

从“抓亮点”到“补短板”： 整体性城市治理的障碍与路径*

彭 勃

摘 要:根据政策难题的结构化和治理过程的开放性程度两个维度,将城市治理短板分为四种类型。中国城市从“抓亮点”到“补短板”的治理转向,反映出城市治理面临深刻转型的历史背景。但是,中国城市治理仍然无法突破传统路径,沿袭了“抓亮点”的风格治理城市短板,带有项目化治理设计、单向化政策机制、单一化治理主体的特征。城市治理创新走出“内卷化”困境,需要重视治理理念的本地化调适、治理机制的创新改进以及治理体系和主体的拓展等几个问题。

关键字:城市治理;项目化治理;整体性治理;治理创新

中图分类号:F299.2 **文献标识码:**A **文章编号:**0257-5833(2017)01-0003-08

DOI:10.13644/j.cnki.cn31-1112.2017.01.001

作者简介:彭 勃,上海交通大学中国城市治理研究院研究员、国际与公共事务学院副院长、教授、博士生导师 (上海 200240)

改革开放以来,中国一直秉承发展型国家战略,实际掌控城市的地方政府也逐渐积累一套带有发展型特征的管理风格和政策路径。随着经济与社会的深度转型,我国提出国家治理现代化的命题,城市治理面临新的使命和难题,政府素来顺手的一些治理手段,需要进行调整和转变。其中一个突出的现象是,原来城市治理之中最受器重战略“抓亮点”,开始转变为“补短板”。从中央到地方,从经济发展到民生保障,“补短板”的口号到处可见,已经成为提升整体城市治理水平的主要口号和路径。城市治理策略的转变,有着深刻的时代意蕴和理论内涵。从“补短板”的研究视角入手,有助于更加准确理解中国政府角色变迁和城市治理模式转型的进程。

一、“亮点”与“短板”:不同的政策机制

1. 城市治理中的“亮点”工程

在中国城市政府的施政和治理行为中,“抓亮点”的策略遍布各个政策领域。在中国的管理体制和政策背景下,“抓亮点”的方式符合行政理性。地方政府围绕亮点工作展开施政和具体治理,可以实现以下几个效应。

眼球效应。在中国的集权体制和官员任命机制下,政府绩效的评价主要依靠自上而下的考察

收稿日期:2016-11-20

* 本文系国家自然科学基金重点项目“地方重大民生专项规划的公众参与机制研究”(项目编号:13AZD090)的阶段性成果。

途径,地方官员基于GDP的经济竞赛与晋升之间存在密切的关系^①。而在非经济领域的竞赛中,无法找到一个如同GDP那样的公共指标。因此,对于“眼睛朝上”的地方官员来说,最好的策略就是聚焦具有影响力和能够吸引眼球的治理领域。“眼球效应”不仅仅限于官僚体制内的评价机制,还会延伸到市场和社会领域。地方政府通过吸引“眼球”的工程,也是城市营销和吸引外部治理资源的手段^②。这样,城市治理中的“亮点”工程颇受各级政府青睐。精心打造亮点,在各种评比竞赛中胜出,吸引上级与各方的关注,成为地方政府提升绩效的主要动机。

示范效应。在中国的政策执行模式中,政策传播和转移中经常依靠政策示范的功能。为了解决政策“点”与“面”的矛盾关系,中国各级政府历来依靠政策示范的核心机制^③。城市政府通过亮点工程,发挥政策示范效应。具体而言,亮点工程的具体示范功能表现在弘扬政策导向、推广政策样板、提供创新灵感等方面。

激励效应。在中国的政策机制中,政策激励不仅依靠自上而下的监督,还需要营造横向的竞争与激励。各种条线组织的优胜评比项目,成为上级调动下级工作的指挥棒和激励机制。在城市治理的实践中,地方政府将相当大的精力投入到各种项目创建中,创建和评优构成地方政府绩效评估的重要内容和指标。通过打造“亮点”工程,地方政府在政策功能上实现了几重目的,包括推出政策案例,激励治理创新;制造优胜典范,拉动整体发展;提供治理标杆,推升整体水平。

