

中国超大城市空间治理现代化： 一个初步分析框架

陈水生 罗丹

摘要：随着治理的“空间”转向和中国超大城市空间治理现代化转型的迫切需求，探讨中国超大城市空间治理现代化的核心目标与构建路径，对提升超大城市空间治理效能、贯彻新型城镇化发展战略和实现中国式现代化总体目标具有重要意义。本文基于“空间特性—治理目标—治理路径”的整合性视角建构了中国超大城市空间治理现代化的三维分析框架。中国超大城市空间治理现代化以超大规模性、高度复杂性、快速流动性、多维风险性四大空间基本特性及其治理挑战为逻辑起点，聚焦超大城市空间规划的系统协同与有效实施、空间更新的协调互适与统筹共治、空间服务的均衡可及与供需适配、空间安全的综合防控与系统韧性等核心目标，从整体性治理、包容性治理、参与式治理、韧性治理等路径协同推进中国超大城市空间治理现代化。实现中国超大城市空间治理现代化既要尊重城市空间系统发展与治理的一般性规律，又要立足中国特色城市化发展道路的特殊性，将其统一于人民城市建设之中，为民众创造美好生活。

关键词：超大城市；空间治理现代化；空间规划；空间更新；空间服务；空间安全

引言

近年来，“空间治理”逐渐进入政策议程。2015年9月，中共中央、国务院印发了《生态文明体制改革总体方案》，确立了国土空间开发保护制度、空间规划体系等八项基本制度，并将“空间治理和空间结构优化”作为空间规划体系的主要内容。2016年3月，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》指出，“以市县级行政区为单元，建立由空间规划、用途管制、差异化绩效考核等构成的空间治理体系”。此后，中共中央、国务院相继颁布了《全国国土规划纲要（2016—2030年）》《中共中央、国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的

作者简介：陈水生，复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师。

罗丹，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生。

若干意见》等纲领性文件,确定了空间治理的具体策略和“全面提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平”的总体目标。2022年,《“十四五”新型城镇化实施方案》进一步细化了城市尺度的空间治理任务,包括国土空间规划、功能空间布局、城市风貌塑造和管控以及城镇建设土地利用效率。

一、问题提出与文献回顾

从学术研究来看,空间研究可追溯至20世纪20年代,以哲学社会科学研究“空间转向”(Spatial turn)为标志,与之对立的是“空间从属于时间”“时间线性化、空间边缘化”的简单历史决定论思想。^①在米歇尔·福柯(Michel Foucault)、亨利·列斐伏尔(Henri Lefebvre)、大卫·哈维(David Harvey)和曼纽尔·卡斯特(Manuel Castells)等学者的推动下,以“城市空间”为分析单位的研究趋于体系化,治理理论也在城市空间研究中得到广泛应用:一方面,国家—社会、结构—功能、制度—行为、权力关系等传统政治学分析要素被纳入空间分析,形成了以“空间生产”为核心研究对象、以“尺度重构”为重要机制和以“空间正义”为价值导向的整体研究框架。^②另一方面,加速的城市化、全球化进程带动了城市治理反思的研究热潮,涌现了精英主义、^③多元主义、^④城市增长机器论、^⑤城市政体论、^⑥城市治理理论、^⑦人民城市论^⑧等经典理论和大都市政府、公共选择、新区域主义、地域重划与再区域化四种范式。^⑨

国内真正从“空间治理”视角分析城市问题的研究始于2014年左右。刘卫东将“治理”理解为国家事务和资源配置的协调机制,因而“空间治理”是指“通过资源配置实现空间的有效、公平和可持续的利用,以及各地区间的相对均衡发展”,将规划体系、土地制度、户籍制度和财税体制视作空间治理的主要手段。^⑩张京祥和陈浩则从空间治理视角剖析了中国城乡规划面临的困境

① 参见 Warf, B., Arias, S. (ed.), *The Spatial Turn: Interdisciplinary Perspectives*, Routledge, 2009: 2–3.

② 参见王锐《理解空间政治学: 一个初步的分析框架》,《甘肃行政学院学报》2020年第4期。

③ 参见 Floyd Hunter, *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*, New York: the University of North Carolina Press, 1953, p. 82.

④ 参见 Robert A. Dahl, *Who Governs: Democracy and Power in an American City*, New Haven: Yale University Press, 1961, p. 11.

⑤ 参见 Harvey Molotch, “The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place,” *American Journal of Sociology*, 1976, 82(2): 309–332.

⑥ 参见 Clarence Nathan Stone, *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988*, University Press of Kansas, 1989, p. 3.

⑦ 参见 Pierre, J., “Can Urban Regimes Travel in Time and Space? Urban Regime Theory, Urban Governance Theory, and Comparative Urban Politics,” *Urban Affairs Review*, 2014, 50(6): 864–889.

⑧ 参见刘士林《人民城市: 理论渊源和当代发展》,《南京社会科学》2020年第8期。

⑨ 参见汉克·V. 萨维奇、罗纳德·K. 福格尔、罗思东《区域主义范式与城市政治》,《公共行政评论》2009年第3期。

⑩ 参见刘卫东《经济地理学与空间治理》,《地理学报》2014年第8期。

与治理现代化的转型方向。^① 由于城市空间治理覆盖不同尺度,后续研究多聚焦某一现实议题提出空间治理的优化策略,如城市开发边界、^②居住空间、^③公共空间、^④区域协调发展、^⑤空间规划、^⑥空间改造等。^⑦ 直至2019年左右,“空间治理现代化”才成为研究热点。孟鹏等剖析了空间治理体系现代化背景下中国国土空间规划面临的转型挑战与改革导向;^⑧葛天任和李强从国家视角梳理了中国城市空间治理从“增长联盟”到“公平治理”的演进历程;^⑨还有学者阐释了空间治理体系和治理能力的关键内涵、^⑩理论逻辑与实践路径、^⑪数字化转型方向。^⑫

整体而言,既有研究从最初的权力支配逐渐拓展为权利保障和治理向善,国家视角与城市视角的“空间治理及其现代化”日益成为焦点议题。然而,由于中国大规模、高速率和非均衡的城镇化发展特征,空间治理现代化的紧迫性在不同规模城市之间可能会存在明显差异。2023年末,中国常住人口城镇化率增长至66.16%,仍处于城市化“加速阶段”,^⑬各类生产要素和经济社会活动向城市空间范围内高度集中。相较于其他规模城市,超大城市作为城市体系中最高等级的中心城市和人口、经济密集区,是城镇化建设的主力军,也是实施“以城市群、都市圈为依托,促进大中小城市和小城镇协调发展”的新型城镇化战略的主阵地,具有不可替代的示范引领和辐射带动作用。

早在1988年中国就确立了“超大城市、特大城市、大城市、中等城市、小城市”的五级城市分类体系,衡量标准是“市区非农业人口数”,其中“市区非农业人口数200万以上”的为“超大城市”。2014年,国务院重新调整了城市规模划分标准,将超大城市界定为“城区常住人口1000万

-
- ① 参见张京祥、陈浩《空间治理:中国城乡规划转型的政治经济学》,《城市规划》2014年第11期。
- ② 参见张兵、林永新、刘宛等《“城市开发边界”政策与国家的空间治理》,《城市规划学刊》2014年第3期。
- ③ 参见赵聚军《跳跃式城镇化与新式城中村居住空间治理》,《国家行政学院学报》2015年第1期。
- ④ 参见陈水生《中国城市公共空间治理模式创新研究》,《江苏行政学院学报》2018年第5期。
- ⑤ 参见周岚、施嘉泓、崔曙平等《新时代大国空间治理的构想——刍议中国新型城镇化区域协调发展路径》,《城市规划》2018年第1期。
- ⑥ 参见郭磊贤、吴唯佳《基于空间治理过程的特大城市外围跨界地区空间规划机制研究》,《城市规划学刊》2019年第6期。
- ⑦ 参见郭旭、田莉《“自上而下”还是“多元合作”:存量建设用地改造的空间治理模式比较》,《城市规划学刊》2018年第1期。
- ⑧ 参见孟鹏、王庆日、郎海鸥等《空间治理现代化下中国国土空间规划面临的挑战与改革导向——基于国土空间治理重点问题系列研讨的思考》,《中国土地科学》2019年第11期。
- ⑨ 参见葛天任、李强《从“增长联盟”到“公平治理”——城市空间治理转型的国家视角》,《城市规划学刊》2022年第1期。
- ⑩ 参见严金明、冯思远、夏方舟《国土空间治理体系和治理能力现代化的思考》,《中国行政管理》2024年第4期。
- ⑪ 参见于昊辰、吕晓、杨俊等《面向中国式现代化的国土空间治理:从理论逻辑到实现路径》,《中国土地科学》2024年第1期。
- ⑫ 参见岳文泽、侯丽、韦静娴《国土空间治理的数字化转型:基本内涵、模式演进与关键挑战》,《中国土地科学》2024年第1期。
- ⑬ 参见 Ray M. Northam, *Urban Geography*, John Wiley & Sons, 1975: 54.

