

“后建设”:上海城市发展与管理的战略思考*

○ 章 仁 彪

引言:“城市化”引出的思考

刚刚过去的 1998 年,将是载入人类文明史的重要一年:由世界权威组织的专家作出的关于世界人口的百分之五十将在 2000 年进入城市生活的预计已被提前突破。同时,世界百万人口特大城市也已达 366 个,恰好和新世纪开始的 2000 年(闰年)的全年天数相合。要知道在本世纪初,这个数字还是个位数,而在 1800 年时还只有北京一个!20 世纪是人类城市化加速实现的世纪,尽管在发达国家城市化的高潮已经过去,少数国家中甚至出现了“逆城市化”(乃至“后城市”)的趋势,但就世界整体而言,“世界城市化”已是不容置疑的事实。这种状况将给人类的未来带来何种变化呢?

所谓“城市化”,定义有多种,但笔者认为,城市化可视为农村人口向城市的集聚和城市生活方式向农村的扩散这样一个两位一体的社会变迁过程,前者是城市化的量的表征,后者为城市化的质的规定,也许后者是更具深刻意义的变迁。城市化无疑是人类文明的进步(“文明”一词在西方语言中的拉丁文词干 Civil 正含有公民、市民等聚集人类的意思)。但也毋庸讳言,城市化在扩散城市文明的同时也带来了由城市严重膨胀和失控所引发的环

境污染、生活质量损失等“城市病”。因此,面对即将到来的 21 世纪,人类如何防止“城市病”的蔓延,将不仅是城市管理者的责任,也是人类争取实现可持续发展的重要任务。

值得注意的是,世界上人口最多的中国也已开始进入“城市化”的加速期,据统计,1998 年底中国城镇人口已占总人口的 30.4%,第一次突破了被认为是城市化加速度发展标志的 30%。这无疑将对“世界城市化”产生巨大影响。作为拥有 1300 万人口的超级大都市的上海也开始进入了一个城市发展的新时期,如何在新世纪到来之际建立起一套反映当今时代特征、具有中国特色、适合上海特点的现代化城市管理模式,尤为重要。它也将是对现代乃至“后现代”(或曰“后城市”)的城市发展作出的新的探索。在大规模的城市基础设施建设基本完成以后,上海城市发展面临的挑战有哪些?城市建设和管理的方向和目标是什么?现代城市管理的模式是什么?……这一切都是在中国和世界加速“城市化”背景下上海必须作出的回答。

一、“后建设”:上海城市发展面临的挑战

(一)上海城市发展阶段的历史定位——

* 本文根据 1998 年度上海市决策咨询重大研究课题《上海城市管理规划目标和法规研究》中本文作者所承担的研究内容改写。

“后建设”。

上海是一座建城 700 多年的历史古城,但也是一个近代才迅速崛起的工业化大都市。本世纪上半叶,作为世界性的“冒险家乐园”,上海曾经是远东最重要的国际化城市。进入下半叶以来,由于国际国内因素的制约,上海在迅速发展成为中国最重要的经济中心的同时,丧失了作为远东金融中心的地位,也延缓了城市现代化的步伐。直到改革开放以后,上海才逐步加快了城市建设的步伐,但在计划经济体制束缚下,仍只能是小步前进。上海城市面貌的真正改观是在进入 90 年代以后,在邓小平理论的指引下,上海抓住了本世纪最后的历史机遇,特别是抓住了浦东开发开放的契机,提出了“一个龙头、三个中心”的国际化大都市的发展目标,这才真正驶上了城市发展的“快车道”。经过两轮“一年一个样,三年大变样”的大规模城市基础设施的建设,上海城市面貌日新月异,举世瞩目。黄浦江边一个新的国际化大都市的雏型已初具规模,太平洋西岸的“东方明珠”已重放异彩。但与此同时,大规模的高速建设也带来了许多城市发展中的新问题,为此,上海市领导提出了环境建设“三年大变样”的新目标和城市发展将由“重建轻管”向“建管并重、重在管理”转变的口号,这标志着上海城市发展正在进入一个新时期。但要实现这一转变,首先需要对上海城市发展中面临的诸多矛盾作出深入的分析,对面临的挑战作出高屋建瓴的判断,从而对上海的城市发展的阶段作出历史性定位。对此,笔者提出“后建设”的概念,作为考察上海城市发展历史新阶段的定位,并视为上海现代化城市管理新模式的新特点。

