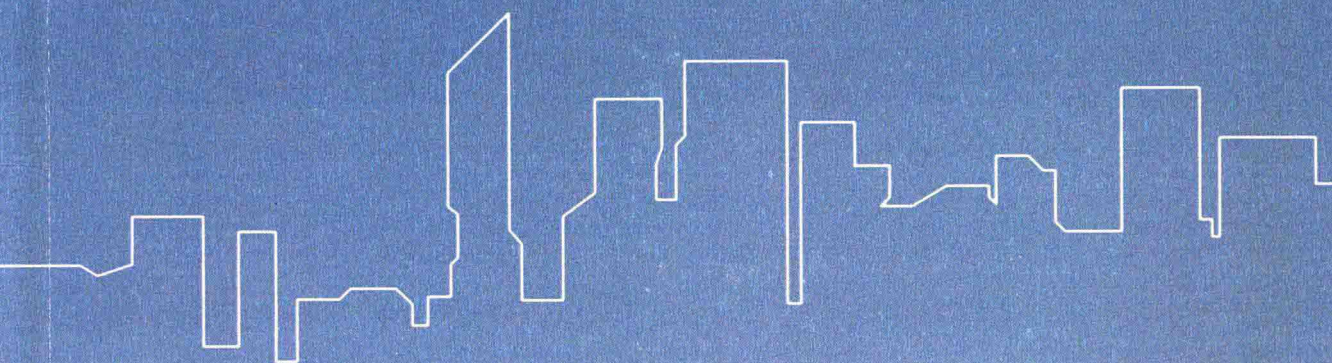


从城市管理到 城市治理的转型研究 ——以杭州市为例

Research on the Transformation from Urban
Management to Urban Governance
Taking Hangzhou as an Example

韩明清 张 越 著



中国建筑工业出版社

从城市管理到城市治理的 转型研究

——以杭州市为例

韩明清 张 越 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

从城市管理到城市治理的转型研究——以杭州市为例 / 韩明清, 张越著. — 北京: 中国建筑工业出版社, 2017. 9

ISBN 978-7-112-21234-7

I. ①从… II. ①韩… ②张… III. ①城市管理—研究—杭州 IV. ①F299.275.51

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第225428号

责任编辑: 张 建 易 娜

责任校对: 焦 乐 王 瑞

从城市管理到城市治理的转型研究——以杭州市为例

韩明清 张 越 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京海淀三里河路9号)

各地新华书店、建筑书店经销

北京京点图文设计有限公司制版

北京建筑工业印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 9 1/4 字数: 225 千字

2017年9月第一版 2017年9月第一次印刷

定价: 45.00 元

ISBN 978-7-112-21234-7

(30877)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

前言

2013年11月,中国共产党十八届三中全会提出:“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”提出治理体系与治理能力现代化,体现了我党对35年来改革开放经验的深刻总结,这是党的十八届三中全会《决定》的一大亮点。治理属于政治体制改革的内容,只有实现国家治理体系和治理能力的现代化,才能为市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会和生态文明的建设和发展提供制度保障,才能进一步完善和发展中国特色社会主义制度。十八届三中全会用治理这种全新的政治分析框架,厘清了政府、市场、社会三者之间的关系,拉开了涉及深水区的政治体制改革序幕。“城市从产生那天起就是国家和制度的象征”^①,而且几千年来城市发展的历史也证明了“城市兴则天下兴,城市稳则天下稳,城市安则天下安”^②。据国家统计局2012年8月17日发布的报告,2011年中国内地城镇化率首次突破50%,达到51.27%。这意味着中国城镇人口首次超过农村人口,标志我们中国已进入了城市社会。同时,我国仍处在城镇化加速发展阶段,是各种社会问题、经济问题、环境问题的集中爆发期,当前这个阶段也是我国经济社会转型的关键时期,城镇化的战略地位更加突出,城市(镇)成为推进我国政治、经济和社会转型的抓手。正如2015年12月底召开的中央城市工作会议中指出“城市是我国各类要素资源和经济社会活动最集中的地方,全面建成小康社会、加快实现现代化,必须抓好城市这个‘火车头’”,而且“抓城市工作,一定要抓住城市管理和公共服务这个重点,不断完善城市管理和公共服务,彻底改变粗放型管理方式,让人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好。”紧接着,2015年12月24日,党中央国务院下发了“关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见”(中发【2015】37号),就如何进一步提高城市管理和公共服务水平,提出了一系列指导意见,正式提出要“推动城市管理走向城市治理”,并明确到2020年,初步形成现代城市治理体系的目标。然而毕竟在中国,从管理向治理转型是新鲜事物,城市管理走向城市治理绝非一蹴而就,城市治理不是城市管理的修修补补、添枝加叶,而是系统性的“转型”、“转轨”和“升级换代”。而要真正理解并把握好城市管理向城市治理转型的方向盘,不能从理论到理论,必须要理论结合实际。基于这样的认识,本文以城市为研究范围,以城市管理为研究对象,以城市管理的行政改革和社会建设为研究重点,以2002年到2014年间杭州市的城市管理工作为案例,来探寻基层落实中央“治理体系和治理能力现代化”战略目标,探索推进“城市管理走向城市治理”转型之路的切入点和路线图。

① 王国平.城市论(上册).北京:人民出版社,2009.

