

从增长锦标赛到治理竞赛： 我国城市治理方式的转换及其问题

彭 勃^{1,2}， 赵 吉¹

(1.上海交通大学 国际与公共事务学院， 上海 200030；
2.上海交通大学 中国城市治理研究院， 上海 200030)

[摘 要]在增长锦标赛向治理竞赛的转变过程中，城市政府的政策目标、政策网络、评估手段都发生了重要的变化，这主要是由纵向政府间的激励机制与压力机制的改变决定的。在城市治理竞赛中，发包制被削弱，而科层制得以加强；条块竞争压力加大，属地兜底的特征突出。作为核心的竞赛规则，当前的指标化、数量化评估体系难以适应卓越导向型的城市治理目标。在科层压力与指标化的不当诱导下，城市治理创新普遍难以有效地容纳公民与社会参与，凸显了内卷化特征，需要通过体制机制调适、评估方式更新、治理理念转变等手段予以纠偏。

[关键词]治理竞赛；城市治理；行政发包制；科层制；政府激励

[中图分类号]F299.2 [文献标识码]A [文章编号]1003-5281(2019)01-0063-08

城市不仅是经济增长的引擎，也是影响国家治理全局的重要场域。在改革开放后的较长时期，增长导向型城镇化诱发了追求以牺牲环境为代价、有违社会公正、追求眼前利益的经济增长。随着秩序、公正、法治等问题愈发突出，在经济发展相对稳定的情况下，中央政府开始通过国家治理现代化、法治化来调适和纠偏地方政府的行为方式，着力引导其走上以卓越为导向的精细化治理之路。随着文明创建评比、社会治理评奖、典型经验表彰等竞赛迅速增加，城市正在以GDP为核心的增长锦标赛向以卓越治理为目标的治理竞赛转变。

从城市增长锦标赛到治理竞赛转变的过程中，作为关键角色的城市政府的政策行为会发生怎样的改变？本文从纵向政府间关系的视角解释这种

政策行为变化背后的压力与激励机制，分析在压力与激励的双重作用下城市治理竞赛所面临的困境与挑战。

一、文献回顾

我国依靠庞大的官僚体系实现了政治、经济和社会的高度组织化，在实现国家意志、迅速发展经济和管制社会、提高人民生活水平等方面发挥了巨大作用。^[1]但是，中国政体内部始终存在着权威体制与有效治理之间的矛盾。^[2]兼具自上而下的稳定与自下而上的活力是中央集权国家发展的理想状态，也是大国治理的关键所在。城市治理竞赛也是一定时期城市政府为了寻求有效治理而选择的压

[基金项目]国家社科基金重点项目“地方重大民生专项规划的公众参与机制研究”(编号:13AZD090)。

[收稿日期]2018-07-30

[作者简介]彭勃，男，上海交通大学国际与公共事务学院副院长，教授，博士生导师，上海交通大学中国城市治理研究院研究员；
赵吉，男，上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生。

力与激励策略,从而寻求稳定与活力的平衡。从压力与激励的角度看,新中国成立以来我国央地政府间主要循着运动式治理体制、压力型体制和竞赛型体制演绎。三种体制并非在时间轴上错位出现,而是在不同时间段内以不同的形式组合而成。

运动式治理体制是毛泽东时代重要的动员策略。新中国政权形成的革命教化政体具有极强的革命精神和社会动员倾向,国家通过政治运动的方式打破制度、常规和专业分工。^[3]这实际上构成了新中国成立初期中央调动地方治理的主要方式。1978年改革开放前后的运动政治或政治动员则有所不同^{[4](P.98)},政治运动通过“扬弃”与“保留”转变成运动式治理^[5]。尽管运动式治理表现出权力发动、体制追随和人格化法治的治理特征^[6],但是,在国家治理资源相对贫乏的条件下,依赖于政治动员的运动式治理不可能被完全替代^[7]。John Kennedy等人(2018)认为,当前中国仍然是一种官僚体系加运动式治理的模式^[8],尤其是运动式治理通过“问题化”策略的引入对官僚体系内部的权力体系、功能体系进行重新组合,打破了官僚科层体制的常规运作^[9],是一种权力体系自上而下的重要调控与强制方式。不过,运动式治理机制显然存在政治领域对行政领域的侵越、精英权力对制度权力的侵越、非常态化对常态化的侵越^[10],这使得现代国家治理愈加强调制度化的激励与治理模式。

