



復旦大學
FUDAN UNIVERSITY



总第174期 二零二四年二月刊

复旦大学国际关系与公共事务学院

复旦大学MPA教育中心

School of International Relations and Public Affairs

MPA Program of Fudan University

2024.2

复旦大学公共管理（MPA）《天下》杂志

学术委员会

主任 朱春奎

委员（姓氏拼音字母排序）

包霞琴 陈水生 陈周旺 扶松茂 顾丽梅 敬义嘉 刘建军
李春成 李 辉 李瑞昌 苏长和 熊易寒 徐以骅 臧志军
张建新 张 平 赵剑治 朱春奎 左 才

编辑委员会

顾问 竺乾威 扶松茂 顾丽梅

主编 左 才 余晴晴 彭洋静

编辑 陈万里 张佳乐 朱任之 周殿军



本期目录

第一部分 议题·前言

- 城市化推动的现代化：理解中国式现代化的一个视角
- 面向中国式现代化的城市高质量发展：
五大维度和三重尺度下的实践向度
- 西方平台城市主义的兴起及对我国未来城市发展的思考

第二部分 经典·重点

- 多层次交互式制度创新：城市群一体化发展的新理路
- 构建大中小城市协调发展格局的逻辑框架和路径选择
——基于新空间赋能视角
- “双碳”背景下的城市发展机遇

第三部分 案例·研究

- 上海“五个中心”新一轮发展战略：打造国家发展动力引领城市
- 高质量发展中邻避治理的尺度策略：基于城市更新个案的考察



本期目录

第四部分 学员原创

- 城市发展政策——以上海人口发展情况为例
- 上海人才引进政策——以临港新片区为例

第五部分 人物·思想

- 【人物】
 - 一、彼得·霍尔（Peter Hall）和城市生命周期理论
 - 二、弗朗索瓦·佩鲁和增长极理论
- 【思想】
 - 一、陆铭：《大国大城——当代中国的统一、发展与平衡》
 - 二、简·雅各布斯 [加]：《美国大城市的死与生》
 - 三、唐亚林、陈水生：《大都市圈治理：战略协同与共荣发展》

第一部分 议题·前言

【编者按】随着中国式现代化的不断推进，城市高质量发展成为当下非常重要的议题。城市高质量发展不仅关系到城市居民的生活品质，也关系到国家社会的整体发展和共同富裕总体目标的实现，对满足广大人民群众对美好生活的向往有重要现实意义。当下选择怎样的城市发展理论和实践道路，也将对未来能否实现，以及怎样实现中国式现代化起到关键作用。

城市化推动的现代化：理解中国式现代化的一个视角

城市化不仅是现代化的重要指标，而且成为现代化的重要推动力量。中国城市在获得自身发展的同时，更是支撑国家现代化建设的支点与载体。从历史维度看，在中国的现代化推进过程中经历的许多挫折与城市建构的失败、与城乡关系问题处理不当有着较大的关系。从现实维度看，中国的城市化推进如果无法支撑国家现代化建设，不能成为与社会主义现代化建设总体布局相适应的真正的高质量城市化，中国式现代化的推进也会面临困难。城市化道路的选择关乎中国式现代化道路的成败，城市化与现代化的关系问题，贯穿中国共产党领导社会主义现代化建设的整个历程。从城市化与现代化关系的视角来探究中国式现代化道路，可以为我们理解中国式现代化提供更加有力的分析框架，兼具学术价值与实践价值。

一、改革开放之前：滞后型城市化与以工业为主导的现代化

改革开放之前，中国的工业化水平领先于城市化水平，中国呈现出滞后型城市化与以工业化为主导的现代化同时并存的现象。西方先发现代化国家在现代化建设过程中，城市化水平紧随工业化水平不断攀升，两者并驾齐驱、同步增长。与此相反，中国在工业化水平一路攀高的同时，城市化水平却稳定地维持在一个较低的水平，这一状况持续了近30年时间。中国的现代化建设呈现为城市化水平远远落后于工业化水平，即滞后型城市化与高工业化水平同时并存的特殊现象。

新中国成立后，中国实行了重工业优先的现代化发展战略。“一五”期间，随着以“156项工程”为代表的现代化发展战略的实施，在中国东北地区、中西部地区带动形成了一批工业城市、多种类型的工业城市群和规模庞大的工业城市聚集区。20世纪60年代国家开始推行“三线建设”，以重工业和国防工业为主要内容，有计划、有步骤地调整沿海工业与内地工业的关系，形成了多个工业城市。由此，中国建立了比较完备、自成体系的工业结构和与重工业布局相匹配的工业城市体系。服务于重工业布局和以工业体系为主导的现代化建设，是这一时期中国城市建设的主要引擎。作为资本密集型产业，重工业资本吸纳劳动力的能力低于其他产业，城市的非农人口就业很有限，这使中国出现了工业发展并没有使农村人口向城市集聚，也没有带来相应的高城市化率的现象。

面对“一穷二白”的国情和西方的封锁，中国的现代化建设无法依靠外来资本的支持，只能靠自身的积累实现。中国只能依赖国家的力量，以城市作为基本的承载体，

建构现代化建设的“第一推动力”。这个“第一推动力”的重要来源便是“生产城市”。从消费城市到生产城市的转型，是滞后型城市化推动以工业化为主导的现代化建设的重要实践。将消费城市转变为生产城市，这不仅是中国城市化实践的重要举措，也是中国现代化实践的重要举措。从一定程度上讲，这是中国共产党探索以城市化推动现代化建设而迈出的重要一步。

生产城市的重要形式是工业城市建设。通过城乡“剪刀差”将农民的积累转移到工业城市建设上，完成重工业发展所需要的资本积累，这是生产城市推动现代化建设的重要机制。但这种城市化推动现代化发展的路径，无法将农民吸纳进城市使其成为市民，也就不会产生快速城市化进程。改革开放前的近三十年间，城市的生活功能让位于生产功能，这为中国工业化体系的建构与发展奠定了坚实的基础，是以工业化为主导的现代化战略的重要支撑。

二、改革开放以后：发展型城市化与以经济建设为中心的现代化

改革开放后，中国转向发展型城市化与以经济建设为中心的现代化建设。发展型城市化与滞后型城市化最大的区别在于，前者的城市人口不断增长，城市建成区域不断扩大，城市化率与高速的总体经济增长同向而行，城市化水平超越工业化与第三产业发展水平，呈现突飞猛进的发展态势。这一时期，发展型城市化推动了以经济建设为中心的现代化建设，其具体表现为高速发展的城市化水平、大规模的城市建成区域、迅速增加的城市人口与快速增长的经济发展水平。先后出现了小城镇发展和大中城市快速增长的两个特色比较鲜明的阶段，发展型城市化推动的现代化建设可分为两个阶段，分别是小城镇的发展与“乡土式”现代化阶段和大中城市的发展与“城市式”现代化阶段。

小城镇中乡镇企业的兴起与发展及其推动的“离土不离乡”的现代化建设，是发展型城市化推动现代化建设的第一个阶段。党的十一届三中全会后，现代化建设进入农村人口“进厂进镇不进城”的小城镇快速发展时期，小城镇中乡镇企业主导的工业化建设成为其最显著的特点。乡镇工业化发展与小城镇城市化进程并行发展，这是改革开放初期我国现代化建设的主导路径。这一阶段是我国高速城市化发展的“前夜”。依托小城镇发展乡镇企业进而实现现代化的道路，不是一蹴而就，而是渐进发展的，它既是特殊历史环境下的选择，也是具有中国特色的城市化推动现代化建设的道路。

以 20 世纪 90 年代为时间节点，发展型城市化推动的现代化建设向第二个阶段迈进。随着社会主义市场经济体制的确立和中国参与经济全球化的不断深化，城市化推动现代化建设的路径也在发生转变。社会主义市场经济的发展需要更广阔和纵深的载体，经济全球化的深度参与需要更绵密的网络和市场。随着中央政府对劳动力、资本和技术等生产要素的逐渐放宽，市场机制成为城市化与现代化互动的主导性机制，中国进入高速城市化发展推动的现代化建设时期，城市化水平呈现出前所未有的高速度和城市类型更加多元丰富，城市化水平与经济社会发展水平同步高速提升，从此，中国的现代化建设迈进高速城市化主导的阶段。但是，城市化的高速推进也带来了问题与隐忧。城市的“摊大饼”式膨胀发展使土地的城市化速度远远超过人的城市化速度，“城市病”大量出现，城市社会的贫富差距也在不断加大。

三、新时代：高质量发展的城市化与中国式现代化

在中国特色社会主义新时代，中国走向了以高质量发展的城市化推动中国式现代化的发展道路。从城市化的视角切入，我们可以说城市是中国式现代化的重要实践场域，高质量发展的城市化是推动中国式现代化的重要力量。在“我国城市发展已经进入新的发展时期”的大前提下，中国式现代化在发展路径与推进方式上必须从自身“城市国情”出发，使高质量发展的城市化成为重要推动力，让城市化发展所取得的现代化成果由人民共享。以高质量发展的城市化推动中国式现代化的道路，意味着城市发展在坚持以人民为中心的前提下，不是简单追求资本和空间的扩张，而是以城市的高质量发展推动实现物的现代化、人的现代化与社会的现代化的有机统一。“人民城市理念”是高质量发展的城市化推动现代化建设的重要指导理念。人民城市理念坚持以人民为中心，强调“人民”而非“资本”是决定城市发展的价值标准，这与资本主导的城市发展具有本质的不同。人民城市理念与中国式现代化的目标高度一致，这为新时代中国特色高质量发展的城市化推动现代化建设的道路提供了价值遵循。

城市治理现代化是中国式现代化的必然要求，也是推进中国式现代化的必由之路。中国在借鉴其他国家城市治理经验的基础上，持续探索解决中国式现代化推进过程中出现的城市问题的方法，找到符合中国具体实际的城市治理现代化道路。伴随中国经济社会发展和大规模城乡人口流动，城市社会阶层逐渐多样化，城市治理面临的问题日益复杂与艰巨，城市治理体系也在逐步从传统的政府一元主导向多主体参与的结构转变。这要求城市治理发挥党的领导制度优势，构建以党建引领为核心的多元主体共同参与的城市治理体系，汇聚民众智慧，促进社会公平，逐步实现现代化。同时，法治化是现代化的重要标志，现代城市治理对法治化提出了更高的要求。不同于西方先发现代化国家的现代化进程，城市治理在资本与权力主导下照顾少数精英阶层的利益，中国城市治理坚持实现城市建设者与发展成果享有者的统一。人民城市跳出传统以管理者为中心的治理路径，建立以人民为中心的治理理念。人民城市的建设主体是全体人民，强调人民参与城市建设的广泛性与实践性。

城市群一体化建设是以高质量发展的城市化推动中国式现代化的重要引擎。城市人口聚集与人口规模扩大，增加了城市发展与城市秩序之间的张力，城市群一体化建设正逐步成为我国新型城镇化的主体形态。“十三五”规划建设的19个城市群以25%的土地集聚了全国75%的人口，这一城市化路径符合巨大规模人口的中国推进现代化建设的城市国情。城市群一体化建设建立了以城市群为主体形态，大中小城市和小城镇协调发展的城镇化空间布局，注重加深市场融合度，缩小城镇间发展差距，推动发展机遇共享与公共服务均等化，有效规避了先发现代化国家与其他发展中国家城市化进程中出现的各种问题，以均衡发展的新型城镇化道路推动共同富裕的现代化。

除上述较宏观的战略举措外，统筹城市规划、城市建设、城市管理三大环节，这是高质量发展的城市化推动中国式现代化的重要路径。习近平总书记强调指出：“无论是城市规划还是城市建设，无论是新城区建设还是老城区改造，都要坚持以人民为中心，聚焦人民群众的需求，合理安排生产、生活、生态空间，走内涵式、集约型、

绿色化的高质量发展路子。”因此，只有将以上三大环节统筹好，才能为中国式现代化的推进奠定坚实的城市基础。

四、结论

现代化是人类进入工业社会以来，在多方力量推动下，国家的政治、经济、社会和文化等结构逐渐褪去乡土特征而具备城市特征的过程。由城市及其动态化形态城市化所承载、推动甚至主导的现代化，是人类区别于传统乡土社会的重要发展模式和社会形态。

中国的实践说明，城市化与现代化之间的机制在具有一般性的同时，也具有特殊性。中国的城市化与现代化的互动机制表明，中国城市化道路的选择在本质上回答了“什么样的城市化能够完成这一时期中国现代化建设的任务”这一问题。改革开放前，在工业基础薄弱与国际环境恶劣的条件下推行重工业优先发展的现代化战略，中国选择的是滞后型城市化的道路。虽然这一时期的城市化水平大大落后于工业化水平，与西方先发现代化国家的规律不同，但大批工业城市的建设为中国建立较完备的工业体系奠定了重要基础，支撑起了中国以工业化为主导的现代化建设实践。改革开放后，伴随以经济建设为中心的基本路线的确立，以城市化推动现代化的战略与改革开放之前具有巨大不同，中国不再继续坚持以滞后型城市化推动工业化建设的道路，而是转向城市化发展与现代化建设并行的道路，而这一道路的发生与发展经历了两个阶段。改革开放初期，中国进入了以发展乡镇企业为主的小规模城镇化阶段，这造就了中国特有的“离土不离乡”的“乡土式”现代化。此后，随着社会主义市场经济体制确立，以及中国参与经济全球化的进一步深入，中国的城市化水平与经济社会发展水平同步高速提升，大中城市与城市群得以迅速发展，中国的现代化建设迈进了高速城市化主导的阶段，走向与乡土式现代化不同的“城市式”现代化。

关于城市化与现代化之间关系的长期探索，为新时代中国的现代化建设如何更好地掌握“城市国情”，以及城市化应以何种机制更好地推进中国式现代化，奠定了雄厚的理论基础和实践基础。新时代，人民城市理念的提出、城市群一体化发展战略的稳步推进与城市治理现代化的实施，为中国以高质量发展的城市化推动中国式现代化建设提供了更加明晰的路径。这启示我们必须在推进中国式现代化的道路上，在把握世界各国城市化推进现代化一般规律的同时，要更加深刻地把握中国城市化发展与现代化实践之间的特殊关系，尤其要把握贯穿其中的政府作用和市场机制，走渐进调整、持续发展的路子。只有如此，才能更好地走以高质量发展的城市化推进中国式现代化的道路，为全面建设社会主义现代化强国提供坚实的城市基础。

（节选自 宋道雷、林越《城市化推动的现代化：理解中国式现代化的一个视角》，《中央社会主义学院学报》2023年5月）

面向中国式现代化的城市高质量发展：五大维度和三重尺度下的实践向度

高质量发展已成为中国经济社会实现现代化的必由之路。在中国式现代化持续推进和城市发展由“高增长”向“高质量”加速转型的背景下，如何完整、准确、科学地解读面向中国式现代化的城市高质量发展思路，是一个具有独特时代价值和深刻理论价值的重要命题。尺度（scale）是研究城市发展的重要认知框架，本文从国家、区域、城市三重尺度切入，分别解析中国式现代化五大维度下城市高质量发展的实践向度。

一、现实基础维度：面向人口规模巨大的现代化

城市是现代化的载体，如此庞大的人口要实现现代化，离不开城市的高质量发展作为支撑，城市必须在人口流动、劳动力配置和人民安居乐业等方面发挥足够的鼎撑作用。

（一）国家尺度。一方面，城乡间要实现人口有序流动。按照 2035 年中国常住人口城镇化率达到 77.29% 的目标来计算，未来还有近 1.7 亿乡村人口要进入城市。如何使这部分人口分阶段、有秩序地从乡村进入不同级别、不同规模、不同特质的城市之中，是必须要思考和解决的重大问题。另一方面，东中西部城市要实现人口均衡流动。改革开放后，我国有长达几十年的中西部到东部的人口迁移流向，如果一味单向流动，将对中西部的城市建设造成巨大冲击，由此带来发展动力不足的隐忧，加剧地区之间的不平衡。

（二）区域尺度。一方面，要利用都市圈做好区域劳动力要素配置。都市圈在区域劳动力配置方面的积极作用必须得到足够重视，要利用大中小不同规模的城市实现分工协作、优势互补，引导具备不同劳动技能的人口选择相应的城市工作或定居。另一方面，要深化区域层面的户籍制度改革，有必要在区域层面深化户籍制度改革，形成多市联动的格局，为全国性的户籍制度改革做好铺垫，以此促进户籍人口城镇化率的稳步提升。

（三）城市尺度。第一，要做好新市民的融入工作。必须要加强就业、生活和教育等方面的政策倾斜，着力提升新市民对公共资源的占有率和使用率，在帮助他们更好地融入城市的同时，也要不断强化他们对于城市的归属感以及对于自我的身份认同，避免出现城市内部的社群分化与冲突。第二，要推动实现职住平衡。必须要贯彻“生产、生活、生态”融合的规划理念，统筹政府、社会、市民三大主体，共同编制城市规划，构筑以“日常生活单元”为基础的城市空间结构体系和公共交通连接网络，推动城市内部职住平衡目标的实现。第三，要大力建设老年友好型和青年发展型城市。为数量持续增长的老齡人口提供高水平养老服务，吸引更多青年人口并支持他们的成长。

二、发展目标维度：面向全体人民共同富裕的现代化

共同富裕目标对城市高质量发展所提出的核心要求为减小差距、协同发展。

（一）国家尺度。一方面，要加快推进城乡融合发展。改革开放以来，伴随着经济的持续增长和社会结构的加速转型，城市和乡村在人均可支配收入、基础设施建设、公共服务、社会保障等方面的差距也随之被拉大，极大损害了社会公平正义的实现，不符合全体人民共同富裕的要求。另一方面，要利用城市的优势来缩小全国各大区域

间的发展差距。必须要以全国一盘棋的思维谋划各个区域的功能定位和发展路径，在深入开展调查研究的基础上，充分利用城市在资源集散上的优势，推动资源的跨区域空间优化配置，以此激发不同区域的比较优势和发展活力，逐步缩小全国各大区域差距，走向共同富裕。

（二）区域尺度。一方面，要用区域一体化打开城市发展新格局。尽管区域一体化在京津冀、长三角、粤港澳等地区取得了显著的建设成效，但是，放眼全国，许多城市仍未突破“孤军奋战”的思维桎梏，倾向于“画地为牢”，这大大限制了单个城市发展能级的提升。另一方面，要在区域内部建立发达城市与欠发达城市间的对口支援机制。相较于跨区域对口支援，区域内的城市有着天然的地理邻近、市场邻近、制度邻近和文化邻近优势，对口支援工作往往更容易开展。

（三）城市尺度。一要避免不同级别城市出现发展“鸿沟”。必须要妥善处理政府和市场的关系，发挥市场在资源配置中的决定性作用，减少行政力量对城市发展资源流向的影响，降低行政级别对城市高质量发展的不利影响，推动不同级别城市共同走向富裕。二要推动城市经济、文化、生态、治理等多个领域协同发展。在城市发展中，必须要贯彻以人为核心的理念，在大力建设经济的同时，更加关注与市民生活息息相关的公共服务、社会治理、人文关怀、生态营造等领域的发展。三要推动城市不同区块协同发展。必须要关注不同区块对于城市整体建设的独特意义，大力提升城市不同区块的功能混合度，增强城市内部布局合理性，从而推动城市内部均衡、协调发展。

