

# 城市管理需要从经营导向向服务导向的变革

Urban management: Transition from Business-oriented to Service-oriented

诸大建 刘冬华 许洁

**Keywords:** urban marketing, urban service, public management, human development

**【摘要】**对当前城市管理实践的利弊进行分析,对未来城市管理的走向进行展望,需要从公共管理思想的本原上进行深度的研讨。论文以公共管理的理论变革为基础,从管理主义向公共服务的转型出发,对中国改革开放以来的城市经营模式进行了剖析,指出未来的城市管理需要向以城市人类发展为目标、以提供良好服务为主线、以市场精神和公民参与为实现途径的城市服务模式进行转变。在此基础上,对中国城市管理的未来做了展望。

**【关键词】**城市经营 城市服务 公共管理 人类发展

**Abstract:** In identifying the pros and cons of current urban management practices and planning forward with necessary policy adjustments, an in-depth review from intellectual evolutions of the public management theory is of vital importance. Based on the transition of public management from managerialism to public service, this paper analysis the problems of the urban marketing model over the three decades after China's opening up. The future urban management model should be towards service-oriented that will adhere to human development goals, focus on providing sound social services, and combine market spirit and civil participation. The general prospect of the Chinese urban management is briefly discussed.

作者: 诸大建, 同济大学经济与管理学院教授  
刘冬华, 安徽财经大学管理学院讲师  
许洁, 同济大学经济与管理学院讲师

## 1 城市管理的理论基础: 由追求“3E”走向为公民服务

中国城市管理的实践及其演变,可以在公共管理的思想演变中发现理论基础。要对当前城市管理实践的利弊进行分析,对未来城市管理的走向进行展望,就需要从公共管理思想的本原上进行深度的研讨。一个多世纪以来,公共管理的理论随着社会实践的发展经历了继承和超越的过程。尽管其间诞生的形形色色的思想,或昙花一现,或倍受指责,或奉为圭臬,但它们都力图从不同视角探讨和诠释公共管理“为何做”与“如何做”的根本问题。毫无疑问的是,理论变更的方向已日臻趋近公共管理存在之原点,这也为分析和展望中国当前城市管理的实践提供了日趋有用的理论参考。

### 1.1 “韦伯主义”思路限于穷途

改革开放前后很长一段时间,中国的城市管理实践潜移默化地受到以“韦伯主义”为特征的城市管制思想的影响。20世纪初马克斯·韦伯(Max Weber)在否定以忠于人(皇帝)为内核的传统官僚制基础上建立了以忠于物(组织与制度)为要旨的现代等级官僚制,对当时的公共行政理论产生了巨大影响。众所周知,近代社会是在破除蒙昧的羁绊、倡导科学技术的嘹亮号角声中艰难前进的,这亟须一种异于惯常的社会组织结构以促进生产力发展。“韦伯主义”顺应了这一趋势,它以理性法律的权威形式、

金字塔式的严密等级、非人格化的组织制度、政治中立的技术性官员等特质，既打破了神权、君权对民众思想的桎梏，也迎合了工业社会大生产和行政管理复杂化的客观需要。

“韦伯主义”注重规制约束和程序操作的实施过程，具有理性、准确、严格和可靠等特点，在调整政府组织结构、合理划分部门间权责分工方面起到了积极作用。相对于发达国家出现的“制繁而僵”现象，多数发展中国家“制缺而乱”的状况还需借鉴“韦伯主义”的优秀部分来加以改善。然而，威尔逊（Woodrow Wilson）进行政治与行政二分的过程也正是公共行政工具理性彰显、价值理性褪色的过程。正如韦伯所说，官僚制组织发展的根本性原因在于，它纯粹在技术上优于其他任何组织形式。当20世纪70年代末新兴的以信息技术为基础的新文明开始动摇传统的工业社会大厦时，官僚制曾为人所津津乐道的工具理性因应变乏力、墨守成规和僵化无效陷入穷途，而被剥离的价值因素和民主诉求则在人文精神备受关怀的环境中愈加受到珍视。

