

重建现代城市的治理功能

——搭建“建筑设计、城市规划、城市管理与城市治理”之间的桥梁

Rebuilding the Governance Function of Modern City: Bridging the Architecture Design, Urban Planning, Urban Management and Urban Governance

韩福国
HAN Fuguo

摘 要 现代城市是现代国家能力增长的主要载体，是一个国家引领性的发展力量，具有经济资源的高度集聚与物质形态的持续更新这两个现代性特征，但它需要一个现代治理制度，才能保证集聚与更新的持续进展。本文聚焦于城市治理结构对城市发展的统合性，认为重建现代城市的物质空间和结构形态已经是一个不可能实现的“理想任务”，只能进行有机更新，避免“焦炭城”的老路，搭建“建筑设计、城市规划、城市管理与城市治理”之间的桥梁。现代中国重新思考现代城市存在的功能目标，从城市现代治理的视角出发，超越过度的工业区划驱动、经济中心诉求和政治权力管控的路径，为城市发展提供一个基于治理功能重建的可行的“细部更新路线图”——有利于生活的社区规划和治理体系、增强国家能力的空间集聚载体、城市物质空间规划的透明化参与机制、维持环境更新容量的生产区域提升、现代城市的民主管理方式，以及富有创新氛围的城市复合体。否则，传统的城市发展模式必然会带来城市发展的致命性困境。

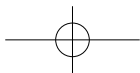
关键词 社区规划和治理体系，国家能力载体，透明化参与机制，生产区域提升，现代城市民主管理方式，创新的城市复合体

■ 中图分类号: TU984
■ 文献标识码: A
■ DOI: 10.12049/j.urp.201701005
■ 文章编号: 2096-3025 (2017)
05-0036-10

作者信息

韩福国，复旦大学国际关系与公共事务学院副教授，复旦大学城市治理比较研究中心主任

Abstract The modern city is the foundation of modern national capacity and a national leading power which has two modern elements of a dense agglomeration of economic resources and continuously updated regeneration, but it needs a governance system, to ensure the sustainable agglomeration and regeneration. We focus on the governance structure of the city and think that the reconstruction of modern city's material space is an impossible ideal but only organic regeneration. China should avoid the past "coke city" to bridge architecture design, urban planning, urban management and urban management. Today's China reconsiders the function of modern city from the perspective of modern urban governance, to provide a feasible detailed regeneration map based on



the reconstruction of urban governance beyond the excessive drive of industrial development and economic center building and political power control demand for the urban development. They include one community planning and governance system helpful to people's life, one spatial agglomeration for national capacity, one transparent participation mechanism for the urban physical space planning, one industrial promotion path which maintains environment capacity, one democratic management of modern cities, as well as the city complex with innovative surrounding. Otherwise, the traditional urban development model will inevitably lead to the fatal dilemma of urban development.

Keywords community planning and governance system, spatial agglomeration for national capacity, transparent participation mechanism, industrial promotion path, democratic management, city complex

一个时代的城市生活形态、经济结构以及文化发展，直接决定着一个国家或者地区的兴衰：希腊城邦的文化影响、罗马城市的军事征服、欧洲城市的资本主义兴起，以及现代工业城的发展，乃至最后的世界大都市的兴衰^[1]。因而，现代城市对一个国家的发展具有决定性的引领作用——“城市发展带动了整个经济社会的发展，城市建设成为现代化建设的重要引擎”^①，构成了现代国家能力（national capacities）建设的基础^[2-4]。

中国改革开放四十年（1976-2016）的快速城市化过程中，人们关注的主要是城市经济中心的建设、城市的产业规划、城市居住区的规划、旅游业的开发机遇、城市交通的便利，以及城市管理体制，而忽视了城市的治理功能重塑，造成了“伦敦雾”和“北京雾”在社会体制上差异的荒谬争论。

因此，随着城市人口大量集聚与现代城市资源的日益紧张，传统的政府主导的城市“管理—控制”模式，以及其主导下的城市规划设计的体系，均无法适应城市空间内人口波动、产业转移、居住空间无序、交通过度拥挤、环境日益恶化、社会资源缺乏等种种困境。虽然城市经济和社会稳定是“第一要务”，但其治理功能成为一个致命

性的结构性缺陷。

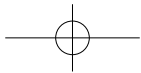
现代城市的发展，已经无法恢复到基于农业生产社会、分割的区域市场贸易经济和手工业者的工匠技术支撑的“古典乌托邦城市”，也无法实践一个理想的、能融合现代市场经济、工业划支配欲、理性技术设计支撑的“现代工业乌托邦城市”。因此，重建现代城市的物质空间和结构形态已经是一个不可能实现的“理想任务”，只能进行有机更新，让正在发展的城市避免走上“焦炭城”的老路，搭建“建筑设计、城市规划、城市管理与城市治理”之间的桥梁，即我们必须重新思考现代城市存在的功能目标。

