



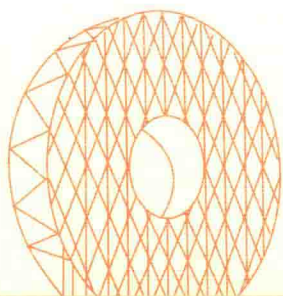
大都市治理书系
Metropolitan Governance

METROPOLITAN

大都市治理的 荔湾实践

主 编 陈剑玲 副主编 杨祖定

DADUSHI ZHILI DE LIWAN SHIJIAN



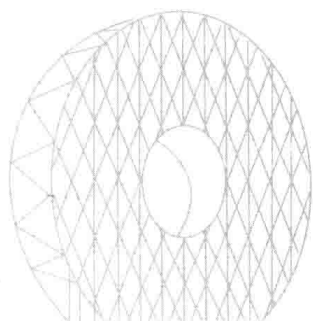
中国社会科学出版社



大都市治理书系
Metropolitan Governance

大都市治理的 荔湾实践

主 编 陈剑玲 副主编 杨祖定



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

大都市治理的荔湾实践 / 陈剑玲主编. —北京:
中国社会科学出版社, 2016. 7
(大都市治理书系)
ISBN 978-7-5161-8376-2

I. ①大… II. ①陈… III. ①城市管理—研究—
广州市 IV. ①F299.276.51

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第133331号

出 版 人	赵剑英
责任编辑	李 森
责任校对	侯惠兰
责任印制	李寡寡
出 版	中国社会科学出版社
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编	100720
网 址	http://www.csspw.cn
发 行 部	010-84083685
门 市 部	010-84029450
经 销	新华书店及其他书店
印刷装订	北京君升印刷有限公司
版 次	2016 年 7 月第 1 版
印 次	2016 年 7 月第 1 次印刷
开 本	710×1000 1/16
印 张	25
字 数	425 千字
定 价	60.00 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营销中心联系调换
电话: 010-84083683
版权所有 侵权必究

《大都市治理书系》学术委员会

顾问：

夏书章（中山大学）

李步云（中国社会科学院）

委员（按音序排列）：

Alan Walker（英国谢菲尔德大学）

Carmen Mendes（葡萄牙科英布拉大学）

D. A. C. Suranga Silva（斯里兰卡科伦坡大学）

Giovanni Silvano（意大利帕多瓦大学）

Judy Polumbaum（美国爱荷华大学）

Soma Hewa（加拿大女王大学）

鲍 静（中国行政管理学会）

曹景钧（香港中文大学）

陈社英（美国佩斯大学）

陈 潭（广州大学）

董江爱（山西大学）

韩志明（天津师范大学）

贺雪峰（华中科技大学）

何艳玲（中山大学）

洪永泰（台湾大学）

金太军（苏州大学）

金允权（韩国行政研究院）

孔繁斌（南京大学）

李程骅（南京市社会科学院）

李春成（复旦大学）

李和中（武汉大学）

刘士林（上海交通大学）

姜胜华（澳门理工学院）

孟庆国（清华大学）

米加宁（哈尔滨工业大学）

彭 勃（上海交通大学）

孙柏瑛（中国人民大学）

王枫云（广州大学）

文 军（华东师范大学）

唐任伍（北京师范大学）

唐亚林（复旦大学）

谢志焄（深圳市社会科学院）

徐晓林（华中科技大学）

郁建兴（浙江大学）

于 水（南京农业大学）

郑方辉（华南理工大学）

周向红（同济大学）

朱迪俭（深圳市委党校）

朱仁显（厦门大学）

朱正威（西安交通大学）

《大都市治理书系》编辑委员会

主 编：陈 潭

副主编：王枫云

编 委（按音序排列）：

陈剑玲 丁魁礼 蒋红军 李海峰 李小军 李 智 刘建义 刘晓洋 刘雪明
刘 波 彭铭刚 沈本秋 汤秀娟 王 亮 王 琳 王 霞 肖生福 谢建社
谢俊贵 熊美娟 徐 凌 杨祖定 杨 芳 姚佑銓 曾小军 钟育三 周利敏

