
武汉城市治理与社会组织的发展

龚锋，余锦亮

（武汉大学经济与管理学院，湖北武汉 430072）

【摘要】十八届三中全会提出创新社会治理，推进国家治理体系和治理能力的现代化，改进社会治理方式，激发社会组织活力，强调社会组织在社会治理中的作用。城市治理是个综合性的问题，社会组织参与城市治理还存在许多的困难和阻碍。本文研究发现，武汉城市治理存在着诸如多元主体协同水平低、官员治理能力有限、社会组织发展不完善等问题。在城镇化的快速推进背景下，充分发挥社会组织在武汉城市治理中的作用、完善城市治理结构和社会组织法制建设、加强社会组织自身建设，对于促进社会组织参与城市治理、承担更多的治理责任，从而达到政府、社会组织和个体三者相互协调的治理体系具有重要的作用。

【关键词】城市治理；社会组织；武汉；协同共治

【中图分类号】D523-3

【文献标识码】A

【文章编号】1672-626X（2015）02-0061-06

一、引言

“治理^①”一词在西方社会出现已有数百年，但直到20世纪80年代才开始在各个领域广泛使用，中外学者关于治理的定义也不尽相同。世界银行1989年的报告中提出“治理”是指管理一国经济与社会资源中使用权力的方式；Peters等在讨论新公共管理理论时明确提出社会团体、私人在公共治理中的影响将越来越大，随着时代的发展，政府全能的控制者和组织者的角色将会面临严峻的挑战。^[1]从这种意义上讲，治理是一种不同于传统政府统治的做法，其主体不仅包括政府机构，还包括非政府组织以及公民自组织等社会组织；决策的方式也不再是单纯的自上而下的“命令—服从”模式，而是经常性的多方协调和妥协。

城市治理是治理理论在空间上的运用和实践，是将治理理论运用于城市公共事务管理的过程，是由城市中的政府、市场和社会组织等“第三部门”管理城市共同事务的诸多方式的总和。^[2]信息技术的飞速发展和全球化过程中城市社会结构、利益主体的高度分化，使得隐含在传统的“单向”城市管理方式中的政府失灵和市场失灵现象被迅速放大。以发展经济为例，改革开放初期，久经困苦的居民急需摆脱贫穷的生活，政府的政策只要能创造更多的就业机会和GDP，就能得到大多数公众的支持，维持城市的稳定和发展；但是随着社会分层的逐渐形成和公众需求的差异的扩大，粗放的经济方式越来越难维持，在这样的背景下，区别于传统政府组织和市场组织的第三部门逐渐兴起，慢慢开始在西方国家的城市治理中扮演重要的角色。

第三部门在欧美各国也被称为“社会组织”、“社会自组织”、“非营利组织”、“公益组织”等。主要包括民间的理事会、非政府性组织、社区自治组织、自愿互助组织以及庞大的工会。据统计，2011年，美国登记的非营利组织就达到157万家，基本覆盖了社会政治经济文化的各个领域。除此之外，还有数量庞大的没有达到登记要求的社会组织，估计占到所有广义非营利组织的90%。规模巨大的社会组织是欧美在政治、经济、生活中的一股重要力量，组织的代表一方面通过向本区议员沟通、发动游行集会传达自身的诉求；另一方面与政府合作提供城市公共服务，参与城市治理。

收稿日期：2015-04-12

作者简介：龚锋（1980-），男，江西贵溪人，武汉大学副教授，经济学博士，主要从事公共部门效率、政府间财政关系研究。

不同于已完成城市主体规划和建设的东部一线城市，武汉市从近些年才开始进行大规模的现代城市建设和改造，力图摆脱全国“最大县城”的帽子。在错过了早期城市改革的黄金期后，武汉市的都市化进程远比北上广深要艰难复杂。以政府为主体的集权管理、“政府办社会”的管理模式以及以行政命令或者强制手段为主要方式，以户籍制度、职业身份制度和档案制度为保障的做法容易引起公众的反对和怨恨。探索新的城市治理模式，充分发挥公众特别是社会组织的作用在武汉市的城市建设中具有重要的意义。

二、武汉城市治理水平及面临的问题

城市治理水平能够客观地反映城市公共服务提供的水平和居民的满意度。通过科学的度量指标比较不同城市治理水平的差别，能够清楚直观地了解本地城市治理的优势和不足，借鉴领先城市的治理经验，有针对性地提高自身的治理水平，构建适合本地实际情况的城市治理结构和体系。