1 “芒福德命题”：淹没在人类的物质追求和技术设计浪潮下的城市

1.1 “芒福德命题”：重视数量而不要质量的现代城市

芒福德提出一个关于城市的永恒命题——“起源、变迁与愿景”，其后所有城市规划者、管理者和研究者的关注都或多或少地聚焦于这一问题之上：“城市是什么？它是如何产生的？它经历了哪些发展历程？它的功能如何实现？它要实现什么目的？没有一个概念可以囊括其全部外

① “中央城市工作会议在北京举行”，新华网，2015年12月22日。



在呈现形式，也没有任何单一的解释可以涵盖其所有的发展形态：从其社会胚胎孕育期，到其复杂结构的成熟期，以及衰退时期的物质形态解体。”^①

问题在于，现实的城市历史一直延续了芒福德担忧的路径发展：远离了“人的尺度”（the human scale），变成了“蜂窝”（hive）。“我们的科学技术应当受到控制并为生活的目标服务，这是为了促进技术无止境的扩张，我们的生活应受到严密的组织和抑制（regimented and repressed）”^[1]。整体上无法回归“社会城市”，因为其提出的回归城市本来存在目的的设想也是缺乏现实路径和虚无缥缈的。批判的理论很容易，未来的城市建构与有序发展却很困难，而对错误的修正也几乎是无法实现的。

从无序的工业城市自主性生长，到无法落地的规划设计，再到现代城市的集权管理制度，一个典型的特征是：现代工业发展控制城市物质空间蔓延，城市经济权力超越政治权力。的确，“我们处于这样一个时代：生产和城市扩张的自动化进程日益加快，它替代了人类应有的目标而不是服务于人类的目标。我们时代的人，贪大求多，心目中只有生产上的数量才是迫切的目标，他们重视数量而不要质量（quantification without qualification）”^[1]。

1.2 现代物质生产造就的工业城市体系

如同所有其他工业化国家，中国城市化最初的主要动力，也是来自于工业快速发展所带来的人口集聚和工厂的设立，从计划而无序的工业区大规模扩展，到有意识的城市规划，社会主义道路和资本主义道路虽然有不同的政治决策机制，但是城市扩展却几乎沿袭了同样的路径——“焦炭城”是现代城市的本质，如同“政治城”是古典城市的本质一样。芒福德充满诗情而悲伤地描述了这一过程；雅

各布斯也极力呼吁城市的灵魂在于活的社区，而不是冰冷的规划。

基于政治理想的的城市设计，归根结底是一种上帝视角，希望人都是模块化的、可以随意安置的“物品”，而不是从人的流动性和人的现代需求出发的空间设计。看上去的理想规划，背后却是市场力量的极力推动，以至于借助民主动员体制，尤其是工业发展的冲动，造成了“人的关怀”服从于“工业—政治需求”，这是现代城市规划的困境，也是城市管理的根本症结所在。至今，几乎所有发展中国家的城市规划，仍然是围绕着工业和经济项目进行，质量稍微高一点的城市规划，也是集中于狂妄的金融中心设计和基于人口集中的、被盲目扩展的“第三产业”。

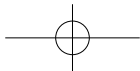
就像我们一直反对“钢筋丛林”的城市却在不断地建设钢筋丛林的城市一样，如果你去美国最有经济活力的加利福尼亚州，会被现代社会一直批判和反思的“广亩城市”所震惊，它的广亩城市化一直在持续进行。这背后同样存在的问题就是：土地私有制结构下，是广亩城市化，而在中国土地国有的制度下，城市的发展仍然是广亩工业化和居住化。因此，这背后肯定有一个致命性的问题，需要中国城市化进程反思：建筑设计、城市规划和城市治理之间，究竟出现了什么样的致命性困境而让我们无法自拔？

2 从“国王之城”到“市民和公民之城”

2.1 国王的城市：为了政权而不是民众的古典城市

每一个“有意识或者无意识”的城市规划思想的确立，都是城市管理理念形成的基础。在城市变迁的漫长过程中，人类一直延续着“基于规划的管理”路径，尤其是成熟的古典文明国家中，超大规模的城市都有一个比较强大的国

^① “What the city? How did it come into existence? What processes does it further: what functions does it perform: what purpose does it fulfill? No single definition will apply to all its manifestations and no single description will cover all its transformation, from the embryonic social nucleus to the complex forms of its maturity and corporeal disintegration of its old age.”[Lewis Mumford: The City in History: Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects, A Harvest Book Harcourt, Inc, San Diego. 1989.p.3.（翻译参考 [美] 刘易斯·芒福德：《城市发展史——起源、演变和前景》，宋俊岭、倪文彦译，北京：中国建筑工业出版社，2005年，第1页。）]



家政权，从而可以集聚建设这一类城市所需要的人力和物力资源。因此，这是一个政治规划在前，然后围绕着政权的稳定、安全设计的整体性的城市规划设想，具体的城市物质形态建设是在后的。

