

治理视野下地方政府在城市蔓延管理中的角色转变

□ 孙 萍 孙 蕊 张景奇

(东北大学 文法学院, 辽宁 沈阳 110819)

摘 要:城市蔓延是摆在中国健康城市化道路上的巨大阻碍,除技术原因外,地方政府在城市蔓延管理中的角色偏差是形成这一问题的重要因素。目前中国地方政府管理型行政模式的诸多弊端给城市用地政策的地方执行造成了巨大阻力,从职能、目标、行为和利益四方面来看,地方政府不同程度地存在着角色错位、成长目标置换、行为失当和利益分配失衡的问题。在中国行政模式由管理型向治理型不断转变的过程中,新公共服务和网络化治理上升为理论主导,地方政府在城市蔓延管理中的角色需做出相应改变以适应城市治理模式下的新要求。通过对地方政府原有角色缺点的分析并结合治理理论的要求来设置地方政府的应然角色,组导者、保障者、公利还原者以及长线投资者,从而明晰了地方政府在城市蔓延治理中的角色定位及变向,对于亟待突破城市发展与用地紧缺两难窘境的中国城市具有积极的指导作用。

关键词:城市治理;城市蔓延;地方政府;角色转变

城市蔓延是一种低质量的城市扩张行为,西方学者常用我行我素(Conformist)、冷漠无情(Alienating)、同质同类(Homogenous)和令人生厌(Boring)这样的词来形容这种类型的城市发展^[1]。城市蔓延危害众多,涉及耕地、水陆环境、健康、社区交往以及公共财政等多方面。相对于西方,中国城市蔓延的发生时间较晚,改革开放后方迈入高速增长阶段,而土地作为最重要的生产要素,从农业向农业以外急剧转移^[2]。在土地后备资源极其有限的形式下,城市蔓延无疑给确保18亿亩耕地红线带来了巨大挑战,同时成为诱发社会问题的潜在因素。地方政府作为应对城市蔓延相关政策的实际执行者,在城市社会经济可持续发展方面起到举足轻重的作用。然而,当前中国地方政府管理型(Management)行政模式的诸多弊端,以及与城市行政生态的不相适应^[3],给应对城市蔓延相关政策的地方执行造成了巨大阻力。相反,治理(Governance)模式则有利于促进新型城市化^[4],所倡导的新公共服务和网络化治理更符合城市蔓延治理的要求。

一、治理理论在研究城市蔓延问题中的适用性

城市周边的土地作为公共资源,具有公共资

源的一般属性,而对公共资源管理理念的升级促使地方政府所处的社会环境发生转变(如图1所示),这种转变呼唤着地方政府在应对城市蔓延时由“管理”转向“治理”。随着行政模式向治理型不断迈进,政府之外的企业、社会组织、公民等能够更多地参与其中,地方政府在原城市蔓延管理中的角色也需随之而变。但一些地方政府变之又怯,害怕由“分权”和“稀释”(Decentralization & Dilution)带来的权力遗失,因此,必须明确其应然角色,才能正确地选择治理工具,履行管理职能。

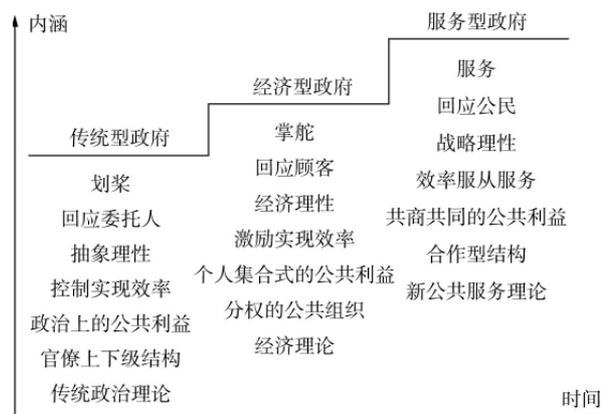


图1 城市蔓延管理所处社会环境的变化
资料来源:作者据登哈特《新公共服务:服务,而不是掌舵》所绘

收稿日期:2012-10-20

基金项目:教育部哲学社会科学重大课题攻关项目(08JZD0018);辽宁省社会科学基金项目(L12CGL014);东北大学“985工程”资助项目

作者简介:孙萍(1962-),女,东北大学文法学院教授,博士生导师;孙蕊(1978-),女,东北大学文法学院博士研究生;张景奇(1982-),男,东北大学文法学院博士(后)。

