

东华文库



公共城市的地平线

超大型城市治理的问题、特性与逻辑

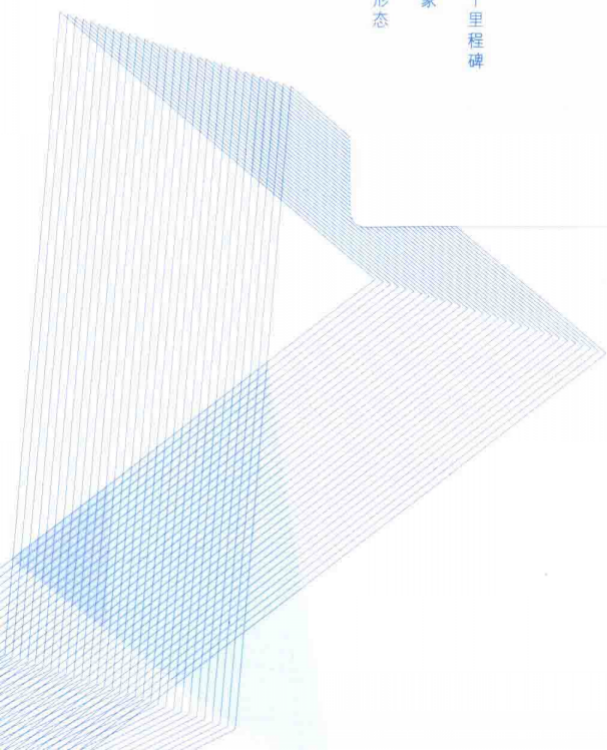
秦德君◎著

超大型城市的出现

是人类城市文明的第二个里程碑

是人类地平线上的新现象

也是人类城市文明的新形态



复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共城市的地平线:超大型城市治理的问题、特性与逻辑/秦德君著. —上海:复旦大学出版社,2021.5
ISBN 978-7-309-15465-8

I. ①公… II. ①秦… III. ①特大城市-城市管理-研究-中国 IV. ①F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2021)第 084843 号

公共城市的地平线——超大型城市治理的问题、特性与逻辑
秦德君 著
责任编辑/朱 枫

复旦大学出版社有限公司出版发行
上海市国权路 579 号 邮编:200433
网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>
门市零售: 86-21-65102580 团体订购: 86-21-65104505
出版部电话: 86-21-65642845
江苏凤凰数码印务有限公司

开本 890 × 1240 1/32 印张 10.75 字数 289 千
2021 年 5 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-15465-8/F · 2764
定价: 55.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司出版部调换。
版权所有 侵权必究

人类用了5 000多年的时间，才对城市的本质和演变过程有了一个局部的认识，也许要用更长的时间才能完全弄清那些尚未被认识的潜在特性。

—— [美] 刘易斯·芒福德：《城市发展史》

城市的建设者必须仰望天空，但也必须脚踏实地。

—— [美] 爱德华·格莱泽：《城市的胜利》

前言

超大型城市是人类地平线上的新现象，是人类城市文明的新形态。日益产生着巨大影响力的超大型城市有着极高的公共性，这种公共性主要是指它超地域的巨大影响力和不断加剧的“全球性”特性。

超大型城市有着极高的治理性，即它的发展状况很大程度上取决于其治理行为的科学性。超大型城市治理的实质，是对城市现代性进行“重整”，它是一种革命性变革，是一种颠覆性城市创新。

今天城市效率以及很多治理命题，都产生于城市“超大”和公共性这一基点上。城市体量规模发展到一定阶段，就成为地域城市群的领袖，就产生“量变到质变”的裂变而成为世界重要城市序列的参与者。揭示“超大”与公共治理方式、公共治理思路、公共治理手段之间的关系，成为必要。

本书研究的一个重要背景，是长三角一体化国家战略的实施、长三角城市群的崛起和国家治理体系与治理能力现代化的推进。上海作为中国“城市样本”之一，在城市治理中遇到的许多问题具有先期性，其探索性、公共性、引领性不断增益。

超大型城市作为一种“型构”，已超出一般城市分析方法的视界。本书立足于超大型城市的特点和规律以及城市治理的新探索展

开研究，注重对超大型城市内在问题的研究，如分析超大型体量与公共治理之间的动态关系，城市、人、自然三者之间的关系，人在城市中的位置等。在城市概念、文化观念、治理理念以及如何构建具有远见卓识的超大型城市现代化治理体系等方面，有诸多新的探索和思考。

