

治理革命：新型城镇化的“外部视角”

张星久

摘 要：政府主导的城市化在人类历史上从未有过成功的先例。我国以往城市化的乱象，根子就出在“政府主导”“政府全能”。必须加强民主法治建设，实行以创新政府管理体制机制、转变政府职能为核心的“治理革命”，实现对政府限权，对人民确权，才能确保新型城镇化中的“市场主导、政府引导”模式，避免重蹈城市化的“拉美陷阱”。

关键词：新型城镇化；治理革命；市场主导；拉美陷阱

众所周知，改革开放 30 多年来中国经历了快速的城市化进程，给中国社会各方面带来了深刻的变化，也带来一系列严重的问题，引起了各方面有识之士的深刻忧虑和反思。十八大以来，随着中央决策层做出推进“新型城镇化”战略部署、提出“市场主导，政府引导”的城镇化模式，如何把今后中国的城镇化真正“化”出新意，避免前一轮城市化的种种失误，就成为理论界和实际部门普遍关注和思考的问题。然而在当前的讨论中，除了少数学者之外^①，对于政府到底应该在新型城镇化中扮演什么样的角色，什么是市场主导、政府引导，如何保证政府在其中能够守住本分，甘当“引导者”而不“越位”等问题，讨论还是很不够的。笔者认为，这一原则和模式的提出，实际上涉及城市化的深层和关键的问题。只有弄清楚这些问题，才能揭示问题的真相，找准城市化的病因，才有可能实现优质的城市化，避免新瓶装旧酒，在“新型城镇化”的名义下重走以往城市化的老路。

（一）城镇化的应然逻辑与政府角色定位

首先让我们根据历史经验和相关理论，看看城市化的应然逻辑是什么，以及政府究竟应该在其中扮演什么样的角色。

从国外的经验看，一般认为存在着两种城市化模式，一是以欧美为代表的发达国家的城市化，二是拉美国家的城市化。发达国家的城市化被公认是比较成功的。其奥秘和主要原因就在于，城市化的进程主要是在经济发展特别是工业化的推动下，靠市场机制的主导作用，对城市化过程中各种复杂要素、各种复杂关系，在一定的区域内进行比较合理配置与重新组合，因而它是一个社会发展的自然演进过程，而不是被有计划地“设计”出来的。当然在这一过程中，政府也并非完全无所作为，而是发挥守护者、引导者的作用，为城市化提供良好的外部环境和保障条件。对于在城市化过程中出现的问题，诸如土地纠纷、劳资矛盾和贫民窟问题以及教育、环境等公共性问题，还是要由政府出面解决。但从根本上说，政府的引导乃至必要的干预并不是越俎代庖地“制造”城市化运动，并不改变市场主导下的城市化大方向。

经济驱动、市场主导、政府引导的机制之所以能够在欧美国家城市化过程中得到较好实现，政府之所以既不“越位”又不“缺位”，还有一个更为基础的前提条件，即与城市化进程相适应的政治现代化过程，确立了民主法治的政治体制，形成了防止城市化进程过分畸形、“跑偏”的基础性制度安排，如以宪法和法律明确界定了政府与市场、国家与社会的基本界限，确立了公民的基本人权和产权，赋予了公民的民主参与权利和一定范围内的自治权，使得政府权力受到限制，同时赋予公民参与城市化进程中的利益博弈和选择权利。在欧美国家的城市化过程中，也曾出现一些“市场失灵”问题，如美国在 20 世纪 40 年代以后的城市化发展中，曾出现过度的“郊区化”问题，表现为城市人口大量从中心向边缘郊区扩散，城

^①如张玉磊：《新型城镇化进程中市场与政府关系调适：一个新的分析框架》，载《理论导刊》2014 年 9 期；茶洪旺：《摆正政府在新型城镇化中的位置》，载《探索与争鸣》2014 年 2 期。

市布局沿公路线不断向外无序蔓延,城市布局过于松散,土地资源浪费严重、生态环境破坏、城市基础设施建设成本过高等。为此,美国政府采取一系列宏观调控措施,如通过实行市县合并、建立大都市区政府,以加强区域协调和管理;提出“精明增长”理念,强调土地集约利用,鼓励乘坐公共交通工具和步行,加强土地利用的混合功能等,实现经济、环境和社会的协调发展^①。但是需要强调的是,美国政府所有这些调控活动都是在宪法和有关法律、制度的约束条件下,在政府、社区、专家、民间团体和居民的共同参与下实现的。而在英、法、德等欧洲国家的城市化进程中,一般认为政府的调控力度会更大些,但是政府的干预和引导作用也是在权力受到限制、公民的基本权利受到保障的前提下依法进行的。

