

府際關係研究通訊第十五期（民 102 年 09 月）

## 新型城鎮化背景下的地方治理發展趨勢

王佃利

山東大學政治學與公共管理學院教授

隨著學界對治理理論的拓展和爭論，治理理論已經涉及到不同層次，地方治理同樣呈現出多樣複雜的研究視角和概念體系。儘管做出精準界定的困難愈來愈大，但「治理」所呈現的核心內涵仍可以有所詮釋，也就是承認地方治理是在最接近公民生活的地理空間內，依託于超越政府而形成的多元主體，構建具有民主的、平等的、具有回應性的、富有活力的地方管理體系。多主體的治理結構、參與式的互動機制、利益整合的公共服務供給過程，構成了有關治理概念的共識。<sup>1</sup>

西方國家的地方治理在變革中，特別重視公民對地方公共生活和公共事務的參與，公民社會的發展和壯大是西方地方治理發展的基本前提，因此公民在地方治理中的作用和地位就成為研究的重點，如公民作為地方選舉的投票者、地方公共服務的享有者、地方政策的影響者<sup>2</sup>等，皆和地方選舉成為西方地方治理研究的主題有所不同，大陸在此方面大部分是從地方政府管理變革的角度進行解釋。而地方政府是地方治理中最重要主體，政府在區域現代化過程中一直發揮著主導作用，因此地方治理的發展就與政府職能轉變緊密聯繫在一起，地方治理主體的研究視野也擴展到地方政府角色定位、橫向和縱向的政府間關係、地方政府與私人部門之間的關係。地方治理研究的主要內容就在探討如何構建以政府為中心的主導型治理格局，在時代任務的變換中，政府如何在協調地方政府之間、地方政府與外部主體之間關係就顯得更加重要了。

自 2011 年起，中國的城鎮化比率已經超過了 50%，這是中國社會結構的一個歷史性變化，表明以鄉村型社會為主體時代的中國已經結束了，開始進入到以城市型社會為主體的新的城市時代，中國地方治理的主題也因此發生改變。以往粗放式的城鎮化發展也帶來諸多問題，如發展方式粗放、環境污染嚴重、人口城市化滯後於土地城市化等，對這一問

<sup>1</sup> 王佃利：《城市治理中的利益主體行為機制》，第 26 頁，中國人民大學出版社 2009 版。

<sup>2</sup> 孫柏瑛：《當代地方治理——面向 21 世紀的挑戰》，到底 214-215 頁，中國人民大學出版社 2004 年。

題的反思和改進，就是中國在未來要走一條新型城鎮化道路，這對城市化的品質提出更高的要求，要由過去片面注重追求城市規模擴大、空間擴張，改變為以提升城鎮的文化、公共服務、社會保障等內涵為中心，真正使城鎮成為具有較高品質的適宜人居之所。<sup>3</sup>新型城鎮化已經成為中國地方治理的基本背景和主題，新型城鎮化的實現需仰賴一系列制度的變革，如人口戶籍制度、土地管理制度、行政區劃管理制度等等，其中最為根本的就是在農村人口向城市人後轉移過程中的市民化過程，這一過程使現階段的地方治理呈現出以下主要趨勢：

**第一，在農村基層政權建設中，地方治理更多地體現為農村社區化中基層政權能力建設。**依據農村轉型的方式，新型城鎮化的實現方式可分為三種：小城鎮引領型點式城鎮化、服務社區引領型片式城鎮化、大城市輻射型面式城鎮化，此三種模式中最基本的推進方式都是推行村莊合併，建設服務社區，鄉鎮政權向街辦轉型，這仍然是一種政府行政主導型的城鎮化道路，進一步凸顯出在地方治理中，基層公共組織的運行機制是地方治理品質提升的關鍵所在，鄉鎮政府是地方治理的主體，村莊是地方治理的基本場域。

從地方治理的角度看，農村基層政權組織在推進城鎮化過程中面臨諸多挑戰，主要表現為：一是基層政權能力不足，影響政府引導能力的發揮；二是基層治理結構不完善，出現以「鄉政」代「民治」的現象；三是社區建設與城鎮化過程脫鉤，出現了公共服務供給不足問題；四是基層組織建設滯後於城鎮化水準，增加了轉型期社會管理的困難。<sup>4</sup>這些挑戰會導致基層地方治理呈現出一種深刻的體制性緊張和系統性風險之中，因此地方治理的努力方向是，依靠政府內部權力關係和利益關係的調整、探索有效的利益整合機制，建立全新的鄉村利益表達和協調機制。<sup>5</sup>

