

# 近年来国内城市治理研究综述

吴金群 王 丹

**摘 要** 随着我国城市化进程的不断推进,传统的城市管理必然转向新型的城市治理。作者基于公共管理学视角,从理念之争、体制改革、议题聚焦、中外城市的案例研究等四个方面,系统梳理了近年来国内城市治理的研究进展。总体上,我国城市治理研究已经取得了较大成果,在学科的多元性和议题的广泛性上特征明显,但仍缺乏统一的研究范式,欠缺学科之间的有效对话,研究方法比较单一,在实践与理论之间依然需要进一步互动对接。

**关键词** 城市治理 城市管理 研究综述

[中图分类号] F299.2 [文献标识码] A [文章编号] 2095-851X (2015) 03-0097-16

在传统农业社会,农村、农业与农民是中国问题的根本。而随着我国城市化进程的不断推进,城市、城市化与城市治理将越来越成为中国问题的关键。根据国家统计局公布的数据,2014年我国城市化率已达到54.77%,但这一水平离发达国家80%左右的城市化率仍有较大的差距。城市治理不仅关系城市自身的发展,还影响区域的综合竞争力以及大多数人的生活福祉。近年来,伴随着城市化的快速推进和治理理论的广泛运用,国内有关城市治理的研究可谓汗牛充栋。与已有研究述评的分析框架和关注重点不同(盛广耀,2012;吴晓林、李咏梅,2014;于怡鑫等,2014),本文立足于国内文献,从公共管理学的视角,首先讨论城市治理的概念内涵、目标和模式,以及中国城市治理的体制改革;然后重点选取社区治理、城管执法、交通管理和环境治理4个热点议题,总结归纳城市治理具体内容的研究进展;进而梳理国内学者对中外城市治理的具体案例研究;最后,针对现有研究的不足,提出未来城市治理的研究方向和发展趋势,以期对后续相关研究和实践有所启示。

**【基金项目】** 国家社会科学基金项目“省管县改革后我国市县协调发展的治理结构与运行机制研究”(批准号:13CGL107)。

**【作者简介】** 吴金群(1975-),浙江大学公共管理学院副教授,经济学博士,邮政编码:310058;王丹(1992-),浙江大学公共管理学院硕士研究生。

致谢:感谢审稿专家匿名评审,但文责自负。

## 一、城市治理的理念之争

传统的城市管理强调政府对城市公共行政和公共事务的权威性管理，而现代城市治理则强调政府应该通过发展与利益相关者之间的合作关系，推动并实现城市善治。也就是说，城市治理是将治理理论运用于城市公共事务管理之中（袁政，2007）。目前，大多数学者认为城市治理是一个过程。王佃利（2006）将城市治理定义为“城市范围内政府、私营部门、非营利组织组成相互依赖的多主体治理网络，在平等基础上按照参与、沟通、协商、合作的治理机制，在解决城市公共问题、提供城市公共服务、增进城市公共利益的过程中相互合作的利益整合过程”。孙荣等（2007）也认为，城市治理是城市各治理主体为有效解决公共问题及维护公共利益而管理城市公共事务的过程。也有学者认为城市治理是一种职能。葛海鹰（2005）将城市治理理解为“城市政府与其他利益相关者根据城市引导和规范的要求，对通过监督、调研、稽查和市民反映发现的经济、社会、环境方面的无序现象和各种矛盾，采取经济的、行政的、法律的手段和方法进行以有序化为目标的整治、矫正和调理的综合性经常性的管理职能”。另外，还有学者认为城市治理是一种制度安排。王雅莉、刘洋（2013）将城市治理视为城市利益相关者之间的互动机制，认为其是城市发展过程中的一种制度安排，决定着城市主体间的利益分享及参与城市决策的能力。学者们对城市治理概念的理解不尽相同，但无论如何界定城市治理的内涵，都基本蕴含以下要素：第一，城市治理主要处理城市公共事务；第二，城市治理强调多元主体共同参与；第三，城市治理旨在谋求城市居民的公共福利。

城市治理的目标是“善治”。林尚立（2013）认为，城市治理所追求的善治是建构在城市自治秉性得以充分发挥基础之上的多元共治，需要城市社会的良好发育、现代城市公民的逐渐成熟和公民责任的担当。钱振明、钱玉英（2006）提出，城市善治的实现关键在于适当的能力建设和协作管理，即城市政府通过自身再造增进政府治理有效性的同时，努力寻求和发展非政府组织（Non-Governmental Organizations, NGO）、企业、公众对城市治理的支持、参与和合作。肖金明（2008）、朱未易（2015）主张，城市治理的关键是良法善治，应该用法治方式解决城市治理的矛盾与诉求、用法治指标评价城市治理的效能与成果。在实践中，城市治理是利益主体之间不断冲突、相互协商的过程（王佃利、王桂玲，2007），必须基于主体间利益博弈的诉求，构建现代城市治理结构（王志峰，2010），而城市治理的转型必须坚持服务、合作和治理的基本原则（张晨，2014）。姚尚建（2012）则强调，城市治理必须直面空间理论的批判与反思，并致力于重建社会空间、完善区域性正义供给、减少社会排斥之重任。但申剑、白庆华（2006）认为，治理及城市治理理论不外乎是西方民主理论与公民社会理论的翻版，是以发

达的公民社会、完善的民主制度以及健全的法治为基础而产生的多中心管理理论，并不适合中国的现状以及文化、制度等基础。

城市治理问题的复杂性决定了城市治理模式的多样性。国内诸多学者引用了皮埃尔所归纳的管理模式、社团模式、支持增长模式和福利模式等四种城市治理模式。谢媛(2010)认为,这一分类方式是目前所知最精炼的城市治理模式划分办法。但王佃利、任宇波(2009)提出,这些模式很难照搬到中国的实践中。从政府职能转变的角度看,我国经历了从城市管制模式到城市经营模式,再到多中心治理模式的变迁历程。诸大建等(2011)将当前中国城市管理的模式分为城市统制、城市经营、城市治理三种,认为其未来需要向以城市人类发展为目标、以提供良好服务为主线、以市场精神和公民参与为实现途径的城市服务模式转变。毛寿龙(2014)提出,城市治理可以分离出权力和市场两种纯粹的理论模型,城市的自由发展需要努力克服权力的干扰,适应市场的需要。

总之,城市治理是一个复杂的政治过程,而非简单的管理过程(曹海军,2015)。国内学者对城市治理内涵、目标和模式的讨论,虽然还没有形成成熟的流派,但已充满着复杂的理念之争。这一方面体现了我国城市治理研究视野开阔、思路活跃,另一方面也说明城市治理仍是一个新兴话题,急需开展基础性的理论研究。特别是,城市治理到底是城市管理的模式之一,还是其本身就是对城市管理的替代?学者们在争论时往往各有所指。城市治理是不是西方治理理论在中国城市的运用?如果是,那前提和条件到底是什么,中国是否(可能)具备?如果不是,那中国城市治理的理论支撑和特殊关怀体现在哪里?另外,城市治理是否存在理想的模式,城市善治背后的体制机制与运行逻辑是否可以复制?这些问题都还有待进一步研究。

## 二、城市治理的体制改革

城市治理的体制是城市治理各主体的组织结构、职责权限及其相互关系的总称。鉴于城市政府依然是中国城市治理的关键主体,所以体制改革主要是指城市政府的体制改革;同时,城市治理强调各利益相关者的共同参与,因此体制改革也包含社会组织和公众个体参与城市公共事务的制度改进。

对城市治理中政府改革的研究主要集中在城市政府的职能转变和机构改革方面。许耀桐、许达锋(2013)指出,中国的大城市政府存在机构设置庞杂、职责交叉严重、行政审批繁多、权力配置不科学等问题,应加大政府机构改革的力度,在政府职能转变上下功夫。杨菁、赵蜀蓉(2008)认为,城市政府应该承担城市发展的高明谋划者、公共产品和服务的有效提供者、公共秩序的强有力治理者、高尚精神的倡导者和城市特色文化的保护者、对外合作交流的积极推动者等角色。李琪(2010)提出,城市行政改革的当务之急是将经济调节、市场监管、社会管理和公

共服务四项职能结构化、模式化和规范化,并形成四个子系统。陈家喜、刘王裔(2013)认为,深圳市的大部制改革侧重于政府决策权、执行权与监督权的分化与协调,浦东新区注重职能模块的组合,滨海新区则突出功能区基础上的部门整合。顺德的案例表明大部制改革使党政部门的职能职责得到优化、窗口服务得到改善、资源得到整合、管理层级扁平化、行政效率提高、决策执行的监督和运行机制得到完善,但在职能职责调整、上下级对接协调、事权划分等方面还存在缺陷(黄冬娅、陈川懋,2012)。

我国地级以上城市一般呈现出四个层级,即市-区-街道办事处-居民委员会。其中,“街道办事处-居民委员会”是这一治理结构的核心。张大维、陈伟东(2006)以武汉市为例,阐述了市、区、街、社区与草根组织之间的分权改革,强调要使地方治理有效,就需要在社会系统内适当配置权力,做到可控性分权,从而形成多边的、自上而下与自下而上互动的治理模式。饶常林、常健(2011)指出,街道办事处的职能和管理范围已经远远超出了我国政治制度和法律规范对其的定位,改革的主要任务是明确街道办事处的职责定位,理顺街道办事处与上级政府职能部门间的关系以及街道办事处与居委会之间的关系。我国街居体制中存在街道办事处实体化、社区委员会行政化、内源性动力相对不足等问题,改革的途径之一是构建街居之间合作治理的伙伴关系,在资金、人员、决策以及绩效评价四个方面赋予社区足够的独立自主权(李春,2009)。杨宏山(2012)则主张撤销街道办事处,实行“二级政府、二级行政”体制,由区政府直接面向社区提供公共服务,但改革有赖于推进大部门体制、调整行政区划、完善社区治理结构、培育公益性社区组织等前置性制度建设。张冬冬(2015)同样认为,“两级政府、三级管理”的城市管理体制暴露出层级过多、效能低下、活力不足、公共服务能力较差等缺陷,应进一步减少政府层级,明确各级政府的职责和功能,强化条块之间的协调合作,激发多元参与主体的活力。

城市发展必须以市民需求作为出发点和依归(何艳玲、郑文强,2014)。这不仅要求城市政府具有较强的回应能力,更根本的是要保证城市居民和社会组织可以有序参与城市治理。史杨(2011)认为,我国城市治理的公众参与存在着能级较弱、制度缺失、方式陈旧等问题,必须增强公众参与的意识能力,完善保障制度,拓宽多元渠道。马敬仁(2009)同样提出,大城市的治理要有序扩大参与范围,创造更丰富的参与途径与方式,并在管理上由政府管制向公共治理逐步转变,在治理结构上由集中治理向分散治理转换。目前正式参与机制的形式化难以真正实现公众诉求,而公众的非正式参与压力对城市治理产生的效应具有不确定性,建构有效的公众参与机制取决于立法、授权、参与途径等多个层面上的改革和创新(杨艳东,2011)。韩福国(2013)提出,协商民主作为一种资源嵌入到发展当中,是中国社会各阶层参与现代城市治理的基本方式之一。张闯、刘福元(2015)则建议,应通过行政法律规范为参与者设计合理的激励机制,提高其选择性收益,从而吸引市民积极健康地参与城市

治理。

国内学者对当前城市治理的体制性问题已有了较深的认识，同时也提出了一些针对性的建议。然而，城市治理体制改革的实践显然没有学者们预期的那么顺利。究其原因，一方面可能在于目前研究中的改革建议太过于宽泛，可操作性较差；另一方面可能是由于城市治理的体制改革实际上是一项复杂的系统工程，被嵌套于更大的政治与行政体系之中，宏观制度环境的改善对于不具有自治地位的中国城市有着重大意义。

### 三、城市治理的议题聚焦

理念与体制可以视为城市治理的指导思想和管理框架，议题则是城市治理的具体内容。城市治理的议题涉及城市经济、社会管理、公共服务、城市规划、交通运输、土地与住房、城市环境等诸多领域。限于篇幅，本文选择社区治理、城管执法、交通治理和环境治理四个具有代表性的热点议题进行综述。

#### （一）社区治理

社区治理是国家治理体系中的基础性工程（李军，2015）。夏建中（2012）认为中国的社区治理结构包括政府主导型、政府与社会合作型、社区自治型三种模式。但刘娴静（2006）指出，不同于西方自治型、行政主导型和混合型三种社区治理模式，中国经历了国家行政全能主义的街居制和合作主义的社区制，未来的选择应该是竞争-合作主义治理模式。魏妹（2008）则从治理网络的扩展、协作的形式这两个维度建立社区治理结构的比较框架，并建构出城市社区治理结构的三种类型（即传统型社区、协作型社区和行政化社区）。可见，目前学者们对社区治理的模式划分并没有取得一致意见。

中国城市社区呈现出社区组织碎片化、社区公共性衰落、社区生活个体化三大新困境（杨君等，2014）。社区管理存在管理主体角色定位混乱、发展不平衡，社区建设呈政府一头热的“独角戏”状态等问题（覃安基，2012）。李晓壮（2015）认为，社区居委会行政化趋势严重、行政区划体制改革滞后城镇化、社区共用部位产权遭侵犯、物业服务企业定性错位、社会组织发展滞后和业主委员会建设难等体制性问题，给社区治理带来制度层面的新考验。刘安（2015）则指出，网格化管理虽然优化了我国以社区制为核心的城市基层社会治理体制，但也表现出了“科层化”倾向和“压力型体制”的特征，导致了国家的“内部分化”以及国家与基层社会联结的“非均衡性”与“不稳定性”。

“社区治理共同体”可以成为解决城市社区问题的有效理念，它以政府、社区、社会组织和居民为主体，以社会再组织化为手段，以实现社区多元主体共同治理为根本目标（杨君等，2014）。周庆智（2015）强调，把社区治理建立在公民权利和社会自治的法治保障之上才是中国城市社区治理建设的基本要义。张再



生、牛晓东(2015)提出,我国城市社区治理具有关系型治理的特点,研究构建基于东方文化的城市社区关系型治理模式意义重大。燕继荣(2010)主张,致力于熟人社会建设、促进社区自组织发展、增强社区成员信任、提高其集体行动能力的社会资本投资是增强社区治理创新制度依赖性的有效途径。覃安基(2012)建议,一方面要培育社区共同体意识,增强居民的归属感、向心力和凝聚力;另一方面要明确管理主体的角色定位,规范其身份和行为,厘清居委会、物业公司与业主委员会三者之间的权责利关系。完善社区利益协调机制的关键在于改进治理结构,推动社区民主交往方式向深度发展(蒋俊明,2014)。陈家喜(2015)认为,将物业公司和业主委员会纳入社区治理结构,构建社区主体间的合作机制,培育社区精神和合作氛围,将有助于在平等协商和良性互动中实现社区利益平衡与和谐安定。

伴随着我国社区建设的火热实践,有关社区治理的研究已经取得了众多成果。但是,在理论抽象层面还缺乏大数据或大样本的经验支持,在个案经验层面则需要从理论和制度的角度对过度行政化、治理能力低等问题继续进行深度挖掘。

## (二) 城管执法

因为政府的管理逻辑、社会的公平逻辑和民众的生存逻辑当前存在一定的冲突,城管执法极易触发暴力倾向,常被推上舆论的风口浪尖。执法依据不足、部门职能未彻底理顺、经费短缺、机构设置不合理、暴力抗法与暴力执法屡有发生等诸多问题一直困扰着各级城管部门(马怀德、王柱国,2007)。莫于川(2013)认为,城管执法体制既存在执法权力受限、执法依据和手段不足、城管部门任务重、管理范围广等“先天不足”,还存在机构性质、身份保障、队伍建设、经济和福利保障以及工作条件保障等方面的“后天失调”。张步峰、熊文钊(2014)提出,城管执法存在着法律依据滞后、各地体制差异较大、执法权限配置不合理、公务协作体系不完善、执法队伍素质不高等问题。王敬波(2015)则论述了城管职能的无序扩张、上下层级权限不对等、管理体制不顺畅等问题。陈美玲(2010)认为,城市管理综合执法的自由裁量权有其存在的客观需要,但在执法实践中常被滥用,破坏了执法的公正性,影响了政府形象。

针对存在的问题,马怀德、王柱国(2007)主张需要重新厘定城管执法的目的,即应从单纯管理转变为服务市民,并以此为指导,制定一部城管执法的法律。莫于川(2013)提出,必须尽快明确某个中央部委承担城市治理的统筹规划、指导协调等职能,走政府负责、公众参与、政民合作、民主行政的城市管理法治化新路。张步峰、熊文钊(2014)建议,应提升城管执法的立法层级,合理界定城管执法机关的职责范围,完善城管执法机关与其他机关之间的公务合作制度,并加强城管执法队伍的培训和规范化建设。王敬波(2015)认为,需要科学界定城管职责,厘清央地关系以及不同层级政府间的权责关系,构建与其职责匹配的行政协调机制,并通过统一立法,固化城管体制改革的成果。

与以上侧重于法律制度和管理体制的研究不同，部分学者更倾向于从人的角度进行研究。刘昕等（2010）发现，围绕城管执法队伍产生争论的根源在于国家对这支队伍缺乏明确的战略定位，以及没有及时采取措施对其结构和管理机制进行优化，必须从战略和人力资源管理两个层面来寻找解决问题的方案，即借助战略性人力资源管理思想来化解城管困境。陈珊（2013）通过对比城管队员与警察的效用函数，分析了收入、休闲、威望、声誉等变量对二者行为模式的影响，提出要明确法律地位以树立城市治理权威，严把选录考评以增强行政执法公信力，完善监管体制以提高行政违法成本。

城管执法是一个非常复杂的治理问题，目前的研究已经从制度、体制和人等多个角度进行了探索，但在改革的相关条件和现实可行性的研究上，还略显薄弱。也正因为如此，虽然政策建议并不比存在的问题少，但是城管改革的推进却依然很难。

### （三）交通管理

交通管理不仅是一个技术问题，而且是融经济与社会问题于一身的公共治理问题。从全球来看，城市出行结构有五类：以美国为代表的小汽车导向型、以东亚发达城市为代表的公交导向型、以中国为代表的慢行导向型、以欧洲为代表的均匀发展型、以发展中国家相对富裕城市为代表的不完全发展型（熊文、陈小鸿，2009）。无论哪种模式，交通拥堵正在成为一种世界现象，而治理交通拥堵则成为城市治理的重要任务。交通需求增长迅速与交通供给有限之间的矛盾是城市交通拥堵的内在原因，城市空间布局不合理与交通管理水平较低是直接原因（刘治彦等，2011）。当前交通管理存在的主要问题包括城市垄断组织和既得利益者对空间规划合理性的不利影响、城市规划管理与决策机制不够民主与科学、城市官僚与投机盛行、城市信息网络发展滞后、城市空间及交通规划不尽合理、专家与设计人员素质难以有效应对交通发展中的问题等方面（刘冰、周俭，2014）。

交通拥堵的治理一般可以借助通过行政干预限制车辆的购买和使用、利用拥挤收费引导车辆和道路的理性使用、提供发达的公交系统和智能交通体系等外延性支撑措施三种途径实现。对于发展中国家而言，适宜将限制性方案作为治理交通拥堵的切入点，收费性方案则应等时机和条件成熟后再予推行，而二者发挥效用的必要条件与共同前提是城市交通外延支撑体系的基本完善（赵蕾，2013）。但胡洪彬（2015）认为，“限牌令”的实际治堵效果不甚理想，需要通过制度建构的科学化，从行政化调控转变为半行政化管理，最后实现完全市场化模式。也有学者指出必须从加大交通供给管理、强化交通需求管理、改进城市空间规划三个方面来治理交通拥堵问题（刘治彦等，2011；刘治彦，2014）。

另外，有部分研究更强调“人本”因素在交通管理中的作用。如钟培武（2012）建议，应增强以人为本的公共治理理念，在发挥政府主导的基础上提升社会组织和城市居民参与治理过程的积极性与合作意识，统筹兼顾不同群体的出行利益，注重运用

综合的交通治理手段和方法。杨向前(2012)认为,应实现从“以车为本”向“以人为本”的转变,其核心是公平分配路权和公共服务资源均等化。郑国中(2014)主张,要以人文关怀为主导理念,将视野扩大到研究和改进人、车、路组成的城市社会学层面上来。

城市治理角度的交通管理研究,与技术角度的交通管理研究存在着非常大的不同。前者强调供需矛盾、治理体制、公共政策和人本因素,而后者强调基础设施建设和技术手段。遗憾的是,目前这两个方面紧密结合的综合研究还比较少见。

#### (四) 环境治理

随着环境问题的日益凸现,城市的环境治理越来越引起人们的高度重视。邓集文(2012)总结了中国特色环境治理兴起的政治、经济和社会基础,即分权化改革使城市政府拥有较大的自主管理权、企业逐步树立环保意识以赢得经济利益、以及公民社会的发展等。冉冉(2013)认为,环境治理绩效与官员的仕途升迁并无实质性联系,没有起到有效的政治激励作用。然而孙伟增等(2014)指出,随着中央对地方官员考核机制的科学化,以环境质量和能源利用效率改善为核心的环保考核已经开始影响官员的晋升概率,在大城市或政府力量较强的城市影响更为显著。

我国城市环境治理取得了很大成效,但仍存在政府及公众对环境保护认识不深、环境压力不断加大、环境治理基础设施建设滞后、环境治理进程难以满足人民群众的要求、环保产业化水平不高、环境治理政策有待完善等问题(姜爱林等,2008)。沈月娣(2014)认为,环境治理存在的制度障碍包括:体制条块分割,各自为政;主体单一,强权主导;手段刚性,重专项轻总体;管制标准效力不统一,受政策影响较大;环评范围受限,公众参与流于形式;法律救济途径不完善,执行力低效。针对这些问题,陶志梅(2006)提出了加征环境税、采用环境污染治理项目的BOT(Build-Operate-Transfer)和TOT(Transfer-Operate-Transfer)等模式、试行保证金-返还系统等三项关于政府应当发挥作用的创新设计。安树伟(2013)则提出了以法律手段和经济手段为主取代以行政手段为主、尽快修改国家《环境空气质量标准》、从根本上转变粗放的经济增长方式、广泛推广排污权交易等对策。

以管理为主导的政府垄断模式向多元主体共同参与的治理模式的战略转变是我国政府环境责任发展的新趋势(李妍辉,2011)。多元主体包括城市政府、环保NGO、企业以及城市居民(公众)等,而公众参与在城市生态环境共同治理中起到基础作用(黄栋、匡立余,2006)。郑思齐等(2013)以2004年至2009年86个城市的面板数据为基础,证明了公众环境关注度有效地推动地方政府更加重视环境治理。张慧卿、金丽霞(2014)在分析“南京梧桐树事件”、“启东事件”、“太湖治理”等典型案例的基础上,总结出利益相关者要理性参与,政府要积极回应公民的诉求,非政府环保组织要进一步发挥其作用,地方政府之间、政府与企业之间、各学科之间要紧密结合等经验和启示。唐任伍、李澄(2014)同样认为应重视政府、市场和社会网络



三种治理模式的相互协调配合，政府需要为市场和社会机制的有效运作提供条件。

总体上，环境治理的研究已经取得了不少成果，但有些成果的实践运用却存在或大或小的困难。未来的研究还需要对微观行动主体的内在激励、中观组织体制的运行模式和宏观制度架构的政策嵌入等问题进行深入探索。

## 四、中外城市的案例研究

我国学者对国外城市治理的经验研究可以分为两类：一类研究侧重于分析城市治理中政府、社会组织、公民等主体的角色和行为。例如，张红樱、张诗雨（2012）从城市治理的内涵和分析框架出发，对城市政府的各项职能逐一进行阐述，并详细介绍了国外城市治理的经验。杨馥源等（2010）考察了法国、日本、美国和德国等发达国家的城市治理，发现城市自治、制度分权、城市府际合作和多中心治理等是变革和创新的主要内容。谢媛（2010）认为，西方国家通过转变政府、市场与社会的关系，提高了城市居民、企业和社会组织参与城市治理的程度。韦如梅（2014）指出，新加坡政府创造各种条件和可能，使公民能够自觉、有序、全面地参与到城市治理之中。曲凌雁（2013）强调，英国城市治理的重要经验在于其将合作伙伴关系作为一种策略，“目标-手段-保障机制”的系统管理运作能够为我国城市发展与治理提供诸多借鉴。

另一类研究则对国外城市治理的具体议题更感兴趣。张卫良（2010）提出，伦敦现代交通体系呈现出立体化、采用新技术、城郊合理布局、管理趋于有序以及福利色彩等特征。李刚（2013）介绍了新加坡、东京、巴黎、纽约等12个城市在交通拥堵治理方面的主要做法，并总结了交通拥堵治理中交通规划、公共交通发展、交通需求管理等方面的经验及启示。陈佳鹏、黄匡时（2014）总结了东京大都市区治理中人口调控的经验，包括发挥政府主导性作用、优化产业结构布局、促进中心区高端化发展、引导城市结构由单一中心向多核心转型、推进都市圈建设、构建便捷的交通设施网络、提高核心区生活成本、推动生活成本阶梯化等。孙晨光、张志强（2014）分析了伦敦、哥本哈根和库里蒂巴三个世界著名的低碳城市建设案例，发现公共交通、社区组织和市政支持是确保低碳城市建设得以成功和可持续发展的重要环节，其中尤以社区居民能够自觉接纳低碳理念、积极进行社区参与建设最为关键。

对中国城市治理的案例研究主要聚焦（但不仅限于）京津冀、长三角和珠三角这三个相对成熟的都市圈。朱相宇、乔小勇（2014）利用基于熵权的模糊综合评价法对环境质量进行横向和纵向综合评价，发现北京环境质量虽然呈上升趋势，但环境污染仍较为严重。宋梅（2015）认为，人口、资源与环境的不协调发展是北京城市病的根源所在，需要从首都城市发展的内在机理出发，优化城市空间结构，提高交通管理效率，切实构建能适应后工业时代特大城市可持续发展的综合治

理体系。蒋俊杰(2015)以上海市长宁区社会管理联动中心为例,运用整体性治理理论,分析长宁区的跨界社会问题治理模式和实现路径。莫于川、雷振(2013)认为,《南京市城市治理条例》是中国城市管理制度的一次重大突破,创新了理念原则,落实了公众参与,规范了传统难题,推进了柔性管理。张兆曙(2010)立足于杭州市推进城市治理的三个典型案例(西冷印社复合主体、运河治理复合主体和丝绸女装复合主体),提炼出联合治理的社会组织形式、参与结构与运作机制等杭州经验。王有强等(2015)通过构建协同治理的 $2 \times 2$ 分析框架,审视了杭州市上城区的协同治理经验,并提出了有中国文化特色的民主新概念——合和式民主。朱德米(2008)以宁波市J区城市管理中的公民参与为个案,分析公共协商与公民参与在本土运作过程中获得的经验,认为“民主评议机关”绩效考核方式直接推动了城市管理局公共决策模式的变革。胡刚、苏红叶(2014)对广州的城市治理转型进行了深入分析,以“同德围模式”为基础建立了一个更为规范化、制度化的理论框架,为广州城市治理的后续转型以及今后更为广泛的城市治理实践提供了建议。唐娟、李军涛(2010)研究了深圳市西乡街道的“花园街区”建设,认为由政府、市场和市民共同管理城市公共事务的“花园街区”治理模式理顺了政府与市场、管理与民生的关系,是城市街区治理的新思路。刘云刚、叶清露(2015)以东莞市东泰社区为案例进行研究,发现单位制下中国城市基层地域的行政领域化已经被社区制下的市场领域化所替代,由于缺乏合理的领域化协调机制以及政府角色偏差,城市基层管治呈现恶性的领域政治,成为社区制下城市管治失败不可忽视的原因。

由于政府治理相对较好、经济发展相对较快、社会培育相对较早、民众素养相对较高,发达国家的主要城市和中国东部的部分城市已经成为城市治理转型的“排头兵”和“试验田”。学术界对这些城市治理案例的深入研究,将有助于为其他城市的善治指引正确的方向,并提供有益的经验或教训。但城市治理具有一定的国家属性、地域属性和制度属性,在研究和借鉴其他城市的治理经验时不应忘记本地化情境。

## 五、总结与展望

随着我国城市化进程的不断推进,传统的城市管理必然转向新型的城市治理。在转型过程中,城市治理的实践不仅为理论研究提供了丰富的素材,而且也对理论研究提出了更高的要求。旨在“让生活更美好”的城市,吸引了越来越多的学科和学者投入到了相关的研究当中。纵观近年来国内对城市治理的研究,无论是理论探讨还是实证研究都已取得了很大的突破,但仍存在一定的提升空间。

第一,城市治理研究涉及的学科日益多元化,但因为缺乏统一的研究范式,无法实现不同学科学者之间的有效对话。当前,公共管理学、政治学、社会学、法学、城

市规划、城市经济学、城市地理学、城市生态学等众多学科对城市治理进行了关注。虽然多学科的研究有利于拓宽城市治理的研究思路，但不同领域的研究尚缺乏有机交融，导致相关研究无法在思想碰撞中得到进一步升华。城市治理是否可能成为一个相对独立的学科？未来可以尝试建立城市治理研究的统一范式。

第二，城市治理的研究议题非常广泛，整个领域呈现出纷繁复杂、百家齐放的特点，但也存在破碎化的印痕。一些研究强调宏观抽象，另一些研究则注重议题和案例。宏观抽象的研究有利于从整体上把握城市治理的大致框架，提炼城市治理的规律和命题，但容易出现过于笼统、泛泛而谈的问题。而具体议题和案例的分析有利于深入研究问题，但却存在无法进行有效整合的弊端。城市治理是一项系统工程，未来需要更多基于整体性治理视角的议题或案例研究，以及在议题或案例研究基础上的整体性治理反思。

第三，城市治理的研究方法依然单一，特别是公共管理学和政治学对城市治理的研究，规范性研究偏多，而实证性研究偏少。在实证研究中，大样本的量化研究偏少，典型的个案研究偏多。在个案研究中，东部相对发达地区的案例研究偏多，中西部落后地区的案例研究偏少。一个差异而多元的方法世界，有助于对城市治理进行科学探索。未来应该实现规范研究与实证研究、定性研究与定量研究的平衡发展与紧密结合。

第四，城市治理的研究成果大量涌现，但依然有部分实践问题没有得到理论响应，也有部分理论命题没有得到实践证明。例如，公民参与城市治理的制度空间与政治限度、城管执法中的冲突管理与治理逻辑、多元治理的绩效评估与城市间比较等等。未来的研究应该更加强调理论与实践的互动对接，以减少两者之间的不必要偏差。

## 参考文献

安树伟（2013）：《近年来我国城市环境污染的趋势、危害与治理》，《城市发展研究》第5期，第134~139页。

曹海军（2015）：《善治视野下的中国城镇公共治理体系构建》，《思想战线》第1期，第58~63页。

陈佳鹏、黄匡时（2014）：《特大城市的人口调控：东京经验及其启发》，《中国人口·资源与环境》第8期，第57~62页。

陈家喜（2015）：《反思中国城市社区治理结构——基于合作治理的理论视角》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》第1期，第71~76页。

陈家喜、刘王裔（2013）：《综合配套改革试验区的大部制改革：模式与趋势——深圳、浦东、滨海的比较研究》，《深圳大学学报（人文社会科学版）》第3期，第63~67页。

