

从治理到城乡治理： 国际前沿、发展态势与中国路径

叶超, 于洁, 张清源*, 朱晓丹

(华东师范大学地理科学学院, 上海 200241)

摘要:治理已经成为多学科关注的重要理论与现实问题。在快速城镇化和城乡差距居高不下的背景下,城乡治理对中国而言尤为重要。论文通过梳理国内外治理理论,概括治理的要点为开放系统、自组织、权力与权利的交织3个方面。国际研究强调社会生态系统的治理,城市治理增势显著,乡村治理研究开始兴起。中国在顶层设计上经历了从管理到治理的全面转型,城乡治理逐渐成为研究和政策实践的关键议题。未来中国城乡治理的主要路径在于:从权力导向转向权利导向;从只注重社会维度、一元化的、城市偏向的治理模式转向生态环境与社会治理并重,形成多元主体参与的城乡共治体系;积极开展城乡弱势群体的扶持救助工作。城乡共治将会成为新的理论增长点,需要进行多学科、多主体、多部门的协同工作。

关键词:治理;城市;乡村;城乡共治;城镇化

随着全球化和城镇化的快速演进,治理(governance)已成为涉及全球与地方的重要理论与现实问题。不仅管理学、社会学、经济学等社会科学在关注治理,生态学、环境科学、生物学、物理学等自然科学以及地理学等交叉学科也开始重视治理问题,尤其反映在社会—生态系统(social-ecological system)的治理上,治理已经成为跨学科交叉研究的焦点^[1]。就全球南方国家(the Global South)而言,城市和乡村发展不平衡使得城乡治理变得愈发重要,城乡共治(rural-urban co-governance)也成为当前乃至未来发展的重要议题^[2]。

受全球自然和社会急剧变化的影响,中国社会也面临至关重要的转型。中国的城镇化率从1949年的10.64%增长至2019年末的60.60%,呈现出超高速超常规的特征。在这一过程中,城市空间急剧蔓延,生态环境问题频发,人地关系也越来越紧张。2014年,国家出台了《国家新型城镇化规划

(2014—2020年)》,2020年正是新型城镇化规划收尾之年,未来新型城镇化如何开展,城乡融合如何推进和落实,对于国家发展具有重要意义。超流动社会则加剧了社会空间的复杂性,信息技术快速发展和广泛应用更使得社会变化极不稳定,社会治理面临着复杂的形势。“社会”在空间上主要体现为城市和乡村,城乡关系是否协调又是中国实现现代化的关键,因此,社会治理某种程度上等同于城乡治理。城乡治理的内容不仅包括户籍、土地、行政管理、社会保障等正式制度,而且涉及习俗、文化、意识形态等非正式制度和情感等,是一个复杂系统,国内外研究和实践也有不同侧重点。因此,有必要将城乡治理的前沿理论与中国现实相结合,探寻城乡治理的一般性和特殊性,也为自然科学与人文、社会科学的交叉融合提供新的视角。

虽然治理本质上是一种社会(政治)行为,但其针对的对象除了与人相关的社会问题之外,还有自

收稿日期:2020-07-21;修订日期:2020-10-03。

基金项目:国家社会科学基金重大项目(19ZDA086)。[Foundation: Major Program of National Social Science Foundation of China, No. 19ZDA086.]

第一作者简介:叶超(1978—),男,甘肃武威人,教授,博士生导师,主要研究方向为城镇化与城乡治理、地理学思想与方法、文化地理与可持续科学。E-mail: yeover@163.com

*通信作者简介:张清源(1994—),男,安徽池州人,博士生,主要研究方向为城镇化与城乡治理。E-mail: jhszqy@163.com

引用格式:叶超,于洁,张清源,等. 从治理到城乡治理:国际前沿、发展态势与中国路径[J]. 地理科学进展, 2021, 40(1): 15-27. [Ye Chao, Yu Jie, Zhang Qingyuan, et al. From governance to rural-urban co-governance: Research frontiers, trends, and the Chinese paths. Progress in Geography, 2021, 40(1): 15-27.] DOI: 10.18306/dlkxjz.2021.01.002

然灾害、生态环境与自然景观等,而且人文要素和自然要素越来越频繁交织在一起,使得治理必须考虑人地关系。针对治理问题,学者们已经从气候变化、可持续城市、乡村发展等诸多方面进行了探讨,但缺乏学科交叉视角的系统梳理,城乡共治的研究尤为匮乏。尤其是,中国已经进入关键的社会转型期,城乡融合需要通过城乡协同治理得以实现。城乡治理迫切需要加强理论研究,以及在理论指导下的实践应用。本文在简要回顾治理概念与理论发展的基础上,归纳总结治理研究的国际前沿与发展态势,阐明中国城乡治理研究与实践的重点与路径,以期为推进国家治理体系和治理能力现代化提供借鉴。

1 治理理论发展与国际前沿

1.1 治理概念、理论及其演化特征

治理(governance)是人类干预或应对自然或社会事件的行为或方式。governance的词源与“政府、统治、行政、行为规则”相关,可见,最早的治理概念主要指政府行为。20世纪90年代,随着西方国家政府职能转型、民营化兴起和新公共管理理念的萌发,治理涌现出新的意涵,主要体现为3个特点:①区别于传统的自上而下、依托行政强制力的政府管理^[3],治理是一个开放的复杂社会系统,人员和要素有流动性,多元化的行为主体在信任的基础上进行资源交换与竞争合作^[4];②治理具有鲜明的自组织特性^[5-6],在一定程度上模糊了政府公共部门与私人组织间的界限^[7],最终目的是形成一个具有相对独立的自我管理网络;③权力(power)和权利(right)之间的交互与制衡是治理的核心,集中反映在效率与公平、灵活与稳定、市场与政府的关系问题上^[8-11]。治理也是一个尺度问题,地方治理(local governance)愈发受到重视^[12-13]。

公共事务及其治理是研究的焦点。1968年,加勒特·哈丁(Garrett Hardin)提出著名的“公地悲剧”(the tragedy of the common)理论^[14],公共资源治理问题由此被学界广泛关注。然而,单一的国家导向和市场导向均可能导致治理失灵,自主治理机构在自然资源的可持续利用中一直发挥着重要作用。埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)等基于对“公地悲剧”“囚徒困境”“集体行动逻辑”等传统理论的批判,吸收全球治理的案例经验,提出了“公共池塘资

源”(common-pool resources, CPRs)概念,发展了自组织(self-organized)和自治理(self-governance)理论^[15]。公共池塘资源具有竞争性和非排他性,人们在公共池塘资源系统中通过自主交换与合作建立信任,形成统一的行动准则并互相监督,明确资源获取的限制边界并对合理利用进行激励,最终达到互惠合作与资源可持续利用^[16]。奥斯特罗姆的理论贡献是联结了集中管理和私有权利,为2种治理路径增添了多元化的组合,构建了公共事务集体行动的新框架,但自治理的成功个案多集中在较小的人员规模和空间尺度,大尺度的公共事务治理面临总体环境、目标对象、治理要素更加复杂的动态情境^[17]。因此,在治理实践中,合理匹配特定空间尺度与治理措施^[18],建立嵌套等级结构(nested hierarchy)并实现治理尺度跃迁(jumping scales),形成个体协商、组织领导和机构代理等多元化的自组织网络格局^[6],已成为学界研究的趋势。

总体而言,治理面对的是一个开放的复杂系统,其中多元化的行为主体在信任与共利的基础上进行竞争与合作,建立新的资源分配规则并产生具有相对独立性的自组织网络,最终形成稳定秩序并促进公共利益最大化。治理的3个要点是开放系统、自组织、权力与权利交错互动。围绕这3个方面,治理理论思辨和革新聚焦于一元与多元、权威与民主、政府与市场、中央与地方等多重关系,这具有一般性。同时,治理也需要因地、因时、因事制宜,这体现了治理的弹性与地方性。治理研究最初集中在政治学、管理学和社会学等领域,并逐渐被引入到生态学、地理学、环境科学中,已经成为一门横跨自然与社会科学的“显学”,这在近年来国际顶级刊物发表的治理研究文献中初见端倪。