拉美国家走的是一条脱离经济发展水平的城市化道路,导致了“过度城市化”,人口的急剧膨胀超出了城市的吸纳能力,造成失业、贫困、治安恶化、交通拥堵、环境污染等严重问题。在这一过程中,政府管理缺位和决策失误同时存在,成为“过度城市化”的重要原因。一方面,二战后拉美国家大都不切实际地将工业化等同于现代化,采取了优先发展工业的重工轻农战略。另一方面,对农村和农业的发展放任自流。由于殖民统治等原因,拉美地区的土地占有高度集中,极少数人占有了农村大量的土地,并在农业技术现代化的条件下形成大种植园和大农场,挤压小农迅速破产,大量剩余人口涌入城市。此时政府又误以为,人口迁移是城市化的自然现象,且可缓解农村的社会冲突,因而任其无序发展,使得农村人口大规模、快速地转移,远远超出城市承载能力。等到这种人口无序流动的恶果显现、带来一系列“城市病”时,政府只好加大城市基础设施投资,改善城市生活条件,结果又增加了城市的吸引力,形成“抽水机效应”,带来了更多移民的涌入,陷入过度城市化的恶性循环。从更深层次上看,这也跟处于政治转型期的拉美国家时局动荡、政府治理水平低下有关。

可见,在优质、健康的城市化进程中,政府既非无所作为,又不能干预过度,而是要在顺应城市化发展的自然进程、发挥市场机制主导作用的前提下,适当引导和调控。要让政府既不越位又不缺位,在干预力道拿捏适当,则又取决于政府的权力能否在各种保障公民基本权利的基础性制度安排下运行。

从理论上说,一个健康的、“活着”的城市空间首先是一个国家经济与社会发展到一定阶段上的产物,是通过各种生产要素、各种资源和利益需求相互组合、博弈,在复杂的集体理性选择中“自然生成”的有机的社会空间。在这样一种社会空间中,能够实现人与环境的协调,人口聚集与经济发展水平、政府的城市治理能力基本匹配,人和人之间虽然脱离了乡土“熟人社会”,却能大体形成对某种抽象规则的信任和对公共道德的信守,进而在城市“陌生人”之间形成某种心灵的或“想象的共同体”^②。因此,优质的城市空间是一个有机的社会空间,是极其复杂而又有序的生态有机体,面对其复杂的演变生成机理,无论多么聪明的大脑都在根本上是“无知”的、信息不对称的。这样,人们只能尊重事物的发展规律,靠经济发展的推动力,靠市场机制的天然优势,去主导各种资源、各种要素在一定空间内的配置。政府只能顺势而为,在“市场失灵”的情况下干预,发挥“引导”职能,但为了防止政府“失灵”、化解政府权力“任性”带来的风险,这种干预又必须在民主法治的框架内进行。

(二) 政府主导:我国城镇化的现实图景

无论是从“市场主导、政府引导”的应然逻辑出发,还是与国外的两种城市化道路相比,我国过去30多年、特别是近十余年来的城镇化都显示出无与伦比的独特性:它是由中国各级政府主导的、没有相应制度支撑的大规模、高速度城镇化过程,有的学者称之为“政府全面主导的城镇化模式”^③。

这一政府主导的城镇化模式有几个突出的特点。首先,城镇化的“运动”或“议题”是由政府发动的,政府热衷于城镇化的主要动机是对政绩的追逐和对土地财政的过度依赖,而作为被城市化的农民在这场运动中几乎是失语的、毫无主动性的。其次,各级政府主导城镇化的全过程,如对城镇的设置、规划、选址,对土地使用的审批、土地功能的改变、对规划许可证、工程许可证、基础设施的建设、改造拆迁等事务的审批,都有直接决定的权力,其中都缺少公民和其他社会力量的参与和监督。其三,这种城镇化运

