

發展中國家的城市管治
及其對中國的含義

楊汝萬

滬港發展聯合研究所

香港亞太研究所

二零零二年六月

作者簡介

楊汝萬為香港中文大學地理與資源管理系講座教授、香港亞太研究所所長、逸夫書院院長、滬港發展聯合研究所所長及南京大學顧問教授。

本文是為慶祝南京大學成立一百周年校慶而撰寫，乃中國城市管治第三次國際學術研討會主題報告，研討會於二零零二年五月十九至二十一日假南京大學舉行。

© 2002 楊汝萬

ISBN 962-441-804-7

版權所有 不准翻印

發展中國家的城市管治 及其對中國的含義

前言

在二十世紀最後的三十年，由於政治鬥爭減弱、冷戰體系解體，以及國際貿易、工業生產和資金流向均有突破性的發展，全球發展狀況呈現空前的繁榮和興旺，人類發展的歷程也因而攀上了新的高峰。在這期間，發展中國家和城市的發展可謂新機處處，但彼此的差距也逐漸拉大。與此同時，城市之間和城市內部的差異亦不斷擴闊，以至在發展中的世界，不少城市逆全球突飛猛進的潮流而停滯不前，既矛盾又諷刺。

事實上，在過去數十年，發展中國家的城市，無分大小或畛域，皆經歷急速的人口增長。影響所及，它們所面對的挑戰，往往遠超於其解決問題和應付市民所需的能力。結果是，很多此等城市終年面對著基礎設施不足、就業情況欠佳、貧富差距懸殊、政府施政有心無力、人民生活困苦等現象。

時至今日，全球的人口近半居於城鎮，而在未來十至十五年間，居於城鎮的全球人口更肯定會超越半數。換言之，廿一世紀可以說是史無前例的城市世紀。據聯合國的人口預測，在本世紀中以前，人口增長將大多發生於發展中國家，而且主要在它們的城鎮。在二十世紀末，全球人口最龐大的二十八座城市，其中二十二座位於發展中國家。這些數據意味著，在新的世紀裏，其中一項重大挑戰是，人類能否以他們的智慧和創意，使大部分處於發展中國家的城市，走出停滯困境，轉危為安，建立有效的管治（governance）。

本文目的有三。首先，對於日益受到國際機構和各國關注的城市管治，其在第三世界或發展中國家的情況若何？對於此點，本文嘗試從國際文獻和作者的具體觀察作出蓋述。其次，本文亦會探討國際組織對城市管治的定位和資助，以明瞭有關發展的近況。最後，本文會討論在中國當前的發展階段中，國際上倡議的城市管治是否適用，特別是從宏觀的角度，探討中國的城市管治與國際常用的模式有否共通之處。

城市管治：發展中國家的巡禮

在探討發展中國家城市管治情況之前，城市管治的定義和它的內容必須先清楚闡明，這將有助瞭解眾多不同背景的城市管治的方法及其特色。

「管治」有別於「管理」(management)或「政府」(government)。一般而言，「城市管理」涉及較專業化和技術化的土地利用、屋宇設計和房屋供應等內容，而「城市管治」則觸及比較敏感的政治關係，特別是政府與民間社會(civil society)的關係，而後者可涵蓋大眾組織、社會運動、自願團體和民間社團。在城市管治不斷廣義化和複雜化的趨勢下，當中有利害關係者(stakeholders)已增至最少七種，即中央政府、城市(地方)政府、民間社會、研究與培訓所、私人企業、媒體和聯合國或其他計劃。它們之間的關係千絲萬縷，深刻地影響到城市發展的目標、價值觀、權力和財政分配等，而其中核心的一環是中央政府與城市(地方)政府的分工和權力與財政下放的安排。有見及此，有學者為城市管治寫下如下一個較具權威和蓋括的定義：

城市管治是一系列的關係，關係到政府與民間社會、統治者與被統治者、政府與被管治的一群。(McCarney, Halfani and Rodriguez, 1995:95)

城市管治作為一個引導城市發展的思維，其實只始於十五年前左右。在上世紀八十年代中，全球化的方興未艾改變了許多城市的性質和運作，尤其是無邊界經濟的抬頭，轉化了城市邊緣的作用與城鄉的關係。原來運用的城市框架及其所設定的功能，已無法反映城市的實際活動範圍。所謂時移勢易，在新的全球化環境下，城市本身的管治及與其周邊地區的管治關係，有待新的思維和組織才能重新加以釐清、整合。此外，全球化有助民主自由理念的擴散，嶄新的信息工程亦方便了資訊的傳遞，在這雙重影響下，「理想管治」(good governance)概念應運而生。聯合國發展計劃(UNDP)構思的理想管治，儘管有其本身的價值取向，便包括以下九點特徵：參與性、法治、透明度、反應度、共識取向、公平、有效率、問責制和具戰略遠見(www.tugi.apdip.net)。

在過去的二十年，發展中國家的城市在傳統管理架構下已沒有能力應付爆炸性的人口增長和有關的基本服務需求。來自國際的新發展思維和資源，同時催生了一股強大結構轉型和地方政府民主化的動力。受到後者的驅動，社會經濟迅速崛起，其基礎是協商和包融(Polesè and Stren, 2000)。另一方面，有效的管治更需市民認識他們的公民權利和義務，以集體的能力主宰本地的命運，並運用民主和理性的方法，參與和影響公共政策的制定(McCarney et al., 1995:124)。發展中地區的城市管治進程，可簡述如下。

亞洲

在大部分的亞太地區，特別是儒學影響深遠的社會，傳統上的政府與社會相互緊扣，較注重人民生活的富足和康泰。在一般法治不顯的社會中，非正規政治(informal politics)可填補正規政治不達的空間(Dittmer, Fukui and Lee, 2000)。在八十年代中，一項跨國比較研究計劃揭示，在南韓、印尼、菲律

賓、馬來西亞及香港各地，由於官方提供的城市基礎設施相對缺乏，此等國家或地區的城市主要以自助為本，透過社團式和民間合作的方法滿足基本服務的要求（Yeung and McGee, 1986; Yeung, 1990:Chapter 14）。在八十年代末期，世界發展銀行委托學者在主要的發展中地區進行研究，評估其城市基礎設施及貧窮階層如何受有關設施的影響。在亞洲的巡禮裏，報告發現區內的城市發展蓬勃，貧苦大眾與政府或非政府組織（non-governmental organizations）創建了不少提供基本服務的途徑，頗富參考價值（Yeung, 1998:Chapter 4）。

此報告的亞洲巡禮，重心放於東南亞和南亞。如其他地區一樣，報告集中於分析最近完成的發展中國家的城市管治研究的結果（Stren and Bell, 1995; McCarney, 1996）。東南亞近年經濟發展迅速，城市管治在國內外利好的因素影響下，進步神速。政府的改革和經濟的穩步增長，直接導致民間參與政治和發展過程的空間持續擴大。例如，菲律賓自一九八六年的人民力量革命推翻馬可斯的獨裁統治後，民間團體便如雨後春筍，紛紛興起。迄一九九四年，其國內已有五萬個非政府組織和一萬個以扶貧為主的團體。菲律賓亦於一九八七年更改憲法，並於一九九一年通過地方政府憲章，兩者均體現出政府下放權力和增強城市（地方）政府權力的決心。泰國的民主運動源於一九七三年學生運動推翻獨裁統治，其後於八十年代興起的非政府組織運動也甚有成效，在首都曼谷和清邁，尤其活躍。在非政府組織和社區為主組織（community-based organizations）的長期努力下，一九九二年泰國政府終於成立了城市民間發展局（Urban Community Development Office），反映政府對社團工作的貢獻的確認和承擔。泰國的非政府組織，在曼谷為貧民解決房屋問題，對扶貧和改善環境，成效顯著。印尼雖素有深厚的市民互助傳統，但真正較開放的氣氛只隨著七十年代新秩序時代（The New Order Era）的出現才開始，而且近年民間組織

滲進了政治和極端宗教主義，增加了政府的戒心。越南的經濟開放始於一九八六年，從社會主義經濟轉向市場經濟發展，城市管治迄今尚未有很大的改變，但一百多個國際非政府組織已活躍於該國，並集中於非政治範圍工作。

總結東南亞城市管治的經驗，民主的孕育以至扎根似乎已經開始，種種跡象說明民間的參與意識日漸增強，政府亦願意多聆聽市民的意見，尋求更佳的城市管治方法。在四個東南亞研究對象的國家中，泰國和菲律賓的民間社會最為活躍，城市管治改善的步伐相應較快。相比之下，印尼和越南還是權力高度集中、威權主義色彩濃厚的國家，要實質改變城市管治的方法，仍面對很大的挑戰（Porio, 1996, 1997）。

在南亞方面，研究包括所有該區的國家。一個對南亞城市管治有重大影響的課題，是大規模的貧窮問題，而且貧富懸殊更同時嚴重影響到政府施政的能力和方向。事實上，南亞是全球貧困人口最多和最集中的地區之一。一般來說，該地區的城市管治水平相對偏低，包括組織架構不能應付社會服務的需要、財政狀況脆弱、市民參與和代表性微弱等。在孟加拉，城市八成的土地由三成富戶所擁有，而較貧窮的七成人口則只能分享餘下的二成，城市資源分配的高度不平均，於此可見一斑。巴基斯坦的情況也十分類似。雖然如此，近年伴隨全球化而來的經濟自由化，也為南亞的城市創造了新的契機。例如，在貿易上升、外來投資增加和工業生產程序簡化（deregulation）的同時，中央、省政府開始逐步下放權力，為地方政府機構注入了重要的活力。

這個轉變同樣出現於印度、尼泊爾和斯里蘭卡，儘管速度不一。三國的城市均有基礎設施嚴重不足的問題，而其中主要原因是財政狀況欠佳，入不敷支，所以很多城市均背負沉重的國內和國外債務。在制度方面，三國現行的城市管理規章和系統繁複過時，土地樓宇的轉讓、註冊均須經過冗長的程序，費

時失事，使買、賣者經常蒙受損失，窒礙城市發展。此外，雖然三國的城市政府均是全民選出，有民主的特徵，但市民參與系統軟弱無能，有待孕育，民間各種的要求未有團體代之上達。目前，最關鍵的工作，應是如何調較現有的機制，以應付國際和國內經濟瞬息萬變的要求。對於城市的土地利用、房屋供應、基礎設施和其他重要服務，必須強化負責機構的問責性和提高服務效率。只有這樣，這地區的城市才有能力接受城市化、全球化和紓解貧困的各項挑戰。印度政府於一九九二年作出了一個劃時代的決定，更改憲法七十四條，以增強民主下放和理順中央與城市（地方）政府的財政和功能關係。

就整個南亞而言，城市管治現正站在一個十字路口。在國內和國外的壓力和影響下，民間社會的活動和空間近年明顯擴闊，有利害關係的群體亦不斷增加並樂於找尋共識，這些群體積極為新的官民合作環境而努力，以往由政府或半官方機構獨自負責城市服務的時代，已一去不返了（Islam and Khan, 1996; Mathur, 1996, 2000; Islam, 2000）。

非洲

非洲是一個富殖民地色彩和國家眾多的大洲。從十九世紀被稱為「黑暗大陸」迄今，其發展仍是各地區中最緩慢的一個。儘管如此，非洲的城市發展還是持續而迅速，全洲的城市化約為 33%，與亞洲相若。八十年代一項全面而深入的研討結論指出，非洲城市危機四伏，必須從不同層面、多元化的角度和配以大量的資源才能緩和、解決（Stren and White, 1989）。過去的二十年，全球化並未為非洲帶來很大的機遇，許多國家仍深陷於國債、貧困、戰爭和疾病之中，人民飽受苦楚。在國際機構引領下，眾多國家紛紛開展了結構性調整計劃（structural adjustment programme），但從短期的效果看，可謂弊多利少。非洲的城市管治正是在這樣的發展背景下進行的。

首先，在北非地區，近年城市社會的迅速擴展和社會運動的興起，正反映了政府解決問題的無能。傳統的城市中心（medinas）因移民壓力、資源不足和缺乏社會安全網而崩潰，而極端的經濟困難又使這些傳統城市棚屋化（shantification）。作為社會運動的其中一種，伊斯蘭反對運動便源於城市的貧困，從一群少數但有強烈信仰感的邊緣化年輕人開始，最終演變成一個頗受歡迎、具暴力傾向的政治組織。在過去的二十年，埃及（Egypt）和阿爾及利亞（Algeria）的回教寺網絡在城市激增，使伊斯蘭反對運動在城市得到立足。總而言之，民主的誕生在北非是困難和艱苦的，它的出現對既有的規範性社會帶來嚴重的危機意識，原因是傳統社會並沒有公開表白和行動的習慣。影響所及，新的社會環境成為革命的溫床，徹底地動搖了傳統的社會結構和組織，例如家庭。與此同時，社會工會主義（social unionism）、新社會的訴求、媒體的定位及婦女的地位等種種吶喊，亦相繼受到各方關注（Kharoufi, 1996）。

英語的西非國家只有四個，即尼日利亞（Nigeria）、加納（Ghana）、塞拉利昂（Sierra Leone）和岡比亞（Gambia）。學者多認為，理想管治須建基於對政府及其管治者的存在的認同；政府的合法性源於人民，並必須向之負責。目前該地區的管治一般可以下列共同特點形容：政治動盪、問責性政府不存在、政府間的關係毫無規律和弱於協調、財政依賴、效率低下的行政，以及市民參與薄弱。在這樣惡劣的社會政治環境下，市民習慣以自助方法和民間社會組織來滿足他們的基本需求，使得非政府組織及社區為主組織增長快速。僅是尼日利亞的十四個城鎮，便擁有六千個此類組織。由於城市管治與城市貧困緊密相連，管理不善、效率欠佳和反應遲緩自然成為貧困惡化的罪魁禍首。還有，政府的管治能力亦因缺乏透明的問責、良好的反應、機構合法性和市民參與而大大減弱。對於現行的管

治情況，大多數觀察者的結論是脆弱無能，無法將國家或城市導向可持續發展，而領導者所必須具備的廣闊視野和承擔能力又嚴重缺少，再加上民眾的支持散渙不堪，官民合作有如幻影。在目前城市管治暗淡無光的情況下，民主的建立已被視為解決困境的唯一出路（Onibokun, 1996）。

法語的中、西非國家共有十五個之多，均屬於前法國殖民地地和曾受過它的行政架構與歷史影響的地方。在這些國家中，自六十年代獨立自主以來，差不多每十年便推行行政下放和管治改善的措施，到了八十年代末和九十年代初，權力下放得力於獨立政治的推動，已在前法屬國家展開了第四波浪潮的工作。因此，城市管治在該地區的國家比較循良性方向發展。早期的城市管理受權力下放的模式影響較大，但九十年代以來，以政府與民間社會的互動為特質的城市管治模式受到普遍支持。在國際援助組織的倡導和促進下，國家與地方政府以至民間社會均須重新分配責任和權力。在這構思中，市民本身亦須負責任和接受問責，而他們對城市管理的參與，也必須以問責和透明的原則為依歸。由此可見，管治概念的推廣，其實就是本地生活的民主化，而北美政治和經濟模式的影子，可謂呼之欲出（Attahi, 1996）。

東非只有三個國家，即肯尼亞（Kenya）、坦桑尼亞（Tanzania）和烏干達（Uganda），均是前英屬殖民地。前文所述的城市危機，在此地區沒有減退跡象，而且其城市干預的能力，仍然萎靡不振。至九十年代中，儘管官民共治的城市管治模式尚未形成，但東非各政府明顯地容忍著這個發展方向。實際上，東非國家已接納了一個多元化的管治模式，其中的授權、夥伴和互助的特色尤為鮮明。在肯尼亞，國家的執著、公民運動的崛起，以至非正規經濟的耐力均是城市發展的重要特色。民間組織已從早期求生存為主的本質，轉化為爭取變換整

個城市管治系統的訴求。在坦桑尼亞，非正規經濟持續蓬勃的發展、民間組織制約的放寬和一黨政治制度的解體，均帶來城市管治的重要改變。在東非國家中，烏干達的統治方式可謂最富傳統特色和最為強勢。九十年代期間，強而有力的傳統部落統治制度已重新併入國家的管治架構。在該國的城市，傳統機構和具爭議的皇族制度，在管治方面同扮演重要的角色。總言之，在東非城市發展的過程中，除了政府作為主要的權力機構發揮重要影響外，其他的非正規生產和轉換組織、傳統機構和民間團體等，也有相當的決定能力和貢獻，而在盡量爭取各方力量的協作互補上，烏干達似乎一馬當先（Halfani, 1996）。

最後是南非地區，通常包括南非（South Africa）、納米比亞（Namibia）、莫桑比克（Mozambique）和津巴布韋（Zimbabwe）四國。它們的殖民歷史經驗和軌跡以至生活水平迥異，但卻不約而同地具有城市迅速發展的共同點。整個地區的本地化城市管治似乎位於一個交叉點：一方面是正在急速轉變的管治系統，如自由化、民主化和官僚政府改革等，而另一方面則是發展程序變動的影響，如市場、財政政策、結構調整、公共投資、預算、宏觀經濟管理等。換言之，城市化不僅影響到社會、經濟和空間的發展方面，而且同時牽動著管治改革的成敗與速度。區內四國之中，最值得強調的是南非，它於一九九四年從一個種族隔離和民怨沸騰的集權統治，一夕之間徹底轉化為一個多種族共處的民主國家，期間由下而上的蛻變包括城市（地方）政府，後者以非種族和民主原則帶動了許多民間組織和商界參與政策釐定的過程。然而，就整個地區看，由於各國政府未能有效地滿足城市居民的需求，民間爭取參與城市管治的呼聲日烈。在這過程中，新興的民間網絡和社團聯盟不斷地創造空間，各國則以不同的方式和方向邁向大體相同的目標。從長遠發展的角度看，城市管治的素質和持久性，可能是一個量度成與敗的重要尺度（Swilling, 1996）。

拉丁美洲

與非洲近似，拉丁美洲在過去的二十年經歷了艱辛的經濟狀況，其八十年代經濟的呆滯不前，世界銀行更判定為「失落的十年」。即使如此，拉丁美洲的城市發展依然迅速，城市化偏高，高出亞洲和非洲一倍。伴隨這疲弱的經濟社會環境而來的，是政權不穩、國債高築、民間困苦。受制於這種種不利條件，城市管治特別困難。一九七零年，拉丁美洲 63% 的窮人居於農村地方，但到了一九九四年，情況剛好轉換過來，59% 的窮人居於城市，人數從四千四百萬飆升至一億一千五百萬。換言之，城市貧窮是拉丁美洲的一個普遍現象，影響了城市多方面的運作。例如，秘魯的利馬，非正規經濟活動異常突出，佔了市場的 83%，公共交通服務的 95%，以及房屋服務的五至七成。在這些國家，城市暴力犯罪率普遍偏高，遠高於亞洲的水平。

該地區的城市還可以繼續下去而不致於失控，林林總總的社會團體，可謂居功至偉。這些社會團體包括街坊（鄰里）組織、窮人團體、單親家庭中心和其他非政府組織，它們承擔了繁多的社會服務，大大地化解了民間怨氣。在拉丁美洲，各種城鄉非政府組織高達一萬一千個，是維持社會秩序和人民生活的主要支柱。自八十年代以來，將獨裁統治轉化為民主社會已成為管治的一個主要內容。在此，貧窮亦是統治者再造某類管治方式的一個元素，有利於保持某種的社會秩序。綜觀洲內各國，社會運動和民間組織特別活躍，近年有不少證據顯示，這些國家的政府有意促進人民的本地參與，如舉行市長選舉、增加市政府預算及權力、下放設施的興建和法律的制定等。就哥倫比亞而言，中央政府的經常性收入下放至城市政府的固定比例，已從一九九三年的 14% 上升至二零零二年的 22%。同樣，巴西南部 Porto Alegre 城市實行「市民參與預算」（participatory budgetting），成效甚佳。簡言之，儘管整個地

區的經濟狀況仍然疲弱，但政府與市民還是不斷加強合作，力求改善城市管治（McCarney et al., 1995; Stren and Bell, 1995; Stren, 2002）。

從國際角度看城市管治

純粹從發展中國家的城市發展著眼，過去的數十年可區分為三個階段，每階段各有特色，足以喚起國際援助組織的關注，進而以資金或技術予以扶持。簡括而言，七十年代最引起學者和當權者注意的是房屋嚴重不足和破舊及基礎設施落後。到八十年代，焦點已轉移至整個城市管理的活動和相關問題。至此，當地和國際視野均較強調技術、經濟和管理的改善。但踏入九十年代，第三世界的城市發展面對的種種問題，不僅看不到解決的曙光，反而更趨惡化，過去一直沿用的模式接近破產。與此同時，全球化促進了資訊的傳遞，而冷戰體系的解體又重新釋放出民主的訴求。在這樣的環境下，城市管治很快成為一方希望的窗口，使人憧憬可藉此有效觀察和解決問題。當然，實際上有關問題的解決並非如此簡單，城市管治的核心特徵是加進了政治元素，倡議人民參與和官民合作，這涉及多方面的協調合作和各方參與者真誠找尋創意，過程艱巨而結果未卜。就這一角度而言，城市管治並不是甚麼靈丹妙藥。

由於管治議題有其政治和人民參與作為其中內涵，這個思維很快便得到國際援助組織的關注和支持，進而影響到管治的定義和工作的方向。有關組織對地方政策討論及第三世界發展計劃的實施和管治的關係，尤為重視。世界發展銀行、福特基金會、加拿大的國際發展研究中心（IDRC）、加拿大國際發展局（CIDA）、美國國際發展（USAID）等，便以管治作為其國際援助計劃的一個主要環節。它們對管治的不同定義，固然反映了它們的偏重和價值觀，但在不同之外，亦有不少相通之處，例如：

- 一、世界銀行將管治定義為一國如何運用權力管理經濟和社會資源以尋求發展 (World Bank, 1992:1)。
- 二、亞洲發展銀行在它的憲章闡明，管治可分兩方面，一是政治部分，如民主和人權，另一是經濟部分，如有效地管理公共資源。在促進管治和推廣提高問責性、參與、可預測性和透明度的同時，亞洲發展銀行必須履行加快會員國經濟發展的任務 (www.adb.org/documents/policies/governance/gov510.asp)。
- 三、聯合國發展計劃認為，管治是一國在所有層次上運用經濟、政治和行政權力以管理它的事務。這包括通過機制、程序和機構讓市民和團體得以表白意見，以及運用法律權力承擔責任和調解歧見 (UNDP, 1992:2-3)。

從以上的定義可見，管治可用於不同對象，除城市之外，國家、企業 (corporate)、區域以至全球亦可涵蓋。在最新的全球觀察所 (The Worldwatch Institute) 年報，藉著今年九月在南非約翰內斯堡 (Johannesburg) 舉行的世界可持續發展高峰會議，有學者已提出重整世界管治的必要 (French, 2002)。

回到城市管治的課題，以往從上而下由政府管理和傳送的模式，與從下而上由民間介入和帶動的模式，明顯格格不入。城市管治確實可以化解這個對立，為政府和民間社會建立一個相互支援的關係。在聯合國的機構中，聯合國發展計劃有一專責部門推廣城市管治和理想管治對人民發展的重要性 (www.tugi.apdip.net)。只有這樣，良好城市的結果 (good city outcomes) 才可實現，包括城市的生產、可持續發展、舒適生活、安全感、包容和關懷態度等多方面 (Friedmann, 1999: 12-13)。在研究方面，多倫多大學領導、福特基金會資助多年的全球城市研究倡議 (Global Urban Research Initiative, GURI)，已完成了對發展中國家最全面和最權威的研究，成

果在上文已有所簡述。至於全球的城市對經濟的管治，特別是在發展中國家，美國國家研究局 (National Research Council) 今年面世的研究報告也將會有較全面的描述 (Stren, 2002)。

中國城市管治簡述

本文的重點主要放在第三世界和國際視野，故此本節只會簡述中國的情況，中國城市發展源遠流長，行政管理頗為完善，基層「保甲」制度，自唐朝後，一直行之有效。唯一一九四九年新中國成立以後，高度集權的共產主義制度，把人從出生至死亡的各項大小需求，由政府統一承擔。結果是公眾參與備受忽視，社會組織和中介機構亦因此失去生存空間。

然而，自一九七八年實行改革開放政策之後，中國的經濟發展、社會制度，以至人民生活均經歷了翻天覆地的變化。城市作為從計劃經濟轉向市場經濟的先鋒，開始從昔日的「大政府、小社會」的模式，轉型至「大社會、小政府」的方向。一九八七年深圳首創土地使用權拍賣，有關的成功經驗快速地為其他沿海城市所仿效。進入九十年代，中國城市已取得相當的自主性，中央下放的權力已達鄉鎮甚至企業單位，後者有土地用途的決定權，其所擁有的資源和實權因此激增。中央政府於一九八八年更修改憲法，明確區分城市用地的擁有權和使用權。

土地轉讓權是近年中國城市發展的重大突破，不僅擴闊了地區政府以至企業單位的發展空間，而且為它們創造了一個既快捷又龐大的收入來源，很多城市和地區因此而富裕起來。然而，由於缺乏完善監管的制度，權力經常遭受濫用，以至賄賂和其他以不正當手段圖利的個案不時發生。雖然如此，城市發展的主動權基本上已從中央政府轉移至地方政府，氣候已成，不易逆轉。以上海為例，一九八零年中央政府的資本建設投資

佔全市的 47.5%，地方政府只佔 16.4%，但到了一九九七年，兩者比重已顛倒過來，中央只佔微不足道的 2.8%，而地方所佔的比例則高達 52.4%。與此同時，上海盧灣區的領導因犯了土地轉讓賄賂罪而被收監，其二十多名同僚也因犯同樣的罪行而受刑，反映出相關的監管制度已正在完善之中（Zhang, 2001a）。

目前，中國城市已推行兩級財政（市政府和區政府）和三級管理（市、區及街道委員會）制度。從八十年代中始，政府逐步加強街道委員會的工作和功能，到了一九八九至九三年間，進一步通過一連串的法例重組街道委員會，並於一九九四年確定更詳盡的架構強化此類的組織（Choate, 1998）。到九十年代中，從市、區政府至街道委員會的權力下放，在大多數中國城市已是大勢所趨，上海更是潮流的領導者。一九九六年舉行的上海城市區域發展會議，便被普遍視為是該市確立街道委員會新定位的里程碑（Zhang, 2001a）。

一九九七年十月，上海召開了「在全球化的世界中進行放權規劃管理的展望」國際研討會。中國的參與者有來自八個沿海城市的代表，從他們的實例報告來看，當前中國在城市發展中的決策可分為「正式」決策和「非正式」決策兩大類，而每類又可分為「由上而下」和「由下而上」兩大方式。在「正式」的決策過程中，首先是市政府一級，然後是城市規劃管理部門，再其次是普通市民的直接參與。詳細情況見張庭偉（1998）。大眾參與遍及市政府（通過人大和政協代表）、城市規劃部門（經專家顧問團的架構）、居委會（透過計劃的展覽、描述和說明，以及傳媒和其他宣傳活動）、意見調查和公開討論等（Zhang, 2001b）。總之，城市管治已大大超越了一人獨攬大權的模式，如有學者對珠海市長的描述（Wang, 1996）。雖然如此，中國城市管治的公開和自治，遠不及農村的民主化。自一九九五年以來，中國的五萬個鄉鎮級人民政

府，已首次單獨進行了換屆選舉，實行了村務公開、村務自治（張庭偉，1998；Louie, 2001）。

結語

本文綜述了在冷戰過後的十餘年，管治思維如何受到西方工業國家所重視，以及經它們的推動，國際援助組織對此的強調。在這樣的國際背景下，管治作為促進參與、透明度和問責性的制度模式，被推展到各個層面，從企業、城市、國家以至全球，均致力尋求管治質素的改善，以達致最佳的效益和更能適應資訊時代急劇轉變的要求。

在城市管治方面，地區上不同的經濟發展水平、社會狀況和歷史軌跡，產生了迥異的管治模式。在這些地區探索更有效的城市管治的過程中，經濟發展、文化背景、宗教信仰、社會制度、教育投資和貧富懸殊等，均留下不同的實質影響。值得注意的是，第三世界城市人口的持續快速增長和傳統管理方法的無效，是推動有關探索努力不懈的重要背景。在「窮則變、變則通」心理驅使下，發展中國家的城市均積極找尋能結合本地特殊情況的有效管治模式。

中國的城市管治經歷著從計劃經濟到市場經濟的轉型，挑戰既艱且巨。過去十多年，權力已從中央下放至市政府和更低的層次，大大促進了市民對城市發展項目的參與和影響。隨著中國加入世界貿易組織和更趨開放，城市管治亦應同步前進，不斷提升市民的參與度和自主性，讓城市更具活力和更多元化，如此才能更有效地推動國家發展。中國的城市管治在大方向上與第三世界相同，比較有利的是國家經濟發展持續強勁，有利人民改善生活和找尋參與空間。然而，由於法治未臻完善，在推動城市轉化的過程中，務必小心謹慎，循序漸進，理論與現實兼顧，方為上策。

參考書目

- 張庭偉 (1998), 〈政府、非政府組織以及社區在城市建設中的作用：「在全球化的世界中進行放權規劃管理的展望」國際討論會回顧〉, 《城市規劃匯刊》, 第 3 期, 頁 14-18, 21。
- Attahi, Koffi (1996), "Urban Governance in Francophone Africa." In Patricia McCarney (ed.), *Cities and Governance: New Directions in Latin America, Asia and Africa*. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, pp. 171-81.
- Choate, Allen C. (1998), "Local Governance in China, Part II: An Assessment of Urban Residents Committees and Municipal Community Development." San Francisco: Working Paper No. 10, The Asia Foundation.
- Dittmer, Lowell, Haruhiro Fukui and Peter N. S. Lee (eds.) (2000), *Informal Politics in East Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- French, Hilary (2002), "Reshaping Global Governance." In *State of the World 2002*. New York: W.W. Norton & Co., pp. 174-98.
- Friedmann, John (ed.) (1999), *Urban and Regional Governance in the Asia Pacific*. Vancouver: Institute of Asian Research, University of British Columbia.
- Halfani, Mohamed (1996), "The Challenge of Urban Governance in East Africa: Responding to an Unrelenting Crisis." In Patricia McCarney (ed.), *Cities and Governance: New Directions in Latin America, Asia and Africa*. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, pp. 183-203.
- Islam, Nazrul (ed.) (2000), *Urban Governance in Asia: Sub-regional and City Perspectives*. Dhaka: Centre for Urban Studies.
- Islam, Nazrul and Muhammad M. Khan (1996), "Urban Governance in Bangladesh and Pakistan." In Patricia McCarney (ed.), *Cities and Governance: New Directions in Latin America, Asia and Africa*. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, pp. 83-97.
- Kharoufi, Mostafa (1996), "Crisis of Urban Governance: Morocco, Algeria, Tunisia and Egypt." In Patricia McCarney (ed.), *Cities and Governance: New Directions in Latin America, Asia and Africa*. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, pp. 145-58.
- Louie, Kin-sheun (2001), "Village Self-governance and Democracy in China: An Evaluation." *Democratization*, 8(4):134-54.
- Mathur, Om Prakash (1996), "Governing Cities in India, Nepal and Sri Lanka: The Challenge of Poverty and Globalization." In Patricia McCarney (ed.), *Cities and Governance: New Directions in Latin America, Asia and Africa*. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, pp. 109-24.
- (2000), "Governing Cities in India, Nepal and Sri Lanka: Facing up to the Challenges of Poverty and Globalization." In Nazrul Islam (ed.), *Urban Governance in Asia: Sub-regional and City Perspectives*. Dhaka: Centre for Urban Studies, pp. 39-86.
- McCarney, Patricia (ed.) (1996), *Cities and Governance: New Directions in Latin America, Asia and Africa*. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.
- McCarney, Patricia, Mohamed Halfani and Alfredo Rodriguez (1995), "Towards an Understanding of Governance: The Emergence of an Idea and its Implications for Urban Research in Developing Countries." In Richard Stren and Judith K. Bell (eds.), *Urban Research in the Developing World: Perspectives on the City*. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, pp. 91-141.

- Onibokun, A. G. (1996), "Governance and Urban Poverty in Anglophone West Africa." In Patricia McCarney (ed.), *Cities and Governance: New Directions in Latin America, Asia and Africa*. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, pp. 159-69.
- Polesè, Mario and Richard Stren (eds.) (2000), *The Social Sustainability of Cities: Diversity and the Management of Change*. Toronto: University of Toronto Press.
- Porio, Emma (1996), "Urban Governance in Southeast Asia: Implications for Sustainable Human Settlements." In Patricia McCarney (ed.), *Cities and Governance: New Directions in Latin America, Asia and Africa*. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, pp. 71-82.
- (1997), *Urban Governance and Poverty Alleviation in Southeast Asia: Trends and Prospects*. Manila: Department of Sociology and Anthropology, Ateneo de Manila University.
- Stren, Richard (2002), "The Challenge of Urban Governance." Draft chapter of the Urban Dynamics Panel, U.S. National Research Council.
- Stren, Richard and Judith K. Bell (eds.) (1995), *Urban Research in the Developing World: Perspectives on the City*. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.
- Stren, Richard and Rodney R. White (eds.) (1989), *African Cities in Crisis: Managing Rapid Urban Growth*. Boulder: Westview Press.
- Swilling, Mark (1996), "Building Democratic Local Urban Governance in Southern Africa: A Review of Key Trends." In Patricia McCarney (ed.), *Cities and Governance: New Directions in Latin America, Asia and Africa*. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, pp. 127-44.
- UNDP (1992), "Briefing on the Urban Management Programme." Nairobi, UNCHS.
- Wang, Yukun (1996), "Urban Governance in China: The Zhuhai Experience." In Patricia McCarney (ed.), *Cities and Governance: New Directions in Latin America, Asia and Africa*. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, pp. 99-108.
- World Bank (1992), *Governance and Development*. Washington, DC: World Bank.
- Yeung, Yue-man (1990), *Changing Cities of Pacific Asia: A Scholarly Interpretation*. Hong Kong: The Chinese University Press.
- (ed.) (1998), *Urban Development in Asia: Retrospect and Prospect*. Hong Kong: Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, The Chinese University of Hong Kong.
- Yeung, Yue-man and T. G. McGee (eds.) (1986), *Community Participation in Delivering Urban Services in Asia*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Zhang, Tingwei (2001a), "Decentralization, Localization, and the Emergence of a Quasi-participatory Decision-making Structure in Urban Development in China." Unpublished draft manuscript.
- (ed.) (2001b), "Public Participation in China's Urban Development." In Stuart S. Nagel and Amy Robb (eds.), *Handbook of Global Social Policy*. New York: Marcel Dekker, Inc., pp. 183-207.