



復旦大學  
FUDAN UNIVERSITY



总第99期 二零二一年七月刊

复旦大学国际关系与公共事务学院

复旦大学MPA教育中心

School of International Relations and Public Affairs

MPA Program of Fudan University

2021.07

# 复旦大学公共管理（MPA）《天下》杂志

## 学术委员会

**主任** 朱春奎

**委员** （按照姓氏笔画为序）

包霞琴 陈水生 陈周旺 扶松茂 顾丽梅 敬义嘉 刘建军  
李春成 李 辉 李瑞昌 苏长和 熊易寒 徐以骅 臧志军  
张建新 张 平 赵剑治 朱春奎 左 才

## 编辑委员会

**顾问** 竺乾威 扶松茂 顾丽梅

**主编** 左 才 张洪彩 张 兰

**编辑** 姜爱华 陈万里 张忠坤 林世雯



# 本期目录

---

## 第一部分 议题·前言

- “以人民为中心”——改革价值取向的核心
- “人民城市为人民”——城市繁荣的价值内涵
- “人民城市人民建”——城市公共空间治理的公民参与路径

## 第二部分 经典·重点

- “人民”的城市及其指向——城市性概念的初步检讨
- 从城市中的问题到问题中的城市——恩格斯城市批判思想及其当代意义
- 公共治理中公民参与的多样化实践

## 第三部分 案例·研究

- 和谐之道：党建引领社区公共安全治理的动力与机制研究  
——以上海市A区“田园模式”为例
- 技术嵌入城市治理体系的迭代逻辑——以S市为例



# 本期目录

---

## 第四部分 学员·原创

- 聚焦“小”窗口 服务“大”民生  
——基于浦东新区社区政务服务体系建设的实践与思考
- 人民城市人民建，人民城市为人民  
——浅谈上海电力工业发展的变迁
- 城市让生活更美好，供应链让美好更便捷  
——浅析上海参与全球航空货运物流供应链中心建设

## 第五部分 人物·思想

- 【人物】一、马克思·韦伯及其城市非正当性支配理论  
二、刘易斯·芒福德及其城市起源理论  
三、卡尔·马克思及其人民主体思想  
四、弗拉基米尔·伊里奇·列宁及其人民民主思想
- 【思想】汪仲启：实践民主——当代中国基层民主发展的历史与逻辑  
韩福国：复式协商民主实操手册——民主程序与科学环节

## 第一部分 议题·前言

【编者按】人民城市是在我国城市发展进入到新的历史时期、成为中国开启现代化进程重要引擎的背景下提出的。2015年12月中央城市工作会议提出：要顺应城市工作新形势、改革发展新要求、人民群众新期待，坚持以人民为中心的发展思想，坚持人民城市为人民。2019年11月习近平总书记在上海考察时提出“城市是人民的城市，人民城市为人民”的说法。“以人民为中心”的城市发展观，既是对中央城市工作会议提出“走出一条中国特色城市发展道路”的最新阐述，也是党的十九届四中全会提出坚持和完善中国特色社会主义制度在城市领域的具体表现，事关未来新型城镇化和城市现代化的内涵建设和发展方略，应作为中国城市科学的重点理论和重大实践问题展开深入研究。

### “以人民为中心”——改革价值取向的核心

追求幸福、获得幸福，既是人类社会发展的永恒主题，也是人类文明进步的不竭动力。但是在阶级社会，人们追求幸福的广度和获得幸福的深度总受着特定阶级的制约与影响。中国共产党作为由马克思主义理论指导和武装起来的先进政党，它自成立之日起就把为人民谋幸福镌刻在自己的旗帜之上。百年来，在领导中国革命、建设和改革的实践历程中，凡是涉及人民利益的问题，都是中国共产党倾心眷注的重大政治问题；凡是关乎人民幸福的事务，都是中国共产党悉心完成的重要政治任务。党的十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央的坚强领导下，中国的社会主义改革进入了一个定型深化的阶段。全面深化改革作为一种全方位、深层次、根本性的改革，其根本意旨在于破解发展难题和实现社会公平正义，进而不断增强人民群众的改革获得感。他格外强调，在全面深化改革进程中，我们要“把以人民为中心的发展思想体现在经济社会发展各个环节，做到老百姓关心什么、期盼什么，改革就要抓住什么、推进什么，通过改革给人民群众带来更多获得感”。这种“以人民为中心”改革价值取向的真情流露，再次昭示了中国共产党人为中国人民谋幸福的改革初心。

中国改革不是单纯的经济行动，更不是无原则的蛮干，而必须遵循相应的经济规律、自然规律和社会规律。习近平总书记也正是在准确性中国经济社会的发展是遵循经济规律、自然规律、社会规律的科学、可持续发展和包容性发展的基础上，揭示了人民性这一中国改革的价值缘起，明确了“以人民为中心”是中国改革始终不变的价值取向。显然，“以人民为中心”的改革价值取向回应了广大人民群众对全面深化改革的强烈呼声和殷切期待，不仅体现了中国社会从“发展起来前”到“发展起来后”对“三大规律”的科学遵循，而且也展现了中国改革进入攻坚期和深水区对“三大规律”的自觉运用。当前，单从形成更快、更高的生产力来看，中国改革已经走过了前半程、正在步入后半程。如果说中国改革前半程的主要历史任务是找寻经济发展之术，那么，中国改革后半程的主要历史使命则是探索经济发展与富民惠民同频共振、同向而行之道。这就要求我们党和政府在深入推进全面深化改革的过程中，

要始终坚持“以人民为中心”的价值取向，把发展生产力同不断增进人民福祉、维护社会公正联结在一起，真正将改革成果回馈全体人民。

人民群众是历史的创造者和社会变革的决定力量。在漫长的人类社会发展的历史进程中，虽然涌现过许许多多的对推动历史进步作出了重要贡献的伟大思想家、政治家、革命家和科学家，但在创造历史中起决定性作用的归根结底还是人民群众。中国的社会主义改革作为亿万人民群众自己的事业，必然要求尊重人民主体地位和首创精神，不断从人民群众中汲取智慧和力量，紧紧依靠人民群众来实施和推进。任何改革实践既要关照群体利益，还要关切个体需求。正是基于这种认识，我们党在开启和领导改革开放的过程中坚决反对那种将集体利益与个人利益割裂、对立起来的错误做法，主张通过完善收入分配制度、健全社会保障体系等措施，切实维护好每位普通公民的合理诉求及合法权益。我们党之所以明确提出“以人民为中心”的改革价值取向，其内在诉求之一就是“从现实的个人”出发思改革、谋改革，以期在普惠改革成果、释放改革红利中充分调动每个人支持、参与改革的积极性、主动性、创造性。

“以人民为中心”的改革价值取向强调全方位关照群众利益，契合了人民美好生活需要的多样化、层次性特点。经过改革开放 40 余年的发展，我国社会生产力和人民生活均显著改善，同时也在满足人民物质文化需要方面有了长足进步。中国特色社会主义进入新时代，面对温饱问题的解决和总体小康的实现，人民的需求日渐趋于多样化和全面化，老百姓愈加期待“在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展”，愈加“期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境、更丰富的精神文化生活”。而为了把中国人民对美好生活的憧憬变为现实，我们党和政府在推进改革的过程中必须始终坚持“以人民为中心”的改革价值取向，既要往基本物质文化等“硬性需要”的生产上发力，又要向民主、法治、公平、正义、安全、环境等“软性需求”的供给上着眼，从而“更好满足人民在经济、政治、文化、社会、生态等方面日益增长的需要，更好推动人的全面发展、社会全面进步”。

我们的改革是以人民为中心的改革，但如果改革无法解决群众反映强烈的问题，无法纠正损害群众利益的行为，这样的改革自然毫无意义，也难以造就美好生活。鉴于此，我们党和政府强调坚持“以人民为中心”的改革价值取向，就是要紧紧抓住人民群众最关心最直接最现实的利益问题，在不断改善民生中为满足人民美好生活需要保驾护航。不过，实事求是地讲，要想创造 14 亿中国人民更加美好的生活，可谓任重而道远。习近平总书记反复强调：“中国依然是世界上最大的发展中国家，中国发展仍面临着不少困难和挑战，要使全体中国人民都过上美好生活，还需要付出长期不懈的努力。”这就要求我们每一个人都要把实现人民对美好生活的向往作为毕生追求，并且为之付出辛勤劳动和艰苦努力，从而在较高层次、较高水准上满足人民美好生活需要。

总之，中国的改革事业作为一项造福人民、惠及世界的崇高事业，处处闪烁着以人民为中心的思想光辉。不难发现，“以人民为中心”改革价值取向的形成和确立有

其客观必然性，在形式上它是对“改革为了人民、改革依靠人民、改革造福人民”这一改革主旨的集中表达，在内容上其所彰显的四重逻辑也“包含着一连串互相衔接的阶段的发展过程”，并体现出鲜明的发展性、规律性、科学性和价值性等特征。显然，从逻辑生成的视角起底“以人民为中心”的改革价值取向，有助于人们科学认识改革开放40多年来中国取得历史性成就、发生历史性变革背后的群众力量。今天，我们站在新的历史起点上继续推进改革开放，“以人民为中心”的改革价值取向只能坚持而不能动摇，唯此才能够避免在改革的根本性问题上出现常识性、颠覆性错误。

（节选自王紫潇、陈继红《“以人民为中心”改革价值取向的生成逻辑》，选自《南京社会科学》2021年第3期）

### “人民城市为人民”——城市繁荣的价值内涵

城市是现代社会的缩影，它既是人与人互动、生活的社会空间，也是代表着创新性的思想熔炉。城市繁荣，既存在于城市的生产运行中，也存在于城市日常生活中，存在于人们对城市充满想象力和创造力的体验中。如果一个城市能够让居民感受到富有生产力与创造力，感受到物质和精神的满足与愉悦，那么这样的城市则是繁荣的。因此，城市繁荣意味着基于人民性的城市经济财富的增强，以及人民生活质量的全面提升。它既是城市发展必须坚持的一以贯之的目标，是城市一切建设活动的逻辑起点，也是城市现代化的目标导向。在开启现代化国家新征程的关键节点，如何理性认知城市有机发展的规律，回应城市现代化建设过程中的问题与挑战，保持城市发展的繁荣状态，真正满足人民对美好城市生活的需求，这是我们必须面对的问题。

20世纪90年代，有学者提出“人民城市人民建”的观点。伴随着中国城市发展所取得的令人瞩目的成就，以及经典马克思主义城市思想在新时代的发展，尤其是习近平总书记人民城市观的提出，学界出现了一波研究高潮。以人民性为基本逻辑起点，准确把握城市发展现实问题，在现代化新征程的开启中进一步深化对城市人民性的认识，关注城市主体的全面发展并深入探讨我国城市繁荣的实践逻辑和价值向度，在理论上是可行的，在实践上则有助于应对城市现代化建设中面对的困难与挑战。

何为城市繁荣？繁荣是一个城市生命力和活力的持久展现，是城市有机体在协调城市内部资源的基础上所表现出的经济、政治、文化、社会、生态等方面蓬勃发展的状态、持续向上的趋势和稳定从容的节奏。城市繁荣是城市秩序的内在稳定与内生力量的持续输出，进而在发展自身的过程中，不断外化为城市景观的生成、公共设施的完善和人民生活改善，其本质是秩序与力量的二维张力在城市空间的践行和对城市空间的重塑。一方面，城市繁荣是城市内部政治、经济、文化、社会等要素的力量显现，它们以权力的形式作用于城市空间，推动城市发展走向繁荣，并对外表现出繁荣的生命力、创造力、竞争力和凝聚力，因而城市繁荣来自力量的塑造并将其转化为能量向外迸发。另一方面，城市繁荣也代表着城市空间的有序发展，多元力量在城市空间的叠加和累积需要一定秩序的维护，避免造成城市发展的混乱和内部的不平衡，因而城市繁荣需要稳定的秩序作为保障，即需要顺应城市发展规律进行城市治理，以

达到秩序与活力的平衡状态，促进城市的可持续繁荣、内涵式发展和稳定性运行。因此，城市繁荣不是对人力、物力、财力等资源的空间掠夺，不是对经济、政治、文化等要素的简单叠加，而是引导各种资源和要素在城市空间的自然集聚、重组整合和规律生长。城市繁荣不仅包含空间内部要素的流动，更表现为对整体社会空间的协同带动发展。

城市，从集聚人口的那一刻开始，便不断生长和发展自身，进而朝着政治、经济、文化等各方面的集聚与繁荣不断迈进。中国“城镇化率从1978年的17.92%上升至2019年的60.60%，年均提高一个百分点”，充分说明改革开放以来，我国城镇化建设取得突出成就，彰显出中国特色城镇化发展的优势。新时代城市发展需要关注高质量、内涵化和可持续，这既是中国特色社会主义现代化建设的必然要求，也是中国城市繁荣的必要条件。回顾城市发展历史，我国的城市建设立足于广大人民群众的需要，在不断满足人民群众对物质经济生活需求的同时持续解决发展不协调、不平衡、不充分的现实问题，使城市的建设紧密贴合人民群众对美好生活的向往，不断加快城市经济发展和公共设施建设，提升城市发展质量和人民生活水平，进而走出一条不同于西方国家的城市建设道路。

首先，城市繁荣的中国实践，是不断统筹城乡协同发展、不断破除城乡二元对立，努力解决城乡一体化过程中的不平衡、不充分发展，实现城乡良性互动、彼此增益的共同繁荣的实践，彰显了以人为核心的新型城镇化的题中应有之义。中国的城市建设注重城市空间的生态修复、区域范围的协调发展和全国整体的空间布局，坚持全面协调可持续的发展理念。在中国特色城镇化道路的推进下，我国城市建设以现实国情为基础，将中国特色社会主义理论与现实实践相结合，取得了显著成就。我国已经建立起一批以北上广深领头发展的超大城市，这些城市人口总数均超千万，并在经济、政治、文化等方面繁荣发展，向世界城市不断迈进，成为在国际上具有显著影响力的国际化大都市。就发展范围而言，已经形成了一批以个别或某些城市为中心的城市群，如京津冀、长三角、珠三角城市群等，其基本特征是：以高度城镇化的都市圈为基础，协同带动周边市域和乡村地区联动发展，推动重大战略区域协调发展，围绕中心城市形成城市群，进而带动区域发展的城市繁荣模式，在城市与区域的相互作用下，不断推进城市繁荣发展步伐。

其次，城市繁荣的中国实践，是具有坚实的现实根基、深厚的精神内核、强劲的动力保障的治理实践，深刻体现了人民性这一重要的本质内涵和价值原则。具体而言：其一，对人民生命安全的保障是城市建设的重要现实基础，是城市繁荣发展的基石。其二，城市先进文化是城市繁荣的内核，是为城市繁荣提供精神支撑的力量源泉。其三，科学技术在城市空间的应用是提升城市生活质量的必然路径，也是城市繁荣的外部推动力量。其四，城市治理是超越城市管理的规范化过程，也是通过调配城市空间资源以促进城市繁荣的实践方式，其本质是对人民主体地位的凸显。

可见，人民性是城市繁荣的出发点，也是城市繁荣的价值旨归和终极目标。城市繁荣是建立在满足人民物质需求和精神需要基础之上的繁荣，其目的和本质是满足人民的多样性诉求，提高人民生活质量，促进人民的共同福祉，并且在繁荣的过程中



实现人的全面发展。同时，人民性也是城市走向繁荣所必须秉持的根本立场和根本原则。城市发展最终是要满足人民群众对美好城市生活的向往，在城市治理中需要强化人民主体地位，明确城市建设的主体是人民群众，进而调动人民参与城市治理过程的积极性，更好地解决现代化过程中城市空间发展不平衡不充分的诸多问题。这样才能真正体现人民城市人民建，人民城市为人民的根本价值诉求，才能真正实现城市繁荣的发展目标。

城市作为现代化成就的重要表现和人类文明发展的重要产物，集合着当前社会发展的先进成果，代表着社会经济、政治、文化发展的最高水平。当前我国仍处于社会主义初级阶段，城市空间内部与区域发展的不协调问题仍然存在，经济建设对城市空间的剥夺现象仍有发生，城市精神文化建设与人民要求越来越高的城市生活之间存在差距，生态环境的改善和恢复仍未能满足人民的需要，还有诸多城市风险和安全预防问题亟待解决，这些都对城市繁荣带来挑战，需要我们深刻审视城市繁荣的人民性。首先，发展不平衡不充分的问题在城市内部与城乡之间仍然存在，对共享和协调的城市繁荣造成威胁。其次，精神文化建设空间不足，质量不高，对全面的城市繁荣造成威胁。再次，生态环境的改善和绿色空间的建设仍未能满足人民群众的需要，对绿色的城市繁荣造成威胁。最后，城市风险问题仍然存在，安全保障和预防机制不健全，对稳定的城市繁荣造成威胁。

人民是城市的主体，城市是人民的实践空间。城市因人而生，因人而兴。城市的根本属性就在于人民性，这是城市建设的逻辑起点，也是城市繁荣的价值旨归。面对当前阻碍城市繁荣发展的多重问题，应立足于以人民为中心的根本立场，在城市规划、建设、治理过程中不断贯彻人民性的价值原则，以实现城市繁荣的实践目标。第一，筑牢城市安全，促进城市的社会稳定。第二，增进城市财富，推动城市的经济发展。第三，保障城市权利，打牢城市的政治基础。第四，美化城市环境，推进城市的生态改善。第五，留存城市记忆，实现城市的文化自信。

（节选自董慧《城市繁荣：基于人民性的思考》，选自《西南民族大学学报》（人文社会科学版）2021年第4期）

### “人民城市人民建”——城市公共空间治理的公民参与路径

城市公共空间是承载城市生活、激发城市活力的物质空间，也是城市居民进行社会交往和情感交流的主要场所。城市公共空间最重要的特征是它的公共性，即它应该满足大多数人的公共利益和需求。中国城市公共空间治理是个复杂系统，治理范围广泛、议题多元、任务艰巨；是一项涉及多元主体的系统工程，需要包括政府、社会组织、企业和公众等多元社会力量在内的共同参与，其中城市居民自我意识的觉醒是其内在发展的重要动力。治理是多元主体共同参与的过程。公民参与社会治理，改变了社会治理的结构与效果，不仅提升了公民自身的素养，满足了公民的需求，同时推动了政府和社会进步。作为能容纳各种自发社会活动的城市空间，城市公共空间不仅具有促进多元社会元素共存和交融的“异质性”，还具有对所有主体平等可达的“公共

性”，“公共性”是城市公共空间最重要的属性。公民参与城市公共空间治理，有利于构建以人民为中心的公共空间，增强城市治理政策的合法性与有效性，提升公共空间的品质与活力，培养城市归属感与公民意识，进而重建城市公共空间的公共性。

#### （一）构建以人民为中心的城市公共空间

公民参与城市公共空间治理的首要价值在于能更有效地满足公民的自身需求，有利于构建以人民为中心的城市公共空间，维护和实现城市公共空间的公共性、宜居性和情感性目标。2015年12月20日，习近平总书记在中央城市工作会议上指出：“做好城市工作，要顺应城市工作新形势、改革发展新要求、人民群众新期待，坚持以人民为中心的发展思想，坚持人民城市为人民。这是我们做好城市工作的出发点和落脚点。”城市居民是城市公共空间治理的主人和主体，城市公共空间公共性的价值回归着重体现为每个城市居民参与、支持和关注城市公共空间治理，并能够充分利用和享受生产生活的空间环境。

#### （二）增强城市治理政策的合法性与有效性

公民参与城市公共空间治理，能够促进公民与政府之间的双向互动与有效沟通，不仅能使城市治理政策在制定过程中更好地表达民众需求，建立相互信任，还能提高市民对城市治理政策的接受度，降低政策执行的难度与阻力，进而增强城市治理政策的合法性与有效性。而且，更广泛和更深入的公民参与将激发民众对公共事务的热情，增强城市治理政策的民主性与认同度。城市公共空间治理中引入公民参与，既会促进城市治理政策信息的传播和政策执行信息的及时反馈，提高政策执行的有效性，又能增强公民与政府的信任关系和政策的合法性。公民参与具有一定的成本效益，因为它减少了政府政策被诉讼的可能性，避免了起诉成本。

#### （三）提升城市公共空间品质与活力

公民参与城市公共空间治理，有利于改善公共空间质量，满足公民的社会交往需求，提升城市公共空间品质与活力。扬·盖尔将公共空间内的日常活动划分为必要性活动、自发性活动和社会性活动三类，并对公共空间的质量与活动发生的相关模式进行了分析：在质量良好的公共空间，自发性活动的频率会增加，而随着自发性活动水平的提高，社会性活动的频率也会稳定增长。改善公共空间质量能间接地促成社会性活动，为居民的相互交往创造条件，从而更好地发挥公共空间的社交性功能，促使更多人使用公共空间，从而丰富公共空间内的社会性活动。因此，公民参与城市公共空间治理，能够带来公共空间环境质量和社交质量的互相强化与良性循环，提升公共空间品质与活力。

#### （四）培养城市归属感与公民意识

公民参与城市公共空间治理有利于培养公众对城市的归属感和公民意识。黑川纪章指出，城市公共空间将分散自立的个人紧密聚集在城市，多种文化与人的流入是城市魅力所在，但这也是城市产生对立、人们陷入不安、威胁人的生活安全的原因。他认为城市公共空间能够发挥消除人与人之间不信任感的功能。现代城市生活的人口流动性，使地域共同体内的情感联系愈发薄弱，而公民参与城市公共空间治理，通过建立和加强城市公共空间的人际交往和社会生活，会重新带来情感上的认同感，进而增

强对所生活城市的归属感。公民参与城市公共空间治理，还能培养公民对城市公共空间的责任感、对社会秩序和安全的自觉维护以及公民意识的觉醒。

日本战后的城市发展是大城市集中发展的模式，形成了东京、京阪神（京都、大阪、神户）、名古屋等三大都市圈和一系列地方小都市。这种政府主导的城市化发展模式与中国改革开放以来的城市化发展模式十分相近，因此日本公民参与城市公共空间治理对同属亚洲国家的中国而言具有一定的可借鉴性。日本大城市的发展受到地形条件和空间的限制，在地方政府和城市居民的共同努力下，创造了各具特色的城市公共空间，提高了城市生活的宜居度。

从现实观之，中日城市发展与治理具有一定的共性，如都以大城市和都市圈为主的发展思路，形成了超特大城市群；城市空间都面临着人口与资源的高度紧张；遭遇了一系列“城市病”等问题。日本在城市化进程中注重公民参与，给城市政策的推进与普通市民架起了沟通桥梁和多元途径，城市化水平质量高、遗留问题少。现阶段中国城市公共空间治理中的公民参与仍存在诸多现实困境，影响了公民参与城市公共空间的治理效能。日本公民参与城市公共空间治理的有益经验，对解决中国城市公共空间治理中的公民参与困境具有一定借鉴意义。

在实践中，中国城市公共空间治理的公民参与主要遭遇了参与式治理理念的缺失、参与驱动力不足、参与途径有限和参与能力匮乏等发展困境。中国城市公共空间治理的公民参与困境首先表现为参与式治理理念的缺失。同时，现有城市公共空间生产、规划与管理忽略了民众的真实需求，政府主导的城市公共空间治理模式限制了公民参与的空间与途径，公民参与公共空间的驱动力比较薄弱。另外，目前中国城市公共空间治理的公民参与多为象征性的，通过政府的信息发布、参与听证与质询，具有一定的进入城市公共空间政策过程的机会，而很少自发自主地进行参与。最后，公民参与城市公共空间治理的能力匮乏是中国城市公共空间治理中公民参与的另一困境。

基于日本经验的启示，优化公民参与中国城市公共空间治理的有以下几条有效路径：

树立多元共治的城市公共空间治理理念。当前中国的城市公共空间治理仍然以政府为主，在治理过程中社会力量和公民个体都较少参与。促进公民参与城市公共空间治理，首先，树立多元共治的城市公共空间治理理念，鼓励城市公共空间治理中“被忽略的主体”——企业、社会组织和公民个人等共同参与进来。其次，积极吸收来自其他国家城市公共空间治理的有益经验。日本大城市中公民参与城市公共空间治理的经验表明，城市公共空间治理是一种多元主体共同参与的治理模式，地方政府、行业协会、社区组织和市民个人都积极参与其间，发挥各自应有作用。最后，加快城市公共空间治理技术、方法和手段的创新，实现技术创新与公民参与式治理的融合，推进城市公共空间治理理念与治理技术的协同运用与共同演进。特别要充分利用互联网和移动政务进行信息公开发布、意见反馈采集和宣传参与动员，利用大数据收集并整合公民参与需求，扩大公民参与城市公共空间治理的空间与机会。

创建公民需求驱动的城市公共空间治理准则。中国城市公共空间治理的一个突出问题是城市公共空间脱离民众的真实需求。由于普通城市居民的话语权相对较弱，

民众对公共空间的各类需求和喜好难以体现，其真实的需求难以得到反映和满足。这种权力和资本主导的公共空间治理模式亟需改变，构建公民需求驱动的城市公共空间治理准则。首先，要将居民视为城市的真正主人，提高公众参与的动力与积极性，将公共性视为城市公共空间之魂，将公共空间真正还给市民，创造适合民众生活的宜居的城市空间。其次，为公民参与城市公共空间治理设定基本准则、价值标杆、多元形态和保障机制，鼓励公民通过参与式治理积极表达多样化的物质需求、精神需求和公共利益，改善城市公共空间的环境、形态、功能和秩序，增强城市公共空间治理的有效性。日本大城市公民参与城市公共空间治理基本都是以需求为导向的：海鲜鱼市场的商贩组成行业协会，进行自我管理是由其经济利益和有效治理所驱动，海鲜鱼市场中各种文化活动的增加是出于公共市场内市民和游客的精神文化需求；“哲学之道保胜会”对“哲学之道”的自发维护管理是出于对街道环境卫生和社区居民健康的考虑；乘客有序排队候车则是出于对城市交通站点公共秩序和公共安全的维护。公民需求驱动的城市公共空间治理准则能够为公民参与提供参与动力、参与标准和参与途径，实现公民有序参与和城市有效治理的良性发展。

构建公民和社会组织共同参与公共空间治理的多元通道。城市公共空间治理要创新公民参与渠道，构建公民和社会组织共同参与城市公共空间治理的多元通道与有效方法。除了常用的听证会、信息公开外，其他如市民评审团、市民追踪调查、专题小组座谈、公共辩论、市长见面会、参与式观察和体验式治理等都是促进公众参与的重要途径。促进公民参与城市公共空间治理还应发挥社会组织的协同治理作用，激发社会组织参与公共空间治理的动力。社会组织是公民参与公共空间治理的中介与纽带，也是扩大公众参与公共空间治理的重要途径。社会组织在城市公共空间治理体系中，发挥着重要的价值和功能。一方面，社会组织以组织化、集中化的形式更有效地表达群体利益，另一方面调动民众参与城市公共空间治理的积极性，从而使民众以更大热情参与城市公共空间治理。

培育公民参与城市公共空间治理的有效能力。公民参与意识是公众参与城市公共空间治理的起点，加强城市公共空间治理中的公民参与，要注重培育公民参与意识、参与能力和社会责任感。增强公民对国家与政府的认同，特别是要推动公民参与的基层探索，从而实现基层善治。公民参与意识的培养和参与能力的提高是一个长期潜移默化的过程，在初期可以多使用宣传和引导手段，着重培养遵守秩序的良好习惯，例如在客流量众多的城市交通大站可以设置乘车引导员，组织等待不同公交车的乘客分站台进行排队，逐步培养居民对车站秩序的自觉维护意识。其次，可以通过社区基层组织加强居民之间的沟通交流，通过开展基层的教育宣传活动，对公民的政治参与技术和能力进行培训，提高公民的政治素养与社会责任感，加强公民素养养成教育和规则遵从教育，提升公民有效参与的能力。最后，还可以通过完善政策法律和制度机制保障公民参与城市公共空间治理的自主性和有序性，对良好的公民参与意识和规则意识进行正面激励，对违反者进行一定的惩戒，培育积极的公民参与的文化土壤与制度空间。

城市是人的居住地，而不能简单地把它看作经济 机器、交通节点和巨大的建筑展示平台，城市与城市公共空间最终要为公民的日常生活和社会生活服务。城市公共空间作为向所有人平等开放的场所， 在城市的各个角落展现城市生活魅力，促进社会交往。当前中国城市公共空间受到权力和资本的支配，城市 居民的真正需求被忽略，公民参与严重不足。公民作为城市公共空间治理的重要主体，对城市公共空间公共性的重构具有重要意义。公民参与城市公共空间治 理，有利于构建以人民为中心的城市公共空间，增强 城市政策的合法性与有效性，提升公共空间的品质与 活力，培养城市归属感与公民意识。中国城市公共空间治理中尚存在参与式治理理念 缺失、参与驱动力不足、参与途径有限和参与能力匮乏 等现实困境。中国城市公共空间治理的公民参与优化 要树立多元共治的城市公共空间治理理念，创建公民 需求驱动的城市公共空间治理准则，构建公民和社会 组织共同参与公共空间治理的多元渠道，培育公民参 与城市公共空间治理的有效能力，充分发挥公民在城 市公共空间治理中的有效性。

