

迈向中国自主的城市治理法学

张 震*

内容提要 新中国成立以来城市管理的自主探索,特别是新时代城市由管到治的深刻变革,为我国城市治理学的形成提供了实践基础。中国自主的城市治理法学的提出完成了城市治理的学科拼图。以人民城市为核心理念,并将其作为“有机生命体”进行建设的制度保障,构成城市治理法学的实质内涵。基于领导者、执行者、参与者构成的“三重关系”的城市治理组织结构、基于“多元共治”的城市治理运行机制、基于“空间正义”的城市治理权利体系,以及基于“预防”与“救济”目标的城市治理保障模式,共同勾勒出城市治理法学的主要研究范畴。城市治理法学的多源性,决定了其研究方法的多元化。城市治理法学通过保障现代化人民城市建设、丰富法学自主知识体系以及发展中国哲学社会科学三个方面展现其功能图景。

关键词 城市治理现代化 人民城市 城市治理法学 自主知识体系

DOI:10.14111/j.cnki.zgfx.2026.03.002

目 次

- 一、城市治理法学的形成逻辑
- 二、城市治理法学的实质内涵
- 三、城市治理法学的研究范畴
- 四、城市治理法学的多元方法
- 五、城市治理法学的功能图景

* 西南政法大学纪检监察学院教授。本文系 2025 年度重庆市社会科学规划重点项目“超大城市现代化治理示范区的法治保障”(项目批准号: 2025XS03)的阶段性成果。

习近平总书记指出,“推进国家治理体系和治理能力现代化,必须抓好城市治理体系和治理能力现代化”⁽¹⁾。党的二十大报告指出,“全面推进国家各方面工作法治化”⁽²⁾。党的二十届三中全会决定指出,“在法治轨道上深化改革、推进中国式现代化”⁽³⁾。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》指出,“更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,建设更高水平的社会主义法治国家”⁽⁴⁾。因此,推进城市治理现代化必须依托法治。

为了更好地实现城市治理的法治化,有必要以系统化、体系化的思维进行思考,即从中国的城市治理实践问题出发提出法治意义上的理论思考,进而在理论思考体系化的基础上提出中国自主的原创性概念。习近平总书记明确指出:“要善于提炼标识性概念,打造易于为国际社会所理解和接受的新概念、新范畴、新表述,引导国际学术界展开研究和讨论。这项工作要从学科建设做起,每个学科都要构建成体系的学科理论和概念。”⁽⁵⁾ 基于此,笔者尝试提出“城市治理法学”这一新的学理概念和学科方向。当然,这种理论尝试必须基于中国自身的发展场景,解决中国所面临的现实问题;必须具备中国自主的法学知识内涵,能形成标识性的概念,有自己的研究范畴、方法;必须有助于形成中国法学在世界法学知识体系版图中的独特方位和理论贡献。

一、城市治理法学的形成逻辑

新中国成立以来,城市治理的自主探索不仅实现了城市工作由“管”到“治”的深刻变革,也成为“城市治理法学”这一为建构中国法学自主知识体系而提出的原创性概念的实践基础;而城市治理实践又反过来催生了理论体系的形成与完善。

(一) 实践之基: 新中国城市管理的自主探索

基于客观国情、顺应不同发展阶段的要求而形成的中国特色的城市治理制度,为城市治理法学的提出奠定了实践基础。以发展的时间轴为基本线索,大体可分为三个阶段。

第一阶段为城市的恢复发展阶段(1949年—1957年)。党的七届二中全会的召开标志着党的工作重心从乡村转向了城市,是党领导城市工作的开端。毛泽东同志在中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议上的报告中指出:“党和军队的工作重心必须

(1) 参见《习近平在浙江考察时强调 统筹推进疫情防控和经济社会发展工作 奋力实现今年经济社会发展目标任务》,载《人民日报》2020年4月2日,第1版。

(2) 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》(2022年10月16日),载《习近平谈治国理政》(第5卷),外文出版社2025年版,第31页。

(3) 《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》,2024年7月18日中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议通过。

(4) 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》,人民出版社2026年版,第152页。

(5) 习近平:《加快构建中国特色哲学社会科学》(2016年5月17日),载《习近平著作选读》(第1卷),人民出版社2023年版,第486页。

放在城市,必须用极大的努力去学会管理和建设城市。”⁽⁶⁾在城市恢复发展阶段,我国城市工作制度探索最为重要的成果是坚持党的领导。一方面,党通过顶层设计,明确工作重心转向城市,确保城市工作一直保持在正确的发展方向;另一方面,通过党的集中统一领导,调动一切积极因素,集中全国的人力、物力和财力,为城市经济恢复发展和重工业发展战略的实施奠定了基础。

第二阶段为“计划经济”下的城市管理阶段(1957年—1978年)。在计划经济时期,城市管理体制呈现出典型的“计划式”特征。城市规模的大小、人口的多寡等,均可以随着政府的计划而调整。城市社会被分割由国家建立的各种单位组织,几乎一切城镇地区的就业人员由国家按照“计划”分配至“单位组织”成为其成员。⁽⁷⁾单位制从组织上提供了非常有效率的保证,但同时也存在着较大弊端,因此随着改革开放的到来,城市管理模式改革也势在必行。

第三阶段为建设中国特色社会主义城市的改革与发展阶段(1978年至今)。改革开放之后,政府开始探索更高效的城市管理体制机制。一是政府内部组织形式的整合与变革。随着社会主义市场经济的建立,政府开始转变职能,将与行政职能无关的事项还给市场,以适应城市发展的需求。随着城市人口和城市规模的不断扩张,城市治理的复杂性也日益显现。因此,政府机构改革的核心并不仅限于“精简”,更突出“效能”的要求。二是管理模式日益转向法治化。1984年国务院制定的《城市规划条例》是我国第一部调整城市规划的行政法规,标志着我国城市工作开始进入法制化阶段。⁽⁸⁾1989年,在《城市规划条例》的基础上,全国人大常委会制定了《城市规划法》。2007年,《城乡规划法》取代了《城市规划法》,成为调整城市规划的基础法律。“北大法宝”检索数据显示,目前已有41个地方制定了“城市管理(治理)条例”。其中,南京、广州两地用“治理”替代“管理”,《南京城市治理条例》强调“推动公众参与城市治理”,《广州市绣花式城市治理规定》将“人民城市”理念写入地方立法中。

上述三个阶段,虽然总体上仍以“管理”手段解决城市运行中的各类问题,但“治理”的理念及机制逐渐被重视。

(二) 时代之需:新时代城市“由管到治”的深刻变革

进入新时代,我国城镇化率在2013年时达到了53.75%,首次超过世界平均水平。⁽⁹⁾在城镇化率不断增长的背景下,城市治理新问题不断涌现,作为制度性回应的城市治理制度也日臻完善。“城市管理”向“城市治理”转变的逻辑主线日益清晰,这在中央政策文件中得到逐步呈现。2015年7月召开的中央城市工作会议开始使用“城市治理”

(6) 《毛泽东选集》(第4卷),人民出版社1991年版,第1427-1428页。

(7) 参见李路路:《“单位制”的变迁与研究》,载《吉林大学社会科学学报》2013年第1期,第12页。

(8) 参见刘吕红:《中国共产党领导城市工作的百年历程、现实审视及基本经验》,载《西北师大学报(社会科学版)》2021年第4期,第15页。

(9) 参见《中国城镇化:既要“留得住”也要“过得好”》(2021年8月5日),载新华网, <http://www.xinhuanet.com/datanews/202111015/C99905851F80000171A120504E557300/c.html>, 2025年12月29日访问。

的表述,提出“转变城市发展方式,完善城市治理体系,提高城市治理能力”。此后,党的二十大报告、党的二十届三中全会决定以及2025年7月召开的中央城市工作会议等均沿用了“城市治理”的表述。

