政府应加强对生态城市建设的和谐管理

——以崇明生态新城建设为例*

□杨蓓蕾 [同济大学 文法学院,上海 200080]

摘 要:生态城市是人、自然、环境融为一体,互惠共生,和谐发展的城市。在当前城市建设的热潮中,如何有效、高效地建设生态城市,是城市政府管理的一大难点。从和谐管理的角度入手,以崇明生态新城的建设为例,探讨了生态城市建设的和谐管理模式。

关键词:生态城市;和谐管理;崇明生态城区

Abstract: Ecological city is such an urban that is the combination of human, nature and environment, reciprocally accreting and harmoniously developing. At present, in the trend of urban construction, how to build ecological city efficiently and effectively is one of the difficulties in government's urban management. From the aspect of harmonious management, the author takes the example of Chongming ecological new town and discusses the harmonious management model to construct ecological city.

Key words: ecological city; harmonious management; Chongming ecological town

中图分类号:Q149 **文献标识码**:A **文章编号**:1009-1289(2006)05-0773-03

近年来,建设生态城市成为很多城市规划的目标。如北京、武汉、深圳、厦门、珠海、扬州、日照等城市都在积极行动,全面谋划。上海的宝山、崇明、松江、青浦、南汇、嘉定等区县也提出了建设生态区县的目标。尤其是崇明岛,根据规划,2010年它将被建成为上海北翼长江口上的一座生态岛。生态技术、生物技术、能源技术、水资源技术、信息技术等五大技术支撑体系将使崇明岛成为全国经济、社会协调发展的范例。不可否认,各地掀起生态城市建设的热潮是一个可喜的现象,说明我们的城市建设正在从传统的单一的经济发展目标转向以生态建设为主题的可持续发展目标上来。

然而我们也应注意到,在当前的生态城市建设中,重规划、重目标的多,重生态管理的少。事实上,如何管理生态城市,这是一个不可忽略且至关重要的问题。离开了有效、高效、长效的城市管理体制,再宏伟、再美妙的目标和规划都将成为海市蜃楼。

那么,如何管理生态城市呢?笔者认为,生态城市建设离不开和谐管理。本文试图从城市管理的角度,以上海崇明生态新城建设为例,对政府的和谐管理进行初浅的分析。

一、政府和谐管理的内涵

所谓政府的和谐管理,就是以城市可持续发展为目标,对城市的经济、社会、生态进行系统综合的管理,协调好政府与政府之间,政府与社会、企业之间的关系,将城市发展导入经济繁荣、社会公平、生态平衡的良性互动轨道,从而构建一个人与人、人与自然及人自身全面和谐的城市社会。笔者认为,和谐管理具体可以从以下五个层面来理解。

1. 和谐管理是一项系统管理。它是对城市经济系统、社会系统、生态系统三维的协同管理,而非对任何一个系统的单一的、割裂的管理。

2. 和谐管理强调的是政府各部门之间、政府部门内部、政府与企业和社会之间关系的协调、沟通的顺畅及运作的衔接。

3. 和谐管理是以可持续发展为目标。即在不破坏城市生态系统、维护和发展生态系统的前提下,运用规划、政策、法律、经济、科技、教育等手段使经济系统和社会系统得到协调发展。

4. 和谐管理是以最佳匹配作为标准。对城市的和谐管理追求的不是三维系统中任何一个系统的单一最优、最好发展,而是整个三维系统发展的最合适、最协调和最恰当。

5. 和谐管理的最终目标是构建一个人与人、人与自然及人自身全面和谐的城市社会。

二、和谐管理可以克服传统城市管理模式的缺陷

传统的城市管理模式最主要的缺陷在于城市管理的单向性和割裂性。主要表现为管理目标的单一经济追求,管理程序自上而下的单向性。它造成了整个城市管理运作僵化,各管理环节之间彼此脱节,最终导致:一方面,政府不堪重负;另一方面,管理消耗增加、效率低下、城市社会发展矛盾重重(如图1所示)。