《大都市治理的荔湾实践》编辑委员会

主 编：陈剑玲

副主编：杨祖定

编 委：（按音序排列）

蔡 靖 陈 潭 蔡文芬 李海峰 刘建义

王智敏 谢小娜 姚佑銓

编 务：李海峰

总 序

作为国家外国专家局高端外国专家项目“大都市治理国际合作研究项目”的首席客座教授，受主编之嘱为中央财政支持地方高校发展创新团队“国家中心城市发展与管理”建设项目资助的《大都市治理书系》写一个总序义不容辞。毫无疑问，这套大都市治理理论探究与实证研究丛书的出版将为中国特大城市治理创新增添宝贵的智力资源，为高等院校城市科学、城乡规划、城市管理学科的人才培养提供强大的智慧支持。

一 城市化和大都市增长

根据联合国经济和社会事务部人口司最近发表的世界人口状况简报^①，自 1994 年在开罗举行的国际人口与发展会议通过《行动纲领》以来的 20 年里，世界城市人口已从 23 亿激增到 2014 年的 39 亿。相比之下，世界农村人口的规模在 1994—2014 年期间基本上没有变化，而 2008 年世界城市居民人数首次在历史上超过了农村居民。预计到 2050 年，世界城市人口将增加到 63 亿，而农村居民的数量将减少 3 亿人。虽然亚洲（以及更落后的非洲）的城市化程度比欧美（这里包括拉美）仍低得多，但预计从现在到 2050 年间将进一步加快城市化的速度。

世界城市化的一个特征是特大城市（此处指拥有 1000 万或以上居民的大型城市群）人口的增长，并造成此类城市数量的增多，规模也更加庞

^① ST/ESA/SER.A/354，纽约，2014。

大。2014年,全世界72亿人口中,已有10%的人口居住在这种特大城市,而到2025年,这一比例预计将增至近14%。虽然世界城市化的主体仍然是人口不到50万的中小城市,但其占世界总人口的比例预计将由2014年的51%下降到2025年的43%。尽管亚洲目前的城市化程度仍较低,但其特大城市的发展却引人瞩目,如位居世界第一位的日本东京(2014年有3720万居民)及第二位的印度新德里(2270万)。而中国上海(2020万)则直追美国纽约和墨西哥首都墨西哥城(均为2040万)。^①

中国的城市化进程自1978年后才开始逐步加速,与发达国家相比起步甚晚,同时还有户籍制度等的制约。改革开放初期的政策重点是积极发展小城镇,而“离土不离乡”的工业化方式,既为星罗棋布的小城镇的发展创造了条件,又可看作是当时回避更大规模城市化都市化的一种倾向或其体现。1996年开始的“九五”计划有了一个突破,即明确提出要向非农产业转移4000万农业劳动力。^②据2010年第六次全国人口普查资料统计,中国城市人口当年已达到6.65亿人,占总人口比重为49.68%,与2000年第五次人口普查相比,攀升了13.46个百分点。国家统计局2012年1月17日公布的数据则显示,2011年末中国大陆的总人口(不包括港澳台以及海外华侨人数)为134735万人。其中城镇人口69079万人,比上年末增加2100万人;乡村人口65656万人,减少1456万人;城镇人口占总人口比重达到51.27%,比上年末提高1.32个百分点。这是中国历史上城镇人口数量首次超过农村人口,比全世界总人口的相应转折点2008年晚了3年。虽然在比较研究时还有统计口径、城乡划分等问题值得深入探究,但可以说,这时中国的城市化大约相当于英国1851年的水平、美国1920年的水平、日本1950年的水平和韩国1970年的水平。^③而且中国的城市化发展不平衡,受各种不同的社会经济自然条件影响而存在明显的地域差异,东部的增长速度远高于中部和西部。

