

城市治理研究 (第四卷)

中国城市治理40年

主编 吴建南

复杂自适应系统视角下的城市治理：导向、方法论与特征

仇保兴

走向均衡与可持续的发展之路：中国城市公共服务40年

万 筠 王佃利

地方政府的战略成长：中国城市府际治理40年

锁利铭 徐贵宏

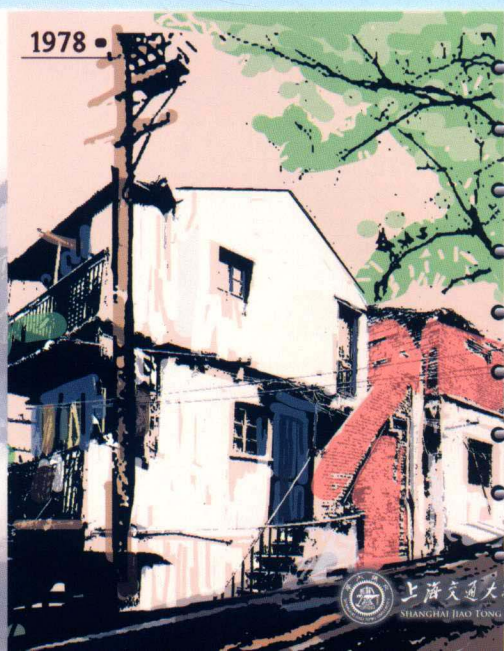
权能重塑和功能再造：中国城市社区结构调适40年

陈荣卓 颜慧娟

经济变迁与社会转型中的适应性变革：上海社区治理40年

郭圣莉 尹 露

1978 •



• 2018



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

城市治理研究 (第四卷)

中国城市治理40年

主编 吴建南



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(C I P)数据

城市治理研究. 第四卷 / 吴建南主编. —上海:
上海交通大学出版社, 2019

ISBN 978-7-313-21261-0

I. ①城… II. ①吴… III. ①城市管理-研究
IV. ①F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019) 第 085229 号

城市治理研究(第四卷)

主 编: 吴建南	地 址: 上海市番禺路 951 号
出版发行: 上海交通大学出版社	电 话: 021-64071208
邮政编码: 200030	经 销: 全国新华书店
印 刷: 江苏凤凰数码印务有限公司	印 张: 8
开 本: 787mm×1092mm 1/16	印 次: 2019 年 7 月第 1 次印刷
字 数: 132 千字	
版 次: 2019 年 7 月第 1 版	
书 号: ISBN 978-7-313-21261-0/F	
定 价: 59.00 元	

版权所有 侵权必究
告 读 者: 如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系
联系电话: 025-83657309

编委名单

顾问委员会(以姓氏笔画为序)

王晓明(上海大学)

水内俊雄(大阪市立大学)

伍 江(同济大学)

朱天飏(浙江大学)

李 强(清华大学)

何艳玲(中山大学)

姜斯宪(上海交通大学)

Deborah Davis(Yale University)

Françoise Ged(EHESS,法国社会科学高等研究院)

编辑委员会

创 始 主 编 陈映芳

主 编 吴建南

编委会成员(以姓氏笔画为序)

王 林 王 郁 刘士林 朱 芒 吴建南 陆邵明

陆 铭 陈映芳 姜文宁 钟 杨 袁方成 谢 岳

本期值班编辑

俞俊利 邓玉玲 马真露

CONTENTS

Feature Article

- Urban Governance from the Perspective of Complex Adaptive Systems:
Directions, Methodology and Features

..... Qiu Baoxing

Abstract: China has departed the rural civilization and has entered a new era of urban civilization, in which urban development is closely associated with the building of a moderately prosperous society and the rejuvenation of the Chinese nation. Build what kind of modern cities and how to achieve that have become pressing issues. This paper starts with the introduction of the three paths/directions of urban governance research, namely goal-oriented, problem-oriented, and experience-oriented, and respectively analyzes their strengths and weaknesses. It is proposed that the three paths should be integrated in urban governance research. On this basis, this paper elaborates on the development of the Three-Generation System Theory, and introduces the application of the Complex Adaptive System Theory in urban governance research, with its methodological value explained.

