

城市管治理论及其在中国的实践

袁 政

(中山大学行政管理研究中心副教授、中山大学地理科学与规划学院在职博士生广东, 广州, 510275)

摘要: 城市管治成为近年来城市规划学、人文地理学、城市管理学、城市社会学、行政管理学等学科的一个研究热点。本文对城市管治的涵义、市民社会理论作了探讨, 提出市民社会理论是城市管治的理论基础; 并对中国城市管治的实践作了理论分析, 提出了中国城市管治的发展路径。

关键词: 城市管治; 市民社会

城市管治成为近年来城市规划学、人文地理学、城市管理学、城市社会学、行政管理学等学科的一个研究热点。就结合我国的实际情况而言, 城市管治在理论上属于“新事物”, 在实践中没有前车之辙可鉴。因此, 在这个新领域, 正是百花齐放、智仁相见的好时机。在这好时机中, 笔者提出自己对城市管治的一种管见。

一、城市管治的概念

(一) 管治。管治一词在政治与行政管理范畴由来已久。但管治的概念在西方区域(包括城市)事务管理中的频繁使用却是始于 1980 年代。有学者预言它将与区域可持续发展理念一样产生深远影响¹。目前人们对“管治(Governance)”一词有多种定义。(2000 年)联合国人居中心报告对管治的定义为: 管治作为一种可认识的概念, 它是存在于正规的行政当局和政府机构内部和外部的权力总称。在许多范式中, 管治包括政府、私营部门和市民社会。管治强调“过程”, 强调决策建立在许多不同层面的复杂关系之上。

在中国, 不同的学者群体对管治(Governance)一词也有多种理解和译法。有人认为管治在字面上仍给人以“政府主体”的感觉, 易使人对其本质涵义产生误解, 因而将其译为“治理”; 有的学者根据其功能和特质将其译为“协治”。无论采用什么译法, 予以什么名称, 关键是我们要把握其本质的涵义。

全球治理委员会 1995 年发表的题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告中称: “治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则, 也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。它有 4 个特征: 治理不是一整套规则, 也不是一种活动, 而是一个过程; 治理过程的基础不是控制, 而是协调; 治理既涉及公共部门, 也包括私人部门; 治理不是一种正式的制度, 而是持续的互动”²。美国学者 J.N.Rosenau 等主编的《没有政府的治理》(《Governance Without Government》)一书提出: 治理实施过程中需要公众参与³。有学者指出: “治理”(governance)在城市规划领域中出现了两种最典型的误读, 一是将治理读解为是政府的一种管理方式, 二是将治理读成了是对公众参与的强调。治理与这两方面都有关系, 但却不是仅指其中的任何一个, 也不是这两者的简单加和。治理概念的提出, 是为了寻找一种不同于传统的政府管制的做法。从这个意义上讲, “治理从开头起便区别于传统的政府统治概念”⁴。按照此观点, 治理是国家(政府)与非政府社会两个层面的契合。在行政管理学中, 政府治理模式包含以下基本内容: 1、社会公共管理的责任由政府组织与非政府组织、公民自组织等共同承担, 重构政府与公民社会或民间社会的关系。2、重新认识市场在资源配置中的核心地位与作用,

重理政府组织与市场组织间的关系。3、从政府完全理性假设到政府有限理性假设，并用以解释政府改革必然性的行为主义依据⁵。

管治与协调有联系又有区别。协调着眼于对涉及多方的矛盾冲突的解决，一旦冲突得以解决，协调行动就可划上句号。管治的重要手段之一是多方协调，这种协调过程通常是没有句号的；此外它还着眼于建立在协调之上的行政（公共）管理，甚至可以包括执法管理活动。在西方，城市密集地区的城市管治还通过建立常设的专门机构，有时，它还可以根据特殊需要，向参与管治机构的各市地方议会提出创设新的地方法规的建议。

笔者认为，至此，上述解释，基本道出了管治（治理、共治）的本质涵义。

（二）城市管治。在明确了管治的概念后，我们就容易明白城市管治的涵义：是将管治运用于城市公共事务的过程。当今城市及城市密集区域，政治民主化是适应市场经济体制下城市发展动力多元化、社会信息化与科技的迅速发展的基本选择；更多地依靠法律而不是依靠权力来调动各部门、各基层和微观单位的积极性与活力，成为社会控制与管理的发展趋势。在现代城市中，对公共事务的最佳管理和控制已不再是集中的，而是多元、分散、网络型以及多样性的，这就涉及中央、地方、非政府组织、个人等多层次的权利和利益协调——这种由各级政府、机构、社会组织、个人管理城市共同事务的诸多方式的总和就是城市管治⁶。构建一个既有公平、公开，又具竞争力的管治系统，对保障城市的可持续发展具有特别重要的意义。城市管治注重的是过程，即地方当局协同私人的利益集团力求实现集体目标的过程，并由政治、经济和社会价值体系去共同塑造。城市管治是政府与市民社会、公共部门与私营机构的互动过程。地方政府是城市管治的主角之一，理解地方政府的组织能力是理解城市管治的关键。城市管治的内容不仅包括垂直调控的各权力部门的行政约束，也包括水平制衡的各相关部门、企业、组织、社团的建设性协作。它的内容本身就具有系统性和层次性⁷。

二、城市管治的理论基础——市民社会理论

（一）市民社会的涵义

“市民社会”一词由英文“civil society”转译而来。其涵义随着历史的进程而发展、变化。最早使用“civil society”的是古希腊思想家亚里士多德，将市民社会解释为“自由和平等的公民在一个合法界定的法律体系之下结成的伦理——政治共同体”。公元1世纪由西方哲学家西塞罗提出“市民社会”的概念以表示一种区别于部落和乡村的城市文明共同体，即所谓的“文明之邦”。将“市民社会”作为一个历史范畴从政治社会中剥离出来的是德国的先哲黑格尔。他采用三分法，将市民社会与政治社会明确区分开来，认为市民社会是处于家庭与国家之间的地带，是同时与自然社会(家庭)与政治社会(国家)相对的概念。市民社会中的市民“就是合理地追求自己利益之最大化的经济人，他们在直接追求自己利益的同时，间接增进了他人的福利”。马克思认为从概念上将市民社会与政治国家的分离具有重大的历史意义：“市民社会与政治国家在现实中的分离导致了整个社会制度的根本性变化，其中最重要的是代议民主制度的产生”⁸。

在当代，不同国家的学者提出的市民社会理念则又具有了新的含义，即着重描述与国家相对应的社会自主性的发展。具体来说，随着市场经济和现代化的发展、国家治理的法制化，各个国家都存在着国家的政治职能的转换问题，因而，思考国家与社会这两个范畴的关系，目的是从制度结构上为国家或政府寻到其存在的合理性基础，或者更明确地说是研究如何使社会得以自主性发展的问题。

田忠（2001）将“市民社会”定义为：“是以市场经济为基础形成的、超脱于专断政治权力的社会私人利益关系体系，是社会成员谋取私利的领域。在这个社会领域中，每个行为

主体都以平等的地位和身份相互交往、相互作用满足彼此丰富多彩的需求，从而满足整个社会的需求。”⁹。并概括了市民社会的三个本质特征：1、私利性与公益效应性；2、独立性与自治性；3、平等性与开放性。

应德平（2001）认为，市民社会的基本价值取向是社会在其自治领域内除了受习惯和法的统治外，不接受国家权力的非法干预。它是建立在商品经济基础上，社会成员按契约规则，以自愿与自治为前提进行经济、社会活动的“私域”，它与国家政治生活的“公域”相对应。市民社会的基础是市民社会的相对独立性，与国家形成相互依赖，彼此制约的关系。它具有以下特征：1、它是内部要素充分发展并实现了结构整合的相对独立于国家的自治系统；2、它是社会主体的权利观念和角色意识觉醒和成熟的社会；3、它是社会组织和机制严格依法运行的社会。¹⁰

