

• 行政学研究 •

# 中国城市公共空间治理模式创新研究

陈水生

(复旦大学 国际关系与公共事务学院, 上海 200433)

**摘要:** 城市公共空间在现代城市生活中发挥着日益重要而多元的功能,是社会交往的重要舞台、公共参与的重要平台以及城市活力和多元生活的重要源泉。城市公共空间治理存在以国家为中心、以市场为中心和以使用者为中心的三种典型模式。中国城市公共空间是一种典型的以国家为中心的治理模式,这就导致公共空间治理遭遇治理理念与治理目标的迷失、治理边界与治理责任的模糊、治理技术与治理价值的张力三重治理困境。为此,要从树立民本、服务和宜居的城市公共空间治理理念、构建整合性的城市公共空间治理机制和加快城市公共空间治理技术创新等方面促进城市公共空间治理模式创新,进而提升公共空间品质,创造美好城市生活。

**关键词:** 公共空间; 治理模式; 治理困境; 治理创新

**中图分类号:** D035      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1009-8860(2018)05-0099-09

城市生活是一个集多样性、丰富性与包容性于一体的复合体生活,任何自毁其中一个方面价值的行径,就等于自毁其生活,甚至最终导致城市生活的衰亡。<sup>[1]</sup> (P15-19) 美好城市生活需要优良的城市公共空间。城市公共空间是城市的重要组成部分,是面对大众开放的、供公众使用的空间,是或主动或被动的社会行为发生的场所,公共空间中人们行为受到空间使用管理规则的约束。<sup>[2]</sup> (P21) 城市公共空间主要包括但不限于道路、人行通道、公园、开放空间、车站和港口等交通站点、购物中心、商业区域以及能够自由出入的公共建筑如法院、医院和公共图书馆等。<sup>[3]</sup> 城市公共空间具有公共性、服务性和

宜居性等特征,在现代城市生活中发挥着日益重要的功能:是社会交往的重要舞台、公共参与的重要平台以及城市活力和多元生活的重要源泉。城市公共空间的治理水平既会影响城市发展,也会影响公共空间的品质,进而影响城市居民的生活品质。近年来,以城市公共空间建设为核心的新城市形态建设正成为发达国家提升城市竞争力的重要方式,它强调利用城市公共空间的集约和聚集效应提升土地资源利用,整合区域功能,创造城市活力,满足产业和社会发展需求。<sup>[4]</sup> 为更好发挥城市公共空间的功能,需要重视并改善城市公共空间治理,创新公共空间治理模式。

收稿日期: 2018-06-06

作者简介: 陈水生(1980—),男,湖南安仁人,复旦大学国际关系与公共事务学院副教授,主要研究方向为城市治理、公共政策与公共服务。

基金项目: 本文系国家社科基金重大专项课题“大数据时代超大城市精细化管理的体制机制创新及其关键技术应用研究”(17VZL020)的阶段性成果。

## 一、中国城市公共空间治理面临的多维治理任务

中国城市公共空间治理是个复杂系统,治理范围广泛、议题多元、任务艰巨,既关系城市公共空间的生产者、管理者和使用者等主体的利益,又涉及城市政治、经济、文化和生态等范畴;既包括城市公共空间的生产、发展和治理等环节,也涵括城市街道、广场、公园等重点空间的治理,同时还要解决城市公共空间环境、公共空间安全和公共空间流动摊贩治理等棘手难题。中国城市公共空间的多维治理任务可从以下几个视角进行分析。

### (一) 城市公共空间生成维度的治理视角

根据城市公共空间的生成逻辑,可将城市公共空间治理任务分为公共空间的规划、设计、建设、运营和管理等环节。2015年中央城市工作会议指出,要统筹规划、建设、管理三大环节,提高城市工作的系统性。加强对城市的空间立体性、平面协调性、风貌整体性、文脉延续性等方面的规划和管控,留住城市特有的地域环境、文化特色、建筑风格等“基因”。<sup>[5]</sup>中国城市公共空间的生成逻辑体现了权力、资本和生活逻辑的统一。权力逻辑是城市政府运用政治权力,采取公共政策对城市发展和治理进行规划、设计与空间分配的过程,集中体现城市政府的利益追求和决策偏好。资本逻辑是企业等市场主体介入城市公共空间的发展和建设过程,通过市场机制实现对城市空间资源的竞争性分配,以追求更大的经济利益。生活逻辑是城市空间的使用者通过利益表达和公共参与等方式对城市发展和空间治理施加影响,使城市空间成为民众的公共空间和城市美好生活的场所。为此,城市公共空间治理要实现权力逻辑、资本逻辑和生活逻辑的平衡,促进城市空间规划、建设与管理三大环节的有序衔接和匹配,协调好城市管理者、开发者和使用者之间的关系,充分发挥三者公共空间治理中的作用,形成三方联动协同的治理体系。

