



广州云萝植物园

摄影 / 张永林

ISSN 1674-7178



9 771674 717259



欢迎关注
城市观察杂志微信公众号

国际标准刊号: ISSN 1674-7178
国内统一刊号: CN 44-1664/C
国内邮发代号: 46-109

定价: 20.00元



城市观察

URBAN INSIGHT

2025年第1期

总第95期

城市观察

URBAN INSIGHT

城市研究高端学术期刊

聚集全球城市研究智慧资源 构建城市科学发展公共智库

双月刊
2025.01
总第95期

- 中国核心期刊（遴选）数据库收录期刊
- 《中国学术期刊影响因子年报》统计源期刊
- 中国人文社会科学期刊AMI综合评价入库期刊
- 国家哲学社会科学文献中心最受欢迎期刊
- 广东省优秀期刊

居民消费的变化趋势、制约因素与提振对策

——基于广州市居民消费情况问卷调查的分析

何江 张小英

大变局下的中国城市发展战略路径（上）

李晓江 仇保兴 叶嘉安 吴缚龙

林初昇 范芝芬 何深静 易成栋

城市公共空间的人民主体性建构与绩效评测研究

肖竞 蒋洁茹 刘环宁 陶建宇 曹珂

城市智能网联汽车数据平台建设：需求、现状与挑战

孙轩 赵佳 徐耀宗 葛鹏

城市安全学：跨学科视角下的内容、风险与保障

杨卡



南泥湾

延安：千磨万击还坚劲

文 / 加路 图 / 祁小军

宝塔山、清凉山、凤凰山，三山鼎立；延河、南川河，两河交汇。延安就处在这三山夹两河之地，偏仄的地理条件，从未能桎梏延安千磨万击的坚劲和光辉。

溯时光之流而上，穿行到4000多年前，延安芦山峁烧制陶器的烈焰点亮了龙山文明之光。先民披荆斩棘，与狼虫虎豹、风霜雨雪不屈抗争，烧制了迄今为止最早的建筑材料筒瓦、板瓦，住进了保暖坚固的瓦房，创造了中华文明史上最早的“宫城”式建筑，打磨出了各种精美玉器。

延安，是游牧文化与农耕文化的交汇地，被誉为“三秦锁匙，五路襟喉”，自古是兵家必争之地。在鼓角争鸣、刀光剑影中，华夏民族顽强生存、繁衍生息。

大约3300年前，延安属鬼方之域。商帝武丁发动大规模讨伐鬼方的战争，《周易·既济》载，“高宗伐鬼方，三年克之”。

战国时，延安大部分属魏国。秦惠文王十年，延安始属秦。富县车路梁，仍存千里秦直道遗址中最为大气磅礴



花木兰跑马梁



枣园革命旧址内五位书记铜像

下转封三 >>>

<<< 上接封二

的一段。有人说，如果万里长城是防御的盾，秦直道则是帝国出击的矛，都是秦汉时期守卫安定繁荣的国之利器。

三国时，延安曾为羌胡所据。北魏时，延安又屡遭柔然族侵犯，巾帼英雄花木兰替父从军。今天的万花山木兰墓，仍吸引无数人到访祭拜。唐代，安史之乱后，杜甫携子挈妇艰辛跋涉来到延安羌村落户，留下了《羌村三首》《北征》《避地》等忧国忧民的诗篇，后人将他走过的这道川改名“杜甫川”，在七里铺他枕鞋夜息处修建了杜公祠。

北宋时，西夏铁骑刀剑奔袭而来，范仲淹请缨镇守延安。延安人民与将士们一道冲向抗击西夏的一线，在群山万壑间，挥戈奋战，埋葬了元昊的迷梦。气韵沉雄、哀而成壮的《渔家傲·秋思》正写于此时：

塞下秋来风景异，衡阳雁去无留意。四面边声连角起。千嶂里，长烟落日孤城闭。

浊酒一杯家万里，燕然未勒归无计。羌管悠悠霜满地。人不寐，将军白发征夫泪。

1937年1月，延安迎来了中共中央机关。军爱民，民拥军，军民团结一家亲，同心同德打敌人。无论是遭受日本侵略者军机的狂轰滥炸、疯狂“扫荡”，还是面对国民党企图困死延安军民的经济封锁，在残酷的现实面前，延安没有气馁。不屈的延安军民边打仗边生产，开展大规模生产自救运动，粉碎了敌人的阴谋。

那时，延安能听到隆隆的炮声，也能听到嘹亮的歌声。桥儿沟鲁艺，培养了大批杰出的文艺人才，创作出鼓舞士气的《黄河大合唱》《兄妹开荒》《白毛女》《南泥湾》等优秀作品，成为发展党的文艺事业的坚强堡垒。毛主席在凤凰山、杨家岭、枣园的灯火下创作了《论持久战》《整顿党的作风》《反对党八股》《组织起来》《为人民服务》《论联合政府》等重要著作，为中国革命指明了方向，为抗日战争和解放战争的胜利奠定了坚实的理论基础。党中央在延安的13年，是毛泽东思想逐步走向丰富和成熟的关键时期，《毛泽东选集》收录的159篇重要著作中，成文于延安时期共有112篇。

宝塔山上，日本工农学校闪耀着共产党人以战止戈、以国际道义实现和平正义的光辉。清凉山上，中央印刷厂、新华广播电台、新华通讯总社、解放日报社、新华书店，记录并传播了延河畔老一辈革命者的拼搏与豪迈，留下光照千秋的延安精神。延安时期的清凉山被称为“新闻山”，成为延安的象征之一。1945年，党的七大在延安胜利召开，首次将中国化马克思主义的伟大理论成果——毛泽东思想，确立为党的指导思想。陈毅的《咏“七大”开幕》云：

百年积弱叹华夏，八载千戈仗延安。试问九州谁做主，万众瞩目清凉山。

一片黄土地，两代领航人。“陕西是根，延安是魂。”从“让乡亲们饱餐一顿肉，并且经常吃上肉”到“不断满足人民日益增长的美好生活需要”，从“为人民办实事”到“人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标”，延安精神作为中国共产党人精神谱系的重要组成和中华民族宝贵的精神财富，在新的历史时期不断丰富、不断发扬光大，激发着中华儿女为实现中华民族伟大复兴而奋斗的信心和动力。

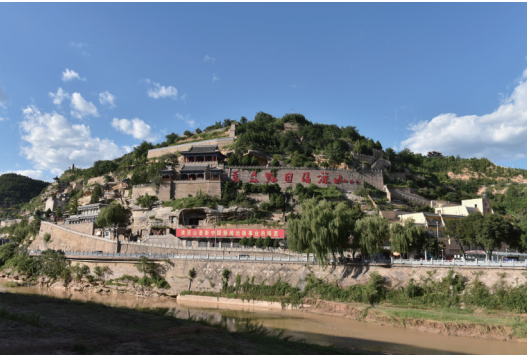
伟大的心灵让古老而沉默的大地熠熠生辉。静谧的夜里，站在这方热土，你能感受到每一阵风里涌动着历史激荡的回音。延安，培育和铸造了中华民族的振兴奋进之魂，延安精神，永远激励着中华儿女击楫中流！

加路：陕西省延安市宝塔区作家协会主席、陕西省作家协会会员

祁小军：陕西省延安市融媒体中心记者



桥儿沟鲁艺旧址



清凉山



宝塔山

《城市观察》学术指导委员会

(按姓名拼音排序)

学术顾问

曹锦清	陈文玲	戴锦华	邓小南	方创琳	高 柏
顾润清	关 峡	郭德焱	郭 濂	侯景新	韩毓海
胡鞍钢	黄承伟	黄 靖	黄 平	金仲伟	John Bryson
李 玲	刘顺达	刘 志	卢周来	陆建德	陆南泉
罗志田	马明伟	马向明	孟 建	潘公凯	邱泽奇
单霁翔	邵善波	邵益生	沈体雁	孙茂松	佟家栋
汪 晖	王能宪	王湘穗	魏后凯	温铁军	吴重庆
肖 耿	杨海平	叶桂平	张迈曾	张振刚	张志强
赵燕菁	郑永年	周春山			

特邀主编

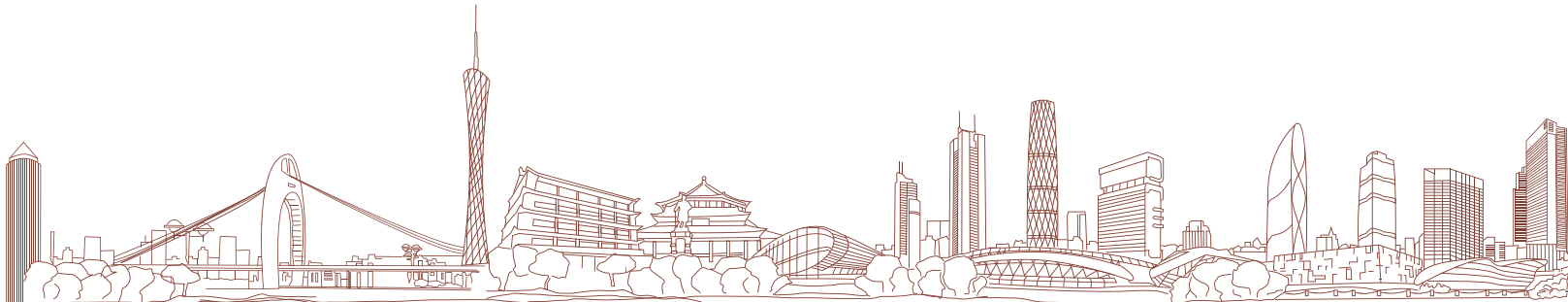
谢茂松

副主编

方远平	李志刚	刘承良	王姣娥	文 宏	袁 媛
-----	-----	-----	-----	-----	-----

编 委

阿里木江·卡斯木	陈雷刚	陈再齐	程文银	丁焕峰	范 斐
方 煜	高 翔	郭建科	韩志明	何深静	郎 玫
李 波	李 浩	李明波	廖 波	林辉煌	刘建平
刘艳军	刘云刚	陆杰华	罗小龙	吕小康	马海涛
马学广	潘峰华	彭 勃	容 志	宋伟轩	唐亚林
陶 然	涂建军	王 琛	王丛虎	王佃利	王 河
王开泳	王世福	王 鑫	文余源	吴晓林	夏志强
谢涤湘	颜昌武	杨爱平	杨 菁	杨永春	叶 超
叶辅靖	叶 林	叶玉瑶	易承志	殷成志	袁振龙
臧雷振	张蔚文	张 毅	赵建吉	赵新正	郑文升
支锦亦	钟 韵	周素红	朱晟君	朱献琬	宗会明





城市观察

Chengshi GuanCha

声 明

1. 本刊在线投稿系统：<https://esgc.cbpt.cnki.net/>。邮箱投稿：chengshigc@163.com。来稿要求及参考文献规范请参见本刊公众号“城市观察杂志”的投稿指南。

2. 本刊采用双向匿名审稿制度。欢迎专家学者担任本刊审稿专家。

3. 本刊从未委托任何中介机构或个人代理文章刊发事宜,也不以任何形式向作者收取任何费用(举报电话:020-87596505)。稿件一经刊用,即付稿酬,并寄送样刊。

4. 凡向本刊投稿,如未注明非专有许可,将视为专有许可。本刊对所刊登的文章享有专有出版权和专有使用权。

5. 本刊已加入《中国学术期刊网络出版总库》等CNKI系列数据库、国家哲学社会科学学术期刊数据库、万方数据—数字化期刊、重庆维普(中文科技期刊数据库)、超星期刊数据库、长江文库、龙源期刊网、博看网等,本刊采用的文章也将在以上数据库中发表,其作者文章著作权使用费与本刊稿酬一次性给付,如作者不同意文章被收录,请在来稿时声明。

目 次

CONTENTS

粤港澳大湾区发展研究

04 多维要素流空间视角下的粤港澳大湾区网络结构特征及影响因素

王启松 陈刚 郑满茵

18 居民消费的变化趋势、制约因素与提振对策

——基于广州市居民消费情况问卷调查的分析

何江 张小英

城市大家谈

31 大变局下的中国城市发展战略路径(上)

李晓江 仇保兴 叶嘉安 吴缚龙

林初昇 范芝芬 何深静 易成栋

城市空间

63 控制权视角下区域空间规划的治理结构转型

——以广东系列绿道规划为例

刘铮 李倩如 卢景盛 王世福

75 城市公共空间的人民主体性建构与绩效评测研究

肖竞 蒋洁茹 刘环宁 陶建宇 曹珂

89 历史文化街区消极空间的特征与优化策略研究

——以粤海关旧址大楼及周边区域为例

苏佩颖 汤哲 王少斌

城市社会

100 “无讼”文化在城市基层治理中的创造性转化研究

——以湖北省武汉市东西湖区常青花园为例的实证研究

黄凯斌

111 “社区合伙人”的实践特性与运作逻辑

——基于合作生产5W模式的分析

张良广

122 医务社会工作参与构建社区失智症老人照料共同体的

实践机制和新面向

王金阳

智慧城市

137 城市智能网联汽车数据平台建设:需求、现状与挑战

孙轩 赵佳 徐耀宗 葛鹏

城市前沿

149 城市安全学:跨学科视角下的内容、风险与保障

杨卡

159 英文摘要



城市观察

Chengshi Guancha

2025年第1期(总第95期)
(双月刊)

·城市研究高端学术期刊·

主 管 广州市社会科学界联合会
主 办 广州市社会科学界联合会
编 辑 出 版 《城市观察》杂志社

社 长 / 总 编 辑 刘朝华
编 辑 卢小文 刘 颖
美 术 编 辑 黎永武
数 字 编 辑 孙 璇
英 文 审 定 牛云平
地 址 广州市天河区龙口东路
363号宝供大厦2楼

邮 政 编 码 510635
编 辑 部 电 话 (020)87596505
传 真 (020)38482305
电 子 邮 箱 chengshigc@163.com
网 站 地 址 <https://gzsk.org.cn/csgc>
出 版 日 期 逢双月20日出版
邮 发 代 号 46-109
国 际 刊 号 ISSN 1674-7178
国 内 刊 号 CN 44-1664/C
发 行 广东省邮政局
发 行 范 围 国内外公开发行
发 行 电 话 (020)87596553
印 刷 广东广州日报传媒股份
有限公司印务公司
定 价 20元

多维要素流空间视角下的粤港澳大湾区网络结构特征及影响因素

■ 王启松 陈刚 郑满茵

摘要:“流空间”作为城市群跨界融合发展的重要作用机制,与行政边界所构筑的空间机制一起,形塑城市和区域的发展。基于流空间理论,分析区域不同网络结构有助于更加全面地认识区域空间结构的演变,检视发展战略的推进情况。本研究构建2015年、2020年粤港澳大湾区经济流网络、科技流网络以及信息流网络,深入分析了粤港澳大湾区流空间网络结构演化特征与影响因素,得出如下研究结论:(1)粤港澳大湾区多维流空间网络均呈现出以广州、深圳、香港为核心的节点结构特征,佛山、珠海、东莞的网络中心性逐渐增强;(2)粤港澳大湾区多维流空间网络逐渐由“Λ”格局转变为“Δ”形空间格局;(3)网络相关关系呈现出“经济—科技>科技—信息>经济—信息”的排列特征;(4)QAP回归结果显示,行政关系、科教水平、交通可达性对多维网络的影响均较大且影响力在提升,是导致粤港澳大湾区多维网络结构产生共性的因素,而经济发展、产业结构的影响力有所下降,是导致粤港澳大湾区多重网络结构产生差异的因素。

关键词:流空间;多重网络结构;城市网络;信息流网络;粤港澳大湾区

【中图分类号】F129.9 **DOL:**10.3969/j.issn.1674-7178.2025.01.001



开放科学(资源服务)标识码(OSID)

引言

城市体系向来是城市与区域研究领域的一个重要议题,其本质上可以看作是城市之间的

功能联系,也是城市各类要素相互联系的综合反映。20世纪30年代,沃尔特·克里斯塔勒(Walter Christaller)的“中心地理论”对城市体系研究产生了重大影响,广泛运用于城镇体系的

【基金项目】国家自然科学基金项目“长江中游城市群多维经济网络耦合关联的时空演化与经济效应研究”(42461027)、珠海市哲学社会科学规划课题“珠海‘4+3’战略产业技术现状分析与发展路径研究——基于粤港澳大湾区产业技术竞争与互补网络视角”(2023GJ083)、广东省大学生创新创业训练计划项目“广东省人才流动网络格局及演化机理——基于高校毕业生就业去向数据”(S202210580073)研究成果。

研究与实践。随着城镇化的加速发展以及全球化、信息化时代的到来,城市间的人口、商品、信息、资金等要素逐渐突破地理空间的阻碍在城市间日益频繁地流动^[1]。传统的“中心地理论”显然难以解释区域间空间要素流动结构的新特点。曼纽尔·卡斯特(Manuel Castells)提出的“流空间理论”将城市视为要素流动中的节点和枢纽^[2],城市网络研究的关系视角开始从“地方空间”向“流动空间”转变。党的二十大报告明确指出,“以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局”^[3]。城市群内循环作为国内大循环的重要组成部分,对全国经济循环起着核心支撑作用。优化城市群空间体系是提高城市群人口经济承载能力的重要途径,合理的城市群空间结构将有助于产生集聚经济和规模效益^[4]。因此,基于多维网络视角,探讨城市群空间网络特征及其影响因素对于深入理解城市群空间格局演变与协调发展,具有重要的理论与现实意义。

西方学者先行解构流空间视角下城市网络的分析逻辑,认为流空间是由具有动态和共享时间特征的社会实践所创造的物质组织,提出全球化、信息化背景下作为节点的城市所联结的复杂流动网络应成为理解现代城市化的基本出发点^[5]。2010年以来,以皮特·泰勒(Peter Taylor)为代表的“全球化与世界城市网络研究小组”基于高级生产性服务业企业的机构布局研究世界城市体系,实现了从企业联系到城市关系的转变,奠定了城市网络研究测度的理论基础,催生大量的城市网络研究^[6]。学者结合百度指数、“百度迁徙”、高铁列车车次、合作申请专利、合作发表论文、企业合作关系等信息流^[7]、人口流^[8]、交通流^[9]、科技流^[10]等要素空间流动网络特征进行探讨。

区域间的网络是复杂多样的,单一要素

的网络并不能准确地刻画出区域间的网络关系。随着关系数据类型的丰富,多维流要素的区域网络研究逐渐兴起。(1)从研究内容上看,马丁·伯格(Martijn J. Burger)等认为城市网络是多维度的复杂现象,对城市中心性的测度应该采用不同类型的功能联系网络^[11],还包括贸易、资本流动和消费者流动等^[12]。吴俊杰等认为城市网络是典型的多元网络,具有城市间不同形式的空间互动,包括人、物、信息的空间互动^[13]。张维阳等基于交通、企业、人口、科技等数据,对长江三角洲城市群网络的空间结构和拓扑结构进行了分析,将这一研究框架发现定位为对多元城市网络形成的经验性阐述^[14]。幸丽君等对湖北省多维网络空间结构影响的共性因素和差异性因素进行了对比分析^[15]。(2)从数据来源上看,有学者采用不同领域的流要素网络开展对比研究,如资金流、信息流、科技流、交通流、人口流等^[16-18];有学者采用静态网络和动态网络开展对比研究,如引力网络与资金、科技、人口网络对比^[19];还有学者采用相同领域不同类型流数据开展城市群网络结构对比研究,如多元交通流^[20]、多元科技流^[21]等。(3)从研究方法上看,主要采用社会网络分析方法^[22]、优势流分析法^[23]、网络生态位法^[24]等,分析城市群网络空间结构和拓扑结构特征,比较城市群网络层级和节点分布特征。(4)从案例选择上看,主要集中在珠三角^[25]、长三角^[26]、中原城市群^[27]、东北地区^[28]、成渝城市群^[29]、武汉城市圈^[30]等地区。

“流空间”作为城市群跨界融合发展的关键作用机制,与行政边界所构筑的空间机制共同形塑城市和区域的发展。在新发展格局下,国家部署的重要城市群,如粤港澳大湾区,更是通过流空间机制,突破行政边界和制度壁垒,在区域协调发展中发挥着战略支点的重要作用。

粤港澳大湾区地处中国对外开放的前沿,

是国内国际双循环的交汇点,其核心城市如香港、广州、深圳等均为具有全球影响力的城市,通过多尺度的要素流动,共同参与全球资源要素配置,加快建设国际一流湾区和世界级城市群。在实践中,粤港澳大湾区通过“强强联合”“中心—腹地”以及“集合城市”等跨界合作模式,进一步提升市场一体化水平和区域整体创新能力。复杂多元的流动网络不仅反映了区域协同发展的深化,也展现了中国城市化从传统单中心城市向城市群、都市圈演进的趋势,为理解中国在新时代背景下的高质量发展提供关键视角。例如,深圳与广州及大湾区其他城市的技术创新流动网络展现了“小世界”和“核心—边缘”结构的特征,这种流动网络的优化对于提升区域创新能力和协同发展具有重要意义。因此,研究粤港澳大湾区的复杂多元空间流,能够从过程视角理解现代化进程中的“区域—区域”层面互动特征,为推动区域协调发展、实现更高水平的开放型经济提供理论依据和实践参考。

总体来说,学术界已涌现出一批多重流空间网络空间格局的相关研究,主要是对重点城市群的案例研究,更加系统和深入的研究仍待开展。(1)从研究区域来看,由于港澳数据获取有一定难度,对珠三角城市群研究的多^[31],而对粤港澳大湾区多维网络的关注明显不足^[32]。(2)从影响因素来看,侧重于对城市多维网络结构的共性因素开展分析,较少对其结构差异的因素开展分析。与国内其他城市群不同的是,粤港澳大湾区的粤、港、澳三地存在不同的社会环境、政府治理、网络习惯等,在看待湾区流空间网络的问题上要充分考虑这些非均质性的地域特色,以更好地深化湾区流动网络的空间内涵^[33]。(3)从理论来看,复杂经济学认为科技来源于携带技术和科学的信息,是被称为“深奥手艺”认知体系的具象化呈现,而这种“深奥手艺”

根植于某地区的文化理念之中,并随着地区间信息的传播得以相互溢出;经济则可以被视为技术的目的性系统,也是基于技术的一套活动安排。经济与科技两者间呈现出一种因果循环积累关系,即科技创造了经济的结构,经济调节着新科技的创造^[34]。鲜有研究基于空间视角对复杂经济学进行实证分析,本文将科技、信息与经济作为变量纳入一个分析框架内,以期对复杂经济学做出边际贡献。(4)从政策意义来看,建设粤港澳大湾区,既是新时代推动形成全面开放新格局的新尝试,也是推动“一国两制”事业发展的新实践。香港、澳门与珠三角九市文化同源、人缘相亲、民俗相近,有着紧密的经济联系和文化社会交流,创新要素集聚,已具备建成国际一流湾区和世界级城市群的基础条件,但也面临着城市间发展差距较大,协同性、包容性有待加强,互联互通水平有待进一步提升等挑战。《粤港澳大湾区发展规划纲要》(以下简称“《纲要》”)在2019年的颁布实施,极大地推动了大湾区的经济、科技、社会等多方面的融合发展。然而,重大发展战略的实施推进往往需要突破现有资源的限制和深层次的体制机制障碍,是一个复杂而艰巨的长期改革过程。在国家顶层设计的方向指导下,研究政策的制定和推动对空间网络结构的影响,对下一阶段的政策工具使用有一定的启发性。

综上所述,经济流、科技流、信息流是促进区域经济社会一体化发展的重要力量,是粤港澳大湾区跨境流动的关键要素,对重塑粤港澳大湾区空间格局作用巨大。本文以粤港澳大湾区为研究区域,基于经济流、科技流和信息流的多维要素流视角,构建多维城市网络,深入分析粤港澳大湾区网络演化特征,同时分析影响多维网络结构的共性因素和差异性因素,以期为城市群多维空间网络格局研究提供有益借鉴。

一、数据来源和研究方法

(一)数据来源和网络构建

为综合比较不同类型城市网络间的特征与差异,本文构建了涵盖资金、科技、信息的三种网络矩阵。不同类型的联系反映了不同的城市功能联系,其中经济网络是城市网络的基础,而企业网络是经济网络的核心,其优点是抓住了企业这个经济活动的关键主体^[35]。科研合作网络和信息联系网络均属于要素流网络,科研合作网络反映的是城市之间的知识联系与交流,信息联系网络反映的是城际资讯相互溢出。因此,采用企业分支联系网络、科研论文合作网络、城市之间的百度指数分别表征经济流网络、科技流网络、信息流网络,均是通过直接的关系型数据构建的城市网络。

为更好地反映粤港澳大湾区城市网络在国家重大战略规划实施前后的演变规律,本文选取“十二五”规划末期(2015年)和“十三五”规划末期(2020年)两个时间节点进行对比分析,主要的考虑是2015—2020年可以被视为一个较为完整的政策周期,观察样本在五年规划发生的前后情况具有较强的现实意义。

1. 经济流网络。以往基于经济联系网络往往采用基于引力模型的理论计算方法,这一方法难以剥离香港、澳门跨境空间摩擦力,且测算结果为理论联系值,并非实际的联系关系。本文借鉴覃成林等^[36]的研究思路,采用上市公司“总部—分支机构”的关系来刻画粤港澳大湾区城市之间的空间经济联系。首先,从同花顺数据库中获取2015年和2020年粤港澳大湾区11个城市的A股与H股上市公司名单。其次,基于企查查数据库,进一步整理名单中上市公司在历年年报所披露的控股或参股公司的公开信息,并提取所有上市公司子公司的注册地信息。

然后,通过匹配总公司与子公司所在地构建“总部—分支机构”的关系数据。最后,对双向城市间企业联系进行加总,构建无向的粤港澳大湾区经济流网络。

2. 科技流网络。当前学术界对科技联系网络通用的衡量方法是联合申请专利数或发表论文数。本文采用联合发表论文的方法构建粤港澳大湾区城市之间科技合作网络^[37]。从科学引文索引数据库(Web of Science, WoS)上按照地址进行检索,将2015年与2020年粤港澳大湾区各城市发表SCI论文信息批量下载。删除下载论文中独立作者信息,并按照城市进行归总。根据城市关系,删除同一城市内部以及与大湾区以外城市合作发表的文章信息,进而获取粤港澳大湾区两两城市之间论文合作关系数据。本文基于合作发表SCI论文数据来构建粤港澳大湾区科技流网络。

3. 信息流网络。百度指数基于百度网页搜索、百度新闻搜索的大量数据,计算出某个城市居民对另一个城市在手机端以及PC端关注度的总和。相关学者认为百度指数能较为真实地反映居民对其他城市的关注度,间接反映两个城市间的信息流^[38]。因此,本文通过百度指数页面的“地区对比”,分别搜集2015年、2020年粤港澳大湾区城市间有向的百度指数数据,部分城市缺失数据采用邻近年份数据进行补齐,构建粤港澳大湾区城市信息流网络。

考虑到城市之间经济流和信息流的流入与流出具有方向上的差异,构建单一要素流强度指数,以消除单要素流的有向性^[39]。两个城市之间的经济流和信息流强度分别用 E_{ij} 和 I_{ij} 表示,其数值可由城市 i 和 j 之间的要素流入流出强度之和计算得到,计算公式分别为:

$$E_{ij}=E_{i,j}+E_{j,i}; I_{ij}=I_{i,j}+I_{j,i}$$

表1 基本网络分析模型释义表

网络指标	分析公式	指标解释
网络密度	$D = \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n d_{ij}(i, j)}{n(n-1)} (i \neq j)$	反映城市群网络的整体紧密程度。式中: D 为网络密度, n 为城市节点数据; d 为城市与城市间联系强度; D 数值介于0~1之间;网络密度 D 的值越接近1,表示网络中城市间的关系越紧密
平均聚类系数	$C = \frac{1}{n} \sum C_i = \frac{1}{n} \sum \frac{2E_i}{k_i(k_i - 1)}$	衡量网络节点局部聚类的情况。 C 是所有节点群集系数的平均值, E_i 和 k_i 分别为 i 节点的实际和可能最大连边数目
中心度	$C_i = \sum_{j=1}^n X_{ij}$	加权中心性表示与该点直接相连点的权重之和。 C_i 是 i 节点加权重中心性, X_{ij} 为 i 节点与 j 节点联系强度

(二)研究方法

1. 网络指标模型分析。本研究借助社会网络分析工具系统刻画粤港澳大湾区经济流、科技流、信息流网络结构特征,并利用社会网络分析的二次指派程序(Quadratic Assignment Procedure, QAP)分析经济网络 and 科技网络的关联关系。

2. QAP回归模型。QAP回归模型分析以对矩阵数据的置换为基础,对两个矩阵的各个格值的相似性比较和回归性分析,得出相关系数和回归系数,同时对系数进行非参数检验,避免了多元回归模型易产生多重共线性的问题。根据已有研究,城市网络的演化发展受到地理、经济、制度、认知等多方面因素的共同影响。经济差距、产业结构相似度、交通可达性、行政关系、科教水平等是影响城市多维网络联系的重要因素^[40-43]。因此,本文基于经济关系、产业关系、交通关系、行政关系、科教关系五个维度,选取十大指标,构建如下计量分析模型:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \cdots + \beta_{10} X_{10} (i = 1, 2, 3, \dots)$$

式中: Y_i 代表经济联系网络、科技联系网络、信息联系网络, $\beta_1 \sim \beta_{10}$ 为回归系数, β_0 为常数, $X_1 \sim X_{10}$ 为影响因素的矩阵。具体如下:

(1)经济差距。经济差距促进城市联系,经

济差距越大,劳动力流动越明显,伴随着经济、科技、信息等要素的流动。采用人均GDP和城市公共预算作为衡量城市经济发展水平的代理变量,通过计算两两城市间的差值构建粤港澳大湾区城市间经济差异矩阵。

(2)产业结构相似性。产业结构差异对城市间联系具有重要影响,产业结构越相似的城市,城市间的人流、物流、资金流等要素联系越紧密^[44]。采用第三产业占GDP比重作为衡量城市产业结构高级化的代理变量,通过计算两两城市间的差值构建产业结构差异矩阵。此外,采用克鲁格曼指数(Krugman Index)衡量城市间的产业结构相似性,从各城市第二、第三产业中选取制造业、建筑业等17个行业的从业人员数据,采用克鲁格曼指数计算得出。

$$K_{ij} = \sum_k |S_i^k - S_j^k|$$

式中: K_{ij} 代表城市 i 、 j 的克鲁格曼指数; i 、 j 、 k 分别代表城市 i 、城市 j 和产业 k ; E_i^k 表示城市 i 的 k 产业从业人员数。

$$S_i^k = E_i^k / \sum_k E_i^k$$

(3)交通可达性。城市联系受到交通可达性的限制,交通可达性越高,城市间联系越紧密^[45]。本文采用平均时间成本和通勤频率作为城市间交通联系的代理变量。通勤时间成本借

助高德地图,查询城市间最短通行时间,构建粤港澳大湾区城市间最短通勤时间矩阵;通勤频率采用12306网站查询两两城市间的高铁列车频次,去除重复列车班次,最终形成粤港澳大湾区城市间高铁列车联系矩阵。

(4)行政关系。一般认为,中国表现出典型的“行政区经济现象”,省级政府是制定和落实政策的单位,且有研究显示城市网络的社区结构受地域和边界影响较大。采用城市行政级别和境内外关系作为行政关系的代理变量。根据城市的行政级别,将位于特别行政区、副省级城市及普通地级市的城市分别赋值为3、2、1,两个城市行政关系取最大值;参考刘梦雨等人^[46]的研究思路,采用境内外关系作为行政关系的另一个代理变量,两个城市同属于境内或境外,赋值为2,否则为1。

