# 浅析城镇化进程中地方政府治理策略转换的逻辑

来源：网络 作者：逝水流年 更新时间：2025-06-08

*一、问题的提出 改革开放以来，在30多年的经济增长过程中，中国一直存在着中央政府与地方政府在政治集权与经济分权方面的制度配置。而随着我国城镇化改革和生态环境治理措施的推进，企业和民众等利益相关者的角色开始日益凸显，与中央政府、地方政府一起...*

一、问题的提出

改革开放以来，在30多年的经济增长过程中，中国一直存在着中央政府与地方政府在政治集权与经济分权方面的制度配置。而随着我国城镇化改革和生态环境治理措施的推进，企业和民众等利益相关者的角色开始日益凸显，与中央政府、地方政府一起构成了新的区域治理网络。尤其在城市空间场域，私营部门、非政府组织和民众等地方成员已经逐渐嵌入到地方政府的政策制定和执行过程中。因此，我们在对中国模式的国家、市场与社会关系作任何一种理论解释时，都需要回答的一个重要问题就是:在当前中国的增长模式不得不由工业社会的经济增长范式向限制工业增长的生态范式转型过程中，地方政府如何实现经济发展与生态环境的协同治理?进而，在更大范围的区域事务治理中，地方政府如何与其他地方政府、私营部门、民众一起构建共同的合作网络，从而缓解经济发展与生态环境的利益冲突?

二、地方政府治理策略的转换:从增长机器到城市治理联盟

在公共管理理论和思潮的影响下，中国地方政府的行动场域从关注经济增长向关注生态环境治理等方面转换，地方政府的治理策略，或者说其横向互动也在发生着变化。地方政府间的关系，以及地方政府与辖区内私营部门和民众的关系，经历了以下几个不同的阶段。

(一)从传统科层制到增长机器主导下的地方政府行为

韦伯的传统科层制理论强调通过专业分工和层级的官僚体制来实现组织的效率，权力是可辨认的、明显的、集中于政府核心的，因而地方政府是作为一种操纵和控制的机构存在。①在这样的理论背景影响下，我国地方政府的角色是中央政府各项职能的延伸，各个地区呈现行政分割，依靠单一的行政手段来实现区域事务的管理。 改革开放后，我国各个地方政府围绕经济建设这个中心，开始了以经济增长为主要目标的发展阶段。在地方政府内部，为了促进地方经济增长并且谋求自身利益最大化，中国的地方政府与区域内诸多经济发展主体结成了不同类型的利益同盟，形成了复杂而有力的城市增长联盟。②这种联盟是地方官员发展地方经济的强烈愿望和商业精英聚敛财富的动机相结合的产物，也是城市中政治精英与经济精英的联合体。③在我国经济发展过程中，城市增长联盟最突出的表现就是地方政府与房地产企业达成的增长联盟。④对于经济增长或者GDP的过分关注，导致了地方政府之间的竞争多于合作，并且各个地方政府之间的合作也仅限于经济领域的某些合作。

(二)从增长联盟到城市治理联盟

虽然这种以土地换发展的增长联盟策略在中国快速城市化进程中起到了推动城市改造的作用，但也有学者认为它带来了城市文化的破坏和城市居民权益的削弱等负面效应。⑤进人21世纪，很多学者和实践者也发现，新公共管理理论指导下的私营化改革效果并不明显，反而带来了诸如公共管理碎片化、政府职能削弱甚至公共服务质量下降等问题。于是西方的公共管理学者提出了整体性治理复杂网络治理等概念，强调政府在进行公共事务治理时不仅要对政府内部各部门的机构与功能进行整合，而且也要促使政府与政府之间，政府、私营部门和非营利组织之间进行协作。因此，在这种新的治理理念指导下，地方政府在区域治理中要实现与私人部门、社会组织和公众的权力分配，形成不同行动者责任融合、行为边界交叉的治理网络。在这样的模式下，区域治理的效率通过合作和伙伴关系来实现，权力分化并在共同建设的网络中得到共享。

