

人民城市与城市治理复合形态构建

任 勇 周 芮

摘要：作为新时代城市治理发展方向的人民城市被赋予了新的内涵。人民城市即坚持以人民为中心的城市发展观，坚持人民至上，注重人民城市人民建，人民城市为人民，由人民共享发展成果。在对人民城市的历史发展脉络进行梳理的过程中，可以看出中国城市治理在价值属性、问题导向、参与过程等维度发生了变化，因而人民城市具有人民性、有效性、参与性的基本属性。以人民性为根本属性、以有效性为特有属性、以参与性为基本属性的人民城市三重属性对城市治理未来形态的塑造提出了新要求，人民城市需要构建城市治理复合形态，即主体复合、服务复合、流程复合的三重复合逻辑关系，以推动城市治理现代化的实现。

关键词：人民城市；城市治理；复合形态；人民至上

中图分类号：D035 **文献标识码：**A **文章编号：**1000—8691（2022）05—0077—09

改革开放以来，中国城市化进入了快速发展阶段。推进城市治理现代化已经成为国家治理现代化的重要组成部分，在城市治理的诸多领域中，人民城市的研究显得尤为重要，因为它不仅是对以往中国城市治理经验的总结与提炼，而且鲜明地体现了改革开放以后中国经济社会的总体特征。由此可以看出，人民城市正逐渐成为中国城市治理研究核心内容之一，并赋予新时代中国城市治理新的指向。在这种背景下，深入研究城市治理形态就显得非常重要，从总体上来看，坚持以人民为中心建设人民城市正在让城市治理复合形态变成现实，并在主体复合、服务复合、流程复合等方面得以体现，通过对人民城市建构城市治理复合形态的论证，以期丰富新时代的城市治理研究。

一、问题的提出

人民城市的概念最早是在2015年中央城市会议上提出的。正是在这次会议上，习近平总书记提出了“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”的要求^①。此后人民城市就逐步开始成为中国城市发展的重要指导思想。从一般意义上来看，人民城市即坚持以人民为中心的城市发展观，坚持人民至上，注重人民城市人民建，人民城市为人民，由人民共享发展成果。^②此后，作为新时代城市发展与城市建设重要指向的人民城市这一理念

基金项目：本文是中宣部宣传思想青年英才自主选题“中国国家治理的基础理论与实践经验研究”（项目号：202019）、上海高水平地方高校（学科）建设项目——华东政法大学一流政治学案例库项目的阶段性成果。

作者简介：任 勇，男，法学博士，华东政法大学政治学与公共管理学院教授，博士生导师，主要从事政府治理研究。
周 芮，女，华东政法大学政治学与公共管理学院博士研究生，主要从事政府治理研究。

^① 中共中央文献研究室编：《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》，北京：中央文献研究室，2017年，第204页。

^② 在和平建设的逻辑下，人民是指社会主义国家的社会成员的集合体，既可以指集合体本身，也可以指集合体中的部分。
参见林尚立：《建构民主：中国的理论、战略与议程》，上海：复旦大学出版社，2012年，第192页。

得到了更为系统和全面的阐释,尤其是2019年习近平总书记在上海市考察时围绕着“人民城市人民建、人民城市为人民”这一主题,对人民城市概念进行了明确的表达,回答了中国需要建设什么样的城市、怎样建设城市等重大理论命题。在这种背景下,学界逐步开始对人民城市展开关注并进行深入研究。

从现有文献来看,对于人民城市的研究主要集中于其理论来源、价值内涵、基本逻辑和治理路径等内容。在这些研究中,有学者从国家治理的视角对人民城市进行探讨^①。有学者对人民城市进行理论溯源,认为马克思对资本主义大机器生产的批判、列宁关于城市与人民关系的论述及马克思主义城市思想的中国化是其主要理论来源,并结合中国共产党人早期城市建设的经验总结进行探讨。^②有学者从城市的人民性视角出发,认为实现人民性的城市治理需要重新找回人的尺度,寻求基于人的多重属性的制度设计和结构安排。^③也有学者从基层治理的视角提出在城市治理实践进路中也会出现人民性这一属性在一定程度上价值偏离的问题,具体表现为人民城市的过度治理并对其进行反思与纠偏。^④除此之外,还有学者从实践逻辑、制度设计、城市空间等方面进行探讨。

