

*

中国城市治理的模式转型:杭州和深圳的启示

杨 君

(西南大学 政治与公共管理学院,重庆市 400715;中山大学 政治与公共事务管理学院,广东 广州 510275)

摘 要:杭州和深圳作为中国城市治理转型探索的先行城市,其探索历程揭示出了三个转型趋势,即:城市规划从技术决策走向公共决策;城市建设从经营城市回归营造良好的人居和营商环境;城市管理从技术革新走向制度创新。这些转型体现了中国的城市发展开始从利益一体型模式逐步向利益协调型模式的转变,从高度依赖行政手段的全能型模式向有序结合市场机制与社会自治的治理型模式的转变。

关键词:城市治理;模式转型;利益协调型模式;治理型模式

中图分类号:C912.81 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2011)02-0092-04

改革开放以来,随着城市化的快速推进、市场化的全面展开和区域竞争的日趋激烈,以“全能、集权”为特征的传统城市管治模式变得越来越难以适应经济社会发展的要求。这一方面表现在面对不断涌现的城市问题和城市公共品需求,政府表现得越来越力不从心,财政危机和效率危机对借助于市场力量、社会力量来进行城市建设提出了迫切需要;另一方面,随着市场组织和公民组织的逐步壮大,传统模式已经很难满足它们利益表达和公共参与的需求,导致街头行动和幕后交易等非正式渠道滋生蔓延,信任危机和合法性危机的化解要求城市公共决策体制要为各种利益相关者提供更广阔的表达和协调的制度空间。在经济全球化和区域竞争白热化的背景下,资本、人才的快速流动则改变了市场主体和社会主体相对于城市政府的谈判地位,城市政府的权威空间被挤压,更进一步加剧了传统模式的管治危机。因此,如何协调不同利益集团和个人之间的关系,特别是它们与政府间关系,已经成为影响我国城市发展走向及改革成败的关键^[1]。

中国的城市发展在地域分布上与经济发展呈现出相似的特征,东西部发展很不均衡,东部地区总体上处于先行先试的领先地位,东部城市对西部城市具有明显的示范和带动作用。综合比较东部沿海发达城市的情况,杭州、深圳等城市属于其中的佼佼者。综合2006年世界银行发布的专题研究报告《政府治理、投资环境与和谐社会:中国120个城市竞争力的提高》以及2010年中国社科院发布的《2010年中国城市竞争力蓝皮书:中国城市竞争力报告》的研究成果,本文选取杭州、深圳两座先驱城市进行剖析,以求揭示出中国城市治理模式转型的趋势与规律,为其他城市的探索提供启示和借鉴。

一、杭州和深圳:中国城市治理模式转型的先行者

(一)杭州:经营城市与战略管理型样本

“上有天堂,下有苏杭”,杭州是一座历史文化名城。新一轮的杭州城市建设一般认为是从2001年开始的。2001年3月12日,经国务院批准,萧山、余杭撤市建区,杭州市面积从683平方公里扩大到

* 收稿日期:2010-06-22

作者简介:杨君(1976-),男,四川仁寿人,中山大学政治与公共事务管理学院,博士研究生;西南大学政治与公共管理学院,讲师,主要研究地方政府治理和公共政策分析。

基金项目:国家社会科学基金项目“领导干部问责制度研究”(08CZZ013),项目负责人:杨君;西南大学中央高校基本科研项目“建立健全官员问责机制问题研究”(SWU0909636),项目负责人:杨君。

3 068 平方公里,面积扩大了近四倍,成为长江三角洲仅次于上海的第二大区域城市。面积的扩大给杭州市带来了巨大的城市建设资源,同时也提升了杭州的城市首位度和影响力。

在城市规划战略定位上,杭州分别从国际、全国、区域以及浙江省域进行定位,确定为“国际风景旅游城市、国家历史文化名城、长江三角洲的重要中心城市、浙江省的政治经济文化中心”。2001年,杭州市政府将城市发展的目标浓缩成“打造国际休闲大都市”。2007年1月8日,杭州市重新定义城市品牌为“生活品质之城”。在空间结构规划上,杭州确立了“一主三副、双心双轴、六大组团、六条生态带”的空间结构模式。从产业布局上,杭州致力于发展动漫、会展、电子商务等新兴文化产业和创意产业。

