

# 中国城市治理创新的若干重要问题

## ——基于特大型城市的思考

俞可平

**摘要** 在迅速的城镇化进程中,中国涌现了一批特大型城市。至2020年底,中国人口在500万以上的特大型城市已达到17个。特大型城市在中国的崛起,既有基于人口自然聚集效应之上的必然性,更有其促进社会现代化进程的合理性。特大型城市不仅存在着一般城市都具有的各种“城市病”,而且还面临着一系列特殊的治理难题,如城市的功能定位、城乡一体化、新移民的户籍管理、公共安全、环境保护和可持续发展等。由于特殊的政治经济地位,特大型城市的治理创新不仅直接影响其本身的发展,也在很大程度上引领着中国的国家治理现代化。特大型城市在克服治理难题方面采取了许多有效措施,取得了难得的成功经验,也付出了沉重的代价,需要吸取深刻的教训。特大型城市未来的发展,在很大程度上将取决于它们如何通过城市治理创新推进城市治理的现代化。

**关键词** 特大型城市;城市分类;城镇化;城市治理;国家治理

**中图分类号** D63-3 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2021)03-0088-12

**基金项目** 北京大学“双一流”建设专项资金项目(8430501610)

改革开放后的中国,创造了许多世界发展史上的奇迹,其中之一便是快速的城镇化。进入21世纪后,中国的城乡人口比例首次实现了历史性的逆转。在1978-2019年间,中国城镇常住人口从1.7亿人增加到8.48亿人,城镇化率从17.9%提升到60.6%<sup>[1]</sup>。城市数量从1978年的193个增加到2019年的672个,建制镇数量从2173个增加到21013个,在全国38755个乡镇级区划中,建制镇比例达54.2%,已经超过保留乡级建制的单位<sup>[2]</sup>。城市治理变得前所未有的重要,城市的社区治理也成为社会治理的基础,城市治理的现代化直接关系到国家治理的现代化。在国内众多的城市中,特大型或超大型城市(Megacity),由于其特殊的政治经济地位,在推进城市治理现代化进程中有着重要的引领作用。尽管城市治理的研究已经逐渐成为公共治理和社会治理的关注热点,但对特大型和超大型城市治理的研究,仍有许多薄弱环节,探索特大型和超大型城市治理的现代化有着更大的紧迫性和重要性。本文将依据“中国特大型城市研究”课题的案例研究<sup>①</sup>,并结合“中国城市治理创新奖”的获奖案例<sup>②</sup>,就中国城市的分类、特大型城市的生长逻辑、城市治理的难题和改革创新的经验教训等重大问题做一分析。

① 2014年笔者负责筹建的“全国治理研究协作网络”(由北京大学、浙江大学、中山大学、吉林大学、四川大学、深圳大学、上海交通大学和西安交通大学8所著名高校组成)专门设立了“特大型城市治理现代化”大型合作课题,分别对8个特大型城市的治理现代化进行研究。这8个特大型城市是:北京、上海、广州、深圳、成都、杭州、长春、西安,最终成果是《城市治理现代化与城市治理创新》一书<sup>[3]</sup>。该书分别以上述8个特大型城市为案例,比较系统地研究了特大型城市治理现代化的经验和教训。本文的许多观点和结论主要来自这一课题的研究成果,特此说明并向各位课题组成员致谢。

② “中国城市治理创新奖”由北京大学城市治理研究院主办,每两年一届,2019年举办了首届评选活动,共有330个国内城市治理创新项目参与申报,评选产生了25个人围奖和10个优胜奖;第二届评选活动于2020年5月启动,将于2021年10月进行选拔颁奖。该奖项是北京城市治理研究院“中国城市治理创新研究与奖励计划”的一部分,笔者是该研究与奖励计划的总负责人。

## 一、中国城市的分类

分类管理是公共管理的通例。分类管理的重要前提是对管理对象进行科学合理的分类,然后再进行分门别类的管理。城市管理也不例外。科学合理的城市管理,首先需要对城市进行分类。城市分类是依据城市性质、形态、规模、职能和特色等要素,对各类城市进行划分归类,这是城市科学研究的重要内容。正如一些学者指出的那样,城市分类是为了更好地认识城市、规划城市,进而制定对城市发展更有利的方案。“各个城市情况不同,这就要求我们在整体上研究城市相关问题时,必须对城市进行科学的分类。将城市进行分类,便于我们了解各个城市的发展状况,从而为我们制定城市的发展决策提供依据。”<sup>[4]</sup>(P54-62)中国城市的分类至今仍处于变动不居和标准不一的状态,这种状况在相当程度上直接影响了城市治理的科学化。目前在国内的官方文件和学者文章中,人们根据不同的标准对城市冠以不同的称呼,诸如工业城市、消费城市,沿海城市、内地城市,县级市、副省级城市,设区的市、不设区的市,大都市、超大城市,中心城市、外围城市,资源型城市、智慧型城市,幸福城市、平安城市,等等。在众多的城市划分标准中,行政层级和人口规模是中国城市分类最主要的依据。

行政层级划分最权威的依据是《中华人民共和国宪法》。虽然现行宪法并未对中国的各类城市进行专门的和详细的分类,但却从国家行政管理角度明确地做出了三类城市的区分:直辖市、设区的市和不设区的市。大体上说,直辖市相当于省级行政建制,设区的市相当于地级以上行政建制,不设区的市相当于县级行政单位。由于在现行宪法条文中并没有地级行政单位的设置,所以对城市行政层级的划分,实际上更多依据于补充性的国家行政法规。在补充性行政法规中,关于城市划分最重要的文件是20世纪80年代原国家计委和国家发改委关于设立“计划单列市”的意见,以及20世纪90年代中央机构编制委员会“关于副省级城市设置”的意见。中央机构编制委员会于1995年印发的《关于副省级市若干问题的意见》的通知(中编发[1995]5号),将原先的计划单列市与部分省会城市整合而成为正式建制的副省级城市<sup>①</sup>。这样,根据宪法和相关行政法规,从行政层级划分来看,中国目前的城市可分为四个类别,即直辖市、副省级市、地级市(一般情况下为设区的市,但亦有特殊的地级市不设区<sup>②</sup>)和县级市(通常为不设区的市)。