① ST/ESA/SER.A/354, 纽约, 2014。

② 李国平、谭玉刚:《中国城市化特征、区域差异及其影响因素分析》,《社会科学辑刊》2011年第2期。

③ 童玉芬、武玉:《中国城市化进程中的人口特点与问题》,《人口与发展》2013年第4期。

从现代史上看,中国城市化的起点特别低。新中国成立初期城市人口的比重只有 10.6%,仅 0.58 亿人生活在城市。这样一个落后的农业国,加上不断升温的政治折腾,使得发展求变的空间极为有限。以“文化大革命”结束为标志的总体公共政策向以经济建设为中心的转变^①,以及随之而来的改革开放,大大加速了中国的工业现代化进程,也随着掀起了一波又一波城镇化的浪潮。就人口构成而言,1980 年中国城市化率首次突破 20%;之后上升到 30%,用时 16 年;到 2003 年达到 40%,用时 8 年;再到 2010 年城市化水平超过 49%,仅用了 6 年的时间。^②总的来说,从 1978 年到 2011 年,中国城市化率实现了从 18%到 51%的飞跃。而自 1996 年起,农村人口首次出现连续的负增长。进入 21 世纪以来,进一步城市化得到迅速发展,城市人口每年以约 3%—4%的速度递增,远远超过同期 1%的总人口年增长速度。所有这些表明,当前中国城市化已进入最快的发展阶段(或相当于城市化水平介于 30%—70%之间的 Northam S 型曲线第二或加速阶段)。^③

中国的城市规模在进一步城市化的过程中也普遍得到提升。改革开放初期“控制大城市规模、合理发展中等城市、积极发展小城市”的城市发展方针,并不利于大都市发展。这一状况自 1996 年“九五”计划开始有了战略性改变,不再提及控制大城市规模。2001 年开始的“十五”计划则进一步明确提出“实施城市化战略”,极大地推进了自 20 世纪 90 年代中期以来的城市化进程,尤其是城市规模的扩展,以至于不断突破原有的城市概念框架,甚至导致了最近的一项重大政策调整。2014 年国务院关于调整城市规模划分标准的通知指出:“改革开放以来,伴随着工业化进程加速,我国城镇化取得了巨大成就,城市数量和规模都有了明显增长,原有的城市规模划分标准已难以适应城镇化发展等新形势要求。”通知进一步

① 陈社英:《总体公共政策与发展战略——国际视野下中国案例透视》,《改革与战略》2008 年第 6 期。

② 童玉芬、武玉:《中国城市化进程中的人口特点与问题》,《人口与发展》2013 年第 4 期。

③ 童玉芬、武玉:《中国城市化进程中的人口特点与问题》,《人口与发展》2013 年第 4 期;李国平、谭玉刚:《中国城市化特征、区域差异及其影响因素分析》,《社会科学辑刊》2011 年第 2 期。

指出,当前中国城镇化正处于深入发展的关键时期。为更好地实施人口和城市分类管理,满足经济社会发展需要,国务院决定将城市规模划分标准加以调整。即“以城区常住人口为统计口径,将城市划分为五类七档。城区常住人口 50 万以下的城市为小城市,其中 20 万以上 50 万以下的城市为 I 型小城市,20 万以下的城市为 II 型小城市;城区常住人口 50 万以上 100 万以下的城市为中等城市;城区常住人口 100 万以上 500 万以下的城市为大城市,其中 300 万以上 500 万以下的城市为 I 型大城市,100 万以上 300 万以下的城市为 II 型大城市;城区常住人口 500 万以上 1000 万以下的城市为特大城市;城区常住人口 1000 万以上的城市为超大城市”^①。这一重大调整,反映了中国城市化规模发展到现在,大都市化已经成为一个引领潮流的普遍社会经济现象。中国城市化的现状,即以大城市的快速增加和(II型)小城市减少的趋势并存,以及大都市圈(包括著名的珠江三角洲、长江三角洲和京津冀三大都市圈以及十多个地方性的大都市圈)的高速发展为重要特征。

二 大都市对城市管理的挑战

国务院颁发的新划分标准将中国的特大城市减少至16个(含6个“超大城市”,相当于联合国定义的1000万以上居民的特大城市)。但据2010年第六次全国人口普查资料,100万人口以上的大城市或都市却多达140个(到目前为止估计已有150个以上)。这里不仅仅是一个数量或城市本身增长的问题。按汉字的约定俗成用法,“都”被用来指“城”时,具有“大”、“首”、“主要”和“繁华”等含义。大都市研究的重要性在于,以巨型工商城市为中心的城市群已成为国家经济增长的引擎。^②例如上述三大都市圈,2006年,其土地面积仅占全国的3.38%,人口占15.54%,

① http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-11/20/content_9225.htm。