由管到治是新时代城市工作中一场深刻的制度变革,这也推动着城市治理的学科范式转换。在这个范式转换的探索中,城市治理的法治化不可或缺。依法治市是体现人民城市理念、优化城市治理的基本模式。2015年12月,习近平总书记在中央城市工作会议上首次提出“人民城市”这一重要论述。⁽¹⁰⁾党的二十届三中全会强调:“坚持人民城市人民建、人民城市为人民。”⁽¹¹⁾2025年7月,中央城市工作会议将“建设现代化人民城市”作为城市工作的目标定位。因而,“人民城市”成为新时代城市治理的价值追求。对于如何优化城市治理,依法治市无疑是基本模式。习近平总书记在2015年12月召开的中央城市工作会议上指出,“要建立健全城市规划、建设、管理方面的法律法规,使城市规划、建设、治理有法可依”⁽¹²⁾。这就要求通过法治的方式,保障人民主体地位,构建保障人民共建共治共享的权利实现机制,将“人民城市”理念从政治宣示转化为具体制度。同时,法治化治理范式的革新又必然催生其对法学知识体系的深层依赖,要求法学为此提供体系化的知识供给。一方面,“人民城市”的核心理念需通过规范创设转化为城市治理中具体可操作的权利义务结构;另一方面,须借助法学基本方法系统整合城市治理中涉及规划、建设、管理、服务等综合性跨领域规则,构建体系完备、逻辑自洽的“城市治理规范群”。法学作为研究规范生成、解释与体系化的专门科学,是承担这一系统性制度建构任务不可替代的知识系统。

(三) 理论之势:城市治理自主知识体系的发展规律

面对新中国成立以来特别是改革开放以来鲜活生动的城市治理实践,不管是西方的理论模式,还是中国旧有的概念体系,均无法给予有效回应和指导,因此理论的升级再造成为必然趋势。

第一,城市治理法学的提出完成了城市治理学科拼图。在城市治理研究领域,经济学、公共管理学、社会学均已形成相对固定的研究方法与路径。社会学强调以客观中立的身份探究城市演变发展的规律;经济学、公共管理学的研究更注重如何在城市治理中寻求效率最优解。而在由“管”到“治”的时代变革中,城市治理注入了“人民城市”“空间正义”等价值,这恰恰为法学提供了发挥作用的空间。因为法治是规则之治,也是价值之治。“法治所依赖的规则和实践理性,意味着法治不仅是一套治理工具系统,也是一套治理价值系统。”⁽¹³⁾

第二,城市治理法学是对传统城市法学研究的继承整合。早在20世纪80年代,有

(10) 参见习近平:《做好城市工作的基本思路》(2015年12月20日),载前注,《习近平著作选读》(第1卷),第407页。

(11) 前注,《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》。

(12) 习近平:《在中央城市工作会议上的讲话》(2015年12月20日),载中共中央党史和文献研究院编:《习近平关于城市工作论述摘编》,中央文献出版社2023年版,第85页。

(13) 王锡锌:《数治与法治:数字行政的法治约束》,载《中国人民大学学报》2022年第6期,第26页。

学者就已经关注到我国“市”既具有现代化都市特点,又具有农村地区的特点,并提出以“市”为研究客体,构建中国特色的社会主义市政学的初步构想。⁽¹⁴⁾此后,围绕市域中的规划、土地、房产等传统问题,形成了丰硕的研究成果。试图统合城市领域的法学研究问题的“城市法”⁽¹⁵⁾和“都市法”⁽¹⁶⁾的概念也初现端倪。笔者提出的“城市治理法学”概念正是延续这一学科发展脉络,尝试在由“管”到“治”的时代背景下,在人民城市理念的指引下,进一步整合现有学术研究成果,建立城市治理法学的学术体系。

第三,中国自主的城市治理法学是在对西方学术资源参考借鉴的基础上实现的代际超越。“城市法”的概念诞生于中世纪意大利城邦国家,蕴藏着城市自治的理念。⁽¹⁷⁾城市自治与国家控制之间的张力一直是西方城市法学的核心问题。西方的城市法理论对于我国城市治理法学建构具有一定的借鉴意义,但我国并不存在西方城市自治的传统。因此,在建构城市治理法学知识体系时,“我们不能做西方理论的‘搬运工’,而要做中国学术的创造者、世界学术的贡献者”⁽¹⁸⁾,不断加快法学学科推陈出新、迭代更新、交叉创新的步伐⁽¹⁹⁾。笔者认为,应紧紧抓住新一轮推进法学交叉学科建设的契机,做好城市治理与法学的学科交叉和知识创生,推动建构具有中国特色、世界一流的法学学科体系,加快塑造形成城市治理领域中国自主的法学学科体系、知识体系。

二、城市治理法学的实质内涵

新时代以来,城市治理范式发生了根本性的转变。“人民城市”“现代化人民城市”、城市“有机生命体”等中国自主的标识性概念的提出,构成城市治理法学研究的实质内涵。

(一)以“人民城市”为城市治理法学的核心理念

“人民城市”理念体现了习近平新时代中国特色社会主义思想对城市工作的根本指引,其核心内容是“人民城市人民建,人民城市为人民”。⁽²⁰⁾

第一,“人民城市”理念与习近平法治思想逻辑相连、原理相通。习近平总书记指出:“法治当中有政治,没有脱离政治的法治……每一种法治形态背后都有一套政治理论,每一种法治模式当中都有一种政治逻辑,每一条法治道路底下都有一种政治立

(14) 参见许崇德:《重视开展市政学的研究》,载《政治学研究》1985年第1期,第34-35页。

(15) 参见朱茂磊:《论“城市法学”及其基本范畴》,载《城市学刊》2017年第6期,第34-39页;高秦伟:《城市治理现代化背景下的城市法研究展望》,载《法治社会》2023年第1期,第1-15页。

(16) 参见许小亮:《都市中国语境下都市法体系的构想》,载《法学》2015年第6期,第111-120页。

(17) 参见高仰光:《论中世纪城市法的学理化进程》,载《清华法学》2017年第4期,第66-82页。

(18) 习近平:《全面做好法治人才培养工作》(2017年5月3日),载《习近平法治文选》(第1卷),中央文献出版社2025年版,第176页。

(19) 参见黄文艺:《论构建中国特色、世界一流的法学学科体系》,载《法学家》2023年第2期,第16页。

(20) 参见张震:《我国宪法对“人民城市”的制度保障》,载《法学杂志》2025年第5期,第108、96页。

场。”⁽²¹⁾“人民城市”是党对城市本质属性的政治判断,其理念必然会体现在城市治理的法治实践中。因此,两者之间可形成一种逻辑相连的关系。“人民城市”理念本质在于确立人民在城市治理与发展中的主体地位,这要求城市空间及其治理活动必须以保障和实现人民的基本权利为出发点和落脚点。在习近平法治思想中也蕴含着“以人民为中心”的法治理念,即“法治建设为了人民、法治发展依靠人民,法治成果由人民共享,满足人民对法治的美好需求”⁽²²⁾。习近平总书记指出,“要把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到依法治国全过程”⁽²³⁾。因此,“以人民为中心”是两者共同的价值原理。

第二,“人民城市”作为核心理念意味着城市治理法学的知识体系围绕着“人民城市人民建”和“人民城市为人民”两方面的核心内容展开。一方面,“人民城市人民建”意味着城市由管到治的体系重构。在传统的城市管理中,其主体是政府,政府多采取“命令—控制”模式管理城市事务。但是,在“人民城市”理念引领下的城市治理模式中,人民要参与城市治理的全过程,政府也多采取对话的方式倾听群众意见。为应对这一转变,在城市治理法学的知识谱系中,也应应以城市治理中的组织变革与治理模式的转型为核心问题,构筑学科体系。另一方面,“人民城市为人民”意味着人民对城市发展的获得感。人民作为权利主体,依法享有安全健康的居住环境权、公平获取公共服务的受益权、参与城市治理的民主权利以及追求美好生活的全面发展权等。城市作为人民权利实现的物理载体和社会场景,其规划、建设、管理与服务均需围绕保障与拓展人民权利这一核心展开。

