

【当代政治】

城镇化背景下中心镇政府治理转型:情境、方向与路径*

王 猛

摘要: 散布在城市周边的中心镇在新型城镇化发展中起着基础性作用。随着新型城镇化战略的深入推进,中心镇的特殊区位使其在区域经济社会发展中迎来了难得的发展机遇,同时也肩负着实现治理转型的任务。中心镇政府治理转型的核心是推进中心镇政府治理体系和治理能力现代化。通过完善城镇治理空间、提升经济治理能力、提高公共服务水平、创新社会治理体制,逐步实现中心镇政府治理转型。

关键词: 城镇化;中心镇;治理转型

中图分类号: D63

文献标识码: A

文章编号: 1003-0751(2020)02-0001-05

一、研究缘起与文献综述

当前,我国正处于中小城镇快速发展与城镇化转型的关键阶段。深入推进新型城镇化战略,不仅需要宏观层面进行中央顶层设计,在中观层面推进省、市级区域合作,还需要在微观层面考虑县、镇的治理转型。而作为政权最基本单位和新型城镇化建设重点的镇,是连接城市与农村的桥梁,在区域发展与基层治理中发挥着重要作用。

学术界对中国城镇化的讨论主要沿着“模式论”与“路径论”两条主线展开。“模式论”强调要结合中国的实际国情,寻求与中国境况相贴合的城镇化模式与政府治理模式。该理论认为,国情、发展阶段与基础条件的差异,决定了我国的城镇化道路必然具有中国特色,典型地表现为政府主导、大范围规划、整体推动。^①在中国城镇化的道路选择上,形成了“小城镇模式”“大城市模式”与“复合型模式”等典型理论。^②“路径论”则关注在具体操作层面如何推进中国城镇化进程,形成了“新规模论”“跨越与制度先导论”与“综合模式论”等主要观点。^③另外,

新区域主义(new regionalism)主张通过建立合作网络、多层次协调机制、开放性的治理结构来解决城镇化进程的治理问题。^④

推进城镇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镇化进程。有学者指出,推进新型城镇化,需创新治理体制机制,转变治理理念、模式和职能。^⑤有学者认为,多元共治、互惠共生模式是城镇化背景下政府治理变革的方向。^⑥也有论者认为,需要引进整体治理、联动治理、合作治理等理念来创新政府与政府、市场、社会之间的治理工具。^⑦

既有研究讨论了中国城镇化的模式安排与路径选择,且就城镇化进程中的政府治理转型进行了探讨。但是,就如何推进新型城镇化,学界并“没有在当前约束条件下,提出一个具有可操作性、系统的改革方案”^⑧。同时,对政府治理转型的讨论多集中在对“地方政府”的一般分析,而缺乏对“中心镇”这一特殊层级与对象的专门探讨。

从实践层面来看,截至2019年末,我国城镇化率达60.60%。城镇化不仅推动了国民经济的迅速发展

收稿日期:2019-08-08

* 基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“‘控制—嵌入—规范’框架下地方政府创新的模式差异与内在机理研究”(19YJC630171);中央高校基本科研业务费专项资金项目“多维框架下社会治理创新的目标模式与实现路径研究”(SWU1909427)。

作者简介:王猛,男,西南大学政治与公共管理学院讲师,管理学博士(重庆 400715)。

展,还带来了社会结构的深刻调整。在城镇化进程中,我国逐步确立了“重点发展小城镇,坚持大中小城市和小城镇协调发展,走中国特色的新型城镇化道路”的思路。国家尽管将培育中心城市(镇)作为新型城镇化建设的重点,但并未就发挥“中心镇”在新型城镇化中的基础性和衔接性作用进行系统的政策设计,特别是中心镇政府治理转型问题没有得到足够重视。

由上可知,理论研究和政策实践着重关注中观和宏观层面的城镇化与政府治理转型问题,而较少讨论作为新型城镇化建设重点的中心镇的发展定位与政府治理转型。鉴于此,本文以中心镇为研究对象,着重讨论中心镇政府治理转型的若干理论问题。

二、中心镇治理转型的情境:矛盾与任务

1. 中心镇治理转型的关键矛盾

中心镇通常是指那些区位优势、实力较强且能对周边农村和乡镇具有较大吸引辐射能力的镇,主要包括县城镇和部分发展程度较高的建制镇。城镇化进程加快与城乡一体化发展为乡镇发展提供了新的空间。同时,中心镇将面临城镇化转型与治理转型的双重压力。就治理转型而言,中心镇将面临一些突出的矛盾。