## 1.2 “管理主义”并非灵丹妙药

针对传统公共行政的种种弊端，自20世纪80年代开始，西方各国政府陆续掀起了治道变革的浪潮，“管理主义”<sup>①</sup>便是改革的主导方向。这种思想也很大程度上影响了1990年代以来中国城市管理的实践，城市基础设施建设以及重要公共服务上的国退民进是那个阶段的典型性事例。管理主义的理论以经济学理论和私营部门管理范式为基础，倡导通过民营化和签约外包等方式压缩公域边界，从而实现政府施政的基本价值取向——“3E”：经济（Economy）、效率（Efficiency）和效能（Effectiveness）<sup>[1]</sup>。在当时西方国家经济滞胀、政府失灵和新右派执政等大背景下，“管理主义”有了用武之地。从英国的《“下一步”行动方案》、美国的《戈尔报告》、新西兰的《国有企业法》到日本的《最终报告》，各国的行政改革进行得轰轰烈烈、如火如荼，“管理主义”似乎成了包治百病的灵丹妙药。

“管理主义”代表着一种新的范式，它一扫官僚制滞缓刻板之风，代之以清新迅捷之气，从繁文缛节走向经济实效；它不仅拓宽了公共行政的理论疆域，也确实在实践中取得相当成果。1993年，美国总统克林顿（Bill Clin-

ton）曾高度评价这一理论的重要意义。通过1993年以来的政府改革，美国政府规模和公务员人数缩减，行政效率、效益明显提高，财政收支由1992年的1900亿美元的财政赤字转变为1998年度的数百亿美元的盈余。

但只要我们摒除盲目乐观，重新冷静审视，不难发现“管理主义”即为涂满市场化色彩的公共管理模式（思想上采取结果取向、重视责任和更具竞争性；内部注重绩效和成本预算；外部关注顾客和市场化导向的PPP模式<sup>②</sup>；方式上最大限度地让渡于市场，采取出售和合同外包等手段；组织结构小型化和更具弹性），将公共部门的价值取向等同于私营部门。

胡德<sup>[2]</sup>认为，“管理主义”有别于“韦伯主义”之处在于它的结果导向，面向目标而非过程。同时，“管理主义”宣称，公共行政的价值追求在于“3E”，尤其以经济为先。我们不禁要问，公共管理的结果为何，目标又仅止于对经济、效率和效能的追求吗？不可否认，官僚制是一种对上执行、注重过程的僵死模式，而“管理主义”所做的不过是完善官僚制逐渐失效的工具理性并将其修缮一新的过程，同样也是一种关注过程的管理。它并非面向结果的掌舵，即为某种意义上的划桨。

## 1.3 协调公共精神与市场精神的“新公共服务”

面对着公共管理的诸多理论变革，我们不得不回答这样一个问题：管理是什么？“韦伯主义”将维护等级官僚制稳定有序的运转视作靶的，而“管理主义”把追求“3E”列为价值所在。它们都忽视了把公共管理的目标放在公共伦理的脉络中加以考察，错将实现工具当作管理的终极目标。公共管理首先应具有合法性，即其天生的公共性。它以民主宪政为基础，追求的是公民福利、社会公正、公共利益和社会责任等多元价值。若脱离了这些目标，则失去其存在的理由。同时，公共管理应具有合理性，即以理性的工具，经济高效地供给公共物品（包括有形的和无形的）。合法性是基础，合理性是手段。两者皆有，才能保障公共管理的顺畅运行。不难看出，以上两种理论的缺陷在于只是曾经或正试图通过建立不同模型以达到工具理性，而忽略了公共管理立足之根本。两者之间唯一不同在于前者力图体现“3S”：稳定（Stabilization）、严格（Strictness）和结构化（Structurization），后者则更

<sup>①</sup> 管理主义（Managerialism）还称为企业型政府（Entrepreneurial Government）、以市场为基础的公共管理（Market-based Public Administration）、重塑政府（Reinventing Government），以及新公共管理（New Public Management）。虽是不同称谓，但它们指的是同一概念。

