

“城市公共性”及其管理偏离分析

姜杰, 邬松, 张新亮

(山东大学政治学与公共管理学院, 山东 济南 250002)

[摘要]“城市公共性”是城市的本质规定性。城市公共性具有强大的正外部性和鲜明的空间特征。“城市病”是城市公共政策和制度安排之下城市公共品体系与城市公共需求的脱节和失衡,源于城市管理“公共性”缺失和偏离。改善城市建设与城市管理现状,核心是优化提升城市公共品体系供给能力,使城市发展规模与城市公共品体系供给能力边界相适应。这既依赖于城市管理的科学定位和公共性约束,也必须适时推进城市公共品体系的空间扩展,维护城市管理的公平正义。

[关键词]城市公共性;城市公共品体系;城市病;能力边界

[中图分类号]D63-3

[文献标识码]A

[文章编号]1003-8353(2014)03-0121-06

中国城市化进展迅速,城市规模快速扩张,城市更新带来的城市拆迁势头迅猛,多方面交织引致“城市病”集中式爆发,城市建设与城市管理领域成为中国群体性事件频发和矛盾冲突的重灾区。规模意义上的城市化进程还要持续几十年,城市更新也会成为城市发展中的一种常态,如何更加科学地认识城市、建设城市和管理城市,防范和治理“城市病”,化解社会矛盾冲突,将成为整个社会持续的关注点之一。

一、城市的本质属性

1、城市公共需求与城市公共品体系。从一般意义上讲,现代城市都是由人口和其他经济社会发展资源聚集而来的。相对于广大农村的分散特点而言,人口和各类资源要素的聚集与区域上的集中是一个量变积累引起质变的渐进过程,其聚集集中达到一定规模时就催生了一种全新的城市所特有的集体共同需求:城市公共需求。之所以称为“城市公共需求”,是因为只有人口和资源聚集集中达到一定规模,形成所谓的城镇时才会产生这种“新需求”,这种公共需求是城市特有的,与城市共生的。这种城市公共需求是多方面的、立体的,可以表现为一个城市公共需求体系,在这个体系中可以划分为多个层次,既有城市最基本、最基础层次的需求,也有更高级更发达层次的需求,既包括城市集中排水供水、垃圾废物处理、公共道路与公共交通、供气供暖、公共聚集场所、城市照明等基础设施需求,也包括城市公共秩序、劳动力培训、子女教育、环境卫生维护、社区维护等服务类需求。这种城市公共需求,是城市建设的基本动力。为满足城市公共需求而逐步建立和完善的公共品体系是城市特色的公共品体系,即城市公共品体系。与城市公共需求相适应,城市公共品体系可以划分为城市基础设施类和城市公共服务类。为满足多层次多方面的城市公共需求,城市基础设施类公共品和城市公共服务类公共品又演变细化为更多的亚种类。随着城市空间扩张和社会发展,城市公共需求推动着城市公共品体系在范围上不断扩大,在数量种类上不断增多,在内容上不断丰富,逐渐形成完整而庞大的城市基础设施系统和城市公共服务体系。

2、城市公共需求与城市公共品体系特有的“城市公共性”。与城市公共需求一样,涵盖基础设施与公共服务于一体的城市公共品体系本身具有特殊的公共性,即城市公共性:第一,城市性。它是城市本身所固有的,也是城市本身所特有的,没有城市就没有这种公共性,与城市化相伴而生,城市化过程就是城市公共需求产生过程和城市公共品体系建设过程。它是人口和资源聚集为前提,随着聚集规模扩

[作者简介]姜杰(1959-),男,山东大学政治学与公共管理学院教授;邬松(1988-),男,山东大学政治学与公共管理学院研究生;张新亮(1990-),男,山东大学政治学与公共管理学院研究生。