所谓“后建设”,并非说在这一时期不要建设,而是指从大规模城市基础设施建设转向进一步的以城市功能开发为重点的建设(如上海市已经提出的“环境建设”),这个时期的建设应重在(规划)设计,重在(运行)管理。“后建设”也不只是一个时间上的“后”(Post-construction),更含有“元建设”(Meta-construction)

tion)即透过现象看本质和更新观念迎挑战的涵义,也就是对城市建设的根本目标和意义作一种更具“形而上”的探究,从而确定面向 21 世纪的现代化城市发展理念和道路。

(二)上海城市发展面临的三大挑战。

1、信息时代“全球化”趋势的挑战:信息革命推动的全球化浪潮正滚滚而来,未来执世界经济牛耳的将是作为知识经济策源地的“全球城(Global - City)”。上海要建设成为中国乃至东亚地区重要的“全球城”,建设成为国际化的现代大都市,就必须站在全新的高度,以“全球化”为背景,用全新的思维方式对城市发展的目标和城市管理的作用进行重新思考。以真正建立面向世界,面向未来,适应“全球化”趋势的现代化城市管理体制。

2、转轨时期“市场化”走向的挑战:中国正在经历由计划经济向市场经济体制的转轨,城市管理中旧体制的烙印深刻,时刻在引发扯皮和冲突,阻碍了城市管理的现代化步伐。这就要求我们重新审视传统城市管理体制和机制,认真借鉴国内、国外市场经济体制下城市管理的先进经验,以改革的姿态,站到历史发展的新高度,从“市场化”的要求出发,转变政府职能,努力实现由政府的全能型管理向社会化、市场化、企业化的城市管理模式的转换。

3、建管并重的“后建设”时期的挑战:20 年的改革开放,特别是近 10 年的大规模城市建设为上海城市勾勒出一道道绚丽多彩的现代化大都市的风景线,令人兴奋和自豪,但同时也开始显露出基本建设后城市管理滞后的多方面、多层次的问题,呈现出今天上海史无前例的发展中反差强烈的一面。

(三)上海城市管理面临的主要矛盾与具体目标。

“后建设”时期上海城市管理中面临的许多矛盾可以说是“城市化”趋势下的世界性问题,对于发展中国家(包括正处于社会主义初级阶段的中国)来讲,“城市病”总体上是一种发展病,而不是停滞病,对于中国和超大型城

市上海来讲,“城市病”的产生与诊治又必须联系向市场经济体制转轨和城市发展进入“后建设”时期这一历史阶段来加以认识。

首先,上海城市管理当前面临的问题,从表面上看是现代城市基本建设的高速发展和城市管理的相对滞后的矛盾;从深层次上看则是全球化时代城市发展现代化目标与工业化城市传统布局结构的矛盾,以经济为中心的城市发展目标与城市政府现代公共管理职能强化要求的矛盾,即经济效益与社会、环境、生态效益的矛盾。具体表现为超大城市相对集中统一的城市管理体制、高度专业化的管理队伍与分级管理、强调公众参与的社会化公共管理之间的矛盾。当前在向市场经济体制下的“依法治市”目标前进的过程中,主要是政府既要强化公共管理职能,又要从全能化管理向加大管理的社会化、市场化、企业化成份转化。

为此上海城市管理的规划目标应该是:

1. 精干合理的管理体制:精干是指管理机构应精简干练,管理程序应简单明了,确定最高权威领导机构,明确责权,避免政出多门、管理多头、职能交叉、机构重叠;合理是指分级分工理性化,条块结合的结构合理。
2. 灵活高效的管理机制:灵活是指动态管理,尤其是对突发事件反应敏捷、处理果断,有一支高速机动的综合管理队伍;高效是指高效益和高效率的统一,降低管理成本,逐步实行公共管理向社会化、市场化、企业化的过渡。
3. 健全统一的管理法规:做到法规完备,不留空白,健全立法程序、执法程序及监督程序等;统一是指实行规范化管理,标准统一、要求统一、奖惩统一,做到监督有方,奖惩有法,执法有力,协调有度。
4. 快速准确的管理信息:信息系统的反馈传递全面迅速,对各种信息的掌握与判断、分析和预测准确可靠。
5. 先进科学的管理手段:无论是行政、经济、法律的手段,都需借助先进的科学技术和设备的支撑,组织起职业化的配备先进技术装备的专职管理队伍,才能在公众的支持和参与下全面有效地进行城市现代化的