**第二，在城市基層政權方面，地方治理表現為社會管理體制創新中社會力量的發育。**高度城市化的社會中，城市的規劃建設、管理體制、環境品質、公共服務、社會和諧和安全等方面都要面臨嚴峻的挑戰，地方治理概念的應用不僅體現在鄉村治理中，且城市治理也力求將多元、分散、網路性的思路在城市中得以實現，城市中的社會力量發育相對更成熟些，城市治理更關注政府主體、私營機構和非營利組織主體在各自的動力機制下運行，良好的城市治理仰賴於良好的利益溝通和利益整合機制，因此城市治理的分析維度就要關注在不同治理主體所承擔的角色、發揮的作用以及互動中的關係等這些維度。<sup>6</sup>中國城市政府從上世紀 90 年代開始推行城市管理中心下移，推行“兩級政府、三級管理”的模式，強調街道在本地區事務的重要性，承擔更加明確的管理和協調功能，儘管它不是一級政府，在層級制的壓力下，街道將自身壓力有轉移給居委會，導致居委會的過渡行政化，具有明顯的以行政力量整合和控制城市和社會的特點。<sup>7</sup>

隨著中央政府將社會建設作為「四位元一體」的重要內容，城市中社會力量的發育成

<sup>3</sup> 常益飛：《新型城鎮化發展道路研究——以甘肅為例》蘭州大學學位論文，2010。

<sup>4</sup> 樓蘇萍、張凡：《新型城鎮化背景下的基層政權建設》，《山東行政學院學報》2012年第3期。

<sup>5</sup> 趙樹凱：《新世紀的鄉村治理：創新與挑戰》，中國發展研究基金會研究報告，2012年。

<sup>6</sup> 王佃利：《城市治理體系及其分析維度》，《中國行政管理》2008年第12期。

<sup>7</sup> 竺乾威：《公共服務的流程再造：從“無縫隙政府”到“網格化管理”》，《公共行政評論》2012年第2期。

為關注的重點，社會建設成為當前地方治理的熱點和表現形式。從地方治理的角度來看，社會建設並非僅僅是社會熱點問題的解決，更是國家與社會關係的調整，是對社會力量的培育，具體來說，社會建設包括社會設施建設、社會組織建設、社區建設、社會管理、利益調節機制建設等具體內容。<sup>8</sup>在實踐中，基層政府機構的社會管理創新也主要聚焦於：改革傳統的街居組織架構，創建新型管理平臺和載體；實現政府組織與社區組織的有機融合；加強社會組織建設，增強群眾的社區參與；實施分權制衡和社會監督，提高社區治理效能。<sup>9</sup>在社會建設的過程中，如何培養社會組織發育，仍然是政府必須要面對的難題，政府在推進公共服務、化解基層社會矛盾的同時，責任結構和利益表達機制的重構是推進城市地方治理的關鍵。

**第三，在政府間關係方面，城市群與區域發展需求將協同治理提升到新高度。**地方治理的發展特別關注合作治理的實現，在當代中國，合作治理的需求體現在兩個方面：一是體現在城市化發展過程中城市群的大量出現，如何實現城市群一體化發展，就提出了城市之間合作的要求；二是各種跨界問題的出現，如資源配置、污染問題、基礎設施建設等，都對傳統的以行政區劃為邊界的政府管理方式提出了挑戰，城市化形態是城市化道路的重要組成部分，中國人口眾多、國土資源有限，決定了中國只能走緊湊型、集約化、高密度的城市化道路，應該把城市群作為城市化的主體形態，<sup>10</sup>這一思路經過國家「十二五」規劃確認，已經深深影響中國城市化發展，據統計數據，現在已正式提出建設城市群的城市和地區超過二十個。這樣的實踐背景，促使治理理論的研究框架和術語也被越來越多的人所接收，進而促進了公共管理研究領域中的理論轉向。

