

城市化进程中的地方政府治理转型： 一个新的分析框架

郁建兴 冯 涛

摘 要: 城市化是人类社会走向现代化的必由之路,也是当前中国经济社会发展的重大战略。推进城市化离不开地方政府治理转型,而地方政府治理变迁也离不开城市化进程。两者之间存在着一种表征关系,即不只是城市化影响了地方政府治理,而且地方政府治理变迁本身属于城市化过程。在城市化进程中,地方政府得以强化公共服务与社会管理等本质职能,而且还可实现治理体制机制的超越与创新。相应地,地方政府必须从产业、空间与人口等城市化各要素协调发展出发,推进职能转型,并在重构自身与市场、社会关系的基础上,创新治理体制机制,以更好地回应城市化并促进城市化发展。

关键词: 城市化; 地方政府治理转型; 表征关系; 分析框架

中图分类号: D63 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-5833(2011)11-0004-08

作者简介: 郁建兴,浙江大学公共管理学院教授、副院长;冯涛,浙江大学公共管理学院博士研究生(浙江 杭州 310027)

一、问题的提出

改革开放以来,中国经历了快速的工业化和城市化,城市化水平明显提高。尤其进入 21 世纪以来,城市化进程不断加速。2010 年,我国城市化率已达 47.50%,相比本世纪初提高十多个百分点。诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨指出“中国的城市化与美国的高科技发展将是深刻影响 21 世纪人类发展的两大主题。”^①联合国经济与社会事务部的研究报告《世界城市化前景 2009》对 1950—2050 年间全球范围内城市化发展趋势进行了预测和评估,并得出全球城市人口将获得大幅度增长,而在全球城市人口增长总量中,中国与印度所占份额最大;2009—2025 年期间,中国城市人口的增长将占全球比重的 21%,在 2025—2050 年期间将占 20.7%,届时中国将成为世界上城市人口数量最大的国家^②。

城市化也是实现我国城乡经济社会统筹发展的重大战略选择,备受中央高层关注。早在 2002 年,党的十六大报告就明确提出实施城镇化战略,统筹城乡经济社会发展。2007 年党的十七大报告再次强调,建立以工促农、以城带乡的长效机制,是改变城乡二元结构,破解三农问题的重要途径。2009 年中央经济工作会议提出,“要把解决符合条件的农业转移人口逐步在城镇就业和落户作为推进城镇化的重要任务,放宽中小城市和城镇户籍限制”。2010 年十七届五中全会

收稿日期: 2011-06-24

① 转引自叶裕民《中国可持续发展总纲·中国城市化与可持续发展》第 12 卷,科学出版社 2007 年版,第 1 页。

② United Nations Department of Economic and Social Affairs/ Population Division, World Urbanization Prospects: the 2009 Revision, http://esa.un.org/unpd/wup/Documents/WUP2009_Highlights_Final.pdf 2010.

通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》中指出,要实现城镇化健康发展,必须科学制定城镇化发展规划,强化规划约束力,加强城市公共设施建设,推进大中小城市交通、通信、供电、供排水等基础设施一体化建设和网络化发展;同时还需要加强和改善大城市人口管理,中小城市和小城镇则要根据实际放宽外来人口落户条件,并在制度上解决农民工权益保护等问题。这就提出了政府在城市化进程中创新治理体制机制的重大课题。

无疑,城市化是一项涉及经济、社会、环境、文化等方方面面的系统工程,而政府政策又是城市化进程的重要推动变量。只有各方面政策相互协调,才能保证城市化顺利平稳地进行下去^①。城市化与政府治理尤其与地方政府治理密切相关。地方政府治理转型尽管不是城市化进程的唯一条件,但它在城市化进程中起着不可或缺的作用。另一方面,当前我国地方政府治理转型又是在工业化、城市化等大背景下进行的。城市化尽管不是影响地方政府治理变迁的唯一要素,但它往往与其他要素一起,共同对地方政府治理变迁产生重要影响。