综合管理。

二、“全球 - 本土化 (Glocal)”:现代城市管理的理念创新

(一)“一个龙头,三个中心”的目标——“全球城”(Global - City)。

随着国际信息网络的扩展,信息化必然导致席卷世界的全球化(Globalization)进程,因而真正的“国际大都市(International City)”必将是“全球城”或曰“全球化大都市”(Global - City),即能影响全球性经济变化的中心城市。这种影响力既源于一个城市的金融业对于其他城市的产业的控制,也源于一个城市对信息的优先占有和快速处理,谁能优先利用最新最重要的信息,谁就能在未来的竞争中占据有利的战略制高点。因此,上海要真正实现国际化大都市的目标,必须考虑建设“全球城”的战略。

大都市无不都是工业经济的产物,而且正在成为知识经济的策源地。传统的工业时代的经济中心,往往是以制造业为核心的第二产业为基础,当代经济中心则更多的依赖于现代金融、贸易等第三产业的崛起。如今大股票交易中心的股票指数已成为全球及区域经济发展牵一发而动全身的晴雨表。在即将到来的知识经济时代,知识、信息已成为最重要的经济杠杆,未来世界极可能是“数字化地球”。因此,作为经济中心的国际大都市,将是信息中心,即信息的生产、汇聚、处理、交流的中心,同时也将是技术创新为关键特征的制度创新、知识创新的中心,即高新技术产业的中心。无疑,全球化时代的国际大都市必然是全球化的经济中心之一,金融、贸易也无疑是当代经济的重要命脉所系,而知识经济时代的到来则对信息及其产业的发展提出了更高的要求,现代全球化经济中心将是以高新科技为支撑的信息、金融、贸易中心的统一。同时考虑到上海的历史

和现状,现代产业、信息—交通、金融—贸易以及“全球城”的目标,上海作为长江流域经济起飞的龙头,也应是依托国情,成为中国面向亚太的经济发展龙头。当然,实现这一目标的道路还很长。知识经济时代竞争的关键是人才的竞争,而城市作为人类高度聚居的生存空间,其经济发达的水平、生活质量的优越、整体环境的优美,都是吸引人才的重要条件。因此,上海新的城市发展目标中,还必须考虑创造有利于知识经济发展的多方面物质文化环境。

(二) 上海城市管理的理念创新——“全球—本土化(Glocal)的管理模式”

现代化的上海城市管理既要面向全球化,吸收国外现代城市管理经验,又要立足本土,充分考虑国情、市情和历史文化传统,使“全球城(Global - City)”目标和“本土化管理(Local - Management)”相结合,使目标和手段相结合,使战略前瞻性和战术可行性相结合,这应是上海城市现代化管理中“二位一体”的战略对策和基本理念。

笔者认为,这一理念可以用一个新的英语名词——Glocal(即 Global + Local)来表达。上海城市管理的现代化模式应是一个“全球——本土化(Glocal)”的模式。无视“全球化”的大背景,上海城市管理就无法真正实现现代化、科学化,而忽视“本土化”特色,上海城市管理也将走上不合国情的歧途,也无法真正实现科学化、法治化的目标(当代全球性跨国公司的成功与否已在相当程度上有赖于其企业文化和管理文化的本土化)。如中国传统管理文化中一些有价值的内容在现代化法治管理中应予扬弃而不是简单地否定。上海近百年历史形成的“海派文化”所提供的文化背景和基础,无疑将使这一 Glocal 发展模式具有更强大的生命力和更广阔的发展前途。在东西方文化加强对话和交融正成为未来世纪重要潮流的大背景下,上海率先创建这样一种新的经济和文化发展模式所具有的意义和影响更将远远超出城市建设和管理本身。这也应是上海城市管理

模式的基本特征之所在,能否创造一种适应“全球化”时代特征、具有“市场化”转轨时期的中国特色和符合“后建设”阶段上海特点的特大型城市管理的 Glocal 模式将是上海城市管理现代化的成功与否的一个关键。

(三) 上海城市管理现代化的指导思想——“以人为本”和“可持续发展”