以上的城市”。^① 超大城市的不断崛起是城市化进程的普遍趋势。据联合国预测,全球超大城市数量将从2018年的33个增加至2030年的43个,所容纳的人口数量也将由2018年的5.29亿人上升为2030年的7.52亿人。^② 中国超大城市数量已从2018年的6个扩大为2022年的10个。^③ 依据《中国城市统计年鉴》2023年末,10个超大城市常住人口数约占全国城市人口总数的21.93%,GDP约为全国的19.08%,常住人口城镇化率(除重庆外)均超过80%。

由于规模超大、要素集聚和资源承载有限,超大城市空间治理负荷也是不言自明的。中国独特的“赶超型”和“非均衡”城镇化发展进程进一步加剧了超大城市空间治理的挑战:既要应对城镇化跨越式发展进程中共同涌现的各类“城市病”和进阶式需求,还要调和非均衡发展所致的超大城市空间内部(如中心城区、新城新区、城郊接合部、郊区、农村)和不同规模城市、都市圈和城市群的发展差距。此外,随着中国社会主要矛盾转变为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”,人们对空间治理的需求也更加迫切。党的二十届三中全会强调,“深化城市建设、运营、治理体制改革,加快转变超大特大城市发展方式。推动形成超大特大城市智慧高效治理新体系”。

处在现代化转型的当下,推动超大城市空间治理现代化对实现城市治理现代化、新型城镇化战略和中国式现代化总体目标具有重要支撑作用。空间治理是包含政府在内的多元治理主体运用正式和非正式的制度安排采取联合行动以调和相互竞争的空间利益、重构空间关系的持续互动过程,其治理对象是由物质空间和非物质空间(即自然地理空间、政治空间、经济空间、文化空间、社会空间、生态空间和虚拟空间)交汇而成的复杂空间以及围绕人的活动衍生的各类空间生产实践。超大城市空间治理现代化意味着空间治理理念、制度、机制、技术和能力从传统到现代的转变,借助现代化治理体系和治理能力实现城市空间高质量发展、城市空间事务有效治理和为民众创造美好生活。本文从中国超大城市空间的基本特性出发,以空间治理现代化为主线,围绕超大城市空间治理目标和迈向现代化的实现路径,建构了一个三维分析框架,旨在为推动超大城市空间治理研究和实践发展提供有益参考。

二、中国超大城市空间治理现代化的三维分析框架

区别于既有研究从单一的空间或治理视角理解城市空间治理,本文基于“空间特性—治理

^① 参见《国务院关于调整城市规模划分标准的通知》,中华人民共和国中央人民政府网,(2014年11月20日),https://www.gov.cn/zhengce/content/2014-11/20/content_9225.htm。

^② 参见“The World’s Cities in 2018”,<https://digitallibrary.un.org/record/3799524?v=pdf>。

^③ 2006—2009年间,中国超大城市数量在[2,4]区间内徘徊,广州和东莞于2007年后同时退出超大城市序列;继重庆和深圳于2010年上升为超大城市之后,中国超大城市数量呈现稳步增长态势,从2010年的4个增加为2018年的6个再到2022年的10个,10个超大城市分别是上海、北京、深圳、重庆、广州、成都、天津、东莞、武汉、杭州。

目标—治理路径”的整合性视角建构中国超大城市空间治理现代化的分析框架。具体而言,首先总结中国情境下超大城市空间的基本特性及其治理挑战,其次以空间治理现代化为主线,梳理超大城市空间治理的核心目标,最后基于超大城市空间特性与治理目标的内在联系提炼超大城市空间治理现代化的治理路径。

(一) 中国超大城市空间的基本特性及其治理挑战

厘清中国超大城市空间的基本特性是建构空间治理现代化分析框架和提升空间治理有效性的首要前提。中国超大城市空间既受城市化发展客观规律和人类社会发展总趋势等普遍因素的制约,又是中国特色城镇化发展道路的产物。据此,本文将中国超大城市空间的基本特性概括为超大规模性、高度复杂性、快速流动性与多维风险性。

1. 超大规模性

超大城市空间的规模性是其区别于其他城市的显著标志,直接表现为尺度、密度和速度的指数级增长。作为容纳千万人口和汇聚土地、资本、技术、数据等海量生产要素的集聚空间,超大城市的建成区面积、开发强度、人口密度、建筑密度、发展速率、技术迭代和生活节奏都远高于其他规模城市。从本质上讲,超大城市空间的规模性源于城市系统内在的集聚功能。相对于乡村聚落的自发分散和无组织状态,城市系统能够将物质、经济、人口和文化等聚拢至一个有限的地域空间,从而实现人口、生产资料、资本、享乐和需求的集中,^①具备实现规模经济的可能。然而,过度的集聚也会为超大城市空间治理带来负效应,这种负效应不仅体现为空间拥挤和资源分配不均,还涵盖微小变化引发的连锁反应,以及区域发展的不均衡。因此,缓解超大城市空间的规模负效应需要统筹空间结构优化、空间品质提升、人口合理调控、服务高效供给、风险预防和化解等多重治理任务,而非局限于单一的人口减量,如何“在集聚中走向平衡”^②是超大城市空间治理现代化的重要目标。

2. 高度复杂性

经由“农业社会—工业社会—后工业社会”的螺旋式上升,人类社会实现了从简单社会到复杂社会的跃进,“复杂性”成为当今社会的突出特征。超大城市空间的高度复杂性集中体现在以下三个方面:

首先是空间结构的互赖性与易变性。超大城市空间由各种物质空间与非物质空间、实体空间与虚体空间交汇而成,不同空间所承载的功能相互支撑并构成统一的复杂巨系统。超大城市空间结构的互赖性不仅表现为不同尺度(如横向领域维度的政治、经济、文化、社会、生态和纵向地域维度的社区、街道、乡镇、区域等)、^③不同层次(如子系统与更高层次系统、子系统与

^① 参见马克思、恩格斯《德意志意识形态》,北京:人民出版社,1961年,第47页。

^② 陆铭《大国大城:当代中国的统一、发展与平衡》,上海:上海人民出版社,2016年,第33页。

^③ 参见李文钊《超大城市治理与发展:概念框架、核心议题与未来展望》,《北京行政学院学报》2024年第4期。

旁系统) 的子系统之间广泛存在的资源、信息、物质和能量交换^①还意味着超大城市空间系统与其他空间系统之间的连接与嵌套关系,如由超大城市、特大城市、大城市、中等城市、小城镇共同构成的城市系统,以及由超大城市系统辐射而成的都市圈、城市群、经济带等区域系统。同时,超大城市空间结构作为人类社会系统和自然地理系统相互作用的表现形式,其空间形态与功能布局也会随着时间和空间的变化而动态演化,从而更好地满足人类生产、生活、生态、安全等多种需要。此外,现代技术的全方位嵌入加剧了超大城市空间结构的易变性,使得空间生产实践形式和内容日新月异,大量新型生产、消费和生活场景的涌现为超大城市空间治理带来了更大挑战。

