

从统治到治理：中国城市化过程中的 大城市社会管理

蔡 禾*

【摘要】面对大城市管理中公共产品供给的效率与公平、社会群体多元分化与社会秩序建立、空间规划与社会建构等问题，城市管理者必须改变依靠单一政府权力主体、自上而下的垂直权力体系以及通过威权来解决社会问题和公共产品供给的模式，实现政府、社会组织、企事业单位、人民团体为多元权力主体参与、互动沟通的横向权力网络，并通过政府与市场、社会的合作来规范公共产品供给，实现社会公平。

【关键词】大城市 社会管理 统治 治理

【中图分类号】C912.81

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2489(2012)06-0001-18

伴随着中国经济的高速发展，中国的城市化也进入了快车道：从1980年到2011年，中国大陆城镇人口占全国总人口的比例从19.39%提升到51.27%。与此同时，大城市的数量也在迅速增长：1980年，100万人口以上

* 蔡禾，中山大学社会学与人类学学院，教授。该研究得到“广州市社会服务与管理创新重点研究基地”资助。该文是作者根据自己2012年7月31日在广州市领导干部“新型城市化发展专题学习”上作的题为“新型城市化的城市社会治理”的报告整理。

的大城市数仅为 15，但到 2008 年，这个数字达到 122。大城市在人口结构、产业结构、空间结构上的特征导致其面对的问题和解决问题的办法与中小城镇存在差别，转变大城市社会管理模式，实现从统治向治理的转型是其发展的客观要求。

一、大城市社会管理的基本问题

（一）城市公共产品供给的效率与公平问题

大城市是区域性的政治、经济与文化中心，随着自身规模的扩大，各种城市功能在空间上会发生分化，小城市的单核同心圆结构逐步向多核多中心结构转变，伯吉斯（E. W. Burgess）的同心圆理论、霍伊特（H. Hoyt）的扇型理论以及哈里斯（C. D. Harris）与厄尔曼（E. L. Ullman）的多核心理论形象地再现了这一变化趋势（蔡禾，2011），大城市结构与功能的分化必然导致政府管理权限的分割。

大城市发展的另一趋势是城市区域的形成，即多个城市在空间和功能上的联系日益密切，有学者将这一过程归纳为“没有等级的独立的地方中心”“一个强大的中心”“一个单一区域中心及强大的次中心”“功能上互相依赖的城市体系”四个阶段（徐和平等，2006）。但是，这种空间和功能上相互依赖、结为一体的城市地区仍然是由数量众多的政府主体来实施管理。

以上的变化，一个反映的是大城市内部关系的变化，一个反映的是多城市之间关系的变化。但从城市管理角度来看，他们都面临由对多个政府权力主体实施城市管理可能带来的各自为政、分散管理的问题，这种状况被称为管理“碎化”或“巴尔干化”（孙群郎，2005）。“碎化”对于城市公共产品而言，在生产上会因为各自为政、没有整体规划而缺乏效率，会因为公共产品的“外部性”特征而缺乏生产的积极性，从而导致公共产品的分配和消费

不公（洪世键，2009）。

管理“碎化”在美国这样的国家里非常普遍，因为美国城市是自治的，一个城市可以小到只有几千人，像匹兹堡这样的大城市地区里面有129个自治市，要管理起来协调难度相当大。这个现象在中国不像在美国那么严重和普遍，但是同样存在，中国大城市是市区街“两级政府，三级管理”，而且相当多的公共产品供给是由区或者街道一级政府供给，因此也有大城市公共产品供给在这些区之间的公平和效率问题。如何解决大城市中由于管理权力的分割带来的公共产品供给的效率和公平问题，这是第一个基本问题。

（二）大城市社会群体多元分化与社会秩序的建立

城市是高度分化的地区，这种分化表现在横向和纵向两个方面：从横向的角度来看，不同文化、不同宗教、不同民族的人在这里交汇；从纵向的角度来看，是指人们在资源和机会上占有的差别，这一点差异城市比乡村更为凸显。而且这两种差异，城市往往是交织在一起的，比如说不同民族、不同宗教的人们，在一个城市里往往也处于某一个特定的社会分层地位上。就像农民工，他们是从农村来的农民，但是往往在城市社会分层里相对也处于比较低的位置，所以这是交织在一起的。不仅如此，这种分化在城市里还有很强的空间特色，某一类群体总是聚集在某些地方，所以城市的分化还表现出特有的城市隔离（何艳玲等，2011），这是城市社会分化很明显的问题。

