

中国城市治理研究的过去、现在与未来*

——基于学术论文的计量分析

吴建南 郑长旭

[摘要] 本文基于中国期刊网和 web of science 中国作者的论文数据,运用文献计量方法,从研究热点、学科分布、合作网络三个维度,分析了中国城市治理研究的过去与现在,并对未来进行了预测。分析表明:过去 20 余年中,中英文研究热点各异,中文文理学科交叉少,合作网络也不多,而英文则涉及更多环境学科等交叉研究,合作网络密集,研究群体稳定。十八届三中全会召开后这两年中,中文论文中行政学及国家行政管理研究已占鳌头,英文学科交叉依然明显,而中文合作网络虽有增加但数量依然较少,文理学科交叉更是有待推进。从未来发展趋势看,将会有更多学者从事城市治理研究,而政府、高校以及国家有关资助机构若能给以进一步支持,则更会推动城市治理研究的繁荣。

[关键词] 城市治理;发展趋势;文献计量

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2017) 07-0092-06

一、引言

2015 年 12 月,继 1978 年首次召开全国城市工作会议,时隔 37 年中央再次召开城市工作会议,预示我国城市工作将进入新的阶段。作为国家治理体系的重要组成部分,城市治理体系与治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要突破口。按照联合国教科文组织的定义,所谓城市治理是引导和考虑利益相关者、地方权威与公民间各种联系的过程,包括自上而下和自下而上的策略以促进社群参与、行动者间公开协商、透明决策及创新管理政策等。^[1]针对当前“城市病”的有效解决,需反思传统的“管理”模式即单一主体、自上而下、单向控制,而向“治理”转变,即多元主体以相互作用的网络、多向协同治理。

在此背景下,我国城市治理研究的过去与现状亟待探索,未来趋势亦值得预测。国内已有学者综述了城市治理的主体、内容、过程、结构、模式等,^{[2][3]}分析了国内城市治理研究的兴起背景与动力,归纳了研究内容与方法。^[4]有学者运用文献计量的方法,对 1992—2012 年发表于中国主要核心期刊上的论文数

据进行了分析,^[5]也有梳理了我国当前城市治理问题的研究主题与进展。^[6]国外研究有对发表在城市生态与城市生态系统刊物上论文的文献计量分析,以对城市生态的定义和演进进行研究。^[7]此外还有对城市水资源智能测量^[8]、职业体育与城市发展^[9]、智慧城市的领域^[10]与治理^[11]、数字城市^[12]等方面进行的综述性研究,多集中在城市治理的某些具体领域。尚未见对比城市治理研究的过去与现在,更未见对未来趋势的研判;反映国际趋势的英文论文也尚未见梳理分析。

本文分别选取中国知网(CNKI)的核心、CSSCI 论文以及 Web of Science 中 SCI、SSCI、A&HCI 三大数据库论文进行分析。我们首先梳理了 2015 年 10 月 7 日前中国期刊网中城市治理的论文,以“城市治理”为主题的核心期刊和 CSSCI 论文共有 376 篇,其中各类基金资助 112 篇;然后下载了 Web of Science 三大数据库 2015 年 10 月 15 日以前以“(city governance or urban governance) and CU=(China)”为主题词的英文论文,共有论文 252 篇,其中基金资助 45 篇。由于 2013 年

* 基金项目:国家自然科学基金面上项目“大气污染、政策创新与绩效改进——面向中国大陆的实证研究”(编号:71573176)作者曾于 2015 年 10 月在浙江大学院庆十周年院长论坛、2016 年 9 月在中国城市问题研究(上海)论坛(CCR)第一期“中国城市社会:问题与治理”学术研讨会上就本文作报告,在此感谢与会专家的真知灼见。

作者:吴建南,上海交通大学特聘教授、中国城市治理研究院常务副院长、改革创新与治理现代化研究中心主任;郑长旭,上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生,上海 200030

12月,十八届三中全会首次提出了“国家治理体系与治理能力现代化”的重要概念,使人们更进一步地关注治理。为此,本文从已发表的中文、英文期刊论文入手,围绕研究热点、合作网络、学科分布等运用 citespace 文献计量软件进行知识图谱分析,以 2013 年以前反映过去、以 2014 年到 2015 年 10 月反映现在,进行比较分析与预测,最后提出有关建议。

