



- 国务院办公厅主管
- 中国行政管理学会主办
- 1985年创刊

[首页](#)
[关于杂志](#)
[CPA资讯](#)
[杂志在线](#)
[在线投稿](#)
[在线订阅](#)
[理事会](#)
[广告专区](#)
[电子期刊](#)

杂志在线

- 最新目录
- 本刊特稿
- 热点聚焦
- 公共管理
- 学术论坛
- 往期回顾

订阅投稿登陆

用户名:
 密码:

[注册 >> 忘记密码?](#)

[在线订阅](#)

[作者在线查稿](#)

[过刊查询](#)

- 理事会
- [邀请函](#)
- [服务内容](#)
- [理事会章程](#)
- [往届名单](#)

[更多>>](#)

最新目录

城市治理理论的范式转换及其对中国的启示

学术论坛
曹海军 霍伟桦

发布时间: 2013-7-11 发布人: 本站 源自: 本站

doi: 10.3782/j.issn.1006-0863.2013.07.19

[摘要] 进入20世纪以来, 随着社会经济的迅猛发展, 西方发达国家的城市化进程发生了根本性的转变, 城市在形态上不断向外扩张, 从功能混杂的城市逐渐发展成为具有复合性功能特征的大都市区, 从而催生了城市职能和范围的重构。围绕城市发展的新形势, 城市治理理论领域发生了三次范式转换, 即传统区域主义、公共选择理论学派和新区主义。回顾和评价这三个阶段的背景、内容、特征和模式, 对提升处于转型期的中国城市治理具有重要的借鉴作用和启示意义。

[关键词] 城市治理理论; 传统区域主义; 公共选择理论学派; 新区主义

[中图分类号] D035.5 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2013) 07-0094-06

早在20世纪初叶, 西方国家就已经完成了第一轮城市化的进程。二战后, 城市人口激增、便捷交通工具的发明以及高效的福特主义经济生产方式共同促使城市规模的变迁: 伴随城市的大规模蔓延 (sprawl), 中心城市开始不断向郊区扩张, 形成了居住区、商业区和工业区的功能性分区 (zoning), 昔日功能混杂的城市 (city / urban) 开始向具有复合功能特征的大都市 (metropolitan) 或大都市区 (metropolitan area or region) 过渡。在此意义上, Kübler和Heinelt指出, 城市在韦伯式意义上的社会经济地域综合体不复存在了。[1] 面对城市蔓延的景观, 各国政府纷纷掀起了一股城市体制—功能的改革热潮, 自此, 城市治理作为城市发展的重要问题被提上了议事日程。

20世纪90年代以来, 随着经济全球化的深入发展, 城市越来越处于全球竞争网络的枢纽, 已经成为参与全球区域竞争的基本组织体与空间单位。城市的治理状况直接影响着一个国家 (地区) 的发展, 并且在未来将发挥主导的作用。为此, 城市政府体认到, 只有携手合作形成地方区域 (region) / 联盟 (alliance), 甚至是聚合成具有空间结构的全球城市区域, 才能促进区域整体发展, 提升总体竞争优势和增强协同能力 (synergy)。[2]

与此同时, 西方城市治理理论也经历了不同阶段研究范式的转变。在治理理论兴起之前, 城市治理则主要属于城市政治学和城市政治经济学的研究范畴, 大体上经历了城市权力结构论 (精英论和多元论)、增长机器论、城市联盟论、城市政体论等理论和学说。进入20世纪90年代以来, 城市治理理论开始占据主流地位, 学者们开始将制度主义的视角引入到城市研究中去, 形成了城市治理的理论范式。城市治理理论探讨的是如何促进跨域治理或推动协商治理机制, 主要集中于中央、地方政府与非政府组织等公私行动者的互动模式。正如著名城市与区域专家约翰·弗里德曼 (John Friedmann) 所揭示: “寻找一个合适的治理模式, 对这些区域而言是至关重要。” [3]