### (二) 城市公共空间构成要素的治理视角

城市公共空间的构成要素主要包括城市街

道、广场、公园以及供公众使用的其他城市开放空间。由此观之,城市公共空间构成要素的治理任务主要包括城市街道的功能布局与调整,建设与维护,秩序与安全治理等;城市广场的规划、设计、使用、安全维护和公共参与等;城市公园的空间布局、规划、建设、开放和管理等问题。城市公共空间构成要素维度的治理要实现专业化治理与统筹治理的平衡。城市发展与空间治理中的规划决策是一个高度专业的领域,因而需要借助专业团队和智囊机构对关系城市未来发展的战略规划、发展目标、空间布局与空间治理进行系统研究,扩大公共参与,减少决策的随意性和长官意志,确保不犯方向性错误和战略性失误。具体领域事务的治理要培养专业治理人才,比如超特大城市的公共安全治理、交通安全治理、公共空间反恐等需要大量专业的治理队伍。统筹治理是为了防止公共空间治理领域的碎片化和割裂,实现各治理领域和构成要素的衔接、整合与高效治理。在规划层面,统筹城市街道、广场和公园三大空间协调发展,形成合适比例与无缝衔接;在建设层面,统筹推进城市街道、广场和公园在经济、便民、舒适与环保等方面的标准与实施;在管理层面,统筹整合城市街道、广场和公园的治理技术与治理工具,加快治理技术创新与应用,以便实现整合治理。

### (三) 城市公共空间棘手难题的治理视角

现阶段中国城市公共空间的治理难题主要包括城市公共空间环境治理、城市流动摊贩治理和城市公共空间安全治理等。(1)城市公共空间环境治理。公共空间环境存在空间布局不合理、公共空间被侵占、空间环境脏乱差、城市空间“垃圾围城”、公共空间水资源和空气污染等问题。城市公共空间环境治理关系城市发展和城市生活品质,空间环境治理既要处理好城市经济发展与生态环境的关系,也要处理好城市规划、建设和管理的关系,还要处理好公共空间与其他空间的资源配置关系。城市公共空间环境治理涉及多个治理主体和部门,因此,界定不同治理主体的权力和责任,形成权责清晰、边界明确的治理机制是其中的关键。(2)城市流动摊贩治理。街道既是民众社会交往、公共参与和多元城市生活的场所,也是一部分城市居

民赖以生存的场域。流动摊贩作为中国城市化进程中的产物,是进城农民和城市低收入阶层维生的重要手段。由于流动摊贩给城市公共空间带来诸多问题,如影响市容市貌,挤占公共空间和破坏空间秩序等,因此,很多城市对流动摊贩采取了从严治理的方式。流动摊贩的存在和发展在现阶段有其合理性,城市管理者不能为了自身管理的便利和政绩需要,就对其一禁了之。流动摊贩治理要慎用和少用禁止性和限制性政策,采用开放性政策与引导性政策,运用柔性治理和精细化治理提升治理绩效。(3)城市公共空间安全治理。城市公共空间安全治理是平安中国和平安城市建设的重要任务。城市公共交通安全、公共空间重点场所安全以及大型赛事与重要活动空间的安全问题日益凸显。城市公共空间安全治理要考虑中国城市发展过程中的异质性、流动性和风险性等特征。城市安全问题是复杂社会、城市失序、发展失衡、社会焦虑和道德危机等的综合反映,因此需要多管齐下,通过制度建设、技术创新、行为分析和情绪管理等方式进行综合治理。

## 二、城市公共空间的治理模式

城市公共空间治理需要采用合适的治理模式,选择有效的治理政策,最大化发挥城市公共空间的功能和效益。<sup>[6]</sup>英国学者 Magalhaes 和 Carmona 将城市公共空间治理分解为三个过程:(1)规定如何使用城市公共空间。通过规定谁拥有使用权,如何行使公共空间的多种功能,满足哪些人群的需求,有效解决公共空间使用主体之间的利益冲突,发挥城市公共空间功能。(2)管理投入的资金和资源。城市公共空间治理得当与否,公共空间能发挥多大功能,满足多少需求,一定程度上取决于投入资源和资金的多少。(3)公共空间的日常维护(Maintenance)。城市公共空间需要适时维护以保证能够行使其功能并有效满足公民需求。公共空间的日常维护一般包括清洗道路、街道、指示标识表面,维护城市雕塑、灯光照明、植被绿化,替换部分公共设施等(见图1)。<sup>[6]</sup>城市公共空间治理很大程度上是以上三者的有机结合,法律规

