

# 公共价值视域下对城市空间治理价值创造的思考

张剑玉 李虹雨

电子科技大学 公共管理学院, 四川成都, 611000;

**摘要:** 技术理性失灵背景下, 城市空间的正义价值缺失问题逐渐暴露, 公共管理领域新兴的公共价值范式为阐明空间正义的价值指向提供了研究途径。结合列斐伏尔三元空间的辩证思想, 依托穆尔构建的战略三角模型, 围绕目标、政治以及运作三个维度聚焦城市空间作为公共价值创造的重要场域和功能平台, 剖析公共价值创造, 从而构建出城市空间治理公共价值创造的分析框架——“公共价值目标锚定—合法性获取—运作管理”, 通过三个环节的闭合循环有助于地方公共管理者在城市治理多元利益交织的复杂环境下理解和优化城市公共政策和管理决策, 更有效地以城市空间为平台创造和传递公共价值。

**关键词:** 城市空间; 空间治理; 公共价值

**DOI:** 10.69979/3029-2700.24.7.038

## 引言

20 世纪 60 年代, 社会科学掀起空间转向 (spatial turn) 的知识浪潮, 城市研究的空间视角被打开, 开始讨论空间、权利、资本、社会关系等之间的联系。在列斐伏尔、哈维等学者的推动下, 到了 90 年代后期, 空间思维介入众多公共话题。与此同时, 全球范围内治理革命兴起, “公共价值管理” (Public Value Management) 在回应西方政府合法性危机的背景下应运而生, 如今已被视为一种新的公共行政学范式。城市空间面临的价值困境源于传统城市更新模式中以追求经济效益为首的空间再造, 不同程度上存在着对城市居民的城市空间权利的忽视, 这种模式导致某些群体被边缘化或排除在外。公共价值研究范式对公平、正义等价值的呼吁与城市空间对公共性的强调不谋而合。

从现实层面看, 随着我国改革进入攻坚区和深水区, 愈加重视公平、效率、民主等问题, 党的二十大报告强调“坚持人民城市人民建、人民城市为人民, 提高城市规划、建设、治理水平”, 这表明城市建设作为中国式现代化的重要一环必须坚持以人民为中心的价值取向。城市作为重要的公共价值创造场域, 其空间形态的改变牵动着社会、经济、文化等基本要素的发展, 公共价值导向有助于纠正城市空间生产过程中的价值偏差并提供公共价值驱动的城市更新途径思考, 有助于构建中国特色的城市空间正义, 落实人民城市“以人民为中心”的精神内核。

## 1 三元城市空间与公共价值创造

列斐伏尔提出的空间三元论打破了传统对空间的二元论认识, 构建出空间的三元辩证法, 将空间形式划分为空间的实践、空间的表征以及表征的空间。其中空间实践是被感知的空间, 对应物质空间; 空间的表征是被构想的空间, 对应精神空间; 表征的空间是生活的空间, 对应社会空间。

### 1.1 城市空间实践与公共价值创造

城市空间实践可以理解为从空间的角度看社会实践, 物质意义上的空间以一定的具象形式存在并产生划分空间的物理边界, 其是能够被客观感知的。空间实践侧重于对外在的、物质性的、可感知的物理环境与人类社会实践的关系的解释, 因而城市空间公共价值可以理解为社会公众和他们的城市空间实践对空间所产生的一种影响。

从公共价值的主客体关系说来看, 城市空间的公共价值创造就是城市空间对于在空间内的活动主体的需要的满足, 也就是城市公共空间服务于人的生产活动, 人和空间是“主体-客体”的关系。首先在主体层面, 人的空间实践界定了空间的使用价值, 人在彼此交流互动的过程中形成了对城市空间的一种共性的需要, 这种共性是城市空间公共性的来源, 也是城市公共价值创造的源头。这一层面的城市公共价值创造则是城市公共空间对文化、养老、生态、休闲、交通等公共服务职能的积极履行; 其次在客体层面, 城市空间可被视为人在城市空间的社会活动的结果变量。首先, 空间是人生产活动发生的基石, 公共价值的创造和实现建立在城市空间

的公共性基础上,即城市公共空间被赋予公共价值,成为公共价值的创造主体和载体是以公众使用和体验为必要条件的,故可达性成为评判城市公共空间的重要标准,在此基础上公众对城市空间功能的感知和认可并进一步与空间进行情感链接才使得公共价值创造得以实现。

## 1.2 城市空间表征与公共价值创造

首先,城市空间的表征广义上可以简单理解为所有概念化的城市空间,此时的空间是以人的自我经验与意图为中心的知觉空间(perceptual space)。事实上,知觉空间并非仅仅囿于自我的地方之中,而是可以超越个体孤立状态,在文化、经济与意图之间形成“主体间性”的连接,之后发展成为需要去体验,被人的行为不断塑造与再造过程的空间,即存在性空间(existential space)<sup>[1]</sup>。因而空间表征在整个空间生产过程中对公共价值创造起着决定性影响。