1.2 *Nature* 和 *Science* 中的治理研究

Nature 和 *Science* 近年来持续关注治理问题,而且增势明显。在 Web of Science 中以 1950—2020 年为时间区间、以 governance 为主题进行检索,检索日期为 2020 年 6 月 21 日,得到 *Nature* 相关论文 66 篇, *Science* 相关论文 91 篇;通过逐篇阅读与筛选,最终得到治理问题研究论文 89 篇(其中 *Nature* 29 篇, *Science* 60 篇)。从研究态势上来看,1998 年以来, *Nature* 和 *Science* 治理研究文献整体上显著增加,2010 年后增势更加显著(图 1)。从论文研究主题看,主要涉及社会—生态系统、海洋/渔业^[19-21]、生物/遗传、医疗/卫生、淡水资源^[22-23]、森林资源^[24]、极

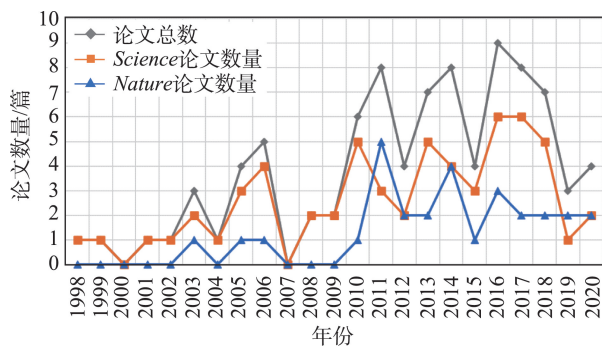


图1 1998—2020年Nature和Science治理研究发文数量

Fig.1 The number of articles on governance published in Nature and Science, 1998–2020

地^[25-26]等领域。社会—生态系统及其他相关领域的治理研究其实对城乡治理具有借鉴意义。其中,在社会—生态系统的治理文章中,多从整体视角探讨地球工程、治理理念、新兴治理技术(图2),不乏对治理理论及研究框架的理论性思考,这对城乡共治研究体系的深化和拓展具有启示意义。海洋、淡水、森林等领域的治理困境多集中在治理体系、治理对象和利益相关者权益的错配(mismatch)问题上,探寻合适的治理尺度是其核心问题,这对城乡共治的实践方向具有重要借鉴价值。值得注意的是,在社会—生态系统范畴的治理研究中,从社会/社区角度探讨治理问题的文章较少,共7篇,但鲜有文章关注城乡治理,预示了这将是一个新兴的方向。

在理论上,尽管Nature与Science发表的治理文章的研究对象各异,但都符合20世纪90年代以来的新治理概念。社会—生态系统治理的根本目标是实现全球公共资源的可持续利用,政府组织“自

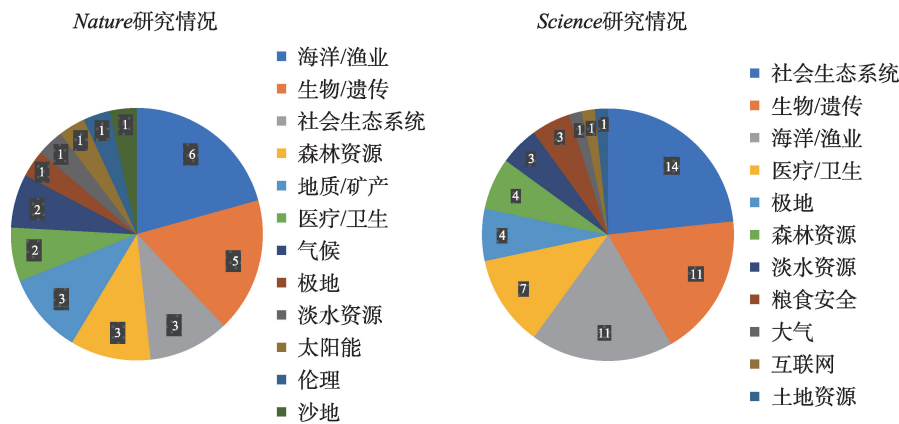
上而下”的公共权威和制定的管理规则,以及非政府组织“自下而上”的社会参与和市场调节,均在治理过程中发挥了重要作用^[27]。在研究框架上,研究者均将研究对象置于开放的复杂系统中,充分考察其中要素关联和不同行为主体之间的竞争与协作,治理过程是一个自组织网络的形成过程,行动者的协同治理(collaborative governance)是关键^[28]。在学科交融上,尽管治理的研究对象大多为自然科学领域的“客观”事件,落脚点却在社会治理与制度创新,倡导“以人为本”和“因地制宜”,因此与人文社会科学有密切交叉^[29]。无论是对社会—生态系统还是人地关系地域系统而言,治理都已经成为一个跨学科研究并体现人地耦合的重要问题。

1.3 城乡治理的国际研究

国际城乡治理的研究也较多,且同样增势显著。在“Web of Science Core Collection”中的SCI、SSCI和A&HIC等3个数据库,利用检索式(TS=(“governance” AND “urban”) OR TS=(“governance” AND “rural”) OR TS=(“co-governance” AND “urban”) OR TS=(“co-governance” AND “rural”))检索相关的英文文章(Article),检索时间区间为“1982—2020”,检索日期为2020年5月30日。得到11130篇文献,去重后共11114篇,运用CiteSpace进行分析。

1.3.1 城乡治理的国际研究历程与阶段

1986—2019年,城乡治理在国际上的关注度逐渐提高,文献数量不断增加(图3)。总体而言,1986—1999年文献数量变化不明显,2000—2014年缓慢增长,2015年文献数量突增,之后增长迅速。



注:图中数字表示文献篇数。

图2 Nature和Science治理研究的主题

Fig.2 Topics of governance research published in Nature and Science

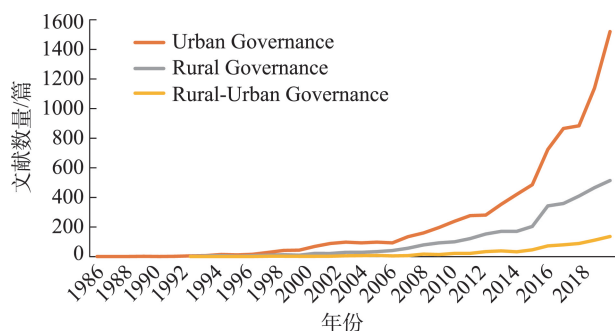


图3 “治理”为主题的国际文献数量(1986—2019年)

Fig.3 The number of international publications on "governance", 1986–2019

对共被引文献进行关键词聚类后,得到17个主题。根据研究文献变化特点,城乡治理研究可分为3个发展阶段。

(1) 2000年之前,围绕结构化治理的研究,且强调民主治理。主要关键词为“democracy”(民主)、“structuration”(结构化)、“community politics”(社区政治)、“governance of complexity”(复杂性治理)。社区政治研究与民主、结构化研究关系密切。研究关注多尺度国家治理策略的宏观分析^[30]。

(2) 2000—2005年,以政治、新自由主义分析为主。主要关键词为“neoliberalism”(新自由主义)、“politics”(政治)、“leadership”(领导力)、“structural transformation”(结构化转型)、“rural governance”(乡村治理)、“city competition”(城市竞争)。新自由主义、紧缩型城市是城市治理的重要方向^[31-32]。乡村

