

(国家自然科学基金资助项目)

Urban Governance

城市管治

——概念·理论·方法·实证

顾朝林 沈建法 姚鑫 石楠 等编著

532

东南大学出版社

(国家自然科学基金资助项目)

城市管治

—概念·理论·方法·实证—

顾朝林 沈建法 等编著
姚鑫 石楠

东南大学出版社

内容提要

中国社会多元化的发展,“从政府到管治”已成为中国城市管治的基本特征之一。

结合城市管治的理论问题、研究方法和中国城市管治的内在机制,全书内容分成七个部分,包括综论、概念·理论·方法、城市管治国际研究、中国城市管治理论框架、中国城市规划与管治、中国城市管治实证研究、中国城市一区域管治等。

本书可供政府领导、城市管理与研究者、城市规划、社会学工作者阅读,也可供相关专业师生参考。

图书在版编目(CIP)数据

城市管治:概念·理论·方法·实证 / 顾朝林等编著.

南京:东南大学出版社,2003.3

ISBN 7—81089—049—2

I. 城... II. 顾... III. 城市管理—研究—中国
IV. F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 096192 号

东南大学出版社出版发行

(南京四牌楼 2 号 邮编 210096)

出版人:宋增民

江苏省新华书店经销 南京玉河印刷厂印刷

开本:787mm×1092mm 1/16 印张:17.25 字数:431 千字

2003 年 4 月第 1 版 2003 年 4 月第 1 次印刷

印数:1~3000 定价:32.00 元

(凡因印装质量问题,可直接向发行科调换。电话:025-3795802)

作者简介(按姓氏笔画为序)

- 石楠：中国城市规划学会秘书长、高级规划师
史健洁：南京大学城市与资源学系硕士研究生
刘筱：中山大学城市规划研究中心博士研究生
庄林德：南京大学城市与资源学系教授
年福华：中国科学院南京地理与湖泊研究所博士
杨汝万：香港中文大学亚太研究所所长、博士、讲座教授、逸夫书院院长
张苏梅：南京大学城市与资源学系硕士研究生
沈建法：香港中文大学地理与资源管理学系博士、副教授
张京祥：南京大学城市与资源学系城市规划教研室主任、博士、副教授
张继刚：重庆大学建筑与规划学院博士研究生
陈振光：香港大学城市规划与环境管理研究中心博士、副教授
吴骏莲：南京大学城市与资源学系硕士研究生
吴缚龙：英国南安普顿大学地理系博士、高级讲师
周婕：武汉大学城市建设学院城市规划系副主任、博士、副教授
罗小龙：南京大学城市与资源学系硕士研究生
范朝礼：江苏省委研究室调研员、城市处处长、研究员
罗鹏飞：南京大学城市与资源学系硕士研究生
洪明：南京大学城市与资源学系城市规划专业硕士研究生
胡燕：中山大学地理系博士、讲师
姚鑫：南京大学城市与资源学系博士、讲师
姚士谋：中国科学院南京地理与湖泊研究所城市与区域研究中心主任、研究员
徐逸伦：南京大学城市与资源学系人文地理教研室主任、博士、讲师
顾朝林：南京大学城市与资源学系主任、博士、教授
阎小培：中山大学城市与区域研究中心副主任、博士、教授
黄光宇：重庆大学城市规划设计研究院院长、教授
龚传忠：武汉市建设委员会委员
韩南生：深圳规划国土局南山分局局长
魏竹琴：南京市政府办公厅副主任

前 言

近 20 年以来,中国社会发展和经济体制转变正改变着中国政府在经济建设中的地位和作用。随着中国政府实施改革开放政策和社会主义市场经济体制的建立,中央政府包揽一切的传统管治模式正逐步由市场经济体制所取代。中国社会多元化的发展,“从政府到管治”也成为了中国城市管治的基本特征之一。

尽管中国城市管治方式发生了很大转变,但中国城市管治学术研究在近几年才开始起步。围绕城市管治的文献也陆续出现在城市科学的文献中,经营城市、非政府组织等理念开始体现在政府日常管理活动中,更为重要的是一些重要学术机构也对城市管治研究进行了许多学术交流活动。