2. 从“亮点”到“短板”的治理转型意涵

西方国家城市的主要治理功能,经历了几个历史阶段的变迁,即增长城市、福利城市和治理城市^④。中国城市的治理转型也同样面临着类似的发展历程。中国城市治理策略从“亮点”到“短板”的转变,不仅仅在于改变城市治理的聚焦对象,还有其更为深刻的治理转型背景。中国提出的国家治理现代化战略,为城市治理的转型提供了宏观视野。2015年中央城市工作会议特别强调,城市管理是一个系统工程,应当尊重城市发展规律,统筹好城市规划、城市建设和城市管理三大环节,纠正了以往重建设、轻规划 and 管理的偏差。从“抓亮点”到“补短板”,正是体现了城市治理的深刻转型,其意涵可以具体表述为:

选择性治理到全局性治理的转变。我国过去的城市治理模式,从运动式治理到专项整治,都带有选择性和局部性治理的特征。由于治理资源和治理手段有限,迫使地方政府将治理对象聚焦于重要的治理单元,而“亮点”工程则是选择性和局部治理的具体表现形式。随着政府能力和资源水平提升,尤其是城市问题日益严峻,迫切要求局部性和选择性治理向全局性治理模式转变。同时在西方公共管理实践中,新公共管理的市场化、分权化和解制化等策略^⑤,造成治理机构的分化和决策系统的复杂化。学界提出的整体性治理模式希望纠正这种趋势,强调运用官僚制和信息技术,依靠垂直的权威模式和平行协商模式,相互交叉形成网络型协同治理^⑥。在当前中国城市治理中,“补短板”的策略标志着城市治理应当放弃选择性和局部性战术,开始从城市治理全局的视角,实现公共治理的整体性改进。在全局性治理模式中,“一俊不能遮百丑”,“做强做大”某一个部分,并不能自动推升整体的发展。相反,某个领域的短缺和掣肘,常常拉低整体水平。“补短板”的全局性治理目标,不仅在管理资源和管理目标上提出更高要求,而且在性质上呈现整体性和体系化,其治理系统、治理机制也相应表现出网络化、协同化的新特征。

增长型治理向服务型治理的转变。城市发展的历程中,推动和容纳增长曾经是城市机制的主

① 周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。

② 刘长喜等:《政府投资驱动型增长模式的社会学分析——一个能力论的解释框架》,《社会学研究》2014年第3期。

③ 叶敏、熊万胜:《“示范”:中国式政策执行的一种核心机制——以XZ区的新农村建设过程为例》,《公共管理学报》2013年第4期。

④ [英]戴维·贾奇·格里·斯托克、哈罗德·沃尔曼:《城市政治学》,刘晔译,上海人民出版社2009年版。

⑤ [美]彼得斯:《政府未来的治理模式》,吴爱明等译,中国人民大学出版社2001年版。

⑥ [美]斯蒂芬·戈德史密斯、威廉·D.埃格斯:《网络化治理:公共部门的新形态》,孙迎春译,北京大学出版社2008年版。

要功能^①。我国城市政府也历来重视城市增长机制,以城市经济增长带动整个国民经济发展,以城市建设带动社会发展和公共服务水平提升,都体现出强烈的增长偏好。“亮点”工程的策略与这一战略相吻合,在城市经济增长和城市建设中发挥重要的作用。随着城市治理从单纯重发展和重建的阶段,向城市建设、管理并重的阶段转变,日益体现出服务型治理的特征。服务型治理模式具有公共服务的弥散性需求,不能像经济发展领域那样集中资源干大事。从公共服务的受众角度,单独将某个领域做成亮点工程,无法在整体意义上改善居民的评价和感受度。相反某个领域服务质量的低下,则会拉低居民对整个公共服务体系的认同和评价水平。因此在服务型治理中,需要整体性提升城市治理体系能力,单靠“抓亮点”的工作机制已经无法满足需要,“补短板”的治理策略应运而生。

项目化治理到协调性治理的转变。项目化治理是新中国成立以来政府管理的最重要特征之一,对政府管理风格的影响十分深远^②。项目化治理模式通过集聚治理资源、保障执行有力、清晰界定边界等机制,提高政策执行效力和管理绩效。在过去的城市治理实践中,“亮点”工程是项目化治理的重要表现形式。尽管在“亮点”工程下城市治理水平得到改善,但是治理短板却日益突出。短板问题可能是一个政策领域的整体落后,可能是关键治理难题,也可能是治理环节中的脆弱点。短板的产生经常带有跨部门、跨领域的深层次原因,单靠项目化的治理无法有效弥补这些短板。可以说“补短板”的治理目标,在本质上要求告别项目化治理风格,适应协调性治理的新时代。在“补短板”的机制中,特别需要纳入整体政策思维、协同治理体系、多元治理技术等新型治理元素。