在城市建设运行机制方面,杭州是“经营城市”的典型样本。“其早期操作模式为政府推出一个概念,然后整理出一块土地拍卖,卖地所得再用于搞当地的建设。该区块经过建设后升值,带动周边地价上涨,政府又可以通过卖地获得更多的财政收入,由此形成‘良性循环’。但这种依靠卖地生财的‘经营城市’模式存在巨大的金融风险和政策风险。”^[2]或许正是基于这些挑战,杭州主动改变了“经营城市”的策略,从强调“住在杭州”转变为强调“创业杭州”,从主要是经营土地等公共性偏低的有形资产逐渐向经营城市品牌、营造优质人居和营商环境等公共性较强的无形资产转变。

在城市管理上,杭州于2001年在全国率先建立城市管理行政执法局,建立了“两级政府、三级管理、四级服务”的管理体制,形成了“统一领导、分级管理、条块结合、以块为主”的管理机制。

(二) 深圳:制度创新与协同治理型样本

与杭州不同,深圳是一个典型的新兴城市。1980年,经济特区的设立直接改变了深圳的发展命运。深圳在改革开放中的先发地位,使深圳获得惊人的发展。然而,深圳过去的快速发展是建立在以土地换效益、空间迅猛拓展基础上的。这种发展模式,让深圳很快就面临城市发展无地可用的窘境。

在城市规划战略定位上,深圳基于其特殊的历史和发展现状,提出了未来25年的发展目标是“建设可持续发展的全球先锋城市”。功能定位上,建设“国家级高新技术产业基地、区域性物流中心城市、与香港共同发展的国际都会”。在区域规划上,提出“差异化”的战略分工,即在11个城市组团的基础上,通过组团的融合,逐渐演化为城市核心区、西部滨海区、中部地区、东部地区、东部滨海地区5个城市功能地区^[3]。

深圳城市治理的突出特色是其城市规划的法定图则。法定图则是由深圳市人大常委会1998年通过的《深圳市城市规划条例》予以确立的,与其他地方实施的控制性详细规划不同之处在于,法定图则体现了规划过程的公众参与程序,详细规划决策权力从规划行政部门向社会人士占多数的规划委员会和图则委员会转移,从而提升规划决策的民主化程度。法定图则打破了规划决策的封闭性,增强了透明性和公众的参与性,特别是半数以上的非公务员委员使城市规划中的长官意志得到了一定程度的制衡。不过在具体的实施过程中,成效并不如预期,主要是规委会和图则委员会的问责机制不健全,法律依据不充分,公众冷漠对待和参与受阻,公共物品被忽视,运行效率偏低以及人员配套制度不健全等^[4]。

深圳城市治理的另一个制度创新是2003年2月在全国率先设立市城管监督指挥中心(原名市城管指挥监控中心),2006年6月升格为正处级行政事务机构。该中心是集数字化城市管理、市容监控、群众投诉、指挥调度、检查督办、号码追呼、信息处理及分析、效果评价为一体,实施城市管理为职责的业务职能部。法定图则推动了深圳城市决策的民主化进程,而指挥中心的建立则致力于解决多头管理、缺乏协作的问题,推动城市管理的高效化进程。

深圳城市治理的第三个制度创新是城市管理市场化试点——城管业务外包的实践。一般来说“合同外包”多在城市建设环节,深圳在城市管理环节引入市场外包具有一定的创新意义。这个试点工作起源于深圳宝安区西乡街道,初衷是为了解决人手不足这个综合执法最突出问题。为此,通过签约外包的方式,培育民营企业当“城市保姆”,购买社会服务,整合资源,借用院校实习生资源,利用社区资源协助执法,逐步形成了“政府主导、企业协同、公众参与”的格局^[5]。由于物业保安、院校学生、社区志愿者均不是公职人员,不能依法采用罚款、没收等强制手段,因而只能是口头劝导等柔性管理方式,这是对传统刚性城市管理方式的必要补充和新的有益探索。

二、杭州和深圳的启示

深圳、杭州都属于快速增长的特大城市,而且分别属于中国城市发展最为快速的长三角和珠三角地区核心地带。深圳和杭州的发展环境中具有一些其他城市难以复制的因素:深圳与香港毗邻,杭州与上海靠近,深圳和杭州分别借势于香港和上海的快速发展,而国内多数城市却无法获得这样的地缘优势。不过,这两座城市的发展经验中蕴含着当前中国城市治理改革的一些普遍趋势,值得其他城市学习和借鉴。各城市可以将这些规律与各自的地方特色充分结合起来,提升城市发展的品质。