② 徐匡迪:《城市群在新型城镇化中的作用》,中国城市群发展高层论坛,北京,2014年12月。

GDP却占全国的36.76%，人均国内生产总值达41576元，是全国平均水平的2.37倍。^①故有学者认为，亚洲的城市化将会是以特大城市来引领城市化，这样才可以高效利用资源，特别是高效利用城市土地；而以为发展中小城镇才是正确方向，则是一个非常大的误解。^②至于经济学家们津津乐道的大都市的好处相对于人们所关切的各种各样“城市病”，则是一个持续争论的话题。但无论如何，改革开放经济起飞初期如火如荼的小城镇研究，尽管成果累累且帮助奠定了国家进一步城市化的基础，却再也无法满足21世纪中国大都市蓬勃发展新时期的需要了。

城市化与都市化是人类生产方式和生活方式（包括居住方式）的一个重大变迁。自1994年开罗会议以来，世界已经跨越了一个重要的里程碑，目前已有超过一半以上的人口生活在城市地区。预计到21世纪中叶，70%的世界人口将可能是城市居民，其中发展中国家城市人口比例将增至67%，而发达国家则可能增至86%。^③由此可见，无论是发达国家还是发展中国家，城市化迅速扩张已成为当今世界发展空间形态的主流格局。然而，不同的国家在经济发展水平上的巨大悬殊，以及社会政治与文化等各方面的种种差异，决定了它们在城市化的道路上有着各种各样的具体差异。最早实现工业化的国家如英国，如今城市人口比例已占其总人口的90%以上。伴随工业化在世界范围内的进一步延伸扩展，未来人口增长将主要集中在发展中世界的城市地区。世界各国在现代化的进程中，普遍发生相应的社会经济结构与空间布局演变，其共同表现包括农业人口向非农产业转移并向城市集中、城市数量增多且人口规模扩大、城市生活方式向农村扩散、人口老龄化及家庭“空巢化”等等。联合国预测，今后人口将比今天年龄更大，更为城市化。在全球范围内60岁或以上的人口将增加几乎两倍，到2050年达到20亿。在这一过程中，如何以人为本合理规划妥善管理，既提高经济生产效率又创造可持续发展的生态环境，并尽可能地维护和改善

① 李国平、谭玉刚：《中国城市化特征、区域差异及其影响因素分析》，《社会科学辑刊》2011年第2期。

② 陆铭：《大国更要发展大城市》，《东方早报》2016年1月6日。

③ 联合国经济及社会理事会人口与发展委员会第四十二届会议秘书长报告：《世界人口趋势》，E/CN.9/2009/6，2009年。

人们包括老人的生活消费、住房、交通、医疗保健、教育和其他服务的机会与条件，则成为公共管理与政策研究重大课题。而在大都市地区，城市规划与管理的挑战范围会进一步扩大且更加复杂。“城市病”特别是“大城市病”，从全球范围来看似乎是人类社会发 展必经阶段。大城市群的数量在增加，城市管理任务的范围和复杂性都在增加，这一任务已成为 21 世纪最重要的挑战之一。当地方上还没有做好适当准备时，尤其是在一些经济落后的国家和地区，大都市的过快增长将会给可持续的城市规划和善治造成极大困扰。

国际上对中国城市化所面临的问题多有关 注，如经合组织最近发表长达两百多页的关于中国城市政策的专题评估报告 (OECD Urban Policy Reviews: China 2015)，列举出中国城市化的核心挑战。纽约时报则于 2015 年 4 月 22 日发表《速度与阵痛：中国城市化调查》。国内很多学者也提出了自己的看法^①。有研究者通过分析人口普查资料得出结论，认为中国城市化的人口变动面临如下主要问题：城市化带来人口过度向东南部大城市集中，造成城市资源超载和环境问题加剧；人口空间分布不均导致西部人口较少，影响国家安全与稳定；家庭规模小型化和人口老龄化加剧，给养老事业带来严峻挑战；城市化发展同时加剧农村转移劳动力的社会融合问题；等等。虽然这些问题是伴随着中国城市化进程出现的，但本质上都与社会经济发展滞后、相关制度建设落后以及盲目的城市规划等有着密切联系。^②重数量轻质量，导致“虚高的城市化”现象；此外，流动人口与社会治安管理难、交通拥堵、房价飞涨等“大城市病”也是中国的快速城市化发展带来的主要问题。针对诸如此类的都市发展与民生问题，有学者主张未来将进入一个新的发展阶段，即“质量提升”阶段，而现阶段应在顺应规模快速扩张的同时，走出一条具有中国特色的城市化道路，着重强调中国城市化进程的战略转型，集中力量解决中国城市化发展中面临的三大政策课题，即缩小各类差异的政策课题、提升城市化质量的课题、解决

