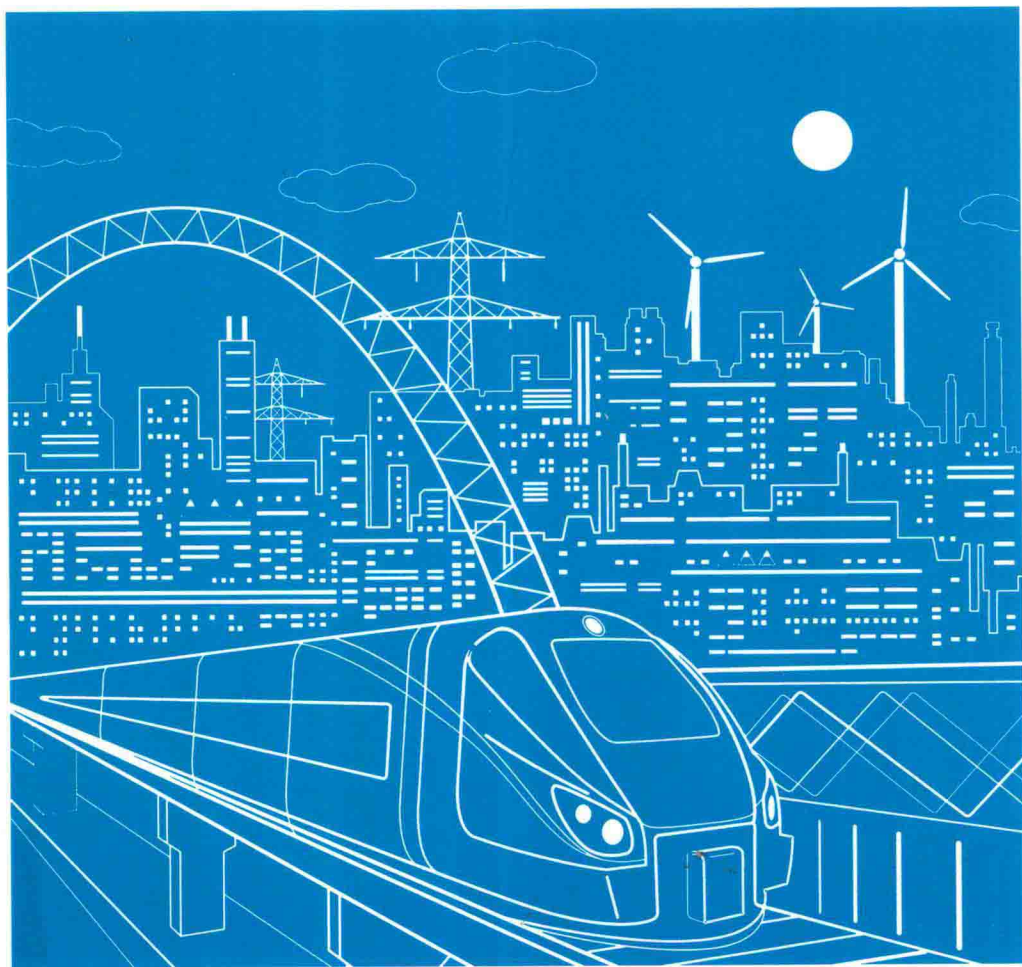


治理 | 03
Governance

大城善治

易承志 著

中国大都市发展中的政府治理机制创新研究



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

大城善治

中国大都市发展中的政府治理机制创新研究

易承志 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

大城善治：中国大都市发展中的政府治理机制创新研究 / 易承志著. —北京：北京大学出版社，2017.7

ISBN 978-7-301-28499-5

I. ①大… II. ①易… III. ①城市管理—研究—中国 IV. ①F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 162167 号

- | | |
|-------|--|
| 书 名 | 大城善治：中国大都市发展中的政府治理机制创新研究
DA CHENG SHAN ZHI |
| 著作责任者 | 易承志 著 |
| 责任编辑 | 朱梅全 尹 璐 |
| 标准书号 | ISBN 978-7-301-28499-5 |
| 出版发行 | 北京大学出版社 |
| 地 址 | 北京市海淀区成府路 205 号 100871 |
| 网 址 | http://www.pup.cn 新浪微博：@ 北京大学出版社 |
| 电子信箱 | sdyy_2005@126.com |
| 电 话 | 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 021-62071998 |
| 印 刷 者 | 三河市北燕印装有限公司 |
| 经 销 者 | 新华书店 |
| | 730 毫米×980 毫米 16 开本 20 印张 301 千字 |
| | 2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月第 1 次印刷 |
| 定 价 | 54.00 元 |