* **收稿日期**:2005-12-28

基金项目:同济大学科研基金课题"崇明生态社区和谐管理研究"的成果之一,项目代码:0700219080。

作者简介:杨蓓蕾(1969-),女,上海市人,同济大学文法学院讲师、经济管理学院博士生,主要从事城市公共管理和城市社区治理研究。

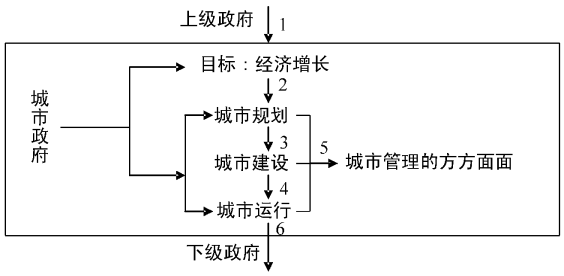


图 1　传统的城市管理模式

传统城市管理模式的缺陷具体表现在如下几方面。

1. 在城市发展中片面追求单一的经济增长。这造成两方面的恶果：一方面，过分的物质性扩张超出了生态环境的自然承受能力，给子孙后代造成了无法修复的损害；另一方面，对资源的不公平占有，导致社会的两极分化和一系列严重的社会问题的产生，给城市社会的安定带来了相当大的压力。

2. 过分强化政府在城市管理中的行政行为。传统的管理将政府视为万能政府，政府什么都管、什么都做，结果导致政府管理效能低下，政府职能缺位、错位和越位。

3. 城市管理各个环节脱节和割裂。如图 1 中的 1—6 个环节都存在此现象，造成城市不断重复建设，资源浪费且效率低下。

4. “重”城市发展规划，“轻”城市建设和运行管理。如今不少城市都有自己漂亮的发展规划，但在具体城市建设中往往发生扭曲，使规划流于形式；在城市的运营中，管理不到位，加剧了诸如交通、住房等“城市病”的蔓延。

相对于传统管理而言，和谐管理可以克服上述缺陷。和谐管理的模式如图 2 所示。

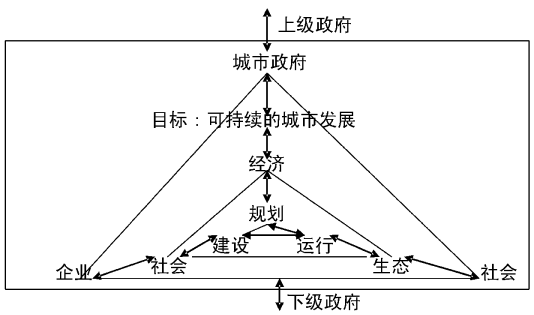


图 2　和谐管理的模式

和谐管理模式最大的优越性在于多元统一、多项协调，形成同建共管、多方参与的城市可持续管理模式。具体体现在以下几个方面。

首先，和谐管理追求的是经济、社会、生态三维的协同发展。其中，经济发展以高效为原则，社会发展以公平为原则，生态发展以协调为原则，是三个维度的系统、全面的发展，而不是单一发展。它追求的最终目标是城市的可持续性发展。

其次，政府并非是城市管理的唯一主体。因为和谐管理强调的是最佳匹配，因此，它并不排斥城市管理中企业、社会的共同参与。如在某一领域中，当政府不是最合适的服务或产品的提供者时，完全可由更合适的企业或私人来提供产品或服务。

再次，和谐管理要求城市发展规划管理、城市建设管理和运行管理形成系统，协调一致，互相衔接。也就是说，城市规划要科学、合理，城市建设要慎重、严谨，城市运行要细致、到位，这样才能使城市得到健康持续的发展。

最后，和谐管理要求政府与政府之间、政府部门内部及政府与社会和企业之间均能协调一致。

因此，和谐管理是当前城市管理（尤其是生态城市管理）的最佳模式。

三、生态城市建设急需政府的和谐管理

在当前的生态城市建设中，虽然还没有形成对“生态城市”的一致界定，但一般认为，“财富、健康、文明是衡量城市生态建设成就的重要指标，三者缺一不可。财富是形，健康是神，文明则是本。城市生态建设必须从本抓起，促进形与神的统一。”（王如松，中国科学院生态环境研究中心研究员、国际环境问题科学委员会第一副主席）

要实现上述目标，必须将传统的城市管理模式转变为和谐管理模式。在宏观上，要将生态城市的经济系统、社会系统和生态系统整合在一起，形成最优配置，以使城市的发展具有可持续性；在微观上，也就是在具体的生态城市建设上，也必须使生态规划管理、生态建设管理和生态运行管理系统协调，相互衔接，从而促进硬件（资源、技术、资金、人才）、软件（规划、管理、政策、体制、法规）、心件（人的能力、素质、行为、观念）能力的三件合一，构筑和谐的城市社会。下面，笔者就以崇明生态新城建设为例来说明如何对生态城市进行和谐管理。