定、资源配置和日常维护共同影响着众多使用城市公共空间的人群和社会组织,公共空间的治理需要一种协同机制。<sup>[7]</sup>

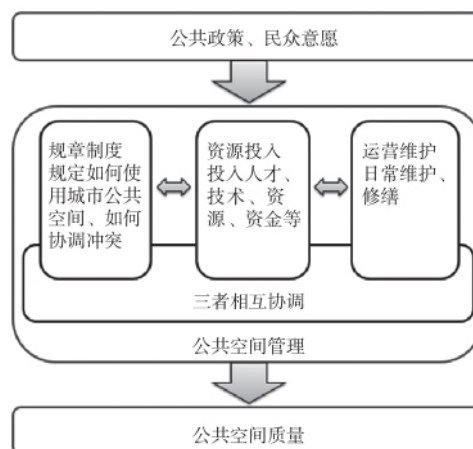


图1 城市公共空间的治理过程

Magalhaes 和 Carmona 进一步将城市公共空间治理划分为以国家为中心、以市场为中心和以公共空间使用者为中心,并从法律规定、资金投入、管理维护以及三者的有机结合四个方面分析城市公共空间的治理模式:(1)以国家为中心的公共空间治理,主要依靠公共部门提供公共服务,管理城市公共空间。其具有层级分明的等级结构,公共服务提供者和使用者的区分明确,公共服务的质量取决于官员对公共福祉的维护。城市公共空间治理依赖公共财政的合理分配、国家法律的强制规定和公共服务使用者畅通的意见反馈通道,以保证公共空间治理的有效。(2)以市场为中心的公共空间治理,将城市公共空间的管理责任归于私营实体,随之转让制定规则和做出决策的权力,这种转让通常通过协商、签订协议或契约成为合作伙伴等形式生效。这种模式注重对收益的追求,致力于吸引更多资源和财力物力,因而更加关注利益和效率,从而可能侵蚀公共空间的公共性。(3)以使用者为中心的公共空间治理,不以获利和赢得市场竞争作为首要目的,城市公共空间的管理权力被分散给各种社会组织。这种模式将提升公共福祉和提高公共空间公共服务质量作为纯粹的价值追求,具有很高的灵活性,能够很好地将公共服务与公民实际需求相匹配,并帮助政府服务于边缘性的弱势

群体。<sup>[6]</sup>

中国城市公共空间治理属于比较典型的以国家为中心的治理模式,政府在其中发挥着主导性作用,扮演全能角色,承担了从空间规划、建设到运营和管理的全过程治理任务。政府通过公共权力和公共政策对空间布局、资源配置、微观管理和公共服务进行治理,形成了政府主导的单中心公共空间治理模式。与此同时,随着中国改革开放进程的加快和市场经济的发展,市场主体和资本开始介入城市公共空间治理,影响公共空间资源分配和公共空间治理政策,资本在城市公共空间治理中的作用逐步增强。比较遗憾的是,作为城市公共空间使用者的广大城市居民在城市公共空间治理中尚未发挥应有作用,其利益表达和真实需求也没有得到足够重视。这种以国家为中心的公共空间治理模式决定了中国城市公共空间特有的发展困境和治理绩效。

### 三、中国城市公共空间治理模式的三重困境

政府主导是我国城市公共空间治理的典型特征和主要模式,政府由于拥有强大的资源配置能力和绝对权威而拥有高效率的行动能力,在大规模的城市公共空间建设和治理中,往往能迅速调动治理资源,取得其期待的治理目标;但随着城市公共空间的边界拓展、治理事务的复杂化、治理领域的多元化,政府主导的公共空间治理模式遭遇了诸多困境。我国城市公共空间存在诸如公共空间不足、公共空间生产异化、公共空间衰败、公共空间失序和公共空间参与不足等问题。具体而言,政府主导的城市公共空间治理遭遇了三重困境,即城市公共空间治理理念与治理目标的迷失、治理边界与治理责任的模糊、治理技术与治理价值的张力。

