

第五,大力发展网络化大城市,着力解决“大城市病”。“大城市病”主要是指城市化进程中所出现的各类环境问题、交通问题和住宅问题等。之所以称为“大城市病”,是因为在大城市尤其是特大城市的表现尤为突出。功能过多,经济和人口布局过度集中的“过密”,是产生“大城市病”的根本原因,因此,应建立起新的大城市空间发展理念,大力发展网络化大城市,以克服城市职能过度集中所带来的各类“大城市病”问题。^[5]

【本文系国家社会科学基金重大项目(10zd&022)、国家自然科学基金项目(41171099)的阶段性成果。】

参考文献:

- [1] 李国平、谭玉刚.中国城市化特征、区域差异及其影响因素分析.社会科学辑刊,2011(2).
- [2] 胡存智.加强城市土地使用管控.2013中国城镇化高层国际论坛(国家发改委城市与小城镇改革发展中心、世界经济论坛等共同主办).2013.3.30.
- [3] 杨子健.我国城乡一体化发展现状及未来展望.中国信息界,2013(5).
- [4] 陆大道等.2006中国区域发展报告——城镇化进程及空间扩张.北京:商务印书馆,2007:1-9.
- [5] 李国平、孙铁山.网络化大都市:城市空间发展新模式.城市发展研究,2013(5).

重建中国现代城市治理的整体性维度

□韩福国,复旦大学城市治理比较研究中心主任、国际关系与公共事务学院副教授、博士

我们之所以要考虑当下中国城市治理的整体性维度这个问题,主要是基于中国的快速工业化和人口大膨胀所带来的很多问题,比如城市规划问题、交通问题、污染问题、居住问题等等,都与城市治理的整体性有着密切的关系,它已经不是一个单纯的城市规划或者其某一个领域管理的制度所能解决得了的。从整个城市的发展历史的角度观察,现代中国的城市治理结构现在到了一个关键的转型时刻,它需要我们从治理理念到治理策略上完成一个整体性的现代转向,而不是沿袭过去的“大规模城市化和城市越多就是工业化和强国象征”的落后理念,也不是“城市承担的经济职能越重要就越符合城市的未来”的保守观念。基于此,我们需要在以下三个层面界定现代城市发展与城市治理的逻辑关系问题。

中国城市化的传统路径依赖需要破解

其一,中国城市的治理问题掩盖在快速城市化之下。



1949年之后,中国的城市发展基本上是沿袭着国家整体性工业化的规划,来推进城市快速发展的道路。1978年以后,中国沿袭的是典型的西方式的自发的工业化所推动的城市自由扩张的道路。因此,整个中国的城市化有了两个推动力:一是快速的工业化是城市化的第一推动力;二是超大规模的人口集聚形成第二个推动力。在这两个基础之上,中国城市化的速度十分引人注目,也因此掩盖了许多城市发展的合理性问题。

“发展是硬道理”,但是在各种经济发展措施和政治任务下,“技术”被“政治”绑架,中国城市化进程几乎没有时间和空间去认真反思和探讨其特殊的路径与内在的机理。因此,掩盖在快速经济发展、城市外在物质形态的大规模建设、工业化扩张与人口大量积聚之下的城市治理问题,一直没有得到足够的重视,带来了城市规划的无序、城市环境和交通问题的积累,以及城市历史和文脉的破坏。

其二,规划问题不是城市发展的核心问题。我们可以看到,中国城市发展面临的所有问题的解决方案,根本不是技术和方法的问题。因为中国不缺少城市规划的能力和技术人才,也不缺少文化的保护人才,更不缺少中西融合的整合能力。但为什么我们的城市发展却依然面临着西方曾经经历过的城市化误区,甚至面临更为严重的问题和挑战?