（节选自陈水生、屈梦蝶《公民参与城市公共空间治理的价值及其实现路径——来自日本的经验与启示》，选自《中国行政管理》2020 年第 1 期 总第 415 期）

## 第二部分 经典·重点

**【编者按】**“大鹏之动，非一羽之轻也；骐骥之速，非一足之力也。”城市的核心是人，人民永远是城市建设的主体，是城市治理的目标，是城市发展的尺度。“人民城市人民建，人民城市为人民”这一重要理念的提出，深刻回答了城市建设发展依靠谁、为了谁的根本问题，深刻回答了建设什么样的城市、怎样建设城市的重大命题。人民城市的治理要站在人民的生活逻辑之上，以民生为要、聚合众力，将顶层设计与问计于民结合起来，充分借鉴国外成熟的经验和做法，达到以共建为根本动力，以共治为重要方式，以共享为最终目的的人人有序参与的适度治理，促成当代中国的城市建设和城市治理的转型升级。

### “人民”的城市及其指向——城市性概念的初步检讨

至于什么是理想的城邦，柏拉图借用苏格拉底的口吻回答道，“也许天上建有它的一个原型，让凡是希望看见它的人能看到自己在那里定居下来。至于它是现在存在还是将来才能存在，都没关系。”近2000年之后，爱德华·格莱泽在《城市的胜利》一书中以副标题的方式回答了城市的意义，即“城市如何让我们变得更加富有、智慧、绿色、健康和幸福”。从正义之城到胜利之城，城市逐渐形成了自身的内在属性，这种内在属性，我们称之为“城市性”。

#### 一、城市的本质及其历史性批判

城市的历史伴随着批判，这种批判归根到底涉及城市的内在属性和本质特征。主张建立一个统一的城市理论的斯科特和斯托珀也承认，城市研究始终伴随着城市本质的复杂讨论。在他们看来，所有的城市都可以从两个主要过程加以理解，即集聚/极化的动态过程，以及位置、土地使用和人类互动的联系的展开。国内学者也认为，城市的本质特征是人口和生产要素的集聚和扩散。人口的大量集聚，让人们共享因公共投入而带来的生活质量的提升；生产要素的集聚，使企业共享因公共投入而降低的生产成本和交易成本，为技术进步和技术外溢提供最适宜的环境。不难看出，人口、空间和生产要素及其相互关系形成城市研究的基础，因此城市的本质需要立足三个角度加以分析；同时，从城市的历史演化及其批判来看，城市的本质一定有一个不断拓展的过程。

首先，城市的人口增长、空间拓展及城市本质的迷失。从人口集聚到空间扩张，城市的形成及其拓展大多伴随着历时性的批判。在柏拉图看来，理想的城市人口应该是一个演说者的声音可以波及的市民总数，事实上，古代的城市没有突破步行与听觉所及的范围。一般认为，柏拉图是基于民主制度成本来考察的城市规模，因为过大的城市规模不利于人们的沟通；芒福德也强调，宗教权威、皇室的管辖与财产所有，成为城市建立起来的基础，而城市规模扩张，不过是有意识地向人们显示威严和权力。英国经济学家E.F.舒马赫也认为：“城市合适规模的上限大约50万居民。十分明显，

超出这个规模对城市的价值毫无增进。在伦敦、东京、纽约这类地方，成百上千万的居民并没有增加城市的真正价值，而只会带来大量难题，造成人性堕落。”

因此，无论是古典政治学还是现代经济学，对城市规模的控制都似乎走到了一起，即他们不是从城市地理空间，而是从社会活动的便利性及其制度后果来讨论城市发展。今天的传播路径与交通方式已经远非古典时期的人们所能想象的了，即使面临亚里士多德的质疑：“什么时候居住在同一地方的人们被看作是一个单独的城市——界限在哪里？当然不是城市的城墙，因为你完全可以用一道墙把全部伯罗奔尼撒人都围圈起来”，城市规模还是快速膨胀起来，那么这种无度扩张的城市的内在机理是什么，城市性如何在这种无度扩张中得以充分体现，成为一个迫切需要回答的命题。

其次，城市具有独特性吗？亚里士多德的担心并非多余，城市的空间扩张带来城市本质的迷失，如果城市只是地理空间的蔓延，那么城市的本质特征无非体现为空间的变化。与大多数人一样，斯科特和斯托珀在分析城市本质的时候也陷入了迷茫，城市如此复杂，与城市扩张的一往无前相比，任何试图给城市本质进行定义的行为都可能是错误的。在芝加哥学派垄断城市社区研究近 40 年后，人们对于该学派的集中批评在于，在芝加哥学派那里，在城市社会学的旗帜下研究的城市问题其实并没有什么特别之处，因为它们最终只是关于整个社会的问题。

如果说芝加哥学派由于漠视城市的独特性因此遭遇了批评，那么这样的批评同样适用于城市经济学、城市政治学，甚至城市规划学。城市在相当程度上是人类居住的多样性的地理空间，自然无法回避社会问题在城市中的投射。斯科特和斯托珀试图建立单一城市理论的努力一定会引起强烈的反弹。莫尔德就批判了斯科特和斯托珀的主张。莫尔德认为，建立统一的城市理论使得城市理论过于工具化、确定性和经济化。然而，如果我们要接受一个统一的城市理论，那么这个理论应该把城市看作是城市化进程中不同强度的城市，而不是试图武断地划分什么是城市，什么不是城市。

第三，城市本质的双向突破。虽然斯科特和斯托珀遭遇了严肃的批评，但是在城市是否存在并如何呈现其独特性上，批评者仍然难以回避他们的疑问，因为他们坚持认为，城市研究必须指向城市本质的问题，否则我们就无法真正地认识城市，也更容易被浮泛或碎片化的诸如全球城市、智慧城市等语词所俘获。事实上在社会科学的多维批判背后，城市研究日益接近城市的本质。从历史的维度，城市总体上来源于农业富足之后，一批人口脱离了土地的束缚并从事农业之外的活动，城市因此具有了人口聚集与要素流动的历史性特征。在这一意义上，城市首先体现为农业与非农业的交换场所、人口聚集的场所。当这种交换日益密切时，城市的独特性就逐步形成了。在斯科特和斯托珀看来，所有的城市都是由密集的人口和经济活动聚集而成。工业革命重塑了城市的内在要素的比例，从历史意义上看，城市化从根本上是由经济发展、分工、集聚、专业化和对外贸易之间复杂的相互作用所产生的。这种相互作用不仅仅在一国之内，也在国家之间。

因此，作为一种密度的呈现，城市不仅仅体现为城墙内的人口积聚，也体现为历史性的演化。在 20 世纪 60 年代，芒福德就提出了考察城市时，必须对两种功能进行区分：“一个是一般的人类功能，它是普遍存在的，只是有时被城市的构造所强化和

丰富了；另一个是城市的特有功能，它只存在于城市之中，是城市的历史渊源及其独特的复合结构的产物。”芒福德的分类厘清了莫尔德的困惑，也拓展了芝加哥学派的突围路径。莫尔德承认，完全把经济社会生活与城市进行割裂是困难的，因为社会、文化、政治和经济生活的方方面面都有或多或少的城市特征，但绝不是非城市特征。莫尔德举例道，斯科特和斯托珀提及的次贷危机，恰恰是城市性的问题，是城市聚集导致的社会问题。莫尔德的修正了社会发展与城市崛起的部分关系，这一逻辑其实既承认了社会有其自身的规律，也承认城市在社会问题形成中的机制作用。

## 二、人的出场与城市性的获取

从历史的维度，城市日益成为人类社会发展的主要容器。但是在帕克看来，城市除了物理机制，还有一种道德机体，庞大的城市结构虽然复杂，但是它其实是发端于人性的，是人性的表现形式。正是在城市建筑与人的活动之间，那种对城市发展与人的活动进行双重规定的城市性逐渐形成。

首先，西方城市中神圣要素的退化。当亚里士多德说到人们进入城市为了更好的生活时，主要目的是为了告诉人们，这种更好的生活背后，人们是如何集聚起来并形成民主城邦的社会秩序。芒福德进而解释，城市这一封闭型容器有一种本质功能，这一功能将社会成分集中起来，并使得城市具有了生命，但是芒福德强调，是宗教把人们引入城市这一容器：“若没有城市的宗教性功能，光凭城墙是不足以塑造城市居民的性格特征的，更不足以控制他们的活动。若没有宗教，没有随宗教而来的各种社会礼仪和经济利益，那么城墙就会使城市变成一座监狱。”西方城邦的城墙约束了人们的行动，宗教赋予人们平等的信仰，但是在东方国家的古代城市发展中，宗教几乎是缺位的，城市更多是权力的节点和政治的堡垒，人们进入城市这个容器，并不存在神圣的理由。

在西方国家，在神引领人们进入城市并建立民主制度之后，一个需要回答的问题接踵而至：民主制度与宗教信仰之间会存在冲突吗？在彼得·霍尔看来，这是一个难以回答的问题：一方面，雅典社会的价值观存在着现代性的内容；另一方面，这一价值体系又与现代价值观截然不同。好在希腊人形成独特的信仰体系，其中心内容在于，神并不是用来崇拜的，宇宙并不关心人类的目的，人的身上，同样存在一种神性，在这一基础上，希腊人形成了对于英雄主义的理解，发明了建立在进取、自由竞争之上的价值体系。正是在雅典时代，借助于这种人自身的神性，希腊人开始努力冲破神圣的约束，并试图以个体的名义进入城市史的中心。

其次，市场对于人的加持。随着北方蛮族的南下和罗马的瓦解，东西部的交通中断了，作为罗马帝国内海的地中海逐渐失去了保护性贸易的功能，地中海沿岸的城市也失去了以往的权力刚性的内容。“9世纪时在西部欧洲那种基本上以农业为基础的文明中，是否有城市存在？对这个问题的回答以所给予城市一词的含义而定。如果所指的是一个地方，其居民不是以耕种土地为生，而是从事商业和工业，那么回答应该是‘否’；如果我们把城市理解为一个社会，具有法人的资格，并拥有自己特有的法律和制度，那么回答也是否定的。反之，如果我们认为城市是一个行政中心或者一个堡垒，则我们不难相信加洛林时代几乎与其后的数世纪有着同样多的城市。这就是说



存在于当时的城市没有中世纪和近代城市的两个基本属性——市民阶级的居民和城市组织。”

正如皮雷纳所强调的，在这一时期，并不存在经济、社会和法律意义上的城市。城市中的人们面临新一轮的自我觉醒。如果说在早期城市，人们仅仅依靠勇气还无法冲破神圣的约束的话，那么在中世纪的前夜，人们还需要同时冲破权力的束缚。经过大约 500 年的酝酿，11 世纪以后，商业的导入、人口的增长赋予了欧洲世俗社会以新兴的力量，也同时催生了城市的复兴。如果说“在理想的城邦中，商业对希腊市民来说仍是个不受欢迎的入侵者，它与贵族生活方式和农业生活方式都格格不入。”那么在寡头制罗马失控并崩溃以后，欧洲的城市终于在中世纪迎来了新生。在这一时期，随着贸易的发展，大量的城市应运而生，这些富可敌国的城市确立了新的内容——繁荣，并逐步洗涤了希腊城邦陈旧的气息。到了 11 世纪，一些大城市迅速成长起来，拥有近百万人口的君士坦丁堡已经成为地中海沿海最大的城市，这里的居民不像共和时代和帝国时代的罗马居民那样安于消费不事生产，他们满怀热情地致力于商业与工业的发展。

第三，国家对于城市的理解。自六世纪到公元十一世纪，西方城市再次复苏，不过在这次复苏中，国家的角色已有很大不同：“国家提供的基本服务是博弈的基本规则。无论是无文字记载的习俗（在封建庄园中），还是用文字写成的宪法演变，都有两个目的：一是，界定形成产权结构的竞争与合作的基本规则（即在要素和产品市场上界定所有权结构），这能使统治者的租金最大化。二是，在第一个目的框架中降低交易费用以使社会产出最大，从而使国家税收增加。”借助于市场机制，国家与城市的关系得到了新的调整。在这一时期，从国家与城市的关系看，城市的繁荣为封建国家的统一提供了条件，一些城市获得了君主的特许从而赢得了自治；从城市与个体的关系看，资本主义一旦进入城市，也解构了人们对于传统城市生活的理解。早期资本主义本身瓦解了中世纪城镇生活，进一步瓦解了被宗教信条、家庭观念和职责道德化的社会结构，保护经济模式让位于个体企业基础之上，从而形成了社会对立。

城市史到了这一步，应该说，建立在个体觉醒之上的自由观念已经呼之欲出了，在神圣、繁荣的背后，在原有的建立在城墙之上的安全机制摧毁之后，自由的个体开始成为城市发展的重要力量。而城市性，终于找到了其内在的核心——觉醒的人。“随着城市的发展，城市中女性与男性的相对比例、青年与中年的相对比例、在国外出生人口占总人口的比例，以及职业的异质性，都比广阔的农村地区有了大幅上升，这深刻地改变着城市的社会结构。人口构成上的这些变化也反映着社区内部的社会机制正在经历种种变化。事实上，这些变化正是城市发展的一部分，它展示着城市发展中诸进程的本质。”因此无论是帕克、芒福德，还是斯托帕，城市研究最终指向了人类活动和城市的空间互构。在人出场之后，城市的本质特征日益显著，即城市必须是属人的城市。

### 三、城市性的反思：人的本质与城市的命运

城市史是人类史，属人的城市与人的内在逻辑如何演绎则成为需要解决的问题。有学者认为，“对于城市本质的认识分歧，最主要发生在经济学与社会学之间。经济

学的立足点是成本节约，而社会学则强调城市的社会性和文化特质。”我们认为，从城市史与人类史的关系入手，这样的分歧恰恰说明城市性与城市本质关系的混淆。事实上，城市本质没有解决城市元理论的困惑，是城市性规定了城市的本质，而人的本质是城市性的原点。

首先，城市性对于城市本质的归纳。芝加哥学者路易斯·沃斯于1938年发表《作为一种生活方式的城市性》，在这一城市学的名篇中，沃斯指出，影响社会关系的元素包括人口数量、密度和异质性。在沃斯看来，正是这些把城市与农村区别开来，而这三个元素，成为城市性的基本内核。沃斯的分析突破了城市研究中的人口与空间的二分法，把城市生活内在的异质性推到了前台。在沃斯之前，齐美尔解释了人的差异性的历史性特点：在18世纪，人们形成了自由的观念，“在19世纪，除了这种自由主义的理想以外，一方面由于歌德和浪漫主义思想的影响，另一方面由于经济上的分工，还出现了另一种思潮，这就是，从历史的束缚中解脱出来的个人要求个体之间还要有差异。这时候人的价值基础不再是人人都是‘共性的人’，而是要有质的特点和质的差异。”

也正是从差异性出发，齐美尔认为，和现代大城市相比，古典城邦只能算得上是小城市。同样在封建时代，“只有那些服从国家法律的人，才是‘自由’的人，但是，谁要是把国家的法律从封建集团的狭隘圈子里脱离出去，不受封建集团的约束，那么他就没有自由了。”正是齐美尔的判断，解释了沃斯城市性概念中的异质性的来源：有限的地理空间与日益拥挤的人口，以及逐渐增长的自由观念，形成城市尤其是大城市生活的诸多相互冲突的要素，形成了城市性概念的逻辑内核。

其次，作为关系的人及其城市聚居。在通常的城市研究中，城市多被认为是人与空间的关系过程，薛立新认为，“城市=人（包括市民社会组织）+空间载体”的提法是不严谨的，准确的说法应该是“城市=人与城市存在于发展直接相关的活动+空间载体”。薛立新从家庭——村庄出发，论证城市具有类似的组织形态，并提出家庭、村庄和城邦在本质上是相同的，继而确定，城市的本质是一定时空条件下，一定数量的人集聚互动成规模较大的半整全性社会组织。应该说，从家庭出发论证城市的组织形态，这一逻辑应该深受恩格斯对于国家起源理解的影响，但是这一判断可能仍然把城市视为国家形成中的过渡形态，而陷入城市是否具有独特性的反思。

何艳玲认为，城市性是城市研究的核心命题，而“空间性是理解城市性的起点。”在城市人口与要素的积聚、扩散中，空间形成了城市的起点，也成为城市研究的基础。不难看出，随着中国城市化的推进，城市问题逐渐在空间与人口两个方面暴露出来，这也促使中国的学者开始反思城市的本源问题。由于缺少西方18世纪以来的自由主义的发展，无论是城市规划学还是城市经济学，中国城市研究者很容易从空间而非异质性入手反思中国城市发展。同时我们无法回避的是，城市空间也有一个话语转换的过程，正如胡伊森所指出的，城市空间“总是不可避免地是社会空间，这一社会空间包括了因阶级和种族、性别和年龄、教育和宗教不同而塑造的主体和身份”。也就是说，无论我们如何讨论空间，最终都会回到充满差异性的城市个体本身，因此，在空间背后，人是社会科学的向度，自由的人是城市性的起源。

第三，作为目的的人及其城市居住的程度。在古老的有限人口的城邦中，民主制度并不充分论证个体的差异性，在城邦中生活既是个体的选择，也是合道德的生活。建基于农耕时代与有限市场的城邦生活的解体，事实上也摧毁了城市传统的产业与道德基础。在中世纪之后，自由的人是城市性的理论原点。在人类社会中，人、物有着本质的不同，“人，是主体，他有能力承担加于他的行为……物，是指那些不可能承担责任主体的东西。它是意志自由活动的对象，它本身没有自由，因而被称之为物。”在这一思辨中，城市本身没有自由，而人可以承认自身的责任。因此相对于城市来说，人的自为性是难以遏制的，因为“人，一般来说，每个有理性的东西，都自在地作为目的而实存着，他不单纯是这个或那个意志所随意使用的工具。在他的一切行为中，不论对于自己还是对其他有理性的东西，任何时候都必须被当作目的。”也正是从这一逻辑出发，康德给出了实践的命令：“你的行动，要把你自己人身中的人性，和其他人身中的人性，在任何时候都同样看作是目的，永远不能只看作是手段。”

在康德式的思辨中，人是目的，而城市，仅仅是满足人之所以为人的工具。在满足人的发展的过程中，城市在经济繁荣、社会稳定、保障提升方面赋予了个体对于城市的信任与依赖。因此从抽象的观念来看，城市应该是人的共同生活的场所，是一致性的秩序存在；而从具体的表征看，每个城市个体都是活生生的存在，是异质性的个体生活承担者。但是需要强调的是，由于城市从城邦而来，其有限的空间与无限的人的生活本身存在着悖论：如果城市仅仅捍卫了具体的个体自由，那么一定无法摆脱“公用地悲剧”；如果城市强调了抽象的集体自由，那么城市仍然可能像城堡一样，成为现代人的精神枷锁。

#### 四、“人民”的城市与“非人”城市的纠正

资本主义催生了城市的异质性，解构了城市政治的国家一致性，旧有的城墙崩塌了。同时需要看到的是，被道德与信仰支配的城市性一旦被资本过度侵入，那么城市性中的自由的人的起点同样无法捍卫。中世纪以来的城市复兴同时伴随着城市革命，在这一革命的背后，伴随着城市性的新内涵。在 21 世纪的东方中国，如何建设城市，如何处理城市与人民的关系，给世界城市发展和城市性的理解提供了比较方案。

首先，“非人”的城市及其双重理由。在世界范围内，城市化进程仍然在推进，如果说早期的城市与后来的城市有什么相同，那就是城市已经日益成为人类生活的命运主题。中世纪时期的意大利政治哲学家乔万尼·波特若已经这样评价城市：“城市被认为是人民的集合，他们团结起来在丰裕和繁荣中悠闲地共度更好的生活。城市的伟大则被认为并非其处所或围墙的宽广，而是民众和居民数量及其权力的伟大。人们现在出于各种因由和时机移向那里并聚集起来：其源泉，有的是权威，有的是强力，有的是欢乐，有的是利益。”乔万尼·波特若看到，神圣的权威、基于安全的力量和自身的利益，都在引导人们进入城市；同时这一段文字记录了进入城市大多出于“人”自身的选择，正是在城市与人的漫长互构中，“城市中的各个部分，都不可避免地染上了居民们的特殊情感。这就使那最初无甚内涵的地理区划转变为邻里，即一个具有感情、传统与自身历史的区域。”

城市化的进程是人化的进程，正是城市中人的工作、生活和情感日益赋予城市以生命。但是在城市化进程中，不时可以看到的是，无论是城市空间的设计、街区的布局，还是高耸入云的摩天大厦，越是崭新的城市，越在远离人们。城市是如何走向人的对立面的？不同制度背景下的理解各有不同，但总体上来看，政治与资本是城市异化的两大要素。随着民族国家的强大，城市日益失去古典时期的小规模特征，市民在控制超大城市的能力上日益困难，“在现代国家的发展过程中，资本主义，技术和战争起了决定性的作用；但很难指出这三者中哪一种作用最大。它们各自从内部的各种压力中发展，响应一个共同的社会环境；而国家也随着它们发展起来了。”国家的强大重塑了城市的权力结构，资本的力量日益形成垄断性的政治权力，正是国家与资本的双重崛起，挤压了城市中的人的属性，城市，通过国家化与资本化的双重路径，逐渐退化为冷冰冰的城墙、建筑与街道。

其次，“非人”城市的多维纠正。“理论只要说服人，就能掌握群众；而理论只要彻底，就能说服人。所谓彻底，就是抓住事物的根本。但是，人的根本就是人本身。”城市中人的属性的剔除归根到底要从反人性的城市力量入手。在阶级政治中，如果说城市的异化表现为城市的国家化与资本化，那么城市性的复苏就需要克服这种异化，实现城市社会属性的回归。

从日常生活批判的视角，列斐伏尔走向了城市权利。“列斐伏尔和其他马克思主义者一样，主张通过阶级斗争，改变资本主义的政治经济关系，实现向社会主义的转向。但他的革命不是通过传统意义上的夺取国家政权来实现的。”也正是城市权利的发现，奠定了城市克服国家性与资本性的双重路径。在当代中国的城市叙事中，从三线建设到上山下乡，国家力量始终通过控制人口流动来影响城市的发展，这一国家路径挤压了城市权利，也违背了城市化进程的基本规律，因此在国家纠正相关政策之后，中国的城市开始复苏。同时在改革开放以后，借助于资本的力量，中国的城市化实现了空间的扩张，缓解了长期中国城市居民的住房困难，但是资本逐利的属性也形成了高企的房价与居民住房需求的张力：空置的住房与棚户区的并存、“鬼城”的扩张与实有人口流失的并存。属人的城市发展需要限制资本的边界，克服资本对于城市空间的无形分割，促进人口在不同城市、不同街区的自由流动。

第三，“人民城市”的政策指向。斯宾格勒指出：“世界历史就是城市人的历史。民族、政府、政治和宗教，所有这些都依赖于人类生存的基本形态——城市。”这一判断论证了城市是民族、治理与信仰的场所，论证了城市与人的内在关系。但是在马克思主义城市理论看来，建基于阶级所有制之上的城市发展存在着难以克服的矛盾，也正是在这一意义上，习近平总书记强调：“人民是历史的创造者，是决定党和国家前途命运的根本力量……要抓住人民最关心的最直接最现实的利益问题，把人民群众的小事当作我们的大事”。2019年，习近平总书记考察上海时，提出“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，这一理念从根本上回答了城市建设发展依靠谁、为了谁的问题。人民城市理念回顾了共和国的城市历史，深刻指出，无论是城市规划、城市建设还是城市治理，人民才是城市的主人，人民是城市建设的主体，是城市治理的目标，是城市发展的尺度。我们进一步认为，城市属于人民，人民参与城市建设和

治理并享有城市发展的红利，是城市性的内在规定，是国家型城市、资本型城市向社会型城市回归的内在逻辑。中国的城市化要努力通过城市“人民性”的挖掘，克服那种“见城不见人、要地不要人”政策扭曲，逐步形成城市对人的依赖而不是相反。

### 五、结论

在科特金看来，城市化走到今天，遭遇了道德危机，“现在西方国家所面对的基本问题，也是南亚和南亚较发达地区将面临的问题是：城市性质的多样化。在这些区域内，城市通常是相对安全的而且，即使按照历史标准，把其郊区也包括进来，它们仍然可以称得上是非常繁荣的。但是，这些城市日益缺少一个对神圣地点、市政属性和道德秩序的共同认知。”同样，当我们在讨论社会自由、国家秩序和地理空间时，这种散点般的论述同样没有解释城市的演变机制，更遑论城市的本质或城市性的发掘。因此如果说西方国家城市史中存在一种神圣的规定性，那么在今天，这种规定性一定就是“人民性”。在西方城市正在努力克服城市排斥、空间隔离时，快速发展的中国城市化进程同样需要时刻警惕“非人”城市化趋势，需要时刻警惕国家权力与资本对于城市的俘获。同时，城市发展中的人民性概念的价值在于，它不仅系统回答了斯科特和斯托珀关于城市独特性的根本追问，回应了柏拉图对于理想城市的逻辑思考，更在于其成为中国本土城市性的基本内核。

（作者：姚尚建，选自《浙江学刊》2021年第1期）

## 从城市中的问题到问题中的城市

### ——恩格斯城市批判思想及其当代意义

恩格斯的的城市批判思想开辟了从马克思主义视野探讨城市的问题域以及切入这种探讨的历史唯物主义方法。当今城市的发展看似已经远离恩格斯所生活的工业化城市时代，已经衍生出诸多复杂的结构或样式，但就其内在发展规律而言，资本主义的生产和生活方式依然主导着大城市的崛起和变迁。正是从历史唯物主义方法的当代城市发展之解释性意义出发，恩格斯城市批判思想的时代回响围绕着两个主要方面发出：其一，恩格斯如何开辟了城市探讨的“语境”或问题域？怎样触发了都市马克思主义的当代理论研究？其二，恩格斯的的城市思想如何为中国的城市化道路提供了理解思路？又在何种意义上为建构和塑造新时代中国特色社会主义城市化提供方法启发？

#### 一、恩格斯早期城市批判思想：“大城市”及其诸问题

对城市问题的分析可以说是恩格斯切入资本主义社会状况研究的起手。1843年恩格斯在写作《国民经济学大纲》时，就已直接面向法国大革命的激进自由派，从英国古典政治经济学研究出发寻求解决现实问题的钥匙。受亚当·斯密和大卫·李嘉图英国经济学家的影响，恩格斯对现实社会问题的触碰并没有打上浓厚的德国古典哲学烙印。从而区别于青年黑格尔派要么像斯特劳斯一样，把现实历史看作超出绝对精神逻辑的“人类神”的发展史；要么像鲍威尔一样将自我意识当作世界历史中的绝对力量，重新回到自我意识哲学的视野。但是又不同于资产阶级的政治经济学从经验层

面入手分析私有财产和商业竞争所产生的财富分配不均问题，恩格斯虽然也是主要从私有制产生的直接结果——“商业竞争”的角度切入现实批判，但更加深入于揭示私有制和商业问题所掩盖的资本主义社会阶级结构的根本对立特质。而城市作为这种对立特质最为典型的承载者，则呈现对立着的社会关系所产生的诸多现实问题，成为恩格斯社会现实批判的起点。特别是在《英国工人阶级状况》中，恩格斯专门用了一个章节以“大城市”为标题考察英国工业化城市，试图从城市问题中“发现对立”和“打破对立”。具体而言，青年恩格斯通过对城市现象和城市具体问题的三种探索来实现这一目的：一是分析城市形成与竞争之间的关系；二是分析城市布展与阶级分化之间的关系；三是城市秩序与工人运动之间的关系。

在恩格斯看来，由“私有制”和“竞争”导致的人口集中形成了英国早期工业化城市。英国工业革命发生于机器的私有和运用。“在使用机器以前，纺纱织布都是在工人家里进行的。”在小范围的生产模式中，工人散居在城市周围的农村里，和城市的联系不甚紧密。但是机器的发明使用推动了产业上的革命和生产模式的转变——“使英国工人的状况发生根本变化的第一个发明是珍妮纺纱机”。为了提高竞争力，有产者利用水力和蒸汽力发动集中在大建筑物中的纺纱机器，以缩减成本和增加产量，逐步形成由机器生产占据统治地位的工厂生产模式。机器生产所带来的生产成本和价格的下降，进而导致市场需求量加大以及工资的上涨。工人为了获得更多的工资放弃农产而专门从事工厂织布行业，并彼此产生竞争关系，争相成为被雇佣者，形成新兴织工阶级，也就是光靠工资生活的“无产者”（workingmen）。然而“在工业中，人——工人，仅仅被看做一种资本”，私有制使有产者为了积累财富不断地扩大工厂生产规模，吸引“人口也像资本一样地集中起来”。随即出现了围绕工厂而成的村镇、小城市并慢慢壮大为工业化大城市和专业化城市。正是由于竞争所推动的机器化工业崛起，工厂生产模式需要越来越多的织工抛弃乡村生产生活进入城市工作并成为无产者。这也就使城市成为工业化生产的聚集地，工人占大多数的城市人口以令人难以置信的速度增长起来。

随着大量的无产者向城市聚集，“大城市”开始展现出其既集群”又“隔离”的悖论。以曼彻斯特为典型，恩格斯认为城市中的住宅状况代表了城市工人的基本生存境地。通过深入考察曼彻斯特的城市住宅状况，他发现工人住宅区处于城市中最糟糕的位置，恶劣的饮食、教育、卫生、精神、医疗状况与资产阶级住宅区的便捷华丽形成鲜明对比。占大比例人口数量的工人住宅区，几乎分布都在同心圆式的城市中心商业区的周围狭窄区域，而资产阶级住宅区则主要分布于城郊，他们所占的区域被严格区隔开来。不仅如此，在恩格斯看来，这种“隔离”已经趋向于极端化境地——“像曼彻斯特这样有系统地把工人阶级排斥在大街以外，这样费尽心机把一切可能刺激资产阶级的眼睛和神经的东西掩盖起来”。他发现资产阶级通过工人区进入商业中心区时，可以不受工人生存惨状的“视觉刺激”。而这种极端化城市布局的根源恰恰在于工厂制度或“强迫性竞争”对一切工业部门的渗透。英国经济学家马尔萨斯曾经讨论过贫穷、疾病、冲突、失业等社会现象的根源：因为生活资料以算术级速度增长，而人口是以几何数级增长，所以不可避免地造成人口过剩，也就是一部分人的一无所有。

