

# 探讨上海 21 世纪的城市管理思路

Thoughts on the Urban Management of Shanghai towards the 21st Century

诸大建

(同济大学可持续发展研究中心, 常务副主任, 教授 上海 200092)

世纪之交, 随着上海的发展从基本建设为主转向功能开发为主, “建管并举、加强管理” 已经成为上海大都市可持续发展的重要课题。本文对现代化城市管理的若干理论问题进行讨论、界定和辨析, 分析上海当前城市建设与管理中存在的主要问题, 在此基础上对上海 21 世纪的城市管理战略提出对策和建议。

## 一、现代化城市管理的若干理论问题

当前, 人们对现代化城市管理的内涵和内容, 存在一系列模糊的理解, 这对于开展系统的城市管理工作是不利的。通过研究国内外有关城市管理的文献以及总结实践方面的经验, 可以对现代化城市管理的内容提出下列基本认识。

### 1. 现代化城市管理的对象

(1) 现代化的城市管理是指以城市基础设施为重点对象, 以发挥城市综合效益为目的的综合管理

从城市可持续发展的角度看, 现代化城市是一个由经济系统、社会系统、环境系统组成的复合系统, 它同时进行着经济再生产、人口再生产和生态再生产, 城市在这 3 种再生产中分别产生经济效益、社会效益和环境效益。因此, 现代化意义上的城市管理是一个综合概念, 它包含了城市经济管理、城市社会管理、城市环境管理 3 个方面。

(2) 加强对作为城市公共物品和公共资源的城市基础设施的管理是城市管理的重要内容 与一般理解的城市市政管理不同, 城市基础设施可以分为主要用于经济再生产的生产性基础设施 (例如城市货运港口)、主要用于人口再生产的生活性基础设施 (例如社区物业管理)、主要用于环境再生产的生态性基础设施 (例如城市环境卫生) 3 大类。多数情况下, 城市基础设施兼有一种以上的功能 (例如城市道路交通)。因此对城市基础设施的管理具有明显的综合特征。

(3) 现代化城市管理的目标是城市经济的繁荣发达、市民生活的舒适便利和城市环境的整洁优美, 促进经济、社会、环境的协调发展 值得指出的是, 城市管理的内容是综合的, 但它的重点是随发展阶段而有变迁的, 因此在城市管理中需要采取有重点突破的协调发展战略。当前, 随着我国社会的运作体制转变和政策职能转换, 随着上海的发展从市政建设为主转向功能开发为主, 环境管理和社会

管理正在成为城市管理急需加强的内容。从世界的角度看, 城市环境管理也正在成为城市可持续发展的主要理论课题和实践命题。

### 2. 现代化城市管理的过程

(1) 城市的发展特别是城市基础设施的发展有一个从规划设计到建设实施再到运行养护的过程, 也就是通常意义上的城市规划、城市建设、城市 (运行) 管理 3 部曲 广义上的城市管理应该囊括城市发展的整个流程, 即包括设计阶段的规划管理、实施阶段的建设管理、运行阶段的功能管理 3 大方面。只强调其中一个环节的城市管理理念会造成人为的管理分割。

(2) 城市管理的 3 个环节是相互影响和相互支撑的 其中: 规划管理是城市健康发展的龙头, 对城市发展的功能特征进行了规定, 为协调有序的城市建设提供了框架; 建设管理是城市健康发展的基础, 是规划目标从构想到实现的中介, 为未来的功能发挥提供了前提; 功能管理是城市健康发展的关键, 决定着城市功能的是否实现和基础设施的正常运转, 常常成为一个城市经济、社会、环境协调发展的外部表现和直接标志。