当年国民政府时期在南京的一些都市建设计划,由于政府内部的种种利益冲突最后没有实现;建国后,“梁陈方案”的合理性在一个政权高度集中的政治体制下,也无法得到体现和落实。这说明中国的城市问题不是“大屋檐”要不要的问题,而是整个城市治理的体系需要重新界定的问题,它包括“强政府”如何成为理性的政府、城市规划如何遵循自然与现代持续发展、人口在城乡之间合理分工、城市体系如何合理分配、公民如何参与城市治理,以及现代技术如何提升城市治理等关键问题。这些问题不解决,再好的规划也会被人为主的政策肢解掉,从而承担了无谓的责任与骂名。

现代城市的基本特性需要在理念上进行认知

现代城市的基本特性集中体现在现代生产要素的有机集聚、城市更新和空间分散,但是它是现代生产要素有机集聚基础上的城市有机更新与空间合理分散。

1.城市的现代性之一:现代要素的有效空间集聚

城市是人类生活最为典型和集中的载体,“城邦政治”开启了古希腊关于现代国家治理的学问,它一开始就涵盖了经济、政治、文化和对外关系等等所有社会生活的要素。中国古代城市作为政治规划的典范,也集中体现了国家所有的要素特征。古典城市必然是政治中心和宗教中心、手工业技术中心,它的基本要素是以官衙、仓库、民居、集市、宗庙为中心的空间结构,但在农业生产的经济结构下,城市必须依赖于乡村提供必要的物质原材料,才

能具有控制乡村的可能性。所以，在古典社会，城市和乡村具有一种相互平衡的协调关系，在某种意义上，过去的乡村不需要依赖城市就能生存，但是城市必须依赖乡村才能持续。

广袤的乡村向城市提供原材料、人口，以及军队，即使像古希腊城邦这样的城市国家，也需要通过贸易来交换这些必需品，甚至需要一定的外围的农村来辅助城市维持必要的物质循环。在文化、宗教和政治方面，城市和乡村进行着持续的互动。乡村的自治与城市的政治控制，一直是古典城市与乡村之间关系的主要特征。

现代工业革命以来，在市场经济与民主政治的不断发育基础上，城市的集聚功能日益凸显，成为产业、人口和文化集聚的主要载体，城市在现代国家与社会中的功能越来越强大，逐渐处于从物质生产、分配到文化艺术的绝对中心位置，使得乡村在各个方面都呈现出从属于城市的地位和特征。在现代工业城市这一容器里，不同的人群、不同的文化、不同的技术、不同的语言都聚集一起，并且相互融合。所以，对城市的集聚功能而言，它必须强调它的有效性，只有有效的人口和资源的集聚，城市才能在土地、空间和环境方面对资源的利用最大化，而不是无效的“摊大饼式”的扩展。

大多数工业化国家已经形成了大中小城市基本平衡的发展结构，尤其是许多小城市的大量发展，已经基本上形成了人口主体部分在城市的集聚状态。我们可以发现，2011年的世界主要工业化国家的城市化人口比例都已经超过了80%^[1]。如果按照这个比例观察，中国的城市化人口比例仍然有一个持续增长的需求。这对城市的发展提出了很大的压力和挑战，而这一压力单纯依靠增加城市的数量是无法缓解的，因为中国的土地面积有限而人口规模超大。

2. 城市的现代性之二：形态有机更新与空间合理分散

城市是一个复合体，是合理集聚与有机分散同步进行的复合体。没有人的生产以及与此相关的生活因素的集聚，就不可能构成现代城市；同样，没有人口的城市化集聚以及由此带来的交易与生产的活力，就不可能有城市的成长。因此，现代城市的不断扩张是一个集聚的结果，但城市的发展则需要物质形态的不断更新和空间的合理分散。

现代城市在不断解决城市治理问题的过程中，持续进行了城市建设形态和内在组织方式的更新，包括现代多元社会主体的发育、城市的物质形态更新与城市业态提升。同时，城市也需要在集聚基础上进行合理的空间结构分散，包括城市空间的多中心展开、城乡结构的合理配置。这些更新与分散不断产生出发展的推动力，从而逐步摆脱“焦炭城”环境集聚困境和“广亩城市”的过度分散困境。

城市的主要功能之一就是改造人类自身的传统生活方式，每一时期的城市都产生了多种多样的新角色和同样丰富多彩的新潜力，它包含了法律规范、道德标准、建筑样

式、市井民风等等方面的相应变化，这一切都是随着城市的物质形态不断更新才逐步完成的。从古典的政治文化中心的城市，到现在的工业化城市，城市的外在物质形态已经发生了很大的改变：电力系统和钢筋水泥的应用，现代工厂的建立，以及随着大量工业化人口的居住区不断建立，使得现代城市已经成为一个与自然环境越来越脱离的自发环境，而现代汽车等交通工具的大规模使用，使得城市成为交通拥挤的直接代名词。