“分散的农业城市”——“集中的商业贸易城市”——“野蛮的游牧民族”，三者之间的循环，是现代工业革命之前城市历史变迁的中轴。野蛮民族征服“文明的城市”之后，过上了定居的城市生活，也就是：“征服者被征服”的结果^①。整个古典时期，基于政治规划的国王之城形成了国家的政治权力核心城市，它与“贵族—市民”所构成的主要是自由职业者汇聚的城市群落联系在一起，相互配合，界定着一个国家的边界和社会的基本结构。

基于政治规划的古典城市建设，不是为了普通民众生活所设计的，而是为了政权安全以及围绕其周围的少数人群建设的。这和大航海后出现的许多美洲殖民城市，几乎出于同样的城市设计和建设逻辑。事实上，芒福德对“清明上河图”的过度想象是不存在的：“中国画‘清明上河图’所显示的那种质量：各种各样的景观，各种各样的职业，各种各样的文化活动，各种各样任务的特有属性——所有这些能组成无穷的组合、排列和变化。”^②但它仍然是一个完善的、充满了生机的“国王之城”。

对于威权国家（authoritarian regime）而言，古典城市的基于政治规划的路径一直延续下来，唯一变化的是古典时代出于维护政治权力稳定与从农业生产中汲取资源的便利，演变成了基于扩大工业生产的城市大规模扩张，但维护政治权力中心的稳定性，这一点并没有太多的变化。

2.2 “市民—贵族之城”：庇护于政治的自由职业者联合体

处在贵族的政治权利统治中的城堡外围的“市民之

城”，是自由职业者的联合体，但是他们要向城堡交保护费，自由职业者以此来购买生存之所。“一部分封建主只是同意在其领地上建造城市；一部分封建主则利用自己的居住地——寺院和城堡，庇护定居其周围的各类居民，随着人口的增加，城墙的矗立，这些地方也就变成了新兴的中世纪城市。”^③中世纪的城市变成了消费、手工业生产和商业贸易的中心，以至于居住着商人、学生或学者的中世纪区域或城镇被称为 natio，衍生出了今天的 nation^④。

中世纪的城市自治有两个方面：一方面是相对于封建领主统治的自治，另一方面则是自我管理或自我统治^⑤。以各种非农行业为主要生产部门，依靠手工业和商业与外界交换资源来维持生存，中世纪城市具有相当的开放性、自由度，还享有一定特权，甚至有些还获得了司法豁免权，“设立城镇法庭”；有的城镇获得了“选举城守（bailiff）或地方长官（reeve）”等自治权利，还有的获得了“选举市长和郡长”权利等^⑥，一定意义上是一个享有“特别的法律、行政和司法”、享有特权的“集体法人”^⑦。但遗憾的是，这一类城市在中国封建而专制的古典社会并没有出现过。

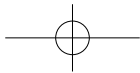
在现代工业革命之前，围绕在国王之城周边的“市民—贵族”城市群落，其内部的社群关系是相互依存的，但资本主义和工业生产带来了革命式的城市发展，贵族阶层为了自身地位和特权竭力反对新生的企业主与工人构成的市民阶层，“双方在这一点上绝无妥协的余地”^⑧。

2.3 “公民之城”：现代焦炭城的工业规划驱动

现代工业发展是与现代公民社会一起出现的，也是现代民主的城市发展之路，但是现代公民追求的是现代工业城市，哪怕是以“民主决策制度”的名义，整个城市发展

① “野蛮的征服者总是被那些他们所征服的民族的较高文明所征服，这是一条永恒的历史规律。”（“不列颠在印度统治的未来结果”，《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社1995年，第70页。）

② Mario Neve: “欧洲中世纪城市地理中的大学”（本次讲座为上海博物馆“博物馆与世界文明”系列讲座之一，朱明译，黎文校），《文汇报》，2016-01-15。



的历史从此成了工业规划主导的建筑试验场。

现代城市是“生产、居住、游憩和交通”^①的结合体，不过由于现实中城市建设过程中的功能割裂和分区规划，导致了这几个目标之间的冲突。

现代工业生产对传统农业国家的社会结构的改变，具有不可逆转的历史性：“历史中的资产阶级时期负有为新世界创造物质基础的使命：一方面要促成以全人类互相依赖为基础的世界交往，以及创造进行这种交往的工具；另一方面要发展人的生产力，把物质生产变成在科学的帮助下对自然力的统治。资产阶级的工业和商业正为新世界创造这些物质条件，正像地质变革为地球创造了表层一样。只有当伟大的社会革命支配资产阶级时代的成果，支配世界市场和现代生产力，并且使这一切都服从于最先进的民族的共同监督时，人类的进步才会不再像可怕的异教神像那样，只有用人头做酒杯才能喝下甜美的酒浆。”^②

因此，现代城市的建设过程，是依据于钢筋混凝土之上的“工业乌托邦试验”，任何一个国家都为自己城市群的力量感到自豪，并且尽力用国家政策体系来维持它们，这与依据于田园城市和广亩城市之上的“农业乌托邦”形成了一种对照。

