

论文综述

中国城市发展与治理的现状、问题与展望

1、概述

中国城市化已经快速增长了 28 年。近年来，中国的城市化水平以每年提高一个百分点的速度快速推进。在此过程中，中国的城市发展与城市治理的各个方面都发生了重大改变，包括：城市化水平由 1978 年的 18%，提高到目前的 43.9%，城镇人口从 1978 年的不到 2 亿人上升到 2006 年的 5.77 亿人；城乡居民收入不断增长，人民生活水平显著提高；在社会经济转型的背景中，中国的体制改革和制度创新取得了突破性进展，市场化程度不断提高；西方先进的城市治理理念开始渗透到中国的城市管理领域；以 3S 技术为代表的城市信息化等新的城市管理模式正在得到大力推广等等。但是，正是城市化长期快速大规模的发展，导致了一系列问题的不断积累，产生了一些不健康的因素。

2、主要问题

(1) 中国城市化面临的制度障碍

中国当前还没有构建一个有利于城市化进程的制度框架，其中最为直接、最严重的制度障碍是：

- 1、户籍制度：**进入城市就业的异地农村居民不能公平地得到城市户口，而拥有城市户口是享受城市政府提供公共服务的基本条件。户籍制度的门槛将大量农民拦在城市之外。
- 2、社会保障制度：**相关的国家法律法规和政策执行力度非常低，执行范围也非常小，绝大部分城市的农民工仍然难以在事实上加入失业保险、医疗保险、养老保险和基本生活保障。
- 3、土地制度：**（1）没有建立起城乡之间土地资源的良性互动；（2）城市政府没有建立起规范的一级土地市场和土地储备制度；（3）集体土地转化为国有土地过程中，一个科学有效的运行机制和利益分配机制有待形成；（4）农村土地使用权流转市场长期没有得到有效培育和发展。
- 4、公共住宅：**城市的公共住宅将农民工排除在外，导致进入城市的农民长期居无定所。
- 5、教育与培训：**（1）农民工的子女在许多城市的基础教育保障制度不够健全；（2）大量的农民工在企业中享受不到职业培训，其技能难以适应经济发展的需要。
- 6、城市设置工作长期停滞。**由于原有的城市设置标准不合理，新的标准没有颁布，导致中国在 1998～2005 年长达 7 年的时间没有增加一个新的城市，已有的大城市不断膨胀，中小城市严重短缺，科学合理的城市规模结构和城市体系格局难以形成。

城市化的制度障碍是未来时期中国城市化发展的第一大问题。

(2) 城市就业扩张力度不足

中国城市化过程中的就业压力和矛盾主要存在于两个方面：

- 1、城市就业总量扩张不能满足就业需求。**总体上看中国劳动力供大于求的格局还将持续 10 到 15 年，同时，中国劳动力市场面临着劳动力供过于求和结构性短缺的双重矛盾。
- 2、“民工荒”的关键是企业有效需求不足。**所谓“民工荒”是指市场上一般技术的民工短缺，企业以原来的条件招不满工人。“民工荒”主要有两大原因：（1）“民工荒”出现的主要原因是企业有效需求不足。（2）“民工荒”是中国特定历史时期劳资关系失调的表现。

(3) 城乡差距扩大

由联合国开发计划署组织撰写的《中国人类发展报告 2005——追求公平的人类发展》指出：中国最大的不平等是城乡不平等，中国城乡之间收入差距也许在世界上是最高的。在 1978～1984 年间，中国城乡居民收入的差异曾不断缩小，但此后又逐渐扩大。2005 年，中国城镇居民人均可支配收入为 10493 元，而乡村居民的人均纯收入为 3255 元，仅相当于城镇居民人均收入的 31.0%。中国城乡居民收入差异扩大是因为农民收入提高缓慢，原因是：

- 1、农业生产效率低；**
- 2、农村土地制度不利于规模经营；**
- 3、农村基础设施建设滞后；**
- 4、基层政权财政能力低。**

(4) 资源消耗与环境问题突出

伴随着中国经济增长，中国能源消耗快速增加，1978年能源消耗5.71亿吨标准煤，2004年达到19.7亿吨标准煤。虽然能源利用效率取得了巨大的成就，但因为特殊的国情，由此带来的污染排放和环境问题依然日趋严重，主要表现为两个方面：

