

# 城市治理研究的问题域和方法论

## ——历史流变与研究展望

徐 林 卢昱杰

**【摘要】**与我国城市化进程极不相称的是,我国城市治理的研究至今还处于表象的、零散的状态;其关键原因在于研究者过于局限于操作性的实践研究,缺乏基础性理论的分析。通过全面透视了全球城市治理研究的历史流变,按照研究的问题域和方法论两个维度可以将城市治理研究划分成三个阶段:研究探索及提出阶段、研究完善及拓展阶段、研究跃迁后的“新范式”阶段。在演进中,研究的问题域不断拓展,且重心发生了显著变化:从“以物为重”到“以人为本”,更加关注城市的可持续性和城市中“人”的生活品质;研究的方法论从相对单一的自然科学及工程技术方法发展到融自然科学及工程技术、管理科学方法、社会科学方法于一体的综合性社会科学研究方法。全球城市治理研究的全息影像,有助于整合当前“碎片化”的研究,促进研究范式的形成与发展。

**【关键词】**城市治理;历史流变;问题域;方法论

**【中图分类号】**F294

**【文件标识码】**A

**【文章编号】**1006-7426[2016]04-0011-10

10.13553/j.cnki.llygg.2016.04.004

本世纪以来,中国的城镇化以前所未有的速度发展,我国学术界亦从2000年开始掀起了城市治理研究的热潮,相关论文可谓汗牛充栋。然而,总体来看,这些“紧密联系实际”的研究不仅起步晚,而且研究层次不高,相对于困难重重的城市治理实践更是不充分的,具体而言:1. 研究的问题呈“碎片化”,零散且“缺乏一条主轴”(仇保兴,2012)。当前我国城市治理研究的问题域,要么局限于城市治理的机构设置、管理手段创新<sup>①</sup>,或者是政府职能范围的争论<sup>②</sup>等定性的规范性研究,要么是对诸如生态城市、卫生城市、智慧城市等城市发展模式以及与之相关的城市规划的技术性研究,总体而言,这些研究“重实际操作、轻理论思辨”,缺少理论层面的深度挖

掘,尤其是对学科的基础性研究。2. 研究方法相对单一且科学性不足。基于个别案例的“局部观察法”是我国研究者经常采用的方法,虽不乏定性与定量分析,但是总体来看,研究方法具有较大的局限性,单一的方法论影响了研究的科学性和系统性,也制约了学科的学术积累和发展。

相对于这样一个重要的实践领域,目前的理论研究状态是无法令人满意的。由于未对城市治理研究的历史流变进行追根溯源式的理论考察,导致我国学界对城市治理的概念和内涵缺乏共识性理解,对城市治理理论的核心领域和核心观点缺乏共同认知,相关研究常常是无的放矢,研究者远未形成学术共同体,更遑论学科的发展与成熟。鉴于此,本文试

作者简介:徐林,博士,浙江大学公共管理学院副教授,浙江大学MPA教育中心主任,研究方向:城市治理,社会治理。卢昱杰,博士,新加坡国立大学助理教授,研究方向:城市发展与管理。

①如对于“二级政府、三级管理、四级服务”的城市治理组织框架的讨论,以及“数字化城市管理”平台的建设与应用。

②这充分反映在2000-2005年关于城市管理的“大”、“小”之争中,虽然在后来的实践中,广泛实施的“大城管”模式似乎给出了答案,但是无论是理论界还是实践部门都没有说清楚城市管理到底“大”到什么程度,边界在哪里?因此,各个城市只能按照自己的理解来定义城市管理之“大”,一时间,“南京模式”、“武汉模式”、“深圳模式”和“杭州模式”等不一而足,且各有其拥趸。

图沿着城市治理研究发展的脉络,扎根于学科基础性的文献研究工作,在全面透视全球城市治理研究历史流变的基础上,揭示该学科在不同阶段的问题域、论点和方法的异同及其演变,从而提出了未来研究可能的问题域和方法论。

### 一、城市治理研究的发轫与发展

“城市治理”作为一个概念初次出现在上世纪90年代中期的文献中,即使是“城市管理”一词,“成为特定的管理学概念,并作为一个学术术语得到使用和接受也仅仅是上世纪80年代的事情”(Bačlija 2011)。在早期研究者的视野中,城市管理仅仅是一种“未分析的抽象”(Stren, 1993),“根本就不是什么理论,甚至谈不上是一个普遍认同的观点”(Williams, 1978),虽然“对城市管理理论研究的缺乏不能作为否定城市管理理论存在的依据”,但是,恰恰是理论层面研究的不足“阻碍了城市管理学术研究和实践的发展”(Werna, 1995),上世纪80年代城市治理研究的发轫正是基于理论与现实的双重需要。

20世纪下半叶,发展中国家的快速城市化导致人口向城市迅速聚集,从1950年到1985年,发展中国家的城市人口增长了四倍,年增长率高达4.1%(俞金尧 2011),然而过快的城市化进程大大超过了城市的承载能力,城市公共服务不堪重负,严重影响了城市居民的生活质量。这些现象不仅在“过度城市化”的南美非常突出,而且在亚洲、非洲等发展中国家也是司空见惯。80年代开始,为了帮助发展中国家摆脱城市发展困境、改善城市生活,众多的国际机构借助于名目繁多的援建项目参与其中。通过考察这些援助项目的实施进程和绩效,Stren、Davey等学者发现,这些以改善发展中国家城市环境与城市公共服务质量的援建项目所涉足的领域千差万别,不同的机构都按照自己对城市治理应有之内涵的理解而设计、筹划和开发援建项目,具有明显的盲目性和随意性,其结果常常事倍功半。实践领域的困惑和诉求倒逼着城市治理理论研究的兴起,至今方兴未艾。