（一）崇明生态新城的规划目标

崇明新城规划的指导思想是将崇明新城建设成为一座田园的城市、亲水的城市、适居的城市。其中，田园的城市是指，顺应把崇明建设成为上海地区唯一的国家级生态建设示范区的要求，规划力求体现生态型海岛的风貌特色，尊重城区的自然特征，留足自然生态空间，组织网络化的田园绿化空间体系，塑造低密度、生态型、人工与自然和谐发展的城市环境。亲水的城市是指，充分利用现有的水网密布、河道纵横的自然条件，运用现代城市设计手法，疏浚挖拓相结合，精心组织新城的河湖水系，将水面空间融入城市公共活动中心之中，以水作为城市景观的灵魂和骨架，营造富有滨水城市特色的景观风貌。适居的城市是指，借助崇明海口“水清土洁气净”的优越条件，坚持“以人为本”的原则，规划独具魅力的景观风貌、配套完善的生活服务功能、高品位和多样化的居住社区，营造具有良好适居性的生活环境。

崇明新城的性质为：上海大都市北翼的中等规划新城，崇明岛域的政治、经济、文化中心和崇明大开发战略依托，以田园水城为鲜明特色的现代化的海岛花园城市。

新城的发展规模：（1）人口规模，近期为 12 万人，远期为 20 万人；（2）用地规模，近期为城市建设用地 14 平方公里，人均用地指标 117 平方米，远期为城市建设用地 26.12 平方公里，人均用地指标 131 平方米。

城市的总体布局为以建设田园水城的目标为指引，综合考虑现状、城市布局、自然环境特征等因素，规划形成“一核、两轴、三区、环状放射”的总体布局结构。

崇明新城的规划目标是：到 2020 年，把崇明新城建设成为环境优美、经济繁荣、社会文明、生活舒适，富有田园水城特色的海岛花园城市①。

（二）崇明新城现状分析

1. 崇明新城具有地理位置的优势

崇明岛位于西太平洋沿岸中国海岸线的中点地区，地处中国最大河流长江入海口，是全世界最大的河口冲积岛，有“长江门户、东海瀛洲”之称。全岛三面环江，一面临

① 参见《崇明新城城市总体规划》。

海，西接滚滚长江，东濒浩瀚东海，南与浦东新区、宝山区及江苏省太仓市隔水相望，北与江苏省海门市、启东市一衣带水。全岛面积 1 225 平方公里，东西长 80 公里，南北宽 13 至 18 公里。

崇明新城位于崇明岛的南岸偏西，紧邻长江主航道，是崇明的政治文化中心和上海市城市总体规划确定的 11 个新城之一，2002 年城区人口 7 万人。新城建设范围为张网港以西、三沙洪河以东、长江南汊岸线以北、南横引河以南的地区，总面积约 28 平方公里。

2. 崇明新城具有生态环境的优越性

岛上地势平坦，河汊纵横，无山岗丘陵，西北部和中部稍高，西南部和东部略低。90％以上的土地标高（以吴淞标高 0 米为参照）在 3.21 米至 4.20 米之间。岛屿地理位置在东经 121°09′30″至 121°54′00″，北纬 31°27′00″至 31°51′15″，地处北亚热带，气候温和湿润，年平均气温 15.2℃，日照充足，雨水充沛，四季分明。由于成陆较晚和受工业化影响较小，岛上水土洁净，空气清新，生态环境优良，并有着丰富的滩涂、湿地、森林资源，其自然保护区面积占全岛总面积的 24.5％，有上海市域“最后的净土”之称。

3. 崇明岛的经济和社会发展相对落后

虽然崇明的第一、第二和第三产业及科、教、文、卫在建国后得到不少改善，但岛上农业基础设施、交通运输、公用事业建设及信息化建设滞后等一系列问题却成为制约崇明发展的瓶颈，使得岛上居民的生活水平与上海市区相比还明显落后，“三农”问题尚未解决，岛上城市化水平较低。尤其是农村地区，老年人的养老水平每月仅 15 元左右，远远低于上海市农村 75 元的平均养老水平。总之，崇明岛上的经济发展和生活水平相对较低，急需得到改善。

近年来，这里还出现了湿地退化、水质下降、捕捞过度、鸟类锐减、能源结构单一等发展问题，同样急需引起重视。

（三）未来生态新城建设需引入和谐管理模式

依据崇明岛的发展现状和发展规划，笔者认为，崇明生态新城在开发、建设和运行过程中，一定要引入和谐管理模式，把生态新城建设成为一个自然、经济、社会协调发展的三赢的城市。

