

新型城镇化进程中的 地方政府治理转型

◎ 冯涛著

「全球化与治理转型」丛书

The Governance Transformation
of Local Government in the
New-Type Urbanization Process



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

新型城镇化进程中的 地方政府治理转型

「全球化与治理转型」丛书

The Governance Transformation
of Local Government in the
New-Type Urbanization Process

© 冯涛著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

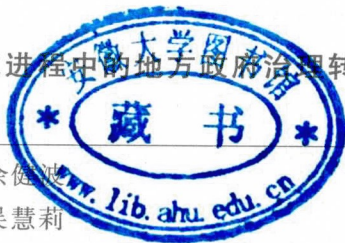
新型城镇化进程中的地方政府治理转型 / 冯涛著.
—杭州:浙江大学出版社, 2014.5
ISBN 978-7-308-13151-3

I. ①新… II. ①冯… III. ①地方政府—行政管理—
研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 087175 号

新型城镇化进程中的地方政府治理转型

冯涛著



责任编辑 余健波

封面设计 吴慧莉

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江时代出版服务有限公司

印 刷 杭州日报报业集团盛元印务有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 9.75

字 数 170 千

版 印 次 2014 年 5 月第 1 版 2014 年 5 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-13151-3

定 价 28.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部联系方式 (0571)88925591; <http://zjdxcsb.tmall.com>

总 序

全球化已然成为我们生活的时代的重要内容和特征。

当代著名的民主理论家萨托利认为,给民主下定义,需要揭示出民主的质的规定性,即区分出民主与非民主。同样的,回答什么是全球化,必须指出全球化时代与以往时代的本质差异。正如熊彼特所指出,汽车不是马车数量的加倍。汽车等新交通工具的出现,导致以地域为基础的社会和文化的削弱和损害,使交通方式的进步成为一个典型的现代进程。全球化以信息技术革命为重要动力,它更是一个国家与社会、生活方式与思维方式的变迁过程。本丛书以“全球化与治理转型”为名,试图通过聚焦政府与市场、国家与社会关系的变化,揭示出全球化时代公共事务治理的新变化。

诚然,全球化是一只大象,每个人摸到的只是它的部分而不是它的全部。尽管如此,盲人摸象对于拼合一张关于全球化的整图仍然是必要的。就此而言,当前对于全球化时代治理转型的研究还显得太少,在已有的研究中,也是宏观、原则性研究居多,具体、深入研究较少。更重要的是,全球化时代的公共事务治理之道发生了重大转型,但对它们之间的关系却不能进行线性理解,即不能将全球化作为影响治理转型的一个常量。它们之间是一种表征关系,即不只是全球化影响了治理转型,而且治理转型本身也属于全球化进程。由此,我们不但要研究全球化,而且要全球化地思考。本丛书期待能够在这方面有所贡献,实现全球化研究与治理研究的双重推进。

盲人摸象这个古老的寓言还可以解读为:如果盲人们能够确立共同概念,他们之间的语言可以通约,他们之间愿意分享、沟通和讨论,那么,一张关于大象的整图就成为可能。全球化与治理转型的研究亦是如此。在今天,关于全球化的任何命题几乎都存在着争论。对一些人来说,全球化的确走得太远了,而对另一些人来说,走得还不够远。在一些人看来,全球化提供了前所

未有的机遇,而在另一些人看来,全球化意味着一种新的、更大的剥夺。人们对全球化存在着“好得很”和“糟得很”的不同评价并不可怕,学者的使命正是在于为这种争论提供知识性准备,以使争论能够遵循必要的逻辑和方法。本丛书将论辩、确立全球化与治理转型的分析框架作为具体目标。