李建华（2001）概括了市民社会的五个特征：1、财产权的确定。市民社会既是以市场经济为基础甚或私有产权为基础，也是以社会资源流动与社会分化为基础，由此产生市民社会的私域。2、社会关系的契约化。市民社会的内在联系，既不是传统的血缘亲情关系，也不是行政性的垂直指令性关系，而是内生于市场经济的平等自愿的契约性关系。3、社会治理的法治性。在市民社会中，法权高于一切，政治权威、经济权威、人格权威等都置于法权之下。以尊重和保护社会成员基本权利为前提的法治原则是社会生活的最基本的原则。4、社会管理的自治。随着社会的发展，其管理模式也发生了根本性的变化，即由“统治”（government）到“治理”（governance）的转变。政府统治的权力运行方向是自上而下的，它运用政府的政治权力，通过发号施令，对社会公共事务实行单向度的管理。与此相反，治理则是一个上下互动的管理过程，它主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同目标等方式来实现对社会公共事务的管理，所以治理的权力向度是多元的、相互的。这种“治理”就是市民社会的自治。5、社会参与的自愿。在市民社会中，每个成员都不是在被胁迫或强迫的情况下，而是根据自己的意愿或自我判断而参与或加入某个社会群体或集团的事务。¹¹

（二）市民社会理论

如果说黑格尔是第一个在政治理论上严格定义市民社会的先哲，马克思则是第一个完成市民社会理论的先驱。马克思对市民社会进行了系统的研究。在他看来，社会利益体系分化为私人利益和公共利益两大相对独立的体系，整个社会就分裂为市民社会和政治社会两个领域。作为一个分析范畴，自从有了特殊利益和普遍利益的分野，人类就有了市民社会，它是私人利益关系的总和。马克思从市民社会概念出发，指出：存在于社会中的每个独立的个人都会同样具备两个人格，一个是作为私主体出现，活动于市民社会中，实现私人的经济利益；另一个是作为公主体出现，参与政治活动，实现个人作为政治国家成员的权利。马克思、恩格斯以市民社会理论为逻辑起点，认为法律是建筑在市民社会与政治国家的基础之上的，恩格斯说：“决不是国家制约和决定市民社会，而是市民社会制约和决定国家”¹²。马克思指出：“完成了从政治等级到社会等级的转变过程……这样就完成了政治生活同市民社会的分离的过程”¹³即政治国家与市民社会的分离。在这里，“政治国家是指位处国家管理层面的政党以及立法、行政、司法等国家机关，而市民社会则是与国家相分离的社会自组织状态，在这种由市民构成的社会中，由于各人利益上的异质性和彼此的互补性而形成相互依存关系，这种彼此依存关系具有不受国家支配和控制的社会自立性”¹⁴。

按照马克思主义的市民社会理论，市民社会与政治国家并列是现代国家的基本特征，只要私有制和社会分工的存在，市民社会与政治国家的分离及其矛盾关系就不会消失¹⁵。

中国市民社会的建立就是要使政治国家以公共权力持有者身份和公共利益保护人身份退出市场主体地位，还权于市民社会，这其中就蕴藏着深刻的个人权利本位的伦理要求。在结合中国实际的基础上，我国学者提出：市民社会的主体应是具有独立法律地位的民事主体，

而不是行政主体。民事主体应成为市场经济的主角,自己掌握自己的命运,自主行为,自负其责¹⁶。

(三) 市民社会理论与城市管治

市民社会理论为城市管治提供了如下理论支点:

1、市民社会的历史必然性。梅因认为:“所有进步社会的运动,到此处为止,是一个从身份到契约的运动”¹⁷。

2、对高度集权、垄断、专制的政治国家的批判:(1)布罗代尔认为:“城市是发达的原因和起源”,归根结底在于商品和商人的特性,“商品是天生的平等派”,商品孕育了自由和所有权观念。但在政治国家高度发达的领域,身份代替了平等,权力垄断一切,个人所有权是君主和政治权力的附庸,不存在独立的个人所有权。(2)市场经济的充分、健康发展要求有这样一个社会空间;在这个社会空间中人们不受专断权力的随意裁制,以(与政治国家)平等的身份和资格谋求着自己的私利,人们自主地管理着私人事务,并且对自己的行为负责,不依附于政治权力。从实际进程看,市民社会真正以独立于政治国家之外的姿态出现在人类历史舞台上,是市场经济的发展使然。反观之,“独立于政治国家之外的市民社会的建立是市场经济充分发展的必然要求和重要条件”¹⁸。(3)国家与社会处于同构状态,从而造成整个经济生活的过度政治化特征。它的直接的后果,就是作为社会生活基础的企业或个人都成为国家计划的执行者,缺乏自主性和独立性;社会生活单一、缺乏活力,社会不能有效地对国家权力进行监督。(4)市民社会理论揭示:国家强制性干预的无限扩大意味着市民社会的枯竭,公民的自由权利和义务最终会被剥夺殆尽。-----这似乎验证了恩格斯关于国家“自行消亡”的观点——当政治国家成为整个社会的代表时,它就使自己成为多余的了¹⁹。

3、对国家主导下城市政治与公共管理多元化的倡导。市民社会的表述如同政治社会、经济社会一样,代表的是整体性社会中的一个功能领域,它强调社会的自组织性,提倡自由、平等、分权精神,是现代社会发展到一定阶段的必然趋势²⁰。

4、为城市管理模式创新提供了理论依据。正如李建华教授对市民社会特征的概括,在市民社会中,社会“管理模式发生了根本性的变化,即由‘统治’(government)到‘治理’(governance)的转变。政府统治的权力运行方向是自上而下的,它运用政府的政治权力,通过发号施令,对社会公共事务实行单向度的管理。与此相反,治理则是一个上下互动的管理过程,它主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同目标等方式来实现对社会公共事务的管理,所以治理的权力向度是多元的、相互的”²¹。

5、多元、协调、互补、互动的城市公共管理体系的构建。市民社会理论揭示:现代市民社会的显著特征——“社会自主性”发展的直接结果,其重要表现就是国家行政权力不再是社会惟一的支配力量,其部分权力分配给了相关的社会组织,从而形成了众多利益群体、社会组织与政府机关并存,社会权力与国家权力互补的多元化社会控制的局面。

对比城市管治的涵义,我们可以看出,在政治学、行政管理学、法学中已有较长研究历史的市民社会理论,对城市管治提供了有力的理论支撑。城市管治本身理论的构建,可以从市民社会理论出发,在这个“果壳”中孕育,然后从现代城市管理学及其他相关学科的土壤中汲取进一步生长所需的营养。

三、中国城市管治的时代背景

新中国成立之初,由于当时的特殊情况,国家这个主体在政治、经济及社会生活的各个方面都起着主导作用。改革开放以来,社会主义市场经济逐步确立,已经使我们的所有制结构从单一公有制转变为多种经济形式并存;经济运行方式从行政命令、计划配额转变到市场

竞争自主选择。整个社会要求国家政府的权力以法律为依据,并受到有效的制约。因此,经济市场化是政治民主化的基础,政治民主化促进经济市场化,最终使社会自主性得到发展²²。

(一) 新中国以前中国市民社会的缺失

中国古代盛行专制,政治、思想上的大一统,弱化了个人的独立、个人权利的价值,较多地强调权威、服从,形成了以义务为本位的公法文化,排斥市民社会。

从西方市民社会形成的社会历史过程来看,是先有城市及其自治,在此基础上形成市民社会。而中国传统社会是以王权为中枢所形成的政治、经济、社会、文化、道德大一统秩序,从来就没有出现过国家与社会的分离,也不存在严格意义上的市民阶级,更谈不上市民社会。

中国传统社会的政治特征表现为家、国同构。这样,社会被压缩进国家一维之中,国家高度垄断着资源和权力,民间力量在政治生活中的作用微乎其微。在“普遍王权”的笼罩下,中国没有“市民阶级”,社会呈现出高度一元化和同质性的结构特点²³。

(二) 改革开放前中国市民社会的酝酿

新中国成立与中国市民社会的发育并未同步开始。新中国建立之初,国家的统一使中央政府对领土、各个地区的有效控制得以实现。即,建立起了一个总体性社会,即一种结构分化程度很低的社会。其特征是:社会动员能力极强,可以利用全国性的严密组织系统,动员全国的人力物力资源,以达到某一国家目标。