其次是空间系统的非线性与适应性。超大城市空间是由众多子系统构成的复杂系统,不同子系统之间的连接关系是非线性的,彼此之间深度关联并相互影响,形成统一的整体。此外,超大城市空间还是一个自适应的复杂系统,具有一定功能的空间实体通过与其他空间相互作用,基于“刺激—反应”和“学习—调整”机制改变自身的结构和行为,进而推动城市复杂适应系统发展和演化。^②

最后,中国超大城市所承载的战略使命进一步加剧了超大城市空间治理的复杂性,不仅要实现超大城市复杂巨系统自身的健康发展,还要达至超大城市系统与城市总系统、新型城镇化与乡村振兴之间的协调互适,以及超大城市发展与国家发展战略的相互支撑与协同促进。

3. 快速流动性

超大城市空间作为全球化时代与信息社会发展共同形塑的新空间形式,在其所属国家以及全球尺度上都是政治、经济、文化和社会活动的中心,是城市内部网络和跨区域网络的连接点。正如曼纽尔·卡斯特所言,“我们的社会是环绕着流动而建构起来的:资本流动、信息流动、技术流动、组织性互动的流动、影像、声音和象征的流动。流动不仅是社会组织里的一个要素而已:流动是支配了我们的经济、政治与象征生活之过程的表现”。^③在工业化、全球化和信息技术的强力推动下,各种物质和非物质性要素汇聚成不同源流在超大城市空间内进行频繁的交流,城市内部子系统之间与不同城市系统之间的流动性大大增强,超大城市空间也因此成为“流动的空间”。

海量人口的频繁流动是超大城市空间流动性的直接表现。中国人口的流动受地区发展差异、户籍制度、住房价格、就业机会和公共服务等多重因素制约。根据第七次全国人口普查数据,2020年末中国常住人口城镇化率为63.89%,但户籍人口城镇化率仅有45.4%,流动人口高达3.75亿人,较2010年增长69.73%,其中,北京、上海、广州、深圳、重庆等超大城市是流动

① 参见周干峙《城市及其区域——一个典型的开放的复杂巨系统》,《城市规划》2002年第2期。

② 参见高见、邬晓霞、张琰《系统性城市更新与实施路径研究——基于复杂适应系统理论》,《城市发展研究》2020年第2期。

③ [美]曼纽尔·卡斯特《网络社会的崛起》,夏铸九、王志弘等译,北京:社会科学文献出版社,2001年,第505页。

人口最为活跃的地区。由于流动性极大地冲击了以原生地理性为根基的地域观,强化了超地域因素,作为领域单元的“地域”在社会管理与公共服务方面开始表现出治理限度。^①

超大城市空间的流动性还体现为土地、资本、技术、数据等各类生产要素和产业在城市内部及城市之间的广泛流动。促进生产要素的流动是为了提高资源使用效率和更好地促进经济发展,但产业在不同区域间的迁入、迁出却不完全是市场机制自主选择的结果。近年来,为破解超大“城市病”,超大城市政府有计划地开展了中心城区功能疏解的空间整治行动,其中就包括“产业疏解”。《“十四五”新型城镇化实施方案》也明确指出,“有序疏解中心城区一般性制造业、区域性物流基地、专业市场等功能和设施,以及过度集中的医疗和高等教育等公共服务资源。……增强全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领功能,率先形成以现代服务业为主体、先进制造业为支撑的产业结构”。结合当前城市空间布局的“多中心、组团式、网络化”发展趋向,未来超大城市空间的流动性将只增不减。

4. 多维风险性

“在现代化进程中,生产力的指数式增长,使危险和潜在威胁的释放达到了一个我们前所未知的程度。”^②“风险的积聚——生态、金融、军事、恐怖分子、生化和信息等方面的各种风险——在我们当今的世界里以一种压倒性的方式存在着。”^③处在风险社会,传统性与现代性的冲突日益紧张,整个社会面临巨大的不确定性,各种“黑天鹅”“灰犀牛”事件爆发的概率也显著升高。超大城市空间作为一个高度集聚、流动和多元的复杂巨系统,在规模性、复杂性和流动性的叠加影响下,日益成为一个“高风险场域”,^④面临结构失衡、资源超载、突发灾害、社会矛盾激化等各类风险。由于风险种类更多、传播速度更快、演化链条更加复杂,超大城市空间风险呈现出非线性、连锁性、叠加性和跨域性等基本特征,容易引发级联效应、“多米诺骨牌效应”和“蝴蝶效应”,甚至演变成系统性风险。^⑤一旦系统性风险上升为系统性危机,就将对社会稳定构成巨大威胁。为应对潜在的复合风险,超大城市空间治理既要强调“底线约束”,严守“耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界”三条控制线,统筹布局农业空间、生态空间和城镇空间,避免资源环境承载超限;更要注重提升“系统韧性”,在“底线约束”的基础上兼顾城市空间布局的适度冗余、适应性、多样性和前瞻性,提高城市生命线系统供需调节的灵活性和优化各类城市安全设施布局,进而增强超大城市应对各类风险的防范、应对和快速恢复能力。

(二) “空间特性—治理目标—治理路径”的三维分析框架

在中国语境下,超大城市空间治理现代化是一个集目标与路径于一体的整合性概念。作

① 参见吴越菲《迈向流动性治理:新地域空间的理论重构及其行动策略》,《学术月刊》2019年第2期。

② [德]乌尔里希·贝克《风险社会》,何博闻译,南京:译林出版社,2004年,第15页。

③ [德]贝克、邓正来、沈国麟《风险社会与中国——与德国社会学家乌尔里希·贝克的对话》,《社会学研究》2010年第5期。

④ 陆小成《超大城市发展方式转变的价值意蕴与韧性治理》,《城市问题》2024年第5期。

⑤ 参见李智超《超大城市系统性风险的特征与治理策略》,《国家治理》2023年第8期。

为目标, 超大城市空间治理现代化指向物质空间和非物质空间的复合式现代化, 以“空间的发展、事务的治理、服务的供给、人的美好生活”为价值取向, 囊括空间结构优化、空间效益提升、空间服务适配和空间韧性安全等多维目标。作为路径, 超大城市空间治理现代化基于不同治理路径选择, 通过治理体系和治理能力现代化推动空间治理现代化总体目标的贯彻落实。因此, 建构中国超大城市空间治理现代化的分析框架需坚持问题导向, 即根据超大城市空间特性与治理目标确定适宜的治理路径。遵循这一分析思路, 本文将超大城市空间视为复杂自适应系统, 基于“人民城市”理念, 从超大城市空间的超大规模性、高度复杂性、快速流动性和多维风险性四大基本特性出发, 结合超大城市空间治理现代化的核心目标, 从整体性治理、包容性治理、参与式治理和韧性治理等路径构建“空间特性—治理目标—治理路径”的三维分析框架(见图1)。