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有，侵权必究

举报电话：010-62752024 电子信箱：fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题，请与出版部联系，电话：010-62756370

基金资助

国家社会科学基金青年项目（10CZZ025）

目 录

第一章 导 论//1

- 一、研究背景//3
- 二、研究目的与价值//7
- 三、国内外研究现状//11
- 四、核心概念界定//21
- 五、研究内容与方法//30
- 六、研究框架与结构//33

第二章 大都市发展转型与政府治理机制创新的逻辑分析//39

- 一、城市化推进与大都市发展的转型//41
- 二、大都市发展转型与政府治理机制的创新//45
- 三、大都市政府治理机制创新的内涵分析//49

第三章 大都市发展转型与政府治理结构创新:以社会组织参与为例//57

- 一、大都市政府治理结构的内涵//59
- 二、大都市发展转型与社会组织参与大都市政府治理的逻辑//61
- 三、社会组织参与大都市公共服务的生产//65

四、社会组织参与大都市突发事件的应对//88

第四章 大都市发展转型与政府治理过程创新//101

一、大都市发展转型与政府治理过程创新的逻辑//103

二、大都市政府治理过程面临的问题//110

三、大都市政府治理过程问题的原因分析:以上海J镇公共服务资源配置为例//111

四、大都市发展转型与政府治理过程创新的路径分析//124

第五章 大都市发展转型与政府治理方式创新//129

一、大都市发展转型与政府治理的法治化//131

二、大都市发展转型与政府治理的协同化//150

三、大都市发展转型与政府治理的信息化//165

第六章 国外大都市政府治理机制运行的实践与启示//191

一、英国大都市政府治理机制运行的实践与启示——以伦敦为例//193

二、美国大都市政府治理机制运行的实践与启示//213

三、印度大都市政府治理机制运行的实践与启示//225

四、新加坡大都市政府治理机制运行的实践与启示//236

第七章 大都市政府治理机制运行的绩效问题与改善路径//251

一、政府绩效与政府治理机制运行绩效//253

二、大都市政府治理机制运行绩效的结构//256

三、大都市政府治理机制运行绩效的问题分析//262

四、大都市政府治理机制运行绩效问题的原因分析//269

五、大都市发展中的政府治理机制运行绩效取向//274

六、改善大都市政府治理机制运行绩效的路径分析//277

第八章 大都市发展与政府治理机制创新的走向:总结与建议//281

一、城市化与大都市政府治理的共生及其前途//283

二、从增长到发展:大都市政府治理机制运行的价值取向//285

三、多元并行:大都市发展的政府治理主体选择//286

四、主动调适:大都市发展的政府治理过程创新//288

五、与时俱进:大都市发展的政府治理方式创新//289

六、发展与和谐:大都市政府治理机制创新的绩效选择//291

参考文献//293

后 记//315



第一章

导 论

一、研究背景

大都市是城市化推进到一定阶段的产物。“城市化”对应的英文是“Urbanization”，但“Urbanization”在国内有“城市化”和“城镇化”两种不同的译法。对于城镇化与城市化两者所反映的关系，不同研究者的意见并不一致，但基本认为两者都反映了一种乡—城转化的现象，概括起来主要有两类观点：一类观点强调城市化和城镇化在乡—城转化内容上的不同。例如，周加来认为城市化的概念具有质和量两个方面的规定性，质方面的规定性是指城市生产力和城市文明向农村的传播过程，量方面的规定性则是指农村地域向城市地域的转变过程，而城镇化反映了城市化的一个层面，是指“农村地域向城市地域转化的过程”。^① 另一类观点强调城市化和城镇化在乡—城转化方式上的不同。冯子标和焦斌龙认为城镇化和城市化是城市化过程中两个不同的层次，前者主要是通过发展小城镇来促进城市化，而后者主要是通过发展现有城市或兴建新的城市来促进城市化，两者分别适应于城市化进程的不同阶段，“城镇化战略适应于城市化的起始阶段，城市化战略适应于城市化的高级阶段”。^② 温铁军和温厉认为，城镇化和城市化两个概念在人口向城市