当城市高度分化之后，必然就会带来利益群体诉求上的差异，尤其是当人们迈过温饱阶段，追求增长型利益时，矛盾的表现也会更加多样化。今天城市里很多社会纠纷或社会矛盾，并不完全是因为贫困引起的。事实上，人们是在追求价值实现、环境实现。从这个意义来说，城市群体差异越大，矛盾

产生的可能性也会越大。

城市的社会矛盾绝大多数不是由生产领域产生的，而是在消费领域产生，它往往是以社会运动和社区运动的形式展现出来，这和马克思早期说的阶级斗争不一样。阶级斗争就是工人和资本家的问题，但是今天我们在城市里看到环境冲突时，卷入冲突的既有富人也有穷人，冲突是以社区为单位组织起来的。在一个高密度、大规模、原子化和资讯发达的社会里，冲突极易以无组织的群体冲突形式表现出来。所以大城市社会管理，第二个必须要回答的问题就是当社会群体多元分化时如何建立社会秩序。

（三）大城市空间规划与社会建构

城市化发展在空间上一定表现出两个特征。一个是空间扩张，城市发展不仅是人口增长，面积也会往外扩张，也就是说城市的空间不断向周边的乡村地区入侵，越来越多的农业地区变成了城区，这是一个必然的过程。第二是空间重构的过程，城市发展在世界上有很长的历史，随着城市的产业升级、老城改造，城市自身原来的空间结构一定会发生变化。无论是城市的扩张还是空间的重构，毫无疑问人们都希望通过规划的方法建立一个更适宜居住的美好生活家园。但是我们也可以看到，到目前为止，不仅中国，很多国家似乎都没有实现人们期望的那种美好的城市理想，很多问题都还存在，而且由重构导致的社会矛盾和冲突往往成为大城市日益需要面对的发展瓶颈。西方国家的旧城区改造一样面临着抗争问题。在中国，农民因为征地上访，老城区居民为还建家园而抗争，邻里之间为垃圾处理站建设而争执，从社会学和地理学的角度来看，这是城市空间重构带来的问题。

从社会学的观点来看，空间的本质是社会性的，空间关系实际上是社会关系的体现，空间关系的重构本质上是利益关系的改变和社会关系的重建。当我们将一个小区拆迁，原来的共同体可能就不存在了，居民分散到不同社区

后必然面临一个社会整合的问题。从这个意义来看，空间不是单由科学和技术决定的，也不是简单地由规划师按照美学和科学的原则来安排的，今天的空间重构已经成为一个日益激烈的政治经济的过程。因此，大城市社会管理的第三个基本问题，就是如何在不可避免的大城市空间变化与社会、文化、环境之间保持和谐，构建一个宜居、公平的城市空间。

二、大城市社会管理的模式转变——从统治到治理

在学术概念中，与治理（governance）相对应的概念是统治（government），统治意味着单一的政府权力主体、自上而下的垂直权力体系以及通过威权来解决社会问题和公共产品的供给；治理意味着政府、市场、社会等多元的权力主体，互动沟通的横向权力网络以及通过政府与市场、社会的合作来解决地区问题和公共产品的供给。

（一）大城市社会管理中的政府权力：从单元、纵向一体化向多元、横向网络发展

大城市一定会面临管理“碎化”的问题，如何解决这个问题呢？一种解决的办法是纵向一体化，就是建立一个单一的纵向一体化的权力模式（西方把它称为“巨人政府”）。即在一个原来包含多个政府的区域实行合并和兼并，将分散的下级政府（或将中心城市）和周边的县（或将多个城市主体）加以合并，形成一个更大的政府，这样权力就单一了。新的大政府与原来独立的政府之间形成了一个纵向的行政控制等级，即权力的纵向一体化。纵向一体化是政府为了解决管理中的权力分散、提升城市竞争力的一种选择。