人口规模分类最权威的依据是国家的专门法律和国务院的相关法规。1990年4月开始实行的《中华人民共和国城市规划法》首次按照人口规模将中国的城市分为大城市、中等城市和小城市。“大城市是指市区和近郊区非农业人口50万以上的城市。中等城市是指市区和近郊区非农业人口20万以上、不满50万的城市。小城市是指市区和近郊区非农业人口20万以下的城市”<sup>③</sup>。2007年10月28日第十届全国人大常委会第三十次会议通过并于2008年1月1日实施的《中华人民共和国城乡规划法》废止了上述《中华人民共和国城市规划法》,新的城乡规划法不再对现行城市进行分类。由国家统计局编纂的《中国城市统计年鉴》在21世纪初,按市区常住非农业人口规模首次将国内城市分为五类:超大城市(200万人口以上);特大城市(100-200万人口);大城市(50-100万人口);中等城市(20-50万人口);小城市(20万以下人口)<sup>[5]</sup>。鉴于国家统计局是国务院直属单位,其城市分类从某种意义上也可以认定为官方分类,但不具有法规的权威性。

按人口规模对中国城市进行分类的权威标准,是2014年国务院发布的《国务院关于调整城市规模划分标准的通知》。该“通知”根据中国城市化进程的实际发展状况,及时调整了城市划分的标准和类

① 中国现有副省级市15个,它们是:长春、成都、大连、广州、杭州、哈尔滨、济南、南京、宁波、青岛、深圳、沈阳、武汉、西安、厦门,其中大连、宁波、青岛、深圳、厦门同时为计划单列市,其它为省会城市。

② 依据国务院的相关规定,全国原来总共有5个不设区的地级市,它们是:甘肃的嘉峪关市、海南的儋州市和三沙市,广东的东莞市和中山市。其中,三沙市于2020年4月经国务院批准设立西沙区和南沙区两区,因而目前全国实际上只有4个不设区的地级市。

③ 《中华人民共和国城市规划法》,1989年12月26日第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过,1989年12月26日中华人民共和国主席令第二十三号公布,自1990年4月1日起施行。

型,“以城区常住人口为统计口径,将城市划分为五类七档”,首次增加了超大城市的类别:城区常住人口50万以下的城市为小城市(其中20万以上50万以下的城市为Ⅰ型小城市,20万以下的城市为Ⅱ型小城市);城区常住人口50万以上100万以下的城市为中等城市;城区常住人口100万以上500万以下的城市为大城市(其中300万以上500万以下的城市为Ⅰ型大城市,100万以上300万以下的城市为Ⅱ型大城市);城区常住人口500万以上1000万以下的城市为特大城市;城区常住人口1000万以上的城市为超大城市<sup>[6]</sup>。按照住建部的最新统计,人口在1000万以上的超大型城市有北京、上海、天津、重庆、广州和深圳6个,人口在500万以上1000万以下的超大型城市有武汉、成都、杭州、南京、郑州、西安、济南、沈阳、青岛和东莞10个<sup>①</sup>[7][8]。

从改革开放以来官方的城市分类标准的制订和变动中我们可以发现,在大城市的分类方面明显存在三个问题。一是划分标准不统一、不规范,尤其是在同一法规体系中,存在着明显不一致的划分标准。例如,国家的《宪法》及其他相关法规从行政层级上将现有城市分为直辖市、副省级市、地级市、县级市、设区的市和不设区的市,第一类是按与中央政府的隶属关系而定义的,第二、三、四类则是按行政层级定义的,第五和第六类则是按市属辖区定义的。其实,直辖市和副省级市也均为设区的市。如果以此标准,则中国的城市只有两类,即设区的市和不设区的市。又如,就绝大多数情况而言,设区的市通常为地级市,不设区的为县级市,但偏偏又有极个别的例外,东莞市、中山市、儋州市和嘉峪关市为不设区的地级市。二是城市划分的法律化程度不高。城市的设置与定位是国家的重大区划战略,直接关系到社会政治、经济、文化和科技发展的空间战略布局,必须有严格的法律程序和明确的法律条款。然而国家的宪法和其他正式法律中,并没有专门的条款对众多城市进行明确的行政定位。例如,关于副省级城市和计划单列市的设立,以及把众多设区的市从行政上定义为所谓的地(厅)级城市,均是由国家相关部委的文件性法规授权的,而无明确的国家法律条款授权。三是城市划分的随意性太大。20世纪90年代,官方划分的城市只有三类,50万人口以上均属大城市;10多年后,城市变为五类,新增特大城市和超大城市两类。四是划分标准模糊不清。例如,小城市和大城市下面,又分设Ⅰ型和Ⅱ型大小城市;此外,特大和超大在汉语中并无明显区别,人们很难从字面上对城市进行区分。

科学的城市分类,是城市管理科学化、规范化和现代化的重要前提。城市分类中存在的上述问题,直接影响着城市治理的现代化和科学化。官方的城市分类之所以出现上述问题,一方面是中国在大规模城市化方面缺乏历史经验,在迅速的城市化进程面前,没有现成的城市管理方法可借鉴;另一方面是长期以来国内学术界对城市现代化的基础理论研究不够,决策部门则对城市管理的法治化和科学化重视不足。虽然近些年国内学术界开始重视城市治理的研究,但对城市分类的研究仍然相当薄弱,这方面的高质量研究成果尤其少。因此,学术界应当加强对城市科学的研究,借鉴发达国家的经验,依据中国的城市化实际情况,提出科学合理的城市分类理论。在此基础上,决策部门应当制定更加合理、规范和统一的中国特色城市分类标准。在条件成熟时,用国家法律条款的形式,将城市分类的科学标准确定下来,从而全面提升城市治理的科学化、法治化和现代化水平。

## 二、超大型城市的崛起

国家关于城市分类的标准在不到10年的时间内就发生了实质性的变化。人口规模上新增了特大城市和超大城市两个类别,行政层级上新增了副省级城市和计划单列市。从更深层的角度看,这反映了不可抗拒的城市化客观规律,以及人们对城市化客观规律的认识。改革开放早期,无论是决策部门还是研究部门,对城市化的普遍规律以及城市化对现代化的重大意义都认识不足。数千年的农业大国传统,使人们习惯于把中国特色的现代化事业过分依赖于振兴农业和农村经济,甚至把农业和农村现代化视

① 需要指出的是,关于超大型城市的统计口径各家官方单位并非完全一致,这里采用了上述官方统计中最大数量的市区常住人口数。

为中国特色社会主义现代化的主要道路,没有充分认识到城市化是现代化的必经之路,更没有充分认识到,城市化的客观规律之一就是人口规模在500万以上的特大型城市的迅速崛起,从而没有制定相应的城市发展战略。相反,国家在改革开放早期对城市的规模一直采取严格的限制政策,不鼓励特大型城市的发展。例如,1990年开始实施的《中华人民共和国城市规划法》第四条明确规定,“国家实行严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市的方针,促进生产力和人口的合理布局”<sup>[9]</sup>(P1)。