南京大学城市与资源学系在国家自然科学基金会的长期资助下于 2000 ~ 2002 年先后举办了 3 次中国城市管治专题国际学术讨论会,来自海内外的近 40 篇论文以不同的视角对发展中国家、中国的城市管治理论和方法进行了深刻分析,并对中国某些城市和具体领域的管治进行了实证研究。第一次会议上,代表们结合城市管治概念和模式,回顾了发展中国家管治研究的路径及其对中国城市管治研究的启示。第二次会议上,代表们结合发展中国家管治研究的经验,分析了中国城市管治的基本规律和主要研究方向。第三次会议上,代表们进一步应用管治理论分析了中国部分城市管治的具体实践。

为了满足中国社会实际发展的需要,交流中国城市管治研究经验,进一步推动中国城市管治的研究,完善中国城市管治理论、方法和具体实践之城市科学,我们将这 3 次国际学术讨论会的主要学术报告,编辑成书奉献给大家。

本书结合城市管治的理论问题、研究方法和中国城市管治的内在机制,将录用的学术论文分成 7 个部分,包括综论、概念·理论·方法、城市管治国际研究、中国城市管治理论框架、中国城市规划与管治、中国城市管治实证研究、中国城市一区域管治等。

我们希望本书对系统认识中国城市管治的概念、理论和方法以及演变规律能够有重要的参考价值,并为新形势下城市科学的发展和城市管治的研究提供一个基础。我们也希望本书能够为促进国际、国内关于城市管治的学术交流做出贡献。

感谢国家自然科学基金会 3 年来对国际学术讨论会的慷慨资助,特别感谢宋长青、冷疏影对本项研究的关心和帮助。

编 者

2002 年 10 月 6 日

目 录

第一部分 综 论	(1)
论城市管治研究 (顾朝林)	(3)
中国城市管治研究回顾和展望 (石楠 姚鑫)	(10)
第二部分 概念·理论·方法	(25)
“管治”:理论角度的探讨和启发 (陈振光 胡燕)	(27)
政治经济学与城市管治 (沈建法)	(32)
西方城市管治:概念与模式 (陈振光 胡燕)	(40)
管治及城市与区域管治:一种新制度性规划理念 (张京祥 庄林德)	(45)
管治的起源、概念及其在全球层次的延伸 (吴骏莲)	(52)
第三部分 城市管治国际研究	(57)
发展中国家的城市管治及其对中国的含义 (杨汝万)	(59)
发展中国家城市管治研究及其对我国的启发 (顾朝林)	(68)
全球化世界中的城市竞争与城市管治 (沈建法)	(80)
第四部分 中国城市管治理论框架	(85)
向市场经济转型中的中国城市治理 (吴缚龙)	(87)
中国城市管治研究与思考 (黄光宇 张继刚)	(92)
城市与区域管治条件论 (范朝礼)	(111)
扩张中的大城市郊区管治 (徐逸伦)	(117)
论中国大城市管治方式的转变 (姚鑫 陈振光)	(121)
中国小城镇管治研究初探 (洪明 徐逸伦)	(128)
第五部分 中国城市规划与管治	(133)
基于管治思维的中国城市建设行政管理体制思考 (周婕 龚传忠)	(135)
论中国城市规划的制度环境及其创新 (张京祥)	(144)
中国城市管治和概念规划 (姚鑫)	(150)
管治理念与中国城市规划的公众参与 (罗小龙 张京祥)	(155)
深圳、美国、香港、台湾法定图则比较研究 (张苏梅 顾朝林)	(161)
城市管治与中国城市社区组织 (罗鹏飞 徐逸伦)	(171)
第六部分 中国城市管治实证研究	(179)
南京城市行政区重构与城市管治研究 (顾朝林)	(181)
论政府在中国城市管治中的作用:以南京为例 (史健洁)	(193)