二、城市蔓延管理中地方政府的角色偏差

1. 角色错位

地方政府职能作为国家政府职能的一部分,是承上启下的重要环节。与上:在城市蔓延管理中,地方政府通过优化配置土地资源等使得城市经济、资源、环境协调发展,作用是十分突出的,但是地方政府与中央政府的非合作博弈^[5]却使得地方政府所扮演的角色错位。这种非合作博弈表现在地方政府在城市蔓延管理中的消极作为,缔结于地方政府追求自身利益的最大化,结果是中國土地农转非数量、速度均居高不下。与下:正如中央政府是全国公共利益的代表,地方政府理应成为地方公共利益的代表,其实质包括满足本地区发展的需求以及满足地方官员政绩的需求两部分。但在城市蔓延用地管理中,地方政府拥有强制性的“行政实施权”易导致政府行为的非平等性,满足地方官员政绩需求大于满足地方公共利益需求,进而成为构成公共利益的个体权利最危险的侵害者^[6]。从根本上看,这是中央政府与地方政府博弈目标的非一致性以及缺乏相应的约束机制造成的。

2. 成长目标置换

在城市蔓延管理中,地方政府角色成长目标应该是通过不断改革管理方式方法、完善管理体系、提高管理效率来提高用地质量,通过提高土地投入——产出比来发展城市经济,通过降低对土地资源的消耗来保护城市周边的生态环境等。土地同时具有经济价值和生态环境价值,但是在城市蔓延管理模式下,地方政府往往只看到了其经济价值并突出经济发展目标,却忽视了生态环境目标和社会发展目标。在国家严格保护耕地的要求下,一些以土地资源“炫富”的地方政府只好将手伸向了城市及周边的绿色基础设施用地,以牺牲生态环境资源换取经济增长,无论是2009年哥本哈根世界气候变化大会上的“中国声音”,还是“十八大”所倡导的生态文明建设,都会使一味追求经济目标的做法受阻。地方经济目标应建立在生态环境良性、健康基础之上,但目前我国地方政府还不同程度地存在着目标置换问题,用经济目标代替综合性目标,重效益轻效能,用掠夺式扩张代替内部挖潜,其结果是代价大于收益。

3. 行为失当

地方政府对城市蔓延管理的投入不足是其行为失当的重要表现之一。应对城市蔓延政策的有效实施,需要地方政府投入相应的人力、物力和财

力来保证,而城市挖潜与城市扩张相比,在时间成本、货币成本上均不占优势,但从长期来看,前者的效能要远远大于后者,而一些地方政府并没有加强对城市集约用地的成本投入,选择了短期见效的快速扩张。同时,对相应的政策分析和科学研究的投入不足,导致各地政府在集约标准和城市发展目标设置上,存在着超出合理范围的差异(同级地区),即存在“因人而异”和“因地制宜”的问题,由于缺少相关的执行标准,不同领导对城市蔓延管理的认识不一、要求各异,多集约、少集约一个样,致使该项政策执行不力。这些失当行为还表现为用干预取代服务,地方政府的行政行为本应以服务为主,但是为了增加预算外财政收入,越权干预土地和城市规划工作,对土地出让采取极端优惠政策,近年来出现的外企“候鸟”现象,在政府办公地区兴建的大规模广场绿地等即为明证。