目录

导论	1
一、研究背景、研究对象、核心概念	2
二、现象范围、相关理论、研究方法	9
三、本书的理论结构	18
第1章 城市、城市社会、超大城市治理特性	21
一、城市	22
二、城市社会	28
三、超大型城市	32
四、超大型城市与治理变量	34
第2章 上海超大型城市治理历程分析（上）	43
一、从民主建政到巩固基层政权	44
二、城市基层治理与体制构建	49
三、乡村治理与简政放权	59
第3章 上海超大型城市治理历程分析（下）	67
一、从社区建设到街道体制改革	68
二、探索超大型城市基层治理新路径	82

三、“街道经济”崛起：作用与局限	87
四、重心下移，强化区县管理职责	92
五、“浦东模式”与创新强度	97
第4章 超大型城市治理能力现代化分析	103
一、问题界定与研究界面	104
二、上海城市治理能力现状、问题和压力	105
三、上海超大型城市治理结构性短板	111
四、“全球城市”坐标中的城市形态分析	127
五、推进“全球城市”的品级治理	130
第5章 城市与社会：新世纪后上海社会建设	141
一、新世纪上海社会建设迈出新步伐	142
二、城市“痛点”与社会建设难点重点	149
三、社会建设与社会发展	154
第6章 城市社会体制建设及相关问题	163
一、“社会体制”的基本内容	164
二、社会体制创新主要方位	173
三、社会体制创新面临八个“跨栏”	184
四、社会体制创新分层战略	187
第7章 社会组织能力分析：政策、体制的视角	193
一、上海社会组织基本状况	194
二、社会组织功能类型分析	201
三、创新、再造与重塑：社会组织更新议程	209

第 8 章 城市运行的制度性成本：膨胀动因与治理	225
一、制度性成本形态与膨胀现状	226
二、制度性成本调控：问题分析	233
三、治理制度性成本持续攀升的思路	237
第 9 章 城市资本、规制与营商环境	245
一、改革开放与城市资本	246
二、外资政策规制界面分析	249
三、自贸区先行先试界面分析	251
四、简化行政审批界面分析	253
五、优化营商环境政策选择	255
第 10 章 城市文化创新的界面、廊道与维度	261
一、城市文化界面：错落的三重奏	262
二、城市文化廊道：故事、传奇、城市性格	264
三、城市文化创新：五个维度	268
第 11 章 超大型城市治理的“共相”问题	275
一、城市“规模”治理	276
二、城市“伦理”治理	278
三、城市“文化”治理	280
四、城市“短板”治理	281
五、城市“精细化”治理	282
六、城市“品牌”治理	285
第 12 章 城市领导力：变革的方位	289
一、城市领导力新议程	290

二、“五政治理模式”分析	293
三、城市领导力革新向度	295
四、城市领导职能新特点分析	299
五、规划力、决策力、执行力	302
六、“结构性治理”与“问题性治理”	310
七、确保理性决策的几个支点	312
八、“单一制”与城市治理创新	314
结语 创造城市地平线的新奇迹	317
主要参考文献	326
后记	333

导 论

一、研究背景、研究对象、核心概念

1. 研究背景

城市问题是人类的基本问题。超大型城市的出现，是人类城市文明的第二个里程碑。超过 1 000 万人口的超大型城市成为人类有史以来最巨大、最复杂的聚落集群(megacity behemoth)，成为一种新的“城市方式”(urban mode)，也成为城市文明的一种新“型”。超大型城市治理成为人类治理革新的新地带，代表了 21 世纪经济和区域扩张方式。超大型城市拥有特定的权力和资源、地区辐射力、国际影响力，它对科技创新、工业、文化和艺术等的引领推动，是其他城市无法比拟的。同时，它具有更高的“治理性”。如何实现这种治理性，提升超大型城市的治理层级，发挥中心城市的辐射、引领作用，是推动现代化进程的重要手段，也是城市研究领域的重大问题。