因此，城市在不断更新，但是却不断地偏离“有机”的状态。自发的工业化和无目的的城市规模扩张，已经成为世界上所有城市生长的内在机理，虽然这一内生性的机理已经偏离了人类建筑城市是为了更好地生活这一目的。

从整个世界的城市发展的结构分布观察，城市之间必须要有一个合理的空间分散结构。但是现代城市在空间上存在着几个致命的困境：

第一，现代城市群落已经成为城市增长的主要空间，主要工业化国家的城市都已经形成明显的城市群落，一个普遍的特点是集中在沿海区域。这虽然符合城市群落发展的成本逻辑，但是大城市群落的过度集聚，造成了空气质量低、交通拥挤和水源污染的环境问题，以及大量贫民窟的低质量生活状态。绿地、树荫、河流、湖泊，这本应是一座城市的环境给养，为城市存留降温的生态空间，然而，工业化造城的模式下，很多环境空间已经在高地价的利益追逐下荡然无存。城市群落的急剧膨胀，已经背离了“花园城市”的最初梦想。

第二，在大量人口集聚的情况下，城市贫民窟的大量产生，已经成为许多国家城市治理中的难题。中国现在由于二元户籍制度，声称自己没有大量的贫民窟，但是随着新生代农业户口的人口在城市滞留，贫民窟是早晚的问题。贫民窟产生了城市内部的二元空间结构，是制约城市长期发展和稳定的难题。

第三，在大规模、高密度集聚笼罩下的城市企图回归乡村的“广亩城市”，造成城市对土地的大规模占用。发达国家已经注意到了这一问题，在中国这似乎是一个正在高涨的趋势，对于人口规模巨大而土地稀少的国家而言，这将是一个更大的困境。中国的城镇化一定要避免的就是这个问题，否则，会把中国城市化带向一个无法扭转的方向。同时，随着全球化进程加速与信息技术的发展，几乎每一个现代城市已经成为全球化网络体系中的一个节点，尤其是伴随着近20年来的信息技术更新，使得城市的属性已经发生了很大的变化，它主要体现在：1) 城市的性质从一个“国家属性”变成“全球属性”；2) 从一个“三维空间”变成“多维空间”；3) 从一个传统的“内部参与”到“内外共同参与”的复合主体。

这些困境和挑战集中地体现在中国当下的城市化进程当中，因此，这对中国城市的有机更新和合理分散提出了更高

的要求，也对当下城市的治理提出了国际化的视野与需求。

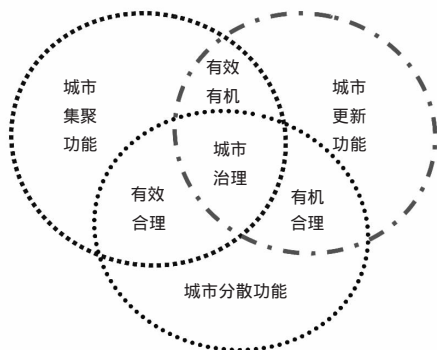
3.现代城市治理结构的统合性

城市是人类文明的有意识作品和现代工业生产的无意识产物，因此它不是定格化的，而是流动不拘的，具有无限的想象力和再创造的空间，这为城市治理创新或建设创新型城市提供了内在的力量。集聚与分化基础上的流动构成所有城市的命脉，现代城市的治理和发展创新都必须遵从这个命脉，实现集聚与分化二者之间的平衡，从中寻找真正的城市活力与创造空间。换句话说，也就是在现代城市的一致性的集聚中，形成多元化的分化，同时在多样化的分化基础上形成具有内在一致性的集聚。

一个有成效的治理结构，就必然体现在如何在加强城市的集聚功能的持续实现上，形成城市物质空间、产业形态和社会结构的有机更新，同时形成城市空间的有机分散。现代城市的集聚，不是城市对所有资源的过度占有和无序的扩展，而是一种有利于城市各个人群“居住、生产、交通和游憩”的资源合理配置；现代城市的更新，也不是各个城市组织部分之间的空间结构的紧张，不是城市各个社会群体的分裂和对抗，更不是政府与社会的对立，因此，更新不是简单的替代而是一种发展生命力的维持和延续。

