

超大型城市治理现代化的全周期管理路径研究

——基于北上广深的比较

陈科霖 胡淑昀 曾林妙

摘要：超大型城市是我国城市化进入新阶段的产物，推进超大型城市治理现代化是推进我国城市治理体系和治理能力现代化的必然要求。全周期管理理念是习近平总书记为超大型城市应对风险挑战并实现治理现代化所开出的药方，基于中国超大型城市治理的场景，融合党的全面领导、系统观念、以人民为中心以及全过程治理等丰富意涵的全周期管理有助于解决我国超大型城市治理现代化在治理主体、治理结构、治理过程以及治理方法上所存在的共性问题，是一种强调政党统合、全域协同、整体主义、全过程治理的新模式。

关键词：超大型城市；城市治理现代化；全周期管理；北上广深

中图分类号：D63 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2021）03-0044-08

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央提出“坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”的全面深化改革总目标。城市治理作为国家治理在城市的延伸，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。超大型城市是我国城市化进入新阶段的必然产物，随着人口、资源等不断向大城市集中，大城市的规模和体量越来越大，“超大型城市俱

乐部”的成员也日益增多。截至目前，我国常住人口规模超过一千万的城市有17个，GDP超过万亿元的城市更是高达23个。但大城市规模的扩大也意味着治理难题的加剧：不仅传统意义上的交通拥堵、垃圾围城、环境污染等“城市病”将继续存在，超大型城市人口密度高、人员流动性强、社会利益关系复杂、高楼建筑多^①等因素交织也进一步加大了超大型城市的治理难度，非传统风险

本文为广东省哲学社会科学“十三五”规划2020年度项目“制度优势转化为国家治理效能的实现机制研究”（GD20YXY02）；深圳市哲学社会科学规划2020年度课题“先行示范区建设创新型法治城市示范的制度与路径研究”（SZ2020C017）的阶段性成果。

① 据统计，截至2020年，全球至少拥有10座已建成高度超过150米摩天大楼的79个城市中，中国内地有32个，再加上港澳台地区，中国占据了将近一半的名额。

正在成为制约超大型城市进一步发展的日益突出的隐性因素。特别是在新冠肺炎疫情防控常态化的今天,推进超大型城市治理现代化、提升超大型城市风险防控的能力成为我国国家治理体系和治理能力现代化所不容忽视的关键环节。为此,习近平总书记在疫情防控期间高屋建瓴,逐步形成了“树立全周期管理意识,探索超大型城市治理新路径”新思想,为提升新时代城市治理水平指明了方向。

2020年10月14日,习近平总书记在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上要求深圳“树立全周期管理意识,加快推动城市治理体系和治理能力现代化,努力走出一条符合超大型城市特点和规律的治理新路子”。^[1]深圳必须在超大型城市治理现代化上先行先试,率先建成具有示范意义的超大型城市现代治理体系。此外,已有关于全周期管理意识如何推进超大型城市治理现代化的研究成果主要侧重于疫情防控下如何应对非常规治理问题,忽视了超大型城市本身所固有的治理痛点难点,也没有真正理解全周期管理对于超大型城市治理现代化的真正意涵。基于此,本文以北京、上海、广州以及深圳四个城市为分析对象,试图通过对这四个超大型城市的比较总结当前我国超大型城市治理所面临的普遍性问题以及深圳推动城市治理体系和治理能力现代化所面临的特殊性问题,并结合在当代中国场景下“全周期管理”的时代内涵,简要探讨如何将全周期管理理念贯彻到我国超大型城市治理当中。

一、我国城市化进程中的超大型城市

我国改革开放的过程也是城市化迅速发展的过程。1979年我国的城镇化率仅为17.9%,2019年末常住人口城镇化率达到了60.6%,^[2]实现了从传统农业社会向现代工业社会的转变。与此同时,城市化的过程不仅是农村变成城市的过程,也带来了城市规模和体量的扩大,大城市和超大型城市的数量越来越多。从类型学看,经济发展程度和城区人口规模是城市类型的两个重要划分标准。其中,超大型城市往往就是依据城区人口规模划分而来。按照国际通行标准,超大型城市指城区人口超过一千万的城市,不计算城市所管辖的农