(5)科教水平差距。参考杜亚楠等人^[47]研究,科教水平差距促使城市联系、优质的教育资源吸引人才流动。选取发明专利授权量、高等院校入学人数作为衡量地区科教水平的代理变量,通过计算两两城市间的差值构建粤港澳大湾区城市间科教水平差异矩阵。

二、结果分析

(一)粤港澳大湾区多维流网络结构演化

1. 整体网络结构。2015—2020年,粤港澳大湾区经济网络、科技联系网络、信息联系网络的密度和聚类系数均不断增大。网络密度反映网络中个体之间的相互影响,网络密度越大,表明网络成员之间的关系越密切。

其中,2015年空间经济网络的密度为

表2 影响因素指标选择与数据获取方法

影响因素	影响因子	数据获取	变量选取依据
经济水平	X ₁ 公共预算差距	《中国城市统计年鉴》及香港特别行政区、澳门特别行政区统计局网站	依据参考文献[15]
	X ₂ 人均GDP差距	《中国城市统计年鉴》及香港特别行政区、澳门特别行政区网站	依据参考文献[16]
产业结构	X ₃ 产业克鲁格曼指数	《中国城市统计年鉴》及中国各省、地市统计年鉴,香港特别行政区、澳门特别行政区统计局网站	依据参考文献[41]
	X ₄ 第三产业占GDP比重	《中国城市统计年鉴》及香港特别行政区、澳门特别行政区统计局网站	依据参考文献[43]
交通可达性	X ₅ 高铁列车频次	12306网站	依据参考文献[9]
	X ₆ 平均时间成本差异	百度导航	依据参考文献[30]
行政关系	X ₇ 行政级别	——	依据参考文献[46]
	X ₈ 境内外关系	——	依据参考文献[46]
科教水平	X ₉ 高等院校入学人数	《中国城市统计年鉴》及香港特别行政区、澳门特别行政区统计局网站	依据参考文献[15]
	X ₁₀ 发明专利授权量	国家知识产权局、香港特别行政区、澳门特别行政区统计局网站	依据参考文献[47]

0.3545, 2020 年为 0.3636, 增长幅度为 2.56%, 说明粤港澳大湾区内各城市之间的实际连接数变动幅度小, 城市之间的经济联系依旧紧密。2020 年科技联系网络的密度由 2015 年的 0.2636 上升到 0.3273, 增长幅度达 24.16%, 城市间的科技合作网络密度增长明显; 2015 年信息联系网络的密度为 0.4182, 2020 年为 0.4364, 增长幅度达 4.35%, 其涨幅不够明显。经济联系网络聚类系数由 2015 年的 0.517 增长至 2020 年的 0.589, 说明粤港澳大湾区城市之间的聚集程度在不断增加, 且部分城市之间存在高密度连接的关系; 科技联系网络的聚类系数则由 2015 年的 0.455 增长到 2020 年的 0.624, 由此说明粤港澳大湾区科技合作网络相较于经济联系网络分布相对均匀; 信息联系网络的聚类系数由 2015 年的 0.632 增长到 2020 年的 0.705, 说明粤港澳大湾区城市之间的信息交互聚集程度在不断增加, 信息交互的紧密性和协同性有所提升, 但并不明显。

2. 节点网络结构。从网络空间节点上来看, 如表 3 所示, 三类网络均表现出同样的网络核心, 即香港、深圳、广州对网络结构演化发挥着主导作用。2015—2020 年, 深圳和广州的作

用在明显增强。深圳经济流、信息流网络节点度由 2015 年的第二位提升到了第一位; 广州科技流网络节点度由 2015 年的第三位上升到第一位, 展现出了强大的科技合作控制力。2015 年香港在经济流、科技流网络节点度排名第一, 2020 年分别降至第二位和第三位。香港在粤港澳大湾区流空间网络中的节点度变化, 是区域内外部联系格局调整、产业结构转型、全球网络格局变化以及区域合作与竞争动态平衡等多种因素共同作用的结果。澳门科技合作影响力获得明显提升, 排序由 2015 年的最后一名提升至第四名, 但经济、信息影响力仍然相对较小。珠海、佛山、东莞在经济流、科技流、信息流网络地位仅次于广州、香港和深圳, 稳居第二梯队。肇庆、江门、中山处于网络边缘地位。

3. 连边网络结构。总体来看, 粤港澳大湾区多维流网络逐渐由“Λ”格局转变为“△”空间格局(图 1)。2015 年主要联系网络骨架由广州—香港—深圳—东莞、广州—佛山—珠海—澳门构成; 2020 年, 随着珠海—澳门—香港—深圳联系逐渐增强, 三角形空间发育格局逐渐显现。但东岸联系强度明显强于西岸, 西岸的澳

表 3 2015 年、2020 年粤港澳大湾区多维网络节点规模及排序

排序	2015 年						排序	2020 年					
	城市	经济	城市	科技	城市	信息		城市	经济	城市	科技	城市	信息
1	香港	884	香港	690	广州	11517	1	深圳	1460	广州	870	深圳	9124
2	深圳	825	深圳	509	深圳	9836	2	香港	1341	深圳	689	广州	8902
3	广州	600	广州	482	东莞	6305	3	广州	1115	香港	588	东莞	6352
4	珠海	209	佛山	119	香港	5937	4	珠海	390	澳门	186	佛山	5469
5	佛山	168	东莞	114	佛山	5822	5	佛山	352	佛山	179	香港	4733
6	东莞	164	珠海	63	惠州	4744	6	东莞	350	东莞	171	惠州	4589
7	惠州	124	惠州	39	珠海	4714	7	惠州	211	珠海	156	珠海	4086
8	中山	90	江门	33	中山	4002	8	中山	195	惠州	61	肇庆	3434
9	澳门	86	中山	31	江门	3521	9	江门	146	江门	46	江门	3431
10	江门	78	肇庆	23	澳门	3476	10	澳门	125	肇庆	28	中山	3343
11	肇庆	32	澳门	13	肇庆	3281	11	肇庆	87	中山	16	澳门	2990

门、珠海带动作用相对较弱。三角形骨架定点发育具有差异性,广州、深圳、香港发育水平较高,珠海、澳门发育水平较低。2015年三角形骨架还不明显,2020年三角形骨架发育日益显现出来。

(1)粤港澳大湾区经济联系网络骨架主要集中在珠江东岸地区,香港—深圳—广州联系骨架地位稳固并持续强化。2015年和2020年联系最强的均为香港—深圳,分别为401和

609。此外,广州—佛山、广州—珠海、深圳—珠海的网络联系强度有了明显提升,表现出了较强的增长潜力。

(2)广深科技创新走廊沿线科技联系强度最高,广州—香港—深圳—东莞联系紧密。此外,广州与佛山的科技合作非常紧密,这与广佛同城发展战略密切相关。与经济联系网络不同的是,珠江口东西两岸的联系日益增强,这与珠海、澳门积极参与湾区科技合作密切相关。

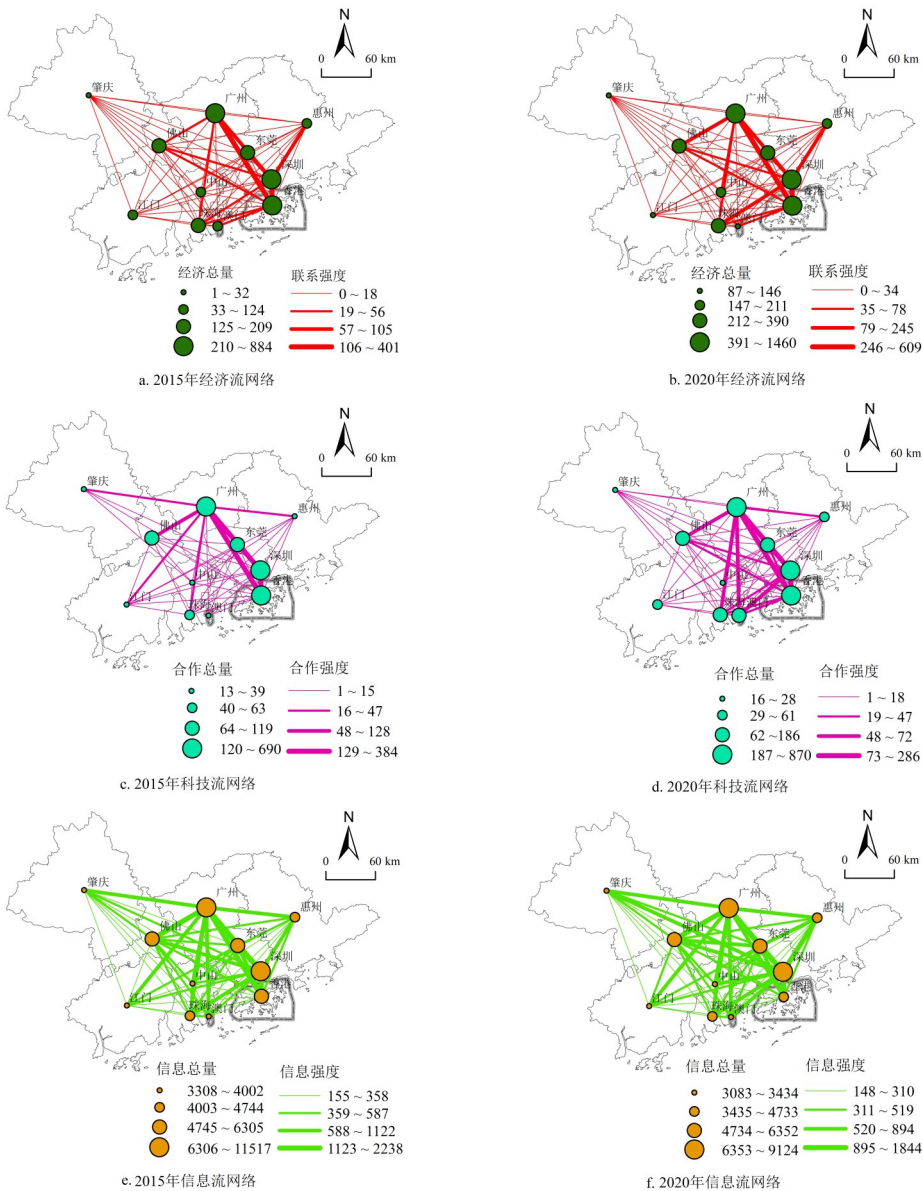


图1 2015—2020年粤港澳大湾区多维流网络

(3)广州、深圳在大湾区信息网络中占据主导地位,对于提高其他城市的信息交互具有主导作用。广州—佛山—东莞—深圳—香港联系骨架日趋稳定,2015年和2020年联系最强的均为广州—深圳。同时,广州—肇庆、广州—澳门、广州—香港、深圳—珠海、深圳—惠州的网络联系强度有了明显提升。

进一步分析,如图1所示,经济流网络联系强度虽然在2015年至2020年间有所上升,但涨幅并不大,科技流网络却呈现出区域间合作强度大幅增长的趋势。对此,一种可能的解释是,简单的要素堆积已经不再是粤港澳大湾区经济增长的驱动模式。粤港澳大湾区原有的劳动密集型产业逐渐向高端制造业和现代服务业转型,因此劳动密集型流空间网络逐渐被科技合作网络所替代。

从图1还可以看出,尽管局部有所强化,但整体而言,2015—2020年粤港澳大湾区信息连边强度的空间格局并未发生显著变化。这在一定程度上反映了人们对“区域”的感性认知尚未随着经济和科技的发展而发生根本性转变,尤其是在港澳与珠三角九市之间的连边关系方面。这种认知与现实的偏离,长期来看可能制约区域内经济与科技合作的深化。另一种可能的解释是,“十三五”期间粤港澳大湾区的互联互通制度创新仍滞后于经济增长与科技创新的

发展需求,而制度创新的滞后又进一步反映在营商环境区域间的异质性、珠江西岸与东岸发展不均衡等问题上。

为打破制度性诱因而导致的要素流动障碍,2019年,党中央、国务院出台《粤港澳大湾区发展规划纲要》。随之而来的是“十四五”期间更高强度的区域一体化规划与项目实施落地,其中既包括“两廊三极多节点”创新格局的建设、“黄金内湾”规划的提出、深中通道的竣工、综合性国家科学中心建设等珠三角九市的联动政策,也包括加快“轨道上的大湾区”建设、“港、澳车北上”的落地、横琴粤澳深度合作区的构建等港澳与珠三角九市的联动政策。这充分说明,在国家顶层设计的落地推进过程中,地方政府既要保持锚定重大发展战略目标的长期主义定力,也需要捕捉复杂多元的要素流动信号,及时进行政策推演、反思与调整,以避免路径依赖、目标偏离和战术失误。

(二)粤港澳大湾区多维流网络关联关系

借助 UCINET 6.0 软件中的 QAP 相互关系功能分别对2015年、2020年的三大网络间的相关性进行检验,检验结果见表4。从整体上看,粤港澳大湾区经济和科技网络协同水平高于其他网络间协同水平,网络两两相关关系均为正值,除了经济—信息联系网络,其他网络间的相关系数均通过了10%的显著性水平检验。2015

表4 2015年、2020年粤港澳大湾区三大网络相关性分析

年份	网络	经济联系网络	科技合作网络	信息联系网络
2015 年	经济联系网络	—	0.893***	0.18
	科技合作网络	0.893***	—	0.311*
	信息联系网络	0.18	0.311*	—
2020 年	经济联系网络	—	0.828***	0.09
	科技合作网络	0.828***	—	0.314*
	信息联系网络	0.09	0.314*	—

注: *、**、***分别表示 10%、5%、1% 的显著性水平,下同。

年,网络相关关系呈现出“经济—科技>科技—信息>经济—信息”的特征。其中,经济—科技联系最高,表明粤港澳大湾区城市间的经济联系、科技合作的流动呈现出相互正向促进作用,结果一定程度上解释了经济与科技间存在循环因果关系;科技—信息联系的相关系数为0.311,显著性水平较低,说明城市间的科技、信息要素共生水平还不高,一种可能的解释是粤港澳大湾区各城市间依然存在内生于制度因素的要素市场分割现象,阻碍了携带知识的特定要素在粤港澳大湾区范围内的溢出;经济—信息网络的相关系数以及显著性都较低,说明粤港澳大湾区经济、信息流动的叠加尚未达到较好的效果,一种可能的解释是经济与信息间的相互作用很大程度上需要科技作为媒介,此特征事实与复杂经济学的理论观点相一致。2020年,网络两两相关关系与2015年相似,但经济—科技、经济—信息的相关系数都呈现出降低的趋势,说明2020年经济联系网络与科技联系网络、信息联系网络的相似性有所下降。同时,科技联系—信息联系的相关性有所增加,说明随

着互联网的发展,城市间的科技合作与信息流动的关联性增加。

(三)粤港澳大湾区多维流网络结构的影响因素

首先对自变量矩阵和因变量矩阵进行常规的多元回归分析,之后将因变量的各行各列同时随机置换后重新进行回归。经过5000次随机置换,样本体积为110,这是因为粤港澳大湾区共11个城市,忽略对角线元素,剩下 $11 \times (11-1) = 110$ 个观测值。得到的结果见表5和表6。表5报告了2015年多重要素流动网络结构影响因素的回归分析结果,调整后的 R^2 均大于0.607,表明拟合效果较好,对数据的解释力高。(1)从经济联系网络来看,受经济水平、行政关系、科教水平影响显著,其中与人均GDP、第三产业占GDP比重、平均时间成本差异、行政级别、境内外关系呈负相关,与其他指标呈正相关。除高铁线路数量、产业克鲁格曼指数外,其他影响因子对经济联系网络产生的影响均显著,其中公共预算、人均GDP、第三产业占GDP比重、平均时间成本差异、高等院校入学人数均表现在5%

表5 2015年影响因素回归分析结果

影响因素类型	影响因子	回归系数		
		Y1 经济联系网络	Y2 科技联系网络	Y3 信息联系网络
经济水平	X_1 公共预算	0.245**	0.220**	0.187
	X_2 人均GDP	-0.557**	-0.376*	0.810**
产业结构	X_3 产业克鲁格曼指数	-0.471	-0.303	0.097
	X_4 第三产业占GDP比重	-0.076**	-0.008*	0.032**
交通可达性	X_5 高铁线路数量	0.147	0.212**	0.007
	X_6 平均时间成本差异	-0.246**	-0.106	-0.069*
行政关系	X_7 行政级别	-0.364***	-0.671***	-0.608*
	X_8 境内外关系	-1.480***	-1.345***	0.017
科教水平	X_9 高等院校入学人数	0.175**	0.420***	0.764***
	X_{10} 发明专利授权量	0.429***	0.303***	0.110
调整后 R^2		0.610	0.610	0.607
观察项个数		110	110	110
随机置换次数		5000	5000	5000

表 6 2020 年影响因素回归分析结果

影响因素类型	影响因子	回归系数		
		Y1 经济联系网络	Y2 科技联系网络	Y3 信息联系网络
经济水平	X ₁ 公共预算	0.410***	0.372***	-0.122
	X ₂ 人均 GDP	-0.126	-0.294	-0.655*
产业结构	X ₃ 产业克鲁格曼指数	-0.042	-0.099	-0.195
	X ₄ 第三产业占 GDP 比重	0.152	0.029	-0.040
交通可达性	X ₅ 高铁线路数量	0.250**	0.418***	0.001
	X ₆ 平均时间成本差异	-0.216**	-0.031	-0.123*
行政关系	X ₇ 行政级别	-0.800**	-0.761***	0.299
	X ₈ 境内外关系	-0.820***	-1.078***	-0.957
科教水平	X ₉ 高等院校入学人数	0.168**	0.380***	0.528***
	X ₁₀ 发明专利授权量	0.460***	0.296**	-0.044
调整后 R ²		0.554	0.736	0.517
观察项个数		110	110	110
随机置换次数		5000	5000	5000

水平下显著,行政级别、境内外关系、发明专利授权量均表现在 1% 水平下显著。(2)从科技联系网络来看,因变量受经济差距、行政关系差距、科教水平差距影响显著,分别与人均 GDP、第三产业占 GDP 比重、行政级别和境内外关系呈负相关,与其他指标呈正相关。除产业克鲁格曼指数、平均时间成本差异外,其他影响因子对科技联系网络的影响均显著,其中公共预算、高铁线路数量表现在 5% 水平下显著,行政关系差距、科教水平差距的影响因子表现在 1% 水平下显著。(3)从信息联系网络来看,因变量受各因素影响相对均衡,分别与平均时间成本差异、行政级别呈负相关,与其他指标呈正相关。其中,人均 GDP、第三产业占 GDP 比重表现在 5% 水平下显著,高等院校入学人数表现在 1% 水平下显著。

2020 年粤港澳大湾区网络结构影响因素与 2015 年相比,具有较大的一致性,即行政关系差距、科教水平差距因素对多维网络的影响均较大,是造成粤港澳大湾区多维网络结构的共性因素。同时,经济差距、交通可达性是造成粤港

大湾区多维网络结构产生差异的因素,体现了网络发展的路径依赖。从不同类型网络影响因素的作用关系来看,部分因素的影响力在下降:在经济联系网络中,经济水平的影响降低,交通可达性的影响显著性升高;在科技联系网络中,经济差距的影响降低,其他因素对科技联系网络的影响没有明显变化;在信息联系网络中,交通可达性和产业结构影响不显著,原因是城市间信息交流突破了实体空间的限制,对实体距离的敏感度下降。

三、结论与政策建议

(一)结论

(1)从网络结构来看,粤港澳大湾区经济联系和科技联系网络密度和聚类系数有明显提升,网络多中心性趋势明显,而信息联系网络密度和聚类系数有所下降。粤港澳大湾区多维流网络逐渐由“Λ”格局转变为“△”空间格局,东岸联系强度明显强于西岸,西岸的澳门、珠海带动力蓄势待发。

(2)从网络关联来看,粤港澳大湾区经济和科技网络协同水平高于其他网络间协同水平,这种强关联性主要源于大湾区城市群内经济活动和科技创新较高的融合程度,在经济和科技网络之间存在较高度的协同性和互补性。而经济联系与信息联系之间的协同性较弱,虽然香港和澳门的信息网络与国际接轨程度较高,但在与内地城市的经济联系中,信息网络的协同作用尚未充分发挥。2020年经济—科技网络、经济—信息网络相似性相较于2015年有所下降,反映了随着大湾区的发展,各城市的经济和科技功能逐渐分化,核心城市与周边城市之间的协同模式也在不断优化;而科技—信息网络相似性上升,反映了在数字经济、人工智能等新兴技术领域的快速发展过程中,大湾区可能出现同质性发展问题。

(3)从影响因素来看,影响粤港澳大湾区多维网络空间结构的因素具有一定差异。其中,行政关系、科教水平、交通可达性对多维网络的影响均较大且影响力在持续提升,是造成粤港澳大湾区多维网络结构特征的共性因素;经济发展、产业结构的影响力较弱且在下降,是造成粤港澳大湾区多重网络结构产生差异的因素。

(4)从理论来看,粤港澳大湾区多维空间网络关系基本符合复杂经济学的核心观点。科技网络与经济网络间的相互作用较强,说明科技创造了经济的结构,经济调节着新科技的创造;信息网络与经济网络间的相关关系不强,说明与经济网络比起来,信息网络的结构相对分散,更多地依赖于数字基础设施和互联网平台,数据共享和数字技术应用未能充分转化为经济网络中的生产力提升,导致两者之间的相关性较弱;同样地,信息网络与科技网络间的相关关系不强,粤港澳大湾区需要进一步加强信息数据对科技研发的支持,特别是在数据共享、协同创

新、数字基础设施建设等方面加大建设力度。

(二)政策建议

(1)以区域协调、功能互补、辐射拓展为导向,发挥珠江西岸与东岸城市的节点及联系极的优势带动作用,补齐粤港澳大湾区空间发育格局短板。将前海深港现代服务合作区、南沙粤港澳全面合作示范区、河套深港科技创新合作区、横琴粤澳深度合作区等作为要素结构性改革的关键支点,发挥其在产业升级、科技创新等领域的引领作用,吸引高端要素汇聚,带动大湾区整体发展。

(2)明确核心城市与非核心城市的功能定位,通过强化要素连通性,重塑大湾区内部多重核心—边缘关系,推动区域协调发展。持续发挥香港、澳门、广州、深圳四个核心城市的辐射带动作用,将香港、澳门的制度势能转化为湾区城际间经济、科技、信息合作的动能,围绕广州、深圳的产业竞争优势打造湾区城际产业互补网络;重点加强珠海、佛山、东莞、中山在多维流空间网络中的参与作用,强化其在跨境要素对流中的意义;重视培育肇庆、惠州、江门等非核心城市的原生联动能力,遵循比较优势发展战略,充分识别自身禀赋结构,积极对接区域城市网络。

(3)明确多元融合与跨界协同的目标,以区域一体化体制机制创新筑牢发展的技术底座。大湾区各类要素流动正在重塑空间格局,改变传统的以行政单元为核心的空间组织与治理逻辑。在全球经济形势复杂、科技变革快速演进的形势下,大湾区应当以《纲要》为指引,在“一国两制”框架下进一步加强基础设施“硬联通”和规则机制“软衔接”,推动各要素高效流动。例如,用好制度和政策红利,构建环大湾区国际科创中心、高科技产业带,构建人财物和科学技术的“弹簧门”;推动数据跨境治理协同,争取中

央授权支持,建立“内地省市—粤港澳大湾区—境外市场”的三级数据跨境流动架构,培育跨境数据在智能工厂、产业大脑等场景中的有效应用,提升制造业智能化水平等;推动大湾区共同生活圈建设,通过多主体协作及统一的多功能服务数字支持平台建设,助力社会资本和地方资源的深度融合,实现粤港澳大湾区的资源共享与高效循环。

参考文献:

- [1] 叶颖、雷玉桃:《都市圈中心城市如何引领高质量发展?——以珠三角城市群为例》[J],《城市观察》2024年第1期,第4-19页。
- [2] Manuel Castells, *The Rise of Network Society* [M], Oxford: Blackwell, 1996.
- [3] 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》[M],人民出版社,2022年。
- [4] 孙斌栋、郭睿、陈玉:《中国城市群的空间结构与经济绩效:对城市群空间规划的政策启示》[J],《城市规划》2019年第9期,第37-42页。
- [5] Géraldine Pflieger and Céline Rozenblat, “Introduction. Urban Networks and Network Theory: The City as the Connector of Multiple Networks” [J], *Urban Studies*, 2010, 47 (13): 2723-2735.
- [6] Peter Taylor, Ben Derudder and Michael Hoyler, “City-dyad Analyses of China’s Integration Into the World City Network” [J], *Urban Studies*, 2014, 51(5): 868-882.
- [7] 甄峰、王波、陈映雪:《基于网络社会空间的中国城市网络特征——以新浪微博为例》[J],《地理学报》2012年第8期,第1031-1043页。
- [8] 王录仓、刘海洋、刘清:《基于腾讯迁徙大数据的中国城市网络研究》[J],《地理学报》2021年第4期,第853-869页。
- [9] 黄洁、杜德林、王姣娥、周健、金凤君:《基于城市群尺度的高铁列车与长途汽车网络结构比较》[J],《地理科

学》2020年第12期,第1958-1966页。

- [10] 刘承良、闫珊珊:《中国跨国城际技术通道的空间演化及其影响因素》[J],《地理学报》2022年第2期,第331-352页。
- [11] Martijn J. Burger, Bert van der Knaap and Ronald S. Wall, “Polycentricity and the Multiplexity of Urban Networks” [J], *European Planning Studies*, 2013, 22(4): 816-840.
- [12] Geoffrey J. D. Hewings and John B. Parr, “Spatial Interdependence in a Metropolitan Setting” [J], *Spatial Economic Analysis*, 2007, 2(1): 7-22.
- [13] Xiaoqian Hu, Chao Wang, Junjie Wu and H. Eugene Stanley, “Understanding Interurban Networks From a Multiplexity Perspective” [J], *Cities*, 2020, 99: 102625.
- [14] Weiyang Zhang, Ben Derudder, Jianghao Wang and Frank Witlox, “An Analysis of the Determinants of the Multiplex Urban Networks in the Yangtze River Delta” [J], *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 2019, 1(1): 1-17.
- [15] 幸丽君、杜赛南、孙桂英、陈全:《多维流视角下湖北省网络结构特征及其影响机制》[J],《长江流域资源与环境》2022年第10期,第2134-2145页。
- [16] 王逸舟、王海军、张彬、黄鑫鑫:《基于多维要素流视角的城市群网络结构及影响因素分析——以武汉城市圈为例》[J],《经济地理》2021年第6期,第68-76页。
- [17] 李卓伟、王彬燕、王士君、田俊峰:《基于多元流的走廊地带城市网络联系分析——以辽西走廊为例》[J],《经济地理》2020年第10期,第74-82页。
- [18] 陈刚、王光辉、刘勇、吴清:《城市群多维网络空间结构特征及影响因素——以中国五大城市群为例》[J],《华中师范大学学报(自然科学版)》2023年第3期,第1-18页。
- [19] 沈文成、李培庆、姚雯雯、赵新正、任冶:《多重流空间视角下的中国城市网络空间结构特征及组织模式》[J],《地理研究》2023年第2期,第514-533页。
- [20] 王姣娥、景悦:《中国城市网络等级结构特征及组织模式——基于铁路和航空流的比较》[J],《地理学报》2017年第8期,第1508-1519页。

- [21] 马海涛:《知识流动空间的城市关系建构与创新网络模拟》[J],《地理学报》2020年第4期,第708-721页。
- [22] 马海涛、王柯文:《城市技术创新与合作对绿色发展的影响研究——以长江经济带三大城市群为例》[J],《地理研究》2022年第12期,第3287-3304页。
- [23] 王少剑、高爽、王宇渠:《基于流空间视角的城市群空间结构研究——以珠三角城市群为例》[J],《地理研究》2019年第8期,第1849-1861页。
- [24] 杨辉宇、曾达、李苗苗、吴雨蔚、范雪宁、全德:《多元流空间视角下粤港澳大湾区城市生态位研究》[J],《地理学报》2023年第8期,第1983-2000页。
- [25] 同[23]。
- [26] 戴靓、曹湛、张维阳、吕立刚:《多重空间流视角下长三角城市网络特征分析》[J],《长江流域资源与环境》2020年第6期,第1280-1289页。
- [27] 宋琼、赵新正、李同昇、刘静玉:《多重城市网络空间结构及影响因素——基于有向多值关系视角》[J],《地理科学进展》2018年第9期,第1257-1267页。
- [28] 马丽亚、修春亮、冯兴华:《多元流视角下东北城市网络特征分析》[J],《经济地理》2019年第8期,第51-58页。
- [29] 同[16]。
- [30] 彭庭莹、陈刚:《成渝地区双城经济圈多维城市网络特征及其影响机制》[J],《湖南师范大学自然科学学报》2023年第3期,第51-60页。
- [31] 黄泮爵、杨滔:《珠三角城市空间联系及社会网络——基于“流空间”的分析》[J],《热带地理》2022年第3期,第422-430页。
- [32] 汪菲、罗皓、王长建、叶玉瑶、张虹鸥、林晓洁、陈静:《金融联系视角下粤港澳大湾区城市网络空间结构及其影响因素》[J],《热带地理》2023年第4期,第581-595页。
- [33] 赵俊豪、赖锐标、杨思睿:《规则衔接:粤港澳大湾区经济一体化指数构建》[J],《城市观察》2024年第6期,第18-33页。
- [34] 邱坚坚、刘毅华、陈浩然、高枫:《流空间视角下的粤港澳大湾区空间网络格局——基于信息流与交通流的对比分析》[J],《经济地理》2019年第6期,第7-15页。
- [35] 赵新正、冯长安、李同昇、刘晓琼、芮旸:《中国城市网络的空间组织特征研究——基于开发区联系的视角》[J],《地理研究》2019年第4期,第898-910页。
- [36] 覃成林、刘丽玲:《粤港澳大湾区多极网络空间发展格局研究》[J],《广东社会科学》2022年第4期,第38-46页。
- [37] 同[21]。
- [38] 同[18]。
- [39] 张杨、赵银兵、赵晶晶、龚杰、邱瑶、李娟:《基于人流—物流—信息流的成渝城市群网络结构特征研究》[J],《地域研究与开发》2023年第6期,第40-45页。
- [40] 张旺、申玉铭:京津冀都市圈生产性服务业空间集聚特征[J],《地理科学进展》2012年第6期,第742-749页。
- [41] 柏培文、张伯超:《工资差异与劳动力流动对经济的影响——以上市公司行业结构和产出为视角》[J],《中国人口科学》2016年第2期,第47-60页。
- [42] 董莹、罗静、郑文升、田野、田玲玲、陈国磊:《湖北省城市网络结构及其复杂性研究》[J],《经济地理》2019年第7期,第76-84页。
- [43] 钟业喜、吴思雨、冯兴华、吴青青:《多元流空间视角下长江中游城市群网络结构特征》[J],《江西师范大学学报(哲学社会科学版)》2020年第2期,第47-55页。
- [44] 同[15]。
- [45] 同[18]。
- [46] 刘梦雨、沈丽珍:《高铁发展对城市对间联系的影响及异质性研究——以南京市为例》[J],《地理科学进展》2021年第4期,第647-659页。
- [47] 杜亚楠、王庆喜、王忠燕:《多维邻近下中国三大城市群创新网络演化特征及机制研究》[J],《地理科学》2023年第2期,第197-207页。
- 作者简介:**王启松,澳门科技大学可持续发展研究所博士研究生,珠海科技学院助教。陈刚,江西财经大学经济与社会发展研究院助理研究员。郑满茵,广东工业大学数学与统计学院硕士研究生。
- 责任编辑:卢小文