<sup>②</sup> 最初的PPP模式（Public-private Partnership）较多地强调公共服务的民营化与市场化，但是最近以来的PPP模式已经越来越多地具有公共治理的特征。

关注“3E”。

基于此，我们可以将公共精神和市场精神这一对看似不可并存的矛盾体加以协调，以市场手段促进公共利益的最大化，这便是“新公共服务”的基本观点之一（表1）。珍妮特·V·登哈特、罗伯特·B·登哈特<sup>[3]</sup>从对市场模型的不恰当借用、对顾客而不是公民的过分强调和对企业家精神的盲目鼓励等方面对新公共管理的局限性进行批判，明确地指出建立在个人利益最大化和否认公共精神存在的假设基础上的新公共管理所隐藏的是对公共利益的戕害和对公民权利的否定。在此之上，他们以民主公民权、社区理论、组织人本主义和后现代主义等为思想渊源，提出了“新公共服务”的7条原则，笔者归纳为“一点两线”：

①强烈关注公共利益。公共利益是目标，既然政府这艘“船”为公民所拥有，那么它所考虑的既非掌舵，也非划桨，而是为公民提供优质服务。②通过市场精神保障效率。效率和生产力等价值观不应丧失，但应当被置于民主、社区和公共利益这一更广泛的框架体系之中。在这个框架中，其他有价值的技术和价值观（比如传统公共行政理论或新公共管理理论的核心思想）都可能粉墨登场”。③通过公民对话维护民主。“管理主义”中所倡导的狭隘的PPP模式只强调政府与市场关系，而公民沦为被动的“顾客”角色，导致了政府（P）、市场（P）和公民（C）三角关系的失衡。“新公共服务”则更为关注“PCP”，主张通过民主参与和公民对话来促进市民社会的形成。

不同公共管理理论观点之比较

表1

	韦伯主义	管理主义	新公共服务
主要理论基础和认识论基础	政治理论	经济理论和私营部门理论	民主理论和人本主义
普遍理性与相关的人类行为模式	工具理性，“行政人”	工具理性，“经济人”	价值理性和工具理性，“公共人”
管理目标	执行政策、维护制度运行	追求“3E”	关注公共利益
组织结构	官僚组织	面向市场的分权的公共组织	合作性网络组织
负责任的方法	等级制——行政官员对民主选举产生的政治领导者负责	市场驱动——追求效率和经济效益	双重责任——以市场精神保障效率、以公民对话维护公正
政府角色	划桨（设计和执行政策）	掌舵（充当释放市场力量的催化劑）	服务（为公民利益而进行协调）
公务员的回应对象	面向当事人和选民（被动地回应）	面向顾客（主动地回应）	面向公民（主动地回应）
关注范围	关注组织内部	关注政府-市场关系	关注政府-市场、政府-公民关系

（资料来源：在珍妮特·V·登哈特、罗伯特·B·登哈特（2004）的基础上发展而得）

## 2 对城市经营的反思：增长而非发展

21世纪是城市人口占据主导地位的城市世纪。新世纪城市化的加速发展是全球许多城市所面临的现实，这一进程要求城市政府快捷、有效地供给更多的城市基础设施、更优美的城市环境和更加人性化的服务。因此，城市管理者意识到，对传统行政式的城市管理模式的更替已迫在眉睫，必须采用新型的管理模式以应对上述诸多需求。在这一探寻过程中，管理主义的公共管理理论首先在城市发展实践中成为具有主导地位的思想，但是对管理主义的误解导致了城市发展中的一些误区。

### 2.1 城市中的“管理主义”思想

1990年代以来，在国内，基于管理主义思想的“城

市经营”已逐渐被城市政府的官员虔诚地奉为无所不能的神灵，常常挂在口头，见诸报端。寻根溯源，其实“城市经营”译自英语中的“Urban Management”，它是传统行政式的“Urban Administration”的替代，是“管理主义”在城市管理中的体现，国内学者为了方便与传统的城市管理模式区分，将之译为“城市经营”。