政权价值是城市空间表征公共价值创造的关键因素。政权价值一旦“内化于心”成为默认的社会价值观,将会持续稳定地发挥外化于行的作用,对城市空间中的活动主体形成一种潜在的约束,使得他们自觉服从于权力结构,并且对政权价值外化为制度安排的空间化觉得理所当然。故此,城市空间表征可以视为公共价值创造的空间性工具,是政治权力对空间生产进行干预的符号表现。倘若政权价值背离人民性,在经济性偏好主导下,城市空间表征成为掩盖资本逐利的政治性工具,造成城市空间被不平等地占有,这种导向下生产出的对空间是一些“碎片化”的空间,加剧空间的非正义,从长远来看并不利于公共价值的持续创造。同理,坚持可持续发展的政权价值,尊重人的需求,考虑社会不同阶层的空间需要,将空间的使用价值置于交换价值前,则能够借助空间表征实现人与城市的和谐发展,源源不断地创造经济、文化、生态等公共价值。

## 1.3 表征的城市空间与公共价值创造

表征的空间侧重于社会空间,被认为是精神空间与物理空间的融合,关注人们在空间中的行为活动,强调多元行动者在具体情景下再造空间生产秩序,公众在其中构建空间想象并开展社会交往,政府和空间管理者在其中开展治理活动<sup>[2]</sup>。公共价值存在于共同生产和生活之中,其创造发生于社会存在和社会实体以及民众共同

生活的空间,主要靠国家行政权力的推动和民众的共同参与完成。

在空间生产中,城市空间表征的抽象符号并无法完全具象化成为实际的表征的城市空间,其中必然伴随着城市实践对抽象符号赋予新的意义的发生,即对城市空间的二次建构,公共价值创造则主要发生在这个过程之中。表征的城市空间涉及多元主体对城市社会空间的治理,在治理过程中实现社会生产与空间生产。其基本模式可以概括为地方政府在意识形态指引下按照城市空间规划进行制度保障和组织相应的资源配置,自上而下地以各种级别的和属性的政企社单位为基础单元配合执行。在这个过程中各行主体按照自身的利益需求在空间塑造上进行利益博弈,公共价值得以创造关键在于关系建构和空间营造。无论是讨论社会关系的生产还是城市公共空间的生产,学者们不约而同聚焦到社区这一微观层面,尤其基于当前我国精细化治理的大背景下,社区营造成为社会关系和空间生产的主要手段和途径。Milton Gordon 认为邻里社区是培育社会资本的重要空间,主体间在空间中形成具有共同信仰、价值观和人际关系的共同体,通过空间景观和独特的符号得以呈现,其以社会逻辑取代市场逻辑,通过强调以空间生产为基础的场景营造,构建起相互信任、连结的社会支持网络<sup>[3]</sup>。表征的城市空间以这样的社会支持网络为暗线,公共意识在意识形态主导的场景营造中得以培养,城市空间活力得以激发,自组织成为优化公共空间的重要力量,助推公共价值创造。

## 2 城市空间治理公共价值创造的战略三角分析模型

社会学家 Jean Hartley 将基于战略三角模型的公共价值创造研究与服务于公共领域竞争性构建的公共价值和作为活动的价值增加或破坏的公共价值创造视为公共价值研究的三大领域<sup>[4]</sup>。战略三角模型被视为结果主导公共价值研究路径中最经典的标志性框架,包含目标维度、政治维度,即合法性与支持以及关注公共价值实现的运作维度,成为 20 世纪末期以来公共行政实践研究的重要工具。

### 2.1 目标维度:城市空间公共价值目标愿景

公共价值创造最关键的一环在于公共价值的识别,它促使公共管理者思考什么是并且哪个更有公共价值,

即确定政府部门或公共组织应该追求哪些公众利益和社会福利。这个过程遵循“价值表达-符号美化-持续发展”的分析框架。一是城市空间的公共价值表达，城市空间的公共价值表达建立在对城市空间资源分配进行伦理反思的基础上，实现从追求“效率空间”到“社会空间”的转变，即从由权力和资本主导、以空间效益为目标的经济开发型模式转变为以市民为主体、以社会建设为目标的社会开发型模式<sup>[5]</sup>，并在城市发展目标和公共政策中回应正义的价值诉求，体现出公共性的价值底蕴。二是城市空间的符号美化，是从空间性的角度追求城市空间的科学配置来改善空间隔离及剥夺问题，通过优化空间结构、强化场景营造、完善公共交通等基础设施来支撑公共价值表达从隐性到显性的转化。三是城市空间的可持续发展，主要涵盖环境、经济、社会三个层面，系统性地统筹考虑城市生态环境、社会文化以及经济建设的和谐发展。

## 2.2 政治维度：城市空间治理的认同环境

权威环境的培育关键在于主体认同，获得政治授权是创造公共价值的前提。利用空间来重塑主体间关系核心在于通过合理、公正、透明的空间规划与注重社会价值观的意识形态管理，实现空间资源的有效利用和社会公共利益的增进，从而赢得广泛的合法性认同与社会支持。