二、城市治理“短板”类型

目前城市政府所提出的各类治理短板,从现象上大致可以分为以下几个方面:第一,相对短板。即城市治理水平多项指标提升后,部分领域发展比较困难和迟缓,形成与“长板”相对的治理短板。例如城市建设水平快速提升,而城市管理水平仍然滞后;城市交通硬件设施迅速发展,管理软件措施却相对落后等。第二,城市治理的老大难问题和城市顽症。改革开放以来中国城市建设发展迅速,但是也积累了不少治理难题。如城郊结合部的社会治安问题、交通拥堵、空气污染问题,等等。第三,城市居民诉求强烈的“急难愁盼”问题。城市公共服务投入和能力不断增长,老百姓的福利水平得到提升。随着公共服务能力整体提升,仍然存在盲点和难点。例如老旧小区的环境安全综合治理、物业管理矛盾等。第四,关键领域短板。城市治理是一个体系,一些关键领域的治理状况显得尤为关键。诸如城市密集人群场所的安全问题、城市居住经营环境整治等,影响到城市治理整体格局,往往成为吸引城市政府注意力的治理短板。第五,深层次体制机制短板。城市治理的变迁中,除了治理难题和乱象之外,还存在深层次的体制机制问题,例如多元参与机制的缺失问题、长效机制的低效问题,等等,都是城市政府面临的深层次治理短板。

针对以上城市政府所关注的治理短板,如果我们用政策问题结构性程度和体系开放程度两个标尺,即根据“体制障碍↔政策误区”和“官方研判↔民意诉求”两个坐标进行分析,大致可以将其分为四个类型,分别是“体制障碍+官方研判”、“政策误区+官方研判”、“体制障碍+民意诉求”和“政策误区+民意诉求”。

1. “体制障碍+官方研判”型短板

目前的城市治理体制可以简单归纳为:纵向维度上权力集中、基层自主权与资源缺乏,横向维度上政府独揽兜底,社会和市民参与程度较低。这种治理体制日益无法适应城市发展形势,造成

^① Andrew E. G. Jonas and David Wilson, ed., *The Urban Growth Machine: Critical Perspectives Two Decades Later*, SUNY Press, 1999.

^② 周雪光:《项目制:一个“控制权”理论视角》,《开放时代》2015年第2期;渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》2012年第5期。

不少城市治理难题。在城市治理的所谓短板中,一部分根源于体制障碍,这一类治理弊端往往是所谓深层次的体制机制问题,属于不易察觉的隐性短板。由于政策受众不易察觉,一般都依靠官方或者智库研究力量加以分析研判。例如城市治理中社会组织发育和社会协同水平的问题,被认定为城市治理的短板。由于此类问题也被认为是诸多治理困难的深层次原因,城市政府历来投入资源和精力着力提升社会参与能力。

2. “政策误区+官方研判”型短板

在城市政府所强调的治理短板中,有一类问题并不是十分显性和容易进入公众视野,社会对这些问题并没有直接感知和明确体认。例如城市人流密集区域的风险防控问题。一般市民对重大安全隐患缺乏认知,但是一旦出现险情,就会危及城市安全,甚至影响城市治理整体格局。城市安全所面临的问题,在很大程度上属于政策误区的范畴,官方及相关智库对这些问题进行政策研究就显得十分重要。前瞻性的城市安全问题,需要政府未雨绸缪,调整政策和资源投入机制,运用多元和科学机制予以化解。

3. “体制障碍+民意诉求”型短板

在公共治理的前端,一些治理弊端容易被民众直接感知。由于这种显性问题与民众支持和治理绩效直接相关,往往会作为治理短板而得到城市政府的重视。在这一类民意诉求推动下的显性治理短板中,其中相当一部分与体制机制的深层次障碍有关。例如城市社区的物业管理难题、城市群租现象引发的管理和居民不满问题,等等。此类治理短板,不仅要求调整政策,还需要在体制机制上进行创新和调整。

4. “政策误区+民意诉求”型短板

在显性治理短板中,一些问题的根源在于长期以来的政策缺失或忽视,形成城市问题凸显和居民诉求强烈的“急难愁盼”。例如随着城市老龄化进程加速,城市老龄服务能力日益成为短板,而这一问题的解决依赖养老政策调整和资源投入的提升。又如老旧小区综合治理问题,涉及治安、环境卫生、软硬件设施等。此类由于政策误区产生的显性治理短板,往往受到政府和民众的双重关注,需要从公共政策和治理资源两个方面予以调节和处置。