本文采用文献检索法梳理国际上城市治理研究发展的脉络,使用的数据库是四大检索库之一的“Elsevier ScienceDirect”期刊数据库<sup>①</sup>,检索了1980年至2015年5月发表在国际学术期刊上的标题或关键词中含有“urban management”或者“urban governance”<sup>②</sup>的所有期刊文献,共得到677个主题和1341篇文献,这些文献和研究主题广泛分布于社会科学领域、自然科学领域以及工程技术领域。总体来看,城市治理研究之初,学者们的研究重点是城市公共服务的物理属性,意在对国际组织援建项目的实施作出一种技术上的回应,使城市的土地、交通、供水等基础设施能够承载城市快速、持续的发展,满足城市正常生活的需求;90年代中期,随着治理理念的引入,学界开始关注城市中的利益相关者,尤其是城市中的“人”如何参与到城市的管理活动中,在其后的研究中,城市中的“人”日渐成为城市治理研究的核心要素。换言之,城市治理研究的“问题域”实现了从“物”到“人”的蜕变。从研究方法来看,研究之初,方法相对单一,由于关注点在城市公共服务的物理属性上,自然科学及工程技术研究方法应用较广,社会科学的研究方法较少涉及,且基本是定性分析。随着研究的深入,不仅自然科学及工程技术研究方法得以加强,经典的管理科学研究方法和社会科学研究方法日渐广泛应用于城市治理的研究,方法论从单一走向复合、多元。鉴于此,本文按照“问题域”和“研究方法”两个维度将城市治理的研究划分为三个阶段,如图1所示。其中第一阶段是城市治理研究的探索及提出阶段,时间区间是1980至1990年;第二阶段是城市治理研究的完善及拓展阶段,时间区间是1991至2005年;第三阶段是城市治理研究跃迁后的“新范式”阶段,时间区间是2006年至2015年。

### 二、城市治理研究的探索及提出阶段

上世纪80年代,实践部门的迫切需求推动相关理论研究的兴起,“城市管理”<sup>③</sup>作为管理学概念逐步被学术界接受。然而,对文献进一步检视可以发

<sup>①</sup>之所以选择“Elsevier ScienceDirect”期刊数据库,是因为该数据库是国际上公认的最全面的全文数据库,同时也是城市研究领域最权威、覆盖领域最广的数据库。

<sup>②</sup>正如BAČLIJA(2011)所言,“严格区分城市管理和城市治理是非常困难的”,并且在国外文献与实践操作中,二者在概念上常常是通约的。近年来,“城市管理”一词在我国有“污名化”趋势,因此,本文在行文中统一采用“城市治理”的说法。

<sup>③</sup>直到上世纪90年代中期,城市治理的概念才被引入,在此之前所有的研究都是围绕“城市管理”这一概念的,因此,本文暂且使用“城市管理”一词直至“城市治理”的概念被提出。

现,1980-1985年19篇文献中的11篇和1986-1990年35篇文献中的15篇是简短书评或1-2页的短文,占比将近50%,剩下的20多篇算得上是研究论文,这些零星见诸于各类期刊的论文所探讨的

内容局限于城市运行过程中具体面临的实际问题,至于“城市管理”的概念内涵、研究范式等,还远未形成系统的认知。

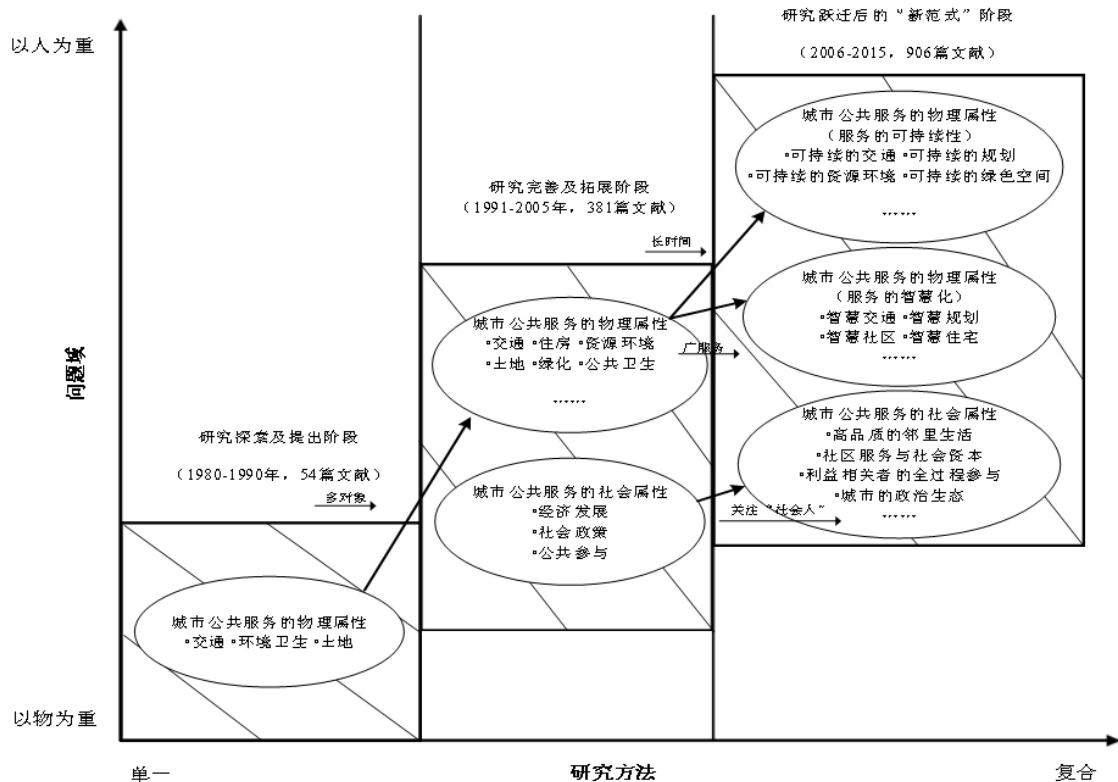


图1 城市治理研究发展三阶段范式

(一) 研究的问题域。本阶段研究的领域比较分散,相对来说三个问题受到比较高的关注,其一是城市规划与城市公共交通的建设,涉及的内容主要是发展中国家如何规划城市建设和土地利用,完善城市的公共服务设施,尤其是规划城市的土地使用和建构畅通、高效的公共交通网络(Anselin & Arias, 1983; Gartner et al, 1980)。其二是关于城市的废弃物管理、资源保护和利用等城市生态环境方面的研究(Omura, 1987; Sawyer & Casagrande, 1983)。如Mar (1981)提出“dead is dead”的城市水资源使用战略,强调了对破坏程度不同的水资源应该进行分类管理、集中使用和深度开发,以实现城市水资源的集约化使用。其三,计算机技术在规划、信息数据管理与处理等方面的初步应用使城市治理的手段更加科学化,尤其是在规划领域,且文献基本上集中在1986-1990年这段时间<sup>①</sup>,计算机辅助设计使更高水平

的物理空间构图有了可能,规划也更加系统。

(二) 研究方法。这一阶段研究者主要是从技术上探讨如何改善和提升城市公共设施的服务能力,以实现急剧膨胀的城市生活的物理承载,关注的焦点主要是城市中的“物”,因此,使用例如数学优化模型和计算机模拟等自然科学与工程技术研究方法构成了本阶段最重要的方法论基础。如Gartner等构建了一个城市交通管理的优化模型,模型参数几乎包括城市公共交通的方方面面,并利用计算机技术进行模拟,从而提出一个成本最低、能耗最少、污染最小、服务设施安全便捷的公共交通服务网络;Cartwright等在其1988年的文献中详细探讨了如何通过“城市数据管理软件”(UDMS)在编程技术方面的发展而提高城市规划中的构图能力,进而提升规划的效率。

<sup>①</sup>相应的文献可参阅:Valenzuela et al(1989)、Cartwright et al(1988)、Robinson & Coiner(1986)。

### 三、城市治理研究的完善及拓展阶段

从上世纪90年代后,研究者对“城市管理”作为一个管理学概念(或一个理论)有了基本认同,并开始逐步丰富其基本内涵、探讨其理论框架,相应地,文献数量激增到381篇,且大部分是研究型论文。城市治理研究的理论体系在不同理论思想、不同研究方法和不同视角的跨学科整合过程中实现了螺旋式上升,并在理论思想的交汇和碰撞过程中,反复修正和完善自身的理论框架,逐步厘清了城市治理研究的边界,形成了自己独特的研究方法和研究范式。尤其是到了90年代中期,随着治理理论的引入,城市治理研究的问题域从“物”发展到“人”、“物”兼具,给予了相关主题更多的人文关怀,换言之,城市治理研究从专注于管理的科学化、技术化发展发展到对城市治理主体之间协作方式的思考,从技术自觉走向管理自觉。

(一)研究的问题域。一个学科要走向成熟首先必须对基本概念有共识性的理解,在城市治理研究的完善及拓展阶段,关于其核心概念与内涵的思辨一直贯穿着本阶段的始末,也形成了研究的重要主题。研究者试图通过与“国内、国际直接从事城市管理项目的管理者建立起紧密联系”,借助经验性观察来“统一城市管理的概念认知”(Stren, 1993),然而,正是这种基于“局部观察”的“盲人摸象”式的研究使得学术界对于城市管理的核心概念“一直捉摸不定”(Bačlija, 2011; Mattingly, 1994; Obeng - Odoo 2012; Werna, 1995)。McGill显然是这段时间比较活跃的研究者,其在90年代发表了系列论文对城市管理的概念、研究方法等作了比较全面的阐述(McGill, 1998、1994、1993),并在综述其他学者研究成果的基础上,于2001年总结归纳了“城市管理清单”(McGill 2011)。

通过对文献的深入品读,本文认为城市管理的概念认知虽然一直没有趋同,但是,在对概念的思辨过程中城市治理大大丰富了自身的研究领域,可以说,本阶段的文献很多都是在试图给出城市管理内涵的努力中发现了相应的研究主题;概言之,城市治理研究的问题域在以下四个方面得到了拓展:

1. 城市发展与土地使用规划。发展中国家城市人口急剧增长造成城市发展严重失序,城市边界盲目扩张的不可持续性要求对城市发展的诸要素进行

合理的规划,并且,规划和土地管理是跨学科、跨领域的工作,执行过程中需要政府部门之间的协作,甚至还应该综合非正式部门的意见,相应政策也应该随城市社会经济的发展和需求变化“动态调整”(Clarke, 1992; Fekade 2000; Mabogunje, 1992)。

2. 城市的公共基础设施的建设和维护,如道路交通设施、污水处理设施、供水供电设施、城市卫生设施、城市公共资源与环境保护等问题(Clarke, 1991; McGill, 1994; Richardson, 1993)。

3. 一些关乎城市居民生活品质的基本的公共服务供给,如基础教育和医疗服务、家庭福利、贫穷问题、公共住房建设、棚户区(squatter settlement)改造与维修翻新,以及城市的供水、城市的废弃物管理等(Rakodi 2003; Werna, 1998)。尤其是2000年以后,城市水系统、固体废弃物管理系统的可持续性以及再循环机制更是得到广泛关注<sup>①</sup>。

4. 城市管理的机构建设,特别是城市政府相关部门的运行管理能力和财务能力。肯尼亚的一个市镇上世纪80年代的十年实践证明,即使有良好的城市治理意图也可能会因为地方政府的能力不足,缺乏经济支撑而无法实现(Martin, 1991)。另外,广泛参与到发展中国家经济社会进程中的世界银行是当今世界上最大的多边援助机构,作为经济组织,一直强调“城市范围内的经济发展战略”(Tibaijuka, 2009)。

上世纪90年代中期开始,治理理论的兴起深刻影响着城市治理的研究。研究者普遍认为,城市治理是整体性的工作,在操作过程中,不可避免地涉及到城市政府的多个职能部门,不仅需要跨部门的合作,更需要协调和整合国家层面、地方层面各级政府机构的行动,动员城市政府部门与非政府部门的资源,这不仅包括城市治理的运行机制,也包括城市公共服务的递送(delivery)方式。McGill在其1998年的文献中,甚至认为城市管理必须涉及的首要问题就是:谁是城市管理的推动力量?政府还是所有的行为主体?特别是在上世纪末到本世纪初这个言必称“治理”的时代,各类非政府组织和志愿者积极参与到城市公共服务的递送过程中,新自由主义学派的支持者也不断批评政府部门对基础设施建设和公共服务提供的垄断。同时,随着城市治理参与主体的日益多元化,跨部门、跨界合作日渐成为基本的行为逻辑,倒逼着城市治理运行机制的调整,城市的治理

<sup>①</sup>相应的文献可参阅:Costi et al(2004)、Manzungu&Mabiza(2004)。

不再仅仅是城市政府的职责,所有的利益相关者都可以成为参与主体。尤其是在本世纪初掀起的有关城市固体废物管理机制的一轮研究中,众多学者惊人一致地提出了建构政府部门、非政府组织、社区组织、志愿者以及个体拾荒者之间合作机制的重要性,论证了政府—私人(public-private)、政府—社区(public-community)、社区—私人(community-private)和私人—私人(private-private)等这些新的联盟与合作形式,在有效地降低城市治理的成本、缓解城市政府的财政压力、弥补公共服务的不足,以及避免边缘和弱势群体被排除在服务之外等方面的积极作用(Ahmed & Ali 2004; Baud et al 2001; Kyessi, 2005)。研究者在强调市场和社会力量的同时,并没有忽视政府“元治理者”的角色,相反,很多研究者认为:城市政府虽然未必直接参与公共物品的生产过程,但是一般而言会参与分配,一方面规制产品的数量和质量,以确保这些公共品可用;另一方面,通过兜底的服务保证城市公共品供给的公平性和可获得性。

(二)研究方法。本阶段关于城市治理的研究方法日益丰富,不仅自然科学及工程技术领域的新思路、新方法被迅速整合到具体的研究中,并且,随着研究的关注点逐步从城市公共服务的物理属性转移到社会属性,社会科学研究方法,尤其是经典的管理科学研究方法的应用大大加强,方法论的提升和创新有力支持了城市治理研究的成熟和发展。然而,总体来看,本阶段的主要研究对象仍然停留在城市治理的物理属性,关注的重心还是城市中的“物”,因而,在研究方法上更多地采用自然科学及工程技术研究方法。如 McGuckin 和 Brown(1995)研究加拿大 Guelph 市城市暴雨蓄水设施建设的空间分布模型时,将城市景观学和工程技术学相整合,改进了城市蓄水区的生态环境;而 Gobel 等(2004)在评估德国不同水文地质区域的雨水渗透工程对地下水水位的影响时就设计了三种不同的计算机程序,将计算机技术与工程技术相结合。本世纪初刚刚萌芽的 GIS 技术作为新的科学技术方法被研究者大量使用, Morita 等(2004)在研究亚洲发展中国家城市交通和地方治理时就是基于地理信息系统(GIS)技术的土地使用分析模型来研究城市化和交通基础设施发展之间的关联性, Puliafito 等(2003)提出的城市空气质量识别和管理系统也是基于 GIS 技术。

定性的案例研究和定量的数据分析等社会科学研究方法逐渐被研究者整合到城市治理具体问题的

研究中,相应地,研究也更具有人文关怀。如 Simpson 和 Chapman(1999)比较了英国的爱丁堡和捷克的布拉格在城市规划过程中利益相关者的参与程度, Lee(1998)对曼谷的三个低收入社区进行了比较,阐释了社区可以借助外部中介组织的力量,动员内部资源,提升参与能力的观点。Ferrari(1999)在给定物理设施、环境能力和预算等约束条件下,以道路收费、公交票价和运输的服务特性为变量,提供了一个解决道路交通外部性的定量分析模型,并对意大利的 Pistoia 小镇进行了实证研究。

经典的管理科学研究方法也在这一阶段引入到城市治理的研究中,大大丰富了研究的方法论。Chakrabarty(2001、1998)就指出传统管理学的科学管理理论、运筹学(operations research)理论和计算机辅助设计(CAD)等管理科学工程学科领域的研究方法同样适用于城市治理的研究和实践,并应用这些方法探讨了城市基础设施的布局与管理、城市建筑物的规划和设计,以及最优的城市发展模型等,提出了城市治理的整体性和最优绩效策略。Quintero 等(2005)改进了城市基础设施管理的智慧决策支持系统(IDSS)的原型设计,建立在计算机技术之上的运筹学和人工智能研究全面应用于这个基于案例推理的决策系统,体现了计算机辅助决策的方法论演进。

#### 四、城市治理研究跃迁后的“新范式”阶段

近十年来,城市治理研究所关注的主题实现了从“人”、“物”并重到以“人”为重的跃迁。研究者迫于城市人口增长和城市日常活动变化所导致的城市经济社会的发展压力而不得不重新考量城市发展的可持续性,并围绕着城市中的各类软硬资源如何可持续满足城市中“人”的不断增长的需求而设定相应的问题域,城市治理研究也随之进入一个“新”的阶段。这一阶段,自然科学及工程技术研究方法、管理科学研究方法、社会科学研究方法等不仅分别有了新的进展和突破,并且在探讨城市公共服务的物理属性和社会属性如何整合,以满足“人”的需求的过程中实现了多种研究方法的交叉和组合。随着计算机信息技术、通讯工程技术和互联网技术在城市治理实践中的广泛应用,城市治理的智慧化作为一个新的概念被提出。总体而言,迅速增加的文献大大促进了城市治理研究的新框架和新方法日臻完善。

(一) 研究的问题域

本阶段中,城市的可持续发展、环境与资源治理等领域的研究风生水起,城市规划、建设和治理的科学性日益受到研究者和实践部门的重视,尤其是针对经济高速发展,人口急剧向大城市聚集的发展中国家的研究,城市的“热岛效应”、土地与水资源紧缺以及温室气体(greenhouse gases)排放等环境污染问题得到研究者们高度关注。

1. 可持续性成为最主要的研究热点,并在以下几个领域得到发展:第一,建构城市可持续性的评价指标体系。如 Michael 等(2014)基于对亚洲国家之间的比较研究设计了针对发展中国家的可持续发展指标; Cloutier 等(2014)则在综述既往文献有关可持续发展与更高水平幸福感(self-reported happiness)之间关联性的研究成果的基础上,开发了一套测量可持续的邻里幸福感的指数(Sustainable Neighborhoods for Happiness Index,简称 SNHI)。第二,探讨如何通过可持续的城市规划和土地使用来拓展城市发展空间,或者是在城市建设或城市重建中实现城市用地的可持续性,亦或是借助科学的城市设计获得可持续的城市空间等(Meijer et al, 2011; Wang et al, 2014)。第三,城市自然资源与环境的可持续性,如城市的绿色空间管理、城市水资源和废弃物的循环利用等。在研究中,大多数文献超越了技术性探讨,在治理理论的视域下研究了跨界合作机制,尤其强调城市居民是城市治理的行为主体,而不仅仅是客体<sup>①</sup>。第四,城市应对自然灾害的预防和抵抗能力,城市政府通过组织机制建设和提高基础设施工程的技术韧性以提升城市应对灾害的能力,如 Carey 等(2012)就非常强调在气候变化异常、自然灾害频发的情况下,基于先进技术、优质的而又超前性的工程建设是关键的应对措施。

