

□国家建设与社会治理

特大城市集成治理创新研究

衡 霞 陈 果

〔摘 要〕特大城市集成治理是在集成管理理论指导下,以问题为导向、以系统内部集成为主,综合运用系统论、整体论、管理论的技术和方法,针对特大城市特点的跨部门的资源整合与综合利用,通过多要素的集成创新在耦合匹配中实现城市治理绩效的倍增效应。从特大城市的治理现状来看,城市治理出现了发展与治理的矛盾,并由此带来了治理价值导向的弱化倾向以及行政权力与社会权力治理边界问题,使得城市发展面临诸多潜在的社会风险。对此,需要从目标集成、多元集成、技术集成和资源集成等方面回应上述困境,以集成治理创新来推动城市治理体系与治理能力现代化。

〔关键词〕特大城市;集成治理;共建共治共享

〔基金项目〕国家社会科学基金青年项目(16CZZ010)

〔收稿日期〕2018-01-18

〔DOI〕10.15939/j.jujss.2018.03.zz3

〔作者简介〕衡 霞,四川大学公共管理学院副教授,经济学博士(成都 610065);陈 果,四川省社会科学院副研究员,法学博士(成都 610071)。

特大城市治理,不仅要重视城市建设与发展带来的环境和公共服务短缺等问题,更要高度关注城市发展与治理的矛盾问题。或者说,我们一方面要积极谋划特大城市“如何可持续发展”的路径选择问题,同时还要深刻反思“为谁发展”的价值诉求问题。党的十九大报告指出,要深入贯彻以人民为中心的发展思想,要打造共建共治共享的社会治理格局等,这些重要论述深刻阐明了社会治理的基本内涵和时代要求,明确了城市治理的实践逻辑。从共建的角度看,要实现“碎片化管理”到“整体性治理”的转变;从共治的角度看,要实现“单一行政管理”向“多方协商治理”的转变;从共享的角度看,要实现“单向度发展”到“共享式发展”的转变。由此可见,特大城市的治理需要城市发展目标、治理主体、治理技术与资源等的跨部门整合集成,需要激发全民共建共治共享热情,从而解决特大城市治理中资源的分散性与“大城市病”的冲突性,通过集成模式达到城市治理绩效最大化。

一、特大城市集成治理的内涵解析

根据《现代汉语词典》的解释,“集成”是指同类事件的汇集。查尔斯·萨维奇认为,集成不仅是一种技术手段,更影响着组织结构的变迁,成为组织内外部联系的关键环节。^[1]国外自上

世纪 80 年代 Gell-Mann 等人开始用集成思想专门研究复杂性问题,国内著名科学家钱学森更早在上世纪 70 年代就已经把还原论和整体论运用到科学研究中,并形成了新的方法论体系。至此,集成作为一种创新性的思维与方法而成为科学界解决复杂问题的重要思想工具。直到 2016 年 3 月,国家主席习近平在十二届全国人大四次会议的上海代表团审议和中央全面深化改革领导小组第二十二次会议上均强调“推进改革要树立系统思想,推动有条件的地方和领域实现改革举措系统集成”^[2],尤其强调同一领域改革举措的前后呼应、相互配合。至此,以系统集成理念谋划改革、以系统集成思维聚力改革、以系统协同模式整体推进改革,成为当今中国凝聚共识、催生改革动力的关键。显然,集成不仅仅是一种方法,更是思维的创新,通过将复杂社会问题综合、系统思考,从而形成问题的整体解决路径。1998 年哈佛大学教授 Marco Iansiti 提出了“技术集成”(Technology Integration)理论,被大多数学者认为是集成创新理论的首次明确提出。随后集成创新逐步融入更多要素,从技术到企业管理,再超越企业边界的内外部资源发展到了产业及区域层面。当然,也不同程度地应用到治理领域,比如将其应用到制度治理和农村治理中。^[3-4]中国一些地方政府在城市社会治理中启动了集成治理实践,比如湖北武汉将集成治理理念应用到基层社会治理创新、浙江杭州将集成治理理念应用到街道职能改革等。

