


Z

广州新型城市化发展丛书

走向善治

——新型城市化背景下的城市治理

李江涛 主编

广州新华出版发行集团
 广州出版社

013034725

F299.23
41

广州新型城市化发展丛

走向善治

——新型城市化背景下的城市治理

李江涛 主编



F299.23
41

广州新华出版发行集团
广州出版社



北航

C1642127



图书在版编目 (CIP) 数据

走向善治：新型城市化背景下的城市治理 / 李江涛主
编. —广州：广州出版社，2013.1
(广州新型城市化发展丛书)
ISBN 978-7-5462-0771-1

I. ①走… II. ①李… III. ①城市管理—研究—中
国 IV. ①F299.23

中国版本图书馆CIP数据核字 (2013) 第005749号

- 书 名 走向善治——新型城市化背景下的城市治理
Zouxiang Shanzhi Xinxing Chengshihua Beijingxia de Chengshi Zhili
- 主 编 李江涛
- 出版发行 广州出版社
(地址：广州市天河区天润路87号9. 10楼 邮政编码：510635
网址：www.gzcbs.com.cn)
- 责任编辑 宋 燕 蚁燕娟 蔡 宇
- 文字编辑 彭向明 衣 然
- 责任校对 叶贵莲 陈洁仪
- 印刷单位 广州家联印刷有限公司
(地址：广州市天河区东圃镇吉山村坑尾路3-2号 邮政编码：510663)
- 规 格 889mm × 1092mm 开本 1/16
- 印 张 20.5
- 字 数 330千
- 版 次 2013年1月第1版
- 印 次 2013年1月第1次
- 书 号 ISBN 978-7-5462-0771-1
- 定 价 38.00元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与印刷厂联系调换。

《广州新型城市化发展丛书》编委会

主 任 万庆良

副主任 陈建华

主 编 甘 新

编 委 (按姓氏笔画排序)

王永平 伍第政 李江涛

沈 奎 陈鸿宇 顾润清

徐俊忠 梁桂全 曾伟玉

谢学宁

编 务 郭德焱 胡子英 丁艳华

刘志华

《走向善治——新型城市化背景下的
城市治理》编委会

主 编 李江涛

副 主 编 宁超乔 黄石鼎

总序

Z O N G X U

广州市第十次党代会确立了率先转型升级、建设幸福广州的战略思路、奋斗目标和重大举措，绘就了广州下一步发展的宏伟蓝图。其精神实质集中到一点，就是走一条具有广州特色的新型城市化发展道路。这是广州增创新优势、实现新发展的必由之路。新的发展道路，必须树立新的发展理念；新的宏伟蓝图，需要我们积极探索实践，更需要我们的思想、理论、知识和能力来一次全面、深刻的转型升级。思想是行动的先导。纵览古今中外历史，可以清晰地看到：事有所成，必是学有所成；学有所成，必是思有所得。如果不深化学习思考，知识就会老化、思想就会僵化、能力就会弱化，工作就没有系统性、预见性、创造性，就难以走出新路、好路。全市正在开展的新型城市化学习考察调研活动，目的是要通过深入的学习调研思考，对新型城市化发展达到理论上的自觉，坚定我们推进新型城市化发展的信心和决心，推动我们新型城市化发展的实践达到成功的彼岸。

广州新型城市化发展道路，既没有现成的答案，也没有可供照搬的模式，需要全体干部和广大市民齐心协力，认真调研，不断探索。我们开展新型城市化发展的学习，最重要的是科学准确地把握新型城市化的核心理念、基本规律和工作重点，准确找到广州新型城市化发展的实现路径，这就需要我们的领导干部在学习考察调研活动中学深