(二) 以现代人民城市建设的制度保障为目标定位

2025年7月召开的中央城市工作会议提出的“现代化人民城市”突出体现了新时代城市治理的发展方向:一方面,要在城市治理中实现国家治理体系和治理能力现代化;另一方面,也要突出人民在城市治理中的主体地位。在建设现代化人民城市过程中,法治是重要的制度支撑,助力政府从“管理者”向“服务者”和“保障者”转型。

第一,以科技法治激活创新引擎。创新是城市发展的第一动力,完善的科技法治体系能有效破除掣肘技术创新的制度壁垒,为新技术、新业态、新模式营造包容审慎的法治环境。基于此,强化覆盖知识产权创造、运用、保护、管理及服务的全链条法治保障,制定适配人工智能、大数据、生物科技等前沿领域的专门性法规,以及构建涵盖数据确权、流通交易与安全治理的基础性制度框架,构成激活创新动能、保障科技向善的关键路径。

第二,以权利法治护航宜居生活。公民权利保障系衡量中国法治建设进程的核心标尺。⁽²⁴⁾城市治理法学以公民在城市场域中的居住权、环境权、生存权与发展权等基本权利

(21) 习近平:《党的领导是中国特色社会主义法治之魂》(2015年2月2日),载前注,《习近平法治文选》(第1卷),第133页。

(22) 张文显:《习近平法治思想的理论体系》,载《法制与社会发展》2021年第1期,第8页。

(23) 习近平:《在中央全面依法治国委员会第一次会议上的讲话》(2018年8月24日),载前注,《习近平法治文选》(第1卷),第224页。

(24) 参见杨春福:《保障公民权利——中国法治化进程的价值取向》,载《中国法学》2002年第6期,第171页。

为核心关切。基于此,着力完善住房保障法律体系、强化环境保护法律法规的刚性约束与执行力、严格落实生态环境损害赔偿与修复责任、系统构建覆盖教育、医疗、养老等领域的普惠性公共服务法律保障网络,是以权利法治切实保障宜居生活目标实现的重要制度方案。

第三,以生态法治绘就美丽底色。宪法环境条款构成生态法治体系的最高规范依据,为环境治理提供了根本法层面的规范指引。⁽²⁵⁾通过制定完善城市绿色低碳发展相关规范,并进一步完善环境公益诉讼制度,建构以宪法环境条款为核心规范、以城市绿色发展为主轴的生态法治体系,是美丽城市建设的坚实制度基石。

第四,以韧性法治构筑安全屏障。相较于传统法治范式,韧性城市建设是一个系统工程,其建设离不开韧性法治。韧性法治的本质在于,法治不应是僵化、脆弱的,而应具备适应性、灵活性和恢复力,以应对城市治理中日益复杂多变的各项挑战。⁽²⁶⁾韧性法治建设要求持续健全综合性城市安全法律体系、完善各类灾害应急响应预案与专项法规、强化城市生命线系统安全运行与应急保障的专项立法、推进风险评估、监测预警、应急物资储备等关键环节的法治化进程。

第五,以文明法治涵养城市文脉。文明法治强调以法律规范为基础、彰显人类文明进步价值、追求良法善治的社会治理范式与运行机制。以文明法治涵养城市文脉,旨在将法治精神与人文关怀深度融合,通过制度保障、规则约束和价值引导,确保城市的历史传承、文化基因和精神特质在现代化进程中得以赓续并实现创造性升华。为此,需不断强化历史文化保护的规范网络、健全市容环境精细化管理法规体系、并探索将文明行为纳入社会信用评价体系等,以期通过文明法治保障实现“城市文脉、人脉、城脉的内在统一”⁽²⁷⁾。

第六,以智慧法治赋能城市未来。智慧法治是现代法治理念与人工智能、大数据、区块链等新技术深度融合的产物,其核心要义在于以技术驱动制度革新,让法治更科学、高效、透明且具前瞻性,实现数据善治、算法向善、服务增效。智慧法治的本质是以科技延伸法治的触角,使正义得以更快实现、高效感知并精准回应个体权利诉求。将智慧法治深度嵌入城市治理,可以推动城市治理的数字化、法治化转型,在秩序与活力的动态平衡中,真正走向善治未来。

(三) 以系统法学方法论诠释有机生命体为基本特征

在人民城市理念指引下,城市不再被视为单纯的物理空间和经济增长引擎,而是“有机生命体”。2025年7月召开的中央城市工作会议首次完整提出“有机生命体”这一具有划时代意义的城市治理理念,标志着对城市乃至更广阔生命系统认知范式的深刻跃迁。当然,这一概念的形成经历了一个不断发展演变的过程。早在2015年12月,习近平总书记就指出,“山水林田湖是城市生命体的有机组成部分”⁽²⁸⁾。2020年3月,

(25) 参见张震:《中国宪法的环境观及其规范表达》,载《中国法学》2018年第4期,第21页。

(26) 参见张震:《中国特色超大城市治理法治化研究的问题、重点与难点》,载《探索》2024年第5期,第38页。

(27) 参见谢有顺:《城市文脉的赓续与城市文明的构建》,载《求是》2025年第14期,第76页。

(28) 前注²⁵,习近平文,第420页。

习近平总书记进一步作出“城市是生命体、有机体”⁽²⁹⁾的重要论断。“有机生命体”概念的提出意味着城市的健康指标不再以经济发展和城市建设为唯一指标,而是需要全面审视“有机生命体”所需要具备的新陈代谢效率、资源整合能力和安全韧性保障水平等全面的指标。为了更好实现发展目标,需要进行要素重整、形成系统思维,并实现机制再造。

1. 要素重整:从分散走向融合

法学界关于城市治理的相关研究散见于各个部门法当中,分而治之的研究格局虽能妥善解决一域之问题,但是研究内容却各行其是,且研究方法之间形成壁垒。在传统的研究视角中,城市被割裂为彼此独立、缺乏联系的各个要素。“有机生命体”强调城市系统的整体性,任何要素的功能与价值皆在与其他要素的关联中得以界定。有机生命体是物质肌理(山水林田湖草沙)、文化基因(历史遗迹、文化古迹、人文底蕴)、制度体系(规划、建设、管理、运营机制)与生态基底(环境容量、生物多样性)等全要素深度互嵌、共荣共生的价值网络。城市治理法学以城市“有机生命体”为研究对象,旨在超越部门法藩篱,融合城市治理要素,实现“生命全周期”和“要素全覆盖”的研究格局。学科体系从分散走向整合,并不意味着城市治理法学只关注宏大叙事,而忽视治理细节。城市治理中的细微之处依然是城市治理法学的核心议题。只是城市治理法学会以一种系统性、全局性的视角,以要素之间的互连互嵌为切入点,观察和研究问题。例如,环境法需内嵌对文化遗产的关照,文物保护法需考量生态承载力与社区活力,城市管理法需尊重历史街区的空间肌理与社会网络,从而以系统思维识别、确认并保障这些异质要素基于城市整体福祉的“价值共生关系”,进而构建促进诸多治理要素间的正向协同而非零和博弈的法律激励与约束机制,实现对系统整体价值的守护。

2. 系统思维:从封闭走向开放

要素重整有助于形成系统思维。一是以问题为导向的研究思路。在系统治理思维的指引下,城市治理法学并非闭门造车的封闭学科体系,而是不断地接收外部环境的激扰信号,调适研究内容,以回应城市治理的需求。城市治理中不断涌现的新问题、中央政策提出的新议题皆是城市治理法学的源泉。二是法学与社会科学交叉融合的研究方法。以城市“有机生命体”作为研究对象,城市治理法学研究不仅要实现部门法的融通,还需“进一步打破学科壁垒,与公共管理学、经济学、社会学等多种学科研究范式进行交叉融合,形成整合性、交叉性、开放性、应用性和协同性的新型法学理论体系、学科体系和话语体系”⁽³⁰⁾。