村和远郊地区人口。根据2017年的数据,全球有22个城市城区人口超过一千万,其中中国5个,印度3个,其他14个国家各1个。我国城市等级的划分则主要依据城区常住人口而不是城市常住人口,将城区常住人口超过一千万称之为“超大型城市”。^[3]截至2019年底,我国有6个城市的城区常住人口超过一千万,其中北京、上海两个城市的城区常住人口甚至超过两千万。但是,随着“撤县设区”“村改居”等城市化政策的推进,许多大城市将其所管辖的农村地区人口纳入城区常住人口的统计之中,城区的范围与城市所管辖的行政范围趋向重叠,超大型城市的人口标准出现了以城市常住人口取代城区常住人口现象。如果以城市常住人口作为标准,2018年河南郑州和陕西西安的城市常住人口均超过一千万,意味着我国“超大型城市俱乐部”的成员数量达到15个;2019年,浙江杭州和河南南阳的常住人口也首次超过一千万,在人口规模层面这两个城市也进入“超大型城市”的行列。因此,如果仅以城市常住人口而不是城区常住人口作为衡量超大型城市的门槛,则目前我国有17个超大型城市。

不过,如果加上“GDP超过一万亿”这个经济指标,则石家庄、哈尔滨、临沂、南阳和保定等在内的五个城市无法跻身“超大型城市俱乐部”。相反,若单独以“GDP万亿人民币以上”作为超大型城市的衡量标准,随着合肥、南通、泉州、福州、西安等五个城市GDP突破万亿元,截至目前中国内地GDP超过万亿元的城市则一共有23个,包括佛山、泉州等在内的11个万亿城市也可以称之为“超大型城市”。总的来看,截至目前,我国有17个城市常住人口超过一千万,有23个城市GDP超过一万亿人民币,GDP超过一万亿且常住人口超过一千万的城市有12个(见表1)。可以说,超大型城市是我国城市化进入新阶段的必然产物。无论是基于人口规模还是基于经济发展程度的衡量标准,我国超大型城市的数量都在不断增加。改革开放40多年来,随着城市化进入一个新的发展阶段,超大型城市治理成为我国推进城市治理体系和治理能力现代化过程中亟需面对的重要议题。

表 1 当前我国 GDP 超过一万亿和
常住人口超过一千万的城市^①

GDP 超过 一万亿的城市	常住人口超过 一千万的城市	GGDP 超过 一万亿且常住人口 超过一千万的城市
上海、北京、深圳、广州、 重庆、苏州、成都、武汉、 杭州、天津、南京、宁波、 无锡、青岛、郑州、长沙、 佛山、泉州、南通、福州、 西安、合肥、济南(23个)	上海、北京、深圳、广州、 重庆、苏州、成都、武汉、 杭州、天津、郑州、西 安、保定、临沂、南阳、 石家庄、哈尔滨(17个)	上海、北京、深圳、 广州、重庆、苏州、 成都、武汉、杭州、 天津、郑州、西安 (12个)