（一）武汉城市治理的水平

城市治理水平的评估是公共治理评估的重要组成部分，本文数据收集主要采取客观指标和主观指标相结合的方法，客观指标的数据主要通过《中国统计年鉴》和《地方统计年鉴》以及学术论文对地方政府的客观经济和社会数据进行收集；问卷调查结果主要通过本研究委托专业调查公司所进行的专项问卷调查获得。天则研究所《中国省市公共治理指数》是目前研究城市公共治理水平中比较具有代表性和实践操作性的指标，该指标已经分别于2008、2010 和2012 年完成了对我国省会城市治理水平的测量，该指标采用了主客观指标相结合的方法，包括公民权利、公共服务和治理方式在内的三大类共四级指标。

表 1 和表 2 显示了武汉公共治理水平在全国省会城市中的位置和变动情况。2012 年公共治理指数显示，武汉市的公共治理状况在全国各省会城市和直辖市中排名第 12 位。在 2010 年的公共治理指数报告中，武汉市的公共治理情况排名第 26 位，前进了 14 名。总体上来看，武汉的“公民权利”指标高于全国平均水平，但“公共服务”、“治理方式”两项指标均低于全国平均水平。表 3 显示，从公共服务各分项指标来看，武汉仅在“教育”指标上高于了全国平均水平，其余各项指标都低于全国平均水平。与 2010 年相比，“社会保障”指标退步了，其余各项分指标进步了。从公共服务各分项指标来看，武汉在“财产安全”、“意见表达”与“人身权利”高于了全国平均水平，但仍有很大提升空间。在“媒体监督”与“权利救济”指标上均低于全国平均水平。与 2010 年相比，各项指标均有所下降。从各分项指标来看，武汉在“政治参与”与“廉洁”指标上得分较高，高于了全国平均水平，但仍有很大的提升空间。在“人大选举”指标上与全国平均水平相持，“信息公开”与“信任”指标上得分较低，低于全国平均水平。与 2010 年相比，“人大选举”、“信息公开”与“政治参与”指标进步了，而“廉洁”与“信任”指标退步了。

表 1 中国省会城市公共治理指数排名对比

城市名称	2012 年排名	2010 年排名	2008 年排名
杭州	1	3	1
南京	2	1	26
乌鲁木齐	3	8	25
天津	4	12	22
成都	5	6	4
上海	6	7	2
北京	7	5	7
南昌	8	19	21
西安	9	2	6
西宁	10	13	16
石家庄	11	22	19
武汉	12	26	15
广州	13	17	27
银川	14	10	23
呼和浩特	15	9	24

重庆	16	15	5
沈阳	17	4	8
长沙	18	11	3
济南	19	18	9
昆明	20	20	28
南宁	21	14	14
海口	22	21	10
福州	23	28	12
贵阳	24	29	29
哈尔滨	25	23	17
合肥	26	25	18
长春	27	16	20
郑州	28	27	11
太原	29	24	30
兰州	30	30	13

注：资料来源于天则研究所 2012 年发表的《中国省市公共治理指数》，下同。

表 2 2012 年中国省会城市公共治理情况

城市名称	公共治 理指数	排名	A 公共服务	B 公民权利	C 治理方式
杭州	6.07	1	7.84	6.00	5.08
南京	5.55	2	7.46	5.62	3.99
乌鲁木齐	5.52	3	7.26	4.67	5.21
天津	5.41	4	7.21	6.00	4.00
成都	5.38	5	7.09	5.84	4.08
上海	5.36	6	7.11	5.76	4.01
北京	5.34	7	7.28	5.85	3.92
南昌	5.20	8	6.56	5.74	4.70
西安	5.19	9	6.80	5.11	4.54
西宁	5.17	10	6.56	5.24	4.77
石家庄	5.14	11	7.01	5.38	4.29
武汉	5.12	12	6.50	5.19	4.05
广州	5.11	13	6.62	4.94	4.52
银川	5.09	14	6.72	4.96	4.52
呼和浩特	5.07	15	6.45	4.49	4.74
重庆	5.06	16	6.72	5.65	3.99
沈阳	5.00	17	6.59	5.00	4.41

重庆	5.06	16	6.72	5.65	3.99
沈阳	5.00	17	6.59	5.00	4.41
长沙	5.00	18	6.94	4.35	4.58
济南	4.90	19	6.78	4.92	4.27
昆明	4.89	20	6.47	4.28	4.10
南宁	4.87	21	6.61	5.08	4.17
海口	4.87	22	6.39	5.28	4.08
福州	4.86	23	6.76	5.18	3.96
贵阳	4.86	24	6.15	4.66	4.52
哈尔滨	4.84	25	6.31	4.89	4.35
合肥	4.73	26	6.11	4.88	4.11
长春	4.71	27	6.78	5.03	4.16
郑州	4.65	28	6.44	5.21	3.54
太原	4.61	29	6.50	4.33	3.87
兰州	4.47	30	5.69	4.41	4.09