3. 机制再造:从静态走向动态

在系统思维下,需要实现机制上从静态到动态的迭代升级:一是适应性进化功能,即法律需建立灵敏的反馈与学习回路。二是抗扰与修复功能,确保生命体在风险冲击下的核心结构与功能免于崩溃,并能依托法律赋权实现有序恢复与升级。

(29) 习近平:《在湖北省考察新冠肺炎疫情防控工作时的讲话》(2020年3月10日),载中共中央党史和文献研究院编:《十九大以来重要文献选编》(中),中央文献出版社2021年版,第473页。

(30) 刘剑文:《论领域法学:一种立足新兴交叉领域的法学研究范式》,载《政法论丛》2016年第5期,第3页。

基于对城市“有机生命体”复杂治理需求的系统性回应,城市治理法学呈现出“要素融合、系统思维、机制再造”的基本特征,在研究方法上要求部门法的融合、法学与其他社会科学的交叉,在研究范式上从分散走向融合、从封闭走向开放、从静态走向动态。这不仅是对城市治理理念的法治革新,更是对法律如何在充满未知与挑战的时代中守护城市这一有机生命体的深邃回应。

三、城市治理法学的研究范畴

范畴是理性思维和理性活动的表现。⁽³¹⁾ 范畴研究的意义在于将单个名词置于完整而系统的类属关系中进行整体定位和具体分析,从而实现严谨的理论分析、系统的理论探究。建构城市治理法学的范畴体系,旨在对城市治理法治建立体系性、全局性、框架性和立体性的认知和分析,这是城市治理法学走向成熟的标志。“人民城市”是城市治理法学的核心理念,基于“人民城市人民建,人民城市为人民”的基本内涵,可将研究体系分为“治理”和“权利”两大方面。在“治理”方面,“组织结构”和“运行机制”是核心内容;在“权利”方面,“权利体系”和“保障模式”是核心内容。围绕着这四项核心内容,形成了城市治理法学的四大研究范畴:组织法、治理法、权利法和保障法。

(一) 组织法:基于“三重关系”的城市治理组织结构

一般认为,组织是一种秩序或者结构,主要包括三种基本要素:人的法律地位或职位、权力或职责以及相互间的关系。⁽³²⁾ 组织法则是指有关组织的法律规则。在城市治理场景下,随着城市发展,新的治理任务不断产生,这会推动组织结构不断变革。因此,讨论行政组织关系及其法律规范具有重要意义。

近年来,随着我国城镇化的不断推进,我国城市治理的目标、理念、模式、运行机制都在不断地调整。治理环境变化“激扰”行政组织内部结构不断地调适,以适应城市现代化建设的需要。从发展现状来看,城市治理对于现有行政组织法提出了以下新课题:一是党的领导如何在行政组织法中更好体现。2025年7月召开的中央城市工作会议中提出“坚持和加强党的全面领导”,并在“着力建设便捷高效的智慧城市”的具体任务中提出“坚持党建引领、坚持依法治市”。从城市治理实践来看,从中央的顶层设计到地方的部署落实,都离不开党的领导。二是行政组织法本身如何应对现代化人民城市治理的新需要。现代化人民城市治理以人民群众需求为导向,以“高效办成一件事”为目标,这需要打破政府部门间职能分离的格局,高效协同地完成行政任务。但是,“在传统行政组织法研究中,行政机关的横向关系一直是薄弱环节”⁽³³⁾。在城市场景中,如何通过法律制度规范行政机关的横向关系是一个极具现实意义的课题。三是组织法层面如何更好

(31) 参见张文显:《法学基本范畴研究》,中国政法大学出版社1993年版,第1页。

(32) 参见〔德〕马克斯·韦伯:《论经济与社会中的法律》,张乃根译,中国大百科全书出版社1998年版,第335页。

(33) 叶必丰:《行政组织法功能的行为法机制》,载《中国社会科学》2017年第7期,第110页。

回应建设现代化人民城市的需求。这不仅要求城市发展成果由人民共享,也要求人民参与城市治理的全过程。人民群众参与城市治理的方式、渠道,也需在组织法的研究中予以回应。因此,在组织法的研究范畴中,需重点阐释清楚以下三重关系:

1. 城市治理与党的领导的关系

城市治理离不开党的领导。在城市工作中,党发挥着把握方向、谋划全局和推动改革的关键作用。在宏观层面,在城市治理的顶层设计中,通过党政联合发文的形式,明确城市治理方向,如《中共中央办公厅 国务院办公厅关于推进新型城市基础设施建设打造韧性城市的意见》《中共中央办公厅 国务院办公厅关于持续推进城市更新行动的意见》等文件。在微观层面,社区是城市的基础单元,社区治理是城市治理体系的微观细胞。在社区治理中,党组织发挥着“一核多能”的作用。党组织作为社区的领导核心,发挥着系统服务、自我服务、引导服务和治理服务等功能。⁽³⁴⁾“党的领导是中国特色社会主义法治之魂,是我们的法治同西方资本主义国家的法治最大的区别。”⁽³⁵⁾因此,如何在城市组织法体系中巩固党的领导地位,如何处理城市治理与党的领导的关系,是十分重要的问题。

2. 政府部门间的关系

在传统的行政发包模式下,上级政府作为发包者,将行政任务分解,打包交给下级政府执行。下级政府接到发包任务后,对行政任务进行再分解,分配至各个职能部门具体执行。⁽³⁶⁾这也与我国当前行政组织“条块分割”的格局相适配。但是,近年来,在城市治理中却兴起了一场逆发包制的变革。行政任务的确定,不再是由上级政府确定,而是由人民群众的需求决定。如北京的“接诉即办”便是其中的典型。在科层制的体制下,各个政府职能部门依据职权法定原则,严格恪守职权边界。这种运行模式虽保证了专业性,但缺乏灵活性和创造力。因此,寻求革新的整体性政府理念和敏捷化治理理念相继被提出。在敏捷性治理的理念指引下,各地纷纷建立城市治理平台作为统筹协调主体,加强政府部门间的协同配合,在“高效办成一件事”的目标下,打破部门、层级壁垒,推动政府部门间数据共享、高效协同,快速回应市民的个性化需求。部分超大城市还通过“大综合一体化”改革,树立“一支队伍管执法”的理念,推进行政机构整合,突破了原有的事务管辖、级别管辖和地域管辖的限制,设立跨地域、跨事务的综合管理机构。⁽³⁷⁾这些城市治理中的改革举措既是城市管理体制的创新发展和不断完善,也需要反映在组织法层面,不断基于行政任务,调适和变革组织结构。

3. 城市治理与人民参与的关系

城市治理涉及经济、社会运行的各个领域,城市的规划、建设、管理均关系到公民权

(34) 参见曹海军:《党建引领下的社区治理和服务创新》,载《政治学研究》2018年第1期,第95-98页。

(35) 前注,习近平文,第134页。

(36) 参见周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》(第2版),格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社2017年版,第33-41页。

(37) 参见于文豪:《超大城市治理的行政协同原则》,载《西南政法大学学报》2024年第3期,第37-38页。

利。只有使人民参与城市治理的各个环节,才能真正实现“人民城市人民建,人民城市为人民”。人民城市的理念在城市治理中真正扎根的关键在于通过法治的方式畅通人民参与的渠道。重点应当关注以下问题:一是城市治理中创制性立法需为公众的有效参与提供制度前提。二是在保障城市居民参与权的基础上,如何设置公众参与的边界,实现公众参与权与行政管理效率的平衡,让公众参与权在有序的范围行使。三是关注大数据时代公民参与治理的新途径。随着数字技术的发展,公民可以通过信息技术,高效、便捷地参与城市治理。

(二) 治理法: 基于“多元共治”的城市治理运行机制

治理是使不同利益间的相互冲突得以调和,并且采取联合行动的持续性过程。⁽³⁸⁾我国提出的“人民城市”理念正是治理理念在城市工作领域的具体体现。“人民城市人民建,人民城市为人民”,既体现出治理理念中的多元共治,由城市生活中多元分散的主体建构起合作网络、共同治理城市;也体现出应当在多元利益之间进行调和与平衡、尽可能满足不同主体的利益需求。