1970年代末以来,以市场经济为取向、以“小政府、大社会”为模式的社会改革,加速了国家与社会的分离和社会主义市民社会的日渐形成。它具有多元特殊利益、个人权利和自由、私域自主等等的主张和要求,又有对普遍利益、公共领域及公共精神等等的期望和认同的特点。既制约、平衡和控制国家权力,又与国家互动合作,赋予国家权威以必要的合理性与合法性。而国家与市民社会的这种二元有机互动构架和发展,一方面产生着日益浓重的社会主义民主与法治诉求,另一方面,又为社会主义民主和法治奠定着重要的社会基础²⁴。

社会主义法律体系的初步形成客观上使中国出现市民社会的趋向。其表现有:一是私主体的独立人格日益被法律所承认。公司、企业、合伙组织、个体工商户、农村承包经营户以及外资企业均可被赋予平等的地位参与市场竞争。二是经济利益的趋动和激励,使人们的法律意识和权利意识日益增强。三是政治体制与经济体制的配套改革使国家不再像过去那样过多地干预经济活动,干预企业的经营活动,各类经济主体的独立经营权受到尊重和保护。

(三) 改革开放以来中国市民社会的初步形成

改革开放以来,中国的社会结构发生了很大变化:中国正在从自给半自给的产品经济社会向社会主义市场经济社会转型;从农业社会向工业社会转型;从乡村社会向城镇社会转型;从封闭半封闭社会向开放社会转型;从同质的单一性社会向异质的多样性社会转型;从伦理社会向法理社会转型²⁵。可以说,20多年改革的一个重要成果是“自由流动资源”与“自由活动空间”的出现,并形成四种基本社会—政治力量,即国家、垄断集团精英、民间精英与社会大众²⁶。俞可平(1993)认为中国的社会主义市民社会正在崛起,例如:(1)体制外经济的发展;(2)政府权力的下放和职能的转变;(3)私人利益得到承认和鼓励,产权概念开始明确;(4)个人的生活方式开始远离政治²⁷。“所有这些变迁都表明,个人自由活动的空间已经明显增大,政治国家与市民社会之间的界限正在变得明晰起来,一个相对独立的市民社会正在中国逐渐显形”²⁸。

(四) 中国加入 WTO 对政府改革的新要求

加入 WTO,首先是政府的加入。而在世界经济一体化体系中,城市成为不同等级的经

济、社会发展与对外交往的节点，城市政府的改革处于政府改革的最前沿。这种改革的基点有二：一是缩减政府规模；二是改革政府决策和行为方式。相应的目标是实现“小政府，大社会”的城市管治格局；民主化、透明化的政府决策与行为。这与构建市民社会的基本目标是一致的，也是城市管治在我国得到推进和发展的重要理论依据。

（五）城市公共政策制定与公共物品供给模式改革的新要求

现代城市的一个显著特征，就是各居民及各经济组织、各社会单位的高度异质性。不同的利益集团、不同的利益群体（以下用甲、乙、丙-----代表之），对城市的公共服务、社会福利的偏好不尽相同；面临的基本问题等等往往不尽相同。而城市政府提供公共服务、解决各种公共问题中的决策过程，为了追求“低投入、高产出”的决策目标，对许多错综复杂的、涉及到各种市民群体和不同利益集团的公共服务、社会福利等问题，采用的主要决策与实施模式是就“一刀切”的行政模式。这样，确实可以达到政府制定政策的成本低、政策实施过程的成本低的目标。但这也往往会强化公共服务、社会福利供给的非均衡特性和非公平特性。从非均衡方面看，政府不可能十分清楚甲、乙、丙-----面临何种具体困难，最需要得到什么公共服务、解决何种公共问题，而这些，只有甲、乙、丙-----自己才是最清楚的。如果政府的决策没有市民的参与，决策就难免具有较大的主观性。经常出现的局面是：部分市民最需要得到的，政府未能提供；政府所供给的可能又成为某些市民并非最急需的。从非公平性方面看，通过“一刀切”方式供给公共产品，就是政府利用权力将公共资源对不同市民的分配和交由使用的过程，它往往容易使某些群体得到较多利益；某些群体得到较少或失去利益，造成公共资源分配与利用的偏颇。上述情况只有在市民参政、广泛征询与吸取不同市民群体意见的基础上，才有可能使公共产品对广大市民的供给和使用达到较高的公平性（绝对的公平是不可能实现的）。

