

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2016.06.010

新型城镇化进程中的地方政府治理转型

许丽娜, 魏范青

(淮海工学院 法学院, 江苏 连云港 222005)

摘要:新型城镇化建设对当前地方政府治理提出了更高的要求。在传统城镇化过程, 地方政府治理存在着治理观念落后、治理主体单一、治理能力不足等问题。而新型城镇化建设倒逼地方政府实现治理转型, 在这个转型过程中, 地方政府要树立以人为本的政策导向, 培养善治理念, 加快职能转型等, 从而实现治理的创新, 这将从根本上促进新型城镇化的进程, 为其发展提供动力。

关键词:地方政府; 治理; 新型城镇化

中图分类号: D691.22 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-626X(2016)06-0077-06

2013年11月12日中国共产党十八届三中全会正式提出走新型城镇化道路。在此之前的以扩大城镇规模快速提高城镇化率的传统道路尽管也取得了相当成就, 但是这种政府主导的以大量投资、城镇扩容为主的低效城镇化带来了一系列的问题, 如农村的边缘化、城市病、环境威胁等。^[1]正是对这些问题的反思成为新型城镇化提出的逻辑起点。那么处于城镇化发展最前沿的各级地方政府该如何按照国家新型城镇化规划探索新型城镇化的具体路径, 转变旧的治理方式, 以适应新型城镇化的需求呢? 本文试图对中国传统城镇化过程中地方政府治理出现的问题进行分析, 并在此基础上指出在新型城镇化背景之下, 地方政府治理转型应注意的问题及实现转型的可能路径。

一、理论基础: 治理与善治

治理(Governance)一词来自拉丁文, 表示支配、控制和管理, 以至于很长时间, 人们都将其与“统治”一词交叉使用。自1989年世界银行首次使用“治理危机”一词, 治理便成为学界最时髦的学术词语, 被应用在社会学、经济学、行政学等多个学科之中。从理论上讲, 治理的内涵不同于统治的内涵。纵

观人类政治发展历史, 政治发展的普遍趋势是从统治走向治理。俞可平曾区分了统治和治理的五个区别。其一, 权力主体不同, 统治的主体是单一的, 就是政府或其他国家公共权力; 治理的主体则是多元的, 除了政府外, 还包括企业组织、社会组织和居民自治组织等。其二, 权力的性质不同, 统治是强制性的; 治理可以是强制的, 但更多是协商的。其三, 权力的来源不同, 统治的来源就是强制性的国家法律; 治理的来源除了法律外, 还包括各种非国家强制的契约。其四, 权力运行的向度不同, 统治的权力运行是自上而下的, 治理的权力运行可以是自上而下的, 但更多是平行的。其五, 两者作用所及的范围不同, 统治所及的范围以政府权力所及领域为边界, 而治理所及的范围则以公共领域为边界, 后者比前者要宽广得多。^[2]

那么, 这种从统治走向治理的趋势产生的社会背景是什么呢? 美国社会学家丹尼尔·贝尔在他的著作《后工业社会的到来——社会预测尝试》一书中, 以生产方式的发展与科学技术的进步为依据, 将人类社会划分为三个相互联系但又不相同的发展阶段: 前工业社会、工业社会和后工业社会。^[3]前工业社会是以农业、矿业、林业等为产业的社会, 工业社

收稿日期: 2016-10-17

作者简介: 许丽娜(1987-), 女, 山东临沂人, 淮海工学院讲师, 社会学博士, 主要从事农村社会学和劳工社会学研究; 魏范青(1976-), 男, 山东临沂人, 淮海工学院副教授, 中国矿业大学博士研究生, 主要从事政治学理论研究。

