

专 栏 导 语

何艳玲 罗思东*

在纷繁复杂的变化面前,到底什么是好的治理模式?这一问题一直是许多研究者关注的重点。本专栏所选择的三篇文章,分别从城市治理、区域治理、地方治理等三个层面展开了相关讨论。

《城市政治今与昔》可以说是城市研究大家——斯通(Clarence N. Stone)个人理论的集大成之作。在这篇文章中,斯通对20世纪中期以来城市政治的研究进行了系统梳理和回顾。他从亚特兰大城市发展的事实中发现,在一个政治相对民主、地方政府结构松散的城市中,现代生活之间的联系往往借助丰富而复杂的公民部门发生,同公民社会联系紧密,并且与市场过程交织在一起。政府、商业部门和公民社会一起形成的“关系格局”亦即“机制”,是城市治理安排的核心组成部分。从机制政治的角度,文章对达尔(Dahl)在《谁治理》中提出的以选举为中心的多元主义城市政治理论,以及彼得森(Peterson)在《城市局限》中主张的以经济因素为主导的城市政治理论,进行了分析和批判。在此基础上,斯通基于城市政治的诸多变化,围绕“重塑地方民主”的观念对城市的社会改革进行了分析。首先,斯通提出了城市研究“围绕重塑地方民主观念而展开”所进行的九个步骤;其次,着重以实例探讨了再开发过程中新的、更具包容性的政策议程的设置;最后,文章指出,未来城市治理的安排,须挖掘民主的深层含义,借助于包容性的政策议程,动员各

* 何艳玲,中山大学政治与公共事务管理学院、行政管理研究中心,副教授;罗思东,厦门大学政治学系,副教授。

方的力量,以推动成功的社会改革与城市的治理。斯通的研究虽然是基于美国背景下的讨论,但给予读者的关键性启示却是跨越国界的,即民主的实质在于治理的成效。对于处于转型期的城市社会来说,选举并不能够等同于民主。民主的含义更在于以有效的政策议程,搭建一个共同治理的平台。城市机制的运行,无论是像在纽黑文那样,由行政当局驱动,还是像在亚特兰大那样,由公民组织驱动,目标都一样,那就是达到有效的治理。这种立足于社会改革的政治过程,无疑对目前我国城市开发过程中的政治实践同样具有启发意义。

萨维奇(Hank V. Savitch)和福格尔(Ronald K. Vogel)的《区域主义范式与城市政治》关注的是“大都市与区域治理”。该文回顾和总结了自20世纪初期以来,区域主义演变的四种形态,以及大都市政治的相关内涵。论文从地方政府间关系的角度,分别剖析了大都市政府、公共选择、新区域主义、地域重划与再区域化等四种区域主义范式产生的动因,总结了这四种范式各自的特点以及它们所受的批评。论文认为,目前关于大都市与区域治理的研究问题包括:地方政府的碎片化是否导致公共服务效率与效能低下?大都市政府能够缩小中心城市与郊区因种族、阶级和收入而产生的差别吗?政府的边界扩展、大都市政府的创设,以及对地方间合作的鼓励在什么情况下是应该的?什么因素驱动了地域重划和再区域化的进程?这些进程对地方民主意味着什么?区域主义百年演变的历史表明,这些问题并无统一的答案。对于不同国家、地区,或者同一地区、不同时期,区域主义都展现了富于弹性的政策空间。区域治理赋予区域主义的目标,一方面是公共服务供给的效率,另一方面是公共服务供给机制的政治可行性。综合这两个方面的因素,面对世界范围内的城市与区域竞争,作者以当代区域面临的问题为中心,提出了未来区域主义的取向,并将此视为复兴城市政治的新契机。

沙安文(Anwar Shah)和沙萨娜(Sana Shah)的《地方治理新视角和地方政府角色转化》一文从地方政府角色的角度回顾了政治科

学、经济学、公共行政学、法学、联邦主义以及新制度经济学等文献中出现的一些观点,目的是发展一种整合性的分析框架,以便对地方政府和地方治理组织进行比较性分析。这些文献关注的焦点在于,各级政府面临的激励和责任机制无法真正使公共服务反映公民的偏好。于是,公共治理中充斥着腐败、浪费和低效。自上而下的层级控制是低效的,且缺乏责任机制,因为公民无权向地方政府问责。在此基础上,作者认为,现代地方政府的作用在于同时应对市场失灵和政府失灵。这一作用要求地方政府承担以下角色:地方服务的购买者,由政府供给者和政府以外的实体组成的网络的推动者,以及在共同治理领域作为州和中央政府的守夜人和监督者。此外,地方政府还要扮演协调者的角色,协调不同的实体和网络,从而增进协作并利用社区未开发的力量来改善居民生活质量。全球化和信息革命强化了地方政府作为催化剂这一概念性视角。地方治理的新观点要求地方政府在多中心、多秩序和多层级的体制中发挥主导作用。该观点对于建立和维持“以公民为中心的治理”(以回应性治理、负责任的治理、问责性治理为基础)意义重大,在这种模式中,公民是最终的统治者,各级政府是提供公共治理的代理人。在发展中国家,当政府不愿或不能对自身进行改革时,这种向公民授权的方法也许是改革公共部门治理的唯一方式。

虽然三篇文章的研究视角各有不同,但我们也可以体味到它们的共同点:其一,三位作者都很好地梳理了关于特定领域的一些重要讨论。因此,从作者的角度,三篇文章的意义已经超过了文章本身,并有助于读者顺藤摸瓜进一步了解相关领域的重要文献与观点。其二,正如一开始所提到的,三位作者都关注了同一个问题,即:到底什么是好的治理模式?事实上,如果放到中国经验背景下,这样的设问同样重要,而类似央地关系、区域政府间关系、城市政策议程的设定、市民的参与、地方政府公共责任的维持等问题的解决也同样迫在眉睫。