1、宏观层面：在城市化的过程中全国对能源及各种资源消耗大幅增加，以及由此所带来的一系列资源环境问题。

2、中观和微观层面：单个城市发展所引致的城市所在地区的资源环境问题，以及企业生产过程中所带来的资源环境问题。

（5）城市贫困问题凸现

城市贫困是中国城市化过程中出现的新问题，问题的严重性日渐突出，表现为：

1、城市贫困数量快速增长。如果把纳入最低生活保障的人口作为贫困人口计算，城市中享受最低生活保障的居民由2000年的403万人增长到2004年的2205万，城市贫困人口的比重已经超过了农村，而且总体上呈现出不断增加的趋势。

2、城市贫困包括城市居民和外来常住人口。如果加上外来常住人口中的贫困人口，那么中国城市贫困问题将会变得更加严重。

3、城市贫困人口生活状况。以北京为例，根据我们的调查，北京市贫困人口具有比例高、生活条件差、生活态度消极等特征。

（6）城市管理中的若干问题

1、城市管理理念落后。主要表现在：（1）管理者的官本位观念仍然十分盛行；（2）政府仍习惯于监督、控制和管理，而不是为公民提供服务；（3）政府把自己看成是管理公共事务的唯一主体，而不大愿意发挥其它组织的力量；（3）政府更多地强调公民服从政府管理的义务，很少强调政府应承担的责任；（4）政府习惯于暗箱操作，而不太愿意公开和透明。

2、城市管理模式面临着困顿局面。主要表现在：（1）城市管理各职能部门各自为政，兼行管理和监督职能，缺乏统一的评价标准，管理方式粗放，难以满足市民对优质公共服务和优质公共空间的需求；（2）城市管理方式落后，过多地依赖突击管理和运动式管理，难以保持长效，且容易引发利益冲突和对抗局面；（3）城市管理各部门之间缺乏综合协调，难以形成综合管理和长效机制。

3、城市规划管理制度不能适应市场经济发展的需要。改革开放以来，我国城市化与城市发展的机制发生了深刻的变化。计划经济体制下的城市规划管理制度不能适应市场经济发展的需要，城市规划行政管理工作面临着职能不健全、缺乏协调能力和手段、权威性不强等一系列问题，降低了城市规划调控城市发展的能力，

4、城市社区治理面临困境。自20世纪90年代，中国开始了城市社区治理的经验探索，至今，已经历了行政型社区治理、合作型社区治理等模式的发展，正向着自治型社区治理过渡。虽然取得巨大进展，但在日益走向现代化的过程中，也遇到了一些现实困境。具体表现为：（1）多元社区主体博弈在一定程度上影响了社区治理的效率。（2）社区公共管理缺位；社区公共管理超出有效界限而成为“滥用”；社区公共管理成本过高等社区失灵现象。（3）NGO在社区治理中应有的作用尚未得到充分体现。

3、今后的发展思路

（1）城乡一体化发展

1、城乡一体化的本质是谋求城市与乡村共赢。城乡一体化是城乡统筹、协调推进的城市化，是城市化质量提高的过程。它不是传统的以城市利益为主体、较少考虑农村甚至以牺牲农村为代价的城市化，而是统筹考虑城市与农村发展的需要、优势互补、协调发展、谋求城市与乡村共赢的新型城市化之路。

2、城乡一体化发展的三条衡量标准：（1）经济标准，城乡产业效率差距不断缩小并趋于一致；（2）社会标准，城乡居民收入差距不断缩小并趋于一致；（3）制度标准，城乡居民享受公共服务水平差距不断缩小并趋于一致。

3、避免陷入的三个误区：（1）城乡一体化就是城乡一样；（2）城乡一体化就是要消灭农村，消灭农民；（3）城乡一体化就是搞农村基础设施建设。

（2）加强区域规划工作

1、创造和谐人居环境的区域规划观，包括：（1）将科学发展观落实到空间发展；（2）具备空间的整体观念和相互协调观念；（3）具备以认为本的和谐社会观念；（4）具备自然生态的保护、治理与发展观念；（5）具备文化生态的保护、发展与复兴观念；（6）具备人居环境观念。

2、区域规划的工作包括：（1）正确认识城镇化问题。不能过分强调城镇化对拉动经济的作用，不宜在省、区间以城镇化率为发展指标相互攀比。城市并非越大越好，不能忽视了农业和农村的现代化发展和建设。（2）探索有地区特色的城镇化模式。（3）以区域的眼光，切实处理好建设用地与非建设用地的关系。（4）从区域的角度考虑大中城市间的相互联系，并预留快速交通系统发展的空间。（5）在城镇密集地区，要重视交通网络与其节点上的城镇、居民点的布局结构。（6）充分发挥地域文化与地方城市特色。