大而产生,并与聚集集中规模相适应。聚集到一定规模是城市公共性产生、存在和发展演变的前提条件和客观基础。第二,空间性。一是城市公共性具有独特鲜明的空间区域特征,即局限于城市空间范围内,消失于城市空间边界之外。城市公共需求与城市公共品体系的覆盖范围和存在形式仅仅局限于城市空间范围。与其他公共品根本不同,城市公共品供给对象、供给范围、供给内容以城市空间为界,进入城市空间才有可能享用,离开城市空间则无享用可能;即城市空间范围内产生城市公共需求,城市空间范围内城市公共品供给,城市空间范围内建设和优化提升城市公共品体系。超出城市空间界限后的任何城市公共性追求,其经济效率和社会功效都会急剧下降,不具有经济性。这是城市公共性的效率边界或“科斯边界”。二是城市公共需求与城市公共品体系二者具有空间上的对应性和空间上的关联性,二者必须在空间上相适应;居民享用城市公共品供给的难易程度、成本、便利条件和质量优劣等在很大程度上也取决于城市公共需求与城市公共品供给的空间位置及其空间对应关系。第三,整体性或一体化。城市公共品体系作为一个完整体系是适应和满足城市整体的共同需求产生的,具有强烈的一体化趋势和城市整体性要求,任何违背城市整体性或一体化的社会分离、经济分割、技术排斥、专有独占等追求和企图,都会直接或间接导致“城市病”爆发。

3、城市公共品供给体系是因“城市”而形成的公共品供给最有效率方式和最优化选择。城市化是经济和社会发展到一定程度引致的必然过程,在客观上又是公共品供给的空间优化过程。城市不仅因资源要素聚集集中产生了一种全新的需求:城市公共需求,而且催生了满足这种新需求的城市公共品体系。城市公共品体系是公共品在空间上最有效率、最经济的供给方式。从客观进程看,农村地广人稀,居民的居住极为分散且环境各异,这一方面增大了一些公共品供给的难度,尤其是基础设施类公共品如公共交通、公共供暖、污水集中处理等;另一方面又提高了公共品供给的成本,特别是一些服务类公共品供给,很多太分散的地方甚至达不到一些公共品供给的最低人口要求。城市把各类社会发展资源、经济资源和居民在地理空间上以高度密集的方式集中于有限的范围内,与空间上极为分散的广大农村相比,一是非常便于公共品供给,大大降低了公共品供应的社会成本和经济成本,使公共品的供给效率最大化和成本最小化,二是创造了农村不曾有过的城市公共品供给体系。所以说城市公共品体系是城市化过程中产生的公共品供给最优化方式和公共品供给效率最大化选择。从这一点上看,城市公共品体系是人类社会公共品供给方式发展的优化阶段。在一定程度上说,也正是因为这一点,出于效率考虑,几乎所有国家都是最优先发展城市公共品体系,倾力配套、提升和优化城市公共品体系。同样出于效率考虑,限于财力和经济实力,公共品体系迟迟难以在极为分散的农村地区推进。因此,城市化使人类社会找到了满足公共需求,生产建设公共品体系,享用公共品服务的最佳方式和社会入口。如果不是这样,人类社会享用类似公共品的阶段还要推迟很多年。

4、城市公共品体系既是衡量一个城市先进与落后的重要标准,也是农村与城市的根本区别之一。判断一个城市的发达与落后即现代化程度,最明显最简便的外观标准就是城市公共品体系的完善与否和质量优劣。现代化大都市城市公共品体系完善而优质,城市基础设施和城市公共服务达到了满足城市公共需求的更高层次和更高阶段,而落后城市的城市公共品体系相对残缺而质差,甚至城市公共需求的最基本最基础层次都难以满足。从我们国家的现实国情可以看到,城市之间的差距主要表现在城市公共品体系的数量与质量上,城乡差别主要表现在有无城市公共品体系上,即前者是体现在差距上,后者是体现在有无上。城市有着庞大的基础设施类和服务类城市公共品供给体系,从有形的到无形的,如道路、公共交通、城市照明、供水排水、垃圾集中处理、供热等应有尽有,医疗卫生服务、教育、科技服务、体育等文化教育资源集中、齐全而优质。农村则是既缺乏基础设施类基本公共品,又缺乏发展必须的服务类公共品。公共品的相对缺乏,既阻碍了农村地区经济发展和社会发展,又阻碍了农村居民素质的提高和全面发展,造成资源要素和经济发展急需人才的流失。这既是农村一直落后的结果,也是农村继续落后于城市的原因。

因此,没有城市公共品体系就没有城市,也不可能形成所谓的城市。而没有资源要素聚集集中而产生的城市公共需求,也不可能催生城市公共品体系。城市公共品需求和城市公共品体系体现了城市特有的城市公共性,由此构成城市的内在基本特征和基本属性。

二、城市公共性的正外部效应与空间特征

城市公共性具有强大的正外部效应和鲜明的空间特征。其对经济发展影响巨大,甚至对整个社会发展演进打上深深的烙印,其突出表现在城市内部和城乡之间这两个方面。城市公共性的外部效应管理和空间管理渐入城市管理中心地位。

1、城市公共性空间特征与人口和资源要素的流动性

在城市内部,城市公共品的供给资源、供给能力和体系建设分布不均衡,造成城市内部各区域之间享用城市公共品的实际成本和难易程度差别巨大,客观上拉大了区域之间在发展水平和现代化程度等方面的差距。在城市乡村之间,城市公共品体系造成了城市乡村之间发达与落后的差距。但是,如果整个社会体制和社会管理是开放的,制度安排和公共政策鼓励人员和资源要素流动,而且这种流动在客观上是顺畅的、无障碍的,那么城市公共品体系分布在城市内部和城乡之间的巨大差距只会造成区域空间上发达与落后、经济发展水平和现代化程度的差别,不会造成特定人群、特定阶层的贫富悬殊。如果社会管理是封闭的,制度安排和公共政策是限制人员和资源要素的流动,并且在客观上造成难以流动,那么城市公共品空间特征所塑造的空间分布差距就会造成特定人群、特定阶层的贫穷和富裕,甚至会固化为贫富代际传递。城市公共品体系空间分布不均衡所造成的城区内部或城乡之间的发达与落后就会直接转化为特定群体、特定阶层的几代人贫富。事实也正是这样,第一,我国包括城乡户籍管理在内的一整套制度,限制了资源要素流动,特别是限制了人员流动,使得城乡区域之间的落后与发达转化为特定阶层、特定人群的贫与富。这也在客观上向农村居民昭示:摆脱贫穷必须脱离故土,向城市转移,去城市寻梦。第二,城市内部一整套管理制度也在客观上限制城市内部流动,原来的“单位制”不同程度的取消了,但很多地方又变相恢复了,如为抑制房价而推出的多种房产交易税收,抬高了换房成本,客观上限制了居民流动性;这一系列制度安排的积累,一是促成居住地与就业地分离过远过多的“全城大迁徙”每天在上下班时段上演,压垮了城市本来就十分脆弱的交通体系,二是推高了居民的交通成本、劳动成本和生活成本,三是固化了区域差别、小区差别的社会身份,把城市公共品供给分布差别固化为特定社会群体的子女教育、交通出行、医疗服务、购物休闲、住房、物业、拆迁补偿等各方面生活成本差别。

2、城市公共性空间特征与城市管理“自利性”

人员和资源要素流动不畅与城市公共品的空间特征结合在一起,为城市管理当局向特定社会群体定向建设、定向优化、定向提升、定向供给城市公共品提供了可能性和现实性。基础设施类和公共服务类的城市公共品建设供给的变动规律已经证实这一点:在很多城市,城市政府搬迁到哪里,城市公共品优质资源就集中向哪里;城市管理当局的居住区设在哪里,相应的城市公共品优质资源就集中向哪里;前者形成商业地产高点,后者形成居住房产高点。由此形成的房产性利益差异、生活成本差异和社会文化差异甚至远远大于劳动收入差异,形成城市阶层的隐性贫富差距。这一方面是公共权力“自利性”的隐性驱使,另一方面也是城市公共品“公共性”的异化。

3、城市公共性的空间特征与城市群体利益调整

在城市规划、城市建设和城市管理过程中,在城市公共品供给体系的配置过程中,仅仅做出空间变动,就可以对城市社会产生深刻影响,如城市规划的空间调整可以改变开发商的收益,可以影响土地价格和房产价格,可以改变相关社会群体的利益分割;基础设施或公共服务等城市公共品供给体系的空间变化可以直接影响不同地段土地价格和房产价格的涨落,可以改变不同社会群体所拥有不动产的损益,也会直接升降相关居民的居住、交通等生活成本,更直接关系到相关社会群体的拆迁补偿多寡,“学区房”就是一典型例证。近十几年来,很多城市社会群体的贫富分化或财产收入变化几乎都与此有关。在以前的很多年里,城市规划领域远离喧闹的城市经济生活和人们的视野,被誉为“清水衙门”,但随着城市化快速推进和城市建设高涨,城市规划领域逐渐成为大案要案的重灾区,经济窝案频频高发。这从反面提示我们:直接牵连城市空间改变的城市规划已经渐入城市经济利益分割的核心地位,城市化使城市空间变为城市经济利益调整的关键基础因素。城市规划、城市基础设施和城市公共服务等构成的城市公共品体系,其具有的空间公共性已经进入城市管理的核心地带,城市管理必须突出城市公共性的空间管理。

三、偏离城市公共性的“城市病”

城市是一个庞大复杂的社会有机体。城市公共品体系构成了这个社会有机体的主要框架,是这个城市的骨骼和神经,维系着城市的正常运行和发展提升。第一,整个城市公共品体系满足整个城市公共

需求的整体能力是有限度的,特别是其中的基础设施类城市公共品的承载能力,可以明确的量化。整个城市公共品体系的供给能力与整个城市公共需求在总体上相适应,在总量上相匹配,这是城市顺畅运行的必备条件之一。第二,城市公共品体系内部分为很多种类,每个种类又可以划分为很多亚种类,各类细分的城市公共品供给能力必须与其对应的城市公共需求细分种类相均衡,保持必要的数量比例。这是城市正常运行的第二个必备条件。第三,城市公共品体系的供给能力空间分布必须与城市公共品需求的空间分布相适应,二者在空间分布上相均衡是城市公共品的空间特征所决定的。这是城市正常运行的第三个条件。第四,城市管理必须在主观上确保上述三个客观条件的实现,否则,虽然客观上均衡,但往往会人为制造出城市公共品供给与城市公共需求的非均衡状态。这是城市正常运行的第四个条件。据此,“城市病”也可以相应划分为四类:第一类是总体失衡,城市公共品体系建设滞后致使城市公共品供给在数量和质量上低于城市公共需求,城市公共品总体缺乏,如改革开放初期中国城市公共品体系在总体上的“欠账”;第二类是城市公共品体系与城市公共需求在种类、结构或比例上脱节失调,如城市排水系统滞后引发城市内涝,公共交通滞后的交通拥堵,垃圾处理系统不健全导致城市污染等“城市病”;第三类是城市公共品体系在空间布局上失衡,与城市公共需求的空间布局相脱节,如局部区域上学难,出行难,“贫民窟”和衰败区域等;第四类是尽管城市公共品体系在总体、种类和空间分布上都能与城市公共品需求相适应,但其制度安排或公共政策出现歧视性、排他性或自利性,人为的设置专向限制条件,使极小部分社会群体享有某种特权的同时造成其他社会群体利益受损、就业与生活不便。

正像国内外一些学者所分析的那样,“城市病”发生的具体原因可能是多种多样的,但无论是“市场机制的外部性难以内部化,因而导致城市的‘公共地悲剧’”^①,还是因市场经济驱使城市规模无限扩大,或者是城市资源环境承载力难以支撑城市规模,甚至是城市制度安排失当和公共政策失误等等^②。但这些原因都有一个基本共同点:城市公共品供给和体系建设脱离了城市公共需求,城市管理偏离了城市公共性。

发达国家在城市化过程中也都出现过各样的“城市病”,如交通拥堵、“贫民窟”、城市污染与环境问题、贫富差距过大等。这些“城市病”严重困扰城市发展和城市居民生活,城市管理当局无不疲于应付,“城市病”问题最终的解决途径方法几乎都是殊途同归:回复“城市公共性”本原,立足于“城市公共性”建设和优化城市公共品体系^③,提升城市公共品供给能力。

我国也是如此,面对日益严重的城市交通拥堵,有的城市试图依靠地铁或城市轻轨解决,有的限制私家车交通高峰上路,有的提高市内停车场收费,还有的高价拍卖车牌号,但意向都是引导城市居民减少和放弃私家车进城行驶,改乘公交,大力发展公交^④。优化发展城市公共交通,成为国内外城市管理当局解决城市交通拥堵的不二选择。再如低收入者住房问题,城市政府一方面从高速攀升的土地价格、房地产业过热和反复拆迁建设中获取庞大收入,“土地财政”一度遍及全国大中城市,另一方面又把得来的巨额收入用于大建城市表面形象工程,扩充“三公”消费,遍地建设开发区等。城市政府一边通过土地价格和住房建设成本推高房价,一边又要执行“打压房价”的政策,反反复复十多年,表面抑制了房价蹿升,但作为关注热点的低收入者住房困难不见改观。在中央政府高压下,城市政府近两年才开始转向公租房建设,终于还贫困者住房问题以“公共性”,着力建设顾及低收入者的公共住房,像社会保障一样为低收入者提供保障房。

“城中海景房”是百姓对城市洪灾的描述。城市内涝几乎成为中国特色的“城市病”。城市排水是城市最古老最原始的公共需求,也是现代城市最基本的一项公共需求,却成为我国城市公共品体系中最滞后、最受忽视的一个环节。地上表面的都市现代化与地下排水设施的落后,几乎构成了城市的两极。可以预见的是,如果不从根本上扭转城市建设和城市管理的指导思想,不立足于城市公共需求、紧紧围绕城市公共需求着力建设、完善和提升城市公共品供给体系,不顾城市公共需求的层次性以及城市公共

①陈广汉,张光南《“反公共地悲剧”与我国的经济体制改革》,《东南学术》,2004年第5期。

②樊纲,吴良成主编《城市化:一系列公共政策的集合——着眼于城市化的质量》,北京:中国经济出版社,2010年版,第205-229页。

③王大伟,文辉,林家彬《应对城市病的国际经验与启示》,《中国发展观察》,2012年第7期。

④陆峰,胡江云,许顺才《国外城市交通对策的借鉴》,《城市发展研究》,1997年第4期。

品体系建设的内在演进规律,而是继续好大喜功地追逐表面政绩,中国特色的“城市病”会一波波的产生,旧的一波没有解决,新一波又会产生,新旧矛盾交织在一起。

四、失准定位的城市管理

1、城市管理的定位。通常讲,城市管理的对象是城市。作为管理对象的城市是个高度复杂的庞大的社会有机体,既是国家的一部分,又有很多行业和部门,更拥有众多的微观组织和个体。第一,城市管理区别于国家层面的宏观管理,国家层面宏观管理是国家统一法律制度和统一政策规定管理,面向整个社会,包括所有对象,涵盖各个方面。第二,城市管理区别于行业部门管理,行业部门管理是紧紧围绕行业发展和部门特性所从事的管理,行业部门性质不同,目标不同,管理方法和管理手段不同。第三,城市管理不同于微观方面或微观层次的管理,微观管理是一单个具体组织的管理。微观管理取决于管理对象的存在价值、组织使命和特性,城市管理决不能深入微观组织干预其内部活动。那么,城市管理管什么,管那些?任何一种管理其内容和特点都是由管理对象的本质特征所决定的。如前所述,城市化产生了城市公共需求,催生了城市公共品体系,使原来难以想象的很多个人行为转化为城市公共行为。城市规模越大,城市公共性特征就越鲜明,城市公共需求与城市公共品体系之间的矛盾运动维系着城市的正常运转。因此,城市管理必须紧紧围绕管理对象的基本特征,充分体现这一本质属性。城市管理的主要内容就是因城市而产生的城市公共事务,即城市公共需求、城市公共品体系以及与此相应的城市公共行为。

在我国城市管理中,存在着两种趋同的管理偏差:一是把城市管理混同于微观组织管理,甚至等同于企业管理。一些城市把管理微观组织的技能,如管理企业擅长经营技能,被用于城市管理,追求经济收益最大化,资本化逻辑思维,唯GDP论英雄,土地财政,与民争利,甚至于有些城市管理者个人性格喜好等都能在城市建设和城市管理中被体现运用。二是忽视了城市特殊性,无视城市与农村的巨大差别,以至于把管理农村积累起来的经验直接移植到管理城市当中,沿用早已习惯的建设农村、管理农村的传统方式来继续从事城市建设和城市管理,在管理手段和管理方式上把城市当作农村一样对待,以往成功的管理经验就可能转化为管理失误的惨痛教训,以至于有些城市领导人的做法成为市民笑柄。其根源就在于建国以来直至现在,我们就没有认真思考过城市的特殊性是什么,城市管理的特殊性是什么,城市管理与农村管理的区别究竟是什么。“农村包围城市”的道路在我国走得很成功,建国前后,毛泽东同志意识到了城市管理区别于农村管理,曾经多次提醒要注意学习管理城市。但是,现在看来一直没有解决好这一问题。

2、城市管理的体制性因素。基于“城市公共性”的城市管理,客观上要求公众参与。城市管理来源于公共性,服务于公共性,必然要求相应的公共平台形式和公众参与制度。但就我国大部分城市而言,公众参与还处于较大随意性的被选择状态:公众参与是被动的,什么事情让参与、什么时候让参与、让什么人参与,让什么意见观点表达等都是被选择或被设定的。

公众参与缺失的城市管理,城市公共需求一直“被代表”和“被表达”,城市公共品供给与城市公共需求相脱节就成为常态,而相适应则成为偶然状态。因此,城市管理部门与城市公众之间的误解冲突时常显现。表现之一是城市公共品供给围绕城市管理当局个人政治利益或其他利益需求,偏离城市公共需求,几亿甚至几十亿的公共项目、城市公共品供给优劣和供给时序,在相当大程度上取决于管理当局的个人利益、个人喜好和个人行政特点。表现之二是城市公共品供给在政策和制度安排上设置排他性条件或针对某些群体设置特权,使城市公共品成为某些群体的“专享”,城市公共品供给既失去社会公平,又失掉应有的效率。表现之三是既严重脱离城市基础条件,又严重脱离城市公共需求和公众基础而提出些于城市无益的目标,如建设成什么“国际名城”、“亚洲最大”等等,城市不应“为管理而管理”,更不应为子虚乌有的“国际名城”而发展。这些目标在任何情况下都不是城市内在发展所需,都是城市管理者个人政治需要强加给城市的外在符号。

3、城市管理基础理论研究。与中国城市化高潮相适应,我国城市管理研究起步较晚,却异常活跃,但明显缺乏学术沉淀和学科应有的系统的研究方法。如一些《城市管理学》大学教材直接来自《市政学》改名;有些城市管理学纯粹就是行业管理学在城市名下的堆积,有的是讲述各行各业在城市中应该如何管理,甚至是夹杂更多实际工作研究。虽然有些具体工作研究或对策研究是学科发展中的宝贵财富,具有相当的学术价值,也是学科研究的必要资料准备,但城市管理学作为学科,更为缺乏和急需的是

基础研究,如城市管理研究对象、本质特征及其特点是什么,研究内容和范围怎样界定,城市管理究竟有什么不同等等。城市管理的基础研究滞后,社会共识缺乏,评判城市管理的基本标准尚未形成,官民之间在评判城市建设和城市管理上态度时常相反,导致整个社会缺乏像社会道德那样明确的是非观念和评判标准,也难以形成城市管理的社会主导理念和矫正力量。