全球化理论家鲍曼曾经对“世界化(universalizing)”与“全球化(globalized)”作出过区分。在他看来,“全球化概念所传达的最深刻意义就在于世界事务的不确定、难驾驭和自力推进性;中心的‘缺失’、控制台的缺失,董事会的缺失和管理机关的缺失”。它是“新的世界无序”的别名。而“世界化这一概念传达了建立秩序的意图和决心”,它“指一种普遍的秩序,即世界性的真正全球规模上的转型重建”。在这里,鲍曼提醒我们注意全球化时代的秩序重建。如果我们不局限于鲍曼意义上的全球化概念,这种对于秩序重建的关怀可以包含于全球化研究中。而作为最大发展中国家的学者,我们更是将中国的治理转型作为关怀点和落脚点。著名治理理论家杰瑞·斯托克写道:“从20世纪90年代开始,‘治理’的思想开始占据了发展研究的舞台中心。”“发展研究被说成是‘非同寻常的事业’,因为它一方面支持对待‘第三世界’时需要遵循与西方的‘差异’原则;另一方面又强调‘相似性’,即发展的目标在于让发展中国家的人民与(政策)过程和发达国家更加相像。”如果说治理理论属于全球化时代,那么它们之间的这种同一性至少在于:发展中国家与发达国家的治理转型同时态化了,尽管它们的内容可能各不相同。中国的治理转型需要融入全球化,而世界秩序的转型重建也需要中国,而且中国的治理转型本身就是世界秩序重建的重要组成部分,它们是同一个过程。基于这样的原因,我们把全球化与治理转型的研究同时当作为中国研究,当作为对中国社会科学自主性的探求。

是为序!

郁建兴

2009年8月28日于浙江大学

目 录

1 绪论	(1)
1.1 问题的提出	(1)
1.2 基本概念的界定	(3)
1.3 研究目标、研究假设与研究内容	(6)
1.4 研究步骤、研究思路与研究方法	(7)
1.5 本书结构	(9)
2 已有经验与研究的评述	(11)
2.1 城镇化背景下的地方政府治理转型	(12)
2.2 地方政府治理变迁视野中的城镇化进程	(22)
2.3 中国的城镇化进程与地方政府治理转型	(29)
3 城镇化进程中的地方政府治理转型：一个分析框架	(39)
3.1 关于中国城镇化战略的争论	(39)
3.2 城镇化与地方政府治理转型之间的互动机制	(41)
3.3 城镇化进程中地方政府治理转型的新分析框架	(44)
3.4 新型城镇化进程中改善地方政府治理的新思路	(47)
4 案例：浙江省慈溪市的城镇化	(49)
4.1 改革开放初期	(50)
4.2 20世纪90年代与21世纪初	(55)
4.3 新型城镇化时期	(65)

2 新型城镇化进程中的地方政府治理转型

5 基于案例研究的理论检验与拓展	(86)
5.1 基于慈溪市案例研究的理论检验	(86)
5.2 分析框架的适用性	(90)
5.3 分析框架的适用条件	(104)
5.4 分析框架的拓展与完善	(109)
6 总结与讨论	(112)
6.1 结论	(112)
6.2 政策建议	(113)
附件 慈溪市“新居民”服务管理状况调查问卷	(116)
索引	(122)
主要参考文献	(124)
后记	(146)

图 目

图 1.1	研究思路	(7)
图 3.1	产业、人口与空间等城镇化要素间关系	(45)
图 4.1	1981—1990 年慈溪市工业企业单位数结构	(54)
图 4.2	1981—1990 年慈溪市工业企业产值结构	(54)
图 4.3	慈溪市 1990 年 GDP 产值构成和劳动力就业构成	(55)
图 4.4	1991—1996 年慈溪市工业企业单位数结构	(62)
图 4.5	1991—1996 年慈溪市工业企业产值结构	(63)
图 4.6	1997—2005 年慈溪市工业企业单位数结构	(63)
图 4.7	1997—2005 年慈溪市工业企业产值结构	(63)
图 4.8	慈溪市劳动力就业构成	(64)
图 4.9	1991—2005 年慈溪市非农产业从业者就业比重与农业户籍人口 比重变化	(64)
图 4.10	慈溪市和谐促进会组织构架	(79)
图 4.11	2006—2012 年慈溪市工业企业单位数结构	(80)
图 4.12	2006—2012 年慈溪市工业企业产值结构	(81)
图 4.13	慈溪市劳动力就业构成	(81)
图 5.1	城镇化各要素间关系结构的影响因素	(94)
图 5.2	地方政府在产业发展领域治理转型的影响因素	(96)
图 5.3	地方政府在空间转型领域治理改革的影响因素	(99)
图 5.4	地方政府在劳动力转移与人口市民化领域治理转型的影响 因素	(104)