① 如鲍宗豪《中国可持续城市化面临八大挑战》，《红旗文稿》2011 年第 2 期。

② 童玉芬、武玉：《中国城市化进程中的人口特点与问题》，《人口与发展》2013 年第 4 期。

“大城市病”的政策课题^①。

三 大都市治理研究

大都市研究的契机,不仅仅在于大城市、大城市群及其问题的大量涌现,而且在于公共与城市管理理论与方法的革新。其中最突出的,是从传统的(政府)“管理”到当今(社会)“治理”理念的转变。“治理”(governance)并非一个新造词汇,以往在英文中与“管理”、“管辖”或“政府统治”(government)一词并无太大差别。但自20世纪90年代以来,governance一词在西方学界被赋予新的含义,形成了一股对传统或狭隘government“离经叛道”的新管理理念,甚至被称之为“没有政府统治的治理”(governance without government)。这一新理念出炉便得到迅速传播,从政治学、公共事务到各个社会经济研究领域,从英语世界到欧洲其他语言国家,并在各种语境中大行其道,甚至成了一种“时尚”,包括联合国机构的官方文件都不厌其烦频繁使用。联合国还成立了一个“全球治理委员会”(Commission on Global Governance),并出版了一份名为《全球治理》(Global Governance)的杂志,在20世纪90年代对治理理念的形成完善和在国际上的传播(尤其在公共管理的各个领域)起了重要的推动作用。

治理理论主要创始人之一詹姆斯·罗西瑙(James N. Rosenau)是一位美国学者。作为世界政治与国际关系学家,他是全球化研究的前驱者之一,并在全球治理的研究中对治理(governance)的概念作了重新界定,将其与传统的政府统治、管辖或管理(government)区别开来。这两者都是由规则系统(rule systems)和操纵机制(steering mechanisms)所构成,由此行使权威并实现想要达到的目标,而任何权威都是能得到服从的一种能力。其区别在于,政府统治性管理(government)的规则系统可

^① 李国平、谭玉刚:《中国城市化特征、区域差异及其影响因素分析》,《社会科学辑刊》2011年第2期。

被认为是一套结构 (structures); 而社会性治理 (governance) 的规则系统是一些社会功能或过程 (social functions or processes), 可由很多不同组织在不同的时间与地点 (甚至同时) 以各种方式来实现或执行。这一区别的关键在于权威有各种范围 (spheres of authority) 而非政府独享这一理念, 即可以有正式的和非正式的形式, 因此治理是一个可分为两部分的系统 (bifurcated system)。例如, 国际体系与各国政府长期主宰着公共事务; 但伴随而来且越来越明显的是另一多中心系统 (multicentric system), 由多种多样的其他集体 (other collectivities) 获得许多新的不同范围的权威, 既有合作又有竞争而持续不断地与以政府为中心的系统 (state-centric system) 互动。就全球治理 (global governance) 这一主题来说, 罗西瑙认定有许多不同的参与者, 包括: (1) 基于宪法所建立的有正式科层结构的各级政府; (2) 基于公司章程所建立的有正式科层结构的盈利性跨国公司; (3) 基于正式条约与宪章的国际政府组织 (IGOs); (4) 由正式法律或非正式不成文安排所维系的各级非牟利、非政府组织 (NGOs); (5) 国际或跨国非牟利 NGOs, 可为正式构成的组织或非正式联结成为协会或社会运动 (associations or social movements); (6) 具有正式和非正式结构的市場, 促成买卖双方、生产者与消费者之间的平等交换 (horizontal exchanges)。除此之外, 还有正式组织以外的精英群体或公众人物, 也可非正式地就某些重要问题组织活动但随后即解散。以上各种不同的参与者聚集并且与日俱增地分享权威, 而可形成六种不同的治理形态。罗西瑙做分类时是基于几个变项, 即: 过程, 可以是单一或多方向的, 以及垂直的或水平的; 结构, 可以是正式或非正式的, 或二者的混合。最为人熟知的治理模式是政府自上而下 (top down) 的管辖活动。而最有新意且与自上而下模式最不同的是被称之为“莫比乌斯网”式 (mobius-web) 治理。这一模式以政府正式组织和非正式群体结构相结合为基础, 可包含多方向的垂直与水平参与过程。该模式构成一个混合式结构 (hybrid structure), 其中治理的动力学机制 (dynamics of governance) 错综复杂层次交叠, 而形成一个独特的网状过程 (weblike process), 如同著名的莫比乌斯环一样, 既无起点又不在任何层面或时刻形成最高峰。罗西瑙认为围绕着环