四、中国城市管治的实践

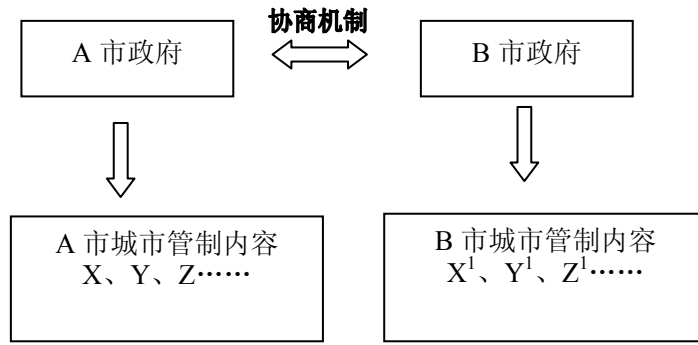
中国的城市发展有三个独特的平台：社会主义市场经济体系；5000年的中国文化传统；长期而有力的城市行政等级体系²⁹。中国的城市管治在实践上具有以下特点：

（一）管治的实施在发展时序上落后于农村

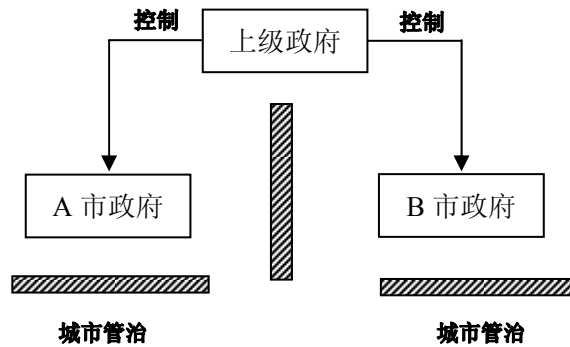
由于我国过去的计划经济体制、二元社会经济结构等原因，与西方市民社会的起源不同，中国的市民社会并非起源于城市。我国农村的管治伴随着农村基层民主的开展已先于城市而行。此外，笔者认为，城市管治与农村管治的地理空间和行为空间均有不同：城市政治、经济、社会、文化等活动的进行集中于一个高密度的（地理）空间，在这个空间中，原本在农村中属于私人活动的范围（行为空间），变成了具有很强公共特性的活动，即农村的许多“私域”在城市变成了“公域”；而且，在城市，如果“公域”得不到加强，城市的社会、经济活动将处于较大的混乱之中。

（二）城市管治的政治体制背景

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，中国城市管治的体制背景可以描述为：1、中国的市民社会还处在刚刚发育阶段；2、整个国家的城市政权体系仍处于改革中；3、城市管理体制的改革仍在进行之中；4、“大政府、小社会”的国家管理格局正在形成之中；5、维护“私域”的法规仍处于完善的过程中。这些因素决定了中国的城市管治目前还只能处在试探性的“摸石头过河”阶段。（黄光宇、张继刚，2000）指出我国城市管治方面存在的问题有：1、行政体系内事务分工、责权界限划分不清；2、行政体系在区域管理上缺乏对应机构和协调机制；3、行政体系的市场适应性与应变能力较差；4、水平层面的问题：（1）缺乏公众参与机制，（2）缺乏对行政的司法、社会的公开监督^[30]。