党的十八大提出了“完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”这一全面深化改革的总目标。十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出了加快“创新社会治理体制”这一重大命题。十九届四中全会《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出坚持和完善中国特色社会主义制度的 13 个方面。同时进入新时代后，上海在城市治理中提出了一系列新理念、新举措，如“五大中心”、“四大品牌”、“三大文化”、举办两届中国进口博览会，中央交给上海的“三项重大任务”(增设自贸试验区新片区、在上海证券交易所设立科创板并试行注册制、推动长三角更高质量一体化发展)全面进入施工期，上海正加快构建更高层次的开放型经济新体制，全力打造对内对外的枢纽节点，充分发挥示范引领、突破攻坚作用；面对日益激烈的城市竞争、产业竞争、人才竞争，上海啃最难啃的骨头，提出了许多新

一轮改革开放的标志性举措，加快推动首创性、示范性、引领性重大举措落地落实，这些新发展、新局面成为本书研究的大背景。

2017年12月15日国务院批复《上海城市总体规划（2017—2035）》，要求上海从长三角整体协调发展的角度发挥中心城市的作用，构建“上海大都市圈”，打造具有全球影响力的世界级城市群。《上海城市总体规划（2017—2035）》，是立足于上海超大型城市当下实际的一项规划，提出了把上海建设成为“卓越的全球城市”，令人向往的创新之城、人文之城、生态之城等战略性目标。^①2018年11月5日习近平总书记在首届进博会开幕式上宣布：“支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略。”此后长三角一体化进入快车道。2019年5月13日中央政治局审议《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，为长三角一体化全面推进注入了新的动力。而此前2010年5月国务院批准实施《长江三角洲地区区域规划》，提出长三角要建成亚太地区重要的国际门户、全球重要的现代服务业和先进制造业中心、具有较强国际竞争力的世界级城市群；2016年5月国务院常务会议通过《长江三角洲城市群发展规划》，提出到2030年“全面建成具有全球影响力的世界级城市群”。

从大的方面看，城市问题是文明进程中不断增加和出现的。新的城市问题，带来了许多新的变革导向。特别是超大型城市的出现，带来了许多新的治理命题。从人类文明进程看，超大型城市是人类地平线上的新现象，超大型城市治理是人类城市文明的新形态。超大型城市有着极高的治理性，即它的发展与状况决定于治理

^① 构建由“主城区-新城-新市镇-乡村”组成的城乡体系和“一主、两轴、四翼；多廊、多核、多圈”的空间结构；完善由城市主中心（中央活动区）、城市副中心、地区中心和社区中心四个层次组成的公共活动中心体系；中央活动区包括小陆家嘴、外滩、人民广场、徐家汇等区域，16个城市副中心包括9个主城副中心、5个新城中心和金山滨海地区、崇明城桥地区的核心镇中心；形成城际线、市区线、局域线“三个1000公里”的轨道交通网络，基本实现10万人以上新市镇轨道交通站点全覆盖；打造15分钟社区生活圈，社区公共服务设施15分钟步行可达覆盖率达99%左右。至2035年森林覆盖率达23%左右，人均公园绿地面积达13平方米以上；PM2.5年均浓度控制在25微克/立方米以下。

行为科学性的层级。从上海发展看，许多治理命题产生于鲜活的社会生活的流程中。本书对于上海社会治理战略重点的研究，基于上海改革发展的客观现实。《上海城市总体规划(2017—2035)》确立的新的城市发展目标，特别是近年我国超大型城市发展中出现的诸多城市问题；上海作为长三角一体化的核心城市和领头羊所担负的历史重任，上海作为中国城市强劲的增长极面临的问题，成为本书的现实背景。

研究贯彻党的十八大、十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想，按照习近平总书记关于“创新社会治理体制”的要求，在治理体系与治理能力现代化的框架中，探索上海构建中国特色社会主义治理体制的战略重点和实施路径。研究运用社会治理前沿理论和形态分析方法，运用“顶层设计”思想方法，聚焦制约上海加快发展的深层次社会体制瓶颈，为上海全面落实“改进社会治理方式”各项目标，在城市社会治理方面建立更完备、更稳定、更管用的制度体系，提供系统性、建设性和可操作性的实施方案。

2. 研究对象

“科学本质上是解决问题的活动。”^① 本书研究的对象，是新时代超大型城市治理现代化及其问题、特性与逻辑。本书要解决的核心任务，是在发掘、梳理中国一线典型城市上海 1949 年以来，特别是改革开放以来城市历史的基础上，厘清我国超大型城市的治理特性、共相问题，新时代城市治理重点选择以及应确立的创新取向和分层战略。

