

# 新型城镇化进程中的“伪城镇化”现象： 生成逻辑与风险治理

孙崇明

(苏州大学 政治与公共管理学院,江苏 苏州 215123)

**摘要:**在复杂现代化大转型的背景下,以战略方式进入国家治理场域的新型城镇化在清晰表达国家治理语境和实践逻辑的同时,其风险也从历时性的积累向共时性迈进,总体上呈现出“伪城镇化”怪象。它表现出人地关系非对称性、城乡二元分割非均衡性、治理主体单一性、多重风险共生性的特点。基于“控制论”的分析视角,深入剖析政府内部的结构缺陷,可以清晰揭示“发展主义”驱动下的地方政府“大跃进”式的土地开发策略、央地间的激励强度与组织目标替代悖论、中央政府运动式监察治理手段是“伪城镇化”生成逻辑背后的深层诱因,其本质反映了中国常态治理能力不足情况下中央权威体制与地方有效治理之间衔接治理失灵的现状。它容易造成新型城镇化进程中推进动力的工具性、空间结构的破碎性以及多重风险题域的共生性。为此,破除“伪城镇化”的多重风险需要通过治道变革的思想更新治理理念、优化治理主体、规范治理权力、改进治理工具予以回应,通过建构系统化的治理网络,以期突破传统治理的路径依赖,从而深度推进国家治理体系和国家治理能力,使新型城镇化沿着人本化健康可持续发展的方向发展。

**关键词:**新型城镇化;伪城镇化;控制论;治理失灵;生成逻辑;风险治理

**中图分类号:** C97;F272.92 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-8580(2016)06-0011-10

## 一、问题提出

大转型背景下的新型城镇化以战略的方式进入中国快速现代化进程中,它在清晰表达国家治理历史语境和实践逻辑的同时,其风险经历着一场历时性题域的共时性呈现,总体上处于亟待深化的阶段。作为现代化进程中的重要“助推器”,它不仅关系到城镇化发展的未来,更

---

**基金项目:**国家社会科学基金项目(10CZZ023)

**作者简介:**孙崇明(E-mail:sudascm@126.com)

关系到国家治理体系和治理能力的现代化。然而,处于复杂现代化转型背景下的城镇化往往展演出与“人本化”相矛盾的“伪城镇化”现象。

对于新型城镇化进程中所呈现出的“伪城镇化”现象,已有部分学者予以关注并展开了相关研究。不同学者对“伪城镇化”给与了不同的定义,如:“伪城市化”“半城镇化”“不完全城镇化”“畸形城镇化”;此外还有部分学者在其内涵的基础上扩大其外延,提出“大跃进城镇化”“贵族城镇化”“被城镇化”等概念<sup>①</sup>。与此同时学者们也积极探究“伪城镇化”的成因,有学者从人口市民化的角度指出,过去受“以经济建设为中心”的基本路线的影响,我国城镇建设一直片面强调土地城镇化的快速推进,而忽视了人口市民化建设。使“一个游离于城市的边缘弱势群体”农民工在城镇化进程中处于“经济上接纳、政治上排斥”的境况<sup>②</sup>。有学者从人地关系和地方政府发展模式的角度提出,人与地的城市化适宜性不统一、成本不对称、政府“拔苗助长”式的开发逻辑是伪城镇化产生的根源<sup>③</sup>。有学者从城镇化吸纳的角度揭露了“伪城镇化”现象背后逻辑是中国城乡二元经济“一元化”过程中农民进城与城市吸融功能不足的矛盾、小城镇化浪潮与农村城镇化发展潜力不足的矛盾<sup>④</sup>。有学者从城乡二元制的角度讨论了“伪城镇化”问题,认为由于城乡二元体制及户籍制度的限制,使大量农村人口流入城镇,却不能享受与市民同等的公共服务,其收入水平、消费水平也与市民有很大差距,是伪城镇化的成因<sup>⑤</sup>。还有学者在“伪城镇化”现状研究的基础上,从制度改革、城乡统筹等角度提出对策建议;随着城镇化研究的深入,“伪城镇化”的讨论选题也逐渐扩展到了文化、生态等各个方面。