总体来看,现有理论文献对人民城市已经进行了一些研究,这些研究往往集中于从单一维度来讨论人民城市的相关问题,如人民城市的历史演进、价值内涵、现实困境与发展路径等方面,主要围绕人民城市的理论生成与在城市治理进程中如何实现人民城市等问题进行论述,但是对于人民城市如何影响城市治理以及人民城市与城市治理之间的内在关系等方面关注度不够。其实,人民城市在推进过程中,对于现有城市治理结构会产生重要影响,并逐步以各种新的方式来影响和重塑城市治理形态,尤其是在数据、平台及场景等技术要素与技术工具嵌入城市治理空间之后。因此,随着人民城市全面进入到中国城市治理过程中,就需要回答中国特色的城市治理是以何种治理形态展现出来这一议题,并从整体的维度来探讨其对城市治理新形态的影响过程。对此,基于城市建设的现实和未来,笔者提出需要探讨人民城市与城市治理之间的复合形态关系。

实际上,关于复合形态的研究首先产生于自然科学领域,在社会科学领域曾经也有学者通过综合考察人民民主的历史与现实、价值与制度,将人民民主的实践形态定位为复合民主。^⑤其实这一思路对于城市治理领域的研究也有较大启发意义,人民城市人民建是新时代城市治理的行动指南,人民城市为人民提供了新时代城市治理的基本价值取向,无论是城市治理的历史与现实、价值与制度以及实践形态,人民城市正在赋予中国城市治理复合形态。从一般意义上看,城市治理的复合形态即通过综合考察城市治理的历史与现实,特别是在新的实践的影响下,不同城市治理模式有机结合并形成互动关系,从而形成了新时代中国城市治理的新样态。笔者之所以提出了城市治理复合形态的构建,一方面是因为新时代城市治理呈现出多重面向,而人民城市建设对于构建城市治理复合形态提出了新的要求。另一方面,城市治理若以单一形态存续是无法适应现代城市建设、治理和发展中出现的新实践样态的,在多种要素的影响下城市治理会呈现出不同的治理样态,不同形态之间有机结合并形成互动关系,体现了城市治理复合过程中的多样性和丰富性。

从现代城市治理发展过程来看,最早的城市治理变革始于欧美国家。20世纪20年代伊始,城市治理研究从欧美社区层面出发,基于“经济不景气社区中权力不平等”现象提出了“中等城镇”命题,进而产出了诸如精英论与多元论的争论、成长机器、政治实业家和城市政权理论等。^⑥但是这些西方城市治理

① 宋道雷:《城市力量:中国城市化的政治学考察》,上海:上海人民出版社,2016年,第47页。

② 刘士林:《人民城市:理论渊源和当代发展》,《南京社会科学》2020年第8期。

③ 何艳玲:《人民城市之路》,北京:人民出版社,2022年,第24—27页。

④ 何雪松等:《人民城市的价值关怀与治理的限度》,《南京社会科学》2021年第1期。

⑤ 林尚立:《复合民主:人民民主促进民生建设的杭州实践》,北京:中央编译出版社,2012年,第49—51页。

⑥ 任勇:《城镇化与城市治理变革:分权化和全球化的视角》,《兰州学刊》2014年第2期。

理论往往强调政治结构、行动者、社会网络以及行动策略等方面^①，对于人民主体性很少或者不给予关注。而在这个方面，中国城市治理实践正在全面回答建设人民城市这一重大理论命题，并对原有的西方主流城市治理理论提供中国式的补充与完善。在此过程中，本文围绕人民城市结合中国城市治理复合形态，适当运用比较研究来发现中国城市治理中的人民性及其应用，其中“关键不在于事件是否具有内在的唯一性，而在于能否从大量的事实中抽象出我们希望理解的社会现实中关键性特点”^②。这不仅可以增进学界对现阶段中国城市治理理论与实践形态的理解，而且可以更加丰富人民城市为人民、人民城市人民建的深刻内涵。因而本文首先从历史维度阐述人民城市的发展脉络，总结提炼人民城市的基本属性，探讨人民城市蕴含的人民性、有限性与参与性对城市治理的形态提出了新的要求，强调中国城市治理未来的发展方向不能以一种单一形态存在，而是要在以人民为中心的城市发展观的引领下建构主体复合、服务复合、流程复合的城市治理复合形态，在此基础上更好地推动中国城市治理现代化的实现。

二、人民城市的发展阶段及属性特征

（一）发展阶段

中国共产党从建立到现在，始终坚持人民至上，把人民放在最高位置，团结与依靠人民，坚持全心全意为人民服务的宗旨，充分调动人民群众的积极性、主动性、创造性。^③就城市治理而言，中华人民共和国成立之前，中国共产党已经开始了为建设人民城市的探索，毛泽东曾经明确中国城市的人民属性，提出“城市已经属于人民，一切应该以城市由人民自己负责管理的精神为出发点”^④。1949年后，在中国共产党的领导下，建立了社会主义制度，坚持国家一切权力属于人民，明确了“人民是城市的主人”，人民开始当家作主并成为国家建设与城市发展的主体性力量，于是人民就成为国家建设与社会发展的最为基本的规定性指向。^⑤自此，人民与中国的城市建设就有机联系在一起并逐步开展，人民城市的初步含义已经开始形成直到这个概念的明确提出。在其发展过程中，可以将其划分为三个不同发展阶段。