随着城镇化进程的不断加快,城市的规模日益庞大,内部分工也日益精细化,利益取向呈现多元化的趋势。这也要求城市工作从“粗放式管理”向“精细化治理”转型。因此,用“治理法”取代“管理法”更为适宜。当然,从“城市管理”到“城市治理”不仅是名词的变化,更是研究范式的根本性转换。这一范式转换意味着城市治理法学需基于全新的视角对价值目标、治理主体和运行方式等问题进行全方位的重构。

一是依据“人民城市”理念,建设现代化人民城市的目标在于不断满足人民群众日益增长的物质文化需求。因此,在治理法的研究范畴的建构中,应当改变将公民作为管理对象这一“管理法”思维,塑造以人民自身为价值依归的治理法思维。二是“人民城市人民建,人民城市为人民”不仅要求城市治理成果由人民共享,还要求人民参与到城市治理的过程中。传统的行政决策属于管理主义模式。在这种模式下,政府与公民之间被认为是“管理者和被管理者”的关系,公民作为被管理的对象。在现代化人民城市建设背景下,这种管理主义模式逐渐式微,参与性治理模式逐渐兴起。⁽³⁹⁾参与性治理模式可以分为“利益代表模式”和“合作治理模式”。在“利益代表模式”下强调不同利益的代表通过对抗,争取本利益团体的利益。⁽⁴⁰⁾但是,这种模式容易形成行政决策僵局,导致政策无法推行。在我国城市治理实践中,践行全过程人民民主,多采用“合作治理模式”,通过广泛的参与和协商,克服和化解冲突关系,建构彼此信任的伙伴合作关系,共同进行决策。在这个过程中,政府虽然是最终决策者,但是在制定城市政策时已经充分吸纳和调和了多元的利益关系。三是不同于传统城市管理法更关注城市的有序运行,包括城市规划、城市交通等问题,城市治理法的研究则以公民权利保障为重心,关注如何通过建设

(38) 参见麻宝斌、任晓春:《从社会管理到社会治理: 挑战与变革》,载《学习与探索》2011年第3期,第98页。

(39) 参见王锡锌、章永乐:《我国行政决策模式之转型——从管理主义模式到参与式治理模式》,载《法商研究》2010年第5期,第3-12页。

(40) 参见[美]理查德·B·斯图尔特:《美国行政法的重构》,沈岷译,商务印书馆2011年版,第129、133-134页。

创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市,保障公民的权利,以实现在城市市场景下,人民安居乐业的生活。

(三) 权利法: 基于“空间正义”的城市治理权利体系

在城市市场景下,权利研究具有一定的独特性,“空间”一词可以高度概括城市治理法学体系中权利法的本质特征。空间正义作为理论基础,能够很好地阐释空间中的利益分配和权利配置问题。⁽⁴¹⁾在城市空间中,保障全体公民占有必要的生产、生活空间资源,平等地享受空间产品和公共资源,亦是空间正义的要求。⁽⁴²⁾但在资本、权力和技术逻辑主导下,会产生城市空间中的非正义现象。如在城市规划、建设中,基础设施、资源供给会向特定的区域集中,造成城市空间的不平等,挤压了部分市民对公共空间的使用权。同时,以土地产权为基础的资本化运作,使得空间商品化、同质化,解构了空间的使用价值和人本逻辑。⁽⁴³⁾因此重塑空间正义,需要建构起实质平等的城市权利体系。“人民城市”理念的提出正好契合这一需要。“人民城市人民建,人民城市为人民”的核心要旨在于全体人民参与到城市建设中,为城市发展作出贡献,而城市发展成果应当由全体人民共享,这无疑解决了城市空间中主体性问题,进而要求城市的公共基础服务在城市整体区域内均等化配置,使全体市民平等地享有获取公共服务的权利。

当然,以空间正义为基础,随着城市中的公民权利体系完善,除了平等权,还有更多基于城市治理的新元素出现以及城市科技的发展而不断形成的新的权利诉求。同时,随着城市空间的不断变化,城市治理中的权利关系也在不断革新。透过城市更新的变迁,可以窥视权利关系的变化。我国的城市发展阶段大体可以分为“增长主义”阶段和“结构主义”阶段。在“增长主义”阶段,快速的城镇化与工业化催生城市规模扩张,也促成了以规模扩展为思路的城市更新政策,不断地推进新城新区建设。而当城市扩展空间相对有限、人口红利下降时,城市更新政策就由“增长主义”阶段转向“结构主义”阶段,关注城市空间优化、人本价值实现和资本的循环利用。⁽⁴⁴⁾在这一转型过程中,城市土地上的权利关系也发生了转变。在“增长主义”阶段,为了快速推进城市建设进度,通常会采取实物(房屋)安置或者货币补偿的方式,置换原住居民在土地上的权利。在这种置换模式下,原住居民在土地的权利结构中彻底退出。在城市土地上,始终保持着单一的权利关系。而在“结构主义”阶段,虽然仍是将多个权利主体分散的房产权利整合转移至统一主体名下,但是,权利转移的方式变得多元。原权利人除了获得一次性补偿外,还可以选择通过出让使用权、收益权等部分空间权益或者共享使用权等方式参与到城市更

(41) 参见新文辉:《空间正义实现的公共规制》,载《中国社会科学》2021年第9期,第92-113页。

(42) 参见任平:《空间的正义——当代中国可持续城市化的基本走向》,载《城市发展研究》2006年第5期,第1-2页。

(43) 参见胡潇:《空间正义的唯物史观叙事——基于马克思恩格斯的思想》,载《中国社会科学》2018年第10期,第10-11页。

(44) 参见郑德高、张亢、李鹏飞:《城市动力空间:从增长主义到结构主义的转型》,载《城市规划学刊》2025年第3期,第16-24页。

新中,并获得持续性收益。⁽⁴⁵⁾而在这种模式下,就在特定的空间中形成了政府、市场和居民三者的权利关系。同时,在城市更新中,为了实现改善人居环境、保留历史根脉等目标,也要在城市规划制定中赋予城市居民实体性权利,并完善参与的程序性机制。⁽⁴⁶⁾因此,在“结构主义”模式下,城市土地上的权利主体从单一变得多元,权利的利益结构也变得更加复杂。

(四) 保障法: 基于“预防”与“救济”目标的城市治理保障模式

以“国家控制”和“个人自主”为坐标系的两个维度,按照国家控制和个人自主的变量关系,可以把法律规范大致分为“权利法”“保障法”和“管理法”。⁽⁴⁷⁾在这三种类型的法律规范中,国家对公民生活的介入呈现出由浅及深的递进式关系。在“权利法”中,国家尊重私人自治,通过法律赋权的方式,赋予或确认公民的权利。在“保障法”中,国家适度地介入公民生活中,为保障公民权利,维持社会基本秩序,积极履行国家给付义务。在“管理法”中,国家对公民生活深度介入。介入的方式包括通过禁止性、限定性规定,以强制力保障经济社会秩序,也包括通过财政补贴、政策支持等激励、支持的方式,引导经济社会事业的发展。在城市治理法学的研究范畴中,宜采用“保障法”这一概念。这是因为,在城市治理中,治理主体的角色并非是单纯的“秩序维护者”,而更多的是“权利保障者”。尤其是在现代化人民城市目标定位下,更突出强调“权利保障”的重要性。同时,城市又是一个复杂的巨系统,人口众多、利益多元也决定了城市治理中的“权利保障”问题无法完全交由市民自治解决,而需要公权力的适度介入。在治理过程中,公权力履行生存照顾义务、厘定市民行为边界、化解利益冲突,在一定程度上介入公民的生活中。因此,与“管理法”“权利法”相比,“保障法”更适宜作为城市治理中权利保障的模式。