二、超大型城市的治理困境：基于北上广深的比较

从我国城市化的发展规律看，人口不断向大城市集中，不仅城市化的程度越来越高，而且城市的规模和体量越来越大，这意味着未来我国进入超大型城市行列的城市数量也会随着增加。与此同时，城市规模与治理难度是一对不可忽视的相关关系，城市规模的扩大不仅在一定程度上加大了治理难度，必须面对的治理风险也越多。作为我国的一线城市，北京、上海、广州、深圳四个城市常住人口早已超过一千万、GDP 更是超过两万亿，无论从人口规模还是经济体量，北上广深这四个城市均是名副其实的“超大型城市”。以深圳为例，2020 年深圳市地区生产总值突破 2.8 万，位居粤港澳大湾区首位，高居全国第三，单位土地承载 GDP 居全国首位；城市常住人口达到 1343.88 万人，全市实际管理人口超过 2000 万人。^②因此，无论从人口规模还是经济体量，深圳均早已进入超大型城市的行列，但“四个难以为继”突出问题的背后所凸显的正是超大型城市治理所面临的共性问题。为此，本文以北京、上海、广州、深圳四个城市为例，通过治理主体、治理结构、治理过程以及治理方法等四个层面的比较，总结当前我国超大型城市治理所面临的共性问题以及当前深圳推动城市治理体系和治理能力现代化所面临的特殊性问题。

(一) 主体困境：“碎片化”治理模式

随着“城市管理”向“城市治理”的转变，我国城市治理的主体不再局限于以政府、党委为代表的权威主体，社会组织、企业、居民等主体也参与到城市治理当中，形成一种多元参与的治理体系。就超大型城市而言，鼓励多元主体参与有助于分担治理压力，尤其是超大型城市当中所形成的超大型社区，仅仅依靠居委会、社区工作站等权威主体难以提升超大型城市基层治理水平。而且，治理主体数量的增加也意味着协同难度的增加，如何在体现多元参与的民主机制与提高城市治理效能之间取得平衡取决于不同治理主体之间的协同程度。尤其是，过于强调多元参与的治理实践容易产生“去中心化”的倾向，即因缺乏权威主体而容易陷入“碎片化”的协同治理困境。这种协同困境主要表现在两个方面：一方面是政府治理体制的碎片化管理模式，横向上城市治理所涉及政法委、组织部、宣传部、统战部、国土局、发改委、民政局、住建局等不同部门缺乏协同而出现“九龙治水”“各自为政”的状况，这种“碎片化”管理通过“倒三角形漏斗”纵向结构将包括人口、治安、民政、就业等大量行政事务下沉到基层，造成基层负担过重的“治理超载”问题；另一方面是不同治理主体的碎片化参与模式，城市基层治理涉及党委、政府、群团组织、经济组织、社会组织、自治组织、公民等多元行动主体，由于不同主体有着不同利益诉求和行动逻辑，每个参与主体只关心自己的“一亩三分地”，许多治理主体分享着基层治理的权力和资源却没有承担相对应的治理责任，而且往往由于利益纠纷互不相让而陷入“互相推诿”的境地，多元治理的合力难以发挥真正实效。就深圳而言，党群服务中心、社会工作站、社区股份合作公司、物业服务公司、志愿服务队伍等均是基层社会治理的重要参与主体，提高基层社会治理水平的关键在于提高不同

① 数据来源于各地《国民经济和社会发展统计公报》和统计局公布的数据，其中 GDP 的统计年份为 2020 年，常住人口的统计年份为 2019 年底。

② 数据来源于各地《国民经济和社会发展统计公报》和统计局公布的数据，其中 GDP 的统计年份为 2020 年，常住人口的统计年份为 2019 年底，人均 GDP 的统计年份为 2020 年，人口密度的统计年份为 2019 年底。