1. 中华人民共和国成立初期。由于物质经济基础薄弱，这一时期城市发展与建设侧重于对人民基本生活与权益的保障，以毛泽东为核心的党的第一代中央领导集体认为当时城市面临的最大问题是经济的贫困和失业人口的聚集，“城市一经由我们管理，就必须有计划地逐步解决贫民的生活问题”^⑥。在开始大规模城市建设过程中，党与政府拟定救济政策，保障在战争中被严重破坏的城市经济和大量城市失业人口的基本权益。同时，为加强新的国家政权建设，建立完整的基层国家政权体系，以恢复社会秩序、增强国家对社会的动员能力与资源的调配能力，1954年伴随着《城市街道办事处组织条例》和《城市居民委员会组织条例》的颁布实施，在城市基层逐步建立了以单位制为主、街居制为辅的城市管理体系，单位制与街居制成为计划经济体制下城市治理的主要模式，新中国城市治理的制度体系逐步建立。

① 如同有学者将讨论焦点放在社区政治权力运用的行动者身上，指出具有影响力的实际行使权力者；然后将重点放到行动者之间由于互动而形成的政策联盟，最后将整个城市政治的权力结构和社会网络的关系有机联系起来，认为城市的成长是由这群权力行动者结盟所界定与控制，这些线索构成了目前政治学文献中城市政治研究的基本谱系。参见[英]戴维·贾奇、[英]格里·斯托克、[美]哈罗德·沃尔曼：《城市政治学理论》，刘晔译，上海：上海人民出版社，2009年，第17—82页。

② [美]加里·金、罗伯特·基欧汉、悉尼·维巴：《社会科学中的研究设计》，陈硕译，上海：上海人民出版社、格致出版社，2014年，第40页。

③ 党的十九届六中全明确将坚持人民至上作为中国共产党百年奋斗的历史经验之一，提出了党的根基在人民、血脉在人民、力量在人民，人民是党执政兴国的最大底气所在，这些都为学界深入研究人民城市提供了重要理论指向。

④ 毛泽东：《毛泽东选集》（第4卷），北京：人民出版社，1991年，第1324页。

⑤ 新的社会主义政权建立开启了人民在中国国家治理新的地位。与传统社会不同的是，现代社会中，人成为一切共同体或者秩序体系的原点和出发点，人的本质属性及其对自由发展的追求，决定着国家的组织与发展，决定着人、社会与自然关系所需要的基本秩序。参见林尚立：《公民教育与认同序列重构·序言》，北京：中央编译出版社，2015年，第1—3页。

⑥ 毛泽东：《毛泽东选集》（第4卷），第1324页。

2. 改革开放至党的十九大召开以前。随着党工作重心的转移,城市管理也由国家救济导向转向了城市建设层面,“人民城市人民建”由此产生。但是由于改革开放初期经济基础薄弱,城市建设资金相对短缺,此时的“人民城市人民建”更强调的是动员和组织广大人民群众集中力量办大事,拓宽资金筹集渠道,全体人民群众共同参与城市建设。“城建资金完全靠国家包下来是不现实的,可行的办法是千方百计地动员群众,实现人民城市人民建。城市建设是人民的事情,应该大家来办。国家带头,大家来办,这个方针是行得通的。”^①另一方面由于经济体制的转型与城市基层治理范式的转变,在这一阶段,城市治理也由单一主体转变为以政府为主体,市场、社会组织、公民共同参与的多元治理格局。城市发展与城市建设开始强调“以人为本”,开始纳入了以人民为中心的基本原则。

3. 党的十九大以来。城市发展从“以人为本”深化至“以人民为中心”。党和政府坚持发展为了人民,发展依靠人民,发展成果由人民共享,践行以人民为中心的发展思想,中国城市治理也开始进入新阶段。在这一时期,城市治理在党建引领的基础上,越来越重视由政府、市场、社会多元主体共建共治共享,并在城市数字化转型的过程中得以充分体现,北京、上海、杭州等城市发布的推进城市数字化转型的系列文件就是其最好注脚。同时,中国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,社会主要矛盾的转变也对城市治理也提出了新的要求,城市发展不再局限于单纯地追求规模与速度,而在于对人民更加多向度、多样化与高层次需求的满足,这不仅有利于提升人民的获得感、幸福感与安全感,也说明以人民为中心的发展思想也逐步在中国城市治理当中得以充分展现。