4. 利益分配失衡

地方政府作为城市发展收益的分配者,在处理国家利益与地方利益、当下利益与长远利益,自身利益与公众利益时有失公平,进而产生了地方政府的种种短期行为,如土地低价出让行为,造成国有资产大量流失。利益分配失衡易诱发诸多问题,如农地大量征用、土地闲置和低效利用,不仅让农民失去了最为擅长的营生方式,还减少了单位面积的可供住宅数量,产生的住房供应紧张等问题,损害了广大住房需求者的利益。从整个中国的情况来看,截止2010年5月底,有闲置土地2815宗,面积近17万亩^[7],其中近54%的土地闲置与地方政府有关^[8],与此同时,公众难以参与其中,其利益诉求渠道不畅,表现为公众对城市、土地利用规划的不理解,久而久之由不理解变为不愿了解。而在城市扩展和更新过程中,不可避免地涉及到公众利益,过分强调自身利益的地方政府可能会放大严重利益冲突事件的发生概率,而这种风险本该是可以规避的。

三、城市蔓延治理中地方政府的应然角色

管理模式下难以有效消除城市蔓延,根本上要归咎于管理模式中公共责任和民主精神的匮乏,易致政府缺位于公民基本服务、越位于经济管理,而新公共服务理论作为替代范式建瓴于新公共管理理论,着力将公共权和公共行政的精神作为公共管理的首要精神,强调其的民主取向,与此相对应的是治理模式^[9],故治理模式下地方政府的角色更偏重于“服务”,而非“掌舵”^[10]。

1. 蔓延治理网络的组导者

治理模式下的地方政府非主导者,在政治一元、治理多元框架下中央政府作为政策制定者,相对而言更近于主导者,而地方政府更多地不是“主导”,而是“组导”。治理模式要求原城市蔓延管理下的多元化主体能够合作并实现多元化目标,而网络化治理是跨界合作的最高境界^[1]。地方政府应作为城市蔓延治理网络的组织者,将社会转型期间松散的网络雏形清晰化、紧实化。同时,地方政府应作为疏导者来顺畅多元主体间的连边通道,强化多元主体间的共荣同责,加强连边两端话语权的对等性。

2. 公众参与蔓延治理的保障者

城市蔓延治理网络的存在及其健康发展需要地方政府提供优质的、多范畴的公共服务,其中包括保障服务,而新公共服务中的“保障”(Security)测量的是以一种使公民在接受服务时感到安全和有信心的方式提供服务的程度^[2],如公民、媒体等的监督作用需得到切实的保障而非隐瞒和打压,让公众在安全、有信心和有成就感的条件下融入城市蔓延治理网络。据此,地方政府需至少提供三个层次的保障以创建令人满意的蔓延治理活动:基础层保障城市蔓延治理网络,中间层保障对城市蔓延的监督力度,塔尖层保障公众参与权和话语权得到充分尊重。

3. 蔓延治理公利性的还原者

与新公共管理不同,新公共服务是建立在公共利益观念之上的^[3]。而地方政府对公共利益的曲解直接影响着城市蔓延治理的效果,一些地方政府盲目地甚至错误地追求所谓的“公共利益”引致中央政府“要严格界定公益性建设用地”^[4]。在治理模式下,地方政府一方面应放下生硬的“权威”,另一方面也要摒弃公共利益的废止论,从而超越自身利益,还原共识性公共利益并按其行事。公众的对话与参与是追求城市集约用地中公共利益的基石,地方政府应增加其回应性,竭力创建共同的利益与共同的责任。

4. 蔓延治理的长期投资者

地方政府作为城市发展的投资者和受益人,应注重城市蔓延治理的长期效能而非短期效益,注重全体区域而非个体单元。蔓延治理长期效能的显现是需要一定的时间、经济、技术和社会条件为基础的,为了达到这一条件,地方政府需要加强长期投资,长期投资意味着地方政府对城市蔓延治理的投入策略不应随政府班子换届而有所改变,长期投资是为了保障蔓延治理网络能够由雏形发展成熟,它对蔓延治理网络内涵和范畴的升

级有着关键作用,在城市蔓延被控制到合理的范围之后,仍能保证整套体系能够对城市蔓延态势起到有效的监控作用,消除城市蔓延只是蔓延治理网络的目标之一,而蔓延治理更多地是要服务于城市的可持续发展。