二、中国城市治理研究的过去

自 1992 年第 1 篇有关城市治理论文开始的 20 余年中, CNKI 中共有核心期刊和 CSSCI 论文 242 篇,其中基金资助论文 72 篇。自 2001 年第 1 篇中国城市治理的英文论文开始,过去 10 余年 Web 三大数据库中 共有 156 篇,其中基金 14 篇。显然,对于中国这样一个大国,有如此之多的城市以及如此之多的城市居民,

无论中文还是英文,过去那么多年中,专门关注城市治理的应属不多。

(一)研究热点:中英文差异较大,英文已突出研究方法 关键词能够体现一篇文章的主要研究内容和方法,^[13]因此可以通过其来透视中国城市治理的研究内容与研究重点。分析表明,中文与英文论文研究差异明显,中文论文高频关键词以城市治理为内核主要有城市管理、城市经营、治理与善治、社区治理、智慧城市与电子政务、新型城镇化等,在城市治理外围还有诸如城市发展、经济发展、和谐发展等的研究。英文论文高频关键词主要有城市治理与城市化、政策、国家与制度、转变与转型、投资与增长等。英文论文中还出现美国、香港等案例性研究,对国际与地区城市治理的相关经验进行介绍,如图 1 所示。

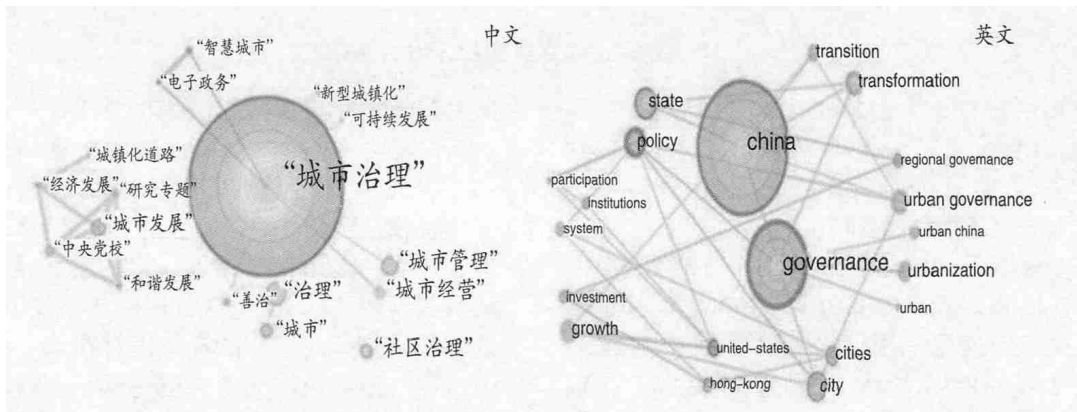


图 1 过去的期刊论文关键词共词网络

(二)学科分布:中英文主导学科不同,英文文理学科交叉明显

根据中国知网学科类别的划分(见表 1),中文论文主要为社会科学领域,多数又集中在宏观经济管理与可持续发展,这或许与过去唯 GDP 导向的城市发展模式有关;而社会学及统计学、行政学与国家行政管理均为 30 篇左右。此外,中文论文还涉及建筑学与工程、环境科学与运用、水利水电工程、资源科学等理工学科,但数量均不多,相应文理学科交叉肯定也不多。

英文论文学科分布中,以环境科学与生态学为最多,还涉及环境研究、公共行政、城市研究、经济学、地理学等学科,并且学科之间连线较为密集,说明学科交叉相对比较明显。值得注意的是,环境科学与生态学、环境研究等学科虽然与城市研究有直接联系,但没有与公共行政学科有直接联系,意味着过去的国际城