改革开放四十年来,随着快速的城市化进程,大量的农业转移人口涌入城市,大型城市又因其优越的自然条件和社会资源不断向特大城市演变,从而对城市的公共服务体系、社会秩序形成了较大挑战,从制度和文化上改变了传统社会财富分配的运行逻辑。随着特大城市向国家中心城市、全球城市转型,城市的开放性、流动性及伴生风险增加,城市中活动频繁且权利关系复杂的异质性群体以及生态环境与急剧增加的人口对城市公共资源的巨大压力,正日益成为特大城市面临的重要问题。对此,特大城市顺应城市发展新形势,纷纷提出了城市治理体系与治理能力现代化的战略诉求,即着力解决城市病等突出问题,通过城市环境质量与竞争力的提升,建设宜居与富有活力的现代化城市,城市社区复合化治理趋向愈加明显。^[5]由此表明,城市治理是一项“极为宏大的工程”,不仅要处理好“建设”与“管理”的关系,还要处理好“发展”与“治理”的关系;不仅要改变“九龙治水”导致城市治理分工过细、城市问题突出的现状,还要加快利用现代信息技术与管理手段构建“局部分工、整体集成”的“现代化”的集成治理观。只有这样,才能破解城市现代化进程中的难题,推动治理成本最小化和治理绩效的最大化。一些地方政府创新了城市治理方式,通过治理理念集成、治理过程集成以及技术集成有效地防范了城市治理风险,基本上改变了传统治理的单一性、碎片化,实现了城市治理的系统性、协同性。这与中央“推动有条件的地方和领域实现改革举措系统集成”的理念相呼应,也是党的十八届三中全会以来,集成创新思想在城市治理中的广泛运用。

集成治理作为一种“既见树木又见森林”的系统论思想,强调系统集成、协同集成和人才集成,在多要素集成中实现城市和谐与美丽的综合治理观。根据国家治理要求,城市治理主体是城市政府,行政推动与共建共享协同推进,因为城市政府把许多有形和无形的资源集成,从而发挥整体优势,提升了区域经济发展软实力。^[6]然而,特大城市治理却有一定的特殊性。一是特大城市人口屡控屡破。根据 2015 年国务院出台的《关于调整城市规模划分标准的通知》,我国超大城市由 1990 年的 1 个增加到现在的 6 个,特大城市数量有 10 个。二是特大城市还存在人口进一步聚集的可能。区域经济理论认为,经济集中度与人口集中度正相关,即经济高度集中的区域也是人口流入量最大的区域,再加上自然资源与环境因素,人口更有往特大城市聚集的可能。三是特大城市发展与治理的矛盾。特大城市要向国家中心城市、全球城市转变,就要加快推进城市建设与发展,但同时也会带来交通拥堵、环境污染、房价上涨、城市公共服务短缺等问题。特大

城市的管理机构与人员专注于建设和发展,传统治理模式的强大惯性使得城市治理理念转型难,再加上公共权力运行的不规范,往往弱化了其最终意义上的价值诉求,难以实现“人民城市”的“共建共治共享”治理格局。事实上,城市问题的解决不能简单地依赖某些治理技术和新概念的引入,而是需要针对性很强的科学研究和政策设计的大力支持^[7],集成治理理念的引入将有助于城市政府的治理体系与治理能力现代化。

综上所述,特大城市集成治理是指在集成管理理论指导下,以问题为导向、以系统内部集成为主,综合运用系统论、整体论、管理论的技术和方法,针对特大城市特点的跨部门的资源整合与综合利用,通过多要素的集成创新在耦合匹配中实现城市治理绩效的倍增效应。从特大城市治理的内涵来看,集成治理的要素包括理念与目标、制度、资源、手段、过程等要素,基本路径由集成创新到集成管理、从集成管理到集成治理。在特大城市集成治理创新中包括资源、组织、治理三个集成维度的创新,即城市政府在人财物、信息等资源集成体系和治理的结构、职责与权力、类型与层次等组织集成体系以及城市政府在城市治理中的规范能力、领导能力、汲取能力等治理集成能力。由此可见,只有集成治理创新才能准确把握特大城市发展的基本趋势,形成全民共建共治共享的城市治理新格局,推动城市治理各要素的整合增效。

二、特大城市集成治理的现实困境

根据国务院 2014 年底发布的《关于调整城市规模划分标准的通知》,我国城市类型由四类变为五类,城市人口的统计口径也从非农人口调整为城区常住人口。城市的细分有助于城市规划建设的精准和人口的分类管理,从而避免苏格兰学者帕特里克·格迪斯所说的“城市结束于一片枯骨狼藉的公共墓场或死亡之城”^[8]。然而,城市管理者在治理实践中难以跳出经济增长与城市治理冲突的窠臼,进而使得城市治理绩效难以随环境和时间的变化而改进。