治理开始增长。从空间角度分析国家治理和城市治理是这一阶段的焦点^[33]。

(3) 2006年至今,研究主要集中在3个领域:“climate change”(气候变化)、“business improvement districts”(商业改善区)、“smart city”(智慧城市)。全球气候变化及其治理是普遍关注的重点^[34-35]。可持续城市、智慧城市等理念的提出也使城市治理产生了新的方向^[36-38],社会组织和网络的作用以及转型的概念模型都是城市治理的研究重点^[39],治理开始被广泛用于更多领域^[40],迅猛增长的文献数量也表明治理越来越为国际所关注和热议。但总体上,城市治理的文献数量居多,乡村治理虽有增幅,但总体文献数量偏少,将城市和乡村治理结合研究的更少,2019年只有不到200篇,关于城市和乡村治理的研究仍有待加强。

1.3.2 城乡治理研究热点

从城乡治理关键词演化及其中心性来看,城市尺度的研究很多,早期集中在“urbanization”“community”“urban governance”“urban planning”,对于乡村的研究不足(图4)。近30 a,研究从“policy”“system”和“institution”等宏观政策研究的角度,向“climate change”“ecosystem service”和“resilience”等转变。在案例研究中,关于中国的研究占有很大比重。研究热点有以下3个特征。

(1) 城市治理是核心。“city”(城市)中心性较强,研究主要集中于城市治理的问题^[41]。城市的流动性和气候变化、城市政治等是主要问题^[42-44]。近年

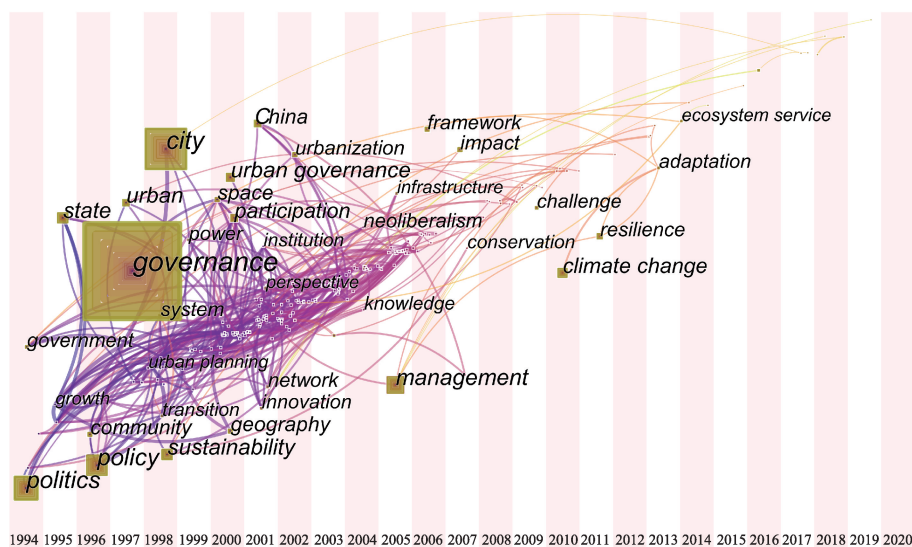


图4 城乡治理相关研究的关键词共现时区图(1994—2020年)

Fig.4 Co-occurrence of keywords in rural-urban governance research, 1994–2020

来智慧城市逐渐成为城市研究的前沿,需要对城市绩效重新评估实现善治^[45]。

(2) 宏观研究与微观研究相结合。由次数排序的前20位关键词中,中心性较强的是“governance”“city”“participation”“geography”等(表1)。地理学是城乡治理研究中的主要学科,不仅关注政策治理等宏观研究,也关注居民参与等微观研究^[46]。案例研究是主要方法^[47]。

(3) 城乡治理研究不足。在共被引排名前20的文献中,关注城乡治理的文献非常少。其中,一篇关于印度快速城镇化所带来的城乡治理困境的文献,共被引较高^[48]。

总体而言,关于城乡治理的研究主要集中于城市治理,主题更丰富,不仅涉及政策、机构等,也包含气候变化、生态系统服务等自然领域,目标聚焦于城市更高质量、高效率发展和治理。乡村治理研究较为缺乏。这表明当前的学术研究在某种程度上仍然存在“城市偏向”,现实中被忽视的乡村在学术上同样面临着被边缘化的窘境。另一方面也反映出学术界仍然把城市治理和乡村治理看成2个独立的命题,仍然以二元的研究视角去探讨城乡治理问题。实际上,当城乡关系发展至融合阶段时,要素流动、行政管理等内在需求将促使城乡治理向城乡共治转变。因此,城乡共治应当被学术界予以重视。在研究尺度上,治理并非某一尺度的专题,它不仅包括宏观尺度的政策分析、城市规划等,也涉及微观尺度的居民生活。中国城乡治理特别是城乡共治更需要关注尺度的转换,关注宏观政策、战略、顶层设计的同时,也应该深入微观,以居民日常生活为切入,实现尺度之间的协调和统筹。

2 从管理到治理：中国治理的全面转型

2.1 国内治理研究进展

治理也是国内学界关注的重点议题。借助中国知网(www.cnki.net)的“学术期刊全文数据库”平台,对“城市”“乡村”“城乡”“治理”等主题词,通过1990—2019年之间发表的相关学术论文情况进行搜索和整理,得出城乡治理研究的趋势(图5)。

从数量上看,1990—2019年间包含各关键词的文献总数排序如下:城市>治理>城乡>乡村。以城市为主题的研究显著多于其他3个方面的研究,乡村研究明显处于薄弱地位。从趋势上看,关于“城市”的研究起步较早且研究数量一直较多,大体上呈逐年上升的趋势,近年来数量略有下降;“乡村”研究的数量在2005年后出现明显增长,这可能与“新农村建设”的提出有关,但相比于“城市”研究的数量仍存在巨大差距;“治理”研究一直相对较多,总体上呈现稳步上升的良好趋势;“城乡”研究虽然自1990年以来呈现平稳上升的趋势,但目前数量仍然较少。总体而言,1990—2019年间虽然有所波动,但这4个主题的研究都呈现增长趋势。

从文献数量和变化趋势来看,“城市”自20世纪90年代以来一直是国内学术界关注的重点内容,虽然近年来热度有所降低,但依然是学术界关注的重点。新型城镇化、智慧城市等也是城市研究的重要主题^[49-50]。乡村研究则相对发展缓慢,2017年乡村振兴战略提出后,乡村研究数量增幅显著,即使如此,乡村研究相较于城市仍然处于弱势,两者间差距巨大。将城市与乡村紧密联系、统筹协调起来的

表1 城乡治理相关研究的前20位关键词
Tab.1 Top 20 keywords of high frequency in rural-urban governance research

序号	次数/次	中心性	关键词	序号	次数/次	中心性	关键词
1	4237	0.16	governance	11	599	0.07	participation
2	2052	0.05	city	12	537	0.01	China
3	1397	0.11	politics	13	530	0.07	space
4	1278	0.05	policy	14	503	0.10	geography
5	979	0.05	management	15	481	0.02	community
6	762	0.07	state	16	432	0.04	system
7	740	0.02	urban governance	17	411	<0.01	resilience
8	711	0.04	urban	18	408	0.05	government
9	670	0.03	sustainability	19	391	0.01	impact
10	641	0.01	climate change	20	382	<0.01	framework

“城乡”研究,虽然总体上呈现出上升趋势,但数量仍显单薄。治理研究虽然呈现出良好的增长趋势,但城乡结合的文献少之又少。因此,未来学术研究既要加强对乡村的关注,激发学者对于乡村研究的热情和责任,也应联系城乡治理的现实需求,将城乡与治理有机结合,推动城乡共治。