在传统的保障法的体系建构中,更强调的是公民权利的事后救济;而在城市治理法的保障体系中,不仅应当包括事后的权利救济,还应当包括风险预防。当今世界已经进入了风险社会。“风险是现代化的副产品。”⁽⁴⁸⁾尤其是在城市现代化的进程中,开始出现一些规模庞大的超大城市。面对着规模庞大、频繁流动的人口特征,城市环境承载着超负荷的压力。同时,超大城市的经济、信息都具有超常的规模和结构。这些因素都成为催生风险的变量。而这些风险的产生正是城市生活中巨大的威胁。因此,在城市治理法保障体系的建构中,应当落实风险预防原则。对于完整的权利保障法体系建构,应当包含

(45) 参见郭子莹:《权利交换与合约选择:物权视角下的城市更新利益协调机制研究》,载《城市发展研究》2024年第3期,第68-69页。

(46) 参见凌维慈:《城市更新中原住居民的法律地位及权益实现机制》,载《浙江学刊》2024年第6期,第153-155页。

(47) 有学者提出一种“促进法”的类型。“促进法”实质上是“管理法”的变种。与“管理法”的“命令—控制”模式不同,“促进法”更强调的是政府的柔性治理。两者的共同特点均是政府对市民生活的深度介入。因此,本文为了保障论证的层次性,体现出国家介入程度由浅及深的逻辑性,结合“管理法”和“促进法”的关系,将“促进法”这一概念内涵融入“管理法”中,体现国家对市民生活的深度介入。参见王锡锌:《国家保护视野中的个人信息权利束》,载《中国社会科学》2021年第11期,第122-123页。

(48) [德] 乌尔里希·贝克:《风险社会:新的现代性之路》,张文杰、何博闻译,译林出版社2018年版,第14页。

风险预防和权利救济。这也正好形成了事前预防、事后救济的完整逻辑链条,实现了对公民权利的全方位保护。

1. 风险预防与韧性城市建设

现代城市人口聚居、建筑密集、活动复杂,各种风险要素叠加,形成复合型风险。这也使得城市日益成为风险的中心。⁽⁴⁹⁾因此,我们置身于风险社会已经成为不可回避的事实,风险防范也正成为城市治理的主要任务。为落实风险预防原则,“韧性城市”概念被提出。从词源学角度分析,“韧性”一词本义是“回到原始状态”。加拿大生态学家将“韧性”一词应用于系统生态学,以定义生态系统稳定的特征。后来,“韧性”概念逐步被引入城市治理领域,形成“韧性城市”这一理念。⁽⁵⁰⁾韧性城市是指在面对各种风险和自然灾害时,能够快速重组和恢复生产的城市系统。2025年7月召开的中央城市工作会议明确提出“着力建设安全可靠的韧性城市”。

近年来,学界提出了“应急法治原则”的概念,其是指在面临突发事件后,行政主体为了保护重大公共利益和相对人利益,而采取的行政应急措施和非常措施的原则。⁽⁵¹⁾本文所提出的韧性城市法治与应急法治有着紧密的关联。但是,两者的关注重点也存在着显著的差别:应急法治更关注的是在自然灾害等突发事件发生时,行政主体的应急措施和应急程序;韧性城市法治则更关注的是公共基础设施和公共基础能力的建设问题。韧性城市建设包括基础设施韧性(infrastructural resilience)、制度韧性(institutional resilience)、经济韧性(economic resilience)和社会韧性(social resilience)。⁽⁵²⁾在“四个韧性”建设中,更加关注的是资源配置和利益平衡的问题。

2. 建立完善的权利救济体系

事前的风险预防,并不能完全过滤所有的风险,确保公民权利免受侵害。因此,在城市治理中,有必要建立起以权利救济为目标的兜底性保障机制。这也是保障法不可或缺的部分。对于事后保障机制的研究需要注意以下几个问题:一是城市治理中利益的多元性。城市社区是一个类似生态系统的复杂结构,在城市规划、基础设施、污染治理、公私合作等方面均存在众多的利益相关者。⁽⁵³⁾在这种复杂的结构中,存在着政府利益与公民利益、公共利益与私人利益、私人利益与私人利益之间的复杂关系。⁽⁵⁴⁾因此,在事后保障机制中,如何对多元复杂的利益格局进行平衡,是应当关注的重点问题。二是城市治理

(49) 参见肖文涛、王鹭:《韧性视角下现代城市整体性风险防控问题研究》,载《中国行政管理》2020年第2期,第123-124页。

(50) 参见邵亦文、徐江:《城市韧性:基于国际文献综述的概念解析》,载《国际城市规划》2015年第2期,第49页。

(51) 参见莫于川、莫菲:《行政应急法治理念分析与制度创新——以新冠肺炎疫情防控中的行政应急行为争议为例》,载《四川大学学报(哲学社会科学版)》2020年第4期,第123-137页。

(52) See Jha A K, Miner T W, Stanton-Geddes Z. *Building Urban Resilience: Principles, Tools, and Practice*, World Bank Publications, 2013, p.11.

(53) See Edgar M. A. KIVIET, *Why People are the Most Important Factor in Urban Regeneration*, Journal of Urban and Landscape Planning, Vol.1:1, p.65 (2016).

(54) 参见林华、金麟:《城市更新的法治逻辑:利益平衡与程序构造》,载《学术月刊》2023年第5期,第95-97页。

中侵犯公民权利形态的多样性。多元的利益格局也蕴藏着多样化的利益冲突。在发生利益冲突时,必然会造成一方的利益受损。如何惩戒不法、填补损害是问题的关键。三是城市治理中争议解决机制的多功能性。传统的诉讼机制在城市治理中发挥着重要作用,但也存在着局限性,即无法快速、灵活地解决复杂的利益纷争。因此,在纠纷解决机制建构中,要注重引入灵活、高效的解决机制。例如,行政机关可以通过行政调解、行政裁决等方式,高效地解决纠纷,因而行政机关在争议解决中的作用应当被重视。

四、城市治理法学的多元方法

基于其学科形成的多源性,城市治理法学的研究方法也应该是多元的。这既包括法学与其他学科的交叉,也包括法学学科内部的部门法融贯。当然,就法学意义而言,宪法学思维构成方法底座。

(一) 方法交叉形成科际整合

城市治理中困难与挑战交织,牵一发而动全身。城市治理法学需要回应城市复杂的治理活动,单一学科研究具有严重的局限性,因而必须实现法学与其他学科,包括法学、公共管理学、经济学、社会学、政治学等学科的跨学科交叉研究,实现法学研究的科际整合。

在多元方法科际整合中,公共管理学与法学的交叉最为重要。“公共管理学是一门全新的、综合性的学科,是一门关于社会治理的科学。”⁽⁵⁵⁾公共管理学是研究城市治理最为核心的学科之一。⁽⁵⁶⁾城市治理具有复杂性、综合性,而公共管理学具有较强的综合性,可以较好地应对城市治理的复杂性。一是公共管理学的绩效理念可以充分利用稀缺的治理资源;二是公共管理学对第三方主体与市场化治理方式的重视极大拓展了城市治理主体和治理工具,能有效激发城市治理的潜能;三是公共管理学注重对外部环境的互动和回应,能够及时回应社会需求,具有灵活性和敏捷性;四是公共管理学对公共服务的强调,契合城市发展理念。

公共管理学对城市治理研究虽然具有独特优势与巨大贡献,但也存在明显短板,这决定其必须与法学进行结合,形成跨学科研究。一是公共管理学虽然具有综合性,但其“更多地以经济学为基础”⁽⁵⁷⁾,过于注重效率和“成本—收益”分析。而对于城市治理中大量难以量化的事物,如主观幸福感、公平、正义等,公共管理学难以充分保障多维价值的实现。二是公共管理学所提供的一系列城市治理优化对策,有意无意地忽略当前法律强制性规定,落地实施的难度较大。三是公共管理学对个人权利保障的强调不足,其对于宏观层面的绩效关注较多。与之相反,法学恰恰关注上述问题。其一,对于价值等难以量化之物,法学既通过民主制度的设计使之表达出来,又对于公平、正义、自由等重要