^① 周加来：《城市化·城镇化·农村城市化·城乡一体化——城市化概念辨析》，载《中国农村经济》2001年第5期。

^② 冯子标、焦斌龙：《城镇化战略与城市化战略》，载《中国工业经济》2001年第11期。

地域转移这一基本内容上并无不同,主要体现了城市化实现方式和路径的差异。^① 从上述分析可以看出,尽管不同研究者的观点在具体内容上各不相同,但都承认,不管是城镇化还是城市化,其目标都具有-致性,即生产和生活向城市地域的集中以及城市文明的传播和扩散。考虑到本书中城市化主要是反映生产和生活向城市地域的聚集情况,而在这一方面不管是城镇化还是城市化都并无不同。基于上述考虑,本书将城镇化和城市化作为两个等同的概念对待,不作区分。

改革开放以来中国的城市化表现出了快速推进的显著特征(见图 1-1)。据统计,中国的城镇人口已经由 1978 年的 17245 万人大规模地增长到 2015 年的 77116 万人,增长了 59871 万人;城市化率则从 1978 年的 17.92% 迅速地提高到 2015 年的 56.10%(见表 1-1),其中 2011 年的城市化率从前一年的 49.95% 增长到 51.27%,城市人口首次超过了全国人口的一半。这一数据在

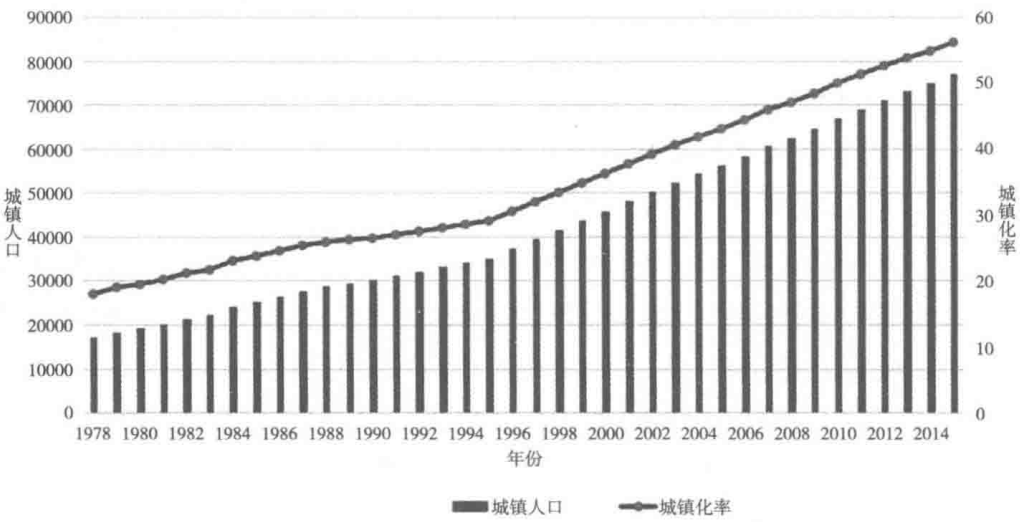


图 1-1 1978—2015 年中国城镇人口的变迁图(单位:万,%)

注:1981 年及以前数据为户籍统计数;1982、1990、2000、2010 年数据为当年人口普查数据推算数;其余年份数据为年度人口抽样调查推算数据;现役军人计入城镇人口。

资料来源:中华人民共和国国家统计局编:《中国统计年鉴 2016》,中国统计出版社 2016 年版。

^① 温铁军、温厉:《中国的“城镇化”与发展中国家城市化的教训》,载《中国软科学》2007 年第 7 期。

表 1-1 1978—2013 年中国城镇人口的变迁表(单位:万,%)