(3) 随着城市发展从市政建设为主转向功能开发为主, 以基础设施养护和城市功能开发为特点的运行管理在整个城市管理过程中正变得日益重要 相对于规划管理和建设管理, 当前人们对城市运行管理的了解是最为缺少的。因此, 当前的城市管理一方面要注意将规划、建设、运行 3 个环节构成系统, 另一方面又要把重点放在加强城市运行管理的研究和实践之上。所谓“重建设轻管理”, 主要指对运行管理缺乏研究和重视不足。

### 3. 现代化城市管理的主体

(1) 在以传统计划经济为主的城市管理模式中, 政府通常被认为是城市管理的唯一主体 由于政府在城市管理中孤军作战, 结果往往出现管不好、管不了的情况。现代化的城市管理从社会系统工程的角度出发, 要求城市中包括政府机构在内的各类组织和社会成员都发挥管理主体的作用。为此, 应当建立起以政府为主导, 有营利性企业、非营利组织或非政府组织、社会公众等多元主体参加的城市管理主体模式。

(2) 在多元主体管理模式中, 政府依然是城市管理不可替代的组织者和指挥者 政府的行为决定和影响其他城市管理主体的活动方式和活动

效果;营利性企业、非政府组织则是配合政府为城市管理提供服务和物品的组织,它们的介入可以克服政府包揽管理事务的传统弊端,提高城市管理的效率与效益;社会公众则是城市管理主体中的基础细胞,他们的参与使城市管理的机制从被动外推转化为内生参与,是现代化城市管理的重要动力。

(3) 城市活动存在着多种利益之间的冲突。强调城市管理主体的多元化,是要综合运用国家机制与政府组织、市场机制与营利组织、社会机制与公众组织 3 套有利于城市健康发展的社会工具。由政府—国家与企业—市场组成的传统二维机制既有它们的功能优势,也存在着所谓的政府失灵和市场失灵的现象。因此,现代化的城市管理需要大力加强以非营利组织和社会中介组织参与为特征的组织制度创新。

#### 4. 现代化城市管理的手段

(1) 在城市发展从基本建设转向功能开发为主的阶段,非技术、非工程的手段在城市的运行管理中日益发挥着主导作用。现代化的城市管理不能依靠以往那种以单一的行政手段包打天下的做法,而是需要将行政的、法律的、经济的、教育的诸种手段进行综合运用。在我国当前经济体制转轨和政府职能转换的转型时期,城市管理的方式要立足于从行政手段为主向法律手段为主转换、从单一手段向多种手段共同作用转换。

(2) 城市管理需要采取诸种手段。行政手段是依靠各级各类国家机关的权威,采取行政命令、指示、规划和指令性任务来管理城市的方式;法律手段是城市政府通过各种法律、法规、规章等的制定和实施来管理城市的方式;经济手段是政府部门依据客观经济规律,运用价格、工资、税收、奖金、罚款等经济杠杆,影响和调节市民行为的管理方法;教育手段则是通过传播和普及科学知识,引导社会公众对城市管理的自觉参与。

(3) 除了以上诸种主要的非技术手段,现代化的城市管理还要求加强以城市管理信息系统建设为主要内容的技术支撑。在信息化的时代,城市管理强烈地依赖于大量的、及时的、准确的信息流通,信息网络的完善程度已经成为衡量城市管理现代化水平的一个主要标志。城市管理信息系统建设的内容是广泛的,除了供政府部门的管理信息系统之外,还应该包括城市公共服务系统和城市管理咨询系统的建设。

#### 5. 现代化城市管理的关键

(1) 政府与政府间关系的协同。现代化意义上的城市管理不仅要追求政府各个条块自身工作的最优化,而且要追求政府部门各个条块之间相互配合的最优化。由于城市政府的主体重复和多头管理往往导致严重的管理低效,因此现代化的城市管理模式强调,政府间关系的协同化应该重于单个部门工作的最优化。现代化的城市管理必须注意横向不同职能部门之间的分工协调,纵向不同隶属关系之间的分权协调。