但现代工业城市缺乏生成经济多元性的内在机理（the generators of diversity），它们本质上是同质化的居住地（homogeneous settlements），造成经济萧条，最终居民对城市产生了致命性的不满（a fatal discontent）^③。

2.4 城市规划理论的努力抗争：努力成为规划师的建筑师

充满活力的城市与充斥惰性的城市形成了对比：“无生命力的、惰性的城市，包含它们自我毁灭的种子，甚至

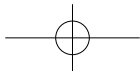
没有其他。但是充满活力、多元的、丰富的城市包含它们自己的更新种子，具有足够的能量延续下去，面对它们自身之外的问题和需求。”^④ 城市规划和设计的理论，一直在为理想的城市做着持续的努力，虽然其设计的“图纸城市”往往被现实的工业和市场发展所吞噬。在这一点上，古典城市的设计是他们最好的展示舞台^⑤。海德格尔的“诗意般地居住”理想从霍华德的“田园城市”开始，就一直寄居在所有建筑设计师的脑海里。即使倡导钢筋水泥丛林的勒·柯布西耶、格罗皮乌斯、密斯·范·德·罗等人的理念和实际作品中，可以看出“现代主义建筑”背后是有一个古典理想的，只是现代技术已经让古典理想退位——人们需要在现代生活基础上和现代材料搭建的空间中“诗意般地居住”。

现代城市规划的努力——现代主义、传统视角、绿色环保与系统规划^⑥ 能否应对城市设计的挑战？“在 1838 年以前，不论曼彻斯特或者伯明翰，都没有在政治上成为一个自治体。它们只是人堆（man-heaps），是堆放机器的大杂院（machine-warrens），而不是推动人类社团去谋求更好的载体。”^⑦ 即使经过以后的城市自我反思运动，以上提及的各种城市规划和建设的新理念，发达国家通过工业化阶段的提升，虽然在环境上有了一定程度的回归，却陷入了广亩城市的沼泽当中，一些老的工业城市陷入了衰败，例如早期的英国工业城——曼彻斯特和伯明翰，以及现代的美国底特律。它们是另一种类型的“人堆”和“机器大杂院”。而工业化的国家却变成了不断被复制的曼彻斯特或者伯明翰，加上人口的庞大基数，缺乏广阔的空间来疏散人口，陷入追求“广亩城市”而不得的境地，“人堆”状况是一个发展中国家的现实。

在这一点上，建筑设计师似乎没有受到过多批评，因

① “现代城市是生产、居住、游憩和交通的结合体”出自《雅典宪章》，1933。

② 其他种种城市规划和设计“主义”，则是层出不穷，例如乔纳森·巴奈特在 2011 年就归纳了 60 个“城市主义（Urbanism）”，作者认为如果可以，他可以添加更多，它们涵盖在几个类别当中——系统城市主义、绿色城市主义、传统城市主义、社区城市主义、社会政治城市主义、标题城市主义，这些概念都是试图“解决城市和城市增长的问题，或定义城市化问题。”Jonathan Barnett, City Design: Modernist, Traditional, Green and Systems Perspectives, 2nd Revised edition Routledge, 2016; Jonathan Barnett, The Fractured Metropolis: Improving The New City, Restoring The Old City, Reshaping The Region, Decision Making, 1995(1):156-157.



为他们关注的多是单体建筑，最多也只是小空间的联体建筑，虽然建筑学不是简单的“就建筑论建筑”^①，而应是结合社会发展现状，解决现实问题的一门学问。城市规划师却承担了很多批评，外生性的制度力量压在内生性的技术规划上面，在一些街区规划中，政治主导或经济控制的力量明显地占了上风。

但“机器大杂院”却成了发展中国家孜孜不倦的追求——“天安门前林立烟囱”的城市计划体系至今没有本质改变^②，建筑师没有成为规划师。自从梁思成面对周恩来规劝的“夕阳无限好，只是近黄昏”的政治隐喻之后，中国城市规划就完全被政治发展的需求掌控，使得城市规划变成了一个社会主义国家的“显学”，它也从最初的社会科学和艺术领域，逐步位移到“工科技术学科”，和建筑设计似乎等同，城市规划的解决方案都变成了政治性的体现——城市设计的本质就是政治设计，是服从于城市管理而设计的，但却丢掉了美学、社会学和人类学、生态学的根基。这一问题的产生，显然不是规划师的问题，而是追求城市发展决策机制的必然结果。讨论规划背后的决策机制，是为了正视这一问题，而不是寻找城市发展困境的“替罪羊”。

3 人的城市：超越经济发展需求的现代城市治理

在古希腊政治语汇中，“政治”一词源自“Polis”，它在《荷马史诗》中被用来指代“堡垒”或“卫城”，同“乡郊”（demos）相对，其后综合的“古典政治学”就成为城邦治理的学问，与希腊城邦的治理制度联系在一起。从现代城市治理的视角出发，中国城市超越过去的工业区划驱动、经济中心建设和政治权力管控的路径，重新理顺现有城市物质结构的内部治理机制，从而为城市延续提供一个可行的细部更新路线。