总的来说,研究者倾向于将“伪城镇化”理解为在城镇化进程中土地城镇化快于人口城镇化,农村人口虽然进入了城市,但并没有完全成为城市居民的现象。其表象背后主要呈现出以下特征:第一,人地关系的非对称性。快速的土地开发策略,使得土地城镇化的增长速度远远快于人口城镇化的速度,造成了人地关系紧张的局面,并呈现出非对称性的特点。第二,城乡二元分割的非均衡性。以户籍制度为中心的城乡二元分割,造成了城乡生产要素配置与附着在户籍制度上的福利,呈现出双重非均衡分化的特征。第三,治理主体的单一性。政府主导下的不连续跨越式发展和土地空间的低效益扩张,伴随着市场力量与社会力量对政府权力的依附与拒斥并存。第四,多重题域风险的共生性。“伪城镇化”在空间粗放的土地开发逻辑下,伴随着身份认同、文化重塑、环境污染等多重风险的共生。

上述研究,拓展了人们对“伪城镇化”命题的认识进路。概括起来,其进步意义主要体现在三个方面:其一,有效解释了“伪城镇化”的内涵;其二,在其内涵的基础上,拓展其研究外延和研究题域;其三,从多个层面分析了“伪城镇化”的成因,并针对性地提出了诸多建设性意见。然而,面对新型城镇化进程中“伪城镇化”的循环往复、乱象丛生,如下问题仍值得思考:“伪城镇化”乱象背后的本质是什么?“伪城镇化”表象背后存在着怎样的生成逻辑,其进一步发展会招致什么样的风险?如何改进和优化“伪城镇化”的风险治理路径?

从治理的角度讲“伪城镇化”无疑是一个“治理失灵”问题,作为主要治理主体的政府存在着不可推卸的责任。鉴于此,本研究将“伪城镇化”现象解释为政府“治理失灵”的问题,结合国

家转型的背景,借助“控制论”这一分析工具,对“伪城镇化”乱象背后的成因逻辑深入剖析,并在此基础上提出系统化的改革策略,以期对新型城镇化建设和国家治理转型提供有益的启示和建议。

## 二、伪城镇化表象背后的本质

近年来,学界对中国政府的研究取得了长足的进步,这些文献在田野调查的基础上,以丰富缜密的经验研究呈现出任务多重、行为矛盾的政府形象。许多实证案例研究显示,一方面,在中国式“压力型”体制下,地方政府在政策执行过程中,任务的“层层加码”迫使基层政府采取有效措施完成上级的任务。另一方面,当地方政府面对难以完成的任务压力和晋升考核激励时,不得不采取各种应对策略与上级政府展开博弈。还有许多研究表明地方政府在执行公共政策时扮演着相互矛盾的角色,一方面,在“压力型”体制下,不断向更下级的政府进行“层层加码”式的施压。另一方面,又与下级政府“共谋”应付上级的检查。随着复杂任务中政府运作过程的“黑箱”被逐步打开,如何解释这些不同的、相互矛盾甚至冲突的现象呢?学者们虽然解释各异,但仍就难找到合适的理论分析框架来有效解释政府的微观行为。虽然田野调查的经验不断丰富,政府行为的研究工作却没有显著的知识增长,甚至陷入了一个研究收益递减的“内卷化”阶段。“伪城镇化”现象作为政府“治理失灵”的特殊表现与政府的复杂运作过程相伴生,在解读过程中同样面临困难性,为此我们借鉴“控制论”这一理论工具对“伪城镇化”表象背后的本质进行“深描”,以期破译政府治理失灵背后中的密码。

### (一)“伪城镇化”表象背后的政府运作逻辑

地方政府作为理解中国政府的关键主体,从行政管理体制的设置来看,“属地管理”和“行政发包”是中国政府体系的典型特征,它意味着中央政府并不直接干预地方层面的职能履行,而是采用委托—代理的方式<sup>6</sup>。基于经济学中不完全契约的前提假设,由于作为委托方的中央政府和作为代理方的地方政府之间的行为目标各异和信息不对称,在现实中任何契约都无法将组织之间或者组织内部的全部可能性关系考虑在内,因此在谈判过程中,作为资产所有者的中央政府通常会持有剩余控制权。有学者将控制权理论做了进一步延伸,解释了政府各层级之间诸种控制权的分配组合,并将政府内部实际运行过程的“控制权”理论重新概念化,提出了政府间控制权的三个维度:目标设定权、检查验收权和激励分配权<sup>7</sup>。这一理论有效地解释了产权分配过程中政府内部的权威关系和相应的组织行为。