1897年，美国纽约合并了5个市镇，当时合并就是为了解决竞争力的问题，面积从63平方英里变为314平方英里，人口从100万人变成300万人，

成为当时仅次于伦敦的世界第二大城市，大大提升了纽约市在世界的排名。统一的大政府确实比小政府在政府的运作成本上、在规模性的公共产品供给上、在整体的规划上显示出了优点或效率，这一点不能否认，但是也要看到通过合并来解决大城市面对的碎片化管理问题，这种方式本身也有问题。

第一个问题，一个城市的规模越大，顶层政府跟基层之间的距离链条就会越长，也就是说顶层政府的决策有可能跟基层社区的愿望、需要不一致，会产生偏差。公共产品是面向居民供给的，所有的公共产品应该满足居民的偏好，但是由于不同地区的居民偏好是不一样的，而大城市政府的统一规划很难满足不同地区的要求。一个城市越大，地方就涵盖得越多，但是每一个地方可能都有偏好，所以规模越大，顶层政府的公共产品供给的决策可能越难有效满足居民的真实需求，从而导致出现周雪光指出的“威权体制与有效治理”的矛盾（周雪光，2011）。

第二个问题，政府具有自然垄断的性质，因此缺乏有效运作、创新、减低成本激励。通过建立大一统政府，由大一统政府来供给公共产品、满足老百姓的社会需求时，很容易带来供给的无效。如果能在政府之间形成竞争，或者对政府施以竞争的压力，是有助于提高公共产品的效率的。所以不能简单地通过兼并来克服所谓的管理“碎化”问题，让政府保持一定的竞争力，对公共产品的供给是非常必要的。

从20世纪中叶开始，发达国家的城市管理不再走“巨人政府”的道路，开始向多元、横向网络的治理模式发展，即通过多元的管理主体参与以及通过多元主体之间关系的建构进行大城市管理。在这种模式下，大城市政府不是通过一体化的行政权力来领导，而是推动下级政府建立横向的网络，它的责任不是协调，而是推动合作。美国联邦政府会将很多钱投在地方合作计划上，你提出好的合作计划就给你拨款，否则就拿不到联邦政府的专项支持。这样做还推动了地方之间、公有部门和私营部门之间建立联系。这种变化至

少在以下三个方面提高了管理效率。

首先，城市公共产品和服务的需求是多样的，有一些需求和公共产品需要在大城市政府层面提供，但是有些可能需要小城市政府或者更低一级的政府来提供，单一走兼并道路的公共产品供给难以适应这个需求。从这个意义来说，城市治理应该有更弹性的行政边界。公共产品的供给不能简单以行政的边界为边界，而应该以它真实需求的空间为边界。

第二，在全球化时代，区域竞争力成为关键。比如，广州的竞争力不应只是局限在广州的行政区域内，而是和周边城市乃至整个珠三角有关系。竞争力提高不可能通过孤立的政府或者是孤立的城市来完成。在这样的情况下，通过和不同城市的管理主体建立合作，形成区域网络，才能形成竞争力。

第三，政府垄断性的供给存在不可避免的低效率弊端，必须将更多的主体纳入到里面来，这里面包括私人部门。政府保障基本公共产品供给的职责不能放弃，但是生产供给的方式可以是多元的。比如教育是政府的职责，但是怎么生产教育这个产品是可以多元化的。当前在一些地方出现的政府购买公共服务就是要通过市场竞争的机制来提高供给的效率。

在国外，公共领域的合作方式其实是多样的，在公共产品的供给方式上有各种模式。例如在美国就有政府联席会议、专区、区域联盟等形式（洪世键，2009）。

政府联席会议是需要根据州一级的专门授权法律建立起跨政府的自愿合作组织形式，它有法律地位，但这种合作是自愿的。合作不一定是完整的两个政府，可能是政府的某一部分合作，或者是具有独立法人地位的专区、学区参与者，边界很弹性。联邦政府通过拨款来推动他们对于一个区域性问题的形成共识，并且对未来的发展规划能够有一个共识并促进他们的联合。

专区是由州的议会和地方政府提供某一个特定的功能或专项服务成立的，它有独立的行政权和财权，例如专门设一个税种为这个专区使用。专区不以

政府行政区域边界设立，它以针对性强、低成本的方式生产区域性的服务，通常有专门的管理委员会实施管理。例如，美国最多的专区是消防，消防不是一个城市搞一个消防队、一个消防中心，而是防洪排涝、住房和社区开发、水土保持、供水、下水道、公园和娱乐场所、公墓等。美国 1952 年时有 12 000 个专区，到 2002 年增加到 35 000 个。