（二）武汉市城市治理面临的困境

第一，治理主体多元但不协同。武汉市由计划经济时代的市、区“两级政府、一级管理”逐渐演变成现在的“两级政府、五级治理”，逐渐培育出众多部分履行政府职能、化解社会矛盾、维护社会稳定的社会组织和草根组织。这些组织虽然发挥了积极的作用，但由于政府总揽公共事务的格局没有根本变化，领导“人治”传统没有得到根本改善，权力并没有真正地从政府向社会组织转移，市场与其他社会主体参与协同治理很少，导致主体间难以形成协同合力。社会组织尤其是职业化的社会工作者队伍和志愿者未能得到充分应用，行业协会和中介组织的监管职能未能得到有效发挥，这样既产生了行政执法领域的增量，又导致政府监督管理的缺位。

表 3 武汉公共治理各级指标比较

指标	武汉 (2012)	全国 平均	全国 最高	全国 最低	武汉 (2010)
A 公共服务	6.50	6.68	7.89	5.73	5.93
B 公民权利	5.19	5.14	6.00	4.27	5.71
C 治理方式	4.05	4.26	5.21	3.51	3.41
A1 教育	6.50	6.11	7.50	2.11	6.45
A2 环境	6.35	6.88	7.71	6.11	4.71
A3 公共卫生	6.94	7.48	8.49	6.57	6.31
A4 社会保障	5.90	6.00	7.69	6.61	6.28
A5 基础设施	6.88	7.01	8.15	6.19	5.31
A6 公共安全	6.38	6.61	8.10	5.28	5.46
B1 财产安全	6.80	6.78	8.91	4.32	7.41
B2 意见表达	4.32	3.71	8.90	4.35	4.62
B3 媒体监督	5.43	5.49	6.77	3.70	5.86
B4 人身权利	4.50	4.08	6.21	2.53	5.31
B5 权利救济	4.79	5.43	5.99	3.75	5.36
C1 人大选举	4.10	4.10	6.47	2.41	2.55
C2 信息公开	5.23	5.80	7.92	3.60	2.79
C3 民间组织	2.81	3.70	5.58	0.52	1.36
C4 政治参与	2.91	2.23	3.72	0.53	2.54
C5 廉洁	4.66	4.21	5.52	2.29	5.79
C6 信任	4.58	5.60	7.79	3.39	5.29

第二，政府官员管理方法和手段不合理，治理能力薄弱。在多年的地方政府竞争和以GDP 为主要考核指标的晋升锦标赛机制下，我国许多城市管理者像经营企业一样管理城市，希望在最短的时间内最大限度地开发城市的经济效益。没有长期合理的规划，武汉逐渐成为全国最大的工地，2013 年全城工地数量已经达到11012 个，政府债台高筑的同时也给居民的出行和生活带来了极大的不良影响。

第三，社会组织发展不成熟。由于政府对社会组织长期的管制以及我国传统政府层级的层层控制，各大城市基本不存在群

众自组织，所有的组织均需要在政府登记注册才能举办活动。在这种条件下，社会组织很难具有独立的地位和与政府之间进行平等的协商，缺乏吸引人才和挽留人才的平台和机遇。总体来说，武汉市的社会组织还处在发展的初级阶段，虽然武汉市拥有将近 4800 家社会组织，但大部分社会组织缺乏社会公信力，在资金、人事管理等重大事务上与政府主管部门存在紧密的联系，许多社会组织的领导是由主管部门任命，缺乏有效运作的资金，在这样的背景下，即使政府想向外出让自己的服务，社会组织也没有能力承担。

第四，快速城镇化加剧了现有的城市问题，增加了城市治理难度。武汉的自然资源丰富，地理位置优越，作为中部地区最大的城市，是长江中游城市群的区域合作龙头。与长沙、南昌相比，武汉无论在经济发展、教育文化以及交通水平等方面都占据着明显的优势地位。根据统计，在未来新一轮的新型城镇化的发展过程中，武汉的城市人口将达到总人口的60%左右，大量外来人口和农村人口将会涌入武汉。新增人口给武汉带来新的发展动力和增长维度的同时，也会因为大量人口聚集而造成一系列的问题。武汉城市化的深入发展也面临各项深层矛盾，主要表现在城中村改造、社会保障、社会治安体系、城市规划、社会就业、城市公共交通体系等方面。武汉是城市化率最高且上升速度最快的省会城市，城市化率从58.88%上升到99.83%仅用了6年时间。截至2012年，快速的城镇化和不断外扩的城市面积已给武汉带来了168个城中村，这些城中村普遍分布在闹市中间，错过了最佳拆迁时机的政府要解决规模庞大的城中村，其所需的成本和遇到的矛盾也空前强大。