一是治理规模扩大与空间承载能力不够之间的矛盾。随着城镇化与城乡一体化的推进,部分乡镇可能会面临撤销、合并或升格的情况。对中心镇而言,管辖区域的增大与人口规模的增加,将会对原有规模的治理模式产生影响。治理规模的扩大将增加镇域治理的难度,并增大中心镇在人口、资源、环境和空间等方面的压力。

二是民生需求增加与公共服务供给不足之间的矛盾。城镇化既是公众民生需求不断增加的过程,也是不断满足公众民生需求并提供均等发展机会的过程。对处于转型中的中心镇而言,既要回应因进城人口而增加的公共服务需求,又要回应既有城镇居民更加高品质化的生活需求。公共服务职能与供给能力是乡镇政府的薄弱环节,因此,补齐基础设施建设、教育医疗、住房社保与环境治理等公共服务短板,是中心镇的重要工作。

三是城镇发展提速与产业支撑能力不强之间的矛盾。要实现城镇化就必须强化产业支撑能力,并积极培育特色经济与优势产业。目前,中心镇的产

业支撑能力、集聚效应与其功能定位还存在较大差距。中心镇产业发展多以商业批发零售与文化娱乐服务等基础性、低端性和生活性的产业为主,尚缺乏支撑城市发展的现代化与技术性产业,如商务办公、投资创业、特色制造与现代农业等。中心镇需根据自身的功能定位,发展成各具特色的商贸物流、旅游休闲、科技教育、健康疗养、文化民俗、特色制造和能矿资源等新型城镇。

四是转型压力增大与政府治理能力不高之间的矛盾。快速的城镇化进程对中心镇提出了由发展农村向经营城市转变的要求,需要中心镇政府适应这一转型需求,提升镇域治理水平。相对而言,处于基层的镇政府在快速转型过程中面临治理资源与能力不足等问题。一方面,既有治理体制日渐无法适应治理情境的变化,难以有效回应日益复杂化的治理难题;另一方面,既有治理结构无法有效处理和容纳不断涌现的新问题,从而对原有的治理体制产生冲击。

2. 中心镇治理转型的主要任务

中心镇治理情境的变化,以及在城镇化、人口结构与治理模式转型过程中面临特殊的问题和矛盾,使得中心镇治理转型面临独特的任务。中心镇作为一级完整的基层政府,其治理任务具有全域性和全科型的特点。未来中心镇治理的基本定位是着力构建环境优美、经济富裕、生活宜居与社会和谐的新城镇。围绕美丽、富裕、宜居与和谐的“四型城镇”定位,中心镇在治理转型过程中,需要着重承担城区建设与城区治理、经济发展与产业调整、公共服务与政府能力提升、社会治理与社会建设四项任务。

首先,中心镇治理的主要目标是通过合理布局功能分区,使中心镇的城区形象与环境条件、城区功能与服务水平、产业能力与产业环境、城镇管理体制与管理水平诸方面皆与其特殊功能定位相匹配。其次,经济发展与产业调整主要是形成与中心镇未来发展相匹配的经济水平,探索并逐步形成具有各自特色的产业模式,提升产业支撑能力。同时,积极调整产业结构,适当向现代服务业、现代农业与建设特色型、商贸型城镇倾斜,形成合理可持续的产业格局。再次,公共服务供给与政府能力提升在于统筹镇域内城乡发展,促进基本公共服务均等化,提升教育、医疗、就业、交通和住房等公共服务水平,完善与中心镇发展水平和功能定位相适应的城乡居民社会

保障体系,提升政府供给公共服务的水平与能力,建设服务型“镇府”。最后,社会治理与社会建设着重通过完善社会治理体制与创新社会治理机制,以提升社会治理水平,构建和谐、安全、法治、宜居的生活社区,提升居民生活品质。

三、中心镇政府治理转型:趋势与方向

1. 中心镇政府治理转型的趋势

镇域治理转型为镇政府治理变革提供了动力和依据,且界定了政府改革的目标和原则;而镇政府治理变革则为镇域治理转型提供行政保障和制度支持。在新型城镇化战略下,中心镇政府治理转型的核心是推进中心镇政府治理体系和治理能力现代化,其趋势体现在以下两个方面。