区域联盟或者是城市联盟主要是政府和非政府组织，往往是公共和私营部门的合作，他们将多元化的利益主体联系在一起，用来推行某种政策或者改革。例如，美国匹兹堡市的成功转型就是依靠了匹兹堡区域联盟。这个联盟是以商会为主体组建的一个跨匹兹堡的城市联盟，里面既有公营部门也有私营部门。通过联盟克服了政府管理的“碎化”，推动了社会参与以及与政府的合作。

可见，治理意味着不能只依赖单一、纵向权力来实现社会管理，政府不能仅仅通过自己的行动来解决那些被认为是政府职责范围的事情，而是要建立起多元、横向的权力网络，让更多的主体成为治理主体，其中包括私人机构，并在多元的权力主体之间建立起制度化的合作关系，从而促进公共产品供给资源的最大化动员，实现公共产品供给渠道的多元化，实现公共产品供给的高效和公平。

（二）大城市管理中的社会——从垄断社会到让渡空间

城市空间分化的特征决定了社会管理一定要回答两个问题，一是如何提高城市居民的民生福祉；二是如何在这些分化的群体之间建立起一个有序的关系，重建社会秩序的问题。面对这两个问题，统治和治理的方略是有差别的。

统治意味着政府垄断社会，所谓垄断社会是指政府将所有的人群纳入到政府的行政体系管辖下，将政府视为各类社会群体唯一的利益代表者，用行政资源、行政命令、行政手段来解决问题，建立社会秩序。在这个制度下，国

家必须是全能主义的，国家的权威也必然渗透到公民生活的各个方面。这样的一种全能主义，它可能表现出父爱主义的特点，但也可能表现出专制主义的特点，计划经济体系下的社会管理模式就是典型的象征。这种管理模式要得以实现有四个前提条件：第一是国家必须垄断这个社会的全部资源和机会；第二是这个国家的社会分化相对简单，社会构成相对简单；第三是国家有运用全部的行政乃至专政的力量介入社会的合法性；第四是国家拥有卡里斯马型的领袖人物，我们说是感召型的领袖人物，是大家很崇拜的，因为他的人格力量而不是因制度追随他。

但在改革开放的今天，这四个前提条件都在发生变化。第一是中国社会的分化程度大大提高，其分化程度是计划经济时期无法比拟的；第二是政府不再是资源和机会的垄断者，也就是说政府是有限资源的占有者，这决定了解决问题能够动员的资源也是有限的，而且更重要的是随着法制化，政府行为的边界越来越清楚，不可能靠行政力量来解决诸多的社会问题，更不用说通过专政的力量来解决；第三，中国正在从卡里斯马型领导权威走向法理型领导权威，人们更强调领袖的权威必须来自于制度，正因为这一点，它直接干预的合法性也在下降。今天的中国，政府要扮演全能主义角色恐怕很难了，所以政府就必须发展与企业、社会之间的合作，激活蕴藏在公民个人、社会组织和企业中的资源；要促进公共产品供给的渠道多元化，以此满足不断发展且多样化的人的需求，实现民生福祉的增长。比如如何解决住房保障是当今每个国家面临的难题，我们目前公有住房的解决是学习香港的做法，基本上都是政府来生产。但法国走了另外一条道路，更好地动员了社会力量。法国面对低收入群体的廉租屋制度被称为“社会住宅”制度（黄慧勤，2009；邵甬，2011），社会住宅由公有产权社会住宅与非公有产权社会住宅两部分构成。公有产权社会住宅是政府通过直接投资建设社会住宅或收购私人住房获取，非公有产权社会住宅则是政府通过发放“住宅建设补贴”资助“低租金

住宅机构”和企业投资建设社会住宅，同时政府还通过出资补贴那些业主无力维修的私人出租房，而业主将维修后的出租房纳入社会住宅计划。“社会住宅”制度大大提升了低租金出租房的供给水平。