会是以加工业、制造业等为主要经济形态的社会。在后工业社会,信息技术的影响力则深入到社会,政治、经济、文化及日常生活的一切领域,成为后工业社会的一个轴心。社会发展的复杂性和不确定性在这三个阶段也依次递增。在前工业社会,人类活动主要是对自然的博弈,社会分化程度低,是一个相对简单的社会,这个社会的一切事务基本表现出确定性的特征。到了工业社会,人对机器形成了依赖,工业不断发展,由此也带动了一系列更复杂的劳动分工,社会的复杂性开始增长。后工业社会则因信息技术的发展处于高度的复杂性和不确定性中,人们生活的一切领域每时每刻都在发生变化,工业社会中形成的一切事物都将受到考验。从社会发展的实际进程来看,我们无法简单明确地将一个社会划分为前工业社会、工业社会或者后工业社会。但是可以确定的是,处于现代化进程的社会,其发展处于一种越来越复杂和不确定的状态之中。而在这种情况下,传统政府治理方式显然无法有效应对,因为传统的治理方式是基于普遍性的原则而设计出来以求“以不变应万变”,实施方式也是自上而下单向度的,这种治理手段无法有效应对以高度复杂性和高度不确定为特征的现代社会。正是基于这种困境,现代意义上的治理概念应运而生。

无论在哪一种社会政治体制之下,无论哪个阶级行使统治,都希望能达到一种良好的治理状态,行政成本更低,行政效率更高,公共服务更好。而这种良好的治理状态即为善治。它是政府和各参与主体在社会管理过程中所达到的一种最佳合作状态,是所有治理的一种目标取向。在善治理论之下,首先政府不再是唯一的权力中心,各种社会力量诸如私营企业、非营利组织、社区互助组织等都会参与到公共事务治理过程之中。相对应的,权力运行方式和手段也从单一型向网络型转变。政府和其他社会力量之间彼此信任、相互合作,依靠社会共识形成一个权力相互依赖的网络,在这个网络中,各参与主体相互牵制,共同分享资源,共同管理社会。在这里,政府不再独大,其主要职责是协同公私力量,使各个主体发挥最大的功能。这也就要求政府创新治理工具,改变传统规制式的治理方式,通过各参与主体的通力合作,使公共利益达到最大化。从理论上讲,地方政府治理是在善治理论指导下通过调节不同层级政府之间以及横向多元治理参与主体

之间的关系,革新治理工具,提升治理能力以应对各类问题,更好地推动公共利益的实现。

对我国而言,新型城镇化建设意味着对一种更复杂的社会事务的治理。新型城镇化的特征正显示了这种复杂性。与传统城镇化相比,新型城镇化具有以下特征:第一,发展理念的人本性。传统城镇化基本上是一种土地的城镇化,地方政府热衷于土地开发以及不断扩大城市空间,农民工无法实现市民化,其生存利益得不到保障。新型城镇化转变发展理念,以人的城镇化为根本目标,既要实现人口从农村到城市的转移,也要实现人口生产和生活方式的提升。第二,发展过程的整合性。传统城镇化的发展是一种片面的城镇化模式,发展结果是农村被边缘化,大量剩余劳动力涌向城市,导致城市发展与大城市病相伴随。新型城镇化力求整合建设过程,协调城市和农村、大中小城市之间的利益。第三,发展方式的集约性。传统城镇化的发展主要依赖于劳动力、土地、能源等生产要素。这种大量投放生产要素的方式虽然赢得了城镇化的高速发展,但却带来了环境污染、生态破坏、自然资源的浪费以及人文特色的抹杀。新型城镇化力求采用环保、低碳、绿色集约的发展方式促进城镇化的发展。第四,发展任务的艰巨性。一直以来,我国政府都致力解决三农问题,实现城乡一体化发展,但是传统城镇化在客观后果上反而加剧了城乡二元对立,农村空心化严重,农村留守群体生存状态堪忧,农村发展边缘化。而要消除城乡二元对,实现城乡一体化发展,将面临重重困难,户籍制度及其附属的社会福利和社会保障制度、土地制度、城市管理制度等都需要实现改革,而改革的推进涉及多方利益的协调,这注定了新型城镇化任务的艰巨性。