(二) 属性特征

随着中国城市化步入新的历史阶段,人民城市的发展脉络与属性也呈现出多维转变的变迁图景。具体而言,在城市治理价值属性上体现为“以人民为中心”的城市发展观;在治理方式上强调治理的有效性,以解决城市发展与治理领域的问题为导向;在参与过程方面表现为人民的全过程参与。可以说,人民城市中的人民性、有效性、参与性正在成为新时代城市治理具体方向,可以分别称其为根本属性、特有属性以及基本属性。

1. 人民性。人民性是人民城市的根本属性,即坚持以人民为中心的城市治理价值内涵,这代表城市治理过程中的基本立场与基本规定。这与西方城市治理强调以资本为中心是迥然不同的。^②以人民为中心的城市发展观意味着人民至上的主体地位、人民建设的动力机制与人民共享的根本目标:首先,城市属于人民,强调人民在城市的主体性地位,将尊重社会发展规律与尊重人民历史主体地位有机统一,这也是社会主义城市区别于资本主义城市的根本属性之一。其次,城市建设依靠人民,新时代城市治理强调必须发挥人民的主动性作用。人民通过实践活动参与城市建设与治理,体现了马克思主义群众史观的新时代表达,城市化进入快速发展阶段,城市治理需要充分调动人民的主体性、积极性与创造性,实现城市共建共享共治。再次,城市发展为了人民,发展成果由人民共享并将人的全面发展视为城市发展的终极目的,并在城市治理的语境中通过系统化的制度设计与机制创新来体现和落实。人民性反映了现代城市性的根本特征,是城市发展的必然要求,要求从人的视角理解城市变迁规律,旨在将城市治理的终极目标回归人本属性,遵循促进人的全面发展的原则。

① 万里:《万里文选》,北京:人民出版社,1995年,第558页。

② 具体而言,西方城市增长机器理论认为主导城市发展的是致力于促进经济增长的各种力量之间的联盟,土地资源是城市发展的主导因素,城市增长就要对控制土地进行开发,或者对已利用土地进行再开发。处在城市发展核心地位的是“食利者”,他们经常通过强化财产(土地、建筑物)的使用或发展更高层次的使用价值来增加租金,使自身收益最大化,食利者不能仅靠自身力量达到目标,他们必须与其他致力于促进增长的行动者合作。参见[美]洛根、莫洛奇:《都市财富:空间的政治经济学》,陈那波译,上海:格致出版社、上海人民出版社,2016年,第40页。同时,西方城市治理理论中的新马克思主义城市治理理论也指出资本主义积累逻辑必然会导致城市的不均衡发展进而引发城市危机。参见[美]大卫·哈维:《叛逆的城市:从城市权利到城市革命》,叶齐茂、倪晓晖译,北京:商务印书馆,2014年,第27页。

2. 有效性。有效性是人民城市的特有属性，强调城市治理的有效性，以解决问题和满足人民需求为导向，致力于提高公共服务供给的效率与精准性，实现公共服务供给与需求的适配是中国城市治理的特有内涵之一。^①对公共服务需求及时有效做出回应是城市公共服务供给的核心内容，而西方城市治理理论更加侧重公共服务供给的角度^②，中国的人民城市更加重视公共服务的需求导向。人民群众的公共服务需求近年来日益多元化、动态性和分层化，为了积极回应人民群众的需求，在各地推进的城市数字化转型过程中，大数据、人工智能与区块链等新技术要素的嵌入能够变革与重塑公共服务供给模式，通过对人民多样化、复杂性的公共服务需求的满足与回应，全面提升公共服务质量、效益和群众满意度，不断满足人民对美好生活的向往。具体而言，城市治理中对公共服务需求的满足是一个全链条的闭环系统，从公共服务需求的感知与识别开始，再到公共服务的供给，最后到对公共服务供给过程的实时追踪与反馈评估，通过反馈能够更好地实现公共服务供给的有效性，具体体现在人民需求感知、供需适配与需求反馈三个完整的环节。^③大数据技术通过收集和记录所有个体的信息特征并描绘用户画像提高供给主体对人民需求的感知度，并对用户需求与诉求进行信息化抓取，精准识别公民需求，实现供给与需求的精准适配，公共服务供给主体通过构建需求反馈平台，确保公共服务需求信息的充分表达，如秒批、自动化审批、无人审批等政务服务便民化过程正是在充分满足人民新需求的前提下，利用人工智能技术集成与优化审批流程的具体实践，体现“人民至上”的国家治理所追求的价值理念。此外，需要明确的是，正是由于公共服务供给与需求是一个闭环运作系统，因此二者并非存在时间序列上的先后关系，而是需要保持相互交织与相互配合的动态互动关系，只有这样才能更好地保证公共服务供给的有效性，满足不同层次不同类型的人民群众的需要，从而始终服务民众、造福人民。