(一) 城市公共空间治理理念与治理目标的迷失

中国城市公共空间治理理念与治理目标的迷失表现为治理理念异化、公共空间的公共性缺失和公共空间功能发挥不畅。

其一,城市公共空间治理理念的异化。城市公共空间治理目标是营造适合人居住的空

间,创造美好城市生活,因此要坚守人本主义的治理理念,人是公共空间治理的最高尺度。城市公共空间治理要确保城市空间资源服务于全体民众,确保空间资源分配的公平正义。我国城市公共空间资源分配存在不均衡,权力和资本主导下的城市公共空间生产和分配使得城市低收入者处于不利境地,优质空间资源大多被政府和资本所垄断,城市公共空间配置的公平性问题日益严重,城市公共空间治理脱离了人本、服务与宜居的目标。

其二,城市公共空间公共性的缺失。在城市公共空间与其他空间的争夺中,城市公共空间不受重视,公共空间受到私人空间的挤压和侵占。城市公共空间的公共性和公共价值受到侵蚀,难以发挥其应有功能。在发展主义理念指导下,城市经济增长和物质发展成为最重要的目标激励,从而使得公共空间的公共性让位于经济性。中国城市公共空间受到市场经济消费主义的冲击,呈现私有化、商品化和符号化特征<sup>[8]</sup>,公共性缺失。在消费主义影响下,城市公共空间只是作为消费空间的附属品,服务于商品和消费,因而功能上的多样性大大降低,外在形态在大众消费品牌的作用下也呈现单一化的趋势,城市公共空间沦为纯粹的消费场所。<sup>[9]</sup>

其三,城市公共空间的功能发挥不畅。城市公共空间对城市发展和民众生活具有非常重要的价值,但我国对城市公共空间缺乏应有重视,没有为公共空间的功能发挥创造有利条件。城市公共空间在城市规划、建设和管理中受到忽略和挤压,城市公共空间难以发挥应有功能。总之,城市公共空间治理理念的异化、公共性的缺失、功能发挥不畅是城市公共空间的治理理念和目标迷失的具体表征,进而影响了城市公共空间的治理过程和治理绩效。

(二) 城市公共空间治理边界与治理责任的模糊

城市公共空间治理边界与治理责任的模糊主要表现为:城市公共空间的公共性和经济性的失衡、公共空间与私人空间边界的模糊、公共空间治理过程与治理责任的脱节。

首先,城市公共空间公共性与经济性的失衡。公共性是城市公共空间的最大特征,公共

空间的生产、发展和治理要服务于公共利益和最广大的城市民众,公共空间治理要体现并创造公共价值,满足城市居民的真实需求,为城市公共生活和美好城市生活创造品质空间。公共空间作为一种稀缺资源,本身具有较强的经济价值,特别是地理位置优越的城市空间往往成为政府和资本追逐的目标,政府往往会借助公共政策对其进行分配,资本则会运用市场机制对其进行配置,由此,本应作为公共空间的资源就被权力和资本所主宰,成为政府和企业追求利益最大化的重要筹码,公共空间的经济性压倒了公共性,导致城市公共空间的生产与治理不断异化。

其次,城市公共空间与私人空间边界的模糊。中国城市公共空间和私人空间的边界模糊,公共空间不断私有化和真空化。资源共享、成本分摊、赞助提供、公私合营等多样的公共服务提供方式使得公共空间和私人空间的边界逐渐模糊,公共空间的公共性被现代化不断侵蚀。<sup>[10]</sup>由此需要明确,哪些属于公共空间的治理范围,哪些属于私人领域或商业领域的治理事务?研究发现,对公众开放的私人空间能够有效补充并丰富城市公共空间的功用从而提升民众生活质量和健康水平。<sup>[11]</sup>但开放部分私人空间会带来何种影响,私人空间转变为公共空间后又该如何平衡公私之间的关系,这些问题都需要深入研究。中国近几年关于开放街区和共享街区的讨论实质是公共空间与私人空间边界的划分,以及开放街区之后面临的诸如社会治安、城市规划、公共交通、社区服务等现实难题,集中反映了城市空间的治理边界及其责任归属问题。<sup>[12]</sup>

再次,城市公共空间治理过程与治理责任的脱节。城市公共空间治理的责任不够明确,治理过程缺乏严格的绩效导向,具有随意性、粗放式和一刀切等特征,导致治理绩效低下,治理责任流失。城市公共空间治理过程要与治理绩效和治理责任联系起来,形成有效的治理激励机制。城市公共空间治理哪些是政府责任,哪些是空间开发者如企业等组织的责任,哪些是空间使用者如顾客和城市居民的责任,需要进一步厘清并进行确认,从而形成明晰的治理责