像中国这样的人口大国,城镇化过程中出现相当数量的特大型城市,既有基于人口自然聚集效应之上的必然性,更有其促进社会经济发展的合理性。特大型城市有利于全国范围内人口、资源和产业的合理布局,有利于产生经济发展中成本—效益达到最佳比例的规模效应,有利于节省现代化所需的基础建设的成本,有利于形成中心—卫星城市式的发展格局,有利于促进中国特色的城乡一体化融合发展。因此,早在21世纪初,国内就有不少学者倡导和呼吁国家应重点发展人口规模200万以上的特大型城市或超大型城市。例如,有的专家指出,“1980年以来,世界范围内200万人以上的城市人口增长速度是1964-1980年的6.37倍,人口向特大城市持续集中也是世界城市化进程中的一个重要趋势”,因为特大型城市具有规模经济效应:“在100-400万人之间时城市的净规模收益最大,在最高点(200万人)大约相当于城市GDP的19%左右。城市的规模收益随着城市规模扩大而明显提高。”这些专家认为,特大城市的这种规模经济效应还包括土地的集约使用、城市基础设施发展最大效用、城市生态环境的有效保护等,以及降低人才使用成本、提高国民教育水平、保持人文多样性、增加就业机会、提高市民生活质量等人口聚集效应<sup>[10]</sup>(P14-21)。

由于人口规模百万以上大城市的大量涌现,以及大规模的快速城镇化给中国经济的高速增长和社会现代化整体水平的迅速提高带来的巨大积极效果,国家决策部门对城市化的一般规律和重要意义有了新的认识,并开始调整中国的城市化发展战略。2014年,国务院发布了关于中国特色城镇化发展战略的一个重要文件,即《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》。这一规划典型地反映了中国政府对城市化的规律和意义有了深刻的认识,并形成了中国特色的城镇化发展战略。例如,该规划强调指出,“城镇化是伴随工业化发展,非农产业在城镇集聚、农村人口向城镇集中的自然历史过程,是人类社会发展的客观趋势,是国家现代化的重要标志”。规划还指出,城镇化是现代化的必由之路,城镇化是保持经济持续健康发展的强大引擎,城镇化是加快产业结构转型升级的重要抓手,城镇化是解决农业农村农民问题的重要途径,城镇化是推动区域协调发展的有力支撑,城镇化是促进社会全面进步的必然要求。因此,“当今中国,城镇化与工业化、信息化和农业现代化同步发展,是现代化建设的核心内容,彼此相辅相成”<sup>[11]</sup>。

2015年,中共中央在间隔37年后再度召开城市工作会议,这次会议将城市化对中国特色社会主义现代化事业的意义提到了前所未有的高度,认为城市化是全面建成小康社会和加快实现现代化的“火车头”。会议指出,“我国城市发展已经进入新的发展时期。改革开放以来,我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程,城市发展波澜壮阔,取得了举世瞩目的成就。城市发展带动了整个经济社会发展,城市建设成为现代化建设的重要引擎。城市是我国经济、政治、文化、社会等方面活动的中心,在党和国家工作全局中具有举足轻重的地位。我们要深刻认识城市在我国经济社会发展、民生改善中的重要作用”。会议还首次强调,城市化有其自身的客观规律,城市发展就是将分散的农村人口转化为聚集的城镇人口:“尊重城市发展规律。城市发展是一个自然历史过程,有其自身规律。城市和经济发展两者相辅相成、相互促进。城市发展是农村人口向城市集聚、农业用地按相应规模转化为城市建设用地的过程,人口和用地要匹配,城市规模要同资源环境承载能力相适应。”<sup>[12]</sup>

2016年,中共中央和国务院联合发布《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理的意见》。这份“意见”表面上看是专门针对城市规划的文件,实际上是通过抓住城市规划这一制约城市发展的“命门”,来规范和引导整个中国的城市化进程,因而对中国的城市化进程和特大型城市的发展具有重

大的战略意义。中共中央和国务院在该“意见”中直言不讳地指出了改革开放以来我国在城市化进程中存在的突出问题：“城市规划前瞻性、严肃性、强制性和公开性不够，城市建筑贪大、媚洋、求怪等乱象丛生，特色缺失，文化传承堪忧；城市建设盲目追求规模扩张，节约集约程度不高；依法治理城市力度不够，违法建设、大拆大建问题突出，公共产品和服务供给不足，环境污染、交通拥堵等‘城市病’蔓延加重。”接着就如何加强科学合理的城市规划，塑造城市特色风貌，提升城市建筑水平，推进城市节能建设，完善城市公共服务，营造城市宜居环境，创新城市治理方式，推进城市现代化，走中国特色的城市化道路提出了明确要求<sup>[13]</sup>。

随着对城市化规律和意义认识的加深，特别是国家对新型城镇化宏观发展战略的调整，中国的城市化从21世纪后实现了历史性的跨越式发展。除了城镇化进程加速和城市数量大量增多、城市人口迅速增加并最终超过农村人口之外，另一个显著的特色就是涌现了一批特大型和超大型城市。这些特大型城市的人口规模和经济体量巨大，对中国的社会经济发展具有日益重要的引领作用和标志作用。2008年，500万市区常住人口以上的特大型城市（含1000万人口以上的超大型城市）总共12个，总人口约11129.56万，占当年全国总人口的8.38%；总产值约72376亿元，约占当年全国国民总产值的24.07%；当年全国人均GDP为22640元，特大型城市的人均GDP为65027.85元。10年后的2018年，特大型城市上升至17个，总人口约18750.12万，占当年全国总人口的13.4%；总产值265913亿元，占当年全国GDP的29.54%；当年全国人均GDP为64520.7元，特大型城市的人均GDP为141820元<sup>[14][15]</sup>。从上述简单的数据比较中不难发现，特大型城市具有无可比拟的巨大规模经济效应和难以抵挡的人口聚集效应，是国家现代化进程的强大引擎。

特大型城市不仅对国家的宏观经济发展和现代化进程具有不可取代的战略优势，而且对公共基础设施建设、居民物质生活水平、国民教育素质、医疗卫生条件、城市公共服务、公共文化事业、社会保障体系、社区综合治理和人均预期寿命等与人民幸福生活直接相关的外部条件来说，也具有突出的优势。因此，国家调整城市化发展战略，从限制特大城市的发展转变为引导和规划特大城市的发展，无论对国家的公共利益还是对人民的幸福生活，以及对中华民族的伟大复兴和建设社会主义现代化强国，都是正确的战略选择。但是，从另一方面来看，各种各样的“城市病”在特大型城市中也尤其突出，国家在城镇化过程中和城市在现代化进程中面临的各种挑战在特大型城市中也最为明显。城市规模越大，其复杂性、风险性、脆弱性和不确定性也越大。正如有专家所提醒的那样：“一方面，特大型城市会时常遭遇诸如火灾、水患、流行疾病等传统的常规性风险，但由于特大型城市的人口流动性高、城市空间密度高、人群集聚等特征，常规性风险会带来难以估判的巨大破坏性。另一方面，伴随着工业化、信息技术的高度发展，特大型城市还面临着恐怖主义威胁、金融风险、信息网络安全风险等非传统危险”<sup>[16]</sup>(P19-20)。