2. 关于城市治理技术手段的研究。在研究的“新范式”阶段,研究者更加关注技术本身的发展,并试图通过对技术演进的分析实现城市管理工具和手段的改进,地理信息系统(GIS)、通讯信息技术( ICT)以及计算机网络技术等作为技术手段和信息媒介的角色日渐被正视( be envisaged)。特别是近年来,随着科学技术的发展,信息技术和互联网技术的发展联袂推动着城市治理“数字化和知识化”时代的到来( Baud, 2014),使城市治理逐步走向智慧

化,知识城市( knowledge city)的概念悄然兴起,并被认为是“为未来可持续性城市提供了一种有效的模式”。研究认为,建设知识城市至少应该包括这些要素:建构知识的基础,包括教育机构和 R&D 行为;优化城市的产业结构,促进知识城市的创新与发展;形成多样性与多元的城市文化,促进城市的创新活动;以及知识的可获得性、城市社会的公平和包容等( Yigitcanlar et al, 2008; Yigitcanlar & Martinez - Fernandez, 2007)。

3. 关于公众参与和城市社区治理的研究。在治理视域下,建构有效的机制,促进公众参与城市公共服务的递送过程一直备受研究者关注。如 Baud 和 Dhanalakshmi( 2007)以地下排水系统的投资为例,通过对参与其中的政府部门、公民社区组织访谈,以及对服务水平的现场观察,分析了多方利益相关者参与格局的不同如何导致不同的治理效果。社区在城市公共服务递送过程中具有不可替代的价值,如何更好地实现社区参与和社区发展? 研究者设计了多种渠道。Roman´czyk 等( 2015)提出了邻里合同( neighborhood contracts)的概念,强调在制定和实施城市更新目标时,应该由邻里共同提出设计方案,参与招标过程和方案的实施; Minnery 等( 2013)的实证研究发现,居民不再是社区建设的被动接受者,社区志愿者通过社区社会组织( CBOs)参与其中,并在工程鉴定、材料采购和劳动力供给方面发挥着越来越重要的作用。此外,有些研究还专门讨论了影响社区参与的主客观因素,如 Zhai 和 Ng( 2013)以西安鼓楼回民区回民与政府的斗争为例,讨论了社区社会资本对社区参与效果的影响。

(二) 研究方法

本阶段,自然科学技术及工程技术领域,社会科学领域尤其是管理科学技术研究方法的新进展使城市治理的研究有了更加坚实的方法论基础。一方面,自然科学及工程领域的技术发展和应用为探讨城市基础设施的升级和完善提供了技术上的可能,新的研究工具和技术手段广泛应用于城市硬件设施的研究中,如 Galiana - Martin 等( 2011)研究地中海地区的“荒地—城市界面”( wildland - urban interfaces)对于森林火灾防护的作用时将 GIS 技术和远程传感技术( remote sensing techniques)相结合,并使用高精尖的图像处理技术和 FragStat 软件技术来评

<sup>①</sup>如 Peris 等( 2011)等阐释了“参与式治理”如何通过为公民参与开辟了新的空间而加深了地方民主建设,还特别提出了在城市环境管理中,公民参与的制度化、经验积累和发展网络的重要性。

价界面的风险性和脆弱性; D' Alisa 等(2012)引入废弃物的代谢率和密度两个指标,运用工程学研究方法建立了城市废弃物的社会和生态系统代谢的多元方程,并以意大利坎帕尼亚地区(Campania)地区1999-2007年垃圾处理密度为例进行了实证研究,论证了该地区的生物物理压力和不可持续的生态环境。另一方面,管理科学工程领域的方法演进为城市提升管理自觉、实现科学管理提供了新的方法和研究思路。如Achillas等(2011)创新了“多标准优先顺序决策”的研究方法,以希腊的Thessaloniki市为研究对象,实现了“减排策略的多标准优先顺序决策”在方法论上的创新,为城市环境持续恶化背景下的减排策略决策提供了寻求专家和公众接受程度之间平衡策略的新思路; Ciomasu(2013)以罗马尼亚雅西市(Iasi)为研究对象,基于跨学科的城市研究和公共战略规划的广义语境,开发了一个“自动决策树”分析框架,论证了什么样的城市才是具有弹性的、可持续发展的城市,其结论是城市中的“人力资源”才是最终的决定性力量。

随着城市中的“人”以及与之相伴的城市生活日渐成为城市治理研究最重要的议题,相关研究也更具有人文关怀,超越管理科学、更具备人文精神与综合性的社会科学研究方法随之得到更广泛的应用。首先,案例研究法有了进一步发展。一方面,研究者的视野更加广阔,跨洲、跨国的国际比较研究方法更加普遍,如Baud等(2014)分析城市政府在ICT技术和GIS技术应用模式和技术变革方面投入的不均衡与城市政府工作流程转变方面的效率和效益之间的关联性时就以印度、南非、巴西和秘鲁的六个中等城市为例进行了比较研究,案例跨越了三大洲的四个发展中国家。另一方面,在案例分析过程中,不仅仅是对案例的简单描述,而是力求对案例的深层次挖掘,参与式观察、半结构化访谈等质性研究方法成为数据获取的主要途径。如Ibem(2009)在以尼日利亚Ohafia市为例,论证了在发展中国家,社区非政府组织、社区发展组织等基于社区的社会组织对政府投资于基础设施建设的补充作用时就是基于作者两年田野调查所获得的一手材料。其次,研究中广泛使用建立在大样本调研基础上的计量分析方法,如Gilaninia等(2011)基于伊朗Rasht市的大样本统计研究,提出了“善治”的城市在知识管理方面应该包括知识的创造、知识的获得、组织的学习、知识的分享、知识的应用和知识的储存等六个维度。“新范式”阶段随着研究领域拓展到城市政治生态、

