

本期主题：《新城市议程》与规划行动

[主持人语]《新城市议程》是联合国及其成员国应对全球快速城镇化与气候变化等挑战提出的一个倡议和做出的一份重要承诺，它强调了“所有人的城市”这一基本理念，提出了包容、安全、可持续的城镇化发展宗旨，以及具体的可持续城市发展的变革性承诺和有效措施。在理论研究与实践探索中，如何通过城市政策的制定、城市立法、城市规划设计等把这份纸质的文件变为具体的规划行动，是近年来规划领域一直在探讨的问题。本期“规划师论坛”栏目以“《新城市议程》与规划行动”为主题，探讨了《新城市议程》下我国城市发展的政策建议、城市社区治理范式的转变及启示，以及各国应对气候变化引发的健康风险的规划行动和法国生态街区建设的实践与启示，以飨读者。

[主持人简介]

彭震伟，同济大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师。

包容性、韧性与舒适性：《新城市议程》对我国城市发展的启示

□ 张译匀，于涛方

[摘要]文章通过对《新城市议程》的发展脉络与关键词等进行分析，归纳出其核心内涵为包容性、韧性与舒适性，同时对欧美地区、亚太地区、非洲地区等的规划响应进行梳理与汇总。在此基础上，站在我国“十四五”规划开局之年的历史方位，提出了我国城市的发展路径和新时代政策架构的演绎框架。文章认为，除了要发挥大城市的“城市化经济”效应、中小城市的“地方化经济”效应，我国还要借鉴《新城市议程》的精髓和理念，着力提升大城市的包容性、中等城市的韧性及小城市的舒适性。

[关键词]《新城市议程》；包容性；韧性；舒适性；“十四五”规划；发展路径

[文章编号]1006-0022(2021)07-0005-08 [中图分类号]TU981 [文献标识码]A

[引文格式]张译匀，于涛方. 包容性、韧性与舒适性：《新城市议程》对我国城市发展的启示[J]. 规划师，2021(7)：5-12.

Inclusiveness, Resilience, and Amenity: The Illumination of New Urban Agenda on Chinese Urban Development/
Zhang Yiyun, Yu Taofang

[Abstract] New Urban Agenda is a guideline of urban development by the United Nations. The paper analyzes the context and keywords of the agenda, concludes its core content as inclusiveness, resilience, and amenity, and summarizes its responses from Euro-America, Asia-Pacific, and Africa. From the perspective of the start year of China's 14th Five-Year Plan, it proposes Chinese urban development path and policy structure in the new era. Large cities shall develop "urban economy", middle and small cities shall develop "local economy". China shall learn the concept and core of the agenda, improve the inclusiveness of large cities, resilience of middle cities, and amenity of small cities.

[Key words] New Urban Agenda, Inclusiveness, Resilience, Amenity, China's 14th Five-Year Plan, Development path

1 《新城市议程》的发展背景与脉络梳理

2020年，全球约有56%的人口生活在城市中，2050年这个数据预计达到68%。日益扩大的人口规模在为城市发展提供动能与活力的同时也带来了一系列挑

战，如社会不公平、经济发展不平衡及环境保护不到位等问题层出不穷^[1]。伴随着全球城市化的持续推进，联合国人居署召开了系列人居大会，旨在解决人类住区、城市化和可持续发展等问题^[2]。2016年于厄瓜尔多落下帷幕的联合国住房和城市可持续发展大会（以下

[基金项目] 国家哲学社会科学基金面上项目(16BGL203)