表 目

表 3.1	城镇化进程中的地方政府治理模式	(47)
表 4.1	2012 年全国、浙江省与慈溪市城镇化的主要数据	(49)
表 4.2	1991—2005 年慈溪市三次产业产值结构	(62)
表 4.3	慈溪市居住证制度分类登记与差异化待遇	(75)
表 4.4	慈溪市外来人口积分落户基本条件与积分申办条件	(77)
表 4.5	2006—2012 年慈溪市产业产值结构	(80)
表 4.6	2006—2012 年慈溪市城乡人口数据	(82)
表 4.7	2010 年底慈溪市养老保险(障)有关统计数据	(83)
表 4.8	访谈对象基本信息	(84)
表 5.1	2012 年慈溪与南川城镇化的主要数据	(90)
表 5.2	南川区城乡户籍制度改革中的社会保障实施状况	(102)
表 5.3	2010—2011 年度南川区各类农转非人员的主要数据	(103)
表 5.4	分析框架适用条件	(110)
表 5.5	分析框架适用条件与地方政府治理转型关系	(110)

1 绪 论

1.1 问题的提出

城镇化是人类进步的必要经历过程,是人类社会结构变革的一条重要线索。经过城镇化,现代化目标得以实现。中国也不例外,城镇化的健康发展对于 21 世纪国家现代化起着重要的支撑作用,备受我国高层政府关注,是国家经济社会发展的重大战略选择。党的十八大提出了“新型城镇化”,在未来城镇化发展方向上释放出“转型”的“新信号”。新型城镇化究竟“新”在何处?中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对此作了方向性描述,明确指出要进行“以人为核心”的城镇化。随后召开的中央城镇化工作会议对新型城镇化工作作了具体部署,并将“推进农业转移人口市民化”放在了城镇化工作首位。2014 年 3 月新出炉的《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》特别提出了“人口市民化”的新目标,即到 2020 年,常住人口城镇化率达到 60%左右,户籍人口城镇化率达到 45%左右,努力实现 1 亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。

那么,何为“农业转移人口市民化”呢?“农业转移人口市民化”重在解决农业转移人口落户问题,努力提高农民工融入城镇的素质和能力。反过来,只有劳动者素质和能力的提高,才能在新型工业化与城镇化良性互动的基础上,加快实现产业转型升级,也只有这样,才有可能从根本上改变我国大部分产业规模小、效益低,国际经济格局中处于产业链末端与价值链低端的局面。《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》(2014 年中央 1 号

文件)又指出,加快农业转移人口市民化,就要健全城乡发展一体化体制机制,积极推进户籍制度改革,促进有能力在城镇合法稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化,即常住人口享有与居住地居民平等的基本公共服务,保障农民工同工同酬。当然,城乡一体化不只限于转移人口市民化,它还包括整治村庄人居环境,提升村庄生活条件,深化公共服务体制改革,推进基本公共服务城乡均等化,缩小城乡公共服务差距。

无疑,新型城镇化以“人口市民化”为核心的城镇化,但又绝非是脱离产业基础的抽象城镇化,相反,它是建立在与新型工业化相互联动基础上的城镇化;新型城镇化不是以牺牲农村利益来片面追求城市发展的城镇化,而是以城市与农村良性互动为基本途径,以城镇化与城乡一体化为战略选择的城镇化。总之,不同于过去单一的产业城镇化或土地城镇化,新型城镇化内容更加综合、丰富。新型城镇化以“人口市民化”为核心,但又不仅限于“人口市民化”,它实际上是人口市民化与产业现代化、空间布局合理化等要素协调发展与动态平衡的过程,是健康有序的城镇化。