权力结构、参与式治理等更具人文关怀的新领域,广泛应用于政治学、社会学研究中的人类学研究方法被引入城市治理研究,并且,随着研究领域从“物”到“人”的升华,其重要性日益凸显。

值得关注的是,近年来城市治理研究的方法论出现了复合、多元的新趋势,研究者跨界整合了不同学科领域的方法论,从而使研究更加深入,研究成果及其应用更加多元。如Domènech和Saurí(2010)在研究城市灰水(greywater,又称为洗涤用水)的再利用机制的时候,通过对120名灰水使用者和水务部门专业人士的深度调研和访谈,不仅提出健康风险、运行机制、用户对成本的感知以及环境意识等因素显著地影响着公众对灰水的接受程度,而且还探讨了改进再循环工程,弥补系统缺陷的思路和方法,这种将田野观察法、问卷统计法和自然科学及工程技术方法相结合的综合研究方法为探讨城市治理中“社会—技术”转变进程提供了更加复合多元的政策成果;Wong和Lau(2013)以香港旺角为例,引入3D计算机模拟技术,并结合有关公众认可、政府支持等因素的访谈数据,针对性地提出工程设计的最优方案,这一研究同样是建立在自然科学及工程技术、管理科学与社会科学相融合的基础之上。

## 五、结论与研究展望

本文摒弃了城市治理研究中常用的局部观察法,转向城市治理研究的基础性工作,基于文献检索法,以问题域和研究方法为维度,全面透视了全球城市治理研究的历史流变,归纳总结了不同研究阶段的问题域、论点和研究方法,并分析了其差异、特点和演变趋势。

一方面,城市治理研究具有很强的实践性与问题导向,研究的问题域和论点随着经济社会发展阶段和城市居民的现实需求而不断变迁。对城市治理研究历史流变的追溯显示,在不同的发展阶段、不同区域的城市所关注的问题具有明显的差异,如果过于偏重实务操作,拘泥于城市治理的具体细节就很难形成城市治理的整体性概念,最终导致“只见树木,不见森林”的结果,以此来界定城市治理的概念和内涵必然是“盲人摸象”,这在国内外学者试图给出城市治理的充分定义的努力中已经得到验证。如今的城市治理早已超越单一性和物理性,探讨如何为城市居民提供可持续、综合性的硬软件公共服务,关注的核心是城市公共服务“物”的可持续性、智慧

性和城市中“人”的多样性需求以及二者的统一,具体内容随着也随着二者的发展而变迁。公共服务的递送主体可以是城市政府,也可以是社会组织、私人组织,甚至是个人。

另一方面,从方法及方法论的视角看,城市治理的研究从以自然科学及工程技术方法为主的单一的方法论逐步过渡到融科学技术方法、经典的管理科学方法和社会科学方法于一体的综合性社会科学研究方法论,呈现出复合、多元的特点。并且,这些方法本身也在不断发展,它们在各自领域的进步最终形成了城市治理研究方法论演进的合力。首先,科学技术工程的进步不仅在实践中为物理形态的公共服务提供了工具和手段上的支持,而且也不断提升研究方法的科学技术含量。长远来看,自然科学及工程技术的进步会对城市治理理念产生潜移默化的影响,一旦从量变走向质变,将会推动城市治理的制度变革。“智慧城市”建设就是通过知识、技术的进步重塑城市管理主体间的行为逻辑,从而成为城市治理机制演变的推手;其次,管理科学理论的演进提升了城市的管理自觉,一旦管理科学的方法论与科学技术工程领域的方法论相结合就可以实现城市治理的理念重构和工具创新,使城市治理更加科学化和智慧化。如决策树理论、运筹学理论等科学管理方法应用于城市治理就可以提升结果的可预测性和可控性,最终实现城市治理的“超前性”;再次,随着城市治理的研究主题逐渐从城市中的“物”转向城市中的“人”,参与式观察、半结构化访谈等田野调查法被引入并得到广泛应用,研究也从定性为主发展到定性定量相结合,从单案例研究发展到多案例跨区域甚至跨国的比较研究,可见,建立在现代科学技术和现代管理理念与方法相结合基础上的、更具人文精神的综合性的社会科学方法日渐成为城市治理研究重要的方法论。

总之,城市治理研究必然是跨学科的,难以用单一的理论框架来支撑,来自各个学科领域的研究者在研究范式方面呈现出多元和离散的状态,因此,城市治理研究需要学科交叉。从发展趋势来看,未来跨越学科边界、甚至是跨越国界的合作研究将会越来越普遍,基于此,在鼓励学科自由探讨的同时,亟需整合资源,依据城市发展的战略与态势重构跨学科的学术共同体。