陈美玲（2010）：《城市管理综合执法的自由裁量权及其法律控制》，《南昌大学学报（人文社会科学版）》第1期，第78~81页。

陈珊（2013）：《以权力规制为核心的城管和谐执法路径选择——基于城管队员与警察效用函

数的对比分析》，《西南民族大学学报（人文社会科学版）》第3期，第89~93页。

邓集文（2012）：《试论中国城市环境治理的兴起》，《东南学术》第3期，第128~136页。

葛海鹰（2005）：《经营城市与城市治理》，《中国行政管理》第1期，第54~56页。

韩福国（2013）：《作为嵌入性治理资源的协商民主——现代城市治理中的政府与社会互动规则》，《复旦学报（社会科学版）》第3期，第156~164页。

何艳玲、郑文强（2014）：《“回应市民需求”：城市政府能力评估的核心》，《同济大学学报（社会科学版）》第6期，第56~65页。

胡刚、苏红叶（2014）：《广州城市治理转型的实践与创新——基于“同德围模式”的思考》，《城市问题》第3期，第85~89页。

胡洪彬（2015）：《购车“限牌令”真的能够治堵吗》，《现代经济探讨》第2期，第39~42页。

黄冬娅、陈川懋（2012）：《地方大部制改革运行成效跟踪调查——来自广东省佛山市顺德区的经验》，《公共行政评论》第6期，第24~47页。

黄栋、匡立余（2006）：《利益相关者与城市生态环境的共同治理》，《中国行政管理》第8期，第48~51页。

郑国中（2014）：《治理城市交通拥堵的社会学思考》，《中州学刊》第7期，第82~86页。

姜爱林、陈海秋、张志辉（2008）：《中国城市环境治理的绩效、不足与创新对策》，《江淮论坛》第4期，第84~92页。

蒋俊杰（2015）：《我国城市跨界社会问题的整体性治理模式探析——以上海市长宁区社会管理联动中心为例》，《中国行政管理》第3期，第61~65页。

蒋俊明（2014）：《利益协调视域下城市社区治理结构的改进》，《城市问题》第3期，第80~84页、第101页。

李春（2009）：《合作治理：城市街居管理体制的创新取向》，《兰州学刊》第6期，第103~105页。

李刚（2013）：《城市交通拥堵治理实践》，北京：人民交通出版社。

李军（2015）：《国家治理体系下城市社区治理的挑战与创新》，《广西大学学报（哲学社会科学版）》第1期，第48~54页。

李琪（2010）：《“4S”：改革开放以来城市政府职能系统定位的新发展》，《中国行政管理》第3期，第15~16页。

李晓壮（2015）：《城市社区治理体制改革创新研究——基于北京市中关村街道东升园社区的调查》，《城市发展研究》第1期，第94~101页。

李妍辉（2011）：《从“管理”到“治理”：政府环境责任的新趋势》，《社会科学家》第10期，第51~54页。

林尚立（2013）：《重构中国城市治理体系：现代城市发展与城市治理对话——复旦大学林尚立教授访谈》，《南京社会科学》第6期，第1~7页。

刘安（2015）：《网格化管理：城市基层社会治理体制的运行逻辑与实践特征——基于N市Q区的个案研究》，《江海学刊》第2期，第99~107页。

刘冰、周俭（2014）：《从社会发展看中国城市交通问题治理对策》，《城市发展研究》第7期，第107~111页。



刘娟静 (2006):《城市社区治理模式的比较及中国的选择》,《社会主义研究》第2期,第59~61页。

刘昕、刘颖、董克用 (2010):《破解“城管困境”的战略性人力资源管理视角——基于对北京城市管理综合执法队伍的调查研究》,《公共管理学报》第2期,第37~45页。

刘云刚、叶清露 (2015):《中国城市基层地域的领域化与领域政治——基于东莞东泰社区的案例研究》,《地理学报》第2期,第283~296页。

刘治彦 (2014):《大城市交通拥堵的缓解策略》,《城市问题》第12期,第86~92页。

刘治彦、岳晓燕、赵睿 (2011):《我国城市交通拥堵成因与治理对策》,《城市发展研究》第11期,第90~96页。

马怀德、王柱国 (2007):《城管执法的问题与挑战——北京市城市管理综合行政执法调研报告》,《河南省政法管理干部学院学报》第6期,第54~72页。

马敬仁 (2009):《市民参与与现代城市治理模式的转换——以深圳为例》,《上海城市管理职业技术学院学报》第5期,第79~84页。

毛寿龙 (2014):《城市治理的理论模型与演进逻辑》,《中国治理评论》第1期,第39~53页。

莫于川 (2013):《从城市管理走向城市治理:完善城管综合执法体制的路径选择》,《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》第6期,第37~46页。