年份	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
城镇人口	17245	18495	19140	20171	21480	22274	24017	25094	26366	27674	28661
城市化率	17.92	18.96	19.39	20.16	21.13	21.62	23.01	23.71	24.52	25.32	25.81
年份	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
城镇人口	29540	30195	31203	32175	33173	34169	35174	37304	39449	41608	43748
城市化率	26.21	26.41	26.91	27.46	27.99	28.51	29.04	30.48	31.91	33.35	34.78
年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
城镇人口	45906	48064	50212	52376	54283	56212	57706	59379	60667	62186	66978
城市化率	36.22	37.66	39.09	40.53	41.76	42.99	44.34	45.89	46.99	48.34	49.95
年份	2011	2012	2013	2014	2015						
城镇人口	69079	71182	73111	74916	77116						
城市化率	51.27	52.27	53.73	54.77	56.10						

注:1982、1990、2000、2010 年数据为当年人口普查数据推算数;其余年份数据为年度人口抽样调查推算数据;现役军人计入城镇人口。

资料来源:中华人民共和国国家统计局编:《中国统计年鉴 2016》,中国统计出版社 2016 年版。

中国城市化的进程中具有重要的意义,标志着中国开始由一个农村生产和生活方式占主体地位的国家向城市生产和生活方式占主体地位的国家转变,也构成了中国大都市成长和发展的基本背景。随着中国城市化的深入推进,大都市也在中国不断涌现和迅速发展。据统计,到 2008 年底,全国 200 万以上市区人口的大城市有 41 个,比 1999 年增加 28 个;^①到 2014 年底,200 万以上

^① 国家统计局城市社会经济调查司编:《中国城市统计年鉴 2009》,中国统计出版社 2010 年版,第 11 页。

市区人口的大城市已增至 49 个,比 1999 年增加 36 个。^① 这些城市在人口上达到或超过了一些国内学者所主张的 200 万人这一大都市的人口界定标准^②,以这一标准而言,其增长速度无疑是惊人的。中国城市化的迅速推进一方面给大都市的发展带来了强劲动力,另一方面也给不少大都市带来了环境污染、公共设施拥挤、资源紧张、生活质量下降等“城市病”。进一步分析,中国大都市出现的上述“城市病”主要源于传统的大都市发展模式。该发展模式重视通过人口、土地规模扩张和资源要素投入的方式来推动城市的发展,强调在一定的时间内提升产出速度,或者是以既定的劳动或物质成本增加产出数量。然而,传统的大都市发展模式对其产出能否满足社会公众或个体公民的需要则考虑较少,因而这是一种单纯以效率为关注中心的传统外延式增长模式。客观而言,简单地肯定或否定传统的大都市发展模式都是对中国现实国情和特殊城市化道路的忽视,因而都是不科学的。实际上,在中国城市化的起始阶段,偏重效率和规模的传统大都市增长模式对推动城市化的进程和增强大都市的聚集效应曾经发挥了重要的作用。然而,值得注意的是,由于传统模式过于重视效率,将数量和规模放在优先考虑的位置,而在相当程度上忽略了增长的质量和人本身的需要,因而其积极效应是有限度的,超过这一限度,传统增长模式所固有的消极影响就会超过积极作用,^③其用于促进大都市发展的规模扩张和要素投入就会妨碍大都市发展质量的进一步提升,并给大都市带来生态环境恶化、公共设施拥挤、城市资源紧张、生活质量下降等“城市病”。问题的解决需要针对造成问题的根源,既然困扰中国大都市的“城市病”是由传统大都市发展模式造成的,那么有效解决大都市面临的一系列问题就需要促进大都市发展转型,即从传统外延式增长模式向内涵式发展模式的转变。