同样是从制度变迁的角度来看待区域治理范式的转换, Kübler和Heinelt侧重于从治理结构的转变 (特别是从民主与治理之间的关系) 来理解城市区域治理模式的转换 [4]; 而瓦利斯·阿兰 (Alan D. Wallis) 则从城市区域空间结构的历史角度来把美国大都市治理划分为三个不同的阶段 [5] [6]: 第一阶段是单核心中心发展的工业城市区, 即“传统区域主义”阶段; 第二阶段是多核心中心 (包括中心城市和郊区) 的城市区域, 即“公共选择理论学派”阶段; 第三阶段是强调在同一区域内的地方政治实体的竞争, 这一阶段以网络化 (复杂的补充和相互依赖) 为特征, 即“新区主义”阶段。

本文借用瓦利斯·阿兰的经典类型学分析, 从背景、内容、特征和模式等城市治理的方面出发, 回顾西方城市治理理论的三次范式转换, 以及相应的三次实践的兴起和高潮等发展阶段。概言之, 大都市治理就是用“正确的方法”去克服城市功能范围和地方政府结构之间不断扩大的差距。 [7]

一、城市治理理论范式转换的前两个阶段

1. 传统区域主义阶段 (19世纪末至20世纪60年代)

19世纪末, 随着社会经济的迅猛发展, 西方的城市化进程明显加快, 城市在形态上不断向外扩张, 要

求城市职能和范围进行重构。

由于西方国家存在着高度的自治传统，城市一般是由地方行政机构来独立管理。社会经济日新月异使城市（city / urban）的范围不再仅仅局限于某个镇（township）、县（county）和市（municipality），而是逐渐发展成为具有政治、经济、文化等复合社会因素特征的大都市（metropolitan）或区域（region）。这样的大都市或区域本来俨然就是一个具有完备功能的独立统一整体，但由于历史传统的缘故被划分为由若干个地方政府行政单位管辖的主体。在大都市的范围内，每一个地方政府行政单位都对自己的辖区具有独立的统治权；而像教育、医疗、卫生和环保等具有区域性跨域特征的公共服务职能则在若干个地方行政主体间进行分割。这些数量和种类繁杂的地方政府和公共服务职能分割造成了“政治碎化（political fragmentation）”，直接影响了大都市全区域内公共服务的供给，造成资源浪费和效率低下，导致大都市没有一个统一的政治领导与一致的行动来共同解决区域内的重大社会问题。面对着城市治理中的“政治碎化”现象，19世纪末期，美国学术界在理论与实践上掀起了一股研究与建立大都市政府的热潮，被称之为“传统区域主义”。

传统区域主义又称“大都会主义”、“统一政府学派”、“巨人政府论”、“单一政府论”，主要关注社会公共服务传递的“效率”和“公平”，秉承的理念是“一个区域，一个政府（one region, one government）”。因此，传统区域主义为“政治碎化”问题开出的药方是建立一个大都市政府，也就是巨人政府。根据政府的层级和权力在不同层级之间的分配情况，我们可以把大都市政府结构分为三种：单层的大都市政府结构、联邦式双层的大都市政府结构和其它适当的统一政府结构。单层的大都市政府（one-tier metropolitan government）建立方式主要有两种：一是通过中心城市兼并（annexation）郊区；二是透过市县合并（city-county consolidation）。联邦式双层的大都市政府（federative two-tier metropolitan government）是在传统区域主义大都市改革方案中最受欢迎的改革方案，它主张保留现有的机构、但让渡部分权力以组建大都市政府，一般双子城（twin cities）就是这种模式的产物。第三种解决方案是建立其它适当的统一政府结构，以解决承担税收和享受公共服务不一致的城市区域所带来的集体行动的困境。

作为一个统一的学派，传统区域主义对于是否建立大都市政府这一问题上不存在任何异议，但是在如何具体构建大都市政府结构上就存在较大的分歧，而且不同学者认为不同层级的政府在解决大都市治理问题的重要性上存在差别。从政治学和行政学的角度来看，传统区域主义的提出是基于马克斯·韦伯的理性官僚制模型。出于对公共管理官僚机构的理想规划能力的信赖，传统区域主义倡导建立统一集权的大都市政府，形成一个由上及下的集权化科层制模式，命令由上往下层层遵守覆盖到整个城市区域，从宏观上解决整个大都市面临的主要问题。