图一 西方国家的城市管治体制



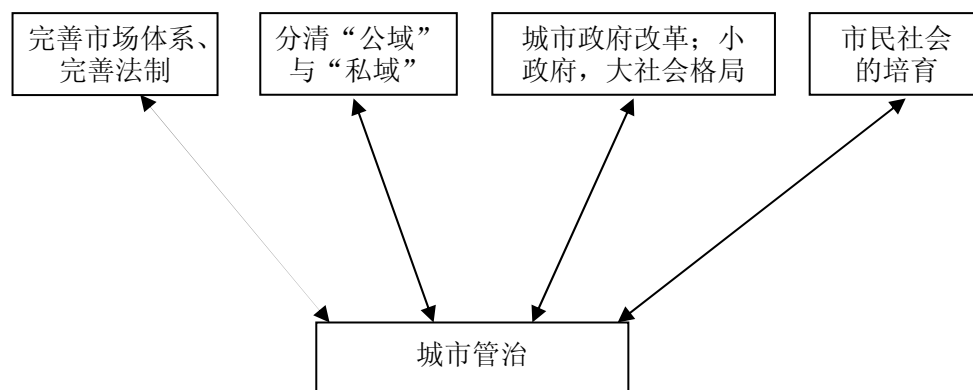
图二 我国城市管治的体制约束，县级市尤其如此（虚框表示体制障碍）

（三）城市管治的实际操作模式

目前我国的城市管治中，不同城市之间的协调较少。在我国南方沿海地区，业已出现的一定程度的城市管治，其表现形式主要与西方城市管治中的“支持增长模式”较接近。比如许多地（县）级政府对于基层地方的招商引资赋予充分的灵活权限，这些作法使一些地方的基层在招商引资方面取得了很大的成绩，地方经济得到快速发展。但由此而出现的遍地工业化现象，引出了新的发人深省的问题（如工业布局分散化；土地浪费；环境污染；集聚效益低；工业化对第三产业带动系数低；基础设施投入大，效能低；缺乏城市化所需的社会资本；基层政府管理混乱，规范性差等等）。这些问题的本质，是在实施城市管治的过程中没有分清“公域”（区域土地利用规划、城市土地利用规划、公共环境、公共基础设施、公共财政管理，等等）与“私域”（经济发展、集体权利，等等）的界限。结果，使“公域”与“私域”混淆；“公域”向“私域”妥协；“私域”侵犯了某些“公域”。另一方面，政府对某些“私域”又没有充分放开，层层审批，压抑了“私域”空间中的灵活、创新源泉。在广州市白云区，在过去的发展中，为了照顾各基层镇、村的利益，在全区建设了十二个工业开发区，结果各开发区规模小，行政管理和政策不到位，业务管理水平低，吸引外来资本的成绩很不理想，土地浪费严重。并且由于工业区小而分散化，环境污染问题得不到有效治理。另外，

据 2000 年 12 月制定的广州市总体规划，拟将广州市城市建成区控制在白云区华南大道以南，华南大道以北区域是广州市的生态控制区和生态保护区。但目前（2002 年 10 月），在华南大道以北区域大、小工程建设正在“遍地开花”，一些局部区域生态环境在加速恶化。这是广州的城市规划管理、城市生态与环境管理（公域）与个别机构（乡镇、村，私域）相混淆，私域侵犯了公域、公域中某些权力弱化的结果。

（四）今后中国城市管治的发展路径。笔者认为，广州市白云区的个案具有一定的代表性。广州市白云区的城市管治工作，在现阶段首先要分清“公域”，并加强“公域”的政府管理，做好在全区范围内的集中式的开发区规划与建设，制定有关的环境保护规则，并由政府出面，协调好各镇、村的利益关系，建立起“一区集中开发，各镇村皆受益”的共同富裕机制。在“私域”，则要放开搞活，充分激发各利益主体的创新和发展欲望。结论，中国的城市管治：强化“公域”，还权“私域”，激励创新。



图三 中国城市管治的构建路径

最近，党的“十六大”报告中提出“扩大公民有序的政治参与”，其新意之处在于“扩大”和“有序”二词，表明了中国共产党在政治体制改革方面主张“公域”与“私域”的合理划分，对“私域”的深度、广度和效率给予了新的和高度的重视。这对我国城市管治的顺利发展，奠定了良好的政治基础。

重要参考文献

- [1] 顾朝林，论城市管治研究，城市规划，2000（09）
- [2] Pierre（皮勒尔），1999：Models of urban governance / Urban Affairs Review, 1999,34(3)
- [3] 陈振光、胡燕，西方城市管治：概念与模式，城市规划，2000（09）。

The Theory of City Governance and It's Practice in China

Zheng Yuan

(Vice professor of Administration Research Center of Zhongshan University, GuangZhou, China,
Zip:510275, Tel:(020)84039017, E-mail:Lpsyzh@zsu.edu.cn)

Abstract : The research city governance is now the highlight point in some fields such as city planning studying, human geographic studying, city management studying, city society studying, administration studying etc. This paper discussed the meaning of city governance and the theory of civil society, analysed the city governance and it's practice in China, put on the path of city governance development in China.