Glocal 管理模式的核心价值观,就是上海城市管理现代化的根本指导思想应以“以人为本”和“可持续发展”两条为最重要和最基本的原则。管理的本质是服务,城市管理的根本目标是为人们创造一个更为舒适方便的生活和交往空间,不仅为常住居民,也为流动人口提供优美的生活空间;不仅为正常人,也为残疾人提供便利的社会设施(如把“无障碍通道”扩展到包括商店、公寓、公共交通等所有的公共设施 and 场所,不仅作为一种硬件设施加以落实,还应成为一种新颖的城市管理的理念加以贯彻)。重功能、重实效、重市民参与以及着眼于市民整体素质的提高,也是体现“以人为本”思想的重要方面。

同时,城市作为一个依托一定自然环境的地域空间,必须保持经济建设与生态环境、生活环境的同步协调发展。“生态城市”已成为人类重新设计 21 世纪城市的基本蓝图。根据中国文化传统提出的“山水城市”理念是一种中国特色的未来城市概念,上海与之相距还很大,但上海城市以生态城市为目标的可持续发展是不可动摇的,当前产业结构的调整、发展都市型产业以及对城市“绿化工程”、“河道整治”等的大力投入正是向这一目标作出的努力。再如,现代化建筑的资源利用(不仅要考虑降低能耗的节能型建筑,而且要进一步开发蓄能型乃至增能型建筑,如太阳能的推广在建筑密度相对很高的上海尤为必要),环境保护(循环经济、“零垃圾”设计)观念,规划的重环境、重长远、超前性、整体性等等。总之,经济发达、生活便利、环境优美应成为上海城市管理的三大基本目标,而“以人为本”和“可持续发

展”将是达到这三大目标的基本保障。

三、城市管理:现代公共管理的重要领域

(一) 现代城市管理中的“两只手”——市场调节和政府管理。

城市管理是一种“人居空间”的管理,作为一种行政管理,依法行政是城市政府的主要职责。城市管理属于公共管理范围,这是国内一个起步较迟的领域。现代管理理论的奠基人之一美国的德鲁克(P. F. Drucker)指出,管理作为一门社会科学,其“范式”的重要性超过自然科学学科,因其处理的是人和人的机构的行为,这是一个持续变化的领域,以企业管理为目标的传统管理理论的基本假设很多已经过时。德鲁克的观点给我们很大启发,管理理论的“范式”更新十分重要,尤其是当前城市管理建立自己的新“范式”尤为必要。任何管理本质上看都是对人的管理,对物的管理离不开对人的管理,在城市管理中,广大市民既是管理的对象又是管理的主体。城市管理的根本目标是法治化管理,因而增加管理法规和手段的透明度与公开性,重视鼓励和保证公众参与也应被视为现代城市管理的基本特征。

城市管理需要同时运用市场调节的“看不见的手”和政府调控的“看得见的手”两种手段。当前要着重研究转变政府职能、强化政府公共管理职能。城市管理是市长的主要职责,因此要重视对政府管理这一只“看得见的手”的分析。涉及城市管理存在的问题,市民要找市长是可以理解的。然而,如何发挥市场调节这只“看不见的手”的功能,加大以经济杠杆为中介的城市管理的市场化,也是政府所要研究的事。当然,现代城市管理的根本目标应该是法治化管理,依法行政是政府城市管理的核心,而综合运用经济、行政、法律的手段是现代化政府管理的基本方法。

(二) 城市管理中的综合性——经济管理、

社会(区)管理、市政管理。

城市作为一个社会的大系统,包含着经济、政治、文化以及社会、自然地理条件等若干子系统,而对环境的管理又主要是通过对人的活动的管理而实现的,因此可把城市管理按相对静态的空间定向区分为三个方面的管理功能,即经济、社会(区)、市政三块。

经济管理:经济管理是对城市生产活动的管理,城市经济活动可分为以赢利为目标的产业经济,以公益为目标的公共经济(事业经济)以及满足市民需要的消费经济。除了对少数国有企业还有直接管理职能外,政府主要通过税收指标和产业政策进行调控,但是城市政府对支柱产业、都市型产业、“循环经济”的发展是责无旁贷的。从总体上说政府对经济管理的职能应实现从直接划桨的“水手”到宏观调控的“舵手”的角色转换。

社会(区)管理:又称“社区管理”。社会(区)管理包括人口、治安、公共事务(如社团组织等)、社会事业(如文教卫生等)以及社会福利五大块,主要涉及与市民日常生活直接相关的“软环境”,即当前人们常说的“社区建设”的范畴。现行街道及居委会行使的大部分职能皆与此有关,作为三级管理的一级,街道担负着某种政府管理的职责,但作为居民自治的一部分的居委会,也担任着部分的社会管理的职能。在市场经济条件下,这种管理的方式和机制有一部分正日益企业化了,如住宅小区的物业管理。适当地重心下移,扩大非政府组织的参与将是现代城市管理的必然趋势,随着公民社会的逐步成熟,这方面的管理也将逐步社会化(如建立物主委员会,有可能替代现行居委会的部分功能)。