中国城市政府与市民社会的互动:以广州洛溪大桥收费风波为例 (胡燕 陈振光)	
.....	(196)
以人为本:迈向 21 世纪的广州城市管治 (刘筱 阎小培).....	(202)
跨境城市区域中的城市管治:以香港为例 (沈建法)	(209)
深圳特区外农村聚居环境改造对策 (韩南生).....	(219)
论城市管治与地方政府的作用:以镇江市机构改革为例 (史健洁)	(224)
南京市栖霞区城市边缘区管治研究 (魏竹琴).....	(232)
 第七部分 中国城市—区域管治	 (239)
试论城市群区域内的网络化组织 (姚士谋 年福华 陈振光 于春).....	(241)
中国城市密集地区区域管治中行政区划的影响研究 (张京祥 沈建法 黄钧尧 甄峰)	(246)
苏锡常多中心城市区域的城市竞争与管治模式的概念设计 (罗小龙 张京祥).....	(253)
 后 记	 (267)

第一部分

综 论

论城市管治研究

顾朝林

在世界范围内,城市作为全球经济发展的节点正发挥着越来越重要的作用,城市经济越来越成为世界经济的主宰,国际经济竞争主要体现为城市之间的竞争。与此同时,不断增长的社会发展问题和环境压力也集中体现在人口高度密集的大城市中。近年来,从全球的范围看,几乎所有的城市发展都毫无疑问地跨越了原有城市行政区的界线。伴随城市基础设施升级的需求,城市增长和分散化的范围已经超越了地方甚至区域政府可能管理和服务的范围。这一方面推动了城市政府的改革,另一方面也使得城市管治(Urban Governance)研究成为西方学术界,尤其是城市地理学、城市社会学、城市管理学最近几年的最新研究热点,并正在出现若干新兴学派,中国相关的研究还没有开始。

一 管治与城市管治

在英语中,“管治”(Governance)已经在几个世纪的时间里习惯性地被用来指一定范围内权威的行使。它已经被认为是对一个宽广范围内的组织和行为的有效管理,这个范围从合作管治直到其他更深的层次。

尽管“管治”这个概念应用于许多不包含常规政治体系的情形中,但它仍然暗示了这是一种政治过程,即:当计划(包括规划)的执行过程中许多不同利益发生冲突时,通过协调达成一致并取得各方的认可。“管治”这一词汇的广泛应用是近10年的事。尤其是国际金融机构在20世纪80年代始终关注于发展社会中的“管治”概念,并用大量的基金以支持对这一概念的深入研究。概括起来,“管治”是一种综合的全社会过程,以“协调”为手段,不以“支配”、“控制”为目的,它涉及广泛的政府与非政府组织间的参与和协调。

就城市管治而言,它并不是一个新课题。毫无疑问,有关最适合和最可行的大城市区政府模型的研究由来已久(Jones, 1942; Sharpe, 1995; Barlow, 1996)。然而,刺激人们对当代大城市管治重新思考,则主要在于日益明显的经济全球化、急剧的市场竞争、高层次的移民运动和资本的极度快速流动。另外,也受到地方和区域范围的公共部门严厉的财政紧缩的影响,政府本身的作用出现了明显的变化,一个崭新的、更不平衡、空间差异明显的大城市形态已经展现在人们的眼前(Bourne, 1999)。城市管治的本质在于用“机构学派”的理论建立地域空间管理的框架,提高政府的运行效益,从而有效地发挥非政府组织参与城市管理的作用。

二 开展城市管治研究的紧迫性及其意义

首先,中国正在经历由计划经济体制向市场经济体制的转变,生产要素流动性逐步提高,农村人口大规模流向大城市,整个国家正进入城市化加速发展时期。与此同时,转型时期的大规模城市发展也伴随着一系列严重的社会、经济和环境问题,如:城市基础设施超负荷运转、土地过度开发和浪费、环境污染等;城市财政拮据、社会分配不公、福利政策滞后、城

市社会极化和新贫困化等现象已经产生。就城市化而言,一方面,政府希望城市化为国民经济发展提供有力而长久的动力,从根本上解决城乡人口收入差距不断扩大这一突出问题;另一方面,政府也担心与城市化进程相伴随的城市失业和环境恶化等问题会影响社会稳定性和发展的可持续性。据此,从分析研究制约城乡人口流动制度性环境与探寻农村流动人口住房和社会服务设施供给途径入手,探索在新的国际及国内背景下兼顾效率目标和稳定目标的中国城市管治体制及运行模式显得非常紧迫。

