

Lun Xiandai Shimin
Shehui De
Chengshi Zhili

论现代市民社会的 城市治理

● 鲁 哲 著



中国社会科学出版社

Lun Xiandai Shimin
Shehui De
Chengshi Zhili

论现代市民社会的 城市治理

● 鲁 哲 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

论现代市民社会的城市治理/鲁哲著. —北京: 中国社会科学出版社, 2008. 5

ISBN 978 - 7 - 5004 - 6932 - 2

I. 论… II. 鲁… III. 市民 - 城市社会学 - 影响 - 城市管理 - 研究 - 中国 IV. C912.81 F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 067726 号

责任编辑 孔继萍

责任校对 韩天炜

封面设计 弓禾碧工作室

技术编辑 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2008 年 5 月第 1 版

印 次 2008 年 5 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 10.25

插 页 2

字 数 256 千字

定 价 25.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序

鲁哲新著《论现代市民社会的城市治理》，反映了我国城市现代化发展呈现出新的面貌。一方面，表现在城市的物理空间和外延形态上的改变，城市基础设施建设和管理水平提高，现代化物质水平普遍全面提升；另一方面，也反映在城市内部的社会结构的调整和改变上，市民参与城市经济、社会、生态环境等领域的决策、建设活动空前活跃，在改善社区居民生活领域的活动日益向广度和深度进军，反映在适应社会结构变化，市民在全面治理城市环境，改善城市面貌，提高城市现代化生活质量方面的地位和作用越来越大。

鲁哲博士为深刻认识我国现代市民社会的形成对城市治理结构的影响，他先后在北京、武汉、珠海、成都等城市进行了比较广泛而深入的调查研究，同时认真研究东西方相关的重要文献。这些情况我是知道的。他为了进行东西方有关学说的比较分析，又查阅了相关背景城市社会发展变化的资料。这样的治学精神和治学方法，是继承了我国学界的好传统、好学风和好品质。

城市市民社会是近现代城市化进程中的社会现象。市民社会是工业化、城市化发展到一定阶段形成的，具有现代性意识、向往现代化生活的普遍性意义。同时，在特定的国家和地区，因其历史文化背景的差异，因此又具有民族和地方特色。在这个千差万别的世界上，城市市民社会是一种多元化、自主性的社会类型，是现代化国家的基本特征之一。

鲁哲博士认为：“市民社会的形成标志着社会结构由传统到现代转型成功。城市管理不是政府的专利。市民社会是大城市治理的社会载体。城市是治理运作的主要运作空间。在现代社会，空间是争执的所在。现代城市的发展早已超越了传统的行政区域界限，城市管理活动不能仅仅局限于原来行政区域所划定的界限范围。城市化的进程也使大量原来不在城市居住和生活的人涌进了城市，有的还具有非常强烈的现代性公民意识，要求积极参与城市治理活动，改变自己的生活和生存空间。现代市民社会的城市治理结构应是一个有机开放的系统。”我赞成这样的城市治理的社会观，这具有理论和实践意义。

鲁哲博士论述了“以工业化为原动力的城市化已经构成了中国现代化的主旋律，市场经济体制的确立，使以社会分层为特征的社会转型已经成为中国社会发展的基本态势，这已经开始导致了传统的社会结构空间结构的分化，中国社会结构变迁正在开始定型，中国的城市里已经开始出现并形成市民社会。随着中国城市化进程的加快，市民社会的形成和社会现代化进程将影响中国城市治理结构，政府的相当一部分社会管理职能将逐渐被市民社会的参与所取代。中国的城市治理结构是一个新范式的建立或者说是范式的重新建立的过程”。他提出了中国现代市民社会正在形成之中的观点，并针对转型时期市民社会的形成对中国城市治理结构的影响进行了分析研究，提出了“变”是现代社会的主题。在研究过程中，注意从社会转型的社会发展趋势来把握城市治理结构的变化，探讨了在现代市民社会逐渐形成的大背景下的中国城市治理结构理论发展趋势，在一定程度上体现了理论的前瞻性，并且具有非常明显的现实参考意义。