空间治理的法治化与制度化要能够反映社会的客观需要，体现公平公正的根本原则，有效保障公民的正当权益<sup>[6]</sup>。明晰空间权利边界，为公共空间的公平分配与合理利用提供坚实的法律保障。二是获取公众信任，积累合法性资本，确保公共价值行动能够反映广大民众的根本利益。公共部门赖以创造价值的金钱并非源于个体消费者的自主选择而是通过征税这一强制力实现的，良好的政治管理能够大大减少公民对于政治权力确立的集体目标的服从成本<sup>[7]</sup>。三是对政治权威的塑造。无论是城市空间的表征还是表征的城市空间要显示出与意识形态、国家推崇的价值，与国家目标、尤其是中心任务保持一致<sup>[8]</sup>。

## 2.3 运作维度：城市空间治理实现公共价值的内生动力

城市空间具有在地性，它有独特的地方实践，其形态由城市政府、企业和居民共同塑造。政府的作用在于

创造一种环境使得公民可以共同决定应该采取何种措施来回应公共问题。也就是说政府的作用不再局限为直接提供权威的指导方案，而是指出需要公众注意的议题并创造有利于公众自主行动的环境，鼓励人们以公民的身份来共同面对城市空间问题<sup>[9]</sup>。培育共治主体这一过程依赖于治理工具的有效实施，涉及采纳多种策略与修辞手段，包括共识的构建、基本规范的设立、法律框架的确立及执法机制的强化等，旨在调和不同利益诉求，促进包容性决策与行动，以此确保公共价值目标的达成。城市空间治理工具的选择与实施方式取决于多个因素，包括治理主体的能力和特性、城市文化背景、利益相关方之间的信任水平，以及公共部门在多大程度上能够吸纳地方社群和边缘群体的意见和需求<sup>[10]</sup>。价值共创的城市空间共同体的形成能够极大减少城市公共空间治理的行政成本，这种多元合作模式全面覆盖了城市公共空间治理的整个周期，确保政府、市场、公众和社会力量在规划、建设、运营和管理这四个关键环节中扮演各自独特且互补的角色。

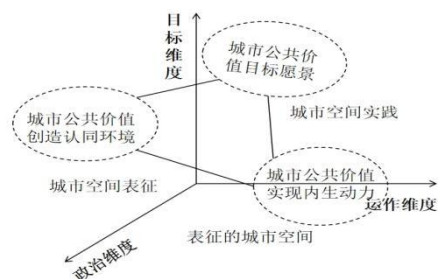


图1 城市空间治理公共价值创造战略三角分析模型

综上，确定公共价值目标—获取合法性及支持—运作管理三个环节闭合循环，协同帮助公共管理者理解和优化城市公共政策和管理决策，更有效地以城市空间为平台创造和传递公共价值。

## 3 研究结论

空间作为一种城市研究的视角，用空间维度审视城市治理的公共价值创造，一方面可以弥补公共价值空间性的缺失，推动公共价值理论的完善，另一方面也为城市空间治理的价值困境提供公共价值导向的思考。在公共价值管理范式视角下，城市空间的公共性消弭、使用效率低下以及空间碎片化等问题，实则可以视为城市空间的公共价值失灵。城市空间是政府提供公共服务和公共产品的重要空间载体，是市民进行社会交往活动的主要场所，是公共价值价值创造的关键平台。公共价值理

论主张公共管理者应根据所处环境来思考和行动,重点在于创造公共价值。该理论强调公共治理的核心在于公平正义的原则,而非仅仅关注技术层面的操作。这意味着在城市空间的规划、建设、管理等治理环节必须超越工具主义思维,明确公共治理的目的和价值取向,以避免加剧社会不公和损害公共利益。

### 参考文献

- [1]王磊,场景营造:社区营造与社会治理创新的空间实践转向[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2023,(06):82-92.
- [2]殷洁,王静雅.发展型城市政体主导的城市游憩商业区空间生产研究——以西安大唐不夜城为例[J].人文地理,2022,37(05):71-79.
- [3]陈秀红.城市社区治理共同体的建构逻辑[J].山东社会科学,2020,(06):83-89.
- [4]Hartley J, Alford J, Knies,E, & Douglas S. Towards an empirical research agenda for public value theory[J]. Public Management Review,2017,19(5), 670 - 685.
- [5]陈映芳.城市开发的正当性危机与合理性空间[J].社会学研究,2008,3:29-55.
- [6]俞可平.权力与权威:新的解释[J].中国人民大学学报,2016,30(03):40-49.
- [7]马克·莫尔.创造公共价值:政府战略管理[M].清华大学出版社,2003,49.
- [8]高丙中.社会团体的合法性问题[J].中国社会科学,2000(02):100-109+207.
- [9]马克·莫尔.创造公共价值:政府战略管理[M].清华大学出版社,2003,229.
- [10]Brandtner C,Höllerer M A,Meyer R E,et al. Enacting governance through strategy:A comparative study of governance configurations in Sydney and Vienna[J].Urban Studies,2017,54(5):1075-1091

作者简介:1.张剑玉(1970—),男,汉族,山东临沂人,电子科技大学讲师,博士,主要从事城市管理和公共政策研究。

2.李虹雨(1999—),女,汉族,四川宜宾人,电子科技大学硕士。