三、“补短板”的治理功能

在当前的城市治理策略中,“补短板”实际上已经替代“抓亮点”,“补短板”频繁出现在政府文件、官员报告和创新项目之中,成为城市治理对策的主旋律。根据公共政策的理论与逻辑,“补短板”在城市治理过程中实际扮演了以下几个方面的角色。

1. 建构治理共识

随着城市发展和变迁,单纯依靠自上而下的命令机制以及国家对社会的动员机制,无法面对复杂的城市治理情境,日益呼唤网络交织和多元合作机制。网络合作和参与治理在很大程度上依赖牢固而深入的治理共识,这样,治理共识建构是治理发展的重要前提。“补短板”策略首先充当了治理共识的建构工具。中央城市工作会议提出两大任务,即治理城市病和补齐城市管理的短板。各个城市政府随之纷纷呼应,通过各种途径宣传短板思维,努力建构“补短板”的政策思维。首先,从政府与社会的关系来分析,“补短板”的宣传针对广大政策受众,目的在于提升社会对城市政策转向的认知度和支持度,进而提高城市治理和治理体系的合法性;其次,为政府治理老大难城市问题,提升社会支持水平,减少政策执行成本;第三,为政府新治理机制募集社会支持,为建构多元合作的治理机制奠定文化基础。

2. 推动治理创新

发展型理念和“亮点”工程一直是我国城市治理的主基调,实现治理创新和政策转向并非易事。“补短板”要改变的不仅是工作对象,而且还包括治理模式转型,“补短板”策略指出了治理创新的主要战略方向。在过去的城市治理创新中,项目多种多样,目标也呈现多样化。“补短板”策略成

为治理创新的指导思想之后,给予治理创新明确的政策信号,使创新目的更加明确和聚焦。同时,“补短板”策略设定了清晰的政策目标,为治理创新的具体实施和变迁趋势明确了发展方向。在相当多的城市中,“补短板”已经成为城市治理创新的口号和代名词,从政策思想、政策设计到政策评估等环节,为城市治理创新提供了动力。

3. 指导治理行为

由于我国城市治理仍然沿用集权管理体制,城市政府如何指导和调节政府部门和基层政府行为,是城市治理的重要工作机制。以往城市政府依靠政策精神、行政指令、财政项目等机制调节基层政府的治理活动。这种模式对具体治理行为的影响比较模糊,且具有不稳定性 and 随意性特征。城市政府在“补短板”的策略下,对基层政府的治理行为进行了具体和明确的指导,包括为基层政府工作理念、工作目标以及工作绩效的评估设定标准。依靠“补短板”的策略,上级政府获得了更加有效约束和影响下级政府治理行为的手段和能力。

四、“补短板”的工作机制及其困境

如前所述,“补短板”策略体现了我国城市治理模式的深刻转型。它不仅仅是施政对象和治理重点的转移,还要求整个治理模式在理念、平台、机制和方法等方面,容纳新的元素,开拓新的路径。在当前中国城市的短板治理机制中,囿于目前的政策环境和治理背景,未能完全摆脱原有治理格局。通过短板治理构建城市治理的新时代,仍然面临诸多问题和障碍。

1. 项目化的操作方式

确定治理短板后,城市政府往往将其作为政府工作的重点和工作“抓手”。而在目前的政策与治理背景下,仍然因循项目制的方式予以治理。项目化的短板治理机制,将部分城市问题挑选出来,作为政府治理的对象和着力点,通过各种手段吸引各方注意,聚集治理资源,加大政策力度,力图集中攻破难题。如前所述,短板治理的成功,要求实现从项目治理到协同治理的转变。沿用项目制进行短板治理,虽然能够利用项目化治理的优势,有助于提高效率,加速问题的解决。但是,由于项目制和短板治理之间内在的冲突,在治理实践中造成一些问题。