(一) 特大城市“以人为本”的治理价值有弱化倾向

传统城市管理中,城市政府依靠公共权力对公共事务进行单一化管理,从城市规划建设到城市摊贩的管理均“事必躬亲”,非但没有提升城市管理质量,反而导致较高的管理成本。为了更好地满足人们对美好生活的追求,为城市居民提供更优质的社会服务,城市管理者也不断地向治理者转变。虽然两者只有一字之差,但治理理念与价值取向却完全不同。恩格斯指出“每一时代的理论思维,都是一种历史的产物,在不同时代具有非常不同的形式,并因而具有非常不同的内容。”^[9]特大城市治理所面临问题的复杂性风险结构迫使城市政府将改革、发展、治理的多元目标集成,激发城市居民的参与意识,培育公平正义的城市治理价值,提升城市社会自我管理的能力。特大城市多有“国家中心城市”、“首位城市”、“全球城市”等战略定位,城市政府必将“有所为有所不为”。但是长期以来,城市政府把自己看成是“万能机构”,认为只有政府才能治理好城市,公众只会添乱。尤其是当城市政府有了“大量流动人口涌入城市后,对城市社会结构造成较大冲击,社会矛盾触点多、燃点低,更容易出现突发性事件”^[10]的认知后,更加倾向“不该管和管不好”的公共事务都要一把抓,这不仅加大了城市治理的成本,降低了城市治理效率,还滋生了治理机构与人员寻租的土壤。虽然党的十八届五中全会提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”的五大发展理念,但仍然不能在短期内根除地方政府治理决策中的唯 GDP 倾向和土地城市化高于人口城市化的现象,因为城市治理的社会效益与生态效益远远不如城市经济增长所带来的直接收益。我们看到,许多城市推行网格化管理,促进城市政府由直接行政主导向行政权力空间主导转变,但城市居民仍然是被管控的对象,社区共同体的属性日益消失,党的十

九大报告提出的“以人民群众基本需求为中心”的核心价值观弱化倾向短期内很难有根本性改变。城市的生产生活质量与生态环境质量相互依存，人既是城市治理的目标又是城市治理的核心，如何集成整合多元城市治理的公平秩序价值，如何减少与民争利并建立城市居民主体地位、寻求城市治理最大公约数，成为城市政府不得不反思的重大课题。

（二）特大城市发展与城市治理的矛盾

有研究表明，目前我国80%以上的经济总量产生于城市，51%的劳动力在城镇就业，86%的消费在城镇，90%以上的投资在城镇，66%的信贷在城镇投放。^[11]由此可见，我国城市的经济发展体量非常大，已经成为人口、资源和产业的巨大平台。截至2016年底，我国城市数量增加到657个，城市规模增加到5.4万平方公里，城镇常住人口7.9亿，常住人口城镇化率达到57.4%，但户籍人口城镇化率只有41.2%。比如深圳常住人口2100万，非户籍人口占80.7%；成都市2000万常住人口中，非户籍人口也占到31.5%。^[12]显然特大城市可以更集中地提供各类基础设施、聚集更多的产业和企业，已经成为创新资源和人才最集中、创新活动最活跃最容易成功的区域，从而持续推动经济增长。这是城市发展的基本规律，从世界范围来看，大城市化的趋势从未停止。^[13]城市人口的高速扩张使得城市政府不得不大规模地推行“造城运动”，期望以高速的城市发展来降低公共服务成本核算，提高居民收入和消费能力，进而改善居民的生活质量。但正是这种发展理念使得城市政府继续保持对土地财政的高度依赖，直接导致债务规模不断扩大，使城市陷入发展悖论之中。

特大城市现代化过程均过分注重城市的外延建设却忽略了城市内涵建设，导致城市的土地、基础设施、公共服务、公共安全、资源环境等的承载力不断下降，城市社会风险不断积聚，城市治理体系与治理能力的现代化水平与城市的现代化程度不匹配。从纽约、伦敦、巴黎等城市的发展历史来看，城市在发展中或多或少都要经历“城市病”的困扰，但这些城市却早在上世纪五六十年代开始就已经实行中长期的城市规划，或“多规合一”改革，让社会主体以“脚”投票，间接推动城市空间品质的改善。作为具有高度共识的“多规合一”，要解决的是规划“打架”问题，一方面可以打破传统行政管理体制的条块分割的制约，促进城市治理由末端向前端转移、治理重心下沉等；另一方面可以促进资源利用和环境保护，提升城市政府行政效率和公众参与积极性，并通过“多规合一”来纠正“多龙治水”的城市治理现状。虽然我国的北京、上海、厦门、成都等城市均形成了多领域、多层次的空间治理体系，融合了经济、政治、文化、社会和生态建设各领域，解决了城市发展中不平衡、不协调和不可持续的问题，从而有助于提升城市政府治理体系与治理能力的现代化。但是，在实践中仍然出现城市发展与城市治理的多项制度不相容、不匹配的问题，再加上各部门对自己的集成要素资源分配权和使用权的保护倾向，使得城市治理诸要素的集成和资源整合变得尤为困难。从理论上来看，科学发展与有效治理相互依存、互促共进，具有内在一致性，但是对于城市政府来说，如何有效用集成治理思维来平衡城市发展与治理的矛盾仍是当务之急。