[作者简介] 张译匀，清华大学建筑学院博士研究生。

于涛方，通讯作者，清华大学建筑学院院长特聘副教授。

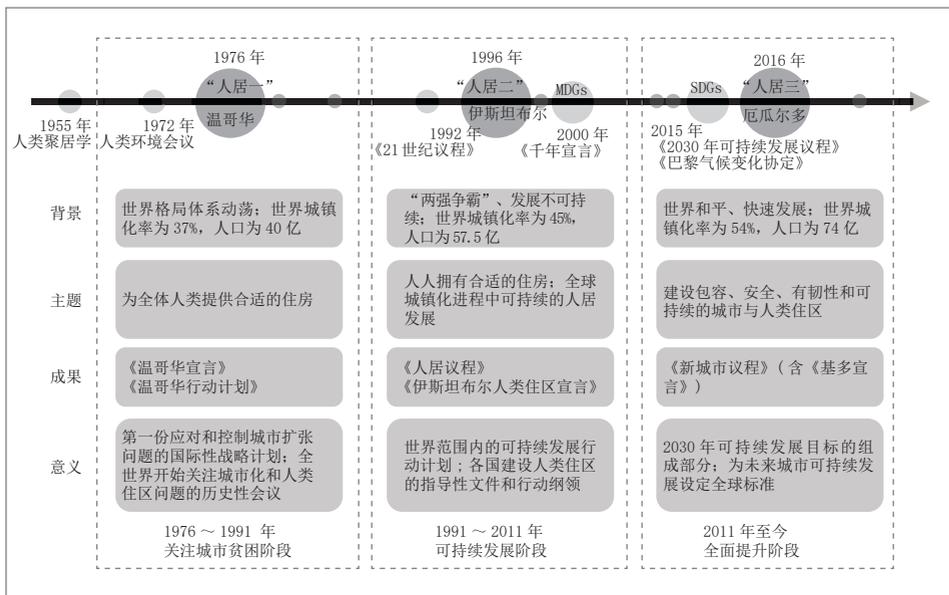


图1 历届联合国人居会议发展脉络示意图

简称“人居三”）将城市化视为全球变化与经济增长的积极力量，其成果《新城市议程》作为促进和实现可持续发展的政治承诺，试图为全球大规模的城市化发展提供指引。

通过对比3次人居会议可以发现，《新城市议程》在沿袭过去一系列会议主题的基础上进行了发展和升华，联合国人居署的发展思路也顺应时代背景有所调整^[3]（图1）。1976年召开于世界格局体系动荡历史背景下的联合国第一次人类居住大会（以下简称“人居一”）作为人居科学领域的里程碑事件，开启了世界各国关注城市化和人类住区问题的序幕。“人居一”充分重视住房环境，试图缓解因城市化快速发展而带来的贫民窟出现、收入差距等问题，到1992年召开联合国环境与发展会议之前，该阶段的核心思想一直是城市公平。1996年召开于“两强争霸”、发展不可持续背景下的联合国第二次人类住区会议（以下简称“人居二”）面向各国政府推进了可持续发展的行动计划。可持续发展在城市转型中具有重要地位，直至今日都是各国不可忽视的国家发展战略。2011年全球气候变化问题逐步凸显，城市发展也引入了韧性等新的维度。2016年召开的“人居三”正是站在城市多元且快速

发展的历史方位，指导参与城市化的不同利益方在应对挑战的同时挖掘潜力，创建一个具有包容性、安全性、韧性和可持续发展的城市^[1]。此后，联合国人居署的核心主张也由可持续发展转为全面提升发展。

本文立足于全面提升发展阶段的时代背景，旨在通过剖析《新城市议程》的核心内涵及世界各国（地区）在文件指导下进行的发展实践，并结合我国城市的发展现状，为不同规模的城市归纳出一条适合的发展路径并提出相应的政策建议，指导《新城市议程》在我国更好的落位。

2 《新城市议程》的内涵解析与国际响应

从联合国人居署的角度看，“不让人掉队”“可持续和包容性经济”“环境可持续性”等原则是促进系列议程实施的核心思想^[4]，其所关注的核心维度也从住房、可持续发展延伸到包容性、安全性、韧性与可持续发展多措并举。

2.1 包容性、韧性和舒适性：《新城市议程》对可持续发展的进一步阐释

2015年联合国出台的《2030年可持

续发展议程》指出要“使城市和人类住区具有包容性、安全性、韧性和可持续性”，具体内容包括但不限于人人获得可负担的住房和基本服务、可持续和包容的交通系统、安全和可达的公共空间，还强调了遗产保护、城乡发展及消除贫困的政策倾向^[5]。而《新城市议程》是对《2030年可持续发展议程》的延续与补充，旨在为根本转变可持续的城市发展模式创造条件，落实使城市和人类住区具有包容性、韧性和舒适性的全球发展目标。

2.1.1 包容性

2000年，联合国人居署在《世界城市报告》中首次提出了“包容性城市”的概念，强调城市应往更公平公正、更包容、更以人为本的方向发展。可持续发展的首要目标也是“建立包容的城市和人类住区”。

而《新城市议程》中共提及“包容性”45次，与其相关的关键词还有住房、就业、文化、女性和公众参与等。对相关内涵的解释包括但不限于“人人享有”“城市生活权”“归属感和拥有感”“包容的城市经济、政策、公共服务”等。尤其是“城市生活权”的概念得到了许多国家的重视，其强调要站在弱势群体的视角进行资源匹配与空间规划，解决民生问题、加强设施建设。从《新城市议程》所描绘的“平等使用和享受城市，寻求和促进包容以确保居民不受歧视地居住、生产，促进城市繁荣”的城市愿景也可以看出，包容性占据了重要地位，且强调城市要立足共享发展的视角，让更多人获益^[6]。

2.1.2 韧性

韧性或者弹性是指一个系统、社区或社会暴露于危险中时能够通过及时有效的方式抵抗、吸收、适应并从影响中恢复的能力，包括保护和恢复其必要的基础设施与功能。在新型冠状病毒肺炎疫情的冲击下，“韧性城市”的概念颇受关注，我国在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和

二〇三五年远景目标的建议》中也将建设韧性城市纳入国家战略规划体系。

《新城市议程》致力于将可持续发展的三大支柱（包容性、韧性、舒适性）融入快速发展的城市进程中，在保持经济增长、社会平等和环境可持续发展的同时，还强调城市要具备应对气候、公共卫生冲击等风险的能力^[7]。《新城市议程》全文共提及“韧性”29次，相关关键词涉及风险、安全、环境、金融和财政、基础设施及社会经济等。《新城市议程》对于城市韧性的阐述一方面在于预先防护以增强城市的防灾能力，另一方面则致力于城市如何实现更快、更好地重建以弱化灾害的影响力。尤其在中低收入国家中，城市韧性与社区建设、经济发展转型息息相关。《新城市议程》通过对城市及人类住区的规划设计，一方面要缓解不平等问题、拉动经济增长；另一方面要注重保护环境、培育韧性。如此，韧性的城市建设才能真正保障人类的福祉。

2.1.3 舒适性

《新城市议程》提出“城市发展首先要强调以人为本、舒适宜居”，联合国副秘书长、联合国人居署署长胡安·克洛斯强调“人们需要更宜居、更开放的生活”。而“舒适性”或“宜居”的概念在《新城市议程》中囊括了服务、设施、平等和高质量等多个关键词。