3.1 有利于生活的社区规划与治理体系

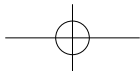
城市是由众多社区基本空间结合在一起构成的，有了一个有利于生活的社区物质空间，以及良好的社区治理制度，现代城市才具有了不断发展的载体，否则，现代城市就会退回到古典封建城市的专制权力中心的位置，而不是一个现代化的城市。城市治理的关键在于如何适应城市物质空间不断的变更和扩张，新人群涌进城市导致资源分配紧张等问题。城市各个群体间存在着“共生关系和合作关系，只有这些关系保持内在结构平衡并在更大的环境中保持稳定时，城市才能繁荣”^[1]。

大量流动人口作为产业人口涌进城市，从分散的静态居住结构变成了动态的集聚结构，彻底改变了中国的社会结构，从而也必将改变城市的治理结构。基层城市社区单元不仅要承载人口构成变化所带来的社会结构冲击，同时要承载现代产业发展，以及国家转型变化所带来的政治和社会压力。人们从农奴或者其他限制性身份变成“城市社区法人”（也就是市民身份），原有的封建制度对城市发展“持有这样一种好恶兼有的矛盾态度”，因为“自由城市确实是一种财源，但聚向城市社会的人口所表现出来的挑战式的自信心和独立性又构成了”对“原有统治结构的一种威胁”^[1]。

在中国现行的社会结构下，基层党组织内生性地嵌入到城市的社会治理结构中，它不是一个可以选择的路线图，不是一个可以假设“有无”的现实治理问题，而是一个活生生的结构性存在。现代城市所追求的善治，是建构在社区单元的自治秉性得以充分发挥的基础之上的“多元共治”，所以，如果不能激发社区自治秉性的城市治理，不论一个城市政策上如何努力、物质空间如何扩大，其最终都一定是“跛脚”的治理，因为它忽视了城市建构的最根本目的——

① 吴良镛所言“我毕生追求的，就是要让全社会有良好的与自然相和谐的人居环境，让人们诗意般、画意般地栖居在大地上。”（《92岁吴良镛：毕生追求和谐人居》，人民网—人民日报，2014年02月28日）

② 城市计划与城市设计是有区别的，但中国城市规划一直沿用至今，“今天‘计划’与‘城市设计’（规划）实际上仍然混在一起，不过是规划替代了计划而已。”（陈占祥：“关于城市设计的认识过程”，载中国城市规划学会主编《五十年回眸——新中国的城市规划》，商务印书馆，1999年）



人的自由发展、自治、自制和自立。

目前最为紧迫的任务,是改变社区碎片化的治理,改变社区规划服从经济发展和工业规划的政治路径,形成各种社区自治的联合体,建构一个有序的社会空间,确立科学化的基层协商、民主决策的程序和制度,形成一个具有“完整性”的城市治理框架和结构。

3.2 增强国家能力的人口集聚载体

中国国家能力的提升,主要依赖于城市体系的快速发展,因为中国城市化发展速度决定着中国的工业化水平和现代化水平。“城市是我国经济、政治、文化、社会等方面活动的中心,在党和国家工作全局中具有举足轻重的地位。”^①城市的生产能力在于人口的集聚,如何在推进产业持续发展的基础上,形成一个良好的生活和生产的城市体系,已成为城市发展的核心议题,但中国城市结构要在现代化、民主化、市场化与全球化方面升级转型,否则无法承载现代国家的转型和现代社会的发育。

但是到目前为止,现代城市发展不是奠定现代国家能力发展的基础,而是单纯为了提升国家经济指标,而用大都市的发展提供资源,并且用集中管控的方式替代了许多传统上就有的民主自治机制,从而把城市发展的许多问题掩盖在国家能力发展的量化指标上。

因此,现代中国国家能力的核心是国家如何通过现代城市治理品质来提升国家的治理能力。如果通过城市治理结构的完善形成一个良好的发展形态,从而为国家能力的发展建立支撑点,形成一个国家的城市支撑网络,才能为国家治理能力的提升奠定切实的基础。

整个世界范围内,城市化进程面临的基本问题是:“不可持续的地理扩张模式、低效的城市规划、管理和金融体系、低效率的资源利用、贫困问题、不平等和贫民窟现象,

以及在提供基础服务方面的不平等”^②。因此,中国城市的发展需要从理念到路径都构成一个完整的制度架构,否则现代城市很难体现“市民的个人和全体的意志”,体现现代城市的目的——“能自知自觉,自治自制和自我实现”^[1],从而也无法实现国家能力的提升。