面对着城市间日益激烈的竞争以及城市发展中的财政匮乏、政府提供的公共产品质次价高和管理效率低下等问题，西方发达国家在20世纪70年代开始了城市经营的探索。在如何提高城市竞争力的方法研究中，就城市发展政策的制定和实施问题，一些学者提出了城市促销计划（City Promotion Program）的概念，试图通过对城市管理措施的市场化改革来促进城市资产的市场化利用；同时期，针对城市政府运作效率低下等问题，出现了将企业管

理理论和方法系统引入政府公共管理事务之中的方法，并把城市视同企业，以城市未来作为产品，形成了城市经营的基本思想。在具体操作实践中，城市政府以出售、合同承包、特许经营、补助、清算、撤出和放松规制等民营化方式把城市交通、电信、电力、供水、煤气、热力和污水处理等市政公用事业从政府职能中剥离出来，以法人身份独立参与市场竞争，大型的城市基础设施项目则通过发行股票、债券等方式进行融资。通过上述城市经营的实践，城市政府缓解了财政压力，也提高了供给公共产品的有效性<sup>[4]</sup>。

从理论上讲，莱昂纳多提出<sup>[5]</sup>，城市经营论题的出现是源于对权力的关注，这里的权力是指政府官员所拥有的分配资源和设备的权力。麦克吉尔<sup>[6]</sup>认为城市经营的含义应该建立在两个目标之上，“首先是规划，即规划如何供应和维护一个城市的基础设施和公共服务；其次是城市地方政府的合理定位，即地方政府的职责应该是从组织和财政上确保基础设施和公共服务的供给和维护”。另外，国外学者普遍认为，城市经营应具有整体性和战略性的特征，即从全盘的角度并面向未来制定城市发展政策；方式上更为关注城市经营的参与者及其相互关系，即城市政府不是城市经营的唯一参与者，私营部门的介入尤为必要。据此，我们不难看出城市经营的实质：通过“供给服务”和“生产服务”职能的分离，借助市场化手段，提高城市管理的效率<sup>[7]</sup>。

## 2.2 城市经营的流行与扭曲

然而，中国的城市经营已经超越了上述意义上的“Managing for City”，而是变形了的“Marketing of City”。中国的城市管理者有意无意地将城市经营界定为把城市当作企业一样经营。经营必然讲究经济效益，于是城市政府扔下球哨，挽起袖管，披挂上阵了。圈地卖地，以获取短期收入；恣意拆迁开发，无视民众利益；拔高定位，盲目追求“国际城市”；过度负债，投资形象工程；恶性竞争，不惜赔本招商引资。诸如此类，不胜枚举。城市政府在如此城市经营概念包装下的种种举措，不仅政绩之花结出累累硕果，更是使其腰中荷包鼓鼓。单是围绕卖地所带来的收益就呈几何式增长，甚至部分城市的土地出让收入已超过了地方财政收入<sup>①</sup>。根据表2，在1998年至2006年的近10年间，全国人均耕地面积出现年均增长率-0.79%的同时，城市建成区面积以年均5.84%的速度递增，而政府土地出让金收入年均增

幅更是达到40.43%。

这种城市政府追求自身效用最大化的行为，不仅是对城市经营概念的窃取，更是逆世界城市管理潮流而上的做法。完整意义的城市经营，以城市整体利益最大化为目标，而非单纯的利润最大化；通过市场来有效提供服务，而非以政府代替市场；采用竞争手段来管理城市，而非用垄断和指令包打天下。出现“中国式”的城市经营，究其内在原因，可能包括诸如城镇化进程的加速推进、地方城市政府事权与财权失衡、土地法规的缺陷造成征用土地的级差收益丰厚、短期政绩导向等。而不得不提的是，我国倡导的“效率优先，兼顾公平”原则也应对此负责。西方国家20世纪就提出城市经营（Urban Management）和城市管治（Urban Governance）两个理念。但在中国，城市经营的理念很快得到各地城市政府的支持，城市管治虽然有日益增多的学术讨论<sup>[8]</sup>，但是在实践层面并没有产生可以与城市经营匹敌的影响。其原因就在于，“在当代中国，整个社会的主流思想是经济效益而不是社会公平。同样，规划工作的主流话语权在‘城市经营’以提高竞争力，而不在‘城市管治’以体现社会公平”<sup>[9]</sup>。

