

探索城市善治的新成果

——评《转型中的城市治理》

姜晓萍

城市是人类为了追求美好生活而创造的人居环境,是经济社会发展的重要载体,在国家工作全局中具有举足轻重的地位。近年来,针对城市发展存在的一些突出问题,中央做出一系列改革部署,要求坚持以人民为中心,统筹政府、社会、市民三大主体,创新城市治理方式,加强精细化管理,实现城市共治共管、共建共享。提高城市治理能力,破解“城市病”,既要针对实际问题寻求对策,也要深化理论研究,认识、尊重、顺应城市发展规律,完善城市治理体系。

杨宏山教授的专著《转型中的城市治理》(中国人民大学出版社2017年12月版)是近年来城市治理研究领域的一部新作,出版后产生了较好反响。本书聚焦于中国城市治理改革中的一些重大议题,如制度变迁、运作模式、市县关系、基层治理、公共服务供给、市政绩效评估等,力求澄清一些认知误区。本书注重理论分析和制度比较,展现了城市治理领域的前沿研究水平。

改革开放以来,伴随着经济社会体制改革,市场机制在资源配置中的作用力越来越大,社区自治治理也在发展之中,中国城市管理逐渐告别了全能主义运作模式,在实践中形成了新型跨界运作模式。它依赖于政治权威的动员和整合,调动多方主体及其掌握的资源来实现治理目标。《转型中的城市治理》将这种跨界运作界定为“整合治理”模式,剖析了整合治理的发生背景、运作方式和实际成效。针对整合治理模式存在的社会风险,尤其是政商联盟现象及伴生的寻租和腐败问题,作者提出推进向社会赋权、发展互惠性规则、完善协商民主等制度建设。

杨宏山教授一直致力于城市治理研究,本书是他主持的国家社科基金项目取得的成果,得到北京市社会科学理论著作出版基金支持。本书出版后,《北京日报》理论周刊刊发文章进行导读,央视财经频道“第一时间”栏目先后进行推介和导读。本书提出的新概念、新观点,提炼的新模式、新机制,提出的改革思路和建议,对于深化认知具有重要理论价值,对于改进城市治理具有实际应用意义。

第一,本书从公共服务的视角,对城市的性质做出新的界定。本书将城市界定为优质公共服务资源的集聚地,提出城乡之间的根本差异在于优质公共服务资源的集聚程度,政府治理不可能完全消除城乡之间的

公共服务差距,需要树立底线思维,制定基本公共服务的底线标准,并通过城乡规划、转移支付等手段,优化资源空间布局,保障农村居民也能获取不可或缺的基本公共服务。

第二,本书基于实践运作,剖析了中国城市治理的新模式。20世纪80年代以来,随着市场化改革,体制外单位掌握的资源不断增多,地方政府直接支配的资源所占比重下降,但仍肩负着“无限责任”,需要应对各种经济社会问题。面对“有限能力”和“无限责任”的悖论,政府部门依托公共权威,对社会主体进行跨界整合,形成了整合治理模式,取得了显著成效,也存在一定风险。

第三,本书针对城市基层治理存在的问题,提出街道体制改革的新思路。改革开放以来,街道办事处承担的行政职责越来越多,在实际运作中面临着“责大权小”的困境。为化解街居体制面临的矛盾,近年来,一些研究者提出撤销街道办事处,由区政府直接指导社区建设。本书提出我国市辖区的面积和人口规模较大、公共服务任务重,需要设置街道办事处,强化其在城市基层治理中的综合协调和监督职能。

第四,本书针对公共空间供给存在的问题,提出加强社区公共空间建设的新思路。针对城市居住区公共设施现行规划管理制度存在的问题,作者借鉴新加坡“邻里中心”建设经验,提出引入邻里中心理念,推进邻里中心建设,制定邻里中心规划设计指标,增加城市居住区公共空间供给,尤其要保障公益性服务设施供给。

第五,本书通过制度分析和案例分析,提出改进城市治理绩效评估的可行路径。绩效评估是改进城市公共服务的重要手段,绩效评估具有内部控制和外部责任两种模式,内部控制注重执行力和效率导向,外部责任模式更关注公众满意度。本书提出整合两种评估模式,兼顾内部控制和外部责任,识别利益相关者,扩大满意度测评在绩效评估中的权重。

城市治理是国家治理的缩影,城市善治则国家善治,探索城市治理现代化的路径选择,可为推进国家治理体系和治理能力现代化提供可靠的经验支持。本书立足于本土制度环境,较为系统地总结了我国城市治理的制度变迁,提炼出解释性框架,探讨了重要领域的制度发展,值得学界同仁和实践部门认真品味。

(责任编辑 方晋)

作者:姜晓萍,四川大学公共管理学院党委书记、教授,成都 610065