

中图分类号:C931 文献标识码:A 文章编号:1009-3176(2017)05-011-(10)

城市治理体系和治理能力建设的 基本逻辑

夏志强 谭毅

(四川大学 成都 610064)

摘要:随着城市化进程的加速,城市问题不断涌现,推进城市治理体系建设和治理能力现代化日趋迫切。由于城市治理的独特性,寻找城市治理体系和治理能力建设的基本逻辑十分必要。城市治理体系和治理能力与治理理念密切相关,城市治理体系和治理能力建设以城市治理理念为引领,城市治理体系是城市治理能力的基础,城市治理能力是应对“城市病”和促进城市可持续发展的必要条件。在中国当代语境中,城市治理理念主要由目的层的人本治理理念和手段层的依法治理理念、系统治理理念和智慧治理理念构成。城市治理体系由治理主体、治理客体和治理方法构成,分别解决谁来治理、治理什么和如何治理的问题。与此相应,城市治理能力由城市动员能力、城市管理能力、城市发展能力和精细治理能力构成,既对应城市治理体系的理论构成,又回应城市治理实践的现实需要。

关键词:城市治理;城市治理理念;城市治理体系;城市治理能力

一、引言 城市、城市化与城市治理

城市是一种历史现象。我国城市历史悠久,源远流长。据考古发现,早在原始社会末期,我国就产生了城市的雏形,在夏朝后期形成了古代城市。然而在语言史中,城市作为一个语词出现则是近现代的事情。在古代汉语中,“城,以盛民也”,是指都邑或都邑周围的墙垣;“市,买卖之所也”,是交易买卖的行为或场所,并无“城市”这个词语。根据美国城市史学者刘易斯·芒福德等人的研究,在其他文明古国也很早就出现了城市,并经由城堡、城邦等形式发展^[1]。如果说古代城市的兴起多基于政治和军事原因的话,近现代城市的兴盛则更多基于工商业的发展。特别是工业革命之后,工业化引致的城市化使得许多城市如雨后春笋般出现,城市的数量、规模和功能都远非古代可比拟。城市成为非农业人口的集中地,也是商业、文化、教育、政治等方面的中心。本质上,城市是人和资源在有

收稿日期:2017-7-7

作者简介:夏志强 男(1967-) 四川大学公共管理学院教授 博士生导师

谭毅 男(1985-) 四川大学公共管理学院博士生 四川省团校讲师

限空间的高度聚集与协同,最根本的是人与人、人与其产出之间的关系,城市的盛衰荣辱归根结底在于人,在于城市生活的市民。

城市化是一个国家或地区产业结构中非农产业比重上升、城市人口比重增加和城市面积扩大的过程。伴随着城市化过程,城市意识、城市文明、城市生产与生活方式等得以形成和确立。新中国建国初期,我国的城镇人口只占总人口的10%左右,数量也只有5000多万人。1978年这一比例也仅为17.92%,数量达到了1.7亿。到2015年这一比例达到了惊人的56.10%,数量超过了7.7亿。^[2]在将近四十年的时间里,我国的城市化率提高了近40个百分点,城镇人口增加了6个多亿,这样迅猛的城市化速度世所罕见。与快速、高度时间压缩的城市化进程相伴随的就是城市问题的快速积累和集中爆发。在城市化的进程中,随着城市规模的扩大和发展速度的加快,许多城市出现了资源、环境等承载能力不足乃至“超载”的情况,城市体系出现了结构失衡、失调,各种“城市病”涌现,如资源短缺、交通拥堵、环境污染、城市贫困、治安恶化、基础设施和公共服务不足等等。城市治理的命题也随着上述“城市病”的出现而提上日程。中共十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出了“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”的改革目标,也为城市治理体系和治理能力建设指明了方向。2015年底召开的中央城市工作会议则明确提出了“促进城市治理体系和治理能力现代化”的要求。当然,城市治理与国家治理既有联系也有区别。在中国的政治结构中,国家和省级层面的治理在宏观上设定了城市治理的框架,是城市治理必须要考虑、衔接和融入的治理生态。但在全球治理、国家治理、省域治理、城市治理、县域治理和乡村治理的多层治理结构中,唯有城市治理面对空间高度压缩、资源和人口高度聚集状况,有其独特的治理对象和目标,也需要独特的治理方法和工具,因而有必要从治理理念、治理体系和治理能力等方面进行总体谋划和专门研究,找到城市治理体系和治理能力建设的基本逻辑。