市治理研究中,公共行政学科的作用尚未明显突出,见图 2。

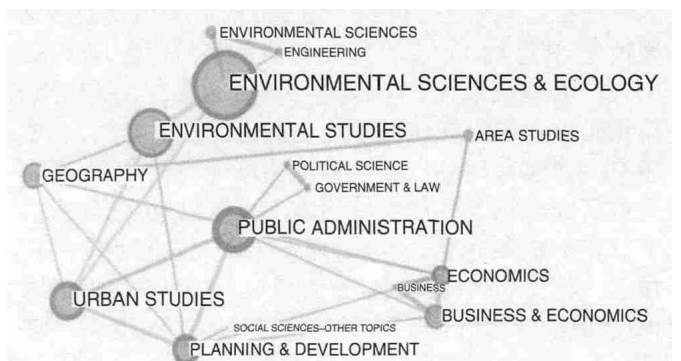


图 2 英文期刊论文过去学科共现网络

(三)论文合作:中英文群体各异,英文合作网络密集且内部联系紧密

从图 3 可以看出,中英文论文作者基本不存在交集。中文论文主要作者合作网络少^①(图中仅有 2 个),网络规模也较小(最大的合作网络为 3 人),而英文期刊

表 1 中文期刊过去论文的学科分布

学科类别	文章数量	学科类别	文章数量
宏观经济管理与可持续发展	124	法理、法史	2
行政学与国家行政管理	27	农业经济	3
社会学及统计学	31	经济体制改革	2
中国政治与国际政治	11	水利水电工程	1
资源科学	1	公路与水路运输	1
建筑学与工程	11	环境科学与资源利用	6

① 主要作者合作网络是指作者出现的频次最小为 2。另外在图 3 中,因为中文作者最小频次为 1 时无法做出,此处只能做出最小频次为 2 的作者合作共现图。尽管中文作者比英文作者多 1 个频次,但并不影响对结果的分析,因为主要作者合作网络的作者出现频次最小为 2。下文合作网络分析同。



图3 过去的中英文期刊论文合作共词网络图

主要作者合作网络比较多,且网络内部连线较密集,说明作者之间合作较为紧密。此外,英文论文还涉及国别合作,更多与美国、英国、荷兰等发达国家进行合作。

三、中国城市治理研究的现在

从现在这两年看(2014年到2015年10月),中国期刊网中共有核心期刊和CSSCI论文134篇,其中基金40篇;Web三大数据库中共有96篇,其中基金31篇。与过去21年CNKI的242篇(基金72篇)和12年Web的156篇(基金14篇)比较下来,现在论文数量同比例比以前有大幅增长,但中英文总量依然少。

(一)研究热点:中英文均有新热点出现,中文热点之间联系加强

现在这两年中,中文论文过去的一些热点如新型城镇化、智慧城市、城市发展、治理等依然存在,同时也出现特大型城市、国外城市经验、治理能力等新热点,特别是治理能力在这些热点中的圆圈相对较大,表明颇有一些学者现在很关注城市治理能力。同时,在这些研究热点之间的连线已增多,围绕城市治理形成了紧密的链条,说明城市治理不同研究之间的联系在加强。英文期刊论文同样也有新热点的出现,如绩效、可持续性、政治、改革等,而过去的城市化、转型等一些

研究热点也一直在持续,如图4所示。

(二)学科分布:中文行政学及国家行政管理研究已占鳌头,英文学科交叉依然明显

现在这两年中,中文论文学科仍主要为社会科学,但与过去二十余年排在第一位的宏观经济管理与可持续发展学科不同,仅仅现在这两年就发表了50余篇行政学及国家行政管理的论文而排在第一;这两年中,中国政治与国际政治的论文也达到了10篇,几乎等于过去二十几年的论文数目。这表明,除以往的经济、社会学领域以外,现在这两年中,更多的行政管理学者与政治学者开始关注城市治理。此外,中文论文现在也有涉及建筑学与工程、环境科学与资源利用等理工学科论文,但数量同样不多,相应文理学科交叉也一样不多,如表2所示。

表2 现在的中文期刊论文学科分布

学科类别	文章数量	学科类别	文章数量
行政学及国家行政管理	51	法理、法史	5
宏观经济管理	43	行政法及地方法制	3
社会学及统计学	11	宪法	2
中国政治与国际政治	10	马克思主义	1
建筑学与工程	6	环境科学与资源利用	5