2.2 从社会管理到社会治理

管理与治理虽然只有一字之差,但折射出截然不同的理念。管理意味着存在管理主体(政府)与管理客体(社会),通常是政府单方面地对社会或个体进行管控,表现为自上而下的、单向的公共权力特征。以往的政府管理模式中,虽然政府也在不断向地方和社会下放权力,但旧有的政府主导公民社会组织的模式下,社会组织伴有组织弱化和行政化倾向,难以承担政府剥离出来的社会管理职能^[51]。因此,真正的社会管理主体仍然为各级政府。社区只是地域上居民集中生活的居住单元,无法发挥对于社会事务的基层管理自治作用,政府独自承担了所有的社会管理的职责,这种“政府包干社会”模式极易引发政府“管不到”和“管不好”问题。新冠肺炎抗疫经验也表明,在面临突发性、重大性的社会事务时,结合社会组织、企业、爱心人士等多元主体共同参与社会事务处理能够实现高效的治理。

随着全球联系日益紧密,日常生活趋于多样化,社会事务越发复杂,从管理向治理的转变成为现实必然。2013年,党的十八届三中全会正式提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”,标志着从国家管理到国家治理的重大理念转变,也表明由一元管理主体到多元治理主体的重大突破。相比管

理,治理突出了从纵向的自上而下的政府管理向横向的多元主体治理的转变,注重人民、政府、社会组织、企业等共同对社会公共事务进行协作处理,鼓励基层组织自我管理和自治,特别是着力发挥社区的基层力量,十八大报告也着重指出“加强基层社会管理和服务体系建设,增强城乡社区服务功能”。十九大报告进一步强调了社区治理的重要作用,提出“加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移,发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”,显示出治理的国家政策导向正趋于体系化和精细化(表2)。

表2 治理顶层设计的理念转变
Tab.2 Evolution of national governance policies

年份	文件	治理政策取向	频次
2012	十八大报告	转变经济发展方式	管理 44次
		政治体制改革	
		文化管理	
		社会管理	
		生态文明建设	
2013	中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定	党建管理	治理 24次
		推进国家治理体系和治理能力现代化	
		企业治理	
		政府职能转变	
		财税体制改革	
		发展基层民主	
		文化治理	
		创新社会治理体制	
		生态文明制度建设	
		乡村治理	
2017	十九大报告	发展民主政治	治理 44次
		文化治理	
		打造共建共治共享的社会治理格局	
		生态文明体制改革	
		参与全球治理体系	
		基层组织建设	
		市场治理	
		生态环境治理	
		社会治理	
		全球治理	
2020	第十三届全国人大常委会三次会议政府工作报告	市场治理	治理 8次
		生态环境治理	
		社会治理	
		全球治理	

注:资源来源于新华社(http://www.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/c_113711665.htm; http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c_1121867529.htm)、中华人民共和国中央人民政府(http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm; <http://www.gov.cn/guowuyuan/zfgzbg.htm>)。

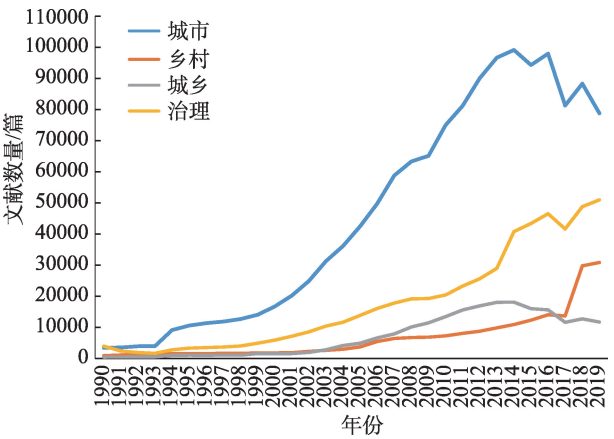


图5 城乡治理的国内文献数量(CNKI)

Fig.5 The number of Chinese publications on rural-urban governance, China National Knowledge Infrastructure (CNKI)

3 未来中国城乡治理的5大转变

3.1 从单纯的社会治理转向自然与社会治理相结合

城乡发展的自然与社会问题是交织在一起的。在学术研究上,自然治理与社会治理归属不同的领域。现实生活中,自然和社会无法分离,共同组成了城乡空间。因此,城乡治理是涵盖社会治理和自然治理的复杂过程。传统的城乡治理倾向于单项治理,集中于生态环境的治理或者经济社会的治理。中国城市发展尤其崇尚经济建设和产业发展,文化建设、生态环境等领域相对薄弱^[52]。城镇化与城乡规划往往聚焦于人口、交通、产业等要素配置及经济社会效应等,忽略自然与生态环境,结果是自然空间与社会空间的隔离与断裂。学术研究上,城镇化研究也主要集中于人文社会科学,与自然科学的综合交叉不够^[53]。城乡融合是城乡关系的必然走向,融合不只是城市和乡村的等值化发展^[54],更是城乡自然空间与社会空间的交融。因此,未来城乡治理需要将自然与社会结合,从人本主义转向人文主义,注重人地耦合,生态环境和社会治理并重,从自然和人文两方面进行城乡规划和实践,实现城乡治理的可持续性和协调性。

3.2 从城市主导转向城乡共治

新中国成立初期,服务于重工业和城市优先发展战略,农村被牺牲以供给城市,由此逐步建立起城乡分割的二元制度体系^[55],具有明显的城市偏向特征。改革开放后,教育、医疗卫生、社保等基本公共品供给持续向城市倾斜^[56]。仅从医疗资源配置来看,2018年每千人医疗卫生机构床位数,城市为8.70张,农村为4.56张,乡镇卫生院床位数仅为1.43张^[57],城乡差距悬殊。城市与乡村资源分配严重不均衡,加剧了人口、资金、技术等生产要素单向流入城市,城乡间要素质量差距不断扩大^[58],直接结果是持续扩大的城乡差距。2019年城乡居民人均可支配收入比值2.64:1^[59],相较于世界平均水平,中国城乡收入差距仍处于高位且呈现波动性扩大的趋势^[60]。一面是快速城镇化下的城市摊大饼式扩张,资源越集越多,城市病缠身;一面是乡村的透支和衰弱,生产、生活和生态空间失序^[61-62],公共设施和服务落后,宅基地闲置废弃、乡村空心化、发展主体弱化等问题突出^[63-65],城乡两极分化严重^[66-67]。城市高速发展的同时,农村发展反而相形见绌。

中国自古就有运用制度和文化等正式或非正

式制度治理城乡的传统^[68],城市偏向使得资源配置更多地集中于城市^[69],城乡矛盾越发尖锐。然而,城市与乡村本该具有同等的发展权利,享有平等的公共服务、公共设施及公共投入等。2017年提出的乡村振兴战略给予了农村以新的发展机遇,但相比城市的常态化治理,乡村治理具有运动式治理、形式化治理的特点^[70-71],只有少量农村享受到政策红利。基础设施、公共服务等建设是城镇化的基本支撑和驱动力,也是破除城乡差距的重要路径^[72-73]。未来应扭转政府在公共投入、公共服务或是福利分配等方面对城市和少部分乡村倾斜的状况,在权利和福利的普惠制与因地制宜之间寻求平衡,使农村治理常态化和普遍化,推动城乡共治。