对于城市舒适性的营造，关键在于实现城市环境的“软硬兼施”。其中，“软”旨在激发经济发展的核心力量、文化给养与本地资源的持久力量及科技创新的新兴力量^[3]，通过支持城市结构转型与非正规经济向正规经济的过渡、挖掘城市基因与文化生态等特色资源、匹配智能化与数字化的服务和环境，提升城市的吸引力与竞争力；“硬”旨在聚焦于城市高效灵活、韧性的公共服务设施及绿色空间的覆盖面和可达性^[8]，从区域视角延伸交通等基础设施网络，从人的尺度出发完善公共服务设施功能，最大限度地满足城市不同活动的需求、

减少人均服务交付成本，营造舒适宜居的城市大环境。

2.2 《新城市议程》的国际响应

“人居三”针对不同地区的城市化阶段与模式，整合形成了有关非洲地区、亚太地区、欧美地区、拉美地区及西亚地区等的城市发展《区域报告》，并通过明确地区各自发展的优先事项与框架，辅助《新城市议程》的制定与推行^[5]。以下主要以非洲地区、亚太地区及欧美地区为研究对象，一方面通过横向对比《区域报告》的内容，剖析有关包容性、韧性和舒适性等主张与举措背后的含义；另一方面，通过对不同地区或城市典型案例的对比分析，总结现有的城市发展路径与发展经验（表1）。

2.2.1 欧美地区：以包容性、韧性为主导

欧美地区作为全球城市化程度最高的地区，在制定《区域报告》时已经把以人为本与可持续发展作为首要目标。在落实《新城市议程》的过程中，欧美地区尤其突出对大都市、中小城市和城市周边等不同规模地区的治理，“包容、韧性”

的发展理念是该地区城市化的主基调。

欧美地区的城市化模式一般分为两种：一种是以美国、加拿大的大城市为主导的蔓延型发展模式；另一种是以欧洲中小城市为主导的紧凑型发展模式^[9]。在蔓延发展的大城市地区，人口的日益集聚带来了社会排斥、基础设施赤字和环境恶化等问题，而包容性的缺失限制了城市弱势群体与小微企业的生存和发展；紧凑发展的中小城市地区往往面临设施老化、城市留白与抗风险能力不足等困境，韧性的缺失也使得城市面临安全危机。

例如，西班牙、匈牙利等国家继《新城市议程》实施后开始强调纵向的多级治理与横向的区域协作，以提升大中城市的治理效能，增强中小城市的抗风险能力；意大利、波兰等国家探索了自下而上的空间规划和治理模式，强调大城市的城市权与公民参与城市治理的重要性，突出包容性城市的建设理念；英国政府回应了《新城市议程》中的伙伴关系、规模适度和自由开放等原则，并借鉴德国、法国的经验对中小城市或地方政府进行放权，发挥市场效能、激发城市活力，

表1 “人居三”以来欧美地区、亚太地区与非洲地区的发展要点^[7-17]

对比项	欧美地区	亚太地区	非洲地区
背景	人口老龄化与移民潮；社会和空间不平等；环境破坏与气候变化加剧；城市数据管理压力大	土地投机加剧城市蔓延；基础设施面临投资缺口；贫困与不平等问题加剧	城市快速发展与经济增长和工业化脱节；失业率上升、不平等加剧；气候变化导致的灾害频发
主题	以城市为中心，以人为本，综合落实《新城市议程》	城市化转型，打造韧性城市	城市结构转型、住房与城市可持续发展
分目标	解决密度与蔓延之间的反比关系，实现全面可持续发展	消除极端的城市贫困和提供城市基本服务	解决住房和经济可持续增长问题
关键词	紧凑、韧性、一体化等	可持续性、包容性、韧性等	包容性、可持续发展等
举措	解决住房、城市交通和公共交通问题；发展智慧城市；重视社会包容和两性平等；实施多级治理；进行区域协作；实现政府放权	量身定制政策干预措施；开发多层次和协作式治理系统；发展技术；拓展城市融资；开展基于生态系统的综合规划和协作治理；减少灾害风险和适应气候变化；进行区域协作；推进公众参与	促进城市结构转型；提供人口红利与政策支持；提升经济生产力；加强权属保障；下放权力，增强公民权能；设计包容性空间与基础设施；发展绿色经济；进行跨部门行动
城市治理	大都市治理；中小城市治理；城市周边地区治理	大中小城市多级治理、综合治理；在更多城市应用大城市治理框架	中小城市和小城镇治理

强化自身的风险抵抗能力^[10]。

2.2.2 亚太地区：以包容性、韧性、舒适性为主导

全球化和新自由主义的变革加速了资本与人口向城市的流动，其中以亚太地区为代表的地区城市化进程发展迅猛、规模空前^[11]。对于亚太地区来说，既要借鉴国际大城市的发展经验进行正向引导，也要重视快速城市化带来的社会经济结构不合理、生存环境被破坏等问题与隐患。而亚太地区探讨实施的以包容性、韧性与舒适性为主导的城市发展模式，对在全球范围内实现《新城市议程》的目标至关重要。

继《新城市议程》发布后，亚太地区不同国家依据本国国情做出了不同的响应。其中，我国尤为重视韧性城市建设与城市的包容性、舒适性提升问题，致力于在不同规模的城市及城乡发展之间探索平衡之道^[12]，如苏州提出了区域协同、公私合营及公众参与等举措，通过多级治理和综合治理双管齐下，拉动经济发展，实现包容性的社会治理；陕西、贵州则通过投资软硬件基础设施、创建融资平台吸引企业驻扎，加强经济韧性、提升城市舒适性。文莱采取的城市发展模式类似我国的“苏州模式”，强调以公众参与的方式改善城市建设、以公私合营的方式提高生产效率、以商业友好的环境吸引投资、以提升城市韧性来抵御风险。印度探索了税收调动的分权模式与系列发展计划，致力于改善城市的设施建设和社区治理，全面、快速提升城市的包容性与舒适性。印度尼西亚则鼓励城市部门与大学合作，提升人员素质、发挥创新力量。巴基斯坦等国家突出民主和包容的重要性，以缓解城市不平等、服务边缘化等问题。