三、价值导向维度：面向物质文明和精神文明相协调的现代化

城市作为实现现代化的主战场，必须率先贯彻落实物质文明与精神文明相协调的发展要求，并发挥带动乡村的能动作用。

（一）国家尺度。一方面，要加强城市发展中的价值方向引导。必须要在国家层面加强宣传引导，自上而下贯彻物质文明与精神文明相协调的城市发展要求，并在城市考核指标中增加精神文明建设考核的比重，以此来推动建设物质富足、精神富有的现代城市。另一方面，要重视解决城乡文化发展失衡问题。城市必须要利用自身的文化辐射力，担负起带动乡村文化建设的重任，在向乡村输送文化人才和文化建设经验的同时，着重帮助乡村培养文化生产能力，以此推动乡村文化振兴，缩小城乡文化发展差距。

（二）区域尺度。一方面，要联合多个城市，形成区域文化认同。另一方面，要以节点城市为引领，建设区域文化产业带。充分发挥它们“以点带面”的引领作用，优化区域文化产业空间布局、提升区域文化产业链现代化水平、创新区域文化产业协同发展体制机制，从而推动建立统一的区域文化要素流通市场，以实现文化与经济的协同发展。

（三）城市尺度。一要在城市规划与建设中保留独特的历史文化。中国悠久的历史，使许多城市孕育出独具特色的地方性文化。二要挖掘和塑造独特的城市精神。三要激发市民参与城市精神文明建设的积极性。市民是城市建设、城市发展的主体，市民文明素质决定着城市文明程度。

四、发展理念维度：面向人与自然和谐共生的现代化

“生态兴则文明兴”的论断明确要求建设人与自然和谐共生的现代化。这既是对以人民为中心的发展思想的全面贯彻，也是对西方将人凌驾于自然之上的资本主义现代化的全面超越，不仅从生态维度为中国式现代化指明了前进方向，而且为全人类的现代化探索贡献了中国智慧和方案。

（一）国家尺度。一方面，要促进城乡生态融合发展。另一方面，要加强国土空间规划对城市生态保护的引导。必须要在贯彻新发展理念的基础上，加强国土空间规划对城市生态保护的引导，合理划定城市开发边界和生态保护红线，严控城市开发强度，严守城市生态底线，以此推动城市由粗放式发展向绿色式、精细式、内涵式发展加速转型。

（二）区域尺度。一方面，要利用都市圈推动区域生态环境共保共治。符合人与自然和谐共生的发展要求。另一方面，要发挥市级政府的主导作用，建立区域生态保护长效机制，保障区域生态保护的长效、高效和有效推进。

（三）城市尺度。第一，要调整城市产业结构和能源结构，倡导绿色低碳风尚。倡导绿色生活方式，引导市民积极开展垃圾分类、主动选择公交出行、自觉抵制攀比浪费，形成共同参与、共同行动、共同受益的城市绿色生活新风尚。第二，要高质量建设城市生态空间。高度重视城市生态空间建设，不断增加生态产品供给数量、提升生态功能服务质量，推动实现兼具整体性、稳定性、多样性、公平性以及韧性的城市生态空间建设目标。第三，要建立城市生态承载能力监测预警机制。在城市层面建立实时监测与定期评估相结合、设施建设与制度建设相结合、从严管控与有效激励相结合、政府监管与社会监督相结合的生态承载能力监测预警机制，以此形成对城市生态状况的科学认知，为后续决策提供支撑。

五、发展方式维度：面向走和平发展道路的现代化

中国立足历史与现实、顺应时代前进潮流，明确提出中国式现代化是走和平发展道路的现代化。作为世界上最大的发展中国家，中国主动承担大国责任，做出了走和平发展道路明确选择，这对人类文明发展有着深远的历史性意义。

（一）国家尺度。要开展互利共赢的国际城市合作与交流。以“一带一路”倡议为主要抓手，以北京、上海、广州、深圳等国际性都市为主力军，广泛开展城市间国际合作，以此向世界展示中国的和平发展愿景，推动全球城市合作网络的构建。

（二）区域尺度。一方面，要根据不同城市的产业结构，构建区域范围内统一的要素流通机制。在此过程中要尤为关注政府和市场的作用，构建统一的区域生产要素流动机制，推动区域经济走上高质量发展轨道。另一方面，要加快打破城市间行政壁垒，不断提升区域合作质量。

（三）城市尺度。第一，要加快推进城市治理体系和治理能力现代化。必须要坚决贯彻“人民城市人民建、人民城市为人民”的理念，坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，不断推动治理重心向基层下移，以城市治理体系和治理能力现代化，为市民带去更多的安全感、获得感和幸福感。第二，要着重处理好老城和新城的关系。秉持保护与发展并行的理念，加强规划引领和制度保障，妥善处理老城和新城

的关系；可以学习苏州的“双面绣”经验，整体保护老城、有序开发新城，并不断加强二者之间的空间联系和资源互动，形成“老城和新城协调共生”的局面。第三，要妥善处理城市发展中的文化冲突。直面城市文化冲突，以政府的积极作为，推动文化制度建设、塑造正确文化观念、提升市民文化素养、凝聚城市文化精神，从而消解城市文化冲突的消极影响，最大程度发挥其积极影响，以此推动城市多元文化的和谐发展。

六、结语

研究发现，中国式现代化的五大维度，分别在国家、区域和城市三重尺度上，指引了城市高质量发展的实践方向。国家尺度上，要重视城乡差距缩小与城乡融合发展，以及东中西部城市的均衡发展；区域尺度上，要聚焦城市间的联合与一体化建设，重点在于壁垒的打破、产业链的联结和共赢思维的塑造；城市尺度上，要努力实现城市内部发展的均衡性、宜居性、文化性、生态性与和谐性等目标。唯有如此，才能有效推动面向中国式现代化的城市高质量发展。

（节选自 余杰、钱振明《面向中国式现代化的城市高质量发展：五大维度和三重尺度下的实践向度》，《当代经济管理》2023年11月）

西方平台城市主义的兴起及对我国未来城市发展的思考

随着各类城市平台的出现与崛起，中国的数字增强型城市建设得以快速发展，平台逐渐成为体验、调节和治理城市的重要方式，城市平台正在重塑城市物质空间和居民日常生活的不同方面。相较于智慧城市通过政府向技术公司或研究机构采购各类系统来解决城市问题、提升对城市建设与运营监管的效率，平台则是“资本—技术—城市”的不同组合，更直接地连接居民，运营着与居民日常生活、工作、出行、消费等不同方面的服务，保持与居民间的持续互动。“平台城市主义”被用来命名这场正在进行的以平台建设为核心的城市运动。

1. 平台与平台城市主义

平台作为技术发展的产物，已经开始深度介入到城市的各个方面，包括城市的空间组织、居民日常生活和城市治理等。

1.1 平台城市主义的概念

对于城市而言，平台与城市基础设施有一定相似之处，技术发展产生的平台正促进城市基础设施的“平台化”以及平台的“基础设施化”，平台与城市基础设施之间的界限也变得越来越模糊。平台的作用与价值在城市中逐渐凸显，Barns 在 2014 年提出“平台城市主义”概念，用以强调城市开放数据平台、城市数字发展战略在城市建设与管理中的作用。

（1）技术视角

平台城市主义被认为是由技术集合而成的数字化城市发展模式，涉及不同类型的平台组合，并将数据视为城市管理的关键资源，以实现平台与城市的有效联系为目标。

（2）资本视角

平台不仅是一种技术中介，其本身更是一种独特的商业模式。平台经济通过提供软件程序、应用程序接口等，促进不同用户群体之间的交互与联系，并从用户处提取与利用数据，实现资本的流通与积累。这一商业模式不仅渗透并影响既有的市场，而且通过开发新的市场重塑了消费实践。

（3）智慧城市视角

平台城市主义被认为是智慧城市发展模式的延伸。平台城市主义的发展也依赖于不同城市的特定物质基础，如传感网络、通信软硬件等数字基础设施，因此平台城市主义的发展可呈现出围绕数字基础设施的地理发展模式差异。另外，平台城市主义是通过个体终端网络设备更直接的与居民产生联系，并能够产生与对应服务相关的各类平台实体及与之相关的本地化物质同时提供的服务大多与城市日常生活密切相关。

1.2 平台城市主义特征

从不同城市的实践经验来看，平台城市主义在参与城市经济、社会、政治等不同方面的过程中，形成了以数据为核心、依托城市空间和以市场或消费者为导向的特征。

（1）以数据为核心资源

平台城市主义更直接地与平台用户建立联系并进行互动。依托于平台企业、服务供给方、用户，通过引入各种数字接口，平台积累了大量的城市运行数据，在海量数据的基础上通过特定算法分析，以最佳匹配城市资源和用户，并进行对应服务供给。

（2）依托城市空间

平台的商业模式依赖于城市的数字基础设施与人口密度等要素，比如电商平台的发展需要依赖城市的仓储设施，各类商品或当日配送服务则与城市的交通系统、人口密度和商业设施等要素密切相关。共享出行平台则依赖于城市交通系统，需要合适的规划与管理来支持共享出行的实现。

（3）市场或消费者导向

平台作为一种融合资本、技术与城市服务的结果，往往更直接的与消费者联系，并实现快速发展。同时，对于平台而言，他们需要借由消费者通过日常平台服务的使用来优化与调整其设计，满足平台自身进化的需求，而消费者则是平台最佳的数据来源。

1.3 平台城市主义的内涵

平台城市主义将城市视为了一个包括平台、居民与城市物质要素的动态综合体，而平台本身作为技术进步与发展过程中的产物，其是技术发展的一种具象化表现方式，为重新配置城市空间与服务提供了机会，并对居民和城市物质要素产生深刻影响。

居住方面，Airbnb 等共享短租平台将闲置居住空间商品化，重塑了城市资源的物质性，也进一步提升了闲置空间的利用效率，并将使居住空间功能向商业空间功能转变；交通方面，共享出行作为一种新的交通方式，可以减少居民等待时间，特别是在传统出租车与公共交通服务较少的城市外围区域，可以满足城市居民的潜在出行需求，并被证明可以减少私家车的使用，降低对停车空间的需求；办公方面，通过线上

会议平台等，可以实现远程办公，并可能减少居民的出行需求，缓解交通基础设施压力，有助于降低交通出行造成的空气污染；游憩方面，线上购物平台以及按需、即时平台的快速发展影响居民的购物休闲方式，居民不需要前往特定的休闲空间中获取相应服务，同时居民获取服务的范围也被扩大。

与此同时，也需要注意到平台城市主义对城市发展带来的消极影响。总体来看，平台发展得益于城市经济、政治和社会生活领域的数字化与个性化，并被作为一种理想的商业模式而出现。而平台城市主义作为一场以平台的作用与影响为核心的城市运动，其与城市的关系是双向的，平台城市主义通过对城市要素的重新协调与再配置，构建了居民与城市各要素之间的联系网络，实现了居民与城市空间的互动，并对城市空间与居民产生了不同的影响。

2. 平台城市主义对我国未来城市发展的影响与思考

在平台城市主义背景下，一方面，随着技术变革被空间化，各类平台嵌入到城市空间中，技术产品及其影响下的空间要素也出现了新的组织逻辑，平台城市主义所产生的数字景观表明平台在影响空间方面正发挥着关键的作用。另一方面，平台也在推动居民日常生活的重构，由于平台的资本属性，随着各类居民日常活动相关的服务被纳入到平台中，各类与城市服务相关的平台更直接的与居民不同需求联系，并快速渗透与影响居民的日常活动，而居民本身也成为了平台不断优化发展的数据源。因此，平台城市主义本质上是“居民—技术—空间”三者的交互关系，对平台这一技术具象化的分析需要我们把握“技术—空间”、“技术—居民”之间的复杂关系与规律。同时，由于平台介于城市数据、资本和监管实践等之间，也将影响着中国城市治理的方式。

2.1 城市空间

平台正在冲击与影响城市的实体空间功能。

首先，平台城市主义使传统实体空间功能发生了转变，比如随着 Airbnb 平台进入中国以及各类共享短租平台在中国的发展，正在冲击着城市中原有的住宿与商业空间，共享短租平台并未创造新的实体功能空间，而是将原有的居住空间转变为了商业空间。其次，平台冲击传统城市空间并可能导致其衰败，由于平台城市主义的发展使得居民线上活动开展更方便，这可能会减少居民对实体商店或相关服务设施的使用，而诸如电影院、唱片店、书店等空间功能将会减少甚至消失。最后，平台可能使传统城市空间向用地功能复合化方向转变，例如提供餐饮、休闲、医疗等服务的外卖配送平台可能使得传统的实体商业空间布局与经营模式发生变化，仓储与展示功能也在传统商业功能上延伸出来，使得实体空间中的用地功能更加混合。

平台城市主义下用地布局与空间组织也在发生变化，空间组织上呈现多中心的分散布局模式，平台发展也在助力实体空间的虚拟增强。面对平台对城市空间的影响，我国未来城市的规划不应只是单纯的考虑空间要素组织与功能布局，而应具有一定的预见性，具备及时响应和规划应对的能力。

首先,理解与把握平台城市主义作用下对城市空间的作用机理,加强对平台城市主义下城市空间要素组织与功能演变的模式总结与机制分析,形成中国特色的技术赋能的规划理论。其次,由于平台的发展使得相关产业开始重构,并影响城市的服务供给方式,城市用地选址与布局、空间组织等传统的规划方法将受到挑战,而如何结合平台发展与演化的特征,从更大空间尺度考虑空间资源的配置,针对性的形成新的规划设计方法,都有待进一步深入探究与讨论。最后,平台城市主义通过引入各种平台数字接口,将居民与城市建成环境联系起来,从而在两者之间建立新的互动关系,并为重新解释城市问题和提供解决方案提供了支持,对空间的影响更加多变。因此,规划中应该转变就空间论空间的思维,如何借由平台强化城市的基础设施的数字化能力值得进一步探索,而数字创新赋能城市实体空间的营建有待更多的讨论与分析。

2.2 城市居民

平台城市主义影响下的居民活动发生了新变化,城市居民在不知不觉间成为了平台设计、应用与演化的实验对象。平台作为连接服务算法逻辑与居民行为活动特定问题的接口,通过对居民各类活动的感知与量化,平台本身成为各种数据收集、分析算法和城市居民与城市空间互动类型与特征的特定交集容器,居民本身成为了平台不断优化与改进服务的最佳实验参与者与数据来源。

平台城市主义影响下的社会效应值得关注。首先,虽然平台城市主义是以数据为核心,结合新技术对城市资源进行整合,但是平台城市主义对城市空间的影响不只是单纯的数字化,还会通过围绕居民日常活动产生各类本地化物质,并催生了新的职业群体出现。其次,平台本身作为技术的具象化表现,可能由于城市居民自身的数字化素养与使用能力、城市的数字化发展差异等而导致平台服务发展与应用的鸿沟产生。

服务供需的平台化使得居民越来越多的通过数字平台获取服务,我们也需要重视平台城市主义对我国城市居民的影响。首先,平台为居民体验、开展和维持日常活动提供了新的便利服务,而城市居民也已经逐渐熟悉并且越来越离不开这些平台服务,居民的活动模式、移动性也发生了重大变化,对于规划人员而言,不仅需要把握平台作用下的居民活动新特征与新模式,更重要的是要厘清影响因素与作用机理,并在空间设计中予以方案应对,实现平台赋能于居民生活质量的提升。其次,对于平台而言,如果没有参与平台功能设计与优化的居民,那平台将无法实现通过技术媒介来持续协调、组织、优化不同城市要素并为居民提供服务。但在这个过程中,对于居民而言,居民对待平台优化与参与的态度及居民权益保护值得进一步讨论,也需要政府制定合理的监管措施保障居民权益。最后,重视平台城市主义下产生的社会效应,平台城市主义下的新兴职业出现,这些职业将会对城市空间组织、运转以及居民个体活动带来何种变化值得深入探索。而由于平台发展造成的鸿沟也需要引起规划人员的重视与警惕,其可能会加剧社会分异,带来城市的公平性问题。因此,有必要在城市规划中与不同群体和组织对话,并通过与相应企业的合作,形成更具包容性的城市数字化规划发展战略。

2.3 城市治理

平台城市主义正在冲击传统的城市治理模式。由于平台对数据的支持,使得各类城市治理服务的访问增加,平台通过数据的收集与算法的设置,可以实现动态优化城市资源配置,这种数据驱动的方式也提高了城市治理的质量与效率。比如高德和百度等导航平台会在城市交通高峰期为居民提供实时路况信息,并通过提供的路线选择来引导居民出行并缓解城市交通压力。另外,一些专门的治理类平台也在中国的城市中开展了实践应用,如在杭州应用的阿里巴巴的 CityBrain,其以数据为中心,通过数据的融合与分析,可以服务于城市交通、应急管理、城市政务、健康等不同场景,并为城市不同部门的策略制定提供了一系列指导。

平台的发展为居民参与城市治理提供了新渠道。由于各类城市平台具备技术、用户及数据上的优势,居民在获取平台服务的同时也能通过平台提供的反馈途径有效参与城市治理,不仅能不断提升城市治理的公众参与水平,也能促使城市服务的供需双方共同参与到城市服务的生产中,一种开放式的城市治理框架逐渐形成。例如,我国上海、成都等政务服务以及百度地图等数字平台通过开放 API 接口或举办相应竞赛,结合城市治理面临的相应问题,在共享平台数据与算力基础上,为企业、科研工作者乃至城市居民提供了参与到设计与优化城市服务的接口,有效促进了城市政府、企业、居民之间的互动,提升了城市治理和公众参与的效率和深度。

就我国未来城市的治理而言,需要客观地看待城市平台的作用。首先,平台作为链接政府、城市居民和各方利益的数字中介,政府应该鼓励并积极拥抱平台,通过与企业的签约合作,借助平台实时数据获取、问题分析、高效信息交流、智能决策支持等能力,为城市决策的制定提供可以量化分析的依据,形成科学精准的城市规划与设计决策,解决城市问题。其次,平台可以成为政府解决城市问题、履行社会功能的“代理人”,政府可以借由平台的便捷性、高效性和广泛性来提升公共服务的质量与效率,将城市服务集成到平台中,解决与居民日常生活直接相关的各类问题。再者,平台可以助力城市公众参与,利用城市平台在城市治理参与群体扩大、效率提升等方面的优势,可进一步推动城市平台数据与算力的开放共享,从供给侧实现城市治理的供需双向互动,为公众参与城市治理提供新渠道。最后,值得注意的是,由于部分平台是通过商业形式影响城市运行,这可能在一定程度上会造成服务垄断,损害城市服务供给效率和公平,并存在数据泄露、违规使用等涉及到城市居民隐私的问题,这也需要城市政府发挥监管责任,进行一定的规制。

3. 结语

各类平台已经深刻嵌入到城市空间中,一定程度上暗示着数据驱动城市的到来。在中国的城市规划背景下,平台城市主义应该是善用平台技术和数字化手段来改善城市运营与管理,并满足居民不同方面的需求,其应反映技术服务于城市发展与居民生活的价值观。平台城市主义的兴起与发展也需要我们重新思考城市规划的对象与规划方法。同时也需要政府合理的引导、鼓励与监管不同平台参与到城市治理过程中,并