与过去相似,现在这两年英文期刊论文学科依然

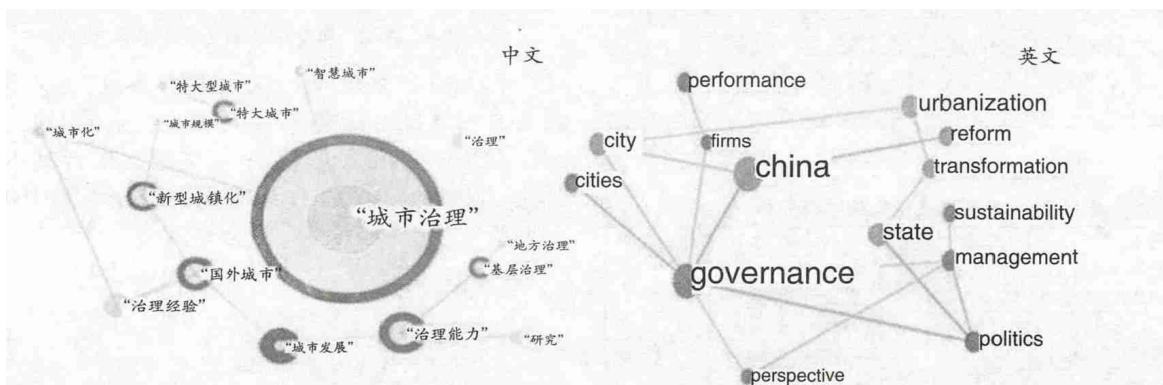


图4 现在的中英文期刊论文关键词共词网络

集中在环境科学与生态学,同时环境研究要比过去增加明显,与环境科学一道成为现在英文论文的主导学科(见图5)。此外,英文还涉及公共行政、城市研究、商业与经济学、地理学、区域研究等学科,同时学科之间连线较为密集,说明学科交叉与过去一样比较明显。还有一点明显的变化是,过去环境科学与生态学、环境研究等学科并没有与公共行政学科有直接联系,而现在环境研究与公共行政学科有直接的联系,说明国际城市治理研究在关注环境的同时开始突出公共行政学科的作用。



图5 英文期刊论文现在学科共现网络

(三) 论文合作: 中文合作网络开始增加, 英文作者群体比较稳定

在合作网络方面, 中文主要作者合作网络开始增加, 但合作总量仍偏少, 且网络最大规模还为3人。而英文合作与过去相比, 主要作者合作网络同样多且密集。但在国别合作上, 英文期刊论文除了与美国、英国、荷兰合作较多, 仅增加了新加坡, 未来如果要在国际舞台发出更多的声音, 仅就目前国别合作范围来看, 还值得进一步努力(见图6)。具体到主要合作网络群体方面, 中英文群体之间与过去一样各不相同, 中文群体过去与现在也不相同, 但英文不仅现在很多作者与过去相同, 而且作者合作网络成员的组成也有很多与过去大致相同, 说明英文合作的稳定性较强。