2.2.3 非洲地区：以韧性、舒适性为主导

非洲地区正处于快速的城市化阶段，而城市化在为非洲地区创造机会和提供动力的同时，也因其不可持续的发展模式而付出了许多不必要的代价——分裂和

不安全因素长期存在，甚至给全球发展带来隐患^[13]。《区域报告》指出尤其要注重对非洲地区中小城市的建设指引，在解决现有大面积贫困、失业和不安全等问题的同时，激发城市内生动力，促进可以惠及所有居民的韧性、舒适性城市的发展。

非洲地区的首要任务是摆脱资源基础的制约和生活贫困的现状，维持和建立基础设施等基本保障体系，提升城市生活的舒适性与应对危机的韧性。其中，部分国家在有一定发展基础的中小城市开展规划，以优质的环境与服务吸引投（融）资，以集约发展提升综合防灾能力；还有部分国家把恢复生态纳入城市的发展进程，促进绿色城市经济发展、自然资源的可持续利用，提升城市的综合抵御力与恢复力；更有部分国家强调“内部振兴”，通过挖掘城市遗产来创造独特的文化价值，以旅游产业带动经济发展，提升城市的经济韧性^[14]。总之，以舒适性为导向的城市化进程和以韧性为导向的城市发展模式是近期乃至未来较长时间内非洲地区城市发展的核心思路。

3 我国城市包容性、韧性、舒适性问题的认知

3.1 我国城市的发展演变

改革开放以来，我国的城市发展经历了不断演进的变化过程。1980年，国家建设委员会提出“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”的发展方针，明确城市化发展主要由中小城市和小城镇带动。1978～1998年，城市化率年均提高0.77个百分点。1989年12月颁布的《中华人民共和国城市规划法》将城市化方针修改为“严格控制大城市规模，积极发展中等城市和小城市”。1998～2012年，城市化率年均增长了1.24个百分点，同时200万人以上的特大城市的数量增长了1倍以上，100万～200万人的大城市和50万～100万人的中等城市的数量增长了30%～40%，中等城市

获得了更多的发展机会。2008年1月起实施的《中华人民共和国城乡规划法》中不再有“控制大城市规模”的字眼，而是提出了大中小城市及小城镇协调发展的方针。

2010年后，针对新时期大中小城市的现实发展和政策指向的显著事件有两件。第一件事是2014年11月国务院印发了《关于调整城市规模划分标准的通知》，明确新的城市规模划分标准以城区常住人口为统计口径，将城市划分为五类七档：城区常住人口在50万以下的城市为小城市，50万以上100万以下的城市为中等城市，100万以上500万以下的城市为大城市，500万以上1000万以下的城市为特大城市，1000万以上的城市为超大城市（以上包括本数）。城市规模的进一步明晰使得不同城市的发展更加有所侧重。第二件事是“十二五”规划纲要提出要“按照统筹规划、合理布局、完善功能、以大带小的原则……以大城市为依托，以中小城市为重点，逐步形成辐射作用大的城市群，促进大中小城市和小城镇协调发展”，其中“推动特大城市形成以服务经济为主的产业结构”“强化中小城市产业功能、小城镇公共服务和居住功能”是具有里程碑意义的政策变化，在很大程度上和国际盛行的新经济增长理论一脉相承——大城市高度重视其集聚效应显著的“城市化经济”，中小城市发挥其比较优势和“地方化经济”效应。这奠定了我国不同规模城市共同繁荣发展的基调，同时也使得与包容性、韧性和舒适性相关的城市发展新问题逐步显现。

3.2 我国城市包容性、韧性、舒适性问题的识别

3.2.1 大城市的包容性问题日益突出且交错复杂

受益于规模经济和集聚效应，大城市比中小城市具有更多的包容性，它能够提供更多的就业岗位和生存机会，甚至保障粮食安全等。但在可达性、舒适

性、效率和公平等方面，大城市更加偏重以可达性和效率为主导的功能与人群集聚，舒适性和公平条件相对缺乏。和其他国家的大城市一样，我国大城市的包容性问题显著体现在低教育水平人群、低收入群体、老龄化人群及低盈利能力、低竞租能力的企业很难“体面地”进入城市并在城市生存。2000年以来，我国大中城市的数量、规模增速明显，人口向更大城市集聚的趋势也愈发显著^[18]。外来人口的流入在为大城市补充年轻劳动力的同时，也给大城市的基础设施与公共产品带来了过重的负担，房价攀升、交通拥堵和环境杂乱等问题层出不穷，老城街区等的传统文化特色也因私搭乱建、地摊经济而受到冲击。有学者指出，北京、上海、广州、深圳、香港和东京等在东亚城市的经济功能排名中名列前茅，但除了上海，我国城市的宜居度和包容性得分都不高^[19]，大城市在实现居民生活包容性方面仍面临巨大的挑战。