通过治理来重建社会秩序，意味着政府要让渡出一部分社会管理空间。所谓让渡，就是让公民、社会组织和企事业单位在面对自身的各种权益时，拥有相对独立的利益诉求权利和制度化表达形式，政府的责任是构筑不同群体之间对话、协商、谈判、博弈的公共平台，让他们在一个法制环境下展开对话，从而提升社会的自治能力（蔡禾，2012）。只有当这个交往和对话发生了不能解决的问题时，政府才出面维持秩序，这就需要建设两个平台：

一个是人与人互动交往的平台。当城市高度分化之后，人与人之间的陌生感增强了。根据中国人民大学2005年中国综合社会调查（China general social survey, CGSS）数据研究发现，中国城市社区（以“居委会”为单位）居民间的收入分化、职业分化和教育分化程度越高，那么邻里之间熟悉、互动、互助的程度就会越低，但是如果社区里举办公共活动越多，社区居民参与社会组织的比例越高，邻里关系也就越为改善（蔡禾、贺霞旭，2012）。这也说明在大城市这样高度多元化、陌生化社会里，通过建立公共交往平台来培育和累积社会资本，对于促进不同社会群体之间的和谐是非常重要的。

另一个平台就是当人们发生利益矛盾和冲突时，提供一个公平的利益博弈平台，将冲突和矛盾纳入到正式的制度中来。没有一个社会没有矛盾和冲突，但是当一种矛盾和冲突不能在制度内找到合法诉求的渠道，它就会冲击制度本身。计划经济时期，国家和个人并不直接见面，中间有一个单位，有事情找单位，社会矛盾被转化为单位问题。今天单位开始解体了，如果我们不能将这些“去单位化”后的个体吸纳到新的利益组织里去，通过组织去协商和博弈利益，那么，这些“原子化”的个人在面对强势人群时一定是弱者，一定无法实现自身合理的利益诉求。而大量不能成功化解的个人怨恨一旦累积

起来，稍微有一点小的事件就容易借题发挥，导致今天我们不乏看到的、具有泄愤性质的群体事件。所以，我们必须重建一个相对独立的利益博弈平台，这个平台是国家和个人之间的“中间地带”，政府只是这个平台的秩序维护者。

（三）大城市管理中的空间规划——从物理空间到社会空间

大城市管理中的空间规划在发生怎样的变化呢？我把它称为从物理空间到社会空间。城市规划实际上涉及两个核心的方面，规划的技术过程和规划的社会后果，它分别体现了科学主义的工具理性和政治经济学的价值理性。我们一定要意识到社会发展到今天，单一追求科学主义的工具理性很难完成一个城市的善治，只有将科学主义的工具理性和政治经济学的价值理性结合起来，城市的规划才能够创造出城市的和谐，否则有科学的规划也不一定有和谐。正是因为这样的转变，导致在西方的城市地理规划领域里，人们越来越重新认识规划师的角色。就是说理念在改变，规划师不再是一个技术专家，他应该是一个协调者，是一个社会的改造者；或者说，城市规划不只是技术专家的事情，还应该政治、社会等领域专家的参与。这样的观念变化在西方国家从20世纪70年代开始，导致了城市规划的公民参与运动。早期的规划中公民是被动的，公民只是被教育者，政府告诉你这个规划有什么样的好处，公民只是执行。公民参与是一个逐步的过程，从没有参与到象征性的参与，最后到公民成为规划的权力主体之一，规划成为公民权利的一部分。

在当代城市规划领域里，空间不仅仅是物理的，更是社会的。因此，城市规划不是在一个物理的空间容器中按照几何和美学的原则来摆放人群和设施，而是在各种利益群体之间寻求均衡，在城市发展与自然环境、社会群落、文化遗产之间寻求协调。所以，规划不应该只是一个自上而下意志的体现，也不应只是技术专家的理想再现，还应该政治、社会等领域专家的参与，更