任分担体系。

(三) 城市公共空间治理技术与治理价值的张力

为了取得良好的公共空间治理效果,中国城市政府综合采用运动式治理、行政综合执法、网格化治理、大数据与智慧治理等方式提升治理水平。这些治理工具的应用适应了城市公共空间治理的需要,但也引发了与公共空间治理价值的冲突。网格化治理普遍运用到城市公共空间治理过程,通过合理划分单元网格,明确责任区域和职责分工;配备网格管理人员,构建高效化的管理团队;精细化编码城市部件,建立信息数据库;创设网格化管理体制等<sup>[13]</sup>,实现城市公共空间的精细化、精确化和智慧化治理。但网格化治理的大规模应用也会带来以下问题,一是网格化治理依赖大规模的视频监控系统,这种无处不在的网络会威胁公民的自由和隐私;二是网格化治理的技术成本和人工成本并不低;三是网格化治理的理念与现代社会的民主自由法治等价值观背道而驰;四是网格化体现的是管理者为中心的秩序逻辑,而不是使用者为中心的服务逻辑。治理技术创新既能服务于治理目标,但也会引发价值冲突甚至侵蚀公共价值。比如运用大数据治理公共空间要在保护民众的隐私安全与实现城市公共安全之间取得平衡,运用“互联网+”技术治理公共空间,要注意城市不同社会阶层“数字鸿沟”带来的空间不平等与空间正义等价值问题。因此,要妥善处理城市公共空间治理技术创新与治理价值之间的张力,实现治理工具与治理价值的和谐共生。

#### 四、中国城市公共空间治理模式的创新路径

中国城市公共空间治理模式创新需要立足公共空间发展的现状,并着力解决空间治理所面临的困境。从政府主导的治理模式转型为政府主导、企业协同、社会参与的整合式治理模式,从而实现对公共空间多维治理任务的全领域、全过程和整体性治理。具体而言,要从治理理念、治理机制和治理技术创新推动城市公共空间治理模式创新,为生活其中的城市居民创

造美好城市生活。

(一) 树立民本、服务和宜居的城市公共空间治理理念

人们之所以聚居在城市里,是为了美好的生活,城市公共空间治理模式创新要满足民众对城市幸福生活的追求。中国城市发展与治理要统筹生产、生活、生态三大布局,提高城市发展的宜居性。城市发展要把握好生产空间、生活空间、生态空间的内在联系,实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。城市工作要把创造优良人居环境作为中心目标,努力把城市建设成为人与人、人与自然和谐共处的美丽家园。<sup>[5]</sup>城市公共空间治理理念更新包含三层含义:民本、服务和宜居,以促进公共空间的价值回归与功能实现,构建品质公共空间,实现美好城市生活的治理目标。

首先,城市公共空间治理要坚持民本导向。城市公共空间治理要以人的尺度和民众的基本需求为准则,满足人的需要而不是城市的物化发展;满足城市居民的生产、生存和生活需求而不是资本和权力的需要。

其次,城市公共空间治理要坚持服务导向。城市公共空间的设计、建设、运营和管理要体现服务至上的理念。城市公共空间治理要告别以往重管制轻服务的倾向,实现管理和服务双轨发展,提升服务意识和服务水平,摒弃官僚主义作风,提供更为便捷和人性的公共服务。通过加强城市公共空间的精细化治理提升城市公共空间的服务水平。近几年杭州市的“最多跑一次”改革和其他城市积极解决公共服务中的“最后一公里”等问题就是很好的改革尝试。

再次,城市公共空间治理要坚持宜居导向。城市公共空间治理的最终目标是民众创造宜居、和谐与幸福的美好城市生活,让民众享受宾至如归、温馨宜人的生活空间。城市公共空间治理要从以往的权力逻辑和资本逻辑转向生活逻辑,即城市公共空间的生产与治理要能满足城市居民的实际生活需求,实现权力逻辑、资本逻辑和生活逻辑的动态平衡。<sup>[14]</sup>哥本哈根是宜居城市公共空间治理的典范。其步行街区规划关注的重点由汽车转移到人的日常生活,中心区步行网络中,步行街道面积为1/3,另外2/3

是城市广场,这些线性街道和点状广场形成了收放有序、动静结合的步行街区网络。步行街区成为新兴城市文化的载体,成为人们信息、物质和文化交换的中心,是“城市最大的公共舞台”<sup>[15]</sup>,为城市居民生活提供便捷舒适的公共空间,形成丰富多彩的多元文化生活。