改革开放以后,中央政府开始通过完善强大的官僚体系来实现对地方的调控与激励。钱颖一、温加斯特(1997)针对这一时期的行政性分权和财政包干制提出了中国特色的财政联邦主义。^[11]更值得注意的是,在动员体制发生转变后,上级已经无法通过简单的、无成本的命令来实现自己的意志,以任务分解和物质刺激为基础的压力型体制开始显现。^[12]尤其是在赶超战略的驱动下,这种政治上压力驱动的“承包制”^{[13](P.31)},促使我国形成了利用行政垂直权力、以责任制为网络并以政治经济奖惩为动力杠杆将压力层层向下渗透、扩散的行政决策和执行模式^[14]。压力型体制已经开始对目标完成者给予物质和精神等方面的激励,但是压力型体制中层层加码等行为也催生了政府绩效评估的“硬指标化”倾向^{[15](P.46)},同样导致以各类具体的、权宜的和随意的权力技术为原则的策略主义逻辑出现^[16]。伴随着中央政府的各项政治激励的模糊不清及矛盾与冲突^[17],地方政府各领域“自出数字、数字出官”等政绩造假现象频发^{[18](P.272)},使不当的

诱导出现了。正是在这一时期,我国形成了以经济增长作为政治合法性主要来源的地方发展型政府模式^[19],诸如市场保护型联邦主义^[20]、地方法团主义^[21]、地方政府公司^[22]、地方政府的策略性实践^[23]、中性政府^[24]等也都是对改革开放以来我国快速经济增长的理论解释。压力型体制作为一种理论表达,仍然是解释中央政府激励与驱动地方政府的重要理论。

近年来,更多的研究发现,竞赛型体制也是上级政府激励地方的重要制度设计。尤其是锦标赛体制理论认为,中央会在经济上向地方政府大规模放权,并通过各种方式鼓励和促使地方政府在主要的经济指标上展开竞赛。^[25]以周黎安(2004)为代表的一批学者认为,地方官员的晋升同地方政府经济增长的竞争联系起来,上级官员主要依据经济增长来考核和提拔下级官员,从而激励下级官员为了获得晋升而追求更高速度的经济增长。^[26]这种“为增长而竞争”的横向竞赛与纵向的“行政发包制”^[27]相作用,形成了具有特色的“官场+市场”经济增长模式^[28]。政府增长竞赛体制也同样出现在非经济领域,王哲(2018)通过研究省级园林县城的达标赛,发现评比表彰能使得上级政府将下级政府的注意力有效集中,从而成功激励下级政府提升其非经济领域的行政绩效。^[29]除“为增长而竞争”“为达标而竞争”外,地方政府也出现“为创新而竞争”等行为变化。^[30]这表现出地方政府从增长竞赛向治理竞赛转变的趋势愈发突出。本文在深入研究竞赛型体制从增长竞赛向治理竞赛变化过程中政府政策行为的转换逻辑,以进一步完善对竞赛型体制的理论认识。

二、增长锦标赛与治理竞赛的不同施政模式

本质上,增长竞赛和治理竞赛是不同政策目标引领下的竞赛机制。前者以GDP绩效为重要目标,是具有可量化和可测度特征的数目字政策目标;而后者以追求卓越为导向,故而是以政府间相对模糊的治理效能比较为基础的竞赛。相对而言,增长竞赛总是以数目字为刻度,“数字出干部,干部出数字”的晋升锦标赛逻辑更容易成立。但是,对于后者而言,围绕着城市治理的方方面面,安全、环保、党建、文明、交通、社区等都可以作为城市治理竞赛的内容,难以形成有限且确定的竞争领域,这构成了经济增长的单项赛与城市治理多项赛之间

鲜明的差异,造成了增长竞赛与治理竞赛下政府政策网络、工具和激励与压力行为在特征上的显著差异(详见表 1)。

表 1 增长锦标赛与治理竞赛下的
城市政府政策行为比较

政策行为	增长竞赛	治理竞赛
政策目标	GDP 绩效	卓越导向
政策网络	委托—代理型网络	科层型网络
激励方式	较强激励	较弱激励
政策评估	指标化、数字化	综合评估
控制手段	较弱监控	较强控制
压力设定	强压力	更强压力

通过表 1 可知,不同的政策目标决定了不同的政策网络类型。在以 GDP 为导向的增长竞赛中,上下级政府间往往表现为“委托—代理”型关系。委托代理关系决定了委托方需要为代理方设定预期目标进行结果导向的考核,并且以强激励的方式推进代理方展开横向竞争。^[31]在这种委托代理关系中,上下级政府存在充分的利益相容机制,强激励的政策设计使得增长竞赛有效展开。而在治理竞赛中,上级政府推进下级政府展开横向竞争主要是基于上级政府的压力推动,难以形成稳定的利益相容机制,因此是一种相对较弱激励模式的科层型政策网络。