通过以上对新型城镇化建设特征的阐述,可以得出新型城镇化的发展过程不再是一个单一的发展过程,而是一个涉及多重主体、多方利益的复杂过程。地方政府要想达到新型城镇化的发展目标,实现善治,必须进行治理的转型,创新治理方式。

二、传统城镇化过程中政府治理存在的问题

从1978年到2013年,城镇常住人口从1.7亿增长到7.3亿,城镇化率从17.9%提升到53.7%,建制镇的数量从2173个增加到20113个,50万以上人口城市从64个激增到278个。^[9]尽管我国城镇化取得了高速发展,但同时也衍生了诸多社会问题,

比如农村社会空心化、大城市病、环境威胁等。那么在城镇化发展过程中,地方政府治理行为到底存在哪些问题?总结起来,主要表现如下:

首先,各级地方政府治理观念落后。善治的目标在于实现公共利益的最大化。简单地说,任何发展都应以人为本,在城镇化进程中显然人的价值是第一位的,而物的价值居其次,人口的城镇化要优先于土地的城镇化。但是就大部分地方政府的治理行为来看,长期以来它们并未将治理观念从“物本”转向“人本”。地方政府在城镇化过程中追求的是城镇人口的数量、城镇的数量和规模,并以此作为判断城市发展的目标。简言之,长期以来的城镇化俨然已成为一个“经济学”问题,一个通过城市规划、产业布局、基础设施建设来拉动内需、扩大投资领域的经济问题,而这也成为地方政府 GDP 和财政迅速增长的重要来源。这就表明地方政府在发展理念上忽视了人的发展,它没有将城镇化置于统筹城乡经济社会发展的整体战略高度上,而仅仅将城镇化作为各级地方政府满足经济发展和提高 GDP 需求的一种途径。这种功利主义的取向使地方政府忽略了社会公共服务的提供。

20 世纪 90 年代,中国城市土地的控制权由计划经济之下的国土部门转移到了地方政府手中。在这种形势下,地方政府充分利用了这一机会,通过对土地开发权的控制来获取收入,从而使政府的财政收入除了税收之外,还高度依赖土地出让带来的巨额收入。当前我国地方政府具有相当程度的自主性,它可以决定如何将有限的财政资源在社会福利和基础建设之间进行分配。而也正是因为地方政府特殊的财政收入模式使其在以发展为核心任务的价值导向下,片面地将资金投入到了基建方面,以满足快速发展的传统形式的城镇化要求。如此,社会福利等公共服务领域的投入没有增加,这就导致一方面大城市的外来人口无法与当地人享受同等的福利待遇,另一方面小城镇中失地农民其基本的生存及发展需求都无法得到很好的满足。

其次,治理主体单一,其他社会力量没有参与到社会治理过程中。长期以来,受传统行政文化影响,政府服务唯上不唯下,社会治理带有浓厚的行政主导色彩,使得治理结构呈现以党委和政府为主体的单中心治理模式,治理主体单一,其他公民、组织等社会力量被排除在治理结构之外,这从根本上

违反了治理的逻辑。治理的最佳状态在于通过政府和多个参与主体的通力合作达到一种行政成本低、行政效率高、公共服务好的状态。当前,地方政府往往采取自上而下的治理模式,直接参与经济活动,这使得其他来自市场和社会自治领域的企业、非营利组织和个人成为城镇化的“配角”,它们所做的只是配合上级检查或分摊债务。这种政府主导的治理模式,一方面导致城镇化建设偏向效率至上,其价值天平向地方政府自身倾斜,重视塑造“硬件”而非“软件”形象工程建设,忽略了对公众社会福利等公共服务的提供;另一方面使政府在进行公共物品和基础公共设施的供给数量和质量上完全依靠上级指令,而忽略了居民的实际需求,从而造成供给结构失序、资源浪费等问题。新型城镇化是以人为本的城镇化,若治理结构不能实现多元共治,则地方政府仍然无法准确把握公众的需求,无法真正做到以人为本。因此,将一系列来自市场和社会自治领域的企业、非营利组织和个人纳入到社会自治网络,协调多重主体之间的关系,调动社会闲置资源,将为经济社会问题的解决寻找新的解决途径,同时也能达到降低行政成本、提高行政效率、完善公共服务的目的。而这都对新型城镇化下地方政府治理能力提出了更高的要求。