传统区域主义经历了“兴起——高潮——衰落——复兴”四个阶段。19世纪末20世纪初，美国政治学、行政学大师伍罗德·威尔逊、弗兰克·古德诺和弗雷德里克·泰勒等学者就已经形成了建立大都市政府的理念；芝加哥大学的欧内斯特·伯恩斯（Ernest Burns）教授最早提出大都市定义问题。在经历了30年之后（合并成立大纽约市的倡议最早发起于1867年），1897年纽约市完成了布鲁克林、奎因、斯塔德岛、布诺克斯和曼哈顿（Brooklyn, Queens, Staten Island, the Bronx and Manhattan）5市合并，成为现在的“大纽约市（New York City）”。这个在当时影响最大的市县合并，标志着北美历史上第一波“区域政府合并”达到了高潮。[8]在此基础上，切斯特·马克赛（Chester Maxey）、保尔·斯杜斯基（Paul Studenski）、维克多·琼斯（Victor Jones）以及路德·古利克（Luther Gulick）等众多学者继承和发展了关于建立大都市政府的观点和理论。

但是在往后的50年时间里，传统区域主义却受到了持续的批评。从思想层面上看，受“管得最少的政府才是最好的政府”的自由主义思想影响，建立巨人政府的实践与古典自由主义“小政府”这一传统思想背道而驰；在实践层面上，拉法雷（Lefevre）指出，没有具体的实践证明传统区域主义的这些改革方案是成功的，而且大多数改革被证明是失败的，同时联邦式双层的大都市政府的治理结果也是令人失望的。[9]历史资料显示，在1907—1947年的40年间，美国没有一例成功的合并案例。但是在20世纪80年代开始，大都市政府的实践在全球范围内得到复兴，特别在欧洲和加拿大等地区得到了广泛传播。

20世纪60-80年代，在传统区域主义遭受严重挑战的同时，社区权力或称邻里政府运动（Neighborhood Movement）和公共选择理论学派（School of Public Choice Theory）应声而起。前者提出用建立邻里政府的办法强化服务提供体系和政策决定程序的分散化；后者提倡建立一套完善的多元特征的多元治理和民主行政的市场机制来管理城市。经过这场理论交锋，公共选择理论学派逐渐占了上风，并且主导了接下来美国大都市治理的变革潮流。

2. 公共选择理论学派（20世纪50年代至90年代）

公共选择理论学派批判传统区域主义，实际上是从“政治碎化”的角度出发的。公共选择理论学派认为，“政治碎化”确实会带来很多问题，但是传统区域主义开出的药方带来的问题更甚，关键的一点是无助于解决“政治碎化”；相反，“政治碎化”并不是一无是处。在大都市“碎化”的状态下，公共产品与服务的提供就存在规模经济和外部性等问题，因此，由地方政府来提供这些产品和服务就显得非常不经济和没有效率，而且巨人政府“一刀切”的政策忽视了公民需求多样性。

公共选择理论学派认为，多元的政府结构比单一集权式的政府结构更能符合城市治理的需求，碎化的政府结构给人们提供了“用脚投票”的机会，反而刺激了地方政府之间的竞争，从而获得了更有效率的服

务。按照公共选择理论学派的观点,公共产品的生产和提供是两个不同的概念和环节。虽然说地方行政机构的主要职能是负责提供公共产品和服务,但是它不一定要承担其生产职能。为了提高公共产品的生产效率和服务质量,公共选择理论学派要求将一部分公共产品和服务的生产职能转交给私人部门(市场),即通过与私人部门签订协议,建立起公私伙伴关系;对于某一地方政府而言,除了与私人部门进行合作以外,还可以通过与其它地方政府进行合作,即通过跨地区的协议,来共同承担或转移公共产品和服务的生产职能。除此以外,还可以建立区域性的负责某项具体事务的专区。

实际上,公共选择理论学派提出以市场为导向的分权模式,与传统区域主义的统一集权模式是完全对立的。在该模式中,权力并不是集中固定在科层组织当中,而是分散在包括政府、企业和社会组织、甚至是公民个人等在内的更宽泛的参与主体之间;“无形的手”将协调特定商品供给者和消费者的行为,并且有效率地生产和使用资源,满足各方的需求。在城市治理中,该模式是以公共管理而不是以官僚制和权力为特征的,而且把所有参与主体视为一个受到外部刺激就会做出正确反应的理性经济人。因此,公共选择理论学派主张保留分散的地方政府行政单位,并通过这些行政单位之间的竞争,以期提高区域内现有资源的使用效率和增强管理的合理性。