从另一个方面来看,在委托—代理的政策网络中,增长竞赛的评估手段总是以指标化、数字化的结果导向为考核方式,这也符合经济增长评价指标相对单一的规律。但是,城市治理竞赛仅以结果为导向的政策评估并不符合城市治理的卓越化追求,治理过程中的参与性、公开性和法治化等要素也是重要的评估指标,城市治理更侧重于综合评估。综合评估中治理结果和治理的过程、方式都会受到上级较强的监督和控制。

从压力机制的设定来看,城市增长竞赛主要是在“压力型体制”下地方政府为完成其发展目标而将其细化分解,并与下级政府签订目标责任书,要求下级政府如期完成各项指标,并严格进行考核、奖优罚劣所形成的目标责任制。^[32]而在城市治理竞赛中,除了存在为完成某方面的治理任务而产生的压力责任,还会产生为保障下级政府间形成充分竞争而展开的各种排名、评估、奖惩等带来的程度

相对更强的体制性压力。

三、激励弱化与压力强化：
治理竞赛模式的机制分析

纵向府际间激励与压力机制的变化是推动增长竞赛向治理竞赛转变过程中政府的政策行为发生转变的主要力量。伴随着激励与压力的调适,上下级政府间的利益关系、权责关系都会发生重要改变,对增长竞赛时期的行政发包模式、结果导向考核路径产生冲击。

(一)激励弱化:治理竞赛中的发包削减与科层强化

激励机制总是通过利益这个关键变量诱发基层政府和官员的行为发生变化。周黎安(2014)曾提出行政发包制是一种兼具科层制与发包制特征的混合的中间形态,是在一个统一的权威之下、在上级与下级之间嵌入了发包的关系。^[33]作为一种独特的中层机制,将“发包”引入“科层”对于改革开放以来激活地方活力、提升基层效率、促进经济增长发挥了重要作用。在依托于行政发包制的经济增长竞赛中,上级对下级往往有强激励的作用而突出结果导向,下级拥有剩余索取权,使得地方政府在承包的过程中有利可图。这类似于一种默许的交换,即发包方默许承包方的实际控制权换取承包方对发包方的工作支持,同时又以随手收回默许权力作为威胁让承包方的自由裁量权行为不至于失控。^[34]

但是,这对于城市治理而言则有所不同。城市治理因具有多目标性和复杂性,其具体实施路径的选择往往由上级政府的意志决策。在不同阶段重视哪些领域、层级、区域的治理,通常都是上级政府的策略性安排。因此,城市治理的任务通常是依靠上级政府的全额财政保障和下级依照预算行事的弱激励安排。为保证纵向府际间能够在城市治理的工作中达成默契,必须要在一定程度上规避权力下放所带来的风险。不仅如此,中央政府日趋严厉的反腐监察也在不断地消蚀发包制的作用空间。正如福山所言,自由裁量权授予的适当程度将随着某一组织在一段时间面临的内源性与外源性条件的变化而变化。^[35](P.34) 自由裁量权的减小意味着科层行政主导的政府间治理逻辑特性愈发突出。

按照行政发包制的理论,科层制与发包制在行政权分配、内部控制以及激励设置上有着相反的配

置要求,往往难以达成恰当的均衡点,因此行政发包制常在“行政”与“发包”两极间周期性摆动,并形成“行政”或“发包”主导的治理模式。^[36] 围绕着城市治理的任务与属性的变化,行政发包制从“发包”偏向于“行政”,造成了发包削减与科层强化。城市各级政府在科层逻辑的主导下,过程导向与结果导向的考核监控同样突出,政府层级间的纪律、规则和程序作用又进一步得到强化。行政逻辑在科层控制上的偏好往往表现为下级政府需要履行更多的责任,而相应的权限则由上级政府掌控。这与“发包制”权责配置制的逻辑完全不同。