(二) 构建整合性的城市公共空间治理机制

中国城市公共空间治理边界的模糊带来了不少问题,使城市公共空间异化更为严重。为解决这个问题,需要实现城市公共空间与其他空间的均衡发展,构建整合性的城市公共空间治理机制。城市公共空间治理要从过去的政府主导的单中心治理模式转变为多中心的整合性治理模式,实现政府、市场和社会/公民的联动协同治理,促进城市公共空间治理机制创新。城市发展要善于调动各方面的积极性、主动性和创造性,坚持协调协同,尽最大可能推动政府、社会、市民同心同向行动,使政府有形之手、市场无形之手、市民勤劳之手同向发力。创新城市治理方式,特别是要注意加强城市精细化管理。提高市民文明素质,尊重市民对城市发展决策的知情权、参与权、监督权,鼓励企业和市民通过各种方式参与城市建设、管理,真正实现城市共治共管、共建共享。<sup>[5]</sup>通过城市公共空间治理机制创新,实现政府、企业、社会、市民的多元互动,达致共赢的善治状态,强化公共治理民主化和公平化的价值目标,坚持以人为本的城市化,促进城市空间正义转向。<sup>[16]</sup>

整合性的城市公共空间治理机制首先要构建一个包括政府间跨部门的协同治理、政府与市场的公私协同治理、政府与社会的政社协同治理以及以上三大系统的联动协同治理体系,进而形成政府主导、企业参与、社会协同的公共空间治理框架。联动协同治理体系有助于促进公共空间治理的有效性,充分调动政府组织以外的公共组织力量,实现复杂公共事务的有效治理。<sup>[17] (P31)</sup>联动协同治理模式有助于打破政府单中心的治理模式,改变政府事无巨细、大包大揽的治理思路,消除管理思维科层化、行政化和等级化倾向,有利于贴近民众意愿和利益诉求的多元社会组织成为与政府平等的合作主

体,促进扁平化、多样化和平等化成为城市管理共享的核心价值。<sup>[18]</sup>通过联动协同治理,以民众需求为治理导向,做到重心下移、权力下放和服务下倾,让民众享受便利快捷的公共服务,提升民众生活幸福感和满意度。<sup>[19]</sup>

其次,整合性治理需要处理好专业化治理与统筹治理的关系。城市公共空间治理涉及面广、事务庞杂、责任重大和影响深远,因此,需要构建统筹性与专业化兼具的公共空间治理体系,既要有专业化机构负责城市公共空间专项事务的治理,也要有统筹机构协调整合,从而形成政府、公共组织、企业和居民的协同合作,构建管理有序和强化整合的治理机制。<sup>[20]</sup>政府除了透过跨机构协调,维持政策主导性外,应导入个人、企业和社会力量与资源,进行互动对话与协商,发挥最大效益。<sup>[21]</sup>构建政府之间、部门之间和政社之间的多元跨界治理机制,为无缝隙治理和精细化治理提供制度保障。<sup>[22]</sup>

再次,构建城市公共空间与其他空间协同共治的新格局。城市规划、发展和治理要根据不同空间的特征进行分层治理,实现生产空间、生活空间和公共空间的合理布局与协同治理。生产空间以经济发展为目标,生活空间以居住生活为导向,公共空间以促进公共生活为追求,这三类空间划分与布局不能割裂,而要有机融合,公共空间要服务于生产空间,生产空间要有利于创造美好公共空间;生活空间有赖于公共空间的配合,公共空间也需要生活空间予以支持。空间与空间之间既要有顺畅的物质、信息和人员流动与交换,也要有明晰的边界,公共空间不能承担生产空间的功能,生产空间也不能压制生活空间。因此,空间治理需要三者的配合与协同,保持生产空间、生活空间和公共空间合适的比例结构。一般而言,要根据城市的人口规模、经济发展水平、产业结构特征、城市建设水平、城市地理地貌、公共资源禀赋、城市历史与文化特征等多种因素共同确定。城市空间的良性发展需要平衡公共服务资源在城市空间中的布局。注重以公共服务资源的疏解和分散为先导,吸引人口、产业、商业等资源在多中心实现平衡配置。改革公共资源根据各行政区财力大小配置的方式,控制中心城区内的教育、医

疗等公共服务业发展规模,加强优质公共服务资源向大都市圈居间和外围区域转移的力度,缩小中心城区与周边区域在医疗、教育等服务的规模和质量差距,在都市圈内形成多个公共服务功能完整且相对独立的区域。<sup>[23]</sup>通过公共服务资源的配置调节城市公共空间的发展与治理,促进空间、人口、资源的互动,实现公共资源、公众需求和公共服务的精准匹配。