3. 参与性。参与性是人民城市的基本属性，与西方城市治理不同^④，中国城市治理更多强调人民参与的广泛性与持续性，重视将群众路线^⑤贯穿到城市治理全过程，为了群众，依靠群众，保障人民群众在城市治理过程中享有知情权、参与权、表达权和监督权。在这方面，全过程人民民主就是一个生动的理论表达。由于全过程人民民主在构成要素上内含民主选举、民主协商、民主决策、民主管理和民主监督等全过程的复合民主形式，“我国全过程人民民主不仅有完整的制度程序，而且有完整的参与实践”，“我国全过程人民民主实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一，是全链条、全方位、全覆盖的民主，是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主”^⑥。

① 最初有效性往往和合法性联系在一起，有效性是指作用，而合法性是指确定价值。参见[美]李普塞特：《政治人》，北京：商务印书馆，1993年，第53页。而本文这里讨论的有效性则明确是指城市治理真实满足人民群众对于美好生活的需求。

② 具体而言，如“传统区域主义”“公共选择理论学派”与“新区域主义”都是从城市治理结构的视角分析城市公共事务的治理，特别是公共物品和公共服务的供给，尤其是新区域主义摒弃了传统官僚制和市场机制，展现出“治理而非管理、跨部门而非单一部门、协作而非协调、过程而非结构、网络化结构而非正式结构”。

③ 制度好不好，政治形态是否合适，最终的评判者，不是制度或政治形态本身，也不是制度或政治形态没有直接关系的外人，而是成长于这个制度下，生活在这个政治形态中的人民。参见林尚立：《当代中国政治形态研究》（第2版），天津：天津人民出版社，2017年，第383页。

④ 城市政体理论与城市机制理论都将注意力从“垂直的权力”转移到社会生产的表达方式上，注重横向的广泛的参与者联盟，认为“当代城市中大众控制的操作方法大致是政府与市场劳动分工的结果”，“当代城市政治包括更广泛的参与者，政治组织、经济组织、社会组织分别掌握不同的资源，任何一方都无法独立地实现发展目标，多元主体之间的“联盟”就成了一种必然选择。但是，西方城市治理理论对参与者联盟特别是私人参与者的强调主要是基于生产资料的所有权控制在私人部门手中以致于政府、企业、社团都无法独立地实现发展目标这一前提。参见：Stephen L. Elkin, *City and regime in the American republic*, Chicago: University of Chicago Press, 2015, p. 102.

⑤ 王绍光教授曾经对西方意义上的公众参与和中国群众路线差异进行了形象的比喻，他认为公众参与是指公众有权推开那扇门，参与屋内的游戏，但矜持的决策者却不会走出户外。群众路线则要求决策者必须主动深入到人民大众中去，尤其是到底层民众中去，而不是坐等群众前来参与。参见王绍光：《政治学本土化，时也，势也！》，《政治学研究》2021年第1期。

⑥ 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的民主》，北京：人民出版社，2021年，第29页。

因此一方面要求在城市治理进路中将全过程人民民主嵌入到人民城市建设的各环节，注重参与环节的全过程性，协调与吸收城市治理各类主体参与到公共政策制定和公共服务供给的全过程之中，发挥全过程人民民主主体合力，以增强城市治理政策的有效性，培养现代城市归属感和公民意识。另一方面也要注重参与实践的有效性，真正体现到包括城市数字化转型的城市治理各个层面，激发出人民群众的参与热情，凝聚起参与城市治理的群众力量。而这些目标的实现就需要通过完整的制度程序来保证人民有序参与城市治理实践中，“制度化是组织和程序获取价值观和稳定性的一种进程”^①，在涉及人民有序参与城市治理范围的界定、参与程序的设计、参与意见的提交等方面都需要制定明确及可操作的路径方法来加以保证，实现真实而具体的人民当家作主。

综上所述，既然新时代以人民城市为目标的城市治理要充分体现人民性、有效性与参与性的三种属性，那么就城市治理构建的复合形态而言，就需要将三者纳入其中。一方面，人民城市作为新时代城市治理理念的全新设计，其包含的内容一定是复杂且具体的，在理论逻辑上强调以人民为中心，在实践逻辑上要求公共服务供给与需求的适配与动态互动，在外部条件上注重参与环节的全过程与参与实践的有效性的复合逻辑，而这些都标志着原有城市治理的单一形态或者单一维度无法支撑起人民城市的丰富内涵，无法满足人民群众日益增长的多层次多类型的需求，无法体现出实现人民对美好生活向往的人民城市的工作要求。另一方面，随着第四次工业革命的到来，越来越多的新兴技术要素在城市治理中得以应用，那么代表着城市治理过程中更好地驱动人民城市实现的新型技术工具，在其嵌入城市治理的过程中，既要看到其对人民城市治理在公共服务供给方式、公共部门流程再造、政务服务场景应用等方面的助益，也应注意其有限性，城市治理中技术风险要有效避免同样也需要通过城市治理复合形态的构建来进行纾解。