(2) 政府与非政府部门的配合。我国原有的城市管理模式具有大包大揽的特征,政府、企业、社会 3 项职能往往交叉在一起。现代化城市管理模式要求政府的部分行为转向市场化和社会化。例如,实

行政企分开,把城市管理的养护职能拿出来向营利性企业进行招标,或从政府中剥离某些非管理性质的企业要素,进行市场化运作。又如,实行政社或政事分开,通过委托、授权、承包、合同等形式,把政府的职能转移给非营利组织或社会中介组织。通过上述方式,城市政府主要实行组织监督功能,这样既可以节省开支又可以提高效率。

(3) 政府与社会公众间的协调。现代化的城市管理模式提倡公众参与式的城市管理,公众自下而上地参与与政府自上而下地管理要形成合力。强调公众参与城市管理,意味着不是简单地把公众看作城市管理的对象,而应该看成是城市管理的积极行动者;不是把公众当作被动的接收教育者,而是向他们提供参与城市管理的各种机会;不是只让公众仅仅了解决策的结果,而是应该让他们参与城市管理决策、实施、监督的全过程。

## 二、上海当前城市管理中存在的问题

无可否认,改革开放以来特别是 90 年代以来,上海在城市管理方面取得了重要进展。但与上海跨世纪发展的宏伟目标相比较、与近年来城市建设相比较、与国内外同类发展水平的城市相比较,上海城市管理的水平和实绩还存在着明显差距。对此,可以从城市管理的综合效益(经济、社会、生态)以及城市管理的能力建设(观念、体制、机制)等方面作一概括性的描述。

### 1. 在城市管理的综合效益方面

(1) 在城市生态环境方面。上海大都市的生态环境质量与国际大城市相比较差距十分明显。在城市环境方面,上海的水体污染(黄浦江干流近 70% 超过 II 类水质标准)、大气污染(煤烟型硫化物和石油型汽车尾气相交织)以及噪音污染(交通噪音加上商业和建筑噪音)都比较严重。城市生活垃圾排放也逐年上升(年排放增长率为 6~8%)。在城市绿化方面,无论是人均公共绿地面积(1998 年为 2.75 平方米)还是绿化覆盖率(1998 年为 18.8%),与国内外大城市相比较明显处于后列。1999 年上海在全国城市环境综合整治考核中由原来的前 10 名退居第 36 名。中国科学院公布的《1999 中国可持续发展战略报告》在指出上海可持续发展能力总排序为第一时,环境支持系统的排序则为第 12 位。

(2) 在城市人口发展方面。上海大都市的人口分布和人力资源与国际上比较存在明显滞后。在人口分布密度方面,虽然有这几年的连续努力,但上海大都市的人口分布仍然处于高度不均衡状态。市中心人口密度过高,例如黄浦、卢湾、静安、南市等区每平方公里人口高达 3~5 万人;而城市郊区却人口稀少,有的每平方公里只有几百人。在人力资源开发方面,上海与国际城市相比处于一个相当低的水平。人均公共教育经费投入东京等城市约为上海的 5~11 倍;每 10 万人在校大学生数目东京等城市约为上海的 2~5 倍;每万人拥有科技人员数目东京等城市约为上海的 4~10 倍。在人口机械增长方面,外来人口流入与人口总量控制之间的矛盾十分突出,由此对就业、社会治安、卫生防疫等带来困难。

(3) 在城市资源管理方面。上海在自然资源和

能源可持续发展利用和管理方面也面临严峻挑战。在水资源方面,一方面污染导致上海成为水质性缺水城市;另一方面上海水资源的利用水平有待加强。例如工业用水重复利用率上海只有 67.6%,而发达国家已达到 100%。在土地资源方面,以往更多地关注经济增长而较少考虑土地可持续发展利用和管理,可供城市建设规划用地正在较少。在能源方面,一方面上海的一次能源全靠外部调入而能源的需求量还在持续增大;另一方面能源结构以煤为主,燃烧利用率低且环境污染严重。