与此同时,控制权的分配形式在不同政府治理模式中的治理效果也存在差异。在“高度关联性组织中”部门之间的联系非常紧密,存在着极为敏感的互动反应;而在“松散关联的组织中”各部门各自保持本身特有的独立性,相互之间反应迟缓、松散且不稳定<sup>8</sup>。中国作为单一制国家,国家整体通过宪法授予地方自主权和自治权,从学理的“应然”层面上讲中国属于高度关联性的组织,然而从“实然”角度上看政府际关系却呈现出松散性的特点。由于作为委托方的中央政府与作为代理方的地方政府之间存在着辽阔的行政范围和漫长的空间距离,使得委

托方与代理方之间存在严重的信息不对称。中央政府在行使控制权的同时获取信息的成本巨大,往往处于“理性无知”(rational ignorance)的局面,实际的控制权更多是呈现出“行政发包制”<sup>[9]</sup>的特点。

## (二)“伪城镇化”表象背后政府治理失灵的本质

“控制论”模式下的“行政发包制”使央地关系内部产生了一个深刻矛盾:中央权威体制与地方有效治理间的矛盾,这是政府“治理失灵”的一个深层诱因,这集中表现在中央管辖控制权与地方有效治理权之间“张力”衔接的状态。前者趋于权力、资源向上集中,削弱了地方政府解决实际问题的能力;而后者又常常表现为各行其是,偏离失控,对权威体制的中央核心产生威胁,长期以来,科层制内部的这一矛盾没有得到根本性解决,只能在动态中找寻某种暂时的平衡点<sup>[10]</sup>。

首先,权威体制的一个重要特点是“政令出自中央”即统一的决策部署。其运作过程必然呈现出“一刀切”的特点,不能充分考虑地方各地的实际情况。其次,决策的有限理性常常导致组织目标、组织设计和激励机制等制度的安排缺陷。再次,组织中委托—代理关系的固有矛盾,一方面,造就下级官员的代理人角色,权力、责任、利益间的分离,使得中央对地方的工作监督难以从长计议;另一方面,央地间信息的不对称、收集信息的困难性往往使地方政府拥有更大的“谈判优势”,通过政策的变通或者政府间的共谋来减轻“一刀切”决策模式所带来的“共振反应”。但是无论是变通还是共谋,都隐含着对中央权威体制本身的挑战,因此自上而下的运动型治理模式,成为了中央约束基层行为的灵活手段。这使得中国的政治运行呈现出一种“怪圈”:宏观上,央地关系在集权与放权的抉择中轮番交替,自上而下的运动型治理整顿在不同的领域中重复出现。从微观上看来,有诸多的基层问题,如在政策执行过程中的不力,变通与共谋——急药慢攻,反复治理,但是仍痼疾难除、去而复来<sup>[11]</sup>,这实质是中国政府常规治理失灵的一个集中体现。

由此分析,政府治理失灵逻辑下的“伪城镇化”背后存在着一对深刻的矛盾:中央权威体制与地方有效治理间的矛盾,其本质体现了中国常态治理能力不足治理模式乏力情况下的常规治理失灵。

## 三、伪城镇化的生成逻辑

作为一种“国家谋划”的城镇化内嵌于中国复杂现代化进程中,并在追赶式现代化的“发展主义”逻辑下辅以“行政发包制”作为新的治理模式。然而“控制论”视角下的“行政发包制”存在着固有的缺陷,在中央常态治理能力不足的情况下,当压力型体制下的地方政府面临上级政府检查验收压力和验收合格晋升激励时,往往会采取与城镇化不符的“目标替代”(goal displacement)策略。这使得城镇化的质量大打折扣,直接造成“伪城镇化”的现象。