居民消费的变化趋势、制约因素与提振对策

——基于广州市居民消费情况问卷调查的分析

■ 何江 张小英

摘要:本研究以广州市为例,基于问卷调查数据对我国城市居民消费情况进行分析。研究发现,2023年以来居民消费有所恢复,但恢复力度不强,同时居民在消费观念、消费内容、消费方式、消费场景等方面呈现出一些新趋势新特征。当前提振消费、促进消费提质升级面临一些制约因素:从需求侧看,消费意愿及能力不足;从供给侧看,商圈建设、生活服务供给、消费品牌丰富性等方面供需适配性有待提升;从环境侧看,交通条件和消费者权益保护仍需优化。本文认为,今后应从需求、供给和环境三个方面综合施策,打好提振消费政策“组合拳”,进而提出了增强消费能力、提升消费意愿、扩大服务消费、创新消费场景、建设城市商圈、优化消费环境的建议。

关键词:居民消费;提振消费;消费意愿;消费场景;消费升级

【中图分类号】F063.2 **DOI:**10.3969/j.issn.1674-7178.2025.01.002



开放科学(资源服务)标识码(OSID)

近年来,党中央高度重视扩大内需、提振消费。习近平总书记在2022年中央经济工作会议上强调,必须大力实施扩大内需战略,把恢复和扩大消费摆在优先位置^[1]。2024年7月,党的二十届三中全会提出,加快培育完整内需体系,完善扩大消费长效机制^[2]。2024年12月召开的中央经济工作会议提出将“大力提振消费、提高投资效益,全方位扩大国内需求”作为2025年经济

工作首个重点任务^[3]。可以说,消费是我国经济增长的重要引擎和畅通国内大循环的关键环节,只有当消费市场活跃,消费潜力充分释放,才能实现从生产到消费的高效转化,使国内大循环得以良性运转。总需求不足是当前经济运行面临的突出矛盾之一,提振消费是全方位扩大国内需求的重中之重,对于稳增长具有十分重要的意义。

【基金项目】广东省哲学社会科学规划2022年度一般项目“COVID-19疫情影响下广东省商业业态时空变化及优化策略研究”(GD22CYJ05)成果。

一、国内研究进展

从全球经济形势看,内需主导未来经济格局,得消费者得天下。庞大的内需市场和消费市场是中国发展的坚实底气。因此,近年来消费问题成为我国学界的研究热点,不少学者围绕如何提振消费或促进消费升级进行了深入研究。(1)在提振消费的必要性方面,现有研究认为,提振消费是扩大国内需求的首要任务或关键落脚点,对于拉动经济增长、推动经济增长模式转型、满足人民美好生活需要具有重大意义^[4-8]。(2)在消费特征和趋势方面,我国居民消费正在发生深刻变化,消费水平不断提高,新生代成为消费主力,消费观念理性化个性化,消费内容服务化精细化,消费方式越来越依赖网络,消费过程更注重体验,消费场景不断创新等^[9-13]。其中,服务消费具有较大发展潜力,应把扩大服务消费摆在更加重要的位置^[12]。(3)在居民消费的影响因素方面,通过梳理相关研究,可以发现消费的影响因素非常复杂。一是经济和收入增长是影响消费的主要因素,扩大消费的关键在于促进经济增长、增加居民收入^[14-16];二是收入分配对总消费有着显著影响,社会保障不完善和收入差距过大会抑制消费^[17-20];三是保障就业不仅能为当期消费提供物质基础,更能稳定中长期消费预期^[21];四是人口结构对居民消费也有显著影响^[22-23],人口老龄化既带来了挑战,也催生了“银发经济”,成为新的消费增长点;五是房价上涨在理论上对居民消费存在财富效应^[24]和挤出效应^[25-27];六是数字经济发展推动传统消费从形式、内容、模式和思维四个方面向数字化消费转型^[28],有助于带动居民消费的扩容与提质^[29-31];七是技术创新、产业创新、消费业态创新和消费制度改革创新都会对消费增长、消费升级产生重要影响^[32-34]。上述

研究在深入分析的基础上,从提高居民收入、缩小收入差距、促进充分就业、完善社会保障、促进线上线下消费融合发展等方面,提出了一系列扩大消费和促进消费升级的政策建议。

综合来看,近年来国内关于消费问题的研究成果非常丰富且具有较高政策价值,但也存在一些需要拓展或深化的领域。例如,基于城市居民微观数据的研究较少,特别是关于消费观念、消费内容、消费方式、消费场景、消费供给、消费环境的城市案例研究较少。鉴于此,本文以广州市为例,基于问卷调查数据对我国城市居民消费情况进行摸底,分析梳理当前居民消费的主要变化趋势与制约因素,为消费理论提供我国大城市的经验内容。

二、问卷调查情况

本文主要使用统计分析方法来研究我国城市居民消费情况,数据来源于课题组2023—2024年开展的“扩大内需背景下广州市居民消费情况”问卷调查数据。该次问卷调查的主要内容包括居民消费的恢复情况、居民消费的新特点新趋势、居民消费面临的制约因素等。问卷调查采取电话访谈方式,从广州市居民电话号码数据库中随机抽取一定数量的电话号码作为样本,以保证抽样的随机性。另外,为了使样本更好地代表总体,广州市11个区的样本量大致按照各个区常住人口占比来确定。问卷调查共收回有效问卷1005份,表1显示了受访者的性别、年龄和受教育程度的构成状况。

三、广州居民消费的变化趋势分析

(一)居民消费有所恢复,但恢复力度不强
随着疫情后我国经济社会全面恢复常态化

表 1 受访者的性别、年龄和受教育程度构成

	样本数(人)	比例(%)
性别		
男	578	57.5
女	427	42.5
受教育程度		
初中及以下	130	12.9
高中/中专/职高/技校	255	25.4
大专	255	25.4
本科	307	30.5
研究生及以上	52	5.2
其他	6	0.6
出生年代		
“00后”(2000年及以后出生)	68	6.8
“90后”(1990—1999年出生)	258	25.7
“80后”(1980—1989年出生)	348	34.6
“70后”(1970—1979年出生)	205	20.4
“60后”(1960—1969年出生)	72	7.2
“50后”及以前(1959年及以前出生)	54	5.4

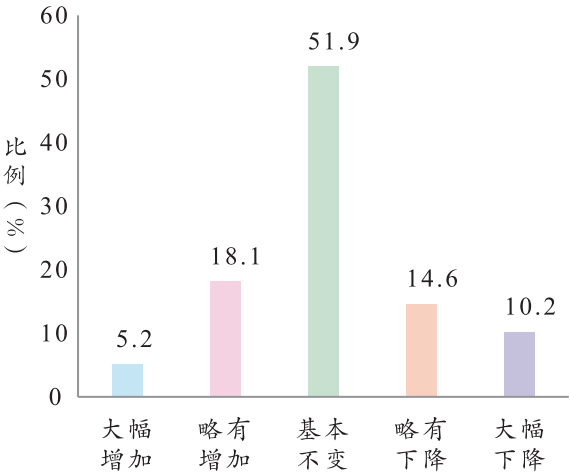


图 1 疫情后受访者家庭消费变化情况

运行,一系列促消费政策落地生效,广州市消费市场稳中有升,社会消费品零售总额 2023 年达 11012.62 亿元,同比增长 6.7%。但从微观层面看,虽然问卷调查显示居民消费逐步恢复,但恢复力度不够强。如图 1 所示,51.9%的受访者家庭消费与疫情期间相比“基本不变”,23.3%的受

访者家庭消费“增加”(包括“大幅增加”和“略有增加”),24.8%的受访者家庭消费“下降”(包括“略有下降”和“大幅下降”),样本中超过半数的家庭消费维持“基本不变”。问卷调查显示,居民消费意愿仍较弱,家庭消费并未出现普遍性增长。

(二)居民消费观念正在转变,更趋理性化、个性化、绿色化、体验化

问卷调查显示^①:(1)92.7%的受访者认为自己的“消费行为比以前更谨慎、更理性了”,表明广州居民的消费观念较为理性,更注重产品的性价比和实用性。(2)60.6%的受访者表示“会优先购买能够突出自己个性的产品”,表明大部分广州居民偏好能够彰显个性和满足独特需求的产品或服务,个性化、定制化消费发展前景非常广阔。实际上,当前“国潮国风”的兴起在很大程度上反映了我国居民消费观念理性化、个性化的趋势,物美价廉且彰显个性和文

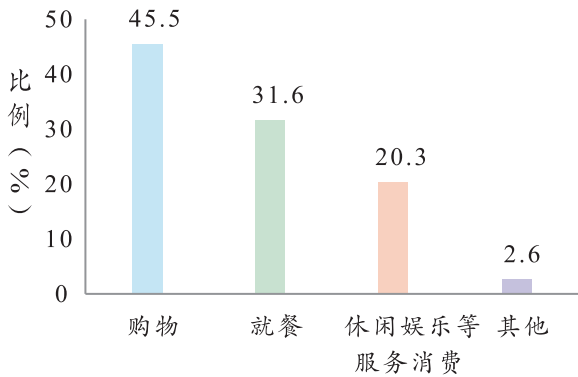


图2 受访者去商场或购物中心的主要目的

化品位的国货品牌更能获得消费者青睐。(3) 87.0%的受访者表示“会优先考虑购买节能环保产品”,表明大多数广州居民具有较强的绿色环保意识,会主动选择绿色产品和绿色品牌。(4) 45.5%的受访者表示去商场或购物中心的主要目的是“购物”,而以“就餐”“休闲娱乐”等为主要目的的受访者比例高达51.9%(图2)。可见,线下服务型、体验型消费是城市居民消费活动的重要组成部分,很难完全被线上消费所取代,仍具有较好的发展前景。

(三)居民服务消费占比有望上升,教育培训、医疗健康、文化旅游等服务消费发展潜力

较大

当前广州居民服务消费占家庭总消费支出的比重不高。如图3所示,约65%的受访者家庭服务消费占比不足50%,居民家庭服务消费平均占比约为44%,不仅远低于发达国家家庭服务消费水平(发达国家家庭服务消费占比普遍在60%左右,2019年和2022年美国家庭服务消费占比分别为68.9%和67.8%^②,2019年和2022年日本家庭服务消费占比分别为60.0%和58.0%^③),也低于北京市的服务消费占比(2022年北京服务消费占比为54.7%^④)。近年来我国消费升级的一个突出表现是服务消费保持较快增长,占总消费支出的比重呈不断上升的趋势。另外,本次问卷调查结果显示,74.3%的受访者认同未来家庭服务消费占比将会提高。

当被问及“未来您的家庭可能增加的服务消费项目有哪些?”时,较多受访者选择了“教育培训”(60.0%)、“医疗健康”(46.3%)、“文化旅游”(38.6%)等服务消费项目(图4),表明城市居民对上述三类服务消费发展潜力较大,未来这三类服务消费极有可能实现较快增长。选择“餐饮”和“居住”的受访者比例也超过了20%,

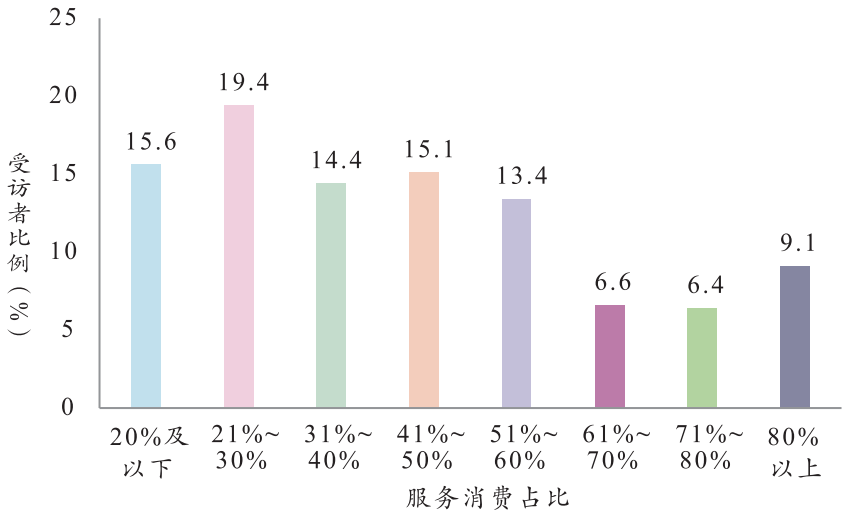


图3 受访者家庭服务消费金额占总消费金额的比例

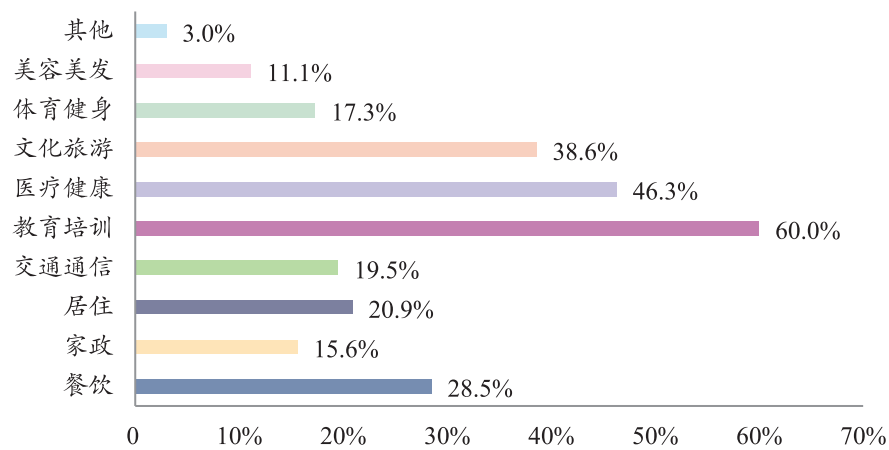


图4 受访者家庭未来可能增加的服务消费项目

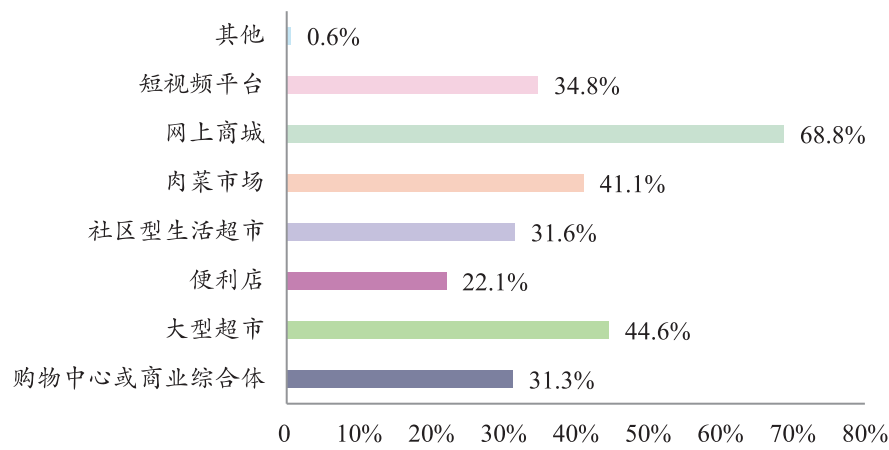


图5 受访者喜欢的消费场所或购物渠道有哪些

餐饮和居住消费有望稳步增长。

(四)居民购物渠道呈现多元化和线上线下融合趋势,网络购物群体正在向中老年人延伸

目前大多数广州居民通过多个购物渠道来满足消费需求,其中线上渠道更受青睐。根据问卷调查统计结果,约80%的受访者喜欢两种或两种以上的购物渠道,64.5%的受访者所喜欢的购物渠道中既有线上也有线下购物渠道,线上线下融合特征明显。相对于线下购物渠道,城市居民更加偏好线上购物渠道。如图5所示,68.8%受访者选择了淘宝、京东、拼多多等网上商城,还有34.8%的受访者选择了淘宝直播、抖

音、快手等短视频平台,短视频平台已经成为居民购物的重要渠道。

年轻人更喜爱网络购物,网络购物群体向中老年人延伸。如表2所示,“00后”受访者中,喜欢通过“网上商城”购物的比例最高,达82.4%;“90后”受访者中,喜欢通过“短视频平台”购物的比例最高,达39.9%。整体上看,随着年龄增加,各个年龄段偏好线上购物渠道的比例逐步降低。另外,“60后”和“‘50后’及以前”受访者中,通过“网上商城”购物的比例分别达51.4%和37.0%,表明老年人也在不断加入网购群体。

表2 各年龄段受访者喜欢网络购物的比例

年龄段	各年龄段样本中 喜欢“网上商城”的比例	各年龄段样本中 喜欢“短视频平台”的比例
“00后”(2000年及以后出生)	82.4%	30.9%
“90后”(1990—1999年出生)	76.0%	39.9%
“80后”(1980—1989年出生)	69.5%	37.9%
“70后”(1970—1979年出生)	68.3%	32.7%
“60后”(1960—1969年出生)	51.4%	29.2%
“50后”及以前(1959年及以前出生)	37.0%	11.1%

(五)居民对消费场景的偏好较为多样,生态、科技、文化等消费场景受到较多青睐

问卷调查结果显示(图6),受访者对不同消费场景的选择比例呈现出较为均匀的分布特征,未有任何单一消费场景获得超过40%受访者的偏好选择。这一结果表明,城市居民在消费场景偏好上表现出较高的多样性,尚未形成对某一特定消费场景的集中偏好,但在问卷所列举的消费场景中,“生态景观”“科技进步”“历史文化”等消费场景得到了较多受访者的喜爱。

(六)居民夜间外出消费较为普遍,“90后”夜间外出消费频次最高

问卷调查结果显示,大部分受访者都有夜间消费行为。如表3所示,夜间外出消费每周至少1次的受访者占比近60%,平均频次约为1.3

次/周,表明广州居民夜间外出消费较为普遍。

不同年龄段受访者夜间外出消费的频次存在明显差异,城市消费群体分化趋于明显。“90后”夜间外出消费的频率最高,75.2%的受访“90后”每周至少夜间外出消费1次,平均夜间外出消费频次为1.75次/周。紧随“90后”的是“00后”(1.71次/周),“00后”消费群体有望成为广州夜间外出消费的主体。整体上看,年轻人更喜欢夜间外出消费,发展夜间经济迎合了年轻群体的消费需求,是扩大消费的重要举措。

四、扩大消费面临的制约因素分析

调查发现,2023年以来广州居民消费意愿仍趋保守,消费恢复力度未达到预期,其中既有

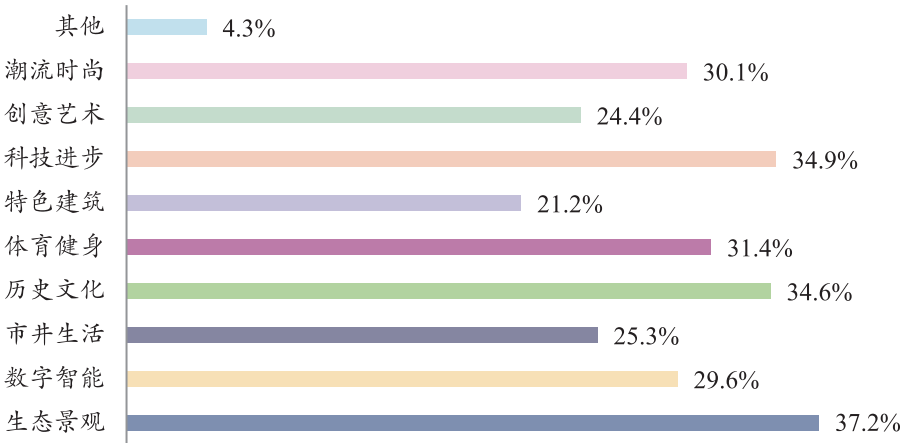


图6 受访者喜欢的消费场景类型

表3 受访者夜间外出消费的频次

年龄段	几乎没有	一周一次	一周2~3次	一周4~5次	一周6~7次	平均频次(次)
“00后”(2000年及以后出生)	27.9%	27.9%	33.8%	4.4%	5.9%	1.71
“90后”(1990—1999年出生)	24.8%	31.4%	32.2%	6.2%	5.4%	1.75
“80后”(1980—1989年出生)	35.6%	30.7%	27.6%	3.4%	2.6%	1.32
“70后”(1970—1979年出生)	52.2%	26.3%	17.6%	2.0%	2.0%	0.92
“60后”(1960—1969年出生)	68.1%	20.8%	8.3%	2.8%	0.0%	0.54
“50后”及以前(1959年及以前出生)	74.1%	13.0%	11.1%	0.0%	1.9%	0.53
合计	40.1%	28.2%	24.9%	3.7%	3.2%	1.28

消费需求和供给方面的因素,也有消费环境方面的因素。下面从需求侧、供给侧和环境侧三个方面分析扩大消费面临的制约因素。

(一)需求侧:消费能力不足,消费意愿较弱

1.居民消费能力不足

作为经济现象,居民消费能力不足通常指的是居民在一定时期内可用于消费的资金不足以满足其消费需求。这一现象可能由多种因素导致,如居民收入水平较低、消费预期不稳定等。而作为非经济现象的民调解释性选项时,居民自认为的“消费能力不足”则深受居民的消费意愿、对经济的判断等主观性因素影响。目前广州居民消费趋于保守,消费意愿不强,且自认为消费能力不足,从调研分析上看主要出于以下因素(图7)。(1)收入因素。较多受访者认为“当前收入水平偏低”和“未来收入预期不好”是制约消费的主要因素,选择二者的比例合计为68.3%。受外部环境不确定性增加、国内经济结构调整等因素影响,就业市场景气度降低,导致居民薪金收入增长放缓。另外,近年来股票、房地产、大宗商品等资产表现低迷,难以成为增加居民财产性收入的有效途径。(2)物价因素。物价水平的高低直接影响居民的实际收入和购买力。2021—2024年我国居民消费价格指数同比上涨分别为0.9%、2%、0.2%^⑤和0.2%^⑥,表明我国整体消费物价水平涨幅并不高,物价不是当前制约居民消费的主要因素。但从较长时期

看,在成本推动和需求拉动的相互作用下,可能导致物价水平上涨幅度较大。问卷调查数据显示较多受访者认为物价是消费的主要制约因素,实际上反映的是居民担心物价上涨,对物价上涨的心理承受力较弱。(3)预防性因素。选择“需要存钱养老、防病和防失业”的受访者比例达50.4%,表明城市居民具有较强的预防性储蓄动机,抑制了消费潜力释放。健全的社会保障体系可以增强人们的安全感,能够有效减弱人们的预防性储蓄动机。目前我国社会保障体系还有待完善,加之近年来经济发展的不确定性较强,在这种情况下居民对于未来就业、收入、医疗、教育等方面的担忧情绪有所增强,因此选择通过增加储蓄、减少消费来预防不确定性。(4)购买住房因素。选择“需要存钱购买房屋或偿还按揭贷款”的受访者比例为38.7%,表明购买住房支出已经对居民消费形成了较为严重的挤压,这也是目前制约居民消费能力的重要因素之一。2009年以来,旺盛的住房需求和地区性供给短缺推动我国大城市房价持续上涨。例如,广州住宅商品房平均销售价格由2010年的每平方米10615元上升到2021年的每平方米30580元,上涨了约1.9倍^⑦,房价过快上涨加重了广州居民的购房负担,从而挤占了消费需求。

2.居民对未来预期较弱

预期是影响消费需求的重要因素之一。当消费者对未来经济前景和家庭财务状况的预期

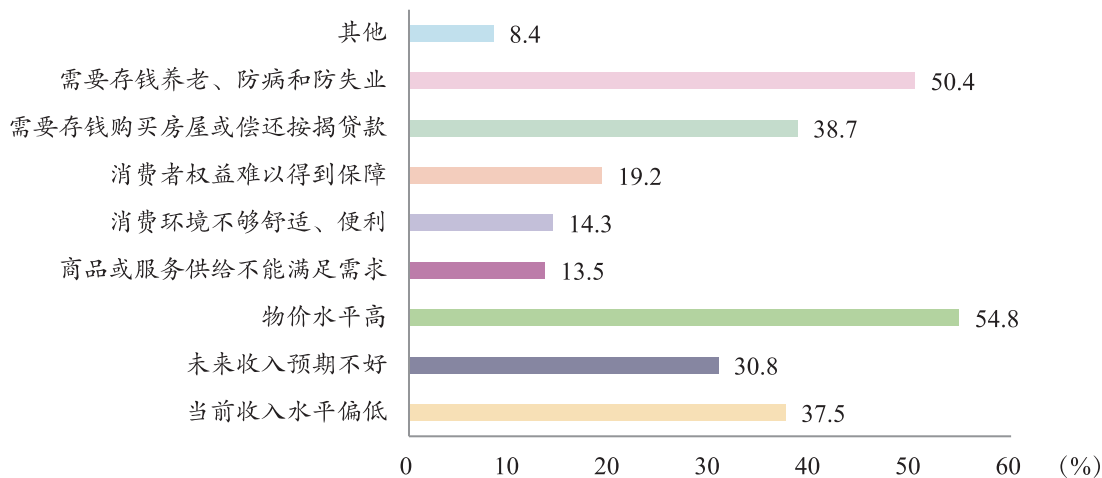


图7 当前制约受访者家庭消费的主要因素

较为悲观时,消费意愿和消费信心就会减弱,进而节制或缩减消费。问卷调查显示,受访者对未来三年经济形势的预期较弱,选择“越来越好”的受访者比例为40.4%(图8);受访者对未来家庭收入的预期也不够乐观,预期未来三年家庭收入上升(包括“明显提升”和“有所提升”)的受访者比例仅为36.6%(图9)。预期对居民的消费行为具有重要影响,而且能产生自我实现效应,当前大环境下如何改善消费者预期是提振消费迫切需要解决的问题。

(二)供给侧:商圈建设、生活服务供给、消

费品牌丰富性等方面的供需适配性有待提升

随着收入和生活水平的提高,居民消费层次从满足基本生理需求的基本消费品,转向满足高层次精神需求、服务需求的消费品,对消费供给的要求越来越高,因此供给与需求不完全匹配会影响居民消费意愿和消费潜力释放。从问卷调查结果来看(表4),居民对广州“商场或购物中心的品质”“商场或购物中心的空间布局”等方面满意度相对较高,满意度(包括“满意”和“比较满意”)超过70%,而对“一刻钟便民生活圈建设”“智慧商圈建设”“生活服务供给”“消费品牌的丰富性”的满意度相对较低,满意

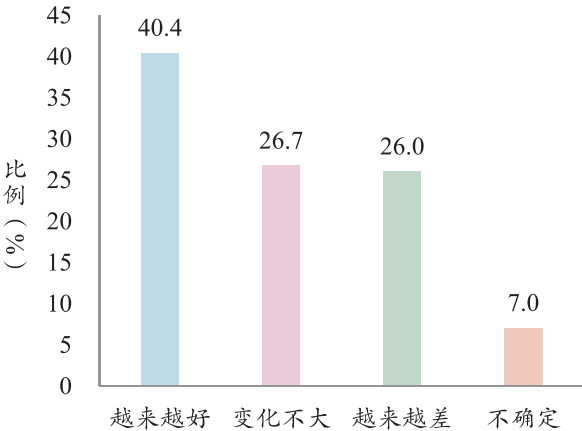


图8 受访者对未来三年经济形势的预期

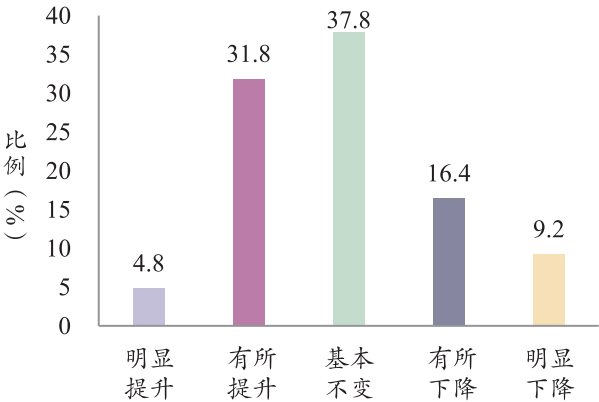


图9 受访者对未来三年家庭收入的预期

度分别为 63.8%、65.1%、65.4%、65.9%。针对上述居民满意度较低的领域,提升居民日常生活消费和品质消费的便利性,推进城市商圈智慧化数字化建设,增加普惠性和高品质生活服务供给,培育和引入更多的满足品质化个性化多元化需求的消费品牌,形成多层级的消费中心地,丰富居民消费选择,是今后完善城市消费供给体系、增强供需适配性的重点所在。

(三)环境侧:交通条件和消费者权益保护等因素对居民消费形成了一定制约

安全、放心、舒适、便利的消费环境可以给人们带来更好的购物体验,有助于提高人们的消费意愿。从问卷统计结果看(表 5),居民对广州“消费环境的舒适性、愉悦性”方面满意度相对较高,但对“综合交通条件”和“消费者权益保护”的满意度较低。虽然广州交通网络十分发达,但主要商圈的交通拥堵和停车难等问题依然存在,影响了人们去这些商圈的消费体验。广州居民对“消费者权益保护”评价偏低由多种因素导致。近年来,消费者权益保护意识日益增强,与此同时,随着消费新业态新模式不断涌现,网购消费、服务类消费、预付式消费等领域投诉量快速增长。广州市市场监督管理局 12315 投诉举报中心数据显示,2022 年涉线上消费投诉举报共 53.25 万件,占全年投诉举报总量的 2/3,占比首次超六成,相较于 2021 年数量增长近五成;2022 年以抖音、快手为代表的短视频

销售投诉举报 5.08 万件,同比增长 4 倍多^[35]。可见,随着新型消费需求的日益增长,消费新业态新模式成投诉举报增长点,消费者权益保护工作仍然任重道远。

五、结论与建议

(一)主要结论

在外部环境不确定性因素对我国经济稳定增长形成较大挑战的形势下,提高内循环中居民消费韧性是我国保持澎湃发展动能的重要环节。本研究以广州市为例,基于居民消费调查问卷数据对我国城市居民消费恢复情况、消费观念、消费内容、消费方式、消费场景等进行了分析。现阶段城市居民消费行为呈现出一些新特点新趋势:居民消费逐步恢复,但恢复力度不强;居民消费更趋理性化、个性化、绿色化、体验化;居民服务消费占比有望上升,教育培训、医疗健康、文化旅游等服务消费发展潜力较大;居民购物渠道呈现多元化和线上线下融合趋势,网络购物群体正在向中老年人延伸;居民对消费场景的偏好较为多样,生态、科技、文化等消费场景受到青睐;居民夜间外出消费较为普遍,“90 后”夜间外出消费频次最高,同群消费趋势明显。当前扩大消费面临较多制约因素:从需求侧看,存在收入、物价、预防性储蓄和购买住房等因素制约了居民消费能力,而且居民对未

表 4 受访者对广州消费供给的评价情况(单位:%)

评价项目	满意	比较满意	一般	不太满意	不满意
商场或购物中心的品质	39.5	32.2	24.9	2.2	1.2
商场或购物中心的空间布局	41.0	31.0	24.7	2.3	1.0
消费品牌的丰富性	41.5	24.4	28.8	3.8	1.6
生活服务供给	38.2	27.2	26	5.6	3.1
一刻钟便民生活圈建设	36.6	27.2	25.9	6.1	4.3
智慧商圈建设	33.0	32.1	27.2	5.1	2.6

表5 受访者对广州消费环境的评价情况(单位:%)