简而言之，特大型城市不仅对国家的经济发展和城市化进程具有战略引领作用，而且对整个国家治理的现代化，尤其是城市治理的现代化，也同样具有引领作用和典型意义。如果特大型城市无法有效应对城市治理的各种风险和有效治愈各种城市病症，造成“城市治理的失效”(failure of urban governance)，那么，由此导致的危害也将是灾难性的。

### 三、特大型城市治理的难题

特大型城市虽然在文化传统、地理环境、人口规模、经济总量、综合实力和存在问题等方面各有不同，但在改革开放以来的快速城市化和现代化进程中，面临着许多共同的治理问题和严峻的挑战。概括地说，特大型城市在公共治理方面存在的主要问题集中体现在以下五个方面：首先是共同面临着典型的“城市病”，例如，人口规模膨胀、生态环境恶化、公共交通拥堵、自然资源短缺、公共服务不完善、城市居民老龄化严重，等等；其次是在城区面积的迅速扩张中产生的一系列城乡融合发展问题，如同同一城市中的城乡双规制、土地征用和房屋拆迁、“城中村”现象、“三无居民”等；其三是城市规划的问题，如空间布

局不合理、职业区与居住区分离率过高、城市功能定位模糊等问题；其四是城市管理的问题，特别是居住地与户籍地分离、城市的多头管理、执法粗暴、城管困境、公共安全等；其五是外来民工的问题，如流动人口居高不下、新老城市居民之间的各种矛盾、户籍制度导致的居民权利不平等和身份歧视、外来民工子女的就学问题等。除了这些带有共性的问题之外，每个特大型城市又或多或少会有各自面临的特殊问题。

北京是中国的首都，其城市定位及治理重点在很大程度上取决于国家的宏观政治经济环境及中央对首都的特别要求。从1949年新中国成立到2015年中央批准的《京津冀协同发展规划纲要》实施之前，北京市先后共制订颁布过7个城市发展规划，经历了从消费型城市到生产型城市，从现代工业化基地和科学技术中心到全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心，最后确立“人文北京、科技北京、绿色北京”和“国际一流的和谐宜居之都”等发展目标的重大变迁<sup>[17]</sup>(P123-124)。因而，对北京来说，“战略定位与治理模式选择”便是面临的首要问题。除此之外，首都的治理还存在以下重要问题：京津冀协同发展与地方利益的博弈，包括京津冀三地之间以及三地与中央政府相关部门之间在公共资源分配、重大项目布局、区域生态保护、财政转移支付等方面的利益博弈；治理分权与协同集权的平衡问题，是中央政府主导还是区域平衡协同或多元驱动；治理协同发展与治理主体多元化问题，特别是政府、企业、社会公众三重利益主体之间的协调；多中心治理与政府治理能力的匹配问题，北京的空间结构从原来的单中心向多中心、网络化转变后，需要对城市公共权力资源进行再分配；功能疏解与人口疏解协调的问题，要疏解“非首都功能”必然涉及人口的疏解，这两者之间既有重合又不能等同，如何协调两者的关系是首都治理面临的新课题；公共产品供给空间格局重组与民众生活成本的关系问题，医疗和教育等核心公共资源的重新布局，势必影响到众多居民的生活成本，如何协调两者的关系直接关系到社会的稳定和谐；国际大都市区与公共治理现代化的问题；城市功能转换与治理体制创新问题<sup>[3]</sup>(P26-41)。

在中国的城市化和现代化进程中，上海一直具有十分特殊的地位。改革开放前，上海一直是中国的超级经济中心和金融中心。改革开放后，上海作为中国超级经济中心的地位遇到挑战，但其传统的大都市优势依然存在。2017年国务院批复的《上海市城市总体规划(2017-2035)》对上海市的性质和目标作了如下规定：上海是长江三角洲世界级城市群的核心城市，国际经济、金融、贸易、航运、科技创新中心和文化大都市，国家历史文化名城，并将建设成为卓越的全球城市、具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。到2035年，要基本建成卓越的全球城市，令人向往的创新之城、人文之城、生态之城，具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。到2050年，要全面建成卓越的全球城市，令人向往的创新之城、人文之城、生态之城，具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市<sup>[18]</sup>。作为中国绝无仅有的传统大都市，上海在城市治理的精细化、规范化、社会化和现代化方面，一直走在全国的前列。但是，与全球化时代的上述远景目标相比，尤其是鉴于其他新兴大都市的竞争性挑战，上海的城市治理也面临着许多亟待解决的问题。这些问题包括：政府公共服务的空间配置问题，尤其是随着城市中心的外扩，公共服务的供给机制必须随之调整；流动人口导入地区的问题，随着大量流动人口的涌入，需要对他们进行有效的导流；人口老龄化问题，上海是全国人均预期寿命最高的城市，相应的户籍人口中老年的比例也在全国最高之列，如何保障老年人的幸福生活，比其他城市更加突出；城市人口收入及社会分层化问题；城郊特大型社区和城市区域隔离问题，上海的外来人口占总人口的近40%，且多半集中在城郊的特大型社区，不仅成为新的城市不稳定因素，而且也影响了城市公共品的平等供给<sup>[3]</sup>(P53-58)。

与北京和上海这些传统大都市完全不同，深圳是一个全新的城市，是中国和世界城市化历史上的奇迹。深圳从一个边境县城变成一个副省级城市，只用了两年多时间；从一个新兴城市变成国际化超大型城市，也只用了十几年时间。到2019年底，深圳市区常住人口达到1344万，居全国第五；GDP达到24221亿元，居全国第三；人均GDP高达189568元，居全国第一。深圳作为全球化背景下诞生的经济特区型特大型城市，它面临的城市治理问题也与其他特大型城市有所不同，概括地说，主要包括：一是城市

治理层级过多,联动性不强,例如街道办下面除了居委会外,还设有社区工作站,本意是整合基层的行政和服务功能,但事实上造成了多头和多层管理的结果;二是社区不堪重负,居委会边缘化突出,市、区、街道、社区形成一个倒三角,社区是倒三角的末端,职能多达100多项,却缺乏足够的自主权;三是行政审批形式改变很多,但有实质内容的革新则很少,从1997年开始,深圳先后进行过五轮行政审批制度改革,但缺乏有效的程序和机制,实际效果并不理想;四是特区内外差距明显,一体化程度不高,例如特区内外执法标准不统一,造成“一区两法”,住房、交通、薪酬、教育和基础设施均存在不同程度的“关内”与“关外”的“一区两制”;五是公共服务不均衡,“二元化现象”明显,“关内”与“关外”、户籍人口与非户籍人口的差异导致了公共服务的相对不平等,引起市民的严重不满。在2013年的《中国城市公共服务评价》中,深圳在34个城市中出乎意料地位列倒数第四,其中房价、医疗、教育和社会保障四项指标,处于倒数第一<sup>[31]</sup>(P172-184)。