学透、掌握情况、理清思路、形成决策，为全面推进新型城市化发展提供充分的思想、知识和决策准备。为此，由中共广州市委宣传部牵头，邀请了一批学有所长的专家学者，围绕广州新型城市化的发展战略、城乡一体、低碳经济、智慧城市、生态城市、文化建设、城市治理、幸福生活、国际商贸中心建设、广州与世界城市比较等专题，开展深入研究，在总结广州经济社会发展实践经验的基础上形成了一批理论成果；同时，由市领导牵头围绕广州新型城市化发展实践开展的专项调研成果，也纳入这套丛书当中。这套丛书，既是对广州推进新型城市化发展实践新经验、新认识的总结提炼，又是广州新型城市化发展最新研究成果的综合展现。相信这套丛书的问世，既能帮助广大领导干部更加全面深入地理解和把握广州新型城市化发展的目标和理念，又能让世人对我们这座城市的发展、对我们正在热火朝天推进的事业有一个更加清晰、更加全面的认识。

美好的愿景，催人奋进。新型城市化发展的号角已经吹响，开创新型城市化发展新局面的热潮正在兴起，只要我们凝心聚力，干字当头，一步一个脚印，一定能用我们的智慧和汗水谱写出广州科学发展更辉煌的篇章！

中共广州市委书记 万庆良

2012年3月

走向善治

改革开放以来，中国一直处于快速的城市化和急剧的社会转型期。在过去的三十余年间，我国的城市化水平从1978年的17.9%增加到2011年的51.3%，城镇人口达到6.9亿。在此过程中，人们从未停止追寻解决城市病的良药，也在不断地沿着城市化发展之路探求和追问：到底什么样的城市管理方式才是“良好”的城市管理方式，何种管理才能引领城市健康可持续发展？人们上下求索，沿着走向“幸福城市”的方向，从“城市管理”开始到“城市治理”，但依然没有完美的答案。

在未来的20年，我国快速的城市化进程还将延续。根据麦肯锡报告预测，2030年中国城市人口将达10亿，将出现221座百万人以上的人口城市。中国将进入更复杂、更高等级的新型城市化转型阶段。走新型城市化道路，对于广州这座走在改革开放前沿的、1600万人口的千年文化名城来说，显得尤为迫切和重要。因为目前广州也正对所面临的城市化的成长烦恼不已：城市的扩张带来的人口的膨胀，资源承载能力到了极限，公共服务供给不足日益凸显，人们对幸福渴望却面临着严重的人地矛盾……这些，都是走向新型城市化道路上需要解决

的问题。

因此，2011年5月，时任广州市市长的万庆良坚定表达了对新型城市化道路探索的坚持，要求广州必须从过去“拼汗水、拼土地、拼规模”的传统旧模式，转换成“拼知识、拼创新、拼人才”的创新发展模式，把“注重改善民生、注重人文关怀、注重共同富裕、建设人民群众共享的美好家园”的新型城市化发展道路定位为这座城市的梦想。

是的，当走新型城市化的道路，成为一个城市的梦想，那么，对于与这一梦想有着决定关系的城市治理，人们同样有着美好的梦想。人们用“善治”一词表达对理想状态的城市治理模式。“善治”这一概念尽管源自西方，但早在春秋时期，中国人就用“上善若水”中的“善”代表了哲学上的最高境界。“善”不仅表示优良的方式方法，也蕴含着中国传统的价值需求和人文关怀，包含着对城市“善政”的理想管理思想。

也正是有新型城市化道路的探索，“善治”不再仅仅是西方理论学中一个生硬冰冷的书面概念，东西方对“善治”的理念得到融合，“善治”在中国本土城市治理理论的探索上也将越来越清晰：“善治”不仅是目标，更是手段，是机制；“善治”不仅是“善者”治理，也是“善于”治理，更是“善态”治理。通过对走向“善治”道路的探索，人们试图探求城市治理的良性模式，通过城市治理解决传统城市化中的城市问题，探索城市发展的意义，寻求城市人精神慰藉和人文关怀的最终归宿。