(二) 压力强化: 治理竞赛中的条块竞赛、属地兜底

增长竞赛主要是依托科层压力传导,通过自上而下的责任分解从而服务于以 GDP 等数目字为目标的增长任务,并且通过层层加码等方式显著地激发了地方之间激烈的经济增长竞赛。经济增长竞赛下广泛存在的行政发包制与属地化管理模式紧密结合,作为承包方的下级政府管理的事物往往面面俱到,从条块关系上看,“属地管理和行政发包制”相结合的机制安排主要侧重于“块块”作用的发挥,其具体的政绩也通常归于地方的主要领导。但是,城市治理与经济增长在本质上有显著差别,经济增长是一个不断累积的“盖楼”行为,而城市治理却存在显著的“木桶效应”,衡量城市治理水平的关键因素往往是其短板之处。对城市治理指标难以清晰地划定,因其不仅领域覆盖面广,而且涉及内容众多,围绕政务审批、基层党建、服务民生、社会组织、维护社会稳定形成了多方面的治理需求,这就导致了本质上城市治理竞赛是多项竞赛。这种治理目标的多样性加剧了竞赛项目的扩大,形成了各个领域若干个“分赛场”。以 S 市为例,一方面,在社区层面有精神文明建设委员会牵头的文明小区评比、市综合治理委员会牵头的平安社区创建和环保局牵头的绿色社区等多项评比评选。另一方面,S 市不仅在市级、区级有各种类型的治理评比,而且在街道也开展了针对社区的排名评比,如 S 市 CS 街道就自主开展了对下辖的 35 个社区进行服务群众能力指数的排名。围绕城市治理这一宽泛的领域,各种层级、各种条线的评比、排名种类繁多。从结果上看,城市治理不仅沿袭了“块”上的目标责任,也塑造了“条”上的治理竞赛,在竞赛的激励作用下,“条”与“块”多方面的竞赛任务交错,在调动起权力体系积极谋划城市治理的同时也意外

地使基层政府的治理任务愈加繁重。

城市治理的对象往往还具有复杂性,难以通过政府的具体条线落实为明确的责任主体。这使得近年来“兜底”成为城市治理中的突出现象。在法律中兜底条款主要是为了减少因人类的主观认识能力不足而带来的法律缺陷,将所有其他条款没有包括的,或者难以包括的,或者目前预测不到的都包括在这个条款中。城市治理中的“兜底”往往是在目标与责任的分解机制下对于难以分解和落实的具体行为指定相关主体承担责任。例如,在城市管理部门之间经常有交叉、空白的地带,S 市通过政府部门的改革调整设立住房与建设委员会在城市管理中发挥综合协调作用,在职责不清的情况下履行兜底责任。

当前的城市治理竞赛的兜底行为更多地表现为“属地兜底”。城市治理作用于不同的地域空间,公共资源的分配、社会治安、生态环境等问题都难以在总和上得以解决,必须在特定的空间场域内实现治理,属地化特性极为突出。近年来,城市环境治理中湖长制、河长制的推行就体现出鲜明的属地兜底取向,要求具体问题在具体区域解决,这种属地兜底都是以主要领导负责等方式落实的。更为重要的是,在属地兜底的责任分解逻辑下,城市政府不断依托行政权力刻画各种治理单元与网格,行政权力不断下移、分解。本质上,这种属地兜底的责任模式都没能改变权力结构,而是加强了科层体系对基层的压力,在现实中也造成了运行成本过高、持久性不强、弱化社区自治、网格泛化等问题。^[37]

(三) 双重机制作用下城市治理竞赛中的“求稳”行为

整体来看,从增长竞赛到治理竞赛,城市政府行为发生了从求胜到求稳的转变。一直以来,城市间的经济增长竞赛主要是数目字的竞赛,并在长期以来的运作下成为排位赛,是典型的突破性思维。这种排位赛在基层往往表现为同一区域内的政府间的排位竞争,而部分大城市整体或一些国家级的功能区往往还要面临全国层面的各类排名约束。按照理想的情形,排位越高政绩就越高。因此,面对经济增长竞赛的激励,地方政府行为体现出一种“求胜”逻辑。而城市治理竞赛则与之不同。首先,城市治理难以通过唯一的指标进行评估,难以形成清晰的测度,往往是通过评优、获奖等案例展现政绩。受制于单一制的政治体制,如果治理的改革创

新过于激进则存在一定的风险因素。在政府激励相对减弱的情况下,这种源发性的求胜意愿会降低。因此,基层政府的治理竞赛通常并不追求在体制机制上有根本的突破,往往通过创新组织形式、增强制度装置、强化制度供给、加强党建引领等方式进行,表现出一种“求稳”的基本逻辑。但是,在政府体系的层层压力下,下级政府还要不断地增加日益下沉的基层治理任务。相比于经济增长竞赛,城市治理竞赛则更强调科层的法定职权,更注重规则的作用。而伴随着政绩考核与晋升的强激励,虽然基层政府不能进行大跨步的治理改革,但是基层政府仍然有足够强的压力推动城市治理。在激励与约束的双重作用下,城市基层政府形成了积极求稳的底线思维。