杭州既是人文积淀深厚的六朝古都,又是西子般美丽的人间天堂。改革开放后,像其他城市一样,杭州的城区也大规模扩张,城区常住人口到2019年底已达到657万,进入特大城市行列。2016年修订并经国务院批复的《杭州城市总体规划(2001-2020)》将杭州的城市性质确定为:“浙江省省会和经济、文化、科教中心,长江三角洲中心城市之一,国家历史文化名城和重要的风景旅游城市。”作为浙江省会,正像浙江的治理创新走在全国前列一样,杭州的治理创新也同样处在全国城市的先进行列。杭州的民主促民生、开放式决策、杭州议事厅、政府绩效考评、智慧杭州等治理改革,一直是城市治理创新的模范样本。因此,在城市治理方面杭州面临的问题也与一般城市有明显的不同。例如,浙江大学的研究团队发现,杭州在城市治理方面面临着如下几个困境:其一,政府向社会赋权不足,杭州在城市治理中率先倡导“复合主体”式治理,但在复合主体中,政府与社会主体之间缺少足够的平等,政府过于强势;其二,社会的行动能力有限,社区公众的参与能力弱小,民间组织发育不足,导致公众的社区参与存在严重局限;其三,社会参与治理的领域有待拓宽,许多本来应放手交给社会的事务性和服务性事项,政府并未完全放手;其四,公私合作伙伴关系有待深化,政府、企业、社会组织、社区和公民个人之间在城市社区复合治理中边界界定不清,公私单位之间的地位不平等,职责不明确;其五,城市治理创新项目缺乏法律保障,特别是作为杭州城市治理亮点的复合主体治理,缺乏必要的赋权、监管等程序性和规范性法律规定<sup>[31]</sup>(P249-257)。

除了上述这些具有共性和个性的问题外,特大型或超大型城市治理还存在着另外一些特殊的问题。有的专家认为,特大型城市面临很大的治理压力:人口流动带来了社会稳定的压力,利益分化带来了社会整合的压力,需求多元化带来了公共服务的压力<sup>[19]</sup>(P50-59)。有的专家认为,特大型城市在公共安全方面由于具有隐藏性、突发性、耦合性和脆弱性等特点,面临着严峻的挑战,其总体风险程度偏高。例如,根据公共安全风险评估,深圳市的公共安全总体风险处于“中等偏高”水准,在洪涝、地质、火灾、交通、生产安全等事故和群体性事件等方面,深圳仍面临较高风险<sup>[20]</sup>(P7-12)。有的专家认为,特大型城市在治理体系建设方面存在着以下难题:部门内专业职能明确,部门间却缺乏协同;部门内信息通畅,部门间信息流通则阻塞;政府积极作为,民众则并不认同<sup>[21]</sup>(P34-37)。有的专家认为,特大型城市在生态化转型和可持续发展方面,存在着重大的挑战,例如,生态布局存在风险,环境结构性矛盾突出,城市规模的承载力匹配失衡,生态文明制度体系不完善<sup>[22]</sup>(P76-81)。有的作者认为,特大型城市在精细化管理方面存在着许多问题,例如,体制机制不够顺畅,标准流程不够完善,预见性管理不足,社会参与活力不强,技术手段运用不充分等<sup>[23]</sup>(P13-17)。

#### 四、特大型城市治理的经验教训

在相当程度上可以说,特大型城市的治理现代化,更加直接关系到2035年基本实现国家治理体系和治理能力现代化的远景规划。中共中央在2015年召开了城市工作会议之后,对完善城市治理体系、

提高城市治理能力、推进城市治理现代化提出了一系列新的要求,并做出了相应的部署。各特大型城市的党政领导高度重视城市治理的改革创新,纷纷针对各自面临的“城市病”和治理难题开出了各种药方,采取有力措施,取得了明显的成效。综合“特大型城市治理现代化”课题组的8个城市案例以及其他相关研究,我们可以发现,这些特大型城市在推进城市治理现代化方面主要有以下的经验和做法。

一是根据国家的宏观社会政治经济环境和本地的实际情况,及时调整城市规划和城市布局,科学合理地定位城市的性质和主要功能。所有特大型城市都制定了各自的中长期城市整体发展和建设规划。由于特大型城市在本地区有着牵一发而动全身的重要地位,甚至对全国的社会经济发展也有着重要的影响,制定其长期发展规划便是一件极其重大的事情,通常位列各特大型城市改革创新的优先事项。从程序上说,城市规划在制定前要广泛征求专家学者和各界市民代表的意见,在此基础上经市委、市政府和市人大常委会审议,然后报中央批准。从内容上说,除了具体的中长期城市规模、人口数量、经济增长、居民生活、城市建设、文物保护、城乡统筹、城市管理 etc 目标和指标外,还包括对城市的战略定位和核心功能界定。例如,在制订《北京市城市总体规划》的过程中,市委主要领导坚持“开门编规划”的原则,先后召开了5次座谈会,广泛听取意见,最后确定了以“疏解首都非核心功能”作为新规划的“牛鼻子”<sup>[24]</sup>。上海市在制定《上海市城市总体规划(2017-2035)》时,也同样坚持“开门做规划”的原则,从2014年5月6日开始启动编制,到2017年12月5日国务院正式批复,历时整整3年多时间。期间规划制定部门通过线上和线下多种形式,广泛听取了市民和专家的意见,努力“提高规划编制的科学性”,最终确立了把“新发展理念”作为“上海2035”新规划的“一根红线贯穿始终”<sup>[25]</sup>。