(55) 张康之、郑家昊主编:《公共管理学》(第2版),中国人民大学出版社2019年版,第15页。

(56) 参见蔡立辉、王乐夫:《公共管理学》(第2版),中国人民大学出版社2018年版,第24页。

(57) 前注⑤,蔡立辉、王乐夫书,第27页。

价值通过专门的体制机制予以保障。其二,法学极为重视现有的制度框架,以法治方式推动现有制度改革。习近平总书记指出:“坚持全面依法治国,要善于运用法治思维和法治方式破解改革难题,巩固改革成果,做到改革和法治相统一,重大改革于法有据、及时把改革成果上升为法律制度。”⁽⁵⁸⁾对于城市治理中的体制机制问题,法学重视通过“规则”实现对现有体制机制进行优化,包括法律的制定、修改、废止以及法律解释等方式。其三,法学强调个体的权利保障。权利和义务是法学的核心内容。在城市场景下,公民权利所产生的新需求、新变化,被法学所敏锐捕捉,并转化为制度保护。总而言之,在城市治理研究中,公共管理与法学取长补短、相辅相成,城市治理法学研究必须坚持公共管理学和法学的跨学科交叉研究。

(二) 部门法学实现融贯共通

在法学学科内部,城市治理法学并非某一部门法的专属领域,而应坚持所有部门法通力合作、融会贯通。“真实世界不存在纯粹的‘部门法法律问题’。”⁽⁵⁹⁾城市治理具有复杂性、综合性和动态性的特征,城市治理法学必须实事求是地回应城市治理中的现实问题,因此,城市治理法学并非局限于某一部门法的研究,相反,城市治理法学强调部门法学之间的交叉协作、融贯共通。

第一,城市治理的复杂性要求城市治理法学研究必须融合部门法。城市的复杂系统性质,决定了城市治理的复杂性。城市治理的复杂性体现在多个方面:一是城市主体具有多样性。城市主体包括行政主体、市场主体、社会主体、公民个体等。主体的多样性带来价值观的多元化,并导致利益关系错综复杂、协调困难。二是城市治理目标的多元性。城市治理需要平衡经济发展、安全稳定、环境保护、民生保障、社会公平等目标,皆具有重要价值且彼此之间互相影响,如对安全稳定的追求可能会抑制一定的经济创新。三是城市风险的多维性。自然型风险、社会型风险、“自然—社会”交织型风险叠加构成影响城市本质安全的多维风险。部门法仅聚焦特定的社会关系和特定的调整社会关系的方法,对复杂的城市治理进行研究,必然出现削足适履的情形。因此,城市治理的复杂性决定了单一部门法难以胜任城市治理法学的研究,城市治理法学必须融合各个部门法。

第二,城市治理的综合性要求城市治理法学研究必须贯通部门法。城市治理具有综合性,在不同维度上均有体现。在宏观上,城市治理涉及民生、经济、安全、环保、文化等领域,各领域彼此之间深度交融。例如,在民生和经济之间,繁荣的经济是保障和改善民生的物质基础,而健全的民生保障体系则为经济发展提供稳定的环境并吸引高素质人才。中观上,各个领域内部又可被进一步细分。例如,在民生领域包含教育、医疗、食品、娱乐、交通、住房等内容。微观上,各细分领域仍涉及众多法律主体和法律关系。例如,在教育这一细分领域,涉及公办学校和民办学校、教师与学生、行政机关与企业等众多主体,并由此引发复杂的法律关系。具体而言,受教育权属于宪法问题;行政机关对学校的

(58) 习近平:《学习好贯彻好党的二十届三中全会精神》(2024年7月18日),载前注,《习近平谈治国理政》(第5卷),第131页。

(59) 梁文永:《一场静悄悄的革命:从部门法学到领域法学》,载《政法论丛》2017年第1期,第68页。

监管与文凭的颁发属于行政法问题;教育企业的成立与各类教育合同的签订属于民商法问题;大型教育企业的上市属于经济法、公司法问题;涉及教育纠纷的诉讼属于诉讼法问题;等等。任一部门法无法单独满足城市治理的综合性需求,城市治理法学必须贯通各个部门法,以综合性的部门法匹配综合性的城市治理需求。

(三) 宪法思维奠基方法底座

宪法规范的原则性、广泛适应性特征以及基于宪法根本法地位而形成的宪法与部门法交叉融合的开放性对话关系,使得城市治理法学应该在宪法的统领下开展研究,从而保障公民权利、防止公权力滥用,创建人民的幸福生活。因而,依据宪法学思维形成的法学方法成为城市治理法学研究方法的核心层次。其具体可分为三个维度:

一是理论宪法学。城市治理是一项融合价值与实践的活动,城市治理法学不仅要在工具维度上探索城市治理难题的解决之策,更需要从价值维度探求城市治理的正当性基础。宪法所追求的公平、正义、平等、自由、民主等价值理念,是对人民城市理念的最好注解,是作为城市治理法学研究范畴的组织法、治理法、权利法、保障法的价值纲领,必须在城市治理中贯彻实施。

二是制度宪法学。“宪法学知识具有原始性和源头性,宪法学知识往往具有创造意义,而部门法的知识则必须依赖制度宪法学提供的公共知识来进行构建,部门法通常是由普通立法机关制定的,其正当性远远低于宪法。”⁽⁶⁰⁾因此,制度宪法学为城市治理法学提供了必要的“公共知识”。具体到“人民城市”,我国宪法已形成了制度性的保障体系。⁽⁶¹⁾制度宪法学通过规范研究方法深入挖掘人民城市的丰富内涵,有助于在价值层面引领城市治理工作的展开。例如,在城市场景下,阐释人权内涵发生哪些显著或微妙的变化,城市治理需要如何回应这些变化。城市治理具有高度复杂性、综合性和动态性,必须坚持顶层设计,协同城市治理的诸多要素,有条不紊地推进城市治理,实现城市治理转型。制度宪法学着眼制度层面的宪法研究,是城市治理制度研究的基础底座,进而为城市治理制度的顶层设计奠定基础。

三是实践宪法学。“宪法学研究应当积极提取实践经验进行理论建构,解决实践中出现的问题,回应新时代提出的宪法课题,理顺并优化国家权力配置,进一步提升国家治理效能。”⁽⁶²⁾实践宪法学将抽象的宪法理论转化为具体的宪法实施,以其实践性推动制度完善。城市治理法学具有强烈的实践导向,与实践宪法学一脉相承。城市治理的实践目标是建构起“智慧高效治理新体系”⁽⁶³⁾,需要从实践中来,到实践中去。而城市治理法学的实践,不仅仅是对各学科、各部门法的落实,更是对宪法的落实,将宪法实践具化为更加直接具体的城市治理实践,将实践宪法学转化为实践意义上的城市治理法学。

(60) 莫纪宏:《中国自主的宪法学知识体系理论构造的底层逻辑》,载《国家检察官学院学报》2025年第3期,第13页。

(61) 参见前注,张震文,第94页。

(62) 韩大元、刘茹洁:《构建实践面向的中国宪法学体系——2021年宪法学研究综述》,载《人民检察》2022年第1期,第46页。

(63) 前注,《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》。

五、城市治理法学的功能图景

城市治理法学是在建设现代化人民城市的时代背景下,深刻把握城市发展规律与法治运行逻辑,通过系统运用法学的思维与方法凝练而成的崭新时代命题。它既源于对中国式现代化进程中城市治理法治化需求的深刻洞察,也体现了法学研究范式自我革新的内在要求,展现出鲜明的时代性、实践性与学科交叉性。