二、城市治理体系和治理能力建设的逻辑体系

从二十世纪九十年代以来,治理这个概念风靡全球,但并没有得到很好的界定。从政治学的角度看,治理的基本含义是指在一个既定范围内运用权威维持秩序,满足公众需要,其基本理念是相对于单方面的统治而言,更强调政府分权、主体多元、社会自治。^[3]在当代中国政治语境中,治理的含义也不同于传统的治国理政和西方的治理概念,不同限定语的治理可能具有迥异的内涵。在我国,国家治理的概念是在坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机结合(即“党领导人民有效治理国家”)的前提和基础上,在具体手段和举措中加入了西方治理理论的某些元素改造而成的。^[4]城市治理不是国家治理的简单拷贝,有其特定的内涵和外延。城市治理是指城市的政府、城市的居民以及各种社会组织等利益相关方通过开放参与、平等协商、分工协作的方式达成城市公共事务的决策,以实现城市公共利益的最大化的过程。^[5]

关于国家治理体系和治理能力,俞可平教授认为,国家治理体系涉及治理主体、治理机制和治理效果三要素,是一个有机、协调、动态和整体的制度运行系统。党的十八届三中全会提出的“国家治理体系和治理能力”核心是指国家的制度体系及其制度执行能力^[6]。对于城市治理体系和治理能力,本文认为,城市治理体系是指城市治理运行中必然涉及的治理主体、治理客体、治理方法(包括治理体制、机制、技术等)等因素构成的有机整体以及对此整体进行明确界定的制度因素。城市治理能力不是单纯指城市政府能力,而是指城市治理主体通过整合利用相关资源,采用合理工具和手段,以解决城市治理中的问题和实现城市治理目标的能力。城市治理体系和治理能力是一个有机整体,是城市治理的两个基本面向,二者相辅相成。其中,城市治理体系侧重城市治理要素构成,是相对静态的,是城市治理能力形成的前提和基础;城市治理能力则侧重城市治理要素的功能发挥,

主要是动态的,是城市治理体系有效运转形成的结果。

城市治理体系和治理能力建构分别有其价值理念和现实需要。合理的城市治理体系的建构必然以合理的城市治理理念作为价值基础,而强大的城市治理能力则必须能满足城市运行和城市发展对其提出的能力需求。据此,城市治理体系和治理能力建构的基本逻辑是:首先,城市治理的体系构建以一定的城市治理理念为导引,没有鲜明治理理念指导的城市治理体系是盲目的,也就不可能是合理的、完善的和具有前瞻性的。因此,城市治理理念是城市治理体系建设的逻辑起点。其次,城市治理体系又是城市治理能力的基础。一个完善、有机、协调、弹性的城市治理体系是城市治理能力的必要保证;城市治理能力则是城市治理体系效能发挥情况的反映,也预警城市治理体系的改进。因此,城市治理体系和治理能力是密不可分的,这也是本文将二者结合起来讨论的原因。第三,城市治理能力是应对“城市病”和促进城市可持续发展的必要条件。城市治理能力建设必须既要坚持问题导向,能解决当前城市化带来的“城市病”,处理棘手的城市问题,又要坚持使命导向,能主导城市未来的发展。因此,“城市病”和城市发展从当前和未来两个时间维度给城市治理能力提出了需求。如果城市治理体系不能适应这种对城市治理能力的要求,那城市治理体系也需要相应进行改革或改进。其关系如图1所示:

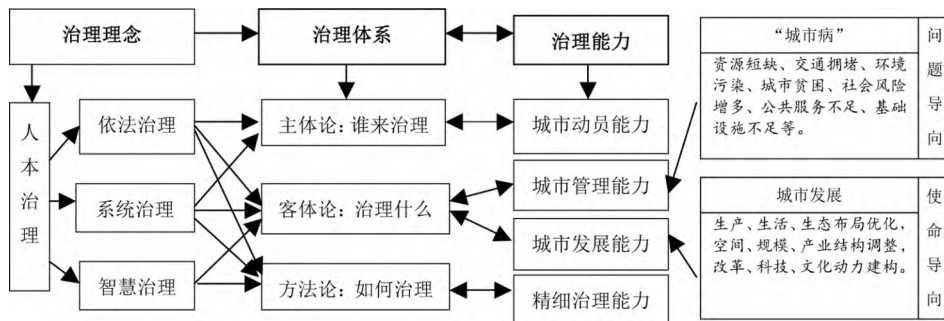


图1 城市治理体系和治理能力建设的基本逻辑框架

三、城市治理理念定位

理念决定行动的指向和价值归属。城市治理体系和治理能力建设受到城市治理理念的指引。按照城市治理的目标和实现这一目标的手段之二分思路,可以将城市治理理念分为目标层和手段层,分别代表城市治理的价值取向和工具选择。城市治理的目标应该是让市民的生活更美好,因此城市治理理念的目标层是“以人为本”,即人本治理理念。在现代城市治理实践中,为了实现以人为本的治理理念,就要综合运用法治思维、全局思维和精准思维。其中,法治思维是现代治理的必然要求和城市治理的公信力基础;全局思维是面对城市多因素复杂治理所必备的统筹思维能力;精准思维则是实现城市治理精细化的必由之路。法治思维、全局思维和精准思维分别从城市治理的法律起点、整体协同和“靶向治理”三个方面规定了城市治理的理念。相应的,在城市治理中就要秉持依法治理、系统治理和智慧治理的理念。因此,城市治理的理念应该包括人本治理理念、依法治理理念、系统治理理念和智慧治理理念等四大理念,人本治理理念是目标层理念,后三个理念则是手段层理念,四大理念构成一个不可分割、相互协调的有机整体。

1. 人本治理理念

人本治理理念从根本上强调城市治理的出发点和落脚点是人。一方面,人本治理理念源远流长。中国古代就有“民本”思想,如“民为邦本,本固邦宁”,“民为贵,社稷次之,君为轻”等,所以特别强调“养民”,如“德惟善政,政在养民”。这种“民为国之本”的思想为城市治理中“以人为本”治理理

念提供了思想渊源。就现代而言,无论是经济学家基于规模经济考虑,还是刘易斯·芒福德将城市视为文化容器与磁体的观点,城市的本质及其功能展现的基础都是人,城市的最终目的是为了使人过上更好的生活,实现更全面的发展。那种将城市视为一台高精度机器的结构主义观点不是没有道理,但其认识是机械的,已经被人本主义的观点所改造。城因人而生,人为城之本,城市的存在是为了让人的生活更美好,以人为本应该作为城市治理最根本的理念。另一方面,作为现代治理的应有之义,民主也要求实行人本治理的理念。民主是现代国家治理体系的本质特征,是区别于传统国家治理体系的根本所在^[7]。在中国,城市治理中的人本理念是我国社会主义民主之“人民当家作主”的要求在城市治理中的体现,也是群众路线在城市治理中的必然要求。在“共享”发展理念的指导下,共同缔造、共生共创共享等强调市民本位的城市治理理念已经在不少城市落地开花。2015年中央城市工作会议提出要“坚持以人民为中心的发展思想,坚持人民城市为人民”,也体现了这一要求。因此,以人为本作为城市治理的根本理念有其思想源泉和政治与政策共识。以人为本的治理理念要求为了人民、依靠人民,形成从政府到市民的决策环贯穿城市治理体系和治理能力建设的全过程,人本治理的理念也是依法治理、系统治理和智慧治理三大理念的统揽。

2. 依法治理理念

依法治理理念的核心是建立法治政府。传统中国基本上实行的是德主刑辅的统治模式,道德教化相较于严刑峻法在统治中占有更重要的地位,“三纲五常”“五伦”等礼教规则在社会治理中发挥了重要作用,但这种治理模式人伦化、人情化过重,这与强调公平、正义的现代法治理念存在龃龉。法治是现代文明的重要表征,更是现代社会的核心价值。虽然我国的现代城市治理依然需要正视传统文化对市民的深刻影响,但必须转移到以法治为主的轨道上来,实行法主德辅的治理模式。“法律是治国之重器,良法是善治之前提。”诚如斯言,“没有法治,便无善治,也没有国家治理的现代化”^[8]。同样,没有法治就没有城市治理现代化。一是城市治理的权力直接来源于法律。在现代代议制间接民主政体中,公权力的最终源头是人民,以文本形式呈现在法律和法规中。同样,现代城市治理的权力也来源于作为人民意志体现的法律文本中。二是城市治理的权力运用依照法律。法律规定了城市治理行为合法与非法的界限,给运用权力进行治理的主体设定了权力范围和边界。三是软法治理在城市治理中勃兴。软法“是指那些效力结构未必完整,无需依靠国家强制保障实施,但能够产生社会实效的法律规范”^[9]。治理具有治理主体多元化、治理依据多样化、治理方式多样化等典型特征,治理的依据不仅包括国家立法,而且包括非国家制定和保障实施的规则,也就是说不仅包括硬法,还包括软法^[10]。软法治理在城市社区治理、环境治理、区域合作治理中有着广泛应用。中央决策层也认识到法治对于治理现代化的重要意义。2014年,中共中央通过了《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,强调要“加快建设社会主义法治国家”“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”。“依法治城”、建设法治城市政府成为题中之义。依法治理的理念贯穿于城市治理的主体、客体和方法中,治理主体要有法律授权,对客体进行治理要依法开展,采用的治理方法要具有合法性。依法治理理念要求城市政府要依法行政,企业、公民和社会要依法办事,城市问题的解决和城市发展不能违背法律的要求,城市治理的制度、体制、机制、技术须符合法律的规定。