其次,制度环境和管理模式一直是影响我国城市化和城市发展的主要因素之一。现阶段,计划经济管理模式的残余,即传统的政府单一纵向管理机制仍然主导我国城市的管理,同时各级地方政府行政管理中的地方保护主义倾向加重,生产要素在城乡之间以及城市之间的市场化流动仍面临不少人为障碍。在这种宏观管理机制下,基于市场机制的城市经济比较优势不能充分实现,影响区域空间结构的合理演化,从而制约城市化总体进程及其综合效益的实现。结合国家深化改革的步伐重新构建一个合理、有效的城市管治系统,对保障我国生产要素市场的健康发展具有特别重要的意义。

第三,在我国现阶段的社会经济背景下,以培育和优化城市劳动力市场为目标的城市管治是一项复杂的系统工程,涉及调整城市化定义和相应城市统计方法、政府职能转变和中央—地方关系和地方—地方间区域关系改革、农村土地制度以及城市财政体系改革等重大政策问题,需要进行一系列的配套体制改革和政策措施。

通过城市管治研究,可全面综合地改善制度环境和管理模式,尽快建立区域性多元化管理模式,理顺各级政府之间以及政府、公司和个人之间的关系,确立相关的权利分配规则 and 行为规范,明确各级政府在城市管理中所应扮演的角色。

三 城市管治的理论渊源

19世纪欧洲爆发的产业革命改变了世界城市发展的格局,形成世界城市化三次强大的冲击波,成为西方城市管治理论的渊源。

第一次冲击波发生在1800~1950年,以西方发达国家为主,持续了约150年的时间。首先,世界城市人口剧增,并形成加速发展趋势;其次,在城市职能和规模显著变化的基础上涌现出新的城市发展理论^①。威廉·龙哈特(Wilhelm Launhardt, 1882)和阿尔弗雷德·韦伯(Alfred Weber, 1909)先后提出了“区位论”(Maximization Location)原理。他们的理论认为:工厂的最优区位应是到原材料生产地和产品消费市场的运输费用之和最少。根据这一理论,很多工业企业开始布局在城市的周围有充裕劳动力的一些区域。从此,拥有大量工厂、车间、仓库、工人住房的工业城市开始出现。当城市工业区与工人生活区分开布局时,传统的城市空间形态就发生了变化,开始向郊区扩散。与此同时,由于城市规模、职能和组成要素发生了变化,出现了新的城市规划理论^②。著名的国际化城市模式就是根据这个理论产生的。自20世纪以来,这一理论进一步衍生,主要涉及不同的城市结构模型、城市流的分析、城市

^① 冲击波过后,城市人口占到世界人口总数的30%。当时全世界有27500个5000人口的城市,875个10万人口的城市,50个上百万人口的城市,但城市人口增长主要集中在欧洲和北美洲。各大洲的城市化水平都有了显著提高,如北美65%,欧洲56%,南美41%,前苏联39%,亚洲和非洲16%。直到1925年,拥有770万人口的纽约成为第一个世界城市,而且工业成为国民经济的主要部门。

^② 阿尔杜福斯·赛尔达(Aldonphoso Cerda),一位西班牙建设师和城市规划家,于1892年首次在他的《城市规划原理》一书中提出:城市职能和构成等方面具有普遍性。

空间的组织、城市景观、城市布局环境以及城市社会学理论等。

第二次冲击波形成于 1950 年,主要发生在发展中国家^①。所以管理和控制如此众多的城市成为关键问题。在近 30 年里,许多学者致力于寻找新的城市理论。这些研究主要集中在三个方向:① 建立一般的理论和概念;② 构造新的城市模式;③ 运用数学工具进行城市研究的计量革命。

第三次冲击波形成于 1990 年,主要发生在西方发达国家,其特征是经济全球化和世界城市体系的调整。随着经济全球化,城市正在逐渐成为国际经济的管理中心。近 30 年来有关城市的研究不断增多,首先,这些研究强调把世界城市看做整个世界经济体系上的组织和控制点,通过跨国公司将世界城市在一个没有国家界限的全球经济网络上相互连接起来。其次,有关城市内部,诸如经济、结构、技术、空间、社会、文化等方面的研究,但许多问题并没有找到明确的答案。此外,经济全球化使世界经济体系跨国界运行,每个国家必须在世界范围内重新组织内部经济发展,城市管治的研究也成为城市研究新的热点。