恩格斯批判马尔萨斯的人口过剩理论，认为其致命错误在于没有认识到人口矛盾的造成是工厂私有和商业竞争本身运行的结果，生活资料的生产和分配不以直接满足需要为目的，而是以私利为目的，就必然会产生商业危机。所以对于无产者而言，“工厂是地狱的真正入口”。借由城市构造的隔离特质所显现出来的阶级对立日趋尖锐以至不可调节，“无产阶级”被奴役的极端化发展，意味着“一切人反对一切人的战争已经在这里公开宣告开始”。

高度聚集又极端分化的城市结构维持于资产阶级所主导的城市秩序，“大城市”从头到脚都渗透着利己主义的工业精神。恩格斯曾用但丁式的“地狱”来隐喻工业化城市生活，认为但丁是“中世纪最后一个诗人，是现时代的第一个诗人”。从法律上看，曼彻斯特工人住宅区被隐藏起来的一个重要原因是资产阶级根本不愿正视城市工人阶级的生存现状。早在1832年英国“改革法案”通过时，工人的生存状况问题其实已经被列为全国性的问题，但是“他们企图对这个大问题保持缄默，并把自己的私利说成真正的民族利益”。由于资产阶级的生活资料占有甚至垄断受到国家权力的保护，因此他们不可能在法律上让步自己的私利，导致“无产者在法律上和事实上都是资产阶级的奴隶，资产阶级掌握着他们的生死大权”。从道德层面上看，资产阶级所标榜的城市工人的“自由”更是一种错觉。生活资料和劳动看似是一对“等价物”，是工人自愿和有产阶级签订的合同，但这本质上是因为工人除了出卖劳力获得工资以外一无所有。这种欺诈性使恩格斯认为必须要废除“竞争”和“压迫”，打破现有资产阶级的政治机制，工人的反抗必然将上升到政治权力的层面——“现在已经间接地以个别小冲突的形式进行着的穷人反对富人的战争，将在英国成为全面的和公开的战争”。而“大城市是工人运动的发源地”，它吸纳了大量的工人阶级人口，虽然这种人口的聚集主要体现工业崛起的需要，但是辩证地看，工人聚集所联合起来的力量使得工人逐渐意识到自己是一个反抗的阶级整体。保守、自私、狭隘的资产阶级的伪善决定无产阶级只有被唤醒其反抗意识，才能真正形成反抗虚幻工业城市秩序的力量。

恩格斯早期城市批判思想形成于以上三个方面的探索。基于城市的客观建构过程，他集中于理解工业化城市中所反映出来的现实问题，包括“拥挤”“隔离”“分化”“压制”等，以私有制所产生的“竞争”和“强迫竞争”关系（有产者之间以及无产者之间的竞争）为动力聚焦工业化城市，说明工业化和城市化之间的辩证关系，并于其中发现“无产者”和“无产阶级”。恩格斯此时已从城市问题中警觉，“商业社会”是资本主义社会的本质，“商业是合法的欺诈”。在竞争中无产阶级和资产阶级的对立关系，一方面体现出整体上的经济发展，另一方面又是贪婪所驱使的奴役。由此，恩格斯发现对立着的社会关系被解决的必要性维度，即废除竞争以及由此滋生的资本主义社会交换的必然欺诈性。可以说，恩格斯把“城市中的问题”也看作“城市中的关系问题”。城市既是客观建构的物理实在，也表达着社会关系的运行。

然而，恩格斯虽然已从城市诸问题中发现了私有制所带来的“资本与劳动力分裂”的问题（集中体现为工厂制批判），却并没有从社会历史的角度剖析产生这种分裂的原因，而是从劳资关系的欺诈性角度来分析和解决无产阶级与资产阶级的根本对立，并把这种对立关系的动力归因为商业竞争的恶本质，即欲望和压制的结果。随着恩格

斯哲学理论视野和方法的不断发展，对城市的考察逐渐进入更为独特的讨论语境，即基于资本主义生产方式批判的历史性探讨。

## 二、恩格斯城市批判视野的转变：社会历史中的现代资本主义城市

从私有制和商业竞争的政治经济学视角看，工业化和城市化的相互作用过程所透露出来的城市问题也是资产阶级与无产阶级的根本对立问题。但是青年恩格斯还没有从资本主义及其生产关系矛盾本身来看待这种必然产生的内在对立，毋宁说是当他历史地研究私有制关系和劳资关系，并从人类“直接生活的物质生产出发来考察现实的生产过程”时才逐渐深入到了这一点。《德意志意识形态》标志着马克思和恩格斯开始从“物质生产实践”出发研究生产方式和交往形式（广义上的生产关系）的历史过程，即一种物质资料生产与人的生命生产相互制约发展的“历史科学”。此时恩格斯开始从现实生产实践讨论工业运动与城市化之间的关系，把现代城市的形成发展与资本主义生产方式的形成发展看作同步交织的过程，现代城市本质上反映出的是资本主义生产方式的组织形态或交往形式。所以城市问题研究重心实际上也由“城市中的问题”转变为“问题中的城市”，即把城市具体问题当作根本上是资本主义自身发展的结果，解决城市问题本质上是解决资本主义生产方式的问题。

然而基于唯物史观解决资本主义生产方式或社会关系的问题，其彻底性就不在于从资本主义生产方式本身（比如私有财产、商业、竞争）而是从其历史出发来批判资本主义生产关系或社会关系的天然不平衡。在《卡尔·马克思〈政治经济学批判〉》中，恩格斯给予马克思《政治经济学批判（1957—1958年手稿）》极高的评价，对马克思政治经济学批判方法视为己出：只有在生产方式层面把社会看作活的，具有历史发展规律的“总体”，才能从也是“具体”的现实人类社会中作出资本主义必然超越其自身社会关系的判断。然而，恩格斯正是通过透析城市发展过程承接了马克思的政治经济学批判方法，即将反映社会现实表现的城市，放置于人类生产自身生产生活方式的具体的总体视野中，剖析现代资本主义城市暂时性，同时也是对资本主义社会暂时性之透视。具体而言，恩格斯开始将资本主义生产方式的形成和阶级动力结合在城市化过程的讨论模式之中。城市研究的重心也随之从城市中的具体问题，转变为城市本身依据所有制的不同而发生的变化。主要分为三个阶段，即前资本主义城市阶段、现代资本主义城市阶段以及现代资本主义城市由其自身矛盾走向自身反面的消亡阶段。

“古代的起点是城市”，城市是前资本主义的产物。在人类社会早期，城邦的形成体现了“国家城市”概念。城邦最初由聚落或部落的人口为提高生存能力聚集而成，其组织形式以民主政治管理和军事防御为主，由城墙区隔开城市内部与外部。“古典古代的历史是城市的历史，不过这是以土地财产和农业为基础的城市。”如马克思所言，土地是城邦社会最为主要的生产资料，只有“城邦公民”具有占有权。随着畜群增加、农业生产不断扩展以及手工业的萌芽，城邦人口不断增长，产生了私有财产上的贫富差距。因为私有财产占有的差异，民主制内部开始产生贵族分子。城邦民主政治由之逐渐走向寡头政治，最终导致城邦瓦解和封建土地所有制的产生。“封建土地所有制”标志着土地和所有制之间的联系最为紧密——“农业是整个古代世



界的决定性的生产部门”，掌握“土地”生产资料就意味着拥有政治上的权力。地主和权贵阶层集中在城市，他们对土地的控制体现在对乡村农奴劳动的支配。所以“土地所有制和束缚于土地所有制的农奴劳动”决定了城市对农村的经济剥削地位，城市则成为控制和支配乡村劳动关系的权力中心。虽然城市实际上主要依赖于农业生产的发展，但是它以相对封闭和固定的形式存在，主要成为地主和权贵阶级的聚集地。

现代资本主义城市形成于资本与地产的分离过程以及资本主义生产方式的确立，其开放和流动的组织形态映射着这样一种现代性表征——“一切坚固的东西都烟消云散了”。在恩格斯看来，源于封建土地所有制下城市独立于乡村并支配乡村的地位，土地作为主要生产资料只与农奴或土地租赁者发生物质劳动关系，生产的物质条件即资本，主要以地产的形式归城市权贵阶层所有。随着机器的使用及其所带动的工场手工业的发展，“资本”所指称的范畴超越了“土地”，还包括厂房、机器、原料、劳动力等所有生产资料。进而，“资本不依赖于地产而存在”导致了“商业”和“生产”的分工、“资本”和“劳动”的分离，尤其是随着工厂手工业生产模式的发展，物质劳动生产本身需要商业交换形成财富积累以扩大化生产和再生产，所以商业逐渐发展起来。而商品生产和交换的扩大化必然彻底摆脱“一般价值形式”（商品价值的统一表现形式，如一般等价物的形成）的局限性，从而带动货币及货币制度不断完善，使货币最终成为一切商品的价值形式。依赖货币形式的固定性和快速流通性，资本积累以货币为其表现形式，城市中的商人由此慢慢活跃起来。他们不断扩大城市以外的通商范围，使得“城市彼此发生了联系，新的劳动工具从一个城市运往另一个城市”。而“生产和商业间的分工随即引起了各城市间在生产上的新的分工，在每一个城市中都有自己的特殊的工业部门占着优势”。分工的精细化是扩大化生产的需要，而工业化城市生产本质上以通商交换、资本积累和再生产为目的。资本主义生产方式的命脉正在于交换价值的绝对统治，它把包括劳动力在内的一切具有使用价值的东西都赋予交换的属性，为了不断实现交换价值而不能只局限于狭小和封闭的空间。因此，恩格斯把不断由越来越发达的交通动力网相互联通的、开放扩张的现代城市，表述为同时与资本主义生产方式的“不断流动”本性所形成的现时代表征。

现代资本主义城市问题的根结，已经由工业化和城市化关系的讨论深入到了资本积累与城市化的关系。现代资本主义或者工业化的城市过程也意味着“生产的社会化”过程。从矛盾二元性辩证法来看，所谓“生产的社会化”或“扩大化”，一方面代表了社会生产力的发展；另一方面则表现出其自身矛盾性。资本主义私有制使生产资料和劳动产品私有化，而资本家对生产资料和劳动产品的占有通过剥削剩余价值来实现和不断扩大。所以，在资本主义的生产关系下，生产力越是发达，剥削就越是严重。因此，恩格斯抓住了核心问题，现代城市包括工业化大城市所有具体问题的产生，根源都在于资本主义生产方式的内在矛盾，城市问题和城市危机本质上是资本主义生产关系的危机。通过“城市住宅问题”的论战，恩格斯试图说明如何从本质上解决城市问题。在他看来，既不能像以普鲁东主义者为代表的小资产阶级社会主义一样，通过从“法权观念”出发废除租赁制度实现房屋占有的公平来解决，也不能像资产阶级社会主义者一样，通过从道德层面出发把“所谓无产者阶级”提高到“有产者阶级的水

平”来解决。这两种观点要么是把无产阶级重新束缚到土地所有权上,走反历史道路;要么就是从经济现实逃避到了虚假的道德中去。资本主义的城市过程是人类生产生活方式发展到资本主义阶段的一面历史之镜,“只有通过消灭资本主义生产方式才能消除”包括城市住宅问题在内的一切必然产生的具体城市问题,即资本主义城市本身。恩格斯认为,资本主义生产方式催发的社会化生产导致了现代城市的形成,无产阶级随之被驱赶到大城市而摆脱了包括土地在内的一切生产资料束缚。从城乡关系上说,资本主义城市形成史实际上是“乡村城市化”史。而消灭资本主义生产方式的第一步正是从城市迈出——“总之共产主义运动决不会起源于农村,而总是起源于城市”。无产阶级大量集中于城市并处于一无所有的境地,从而达成了实现共产主义联合的基本条件。无产阶级革命则意味着城乡矛盾的解决,即“从事农业和工业劳动的将是同一些人,而不再是两个不同的阶级”。城乡融为一体,并最终回归不同于原始社会、生产力高度发展、人的自由全面发展充分实现的社会。

总之,恩格斯从人类物质生产实践的历史进程开始,把资本主义生产方式和阶级动力结合在城市发展模式之中。生产关系的根本矛盾体现资本主义社会关系的暂时性,资本主义城市可被历史性地认可为是在封建和前现代基础上的进步,但就其根本而言仍是这种暂时性的现实矛盾表现。因此,如果不能消灭资本主义的生产方式,解决问题的视野就只能局限在“城市中的问题”之具体层面,即把核心问题游离到一个地方,再到另一个地方,反而为嗜血的资产阶级统治提供政治、经济、环境等方面的城市制度改良探索。恩格斯认为城市问题的根本解决需要霍布逊式的激进选择,资本主义城市为无产阶级联合提供了条件,资本主义生产方式的内在矛盾决定“城市中的问题”必然被革命问题所取代,而处于“问题”中的城市将创造性地毁灭。

### 三、恩格斯城市批判思想的意义:当代西方与中国

青年恩格斯的的城市问题研究或者城市批判思想至少在两个方面表现出其开创性。其一,他首先将城市看作一个可被认知的对象,一种客观的建构物。相比于康德和黑格尔德国古典哲学把空间物的认知当作“先天直观形式”或者“绝对精神”所“外化”出的“自然哲学”中空间的自我展开,恩格斯把城市之维看作由人的相互关系所构造的客观建构物。其二,恩格斯把社会关系问题置于城市问题探讨的核心地位。他对城市问题的批判实质上是对阶级对立的现实关系批判,也区别于城市结构要素论的经验性探讨。也正是如此,青年恩格斯也才有可能从早期城市问题研究中发现“无产者”“无产阶级”及其反抗。遭遇唯物史观和政治经济学批判方法的转变,成熟时期的恩格斯也在双重层面表现出他在城市研究方面的伟大创见。一方面,从“物质生产实践”出发理解现代城市过程。恩格斯从私有制不同阶段和劳资关系变化的视角探析资本主义城市的形成,讨论生产力、生产关系的运动规律和资本主义城市化之间的关系,另一方面,从政治经济学批判发现城市批判的现实道路。现代城市的拥挤、躁动、扩张、联通,都能从其现实历史过程中找到本质根源,即资本主义的生产关系、生活方式以及资本积累的内在矛盾。然而,现代城市又辩证地为无产阶级的彻底革命提供了动力,无产阶级因而必然从城市出发消灭城市,消除城乡矛盾以实现伟大变革。沿着恩格斯的的城市批判思想所开创的这些贡献,我们可以进一步挖掘其当代影响和价值。

城市化和现代都市问题为什么要进入马克思主义研究视野或语境？当恩格斯开始把城市建构为一种社会关系研究范式，并与无产阶级及其解放实践相结合；当其从人类生产实践过程的总体“产出”自身生产生活方式的社会具体中，发现所有制形式和资本积累过程与城市化的相互关系，并从城市革命运动实践起手解放全人类时，之后无论在理论上还是实践上关于城市问题批判的所有探索，都必须打上马克思主义的烙印。正如安迪·梅里菲尔德所认为的那样，恩格斯是“第一个都市马克思主义者”（urbanmarxist）。

而恩格斯所提供的城市与马克思主义研究视野或语境，之于西方马克思主义而言犹如启明。列斐伏尔从日常生活的微观考验中检视城市问题，他把现代城市生活放在更加宽广的意义上来阐释。相比恩格斯把城市当作客观建构的，反映社会关系交错的组织形式，列斐伏尔直接用都市形式（urbanform）来把握现代社会的极端城市化。他区分了“城市”（city）与“都市”（urban）概念，“都市”呈现为“全部社会生活的要素汇合与集中的形式”，现代城市发展的表现形式借由“都市”宣告了一种城市研究的总体性，即把城市当作越来越活灵活现的社会整体，以及当作人类社会发展的“都市社会”潜在阶段。从而把“空间”的讨论注入资本主义都市社会历史过程的分析，开辟马克思主义城市空间批判维度的“都市革命”之实践归旨。沿着列斐伏尔对城市与马克思主义“文体”著述的第一笔，大卫·哈维继承了恩格斯对迅速城市化过程中所显现出来的城市人格的批判，以及列斐伏尔关于“同质化”“碎片化”“等级化”的现代都市资本主义总体的空间分析，把恩格斯对曼彻斯特的阶级矛盾的分析进行了空间政治经济学意义上的深化，认为城市的深刻矛盾体现在城市空间重组所导致的“创造性的破坏”之不平衡关系。政治经济学批判给城市社会发展的方法论启示在曼纽尔·卡斯特那里也得到了表现。“城市体系”在卡斯特看来成为以消费为主导的资本主义社会属性，而逐渐使其丧失了自然性，资本主义财富聚集的城市逐渐成为“消费的空间”，特别是“在晚期资本主义，城市的一个明显作用不是在于它的生产过程，而是在于它作为‘集体消费’的中心这一特征上”。城市虽然依旧是资本主义生产的场所，但是城市劳动者的个体消费已经转变为集体消费，包括住宅、教育、医疗、公共环境等公共消费的城市空间需要在国家干预下进行，但是资本主义国家一方面代表资产阶级的利益，与无产阶级产生矛盾，另一方面又采取措施缓和矛盾。城市社会体系依然体现资本主义生产关系的内在矛盾，只是具有了新的空间表现形式。

当今西方资本主义社会的城市化发展更甚。信息化和全球化推动着资本主义世界的全球性大都市先后崛起，形成联通世界商贸市场的巨型空间纽带，成为金融化世界经济的制高点。城市依然是商品生产的重要地点，只是表现出比以往更具灵活性和弹性的生产方式——信息化崛起使专业化城市间的跨国合作生产迅速发展；福特制的统一流水线式的生产和组织管理模式逐渐由后福特制转变。“精益生产”和“个性化生产”体现为由消费主导的生产模式，职业化和层次化管理体系越发完善。然而，城市工人阶级由于弹性化、职业化和层次化的管理模式，分散了其联合力量。相较于这种分散化趋势，资本的力量却在不断增长。规模庞大的“全球城市”或“世界城市”不

断成为资本整合和增殖的巨大容器，但“全球城市也正是贫富差距最大的城市”。“全球城市”仍然聚集了大量生活水平分化、贫富差距悬殊的人口，无产阶级生存依然受到压制，但反抗的力量却被削弱。因此，西方理论界出现了都市马克思主义的批判理论扩展。大卫·哈维的学生尼尔·史密斯和尼尔·博任纳等学者则从城市“尺度”的角度出发，试图对资本主义都市社会的研究范畴进行更加细致化的定义；爱德华·苏贾更是从“城市区域化”的视角扩宽资本主义都市社会的批判理论架构。可以说，由恩格斯所奠定和影响的资本主义与城市化关系研究，在西方资本主义城市发展空前规模化的背景下仍是一个重大的主题。

中国与西方的城市化存在根本不同。就城市化路径而言，恩格斯将无产阶级运动和城市化相结合的革命逻辑，有助于理解中国无产阶级的革命实践，以及在城市化进程上与西方资本主义的本质差异。如前文所述，恩格斯把城市作为爆发无产阶级革命的起始点，并由城市无产阶级的共产主义联合推及国家及世界的共产主义联合。而中国的无产阶级革命策略在空间逻辑上对此进行了创造性的发展，并取得成功。新民主主义革命时期，毛泽东分析了中国和西方在城乡发展状况上存在的差异，认为“在资本主义国家，城市在实质上形式上都统治着乡村，城市之头一断，乡村之四肢就不能生存”。而中国的“城市虽带着领导性质，但不能完全统制乡村。因为城市太小，乡村太大，广大的人力物力在乡村不在城市”。中国乡村经济的基础地位决定农民阶级仍然是革命的主体，所以毛泽东同志创造性地提出由“农村包围城市”的空间革命思想，农村成为无产阶级革命的首要环节。这与恩格斯的革命逻辑殊途同归，中国无产阶级革命实践的胜利以及社会主义制度的基本建立，证明了这一革命策略的正确性。而在总结了中国社会主义建设初期的经验后，邓小平结合中国实际提出了社会主义阶段以发展生产力为核心的根本任务。实行改革开放则确立了以“经济建设为中心”的总目标。新中国成立70多年来城市建设的快速城市化进程，可以说是中国特色社会主义社会发展生产力的需要。恩格斯认为，资本主义城市的形成发展、城乡之间的尖锐矛盾以资本主义生产方式为其根本，只有消灭资本主义生产方式才能建立起新的空间组织形式以实现“城乡融合”。承接恩格斯的批判视野，就意味着城市建设的动因和目的不是由市场及资本的力量所主导的。而社会主义制度优势正在于实现了无产阶级专政。同样以发展社会生产力为目的，社会主义制度的优势在于能够以协调和平衡的国家调控机制来塑造城市空间、统筹城乡关系，并逐步实现人之自由全面发展的社会目标。因此，中国的城市化发展进程较西方资本主义社会而言，在时间上处于发展早期，但在历史意义上却是超越了其发展形态的阶段。

当下中国的城市化建设进入新时代，迈向构建更具中国特色的城市建设实践。习近平总书记指出：“中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位。”在新的历史背景下，对人的整体需要凝练发生了转变，即从“物质文化需要”转变为“美好生活需要”。这标志着人对全面发展的诉求空间比原来更加宽广，如对优美生活环境、生态环境、工作环境的诉求，超越了“物质文化需求”的层面而愈发丰富。因此，新时代城市化塑造进一步内含着恩格斯城市思想维度，即更加重视城市发展所显现出来的客观存在的问题和冲突。尤其是从城市结构布展的角度出发，新时代背景

下的城市建设需以实现“人们对美好生活的向往”为目标，塑造和谐有序的城市秩序，解决城市化过程中不可避免的显现出来的具体问题，诸如住房拥挤、交通混乱、环境污染等，合理处理好生态与发展之间的平衡关系。除此之外，具备恩格斯城市批判理论视野，也意味着如何处理好城市人群的相互关系是一个当代城市化建设的重要主题。新时代背景下，“以人为本”的发展理念已经转变为“以人民为中心”，这实际上蕴含着改善人民生存空间质量的具体维度。基于此，当代城市空间组织秩序的建构应该尤其以人的生存条件改善为重心；调控缩小不同城市人群之间的生活差距；合理布局或规划住房、交通、街道等功能性空间要素。进一步发挥社会主义制度优势，以解决城市发展进程中出现的诸多问题。

当然，中国社会的城市化建设仍然处于探索阶段。如何看待社会主义社会的城市化与资本主义社会的根本不同？怎样从资本主义城市批判的维度来实现和发展这种不同？在中国城市化进程和城市塑形中，这是一个必须要面对和解决的根本问题。从经典马克思主义的城市研究视角，特别是恩格斯的批判思想所凝结的方法来看，根本而言就是要认清资本主义生产生活方式与城市化之间的历史逻辑关系。作为新的历史阶段，社会主义社会的城市化建设需依据中国的具体国情不断探寻，走出持续健康发展的社会主义城市化发展道路。

（作者：张一方 刘怀玉，摘自《学术交流》2020年第12期）

### 公共治理中公民参与的多样化实践

公民权是公民参与社会治理的基础，它赋予了公民参与社会事务和社会管理的权利。在西方社会，公民参与治理的实践早在古希腊时期就已经出现了。在罗马帝国兴起、欧洲中世纪的封建王权与教会统治、资产阶级出现以及制度化政体的确立等一系列历史进程中，公民社会也在逐渐形成与曲折发展。

#### 一、西方国家公共治理结构中的公民参与

“治理”理念在公共领域兴起的时间并不长，自20世纪90年代以来，其在理论与实践方面仅仅经过了二十余年的发展。不同的学者以自身不同的学术领域为背景，从多个学科角度对“治理”进行了界定。全球治理委员在《我们的全球伙伴关系》一书中将治理定义为公共机构、私人机构或个人管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程，这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。治理的基本特征包括：首先，治理是政府、社会公共机构和行为者等多元主体集体行动的过程；其次，治理过程中，各个社会公共机构之间存在权力依赖，治理参与者最终将形成一个自主的网络；最后，治理运用的领域包括政府治理、国际治理、社区治理等。

在公共治理理论中，治理的结构主要包括政府、企业、非政府组织、公民等主体。政府以宪法确立的权威为基础，负责制定具有约束力的政策，拥有明确权力，倾向于

按照既定程序进行调控，其基本功能是通过国家公权力制定一系列维护社会秩序、管理经济生活和行使公共权力的法律政策，实现对社会的治理。

在公共治理中，公民是公共事务的积极参与者，他们怀着极大的热情和兴趣积极参与公共组织，参加公共活动，并对公共生活产生实质性的影响。公民既是政策制定的参与者、确定者，也是政策的执行者、受惠者和监督者。在治理过程中，公民与政府的关系从回应进化到了合作，回应意味着政府通过最大化的集权来掌控权力与制定决策，而合作则强调权力的分化以及公民在行政过程中的参与。

美国学者谢尔·阿斯汀提出了“公民参与阶梯理论”。公民参与类型被划分为由低到高渐进发展的三个阶段：第一阶段是政府主导型参与，政府通过操纵、教育等方式主导参与过程，公民实际参与的程度很低；第二阶段为象征型参与，公民具有一定参与公共决策的机会，但政府为避免对决策产生剧烈的影响，会改变参与者的权力分配方式、决策的制定过程，公民自主性程度不高；第三阶段为完全型参与，公民享有合法的实体性权力与程序权力，参与公共政策的制定和执行，能对社区的公共事务进行自主式的管理。

## 二、治理中公民参与的作用

第一，公民作为一个新的主体参与到社会治理当中，极大地改变了社会治理的结构与效果。公民参与不仅提升了公民自身的政治素养，满足了公民的政治需求，同时也推动了政府、社会的进步。第一，公民参与治理能够更有效地满足公民自身的需求。新公共管理运动的出现与发展，推动了政府官僚制的改革，迫使其加强对公民的回应性。现代公共管理潜存着两种趋势，一是将公民作为顾客，政府回应其需求；二是将公民作为平等的伙伴，政府与其进行有效合作。然而，回应被认为是消极、被动的反应。而公民参与意味着公民与政府在价值上的统一与行动中的协作。公民参与治理改变了公民作为顾客或委托人的身份，转而成为治理的主体，在治理体系中代表及实现公众的利益诉求。

第二，公民参与治理有助于增进社会资本，降低社会成本。西方的社会资本理论认为公民参与集体社会行动，能够促进彼此之间的合作与互惠，增加彼此之间的信任，社会信任增加转化为社会资本。社会资本具有规模效应，公民在小范围、小群体内合作所形成的社会信任可以延伸至对政府、对社会、对市场的信任，进而为政府的决策制定、社会的有效管理以及经济的快速增长奠定基础。同时，社会资本能够克服集体行动的困境，降低生活交往和市场经济中的制度费用，提高投入资本所带来的收益。因此，公民参与到治理中，形成相互合作、平等互利的规范网络能够有效地形成社会信任、提高社会资本、降低社会成本，进而推动民主政治与和谐社会的发展。

第三，公民参与治理能够提高公民参与政治的积极性和有效性。公民参与治理使公民具有更强的主动性和批判精神，也使他们更加关注社会、政治中的热点焦点问题，促使他们更主动更积极地参与到这些问题的讨论、解决之中，进而影响政府的决策。同时，更多的参与也赋予公民更多学习的机会，使他们具有更多的政治知识、更好的政治技能以及更高的政治觉悟，提高他们参与政治的有效性。

第四，公民参与治理能够提高公共政策有效性。公民参与治理有助于社会对政府的监督和敦促。公民参与迫使政府将大量政府信息向社会公开，也敦促政府更多地倾听公民的意见和建议。虽然，公民参与在一定程度上会提高政策制定的成本，但公民的参与确保了公民对政策的接受度与合作性，这将大大提高政策执行的效果。同时，这种参与与合作也确保了政策的合法性，进而提高了政府行为的合法性。

第五，公民参与治理能够有效地推动社会民主进程。在早期的公共行政中，由于对效率的追求以及对公民能力的质疑，许多学者认为政治只是政治家的工作，与普通大众无关。随着公共行政理论与实践的发展，人们认识到公民的参与不仅是对政府、官员的监督，更是民主价值的彰显。效率不再是唯一的追求与核心价值，公平、人本主义开始得到重视。公民参与治理在一定程度上确保了公民参与政治的价值观的确立以及对公共事务的知情权，这些都为社会民主化奠定了重要基础。

### 三、西方国家治理中公民参与的实践

公民权是公民参与社会治理的基础，它赋予了公民参与社会事务和社会管理的权利。在西方社会，公民参与治理的实践早在古希腊时期就已经出现了。古希腊城邦制度下，公民享有政治权利，即可以通过公民大会、四百人会议、人民法庭等途径参与城邦的直接管理和参与城邦重大事件的决策过程。在罗马帝国兴起、欧洲中世纪的封建王权与教会统治、资产阶级出现以及制度化政体的确立等一系列历史进程中，公民社会也在逐渐形成与曲折发展。

不同于古希腊时期公民的直接参与模式，近代西方社会城市治理中形成了重要的间接参与模式，即代议制民主。随着社会政治经济的进一步发展，西方国家随后在近代代议制基础上又发展形成了多种公民参与治理模式，包括：技术精英代议制参与模式，即为了促使公民接受有关政策、维护社会稳定，政府官员和专业人员设法沟通公民与政府官员的联系渠道，对公民的要求作出恰当反应的模式。该模式下，普通公民难以介入社会公共事务的管理，因此不能算严格意义上的“公民参与治理模式”。多元自主代议制参与模式，即为了使不同利益群体和个体观点进入决策过程，充分发动基层民众的作用，鼓励不分性别、种族、阶级和教育程度的人民组成压力集团发挥影响力。该模式虽然肯定了基层民众的作用，但强调通过利益集团组织来参与治理决策。现代的直接参与模式。在代议制参与模式主导的今天，仍然存在三种公民直接参与模式作为补充，即公民创议、公民投票和罢免民选公职人员。直接参与模式的实行事实上也体现了公民参与能力的提高和参与范围的扩大。