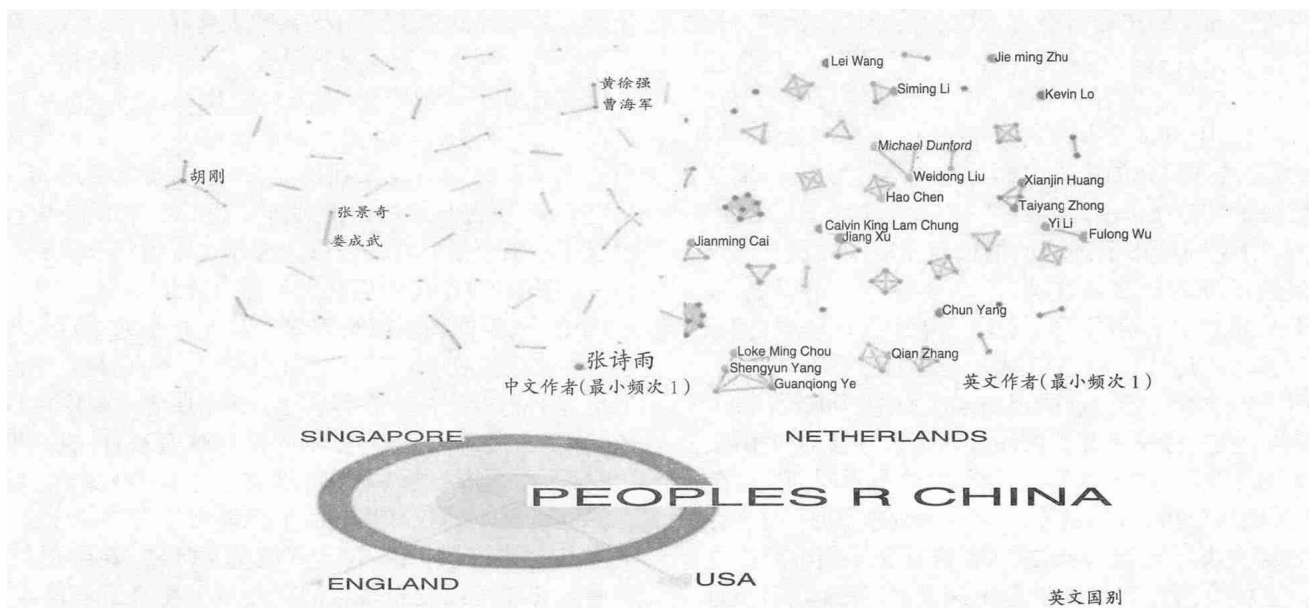


图6 现在中英文合作共现网络图

四、中国城市治理研究的未来

(一) 持续快速的增长

如图7所示, 中英文论文都呈现持续增长的趋势, 但基金资助论文的趋势不稳定。进一步对数据进行时间跨度为5年的灰色预测发现, 中文论文到2020年将达到1158篇(P小误差概率为0.9166, C后验差比为0.4690, 符合预测精度要求), 而基金资助未能预测成功, 原因应该在于基金资助论文数量较少, 规律性不强。这表明, 按照目前的状况, 即便是没有外部干预, 中文学术共同体会有更多学者参与到城市治理的研究之中, 完成更多的研究成果。

尽管英文论文数量比中文少, 对数据进行灰色预测的结果是, 英文论文到2020年将达到979篇(P小误差概率为0.9333, C后验差比的值为0.3214, 符合预测精度要求), 总量在增加并与中文论文的差距在缩小。与中文论文基金资助的情况相似, 基金资助的预测也不合格。这表明, 即便外部资助没有明显变化, 中国城市治理研究将会在国际舞台展现更多的风采。

(二) 亟待突破的瓶颈

过去与现在中国城市治理研究论文的快速增长, 既是研究者对于中国城市治理问题敏锐的把握, 也是中国城市化进程的生动写照。面向未来, “治愈”传统城市发展模式引发的“城市病”的需求越来越迫切。中国城市治理研究需要尽快突破以往瓶颈, 在研究选题、主导学科、合作创新等方面完善。这既对研究者提出了主动改变的要求, 也对有关方面提出了外部干预的期许。

1. 主动改变

如果说十八届三中全会所强调的治理体系与治理能力现代化使得城市治理现在这两年的研究突飞猛进, 而时隔37年召开的中央城市工作会议将会进一步推动更多研究者投入城市治理的研究。在这个过程中, 以下几个方面亟待突破:

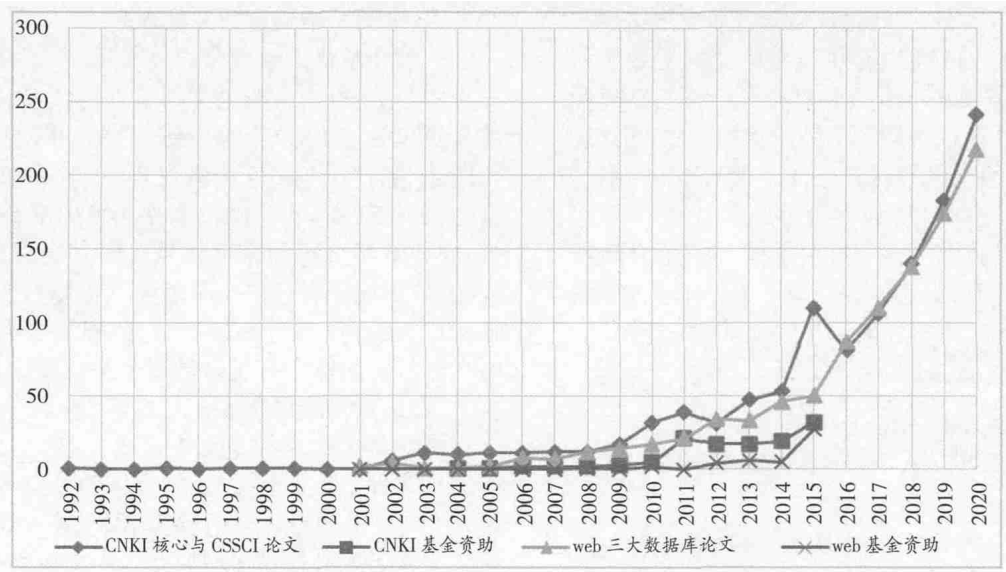


图7 中英文论文增长趋势图(篇)