在此背景下,一些具有典型代表意义的大都市,如北京、上海、广州、深

① 国家统计局城市社会经济调查司编:《中国城市统计年鉴 2015》,中国统计出版社 2015 年版,第 13—19 页。

② 黄文忠主编:《上海卫星城与中国城市化道路》,上海人民出版社 2003 年版,第 35 页。

③ 易承志:《大都市发展转型中的政府治理机制创新:问题与对策研究》,载《江淮论坛》2012 年第 6 期。

圳,纷纷确立并大力实践反映了城市发展共同要求而又具有各自特色的大都市发展转型战略。值得注意的是,大都市发展转型并不是经济、政府、社会单个领域发展或治理方式的转变,而是上述三个领域同时推进的结构式转变,也就是说,大都市发展转型涵盖了经济转型、政府转型和社会转型三个方面的内容。在一定程度上,大都市发展转型是整个国家转型在大都市层面的体现,而对于国家转型的主导力量而言,发展中国家与英美等较早实现现代化的国家呈现了显著的差异,在发展中国家的转型过程中,政府充当了主要推动力量,在中国这样一个超大型发展中国家,政府的推动对于转型而言显得尤其重要。^① 因此,在经济转型、政府转型和社会转型三者之间的关系中,政府转型无疑处于主导地位。而政府转型作为一种动态的转变过程,其推进和完成又着重体现为政府治理机制创新。根据上述分析和判断,大都市政府治理机制创新是大都市发展转型的重要影响因素。那么,在大都市发展转型过程中,政府治理机制创新对发展模式转型的作用是如何体现的?大都市“城市病”的存在和传统发展模式的弊端也在一定程度上反映了大都市政府治理机制的问题,具体是哪些问题?大都市政府治理机制如何实现创新?厘清上述问题对顺利推进大都市发展转型具有非常重要的意义。

二、研究目的与价值

在城市化迅速推进的背景下,大都市既面临着宝贵的发展机遇,又遭遇了严重的挑战。探讨政府治理机制的创新对于突破大都市发展过程中的诸多挑战,顺利实现大都市发展模式的结构式转型具有重要的价值。

(一) 研究目的

本书的研究目的主要体现为对四个问题的解决:

(1) 解决为什么要推进大都市发展中的政府治理机制创新的问题。本书将

^① 易承志:《社会转型与治理成长:新时期上海大都市政府治理研究》,法律出版社2009年版,第2页。

厘清城市化迅速推进背景下大都市“城市病”、发展模式转型与政府治理机制创新之间的关系,探明大都市政府治理机制创新与发展模式转型之间的逻辑。

(2) 解决如何推进大都市发展中的政府治理机制创新的问题。本书将着重从治理主体结构、治理过程和治理方式三个方面探讨大都市发展中的政府治理机制构成,分析当前大都市发展中政府治理机制存在的问题及其原因,在此基础上提出大都市政府治理机制创新的路径。

(3) 解决如何改善大都市政府治理机制运行绩效的问题。政府是大都市发展模式转型的主要推动力量,而政府推动力量的大小主要表现为政府治理机制运行的绩效。大都市政府治理机制创新是改善治理机制运行绩效的重要条件,而改善大都市政府治理机制运行绩效不仅要求促进机制构成部分的创新,也需要对机制的整体结构进行分析,针对结构中存在的问题提出有效的措施。

(4) 解决如何评估大都市政府治理机制运行绩效和构建评估体系的问题。提升大都市政府治理机制运行绩效建立在科学评估期绩效的基础上,为此,本书将针对大都市政府治理机制运行的绩效力求构建科学的评估体系进行评估。

(二) 研究价值

当前,作为中国城市体系中占据着关键地位和发挥者引领作用的构成部分,大都市正处于从以效率为中心的传统外延型发展模式向以质量为中心的内涵型发展模式转型的过程中,对大都市发展模式转型背景下政府治理机制及其绩效进行研究,构建与大都市发展模式转型相适应的政府治理新机制,提升大都市政府治理绩效,具有理论建构和现实需要的双重价值。

1. 学术价值

一是有利于拓展和深化政府治理相关理论。20世纪80—90年代,西方研究者注意到了传统单中心的政府权威在面对日益复杂的环境带来的挑战时所表现的种种不足,并提出了治理的概念进行分析。此后,治理的概念迅速成为社会科学最常用的概念之一^①,也在政治学与公共管理领域得到了广