### (一)“大跃进”式的土地开发策略

我国城镇化指数从 1978 年的 17.98%发展到 2000 年的 35%至 2012 年的 52.6%左右,34

年间增长了 34.7%，这是一个历史性的进步，但是从西方发达国家的历史经验以及我国现行发展的实际需要来看，这距离 70% 的城镇化目标依然存在很大差距。面对这一任务压力，一方面，为了尽快完成目标，许多地区的地方政府展开了“大跃进”式的土地开发策略来代替“人本化”的城镇化发展目标，这使得土地城镇化速度显著快于人口城镇化速度，人地关系呈现出非均衡的状态。另一方面，20 世纪 90 年代以来中央政府采取了权力和资源向上集中的策略，尤其是分税制改革后中央采取财权上移的政策，央地间的财政分配比例发生了巨大变化。地方政府承受着比分税制改革前更大的财政压力，不得不以出售土地的形式获取财政收入来缓解地方政府的债务危机，从而形成了“土地财政”，城镇化在这一模式下异化成了政府经营城市的“伪城镇化”逻辑。

## （二）激励强度与组织目标替代悖论

科层制中的一项重要内容就是强调对政府官员绩效的考察，通过激励强度的调节，达到诱发所期的行为目的。但在政策的实际运行过程中，存在着激励强度与组织目标替代悖论。一是激励不相容。所谓的激励不相容，是指作为委托方的中央政府和代理方的地方政府，二者间的利益并非完全一致，中央政府颁布的政策对公共利益的增减，并不直接影响地方政府利益的增减。二是晋升锦标赛。在科层人事制度晋升激励下，地方政府之间往往形成“锦标赛式”<sup>[12]</sup>的晋升竞争。即使上级政府制定了复杂的考核体系，但由于委托人与代理人之间信息差的存在，中央政府往往处于“理性无知”的状态，多半采取以经济增长为考核的量化指标，导致地方政府更倾向于采取扩张城镇空间规模的“伪城镇化”策略来完成任务。三是组织目标替代。公共选择理论从“经济人”的概念出发，否定了政府公共性预设，认为政府追求自身的利益也是政府的基本属性。城镇化进程中激励机制的不相容，考核的压力，晋升的激励，中央的理性无知，容易导致地方政府目标替代的现象，盲目的土地开发容易造成城镇化不连续跨越式发展和土地空间的低效益扩张。

## （三）“控制论”视角下的运动式治理模式

“压力型体制”下的地方政府往往面临“治理失灵”的风险。面对地方政府“工具化”和“功利性”的城镇化推进逻辑，中央政府不得不在短期内集中力量下猛药采取类似于“开发区清理”“集中整治”“专项行动”等运动式治理策略来矫治地方政府城镇化进程的“伪城镇化”开发行为。这实质反映了中国常态治理能力不足情况下的常规治理失灵，通过非常规模式来增强中央权威的合法性，它虽然具有主体权威性、客体特定性、治理高效性等优点，但同时又具有反弹性的缺点。这种反弹性不仅表现在当面对中央抽检的高压下地方政府通过“装忙”“忙而不动”以及“变通”“共谋”等“弱者的武器”<sup>①</sup>来更隐蔽的执行政策，而且每次整顿后都会掀起更大规模的“伪城镇化”反弹。如各地打着工业走廊、生态园区、旅游度假村的幌子继续建设形象工程和扩大开发区规模。假如中央突击式的“运动型治理”成为了“治理常态”，那么治理体系的系统性将经常性的受到破坏，并呈现出“治理失灵”的状态，土地城镇化逻辑下的“伪城镇化”现象不但得不到根治，其危害性也将会被大大加深。

## 四、伪城镇化或引致的多重风险

在复杂现代化大转型背景下,以战略方式进入国家治理场域的城镇化,在揭示国家治理现代化历史实践的同时,也伴随着多重题域风险的并存。“很多习惯的传统治理方式在短期内可能是较为安全的选择,但却不能适应变化着的环境”<sup>[3]</sup>。在常规的情况下,中央通过“行政发包”对中央与地方的委托—代理关系进行调整,然而由于管理层次和管理幅度的不匹配,不合理的激励分配制度,直接造成了城镇化进程中的土地财政、形象工程等“伪城镇化”现象。运动化的治理模式虽然能够在短期内调整地方的异化行为,但是由于信息的非对称性,地方政府“变通式”“共谋式”的应对策略使中央政府往往处于“理性无知”的困境。“治标不治本”的运动式专项整治模式陷入了更大规模的“伪城镇化”反弹,进一步引致诱发了城镇化建设过程的多重风险。