此外，当代西方社会形成了一些较为普遍的促进公民(狭义)参与治理的做法，以议会与公民的关系为例，如向公民开放议会大楼、允许公民参加议会委员会公开会议、向公民提供议会信息等，这一系列措施尽可能地保障公民享有充分的知情权与参与权，为公民参与治理提供了良好的环境。具体来看，不同西方国家在公民参与治理方面有过不少实践经验，如美国公民参与社区治理、英国政府促进公众参与公共政策制定、法国公民参与地方治理等实践。

美国的社区治理经历了精英控制时代、民主时代、职业主义时代以及公民治理时代。在精英控制时代，只有拥有土地所有权的少数显贵才能组成自治组织，对社区进

行治理。由于社区的治理权集中于少数精英手中，大部分普通公众无法参与到其中，财富便成为决定领导权的重要因素。在民主时代，社区中先后出现了董事会、委员会制度，行政权力集中于一名由市民选举产生的官员手中，由他对社区的发展制定决策与方案。在职业主义时代，社区治理借鉴私营组织的模式，采取地区普选和市议会—城市经理制度，由职业化的经理或执行官向董事会负责。这一形式提高了社区治理的经济效益和效率，但是在适用地区上存在局限性。在公民治理时代，强调要赋予非执业人员和公民更大的控制权，由集权的治理模式转变为以公民为中心的治理模式。在这样的社区中，效率不再是唯一的追求目标，居民的选择和需求才是最重要的价值。

以美国社区听证会制度为例，二战后城市人口急剧膨胀，社区内各种问题逐渐增多，于是美国提出让公众参与到城市规划建设中，在社区中建立公众参与审议与讨论的平台，以此应对城市过度重建带来的问题和困境。社区听证会制度可从几个方面来了解：一是组织主体。在社区建立社区委员会，在制定与社区相关的重大决策前，由委员会组织居民代表进行听证。二是听证内容。社区听证所针对的问题大部分都与社区居民休戚相关，包括社区基础设施、周边环境等。三是听证制度的作用。由公民自己探讨并决定自己生活的环境，不仅能提高设施建设效率，还能更好地满足社区居民，同时可以有效防止弱势群体的需求被忽视，确保社区规划不会成为富人和权贵们的游戏。社区听证会为各方面的利益群体提供了一个沟通协商的平台，使得社区中不同需求的居民、社会其他公民以及政府能够就同一问题展开讨论，从而为所有人提供了沟通的可能。

在英国，公民参与也被看作是促进民主发展与政策执行的有效措施，政府对其越来越重视。通过为公众提供一个表达自己声音的机会，或者说是培养一种表达意见的能力，使它充分发挥出民主的作用，能够极大地推动政策的制定与执行。公众参与中很重要的一点是要确定谁应该拥有发表看法的权力，即确定利益相关的公众或委托人。以英国的医疗系统为例，公众与患者能够参与到医疗治理的过程中来，这种参与不仅是理论上干预医疗工作的安排，在实践上也为医疗程序的民主决策提供了讨论的平台。2007年，英国出台了Local Government and Public Involvement in Health Act 2007，以当地参与网络替代患者与公众参与平台，用以改善公众在参与医疗治理中的制度安排。2007年法案在创新的同时，也包含了当地参与网络的主体内容，这些改革为公众参与到民主决策过程作出了巨大的贡献。

法国在地方治理过程中，十分强调和重视发挥公民社会的作用。法国公民具有以社会运动的方式自我组织参与政治的传统，随着“积极公民”理念开始兴起，法国公民参与的途径也在不断增加。2002年2月27日，法国通过了参与民主法(Participatory Democracy 2002 Law)，该法律除了推广已有公民参与措施之外，还提出了成立邻里委员会等新的公民参与机构。法国公民参与国家管理、社会管理与公共事务管理的途径主要有三个：首先，公民通过选举权参与政治。法国的总统、国家及地方议会议员都是由公民直接选举产生的，议会议长则是由议会间接选举产生。不过，“积极公民”理念之下，公民不仅仅是投票者和政策作用对象，而应该具有强烈的公民精神。因此，法国公民参与治理的第二个途径为通过第三部门参与政治。目前



法国公民参与的常规性机构有大区社会经济委员会、邻里委员会、地方信息和监督委员会、发展委员会、地方公共服务委员会等，许多这种类型的机构成为了地方政府出台政策较为权威的咨询处，有的行政决策若没有第三部门的支持甚至很容易被取消。当然，公民个体的直接参与也是一个非常重要的方式。法国公民直接政治参与具有制度化、法律化、程序化的特点，例如法律制度规定小市镇的市民可以直接向市长表达个人意见，还规定所有公民都有权通过办报、发传单或者请愿的方式向地方政府、中央政府表达意见；同时特定的公共项目决策程序也对公民参与作出了明确规定，例如大型公共项目必须进行大型的公众调查，调查由专门的调查委员会负责且项目实施必须得到委员会的认可，此外还有公民复决的方式，公民可以对已完成立法程序的议案表达支持、反对或要求。

当然，西方国家治理中的公民参与也存在不足与缺陷，如公民参与的成本问题、公民参与的满意度问题等。对此，西方国家也提出了诸如建立公众联盟、公民陪审团等一系列措施。这些西方国家的实践经验对于我国社会治理中公民参与的发展具有一定的借鉴意义。

#### 四、西方国家治理中公民参与的经验与启示

目前，我国的经济社会发展到了新的阶段，积累了一些较为严重的经济社会问题，政府治理面临巨大的压力。相较于西方社会，我国社会治理实践中的公民参与发展时日较短，发展程度较低，需要改变、改善的空间也较大。为应对经济社会转型中的问题，我们可以借鉴西方国家治理的经验，为公民参与治理提供更多的机会与平台。

第一，制定完善的法律制度，为公民参与治理提供保障。在法治社会建设的背景下，只有保证公民参与的合法性，使其以积极的态度主动参与，才能确保参与的实际效果。目前，国内的公民参与仍然存在着混乱无序及无效等问题，导致公民缺乏参与的积极性与信心。

第二，建立政府和社区决策听证会制度，为公民参与治理提供有效的渠道。博克斯指出，公民治理包括公民协调委员会、公民理事会、帮助者等必要因素，管理机构从决策者转变为协调者，由公民为地方政府的决策提供咨询与协助。美国的听证会制度强调听证的全程公开，包括事前听证、事中听证以及事后听证，同时为了保证听证程序的合法性，听证代表被允许邀请律师陪同出席。目前，我国已建立起有关社区规划听证的法律制度，但是各项规定还不明确，有待继续规范。同时，社区听证制度在全国各地的社区并不普及，听证议题的公告、时间的公开以及律师的全程参与也都有待完善。

第三，设计及时有效的反馈机制，提高公民参与治理的积极性。公众参与治理最关注的不是参与的形式，而是参与是否能够对治理决策产生真正的影响。如果公众的积极参与得不到政府的有效回应，不仅会打击公众参与的积极性，更会影响政府的公信力。只有充分重视公众参与的意见，建立起有效的反馈机制，对公民的意见进行及时的反馈，让公众看到自己的参与对政策产生了实质影响，才能保证公民参与的积极性。

第四，构建公民参与技能培训体系，提高公民参与治理的有效性。公民参与治理不仅需要参与政治的热情，同时也需要参与政治的能力，要让公民成为“有所知的公民”。因此要建立公民参与技能培训体系，使公民具备一定的政治知识和参政能力，才能最大限度地发挥公民在治理中的作用，将传统的政府“中心决策者”角色转变为“公民协调者”角色，使公民真正成为治理中的主人。

（作者：胡税根 李幼芸，摘自《人民论坛》2014年第14期）

### 第三部分 案例·研究

【编者按】政府经营和管理城市，是推动国家发展、城市建设、国民经济壮大的重要内容和途径，也是公共管理过程中的重要平台和渠道。随着城市规模的扩大、人民对美好生活的向往，新形势下的社会公共管理面临新问题和新困难，而政府城市治理理念的更替、管理和实践工具的丰富、新兴技术的迭代升级，也为解决公共管理问题提供了新思路、新方法、新途径，很多以前难以解决的问题，在新形势下通过新方法得到了有效治理，为“人民城市”积累了丰富生动的案例经验，拓展了“人民城市”的建设思路，切实体现了“人民城市人民建，人民城市为人民”的建设理念。

#### 和谐之道：党建引领社区公共安全治理的动力与机制研究

##### ——以上海市 A 区“田园模式”为例

摘要：碎片化社区的整合与重塑是推动社区治理的关键所在，也是社区治理研究所关注的重要问题。本研究以社区公共安全治理为对象，以上海市 A 区平安治理的“田园模式”为例，研究党建引领在社区公共安全治理中的驱动力量与整合机制。研究发现，“田园模式”的实质在于通过基层党建为社区治理注入动力，从而撬动社区公共安全的运转，摆脱集体行动的困境。“田园模式”经过多年的积累与沉淀，形成了治理社区事务的五大工作机制，基层党建的引领与整合作用始终贯穿其中，形成了一种“政党嵌入式”的工作机制。政党意志正是通过嵌入工作机制，使其得以在社区治理中生根发芽，从而激活社区治理四大主体之间的协同合作能力，为社区公共安全治理提供持续的驱动力与整合力。

关键词：社区治理；公共安全；党建引领；田园模式

#### 一、文献梳理与问题的提出

改革开放后，随着“单位制”解体与住房体制改革，城市社区逐渐兴起。我国城市社会结构经历了从“单位人”到“社区人”的转型，这给我国的社会建设与治理带来了新的问题与挑战（何绍辉，2017）。以前由单位统筹管理的住房、福利、社会保障、教育等一系列问题走出了“单位”的藩篱，开始由社区承载城市基层社会的利益整合、诉求表达以及基本公共服务供给等功能。一时间，社区成为社会问题集聚场域，甚至出现了“社会问题社区化”的现象（尹浩，2019）。其中表现最为突出的便是围绕着住房利益而引发的名目繁多的社会抗争事件（郭于华等，2014）。社区在骤然应对这些繁杂问题时显得捉襟见肘，为解决“单位制”解体后国家整合与控制城市基层社会的问题，城市社区的治理体制与体系逐步建构起来。从1991年社区建设的提出，到党的十九大报告对加强社区治理体系建设的要求，社区已成为国家自上而下建构起来的基本治理单元（杨敏，2007），是国家治理体系现代化的重要组成部分，对国家建设、基层稳定与社会发展有着重要意义。

然而,转型后的城市社区所形成的是一种“陌生人世界”(郑杭生,2008)、“陌生人社区”、“互不相关的邻里”(桂勇和黄荣贵,2006)或者最多是“熟悉的陌生人”的社会(何艳玲和钟佩,2013)。在社区的关系结构中,与熟人社会的单位不同,“社区内的居民彼此之间没有血缘、地缘或业缘等直接联系,彼此之间尽管认识但不熟悉”(何绍辉,2017)。随着城市化进程的不断推进,原本熟人社会的单位小区也在房产市场化交易后被逐渐稀化,陌生人社区逐渐取代熟人社区成为城市社区的主体。由此导致,社区在空间、利益结构与权力方面呈现碎片化状态(李强和葛天任,2013)。社区碎片化的直接后果是社区主体各自为政,社区公共事务治理陷入“集体行动的困境”,社区公共治理失灵成为常态。那么显然,碎片化社区的整合与重塑便成为推动社区治理的关键所在,这是社区治理研究关注的恒久问题。

学术界关于社区整合与社区治理的研究主要聚焦在以下三个方面:

一是机制和体制创新与社区治理驱动与整合研究。自社区治理兴起以来,社区治理模式创新如雨后春笋般在全国遍地开花。在典型地域方面有上海、沈阳、江汉等模式(卢汉龙,2004;邓念国,2012);在治理架构方面有“五位一体”“四位一体”“1+X”等模式(魏娜,2003;陈鹏,2016);在治理理念方面有协同治理、多中心治理、合作治理等模式(王艳丽,2012;卫志民,2014);此外,还有研究认为公益创投是社区整合的阿基米德支点(尹浩,2019)。诸如此类的模式创新的共同点在于通过机制、体制与技术等方面的创新驱动社区治理主体之间的整合,从而撬动社区治理运转,提升社区治理绩效。

二是文化整合路径研究。文化路径研究强调社区共同体精神的培育重要性,普遍认为重塑熟人社会是推动社区治理的重要路径。何绍辉(2017)提出“场共同体”的概念,所谓“场共同体”就是关系共同体,是建立在利益和情感整合基础上的社会生活共同体,并认为“场共同体”是整合碎片化社区的重要途径。唐朗诗和郭圣莉(2018)通过对上海市外冈镇“老大人”治理模式的研究发现,重塑社区的“文化网络”是提升社区治理绩效的重要路径。

三是党建引领与政党整合路径研究。传统中国城市管理秩序多借助行政工具的整合,受官僚化的权力控制体系支配(费孝通,2001)。但是转型后的城市社区作为自治共同体,国家不能再像计划经济体制下那样对城市社区实行严密控制,只能通过设定法律法规、活动规则、备案制度的方式对社区进行间接式的管理与渗透(郭于华等,2014)。但现有的实践经验表明,行政渗透方式的效果并不明显,而政党组织的渗透不失为一种更为有效的方式,政党组织的统合成为一种替代性力量。

在党建引领、政党整合与社区治理方面有着诸多研究。一些学者关注党在社区治理中的必要性,如徐迪和赵连章(2015)认为,随着社区治理环境、主体与方式的发展变化,如何针对社区治理的需要,探索基层党组织发展与建设的方向与对策,是巩固和扩大党的执政基础,实现基层党组织建设迈向科学化的重要命题。另一些则较为注重党建在基层治理中的经验,并在此之上思考可行的方法、制度设计。如徐中振和徐珂(2004)研究发现,上海街道党工委在社区建设中的领导核心地位,上海一方面通过社区党建联席会议、社区党校等创新形式探索社区党建的新组织体系;另一方面

通过加强“两新”（新经济组织和新社会组织）党组织建设，注重干部双重管理，动员在职党员积极参与社区活动，从而增强党组织在社区中的活力，形成社区党建的新工作体系。此外，张文（2015）对深圳市福田区全面推进基层区域化党建工作的总结，于飞（2016）对宝塔区“我到社区当义工”活动的经验总结等，也属于此类研究。总体来看，党建引领与政党整合视角的社区治理研究大多是对治理方式的构想、设计或总结，并没有回答党建如何推动社区运转，即党建驱动社区治理的动力问题，也鲜有研究通过实际的案例分析其中的机制与后果，这些不失为目前该领域研究的较大不足。

公共安全是社区最为重要的公共物品，也是社区治理的重点与难点。但长久以来，社区公共安全治理中的“搭便车”“踢皮球”“反公地悲剧”现象十分普遍，公共安全成为社区治理的顽疾，进而引发一系列“社区失灵”现象的出现。本文将以社区公共安全治理为研究对象，以上海市A区平安治理的“田园模式”为例，分析党建引领社区治理的驱动力量与整合机制。研究党建引领在社区公共安全治理中如何发挥作用，并进而回答两个方面的问题：第一，基层党建撬动社区公共安全协同治理的动因与机制何在？第二，基层党建如何确保社区公共安全协同治理的长效机制？这些问题是基层党建在社区治理中面临的理论与实践问题，也是本文研究的重点所在。

## 二、“田园模式”：缘起与成效

A区地处上海版图腹地，位于市区西南，全区地域面积372平方千米，于1992年经国务院批准成立。自成立以来，A区经历了农村地区、城郊接合部、次中心城区三个阶段，目前正在向生态宜居主城区迈进。由于城市快速发展、人口急剧导入和城市管理体制机制相对滞后等因素，A区社会治安状况一度相对比较复杂，尤其是入室盗窃案件多发，对民众安全感产生了较大不良影响。

2013年9月，区公安分局田园新村派出所抓住小区防范主体力量——物业安保——履职差这个牛鼻子，试点通过加强行政指导，督促物业部门履职，成功改善了小区治安面貌。试点一年辖区内住宅小区可防性案件报警类“110”同比下降28.7%，特别是以前案件多发的老旧小区普遍下降50%以上。2014年，区委政法委、区综治委发现并介入跟踪指导这一基层创新做法，牵头区公安、房管、司法等相关职能部门不断丰富这一做法的内涵和外延，推动综治成员单位积极发挥作用、联动融合，推动人民群众参与社区治安综合治理，培育形成了一种平安小区协同治理的特有模式，因其发端于公安分局田园新村派出所辖区，故简称“田园模式”。该模式2015年起在A全区面上推广，经过2016年和2017年两年持续深化，在夯实综治工作基层基础、推进基层社会治理、预防和减少违法犯罪、提高群众安全感满意度方面发挥了比较突出的作用。

一是基层治理体系得到健全。截至2016年11月，在治理结构方面，业委会成立率从63%上升到90%，较大程度地健全了小区“四位一体”的治理体系。截至2016年底，全区80%居民小区“四位一体”组织架构健全、运转有力有序。二是全区住宅小区“三防”建设水平有了质的飞跃。2016、2017这两年，全区小区共投入“三防”建设资金3.49亿元，其中居民自筹1.27亿元，新增和修复探头43723个、电子防盗门20103扇、电子围栏374套，采购GPS系统545套，小区物业保安实现GPS定位巡逻全覆盖，保安持证上岗率从49%提高到75%。三是全区住宅小区治安面貌实现了根本

性好转。入室盗窃案件连续两年大幅下降，2016年全区入住宅盗窃案件报警类“110”同比下降33.6%，2017年降幅56.2%，均居全市第一；入室盗窃零发案小区数大幅增加，从2015年115个上升到2016年的345个，以及2017年的436个，同比分别上升200%和26.4%；小区高发案次数，从2016年的211次，减少到2017年的30次，降幅85.8%；全区20个挂牌督办小区19个实现了摘牌，A区历史上出名的治安“老大难”K、H、Y等小区面貌彻底改观，不少小区从挂牌小区转变成成为平安示范小区，其中以K小区为代表的平安小区协同治理模式，荣获2017中国（上海）社会治理创新最佳案例。

“田园模式”的成功经验不仅有以上数据的支撑，也得到上级领导和各级媒体高度重视。2015年，时任上海市委书记韩正视察A区平安治理“田园模式”并予以充分肯定；该模式获评2015年度上海市“创新社会治理、深化平安建设十佳案例”；上海市委党校、上海行政学院《内参专报》（2017年第2期）刊发《上海城郊住宅小区平安建设面临的突出问题及对策建议》，建议全市借鉴推广“田园模式”；2017年4月13日《法制日报》与2017年5月9日《上海法治报》分别对A区“田园模式”进行了专题报道。这些正面肯定表明，“田园模式”在社区公共安全治理中的有效性、可复制性与推广性。

### 三、党建引领与碎片整合：社区失灵的破局之力

从宏观层面来看，住房私有化改革后的城市社区一般包括国家、市场与社会三方治理主体，即“以街道、居委会、建委为代表的国家治理力量，以房地产公司和物业公司为代表的市场治理力量，以及以业主委员会为代表的社会治理力量”（郭于华等，2014）。具体来看，社区公共安全治理一般涉及居民党组织、居委会、业委会和物业公司四大治理主体。社区作为一个自治共同体，与其他共同体治理相比，社区治理具有两个明显特征：一是治理主体的多元性，它包含多种利益相关主体；二是治理主体的平等性，“强调各种利益相关主体均是平等的参与者，不存在领导者与被领导者、管理者与被管理者之间的明确界限”（陈伟东和李萍，2004）。这两方面特征导致社区治理主体之间的权责不明以及治理的动力不足，从而在社区治理中“搭便车”“踢皮球”或“反公地悲剧”等集体行动困境现象层出不穷。由此，社区治理进入恶性循环，社区公共事务犹如一潭死水，“社区失灵”成为常态。公共安全作为社区共同体中最为重要的公共物品，必然成为社区失灵的“重灾区”。

在实际治理过程中四大主体由于利益分歧难于形成共同合作的状态。首先，居民党组织和居委会有着来自党组织内部的系统性动力，两者的一致性比较高，对社区的建设往往采取积极的行动策略。但是，业委会和物业公司由于各自的利益与意图，表现出与其他三者的较大分歧，业委会内部成员间在工作、计划安排等问题上也存在分歧，进而导致摩擦甚至冲突。此外，由于业委会掌握数额巨大的物业维修基金，诸多小区存在利益输送问题，这加剧了内部业委会纷争。物业公司市场逻辑驱动之下，不仅常年非法侵占停车费和广告费等社区收入，而且削减社区治安投入，造成社区公共安全进入恶性循环。简言之，在利益与意图分歧之下，社区治理四大主体各自的理

性选择导致集体行动困境的产生，四大治理主体难于形成合作，从而社区公共安全治理进入恶性循环。

A区在城市化进程中，人口在短时间迅猛增加，将城市内部的社会治理体制机制建设压缩在了较短时间内。而A区在早期的经济建设中，社会治理在城市建设中的角色并不突出，社区的各项物防、技防建设不足，社会治理历史欠账过多，导致城市基层的各项服务表现不佳，各类社会问题不断涌现，社区公共安全失灵情况在全区十分普遍。诸多小区在进行“田园模式”治理之前，物业公司不提供充足的治安设施与合格的人员配备，例如监控摄像头大量损坏，社区保安高龄化且上岗无证，消防设施老旧等问题比较突出，导致入室盗窃问题十分严重。比如，K小区是上海最大的特大型居住小区，面积2.1平方千米，道路四通八达，包含了1.25万户总共40000多居民，居民身份多元且异质性较强。K小区内房屋出租多，违法建筑与群租现象多，“三防”长时间得不到维护，110报警数平均每两天一起，可谓乱象丛生，居民对K小区的治安和卫生等问题怨声载道。

2014年上海市出台《中共上海市委上海市人民政府关于进一步创新社会治理加强基层建设的意见》以及涉及街道体制改革、居民区治理体系完善、村级治理体系完善、网格化管理、社会力量参与、社区工作者管理的6个配套文件（简称“1+6”文件），要求进一步推进社会治理体系的建设与完善。借此契机，A区借助基层党建，打造并推广社区公共安全治理的“田园模式”，重新整合社区居民和社区组织，凝聚社区力量，推动社区建设，打破了以往社区的“沉寂”状态。从理论逻辑来看，要实现社区治理的良性运转，各治理主体之间的协商与合作是必要的前提条件，因此协同治理是社区治理的理想形态。协同治理又称合作治理(Collaborative Governance)，是指“一个或多个公共部门与非政府利益相关者一起参与正式的、以共识为导向的、商议的、旨在制定或执行公共政策或管理公共项目或资产的治理安排”（Chris和Alison, 2008）。如图1所示，“田园模式”实质上是通过基层党建为社区治理注入力量，撬动社区治理的运转，将社区治理的四大主体整合为“四位一体”的治理体系之中。基层党建是撬动社区公共安全的动力之源，“田园模式”始终强调社区居民党组织和居委书记作用。2015年A区为适应社区治理的现实需求，开始打造“班长工程”，即大范围更新高龄居委会党委书记在职人员，下派200多名具备相关知识背景、年富力强的新生代党员入驻A区各社区居委会，担任居委会党委主任，领导社区工作和社区建设。“班长工程”旨在提高居委书记在发动居民参与小区议事治理的积极性和能力，通过执政党的核心作用提升社区四大治理主体之间的凝聚力与整合力。

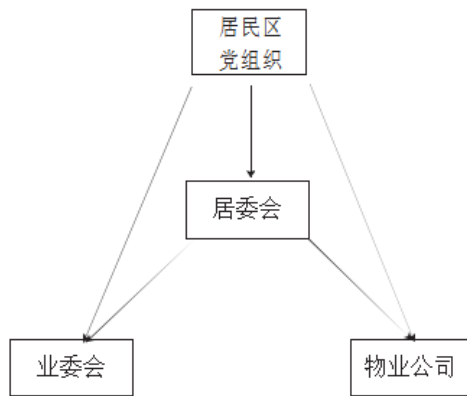


图1 党建引领“四位一体”示意图

由上文可知，A区的“田园模式”是由区政法委综治办牵头，以社区党建为引领，以小区平安建设为切入口，以小区治理权责法定为依据，公安、房管、司法等政府部门依法行政，物业服务企业等行业主体充分履职，居民群众在居委会、业委会等自治组织的发动下广泛参与的平安小区协同治理模式。其中，党建引领是“田园模式”发挥成效的核心与关键，通过党建的黏合剂，将社区空间碎片化、利益结构碎片化以及权力碎片化进行整合与重塑，形成社区治理合力。

具体来看，社区党组织是跨越组织间隔阂的天然行动者，在整合社区居民、组织、企业方面有着便捷的党组织渠道。一方面，社区党组织领导社区，在社区治理中通过各类大小会议，掌握组织、商讨和决策等议程，将商议讨论过程保持在议题范围内，保证过程讨论的充分性，并化解讨论过程中的各种矛盾，以增强共识；另一方面，社区党组织具备组织覆盖率高的特性，容易实现居委会、业委会、物业公司、社区组织等跨体系连接。只有具备组织连接性，达成共识与合作才有可能。否则，碎片化或相互隔离的组织必将导致共识的破碎。另外，将社区中居委会、业委会和物业公司中的党员人士纳入基层党建之中，形成组织性合力，凭借居民党组织中每位党员的身份支撑作用，跨越了居民党组织与居委会、业委会和物业公司之间的组织障碍，形成了一个组织、协调和安排工作的机构，使得各方在共同行动中不再盲目和无序，并形成共同的目标和动力。因而，党建引领下社区治理主体之间的整合是社区失灵的破局之力。

#### 四、驱动与整合：政党嵌入式的工作机制

社区治理的长效运行不仅需要打破社区失灵的初始动力，还需要维持社区长效运转的工作机制。“田园模式”经过多年的积累与沉淀，一系列的工作制度与规范得以内化和固定，形成了较为完善的“四位一体”的治理体系，并在体系之中形成了执行具体工作任务的五大工作机制。

一是信息沟通与公开机制。首先，将全区1032个居民小区居委会干部、社区民警、业委会主任、物业经理等建立微信群，实时通报警情和可疑情况，有效提高了信息沟通能力；其次，强化信息公开。将所有事关群众切身利益的平安事项，如社区民警对小区“三防”隐患漏洞的检查结果、整改建议，小区“四位一体”整改措施和进展情况，小区平安建设综合评定情况等关键信息，通过公示栏和公众号予以实时发布，



并从 2017 年起试点公布小区维修基金和公共收益账目。通过这些信息公开，最大限度地吸引社区居民关注社区事务，提高居民参与社区公共事务的积极性。

二是分级分色预警机制。根据不同小区的治安好坏程度，进行分级分色管理与预警，甚至对治安薄弱小区进行挂牌督办。以 2016 年为例，全年共发出三色三级预警 269 次，其中橙色预警 246 次，红色预警 19 次，黑色预警 4 次。

三是日常巡查指导机制。针对不同预警等级，督促各小区物业企业落实“三防”措施，对法定职责不落实的物业服务企业，予以业内通报批评直至做出行政处罚。以 2016 年为例，全年共检查发现隐患问题 3680 处，发出整改通知书 1232 份，对 121 家物业企业做出了警告、罚款等处罚措施。

四是多方联动响应机制。依托公安信息化系统和区网络化信息系统，实现多方联动相应机制。在区网络化信息平台建立综治基础信息系统子模块，同时加强与公安情报中心的工作对接，实现对各居民小区治理力量、防范基础、小区发案、隐患漏洞、整改情况等动态汇总、跟踪、分析与研判。

五是考核奖惩激励机制。一方面通过对物业的奖惩机制，激发物业企业履物业法定安保职责；另一方面通过每月的“笑脸”“哭脸”评价公示，间接督促物业企业履行安保职责。以 2016 年为例，114 个零发案小区被授予“A 区平安示范小区”称号，对 26 名在维护小区公共秩序工作中成绩突出的物业公司秩序维护员予以表彰奖励。

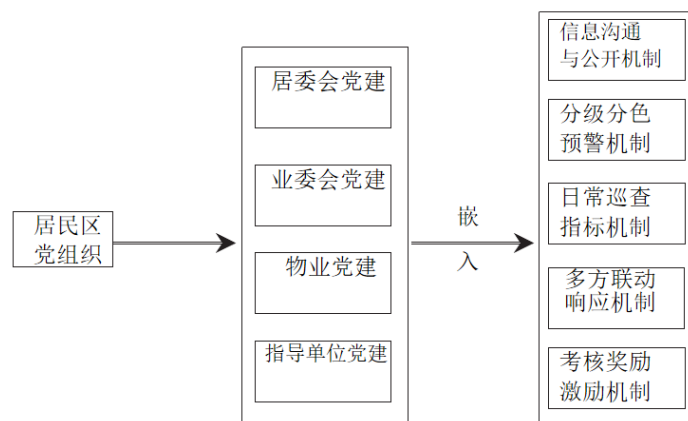


图2 “政党嵌入式”的工作机制

如图 2，工作机制的标准制定与评估反馈主要由行政主管部门主导，但具体的实施与运转不能单纯依靠政府强力的行政指导与干预，需要居民区党组织、居委会、业委会与物业公司的协同合作，这种协同合作治理模式不同于以往政府主导的社区治理模式。而“田园模式”协同治理的核心在于基层党建对社区治理主体的凝聚与整合。基层党建的引领与整合作用始终贯穿“田园模式”的五大工作机制，形成了一种“政党嵌入式”的工作机制。政党意志通过嵌入工作机制使其得以在社区治理中生根发芽。黄晓春（2018）认为，“党建引领作为一种战略性治理机制的突出优势就在于其高水平嵌入现有治理结构和功能领域，进而促成治理体系全流程整合的组织力”。同样，“田园模式”功效发挥与长效运转的关键也在于党建引领下执政党对社区治理主体的整合以及对治理体系的再造。基层党建的引领与整合，激活了四大治理主体的协