基于以上背景，本书沿着广州新型城市化的发展道路，在对国内外城市治理经验进行总结和反思的基础上，探求城市治理在走向“善治”道路上的理论和模式。

本书由十个章节组成。基本思路是，传统城市化下城市发展情况分析——城市化背景下的城市管理危机——城市治理理念的兴起、理论分析及实践——城市治理的未来：善治的展望和特点——国内外城市治理的经验和启示——新型城市化背景下广州城市治理转型的详细分析。具体来说，第一章从正反两个方面围绕城市化对城市的影响进行了分析，在描述城市化带来的城市繁荣的同时，对城市中心主义的泛滥、城市功能结构的不完善、城市管理失灵等城市问题进行了详细描述。第二章基于城市化背景下对城市管理危机，提出“城市治理”的概念。第三章对城市治理的理论进行了综述，并从新型城市化的背景出发，对城市治理的目标、主体、模式、手段等方面进行了详细分析。第四章立足于我国传统的城市管理理念，梳理了历史上特别是新中国成立63年来的城市管理思想的演变和实践，从而对新世纪以来广州在城市治理思潮的兴起进行了总结和启示分析，总结了目前广州在城市治理方面面临的机遇和挑战。第五章对国外城市治理的几种模式进行了分类阐述，并以美国作为典型的案例，对其城市治理机制的演变过程、基本框架、存在问题进行了逐一剖析，以期对广州在新兴城市化背景下的城市治理改革获得一些反思和启示。第六章对城市治理的发展方向——“善治”进行了总结性概述，对新型城市化背景下广州走向“善治”的道路进行了展望和期待。第七章从城市治理的政府定位进行了思考，包括“小政府、大社会”、“服务型政府”、“高效政府”等话题。第八章对城市治理的社会动员进行了研究，包括“公民参与”和“非政府组织的参与”等。第九章对广州城市治理的模式进行了创新，包括“基本服务均等化”、“社会和谐与稳定”、“社区

基层的自治”等话题。第十章则是对城市流动人口治理研究进行了一定的分析。

本书由广州市社会科学院李江涛负责审定大纲，进行督导，完成审读和主编工作。本书全文由广州市社会科学院城市管理研究所宁超乔主要执笔，黄石鼎核定提纲。本书经多次修改完善而成，并吸纳了多位专家的宝贵意见和提点，在此表示由衷的感谢。由于编写的时间仓促和水平有限，难免有不足之处，希望能在后续研究中予以完善，并希望各位读者提出意见，不吝赐教。

本书编辑组

2012年9月

总 序

前 言

- 001 第一章 绪论：城市的繁荣与衰落
- 013 第二章 新时期城市治理面临的挑战与转型
- 031 第三章 新型城市化背景下城市治理的理论分析
- 090 第四章 从“城市管理”到“城市治理”：
中国城市治理的发展与变迁
- 129 第五章 国外城市治理的演变与启示
——以美国为例
- 167 第六章 走向善治：新型城市化背景下广州
城市治理的新方向
- 188 第七章 新型城市化背景下广州城市治理的
政府定位

219 第八章 新型城市化背景下广州城市治理的
社会动员

250 第九章 新型城市化背景下广州城市治理模
式的探索与创新

302 第十章 从“新广州人”到“广州人”：
城市流动人口的融合与治理

第一章 绪论：

城市的繁荣与衰落

城市是“城”与“市”的结合，它是人类居住的空间，也是一种生活、生产方式，更是人类文明的创造形式。“城市化”一词最早由西班牙设计师依勒德丰索·塞尔达在1867年提出，之后被广泛用于解释城市文明变迁的实践，并被不断赋予新的内涵。“城市化”是指农村人口向城市人口聚集的过程，是现代城市生活方式生成过程，也是传统农耕文明迈向城市现代文明的转型过程。

传统城市化是城市的繁荣与衰落并行的过程。伴随着工业化进程不断深入，城市化进入了高速发展阶段，城市工业的发展推动着人口、经济活动的聚集，城市发展获得了极大的繁荣，最突出的表现是人口迅速向城市聚集，城市经济形态的成熟，城市空间扩展和结构功能的优化，城市中产阶级的出现以及主流价值观的成型。城市繁荣是城市空间内人口、经济、资源持续协调发展的结果，也是城市文明最重要的见证。