其一,在纵向关系上,推进行政体制改革,实现“扩权强镇”。乡镇政府处于中国多层级政府体制的底层,可行使的权力、可支配的财力与所要承担的公共服务与社会管理事务存在严重的不匹配。随着经济总量、人口规模与公共服务需求的增加,国家需进一步明确和突出中心镇政府在解决镇域治理转型问题中的主体作用。权力小、责任大、能力弱,是中心镇处于管理困境的症结所在。因此,推进中心镇政府治理现代化,需要在纵向层级上赋予中心镇与其发展定位相适应的权限,通过调整与县(区)、市级政府的权责关系,适当推进行政审批、规划建设、财税管理、户籍制度、土地制度等方面的改革,扩大中心镇在镇域治理中的权限。

其二,在自身建设上,强化政府治理能力,建设“现代镇府”。中心镇政府治理现代化的核心是坚持现代治理理念,改革镇域治理体制,依法履行治理职责,持续改善治理绩效,提升政府回应力。中心镇政府是镇域治理的核心组织者,为适应镇域治理转型对政府治理能力的要求,中心镇要推进政府机构自身改革,强化公共服务能力与提升社会治理水平,加强人才队伍建设,增强中心镇政府对转型需求的回应力。

2. 中心镇政府治理转型的方向

其一,在治理理念上,从管理向服务转变。资源汲取、社会控制与公共服务,是基层政府的三项核心能力。在高度集中的计划经济时代,基层政府对乡村和农户保持着高度的控制力和影响力,并且乡村社会是支撑城市发展的重要基础。改革开放后,乡

镇政府对基层社会的控制逐步放松,城市发展对乡村社会的依赖性也明显减弱。乡镇政府对社会的资源汲取与社会控制功能逐渐弱化,公共服务职能却不断增强。在城镇化初期,村落与居民的散居特性决定了公共服务供给的半径过长,分散化的供给难以有效满足不同群体的公共服务需求。而随着城镇化的深入推进,人口向城镇社区集中,均匀致密的居民分布为基层政府集中化、高效化和均衡化供给公共服务提供了条件。但改革开放以来,尽管乡镇政府的公共服务水平得到了有效提升,但仍存在服务理念滞后、服务能力不强、服务机制不健全、服务手段落后与服务效能不高等问题。因此,面对日益扩大的公共服务需求,中心镇政府工作人员亟须改变传统观念,变管理为服务,着力构建服务型政府,坚持“以人民为中心”,不断提升公共服务水平与能力。

其二,在治理任务上,从单一化管理向综合性治理转变。在城镇化初期,由于城镇的规模较小,中心镇所要处理的治理问题相对单一,镇政府治理的重心相对明确,且社会问题的压力相对较小。然而,中心镇在城镇化进程中,特别是在急剧的社会转型后,既涌现了许多新型的治理问题,又堆积了不少原有的治理顽疾。新问题的突显与旧问题的聚积,使得中心镇面对的治理问题交错复杂。因此,中心镇政府需要转变原来的单一化与局部化的治理方式,重视运用综合性与全局性的思维与手段来回应镇域治理问题。

其三,在治理结构上,从碎片化治理向整体性治理转变。镇域治理问题的复杂性、分散化与异质性特征,决定了仅仅依靠中心镇政府难以“一揽子”解决城镇化转型中的诸多问题。大多数中心镇治理仍是以政府为单一主体的行政主导型治理。可以说,中心镇尚未形成有效的治理体系对镇域资源进行高度整合以协同解决转型过程中的诸种问题。迈向整体性治理,中心镇需要在三个层面进行调整。首先,需要整合政府内部的不同部门,加强政府部门之间的协作,完善政府内部协作体系。其次,需要整合政府之外的市场与社会力量,发挥非政府力量在解决公共问题中的作用,构建多元共治的治理体系。最后,需要整合不同区域的治理资源,实现区域整合治理,形成区域协同治理网络。

其四,在治理技术上,从粗放式管理向精细化治

理转变。长期以来,乡镇政府在镇域治理方面还较粗糙,表现为“重管理轻服务”“重数量轻质量”等特征,缺乏运用规范化与精确性手段来提升治理效果。随着社会发展由规模化向内涵式转变,加之信息技术进步和智能时代到来,镇域治理急需更加规范与细致的治理技术。首先,运用现代信息技术,准确掌握镇域范围的动态信息,服务政府治理决策,以提升中心镇政府治理能力。其次,精准掌握公共服务需求信息,为社会公众提供差异化、个性化与智能化的公共服务。最后,运用专业技术手段,使用专业人员,提升中心镇政府治理的专业化水平。