（三）特大城市行政权力与社会权力的边界问题

城市政府通过行政权力的主导来保证城市治理目标的实现，城市居民则运用社会权力实现社区的共建共治共享，两者相互结合共同推进城市治理体系与治理能力现代化。从城市治理实践来看，党委领导下的行政主导是城市治理的基本保证，通过政府行政权力的主导有利于财力物力保障和政策支持，厘清城市治理的权责清单、事项清单，避免“条、块”对多元共治的掣肘。然而，由于长期注重政府的“主导”作用，大包大揽促发展的方式方法广泛运用到城市治理中，分散到几十个部门的城市管理职能难以形成治理的合力，导致“三社联动”机制运行不畅，居

民参与意愿不强,“共享易、共治难”的局面没有得到根本改变。从基层治理体制来看,虽然部分区县在十多年前就进行了创新性探索,但是大多数城市的发展治理方式仍然是传统单位管理模式,没有结合城市经济地理空间的变化和人的流动性等特点,基层群众性自治组织仍然承担了大量行政事务和经济职能,街道也没有改变“二传手”的地位,相关人员和也纳入街道层面的统一考核。尤其是目前强调自上而下发挥党建引领的背景下,城市政府更加担心过分强调社会权力共建共治共享对党执政基础的削弱,从而进一步约束社会力量介入城市治理的深度和广度。从治理流程再造的技术支撑来看,Emerson认为,在公共事务治理中,多部门合作不会自动形成,不论是部门间协作、区域协作还是公私伙伴关系,都需要构建一定的治理结构或机制^[14],但一些城市政府对于以云计算、互联网、大数据等信息化手段实现的“服务网、民生网、安全网”三网融合不以为然。在现代信息技术广泛应用环境下,城市治理部门却忽略了以此为基础建立起的城市治理过程与法律法规的动态关联和责任边界,使得市民的多元化诉求经常受到“条”与“块”的“踢皮球”,城市政府的综合治理能力日益受到断裂的权威和重叠的管辖权破坏。尽管党的十九大报告提出要“打造共建共治共享社会治理格局”,但城市政府如何处理行政推动与共建共享的关系,如何处理党建引领与融合共治的关系等,都是需要认真思考的问题。

(四) 特大城市的“合理”治理与依法治理的现代化城市发展的矛盾

不同城市有不同的发展特点,但对于不断扩大和持续繁荣的特大城市来说,城市文明的浸润是其竞争力与魅力所在。随着我国快速推进的城市化进程,城市规模日益扩大,城市空间密度不断加大,城市建筑越来越西化,城市成为若干封闭的“大院和围墙”组成的“围城”。作为城市记忆的历史街区和文化古迹因建设性破坏而割裂了城市文脉,城市传统文化也在先进的建筑理念和技术等现代化思想的步步紧逼之下趋于没落;陌生的社区环境使居民难以形成文化连接的“共同体”,城市文态消失、城市地域特色淡化、不和谐因素增加、治理成本不断攀升。城市化是经济发展的产物,城市文明更应成为现代城市发展的内涵和精髓。尽管越来越多的城市开始注重城市传统文化的保护,制定了城市文态规划,但大多还是停留在“文化搭台、经济唱戏”的阶段,城市文明的浸润功能并没有融入到城市建设与发展中,反而使得传统文化中的糟粕放大。现代化的城市治理更多依赖于没有温度的多种网格进行管理,忽略了优秀传统文化浸润于城市每个角落可能对城市风险防范和矛盾化解的作用,使得依法治理与普通市民的“合理”治理诉求产生冲突。在陌生的城市社会中,多元主体的利益冲突和对城市美好生活的追求,使得依法的“硬”治理消解于居民的“非理性”诉求,传统城市文化和日益凝聚的社区文化更加注重不平衡不充分的城市基层建设与治理,三者的冲突导致了特大城市较高的治理成本。