运动式治理的困局。在短板治理中,城市政府通过高调政策宣传,力图统一各方思想,获得治理共识。通过加大政策实施力度,克服常规时期的机构协作障碍和执法松弛模糊。运动式的短板治理在较短时期内,形成了高压的政策气氛、较为有利的执法环境,迅速取得突破进展。但城市问题的解决和城市治理的目标需要治理持续运行,久久方为功,不能“毕其功于一役”。通过运动式治理获得的成绩,常常在常规环境下无法持久,城市病容易反复发作。同时,一些城市顽症与城市居民的行为密切相关,例如交通行为、卫生习惯等,如果运动式的短板治理牵涉到个人行为,如何在城市治理绩效与个人自由权利、社会正义等城市价值之间平衡协调,也是城市治理能否成功的关键之一。

治理的片段化和碎片化。城市治理是一个完整有机的体系,城市问题林林总总,在本质上每一项都事关城市大局和大众民生。在治理实践中虽有缓急之分,但是没有轻重之别。如果单独把某些问题作为治理项目,就势必在这些领域投入更多的精力和资源,产生公共资源配置的公平性和科学性问题,短板问题解决后,原来的长板可能会成为新的短板,“按住葫芦起了瓢”。城市治理问题相互联系,互为因果。一些治理短板的长期存在具有复杂的系统性背景,单独把某些突出问题单列进行重点治理,可能导致城市治理的片段化和碎片化。在治理实践中,容易产生一些治理不佳的现象,例如隔靴搔痒,效果欠佳;力度不小,成效不大;见效迅速,疗效不巩固,容易反复,等等。项目化的短板治理机制,易导致城市治理的片段化和碎片化。缺乏整合的城市治理体系,往往产生治理隐患,容易顾此失彼。

在项目化的短板治理中,我们看到“补短板”很难摆脱固有的治理路径,仍然以原来“亮点”工程的思路和逻辑来操作。也就是说,当前“补短板”的新策略,并没有完全告别原来的亮点模式。

要解决目前短板治理策略中存在的问题,需要从项目化治理本身蕴含的矛盾和冲突去理解和寻找化解的方法。

2. 单向化的政策机制

如前所述,由于城市短板往往是沉痾旧疾,属于有着深层次原因的老大难问题。“补短板”的新治理策略需要开出新的药方,包括更多的参与、协商、协同治理等方法。但是在目前的短板治理中,仍然主要依靠单向度的政策机制,新的治理思想和元素难以嵌入既有治理过程之中。

自上而下的政策实施。目前的短板治理基本还属于从中央到地方、从地方到基层的自上而下的动员和施策过程。虽然城市基层有不少创新和问题发现机制,但是短板治理模式主要是由上级研判问题,分析问题,形成治理决策,下级理解和贯彻政策。这种自上而下的政策实施可能存在几个问题。首先,由上级研判的治理短板,需要与现实治理问题紧密结合。如果稍微脱离治理实际,自上而下的“补短板”就会内容空泛和口号化,缺乏实质性的内容。其次,一些治理短板的背后有复杂的背景和原因,其本身可能是更深层次治理弊端的后果,而不是问题本身。自上而下的短板机制,在认识和分析短板背后的玄机、治理短板相互之间的实际作用机制等方面,仍然存在天然的缺陷。最后,自上而下的政策实施,意味着不同层级的下级政府,将自上而下的“补短板”口号进行具体化和指标化,并层层分解指标和具体落实。对短板的指标化处理,虽然使城市治理有了抓手,但是指标的科学性和治理的实效性,仍然存在不少问题。

由内而外的治理动员。城市治理的深度优化,必然涉及调节城市社会运行和居民行为。因此,现代城市治理要求采用开放包容的方式,将政府体制外的治理主体充分容纳到治理体系中来。在短板治理中尤其需要双向的政策机制,更多运用社会智慧和社会资源,用社会治理的风格解决城市顽疾。目前的城市短板依然是从政府到社会、个人的单向度政策机制,在吸纳社会治理资源、准确深入研判短板问题、有效形成社会共识方面,均具有体制上的障碍。

3. 单一化的治理体系

城市治理的短板一般属于治理难题,单靠行政体系和公共资源往往带来治理乏力。需要采用多元化的治理主体,吸纳多元的治理资源,才有望获得新办法新渠道,用以解决老问题。目前的城市短板治理,主要还是靠政府行政力量单打独斗,通过行政科层体系进行短板治理,固有的问题仍然无法解决。