同合作能力，将政党意志嵌入五大工作机制并转化为社区治理的动力，从而提升社区公共安全治理的驱动力及其可持续性。具体来看，可从以下五个方面加以观察。

### （一）居民区党组织的全面引领

居民区党组织在“四位一体”的治理体系中起着全局性的引领作用。A区“田园模式”抓住区委实施“班长工程”、加强基层党组织建设契机，进一步明确居民区党组织书记是社区综治工作第一责任人，牵头整合社区各方面资源与力量。比如，华漕镇J小区结合小区自身特点和居民需求，建立“1+4”工作机制，坚持每月召开由居民区党总支牵头，居委会、社区服务站、业委会、物业等部门参加的物业管理联席会议，并邀请辖区社区民警参加，发挥居民党员先锋模范作用，使得小区公共安全状况得到全面改善。尤其是在小区的乱设摊点整治中，党员的先锋模范作用比较明显。古美路街道东兰新村第一居委会发挥党组织凝聚人、带动人的核心作用，由班长带头，最大限度整合资源，在社区公共利益的基础上，发动“四位一体”组织和居民群众共同推动各项工作措施落实。居民区党总支采取先易后难的方式，做通基础相对较好的Y小区“四位一体”思想工作，再推广到小区骨干、楼组长、志愿者，最后挨家挨户上门宣传，书面征询业主意见，最终获得三分之二业主支持，使小区技防设施建设顺利建成。简言之，居民区党组织改善社区治安的组织意图通过涵盖社区治理几大主体的基层党建路径，嵌入“田园模式”的五大工作机制中，从而推进社区的公共安全治理。

### （二）党建激发居委会活力

在“四位一体”的治理体系中，居委会作为上级党组织、政府与业委会、物业公司以及社区居民之间的连接桥梁，是政党意志嵌入社区的中心环节。在具体的日常工作中，居委会在五大工作机制中发挥着关键作用：一是居委会每月召开小区“四位一体”会议，公告小区警情和三防检查维护情况；二是通过小区微信公众号和平安小区建设工作栏，定期向全体小区居民公布小区警情（每月）、平安建设评定结果（每季度）、小区三防检查维护情况（每月）和小区四位一体落实整改措施情况（如发生需整改情况则每月两次以上）；三是居委会每月登陆社会治安综合治理台账系统真实上报小区三防信息变更和检查维护情况。通过居委会党建，激活居委会力量，尤其是注重开发居委会书记的领导力量，居委会书记通过影响和设定会议议程和各项活动，成为居民党组织影响社区的重要枢纽，一方面可以通过赋予或加强居委会的合法性权威，进而推动居委会工作的顺利开展；另一方面也可以向社区中的其他行动主体传达组织信息，积极参与社区党组织带领下的各项工作，从而将政党意志嵌入五大工作机制，确保五大工作机制具有持续的运转动力。

### （三）党建指导业委会工作

业委会作为社区自治的权力机构，对社区治理的推进至关重要。在“田园模式”推动下，截至2016年11月，业委会成立率从63%上升到90%。这充分体现了“田园模式”的功效，而其中党组织对业委会的引领作用不可或缺。党组织对业委会的引领主要从三方面的途径实现：一是发挥政治和组织领导作用。依托“四位一体”工作机制，通过大小会议，居民党组织在事关“三防”基础设施改造的项目审定中，掌握组

织、商讨和决策等议程，并确保决策过程的民主性，以此增强各方共识。二是带动业委会的监督作用。居民区党组织将自身投入执行的监督之中，同时发动广大业主参与小区自治事务监督，例如投票过程、治安设施、保安巡逻的监督等，这将社区居民吸引到社区建设中，提升社区组织认可度与合法性。三是积极支持工作。除了领导和监督作用，居民党组织还积极帮助业委会协调解决运作过程中产生的种种困难，“到位而不越位”地促进业委会规范运作，从而提升物业公司与业主对业委会、居委会的工作支持。简言之，党组织通过政治领导、工作监督与业务支持三种途径将组织意图嵌入社区治理的五大工作机制，从而确保社区治理的可持续性。

#### （四）指导单位党建整合行政力量

社区建设是一项系统性工程，社区治理需要行政主管部门的专业指导。在“田园模式”中，通过党组织将公安、房管和司法部门整合到社区公共安全治理之中，为社区内部治安体系的运转提供助推力。在公安层面，社区公共安全是公安部门的业务领域，公安部门的参与对于提高社区公共安全水平有着重要助推作用。由此“田园模式”主要采取了两方面的措施：一是提供了社区警情跟踪、安保服务指导、保安队伍监管和“三防”隐患检查等日常社区治安工作服务；二是通过社区民警兼任居民区党支部副书记或居委会主任助理等措施，将专业部门嵌入社区治理事务。在房管层面，“田园模式”不仅要求房管部门负责监管物业企业、监管业委会和指导业主大会和业主委员会日常活动，还要求房管部门的专管员每季度至少参加一次“四位一体”例会，遇重大事项必须参与讨论。在司法层面，“田园模式”主要采取两方面措施：一是司法调解员、社区顾问律师每季度至少参加一次“四位一体”例会，遇重大事项参与讨论；二是物业矛盾纠纷排查与化解，通过律师法律服务将社区内的各种争端与摩擦尽可能地纳入法律处理范围之内，减少社区内部耗损。同时，公安、房管与司法部门还具备评估社区工作的权力，并将结果反馈给居委会，对于违反相关规定或法律的行为，三个部门具有责令整改和行政处罚的职权，通过行政强制力推动社区主体积极履职。

#### （五）物业党建整合力量

在物业党建整合力量方面，“田园模式”的重要举措是将物业公司的党员培养成物业公司经理，从而打通政党意志嵌入物业公司的渠道。由于物业公司经理是居民党组织成员，所以面临党组织在社区建设中的组织任务，物业公司同时还面临党组织的履职监督，由此将物业公司整合进“四位一体”的治理框架中，形成完善的协同治理体系。同样，业委会代表业主利益，对物业公司形成强大的外部压力，促使其加紧执行物业合同中的各项治安义务，并接受业主委员会的监督和制约；居委会通过召开会议、信息公布等途径，将“四位”连接为“一体”，并带动居民在社区治理和治安建设中的积极作用。简言之，通过物业党建将政党意志嵌入物业的日常工作，从而提升物业公司在社区治理中的协同合作能力。

### 五、结语：党建引领基层治理创新的逻辑

如前所述，自社区治理在我国兴起以来，社区治理模式创新如雨后春笋般在全国遍地开花。在各种创新模式中，以基层党建引领为治理创新点或突破口的案例尤其多。党建引领已成为包括社区治理在内的基层治理创新的聚焦点，也成为一种理解制度创

新与治理理论的视角，其间有着深刻的内在逻辑，并且可从中思考社区治理未来的发展方向。

### （一）党建引领为基层治理创新提供合法性支撑

从我国政治的内在逻辑来看，党建引领是我国基层治理的内在政治逻辑，政党引领不仅为基层治理规定了基本方向，它更为基层治理加注了灵魂。习近平指出，党的工作最坚实的力量支撑在基层，最突出的矛盾问题也在基层，必须把抓基层打基础作为长远之计和固本之举，努力使每个基层党组织都成为坚强的战斗堡垒。可以说，党建引领为基层治理创新提供了充足的合法性支撑，围绕着党建引领展开的基层治理创新层出不穷。刘建军（2016）关于上海社区治理的研究就认为，党建关联着整个社区居民和组织，根据社区内部需求，找准各个层级的支点，党建成为撬动社区治理的重中之重。黄晓春和嵇欣（2016）的研究也认为，上海在城市治理中最大的经验就是区域化党建，城市治理面临技术逻辑规避问题解决的困境，“比较可行的思路是通过发挥政党组织的政治和组织覆盖优势，推动不同行政部门之间、行政部门与社会力量之间的跨体系协同，最终推动社会治理领域的系统改革”。

### （二）党建引领是打破政府条块壁垒的有效路径

从行政实践层面来看，党建引领是打破政府条块之间壁垒的有效路径。我国基层政府治理过程中，条块冲突是政府面临的恒久问题。社区治理同样面临“条”上职能部门与“块”上基层政府之间的冲突与壁垒。“田园模式”的成功之处正是通过基层党建的路径打破了条块之间壁垒，形成推进社区治理的合力。黄晓春（2018）的研究精练地指出了其中的内在逻辑，“当社会治理领域‘条’与‘块’的深层张力始终无法从根本上消除，但现代公共服务和管理客观上又需要‘条’‘块’间保持高的协同水平时，党建作为一种新型治理机制的作用便凸显出来。由于无论是‘条’上还是‘块’上的政府机构都在同级党组织的领导下，因此不同行政部门之间可以借助党建组织网络迅速建立起稳定的制度化合作框架，在既不打破‘条’或‘块’的既有组织边界以及现有规章条例的情况下，灵活地依托党建网络形成意见交流、资源共享、优势互补的协同治理新模式”。源发于基层党建的基层治理创新正是创造性地运用执政党的天然组织优势以及富有凝聚力的政党运行机制，从而提升了基层治理主体之间的协同合作能力。

### （三）未来社区治理：迈向自主性与共治性

从社区治理的未来发展来看，已有研究表明，长期的社区协同治理需要“保持社会和政府的理性与良性互动，必须注重培育社会治理的多元主体，增强社区的自治性、参与性和公共性”（倪伟俊，2015）。这启示着社区实务工作者，在党建引领基层治理的基本逻辑指引下，未来至少需要从两方面推动社区治理的发展。一是社区治理需要激发社区居民的自主性。党的十九大报告系统阐述了“以人民为中心的发展思想”，该思想“直接体现出人民主体力量对于发展的推动作用”（罗红杰和平章起，2020），社区治理的发展同样离不开居民的自主性参与。二是社区治理需要构建多元化的治理主体，体现共治性。党的十九大报告提出要“打造共建共治共享社会治理格局”，“‘共建共治共享’是党和政府对社会发展规律的深刻认知的基础上所提出的具有

战略意义的指导理论”（陈晓春和肖，2018），已成为社区治理和服务的基本导向（曹海军，2018）。总体来看，“田园模式”不同于以往政府主导的社区治理模式，已朝着自治性与共治性的方向迈出了重要一步。未来需要思考的是，政府如何更多地自我松绑，从社区治理事务中脱离出来，同时需要创新性地激发居民参与社区事务的自主性，以便让社区生长出能维持自身运转的社会资本。

（刘乐明《和谐之道：党建引领社区公共安全治理的动力与机制研究——以上海市A区“田园模式”为例》，选自《江西财经大学学报》2020年第3期）

## 技术嵌入城市治理体系的迭代逻辑

### ——以S市为例

摘要：信息技术、大数据、人工智能三重技术叠加重塑了城市生产生活形态，推动城市治理体系功能扩展、体系升级和形态迭代。在新兴技术赋能、协同和重构作用下，传统城市管理逐渐转向网格化管理体系、城市运行综合管理体系和智慧治理体系。在新兴技术嵌入下，工具赋能转向技术赋权重构城市治理权力配置结构，流程驱动转向技术驱动再造了城市公共事务的处理流程，人力密集转向人机交互、智能治理，构建了用户导向的智慧治理体系。城市治理体系迭代展现了技术赋能的工具效应，也呈现出技术治理的工具限度。推进城市治理体系和治理能力现代化要准确把握技术的工具限度，推动城市治理过程中多元要素的有机融合，打造精准高效的智慧治理体系。

关键词：新兴技术；城市治理；赋权；重构

#### 一、文献回顾及问题的提出

互联网、大数据、人工智能三重技术叠加深刻改变了人的日常行为和社会治理结构。各种信息技术与经济社会的交汇融合为国家治理体系提供了基础性战略资源，对政府治理体系变革产生了重大影响。习近平总书记指出：“让城市更聪明一些、更智慧一些，是推动城市治理体系和治理能力现代化的必由之路。”在技术革命背景下，公共治理过程积极引入新兴技术，改革和完善治理体系、治理结构、治理手段已经成为各级地方政府治理创新的主要抓手。

现有研究从三个不同的维度阐述了新兴技术与公共治理变革的关系。一是以互联网为代表的新兴技术引发政府治理结构革命性变化。互联网推动政府组织结构扁平化、法治化；数据驱动由政府治理方式由封闭管理走向开放治理、由单向管理走向协同治理；数据驱动由政府行动理念指向数据治理，行动工具指向循数公共政策，行动场域指向数据应用，行动安全指向治理风险化解和防范；大数据推动政府治理结构重构、流程再造、决策优化，现代政府整体上朝向开放政府、透明政府、数字政府的形态演进。二是新兴技术与公共治理融合机制的研究。例如，双向赋权、非正式互动决定互联网平台技术治理效能；技术嵌入实现政府治理信息对称、社会协同便捷、公众实时互动、资源配置智能、流程处理精简的智能治理机制；新技术创造弹性空间，在不打破原有组织结构的基础上通过“虚拟机构”发挥整合功能。三是新兴技术嵌入公共治

理带来的风险问题。技术具有“双刃剑”效应，可能导致数据垄断、侵害个人权利，存在将“数字民主”变成“技术利维坦”的风险。新兴技术塑造数字治理、精准治理体系面临安全、法律、伦理、决策等多重困境。在城市治理领域，技术万能、技术替代、技术赋权、技术共赢的幻象导致技术治理的专断思维和过渡支配。

上述研究揭示新兴技术推动公共治理变革的机制、结果和风险。但是现有研究存在两个不足：一是注重不同断面的技术治理逻辑，无法展示从微观应用到宏观治理结构的变迁过程；二是缺乏对新兴技术与公共治理融合的纵向历时性分析。城市是新兴技术发源地，也是公共事务治理的主要空间载体。城市公共治理过程吸纳、运用新兴技术已经成为治理创新的主要手段。技术嵌入引发了城市治理体系的何种变化？城市治理体系迭代遵循何种逻辑？未来城市治理的方向在哪里？本文运用个案研究方法，分析了S市历时15年的城市治理体系迭代过程、演化逻辑，为理解城市治理体系和治理能力现代化提供参考。

## 二、技术与政府治理：形态重塑与工具限度

### 1. 技术嵌入塑造公共治理形态变迁

技术是人类认识和改造自然世界的工具。技术外部指向性、可利用性、时空转移性塑造了社会交往、空间和治理形态。自工业革命以来，公共事务治理总体呈现出官僚组织运行模式。在韦伯看来，官僚组织专业化、可预期性、稳定性、功绩制能够保证管理效率。20世纪80年代，公共治理开始吸纳信息技术强化双向沟通、业务在线处理、服务职能整合。随后，以大数据、人工智能为代表的第四次工业革命拓展了社会行为的时空跨度，创造了全新的公共服务和数据治理空间，海量微观行为异质性超越了传统官僚组织集约化管理能力。传统治权空间、层级管理、分工负责、一致化的管理模式受到挑战，必须从组织、信息沟通、业务流程、系统形态等多个维度回应多样化、即时化、碎片化的社会需求。

新兴技术从三个维度嵌入公共治理过程：一是新兴技术将人、物、事、空间“信息化”、“数据化”，提升官僚组织精准管理能力。信息技术、网络技术、数据分析技术、人工智能技术被行政组织俘获后用于社会控制和权力再生产，变成国家和社会治理的显性技术。作为工具的技术嵌入提升了官僚组织的资源获取能力、决策能力、沟通能力，改进了组织效率和治理效能。二是作为权力载体的技术嵌入强化了信息部门在公共治理中的中枢地位。传统官僚组织是以法律赋权的方式构建纵向层级指挥和横向部门分工协作关系。在技术嵌入下，信息获取、流通与分配不再遵循垂直流动和水平流动结构，而是形成以信息为纽带的新权力结构：信息平台成为公共事务治理的权力中心。三是技术嵌入公共治理由单向赋能政府权力主体转向双主体赋能结构，赋能公民和市场主体有效参与公共治理过程。在新兴技术推动下，封闭、专业、单向、统一的传统政府管理模式逐渐转向公开透明、多元互动、注重价值创造的新治理形态。从工具性嵌入、权力性嵌入、能力性嵌入三个维度，新兴技术推动公共事务治理由传统的官僚政府模式逐渐转向电子政府、数字政府模式，原来基于物理空间生成的公共事务治理体系的价值、要素和特征发生根本改变(见图1)。

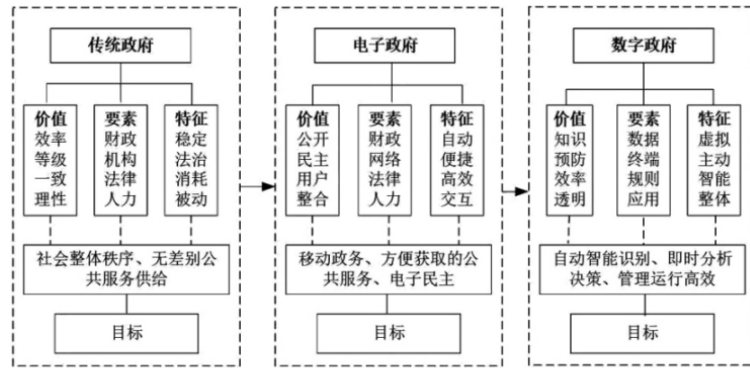


图 1 技术嵌入后公共治理结构转型

## 2. 技术嵌入公共治理过程的工具限度

技术并非单向嵌入公共治理过程，能否嵌入、效果如何取决于技术与组织、技术与环境的互动过程。信息技术效用、政治主体的美好意愿会影响技术嵌入进程，特定制度环境和组织中核心行动者的技术认知和权力—利益关系决定了技术的接受度及应用范围。当新兴技术嵌入公共治理过程冲击原有的组织结构及其隐含的权力—利益关系时，技术嵌入经常遭遇有组织抵制、选择性使用以及形式合作。在技术嵌入的过程中，政治势能是否坚强有力、部门是否形成相容利益决定了技术效用和治理结构变革幅度。通常，形式上信息互通、业务整合、数据汇集和信息共享只是拓展了公共管理和服务的时空范围，强化部门间协同和外部沟通效能，并没有触动政府形态的刚性和组织内核。

技术嵌入公共治理过程不仅受制于官僚组织刚性约束，也受到技术工具限度、特别是公共事务治理特性与技术有效融合程度的影响。在新兴技术嵌入公共治理的过程中，公共治理制度与结构问题化约为行政技术问题，治理创新表现为运用工具主义应对、吸纳和化解压力，呈现出“技术治理”逻辑。作为治理工具的新兴技术嵌入公共治理过程，面临着三种工具限度：一是技术理性和一致性规则难以精准识别、定义社会问题本质，结构化、流程化、标准化的数字难以反映社会问题的价值性、异质性和复杂性。新兴技术以治理对象的数字化、过程的结构化、分析的数学化为基本特征，在面对公共治理客体复杂化、目标多样化、需求异质化时，缺乏灵活性、精准性。二是“技术鸿沟”影响应用范围和效度。社会阶层分布、地区经济发展水平差异、技术认知能力导致不同的使用者和受众存在显著的差异。技术鸿沟、数字鸿沟不仅仅影响了技术嵌入公共治理的空间范围、也直接决定了公共事务治理过程中用户的使用倾向、频率、体验度和黏度。三是新兴技术赋能管理主体，也对管理主体提出更高的数据能力要求。技术先进性效度容易被管理滞后性、人格化色彩所抵消。在公共服务领域，技术嵌入具有显著的效能优势，但在需要价值判断的社会领域、需要考量政治权力和风险的政府监督领域则力有不逮。

传统公共事务治理依赖于职业化、等级控制、部门分工，通过科层体系实现社会事务有效治理。技术嵌入可以压缩科层等级，形成扁平化管理；可以突破上下沟通链条，形成多元沟通网络；可以缩短管理时空距离，重构公共事务治理界面；以数据为载体、以算法为基础、以设备和系统为辅助提升管理能力，突破管理主体的人力约束。

在科层结构、沟通网络、管理时空、管理能力的维度上，以互联网、大数据、人工智能为代表的新兴技术使公共事务治理形态发生根本变革，依次形成技术嵌入式应用、技术再造治理结构、技术替代式自主治理模式。但是，公共事务治理结构的转型也受制于技术的工具限度。无论技术具备多强的精准能力，管理层级与链条多层化、决策与执行过程分离化、基于理性和情感的管理者主体化不会消失，人类管理体系的基本结构保持稳定。互联网、大数据、人工智能多重技术叠加在多大程度上能够推动公共事务治理结构转型，取决于技术赋能与工具限度、技术理性与官僚理性、组织刚性与自主适应多维要素的动态平衡，决定了技术嵌入公共治理的效度与方向(见图2)。

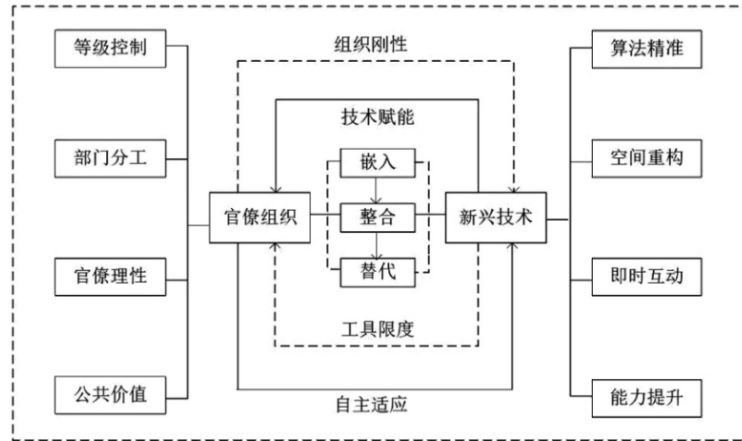


图2 新兴技术与官僚组织关系

### 三、S市城市治理体系迭代过程分析

2005年，建设部决定在全国10个城市(区)开展网格化管理试点工作。S市作为首批试点城市，在A区、B区开展网格化管理试点工作，2006年逐步在全市范围内推行网格化管理模式。在网格化管理的基础上，S市2014年开始构建以城市运行中心为实体的城市综合管理体系。2019年，S市提出依托大数据和人工智能，围绕城市运行和政府服务两个关键模块，聚焦智慧感知、认知、行动三个能力，建设智慧城市。自2005年开始网格化试点以来，S市经过15年的探索，运用信息技术、大数据、人工智能推动城市治理体系不断升级迭代，形成了国内领先、独具特色的城市治理模式。

#### 1. 信息技术助推高效运行的网格化管理体制：2005—2013年

在开展网格化管理试点之前，市政府职能部门按照分工各自承担不同管理责任。开展网格化试点后，城市管理部门按照一定的地理空间标准将责任区域划分为不同的“网格”，在网格空间内配置巡查和处置力量，通过主动巡查、发现、上传、派单、督促、反馈、评价、考核等环节形成闭合管理流程。各职能部门原有的巡查和处置队伍下沉到网格单元、对责任区域内的部件和事件统一编码、以信息化为基础的封闭式工作流程，确保及时发现、高效解决城市管理问题。

S市最初推进网格化管理工作主要集中在城市公共设施、道路交通设施、环卫环保、园林绿化领域，主管部门是市建设交通委员会。网格化管理工作任务包括：推动条块信息整合和管理重心下移，对城市公共设施进行信息化编码，推动各条线管理部门建立网格化信息终端，组建网格巡查员、督察员队伍等。从纵向上看，S市形成“二



级政府、三级管理、四级网格”体制，市、区、街道、责任网格之间形成明确的信息传递、指挥派单、处置反馈、监督考核关系；从横向看，S市构建了城市管理信息平台、监督受理中心、指挥处置中心分工结构。在纵向网格管理责任配置与横向职能分工的基础上，实现对城市管理对象、管理过程、管理决策的数字化，建立巡查员巡查和发现问题、信息中心受理问题、指挥中心派单给责任部门、责任部门负责在规定时间内处置、监督员反馈处置结果的闭环管理流程。随后，网格化管理模式逐渐由市政设施管理向水务、房地、环卫、绿化等事务拓展，强化责任网格内条块联动、资源整合，提升了城市管理问题处理率和市民满意度。

2008年，S市将建筑工地管理、居民小区综合管理、防汛防台、安全隐患防止等内容纳入管理平台，并将市民城建热线、网络媒体曝光信息整合进网格化信息受理平台。在对城市管理区域、部件、事项编码的基础上，S市强调数据整理和分析，对普遍性、集中性、季节性的问题采取事前管理手段，优化事前预防、主动发现、高效处置、闭环监督功能。经过8年试点和全面推进，S市政府出台了《S市城市网格化管理办法》，对网格化管理体制、建设标准、信息平台、管理流程、考核与评价、法律责任等做了明确的规定，形成了网格确定、内容明了、责任清晰、流程闭合的网格化管理模式。

## 2. “以块为主”的扁平化城市综合管理体制：2014—2019年

2014年，S市委、市政府提出坚持政社互动、重心下沉、注重治本，构建城市管理和社会治理新模式。同时，城市管理中始终存在一些容易回潮、反复出现、难以根治的问题，街镇协调条线管理部门机制不畅，难以实现联勤联动、长效治理。在这种背景下，按照“条包块管、以块为主”的原则，推动条线管理与属地街镇有机整合，构建扁平化城市综合管理体系成为治理创新的主要方向。

2014年，S市着力建设条块协同、以块为主、条线尽责的城市综合管理体制。工作重心从“条”（管理部门）下沉到“块”（街镇），工作内容由市容管理拓展到社会治理全要素，按照两级平台（区—街镇）、三级管理（区—街镇—街区工作站）的体系架构建设具有指挥调度功能的街镇网格分中心作为城市运行综合管理平台。街镇网格分中心也能承接区网格中心的派单，统筹“手”（处置）、“眼”（发现）工作。为做实街镇网格分中心主体地位，S市推动条线部门网格力量全员下沉到基层街镇，成立街镇网格联勤队伍。2014年9月起，网格化管理平台与市民热线、城建热线、新闻媒体等信息平台完成对接，全市建成视频指挥、信息管理和视频巡逻平台，多渠道问题发现、分级分层派单、分类处置、联勤联动、监督考核、以源头防控为目标的城市综合管理长效机制开始运转。

2017年，S市委市政府提出按照科学化、精细化、智能化、法治化的要求，整合与城市管理和安全运行相关的资源，拓展城市运行综合管理体制，建设资源高度整合、监控信息系统高度集成、部门联勤高度协同、上下指挥高度统一的社会治理体系。在区级层面，整合区网格化管理中心、区总值班室、区应急联动指挥中心、区防汛指挥中心、区120急救调度中心、区安全生产监察、区城管执法应急指挥平台等管理和指挥职能，构建城市运行综合管理中心，加挂区网格化综合管理中心的牌子。各街镇设

立城市运行综合管理分中心，将绿化市容管理、房屋、防汛人员和事权整合进城市运行管理平台，公安、城管、市场监管派员入驻分中心，根据“突出重点、就近处置”的原则设立联勤联动站。此外，在重点区域设立城市运行综合管理特定区域分中心，在村居统一设立城市运行综合管理工作站，形成区域运中心作为最高指挥决策平台、街镇和特定区域分中心作为辖区综合管理事项牵头责任主体、联勤联动站负责巡查和处置、村居自治融合的城市运行综合管理体制。在环境设备、服务器、网络、安全设备、通信设备的支持下，城市运行综合管理的智能化水平不断提升，通过视频监控、规则判断、联动处理、流程监管的智能协同体系，实现了人机结合、人网结合、协同处理的智能化城市综合管理体制。

### 3. “城市大脑”支撑的智慧治理体制:2020年

全领域、多渠道、高效率问题发现和解决能力是技术助推城市管理效能提升的关键。随着大数据、人工智能技术的兴起，城市综合管理和社会治理创新逐渐走向智能化。早在2014年，S市就提出“智慧城市”建设目标，运用新兴技术打造“能发现、能协调、能指挥、能处置”的自动化、智能化城市运行管理系统。为此，S市依托城市运行管理中心建设“城市大脑”，汇聚城市管理涉及的所有数据，通过智能感知、数据分析与研判，自动生成城市问题工单，取代人工巡查成为城市管理问题智能化发现来源。

2020年，S市推进“一网通管”作为智慧城市建设基础平台，运用大数据、云计算、区块链、人工智能、物联网等技术，对城市生命体全要素进行数字化，实现城市态势全面感知、发展趋势智能预判、资源调度统筹协调、处置行动人机协同，城市管理逐渐由人力密集型向人机交互型、由经验判断型向数据分析型、由被动处置型向主动发现型转变，使城市运行管理系统具备自我感知、自主判断、自动执行、自我调整的能力，形成数据驱动、智能融合的智慧治理体系。在“一网通管”的架构内，城市运行管理中心承担数据赋能、系统支撑、信息调度、趋势研判、综合指挥、应急处置的职能，组织、指导、协调、赋能各级政府业务主管部门和基层政府开展城市管理和社会治理工作。城市运行系统依托市级平台、区级平台、街镇平台，建成纵向到底、横向到边、互联互通的管理矩阵结构，整合各大业务政务服务系统、区域管理模块，形成全域覆盖、智能派单、分层分级、高效处置的治理网络。