1. 崇明新城未来的经济系统将以游乐度假为主导，以发达的清洁生产为支撑，依靠信息技术、生态技术、生物技术、能源技术、水资源技术五大关键技术，走包括工业、农业、建筑、交通、信息、科技等系统组成的跨越传统工业化的生态型现代化的全新之路。

2. 崇明新城未来的社会系统将以提高人的素质为重心，围绕新城居民的就业、居住、供应、医疗、教育、生活环境等需求，将新城基本建设成为“以人为本”的、独具景观魅力的、生活服务配套完善的、高品位和多样化的居住社区，并最终成为生态环境优美、经济发达、文化繁荣、保障健全、城乡融合的上海世界级城市的生态岛区和最优美的“海上花园”。

3. 崇明新城未来的生态系统将以维护生态环境和谐为主线，包括人工设施（房屋、道路、管线等）、自然环境（资源、土地、水域、气候、大气等）和生物（动植物、微生物）等的协调发展，加强对生态环境的实时评估和预警监控，营造具有良好适居性的生活环境，体现未来新城水清、土洁、气净的田园城市和亲水城市特色。

总之，对崇明生态新城的和谐管理就是要运用规划、政策、法律、经济、教育、科技等手段使得新城经济系统、社会系统得到发展，又不破坏和超过新城环境系统的承载能力，使之成为国内领先、国际一流的人类生态环境与生态活动示范岛区，成为上海乃至全国经济、社会协调发展的范例。

（四）未来生态新城建设与运行中应注意的问题

1. 崇明生态新城建设必须处理好“四个关系”，即近期建设与长远发展、经济发展与生态保护、生态建设与农田保护、人口规模与城市布局的关系。如，随着生态岛的开发和建设，如何解决未来崇明新城人流、车流、机流带来的破坏和污染？又如，城市应是以健康、快乐为本的地区，崇明岛是否一定要发展那么多产业？但必须明确的是，一定要尊重多方面客观规律的要求，综合谋划，精心实施。

2. 崇明生态新城建设应该保证岛上居民的利益不受损失。崇明在开发过程中必须要让岛上的百姓得到更多实惠，更不能让本应该属于百姓的那部分利益流失，甚至转移。以房产为例，从 1999 年到现在，崇明的商品房价格涨了 4 倍，在其他指标没有翻两番的情况下，房价倒已经翻两番了。如何使岛上百姓的住房条件和生活条件不断得到改善，同时又不造成房价快速上涨，这是摆在政府面前的重要课题，需引起高度重视和慎重调控。

3. 崇明生态新城建设应该走出“随意性强、科学性弱”的怪圈。一定要避免单纯“为绿而绿”的现象。在生态城市的建设过程中要防止钢筋混凝土“一统天下”的局面，要绿化得当，注重绿化植被的生态功能恢复。

（五）如何加快崇明生态新城社会管理体制的转型

加快崇明社会管理体制的创新应该体现在以下方面：一是不断加强公共政策的规范性，提高政府引导和控制社会行政管理的效率，加强对公共政策决策的约束与控制，以政策和规则来保证社会管理中的秩序，尽快完成社会管理中由个人信任向制度和政策信任的转型；二是加快社会管理部门的专业化建设，合理分工，各司其职，互相协作；三是明确与强化政府功能，建立国家与政府负责、社会协同、公众参与的多元化社会管理模式。因此，今后崇明应该不断加强与推进社区建设，促进社团、公共组织的良性发展；加强对社会公共管理机构的宏观监督，以公正、公平、公开的理念促进社会公共管理的和谐发展；推动社会管理的科学化，完善如听证制度、招标制度、专家参与等较为有效的规范化管理措施，减少公共决策的失误；完善公共管理的应急能力和应急处理机制，增强社会管理中的风险预警系统。

参考文献：

[1] 席西民，尚玉钒. 和谐管理理论[M]. 北京：中国人民大学出版社，2002.

[2] 诸大建. 管理城市发展：探讨可持续发展的城市管理模式[M]. 上海：同济大学出版社，2004.

[3] 殷京生. 绿色城市[M]. 南京：东南大学出版社，2004.

[4] 汪俊蓉，崔竞. 试论建立我国森林生态效益补偿制度[J]. 重庆工学院学报，2005(7)：59-61，65.