Keywords: Complex Adaptive System Theory, Urban Development, Urban Governance, Diversity

Research Article

- The Road to Balanced and Sustainable Development - China's Urban Public Services in the Past 40 Years

..... Wan Yun & Wang Dianli

Abstract: By reviewing the development achievements of China’s urban public services in the past 40 years since the Reform and Opening-Up, this paper summarizes and predicts the development process, practice logic, and future direction of China’s urban public services. Three periods are divided based on the review, namely the period of the rise and fall of the Danwei System (1978-1992), the period of the rise and exploration of marketization (1992-2002), and the period of public services equalization (2002-present). Furthermore, this paper analyzes the period transitions and policy designs, and summarizes the practice logic of the transformations relating with the supply target, supply model, and supply mechanism. It is proposed that China’s urban public services will move on road of balanced, inclusive and people-oriented development following this logic.

Keywords: Urban Public Services, Unit System, Market Rise and Exploration, Public Service Equalization, Practical Logic

- The Strategic Development of Local Governments: Intergovernmental Governance in Chinese Cities in the Past 40 Years
..... Suo Liming & Xu Guihong

Abstract: Intergovernmental relations in Chinese cities have transformed fundamentally since the initiation of the Reform and Opening-Up 40 years ago, which is reflected by the transitions from intergovernmental competition to intergovernmental cooperation, and to intergovernmental governance, gradually rising to a higher level of development. The upgrading of Chinese cities’ intergovernmental relations is accompanied by the strategic development of local governments, which is mainly manifested by the dynamic relations among urban governments in dealing with socioeconomic development and public affairs. That is, the strategic transformations from isolation to competition, to cooperation, to governance, and to networking. Revisiting the micro behaviors and macro structure of intergovernmental competition and

cooperation, the study shows that both “competition and cooperation” are the strategic behaviors of intergovernmental governance of urban local governments under different historical, economic and social conditions. Based on this, this paper explores the changes of the objectives, measures, fields, and mechanisms of intergovernmental governance in different stages of urbanization, and puts forward suggestions on the possible optimization direction of intergovernmental governance and local government’s strategy in the future.

Keywords: Intergovernmental Competition, Intergovernmental Cooperation, Intergovernmental Governance, Strategic Development

- Accountability Remodeling and Function Reconstruction: Adjustment of China’s Urban Community Structure in the Past 40 Years

..... Yan Huijuan & Chen Rongzhao

Abstracts: Since the Reform and Opening-Up 40 years ago, China’s urban community construction has undergone a process of joint actions, cooperatively safeguarding the stability of grassroots political power, and the co-building of a social life community from both the government and the society. During the planned economy period, the state allocated the urban population and all resources in a centralized manner, resulting in the dependency relationship between members of organizations and work units. The Reform and Opening-Up has institutionally broken the monopoly of the Danwei system, with the expansion of the autonomy and initiative of the urban community. Since the 1990s, the scope of urban community services has continued to expand, and the innovation experiments of local social governance has greatly enriched the practices of urban community construction. Entering the new century, urban communities receive significantly more resources and legitimate and institutional supports, which effectively promotes and achieves the establishment of a system featuring benign interactions between government

governance and social self-regulation, and residents' self-governance. As the socialism with Chinese characteristics enters the new era, the government actively promotes the decentralization of social governance through giving more participation rights to various social governance stakeholders in the operation of public power and the management of public affairs. In the future, it is need to contintue to adhere to the Party-and-government-led principle, effectively strengthen social cooperation and widen social participation, maximize social consensus, and place more imporantce on equity, justice and equality of rights and duties, and the sustainable development of grassroots social governance, in order to build a urban community governance system featuring collaboration, participation, and common interests.

Keywords: Reform and Opening-Up, Urban Community, Community Construction, Community Governance, Government-society Interaction

• Adaptability Changes in Economic and Social Transformation: Community Governance in Shanghai in the Past 40 Years

..... Guo Shengli & Yin Lu

Abstract: During the past 40 years of Reform and Opening-Up, Shanghai, as the pioneer of community construction nationwide, has developed a representative model of community construction and governance with the “two-level government and three-level management” as the central axis. Reviewing the process, the transformation of Shanghai’s community governance system can be divided into three stages: the first one is the budding age when community services emerged and developed; the second stage is featured with the construction and perfection of community governance system, when the community-based administration function was established; and the third stage is featured with the reform and innovation of community governance system, when Shanghai’s district-level community system was reconstructed in a comprehensive way. This paper reviews the development process of Shanghai’s

community governance from the meso and micro levels. Based on the analytical framework of “state - local government - community”, the present study investigates the logic behind the changes of Shanghai’s community in the past 40 years. It is found that many breakthroughs made in Shanghai’s urban community governance result from both the central and local government’s adaptability changes as with the Reform. That is, the joint actions of national policies, local innovations and micro-level agents. National policies provide legitimacy and impetus for national community development and construction, while local innovations display the creativeness and particularity of the practices of local governments and grassroots communities when facing the opportunities and problems brought by the Reform.