党的十八届三中全会将“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理体制修改为“党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法制保障”的社会治理体制,这表明法治是社会治理创新的最优模式,法治思维是解决社会治理难题的保障。但是对于社会矛盾的处理,公众已经形成“大闹大解决,小闹小解决,不闹不解决”的惯性思维,使得社会问题更加复杂,矛盾也更容易激化。浙江桐庐、四川泸州、湖北武汉等地纷纷探索“法治、德治、自治”三位一体的手段集成治理模式,坚持以民为本,紧紧围绕“人”这个核心,充分保障其利益的表达与协调,这与党中央系统推进意识形态建设、更加注重人的主体性与创造性要求相一致。只有人与人能够和谐相处,城市秩序才能安定有序,城市治理体系才能逐步现代化。但是许多地方政府对于如何处理有助于城市治理现实依据和手段问题的法治,与有助于解决治理载体的自治和城市文明浸润下有助于解决治理主体精神层面思想修养问题的德治等三者的关系,却成为难题,包

括三者的关系何时以谁为主导、何时进行最佳组合以互补匹配和持续优化等。三者关系的恰当匹配，不仅是解决城市文明浸润与依法治理的关系问题，更是推动特大城市治理体系与治理能力现代化的内在动力。

三、特大城市集成治理路径创新分析

特大城市首先是人口规模巨大，经济地理空间宽广，社会阶层结构、利益结构和需求结构日趋分化，城市的生产生活体系与经济社会体系的互适性面临更大的张力，它既能集聚资源也将带来大量的负外部性，城市越来越陷入经常性的“骚动”不安中，这就对特大城市的治理体系与治理能力现代化提出了新要求。集成治理作为“既见树木又见森林”的创新性思想，区别于常规的城市治理理念，认为城市各要素的优化并不等于整体的优化，需要以价值为导向、以信息为载体、以文化为基础、以社会为目标，实现各治理要素的协同运作。但这并非各要素的简单相加，而要体现“化”的过程以及可以担当“集成治理”大任的现代化人才，从而解决特大城市中治理资源的分散性与“大城市病”的冲突性，通过集成模式达到城市治理绩效最大化。

（一）以目标集成整合治理价值的弱化问题

目标管理理论认为，组织必须有多种目标而不是唯一目标，目标的战略性要求组织结构动态变化并与之匹配。这种思想体现的就是以共识、共力、共赢、共享为基础的集成管理模式，这样就把对人的管理和组织的管理相结合，实现了管理有效性与价值观的统一。根据《关于加强和完善城乡社区治理的意见》，特大城市治理的出发点和落脚点均在社区，只有依靠城市居民，组织居民参与社区治理，才能减少城市中异质性群体的矛盾冲突。在特大城市里，原住民越来越少，新生群体和流动群体越来越成为城市的主体，他们需要有与城市居民相同的获得感、幸福感，需要同样的生活便捷性和城市环境的安全性，但是这些诉求对特大城市的多元发展目标形成了挑战。一方面，特大城市有多个目标定位，如国家中心城市、全球化城市、首位城市等，其重点是体现国家意志，引领区域发展，跻身国际竞争领域，经济引领仍然是首要目标；另一方面，特大城市还肩负有代表国家形象的重大使命，这就需要有“向上向善向美”的城市环境，需要城市的良治。因此，尽管城市发展有多元目标，不同的目标导向可能使得城市政府在治理时采用不同的价值取向，但仍然可以通过多元目标共性的梳理，集成整合出城市唯一的价值取向，如上海“有温度的城市”、成都“宜居生活的城市”。只有把生活在城市中的人作为一个整体，采用共同的价值取向进行治理，才能调动居民、社会组织和其他社会主体的广泛参与，激发城市活力，畅通居民利益诉求通道，避免多元城市目标定位引发的城市政府和市民价值观错位，从而有效预防和减少城市矛盾与冲突。

（二）以多元集成推动城市发展与城市治理的良性互动

科学发展与有效治理是城市工作的一体两面，科学发展是前提，是根本，是解决所有问题的关键，城市的规模结构、功能完善等都必须融合新的发展理念；有效治理则是途径，是方法，是实现善治良序的必然选择，城市的安定祥和、生机活力等都必须通过有效治理来维护。要实现用“绣花”功夫来推进特大城市的精细治理、以现代化治理来促进城市加快发展，就必须要有制度集成成为城市治理基础的理念。制度集成是指以技术创新为手段，按照治理结构和功能以及集成机制选择相应的制度作为集成要素，以实现治理系统的预定目标。显然，制度集成并非是多个制度的简单叠加，而是要为城市政府的整体性治理创造宽松的制度和政策环境，为集成治理增加制度驱动力。从治理体制来看，市、区、县、街道的四级管理体制并未因为特大城市的典型性而