行政化模式的路径依赖。短板治理机制的成功,需要采纳新的治理机制和技术,融入新的治理主体和治理元素。但是,政府包揽的短板治理很难突破原有的路径依赖,仍然会采取原有的方式方法。短板治理自然也落入了原来项目化治理的窠臼。虽然政府力图实现城市治理的转型,但是短板治理的实践仍然带有很强的“亮点”工程痕迹。尽管上级鼓吹新理念、新方法,但是基层依然采用亮点工程的方法来操作治理短板。在一些基层政府看来,补短板无非是抓亮点的一种新变种。短板治理无法突破路径依赖实现创新,“补短板”与“抓亮点”再次悄然合流,体现出城市治理单一行政化模式的深层次困境。

行政化模式的治理资源与技术的贫乏。政府作为“补短板”的单一主体,在治理资源上过分依赖公共资源,而短板问题又往往是过去长时期无法解决的问题,需要大量和持续的资源投入,随着时间推移,在资源供给上又会走原来的老路。治理伊始各方重视,资源保障有力,后半段则资源供给乏力,效果趋小,重蹈不了了之的覆辙。短板的难题需要多种治理技术并用,但是行政机构的治理方式相对比较单一,即政策引导、财政供给、行政命令等。来自社会治理和公民参与的创新技术,往往难以运用到短板治理实践之中。

五、整体性城市治理如何可能

如前所述,城市治理从“抓亮点”到“补短板”,其本质要求在于从项目化局部治理向整体化系统治理的深刻转型。而在短板治理的实践中,我们仍然发现它沿袭了项目化治理的主要特征,包

括运动式的政策动员机制、单向化的政策机制和单一化的行政治理体系等。可以说,目前的城市治理依然用“抓亮点”的方法来“补短板”,并产生诸多问题。在短板治理的创新中,尚未突破原来的路径,“补短板”的策略没有撬动整个治理体系的转型。创新是主要的工作口号和旗帜,但是治理实践却始终无法突破固有的路径,创新呈现“内卷化”的景象。

美国学者吉尔茨在对农业社会的转型研究中提出“内卷化”概念,即社会或文化模式在某一发展阶段达到一种确定的形式后,就停滞不前或无法转化为另外一种高级模式。黄宗智在对中国长江三角洲地区农业经济与社会的研究中,借用“内卷化”概念,描述边际效益递减,没有发展的增长,即在单位土地上投入大量的劳动力来获得总产量增长的方式^①。“内卷化”概念后来被运用到中国国家政权的研究,地方政权不是提高自身效率来增加财政收入,而是增设机构和增加税种来保持增长。通过机构和机制的复制,依靠外延扩张获得增长,而不是通过内涵革新提升效率^②。在本文关于短板治理的研究中,我们发现治理创新的“内卷化”现象,城市治理的实践没有实现结构性的转型和突破,原有的治理风格被复制到新的政策领域。城市政府通过在治理实践中更高强度的投入,维持治理效果和社会稳定。具体表现如下:第一,治理理念和文化。尽管短板问题的有效治理呼唤新的治理理念,但是传统的行政治理文化依然占据主导地位。即依靠政府单打独斗,依循自上而下的政府行政权力机制,依赖政府公共资源投入,对基层自主和社会参与抱有疑虑等。第二,治理机制与手段。短板治理仍然带有强烈的项目化和运动治理风格,政策共识建立、资源动员、贯彻机制等环节都依靠传统的项目化和运动治理手段。尽管治理短板使城市问题得到缓解甚至暂时解决,但是短板治理呼唤的治理转型仍然无法完成。第三,治理体系和主体。短板治理中仍然沿用了政府行政体系主导和包办、自上而下的政策指导、压力传递和资源分配机制等,基层政府主体和社会主体的积极性没有办法充分调动,治理体系的多元互动和协作机制无法形成。在原有政府单一主体和自上而下的单向治理机制前提下,难以实现城市治理的根本性突破。

关于中国传统时代的管理模式,黄仁宇曾经提出“间架性”结构^③,国家的治理机器与基层的复杂社会实际之间,依然存在着相当大的距离。国家统治的许多内容只停留在纸面和形式上,即文化意义上的国家治理。黄宗智更加明确地提出,近代中国的治理方式是“集权的简约治理”^④。随着现代化的进程,尤其是城市管理的使命和需求日趋迫切和具体化,需要将模糊、抽象、形式上和间接的国家治理,转变为具体、精准和落地有效的城市治理。为了满足这个治理转型的需要,曾经出现过一些变通做法:第一,非正式机构和领域的存在,即处于国家和社会之间的第三域,在某种程度上替代了国家和政府的治理真空;第二,局部性的治理机制,例如项目制运动式治理,在特定政策领域和人群中,集中动员和使用治理资源,明显加强治理效果;第三,通过超科层制的方式,克服政策障碍,提升治理绩效。如体系内的政治运动和整肃,提高行政机构的治理效果;通过运动式的政治动员手段,将社会资源更多地聚焦在国家的政策目标周围。