② 同上。

研究背景

“我们面临的多方面的挑战，实际上是社会、政治、经济相互交织的结果，要真正解决问题，就不能头疼医头、脚疼医脚。而必须有一个综合而辩证的考察”^①。在研究城市管理问题时，也需要把它放在一个背景下来考察。在世界经济全球化与一体化的大背景下，随着各种新理念、新机制和新方法的不断交汇融合，经过短短三十多年，我国政治、经济、文化和社会生活诸方面发生了深刻变化，正酝酿着重大变革，而十八届三中全会，则是正式拉开了这场大变革的帷幕。

(1) 国家治理体系与治理能力建设的提出，结束了“大政府小社会”时代，开启了“小政府大社会”时代

作为政治体制改革的重要内容的行政体制改革正在不断深化，简政放权、建设服务型政府，成为十八大后行政体制改革的重要内容。改革开放以来，我国的工业化与城市化相互促进，使得城市规模不断扩大。一方面，使得城市居民对公共产品和服务的有效供给有了更高的需求；另一方面，城市，特别是大中城市所面临的公共事务不仅数量增加，而且日益显露出综合性、动态性、复杂性和不确定性，使得城市管理的任务异常艰巨。而有限的公共财政，使得政府难于满足现实需要。在现阶段，行政管理覆盖面与社会快速变化之间的矛盾始终存在，尽管政府掌控了很多的公共资源，可以增设行政管理机构、扩大管理人员队伍、加大资金投入力度，但几十年的事实证明，依靠政府自身扩张来应对城市发展问题的做法，反而越来越陷入困境。我国现行的城市管理体制基本特征为政府集权、城市分级、城乡隔离、垂直切割。相应的，也就缺乏地方自治、城市平等、城乡一体、横向合作等，从而不适应城市的经济市场化、社会民主化、人口流动化的发展趋势。城市管理的困境体现在：1) 集权与分权的矛盾。城市竞争力的提升有赖于产业集群的形成，从而要求城市公共权力的相对集中。然而，城市社会事务的复杂化，市民对社会服务及公共参与要求的多样化，又要求公共部门采取贴近社区的分权化管理。这给城市管理创新带来了新的挑战。2) 条块关系不顺。垂直管理与属地管理矛盾的体现，也是部门集权与地方分权的矛盾在城市层面管理过程的表现。“管得了的看不见”、“看得见的管不了”，城市建设和管理中的相互扯皮、相互推诿、相互争利等行为，都源于此矛盾。另外，由于城市规划、城市建设忽视了后续的城市管理，规划、建设与管理脱节。“重建设、轻管理”的城市管理模式导致各地重上项目，轻抓落实；重前期工程投入，轻后期维护；导致了大量的“拉链路”、“补丁桥”、“烂尾楼”以及大量的违章建筑，造成了社会资源的严重浪费。3) 责、权、利不匹配。管理责任与管理权力的脱节与错位，源于城市管理的事权、财权、人事权相互切割所导致的政府权能配置的不合理^②。

① 吴良镛：《国际建协《北京宪章》——建筑学的未来》，北京：清华大学出版社，2002。

② 郭正林：《城市管理创新导向：从政府管理到公共治理》，《城市管理》，2001（1）。

面对城市管理的各种困境,虽然各地也在积极地进行改革探索,但迄今难以从根本上解决问题。我们终于开始认识到,政府的作用是有限的,一个城市的大部分社会和经济问题的解决,需要依靠更广泛的社会力量来推动;这就需要摆脱以单一主体为特征的管理垄断体制,改革政府大包大揽式的公共产品与服务的供给模式,建构以公共产品和服务的有效供给为目标的城市治理模式。城市治理需要尽可能地将社会成员纳入主体范围,动员社会力量一起“齐抓共管”,以“自理”促进“治理”,体现“人民城市人民管”的基本理念。

当然,城市治理还是以政府管理为主导,强调政府与社会的有效合作,需要改变的是将政府家长式、包办式的管制模式,转变为政府与社会合作的治理模式,政府与社会的关系得以重塑。这种合作的城市治理模式主张将政府的角色定位在“掌舵”职能,亦即规划、政策、监管;而将公共产品和服务的生产、供应,主要定位于城市公共部门及第三部门的“划桨”职能。

由于政府管理本身也是把“双刃剑”,政府行政干预可以解决“市场失灵”^①(Market Failure),但干预不当,又可能产生“政府失灵”^②(Government Failure)。所以联合国人居中心指出:人类住区的发展和城镇化管理已成为国际社会和联合国系统面临的最重要的挑战^③。我们在面临城镇化挑战的同时,最关键的是还面临着政府管理的挑战。1970年代,西方发达国家兴起了旨在政府改革和重塑的新公共管理运动,从以官僚制为特征的“行政型政府”转向“治理型政府”。治理理论超越了市场与政府、公共与私人之间的两分法惯性思维,既承认政府存在的必要性,又强调政府作用的有限性;此外,又提出了第三种社会协调机制——自组织。因为有效的治理离不开政府,离不开公民对政府的认同,更离不开公民社会的强大。因此,自组织是好的治理的基础,没有自组织发育,就没有好的治理的内在动力。十八大报告也明确反映了我国走向治理型政府的措施,在转变政府职能方面,明确要求“深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开”,“建设服务型政府”,并且通过简政放权、大部门制改革、严控编制等措施,建设“小政府”。