改革开放以后,我国全面学习和引进西方管理理论。二十世纪90年代,西方管理中的量化指标体系和绩效考核数理模型被国内学习引进,政府行政和企业管理开始全面走向量化考核。量化管理方法在促进管理水平提高的同时,指标越来越多、越来越细,量化方法越来越复杂,随之逐渐走向极端,如政府考核GDP、大学考核文章和课题数量、治安考核收缴刀具件数,交警制定罚款目标,一些地方反腐败也有了指标,管理越来越走向表面化而脱离内在价值、组织使命和根本方向。在这大潮之下,城市管理偏离城市公共性几乎成为必然。

五、顺应现代城市管理的必然趋势

1、探索城市管理的公共性约束机制。第一,城市发展目标的制定必须立足于城市公共需求,立足于城市发展内在要求而不是信口提出,更不是越高越好。第二,城市建设与管理紧紧围绕城市公共需求,而不是服务于城市管理当局的“个人政绩”或个人政治利益的需求。第三,矫正城市政府资本化思维方式或政府收益最大化追求,公众最急需的城市公共品应该成为城市公共财政支出的重点和方向。城市公共利益高于城市政府经济收益。第四,城市公共品体系的建设与管理必须是开放性的。公共品特征之一就是非排他性,城市公共品供给必须摒弃特权设置和歧视性,平等对待城市社会各群体。

所述城市公共性实现,必须建立公共性约束机制,核心是城市公众对城市管理的实质性参与。公众参与是公共性约束机制的最具现实性形式。公众参与的有效机制的建立,是实现城市公共性约束的必要前提。

2、城市公共品体系的供给能力边界就是城市发展规划和城市发展战略目标制定的基础依据之一。平时所说的城市资源环境承载能力,其实仅仅是城市公共品庞大体系供给能力的一项重要内容或一个方面。整个城市公共品体系的供给能力边界就是城市发展规模的客观限制条件。第一,城市发展规模必须与城市公共品供给体系的能力边界相适应,这是一个城市规模扩张的合理边界,不能过于超越其边界。第二,城市公共品供给体系建设和供给能力提升必须具有前瞻性,以适应和跟上城市规模扩张的步伐,城市规模与城市公共品体系供应能力边界二者不能脱节。第三,城市发展有着内在规律和客观约束条件,城市战略和城市管理不能脱离这些硬约束。

3、城市公共品体系必须适时逐渐地向农村扩展。城市公共品体系必须向全民全社会公共品体系升华过渡,达到公共品供给体系的最高层次。第一,这是城乡一体化的要求,也是统筹解决城市与农村共同发展的主要途径。第二,只有这样才能从根本上最终解决“城市病”,否则,农村落后贫穷难以改变,农村人口向大城市过度转移不可避免。第三,城市化使城市公共品体系向农村扩展全覆盖,这是公共品体系的社会公平要求和社会公平体现。同时,城市化使居民适度聚集集中也为农村公共品供给效率提升提供了途径。

4、培养城市文化。城市公共需求,城市公共品供给,城市建设和城市管理公共性实现,都离不开城市各个社会阶层或社会群体的公共行为。与城市公共性相一致的公共意识、公共道德、公共思维、公共行为,公共准则,都呼唤城市公共文化的形成。培育城市文化首先是培育公共文化,公共文化是城市文化的最基本特征。通过城市公共文化,深化城市各阶层、各社会群体、城市管理者与被管理者的公共意识,强化公共思维方式,使城市公共行为成为城市社会的自觉行为。

5、突出城市空间的公平正义。鉴于城市公共性的空间特征,城市建设和城市管理必须突出城市发展中的空间公平正义。城市空间已经成为调节城市人口和经济社会资源流动的手段,也成为严重影响城市社会各阶层生活成本、财产损益、收入分配和就业的最重要因素。城市空间改变,直接牵动和影响相关社会群体的经济利益和社会利益,间接涉及城市更多更大范围的社会群体,城市管理必须强化空间意识,维护城市发展与城市管理中的公平正义。

[责任编辑:韩肖奉]