

城市生态可持续发展中社会治理创新研究

The study of innovation of social governance for urban ecology and sustainable development

李国敏 湖北大学商学院

卢珂 武汉科技大学文法与经济学院

中国

摘 要 城市生态可持续发展涉及到经济、社会、环境等各个方面，需要良好的社会治理机制来发动和推动，而社会治理创新包含了治理理念、治理模式、治理途径等方面的创新。因此，为了促进城市生态可持续发展，必须不断进行社会治理创新，即更新社会治理理念、建构多元治理模式、开辟双向互动的治理途径。

关键词 城市；生态可持续发展；社会治理；创新

免责声明 本文仅代表作者个人观点，与中国 21 世纪议程管理中心、中国可持续发展研究会及联合国均无关。

Disclaimer: This brief was submitted through the Administrative Centre for China's Agenda 21 (ACCA21), Ministry of Science and Technology, China, and the Chinese Society for Sustainable Development (CSSD). The views and opinions expressed are those of the author(s) and do not necessarily represent the views of, and should not be attributed to, the Secretariat of the United Nations, the ACCA21 or the CSSD. Online publication or dissemination does not imply endorsement by the United Nations. For further information, please contact Mr. Sun Xinzhang (sunxzh@acca21.org.cn)

城市可持续发展是涉及经济、社会与环境的综合概念，以自然资源的可持续利用和良好的生态环境为基础，以经济的可持续发展为前提，并以谋求社会的全面进步为目标。如何在看似冲突的经济、环境以及社会的三个层面上寻求城市可持续发展的动态平衡？这就要求，政府摒弃现有的“唯 GDP”的发展模式，结合社会组织、成员等社会力量进行社会治理，保障城市生态可持续发展，从而促进社会的平稳发展。因此，在城市生态可持续发展中，建立并运行一套行之有效的社会治理机制，是创新社会管理机制的必然要求，对于国家和社会的全面、健康、快速、协调发展具有十分重要的意义。

1 城市可持续发展的基本要求

城市生态系统是由经济生态系统、社会生态系统和环境生态系统组成的复合生态系统。城市生态可持续发展是指构成城市生态复合系统的城市社会、经济和环境三个子系统的耦合度、协调度、平衡度达到最佳水平，共同促使城市生态复合系统的发展。然而，城市生态可持续发展涉及到经济、社会、环境等各个方面，是一个艰巨的系统工程，需要各个方面的共同努力，更需要良好的社会治理机制来发动和推动。原因在于：良好的社会治理可以秉承公平正义的原则，确立社会普遍遵从的行为准则，调整社会规范和社会关系，维护公共利益，保护社会公正，推动社会健康、协调、可持续发展。因此，城市生态可持续发展对于社会治理提出了基本要求。

首先，从城市可持续发展的运行机制来看，需要良好的社会治理加以引导。城市生态系统是经济、社会、自然的复合生态系统，具有多层次的结构，各系统之间相互制约、协调发展。自然生态系统主要是以生物与环境的协同共生和环境对城市活动的支撑、容纳、缓冲、净化为特征；社会生态系统以人口为中心，以满足城市居民就业、居住、交通、供应、文化娱乐、医疗、教育和生活环境等需求为目标，为经济系统提供劳动力和智力，具有高密度人口和高强度生活消费的特征；经济生态系统以资源流动为核心，由工业、农业、建筑、交通、贸易、金融、信息、科教等组成，具有物质、能源、信息、资金高度聚集的特征。不同生态系统的组成要素在一定的空间范围，一定的演化阶段互相连接、相互影响，按一定的方式和秩序发生关系，构成了城市生态系统。^[1]良好的社会治理可以运用社会的有效资源，消除目前城市生态可持续发展中的土地使用、财政、税收、投资等各种体制机制障碍，建立可持续发展区域共建共享机制，对社会资源进行整合，对社会财富进行调节，对社会利益进行整体协调，并借助国家层面的力量化解城市生态可持续发展中的体制机制瓶颈，加快建立与国际通行做法相衔接的运行机制，从而促使城市生态可持续发展。

其次，从城市可持续发展的运行保障来看，需要稳定的社会治理环境。良好而稳定的社会秩序，是促进城市生态可持续发展的环境保障。随着社会主义市

经济的发展和转型的深入，我国的人均国内生产总值已突破了 1000 美元，从国际经验看，在人均 GDP 达到 1000 美元之后，既是经济社会发展的黄金时期，也可能是一个矛盾突显的时期，因为这是一个各种利益的矛盾及摩擦加剧的历史时期。我国社会转型正值关键的临界点，进入了一个既充满发展机遇、又面临各种社会风险的矛盾突显时期。未来的 5 到 10 年，我国经济的持续增长是可以预期的，到 2020 年要实现人均国内生产总值年比 2000 年翻两番。但是，经济社会能否协调发展，却要有一个前提，那就是必须妥善地解决日益突出的经济发展与环境保护之间的矛盾，必须解决日益突出的社会矛盾。近几年随着经济发展和城市化进程的加快，地区差距、贫富差距越来越大，城乡关系严重失衡，引发了大量社会问题，出现了一些影响社会和谐、政治稳定的潜在隐患。在如此复杂的社会环境中，要想保持社会稳定，就需要有一个良好的社会治理机制，把社会上各种不同利益协调起来，形成一个整体，运用各种社会资源，对群体活动和社会运行施加积极的影响和调节控制，从而使整个社会呈现稳定而有序的运行状态。