借助平台来加强城市决策的科学性，促进居民参与城市的建设与发展过程中，提升城市服务质量，并推动城市的运行向着可持续的智能化方向发展。

（节选自 孔宇、甄峰等《西方平台城市主义的兴起及对我国未来城市发展的思考》，《国际城市规划》2023年12月）

第二部分 经典·重点

【编者按】高质量城市发展需要整体规划、协调推进，要注重城市经济、社会、环境等多方面的平衡与协调，旨在推动城市整体素质的提升，增强城市的竞争力、创新力和可持续发展能力。在整体规划和协调中分析城市发展的瓶颈问题，探讨城市发展的创新思想，创新城市发展的实践路径。当前，城市高质量发展的道路依然任重道远，需要各界共同努力，以实现城市可持续发展的目标。

多层次交互式制度创新：城市群一体化发展的新理路

当今世界，已由单个城市代表国家竞争力的时代进入到以城市群为国际竞争新空间单元的时代。决定城市群竞争力强弱最主要、最关键的因素是城市间的利益关联度，城市间能否深度合作、携手并进，共同打造成为人才、科技、金融和产业等高端要素聚集区，培育头部高科技企业和产业链式发展的集聚区，这是一国赢得全球竞争力之关键所在。

从空间经济学的角度来看，城市群和大都市圈正在成为优质要素的汇聚平台 and 高质量发展的动力源。但制度障碍、物理障碍和社会障碍等问题始终制约着城市群的发展进程。针对以上问题，国内学者提出可以建立跨界合作的利益分配和责任的合理性制度安排，以及全要素的区际利益平衡机制，也有学者提出将“管治”作为一种平衡再分配的制度理念，增强城市群空间组织性，加快一体化进程。同时，诸多既有研究通过多元主体角度，通过协作网络治理、议事协商制度、组织制度等协作方式，提出新的协调治理视角。这种视角多在中微观层面以政府多元主体分析为核心，但多元主体间的行政隶属关系不明、权力“碎片化”特征明显，更多以平等姿态参与区域公共事务的协作治理。而中国区域一体化进程中，央地关系、各级政府等纵横关系十分复杂，且纵向层级关系突出，为破除制约城市群一体化发展的体制机制障碍，国家出台多项政策举措为区域一体化发展奠定宏观制度基础。不过，在一个行政地理单元多、管辖范围广、治理层级多的国家中，化解城市群一体化发展障碍并非易事，其涉及宏观环境变革、制度与主体互动及多元主体互动关系等问题，围绕如何构建城市群跨区域治理机制始终是学界和政界的焦点。

一、研究背景

本研究中的示范区横跨沪苏浙，面积约 2413 平方公里（含水域面积约 350 平方公里），涵盖两省一市三个区县的行政区域，即上海青浦区、江苏苏州吴江区、浙江嘉兴嘉善县。本文试图建构制度变迁理论与组织场域理论相结合的整合性理论分析框架，对示范区中的“制度变迁”进行学理论证，打破过去区域治理中以多元主体为单一视角的分析框架，透视城市群一体化制度变迁背后的区域治理逻辑“黑箱”，对前述现实问题给予理论回应，进一步丰富区域一体化治理制度理论研究。

（一）地方主导自发探索跨区域合作阶段（20 世纪 90 年代—2011 年）

长三角地区自发合作由来已久、历史渊源深厚，从某种程度上讲，长三角地区的自主合作探索奠定了区域协作的理念和实践路径，一系列合作协议和规范性文件制定体现了区域合作的深化升级，也吻合区域一体化发展演进趋势。这一阶段，地方之间只在有限领域合作，特别是多方有意愿、有契合点的领域合作，然而这种区域自发合作的形式，组织结构松散、制度约束力弱、不确定性大。

（二）中央主导的长三角区域一体化上升为国家战略的发展阶段（2012年—2018年）

2018年11月5日，习近平总书记在首届中国国际进口博览会上宣布，支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略。随后，形成了《长三角地区一体化发展三年行动计划（2018-2020年）》等制度文件。这一阶段，已经由地方自发合作走向由中央主导的国家区域重大战略发展阶段，以正式文件推动长三角区域一体化发展，其制度的约束性和规范性不断强化，组织架构更加正式和明晰。

（三）中央顶层设计与地方实践探索相结合的一体化制度创新试点示范阶段（2019年—至今）

在特定的物理空间范围内推行一体化制度改革试点，改革的试验成本更低、风险更小，成功概率更大。正是这一关键时期，中央选择在沪苏浙两省一市地理毗邻、发展水平相近的两区一县试点跨域制度改革。2019年10月25日，国务院正式批复《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》，示范区总体方案实施标志着示范区探索一体化制度创新的大幕正式拉开。

二、多层次的结构维度：示范区制度创新的机理分析

分析示范区的制度变迁过程有助于从根本上解码一体化制度创新“黑箱”。示范区在宏观环境的变革下多主体、多层级制度横向与纵向交互，从“各补短板”转向“共拉长板”、从避免“零和竞争”实现“合作共赢”，在制度层面构建起“共同行为准则”，共同形成了制度创新体系。截至2022年，示范区围绕一体化制度创新已形成了聚焦规划管理、生态保护、土地管理、项目管理、要素流动、财税分享、公共服务、公共信用、体制机制、碳达峰碳中和、共同富裕“8+1+1+1”领域的112项制度创新成果，其中38项面向全国复制推广，108个重点项目持续推进。为解构示范区制度创新的内在机理，本文基于上述理论框架，从“社会环境-组织场域-行动者”三个层次进行系统性分析。

（一）社会环境层次：制度环境与制度安排的变革逻辑

生产力和生产关系的矛盾运动是推动社会生产和经济发展的基础动力。社会环境层面的变革对制度安排产生直接影响，以空间视角来看，随着生产力发展水平的提升，城市空间形态发生变化，与之相对应的生产关系也发展变化。因此，相应的空间治理制度体系也理应进行调整。宏观外部环境和制度安排是相互作用的，即宏观外部环境变化往往会影响制度变革，同时制度安排也会反作用于外部环境，促进环境改善。以长三角地区为例，改革开放以来，长三角凭借沿海区位优势、高度开放的经济体制等先发优势，实现了经济快速发展，成为引领全国发展的标杆。然而，随着经济、技术等外部条件变化，要素跨域流动及构建统一大市场的迫切需求，原有以行政辖区为单

元的治理制度无法充分适应新时代区域一体化的发展需求,甚至阻碍了先进生产力的发展。为了适应新时代外部条件和环境的变化,调整制度设计,提高制度的适应性和治理效能成为必然要求。正是顺应这一趋势,长三角区域从地区间自发合作到成立示范区,打破了过去以辖区GDP为主的地方保护主义和市场分割,走向正式的区域一体化合作。另一方面,新的制度安排也会作用于外部环境,产生积极影响。示范区成立后,遵循“不破行政隶属关系,打破行政壁垒”的原则,推出了112项制度创新成果。示范区为跨域制度创新提供了试验平台,通过灵活的制度设计和政策试点,示范区可以探索建立全新的跨域空间治理体系,推动新的经济增长模式和社会治理机制,成功经验将被复制和推广到其他地区,进而促进全国更大范围内的制度创新发展。示范区制度改革创新及重塑,以共同参与、资源共享和风险分担的形式,形成了共商、共管、共建、共享、共赢的新型合作模式,避免了“零和竞争”,做到“合作共赢”,以“项目协同”的方式推进制度成果从“纸上”落到“地上”。

(二) 组织场域层次:网络结构与个体行为的变革逻辑

示范区跨域治理制度创新的基础在于非正式制度和正式制度的多样性供给。过去,长三角地区基于“人缘相亲、地缘相近”的风俗,通过地区间的非正式制度设计实现区域合作,如主要领导座谈会、联席会议、区域合作发展基金管理、重点合作专题组工作和日常工作会议等一系列合作方式,成为区域内主体的共同行为准则,这些非正式制度供给奠定了区域合作基础,一定程度上破除了要素流通障碍。

(三) 行动者层次:多元主体博弈的变革逻辑

在多重制度约束下,多元主体之间竞合博弈,既有利益冲突之处,也可能达成共识,多元主体博弈过程也是推动制度变革的进程。过去,长三角地区基于资源互补、利益分享达成共同合作,区域内不同层级领导者和执行者基于各自角色在合作中分享利益,经济发达、实力强的地区往往是领导者,发挥着对其他地区的辐射带动作用,相对弱势的地区则起着配套互补功能,共享外溢效应。然而,合作中常常存在利益分配不协调和分工不明确等问题,合作机制的稳定性较差。为化解地区冲突矛盾,示范区进行了制度安排的调整,基于网络治理理念,通过信任机制、协商、妥协、合作等,建立了上述的三层次组织架构,实现了决策、具体实施和执行的分工合作。

三、交互式的过程维度:示范区制度创新的路径分析

上述内容从相对静态的角度分析了宏观的社会环境、中观的组织场域及微观的行动者三个层级的各自演变逻辑,解构了示范区制度创新包含的关键因素及要素间的互动机理。但是,制度创新是动态演进的过程,示范区制度创新体现了城市群一体化制度变迁本质上是一个多元主体、跨层级多次互动而循环反复不断改革创新的过程。

(一) 以示范区的制度创新为例,即遵循了“从上至下”的制度创新路径。

首先,2019年11月中央设立示范区,赋予两省一市探索跨区域一体化的制度改革创新,本质上是适应了长三角地区进入了区域一体化发展的生产力发展高级阶段,以及与之相对应的空间形态高级化阶段。

其次，在中央制度安排约束下，地方进行相应的制度设计与调整，组织场域内的两省一市落实示范区制度安排，赋予示范区开发建设管理机构省级项目管理权限，统一管理跨区域项目。

最后，在多重制度约束下，不同层级的多元行动主体各司其职、分工合作，共同推进制度创新落实。就示范区而言，涉及两省一市、两区一县、示范区多层级的行动主体，上海、江苏、浙江两省一市人民代表大会常务委员会依据相关法规和文件要求，出台了《关于促进和保障长三角生态绿色一体化发展示范区建设若干问题的决定》。两区一县人民政府相关行政审批部门负责项目立项后各阶段的行政审批、过程监督管理和竣工验收工作，并明确了平台的各类信息统一汇集至项目代码，并与社会信用体系对接，作为后续监管及推进“放管服”的基础条件，从而为企业投资项目全生命周期管理提供了抓手。

（二）示范区创新跨区域知识产权保护制度遵循了“从下至上”的制度创新路径。

首先，科技创新资源是推动地方经济发展的关键要素。在长三角一体化战略规划下，为破解知识产权地域性保护，促进创新资源跨区域流动，示范区所属两省一市出台了国内首个跨省域强化知识产权保护的指导性文件——《关于在长三角生态绿色一体化发展示范区强化知识产权保护推进先行先试的若干举措》，主要围绕知识产权联合保护、加强知识产权服务资源共享流动、推进知识产权管理服务一体化、强化知识产权保护一体化制度保障等4个方面提出16条具体的先行先试举措，如建立跨区域“行刑衔接”机制，建立知识产权纠纷多元调解机制等等。

其次，知识产权服务资源一体化是保障跨区知识产权保护的重要内容，示范区利用国家知识产权局上海商标审查协作中心、国家知识产权局专利局专利审查协作江苏中心两个“国家队”资源，与两区一县在人才培养、案件判断、预警援助等方面开展合作。这体现了示范区借助上层组织资源推动科技创新资源区域内共享利用。

最后，跨区的知识产权保护需要更高层级的制度环境与制度安排，以强化制度保障与创新资源共享流动。

以上分析可见，多元主体推动的制度创新可以重塑更高层级的制度安排，继而影响整个制度体系的变革。

四、结论与讨论

本文建构了多层次交互式制度变迁理论分析框架，试图解构制约城市群一体化发展的体制机制障碍。我们发现“生产力与生产关系”逻辑是理解和剖解城市群一体化体制机制障碍的枢纽，即制度的变迁也是由生产力与生产关系的矛盾运动带来的自然演化。即随着生产力发展水平提升，城市空间形态发生变化，由单个城市进入都市圈、城市群发展阶段，过去的辖区治理制度难以适应当前生产力发展水平下的空间形态治理，迫切需要改革现行制度。具体结论及建议如下：

第一，宏观环境与制度安排从根本上影响制度变迁，创新制度设计是促进城市群一体化发展的关键。

第二，统筹管理机制与顶层设计解决了多元主体权力碎片化问题，分工的制度安排与监管机制是协调多层次多元主体的核心举措。

第三，利益共享机制从源头上激励多元主体合作，理顺跨层级、跨区域、跨部门多主体合作方式是促进城市群一体化发展稳定器。

第四，城市群一体化制度创新遵循我国“试点—扩散”制度改革创新路径。

推进城市群一体化的制度改革创新并非易事，是一项涉及面广、主体多、复杂而系统的综合性改革，需要对过去传统辖区治理制度的突破与创新，需要从立法、司法、行政等领域全方位改革，建立与城市群一体化发展水平和空间形态相适应的治理制度体系，需要中央顶层设计与地方实践探索相结合，需要久久为功，长期持续推进方能见成效。

（节选自 汪彬《多层次交互式制度创新：城市群一体化发展的新理路》，《中国行政管理》2023年第8期）

构建大中小城市协调发展格局的逻辑框架和路径选择——基于新空间赋能视角

改革开放以来，我国城镇化建设成效显著，大量资源和要素从乡村涌入城市、从小城市涌入大城市，城镇化体系不断完善。但要素的不平衡流动也导致大中小城市间发展差距较大，城市协调发展面临严峻挑战。在此背景下，研究如何构建大中小城市协调发展格局，既有利于丰富和创新城市协调发展的理论知识体系，也有助于立足中国现实为政策制定提供参考依据，具有一定的理论价值与现实意义。

一、城市协调发展面临的新背景、新导向和新问题

深入推进以人为本的新型城镇化，需要清晰认识我国人口规模巨大等客观现实，以不断满足人民群众对美好生活的向往为指引，摸清不同城市的资源承载能力和要素流动规律，充分认识新的时代背景，构建大中小城市协调发展格局面临的新背景、新导向和新问题。

（一）新背景：优化城市等级规模结构，助推中国式现代化发展

城镇化是现代化的必由之路。作为中国式现代化的重要组成部分，新型城镇化的快速推进，彰显了中国式现代化道路的正确性与优越性。当前我国城市等级规模体系呈菱形结构：二三级城市数量不足的“腰部过细”和中小城市发展滞后的“底部不稳”特征并存。如果人口和资源都向少数几个大城市集中，缺少众多中小城市支撑，就会导致城市间发展差距扩大，进而引发城市体系的脆弱性。构建大中小城市协调发展格局能有效化解这种风险，推动城市间形成较为均衡的结构体系，由此观之，我国亟须合理规划城市等级规模结构。

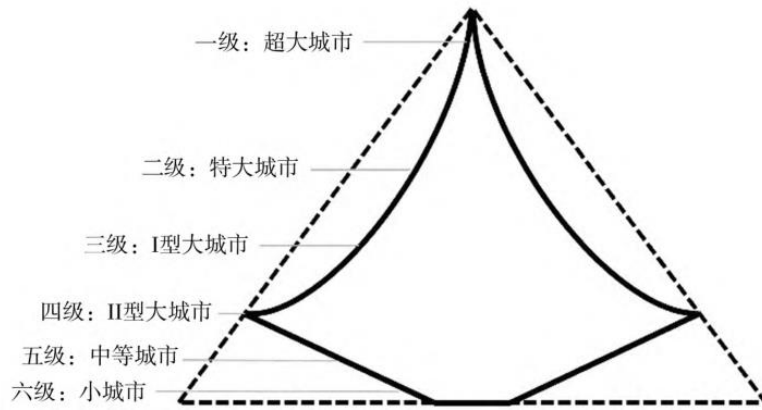


图1 中国城市等级规模体系的菱形结构

(二) 新导向：以城市群、都市圈为依托，构建大中小城市协调发展格局

通过梳理党的十九大以来城镇化的相关政策可以发现，我国政府对区域协调发展和优化城镇化空间布局的认识不断加深。都市圈和城市群正在成为承载我国人口和经济发展要素的主要空间形式。在当前我国中小城市基础设施建设不足、生活医疗教育服务体系不完善的条件下，人口向大城市持续涌入会加剧资源错配，导致“大城市病”持续恶化，不利于经济持久健康发展，亟须依托城市群、都市圈构建大中小城市协调发展格局。这既要求发挥大城市的引领牵头作用，又需要加强中小型节点城市的空间支撑作用，还需要发挥县城等就地城镇化载体的积极作用，即统筹处理好大中小城市节点—都市圈—城市群—全国—全球多尺度空间关系，形成以城市群、都市圈为主体形态的多中心、多层次、多节点发展模式。

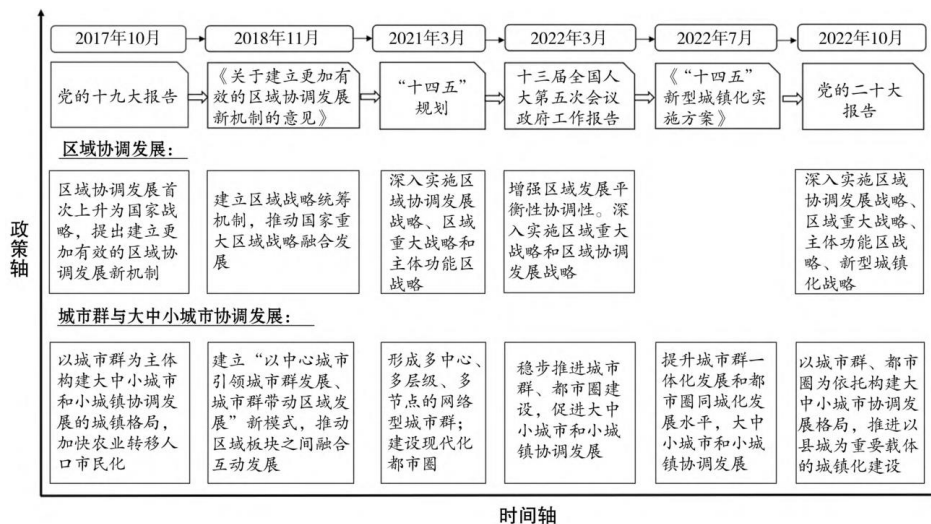


图2 与大中小城市协调发展相关的政策演进导向

(三) 新问题：大中小城市协调发展面临“三力不足”困境

“十四五”时期是我国城镇化较快发展阶段的中后期，也是全面转型的关键期，既具有较大的发展潜力，也面临重大的现实问题。我国城市群发展过程中，地方保护、市场分割、过度竞争等问题加剧了要素错配，弱化了城市间的经济联系和空间联系，导致不同规模的城市间产业同质化问题严重，城市“集而不群”等现象显现，特别是在公共服务一体化、经济互补协作、要素资源流动等多方面存在深层次协调难题，具体表现为大城市引领力不足、中城市联动力不足、小城市参与力不足的“三力不足”