城市化与地方政府治理转型之间相互包含、相互渗透、互为必要条件,两者间不是简单的线性关系,而是一种表征关系,只有在相互联动及动态平衡中才能获得各自推进与发展。然而,在现实生活中,城市化与地方政府治理转型间的不协调造成了“准城市化”、“半城市化”或者“被城市化”、“赶农民上楼”等困境,加剧了社会矛盾与社会风险,严重阻碍了我国经济社会的健康发展。本文试图在评述学界论争中国城市化发展现状及其趋势的基础上,提出城市化与地方政府治理转型间表征关系的新分析框架,并提出城市化进程中改善地方政府治理的新思路。

二、关于中国城市化战略的争论

关于中国城市化发展现状及其趋势,有学者认为,中国城市化发展水平整体偏低^②。相对于工业化与经济发展水平,农村劳动力就业转移比较滞后;相对于劳动力就业转移,农民市民化进程明显落后,公共服务覆盖面与城镇常住人口不相符合,常住人口城市化率与非农户籍人口比率不一致。城乡居民在获得公共服务的权利与机会上存在巨大差异。相对滞后的城市化进程严重影响了产业结构调整、升级与国民经济的可持续发展^③,而产业结构与就业结构的扭曲又造成了就业容量损失,大大限制了农村剩余劳动力的就业转移;另一方面,农民市民化进程滞后导致城乡发展和收入差距扩大,这不仅加剧了社会风险,而且还限制了社会需求能力,反过来影响产业结构转型与经济增长方式转变^④。

根据上述分析,这些学者普遍认为,只有加快城市化进程,才能从根本上解决各种现实的经济社会问题。这些论者还提出了相应对策建议,比如构建城乡一体的劳动力市场,改革户籍制度,消除身份的制度性差异,实现公共服务均等化^⑤;改革现有的土地征用制度,创新土地流转机制,在土地和农民市民化之间构建起一种良性互动的城市化机制^⑥;促进产业转型升级,加快服务业发展以带动工业化与城市化协调发展,推进经济增长方式的转变,实现从“人口红利”与“出口导向”向“内需导向”、“消费主导”模式的转变^⑦。

① 樊纲、武良成《城市化:一系列公共政策的集合》,中国经济出版社2009年版,第1页。

② 蔡昉《刘易斯转折点与公共政策方向的转变——关于中国社会保障的若干特征性事实》,《中国社会科学》2010年第6期;王春光《城市化:越滞后越艰难》,《决策管理》2010年第4期;陆铭、陈钊《城市化、城市倾向的经济政策与城乡收入差距》,《经济研究》2004年第6期。

③ 李文《城市化滞后的经济后果分析》,《中国社会科学》2001年第4期。

④ 周天勇《中国推进城市化的犹豫、失误和后果》,《经济研究参考》2009年第35期;陆铭、陈钊《城市化、城市倾向的经济政策与城乡收入差距》,《经济研究》2004年第6期。

⑤ 郁建兴《新农村建设》,重庆出版社2009年版;蔡昉《刘易斯转折点与公共政策方向的转变——关于中国社会保障的若干特征性事实》,《中国社会科学》2010年第6期。

⑥ 陶然、徐志刚《城市化、农地制度与迁移人口社会保障——一个转轨中发展的大国视角与政策选择》,《经济研究》2005年第12期。

⑦ 蔡昉《被世界关注的中国农民工——论中国特色的深度城市化》,《国际经济评论》2010年第2期;工业化城市化协调发展研究课题组《工业化与城市化关系的经济学分析》,《中国社会科学》2002年第2期。

但也有学者存在着不同意见。他们认为,目前中国的城市化不是滞后,而是发展过快,根据亚洲与拉丁美洲等发展中国家的城市化经验,随着工业化带来的城市化发展,势必会出现两极分化,城乡差别拉大,甚至使这些国家的现代化进程中辍^①,中国应尽力避免其他发展中国家的城市化陷阱。中国在国际经济格局中处于高竞争的产业链末端与价值链低端,现有的非农产业难以提供高收入的就业机会;而农村是中国现代化的稳定器,是廉价劳动力再生产的场所,又是调节劳动力供求的蓄水池。农村不仅生活成本相对低廉,而且老少成员在农村的简单劳动还可以充实家庭收入^②。如果放弃土地,农民不仅会因此而失去其中的部分收入,而且这种不可逆的进城虽然在短期内会获得较高的城市化率,但农民在城市失败后,则会造成城市贫民窟、城市贫困等社会问题。基于以上论述,这些学者呼吁叫停快速发展的城市化进程,并建议维持中国小农经济制度与较低的粮食价格水平,从而确保较低的劳动力再生产成本;反对土地流转与集中,充分发挥土地作为农民最低生活保障的作用;保持城乡二元结构,确保农民可以在城乡间自由往返,从而有效防范各种危机^③。