## 2. 在城市管理的能力建设方面

(1) 在城市管理的理念方面 主要表现为各级各类政府部门对规划、建设、运行之间关系认识上的某种不协调。一方面,由于计划经济体制的长期影响,一些部门在规划编制、项目确定以及人财物等资源配置中,仍然表现出重建设、轻管理的传统惯性;另一方面,作为城市管理宏观控制手段的城市规划编制没有真正得到强有力的重视。90年代以来上海进入高速发展时期,而新一轮的城市总体规划却由于种种原因迟迟没有出台,结果带来了建设上的不少盲目性。例如市中心出现过密的建筑、城市发展未能突破圈层式扩展、城市建设缺乏整体的协调和美感等等。

(2) 在城市管理的体制方面 尽管近年来上海以“二级政府、三级管理”为切入点对城市管理体制进行了有效的探索,但在创建综合决策和协调管理的城市体制方面仍然还有许多重要工作要做。关键的问题是,如何改变长期来计划经济体制下形成的部门分割带来的弊端以及改革开放以来由于纵向分权所形成的诸侯经济的弊端。例如河道管理就涉及到水利、环保、环卫、交通等多个部门,造成“九龙”治水、各自为政的局面。又如在城乡结合部位、区与区的交界处往往形成城市管理的空白点或盲区。此外,仅从上海中心城区各自为政的副中心和标志性工程建设造成的凌乱无序的城市建筑空间,也可以看到在发挥二级政府积极性的同时亦需要加强管理上的整体协调。

(3) 在城市管理的手段方面 一方面提高城市管理水平需要运用现代化的技术手段,例如尽管上海在信息基础设施建设方面有很大投入,但在将其用于城市管理、提高城市管理的信息化程度方面,与国际中心城市还有相当大差距;另一方面提高城市管理水平还涉及到一系列非技术或软件技术的手段。例如,如何在城市管理中推进法制化进程特别是促进政府机关本身的知法守法和依法行政;如何将政府的管理职能与经济职能相分离从而推动城市运行维护的市场化和社会化,诸如此类的问题都是上海城市管理需要加强的薄弱环节。

## 三、加强上海跨世纪城市管理的若干建议

从上述对现代化城市管理的理性认识出发,针对上海城市管理中存在的问题,笔者认为上海在跨世纪的城市管理中若要建立长效机制、形成好的效益,就必须在下列方面开展有强度的工作。

### 1. 加强管理体制的条块协调

建立城市管理长效机制的首要问题,涉及到建

立条块协作、相互协调的政府间关系。要立足于形成上下衔接、左右联系的网络状管理机制,形成既有专业分工、又有综合协调的分层分类管理模式。

(1) 市级体制 要理顺现有城市规划、建设、管理几个市级综合部门的关系,要将城市的规划、建设、管理 3 个环节统筹起来进行考虑,进一步研究城市管理的机构改革和管理权限,探索建立统一、高效、有序、协调的体制和机制。

(2) 纵向关系 要进一步理顺市级行业管理部门与区县行业管理部门之间的关系,明确市级管理部门主要承担行业宏观管理的职责,而具体的行政管理事项则由区县行业管理部门全面负责。

(3) 街道责任 在街道或乡镇层面要特别强调实行管理主体唯一的责任制,只有主体唯一才能明确责任、避免推诿。街道乡镇所行使的城市管理综合职能应当予以充分重视和明确,区县行业部门的基层单位要接受街道政府的指挥调度。

### 2. 推进城市管理的市场运作

在计划经济向市场经济转变的条件下,城市管理一定要适应市场经济的基本特征,要发挥市场体制对于资源配置的基础性作用,降低管理成本,提高管理效率以及管理服务水平。这方面的改革虽然已经起步,但步子需要加快、范围需要扩大。