公共选择理论学派经历了“兴起——高潮——融合”三个阶段。1956年,查尔斯·蒂伯特(Charles M. Tiebout)提出了“用脚投票”的思想来为大都市政府的多中心结构特征辩护,批判了传统区域主义。紧随其后,奥斯特罗姆夫妇、罗伯特·沃伦(Robert Warren)和罗伯特·比什(Robert Bish)等学者从公共选择理论的视角理解大都市治理和研究地方政府行为提供了一些新的思路和视角,迎来了公共选择理论学派的繁荣阶段:(1)有助于理解正式结构满足个人需求和偏好的关系;(2)不同规模的政府单位对提供不同公共产品和服务具有不同的效率;(3)把公共产品和服务的生产职能与供给职能分开,有助于深化对地方政府职能的理解。到20世纪90年前后,公共选择理论学派遭到了批评。首先,“经济人”假设过分强调参与主体的理性和自利性。在现实中,理性和自利性受到很多因素的干扰,难以做到完全理性和利益最大化;而且公共选择理论学派刻意回避了政府作为公共部门追求公共利益的特性。[10]其次,“碎化”的地方政府很难被认为是有效率的。尽管公共选择理论在治理“政治碎化”的初期颇有成效,但到了后期反而加剧了“政治碎化”,造成了同个区域内不同政府单位的职责不清、政府效率低下,弱化了区域政府的政治领导权,无法为居民提供有质量的服务。[11]再次,研究者发现参与主体之间的公平竞争只是理论条件,缺乏实质性的事实支持;[12]公共选择理论的理论性太强,缺乏支撑其假设的经验证据。[13]

面对着严厉的批评,公共选择理论学派并没有像传统区域主义那样在某段时期内销声匿迹,而是逐渐融合到新一股城市治理的潮流中去,这股潮流就是城市治理的第三阶段——新区域主义阶段。

二、西方城市治理理论范式转换的第三阶段

1. 新区域主义的崛起(20世纪90年代至今)

传统区域主义和公共选择理论学派分别从国家和市场两个对立的角度作为逻辑起点,传统区域主义把国家/政府作为绝对主体的力量统治城市,从宏观结构途径试图解决城市问题;公共选择理论学派则把市场作为基本动力机制,从经济理性途径寻求解决方案。但是这两种方案在实践面前都遭遇挫折,20世纪70年代中期大西洋福特主义危机爆发时,国家/政府在协调公共事务面前表现出了软弱无力;20世纪80年代以后,由里根和撒切尔夫人为代表推行的新自由主义政策由于市场失灵的出现,导致单纯的市场机制在管理城市时束手无策。因此,学界开始重新思考国家、市场和社会三者之间的关系。究其原委,资本主义经济全球化的发展趋势正影响着城市化/区域化的进程。新区域主义兴起有两个背景:一个是全球化,另外一个是新自由主义的反思导致了分权化,权力由联邦(国家)向区域层面下移。自20世纪90年代以来,伴随着经济全球化的深入展开,区域竞争力逐渐成为了各国城市区域关注的焦点。在实践的推动和对传统改革派(即“传统区域主义”)以及公共选择理论学派融合发展的基础上,城市治理领域内兴起了一股“新区域主义(New Regionalism)”思潮,认为在解决城市问题上应综合考虑竞争与合作、分权与集权的因素,才能有效实现治理大城市的目的。

区域主义在20世纪90年代的复兴主要是由于:首先,联邦政府以财政援助为主要方式的城市全面规划无疾而终,中心城市的社会经济问题日益恶化;其次,发展区域经济是复苏国内经济,应对全球竞争的需要;最后90年代的区域主义改革理论受到了同一时期政府改革理论的影响,对于城市治理的思路与政策主张,体现了80年代中期以后兴起的新公共管理理论的核心思想。

2. 新区域主义范式关注的焦点

目前新区域主义还不是一个统一的学派,但大致来说,赞同新区域主义的学者具有相当一致的目标:

(1)大都市主要通过自愿的方式促进地方政府的合作;(2)新区域主义旨在解决碎片化的政府结构所带来的外部性问题;(3)提供财政和减税的其它方法来繁荣中心城市,使它们能更有效地促进它们所属的区域内经济。[14]

诺里斯(Norris)主张,新区域主义之所以区别于其它的范式,是因为(1)新区域主义者将区域治理的主要理论基础,从效率和均衡的议题转移到区域竞争力的议题上;(2)新区域主义对处理问题的方针是不同于传统区域主义的政府改革。[15]

倡导新区域主义的代表性学者萨维奇(Savitch)和福格尔(Vogel)认为,在新区域主义范畴下(1)以地方自治公民为首的社区应该朝外来关注更大的城市区域,并且考虑它们共同的未来;同时(2)联合政府必需与其他不同层级的政府间建立它们的合作网络关系,这是必要的手段。[16]

而汉密尔顿 (Hamilton) 指出, 新区域主义关心的话题是涉及 (1) 在区域议题上决策的过程; (2) 在区域间安排合作的协议; (3) 必要时, 籍由国家的力量来处理区域的问题。[17]

3. 新区域主义的基本特征

上述新区域主义关注的议题显示了新区域主义注重治理、合作和网络等的一些基本特征。对此, 瓦利斯-阿兰做出了权威性的概括, 他指出, 第三波区域主义 (即新区域主义) 至少在5个方面与其它区域主义不同 [18], 即, 治理、跨部门性、协作性 (Collaboration)、过程和网络。随后, Daniela Windsheimer 补充了另外三个特征: 开放 (Open)、信任 (Trust) 和赋权 (Empowerment)。

强调治理 (Governance) 而非统治 (Government)。虽然在近二十几年的时间里, 治理已经成为社会科学领域里一个被广泛使用的概念, 但是不同学科对它的理解各有侧重。新区域主义处理城市间问题的方式是建立在“治理”的基础之上, 根据萨维奇和福格尔、斯托克 (Stoker)、诺里斯 (Norris) 以及 Dodge 的相关研究, 新区域主义的治理概念具有以下几个构成要素: (1) 参与主体的多样性, 其中涉及政府、企业和社会组织、甚至是公民个人; (2) 参与机制的综合性, 新区域主义涵盖了政府管理、市场调节以及复杂的网络化结构; (3) 参与规范的灵活性, 新区域主义的治理既可以是制度化的约束框架, 也可以是非制度化的协议; (4) 参与方式的自愿性, 新区域主义强调治理参与是自愿而非强迫的, 自愿的参与能最大程度地调动参与者的积极性和创造性, 使其实现资源的最佳配置。Kübler和Heinelt发现, 从大多数治理的城市实体来看, 城市的问题是藉由各种不同层级的政府和私人部门所构成的合作和协调网络来解决的。[19] 新区域主义吸收了公共选择理论学派的观点, 拒斥传统区域主义的“统治”理论, 把关注点从正式的制度安排转移到了议程设置和资源动员的非正式结构和过程。因此, 新区域主义强调的“治理”是与主体横向的联系和地方合作的分权化特征。[20]

强调跨部门 (Cross-Sectoral) 而非单一部门 (Uni-Sectoral)。从“统治”到“治理”的转变, 就意味着政府和非政府组织、盈利部门与非盈利部门、公共组织与私人组织, 甚至是公民个人都可以参与到城市治理的过程中去。权力结构不再是固定统一的, 而是灵活分散的; 跨部门治理使得城市治理的实践更加具有可行性和实践性。

强调协作 (Collaboration) 而非协调 (Coordination)。协同/协作和协调分别是测量善治和统治的一个主要的标准。在过去, “传统区域主义的一个主要目标是改善公共部门在规划和行动方面的协调能力。如今, 新区域主义跨部门治理强调的是协作。大都市治理的目标不仅仅是让公共部门知道该做什么, 而且是对每一部门的独特能力和权限范围做出安排, 进而实现大都市范围的特殊任务。” [21] 瓦利斯-阿兰仅仅指出了城市治理黑和白的两个方面, 但事实上也存在灰色地带——合作 (Cooperation)。这里首先要厘清 Collaboration、Coordination和Cooperation这三个词的涵义。协调 (Coordination) 强调的是参与主体之间是一种上下等级性关系; 协作 (Collaboration) 强调的是参与主体间存在强势主体主导的合作关系; 合作 (Cooperation) 强调的是参与主体之间的平等关系。概言之, 传统区域主义是一种可以被描述为一个等级结构的系统, 而新区域主义是一个基于网络的系统。