评价项目	满意	比较满意	一般	不太满意	不满意
消费环境的舒适性、愉悦性	38.6	31.9	25.5	3.1	0.9
综合交通条件	34.8	31.5	22.6	6.8	4.3
消费者权益保护	32.5	26.3	31.5	6.4	3.3

来经济前景和家庭财务状况预期较弱,导致消费意愿和消费信心有所减弱;从供给侧看,商圈建设、生活服务供给、消费品牌丰富性等方面供需适配性有待提升,现代化消费基础设施体系的完善程度影响了居民消费意愿和消费潜力释放;从环境侧看,交通和消费者权益保护等因素也对居民消费形成了一定制约。因此,为了获得更好的政策效果,提振消费应该从需求侧、供给侧和环境侧全面发力。

(二)对策建议

1. 提高居民收入及增长预期,切实增强消费能力

提振消费的关键在于提高居民收入及增长预期。一是实施更加积极的财政政策和适度宽松的货币政策,深入推进营商环境改革,活跃民营经济,鼓励创新创业,通过增强经济发展活力稳步提升居民收入及增长预期。二是实施就业优先战略,高质量推进就业促进工程,特别是要促进毕业大学生和中青年群体就业稳定。完善职业教育培训体系,支持对大学毕业生和再就业人员提供职业教育培训服务。三是加大促消费政策力度,加力扩围消费品“以旧换新”政策,积极使用消费券这一政策工具。2025年我国加大了消费品“以旧换新”政策支持力度^[36],在汽车、家电、数码、家装、电动自行车等重点消费品领域探索补贴政策与金融支持联动,充分发挥补贴资金的撬动作用。四是积极拓宽居民增收渠道,推动中低收入群体增收减负,多渠道增加城乡居民财产性收入。五是深化收入分配制度

改革,缩小个体间收入差距。

2. 完善社会保障体系,减少居民消费的后顾之忧

一是在社保、失业、医疗等方面筑牢底线,健全灵活就业人员、农民工、新就业人员社保制度,适度提高城乡居民基础养老金和退休人员基本养老金,提高城乡居民医保财政补助标准,加强失业救济保障。二是加大保障性住房建设和供给,减轻购房支出对消费的挤出效应。加快落实《关于规划建设保障性住房的指导意见》^[37],充分利用依法收回的已批未建土地、房地产企业破产处置商品住房和土地、闲置住房等建设筹集保障性住房,支持利用闲置低效工业、商业、办公等非住宅用地建设保障性住房。三是完善生育支持政策体系,加大生育补贴力度。四要做好基本消费品保供稳价工作,确保群众基本生活需求得到满足。

3. 推动服务消费提质升级,培育新的消费增长点

一是加快落实《关于促进服务消费高质量发展的意见》^[38],顺应居民服务消费需求变化趋势,重点促进文旅、教育、医疗、餐饮、养老、育幼、居住、家政等服务消费。二是高质量发展各类文旅项目,培育生态旅游、工业旅游、体育旅游、冰雪旅游、邮轮旅游等旅游业态,打造一批世界级旅游景区、线路和目的地。三是支持社会力量提供多层次多样化医疗健康服务,鼓励有条件的地区发展医美、康养、健康体检和咨询等服务业态。四是面向数字化智能化个性化,

发展线上医疗、线上健身、线上娱乐、线上赛事、线上学习等新型服务业态,鼓励发展康体健身、精准医疗、养老托幼和品牌生活等定制服务。五是大力发展“银发经济”,促进养老服务供给品质化精细化发展,拓展老龄旅游、老年健康、老年教育等服务消费业态。六是基于同群效应建立可视化消费的激励机制,加强在小红书、哔哩哔哩、抖音等平台的优质消费信息的分享和交流,以不同层级不同社群的新消费潮流拉动国货消费。

4. 促进消费跨界融合发展,塑造多元化高品质消费场景

一是顺应全渠道消费新特征,加快实体商业数字化升级和商业模式创新,丰富移动互联网、物联网、大数据、云计算、人工智能等技术的商业应用场景,完善消费基础设施总体规划和顶层设计。深化智慧城市在消费领域的应用场景,借鉴上海“申银智联”项目的成功经验,运用大模型和多模态人工智能技术精准识别城市消费空间,并基于数字孪生技术构建商业时空引流场景。通过精准识别空间消费能力和消费潜力,优化资源利用效率,支持消费促进政策的精准触达,进而以数字孪生技术开创商业运营新模式。二是加强消费与生态景观、历史文化、科学技术、数字智能、体育赛事、国潮时尚、创意艺术、地方美食、特色建筑等元素融合,打造趣味度高、沉浸感强、吸引力大的多元化高品质消费场景。三是推动夜间经济高质量发展,通过举办沉浸式体验活动,融合商业、文化、旅游、体育等元素,拓展夜间消费的场景和业态,打造一批全国夜间经济标杆。四是促进文化与购物、旅游、美食、展览、住宿、康养等融合发展,支持文艺演出走进商圈和景区,鼓励举办具有本地特色的节庆活动。

5. 聚焦品质化特色化智慧化,推动城市商

圈高质量发展

一是高质量推进城市商圈建设,构建分层分类和业态互补的城市商圈发展格局。促进核心商圈品质化发展,推动步行街改造提升,建设城市地标商圈。合理规划区域商圈地址、定位和业态组合,满足城市居民综合性消费需求。二是加强商业老街区风貌塑造和改造提升,突出本地文化特色,促进文商旅融合发展。三是落实《关于推进城市一刻钟便民生活圈建设的意见》^[39],聚焦“一店一早”“一菜一修”“一老一小”,加快推进一刻钟便民生活圈建设,激发社区消费活力。四是采取“政府+商会+企业”的共建共营共享模式,积极推进智慧商圈建设。完善重点商圈统一的大数据平台,发展智慧超市、智慧商店、智慧餐厅等新型服务业态,推动智慧停车、智慧导购、智慧支付等技术应用。

6. 加强消费者权益保护,营造安全放心舒适的消费环境

一是构建安全放心的消费环境。加大市场监管力度,严厉打击制售假冒伪劣商品、虚假宣传、侵害消费者个人信息安全等各类违法行为。加强消费领域诚信体系建设,健全商家信用信息记录和发布制度。完善便捷高效的消费者维权机制,建立消费纠纷快捷解决机制。健全新型消费领域技术和服务标准体系,加强对新业态的监管。选择新型消费的重点领域,建立常态化的消费者满意度调查评估机制,定期发布消费者满意度调查评估报告。二是提升消费便利化水平。打造便捷高效的综合交通网络枢纽城市,促进大型消费和旅游场所与市政交通枢纽互联互通,支持发展共享停车、智慧停车体系,着力解决主要城市商圈的交通拥堵和停车难问题,提升城市居民及旅客出行购物体验。

参考文献:

- [1] 习近平:《当前经济工作的几个重大问题》[J],《求是》2023年第4期,第4-9页。
- [2] 《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》[M],人民出版社,2024年。
- [3] 新华社:《中央经济工作会议在北京举行 习近平发表重要讲话》[DB/OL],2024年12月12日,https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202412/content_6992258.htm,访问日期:2025年1月4日。
- [4] 刘东皇、朱高林:《中国居民消费对经济增长拉动作用的分布特征分析》[J],《当代经济管理》2021年第4期,第8-12页。
- [5] 史琳琰、张彩云、胡怀国:《消费驱动型发展的理论逻辑、生成路径及对中国式现代化的启示》[J],《经济学家》2023年第2期,第35-44页。
- [6] 陈文玲:《推动经济快速复苏的关键是提振消费》[J],《宏观经济管理》2023年第3期,第16-26页。
- [7] 张慧慧、李雪松:《扩大内需战略下全面促进消费问题研究》[J],《当代经济管理》2023年第8期,第1-8页。
- [8] 刘瑞:《恢复和扩大消费:着力方向与根本措施》[J],《人民论坛》2023年第18期,第16-20页。
- [9] 叶彩敏、钟陆文:《粤港澳大湾区居民消费趋势与政策完善》[J],《商业经济》2022年第7期,第46-49页。
- [10] 依绍华:《新时期扩大居民消费面临的问题与建议》[J],《价格理论与实践》2023年第8期,第25-29页。
- [11] 牛碧理:《扩大居民消费需多措并举、精准施策——中国居民的消费结构、收入和价格弹性分析》[J],《中国经贸导刊》2024年第4期,第27-29页。
- [12] 刘奕:《着力扩大服务消费:趋势特征与政策取向》[J],《人民论坛》2024年第24期,第21-25页。
- [13] 朱迪:《中国式现代化进程中的居民消费结构转型》[J],《北京工业大学学报(社会科学版)》2025年第2期,第21-34页。
- [14] 周绍杰、张泽邦、薛婧:《理解中国消费问题:典型事实、影响因素及政策建议》[J],《云南社会科学》2023年第4期,第23-31页。
- [15] 王高翔:《扩大内需背景下经济稳增长对居民消费提升的影响机制》[J],《商业经济研究》2024年第22期,第56-60页。
- [16] 宿玉海、孙晓芹、李成友:《收入分配与异质性消费结构——基于中等收入群体新测度》[J],《财经科学》2021年第9期,第80-95页。
- [17] 刘悦、陈雅坤、李兵:《收入不平等对消费升级的影响——基于奢侈品消费的跨国分析》[J],《经济科学》2019年第6期,第30-42页。
- [18] 石明明、江舟、周小焱:《消费升级还是消费降级》[J],《中国工业经济》2019年第7期,第42-60页。
- [19] 魏熙晔、龚刚、李梦雨:《收入分配、产业升级与中等收入陷阱》[J],《浙江社会科学》2019年第10期,第62-74页。
- [20] 龚志民、陈笑:《收入分配“合理性”与消费需求》[J],《消费经济》2019年第5期,第32-42页。
- [21] 文洪星、韩青:《非农就业如何影响农村居民家庭消费——基于总量与结构视角》[J],《中国农村观察》2018年第3期,第91-109页。
- [22] 徐瑾、陈慧琳、钱明明:《人口老龄化、居民消费与产业结构升级》[J],《经济问题探索》2023年第3期,第143-158页。
- [23] 崔晓东、郑玉华:《人口转型与消费结构变迁:理论推演与情景模拟》[J],《统计与决策》2023年第13期,第79-84页。
- [24] 班梓瑜、任羽卓:《住房财富对城镇居民消费的影响——基于CHFS数据分析》[J],《商业经济研究》2024年第5期,第51-54页。
- [25] 易行健、苏欣、周聪、杨碧云:《房价预期与城镇居民家庭股市参与——理论探讨与微观经验证据》[J],《金融研究》2022年第4期,第151-169页。
- [26] 申洋、陈钊:《勒紧裤带还是放手花钱:住房限购政策与中国城镇居民消费》[J],《世界经济》2023年第9期,第157-180页。
- [27] 牛童、李永、唐聪聪、章容洲:《房价溢出对居民消费倾向的影响研究——基于房价趋同视角》[J],《宏观经济研究》2024年第1期,第114-127页。
- [28] 张峰、刘璐璐:《数字经济时代对数字化消费的辩证思考》[J],《经济纵横》2020年第2期,第45-54页。
- [29] 彭润红、彭国斌:《互联网普及对家庭消费行为的影响

响——基于消费类别与区域异质性的视角》[J],《商业经济研究》2023年第10期,第61-65页。

[30] 张玮:《数字经济发展对我国居民消费潜力影响的实证分析——以我国31个省份数据为样本》[J],《商业经济研究》2024年第24期,第47-50页。

[31] 姚健、周博文、臧旭恒:《数字经济如何影响居民消费升级——来自中国地级市的经验证据》[J],《南开经济研究》2024年第9期,第91-110页。

[32] 张磊、刘长庚:《供给侧改革背景下服务业新业态与消费升级》[J],《经济学家》2017年第11期,第37-46页。

[33] 孙早、许薛璐:《产业创新与消费升级:基于供给侧结构性改革视角的经验研究》[J],《中国工业经济》2018年第7期,第98-116页。

[34] 张彩云、史琳琰、胡怀国:《消费升级的影响因素及其内在机理:国际比较视野下的实证分析》[J],《当代经济管理》2021年第11期,第1-12页。

[35] 《广州2022年消费投诉举报及维权热点》[DB/OL], 2023年3月14日, <https://www.163.com/dy/article/HVQHIOOU055004XG.html>, 访问日期:2025年1月4日。

[36] 《国家发展改革委财政部关于2025年加力扩围实施大规模设备更新和消费品以旧换新政策的通知》[EB/OL], 2025年1月5日, https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202501/content_6997129.htm, 访问日期:2025年1月20日。

[37] 国务院:《关于规划建设保障性住房的指导意见》[EB/OL], 2023年8月25日, https://baike.baidu.com/item/关于规划建设保障性住房的指导意见/63368291?fr=ge_ala, 访问日期:2025年1月4日。

[38] 《国务院关于促进服务消费高质量发展的意见》[EB/OL], 2024年8月3日, https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202408/content_6966275.htm, 访问日期:2025年1月4日。

[39] 《商务部等12部门关于推进城市一刻钟便民生活圈建设的意见》[EB/OL], 2021年5月28日, https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-06/03/content_5615099.htm, 访问日期:2025年1月4日。

注释:

①使用SPSS软件中的交叉表功能进行假设检验,发现不同性别、不同年龄的样本之间,受访者在理性化、个性化、绿色化、体验化方面的选择比例不存在显著差异(0.05的显著性水平)。

②数据来源:“Personal Consumption Expenditures by Type of Product”, <https://apps.bea.gov/iTable>。

③数据来源:“Domestic Final Consumption Expenditure of Households Classified by Type, Gross Fixed Capital Formation Classified by Type and Exports and Imports of Goods and Services”, https://www.esri.cao.go.jp/en/sna/data/sokuhou/files/2023/qe232_2/gdemenua.html。

④数据来源:《北京培育建设国际消费中心城市两周年成效显著》, https://www.beijing.gov.cn/ywdt/jiedu/zxjd/202307/t20230728_3209981.html。

⑤数据来源:国家统计局, <https://data.stats.gov.cn/easy-query.htm?cn=C01>。

⑥数据来源:国家统计局, https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202501/t20250109_1958170.html。

作者简介:何江,广州市社会科学院副研究员。张小英(通讯作者),广州市社会科学院研究员。

责任编辑:卢小文

大变局下的中国城市发展战略路径(上)

■ 李晓江 仇保兴 叶嘉安 吴缚龙 林初昇 范芝芬 何深静 易成栋

【中图分类号】TV213.4 DOI:10.3969/j.issn.1674-7178.2025.01.003



开放科学(资源服务)标识码(OSID)

编者按

城市的出现是人类文明史上一座巍峨的里程碑,它营建、塑造了新的生活方式、新的社会秩序。从此,每一代文明都有其独特的城市形态。

当前,世界百年未有之大变局加速演进,世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开,中国城市的发展由此面临前所未有的机遇与挑战。2024年11月14—15日,由北京大学城市与环境学院、北京大学—林肯研究院城市发展与土地政策研究中心联合举办的北京论坛(2024)分论坛“大变局下的中国城市发展战略路径”成功召开。论坛汇聚海内外知名专家学者,围绕“可持续城市发展”“空间格局优化与规划创新”“区域高质量发展”“城市更新与住房”“住房制度新模式”五大专题展开深入而热烈的讨论,为城市发展的诸多关键问题提供了极具前瞻性的思考与建议。

本刊特摘编论坛专家精彩发言,分两期在“城市大家谈”栏目刊发。我们期待这些智慧结晶能够激发学界、业界以及社会各界对中国城市发展战略的更广泛思考与深入交流,为城市在大变局中实现高质量发展、铸就更加辉煌的文明篇章贡献磅礴智慧与坚实力量。

存量时代的城市发展策略

■ 李晓江

中国城市规划设计研究院原院长,全国工程勘察设计大师,京津冀协同发展专家咨询委员会专家,中国环境与发展国际合作委员会特邀顾问。



党的十九大报告指出:“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”^[1]从这一论断可见:第一,我国的城市发展模式需要转变;第二,社会资源配置公平需要得到更多关注。事实上,自改革开放以来,经过40多年的快速发展,城市发展已从“外延扩张”转向“内涵提升”,从“增量时代”转向“存量时代”。

什么是存量时代?我认为,存量时代是中国式现代化的美好生活时代,这一时代强调的是“生活”,而不仅仅是“增长”(图1)。因此,当谈及高质量发展的时候,需要先认清当前城市处在何种发展阶段、城市发展模式需要如何转型升级;当谈及高品质生活的时候,需要先了解城市人口结构和人的需求发生了什么样的变化;当谈及高水平治理的时候,需要先理解从“管理”到“治理”的内涵转变。否则,高质量发展、高品质生活和高水平治理将难以落到实处,难免沦为空洞的口号。

进入存量时代,城市的发展正深刻经历着三个基本变化:一是发展主体的变化,主要表现为社会阶层分化与中产阶级的形成,具体体现为农民工群体选择能力的提升以及大学生群体成为社会新增就业的主体,重点反映在人民对选择生活还是选择就业的优先顺序的改变。二是经济发展模式的变化,从过去以投资、消费、出口“三驾马车”驱动的模式,转向供给侧结构性改革与供给要素的优化配置,转向创新驱动发展。三是发展逻辑的变化,从以往“低价要素供给—招商引资—企业入驻—吸引人才”的旧路径,转向“提升城市生活质量与服务水平—吸引人才—企业入驻—经济发展”的新路径(图2)。

当前,国土空间资源的开发利用呈现超负荷、高强度开发利用与低效利用、闲置并存



图1 存量时代的内涵

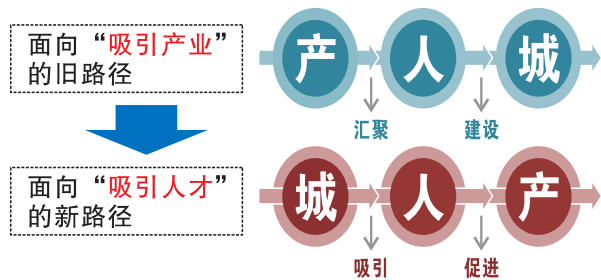


图2 存量时代城市发展的逻辑变化

的特征。在不同的发展阶段,国土空间资源具有不同的利用价值。在城市发展初期,工业用地、房地产用地会备受政府关注。而在当前阶段,更需要关注生活和生态两个方面的用地需求。进入面向美好生活的存量时代,应当利用规划的手段对国土空间资源进行重新配置,发挥存量资源的价值与效用。据此,以下从六个方面探讨在存量时代城市发展更新策略。

第一,城市经济与产业发展策略。一是从未来经济/产业结构转型升级出发,评估当前产业地区的前景与问题,提出产业空间的优化与更新策略,促进碎片化的产业园区向职、住、服融合的新城区转型;二是针对落后产能地区的“退二进三”和“退工还居”,实施二次开发与更新策略;三是关注为未来新经济发展提供产城融合、混合开发的创新型产业空间。例如天津市通过对园区梳理,撤销取缔、减量调整了150多个园区,有力促进了产城融合和提升了园区发展品质。又例如,广州希音公司充分利用互联网优势和现代科技、管理技术赋能传统服装产业,让传统产业的竞争力不断得到提高,这体现了中国的新质生产力。

第二,城市生活与服务发展策略。进入存量时代,既有城市功能的“织补”和“缝合”非常重要,其目的在于利用存量资源优化空间布局,实现空间要素的有效配置。具体措施包括:分析城市不同人群/阶层的居住地域与社区分布、就业与通勤空间关系,住区的公共服务、生活服务供给等水平,识别可以更新利用的存量空间资源分布,进而提出城市总体层面的存量利用、有机更新总体策略和总体方案,防止项目导向碎片化的城市更新。此外,应当特别关注新增设施与服务对象的空间距离与尺度,提高供给的可达性与有效性。

第三,城市存量利用有机更新策略。从北上广深现有超大城市的更新模式来看,城市存量利用和有机更新策略最重要的是人、钱、地、房和治理五个方面的协调应用。在“人”方面,从搬迁到留居,鼓励在地居民自主选择改善环境,保护原有社会网络。在“钱”方面,从单一经济考量转向综合评估,明确城市更新是一项民生工程,需要政府、市场和居民共担。在“地”方面,从土地出让转向场所运营,注重城市文化资产的保护。在“房”方面,从肌理保留到建筑保护,强调风貌保护要保留建筑实体。在“治理”方面,强调由政府支持、基层组织运作、居民积极参与以及市场适度参与。

第四,城市文化、风貌与魅力空间发展策略。历史文化保护、城市设计、城市风貌传承

与塑造需要与国土空间规划紧密结合,通过严格执行控制性详细规划、开发控制以及土地使用和规划许可,实现规划目标。在城市层面,开展基于自然和人文资源的魅力空间规划和场所营造,以满足居民日益增长的精神、文化和审美需求。

第五,城市绿色低碳发展与绿色更新策略。城市绿色发展的愿景,就是通过绿色技术创新与实施,助推绿色生产方式与生活方式成为社会主流选择,建设绿色繁荣、低碳集约、循环利用、公平包容、安全健康的美丽城市,为世界可持续发展提供“中国样本”。具体技术包括:促进保护与减量利用公共自然资源的绿色技术、促进“可循环”的生产和营建方式的绿色技术、促进负责任的消费和使用行为的绿色技术,以及促进废弃物无害化分解和资源再生的绿色技术。

第六,城市气候适应/安全韧性发展策略。首先,关注中高收入社会城市安全韧性新需求。中国正在成为一个中高收入社会,城市社会的财富和资产集中程度越来越高,但在某种程度上,城市的安全韧性问题不断凸显。当前,城市灾害风险的类型正在越来越复杂,包括常见自然灾害、非传统自然灾害、重大安全事故、传染病疫情及次生灾害与关联灾害等。其次,深入分析气候变化造成的城市灾害风险。气候变化一般有两个维度,一个是慢变量,通常以气候减缓来应对;另一个是机制的改变,需要提高城市结构韧性来应对。再次,认识不同地区、不同层级、不同规模城市安全韧性的短板与威胁。此外,构建城市气候适应能力的评估框架。该评估框架可以在全面开展城市体检中实施。最后,提高城市气候适应能力的优先事项。

重新审视我国现行的基础性制度,包括税收、财政和金融制度,不难发现,这些制度都是基于城市快速扩张型、增量型开发模式而设计的。例如,房地产开发贷款、购房按揭贷款、房屋预售制度等金融政策,高度依赖土地收入和房地产的地方财政制度,以间接税和企业税为主的税收制度,这些政策制度已然无法满足城市空间资源存量利用和有机更新的需求。那么,如何进行政策制度的改革?

事实上,在党的十九大报告和“十四五”规划中均已指明了方向。党的十九大报告提

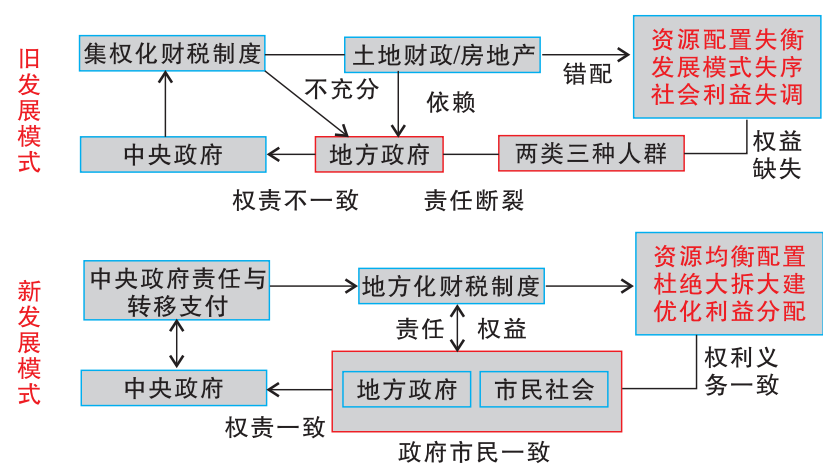


图3 存量时代的基础性制度改革模式

出要“建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。”^[2]《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》指出：“健全省以下财政体制，增强基层公共服务保障能力。……优化税制结构，健全直接税体系，适当提高直接税比重……健全地方税体系，逐步扩大地方税政管理权。”^[3]通过这些基础性制度改革，实现地方政府和居民利益的一致、中央政府和地方政府的责权一致，最后才能实现理想中的存量利用、合理利用和资源均衡配置(图3)。

智慧城市的“生成”与“构成”

■ 仇保兴

住房和城乡建设部原副部长，国际水协中国委员会主席，中国城市科学研究会理事长，国际欧亚科学院院士。



过去，我们主要生活在以实体为主的物理世界。随着数字技术的发展，虚拟世界的构建日益丰富多彩。从实体城市来看，可分为两大类：一类以“生成”为主；一类以“构成”为主。对于一座有魅力的城市来说，实质是“生成”与“构成”的有机结合。以典型的旅游城市厦门为例，它既有“生成”的鼓浪屿——在不同的时代和文化背景下被不断形塑，又有精心设计“构成”的现代化新区。两者呈现多模式、多样化的集成组合，符合人的尺度和人的审美。

当前，我国智慧城市设计与建设主要面临以下几个困境：第一，片面强调“构成”而相对忽视“生成”。特别是忽视了数据和系统的许多细节是“生成”的，许多新技术及其应用场景也是“生成”的。这可能导致既有城市结构与日新月异的新技术难以相容。第二，混淆了智慧城市设计的手段与目标。与传统城市一样，智慧城市建设的根本目的也是让人的生活更美好，因此，需要以解决“城市病”为目标，立足民众需求进行规划与设计。第三，混淆了智慧城市中的“公共品”和“商务品”。在我国智慧城市设计和建设过程中，一些大型信息通信企业出于营利的目的，推出了不少“高端”的项目，例如“领导驾驶舱”和“信息亭”。然而，这些企业并不真正了解政府的职能及其运转的复杂性，也不完全了解民众的真正需求，导致一些指挥信息系统的设计建设变成了“白智慧、空智慧、假智慧”式的“数字形式主义工程”。

在一定程度上，新冠疫情可以被视为对智慧城市信息系统进行的一次重要考验——既是对系统的压力测试，也为未来智慧城市的设计与建设提供了经验借鉴。测试的结果表明，斥巨资建设的“领导驾驶舱”未能有效辅助决策；“城市大脑”在新冠病毒面前变成了“磁带大脑”……这些现象在一定程度上反映了部分“构成”设施的失败。与此同时，一些

“生成”的设施,比如基层网格化管理得到显著提升和改善,“不见面办事”和“健康码”等创新举措都发挥了重要作用。

城市政府管理的最重要职能是提供足量、优质的“公共品”,以提高经济效率和人居环境。美国经济学家保罗·萨缪尔森(Paul A. Samuelson)认为,公共品是指这样一类商品:将该商品的效用扩展于他人的成本为零,且无法排除他人参与共享^[4]。在三种市场失灵的领域里,政府需要提供充分的“公共品”供给,分别是不完全竞争(自然垄断)、外部性(污染)和公共品(供水、公交等)。

综上所述,兼具主体能动性、主体异质性、主体主动性的第三代系统论,是今后互联网应用和智慧城市设计的主要方法论。从政府的视角来看,智慧城市建设的“四梁”主要表现为以下四个方面:第一,精细化、网格化管理系统的“一网通管”;第二,政府网站的“一网通办”;第三,城市安全、减灾防灾的“一网全监”;第四,重要公共资源管理信息化的“一网全测”。

在构建智慧城市的过程中,除了“四梁”,还需具备“八柱”,即智慧水务、智慧社保、智慧交通、智慧教育、智慧能源、智慧环保、智慧医疗、智慧园林绿化等。只有这样,“构成”的智慧城市才更具针对性和实用性。

任何运转良好的智慧信息系统都是“生成”与“构成”的有机结合。信息系统的公共品属性越强,政府主动在信息系统设计中的“构成”比重就越大。这种“构成”设计必须对政府自身原有的流程进行再造,包括权力负面清单、缩短流程、减少证明、并联审查等。智慧信息系统的最终目的是便利民众对政治绩效的监督和评价,使不同的城市政府或服务效能能够竞争性地展示在民众面前,从而“生成”不断优化服务的动力机制。我认为,智慧城市有三大“生成”的机制,分别是“积木”(Block)、“内部模型”和“标识”。

首先,任何技术都是由“积木”构成的。“积木”是指主体将知识、经验等以不同的方式进行组合,以应对不确定性。“从小到大”和“从大到小”分别代表知识“积木”的不同组合模式。当系统在某个层次发现了一个新“积木”,通常会开启一整套新的可能性,因为它会与现存的其他“积木”形成新组合,从而引发大量创新。旧“积木”的新组合意味着改良式技术创新;某个新“积木”加入系统意味着发生创新的链式反应,也意味着聚变式技术创新;而当数个新“积木”同时加入时,则意味着颠覆式技术创新的到来。

其次,“内部模型”关系到主体对周边变化的预测能力。当主体遇到新情况时,会将已知的“积木”组合起来应对新情况。不同“积木”组合形成新的“内部模型”,这已成为智慧城市的一个普遍特征。“内部模型”可分为隐性和显性两类。其中,“隐性内部模型”,例如动物的DNA,其变化的时间尺度大致等同于进化的尺度,具有极难改变、高度韧性等特点,在大自然中广泛存在;“显性内部模型”的进化则能在瞬间完成(能与其他“积木”快速组合)。因此,主体通过“显性内部模型”能感知和计算,从而产生预测能力。

最后,“标识”在智慧城市建设中是一种普遍存在的机制,主要用于集聚和边界生成。“标识”能够使主体观察到对方原本隐藏的特性,从而促进“选择性相互作用”。“标识”的核

心意义在于高效组织和配对供给与需求。平时,“标识”可能处于隐形状态,但在混乱的情况下能够发挥关键作用。

在工业互联网和城市智慧系统中,应该将上述三个价值信号作为基本运行规律之一。这样,不仅可以高效匹配主体需求,还能使智慧城市的“生成”与“构成”有效结合,实现万物互联,从而让全场景智慧得以涌现。

总的来说,政府应关注智慧城市中的公共品,为种类繁多且日新月异的各类智慧城市商务品提供平台。无论是核心还是基础的智慧“公共品”设计,都必须注重“生成机制”的应用。智慧城市是一个高技术平台,旨在最大化“聚裂效应”价值。智慧城市建设需要“从上而下”的顶层设计与“从下而上”的“生成”机制共同发挥作用,尤其是后者更为重要。作为科技发展不确定性最大的新领域,智慧城市建设必须利用第三代系统论,充分发挥主体的三大新机制,从全场景智慧的角度思考,实现“自下而上”“生成”的自适应智慧城市。构成智慧城市的“四梁八柱”都应该成为千百种“生成”场景应用的新业态平台。

新科技下的城市规划和展

■ 叶嘉安 (Anthony G.O. Yeh)

香港大学城市规划及环境管理研究中心讲座教授、研究院
学院院长、地理信息系统研究中心主任,交通运输研究所
长,香港科学院院士。



城镇化起源于18世纪的工业革命,当时世界城镇化率仅为20%。到了20世纪,随着汽车和公众机动产品的出现,世界城镇化率迅速攀升。根据最新的统计数据,目前全球约56%的人口居住在城市地区^[5]。中国的城镇化虽然起步较晚,但增长迅猛,这充分体现了科技与城镇化之间的密切关系。在工业革命前,城市多因集市、贸易、娱乐等兴起;工业革命后,城市逐渐演变为以生产、服务业为主的市镇,服务和生产方式因科技进步而发生改变。如今,在后工业化时代,金融中心的发展,如香港,已充分展现出产业和技术的影响力,这进一步彰显了生产、服务与科技的紧密联系。