3.3 从一元治理转向多元共治

传统的城乡治理体制中,政府是唯一的管理机构,拥有管理公共事务的强制性力量,通过自上而下的管理体系来规范社会行为和维护社会秩序。这种一元治理体制容易引发管理上的低效,抑制人民的创造性和自主性^[74]。随着新技术的涌现,时空被极大地压缩,传统意义上的行政边界变得越来越模糊。超流动的人、物、信息、知识等要素驱动着治理主体和内容从一元转向多元。城乡融合的发展趋向也对治理能力提出了更高的要求,非政府组织、企业、个体、志愿者、媒体、网络等主体在其中扮演的角色越来越重要。因此,未来城乡治理主体应实现单一化转向多元化,通过组织、对话、协商、合作等方式调和不同主体间的利益关系和矛盾,强化不同主体互动和合作。通过多元主体间如政府与企业、媒体与个体等建立良好的伙伴关系,形成紧密联系的关系网络,进而最大程度上发挥社会多元主体的力量,弥补“自上而下”的政府管理和市场调控的不足。社区是人们日常生活的重要空间,也是城乡治理的基本单元。在新冠肺炎疫情治理中,社区发挥了很大作用,也暴露出很多问题。将城乡治理从宏观的国家战略和顶层设计尺度逐级落实到微观的社区尺度^[75],充分激发社区治理的活力,营造韧性社区^[76],方能实现城乡共治。

3.4 从权力导向转向权利导向

权力与权利的交织是治理的核心。中国具有明显的政府主导特征。权力导向之下,政府对公共事务的管理具有单向性和强制性,但居民的生产生活却并非简单事务的集合,充斥着复杂性和多样性。因此,刚性管理与现实实践总是存在各种各样

的矛盾冲突,甚至会造成人民权利的损害,如不合法、不合规的土地征用对城乡居民的土地权利侵犯等^[77]。“自上而下”的公共权力与人民“自下而上”的利益诉求之间需要更多桥梁和途径^[78-79]。不健全、不畅通的公众参与渠道使居民往往处于被动、失语的状态^[80-81],难以参与到治理中,最终是权利被权力所压制,两者间难以平衡。

超流动社会使得城市和乡村的权利问题凸显^[82]。2019年末,全国流动人口数达2.36亿人^[59]。流动人口是城镇化建设的主要力量,但滞后的户籍制度改革,导致流动人口无法享受与当地居民同等的医疗、教育、就业、社会保障等公共资源,无法真正进入城市^[83-84]。特大城市和超大城市是流动人口主要集聚地,这些城市往往设置落户门槛对流动人口进行筛选,城市所含社会福利含金量越高,落户门槛条件就越高^[85],社会排斥效应就越强^[86]。流动人口仍然处于“极不稳定”的环境中。

权力和权利如跷跷板的两极,一方的力量过大会导致两端的失衡。如果权力压制了权利,社会将无法稳定有序地运转。为使权力与权利动态均衡就必须强化人民的权利,尤其进行重大事务的处理时要遵从权利导向,改变政府一家拍板的模式,开放市民参政议政的通道,广泛吸取民意,以权利导向代替权力主导。此外,每个个体的市民化累计起来构成了宏观的城镇化^[87],流动人口能否市民化问题关系到城镇化的整体质量。流动人口能否进入和真正融入城市,既是城镇化背景下城乡治理的关键,也是由权力导向向权利导向转变的重要一环。

3.5 转向重点支持城乡低收入群体和弱势群体

十三届全国人大三次会议记者会上,李克强总理指出,“6亿中低收入及以下人群,他们平均每个月的收入也就1000元左右”^[88],引发社会各界热烈讨论。根据2019年中国住户调查年鉴数据,全国家庭户样本分为5个等份(低收入组、中等偏下收入组、中间收入组、中等偏上收入组、高收入组),其中,2018年中间偏下户人均可支配收入为14360.5元,低收入户仅为6440.5元;在城乡差异上,城镇居民人均可支配收入39250.8元,农村居民人均可支配收入14617元;在区域差异上,2018年东部地区人均可支配收入为36298.2元,中部地区为23798.3元,西部地区仅为21935.8元^[89]。这表明当前贫困问题依旧突出,城乡差距与区域差距交织在一起。

低收入群体是城乡空间的重要组成,也是容易被忽视和边缘化的群体。低文化技术素质使他们就业困难,居住于基础设施和公共服务落后的环境中,社会保障和社会福利方面更是难以保障。这种低收入、低消费和低生活水平的落后状态往往引发贫困的累积以及贫富差距的扩大,不利于社会稳定。新型城镇化倡导“以人为本”,也就是以增进居民福祉为核心,强调以“人”的发展为导向^[90-91],特别是对弱势群体的关注和保障。这一思想要求城乡治理聚焦弱者,提升低收入群体和弱势群体的生活状况,改善其生存空间。通过加强社会保障制度建设,使养老保险、医疗保险、失业保险等覆盖至全体城镇和农村居民,减除他们的后顾之忧。结合贫困群体和弱势群体自身特征,增加更多就业再就业机会和优惠政策,并综合政府、社会组织、公益组织、企业等多方力量,加强对低收入群体和弱势群体的关注和保护。这些既是十九大所提出的“两个一百年”目标的重要内容,也是人本社会的根本要求。

4 结论与讨论

治理是全球关注的热点话题,也是涉及国计民生的重大现实问题。就治理的理论而言,经历了从政府主导的传统观念到多种组织和个人参与治理的转变。新治理理论强调了开放系统和自组织网络的重要性,核心是权力与权利的平衡。国际研究中,治理研究增势显著,自然与社会治理的结合是重要方向,尺度是关键概念。中国城乡治理研究仍偏重城市,城乡共治研究更是缺失,亟待加强。

随着国家顶层设计从管理到治理的重大转变,城乡治理也需要重新定位。城乡空间由自然要素与社会要素共同组成,相应地,城乡治理需要统筹生态环境和社会治理。传统的一元管理模式,政府拥有绝对的权力并统辖所有社会事务,权力与权利关系失衡。解决这一矛盾就需要处理好权力与权利之间的关系,激发基层和地方自治活力,以多元主体共治取代一元管理。城市偏向激化了城乡矛盾,拉大了城乡差距,给予城市和乡村同等的权利、待遇和机遇,由城市导向转向城乡共治,创建城乡协同治理的网络结构是未来城乡共治的重点。城乡治理归根结底是权力与权利的博弈。权力和权利两者如同天平的两端,权力压制权利会造成社

会不稳定和风险,权利远大于权力又会造成效率低下甚至发展停滞,因此,权力和权利的动态平衡是城乡共治的核心。2019年国民经济和社会发展统计公报显示,全国农民工达2.9亿人,人户分离的人口2.8亿人^[59]。如此庞大数量的土地和居住异地化现象背后是严峻的农地弃耕、宅基地空废化和农民工市民化等问题。城乡共治的核心是人,正是因为人的流动性,才使得治理必须跨越和突破传统的行政、户籍和社保福利等界限,进行多维制度的联合创新以适应超流动社会的要求。

中国的城乡治理有着深刻的历史背景,面临复杂多变的全球环境,是一个涉及多重时空尺度的动态演化过程。只有城乡共治,才能达到城乡融合发展。治理是一个涉及多学科、与实践关系密切的领域,需要地理学、社会—生态系统/可持续科学、经济学、管理学和社会学等多学科的综合研究。强化学科交叉、合作和融合,进一步探索城乡共治的新理论,并投身于城乡治理的实践,既是理论研究的前沿与趋势,也是一个研究者同时作为公民、市民或乡村居民的权利、责任和义务。治理确实与每一个人相关,人人都可并应该参与治理。因此,城镇化与城乡治理说到底并不仅是理论问题,也是与我们每个人休戚相关的现实。

参考文献(References)