强调过程 (Process) 而非结构 (Structure)。传统区域主义以市县合并或形成某些特定目的的机构作为建立大都市政府的结构性方案; 比较而言, 虽然有时会使用结构性方案作为实现目标的策略, 但新区域主义专注于政府治理过程, 例如远景、战略规划、建立共识或解决冲突。

强调网络 (Networks) 而非制度 (Structures)。“对协作和过程重视程度的提高, 也说明了新区域主义对网络状组织而不是正式制度的依赖。这样的网络一般拥有一个稳定的利益相关者核心, 它们在特殊的战略领域具有重要的共同利益。” [22]

强调开放 (Open) 而非封闭 (Closed)。在传统区域主义范式下, 区域被视为一个封闭的实体。边界和管辖都做了明确规定, 传统区域主义派试图根据增长的边界、公共服务的供给和就业市场等来清楚地划定边界。相反, 新区域主义接受开放的、灵活的和有弹性的边界, 区域的界限是随着问题的解决而变化的。

强调信任 (Trust) 而非问责 (Accountability)。问责是传统区域主义集权式官僚制的主要特征, 而信任是新区域主义的核心特征, 涉及到区域社会资本和市政基础设施的落实。许多学者假定, 拥有高度信任关系的网络将有助于降低成员间的沟通与监督成本, 不必再依赖高层级的权力结构介入或透过正式制度来化解集体行动的困境。

强调赋权 (Empowerment) 而非权力 (Power)。传统区域主义认为权力是源于政府的权威, 由此传统区域主义下的大都市统治通常也被看作是一场零和博弈。新区域主义的权力来源于赋权, 赋权是针对社区和邻里的利益相关者参与区域决策。赋权实际上借助于城市政体 (urban regime) 的理论, 主张广泛吸纳各层级政府 (中央政府和地方政府等公共权力部门)、私人部门、非营利组织以及公民个人等的角色, 使得“治理”的参与和形式变得多样且复杂。

4. 新区域主义的治理模式

由于新区域主义所强调的“治理”是建立在跨部门之间协作的水平关系之中, 因此与着眼于中心政治结构 (政府或市场) 或地方竞争力的模式不同。新区域主义的治理模式主要有“连结性功能 (linked functions)”和“复合性网络 (complex networks)”两种方法和策略。

新区域主义的“治理”概念涵盖了介于单一城市和其郡县之间的“连结性功能”, 即功能性整合, 或者是跨地区服务协议。通常, 这个连结是在结盟的选择性成员 (不一定包括区域内的所有成员) 彼此之间提供公共服务, 例如经济发展或者固体废弃物处理。一些地方政府会根据税基分享 (tax sharing) 来进一步

提供一系列的公共服务和安排。与兼并（合并）和多层级政府结构不一样，“连结性功能”是相当灵活的，而且不需要任何新层级的政府。在过去的一段时期内，功能在政府间可以增加、减少和转移。重要的是，“连结性功能”保护了地方自治实体，同时可以取代较大城市的规模经济功能，进而发挥相当于中型中心城市的效率。此外，“连结性功能”的灵活性可以弥补不稳定的组织成员关系。然而，地方精英特别是公共事业和企业的推动者把“连结性功能”看作不完整的一步和某些较少政治整合的考量。

新区域主义的另一个策略就是“复合性网络”。这个进路相当于“没有政府的治理”的理念。它的倡导者设想众多的独立政府通过多个重叠的跨地区协议网络进行自愿地合作，强调的是地区之间的横向联系。拥有交叉服务的众多管理区域意味着公民可以为每一个特定的情况和发展复杂网络的过程中寻求最优化的安排。总之，拥有交叉服务的管理区不一定是重复的，却是具有目的导向性的。“综合性”能提供最大限度的选择以及公民控制。作为地方偏好的结果，大区域“治理”可以自生自发。除了一般的服务网络，这个进路还允许利用税基分享来解决区域间的公平和自愿的土地管理和收购。