(1) 管养分开 政府部门应该切实把精力转移到城市管理上来。政府管理职能要与具体养护职能分开,物业管理、公共绿地、环卫保洁等具体作业要坚持走市场化和专业化道路,以改变后者长期以来存在的低效率现象。

(2) 培育中介 社会中介组织和市民自治组织在城市管理中的作用需要得到足够重视。要结合政府职能转变,加快培育专业化水平较高的行业协会等社会中介组织,将许多城市行业管理职能转交给他们。在城市社区管理中,可以由业主委员会对公共资产进行自主决策。

(3) 投资保障 城市管理需要得到充分的资金保证并拓宽来源。要扭转城市管理资金投入与城市建设资金投入不相协调的状况,逐步提高政府在城市运行管理方面的投入。要以政府为主体建立多渠道的资金投入机制,包括接收社会捐助、企业捐助和市民捐助以及国外方面的资助。

### 3. 加强城市管理的法制建设

在城市管理的手段方面,要以建设法治城市为指导,从目前以行政手段为主逐步转向以法律手段为主,并辅之以行政、经济、教育等手段的综合运用。要在科学的基础上,做到有法可依、执法必严、违法必究,使城市生活逐步纳入依法管理的轨道。

(1) 加强立法 要根据城市管理日益加强的需要,抓紧法规空缺行业的立法和现有法规不适应部分的修订工作,形成覆盖城市管理各个方面、相互衔接的法规框架。考虑到法制法治的成本和可能的代价,立法要讲科学性而防止随意性。

(2) 严格执法 要完善市区“两级政府、三级管理”和郊区“三级政府、三级管理”体制,形成市级、区县、街道或乡镇三级执法管理网络。要推行和完善综合执法机制,促使综合执法和专业管理形成合力,改变执法队伍分散、职能交叉的状况。在执法中要防止搞变通、搞特例或作出规定后放任自流。

(3) 依法行政 城市管理的法制化大多数要通过行政部门来执行,因此要把依法行政作为政府自身建设的首要任务。要增强政府机构及相关组织的知法守法和依法行政观念,严格按照法定职责和法定程序行使行政权力,确保政府管理行为合法、适当、有效。

#### 4. 促进公众参与城市管理

公众参与机制在城市长效管理中有着不可替代的作用。上海面向 21 世纪的城市管理要充分发挥社会各界和市民公众的积极作用,他们的广泛参与可以从源头上化解城市管理的矛盾,使城市管理避免以往常有的在问题发生后采取运动式和突击式的做法。

(1) 宣传教育 市民文明程度对于城市文明程度具有正相关关系。没有社会公众对城市管理的理解、支持、参与和监督,城市管理是不可能搞好的。因此,要运用各种手段加强宣传教育,使有关城市管理的理念和知识能授教于家庭、学校和社会,提高社会公众参与管理的主体意识和实际能力。

(2) 形式多样 公众参与要有畅通性、多样化和制度化的渠道。要建立社会市民与管理部门之间上情下达、下情上达的双向传递和交流机制,要进一步推进包括公众听证制度在内的政务公开和管理民主化,要设计包括志愿者活动在内的各种可操作的参与活动载体,提倡社会公众对城市管理从决策、实施到监督的全过程参与。

(3) 加强咨询 要加强公众参与城市管理的理论研究和咨询研究。要充分运用高等院校和科研院所的科研力量,对上海大都市城市管理遇到的问题开展有针对性的研究,为政府提供有价值的咨询意见。上海应该以国外经验为借鉴,尝试建立由政府官员、专家学者、市民代表组成的城市管理咨询委员会,发挥提供信息、进言献策的作用。

#### 5. 加强城市管理指标研究

上海大都市的城市管理需要建立包含经济、社会、环境 3 个方面内容一体化的综合指标体系,它可以用来评估城市管理的状况,比较城市管理的水平,为城市管理的科学化、制度化提供依据。