四、治理竞赛的控制与评估困境

促进地方政府之间开展城市治理竞赛的目的是保证中央政府对地方政府较高的刺激能力,以较小的成本诱导地方政府提高治理水平和改善治理绩效。要达到这一目标,对地方政府治理竞赛行为的有效监控尤为重要。与 GDP 导向的增长竞赛比较,对治理竞赛的监控面临着更大的困难。考核与评比体系是竞赛预置的基本规则。我国地方政府的合法性主要来自于上级政府,城市政府需要强化政绩以获得上级政府和中央政府的认可。在谋求国民经济快速发展的历史时期,绩效考核成为上级政府激励下级地方政府或其组成部门为谋求经济增长而作出努力的重要制度性安排。这种以 GDP 为主要指标的考核体系快速集聚了地方发展生产力的积极性。因此,指标评估与绩效考核相搭配成为我国治理现代化历程中的一种重要的政策工具。以 GDP 为标准的竞赛规则具有高度的精确性和可测度性,并且以经济增长为核心的数目字指标体系也具有极强的统计科学性,成为城市增长竞赛的合适规则。尽管经济增长不一定能获得完全正相关的政治晋升激励,但在政绩表现方面这种竞赛规则无疑是有效的。

为了在城市治理方面有清晰的判断标准,城市政府依然在大力推进围绕城市社会治理的指标建设,试图延续经济增长竞赛的数目字规则。以 S 市 P 区推广的社会治理指数评价体系为例,该指数从社会设施、社会服务、社会动员、社会治安、社会生态五个维度构建了具体包括 50 个可测量的微观指

标。对于复杂的城市社会治理,仅以 50 个指标进行测量必然难以精准、全面。并且在指标体系的影响下,精细的体系设计可能会掩盖城市治理不容忽视的短板。并且,这些具体指标来源既包括区委区政府部门提供的数据,又包括区调查队和第三方调查的数据,不仅存在调查口径与技术方面的难题,而且如何保障条线上的数据精准、是否会加剧条线上的竞赛任务也值得反思。

值得思考的是,相对“科学”的数量化、标准化、指标化的评估体系真的适用于城市治理领域吗?这能否成为判定城市治理竞赛的标尺?首先,由于政府部门本身的特性,政府的大多数治理目标和行政行为难以仅用数量化指标进行简单描述。政府承担的大量工作难以用工作的时间、次数、投入等进行量化考核。政府提供的众多公共产品和公共服务本身也并非终端产品,仅以数量化的方式评估和考核会使政府更注重显示度强的硬件工程,忽视城市治理的软件建设。民心系于小事,城市基层治理就是解决一件件小事,应坚持需求导向而非任务量导向。突出以社会组织数量、结案率、调解率为指标的社会治理评价,会导致为了完成量化任务而搁置体系性、趋势性、隐含状态的重大问题。其次,标准化的评估和考核体系所依靠的整齐划一标准不适用于城市发展实际。如果划定较高的评价标准,则会与基层发展实际相脱节,难以完成的任务会逼迫基层进行数据造假。中国地方政府上下级之间具有“政绩共同体”的特征,为了完成上级政府的任务,下级政府常常“共谋”应付上级的检查以及社会力量的挑战。^[38]简单来说,标准化评估与因地制宜的城市治理特点之间的张力反而成为基层数据造假、“政绩共谋”发生的又一场域。最后,指标化的评估和考核体系与城市治理的多任务特征并不相容。指标化的评估体系会引导官员更注重被考核的指标,而忽视那些因不易评价而尚未纳入评价体系的重要事项。这种导向会直接造成政府有选择性地提供公共服务和城市治理行为,并不适合城市有机体的发展,长此以往还可能会扩大社会不公平、导致城市发展失衡。这就使得城市治理的量化评估不仅存在方法与技术上的难度,更会造成不当的目标引导。这种依赖量化指标的城市治理考核评估显然难以适应追求卓越的城市治理需要。