### (一) 推进动力的工具性风险

城镇化推进过程中主要以政府、市场和农民工进城为主要动力,然而由于制度的不完善,政府和市场往往陷入“失灵”的状态。一方面,地方政府工具理性风险。面对分税制改革后的压力,政府间的晋升竞争激励,以及以GDP增量为主要考核的指标,地方政府往往将城镇化建设作为自己攫取政治资本和个人利益的工具。与此同时,行政工具主导下的土地开发、空间规模扩张,催生了大量的“形象工程”“政绩工程”。另一方面,权力与资本“互嵌”风险。大转型背景下,权力与资本之间“互嵌”的逻辑深深植根于城镇化建设之中,然而这种“互嵌”逻辑与社会需求之间的“张力”在一定程度上的难以弥合,使得“伪城镇化”的危害大大加深,尤其在“经济人”理性的自身利益驱动下,地方官员与地方利益集团组成了城市开发的“增长联盟”。资本在城镇化推进进程中逐渐显现其增值自身、创造剩余价值的本性,在资本的逻辑下房地产开发商物化为了“人格化的资本”,新一轮的“圈地运动”使土地成为了他们的“现金奶牛”。资本逻辑的“强势殖民”,否定了新自由主义经济学家所鼓吹的“下溢假设”(trickling down effect)<sup>②</sup>,直接造成了新型城镇化进程中的治理风险大大增加。

### (二) 空间结构的破碎性风险

新型城镇化作为各种利益关系调整、社会结构重构的过程。在演进过程中,势必会形成三重空间:物理载体空间、社会权益空间、心理感知空间。“伪城镇化”视角下的空间结构扭曲了城镇化内蕴的正向发展价值,使三重空间都面临破碎化的风险。一是物理载体空间的破碎性风险。城镇在资本剩余价值攫取逻辑下使物理空间呈现出“马赛克拼接”的碎片化倾向,形成不断增长、连续、断裂的多中心空间结构。与此同时,高房价的挤出效应和过滤效应,使城镇物理空间呈现出高贵与贫困差异的“空间极化”状况。二是社会权益空间的镂空化风险。权益能否伴随着农民身体进城,是决定新型城镇化是否真正完成的关键。虽然部分人在城镇化进程中成为了城镇居民,但他们也只是名义上的“居民”,在子女教育、医疗保障、社会福利、劳动报酬等许多方面并不能与城市居民享有同等待遇。大转型背景下的中国,往往会陷入经济绩效的追赶式发展模式,而忽视了“人的城镇化”的发展初衷,尤其在涉及土地进程、身体进程的同

时,公共服务均等化却得不到保障,直接导致了主体边缘化、权益镂空化的风险。三是心理感知空间的疏离化风险。随着“现代化”因素的渗透,以血缘和地缘为“内核”纽带的传统社区不断瓦解,人们彼此之间更加“原子化”,这极易诱发人际关系陌生化、心理感知疏离化的风险,从而消解城镇化所内蕴的人本化发展价值。