城市属性的变化是我们思考城市发展与城市治理的基本向度与维度，这些城市属性的重新定义和发展，尤其突出体现在中国城市的集聚、更新与分散的结构上。

合理的有机集聚是任何一个现代城市存在的基础，但是持续更新和合理分散则构成一个城市发展的动力。集聚、更新与分散都是城市经济发展、城市市民与城市社会自身运动所形成的，但三者要平衡与协调地共存，并相互促进，就需要一个超越城市经济力量与社会自治力量的更高结构性存在，这就是城市的治理结构。在现代科学管理与人类历史的知识性充分发展的基础上，人类对城市的管理需要发挥治理结构对城市发展的统合性，实现集聚、更新与分散的有机平衡。



城市治理的集聚—更新—分散关系图

一个城市只有建立了合理的治理体系，才能使得城市发展在有效的集聚、有机的更新和合理的分散之间，建立均衡性和持续性。

重建中国现代城市治理的整体性维度

现代城市治理需要一个整体性的战略框架，而不是传统的“八仙过海各显神通”的支离破碎的管理制度，这种管理方式看上去每个部分都是合理的，但是最后造成整个城市问题的加剧与恶化。

现代城市的治理结构应该有四个层面：第一，从城市的物质形态，即从生态和规划的角度创造城市的“元治理”，任何城市治理都离不开规划和它的自然环境。第二，现代城市的管理，从法律和公权角度来创造城市的“硬治理”。第三，多元参与共治，从社会和公民维度形成“软治理”，它包括城市基层民主、公共事务中民众参与等等。第四，从技术和信息的角度创造“巧治理”，即有效地利用现代技术来实现更好的集聚和空间配置。

“从奥古斯特·孔德 (Auguste Comte) 到 W.M.惠勒 (W. M. Wheeler) 的一系列学者都认为，社会是一种‘积累性的活动’，而城市正是这一活动过程中的基本器官。”^[2] 所以，我们在集聚与分化这两个城市发展的基本动力基础上，必须高度重视良好的城市治理需要处理好“元治理”、“硬治理”、“软治理”和“巧治理”四者之间的合理配合，建构一个整体性的理念体系和战略思维框架，从而形成一个有机的治理体系，而不是特别倚重于某一个具体的治理部分。

事实上，这是个治理的环节，既呈现了一个城市发展的历史进程，也体现了现代城市所需要的多元治理体系的复合性需求。同时，只有四个治理的环节形成一个有机的互动体系，现代城市的集聚功能才能推动城市更为快速的发展，分化功能才能创造更加有活力的城市治理结构。

在这样的一个现代城市治理体系当中，就需要城市政府具备现代的政治智慧，通过政府的制度载体供给和政策行动激励，使得现代城市的“元治理”、“硬治理”、“软治理”和“巧治理”之间相互匹配，形成一个完善的、功能明确而又相互配合的整体。也正是在这个意义上，城市“依靠经久性的建筑物和制度化的结构，以及更为经久性的文学艺术的象征形式，城市将过去的时代、当今的时代，以及未来的时代联系在一起”^[3]。

现代城市一定要实现集聚的功能，各种资源要在城市空间内形成一种有效的集聚效率；同时，现代城市一定要实现分化的功能，包括城市的新功能的产生与城市体系在“大中小”之间的分工，社会才能不断地创造以形成一个新的发展力量。如果要在集聚功能发挥的基础上使城市合理的分化而不是分裂，就需要当下的政府提供高超的政治智慧，在城市的集聚与分化之间形成一个合理的连接结构，形成二者之间的有机匹配，而不至于形成单纯的过度集聚而缺乏分化的活力，也不至于过度的分化而导致城市发展的分裂。

因此，政府要创造一个良好的制度治理的环境，在现代技术得以充分利用的基础上，使得城市的发展可持续。城市创新的要素得到有机组合，城市的需求转化成城市发展的动力，城市的创新获得有效的资源支撑。

现代城市治理中的政治智慧与现代技术的结合，就会为城市发展提供一个重新认识坐标。现代城市政府应该使得城市从一个传统的“城乡二元对立”的发展结构，转变成为一个全球化网络节点的城市发展体系，同时，把国家内部的基于行政和区域的城市匹配层级结构，转换成一个“国际化”与“本土化”相结合的城市发展体系。

刘易斯·芒福德针对国际早期城市化过程中存在的问题指出，“正当西方文化中城市数量增多、城市规模扩大的时候，却把城市的性质和目的，忘得一干二净：最聪明的人不再懂得社会生活的形式，而最无知的人却准备去建设社会生活形式。或者不如说，无知的人毫无准备，却硬是要进行建设。”^[4] 这是中国现代城市治理中，政府和社会最应该避免出现的糟糕未来，换句话说，只有形成一个多层次的现代城市治理体系，才能减少城市化与城镇化的负面效应在中国的大规模产生。