### (三) 加快城市公共空间治理技术创新

城市公共空间治理绩效有赖于“科学技术与社会治理技术的综合运用,从而推进城市公共空间治理模式创新”<sup>[24]</sup>。城市公共空间治理技术创新要从以下几个方面努力:运用网格化治理技术创新推进城市公共空间秩序与服务的双轨发展;运用计算机技术和“互联网+”技术实现万物互联互通,建设智慧公共空间;运用大数据治理技术精确捕捉民众需求,实现精准服务与智能化服务供给。

日渐成熟的网格化治理技术近年来广泛运用到城市治理中,逐步从秩序维护扩展到服务提供和空间治理等维度,以实现秩序与服务的双轨发展。网格化治理具有精准化特征,通过网格定点诊断、准点投送、及时到位、快速解决城市公共空间治理难题。网格化治理技术在城市公共空间治理中运用广泛,既可以利用网格化技术加强对城市流动摊贩的治理,也可以加强对重点城市广场的流动人群密度的调控与管理,还可以对城市公园等公共场所进行优化设置与治理。网格化治理技术有助于实现公共空间治理的任务分解和责任分担,增强治理主体的责任性与治理过程的回应性,进而提升治理绩效。

通过计算机技术和互联网技术的叠加运用,实现城市公共空间的互联互通,促进城市公共空间的精细化、精准化和便捷化治理。以互联网和物联网为代表的现代信息技术为城市公共空间治理提供了强大技术支撑。城市政府要充分利用互联网、GIS和GPS等多种技术,建立精准识别、动态追踪、集成共享的信息资源数据库,实现信息资源的整合与共享<sup>[25]</sup>,提升城市精细化治理的精准与智能化水平。构建智慧公共空间,可以借助企业力量和外部智力,形成政

府和高科技企业通力协作格局,政府搭建智慧城市建设平台,企业贡献技术,民众享受智慧治理的便捷与智能化,形成三方共赢的治理效果。如在“城市大脑”建设项目中,杭州市政府与阿里巴巴等13家知名企业通力合作,政府提供平台与协调,企业贡献技术,形成了协作治理的新模式。

通过大数据治理技术创新提高城市公共空间治理的科学性,精确捕捉民众需求,为民众提供精准化的公共服务。将大数据应用于城市公共空间治理有助于提高治理决策的全面性、系统性和常态性;引入大数据谱系相关技术有助于提升城市治理的效率和科学性;信息交流技术( ICT) 的应用有助于促进城市公共服务的个性化,精确把握公民需求,进而实现以人为本和民众需求至上的价值追求。大数据介入城市治理将从服务供给、方法模式及价值追求层面推进城市治理和创新发展的智慧化。<sup>[26]</sup>城市公共空间治理中引用大数据等技术,可以降低治理成本,实现科学决策、精准施策和精准服务。

总之,城市公共空间治理模式需要选择有效的治理工具,并运用新技术不断改善治理过程,提升治理水平。城市政府可以综合运用网格化治理、计算机、互联网、物联网和大数据治理技术推动城市公共空间治理模式创新,从而降低治理成本,提高公共空间治理的精确化、智能化与人性化,实现治理技术与治理价值的统一,创造美好的城市生活。

## 五、结 语

宜居的品质城市需要优质的公共空间,美好城市生活有赖于城市公共空间的有效治理。公共空间是现代城市竞争力的重要来源,它能够吸引资金和人才流入,满足居民娱乐、交流和生活等多元需求,提升城市品质,促进城市高效发展。我国政府主导的城市公共空间治理模式决定了公共空间治理的多维治理任务,使得治理任务复杂而充满挑战。政府主导的单中心治理模式也导致公共空间遭遇治理理念与治理目标的迷失,治理边界与治理责任的模糊,治理技术与治理价值的张力三重治理困境。为此,我

国城市公共空间治理模式需要转型为政府主导、企业协同、社会参与的整合式治理模式,以更好地发挥政府、企业和社会的作用,协调好城市管理者、建设者和使用者的关系,树立民本服务宜居的城市公共空间治理理念、构建整合性的城市公共空间治理机制和加快城市公共空间治理技术创新,推动城市公共空间治理模式的创新。