“一网通管”依托全市城市生命体征要素数据库，强化数据赋能，将公安感知网络与电子政务网络有机融合，通过空间、部件、运行动态的数字化支撑城市管理智能化运行。例如，在应急管理领域，建设智能化城市安全预警体系，强化城市风险排查和隐患发现能力；在社会面管控方面，放大智慧公安建设成果，实现社会安全治理线上线上有机联动；在经济运行与市场监管方面，运用大数据实现对市场风险精准感知、精确响应，提升风险防范和化解能力；在生态环境领域，深化多元数据综合应用，提高环境治理和生态修复信息化水平；在日常管理领域，强化精细化管理能力，提高城市管理智能化场景应用和数字化解决方案。围绕精细化管理要求，以线上信息流、数据流倒逼线下业务流全面优化，实现数据汇集、系统整合、功能融合，让城市更聪明、更智慧、更安全。

#### 四、技术嵌入背景下中国城市治理体系迭代逻辑

新兴技术嵌入 S 市城市治理体系经历了三个阶段：以信息技术助推高效发现和处置的网格化管理体制、“以块牵条”的扁平化城市运行综合管理体制、以“城市大脑”支撑的智慧治理体制。新兴技术塑造的城市治理结构转型既存在前后迭代关系，也存在功能叠加关系：一方面，网格化管理、城运中心综合管理、“一网通管”智慧治理存在技术升级和迭代关系；另一方面，前一种模式内嵌进新的治理体系之中，支撑升级后的城市治理系统高效运行。

##### 1. 技术渗透与治理权力重组逻辑：工具赋能转向技术赋权

技术与官僚制之间的融合存在两种逻辑：一是将官僚组织嵌入新兴技术结构之中，官僚组织的外部主体通常运用技术手段解决官僚组织存在的效率低下、责任不明、难以监督等问题，从而实现“重塑官僚制”的目标；二是官僚组织主动“吸纳”技术作为社会治理的工具，提升治理能力。前者使得官僚组织嵌入技术体系和架构中，通过组织结构调整、业务流程再造适应信息技术架构和算法逻辑；后者使得官僚组织基于工具理性选择不同的技术架构与业务进行融合，巩固官僚组织的刚性特征。新兴技术为公共治理创新提供机遇时，政策制定者应该认识到被动嵌入与主动吸纳策略差异。只有当技术嵌入与官僚组织业务模式、组织刚性、管理目标相一致时，技术才能被充分利用、进而发生革命性后果。

从 S 市采用新兴技术推动城市治理结构变迁的历时分析来看，信息技术作为治理工具嵌入城市治理过程遵循了工具赋能转向技术赋权的逻辑，使得技术社会化为治理权力基础。在 S 市试点网格化管理体制时，以“城管通”为代表的信息技术优化问题发现、报告、处置效率。信息技术仅仅是条线部门的管理手段，并没有塑造新的权力。但是，当扁平化的城市运行综合管理体制形成后，技术嵌入改变了部门内部专业分工、部门间横向协同关系，赋权基层街镇的网格管理分中心“以块牵条”。上级政府的职能部门不仅要推进人员下沉、资源下沉，还要接受街镇网格管理分中心的派单、监督和考核，使得原来“自上而下”、“由条到块”的权力结构变成“自下而上”、“由块到条”的运作逻辑。“条块”权力关系的重塑更明显地体现在“一网通管”治理结构中。S 市城运中心将城市所有领域、所有主体、所有事务都纳入数据平台和业务网络，基于职能分工的专业部门“消融”在由互联网、物联网、大数据、人工智能、云计算、区块链所组成的新兴技术体系中。事实上，随着“一网通管”系统的建成，基于信息汇聚、数据驱动、智能识别、自动运行、动态监控的城市“智治”系统形成一套超越传统官僚权力体系的“新权力”，甚至将城市管理权从部门集中到平台，打造“平台政府”新形态。

##### 2. 技术嵌入与业务流程再造逻辑：流程驱动转向技术驱动

传统城市管理体系存在决策、执行、监督职能分化结构和线性运行流程。在网格化管理体制下，城市管理问题发现、上报、派单、处置、监督、评价优化既有业务流程，形成高效闭环管理结构。在城市运行综合管理体制模式下，以“块”为中心的管理体制使得业务流程由纵向流动结构转向了横向协同结构，即在责任网格内街镇网格分中心问题发现—派单—处置—监督—评价一体化，缩短了上下沟通链条，绝大多数

的城市管理问题都能在街镇网格内得到解决。在“智慧治理”体制下，人机交互被灵敏感知、数据分析、智能研判所取代，以全维数据为基础的“城市大脑”成为业务处理中心。

在技术嵌入早期阶段，流程驱动模式决定了技术应用必须服务于管理者，即通过引入信息技术赋能管理主体优化业务流程处置效率。技术架构服务于官僚组织的既定管理流程，发挥技术赋能管理主体的作用，根据业务流程需要引进不同的信息技术工具（主要是通信技术）。随着技术升级和嵌入深度增加，流程驱动技术架构逐渐转向技术驱动的业务流程再造，即根据技术的特性重新设计城市管理业务流程。技术驱动的业务流程再造强调了规范化、标准化、工程化，最大限度地降低了业务处理流程中的不确定性和人的主观性，使得业务处理逐渐脱离了原有城市管理权力体系。技术驱动的业务流程再造转向以技术平台为中心，而不是以管理者和权力为中心，形成了平台政府和数据政府。平台政府打破了原有的部门分工，将纵向条线管理结构转化为横向网格协同体系，通过横向业务流程再造提升治理效能。数字政府通过对城市要素全维数字化、业务流程标准化、业务处理智能化，将业务流程置于信息平台或者智慧系统之中。服务对象成为城市治理的中心，一切管理事务都需要从用户的角度出发思考如何组织相关事项和流程。用户只需一次提交服务申请和数据资料，系统会根据用户特性、需求组织业务流程，“数据流动”牵引分布在不同时空中的管理主体为同一事项相互协作、及时完成审批和服务工作。以用户需求为中心、以数据流动为载体，彻底改变了公共事务治理的官僚组织模式，真正做到了“让数据多跑腿，让群众少跑路”。

### 3. 技术迭代与治理体系重塑逻辑：从人机交互走向智慧治理

信息技术嵌入城市治理过程后，技术赋能改变了部门化、封闭化和人力依赖型的管理模式，信息化、扁平化、人机交互成为城市治理体系的重要特征。S市网格化管理体制和城市运行综合管理体制改变了“自上而下”的科层运行逻辑，推动人员、资源与权责结构围绕基层责任网格重新配置。在信息技术和网络技术的推动下，政府治理手段逐渐从原来的纸质文书、人力为媒介的信息生产、信息沟通和信息处理模式转向以即时通信、网络平台、远程视频监控为媒介的新型信息处理模式。通信技术、网络中心、远程视频工具与人力的有机融合创造了开放性、交互性、回应性和规模化的治理结构，传统的官僚组织部门分工、垂直管理、文书流转、人力密集被移动办公、数字沟通、标准流程、在线处理所取代，形成了信息化技术支撑的电子政府形态。

大数据、人工智能以“算法”取代流程，推动城市公共事务治理从线性管理逻辑转向复杂机器学习逻辑，新兴技术对业务流程再造转向自动智能决策。在传统政府治理结构中，权力配置、资源配置是治理的基础性制度和资源；在“算法”支配的智治时代，数据是知识生产的基础性资源，数据如何生产、谁来分配数据以及谁能够使用数据成为智慧治理体系的基础性制度和资源。基于数据所形成任务分工、协同处置、及时反馈、远程监督、智能评价取代了科层体制管理和控制手段，城市公共事务治理形成了以“城市大脑”为中枢的虚拟协同网络，将城市治理体系由物质化、实体化、层级化的官僚模式转向数字化、虚拟化、网络化的数字政府形态。技术嵌入城市公共

治理体系不再是技术赋能和结构叠加，而是促使城市治理体系再造，形成以数据为基础、以系统为枢纽、以自动协同为流程、以用户为中心的智慧治理，推动城市治理体系与治理能力走向现代化。

## 五、结论

互联网、大数据、人工智能三重技术叠加塑造了新的生产生活形态，推动城市治理体系不断迭代升级。S市城市治理体系15年的发展历程表明，新兴技术对城市公共事务治理体系的赋能、协同和重构推进了治理形态变迁，公共事务治理逻辑发生了革命性变化。在新兴技术嵌入下，城市公共事务治理体系由传统的官僚组织管理模式转向以信息为中心的网格化管理体制、以“块”为中心的城市运行扁平化管理体制、以数据为中心的城市智慧治理体系。新兴技术嵌入城市治理过程实现了权力再造，工具赋能转向技术赋权推动新权力体系的生成；新兴技术推动城市治理流程再造，业务处理由官僚组织的流程驱动转向技术驱动，技术理性取代了官僚理性，成为城市治理创新的关键；新兴技术升级和迭代推动城市治理形态发生快速变化，由人力密集形态转向人机交互模式，最终依托大数据和城市智能系统形成数据化、自动化、智慧化的治理模式。新兴技术嵌入重塑了城市权力配置、业务流程和治理形态，推动城市治理体系和治理能力现代化。

（高恩新《技术嵌入城市治理体系的迭代逻辑——以S市为例》，选自《江苏行政学院学报》2020年第6期）

## 第四部分 学员·原创

【编者按】大国要有大城，大城需要建设者、守护者、思想者、引领者，上海是一座超大城市，她的建设发展承载着历史的使命、国家的重托、人民的期待。在这样一座城市里，公共管理无处不在，从聚焦百姓民生到繁荣社会经济，从支持国家战略到参与国际竞争，从“一网通办”到“一网统管”，上海的城市建设步伐踏实而坚定，有效且有力。

### 聚焦“小”窗口 服务“大”民生

#### ——基于浦东新区社区政务服务体系建设的实践与思考

苗梦佳

2020级MPA一班

**摘要：**近些年，以街镇社区事务受理服务中心为主阵地的社区政务服务工作备受关注，浦东新区通过“区—街镇—居村（社区）”三级联动，做优街镇社区事务受理服务，拓展居村延伸服务，从而优化社区政务服务布局，推动提升社区政务服务体系建设的探索与实践，以及面临的形势和挑战，总结 20 多年来的经验与成效，探讨社区政务服务体系建设的未来发展并提出对策建议。

**关键词：**社区政务服务；社区事务受理；人民城市

伴随着浦东新区开发开放 30 周年的传奇篇章，政务服务改革也在砥砺奋进的浪潮中走过了为民履职、奋发有为的 20 年。建设便捷、透明、亲和、智慧的为民办事机构，是区委区政府建设开发开放战略高地的核心工作，也是响应群众呼声的时代课题。目前社区政务服务的主阵地——社区事务受理服务中心（以下简称“受理中心”）已发展为全年无休为市民提供 200 余项个人服务事项受理的综合政务服务平台，是服务型政府的靓丽名片和基层社会管理的关键载体；同时也是践行“人民城市人民建、人民城市为人民”重要理念的主要阵地。

20 多年来，从开启政务服务改革试点到深入推进受理中心标准化建设，从探索“互联网+政务”浦东模式到加快“一网通办”建设智慧政府，社区政务服务的改革与发展在浦东新区开发开放的改革图卷上留下了奋斗不息的足迹：

2000 年，浦东新区开始探索社区事务受理服务中心建设，在塘桥街道和上钢新村街道创建了社区事务受理服务中心。

2004 年，浦东新区在全国率先着手政务服务改革试点，先后启动“一门式管理、一口式服务”政务平台建设。

2006年，浦东新区按照《上海市人民政府办公厅关于加强和推进社区事务受理服务中心建设的意见》，初步建成“一门式”服务全覆盖的社区事务集中受理网络。

2014年全面完成社区事务受理服务中心标准化建设任务，基本实现“三一两全”，即“一门服务、一口受理、一头管理”和“全年无休、全市通办”。

2017年，浦东新区提出借助“互联网+政务服务”手段，率先实现188项个人社区事务“全区通办”，让数据多跑路，让百姓少跑腿。

2018年，浦东新区紧跟市局步伐，全面实施个人社区事务的“全市通办”和“一网通办”。

2019年，浦东新区各街镇社区事务受理服务中心完成了三个100%工作，即在全市率先实现长三角“一网通办”线下专窗100%全覆盖、个人社区事务212个事项100%下沉至居村、社区事务受理服务中心100%单窗通办。

本文将从浦东新区社区政务服务体系建设的探索与实践、面临的形势与挑战、经验总结与未来发展三个方面进行阐述。

### 一、浦东新区社区政务服务体系建设的探索与实践

习近平总书记关于“人民城市”的重要理念，是“中国之治”在城市治理的集中体现。社区事务受理服务中心窗口是党和政府链接基层群众的主要阵地，也是践行“人民城市”理念的生动实践。

截至2020年12月底，浦东新区共有36个街镇主中心、30个镇分中心，为市民提供个人服务事项共215项（其中市级标准化事项192项、区级事项23项）。

2020年全区各受理中心总计受理业务约430.49万件，比2019年增加38.95%。浦东新区受理量在全市范围内排名第一，占全市受理量的26.59%，较第二名闵行区多出约281.66万件。

2020年全区评价总量约为217.39万条，其中“非常满意”“满意”和“基本满意”占99.98%。根据国家统计局浦东调查队2019年开展的浦东新区社区事务受理服务中心情况调查<sup>1</sup>，受访居民对受理中心的各项服务和办事流程满意度都较高，各项指标中“非常满意”和“满意”均占比90%以上。

在实践中，区委领导、条线联动、条块融合构成了社区政务服务体系建设的复杂机制，有力推动了整个体系的建设与服务效能的提升。

#### （一）凭风借力，大力推进政务服务改革

一流城市要有一流治理，要注重在科学化、精细化、智能化上下功夫。既要善于运用现代科技手段实现智能化，又要通过绣花针般的细心、耐心、巧心提高精细化水平，绣出城市的品质品牌<sup>2</sup>。一直以来，“敢闯敢试、先行先试”是浦东独特的基因。响应群众呼声，建设便捷、透明、亲和、智慧的为民办事机构，是区委区政府落实党中央国务院决策部署的必然选择，也是建设开发开放战略高地应有的题中之义。在社

<sup>1</sup> 本次调查在浦东新区范围内抽取15个受理中心，并以拦截方式抽取受理中心办理业务的居民为调查对象，调查有效样本312个。同时，对全区36个受理中心的负责人、工作人员进行问卷调查和访谈，调查有效样本147个。

<sup>2</sup> 2018年11月，习近平总书记考察浦东新区城市运行综合管理中心时指出。参见《人民日报评论员观察：城市治理，下足“绣花”功夫》，<http://opinion.people.com.cn/n1/2019/1031/c1003-31429469.html>

区政务服务体系建设的方面，浦东新区在落实全市社区事务受理服务中心标准化建设的基础上，于2018年率先推进“全区通办”，为推进“全市通办”起到“破风”作用。同年，围绕“四高”战略，部署推进居民区“家门口”服务体系提质增能建设工作，明确社区事务受理服务事项要做到“100%”延伸至居村，为群众办事打通“最后一公里”，激发基层治理新模式。2020年疫情期间，区委将社区事务受理中心等部门、领域列为防控重点，指导部门和街镇高标准做好防疫工作。浦东新区民政局第一时间成立新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作领导小组，制定并印发《浦东新区社区事务受理服务中心新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作规范》，结合疫情防控常态化管理和秋冬季新冠肺炎疫情防控工作要求，因时因势调整疫情防控措施，及时指导受理中心做好疫情防控管理工作，全力保障办事群众的安全。

## （二）条线联动，积极探索便捷服务模式

在社区政务服务体系建设中，以区民政局为主的条线部门，一方面要坚决贯彻落实区委区政府部署，另一方面要接受市条线部门的业务指导。

### 1. 持续推进社区事务受理服务中心标准化建设工作

在完成“三一两全”（一门办理、一口受理、一头管理，全市通办、全年无休）建设的基础上，持续推进标准化建设工作。受理中心的业务涉及12个条线部门（公安、人社、医保、住建、总工会、残联、档案、税务、粮食、卫健、民政、经信），各部门协同联动就更加重要，其通过“联席会议”沟通互动，形成合力。在实际工作中，各条线业务受理中遇到的问题由各条线给予指导，跟进解决。与标准化要求相关的业务问题，民政局以联席会议办公室的角色协调相关部门进行解决。

经过努力，全区社区事务受理服务中心标准化建设取得显著进步，在2019年的全市标准化建设评估中，获评5A受理中心实现“0”突破的达到8家，4A有23家，3A有5家，平均得分居全市前列。但距离浦东新区“社会主义现代化建设引领区<sup>3</sup>”的要求还有很大差距。为此，区民政局坚持“目标导向”，明确以在2022年新一轮全市标准化建设评估中赢得“全市第一”的成绩为目标，以“制度汇编”（浦东标准）为抓手，开展“周周下基层”，强化对36个街镇受理中心的监督与指导，持续推进受理中心标准化建设工作。

### 2. 创新推进“家门口”政务服务延伸工作

“家门口”是老百姓最熟悉的地方，也是社会治理的“第一道门”。自2019年起，浦东新区大力推进个人政务服务向居村延伸，形成“36个主中心+30个分中心+1293个居村家门口”的市民综合服务格局。以“自助办理”、“远程视频帮办”、“人员预约办理”、“代为办理”等方式，推动区级服务资源下沉。远程视频帮办作为“家门口”服务体系提质增能的重点项目，由地区工作委员会牵头，业务部门配合，各街镇具体落实推进。在不增加工作人员、不改变原有的受理系统、不增加账号授权的情况下，通过在居村配齐“五件套”智能设备（读卡器、高拍仪、打印机、摄像头、

<sup>3</sup> 2020年11月12日，习近平在浦东开发开放30周年庆祝大会上的讲话。参见《浦东开发开放30周年庆祝大会隆重举行 习近平发表重要讲话》，[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-11/12/c\\_1126731550.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-11/12/c_1126731550.htm)



扫码枪），借助“远程视频帮办”系统，受理中心远程办理、村居协助办理的方式实现个人社区事务延伸，充分体现了以人民为中心的“人本价值”理念。

“家门口”政务服务延伸工作，涉及到“远程视频帮办”系统的开发运用，以及街镇“五件套”智能设备的采购配置，由区大数据中心、地工委和民政局共同组成专项工作组，做好各项工作的统筹推进。作为专项工作，地工委牵头民政局制定“家门口”政务服务相应的建设标准，统一设计视觉标识，通过组织现场+视频的专项业务培训，以及借力全岗通“431课堂”（每周四下午三点，用一个小时的时间，结合基层治理的需求开展培训），全面传达建设要求。推进过程中，为了解决远程视频帮办用章难题，区大数据中心协助开发应用电子印章。在“五件套”智能设备部署到位，人员培训之后，组织统一的验收和抽查，确保工作落到实处。“家门口”政务服务延伸工作，是条线部门协同联动推进专项工作的典型案例。

经过两年多的推进，“家门口”知晓度和受理量逐步攀升。在浦东，全区所有居村“家门口”服务站(中心)可办理个人社区事务全部事项，其中118个事项可以通过远程视频帮办做到当场办理，71个事项可在社工的帮助指导下做到自助办理，复杂事项可代为办理或预约办理。数据显示，2020年，民众在“家门口”通过“远程帮办”办理个人事项22.39万件。疫情期间，“家门口”远程视频帮办等发挥了较好的分流作用。

### （三）条块融合，构建透明亲和服务格局

在社区政务服务体系建设中，浦东新区民政局社区建设指导中心的运管团队既要提高自身能力水平，也要加强对各个街镇受理中心的业务培训与指导。

#### 1. 社区事务受理服务运管团队建设

民政局党组将受理中心业务列为全局重点工作，年度考核等工作安排均由党组会讨论通过再付诸实施，受理中心的具体业务指导由社区建设指导中心的运管团队负责。在业务推进过程中，以业务骨干为核心的运管团队善于钻研，勇于创新，与街镇受理中心一线骨干共同进行了多轮业务受理流程梳理，从而圆满完成了“全区通办”、“家门口”政务服务延伸的艰巨任务。在工作中，创造了“内部师资库”、“受理中心窗口人员技能比武大赛”等工作品牌，成为一支“业务尖兵”团队，为更好地指导各街镇受理中心奠定了基础。

在疫情期间，打破原有岗位分工，全员参与受理中心疫情防控工作。浦东新区民政局于2月12日起实施全区36个街镇受理中心驻点包干制度（将36个街镇分为6大片区，36个包干点，实施分片指导和定点包干），做到“两带两不两帮助”（带人员带物资、不指挥不管理、帮干活帮协调），全力支援街镇打好疫情阻击战。局领导班子对36个街镇受理中心进行多轮全覆盖走访。各街镇严格落实防控要求，优化大厅人流动线设置，确保办事大厅内人流不聚集、不对冲，大力宣传网上办、掌上办，做好人群疏导，全力保障疫情期间群众的安全。

#### 2. 受理中心人员培训及人才队伍建设

区运管加强上下联动，建立“分类+模块”的培训体系，覆盖受理中心管理层、业务骨干、新进员工、网络管理等不同类型人员，差异化设计课程模块。管理岗位的

课程注重团队管理、创新思维、危机应对、统筹规划等方面；业务骨干的课程注重有效执行、责任担当、持续学习、授课技巧等方面；新进员工的课程注重受理中心服务宗旨、法规政策、服务礼仪等方面；网管人员的培训注重网络、软硬件故障处理、网络安全等方面的能力提升。通过开展“家门口”金牌窗口社工选拔与培养，受理中心师资库建设与培养，加强全区社区事务受理服务人才队伍建设，提升受理中心服务群众的能力和水平。

社区建设指导中心促进条块融合，定期组织 36 个街镇受理中心的工作会议，沟通工作进展与要求，将 36 个街镇划分为 4 个片区，每个片区由两家 5A 级受理中心的负责人牵头，定期组织片区交流会议；通过工作月报、工作季报，定期通报受理中心各项工作情况，激发各街镇受理中心互相学习、赶超先进的热情，促进了片区内的街镇受理中心的信息互通、资源共享。

## 二、浦东新区社区政务服务体系建设的形势与挑战

浦东新区社区政务服务的体量在全市最大，所遇到的不均衡发展问题也最为突出，总体管理和指导难度较大。面对数字化转型的挑战以及处理事项多、业务流程繁琐、书面材料要求多、个性化需求与标准化流程矛盾等现实状况，社区政务服务体系的建设以及效能提升是一项需要把顶层设计与基层治理相衔接的系统工程。

### （一）群众的期待：政务服务“好差评”结果的运用

2020 年，浦东新区按照全市部署，大力推进受理中心窗口“好差评”工作，全面完成 66 个受理点（36 个主中心和 30 个分中心）可触摸满意度评价设备的设置和对接，实现线下“一事一评”，做到“好差评”三对应（申请人、窗口工作人员和具体办件）的精准评价，市级 190 个事项已全部纳入“好差评”的评价范围。同时，发挥政务服务“好差评”的牵引作用，以评价率和满意率为衡量群众满意的标准，充分发挥“差评”案例的作用，倒逼受理中心管理与服务的提升。通过对全区政务服务“好差评”评价结果<sup>4</sup>进行统计分析，发现办事群众差评的原因主要是窗口工作人员的服务态度和业务能力，集中体现在三个方面：一是服务意识不强，话难听。约 60% 的差评投诉表示窗口工作人员服务态度差，说话语气不好，回答问题态度敷衍或一问三不知，从而导致办事居民体验感差。二是业务能力不够，办事效率低。约 20% 居民投诉部分受理中心窗口工作人员业务不熟悉，导致办理时间长，或者最终没有办理成功。同一事项的办理，有时缺乏标准化路径。三是等待时间较长。2020 年初疫情形势较为紧张，各受理中心均采取了限流措施，但是随着疫情防控常态化，仍有部分街镇采取了过紧的防控措施，如严格控制限流人数、中午因轮流就餐开设窗口较少等，造成了办事居民排队等候时间较长。由此可以看出，对照“群众期待”，社区政务服务的质量还有待进一步提升。

### （二）数字化转型：政务服务“一网通办”平台的推广

党的十九大以来，中央高度重视数字化转型，提出实施国家大数据战略，加快建设数字中国，在全球范围内率先探索数字化转型之路。上海在全国首创提出了“政务

<sup>4</sup> 2020 年浦东新区政务“好差评”评价总量约为 217.39 万条，其中“非常满意”“满意”和“基本满意”占 99.98%；收到“非常不满意”“不满意”差评件 344 件（含已递交的申诉件 137 件），差评率为 0.016%。

服务“一网通办”和“城市运行一网统管”，“一体两翼”作为数字政府、数字社会建设的“牛鼻子”，正在快速推动治理体系和治理能力现代化的转变。结合超大城市数字化转型的特征，加大先行先试、创新突破力度，在重点领域率先探索、创造经验、打造样板<sup>5</sup>。推进“互联网+政务服务”，受理中心的工作重心在推进“一网通办”平台的运用。目前，线上政务服务的使用率和宣传知晓度有待进一步提升。“一网通办”的推广运用从打破部门间的数字壁垒到业务数据化、流程化和标准化，实现线下服务的线上全流程办理，做到实战中管用、基层干部爱用、群众感到受用，还有待进一步探索和完善。当群众的办事习惯逐步从现场窗口转移到线上、掌上，受理大厅及窗口工作人员也面临工作方式的转型挑战。这便要求工作人员能够对所有的业务流程、提交材料和时间节点精准掌握，因此加快培育综合窗口受理人才至关重要。

在数字化转型的同时，还要兼顾特殊人群的需求，坚持传统服务与智能创新相结合、普遍适用与分类推进相结合、线上服务与线下渠道相结合、解决突出问题与形成长效机制相结合。政府的数字化转型可以理解为不断改善服务于社会福祉、和平与繁荣的历程，社会层面的数字化能力，包括数字技能和能力，以及适当的价值观和规范，对于数字服务的接受、持续使用以及持续的数字参与来说是至关重要的<sup>6</sup>。2020年底，国务院办公厅印发《关于切实解决老年人运用智能技术困难的实施方案》，该方案指出，我国将帮助老年人跨越“数字鸿沟”，让广大老年人顺利搭上智能技术的快车，共享信息化发展成果。

### 三、浦东新区社区政务服务体系建设的经验总结与未来发展

回顾社区政务服务体系建设的经验，浦东新区以完善服务格局为载体，以培育人才队伍为重点，以提升服务效能为指引，以群众真正满意为追求。通过实践，我们也进一步思考社区政务服务体系建设的经验与不足，由此展望其未来发展方向。

#### （一）进一步找准政治引领发力点

按照将浦东打造成为“社会主义现代化建设引领区”的新定位，党中央要求浦东要“抓住机遇、乘势而上<sup>7</sup>”。在新的发展格局中，社区政务服务体系的建设应考虑纳入全区政务服务体系的整体进行规划、布局与打造。目前行政审批局在职能设置上是新区政务服务的总管部门，但在实际运作中较为倾向企业服务中心，有待进一步做实做强。将“群众满意”作为衡量工作成效的准绳，以政务服务“好差评”来监督和推动服务提升，适应数字化转型之“变”，准确识变、科学应变、主动求变，确保社区政务服务体系建设的经验与不足，由此展望其未来发展方向。

#### （二）进一步打造政务服务示范点

在很多办事群众心中，政务服务窗口代表着“政府形象”，由此政务服务大厅的环境、窗口人员的服务水平就是政府水平和工作能力的体现。因此，区及街镇领导应该把政务服务大厅与窗口队伍的建设提到更加重要的议事日程，将受理中心打造成为

<sup>5</sup> 2021年3月25日，李强在主持召开城市数字化转型推进座谈会时指出。参见《城市数字化转型事关上海全局和群众获得感，李强书记主持推进座谈会抓重点》，<http://sh.people.com.cn/n2/2021/0326/c134768-34642573.html>

<sup>6</sup> 联合国经济和社会事务部：《2020联合国电子政务调查报告：数字政府助力可持续发展十年行动》，2020年7月，<https://publicadministration.un.org/en/Reserch/UN-e-Government-Surveys>。

<sup>7</sup> 2020年11月12日，习近平在浦东开发开放30周年庆祝大会上的讲话。参见《浦东开发开放30周年庆祝大会隆重举行 习近平发表重要讲话》[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-11/12/c\\_1126731550.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-11/12/c_1126731550.htm)

具有特色和相当水准的地标，创建更多的 5A 级社区事务受理服务中心，打造政务服务示范点。从建筑和大厅环境的角度衡量，堪为地标；从服务的角度评估，能做引领。对此，硬件环境容易改变，服务在现有程度上再提升，对于窗口队伍建设提出了很高的要求。这就意味着，区委区政府对“社区工作者”的管理与积极性的激发，要加强公共服务价值观的社会化，培育公共服务动机，也要针对窗口工作的特殊性进行一定的规划与调整，提升内在激励的比重，并创建支持性的工作环境，实现公共服务动机对公共部门工作绩效的促进。

### （三）进一步点亮城市温度切入点

以建设人民城市为中心，践行“人民城市”理念，要树立“两个全”（“全人口民政”、“全区域民政”）思维意识。“全人口民政”，要从传统民政服务对象，扩展到全人群。如引入手语视频服务赋能基层窗口，兼顾特殊人群的需求，为受理中心窗口提供更优质服务，充分体现城市的人文关怀。“全区域民政”，要按照不同发展空间，以群众需求为核心，以服务供给为半径，加强民政空间布局和资源配置，结合“线上+线下”多种手段，打破空间和距离的约束。未来的公共服务强调个性化服务，如开设 24 小时自助服务区，“一网通办”智慧帮办点进楼宇、进商圈等，深化“家门口”政务服务外延，既能解决上班族工作时间与受理中心办公时间不匹配的问题，使政务服务突破时间和空间的限制；又能分流实体窗口的服务办件量，缩短办事等待时间，提高群众的满意度和获得感。