三、城市治理复合形态构建的路径

如前所述，人民城市的提出赋予中国城市治理的三重属性，因此，中国城市治理就需要根据这三重属性来建构其治理形态，面对快速发展的城市，单一的治理形态显然已经无法满足现实的需要，构建面向未来基于人民城市的城市治理复合形态成为大势所趋，要实现这种治理复合形态，其路径必须清晰明了。首先，以人民为中心的城市治理模式要求城市治理主体由单一走向多元化，多元主体在城市治理体系中的分布与排列呈现主体复合形态，这是城市治理复合形态形成的基础性条件；其次，在数字治理时代下产生了诸如数据、场景、平台等新的技术要素，技术赋能不仅可以推动城市治理的数字化转型，更加便捷地满足人民群众的服务需求，更为重要的是对公共服务供需状态、政务服务平台建设驱动流程优化与场景应用提出了新的要求，对这些要求的实现与完善也是人民城市的人民性、有效性与参与性等三重属性的具体体现。因此，建设人民城市要实现城市治理的复合形态的建构，就需要从主体复合、服务复合、流程复合等方面入手。

（一）实现主体复合

关于城市治理主体这一问题，在20世纪60年代，美国学界就曾经出现精英主义^②与多元主义^③之争，此后又逐步呈现出“不重权力归属，重视合作治理”的理论转向。其实，无论是何种理论流派，其本质上还是建立以多元精英主义为基础的理论假设，即使到后来转向了合作治理，但更多的还是关注多元主体的合作能力而非合作关系。从这个层面来讲，西方往往容易忽视在城市治理中具有重要地位的日常大众，

① [美]塞缪尔·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为等译，上海：上海人民出版社，2008年，第10页。

② 弗洛伊德·亨特是第一个运用精英主义理论分析城市权力结构的政治学家，他提出工商精英对城市政策具有支配性影响力，城市由精英掌握和控制，认为地方代议制民主实际上只是占支配地位的经济利益的幌子而已。这一论断引发了精英主义与多元主义的理论之争。

③ 罗伯特·达尔对纽黑文市进行实证研究，提出城市权力是分割和分散的，并得出多元主义的理论观点。而多元主义认为，城市社会可以理解为数百个小的特殊利益集团的结合体，这些团体有着不完全的人员重叠、广泛分散的权力基础以及大量对重要决策施加影响的手段。

容易忽视如何将民众的需求转化为具体的公共政策。而对于中国城市治理而言,其复合性主要体现为党领导国家与社会合作协商的组织运行方式,具体则表现为在党建引领下以服务民众为目标的多元主体结构互动协作网络^①,人民群众参与的渠道越来越通畅,在政府、社会、民众等不同主体责任分担基础上形成复合结构。值得注意的是在城市治理主体复合结构形成的过程中,随着各种新兴技术应用到城市治理的运行过程中,多元主体在城市治理结构体系中的分布排列情况已然发生变化,已经不同于以往西方理论所描述的自上而下的以治理权力为核心的科层化结构。于是,人民在城市治理中的地位和作用日渐凸显,城市治理结构呈现出一种通过将社会公众诉求转化为数据资源进行采集、分析与应用,并以数据为中心,以解决复杂的公共事务为目标的网络化结构。网络化治理结构相较于原有科层组织结构来说是相对平等的,因而包括人民群众在内的不同主体可以在表达自身诉求与明晰其他主体的治理需求之间寻求平衡,在人民有序参与城市治理实践与权益有效保障之间寻求平衡,这不仅可以解决城市管理和公共服务难题,而且能够实现治理主体之间的紧密联系与有效合作,鼓励更多理性有序的人民参与,真正落实人民城市人民建,从而体现人民城市条件下的城市治理的新型主体复合形态。同时,以解决城市治理难题为导向的新一代信息技术的不断发展将会深刻影响各个主体之间的行为方式,以此来强化城市治理中以人民为中心的主体地位,“治理主体结合迭代和累积的学习过程,促进从规划和控制到试验和实施策略的转变”^②。也就是说,在城市治理中人民主体的强化,要求不断调适其内部治理结构体系,将人民性、有效性与参与性贯穿始终,平衡好人民需求与城市管理的关系,平衡好人民便利与技术应用的关系、平衡好人民满意与治理效果的关系,平衡好人民参与和理性精神的关系,通过多元主体之间建构沟通合作与共享机制来实现城市治理多目标之间的平衡。