#### (参考文献)

[1] 仇保兴. 兼顾理想与现实——中国低碳生态城市指标体系构建

- 与实践示范初探[M]. 北京: 中国建筑工业出版社 2012: 1.
- [2] 俞金尧. 20世纪发展中国家城市化历史反思——以拉丁美洲和印度为主要对象的分析[J]. 世界历史, 2011 (3): 4-21
- [3] Achillas, C., Vlachokostas, C. & Moussiopoulos, N. Prioritize Strategies to Confront Environmental Deterioration in Urban Areas: Multicriteria Assessment of Public Opinion and Experts' Views [J]. Cities, 2011, 28(5): 414-423.
- [4] Ahmed S. A. & Ali M. Partnerships for Solid Waste Management in Developing Countries: Linking Theories to Realities [J]. Habitat International, 2004, 28(3): 467-479.
- [5] Anselin, L. & Arias, E. G. A Multi-Criteria Framework as a Decision Support System for Urban Growth Management Applications: Central City Redevelopment [J]. European Journal of Operational Research, 1983, 13(3): 300-309.
- [6] Bačlija, I. Urban Management in a European context [J]. Urbanizacija, 2011, 22(2): 137-146.
- [7] Baud, I. & Dhanalakshmi, R. Governance in Urban Environmental Management: Comparing Accountability and Performance in Multi-stakeholder Arrangements in South India [J]. Cities, 2007, 24(2): 133-147.
- [8] Baud, I., Grafakos S., Hordijk, M. & Post, J. Quality of Life and Alliances in Solid Waste Management [J]. Cities, 2001, 18(1): 3-12.
- [9] Baud, I., Scott, D., Pfeffer, K., Sydenstricker-Neto, J. & Denis, E. Digital and Spatial Knowledge Management in Urban Governance: Emerging Issues in India, Brazil, South Africa, and Peru [J]. Habitat International, 2014, 44(4): 501-509.
- [10] Carey, M., French, A. & O'Brien, E. Unintended Effects of Technology on Climate Change Adaptation: An Historical Analysis of Water Conflicts below Andean Glaciers [J]. Journal of Historical Geography, 2012, 38(3): 181-191.
- [11] Cartwright, T. J., Brown, M. R. & Seaforth, H. V. Urban Data Management Software: The Growth and Development of Microcomputer Software for Planning [J]. Habitat International, 1988, 12(4): 171-193.
- [12] Chakrabarty, B. K. Urban Management: Concepts, Principles, Techniques and Education [J]. Cities, 2001, 18(5): 331-345.
- [13] Chakrabarty, B. K. Urban Management and Urban Development Models [J]. Habitat International, 1998, 22(4): 503-522.
- [14] Ciomasu, I. M. Dynamic Decision Trees for Building Resilience into Future Eco-Cities [J]. Technological Forecasting & Social Change, 2013, 80(8): 1804-1814.
- [15] Clarke, G. Urban Management in Developing Countries [J]. Cities, 1991, 8(2): 93-107.
- [16] Clarke, G. Towards Appropriate Forms of Urban Spatial Planning [J]. Habitat International, 1992, 16(2): 149-165.
- [17] Cloutier, S., Jambeck, J. & Scott, N. The Sustainable Neigh-



- borhoods for Happiness Index ( SNHI) : A Metric for Assessing a Community's Sustainability and Potential Influence on Happiness [J]. *Ecological Indicators* ,2014 ( 40) : 147 - 152.
- [18] Costi , P. , Minciardi , R. , Robba , M. , Rovatti , M. & Sacile , R. An Environmentally Sustainable Decision Model for Urban Solid Waste Management [J]. *Waste Management* ,2004 ( 24) : 277 - 295.
- [19] D'Alisa , G. , Nola , M. F. D. & Giampietro , M. A multi - scale analysis of urban waste metabolism: density of waste disposed in Campania [J]. *Journal of Cleaner Production* ,2012 ( 35) : 59 - 70.
- [20] Domènech , L. & Saurí , D. Socio - Technical Transitions in Water Scarcity contexts: Public acceptance of greywater reuse technologies in the Metropolitan Area of Barcelona , *Resources [J]. Conservation and Recycling* ,2010 ( 55) : 53 - 62.
- [21] Fekade , W. Deficits of Formal Urban Land Management and Informal Responses under Rapid Urban Growth , an International Perspective [J]. *Habitat International* ,2000 ( 24) : 127 - 150.
- [22] Ferrari , P. A Model of Urban Transport Management [J]. *Transportation Research Part B* ,1999 ( 33) : 43 - 61.
- [23] Galiana - Martin , L. , Herrero , G. & Solana , J. A Wildland - Urban Interface Typology for Forest Fire Risk Management in Mediterranean Areas [J]. *Landscape Research* ,2011 ( 36) : 151 - 171.
- [24] Gartner , N. H. , Gershwin , S. B. , Little , J. D. C. & Ross P. Pilot Study of Computer - Based Urban Traffic Management Original Research Article [J]. *Transportation Research Part B: Methodological* ,1980 ( 14) : 203 - 217.
- [25] Gilaninia , S. , Ganjini , H. , Babaei , Z. & Mousavian , S. J. Dimensions of Knowledge Management on Good Urban Governance [J]. *Journal of Management and Strategy* ,2011 ( 3) : 91 - 101.
- [26] Gobel , P. , Stubbe , H. , Weinert , M. , Zimmermann , J. , Fach , S. , Dierkes , C. , Kories , H. , Messer , J. , Mertsch , V. , Geiger , W. F. & Coldewey , W. G. Near - Natural Stormwater Management and Its Effects on the Water Budget and Groundwater Surface in Urban Areas Taking Account of the Hydrogeological Conditions [J]. *Journal of Hydrology* ,2004 ( 299) : 267 - 283.
- [27] Ibem E. O. Community - led Infrastructure Provision in Low - Income Urban Communities in Developing Countries: A Study on Ohafia [J]. *Nigeria , Cities* ,2009 ( 26) : 125 - 132.
- [28] Kyessi , A. G. Community - Based Urban Water Management in Fringe Neighbourhoods: The Case of Dar es Salaam , Tanzania [J]. *Habitat International* ,2005 ( 29) : 1 - 25.
- [29] Lee , Y. F. Intermediary Institutions , Community Organizations , and Urban Environmental Management: The Case of Three Bangkok Slums [J]. *World Development* ,1998 ( 26) : 993 - 1011.
- [30] Mabogunje , A. L. New Initiatives in Urban Planning and Management in Nigeria [J]. *Habitat International* ,1992 ( 16) : 73 - 88.
- [31] Manzungu , E. & Mabiza , C. Status of Water Governance in Urban Areas in Zimbabwe: Some Preliminary Observations from the City of Harare [J]. *Physics and Chemistry of the Earth* ,2004 ( 29) : 1167 - 1172.
- [32] Mar , B. W. Dead is Dead - An Alternative Strategy for Urban Water Management [J]. *Urban Ecology* ,1981 ( 5) : 103 - 112.
- [33] Martin , R. Developing the Capacity for Urban Management in Africa [J]. *Cities* ,1991 ( 8) : 134 - 141.
- [34] Mattingly , M. Reply: Meaning of urban management [J]. *Cities* ,1994 ( 11) : 201 - 205.
- [35] McGill , R. Institution Building for a Third World City Council: Some Lessons from the Practice [J]. *International Journal of Public Sector Management* ,1993 ( 5) : 24 - 33.
- [36] McGill , R. Institutional Development and the Notion of Sustainability [J]. *International Journal of Public Sector Management* ,1994 ( 6) : 26 - 40.
- [37] McGill , R. Urban Management in Developing Countries [J]. *Cities* ,1998 ( 15) : 463 - 471.
- [38] McGill , R. Urban Management Checklist [J]. *Cities* ,2001 ( 18) : 347 - 354.
- [39] McGuckin , C. P. & Brown , R. D. A Landscape Ecological Model for Wildlife Enhancement ,1995.
- [40] Meijer , M. , Adriaens , F. & Van der , L. A Next Step for Sustainable Urban Design in the Netherlands [J]. *Cities* ,2011 ( 28) : 536 - 544.
- [41] Michael , F. L. , Noor , Z. Z. , Figueroa , M. J. & Noor , Z. Z. Review of Urban Sustainability Indicators Assessment - case Study between Asian Countries [J]. *Habitat International* ,2014 ( 44) : 491 - 500.
- [42] Minnery , J. , Argo , T. , Winarso , H. , Hau D. , Veneracion , C. C. , Forbes D. & Childs , I. Slum Upgrading and Urban Governance: Case Studies in Three South East Asian cities [J]. *Habitat International* ,2013 ( 39) : 162 - 169.
- [43] Morita , A. , Takeuchi , K. , Doi , K. , Sigua , R. G. , Honda , K. , Seta , F. & Murakami , A. Urban Transport and Local Governance in Asian Developing Countries [J]. *IATSS Research* ,2004 ( 28) : 6 - 18.
- [44] Obeng - Odoo , F. On the Origin , Meaning , and Evaluation of Urban Governance [J]. *Norsk Geografisk Tidsskrift - Norwegian Journal of Geography* ,2012 ( 66) : 204 - 212.
- [45] Omuta , G. E. D. Urban Solid Waste Generation and Management in Nigeria: Towards an Environmental Sanitation Policy [J]. *Habitat International* ,1987 ( 10) : 77 - 87.
- [46] Peris , J. , Acebillo - Baqué , M. & Calabuig , C. Scrutinizing the Link between Participatory Governance and Urban Environment Management [J]. *Habitat International* ,2011 ( 35) : 84 - 92.