四 城市管治研究进展

有关城市管治的研究,尤其是有关大城市或大区域的城市政府的研究文献近年来已陆续发表,如巴罗的《大城市政府》(Barlow, 1991),巴尼特的《破裂的大城市》(Bennett, 1993),洛巴拉特的《大城市管治:美加大城市政府透视》(Rothblatt and Sancton, 1993),冯·德·伯格的《管治的大城市》(Van den Berg, 1993)和萨皮的《世界城市政府:大城市的未来》(Sharpe, 1995)。人们一致认为,探讨这类变革中的城市经济、社会和政治问题,新城市地理学(New Urban Geography)能够发挥重要的作用。

1 政府作用与管治

从理论上讲,有关政府的作用最基本的差异在于:一部分人认为,地方(包括区域)政府是国家的简化有机体,具有有限的权力并有其独立性;另一类人则认为,地方政府在个人与公共社会关系方面是一个必需的、合法的和自治的单位(Sharpe, 1995)。从广泛意义上的社会关系看,借用“管治”来表述,它既包含了政府结构的内容,也含有大量的个人与政府的关系。

不同政治思想学派就政府的作用、城市政治和管治中的全球与地方联系性质等方面也存在差异(Clark and Gaile, 1992)。一些人认为,政府,尤其是地方政府,不但是商品和服务的“外卖者”(Delivers),而且还对那些从事服务的公共公司的效益起决定作用。这些地方政府还能在寻求地方收益和城市“剩余产品”(Surplus Product)拉动城市发展方面起积极的推动作用。而另一些人则认为,地方政府的作用是相当有限的,差不多是管理者、仲裁者和调停者,对收入重新分配活动等起不了什么作用。

① 今天全球城市人口约有 25 亿,占世界总人口的 45%。各大洲城市化水平也发生了显著变化:在亚洲和非洲为 35%,前苏联为 68%,南美洲和欧洲为 70%,北美洲为 76%。发展中国家的城市人口约占世界城市人口总数的 2/3,并且自 1985 年起,亚、非洲国家涌现出一批著名的大都市,在全球大都市发展中发挥着越来越重要的作用。1950 年,上海是发展中国家中最大的城市,规模仅次于纽约、伦敦。兰德斯塔(Randstadt)、东京,位于世界第 5 位,巴黎为第 6 位。根据 1995 年联合国的一份报告,世界最大的 8 座城市依次为:东京(2650 万人)、纽约(1630 万人)、圣保罗(1610 万人)、墨西哥城(1550 万人)、上海(1470 万人)、孟买(1440 万人)、洛杉矶(1220 万人)和北京(1200 万人)。一些专家预言:到 2025 年世界人口将达到 80 亿左右,而城市人口约有 50 亿。这意味着在不到 200 年的时间里,世界城市化水平从 3% 发展到 62%。此外,2025 年城市化最主要的特征是 85% 的城市人口(超过 40 亿)将生活在亚洲、非洲和南美洲的城市里。

很显然,如何定义政府的作用直接决定了为何重新组织政府。从这个意义上说,最基本的问题可能是:什么是地方政府?地方政府的结构为何?

2 城市政府功能重组

为什么有如此大的压力要重组地方或大城市政府呢?非常有趣的是,这些压力的绝大部分并非直接与政府结构相关。重组政府功能的激发因素主要来自对自身竞争力、保持经济增长水平和经济活力、基本税收以及来自于其他城市和区域强有力的竞争事实越来越感到忧虑,“竞争城市”(Competitive Cities)和“创业城市区域”(Entrepreneurial Urban Region)被许多学者提出并加以讨论(Peirce et al, 1993; Dodge, 1996)。简单地说,争论的焦点主要放在在一个强烈的竞争环境条件下,区域合作、协调以及宽松的政府等方面。这些内容对于大城市区这类规则性区域的经济增长来说是十分必要的。在这种情形下,意识形态要求政治改革以便保持竞争“优势”的需求。

第二个原因是公共部门内部的财政拮据。日益上升的市政设施运行成本和衰退的财政税收使人们认识到需要改善政府的效率,减少公共开支。对前者而言,可能的方法是对服务部门实施开源节流;对后者而言,通常的办法是将市政运行成本“下载”到地方政府,迫使政府削减服务或提升税收,或者两者兼做。