治理主体的协同程度,推动基层治理从碎片化的“无序”治理向整体性的“有序”治理转变。

(二) 结构困境:城乡二元治理结构

我国在城乡发展上采取双轨制的差异化政策,长期在城市和乡村实行不同的制度形成了城乡二元治理结构,这一结构造成了“经济效率降低、社会平等缺失以及社会稳定程度减弱等问题”。^[4]2014年,国务院发布的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》取消了城乡分割的户籍制度,试图以此消除城乡之间人口流动的制度化障碍。与此同时,部分经济发达的城市也推出“撤县设区”“村改居”等举措,将其所管辖的农村地区也纳入城区的范围,实现了城市行政管辖范围与城区范围的重叠,实现了所谓“全域城市化”。但是,“全域城市化”并不意味着城乡二元结构的彻底消除,事实层面的农村形态仍然存在于城市当中,长期累积而成的城乡二元结构性矛盾尚未破解。一方面,城中村成为超大型城市治理的痛点。在我国城市化进程中,由于城市发展的需要许多原本处于城市外围的农村被纳入城市区所包围,形成了诸如城市村庄、棚户区、城中村等“城市形态与农村形态”并存现象。城中村不仅满足了超大型城市外来人口的住房需求,还提供教育、配套、商业、医疗等公共服务职能。从四个城市看,2017年北京有952个城中村,居住人口占全市常住人口的1/6;广州有577个城中村,居住人口占全市常住人口的2/5;深圳有286个城中村,居住人口占全市常住人口的2/3。^[5]作为中国城市化最快城市的上海基本上解决了历史遗留的棚户区问题(仅存一百余个城中村),经历多轮整治北京城中村问题也得到缓解,广深的城中村仍然承载着大量城市人口,尤其是深圳城中村居住着超过1200万人。城中村不仅是违法犯罪、火灾事故等频繁地,在产业形态、公共服务、人居环境等方面“村内村外”差异明显,制约着超大型城市治理水平的整体提升。另一方面,人口结构上的户籍人口与非户籍人口二元化现象。外来人口为超大型城市的发展做出了重要贡献,但外来人口也给城市发展带来了治理难题。尤其是深圳,存在严重的人口

倒挂问题,外来常住人口占常住人口的比重接近2/3,实际管理人口城市超过两千万。^①非户籍外来人口流动性强、成分复杂多样、生存压力大,在经济收入、社会保障、子女教育等方面也存在较大差异,非户籍人口无法享受“同城待遇”。就深圳而言,治理结构的二元分割还体现在“关内关外”发展落差大,交通、治安、教育、医疗以及基础设施建设等公共资源区域不平衡特征突出,形成了原特区内与特区外两种面貌并存的现象。

(三) 发展困境:社会民生短板突出

改革开放以来,“以GDP论英雄”的竞标赛体制激发了地方官员推动经济发展的积极性,在一定程度上加速了城市化进程。但是,经济发展只是城市发展的一个面向而非全部,城市文明还包括政治、经济、文化、社会和生态等方面内容,一味追求经济发展而忽略了城市的整体发展,往往容易陷入一种“畸形城市化”模式。尤其是,当前我国超大型城市在公共服务资源的供给水平、供给质量严重不足,公共服务均等化难以落实,由此出现了学区房问题所反映出的教育资源分配不均、三甲医院人满为患所反映出的医疗资源分配不均等问题。有研究认为,超大型城市承载能力虽然受到人口与经济增长等受压力的一定影响,但是在更大程度上取决于公共服务支撑力和调控力的水平,取决于城市公共服务供给的质量、效率以及城市治理的水平。^[6]从北上广深四个城市看,北京、上海两个城市在教育、医疗资源方面供给要明显优于广州、深圳,尤其是在北京和上海两个城市常住人口规模持续下降而广深则人口持续流入的背景下,广州和深圳如何提升教育、医疗等公共服务资源供给的数量和质量是提升超大型城市治理水平的关键。就深圳而言,近年来,深圳GDP总量接连超过广州、香港,成为粤港澳大湾区城市经济总量第一的城市,位居全国第三,挤进亚洲前五。但是,深圳在社会民生保障方面却与其经济地位不匹配而遭受质疑,主要体现为教育资源紧缺的“上学难”问题、医疗资源不足的“看病难”问题、房价租金高昂的“住房难”问题等。此外,土地空间不