城市化是人类社会走向现代化的必由之路。没有工业化和城市化,任何国家都不可能跨入中等收入国家之列;没有朝气蓬勃的城市,任何国家都不可能跨入高收入国家之列。发展中国家仓促的城市化似乎杂乱无序,却是必不可少^④。中国也不例外,在从“转型国家”向“城市化国家”的转变过程中,城市化势必给中国带来各种问题与挑战;但是,我们不能因此而否认城市化或者回避城市化。在某种程度上,向“城市化国家”转型中的各种问题与挑战可归因于城市化发展与地方政府治理改革间的不协调而造成的。现有研究及其争论都较为忽视城市化发展与地方政府治理转型的协调推进,我们应该以城市化进程与地方政府治理转型之间相互联动与动态平衡的框架来考察城市化及其问题。

三、城市化与地方政府治理转型之间的互动机制

1. 城市化发展与地方政府治理转型互为动力

在韦伯看来,“理想的典型城市”是拥有自律权的团体,有其特殊的政治与行政制度^⑤,而城市化进程往往会带来国家治理结构的变化,治理主体由国家向区域、再向地方发生转化,更多的社会服务与管理转移到地方政府^⑥。相比较而言,地方政府比中央政府更富有弹性与灵活性,去回应城市化及其带给人们的各种影响与结果。城市化大大强化了地方政府在治理结构中的功能与作用。另一方面,城市化是政府、企业、市场、社会等多种因素共同作用的结果^⑦。然而,市场和社会的不足与地方政府的作用,又决定了健康有序的城市化离不开地方政府的有效参与和有限干预。地方政府治理行为及其调整为城市化的推进提供了重要动力。

城市化往往会改变传统的经济社会条件,给现有治理模式带来冲击与挑战,从而倒逼地方政府进行职能转型与治理创新。城市化过程应是产业现代化及城乡空间布局更趋合理化的过程。地方政府必须根据城市化发展的需要,为产业发展及空间转型承担相应的规划及其配套设施建设等职能,从而为土地、资本、劳动力等资源空间优化配置以及现代产业发展营造良好的发展环境。另一方面,随着工业化与城市化的推进,农村富余劳动力必然从传统农业部门向现代非农产业部

① 贺雪峰 《反对积极城市化战略》,《中国市场》2008 年第 6 期;温铁军、温厉 《中国的“城镇化”与发展中国家的教训》,《中国软科学》2007 年第 7 期。

② 贺雪峰 《反对积极城市化战略》,《中国市场》2008 年第 6 期。

③ 贺雪峰 《中国城市化之忧》,三农中国网,http://www.snzg.cn/article/2010/1112/article_20667.html.

④ 世界银行 《重塑世界经济地理》,胡鞍钢等译,清华大学出版社 2009 年版,第 24 页。

⑤ [德] 马克斯·韦伯 《非正当性的支配——城市的类型学》,康乐、简惠美译,广西师范大学出版社 2005 年版,第 13 页。

⑥ Gerry Stoker *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labor*, New York: Palgrave Macmillan, 2004.