困境。引领力体现为中心城市或大城市对城市群的辐射带动能力。联动力体现为中等规模城市沟通其他城市的能力。参与力体现为小型城市参与城市群网络的能力。

二、新空间赋能视角下构建大中小城市协调发展格局的逻辑框架

（一）传统空间与新空间赋能协调发展的比较。

新空间赋能是在新背景、新导向下形成的解决“三力不足”问题的新视角。传统空间视角和新空间赋能的差异主要体现在如下几方面：从协调背景和协调逻辑来看，传统空间视角形成于工业时代，工业时代的总需求以集中式、大规模、批量化为主，着力解决“有没有”的问题，市场约束主要集中在供给端的产能供给总量，因此通过政府大规模投资的形式配置要素资源往往能够提高经济效率。这一新的趋势给以大规模投资为主的供给方式带来了巨大冲击，需要根据需求的结构变化调整供给侧，以更高质量的供给满足多样化需求。从协调原则和协调动力来看，传统空间视角下的城市协调发展是由政府主导和推动的，是以土地、产业为本的城镇化，自上而下的推动方式往往能使政府充分调动本地区大量资源，集聚人力、物力、财力快速推动地方的城市化进程。以政府作为协调动力具有一定意义，我国城镇化率由此飞速提升，从1978年的17.9%提高到2013年的53.7%，然而在这种“粗放式”的城镇化进程中，政府一方面在资源配置中“越位”，另一方面在社会治理方面“缺位”，发展方式并不可持续。

（二）新空间赋能协调发展的基本逻辑构建。

在自下而上的新空间赋能视角下，人口是城市协调发展的微观分析起点，需要首先解决人与城的关系协调问题。人口在地理空间的流动和配置，重塑了城市发展的比较优势，显著影响中国未来的城镇化格局，需结合中国自身超大规模人口的现实国情寻找构建大中小城市协调发展格局的有效途径。

1. 流空间赋能：在人口流空间下实现人与城市的协调。“人”是城镇化的核心和根本。如何妥善安置如此庞大的流动人口以构建合理的城市等级规模格局成为当前亟须解决的问题。

2. 场空间赋能：在产业场空间下实现城市与城市的协调。人口流动形成了不同规模的城市，但如果千城一面将带来同构化和过度竞争问题，因此需要进一步协调城市与城市的关系，构建互补的分工格局。

3. 网空间赋能：在城市网空间下实现城市与圈群的协调。在大城市和周边中小城市的分工互动中，逐渐形成不同的城市群或都市圈。城市群、都市圈形态下城市间的空间联系需要向中心城市、战略轴线、边界区位、断点续接、网络联动等空间连接处着力，从城市节点——都市圈—城市群—全国—全球多尺度网络空间视角理解和构建网空间，推动“圈群能发展”。

4. 治空间赋能：在公共品治空间下实现城镇化与经济协调发展的协调。城市群和都市圈的经济集聚符合发展规律，也符合我国人多地少的现实国情。中国式城镇化道路的政府主导与制度引领特征显著。我国政府以往出台了多项治理政策，但成效并不明显。

（三）将供需协调关系引入城市协调发展框架。

地理位置上相近的城市总是围绕核心大城市形成城市空间体系。这些城市通过内在供需关系相互联系，逐渐形成城市协调空间。供需双侧并重是新空间赋能视角的主要协调逻辑。

1. 明确真实且易于处理的假设——需求因子引入。需求因子引入的逻辑是：人口的流动和集聚促进了消费市场的规模扩张，伴随消费市场规模的扩张，更多的需求会创造更多的供给，进而推动产业结构升级。总体而言，精细化的需求分析是形成合理城市等级规模体系进而实现城市协调发展的重要前提。

2. 形成目标变量。大中小城市协调发展需要形成若干目标变量，包括对大中小城市规模、等级、类型、数量、功能、布局等变量的研判、预测与量化。

3. 确立科学分析策略。供需分析策略包括供需规模平衡、供需环节联动、供需效率提高、供需动力形成等多方面，强调城市之间供需关系的具体化和精细化。

4. 城市自我诊断。城市自我诊断不是政府自主决定想做什么的“供给决定需求”模式，而是立足城市本身的资源禀赋基础，根据供需关系的协调，寻找域外市场替代域内市场的制约因素和精准影响变量。

四、新空间赋能视角下构建大中小城市协调发展格局的路径选择

需求侧人口和消费的流空间，推动供给侧的产业转换形成经济场空间，进而促进规模经济的网络空间形成与发展，最终推动公共品需求和治理结构优化，形成治空间赋能。在流、场、网、治等新空间赋能下，构建大中小城市协调发展格局亟须从如下几方面入手：

（一）以流空间赋能，构建合理的城市等级规模格局。

1. 量质并举优化流要素形态。

2. 多管齐下加强流载体建设。优化城市空间形态，加强城市多中心建设，以中心城市“一小时通勤圈”为半径布局新区或卫星城，合理疏解中心城区的非中心经济功能和政治功能。

3. 分类施策协调流节点规模。第四，精准治理完善流支配系统。

（二）以场空间赋能，构建互补的产业分工格局。

1. 明确产业定位与分工，优化产业场空间。

2. 推动城市功能合理布局，优化功能场空间。

3. 优化生态与环境治理，做实生态场空间。加快绿色协同转型探索，加速“双碳”行动联合部署实施，联合开展减排降污科研攻关，共建共享绿色技术创新研发中心。

（三）以网空间赋能，构建科学的空间结构格局。

1. 强化网络节点自身能级，以增长极节点带动城市圈群发展。

2. 夯实网络连接边界经济。促进战略轴线建设，以联动优势优化圈群格局。

3. 强化网络连接质量水平。促进城市网络双向连接，周边城市主动连接中心城市，以关系临近带动城市发展。

（四）以治空间赋能，构建有序的公共治理格局。

1. 探索城市利益协调机制。

2. 探索跨区域治理模式，优化公共服务保障体系。

3. 消费者—企业—政府三方主体归位，优化城市圈群市场环境，保障消费者权益。
4. 坚持以人为本，提升政府综合治理能力。

（节选自 周密、王威华《构建大中小城市协调发展格局的逻辑框架和路径选择——基于新空间赋能视角》，《天津社会科学》2023 年第 5 期）

“双碳”背景下的城市发展机遇

一、城镇化下半场城市更新是城市规划建设治理的主要工作

当前，中国城镇化发展进入到中后期阶段，城镇化发展质量成为关注的重点。到 2022 年，我国城镇化率已经接近 65%，全面进入“城市中国”阶段。国际经验表明，城镇化率达到 60%以后，正是城市问题集中爆发的时期。政府、城市管理者及专业人员不仅要持续解决城市化过程中出现的问题，还要注重解决城市发展本身所产生的问题。

结合中国的实际情况，城镇化率达到 60%以后，生产与消费领域出现诸多新变化。一方面，城市的建设体量很大，要关注社会新矛盾、消费新趋势。到“十四五”末期，我国中等收入群体数量有可能达到 5 亿—6 亿人，我们的国民将更加富裕，也更加有时间，对生态产品、文化产品、创意产品的需求会增加，居民对消费产品的要求也会越来越高，所以要实现消费升级。另一方面，随着人口结构发生变化，老龄化已经成为人口结构的主要问题。预计到 2035 年，我国将会进入到超级老龄化社会阶段。

过去城市发展研究关注比较多的是“城市病”问题，现在实践中面临越来越多的是安全隐患与安全问题，这都是城市发展当中亟需关注的问题。城市更新作为一个发展战略，不仅包括老旧小区改造，还需要对照城市建设前期的工作总体要求，在城市的空间结构、生态修复、历史文化保护、居住社区建设等方面开展工作，还包括基础设施建设、加强城市防洪排涝能力，同时还需要以县城为重要载体开展县域城镇化建设等工作。

城市建设要以人民为中心，要落实到具体人群。目前比较值得关注的是四个“2 亿人”，一是城市中的 2 亿新市民、青年人，他们中的 70%在城市中租房住，我国每年新增 1000 多万应届大学毕业生，住房困难问题突出，住房需求总量较大，同时存在结构性问题，因此要重点解决年轻人在城市中的住房问题。二是生活在老旧小区中的 2 亿人，这些小区普遍存在设施不健全的问题，城市更新规划大量转到 2000 年以后的住房改造方面。另外两个“2 亿人”是老人和儿童。所以全龄友好应该是下一步城市发展政策、理论和方法都应该关注的发展方向。

二、“双碳”目标下城市更新要注重绿色低碳高质量发展

绿色城镇化是国家发展的一个总要求。据较多学者测算，中国的城镇化进程大概在 2035 年到达峰值，届时城镇化率会达到 75%左右，城镇人口有 10 亿—11 亿人，即在 2030—2035 年之间，碳排放峰值和城市人口峰值“两峰叠加”，意味着在此之前对于新增人口进程要实现一个绿色低碳发展模式，同时对已经生活在城市里的八、九亿存量人口的所有设施与运营维护，也要采取绿色低碳方式进行改造。因而我国城市

实施绿色低碳高质量发展面临巨大的挑战和压力,经济发展刚起步就要实现这个转变,相当于我们一方面要提高生活水平,另一方面要推进人口城市化进程,同时还要实现减碳,目标任务艰巨,实施压力很大,未来要做出比较大的努力。

城市是减碳主阵地,增量建设与存量更新都面临挑战。首先,存量更新不能再搞大拆大建,拆和建都是一个产生碳的过程,应该注重内部更新改造,不断推进渐进式、小范围、绿色低碳的创新技术应用,这对技术创新提出了新要求。其次,应该提高城市公共空间使用效率,通过提高公共空间品质,可以激发城市活力,激发城市的创新创业活动。城市建设要吸引大量的年轻人,上海市在这个方面具有经验,黄浦江和苏州河的“一江一河”改造非常成功,给广大市民提供了高品质的公共空间,提高了整个城市的品质,吸引了更多人才。

三、坚持绿色引领,“双碳”目标下城市更新技术体系要有新突破

“双碳”背景下城市更新坚持绿色引领,技术体系要有新突破。比如“双碳”背景下的城市更新技术体系要和国际上一般意义的低碳规划实践相一致,参考 IPCC 政府间气候变化委员会在碳排放方面的建议,对照城市更新要关注的八大任务,包括完善城市空间结构、实施城市生态修复和功能完善工程、强化历史文化保护塑造城市风貌、加强居住社区建设、推进新型城市基础设施建设、加强城镇老旧小区改造、增强城市防洪排涝能力、推进以县城为重要载体的城镇化建设,本文从六个方面提出绿色低碳的城市更新技术体系。

一是生态优先的城镇格局

城市要实现绿色低碳发展,首先,要实现人与自然和谐共生的格局优化。包括优化国土空间布局,保障生态安全格局的整体性、系统性与连通性;加强生态环境保护 and 治理,扩大区域生态空间;推动能源生产和消费革命,促进绿色循环低碳发展;推动绿色交通设施互联和组织效率提升。城市的开发建造不能延续过去简单的“摊大饼”蔓延式的无序发展模式,应该发展生态空间的隔离,倡导组团化发展,这样才能创造一个绿色低碳的大环境。

其次,要实现高覆盖率的绿色空间。我国城市中人口总量和人口密度都比较高,所以在居住社区的建造组团层面,不建议实施高层高密度建设,当然,建设低层低密度也不现实。因此,我们提出中层中密度的概念,这样社区能够有更高比例、更大尺度的绿色空间。

再次,要倡导产城融合。功能单一和密集填充的布局形态不利于城市碳减排,而疏密有致、混合功能的布局形态可以有效降低城市碳排放。过去城市建设重视功能分区,工业区域只有工业功能,居住区域只有居住功能。但是,在产业迭代升级之后,很多功能是可以混合的,产城融合这个概念是可以成为现实的。例如,上海新城、新市镇的商业服务用地基本容积率为 1.0—3.0,住宅组团用地基本容积率为 1.0—2.0,而新加坡街区的最高容积率为 2.8,住宅形态多为小高层,新加坡这样的建设经验在我国可以推广。

二是生态文化的功能修补

首先是建设“公园城市”。成都市在我国特大城市中首倡建设“公园城市”，此前，相关规划在城市建设中仅体现为在城市中建造若干个小尺度或中尺度的公园，但“公园城市”是以公园理念建造城市，将整个城市像公园一样去建设，实现在居住区域能够看到公园、在公园里面能够看到工作空间、在工作空间里面也能有绿地的结构。这是可以实现的，因为在产业结构迭代升级之后，工业化时代大体量的制造业逐步减少，服务业比例不断提高，特别是在信息化时代，很多工作与生产空间可以和自然环境比较好地结合。成都在“公园城市”建设方面做了很多探索，取得了一定的成果。

其次是修复山水林田湖草生命共同体，加强生物多样性保护。要合理划定四类保护分区，构建三级生态廊道体系，实施重大生态修复工程，提高自然系统稳定性和连续性。在城市外部与城市内部都要强调生物多样性，城市外部农田的生物多样性需要保护，同时，城市内部也有很多生物，需要在新理念指导下开展城市建设。包括建造小微绿地、邮票绿地，也包括绿道、城网的建造，有助于形成良好的生态系统。

再次是城市文化的功能修补。在城市发展过程当中，我们越来越认识到历史文化的价值，因此历史文化遗存越来越珍贵。2021年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见》，要求各地区、各部门结合实际认真贯彻落实。我国历史悠久，历史遗存丰富，这些是城市未来发展的灵魂。因此，应该通过绿色低碳技术在历史文化保护方面探索新的城市发展理念，要建立历史建筑保护清单，还应该注重营造历史环境保护的氛围。

最后是要延续城市的整体风貌，实现和自然和谐友好。以延安为例，过去大家都认为延安的文化保护只包括宝塔山，其实延安有很多有价值的红色文化资源，如何把历史文化资源和现代生活相结合是一件需要系统谋划的工作。此外，延安地处黄土高原，如何使黄土高原的生态保护和新时代城市建设形成良好互动，不破坏地形地貌，实现低冲击、低影响的城市建设，这都是新时期城市发展要重点考虑的问题。另外，城市更新要倡导微更新，城市一些旧居住区、旧厂区、旧商业区可以进行一些织补式、针灸式更新，而不是大拆大建，要保留城市特有的地域环境、文化特色、建筑风格等基因。因此在政策、理论和方法上也要相应进行创新。

三是公交导向的交通出行

首先要建设“小街区、密路网”的路网模式，合理确定路网密度，一般以大于10公里/平方公里为适宜。同时形成安全的道路红线转角半径，在满足设计要求的前提下，缩减交叉口的道路红线倒角半径。

其次，倡导绿色安全的低碳交通设施。一方面，合理配置电动汽车充电桩，结合新能源公共交通工具的使用，合理布局可再生能源充电站、加气站、新型燃料加油站等设施。另一方面，合理配置共享停车设施，采用机械式停车库、地下车库或立体停车库等集约停车方式。

再次，建设便捷可达的公共交通系统，构建高效衔接、多元换乘、便捷可达的公共交通体系，提升公共交通站点覆盖率，合理布局公共交通站点，并与各级就业中心和公共服务中心布局相匹配。

最后，建设连续舒适的绿道系统，包括提高绿道系统网络密度、推进慢行交通网络的功能复合、保障慢行空间行人路权。

四是绿色低碳的社区建造

建设集成各类技术的绿色低碳社区是指通过发展绿色生态技术、降低社区碳排放、提高社区碳能力来建设绿色低碳社区。社区层面和我们日常生活最为密切，包括小区和小区周围的环境，还有道路、市政、养老、风景园林等设施构成，这些设施的建造都应该倡导绿色低碳。只有把各种设施做好，才能形成一个完整的绿色低碳社区。

首先，注重绿色低碳的建筑建造。目前，绿色建筑推广的力度已经比较大，2019年我国新增绿色建筑竣工面积13.7亿平方米，占当年新建民用建筑比例的65%，但是大量存量建筑的绿色化水平仍有待提升。之后还应该大力推广超低能耗建筑、近零能耗建筑和产能建筑，充分发挥建筑节能对减碳的主力军作用，推广超低能耗建筑，加强运行管理，使其对城乡建设领域减碳贡献力争达到50%左右。

其次，避免大拆大建，加强既有建筑的节能改造。一栋建筑的寿命与碳足迹无关，但是碳效用却相差数倍，控制未来拆迁量，可以让碳资产发挥长久效用。一方面，应倡导绿色建造，因地制宜推进装配式建筑，重点发展装配式混凝土建筑和钢结构建筑，力争到2030年，装配式建筑占当年城镇新建建筑的比例达到40%。另一方面，鼓励使用绿色建材，鼓励建筑垃圾的资源化利用，推进建筑废弃物集中处理、分级利用，鼓励建设单位、施工单位优先采用循环利用建筑产品。

五是绿色韧性的基础设施

首先，充分采用“海绵城市”的建设方式，将节水城市建设、水安全保障、海绵城市建设、再生回用循环起来。2021年夏天郑州市的强降雨事件给大家很大的震动，由气候变化引发的城市内涝问题需要花费很大的精力去解决。过去城市排水仅仅靠排水管线，现在来看存在能力不够的问题。因此今后应该倡导海绵城市建设，也包括其他城市重大设施的建造。一定要形成绿色、低碳、可吸纳、可透水的城市大环境，才可能避免自然灾害带来的严重影响。

其次，采用高资源化的固废处理。包括促进垃圾处理减量化、无害化和资源化，争取到2025年，城市生活垃圾资源化利用率要达到60%。还应加快推进城镇污水收集处理设施改造，加强再生水利用，提高城镇污水资源化利用率，再生水利用率争取达到25%以上。

再次，建设能源互联网。绿色低碳城市建设应该重点发展分布式能源，降低化石能源的使用比例，突出太阳能、风能、地源热能等可再生能源混合供应。提高可再生能源比例，提升区域工业余能回收利用率。

最后，在市政基础设施方面也应该强化绿色低碳使用和智慧化管理。例如，目前北京市在做一个灯杆项目，就是智慧化建设的一个代表。之前我们看到马路上有很多灯杆，包括交通管理、安全管理、环境管理等等，北京市这个灯杆项目将其做了智慧化统一装置，既减少占地，也节能环保。这是绿色低碳基础设施的一些细节代表，将所有细节加在一起，总量就会很大。

六是智慧互联的运营系统。

城市智慧运营包括智慧平台、智慧能源、智慧出行和智慧建筑。智慧平台指精细化管理的 CIM 应用，智慧能源指综合能源监测管理平台，智慧出行指智慧交通管理、智慧驾驶系统，智慧建筑指智慧照明、智慧空调与智慧电梯。如雄安新区建造过程当中使用的 CIM 技术，可以实现城市全过程数字化，包括数字化平台、数字化管理，所以叫做数字孪生，并且在实体建造过程当中同时有虚拟化的空间建造。这样最大的好处就是在城市未来运营维护的时候，每个节点都有数字化的文件，可以更加高效地实现运营维护的管理。未来要进一步探索数字孪生城市建设方法。包括构建事前辅助决策、事中协同管理、事后动态运行的协同平台，通过情景模拟、智慧评估、辅助设计等方式加强科学决策。