四、城市蔓延治理中地方政府的角色转变

管理模式注重的是控制,而当控制失去有效监督而失灵时,城市蔓延就显得顺理成章。地方政府的角色转变是其行使各项蔓延治理工具的前提,特别是在行政环境不断变化、公民社会不断成熟,城市发展面对经济转型的迫切要求下,其角色转变,不仅是对消除蔓延本身的思考,更是能够开启治理模式下城市土地利用、城乡统筹发展公平、公开和公正的大门。

1. 向组导者角色的转变

地方政府的的行为决定和影响其他城市治理主体的活动方式和活动效果,是不可替代的组织者和指挥者^[5]。在城市蔓延治理中,地方政府肩负着组导城市蔓延治理网络构建的重任,而向组导者转变亦是明确自身角色所处层面的过程,即理清“与上”和“与下”的关系。

(1) 回归与中央政府的顺畅关系

与中央政府顺畅关系的回归,是地方政府明晰作为组导者所要实现哪些目标的过程,而目标一致性是成功型关系的关键。由于所处层面不同,对城市蔓延的理解也各有侧重,中央政府更多地是从全局战略高度来进行统筹部署,地方政府更多地从地方角度来进行辖区安排,前者看重经济、社会与环境的协调发展,后者则更加看重地区经济发展指标。需要清楚的是,中央政府制定的城市蔓延治理政策对地方经济发展并非限制,而是另一种激活,只是地方政府趋于在短时期内做出最大政绩的做法与其初衷相悖。因此,改变政绩评估模式的侧重,增强地方政府与中央政府的目标一致性是解决问题的关键。在政绩评估改革过程中,明晰地方政府对城市蔓延所必需承担的责任,通过行政和法律手段来约束地方政府行为使其“有所为而有所不为”,否则引起的越权行为后果要比市场失灵更加严重。

(2) 与下组建城市蔓延治理网络

与下的关系并非单指行政级别的上下级关系,还包括与除地方政府外的其它多元主体间关系。城市蔓延治理网络的组建,首先,需要地方政府明确纳入网络中各方主体身份,确保其具有目标一致性;其次,建立与同级和下级同治者之间信息通畅、资源共享的沟通平台;再次,制定相关辅

助政策以激励其形成,增强各主体的压力与责任;最后,应用公众监督来维持网络的健康,特别是对违法违规行为,应充分利用蔓延治理网络中的多方监督将其曝光并改正。地方政府作为组导者,需要履行协调各方的义务,对网络中出现的缺位进行弥补,同时根据辖区内土地资源利用的后备情况来调整城市发展战略,为此,一方面,要协调组织开展城市蔓延治理的各种资源,另一方面,要协调城市用地增量与土地存量的关系,在不同时期根据上述两者关系制定相应的蔓延治理标准。

2. 向保障者角色的转变

地方政府在城市蔓延治理中向保障者角色的转变,是其加强公共服务职能的过程,并保障公共服务提供的连续性、提高公众对公共服务的满意度。

(1) 保障蔓延治理网络的健康存在

地方政府需提供市场上缺乏的或是不能提供的公共服务、公共物品以保障蔓延治理网络的健康稳定。公共服务、公共物品是维系各城市蔓延治理多元主体之间的纽带,这点已经在国外社区的实际操作中得以证实。如在美国佐治亚州萨凡纳市附近的斯凯达维岛,人们对码头附近拥挤嘈杂航道的抱怨一直不止,直到地方政府在港口卸货的地方建了两个公用停靠区并禁止个人船只随意停泊,有效减少了该区的航道拥挤度才出现转机^[16]。公共服务、公共物品的缺失是造成蔓延治理网络不稳定的因素,地方政府需消除在网络中存在的干扰和阻挠,包括地方政府自身的行为失当和投入不足,为网络的顺畅运转提供平台。