可见，城市生态可持续发展需要以人为本，以满足人们生活的需要为目的，建立健全良好的社会治理和服务体系，以促进城市自然、经济和社会的全面可持续发展。

2 社会治理之创新

20 世纪 80 年代中期以后，社会治理运动逐渐发展成为一个遍及欧美发达国家及许多亚非拉发展中国家的国际性现象。所谓社会治理，是在一定的贴近公民生活的多层次的地理空间内，依托于政府组织、民营组织、社会组织和民间组织等各种组织化的网络体系，应对地方的公共问题，共同完成和实现公共服务和社会事务的改革与发展过程^[2]。当前，我国在继续深化行政体制改革的同时，进行着全方位、多层次、宽领域的社会治理创新，即通过变革治理理念，探索地方治理的新方法、新模式，以有效适应新环境的变化和新现实的挑战。

第一，更新社会治理理念

治理理念是社会各个主体基于自身的需求，在特定利益结构和政府发展规律的约束下，对政府应该如何的价值判断、价值标准和价值尺度。特定时期的治理理念集中地概括了特定时期社会主体对政府的共识，反映了人们对政府发展状态的愿景与政府实际作为之间的相互作用和相互塑造。因此，创新社会治理，就必须坚持和贯彻科学发展观，更新治理理念，树立全新的“以人为本”

的治理理念。这就要求在社会治理中，始终要把最广大人民的根本利益作为一切工作的出发点和落脚点，实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益，不断满足人民日益增长的物质文化需要，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，促进人的全面发展。将以人为本的社会治理理念贯穿在利益、权力、权利、管理等层面，就是要在利益上塑造谋求人民利益的政府；在权力上塑造依法行政的政府；在权利上塑造保障公民权利和人权的政府；在管理上塑造效率、参与、民主的政府。这是以人为本的社会治理的基本含义，是社会治理的价值基点，也是服务型政府的价值理性诉求。

第二，社会治理模式创新

社会治理模式是政府在内部和外部治理中所遵循的一般理念和成型的工作路径的总称。社会治理模式变革实质上就是伴随着社会、政治、经济、文化的发展，尤其是政府、社会、市场力量的变化，不断地优化社会府治理的理念和工作路径。在现代多元化的社会背景下，“一元治理”模式的缺陷日益显现，以致社会公平缺失、矛盾丛生，因而必须确立“多元治理”理念。除了政府之外，包括非政府组织、公民个人在内的社会组织和行为者都可以参与公共事务治理，从而兼容多方的利益需求，进而实现“善治”。因此，地方治理模式就从政府是治理行为的唯一主体，向多个主体共同参与的多元主体治理模式转变。这种新型的合作治理模式强调政府、社会、公民在相互协调中共享权力，共同分担公共治理的责任，实现对公共事务的合作管理。

第三，社会治理途径创新

社会治理本质上是一种多中心的地方公共事务安排制度，地方政府只是多元主体中的平等一元，与公民和非政府组织共同进行社会治理。因此，社会治理创新不仅要依靠政府的有效管理，还要充分调动其他治理主体的力量，发挥社会的自治功能，推动建立政府调控机制与社会协调机制互联、政府行政功能与社会自治功能互补、政府管理力量与社会调节力量互动的社会管理网络，形成对全社会进行有效覆盖和全面治理的体系。

3 城市生态可持续发展社会治理之路径

3.1 更新社会治理理念

为了提高社会治理能力，必须坚持和贯彻科学发展观，更新政府治理理念，重新定位政府职能和角色。

首先,要坚持和贯彻科学发展观。传统的发展观把更多的注意力都集中在物质财富的增加和经济增长速度方面,过分强调经济因素在社会发展中的作用。毫无疑问,经济在整个社会发展中有着举足轻重的地位,但是社会的进步,经济的发展归根结底都是为了提高人民的生活水平。而科学发展观,第一要义是发展,核心以人为本,基本要求是全面协调可持续,根本方法是统筹兼顾。这就要求在促进中部崛起的进程中,地方政府在实施中部崛起战略中要根据资源环境承载条件,进行科学合理开发、综合利用、集约使用资源,把中心城市发展同周边城市腹地开发与保护生态结合起来,统筹城乡发展,逐步实现区域公共服务均等化,探索增强区域创新能力的新路径新举措,形成保护生态环境并实现可持续发展的新体制新机制。同时,应树立全新的“以人为本”的治理理念,始终要把最广大人民的根本利益作为一切工作的出发点和落脚点,实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益,不断满足人民日益增长的物质文化需要,做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,促进人的全面发展。将以人为本的治理理念贯穿在利益、权力、权利、管理等层面,就是要在利益上塑造谋求人民利益的政府;在权力上塑造依法行政的政府;在权利上塑造保障公民权利和人权的政府;在管理上塑造效率、参与、民主的政府。这是以人为本的社会治理的基本含义,是社会治理的价值基点,也是社会发展的必然趋势。