而随着城市人口的爆炸式增长以及工业化进程中大量问题的积累，城市经济、空间的承载能力受到挑战，原本城市繁荣中的各种协调关系被打破，“城市病”开始在城市内迅速流行：生态环境恶化、交通拥挤充斥在城市各个角落；城乡关系的失衡发展，贫困和中等收入陷阱的双重挤压，制约着城市经济、社会可持续发展；城市文化的消失、城市关系的冷漠磨灭了城市的人文情怀。城市病的集体爆发，中断了城市繁荣的进程，更严重的是城市病的根源——作为城市创造美好生活根基的“人与人、人与社会、人与自然”之间的关系由协调走向失衡，城市发展失去了根本的动力。城市病的流行将城市带入到衰落的困境之中，传统城市化进入式微阶段。

“城市让生活更美好”是我们赋予城市的价值，城市寄托的对美好生活

的向往。城市化过程中从不缺乏人类对“更美好的城市生活”的探索精神。传统城市化引发的城市衰落危机，激励着人类探寻新的转型之路，这种探寻将是对传统城市化道路的根本性变革，城市发展进入到新型城市化发展阶段。而城市化的新阶段将是对传统城市化问题的反思与纠正，将是人与人、人与社会、人与自然之间关系的重建过程，并最终推动城市的可持续发展。

一、城市化带来城市的高度繁荣

城市化是人口聚集、生活方式转变、经济结构转型的过程，也是城市人口规模扩大、城市生活方式形成、经济繁荣的过程。伴随着工业化的推进，城市经济获得了极大的繁荣，农村大量的剩余劳动力被解放出来，进入城市寻求更好的工作机会，城市中第二、第三产业人口不断增加。随着人口产业结构的变化，人口在城市大量汇集，城市不仅成为工作的空间，还日益承担了满足人类衣、食、住、行的基本需求的生活功能，城市性的生活方式逐渐形成，城市成为人们生产、生活的重要领域。这意味着城市不仅要服务于生产，更要服务于高质量的城市生活，随之而来的是城市功能的不断完善、人类对更高质量城市生活的追求，城市空间结构功能分区逐渐清晰。同时，城市性生活的形成，催生了新的经济形式，推动了城市经济形态的成熟，人口的聚集改变了城市的功能，也为经济发展提供了重要的劳动力资源与消费市场，形成了城市内部产、供、销的完整的经济链。城市化推动了城市与农村在人口、空间、经济活动上的分离，形成了独立的城市性结构，推动着城市繁荣的出现。具体主要表现在以下方面：

（一）城市化带来人口的高度集聚

人口的高度集聚是城市化最直观的结果，人口变化也是影响城市化进程的最重要环节。城市的繁荣往往开始于人口的聚集，这是城市吸引力的最直观的线索，同样，一座城市的衰败也总是由人口的流失、出逃开始，人口成为了检验城市繁荣的第一项标准。城市人口的聚集是一个自发形成且不可逆的客观规律作用过程，在城市的“拉力”与农村的“推力”共同作用中实现的。城市人口的高度聚集，一方面，表现为人口由农村向城市的空间转移过程，城市化率是衡量这一现象的重要指标。改革开放30年，是我国城市化高

速发展的阶段，也是城市人口规模快速增长的阶段，1978年我国城市化率为17.92%，2000年城市化率为36.22%，2011年上升到51%，城市人口首次超过农村人口数量。另一方面，城市人口的高度集聚，体现在人口在产业分布上的转移。正如英国经济学家柯林·克拉克所认为的那样，城市化是“第一产业人口不断减少，第二、第三产业人口不断增加的过程”^①。从广州1984—2005年间三大产业就业人口分布图不难看出，20年的城市化进程中，广州市第一产业就业人口迅速下降，而第二、第三产业人口就业比重不断上升（见图1）。