(2) 保障对城市蔓延的监督力度

完整的蔓延治理网络中监督不可或缺,但由变形的监督管理产生的钟摆效应不容忽视:首先疏于充分的监督和管理,然后当问题出现的时候又反应过度,转而试图微观管理它的网络伙伴^[17],虚化的监察纵容了地方政府推卸责任的行为。真实的监察不能只靠地方政府一方面,重视媒体、公民等监督作用,在降低行政成本的同时增进公民意识,源源不断地提供城市蔓延治理前行所需的动力。地方政府需保障这种良性刺激不为“面子”所破,形成共同监督,让公众感受到治理城市蔓延是大家共同的责任。而监督的重心应放在辖区内闲置土地的处理率,存量土地的建设效率以及城市建设用地的集约度变向几个方面,以此设置预警系统,将城市蔓延的态势可视化并放置在广泛的公众监督之下。

(3) 保障公民话语权被充分尊重

在城市蔓延治理中,地方政府有倾听公民诉

苦、诉求和诉愿的义务,公民的建议、意见甚至是不满均是其渴望参与的表现,地方政府应竭力避免沟通灾难。这并不意味着对任何公民都要听之任之,也并不表明非得制定出令每一个公民都满意的政策,在当下中国行政改革的阶段,保障公民话语权应体现在增进公民参与的有效性,地方政府应尽力为此提供平台,加强信息公开化,留给公民在地方政府做出决策之前,能够影响到地方政府决策的时间和机会,如设置一个公众参与度高的可视化社区精细增长进程表^[18],公布简单的、而非令公众迷失方向冗长难懂的条文,提供不止一次的见面会话机会等,并且,根据公民的意见和意愿进行规划调整。

3. 向公利还原者角色的转变

公共利益需要体现绝大部分民众的共同意愿,而不是少数握有决定权的个人意愿,城市蔓延治理中真实公共利益的识别及追求,是地方政府对城市发展中公共利益原有模糊的界定逐渐清晰化的表现。

(1) 真实公共利益的识别

公共利益位于政府服务的中心,在地方政府进行城市蔓延治理时,似是而非的公共利益会将整体系统的目标引向歧路。而还原真实公共利益的重任将由地方政府引领,为此,需要设置综合性交流方案来保证所有相关公民能够了解并尽可能多地参与其中。公共利益应在广泛的公共对话和评议中变得边界清晰,在帮助公民分析一目了然式的报告后变得具体,在调研反馈和调整中逐渐变得触手可及。地方政府的角色定位于确保公共利益居于支配地位,确保实践与蓝图一致并鼓励公民价值观上升到能够关注更大的“社区”,提升公共利益的道德标准,从而确保城市蔓延治理决策本身符合正义、公平、公正和民主式的公共利益。

(2) 真实公共利益的追求

除了还原真实的公共利益,地方政府还持之以恒地追求公共利益,而追求公共利益本身,并非追求各个建设项目能够带来多大收益。地方政府应转变思维方式,对多元主体的整体利益多加考虑,进而升级公共利益的范围和内涵。城市蔓延治理可采用目标管理(MBO)的方式,它是一种将目标与责任相关联以便更加有效实现公共利益的方法,虽然MBO管理并不是新概念,但实施效果并不满意,并非MBO管理本身不适合中国国情,而是在目标设置之初,地方政府没有遵循追求真实公共利益的原则来设置一致性目标,而是单以提高城市GDP为标准。在曲解了城市发展多元目标

的前提下,再努力的追求也只是盲目发展。

4. 向长线投资者角色的转变

向长线投资者角色转变的过程是地方政府加强对公共基础设施投资力度和持续性的过程。诚然,蔓延式的城市开发可以在短期内见效,并且这些效益是可以货币来度量的,相对而言,集约式城市用地开发更注重长期效能,是以实现优质高效为目的,不断坚持提高用地效率而获得集聚效益,并获得难以用货币衡量的生态环境健康发展。重视长期效能不代表抑制短期效益,过分压制眼前的现实利益会限制经济发展。因地制宜,结合当地经济发展水平,协调存量土地和新增用地的比例关系,制定合理的用地集约“度”是平衡二者关系的最优途径。现代的城市发展已不是一纸政令下城市的机械扩张,我们应把城市发展看成一系列公共政策的集合,因此,想要解决城市发展需求与土地紧缺的巨大矛盾,需充分发挥治理理论在处理公共事物时以人为本、协商合作等优势,一是要由城市蔓延的“管理”向“治理”不断转变,二是要加强城市蔓延治理投入的长期性,充分发挥而非急于发挥土地资源潜力,将城市周边土地资源视为永续利用的财富。