科技的发展也深刻改变了交通方式,从最初的马车、火车,到后来的机动车、大运力公交、高速铁路等。这些新的交通方式催生了新的城市研究和规划理念,使城市建构得以不断创新。然而,城镇化进程中也带来了诸多问题,如污染、过度拥挤、犯罪等,这些问题促使城市规划学科应运而生。1914年,英国创立了皇家城市规划学会,标志着城市规划学科的开端。该学会至今已有110年历史;北美地区也在1917年成立了类似机构,最终发展为今天的美国规划协会。

在城市规划模型方面,1925年,美国社会学家伯吉斯(E.W.Burgess)提出的同心圆模

型以火车站为中心,铁路运输的便捷促进了机械化生产和集中的商业活动发展。1939年,霍伊特(H. Hoyt)的扇形模型反映了交通压力对城市空间结构的重塑作用,研究发现,城市多围绕交通线路如高速铁路向外扩展。1945年,哈里斯(Chauncy Dennison Harris)和厄尔曼(Edward Louis Ullman)提出多核心模型并对城市空间结构进行系统阐述。该模型认为,城市并非仅围绕一个中心发展,而是会形成多个核心区域,随着城市规模的扩大,新的郊区中心逐渐形成,这源于二战后城市发展的需要。该模型认为,城市不是围绕单一核心发展,而是存在多个核心,每个核心都有其特定的功能和影响力。随着城市规模扩大,由于城市发展中多种因素,如人口增长、产业多样化、交通改善等,特别是二战后城市经济复苏、人口膨胀等需求,新的郊区中心逐渐形成。到了21世纪,多中心分散式城市模型(Polycentric and Dispersed City Model)的典型代表是美国洛杉矶,在亚洲地区也有类似因交通方式改变而带动的发展类型,这些研究和实践都充分说明了科技对城市结构的深远影响。

如今,我们正身处智慧城市时代。智慧城市这一概念并非现在才出现,早在1985年就已萌芽。当时机房里的主机通过局域网联结成千上万的电脑终端,实现了全球最早的数据分享。1982年,香港设立地政总署;1987年,广州市城市规划自动化中心成立,这是政府参与数据数字化的早期实践。香港用了十年时间实现数据数字化,而广州仅用了4年,彰显了广州速度。1995年,国家基础地理信息中心成立;同年,互联网的出现让人们无须依赖局域网,在家中即可拨号接入互联网获取信息。到了2010年左右,智能手机的普及和无线网络的广泛应用使智慧城市建设成为可能。此后,政府、企业、个人在任何时间、任何地点都能相互连接,互联网上的各种信息数据成为智慧城市建设的基础。

智慧城市的技术重点是“地理信息系统+传感器+信息与通信技术+无线网络”。但这些仅代表过去,未来的发展将取决于第三代移动通信技术、物联网(IoT)、第五代互联网(5G)、人工智能、自动驾驶技术等新技术,这些技术将对未来产生颠覆性的影响。过去,我们讨论的城市大多是二维的,但现实中的城市是三维的。得益于建筑信息模型(Building Information Model,简称BIM)技术,人们能够建造新型的楼宇。新建楼宇的建筑信息模型集合形成数字信息模型(Digital Information Model,简称DIM),各地区的数字信息模型集合则进一步形成城市信息模型(City Information Model,简称CIM)。未来,人们将能够掌握关于楼宇的丰富信息。需要注意的是,在建筑信息模型的应用领域里,城市中80%的老旧建筑需要三四十年才能完成向城市信息模型的转化,这将是一个漫长过程。香港特区政府已建设一般核心数据基础设施,并从2021年起致力于创建三维地理信息系统,主要运用建筑信息模型和遥感等技术,内地称之为实景三维地图。国家基础地理信息中心莫干山地信实验室的陈军教授也致力于在2025年前建立全国的三维地图,这将开启地理信息系统的新时代。未来,地理信息系统和建筑信息模型有望实现融合,地图将不再局限于二维,虚拟现实或增强现实将成为地图制图行业的发展趋势。

早在20世纪70年代,高级空间分析中心的迈克尔·巴蒂(Michael Batty)教授就开始专

注于三维地图和可视化研究。对于普通人而言,二维地图往往难以理解,只有城市规划工程师等专业人士才能看懂。相比之下,三维地图能够让人们更加直观地识别地点。在城市规划领域,建筑信息模型也助力了许多城市设计和碳足迹相关工作。例如,在地块开发前,通过三维地图可以更清晰地预览旧楼拆除和拟开发项目等情况,而过去用二维地图时,大多数非专业人士根本无法直观理解。此外,三维地图还能实现可视域和噪声测绘等功能,并且在低空经济中,三维地图也能确保无人驾驶飞行器不会撞向楼宇。

在智慧城市中,传感器的应用极为广泛。智慧城市之所以“智慧”,传感器功不可没。过去,人们开车需要使用专用的导航仪,如今,借助GPS或北斗卫星定位系统,人们只需通过手机地图软件即可实现导航功能。未来,在GPS信号覆盖不佳的地区,智慧灯柱等设备有望发挥重要作用。例如,新加坡曾计划利用智慧灯柱开展相关应用。该方案在理论上可行,技术上也无难度,但由于成本较高,最终未能大规模推广。未来,电动车、5G定位、卫星、无人驾驶飞行器等科技将广泛应用于健康、居家、环保等领域。传感器无处不在,手机本身可视作一个传感器,电子支付过程也是发送电子信息的过程。在众包领域,谷歌地图等应用也是一种传感器。用户通过使用这类应用,自身提供了交通拥堵等信息,实现了公域、私域和广域之间的互动,既分享了数据,又获得了服务。城市管理的公众参与也涉及众包,例如,在“文明珠海随手拍”“啄木鸟—禅城管家”等小程序中,市民对乱张贴、乱堆放、占道经营等市容乱象进行快速上报,政府相关部门会跟进处理,这对城市治理部门而言是一把“双刃剑”,在某种程度上能促使其提升效率。

智慧科技、大数据等带来了海量数据。过去的数据源有限,主要来源于遥感测绘、人口普查、电话黄页、信用卡数据等,而智慧科技带来了新的大数据源,如时空数据、智能电网和传感器数据、社交媒体数据、网络数据、文本数据等。城市信息学中有一门城市分析学科,人工智能并非新概念,其最初以知识为基础,后来发展到人工生命、智能随机优化过程、机器学习,再到近几年生成式人工智能的大幅增长。科技日新月异且具有颠覆性,大语言模型可以更精确地筛选网络信息,无须调研即可从社交媒体数据中分析出公众对社会事件的看法,香港正是运用这种方式来调研公众对交通设施的意见。生成式人工智能在城市规划领域还可用于城市设计渲染,以往需要一周时间的工作,现在电脑可迅速完成,甚至能生成具有真实观感的三维结构图。

使用人工智能进行城市设计具有显著优势。在过去,例如1969年,伊恩·麦克哈格(Ian McHarg)在其著作《设计结合自然》(*Design With Nature*)中,需要通过手工绘制和叠加大量图层来进行分析。由于当时数据有限,整个过程需要耗时一年。如今,借助GIS技术、丰富的数据和先进的工具,相关工作可以一键完成。IMGRID开源图像处理库的开发者曾表示,如今城市规划设计变得更加便捷,因为数据现成可用。在20世纪90年代,城市规划设计便已开启数据信息化处理的进程,只不过当时技术手段相对有限。如今,随着科技的飞速发展,数据信息化处理非但没有被摒弃,反而在城市规划中扮演着越发关键的角色。大量来自物联网、社交媒体、传感器等多源的数据,通过先进的信息化技术进行收

集、分析与整合,极大地提升了城市规划的速度与效率。然而,也有人担心这种规划可能缺乏人情味和温度。

从大数据的视角来看,时空大数据并非新概念,源于20世纪60年代斯滕·哈格斯特朗(Torsten Hägerstrand)提出的时间地理学。如今,手机信令数据可实时跟踪,清洗掉个人隐私后,能识别移动电话用户的住所和工作场所等。但也不能完全依赖大数据,需将大数据与调查小数据叠加。数字孪生城市可以实现实时控制,这更多针对城市治理而非城市规划。

谈到智慧科技与未来城市发展,路易斯·沃斯(Louis Wirth)在1938年曾说:“城镇化是一种生活方式。”当时美国城镇化率为50%,正处于从农业到城镇化的阶段。如今,智慧城市已然成为一种新的生活方式(5年前我曾质疑过,现在已非常肯定)。曼纽尔·卡斯特尔(Manuel Castells Oliván)在1989年提出信息城市理论,1996年提出网络城市理论,现在智慧城市理论应运而生。关于城市规划与城市发展,1957年的经典教科书《城市土地利用规划》(*Urban Land Use Planning*)提到人的活动如何影响空间、空间如何影响规划、规划如何影响城市发展,但未提及人的活动受社会经济发展影响,也会影响空间需求。实际上,空间需求不仅受社会经济发展的影响,还受到交通、信息科技、价值观体系等多方面因素的综合影响。在空间规划领域,不同的空间规划理论和价值观至关重要,人为干预不可忽视。这种干预不仅受科技因素影响,还受我们对科技影响本身的影响。从产业1.0到产业4.0,从出行方式1.0到出行方式4.0,新的循环已经形成。将不同出行方式整合到同一个平台,是当前和未来的发展趋势。时空被大大压缩,如从北京出发乘坐高铁到上海仅需2.5小时,一小时通勤圈的可达范围半径更大,这得益于高速铁路带来的时空压缩效应。过去,城市形态依赖于城市功能,而在智慧城市前提下,新的购物、工作需求和模式下,对购物、工作空间的需求可能会缩小。以前的通勤模式是“停车换乘”,现在变成了“叫车换乘”。未来的城市形态或许会像电脑网络一般,在无人驾驶时代到来时,道路可能需要“瘦身”,以让位于更多绿化。

智慧科技对城市发展的影响主要体现在以下几个方面:出行和生活更加方便、安全;环境更加可持续;政府治理更加高效;共享经济和旅游业得到进一步发展。然而,智慧科技也可能带来一些问题,如社会分化加剧、收入不平等加剧以及就业问题增多。在城市规划领域里,解决一个问题往往会引发新的问题。

智慧科技和人工智能使城市更加有效率和可持续,是极具价值的工具。换言之,我们应当理解(understand)人工智能,但不能完全依赖它;我们仍需要运用人类智慧去解读人工智能,以免沦为人工智能的奴隶。

中国城市发展治理:国家创业精神的视角

■ 吴缚龙

英国伦敦大学学院巴特利特规划讲座教授,英国社会科学院院士。



城市创业主义(urban entrepreneurship)是城市治理研究中的一个重要概念。大卫·哈维(David Harvey)在对巴尔的摩内城的研究中,首次提出城市创业主义的概念,并将其与新自由主义(Neoliberalism)联系起来^[6]。哈维认为,新自由主义是一种利用市场的工具,其核心是通过恢复利润率来维持资本主义的稳定发展。鲍伯·杰索普(Bob Jessop)则进一步探讨了香港作为创业城市的实践,指出香港不仅是一个避税港,更是一个具有高度治理能力的城市^[7]。这些研究为理解中国城市发展治理提供了重要的理论基础。下面我从城市创业主义、新自由主义与国家创业精神等理论出发,结合成都天府新区等案例,分析中国城市治理中市场工具的运用、国家角色的发挥以及生态文明等国家指令的贯彻问题。

成都天府新区的建设是中国城市发展治理的一个典型案例。2018年,成都提出“公园城市”的概念,旨在将整个城市建成一个公园或在公园内建城市。这一理念不仅体现了对城市空间的重新规划,也反映了对城市治理模式的创新。成都的绿道建设不仅包括大型购物中心,还涵盖了精心设计的生态景观,体现了经济发展与生态保护的结合。

在实践中,成都的城市治理体现了国家创业精神的特征。国家创业精神(state entrepreneurialism)是指国家机构,特别是地方政府,对市场工具的引入、发展和部署表现出高度的兴趣。这种精神不仅体现在城市规划活动中,也体现在国家的治国理政方式中。一方面,地方政府通过土地收入来推动城市发展;另一方面,地方政府也在积极应对金融陷阱,避免过度借贷带来的风险。这种治理模式既体现了市场在资源配置中的基础性决定作用,也反映了国家对市场资源配置的引导和调控作用。

中国的城市治理实践表明,国家创业精神具有两个显著特征:首先,国家借助市场手段推动城市发展,而非单纯依赖新自由主义的远程治理模式。在宪法框架内,国家积极参与经济活动,例如通过“城投”公司发行债券,以土地作为抵押刺激金融发展。这种模式被称为“国家的长影”(the long shadow of the state),即国家通过各种政策、制度安排或市场手段持续发挥治理作用,并渗透到市场机制、社会行为和文化观念等多个层面,从而在经济、社会或城市发展等方面产生深远影响。其次,国家创业精神强调规划的中心性和国家指令的重要性。国家通过大规模部署市场工具,实现国家中心性,确保政治指令得以贯彻。例如,成都的绿道建设不仅是经济发展的需要,更是国家生态文明战略的体现。地方政府在执行国家指令的同时,也根据自身情况做出相应的调整。

中国城市发展治理的目标不仅限于经济增长,还包括生态文明、共同富裕等国家战略目标。这种治理模式体现了制度灵活性和多尺度操作的特点^[8]。例如,上海的“人民城市为人民”理念,强调社区层面的共同治理和共同生产;京津冀地区的协同发展则体现了城市区域和城市集群的经济互动。

在全球化背景下,中国城市发展治理的实践为其他国家提供了有益的借鉴。中国的国家创业精神不仅体现在对市场工具的运用上,更体现在对国家战略的贯彻上。这种治理模式有助于应对全球性挑战,如社会不平等和地缘政治风险。国家在这一过程中发挥着至关重要的作用,通过市场和社会工具的动员,实现国家的战略目标。

中国城市发展治理具有独有的特征和逻辑^[9]。通过国家创业精神的视角,我们可以更好地理解中国城市治理中市场工具的运用、国家角色的发挥以及生态文明等国家指令的贯彻,并发现中国城市治理具有超越经济性的战略性和制度灵活性。这种治理模式不仅有助于实现经济增长,也有助于实现生态文明、共同富裕等国家战略目标。在全球化背景下,中国的城市治理实践为其他国家提供了有益的借鉴,也为应对全球性挑战提供了新的思路和模式。

粤港澳大湾区的城市化演进及其新趋势:扩展、集约与区域创新

■ 林初昇 (George C. S. Lin)

香港大学社会科学学院副院长、地理系讲席教授,英国社会科学院院士。



作为来自华南香港的学者,我将研究聚焦于如今广为人知的粤港澳大湾区。粤港澳大湾区的城市发展路径究竟有哪些独特之处?为回答这一问题,我们首先需要回溯其发展历史。在此基础上,通过识别粤港澳大湾区的城市发展路径,进一步探讨其与其他地区城市化路径的异同,从中提炼出一些政策启示,并讨论这些启示对于完善政策制定具有的意义。

习近平总书记亲自谋划、部署并推动了一系列重大战略和决策。我个人认为,共建“一带一路”倡议和粤港澳大湾区建设这两项重大发展战略不仅是新时代推动全面开放新格局的重要举措,也是检验新方法、新政策的重要试验场;不仅对中国的发展具有深远意义,对全球发展也具有重要意义。从相互观照的视角来看,共建“一带一路”倡议的全球性影响愈发显著,而粤港澳大湾区建设的全球性意义亦日渐凸显。

如果将粤港澳大湾区与世界上其他湾区进行比较,我们可以发现,粤港澳大湾区在土地面积和人口方面具有优势,但曾在GDP方面落后于美国的纽约湾区和日本的东京湾区。粤港澳大湾区经济建设成效明显,《粤港澳大湾区建设报告(2024)》数据显示,截至2023年底,粤港澳大湾区经济总量已突破14万亿元人民币(约合1.92万亿美元),超越纽约湾区的1.8万亿美元和旧金山湾区的1.38万亿美元^[10]。

在探讨粤港澳大湾区的城市化路径时,不得不提到加拿大地理学家特伦斯·麦吉(Terence McGee)。他提出的“Desakota”概念(印尼语“村庄”与“城市”的结合),描述了亚洲特有的一种城乡混合发展模式——既非传统城市,也非典型乡村,而是两者之间的过渡地带^[11]。麦吉强调,亚洲的城市化路径与西方经典模式截然不同。这一理论为理解珠三角地区的快速城市化提供了重要框架。

从40多年的城市景观变化来看,粤港澳大湾区正经历深刻变革。基于对这些变化景观的理解,可以识别出一条由三个主要阶段组成的路径。

(一)扩展城市化阶段

扩展城市化阶段又可以按发展驱动模式分为“自下而上”和“自上而下”两个小阶段。

1. 村镇工业化驱动的扩展(始于20世纪80年代)。此阶段以“自下而上”的村镇城市化为主导,主要表现为在珠三角广泛的村镇工业化、大量乡镇企业的涌现以及小城镇的快速崛起。城市和农村在工业化和城市化进程中相互交织、共同推进。当有限的土地空间无法满足城市发展需求时,政府通常选择扩大发展边界,“Desakota”现象,即农村与城市功能相互交织的区域也由此出现。此阶段特点是通过土地扩张和村镇工业化实现城市化,这一模式在珠三角地区尤为常见。

2. 以城市为中心的扩展(始于20世纪90年代)。此阶段以“自上而下”的政策驱动及以大城市为中心的外延和扩张为主要特征。1992年,邓小平同志南方谈话发表后,全国范围内掀起了开发区建设的热潮。1994年实行的分税制财政体制改革和1998年国有土地有偿使用制度的明确,使“土地财政”逐步形成。在此背景下,中国进入“以城市为中心”的扩展城市化阶段——城市重新确立了在快速城市化进程中的主导地位,并与村镇工业化形成了竞争态势。

(二)集约(再)开发城市化阶段

21世纪以来,粤港澳大湾区进入以“三旧改造”(旧城镇、旧厂房、旧村庄)和城市更新为发展重点的集约化开发阶段。2013年中央城镇化工作会议提出严控土地扩张,强调土地的集约利用,土地的价值被重新认识。这一阶段的城市化注重通过城市内部的土地再开发和功能优化,提升城市品质和土地利用效率。

(三)区域创新推动的城市化阶段

近年来,粤港澳大湾区进入了区域创新推动的城市化阶段。科技创新成为城市化发展核心动力,通过创新资源集聚、产业结构优化和区域竞争力提升,创新科技迅速推动城市化发展并塑造了城市新形态和新功能。

让我们沿发展路径快速回顾一遍珠三角的城市化历程。识别中国城市化发展的阶段性特征和特殊节点,有助于更好地理解城市化进程的内在逻辑与政策演变。1992年以来,大城市经历了快速扩张,我们可以发现一个有趣的模式。以广州为例,可以看到土地出让收入占城市财政收入比例的转折点在2004年。2004年广州成功申办2010年亚运会后,土地出让收入占财政收入的比重显著上升。北京(2001年申办2008年奥运会)、上海(2002年申办2010年世博会)均呈现相似模式——大型事件成为土地开发的催化剂。

另一个重要的转折点出现在2013年。2013年12月,习近平总书记主持召开了中央城镇化工作会议。会议明确提出,要严格控制城市边界无序扩张,强调城市化必须从外延式扩张向内涵式提升转变,注重土地的集约利用和城市品质的提升。这一政策导向标志着中国城市化进入了一个新的阶段,即从以土地扩张为主导的城市化发展模式,向以城市更新和土地集约利用为核心的精细化发展模式转变。

与此同时,随着农民对土地价值认识的不断提高,农村土地征收的难度也逐渐增大。农民对土地的依赖和保护意识增强,使得地方政府在推进城市化过程中,必须更加注重与农民的利益平衡。这种背景下,城市更新作为一种更加注重存量土地开发和既有空间优化的模式,逐渐成为城市化发展的新方向。

在这一阶段,广东省率先实施的“三旧改造”试点政策是中国城市更新领域的重要政策创新。该政策聚焦于城市化进程中出现的土地利用碎片化、基础设施薄弱、环境质量差等问题,通过系统性的改造提升城市整体品质和土地利用效率。2021年3月1日实施的《广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造管理办法》明确规定:“三旧”用地由政府收储后公开出让的,可在扣除土地征收、收回、收购等费用以及计提资金后,将出让收益的一定比例,或者土地公开成交价款的一定比例补偿给“三旧”用地原权利人^[12]。这一机制在实际操作中,使原土地权利人获得了比以往更高的出让收益返还,充分调动了土地使用者参与改造的积极性,有效缓解了因土地征收引发的社会矛盾,体现了政策的公平性和社会性。与此同时,“三旧改造”政策将改造主体明确为区级政府,赋予其更大的自主权和决策权,同时积极鼓励现有土地使用者和商业开发商等多方参与,提高了改造效率。此外,地方政府通过制定土地用途分区和控制容积率等方式,优化土地利用效率,在改造过程中允许土地用途进行适度调整,以适应市场需求和城市发展目标,进一步提升了城市更新的科学性和灵活性。

以广州市猎德村与杨箕村的改造为例,尽管这两个城中村的地理位置相近,但改造推进的结果却截然不同。由此可以识别出城中村改造成功与否的关键因素:政府让利程度(state concession)、决策机制透明度、开发商介入时机,以及村庄的宗族空间结构(lineage structure)等,这些因素都直接影响更新改造的结果。这两个区位相近但命运迥异的“双村记”,为城市更新决策提供了宝贵的经验借鉴。

当前,粤港澳大湾区正迈向以科技创新为重点的城市化新阶段。从专利数量上看,相较于其他国际湾区,粤港澳大湾区的专利数量十分可观;但从专利引用情况来看,高被引

专利数量稍显落后。目前,粤港澳大湾区主要还是以单一行业主导为特征,从人均风险投资来看,粤港澳大湾区与国际湾区相比较而言仍有很大提升空间。不过,全球创新枢纽的分布规律给予我们信心和启示:这些枢纽往往具备三大特征——依托大城市、坐落湾区、毗邻行政边界(创新者倾向于远离政治中心)。粤港澳大湾区恰好兼具这些条件,从而具备了成为全球创新枢纽的潜力。

从早期村镇工业化的遍地开花,到土地财政驱动下的城市博弈,再到技术驱动的集约化、精细化更新发展,粤港澳大湾区的城市化路径既具有鲜明的中国特色,也为全球城市转型提供了重要的参考。随着边界区位逐渐成为创新的热土,这片湾区或许正孕育着下一轮变革的种子。

户籍制度何去何从? 改革现状、资源错配及农村家庭的应对策略

■ 范芝芬(C. Cindy Fan)

美国加州大学洛杉矶分校副校长(国际研究及全球事务)、全球课堂项目主任,加州大学洛杉矶分校地理学教授、亚美研究教授。



在西方文献中,非政府组织和媒体经常讨论中国的户籍制度(hukou),多年来,许多报告批评户籍制度是造成城乡不平等的原因之一。如今,一个备受关注的的问题是:户籍制度是否仍然重要?

户籍制度为公众所熟知,尤其是农业户籍与非农业户籍、本地户籍与外地户籍的区别。在简化表述时,有时会将其统一归为城乡户籍。由Saich和Zhang合著的一本书中讨论了与户籍挂钩的福利问题^[13]。户籍之所以重要,是因为它与福利紧密相关。具体涉及以下三个方面内容:

一是教育。没有本地户籍的流动人口可以享受公立小学和初中阶段的免费教育。看到这里,你可能会觉得户籍似乎已经无关紧要了。但其实这部分人口必须回到户籍所在地参加全国高考,所以说户籍对教育还是有影响。

二是就业。没有本地户籍的流动人口可以自由进入开放的劳动力市场,但农村劳动力进入城市就业市场时仍面临一定的制度性障碍,流动人口落户难问题在一些地方依然存在。受户籍影响,相关的公共服务也随之产生差异。尽管户籍制度限制已有所放松,但限制依然存在。

三是社会保险。近年来,中国政府逐步推进城乡社会保险制度的整合和统一。例

如,国家已经全面取消在就业地参保的户籍限制,没有本地户口的农村流动人口和灵活就业人员按政策可以参加城镇职工社会保险。然而,从养老保险和医疗保险两个方面看,城乡社会保险的差异仍存在。尽管户籍制度的限制在加快放开步伐,但完全消除城乡社保差距仍需时间。

当谈论土地权益时,情况则完全相反。只有本村户籍成员才能享有土地使用证赋予的各项权利,例如土地收入和土地流转费;只有本村户籍成员才能享受农地相关补贴。在这个领域,农村户籍持有者实际上具有优势。

2014年公布的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》,明确了将1亿中国人从农村户籍转为城市户籍的发展目标,并取消农业与非农业户籍的区别^[14]。2019年印发的《关于促进劳动力和人才社会性流动体制机制改革的意见》明确,全面取消城区常住人口300万以下的城市落户限制,全面放宽城区常住人口300万至500万的大城市落户条件^[15]。如今,基于年龄、教育、技能、稳定就业、居住年限等个体对城市的有用性因素,包括北京、上海、广州和深圳在内的不少城市仍采取积分入户制度。

为了解此前不同城市的落户要求,我们借鉴了张吉鹏等学者关于中国城市户籍制度改革定量分析研究^[16]。该研究以2000年至2016年期间我国城市户籍政策文件作为数据集,通过构建户籍登记指数来量化评估城市落户的难易程度。研究发现,流动人口获得当地城市户籍主要有四个途径,分别是投资、购房、人才计划和就业。在2000—2013年和2014—2016年两个时期内,不同线级城市对上述四个落户途径的具体要求存在显著差异。如表1和表2所示,在2000—2013年和2014—2016年这两个时期,一线城市的学历要求从13.8年增加到15.2年。也就是说,通过人才计划在一线城市获得户籍变得更加困难。但对于五线城市来说,这一数字基本保持不变,分别为10.6年和10.8年。购买房屋是获得户籍的另一种方式。在这两个时期内,一线城市的房屋面积要求保持不变,为88平方米,但每平方米的房价在一线城市大幅上涨。尽管房屋面积要求保持不变,但购买价格大幅上升。对于五线城市来说,房屋面积略有增加,从86.1平方米增加到92.6平方米,但仍相对便宜。因此,大城市的选择性更强。

实际上,户籍制度改革在很大程度上受到城市规模的限制,还有地区差异,在此不展

表1 不同线级城市人才计划落户资格

城市级别	购买面积(平方米)		附加要求(数量)	
	2000—2013年	2014—2016年	2000—2013年	2014—2016年
一线城市	88.0 (22.8)	88.0 (22.8)	2.0 (1.0)	1.8 (1.3)
二线城市	78.2 (24.8)	76.0 (21.7)	1.5 (1.3)	1.8 (2.0)
三线城市	71.7 (23.3)	80.8 (26.2)	1.5 (1.2)	1.5 (1.6)
四线城市	88.0 (14.0)	96.9 (12.4)	0.8 (0.9)	0.7 (0.7)
五线城市	86.1 (18.4)	92.6 (17.9)	0.5 (0.7)	0.7 (0.5)

注:括号内为标准偏差。购买面积是指落户政策对购买公寓的具体要求。附加要求表示对购买类型、地点、持续时间、经营时间的限制。

表2 不同线级城市通过购房方式取得户口资格的要求

城市级别	职称(工人技能 等级专业证书)		学历资格(年)		附加要求(数量)	
	2000— 2013年	2014— 2016年	2000— 2013年	2014— 2016年	2000— 2013年	2014— 2016年
一线城市	2.4 (0.8)	2.8 (0.4)	13.8 (5.0)	15.2 (5.3)	2.2 (1.1)	2.6 (1.5)
二线城市	1.7 (0.8)	1.6 (0.9)	8.9 (4.7)	9.2 (4.5)	1.4 (1.6)	1.6 (1.8)
三线城市	1.2 (1.0)	1.0 (1.0)	10.7 (4.4)	11.3 (3.6)	0.9 (1.1)	0.9 (1.1)
四线城市	1.3 (0.9)	1.1 (0.9)	11.0 (3.7)	11.0 (3.7)	1.0 (0.8)	0.8 (0.9)
五线城市	0.8 (0.9)	0.8 (0.8)	10.6 (3.1)	10.8 (2.4)	0.8 (0.8)	0.5 (0.5)

注:括号内为标准偏差。初级、中级和高级专业人员的职称要求(技能方面),分别分配为1、2和3;学历要求分为小学及以下、初中、高中(含大专)、本科生、硕士和博士,分别分配为6、9、12、16、19和23。附加要求是指劳动合同、社会保障金等。

开讨论。在京津冀、长三角和珠三角地区,户籍比较难获得,而在其他地区则相对容易。

在一定程度上,鼓励人才流向小城市和大都市区之外的地区是共同富裕理念的体现,但问题在于,流动人口真正想去哪里? 根据相关研究,从农村到城市的流动人口在就业选择中表现出对城市机会的强烈偏好。研究表明,从农村到城市的流动人口愿意放弃1.7%的收入,来换取城市就业机会增加1%的可能性。这表明,尽管城市就业机会可能伴随着较低的收入,但流动人口更倾向于选择去城市。

刘国恩教授等学者在2022年发表的《户口作为福利:中国户口需求与工资的关系》^[17],基于北京和长沙超过900名流动人口的独特概率抽样调查,分析了流动人口对城市户口的支付意愿。研究发现,在北京,流动人口愿意在五年内降低9%到14%的收入以获得北京户口;而在长沙,流动人口对城市户口的支付意愿几乎为零,来自农村的流动人口甚至表现出负支付意愿。尽管生活成本高,就业市场竞争激烈,大学毕业生仍然更倾向于在大城市寻找第一份工作^[18]。

流动人口有明确的迁徙意向,那么城市需要什么样的人呢? 当前,在人口出生率下降、人口老龄化和经济增长放缓的宏观背景下,国内小城市有强烈的动力去吸引更多的人口,包括流动人口。因为流动人口不仅是劳动力的重要来源,也是消费市场的重要组成部分,对于地方经济发展具有重要意义。大城市对人才的需求结构与流动人口的就业偏好之间存在不匹配现象:流动人口的首选目的地往往是大城市,而大城市更倾向于吸引企业家和高学历人才,这导致了供需之间的矛盾。

2024年8月,公安部有关负责人在国新办新闻发布会上表示,目前中国大多数城市已经全面放宽放开落户限制^[19]。那么户籍是否仍然重要? 要回答这个问题,可能需要先回答另一个问题:是什么样的户籍? 是城市户籍还是农村户籍? 有研究表明,城乡户籍的价值差距总体上有所缩小。那么问题就变成了:对于持有农村户籍的人来说,是否值得放弃他们的农村户籍或小城市、欠发达城市的户籍? 这是一个非常重要的问题。我们处在一



图1 宁波某村庄

个不确定的时代。在这个不确定的时代,人们会怎么做?人们在这个时代发展出了什么样的策略?事实上,中国的农村居民已经发展出了许多应对不确定性的策略。其中一种策略就是真正保留农村户籍。保留农村户籍是有价值的,这就像一种保险政策,为村民提供稳定性和安全性。农村土地、农村房屋、物理家园、社会社区……所有这些对村民来说都是有价值的。目前,社会福利待遇的差异更多是来自就业状况,而不是户籍——拥有好工作可能更重要^[20]。

一年前,我实地考察了宁波某个村庄,如今同一个地方发生了显著变化。这里原本是一片古老的村庄,从现场拍摄的照片可以看到,这些老村庄的房屋已被拆除,取而代之的是一幢幢酷似别墅的新房(图1)。这一现象在中国许多乡村地区普遍发生,旧有房屋被拆除,村民因此获得相应经济补偿或者置换新房屋。农村户籍的感知价值和实际价值都在上升^[21]。