1998~2006年我国耕地面积、建成区面积

及土地出让金收入变化情况

表2

年份	耕地面积 (亿亩)	城市建成区面积 (km <sup>2</sup> )	土地出让金收入 (亿元)
1998	19.45	21380	507.70
1999	19.38	21525	514.33
2000	19.24	22439	595.58
2001	19.14	24027	1295.89
2002	18.89	25973	2416.79
2003	18.51	28308	5421.31
2004	18.37	30406	6412.18
2005	18.31	32521	5505.15
2006	18.27	33660	7676.89

（资料来源：根据中华人民共和国国家统计局（1999~2007）<sup>[10]</sup>、中华人民共和国国土资源部（2007）<sup>[11]</sup>、中华人民共和国国土资源部（2001~2007）整理<sup>[12]</sup>）

## 2.3 管理是为了发展，增长不是福利

中国城市经营的实践活动，不但体现着“管理主义”

① 据《南方周末》报道，2009年全国城市政府土地出让金收入过千亿元的有杭州和上海，土地出让金超过地方财政收入的有杭州、佛山、厦门、武汉和宁波等城市。参见：<http://www.infzm.com/content/41255>。

的理念，而且放大了“管理主义”的负效应。城市经营以增强城市竞争力为最终要义，强调经济效益，与企业建立良好伙伴关系的“外部取向”，以市场方式进行城市建设和运营，这些都是“管理主义”理论在城市管理活动中的具体化。必须承认，城市经营大幅提升了城市政府合理性，也在相当程度上缓解了公民的信任危机，但同时也不可避免地带有自母体而来的“唯经济和效率”的胎记。

然而，真正的城市管理不是单纯为了效率（西方的城市经营），更不是为了官僚本身（中国的城市经营），而是为了发展，为了提高居民的福利程度和幸福水平（新型的城市管理）。把城市看作企业，单纯强调城市经济上的竞争力并不可取，它只会诱人陷入物质至上和市场万能的沟壑。纵观世界潮流，管理的目标已逐步从以物为本转向以人为本。不可否认，国民生产总值在衡量城市经济实力中有着积极的作用，但就其表达城市发展或城市居民生活质量方面存在着先天不足。城市 GDP 的增长只能说明城市经济总量的扩张，而未必导致城市居民整体福利的提高，有时甚至是以牺牲居民福利的代价来换取（如经济增长导致环境恶化，交通堵塞等）。更有甚者，城市政府为了突出政绩，实现短期效益提升的短、平、快，就围绕着卖地大做文章，强制拆迁、违规征地导致社会矛盾与日俱增，这和政府存在的根本价值即促进社会公平、提高社会福利这一主旨背道而驰。

为了更准确地衡量城市发展状况和人类生活质量，联合国开发计划署（United Nations Development Programme, UNDP）于 1990 年提出了一种全新的指标体系——人类发展指数（Human Development Index, HDI），它包括三个基本要素：人均收入、人均预期寿命和教育状况。从表 3 中可以看到，中国在 29 年间经济的高速增长并非完全带来了居民整体福利和生活质量的提高，中国 HDI 的世界排名甚至有下降趋势。更有学者<sup>[13]</sup>通过研究发现，自 2003 年以来，虽然全国的 HDI 及其各分项指数水平均呈整体上升趋势，但各项分指数增长的幅度却有所不同。普遍呈现出 GDP 增速很快，教育和预期寿命增速较慢甚至倒退的特点。以全国的总体指数变化为例，GDP 指数的增长速度为 12.07%，而预期寿命和教育指数