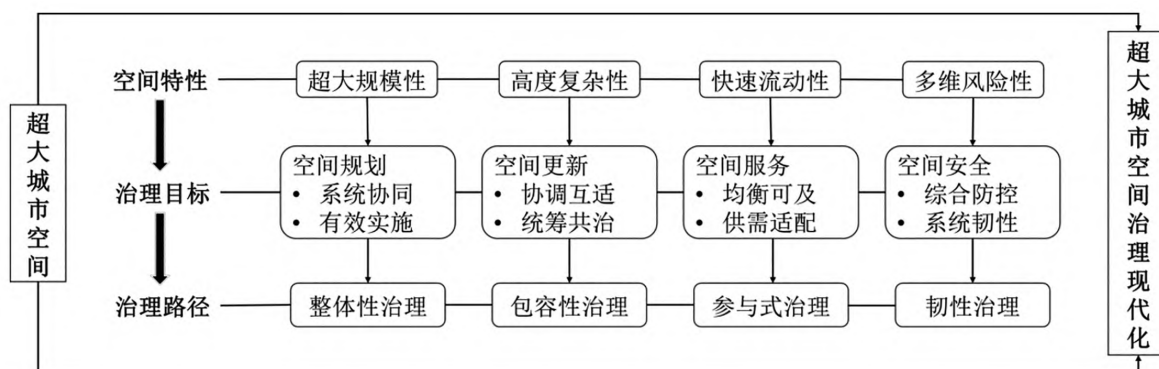


图1 “空间特性—治理目标—治理路径”分析框架

超大城市空间治理是对超大城市空间的综合性治理, 涵盖规划、建设、管理、服务和安全等诸多领域, 笔者将其概括为空间规划、空间更新、空间服务和空间安全四大主要治理场域。探讨中国超大城市空间治理现代化的核心目标需要考虑以下两点: 一是立足超大城市空间的基本特性。超大规模性、高度复杂性、快速流动性和多维风险性深刻影响了超大城市空间规划、空间更新、空间服务和空间安全治理实践的客观情境, 进而对行动主体做出行为规约。二是契合中国情境与治理需求。中国超大城市空间治理现代化要遵循“人民城市”的核心价值规范。“人民城市”理念将“人民性”带回城市研究视野, 强调人民是城市的主人, 主张人民是公共事务的合作者、建设者和决策者, 衡量城市进步与发展的根本评判标准是人民的获得感、幸福感和安全感。^① 因此, 城市空间最终要服务于人民的需要, 超大城市空间治理现代化的核心要义是通过空间的有效配置和利用满足人们的美好生活需求。但囿于治理体系、治理能力、技术水平等多方面短板和治理情境的复杂易变, 当前中国超大城市还存在空间规划冲突、空间更新失衡、空间服务错配和空间安全脆弱等治理难题。为此, 本文将中国超大城市空间治理现代化的核心目标提炼为超大城市空间规划的系统协同与有效实施、空间更新的协调互适与统筹共治、

^① 参见何艳玲《大国之城, 大城之民: 再论人民城市》, 《城市规划》2024年第1期。

空间服务的均衡可及与供需适配、空间安全的综合防控与系统韧性。

超大规模性、高度复杂性、快速流动性和多维风险性构成中国超大城市空间治理的问题域,进而衍生出超大城市空间规划、空间更新、空间服务和空间安全等主要场域的治理难题,如何选择适宜的治理路径成为破解上述治理挑战的关键。基于中国超大城市空间特性与治理目标的内在联系,本文将整体性治理、包容性治理、参与式治理和韧性治理作为实现超大城市空间治理现代化的关键路径:

首先,整体性治理路径建立在“城市是一个完整系统”的价值预设基础上,将城市异质性空间所承载的分散化目标整合为一个具有总体效应的目标体系,^①进而通过主体间网络关系的协调运作实现城市空间资源要素的整体调度和最优配置。这一治理路径不仅高度契合超大城市空间规模性特征,而且能够化解超大城市空间规划治理的现实难题。

其次,包容性治理路径指向内在价值的一种“善”,是通往包容性发展的有效途径。^②针对超大城市空间生产实践中复杂利益关系所诱发的各类矛盾,包容性治理通过治理主体的多元化、治理过程的平等合作和治理成果分配的利益共享,^③能够增进多元利益主体之间的有效互动,进而巩固多元异质性社会的信任互赖与合作基础,^④维护城市空间更新的公平正义与可持续发展。

再次,参与式治理路径主张以公民参与和多元主体协商合作的形式促进公共资源优化配置,通过确立公民主体资格、构建参与渠道和塑造公民精神重塑供给方与需求方的主体间关系,使需求主体的有效反馈成为影响公共服务决策过程和结果的关键因素。依托公共服务需求吸纳和对接机制,参与式治理能够减少供给侧与需求侧的信息不对称,进而提高超大城市公共服务资源配置效率和缓解超大城市空间流动性所致的治理负荷。

最后,韧性治理路径主张通过提高城市系统韧性以应对风险社会的不确定性和复合型灾害,是治理主体为增强城市和社区系统应对各类灾害风险冲击的适应能力、基于合作治理与组织学习机制而建立的新型治理模式。^⑤韧性治理通过治理理念、治理结构、治理流程、治理机制和治理能力的全方位重塑,能克服传统以属地管理和条块分工为主的常态化管理模式在应对突发性、叠加型、跨域型等灾害事故时频现的碎片化、滞后化、应激式等治理弊病,转而以多元联动、高效协同、灵活适应的治理模式增强超大城市空间的系统韧性和自适应性。

① 参见吴晓凯、文军《整体性治理:中国城市治理形态的逻辑转型及其实践反思》,《江苏行政学院学报》2020年第4期。

② 参见“What does ‘inclusive governance’ mean? Clarifying theory and practice”, https://www.oecd-ilibrary.org/development/what-does-inclusive-governance-mean_960f5a97-en.

③ 参见徐倩《包容性治理:社会治理的新思路》,《江苏社会科学》2015年第4期。

④ 参见余敏江《从技术型治理到包容性治理——城镇化进程中社会治理创新的逻辑》,《理论探讨》2015年第1期。

⑤ 参见朱正威、刘莹莹《韧性治理:风险与应急管理的新路径》,《行政论坛》2020年第5期。

三、整体性治理: 超大城市空间规划的系统协同与有效实施

中国素有“规划治国”^①的实践传统,运用空间规划解决城市空间蔓延和非均衡增长所衍生的治理难题也是世界各国普遍采纳的做法。空间规划是优化空间结构和资源配置的权威性工具。超大城市空间治理离不开规划的科学引领与有效实施,科学有效的空间规划是实现超大城市空间治理现代化的首要前提。为解决空间规划冲突和执行低效等现实难题,需着眼于超大城市空间规划的系统协同与有效实施,以整体性治理促进超大城市空间系统的有机整合、协同联动、合作共治和一体化治理。

(一) 中国超大城市空间规划的实践趋向

在实践中,受超大城市空间的规模复杂性、决策主体的“有限理性”和外部环境的客观制约,超大城市空间规划常常陷入多规冲突和执行低效的困境。“多规冲突”的根源是碎片化的规划事权配置,与空间规划相关的职能分散在发改、国土、住建、农业、交通、水利、能源、环保等多个部门,由于部门目标与利益关切的内在差异,加之编制时序、技术规范、管理权限、审批程序等缺乏统一性和衔接性,不仅削弱了空间规划治理工具的应有效用,而且加剧了地方政府的治理负担。^②除了规划冲突导致的执行低效之外,超大城市空间规划作为一项复杂政策,其政策执行的有效性还取决于执行网络的运转情况,即作为委托方并拥有实际控制权的上级政府能否获得关于下级执行情况的准确信息,并通过激励机制使得作为管理方和代理方的下级政府与规划目标保持一致和采取一致行动。^③此外,执行资源的适配性、目标群体的遵从性和社会情境的变化也是影响空间规划执行成效的重要因素。

针对如上困境,中国持续推进“多规合一”改革并完善监督体系。经由2003年、2014年和2017年多轮试点,“多规合一”逐步从市县层面拓展为统一的省级空间规划。2018年3月自然资源部的组建为空间规划事权配置和体系重构提供了重要的组织保障。新组建的自然资源部重新整合了国土资源部、国家发展和改革委员会、住房和城乡建设部以及水利部、农业部、国家林业局等多个部门的相关职责,统一行使自然资源资产所有者职责、国土空间用途管制和生态保护修复职责,负责建立空间规划体系并监督实施。地方层面则成立了与之对应的规划和自然资源委员会(局)。2019年5月,《中共中央、国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》提出建立“‘多规合一’的规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系。……形成以国土空间规划为基础,以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度”的总体目标,要求按照“分级分类”的原则推进“国家—省—市—县—乡镇”五级和“总体规划、详细规划和相关

① 钱坤、唐亚林《规划治国:一种中国特色的国家治理范式》,《学术界》2023年第4期。

② 参见张京祥、夏天慈《治理现代化目标下国家空间规划体系的变迁与重构》,《自然资源学报》2019年第10期。

③ 参见周雪光、练宏《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》2012年第5期。

专项规划”三类规划的纵向传导与横向衔接,从规划审批、用途管制、监督实施、法规政策与技术保障等方面增强规划实施与监管的有效性。在这一纲领性文件的指引下,超大城市结合地方实际围绕空间规划体系建设进行了有益尝试,如北京提出“三级三类四体系”^①的国土空间规划总体框架;上海探索建立分阶段实施的行动规划机制、全域全要素的国土空间管控体系、“互联网+监管”和绩效考核机制,旨在实现从规划编制到审批、实施、监管的全过程管理。