城市治理的理念与价值随着公民和城市管理者认识而不断深化。正是每一次对既有城市管理模式的挑战和超越,才使得城市具有追求卓越的

本能。随着近年来中央层面对城市治理愈发重视,在传统的管理模式与政治考核体系的惯性驱动下,量化评估逐渐成为城市社会治理的重要工具。建立城市社会治理、社区治理的评价指数等标准化、技术化指导的方式也屡见不鲜。在方法论上,治理指标的有效性、测量的可靠性、样本的代表性、指标设计的透明度、指标综合的逻辑一致性等越来越受到质疑。^[39]尤其是在城市内部各辖区的地域面积和人口规模差异很大,异质性程度和资源禀赋也迥然不同,很难根据量化指标对地方政府进行绩效排名。这种在加强指标体系技术化指导的同时设立明晰的目标导向,在很大程度上强化了上级政府对下级政府在治理行为选择上的硬约束,弱化了基层政府自主探索适合的共治、自治模式的能动性。更重要的是,面对复杂多变的不确定性社会,这种指标体系往往难以做到以不变应万变,仍然仅是一种粗放导向的数目字评价体系。

五、城市治理竞赛的异化与纠偏

城市治理竞赛应该以提升城市治理品质和效能为目标,以增强公民满意度为目的,围绕城市治理水平和质量进行的优胜赛。但是,强大的政绩考核机制推动城市治理形成了“零和博弈”的特性,即对于同级政府某一城市治理效能的快速提升往往意味着其他潜在竞争者更难得到上级的认可。这迫使基层政府在治理创新层面,动用大量的资源进行探索,在一轮又一轮的竞争过程中,为创新而创新的特性越来越突出。其核心表现就是治理创新的问题导向不明显,形式化创新问题突出,城市治理的内卷化出现。

随着治理竞赛的不断深入,基层政府为谋求在竞争中的优势必须依靠数量化和影响力来获取更大的认可。城市政府往往会在多个领域、多个地区同时开展大量的治理创新。城市治理的创新,尤其是基层治理的创新,应该围绕社会治理中的问题、难题、障碍展开,本质上表现为一种回应公民与社会诉求的行为。但是,在盲目的竞争之下,政府的治理行为更侧重于回避难题,并不断强化自身的比较优势。这种沿袭而来的“抓亮点”风格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。^[40]更为重要的是,在回避基层的矛盾与问题基础上进行的创新忽视了城市系统的复杂性和不确定性,容易表现为过度包装的形式化行为,缺乏

实际效果的竞赛反而造成了竞赛内容的虚化,形成城市治理创新的内卷化。在强大的政绩刺激下,基层政府为了能够入围评优、评奖而重视包装和显示度较强的硬件基础建设成为通病。而官方评比则注重经验的独特性和社会层面的影响力。

长远看来,不当的城市治理竞赛会变异为带有运动性、工程性的政府行为,忽视了城市治理最为重要的评价主体和评价尺度——公民和参与。城市间的治理竞赛最终成为政绩竞赛。为了扩大领先对手的优势,基层政府以提升治理的技术水平或开掘治理创新为直接目的和归宿,张扬工具理性而淡化价值理性,在一定程度上偏离了以人民为中心,形成了围绕政绩展开的赶超赛。在赶超成为目的时,城市治理的任务设定就不再是因地制宜而是以超越对手为根本,成为忽视社会发展实际的数量多、速度快、成本高、可持续性差的治理行为。

以城市治理为代表的公共管理与一般的私人管理的最大差别就是前者始终要在特定的政治环境与政治系统内运行。政治系统会通过众多的相联系的制度机制不断地诱导城市政府的行为,最终导致城市治理竞赛行为发生变异。现阶段,为了不断强化城市治理的卓越型导向,应当在既有结构中不断进行机制调适,使压力与激励适宜、考核与评估适当,从而增强人民在城市治理中的主体地位。

第一,要依托体制机制调适,逐步实现城市治理职能的横向协同与纵向下移。首先,要在横向上强化部门与条块之间的协同,依托整体性治理推动城市治理现代化。要在新技术、新治理观的引领下,逐步形成跨部门、跨组织的城市治理结构,尽量避免城市治理中各自为政的弊病,实现协同决策。我们应当顺应国家党政机构改革的需要,加大城市政府机构改革的力度,整合部门间相近或相似的功能,探索城市大口管理,实现精简、统一、效能的总体目标。尤其是要充分地利用大数据和人工智能技术辅助政府进行政务流程再造,以提高政府治理体系的运转效率。其次,在纵向上要逐步实现城市治理重心与事权的同步下移,更重视基层政府和群众自治组织的作用,使最接近社会的地方拥有更多的城市治理决策权。基层政府是最贴近群众的一级政府,尤其是在街镇和居民委员会之间做好有效的衔接与共治自治建设是实现城市治理现代化、可持续化的必由之路。要给予基层政府足够的探索空间,形成完善的城市治理有机体。现阶段,在竞赛机制的推动下,城市治理的事权不断向基层下