二是打通特大型城市与周边区域之间的多重壁垒,走区域协同发展的道路。一方面,特大型城市无一例外都是所在区域社会经济和文化发展的龙头,既对所在区域的社会经济发展具有引领作用,又承担着带动周边区域社会经济发展的重要职责。另一方面,特大型城市在土地资源和基础设施方面存在着许多短板,周边地区往往在这些方面有着特大型城市所缺少的优势,双方具有优势互补的特点。因此,特大型城市与紧邻区域的协同发展便成为21世纪中国城市化进程的普遍经验,其中最有影响的是珠三角、京津冀和长三角的协同发展战略。早在2008年,国务院就批复了由国家发改委制定的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008-2020年)》,明确要求“以广东省的广州、深圳、珠海、佛山、江门、东莞、中山、惠州和肇庆市为主体”,在整个珠江三角洲区域实施协同发展<sup>[26]</sup>。2015年颁布实施的《京津冀协同发展规划纲要》明确把北京、天津和河北的协同发展当作是“一个重大国家战略”,以及“有序疏解北京非首都功能”的关键环节,要求京津冀三地在交通一体化、生态环境保护、产业升级转移等重点领域率先取得突破<sup>[27]</sup>。2019年中央颁布实施的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》同样也把上海市、江苏省、浙江省和安徽省的协同发展上升为国家战略,并且明确要求“发挥上海龙头带动作用,苏浙皖各扬所长,加强跨区域协调互动,提升都市圈一体化水平,推动城乡融合发展,构建区域联动协作、城乡融合发展、优势充分发挥的协调发展新格局”<sup>[28]</sup>。

三是城乡统筹,实现工业和农业、城区和郊区的一体化发展。从某种意义上说,改革开放后特大型城市的快速成长,就是城市中心区域对边远郊外农业地区的大规模吞并,由此产生了中国城市化进程中一系列独特的问题,例如,“城中村”现象在特大型城市中随处可见,同一城市中长期存在着城乡二元社会经济结构,同一城市的居民却拥有农业人口和非农业人口两种不同的身份,以及同一城市中在人均收入、公共服务、社会保障和国民教育等方面明显的城乡差别,等等。因此,城市统筹发展便成为极具中国特色的特大型城市现代化战略,所有特大型城市都把城乡统筹当作各自的优先发展目标之一,并先后出台了一系列的改革举措。例如,在城乡统筹方面一直走在全国前列的成都市,从2003年开始就以“统筹城乡经济社会发展、推进城乡一体化”作为总揽全市经济社会发展大局的宏观战略,制定了“工业向集中发展区集中、农民向城镇和农村新型社区集中、土地向适度规模经营集中”的“三个集中”政策,实施“农业产业化经营、农村发展环境建设和农村扶贫开发”三大重点工程,最终实现“城乡规划一体化、城乡产

业一体化、城乡基础设施一体化、城乡公共服务一体化、城乡管理体制一体化和城乡市场体制一体化”这“六个一体化”目标,全面推进城乡统筹发展<sup>[31]</sup>(P200)。又如,2007年国务院批复的《重庆市城乡总体规划(2007-2020)》被认为是国务院批准的“第一个城乡总体规划”,而该规划“最为关键、最为紧要”的环节就是城乡统筹,最终实现“重庆市大城市、大农村、大库区”的一体化发展<sup>[29]</sup>(P44-47)。

四是适应新的城市人口结构,及时改革长期形成的城市户籍制度,努力弥合户籍人口与常住人口之间的鸿沟。户籍制度是中国历史最悠久的基本社会管理制度之一,它发端于先秦,至今仍是十分重要的社会管理制度。对特大型城市来说,户籍制度造成了常住市民之间户籍人口与非户籍人口的人为区别。这一重大区别实质是不同的身份认定,直接关系到本人的教育、就业、收入、住房、医疗、选举、参与以及子女的入学和就业等一系列基本的经济、政治和文化权益,因而也是造成本地人与外地人、老市民与新市民等政治经济差异的制度源头。严格地说,所有特大型城市的户籍人口与常住人口都不是一个概念,常住人口数量总是多于户籍人口数量,这两者的差异以深圳市最为典型。2019年末,深圳市的常住户籍人口494.78万人,常住非户籍人口849.10万人,非户籍人口反超户籍人口,而且非户籍人口几乎是户籍人口的1倍。由于户籍常住人口与非户籍的常住人口之间的差异,实质上关系到市民的权利平等,因此,进行户籍制度改革,逐渐缩小直至最终消除户籍人口与常住人口之间的差异,是所有特大型城市共同的重要改革任务,也是特大型城市治理现代化的难点之一。在各种城市户籍制度改革办法中,积分制逐渐成为改革的主要方向。2011年北京市率先推行积分落户制,2014年国务院颁布的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》明确要求,人口500万以上的特大城市要建立完善积分落户制度。到2019年底,全国已有30多个城市推行积分落户制,其中包括北京、上海、广州、深圳、天津、青岛等特大型城市<sup>[30]</sup>(P76-85)。相对来说,中小型城市的户籍制度改革比较容易,户籍人口与非户籍人口的分离问题已经基本上得以解决。特大型城市户籍制度的改革也大都取得了实质性的成就,但对北京、上海、深圳和广州<sup>①</sup>等特大型城市来说,消除户籍人口与非户籍人口之间的差别仍是城市治理现代化的艰巨任务。

五是采取各种措施改善和保护城市的生态环境,促进城市生态文明建设和可持续发展。一方面,特大型城市人口密度高,二氧化碳排放量大,城市热岛效应明显<sup>②</sup>,空气污染相对严重;另一方面,城市的水电等能源和食物消耗巨大,资源短缺和生态失衡尤其突出。因此,保护生态环境,维持生态平衡,推行可持续发展战略,对特大型城市特别重要,这既是城市治理的重点,也是城市治理的难点。各特大型城市在推进生态治理现代化方面各显神通,采取了许多有效的措施来改善和维护生态环境,包括实施绿色GDP、生态补偿、垃圾分类、交通限行、洁净能源、工厂外迁、绿色出行、污水处理,等等。北京除了疏解非首都功能、搬迁首钢等大型污染企业、调整能源结构、控制人口规模等“绿色北京”措施外,还相继制定了《北京市大气污染防治条例》《北京市水污染防治条例》和《北京市空气重污染应急预案》等地方法规,而且在2015年率先在全国启动红色预警制度,依靠法律的强制手段来维护和改善都市生态环境。在红色预警期间,全市实施工厂企业停产或限产、工地停工、机动车限行、中小学停课等措施<sup>[31]</sup>(P11-13)。上海早在20世纪末就提出了改善环境质量,促进经济、社会与生态环境协调的可持续发展,建设“天更蓝、气更净、水更清、地更绿、居更佳”的国际性生态城市,其途径与措施包括了结构调整、功能建设和城乡生态关系的协调等方面<sup>[33]</sup>(P349-354)。2020年上海市还颁布了《上海市绿色发展行动指南》(2020年版),对上海市的绿色产业、绿色规划、绿色建设施工、绿色运营管理以及与绿色发展相关的各种政策措施做出了十分详尽的规定,以期把上海市建设成为“引领国际超大城市绿色、低碳、安全、可持续发展的标杆”<sup>[34]</sup>。深圳作为中国最年轻的特大型城市,从经济特区建立伊始,就非常注重生态文明建设和生态环