以上变通方式,都无法从根本上满足治理现代转型的需要。当前的城市短板治理实践中,同样凸显出城市治理的内在困境。一方面是治理理念创新日新月异,目不暇接;另一方面,新理念虽然通过自上而下的机制成为政策话语的主流,但是依然无法植入基层的治理实践。目前,城市短板治理依然带有明显的运动式和项目化治理特征,“补短板”也就是亮点工程在新的政策话语下的变身。以上情况体现了城市治理创新的“内卷化”趋势,如果短板治理无法突破这一困境,城市治理创新的革命性发展无从谈起。从更大的分析口径来看,中国现代化进程开启以来,包括改革开放之后的三十多年,国家政策贯彻和管理基本上处于传统与现代之间的变通模式当中。国家治理现代化战略的历史使命,目标是跨出历史环路,在根本上突破原有治理机制的困境。当代城市短

① 黄宗智:《长江三角洲的小农家庭与乡村发展》,中华书局2006年版。

② [美]杜赞奇:《文化、权力与国家》,王福明译,江苏人民出版社1996年版。

③ 黄仁宇:《中国大历史》,北京三联书店1997年版。

④ 黄宗智:《经验与理论:中国社会、经济与法律的实践历史研究》,中国人民大学出版社2007年版。

板治理策略,也处于同一历史进程之中。城市短板治理需要突破传统制度创新的“内卷化”困境,根本上提升城市治理的能级。短板治理回归其全局性、服务性和协调合作性的整体性治理特征,呼唤城市治理制度的突破性创新。根据制度创新理论思路,以及中国城市治理的革新实践,可以为城市治理新制度突破发展梳理出几条路径:

第一,现代治理理念的本地化和调适。体现政治正确和革新方向的治理理念,如果不能有效与治理实践相结合,依然是纸上空谈。目前的治理理念中,包括协调参与、多元主体、公开透明等,都属于宏观的政策理念层面,放之四海皆准。如何将这些抽象的理念落实到治理过程,如何与基层城市治理实践互动协调,如何与传统行政文化中合理性成分相结合,如何将理念落实到治理设计和治理技术的层面,都是现代治理理念本地化和调适的重要方面。

第二,从治理机制的路径寻求突破。目前城市治理创新实践,所积累的不少新型治理机制值得重视。首先是治理空间。治理空间的构建和治理场域的培育,例如政策共同体、基层社区公共空间的锻造等,为新治理模式的发育提供了空间。其次是治理平台。一些新兴的城市治理平台,例如多方参与的“城市治理委员会”、社区发展基金会等,都为各种力量的充分协调合作,提供了持续有效机制的工作空间。最后是治理技术。治理新技术的产生,可以在加强政府自上而下监管能力的同时,也为多方参与和社会合作治理发育提供技术基础。例如互联网在社区发展中的作用,通过微信系统提升社区互动水平的“掌上居委会”等。

第三,为治理主体多元化提供发展空间。根据目前的城市治理发展态势,最具战略价值的治理主体应当是组织化水平和专业程度比较好的治理主体。例如成熟的社会组织、有市场竞争力的商业组织等,应当纳入城市治理,成为关键主体。多元主体的开始,将有望打破自上而下行政管理和自下而上多方参与之间、以及政府公共管理与社会多元协作之间的紧张关系,以主体的发育来承载新型治理的文化、机制和技术。

(责任编辑:潇湘子)

From Highlights to Short Plate Strategy: The Path and Obstacle toward Holistic Urban Governance

Peng Bo

Abstract: In the background of urban governance transition, Short Plate strategy is becoming dominant mechanism of current Chinese urban governance, which can be classified into four types according to structure of policy issues and openness of policy process. Because of path dependency, Short Plate urban governance inherits the traditional Highlights style, that is project governance, one dimensional policy mechanism and single governance actor. To break away from the involution of urban governance innovation, local justification of governance inspiration, innovation of governance mechanism and multi-actor governance need to be brought to the forefront.

Keywords: Urban Governance; Project Governance; Holistic Governance; Governance Innovation