三、一个案例分析:H市大气污染治理中的政府、企业和民众

H市是位于河北省的一个县级市。近20年以来，该市GDP年增长率一直保持在10%以上，其综合经济实力多年来位居本省前列。H市是一个典型的资源型城市，由于具备丰富的铁矿石资源，钢铁产业一直是当地具有绝对优势的支柱产业，主要工业产品有铁矿石、水泥、焦炭、生铁、粗钢、钢材等。2011年H市规模以上工业增加值为554亿元，其中324. 31亿元来自钢铁行业，占全市规模以上工业增加值的60% ，H市的钢铁行业对其所属S市(地级市)乃至河北省的经济带动作用明显。

(一)GDP增长与大气污染治理目标的冲突

从H市市长在市委会议上的报告中可以看到，H市政府一直以经济建设为工作中心，面临的最迫切压力是如何转型以实现经济发展和GDP增长。H市钢铁工业生产规模虽大，但当地钢铁企业多年来主要以生产生铁和粗钢等低端产品为主，发展方式粗放并且产能落后。从2005年至2011年，H市生铁和粗钢的产量明显高于钢材的产量。由于之前钢铁企业的效益较好，所以企业对产业结构转型升级的动力不足，这导致了钢铁企业的污染排放随着产能的日益增长而愈加严重。从当地年鉴记录的各部门工作总结中可发现，当地政府几乎年年强调产业结构调整和升级，但低端钢铁产品的产量依旧增长显著。③而2013年以来钢铁行业因产能过剩而整体下滑，全线亏损的市场现实终于逼迫政府和企业穷则思变，谋求产业转型。

(二)大气污染任务的层层施压

面对京津冀地区大气污染程度不断升级的严峻形势，H市所在的河北省面临治理大气污染的巨大压力，而H市的上属地级市S市作为河北省的钢铁产业聚集地承担着重要减排任务，因而H市钢铁产业也面临从省政府到S市政府的多重压力。

在河北省政府层面，《京津冀及周边地区落实大气污染防治行动计划实施细则》明确要求，河北省到2017年底，细颗粒物(PM2. 5 )浓度在2012年基础上下降25%左右。河北省印发的《大气污染防治行动计划实施方案》要求全省到2017年钢铁产能削减6000万吨，S市到2017年细颗粒物比2012年下降33%。

四、从增长机器到城市治理联盟:共生者战略如何实现?

(一)委托与代理:行政和财权的层层发包

中国国家治理的规模之大和地区的多元性使得中央政府在信息、激励和多重目标等组织成本方面遭遇到了无法回避的治理挑战。因而，政府层级间的委托与代理关系成为国家治理的重要特征。在这一关系中体现最为突出的就是行政发包制，即以中央政府为顶端，国家的行政、经济和社会事务被层层分包给下级地方政府，中间转包人(如省和地级市)主要行使监督和指导之责，对其直接上级负责，最后基层政府承担了绝大部分的发包事务。

(二)监督与激励:名与实的转换

与委托代理关系中的行政发包制相藕合，政府间在行政事务方面的考核监督和人员激励方面亦是人格化、结果导向的外部切入式监察与问责。④因而，在政策制定和执行过程中，中央政府在宏观层面提出大政方针，把具体的细化责任和贯彻实施的灵活性放在了基层政府。周雪光的一段话为我们下面的讨论提供了很好的解释框架: 在一些情形下，官僚体制通过正式文件传达、检查部署、考核指标、人事安排等机制来调动下级部门的注意力，凸显正式规则、任务环境的重要性;但在另外情形下，自上而下的工作部署表现出落实环节缺位、检查验收权下放等做法，为非正式行为敞开大门。这些做法的交替运作微妙地调节着上下级关系在名与实间的边界。

五、结论

本文从地方政府如何实现经济发展与生态环境的协同治理这一问题出发，在行动场域从关注经济增长向关注生态环境治理转换的背景中，在生态环境问题凸显的今天，中国的地方政府受到持续追逐的经济增长目标层层施压的环境治理任务区域协作治理中的被剥削大气污染治理的紧迫性这四种力量的拉扯，这些力量最终形成的合力推动着地方政府艰难前行。在合力的作用下，他们不得不选择共生者战略来实现经济增长与生态环境保护的双重目标。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn