

城市治理中共治与共享面临的困境研究 ——以广州市为例

林爱群

深圳大学，政府管理学院，广东 深圳

收稿日期：2024年6月23日；录用日期：2024年8月23日；发布日期：2024年9月3日

摘 要

本文通过探讨广州市城市治理中的共治与共享困境，强调了共治共享理论在中国特色社会主义治理中的重要性和实践意义。首先，概述共治共享理论的起源和发展，以及在实际中的应用和效果，结合理论基础，构建了文章框架。其次，以城市治理的多维网络、城市治理的多元主体、城市治理的多层结构展开论述，分析广州市城市治理中共治与共享现状。再者，根据现状分析中发现的问题，总结归纳为资源分配问题、数据信息问题、公众参与问题。最后，根据每个问题提出对应对策。

关键词

城市治理，共治，共享，广州市

Research on the Dilemmas of Co-Governance and Co-Sharing in Urban Governance —Taking Guangzhou as an Example

Aiqun Lin

School of Government Management, Shenzhen University, Shenzhen Guangdong

Received: Jun. 23rd, 2024; accepted: Aug. 23rd, 2024; published: Sep. 3rd, 2024

Abstract

This paper explores the dilemmas of co-governance and co-sharing in the urban governance of Guangzhou, emphasizing the importance and practical significance of the co-governance and co-sharing theory in the governance of socialism with Chinese characteristics. First, the paper outlines the origin and development of the co-governance and co-sharing theory, as well as its application and effects in practice, and constructs the framework of the article based on the theoretical foundation. Secondly,

the paper discusses the multi-dimensional network of urban governance, the multi-subject of urban governance, and the multi-layered structure of urban governance, analyzing the current situation of co-governance and co-sharing in Guangzhou's urban governance. Furthermore, based on the problems found in the analysis of the current situation, the paper summarizes them as resource allocation problems, data and information problems, and public participation problems, according to the theory of symbiosis. Finally, the paper proposes corresponding countermeasures for each problem.

Keywords

Urban Governance, Co-Governance, Co-Sharing, Guangzhou

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 绪论

1.1. 研究背景与意义

随着中国经济的快速发展和城市化进程的加快,传统的治理模式已经难以适应城市发展的需要。党的十九大报告进一步探讨了“共建共治共享”的治理理念,该观念主要体现在治理主体的多元化、民主参与机制的建立、科技应用的创新以及可持续发展的追求等方面,旨在提升城市治理的效能和公正性,更好地满足市民和城市发展的需求。在中国的实践中,共治共享的理念将为城市的可持续发展和社会的和谐稳定提供重要支持和保障。

广东作为改革开放的前沿阵地,其社会治理实践为共建共治共享社会治理格局提供了丰富的经验。以协同治理理论论述广州城市治理,进一步阐述其自身发展的内在逻辑,有助于本土化理论创新。

1.2. 文献综述

20世纪80年代末和90年代初,公共管理和政治学领域出现了对传统治理模式的批评和反思。学者们开始关注多元参与、协商决策和共享权力的理念,提出了共治共享理论作为一种新的治理模式。Elinor Ostrom (1990)提出了一种新的理论框架,即“制度共同体理论”,用于解释和预测人们如何通过制定和实施规则来管理共有资源,其研究表明,有效的共有资源管理需要建立适当的制度设计和治理结构,包括明确的规则、监督机制、参与机会等[1]。

进入21世纪后,Ansell和Gash (2008)探讨了协作治理的理论和实践,认为在处理复杂的公共政策问题和社会挑战时,需要各利益相关方之间的合作和协调[2]。共治共享实践是一种全球性的城市治理趋势,许多国家和地区都在积极探索和实践这一理念。Levy, J. M.和Young, M. (2017)指出,美国一直以来都在推动城市治理的共治共享实践,例如,纽约市政府与社区组织、企业和市民合作,共同参与城市规划和决策,实现了城市治理的民主化和多元化[3]。

