化合作”的螺旋式上升过程。

(1) 项目初期的目标驱动信息阶段,各方基于其核心诉求积极进行信息交互。市规划部门为论证城市功能优化的必要性,主动开展国际方案征集;市市政部门为说明工程难度,提供了详细的施工风险、投资规模等数据;黄浦区政府出于区域发展考量,传递了半岛酒店投资信息。这种基于专业理性的信息交流是达成共识的基石^[28]。

(2) 信息塑造共识阶段体现了透明信息消除认知差距的作用。此过程通过两条并行互补的路径展开:体制内,通过方案展示、联席会议等部门协商形式,使各部门深入理解改造方案的系统性价值——不仅能实现地面空间优化(增加40%公共空间、增加10%绿化面积),还能为方案增添经济效益(如果成功引入半岛酒店)。体制外,通过新闻发布会、规划展览等公众参与方式向公众全面展示了方案的具体细节,包括2000人座席等便民设施、老建筑风貌保护等人性化设计,让市民深刻理解方案对改善城市生活品质的积极意义。这种面向政府与公众的多层次信息沟通验证了信息共享机制对于促成合作共识的关键作用。

(3) 共识强化合作阶段,方案公示后所凝聚的广泛公众支持率与市场方的发展诉求形成了强有力的“决策场域”^{[25]57}。上海市政府作为最高决策主体,在综合权衡各方意见后从城市全局利益出发,做出了外滩滨水区综合改造工程须于2010年世博会前竣工的明确指令。

这一决策将项目从方案及施工时间争议阶段推向协同执行阶段,确保了工程的最终落地。

5 结语

本文以外滩滨水区综合改造工程为例,通过整合政策网络理论与合作博弈理论,构建了“部门协商和公众参与双轮驱动”的分析框架,揭示了公共决策中部门间从目标分歧走向行动协同的关键:一方面,通过跨部门、跨层级的部门协商路径将工程实施可行性及区域发展诉求纳入城市整体战略判断体系;另一方面,公众参与路径通过规范化的信息公开和公众参与构建广泛的社会认同。研究表明,在复杂的城市更新项目中,通过“目标趋同—社会认同”的交互过程促进协同效应,达成最终决策^{[20]112}。

本文的贡献如下:理论层面,将政策网络理论对“多元主体关系”的洞察与合作博弈理论对“联盟形成动力”的分析相结合,阐释了在合适机制设计下可以突破部门视角局限,实现更大范围的帕累托改进。实践层面,地方政府在复杂项目中既可依托非程式化的内部协商整合分散诉求,又可利用程序化的公众参与形成更广泛的价值认同,为推动高复杂度公共项目落地提供可操作的治理路径。

对于双路径在不同政治资源、不同层级政府结构等情境下的适用性与有效性边界,本文尚未进行深入的比较性探讨。未来研究可在此基础上,进一步构建条件性的解释框架,从而更精准地指导实践。同时可探讨如何通过完善公众参与机制,在“人民城市”理念下实现全体人民收益正外部性的最大化。■

参考文献 References

- [1] 王林. 基于城市更新行动的城市更新类型体系研究与策略思考——以上海市为例[J]. 上海城市规划, 2023(4):8-14.