发生根本性变革,街道仍然将八成以上的行政事务摊派给社区,并就经济指标进行体制内考核。从治理结构来看,党组织并未实现社会全领域覆盖,政府行政和服务水平与市民诉求不匹配,涉及社区的治理主体多达四五十个以上,“多头治水”的局面未能有效控制。从治理领域来看,专项的、局部的制度集成均非常有成效,如多规合一,但仍然按照“条”与“块”进行系统集成。对此,可以借鉴上海市与成都市的做法,成立专门的机构,对城市治理进行整体性的制度设计,既避免城市政府的全能性和权责不清导致治理效率低下等问题,又能避免“小肩膀挑大担子”导致的主业不清的问题。其次,集成治理是理念、技术、结构的系统融合,不仅需要城市政府在制度设计上达成共识,也需要社会多元主体推动制度的整合,以共识、共力、共享等方式促进城市治理的系统集成。再次,特大城市的典型性决定其制度集成不能单凭机构整合来实现制度的统一性,还需要对中央的顶层设计做出准确把握,对先进城市的治理经验进行借鉴吸收,从而改革制度集成中的弊端,形成完整的城市治理体系。最后,要根据党的十九大报告提出的“社会化、法治化、智能化、专业化”的四化要求,按照“专家定制度、依法公开、公众审议”的程序,使集成后的制度对城市治理具有正向激励作用,从而破解特大城市科学发展与有效治理的矛盾。

(三) 以技术集成平衡城市治理主体的权力冲突

技术集成是指将两个以上的单项技术通过重组而统一为整体功能的新技术,显然这种技术集成手段在许多特大城市中已经被广泛运用,如“三网融合”,包括“三社联动”也通过技术手段实现了三大社会主体及其治理技术的融合。但上述融合只能算是概念性的技术集成,而不是城市治理技术的系统集成。在特大城市治理中,治理主体包括了政府、企业和社会,但三者并未完全融合;城市规划中的“多规合一”探索早于十年前就已经开始,但仍然需要有“条”和“块”的分别规划;市民尤为关心的城市交通、公共安全、人居环境也分别有自己的技术支撑体系,等等。因而,特大城市治理的技术支撑系统不能与普通城市相同,既需要各部门技术支持系统的集成整合,更需要跨部门的大数据运用。比如,社区治理中既有组织部和民政、宣传部门的网格系统,也有综治和城管的网格系统,数条网格系统为城市治理提供了庞大的数据来源,尽管数据格式多样、来源复杂和冗余,但并不妨碍大数据的建立和运用。国际上的纽约、新加坡、芝加哥等城市都较早地利用了大数据进行城市治理,提升了治理效率,降低了治理成本。对此,我国特大城市可以针对其特殊性和典型性,创新性地整合各系统的大数据,形成全市一张网的信息技术支撑系统,推动城市的整体性治理,从而避免城市政府的大包大揽和对社会主体参与城市治理的“不信任”。当然,再先进的技术也代替不了管理,城市政府需要依赖信息技术来固化治理标准和流程,通过技术推动城市治理的需求导向,实现城市政府、市民、技术和文化的融合,从而成为城市治理的组织者、规划引领者、政策制定者;社会主体不拘泥于权力的大小与“谁”应当供给的问题,而是从“要我做”变为“一起做”,不断提升自我管理、自我教育、自我服务的能力;企事业单位也不再抱有“与我无关”的态度,与政府、居民共驻共建,主动为城市居民提供多样化个性化服务。由此,在共建共治中既明确了多元主体的权力边界,又减少城市生活的不确定性,通过信息资源系统集成,降低城市治理交易成本,构建共建共治共享的发展和治理格局。

(四) 以资源集成推动“合理”治理与依法治理的融合

依法治国是城市治理体系的基石,城市文明有赖于文化的浸润、植根于法治的土壤,二者相互促进、相辅相成。当法治信仰镌刻于市民心中时,城市文明、个人品德、依法自律浑然一体,城市有效治理就达到一种理想状态。在城市里,我们经常可以听到居民谈论政府时用了“你”、“要我做”等表述,缺乏“我”、“我们一起做”的意识,这是城市发展与治理中存在各种矛盾