第三个原因是对所有层次上的政府作用的讨论。地方政府逐渐放松它们的影响和干预,它的主要职能是制定服务来适应某些社会需求。

3 “新城市区”(New Urban Region)

大城市增长本身已经带来新的形态,这种形态使得管理和政府职责更加复杂化。它们反过来又对管理这类城市带来相当的难度(Garreau, 1991; Downs, 1994)。它们形成“新城市区”,而且具有一些独特的特征(表1)。这种新城市区在倾向于更大的地理范围内扩散,其内部经济结构和社会景观非常复杂,生产和消费间所形成的网络、联系和流通以及相互作用都非常紧密,并形成相互交叉的网络。反过来,这些节点的增长又进一步刺激和强化了经济竞争,形成一个破碎的大城市政治体系。在城市社会领域,也对社会状态、种族和生活方式变迁等形成带动作用,从而导致空间的极化和社会的不平等加剧。

表1 新城市区特征

1. 广阔的地域范围和众多的人口(例如大多伦多超过 7000km²)。
2. 扩散发展,但不需要低密度:分散发展和远郊(exurban)形态的复合体(例如按阶层居住,消遣农场等)。
3. 作为区域经济、生产中心、社会景观和生活空间的巨大复合体。
4. 相互作用密实的网络,涉及商品流、信息流、人流、车流、金融流经常导致堵塞。
5. 社会差异性,涉及社会状态、生活方式和少数民族之间的差异,地方社区生活中反差的出现。
6. 社会极化,邻里和城市内居民收入和经济水平的差异。
7. 较大的政治分裂,由于行政边界的稳定性,使政治惯性和地方本身兴趣产生偏差。
8. 日益增长的不平衡,地方基础设施和社会服务质量上的差异。
9. 日益增长的地域功能专门化以及相关的城市形态出现。
10. 新郊区的出现,其特征为:① 异质邻里形态;② 种族多元化;③ 新工业景观:高技术区和低技术园区;④ 新的专门商业集聚体,例如权力中心(Power Center);⑤ 非传统居住形态;⑥ 类似于迪斯尼的娱乐综合区。

4 适应性城市政府的可选择模型

对上述新城市区的出现,面对适应性城市政府结构的挑战,存在多方面的回应,值得注意的是,管理和服务一个快速扩大的城市外壳(Urban Envelope)是非常困难的。也许就大城市政府重组而言,了解地区间的差异的最重要因子是国家层次上的东西(Vanden Berg, 1993; McMillan, 1992)。地方政府结构具有一定的历史基础,它们的界限和行为与现存的法规和政治环境相适应。表2给出了8个可选择的城市政府模型。

表2 城市区域管治的可选择模型

当城市发展和服务需求扩展到城市行政界限外时可选择以下管治模式:	
1. 兼并	(1) 在新郊区发展前兼并
	(2) 与已建区的兼并
2. 合并	(1) 城市与周围郊区的合并
	(2) 两个及两个以上相邻城市的合并
	(3) 城市 and 县的合并
3. 产生区域(公共)行政当局,组成服务供给董事会和机构	(1) 单一的多功能行政当局,董事会或机构
	(2) 专门目的服务行政当局,董事会或机构
4. 组建区域服务供给伙伴关系	(1) 地方政府间的服务供给伙伴关系
	(2) 地方政府与国家省政府间的服务供给伙伴关系
	(3) 地方政府与私营机构间的服务供给伙伴关系
5. 正式的双层次政府结构的建设	(1) 指派成员式
	(2) (直接或非直接)选举产生
6. 权力和服务性供给的集中化	(1) 向高层次政府集中
	(2) 向外部服务机构集中
7. 私有化	跨市行政界限的或所有功能的私有化
8. 不做任何事	

5 地方政府结构和功能评价指标体系

斯拉克(1992)提出了用于评价地方政府结构和功能的指标体系,它们是:① 经济指标。在服务提供和财政方面捕获经济规模和范围的能力。② 外在性指标。地方服务溢出(Spill-over Effects)的机制。③ 资源再分配的能力指标。④ 反馈性指标。消费者需求对地方差异的反馈性。⑤ 可满足性指标。对借用者可获得的服务提供的程度。⑥ 责任性指标。决策者的政治责任程度。