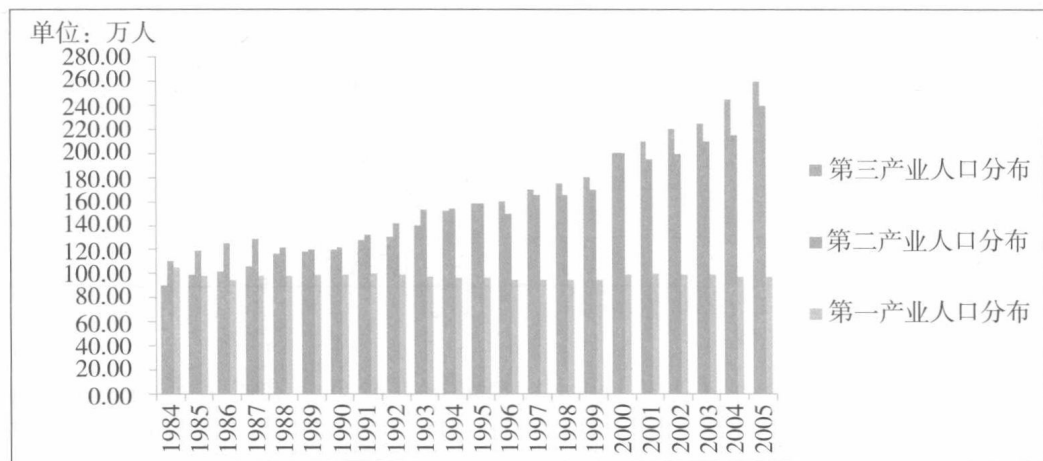


图1 1984—2005年广州三次产业就业人口分布

数据来源：广州市统计局.《广州50年》.1999年版.中国统计出版社. <http://www.gzstats.gov.cn/TJSJ/TJNJ/2006926122832.htm>.

（二）城市化带来经济的高速发展

城市化与经济发展关系是一个相互的促进的过程。城市化促进了城乡之间的人口、物资流动，为城市工业的发展提供了必要的人力、物质资本。人口的聚集以及城市性生活方式的形成，在城市空间内创造了一个多元的城市消费市场，对生产提出了多元化的需求，带动了城市文化、教育、娱乐行业的发展。而随着城市功能的不断完善，一个交通便利、信息快速传递、专业化服务的城市市场体系不断形成，实现了城市经济的规模化效应。

^①孟星. 分工与城市化：一种新兴古典经济学的解释及其现实意义[J]. 复旦学报（社会科学版），2003（6）.

随着集聚不断扩大，城市经济体系的不断完善，城市经济发展的成果也日益显著，集中表现在：城市经济生产增加，城市居民生活水平提高，产业优化升级加快。城市生产总值的增加，也意味着城市空间内可供配置的财富增加，扩大了城市的承载容量，为经济的持续性发展提供支持。以广州城市化为例，广州1978—2010年的GDP处于不断增加的过程如下（见表1）。

表1 广州1978—2010年GDP变化表

年份	地区生产总值（百万元）
1978	43.09
1995	1259.2
2000	2492.74
2005	5154.23
2009	9138.21
2010	10748.28

数据来源：《广州统计年鉴2011》。

在生产总值增加的情况下，城市居民的可支配收入不断增加，而用于基本生存支出的比重不断降低（见表2），城市居民生活质量不断地提高。

表2 城市居民家庭人均可支配收入及恩格尔系数

年份	城市居民人均可支配收入（元）	恩格尔系数（%）
1980	606.12	70.4
1987	1500.99	60.7
1992	3966.76	56.1
1998	11255.70	44.7
2003	15002.59	38.9
2008	25316.72	33.7
2010	30658.49	33.3

数据来源：《广州统计年鉴2011》。

城市化对经济发展的另一影响是城市产业结构的不断优化升级。从广州市三大产业的生产总值来看，第二、第三产业的生产总值不断提高，特别是