

# 城市发展治理：国际经验与中国实践

叶 林\*

城市发展的动力和目的是什么？城市政府在城市发展与治理中的角色如何？城市中的多元主体如何参与城市的发展与治理？这些问题是世界各国的城市在 21 世纪面临的共同问题。中国的城市人口在 2011 年首次超过了农村人口，中国的城市化进入了一个关键时期。中国的城市化使数亿人脱离了贫困，形成了数十个人口规模超过百万的城市，创造了像北京、上海这样的“全球城市”。但同时城市化也给中国的城市带来了财富分配急剧不均、环境污染日益严重、资源占用效率低下和生活质量面临挑战等严峻问题。这些问题随着中国城市化的深入和社会转型，日益呈现复杂化、多元化和规模化的趋势。本专栏的两篇文章通过对不同国家的不同城市的发展与治理的理论和实践的比较，从发展模式、参与主体和政策网络等多方面进行了深层次的探索和分析，旨在探讨城市发展治理的困境及其深层次的动因，提出对未来发展方向的思考。

拉法雷通过对伦敦、马德里和都灵三个欧洲城市的比较讨论了西方政府及私有部门之间的关系，以及私有经济主体是如何参与到欧洲城市的公共政策制定中的。私有企业在城市决策中的地位一直是城市政治与经济力量制衡和权力结构的关键议题之一。我国国内对城市政治权力结构的研究还比较缺乏，尚未形成系统的理论。拉法雷通过对地方依存性、增长联盟或城市政权体、大都市的政治领地

---

\* 叶林，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院，副教授。

和区域锚定等四个城市中经济和政治主体关系的基本理论的梳理，结合欧洲三大城市的案例，证明了在不同城市的城市政策中，经济主体的参与程度大不相同，这主要取决于多种当地因素，包括经济和政治主体的关系、动员企业过程中政府官员的积极作用以及一些企业对其所处城市“全球城市”定位的需求。虽然中国城市中政治与经济主体的权力结构和互动机制发生在与西方城市不同的政策语境之下，但是拉法雷教授的研究发现对于更好地理解如何在城市战略中引入私有企业的参与，形成政府与企业的良性互动仍然有着重要的意义。中国城市的发展与治理已经不能依赖政府作为单一的力量，引入企业及其他社会组织的参与是大势所趋。但是由于我国市场机制尚不完善，社会组织尚处于萌芽状态，政府的主导协调还将在一定时期内起到重要的作用。

王磊应用“城市企业理论”探讨了中国城市发展的内在特征、激励机制与实现路径。“企业化”的城市发展和治理模式是在西方世界的福特制—凯恩斯主义所面临的去工业化、失业和财政紧缩的背景下形成的“由对具有广泛基础的福利和社会政策（福利、服务和集体供给）的关注向为培育和鼓励地方发展、经济增长而采取的外向型政策”。在中国特有的行政考评模式和政府间财政关系的双重压力下，中国的城市发展展现出了高度的企业主义特征，主要体现在对土地开发和房地产业的依赖，基础设施投入的不足以及对科技研发、工业投入及环境保护重视不够等问题，使城市缺乏综合竞争力。这些都要求中国城市对现行城市积累战略的可持续性进行反思，并通过新的管制框架来实现城市发展的转型和综合竞争力的提升。

中国城市伴随着中国大规模的城市化进程，经历了三十年的高速发展，面临着发展模式转型、城市空间变迁、多元主体权力调整等现实困境，城市发展需要从强调经济效益转向社会与经济效益并重。西方的城市政治理论值得中国城市发展与治理借鉴，但需要通过横向对比发现中西方政策语境的差异所在，甄别西方理论在中国的应用局限和必须的模式转变，希望这是本专栏的学术贡献之一，也希望能在城市发展与治理和其他公共管理领域的比较研究中大力提倡。本专栏的

论文都参加了 2011 年 12 月 17 日 ~ 18 日由中山大学和广东省社会科学界联合会在广州主办的“首届面向 21 世纪的全球区域—城市发展国际会议暨岭南国际学术论坛”会议，代表了此次会议的优秀成果，会议的其他优秀论文还将在本刊陆续刊登。本刊谨在此对各位与会者和论文作者表示衷心的感谢！