Keywords: Shanghai’s Urban Community Governance, Community Governance System, “Two-Level Government, Three-Level Management”

Conference Summary

- 2018 Global Chinese Urban Governance Conference
..... Editorial Office
- 2018 Global Cities Forum
..... Editorial Office

目 录

【专家特稿】

- 复杂自适应系统视角下的城市治理:导向、方法论与特征
..... 仇保兴(1)

【专题论文:中国城市治理 40 年】

- 走向均衡与可持续的发展之路:中国城市公共服务 40 年
..... 万 筠 王佃利(11)
- 地方政府的战略成长:中国城市府际治理 40 年
..... 锁利铭 徐贵宏(31)
- 权能重塑和功能再造:中国城市社区结构调适 40 年
..... 颜慧娟 陈荣卓(54)
- 经济变迁与社会转型中的适应性变革:上海社区治理 40 年
..... 郭圣莉 尹 露(66)

【学术动态】

- 首届全球华人城市治理研讨会会议综述
..... 《城市治理研究》编辑部(87)
- 2018 全球城市论坛会议综述
..... 《城市治理研究》编辑部(106)

《城市治理研究》征稿启事 (116)

复杂自适应系统视角下的城市治理： 导向、方法论与特征

仇保兴

摘 要：我国已经从乡村文明进入城市文明的崭新时代，城市发展关系到全面建成小康社会和未来中华民族复兴的伟大目标的实现。建设什么样的现代城市，如何建设城市，已成为亟待解决的问题。本文首先指出城市治理研究的三条路径/导向：目标导向、问题导向及经验导向，分析其各自优劣势，并提出在城市治理研究中应将三个导向有机结合起来。在此基础上，本文详细阐述了三代系统论的发展，提出了复杂自适应系统理论在城市治理研究中的具体应用，并阐释了其方法论价值。

关键词：复杂自适应系统理论；城市发展；城市治理；多样性

作者仇保兴，国务院参事室、中国城市科学研究会（北京）

一、引言

中国已经从乡村文明步入城市文明发展的新时代，城市发展关乎中华民族的伟大复兴和未来中国的道路、命运和前景。通过前期材料的搜集和整理，我们得到了以下研究结果：GDP 的 85% 在城市；创新成果基本上 100% 在城市，所有的专利获得基本都在城市；引进外资 80% 在城市；对外贸易 80% 以上在城市；税收 90% 在城市。由此可见，所有关乎发展的重要问题都应紧紧围绕在城市。城市作

为未来人类可持续发展的主战场，所扮演的角色尤为重要。

然而，城市也是历史上人类最容易犯错误的场域。金融危机、交通拥堵、环境治理等城市病的出现，最后都归结于城市的发展。美国芒福德在《城市发展史》中写道：人类文明史实际上就是一部城市发展史，即人类的文明在城市里面哺育，在城市里面崩溃，又在城市里面复兴。

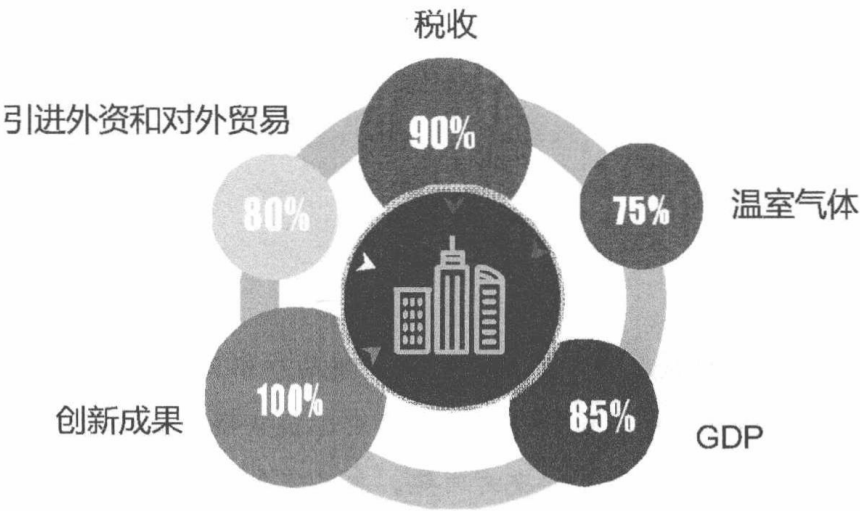


图 1 城市发展相关指标

城市要迈向绿色发展的未来，就需要实现可持续发展。2003 年，联合国人居署报告序言中写道：人类未来要么是十分光明，要么是十分黑暗。它取决于我们怎么去建设城市及建设什么样的城市。所以“成亦城市，败亦城市”，这是国际上普遍认同的观点。