四、中心镇政府治理转型:实现路径

结合镇域治理的实践经验,推进镇政府治理转型,实现中心镇治理现代化可以采取以下策略。

其一,合理规划城镇布局,完善城镇治理空间。中心镇政府在规划城市布局中,要着重处理好以下关系:镇域城镇化与周边镇、市乃至区域城市群的城镇化之间的关系;中心镇域内部不同功能分区之间的关系;快速城镇化进程与保护农民、农村权益之间的关系。中心镇政府要合理布局镇域空间结构,形成城镇新区与周边区域产业、文化融合发展和错位提升的格局,积极拓展城镇治理空间;加快道路、市政管网、公共交通等城乡基础设施建设;同时,按照建设小型化、开放化和人性化现代街区的要求,加强城镇小区建设,为进城农民顺利向城市居民转化创造社区空间。

其二,优化结构推动经济升级,提升经济治理能力。中心镇政府需重点关注以下问题:如何将中心镇的发展嵌套进以中心城市为核心的系统中,承接由中心城市向外扩散和疏解的产业和职能;处理扩大镇域经济规模与优化产业结构之间的关系;农村地区产业发展与农转非人员的就业安置问题。首先,要充分利用中心城市功能疏解机遇,积极承接相关产业转移,在综合评估自身优势的基础上,与邻近市区进行产业对接,加快项目落地。其次,要提升择商品质并优化产业结构。一方面,大力发展“三高二低一无”(即高附加值、高效益、高就业,低能耗、低占地,无污染)等特色 and 支柱产业,提升产业核心竞争力;另一方面,在农村地区要结合生态优势,发展现代农业,打造农业优质品牌。最后,创新经营方式,振兴乡村经济。通过引进特色型产业项目,探索

运用股份制创新集体经济经营方式。

其三,改善民生,促进社会共享,提高公共服务水平。在公共服务领域,需明确以下问题:首先,镇级政府的层级特点决定了其主要承担上级政策执行与公共服务供给的职能特性。因此,公共服务职能应成为中心镇政府的职能重心,是中心镇“政府治理的核心内容”^⑨。其次,要着重构建社会共享与城乡均衡的公共服务体系。最后,要把与公众紧密相关的重点公共服务领域作为中心镇政府的主要职能与财政支出的优先事项。针对上述问题和要求,推进中心镇政府治理转型,要兼顾经济发展、社会事业与生态建设,统筹城镇与乡村发展,将住房保障、教育医疗、文体事业与环境保护等领域作为中心镇政府的职能重心。具体说来,中心镇政府要通过确定公共服务重大工程项目,完善公共服务软硬件设施,缓解快速城镇化转型所造成的公共服务供给不足的压力。同时,要深化机构和行政体制改革,加快中心镇公共服务中心建设,全面提升中心镇政府公共服务能力。

其四,创新社会治理体制,提升政府治理能力。在社会治理领域,需要做好以下几点:首先,由于社会治理是一项复杂的系统工程,涉及多层次、多领域,因此,需要政府、社会等各个子系统互相协作,发挥各治理主体与子系统的作用。其次,由于“社会治理的有效性有赖于政府角色与社会角色的互动和平衡”^⑩,因此,要处理好政府嵌入与社会自治之间的关系。最后,“在社会治理的行动方式上,要求政府服务而不是控制”^⑪。针对社会治理的新要求,要积极创新中心镇政府治理体制。一是通过镇政府机构改革提升政府治理能力。以建设面向公众的扁平型、服务型政府为目标,通过对中心镇政府重点职能部门进行组织结构调整、业务流程再造、干部队伍重塑,提升政府组织规范化、标准化与信息化水平;通过完善镇政府自身治理结构,重点提升中心镇政府在基本服务供给、社会保障、经济发展、流动人口管理、公共安全等方面的治理能力。二是强化社区自治与村民自治,完善事务公开与民主管理,完善基层治理体制。探索新型街区治理模式,强化居委会、业委会在社区治理中的作用。同时,通过组织建设与人才队伍建设,提高村委会在民主管理、集体经济发展等方面的能力。三是创新基层社会治理模式。激活并发挥社区社会组织(如基层慈善、公益、文体、