新区域主义在具体的运作方式上有政府联席会、区域联盟、大都市规划、城市区域、精明增长和税基分享等方式。

三、西方城市治理理论的范式转换对我国城市治理的启示

伴随着100多年城市化的进程，西方城市治理理论范式已经发生了三次转换：传统区域主义——公共选择理论学派——新区域主义。各范式各有优长和不足，这些范式的个别要素逐渐被吸收到独具特色的各类城市治理的运作机制上，形成了丰富多彩的城市治理模式。特别是新区域主义的治理理论如日中天，对于中国刚刚进入城镇化早期阶段，如何避免西方发达国家走过的弯路，走统筹协调的精明增长之路，具有重要的借鉴作用和启示意义。

从目前国内的研究现状来看，新型城镇化转型以及城市治理议题多集中于城市规划、区域经济和地理、城市社会学等学科领域，而在政治学、行政学、公共管理领域的研究则方兴未艾。学者如张成福、陈瑞莲、孙柏瑛、王佃利、曹现强、张紧跟等人近年来开始引入新区域主义和城市治理相关概念，在区域协调发展和城市治理模式创新的研究中，逐渐完成了从不自觉到自觉、从零散到系统的发展过程。从研究的主题和内容来看，主要集中于城市治理兴起背景、城市治理基本含义的界定、城市治理模式研究、城市治理的分析框架、城市治理实践、城市治理效果评估，城市治理研究的反思等方面的内容。总体来说，国内学术界有关城市治理的基础理论研究仍然匮乏，主要介绍西方城市治理的具体经验、中国城市个案研究或是市政学理论的阐述；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、以及结合新区域主义理论与中国统筹区域发展背景对城市治理进行研究等问题，国内学术界尚缺少深入的系统性研究，研究力度和视角有待进一步深化和拓展。

纵观世界现代文明的历史，伴随着现代工业化发展历程，城镇化成为了启动经济增长的引擎和社会政治发展的重要推动力，展望未来，面对大多数发展中国家，21世纪仍将是城市的世纪。对于中国而言，城镇化始终是我国现代化建设的重要组成部分，特别是改革开放以来，城镇化的道路选择和发展路径问题日益突出。党的“十六大”报告首次提出建设中国特色的城镇化道路的构想；“十八大”报告也明确指出，进入21世纪以来，全球化、信息化时代对新型城镇化发展提出了新的要求，城镇化发展的水平直接影响着区域经济发展和国际竞争力，同时也面临着社会政治生活的变迁及由此产生的新的挑战。经过数十年的发展，中国城镇化发展水平大大提高，中国社会科学院在《中国新型城市化报告（2012）》中指出：中国城市化水平已经超过了50%；而与此同时，传统城镇化模式难以为继，迫切要求转变城市发展方式，这就需要着力提高城市发展质量，走出一条“科学发展”、“以人为本”，城乡融合发展的新型城镇化道路。李克强总理曾表示，推进城镇化，核心是人的城镇化，关键是提高城镇化质量，目的是造福百姓和富裕农民。一方面，我国面临着实现“稳增长”、“促转型”、“惠民生”的历史任务，同时面对如何在科学发展观的指导下，实现“城乡区域发展协调互动”、“工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调”的新型城镇化发展的目标；另一方面，持续扩张的城镇化引发了公共服务供给、基础设施建设、民生建设、社会管理、户籍制度改革、财政分担机制、城镇化的治理结构、“城市病”、区域协调发展等广泛的城市治理问题，城镇化高速发展与现代城市管理水平的不适应，为处于转型期的中国城市综合治理能力提出了严峻的挑战。因此，如何转变城市政府职能，培育城市社会力量，构建由政府、经济组织、社会组织共同参与的城市治理体系，理应成为科学发展观指导下我国建设政治文明和谐社会的重要内容。总之，借鉴国外城市治理的理念和经验，结合我国国情，探讨中国城市治理的基本理论、制度设计、治理模式和战略对策等相关问题，具有较为重要的理论价值和现实意义。

[参考文献]

[References]

- [1] [4] [7] [19] Daniel Kübler and Hubert Heinelt. Metropolitan Governance, Democracy and the Dynamics of Place. in Hubert Heinelt and Daniel Kübler eds. Metropolitan Governance: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place. London: Routledge, 2005. p8, pp8-28, p9, pp9-10.
- [2] OECD. 2001. Local Partnerships for Better Governance. Paris: OECD. pp14-15.
- [3] John Friedmann. Intercity Networks in A Globalizing Era, in Allen J. Scott ed. Global City-Region: Trends, Theory, Policy. New York: Oxford, 2001. p120.