① 数据来源于各地2019年统计数据。

足也是制约深圳进一步发展的重要因素，深圳城市面积不到 2000 平方公里，仅为北京的 1/8，上海、广州的大约 1/3，土地资源紧张问题突出。

表 2 2019 年北上广深教育、医疗资源基本情况^①

指 标	北京	上海	广州	深圳
普通高校数量 (所)	93	64	82	8
在校大学生数量 (万人)	94.70	96.12	126.54	11.32
双一流大学数量 (所)	8	4	2	0
三甲医院数量 (家)	78	66	62	16
执业医师数量 (万人)	10	6.5	4.7	3.1
医院病床数量 (万张)	11.8	12	8.8	4.2

(四) 方法困境：“运动式”治理模式

运动式治理在我国超大型城市治理中也有迹可循，在环境治理、卫生治理、交通治理、食品安全等领域所开展的大量专项整治、专项执法、双安双打、集中整治等活动中均能发现其踪迹。一般来说，运动式治理通过采取“暴风骤雨”式的“人海战术”，不仅短时间内集中各个部门的人力物力财力，也通过发动群众的方式调动社会力量，对于突发事件或完成“中心工作”可以起到良好的效果。但是，运动式治理也饱受诟病，其弊端主要体现在：从时间上看，运动式治理由于缺乏常态化措施和长效机制，容易出现“按下葫芦浮起瓢”“今朝有酒今朝醉”等问题，是一种以长期隐患换取短期目标的治理行为；从空间上看，为了逃避责任和考核，运动式治理模式表现为集中大量人力物力财力完成“中心工作”，重末端治理忽视源头治理，“哪里出问题补哪里”，治标不治本，容易出现“头痛医头，脚痛医脚”“铁道警察，各管一段”等问题，容易陷入“治理—乱象—再治理—再乱象”^[7]的治理怪圈；在成效上，

对于控违拆违、安全生产、污染治理等专业性且涉及面广的执法事项采取联合执法，造成部门之间“联而不动”“出工不出力”，多部门联合执法在实践中演变为人员的聚集，而非执法权力的综合使用，难以有效解决实际问题。徘徊于常规治理与非常规治理之间的运动式治理并不能满足现代城市治理体系和治理能力的需求，如何突破常规治理与非常规治理、常态管理与应急管理，寻找到适应现代城市发展的“一般性理论”是推进超大型城市现代化的关键所在。

三、“全周期管理”新的时代内涵

全周期管理理念又称全生命周期理论，源于西方社会转型时期所出现的一种管理理念，该理念建立在系统论、控制论、信息科学、协同论等理论的基础之上，强调把管理对象视为一个动态、开放、生长的生命体。^[8]近年来，随着党和国家对国民健康的日益重视，作为管理理念的“全周期管理”频繁被提及。作为一种健康管理理念，早在 2016 年 8 月，习近平总书记就在全中国卫生与健康大会上强调要“把人民健康放在优先发展战略地位，努力全方位全周期保障人民健康”，^[9]随后“全周期管理”还被写入党的十九大报告。新冠肺炎疫情暴发后，面对城乡基层治理体系所暴露出来的短板弱项，习近平总书记在总结疫情防控工作时多次强调要树立全生命周期管理理念，将“全周期管理”与城市治理体系联系起来。2020 年 10 月 14 日，习近平总书记在深圳经济特区建立 40 周年庆祝大会上再次提及“全周期管理”，并首次将其与超大型城市治理联系起来。从健康政策的“保障人民健康”到疫情防控的“完善城乡基层治理体系”，再到超大型城市的“创新思路推动城市治理体系和治理能力现代化”，习近平总书记赋予了“全周期管理”新的时代内涵：

(一) 党的全面领导

党的领导是中国共产党取得革命、建设和改革事业成功的重要法宝，也是中国特色社会主义制度的最大优势。从加强和改善党的领导到坚持

^① 数据来源于各地 2019 年统计数据。

和加强党的全面领导,是中国特色社会主义进入新时代习近平总书记基于世情国情党情的变化对党的领导理论的创新。党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。^[10]中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,只有将党的领导贯彻到治国理政的方方面面,才能最大程度将中国特色社会主义的制度优势转化为治理效能。国治离不开党治,只有坚持和加强党的全面领导,才能确保国家得到有效治理。在当代中国的场景下,树立全周期管理意识要坚持和加强党的全面领导,把党的领导覆盖到超大型城市治理的整个生命周期,将党的领导这一最大政治优势充分转化为治理效能。因此,在超大型城市治理中,尤其是面对多元治理所出现的“去中心化”倾向,要强调党对超大型城市治理的全面领导,发挥党组织在城市治理中的引领作用。