以非正式住区和非正式经济为例，非正式社区支撑了大量非正式经济的发展，其产业类型丰富、数量庞大，为外来人口甚至很多城市居民提供了弹性、活力的发展空间^[20]。但反过来看，它们的出现与大城市对于外来人口与传统产业的排斥性管理息息相关。大城市对于新增人口的住房与公共服务设施的投资乏力，使得新增人口不得不在城中村、贫民窟等非正式住区寻找安身之所，在其生活质量无法得到保障的同时也使原住民的生产生活和传统城市风貌受到影响。再者，外来弱势群体对大城市缺乏归属感，且高昂的生活成本使得流动人口甚至是年轻劳动力更愿意选择此类空间来解决居住问题或是满足就业需求，导致社会两极分化加剧。

张文忠等人通过对北京的跟踪调研指出，不同属性的居民对城市的关注点是不同的，因而也有着差异化的需求^[21]。当地居民在意的是所住社区的整体绿化率、公共空间可达性及停车设施数量等硬件条件是否完善，而流动人口更注重就业

表2 我国不同层级城市的生产要素吸引和储蓄水平比较

城市	单位 GDP 的 FDI 投资 (元 / 万元)	市辖区单位 GDP 的 FDI 投资 (元 / 万元)	单位 GDP 年末金融机构人民币各项存款余额 (元 / 万元)
北京、上海、广州、深圳	48	48	37 917
GDP 超过 1 亿元的城市	45	48	20 114
GDP 超过 5 000 万元的城市	32	42	17 416
GDP 在 3 000 万元以上的城市	30	36	15 512
GDP 在 2 000 万元以上的城市	33	34	14 305
GDP 在 1 000 万元以上的城市	26	33	15 469
GDP 在 1 000 万元以下的城市	17	20	17 649
所有地级城市	35	42	19 489

资料来源：《中国城市统计年鉴 2019》。

收入、居住环境和教育医疗等软件条件是否得到满足。高龄人口看重环境的安全性，中年人看重交通的便捷程度，而年轻人普遍关注生活的便捷性。此外，随着流动人口年龄结构愈发年轻化，新生代群体对于大城市包容性的要求也愈发强烈。

3.2.2 中等城市面临较突出的财政风险韧性问题

中等城市作为我国大小城市流动人口和产业的转移与安置主体，是城市化发展的“稳定器”^[22]。然而，我国超半数的中等城市的城镇人口与经济增长率低于全国水平，尤其 21 世纪以来在全球气候变化、自然灾害、金融危机、公共卫生安全危机等城市风险和灾难频发的背景下，部分中等城市在社会经济、生态环境等方面表现出较大的脆弱性^[23]。

城市的韧性问题表现在社会、经济和生态等各个方面。对于大城市来说，得益于庞大内需、高效生产、政策支持与基础设施完备等优势的支持，城市抵御外部冲击、从危机中恢复的概率更高，具有更高的风险应对韧性。中等城市虽然比不上大城市的韧性能力，但是与小城市相比，还是具有一定优势的。尽管在工业化和市场化起步阶段的小城市在资本累积、市场反应等方面表现出极大的优势，但是随着 2000 年市场化进程的深化和全球化的推动，小城市在经济、能源和资源的投入产出等方面的劣势开

始凸显（表 2）。在市场和政府的双重作用下，生产资料逐步向大中城市集中，小城市则成为人口净流出地区，并逐步从经济活动的主阵地转变为以提供居住及基本公共服务为主的城镇。在这种要素流动相对加快的情况下，小城市的生态安全和环境问题相对缓和，地方财政等金融风险也相对较低。

中等城市虽然在能源资源消耗、疫情控制和自然灾害应对等方面优于小城市，但是当前的中等城市尤其是中等规模的地级市的金融和财政风险相对突出（表 3）。尤其受到 2008 年金融危机以来的去库存、地方债务和蔓延建设等多重遗留问题的影响，中等城市若受到风险冲击，其不够强大的韧性体系与过于庞杂的受危要素会导致城市的社会、经济、制度和基础设施等要素崩塌，生产、生活和生存多线脱轨。而在新型冠状病毒肺炎疫情影响下，我国的中等城市是受人员流动冻结、贫富差距拉大和金融以外的第三产业萎靡等冲击最为强烈的区域。

3.2.3 整体收缩趋势下小城市舒适性的回归任重道远

由于对资源的吸引力和集聚力较为缺乏，小城市的收缩在全球已成为普遍现象。当前，我国的小城市的收缩更加迅速、规模更大、问题也更复杂，2000 年以来 50 万人以下的小城市的数量和规

表3 我国不同层级城市的经济效率和金融风险比较

城市级别	城市	单位GDP的财政收入(元/万元)	负债量与GDP的比率/%	负债量与财政收入的比率/%
直辖市和地级城市	北京、上海、广州、深圳	1 641	4	25
地级城市	GDP 超过 1 亿元的城市	1 084	3	30
	GDP 超过 5 000 万元的城市	806	4	47
	GDP 在 3 000 万元以上的城市	801	7	85
	GDP 在 2 000 万元以上的城市	682	10	151
	GDP 在 1 000 万元以上的城市	726	15	210
	GDP 在 1 000 万元以下的城市	754	26	342
县级城市	所有地级城市	932	8	84
	GDP 在 3 000 万元以上的城市(如昆山和江阴)	840.40	-1.22	-14.48
	GDP 在 2 000 万元以上的城市	816.76	-0.14	-1.77
	GDP 在 1 000 万元以上的城市	751.44	1.29	17.23
	GDP 在 1 000 万元以下的城市	644.48	7.96	123.43
	所有县级城市	684.84	5.75	83.93