- WANG Lin. Research and strategic thinking on urban regeneration type system based on urban regeneration action: a case study of Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2023(4): 8-14.
- [2] 姚东旻,崔琳,张鹏远,等. 中国政府治理模式的选择与转换:一个正式模型[J]. 社会, 2021, 41(6): 41-74.
- YAO Dongmin, CUI Lin, ZHANG Pengyuan, et al. Choice and transformation of China's governance modes: a formal model[J]. Chinese Journal of Sociology, 2021, 41(6): 41-74.
- [3] 周黎安. 晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J]. 经济研究, 2004(6): 33-40.
- ZHOU Li'an. The incentive and cooperation of government officials in the political tournaments: an interpretation of the prolonged local protectionism and duplicative investments in China[J]. Economic Research Journal, 2004(6): 33-40.
- [4] OSTROM V, OSTROM E. Public choice: a different approach to the study of public administration[J]. Public Administration Review, 1971, 31(2): 203-216.
- [5] LANDRY P F. Decentralized authoritarianism in China: the Communist Party's control of local elites in the post-Mao era[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- [6] YANG D L. Remaking the Chinese leviathan: market transition and the politics of governance in China[M]. Redwood City: Stanford University Press, 2004.
- [7] 兰小欢. 置身事内: 中国政府与经济发展[M]. 上海: 上海人民出版社, 2022.
- LAN Xiaohuan. How China works: an introduction to China's state-led economic development[M]. Shanghai: Shanghai People's Publishing House, 2022.
- [8] 丁煌,游鸿宾. 网格化管理何以推动基层公共政策执行?——政策网络视域下的典型案例分析[J]. 治理研究, 2025, 41(5): 17-35.
- DING Huang, YOU Hongbin. Grid management and the policy implementation at the grassroots: case analyses from the policy network perspective[J]. Governance Studies, 2025, 41(5): 17-35.
- [9] NASH J. Two-person cooperative games[J]. Econometrica, 1953, 21(1): 128-140.
- [10] EMERSON K, NABATCHI T, BALOGH S. An integrative framework for collaborative governance[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2012, 22(1): 1-29.
- [11] 荣敬本. “压力型体制”研究的回顾[J]. 经济社会体制比较, 2013(6): 1-3.
- RONG Jingben. On pressure systems[J]. Comparative Economic & Social Systems, 2013(6): 1-3.
- [12] 施磊磊,许佳君. “制度借用”与“情理借用”: 政策变通的运作逻辑[J]. 社会学评论, 2022, 10(1): 146-164.
- SHI Leilei, XU Jiajun. “System borrowing” and “reasonable borrowing”: the operational logic of policy flexibility[J]. Sociological Review of China, 2022, 10(1): 146-164.
- [13] 张衍春,夏洋辉,单卓然,等. 粤港澳大湾区府际合作网络特征及演变机制研究[J]. 城市发展研究, 2022, 29(1): 7-14.
- ZHANG Xianchun, XIA Yanghui, SHAN Zhuoran, et al. Characteristics and evolution mechanism of intergovernmental cooperation network of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay area[J]. Urban Development Studies, 2022, 29(1): 7-14.
- [14] 杨龙. 地方政府合作的动力、过程与机制[J]. 中国行政管理, 2008(7): 96-99.
- YANG Long. On the motives, processes and mechanisms of local government cooperation[J]. Chinese Public Administration, 2008(7): 96-99.
- [15] ZHANG W, ZHANG X, WU G. The network governance of urban renewal: a comparative analysis of two cities in China[J]. Land Use Policy, 2021, 106: 105448.
- [16] LASSWELL H D. A preview of policy sciences[M]. New York: American Elsevier, 1971.
- [17] BARDACH E. Dubious evidence, valuable information[J]. Evaluation Review, 2025, 49(5): 799-813.
- [18] DOOMMEL P. Intergovernmental relations in managing local government[Z]. London: Sage Publications, 1991.
- [19] 王余生. 横向政府间公共政策执行的博弈分析——基于集体行动逻辑的视角[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2017, 19(2): 72-78.
- WANG Yusheng. A research on the game in public policy implementation between horizontal governments - from the perspective of collective action[J]. Journal of Beijing Institute of Technology (Social Sciences Edition), 2017, 19(2): 72-78.
- [20] 陆立军,陈丹波. 地方政府间环境规制策略的污染治理效应: 机制与实证[J]. 财经论丛, 2019(12): 104-113.
- LU Lijun, CHEN Danbo. Pollution control effect of local government's environmental regulation strategy: mechanism and empirical test[J]. Collected Essays on Finance and Economics, 2019(12): 104-113.
- [21] 上海市政工程设计研究总院. 重塑城市公共客厅上海外滩滨水区综合改造工程[J]. 风景园林, 2010(6): 60-65.
- SMEDI. Reshaping the urban public plaza: the comprehensive renovation of the waterfront area of Waitan, Shanghai[J]. Landscape Architecture, 2010(6): 60-65.
- [22] 戴明. 对国内规划和建筑设计方案招标、征集工作的思考——以上海外滩滨水区城市设计方案国际征集为例[J]. 上海城市规划, 2011(2): 38-43.
- DAI Ming. Reviews on tendering of urban planning and architecture design in China[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011(2): 38-43.
- [23] 李江,李素萍. 区域经济一体化中的地方政府间竞争——基于不完全信息博弈模型分析[J]. 城市发展研究, 2009, 16(8): 97-100.
- LI Jiang, LI Suping. The local governments' competition game behavior under the integration of regional economics—an analysis from the view of a bargaining model of incomplete information[J]. Urban Development Studies, 2009, 16(8): 97-100.
- [24] 王世福,练东鑫,邓昭华,等. 粤港澳大湾区跨界合作区规划策略与协同治理探索——以广州南沙新区为例[J]. 规划师, 2023, 39(3): 101-108.
- WANG Shifu, LIAN Dongxin, DENG Zhaohua, et al. Spatial planning strategies and collaborative governance for Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area cross-border cooperation zone: the case of Nansha New District in Guangzhou[J]. Planners, 2023, 39(3): 101-108.
- [25] 韩志明. 过程即是意义——协商民主的过程阐释及其治理价值[J]. 南京社会科学, 2023(12): 55-62.
- HAN Zhiming. Process is meaning: interpretation of the process and governance value of deliberative democracy[J]. Nanjing Journal of Social Sciences, 2023(12): 55-62.
- [26] 孙斐,游鸿宾. 数字政府治理的公共价值失灵发生机制及其矫正——以C市智慧城市建设为例[J]. 中国行政管理, 2024(4): 107-119.
- SUN Fei, YOU Hongbin. How does the public value failure of digital government governance occur - taking the construction of smart city in C city as an example[J]. Chinese Public Administration, 2024(4): 107-119.
- [27] 韩志明,刘羽晔. “前台”与“后台”的协同合作——基层政府解决“棘手问题”的行动策略[J]. 中国行政管理, 2024(4): 16-25.
- HAN Zhiming, LIU Yuxi. Collaborative performance of the “front-stage” and the “back-stage” action strategies for grassroots government in tackling complex issues[J]. Chinese Public Administration, 2024(4): 16-25.
- [28] 李晓飞. 分立型联合体: 地方政府间关系的新形态[J]. 公共管理学报, 2020, 17(3): 12-23.
- LI Xiaofei. Separated coalition: a new form of relationship between local governments[J]. Journal of Public Management, 2020, 17(3): 12-23.