### （四）进一步探索人才发展着力点

城市，让生活更美好。在城市建设中，贯彻以人民为中心的发展思想，上海提出“五个人人”（人人都有人生出彩机会、人人都能有序参与治理、人人都能享有品质生活、人人都能切实感受温度、人人都能拥有归属认同）的城市发展方向，生动诠释了人民城市的温度和厚度。社区政务服务体系的建设要关注个人和团队的成长。赋能基层和一线不仅是眼光和胸怀，更将是习惯和方式。通过完善窗口人员的激励机制，拓宽职业发展的渠道，营造良好的工作氛围，以促进服务流程的人性化。实践发现，36 个街镇分 4 个片区就业务开展的交流互动，成效突出。因此，探索在浦东新区受理中心技能比武这类活动中紧扣“人民城市人民建、人民城市为人民”的主题，纳入“家门口”政务服务的比拼，增添人员“风采展示”环节，是区-街镇-居村（社区）交流互动的有效形式，有助于进一步理顺条块关系，消除层级壁垒，形成整体功能互补、机制互联、成效互促的良性循环。

民之所望，改革所向。未来，浦东新区社区政务服务体系建设将继续与浦东开发开放同频共振，牢牢对准“人民城市人民建、人民城市为人民”的坐标，扬帆起航、再创辉煌。

## 人民城市人民建，人民城市为人民 ——浅谈上海电力工业发展的变迁

管佳年

2020 级 MPA 三班

**摘要：**上海是我国发展最快速、经济最发达的城市之一，也是电力负荷最高、用电量最大的城市之一。翻开上海电力工业发展的历史卷本，以政府为主导、人民为载体的电力发展决策得以实现。上海电力工业的发展道路无疑是正确的，在摸索道路的过程中历经艰难困苦，上海城市电力的发展在经历 70 多年征程后终于跻身世界城市前列。上海城市电力的发展也很好地诠释了“人民城市人民建，人民城市为人民”的内涵，本文以上海电价历史演变过程为切入点介绍了从建国之初一路走来上海电力工业发展过程中遇到的问题、解决的办法，同时在城市发展转型过程中，电力作为最重要的配套项目之一其改造、改革过程中的痛点和难点逐一呈现，最后展望上海电力工业未来的发展方向。

**关键词：**上海电力；节能减排；新能源；人民城市

### 1、价格政策

目前上海的电力供应保障、电能质量、度电价格在世界范围来说都是领先水平，但是很难想象建国之初一般百姓和电力无缘，商业用电、工业用电更是乱象丛生，社会发展掣肘于电力工业的发展，笔者查阅了相关资料，当时上海供电系统存在“割据”现象，上海电力公司、浦东电力公司、法商电车电灯公司、沪西电力公司、华商电力公司、闸北水电公司等 6 家电力公司在经营能力方面的差异造成了市区不同区域的电价差异，究其原因因为解放前上海的电力系统受到外国资本的垄断，各个租界电力发展的程度不一，电价的差异会不同程度地影响商业和工业的发展，其中又以工业发展尤为明显。

#### 统一电价——摘除发展“紧箍咒”

由于历史遗留问题的原因，上海发展之初就存在各地区发展不平衡的现象，杨浦以工业发展为主，黄浦、闸北商户比例在 75%以上，地区的电价差异更加剧了发展的差异性。统一电价只能由政府为主导，从而为城市工商业发展奠定良好基础，既兼顾了公平又提升了效率，应该说在建国后上海城市发展正是有了统一的电价制度，才使之后一些列的发展成为了可能，该项政策也是上海精准施策、有效施策的典型案例分析之一。

#### 阶梯电价的前身——二部制电价

简单来说二部制电价是以用电度数和用电容量两个指标来计算费用的。在此计费标准中，电度电费仍照常收取，同时按照用户上报的最高用电容量收取基本费用，而且用户在超过“最高需量”之后所使用的电量将被惩罚性地收取基本电费。基本电费最初按照电度电价的 280 倍计算，后为易于推行而改为 80 倍。

二部制电价制度让“最高需量”着实成为用户经济用电的标准，高价的惩罚性收费有效地减少了超负荷用电的现象。对于解决上海发展需要用电而电力生产短期内无法满足需要的两难境地是一种没有办法的办法。比如，上海灯泡厂原来的批准限额为300千瓦，二部制电价实行之后要求减低至220千瓦。

#### 力率电价提高用电效率

“力率”是用来表示工厂所用电流中有效部分的百分比。简单地说就是工厂对电流的利用程度，也就是工厂对发电机设备容量的占用程度。如果工厂用电的力率为100%，100千伏安的发电机和变压器就可以供给100千瓦的负荷。如果力率很低，只有50%，那么发电机和变压器的容量就被虚占着，有效出力就要打个对折，换句话说只足供给50千瓦的负荷了；若仍旧要供给100千瓦的负荷，发电机、变压器的容量要增加一倍。所以将力率与电价挂钩，以力率的高低来决定电费上的待遇，是提高用户力率的有效方式。<sup>8</sup>

#### 分类电价和峰谷电价

上海之所以要在电价上做足文章是因为要通过电价政策更合理地分配电能的使用效率，以缓解电力能源供应紧张的局面，分类电价区分了工业用电和居民用电的电价，在工业用电中又细分了不同行业的用电价格标准，目的也是为了鼓励企业平衡用电成本与收益的关系，从而降低高峰用电负荷，缓解上海城市发展初期用电紧张的矛盾。此后，随着上海经济持续快速增长和人民生活水平不断提高，上海最高用电负荷不断提高，由2000年的1041.7万kW提高到2012年的2591.5万kW，增长1.49倍，年均增速7.9%。空调用电负荷是电力峰值负荷产生的主要原因，气温则是产生电网高峰负荷最后的决定因素<sup>9</sup>，在这样的背景下，峰谷电价机制由此产生，至此电价制定机制背后的矛盾由原来的整体电力产能落后于城市发展之间的不平衡演变为局部极端峰值电量需求突出与日常基本负荷之间的不平衡。

#### 2、工业化城市化的影响

《新帕尔格雷夫经济学大辞典》认为工业化过程的主要特征有两点：（1）人口向城市地区不断集中；（2）城市用地向郊区不断扩展；（3）城市的经济、科技不断变革；（4）城市生活方式，消费结构及价值观念的不断进步。相应地，城市化水平的指标主要三个：分别是（1）非农人口占总人口比重；（2）城市人均住房面积或者城市人均道路铺装长度；（3）城市第三产业占地区国内生产总值比重。而城市化过程最显著的特征，便是人口向城市区域集中转移。因此工业化、城市化的进程的明显标志就是电力需求的不断提高。

九十年代初，由于经济快速增长，电力生产形势依旧紧张，拉闸限电现象时有发生。保障上海社会发展目标的实现，以缓解电力短缺的矛盾，上海实行了集资办电及多渠道筹资办电政策。上海建设了一批由上海市电力公司与其它投资者（如华

<sup>8</sup>高明：《1945-1965上海电力工业研究》上海交通大学，2014年6月，第67—69页。

<sup>9</sup>章树荣、陶宗德、洪健军：《上海能源与电力发展中若干问题探讨》，《上海节能》2013年第6期，第11—15页。

东电力集团公司、申能、华能等) 合资合作的发电机组。2000 年底, 上海市境内共有电厂 22 座, 总装机容量 943 万千瓦。<sup>10</sup>

上海是一个工业化城市, 工业能源消费量一直占能源消费总量的主要份额, 但从 2000 年以来, 工业能源消费占的比重不断下降, 从 2000 年占 68.7% 下降到 2010 年的 56.2%, 2011 年进一步下降到占 55.9%。第三产业能源消费量所占比重由 2000 年的 19.4%, 上升到 2010 年占 32.9%。第一产业能源消费所占比重由 2000 年占 1.9%, 下降到 2011 年的 0.6%。居民生活用能所占比重略有上升。工业电力消费量占全市电力消费总量的比重由 2000 年的 70.3%, 下降到 2011 年的 60.1%, 三产相应由 17.6% 上升到 2011 年的 24.3%, 居民生活用电增长较快, 比重由 2000 年的 9.5% 上升到 2011 年的 13.1%。能源和电力消费结构变化, 表明上海产业结构调整不断深入推进。<sup>11</sup>

上海作为全国工业重镇的基本属性没有改变, 所以城市工业化发展的道路必定是符合客观规律的, 不提升电力总量供应的能力是无法解决城市发展的矛盾的, 正所谓“巧妇难为无米之炊”, 政府的集资、引资政策无疑摆脱了计划经济的影响, 运用市场和资本的力量加速电力发展(装机容量)的速度, 与此同时另一只无形的手——产业发展转型, 升级了上海城市发展方式, 不可否认这种转型降低了 GDP 的单位用电能耗, 这两种发展方式对上海的电力工业都产生了深远的影响。如果说上海电力工业的发展前 50 年(1949~2000) 为主要是为了城市的发展提供电力保障, 那么后 20 年(2000~至今) 城市的发展转型对上海电力工业提出了更高的要求。值得注意的是, 与其他行业不同, 电力工业的发展与改变是一个慢速或匀速的过程, 举例来说单台发电机组的设计寿命一般是 30 年, 一旦建成一个寿命周期内机组的煤耗、效率、各项指标很难有质的改变, 所以电力工业在发展转型过程中遇到的问题难度是不言而喻的, 但是上海市政府和上海电力人有决心完成电力工业的升级转型任务, 以适应上海城市发展的新要求。

### 3、环保改造与机组效率提升

随着社会的发展, 人们对环境的要求越来越高, 同时国家对于一次能源的使用效率有了明确的指示。上海电力工业发展到了一个新的挑战期, 正如上文所提到的电力工业转型的力度和难度不小, 只能用“时间换取空间”的办法再一次摸着石头过河。数据表明, “十五”期间, 上海单位生产总值能耗下降 22.9% (当年价计算), “十一五”完成下降 20% 目标, 2010 年万元 GDP 能耗为 0.712 吨标煤, 2011 年下降 5.32%, 为 0.618 吨标煤 2010 年可比价计算)。“十一五”关停小旧发电机组 178.55 万 kW, 2011 年又关停 27.5 万 kW。投产一批以外高桥三期、漕泾、石洞口二期为代表的超超临界燃煤机组, 上海火力发电呈大容量、高参数、低排放、集约化发展态势。上海火电平均供电煤耗从 2000 年的 351g 标煤/kWh 下降到 2012 年 289g 标煤/kWh。全市二氧化硫排放从 2005 年 51.28 万吨下降到 2011 年 25.51 万吨, 超额完成国家有关规定指标。<sup>12</sup>

<sup>10</sup>许进、孙健刚:《上海电力发展的回顾与展望》,《上海节能》2001 年第 4 期,第 3—5,16 页。

<sup>11</sup>章树荣、陶宗德、洪健军:《上海能源与电力发展中若干问题探讨》,《上海节能》2013 年第 6 期,第 11—15 页。

<sup>12</sup>章树荣、陶宗德、洪健军:《上海能源与电力发展中若干问题探讨》,《上海节能》2013 年第 6 期,第 11—

2013年12月6日，上海空气质量指数达六级重度污染，市区部分监测站点AQI已经突破400大关，首要污染物为PM<sub>2.5</sub>，上海标志性建筑“东方明珠”消失在白天的雾霾之中。于是上海人民下决心要打赢这场蓝天保卫战，自然而然，燃煤机组的排放指标被推到了舆论的风口浪尖。2015年上海开始实施第六轮三年环保行动计划，到当年年底已有6台燃煤机组实现了超低排放（超低排放：意为排放指标与同容量燃气轮机机组接近，SO<sub>2</sub>小于35mg/Nm<sup>3</sup>、NO<sub>x</sub>小于50mg/Nm<sup>3</sup>、烟尘浓度小于10mg/Nm<sup>3</sup>）上海火电厂的减排努力为全市完成“十二五”减排目标做出了贡献，在“十二五”前4年，上海火电厂SO<sub>2</sub>排放总量下降77.8%，NO<sub>x</sub>排放总量下降68.8%，均大大超过“十二五”规划的指标（分别为13.7%和17.5%）<sup>13</sup>。

上海电力工业用了将近10年的时间完成了一次华丽的蜕变，作为机组效率提升以及环保改造的亲历者，笔者有幸参与其中，目睹了一个个夜以继日无私奉献的电力人为这次重要蜕变所做出的努力和牺牲，他们用智慧和汗水成就了上海电力工业发展的新道路，成就了上海城市电力供应的高效、环保、可持续。这次成功的蜕变不得不归功于政府把方向、统全局的政策部署，更要感谢无数电力人的拼搏精神。

#### 4、新能源发展

上海发电机组主要是火电，发电燃料以煤为主，燃油、燃气为辅。以2015年为例，燃煤机组装机容量为1544.4万千瓦，占65.7%；燃油机组86.4万千瓦，占3.7%；天然气机组569万千瓦，占24.2%；其他如新能源发电机组151.9万千瓦，占6.5%。在燃煤机组中，大容量、高参数、低排放机组，60万千瓦及以上机组6台550万千瓦，超过燃煤机组总容量的1/3，在上海发电装机总容量中的比重达到23.4%。燃煤机组的超低排放以及燃煤热电机组的能源替代是上海电源建设的发展方向。“十二五”期间，上海在新能源和天然气分布式发电方面取得重要进展。截至2015年底，上海共建有并网风电场11个，并网风电机组274台，总装机容量61.105万千瓦；太阳能光伏机组累积达到29.1万千瓦，超过“十二五”规划指标15万千瓦近一倍；生物质发电方面，累积建成垃圾焚烧发电机组17.16万千瓦；天然气分布式供能项目累积装机容量超过10万千瓦。<sup>14</sup>

随着新技术逐渐成熟，新能源发展的趋势正在逐步向好，但不可否认的是新能源自身仍然存在根本性的不足亟待解决。例如光伏发电对光照强度和角度存在比较高的要求，阴雨天气只能维持发电装置自身用电需求；风力发电除了对环境有一定负面影响外，其本身也受到环境的制约，极端寒冷的气候可能使叶轮冻结造成即使冬季北风呼啸但却度电不发的尴尬局面；水利发电过程本身有着响应快，负荷稳定的特点，但是受到汛期季节的影响，仍然会出现为保住下游江湖水位丰水期不能发电的情况；生物质能和垃圾焚烧发电目前规模较小，也存在缺少发可靠电原料情况。目前，国家及

15 页。

<sup>13</sup>陈晖、章树荣：《上海“十二五”期间电力发展综述》，《第十三届长三角能源论坛论文集》2016年12月，第7—11页。

<sup>14</sup>陈晖、章树荣：《上海“十二五”期间电力发展综述》，《第十三届长三角能源论坛论文集》2016年12月，第7—11页。



上海市政府的新能源产业扶持力度持续不减，新能源的电价补贴使得我们有充分的动力在这条新的道路上继续探索。

### 5、未来的展望

随着 5G 时代、大数据时代、工业数字化的到来，以前没法解决或者不敢想的问题或许被提出、或许被解决。上海这座城市的发展永远回避不了的问题就是能源的问题，而当下我们需要在能源高效利用的方方面面做出积极的探索和尝试。例如，上文提到当下上海电网突出的问题之一就是用电峰谷差明显。皖电、三峡水电等外省市来电更加剧了这一矛盾，是否存在新的能源储存形式将电能高效地储存下来，从而减少电力能源调峰调谷时启停设备频繁而造成的能源损失值得我们思考。再比如，大数据对于海量数据的分析能够还原事物的客观规律，分析过去 5 年、甚至 10 年的上海电网用电情况，能够精准得出每一天、每个小时的用电模型，寻找当下生产生活的相关参数，找出其中与用电量关联度最高的因子来推算未来一天甚至一小时的发电量，从而指导电力企业的生产运作，降低其因燃料羁押、多余备用设备运作等因素造成的生产成本，诸如此类的问题之前我们想解决但没有办法，如今可以重新拿出来再研究。

令人可喜的是，科技创新的种子已经撒向广大基层企业和职工，中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议通过了《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》其中提及“科技”36 次，《建议》指出，展望二〇三五年，我国经济实力、科技实力、综合国力将大幅跃升，经济总量和城乡居民人均收入将再迈上新的大台阶，关键核心技术实现重大突破，进入创新型国家前列。科技的发展有助于效率的提升，我们要运用大数据等有效手段找到发展规律，研究发展新技术实现上海电力工业发展的再一次飞跃。

### 6、总结

不难发现，上海电力工业的发展道阻且长，每一次发展都有其特有的历史背景和深刻内涵，期间每一项新政策的出台都是为了解决当下发展的矛盾和问题，随着矛盾和问题的不断变化和升级，对于上海电力工业发展的要求也不断提高，这些要求是国家战略的要求，是城市发展的要求，归根到底是城市人民的要求，上海城市电力工业发展的过去、现在、将来仍然需要依靠城市人民呕心沥血、持之以恒的建设，上海城市电力也将哺育这座城市一代又一代的城市人！

## 城市让生活更美好，供应链让美好更便捷

### ——浅析上海参与全球航空货运物流供应链中心建设

陈万里

2020级MPA三班

**摘要：**“人民城市人民建，人民城市为人民”，人民城市的发展理念要求政府职能部门合理规划生产、生活、生态空间，努力扩大公共空间，丰富公共场所功能，让城市宜居、宜业。支持人民城市目标实现除了上层规划之外，还离不开基础设施和基

础服务业的跟进。上海作为超大型城市，物流服务业和供应链建设是维持城市健康有序发展的重要基础设施，而航空货运物流作为最快连接生产制造和消费行为的重要渠道，在全球供应链中心建设中至关重要，对国计民生有重大战略意义，也具体关系到人民生活的幸福指数。本文基于我国航空货运物流行业现状，剖析存在的不足和原因，着重探讨上海在全球航空货运物流供应链中心建设中的作用和发展方向。

**关键词：**人民城市；超大城市；供应链；航空物流

在防疫抗疫和复工复产过程当中，我们已然认识到构建全球物流供应链的战略重要性，而在日常生活当中，我们也早已习惯被快递物流服务围绕的城市生活。航空货运物流作为与国计民生紧密相关的基础服务业，在落实人民城市建设理念、服务城市快速发展、提升城市生活品质的过程中发挥着重要作用。上海作为超大型都市和超级城市群的核心，也是全球重要的航空货运枢纽，其城市物流体系及全球供应链中心建设不可忽视。

### 一、供应链和城市的重要作用

《超级版图：全球供应链、超级城市与新商业文明的崛起》<sup>15</sup>中提出理解当今世界格局下国家竞争和地缘政治的新视角，核心观点是：全球供应链的竞争已经取代军事和领土竞争成为新的竞争焦点。在冷战时期和冷战结束之后一段时间，“全球安全”被普遍认为是最重要的公共品，主要提供者是美国。到 21 世纪初，全世界最为重要的公共品变成了“基础设施”，目前是中国在积极向世界提供。

书中认为，供应链和基础设施将给未来的世界带来至少两个变化：

第一，领土的意义在变化。“谁统治了供应链，谁就统治了世界”，在供应链统治的世界中，谁拥有领土不再重要，重要的是谁在使用领土上的资源，或者说是在把领土上的资源整合到全球供应链中，“供应链世界的规则是不用则废”。“在供应链世界里，重要的是互相联结，互联程度最好的国家会胜出，而基础设施是联结的前提和基础”。作者认为中国在建设和提供基础设施方面处在世界领先地位。中国对非洲的援助，包括“一带一路”国家战略，都是在努力建立互联互通的基础设施体系。

第二，城市需要重新打量。“21 世纪的城市是人类最具深度的基础设施”。到 2030 年，全球将会出现 50 个超级城市群。人口、财富和人才都向城市聚集。纽约、迪拜和香港这样的城市并不是国家首都，但是这些城市从物质和资金的吞吐量都排名世界前五。有可能未来会有一天，城市和供应链对人类的重要性，要超过国家的重要性。作者认为在一个互联互通的世界中，传统的国家竞争理念已经发生变化，处在全球供应链中的位置，以及能否提供互联互通的基础设施，正在成为比军事和领土更重要的事。

《大国大城：当代中国的统一、发展与平衡》<sup>16</sup>中指出，“要深刻理解城市化、都市圈和大城市发展对于提高劳动生产率的积极作用。”书中提出，“在工业化的时代，城市（特别是大城市）的发展支撑了大规模而专业化的工业和服务业生产，经济的发

<sup>15</sup> [美]帕拉格·康纳：《超级版图：全球供应链、超级城市与新商业文明的崛起》，崔传刚、周大昕译，中信出版社，2016 年 7 月，中文版序。

<sup>16</sup> 陆铭：《大国大城：当代中国的统一、发展与平衡》，上海人民出版社，2016 年 7 月，第 296-299 页。

展具有在地理上高度聚集于少数都市圈的特征。”而经济全球化和后工业化时代的来临又加剧了经济集聚的趋势，随之而来的，国际贸易使得大港口及周边地区具有明显的优势，服务业也持续向大城市集聚，带来相关的人口和产业同步集聚，导致的结果则是城市规模的持续扩大，集中生产所能享受到的规模经济效应、大规模生产伴随的专业化效应、人与人之间的学习（知识溢出）效应等也越发得以显现。这便是城市带来的进步和发展。

《空间的力量：地理、政治与城市发展》<sup>17</sup>中则指出，在长期的认知误区和政策干预下，我国的城市体系和城市布局不合理，城市化水平影响了经济的进一步发展，甚至社会和谐。提出不应牺牲大城市的集聚和扩散效应，而要让生产要素（特别是劳动力）在城乡和地区间更自由地配置，经济向大城市进一步集聚有利于区域和城乡人均收入的平衡，有利于实现增长与和谐的共赢。

以上都表明了城市在经济活动、社会发展，以及在未来人类发展历程中的重要作用。而供应链作为重要的基础设施建设，将不仅仅通过影响城市生活来发挥巨大影响和作用，更会在战略层面对未来的世界格局产生深远影响。

## 二、目前我国航空货运物流供应链建设的不足

民航对提振区域经济的战略先导作用没有变，但我国航空货运发展的现状不容乐观。截至2020年底<sup>18</sup>，我国民航全行业运输飞机在册3903架，其中全货机186架，全货机机队占机队总规模只有4.8%。与此同时，美国全货机超过1100架，其中中远程全货机达547架。自“十二五”以来，我国航空货邮运输量年均增幅只有3.3%，远低于客运市场年均增幅10.9%的速度。目前我国没有专用的货运机场（湖北鄂州机场尚在建），货运优势机场只有一座（上海浦东机场）。而美国拥有货运专用机场25座，货运优势机场58座。相比之下，我国的航空货运发展还存在较大的差距。

国内航空货运物流在规模效应、软硬件设施、服务保障能力等方面与国际航空货运物流巨头还存在不小的差距，主要表现在：

1. 产业抗风险能力亟待提升。长久以来，我国经济建设领域“重生产、轻流通，重制造、轻服务”的结构性问题导致流通服务企业“弱、小、散”的局面长期存在；抗击新冠疫情过程中，显示我国在全球航空货运物流运输保障能力上存在较大短板，国内产业供应链存在较大风险，中国制造“走出去”战略缺乏强有力的全球航空货运物流供应链体系作支撑。

2. 网络通达性有待提高。国内航空货运物流企业在国际运输上缺乏优势，基本只有国际干线运输，全球航网密度较低，全球转运/分拨/仓储中心和配送体系等都还处于起步阶段，物流不具备全球递送能力；物流新技术应用和信息化建设水平不够，相关市场主体的数据信息交互困难重重，缺乏统一的信息平台，信息流不畅，通关便利化水平仍需进一步提升。

3. 系统可靠性有待加强。国内航空货运物流企业起步比较晚，基础比较薄弱，全行业服务体系还很不完善，品牌经营意识不强，供应链管理普遍水平普遍比较低；多式联

<sup>17</sup> 陆铭：《空间的力量：地理、政治与城市发展》，上海人民出版社，2017年2月，第25-26页。

<sup>18</sup> 中国民用航空局：《2020年民航行业发展统计公报》，2021年6月，第3、5、9页，[www.caac.gov.cn/XXGK/XXGK/TJSJ/202106/t20210610\\_207915.html](http://www.caac.gov.cn/XXGK/XXGK/TJSJ/202106/t20210610_207915.html)。

运发展滞后，公路、铁路、空运、海运等多种运输方式发展失衡，联系不够紧密，综合运输成本较高；供应链各环节协同效率相对较低，不能稳定持续的提供安全、可靠、高效的服务。

4.产品多样性有待丰富。大部分国内航空货运物流企业只具备简单的运输、仓储和分拨功能，服务功能单一；提供增值服务的意识较弱，参与客户企业的供应链管理、物流方案设计等一体化、综合性服务较少；高端物流专业人才短缺，资源整合能力较弱，组织化水平和集约化程度有待提升。

### 三、上海如何参与全球航空货运物流供应链建设

打造全球供应链离不开航空货运物流行业的参与。上海是重要的航空枢纽城市，尤其在浦东机场运营着主基地航空公司，不管是从城市发展的角度出发，还是从服务国家战略的角度来看，参与全球航空货运物流供应链建设都责无旁贷，具体可以从以下几个方面思考：

**1.要有全球格局、国际视野。**“格局决定布局,布局决定结局”。从事航空货运物流行业的企业要善于从全球化的角度思考产业布局，以更广阔的视野审视全球市场，不要拘泥于国内的“小池塘”。同时要充分了解全球航空货运行业发展现状、前沿科技、竞争趋势和自身优劣势。全球航空货运物流市场竞争激烈，从行业巨头到细分领域的强者，从供应链体系内部的分工协作，到产业链上的相互制衡，都已经相当完备成熟，在如此发展现状之下，打造全球供应链一定要放眼全球，必须用“上帝视角”俯视行业发展，用全球化格局引领行业布局。

同时，在区域化发展格局中，目前由我国主张、各国共建的“一带一路”战略正在积极推进，致力于亚欧非大陆及附近海洋的互联互通建设，此战略顺应了世界多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化的发展潮流，有利于维护全球自由贸易体系和开放型世界经济，在构建这样的全方位、多层次、复合型的互联互通网络中，上海作为改革的引领者，需要发挥领头雁作用，积极带领和引导国内航空货运物流企业挖掘供应链建设的蓝海。

**2.要立足自身优势。**从经济总量上看，据国家统计局公布数据显示，2020年我国GDP总量逆势增长达到101.6万亿元人民币，按照6.5平均汇率计算，约15.6万亿美元，约占全球GDP总量（84.54万亿美元）的18%，作为当前全球排名第二的经济体，我国在全球经济活动中的地位越来越重要，同时在人均个体经济上还有很大的发展空间，这为我们提供了比较大的发展空间。从人口规模上看，据国家统计局《第七次全国人口普查公报》显示，截至2020年11月，我国总人口14.1178亿，依然是全球第一人口大国。我国拥有无法比拟的人口红利，拥有世界上最大的消费者群体，规模巨大的消费市场倒逼产业升级、产能提升，推动制造业和消费模式更新换代，将为全球供应链建设提供强大的内需动力。从城市规模上看，2015年以来，我国相继出台了“成渝”、“长三角”、“北部湾”、“兰西”、“粤港澳大湾区”等10个国家级城市群建设规划，积极推动国家重大区域板块之间战略融合、互动发展，城市群集聚效应正在逐渐显现，这些建设中的城市群是我国基础设施最便利、供应链网络最发达、经济社会

发展较成熟的地理节点，上海的航空货运物流企业在参与打造全球供应链中需要好好利用这些关键据点，建立好这些城市群与上海之间的联系，以发挥整体的规模优势。

**3.要顺势而为、加强协同。**新冠疫情爆发以来，越来越多的国家已经认识到，并将会把确保国家产业链供应链安全作为重大系统性风险来防控，尤其是世界各主要经济体，将会显著加强对产业链供应链的“政府干预”，全球产业链供应链的本地化、区域化趋势会进一步加快，链条也将尽可能缩短或者简化。在此进退过程中，上海可以利用我国在全球供应链产业链体系中的重要地位、重要作用为依托，寻求战略机遇和发展空间：2018年以来，国家及相关部委密集出台了一系列政策，鼓励建设国家重点开发开放试验区、开放型经济试验区、高新技术产业开发区、自主创新示范区等，推动建设临空经济区、自由贸易试验区、综合保税区，在46个城市和地区设立跨境电商综合试验区等。商务部、发改委、交通运输部、民航局等相关部委出台文件，支持扩大进口促进对外贸易平衡发展，推动道路货运行业转型升级，试点航空电子货运项目，支持和推进货运枢纽（物流园区）建设等，上海要密切关注政策导向，仔细研判发展趋势，找准抓手，因势利导、顺势而为。

**4.要与产业经济相结合。**围绕当前上海的产业布局，结合现代制造业、现代服务业开展物流供应链产业合作，尤其是在新材料研发、高端医用物资研制、生物医药研发、集成电路、高端芯片、人工智能设计制造、5G推广应用等领域，提升建设交通领域与重点产业之间的协同。目前，上海除传统产业外，创新药、未来车、数据港等六大硬核产业快速成长，这些长期布局的优势产业已稳定站上税收百亿台阶，中国芯、蓝天梦、智能造等高投入、长周期产业未来发展趋势向好。在此基础上，上海更要加大产业融合，把现代制造业的优势运用到现代物流供应链的建设当中来。