⑦ 崔功豪、马润潮 《中国自下而上城市化发展及其机制》,《地理学报》1999 年第 2 期;宁越敏 《城市化研究的社会理论基础评述》,《城市问题》1990 年第 1 期。

门发生转移,然而,“二元经济”所具有的劳动力供给无限性特征终将消失,这又将促使地方政府不得不保持较低的税收、提供优质廉价的服务并对公民认真负责,以吸引公民与企业^①,即要求强化地方政府对私营部门与公民的公共服务职能。同时,随着大量人口卷入城市化浪潮以及人们自我意识、公民意识的不断觉醒^②,传统“二元”特征的劳动就业、社会福利、公共服务体制显得越来越捉襟见肘,地方政府不得不考虑通过职能转型以及治理体制机制创新来解决城乡居民的社会权、政治权与民事权平等等问题。

就地方政府而言,其治理行为及其变化为城市化发展提供了相应的支持。地方政府的发展规划及配套设施建设等职能,不仅是拓宽城市空间的重要动力来源^③,而且为现代产业发展与招商引资营造了良好的环境^④,还为引导人口集聚化与改善城乡人民生活水平创造了现实条件。另一方面,地方政府强化公共服务等职能,能为农村富余劳动力就业转移与人口城市化创造必要条件。另外,上述职能的变化势必带来政府与市场、社会边界的重新划分。一方面,地方政府在重新厘清自身与市场关系的基础上,改革土地使用制度、劳动用工制度、资本积累及投融资体制等,从而对产业发展及资源要素空间布局的重新划分产生影响;另一方面,地方政府还在重构自身与社会关系的基础上,通过对户籍、社会福利与公共服务等制度改革以及村庄整理、“撤村建居”等治理行为,为改变农民生产生活方式、社会身份等产生直接或间接的影响。

2. 城市化发展与地方政府治理转型互为目标

在城市化浪潮冲击下,经济社会发展进入矛盾“多发期”,集中表现为产业、空间与人口等要素间的张力与矛盾。同时,只有产业、空间与人口等各要素相互联动与协调发展,才能实现城市化健康有序地发展。要实现上述城市化目标,离不开地方政府治理的现代转型。另一方面,经由城市化过程,地方政府不仅回归了政府公共服务与社会管理等本质职能,而且还实现了对传统治理方式的超越与创新,从而使政府治理变得更为现代化。

城市化过程是城乡空间转型的过程,而这又离不开土地等资源要素空间上的重新配置与划分。根据现行《物权法》的规定,农民的承包地、宅基地与集体建设用地等各类土地的权益均可划分为用益物权^⑤,即农民对承包地、宅基地与集体建设用地不再是没有明晰的权利,而是拥有对这些土地的排他性的占有、使用和收益等权利。但是,市场驱动下的土地资源配置与统一空间规划下的土地使用权管制间的矛盾普遍存在于世界各国城市化过程中^⑥,因此,土地流转往往游离于“政府主导”与“市场主导”两种模式间。在中国,传统土地流转机制具有浓厚的政府主导特征,农民处于相对被动的地位,造成补偿标准低、社会保障缺乏等问题,并成为各种社会问题的根源。要解决上述问题,离不开地方政府治理方式的变革。地方政府需要在对土地确保及产权保护的基础上,推进土地流转机制创新,破除传统的户籍身份与土地产权身份的关联性,实现土地流转的市场化改革。只有这样,才能在相对自愿、平等的基础上实现土地资源流转与重新配置。与此同时,地方政府必须承担起一系列“兜底”的职能^⑦,即最基本的保障性功能,包括完善失地农民社会保障制度,解决失地农民就业等问题。

① 蔡昉《被世界关注的中国农民工——论中国特色的深度城市化》,《国际经济评论》2010年第2期; Vincent Ostrom, Tiebout and Warren, “The Organization of Government in Metropolitan areas: Theoretical Inquiry”, *American Political Science Review* vol. 55, No. 4, 1961, pp. 831-842.

② John Friedmann, *China's Urban Transition*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 2005.

③ Laurence J. C. Ma, Fulong Wu, *Restructuring the Chinese City: Changing Society, Economy and Space*, New York: Routledge, 2005, p30.

④ Fulong Wu, “China's Changing Urban Governance in the Transition Towards a More Market-oriented Economy”, *Urban Studies* vol. 39, No. 7, 2002, pp. 1071-1039.

⑤ 国务院发展研究中心课题组《中国城镇化: 前景、战略与政策》,中国发展出版社2010年版,第257页。

⑥ J. Vernon Henderson, “Urbanization in Developing Countries”, *The World Bank Research Observer* vol. 17, No. 1, 2002, pp. 89-112.