## 参考文献:

- [1] 乔尔·科特金. 全球城市史: 修订版 [M]. 王旭等译. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.
- [2] 维卡斯·梅赫塔. 街道: 社会公共空间的典范 [M]. 金琼兰译. 北京: 电子工业出版社, 2016.
- [3] Karina Pradinie, Ardy Maulidy Navastara, KD Erli Martha, Who's own the public space? The adaptation of limited space. Arabic Kampong [J]. Procedia - Social and Behavioral Science, 2016, ( 227 ); Bibeva Ivelina, Public Space and Its Role for Segregation Identity and Everyday life. A Case Study of Ostberga-hojdena and its Square. Thesis. Department of Geography. Stockholm University, 2012.
- [4] Yan Chun, Construction of Urban Public Space Forms the Core of the New City Building Research [J]. Urban Development Studies 2015 ( 2 ).
- [5] 2015 年中央城市工作会议 [EB/OL]. [http://www.xinhuanet.com/politics/2015-12/22/c\\_1117545528.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2015-12/22/c_1117545528.htm).
- [6] Magalhaes de Claudio & Carmona Matthew, Dimensions and models of contemporary public space management in England [J]. Journal of Environmental Planning and Management 2009 ( 1 ).
- [7] Leach R. & Percy-Smith J, Local governance in Britain [M]. Basingstoke: Palgrave 2001.
- [8] 杨震 徐苗. 消费时代城市公共空间的特点及其理论批判 [J]. 城市规划学刊 2011 ( 3 ).
- [9] 王超. 城市公共空间的公共性缺失及其治理 [D]. 山东大学硕士学位论文 2014.
- [10] Johnson J. Amanda, Glover D. Troy, Understanding Urban Public Space in a Leisure Context [J]. Leisure Sciences, 2013 ( 2 ).
- [11] Liljana JANKOVI? GROBEL? EK, Private space open to the public as an addition to the urban public space network [J]. Urbani izziv 2012 ( 1 ).
- [12] 吴庆华. 共享街区: 城市空间治理的实践原则与路



- 径[J]. 理论导刊 2017 (7).
- [13] 吴晓燕, 关庆华. 从管理到治理: 基层社会网格化管理的挑战与变革[J]. 理论探讨 2016 (2).
- [14] 陈水生. 中国城市公共空间生产的三重逻辑及其平衡[J]. 学术月刊 2018 (5).
- [15] 林玥玥. 从广场舞事件, 看城市公共文化空间需求. 中国城市网 [EB/OL]. <http://www.urbanchina.org/n/2014/0516/c369537-25026674.html>.
- [16] 戴维·哈维、汪民安、赵勇. 城市空间、资本运作与日常生活中的政治[J]. 学术研究 2016 (10).
- [17] 赖先进. 论政府跨部门协同治理[M]. 北京: 北京大学出版社 2005.
- [18] 陶振. 城市网格化管理: 运行架构、功能限度与优化路径[J]. 青海社会科学 2015 (2).
- [19] 杨秀菊, 刘中起. 推进多元协同共治: 社会治理精细化的实践与创新——以上海城市网格化综合管理为例[J]. 行政科学论坛 2017 (6).
- [20] Tom Christensen and Per Laegreid. 后新公共管理改革——作为一种新趋势的整体政府[J]. 中国行政管理 2006 (9).
- [21] 周晓丽. 论社会治理精细化的逻辑及其实现[J]. 理论月刊 2016 (9).
- [22] 陶希东. 实现社会治理精细化[N]. 学习时报, 2016-01-07.
- [23] 卓贤, 陈奥运. 从城镇化到都市圈化[J]. 比较, 2018 (94).
- [24] 房勇, 王广振. 智慧城市建设: 中外模式比较与文化产业创生逻辑[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版) 2017 (6).
- [25] 唐皇凤. 我国城市治理精细化的困境与迷思[J]. 探索与争鸣 2017 (9).
- [26] 文军, 高艺多. 技术变革与我国城市治理逻辑的转变及其反思[J]. 江苏行政学院学报 2017 (6).
- 责任编辑 思源

## Innovation of Governance Model for Urban Public Space in China

CHEN Shui-sheng

( School of International Relations and Public Affairs , Fudan University , Shanghai 200433 , China)

**Abstract:** Urban public space is now playing an increasingly vital and diversified function in modern urban life , as an important stage for social interaction , an important platform for public participation , and an important source of urban vitality and diverse life. There are three typical governance models of urban public space: country-centered , market-centered and user-centered. The governance of urban public space in China is a typical country-centered governance model , which leads to the three dilemmas in public space governance: the loss of governance philosophy and objectives , the ambiguity in governance boundaries and responsibilities , and the tension between governance technologies and values. Therefore , in order to promote the innovation of urban public space governance model , improve public space quality and create a better city life , it is necessary to establish a people-oriented , service-oriented and livable philosophy of urban public space governance , build an integrated governance mechanism of urban public space governance and accelerate the technology innovation of urban public space governance.

**Key Words:** public space; governance model; governance dilemma; governance innovation