①有关情况可参看朱铁臻:《城市现代化研究》,红旗出版社2002年。

②有关“社会空间”的理论,参见潘泽泉:《社会空间转向——当代社会发展理论研究历程回顾与创新》,载《江苏社会科学》2009年第1期。

③参见茶洪旺:《摆正政府在新型城镇化中的位置》,载《探索与争鸣》2014年第2期。

动是在没有户籍制度、土地制度改革支撑,在社会保障制度尚不健全的情况下启动的,这也意味着广大农民是在城乡二元结构中、在各级政府事实上掌握着土地支配权、公共服务不均等的情况下,被动地卷入城镇化浪潮的。

总之,由政府扮演城镇化进程中的全能角色,单打独斗地操控一个复杂庞大的社会系统工程,可以说,这是一条与经验和规律相悖反、在世界城市化历史上没有成功先例的城镇化道路。

可想而知,这种城镇化必然会带来诸多弊端,留下许多隐患。比如,“造城运动”下的城市盲目扩张乃至出现“鬼城”现象,造成严重的土地资源浪费和环境破坏;由野蛮拆迁引起的社会矛盾与抗争,在征地拆迁、土地交易、城市规划中滋生的权力寻租与利益输送;征地拆迁使有些人一夜暴富,造成严重的财富分配不公;“一任市长一个规划”,长官意志主导下的城市规划以及城市建设中的各种“面子工程”“形象工程”,还有失地农民在现有户籍制度下“融不进城市,回不去乡村”的尴尬,都是上一轮城镇化浪潮经常引起各方面诟病与担忧的问题。

如果进一步追问:在上一轮城镇化过程中,为什么不是市场机制而是政府在起主导作用,为什么在缺乏起码制度支撑、充满风险的情况下,政府的权力可以一路狂奔,制造出这么大规模的城镇化运动,产生如此严重的问题?说到根子上,还是在于民主法治的体制和机制不健全,公民的民主参与城镇化进程的渠道和机制不顺畅,政府权力得不到有效监督和问责。

(三) 治理革命与政府职能转换

在政府全面主导下,中国的城镇化已经走上一条充满风险、前途堪忧之路,如不彻底反思,改弦易辙,很有可能重蹈拉美城市化的陷阱。正是在认真总结国内外城市化发展的经验教训基础上,《国家新型城镇化规划》得以在2014年3月颁布。这一规划勾画了以人为核心、重视质量、符合国情的新型城镇化目标,提出了“市场主导、政府引导”的城镇化发展模式。该模式强调,在新型城镇化过程中,政府应是在“市场主导”的前提下,发挥引导作用,既不越位,也不能缺位。笔者认为,这一模式的提出,可谓凝聚了以往城市化的惨痛教训,抓住了问题的关键,应是做好新型城镇化这篇大文章的重点。

为了贯彻《规划》的要求,固然有很多工作要做,比如土地制度问题、户籍制度问题、规划问题、城乡一体化问题。但是,要想避免穿新鞋走老路,真正写出我国新型城镇化这篇文章的新意出来,必须首先思考 and 解决新型城镇化的先决条件,即首先解决如何实现“市场主导、政府引导”的前提条件。那么,究竟如何才能保证政府不再越位,权力不再裸奔?答案无非是,认真吸取国内外城市化经验教训,增强城市化进程中的风险意识,创新政府治理体制与机制,加强民主法治建设,把政府的权力关进制度的笼子里,通过法律、制度牢固确立公民的各项基本权利,给人民以更多的民主参与、民主监督的渠道和机会,特别是在城镇化进程中给农民以更多的话语权和参与机会,进而切实转变政府职能,重塑政府在我国新型城镇化进程中的角色定位,使政府真正做到有所为有所不为,守住“政府引导”与“市场主导”的底线。一句话,要通过政府管理体制和机制的创新,通过政府的自我革命,对政府限权,对人民确权。除此之外,恐怕这场新型城镇化没有别的捷径可走。

这也意味着,在推进新型城镇化的问题上,首先必须转换视角,进行战略思路的调整。要跳出为城镇化而城镇化、就城镇化而论城镇化的思路,从外部制度环境、体制机制条件去思考问题。要在进入城镇化的各种具体问题讨论之前,首先追问:以目前各地政府的状况,它们能否守住“引导者”的本分,能否担当起新型城镇化的大任?在开启新型城镇化这场深刻的社会变革之前,政府是否也要先来一场深刻的治理体制和机制的变革,实现一次自我革命?

新型城镇化来了,我们的政府准备好了吗?