⑦ 郁建兴、高翔《农业农村发展中的政府与市场、社会: 一个分析框架》,《中国社会科学》2009年第6期。

城市化过程也是农村劳动力就业转移与人口城市化的过程。如果说失地农民的城市化具有相对“被动的”城市化色彩,那么进城的农村流动人口往往“主动地”加入城市化。然而,现实体制很难接纳这部分人口,他们无法与城市居民享有同等的劳动权益、社会福利和公共服务,实际处于“准城市化”状态。事实上,城市化与城乡一体化进程理应是城市良性扩展与农村有序撤退的过程,需要城乡两种不同的体制机制实现并轨。针对农民就业转移以及劳动力市场发育等问题,地方政府需要采取解除规制的改革与制定劳动力市场规制的改革并重的方式^①。一方面要打破城乡分割的劳动力市场,并以市场调解为基础,推进农村剩余劳动力向非农产业部门的流转;另一方面,地方政府必须承担起劳动力就业服务、职业技能培训以及劳动者权益保护等服务性职能。针对人口城市化,地方政府首先要根据城乡一体化的要求,在打破传统户籍身份与社会身份挂钩的基础上,为城乡居民提供平等的社会福利与公共服务;另一方面,为了解决因人口增加而导致的公共服务需求数量增加,种类多样化等问题,地方政府需要在重构政府与市场、社会关系的基础上,实现治理机制的创新。在传统的自上而下层级结构建立的纵向权力关系以外,构建各种横向的伙伴关系,构筑政府与私营组织、非营利组织间的合作关系以及不同政府间的协作伙伴关系^②。另外,人口流动性通常表现为原有从属关系的断裂。因此,人口城市化必须通过提升社会“精神密度”得以完成,而这又取决于人们融于公共生活的程度^③,否则又将导致城市社会“马赛克”^④或者社会认同上的“内卷化”等现象^⑤。体制层面的不整合是导致社会排斥现象的重要原因。然而,地方政府的制度性调整和系统性整合仅仅为消除社会排斥提供了制度性条件;要更好地解决社会排斥等问题,还必须重构政府与社会关系,拓宽社会成员参与公共事务治理的空间。只有构筑多元参与的治理模式,才能满足多元性社会的要求,并促进个人有效融入公共生活,提高城市社会凝聚程度,避免社会认同危机。

产业现代化既是城市化的有机组成部分,又是城市化的重要目标。尽管产业现代化是一种经济现象,主要通过市场机制得以解决,但是市场固有的缺陷决定了地方政府将在产业现代化过程中发挥重要作用,集中体现为产业规划、鼓励技术创新等方面。然而,传统“政府主导”的产业发展模式,不仅不符合市场发展的客观要求,而且还造成了各种问题。因此,地方政府首先需要重新定位自身职能边界,在充分尊重市场的基础上,通过编制产业、空间规划以及开发建设配套设施等手段来引导产业的发展。另一方面,技术创新需要投入大量的人力与财力,然而,新的技术成果又具有一定的外部性,市场机制在鼓励技术创新方面存在着显著的限度。地方政府必须为此承担相应的职能,弥补市场缺陷,既要根据《知识产权法》等法律政策,实现对创新成果的确权与保护;又要为技术发展搭建创新平台,并通过激励性、服务性政策工具来促进企业的自主创新。

根据上述分析,城市化目标的实现离不开地方政府治理的现代转型,或者说,城市化的过程本来就是地方政府治理现代化的过程。从发展趋势看,随着城市化的不断推进,地方政府职能将向公共服务转型,并以公共服务为主要手段,吸引更多人力资源,从而达到地方经济社会发展的目标。另一方面,地方政府更多地转向社会保护等公共服务领域,必然减少对经济领域的直接干预,从而不断规范政府与市场、社会的关系并实现治理网络的重构与创新。这种转型使地方政府回归到公共服务与社会治理这一政府职能本质层面上,从中超越以往的发展型政府角色,而这正是地