(一)城市规划从技术决策走向公共决策

城市规划是城市发展的基础,因而提升城市规划水平就是提高城市发展的起点。杭州和深圳的城市规划各有其闪光点,杭州的成功之处在于其概念(战略)规划;而深圳的创新之处在于法定图则,其过程虽然步履艰难,但其改革思路值得借鉴。杭州的概念规划着眼于从区域、历史、机遇、挑战、优势、劣势等角度动态而准确地定位城市,打造城市品牌,增强城市的吸引力和竞争力。深圳的法定图则着力于从体制的创新实现规划功能的优化,试图在规划中将技术力量、市场力量、社会力量和政府力量有机整合。

市场经济的建立推动了居民、企业、政府等相对独立的利益主体逐步形成,标志着城市中多元化的利益格局生成,同时这也意味着中国的城市治理必然要经历一场深刻的模式转型。城市规划作为配置城市公共资源和消除外部不经济的基本手段,其运行机制必然需要从利益一体型模式逐步向利益协调型模式转变。而经济的快速增长所引发的城市中各利益团体之间的复杂博弈,则加剧了规划体制转型的需求。但从总体上看,我国的城市规划体制转型的步伐滞后于城市发展的速度,这将直接影响城市发展的质量。利益一体型的城市规划体制假定城市规划决策中存在着独立、统一和明确的公共利益,并为政府决策人员坚守,规划师拥有充分的规划信息和技术,因此,城市规划决策只是一种纯粹的技术活动。利益一体型规划体制否定了多方参与规划决策的必要性,政府首长、规划职能部门以及其他规划专业技术人员垄断了规划建议、决策和执行的权力,排斥了企业和居民对城市规划决策的体制内参与。

目前,利益一体型城市规划模式无论在理论上还是实践中都遇到了巨大的挑战^[6]。首先城市规划不仅是技术决策,更是政治性的公共决策。城市规划往往是在高度政治化的背景下出台的,规划师不可能完全脱离政治,他们也有自己的利益和价值观^[7]。政府首长和规划职能部门官员既不能脱离政治,也不可能做到完全的利益无涉和价值中立。其次,规划师不可能对一个整体的市民利益有完整和精确的认识,事实上也并不存在脱离个体利益而独立存在的公共利益,公共利益实质上是多元利益之间进行取舍、平衡而生成的一种规则或程序^[8]。城市规划追求的公共利益的实现是一个多方合作与协调的结果,是政府、经济组织、市民、规划师共同选择的结果^[9]。

在实践中,利益一体型城市规划模式的封闭运行体制不仅导致政府、企业和居民之间的利益在体制内协调困难,滋生出越来越多的社会冲突和公众事件,甚至连政府内部预设的制衡机制都可能面临失效,这一方面表现为规划职能部门无法抵制为追求短期政绩和其他利益的长官意志对规划科学性和法律标准的侵犯,例如各地普遍存在的“绿色通道”制度;另一方面也表现为政府首长难以有效控制规划职能部门滥用自由裁量权的寻租行为,例如滥用容积率的调整权问题。这些最终都会导致公共利益和公众利益受损。

总之,传统的利益一体型城市规划模式面临着市场失灵和政府失败的双重风险,需要进行模式的重构,为有效的城市治理奠定坚实基础。无论是深圳的法定图则还是杭州的概念规划,都突破了传统的利益一致型的技术决策模式,探索利益协调型的公共决策模式,其思路值得其他城市借鉴^[10]。

(二)城市建设从经营城市回归到营造良好的人居和营商环境

经营城市是城市建设的当前潮流,国内外经营城市虽然方式五花八门,但共同的逻辑起点是:化解日益增长的城市公共品需求和有限的城市财政资源之间的矛盾。其原本设想是:投资主体多元化、城市资源资本化、公共服务市场化,由政府、企业、居民等市场和社会主体共同参与,以提高城市的服务水平和服务功能,提升城市的综合竞争力,促进城市的可持续发展^[11]。但中国的一些经营城市则是在缺乏

有效的监管与问责机制下,在财政与政绩双重饥渴中进行的,因而出现了走样,表现为偏重公共资源资本化和财政收入最大化。这种经营城市在实现短期目标的同时却面临着巨大的风险,如透支未来资源、增加市民负担、扩大贫富差距,提升金融风险等。