3. 系统治理理念

系统治理理念的根本在于统筹考虑各种治理因素进行综合施治。系统治理的理念贯穿于城市治理的主体、客体和方法中。一是关于城市治理主客体的系统理念。俞可平教授认为,政府治理、市场治理和社会治理是现代国家治理体系中三个最重要的次级体系^[11]。在中国的政治语境中,城市治理是国家治理的一部分,是与中央层面国家治理相对应的地方层面国家治理。因此,在中央没有专擅治理权的情况下,我国城市治理的重要次级体系也必然包含政府治理、市场治理和社会治理。其

中政府、市场和社会既是治理主体又可能是治理客体的相关者,因此城市治理必须系统考虑主客体及其关系模式,不能造成主客体关系的割裂。二是关于城市内部治理要素的系统理念。城市是一个多种要素和问题的聚合系统,城市治理则是一个系统工程。系统治理理念要求城市治理立足城市发展阶段,尊重城市发展规律,统筹城市全局。习近平总书记在中央城市工作会议上的讲话,要求城市建设和发展要统筹空间、规模、产业三大结构,统筹规划、建设、管理三大环节,统筹改革、科技、文化三大动力,统筹生产、生活、生态三大布局,统筹政府、社会、市民三大主体,很好地阐释了系统治理理念的内容。三是关于城市治理外部环境的系统理念。城市内部是一个有机整体,但城市不是一个封闭系统,而是处在全球、国家、省域的范围。城市治理必须将城市视为一个相对稳定而又始终开放的系统。城市治理必须考虑其在全球治理、国家治理、省域治理、县域治理等多层治理^[12]中的地位和角色(比如国家命名“中心城市”就是对城市的定位,也是对国家和该类城市关系的界定,对应的城市治理就必须考虑其与国家治理、区域治理的关系),必须考虑横向和纵向政府间关系对城市治理的意义。此外,中国的城市目前还是被定位为城乡合治模式下的区域型建制而非城乡分治模式下的市镇建制,城市治理还要考虑城市的非城市区域。所以,在系统治理理念下,不少城市提出了推进新型工业化、新型城镇化、农业现代化、信息化同步发展的战略。四是关于城市治理方法的系统理念。从制度、体制、机制和技术上全面寻找和优化城市治理的方法,系统而不是片面选用城市治理方法,注重城市治理方法的系统影响,形成城市治理方法体系。

4. 智慧治理理念

智慧治理理念的本质在于依托新技术、汇集众智实现精细治理。首先,现代信息技术是智慧治理的技术基础。随着人类跨入数据时代,物联网、地理信息技术、网络通信技术、大数据、云计算和社会计算等关键技术,在数据收集、数据传输和数据处理方面发挥着至关重要的作用。数据时代使得智慧治理成为必然,而作为技术基础的前述先进技术,则为智慧治理提供了可能。在信息和数据技术的支撑下,收集城市治理客体的动态数据已经成为现实。对所收集的城市治理数据进行技术分析,可以前瞻城市问题和城市治理的规律,进而选用和调整城市治理的方法,实现城市治理方法的弹性化,从而增进城市治理的效果。其次,结合“小聪明”+“大智慧”是智慧治理理念的关键。历史地看,技术是经济社会变革的重要动力,也是治理革命的重要助推器。但历史也一再表明,只有结合相应的制度等其他文明要素,技术才能更好发挥其正向作用。智慧治理不同于电子政务和大数据治理中的技术治理取向(其本质是智能化和自动化),而是认为技术服从于理念、价值等因素的实际需要。智慧治理是结合了治理中的“小聪明”(技术)和“大智慧”(理念、制度、体制、机制),强调城市治理在制度、体制、机制和技术等方面都要全面实现智慧化并深度融合,将城市规划、建设、管理和城市治理决策、执行和评估等有机结合,创新体制机制和管理模式,实现城市治理制度、体制、机制和技术的适时更新和城市治理模式的动态调整,构建弹性、权变、可持续的城市治理模式。其三,精细治理是智慧治理理念的必然要求。粗放的城市治理浪费城市资源,贬损治理者的公信力,拉低治理绩效和城市品位,是短视和缺乏智慧的表现。智慧意味着从公共利益出发,对相关治理要素及其关系的完全了解并据此采取恰当的治理行动。因为现代信息技术的出现,城市这台机器,其零部件和整体都有了精细生产、调试和维修的可能。换言之,城市治理的精耕细作时代已经来临。智慧治理理念下的城市精细治理要求城市治理体系精密构建,城市治理主体精明能干,城市治理客体精准界定,城市治理手段精确匹配,城市治理成本精打细算,城市治理绩效精益求精。