国内在理论建构上,主要围绕着协同治理、社会治理格局的构建展开。杨清华(2011)引入协同治理理论,认为通过倡导社会各系统的协作参与、多元交互回应机制及理性的公民参与,可以促进社会各系统在公民参与过程中的良性互动,克服公民参与的内在缺陷,从而促进协同治理的实现[4]。

在当今社会,城市化进程不断加快,城市治理面临着越来越多的挑战和问题。传统的城市治理模式已经难以满足城市发展的需求,因此共治共享理念逐渐成为城市治理的新趋势。

赵宇峰(2017)认为,城市治理应是城市公共性治理和城市共同体治理相结合,形成立体化的城市治理,其中有三层含义,一是主体多元的公共治理,包含政府、市民、社会组织之间的互动,二是空间多维的网络治理,包含物理空间与虚拟空间,三是结构多层的共同体治理,城市治理可分解为多层次、多单元,如市民、家庭、社区、街区、城区等[5]。

有学者针对多元主体共治共享进行研究,李政道等(2021)指出超大城市治理面临诸多问题,将“智能化治理”与“多元化主体治理”有机结合起来,是实现超大城市有效治理的必经之路[6]。

1.3. 理论框架

协同治理理论起源于对传统治理模式的反思,它强调跨部门、跨组织的合作,以解决复杂的公共问题[7],主要包括多元利益相关者参与、治理网络构建、信息共享和透明度、持续改进和学习。

在研究侧重点上,国内的城市共治共享研究主要关注政府、社会组织和居民之间的合作与协同,国外的城市共治研究更加注重社会参与和民主决策,强调市民权利和自治,更多关注城市资源的公平分配和可持续利用。

本文以广州市为例,通过协同治理理论构建了多元主体、多维网络、多层结构的框架,着重关注城市资源的利用,探讨了城市治理中的共治与共享困境,并依据理论基础提出了对策建议。下图 1 为论文框架。

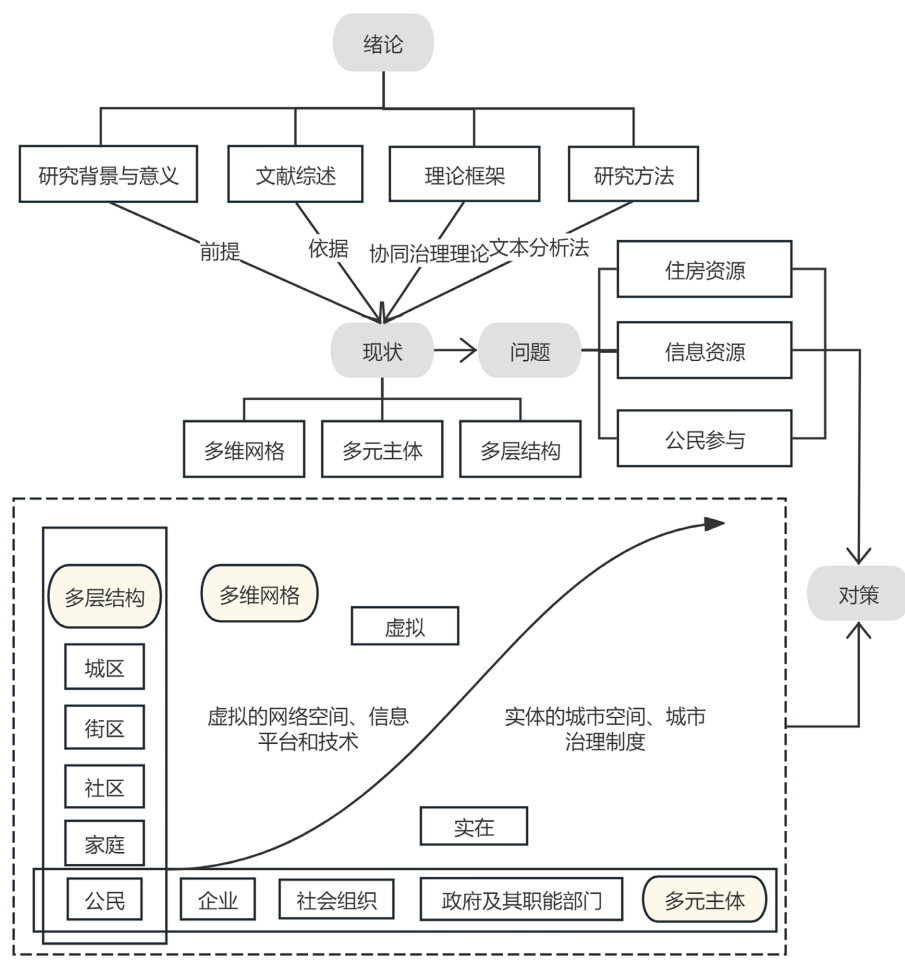


Figure 1. Paper framework
图 1. 论文框架

1.4. 研究方法

广州 12345 政府服务热线于 2014 年 1 月开通，政府服务热线的建立是为了解决市民办事不便、信息获取困难等问题，提高政府服务的便捷性和透明度，市民可以拨打此热线、微信公众号、政府官方网页等获取政府相关服务信息、咨询办事指南、投诉举报等服务¹。

在 12345 政府服务热线网站中，公开了“接到来电数量”、“应办转派工单(含电话、微信、网页等)”、“按时办结率”、“咨询类工单平均处理时长(时)”、“非咨询类工单平均处理时长(时)”、“市民满意度”、“区承办公单量”、“承办公单量前十的市属部门”、“工单量前十的问题类型”等数据，每个月底发布《广州 12345 政府服务热线市民来电办理情况》，包含以上所有数据内容。

根据研究问题，收集了 2019 年 1 月~2023 年 12 月的 60 篇《广州 12345 政府服务热线市民来电办理情况》，对数据分区归纳、分类整理后，分析广州市市民参与社会共治共享状况与问题。

2. 城市治理中共治与共享现状——以广州为例

2.1. 城市治理的多维网络

2.1.1. 物理空间

广州市位于珠江三角洲北部，东临南海，南濒珠江入海口，是中国南方重要的经济、文化和交通中心，下表 1 呈现了广州市各区国民经济主要指标。

Table 1. Main indicators of national economy in each district of Guangzhou
表 1. 广州市各区国民经济主要指标

地区	行政区域面积 (平方公里)	年末常住人口 (万人)	常住人口密度 (人/平方公里)	地区生产总值 (万元)
合计	7434.4	1873.4	2520	288389978
荔湾区	59.1	112.37	19014	12155652
越秀区	33.8	102.85	30429	36501848
海珠区	90.4	179.83	19893	25025239
天河区	96.33	222.17	23063	62157208
白云区	795.79	363.70	4570	24762019
黄埔区	484.17	119.18	2462	4317552
番禺区	529.94	280.74	5298	27054690
花都区	970.04	170.62	159	17708064
南沙区	783.86	92.94	1186	22525827
从化区	1974.5	73.97	375	4109169
增城区	1616.47	155.04	959	13252710

数据来源：2023 广州统计年鉴。

2.1.2. 虚拟网络

借鉴广州市十四五规划思路，城市治理中网络平台与信息技术现状的分析主要包括两个方面：第一，城市建设数字化，即城市基础设施与网络技术融合建设；第二，政府政务数字化，即政府运行方式、业务流程和服务模式数字化智能化。

¹广州市人民政府。广州 12345 政务服务便民热线[EB/OL]。[2024 年]。 <https://gz12345.gz.gov.cn/>。

在智慧城市建设方面，广州市已经取得了一定的进展，广州市建立了“一张图”平台，整合城市各类信息资源，实现了多维度、多层级的城市数据展示和管理。通过“一张图”平台，可以实现对城市规划、土地利用、交通管理、环境监测等方面的信息实时监控和分析，提高了城市管理的科学性和精准性[8]。

广州市通过实施大数据战略和建设数字政府，全面提升了政府的治理能力，并重塑了公共服务供给模式。在推行“一窗式”集成服务改革方面，广州市政府将各部门的服务整合到一个窗口，实现了政务服务的一站式办理。市民和企业可以在同一个窗口完成多个部门的业务办理，大大简化了办事流程，提升了政务服务效能[9]。

2.2. 城市治理的多元主体

公众参与城市治理的机制主要包括三种，政府热线沟通、公众咨询监督委员会(简称公咨委)、社区参与。政府热线是政府机构为了更好地与公众沟通、解决问题而设立的联系渠道。政府热线的沟通状况与公众参与现状有着密切的关系，下表 2 为近五年广州市政府热线沟通状况。

Table 2. Communication status of Guangzhou government hotline in recent five years

表 2. 近五年广州市政府热线沟通状况

时间	接到来电数量	应办转派工单(含电话、微信、网页等)	按时办结率	咨询类工单平均处理时长(时)	非咨询类工单平均处理时长(时)	市民满意度
2023 年	1174778	363832	99.77%	19	121	73.90%
2022 年	1361246	412830	99.76%	20	137	74.27%
2021 年	1055341	236165	91.21%	27	192	80.49%
2020 年	861914	173954	99.68%	28	216	81.56%
2019 年	826255	137319	99.87%	28	236	72.14%

数据来源：广州市人民政府官网 12345 栏目。

根据表格数据，可以进行以下分析。2019 年至 2023 年，接到来电数量呈逐年增长的趋势，说明市民对服务的需求在逐渐增加；随着来电数量的增加，应办转派工单数量也呈增长趋势，这可能是因为需要更多的工单来处理更多的来电；随着教育水平的提高和社会发展的进步、社交媒体的普及和发展，公众获得信息和表达意见的渠道变得更加便捷和广泛，公民意识逐渐觉醒，公众更加重视自己的权利和责任，愿意积极参与社会事务。社交媒体平台为公众提供了一个互动的空间，使得公众更容易参与到各种议题和事务中。

广州市政府自 2012 年起，通过设立公众咨询监督委员会(简称公咨委)，在重大项目和决策过程中广泛听取民意，聚集民智，增强民心。公众咨询监督委员会作为一种新型的民主参与机制，与传统的官办专家咨询机构或社会组织有着明显的不同。它由广泛代表性的社会各界人士组成，既有政府官员，也有专家学者、社区代表、企业代表等，能够更好地反映社会各方利益诉求。

2.3. 城市治理的多层结构

通过构建“街道 - 社区 - 网格”三级联动服务管理平台，广州市有效提高了社会治理水平。街道作为基层政府的重要组成部分，承担着政府与居民之间的桥梁作用。社区则是城市治理的重要单元，直接面向居民提供服务。

广州市在实施网格化管理时，大力推广“互联网+政务服务”，服务内容涵盖基本公共服务、商业

便民服务和公益志愿服务等多个方面。为了确保服务的高效和专业，广州市还注重服务体制的清晰化、服务组织的规范化、服务人才的专业化以及服务资源的多元化。利用大数据和互联网技术优化政府职能，强化制度建设和部门协作。这不仅提高了政务服务的便捷性，也促进了政府管理方式的变革。

3. 城市治理中共治与共享困境与原因分析——以广州为例

3.1. 住房资源居住和就业空间不匹配

广州的十四五规划指出，广州市的住房保障政策以解决新市民、青年人等住房问题为主要目标，根据第七次人口普查数据，天河区平均年龄最小、受教育程度最高、家庭户规模最小。根据目标和人口数据结合，天河区、白云区、番禺区对保障性住房的需求量是较高的，但从新建成保障性住房数量和分布上看，保障房扎堆北部，高度集中于广州市白云区，这说明广州保障性住房供需不匹配，在天河区需求远大于供给，广州保障性住房空间供给与需求差异大。下表 3 为 2023 年广州保障性住房数量与分布。

Table 3. Quantity and distribution of affordable housing in Guangzhou in 2023
表 3. 2023 年广州保障性住房数量与分布

地区	行政区域面积 (平方公里)	地区生产总 值(万元)	人口数(万人)			新建成公租 房(套)	保障性安居 工程(套)
			18 岁以下	18~60 岁	60 岁以上		
合计	7434.4	288389978	233.39	606.31	195.21	5526	19386
荔湾区	59.1	12155652	12.94	42.51	24.13	94	178
越秀区	33.8	36501848	18.42	65.65	33.36		
海珠区	90.4	25025239	18.54	61.13	30.68	579	
天河区	96.33	62157208	24.05	67.36	15.80	799	
白云区	795.79	24762019	29.14	70.27	20.04	2077	14319
黄埔区	484.17	4317552	18.71	39.93	8.52	628	2000
番禺区	529.94	27054690	30.18	70.29	16.24	1349	2649
花都区	970.04	17708064	23.16	52.02	13.24		
南沙区	783.86	22525827	13.38	32.32	8.50		
从化区	1974.5	4109169	16.22	40.36	9.40		240
增城区	1616.47	13252710	28.65	64.48	15.29		

数据来源：2023 广州统计年鉴、广州市住房和城乡建设局官网公告[10]。

供需不匹配的另外一面是居住和就业空间不匹配，这低收入家庭居住的地点与他们工作地点之间存在较大的距离，导致居民在通勤上面临困难，从而影响到他们的生活质量。在交通方面，不少保障房项目都比邻高速公路，交通不便会直接提高目标群体的生活成本，这将对保障房政策的实施带来阻碍，导致执行结果偏离政策目标，出现政策扭曲现象。

政府在选址和建设保障性住房时，没有充分考虑到目标群体的实际需求和生活便利性。这可能包括选址偏远、交通不便、缺乏配套设施等问题，导致居民生活成本增加，影响政策的有效实施。规划不合理也可能导致保障性住房区域与主要就业场所不匹配，影响住户的生活质量和就业便利性。

广州保障性住房空间不匹配问题的原因，主要包括以下几点：

第一，政策性因素。在政策制定时未能充分考虑到低收入人群的住房需求，导致保障性住房的建设地点与低收入人群的实际居住需求不匹配。

第二，土地资源紧张。广州作为一个发展较为密集的城市，土地资源紧张是保障性住房空间不匹配的一个重要原因。

第三，开发成本与财政预算有限。广州作为一线城市，土地资源稀缺，可供开发的空间有限，城市中心区域的土地价格高昂，地方政府难以大规模投入用于保障性住房建设。

3.2. 信息资源不对称

从政府热线参与率参与的现状来看，存在总体参与率不高、公众参与度区域不均衡等情况，这反映了信息资源不对称的问题。

信息资源不对称主要表现在社区居民参与度普遍不高、城市治理中公众参与平台未能完全发挥作用、行政决策过程中公众参与机制和形式需要完善，以及不同社会阶层的人员在参与度和参与方式上存在差异。“政府热线”来电数量与参与情况见表 4。

Table 4. Number of calls and participation of “Government Hotline” by district

表 4. 各区“政府热线”来电数量与参与情况

地区	行政区域面积 (平方公里)	年末常住人口 (万人)	地区生产总值 (万元)	2023 年来电数量	参与率
合计	7434.4	1873.4	288389978	2346321	0.13
白云区	795.79	363.7	24762019	413533	0.11
天河区	96.33	222.17	62157208	393164	0.18
番禺区	529.94	280.74	27054690	298911	0.11
海珠区	90.4	179.83	25025239	222427	0.12
黄埔区	484.17	119.18	4317552	186225	0.16
增城区	1616.47	155.04	13252710	173023	0.11
荔湾区	59.1	112.37	12155652	168522	0.15
花都区	970.04	170.62	17708064	162947	0.10
越秀区	33.8	102.85	36501848	157385	0.15
南沙区	783.86	92.94	22525827	126146	0.14
从化区	1974.5	73.97	4109169	44038	0.06