市政管理:这是政府城市管理的基本职能部分。狭义的市政管理是指管理城市的道路、管道等维系城市运转的基本设施;广义的市政管理则包括城市规划、基本建设、市容市貌、环境整治、物业管理及公共、公益事业的投资和建设等。这是城市经济、社会管理现代化的前

提条件,也是城市经济健康发达、生活舒适便利的基础保障。是进入“后建设”时期城市管理中亟待加强的部分,如何从突击性的专项整治向长效性的综合管理过渡,至今仍是超大城市现代化管理所要研究的重点问题。

(三) 城市管理的全程性——规划管理、建设管理和运行管理。

城市管理作为一个动态过程要超越传统的“建设—管理”二分法思维,从时间流程上将城市管理分为三个环节,即城市的规划管理、基本建设管理和日常运行管理(或曰“功能管理”),建立三位一体的全程管理观。严格来讲,规划与建设也需要管理,而且是最基本的管理范围(见图示):

城市规划管理	—	城市建设管理	—	城市运行管理
(功能的设计、 建设的“蓝本”)		(规划的实施、 运行的基础)		(规划的保障、 建设的效益)

在城市管理这三个环节中规划管理是龙头,是最具综合性、全局性和前瞻性的管理,也可说是城市管理的灵魂之所在,它既对城市功能进行了设计(不光是物理形态的设计),又为城市建设提供了“蓝本”;建设管理是中介和杠杆,是城市管理的躯干,既是对规划的实施,也是城市正常运行的基础和功能完善的前提;运行管理是关键和常项,是保证城市规划目标得以实现和建设效益得以发挥的关键,这也就是通常说的“建设和管理”中的管理。加强全程管理意识,在城市管理的全过程中始终贯彻前文所讲的“以人为本”和“可持续发展”的原则,对城市整体生活质量的提高具有十分重要的意义。

当前最值得研究的是城市管理中政府公共职能的强化和市民参与意识的提高。以城市管理现代化(科学化、法治化)为宗旨,以上述广义的市政管理(含规划、基建和环境)为中心,以城市的日常运行即功能管理为重点。由于城市作为巨系统的存在和活动,城市管

理必然涉及某些市场手段的利用、经济布局的调整和社区管理等多方面的软硬件系统及非物质性对象的管理,也就是说,上述物质对象的管理往往需要非物质性的管理手段。城市的物质空间本非纯自然空间,而是一种“人化自然”的人居空间。城市管理本质上是一种以物质为手段和直接对象的属人的(为人的)管理。所以,市民群众和非政府组织的积极态度是现代城市民主管理和现代公民社会成熟的标志。

现代社会物质进步日新月异,观念变化也潮起潮落,如果说西方发达国家在高度城市化之后已经出现了“后城市化”的新课题,那么在广大发展中国家,乃至于在全球,城市化进程正方兴未艾。不管是提出“绿色城市”、“山水城市”,还是“生态城市”、“信息城市”,人类呼唤的是一种新的城市哲学。作为中国最大城市的上海,城市基本建设正由满足人民最基本的生活需求向进一步满足人民对高质量生活环境的需要转化,上海的理论 and 实践工作者,应当率先开展城市哲学的思考与探索,以迎接“世界城市化”的挑战。从这个意义上讲,“后建设”所具有的“形而上”的意味的确是值得回味再三的,正如爱因斯坦所说:“人们没有‘形而上学’毕竟是不行的。”更何况值此城市正越来越成为人类生存与发展的最重要的空间之际。

(作者单位:同济大学海纳发展战略研究中心)

责任编辑: 汝 风

参考文献:

- 殷体扬:《城市管理》,山西经济出版社 1990 年版。
- 沃纳·赫希:《城市经济学》,中国社会科学出版社 1990 年版。
- 刘歧、张跃庆、梅保华:《城市学》,北京燕山出版社 1990 年版。
- 吴志强:《千年纪转折点上大都市的全球化》,柏林 ISR 出版社 1994 年版。
- 《城市规范汇刊》,同济大学出版社 1998 年 1-6 期。