6 城市管治研究的异同点

从理论上讲,有关城市管治研究的最基本差异在于:一部分人认为,大城市(包括区域)地方政府是国家政府的有机组成部分,具有有限的权利和相对独立性;另一类人则认为,大城市地方政府是一个合法、自治的单元,尤其反映在个人与公共社会关系方面更是如此。从广义的“管治”涵义看,它既包括了政府结构的内容,也含有大量个人与政府关系的内容。就是在理论界,就政府的作用、城市政治和管治中的全球与地方联系等方面也存有异议(Clark

and Gaile, 1997)。一些人认为,大城市政府,尤其是地方政府,不仅是商品和服务的供给者,而且还会对那些从事服务的公共公司的效益起决定作用。大城市政府还能通过寻找地方收益和城市的“剩余产品”,在拉动城市发展方面起积极的推动作用。而另一些人则认为,大城市地方政府的作用是相当有限的,差不多扮演管理者、仲裁者和调停者的角色,对诸如收入的再分配活动起不了什么作用。

五 中国城市管治研究的主要内容

在经济全球化大背景下,中国城市发展面临一系列紧迫性问题,最突出的是城市“空间改造”和城市“职能转化”。显而易见,城市空间和职能的特点是相互联系的。因此,城市空间改造的动态变化一定也反映城市职能的转换。有鉴于此,中国城市管治研究内容主要包括:① 以行政区权限、行政区等级变更标准为主线研究不同层次行政区间的运行机制、利益冲突和协调模式对提高中国城市管理效率具有十分重要的意义。通过以调整行政管理地域结构为主线的城市管治研究可为中央政府修正设市标准、市镇升级、调整行政区管理权限,对行政体制改革进行理论准备;② 我国大城市的发展普遍面临如何在实现集聚经济市场优势的同时避免社会不稳定和减少环境代价的两难选择,通过城市管治研究,以大城市贫困人口管理为突破口,积极探寻兼顾效益和公平的可能政策途径;③ 进行土地和住宅规范管理和改革城市基础设施供养方式是各级政府加强城市管理能力建设的重要方面,通过城市管治研究,可以通过对实证地区的具体剖析,为政府制定相关战略以及开展人员培训提供实践基础;④ 国家政府正在或计划实施一系列旨在培育劳动力市场的政策措施,如提供教育和建立社会保障体系等,通过城市管治研究,将为评估这些政策措施的潜在效益和成本提供科学依据;⑤ 农村流动人口主要迁移因素中的制度性因素及其演变,制约农村流动人口进入城市劳动力市场的制度性因素及其演变,农村流动人口的类型划分(依据就业、收入等指标)及其空间特征评价,农村流动人口住房、教育、医疗卫生现状特征分析,对影响城乡人口流动的国家主要相关政策的跟踪分析与综合评价(包括土地管理、城市住房、教育、社会保障体系建设等方面),现行农村流动人口管理体系的基本构成及其运行方法和实施效果,针对农村流动人口住房、教育和医疗卫生设施供给问题的城市管治方案。

六 城市管治研究方法

城市管治研究是西方学术界,尤其是城市地理学、城市社会学、城市管理学最近几年的最新研究热点,并正在出现若干新兴学派。城市管治研究将采用理论研究和实证研究相结合的研究方法,借鉴国际学术界开展城市管制研究的基本概念体系和理论框架,在理论研究上与西方接轨,开展比较研究,在实证研究成果上寻求适宜中国的模式。城市管治研究将在采取城市地理学传统研究方法的同时,把城市社会学、公共管理学等相关内容引入城市发展研究,从社会、经济、生态、空间等多个研究视角丰富城市管治的概念范畴和理论。

城市管治研究具体采用以下研究方法:① 文献分析和国际比较研究法,主要用于对案例城市的城市化制度环境与城市发展管理模式的理论研究。② 社会调查法,包括访问调查和问卷调查两种主要方式。其中访问调查对象样本选择包括政府官员、企业人员和流动人口各个类型;问卷调查只针对流动人口进行。③ 定量分析实证研究法,对通过社会调查获得的大量信息进行科学整理和分析。