(一) 保障建设现代化人民城市

城市治理法学的首要功能,在于为现代化人民城市建设提供系统、全面且具有前瞻性的法治保障。这要求城市治理法学系统整合宪法、行政法、经济法、环境法、社会法等多个法学部门的核心原则,如依宪治国、依法行政、比例原则和权利保障原则等,将其创新性深度融入城市这一高度综合、动态演进的治理语境中加以重塑与发展。因此,它既秉承了法学固有的规范性与体系化思维方式,也发展出针对城市空间、人口、资源、环境等治理要素的专门理论,从而为推进城市治理法治化提供兼具统一性与适应性的学理支撑。与此同时,城市治理法学拓展了传统法学的研究视域,推动单一部门法的研究视角转向对“城市”作为主要治理单元的系统性法理关注。城市治理法学聚焦于城市规划、住房保障、交通治理、数字城市、社区自治等典型领域中的法律问题,积极探索融贯规范分析与实证研究的方法体系。

在具体内容上,城市治理法学聚焦三个核心维度,系统构筑了城市治理的法治保障框架:一是价值保障。城市治理法学深入阐释并系统融入以人为本、公平正义、公众参与和可持续发展等法治理念,并将其贯穿于城市治理的目标设定、政策制定与绩效评价全过程,同时确立为政府、企业、社会组织等各类主体必须共同遵守的基本行为准则,从而推动构建具有中国特色的城市治理的价值体系。二是制度保障。城市治理法学致力于构建全面覆盖、衔接有序、实施有效的城市治理法律规范体系,重点围绕城市规划、公共住房、数字治理、风险防控等重要领域,推动立法补缺与制度创新,清晰划定政府、市场与社会之间的权责界限;同时,通过完善重大行政决策的合法性审查、风险评估与终身责任追究机制,强化全程监督和动态调控,从而切实将城市治理纳入程序化、规范化、法治化轨道,提升治理效能与公信力。三是权利保障。城市治理法学高度重视权利保障在城市治理中的基础性地位,不仅关注公民经济社会文化权利等传统权利,也积极回应大数据时代城市居民的个人数据权利、⁽⁶⁴⁾以及空间正义所衍生的城市空间权益等新兴权利诉求。通过明确权利类型、完善权利实现机制、构建包括行政救济、司法救济和社会救济在内的多层次救济渠道,城市治理法学致力于筑牢城市居民合法权益保障的法治根基,使法治成为提升城市居民生活品质、促进城市包容发展的坚实制度保障。

(64) 参见程啸:《论大数据时代的个人数据权利》,载《中国社会科学》2018年第3期,第102页。

（二）丰富法学自主知识体系

从理论创新看,城市治理法学提出并系统阐释了一系列新型基础范畴,极大丰富了我国法学自主知识体系。例如,在组织法方面,城市治理法学通过阐释三类核心关系,为优化城市治理结构提供理论依据;在治理法方面,城市治理法学根本转变了将公民视为管理对象的传统思维,构建以人民为中心的治理法理念;在权利法方面,城市治理法学引入“空间正义”作为权利论证的理论基础,系统阐释了城市空间中的权利配置关系;同时,城市治理法学将“保障法”确立为城市治理的新兴范畴,统筹兼顾公民权利救济与风险预防功能,有效提升了权利实现的制度韧性。

从学科体系看,城市治理法学通过“领域法学”⁽⁶⁵⁾范式推动传统学科结构的优化与创新。一方面,城市治理法学突破传统二级学科基于调整对象与方法细分形成的框架局限,能够有效应对城市治理中高度交叉的现实法律问题;另一方面,城市治理法学以“知识扩容与内涵升华”⁽⁶⁶⁾等方式,依托现有法学、公共管理学等学科资源,逐步凝练核心范畴、建构理论体系、形成学术共同体,既保持了与传统学科体系的有机衔接,又为未来学科发展奠定了坚实基础。

综上,城市治理法学通过理论创新与体系建构,实现了对传统法学知识体系的多维度突破与系统性提升。它既突破了传统二级学科划分的局限,形成以问题为导向的领域法学新范式;又通过创设组织法、治理法、权利法与保障法等新型范畴,丰富了法学知识体系的理论内涵。这不仅增强了法学对城市治理的现实需求的解释力与穿透力,更彰显出法学自主知识体系在回应时代命题中自主创新、自我完善的鲜明特质。

（三）发展中国特色哲学社会科学

2016年5月,习近平总书记在哲学社会科学工作座谈会上发表重要讲话,深刻指出“坚持和发展中国特色社会主义必须高度重视哲学社会科学”,并强调“这是一个需要理论而且一定能够产生理论的时代,这是一个需要思想而且一定能够产生思想的时代”。⁽⁶⁷⁾这一重要讲话为我国哲学社会科学的繁荣发展指明了前进方向、提供了根本遵循。法学是哲学社会科学的重要支撑学科,是经世济民、治国安邦的大学问。⁽⁶⁸⁾从法治实践中提炼原创性法学概念和命题,进而形成新的法学研究范式,是理论创新的重中之重。⁽⁶⁹⁾城市治理法学正是基于现代化人民城市建设的法治实践,提炼形成的具有原创性的法学命题,不仅实现了法学自主知识体系的重要突破,也为中国特色哲学社会科学体系的丰富与发展提供了坚实的学术支撑和实践路径。

城市治理法学的诞生与发展,是构建中国特色哲学社会科学体系的一项重要探索。城市治理法学深刻体现出习近平总书记提出的中国特色哲学社会科学应具备的继承性、

(65) 参见前注,刘剑文文,第3页。

(66) 参见前注,黄文艺文,第20页。

(67) 参见习近平:《在哲学社会科学工作座谈会上的讲话》(2016年5月17日),人民出版社2016年版,第2、8页。

(68) 参见张文显:《论建构中国自主法学知识体系》,载《法学家》2023年第2期,第2页。

(69) 参见张文显:《在新的历史起点上推进中国特色法学体系构建》,载《中国社会科学》2019年第10期,第28页。

民族性、原创性、时代性、系统性、专业性等鲜明特征,⁽⁷⁰⁾从多个维度系统拓展了哲学社会科学的理论内涵与方法论体系。在继承性与民族性方面,城市治理法学注重提炼和运用中华优秀传统文化城市治理智慧,立足中国城市化进程与治理实践,着力构建具有中国特色的理论范式与话语体系;在原创性与时代性方面,城市治理法学聚焦超大规模城市治理、数字化转型、可持续发展等前沿命题,提出“组织法”“治理法”“权利法”“保障法”等一系列具有标识性的新型研究范畴,不仅有效回应现实治理需求,也显著增强了中国哲学社会科学的理论供给与创新活力;在系统性与专业性方面,城市治理法学打破学科壁垒,有机整合法学、公共管理学、社会学、数据科学等多学科理论工具与研究手段,推动形成交叉融合、协同演进的知识生产模式,系统提升了哲学社会科学应对复杂治理问题的综合能力。

未来应准确把握中国特色哲学社会科学发展的基本规律与时代要求,持续深化理论研究和学理建构,大力推进研究方法创新,不断优化学科体系布局,加快构建体现继承性、民族性、原创性、时代性、系统性、专业性的中国城市治理法学自主知识体系,为推动形成中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学体系提供有力支撑。

Abstract: Since the founding of the People's Republic of China, independent explorations in urban management, especially the profound transformation from urban management to urban governance in the new era, have laid a practical foundation for the formation of urban governance studies in China. The proposal of Chinese independently developed science of urban governance law has completed the disciplinary puzzle of urban governance. Taking the People's City as its core concept and constructing institutions for cities as organic living entities constitute the substantive connotation of the science of urban governance law. Its research scope is delineated by: an organizational structure for urban governance based on the 'triple relationship' of leaders, executors, and participants; an urban governance operational mechanism based on 'pluralistic co-governance'; a rights system for urban governance based on 'spatial justice'; and an urban governance safeguard model oriented toward the goals of 'prevention' and 'remedy'. The multi-source nature of the science of urban governance law determines the diversification of its research methodologies. Furthermore, the functional landscape of this discipline unfolds across three successive levels: it provides institutional safeguards for the construction of modern people-centered cities; it enriches the indigenous system of legal knowledge and advances the development of China's philosophy and social sciences.

(责任编辑:刘海林)

(70) 参见前注,习近平文,第478-487页。