再次,地方政府的治理能力有待提升。政府治理能力是指政府根据宪法和法律的规定,按照法定程序,在社会组织、公民等多元主体的共同参与和监督下,调动社会资源和力量,制定和实施民主、公正、科学、合理的公共政策,满足社会公众的公共物品和公共服务需求,将社会秩序引导和保持在公平、平等和公正的氛围下有效缓解和解决社会矛盾,从而促进国家和谐稳定以及持续健康发展的能力。^[4]简单地讲,治理能力就是地方政府将其治理目标转化为现实的一种能力,反映的是地方政府治理行为的水平和质量。较高的治理能力意味着政府能对社会经济的运行发挥较强的调节能力,能够较好地规避市场失灵,并最终提高社会成员的总体福利水平,实现公共利益的最大化。但就目前来看,地方政府治理能力普遍较低,这实际上也是其治理观念落后和治理过程中主体单一的一个后果。前面已经论述过,地方政府的治理观念落后,片面追求发展的效率,忽略发展的质量,这种治理目标的错位必然导致治理行为的水平和质量较低。当然,这也与

社会管理评估体系有关。一直以来,对地方政府的考核还停留在计划经济领导单一主体考核的阶段,忽视对管理主体、管理客体和管理过程的常态化的动态评估,而是注重对某一事件、某一特殊时期的应急性考核,具有非常态化和静态性的特点。^[5]这种不合理的绩效评估机制也促使地方政府在社会管理方面多使用行政手段而忽略了其他诸如经济、法律等方法的使用,大大降低了社会治理的效率和效益。贺雪峰曾提出政府行为的“不出事”逻辑,他认为政府在治理中工作的重点不是彻底解决问题,而是在一定时间内“捂住”或是掩盖问题。^[6]这种“不出事”逻辑也就决定了地方政府在城镇化过程中坚持效率至上理念,忽视各类群体对社会治理的期待和需求而采取自上而下的刚性管控式治理模式。

具体而言,地方政府治理能力不足表现在如下几个方面:(1)地方政府的财政汲取能力不足。地方政府要实现其理想的治理目标必须具备从社会中获取所需资金的能力。当前,地方政府的财政收入普遍较少,这就导致其为追求经济的快速增长而将这些少量的财政资金投入到那些发展见效快的领域而非公共服务项目。同时,为获得财政收入,地方政府主要依靠卖地、融资等渠道来为城镇化建设提供资金,这就形成了一种忽视对人的服务而追求效率至上的设计。因此,地方政府较低的财政汲取能力从根本上了制约了其治理行为水平和质量的提高。(2)地方政府满足社会成员各种需求的能力不足。在城镇化过程中,一方面有些地方政府将城镇化视为提升其自身政绩的工具,忽视了当地农民的需求;另一方面,即使地方政府接收到公众的意见,也并不都依据公众的需求进行修改,更多是在“不出事”逻辑下维持现状。所以说,地方政府与公众之间缺乏积极互动,这也表明了地方政府对社会成员的各种需求的满足能力不足。(3)地方政府的总体协调能力不足。在城镇化过程中,因重复建设和不合理规划导致的资源浪费现象十分严重,甚至使城镇化陷入一种“拆—建—拆”的恶性循环中,浪费了大量的人力、物力和财力。这也就充分暴露了地方政府协调不同区域和不同利益的能力较低。