资料来源：《中国城市统计年鉴 2019》。

模都有明显下降^[24]。一方面，我国小城市因年轻劳动力的单向流出导致整体结构失衡，随之而来的是经济活力制约、地方产业落后及人口老龄化等问题^[25]；同时，随着经济活力不足、产业与设施落后等问题的凸显，更多的劳动力选择继续外流。小城市陷入愈发滞后的封闭循环状态，离城的人不回城、未离城的人不留城，这其中不可忽视的因素之一便是城市舒适性不足。因此，我国对舒适性城市的营建任重道远。

另一方面，大多数小城市现有的软硬件配套设施不足以吸引企业与人群留驻。首先在于小城市的发展较为落后，基础设施与公共服务设施未能全面、高质量覆盖，导致因追求较好生态环境而来的外来人员和企业受限于交通的通达性、高效性及市内设施的便利性、可达性，最终选择放弃留驻。这也制约了地产、旅游等服务行业及高新技术、专门化产业的兴起，产业结构的落后与迁移趋势愈加凸显。其次，受到地方政策的制约，小城市未能从顶层设计上对原料依赖度低、环境舒适度追求高的企业及高知人才形成吸引力，导致各方尚未为地方创造税收与竞争力就望而却步。

4 基于包容性、韧性和舒适性的我国城市问题的解释

伴随着市场化、全球化、法制化和信息化等多种概念的演变，我国的城市发展格局愈发多元、复杂，探寻不同城市发展的本质与路径显得尤为重要^[26]。我国传统的城市发展路径倾向于在大城市发展高端产业、集聚高端人群，以其资源优势、经济优势吸引企业与人才，将其发展成为地区乃至国家的经济增长引擎^[27]；在中小城市则注重其自身的建设与提升，按部就班地匹配服务，使其成为国家发展的基础组成部分。此外，市场关注空间的“最优”，在市场和资本的作用下，城市的规模大小与其所对应的人力资本（如收入的高、中、低分布，教育水平的高、中、低分布，年轻劳动力和老龄化人口、儿童的抚养关系等）、企业盈利能力和竞租能力（如高端服务业、一般服务业、制造业、采掘业和农林牧渔业等）直接关联。

而事实是，规划往往要考虑社会效益、政治效应乃至生态和环境效应。因此，在追求平衡的目标下，大城市不仅要注重高效率 and 产出最大化，还要开始

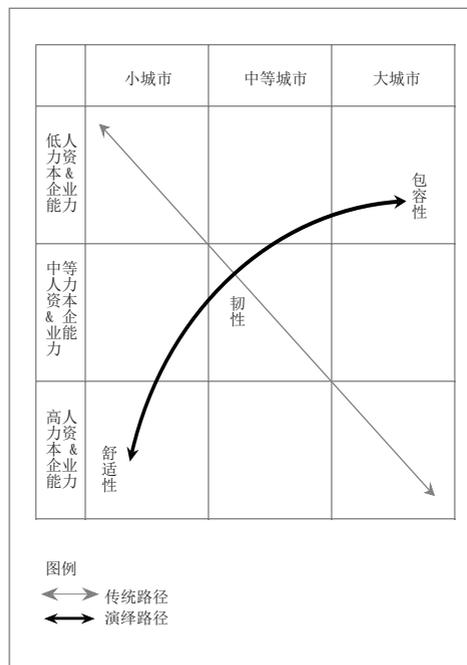


图2 我国城市政策思考的理论演绎框架示意图

重视包容性。小城市不仅要追求生态效益，还要重视其舒适性，以实现其振兴。而中等城市是最特殊、最充满不确定性的一类城市，既可以走向繁华的大城市，也可以走向收缩的小城市。在这个过程中，市场和政府的作用可能使中等城市面临的决策风险更加明显。尽管在整体上其韧性能力和发展水平要优于小城市，但在特定时期（可归纳为市场失灵和政府失灵两大情景）还是会面临特殊的风险问题，如当前我国中等城市财政金融风险过高等（图2）。

以上论述也与“十四五”规划给出的回应不谋而合：分类引导大中小城市的发展方向与建设重点，充分考虑不同地区的优势与薄弱环节，发挥城市化的变革作用，激发内生活力^[28]。

5 我国城市发展的政策建议

2008年金融危机以来，城市发展逐步转型与升级。直至“十四五”的当下，我国正式迈入经济发展新常态、城镇化新阶段及生态文明建设新时代^[29]。而欧美地区、亚太地区及非洲地区的城市发展历程是世界城市化发展进程的缩影，

其相应的发展主张又着重凸显出《新城市议程》的精髓与理念,也为我国处于不同阶段与规模的城市发展提供了经验借鉴。结合我国城市的最新发展困境及“十四五”规划的重点转变,本文建议在注重传统不同规模城市发展路径的基础上,进一步兼顾“提升大城市的包容性、中等城市的韧性及小城市的舒适性”。

5.1 “城市化经济”理念下兼顾大城市的包容性

国际上针对大城市包容性提升的举措基本聚焦在城市公平公正、对不同宗教与文化背景下不同人群和弱势群体的保护策略与行动上,如纽约新一版城市总体规划(2015—2040年)就在内容和对象、指标体系与实施行动及自下而上的发展路径方面做出了系统考虑。新时期我国大城市的包容性要体现其多维度和系统化,要面向居民提供多层次、多样化的社会服务,使全体居民尤其是弱势群体共享现代化的建设成果;同时,要针对传统产业、文化遗产等弱势要素,配备包容性的政策与规划,让大城市的发展多元且共融。