要协调人口市民化与产业现代化、空间布局合理化的关系,改革与创新政府治理是关键。可以说,城镇化不仅仅是一个自然的历史过程,更是一个社会演化的历程,它与政府治理,尤其与处在城镇化浪尖的地方政府治理密切相关。在过去的城镇化过程中,“被城镇化”、“赶农民上楼”、“准城镇化”、“半城镇化”等尴尬局面不断出现,某种程度上,可以归因于地方政府治理与城镇化发展间的不适应。新型城镇化的本质在于从过去“物”的城镇化转变为“人”的城镇化,相应地,地方政府执政理念、职能与治理体制机制也将发生质的变化,否则,我们既无法解决传统城镇化遗留的各种历史问题,又无力应对新一轮城镇化浪潮中可能出现的新问题与新矛盾。转向“以人”为核心的新型城镇化,地方政府将逐渐回归公共服务与社会管理本质职能,超越并创新已有的治理体制机制,实现政府治理现代化。

不难发现,地方政府治理改革不仅为城镇化发展提供了动力,而且城镇化过程本来就包含着地方政府治理现代转型的内容;同样,城镇化发展不仅为地方政府治理变迁提供了动力,而且,只有经历城镇化,地方政府治理才能变得更加现代化。可见,城镇化发展与地方政府治理转型互为动力、互为目标,它们不是简单的线性关系,而是一种表征关系,城镇化发展不仅影响了地方政府治理变迁,而且地方政府治理变革本身就属于城镇化过程;当前,地方政府必须从新一轮城镇化发展的现实要求出发,转变职能,创新治理方式,从

而更好地回应城镇化并推进城镇化发展。

基于这样的认识,我们将从城镇化与地方政府治理间的表征关系出发,提出“城镇化进程中的地方政府治理转型”分析框架,力求解决以下三个问题:城镇化对中国地方政府治理带来的冲击与挑战;地方政府如何回应这些问题与挑战,更好地促进城镇化发展;在新型城镇化背景下,地方政府治理改革的发展趋势与理想类型。

本项研究具有一定的理论意义与现实意义。

我们虽立足于中国本土问题,但力图构建“城镇化进程中的地方政府治理转型”新分析框架。根据新分析框架,我们将对城镇化背景下,特别是新型城镇化背景下的地方政府职能转型与治理变迁开展规范性研究,并结合案例研究来进一步检验与拓展分析框架,形成具有普遍意义的理论成果,以便解释城镇化过程中地方政府治理转型的一般性问题。

同时,我们还将从“城镇化进程中的地方政府治理转型”分析框架出发,开展案例研究,在考量理论预设与现实经验间张力与矛盾的基础上,提炼出分析框架需要加以考虑的各项现实条件,从而更好地验证并拓展分析框架;另外,我们还将拓展并得出一个总体性框架的基础上,根据新型城镇化要求,为地方政府治理改革提出相应的政策建议。

1.2 基本概念的界定

1.2.1 城镇化^①

自有历史记载以来,人类社会就存在从乡村移居城市的古老现象。但是,直到18世纪末,西方世界才开始了快速的城镇化进程,工业革命与经济发展方式的变革是加速城镇化发展的根本动力(韦伯,2005:1-3)。农业生产方式机械化一定程度上缓解了耕地与人口的矛盾,包括劳动力在内的生产要素开始从生产效率较低的传统农业部门向生产效率更高的现代非农产业部

^① 在界定“城镇化”概念时,我们重点指向健康有序的城镇化,即围绕“人口市民化”这个核心,以产业现代化、空间布局合理化与人口市民化等要素协调发展为主要原则的城镇化,这也是当前我国新型城镇化的基本要求。