(二) 坚持系统观念

系统论是全周期管理的重要理论基础之一。作为一种重要的方法论,伊斯顿将系统论视为分析政治过程的“一般理论”。^[11]习近平总书记在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中强调“要坚持系统观念”,通过“加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进”达到“固根基、扬优势、补短板、强弱项”之目标。^[12]系统思维指从系统论出发去认识事物,强调将对象视为一个系统来对待,重视“整体与部分、部分与部分、结构与功能、优化与建构、信息与组织、控制与反馈、系统与环境之间的相互联系、相互作用”。^[13]全周期管理理念将管理对象视为一个动态开放发展的有机系统,关注系统的输入、处理、输出以及反馈的全流程,重视管理闭环的形成和迭代循环,针对有机体形成、成长、成熟、衰退等不同阶段的不同特点实施精准化策略。因此,全周期管理要求将超大型城市视为一个具有生命特征的有机系统,注重城市各个治理要素的流动、组合与循环,促进要素之间、要素与系统之间、系统与环境之间的良性互动。

(三) 以人民为中心

“以人民为中心”思想是党的十八大以来习近平总书记关于发展问题的最新理论成果,是党

的根本宗旨的凝练和升华,其核心内涵包括发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。^[14]习近平总书记强调,“检验我们一切工作的成效,最终都要看人民是否真正得到了实惠,人民生活是否真正得到了改善,人民权益是否真正得到了保障”。^[15]全周期管理意识也强调人文关怀,关注管理对象的需求,以回应管理对象需求作为管理活动的出发点。人民是城市的主人,城市的一切管理活动要紧紧围绕人的基本需求展开,加强公共服务供给。推动超大型城市治理现代化的根本目的是为了人民的根本利益,要确保超大型城市治理现代化的成果由人民共享。因此,全周期管理要求超大型城市要树立以人民为中心的治理理念,拿出更多改革创新举措把人民关心的热点问题解决好,努力让人民群众的获得感成色更足、幸福感更可持续、安全感更有保障。

(四) 全过程治理

全流程管理是全周期管理的核心内容之一。全周期管理理念强调厘清各个环节之间的潜在链条,打造一个从事前预防、事中管控到事后评估管理流程的集成化管理系统,确保整个管理体系各个环节运转高效、系统有序、协同配合,是一种全过程治理理念。全周期管理理念认为,管理的各个环节、主体以及要素之间并非单一的线性关系,深入理解它们之间潜在的、复杂的链条关系是优化管理结构的关键。因此,全周期管理要求运用全过程治理的方法,通过从前期规划与预警到中期建设和应对再到后期维护和总结等完整的时间发展链条,形成一个有机的闭环,实施闭环管理。在超大型城市治理中也充分运用全过程的治理方法,正如习近平总书记所说,“把全生命周期管理理念贯穿城市规划、建设、管理全过程各环节”,^[16]从源头上解决城市治理中的“难点”“堵点”“断点”“痛点”问题。

四、以全周期管理推进超大型城市治理现代化

面对来势汹汹的新冠肺炎疫情,在疫情防控阻击战初期,我国部分超大型城市暴露出信息沟通不畅、应急回应能力不足、碎片化应急导致协同治理不彰^[17]等全周期管理领域的突出问题,基于前文对北上广深四个城市治理困境的分析,可