的增长速度分别只有 2.46% 和 0.85%<sup>①</sup>。

中国人均 GDP 和人类发展指数相关数字一览表 3

年份	人均 GDP (购买力平价, 美元)	HDI	人均 GDP 排名 (位次)	HDI 排名 (位次)
1980	410	0.557	119	72
1985	820	0.593	113	76
1990	1310	0.627	124	85
1995	2510	0.683	105	85
2000	3870	0.721	96	68
2005	5003	0.755	96	85
2009	5383	0.772	102	92

（资料来源：UNDP（2009）<sup>[14]</sup>）

### 3 走向城市服务：城市管理的变革方向

根据以上的理论阐释和实践分析，一种全新的城市管理模式逐渐浮出水面。它应当是以城市人类发展为目标，以提供良好服务为主线，以政府—市场、政府—公民的双重伙伴关系为基础的管理。为了与城市经营相对应，更为了体现新公共服务与网络化治理的思想内核，我们称之为“城市服务”<sup>②</sup>。

#### 3.1 面向人类发展的城市管理

1992 年联合国大会通过的《里约宣言》（Rio Declaration）指出：“人类处于普受关注的可持续发展问题的中心。他们应享有以与自然和谐的方式过健康而富有生产成果的生活的权利。”城市发展的最高目标就是要满足人们的基本需要和提高人们的生活质量。这就要求城市管理者打破以物为本的思维惯性，改变城市经营模式中将城市经济增长和物质扩张当作城市管理终极目标的歧途，转向以人为价值取向、提高居民生活质量的路径上去（表 4）。而以政府、企业、社会合作为特征的网络化治理与新公共服务模式为此提供了来自公共管理研究的学理支撑。

① 联合国开发计划署每年发布的人类发展指数并未做国别内的城市与农村的分类评价，HDI 的引入旨在强调经济发展未必带来同步的社会福利的增加。同时需要看到的是，中国的城市化进程正以年均 1% 的速度快速推进。

② 陈鹏. 城市经营的制度缺陷及其演进 [J]. 城市规划, 2004 (5): 51-56. 文中提出了“城市服务”的概念，但只是简单地把它作为批判城市经营这一制度先天缺陷后的一种替代词语来加以总结。

城市经营和城市服务两种模式之比较 表4

	城市经营模式	城市服务模式
主体层面	政府—市场的伙伴关系	政府—市场、政府—公民的双重伙伴关系
能力层面	以市场促进效率	效率与公平兼顾
工具层面	市场手段	良好服务
对象层面	经济增长	经济发展、社会公平与生态和谐
目标层面	城市物质性扩张	城市人类发展

具体说来,面向城市人类发展的管理有三条原则或评价对象:①城市要促进经济增长。经济繁荣是城市发展的先决条件,尽管高的城市经济增长并不必然导致高的居民福利,但没有一定的经济条件肯定没有好的城市生活;②城市要促进社会公平。这意味着管理者不仅考虑城市经济总量,还要关注个体收入与财富的分配、所享有的资源情况、就业、保健、医疗和教育等;③城市要促进生态和谐。城市的经济增长应该是低代价的、有益于环境的。相反地,如果城市的发展以城市环境污染和不可居住性为成本,这将会降低城市居民的生活质量<sup>[15]</sup>。

### 3.2 服务贯穿城市管理的始终

公共管理理论的变迁让城市政府明白,以政治控制为手段的指令型管理并不可取,物质导向的营销型管理也不完美,只有面向发展的服务型管理才是其最终归宿。城市政府应将满足公众的需求作为政府服务工作的逻辑起点,将公众的满意度作为政府服务水平与质量的评价标准,从而实现政府对其契约的承诺。