放,但是事权下放的同时基层的人力并没有得到有效扩充。我们应当着力减少管理层级,增强服务力量,缩短决策者和执行者之间的距离,使编制、财政等资源向基层倾斜,推进基层政府的人、事、物、权、责相匹配。

第二,转换城市治理评估理念,全方位改进城市治理的评估与考核体系。首先,城市治理的绩效评估要变共时态政府间的横向评比为历时态的自我超越。城市品质的提升是基于时间维度的系统工程。只要既有的政绩考核存在,就会存在潜在的政府间的横向竞争。在城市治理的评估方面,要变过去的横向比较为纵向比较,引导城市注重补齐治理短板,形成健全的评估维度。其次,要注重改进评估办法,要淡化指标、量化评估的权重,注重综合评估。改变标准化、指标化一刀切的量化评估模式,鼓励各城市各基层单位因地制宜地探索具有必要性和可行性的治理方案。强调以质性为主、量化为辅的综合评估办法,由上级政府和第三方共同进行评估鉴定。最后,要不断根据地方实际探索绩效评价标准的多元化和评估的多项化。

第三,城市政府要不断强化“公民为城市主人”的意识,逐步塑造成熟而复杂的政策系统。城市治理的理性形态应该是上级政府的顶层设计与基层政府的探索相结合,各级政府以人民所需为着力点,依托行政层级的压力进行传导,驱动下级政府实施有效的治理。也就是说,城市政府在人民需求与政府治理之间形成一个有反馈机制存在的闭环系统,这个闭环系统内部又包含政府层级之间的决策与反馈机制。但是,随着城市治理竞赛的出现,这种理想性的机制变异为基层政府乐于在上级政府重点关注的领域进行治理探索,并以上级政府的政策安排为着力点,否则下级政府就难以在竞赛中脱颖而出。而上级政府的政策路线往往又是根据基层政府的探索成果制定的,政府层级之间形成了封闭的决策系统,人民在很大程度上被排斥在这一闭环之外。在表达城市治理需求等方面,公民的参与渠道仍然不足。当前,城市治理的提供者处于“卖方市场”,城市治理卓越与否的裁判权需要交与人民。首先,城市政府不仅要坚持以人民为中心的基本原则谋划治理,还要不断地开拓公民参与治理的渠道,逐步实现政府对公民的管理与公民的自我管理相结合。其次,城市政府要不断地强化公众满意度对于城市治理的导向性作用,放弃单向度的行政思维和治理机制,实现从刚性的城市治理到柔性

的城市治理的转变。最后,城市政府通过给予基层自治组织足够的空间不断地修复公民之间的原子化关系,在城市基层形成具有自我调整、自我救济和自我修复机制的成熟社会。此外,城市政府要充分地认识到城市治理面对的复杂性环境,不断地依托公民的参与、监督与舆情反馈,构筑多样的政策选择和多元化的政策风格。

[参考文献]

- [1]周雪光.国家治理逻辑与中国官僚体制:一个韦伯理论视角[J].开放时代,2013,(3).
- [2]周雪光.权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J].开放时代,2011,(10).
- [3]冯仕政.中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释[J].开放时代,2011,(1).
- [4]邵春霞.革命化控制中的运动——改革开放前的当代中国政治研究[D].上海:复旦大学,2000.
- [5]叶敏.从政治运动到运动式治理——改革前后的动员政治及其理论解读[J].华中科技大学学报(社会科学版),2013,(2).
- [6]杨志军.三观政治与合法性基础:一项关于运动式治理的四维框架解释[J].浙江社会科学,2016,(11).
- [7]唐皇凤.常态社会与运动式治理——中国社会治安治理中的“严打”政策研究[J].开放时代,2007,(3).
- [8]Kennedy J, Chen D. State Capacity and Cadre Mobilization in China: The Elasticity of Policy Implementation [J]. Journal of Contemporary China, 2018, (111).
- [9]曹龙虎.国家治理中的“路径依赖”与“范式转换”:运动式治理再认识[J].学海,2014,(3).
- [10]黄科.运动式治理:基于国内研究文献的述评[J].中国行政管理,2013,(10).
- [11]Qian Yingyi, Barry R. Weingast. Federalism as a Commitment to Market Incentives[J]. Journal of Economic Perspectives, 1997, (4).
- [12]杨雪冬.压力型体制:一个概念的简明史[J].社会科学,2012,(11).
- [13]荣敬本.从压力型体制向民主合作体制的转变[M].北京:中央编译出版社,1996.
- [14]唐海华.“压力型体制”与中国的政治发展[J].中共宁波市委党校学报,2006,(1).
- [15]唐亚林.长江三角洲区域治理的理论与实践[M].上海:复旦大学出版社,2014.
- [16]欧阳静.压力型体制与乡镇的策略主义逻辑[J].经济社会体制比较,2011,(3).
- [17]冉冉.“压力型体制”下的政治激励与地方环境治理[J].经济社会体制比较,2013,(3).
- [18]赵胜忠.数字与权力:中国统计的转型与现代国家成长