作为中国现代化城市和超大型城市的典型样本，上海的城市治理具有样本分析价值，能反映出当下中国城市治理的共同特性和发展逻辑。分析研究城市治理特别是超大型城市治理的现实问题，是

^① [美] 拉里·劳丹：《进步及其问题——科学增长理论刍议》，方在庆译，上海译文出版社 1991 年版，第 3 页。

提升我国城市治理效能、提升城市能级的重要一环，对中国现代化进程有着重要的影响。

3. 核心概念

概念(concept)是一项研究的基本单位，是各类现象的抽象元素。一般认为社会科学研究要满足三个基本目的：探索、描述和解释。概念是探索、描述和解释的工具。本书研究有一些主要的分析概念，具体如下。

(1) 超大型城市(super city)，也称“超大城市”。2014年10月29日，国务院发布《关于调整城市规模划分标准的通知》(国发〔2014〕51号)^①，对原有城市规模划分标准作出调整，我国城市类型由四类变为五类，增设了“超大城市”的类型，该标准成为我国城市分类的最新标准。在这一标准中，①超大城市：城区常住人口1000万以上；②特大城市：城区常住人口500万至1000万；③大城市：城区常住人口100万至500万^②；④中等城市：城区常住人口50万至100万；⑤小城市：城区常住人口50万以下。^③

但在本书研究中，超大型城市不仅仅限于“城区常住人口”这一“人口体量”的含义，更包括了其更丰富的社会内容，即城市的“社会体量”，指超大型城市的经济、政治、文化、社会等影响力，对资源的支配方式，对周边地区的带动和辐射功能强度等社会内容。当我们说“超大型城市”的时候，除了人口社群这方面的内容外，事实上还包括了一种城市“型”(type)的含义，即一个城市作为一种“类型”所反映的丰富内容，如经济发展方式、城市治理方式、社会管理体系等内容和特点。在其根本上，是指一座城市的“文化方式”。

① 中央政府门户网站，www.gov.cn。

② 其中，300万以上500万以下的城市为“Ⅰ类大城市”，100万以上300万以下的城市为“Ⅱ类大城市”。

③ 其中，20万以上50万以下的城市为“Ⅰ类小城市”，20万以下的城市为“Ⅱ类小城市”。

作为一种新的城市形态，超大型城市在文化结构上构筑了一种怎样的新方式？超大型城市与城市治理存着怎样的变量关系？超大型城市有没有发展极限？如果有，怎样把握发展极限问题？如何着眼于城市运行效率最高、产出最大、引领示范功能最强，构建面向现代化、面向世界、面向未来的高效能的治理体系与创新分层战略？

(2) 城市型社会(urban society)。中国已结束了以乡村社会为主体的历史时期，进入以城市型社会为主体的城市时代，它是中国社会结构的一个历史性变迁。正如法国哲学家和城市社会学家亨利·列斐伏尔(Henri Lefebvre)指出的，人类城市化的推进使我们进入了以城市为主体的“城市社会”。他认为“城市社会”这一概念，准确地描绘了城市化时代的特征和趋势。我们正在创造、进入的城市型社会是一个存在复杂问题的社会，需要开展“总体性反思、整体性批判”。^①

从国际经验看，判断一个国家或地区是否进入城市型社会，衡量标准主要有城镇人口、空间形态、生活方式、社会文化和城乡关系五种指数。中国社会科学院城市发展与环境研究所2012年8月14日发布的《中国城市发展报告》指出：北京、上海、天津已迈入高级城市型社会之列，广东、辽宁已进入中级城市型社会，另有10个省份跻身初级城市型社会之列。

本书对超大型城市治理的研究分析，不只是一种“城市研究”(urban research)，还是“城市型社会研究”(research on urban society)。城市研究主要关注城市结构、都市空间、城市定位、文化集丛、城市规模、城乡关系这些内容，城市型社会研究还关注城市运行背后更为复杂的社会内容，如新的城市方式、城市哲学(city idea)、社会分层、群体行为、治理方式、社会变迁、文化模式、城市社会预测

^① 亨利·列斐伏尔认为，使用“城市社会”这一概念并不排斥具有鲜明整体批判色彩的“对消费进行控制的资本主义”这个概念。

(new way of city)等,尤其是城市群体心灵、城市文化生态、都市社会学(urban sociology)这些内容。

(3) 治理变量(governance variable)。本书研究提出超大型城市的治理变量,是指当一个城市规模达到一定体量后,其治理的方式、方法所起的相应变化和所引发的特定的城市治理方式。这正是我们研究中很容易被忽视的。城市治理变量反映了城市治理的各种可能性、调适性、应然性、特定方式等情况。

治理状态变量是完全描述系统运动状态的最小个数的一组变量,可用 $x_1(t)$, $x_2(t)$, \dots , $x_n(t)$ 加以表示。“完全描述”是根据 $t=t_0$ 时的初始状态和 $t \geq t_0$ 时的输入量,可以确定 $t \geq t_0$ 任何的时域行为;“最小个数”意味着这组变量之间是相互独立的。

在状态向量上,如果把 n 个状态变量 $x_1(t)$, $x_2(t)$, \dots , $x_n(t)$ 看成是变量 $x(t)$ 的分量,由 n 个状态变量所构成的变量 $x(t)$ 为状态向量:

$$x(t) = \begin{bmatrix} x_1(t) \\ x_2(t) \\ \vdots \\ x_n(t) \end{bmatrix}$$

治理状态空间以状态变量 $x_1(t)$, $x_2(t)$, \dots , $x_n(t)$ 为坐标轴构成的 n 维空间,为状态空间。在一定时间 t , 状态变量 $x(t)$ 是状态空间中的一个点。在状态空间描述中,状态方程表征的是系统的输入变量和状态变量之间的因果关系,反映了系统输入引起的内部状态的变化,其矩阵形式如下:

$$\dot{x} = Ax + Bu$$

其中,

$$x = \begin{bmatrix} x_1 \\ x_2 \\ \vdots \\ x_n \end{bmatrix} \text{ 为 } n \text{ 维状态向量; } u = \begin{bmatrix} u_1 \\ u_2 \\ \vdots \\ u_m \end{bmatrix} \text{ 为 } m \text{ 维输入向量;}$$

$$A = \begin{bmatrix} a_{11} & a_{12} & \cdots & a_{1n} \\ a_{21} & a_{22} & \cdots & a_{2n} \\ \vdots & \vdots & & \vdots \\ a_{n1} & a_{n2} & \cdots & a_{nm} \end{bmatrix} \quad \text{为 } n \times n \text{ 维系统矩阵, 表征系统内部}$$

状态变量之间的关系;

$$B = \begin{bmatrix} b_{11} & b_{12} & \cdots & b_{1m} \\ b_{21} & b_{22} & \cdots & b_{2m} \\ \vdots & \vdots & & \vdots \\ b_{n1} & b_{n2} & \cdots & b_{nm} \end{bmatrix} \quad \text{为 } n \times m \text{ 维输入矩阵, 表征输入与状}$$

态变量之间的关系。

城市规模“本身也是政治的一种形式”^①, 而“界定规模的能力实际上是一种界定在特定问题上所取得的界限和关系的能力”。^② 今天很多城市治理命题, 实际上都产生于城市“大”体量这一基点上。超大型城市对城市效率、集体行动和社群公共生活正产生深刻的影响。这种“界定规模的能力”是本研究重点之一。

(4) 治理度(control degree)。指城市受治理行为干预所产生变化的幅度与层级。从超大型城市治理内在变量关系看: 城市越大, 治理规整度要求越高, 国际化的驱动力越强。城市人口体量越大, 作为聚合文明的城市的社会行为越丰富, 集体行动越复杂。城市越大, 效率命题越突出, 现代化设施升级更新越快、系统性越强。但同时, 城市越脆弱, 城市越不可预测。城市越大, 能耗越大, 城市生态文明和人与自然的关系越成为一个问题。城市越大, 人越客体化、边缘化, 人的特质、人的价值, 越成为新的城市伦理问题。

另外还有一些分析提出的概念如“住文化”(见第4章), 认为“居住”是城市文化最本原的母体, 中心城区大量人居被驱移中心

① [美] 卡洛琳·加拉尔、卡尔·T.达尔曼、艾莉森·芒茨等:《政治地理学核心概念》, 王爱松译, 江苏教育出版社2013年版, 第159页。

② 同上。