以发现超大型城市治理现代化在治理主体、治理结构、治理过程以及治理方法四个层面不仅具有共性问题,也存在自身的特殊性问题。面对我国超大型城市治理现代化所面临的困境,融合全周期管理理念以政党统合、全域协同、整体主义、全过程治理推动超大型城市治理现代化,早日实现我国城市治理体系和治理能力现代化。

(一) 政党统合: 发挥党对超大型城市治理的统合引领作用

面对超大型城市在管理体制和参与主体上所存在的“碎片化”问题,要解决这种协同治理困境,全周期管理要发挥党在超大型城市治理现代化过程中的统合作用:一方面,要坚持和加强党对超大型城市治理的全面领导,以党的领导理顺超大型城市的政府管理体制,建立超大型城市治理的政党统合机制,厘清各部门推动超大型城市治理现代化过程中的权责关系,解决城市治理的“九龙治水”条块关系混乱问题。另一方面,要发挥党组织在基层社会治理中的引领作用,建立健全超大型城市基层治理的“一核多元”共治机制,不仅要实现党的组织和工作的全覆盖,还要做到党的引领能力的全覆盖,夯实党在超大型城市的领导和执政基础;既要加强党对基层治理的领导,也要发挥各个治理主体参与的积极性,推动超大型城市基层治理合力的形成。

(二) 全域协同: 以系统思维推动治理要素的城乡互动循环

城乡是一个循环互动的系统,长期的城乡二元结构造成城乡之间在经济、政治、文化以及社会建设等方面的差距日趋扩大,人为将城市与农村分割开来。在城市治理现代化和乡村振兴的双重时代背景下,全周期管理强调超大型城市治理要运用系统优化思维,打通城乡的治理边界,在资源配置上带动农村协同发展,打造城乡流动循环的治理系统,实现全域城市化。传统的城市化理论蕴含着工业与农业、现代与传统、城市与乡村的对立,城市化被理解为一种孤立的、单向的进程;全域城市化则城市和农村在特定区域内形成一个完整的、有机的社会系统,从资源配置上推动城乡要素的流动与循环,推动城乡一体化发展。^[18] 全域城市化不是

指将一个地区全部发展为城市的单向城市化过程,而是强调打破地区的行政区划限制和城乡二元发展结构,在全域形成一个布局合理、资源共享、优势互补、功能齐全的城乡全域治理体系。^[19]

(三) 整体主义: 加大民生投入补齐短板推动城市整体发展

改革开放以来,以经济建设为中心的发展思路将 GDP 作为考核领导干部的重要指标,导致许多城市重视经济建设忽视社会建设、文化建设以及生态保护等方面内容,尤其是忽略了社会民生领域。经济发展是城市治理现代化的一个面向而非全部,城市治理现代化涵盖政治治理、经济治理、文化治理、社会治理以及生态治理等方面内容,是一个全方位、整体性的现代化过程。其中,社会治理是“五位一体”布局的重要方面,对其他领域治理起到基础性、保障性、关键性作用。^[21] 整体性治理理论作为对新公共管理运动的反思,强调从部分到整体的改革逻辑,以服务为基础的整体主义强调将回应公民需求作为政府行政活动的治理导向。^[21] 人民是城市的主人,以全周期管理理念推进超大型城市治理现代化要从整体性治理推动城市的全面发展,围绕人的基本需求提高城市公共服务水平和质量,补齐超大型城市的治理短板,发挥超大型城市现代化过程的“木桶效应”。

(四) 全过程治理: 打造践行“全过程民主”的治理新模式

全周期管理理念强调厘清各个环节之间的潜在链条,打造一个从事前预防、事中管控到事后评估管理流程的集成化管理系统,确保整个管理体系各个环节运转高效、系统有序、协同配合,是一种全过程治理理念。2019年11月2日,习近平总书记在上海市长宁区考察社区治理和服务情况时提出“全过程民主”的概念,“全过程民主”主要体现在民主决策、民主管理、民主监督等环节当中。治理是实现民主价值的有效方法,良善的治理搭建了民主从价值到事实之间的桥梁。“全过程民主”的提出将治理的方法与民主的价值融合起来,意在借治理的方法从流程上打造一套“全过程民主的完整实践体系”。^[22] 因此,超大型城市作为我国城市化发展进入新阶段的产物,