鲁哲博士关注有关中国和世界的经济、社会和现代化进程中市民社会的形成将影响中国城市治理结构等领域发展的态势，并把自己对城市市民社会现实和未来的理解和认识写成专著，其不

畏惧困难和艰辛的精神，令人鼓舞。我祝贺鲁哲博士的大作出版，期盼和相信鲁哲博士会有更多新作问世。

中国社会科学院当代城乡发展规划院院长
中国社会科学院研究生院社会学系教授博导 傅崇兰
北京城市人文研究中心主任

2007年5月15日于北京太阳宫

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 现代市民社会的形成与城市治理之间的 伴生关系	(1)
第二节 市民社会概念及理论发展	(3)
一 市民社会概念辨析	(3)
二 西方市民社会形成和基本理论的发展与演变	(4)
三 关于中国的市民社会发展	(7)
四 本书对市民社会概念的选取标准	(9)
第三节 治理概念及理论发展	(10)
一 治理概念辨析	(10)
二 治理、统治与管理、行政的对比分析	(11)
三 治理理论的发展与演变	(13)
第四节 市民社会的城市治理	(17)
一 治理与秩序	(17)
二 治理的作用与局限	(20)
三 市民社会的城市治理	(22)
四 城市治理的类型及模式	(27)
第五节 本书的逻辑思路和研究方法	(29)
一 整体性的现代化与现代社会系统的变化	(29)
二 国内的市民社会城市治理结构研究概述	(32)
三 本书研究的逻辑思路和主要方法	(36)

第二章 现代化与城市社会	(38)
第一节 整体性的现代化与社会转型	(38)
一 现代化的整体性	(38)
二 人的发展与合理的现代社会结构	(40)
三 现代社会的持续结构分化与现代城市空间	(44)
第二节 现代化与社会分层和利益分化	(47)
一 工业化、市场化与社会阶层分化	(47)
二 现代社会结构的开放性和流动性	(49)
三 现代化对传统的层级管理模式的影响	(50)
四 城市化对传统城市管理模式的影响	(52)
第三节 现代化进程中的城市社会	(56)
一 城市化与市民社会	(56)
二 城市化与社会现代化	(59)
三 中国的现代化与社会转型	(61)
 第三章 社会转型与现代市民社会的形成	(65)
第一节 政治国家向现代市民社会的回归	(65)
一 现代市民社会观念的转变	(65)
二 社会转型与市民社会的回归	(66)
第二节 现代市民社会结构特征	(73)
一 现代市民社会的基本权利	(73)
二 现代市民社会与国家的平等、自治、合作的 契约关系	(76)
三 现代市民社会的结构特征	(79)
第三节 现代市民社会的组织和运作方式	(84)
一 现代市民社会的组织	(84)
二 民主的模式与市民社会参与治理的模式	(88)
三 市民社会的利益表达	(94)

四 市民社会合作的基础——信任	(99)
第四节 向现代市民社会转型过渡中的几个关键	
问题	(102)
一 社会转型与社会公平、社会公正和市场经济 ...	(102)
二 社会转型与排他	(105)
三 社会转型与社会精英的作用以及对弱势群体的保护	(108)
第四章 现代市民社会对城市治理结构的影响	(112)
第一节 治理理论在城市管理中的运用	(112)
一 城市发展对城市管理体制的影响	(112)
二 城市治理的产生	(116)
三 城市治理与公共服务的提供	(123)
第二节 市民社会参与城市治理	(126)
一 现代市民社会的形成与公共行政领域的模式转换	(126)
二 市民社会参与治理行动	(134)
三 市民社会与多中心秩序下的大城市治理观	(139)
四 治理中的秩序与规则	(144)
第三节 市民社会参与治理对公共政策的影响	(151)
一 政府的决策权与国家权力的下放	(151)
二 公共政策的产生与公共问题的产生	(155)
三 科层制行政管理模式与公共政策的制定实施与评价	(158)
四 现代治理对公共行政管理模式的影响	(166)
第四节 市民社会的治理空间：社区	(170)
一 治理空间与社区	(170)
二 社区认同与社区自治	(176)