最后,我想以一种更贴近现实的方式来思考户籍问题。目前关于户籍方面的研究大多集中在顶层设计方面,事实上,关注和理解人们实际在做什么同样重要。

在中国,农村居民正在参与一场“户籍游戏”。不少专家学者正在研究探讨中国农村居民如何参与这场“户籍游戏”。不可否认,中国的农村居民在许多方面仍处于相对劣势地位。然而,这是否意味着这些农村居民什么都不做呢?一年半前,我在调研过程中学到一些新词汇,包括“躺平”和“内卷”。如果农村居民什么都不做,那可以称为“躺平”。但实际上他们正在努力工作以改善自己的处境。他们参与的“户籍游戏”,是通过在城市谋生,同时将农村地区作为他们的社会和经济安全网,充分利用城乡两个世界的资源^[22]。因此,他们在流动中灵活就业,但这涉及许多其他类型的活动,城乡边界的模糊化是其中一个例子。他们来回穿梭,这种“跨地性”(Translocality)表现为他们将中国的不同地方视为不同活动的潜在场所。与此同时,中国农村居民在家庭内部也表现出高度的灵活性。谁负责什么工作?谁务农?谁照顾儿孙?打算在城里待多久?如何组织家庭?这些问题反映了他们的劳动分工可能正在发生变化。

多年来,我一直关注“大家庭”这个概念。要使劳动分工和灵活的家庭组织发挥效用,

流动人口的家庭不能局限于单一地点。家庭成员必须分布在中国的不同地方,包括城市和农村。这种策略在某种程度上是一种手段,其目的在于改善家庭整体福祉,并确保老人和儿童得到妥善照顾。劳动分工本身并非终极目标,而是实现家庭整体福祉的一种手段。如前文所述,这需要家庭成员之间具备高度的灵活性和协作能力。

有时,留在农村的成员需要身兼多职,既要务农,又要照顾家庭,还要承担起照顾老人和孩子的责任。外出务工的成员可能会因家庭自建房或其他事务暂时返乡,甚至可能在家乡务农几年后再次外出务工。外出务工者也会更换工作、城市或职业,表现出极高的灵活性。当孩子长大后,留守的母亲可能会选择外出工作;原本外出务工的家庭成员可能会在稍后加入;祖父母可能会返乡,以便照顾年幼的孙辈。所有这些行为都是在不利条件下争取最佳结果的策略。

劳动分工固然重要,但并非理想选择,而是在现实压力下的无奈之举。分工会带来社会层面和情感层面的成本,例如牺牲了家庭团聚的机会。因此,这并非一种双赢的局面。

上述视角促使我们关注基层,关注人的能动性,关注人的策略。我们不仅要关注高层政策,还要关注基层的反应。流动人口及其家庭,特别是农村家庭,并非被动接受者,而是在积极发挥主观能动性。他们的故事需要被更好地讲述,更多地被听到。

户籍制度改革因城市规模和地区而异,是复杂且不均衡的。户籍制度改革的首要挑战是流动人口想去的地方与城市想要的人才之间存在不匹配。农村户籍的价值已经大大提高。非常重要的是,我们需要关注家庭以及人们如何应对。他们的应对并非被动,而是来自基层的积极应对策略。当谈及城市发展时,将农村居民及其策略纳入其中同样重要。

粤港澳大湾区基础设施流动性:住房、教育和医疗交互视角下的基础设施修复

■ 何深静

香港大学罗旭龢夫人基金教授(建成环境),城市规划及设计系系主任,城市系统研究院执行副院长、促进公平与福祉的社会基础设施实验室主任,英国社会科学院院士。



在全球城市竞争日益以区域为基本单元展开的背景下,中国将“区域高质量发展”提升至国家战略高度。粤港澳大湾区作为中国最具国际竞争力的城市群之一,其发展面临三重挑战:一是“一国两制”下的规则差异和行政壁垒,二是跨境要素流动的物理与制度壁垒,三是社会基础设施供给的失衡。传统研究多聚焦交通、能源等基础设施“硬联通”,却忽视医疗、教育、住房等社会基础

设施(social infrastructure)“软联通”对区域协同的深层影响。基于此,我提出“基础设施流动性”(Infrastructuring Mobility)这一理论框架,通过解构基础设施的固定性与流动性,探索社会基础设施在区域治理中的工具性价值,为粤港澳大湾区高质量发展提供新的分析视角与实践路径。

在基础设施转向的相关研究中,学者们已经认识到,基础设施不仅仅是城市 and 区域发展的支持系统。基础设施转向主张超越基础设施的物理属性,将其视为技术性(Technicality)、政策话语(Discourse)与情感

体验(Affect)的三维复合体(图1)。以高速铁路设施为例,其规划过程涉及政策话语的博弈,建设过程重塑地方社会关系,而运营过程则嵌入居民的情感体验。同时,基础设施也被视为“不稳定的集合体”,其功能随社会过程不断重构^[23],即强调流动性、有效性、联通性。在这里,“基础设施”有两重含义:一是用作名词,指支持城市和区域发展的基础设施系统;二是用作动词,强调建设、提供基础设施,以促进和增强流动性。了解这一概念有助于我们理解什么在流动以及为什么流动。

同样,流动性转向为众多人类学和社会科学学者提供了新的视角来理解要素不断变化且流动的世界及其背后潜在的力量。流动性转向强调以流动视角解构传统静态研究范式,关注人、物、资本与信息的动态网络及其背后的权力关系^[24]。

我将基础设施转向与流动性转向相结合,提出“基础设施流动性”框架,其核心命题包括两个部分:一是基础设施的解构与重组,即将基础设施系统拆解为可移动的“子基础设施”(sub-infrastructure),例如医疗资源当中的部分要素(如医护人员、医疗技术)的跨域调配、教育集团化实践中的选择性的网络化布局(如名校兼并、授权冠名、教师调动)^[25];二是流动性作为名词与动词的双重属性,既指跨境流动的客观现象(如人口迁移),也指通过政策干预实现资源再配置的动态过程(如福利制度跨境延伸)以及由此引发的人流、物流、资金流和信息流。

基础设施流动性的另一个维度是固定性与流动性的辩证转化。基础设施的“固定性”(fixity)与“流动性”(mobility)通过制度创新实现动态转化。例如,人们择地而居的决策(固定性)可能会影响获取医疗与教育的范围,但医疗需求的变化(流动性)也可能驱动人们迁移居住地。实际上,基础设施的流动性已经成为解决区域发展问题的重要解决方案(infrastructural fix)(图2)。

介绍完相关概念后,我尝试将“基础设施流动性”框架置于粤港澳大湾区的发展背景下,进一步分析论证基础设施流动性为何已成为解决区域发展问题的重要理论手段。在2023年,粤港澳大湾区的定位是打造世界级湾区,其人口规模、经济总量与交通网络密度已超越纽约湾区和旧金山湾区等国际湾区(表1)。与京津冀等其他区域相类似,粤港澳

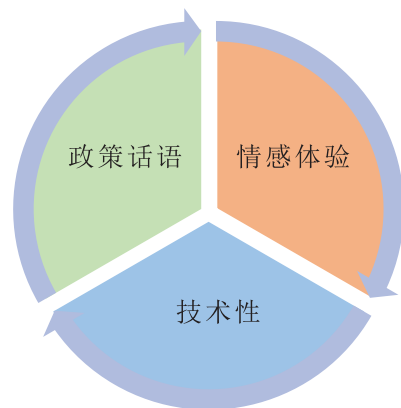


图1 基础设施是技术性、政策话语与情感体验的三维复合体

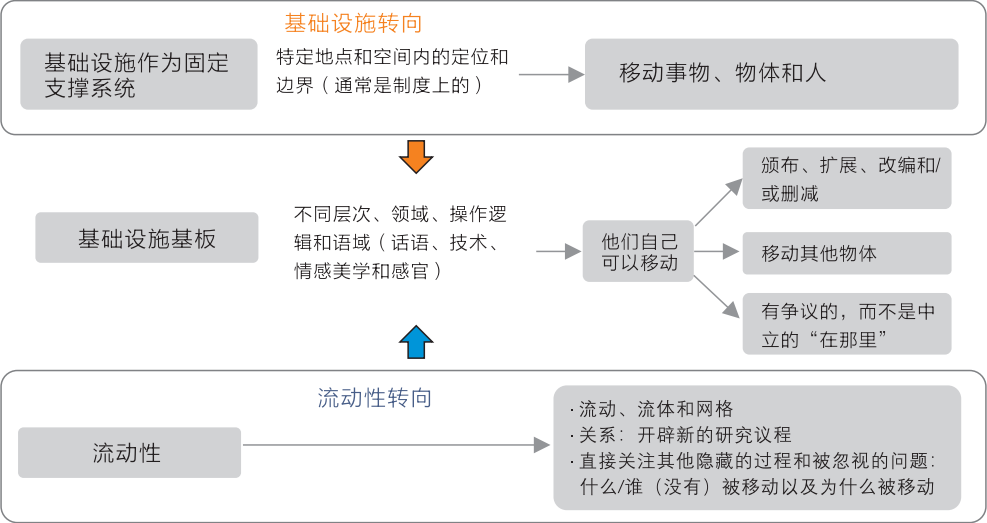


图2 基础设施转向与流动性转向的辩证关系

表1 全球四大湾区关键指标对比

指标	粤港澳大湾区	东京湾区	纽约湾区	旧金山湾区
面积(万平方千米)	5.59	3.24	3.45	2.62
人口(百万)	86.88	36.91	21.87	9
国内生产总值(万亿美元)	1.96	2.09	1.9	1.22
港口集装箱吞吐量(百万TEU)	74.85	7.16	7.81	2.07

数据来源：香港大学促进公平与福祉的社会基础设施实验室2023年数据

大湾区的发展重点在于整合和增强流动性。然而，由于港澳地区与内地城市在公共服务标准、政策协调机制等方面存在规则差异和行政壁垒，直接制约了港澳与内地在医疗、养老服务领域的互联互通。具体而言，香港公立医院轮候时间长达数月，而毗邻的深圳医疗资源利用率不足，但跨境就医受限于资质互认与居民信任缺失。此外，香港老龄化率在2035年将达到35%，本地养老院床位短缺，但跨境养老面临长者补贴无法跨境使用的困境。

在粤港澳大湾区的建设过程中，现有政策较多聚焦于物理基础设施的建设，如港珠澳大桥、广深港高铁等重大交通工程，这些举措为区域的互联互通提供了重要支撑。然而，社会基础设施的整合仍处于相对分散的阶段，尚未形成系统化的协同发展模式。在此背景下，若未能充分重视医疗、教育、住房等关键民生领域的协同发展，区域流动性的提升将面临诸多挑战，难以实现预期的政策目标。这一现状将引发两方面的问题：其一，选择性流动。由于政策本身有选择性，偏向于支持高技能人才的流动，如通过“优才计划”等政策吸引高端人才，而低收入家庭、老龄化人口等弱势群体的需求则相对被忽视，从而造成选择性流动。其二，协同性不足。医疗、教育、住房等民生领域问题被孤立研究，缺乏对其交互效应的系统性研究与统筹规划，导致政策协同性不足，难以形成整体合力。例如，跨境

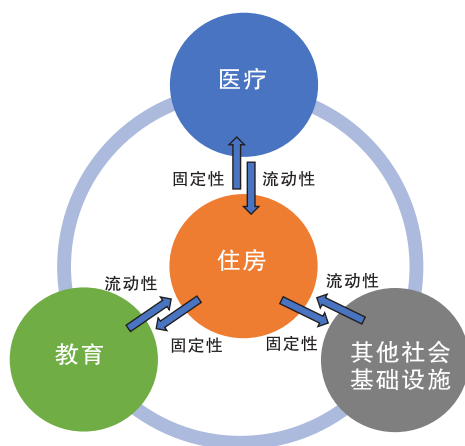


图3 住房、医疗和教育三者的交互性

学生面临的现实居住困境直接影响教育可获得性,而住房成本上涨进一步挤压医疗支出。

香港公立医疗系统长期超负荷运转(每千人仅拥有2.1名医生),而深圳、广州等地医疗资源供给充足但利用率低。研究发现,港人对内地医疗质量的“主观感知”是跨境就医的关键障碍;曾在内地居住或有亲友网络的港人,对内地医疗的信任度显著更高^[26-28]。对此,政策需通过“情感技术”(Affective Technology)增强信任,例如建立跨境医疗信息平台,推动资质互认;或者设立港式医院试点,参照“横琴粤

澳深度合作区中心医院”引入澳门管理模式,吸引港澳居民就医。

香港老龄化加速与住房短缺并存,2020年约9万港人定居大湾区内地城市,预计2030年跨境养老人口将超20万。香港特区政府通过补贴深圳、肇庆等地的养老院,促进护理人员与福利政策“跨境移动”,形成“养老飞地”。例如,香港社会福利署向深圳养老院购买床位,并允许长者跨境使用“长者生活津贴”。这种“子基础设施重组”不仅缓解本地压力,亦通过空间置换实现资源再配置。

“留学香港”品牌(“Study in Hong Kong” Brand)计划是近年香港为吸引内地学生赴港深造所提出的构想。香港高校学生宿舍短缺,迫使部分学生选择跨境通勤(如居住深圳、每日往返香港)。研究发现,学生流动受政策话语(如“大湾区教育一体化”)与市场机制(如租房补贴)双重驱动。然而,住房供给的“技术性解决”(如增加学生宿舍)需与“情感性支持”(如社区融入计划)结合,方能提升流动性效能(图3)。

因此,粤港澳大湾区需从“硬联通”转向“软联通”,从国家、区域和地方多个层面探索多尺度治理创新,实施超越物理基础设施的“制度创新”。可供借鉴的方式有:(1)探索“例外空间”(Zones of Exception)。借鉴横琴“共管园区”模式,在特定区域(如河套深港科技创新合作区)试行医疗、教育政策互认。(2)实施弹性福利制度。允许跨境居民选择性叠加两地福利,例如将香港医疗券(medical voucher)扩展至粤港澳大湾区指定医院。

“基础设施流动性”框架为提高社会基础设施的有效性提供了多种治理视角。一是交互性视角,即将医疗、教育、住房视为一个相互关联的“基础设施束”,并分析其相互作用。例如,住房补贴政策需与就近医疗资源配套,

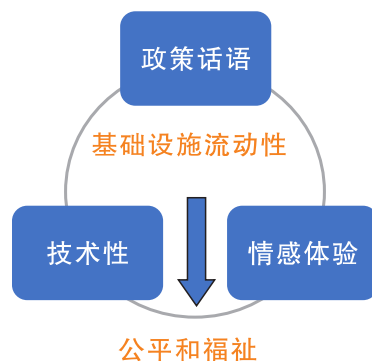


图4 粤港澳大湾区流动性的实现路径:从政策话语到实践;从技术性到情感体验;从基础设施的流动性到公平和福祉

以实现政策的协同效应。二是情感嵌入视角,通过公共参与增强居民归属感,减少流动性摩擦。例如,推进公共参与跨境社区共建项目,促进不同地区居民之间的交流与融合,提升居民的归属感和认同感。三是公平性导向视角。政策需避免“精英化”倾向,强化草根阶层参与机制。例如,为低收入家庭提供跨境住房补贴,为弱势群体建立医疗绿色通道,以实现“流动性正义”(Mobility Justice)。

总体而言,基础设施流动性框架为粤港澳大湾区高质量发展提供了新的理论视角(图4)。通过解构社会基础设施的固定性与流动性,揭示了三重整合路径:一是通过子基础设施重组与“例外空间”试验突破制度壁垒;二是重塑居民信任,提升社会基础设施的协同效能;三是警惕选择性修复可能加剧的不平等问题。未来,研究需进一步探索制度创新的可推广性,以完善流动性治理的实践范式。这不仅有助于推动粤港澳大湾区的可持续发展,也为其他区域的基础设施整合与社会公平提供了有益的参考。

可持续的中国城镇住房体系顶层设计思考

■ 易成栋

中央财经大学管理科学与工程学院教授



1998年国务院发布的《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》标志着我国正式开启住房制度改革。该通知明确提出取消福利分房制度,并强调对不同收入家庭实行不同的住房供应政策。其中,最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租住房;中低收入家庭购买经济适用住房;其他收入高的家庭购买、租赁市场价商品住房^[29]。由此,国内形成了适应市场经济体制的以廉租住房、经济适用住房和商品住房为核心的“三房政策体系”。

在1998年实施的住房制度改革中,廉租住房作为政策性住房制度,旨在保障城镇最低收入家庭基本住房需求。2010年,国务院发布《关于促进房地产市场平稳健康发展的通知》,要求加快建设限价商品住房、公共租赁住房^[30]。即在解决城市低收入家庭的廉租住房及经济适用住房两项制度之外,国家进一步拓展了住房保障体系的覆盖范围。2013年,住房和城乡建设部、财政部、国家发展改革委联合印发《关于公共租赁住房和廉租住房并轨运行的通知》,将各地公共租赁住房和廉租住房并轨运行,并轨后统称为公共租赁住房^[31]。这一规定意味着廉租住房制度正式退出历史舞台。与此同时,经济适用住房逐渐

【基金项目】国家自然科学基金面上项目“基于城市网络视角的都市圈住房市场时空演化机理、效应和引导策略”(72174220)成果。

发展出限价商品住房、定向安置住房、共有产权住房等多种形式。2021年,国务院发布《关于加快发展保障性租赁住房的意见》,创造性地提出在现有的公共租赁住房和共有产权住房之外,推进以保障性租赁住房来解决新市民、青年人等群体的住房问题^[32]。2023年,《国务院关于规划建设保障性住房的指导意见》明确提出,“对符合条件的城镇住房收入困难家庭提供公共租赁住房,承租人按照市场租金标准支付租金,政府根据承租人的困难程度给予相应的租金补助”“对符合条件的新市民、青年人,特别是从事基本公共服务的机关事业单位和企业人员提供保障性租赁住房”“要建设保障性住房,重点针对住房有困难且收入不高的工薪收入群体、政府引进人才以及户籍无房‘夹心层’,按划拨方式供地和负责建设配套设施,在此基础上采取市场化方式运作,按保本微利原则配售”^[33]。至此,国内重新形成了以公共租赁住房、保障性租赁住房和配售型保障性住房为核心的住房保障体系,并配套建立较为完善的住房保障政策和管理制度,制度内容既包括财税、金融、规划、土地等配套政策,也包含准入、使用、退出等管理体制。

从商品住房的发展历程来看,在1998年住房制度改革初期,国家对商品住房的定位主要是面向其他收入高的家庭,因此,商品住房的数量估计在我国住房的占比为20%左右。2003年,《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》指出,“房地产业已经成为我国国民经济的支柱产业”,并提出要“更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用”^[34]。这一政策推动了房地产市场快速发展,但也引发了房价快速上涨的问题。为遏制房价过快上涨,国家相继出台了多项调控政策,如限购、限贷、限售等。2021年之后,国内房价经历了较长时间的持续下降,到了2024年四季度开始呈现企稳态势。可见,推动构建房地产发展新模式促进房地产市场平稳健康发展成为当前的重要任务。

在此背景下,学术界开始反思并探讨建立一个相对稳定且在具体操作层面具有一定灵活性的住房体系。

事实上,自1998年以来,我国的住房保障体系和住房市场供应体系都发生了显著变化,其中涉及两个关键问题:一是“租赁”和“买卖”之间的关系;二是“市场”和“保障”之间的关系。对此,可以从如下四个方面进行思考。

第一,住房在我国国民经济发展和社会发展中应如何定位。一方面,住房问题是我们城市发展的关键因素,住房制度改革体现了从偏重经济增长向全面发展的观念转变,即从以往偏向追求经济增长的模式,转向实现经济、社会、环境等方面全面发展的模式。另一方面,在新型城镇化发展过程中,对包含农民工在内的新市民可能不太友好,因此,需要深入思考住房在构建包容性城市、推动城市经济增长和促进社会发展中的定位。

第二,租赁住房在住房体系中应如何定位。在经济适用住房政策的制定讨论中,其初衷是设立类似新加坡“租购并举”的住房模式制度。但为应对1997年亚洲金融危机,1998年住房制度改革中实施的经济适用住房政策采取了“只售不租”的方式,其主要是出于经济增长的考量。从这一角度来看,国内住房市场重视购买,但租赁市场并未受到足够重视。

2016年,国务院办公厅发布《关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见》,提出以建立购租并举的住房制度为主要方向^[35]。2017年12月18日,中央经济工作会议强调,要加快建立多主体供应、多渠道保障、租购并举的住房制度^[36]。值得注意的是,会议将“租”置于“购”之前,从“购租并举”调整为“租购并举”,这实质上突出了发展住房租赁市场的重要性。然而,在实际工作中,一些政府部门对租赁住房在政策规划中应占的比例仍存在困惑。

第三,在住房体系中应如何理解“市场”和“保障”的关系。从实践来看,目前除了中低收入群体、新市民之外,一部分公共租赁住房和保障性租赁住房的保障对象为城市人才。这带来的问题是,住房保障覆盖范围应设定为多少才合理?这涉及住房保障是否应从保基本群体向保更多群体拓展的问题。从《“十四五”公共服务规划》的规定来看,市场租赁住房属于市场服务范畴,公共租赁住房属于基本公共服务范畴^[37],而保障性租赁住房属于非基本公共服务范畴。既然如此,为何要在实施公共租赁住房的基础上推行保障性租赁住房?保障性租赁住房保障的对象是否包括地方人才?公共租赁住房和保障性租赁住房之间是什么关系?未来两者应如何发展?

第四,住房体系的发展目标和路径是什么。2023年4月28日,中共中央政治局会议指出,要坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位,因城施策,支持刚性和改善性住房需求,做好保交楼、保民生、保稳定工作,促进房地产市场平稳健康发展,并推动建立房地产发展新模式^[38]。2024年7月21日,党的二十届三中全会审议通过《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》并提出,加快建立租购并举的住房制度,构建房地产发展新模式,并加大保障性住房建设和供给,满足工薪群体刚性住房需求,支持城乡居民多样化改善性住房需求^[39]。2024年9月26日,中共中央政治局会议强调,要促进房地产市场稳定,严格控制增量、优化存量、提升质量,并完善土地、财税、金融等政策,推动房地产发展新模式的构建^[40]。从一系列政策可以看到,构建房地产发展新模式成为我国住房体系新发展目标。

何为房地产发展新模式?如何实现构建房地产发展新模式的目标?从顶层设计层面来看,房地产发展新模式的首要目标是推动构建公平、有效和可持续的住房体系,即居民可负担、地方财政可承受、企业可持续经营发展的住房体系。从全球住房政策的发展趋势来看,我国现有的住房政策导向已从以往注重供应数量到注重住房质量,再到注重与社区发展、社会融合、可持续发展等社会环境目标相结合。

顶层设计的依据主要体现在两个方面:一方面,坚持走中国式现代化发展道路,这也是实现全体人民共同富裕的现代化发展道路。共同富裕的治理模式理应超越发展型国家和福利国家模式,通过体制机制改革以提升再分配效应,实现共同富裕;另一方面,转变经济增长方式。过去,城市经济发展主要依赖房地产开发和土地财政推动。如今,这一模式已难以适应城市发展需求。从现实发展情况来看,我国大部分城市的房地产市场已基本实现供需平衡,甚至一些城市房地产市场供大于求。因此,城市发展需要从“外延扩张”转

向“内涵提升”。在这一过程中,做好顶层设计尤为关键,具体而言,可以从以下几个方面着手。

第一,走向共同富裕的住房制度。在我国,住房财富占家庭总财富的比例高达60%~70%,这一现象一定程度上表明住房制度成为调节社会财富和社会资源再分配的重要工具。因此,从我国住房制度改革的实践来看,应坚持市场在住房资源配置中发挥基础性作用以及发挥其在社会资源再分配中的作用。

第二,走向平衡消费和投资的住房制度。过去,公有住房被认为是一项福利制度,但这一模式不可持续。结合第七次全国人口普查数据,我们可以作出一个初步的预判:在住房市场中,租赁住房的家庭合理占比为30%~40%,其中,公共租赁住房和保障性租赁住房的占比为10%~20%;而私有住房的家庭占比为60%~70%,其中,购买保障性住房的占比为10%左右。当前,我国房地产发展已进入新阶段,应推动住房买卖与租赁市场同步发展,进一步释放其他消费需求,促进住房市场健康发展,形成符合我国发展实际的住房制度。

在借鉴欧盟住房谱系^[41]的基础上,我们提出了我国城镇住房谱系设想(图1)。这一制度设想涵盖多种住房类型:(1)应急目的的救助住房,包括临时安置住房和救助管理站。(2)保障性住房,包括保障性租赁住房、公共租赁住房和配售型保障性住房。(3)政策性商品房,包括房改公房、经济适用住房、限价商品房、共有产权住房等。上述三类住房原本为福利分房或者是具有保障性质的住房,同时,政策允许其转化为商品房。(4)商品住房,包括租赁商品住房和销售商品住房。

为进一步优化思路,我们借鉴了住房和城乡建设部课题组提出的适应不同家庭需求的住房供应体系框架^[42],并在此基础上提出新的构想(图2)。

第一,将住房供应体系划分为商品住房和保障性住房两类。其中,商品住房包括普通商品住房和高档商品住房,主要面向中高收入和高收入家庭,可根据市场价格出租或出售。此外,商品住房还包括政策性商品住房,主要涵盖住房制度改革过程中出现的房改公房、经济适用住房、限价商品住房和拆迁棚改定向安置住房,这些住房在符合规定的条件后可转化为商品住房。而保障性住房包括配售型保障性住房和配租型保障性住房,主要面向中低收入家庭、新市民、青年人等群体。以产权关系为标准,配租型保障性住房可分为公共租赁住房和其他保障性租赁住房,其中公共租赁住房由政府或其下属企事业单位持有。

第二,采取住房梯度消费的方式完善我国住房制度体

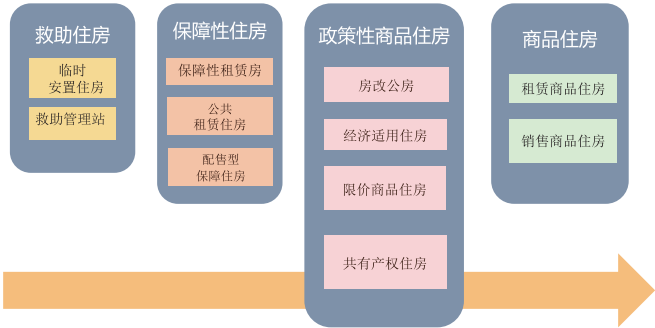


图1 中国住房制度设想

供应类型		供应对象	政策导向	租赁市场
商品住房	高档商品住房	高收入者	用土地供应、税收、信贷等政策调节消费	市场租售并举
	高档别墅	少数高收入者	用土地供应、税收、信贷等政策调节消费	
	普通商品住房	中等偏上、中等、中等偏下收入家庭	对中小套型和大型套住房实行不同的土地供应、财税、信贷政策，中小套型住房占一定比例	
	政策性普通商品住房	主要满足当地中等收入以下的住房困难家庭、拆迁户自住需求	由房改公房、经济适用房、限价商品房、定向安置房等转化	只售不租，可上市
保障性住房	配售型保障性住房	有一定支付能力、住房困难的中低收入家庭	严格建设标准，以中小套型为主；明晰产权关系；土地、税费、金融政策支持	只售不租，内部流转
	配租型保障性住房	住房困难的中低收入家庭、新市民、青年人	按照成本微利定价；而面积根据当地实际适度确定	符合条件的配租型保障房按照政策或合同约定可转化为商品房、配售型保障房；公共租赁住房只租不售
	公共租赁住房	主要是住房困难的低收入家庭	政府或下属企业投资建设，准市场租金，按照家庭住房支付能力递减补贴；补贴标准（面积）根据当地实际适度确定	

图2 适应不同家庭需求的住房供应体系框架

系,实现住房消费和家庭生命周期、经济能力相适应。一是低端有保障。对于通过自身努力无法解决住房问题的城镇低收入住房困难家庭(“双困”家庭),主要通过提供公共租赁住房的方式解决,并根据承租家庭收入水平给予不同程度的租金补贴,确保租金可承受,并做到“应保尽保”。同时,允许困难家庭选择先到市场承租房屋、后发放租金补贴的方式解决住房问题。二是中端有支持。其他中低收入住房困难家庭可按照成本微利的租金租赁配租型保障性住房。例如,拆迁安置家庭的租赁住房和单位职工的周转住房,或者通过配售型保障性住房、购房补贴等方式解决购买力不足问题。三是高端有市场。放开普通商品房和高档商品房需求,加大财税政策等经济手段调节力度,满足中高收入和高收入家庭的住房需求。

第三,加强住房租购互联互通。推动租赁住房市场与住房买卖市场互联互通,构建涵盖低租金、成本租金、市场租金住房,以及长期使用权、中间产权和自有产权住房等多元化住房体系。在未来住房供求平衡的情况下,可探索实施部分社会住房私有化,例如推动保障性租赁住房转化为长期使用权住房、中间产权住房,在符合一定的条件下可转化为自有产权住房。加大政策支持力度,探索利用商品房在限定期限、向限定人群提供住房保障服务。例如可以将商品房纳保为保障性租赁住房,享受相应的政策支持,在限定期(例如10年)后可转变为商品房。

第四,走向高质量发展的住房制度。在城市消费升级和高质量发展的背景下,住房的建设、装修、管理、信息、维修、保洁、搬家等一系列相关环节带动了居住服务业上下游行业的发展。也就是说,高质量发展的住房制度要从注重住房供应数量转向注重住房质量和改善居住环境;要从以城市建设为主转向以城市运营、维护和更新为主,不断满足人民日益增长的美好生活需要。

第五,走向城乡融合发展的住房制度。党的十九大报告指出,以城市群为主体构建大

表1 多主体供给、多渠道保障的住房制度分析

多主体			多渠道	
供给侧			服务	使用途径
生产者	安排者	住房类型	类型	
公共部门	公共部门	政府提供的公共租赁住房、政府主导的棚户区改造和农村危房改造	政府服务	典型的政府服务是区县政府自建保障性住房和政府提供资金进行棚户区改造和农村危房改造,此时政府同时扮演了服务安排者和服务生产者的角色
公共部门	公共部门	城市内跨行政区的保障房、跨城市的保障住房	政府间协议	如保障性住房在不同区划间如存在供需不匹配,即可通过政府间协议重新配置和调整,以解决地区性问题并降低成本
私人部门	公共部门	企业或非营利组织运营的保障住房	合同承包	合同承包也称为“政府采购”或“政府购买服务”,政府雇佣物业管理公司管理保障房小区,政府雇佣建筑公司修建保障性住房等
私人部门	公共部门	企业或非营利组织运营的保障住房	特许经营	如政府将垄断性或非垄断性特权给予某一私营企业,让它在特定领域里提供特定服务,即属于特许经营,我国目前大力推广的PPP模式即基于特许经营权合同展开
私人部门	公共部门	个人、企业、非营利组织提供的租赁住房	补贴	政府给予生产者的补贴减轻了消费者的成本负担,使其有能力购买特定物品,如政府可以采取土地使用权出让金优惠等方式补助私营房地产开发商以建造保障性住房即属于补贴模式。
私人部门	私人部门	住房券	凭单	凭单是指围绕特定物品对特定消费者实施补贴。与补贴相比,补贴的对象是生产者,而凭单是补贴消费者。为防止承租人不缴纳或者迟延缴纳租金,北京市公共租赁住房补贴是直接发放给已按期缴纳租金的承租人
公共部门	私人部门	公租房出售/经济适用房、共有产权住房出售	政府出售	/
私人部门	私人部门	市场租赁住房/市场销售商品住房	自由市场	/
私人部门	私人部门	提供给家庭成员的住房	自我服务	给直系亲属免费租赁或赠与的自有产权住房
私人部门	私人部门	慈善组织提供的免费住房	志愿服务	/