① 市场失灵是指市场经济不能有效配置资源的情况,主要包括公共物品的提供和消除外部效应。例如公共物品的提供,私人投资者通常认为无利可图或至少在短期内无利可图,因此只能靠政府提供和管理。外部效应是指一个人或组织(企业)的行为使他人受到损害或带来收益,而该个人或企业不支付或得到补偿的时候。例如污染排放者倾倒废弃物,但却不支付资源使用费,这样就将他们的成本强加给整个社区。通过教育使城市中广大居民具有文化,从而给社会带来广泛收益,是基础教育的正面外部效应。

② 政府失灵是指政府的活动或干预措施因为政府决策的低效率、政府机构运转的低效率和政府干预的低效率,导致政府未必能校正市场失灵,且由于政府活动本身存在的问题,甚至造成更大的资源浪费。在我国,政府失灵大致包括了三种情况:

(1)“管不了”,即政府的管理跟不上时代的变迁,该管的没管着。当前,一方面经受着现代化洗礼和改革开放的中国城市,面临着新的经济、社会和环境问题;另一方面,在经济全球化和社会主义民主化的历史趋势下,城市在经济网络和政治网络中的作用、地位都发生了巨大改变,这种改变也需要政府对此作出积极的反应。但是层级式官僚制的政府处理新问题往往跟不上时代的变化,政府职能转变的滞后与城镇化速度不断加快、要求不断提高、复杂性不断增加,构成了一对尖锐的矛盾。

(2)“管不好”,即城市管理虽达到了预期目标,但投入与产出的比例失衡,管理成本高,造成资源的浪费和管理效率的低下。一方面是公共资源稀缺,政府财政困难,而另一方面则是高昂的管理成本、公共资源的浪费。城市计划体制所形成的部门分割造成的弊端,使管理多头、信息分割、资源浪费,影响了效果和效率。(3)“管错了”,即不该由政府管的,政府却管了。城市政府的管理职能过大是我国政府管理中的一大通病,长期以来计划经济的操作模式导致了城市政府管理权限的“畸形”膨胀。尽管我国提出了“政企分离”、“政事分开”,但要使政府完全从微观管理转向宏观管理,还需要一个过程。此外由于政府职能设置的不科学,职能重叠的公共部门甚至为了各自的部门利益会出现大家争着管的现象。

③ 联合国人居中心编著,沈建国等译.城镇化的世界.北京:中国建筑工业出版社,1999.

同时,在社会建设方面,要求“加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代组织体制”,“引导社会组织健康有序发展,充分发挥群众参与社会管理的基础作用”,“完善基层民主制度,在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督”,“健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制”。^①公共治理理念下的政府重塑,是政府“减肥放权”和公民社会培育“壮大得权”两个方面同步进行的过程。“国务院带头以行政体制改革推进政府自我革命,下出简政放权的‘先手棋’,取消、下放7批共632项审批事项”。“在地方,先照后证,注册资本登记制度改革全面实行,新登记注册市场主体已逾600万户,呈爆发式增长”^②。

(2) 新型城镇化战略的提出,结束了以“重建设轻管理”的时代,开启了“以城市管理”为抓手的新时期

进入新世纪以来,我国粗放式、外延式的城镇化“双刃剑”效应凸显。早在1999年,联合国人居中心曾经指出:“在我们即将迈入新的千年之际,世界真正地处在了一个历史的十字路口。城镇化既可能是无可比拟的未来之光明前景所在,也可能是前所未有的灾难之凶兆,所以,未来会怎样就取决于我们当今的所作所为。”^③我国2001年颁布的《国民经济和社会发展第十个五年计划》提出“实施城镇化战略,促进城乡共同进步”,第一次明确地把城镇化上升到了国家战略的高度。但遗憾的是,十年后的2011年,中国城市化的“双刃剑”效应凸显!“当前中国城市化发展存在五大战略性弊端:一是在世界格局中,中国的城市化明显滞后于工业化所对应的非匹配;二是中国的城市化进程中,明显地表达出土地城市化快于人口城市化的非规整;三是中国的城市化亟须克服“城市和农村、户籍人口与常住人口”的非公平;四是中国的城市化偏重城市发展的数量和规模,忽略了不得不为此付出的资源和环境代价,呈现出粗放式生产的非集约;五是中国的城市化必须解决如何进入现代管理制度、消除城市病的非成熟。”^④中国城市化高速发展的十几年来,在取得伟大成就的同时,也伴生了包括经济金融危机、贫富两极分化严重、社会不满情绪高涨、生态环境破坏、城市交通两难、文化特色丧失、垃圾围城等一系列严重问题。这十年,甚至被不少专家抨击为“中国失去的十年”!

2012年,中共十八大提出要追求城镇化的质量和以人为本的新型城镇化战略,必然要突出“城市管理”的地位和作用。推进新型城镇化,就要彻底改变“重建设轻管理”的片面做法,要切实落实好“三分建设七分管理”的理念,建立起以管理为基础的新型规划建设和管理之间的关系。因此,总结十几年中国城镇化战略的得失,李克强总理强调要“注重提高城镇化的质量,科学规划城镇群规模和布局,促进大中小城市和小城镇的合理分工、功能互补、集约发展”^⑤,强调质量型的城镇化和以人为本的城镇化;开启了

① 胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗,中国共产党十八大报告.2012年11月8日。

② 霍小光等.《人民日报》第一版,2014.9.9.