城市智慧运营还应该建立更加精细化的管理平台，加强全程管理，形成包括总体规划、控详规划、方案设计、施工监督、竣工验收、运营监测六大管理阶段的数字化闭合流程，实现多源数据的有机融合。在接下来的城市更新工作中还应该注重对既有建筑的数字化建设，这个问题也需要进一步研究与设计。

总的来说，在绿色低碳的大背景之下，城市发展还有很大空间。未来 15 年是我国城镇化和绿色低碳发展的重要窗口期，我们必须处理好城镇化碳达峰、碳排放达峰、人均 GDP 倍增之间的关系，这个关系背后是整个城市发展阶段转化、碳排放技术迭代、消费升级换代之间的关系，是经济、绿色、人口、发展这几方面的关系。只有按照发展的新趋势，建立起符合绿色低碳要求的政策、产业和技术体系，才能促进我国城镇化的绿色、健康、可持续发展。

（节选自 王凯《“双碳”背景下的城市发展机遇》，《城市问题》2023 年第 1 期）

第三部分 案例研究

【编者按】城市发展是一个复杂且多维度的课题，涉及经济、社会、环境等多个方面。随着时代的变迁，城市发展正面临着诸多挑战，使我们能够重新思考和塑造城市未来的发展路径。近年来，绿色、智慧、创新等理念日渐融入各地城市发展实践，为我国高质量城市发展提供了大量生动有效的实践，也丰富了城市发展的经验教训，为今后的高质量城市规划、城市治理和城市发展的基础。

上海“五个中心”新一轮发展战略：打造国家发展动力引领城市

一、上海“五个中心”建设面临的新形势和新要求

近年来，上海持续推进“五个中心”建设，城市能级和核心竞争力得以不断提升，基本形成全球资源配置功能、科技创新策源功能、高端产业引领功能、开放枢纽门户功能，在不少硬实力指标上已居于全球城市前列。面对百年未有之大变局，全球城市在国际合作与竞争中的作用愈加凸显，上海“五个中心”的新一轮发展战略需要系统谋划，靠“软硬并进”强化“四大功能”，在“变”中求“新”，在“新”中求“强”，在“强”中求“优”。

（一）对当前战略环境新变化的判断

1. 上海“五个中心”建设面临全球性挑战

过去20年是上海城市发展的黄金战略机遇期，“五个中心”建设得到高速推进。未来一段时间，“五个中心”建设需要在进一步盘活存量充分发挥综合效益的同时，在创造新增量上狠下功夫，实现在新的国际国内形势下“五个中心”建设的全面升级，开启“五个中心”建设的2.0时代。未来上海除了面临经济结构因素挑战之外，还面对以下全球性挑战：一是国家影响力的挑战；二是全球化、逆全球化过程中以中国议题为中心的挑战；三是市场需求/供给的区域隔绝，即地缘经济挑战；四是原“五个中心”的全球市场环境和资源配置环境已经或即将发生重大变化。“五个中心”2.0建设必须充分估计这些新挑战，因时因地制宜制定规划和新发展战略。

2. 国际化大都市提供动力引领国家发展

一是在全球化时代，部分标志性国际化大都市正逐渐发展为国家发展的动力枢纽。它们往往是一国对内发展的驱动中心和对外发展的辐射中心，本文将它们命名为“国家发展动力引领城市”。

二是国家发展动力引领城市是所在国家发展模式的具象化实践。西方模式的国家动力引领城市，以纽约、伦敦、东京为代表，是在资本主义自由市场经济模式下结合各自的国情实践而建成的。这一模式在早期确实发挥了吸收优质资源、提升整合效率、驱动国家发展的作用。但随着国家动力引领城市过度汲取资源，形成了一种客观层面的“抽血”和“寄生”效应，引发区域间发展极度不平衡、贫富差距过大、“超大城市病”等一系列弊病，国家动力引领城市从最初的“发动机”变成了“抽血机”，从

长期看反而降低了国家发展动力。三是国家发展动力引领城市成为国家间的竞合焦点。不同于冷战时期的军备竞赛，当今时代国家之间既具有竞争性，也有合作空间。从具体表现形态看，新型国家间关系的竞合很大程度上落脚在国家动力引领城市的发展模式和治理模式的竞合上。

3. 国际战略形势和环境发生新变化

一是国际通行规则发生新的变化。上海最初提出“五个中心”建设的重要前提假设：伴随中国的发展，以一种符合国际体系中已经存在的规则作为指引，建设“五个中心”可以被国际社会所接受、认可并融入国际规则。但当前国际局势的走向、中国在全球的增长、城市中心的建设、面临的外部环境都具有较大不确定性。

二是“人民城市”的根本属性需要牢牢把握。当前新一轮的“五个中心”建设天然具有模式竞争特点。借鉴发达国家在极端新自由主义市场发展模式下衍生出的贫富差距和分配问题，上海要强调“人民城市”的理念，高度重视公共政策制定和推行过程的重要影响，建设免疫能力强、恢复能力强的“韧性城市”。

三是信息技术投放供给侧具有重大战略属性。从生产角度看，信息技术革命其实是附加性的革命，是对原有实体经济活动、生产、分配、消费进行加成提高效率，进而实现效益的重新分配。未来国家间竞争，最终决胜不是金融决胜，而是制造决胜，尤其是高端科技制造决胜，这也是为什么美国如此迫切要求制造业回流的原因。制造业是技术创新和工业化浪潮下的关键产业，与国计民生关联重大。要想实现高端科技智造决胜，就要抵制去工业化、空心化倾向，要充分利用上海产业数字化、工业互联网的优势促进国家高端制造业目标的实现。

4. “五个中心”新一轮发展面临新的战略要求

一是从国家对上海的战略要求出发。上海“五个中心”新一轮发展战略需要放在国际大环境、全国大格局中来思考谋划，准确把握世界经济发展的走势方向。

二是从整体性推进软硬实力建设的战略要求出发。上海需在“硬要素”（工业、制造业、城市空间等）上叠加“软要素”（文化、创意、品牌、体验等），努力实现“1+1>2”的综合效应。

三是从提升未来城市能级的战略要求出发。2035年是我国基本实现社会主义现代化的关键节点，上海需要着力形成具有全球影响力的城市核心功能，在服务国家参与全球经济技术合作与竞争中发挥枢纽作用，为我国经济提质增效升级做出更大贡献，将创新驱动发展走在全国乃至世界前列。

四是从长三角一体化发展的战略要求出发。上海要在长三角区域的经济、金融、贸易、科技和产业创新中发挥带动作用，当好长三角更高质量一体化发展的龙头。

（二）“五个中心”新一轮发展的战略意义

当前，我国经济发展面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力。在新冠肺炎疫情冲击下，百年变局加速演进，外部环境更趋复杂严峻和不确定性。在应对风险挑战的实践中，应进一步做好对经济工作规律性的认识，坚持高质量发展，推动经济实现质的稳步提升和量的合理增长。必须坚持稳中求进，加强统筹协调，坚持系统观念。

1. “五个中心”新一轮发展应成为国家发展新动力

上海已基本建成国际经济、金融、贸易、航运中心，形成科技创新中心基本框架。“五个中心”的融合发展在提升生产力、发展力和创新力的基础上，将加速推进通路构建、产品输出、标准建立，这将极大提升国内资源流转和国际魅力建设，促进中国可持续发展和经济活力。

2. “五个中心”新一轮发展应服务全国、链接世界

习近平总书记多次指出：“上海在党和国家工作全局中具有十分重要的地位，做好上海工作要有大局意识、全局观念，在服务全国中发展上海。”立足“世界百年未有之大变局”和“中华民族伟大复兴战略全局”两个大局，上海应具有成为代表中国模式的国家动力引领城市的担当与潜力。

二、上海“五个中心”新一轮发展的指导思想、基本原则和战略定位

（一）指导思想

基于以上战略意义，对上海“五个中心”的新一轮发展问题进行综合评估，要从过去“对标”思维路径中抽离出来，从国家发展动力的高度去思考国际中心城市的“超越”和“引领”路径。

（二）基本原则

上海“五个中心”新一轮发展战略的基本原则是以为人民谋幸福为中心，以促进增长和共同富裕为理念，以服务国家发展战略为导向，以优化全球配置资源为抓手，促进中国经济乃至世界经济的可持续性发展。未来，上海作为中国的国际枢纽，“五个中心”建设的战略任务和制度安排要从过去注重功能、技术、效益创造层面发展成为具有辐射效应、让收入分配更公平、以人民为中心，服务于让人民过上幸福美好生活的人民城市先锋模范和样板。

（三）战略定位

动力枢纽定位：上海是中国的上海。上海是国内大循环的中心节点和国内国际双循环的战略链接，面对2035年基本实现现代化和2050年建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国两大战略目标，上海如何站在国家战略高度深化“五个中心”建设，是研究“五个中心”新一轮发展战略的基本前提。

竞合发展定位：上海是世界的上海。引领制度型开放是党中央交给上海的重要战略性任务，上海如何在国际环境变化的新背景下化“对标”为“引领”发挥示范效应，是研究“五个中心”新一轮发展战略的主要思路。

人民中心地位：上海是人民的上海。上海作为习近平总书记“人民城市人民建、人民城市为人民”理念的提出地，如何基于“人民城市”的理念，如何基于人民立场深化“五个中心”建设，是“五个中心”新一轮发展战略的根本归宿。

战略定位上，上海“五个中心”新一轮发展战略是建设中国特色的超大城市和枢纽。新一轮的“五个中心”应当成为驱动中国经济发展、辐射东亚、影响世界的动力枢纽，从发达国家以少数资本进行利益获取的超级枢纽基地的传统发展模式抽离出来，推进符合中国国情、具有中国特色、走中国道路的新一轮“五个中心”建设。

三、上海“五个中心”新一轮发展的分阶段目标与关键指标

（一）分阶段目标

1. 近期（到 2025 年）目标

一是经济增实力。进一步提升经济发展质量，提升要素配置效率。立足扩大内需战略加快推动服务消费升级，优化营商环境，有效回应中小微企业发展诉求，优化土地和人才政策，提高企业服务政策的精准性、覆盖面和落地率，强化高端要素配置功能、增强集聚辐射能力。

二是金融提能级。加强金融科技研发应用，加快推动以大数据、人工智能、区块链、云计算、5G 等为代表的金融科技核心技术研发攻关。扩大金融市场开放，加快资本要素双向开放深度融通，提升金融市场国际化水平。

三是贸易强枢纽。以数字贸易国际枢纽港为重点深化服务贸易创新发展，加快建设数字贸易跨境服务集聚区。深化服务贸易创新发展试点，深化服务贸易扩大开放，吸引更多供应链核心环节集聚上海。

四是航运树品牌。加强与长江沿线、长三角地区港口的联动合作，加强长江口航道综合治理，吸引航运产业链上下游企业和航运功能性机构集聚，完善邮轮港综合交通体系。

五是科技策新源。加强重大战略领域前瞻布局，开展关键核心零部件、新技术、新方法的自主研发，提升技术自主率。

2. 展望期（到 2035 年）目标

从机理上看，超级城市的形成源于市场经济本身所具有的资源集聚作用（包括物质资源和人力资源），资源集聚从客观上为国家培育了经济增长与发展的驱动中心、枢纽和世界影响力标志。城市发展的进程是人民发展的进程，对应于“人民城市人民建、人民城市为人民”的发展理念，存续性动力和驱动性动力从不同方向赋予作为城市发展的“起点”和“锚点”的“人”以新的动能和势能，是新发展阶段上海城市发展动力体系的重要组成部分。站在这个角度来说，上海“五个中心”新一轮发展不能停留在“跟跑”层面，满足于简单对标，也不可停留在“并跑”层面，止步于模仿看齐，而应该着眼于“领跑”，即探索和引领未来方向，站在国家战略的竞合高度，向着引领，甚至超越国际先进中心城市的方向努力。

（二）关键指标

根据《上海市十四五规划和二〇三五年远景目标的建议》，结合上海“五个中心”发展面临的新形势和新要求，依据前文提出的指导思想、基本原则和战略定位，总结出上海“五个中心”新一轮发展的近期（到 2025 年）关键指标和展望期（到 2035 年）目标。

1. 近期（到 2025 年）目标

到 2025 年，上海国际金融中心能级显著提升，成为资产管理领域机构、产品、市场、资金、科技、人才等要素集聚度高，生态体系较为完备的综合性、开放型资产管理中心；国际绿色金融枢纽地位基本确立，人民币跨境使用枢纽地位更加巩固，全球金融人才进一步汇聚，金融风险防范化解能力持续提高。具体为，上海金融市场交易总额将从 2020 年的 2274.8 万亿元扩大到 2025 年的约 2800 万亿元，金融市场直接

融资规模将从 2020 年的 17.6 万亿元扩大到 2025 年的约 26 万亿元。金融科技企业加快引进和培育，争取到 2025 年集聚 50 家左右的龙头企业。

到 2025 年，上海国际经济中心核心功能迈上新台阶，经济潜力充分发挥。全球高端资源要素加快集聚，产业基础高级化、产业链现代化水平明显提高。数字红利得到全面激发，国际数字之都建设形成基本框架。浦东新区打造社会主义现代化建设引领区取得重大进展，长三角生态绿色一体化发展示范区制度创新取得重大突破。

到 2025 年，上海国际贸易中心基本建成全球贸易枢纽、亚太投资门户、国际消费中心城市、亚太供应链管理中心、贸易投资制度创新高地，全面建成国际会展之都，为上海建设国内大循环中心节点、国内国际双循环战略链接提供重要支撑。

到 2025 年，上海国际航运中心基本建成便捷高效、功能完备、开放融合、绿色智慧、保障有力的世界一流国际航运中心，形成枢纽门户服务升级、引领辐射能力增强、科技创新驱动有力、资源配置能级提升的上海国际航运中心发展新格局。

到 2025 年，上海科技创新中心策源功能明显增强，全面赋能高质量发展、高品质生活、高效能治理，在前沿优势领域加快形成一批基础研究和应用基础研究的原创性成果，在若干战略必争领域和优势领域掌握一批关键核心技术，涌现一批具有国际竞争力的创新型企业，高端创新资源规模性集聚。

2. 展望期（到 2035 年）目标

对照纽约、伦敦、中国香港等全球知名国际金融中心在营商环境、金融体系、基础设施、人力资本等方面的先进经验及远期战略，上海已形成较完备的金融市场体系、持续性动力强，人民币国际化建设卓有成效，具备较强的生产力、发展力。但活跃力、创新力不足；对照新加坡、东京、纽约等全球知名国际贸易中心在贸易自由化、转口和离岸贸易激励、总部和高端专业服务机构集聚等方面的先进经验及远期战略，上海基础雄厚，持续力、生产力强；对照伦敦、新加坡、鹿特丹等全球知名国际航运中心在自动化码头、港口机械设备“油改电”、航运支持政策体系等方面的先进经验及远期战略，上海具备较强的生产力、持续力，已成为中国大陆集装箱航线最多、航班最密、覆盖面最广的世界一流海洋港口，但活跃力、发展力和创新力较弱。

四、上海“五个中心”新一轮发展的战略任务

（一）科创驱动发展，打造全国科技创新的驱动引擎

推进知识、信息、文化、人才等创新资源要素集聚，打造重要增长核、增长极、增长带，塑造国际一流的创新创业生态环境。

（二）建设重在特色，打造高水平高能级的“五大中心”

“五个中心”不是无所不包的“饺子皮”，要着眼国际新形势，未雨绸缪找出各个中心的发展区位、分工特色。

（三）科学治理城市，推进城市治理精细化、现代化

人工智能、区块链等科技创新下的新产物给政府治理带来许多新挑战，面向未来的政府治理应当“在发展中处理问题”，而不是“在处理问题中不发展”。

（四）注重带动辐射，建设引领全国、辐射全球的中心网络

“五个中心”的新一轮发展要坚持引进来和“走出去”并重，构建带动长三角、引领全中国、辐射全世界的多元中心网络。

五、上海“五个中心”新一轮发展的对策建议

习近平总书记在上海考察时曾指出：“一流城市要有一流治理。”上海应主动担当“开路先锋、示范引领、突破攻坚”的重任，以“科创引领、人民为本、循环发展、辐射带动”为指导思想，探索国家发展动力中心城市的发展模式。总体上说，经济领域，要从供给侧发力提升企业竞争力、打造实体经济高地；金融领域，要着力提升“上海价格”“上海指数”等的世界影响力，用金融服务实体经济的营商环境和业务场景打造核心竞争力；贸易领域，要扩大新兴贸易增量，尤其在数字贸易、服务贸易领域提升国际话语权；航运领域，要提升服务能级和市场定价权；科创领域，要在提供更多创新成果的基础上成为科学新发现的策源地。

（一）明确对“五大中心”相互关系新的理解和定位

“五大中心”在整个经济增长、发展的形态中有内在的相互联系的逻辑。从未来“五大中心”升级角度讲，应明确科创中心重中之重的地位。

（二）高度关注青年群体

世界各国的发展历程表明，国家发展动力链也会出现“卡链”现象，归根究底是存续性动力出了问题。应持续释放青年群体的驱动力和持续力，厚植“青年优先”的国家创新发展战略基石。

（三）在深度参与“一带一路”建设中找寻“五个中心”发展新机遇

建议以在沪外国人为抓手制定针对“一带一路”沿线国家和地区的人才政策；扩大“一带一路”朋友圈，进一步对外开放，深度参与“一带一路”建设，为国家完善全球治理体系贡献生产能力、发展经验和制度创新方案。

（四）为“五大中心”注入新元素

加快建设具有世界影响力的社会主义国际文化大都市是上海高质量发展的力量源泉，“精神”和“文化”是城市软实力的内核所在，也是提升城市能级的灵魂。

（节选自 蒋昌健、沈逸等《上海“五个中心”新一轮发展战略：打造国家发展动力引领城市》，《科学发展》2022年12月）

高质量发展中邻避治理的尺度策略：基于城市更新个案的考察

邻避问题具有公共性、冲突性等共性特征，已成为我国城市发展过程中的显性治理命题。作为新常态下城市发展的主要方向，以“存量优化”取代“增量扩张”的城市更新已逐渐成为未来我国城市发展的主导模式。基于城市宏观治理环境的显著变化，邻避冲突策略研究亟需跟踪新近案例所呈现出的新动态，重新审视城市更新阶段邻避化解的新趋势。本文将通过对市某邻避事件展开个案分析，对城市更新背景下我国邻避冲突的新特征进行前瞻性思考，并从尺度视角探寻邻避化解的可行路径。

一、城市更新、尺度选择与邻避化解

城市更新是推动我国城市空间生产模式和城市空间中政治关系重塑的重要契机，不仅需要克服内城复兴等中西方城市更新的共性问题，同样需要解决城市外延区域污染等独特问题。区别于热衷新城建设外延发展模式，我国城市更新不仅关注功能衰败城区的变革命题，更表现为对快速城镇化引发的诸多弊病进行渐进修正，并肩负着独特的历史使命：一是旧城区面临着结构性衰退、功能性衰退和物质性老化等历史问题，亟待解决；二是城市扩张阶段遗留的大量半成品化的城市功能单元（集中表现为功能欠缺、外表粗糙、质量堪忧等），亦需补救。在高质量发展的基本面向下，城市不再是国土空间格局中的“孤点”，更成为国家立体化空间格局的重要力量。城市更新本质上是多维空间重构过程，涉及不同尺度之间的协调与重组。