(二) 实现服务复合

“人民群众对美好生活的需要日益增长,相应地也对政府公共服务供给的内容、类型及途径提出了更高要求。”^③作为一个人口高度聚集、产业集中和服务需求旺盛的现代空间聚合体,现代城市随着经济社会的发展,社会分层结构日趋复杂,不同的社会群体对城市公共服务的需求呈现出不同状态,这就使得城市治理在面对不同民众主体的同时产生不同类型的需求,因此如何通过精准对接不同类型民众的公共服务需求成为摆在当前城市治理中的重要议题。在这种情形下,抓住人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,推动适应人民群众需要的服务复合,就成为建设人民城市、推动城市治理现代化的关键。一方面,在注重普惠性、基础性和兜底性的基础上,围绕城市发展中的民生短板化解民生难题,推进城市基本公共服务的均等化。另一方面,需要注重运用新兴技术手段给予城市治理的服务复合进行准确赋能。大数据、人工智能等数字化技术的充分运用可以帮助实现政府公共服务和政务服务供给方式的变革,使人民群众能够拥有更便捷表达公共服务需求的渠道、更丰富参与公共服务治理的权利、更多样监督公共服务供给的方式,并进而可以满足民众多元化与复杂性的公共服务需求。具体而言,新兴城市治理技术可以针对不同服务需求的类型及特征,分类型“画出”以群众需求为主要内容的“用户画像”,结合算法以及数字孪生技术应用分析群众的行为偏好,识别不同类型的公共服务需求。鼓励民众参与政务服务的全过程,让民众和市场主体来参与对政务服务绩效的评价,从而有助于精准提供更加优质高效便捷的城市政务服务,降低社会运行成本,促进城市公共服务供给与需求的相互匹配,“积极回应人民群众日益多样和个性化的需求,努力为人民群众提供便捷高效、公平可及的公共服务,让人民群众拥有更多、

① 中共中央办公厅印发的《关于加强和改进城市基层党建工作的意见》中明确提出要确保社区党组织要为群众服务,采取向社会组织、市场主体、民办社工机构购买服务等方式,丰富社区服务供给,提升专业化服务水平。建立居民群众满意、驻区单位满意的服务评价制度等。参见中共中央办公厅:《关于加强和改进城市基层党建工作的意见》,中国政府网, http://www.gov.cn/xinwen/2019-05/08/content_5389836.htm, 2019年5月8日。

② 薛澜等:《走向敏捷治理:新兴产业发展与监管模式探究》,《中国行政管理》2019年第8期。

③ 任勇:《服务型政府建设在改革开放中深入推进》,《人民日报》2018年9月9日。

更直接、更实在的获得感、幸福感、安全感”^①。同时，服务的供给与需求得以精准赋能更好地保证发展成果更多更公平惠及全体人民，以适应城市数字化转型过程中迅速变化的社会结构和治理结构。总之，这种城市治理中服务复合既要关注民众需求，又要关注民众参与；既要重视技术驱动，又要重视治理有效；既要强调数字转型，又要强调循序渐进，在遵循公平公开的基础上提高人民群众对城市治理的满意度。

（三）实现流程复合

从现代城市治理发展过程来看，政府提供各种类型的服务就需要通过具体的流程来实现，流程的顺畅便捷高效直接关系到人民群众的切身体验。为人民服务是中国共产党的根本宗旨，建设人民满意的服务型政府是具体的体现之一。而检验建设人民满意的服务型政府的成效，就需要通过政府政务服务的流程来体现。具体而言，城市治理中以数字化平台为依托，“政府和企业的智能信息披露可以提高生产力和质量，降低监管负担，市场能更好地为公民和消费者服务”^②。也就是说打通政府内部信息壁垒，以“数据跑路”代替“群众跑腿”，推动政务服务事项的“一件事一次办”“网上办”“掌上办”，实现政府部门内部流程重构，厘清部门间关系来优化业务流程，促进政务服务模式效能提升，为人民群众带来更好更便捷的政务服务流程体验，上海的“一网通办”就是典型的案例。在实现流程复合的过程中，技术场景以现代信息与通信技术之间的相互组合关系为工具催生出很多应用场景并注重拓展丰富的治理场景，以此形成技术场景与治理场景的多层叠加，加速了流程复合形态的进一步迭代。一方面，从技术场景的角度出发，对数字技术的广泛应用与场景的动态设计正在逐渐改变着传统治理结构并逐渐创造出更多的治理创新。技术场景具有典型的去中心化、非结构化与信息裂变的典型特征，通过打造数字化平台能够实现信息渠道的共享，充分挖掘并收集人民群众合理化的诉求，鼓励民众参与城市治理决策过程，使其可以突破由于原有城市治理层级限制带来的参与距离进而进入政策议程，让民众诉求能够影响城市政策议程形成新的表达场景。另一方面，技术场景的嵌入容易触发城市治理中人民参与的风险，“数字鸿沟”等技术本身难题可能会使人民参与城市治理的行为被操纵，陷入被技术规训的尴尬局面，因而城市治理场景注重突出民众的参与感和行动者的体验感，赋予人民在参与城市治理中更多的人文关怀，“减少和消弭各种制度和认同区隔而可能带来的碎片化信任，避免认同污名化和妖魔化现象出现”^③，尤其是诸如老年人等弱势群体而言更是如此。这就要求在流程复合过程中要特别注重场景要素，围绕提升服务感受度和人民急难需求，并围绕技术场景与城市治理场景的互动，动态地促进流程复合，化解城市数字化转型过程中可能形成的信任区隔，在实现城市数字化转型的过程中提升城市政府治理能力和水平，更好地服务人民群众，实现建设人民城市的目标。