3.3 城市物质空间规划的透明化参与机制

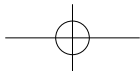
西方城市规划的产权基础是私有制,除了少数时期的大规模政治规划,城市规划主要是各个具有自主权的区域之间的“社会合作机制”,以及市场的“经济合作机制”。社会主义国家的城市发展基本上是政治规划的结果,规划师变成了单纯的政治主导的产业规划所需的“画图师”——掌握绘图技术的工匠。各种理想的城市规划图纸,例如工业区、生活区、公园等绿化区、政治中心、交通中心等,都是符合“政治理想”的城市区域,虽然对此有不同的社会理解和认知,但城市规划师有意识地选择忽视社会发展机制——“低头画图”,因为城市规划如同其他所有的规划一样,都是服从于政治规划的,但政治规划一旦缺乏“规划”,那么所有的基于科学和理性的城市规划就失去了内在的合理性。

现代中国城市成长的主要动力来自于计划经济体制下的工业产业规划,尤其是集中于国家重大工业项目^{[13][14]},改革开放40年来,地方政府依赖于土地财政^[15]与工业化项目的投入,城市物质空间发展主要是依靠政府的经济规划来推动。在土地国有化的基础上,市民在城市空间内的自主权缺乏,因此,城市的民主治理和社会参与规划的社会产权基础并不充分。

城市化高速发展45年后的1977年,《马丘比丘宪章》提出了更高的城市建设要求:突出人与人之间的互动,强调动态规划与规划的公共参与。20世纪70年代以来,世界城

① 中央城市工作会议在北京举行,新华网,2015年12月22日。http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/22/c_1117545528.htm。

② 联合国经社理事会综合会议:“经社理事会:城市化促进经济、社会和环境可持续发展”,联合国纽约总部,2014年5月27日。



市更新的动力与方式发生了很大的变化,关注点从早期单纯的物质形式更新转向注重城市社会形态、经济形态的整体性更新,并且与城市的区域、环境、公共政策相结合,其中经济全球化的趋势、向信息社会的转变、生育率的下降和高层次市民的增加、产业结构的转换等等都是城市更新的动力。发达国家的城市出现了“公共—私人合作型”改造、“公共—个体合作型”改造和“绅士化过程”等路径。

在中国城市未来的空间建设中,尤其是社区尺度上的城市物质空间规划,需要建立一个良好的公民参与规划的决策机制,而不是被动地接受一个机械的物质规划的结果。即使是城市的整体性规划,也需要普通市民的参与,需要规划过程的透明公开。城市规划也构成现代国家居民参与的主要议题,尤其是在基于自下而上的国家治理结构的地方,城市本身就具有规划和发展的自主权^[16]。

信息化使得城市治理的核心内容之一——公众参与城市规划具有可操作性,“大数据”的处理功能,也使得多数人参与的城市规划具有了表达的可能性。上海等城市已经开始了民众参与规划讨论的议程,同时在社区规划上,居民参与的机制也逐步成熟。

3.4 维持环境更新容量的生产区域提升

近现代以来的长期战争,使得中国基本上缺乏一个合理的城市规划空间,民国政府时期关于南京首都的建设规划也无法真正落实^[17]。1949年后的城市发展又基本沿袭了国家整体性工业化规划推动城市快速扩展的道路,1978年后沿袭的是典型西方式的自发工业化推动城市自由扩张的道路^①。“我们已经不是简单的三省六部时代,我们的政府是一个组织繁复,各种工作必须有分合联系的现代机构。”^[18]更何况现代城市要面对现代工业经济复杂的区域规划体系和数量庞大且流动的人口。

城市是现代经济资源合理集聚与空间结构有机分散同步进行的复合体。城市只有在资源集聚与空间分散之间形成一种有机的平衡,才能获得持续发展的能量。没有人的生产以及与此相关的生活因素的集聚,就不可能构成现代城市。因此,现代城市的不断扩张是一个集聚的结果,但城市发展则需要不断的物质形态的更新和空间的合理分散,包括城市空间的多中心配置、城乡结构的合理展开,从而逐步摆脱“焦炭城”的环境集聚困境^[1]和“广亩城市”的过度分散困境,维持城市环境更新的基本空间容量。

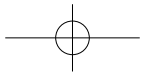
城市在不断更新,也在不断地偏离“有机”的状态。自发的工业化和失序的城市规模扩张,已成为世界上多数城市生长的内在机理,已经偏离了人类建造城市是为了更好地生活这一目的,最近的研究表明城市设计和交通与人的健康有明显的关联^[19]。

在城市空间内的人与自然环境的关系上,信息化带来了新的生产布局模式。工业时代以来,传统的规模化生产消解了市民的许多个性化需求,有限的空间让位给“钢筋水泥”的密集建筑成为一个普遍的趋势。但是随着信息技术的出现,人们要求“回归自然”的呼声日益高涨,现代城市生存体系对于生态环境、城市人文景观等因素的重视日益突出,因为信息技术、太阳能利用技术、资源重复利用技术、资源替代技术等先进技术的出现,为城市与自然的和谐提供了强大的技术支持。