① 蔡昉 《刘易斯转折点与公共政策方向的转变——关于中国社会保护的若干特征性事实》,《中国社会科学》2010 年第 6 期。

② [美] E. S. 萨瓦斯 《民营化与公私部门的伙伴关系》,周志忍等译,中国人民大学出版社 2002 年版 [英] 厄马尔·埃兰德 《伙伴制与城市治理》,《国际社会科学杂志》(中文版) 2003 年第 2 期 [美] 莱斯特·M. 萨拉蒙 《公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系》,田凯译,商务印书馆 2008 年版。

③ [法] 伊夫·格拉夫梅耶尔 《城市社会学》,徐伟民译,天津人民出版社 2005 年版,第 2 页。

④ Louis Wirth, “Urbanism as a Way of Life”, *The American Journal of Sociology*, vol. 44, No. 1, 1938, pp. 1-24.

⑤ 王春光 《农村流动人口的“半城市化”问题研究》,《社会学研究》2006 年第 5 期。

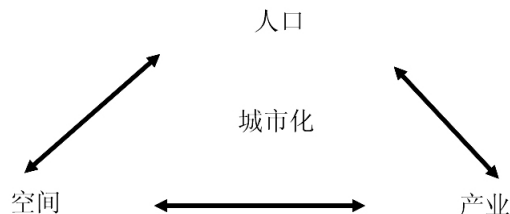
方政府治理现代化的重要目标。可见, 地方政府治理的现代化不仅决定了城市化目标的实现, 而且地方政府治理变迁本身就属于城市化进程。城市化的发展与地方政府治理转型互为目标。

四、城市化进程中的地方政府治理转型

综上所述, 城市化进程与地方政府治理转型之间并非是简单的线性关系, 而是一种表征关系, 即不只是城市化影响了地方政府治理, 而且地方政府治理变迁本身就属于城市化过程。基于这样的认识, 我们尝试提出“城市化进程中的地方政府治理转型”的新分析框架。

1. 城市化对地方政府治理的要求与挑战

城市化过程既是一个社会演化的过程, 又是一个自然的历史过程。具体而言, 城市化过程是空间、人口与产业等各维度协调推进的过程, 三者间彼此互动, 构成一个有机整体。地方政府治理调整与改革必须从城市化整体进程出发(如下图所示), 只有这样, 才能在政府治理转型与城市化进程良性互动的基础上, 实现自身治理现代化目标, 并为城市化进程提供强大动力。



产业现代化是城市化的重要动力。产业发展首先离不开配套的空间转型; 而空间布局的变化又对土地等资源要素提出新的要求, 地方政府对产业发展的规划与引导离不开对土地等资源数量及其分布情况等客观因素的考虑。另一方面, 城市经济的发展带来空间的需求, 空间布局的变化以及土地等资源的流转与配置, 都必须置于产业发展现状及其趋势的框架内进行。只有这样, 才能实现土地等生产要素的集约利用与保值增值。

土地等资源空间优化配置既离不开对产业发展现实状况的考虑, 又与人口城市化息息相关。农村劳动力就业转移以及人口集聚化是实现土地等要素的集约利用及空间布局合理化的重要前提。但是, 土地等资源空间上的重新划分又势必造成农民职业身份、社会身份以及居住方式的变化。地方政府需要通过治理体制机制的创新, 加快农村富余劳动力就业转移与农民市民化进程, 从而为加速土地流转的进程创造先决条件。另一方面, 在资源空间重新划分过程中, 地方政府必须承担起“兜底”的职能, 更好地解决失地农民社会保障与就业等人口城市化问题。

人口城市化不仅与空间变化密切相关, 而且还与产业发展状况直接相关。非农产业的发展是实现农村剩余劳动力就业转移的现实条件。只有这样, 才能实现劳动力从生产效率较低的传统农业向生产效率较高的现代非农产业的转移, 从而确保劳动力增值, 提高劳动者收入水平, 从根本上消除城乡差异。另一方面, 产业发展又离不开充足的劳动力资源供给, 特别是“用工荒”现象的持续存在, 标志着劳动力资源逐渐成为稀缺生产要素。地方政府亟需通过提高公共服务覆盖水平、降低农民工落户门槛、改善劳资关系等途径为本地区争取劳动力资源。