数据来源：2023 广州统计年鉴、广州市人民政府官网 12345 栏目。

经济发达地区通常有更好的教育水平，居民接受的教育水平较高，更加注重社会责任感和公共利益，愿意为社会发展贡献自己的力量。而城市边缘区的公众参与度通常较低，由于个体之间存在差异性很大，很难形成共识和团结。

信息不对称加剧了政府与民众之间的信息鸿沟，引发社会矛盾，民众无法充分表达诉求，容易导致社会不稳定。因此，政府必须采取有效措施，切实保障人民的知情权和参与权，以提高决策质量、资源配置效率，促进廉政建设和社会和谐。

3.3. 市民参与满意度较低

根据市民热线情况综合来看，政府热线服务在处理来电数量、按时办结率等方面表现出色，但在市民满意度方面还有改进的空间。

分析广州市政府热线办结满意度较低的原因，主要包括以下几点，第一，服务质量上，服务质量包

括工作人员的专业水平、服务态度、解决问题的能力等方面，低满意度也意味着政府热线工作存在管理和服务方面的缺陷，政府工作人员在实际操作中可能存在沟通深度和广度不足的问题^[11]。第二，公众对政府热线提供的问题解决方案也有期望，希望能够得到符合自身需求的解决方案，但是有些问题涉及不同利益相关者，很难完美解决。第三，尽管网络回应具有便捷性，但在实际操作中可能存在效率低下的情况。

4. 城市治理中共治与共享的对策——以广州为例

4.1. 优化保障性住房布局，调整保障性住房租售比例

协同治理需要合理配置资源并形成合力。广州市应根据协同治理的要求，对社会治理的资源进行重新配置，特别是在公共服务、社会保障等领域的资源分配上，更应注重发挥各参与主体的优势，形成互补和互助的局面。

根据前文分析，一方面，保障性住房建设受到土地、资金等因素的限制，集中在城市郊区或边缘地带，远离就业中心；另一方面，保障性住房的选房和分配也受到一定的政策限制，无法完全满足居民的居住就业需求。

可以考虑更多地采取混合居住模式。混合居住模式的提出主要是为了解决城市中低收入群体的住房问题，同时缓解居住空间分异和社会隔离现象。例如，西安明德门保障房住区就是一个成功的案例，它通过混合居住理念的实施，有效规避了选址偏远、配套设施欠缺等问题，得到了较好的评价。

可以调整保障性住房的租售比例，加大租赁型保障房的建设力度。当前，我国城市保障性住房建设主要集中在廉租房、公租房等面向低收入群体的产权型保障房，而租赁型保障房的供给相对较少。地方政府应当根据当地居民的收入分布情况，合理调整保障性住房的租售比例，以满足不同收入层次居民的住房需求。

4.2. 深化法治保障，加强公民信息权利保护

法治是社会治理的重要保障。广州市在深化共建共治共享社会治理格局的同时，应进一步完善相关法律法规，加强法治宣传教育，确保所有治理活动都有法可依、有规可循。

政府和相关部门应该通过法律法规的制定，以及通过多种渠道，如媒体宣传、学校教育、社区活动等，对公众开展信息权利教育，让公民充分了解自己的信息权利，并学会如何维护和行使这些权利，不断提高公众的信息权利意识，让公民明确自己在信息采集、使用、共享等环节的权利边界，并主动参与到信息安全保护中来。