参考文献

- 1 Adams P C. Cyberspace and virtual spaces. *The Geographical Review*, 1997, 87(2): 155—171
- 2 Mitchell W J. *City of Bits: Space, Place, and the Infobahn*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1995
- 3 Kitchin R M. Towards geographies of cyberspace. *Progress in Human Geography*, 1998, 22(3): 385—406
- 4 Jones V. *Metropolitan Government*. Chicago. University of Chicago Press, 1942
- 5 Sharpe L J. (ed.) *The Government of World Cities: The Future of the Metro Model*. Hichester, UK: Wiley and Sons, 1995
- 6 Barlow I M. *Administrative Systems and Metropolitan Regions*, paper presented to the IGU Congress, The Hague, August, 1996
- 7 Bourne L S. Governance, efficiency and social equity in large urban agglomerations: examples from the recent Toronto experience. In: Adrian, Irma Eed. *Problems of Megacities: Social Inequalities, Environmental Risk and Urban Governance*. Mexico: Universidad Nacional Autonoma de Mexico, 1999
- 8 Barlow I M. *Metropolitan Government*. London: Routledge, 1991
- 9 Bennett J. *The Fractured Metropolis*. New York: Harper Collins, 1995
- 10 Rothblatt D, Sancton A. (eds) *Metropolitan Governance: American/Canadian Intergovernmental Perspectives*. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, University of California, 1993
- 11 Van den Berg L, et al. *Governance Metropolitan Regions*. Aldershot, UK: Avebury, 1993
- 12 Sharpe L J. *The government of world cities: The Future of the Metro Model*, Chichester, UK: Wiley and Sons, 1995
- 13 Clarke S E, Gaile G. Local political in a global era: thinking locally, acting globally. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1997, 551(5): 113—117

中国城市管治研究回顾和展望

石楠 姚鑫

一 引言

跨入新世纪,南京大学先后召开过三次有关城市管治问题的研讨会,这是我国城市科学研究领域较早集中研究城市管治问题的学术会议,三次会议上共有二十多位专家、学者阐述了自己的观点,他们的发言介绍了国际上有关城市管治问题研究的最新进展,结合中国的实际情况提出了各自的见解。我们可以将他们关注的问题大体上归结为三点:管治是什么?管治有什么用?中国怎么办?

应该说,这些学术活动已经取得了可喜的成功,推动了城市管治问题在我国的起步,而这一点对于推进体制改革具有积极意义。有关城市管治问题正在逐步引起有关政府部门和学术界的重视。《城市规划》杂志、《城市规划汇刊》等学术刊物也先后刊发了会上的主要论文。

当然,关于这一问题的研究在国际上也只有短短的二十几年的历史,众说纷纭,各个领域的发展很不平衡,尚未形成完整的理论体系。我国的有关研究更是刚刚起步,还有待进一步深化。现将这三次会议上发表的一些主要观点综述如下。

二 城市管治研究回顾

1 管治概念、历史背景、理论和方法

(1) 管治概念

研究城市管治问题,必须弄清城市管治的含义,为此,首先应该明确管治的概念。关于这一点,正如有的学者指出的,迄今并没有形成一个大家公认的统一说法。目前比较常见有以下几类:

第一类认为管治是一种社会统治方式。比如,世界银行认为管治是一个国家为了发展而对经济和社会资源进行管理时运用权力的方式。同样,世界经济合作组织也认为管治的目的是运用政治权威管理和控制国家资源,以求经济和社会发展。具体而言,管治指由许多不具备明确的等级关系的个人和组织进行合作以解决冲突的工作方式,它灵活反映了非常多样化的规章制度甚至个人态度。

第二类强调它的过程特征。比如,南京大学顾朝林教授将管治概括为“一种综合的全社会过程”,它以“协调”为手段,不以“支配”、“控制”为目的,它涉及广泛的政府与非政府组织间的参与和协调。全球管治协会也认为管治是一个持续不断的过程,在这个过程中既可以是对立的或各异的利益彼此适应,也可以采取合作的行动。而杰索普则认为,管治是通过建构政府的(等级结构的)和政府以外的(非等级结构的)机构、组织和具体的实践,以解决政治的和超越政治的、有关实现共同目标和集体设想方面的问题。