邻避设施是指一种产生效益为全体社会成员所共享，但负外部性却由附近的公众来承担的设施。发达地区的经验表明，城市中由邻避设施引发的诸多争议，会在旧区重整、城市更新的发展阶段得到明显激化。包括邻避冲突在内的各类社会冲突，将是城市更新中城市社会矛盾积累、激化最直接的体现。

综上所述，城市更新阶段下城市发展需要肩负高质量发展的历史使命，“尺度”逐渐成为城市更新阶段应对邻避问题的重要理念。有效化解城市更新阶段中的邻避问题，应跳出邻避设施兴建与否等既有危机处置思路，在尺度视角下重新审视城市更新中的邻避冲突。发生在A市的某邻避案例，则从尺度视角为化解城市更新下邻避问题提供了诸多有益思考。

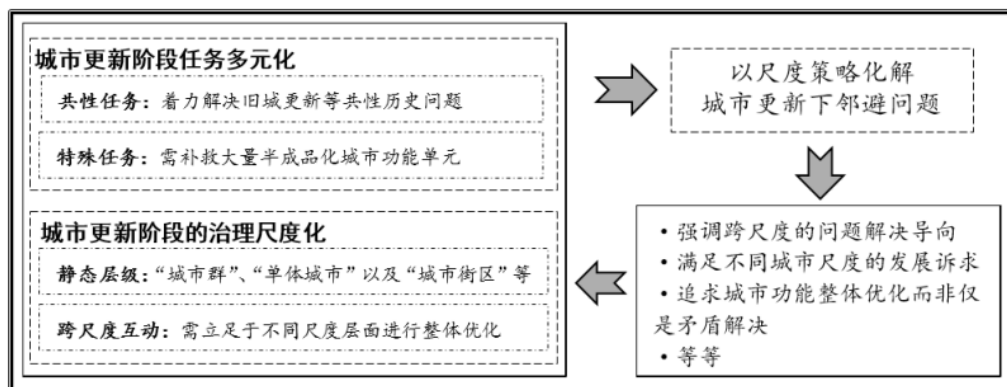


图1 高质量面向下的城市更新与邻避治理

二、案例回溯：A市某邻避事件的历时性分析

（一）案例选择及其价值

2016年10月，位于A市的Q药厂某生产车间发生爆炸事故，使得该药厂与邻近住宿制学校（下文简称为“L中学”）之间十余年“悬而未决”的邻避博弈再度发酵。早在2004年左右，Q药厂的异味等负效应便开始显现，其间爆发过多次生产事故。“久治不愈”且持续增强的邻避效应，早已引起了L中学的长期抗议。不同于搬离或停建邻避设施等常见的邻避化解模式，该事件最终以“学校搬迁、药厂扩建”这一非常规方式，解决了两者间长达十余年的邻避冲突。

该案例最大价值在于兼具邻避事件的共性特征与非典型性特质。一方面，Q药厂兼具污染类和风险集聚类的邻避设施属性，L中学围绕因Q药厂持续扩建所造成的安

全隐患和异味排放等邻避负外部性展开了长达十余年的邻避抗争，该案例已经具备了“邻避设施—邻避效应—邻避诉求—邻避决策—邻避冲突”等邻避事件的常见要素。另一方面，该事件的冲突缘由及化解策略体现着其所具有的非典型性特质：Q药厂与L中学的邻避冲突并不是源于邻避设施的“空降”，而是归咎于Q药厂持续扩建所引发的动态增强的邻避效应，上述爆炸事故仅是冲突爆发的“导火索”；区别于“一闹就停”的邻避处置常见路径，作为邻避设施的Q药厂在舆论压力下不仅没有搬离，反而持续扩建，而邻避效应最大承担者——L中学却迁校他处且并无明显不满，其中缘由值得深思。此外，该案例具备其它邻避事件鲜有的长时间跨度，并与地方城市发展进程密切相关，这为剖析城市更新阶段我国邻避冲突的新特征提供了更为充分的支撑。

（二）案例概况与具体过程。

2016年10月Q药厂发生的生产事故，仅是再度激发该药厂与L中学之间长期邻避冲突的“导火索”。自2004年起，Q药厂的负效应已逐渐显现，双方围绕异味、爆炸等邻避负效应展开了长达十余年的对抗博弈。不同于常见的突发性邻避事件，该案例在较长的时间跨度内详尽地呈现出“空间压迫—效应增强—博弈失衡—冲突爆发”的事件演变进程。

1. 持续性的空间压迫。在该事件长期演变过程中，Q药厂和L中学是两个主要行为主体。Q药厂与L中学都有超过30年的建设发展史，两者之间在建设初期留有500米以上的安全距离，中间还相隔于机械厂、制棉厂等缓冲地带，完全符合当时国家对工业安全生产距离最低为100米的相关规定。在早期互不搭界的空间格局中，L中学并不是Q药厂负效应的直接受害者，两者无明显邻避冲突。但随着城市建设进程的加快，Q药厂先后收购大量空闲的土地，用以满足其扩张生产的空间需要。随着Q药厂向正北和西北方向的不断扩建，其与L中学之间的空间距离缩小到50米，并于2012年左右基本形成了“一墙之隔”的局面，即Q药厂北扩过程中的新车间与L中学依墙而建，L中学的教室、操场与宿舍等必要教学设施被迫与Q药厂紧密相邻。在整个空间压迫过程中，出于城市经济发展的需要，Q药厂的持续扩建行为并未受到明显的政策阻碍，药厂持续性的空间压迫成为双方日后爆发邻避冲突的空间基础。

2. 邻避效应动态增强。“一墙之隔”的空间样态，放大了Q药厂的异味、爆炸风险等邻避负效应。作为A市最大的首家年销售收入过百亿的民营企业，Q药厂的负面影响与其经营规模呈正向关系，其邻避效应经历了从无到有、动态增强的演变过程。笔者调研后得知，Q药厂一直通过承担部分地方市政设施电费、提供大量工作岗位等方式履行企业社会责任，即该药厂在扩建之前具有更强的正效应。但随着药厂北扩，原本被较远空间距离所掩盖的异味等负效应逐渐显现。日益严峻的异味问题主要源于SO₂、NO₂和VOC（挥发性有机化合物）等污染物近距离排放。在持续性空间压迫基础上邻避负效应不断增强，成为引发Q药厂和L中学之间邻避冲突的主要缘由。Q药厂频发的生产事故则严重威胁着L中学的正常教学秩序。据不完全统计，仅在2015—2016年期间，Q药厂已发生6次火灾及爆炸事故。a如此频繁的生产事故，强化了L中学对邻避效应的风险感知和邻避情结。2016年10月Q药厂再次发生的爆炸，再度引起了L中学师生及学生家长的强烈抗议。在此阶段，动态增强的邻避负效应不断强

化着相关群体对于Q药厂的抵制情绪，由此带来的强烈诉求成为促使日后邻避冲突快速解决的重要原因。

3. 失衡的博弈困局。面对持续的空间压迫和动态增强的邻避效应，L中学作为邻避冲突的弱势一方，主要依靠“自发行为”与“制度渠道”两种方式开展邻避抗争。前者主要包括自主调整校区内部空间布局和主动与药厂进行协商等行为，后者主要依赖行政诉讼等方式要求相关部门出面协调。通过调研发现，鉴于以往邻避案例的广泛社会影响，城市更新背景下的邻避主体已经能够通过社交媒体、行政诉讼等常见的方式来表明自身立场、维护合法权益。但受制于该案例的非典型特性，无论依靠“自发行为”还是“制度渠道”，都无法有效解决L中学与Q药厂之间的邻避冲突。而这种“药厂强势、学校弱势”的失衡博弈困局，则进一步表明在有限的时空范畴下，低尺度的邻避应对策略并不能彻底解决城市更新阶段出现的邻避冲突。

4. 冲突爆发及其解决。2016年10月的生产事故是影响该邻避事件整体走向的重要节点。该事故前后经历了“企业生产经营环节”“被动应对环节”“主动化解环节”等阶段。鉴于其所引发的广泛社会影响，该事故逐渐超脱于一般意义上的企业生产责任事故，继而成为推动彻底解决Q药厂和L中学之间邻避冲突的重要契机。区别于之前纠葛不断、推进缓慢的邻避困局，L中学在该事故发生短短4天之后就发布《致家长的一封信》的形式，正式通告了“学校迁至新区”的最终决定。自此，基于“药厂保留、学校搬离”的邻避冲突规避策略，宣告着双方长达十余年的邻避冲突告一段落。根据笔者后续观察，L中学在2018年9月正式启用位于A市东部新区的新校区，而Q药厂的后续扩建工作也在有序推进。

三、案例解析：从“无解”到“有解”中的城市更新逻辑

（一）何以持续？城市更新中邻避冲突的特征审视

Q药厂与L中学之间的邻避冲突为何在十余年内都无法有效解决？通过调研，笔者认为城市更新过程中邻避冲突所呈现出的新阶段特征，无疑提高了化解邻避冲突的难度。立足于该案例较长的时间跨度可发现，日渐刚性的城市边界、日益扩大化的邻避情结以及功能转型背景下非典型邻避设施的涌现，是城市更新下的邻避冲突阶段特征的集中表现，更是实现城市高质量发展的重要挑战。

1. 外部格局：刚性边界下无处可避的空间困局。在上述案例中，Q药厂与L中学之间长达十余年的邻避纠葛迟迟得不到解决，其关键因素在于“一墙之隔”的空间样态。一方是产值领先的私营企业，一方是誉满一方的区域名校，双方都对A市的城市发展意义重大。在较低的城市空间尺度下，任何一方都没有退让的空间可能，“无处可避”的有限范围无法保障双方达成“共赢”。尽管本案例并非发生在A市旧城区的核心地带，但依然能够在一定程度上预示城市更新阶段我国邻避处置所面临的重要挑战：基于城市更新阶段日益刚性的城市边界，邻避问题有可能遇到“无处可避”的空间困局。

2. 主观认知：邻避情结扩大化的理念建构。Q药厂与L中学之间的历史纠葛迟迟无法解决，同样源于城市更新阶段中日益扩大化的邻避情结。邻避情结的扩大化，宏观上源于既有邻避事件的强化，微观上源于层级化的邻避效应认知标准。前者是指既

有邻避事件大大强化了相关群体对于邻避现象的识别能力与敏感程度，从而出现“遇邻避必反”等现象；后者则体现为不同群体对于邻避效应认知标准的层级化趋势。通过实地调研，笔者认为该案例中对于邻避效应的标准可大致分为“技术标准”“程序标准”“价值标准”3个层级。该案例所呈现出的邻避情结扩大化趋向，主要源于相关主体尚未在技术、程序、价值等邻避效应认知标准上达成共识，即没有分别满足安全距离、异味排放等技术标准，没有达成行政申诉预期、异味法定限值等程序标准，没有践行利益补偿等价值标准。

邻避情结的扩大化同样会引发不同群体对于邻避问题应对的差异化预期。就Q药厂而言，能在被投诉后主动调整企业生产活动以减少甚至暂停异味排放，即为最大化降低邻避负效应的直接方式；对政府而言，在无法彻底变革双方既有位置的前提下，能够基于现有环保标准尽快回应行政诉讼，并在必要时扮演居间调停的角色，已符合其法定职责；但作为邻避负效应的直接承受者，L中学所面临的诸如异味侵扰、爆炸风险等问题皆源于Q药厂的无序扩建，其有权坚决维护自身的合法权益。

3. 转型压力：空间功能提升与“非典型邻避设施”的涌现。在本案例中，建设之初的Q药厂并非是邻避设施。但随着城市整体建设进程的加快，其设施性质具有越来越鲜明的邻避属性。Q药厂和L中学之间的邻避冲突长期无法解决，很大程度上源于Q药厂设施类型的非典型性。不同于在设立之初便遭受抵制的常见邻避设施（例如：新建垃圾焚烧厂等），此类非典型的设施呈现出独特的邻避属性：一是此类设施由于历史原因较早地设立于城市之中，早已融入到日益紧凑的城市空间格局，并不存在“新建即遭抵制”的常见标签；二是与其较高的经济威望呈现鲜明对比，该设施的局部负效应呈现出鲜明的动态属性，其邻避效应随着时间的推移逐渐显现并与日俱增，使其逐渐蜕变为具有较强邻避属性的设施；三是由于城市功能转型缓慢，“一闹就停”的常见处置策略并不能有效解决此类设施引起的邻避冲突，甚至对城市高质量发展产生不良影响。

这种非典型邻避设施的产生有其城市发展背景。新中国成立之初，生产功能是城市的主要定位，城市中由此出现大量生产企业。尽管后期经历过国企改革等重大变革，城市的重要位置仍然有部分经营良好的生产企业，并随着日益扩大的经营规模不断融入日益紧凑的城市空间。随着城市向高质量发展转型，生产功能不再是城市的唯一定位，城市居民出于对生活品质的追求，对于噪音、异味、拥堵等负效应的容忍程度不断走低。可预见的是，在高质量发展导向下城市功能的渐进转型中，此类非典型邻避设施将不断涌现，成为城市更新背景下部分邻避冲突的重要来源。

（二）如何解决？城市更新中邻避化解的尺度策略

历经十余年“悬而未决”的邻避冲突，为何在事故发生后仅4天就得以彻底解决？尽管离不开相关部门的行政引导，但“药厂保留、学校搬离”的邻避冲突规避策略背后，凸显着在城市更新阶段以尺度策略应对邻避冲突的独特作用。区别于迁离邻避设施的常见路径，将L中学搬迁至A市东部新区，其本质上体现着以尺度策略化解城市更新中邻避问题的崭新思路。就本案例而言，从“无解”到“有解”的快速转变，其

根本原因在于跳出微观尺度的“冲突死结”，从跨尺度视角出发，综合考虑城市发展与邻避问题化解之间的均衡统一，建构更为宏观和更为灵活的尺度格局。

1. 微观尺度：跳出无处可避的“冲突死结”。上述冲突之所以长期无法解决，其主要原因在于既有应对策略仅仅聚焦于以街道为代表的“微观尺度”。在“一墙之隔”的空间样态下，互不相让的双方无力突破既有空间格局。但通过异地搬迁，能够有效化解“一墙之隔”所带来的“冲突死结”，并从根本上解决两者间的邻避冲突。尽管这一结果在短时间内可能会对L中学的教学秩序产生不利影响，但迁入地的环境优势与发展潜力将推动L中学实现更好发展，也可以为Q药厂创造更有序的生产条件。该案例的经验表明，只有跳出街道等微观尺度，从跨尺度视角出发才能赋予化解邻避冲突以空间可能。

2. 中观尺度：以空间腾挪调整城市部分空间定位。L中学迁校新区，并非仅是以变更空间位置化解冲突，更体现出对城市空间定位的整体调整。L中学迁出地可更好地落实“国际物流园”等区域发展规划，并与现有Q药厂实现更为密切的产业对接；对于迁入地而言，L中学的加盟能够以优质教育资源的聚集助力东部新区的崛起。受到城市空间定位调整的影响，Q药厂居民也有机会与药厂保持一定距离。无论是迁出地或迁入地，A市不同地区的空间定位更明确，Q药厂与L中学将嵌入更适宜的城市格局之中。由此可见，城市更新阶段邻避问题的化解，不但需要以空间腾挪的方式跳出微观尺度，更有赖于在中观尺度上助力城市空间定位的调整。

3. 宏观尺度：以城市功能的完善促进区域发展。高质量发展需要城市功能的深刻转型，亟需从更高尺度上把握“区域—城市”之间的协调发展。克服非典型邻避设施负效应，将是实现高质量发展的重要前提。根据笔者后续调研，Q药厂不仅在原地扩建，并且在邻近D市所建设的医药园区已正式投产，L中学也成为打造新区教育高地的牵头力量。“药厂保留、学校搬离”的规避策略，不仅解决了双方长久以来的邻避冲突，更通过完善A市城市的功能，助力区域的协调发展。A市作为S省的教育强市，L中学的搬迁，既保留了L中学这所区域名校，又为打造教育高地提供更好空间条件；允许Q药厂保留并支持其在D市建设配套新厂，在完善产业链的同时，能推动两厂区共同服务本省“新旧动能转化”等重大区域战略。化解城市更新阶段中的邻避问题，理应成为助推城市发展与区域崛起的重要契机。

四、结论与展望

国家“十四五”规划纲要提出，“要提高城市治理水平，加强特大城市治理中的风险防控。”通过对A市邻避事件的梳理，本文发现尺度策略是化解城市更新阶段邻避问题的重要理念遵循。

第一，从城市更新的宏观环境来看，“尺度”应成为高质量应对邻避问题的重要标尺。本案例所提出的尺度策略，并非仅强调异地搬迁，而是从跨尺度的视角综合考虑城市发展与邻避化解之间的共赢可能。

第二，从邻避问题的领域特殊性出发，“以邻避为邻”的时代更需要更精细化、柔性化的治理。建构有效且有温度的柔性治理机制，尤其是探寻制度化的邻避回馈制度，a将对于我国城市治理的提高和各类城市问题的解决具有意义。

第三，从具体邻避设施上，应由关注邻避属性转向关注邻避风险的合理应对。城市更新离不开部分邻避属性公共设施的支撑。在城市边界日趋刚性的未来，基于有限的城市空间内实现更好地邻避风险管控，将在更大程度上减少各类突发性的邻避冲突。

（节选自 王佃利、于棋《高质量发展中邻避治理的尺度策略：基于城市更新个案的考察》，《学术研究》2022年第1期）

第四部分 学员原创

【编者按】城市发展是指城市在一定地域内的地位与作用及其吸引力、辐射力的变化增长过程。是满足城市人口不断增长的多层次需要的过程,其中既包括量的扩张,也包含了质的提高。量的扩张表现为城市数量的增加和规模的扩大,即城市化水平的提高;质的提高则表现为城市功能的加强,现代化水平的提高。城市发展,从空间角度而言,是存在于一个国家或地区的一个独特的居民点形式;从经济角度而言,城市的第二、第三产业是整个区域及国家经济整体中的一个重要部分。由此,我们来分享MPA学员们在工作实践中,对城市发展问题的所悟所得。

城市发展政策——以上海人口发展情况为例

23260170402 周淳烨 MPA 2023 级四班

随着城市化进程的加速,城市人口数量不断增长,给城市经济、社会和环境带来了巨大挑战。因此,制定合理的人口政策成为城市发展的重要课题。人口问题关系到国家经济发展及民族未来,人口数量的增长和结构的转变必须同经济发展相适应,探讨人口政策的变化对我国后续人口政策的制定具有重要的理论指导意义。

一、案例分析

以上海市生育情况为例,二胎开放后迎来了一波人口出生高峰,现在又开放三胎政策,但各届预期出现又一波人口出生高峰的情况并未出现,事实上开放三胎并没有带来人口增长,反而出现了持续下滑。