四、城市治理体系建设

国家治理体系可为城市治理体系构建提供理论参考。有学者认为,国家治理体系是由政治权力

系统、社会组织系统、市场经济系统、宪法法律系统、思想文化系统等构成的有机整体^[13]。有效的国家治理涉及“谁来治理,如何治理,治理得怎样”三个问题,分别对应治理主体、治理机制和治理效果等国家治理体系的三大要素^[14]。在单一制国家中,城市治理体系的制度背景框架被严格限定在了上述国家治理体系之中,需要寻求适合城市本体的治理体系内容。不少研究者都重视城市治理主体的研究维度,甚至在一定意义上将城市治理主体等同于城市治理体系,但相对忽视了客体、方法和主客体关系的研究。城市治理体系的运转逻辑应该是治理主体用一定方法去治理客体的逻辑,是谁来治理、治理什么和如何治理三者的有机结合,此三者分别对应城市治理的主体、客体和方法。

主体论,即“谁来治理”。治理不同于作为一种单向度活动的统治,治理强调的是多元主体的参与和协同。在城市治理中,政府、社会和公民是当然的治理主体。城市治理必须实现公共部门、私人部门、第三部门、普通公民的合作治理。鉴于目前我国城市治理体系仍在逐步完善这一现实,应树立系统治理理念,并依法确立政府在城市治理体系中的主导地位,依法保障社会和公民在其中的参与权,打破体制机制障碍,创新应用各种有利于多元主体协同的技术,形成良性有序的政社协同和官民共治,实现城市共治共管,共建共享。

客体论,即“治理什么”。城市治理的客体大体上分为两类,一类客体是“城市问题”,也就是城市运行和发展过程中面临的各种问题和矛盾,即“城市病”。这个维度的城市治理在很大程度上是被动应急型的城市治理,但事关城市正常运转,十分重要。当前,城市治理亟待解决的主要问题是城市化中资源短缺、交通拥堵、环境污染、城市贫困、社会风险增多、公共服务不足、基础设施不足等问题。另一类客体是“城市的使命”,即城市的长远发展目标及其道路问题。这个维度的城市治理则是在尊重城市历史和现实基础上主动作为型的城市治理,事关城市品位和可持续发展。从当前我国的城市发展来看,优化城市的生产、生活、生态布局,调整城市的空间、规模、产业结构等,前瞻性创建“明日之城”是城市治理的当务之急。当然,无论是城市问题的解决还是城市使命的确定,均要依法进行,系统考虑问题关联性和各利益相关方的利益,破除局部主义和治理碎片化,以制度创新、体制机制改革和技术支撑保障治理绩效。

方法论,即“如何治理”。城市治理方法是连接治理主体和客体关系的桥梁,良好治理方法的前提是对主客体关系的理性认知。城市治理方法有方法形成和方法组合两个方面的内容。因此,当前我国城市治理在方法选择上应突出两个重点,一是根据依法治理理念,在制度、体制、机制的建设和使用中,要严格依照国家和省域已有的法律和法规,同时依法,审慎、充分利用城市立法权(根据全国人大2015年对《立法法》的修订情况,地方立法权会扩至所有设区的市),形成城市治理的法律方法。二是根据系统治理理念和智慧治理理念,城市治理要系统整合制度、体制、机制、工具,系统实现制度体制机制与工具手段的有机衔接,系统考虑各种治理方法的优劣,系统集成治理工具,实现治理方法的智慧选择和有机组合。

五、城市治理能力建设

在中国政治框架下,中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,“党管城市工作”成为题中之义,因而中国共产党的城市领导能力是我国城市治理能力的前提和基础。在中国共产党的坚强领导下,对应城市治理体系的理论构成,基于城市治理实践的现实需要,城市动员能力、城市管理能力、城市发展能力和精细治理能力构成了城市治理能力建设的基本内容。

1. 城市动员能力

城市动员能力主要基于主体协同的多方参与。城市动员能力建设是城市治理主体自我动员和动员其他治理要素参与治理的能力。在多元协同的城市治理格局中,城市动员能力建设的前提在于