城市化进程为地方政府治理变化带来新的要求与挑战。地方政府治理变迁, 必须充分考虑空间、人口与产业等城市化各维度发展状况以及三者间的动态平衡关系。只有这样, 才能更好地回应城市化及其挑战, 并为健康有序的城市化进程提供更大的动力。

2. 地方政府治理变迁对城市化的作用与影响

健康有序的城市化是产业、空间与人口等要素协调推进的过程, 这向地方政府治理提出新的要求与挑战。那么, 地方政府如何才能通过自身治理方式的重构, 确保健康有序的城市化进程呢?

改革开放以来，由于受现实考评与晋升机制以及 GDP 发展至上等因素影响^①，地方政府往往将经济增长放在第一位，政府服务理念相对淡化。然而，政府服务职能缺失以及现实制度的不公平不仅造成城市化整体水平滞后，还导致了“三元社会结构”或“城市二元结构”，从而加剧了社会风险与认同危机。城市因此而成为各种社会矛盾冲突的前沿高发区^②。另一方面，现有以“廉价劳动力”与“人口红利”为特征的经济增长模式缺乏可持续性。随着经济社会的发展，这种经济增长模式趋向终结，地方政府需要以优质的服务和完善的基础设施来吸引公民与企业^③。只有确保所有的成员平等地分享社会发展成果，才能提升劳动力发展能力^④，从而为城市化的可持续推进与经济社会发展带来更大的动力。

地方政府理念与职能的变化还离不开治理体制机制的创新。然而，要实现治理体制机制的创新，首先要破除传统城乡二元户籍制度的束缚，实现社会保险、义务教育、基本医疗等公共服务与社会福利平等地覆盖全体社会成员，从而确保城乡居民享有公平的政治权、社会权与民事权。另一方面，地方政府治理转型不仅只是简单地从制度上构建城乡一体的公共服务与社会管理体系，而且还包括更为深刻的政府治理方式的变革。鉴于城市化进程中政府长期处于“主导”地位以及市场、社会发育不成熟等现实，地方政府治理模式的变革过程，既是解除传统规制的改革过程。又是培育并完善市场、社会机制的过程。在此基础上，地方政府需要重新界定其职能边界，明确哪些是可以由市场或社会来运作的，哪些是市场或社会都无能为力、必须由政府来操作的。总之，城市化既要政府推动，又要市场推动，而且还离不开社会主体的作用与影响。只有重构地方政府与市场、社会关系，才能降低城市化的经济风险与社会风险，从而实现城市化健康有序地发展。由于城市化是一项由产业、空间与人口等要素协调推进的系统工程，根据不同的内容及其要求，地方政府具体的职能内容及治理方式不同，地方政府与市场、社会等治理主体各自的功能及其相互间关系也不同（如表 1 所示）。

表 1 城市化进程中的地方政府治理模式

	地方政府	市 场	社 会
空间	空间规划；配套基础设施建设；土地等资源的产权保护。 其他弥补市场与社会失灵作用。	土地等资源要素的流转与配置机制。	社会参与城市空间规划；居民会议或居民代表会议对重大事项的决策；居民组织与政府、开发商等主体的沟通与协商。
人口	就业服务；劳动力技能培训；劳动者权益保护；基本公共服务与基础设施的生产与供给；城乡一体的公共服务与社会福利；其他弥补市场与社会失灵作用。	劳动力资源配置机制；政府有关服务代理人。	劳动维权；各社会群体自组织的自治及参与公共事务治理的功能；政府有关服务代理人。
产业	产业发展规划；基础设施建设；保护知识产权；鼓励技术创新制度供给；构建技术创新平台；其他弥补市场与社会失灵作用。	生产要素与产品的流动及配置机制；政府有关服务代理人。	行业（产业）组织自治功能；政府有关服务代理人。

① Yusuf Shahid and Tony Saich, *China Urbanizes: Consequences, Strategies, and Policies*, Washington, D. C: *the World Bank*, 2008, p. 65 - 90; 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》，《新华文摘》2004 年第 17 期；周业安《地方政府竞争与经济增长》，《中国人民大学学报》2003 年第 1 期。

② 刘传江《城乡统筹发展视角下的农民工市民化》，《人口研究》2005 年第 4 期。

③ 蔡昉《被世界关注的中国农民工——论中国特色的深度城市化》，《国际经济评论》2010 年第 2 期；Vincent Ostrom, Tiebout and Warren, "The Organization of Government in Metropolitan areas: Theoretical Inquiry", *American Political Science Review* vol. 55, No. 4, 1961, pp. 831 - 842.