二、城市治理的研究导向

现代城市是整体性的复杂大系统，各领域、环节之间相互关联，治理城市问题容易出现“按下葫芦起了瓢”，顾此失彼，所以研究城市问题要观察全面。就目前政府和学界的讨论而言，普遍存在以下三种研究导向：

（一）目标导向

城市治理学是多学科交叉的学科领域，涉及城市社会学、城市经济学和城市地理学等。现实层面存在很多不同发展目标，诸如城市应该如何发展、城市发展受到何种影响、城市问题怎样才能得到妥善的治理等。

目标导向的好处是城市发展的预期明确，其弊端在于容易出现目标超前，理论有时往往容易脱离现实实践，变成研究“乌托邦”。

（二）问题导向

城市发展的每一阶段中都会出现很多问题，我们运用什么方法明确锁定这些问题，并根据其对社会经济可持续影响的重要性对这些问题进行排序，以及在此基础上预测到将来的变化，这就需要非常精妙的技术手段。城市发展中出现的所有问题，从空间投影上来看，都是由社会经济的发展造成的。所有这些问题，都能在空间上发现它的迹象和影响。

问题导向研究的优势在于运用工程学的方法来解决问题，比较实事求是。在这一导向下，先形成问题，即城市要先确定得病，才能针对性的治病。实际上，问题导向的研究将整体性的问题分解为若干具体分项问题，其弊端在于难以形成较为系统的解决方案。

（三）经验导向

经验导向对中国的城市研究非常重要。中国没有赶上城市发展的前三波：第一波以英、德、法为代表的工业文明推动城市的时代，第二波以北美为主的城市化时代，以及第三波以南美、东亚国家为主的发展时代。但是，中国赶上城市发展的第四波，这种后发优势在于可以充分借鉴前三波国家发展后遗留的城市问题及其经验教训。

从经验角度看，中国的城镇化有效地避免了以下几个致命性的错误：一是避开了像英国这样的先行工业国家，城镇化初期基础设施严重短缺，造成了因疾病流行蔓延扩散而导致大量人口死亡的悲惨历史；二是避开了像美国这样的发达国家，在城镇化过程中出现的城市病蔓延和城市扁平化问题，导致基础设施费用成倍上升，农田被占用、生态被破坏、物种迅速消灭，城市能耗比全球平均高出几倍等；三是避开了像阿根廷这样的发展中国家，土地私有化造成的单向流动的城镇化，大量农村人口进入到城市，但短期内城市不能提供相应的就业岗位，城市经济系统脆弱从而使国民经济陷入了“中等收入陷阱”；四是避开了像拉美、非洲、南亚等国后发城镇化所造成的严重“贫民窟病”。