三 社区发展与社区规划	(181)
第五章 发达国家城市治理结构分析	(184)
第一节 行政管理体制对地方政府管理模式的影响	(184)
一 美国的地方政府管理模式	(184)
二 英国地方政府管理模式	(189)
三 法国的地方政府管理模式	(193)
四 意大利和德国的地方政府管理模式	(197)
五 日本和韩国的地方政府管理模式	(201)
第二节 城市问题与城市治理的兴起	(204)
一 城市化与城市问题凸显：以美国为例	(204)
二 城市治理的兴起	(208)
三 城市治理的主要方式和领域：以美国为例	(211)
第三节 针对市民及社区的城市公共服务	(217)
一 以民营化方式为主的城市公共服务产品的提供	(217)
二 市民参与对城市发展计划的影响	(220)
三 作为公共政策的城市规划	(224)
四 外部力量对城市社区和市民参与治理行动的介入	(228)
第六章 展望中国现代市民社会的形成及其对现代城市治理结构的影响	(238)
第一节 正在形成之中的现代中国市民社会	(238)
一 先天发育不足的早期中国市民社会	(238)
二 新中国成立后与市民社会发展断裂的总体性社会	(242)
三 改革开放给中国现代市民社会的形成提供了	

契机	(245)
四 中国当代社会阶层分化与市民社会的主体 中间阶层的产生	(248)
第二节 现代市民社会对中国城市治理结构的 影响	(254)
一 中国的城市治理结构	(254)
二 宏观社会结构对地方政府行为的影响	(257)
三 城市治理中涉及的社会公正与集体排他 隔离机制	(262)
四 城市社区与市民社会的民间组织	(267)
五、社会转型时期特殊利益集团与尚在形成之 中的市民社会对城市治理权的争夺	(271)
第三节 结论	(278)
一 整体现代化是现代市民社会的形成基础	(278)
二 现代市民社会要求的不是对政权的政党式 的参与, 现代市民社会要求的是对城市社区 治理的参与权利	(279)
三 法治与民主构成现代市民社会和国家、政府 之间关系的准则	(281)
四 城市化与现代市民社会的形成要求城市政府 必须有更清晰的功能和权力定位	(282)
五 城市社区构成了现代市民社会的城市治理 空间	(284)
六 民间组织是市民社会参与城市治理、形成 集体利益表达的主要形式	(286)
参考文献	(288)
后 记	(314)

第一章 导论

第一节 现代市民社会的形成与城市治理之间的伴生关系

城市市民社会是大都市独有的社会现象，是一种不同于其他社会类型的多元化、自主性的社会，是现代化国家的基本特征。

市民社会是城市治理的社会载体。现代市民社会的城市治理结构应是一个有机开放的系统，系统的稳定性与开放性要求我们必须借用现代“治理”概念和治理方式来取代传统意义上的权威统治，市民社会中的民间组织与政府部门合作，承担一定的公共管理活动。目前国外发达国家已经逐渐把政府的概念转变为社会概念。国家不再把自己的注意力仅限于立法、行政和司法这三个领域，而是正在转变为社会服务性国家。

以工业化为原动力的城市化已经构成了中国现代化的主旋律，市场经济体制的确立，使以社会分层为特征的社会转型已经成为中国社会发展的基本态势，中国的城市里已经开始出现并形成市民社会。随着中国城市化进程的加快，市民社会的形成和社会现代化进程将影响中国城市治理结构。

现代化具有整体性。城市化应该是现代化的，这既表现在城市的物理空间和外延形态的改变，也反映在城市内部的社会结构的调整 and 改变上，反映在适应社会结构变化和现代城市发展需要的治理结构上。

中国的城市化、现代化已经开始导致了传统的社会结构空间结构的分化，中国社会结构变迁正在开始定型，现代市民社会已经开始出现并在形成之中，这对城市治理结构的变化提出了新的要求。现代化的国家需要合理的现代社会阶层结构，现代化的城市需要现代化的治理结构。现代社会的城市治理中，市民社会将发挥相当大的参与作用，政府的相当一部分社会管理职能将逐渐被市民社会的参与所取代。