④ [印度] 阿马蒂亚·森《以自由看待发展》，任贇、于真译，中国人民大学出版社 2003 年版。

五、结论: 城市化进程中改善地方政府治理的新思路

根据城市化进程与地方政府治理转型间表征关系的分析框架, 可以得出如下结论:

自人类进入城市化时代以来, 地方政府治理行为及其调整必须以尊重城市化发展现状与其客观规律为基本前提, 在与城市化发展的相互联动与动态平衡的基础上, 更好地回应城市化, 并促进当地城市化发展。具体而言, 地方政府必须通过以产业结构优化、产业发展集聚化以及技术创新为核心内容的产业现代化来实现劳动力就业转移与土地等资源的空间优化配置, 从而实现劳动力、土地等生产要素的保值增值; 通过以劳动力就业转移、提升劳动力素质以及建设并完善公平的公共服务体系为主要内容的人口城市化, 为产业转型发展以及资源空间优化配置营造更优的社会环境; 在保护农民土地权益的基础上, 通过创新土地产权形式与流转机制来促进空间转型与优化配置, 为劳动力就业转移及人口城市化提供更大的动力, 并为产业的现代发展开辟新空间。

城市化既是促进经济繁荣的过程, 又是提升民众福利水平的过程, 城市化的顺利推进离不开地方政府的治理转型。经由城市化进程, 地方政府可以实现对现有治理体制机制的超越与创新, 从而为达成治理现代化目标以及城市化顺利推进创造有利条件。从具体内容来看, 根据城乡一体化要求, 地方政府首先应突破传统体制束缚, 建设并完善公平的公共服务与社会福利体系, 确保失地农民、进城务工人员等所有社会成员享有同等的社会权利, 并以此缓解“用工荒”与社会风险等问题; 构建城乡一体的劳动力市场, 并充分发挥市场在劳动力就业转移与劳动力要素配置中的基础作用, 地方政府则主要加强在劳动权益保护、就业培训、弥补市场信息渠道缺陷等方面规范市场与弥补市场失灵的作用; 创新社会治理机制, 发挥市场与社会在公共服务与社会治理等方面的积极作用, 拓宽社会成员参与公共事务治理的空间, 并在参与中实现城市社会的融合; 在空间转型与土地流转方面, 地方政府应加强土地确权与保护农民土地权益的功能, 充分发挥市场机制在土地要素流转中的基础作用, 搭建政府、开发商与居民等主体间的协调平台, 确保社会在土地征用与流转过程中的话语权; 充分发挥市场在产业现代化进程中的基础作用, 地方政府的作用则主要集中在空间规划引导、保护知识产权、鼓励技术创新等方面。

(责任编辑: 李 申)

The Governance Transition of Local Government in the Process of Urbanization: An Analytical Framework

Yu Jianxing Feng Tao

Abstract: It is inevitable for human society towards modernization to experience urbanization, which is also the significant strategy of current economic and social development in China. The process of urbanization would pause without the corresponding governance transition of local government, while the local government transition could not occur out of urbanization context, which means that they are marked with each other. Not only does urbanization affect local governance, but the governance transition of local government is also a part of urbanization process. Local government would strengthen its own essential functions as public service and social management, and even transcend as well as innovate the present system and mechanism. Currently, local government should transfer its function based on the coordinative development among industry, space and population, and then innovate the governance system and mechanism by means of reconstruction the relationship among government, market and society in order to response to as well as promote urbanization.

Keywords: Urbanization; The Governance Transition of Local Government; Mutual Mark; Analytical Framework