由此可见,空间规划的系统协同与有效实施是超大城市空间规划治理的核心内容。超大城市空间规划的系统协同不仅包括不同层级和不同类型规划的统一衔接,还涵盖不同单元(如主城区、新市镇、特定政策区)、不同功能(如工业用地、居住用地、公用设施用地)、不同时段(如近期规划、年度实施计划)等多元尺度的统合。此外,随着中国空间结构逐渐从城市间竞争合作转向城市区域重组,区域一体化日益成为促进各类要素合理流动、提高空间资源配置效率的核心策略。因此,超大城市空间规划的系统协同还要考虑区域协调与整体融合的问题,探索建立有效的跨域联动协作机制以更好地发挥区域整体效应。超大城市空间规划的有效实施则依赖于规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系的协同发展。其中,规划编制审批体系要加强对规划内容的协调性、约束性、衔接性和可操作性的综合评估,依据法定程序完善规划审批流程。实施监督体系是对规划编制、审批、实施的全过程监管,在层级治理体系下,应当遵循“谁组织编制、谁负责实施”和“谁审批、谁监管”的基本原则划定不同层级政府的监测对象和职责边界,通过统一的监测信息系统建设和动态的数据收集、共享和评估机制服务于规划决策。法规政策体系则是从制度供给层面为空间规划提供行为规约,既要加快制定地方性法规、政府规章和规范性文件对上位法进行落实,也要注重不同法规、政策之间的整体适配,通过制度化建设破解空间规划冲突和监管乏力等治理难题。技术标准体系旨在为空间规划编制和实施提供统一的技术框架和规范,分为基础通用标准、编制审批标准、实施监督标准和信息技术标准。^②技术标准体系建设是一个持续过程,需要根据标准实施评估结果和经济社会发展变化对相关技术标准进行适时调整,进而提升技术标准的适用性与前瞻性。

(二) 超大城市空间规划的整体性治理路径

空间规划是优化空间布局和实现战略引领的刚性政策工具,以整体性治理统筹超大城市空间规划过程与结果是增强超大城市空间规划协同性与有效性的重要保障。一方面,超大城市空间规划的治理对象是以物理空间为载体的各个子系统所构成的完整系统,而具有规划主导权的治理主体却往往受制于差异化的部门利益和差异化的行动共识,继而导致各级各类空间规划互为冲突、协同性低;另一方面,超大城市空间规划作为一项公共政策,其政策过程涵盖决策、执行、监督、调整等多个环节,且不同环节的有效传递与反馈在很大程度上决定着规划政

① “三级三类四体系”是指市、区、乡镇三级,总体规划、详细规划、相关专项规划三类和规划编制、规划实施、规划监督、运行保障四个子体系。

② 参见《国土空间规划技术标准体系建设三年行动计划(2021—2023年)》2021年12月31日 <https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-12/31/5665757/files/e2f2bbaf360e462384ae876632ab3cc0.pdf>。

策的实际成效。整体性治理通过治理主体网络的重构和关系协调,能够突破局部利益的阻隔,转而以整体性方法论提升超大城市空间规划尺度的协同性、衔接性与统一性,以一体化治理推动空间规划的有效实施。超大城市空间规划的整体性治理需从以下三个方面着手:

一是超大城市空间内部诸要素、结构与功能的有机整合。超大城市空间是由诸多要素及要素流组合而成的复杂社会系统。从要素角度出发,超大城市空间规划是将空间诸要素以特定比例组合起来以承担某种功能的综合性过程,如何实现要素、结构与功能的有机整合是空间规划的首要考量。对此,超大城市空间规划治理主体需要对诸要素的资源空间匹配状况和资源环境承载限度进行综合评价,合理划分城镇建设用地、农业用地和生态用地空间的占比,进而以集约高效的空间结构促进生产、生活、生态功能的整体互适。由于超大城市空间要素、结构与功能的有机整合是一个动态过程,即空间结构的合理性与空间功能的适配度是相对的而非绝对的,这就意味着超大城市空间规划既要考虑当下的经济社会发展现状,也要前瞻性预判规划有效期内和不同规划期之间各子系统的变化态势,最大限度地增强超大城市空间规划的科学性、前瞻性、承接性与可行性。

二是超大城市空间规划的协同联动与合作共治。由于空间规划不仅是聚焦空间资源整体配置的专项规划,还与其他城市发展规划、详细规划、专项规划、区域规划和配套制度之间存在嵌套关系;同时,空间规划内蕴的公共属性也赋予了市场和社会主体参与的合法性地位,因此超大城市空间规划需要在政府与政府、政府与市场、政府与社会三个层次实现协同联动与合作共治。具体而言:(1)不同层级、不同职能和跨行政区域政府间的规划整合。规划整合是建立在决策共识基础之上的,这就要求不同层级规划贯彻统一的空间开发、保护、整治的基本原则,明晰空间总体规划与其他规划、配套制度之间的衔接和协同关系,以及构建横向、纵向利益博弈的规范化协调与反馈机制。(2)多元主体在空间规划决策与实施过程中的沟通合作。受“工具理性—有限理性—交往理性”的范式变迁影响,越来越多的规划理论学者开始呼吁加强规划的参与性、沟通性和协作性。^①构建空间规划治理共同体,进而平衡市场和社会主体的多元化空间需求、提升空间规划决策,为此,需要实施过程的公开性与互动性。

三是超大城市空间规划过程的一体化治理。超大城市空间规划不仅仅是面向城市空间未来发展的蓝图规划,更是解决城市空间问题的公共政策,这就意味着超大城市空间规划既是目标又是过程,甚至过程规划比目标规划更加重要。^②基于过程的规划包括规划决策、规划执行、实施监督、评估反馈、调整完善等若干阶段,呈现非线性循环的发展态势,需要建立从规划决策到实施监督的一体化治理闭环。为提升超大城市空间规划过程的一体化治理绩效,应进一步完善空间规划的动态监测评估预警和实施监管机制,加强空间基础信息平台建设,对空间规划

^① 参见曹康、王晖《从工具理性到交往理性——现代城市规划思想内核与理论的变迁》,《城市规划》2009年第9期。

^② 参见冯雨峰《从目标规划到过程规划——城市规划的技术特征与政策特征》,《城市发展研究》2003年第3期。

各类约束性指标的落实情况进行监督检查,适时对空间规划进行动态调整。

四、包容性治理:超大城市空间更新的协调互适与统筹共治

在快速城市化进程的推动下,中国超大城市发展已经步入以提升质量为主的新阶段,城市发展由外延扩张式向内涵提升式转变,如何促进城市空间品质提升和集约发展成为超大城市空间治理的重要目标。在此背景下,中国提出实施“城市更新行动”。截至目前,中国10个超大城市均已出台了城市更新专项法规、规章或行动方案。依循超大城市空间治理现代化的核心目标,中国超大城市空间更新应致力于多维空间的协调互适与多元主体的统筹共治,从治理网络、制度规则和治理过程等方面推进超大城市空间更新的包容性治理。

(一) 中国超大城市空间更新的价值共识

尽管以城市更新推进城市空间的有效治理逐渐成为普遍共识,但围绕城市更新的核心内涵与价值取向却未能达成一致,进而导致城市更新实践沦为城市机械增长的异化工具,表现为城市更新实践中的“大拆大建”和“土地再开发”,与城市有机更新的治理目标背道而驰。提升城市更新作为城市空间治理工具的有效性需要达成两点价值共识:

一是城市更新不是简单的物质空间更新,而是物质空间与文化、社会和生活空间的协调共适。从全球城市更新实践来看,城市更新最初是作为城市生态环境恶化和城市形象破败的解决方案,而后又在自由主义经济的推动下采取市场导向的旧城再开发战略,注重通过物质空间更新推动产业结构调整与经济增长。20世纪90年代,人本主义思想和可持续发展理念重塑了城市更新的内涵,主张通过社会、文化、物质环境等多维度的整体更新实现城市空间更新的价值目标,历史文化保护、邻里社会肌理的维系以及消除贫困和衰败被置于同等重要的位置。^①由此可见,对城市更新的理解不能局限于狭义的土地再开发或拆旧建新,而是致力于城市空间形态和城市功能持续完善与优化调整,涉及城市社会、经济和物质空间环境等诸多方面的综合性、全局性和战略性的复杂系统工程。^②换言之,城市更新遵循以人为核心的目标导向,其根本内涵在于通过物质空间与文化、社会和生活空间的协调互适实现人与自然的和谐共生。

二是城市更新不是被政府垄断的一元化治理,而是由政府统筹、市场和社会能动参与的网络型治理。纵观中国城市更新实践历程,随着城市更新目标的不断演变,城市更新治理经历了从以危房改造、棚户区改造、道路环境整治为主的一元化治理到以大规模居住区改造、城中村改造、老旧工业区改造为主的政企二元合作治理再到以老旧小区改造、低效工业用地盘活、历史地区保护活化为主的多元共治的整体变迁,^③政府统筹和多元参与逐渐成为城市更新实践的

^① 参见董玛力、陈田、王丽艳《西方城市更新发展历程和政策演变》,《人文地理》2009年第5期。

^② 参见王富海、阳建强、王世福等《如何理解推进城市更新行动》,《城市规划》2022年第2期。

^③ 参见王嘉、白韵溪、宋聚生《我国城市更新演进历程、挑战与建议》,《规划师》2021年第24期。

基本原则。政府统筹与多元主体能动参与的网络型治理模式意味着政府更多地充当安排者和协调者的角色,通过决策协商、社会参与、利益共享、沟通协调与监督调控机制激发多元主体的参与能动性,同时借由市场和社會的双向反馈实现权力重塑和权利保障。

超大城市空间更新受空间资源复杂性、主体诉求异质性和人口流动性等现实制约,其治理目标更应聚焦多维空间的协调互适与多元主体的统筹共治。一方面,在以人为核心的新型城镇化战略背景下,超大城市空间更新要服务于人们的美好生活需求,而这一目标的实现依赖于物质空间与文化、社会和生活空间的协调共适。另一方面,超大城市空间因其治理对象的复杂性和实践主体的能动性,需要通过政府统筹、市场和社会能动参与的网络型治理体制重构治理边界和治理规则,进而促进复杂问题的有效解决和多元主体的利益融合。然而,从当前超大城市空间更新实践来看,如何实现城市空间更新的协调互适与统筹共治仍是一个悬而未决的问题。部分城市依然沿袭增长主义思维,从城市更新对扩大内需、增加投资和促进消费等发展视角统合城市更新行动,将城市更新理解为功能改变或者拆除重建的土地再开发活动,注重宏观功能布局的调整而忽视日常生活场景的营造。在更新实践中,优先选择能够为地方财政和干部政绩带来显性绩效的发展类项目,以大规模拆除、增建、搬迁等房地产化的开发建设方式追求短期经济利益的实现,而那些致力于改善公共空间品质、城市设施升级等投入高而收益滞后的生活类项目则被置于次要地位。此外,尽管不少城市强调“政府统筹+多元参与”的总体逻辑,但在实践中如何正确发挥政府的统筹作用与充分激活市场、社会主体的参与能动性,以及如何构建可持续的运作模式仍然是有待破解的治理难题。区别于传统规模扩张导向的空间生产模式,超大城市空间更新的协调互适与统筹共治试图超越经济导向的物质空间更新思维和总体性支配体制的路径依赖,更加考验城市政府的统筹、协作、调控与适应能力,通过建立包容可持续的多元合作与利益协调机制促进人地关系协调与主体共生。

(二) 超大城市空间更新的包容性治理路径

进入城市更新时代,公平、均衡、正义和包容等价值理念在空间生产实践中的地位愈加凸显,以包容性治理促进超大城市空间更新成为空间治理现代化的重要趋向。实现超大城市空间更新的包容性治理需重点考虑以下三个方面:

首先是构建包容性治理网络。包容性治理主张治理主体的多元化、平等化,尤其重视弱势群体的话语权,治理的权威不再是垄断决策权的公共权力机构,而是源自多元主体基于行动共识所形成的复合网络。这一治理主体的网络化转向对空间更新治理实践提出了根本性的变革要求,即建构政府间跨部门协同、公私协同、政社协同和整体联动的治理网络,构建包容性治理共同体。但从实践观之,超大城市空间更新形成了以政府为主导甚或是唯一主体的路径依赖,其他主体由于缺乏必要的治理资源往往难以介入治理过程并影响治理结果,这不仅不利于矛盾和冲突的化解,反而加剧了不同利益主体之间的相互对抗。如何消解空间更新治理主体的排斥性并构建包容性的治理网络是超大城市空间更新治理的重要前提。

其次是增强制度规则的互补性。包容性治理需要稳健的制度规则作为支撑。制度规则通

常被用来决定谁有资格在某个领域制定决策,允许或限制何种行动,使用何种规则、遵循何种程序,必须提供或不提供何种信息,以及如何根据个人的行动给予回报。^①制度规则既对治理主体所采取的行动具有塑造和规约作用,也是治理网络的黏合剂。由于超大城市空间更新治理涉及政府、市场、社会多元治理主体,且不同治理主体存在差异化的制度逻辑,因此不同制度规则之间的互补性就成为影响治理成效的重要因素。换言之,超大城市空间更新的包容性治理需要避免制度摩擦所造成的治理损耗,使不同制度规则统一于一个元制度框架内,从而增强制度规则的互补性和稳健性。

最后是巩固持续互动的治理过程。超大城市空间更新治理本质上是集体行动的过程,行动主体会综合考量成本、收益、社会规范等因素选择合作/不合作、进入/退出等策略,因而巩固持续互动的治理过程以促进联合行动是实现包容性治理的必要前提。随着政府回应性的显著提升和各类互动平台的不断涌现,社会公众逐渐从居于边缘地位的治理客体转换为占据治理网络中心地位的合作行动者,“共建共治共享”日益成为城市空间治理的基本原则。在此背景下,巩固持续互动的治理过程要求政府主体扩大与社会主体的信任合作基础,健全信息公开、确权赋能、利益表达、冲突协调、收益共享等治理机制,引导超大城市空间更新治理走向“善治”。

五、参与式治理:超大城市空间服务的均衡可及与供需适配

长期以来,中国户籍人口城镇化率始终低于常住人口城镇化率,2023年底中国户籍人口城镇化率仅有48.3%,^②与常住人口城镇化率相差17.86个百分点。为缩小这一差距,2013年中央城镇化工作会议提出“以人为核心”的新型城镇化发展道路,将“推进农业转移人口市民化”作为城镇化发展的首要任务。根据《“十四五”新型城镇化实施方案》的战略安排,加快农业转移人口市民化的关键在于“服务扩容”,即让非户籍常住人口能够在流入地享受同等规格的基本公共服务。而在属地管理原则下,公共服务资源的配置通常以辖区为边界,空间是公共服务供给的发生场域。空间服务的均衡可及与供需适配是超大城市空间治理现代化的核心目标之一,参与式治理是实现这一目标的有效途径。

(一) 中国超大城市空间服务的需求导向

超大城市空间服务治理的最终目标是满足人的经济、生活、生态和安全等多重需求,这一需求导向决定了超大城市空间服务治理应当重点解决供给不均衡和供需不匹配两大难题。超大城市空间服务供给不均衡源自城镇化发展的结构性困境。由于资源禀赋的空间差异和长期累积的城镇化发展压力,改革开放后中国采取了非均衡发展战略。通过分税制改革,极大地调

^① 参见[美]埃莉诺·奥斯特罗姆《公共事物的治理之道:集体行动制度的演进》,余逊达、陈旭东译,上海:上海三联书店,2000年,第82页。

^② 《公安部:2023年底全国户籍人口城镇化率达到48.3%》2024年5月27日, <https://cn.chinadaily.com.cn/a/202405/27/WS66541261a3109f7860ddf8b5.html>。