此外，由于历史和区位的因素，武汉历来就是重工业集聚的地方，以武汉钢铁公司为代表的一批钢铁、能源、采矿工业在兴起和发展，重工业的高污染排放给武汉的土壤、湖泊和河流带来了严重的危害。据2010年武汉市水务局的调查数据显示，近几十年来武汉的湖泊面积减少了228.9平方公里，五十年来近100个湖泊人间“蒸发”，中心城区仅存38个湖泊。这些都给城市治理带来了严重的挑战，迫切需要政府转变工作态度和思想意识，迅速转向现代化的城市治理体系。

三、社会组织参与武汉城市治理的思考

党的十八届三中全会提出创新社会治理，推进国家治理体系和治理能力的现代化，使用“治理”代替“管理”，虽是一字之差，却将政府的“他治”、市场主体的“自治”与社会组织的“互治”结合起来。^[3]多元参与城市治理的模式下，社会组织成为政府、市场之外最重要的治理主体。按照民政部的划分方法，我国的社会组织主要分为社会团体、民办非企业单位和基金会三大类。社会组织的本质是社会的志愿服务，这种特性决定了社会组织将是政府与市场之外最好的补充力量。

（一）武汉社会组织发展及其在城市治理中的作用

响应十八届三中全会关于“激发社会组织活力，加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制”的号召，武汉2014年登记社会组织个数达到了4800个。武汉更是明确提出了要通过组织社会组织承接政府公共项目、建设孵化园和人才培养基地来进一步提升社会组织的地位和作用，努力把社会组织培育成政府管理社会的有力助手。据学者调查发现，武汉社会组织的活动领域主要集中于学术交流、咨询服务、调查研究、就业与再就业服务、同学会、文体娱乐和环境保护等方面，其活动方式主要是培训、研究与训练、宣传与交流以及调查并收集资料提供信息；其次是出版刊物及其他出版物；再次是政策建议提案、商业性活动、培育基层组织；而义演、义卖等公益活动、热线服务、提供资金及物质援助等方式最少。^[4]

社会组织在城市治理中具有重要的作用，武汉社会组织经过近些年的发展，主要在以下两个方面发挥了一定的作用：一是利用自身优势，迅速提供市民急需的公共服务。由于社会组织本身就是由众多不同阶层的群众共同参与形成的，它能敏锐地发现并整合公众的需求。武汉社会组织正是利用这些优势，在教育、培训、出版、慈善等方面提供了低成本、高质量的服务。二是成为政府与公众之间沟通的桥梁。社会组织的自治传统使得成员在自愿的前提下使用和平协商的方式处理和解决矛盾分歧，同时也可以许多方式方便地传达公众对于公共服务和政府治理的意见和建议，还可以及时了解和传播政府的相关政策，宣传学习与本组织紧密相关的法律法规，这既提高了政府政策的实施效率，减轻了政府的工作量；也使公众更方便地了解政府的方针政策，降低了群众对政府的依赖。

（二）社会组织在城市治理中存在问题及改善措施

在武汉社会组织迅速发展并逐渐参与城市治理的过程中，也要注意其存在的问题和缺陷：一是社会组织虽然可以代表民意，但并没有单个组织能代表全民的意见。由于大多数的社会组织是在共同利益或者共同的兴趣爱好、地域条件下组建的，它们活动的方式和目的很可能是为了本组织内部成员的利益最大化，大多数社会组织的关注点单一，并不能很好地反映整体社会群众的利益诉求。二是社会组织本身极具复杂性，没有一个公认的评估标准和监督体系，在调动社会积极性的同时，也隐藏着深刻的危机。三是人财两缺，机构运作困难。目前我国大多数社会组织没有固定的经费来源，随之而来的是社会组织人才的匮乏，只能由成员自身承担活动的费用，这些都严重限制了社会组织的发展。

在武汉城市建设迅速扩张的阶段，社会结构迅速分化，经济和文化领域层次差别十分明显，不同阶层之间的矛盾日益加深，武汉市的和谐健康发展需要社会组织等各类主体积极参与城市建设。而在新一届政府上台之后，国务院大力推行“简政放权”，下放政府行政审批权，目的就是要改变以往“政府办社会”，政府一方独大的局面，转变政府职能，逐渐扩大市场主体的独立自主权，这给了社会组织良好的发展机遇和挑战。在此情形下，武汉市政府应该积极引导，为社会组织在城市治理中更好地发挥作用提供良好的保障。