应该有规划所涉及的、作为市民大众的“利益相关者”参与。

城市中心区的旧区改造几乎是每个大城市都面对的问题，而这种改造的理由往往是保护老建筑，改善居住环境，但改造的结果往往是原有的居民既住不起更买不起改造后的新房，不得被分散到离城市更加边缘的地带，从而也失去了与旧区联系更紧密的就业机会和社会关系。意大利的博洛尼亚在城市中心改造时，商人们也希望把原居民赶走后，购买和修缮老建筑再高价出售，但遭到居民的强烈反抗，政府最后采取了与私人房主签订合同，政府为私人房主提供修缮的技术和经济帮助，私人房主保证将修缮后的房子仍然出租给原居民，同时政府对部分困难居民给予租金补贴。最后不仅修缮了老建筑，保留了原来的社区，城市改造的成本也更经济（林拓、水内俊雄，2007）。美国纽约朗克斯社区是一个1/3居民靠救济金生活的社区，该社区没有靠政府实现社区改造，而是由社区居民自己组建了一个名叫“城市改造协会”的社区发展公司，对社区内的失业者、低收入家庭成员进行技能培训，组织他们加入改建工程队，最终对这些居民实行“汗水入股”，即这些贫困者和家庭以自己的汗水换回了部分房屋产权或低租金（张暄等，2005），改造后的社区不仅实现了宜居，也保留了原有的社区共同体，穷人保留了自己的居住权利。这些经验值得学习，这些经验背后的理念更值得我们思考。

三、中国大城市社会治理的几点思考

（一）建立政府间合作的权力关系

中国城市管理与西方的一个根本区别是西方城市政府多数是自治的，而中国没有城市政府自治，存在一个高度纵向一体化的科层体系。所以在面对城市内部多核化、外部区域化的城市化发展出现的管理“碎化”问题时，中国

很容易走向以兼并与合并为特点的发展道路，强化统治模式，片面注重扩大政府权力的边界。城市兼并很难简单说它是错还是对，应该肯定它的确有优点，因为它确实解决了西方国家管理“碎化”的问题，尤其是在纵向一体化的城市管理中，上级对下级有足够的权威。但负面影响也是明显的：一是容易把下级全部赶入自上而下发动的“绩效”竞赛的游戏轨道，忽视真正来自基层的需求；二是容易强化各级区域管理的行政边界，其结果造就另一种形式的管理“碎化”；三是纵向一体化导致城市管理压力最后都集中在管理的行政末梢，使其不堪重任；四是容易出现公共产品供给的“一刀切”，由此导致公共资源的浪费。以民众的真实需求和满足需要的公共产品供给效率为出发点的社会治理必须是以合作为导向的治理关系。

第一，以合作为导向的关系，就一定要从服务的半径、服务的人群规模，即服务空间来规划公共产品的供给，而不是只从行政边界出发。这当然就需要不同区域政府之间的合作。比如，在宏观层次上，要自觉加强与大城市地区其他城市，或者是下面的区、县之间的合作。城市政府的合作不一定是整个城市，应该鼓励城市周边的地区与对方城市周边的地区建立合作关系，在这方面应该适当地放权，根据他们的需要去推动更多的合作。在中观层次上，应该自觉地加强城市辖区内各个社区的公共产品供给的合作。在微观层次上，要自觉加强在街区之间的公共产品供给的合作。比如针对残疾人聚居的地方设立残疾人的康复中心，而非简单地根据行政区化设立。所有这些都需要各级政府通过他们的自觉，并且通过上级政府鼓励性的支持来推动。

第二，推动以合作为导向的政府与企业，包括事业单位、社会组织的关系。保障民生，满足民众不断增长的物质和精神需要是政府的职责，但是改革开放三十年来，我们的政策是向资本倾斜的，今后要改变这种状况，政府要比原来将更多的投入花在社会建设上。目前许多地方政府正在推进的政府购买公共服务正体现了这一转变。但是我们必须承认，中国还是一

个发展中国家，我们不可能一夜之间将福利水平提高到跟北欧一样。我们不能想象，中国关乎民生的公共产品全部靠政府购买。在这样的情况下，要提高公共产品的供给水平，最重要的就是能与企业、事业单位、社会组织建立起一个和谐的关系，能激活蕴藏在这些机构里的人力资源、财力资源、文化资源、组织资源。例如，怎样让基金会在中国更加活跃？怎样培育公民的参与精神？怎样让人力本身成为能够利用的资源？怎样发挥体制内企事业单位的作用？