并且，需要不断完善智慧城市的顶层设计和相关规章制度，结合自身实际情况，制定配套的地方性法规，为智慧城市的具体实践提供有效支撑。通过法律法规的形式，明确政府部门、智慧服务提供商和第三方在个人信息安全保护方面的责任和义务，为信息安全保护提供制度保障，建立健全的信息安全监管体系，明确各方主体的监管职责，确保法律法规得到有效执行。

还要加大对违法违规行为的惩处力度，切实维护信息安全的法律底线。制定涵盖数据采集、传输、存储、使用等全流程的信息安全标准体系，为信息安全保护工作提供技术支撑，为智慧城市的健康发展注入持久动力。

4.3. 构建信息共享平台，提升公民参与的组织性

协同治理理论的核心在于实现不同治理主体之间的有效协作^[12]，广州市在推进共建共治共享社会治理过程中，已形成了政府、社会组织、社区居民等多元主体共同参与的良好态势。

公民参与公共事务治理的意识不断增强是一个积极的趋势,这表明人们越来越重视自己在城市治理中的角色,希望能够发挥更大的影响力。但参与渠道狭窄、参与方式被动等问题仍然存在,需要通过教育培训等方式,使其能够更积极地参与到城市治理中。

协同治理的一个关键是建立有效的信息共享和交流机制。广州市可以借鉴“埔法善治 e 平台”的经验[13],通过开发或完善区域性的信息管理平台,促进政府部门、社会组织以及公众之间的信息互通和资源共享。这不仅有助于提高治理效率,也能增强公众的参与感和满意度。

在具体措施上,除了传统的听证会、论坛等,还可以利用互联网等新媒体搭建更多的互动平台,让公民能够更便捷地表达诉求、参与决策,鼓励公民主动参与到具体的项目实施、监督等环节中来,增强他们的参与感和责任感。并且通过学校教育、社区培训等,提高公民对公共事务的认知和参与技能,使他们能够更有效地参与到城市治理中来。

参考文献

- [1] Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511807763>
- [2] Ansell, C. and Gash, A. (2007) Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, **18**, 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- [3] Levy, J.M. and Young, M. (2017) The City-Community Partnership: A Model for Urban Governance. *Journal of Urban Affairs*, **39**, 53-71.
- [4] 杨清华. 协同治理与公民参与的逻辑同构与实现理路[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2011, 11(2): 46-50, 70.
- [5] 赵宇峰. 城市治理新形态: 沟通、参与与共同体[J]. 中国行政管理, 2017(7): 61-66.
- [6] 李政道, 陈嘉敏, 任晓聪, 等. 构建“主体多元化”的超大城市社会治理格局——基于共建共治共享理论[J]. 法制与社会, 2021(15): 98-102.
- [7] 田培杰. 协同治理: 理论研究框架与分析模型[D]: [博士学位论文]. 上海: 上海交通大学, 2013.
- [8] 王建军, 胡海, 朱寿佳, 等. 广州新型智慧城市应用探索: 城乡规划的智慧化管理[J]. 地理信息世界, 2017, 24(4): 14-18.
- [9] 钟莉. 数字治理视域下地方政府政务服务效能提升策略研究——以广州“一窗式”集成服务改革为例[J]. 地方治理研究, 2020(2): 2-11, 78.
- [10] 广州市住房和城乡建设局. 我市推出 5526 套户籍家庭公共租赁住房[R]. 广州: 市住房和城乡建设局. https://www.gz.gov.cn/xw/zwlb/bmdt/content/post_9272082.html, 2023-10-19.
- [11] 刘红波, 王郅强. 城市治理转型中的市民参与和政府回应——基于广州市 150 个政府热线沟通案例的文本分析[J]. 新视野, 2018(2): 94-101.
- [12] 姚怡帆, 叶中华. 社会治理创新的逻辑转向——基于协同治理理论[J]. 领导科学论坛, 2020(23): 43-54.
- [13] 陈慧娟, 杨桐彤. 共建共治共享 社会治理新格局加快形成[N]. 光明日报, 2024-7-11(001).