经验导向最大的益处，就是避免中国的城市化再犯这些国家所经历过的同样的错误。然而，经验导向容易引发的问题，就是忽略当时当地的背景条件，如制度、文化等差异。

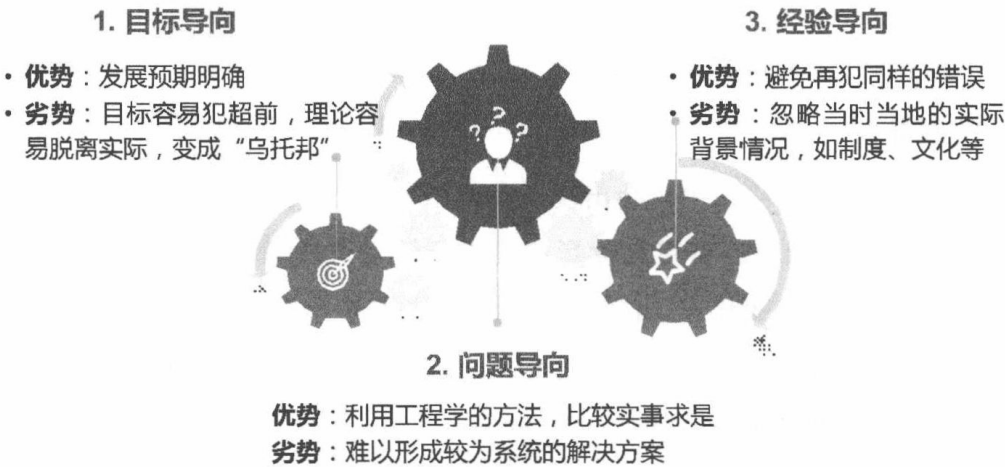


图 2 研究导向

通过上述分析，我们在研究城市问题的时候，需要将目标导向、问题导向和经验导向有机结合起来，这样可以最大限度地避免“按下葫芦浮起瓢”的负面效应。

三、作为方法论的 CAS

本节回顾现代系统科学经历的三个发展阶段(时代)，重点阐释城市作为复杂自适应系统的两大基本特征。

(一) 系统论的发展

系统论已经发展为系统科学，它包括“老三论”“新三论”及新近发展的第三代系统论。第一代系统论于 20 世纪 40 年代被提出，即俗称的“老三论”，包括控制论、信息论和一般系统论。“老三论”在现代科学领域得到了非常广泛的应用，如手机通信系统、金融系统、导弹系统等。

第二代系统论叫“新三论”，于 20 世纪 60 年代被提出，包括耗散结构理论、突变论和协同论，聚焦于复杂系统怎样从连续体变成不连续，从确定变成不确定。其中的经典代表是诺贝尔化学奖得主普里戈金(Ilya Prigogine)提出的“耗散结构”理论，他在领奖演讲中谈道：耗散结构理论的中心内容就是，未来唯一能够确定的就是不确定。

到了 20 世纪 90 年代，就出现了第三代系统论，即复杂自适应系统理论(Complex Adaptive System, 以下简称 CAS)，也是最新的系统科学。复杂自适应

系统作为第三代系统论，是指系统的各主体都会对外界干扰做出自适应反应，而且各种异质的自适应主体相互之间也会发生复杂作用，造就系统的演化路径和结构。该理论提出主体、主体之间以及主体与环境交互作用的微观方面存在刺激-反应模型，以及宏观方面存在的分化、涌现等复杂的演化过程。在此基础上，重新认识城市作为复杂自适应系统的若干特征，在研究城市中“显秩序”的同时，也要重视与市民及其组成的团体活动所形成的“隐秩序”。

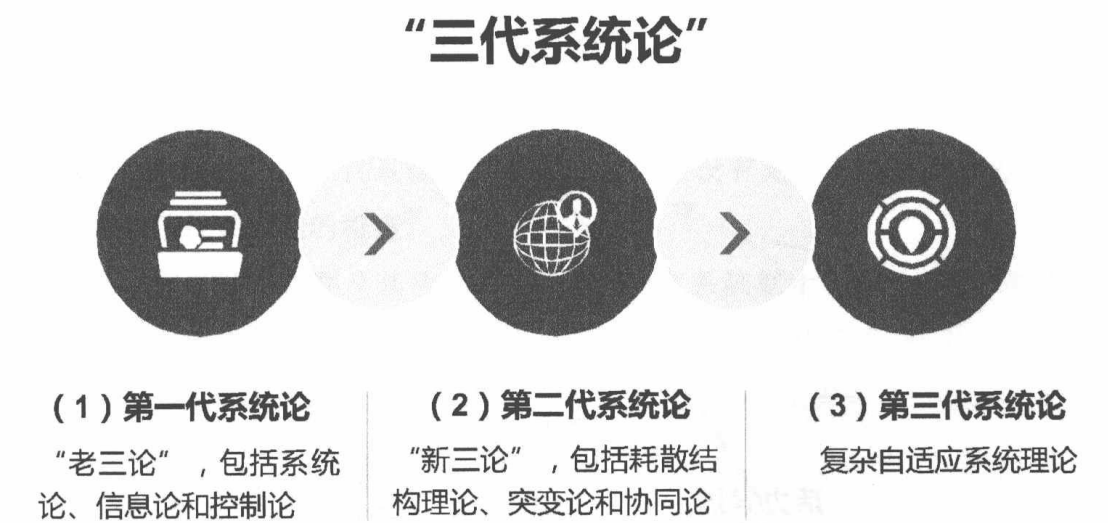


图3 系统论发展

第一代和第二代系统论的理论体系具有较强的科学性，但需要扩展和更加包容。“老三论”跟“新三论”都有一个共同特点，它们都解释了整个系统的结构、系统的各个节点是怎么发生作用的。但是前者很少描述系统的每个节点、每个主体对环境进行自发性的适应和它们本身具有的深度学习能力以及能够主动观察世界进行自我协同调节的能力。第三代系统论与前两代系统论最大区别在于，前者解释结构和结构之间的变化规律，但很少涉及系统的主体是怎么样发生内在演变，重新造就整个系统的。所以，它们没有发挥主体的作用。