然而,除贫富差距拉大、社会分异等共性议题外,我国也因市场与政府之间高度关联等特殊性和需要匹配具有中国特色的新举措。一是户籍政策等引发的包容性问题,以进城务工人员的市民化最为突出;二是因市场和产权等的不健全而导致的大城市空间资源优化路径和机制的扭曲,使其经济活动和人的居住生活等与空间资源不匹配。为了实现“城市化经济”的发展,我国要重视引导、发挥市场价格机制,促进城市经济功能的演进和各种要素的流动。以在中心城区人口比重过高的老龄化人口为例,与其居住在拥堵、污染、居住条件相对较差的中心城区,不如到生活成本较低、环境舒适性较好的城市或者郊区城镇居住,当然老龄化人口所需要的医疗等设施及保障制度也需加以统筹。这些做法在英国政策一体化的设计中得到了体现,

有效保障了伦敦大城市经济的运行,实现了中心城区老龄化水平较低区域的资源优化配置。也就是说,一旦市场和政策机制的作用得到有效发挥,各种要素就会加速顺畅自由流动,流动人口的市民化、城市功能的升级提质等包容性问题也会得到不同程度的改善。

大城市的包容性发展在中国是一个更加复杂的研究课题,既有面向弱势群体和弱势功能(如文化遗产保护)的扶持与保护议题,也有针对收入分配差距缩小的问题,更有大城市资源的优化配置和创新主导等问题。我国“城市化经济”理念下繁荣发展的大城市仍需坚持以人为中心,回应《新城市议程》提出的“城市发展要把包容放在核心位置”的要求。

5.2 “地方化经济”理念下中等城市韧性意识的强化和能力提升

中等城市的韧性提升一方面在于刚弹结合的管控,让城市在应对经济、社会和公共卫生安全危机冲击时能够抗打击、恢复快,且能够系统应对、长效反馈;另一方面体现在“软硬兼施”的建设上,让城市最大化地抵御自然等灾害的冲击,为后续发展预留缓冲空间。当前,我国尤其要增强中等规模城市政府的财政预算能力和金融风险应对意识,以及继续加强“去产能和去库存”的应对能力,也要重视非正式住区与产业转型的问题,保障家庭、企业和机构能应对灾害带来的冲击并从中快速恢复。此外,在日常的规划建设中还积极强化公众的风险意识、实施降低风险的管理机制、预测和监控未来可能出现的新风险,利用资源本底与科技创新优势建设更可持续的生存环境。

长远来看,中等城市是我国城市化的中坚力量。从新经济地理的基本理论出发,中等城市更要发挥其承接大城市创新产业转移转化基地的功能,在制造业生产和交通物流等方面发挥其比较优势,并发挥其“地方化经济”的优势。同时,中等城市也要进一步辐射和带动小城市

与小城镇的发展,打造区域范围内的韧性应对系统。

5.3 “精明收缩”理念下小城市生态意识和舒适性的强化

理想中的小城市应该作为大中城市的后花园,既能承接疏解出来的城市功能、缓解大城市的过度集聚,又能以优质的环境和服务吸引人群、平抑房价^[30]。正如国外部分发达国家和地区往往被打上绿色生态、基本公共服务设施齐全、交通便捷和文化特色鲜明等标签,其中小城市或者小城镇都扮演着不可或缺的、富有竞争力的角色。例如,有的小城镇被打造为区域生态服务、农牧产品生产和体验、旅游和休闲的节点,有的小城镇被打造为后福特主义组织下“控制与命令”的节点(世界500强总部基地等),有的小城镇被打造为退出劳动力市场的老龄化人口的颐养天年之所,还有的小城镇被打造为大城市稀缺空间资源动态配置优化的重要“互补”地。

当前,我国对于提升小城市舒适性方面的工作主要是在“精明收缩”的前提下循序渐进地开展,生态修复、特色农业、文化遗产的保护和活化是提升舒适性的重要前提。在此基础上,从区位、特定的公共产品提供等多视角主动培育小城市对某些潜在高端人群和高端功能的吸引力,并营造优质空间。当然,更多生存下来的小城市还是要扮演好其“居住和基本公共服务设施均等化”的角色,在减缓当地居民外流趋势的同时,促进城市高质量发展。

总之,既然没有集聚经济和规模经济优势与可达性条件,那么小城市在广泛收缩的大趋势下应着重发挥好其生态与服务比较优势,以提升舒适性来吸引本地劳动力、外来高端人才与产业的留驻。

6 结语

《新城市议程》发布以来,一方面伴随着世界外部环境与内生动力的巨大

转变,不同地区、不同规模的城市纷纷响应,促成了全球多样化的城市转型浪潮。我国城市更要积极汲取国际经验,在城市转型浪潮中找准方向,立足城市的问题与特色,向着“十四五”规划所要求的“以人为本”的新型城镇化稳步迈进。另一方面,有识之士也更加清晰地意识到,《新城市议程》中的目标多是在自上而下、由世界相关组织机构到国家政府层层传递的语境下制定的,在某种程度上弱化了地域特色,也导致其无法有效指导部分城市的发展。

鉴于此,如何发挥区域战略或是国家政策的指导作用与调控效能,平衡好政府与市场之间的博弈,畅通各阶层群体的反馈与监督渠道及开展阶段化落实与评估,将是我国践行包容性、韧性与舒适性的城市发展路径需要考虑和反思的问题。《新城市议程》发布后几年来,全球范围内民粹主义、保护主义和逆全球化潮流日益加剧,再加上受到近两年的新型冠状病毒肺炎疫情影响,全球的地缘政治和发展格局都产生了重大变化^[31]。