而城市政府提供良好服务的前提则要求其彻底从城市资源的竞争性领域退出,实现城市经营模式的转型,只有如此才能够对那些因“市场失灵”而无法供给公共物品和公共服务的非竞争的服务性领域发挥积极的作用。需要注意的是,这些领域并非一成不变,随着市场经济的逐步完善,投资与利益主体亦日渐成熟,某些公共物品也完全可以由私营部门或第三部门来提供,城市政府所要做的就是提供必要的监督、规范和提供良好服务。

### 3.3 城市管理中的效率与公平

城市经营只重视公私部门的伙伴关系,以经济效益为重。城市服务则应当同时关注政府—市场、政府—公民关系的平衡,既要利用市场精神以促进服务效率,又要强调公民参与以保障服务的正义性。因此,效率和公平成为保障城市服务模式不断高飞的两只“翅膀”,二者缺一不可。

如果说,在中国改革开放之初,邓小平提出可以让一部分人先富起来而不是所有人同时富裕,主要原因是基于当时薄弱的经济条件的話,那么现在有一定经济基础和物质积累,就应当让大多数人享受到近30年改革开放的经济成果。应将追求效率优先逐步转向兼顾效率与公平,以促进社会和谐。

在我国,传统城市管理面临的重大问题就是缺乏公众参与。城市服务则应努力改善这一状况:首先,重视培育城市管理的多元主体,增进公民参与意识。要注重从社区组织、行业中介组织和社会公众等层面上培育他们的参与意识。同时,城市政府还应建立通畅的信息渠道和敏捷的信息反馈机制;其次,城市政府要对参与主体“赋予能力”(Empowerment)。政府应采取鼓励性措施,建立经常性制度,调动参与主体的积极性,激发公民参政议政的热情;另外,要培养城市管理者的正确观念,参与并非分权,而是为了更好的管理;再次,加强参与的法制建设。要用法律的严肃性明确各类主体参与城市管理的地位,保证公民依法参政的权利。城市管理者应该明白:管理为了人(Management for People),管理还需要通过人(Management through People),这实际上也正回答了文章起始所提出的管理“为何做”与“如何做”的问题。我们相信,只有在完整的公民意识和成熟的市民社会的支撑下,才能实现现代城市的“善治”。

## 4 结语与展望

从“韦伯主义”到“管理主义”再到“新公共服务”的演变过程,是公共管理工具日益完善的过程,也是公共管理价值逐步回归的过程。城市管理的实践变革正说明了这一点:城市管理即管理城市人类发展,它不仅以市场促进经济发展,还应以公民社会维护正义。而这一切的实现归根结底是建立在城市政府提供良好服务的基础之上的。

从现在起到2030年左右,是中国城市化高速发展的阶段,届时中国的城市人口将达到总人口的65%~70%。我们面临的情况是,中国城市管理的实践对城市管理的理论与政策有着迫切需求,但是中国城市管理的理论与政策严重供给不足或者理论无法适应实践的挑战。因此,基于本文的研究视角与研究结论,我们对通过城市管理模式变革提高中国城市的发展质量,提出三个主要的展望:

第一,我们认为,中国城市管理的体制模式,从理论上和实践上,大致可以分为城市统制范式(Urban Regulation)、城市经营范式(Urban Marketing)、城市治理范式(Urban Governance)三种。从理论上,城市统制

是科层制主导下的城市管理模式，其特点是政府垂直方向上以命令与控制为手段的城市管理。城市经营是公私合作下的城市管理模式，政府对城市的管理出现了市场化的分权。城市治理是多元主体参与下的城市管理模式，涉及政府与政府、政府与企业、政府与社会部门的合作。其中，城市治理范式相对于前两者，在城市发展管理中具有更多的参与性和有效性。如果说新中国成立以来的60年，城市管理的实践已经走过了两个版本，即1949~1979年的城市管制阶段（中国城市管理1.0）和1979~2009年的城市经营阶段（中国城市管理2.0）的话，那么中国城市管理发展的未来方向，是要向多元主体合作的城市治理阶段（中国城市管理3.0）进行新的转型和提升。