动了地方发展积极性。权力让渡和设立各种“政策区”的差异化空间生产模式,进一步促进了城市经济发展。尽管非均衡发展模式为城镇化水平的快速提升做出了巨大贡献,但也直接导致了超大城市服务供给的空间非均衡性;通常城市核心区的服务资源要远高于边缘区和郊区,造成区域间的相对剥夺感。超大城市空间服务供需不匹配则是由供给缺位、错位和需求侧管理的相对滞后等多重因素叠加所致。从市政公用设施的资金构成来看,城市空间服务供给主要依赖于地方财政拨款,而地方财政资源因其稀缺性,需要地方政府在不同支出领域进行抉择。虽然地方一般公共预算在公共服务领域的支出随着财政收入的增加而呈现总体规模扩大的趋势,但由于缺乏公共需求的有效反馈和决策协商机制,导致供给结构、质量和方式与实际需求内容和人口分布的匹配性不高,难以满足城市实际服务人口的多样化和多层次需求。

为此,提升超大城市空间服务的有效性需要基于空间主体的差异化需求,通过空间服务供给的均衡化、可及性和适配性提高人们的获得感和满意度。部分超大城市已经围绕空间服务的均衡可及和供需适配进行了有益探索,如上海要求按照服务人口和服务半径优化公共服务资源配置和统筹家门口服务设施布局,持续推进15分钟社区生活圈建设,不断提高服务供给的均衡性与可及性;成都与重庆依托轨道交通和公路网络推进一体化综合交通网络建设,致力于打造1小时通勤圈,促进区域公共服务共建共享;杭州依托大数据、云计算、人工智能等技术完善公共服务数字治理平台,全面融合城市感知数据、政府数据和社会数据,提升公共服务的智能化监测及分析水平。未来,超大城市空间服务还需从供给侧改革和需求侧管理共同发力,提高空间服务整体效能。

(二) 超大城市空间服务的参与式治理路径

作为链接超大城市空间物理与社会属性的关键纽带,空间服务的适配性是衡量超大城市空间治理绩效的重要维度,直接影响人们对美好城市生活的体验和幸福感,可以通过参与式治理路径提升超大城市空间服务适配度。超大城市空间服务的参与式治理可从以下三个方面推进:

一是从“供给主导需求”转向“需求牵引供给”的空间服务模式。进入新时代,中国社会主要矛盾已经从“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”转变为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。这一主要矛盾的转变,叠加超大城市空间的强异质性和高流动性,进一步加剧了超大城市空间服务供给侧与需求侧的张力,而传统“供给主导需求”的空间服务模式往往忽视需求侧的精准识别、输入和反馈,容易导致供需不平衡或不匹配等供给失灵。相比之下,“需求牵引供给”的空间服务模式更加强调需求侧的有效输入和反馈,能够适应人民群众日益多样化、多层次、个性化、高品质的生活服务需求,同时注重供给侧的结构性改革如多元化供给、均衡化供给、精准化供给、共建共享,有望缓解城市空间服务资源配置效率不高、供给不均衡、不充分和服务效能不佳等问题。此外,“需求牵引供给”的空间服务模式还具有高度的适应性和灵活性,可以引导服务供给方对各类服务资源进行有效整合,并根据公众需求的动态变化进行分层分类分时的差异化服务供给,从而提高超大城市空间服务供给效能。

二是完善公民全过程参与的空间服务管理。超大城市空间服务的适配涵盖过程和结果两个维度,过程维度的空间服务有效供给是实现空间服务结果适配的前提。完善公民全过程参与的空间服务管理需要涵盖需求表达、需求识别、供给决策、服务评价和结果问责五个关键环节,通过保障公民的知情权、参与权、表达权和监督权来减少信息不对称和提高空间服务供给效能。其中,需求表达环节要求拓宽公民参与需求表达的有效渠道,降低自上而下单向式的需求调查数据偏误;需求识别环节则在此基础上绘制更加精细化的需求图谱,最大限度地识别公民的差异化需求,避免“一刀切”式供给;供给决策和服务评价环节关乎服务供给的类型、数量、方式选择和服务供给质量的体验感知,通常也是公众最容易缺席的环节,可以借助民意调查、公开听证、社区恳谈、网络参与和人民建议征集等途径保障公众在供给决策和供给评价中的主导权;结果问责环节虽然面向的是供给方,但其本质是通过负向激励倒逼服务效能的改进,同时也能够增强公众在服务供给过程中的参与度、信任感和责任感。

三是优化空间服务供给效能评价体系。由于需求导向的空间服务理念长期缺位和难以掌握精确的投入—产出比数据,以往对空间服务供给效能的评价往往基于各项公共服务投入占政府财政总支出的比重和绝对值的增长情况,忽视了结果导向的服务供给效能评估,也就难以衡量实际的治理绩效。对此,应重新调整原有的空间服务供给效能评价体系,强化公民需求导向,将空间服务供给的均衡性、便利性和适配性纳入基本评价指标,结合公众满意度的测量结果对治理绩效进行综合评估。引入空间服务供给的均衡性、便利性和适配性评价将对空间服务供给提出更高要求,这就需要坚持以人为本的治理理念,完善数据共享、区域共建、跨域协调等治理机制和推进公共服务标准化建设,充分利用大数据、云计算、人工智能、区块链等新兴技术优势,促进空间服务的均衡化、便捷化、智能化和适配化。

六、韧性治理:超大城市空间安全的综合防控与系统韧性

自城市产生以来,安全就被置于重要地位,“当一个城市保证安全的能力下降时,……城市人口就会退避到另一个更安全的城市‘堡垒’”。^①随着城市文明的不断演进,现代城市在彰显规模效益的同时,也被推上了风险堆积的高地,城市安全受到巨大威胁。超大城市空间因其所处的地理位置和独有的规模复杂性、流动性、异质性和开放性,加上过高的开发强度和有限的资源承载力,更加容易成为风险集聚中心,产生各类自然灾害、事故灾难,发生公共卫生事件和社会安全事件的概率也显著增加。同时,超大城市空间所承载的巨大经济体量和海量人口数量,决定了其必须具备更强的风险防控能力,在“统筹发展和安全”“一流城市要有一流治理”等目标约束下,如何有效防范并化解各种潜在风险、提升城市系统的整体韧性,成为超大城市空间安全治理亟待解决的现实难题。对此,本文以韧性治理为应对策略,主张建立全过程联动的

^① [美] 乔尔·科特金《全球城市史》,王旭等译,北京:社会科学文献出版社,2006年,第6页。

风险防控体系,促进“技术—组织—主体”的整体互适,提高多元空间的协同韧性,从而保障超大城市空间系统安全。

(一) 中国超大城市空间安全的应对策略

超大城市空间安全治理是一项综合性的系统工程,包含预防、应对与恢复等环节,新修订的《中华人民共和国突发事件应对法》将突发事件的应对活动概括为预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等一系列连续过程,要求超大城市空间安全治理采取综合防控的总体策略。综合防控不仅包括对各类风险的全过程管理,更强调以联动协作的管理体制统合风险治理全过程。从实践观之,综合防控策略在超大城市空间风险治理中早有体现。以国土空间安全治理为例,超大城市逐步形成了“空间规划+用途管制”的国土空间开发、利用与保护的整体框架,通过“双评价”、统筹划设“三区三线”^①以及全域、全要素、全流程的空间用途管制,共同保障国土空间安全。为实现从传统单灾种管理体制到现代综合应急管理体制的转型,^②超大城市也进行了诸多有益尝试,深圳即是典型代表。作为高密度发展的超大城市,深圳面临复杂艰巨的安全治理任务,多次整合分管不同灾种的相关职能部门,于2019年组建深圳应急管理局,构建了由市应急委统一领导、市应急委办综合协调、市专项应急指挥部专业处置和区、街道属地化管理的综合应急管理体制,通过完善综合应急管理体制、机制与法制建设弥合了部门专业化管理的缝隙。^③