- [1] Vervoort J M, Rutting L, Kok K, et al. Exploring dimensions, scales, and cross-scale dynamics from the perspectives of change agents in social-ecological systems [J]. *Ecology and Society*, 2012, 17(4): 24. doi: 10.5751/ES-05098-170424.
- [2] Ye C, Liu Z M. Rural-urban co-governance: Multi-scale practice [J]. *Science Bulletin*, 2020, 65(10): 778-780.
- [3] 张京祥, 陈浩. 空间治理: 中国城乡规划转型的政治经济学 [J]. *城市规划*, 2014, 38(11): 9-15. [Zhang Jingxiang, Chen Hao. Spatial governance: Political economy of China's urban and rural planning transformation. *City Planning Review*, 2014, 38(11): 9-15.]
- [4] Ansell C, Gash A. Collaborative governance in theory and practice [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, 18(4): 543-571.
- [5] 格里·斯托克. 作为理论的治理: 五个论点 [J]. 华夏风, 译. *国际社会科学(中文版)*, 1999, 16(1): 19-30. [Stoker G. Governance as a theory: Five arguments. Translated by Hua Xiafeng. *International Social Science Journal (Chinese Edition)*, 1999, 16(1): 19-30.]
- [6] Provan K G, Kenis P. Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, 18(2): 229-252.
- [7] The Commission on Global Governance. *Our global neighborhood* [M]. Oxford, UK: Oxford University Press, 1995.
- [8] 鲍勃·杰索普. 治理的兴起及其失败的风险: 以经济发展为例的论述 [J]. 漆莞, 译. *国际社会科学(中文版)*, 1999, 16(2): 31-48. [Jessop B. The rise of governance and its risks of failure: A case study of economic development. Translated by Qi Wu. *International Social Science Journal (Chinese Edition)*, 1999, 16(2): 31-48.]
- [9] 陈进华. 治理体系现代化的国家逻辑 [J]. *中国社会科学*, 2019, 40(5): 23-39, 205. [Chen Jinhua. The logic of the state in the modernization of the governance system. *Social Sciences in China*, 2019, 40(5): 23-39, 205.]
- [10] 夏志强. 国家治理现代化的逻辑转换 [J]. *中国社会科学*, 2020(5): 4-27, 204. [Xia Zhiqiang. The conversion of logic in the modernization of national governance. *Social Sciences in China*, 2020(5): 4-27, 204.]
- [11] 俞可平. 全球治理引论 [J]. *马克思主义与现实*, 2002, 13(1): 20-32. [Yu Keping. Introduction to global governance. *Marxism & Reality*, 2002, 13(1): 20-32.]
- [12] Rosenau J N, Czempiel E-O. *Governance without government: Order and change in world politics* [M]. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1992.
- [13] Rhodes R A W. The new governance: Governing without government [J]. *Political Studies*, 1996, 44(4): 652-667.
- [14] Hardin G. The tragedy of the commons [J]. *Science*, 1968, 162: 1243-1248.
- [15] Ostrom E, Burger J, Field C B, et al. Revisiting the commons: Local lessons, global challenges [J]. *Science*, 1999, 284: 278-282.
- [16] Ostrom E. *Governing the commons: The evolution of institution for collective action* [M]. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990.
- [17] Dietz T, Ostrom E, Stern P C. The struggle to govern the commons [J]. *Science*, 2003, 302: 1907-1912.
- [18] Ostrom E. A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems [J]. *Science*, 2009, 325: 419-422.
- [19] Berkes F, Hughes T P, Steneck R S, et al. Globalization, roving bandits, and marine resources [J]. *Science*, 2006, 311: 1557-1558.
- [20] Crowder L B, Osherenko G, Young O R, et al. Resolving mismatches in U.S. ocean governance [J]. *Science*, 2006, 313: 617-618.

- [21] Yandle T. Property rights and ocean governance [J]. *Science*, 2006, 314: 593-595.
- [22] Hering J G, Ingold K M. Water resources management: What should be integrated? [J]. *Science*, 2012, 336: 1234-1235.
- [23] Vörösmarty C J, Hoekstra A Y, Bunn S E, et al. Fresh water goes global [J]. *Science*, 2015, 349: 478-479.
- [24] Agrawal A, Chhatre A, Hardin R. Changing governance of the world's forests [J]. *Science*, 2008, 320: 1460-1462.
- [25] Berkman P A, Young O R. Governance and environmental change in the Arctic Ocean [J]. *Science*, 2009, 324: 339-340.
- [26] Grimaldi A. Governance of both poles [J]. *Science*, 2009, 326: 1042. doi: 10.1126/science.1183953.
- [27] DeFries R, Nagendra H. Ecosystem management as a wicked problem [J]. *Science*, 2017, 356: 265-270.
- [28] Bodin Ö. Collaborative environmental governance: Achieving collective action in social-ecological systems [J]. *Science*, 2017, 357: eaan1114. doi: 10.1126/science.aaan1114.
- [29] Brondizio E S, Le Tourneau F-M. Environmental governance for all [J]. *Science*, 2016, 352: 1272-1273.
- [30] Macleod G, Goodwin M. Space, scale and state strategy: Rethinking urban and regional governance [J]. *Progress in Human Geography*, 1999, 23(4): 503-527.
- [31] Peck J. Austerity urbanism [J]. *City*, 2012, 16(6): 626-655.
- [32] Harvey D. A brief history of neoliberalism [M]. Oxford, UK: Oxford University Press, 2005.
- [33] Brenner N. New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood [M]. Oxford, UK: Oxford University Press, 2004.
- [34] Bulkeley H, Castán Broto V. Government by experiment? Global cities and the governing of climate change [J]. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 2012, 38(3): 361-375.
- [35] Castán Broto V, Bulkeley H. A survey of urban climate change experiments in 100 cities [J]. *Global Environmental Change*, 2013, 23(1): 92-102.
- [36] Vanolo A. Smartmentality: The smart city as disciplinary strategy [J]. *Urban Studies*, 2014, 51(5): 883-898.
- [37] Kitchin R. The real-time city? Big data and smart urbanism [J]. *GeoJournal*, 2014, 79(1): 1-14.
- [38] Nevens F, Frantzeskaki N, Gorissen L, et al. Urban transition labs: Co-creating transformative action for sustainable cities [J]. *Journal of Cleaner Production*, 2013, 50: 111-122.
- [39] Hodson M, Marvin S. Can cities shape socio-technical transitions and how would we know if they were? [J]. *Research Policy*, 2010, 39(4): 477-485.
- [40] 俞可平. 治理和善治: 一种新的政治分析框架 [J]. *南京社会科学*, 2001(9): 40-44. [Yu Keping. Governance and good governance: A new framework for political analysis. *Social Sciences in Nanjing*, 2001(9): 40-44.]
- [41] Brenner N. Globalisation as reterritorialisation: The re-scaling of urban governance in the European Union [J]. *Urban Studies*, 1999, 36(3): 431-451.
- [42] Bulkeley H, Betsill M M. Revisiting the urban politics of climate change [J]. *Environmental Politics*, 2013, 22(1): 136-154.
- [43] Bulkeley H. Cities and the governing of climate change [J]. *Annual Review of Environment & Resources*, 2010, 35(1): 229-253.
- [44] McCann E. Urban policy mobilities and global circuits of knowledge: Toward a research agenda [J]. *Annals of the Association of American Geographers*, 2011, 101(1): 107-130.
- [45] Caragliu A, del Bo C, Nijkamp P. Smart cities in Europe [J]. *Journal of Urban Technology*, 2011, 18(2): 65-82.
- [46] Swyngedouw E. Governance innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the-state [J]. *Urban Studies*, 2005, 42(11): 1991-2006.
- [47] Yin R K. Case study research: Design and methods [M]. London, UK: Sage, 2002.
- [48] Roy A. Why India cannot plan its cities: Informality, insurgency and the idiom of urbanization [J]. *Planning Theory*, 2009, 8(1): 76-87.
- [49] 王梓懿, 沈正平, 杜明伟. 基于CiteSpace III的国内新型城镇化研究进展与热点分析 [J]. *经济地理*, 2017, 37(1): 32-39. [Wang Ziyi, Shen Zhengping, Du Mingwei. The research status and hotspots of new urbanization based on CiteSpace III. *Economic Geography*, 2017, 37(1): 32-39.]
- [50] 席广亮, 甄峰, 傅行行, 等. 2019年智慧城市研究与实践热点回眸 [J]. *科技导报*, 2020, 38(3): 157-163. [Xi Guangliang, Zhen Feng, Fu Xingxing, et al. Review of hot topics on research and practice of smart city in 2019. *Science & Technology Review*, 2020, 38(3): 157-163.]
- [51] 麻宝斌, 任晓春. 从社会管理到社会治理: 挑战与变革 [J]. *学习与探索*, 2011, 33(3): 95-99. [Ma Baobin, Ren Xiaochun. From social management to social governance: Challenges and changes. *Study & Exploration*, 2011, 33(3): 95-99.]
- [52] 姚华松, 黄耿志, 陈昆仑, 等. 超越“星球城市化”: 中国城市研究的新方向 [J]. *经济地理*, 2020, 40(4): 119-124. [Yao Huasong, Huang Gengzhi, Chen Kunlun, et al.]