### (三)风险题域的共生性

“现代性孕育着稳定,而现代化过程却滋生着动乱”。作为后发现代化国家的中国,在以压缩式、追赶式的“发展逻辑”追求经济现代化的同时,任务从串联变成了并联,风险也从历时性积累向共时性迈进。城镇化作为现代化进程中的重要一环,从生态分析的角度来看,“伪城镇化”的风险展演于各个题域,并表现出极为复杂的多重面相。一是经济领域。在城镇化进程中,地方政府工具理性的“发展主义”与资本剩余价值的“攫取主义”之间的互构逻辑,对社会各领域的“强势殖民”,直接造成了城镇化发展过程的土地依赖性、粗放性和非均衡性。二是政治领域。在项目检查压力和晋升激励的逻辑下,地方政府更多的将城镇化建设作为自己科层晋升的“跳板”,即使面临中央政府运动式的检查,往往也会选择更隐蔽的变通共谋策略,地方政府寻租、腐败的失灵现象比比皆是。三是文化领域。作为文化遗产的“地方性知识”湮没在了“一刀切”式的城镇化推进过程中,老北京的胡同、传统的四合院、江南的小桥流水等一并被“城市森林”所覆盖,与此同时,传统以血缘和地缘为纽带的村落、社区也被高楼大厦所一并取代。四是社会领域。城镇化作为一项系统工程嵌套在快速转型的现代化进程中,“物本”的任务超越了“人本”的逻辑,公共服务均等化、社会身份再生产、群体性事件等问题直接造成了社会领域复杂风险的丛生。五是生态问题。“伪城镇化”使生态系统呈现出吉登斯笔下的“自反现代化”<sup>[14]</sup>后果。在“中国式”治理背景下环境污染问题逐渐由原来的地方性行政问题转变为区域性公共治理问题,并伴随着漂移、跨域的风险,区域政府间博弈过程中的扯皮推诿又容易使环境问题陷入“有组织的不负责任”范式下的“囚徒困境”。

## 五、伪城镇化风险的治理路径

“处于前现代性经验视域之中的现代化,正在为反思性现代化所取代”<sup>[15]</sup>。“控制论”视角下政府治理失灵的“伪城镇化”问题实质暴露了中国常态治理能力不足情况下常规治理失灵以及国家发展逻辑的缺陷和治理模式的乏力,它违背了“城市让生活变得更美好”的发展初衷。“政治生活看作一个行为系统,它处于一个环境中,本身受到这种环境的影响,又对这种环境产生反作用。为了使一个政治系统具有最大的效用,可以把它看作一些互动,一个政治系统通过这些互动为一个社会权威性地分配价值”<sup>[16]</sup>。一方面,改革开放三十年来,后发外生追赶式现代化的“发展主义”在短期内难以摆脱路径依赖的锁定状态;另一方面,在近阶段,基于韦伯意义上的国家型构,新型城镇化在一个相当长的时间内,都将面临克里斯玛合法性的持续弱化,但依旧相对强势,以及法理型合法性增长乏力的严重事实<sup>[17]</sup>。显然,如果政治系统内部的耦合关系忽略对环境影响的可变能力,将很难在不断变化的世界中持续下去。因此,在面对“伪城

镇化”所产生的一揽子问题,在统筹城乡发展,改革户籍制度、土地制度、财税制度的前提下,政府要通过治道变革的系统化思想,在改善国家发展模式的基础上提高治理能力。

### (一)治理理念的包容性

要摒弃以GDP增长为目标的发展逻辑,以“包容性政府”的治理模式代替“发展型政府”的范式。城镇化并不是政府攫取晋升资本、个人利益的物化工具,它是现代化进程中实现利益格局调整、转型题域选择和风险管控的国家战略。倡导包容性发展的治理逻辑有利于再平衡不合理的收入差距、减少各领域的风险冲突、保护公民的个人利益。使城镇化的发展模式真正转向人本性、科学性、可持续性的发展逻辑。

### (二)治理主体的多元性

控制论视角下的国家治理模式实际遵循一种“中心—边缘”支配式结构,政府奉行垄断治理的理念,强调在中央的领导下,政府是管理国家和地方治理的唯一主体,即无所不能的“全能型政府”模式。“然而公共领域的成败始终都离不开普遍开放的原则,把某个特殊集团完全排除在外的公共领域不仅是不完整的,而且根本就不算是公共领域”<sup>[10]</sup>。城镇化建设奉行的应然逻辑是多元主体的合作治理理念,是一种“强政府、强社会”的治理模式,因此,在治理主体的选择上要打破以政府为单一主体的结构固化,真正建设包含非营利性组织和私营部门具有开放性结构的治理系统。