③ 联合国人居中心编著.城镇化的世界.沈建国等译.北京:中国建筑工业出版社,1999.

④ 中国科学院可持续发展战略研究组,2012中国新型城市化报告。

⑤ 李克强.认真学习,深刻领会,全面贯彻党的十八大精神,促进经济持续健康发展和社会全面进步.十八大报告学习辅导百问.北京:学习出版社,2012.

一个新的城镇化历史时期，即以城市管理为龙头的新型城镇化开始了。2015年12月底，中央城市工作会议上就指出“抓城市工作，一定要抓住城市管理和服务这个重点，不断完善城市管理和服务”。

在新的发展时期，该如何改善与提升城市管理水平，有效预防和医治各类“城市病”的发生，让城镇化趋利避害，进而实现新型城镇化，这也是十八大后，摆在我国各级党委、政府和学术界面前的热难点问题。

（3）着重强调“依法治国”、“依宪行政”，结束了“维稳”时代，开启了“维权”时代

2012年12月，中共中央总书记习近平在首都各界纪念现行宪法公布实施30周年大会上做出了“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”的重大论断。之后在十八届三中全会上第一次提出了国家“治理体系与治理能力现代化”的目标，而且在三中全会召开仅2个月后，就明确十八届四中全会要重点研究全面推进“依法治国”的问题。

民主和法制是社会主义制度改革的重要内容，但事实上，改革开放以来的各项事业都在“发展是硬道理”理念的指引下，转变成“一切以经济建设为中心”，全国各级党政一刀切地以“GDP”为指挥棒。于是乎，国家民主建设滞后，社会法制观念淡化。政府对在发展过程中出现的社会不满行为，往往以“维稳”为理由，通过所谓“综治”、“维稳”等手段进行压制。重堵轻疏的做法，影响了公平正义的伸张，影响了司法的正常渠道。不但导致社会对立情绪的加大，更在文化道德层面推高了社会的“金权崇拜”，纵容了不良社会风气和滋生了官员腐败。特别是2009年以来，我国地方政府竟然把维稳也当作第一责任，成为地方政府和领导工作的重中之重。“权威数据显示，2009年维稳财政预算执行情况令人震惊：全国内保费用达到5140亿元，已接近军费的数额，中央公共安全支出增幅达47.5%。”^①据政府官方公布的数据，2009年中国军费实际开支为4839亿元人民币，维稳开支为4720亿元人民币；而2010年支出预算中，军费、维稳增幅各为7%和9%，分别达到5190亿元人民币、5140亿元人民币；2011年维稳预算达到6244亿元并首次超过军费。这些生动数据表明，我国社会管理开始走向威权高压的误区，这与我党的性质、政府的宗旨、时代的潮流都是背道而驰的。因此，坚守共产党的根本宗旨，顺应时代潮流，必须“把法制作治国理政的基本方式”，把“宪政”作为根本准则。因为宪法是国家的根本法，坚持依法治国首先是要坚持依宪治国；坚持依法执政，首先要坚持依宪执政。要在宪法和法律的框架下，以民为先、以人为本、保护人权，只有把“权力关进制度的笼子里”，才能把广大民众从权力的笼子里解放出来。正如习近平总书记在2014年9月5日庆祝全国人民代表大会成立60周年重要讲话中指出：“坚决整治以权谋私、以权压法、徇私枉法问题，严禁侵犯群众合法权益”，“防止人民形式上有权，实际上无权”^②。

① 社会科学报，2011.5.27.

② 《杭州日报》头版，2014.9.6.

(4) 全球化与互联网促进民主化浪潮,动摇着“金字塔式”的“威权统治”,推动实现“扁平化”的“公民社会”

全球化与互联网(信息化),强化了人民的权利意识,促进了人民的维权行为,呼唤尊重人权、保障人权和维护社会公平正义,建设和谐社会成为整个国际社会的时代潮流。从1970年代开始的第三波民主化浪潮^①让大约30个国家由非民主的集权政治体制过渡到民主政治体制,只有阿拉伯世界(包括中东与北非)一直是个特例。但是到了2010年12月后,突尼斯、埃及、利比亚等持续了20多年的威权统治接连垮台。突尼斯与埃及的政治变迁,不少人称之为“推特(Twitter)革命”或者“脸书(Facebook)革命”^②。这场同时也被称为“阿拉伯之春”和“颜色革命”的政治事件表明,在经济全球化的当代,在以互联网技术为基础的信息化时代里,民主化的浪潮势不可挡,那些靠高压控制社会的强权政府和威权统治,在这个人心所向的大潮中将变得多么脆弱。