① “北上广深”四个特大型城市中,广州市的常住人口与户籍人口比相对最低。据广州市统计局统计,截至2019年末,广州市市区常住人口为1530.59万人,市区户籍人口为953.72万人,两者差距仍有576.87万人之多<sup>[31]</sup>。

② 关于“城市热岛效应”对中国城市群及全国气候的影响,可参阅储鹏等的《城市分类对中国城市化影响评估的不确定性》<sup>[32]</sup>(P661-671)。

境保护,确立了“生态立市,环境优先”的理念,不断探索、推进生态文明的制度和体制机制创新,经过40年的历程,初步形成了绿色、循环、低碳发展的制度体系,为中国改革开放提供了生态环境保护和生态文明建设的深圳样本<sup>[35]</sup>(P65-72)。

六是运用信息化和网络化的新技术,普遍推行智慧城市战略。大数据、互联网、物联网、人工智能甚至云计算和区块链等技术纷纷进入城市社区的治理和市民的日常生活,极大地提升了特大型城市的治理现代化程度。人类进入信息化和网络化时代以后,信息网络技术已经成为任何领域的现代化所不可缺少的工具,城市治理现代化当然也不例外。信息网络技术被广泛地运用于特大型城市的电子政务、社区治理、社会监督、社会诚信、街道管理、公共服务和公共安全等城市治理的所有领域。除了信息网络技术助推城市治理现代化之外,智慧城市也是推动城市转型发展的关键。“从城市演进路径看,智慧城市是继数字城市和智能城市后的城市信息化高级形态,是信息化、工业化和城镇化的深度融合。从城市发展内涵上看,智慧城市是城市经济转型发展的转换器,是一种具有新特征、新要素和新内容的城市结构和发展模式”<sup>[36]</sup>(P6-12)。基于这样的认识,信息网络技术之上的智慧城市和智慧社区也纷纷成为特大型城市推进城市现代化的抓手,许多城市不仅在总体规划中列入了智慧城市的内容,而且相继出台了推进智慧城市和智慧社区建设的专项规划。在智慧城市建设方面,特大型城市始终走在全国城市的前列。宁波市分别于2010年和2011年发布了《中共宁波市委宁波市政府关于建设智慧城市的决定》和《宁波市加快创建智慧城市行动纲要(2011-2015)》;上海市于2011年发布了《上海市推进“智慧城市”建设2011-2013年行动计划》;北京市于2012年发布了《智慧北京行动纲要》。一些特大型城市始终把智慧城市和数字城市建设视为治理现代化的核心环节,实际上起到了引领国内城市治理现代化的作用。例如,杭州市在“十二五”期间就制定了《杭州市十二五信息化发展规划》,首次提出了智慧杭州的建设目标;接着又相继颁布了《杭州市智慧城市建设总体规划》和《“数字杭州”发展规划》,对杭州市的智慧城市建设做了全面的部署<sup>[3]</sup>(P279-285)。2018年,杭州市被《中国新型智慧城市》白皮书评选为“中国最智慧的城市”。

除了上述这些经验与做法,特大型城市也与其他大中小型城市一样,在推进城市治理现代化方面还有许多重要的举措。例如,加大社会保障的力量,提高最低收入、医疗保险和养老保险的起点,切实增加市民的福祉;改革城市公共服务,增大公共服务的预算,扩大基本公共服务的范围,普遍推进“一站式服务”和政府向社会购买服务,提升公共服务的水平;倡导共享价值,发展共享经济,城市生活进入共享式新时代,如共享单车、共享服务等;在城市基层社会治理中全面引入精细化管理、网格化管理、社区化服务、党建引领社会共治和社区自治等新的方法。

各特大型城市的上述这些改革创新举措,在治理“城市病”、应对新的挑战方面取得了显著成效,明显改善了城市治理的质量,为探索中国特色特大型城市的治理现代化规律积累了重要的经验。但坦率地说,也付出了很大的代价,有些老问题没有得到彻底解决,新的问题又产生,因此,教训也很深刻。概括地说,这些教训包括:城市治理要遵循普遍规律,需要科学的决策,集思广益,充分听取专家意见,不能搞长官意志;城市的发展规划,必须从中国和本市的实际出发,有重点地推进,而不能贪全求大,盲目地与国际接轨;城市的生命力和发展潜力,在很大程度上取决于自己的特色和个性,不能用“一刀切”的方法进行城市治理,营造所谓的城市新形象;城市发展和城市治理要重效能,不能不计成本,否则就会得不偿失;要切实转变理念,将城市管理转到城市治理上来,变管制导向性治理为服务导向性治理,将城市管理寓于城市服务之中;城市规划与城市发展要脚踏实地,不能无视现实条件,开空头支票,失信于民;各种形象工程往往劳民伤财,要坚决杜绝形式主义和政绩工程。

从城市治理现代化的一般规律和中国特色的城市发展道路来看,中国未来的特大型城市治理创新应吸取上述教训,着重围绕以下几个方面做好工作。一要牢固树立人民主体或市民主体的意识,增强广大市民的获得感和幸福感,以市民是否满意作为评价城市治理的基本标准;二是城市治理创新要以市民

权利为导向,即所有的城市治理改革创新,都要把维护和增进公民的政治权益、经济权益和文化权益作为根本目标;三是与国家建设服务型政府的发展方向一致,城市建设也要围绕“服务型城市”展开,通过建设服务型政府来避免特大型城市陷入“城管困境”<sup>①</sup>;四要推进城乡协调发展,最终实现城乡融合,城市化是社会现代化的普遍趋势,但城镇化不应制造新的城乡差别,而应当通过城镇化来消除城乡差别,实现城乡一体化;五是将信息网络等先进技术手段最大限度地运用于城市治理和城市服务,切实推进智慧城市建设,提高城市治理和公共服务的水平,让技术造福于民;六要大力改革不合时宜的城市治理体制机制,重点推进多规合一、参与式治理和社会共治,将城市治理现代化推进到一个新的阶段,引领全国社会治理的现代化。

总而言之,特大型城市的发展在整个中国的现代化事业中有着举足轻重的地位;相应地,特大型城市治理在整个中国的国家治理现代化进程中也起着引领和表率的作用。深入研究特大型城市的成长和演变规律,总结特大型城市治理改革创新的经验教训,分析特大型城市治理面临的挑战,破解特大型城市治理的难题,不仅是城市现代化的紧迫课题,也是国家治理现代化的紧迫课题。