- Beyond "planetary urbanization": New directions of urban research in China. *Economic Geography*, 2020, 40(4): 119-124.]
- [53] 陈明星, 周园, 郭莎莎, 等. 新型城镇化研究的意义、目标与任务 [J]. *地球科学进展*, 2019, 34(9): 974-983. [Chen Mingxing, Zhou Yuan, Guo Shasha, et al. Significance, progress and tasks of new-type urbanization research. *Advances in Earth Science*, 2019, 34(9): 974-983.]
- [54] 陈坤秋, 龙花楼. 中国土地市场对城乡融合发展的影响 [J]. *自然资源学报*, 2019, 34(2): 221-235. [Chen Kunqiu, Long Hualou. Impacts of land market on urban-rural integrated development in China. *Journal of Natural Resources*, 2019, 34(2): 221-235.]
- [55] 张海鹏. 中国城乡关系演变70年: 从分割到融合 [J]. *中国农村经济*, 2019(3): 2-18. [Zhang Haipeng. The evolution of China's urban-rural relations in the past seven decades: From separation to integration. *Chinese Rural Economy*, 2019(3): 2-18.]
- [56] 肖育才. 中国式分权、基本公共品供给偏向与城乡居民收入差距 [J]. *四川大学学报(哲学社会科学版)*, 2017(4): 22-28. [Xiao Yucai. Chinese decentralization, unbalanced supply of basic public goods and income gap between urban and rural residents. *Journal of Sichuan University (Social Science Edition)*, 2017(4): 22-28.]
- [57] 国家统计局. 中国统计年鉴(2019) [M]. 北京: 中国统计出版社, 2019. [National Bureau of Statistics. *China Statistical yearbook (2019)*. Beijing, China: China Statistics Press, 2019.]
- [58] 张英男, 龙花楼, 马历, 等. 城乡关系研究进展及其对乡村振兴的启示 [J]. *地理研究*, 2019, 38(3): 578-594. [Zhang Yingnan, Long Hualou, Ma Li, et al. Research progress of urban-rural relations and its implications for rural revitalization. *Geographical Research*, 2019, 38(3): 578-594.]
- [59] 国家统计局. 中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL]. 2020-02-28 [2020-07-18]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228_1728913.html. [National Bureau of Statistics. Statistical communiqué of the People's Republic of China on the 2019 national economic and social development. 2020-02-28 [2020-07-18]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228_1728913.html.]
- [60] 尹晓波, 王巧. 中国金融发展、城镇化与城乡居民收入差距问题分析 [J]. *经济地理*, 2020, 40(3): 84-91. [Yin Xiaobo, Wang Qiao. The study on financial development, urbanization and urban & rural residents' income gap in China. *Economic Geography*, 2020, 40(3): 84-91.]
- [61] 戈大专, 龙花楼. 论乡村空间治理与城乡融合发展 [J]. *地理学报*, 2020, 75(6): 1272-1286. [Ge Dazhuan, Long Hualou. Rural spatial governance and urban-rural integration development. *Acta Geographica Sinica*, 2020, 75(6): 1272-1286.]
- [62] 方创琳, 刘海燕. 快速城市化进程中的区域剥夺行为与调控路径 [J]. *地理学报*, 2007, 62(8): 849-860. [Fang Chuanglin, Liu Haiyan. The spatial privation and the corresponding controlling paths in China's urbanization process. *Acta Geographica Sinica*, 2007, 62(8): 849-860.]
- [63] 刘彦随, 刘玉, 翟荣新. 中国农村空心化的地理学研究整治实践 [J]. *地理学报*, 2009, 64(10): 1193-1202. [Liu Yansui, Liu Yu, Zhai Rongxin. Geographical research and optimizing practice of rural hollowing in China. *Acta Geographica Sinica*, 2009, 64(10): 1193-1202.]
- [64] 龙花楼, 屠爽爽. 论乡村重构 [J]. *地理学报*, 2017, 72(4): 563-576. [Long Hualou, Tu Shuangshuang. Rural restructuring: Theory, approach and research prospect. *Acta Geographica Sinica*, 2017, 72(4): 563-576.]
- [65] 陈玉福, 孙虎, 刘彦随. 中国典型农区空心村综合整治模式 [J]. *地理学报*, 2010, 65(6): 727-735. [Chen Yufu, Sun Hu, Liu Yansui. Reconstruction models of hollowed villages in key agricultural regions of China. *Acta Geographica Sinica*, 2010, 65(6): 727-735.]
- [66] 韩俊. 中国城乡关系演变60年: 回顾与展望 [J]. *改革*, 2009(11): 5-14. [Han Jun. Evolution of the relationship between rural and urban areas in the past sixty years: Looking back and prospect. *Reform*, 2009(11): 5-14.]
- [67] 李兰冰, 刘秉镰. “十四五”时期中国区域经济发展的重大问题展望 [J]. *管理世界*, 2020, 36(5): 36-51, 8. [Li Lanbing, Liu Binglian. Prospect for major issues of China's regional economic development during the 14th five-year plan period. *Management World*, 2020, 36(5): 36-51, 8.]
- [68] 叶超. 体国经野: 中国城乡关系发展的理论与历史 [M]. 南京: 东南大学出版社, 2014. [Ye Chao. *The theory and history on China's rural-urban relationship*. Nanjing, China: Southeast University Press, 2014.]
- [69] 陆中伟, 张云宁, 王洁雨. 城市偏向政策视角下金融发展与城乡收入差距的关系研究 [J]. *经济研究导刊*, 2018, 14(9): 96-99, 146. [Lu Zhongwei, Zhang Yunning, Wang Jieyu. A study on the relationship between financial development and urban-rural income gap from the perspective of urban bias policy. *Economic Research Guide*, 2018, 14(9): 96-99, 146.]
- [70] Ye C, Ma X Y, Cai Y L, et al. The countryside under multiple high-tension lines: A perspective on the rural construction of Heping Village, Shanghai [J]. *Journal of Rural Studies*, 2018, 62: 53-61.]