- [5] Allan D. Wallis. Evolving Structures and Challenges of Metropolitan Regions. *National Civic Review*, 83 (winter-spring).
- [6] [18] [21] [22] Allan D. Wallis. The Third Wave: Current Trends in Regional Governance. *National Civic Review*, 83 (summer-fall).
- [8] 叶林. 新区域主义的兴起与发展:一个综述 [J] .公共行政评论, 2010(3).
Ye Lin. A Review of Literature on New Regionalism. *Journal of Public Administration*, 2010(3).
- [9] Lefèvre, C. Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1998(1).
- [10] Stephens, G. Ross and Nelson Wikstrom. *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*. New York: Oxford University Press, 2000. p120.
- [11] Parks, R. B. and Oakerson. *Metropolitan Organization and Governance: A Local Public Economy Approach*. *Urban Affairs Quarterly*, 2000(1).
- [12] Frey, B. S. and R. Eichenberger. *Metropolitan Governance for the Future: Functional Overlapping Competing Jurisdictions (FOCJ)*. *Swiss Political Science Review*, 2001.
- [13] Keating, Michael. Size, Efficiency, and Democracy: Consolidation, Fragmentation, and Public Choice. in David Judge, Gerry Stoker, and Harold Wolman ed. *Theories of Urban Politics*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1995. pp124-125.
- [14] Frisken, F. and D. F. Norris. Regionalism Reconsidered. *Journal of Urban Affairs*, 2001(5).
- [15] Norris D. F. Whither Metropolitan Governance? *Urban Affairs Review*, 2001(4).
- [16] [20] Savitch, H. V. and R. K. Vogel. Paths to New Regionalism. *State and Local Government Review*, 2000(3).
- [17] Hamilton, D. K. Developing Regional Regimes: A Comparison of Two Metropolitan Areas. *Journal of Urban Affairs*, 2004(4).

(作者: 曹海军, 天津师范大学政治文化与政治文明建设研究院, 政治与行政学院副教授; 霍伟桦, 天津师范大学政治与行政学院硕士研究生, 天津300387)

The Paradigm Transformation about Theory of Urban Governance and Its Enlightenment to China
Cao Haijun Huo Weihua

[Abstract] Since the beginning of the 20th century, with the rapid socio-economic development, the process of urbanization in the western developed countries occurred a fundamental change. Ceaselessly outward expansion of urban morphology gradually made urbanization develop from function mixed cities into a composite functional characteristic of metropolitans and regions, thus gave a birth to reconstruct the functions and scopes of cities. Around the new situation of urban development, the theory of urban governance has gone through paradigm transformation three times, namely, Traditional Regionalism, School of Public Choice Theory and New Regionalism. And reviewing the background, content, features and modes of such three stages will have significant enlightenment to the upgrade of Chinese cities' governance capacity in transitional period.

[Key Words] Theory of Urban Governance; Traditional Regionalism; School of Public Choice Theory; New Regionalism

[Authors] Cao Haijun is Associate Professor at the College of Politics and Administration and the Institute of Political Culture and Political Civilization of Tianjin Normal University; Huo Weihua is Master Candidate at the College of Politics and Administration of Tianjin Normal University. Tianjin 300387

分享到0

上一篇: 农村最低生活保障制度与农民对政府信任的关系研究

下一篇: 《中国行政管理》推动行政管理改革的影响力及其实现机理

关于杂志 | 联系我们 | 网站地图

版权所有: 中国行政管理杂志社 京ICP备: 06058857号 京公网安备: 110102004816

本网站所有内容属中国行政管理杂志社所有, 未经许可不得转载

(自2013年5月16日起计数)