和冲突所致。登哈特认为“在一个民主政体中，需要做的正确事情恰恰是更多的参与，更多的参与有助于强化政府责任，改进公共政策质量，提升政策执行成效，增加对政府的信任度，建立一种新型合作关系。”^[15]虽然我国城市政府与西方国家有很大不同，但对于共同生活的城市居民而言，美丽家园需要民主协商，需要相互信任，只有人民城市人民建、人民城市人民管，才能充分调动社会主体参与城市治理的积极性，才能弥补城市治理人才的不足，才能最终满足政府与居民对城市美好生活的新需要。人才、制度的集成仅仅完成了集成治理的第一步，缺乏有效的资金集成，任何治理都是空想。尽管目前许多特大城市依照不同的标准对社区、对居民密切关注的城市问题预算了较大的财政资金，但如何统筹使用各部门、各层级的专项资金，提高资金使用效率，许多特大城市政府并没有明确规划，而且资源部门化、责任属地化的现状仍然是各特大城市面临的主要问题。对此，对于已经成立专门治理机构的特大城市政府来说，有必要将城市治理资金等资源指定机构集中谋划；对于还未设置专门机构的其他特大城市政府来说，也需要在决策时统一专项资金管理机构。除此以外，还需要拓宽城市治理资源的筹集渠道，尤其是社会主体愿意积极投入的社区治理领域。当资源集成成功助推和谐社区营造时，城市治理主体的多元协作、合作共治必然融入城市文明与法治思维，从而推动高品质和谐宜居城市建设，实现习近平同志关于特大城市的治理理念和共建共治共享的社会治理格局。

[参考文献]

- [1] 查尔斯·M. 萨维奇 《第五代管理》，谢强华等译，珠海：珠海出版社，1998 年。
- [2] 《改进完善国家治理体系我们有主张有定力》，《人民日报》（海外版），2014 年 2 月 18 日。
- [3] 艾琳、王刚、张卫清 《由集中审批到集成服务——行政审批制度改革的路径选择与政务服务中心的发展趋势》，《中国行政管理》，2013 年 4 期。
- [4] 虞卫、冯书剑 《以土地整治为抓手整镇推进城乡统筹——新津县兴义镇集成系统建设新农村的调查报告》，《资源与人居环境》，2011 年 4 期。
- [5] 杨涛、黄弘椿 《城市社区复合化治理及其发展路径》，《吉林大学社会科学学报》，2016 年 3 期。
- [6] 衡霞 《集成推进统筹城乡综合改革的价值意蕴与实践探索》，《农村经济》，2017 年 7 期。
- [7] 李友梅 《特大城市社会治理问题的再认识》，《城市与环境研究》，2015 年 2 期。
- [8] 刘易斯·芒福德 《城市发展史——起源、演变和前景》，宋俊岭、倪文彦译，北京：中国建筑工业出版社，2005 年。
- [9] 马克思、恩格斯 《马克思恩格斯全集》第 20 卷，北京：人民出版社，1979 年。
- [10] 中共中央文献研究室编 《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》，北京：中央文献出版社，2017 年。
- [11] 易军 《推动我国城市现代化建设迈上新台阶》，《求是》，2016 年 11 期。
- [12] 《住建部：2016 年我国城市达 657 个，城市户籍人口 4.03 亿人》，http://www.ciudsrc.com/new_zazhi/fengmian/yiqizazhibaqi/2017-09-11/118689.html，2018 年 1 月 15 日。
- [13] 《樊纲：当务之急是发展大城市》，<http://www.cfi.net.cn/p20171017000351.html>，2018 年 1 月 15 日。
- [14] 莱斯特·M. 萨拉蒙：《公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系》，田凯译，北京：商务印书馆，2008 年。
- [15] 珍妮特·V. 登哈特、罗伯特·B. 登哈特 《新公共服务：服务而不是掌舵》，丁煌译，北京：中国人民大学出版社，2004 年。

[责任编辑：刘文山]

**Historical Continuity and Chinese Rural Social Survey:
On the Studies of Rural China at New Historical Peak**

XU Yong (108)

Abstract: Since the 20th century, China has experienced a great transformation from traditional agricultural civilization to modern industrial civilization. Issues relating to agriculture, rural areas, and rural people are fundamental to China as they directly concern our country's stability and our people's wellbeing. Therefore, all sorts of investigations and researches have been appeared to solve these problems. The main characteristics of investigations and researches on rural China's in the 20th century included: 1) there is a strong sense of problem, and the investigation of agrarian problem is a mainline; 2) Establish "national self-consciousness" and "investigation self-consciousness" in rural investigation; 3) Adopt a variety of investigation methods, produce many different viewpoints; 4) Indigenization consciousness had been appeared and strengthened, then to produce the localization theory. However, researches on rural China's in the 20th century also had its historical limitations and drawbacks. Entering the 21st century, China is not only to complete the transformation from agricultural civilization to industrial civilization, but also from a regional major country to the worldwide major country. Therefore, the higher altitude of 21st century's new historical vantage point brings with it new possibilities and new demands for research on rural China. The completion of this historical task requires active re-orientation not only in academic research but also in thinking patterns. During the investigation on rural China in the 21st century, we should strengthen the basic, scientific, regional, systematic, subjectivity, inheritance and comparative investigation.