三、新型城镇化背景下地方政府治理转型的可能路径

新型城镇化是一个涉及到农民市民化、土地流转、配套制度和相关产业支撑、基本服务均等化以

及兼顾环境保护等方方面面的复杂的系统工程,同时它也是政府、企业、市场、社会等多重力量共同作用的结果。有学者就总结出了新型城镇化和传统城镇化的不同之处,认为主要表现有以下六点:一是效率更高、二是质量更高、三是资源更节约、四是生态更环保、五是规模更小、六是成本更低。^[7]可以说,新型城镇化是科学发展观指导的以人为本的发展模式,在传统城镇化发展模式,以经济增长为中心的粗放式的发展导致土地城镇化与人口城镇化相分离,经济与社会发展不协调,城乡差距拉大。而新型城镇化则坚持以人为本,努力破除城乡二元结构,促进社会的公平正义,同时处理好资源利用与环境承载力以及人与自然的和谐发展。这无疑对地方政府的治理提出了更高的要求。当前,市场转型以及社会发展的不足决定了健康有序的城镇化过程离不开政府的有效参与和积极干预,因而政府是城镇化过程中的一个重要变量。在一定意义上,新型城镇化的过程实际上也是地方政府治理现代化、科学化的过程。

首先,地方政府要树立以人为本的政策导向。新型城镇化首要特征是以人为本,这就要求政府的治理不再是以追求效率为唯一目标,而是以对会员服务、实现民生改善和权利保障为主要目标。党的十七大、十八大都曾提出要“加快推进改善民生为重点的社会建设”目标,这是指导地方政府切实推进新型城镇化建设的重要指导方针。这表明,在社会建设中的政策导向应该以人为本,要关注民生、重视民生、保障民生、改善民生。具体来说,在新型城镇化进程中,一方面要确保进城农民能获得与城市市民同等的公民身份,并能享受到相应的基本公共服务、社会保障、社会福利等方面的权益,使其真正获得市民身份,融入城市社会,实现完全的市民化;另一方面逐渐取消农民和城市居民之间身份的差异性。新型城镇化不仅是农民向市民的转变,同时还应包括新型农民身份的建构,使新型城镇化进程中的未转移到城市的农民能享受到同等的公民身份和权利。

其次,地方政府要培养“善治”理念。前面已论述了治理产生的社会背景,新型城镇化的复杂性同样要求政府培养“善治”理念并以此来指导治理行为。在治理目标上,政府要始终以实现公众利益的最大化为目标;在治理主体上,要吸纳来自市场、社

会的个人及组织进入治理空间,注重各治理主体的沟通和交流,了解彼此的利益诉求,最大限度地整合意见,协商制定行为目标和规范;在治理方式上,要采用灵活、多样、互动的柔性治理方式,避免以行政命令为主的强权治理,采用行政指导等引导式的方式,积极引导其他治理主体,调动其参与治理的积极性,同时以服务型治理代替规制性治理,从社会本位和公民本位出发,积极了解和满足公众的需求。

再次,地方政府要实现职能转型。地方政府要明确职能边界,以完成职能转变。政府的职能边界的确定实际上就是理清自身与市场、社会的关系。政府、市场、社会共治的社会结构被普遍认为是达到善治的内在结构逻辑。这就要求在城镇化进程中,凡是市场和社会能通过自身调节解决的问题,政府能主动退出并在相关场域主动引入市场机制,积极发挥市场的资源配置作用,实现新型城镇化过程中各类生产要素的优化配置。同时政府将自身对社会的治理上定位在执行国家方针政策和组织引导生产和生活的宏观治理上,这样既能减轻政府负担,又能提高治理效益。如此,在明确职能边界的基础上,地方政府才能根据新型城镇化的特点,明确职能重点,突出整体规划,协调各方面利益,从而提高治理效率。