（3） 关注城市贫困

1、中国亟需建立城市反贫困制度，最重要的路径是：（1）建立均衡的高质量的12年基础教育体系，切实加强了对贫困居民和低收入居民的培训，提高贫困居民参与劳动力市场竞争的能力；（2）调整产业结构，扩大就业机会，为贫困人口摆脱贫困提供经济支持；（3）调整经济适用房和廉租房政策，降低经济适用房价格，扩大廉租房服务面，大力改善贫困居民的居住质量。

2、建立规范的、面向贫困阶层居民的日常公共服务管理制度。内容大致可以包括如下两大方面：

（1）建立贫困人口捐助网络，常年接受来自不同阶层、不同内容和各种形式的捐赠，并且及时将捐赠分配到贫困人群手中。（2）各种社会服务设施考虑在一定限度内对贫困群体的开放，开启贫困人群享受现代文明的窗口。

（4） 城市管理改革

1、政府能力建设：从传统城市管理走向城市善治过程中，需要通过“政府再造”来提升政府能力。“政府再造”不是简单的组织精简和组织重组，而是对政府治理理念、原则、结构、行为等进行系统革命，建立以结果和服务为导向、以公众为顾客的新型政府治理理念。

“政府再造”遵循十大原则：（1）掌舵而不是划桨；（2）授权而不是服务；（3）把竞争机制注入到提供服务中去；（4）改变照章办事的组织；（5）按效果而不是按投入拨款；（6）满足顾客的需要而不是官僚政治的需要；（7）有收益而不浪费；（8）预防而不是治疗；（9）从等级制到参与和协作；（10）通过市场力量进行变革。

2、发展非政府组织（NGO）。NGO主要包括各种民间组织、非营利性的中介组织、慈善机构等。一个有利于非政府组织发展的环境包括：（1）明晰的法律框架；（2）有利的税收待遇；（3）均衡的调节系统；（4）用于非政府组织有效治理和运作的规范；（5）足够的资源。

3、改革城市规划管理体制。针对中国目前城市规划信息不透明、缺乏公众参与和区域协调、多头管理等问题，对城市规划管理体制的改革提出了建议：（1）公开、公正地披露城市规划信息，使市民、开发商等可以根据准确的信息进行市场投资行为，规范房地产市场秩序；（2）强化中央政府的调控和监督职能，成立国家城市规划协调机构，强化国家的区域规划协调职能；（3）将省级机构实体化、加强市级规划管理的职能，建立依法管理体制等。

4、社区治理的创新思路。包括：（1）政府组织、非政府组织、非营利组织和社区组织要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式，实施对社区公共事务的共同管理。（2）保持社区参与者之间的适度分权，授权社区参与者与其角色相对应的社区决策权、管理权、执行权和监督权。（3）强化社区治理主体之间的自愿平等合作关系，凭借合作网络实现各个主体间的协调和沟通，实现治理机制与治理理念的转变。

（5） 数字城市：城市管理现代化的技术保障

1、数字化城市管理模式运用现代信息技术（尤其是“3S”技术），通过创建城市管理监督中心和指挥中心两个信息平台，再造城市管理流程。

2、数字化城市管理模式的运行绩效，主要体现在：（1）从粗放式管理走向精细化管理，从被动管理走向主动管理，明显提高了城市管理效率；（2）从突击式、运动式管理走向经常性、无缝隙管理，建立了城市管理的长效机制；（3）从单部门各自管理走向多部门联动管理，有效整合了城市管理和资源；（4）从随意性管理走向标准化管理，提高了城市管理规范化水平。

3、数字化城市管理模式的管理制度创新主要体现在：（1）实现城市运行的监督权与管理权相分离，强化城市管理和主体服务主体的责任意识，增强城市管理的回应能力，提高公共服务的市民满意度；（2）建立城市管理的绩效评价系统，为对有关政府部门、企事业单位、社区组织以及管理人员进行奖惩激励提供数据基础；（3）拓展城市管理的诚信评价系统，为拓展对社区单位和居民的诚信管理奠定了基础。

4、典型案例（略）

- (1) 北京市交通存在的问题分析与建议
- (2) 上海：城市劳动力供求与外来劳动力就业政策研究
- (3) 成都城乡一体化：统筹城乡发展的有益探索



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>