中小城市和小城镇协调发展的城镇格局,同时要建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,实施乡村振兴战略。统筹城乡住房资源,加强城中村改造、乡村住房利用^[43]。目前,我国城市化发展已经到了中后期,人口将加速向中心城市及以其为核心的都市圈和城市群集中,因此,统筹城乡住房资源融合发展将成为这一阶段的重点工作。

第六,加强层级治理能力。从央地关系这一逻辑起点出发,在确保国家单一制央地政治体制稳定的前提下,科学界定中央政府与地方政府在国家治理体系中的定位,以及二者

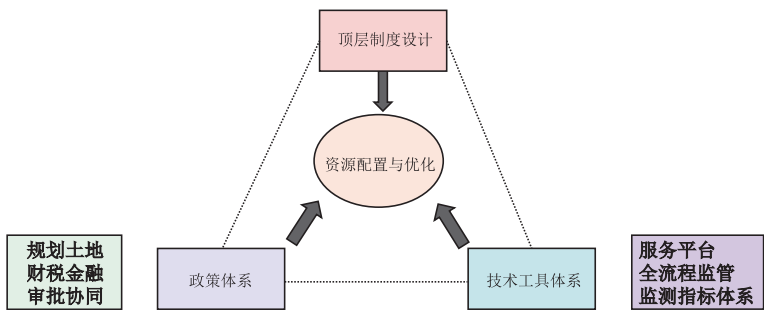


图3 顶层制度设计、政策体系和技术工具体系三者的关系

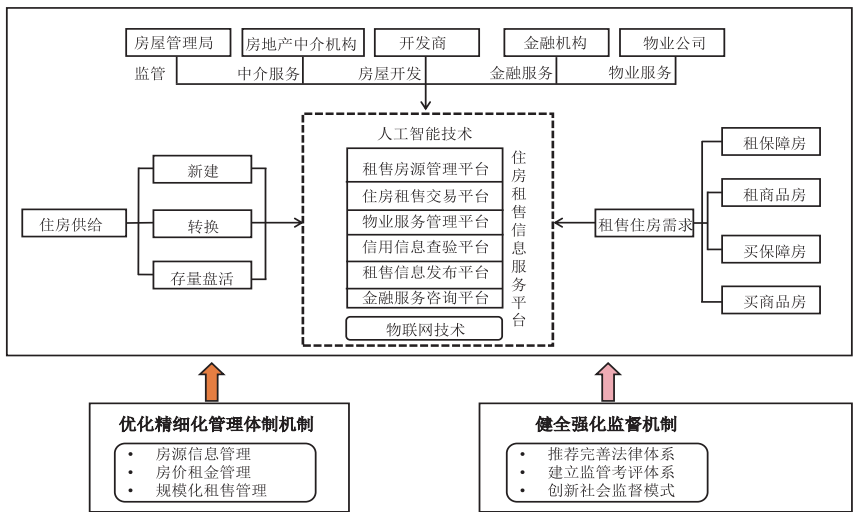


图4 完善政策体系和技术工具体系的技术路径

之间在住房体系中的权责关系、权属关系和上下层级关系。坚持原则性与灵活性相结合，推进中央向地方适度分权，同时加强对地方政府的监管。不断提高层级治理能力和治理手段多样性，实现顶层设计统一性与因地制宜相结合，强化多主体供给和多渠道保障协同增效。

第七，加强国家与市场社会合作能力。在完善住房体系，特别是住房保障体系建设层面，需要进一步加强国家、市场和社会之间的协同合作以及公、私部门之间的协同交流。借鉴E. S. 萨瓦斯(E. S. Savas)关于政府服务“民营化”的研究理论^[44]，住房公共服务的参与者可划分为三类：消费者、生产者和安排者。消费者是直接获得或接受服务的主体，这一主体可以是个人、特定地理区域的所有人、政府机构、私人组织、具有共同特征的社会阶层或者获得辅助性服务的政府机构。生产者则直接组织生产或直接向消费者提供服务，其主体可能是政府单位、特别行政区、市民志愿组织、私人企业、非营利机构，甚至消费者自身。安排者(提供者)负责指派生产者给消费者、指派消费者给生产者，或选择服务的生产者。安排者通常为政府单位，但也存在例外情况。不同的服务提供模式可以“单独或联合运用以提供服务”，包括多样化安排、混合式安排和局部安排等，由此形成多主体供给和多

渠道保障(表1)。应鼓励非政府组织、限制利润企业等参与保障性住房的建设运营,鼓励企业建设运营市场住房,在地方住房市场提供多样化的住房类型,为目标群体提供多样化的住房选择。加强住房租赁群体和业主的自组织能力,使其能够主动维权,提出需求,并参与住房政策、产品以及项目的决策过程,与供给方进行谈判协商以实现共赢。增强提供住房的私人部门和非营利部门的能力。提高政府在住房供应、管理和维护方面的补贴使用效率,支持和提升住房市场的运行效率。

第八,围绕顶层制度设计完善政策体系和技术工具体系。我国城市发展已从“增量时代”转向“存量时代”。进入存量时代,现有的政策,包括规划、土地、财政、金融以及行政审批等制度,都需要围绕顶层制度设计,进行相应的变革以匹配新的发展需求,例如改革完善城市更新的规划和土地制度,金融和财税支持制度,完善住房全生命周期管理制度等(图3)。此外,还需要围绕顶层制度设计进一步完善技术工具体系(图4)。在数字化转型的时代,在基础数据收集、数据收集和决策过程中,还需要进一步加强数字技术支持。

参考文献:

- [1] 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》[M],人民出版社,2017年。
- [2] 同[1]。
- [3]《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》[M],人民出版社,2021年。
- [4] Paul A. Samuelson, “The Pure Theory of Public Expenditure” [J], *The review of Economic and Statistics*, 1954, 36(4), 387-389。
- [5] World Data and Statistics, “Urban And Rural Population By Country 2025” [R/OL], last modified in 2 February 2025, <https://worldstats.com/urban-rural-population-by-country-2025>。
- [6] 大卫·哈维:《社会正义与城市》[M],叶超、张林、张顺生译,商务印书馆,2022年。
- [7] Bob Jessop, “Governance and Meta-governance: on Reflexivity, Requisite Variety and Requisite Irony” [A], in Bang, H.P.(Eds.), *Governance as Social and Political Communication*, Manchester: Manchester University Press, 2003。
- [8] Fulong Wu, *Planning for Growth: Urban and Regional Planning in China*[M], New York: Routledge, 2015。
- [9] Fulong Wu and Fangzhu Zhang, *Governing Urban Development in China: Critical Urban Studies*[M/OL], London: Routledge, 2024, <https://doi.org/10.4324/9781003355175>。
- [10] 郭跃文、王廷惠、李宜航主编:《粤港澳大湾区建设报告(2024)》[R],社会科学文献出版社,2024年。
- [11] Terence McGee, “The Spatiality of Urbanization: The Policy Challenges of Mega-Urban and Desakota Regions of Southeast Asia”[J], *Political Science*, 2009。
- [12]《广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造管理办法》[EB/OL],2021年1月17日,https://www.gov.cn/zhengce/2021-02/06/content_5720612.htm,访问日期:2025年2月15日。
- [13] Tony Saich and Kunling Zhang, *Institutional Change and Adaptive Efficiency: A Study of China's Hukou*

System Evolution[M], Singapore: World Scientific, 2023.

[14] 《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》[EB/OL], 2014年3月16日, https://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm, 访问日期: 2025年2月2日。

[15] 《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于促进劳动力和人才社会性流动体制机制改革的意见〉》[EB/OL], 2019年12月25日, https://www.gov.cn/zhengce/202203/content_3635431.htm, 访问日期: 2025年2月5日。

[16] Jipeng Zhang, Ru Wang and Chong Lu, “A Quantitative Analysis of Hukou Reform in Chinese Cities: 2000–2016”[J], *growth and change*, 2019, 50(1): 201–221.

[17] Samantha A Vortherms and Gordon Liu, “Hukou as Benefits: Demand for Hukou and Wages in China”[J], *Urban Studies*, 2022, 59(15): 004209802210749.

[18] Teng Ge and Tao Wu, “Search, Migration, and Social Connections: Solving the Migration Puzzle to Beijing”[J], *China Economic Review*, 2020, 62: 101515.

[19] 《公安部:全国大多数城市已全面放宽放开落户限制》[DB/OL], 2024年8月18日, https://www.beijing.gov.cn/ywdt/zybwdt/202408/t20240828_3783617.html, 访问日期: 2025年2月5日。

[20] Qing Tian, Jingyi Bai and Ting Wu, ‘Should We be “Challenging” Employees? A Study of Job Complexity and Job Crafting’[J], *International Journal of Hospitality Management*, 2022, 102: 103165.

[21] Andreas, J. and Zhan, S., “Hukou and Land: Market Reform and Rural Displacement in China”[J], *The Journal of Peasant Studies*, 2016, 43(4): 798–827.

[22] Shenghua Xie, Juan Chen, Veli-Matti Ritakallio and Xiangming Leng, “Welfare Migration or Migrant Selection? Social Insurance Participation and Rural Migrants’ Intentions to Seek Permanent Urban Settlement in China”[J], *Urban Studies*, 2021, 58(10): 1983–2003.

[23] Rippa A. and Oakes T., “Unstable Assemblages: Infrastructure and The Politics of Repair in China’s Borderlands”[J], *Environment and Planning D: Society and Space*, 2023, 41(1): 45–62.

[24] Sheller M. and Urry J., “The New Mobilities Paradigm”[J], *Environment and Planning A*, 2006, 38(2): 207–226.

[25] Qiong He and Shenjing He, “Disentangling the Intersectional Field of Education and Housing in China: Genesis, Strategies and Discontents”, *Environment and Planning A: Economy and Space*, 2024, 56(5): 1462–1481.

[26] 严祥、韩子璇、祝怡文、何深静:《香港居民在粤港澳大湾区跨境就医的信息壁垒及其破解策略》[J], 《热带地理》2024年第12期, 第2224–2236页。

[27] Xiang Yan and Shenjing He, “Healthcare in Cumulatively Caused Migration: Hong Kong Residents’ Perceived Mainland Healthcare Quality and Migration Intentions in the Greater Bay Area”[J], *Habitat International*, 2023, 136: 102828.

[28] Liu Yongshen and Shenjing He, “From the Pearl River Delta to the Greater Bay Area: State Spatial Selectivity, Contingent Socio-spatial Processes, and Variegated Geographies of China’s City-regionalism”[J], *Transactions in Planning and Urban Research*, 2024, 3(3): 216–240.

[29] 《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》(国发[1998]23号)[EB/OL], 1998年7月3日, http://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/1998/24/content/post_3359233.html, 访问日期: 2025年2月10日。

[30] 《国务院办公厅关于促进房地产市场平稳健康发展的通知》(国办发[2010]4号)[EB/OL], 2010年1月

- 7 日, https://www.gov.cn/gongbao/content/2010/content_1511000.htm, 访问日期: 2025 年 2 月 10 日。
- [31] 《关于公共租赁住房 and 廉租住房并轨运行的通知》(建保〔2013〕178 号)[EB/OL], 2013 年 12 月 2 日, https://www.gov.cn/gzdt/2013-12/09/content_2545010.htm, 访问日期: 2025 年 2 月 10 日。
- [32] 《国务院办公厅关于加快发展保障性租赁住房的意见》(国办发〔2021〕22 号)[EB/OL], 2021 年 7 月 2 日, https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-07/02/content_5622027.htm, 访问日期: 2025 年 2 月 10 日。
- [33] 《国务院关于规划建设保障性住房的指导意见》(国发〔2023〕14 号)[EB/OL], 2023 年 8 月 25 日, https://www.yueyang.gov.cn/yyzfbz/60797/60812/content_2245682.html, 访问日期: 2025 年 2 月 10 日。
- [34] 《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》(国发〔2003〕18 号)[EB/OL], 2003 年 8 月 12 日, https://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62364.htm, 访问日期: 2025 年 2 月 10 日。
- [35] 《国务院办公厅关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见》(国办发〔2016〕39 号)[EB/OL], 2016 年 6 月 3 日, https://www.gov.cn/zhengce/content/2016-06/03/content_5079330.htm, 访问日期: 2025 年 2 月 10 日。
- [36] 《中央经济工作会议在北京举行》[DB/OL], 2017 年 12 月 20 日, https://www.gov.cn/xinwen/2017-12/20/content_5248899.htm, 访问日期: 2025 年 2 月 10 日。
- [37] 《关于印发〈“十四五”公共服务规划〉的通知》(发改社会〔2021〕1946 号)[EB/OL], 2021 年 12 月 28 日, <https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-01/10/5667482/files/301fe13cf8d54434804a83c6156ac789.pdf>, 访问日期: 2025 年 2 月 10 日。
- [38] 《中共中央政治局召开会议 分析研究当前经济形势和经济工作 中共中央总书记习近平主持会议》[DB/OL], 2023 年 4 月 28 日, https://www.gov.cn/yaowen/2023-04/28/content_5753652.htm, 访问日期: 2025 年 2 月 10 日。
- [39] 《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》[M], 人民出版社, 2024 年。
- [40] 《中共中央政治局召开会议分析研究当前经济形势和经济工作 中共中央总书记习近平主持会议》[DB/OL], 2024 年 9 月 26 日, https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202409/content_6976686.htm, 访问日期: 2025 年 2 月 10 日。
- [41] Urban Agenda for the EU, The Housing Partnership Action Plan[R], accessed December 2018, https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/final_action_plan_euua_housing_partnership_december_2018_1.pdf.
- [42] 住房和城乡建设部课题组:《多层次住房保障体系研究》[M], 中国建筑工业出版社, 2007 年, 第 9-10 页。
- [43] 同[1]。
- [44] E. S. 萨瓦斯:《民营化与 PPP 模式: 推动政府和社会资本合作》[M], 周志忍等译, 中国人民大学出版社, 2015 年, 第 64、98、101 页。

致谢

谨向本期专栏组稿人北京大学—林肯研究院城市发展与土地政策研究中心刘志主任以及精心协助发言稿收集的资深政策研究员刘威、政策研究员李文婧致以诚挚谢意。

英文翻译: 陈丁力

责任编辑: 刘颖

控制权视角下区域空间规划的治理结构转型

——以广东系列绿道规划为例

■ 刘铮 李倩如 卢景盛 王世福

摘要:治理结构是区域治理实效的重要因素,但现有实践和理论研究较少从治理结构的角度关注区域绿道规划实施,尤其缺少对于治理结构差异的实施影响比较分析。本文选取广东绿道、南粤古驿道与万里碧道三个区域绿道案例,通过比较分析绿道规划及实施中控制权配置情况,论述中心化治理结构下政府行为模式的特征及其面临的治理难题。研究发现,三个项目具有较为明显的中心化治理结构特征,但是治理结构存在变化差异。由于控制权的分配与执行矛盾,还面临严峻的治理挑战。省级政府通过编制区域规划、开展实施评估、优化政策实践等多种方式成为区域治理的关键角色。

关键词:区域治理;治理结构;控制权视角;区域绿道

【中图分类号】TU984 DOI:10.3969/j.issn.1674-7178.2025.01.004



开放科学(资源服务)标识码(OSID)

引言

区域治理是区域层面的协调发展过程,涉及多元主体在功能空间内的横向与纵向协作^[1-2],涉及生态环境治理^[3]、公共卫生危机^[4]、区域治理体系^[5]等复杂议题。治理结构对政府间

关系、政府行为以及政策制定的流程与结果具有显著影响^[6]。低效的治理结构会导致一系列问题的产生,如政府职责模糊与冲突、区域与地方利益冲突^[7-8]。然而,目前学术界对于区域治理结构的最佳模式尚未达成共识。在坚持中央政府统一领导下,一些学者主张区域治理采用

【基金项目】国家自然科学基金“中欧人才”项目“基于中荷比较的‘蓝绿廊道’健康环境治理与协作规划方法研究”(52211530429)、国家自然科学基金青年项目“健康步行的‘蓝绿廊道’空间品质测度与碧道规划应对研究”(52008171)、国家社会科学基金重大研究专项(22VHQ009)、广东省哲学社会科学规划2024年度常规项目“绿美广东生态建设背景下广州河涌治理的住房价格影响与环境公平优化策略研究”(GD24CGL64)、亚热带建筑与城市科学全国重点实验室自主课题“住房价格视角下‘蓝绿治理’经济效益测度:以广州、成都为例”(2023ZB19)研究成果。

去中心化治理结构,认为赋予地方更多自主权有助于激发地方的积极性和地方之间的良性竞争;另一些学者则提倡中心化治理结构,认为这有利于降低行政成本、促进资源的统筹协调和高效利用^[9]。这一议题的复杂性在于,不同治理结构的效能会因其所服务的政策议程不同而存在差异^[10]。同时,由于区域治理结构涉及的背景环境、规模以及效应错综复杂,对其进行比较分析仍具有较大难度^[11]。

区域绿道规划作为一种保护和管理生态资源的方式,长期面临区域治理方面的诸多挑战。区域绿道规划通常跨越多个行政区,缺乏有效的治理结构可能导致绿道在跨越不同行政辖区和私人土地过程中出现破碎化问题^[12]。埃里克森(Donna L. Erickson)在对波特兰、芝加哥以及明尼阿波利斯等大都市区绿道规划实施的研究中,提出了三种治理结构,即中心化、协作化以及分散化^[13]。三者 in 控制权、权威性以及治理范围上存在差异。中心化治理结构指区域政府拥有绿道实施的主导权力并具备强有力的领导能力,因此在资金筹措、土地征用以及促进跨政府和跨部门协作方面具有特殊优势。然而,中心化治理结构在西方国家中较为少见,因此关于中心化治理结构对于区域绿道实施影响的研究相对匮乏^[13-14]。

广东绿道是我国首个省域绿道规划,为研究中心化治理结构对绿道建设的影响提供了一个重要案例^[15-17]。在广东绿道的基础上,广东还组织编制并实施了南粤古驿道规划以及万里碧道规划。2010年至2022年间,广东省政府与其下辖的21个地方政府通过这三个绿道规划,累计建设超过2万千米绿道^[18]。广东绿道作为探索实践获得了广泛关注,但现有研究对后续两个规划的研究相对较少。此外,关于三者的治理结构差异及其对绿道建设影响的讨论也十

分有限。

本文通过实证考察三个绿道规划,比较分析其治理结构的差异,并进一步论证治理结构差异的成因与影响。首先,基于周雪光和练宏提出的控制权理论,建立概念框架以分析不同政府间的关系及其对绿道规划和实施的影响。在迈克尔·C.詹森(Michael C. Jensen)和威廉·H.梅克林(William H. Meckling)对“委托—代理”关系^[19]以及奥利弗·哈特(Oliver Hart)对控制权分配^[20]的研究基础上,周雪光和练宏提出了控制权理论。他们提出控制权的三个细分类型,即目标设定权、检查验收权以及激励分配权,并从这三类控制权的角度阐释了我国各级政府因控制权分配差异而展现出的不同行为模式^[21]。其次,通过深入分析三个绿道规划中控制权配置情况,阐述中心化治理结构对不同政府行为及绿道规划实施的影响。最后,以绿道为例,论证省级政府在区域治理中表现出的关键作用,即通过制定区域规划、开展政策实施评估、提升政策实践以及组织下级政府协商等多种方式应对区域发展问题。

一、概念框架

(一)治理结构与控制权理论

治理结构是指组织或项目在管理和监管过程中所遵循的框架和程序。在这方面,周雪光和练宏的控制权理论为比较不同治理结构提供了一种新视角。其理论根基可追溯至治理结构的效率研究,即基于迈克尔·C.詹森和威廉·H.梅克林对“委托—代理”关系的研究,尤金·法玛(Eugene F. Fama)等人提出,将控制权与所有权分离并将部分剩余控制权下放给其他方可以有效降低企业管理的时间和精力成本^[22]。周雪光和练宏在此基础上提出“委托方—管理方—

代理方”三级科层组织模型,以中央或省级政府作为委托方,中间政府(如市政府)作为管理方,以基层政府作为代理方。为深化该理论研究,周雪光和练宏进一步区分了三种类型的控制权,即目标设定权、检查验收权以及激励分配权。他们指出,三种类型的控制权可以在组织内部的不同层级间进行差异化分配,进而形成了四种治理结构:

1. 高度关联型:所有控制权集中在委托方手中,较低层级的组织需高度响应委托方的需求,并受委托方调动。

2. 行政发包制:委托人保留目标设定权以及检查验收权,但将政策执行和激励分配等剩余控制权下放给管理方。在此情况下,管理方充当承包商的角色,在其管辖范围内行使剩余控制权以安排政策执行活动并为下属部门提供激励。

3. 松散关联型:委托方仅保留目标设定权,而将其他控制权赋予管理方。在此情况下,委托方仅具有象征性权威,而管理方拥有检查验收和激励分配的权力,因此管理方具有实质性权威。

4. 联邦制:委托方将所有控制权赋予管理方。

(二)区域绿道的治理结构

绿道是线性绿色开敞空间,是经过规划、设计与管理的多功能网络状用地,是以环境廊道中生态、景观与人文等资源共现现象为基础的一种可持续空间管治模式,是为实现多种服务功能和可持续土地利用而规划、设计与管理的线性绿色廊道^[16,23-24]。与许多区域规划类似,区域绿道在治理结构上面临诸多挑战。埃里克森认为,根据区域政府和地方政府所扮演的角色以及区域政府对地方政府的影响程度,区域绿道规划实施的治理结构可分为三种不同

模式^[25]。

在第一种模式中,区域政府对多个地方政府辖区内的绿道规划实施具有主导控制权,地方政府之间不存在协作关系。虽然这种自上而下的模式有助于统筹绿道建设,但也可能导致民众支持不足和公众参与的缺失。在第二种模式中,区域政府在规划启动初期授权地方政府开展绿道建设,鼓励地方政府之间相互开展合作。在这种模式下,尽管地方政府因获得了更多自主权而积极投身于绿道建设,但区域政府和地方政府之间的权责分配问题也可能会引发新的冲突进而阻碍实施推进。在第三种模式中,区域政府对绿道建设的影响力减弱,转而由地方政府采取独立运作的模式。尽管这种高度地方化的控制模式有助于激励基层和私营组织参与,但由于缺乏区域层面的协调机制,地方政府在资金申请和实现区域绿道衔接方面常常存在阻碍。埃里克森在评估这些模式时指出,中心化治理结构在促进政府间和机构间的相互合作、资金申请和土地获取等方面具有显著优势。然而,西方国家的绿道规划实践往往缺乏中心化治理结构和领导机制。因此,在现有以西方国家案例为主的绿道文献中,缺少关于中心化治理结构影响的相关研究。

我国具有高度层级化的行政体系,这一独特背景为研究中心化治理结构对绿道的影响提供了丰富的实践案例。目前,全国范围内的绿道建设热潮已引起学术界的广泛关注^[26-31]。总体来看,我国各地省、市政府为实现社会、经济和生态等多方面效益,普遍采用自上而下的制度安排推动绿道建设,其实施效果可能并未如埃里克森预期的高效。但是,也有学者认为中心化治理结构对于行政体系的依赖程度过高,在缺乏充分绿道景观资源的情况下容易导致规划结果出现偏离。此外,现有研究较少关注区

域政府在绿道规划实施方面的影响,以及其在多层级政府治理中的特殊角色。

(三)概念框架

埃里克森的研究根据区域政府与地方政府控制权分配的差异,划分出三种不同的治理结构。然而,其研究并未详细阐述控制权的具体内容和形式,以及其对治理结构的影响。从这一角度来看,周雪光和练宏提出的三种控制权类型为进一步理解区域政府在绿道开发中对下级政府的影响提供了重要补充。此外,周雪光和练宏通过引入控制权的概念,指出行政发包制是中国科层体系中一种特殊的政府实践模式。在行政发包制中,中央政府或省级政府在启动区域政策方面发挥着强有力的领导作用,但政策执行则高度依赖于地方政府。

在此基础上,本文结合我国背景提出面向区域绿道规划实施的治理结构概念框架,以考察政府的行为差异以及政府机构之间的关系(图1)。借鉴周雪光和练宏的研究成果,治理结构主要包括三个主体,一是委托方即省级政府,二是管理方即市级政府,三是代理方即包括区、

县政府以及乡镇政府在内的基层政府。由于控制权在三个主体之间的差异分配,进一步形成四种治理模式,即高度关联型、行政发包制、松散关联型以及联邦制。

现有关于中国不同政策领域的委托—代理结构的研究主要聚焦中央政府和地方政府之间的关系,对其中省级政府的角色缺乏足够的重视。大部分研究将省级政府作为央地关系的中介角色,并认为省级政府的职能随着地方城市权力的增强而有所削弱^[32]。然而,考虑到省级政府在解决区域发展问题方面的重要职能,以及省级政府考核压力的存在,越来越多研究意识到省级政府在区域治理中的积极作用。省级政府为践行中央政府的指令和应对地方政府的诉求,可能会战略性地采取不同方式以维护自身利益。更重要的是,省级政府能够在政策制定、资源分配和干部管理等方面行使权力以调动下级政府遵循区域发展目标^[33-34]。因此,本研究以省级政府作为区域绿道治理结构中的委托方展开研究。

总体来看,政策环境的变化可能导致绿道

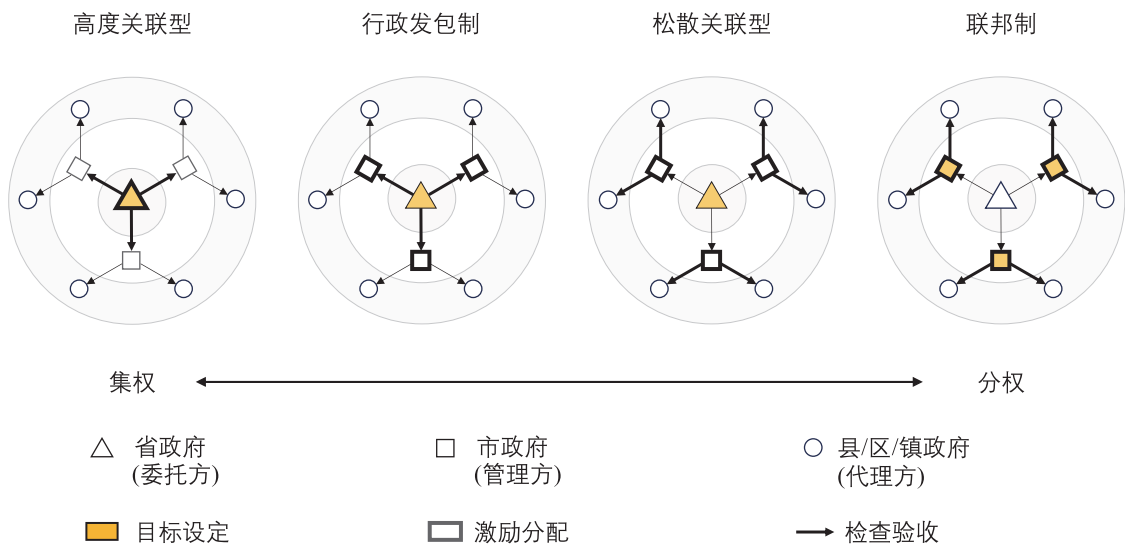


图1 基于控制权理论的区域规划治理结构概念框架

规划的治理结构在不同模式之间发生转变。具体而言,这种转变源于政策重要程度、地方政府任务以及地方资源条件之间的复杂互动。省级政府通过强调特定区域政策的重要程度来引导市政府的行动方向。同时,为了加强政策执行与领导人责任之间的联系,上级政府通常推行“一把手工程”^[35],即将政策实施效果与主要官员的工作考核相结合。然而,面对日益增加的任务负担,地方政府不得不权衡执行上级政府区域政策的成本与收益,因为其往往倾向于将有限的资源投入到政策重要程度更高的任务中。因此,当某项区域政策被赋予更高的政策重要程度时,其治理结构更可能遵循高度关联型模式。相反,当其重要程度低于另一项政策时,政府倾向于将资源转移至更重要的任务中,从而导致该政策难以维持高度关联的治理结构甚至无法采用发包制的治理结构。

二、广东绿道案例实证

(一)广东系列绿道规划提出的背景

自改革开放以来,我国省级政府与市级政府之间形成了复杂的互动关系。一方面,在推动区域经济社会发展过程中,省级政府在中央政府统一领导下,积极运用政策制定权和裁量权,通过科学规划和统筹协调,推动下辖城市的经济增长,促进区域协调发展;另一方面,市级政府作为省级政府的下一级行政单位,在地方经济社会发展中承担着重要职责,要结合本地实际情况,合理调配资源,推动经济社会发展。可以说,在资源配置、经济发展、社会治理和财政关系等多个方面,省级政府与市级政府在政策制定与执行过程中不断互动、调整和优化。随着改革开放进程中复杂矛盾和问题的不断浮现,省级政府和地方政府更应加深政策上的协

同和互动。以环境保护问题为例,自20世纪80年代以来,广东省社会经济发展取得了举世瞩目的成就,但部分地区仍存在重经济轻环保的现象,环境与社会经济发展之间的差异和不平衡性逐渐出现。为此,广东省在1990年至2005年间制订一系列区域规划,尝试通过区域规划划定“区域绿地”布局以遏制城市无序扩张并保护生态栖息地^[36]。然而,从地方政府的角度来看,区域绿地相关规划并不能完全满足各市政府的发展需求,因此,有些地方对政策执行的制度框架和决策体系缺乏充分重视。^[37]

为了进一步落实好生态保护政策,有专家提出在绿廊中建设慢行道的建议,旨在借助公众的监督力量来保护绿地空间。这一想法得到省规划部门的支持,成为后续广东提出在珠江三角洲地区建立绿道网的重要契机。^[38]

(二)广东绿道

1.“高度关联型”治理结构下的方案启动

2010年,广东启动了珠三角9个城市的绿道建设,随后于2012年将该方案扩展至省内其他12个市。省级政府作为委托方保留了目标设定、激励分配和检查验收三种控制权(表1)。在目标设定方面,省级政府为绿道建设明确了建设目标并制定了进度安排。2010年,广东省委十届六次全会公布了《珠三角绿道网总体规划纲要》,提出将在三年内建设1690千米长的珠三角绿道网,并要求力争“一年基本建成、两年全部到位、三年成熟完善”^[39]。

在激励分配与检查验收方面,省级政府结合绿道建设形成了一系列的制度设计。首先,省级政府明确各市负责绿道实施的责任领导,以此协调绿道建设并确保绿道实施符合省级政府规划。其次,在检查验收权的行使上,省级政府通过编制月度进度表来展示各市开展绿道实施的目标进度和实际进展情况,以此营造一种

表1 三个绿道规划中的控制权分配

绿道规划	治理结构	控制权实施方式与权力主体					
		目标设定		激励分配		检查验收	
		方式	主体	方式	主体	方式	主体
广东绿道(启动阶段)	高度关联型	规划编制	省	工作考核	省	月度考核	省
广东绿道(实施阶段)	行政发包制	规划编制	省市	资金激励	市	月度考核	市
南粤古驿道	高度关联型	规划编制	省	资金激励	省	专家督导	省
万里碧道	行政发包制	规划编制	省市	资金激励	省市	工作考核 自我评估	省市