Key words: City governance e / Civil Society

-
- ¹张京祥, 城市与区域管治及其在中国的研究和应用, 城市问题, 2000 (06)
- ²俞可平主编, 治理与善治, 北京: 社会科学文献出版社, 2000年9月, 第4-5页
- ³张胜军和刘小林等译, 没有政府的治理., 江西人民出版社, 2001年
- ⁴ ①孙施文, 关于治理的解读, 国外城市规划, 2002 (01); ②俞可平主编, 治理与善治, 北京: 社会科学文献出版社, 2000年9月, 第1页
- ⁵孙柏英, 当代政府治理变革中的制度设计与选择, 中国行政管理, 2002 (02))
- ⁶参见①顾朝林, 发展中国家的城市管治研究及其对我国的启发, 城市规划, 2001 (09); ②洪明、徐逸伦, 我国小城镇管治研究初探, 城市规划, 2000 (10)
- ⁷ 黄光宇, 张继刚, 我国城市管治研究与思考, 城市规划, 2000 (09)
- ⁸ 《马克思恩格斯全集》第一卷, 人民出版社1972年版, 第308页
- ⁹田忠, 经济市场化背景下的当代中国市民社会, 理论与改革, 2001 (02)
- ¹⁰应德平, 市民社会及其约束力的作用, 中共福建省委党校学报, 2001 (09)
- ¹¹李建华, 论中国市民社会的建立及其伦理变革, 浙江社会科学2001年第5期
- ¹² 《马克思、恩格斯选集》, 第四卷, 人民出版社, 1972年版, 第192页
- ¹³ 《马克思恩格斯全集》第一卷, 人民出版社1972年版, 第344页
- ¹⁴袁祖社, 中国“市民社会”及其基本价值取向初探, 求是学刊, 1999 (04)
- ¹⁵马长山, 市民社会理论: 法学现代化及法制研究的新视角, 江苏社会科学, 2001 (03)
- ¹⁶郭保振, 试论中国市民社会的构建, 河南省政法管理干部学院学报, 2002 (03)
- ¹⁷ [英]梅因.《古代法》[M].北京:商务印书馆,1959. 第97页
- ¹⁸田忠, 经济市场化背景下的当代中国市民社会, 理论与改革, 2001 (02)
- ¹⁹张昕, 宪政主义与创新政府, 中国行政管理, 2002 (03)
- ²⁰李建华, 论中国市民社会的建立及其伦理变革, 浙江社会科学2001年第5期
- ²¹韩克庆, 市民社会: 中国现代化进程的再检视, 天津社会科学, 2002 (03)
- ²²李瑜青, 市民社会理念与社会自主性发展, 北京行政学院学报, 2002 (01)
- ²³王世雄, 中国传统社会的政治特征及其近代转型, 新东方, 1998 (05)
- ²⁴严明, 马长山 多元权利基础、公权力权威与良法之治 求是学刊,2002(01)
- ²⁵李培林, 处在社会转型时期的中国, 国际社会科学杂志(中文版), 1993 (03)
- ²⁶中国战略与管理研究会社会结构转型课题组, 中国社会结构转型的中近期趋势与隐患, 战略与管理, 1998 (05)
- ²⁷俞可平, 社会主义市民社会: 一个新的研究课题, 天津社会科学, 1993 (04)
- ²⁸中国战略与管理研究会社会结构转型课题组, 中国社会结构转型的中近期趋势与隐患, 战略与管理, 1998 (05)
- ²⁹顾朝林, 发展中国家的城市管治研究及其对我国的启发, 城市规划, 2001 (09)