杭州是继上海之后国内最早进行经营城市探索的城市。杭州市在1997年建立土地储备中心,对全市的土地实行统一收购、统一规划使用功能、统一招投标与拍卖,政府完全垄断城市土地的一级市场^[12]。杭州的经营城市给财政带来了丰厚的收益,同时也给杭州带来了当时在全国领先的房价。长三角的迅速崛起与中国的快速成长使杭州在经营城市中蕴藏的风险得以缓解,与此同时杭州市政府自身也意识到了转型的必要,因而主动将重心转移到了打造城市品牌、提升公共服务、营造良好环境,并成功地从经营城市的代表转变成为了环境营造的先驱者,进入了良性发展的轨道。国内其他城市作为后发的追赶者,或许有着比杭州当初更为强烈的经营城市的冲动,但应当清醒地认识到:虽然经营城市是从解决城市建设资金问题提出来的,但经营城市的基本内涵是营造环境,提高公共品供给效率,并最终提升居民生活品质,即营造最佳的人居环境、最佳的市场环境、最佳的投资和创业环境、最佳的生态环境^[13]。

(三)城市管理从技术革新到制度创新

城市管理是一个复杂而系统的工程,有限的城市管理人力、物力和财力资源越来越难以对付不断涌现的城市问题。运用现代通讯和信息技术实现城市管理的数字化、网络化是各城市化解困境的主要手段。数字化、网络化的信息传递改变了传统的组织沟通方式,串联式沟通可以实现为全频式沟通,这必然引起组织权力结构的调整,需要打破部门壁垒和压缩行政层级。深圳城管监督指挥中心的建立就是一个制度的创新。因此,提升城市管理效率必然需要从技术的革新进入到组织与制度的创新。

深圳和杭州城市管理的制度创新还有两点值得借鉴:一是城市管理中的执法和服务有效分离,通过服务外包引入竞争机制,提升服务质量,降低服务成本。城市管理中的服务职能不涉及公权力的行使,因而运用市场手段更能提升顾客满意度,而城市管理中的执法职能,将涉及公共权力,直接影响公民的人身、财产等权力,因而应当集中行使以保障其适当和有效运用。二是城市管理中,实现政府、社区和公民组织的有机组合。城市管理中遇到的一些难题单纯通过市场或者政府手段都难以解决,甚至会出现政府和市场的双重失灵,这就需要借助于社区和公民组织的力量,因而需要多层次的服务体系。杭州的“两级政府、三级管理、四级服务”模式和深圳的“政府主导、企业协同、公众参与”模式都是一种有益的探索。

参考文献:

- [1] 王志峰. 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.
- [2] 方益波. 房产调控为依靠土地房产支撑的‘经营城市’敲警钟[EB/OL]. (2006-07-31)[2008-04-25]http://news.xinhuanet.com/house/2006-07/31/content_4899035.htm.
- [3] 范钟铭,普军,周俊. 转型时期深圳的城市发展策略[J]. 城市规划,2006(9):69-73.
- [4] 张国烈. 深圳法定图则的实施及应对建议[D]. 上海:同济大学硕士学位论文,2006:14-15.
- [5] 卢先兵. “城管外包”将全市推行[N]. 南方日报,2008-03-18(SC02版).
- [6] 颜焯. 利益分割时期的安全事故与政府改进问题[J]. 西南大学学报:社会科学版,2007(6):104-111.
- [7] (美)约翰·M·利维. 现代城市规划[M]. 北京:中国人民大学出版社,2003:84-85.
- [8] 徐键. 城市规划中公共利益的内涵界定[J]. 行政法学研究,2007(1):68-73,81.
- [9] 王国恩. 城市规划的社会选择论[D]. 上海:同济大学博士学位论文,2005.
- [10] 胡晓燕. 社会转型的制度化解释及其治理反思[J]. 探索,2009(5):137-141.
- [11] 王振有. 关于城市经营有关问题的研究[J]. 管理世界,2004(1):139-140.
- [12] 张淑杰. 经营城市的理论与实践研究[D]. 上海:同济大学博士学位论文,2006:25.
- [13] 洪银兴,周诚君. 城市经营和城市政府的改革[J]. 管理世界,2003(8):57-62.