3.5 现代城市的民主治理方式

现代城市如同现代国家一样,都需要一种超越各个城市集聚人群之上的治理力量。正是在这种意义上,马克思认为“随着城市的出现,必然要有行政机关、警察、赋税等等,一句话,必然要有公共的政治机构,从而也成了必然要有一般政治”^[20]。因而,不论是城市的政治,还是城

① 典型的争论参见“梁陈方案”的历史遭遇和命运。(梁思成、陈占祥:“关于中央人民政府行政中心区位置的建议”,1950年;王军:《城记》,生活·读书·新知三联书店,2004年)



市的治理,虽然都离不开政治或行政的强力,但其本质不是政治或行政强力的实现,而是有强力保障的平衡与协调的实现,即城市的资源集聚性与空间分化性的平衡与协调,这就构成了城市的“管理制度”。

城市生产要素和物质空间集聚与城市内部的人口分化的趋势,不是一成不变的,这就要求一个能平衡与协调城市集聚性与分化性的城市治理结构或城市政治体系,对社会的自治和自主空间充分尊重,解决社会分层带来的不平等问题,防止产生新的阶级冲突^[21],形成社会多元力量的共治与合作,建构政府与社会间的协作治理结构。中国当下对城市的管理需求发挥了民主治理结构对城市发展的综合性,实现城市的经济产业集聚、物质形态更新与基层社会自治的有机平衡,否则,传统的城市管理模式必然会带来城市发展的困境。

现代城市是基于不同异质性人群的自治,构成了现代城市民主政治运行结构的关键基础。但人们很少关注城市治理的民主机制问题,仅有的民主实践也基本停留在基层社区的部分自治领域。因此,随着大量人口的城市集聚,以及现代城市资源的日益紧张,依靠传统的政府主导的城市“管理—控制”模式,无法适应城市空间内市场经济波动、产业转移、居住空间有限、社会资源缺乏的必然困境。现代城市空间内的许多规律性和内生性的发展问题,挑战着城市的各级政府管理部门,让城市的持续发展与安全的社会环境,成为致命的结构性存在。

只有一个在民主的法律框架内的科学工业经济规划,才能在整个城市治理体系中发挥积极的作用。中国的城市,缺乏西欧的城市分化产生的自治结构,而是一个单一制的城市管理结构,这更加需要我们尊重城市的历史文化脉络,理解城市多元群体的生存,保护城市的生态环境,积极利用现代信息和技术,进而提供一个有效的城市业态发展规

划、城市建设规划和城市民主制度。

3.6 富有创新氛围的城市复合体

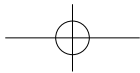
现代城市发展规划,需要提供适应全球化产业布局和信息产业发展的空间调适能力与创新能力。现代城市的创新能力,不是源于城市的物理空间,而是源于城市的时间性空间,即城市不能基于简单的过往经验来规划和治理,而必须基于城市的长远发展与未来的空间来治理。所以,城市对经济和社会发展的未来把握以及由此形成的发展规划,对于城市治理来说是十分重要的。没有把握未来能力的城市,是不可能具有制度创新的能力与发展空间的。

“宇宙的智慧体现在其社会性上”,宇宙“使一切高下有序,互惠合作,它让所有事物都各得其所,它将最适合、最能和谐相处的事物安排在一起”^[22]。实践表明,城市治理的创新与发展,使得社会多元创新力量不断发育,创新组织不断丰富和多元,这为城市发展新要素的产生提供了可持续的空间,从而使城市获得新的发展资源与动力。

随着全球化进程加速与信息技术的发展,几乎每一个现代城市都已经成为全球化创新网络中的一个节点,这使得城市的发展形态呈现出许多新的概念^①。信息网络导致城市群体空间的重组——产业、组织和城市区域的大范围重组(Restructuring)^[23]。由于信息产业的区位因素发生了很大变化,新的城市产业空间的不断形成,使得城市表现出崭新的空间重组,这改变了城市群落之间的相互关系。从全球的视野观察,全球性空间经济系统也发生转变^②,这使得许多城市在全球创新网络中的定位,需视其所处区域以及在全球经济结构中的定位而定。信息数据的开发和信息的自由交流,就成为城市创新主要动力之一。城市应该在尊重网络空间带给人们以信息的共享自由和信息披露自由的基础上,对于信息共享的安全性进行管理。需要强调的是,

① 如连线城市(Wired City)、电子时代城市(City in the Electronic Age)、信息城市(Information City)、知识城市(Knowledge-based City)、智能城市(Intelligent City)、虚拟城市(Invisible City)、远程城市(Telecity)、信息化城市(Informational City)、比特之城(City of Bits)、网络城市(Network City)等。

② 核心区,即进入后工业社会的区域;半边缘区,即新兴工业化地区和部分老工业化地区;边缘区,即经济欠发达地区。



现代信息管理的重点应该是保护公民个人的信息隐私权，而不是因为部分的虚假信息出现，就走向所谓的“网络管控”的传统社会管理方式，如果这样，就失去了信息化带来的城市创新的活力之源泉。