兴趣类社会组织)在满足公众居家养老、人口流动、助残、文化教育、文体娱乐、幼儿托管和困难救助等方面需求的积极作用。

另外,从系统的思维来看,国家要充分考虑中心镇政府治理转型在新型城镇化战略中的地位,将中心镇的发展嵌入整个区域发展系统中去。一方面,中心镇是构成区域发展的重要单元,通过城市周边的中心镇能够实现跨片连接,形成紧密的城市群;另一方面,中心镇作为实施新型城镇化的重要载体,能有效疏解和承接中心城市部分功能,形成具有产业特色的新城镇,将服务城市与服务农村紧密结合。因此,推进中心镇政府治理转型,除了在中观和宏观层次进行顶层设计外,还要考虑将治理层级下移,重视中心镇在推进城镇化与城乡一体化中的基础性作用。新区域主义理论所主张的在较高层级上建立区域协同发展的协调机制与政府间协议等观点,为中心镇政府治理转型提供了有益启示。地方可以通过建立中心镇之间的多元化合作框架、多样性合作协议与多层次合作机制,形成区域协同治理网络,推动中心镇政府治理转型。

五、结语

新型城镇化改变了中心镇域治理环境,也对中心镇政府提出了治理转型的要求。需要强调的是,在当前的时代背景下,中心镇面临的转型问题在中国城镇发展中具有普遍性与典型性。因此,反思和总结新型城镇化背景下的中心镇政府治理转型的方向与路径,对化解我国京津冀、长三角、珠三角、成渝

经济圈等地方镇域转型中的挑战与问题具有重要的启示意义。同时,中心镇政府治理转型是一项复杂工程。国家不仅需要在微观上进行局部设计,还需要在宏观上进行系统规划,逐步建立跨部门、跨地区、跨领域的多层级治理体系,探索镇域治理的新模式。

注释

- ①李强、陈宇琳、刘精明:《中国城镇化“推进模式”研究》,《中国社会科学》2012年第7期。②张鸿雁:《中国新型城镇化理论与实践创新》,《社会学研究》2013年第3期。③张荣天、焦华富:《中国新型城镇化研究综述与展望》,《世界地理研究》2016年第1期。④曹海军:《新区域主义视野下京津冀协同治理及其制度创新》,《天津社会科学》2015年第2期;杨龙、胡世文:《大都市区治理背景下的京津冀协同发展》,《中国行政管理》2015年第9期;全永波:《基于新区域主义视角的区域合作治理探析》,《中国行政管理》2012年第4期。⑤高卫星:《论新型城镇化进程中的政府治理转型》,《中州学刊》2015年第6期。⑥张立荣等:《新型城镇化战略实施中的政府治理模式革新研究——基于共生理论的一项探索》,《中国行政管理》2016年第2期。⑦马海韵:《新型城镇化视角下地方政府治理工具创新研究——以南京江北新区为例》,《行政论坛》2017年第6期;易承志:《超越行政边界:城市化、大都市区整体性治理与政府治理模式创新》,《南京社会科学》2016年第5期。⑧中国金融40人论坛课题组:《加快推进新型城镇化:对若干重大体制改革问题的认识与政策建议》,《中国社会科学》2013年第7期。⑨李平:《不同经济发展区域乡镇政府职能现状及其差异性分析——以广东新丰镇、素龙镇和北滘镇为例》,《中国行政管理》2009年第12期。⑩汪锦军:《嵌入与自治:社会治理中的政社关系再平衡》,《中国行政管理》2016年第2期。⑪张乾友:《论政府在社会治理行动中的三项基本原则》,《中国行政管理》2014年第6期。

责任编辑:浩 淼 文 武

The Transformation of Central Town Government Governance in the Context of Urbanization: Situation, Direction and Path

Wang Meng

Abstract: The central towns scattered around the city play a fundamental role in the development of new urbanization. With the further development of the new urbanization strategy, the special location of the central towns has ushered in a rare development opportunity in the regional economic and social development, and it also shoulders the task of realizing the governance transformation. The core of the transformation of central town government governance is to promote the modernization of central town government governance system and governance capacity. Through expanding the space of urban governance, improving the ability of economic governance, upgrading the level of public service, and innovating the social governance system, we will gradually realize the transformation of central town government governance.

Key words: urbanization; the central towns; governance transformation