各治理主体有强大的能力,关键在于动员各治理主体共同参与到城市治理中来,实现合作治理。

首先,一个强有力的城市政府是城市动员能力的基本保障。虽然随着公共行政由政府主导的管理演变到多主体参与的治理,政府能力概念的使用也相应地让位于治理能力^[15],但政府能力依然是治理能力的最重要维度。研究表明,在发展型国家中,强有力的政府及其政策是经济社会发展的重要动力^[16]。我国城市化的任务依然很艰巨,城市也依然处在快速发展的过程中,需要强大的政府能力。政府能力是指政府依据自己的权力和权威,通过制定政策和组织动员,实施自己承担的职能,贯彻自己的意志,实现自己目标时所具有的能量。^[17]从政府职能角度界定政府能力是学界常用的方式。根据我国目前的不同层级的政府职能定位,城市政府能力主要包括政府管理能力、市场监管能力、经济调控能力(在中央垄断货币政策的背景下,地方调控能力主要通过地方财政政策进行)、社会治理能力、公共服务能力、交通治理能力、环境治理能力、风险应对能力等。

其次,有相当数量和强烈社会责任感的企业公民是城市治理的重要参与者。在一些西方国家,经过民营化和新公共管理运动的洗礼,企业已经成为公共治理的当然主体,是革新城市治理的重要竞争性因子。在中国,也有不少企业参与到城市运营的实践中,如万科、金茂、绿地等房企在近年来都表明要从开发商转型成为“城市运营商”,并与不少城市政府开展了城市治理的实质性合作。企业公民除了依法经营、依法纳税、提供就业和保护职工权益外,还要主动参与公益事业和社区建设等城市治理活动以回馈社会,履行企业的社会责任。

再次,充满活力的社会组织和有现代公民精神的市民是城市动员必要的社会资本。社会组织因其非营利性和非政府性特征而在城市治理中发挥公益、高效和灵活的作用,是城市社会活力的重要显示器,其地位具有不可替代性。市民是城市的主人,是城市治理的当然参与者。不但城市公共行政人员要有乐善好施的公共行政精神^[18],作为城市治理重要参与者的市民也应该有公民精神。作为城市的主人,市民就要有主人翁精神,在一定程度上这就是公民精神。它要求城市公民拥有理性、宽容、责任、参与等公共精神,而这恰恰是治理协作的重要基础。有了充满活力的社会组织和具有公民精神的市民作为社会资本,城市治理主体之间的治理网络就有了广泛的社会基础,城市政府通过调动城市社会网络来调配治理资源的能力就会得到大力增强。

最后,各主体的协同能力是城市动员能力有效发挥的必然要求。城市治理各主体各自的能力固然非常重要,是城市动员能力的基础,但只有所有城市治理主体形成合力,强大的主体联合起来实现 $1+1+1\dots>N$ 的效果,才能使城市动员能力变为现实和发挥治理效用。应摒弃城市治理中的单主体孤立主义和治理权独占思维,建立城市治理协调机制,培养治理主体间的协作精神,提高治理主体间协同能力,实现城市治理中的协同行动和协同增效。

2.城市管理能力

城市管理能力主要基于短期问题进行动态治标。“城市问题”是城市治理体系和治理能力建设的问题基础,对城市问题的应对和管理是城市治理的一项经常性工作,是城市治理的重要组成部分。因此,城市管理能力既是传统城市管理理念下的核心能力,也是城市治理能力的重要内容。此处的城市管理能力是狭义上的,主要是指针对“城市病”对症施治的能力,是治理公共服务不足、交通拥堵、环境污染和治安恶化等城市日常运行中突出公共问题的能力。

加强城市管理能力建设,提高城市管理水平,必须坚持问题导向。针对城市化快速发展带来的资源短缺、交通拥堵、环境污染、城市贫困、社会风险增多、公共服务不足、基础设施不足等“城市病”,要坚持因症施治。在我国推进城市治理体系和治理能力现代化的语境中,提高城市管理能力是基础性工作。对此,还须要从三个方面着力。一是要用法治思维和法治方式进行城市管理,不断提升城市管理的法治化水平。关键就突出的城市问题进行城市立法,在城市管理中依法行政。二是要用系统思维进行城市管理,提升管理的综合性。面对纷繁复杂的“城市病”,既要针对不同类别的城市问

题进行分类管控,也要进行系统治理,注重城市问题之间的关联性,拒绝“头疼医头,脚疼医脚”的孤立思维,打破部门割据,进行综合治理。三是要借助科学的管理工具,提高管理效率。要充分发挥工具理性,广泛借助大数据、物联网和云计算等先进技术进行辅助管理,助力城市问题提前识别和城市管理举措提前部署,实现城市管理的精细化、精准化和精明化。