Keywords: studies of rural China; social survey; rural survey; onhistorical continuity

Embedded Value and Pushing Approach of Trade Self-Discipline System in Network Governance

XU Yu-zhen (117)

Abstract: With the rapid development of Internet industry, China's cyberspace has become larger and more complex increasingly. Under the view of holistic approach to national security, the traditional means of Internet governance cannot effectively cope with the rapidly changing of Internet environment. The view of "Establishing a social governance model based on collaboration, participation, and common interests" has been stressed in the reports of the 19th National Congress of the Communist Party of China. In the process of network governance, it should give full play to the function and value of trade self-discipline system. In the face of mounting network violations, the means of cooperative governance between government regulation and industry self-discipline system is the effective path and feasible solution.

Keywords: Internet; network governance; trade self-discipline; cooperative governance

A Study on Innovation of Megacity Integrated Governance

HENG Xia, CHEN Guo (126)

Abstract: Integrated metropolitan governance is a kind of action which are under the guidance of integrated governance theory, and are equipped with characteristics of problem-oriented and system-based integration. In the integrated metropolitan governance, system theory, holistic theory, management theory and methods which are come from those theory are used to improve the effect of urban governance multiplier effect by the innovation of multi-factor integration which are point towards the procedure of metropolitan cross-sector and cross-business resources integration and comprehensive utilization. From the current situation of metropolitan management, there appears the contradiction between development and governance in urban governance, which leads to the tendency of weakening the value orientation of gov-

ernance and the border ambiguity between administrative power and social power governance , as well as the urban civilization and the rule of law contradictions and other governance difficulties , those problems may making the city faces many potential social risks. To this end , we need to respond to the above dilemmas from the aspects of target integration , multiple integration , technology integration and resource integration , and to promote the urban governance system and the modernization of governance capacity by the innovation of integrated governance.

Keywords: mega-cities; integrated governance; co-development , governance and sharing

A Discussion of “the Relation between Emotion and Law” in the Perspective of Morality

HUO Cun-fu (134)

Abstract: In ancient China , people usually talked the issue of law in terms of morality. These three concepts , “gratitude” , “friendship” and “benevolence” , all reflected the basic relation between emotion and law in the legal field. “Kindness” and “righteousness” were the two fundamental principles while people dealing with the relationship of human beings , the former basically was coming from the relationship of families and relatives based on blood , the latter was mostly referred to the relationship not based on the blood but based on principle of kindness , such as friendship , benevolence , etc. , their meaning could be extended to be meant principles , theory of righteousness , and theory of law. These two concepts friendship and righteousness are both opposite and complementary.

Keywords: temperament of Ming and Qing dynasty; emotion and law; terms of morality; gratitude; friendship; benevolence

Society , Politics and Law:

An Understanding of the Contracts in Ming and Qing Dynasty in the Perspective of Historical Context

XU Zhong-ming (149)

Abstract: The researches of the history of Chinese Law in the past usually focused on the historical developing contexts , types and formation elements , while few of them took the historical context of society , politics and law under discussion. In the comparative perspective of China and the West , put the contracts into the historical contexts of society , politics and law in Ming and Qing dynasty , we found out that the contracts system and its practices became the basic tool to form and maintain the social order in the Ming and Qing dynasty based on the negative attitudes of the local officials in dealing with contracts disputes. There are basic differences between the contract system of Ming Qing dynasty and the contract system in the modern western society , since the former lacked the protection of the state law which led to the uncertainties of the contracts’ formality and binding forces , finally led to the uncertainty of social and economic orders.

Keywords: contracts in Ming and Qing dynasty; contracts system; contract practices; Ming and Qing dynasty

Good Sentences and Good at Punishments:

On the Pursuit of Traditional China to Make Punishment a Blessing

LÜ Li (162)

Abstract: To make punishment a blessing in traditional China meant pursuing good laws and good sentences which carried and embodied rich cultural connotations and coagulating ancient people’s wisdom in punishments and the rationalities in ancient judicial principles , and it also has the relevant value orientation to today’s judicial law in China. Although the idea and practices had some drawbacks , the traditional judicial laws’ value pursuit has remarkable significances for enlightenments and references in modern society.

Keywords: to make punishment a blessing; good in punishment; good laws and good sentences; the ideas fol-