### 参考文献

- [1] 国家统计局. 中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报. 人民日报, 2020-02-29.
- [2] 《2020年中国城镇经济发展报告》发布. 新华网, 2020-12-29. [2021-01-25] [http://www.xinhuanet.com/money/2020-12/29/c\\_1126922238](http://www.xinhuanet.com/money/2020-12/29/c_1126922238).
- [3] 俞可平. 城市治理现代化与城市治理创新. 北京: 中国社会科学出版社, 2016.
- [4] 向雪琴, 高莉洁, 祝薇等. 城市分类研究进展综述. 标准科学, 2018, (4).
- [5] 国家统计局城市社会经济调查司. 中国城市统计年鉴(2001). 北京: 中国统计出版社, 2001.
- [6] 国务院关于调整城市规模划分标准的通知(国发[2014]51号). 中华人民共和国中央人民政府网, 2014-11-20. [2021-01-25] [http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-11/20/content\\_9225](http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-11/20/content_9225).
- [7] 住建部. 中国城市建设统计年鉴(2020). 北京: 中国计划出版社, 2021.
- [8] 住建部. 中国城市统计年鉴(2020). 北京: 中国统计出版社, 2020.
- [9] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国城市规划法. 北京: 中国建筑工业出版社, 1989.
- [10] 陈胜昌. 中国城市化之路——重点发展超大型城市. 北京联合大学学报(人文社会科学版), 2004, (4).
- [11] 中共中央, 国务院. 国家新型城镇化规划(2014-2020年). 人民日报, 2014-03-17.
- [12] 新华社. 中央城市工作会议在北京召开. 人民日报, 2015-12-23.
- [13] 中共中央国务院关于进一步加强对城市规划建设管理的意见. 人民日报, 2016-02-21.
- [14] 住建部. 中国城市建设统计年鉴(2009). 北京: 中国计划出版社, 2009.
- [15] 住建部. 中国城市建设统计年鉴(2019). 北京: 中国计划出版社, 2019.
- [16] 李友梅. 城市发展周期与特大型城市风险的系统治理. 探索与争鸣, 2015, (3).
- [17] 陈志楣. 首都特色的发展战略演变. 前线, 2014, (5).
- [18] 上海市城市总体规划(2017-2035). 上海市人民政府网, 2018-01-04. [2021-01-25] <http://www.shanghai.gov.cn/nw42806/>.
- [19] 柳建文. 超大型城市的治理与社区建设: 基于天津的调查研究. 社会工作与管理, 2016, (9).
- [20] 卢文刚, 黄小珍. 超大型城市公共安全治理: 实践、挑战与应对——基于深圳市的分析. 中国应急救援, 2015, (2).
- [21] 张耘, 胡睿. 超大型城市智慧化治理体系建设——基于整体性治理理论. 行政管理改革, 2018, (6).
- [22] 王祥云等. 特大型城市上海生态化转型发展的路径与重点举措. 城市研究, 2015, (3).
- [23] 王少峰. 特大型城市中心城区如何精细化管理——以北京西城区为例. 中国党政干部论坛, 2016, (4).
- [24] 记者. 广泛征求意见编制好北京城市总体规划. 北京日报, 2017-04-05.
- [25] 《上海市城市总体规划(2017-2035年)》新闻发布会. 中华人民共和国国务院新闻办公室网, 2018-01-04. [2021-01-25] <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gssxwfbh/xwfbh/shanghai/Document/1615545/1615545>.

<sup>①</sup> 所谓“城管困境”即是城市综合管理所涉及的市民、城管人员、社会公众等利益相关方,都对管理效果不满。所有利益相关者都成了输家,而非赢家<sup>[37]</sup>(P23-29)。

- [26] 珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008-2020年). 中华人民共和国国务院新闻办公室网, 2011-06-07.[2021-01-25]  
<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/2014/20140610/xgzc31037/Document/1372733/1372733>.
- [27] 任卫东, 孔祥鑫. 北京通过贯彻《京津冀协同发展规划纲要》的意见. 新华网, 2015-07-11.[2021-01-25][http://www.xinhuanet.com/politics/2015-07/11/c\\_128010212](http://www.xinhuanet.com/politics/2015-07/11/c_128010212).
- [28] 新华社. 国务院印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》全文内容. 中华人民共和国中央人民政府网, 2019-12-01.  
[2021-01-25][http://www.gov.cn/zhengce/2019-12/01/content\\_5457442](http://www.gov.cn/zhengce/2019-12/01/content_5457442).
- [29] 扈万泰, 宋思曼. 城市统筹: 创新与发展——重庆市城乡总体规划及其实施机制探索. 规划研究, 2010, (3).
- [30] 乐菡. 特大城市户籍“积分制”改革的探索与路径选择. 中国人事科学, 2020, (12).
- [31] 许青青. 广州市常住人口超 1500 万. 中国新闻网, 2020-03-13.[2021-01-25]<https://www.chinanews.com/gn/2020/03-13/9124313.shtml>.
- [32] 储鹏, 江志洪, 李庆祥等. 城市分类对中国城市化影响评估的不确定性. 大气科学学报, 2016, (5).
- [33] 王祥荣. 论生态城市建设的理论、途径与措施——以上海为例. 复旦学报(自然科学版), 2001, (4).
- [34] 《上海市绿色发展行动指南》(2020 版) 公告. 上海市人民政府网, 2020-12-18.[2021-01-25]<http://www.shanghai.gov.cn/nw49248/20201218/0b85449a04b34ee8ae34344b449eb861>.
- [35] 董战锋, 杜艳春, 陈晓丹等. 深圳生态环境保护 40 年历程及实践经验. 中国环境管理, 2020, (6).
- [36] 辜胜阻, 杨建武, 刘江日. 当前我国智慧城市建设中的问题与对策. 中国软科学, 2013, (1).
- [37] 俞可平. “城管式困境”与治理现代化. 同舟共进, 2014, (1).

## Important Issues on the Innovation of Chinese Urban Governance

Based upon Case Studies of Megacities

Yu Keping (Peking University)

**Abstract** A number of megacities have been emerging in China in the rapid process of urbanization. There have been 17 megacities with a population of more than 5 million by the end of 2020. The emergence of megacities has the inevitability of aggregating population and rationality of advancing modernization. Nevertheless, all megacities have either typical urban diseases or particular challenges in regard of the orientation of new city functions, urban-rural integrations, household management of the new migrants, public security, environmental protection and sustainable development. In view of their particular political and economic status, the governance innovation of megacities does not only influence their own development but also lead the whole country's national governance. Megacities have made a lot of effective measures to deal with the challenges they are facing. Successful experiences were achieved while heavy costs were paid, and there are many lessons that need to be learned. The future of megacities, to a large extent, would depend on how to advance the urban modernization of governance with innovation.

**Key words** megacity; city classification; urbanization; urban governance; state governance

---

■ 收稿日期 2021-02-01

■ 作者简介 俞可平, 政治学博士, 北京大学讲席教授, 北京大学城市治理研究院院长、教授、博士生导师, 中国政治学研究中心主任; 北京 100871。

■ 责任编辑 涂文迁