但是,从1974年开始,从葡萄牙、西班牙,再到拉丁美洲,从阿拉伯国家伊拉克、埃及、利比亚,再到社会主义的苏联及东欧国家在内的威权政府垮台后,民主社会真的建立起来了吗?现实证明是否定的。部分苏联国家和北非、东欧国家,许多新政权的执政者都和旧政权有着密切联系。例如2012年1月垮台的埃及穆巴拉克政府,威权解体后,军政府并不情愿完全放弃权力。1980年代中期,一群学者就开始针对这拨民主化进行了集体研究,希望找出威权瓦解或民主转型的原因。正如施密特^③教授所揭示:“民主化既比想象中容易,也比想象中困难”^④，“但公民社会是民主化的关键。公民社会越强大,越能确保威权转型之后朝民主方向前进”。

事实上,已经实施了民主制度的发达国家,也随着互联网的发展,仍旧不断进行着“民主化”;民主化的形式,正是通过“公民社会”的强大而实现的。以纽约和东京为例,其社会力量相当强大,它们都拥有发达的公共领域,民间组织数量多得难以统计。这些民间组织不仅承担了私人领域中的一些事务,甚至还承担了一些本应属于政府的事务,在个人与国家之间起到了重要的缓冲和中介作用。它们不但促进了社会整合和群体间的认同,而且使国家与社会能够密切沟通,易于使人们对城市里的一些重要事项达成合意和共识。正是在此基础上,城市的各种政令才得以畅通。同时,由于这些民间组织类似于遍布社会的大学校,可以通过动员、组织、交流、合作、协商等活动,将其成员培养为现代城市所需要的、独立自主和自治自律的市民^⑤。有专家调研发现,在美国,人们几十年后重新发现社会部门(包括家庭、邻里、志愿者社团和数不胜数的各种市民公益事业)

① (美)塞缪尔·亨廷顿著,刘军宁译,《第三波——20世纪后期的民主化浪潮》,上海:上海三联出版社,1998。

② 张铁志,《时代正在改变:民主、市场与想象的权力》,南宁:广西师范大学出版社,2013。

③ 菲利普·C.施密特(Philippe C. Schmitter)教授是位于意大利佛罗伦萨的欧洲大学学院的荣誉教授。由于在比较政治学和民主化的研究上的贡献,他曾获得乌普萨拉大学授予的John Skytte奖以及国际政治科学协会授予的Mattei Dogan终身成就奖。

④ 张铁志,《时代正在改变:民主、市场与想象的权力》,南宁:广西师范大学出版社,2013, P134。

⑤ 张志铭、谢鸿飞、柳志伟、渠涛,《世界城市的法治化治理——以纽约市和东京市为参照系》,上海:上海人民出版社,2005:338。

是美国民主试验中最核心、最不可取代的部分^①。

当今世界，治理型政府模式日益发挥出重要作用，人们甚至将“更少的统治，更多的治理”（Less government, more governance）作为改革和发展的口号^②，它的社会基础是公民社会。政治是经济的基础，经济领域的全球化、市场化，必然会导致社会领域的变革。社会民主化与经济市场化、全球化是分不开的，是相互配套的。中国“社会主义初级阶段”的特殊国情，决定了中国社会民主化的推进与1978年以来的经济体制改革一样，需要“自上而下”地推行，也只有党委和政府可以完成这项工作。中国共产党顺应时代潮流，在党的十八大报告中明确部署：一方面要加强社会建设，即“改进政府提供公共服务的方式，加强基层社会服务体系建设”、“引导社会组织健康有序发展，充分发挥群众参与社会管理的基础作用”；另一方面明确要还权于民，“发挥基层各类组织协同作用，实现政府管理和基层民主有机结合”、“保障人民知情权、参与权、表达权、监督权”。^③也可以说，中国在十八大以后，也拉开了建设公民社会的大幕。

相关研究及实践综述

城市治理是20世纪80年代以来西方城市发展中出现的一股潮流。20世纪90年代被引入我国以来，从学科的角度看，十几年来，我国城市治理研究主要集中于公共管理学、经济学（城市经济学）和城市规划学，其中又以公共管理学为最多。从研究的内容看，可以分为理论性研究和实证性研究两类。理论性研究主要包含城市治理兴起的背景、城市治理基本含义的界定、城市治理模式研究和城市治理的体系四个方面的主题。实证性研究则包含城市治理实践、城市治理效果评估两方面的主题。

（1）关于理论性研究

国内学术界对于治理理论的研究始于刘军宁，而现在影响最大的莫过于俞可平、何增科、毛寿龙等学者。

1) 以城市治理兴起背景为研究主题。不少学者在分析城市治理的兴起背景时，往往先介绍治理理论本身的基本概念和兴起背景，这些学者认为“城市治理无非是治理理论在城市公共领域的运用”。学术界对于中国城市治理兴起背景的研究主要从以下两点展开：一是治理理论对于城市公共领域的影响。二是当前中国急速城市化过程中，城市发展面临诸如城管与小贩冲突、黑车、环境恶化、社会割裂等挑战，需要新的理论的支撑以求解决之道。城市治理不仅仅指政府单方面的管理，而是需要来自市场与市民社会协助与参与下的共同治理。因此从城市管理模式到城市治理模式，是城市发展的必然选择（袁

① （美）唐·E.艾伯利主编，林猛，施雪飞，雷聪译，市民社会基础读本——美国市民社会讨论经典文选，北京，商务印书馆，2012.P3.

② 佟德志，从‘管理’到‘治理’——面向信息时代的政府职能创新，山西师大学报（社会科学版），2005，1.