莫于川、雷振 (2013):《从城市管理走向城市治理——〈南京市城市治理条例〉的理念与制度创新》,《行政法学研究》第3期,第56~62页。

钱振明、钱玉英 (2006):《善治城市:中国城市治理转型的目标与路径分析》,《江海学刊》第3期,第210~214页。

曲凌雁 (2013):《“合作伙伴组织”政策的发展与创新——英国城市治理经验》,《国际城市规划》第6期,第73~81页。

冉冉 (2013):《“压力型体制”下的政治激励与地方环境治理》,《经济社会体制比较》第3期,第111~118页。

饶常林、常健 (2011):《我国城市街道办事处管理体制变迁与制度完善》,《中国行政管理》第2期,第85~88页。

申剑、白庆华 (2006):《城市治理理论在我国的适用》,《现代城市研究》第9期,第65~71页。

沈月娣 (2014):《新型城镇化背景下环境治理的制度障碍及对策》,《浙江社会科学》第8期,第86~93页。

盛广耀 (2012):《城市治理研究评述》,《城市问题》第10期,第81~86页。

史杨 (2011):《城市治理中的公众参与与制度保障》,《上海城市管理》第6期,第9~12页。

宋梅 (2015):《北京城市综合治理体系研究》,《城市发展研究》第2期,第107~112页。

孙晨光、张志强 (2014):《低碳城市社区参与的国际经验》,《重庆社会科学》第1期,第9~12页。

孙荣、徐红、邹珊珊 (2007):《城市治理:中国的理解与实践》,上海:复旦大学出版社,第6~7页。

孙伟增、罗党论、郑思齐等 (2014):《环保考核、地方官员晋升与环境治理——基于2004—

2009年中国86个重点城市的经验证据》，《清华大学学报（哲学社会科学版）》第4期，第49~62页。

覃安基（2012）：《我国社区管理中存在的主要问题及其解决途径》，《城市问题》第5期，第77~80页。

唐娟、李军涛（2010）：《城市街区治理制度创新探索——关于深圳宝安区西乡街道“花园街区”治理模式的个案研究》，《第一资源》第3期，第96~112页。

唐任伍、李澄（2014）：《元治理视阈下中国环境治理的策略选择》，《中国人口·资源与环境》第2期，第18~22页。

陶志梅（2006）：《从公共经济视角看城市环境治理中的政府职能创新》，《特区经济》第11期，第211~213页。

王佃利（2006）：《城市管理转型与城市治理分析框架》，《中国行政管理》第12期，第97~101页。

王佃利、任宇波（2009）：《城市治理模式：类型与变迁分析》，《中共浙江省委党校学报》第5期，第55~62页。

王佃利、王桂玲（2007）：《城市治理中的利益整合机制》，《中国行政管理》第8期，第13~17页。

王敬波（2015）：《论我国城管执法体制改革及其法治保障》，《行政法学研究》第2期，第16~22页。

王雅莉、刘洋（2013）：《基于公司治理理论借鉴的城市治理结构的探讨》，《经济与管理》第5期，第23~30页。

王有强、叶岚、吴国庆（2015）：《协同治理：杭州“上城经验”》，北京：清华大学出版社。

王志锋（2010）：《城市治理多元化及利益均衡机制研究》，《南开学报（哲学社会科学版）》第1期，第119~126页。

韦如梅（2014）：《城市治理中的公民参与：新加坡经验的中国借鉴》，《湖北社会科学》第8期，第51~54页。

魏姝（2008）：《中国城市社区治理结构类型化研究》，《南京大学学报（哲学·人文科学·社会科学版）》第4期，第125~132页。

吴晓林、李咏梅（2014）：《国内城市治理研究述评：学术进展与研究展望》，《复旦公共行政评论》第2期，第70~89页。

夏建中（2012）：《中国城市社区治理结构研究》，北京：中国人民大学出版社，第8页。

肖金明（2008）：《城市治理的法治维度》，《中国行政管理》第10期，第28~32页。

谢媛（2010）：《当代西方国家城市治理研究》，《上海经济研究》第4期，第82~89页。

熊文、陈小鸿（2009）：《城市交通模式比较与启示》，《城市规划》第3期，第56~66页。

许耀桐、许达锋（2013）：《大城市政府机构改革和职能转变探讨》，《上海行政学院学报》第4期，第4~12页。

燕继荣（2010）：《社区治理与社会资本投资——中国社区治理创新的理论解释》，《天津社会科学》第3期，第59~64页。

杨馥源、陈剩勇、张丙宣（2010）：《城市政府改革与城市治理：发达国家的经验与启示》，《浙江社会科学》第8期，第19~23页。

杨宏山 (2012):《街道办事处改革:问题、路向及制度条件》,《南京社会科学》第4期,第59~63页。

杨菁、赵蜀蓉 (2008):《从城市基本功能看中国城市政府职能定位》,《中国行政管理》第1期,第88~90页。

杨君、徐永祥、徐选国 (2014):《社区治理共同体的建设何以可能?——迈向经验解释的城市社区治理模式》,《福建论坛(人文社会科学版)》第10期,第176~182页。

杨向前 (2012):《民生视域下我国特大型城市交通拥堵问题研究》,《城市规划》第1期,第92~96页。

杨艳东 (2011):《中国城市治理困境中的公众参与机制与效果分析》,《云南社会科学》第5期,第20~23页。

姚尚建 (2012):《城市治理:空间、正义与权利》,《学术界》第4期,第42~48页。

于怡鑫、申峥峥、郝琦 (2014):《我国当前城市治理问题的研究主题及其研究进展——基于文献计量法的分析》,《上海城市管理》第6期,第53~59页。

袁政 (2007):《城市治理理论及其在中国的实践》,《学术研究》第7期,第63~68页。

张步峰、熊文钊 (2014):《城市管理综合行政执法的现状、问题及对策》,《中国行政管理》第7期,第39~42页。

张晨 (2014):《新型城镇化背景下的城市治理转型:缘起、动力与路径》,《上海行政学院学报》第6期,第36~43页。

张闯、刘福元 (2015):《行政参与中的激励机制探析——以城市治理中参加人的利益平衡为视角》,《吉林大学社会科学学报》第2期,第26~32页。

张大维、陈伟东 (2006):《分权改革与城市地方治理单元的多元化——以武汉市城市治理和社区建设为例》,《湖北社会科学》第2期,第66~69页。

张冬冬 (2015):《中国城市政府管理体制的结构性突破——以上海市“两级政府、三级管理”体制作为研究对象》,《杭州师范大学学报(社会科学版)》第1期,第110~115页。

张红樱、张诗雨 (2012):《国外城市治理变革与经验》,北京:中国言实出版社。

张慧卿、金丽馥 (2014):《苏南参与式环境治理:必要性、经验及启示》,《学海》第5期,第180~183页。

张卫良 (2010):《“交通革命”:伦敦现代城市交通体系的发展》,《史学月刊》第5期,第76~84页。

张再生、牛晓东 (2015):《东方文化的城市社区关系型治理模式与机制研究》,《天津大学学报(社会科学版)》第1期,第16~21页。

张兆曙 (2010):《城市议题与社会复合主体的联合治理——对杭州3种城市治理实践的组织分析》,《管理世界》第2期,第46~59页。

赵蕾 (2013):《城市交通拥堵治理:政策比较与借鉴》,《中国行政管理》第5期,第82~85页。

郑思齐、万广华、孙伟增等 (2013):《公众诉求与城市环境治理》,《管理世界》第6期,第72~84页。

钟培武 (2012):《城市交通拥堵的公共治理分析》,《开发研究》第3期,第56~59页。

周庆智 (2015):《基于公民权利的城市社区治理建构——对深圳市南山区“单位制式”治理

的制度分析》，《学习与探索》第3期，第52~62页。

诸大建、刘冬华、许洁（2011）：《城市管理：从经营导向向服务导向的变革》，《公共行政评论》第1期，第32~45页。

朱德米（2008）：《公共协商与公民参与——宁波市J区城市管理中协商式公民参与的经验研究》，《政治学研究》第1期，第76~80页。

朱未易（2015）：《论城市治理法治的价值塑型与完善路径》，《政治与法律》第2期，第72~79页。

朱相宇、乔小勇（2014）：《北京环境污染治理分析及政策选择》，《中国软科学》第2期，第111~120页。

## A Review of Recent Chinese Research on Urban Governance

WU Jin-qun, WANG Dan

(School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

**Abstract:** With the accelerated development of urbanization in China, it is an inevitable trend to transform from traditional urban management to modern urban governance. Starting off from the perspective of public administration, the authors summarize the recent study on urban governance in China, from the four aspects of theoretical disputation, systematic reformation, topic focus and case study. As a whole, a lot of achievements have been published, including multiple disciplines and extensive topics. However, there is no uniform research paradigm in this field, lacking dialogue among different subjects, and there is an inadequacy of research methods. Furthermore, it is necessary to integrate the theory and practice more closely in the future.

**Key Words:** urban governance; urban management; research review

责任编辑：庄立