- [M].南京:江苏人民出版社,2015.
- [19]郁建兴,高翔.地方发展型政府的行为逻辑及制度基础[J].中国社会科学,2012,(5).
- [20]Hehui Jin, et al..Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style[J]. Journal of Public Economics, 2005, (89).
- [21]Jean O C.The Role of the local State in China's Transitional Economy[J].China Quarterly, 1995, (144).
- [22]Andrew G. Walder. Local Governments as Industrial Firms: An Organization Analysis of China's Transitional Economy [J]. American Journal of Sociology, 1995, (2).
- [23]蔡欣怡,魏名.发展型国家理论和市场保护型联邦主义模型在中国缘何没有解释力?[J].经济社会体制比较, 2011, (1).
- [24]贺大兴,姚洋.社会平等、中性政府与中国经济增长[J].经济研究, 2001, (1).
- [25]周飞舟.锦标赛体制[J].社会学研究, 2009, (3).
- [26]周黎安.晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J].经济研究, 2004, (6).
- [27]周黎安.行政发包制[J].社会, 2014, (6).
- [28]周黎安.“官场+市场”与中国增长故事[J].社会, 2018, (2).
- [29]王哲.作为政治达标赛的评比表彰:理论意义与演进逻辑——基于 A 省“省级园林县城”计划的案例研究[J].公共管理学报, 2018, (3).
- [30]何艳玲,李妮.为创新而竞争:一种新的地方政府竞争机制[J].武汉大学学报(哲学社会科学版), 2017, (1).
- [31]王刚,白浩然.脱贫锦标赛:地方贫困治理的一个分析框架[J].公共管理学报, 2018, (1).
- [32]徐勇,黄辉祥.目标责任制:行政主控型的乡村治理及绩效——以河南 L 乡为个案[J].学海, 2002, (1).
- [33]周黎安.行政发包制[J].社会, 2014, (6).
- [34]张静.行政包干的组织基础[J].社会, 2014, (6).
- [35]弗朗西斯·福山.国家构建:21 世纪的国家治理与世界秩序[M].上海:学林出版社, 2017.
- [36]黄晓春,周黎安.政府治理机制转型与社会组织发展[J].中国社会科学, 2017, (11).
- [37]田毅鹏.城市社会管理网格化模式的定位及其未来[J].学习与探索, 2012, (2).
- [38]周雪光.基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J].开放时代, 2009, (12).
- [39]顾辉.综合评价法在城市治理评估指标体系中的应用[J].江淮论坛, 2015, (6).
- [40]彭勃.从“抓亮点”到“补短板”:整体性城市治理的障碍与路径[J].社会科学, 2017, (1).

(责任编辑 屈虹)

From Growth Championship to Governance Competition: the Transformation of China's Urban Governance Mode and Its Problems

PENG Bo, ZHAO Ji

(School of International and Public Affairs, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200030, China)

[Abstract] In the changing process from growth championship to governance competition, the policy objectives, policy networks and evaluation methods of urban governments have undergone significant changes. Those changes are mainly determined by the transformation of the incentive mechanism and pressure mechanism in the vertical intergovernmental relationship. In the urban governance competition, the administrative subcontract is weakened, while the bureaucracy is strengthened. Also, the pressure of Tiao—kuai competition is increased, and the characteristics of territorial backstop are prominent. As the core of game rules, the current evaluation system—indication and quantification—is challenging to adapt to the excellence—oriented goal in urban governance. Due to the bureaucratic pressure and improper inducement of indication, urban governance innovation is generally difficult to accommodate the participation of citizens and society effectively, highlighting the characteristics of involution. It needs to be corrected by some means, such as adjusting the system and mechanism, updating the evaluation method, changing the governance ideas, and so on.

[Key words] Governance Competition; Urban Governance; Administrative Subcontract; Bureaucracy; Government Incentives