### (三)治理权力的制度性

“制度是一个社会的博弈规则,或者更规范地说,它们是一些人为设计的、型塑人们互动关系的约束”<sup>[11]</sup>。由此可见,制度能够型塑规范社会运行的各种规则,减少社会风险的发生。“控制论”视角下的政府治理模式遵循的是“政策治国”的策略,但是作为一种“社会价值的权威性分配”,政策从需求到输出经历了“黑箱”博弈的过程,容易形成“碎片化威权主义”(fragmented authoritarianism)<sup>[3]</sup>的风险,造成中央权威和地方有效治理之间的矛盾。无论是地方政府的政策变通还是共谋抵抗,都隐含着对权威体制本身的挑战,“运动式的治理模式”偶然性、反弹性的治理缺陷,是中央监督失灵的一个重要原因。因此需要通过常规性的治理法器真正约束地方政府的行为,在财政、环保等重要领域,通过纵向上的“垂改”,直接在地方设置垂直管理系统,打破政府之间的变通、共谋的策略;同时横向加强地方人民代表大会和司法系统的监督作用,真正把“权力锁进制度的笼子里”。

### (四)治理工具的效能性

在城镇化推进过程中,仅仅依靠“强制性制度变迁”驱动下的单一行政工具,容易造成“马赛克拼接”式的“伪城镇化”空间破碎形态。“大跃进”式的城镇化空间扩张伴随着多重题域的风险共生,这表明了大转型时代下的中国,面对现代性与后现代性的持续张力和追赶式现代化进程中的“一揽子问题”,仅仅依靠单一行政手段回应公众多样的需求和复杂风险的丛生,容易导致治理效果的低效性、失灵化。因此需要通过政府主导下的协商民主实现城镇化进程中决策、执行和监督的法制化、科学化、民主化。在治理技术上采用多元的市场化工具、工商管理



技术和社会手段提高治理效能,从而提升城镇化进程中公共产品的供给效率和公共服务的供给质量,完善国家治理体系和增强国家治理能力,使城镇化真正沿着“城市让生活变得更好”的初衷发展。

## 六、结 论

诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨曾言:“21 世纪中国的城镇化和美国的高科技将改变世界”。新型城镇化作为中国现代化进程中的重要“助推器”,在压缩式现代化的后发语境中形成,并与新型工业化、信息化、农业化一道构成“新四化”,其自身的构造逻辑直接影响着中国现代化进程的速度、广度和深度。然而,“发展主义”逻辑驱动下的政府在展开“追赶式现代化”策略的同时,也使城镇化建设面临着“一揽子”需要解决的问题。控制论视角下的政府内部存在着固有的结构性缺陷,使权力在某种程度上控制乏力,这实质反映了中国常态治理能力不足、治理模式乏力情况下的常规治理失灵,它容易使新型城镇化陷入“伪城镇化”的桎梏,直接加剧了现代化进程中社会转型的困难性和风险性。因此,破除“伪城镇化”的困境,不仅需要改革者具有前瞻性的眼光,还要具有系统化的改革策略,通过系统化的改革,不断完善国家治理体系和增强国家治理能力,使新型城镇化真正回归“人本化”的初衷,摒弃伪城镇“物本化”的延续。

### 注释:

①所谓的“弱者的武器”,是指弱者之间通过心照不宣的理解和非正式的网络,以低姿态的反抗技术来对抗强者,以避免公开反抗的集体风险。其实质蕴含着对强者权威和合法性的挑战。参见[美]詹姆斯·C.斯科特的《弱者的武器》,郑广怀,等译,南京:译林出版社,2011。

②“下溢假设”(trickling down effect):只要经济持续增长、越做越大,其他一切问题都迟早会迎刃而解。其实质延续了传统的“发展才是硬道理”“效率优先”的工具理性发展路径,在一定程度上与国家所倡导的“以人为本”的城镇化相矛盾。

③“碎片化威权主义”是由李侃如(Kenneth Lieberthal)和奥克森伯格(Michel Oksenberg)提出,他们认为中国政府间的政策协商过程是“封闭”的官僚体制之间横向和纵向不断讨价还价的过程,政策变通式的达成,隐喻着对中央权威的挑战。参见[美]李侃如的《治理中国:从革命到改革》,北京:中国社会科学出版社,2010。