门转移,农业生产领域劳动力“过剩化”成为历史;另一方面,工业革命、工业化发展又加强了制造业内部分工与协作的能力,而生产专业化程度提高、经济组织变革又加快了服务业专业化进程。此外,运输费用削减、交易成本节约提高了生产与交易的空间集聚化程度,这又为城市发展开辟了新空间。

城镇化是技术变革与经济发达的产物(Kingsley,1955),但是,城镇化又绝非是简单的物质现象。学者刘易斯·沃斯在《城镇化作为一种生活方式》一文中指出,城镇化影响着社会关系,它本质上是人类生活方式与社会心理的变化(Wirth,1938)。工业化、城镇化驱动着人口居住空间的变化,城市人口剧增,人口密度提高,社会异质性程度与多元化趋势增强;另外,大量农村人口与移民进入城市,城市社会显现流动性特质,人们原有从属关系发生断裂,消费方式、价值观、态度、居住空间与行为方式以及传统社会道德等都将发生重新调整(Hauser,1965:20-21)。可见,城镇化过程既是传统社会解构过程,又是新型社会关系与社会结构重新建构过程。

学界普遍认为,城镇化包含着更为丰富的内容,它是行政、经济、空间景观、社会文化与政治等要素综合变化的过程(Friedmann,2005:36-37)。但是,出于研究的需要,我们将着重关注产业、空间与人口等三大城镇化基本要素,因此,可以将“城镇化”理解为由传统农业社会向现代工业社会发展的自然历史过程,是城乡经济社会结构发生巨大变革的过程,而这实际上就是产业现代化、空间布局合理化与人口市民化等要素协调推进的过程。工业化是城镇化的重要基础,当然,工业化势必对土地要素产生大量需求,亟须以城乡空间转型为依托,实现土地资源合理配置,提高土地资源利用效率;另外,工业化也将拉动农村剩余劳动力就业转移与人口市民化。然而,从长远来看,工业化、城镇化深入发展,传统劳动、土地密集型产品渐丧其比较优势,“人口红利”的经济增长方式也将趋向终结,这又倒逼着产业结构向资本、技术密集型转型,经济增长方式向消费驱动型转变。当然,这还是离不开城镇化的提升与发展,既要依托空间布局的进一步合理化,集约利用土地资源,又要以人口市民化为契机,提升城乡劳动者素质与城乡居民消费能力,为经济健康发展提供持续动力。可见,健康有序的城镇化应是产业现代化、空间布局合理化与人口市民化等要素相互联动、协调推进的过程,这也是新型城镇化的要求。

1.2.2 地方政府治理转型

地方政府治理概念与治理理论密切相关,而治理理论则缘起于大西洋彼岸的福特主义与福利国家危机、全球化带来的种种不可治理性以及新地方主义兴起的大背景,它主张去中心化,多中心,认同并倡导等级、网络 and 市场的组合及相互渗透,多种层次的治理与多种工具使用的并存(王诗宗,2010)。可见,治理意味着不再是唯政府主义。同样,地方政府治理的研究者也认为,地方政府不再是单一的治理主体,但是,市场和社会的不足与政府的职能又决定了地方政府必须承担起重要的作用,主要在于同时应对市场失灵与志愿失灵。一般而言,地方政府要承担起这些职能:地方服务的购买者,由政府供给者与政府以外实体组成的网络的推动者,以及在共同治理领域作为州和中央政府的守夜人与监督者,地方政府还要扮演协调者的角色,协调不同的实体与网络,增进协作并利用社区未开发的力量来改善居民生活质量等(沙安文、沙萨娜,2009)。

事实上,地方政府治理是一个动态的概念,其内涵随着经济社会条件的变化而发生相应的变化,全球化、城镇化、市场化、政府间关系、现代网络技术等都是影响地方政府治理变化的重要因素(孙柏瑛,2004)。显然,城镇化是影响地方政府治理变迁的重要因素之一。反过来,健康有序的城镇化理应是产业现代化、空间布局合理化与人口市民化等要素协调发展的过程,它是一个受制于市场与社会等因素的自然历史过程;然而,市场和社会的不足与地方政府的职能又决定了城镇化的健康发展离不开相应的地方政府治理转型与创新。

基于这样的认识,我们所研究的地方政府治理转型与城镇化发展密切相关。地方政府将以产业现代化、空间布局合理化与人口市民化等各要素协调发展为主要原则,突破传统制度束缚,强化公共服务与社会管理本质职能;同时,还要重构自身与市场、社会等主体间关系,创新治理之道;此外,地方政府还将相应地采用服务性、激励性等政策工具,服务治理现代化目标。

1.3 研究目标、研究假设与研究内容

地方政府是中国政府职能的实际履行者^①。在快速的城镇化进程中,地方政府处于城镇化风口浪尖,并成为各种问题与矛盾的集聚点。我们拟将以地方政府为主要研究单位,根据城镇化进程中的地方政府治理转型分析框架,以浙江省慈溪市为主要案例,以重庆市南川区为对照案例,比较研究两地经验,验证分析框架,并在探讨分析框架适用性与适用条件的基础上,完善拓展分析框架。

我们将以“地方政府”为落脚点来研究城镇化问题,以“城镇化”为基本背景来开展地方政府治理转型问题的研究,根据城镇化发展与地方政府治理变迁间的表征关系,通过如下假设来开展研究,具体包括:

(1)健康有序的城镇化是产业现代化、空间布局合理化与人口市民化等要素协调发展的过程,而这个过程离不开相应的地方政府职能转型与治理变化。

(2)从健康有序的城镇化发展要求出发,地方政府将转变执政理念,强化公共服务与社会管理等本质职能。

(3)为了城镇化健康有序的发展,地方政府将重构自身与市场、社会等主体间关系,在此基础上,超越并创新现有治理体制机制。

根据这样的研究假设,我们试图诠释城镇化对地方政府治理的影响,地方政府对城镇化发展的回应,总结城镇化发展与地方政府治理变化的关系。具体研究包括几个方面内容:首先,梳理相关文献资料与研究成果,根据城镇化发展与地方政府治理转型间的表征关系,提出“城镇化进程中的地方政府治理转型”分析框架;其次,选择浙江慈溪为主要案例,描述改革开放后30余年来慈溪城镇化经验;第三,在剖析“慈溪经验”的基础上,选择重庆南川为对照案例,比较研究两地经验,提炼分析框架适用条件,推动理论研究发展;最后,在总结研究发现的基础上,立足中国现实,从新型城镇化背景出发,为地

^① 根据《中国统计年鉴2013》的数据,2012年我国中央政府财政支出仅占财政总支出的14.9%,地方政府财政支出占85.10%,其中,在一般公共服务、教育、社会保障和就业、医疗卫生、城乡社区事务等相关领域,地方政府财政支出占总支出比重分别为92.14%、94.81%、95.35%、98.97%和99.80%。

方政府治理改革与创新提出对策性建议。

1.4 研究步骤、研究思路与研究方法

1.4.1 研究步骤

我们将通过如下几个步骤开展研究：

第一步，梳理与评述国内外有关城镇化发展与地方政府治理转型的现实经验与研究成果；

第二步，在梳理与评述已有成果的基础上，开展规范研究，构建理论框架，即“城镇化进程中的地方政府治理转型”分析框架；

第三步，选择浙江慈溪为主要案例，描述慈溪市改革开放后 30 余年的“城镇化经验”；

第四步，选择重庆南川为对照案例，结合规范研究与经验研究，比较分析两地经验，提炼并得出分析框架的重要适用条件，推进理论研究的发展；

第五步，总结理论研究成果，并在此基础上，从中国现实出发，为新型城镇化背景中的地方政府治理改革提出建设性意见。

1.4.2 研究思路

研究思路可用图 1.1 表示。

1.4.3 研究方法

我们试图通过定性研究与定量研究、规范研究与实证研究的有机结合，探讨相关问题，具体研究方法包括：

(1)文献研究法：梳理和分析已有研究著作、论文、历史卷宗、政府文件、统计年鉴等资料，研究城镇化与地方政府治理的相关理论文献，分析地方政府职能转型与治理改革的政策机制。

(2)田野调查法：运用问卷调研与深入访谈等办法，探讨城镇化对地方政府治理的冲击与挑战，地方政府相应的应对措施等问题，为写作积累可靠的一手资料，提高研究的现实性与可信性，弥补文献研究的缺陷与不足。

(3)案例分析法：案例研究可以克服理论研究抽象性的不足，能够比较客

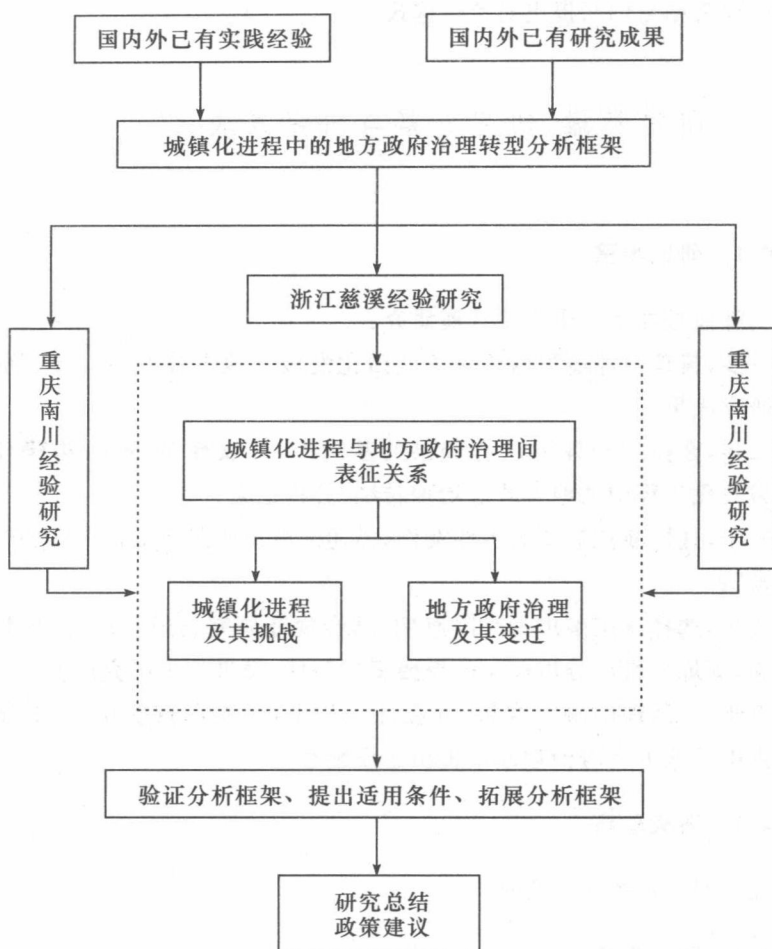


图 1.1 研究思路

资料来源:作者绘制

观地描述具体研究问题的现实状况。与其他案例相比,浙江慈溪的城镇化发展走在全国前列,因此,我们所选的慈溪案例尚属“前沿”案例,它所推行的政府治理改革遇到的困难预示着其他地区也可能会遇到同样的、甚至更大的困难。作者将在所处研究团队的支持下,以相关在研项目为契机,深入剖析城镇化进程中慈溪的政府治理改革情况,以现实经验来验证并拓展分析框架。

(4)比较分析法:案例研究一方面重点描述慈溪改革开放 30 余年来的城镇化经验,对慈溪经验开展纵向的比较研究,另一方面,我们又将以重庆南川