4 结论：现代城市发展需要有效的治理结构

现代城市的发展，不是城市对所有资源的过度占有和无序的扩展，而是一种有利于城市各个人群“居住、生产、交通和游憩”的资源合理配置；现代城市物质空间的不断更新，也不是各个城市组织之间空间结构的紧张，不是城市各个社会群体的分裂和对抗，更不是政府与社会的对立，因此，城市持续发展不是简单的形态替代而是一种发展的生命力的维持。

以上治理环节呈现了现代城市发展的历史进程，也体现了城市多元治理体系的复合性。现代城市治理体系构成了现代城市的资源有序集聚、人口合理集聚和共同发展的基础，也是一个现代国家能力建设的可持续源泉。“作为规划与建筑设计中不可缺少的一环，城市设计是对城市空间进行的三维构想。可是如此重要的环节，在我国建筑界一直付之阙如，使得个体建筑之间的协调失误，彼此随心所欲，难免面目可憎。”^[24]需要担忧的可能还不是打破现有的既成事实的个体建筑之间的协调，而是整个城市空间的更新驱动力如何超越过度的工业追求、盲目的经济执着、突出的权力主导，回归到人的生活本身和社会治理内在结构需求的现代城市更新。这可能仍然是一个乌托邦，但是它必须是一个需要努力实现的乌托邦。 **URP**

参考文献 References

- [1] [美] 刘易斯·芒福德 著；宋俊岭，倪文彦 译. 城市发展史——起源、演变和前景 [M]. 中国建筑工业出版社，2005.
- [2] MC Hu, JA Mathews. National innovative capacity in East Asia [J]. Research Policy, 2005, 34(9):1322-1349.
- [3] JL Furman, ME Porter, S Stern. The determinants of national innovative capacity [J]. Research Policy, 2002, 31(6):899-933.
- [4] Mei-Chih Hua, John A. Mathews. China's national innovative capacity [J]. Research Policy, 2008 (37):1465-1479.
- [5] 金志霖. 试论西欧中世纪城市与封建主的关系 [J]. 历史研究, 1990(4):155-169.
- [6] 黄洋, 付昱. 欧洲中世纪城市的兴起与市民社会的形成 [J]. 探索与争鸣, 1998(2).
- [7] 梅特兰 著；李红海 译. 英格兰宪政史 [M]. 中国政法大学出版社，2010.
- [8] 皮雷纳·亨 著；陈国梁 译. 中世纪的城市 [M]. 商务印书馆，2006.
- [9] 马克思. 不列颠在印度统治的未来结果 [M]// 马克思恩格斯选集（第2卷）. 人民出版社，1972.
- [10] Jane Jacobs. The Death and Life of Great American Cities [M]. (first published 1961) Reprint, New York: Random House, Vintage, 1992.
- [11] Jonathan Barnett. City Design: Modernist, Traditional, Green and Systems Perspectives [M]. New York: Routledge, 2011.
- [12] Lewis Mumford. The City in History: Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects [M]. A Harvest Book Harcourt, Inc, San Diego, 1989.
- [13] 李百浩, 彭秀涛, 黄立. 中国现代新兴工业城市规划的历史研究——以苏联援助的156项重点工程为中心 [J]. 城市规划学刊, 2006(4):84-92.
- [14] 蒋洪翼, 周国华. 50年代苏联援助中国煤炭工业建设项目的由来和变化 [J]. 当代中国史研究, 1995(4):13-21.
- [15] 赵燕菁. 土地财政：历史、逻辑与抉择 [J]. 城市发展研究, 2014, 1(21).
- [16] Arnstein, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation [J]. JAIP, 1969, 7(35-4):216-224.
- [17] 董佳. 国民政府时期的南京《首都计划》——一个民国首都的规划和政治 [J]. 规划历史研究, 2012(8):14-19.
- [18] 梁思成, 陈占祥. 关于中央人民政府行政中心区位置的建议 [M]// 梁陈方案与北京. 辽宁教育出版社，2005.
- [19] Mark Stevenson. Urban design, transport, and health, the Lancet [R/OL]. [2016-09-23]. [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(16\)31578-1](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(16)31578-1).
- [20] 马克思, 恩格斯. 费尔巴哈 [M]// 马克思恩格斯选集. 第1卷. 人民出版社，1972.
- [21] [美] 哈罗德·R·克博. 社会分层与不平等：历史、比较、全球视角下的阶级冲突（第7版）[M]. 上海人民出版社，2012.
- [22] [古罗马] 马可·奥勒留·安东尼 著；李宏顺 译. 沉思录 [M]. 长江文艺出版社，2012.
- [23] Kitchin R. M. Towards Geographies of Cyberspace [J]. Progress In Human Geography, 1998, 22(3):385-406.
- [24] 王军. 城记 [M]. 生活·读书·新知三联书店，2011.