③ 胡锦涛，坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗，中国共产党十八大报告，2012.11.8.

政^①、夏书章^②)。

2) 以城市治理基本含义为研究主题。国内学术界对于城市治理有不同的界定,但大部分定义究其本质内容而言却是一致的,只是侧重点不同(丁健^③、葛海鹰^④、孙荣、徐红、邹珊珊^⑤、徐静^⑥、周诚君、洪银兴^⑦、王佃利^⑧、踪家峰^⑨、郭鸿懋等^⑩)。不管把城市治理定义为一个过程还是一种方式,抑或是管理职能,其概念中都包括以下两点:第一,城市治理的主体多元化。除了政府以外,还包括企业、民间组织以及市民;第二,城市治理的对象是公共问题,目标是公共利益,过程或方法是公众参与。

3) 以城市治理模式为研究主题。城市治理模式的研究是城市治理研究的主要内容之一。我国学者在归纳国际上流行的城市治理理论和模式的基础上,通过创新而提出了不同的城市治理模式,有的学者归纳出六种模式(踪家峰^⑪),有的学者提出了十余种模式(于明杰^⑫),有的提出了多中心治理模式(孙荣、徐红^⑬)、饶会林^⑭提出“导顺治逆”的治理模式。不过,这类主题的研究主要是对国外治理方式的归纳和对国内管理现象的描述。

4) 以城市治理的体系为研究主题。城市治理体系的研究是城市治理研究的重要内容之一,属于城市治理的“顶层设计”。徐静把城市治理体系分为外部治理与内部治理。城市的外部治理主要考察的是城市与中央政府及周边城市之间的关系,分为与中央政府的关系以及区域联系、冲突与合作两点。城市内部治理可以分为城市经济运行治理、城市社会治理、城市环境治理和城市应急治理四方面。并对中央政府、城市政府、企业、市民、城市民间组织等城市治理的利益相关者的特征及相互间的动态博弈作了描述^⑮。踪家峰则认为城市政府治理包括政府的职能治理、组织治理和对市长团队的激励及约束机制的建立。城市政府与城市市民主要探讨城市市民如何建立一个机制来约束和激励城市政府,城市市民如何参与城市政府的决策机制问题。城市政府与企业之间的关系问题,以及非营利组织如何有效地参与城市政府的决策和城市的发展^⑯。王佃利从城市治理主体的研究作为出发点,试图建立城市治理的框架。他认为城市治理涉及治理的自主性空间、治理范围、治理能力、治理关系等问题。城市治理的分析框架包括:多层次治理与城市政府自主空间,跨域治理与城市空间改造,治理能力与城市政府功能重组,伙伴关系与多元

① 袁政.城市治理理论及其在中国的实践.学术研究,2007(7):P63.

② (夏书章序)孙荣、徐红、邹珊珊.城市治理:中国的理解与实践.上海:复旦大学出版社,2007,P1.

③ 丁健.论城市治理——兼论构建上海城市治理新体系.上海市经济管理干部学院学报,2004(4):P34.

④ 葛海鹰.经营城市与城市治理.中国行政管理,2005(1):P54.

⑤ 孙荣、徐红、邹珊珊.城市治理:中国的理解与实践.上海:复旦大学出版社,2007,P1.

⑥ 徐静.城市治理研究的最新进展及一般分析框架.珠江经济,2008(5):P4.

⑦ 周诚君、洪银兴.城市经营中的市场政府与现代城市治理经验回顾和理论反思.改革,2003(4):P15.

⑧ 王佃利.城市管理转型与城市治理分析框架.中国行政管理,2006(12):P97.

⑨ 踪家峰.城市与区域治理.北京:经济科学出版社,2008,P17.

⑩ 郭鸿懋.城市治理、城市经营与城市政府管理制度创新城市,2003(1):P12.

⑪ 踪家峰、王志锋、郭鸿懋.论城市治理模式.上海社会科学院学术季刊,2002(2):P115.

⑫ 于明杰.经济全球化与城市治理的转型.天津南开大学城市与区域经济研究中心工作论文,2000.

⑬ 孙荣、徐红、邹珊珊.城市治理:中国的理解与实践.上海:复旦大学出版社,2007,P1.

⑭ 饶会林.城市治理新论.北京:经济科学出版社,2003,P163.

⑮ 同上

⑯ 踪家峰.城市与区域治理.北京:经济科学出版社,2008,P131.

利益主体^①。金南顺认为我国亟待从理论上建立一个符合国情的城市综合治理的体系,提出恒常综合治理、临时综合治理与专项治理的分析框架,并提出城市综合治理的基本要求,即规范教育预防与依法严治相结合、法治与德治相结合,以及国际对接、国际认证与中国国情相结合^②。

(2) 关于实证性研究

1) 以城市治理的实践为研究主题。中国城市治理实践的特征主要表现为对我国目前城市管理现状的描述性研究为主。比如有学者认为我国沿海地区城市治理的实践与西方城市治理研究学者皮埃尔的“支持增长模式”较接近^③。有学者认为城市经营模式是典型的中国城市治理模式^④。有学者认为多中心治理是我国城市治理的新模式^⑤。有学者认为城市区划不清是城市治理困境的重要原因^⑥。有学者认为各国城市治理模式的趋同性,我国也不例外^⑦。有学者认为中国城市治理基本特征是“从管理到治理”^⑧。