《新城市议程》原本所倡导的“包容性、安全性、韧性和可持续发展”的全球愿景,以及我国“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念的推进落实,对城市的未来发展提出了更高的要求。■

[参考文献]

[1]Silva C N, Trono A. Local Governance in the New Urban Agenda: An Introduction[M]//Local Governance in the New Urban Agenda. Springer, Cham, 2020.
 [2]Habitat III. The New Urban Agenda[EB/OL]. <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Chinese.pdf>.
 [3]张晨,宣嘉东,彭翀,等. 联合国人居大会背景下城市发展新思维及中国城市规划应对[J]. 城市发展研究, 2020(11): 15-23.
 [4]Otto M, Gil S. Reflections on the Environment and Sustainability in the New Urban Agenda[J]. International Development Planning Review, 2017(4): 365-368.
 [5]United Nations. Transforming Our

World: The 2030 Agenda for Sustainable Development[EB/OL]. <https://sdgs.un.org/2030agenda>.
 [6]石楠. “人居三”、《新城市议程》及其对我国的启示[J]. 城市规划, 2017(1): 9-21.
 [7]Solecki W, Friedman E. Approaching Risk and Hazards in the New Urban Agenda: A Commentary[J]. Planning Theory & Practice, 2018(1): 130-133.
 [8]Dahiya B, Das A. New Urban Agenda in Asia-Pacific: Governance for Sustainable and Inclusive Cities[M]//New Urban Agenda in Asia-Pacific. Springer, Singapore, 2020.
 [9]诸大建. 世界开启面向可持续发展的新城市议程[J]. 世界科学, 2017(1): 1.
 [10]Patterson A. Sidelining Sustainable Development: Structural Constraints on the Implementation of the New Urban Agenda in the UK[M]//Local Governance in the New Urban Agenda. Springer, Cham, 2020.
 [11]Das A, Dahiya B. Towards Inclusive Urban Governance and Planning: Emerging Trends and Future Trajectories[M]//New Urban Agenda in Asia-Pacific, 2020.
 [12]Fang C, Chen C, Zhao M, et al. Integrating Urban-rural Development (IURD) Through Governance Programmes in China's Megacities: The Suzhou Model[M]//New Urban Agenda in Asia-Pacific. Springer, Singapore, 2020.
 [13]Kacyira A K. Urbanization: Emerging Challenges and a New Global Urban Agenda[J]. Brown J, World Aff, 2016(23): 87.
 [14]Mycoo M A. A Caribbean New Urban Agenda Post-habitat III: Closing the Gaps[J]. Habitat International, 2017(69): 68-77.
 [15]Habitat III. Habitat III Regional Report Housing and Urban Development in the Economic Commission for Europe Region[EB/OL]. <https://habitat3.org/wp-content/uploads/HabitatIII-Regional-Report-Europe-Region.pdf>.
 [16]Habitat III. Habitat III Regional Report Asia and the Pacific[EB/OL]. <https://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Regional-Report-Africa.pdf>.
 [17]Habitat III. Habitat III Regional Report Africa[EB/OL]. [\[content/uploads/Habitat-III-Regional-Report-Asia-Pacific.pdf\]\(https://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Regional-Report-Asia-Pacific.pdf\).](https://habitat3.org/wp-</p>
</div>
<div data-bbox=)

[18]王凯,陈明. 中国绿色城镇化的认识论[J]. 城市规划学刊, 2021(1): 10-17.
 [19]胡以志,武军. 中国城市在为其公民维持体面的生活质量方面面临巨大挑战——对话彼得·霍尔爵士[J]. 国际城市规划, 2011(3): 111-114.
 [20]段进,杨保军,周岚,等. 规划提高城市免疫力——应对新型冠状病毒肺炎突发事件笔谈会[J]. 城市规划, 2020(2): 115-136.
 [21]张文忠,许婧雪,马仁锋,等. 中国城市高质量发展内涵、现状及发展导向——基于居民调查视角[J]. 城市规划, 2019(11): 13-19.
 [22]李晓江,郑德高. 人口城镇化特征与国家城镇体系构建[J]. 城市规划学刊, 2017(1): 19-29.
 [23]邴启亮,李鑫,罗彦. 韧性城市理论引导下的城市防灾减灾规划探讨[J]. 规划师, 2017(8): 12-17.
 [24]李中英. 大城市还是小城镇[J]. 浙江经济, 2014(9): 61.
 [25]恒大研究院. 城市规划专题报告: 中国人口大迁移的新趋势[EB/OL]. http://pdf.dfcfw.com/pdf/H3_AP202008131398339483_1.pdf.
 [26]于涛方. “十三五”时期中国城市发展和规划变革思考——基于经济危机与新自由主义视角的审视[J]. 规划师, 2016(3): 5-12.
 [27]于涛方,张译匀,杨烁. 中国巨型城市区长远空间战略展望及“十四五”思考[J]. 规划师, 2020(19): 5-13.
 [28]规划纲要草案: 完善新型城镇化战略 提升城镇化发展质量[EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/politics/20211h/2021-03/05/c_1127173066.html.
 [29]罗小龙,陆建城. “十四五”时期发展新趋势与国土空间规划应对[J]. 城市规划, 2019(10): 9-12, 28.
 [30]马海涛,耿凤娟. 论我国中小城镇发展与劳动力集聚的关系演变[J]. 发展研究, 2018(12): 74-79.
 [31]清华大学中国新型城镇化研究院. 李善同: 对我国城市化发展趋势的若干思考[EB/OL]. https://tucsu.tsinghua.edu.cn/info/research_zjsj/3271.

[收稿日期]2021-03-01