最后,要加强制度建设,为地方政府治理创新提供制度基础。地方政府治理的转型不单单指作为治理主体的地方政府在其治理理念、治理方向及方式等方面的转型,同时还包括制度体系的完善,这也是地方政府实现治理创新的一个基本前提。首先要完善地方财政制度。近年来,地方财政收入的主要途径是税收和土地财政,而依靠土地转让等方式获取财政收入的方式是不可持续性的,因此,地方政府要创新地方财政制度,教育、医疗、社保等基本公共服务应由地方和中央共担,减轻地方财政负担,同时完善地方财税体系,赋予地方政府一定的财政独立权,从而为地方政府实现城乡基本公共服务均等化提供稳定的资金来源。其次要完善土地流转制度,这是顺利推进新型城镇化的一个重要条件。国家要健全土地法规,规范土地流转市场,从法律层面上规范土地流转的运行程序,保证土地流转的规范化、合理化,保障农民能真正获得土地资产

的收益,为其实现农民市民化奠定基础。此外,还有户籍制度、金融制度等,通过对这些制度的完善,为政府行为提供一个明确的指导,从而有利于政府行为的科学化和规范化。

四、结语

新型城镇化是多层面的城镇化,它牵涉到人口、产业、空间等多方面的协调和发展,传统的社会经济条件将被改变,从而倒逼地方政府实现职能转变与治理创新。地方政府需要为产业发展、土地、劳动力等资源的优化配置提供相应的规划及配套设施建设,避免在传统城镇化过程中出现整体规划和管理服务上的缺位现象。同时,新型城镇化要求政府重新理清自身与市场的关系,避免职能越位,充分发挥市场在配置资源方面的作用。新型城镇化还要求政府重构自身与社会的关系,改革户籍、社会福利等与公共服务相关的制度,为实现农民真正的市民化提供制度保障。而地方政府职能转变与治理的创新将从根本上促进新型城镇化的进程,为其提供动力。可以说,地方政府和新型城镇化两者是一种互相促进、互为动力的关系。新型城镇化在解决传统城镇化带来的问题时,一方面需要政府的规划和指导,另一方面在这过程中也会带来一定的社会问题和社会风险,而这些都离不开地方政府的治理创新。因而,地方政府治理创新越完善,则新型城镇化面临的问题和风险就越小,同时,新型城镇化进行地越深入,则会使地方政府治理转型越全面有力。

参考文献:

- [1] 王小刚,王建平.走新型城镇化道路——我党社会主义建设理论的重大创新和发展[J].社会科学研究,2011,(5):40-42.
- [2] 俞可平.推进国家治理体系和治理能力现代化[J].前线,2014,(1):5-8.
- [3] [美]丹尼尔·贝尔.后工业社会的到来——社会预测尝试[M].高钰,等,译.新华出版社,1997.
- [4] 国家新型城镇化规划(2014—2020)[N].人民日报,2014-03-17.
- [5] 张国庆.行政管理学概论[M].北京:北京大学出版社,2000.
- [6] 贺雪峰,刘岳.基层治理中的“不出事逻辑”[J].学术研究,2010,(6):32-37.
- [7] 郭江山.新型城镇化——中国农村未来之路[J].银行家,2013,(3):10-14.

(责任编辑:卢君)

The Governance Transformation of the Local Governments in the Process of New Urbanization

XU Li-na, WEI Fan-qing

(School of Law, Huaihai Institute of Technology, Lianyungang Jiangsu 222005, China)

Abstract: New urbanization has put forward higher requirements for the current local government governance. In the process of traditional urbanization, there are problems in the governance of local government governance, such as the backward governance concept, the single governance body and inadequate governance capacity. But the construction of new urbanization will force the local governments to achieve governance transformation. In this transformation process, the local governments should establish people-oriented policy, cultivate the idea of good governance and accelerate the transformation of functions, so as to realize the innovation of governance, which will promote the new urbanization process fundamentally and provide the impetus for its development.

Key words: the local governments; governance; new urbanization