2) 以城市治理效果的评估为研究主题。有学者从城市顾客的角度出发进行了不同的研究。有城市幸福度研究、城市宜居指数研究、人类发展指数研究、公众满意度研究、城市生活质量指数研究等方面^⑨。俞可平在“中国治理评价框架”一文中指出,中国治理评价框架包括公民参与、法治、合法性、社会稳定、政府责任、公共服务等十二个方面。尽管这只是一个原则性的纲要,然而对于城市治理评价体系的建构具有很好的启示^⑩。

(3) 关于我国当前城市治理研究的评价

总体上看,中国的城市治理研究基本上处于初级阶段^⑪。

第一,城市治理研究与我国行政管理体制还不匹配。由于我国还不同于“西方国家的城市,是自治单位或具有较大自治权力的地方实体,中国的城市是纳入国家统一政治行政体系之中的某一级政区”^⑫。国家行政管理体制还是“大政府、强政府”和“管理——压制型”模式。因此,城市治理的研究只能以理论型、描述型研究为主。当然,这些研究都是必要的,都是我国“治理体系和治理能力”建设的一个组成部分。

第二,其实城市治理在中国的社会基础条件还不具备。城市治理之所以能够成为当前西方城市研究的一个焦点,基础在于20世纪80年代有关公民社会的讨论,即公民社

① 王佃利.城市治理体系及其分析维度.中国行政管理,2008(12):P73.

② 金南顺.关于城市治理的理论与实践.城市发展研究,2002(6):P8.

③ 罗震东、张京祥、罗小龙.试论城市管治的模式及其在中国的应用.人文地理,2002(3):P9.

④ 踪家峰、王志锋、郭鸿懋.论城市治理模式[J].上海社会科学院学术季刊,2002(2):P115.

⑤ 张文礼.多中心治理是我国城市治理的新模式.城市经济,2008(1):P47.

⑥ 孙立平.城市治理的困境.发展,2004(3):P28.

⑦ 李忠民、汤哲铭.国内外城市治理模式与我国实践性选择.广西经济管理干部学院学报,2006(2):P25.

⑧ 申剑、白庆华.从城市管理走向城市治理.上海城市管理职业技术学院学报,2006(5):P46.

⑨ 罗月领.我国城市治理研究的理论综述.上海城市管理职业技术学院学报,2007(5):P30.

⑩ 俞可平.中国治理评估框架.经济社会体制比较(双月刊),2008(6):P1.

⑪ 饶会林.城市治理新论.北京:经济科学出版社,2003,P163.

⑫ 孙立平.城市治理的困境.发展,2004(3):P28.

会是治理得以实施的基础,如果脱离了这样的基础,治理只能成为空中楼阁^①。而我国目前公民社会与契约精神的缺失以及民主和法制的落后,都使得城市治理在我国的适用非常困难^②。在缺乏作为制度基础的现代社会政治秩序的情况下,如果过分地夸大“治理”的效用,把本来作为长期前景的“治理”状态简单化为眼前的目标,则可能破坏正在进行的现代制度建设^③。

第三,城市治理研究实证型和应用型研究匮乏。目前对城市治理的研究还是集中于介绍西方城市治理的一般经验、中国城市个案研究,或是对市政学理论的阐述;而有关当前城市多中心治理中的政府自身建设、民间组织及企业与政府良性互动参与治理,国内学术界尚缺少深入的综合研究^④。特别是关于中国转向城市治理的重点,包括改革城市政府,建立适应城市发展和时代要求的城市新公共管理体系;培育和发展城市非政府组织,提高非政府组织的能力等方面的研究还很少。

国内个别城市由于经济社会和城市管理整体水平较高,较早地出现了治理的雏形。如浙江省杭州市,培育由“党政界、媒体界、专家”“四位一体”的“社会复合主体”。在城市有机更新项目中推行的“以民主促民生”工作机制,即基于“四问四权”的公众参与制度。这些探索的实践为在城市治理过程中,培育社会组织、规范公众参与发挥了重要参考。南京市则在2013年1月,推出了《南京市城市治理条例》^{⑤⑥},在中国第一次以法规的形式推进城市治理。该条例对于政府在城市管理领域的民主决策和科学决策提供了法律依据。但由于城市治理的社会基础是公民社会的建立,故而,在社会建设领域还有大量的工作亟待展开。

本书内容构成

第一部分是绪论。简要阐述研究背景、思路、内容和意义等。

第二部分是理论分析。引用公共管理、行政学等理论对城市管理的基本原理进行了分析,同时又从历史演变的视角对城市治理理论进行深度认知与诠释。解读城市管理向城市治理演变和转型的基础、背景和城市治理的特征,同时梳理出城市治理构成的体系,即由治理主体、治理制度、治理机制和治理方法四个方面构成。为城市管理向城市治理转型建立理论支撑。

第三部分是实例分析。以杭州城市管理为案例,通过文献分析法和问卷调查法两种方法,全面梳理杭州城市管理的现状特点、优点和缺点,为中国城市管理向城市治理转型找出差距和努力方向的杭州样本。

第四部分是战略分析。对杭州城市管理现状进行系统分析后,在已建立起来的城市

① 孙施文.关于城市治理的解读.国外城市规划,2002(1):P1.