3.城市发展能力

城市发展能力主要基于城市发展长期使命进行动态治本。城市发展既要基于城市的历史基因,又要注重城市的未来愿景,将昨日之城、今日之城和明日之城的宏大历史视野贯穿城市治理实践中,结合传承过去和面向未来,在城市更新中打造城市品位和城市性格。城市发展能力主要由前瞻能力和动态调整能力构成。一方面,城市发展首先要有长远眼光,在城市空间规划方面,要考虑未来城市发展的边界,实现生产、生活、生态三者的超前优化布局;在城市系统要素调整方面,要考虑各要素间的匹配度,在整体上实现空间、规模、产业三者的结构协调;在城市发展动力方面,要在充分利用现有动力源的基础上,积极寻找新的长效动力源,结合改革、科技、文化三个动力,打造可持续发展的城市。需要特别强调的是,城市发展的眼光要对标全球同类标杆城市的发展思路,紧贴中国国家的城市发展战略,体现城市自身的特色。另一方面,城市发展要随着发展环境和城市要素的变化而不断进行动态调整。虽然我们想要尽可能预测城市发展的未来,但很多影响城市发展的因素却在不停地变化。为了应对这种状况,除了要尽可能考虑可能发生的变化,还要建立城市发展影响因素监测和变化预警机制,建立合理的动态调整机制,以便在始料未及的变化发生时,能及时修正发展方向,有效应对发展风险。

4.精细治理能力

在城市治理中强调精细化,既是一种理念,也是一种能力。现代化的城市治理拒绝经验化、粗放式的管理模式,要求治理的理念、制度、手段和技术全面精细化。城市精细治理能力不仅要求制度供给的完善、治理结构的系统化和治理体系功能耦合,还要求各个治理单元精确、高效、协作,实现卓越管理。但本文在此所讲的城市的精细治理能力主要是从方法论的角度,强调的是城市治理中的科学技术和有效方法。

城市精细治理能力首先是基于现代信息技术的智慧城市建设。随着现代信息技术的发展,城市信息化正在从“数字城市”快速转向“智慧城市”。通俗地讲,智慧城市是通过物联网把实体城市与数字城市连在一起,是数字城市的智能化和进化^[19]。智慧城市的基础和表征是智能化,在智慧城市建设中,政府治理的智能化、公共决策的智能化、公共服务的智能化、社会管理的智能化、市场监管的智能化等等,能有效推进城市治理精细化,也是城市精细治理能力的构成要素。

城市的精细治理能力还需要“循证治理”和“整体治理”完美结合,这也是智慧城市建设的题中之义。在城市精细治理中强调“循证治理”是对医学诊治思维中“循证决策”的借鉴,它强调城市治理决策和行动要具有较为明确的“证据”,不能盲目进行。物联网、大数据、云计算等技术的进步为整体上实现循证治理提供了基础^{[20][21][22]}。在智慧城市中,治理主体能准确、便捷、及时地找到并定位城市问题所在的节点和“痛点”,实现“靶向治理”,这就是精细治理能力的鲜明体现。城市的精细治理还强调城市治理要素之间的整体协同,强调精细化与整体性的有机结合,实现“整体治理”。整体治理主要着眼于政府内部机构和部门的整体性运作,主张从分散走向集中,从部分走向整体,从破碎走向整合^[23]。整体治理是针对碎片化、条块分割治理的一次革命,有利于打破部门主义、区域主义的权力割据和势力范围,实现政府各层级、各方面职能的有机协调,建立协同政府。智慧城市建设不仅能够打通“数据孤岛”,解决“数据割据”,为“循证治理”提供完整的证据链条,还能够通过流程再造,在推动城市问题的解决中从部门政府走向整体政府,从碎片化治理走向整体性治理。按照智慧城市建设的愿景,城市精细治理能力培育的目标是在实现城市治理的决策、执行、监督和评估等方面都有

证可循、有数可依的基础上实现整体治理。

上述四种治理能力与城市治理体系的不同要素相对应,但它们不是相互独立的,而是相互密切关联的,共同构成了城市治理能力。

六、小结

在我国区域治理的重点逐步由乡村转到城市的过程中,在推进国家治理体系和治理能力现代化的征程中,城市治理体系和治理能力建设是一个重大的时代课题,寻找城市治理体系和治理能力建设的基本逻辑则是这一课题得以开展的理论基础。虽然治理本身是一个很现代的词汇,但我们还是有必要指出这一点:城市治理体系和治理能力建设的目标是实现城市治理的现代化。本文以人本治理、依法治理、系统治理和智慧治理等四大城市治理理念作为城市治理的体系构建的前提,将由主体、客体和方法构成的城市治理体系视为城市治理能力的基础,将由城市动员能力、城市管理能力、城市发展能力和精细治理能力构成的城市治理能力视为应对“城市病”和促进城市可持续发展的能力,构建起城市治理体系和治理能力建设的基本逻辑。只有厘清了城市治理体系和治理能力建设的基本逻辑,达成城市“善治”的目标才有其理论基础。