上海建设全球区域供应链中心还要以我国广阔的国内市场为依靠，我国有不少产业在全球处于领先地位，制造业的优势尤其明显。我国是全球唯一拥有联合国产业分类中所列全部工业门类的国家，也是全球三大制造中心之一。制造业的本质是通过资源最佳配置来实现客户价值的连续流动，在经济全球化时代，如何从全球资源配置的角度来优化每个制造环节，并持续优化供应链流程，成为现代制造企业参与全球竞争的关键。全球产业链供应链与制造业联系紧密，我国制造业继续做大做强做优需要全球供应链的支持，打造全球供应链也需要与制造业紧密联手。除了制造业，我国在建筑业、交通运输业、餐饮业、现代服务业等诸多领域都有巨大的市场基础和服务优势，而这些产业经济与货运物流息息相关，上海参与打造全球供应链需要与这些产业经济携手共进。

**5.要与长三角一体化建设相结合。**长三角地区是我国经济规模最大的城市群，“一市三省”全境所辖城市数量高达41座，经济总量占全国GDP总量近1/4。长三角城市群是我国乃至全球最重要的制造业集群之一，2020年上海规模以上工业总产值增长1.9%，江苏增长6.1%，浙江增长5.4%，安徽增长6%，高于全国2.8%的增长均速。其中上海工业战略性新兴产业总产值达13930亿，成功转型高端制造业的价值越发明显。4月22日，上海市委副书记、市长龚正在出席中宣部新闻发布会时表示：“上海已基本建成国际经济、金融、贸易、航运中心，形成具有全球影响力的科技创新中心

基本框架”。背靠以上海为中心的长三角地区高端制造业、跨境电商的快速发展，依托长三角地区多条都市发展带，进一步巩固和发挥上海国际航空货运枢纽的地位和作用更显重要和迫切。

在参与建设全球供应链中心建设过程当中，上海要强化浦东机场的航空货运枢纽功能。上海是全球重要的航空货运枢纽城市，拥有我国最大的航空货运市场，浦东机场的货邮吞吐量已经连续 12 年稳居全球第三，且始终保持遥遥领先的全国第一位置，年货邮吞吐量达 360 多万吨。要充分发挥浦东机场航空业的产业优势、资源优势、人才优势、技术优势等，同时加强与铁路、公路、航运和海运之间的互联互通，打造多式联运服务体系，适当扩张物流地产和货运枢纽中心建设，加快全球供应链网络布局，持续优化全球枢纽节点连接和运行方式，努力在区域供应链建设中先行先试。

上海要积极抢抓长三角地区一体化发展上升为国家战略的机遇，依托上海“五个中心”战略目标，坚持强功能和去功能并重的原则，疏解次要功能，增强“五个中心”功能，主动把全球供应链中心建设与上海人民城市建设、全球城市建设、推动长三角高质量一体化发展等结合起来，提高要素配置效率，将长三角地区建成高质量发展的样板。

目前全球治理体系和国际政治经济秩序变革正加速推进，各种不确定性风险时刻存在。在我国经济建设转向高质量发展的现阶段，打造全球航空货运物流供应链，关系人民切身利益，关系人民城市发展理念，也关系深化改革和扩大开放能否顺利推进，面对时代发展大势，我们必须顺势而上、顺势而为、逆势而争，方能不负时代、不辱使命。

## 第五部分 人物·思想

【编者按】长期以来，对于城市的概念各学科没有统一的定义。从社会学的角度看，“城市是由紧密间隔的住宅形成的一个范围广大的聚落”。从经济学的角度来看，城市是“居民主要以商贸而不是农耕为生的聚落”。其他学科也在各自的领域内对城市的概念提出了各具特色的解释，但无论哪种解释都承认“城市是一个相对封闭的聚落，而不光是一定数量单门独户住宅的集合”。马克思在长期理论探索中指出，城市是人类生产力和生产关系互动发展的产物，并揭示了人民群众是改造社会、创造历史的主体力量。列宁结合俄国革命实际，在马克思主义理论的基础上，将“无产阶级民主”拓展到人民民主的层面，确立了人民民主思想。城市理论与民主理论的交互发展，为人民城市的建设提供了理论基础。

### 【人物】

#### 一、马克斯·韦伯及其城市非正当性支配理论

##### 1、人物简介

马克斯·韦伯（德语：Max Weber，1864年—1920年），德国著名社会学家、政治学家、经济学家、哲学家，是现代最具生命力和影响力的思想家之一。

马克斯·韦伯于1864年出生于德国图林根的埃尔富特市，不久举家迁至柏林。1882年进入了海德堡大学的法律系就读。1883年在斯特拉斯堡服兵役一年，1884年的秋天，韦伯回到老家以后就读于柏林大学。1889年取得法律博士学位。两年后，韦伯写下了一本名为《罗马的农业历史和其对公共法及私法的重要性》的书，成为正式的大学教授。在1890年代初期著作频繁的几年后，韦伯在1898年直至1902年底都没有再发表任何著作，最后终于在1903年秋季辞去了教授的职位，与他的同事维尔纳·松巴特（Werner Sombart）创办了一本名为“社会学和社会福利档案”的社会学期刊，由韦伯担任副编辑。在1904年，韦伯开始于这本期刊发表一些他最重要的文章，尤其是一系列名为《新教伦理与资本主义精神》的论文，这后来成为他毕生最著名的著作，并且也替他后来许多针对文化和宗教对经济体系的影响的研究奠定根基。在1912年，韦伯试着组织一个左翼的政党以结合社会民主主义者和自由主义者，最后并没有成功，主要是因为当时的自由主义者仍担忧社会民主主义的革命理念。1914年大战爆发后，马克斯·韦伯参加军队服役，负责驻在海德堡的几家医院的工作直到1915年底，期间《世界性宗教的经济伦理》的一部分（《序》和《儒教与道教》）出版。1919年应聘去慕尼黑大学任教，接替布伦塔诺教授的工作。1920年6月14日，韦伯在慕尼黑逝世。

韦伯同泰勒和亨利·法约尔处于同一历史时期，对西方古典管理理论的确立做出杰出贡献，是公认的古典社会学理论和公共行政学最重要的创始人之一，被后世称为“组织理论之父”。

## 2、城市非正当性支配理论

作为古典社会理论的创始人之一，韦伯用“非正当性支配”来概括西方城市的典型特征。在《城市：非正当性支配》一书中，韦伯阐释了城市的概念和种类，结合先前已阐释过的支配、正当性概念，从城市共同体的来源和城市共同体支配权利的自主性两方面具体阐释了城市的非正义性支配。

韦伯将城市细分为消费城市、生产性城市和商业城市三类。消费城市，指的是定居在城市中绝大多数的匠人或者商人的经济收入取决于他们的消费者的购买力的城市，古代都城就是典型的消费城市。不同于我们观念中的消费者，古代都城的消费者实际上是城市真正的管理者，他们的购买力多依靠家产制收入或者政治收入，并且他们的购买力远远超过城市其他消费者的平均水平。除古代都城之外，今天依靠资本力量或政治手段获取收入来源的城市也是消费城市，如荷兰的阿姆斯特丹。生产性城市，指的是城市生产的产品的消费者在城市之外，而且城市之外消费者的购买力在城市总经济收入中占主要地位的城市，例如盛产陶瓷的景德镇。商业城市，指的是城市中的消费主体以获得利润为生，他们获利的来源可以是本城市也可以是其他城市，但是同时本城市内的人也是这个城市的主要消费者。

韦伯对支配概念的界定不同于我们常规的认知，韦伯的支配特指的是“权威主义的命令权”。具体来说，就是统治者将自身的意志或者利益施加给被统治者，而被统治者在实施过程中把这种支配当做行为准则，甚至认为这些行为准则也是在维护自己的利益。只要有人类存在的地方就存在支配，生活中的村长、工厂主、教育者、法官、银行家都可以说是支配者。不过，韦伯指出，支配也有正当性和非正当性之分。韦伯指出了三种拥有正当性的支配。一是正当性支配可以是建立在社会普遍认可的理性原则的基础上，统治者在这种理性基础上展开支配活动；二是正当性支配可以是基于对悠久传统的神圣性以及传统权威者的牢固信仰；三是正当性支配还可以是“对超凡魅力的信仰”，例如对于救世主、先知或者伟大人物的信仰。反之，则为非正当性支配。无疑，国家是最大的正当支配主体，最大的特点就是拥有正当的暴力系统即军事行政来保证国家内部和外部的正常运行；其次，国家通过制定法律来保障人身和公共安全，“培育卫生、教育、社会福利以及其他文化关切。”

韦伯从城市共同体在支配权力过程中自主性、支配权力来源两方面论述城市的非正当性支配。城市支配模式与国家政治支配模式相仿，因为“政治支配模式往往是在谋求将权力正当化的发展逻辑”，所以城市支配也是在谋求正当性。国家作为唯一的立法者，要求自身以及自身的支配活动都具有正当性。然而，立法、执行等具体获得正当性的手段都是由单个具有主观性的个体来实现，所以，这一过程不可避免地就带有自主性。这样的自主性放到城市这个行政与政治制度的共同体上来说，就容易出现城市共同体在支配权力过程中自主性过大，严重的会产生城市中的非正当性支配情况出现。



## 二、刘易斯·芒福德及其城市起源理论

### 1、人物简介

刘易斯·芒福德(Lewis Mumford, 1895—1990年), 美国著名城市规划理论家、历史学家。

刘易斯·芒福德于 1895 年生于美国纽约州长岛符拉兴镇。1912-1917 年就学于纽约市立学院, 1914 年开始接受著名生物学家、教育家、城市与区域规划科学的先驱之一帕特里克·格迪斯的启蒙影响。对纽约与其周围区域从社会学、生态学角度进行了系统深入的研究, 其规划思想为其后 20 世纪 30 年代的田纳西流域规划与建立绿带城奠定了理论基础。1915-1916 年就读于纽约州哥伦比亚大学, 但均未获取任何学位。1923 年芒福德成为美国区域规划协会的基本会员。1925 年任美国社会研究新学院讲师, 1930 年发表一篇短文: “The Drama of the Machines”, 开始涉足技术哲学, 并由此成为哥伦比亚大学的讲师, 讲授“机器时代”这样一门新课程, 接着他又去欧洲的技术博物馆和图书馆从事彻底的研究旅行, 于 1934 年完成其成名作《技术与文明》, 并很快成为技术史和技术哲学的名著。他强调城市规划的主导思想应重视各种人文因素, 从而促使欧洲的城市设计重新确定方向。第二次世界大战前后, 他的著作被波兰、荷兰、希腊等国家一些组织当作教材, 培养了新一代的规划师。芒福德曾被许多英语国家的重要建筑和城市规划机构聘为荣誉成员。1951-1959 年, 芒福德任宾夕法尼亚大学城市规划教授; 1959-1961 年任研究教授; 1961-1964 年先后在加利福尼亚大学和威斯雷因大学任研究教授。芒福德的贡献和影响远远超出城市研究和城市规划的领域, 而深入到哲学、历史、社会、文化等诸多方面。他曾十余次获得重要的研究奖和学术创作奖, 其中包括 1961 年获英国皇家建筑学金奖, 1971 年获莱昂纳多·芬奇奖章和 1972 年获美国国家文学奖章。

### 2、芒福德的城市起源理论

芒福德关于城市起源的阐释集中体现在他的著作《城市发展史——起源、演变和前景》的前两章中, 在这两章篇幅不长的叙述中, 芒福德运用他广博的知识系统地追溯了城市形成的过程, 生动地勾勒出了一幅从游猎到定居、从村庄到城市的演变路线图。

在芒福德看来, 城市的产生最初源于人类定居的倾向, 而这种倾向有其动物性渊源, 海狸搭窝、蜜蜂筑巢、白蚁建冢都是动物定居的例证。人类定居也有现实的需求, 对自然的畏惧使他们需要在固定的地点设立祭坛进行原始崇拜, 对逝者的敬重也需要他们在固定的地点堆起坟墓以便日后拜谒。显然, 定居可使他们从事这些活动更为方便。

人类定居下来以后, 村庄便在人们生活中发挥着重要作用。芒福德特别强调了村庄对城市形成的贡献。在他看来, 新石器时代村庄已具有小型城市的许多特征; 城市的胚胎构造早已存在村庄之中; 组织化的道德、政府、法律、正义也都源于村庄; 城市的许多成分已潜伏于村庄之中, 有些甚至明显可辩。不过他同时也指出, 村庄不等

同于城市的初级形式，它就像一个未受精的卵，而不是已开始发育的胚胎，它还有待于雄性亲本向它补给一套染色体方能进一步分化，发育成更高更繁复的文化形式。

城市胚胎发育成为完全成熟的都市需要一个漫长而复杂的过程，对此，芒福德有自己的理解和构想。在他看来，这种发展以孕育城市的新旧文化相结合的村庄为基础，其发展方向并不在于人口和地域的扩张，而在于脱离饮食和养育的轨道，追求比生存更高的目的。芒福德所构想的村庄在追求更高目的过程中发展为成熟城市的路径：

首领与国王。城市的成形首先是一个由简单到复杂的过程。它首先表现为村庄融入外来新因素成为更复杂的城市原始机体，其次表现为居民构成随着社会分工细化而变得复杂，紧随其后而来的便是农业和社会体制的深度变革及其触发的危机，这就要求社会在统一指挥下进行统筹管控，而没有什么会比坚毅、果敢的首领更能处理这样复杂的局面。只有这样，人力才能得到有效动员，资源才能得到集中配置，城市的原始机体才能朝各个方向蓬勃发展。芒福德称这一过程为城市的聚合。

王权与神祇。在新的城市原始机体中，国王的权威远非狩猎的勇武、超凡的力量和伟大的功业就可以维持，它主要还需凭借原始宗教的影响，只有人们对自然的敬畏、对神灵的臆想才能使受神灵庇护、甚至具有神性的国王的统治权得到普遍认可和无限放大。因此，王权从确立之初便与神祇密切地联系在了一起。在芒福德看来，这种世俗权力与宗教神权的结合对城市成形的作用是巨大的，它统一了意志和行动，激发了人类潜能，以至于之前单凭野蛮强制无法办到的事，或单凭魔法仪式无法实现的事现在可以由野蛮强制和魔法仪式相结合，靠彼此理解和共同行动在城市成形过程中逐一实现了，而且规模之大也是前人无法想象的。

祭祀与战争。世俗权力与宗教神权结合的另一个结果是规模宏大、次数繁多的祭祀活动。在原始的祭祀活动中，人们为祈求风调雨顺不惜以人作为牺牲祭品，这就产生了对作为祭品的人的需求，在芒福德看来，这是人类最初发动战争的主要原因之一，而城市的集聚作用使以掠俘献祭为目的的小规模劫掠变成了大规模征伐。所以，城市在最初成形过程中就被赋予了战争职能，恰如芒福德所说，“古代城市的起源结构中，习染极深的是战争”。

至此，城市真正意义上的形态已初步形成，这不仅体现在宫殿、庙宇、兵营、训练场、兵工厂、战俘营、城墙、壁垒、壕堑、哨塔等非生产性、具有比生存更高目的的建筑物上，更表现为它在功能扩展之后成为各种密切相关、相互影响的功能的复合体。在芒福德看来，前者只是城市在历史条件下的偶然因素，而后者才是城市的本质因素，而城市的历史演变无疑也印证了他的这一远见卓识。

### 三、卡尔·马克思及其人民主体思想

#### 1、人物简介

卡尔·马克思，全名卡尔·海因里希·马克思（德语：Karl Heinrich Marx，1818年—1883年），马克思主义的创始人之一，第一国际的组织者和领导者，马克思主义

政党的缔造者之一，全世界无产阶级和劳动人民的革命导师，无产阶级的精神领袖，国际共产主义运动的开创者。

卡尔·马克思于1818年5月5日出生于德意志邦联普鲁士王国莱茵省（属于德国莱茵兰-普法尔茨州）特里尔城一个律师家庭。1830年10月，马克思进入特里尔中学。中学毕业后，进入波恩大学，18岁后转学到柏林大学学习法律，但他大部分的学习焦点却摆在哲学和历史上。1841年马克思以论文《德谟克利特的自然哲学和伊壁鸠鲁的自然哲学之区别》申请学位，并因得到委员会一致认可，未进一步答辩而顺利获得耶拿大学哲学博士。毕业后担任《莱茵报》主编，遇到在马克思思想发展史上颇为有名的“林木盗窃问题”。1843年《莱茵报》发行许可被普鲁士国王撤销，马克思因此失业。1844年9月，恩格斯到访巴黎，两人并肩开始了对科学社会主义的研究，并结成了深厚的友谊。马克思写了《经济学哲学手稿》，这份手稿直到1933年才被发现并发表，被称为《1844年经济学哲学手稿》。1846年初，马克思和恩格斯建立布鲁塞尔共产主义通讯委员会。1847年，马克思和恩格斯应邀参加正义者同盟。1847年6月，改组同盟并更名为共产主义者同盟，马克思和恩格斯起草同盟的纲领《共产党宣言》。1848年4月，在德国无产者的资助下，马克思和恩格斯一起回到普鲁士科隆，创办《新莱茵报》。1864年9月28日，马克思参加第一国际成立大会，被选入领导委员会。他为国际起草《成立宣言》《临时章程》和其他重要文件。1867年9月14日，《资本论》第一卷出版。1883年3月14日，伟大的思想家马克思在伦敦寓所辞世，享年65岁。

## 2、马克思的人民主体思想

马克思人民主体思想以辩证唯物史观为基础，以科学的态度论证人民在社会经济生活的主导作用，揭示人民群众是改造社会、创造历史的主体力量，其先进性在我国社会主义建设中得到印证。在中国特色社会主义建设的不同时期，人民主体思想一直是党坚定不移坚持和发展的核心思想，并指导着社会主义事业取得一系列胜利。

人民群众的历史主体地位。马克思首先肯定了人的力量，明确指出人们追求物质利益的劳动过程，就是改造社会、书写历史、推动社会进步的过程。马克思认为人类社会的发展和进步是一个动态的变化过程，人民群众自发或者被动的劳动创造，是产生历史、改变当下、走向未来的动力基础。同时，人类社会的精神文明也来自人民。马克思指出，在社会生产和劳动创造过程中，人民群众已不满足于机械式的重复劳动，开始运用智慧进行总结和反思，并在长期的实践活动中不断补充和完善，形成高级的知识体系和精神层次的劳动创造。在这个过程中，人民群众既是创造者，又是受益者，处于绝对的主体地位。

人民群众在实践活动中的主体地位。首先，社会生活中的物质财富和精神财富，都是由具体实践活动所创造的，人民群众是劳动者，在实践活动中处于主体地位。马克思认为人民进行劳动创造的实践活动，是社会前进的主动动力。其次，实践活动是检验真理的唯一标准，人民是检验的主体。马克思认为，在阶级社会里，人民在社会进步中自觉的劳动创造和自发的阶级斗争行为，对社会资源分配、利益分配起着积极的调节作用。使社会体制在反复的斗争中不断进步，不断优化，指导实践活动的思想理

论体系，从而使人民群众在社会实践过程中的地位得以改善，利益诉求得到重视，因此人民群众才是以实践验证真理的主体。

#### 四、弗拉基米尔·伊里奇·列宁及其人民民主思想

##### 1、人物简介

弗拉基米尔·伊里奇·列宁（1870年—1924年），原名弗拉基米尔·伊里奇·乌里扬诺夫，著名的马克思主义者，无产阶级革命家、政治家、理论家、思想家。是苏俄（世界上第一个社会主义国家）和苏联的主要缔造者、布尔什维克党的创始人、十月革命的主要领导人，苏联人民委员会主席（即苏联总理）、工农国防委员会主席。

1870年4月22日（俄历4月10日）出生于俄国伏尔加河畔的辛比尔斯克市（现称乌里扬诺夫斯克市）。1887年8月，列宁进入喀山大学法律系学习。1891年，21岁的列宁以校外生的资格通过了彼得堡大学的毕业考试。并被授予优等生毕业文凭。1892年，他开始组织了当地第一个马克思主义小组，并将《共产党宣言》译成了俄文，还写下了第一本著作《农民生活中新的经济变动》。1917年11月，列宁领导俄国十月革命取得成功，建立了世界上第一个无产阶级专政的国家。1924年1月21日，列宁在戈尔基村去世，终年53岁。

##### 2、列宁的人民民主思想

人民民主思想是列宁民主思想的出发点和归宿，具有丰富的内涵。列宁始终坚持国家的一切权力来自人民，并确立了相信人民、依靠人民、发动人民、最终服务于人民的信念，其人民民主思想全面而深刻。

人民民主就是人民当家做主，就是大多数人享有的民主，即广大劳动人民在经济、文化生活，尤其是在政治生活中拥有广泛而真实的民主权利。列宁联系俄国革命的现实指出：“无产阶级民主（苏维埃政权就是它的一种形式）在世界上史无前例地发展和扩大的正是对绝大多数居民的民主，即对被剥削劳动者的民主。”列宁结合俄国革命实际，把马克思恩格斯所习惯使用的“无产阶级民主”概念，通过主体方面的拓展而推进到人民民主的层面。

列宁曾设想建立一种巴黎公社式的直接民主的政治模式。然而，随着社会主义实践的进一步发展，列宁很快就意识到，在一个小农和文盲占人口大多数的国家，绝不是人人都能够马上参与国家管理的。于是在实践中列宁仍借用了代议制民主形式，确定以苏维埃作为政权组织形式。苏维埃是由劳动者自己选举代表组成，人民可以选举苏维埃代表，也可以罢免他们。列宁说：“苏维埃政权在历史上第一次不仅从各方面为受资本主义压迫的群众组织提供方便，而且使这种组织成为自下而上、由地方到中央的整个国家机构的持久和不可缺少的基础。只有这样，才能真正实现大多数人享受的民主制度，使大多数人即劳动者实际参加国家的管理。列宁领导的苏维埃政权具有广泛的代表性，并积极创造条件鼓励人民群众参与国家管理，从而有力地保障了人民民主权利的实现。

虽然列宁仍然沿用了代议民主形式，但他却赋予这一形式以新的民主内容即人民民主内容，从而使苏维埃政权代表的民主进入了社会主义民主的新阶段。列宁主张人民在政治、经济、文化等方面享有广泛的权利，特别是把人民享有选举权和罢免权、监督权以及对国家各项事务的管理权作为人民民主的集中体现。（1）选举权与罢免权。列宁认为人民享有充分的选举权是苏维埃社会主义民主的本质特征之一。他强调：“无论是工人，还是士兵、农民、铁路员工，一切劳动者都可以自由地把自己的代表选进苏维埃，自由地罢免那些不能满足人民的要求和愿望的代表。”“群众应当有权为自己选举负责的领导者”。为了切实保障人民民主，列宁强调必须把选举权同罢免权结合起来。（2）监督权。列宁对人民群众的监督权极为重视。他指出，对于国家各级领导机关及其工作人员，“群众应当有权了解和检查他们活动的每一个细节”。他说，“要有多种多样的自下而上的监督形式和方法，以便消除苏维埃政权的一切可能发生的弊病，反复地不倦地铲除官僚主义的莠草”。（3）国家各项事业的管理权。列宁将劳动群众管理国家作为人民民主的主要标志。他说：“在社会主义下，原始民主的许多东西都必然会复活起来，因为人民群众在文明社会史上破天荒的第一次站起来了，不仅自己来参加投票和选举，而且自己来参加日常管理。”列宁认为，参与国家管理不仅是人民的权利，也是人民的一种应尽的义务。此外，列宁还强调吸引人民参加管理是反对和克服官僚主义的重要方法。

## 【思想】

### 汪仲启：实践民主——当代中国基层民主发展的历史与逻辑

天津人民出版社

2020年12月出版

#### 作者简介：

汪仲启，法学博士，毕业于复旦大学国际关系与公共事务学院，现任上海市委党校（上海行政学院）公共管理教研部副教授、上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员、复旦大学当代中国研究中心研究员、上海市委办公厅“16”课题评估小组副组长；曾任《社会科学报》首席记者，记者部主任。研究方向为中国政府与政治、基层党建与社会治理创新；参加国家社科基金重大课题一项（子课题负责人），主持或参加省部级以上课题5项；在《学术月刊》、《经济社会体制比较》、《探索与争鸣》、《复旦政治学评论》等核心期刊及重要理论报刊发表论文三十余篇。

#### 书籍简介：

“身份解放”和“机制建设”是民主发展的两个基本支柱，二者决定了一个政治体民主发展的具体路径。当代中国的民主发展进程表现为由身份解放和机制建设的“赛跑”，最终走向身份解放和引领机制建设，因此民主机制建设构成当前中国民主发展的核心主题。本书解释了近代以来中国民主发展的宏观逻辑，以及新中国成立以

来特别是改革开放以来中国基层民主发展的微观实践,是对当代中国民主发展历程及实践进行中层理论建构的一个尝试。

**书籍目录:**

第一章 导论

第一节 问题的提出:当代中国的民主发展

第二节 文献综述

第三节 分析框架与研究进路

第四节 主要观点与基本结论

第二章 范式转变:从民主转型到民主发展

第一节 民主共相:身份解放与机制建设

第二节 殊途同归:民主发展的不同道路

第三节 回到中国:民主发展的方向、逻辑、路径与机制

第三章 “能动-结构”分析与“互动-聚合”理论

第一节 分析方法的说明

第二节 文本、能动者与政治中介

第三节 合法性、绩效与利益

第四节 互动与聚合

第四章 案例回归:乡镇领导干部选举

第一节 步云乡的改革:从公推直选到公推公选

第二节 富裕的大鹏镇和贫穷的步云乡

第三节 冲撞与回响

第四节 本章小结

第五章 案例回归:区县人大代表的自主参选

第一节 概念与文本

第二节 事实与过程

第三节 自主参选人的类型学分析

第四节 真实的“互动”环境

第五节 本章小结

第六章 案例回归:“治事”中的民主

第一节 从民主恳谈到参与式预算

第二节 对比:参与式预算在全国

第三节 性质、原因与结构

第四节 本章小结

结论:理论自觉与中国特色社会主义民主理论建构

参考文献

后记

## 韩福国：复式协商民主实操手册——民主程序与科学环节

《复式协商民主实操手册——民主程序与科学环节》上海人民出版社 2021 年 1 月出版

### 作者简介：

韩福国，复旦大学国际关系与公共事务学院教授。主要研究方向：中国政府与政治、社会阶层流动、城市治理与创新、协商民主。出版专（合）著：《民营经济制度变迁中的工商联：组织的双重代理》（经济科学出版社 2006 年版）、《新兴产业工人与中国工会——“义乌工会社会化维权模式”研究》（上海人民出版社 2008 年版）、《开放式党建：群众路线和协商民主的融合》（上海人民出版社 2013 年版）。

### 书籍简介：

社会主义协商民主操作规则，可以经由持续的公民参与，很好地训练成熟的公民意识，培养他们对自己负责、对他人负责和对社会负责的公民精神，从而实现对公共议题的有序讨论，达成最大可能的共识，真正落实中共十八大、十九大报告的精神。复式协商民主是“随机抽样”、“政治安排”。“细节的可操作化设计”是本书谋篇布局的主线；可操作化的实践问题导向，是本书殚精竭虑的安排。本书主要基于持续 15 年的上海与浙江等地的实际操作案例，在具体操作协商民主程序与环节的设计中，贯彻了“四个社会导向”：明确的实践导向、一贯的问题导向、独特的技术导向、持续的基层导向。中国社会主义民主制度建设需要各层次的发力，本书在基层空间内讨论这一问题。本书坚持三个要旨：“离开可操作化的程序，没有真正的自由”、“离开可操作化的程序，没有真正的民主”、“离开可操作化的程序，没有真正的效率”。

### 书籍目录：

导言 中国需要实操性的协商民主

- 一、实操民主是中国社会治理现代化的当务之急
- 二、协商民主不是个新东西也不是旧事务
- 三、复式协商民主的“四个社会导向”
- 四、在实操中创新

第一章 程序与环节：制度操作的两个基石

- 一、科学获取民意的经验与努力
- 二、沟通和知情的“协商—恳谈”
- 三、超越目前几种决策方式的局限
- 四、多元人群可以平等参与
- 五、程序民主与环节科学的易操作

第二章 协商民意测验：国际经验的梳理

- 一、随机抽样：平等的参与者
- 二、项目说明：信息的对称透明
- 三、前后问卷：科学地测量民意
- 四、小组讨论：有序的协商讨论
- 五、大会提问：决策者与民众协商

六、结果公布：决策的公开反馈

七、全球实操：可复制的科学

第三章 复式协商民主：中国的程序设计

一、程序合理与环节完整：实操让民主落地

二、议题选择：政治抉择与科学技术的结合

三、超越随机抽样：寻找“最大多数人”

四、决策知情：实现信息的充分获取

五、前后测问卷：精准地量化民意

六、科学化协商：有主持的分组恳谈

七、全体协商：信息均衡达成共识

八、结果公开：形成“最大公约数”

九、绩效监督：持续的协商与民主

十、可复制性：程序信度与环节效度结合

第四章 操作领域：复式协商民主的适用空间

一、复式协商民主整体进展

二、“街区共治”与“社区自治”事务

三、人大事务的讨论和表决

四、政协议案的收集和制定

五、公共决策议题的社会参与

六、社会组织（企业）协商

七、社会重大事项规划和审议

九、公民教育和参与素养提升

第五章 参与方法比较：协商民主的多样化实践

一、多元方法的优势互补

二、群众座谈会

三、市民（村民）论坛

四、“四会”制度

五、社区网络论坛

六、民情沟通日

七、“开放空间”技术

八、“愿（远）景”工作坊

九、“罗伯特议事规则”

十、公民议会（共识会议）

十一、一次性的民意调查

结语 实现中国民主的可操作性

后记





欢迎关注【复旦MPA】微信公众号：

电子版杂志下载地址：<http://www.mpa.fudan.edu.cn/>

办公地址：上海市杨浦区国权路680号美研中心504室