② 申剑、白庆华.城市治理理论在我国的适用.现代城市研究,2006(9):P65.

③ 杨雪冬.要注意治理理论在发展中国家的应用问题.中国行政管理,2001(9):P20.

④ 孙荣、徐红、邹珊珊.城市治理:中国的理解与实践[M],上海:复旦大学出版社,2007,P1.

⑤⑥ 康翔枫.城市治理—理念与制度的双重革新.城市管理与科技,2013(5):P5.

治理理论体系指导下，对杭州城市管理向城市治理转型提出了动力、原则、要求、目标等战略设想。

第五部分是实现路径。在战略思想的指导下，详细阐述杭州城市管理向城市治理转型的“路线图”。

一是培育四个方面的治理主体。具体包括市级管理机构“减肥”，“重心下移”到街道，改革党的领导方式，大力培育社区自治，大力促进居住小区自治进而培育“公民意识”。

二是建立城市治理制度。包括治理责任制度、政府考核制度、社会监督制度、行政执法制度和经费保障制度。

三是建立城市治理机制。第一是提出了“二权分立”的市区行政改革思路，为当前我国政府机构改革中存在的“人往哪里去”的问题给出了解决方案。例如，市级层面事业编制人员大部分分流到街道，既解决了市级机构臃肿、人浮于事的问题，又解决了街道事多人少的矛盾。第二是提出了中国共产党领导方式改革的思路；即在街道层面，“党政分开，党社亲和”，通过建立“三级党委、四级协调、六级领导”的社会建设机制，共产党要成为领导社会建设的中流砥柱。一方面解决了我国社会建设如何推进的问题，另一方面解决了中国共产党在执政党时期如何扎根人民群众的渠道问题，同时解决了执政的合法性问题。第三是提出了中国人公民意识培养和公民社会培育的起点在居住小区的观点。并提出党在居住小区管理中要发挥“动员居民，协调各方，培育公民，服务人民”的领导作用，切实让党组织扎根于人民群众中，切实加强党的生命力建设。第四是提出了市、区、街道、社区四个层级的城市治理委员会，健全了城市治理的对话机制和公众参与平台，为建设和谐社会奠定了组织保障的基础。

四是健全城市治理方法体系。具体包括人性化、民主化、透明化、标准化、数字化、市场化、社会化。

此外，为了保障“路线图”的实现，本报告也提出了保障措施。

第六部分是结论。坚持党的群众路线，建立“政府牵头、大家联手、政民合作、齐抓共管、利益共享”的新型城市管理局面——城市治理。

第一篇 城市管理的基本原理及演变趋势

1 现代城市管理的走向——城市治理	2
1.1 城市管理的概念界定	2
1.2 城市治理的产生基础及概念	3
1.3 国外先进城市管理的经验及启示	5
1.4 国内城市管理的探索实践	10
2 中国城市管理向城市治理转型的基础	15
2.1 人民民主是我国从“管理”向“治理”转型的政治基础和政治动力	15
2.2 城市治理具备了宪政与行政法治基础	16
2.3 市场地位的提高，为“齐抓共管”的城市管理格局，奠定了现实基础	17
2.4 从城市管理向城市治理转型的发力点在城市党委和政府	18
3 当代中国城市治理基本原理	20
3.1 当代城市治理的方法论和新理念	20
3.2 治理理念下城市管理的主体和范围	22
3.3 治理理念下城市管理的基本原则	24
3.4 治理理念下城市管理的基本模式	26
3.5 城市治理的基本特征	28
3.6 城市治理体系的构成	30

第二篇 杭州市城市管理的现状分析

4 杭州城市管理发展回顾及特点分析	34
-------------------------	----

4.1 杭州城市管理发展的基本回顾..... 34

4.2 杭州市当前城市管理的特点..... 37

5 杭州“城市管理”问卷调查及分析..... 49

5.1 问卷调查的策划..... 49

5.2 杭州“城市管理”调查问卷分析..... 52

6 对杭州市城市管理的基本评价..... 65

6.1 杭州市当前城市管理体制所取得的成效..... 65

6.2 杭州市当前城市管理模式的不足..... 69

第三篇 杭州城市管理转型的战略设想

7 杭州城市管理转型的动力、原则、要求和目标..... 78

7.1 杭州城市管理转型的动力分析..... 78

7.2 杭州城市管理转型的总体思路和基本原则..... 80

7.3 杭州城市管理转型的基本要求..... 81

7.4 杭州城市管理转型的目标体系..... 85

第四篇 杭州城市管理向城市治理转型的实现路径

8 杭州城市治理的实现路径..... 90

8.1 培育杭州城市治理主体的实现路径..... 90

8.2 建设杭州城市治理制度的实现路径..... 100

8.3 建立杭州城市治理机制的实现路径..... 104

8.4 健全杭州城市治理方法体系的实现路径..... 110

8.5 向城市治理转型的保障措施..... 115

附录 1 城市管理问题调查问卷样本..... 117

附录 2 城市管理问题调查问卷样本..... 122

附录 3 城市管理问题调查问卷样本..... 127

附录 4 城市管理问题调查问卷样本..... 132

参考文献..... 135

后 记..... 139

第一篇 / 城市管理的基本原理及 演变趋势