- [47] Puliafito, E. , Guevara, M. &Puliafito, C. Characterization of Urban Air Quality Using GIS8 as a Management System[J]. Environmental Pollution ,2003 ,( 122) : 105 – 117.
- [48] Quintero, A. , Konaré, D. &Pierre, S. Prototyping an Intelligent Decision Support SystemforImprovingUrbanInfrastructures Management [J]. European Journal of Operational Research , 2005 , ( 162) : 654 – 672.
- [49] Rakodi, C. Politics and Performance: The Implications of Emerging Governance Arrangements for Urban Management Approaches and Information Systems[J]. Habitat International ,2003 ,27( 4) : 523 – 547.
- [50] Richardson, H. “Problems of Metropolitan Management in Asia” , in Shabbir, C. G. ,( Ed) ,Urban Management: Policies and Innovations in Developing Countries [M]. Greenwood Praeger Press , Westport ,1993: 51 – 75
- [51] Robinson, V. B. & Coiner, J. C. Characteristics and Diffusion of a Microcomputer Geoprocessing System: The Urban Data Management Software ( UDMS) package , Computers [J]. Environment and Urban Systems ,1986 ,10( 3 – 4) : 165 – 173.
- [52] Roman´czyk K. M. Towards Urban Governance: Twenty Years of Neighbourhood Contracts in the Brussels – capital Region[J]. Cities ,2015 ,( 44) : 1 – 8.
- [53] Sawyer, A. J. &Casagrande, R. A. Urban Pest Management: a Conceptual Framework [J]. Urban Ecology , 1983 ,( 7) : 145 – 157.
- [54] Simpson, F. &Chapman, M. Comparison of Urban GovernanceandPlanningPolicy: East Looking West[J]. Cities ,1999 ,16( 5) : 353 – 364.
- [55] Stren, R. E. Urban Management in Development Assistance: An Elusive Concept[J]. Cities ,1993 ,10( 2) : 125 – 138.
- [56] Tibaijuka, K. Building Prosperity: Housing and Economic Development [M]. London , Earthscan 2009.
- [57] Valenzuela, T. D. , T Keeley, K. , Criss, E. A. , Spaite, D. W. &Meislin, H. W. Implementation of a Computerized Management Information System in an Urban Fire Department[J]. Annals of Emergency Medicine ,1989 ,8( 5) : 573 – 578.
- [58] Wang, H. , Shen, Q. , Tang, B. S. , Lu, C. , Peng, Y. & Tang, L. A Framework of Decision – making Factors and Supporting Information for Facilitating Sustainable Site Planning in Urban Renewal Projects[J]. Cities ,2014 ,( 40) : 44 – 55
- [59] Werna, E. The Management of Urban Development , or the Development of Urban Management? Problems and Premises of an Elusive Concept[J]. Cities ,1995 ,12( 5) : 353 – 359.
- [60] Werna, E. Urban Management , the Provision of Public Services and Intra – Urban Differentials in Nairobi[J]. Habitat International ,1998 ,22( 1) : 15 – 26.
- [61] Williams, P. Urban Managerialism: A Concept of Relevance? [J]. Area ,1978 ,10( 3) : 236 – 240.
- [62] Wong J. K. W. & Lau L. S. From the ‘Urban Heat Island’ to the ‘Green Island’? A preliminary Investigation into the Potential of Retrofitting Green roofs in Mongkok District of Hong Kong[J]. Habitat International ,2013 ,( 39) : 25 – 35.
- [63] Yigitcanlar, T. & Martinez – Fernandez, C. Making Space and Place for Knowledge Production: Knowledge Precinct Developments in Australia, In State of Australian Cities Conference , 28 – 30 November ,2007 , University of South Australia , Adelaide , Australia.
- [64] Yigitcanlar, T. , O’ Connor K. &Westerman C. The Making of Knowledge Cities: Melbourne’ s Knowledge – based Urban Development Experience[J]. Cities ,2008 ,5( 2) : 63 – 72.
- [65] Zhai, B. & Ng, M. K. Urban Regeneration and Social Capital in China: A Case Study of the Drum Tower Muslim District in Xi’an [J]. Cities ,2013 ,( 35) : 14 – 25.

责任编辑: 唐 兵