第一，构建政府、市场、社会组织三者共同参与的城市治理机构。借鉴日本、美国等国家的城市治理体系的实践经验，武汉市应该逐步形成“政府行政规范、组织自治独立、个体资源参与”的城市治理模式。社会组织自治独立并不是将政府与社会组织截然分开，而是厘清政府对社会组织的权力边界，如果政府对社会组织的权力已经超过了传统意义上的边界，从而建立了某种“指令体系”，就可以认为社会组织的独立性是值得怀疑的。^[6]从目前的条件上来看，普通选举的组织领导人还无法使组织获得独立，推举具有较高社会声望的人如退休干部，著名学者等参与才可能帮助社会组织较快获得独立性。

第二，加强社会组织的法制建设。简政放权之后，政府退出了之前管辖的众多领域，而政府职能转变后所造成的权力真空必须及时得到填补，过去那种政府领导管理社会组织的模式不适应当前现实发展的需要，应在宪法的框架下加紧制定和修改与社会组织有关的法律法规，必须从法律层面上明确社会组织的定义、活动范围、法律地位及其在城市治理方面的功能：明确界定政府与社会组织的权限范围，在法律层面规定社会组织的职能和权限，以及社会组织与政府的合作途径、方式和监管措施，取消或删除社会组织必须寻找业务主管单位挂靠的规定，降低设立非政府组织的资金数额，对非政府组织的管理可以采取“备案制”和“追惩制”。如此既能确保社会组织在法律的框架内运作，接受法律和广大群众的监督，又能保持社会组织的独立性。

第三，加强社会组织自身建设。武汉市可以通过孵化器和人才培养机制，尽可能加快带头人队伍建设，进一步加强社区社会组织负责人和骨干力量的培养，提高社会组织提供公共服务的能力。另外，政府应加大扶持力度，并设立优秀项目扶持基金，以购买服务、配套支持、项目补贴、以奖代补的方式，努力打造“一街一品、一社一特”，培育出一批活动规范有序、作用发挥明显、有社会影响力的示范性社区社会组织。此外，应该正确定位社会组织的地位和作用。目前城市社区普遍存在的六类社区社会组织形式：社区文体科教类、社区环境物业类、社区服务福利类、社区医疗计生类、社区治安民调类、社区共建发展类，都具有独立性、自治性、公益性和基层性。这些草根组织均以社区居民的需求为基础，积极参与到社区的治理中，为社区居民的生产、生活提供了大量政府提供不了而市场不愿提供的公共产品。诚然，社会组织也只有在民生建设领域对服务对象、民生需求有了精准的定位，才能发挥其应有的作用。^[6]

第四，加强普及工作，引导社会各界加强对社会组织的重视。社会组织是城市居民参与城市建设的工具和载体，只有居民广泛参与才能发挥社会组织的积极作用和代表作用。武汉市要积极采取措施，加强基层政府对社会组织的宣传，吸收社会组织真正参与政府基层的治理，将部分街道社区的职能转移到对应的社会组织上，例如近些年来热议的社区养老服务、社区垃圾处理等问题，使社会组织切实参与到处理街道社区的实际问题，提供社区居民的实际公共需求和服务中，通过示范作用使居民认识到社会组织的作用。^[6]

注释：

- ① 本文所讨论的治理不包括企业内部、机构或者组织内部的治理问题，主要围绕公共事务和社会经济问题。

参考文献：

- [1] Peters, B.,G., Pierre J..Governance without Government? Rethinking Public Administration [J].Journal of Public Administration Research and Theory, 1998, (2) : 223-243.
- [2] 袁政. 城市治理理论及其在中国的实践[J]. 学术研究, 2007, (7) : 63-68.
- [3] 郭广雷. 上海市社会组织参与社区治理研究[D]. 上海: 华东师范大学, 2009.
- [4] 胡艳华, 万江红. 民间组织的发展现状及特征分析——武汉市民间组织问卷调查报告[J]. 社会工作, 2008, (10) : 23-26.
- [5] 王诗宗, 宋程成. 独立抑或自主: 中国社会组织特征问题重思[J]. 中国社会科学, 2013, (5) : 66.
- [6] 盛云, 徐雪梅. 我国城市社区治理问题的系统探讨[J]. 财经问题研究, 2009, (6) : 21-25.