(1) 跨学科、跨地域的交流合作亟待进一步推动。事实上,诸多“城市病”的存在且难以解决,原因众多、机理复杂,但都牵涉到数目众多的不同主体以及这些主体相互作用、相互影响。对于研究者而言,亟待超越学科边界、突破学科思维惯性,以系统工程指引研究、以开放的心态多方交流合作,推动现实城市病问题的研究解决。遗憾的是,现在中文论文文理学科交叉不多、合作网络偏少、网络内部联系也不紧密。事实上,面对同样的城市治理问题,不同学科有各自的视角与方法,不同地区有各自的应对举措与经验教训,若能共同面对问题、分享经验教训,则会实现多赢局面。注意到中国城市治理研究的中英文作者是两个不同的群体,这既说明城市治理研究国内国际的差异,也表明交流合作促进城市治理研究的潜力巨大。

(2) 研究主题亟待贴近进一步现实需求。毫无疑问,中国城市治理实践即将进入新的阶段,而中国城市治理研究的主题更应该全方位贴近其需求。就中文论文从过去到现在的热点分析中,并未发现如治理现代化、发展质量、经济结构调整、社会发展等众多转型热点,而这与中央顶层设计紧密相关,应予更多关注。同时,城市治理研究的中央层面对这些热点加以强调,集中反映了当前城市治理需要进一步突破的方向。

(3) 中国城市治理理论的创新发展。综观中国城市治理研究的过去与现在,不同学科已有不同表现。从十八届三中全会召开以来这两年看,行政学与国家行政管理的论文已经超越原先的宏观经济管理学科,表明更多学者开始以新的视角来检视中国城市治理的实践与理论,特别是开始关注政府行为在其中的作用。事实上,同样是城市治理,不同学科会有不同的关注焦点、立场与分析方法;甚至是同样的现实问题,也会因立场与方法不同,形成不同的建议甚至不同的解决之道。这恰恰为整合城市治理不同学科、梳理城市治理实践的经验与教训,形成中国城市治理理论的突破提

供了重要契机。作为一个系统工程,城市治理理论应该从中国城市治理的实践出发,整合不同学科的方法和研究议题,形成城市治理的新的理论体系。

2. 外部干预

如上分析,即便没有外部干预,城市治理研究已然成为热点,越来越多的研究者将会关注这一重要领域。但这与中国城市治理的实践需求相比仍相距甚远。各方面均应进一步发挥作用,特别是对于政府而言,应该积极落实中央城市工作会议精神和要求,积极支持推动城市治理研究和实践、积极组织各方力量,以现代化的理念和技术,深入研究分析城市的有效治理之道、之策、之措并积极践行。

(1) 进一步加大基金资助。基于上文对中英文基金资助论文的梳理,发现基金资助的论文较少,对未来的进一步预测也表明基金资助量少且规律性不强。基金是对基础研究支持的重要指示器,其在资助规模、主题领域等方面的要求是引导基础研究的重要体现。建议国家自然科学基金与国家社科基金均可在申报指南中进一步强化城市治理研究,一方面细化城市治理的不同方向,一方面鼓励学科交叉集成。建议有关资助机构设立城市治理学科交叉项目,整合已有城市治理相关研究力量,更好推进城市治理研究。国际合作上,可以围绕城市治理设立双边或多边合作交流项目和研究项目,促进国内外学者对话交流与合作研究。

(2) 积极推动城市治理研究基地或智库建设。当前中央高度重视城市工作,无论自上而下,还是自下而上均应有积极回应。在运作上,研究基地或智库可以依托高校、科研院所等,鼓励高校与政府联合,或高校之间联合的形式,考虑城市治理的多学科与复杂性,整合不同学科、不同部门资源,汇聚城市治理领域专家,更多围绕城市治理相关问题开展交叉研究。在研究上,基地或智库可以发布城市治理领域主题科研项目,鼓励对城市治理的研究,更多产生标志性研究成果,同时