参考文献:

- [1][美]刘易斯·芒福德. 城市发展史——起源、演变和前景[M]. 宋俊岭, 倪文彦译, 北京: 中国建筑工业出版社, 2004: 31-169.
- [2]中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴-2016[M]. 北京: 中国统计出版社, 2016: 33.
- [3]俞可平. 引论: 治理与善治[A]. 俞可平主编, 治理与善治[C]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 5.
- [4]王浦劬. 国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系[J]. 国家行政学院学报, 2014, (3).
- [5]何增科. 城市治理评估的初步思考[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2015, (4).
- [6]俞可平. 推进国家治理体系和治理能力现代化[J]. 前线, 2014, (1).
- [7]俞可平. 国家治理体系的内涵本质[J]. 理论导报, 2014, (4).
- [8]俞可平. 没有法治就没有善治——浅谈法治与国家治理现代化[J]. 马克思主义与现实, 2014, (6).
- [9]罗豪才, 宋功德. 认真对待软法——域外软法的一般理论及其中国实践[J]. 中国法学, 2006, (2).
- [10]罗豪才. 公共治理的崛起呼唤软法之治[J]. 政府法制, 2009, (5).
- [11]俞可平. 推进国家治理体系和治理能力现代化[J]. 前线, 2014, (1).
- [12]Oliver Hensengerth. Multi-Level Governance of Hydropower in China? The Problem of Transplanting a Western Concept into the Chinese Governance Context [A]. In Ongaro E(ed). **Multi-level governance: The missing linkages**[C]. Emerald Group Publishing Limited, 2015: 295-320.
- [13]许耀桐, 刘祺. 当代中国国家治理体系分析[J]. 理论探索, 2014, (1).
- [14]俞可平. 国家治理体系的内涵本质[J]. 理论导报, 2014(4).
- [15]楼苏萍. 地方治理的能力挑战: 治理能力的分析框架及其关键要素[J]. 中国行政管理, 2010(9).
- [16]Wade, Robert. **Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization**[M]. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 1992.
- [17]辛向阳. 新政府论[M]. 中国工人出版社, 1994: 197.
- [18][美]乔治·弗雷德里克森. 公共行政的精神[M]. 张成福等译, 北京: 中国人民大学出版社, 2006: 175.
- [19]王家耀. 大数据时代的智慧城市[J]. 测绘科学, 2014, (5).
- [20]马亮. 行为科学与循证治理: 治国理政的创新之道[J]. 经济社会体制比较, 2016, (6).
- [21]Isett, Kim R., Brian W. Head, and Gary VanLandingham. Caveat Emptor: What Do We Know about Public Administration Evidence and How Do We Know It? [J]. **Public Administration Review**, 2016, 76, (1).
- [22]Mergel, L., Rethemeyer, R. K., & Isett, K. Big data in public affairs[J]. **Public Administration Review**, 2016, 76, (6).

[23]竺乾威. 从新公共管理到整体性治理[J]. 中国行政管理, 2008, (10).

The Basic Logic of the Construction of Urban Governance System and Governance Capabilities

Xia Zhiqiang / Tan Yi

Abstract: With the acceleration of urbanization process, problems have sprung up in many cities. Thus the modernization of urban governance system and capabilities has become increasingly urgent. Due to the uniqueness of city governance, it is very necessary that we searched for the basic logic of the construction of the urban governance system and governance capabilities. Urban governance system and governance capabilities are closely related to the concept of urban governance. The construction of urban governance system and governance capabilities takes urban governance concept as the guidance. Urban governance system is the foundation of urban governance capabilities. And urban governance capabilities are the necessary condition to deal with the "city disease" and to promote the sustainable development of a city. In the political context of contemporary China, urban governance concept is mainly composed of humanistic governance concept as the goal layer, the concept of governance according the law, the system governance concept and the wisdom governance concept as the method layer. Urban governance system is made up of governance subject, governance object and governance method. Respectively, the three elements deal with three problems: who to govern, govern what and how to govern. Accordingly, urban governance capabilities are consisted of the urban mobilization ability, urban management ability, urban development ability and fine governance ability. Urban governance capabilities is corresponding to the theory of urban governance system and meet the demand of the reality of urban governance practices.

Keywords: Urban Governance; Concept of Urban Governance; Urban Governance System; Urban Governance Capabilities

(责任编辑 张敏)