### 参考文献:

- [1] 简新华.湖北省实现跨越式发展的关键是加快推进健康城镇化[J].理论月刊,2012(4):101-107.
- [2] 郁建兴,阳盛益.城市政府在农民工市民化进程中的作用[J].学习与探索,2008(1):87-91.
- [3] 马长发,刘双良.让城镇化去伪存增减挂钩的推进与“伪城镇化”的预防和治理[J].中国土地,2011(4):42-44.
- [4] 刘文勇,杨光.以城乡互动推进就地就近城镇化发展分析[J].经济理论与经济管理,2013(8):17-23.
- [5] 谷彦芳,柳佳龙.新型城镇化背景下的农村养老服务体系研究[J].经济研究参考,2014(9):58-63.
- [6] 郁建兴,高翔.地方发展型政府的行为逻辑及制度基础[J].中国社会科学,2012(5):95-112.
- [7] 周雪光,练宏.中国政府的治理模式一个“控制权”理论[J].社会学研究,2012(5):69-93.
- [8] Weick,Karl E.Educational Organizations as Loosely Coupled Systems[J].Administration Science,1976(21).

- [9] 周黎安.行政发包制[J].社会,2014(6):1-38.
- [10] 周雪光.“黄宗羲定律”到帝国的逻辑:中国国家治理逻辑的历史线索[J].开放时代,2014(4):108-132.
- [11] 周雪光.权威体制与有效治理当代中国国家治理的制度逻辑[J].开放时代,2011(10):67-85.
- [12] 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7):36-50.
- [13] 盖伊·彼得斯,弗兰斯·冯尼斯潘.公共政策工具对公共管理工具的评价[M].顾建光,译.北京:中国人民大学出版社,2007.
- [14] 安东尼·吉登斯,乌尔里希·贝克,斯科特·拉什.自反性现代化:现代社会秩序中的政治、传统与美学[M].赵文书,译.商务印书馆,2001.
- [15] 乌尔里希·贝克.风险社会[M].何博文,译.江苏:译林出版社,2007.
- [16] 戴维·伊斯顿.政治生活的系统分析[M].王浦劬,译.北京:华夏出版社,1999:21.
- [17] 黄建洪.复杂现代性视域中的国家治理模式转型基于中国城镇化战略的分析[M].社会科学,2014(6):19-30.
- [18] 尤尔根·哈贝马斯.公共领域的结构转型[M].曹卫东,译.上海:学林出版社,1999.
- [19] 道格拉斯·诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].杭行,译.上海:上海人民出版社,2008.

责任编辑:梁 雁

## The Phenomenon of "Pseudo Urbanization" in the Process of New Urbanization: Generating Logic and Risk Management

SUN Chongming

(School of Politics and Public Administration, Soochow University; Suzhou 215123, China)

**Abstract:** In the background of the transformation of complex modernity, while the new urbanization into national governance domain in a strategic manner clearly expresses national governance context and practice logic, the risk also steps from a diachronic accumulation to the synchronization, overall showing a "pseudo urbanization" phenomenon. It shows the characteristics of the non-symmetry of the relationship between human and land, the non-equilibrium of the two elements of urban and rural areas, the unitary nature of governance and the nature of multiple risks. Based on "control theory" perspective, in-depth analysis of structural defects within the government can clearly reveal the "great leap forward" development strategy under the "developmentalism" drive of local governments and the replacement paradox between the incentive and the objectives of the organization of the central government and local government. The movement type supervision and governance of central government is the deep cause of the logic formation of "pseudo urbanization", which reflects the status of convergence governance failure between the central authority and local institutional governance under insufficient normal governance. It is easy to cause the driving power being the tool, the fragmentation of space structure and symbiosis of multiple risk domains in the new urbanization process. Therefore, eliminating the multiple risks of pseudo urbanization needs to update governance reform ideas and the concept of governance, optimize the governance main body, normalize governance power, and improve governance tools to respond. Through the construction of systematic network governance, the traditional path dependence of governance is broken through to in-depth promote national governance systems and governance capacity. In such a way, the development of new urbanization can follow the direction of health and sustainability.

**Key words:** new urbanization; pseudo urbanization; control theory; governance failure; formation logic; risk management