在中国，城市的公共事务管理基本上由国家来承担。现有的城市治理结构存在着一定程度上的反面激励，城市建设和管理活动中暴露出的问题非常多，公众缺乏对城市管理参与的公共空间。由于社会公共空间一般都是在工业化和城市化过程中产生的，所以我们选择了工业化的现代化发展道路，也就选择了城市化，同时也面临着它们所带来的问题，必须研究和借鉴国外现代城市治理理论和经验，结合中国的实际对中国的城市治理结构做出调整 and 改变。

中国的城市治理结构是一个新范式的建立或者说是范式的重新建立的过程。在这个过程中，市民社会的形成，公私作用领域和空间的形成，再加上社会经济发展所带来的利益分化造成了社会阶层和群体要求的多元化和多样性；造成了他们的政治和社会参与的广泛性；造成了城市治理的空间（地域范围）与社会利益的紧密联系性。

中国现代化的持续性过渡决定了中国的城市治理更应强调中国特色的“以人为本”，在法治保证的条件下，转变思想观念，逐渐把政府的概念转变为社会概念，淡化城市政府职能中的国家

政权控制职能，更多地向社会服务职能转变，建立畅通的市民利益表达渠道，让更多居住在城市中的人参与进来，共同管理，实现社会的整体进步与现代化，从而建构一个充满情感和理性的城市，建立一个关系和谐的市民社会。

第二节 市民社会概念及理论发展

一 市民社会概念辨析

“市民社会”，即英语中的 *civil society*，通常有“市民社会”、“公民社会”和“民间社会”等多种译法。

“市民社会”的经典译名，主要来源于马克思主义经典著作的中文译名，但这一术语在实际使用中带有一定的贬义，传统上人们往往把它等同于资产阶级社会。由于在中国人的传统概念里“市民”是从文化内涵上来称呼“市民”的，通常是指“小市民”，意思是由“小市民组成的社会”，这是个非常狭隘而且带有些贬义的概念，尽管它在某种程度上也反映了市民社会的生活方式和特点。尽管现在也可以经常听到“市民”这一说法，但这通常是指“居住在城市里的居民”的简化，虽然反映了市民社会的空间特点，但还没有真正反映市民社会的阶层特点和现代特点——具有现代性意识的公民。所以有人更多地愿意把“*civil society*”翻译成“公民社会”。

“公民社会”这个译名虽然符合西方的习惯用法，在中国的现实环境中，却让人很容易将它的运用和理解更多地局限于国家这个领域内的由公民组成的社会，而没有突出市民社会的主要存在空间和作用领域——城市。

“民间社会”是我国台湾学者的译法，它是一个中性的称谓，但不少人认为它过于边缘化。“公民社会”则是一个褒义的称谓，它强调公民对政治社会生活的参与和对国家权力的监督与

制约。^①

二 西方市民社会形成和基本理论的发展与演变

“市民”（*bourghers*，过去的政治或文学作品里常译作“布尔乔亚”，带有点轻蔑地则称之为“小布尔乔亚”，类似我们今天所谓的“小市民”）概念的出现与城市的发展密不可分，它是首先伴随着西方城市的发展而发展的。

中世纪西欧城市的兴起及随之而来的“商业革命”，使商人、手工业者这些既不像居住在城堡的王公贵族，也不像耕作居住在农村的农民，而是居住在平民城市的另类群体开始成为新生的一股政治力量，并进而改变了传统社会结构，成为一个新的阶层——市民阶层。一般来说，西欧典型的市民社会形成阶段与过程是大致按着这么一种路线演进的：平民城市发展→市民（工商业者市民层）的形成→市民意识的形成→为了行使市民权利的结社与行动→市民权利的树立与制度化（即废除身份制、近现代国家体制与自由平等的私生活及市场经济活动的制度化）→市民社会内部矛盾的正规化及社会的重组、再整合过程。^②