(一) 出生人口持续下跌

上海出生人口数量持续下跌,呈现明显的高龄少子特征。上海人口数量位居全国大城市前列,但近年来出生率持续下跌,率先进入低生育率社会。一是上海出生人口数量持续下跌。最新统计公报显示,2021年上海新出生常住人口11.6万人,与2019年相比减少5.3万人。二是上海人口自然增长率呈负增长,统计公报数据显示,截至2021年末,上海常住人口为2489.43万人,比上年增加2.34万人,比2011年增加133.43万人,2021年上海人口自然增长率为-0.92%。三是上海老年人口比例进一步提高。上海作为全国最早进入人口老龄化社会的城市,人口老龄化程度居全国之首。

(二) 生育意愿和生育行为的“倒挂”

以往的生育研究表明,高生育率的下降首先起端于受教育程度较高的人群,尤其是女性的受教育程度提高对促进高生育率下降起到了重要作用。然而,在上海市户籍人口中,往往是受教育程度越高人群的生育意愿相对越高,特别是男方文化程度越高,工作稳定性、经济基础等都相对有保障,则更有意愿选择生育。

(三) 生育经济成本增加

经济成本对生育决策的影响，包括住房、生活和养育成本。上海的住房成本及生活成本难以忽视，高昂的养育成本也会对已生育家庭的再生育决策产生影响。各类辅导班及兴趣班的支出给家庭带来了一定的经济压力，家长普遍存在“怕输在起跑线”的心理，进入过度保护、照护与提前学习的误区，缺乏对儿童自然生长规律的理解与尊重，儿童缺乏自由探索环境与自我解决问题的机会，而这样的育儿理念易导致家长疲惫，增加育儿压力；另一方面，家长过度重视儿童“物质”上的保障，追求事业发展以确保育儿的经济支出，缺乏在精神、情感方面的投入。

（四）家庭照护压力大

长辈能否帮忙照看孩子对生育意愿也有直接影响。如果没有长辈支持，势必带来家庭照护压力。有的夫妻工作、生活很忙，但为了避免长辈育儿带来的矛盾，更愿意自己育儿，孩子上学后的接送及课业辅导都需要付出时间和精力，也导致很多年轻人生育意愿下降。

二、低生育率的原因

（一）生育水平长期低迷

保持适度生育水平，有利于改善人口年龄结构、家庭结构和未来人力资源供给。2022年，全市户籍人口育龄妇女总和生育率0.70，而国际上公认的更替生育水平是2.1。此外，现代社会的工作压力大，许多年轻男女由于工作和经济压力大，喜欢熬夜，饮食不健康，缺乏运动从生理上来说不利于生育。且普遍结婚较晚，生育节点会延迟，也是生育率下降的常见原因。

（二）妇女婚育年龄推迟

一方面育龄妇女年龄结构老化，目前全市新进入生育旺盛期的育龄妇女主要是1990-2003年生育低谷期出生的人口。另一方面，教育水平的提高是导致结婚年龄推迟的重要因素之一。随着教育程度的提高，人们更加注重个人职业发展和自我实现，对结婚年龄产生了影响。一般来说，受教育程度越高，结婚年龄越晚。这是因为高学历人群通常更加注重个人事业发展，对婚姻的期望也更高，因此更愿意在事业有成后再考虑结婚。年轻一代的婚育年龄不断推迟，不少女性错过了最佳生育期。

（三）群众生育意愿低

经济负担重、子女照料压力大、女性对职业发展的担忧成为制约生育的主要原因。教育、住房、就业等相关经济社会政策成为影响家庭生育抉择的关键。随着社会的发展和变化，人们的生育观念和养育模式也在发生变化。例如，一些人可能更倾向于只生一个孩子或者不生孩子，或者更注重孩子的教育和培养而非数量。

（四）入托需求较大

家庭养育子女遇到困难，现在很多职工都是双职工家庭，父母都要出去上班，没有人照顾孩子。且现在很多男女结婚都较晚，导致其父母年龄偏大，也没有精力带孩子。在这双重的矛盾之家，孩子的入托需求变的十分强烈。但是另一方面，入托又存在很多困境，比如，在一些地区，幼儿园或托育机构的数量不足，导致名额紧张，很多家长无法为孩子找到合适的入托机构；有的幼儿园或托育机构的费用较高，超出了一些家庭的经济承受能力，使得一些家长无法为孩子提供入托服务。最重要的是心在

新闻频频爆出的老师责罚、打骂，学生之间的霸凌现象使很多家长对幼儿园或托育机构的质量水平不放心，担心对孩子的成长和发展产生不良影响。

三、优化生育政策的建议

推动生育政策落地见效，需要系统谋划、多措并举，通过持续完善生育配套支持措施，构建生育友好型社会，引导青年树立积极生育观，从而充分动员青年响应国家生育政策，实现人口的长期均衡发展。

（一）提供多层次生育支持政策

遵循长短结合、精准治理、综合施策的政策逻辑，针对当代青年的群体特征与生育观念，围绕住房、教育等关键领域减轻青年生育压力，通过短期措施与长期政策相结合逐步破解青年“不敢生”“不能生”“不想生”的问题。住房领域，针对结婚买房的刚需青年，出台支持政策，通过降低首付比重、提高公积金贷款额度、提高购房摇号权重、完善房屋置换政策等措施。教育领域，在短期内进一步优化“双减政策”，增加公立幼儿园的建设数量与招生比例，改变“唯成绩论”，从根本上杜绝课外补习，减少孩子和父母的焦虑。

（二）营造性别平等的生育友好环境

女性是生育的主体，是生育行为的承担者。生育支持政策的设计应更多着眼于两性平等的友好社会生育环境的塑造，而不仅仅只一味强调生育率的提高。日本、韩国出台了各种组合的生育支持政策，但生育增长效果仍旧不显著，深层次的原因在于社会中根深蒂固的性别观念。从长远看，无论是消除性别歧视，还是消除对非婚生育、单亲母亲的歧视，都需要通过教育、宣传、倡导等方式引导全社会形成开放、包容的生育友好环境。因此，制定更有利于家庭工作平衡的生育保障制度，发挥男性在育儿上的家庭责任，对于保障女性生育权益，促进两性平等、家庭幸福和社会和谐有着积极意义。

（三）提高补贴政策的法律规范

出台国家层面关于生育补贴相关法律，提高补贴制度的稳定性。当前，我国多地出台了关于生育补贴的相关举措，其散见于各地以“建议”为主要形式的政策文件之中，并未在国家层面形成一个完整的制度体系。从制度保障的角度看，地方层面的政策文件立法层级低，在具体实施过程中易出现随意化和碎片化等问题，为此需要从中央层面构建生育补贴政策体系。从社会文化观念的转变角度看，以法律形式明确各项补贴的具体内容，实际上强调了生育乃国之大计，有利于形成生育成本社会化和鼓励生育的社会价值体系。

（四）提高社区托育供给能力

考察家庭托育服务需求特点。当前“育儿难”“育儿贵”及“育儿优”成为家庭托育的三大挑战。开阵高效托育服务的前提在于如何精准识别家庭的要求。可以通过党建引领社区治理，利用社区场地开展家门口托儿服务。对于社区治理来说，通过托儿可以加强社区和群众之间的联系，有助于增强社区凝聚力。对于家长来说，把幼儿托管在社区中心，首先就是距离上不用来回奔波送小孩去托儿所，从安全信任度上来说，党群社区对于小朋友更有责任心，还能即使掌握托儿的情况。对于小孩来说，家

门口的托儿所可以结交到社区里其它的小朋友，拓展了生活圈，丰富了课后生活，培养朋友之间的友谊，一举三得。

上海人才引进政策——以临港新片区为例

22260170349 赵池城 MPA 2022 级 3 班

人才是战略性稀缺资源，不仅是实现创新驱动发展的核心力量，也是形成国际竞争力的关键力量。近年来，人才争夺愈发激烈，各大城市为赢得人才竞争优势，纷纷出台人才引进政策，以提升对人才的吸引力。各地政府如何基于自身特色，并兼顾人才发展需求，形成独特的创新人才吸引力，避免同质化竞争，成为当下关注的重点问题。

上海自贸临港新片区是国家主席习近平在中国首届进博会上提出构想，2019 年 8 月正式落地的世界级自贸实验区，承载了新形势下中国“一带一路”建设桥头堡的重要任务。在建设临港新片区的过程中，如何利用自身独特优势，抢占人才高地，提升我国在国际经济发展中的综合实力，是当下亟待解决的问题。2021 年 8 月上海市人民政府发布《中国（上海）自由贸易试验区临港新片区发展“十四五”规划》，规划常住人口规模 250 万左右。新片区的人口结构以年轻化、国际化、高学历、流动性为基本特征。

一、人才引进政策实施现状

为促进临港新片区人才集聚，推动人员自由执业，实现各类人才在新片区各展其才、各尽其用，打造创新活力迸发的海内外人才高地，政府制定一系列吸引和留住海内外人才的政策，以期打造更具吸引力的人才发展环境。

1. 加大国内人才引进力度

首先，优化新片区人才直接落户政策。赋予新片区管理机构人才引进重点机构推荐权、新片区特殊人才直接申报权、国内人才引进直接落户和留学回国人员落户审批权。对新片区内教育、卫生等公益事业单位录用非上海生源应届普通高校毕业生直接落户打分时加 3 分。这意味着新片区管理机构在人才引进上被赋予更大的自主权，同时为直接落户新片区的人才提供便利，有利于新片区引进教育、卫生等人才。

其次，缩短“居转户”年限。落户上海条件之一是持有《上海市居住证》满 7 年，而新片区将年限缩短为 5 年，并对符合重点产业布局的用人单位的核心人才，年限进一步缩短为 3 年，这一举措降低落户门槛，缩短人才落户时间，为人才流动提供便利。

再次，实行居住证专项加分政策。对上海市居住证持证人在新片区工作并居住的，可予以专项加分，即每满 1 年积 2 分，满 3 年后开始计入总积分，最高分值为 20 分。根据上海市相关文件规定，居住证总积分标准分值为 120 分，积分达到标准分值的，可以享受相应的公共服务待遇，这一举措为新片区人才获得相应公共服务待遇提供便利。

最后，拓宽技能人才引进通道。在国家职业资格和技能等级认定范围内，聚焦新片区重点产业布局，制定技能人才引进目录。对该目录以外的紧缺技能岗位核心业务骨干，探索经新片区行业代表性企业自主评定和推荐后，纳入引进范围。对获得中华技能大奖、全国技术能手称号、国务院特殊津贴等的人员，以及获得省部级高技能人才最高表彰资助的人员，可不受该目录限制，直接引进落户。技能人才引进目录并非一成不变，符合条件的人才可不受该目录限制，直接引进落户。这意味着，技能人才引进自主灵活，按实际产业发展需要而定，有利于新片区重点产业布局，有利于释放人才红利，促进重点产业领域、新产业新业态发展。

2. 促进海外人才引进

一方面，在国（境）外高水平大学取得本科及以上学历的优秀外籍毕业生，可直接在新片区工作。上海高校在读外籍留学生可在新片区兼职创业。在新片区设立留学人员创业园，对拟在创业园创办企业的外籍留学人员，直接给予工作许可，并视同工作经历。对新片区管理机构推荐的紧缺急需留学类项目，实施“直通车”制度，给予专项资金优先支持。鼓励新片区企业按照有关规定，招收外籍实习生。

另一方面，进一步提高入外籍留学人员工作生活便利。在新片区工作的入外籍留学人员可直接办理长（最长有效期 10 年）海外人才居住证 B 证，免办工作许可。

同时，加大力度引进高科技人才和技能型人才。对拟长期在新片区工作的高科技领域外籍人才、外国技能型人才和符合新片区产业发展方向的单位聘雇的外籍人才，放宽年龄、学历和工作经历的限制，经许可，一次性给予 2 年以上的工作许可。该举措放宽外籍人才工作许可条件限制，为人才流动提供便利，进一步加大力度引进高科技人才和技能型人才，推动新片区重点产业布局。

此外，建立境外人才工作和创业绿色通道。新片区加大人才引进培养扶持力度，为集聚海内外人才在新片区各展其才、各尽其用提供保障。该举措赋予新片区更大的引进外国人才自主权和便利度，境外人才引进更灵活，境外人才工作和创业获得更多便利。

在一系列优惠政策的推动下，临港新片区自挂牌成立以来，累计引进、落户人才 4.76 万人，年均增速达到 206%，已经成为全市人才集聚速度最快的区域。目前，临港从业人员突破 30 万人，人才总量达到 10.5 万人。

二、人才引进政策实施过程存在的问题

1. 政策制定主体存在一定局限

目前新片区在制定人才政策时以官方主体为主导，因而在制定政策时呈现出一定局限性：①政策的制定以政府为主导，人才引进单位和社会公众参与程度低，用人单位仅仅是被动的执行者，在政策制定中没有话语权。②政府制定政策时往往缺乏对基层单位的深入调研，很难做到自下而上的征求意见，即便向基层单位征求意见一般也都流于形式，从而政策在执行中会出现与现实脱节的现象。

2. 引进人才的绩效考评体系不健全

当前，新片区尚未建立和完善人才引进后的绩效考评体系和制度。一方面，政府比较注重人才引进的数量是否完成预期指标，因为完成引才数量指标是显性成绩，而

人才引进后是否能发挥预期效用无法有效判断。另一方面，人才引进后的考评采用的是政府主导式的办法，没有形成一套比较理想的人才引进后的考评体系、配套政策和机制。考核或考评主管机构往往缺乏沟通，致使工作相对混乱。行业主管部门比较侧重人才引进后取得的业绩和效能的评价，财政部门更加关注人才资助资金使用情况的考核，而人才资助经费与人才业绩成果是否匹配常常被忽视。

3. 政策缺乏地区特色，同构化明显

纵观国内主要经济区域，许多城市和地区生产布局重复、产业结构相似、职能同化现象较为突出，导致各地区的人才政策也趋于相同，缺乏地区特色。这种人才政策同构化导致不同城市之间对人才的恶性竞争，在资金和人才福利等方面层层加码，不仅无谓地消耗了政策资源，还变相鼓励了一些所谓高端人才游走于不同的城市之间，故意抬高自己的身价，以获得额外利益。人才政策同构化还带来一个不利影响，就是导致各地的人才引进政策缺乏地区特色，没有充分利用城市历史已经形成的特色资源，比如地理位置、人文环境等。

4. 人才引进政策缺乏协调性

人才引进政策协调性问题不仅包括政策制定过程中各环节之间的协调，还包括人才引进政策本身和其他政策之间的协调性问题。从政策的出台到落实往往要涉及到人事、组织、外事、公安、财政、税务等多个部门，还涉及到各级各部门人、财、物的资源分配，这都需要一系列配套政策的制定、以及政策有效的执行。但在实际制定人才引进政策时，地方政府往往只注重中央的政策变化，不注意深入研究人才资源的特点和基层工作实际。对人才规律研究的还不够细致，导致有的人才政策可操作性较差。在人才政策落地的实际操作中，相关部门配合度差，造成已落地的人才与政府之间缺乏信任，人才满意度较低。

5. 市场与人才政策的契合度不够

市场与人才政策的契合度不够主要体现在市场对人才资源的配置不够完善，很多地区过于注重人才政策本身，特别是政策考核指标的实现，从而未能充分发挥市场对人才资源的配置作用。由于政府着重人才引进指标的竞争，从而在一定程度上弱化了人才对经济社会发展的作用和贡献率，最终导致的结果是很多人才虽然名义上被引入，但实际上却成了摆设的“花瓶”，不能很好的服务于市场经济发展需要。

三、改进和优化人才引进政策的建议

1. 拓宽政策制定的主体，使政策更加切合实际

为了进一步完善人才政策，使人才政策更加符合现实需要，还应该拓宽人才政策制定或参与主体：加强不同行业人才引进政策的制定，充分发挥行业协会在人才引进政策制定中的作用，通过行业协会调研考察本行业或领域所需人才，将行业协会有关调研结果或者人才引进建议作为重要参考，或者由协会制定人才引进政策，由财政给予一定支持。注重用人单位的参与。实践中，政府机关在制定人才引进政策时往往更多考虑地方产业结构和经济发展情况，但对用人单位的需求没有给予足够的关注。任何一个地区的发展都不可能只抓某一个方面，而是要做到统筹全局，因此这就要征求不同用人单位、不同用人主体的意见或需求，汇总各样的数据，并进行分析，找出人

才引进需求的规律。支持社会公众参与。人才引进政策同样应该注重民意，民意往往代表着某一个地区的人才需求，是调整人才结构的重要参考。有关机关应该采用多种方式来向社会公众进行调查，将那些有积极意义的意见或建议纳入人才政策制定之中。

2. 建立地方特色，实施差别化人才引进标准

我国不同区域或地区的人才引进政策具有一定同构性。这表明，我国不同地区更多“借鉴”其他地区人才政策，甚至照搬中央出台的一些人才引进政策，地区特色还不够强，还有待进一步与本区域经济、文化社会的发展深入结合。为此，各地区应该注重地方特色，实行差别化的人才标准。第一，注重城市影响力，打造有特色的地方名片，作为吸引人才的软件条件，将城市特色与人才引进的标准相结合，做到“地利”。第二，在不同的经济发展阶段和产业结构调整阶段，务必顺势而为，调整人才引进的结构。第三，将不同领域或行业的人才引进标准和条件进一步细分和细化。深入考察不同行业或领域的人才的成长规律，切忌一刀切，不可简单的用学历或资历去评判所有行业或领域的人才标准。比如，艺术类人才的成长规律就非常具有代表性，不能只用学历、职称来作为衡量人才的标准，应更加注重艺术水平。第四，实行人才引进时评价的多元化标准。也就是说，在人才评价机制上，应在注重人才代表性业绩成果的基础上，克服过去“四唯”的僵化机制，突出业绩和贡献导向，实现人才评价标准的多元化。不同区域在人才评价标准的制定上要结合区域特色和实际，强化人才服务区域经济社会发展中的作用。

3. 加强区域内人才资源共享，建立人才合理流动机制

目前，许多地区人才流失严重，“人往高处走”为人之常情，很多人才都流入优势之地。随着区域经济一体化的建设与深入发展，人才资源共享必将成为一种趋势。随着区域经济协同发展及一体化，应该进一步完善资源共享机制。第一，建立人才资源网络平台，使区域内引进的人才均录入平台人才库，不同地区可以通过网络平台查询人才信息，判断是否为本地区经济社会发展所需之人才。第二，不同地区人才主管机构与服务机构建立商调机制，为了解决短时期紧缺人才问题，可以与其他地区政府人才主管机构协商短期借调所需人才，以解燃眉之急。第三，强化区域间合作，建立人才工作联席会议制度。

4. 完善引才后的激励机制，引入第三方评估机构

要让人才引的来、用的好、留得住，必须综合运用物质和精神激励两种手段，并应该更加注重精神层面的激励。例如，对人才取得的发明专利和科研成果，优先推荐申报国家、省市有关科技奖励。这种政策兼顾物质激励，又凸显了精神激励，应该说更有利于人才的落地生根。

另外，除了对人才进行激励之外，还应该完善对人才进行绩效考核或考评的制度建设，考核本身就是一种督促和激励机制。目前，各地区对引进的人才的考核一般还是处于政府主导，用人单位配合的方式，这种考核方式往往流于形式，没有一套客观、务实、操作性强的系统，因此建议引入第三方评估机构。地方政府应该单独建立或者委托独立的机构对引进的人才进行系统评价，这种机构的建立应该以行业为基础，在不同的行业或领域建立若干评估机构，一方面对人才进行评估，对人才的评估不仅要