具有打造“全过程民主”的治理能力,要从治理的流程和环节入手,加强事前的协商与预防、事中的监测与监督以及事后的评估与问责,形成践行“全过程民主”价值的全过程治理模式。

参考文献:

- [1] 习近平:在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的讲话[EB/OL]. 新华网, 2020-10-14, http://www.xinhuanet.com/2020-10/14/c_1126611290.htm.
- [2] 国家统计局. 中国2020年国民经济和社会发展统计公报[R]. 2021-02-28.
- [3] 国务院关于调整城市规模划分标准的通知[EB/OL]. 中国政府网, 2014-11-20, http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-11/20/content_9225.htm.
- [4] 党国英. 论城乡社会治理一体化的必要性及实现路径——关于实现“市域社会治理现代化”的思考[J]. 中国农村经济, 2020, (2).
- [5] 叶裕民, 张理政, 孙玥, 王洁晶. 破解城中村更新和新市民住房“孿生难题”的联动机制研究——以广州市为例[J]. 中国人民大学学报, 20020, (2).
- [6] 王郁, 魏程瑞, 王艳, 李凌冰. 超大城市公共服务承载力的差异与提升对策研究——以北上广深四城(2005-2015)为例[J]. 上海行政学院学报, 2018, (5).
- [7] 朱晓燕, 王怀章. 对运动式行政执法的反思——从劣质奶粉事件说起[J]. 青海社会科学, 2005, (1).
- [8] 倪明胜. 以“全周期管理”重塑基层治理格局[N]. 光明日报, 2020-03-31(A2).
- [9] 全国卫生与健康大会19日至20日在京召开[EB/OL]. 中国政府网, 2016-08-20, http://www.gov.cn/xinwen/2016-08/20/content_5101024.htm.
- [10] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2017-10-28.
- [11] 戴维·伊斯顿. 政治生活的系统分析[M]. 北京: 华夏出版社, 1998: 17.
- [12] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[EB/OL]. 中国政府网, 2020-11-03, http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm.
- [13] 刘峰. 系统思维方式论纲[J]. 上海交通大学学报(社科版), 2001, (4).
- [14] 姜淑萍. “以人民为中心的发展思想”的深刻内涵和重大意义[J]. 党的文献, 2016, (6).
- [15] 十八大以来重要文献选编(上)[M]. 北京: 中央文献出版社, 2014: 70.
- [16] 习近平参加湖北代表团审议[EB/OL]. 中国政府网, 2020-05-24, http://www.gov.cn/xinwen/2020-05/24/content_5514486.htm.
- [17] 陈科霖. “应急管理碎片化”的成因及其消解——基于常规与应急两种治理机制的比较分析[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2020, (6).
- [18] 杨敏, 骆明璞. 城乡社会变迁统合性视野中的城市社会与社区——“全域城市社会”理念下的生态社区建设[J]. 思想战线, 2015, (1).
- [19] 于洪平. 对全域城市化战略的思考[J]. 财政问题研究, 2011, (11).
- [20] 张文显. 新时代中国社会治理的理论、制度和实践创新[J]. 法商研究, 2020, (2).
- [21] 竺乾威. 从新公共管理到整体性治理[J]. 中国行政管理, 2008, (10).
- [22] 桑玉成. 拓展全过程民主的发展空间[J]. 探索与争鸣, 2020, (12).

作者: 陈科霖, 深圳大学城市治理研究院院长助理、
副研究员、硕士生导师
胡淑昀, 深圳大学城市治理研究院硕士研究生
曾林妙, 暨南大学公共管理学院/应急管理
学院博士研究生, 深圳大学当代中国政治研
究所助理研究员

责任编辑: 熊哲文