（二）合理分解各级政府公共产品的供给职责

随着社会建设的呼声越来越高、任务越来越大，政府提供的公共产品在数量和规模上都在增长，怎么合理分割不同层级政府的职责，从而保障每一类公共产品的供给都是有效的，而且是公平的，这需要充分的考虑。公共产品的生产需要财政能力，而政府之间合理的财政责任分担是保障政府公共产品生产积极性的前提。比如说在美国，老年人获得社会保险（不是指单位与个人共同购买的商业保险）是政府的责任，因此强制性的社会保险税由联邦政府收取，也由联邦政府发放，从而保障了每个老人均等的权利；而房产税归房产所在地的地方政府收取，地方政府收了税，就要为本地区提供好的治安、好的地方福利。也就是说，涉及民生中最基本、均等化供给的公共产品，应该是大城市政府来承担，至少要承担很大的职责。而那些针对不同地区居民差异提供的公共产品，则应该由区政府或者是更下面的政府来提供。比如，外来人口子女的义务教育问题在大城市非常突出，但是如果义务教育这样的均等化公共产品由区政府承担，那么每个区政府可能都不希望把钱都花在外来人口子女身上。

要保障关乎基本民生的公共产品的供给，就必须对公共产品供给责任做合理的分解，只有这样才有可能保障民生、促进公平，才有可能通过基本民生

保障的均等化来促进城市空间结构的调整 and 空间结构的合理化。当然这不是一个市级政府可以彻底解决的，还与我国国家的财税制度紧密相关，但是树立这样的基本理念是必要的，也可以在一定程度上改善现在的公共产品供给。

（三）提升社会的自治水平

在计划经济体制下，国家借助“单位制”实现了对社会的管理，而市场经济把人们从“单位制”中释放出来的同时，人们也失去了组织化的利益诉求机制。要满足人们不断增长并日益多样化的利益诉求，还必须激活社会资源，重建把人们联系起来的组织形式。要实现这一点，就必须大力培育和发展社会组织，使之成为人们自我服务、自我教育、自我管理的自治形式，成为人们利益诉求的新组织表达通道，成为培养公民意识的社会空间。也只有在人们都能以组织化的方式去表达自身的利益时，社会群体之间的博弈才有可能走向理性和有序。

随着市场经济的发展，中国的政社关系也在发生变化，“小政府、大社会”的改革目标推动了政府职能向社会转移，社会组织成为承接政府职能转移的组织载体，政府也试图通过向社会组织购买服务来提高公共产品的供给效率。但是我们要意识到，社会组织存在的理由与社会组织承担的功能二者之间是不能划等号的，我们不能把社会组织发展狭义地理解为是为了承接政府转移的职能。如果不能真正有效地将社会组织吸纳到社会治理的权力网络，并在政府与社会组织之间建立起平等的伙伴式关系，社会组织就不可能得到真正的发展，社会自治水平也难以提升，原本国家经由“单位制”垄断的社会很可能转变为经由“行政审批”和“市场购买”而控制的社会。

（四）推动“工、青、妇”等人民团体的“社会化”

从某种意义上讲，“工、青、妇”是我们国家政治上最为可靠、资源最

为庞大、触角最为广泛的社会组织，在实现社会治理的权力网络中，它们理应占有一席之地。但是，计划经济的单位体制使人民团体成为附着于单位的“助手”部门，它们不具备独立于单位体制的资源获取能力和组织体系，并日益官僚化。当市场经济把“单位”从一个生老病死都需关照的“社会”转变为建立在契约关系基础上的利益博弈场域时，“工、青、妇”这些作为单位“助手”而存在的组织似乎失去了清晰的定位；当国家与社会相对分离，社会日益成为一个相对独立的领域时，这些人民团体发现自己在“单位”之外的社会没有“根”，它们在社会领域既没有能独立于单位能够稳定、持久开展活动的组织，也没有在公共产品供给领域具有职业化取向和专业化水平的队伍。在当下中国，人民团体如果不能面向社会拓展自己的空间，不仅无法成为执政党的得力“助手”，也会因得不到社会的认同而在社会治理中被边缘化。

人民团体要在社会管理中发挥出作用，就必须实现自身的“社会化”。所谓“社会化”，就是要改变官僚化体制，朝着社团化体制转变；要面向社会拓展自己的空间，在社会空间里构建自己的组织体系和运作机制；要从维护人民群众权益的立场出发，提供社会真实需要的公共产品，并以此取得社会的合法性认同；要借助自身的体制优势和资源优势，在其服务的社会领域发挥资源调配、业务引领、服务骨干的作用，成为社会领域的枢纽性组织。