可创办高水平学术期刊,以推动城市治理科学研究、引领城市治理学科发展。

(3)更多与世界尤其是发达国家城市治理领域相关研究机构进行务实合作。从过去到现在,鉴于英文数量少,国别合作也不多,为推动中国城市治理更多与国际接轨,应该继续保持并扩大与美国、英国、荷兰、日本等国家在城市治理领域的国际合作,积极引进国际“外脑”。

本文从城市治理主题的论文数据入手,借助文献计量软件进行分析,梳理了中国城市治理研究的过去、现在与未来,希望可为有关学者研究、相关部门优化政策等提供参考。本文也存在局限,如在数据收集的主题检索词选择上,当扩大主题词范围时的确能够得到更多的论文,但甄别后发现论文的相关性难以完全保证,因此一些论文可能漏掉,尽管整体趋势应是一致的。①

[参考文献]

- [1] Kaufmann Daniel, Leautier Frannie, et al. Governance and the City: An Empirical Exploration into Global Determinants of Urban Performance (September 2005). World Bank Policy Research Working Paper No. 3712. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=545723> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.545723>
- [2] 罗月领. 我国城市治理研究的理论综述[J]. 上海城市管理职业技术学院学报, 2007(5).
- [3] 盛广耀. 城市治理研究评述[J]. 城市问题, 2012(10).
- [4] 吴晓林, 李咏梅. 国内城市治理研究述评: 学术进展与研究展望[J]. 复旦公共行政评论, 2014(2).
- [5] 程宇. 回顾与反思: 近二十年来城市治理研究的文献评估(1992—2012)[J]. 湖北第二师范学院学报, 2014(3).
- [6] 于怡鑫, 申峥峥, 郝琦. 我国当前城市治理问题的研究主题及其研究进展——基于文献计量法的分析[J]. 上海城市管理, 2014(6).
- [7] R.F.Young, S.A.Wolf. Goal Attainment in Urban Ecology Research: A Bibliometric Review 1975—2004. *Urban Ecosystems*, 2006, 9(3): 179 - 193.
- [8] Thomas Boyle, Damien Giurco, et al. Intelligent Metering for Urban Water: A Review. *Water*, 2013, 5(3): 1052 - 1081.
- [9] HS Campbell. Professional Sports and Urban Development: A Brief Review of Issues and Studies. *Review of Regional Studies*, 1999, 29(3): 272 - 292.
- [10] Leonidas G. Anthopoulos. Understanding the Smart City Domain: A Literature Review. *Public Administration and Information Technology*, 2015, 8: 9 - 21.
- [11] Meijer A, Bolívar M P R. Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance. *International Review of Administrative Sciences: An International Journal of Comparative Public Administration*, 2016, 82(2).
- [12] Annalisa Cocchia. Smart and Digital City: A Systematic Literature Review. *Smart City*, 2014: 13 - 43.
- [13] 钱玲飞, 杨建林, 张莉. 基于关键词分析的学科创新能力比较——以情报学图书馆学为例[J]. 情报理论与实践, 2011(1).

(责任编辑 尚璇)

The Past, Present and Future of China's Urban Governance Research: A Bibliometric Analysis of Academic Papers

Wu Jiannan Zheng Changxu

[Abstract] This article uses the method of bibliometric analysis to sort out the past and present research evolution of China's urban governance from research hotspots, subjects and cooperation based on the core papers of Chinese authors (including cooperation). The future of urban governance's research is forecasted. The analysis shows that over the past 20 years, the hotspots between Chinese and English papers are different. Chinese papers involve less the cross of arts and science and the cooperation of institutions and authors are also less. But English papers involve the cross of arts and science, institutions and authors are more closely related, and the English research groups are stable. In the current two years, the hotspots of Chinese and English papers are increasing, the cooperation of institutions and authors of Chinese is strengthening, but the cooperative network is still less, and the cross of arts and science also needs to be pushed forward. From the future development trends, the numbers of English and Chinese papers are both in a low growth. It needs to be further fitted to the strategic requirements of China's new urbanization and urban governance. To promote the prosperity of the study of urban governance, it is suggested that government, universities as well as the relevant funds give external intervention, and scholars themselves take the initiative to cooperate across disciplinary boundaries.

[Keywords] urban governance, development trend, bibliometric analysis

[Authors] Wu Jiannan is Professor at School of International and Public Affairs, Shanghai Jiaotong University; Zheng Changxu is PhD. Candidate at China Institute for Urban Governance. Shanghai 200030