^① Torfing, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

泛使用。政府治理概念和相关理论也很快被引入中国。作为一个一般的概念,治理被认为是一种体现了国家与社会间协调和关系的机制。^①当前,政府治理理论已经成为中国政治学与公共管理研究领域一个重要的分析框架,产生了大量的研究文献,其中对中国城市政府包括大都市政府治理机制也进行了一定的研究,取得了一些有益的研究成果,对于本书所进行研究的开展具有积极的借鉴意义。然而,当前对于大都市政府治理机制的研究还比较零散,也不够深入,本书从大都市发展转型视角开展的大都市政府治理创新研究有利于拓展政府治理研究的范围,深化研究内容。

二是有利于促进理论的本土化应用。政府治理理论首先在西方国家提出,绩效评估理论也是如此。由于现实情境的巨大差异,这些理论在解释中国现象时遇到了一些明显的不适应。为了解决这一问题,本书在借鉴西方相关理论的同时,又着重根据中国现实情境的需要对理论进行了相应的本土化构建。例如,本书构建了一个由治理结构、治理过程和治理方式构成的治理机制分析框架,对中国大都市政府治理机制的运行和创新进行分析,实现了一般理论与中国情境的有机结合。

三是有利于促进理论与实践的结合。政府治理理论是本书的重要理论基础之一。治理理论兴起的一个重要背景是为了更好地分析和解决公共问题,而任何社会面临的公共问题都具有动态复杂性。^②公共问题的动态复杂性决定了理论并不是一劳永逸的,而只有不断反映新的实践、与实践相结合并扎根于实践才能保持理论的生命力,促进理论的不断发展。20世纪八九十年代以来,政府治理理论正是因为反映了全球化背景下各国新的实践需要才实现了大的发展。随着全球化的深化以及实践的进一步发展,政府治理及相关理论也需要与实践进一步结合以实现理论的新发展。本书着眼于中国大都市发展转型这一新的实践背景,着重探讨大都市发展模式转型、政府治理机制创新和治理绩效评估体系构建的理论逻辑和实践内涵,有利于促进理论

① Wu, F. L. China's Changing Urban Governance in the Transition Towards a More Market-Oriented Economy. *Urban Studies*, 2002, 39(7): 1071—1093.

② 杨冠琼、刘雯雯:《公共问题与治理体系——国家治理体系与能力现代化的问题基础》,载《中国行政管理》2014年第2期。

与实践的结合,促进理论的进一步发展。

2. 应用价值

一是有利于增强大都市政府治理机制的适应力。随着改革开放和城市化的继续推进,大都市正在从规模型向质量型、从外延型向内涵型、从增长型向发展型转变,大都市发展模式转型带来了大都市政府治理机制运行环境的变迁。传统大都市政府治理机制显然难以适应大都市发展新环境的需要,也难以胜任推动大都市全面发展的重任。大都市发展模式转型要求创新政府治理机制,增强大都市政府治理机制的适应力。而本书通过对大都市政府治理机制创新逻辑、内涵和途径的深入分析,有利于增强大都市政府治理机制的适应力。

二是有利于适应并推动大都市的全面发展。大都市政府治理机制的创新在实践中既存在机遇,也面临挑战。一方面,社会主义市场经济的发展和社会的成长为大都市政府治理机制创新提供了有利条件;另一方面,在既有治理结构的制约下,大都市政府治理机制的创新仍面临着许多问题和困难。探索大都市政府治理机制的创新路径,构建科学的绩效评估体系对大都市政府治理机制运行的绩效进行评估,有利于切实改善大都市政府治理机制运行绩效,为大都市发展模式的顺利转型提供强劲的动力。

三是有利于促进国家治理体系和治理能力现代化。国家治理体系和治理能力现代化是实现中国社会政治经济现代化的必然要求。十八届三中全会将推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标写入了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,这说明了执政党对国家治理体系和治理能力现代化的高度重视。国家治理体系是由一国范围内各个层面和领域的治理主体和治理组织构成的复杂体系^①,国家治理能力表现为这个治理体系所发挥的能力总和。大都市是一个国家地方治理体系的重要组成部分,在国家治理体系中占有重要的位置。在全面深化改革的过程中,大都市由于所处的特定位置,往往率先面临深化改革的机遇和挑战。大都市政府治理机制的创新对于促进国家治理体系和治理能力现代化具有重

^① 许耀桐、刘祺:《当代中国国家治理体系分析》,载《理论探索》2014年第1期。