地方治理的重要內容就是地方政府之間的關係，較早有影響的研究者主要採用經濟學的研究方法來關注這一點，如周黎安認為中國政府治理的重要特點就是講地方官員的晉升與地方經濟發展聯繫起來，讓地方官員為政治晉升而在經濟上相互競爭，形成政治錦標賽模式。這些研究在關注官員激勵的同時，也主要解釋了地方政府競爭和府際間關係問題，認為原因在於高度中央集權下支持了地方政府的高度分權<sup>11</sup>。同樣面對縱向的府際間關係，張志紅提出了打破職責同構體制，建立夥伴型縱向政府間關係的設想，<sup>12</sup>但隨著城市群和區域發展成為中國發展的主體，地方政府橫向關係的研究成為人們關注的焦點，楊宏山就認為，府際關係的逐級分權、地方自治、互相合作和多中心治理已經成為不可逆轉的發展趨勢。<sup>13</sup>在公共管理領域中就出現了種種探索的新視角，陳瑞蓮等<sup>14</sup>提出「區域行政」的概念，隨後她和她的團隊將此含義進一步拓展，並提出區域公共管理的理念<sup>15</sup>，這一觀點在學界中產生廣泛的影響，眾多學者都開始用公共管理的角度來研究地方政府之間的合作。

<sup>8</sup> 何豔玲：《“回歸社會”——中國社會建設與國家治理結構調適》，《開放時代》2013年第3期。

<sup>9</sup> 王佃利、樓蘇萍等：《社會管理體制創新研究報告——以濟南市五裡溝街辦為例》，內部研究報告，2012年。

<sup>10</sup> 中國發展研究基金會：《中國發展報告2010——促進人的發展的中國新型城市化戰略》，第70頁，人民出版社2010年版。

<sup>11</sup> 周黎安：《轉型中的地方政府：官員激勵與治理》，第320頁，格致出版社2008年版。

<sup>12</sup> 張志紅：《當代中國政府間縱向關係研究》，第7頁，天津人民出版社2005年版。

<sup>13</sup> 楊宏山：《府際關係論》，中國社會科學出版社2005年版。

<sup>14</sup> 陳瑞蓮、張緊眼：《公共行政研究的新視角：區域公共行政》，《公共行政》200年第3期。

<sup>15</sup> 楊愛平、陳瑞蓮：《從“行政區行政”到“區域公共管理”——政府治理形態嬗變的一種比較分析》，《江西社會科學》2004年第11期。

王健等則提出複合行政的理念，這一理念以多中心、交疊與嵌套、自主治理為核心思想，以建立跨行政區、跨行政層級的不同政府之間並吸納非政府組織參與的合作機制為目的，以自主治理為原則，以提供跨行政區公共服務為主要職責，<sup>16</sup>由於這一理論契合了中國區域發展的需求，眾多學者開始展開與地方發展相一致的實證研究，這方面的研究成果頗多，諸多學者以長三角城市群、珠三角城市群、山東半島城市群<sup>17</sup>的研究展開研究，主導思想都是強調政府在橫向合作中平臺、機制、規則的建立。但這些研究與現實問題的需求來說，還亟待進一步突破，以解決目標一致、監管管理、分割式協調、合作能力不足等問題。<sup>18</sup>

地方治理從來就沒有統一的形式，其基本意涵的傳播讓合作的理念在實現地方公共生活改進和公共服務提升方面有了更多的選擇。中國的城鎮化不僅改變了農村，也改變了城市，更會深刻地影響農村和城市之間的關係。地方治理就是在農村、城市及其二者關係的變革中前行，是一個漸變的過程，也是一個利益格局重新塑造的過程，關鍵在於治理如何從理念的工具轉變為行動的工具。

---

<sup>16</sup>王健、鮑靜等：《“複合行政”的提出——解決當代中國區域經濟一體化與行政區劃衝突的新思路》，《中國行政管理》2004年第3期。

<sup>17</sup>如王川蘭：《競爭與依存中的區域合作行政——基於長江三角洲都市圈的實證研究》，王楓雲：《協和共進中的政府協調——長三角城市群的實證研究》，王佃利：《區域公共管理的制度與機制創新探析——以山東半島城市群為例》，王勇：《政府間橫向協調機制研究——跨省流域治理的公共管理視界》等等。

<sup>18</sup>張俊濤、劉建國：《區域經濟發展與區域公共管理》，第165-167頁，北京師範大學出版社2011年版。