（五）倡导企事业单位的社会责任

中国是一个发展中国家，不可能单靠政府在短时间内将公共产品的供给水平提高到与发达国家一样的程度。因此，我们必须改变那种认为社会建设只是国家与社会的责任，与企事业单位无关的观念，大力倡导企事业单位的社会责任，并把企事业单位纳入到城市社会治理的主体，通过企事业单位与政

府或社会组织合作，建立起城市社会管理的横向权力网络。

所谓企事业单位的社会责任，是指企事业单位在为自身谋取利益，实现自身目标的同时，还必须兼顾员工、公民、社区乃至社会的利益。因此，要鼓励企事业单位把市场目标与社会目标相结合，推动社会企业的成长；要鼓励企事业单位把谋利与公益相结合，引导其服务于社会事业；要鼓励企事业单位与所在社区合作，建立和谐共生的发展关系。在我们国家，大量的企事业单位仍然处在体制内，它们不仅因其“国有”而拥有大量资源，也因其“国有”使政府对其拥有一定的体制动员能力，将企事业单位整合进社会治理的权力网络，这是符合中国国情的城市社会治理的选择。

概括而言，要实现有效的中国大城市社会治理，就必须改变长期以来政府为单一治理主体的状况，建立一个以政府、社会组织、企事业单位、人民团体为多元主体参与的权力网络。社会治理的大方向需要“党的领导，政府主导”，但在实现治理目标的过程中，社会组织，企事业单位，人民团体必须有自身的独立性，它们与政府之间是平等的伙伴关系，而非行政的上下级关系。如果不是这样来理解和发展政府、社会组织、企事业单位、人民团体之间的关系，社会领域的善治格局是难以实现的。

参考文献

蔡禾主编（2011）. 城市社会学讲义. 北京：人民出版社.

蔡禾（2012）. 从利益诉求的视角看社会管理创新. 社会学研究，4.

蔡禾、贺霞旭（2012）. “中国社会发展高层论坛”发言. 临安，8月17日~8月19日.

何艳玲、汪广龙、高红红（2011）. 从破碎城市到重整城市：隔离社区、社会分化与城市治理转型. 公共行政评论，1.

洪世键（2009）. 大都市治理——理论演进与运作模式. 南京：东南大学出版社.

黄慧勤（2009）. 析法国社会住宅建设中的公共干预方式. 国外规划，2.

林拓、水内俊雄（2007）. 现代城市更新与社会空间变迁. 上海：上海古籍出版社.

邵甬 (2011). 法国历史城市复兴中住房政策的特征及作用. 城市规划, 10.

孙群郎 (2005). 美国城市郊区化研究. 北京: 商务印书馆.

徐和平、李明秀、李庆余 (2006). 公共政策与当代发达国家城市化模式. 北京: 人民出版社.

张暄、谢芳、邱莉莉、白志刚 (2005). 国外城市社区救助. 北京: 中国社会出版社.

周雪光 (2011). 威权体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑. 开放时代, 10.

欢迎订阅《公共行政评论》

《公共行政评论》(*Journal of Public Administration*, JPA) 是经国家新闻出版总署批准 (刊号 ISSN 1674 - 2486 / CN 44 - 1648 / D), 由广东省出版集团有限公司、广东省行政体制改革研究中心主办, 教育部人文社会科学重点研究基地中山大学中国公共管理研究中心、广东省行政管理学会协办并公开发行的公共行政类专业学术期刊。其办刊宗旨为: 倡导规范严谨的研究方法, 提升公共行政研究质量; 回应公共行政实践, 建构公共行政本土化理论; 跟踪国际公共行政理论前沿, 展开建设性的学术对话; 弘扬公共精神, 服务中国公共行政实践。

《公共行政评论》于 2008 年正式创刊。双月刊, 逢双月 15 日正式出版。每期定价 20 元整, 全年 6 期定价 120 元整。单位或者个人需订阅者, 请到当地邮局或将书款邮寄到本刊编辑部进行订阅。汇款时请务必在备注栏中注明订阅期数。

订阅地址: 广州市新港西路 135 号中山大学《公共行政评论》编辑部

邮编: 510275

联系电话: 020 - 84038746