第二，我们认为，城市治理与城市发展需要内在地结合起来进行研究与安排。换句话说，不以提高城市发展质量为目标的城市治理是空洞的，没有城市治理变革为保障的城市发展则是盲目的。我们强调城市管理具有三种演进的范式，强调城市统制范式与城市经营范式需要向城市治理范式转化和提升，实际上是要研究什么样的制度安排能够更好地提高城市公共服务的竞争力与城市发展质量。大致上，这涉及4个方面的变革<sup>[16]</sup>：在主体上，从政府单打独斗转向政府、企业、社会的相互合作；在对象上，从关注城市经济增长转向关注城市经济、社会、环境三者的整合；在目标上，从强调城市的经济竞争力到强调城市的人类发展质量；在过程上，从事后的应急管理到由果及因的全过程管理。中国的城市管理实践要能够服务于城市发展质量，需要在这4个方面做出长期的艰苦努力。

第三，虽然我们认为走向多元主体合作的城市治理，有利于从治理结构上根本性地提高中国城市的发展质量。但是不同于西方学者以城市政府对于城市发展具有相对弱的管制能力为基础的城市治理理论，中国的基本国情和城市发展的特征，决定了政府始终是城市治理结构中最主要的力量。因此，在中国城市治理与公共服务的研究中，肯定不能简短地套用西方学者基于西方经验的城市治理模式，而是要提出具有中国情景的城市治理模式。与网络化、多中心成分非常重的西方城市治理模式相比，我们认为中国的城市发展最需要建立的是以政府自上而下为主导、兼有多元主体作用的城市治理模式（类似于奈斯比特在《中国大趋势》一书中提到的所谓纵向民主）<sup>[17]</sup>，这种

模式用在政府与政府合作、政府与企业合作、政府与社会合作的各种场合，也许既可以具有相对高的效率，又可以达到相对好的效果。

#### 参考文献

- [1] 休斯·公共管理导论[M].北京:中国人民大学出版社,2001.
- [2] Hood, C. A Public Management for All Seasons? [J] *Public Administration*, 1999 (69): 3-19.
- [3] 珍妮特·V·登哈特, 罗伯特·B·登哈特. 新公共服务: 服务, 而不是掌舵[M].北京:中国人民大学出版社,2004.
- [4] 赵伟, 陈眉舞, 张京祥(2005). 基于企业家政府理论思考我国城市经营的转型[J]. *城市规划学刊*, 2005 (2): 55-58.
- [5] Leonard, S. Urban Managerialism: A Period of Transition? [J] *Progress in Human Geography*, 1982 (6): 190-215.
- [6] McGill, R. Viewpoint: Urban Management in Developing Countries [J]. *Cities*, 1998, 15 (6): 463-471.
- [7] 张蔚文, 徐建春. 对国外城市经营理念的考察与借鉴[J]. *城市规划*, 2002 (11): 33-37.
- [8] 顾朝林. 城市管治——概念、理论、方法、实证[M].南京:东南大学出版社,2003.
- [9] 张庭伟. 新自由主义·城市经营·城市管治·城市竞争力[J]. *城市规划*, 2004 (28): 43-50.
- [10] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴(1999~2007年版)[M].北京:中国统计出版社.
- [11] 中华人民共和国国土资源部. 中国国土资源统计年鉴(2007)[M].北京:地质出版社,2007.
- [12] 中华人民共和国国土资源部. 中国国土资源公报(2001~2007年版)[R]. 中华人民共和国国土资源部网站 <http://www.mlr.gov.cn/zwgk/tjxx/>.
- [13] 申蔚. 从HDI指数看中国经济与社会发展[J]. *合作经济与科技*, 2009 (10): 22-23.
- [14] UNDP. Human Development Report 2009 [R], 2009. [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2009\\_EN\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_EN_Complete.pdf).
- [15] 世界银行. 增长的质量[M].北京:中国财政经济出版社,2001.
- [16] 诸大建. 管理城市发展[M].上海:同济大学出版社,2004.
- [17] 奈斯比特. 中国大趋势[M].北京:中信出版社,2009.