3.2 建构多元化社会治理模式

多元化是社会治理的行为模式。在我国现阶段,随着社会主义市场经济体制的确立,社会分层日益细化,不同的利益主体的需求复杂多样,需要政府与非政府组织、公民合作治理社会性、公益性的公共事务,形成多元治理体系。它意味着政府为了有效地进行公共事务管理和提供公共服务,实现持续发展的绩效目标,与社会中多元的独立行为主体要素,基于一定的集体行为规则,通过相互博弈、相互调适、共同参与合作等互动关系,形成多样化的公共事务管理制度或组织模式^[2]。所以,必须确立“多元治理”理念,即除了政府之外,包括非政府组织、公民个人在内的社会组织 and 行为者都可以参与公共事务治理,从而兼容多方的利益需求,进而实现“善治”。因此,社会治理模式就从政府是治理行为的唯一主体,向多个主体共同参与的多元主体治理模式转变。这种新型的合作治理模式强调政府、社会、公民在相互协调中共享权力,共同分担公共治理的责任,实现对公共事务的合作管理。

既然治理是公私机构管理其共同事务的诸多方式的总和,那么各类非政府社会公共组织的充分发展就是进行有效治理的前提条件。因此,培育和发展多元社会公共组织是社会治理创新的一项重要任务。政府要大力培育和规范公民社会组织,提高社会自治能力,要为公民社会组织的合理定位和独立运作创造良好的制度环境。也就是说,政府既要从法律上肯定公民社会组织的地位和合法权益,给予公民社会组织充分的支持,积极鼓励各种公民社会组织参与社会管理,通过相应的政策引导其发展,让它们在法律框架内最大限度发挥积极性和创造性,配合政府提供更多的社会服务,以满足我国人民日益增长的社会服务需求;又要充分发挥各类公民社会组织的自律性管理作用,建立起自律性运行机制,改变公民社会组织成为政府附属物的状况,使其具有独立性,从而促进公民社会组织向独立运行方向转化。

3.3 开辟双向互动的社会治理途径

在多元治理体制下,政府、市场和第三部门基于法定性规则既相互独立,又相互合作,充分运用各种资源和工具共同治理社会公共事务,实现政府和社会间非零和博弈的共赢局面。因此,社会治理就不再是依靠自上而下的单向政府统治权威来实施,而是需要政府与社会和公民之间的双向互动合作来进行治理。采取双向互动的治理途径,就是指政府与公民基于共同的需要,在一定的规范和条件之下,通过相互交往、信息交流、意向互换、彼此协商等手段来处理公共事务。

在促进城市生态可持续发展的过程中,政府与社会多元管理主体之间不应是传统的等级关系,而应形成一种合作互动的伙伴关系。这种合作互动的伙伴关系的实质是在平等合作基础上的资源互补,以实现政府权威、市场交换、社会自治之间的优势整合。在构建合作互动的伙伴关系的过程中,政府应主要履行“掌舵”职能,即制定社会经济活动规则,维护社会经济活动秩序,充分履行社会管理与公共服务职能,主要提供面向劳动力市场的“民生性服务”、促进社会事业发展的“公益性服务”、非竞争性领域的“基础性服务”以及促进各主体正常运转和创新的“主体性服务”,^[2]与此同时,政府还可以通过在公共服务和公共物品的供给领域引进市场竞争机制,鼓励社会参与,因为“竞争作为一种战略方式,它不仅能节省资金,而且还有助于提高政府的公信力”,^[3]从而实现政府、市场和社会的合作治理。此外,政府还有责任充当各治理主体之间的“协调者”,通过协调彼此之间的关系,借助协力合作的关系来整合社会各类资源,进而达到“善治”。

总之，城市生态可持续发展要求社会治理创新，而社会治理创新又会促进城市生态可持续发展。因此，对处于新时期的中国政府而言，与时俱进，采取新的战略与策略来不断推进城市生态可持续发展，努力创新社会治理，具有重大而深远的意义。

参考文献

- [1] 孙铁珩、孙丽娜.城市生态可持续发展能力分析[J].苏州科技学院学报：社会科学版，2003，（1）：27-29
- [2] 郑巧、肖文涛.协同治理：服务型政府的治道逻辑[J].中国行政管理，2008（7）：50—51
- [3] [美]戴维·奥斯本，特德·盖布勒.改革政府——企业精神如何改革着公共部门[M].上海市政协编译组译.上海：上海译文出版社，1996. 149.

作者简介

李国敏，博士，副教授，主要研究方向：住房及土地资源管理的公共政策。通讯作者：卢珂，博士，教授，硕导，主要研究方向：住房及土地资源管理等方面的公共政策。基金项目：国家社科基金“底线公平视阈下城市住房保障制度模式变革及其福利效应研究”（项目编号：13BGL115），武汉市社科基金重点课题“幸福武汉”建设中的政府治理创新研究（项目编号：14003）。