境和气候变化所发生的复杂政治现象特别适合用莫比乌斯治理模式来解释。

国内学界关注大都市发展并应用治理理论进行研究由来已久^①，亦有专著被翻译出版^②。特别受到重视的是“大都市区”治理，这方面国外包括美国的经验受到很大关注。^③中国大都市区治理的研究，既有一般性论述^④，也有城市社区治理个案研究^⑤。国际比较研究也有许多成果。^⑥在功能或问题导向的大都市治理研究方面，覆盖面也已经相当广泛。^⑦这种百花齐放的局面，也反映在有关学术会议的丰富议题中。^⑧

研究城市化、都市化将有助于深入了解中国的发展历史及其现代化进程。但是，以“大都市治理”作为主题出版丛书系列，这在国内还是首次。在国际上，城市与全球治理都有大批学术成果，包括经合组织推出的《大都市世纪》与《城市治理》，以及由诺亚·托利（Noah J. Toly）主编并由 Taylor & Francis 出版的 Cities and Global Governance 图书系列。而专注于大都市治理（Metropolitan Governance）的丛书却还没有问世，目前只有各种专著单行本。作为一个 20 世纪 80 年代中期就开始在国内外大都

① 如彭兴业《加强经济全球化时代国际大都市治理研究》，《中国行政管理》，2001 年第 9 期。

② 如理查德·C. 菲沃克等编著《大都市治理——冲突竞争与合作》，重庆大学出版社 2012 年版。

③ 如易承志《国外大都市区治理研究的演进》，《城市问题》2010 年第 1 期；冯邦彦、尹来盛《美国大都市区治理研究述评》，《经济学动态》2011 年第 4 期；刘彩虹《区域委员会：美国大都市区治理体制研究》，《中国行政管理》2005 年第 5 期。

④ 如易承志《中国大都市区治理研究的视域分析及其启示》，《行政论坛》2014 年第 6 期；丛昕宇《我国大都市区治理模式研究》，上海师范大学 2006 年硕士学位论文。

⑤ 如吴志华、翟桂萍《大都市社区治理研究——以上海为例》，复旦大学出版社 2008 年版。

⑥ 如张街春、赵勇健、单卓然、陈轶、洪世键《比较视野下的大都市区治理：概念辨析、理论演进与研究进展》，《经济地理》2015 年第 7 期；尹来盛、冯邦彦《中美大都市区治理的比较研究》，《城市发展研究》2014 年第 1 期。

⑦ 如蔡立辉《信息化时代的大都市政府及其治理能力现代化研究》，人民出版社 2014 年版；范纯增《大都市低碳化治理机制研究——以上海为例》，收入朱宪辰主编《自主治理与扩展秩序：对话奥斯特罗姆》，浙江大学出版社 2012 年版；范凌云、雷诚《广州大都市外围地区二元发展的矛盾及治理》，《人文地理》2010 年第 1 期；刘治彦、岳晓燕、赵睿《我国城市交通拥堵成因与治理对策》，《城市发展研究》2012 年第 11 期。

⑧ 如 2013 年 9 月在复旦大学召开的“大都市治理模式的创新研究：理论与实践”学术研讨会。

市从事老龄化与总体公共政策等研究并探索中国社会工作、社会政策、社区服务学科重建的中美学人，我对《大都市治理书系》有着特别的期待。相信它在全球化时代立足中国，扎根广东这个改革开放前沿地带，一定能作出独有的学术贡献。