参考文献：

[1] 美国中央情报局图书馆资料。

[2][3][4] 刘易斯·霍华德，宋俊岭、倪文彦译。城市发展史——起源、演变和前景。北京：中国建筑工业出版社，2005:104、105、435。

剥离式改革：大城市户籍制度改革新方向

□ 彭希哲，复旦大学社会发展与公共政策学院教授、博士生导师，上海市社联副主席

城镇化首先是人口的城镇化，是城镇人口不断增长的过程。中国的城镇常住人口虽然已经超过了总人口的一半，但在这些被定义为城镇人口的群体中，还有一部分是农村户籍的流动人口。推进新型城镇化的一个重要领域是如何进一步破解中国城乡二元结构，从而使得城镇化过程成为进一步推进中国经济持续增长、促进社会公平正义的重要推动力。而户籍制度无疑是影响流动人口市民化的最重要的制度因素之一，因此也成为讨论新型城镇化无法回避的问题。

户籍制度经常被批评为中国社会不公的根源，它造成了城乡分割和城市中的新二元结构、造成了农民和城市人口之间利益的不公平。在有关户籍改革的讨论中，侧重点主要都是在如何取消户籍制度。我认为对此应有理性的认



识。户籍制度的本意只是人口行为包括婚育生死和迁移流动的登记系统，但在其实施以后逐渐被异化为众多的政治权利和社会福利的基础性载体。多年以来，户籍制度对中国社会发展的负面效应不断累积，直至成为众矢之的。但要破解中国的二元结构，推进社会的和谐进步，仅仅把板子打在户籍制度身上是不准确的。

中国社会出现的诸多与二元结构有关的社会不公，在本质上都是我们长期忽视农民、农村和农业问题的结果。在短缺经济时代或者社会资源不能充分供给之时，我们都是优先考虑城市居民，我国正在实施的大多数社会福利政策在其运行之初都只是涵盖城市人口，特别是那些在国营企事业单位工作的城市居民，而农村人口始终处在各种福利制度安排的末梢。如果没有大量流动人口的存在，这些城乡分割的制度安排的弊病还不会那么完全地暴露出来。换句话说，是我国的政治权利、社会福利等制度安排上出了问题，而不能简单都归因于户籍制度的过错。

即使我们可以把批判的矛头聚焦在户籍制度，或者笼统地将二元结构都归罪于户籍制度，我们也要承认，户籍制度在中国过去 30 多年的改革进程中对中国经济的增长发挥了巨大的作用。我们经常会讲中国经济的高速增长得益于人口红利的获得，而收获人口红利的第一个前提条件要有足够多的劳动力特别是年轻劳动力人口，第二个前提条件要让这些劳动力能够充分就业。中国经济之所以能够吸纳如此巨量的劳动力人口，一个基本的原因是低廉的劳动力成本。不为农村流动人口提供城市居民所享有的社会福利，正是造成这种廉价劳动力的最基本原因之一。我们可以说，正是基于户籍分割的社会福利制度使得大量的农民进城以后能够得到充分就业，从而使他们的劳动力能够真正转化为劳动生产力，使得中国的人口红利得到实现，也使得中国的整个经济发展在过去 30 多年间能够创造奇迹。这种充分就业大多以非正规或灵活就业的形式存在，缺乏社会保障、没有各种各样的福利、工资比较低并且很不稳定。试想，如果没有户籍制度作为门槛，如果没有以牺牲流动人口的社会福利为代价，外来农民工进城后就要像城里人一样拿到所有的福利和工资待遇，至少在一开始谁也不会雇佣他。如果这些劳动力用不了，中国的企业也不会以那么低的成本来生产，中国的商品也不会有那么高的竞争力销往世界各地。我们可以说，中国户籍制度曾经从负面推动了整个中国经济的快速增长，但这种以牺牲农村流动人口的利益为代价的经济增长是不可持续的，也是不公平的，特别是当中国的社会经济发展已经超越了初级阶段以后，继续维持这种体制，更加是缺乏道义上的合理性。

近十多年来，中央政府和许多地方政府都在试图破解二元结构，推进户籍制度改革。如果仔细梳理，我们可以发现，这些改革大都是按照两种路径来进行的。一种路径