评估其在聘期内完成的业绩成果是否能够为用人单位带来实效，是否促进本单位、本地区的科技进步，还要评估人才所取得的业绩与人才资助资金的匹配度，是否将人才经费真正用在了刀刃上。另一方面对政府制定的人才政策进行评估，并将评估数据作为今后人才引进政策制定的重要参考。

第五部分 人物·思想

【编者按】随着城市化进程的不断深化，城市空间得以不断更新和重构，作为区域经济发展的主引擎，我们需要关注和促进城市发展是可持续性的，能够满足人们的生活需求，并提供良好的居住和工作环境。我们需要思考如何提高城市的基础设施，以便更好地服务于居民和企业。同时，我们也要直面交通拥堵、环境污染、公共服务水平低下、资源利用率不足等“城市病”，要思考如何降低城市的碳排放和环境影响，鼓励可再生能源的使用、做好“一网统管”“一网统办”、探索智慧交通方式等。从人的方面来讲，我们应该聚焦多方联动的城市治理模式，鼓励和促进社会组织、居民代表参与到城市规划中，真正体现“以人为本”的人民城市理念，确保城市的决策是公正透明和负责任的，城市的发展是全面的、宜居宜业和可持续的。

【人物】

彼得·霍尔（Peter Hall）和城市生命周期理论

（一）人物简介

彼得·霍尔，英国剑桥大学博士，当代国际最具影响力的城市与区域规划大师之一，被誉为“世界级城市规划大师”，定义“世界城市”的全球权威，“世界工业区”概念之父。曾任伦敦大学学院（UCL）巴特莱特建筑学院教授，英国社会研究所所长，英国皇家科学院院士和欧洲科学院院士，是英国政府环境战略规划的顾问、副首相城市工作组专家，同时是世界多个城市政府的规划顾问。在世界城市研究、大城市地区规划、城市与区域政策研究领域做出杰出贡献，现已出版城市与区域规划著作 30 多部，发表大量的城市规划理论文章，其中《Urban and Regional Planning》、《World Cities》久负盛名。1998 年因在城乡规划学会所做出的杰出贡献被授予爵士头衔。

（二）城市生命周期理论

城市化是 20 世纪以来城市发展中最主要的现象，越来越多的人口聚集在城市，引起了城市空间的变化，也带来种种城市问题。因此，深入探究城市空间演化规律显得极为重要。城市研究者们深耕这一领域，取得了丰硕成果，其中比较有影响力的是彼得·霍尔（Peter Hall），其基于欧洲城市研究提出的城市生命周期理论。

彼得·霍尔认为城市有如生物有机体一样，经历出生、发育、发展、衰落等过程，城市发展具有不同的阶段，城市要素在城市各个发展阶段具有不同的表现，可作为城市发生、发展的标志。城市的增长和衰退遵循四个阶段的规律，且每个阶段都大致对应一个经济发展阶段。在第一阶段中，人口开始向城市集中；随着核心区人口持续增加，部分人口开始向郊区迁出，进入相对分散的第二阶段；在第三阶段中，人口进一步向郊区迁出，核心人口出现绝对下降；当整个城市开始失去人口时意味着城市进入第四阶段。

城市生命周期理论提出后,得到了实证研究的验证和应用,成为描述城市空间演化的主要模型及参考框架,被广泛用于识别和研究城市发展阶段。但随着研究不断深入,质疑和批判的观点也开始出现,主要包括以下几个方面。首先,该理论仅从单一人口变化区分发展阶段,忽略了其他城市发展要素;研究对象缺乏广泛性,对城市异质性和演化模式多样化考虑不足。第二,面对新的发展现象和趋势特征,城市发展阶段的划分与演化方向遭到质疑。第三,阶段的划分也存在争议,部分阶段可能并不存在。第四,城市生命周期并不总是单向线性演变,不能简单地用一个线性的顺序模型来描述。

从既有的质疑出发,重新审视城市生命周期理论,有学者表示在以下四个方面仍有突破和发展的空间。一是与时俱进,在原来理论框架内纳入边缘城市、收缩城市以及后疫情时期出现的新城市现象,考虑人们生活方式与理念、社会经济背景等变化,扩展城市演化阶段。将具有普遍性的新现象用来深化城市生命周期阶段的特征,发展更加符合城市现实、更具普适性的城市生命周期理论。二是细分城市类型,将城市生命周期理论的研究对象扩展到不同的制度背景、社会经济环境、历史文化下的典型城市案例,归纳城市生命周期的多样化演变模式。尤其是展开对比研究,辨析中西发展异同,总结兼容中国情境的城市生命周期模型,更好地指导中国城市发展。三是在人口数量要素基础上加入人口结构变化作为表征城市生命周期的共同因素,综合数量、年龄、家庭规模及经济社会特征等多方面的数据划分城市演化阶段,探究城市空间演化的深层次路径。四是增加有关城市中居民或企业迁移分析,拓展城市生命周期理论的微观视角;整合城市系统要素,把人口迁移与家庭、建筑、邻里、产业的规律性变化相关联,超越以人口为主的城市生命周期理论,发展更加系统、更加综合的城市空间演化理论。

弗朗索瓦·佩鲁和增长极理论

(一) 人物简介

弗朗索瓦·佩鲁,法国经济学家、教授,曾任教于法国里昂大学、巴黎大学。1982年佩鲁提出“新发展观”,认为社会要维持可持续发展。1987年6月2日佩鲁在法国巴黎去世,享年84岁。1955年,佩鲁提出“发展极”理论,是基于经济学视角、关于区域城镇体系研究的重要理论。他认为:经济的发展并非均衡的发生在地理空间上,而是以不同的强度在空间上呈点状分布,并按照一定的传播途径,影响区域的经济的发展,这些点就是具有成长以及空间积聚意义的增长极。城市就是一个带动周边区域经济增长和社会发展的增长中心,它通过支配效应,乘数效应、极化和扩散效应对区域经济活动产生组织作用。佩鲁认为,“发展极”的支配作用主要表现在四个方面:一是技术的创新和扩散,二是资本的集中与输出,三是产生规模经济效益,四是形成“凝聚经济效果”。通过上述作用可以使具有“发展极”的地区得到优先发展,并进而带动相邻地区的共同发展。

(二) 增长极理论

在一个特定的国家或地区内，由于地理、经济、文化等多种因素，一些城市或地区拥有了比其他城市或地区更广泛的经济、人口和文化资源，成为了该国或地区的发展引擎，以此推动全国或全地区的经济增长。其中，增长极通常由一个城市或地区为中心，辐射范围内有大量产业、科技和人才集聚，而周边地区则主要扮演支持和服务的角色。增长极的形成和发展是由多种因素共同作用的结果，包括优越的自然条件和地理位置、良好的产业基础和科技创新能力、清晰的城市规划和政策引导等。通过发展增长极，可以促进城市、地区和国家的整体经济发展，并在推动区域内的科技创新、人才培养、生态环保等方面发挥重要作用。同时，增长极的发展也需要充分考虑其周边城市地区的发展，实现经济、社会和环境的协调发展。

增长极理论提出以来，被许多国家用来解决不同的城市区域发展和规划问题，比如“开发区”就是我国改革开放40年“增长极”理论应用的主要表现形式，其优点包括：

一是增长极理论对社会发展过程的描述更加真实，符合地区差异存在的现实。增长极概念非常重视创新和推进型企业的重要作用，鼓励技术革新，符合社会进步的动态趋势。

二是增长极概念形式简单明了，易于了解，提出了一些便于操作的有效政策，使政策制定者容易接受。例如，佩鲁认为现代市场充满垄断和不完善，无法自行实现对推进型企业的理性选择和环境管理问题，因此，提出政府应对某些推进型企业进行补贴和规划。

然而，很多国家的实践表明，增长极理论指导的区域发展政策没有引发增长极区域经济的快速增长，反而扩大了它们与发达地区间的差距，尤其是城乡差距。究其原因，主要缺陷有：

(1) 增长极主导产业和推动性工业的发展，具有相对利益，产生吸引力和向心力，使周围地区的劳动力、资金、技术等要素转移到核心地区，剥夺了周围区域的发展机会，使核心地区周围地区的经济发展差距扩大。

(2) 扩散阶段前的极化阶段时间过于漫长。落后地区的人民要继续忍受贫困，政治不安定因素可能增加。对于讲求政绩的政府官员，在短期内看不到政策的显著效果，也一定程度上对增长极政策的实施起到阻碍。

(3) 推动性产业是同主导产业紧密配合的新兴产业，具有很强的技术创新能力，属于迅速增长的企业类型，而且具有较大的规模。其性质决定了增长极一般以现代工业为目标，技术装备和管理方法较为先进，因此培育增长极并不可能解决很多的就业问题。

(4) 增长极一般以城镇为依托，又常不在已有建成区，这些地方交通一般不便，生活服务设施相对较差，投资者往往不愿意为这种新区投资，而基础设施的建设需要政府的投入，如果政府不采取积极的态度，增长极政策的实施困难很大。

(5) 增长极理论是一种“自上而下”的区域发展政策，它单纯依靠外力（外来资本以及本地自然资源禀赋等），可能造成脆弱的国民经济。在全球化与本地化趋势

并存的世界经济中，寻求依靠内力发展地方经济的道路，以知识和技术为本的区域发展战略越来越受到很多国家政府的重视。

【思想】

陆铭：《大国大城——当代中国的统一、发展与平衡》

上海人民出版社 2016年7月

（一）作者简介：

陆铭，上海交通大学安泰经济与管理学院特聘教授、博士生导师。作为客座教授（或兼职研究员）受聘于复旦大学、北京大学和日本一桥大学等多所高校，并曾担任世界银行和亚洲开发银行咨询专家，参加世界银行、亚洲开发银行等国际合作研究课题。主要研究领域为劳动经济学、城乡和区域发展、社会经济学。

（二）书籍介绍：

房价陡升、雾霾遮天、交通拥堵；空巢老人、留守儿童、农民工的窘境……中国的城市化进程刚刚过半，但大城市的病状和乡村的隐痛已经成为人们关注的焦点。限制大城市人口流入，让农民工返乡，问题就能解决吗？不！去往城市，来谈乡愁。社会经济学家陆铭比较全球经验，立足本土现状，基于实证，力倡中国发展大城市的重要性。社会问题宜疏不宜堵，只有让市场本身充分发挥对包括劳动力在内的生产要素的调节作用，才能从根本上解决当下棘手的社会问题。政府的功能不是与市场博弈，而是在市场失语的地方，以长远眼光，布局科学的基础设施、提供公共服务供给。《大国大城》将告诉你，只有在聚集中经济发展才能走向均衡，地理的因素不容忽视，只有以追求人均GDP的均衡取代追求区域GDP的均衡，才能充分发挥出大国的国家竞争力，最终提升全体人民的公共利益。

（三）书籍目录：

【上篇 大国难题】

第一章 中国经济的欧洲化

1. 欧洲正经历大考
2. 为什么大国梦如此迷人？
3. 大国的难题
4. 发展中大国的困境与机遇
5. 统一市场符合公共利益

第二章 在集聚中走向平衡

1. 三个有关空间的误解
2. 自由移民的意义
3. 空间的力量：3M与3D 47
4. 城乡和区域发展中的要素流动和政策

第三章 打破大国发展的“不可能三角”

1. 政府与市场的边界：为城市化“立法”
2. 世界不是平的
3. 行政配置资源的方向与人口流向相悖
4. 以效率换均匀的代价

第四章 警惕“扭曲之手”

1. 区域发展的公平性原则
2. 何不土地和户籍制度联动改革？
3. 劳动力都去哪儿了？
4. 地方政府的产业政策之殇
5. 转变发展方式为何那么难？

【下篇 大城之解】

第五章 大城市不死

1. 大城市的生机
2. 包容性的就业创造
3. 活在城市，还是生活在城市？
4. “以业控人”是南辕北辙
5. 挑选劳动力技能的后果

第六章 全球视野下的大城市

1. 中国城市发展：全球趋势的又一例证
2. 国家规模与首位城市：国际视角
3. 巨型城市的人口：东京道路
4. 中国的巨型城市：以上海为例

第七章 城市化之辩

1. 城市化模式：事实胜于雄辩
2. 外来人口是负担还是财富？
3. 城市化会遭遇耕地瓶颈吗？
4. 拥挤的绿色城市

第八章 城市社会分割之困

1. 农民工留下青春和健康，带走自己
2. 歧视的原则
3. 户籍制约了消费
4. 为什么户籍不能成为身份？
5. 大城市的收入差距
6. 文化的融合将日益重要

第九章 向“城市病”宣战

1. 应对城市病的国际经验
2. 治理“城市病”：宜疏不宜堵
3. 集聚有利于污染减排

4. 贫民窟是“非典型性城市病”
 5. 城市管控：对人，还是对行为？
- 结语 为了公共利益
写给未来的一封信（代后记）

简·雅各布斯 [加]：《美国大城市的死与生》（60周年致敬版）

译林出版社 2020年7月

（一）作者简介：

简·雅各布斯，1916年出生于美国宾夕法尼亚州斯克兰顿。高中毕业后，她来到纽约。纽约形形色色的工作区域深深地吸引着她，于是，她开始作为自由撰稿人写作关于这些地方的文章。1952年，她成为《建筑论坛》的助理编辑。她被分配去报道城市的改造计划，但她发现，这些正在施工中或已完成的计划，不仅无趣、不安全、没有活力，而且对城市经济的影响也是负面的。由此，她对正统规划理念愈加怀疑。1956年，她就此在哈佛大学发表了一个演讲；这次演讲后来发展为在《财富》杂志上发表的一篇文章，名为《市中心为人民而存在》；再后来，又发展为《美国大城市的死与生》一书，出版于1961年。雅各布斯在纽约、多伦多等地积极参与城市发展相关事务，为城市规划和住房政策改革建言献策。她的主要作品还有《城市经济》（1969）、《城市与国家财富》（1984）及《生存系统》（1993）等。

（二）书籍介绍：

《美国大城市的死与生》自1961年出版以来，即成为城市研究和城市规划领域的经典名作，对整个世界范围内有关都市复兴和城市未来的争论产生了持久而深刻的影响。雅各布斯以纽约、芝加哥等美国大城市为例，以充满激情的文字，深入考察了都市结构的基本元素，以及它们在城市生活中发挥功能的方式。是什么使得街道安全或不安全？是什么构成了街区，它在更大的城市机体中发挥什么样的作用？为什么有些街区仍然贫困，有些街区却获得新生？通过对这些问题的回答，雅各布斯具体阐释了城市的复杂性及其发展取向，也为评估城市的活力提供了一个基本框架。“尽我们所能去理解城市的生态，这是摆在人类面前的一项紧迫任务。”雅各布斯的杰作是一部以人为本治理城市的蓝图。时至今日，它仍具有强烈的现实意义。

（三）书籍目录：

一 导言

第一部分 城市的特性

二 人行道的用途：安全

三 人行道的用途：交往

四 人行道的用途：孩子的同化

五 街区公园的用途

六 城市街区的用途

第二部分 城市多样化的条件

- 七 产生多样性的因素
- 八 主要用途混合之必要
- 九 小街道之必要
- 十 老建筑之必要
- 十一 密度之必要
- 十二 有关多样性的一些神话
- 第三部分 衰退和更新的势力**
- 十三 多样性的自我毁灭
- 十四 交界真空带的危害
- 十五 非贫民区化和贫民区化
- 十六 渐次性资金和急剧性资金

第四部分 不同的策略

- 十七 对住宅的资助
- 十八 被蚕食的城市与对汽车的限制
- 十九 视觉秩序：局限性和可能性
- 二十 拯救和利用廉租住宅区
- 二十一 城区管理和规划
- 二十二 城市的问题所在

唐亚林、陈水生：《大都市圈治理：战略协同与共荣发展》

复旦大学出版社 2023年10月

（一）作者简介：

唐亚林，复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师，复旦大学国际关系与公共事务学院大都市治理研究中心主任，《复旦城市治理评论》联合主编，主要研究兴趣：地方政府与地方治理、区域发展与公共政策、非政府组织与公共治理、中国政府与政治。

陈水生，复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师，复旦大学国际关系与公共事务学院大都市治理研究中心副主任，《复旦城市治理评论》联合主编，主要研究兴趣为公共政策、城市治理与行政改革。

（二）书籍介绍：

立足新时代社会主义现代化国家高质量发展要求与空间布局战略体系，大都市圈是引领城乡融合发展形态、促进区域间融合互动和协同共荣探索新时代新型大都市治理范式的重要场域，围绕大都市圈构建区域共同治理的体制机制成为如今城市化发展任务的重中之重。

从纵向历史看，中外大都市圈的发展经历了哪些阶段？分别呈现出怎样的形态与特征？又呈现出怎样的发展趋势？大都市圈战略提出的时代背景与时代特征有何差异？在空间形态上，都市圈作为复杂的城市联合体，具有怎样的功能定位和空间格局？都市圈与城市群、大中小城市、中心城区、小城镇、郊区等空间形态之间存在怎样的层次关系与复合结构？在演化动力上，在经济全球化、新型工业化和信息化、城镇化发展的驱动下大都市圈的日趋成型经历了怎样的内生过程？又如何主动响应国家战略的主动设计与主动塑造？在体制机制上，大都市圈的高质量一体化发展应该如何建构有效的体制机制？如何将大都市圈发展路径有机嵌入现有区域治理制度体系当中？如何探索区域战略协同和共荣发展的新型治理范式，建构国家、区域、城市等多层次、跨区域和跨主体协同与共同的一体化发展体制机制，开创带有普遍意义的城市群协调发展道路？《大都市圈治理：战略协同与共荣发展》这本书对上述问题做了详尽的回应，有助于读者对大都市圈治理的认识。

（三）书籍目录：

【专题论文】

- 陈文、陈设《层级竞合：粤港澳大湾区城市群跨区域合作与协同治理》
 赵吉、张文斌《圈层协作：区域一体化战略与都市圈战略的体系优化》
 吴雅妮《毗邻党建推动跨区域治理何以实现？》
 李宁、姚尚建《跨界治理中的注意力分配与地方行动选择》
 胡重明、彭龙胜、谢婷《情境导向、组织动员与网格化治理效能的多重实现路径》

【研究论文】

- 王欢明、隋鑫《居民集体行动困境何以破解：基层党建与合作生产》
 游晨、吴金群《治国有“数”：国家治理中的数字生产》
 方敏、张华、唐斌《韧性治理：城市社区应急响应的行动逻辑与效应》
 刘湖北、叶明婕《从“行政控制”到“嵌合共治”：社区物业融入基层社会治理的转换逻辑与实现机制》
 杨雪芬、李春成《和平解放以来西藏教育制度变迁研究》
 张兵《从城市意象到城市文态：中国新城新区城市文态规划设计理论的构建》
 王翔《当代中国城市治理研究的诠释性研究路径》
 卞菲《社会心理服务体系试点案例的主题识别与政策启示》



欢迎关注【复旦MPA】微信公众号：

电子版杂志下载地址：<http://www.mpa.fudan.edu.cn/>

办公地址：上海市杨浦区国权路680号美研中心504室