陈社英

佩斯大学终身教授

广州大学客席教授

2015年12月8日初稿于广州

2016年2月4日定稿于纽约

序

众所周知，城市是“城”与“市”的组合词。《管子·度地》有云：“内为之城，内为之阔”，“城”在古时候主要是用来防卫，用城墙围堵起来的地域。《易·系辞下》有云：“日中为市，致天下之民，聚天下之货，交易而退，各得其所”，故知“市”是商品交易场所、商业活动空间，古代物物交换的集市方式。从现代意义上来看，城市是相对于乡村而言的，是以非农业产业和非农业人口集聚形成的居民部落，是人口密集、工商业发达的群居区域，是拥有住宅区、工业区和商业区并且具备行政管辖功能的聚集单元。城市的出现，是人类群居生活的高级形式，是人类走向成熟和文明的标志。城市集中了人类社会发展最有活力的因素，是先进生产力的集中反映，城市的发展更是现代化发展的主要动能和显著标识。

城市是人类文明的结晶。美国现代哲学家路易斯·芒福德说过：“城市是一种特殊的构造，这种构造致密而紧凑，专门用来流传人类文明的成果。”可见，城市是一个洁净美丽平安有序而充满魅力的公共空间，是人类活动集体成就的最终体现。城市文化交融、兼收并蓄、包罗万象、不断更新，不断促进着人类社会秩序的完善。美好城市是一个干净整洁、平安有序、环境宜居、生活安逸、交通便利、就业充分的地方。城市的美也在于古建筑，在于公共空间，在于集体记忆，在于过往历史，在于那些文人墨客们的足迹与渲染。

在城市飞速发展的今天，城市越来越集中展示了现代化的最新成就，也同时集中体现了现代化的矛盾，人们的城市生活也越来越面临一系列挑战：高密度的城市生活模式和高速的城市化进程引发了空间冲突、资源短缺、环境污染、人际紧张、文化摩擦和治安压力。城市的无序扩展会加剧

这些问题，最终侵蚀城市的活力、影响城市生活的质量，人与自然、人与人、精神与物质之间各种关系的失谐，城市生活质量的倒退乃至文明的倒退。日益严峻的“城市病”现象，让越来越多的人关注聚焦大都市。

显然，交通堵塞、空气污染、饮用水质量下降、住房紧张、治安失序、伦理失范这些生存环境不断恶化状况下的“城市病”不是文明社会所追求的。虽然在城市化的早期阶段，几乎所有工业化的国家几乎都出现过发展过程中的“先天不足，后天失调”的现象，但是抱着城市化早期那种“先污染再治理”的思路应该坚决制止。倘若等到污染完了之后再治理，城市也许早已“病入膏肓”了。倒是“边发展边治理”、“边污染边治理”，还可以在在一定程度上缓解“城市病”的发生。

当人类文明进入 21 世纪的时候，城市发展进入了“智慧城市”新阶段。通过城市大数据的广泛应用，智慧城市能够充分运用信息和通信技术手段感测、分析、整合城市运行核心系统的各项关键信息，能够对于包括民生、环保、公共安全、城市服务、工商业活动在内的各种需求做出智能响应，能够针对突出的“城市病”问题开展“精准治疗”，从而为人类创造更加美好的城市生活。毫无疑问，大都市需要大数据，大都市需要大智慧，大都市需要大治理。

大都市治理必须依照符合事物规律、时代精神、人民利益、社会理想的法律来治理。依法治理是市场经济的客观要求、民主政治的重要条件、人类文明的重要标志、国家长治久安的根本保障。宪法和法律是一种明确、具体的行为准则，它们怎么制定、怎么执行、怎么遵守、怎么适用，都有自己的规矩。加快建设法治都市、法治乡村和法治中国，是实现中华民族伟大复兴的坚强保障。“无规矩不成方圆”，依法办事，依法治市，城市发展和治理的各项工作决不可离开法治的轨道运行。

大都市治理必须依赖政府、公民、社会多方参与进行共同治理。政府是大都市公共治理的最重要主体，但绝非唯一主体。各种非政府组织、志愿性社团乃至每个市民都是责无旁贷的主体。政府只有大力拓展并充分利用各种沟通渠道，才能将涉及都市共同体生活的公共事务公之于众，在赢得市民理解、信任的同时争取支持。同时，多方共同治理过程中唤醒其他治理主体的危机意识、参与意识和责任意识。