### 科技动态

## 在干旱荒漠地区大力种植树木是减缓全球变暖的关键因素

据英《新科学家》1999 年 10 月 2 日报道:英国汉诺威达特茅斯专科学大学的 Xiaohong Feng 最近研究发现,大气中温室气体含量增加会导致干旱地区树木更快地生长。这一发现使在干旱地区种植树木减缓全球变暖的理由更加充分起来。

Feng 发现,在过去 200 年中,特别是在 20 世纪,由于大气中二氧化碳增加,大多数乔木的生长加快。在大气中,因人类的活动而增加的二氧化碳约有一半会迅速消失。通常认为,这些二氧化碳有一部分是被海洋吸收了,其余部分则多是被温度较低的北美和欧洲地区的森林吸收的。但 Feng 的研究结果表明,干旱地区的森林吸收二氧化碳的作用可能比其它任何因素都重要。这一研究也促使一个水利学家小组要求国际上努力在世界上的干旱地区多多植树。大多数干旱地区生长的是灌木丛,而灌木

(1) 考核统一 当前不同主管部门对城市管理的不同方面有不同考核内容,这种重复考核、多头评比的做法加重了基层部门负担。创建和达标工作作为现代化城市管理的促进机制和激励机制固然重要,但应设计一体化的综合目标和考核标准。

(2) 指标体系 城市管理综合指标的建立要包括经济、社会、环境 3 部分内容,其中运行管理(城市养护)的指标与建设管理的指标应该加以区别。研究和建立一个具有横向比较性的城市管理指标体系,需要政府部门和学术组织的通力合作。要通过指标体系衡量、比较上海大都市与国内外目标城市的城市管理水平。

(3) 加强规划 指标体系的建立取决于城市管理规划的制定。要破除城市管理规划是软任务的错误观念,加强城市管理规划的制定、实施和检查。管理规划的制定要建立在科学性和可行性的基础之上并体现一定的超前性。

#### 6. 建设城市管理信息系统

现代化的城市管理要求加强城市管理信息系统建设。上海的城市管理要在大力开展信息港建设的基础上形成城市发展综合信息网络,为上海的现代化和民主化管理提供全方位的技术支持。

(1) 信息网络 应该加强有综合性特征的城市信息系统建设。不仅要建设沟通政府间关系的管理信息系统,同时要建立与高等院校、科研机构等学术团体的咨询信息系统,以及建立沟通政府与社会公众之间关系的信息网络。

(2) 提高效率 通过城市管理信息系统,使得公众可以在城市管理决策之前获得信息进而参与;在城市管理实施之后,管理部门则能通过信息系统及时获得反馈进行调整,从而提高城市管理的效率和服务水平。

(3) 功能发挥 城市管理信息系统的建设要便于发挥多种功能。例如,可以查询城市特定点的各种信息以便作出管理反映;可以了解城市特定区域内的统计特征以便进行现状和趋势分析;可以进行趋势拟合,为城市经济社会发展的规划、建设和管理提供依据,等等。

(责任编辑 肖庆山)

丛因野生动物和大量牲畜的放牧几乎消耗殆尽。因此该小组拟在巴黎联合国教科文组织总部召开的一次会议上提议在干旱放牧区重新大力种植植物。

在联合国气候变化公约上签字的国家曾讨论过重新培育热带雨林问题。该小组的主席伊萨认为,农业发展和都市化可能威胁热带雨林地区,而大多数干旱地区因人口密度低,对土地尚未构成实质性的破坏。他说,在荒漠中实际上往往有足够的地下水供树木生长,虽然这可能恢复古老的灌溉系统和发掘地下水。他还说,尽管干旱地区的森林生长速度只有热带雨林地区森林的生长速度的 1/10 至 1/4,但许多干旱国家可用于种植树木的面积极为巨大,因此只要在这里大量种植树木,在防止全球变暖的作用方面完全可能与热带雨林地区相比,而且也可以取得经济效益。

(刘先曙)