总之，坚持以人民为中心，建设人民城市，需要更加注重发挥人民群众主体性地位，这就使得中国城市治理呈现出新的多重属性，也就要求城市治理过程需要建构主体复合、服务复合、流程复合的城市治理复合形态。主体复合将人民作为主体，注重人民在城市治理层次中的主体性地位，强调以人民为中心的多元主体复合形态，也是服务复合与流程复合形态得以实现的基础，同时，服务复合与流程复合之间的互构也可以更加强化人民群众的主体地位。一方面，服务复合与流程复合形态都将人民作为对象，以人民城市的理念为支撑，强调人民的中心地位，两者之间的相互关系都将作用于主体复合形态。另一方面，服务复合与流程复合是主体复合形态的具体表现形式与衡量方式，只有实现以人民为中心，城市治理主体复合形态才更容易实现，从而更好地实现城市治理现代化。需要特别注意的是，在新技术因素影响下的服务复合和流程复合可能会对城市治理主体复合形态产生一定的冲击，如在“无人审批”政务服务模式，行为责任人位于机器之后，自动化决策情形下行为主体“虚化”很容易引发责任性问题，因而诱发一定的公共伦理困境，不利于人民在参与城市治理实践中权益的有效保障，而这些需要民众有效

① 任勇：《治理理论在中国政治学研究中的应用与拓展》，《东南学术》2020年第3期。

② [英]戴维·哈尔彭：《助推：小行动如何推动大变革》，北京：中信出版社，2018年，第176页。

③ 任勇：《重视社会公共安全体系构建中的认同要素》，《探索与争鸣》2014年第8期。

参与来进行保障。有鉴于此，在新技术的冲击与影响下，以人民为中心的城市治理复合形态能够在一定程度上缓解数字技术可能带来的治理风险，并将其负面效应降低到最低程度。

四、结 语

“同人民风雨同舟、血脉相通、生死与共，是我们党战胜一切困难和风险的根本保证。离开了人民，我们就会一事无成。”^①毫无疑问，坚持人民至上、建设人民城市是以人民为中心在城市发展与治理方面的体现，是新时代城市治理的重要方向与人民对美好生活追求的重要推动力量。作为一种理论，更是一种实践，人民城市经历中国共产党人在实践中的探索而逐步完善，形成了人民性、有效性与参与性的城市治理基本属性。在治理层面，人民城市的三重属性规定了城市治理多重复合形态的构建，即主体复合、服务复合、流程复合逻辑关系，这三重复合形态之间在主体复合的基础上呈现互构关系，同时新技术要素在嵌入城市治理的过程中也会影响人民城市的实现与城市治理复合形态的塑造，一方面技术能够推动人民城市治理复合形态的形成，另一方面人民城市治理的复合形态将会更加深化与拓展，多重复合形态之间的关系将会更加紧密，并缓解城市治理面临的数字化治理风险，而这些应是未来学界需要进一步关注的内容。

People's Cities and Construction of the Compound Form of Urban Governance

REN Yong & ZHOU Rui

(School of Political Science and Public Administration, East China University of Political Science and Law, Shanghai, 201620)

Abstract: People's cities have been endowed with new connotations with the development direction of urban governance in the new era. People's cities are cities that adhere to the people-centered concept of urban development, put people first, focus on constructing cities by people and for people, and ensure sharing the achievements with people. In the process of combing the historical development of people's cities, China's urban governance has changed in the dimensions of value attribute, problem orientation and participation process, so people's cities have the basic attributes of affinity to the people, effectiveness and participation. The three attributes of people's cities, which take the affinity to people as the fundamental attribute, the effectiveness as the unique attribute, and the participation as the basic attribute, put forward new requirements for shaping the future form of urban governance. People's cities need to be built in a compound form of urban governance, which embodies a triple composite logical relationship of subject composition, service composition, and process composition, and ultimately promotes the realization of urban governance modernization.

Keywords: People's Cities, Urban Governance, Compound Form, People First

[责任编辑：陈慧妮]

^① 习近平：《习近平谈治国理政》（第3卷），北京：外文出版社，2020年，第520页。