综上,地方政府作为城市蔓延治理政策的实际执行者,其角色向组导者、保障者、公利还原者和长期投资者转变,不仅是职能定位上的转变,更是行动中由施令式的控制、单方向的管理,向协商式、多方向治理的过渡,而这种过渡对于陷入发展经济和土地紧缺两难窘境的中国,是实现治理模式下有效抗御城市蔓延的重要步骤。

参考文献:

- [1] ROBERT BRUEGMANN. Urban Sprawl [J]. International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences, 2001(24):16087-16092.
- [2] 曲福田,陈江龙,陈会广. 经济发展与中国土地非农化[M]. 北京:商务印书馆, 2007:1.
- [3] 王枫云. 从城市管理走向城市治理——我国城市政府行政模式转型的路径选择[J]. 思想战线, 2008(1):99-103.
- [4] 蔡琴,刘志林,齐晔. 科学发展观背景下城市公共治理的挑战与对策[J]. 城市发展研究, 2008(3):144-149.
- [5] 张焕兆,王家庭. 城市集约用地中的政府博弈行为分析[J]. 财经科学, 2007(9):61-68.
- [6] 王志锋. 城市治理多元化及利益均衡机制研究 [J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2010(1):119-126.
- [7] 国土部. 截至5月底闲置地2815宗面积近17万亩[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/house/2010-08/19/c_12463991_2.htm. 2010.
- [8] 国土部官员. 土地闲置54%属政府原因造成[EB/OL]. http://www.chinadaily.com.cn/dfpd/2010-08/04/content_11097097.htm. 2010.
- [9] 王佃利. 城市治理中的利益主体行为机制[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2009:82.
- [10] 珍妮特·V.登哈特,罗伯特·B.登哈特. 新公共服务:服务而非掌舵[J]. 中国行政管理, 2002(10):38-44.
- [11] 周志忍. 整体政府与跨部门协同——《公共管理经典与前沿译丛》首发系列序[J]. 中国行政管理, 2008(9):127-128.
- [12] 珍妮特·V.登哈特,罗伯特·B.登哈特. 新公共服务:服务,而不是掌舵[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2006:59.
- [13] 罗伯特·B.登哈特. 公共组织理论[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2003:208.
- [14] 中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题决定 [EB/OL]. 中央政府门户网站. http://www.gov.cn/jrzq/2008-10/19/content_1125094.htm. 2008.
- [15] 王佃利. 城市治理体系及其分析维度 [J]. 中国行政管理, 2008(12):73-77.
- [16] NOAA. Smart Growth for Coastal and Waterfront Communities [EB/OL]. <http://coastalsmartgrowth.noaa.gov/>. 2009.
- [17] 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[M]. 北京:北京大学出版社, 2008:40.
- [18] Smart Growth Network. Case Study: Chattanooga Shapes a Sustainable Future[EB/OL]. <http://www.nextstep.state.mn.us/casestudy.cfm?id=74>. 2009.

(责任编辑 黄伯平)

Abstract Urban sprawl is a great obstacle for China's urbanization, which comes from the role of dislocation of local government in managing urban sprawl besides those technical reasons. In aspects of functions, goals, acts and interests, the local government has drawbacks in various degrees such as, role of dislocation; growth goals displacement, misconduct and imbalance interests in managing urban sprawl. The role of local government in managing urban sprawl should be changed so as to meet the new demand of urban governance when China administrative model is changed from management into governance and the theory of new public service and network governance become a theoretical guide. Through analyzing the drawbacks of original roles of local government, it is concluded that under the administration model of urban governance, the new roles of local government should be as an organizer, safeguard, public interest representative and longer term investor. Therefore, the role positioning and change of local government is significant for China's urban land resource sustainable development.

Key words urban governance; urban sprawl; local government; role change