真正的市民社会成熟于17—18世纪的资产阶级革命时期。起初，伴随着西方的第一次工业革命和资产阶级的兴起，西方传统的思想家如洛克、孟德斯鸠、卢梭等人起初并未明确区分市民社会与政治国家，也未明确区分“市民社会”、“公民社会”和“政治社会”。从19世纪开始，才逐渐地明确提出市民社会与政

① 何增科主编：《公民社会与第三部门》，社会科学文献出版社2000年版，第2页。

② 马长山：《国家、市民社会与法治》，商务印书馆2003年版，第52—64页。

治国家的范畴，是黑格尔在《权利的哲学》（*Philosophy of Right*）中最先赋予市民社会以现代的意义，完成了市民社会（经济的）与国家（政治的）的分野。^①

市民社会理论的发展大致经历了这么一个过程：从与封建专制国家离心对抗的公众自由领域→承认市民社会是现代国家的基本特征，与政治国家并存→强调在法治的条件下，奉行高度自治原则的市民社会，国家之外的特殊的社会领域→强调划定国家行动的界限，同时奉行与国家、政府合作，实现良性互动，积极参与社会治理，通过公众传媒表达意见，在公共空间交换意见，在国家的政治安排以外，参与、影响国家的活动和政策的形成过程的现代市民社会。

在黑格尔的市民社会理论发展中，黑格尔认为家庭要向市民社会过渡，市民社会要向国家过渡，因为“国家是达到特殊目的和福利的唯一条件”。这样，市民社会构成了家庭和国家之间的差别阶段，可以看作是向国家统一代替社会的过渡阶段。^②

马克思对黑格尔的理论做了颠覆。马克思主义认为市民社会与政治国家并列存在是现代国家的基本特征，市民社会对社会意识和思想、意识形态等起着“规定”基础的作用。恩格斯指出：“决不是国家制约和决定市民社会，而是市民社会制约和决定国家。”^③ 私有制和社会分工的存在构成了市民社会与国家的分离及其矛盾关系的现实基础。

① 马长山：《国家、市民社会与法治》，商务印书馆2003年版，第36页。

② [德] 黑格尔：《法哲学原理》，范扬、张企泰译，商务印书馆1961年版，第260—261页。

③ 《马克思恩格斯选集》第4卷上，人民出版社1972年版。

而托克维尔在《论美国的民主》^①中把近代民主主义从政治制度和市民社会这两个过程结合起来进行考察，他认为市民社会内的制度与习俗应该对权力集中化进行制约，市民应该发扬公共精神，缓和对个人私利的追求，市民通过这种自发的参与促使民主主义进一步成熟。市民社会被托克维尔界定为对维持民主国家来说是生命攸关的、非正式、非国家和非经济的公共生活与私生活领域。^②认为市民社会内的制度与习俗应该对权力集中化进行制约，市民应该发扬公共精神，缓和对个人私利的追求，市民通过这种自发的参与促使民主主义进一步成熟。无论是马克思主义的传统还是托克维尔传统的市民社会，人们对由于国家过度发展导致市民社会弱化，以及由此产生的市民社会的政治化越来越关心。

自20世纪80年代以来，市民社会理论开始复兴，黑格尔的市民社会理论在现代已经远远地被扩大。市民社会主要指政党、社会、俱乐部和社会运动等组织和行为的共同互动，是市民阶层社会公共性的一面。市民社会的形成时期也就是市民社会的生活方式和市民空间的形成时期。在市民社会中，公共空间是一个核心概念。它既可以表现为地域和地理上的概念，也可以抽象为领域方面的内容。现代市民社会理论将“市民社会”首先理解为“市民+社会”，是“具有市民意识的人的集合”，是具有市民意识的“人们的生存、相互作用、结社的场所”。^③这个“场所”就是市民社会的公共空间。市民社会中的市民阶层，基本上是靠

① [法]托克维尔：《论美国的民主》上卷，董果良译，商务印书馆1997年版。

② [美]杰弗里·C. 亚历山大：《世纪末社会理论——相对主义、化约与理性问题》，张旅平等译，上海人民出版社2003年版，第36页。

③ [韩]俞八武：《韩国市民社会的形成与百年变迁：理论的再现》，张永志译，《国外社会学》2003年第2—3期。