除了采取综合防控的应对策略之外,增强超大城市空间的系统韧性(Resilience)也是应对日益增多的复合型风险的另一可行路径。韧性是相对于脆弱性(Vulnerability)而言的,脆弱性是指系统由于受到扰动或压力而可能遭受损害的程度,^④韧性则是指系统受到干扰后恢复正常或稳定状态的能力。^⑤通常,韧性越强的城市系统越具备可持续发展的潜能。尽管人类可以运用各种现代技术识别一些风险的存在并及时扼杀,但风险的不确定性却是不以人的意志为转移的,^⑥因此需要通过提升空间系统韧性来减少、缓冲外部扰动所产生的消极影响。城市空间系统韧性是建立在物理与社会空间系统耦合基础上的,即通过这一耦合系统的整体韧性增强城市空间的适应性和复原力。

从实践来看,部分超大城市已经开始将“韧性”纳入空间治理行动,如北京市出台了《北京

① “双评价”是指资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价,“三区三线”是指根据城镇空间、农业空间、生态空间三种类型空间,分别对应划定的城镇开发边界、永久基本农田保护和生态保护红线三条控制线。

② 参见滕五晓《新时代国家应急管理体制:机遇、挑战与创新》,《人民论坛·学术前沿》2019年第5期。

③ 参见刘一弘、李静《地方政府应急管理制度创新的逻辑机理分析——以深圳应急管理制度创新实践为例》,《行政论坛》2023年第3期。

④ 参见 De Sherbinin, A., Schiller, A., Pulsipher, A., “The Vulnerability of Global Cities to Climate Hazards,” *Environment and Urbanization*, 2007, 19(1): 39-64.

⑤ 参见 Meerow, S., Newell, J. P., Stults, M., “Defining Urban Resilience: A Review,” *Landscape and Urban Planning*, 2016, 147: 38-49.

⑥ 参见高恩新《防御性、脆弱性与韧性:城市安全管理的三重变奏》,《中国行政管理》2016年第11期。

市韧性城市空间专项规划(2022年—2035年)》,作为空间领域韧性建设的顶层设计。从规划内容来看,空间韧性是一个复合概念,秉持系统韧性的建设思维,涵盖空间结构韧性、基础设施韧性、制度韧性、社会韧性、技术韧性等多个维度。^①

(二) 超大城市空间安全的韧性治理路径

现代城市安全治理需要通过提高城市系统韧性以应对风险社会的不确定性和复合型灾害,韧性治理成为传统风险与应急管理的更优替代路径。为保障超大城市空间系统安全,提升其抗逆力、适应力和恢复力,可从以下三个方面增强超大城市安全韧性:

一是建立全过程的风险防控体系和联动式的协作应对体系。韧性治理将风险防控视为一个涵盖风险监测与识别、风险评估、风险应对和学习适应等多个连续阶段的整合性过程,既要对城市空间潜在的风险进行排查、预警与演练,又要健全风险敏捷应对和危机学习的制度、机制和流程,“防”与“控”缺一不可。联动式的协作应对体系是超大城市空间安全治理效能的制度化保障。由于超大城市空间风险存在连锁效应和放大效应,其风险应对往往涉及多个部门、层级和地域;而现行应急管理工作却通常遵循分类管理、分级负责、属地管理的基本原则,如何实现综合协调仍面临多重制约。构建联动式的协作应对体系需要实现双重整合,即科层体系内部的党政整合,以及科层体系与市场、社会体系的整合,进一步明晰权责边界、整合行动资源和强化沟通协作。

二是促进“技术—组织—主体”的整体互适。随着大数据、数字孪生、卫星遥感、云计算、人工智能等在超大城市空间安全治理中的广泛应用,技术赋能城市安全治理已经成为一个不争的事实。然而,技术赋能治理隐含的前提假设是技术与其嵌入的组织和主体能够以融合互适的状态运行,即组织提供技术运行的制度规则且行动主体具备相应的技术治理能力。从实践观之,超大城市空间安全治理的数字化转型仍更多地集中在新兴技术的应用场景建设上,而对更深层次的组织变革、主体调适缺乏应有关注。然而新兴技术自身蕴含的潜在风险与可能诱发的社会伦理冲突,容易使其偏离技术赋能的正确轨道。因此,如何建立与新技术共演发展的组织体系和与之适应的治理能力,实现技术、组织、主体的相互建构与整体互适,是提升超大城市空间韧性治理效能的关键所在。

三是以多元空间的协同韧性保障超大城市空间系统安全。超大城市空间是由物理空间和社会空间构成的复杂系统,保障超大城市空间的系统安全需提升多元空间的协同韧性。提升超大城市多元空间的协同韧性不仅要着眼于城市硬件和软件的防御力、适应力和恢复力,还要警惕超大城市的社会结构断裂、多元利益冲突以及居民归属感薄弱等问题。为此,超大城市需统筹多项治理任务,包括增强城市基础设施韧性,搭建城市安全数据基座和智慧决策系统,保护城市历史文化底蕴,完善城市空间服务,提高城市治理水平,从而促进生产、生活、生态空间的整体协调,增强超大城市空间系统韧性。

^① 参见《北京市韧性城市空间专项规划(2022年—2035年)》,2024年3月, <https://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202403/W020240325309081232801.pdf>。

结 语

刘易斯·芒福德(Lewis Mumford)曾对特大城市(Megalopolis)的形成和衰败展开过深入分析:一方面,“一个以营利为目的而不是以满足人民生活需要为目的的扩张中的经济必定创造出一个新的城市形象。就是:一个永无止境日益扩大的无底洞的形象”,^①这一形象最终会发展为“四散蔓延的畸形巨大团块”和“胀破的城市容器”;但另一方面,“虽然这个大都市容器已经胀破,但是大都市这个磁石仍然在很大程度上保持着它们原先的吸引力”,^②“只有那些意识到这种危险的人才能把我们集体的力量引导到更有建设性的过程中去”。^③尽管当下超大城市面临的时代情境与刘易斯·芒福德所处的时代相去甚远,但有关超大城市空间治理现代化的理论和实践命题仍未得到充分回应。为此,本文聚焦超大城市空间治理现代化,首先,建构了“空间特性—治理目标—治理路径”的整合性分析框架。接着,从中国超大城市空间的超大规模性、高度复杂性、快速流动性与多维风险性四大基本特性出发,提炼了超大城市空间治理现代化的核心目标,包括超大城市空间规划的系统协同与有效实施、空间更新的协调互适与统筹共治、空间服务的均衡可及与供需适配、空间安全的综合防控与系统韧性。最后,基于超大城市空间基本特性与治理目标的内在联系提出整体性治理、包容性治理、参与式治理、韧性治理四条路径,旨在促进中国超大城市空间治理现代化。

中国处于全面深化改革、推进现代化的关键节点,超大城市空间治理现代化被赋予重要意义,其本质是以空间治理体系和治理能力现代化解决超大城市空间蔓延所累积的“城市病”以及“规模—资源”约束,从而跨越超大城市空间“非均衡发展”的“现代性”陷阱。如何顺应超大城市空间的内在特性和本质规律并进行针对性的诊断和治理值得深入反思。推进中国超大城市空间治理现代化既要客观尊重城市空间系统发展与治理的一般性规律,也要结合中国特色城市化发展道路的特殊性选择适宜的治理路径,使二者统一于人民城市建设。此外,中国超大城市空间因其在城市体系中的引领型、支撑型、创新型战略定位,是完善城市空间布局、实现城市治理现代化和中国式现代化总体目标的关键,其空间治理现代化的地方性经验可被总结、吸纳并推广为全国性政策,为中国乃至全球的城市空间治理制度化和现代化建设提供有益借鉴。

责任编辑:白 林

-
- ① [美]刘易斯·芒福德《城市发展史:起源、演变和前景》,宋俊岭等译,北京:中国建筑工业出版社,2005年,第557页。
- ② [美]刘易斯·芒福德《城市发展史:起源、演变和前景》,宋俊岭等译,北京:中国建筑工业出版社,2005年,第564页。
- ③ [美]刘易斯·芒福德《城市发展史:起源、演变和前景》,宋俊岭等译,北京:中国建筑工业出版社,2005年,第571页。