与之不同的是，第三代系统论就是从主体开始，将CAS理论应用到第三代系统论，有效弥补了前两代系统论的缺陷。CAS强调了主体在对外部世界进行主动认知和自我调节后产生的系统的变革、系统的演进和系统的发展的过程，强调了系统演变和进化的关键在于个体自适应能力与环境相互影响、相互作用，更强调了随机因素在进化中的关键作用。

（二）城市作为 CAS 的基本特征

到了第三代系统论的时候，一个新的智库机构——圣塔菲研究所(Santa Fe Institute, SFI)诞生了，它被誉为目前世界十大前沿研究机构。如凯文·凯利于1994 年完成《失控》，预测到了很多今天的商业趋势；2010 年出版的《科技想要什么》，把科技看成是一大主体，引导我们看透科技真正的欲求；2015 年出版《必然》，精彩地评述了当下科技发展的必然趋势。三部曲都很畅销，有很强的洞察力，用的就是 CAS 理论。



图 4 理想城市“铁三角”目标模型

基于这一理论，我们可以构建一套理想城市“铁三角”目标模型，即一个城市发展必须权衡安全弹性、活力宜居和绿色微循环，这三者缺一不可。

对城市而言，CAS 理论是具有较高实用性的方法论。CAS 理论是从遗传算法演化而来，根据主体的观察能力、感知能力、应对能力、学习能力，相互之间的作用，凸现出来新的结构，以便适应环境。城市 CAS 运用具有两大基本特征：

1. 主体性

城市是一个复杂的自适应系统，城市系统的主体是多尺度、多层次的，小到市民、家庭、企业、社会机构；大到城市建筑、社区、城市政府、城市整体甚至一片区域。各类主体在环境变化时所表现出的应对、学习、转型、再成长等方面的能力，个体相互依赖、相互制约、协同合作，在不断地根据周围其他个体来调整自己的行

为。当这些主体在应对外界干扰时适当的行动，自我适应作出反映，现代城市作为有机体的健康运转就具备较强的保障。

城市系统的主体主动适应性(Adaptive)体现在其能够感知外界信息刺激，通过学习来调整自己的行为，并进行相互适应、相互调和和相互作用。主体间、主体与环境的相互影响和相互作用是系统演变和进化的主要动力，也正是主体的这种适应性造就了系统的复杂性。

举例来说，中美贸易战对中国金融业到底会产生多大的影响？如果我们利用第一代系统论的模型来测算，可以发现在理论上中美贸易战对中国金融业产生的影响很小，对 GDP 的影响也只有零点几，但实际上完全不一样。为什么会有这么大的差异？这是由于第一代系统论把主体人看成是没有差异且没有反应能力，但实际上是第三代系统论的模型。

如果城市里没有人群及其活动，那么这个城市系统就十分单一，而正是因为有了生活在城市里的人群以及围绕其构造起的生产、生活、生态系统，城市系统就转变成为复杂的系统，这也佐证了霍兰的著名论断“适应性造就复杂性”，城市是为了人及其群体间相互作用而成长进化的。

2. 标识性

在主体聚集形成系统的过程中，标识是重要的引导物。“物以类聚、人以群分”，这里说的“类”与“群”就可以理解为一种“标识”。标识在复杂系统中的价值在于提供了主体在灾变环境中搜索和接受信息的具体实现办法，以便我们能够在复杂的灾害系统过程中迅速区分和锁定不同主体的特征，给予高效的相互选择，从而减少因系统整体性和个体性矛盾引发的行动错位和信息混乱。

举例来说，日本学者们经过大量研究认为，医生一定要穿白大褂，警察一定要穿警服，所有工人都穿一样的制服。当所有的东西都被打上标识之后，在大地震突然发生时，人们就可以迅速找到配对，从而降低灾害损失。

随着标识在系统里的运用逐渐成熟，主体的能动性增强，系统主体在灾害发生时能准确辨别什么是脆弱的、风险的，或安全、避灾的。城市系统的标识越明显，危急时刻需求和供给越容易自动配对，损失就会减小，城市整体抗灾能力就会增强。