- [71] Ye C, Ma X Y, Gao Y, et al. The lost countryside: Spatial production of rural culture in Tangwan Village in Shanghai [J]. *Habitat International*, 2020, 98: 102137. doi: 10.1016/j.habitatint.2020.102137.
- [72] 程哲, 欧阳如琳, 杨振山, 等. 中国城镇化进程中基础设施投融资时空格局与发展特征 [J]. *地理科学进展*, 2016, 35(4): 440-449. [Cheng Zhe, Ouyang Rulin, Yang Zhenshan, et al. Spatiotemporal patterns and characteristics of urban infrastructure investment and financing during China's urbanization. *Progress in Geography*, 2016, 35(4): 440-449.]
- [73] 马慧强, 廉倩文, 韩增林, 等. 基本公共服务—城镇化—区域经济耦合协调发展时空演化 [J]. *经济地理*, 2020, 40(5): 19-28. [Ma Huiqiang, Lian Qianwen, Han Zenglin, et al. Spatio-temporal evolution of coupling and coordinated development of basic public services-urbanization-regional economy. *Economic Geography*, 2020, 40(5): 19-28.]
- [74] 俞可平. 中国治理变迁30年(1978—2008) [J]. *吉林大学社会科学学报*, 2008, 48(3): 5-17, 159. [Yu Keping. China's political reform towards good governance from 1978 to 2008. *Jilin University Journal (Social Sciences Edition)*, 2008, 48(3): 5-17, 159.]
- [75] 叶超, 于洁. 迈向城乡融合: 新型城镇化与乡村振兴结合研究的关键与趋势 [J]. *地理科学*, 2020, 40(4): 528-534. [Ye Chao, Yu Jie. Towards rural-urban integration: Key issues and trends on linking new-type urbanization to rural revitalization. *Scientia Geographica Sinica*, 2020, 40(4): 528-534.]
- [76] 王世福, 黎子铭. 强化应急治理能力的韧性社区营造策略: 新型冠状病毒肺炎疫情的启示 [J]. *规划师*, 2020, 36(6): 112-115. [Wang Shifu, Li Ziming. Creating resilient communities with better emergency governance abilities: The enlightenment from COVID-19. *Planners*, 2020, 36(6): 112-115.]
- [77] 邹秀清, 钟骁勇, 肖泽干, 等. 征地冲突中地方政府、中央政府和农户行为的动态博弈分析 [J]. *中国土地科学*, 2012, 26(10): 54-60. [Zou Xiuqing, Zhong Xiaoyong, Xiao Zegan, et al. Dynamic game analysis among local government, central government, and peasants in the conflicts of farmland acquisition. *China Land Sciences*, 2012, 26(10): 54-60.]
- [78] Ye C, Ma X Y, Chen R S, et al. Marginalised countryside in a globalised city: Production of rural space of Wujing Township in Shanghai, China [J]. *International Development Planning Review*, 2019, 41(3): 311-328.
- [79] 吴毅. “权力—利益的结构之网”与农民群体性利益的表达困境: 对一起石场纠纷案例的分析 [J]. *社会学研究*, 2007, 22(5): 21-45, 243. [Wu Yi. "Nets of the power-rights structure" and dilemma of peasants' group-rights expression: An analysis of a gravel pit dispute. *Sociological Studies*, 2007, 22(5): 21-45, 243.]
- [80] 杨新海, 殷辉礼. 城市规划实施过程中公众参与的体系构建初探 [J]. *城市规划*, 2009, 33(9): 52-57. [Yang Xinhai, Yin Huili. On establishing public participation system in urban planning implementation. *City Planning Review*, 2009, 33(9): 52-57.]
- [81] 漆国生. 公共服务中的公众参与能力探析 [J]. *中国行政管理*, 2010(3): 56-58. [Qi Guosheng. The study on capacity of public participation in public service. *Chinese Public Administration*, 2010(3): 56-58.]
- [82] 叶超, 于洁. 模糊的边界: 城镇化与城市际性的演变 [J]. *探索与争鸣*, 2020, 35(5): 96-101, 161, 159. [Ye Chao, Yu Jie. Fuzzy boundary: Urbanization and the evolution of interurbanity. *Exploration and Free Views*, 2020, 35(5): 96-101, 161, 159.]
- [83] 李瑜. 我国统筹城乡户籍制度改革的理性思考 [J]. *人口与经济*, 2011, 32(5): 63-69, 105. [Li Yu. On rational thinking of the coordination urban and rural household registration system reform. *Population & Economics*, 2011, 32(5): 63-69, 105.]
- [84] 叶裕民. 中国城市化的制度障碍与制度创新 [J]. *中国人民大学学报*, 2001, 15(5): 32-38. [Ye Yumin. System obstacles and improvement to urbanization in China. *Journal of Renmin University of China*, 2001, 15(5): 32-38.]
- [85] 尤琳, 陈世伟. 城乡一体化进程中的户籍制度改革研究 [J]. *社会主义研究*, 2015, 37(6): 84-91. [You Lin, Chen Shiwei. A study on the reform of the household register system during the process of the rural-urban integration. *Socialism Studies*, 2015, 37(6): 84-91.]
- [86] 田明. 地方因素对流动人口城市融入的影响研究 [J]. *地理科学*, 2017, 37(7): 997-1005. [Tian Ming. Local factors effects on the urban integration for the floating population. *Scientia Geographica Sinica*, 2017, 37(7): 997-1005.]
- [87] 冯健, 叶竹. 基于个体生命历程视角的苏南城镇化路径转变与市民化进程 [J]. *地理科学进展*, 2017, 36(2): 137-150. [Feng Jian, Ye Zhu. Urban transformation and the progress of citizenization in Southern Jiangsu based on the perspective of life course. *Progress in Geography*, 2017, 36(2): 137-150.]
- [88] 李克强. 我们有把握完成今年决胜脱贫攻坚的任务 [EB/OL]. 2020-05-29 [2020-07-18]. http://www.cpad.gov.cn/art/2020/5/29/art_624_124864.html. [Li Keqiang. We are confident of completing the decisive task of pover-

- ty alleviation this year. 2020-05-29 [2020-07-18]. http://www.cpad.gov.cn/art/2020/5/29/art_624_124864.html.]
- [89] 国家统计局住户调查办公室. 中国住户调查年鉴(2019) 2019 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2019. [Department of Household Survey National Bureau of Statistics of China. China yearbook of household survey (2019). Beijing, China: China Statistics Press, 2019.]
- [90] 陈明星, 叶超. 健康城市化: 新的发展理念及其政策含义 [J]. 人文地理, 2011, 26(2): 56-61. [Chen Mingxing, Ye Chao. Healthy urbanization: A new conception and policy explanation. Human Geography, 2011, 26(2): 56-61.]
- [91] 陈明星, 周园, 汤青, 等. 新型城镇化、居民福祉与国土空间规划应对 [J]. 自然资源学报, 2020, 35(6): 1273-1287. [Chen Mingxing, Zhou Yuan, Tang Qing, et al. New-type urbanization, well-being of residents, and the response of land spatial planning. Journal of Natural Resources, 2020, 35(6): 1273-1287.]

From governance to rural-urban co-governance: Research frontiers, trends, and the Chinese paths

YE Chao, YU Jie, ZHANG Qingyuan*, ZHU Xiaodan

(School of Geography Science, East China Normal University, Shanghai 200241, China)

Abstract: Governance has become an important theoretical and practical issue of multi-disciplinary concern. In the context of rapid urbanization and wide rural-urban disparity, rural-urban governance is particularly important for China. Based on the Chinese and international governance theories, the key aspects of governance include: an open system, self-organization, and the interactive relationship between power and rights. Internationally the research frontier focuses on the governance of social-ecological systems, while urban governance has grown significantly, and rural governance has also risen in recent years. The research trend and policy evolution of governance in China indicate that China has undergone a comprehensive transformation from management to governance by top-level design, and rural-urban governance is becoming a key issue. The main path of China's rural-urban governance in the future lies in three aspects. First, it is necessary to shift from power-oriented to rights-oriented governance. Second, equal attention needs to be paid to both ecological environment and social governance instead of focusing only on social, single-dimensional, and urban governance systems, and form a rural-urban co-governance system with the participation of multiple subjects. Third, it should be launched to assist rural and urban vulnerable groups actively. Rural-urban co-governance will become a new growth point for theories, and multi-disciplinary, multi-subject, and multi-department collaboration is much needed.

Keywords: governance; urban; rural; rural-urban co-governance; urbanization