特殊的竞争氛围。最后,省级政府明确表示,绿道建设的成果将影响相关责任官员的绩效考核。^[40]

2.“行政发包制”治理结构下的实施过程

在规划实施阶段,广东绿道的治理结构逐渐转变为行政发包制(表1)。与启动阶段相比,省级政府在这一阶段作为委托方将多项控制权下放给作为管理方的市级政府。此时,目标设定的控制权不再由省级政府单独掌控,而是与市级政府共同行使。尽管省级政府依然负责制定区域层面的绿道规划,但具体的绿道实施细则已由市级政府制定。此外,省级政府还将激励分配的控制权赋予市政府。在此基础上,各市级政府可利用其预算资源为下级政府提供激励,以此推动地方绿道网络的建设。最后,为降低监管和验收成本,省级政府将检查验收的控制权授予市政府,要求市政府在其管辖范围内监督绿道建设进展,并每月上报建设情况。

然而,当市级政府尝试复制这一制度设计并将任务发包给下级政府时,更多问题也随之出现。由于完成这些任务需要下级政府进行额外的财政支出,在财政预算有限的情况下,市级政府作为管理方需要与这些地方政府就绿道建设的成本分担进行协商。例如,在佛山市顺德区,区政府向镇政府提供不同比例的绿道建设

资金,最多不超过总投资的50%。

此外,由于缺乏专职的绿道管理机构,省级部门和市政府部门无法开展全面的绿道建设评估,因而难以有效地行使检查验收的控制权。最终,市政府将检查验收的控制权下放给相关的管理部门,如交通局、城市管理局、市政园林局和街道办事处等。同时,绿道的管理和维护职责则属于地方政府。在一些城市,如深圳,其绿道建设涉及超过50个不同政府辖区的管理部门^[41]。再比如佛山,根据绿道相关的官方报告,绿道管理涉及水利、国土、园林、市政管理等多个部门,各部门间的职权相互交叉,缺乏垂直化的管理体制^[42]。

3.发现的问题:指标导向下的概念混淆与功能简化

在广东绿道的建设过程中,行政发包制治理结构也导致了类似的政府行为,市级政府选择性地实施符合地方利益的规划内容。首先,市级政府普遍尽可能将相关的现有项目都纳入绿道规划中,包括城市公园、滨水绿地和景区公园。随后,为了实现更多的绿道建设结果,市级政府还可能采用一些更加取巧的方式。2010年6月,在广东绿道启动仅六个月后,广东省委要求“要严格按照绿道的内涵和功能界定绿道,防止‘滥竽充数’,要及时纠正一些错误做法,防止

造成不必要的损失”^[43]。在此,“错误做法”主要是指基于现有机动车道和人行道将绿道建设为自行车道。部分地区将其看作能够有效降低成本并实现绿道建设目标的方式。然而,与省级政府预期中绿道的生态、经济和休闲功能相比,这类以自行车道为主的绿道实际上只能作为交通基础设施使用。在极端情况下,部分标识为自行车道的绿道甚至不具备自行车道功能,仅仅是为了增加绿道的总长度而简单划定。在这个过程中,绿道的总长度截至2012年就已达到7350千米,远超2010年提出的建设1690千米绿道的目标。

为遏制这类自行车道式绿道的扩建,广东于2011年发布了设计导则,明确要求绿道连接线不得超过各市绿道总长度的10%。同时,省级政府派遣专家组前往各市进行监督检查以确保省级绿道的规划实施效果。自行车道式的绿道建设方式仍然持续,导致绿道总长度不断增加。最后,省级政府将评估重点转移到少数能够实现其预期的休闲步道和生态廊道建设愿景的高质量绿道上,而避免与地方政府继续争论绿道的正确形式和功能。

与此同时,资金筹集方面也存在矛盾。例如,某市政府和乡镇政府虽就平均分担绿道建设费用达成协议,但个别乡镇政府在实际建设中夸大了其建设费用,宣称其费用为实际金额的两倍,从而能够减少成本支出,甚至从财政补贴中获利^[44]。

(三)南粤古驿道和广东万里碧道

1. 南粤古驿道:高度关联型治理结构

2016年,广东省政府启动了南粤古驿道保护与利用工作。南粤古驿道又被称为“升级版”绿道,不仅延续了广东绿道的理念,还将规划目标聚焦于历史文化遗产保护,提出了复兴6800千米的古驿道及其沿线各类遗址^[45]。吸取前期

规划实施所发现的问题,南粤古驿道在治理结构方面进行了一系列调整。

为了激励地方政府实施南粤古驿道规划方案,省级政府不再仅以干部考核作为关键激励手段,而是成立了南粤古驿道建设专项资金。至2022年,广东已投入超14亿元用于18个市31个县(区)的1300千米古驿道的建设,成为南粤古驿道建设的主要投资方^[46]。专项资金的分配并非按各县(区)平均分配的原则,而是根据县、区或乡镇政府的申请和提案进行分配。负责古驿道建设的地方政府可以直接与省级规划部门签订合同,从而获得专项资金的补助。例如,省级规划部门于2019年将20个古驿道建设项目委托给下属的18个县(区)并与其签订合同,每份合同的金额在450万元至1900万元不等。一方面,通过将古驿道建设项目直接委托给县区政府规划部门,省级政府可以增强对古驿道建设的控制并能够保障规划实施质量;另一方面,一些县(区)政府依托专项资金,可以在实现绿道建设目标的同时,为地方休闲文化项目的开发筹集所需资金。

为提高规划目标与实施结果之间的一致性,省级规划部门将南粤古驿道的规划集中于广州和深圳的三家规划机构,以确保实际的规划和设计能够最大限度落实工作目标。此外,省级政府还通过调整治理结构提升了实行检查验收控制权的能力。省级规划部门委托广东省规划师、建筑师及工程志愿者协会(简称“三师”协会),参与古驿道建设工作的督导、评估、咨询,以及省级政府与基层政府关于古驿道建设和管理问题的协商过程。“三师”协会积极协助省自然资源厅对古驿道的投资、建设和维护实施更有效的监管,解决了省级部门长期以来人力资源紧张的问题。例如,在2020年8月到2021年2月期间,协会共计组织实地考察24次,

覆盖古驿道路线 28 条,对绿道的管理和维护情况进行了全面的评估检查。同时,志愿专家的参与还有效解决了基层政府在绿道规划实施方面专业能力不足的问题,他们能够在多个问题上提供专业指导意见,如古驿道规划、历史文化保护、景观设计以及旅游管理等。

2. 广东万里碧道:“升级版”发包模式

2018 年,广东省提出建设广东万里碧道。万里碧道规划的治理结构与之前的广东绿道的治理结构相似,均为行政发包制模式。在此过程中,省级政府保留了设定碧道长度和发展目标的控制权,提出 2030 年建成 1.6 万千米碧道的规划目标。在激励分配权的行使上,省级政府同样采用“一把手工程”,以明确市级领导对于碧道建设的责任。最终,碧道建设任务被逐级分包,从省级政府下达到各级地方政府。

然而,与早期的广东绿道项目相比,相关制度结构进行了大量调整。首先,除干部绩效考核外,省级政府进一步加强对基层政府的激励。通过设立为期 3 年的资金计划,每年投入 5 亿元,省级政府将对实现政策目标的基层政府给予额外的资金支持,并对地方政府的工作予以嘉奖。例如,省河长办在 2022 年发布了在碧道建设方面取得显著进展的 24 个区县名单,并为其提供 1000 万元的资金奖励。

其次,省级政府通过将碧道方案纳入“河长制”,以解决管理责任碎片化问题。同样作为“一把手工程”,河长制能够解决早期绿道建设中的激励分配、资金筹集和人力资源问题,具体表现在:(1)建立了一个稳定的治理结构,明确碧道建设负责人;(2)将碧道建设与水务部门相结合,以获得更加充足的资金与人力资源;(3)整合并协调所有与水资源相关的部门,如城乡规划、市政园林和城市管理。

最后,检查验收的控制权进一步增强并由

多层级的政府共享。中央政府和省级政府分别在省内设置了 71 个和 187 个水质监测点。通过水质监测,上级政府能够在其管辖范围内对下级政府行使检查验收和问责的控制权,可以显著加强碧道建设的动态评估能力,并为识别碧道的环境改善作用提供重要依据。此外,省级政府搭建了“智慧河长”平台,通过专门的政府网站和微信公众号收集公众意见。2020 年,“智慧河长”平台共计收到包括水污染、河道垃圾、河流景观和河流管理等问题在内的反馈 2566 条,其中 97% 的反馈已由相关负责部门进行处理^[47]。

三、讨论

(一)省级政府作为区域治理的关键动力

随着我国区域治理的兴起,越来越多的学者开始关注省级政府在跨市甚至跨省的区域治理项目中调控和协调地方发展所发挥的积极作用。本研究进一步显示广东在推动生态文明建设目标落实方面采取的战略性与适应性行动。通过绿道规划,省级政府强化了其为下级政府设定目标的控制权。同时,相较于单一的指令下达,广东通过行使激励分配的控制权采取一系列激励措施提高了地方政府实施绿道规划的积极性。此外,省级政府还与公众共享检查验收的控制权,以减少对地方政府提供的绿道实施信息的依赖。这种治理结构中的委托—管理—代理关系的不断演变,体现了省级政府在应对地方政府的指标导向追求及绿道实施资源不足等问题中所发挥的积极作用,最终实现以绿道为载体的区域治理。

随着省级政府陆续出台更多区域治理政策,如何保持不同政策的可持续性成为关键问题。由于高度的政治关注度难以长时间维持,

在绿道建设过程中,其治理结构逐渐转变为周雪光与练宏所描述的松散关联型甚至更为分散的“联邦制”。在此情况下,地方政府将承担大部分的绿道实施和管理职责,但由于缺乏足够的激励机制,政策实施效果可能大打折扣。事实上,许多位于城市郊区且使用率较低的绿道,面临闲置甚至废弃问题。

(二)治理结构的动态变化

广东绿道建设最初采用了一种中心化的治理结构,旨在提升地方政府的关注度以确保政策的顺利推进。为提升政策推进效率,省级政府将部分剩余控制权赋予地方政府,使原本中心化的治理结构逐渐向更为分散化的治理结构转变。特别是在后续的南粤古驿道与万里碧道建设过程中,省级政府没有简单套用已有治理结构,而是根据具体情况进行适应性调整并形成不同模式的治理结构。此外,即使广东绿道与广东万里碧道均表现为高度关联型的治理结构,其中也存在大量的改进和调整,以解决绿道实施早期所出现的问题。

由于省级政府和市级政府普遍面临资源约束(例如资金和人力)问题,它们在绿道建设的过程中面临相互冲突的策略。一方面,省级政府倾向于将干部晋升或降职作为主要激励手段,从而避免自身的资源消耗。另一方面,市级政府则倾向于采取指标化与数量化的方式落实区域政策,以节省重要的经济发展资源。因此,资金在激励分配方面显得至关重要。

四、结论

本文通过分析广东省绿道治理结构的演变历程,为绿道研究和更广义的区域治理做出三方面贡献。首先,本研究将周雪光与练宏提出的控制权理论应用于区域治理研究,为区域治

理结构的纵向比较提供了一个超越传统的集权与分权二分法的研究框架。基于控制权理论,本研究深入分析了广东绿道建设中目标设定、激励分配以及检查验收三种控制权的分配情况,区分出了不同形式的治理结构。尽管三个绿道规划均由省级政府发起,但这三种控制权在省、市、区各级之间的分配却呈现出不同的模式。这些治理结构体现出省级政府在政策重要程度不断变化以及各种冲突不断发展的情况下,引导绿道规划实施的不同可能性。

其次,本文进一步拓展了我国省级政府在区域治理领域所扮演积极角色的相关研究。目前关于我国省级政府参与区域治理的相关研究不在少数,尤其是广东利用区域规划作为一种干预地方治理的手段,已成为全国其他地区的重点借鉴并受到了广泛的关注和研究。然而,这些研究大多聚焦于区域治理的经济目标和发展挑战。为此,本研究提供了一个新的视角,即环境问题在由我国省级政府主导的区域治理中具有同等甚至更高的重要性。在广东案例中,这一视角体现在省级政府利用区域绿道为手段,解决破碎化的治理格局对环境可持续性的影响。绿道治理结构的转变体现了省级政府在提升区域治理效能方面所作出的探索和努力。

最后,本研究不仅为埃里克森提出的绿道中心化治理结构提供了必要的实证案例,而且还识别行政发包制在绿道规划实施中的应用。此外,本研究还详细阐述了中心化治理模式对绿道建设的异质性影响。尽管已有研究认为该模式能够有效促进资金筹集以及组织间的相互合作,但本研究表明,维持绿道实施的控制权仍然是区域政府面临的一项难题。区域政府难以在区域层面充分集中目标设立的权力以及实现绿道建设目标所需要的资源。因此,正如广东绿道案例所示,区域政府与地方政府组成一种

特殊的、动态变化的治理结构。由于绿道正在世界各地不同政治生态环境中持续发展,理解这种治理动态对于绿道规划师而言至关重要。

说明:英文原文发表于 Journal of Urban Affairs, 经编辑优化后形成本文, 原文引用格式为: Liu Z, Lin Y and Chung C K L, “Regional Governance for Greenways in China: A Control Rights Perspective” [J], Journal of Urban Affairs, 2024: 1-19.

参考文献:

- [1] Sara Macdonald, Jochen Monstadt and Abigail Friendly, “Towards Smart Regional Growth: Institutional Complexities and the Regional Governance of Southern Ontario’s Greenbelt” [J], *Territory, Politics, Governance*, 2023, 11 (8): 1727-1747.
- [2] Yasmine Willi, Marco Pütz and Martin Müller, “Towards a Versatile and Multidimensional Framework to Analyse Regional Governance” [J], *Environment and Planning C: Politics and Space*, 2018, 36(5): 775-795.
- [3] 陈兴宇、贾其娜:《长三角生态环境协同治理机制困境与路径优化》[J],《人民长江》2024年第5期,第43-48页。
- [4] 刘铮、段梦男、王世福:《新冠疫情回顾与城市健康韧性思考:基于中国316市实证》[J],《城市规划学刊》2023年第4期,第69-76页。
- [5] 卢庆强、龙茂乾、欧阳鹏、扈茗:《区域协同治理与契约协同型规划——都市圈治理体系重构与规划理念变革》[J],《城市规划》2024年第2期,第12-19页。
- [6] Jae Hong Kim and Nathan Jurey, “Local and Regional Governance Structures: Fiscal, Economic, Equity, and Environmental Outcomes” [J], *Journal of Planning Literature*, 2013, 28(2): 111-123.
- [7] Arnab Chakraborty, “Scenario Planning for Effective Regional Governance: Promises and Limitations” [J], *State and*

Local Government Review, 2010, 42(2): 156-167.

- [8] Leo Peskett, Marc J. Metzger and Kirsty Blackstock, “Regional Scale Integrated Land use Planning to Meet Multiple Objectives: Good in Theory but Challenging in Practice” [J], *Environmental Science and Policy*, 2023, 147: 292-304.
- [9] Jaewoo Cho, Jae Hong Kim and Yonsu Kim, “Metropolitan Governance Structure and Growth-Inequality Dynamics in the United States” [J], *Environment and Planning A: Economy and Space*, 2019, 51(3): 598-616.
- [10] OECD, *Regional Governance in OECD Countries: Trends, Typology and Tools* [M], Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2022.
- [11] Yi Li and Fulong Wu, “Understanding City-Regionalism in China: Regional Cooperation in the Yangtze River Delta” [J], *Regional Studies*, 2018, 52(3): 313-324.
- [12] Sarah Weber, B. Bynum Boley, Nathan Palardy and Cassandra Johnson Gaither, “The Impact of Urban Greenways on Residential Concerns: Findings From the Atlanta BeltLine Trail” [J], *Landscape and Urban Planning*, 2017, 167: 147-156.
- [13] Donna L. Erickson, *Connecting Corridors: Implementing Metropolitan Greenway Networks in North America* [M], Ecological Networks and Greenways: Concept, Design, Implementation, Cambridge University Press, 2004, 200-221.
- [14] Robert Ryan, Julius Gyula Fábos and Jessica Jo Allan, “Understanding Opportunities and Challenges for Collaborative Greenway Planning in New England” [J], *Landscape and Urban Planning*, 2006, 76(1): 172-191.
- [15] 王世福、刘联璧、刘铮:《本土都市主义的概念模型及中国式规划前瞻》[J],《城市规划》2024年第12期,第38-46、63页。
- [16] 刘铮:《都市主义转型:珠三角绿道的规划与实施》[D], 博士学位论文, 华南理工大学, 2017年。
- [17] 刘铮、王世福、赵楠楠:《全球绿道运动中的中国实践:理念思辨与理论展望》[J],《南方建筑》2017年第4期,第23-29页。
- [18] 张婧媛:《绿道上的“致富经”》[N],《南方日报》2023

年1月6日第T17版。

[19] Michael C. Jensen and William H. Meckling, “Rights and Production Functions: An Application to Labor-Managed Firms and Codetermination” [J], *The Journal of Business*, 1979, 52(4): 469–506.

[20] Oliver Hart, *Firms, Contracts, and Financial Structure* [M], Clarendon Press, 1995.

[21] 周雪光、练宏：《中国政府的治理模式：一个“控制权”理论》[J]，《社会学研究》2012年第5期，第69–93、243页。

[22] Eugene F. Fama and Michael C. Jensen, “Separation of Ownership and Control” [J], *The Journal of Law and Economics*, 1983, 26(2): 301–325.

[23] Jack Ahern, “Greenways as a Planning Strategy” [J], *Landscape and Urban Planning*, 1995, 33(1): 131–155.

[24] Julius Gy. Fabos. “Introduction and Overview: The Greenway Movement, Uses and Potentials of Greenways” [J], *Landscape and Urban Planning*, 1995, 33(1–3): 1–13.

[25] 同[13]。

[26] Zheng Liu, Yanliu Lin, Bruno De Meulder and Shifu Wang, “Can Greenways Perform as a new Planning Strategy in the Pearl River Delta, China?” [J], *Landscape and Urban Planning*, 2019, 187: 81–95.

[27] Kun Liu, K. Siu, X. Gong, Yuan Gao and Dan Lu, “Where do Networks Really Work? The Effects of the Shenzhen Greenway Network on Supporting Physical Activities” [J], *Landscape and Urban Planning*, 2016, 152: 49–58.

[28] Zheng Liu, Yanliu Lin, Bruno De Meulder and Shifu Wang, “Heterogeneous Landscapes of Urban Greenways in Shenzhen: Traffic Impact, Corridor Width and Land use” [J], *Urban Forestry and Urban Greening*, 2020, 55: 126785.

[29] Zheng Liu, Wanling Li, Duanyi Yan and Kai Yu, “Examining Property Value Increment Along Greenways: A Hedonic Pricing Analysis in Chengdu, China” [J], *Land*, 2024, 13(5): 657.

[30] Haiyun Xu, Guohan Zhao, Nora Fagerholm, J. Primdahl and T. Plieninger, “Participatory Mapping of Cultural Eco-

system Services for Landscape Corridor Planning: A Case Study of the Silk Roads Corridor in Zhangye, China” [J], *Journal of Environmental Management*, 2020, 264: 110458.

[31] Fangzhu Zhang, Fulong Wu and Yishan Lin, ‘The Socio-Ecological fix by Multi-Scalar States: The Development of “Greenways of Paradise” in Chengdu’ [J], *Political Geography*, 2022, 98: 102736.

[32] Shi Xian, Roger C.K. Chan and Zhixin Qi, “Booming Provincial-Led North-South City-to-City Cooperation in China: A Case Study of Suzhou-Suqian Industrial Park of Jiangsu Province” [J], *Cities*, 2015, 46: 44–54.

[33] Yi Ma and Chunrong Liu, “The Politics of Policy Reformulation: Implementing Social Policy in Provincial China” [J], *Journal of Contemporary China*, 2022, 31(134): 301–318.

[34] Yi Li and Fulong Wu, “The Transformation of Regional Governance in China: The Rescaling of Statehood” [J], *Progress in Planning*, 2012, 78(2): 55–99.

[35] Yanhua Deng, Kevin J. O’Brien and Jiajian Chen, “Enthusiastic Policy Implementation and its Aftermath: The Sudden Expansion and Contraction of China’s Microfinance for Women Programme” [J], *The China Quarterly*, 2018, 234: 506–526.

[36] 广东省人民政府：《珠江三角洲环境保护规划纲要》[R]，2005年。

[37] 蔡瀛、朱国鸣：《如何为协调城镇密集地区的发展提供有效抓手——从实施的角度看〈珠江三角洲城镇群协调发展规划〉的编制》[J]，《城市规划》2006年第6期，第9–14页。

[38] 曾宪川、马向明、郭建华、高磊、展安：《珠三角绿道网——推进宜居城乡建设的新举措》[J]，《南方建筑》2010年第4期，第36–40页。

[39] 广东省住房和城乡建设厅：《广东省绿道网规划建设实录》[G]，中国建筑工业出版社、中国城市出版社，2014年，第2、4、32、64页。

[40] 同[39]。

[41] 深圳市城市管理和综合执法局：《深圳市全市绿道数据(2015)》[R]，2015年。

[42] 佛山市国土资源和城乡规划局:《佛山市绿道规划建设评估及优化研究》[R], 2016年。

[43] 同[39]。

[44] 朱晋:《两种“绿道速度”反映两种行为模式》[N],《南方日报》2011年10月24日。

[45] 广东省人民政府:《广东省南粤古驿道线路保护与利用总体规划》[R], 2018年。

[46] 广东省自然资源厅国土空间规划处:《2020—2022年广东省南粤古驿道保护利用专项资金绩效自评报告》[R], 2023年。

[47] 广东省人民政府:《广东2020年度河湖长制工作考

核结果》[R], 2021年。

作者简介:刘铮,华南理工大学建筑学院副教授,亚热带建筑与城市科学全国重点实验室固定成员。李倩如,华南理工大学建筑学院硕士研究生。卢景盛,华南理工大学建筑学院本科生。王世福(通讯作者),华南理工大学建筑学院教授,亚热带建筑与城市科学全国重点实验室固定成员。

责任编辑:卢小文

城市公共空间的人民主体性建构与绩效评测研究

■ 肖竞 蒋洁茹 刘环宁 陶建宇 曹珂

摘要:对比资本主义生产关系下生产者与消费者分离、精英与大众割裂、社会族群分异,城市公共空间主体割裂的现实困境与供需博弈逻辑,本研究在“人民城市”重要理念指导下,解析了城市公共空间的人民主体性特征与共建共治导向,并据此建构了其空间表征与绩效评测方法。该方法将人民主体对公共空间的需求划分为物质需求、精神需求、实践需求三个层次,据此提出使用性、表征性、建构性3项表征准则和对应的6项表征要素以及3项绩效评测指标。研究发现,我国现阶段城市公共空间的舒适性与便利性已普遍达到较高水平,但在地域文脉表征性和空间建构参与性方面存在明显短板,人民主体性内涵特征未充分体现。据此,本文提出使用性、表征性、建构性“三位一体”的城市公共空间人民主体性建构路径与更新措施,并认为,在“人民城市”的重要论述中,“人民建”与“为人民”是我国城市建设路径与目标、过程与结果的辩证统一,两者不可偏废。

关键词:人民城市;公共空间;人民主体性;空间绩效评价;共建共治

【中图分类号】TU981 DOI:10.3969/j.issn.1674-7178.2025.01.005



开放科学(资源服务)标识码(OSID)

引言

城市公共空间是城市社会生活的公共场域^[1],也是当前我国践行“人民城市”理念的重要空间载体。长久以来,城市公共空间研究受西方“空间生产—消费”的实践逻辑和社会学公共

领域(public sphere)^[2]等政治概念影响,多以分异族群的供需博弈(supply-demand gaming)为探索路径^[3],以空间利益分配的公平性为导向目标^[4],相对忽视了人民主体参与地域空间构想和营建的主观能动性和实践需求,使城市公共空间营建被物化为简单的城市公共产品生产与供

【基金项目】国家自然科学基金项目面上项目“基于社区资产的城市社区更新研究”(51778078)、重庆市社会科学规划项目“空间环境高质量发展期重庆市公共空间服务质效提升研究”(2021NDYB090)成果。

需配给行为,难以有效建立起公共空间客体与人民群众主体的精神与情感联结,减损其社会实践意义^[5]。

进入新时代以来,我国城市发展从外延式扩张向内涵式高质量转变,以人为本的城市发展理念日益凸显。2019年11月,习近平总书记在上海考察时提出“城市是人民的城市,人民城市为人民”的重要理念^①,深刻回答了我国城市建设发展依靠谁、为了谁的根本问题,为新时代人民城市的建设和发展提供了根本遵循。此后,“人民城市”的理论逐渐建构发展,并在传播与实践不断丰富完善,成为城市建设独具特色的研究视角和重要的理论工具^[6-7]。在此视角下,城市公共空间营建具有更为显著的社会实践意义,其更加强调人民群众在城市公共空间建构、使用过程中的主体性地位。为此,本文比照评析西方城市公共空间研究的原生资本逻辑与衍生“公共”价值观,回溯“人民城市”理论发展源头,探讨城市公共空间的人民主体性建构问题,并提出相应的空间表征与绩效评测方法。据此揭示我国现阶段城市公共空间营建的现实问题与探索优化路径,为人民城市公共空间建设、更新实践提供参考。

一、现代社会城市公共空间 营构逻辑演变与理论研究发展

西方城市公共空间的现代研究脱胎于资本主义社会发展阶段。受“空间生产—消费”的实践逻辑影响,其空间建构与使用主体存在原生性分异问题,导致相关研究脉络沿着“主体悬置”(subject epoché)的供需博弈路径与空间利益分配的“公平性”方向演进,对城市公共空间的主体性建构问题讨论不足。而我国城市公共空间建设、治理的实践逻辑则始终坚持以人民

为中心,与人民主体结合紧密,其理论探索持续沿着人民主体性建构方向发展和完善。

(一)资本主义生产关系下城市公共空间的 供需博弈逻辑

公共空间是现代城市空间体系的重要组成部分,其概念表述最早出现于20世纪50年代的社会学和政治学著作当中^[8]。在20世纪60年代,公共空间的概念被刘易斯·芒福德(Lewis Mumford)和简·雅各布斯(Jane Jacobs)等学者重新阐释后^[9],逐渐成为城市规划学科领域的重要研究对象,并因其公共性与空间性的双重属性引发广泛的跨学科讨论^[10]。目前,西方主流研究主要围绕城市公共空间的供需博弈与公平性议题展开讨论,该探索方向受到深层次的制度性因素影响,有其内在的结构性生成逻辑。

具体而言,在资本主义生产关系下,城市民众被天然割裂为生产者(the producers)与消费者(the consumers)两类人群^[11]。并且,随着社会资本化发展,资源与资本不断集聚、垄断,进一步分化出掌控资本的“精英”(elites)和被资本掌控的“大众”(the masses)两类阶层^[12-13]。此外,受经济全球化、殖民时期宗属关系遗留的难民和移民问题以及自由主义价值观泛滥等多重因素的长期影响,西方社会的城市民众在种族、性别认同和价值取向等方面呈现出系统性、结构性的分异特征^[14-16]。基于上述背景,西方学者虽然在理论层面建构了一套以公众(the public)为空间主体,以公众参与、公众协商、公众自治为实践路径的城市公共空间营构方法论^[17]。然而,在实践层面,由于资本意志的隐性介入和社会族群的现实性分异,城市公共空间营建陷入“程序异化”(process alienation)和“主体悬置”的困境,导致其营造过程中难以凝聚共识,不仅难以保障结果公平性,而且实施过程也极为低效。

综上所述,在资本主义生产关系下,城市公

共空间营建很难形成切实、统一的目标。城市公共空间的现实功能更多被理解为在促进不同阶层、团体社会人群“交往融合”方面所发挥的媒介作用,即公共空间具有调和、缓解资本主义土地私有化矛盾以及解决现代城市空间隔离与社会分异等问题的价值效用。基于这一逻辑,西方城市公共空间研究长期关注的公共性问题,本质上可理解为一种在公众主体及其空间需求先天分异社会背景下的城市空间资源配给博弈路径探索,即基于公众割裂(public fragmentation)的现实状态,从人本视角(people-oriented perspective)转向场域视角(field-oriented perspective)^[18],并关注城市公共空间作为社会生活公共场域的媒介价值及其绩效水平。这些研究围绕“供需博弈”与“公共性建构”的表显逻辑追寻主体性整合的实质目标,关注公共空间在可达性(accessibility)、可透性(penetrability)、包容性(inclusivity)等不同价值维度对于不同社会人群的分异表现及其折射出的空间公平与空间正义等符号价值。

(二)新时代城市公共空间的人民主体性建构

国内公共空间研究始于20世纪90年代^[19],在吸收西方经典理论的基础上,结合我国实际情况提出了不同形式、不同功能的公共空间分类理论:从街道、广场、公园绿地等户外空间,到骑楼、檐廊、天桥等半户外空间,再到城市商业建筑、文体建筑等公共建筑和社区公共活动场地,公共空间的要素体系不断完善^[20-22]。但在理论探索方面,多数研究尚未跳出西方城市公共空间研究的思维定式,仍以各类型城市公共空间的使用分异与公平正义问题为讨论主线,针对国内社会发展主体特性与现实问题的原创探索较少^[23]。为此,本文尝试运用“人民性”理论,系统辨析人民城市公共空间的营构、服务主

体以及探索新时代人民城市公共空间的研究和实践方向。

“人民性”是马克思主义经典著作中被频繁使用的政治术语,最早出现于马克思、恩格斯、车尔尼雪夫斯基、列宁等人的理论著作中。其作为一种政治理想、原则,与一切非社会主义性质的理论、实践相对提及^[24-25]。在中国共产党的革命实践中,西方政治理论表述中形而上学的“公众”概念与社会政治生活中具体的“大众”对象逐渐被整合为具有具体实践内涵的人民^②主体。由此,“人民性”这一概念从批判性政治话语工具转变为实质性政治生活准则。与此同时,中国共产党以“为人民服务”作为实践宗旨,建立起政治性人民与阶级性政党的命运共同体,实现了政权利益与人民利益的统一^[26]。2015年,中央城市工作会议提出“坚持以人民为中心的发展思想,坚持人民城市为人民”,要求推动城市建设和发展更加符合人民群众的需求和期望^③。2019年,习近平总书记在上海考察时完整阐释了“人民城市”的重要践行理念,明确了人民群众在城市建设、治理中的主体地位和以人民主体性建构为落脚点的社会主义城市空间建设、治理实践导向^[27]。由此可见,人民性理论为我国城市公共空间研究提供了一种有别于西方公共场域供需博弈价值观的人民主体性视角。事实上,受华夏文明五千年传承的延续性、东方和合价值观、民族融合与民族主体性建构传统的影响,以及社会主义劳动实践观和公共教育普惠政策等多重历史、文化、政治因素的综合作用,我国社会的人民主体性在价值导向、身份认同和实践素质等方面展现出较好的整体性和先进性,为践行“人民城市”重要理念奠定了坚实的基础。基于此,本文以人民主体性建构为导向,探索相应的城市公共空间表征与绩效评测方法,旨在指导新时代我国人民城市公共

空间的特征分析、绩效判别与营构实践。

二、人民主体性视角下 城市公共空间表征与绩效评测方法

针对前文剖析的西方城市公共空间研究问题与我国人民主体性特征,本节从要素体系与导向逻辑两方面重构、优化既有城市公共空间研究框架(图1)。

(一)空间类型与表征、评测要素

本文从人民主体性视角重新审视城市公共空间的资源价值,并从空间类型、表征要素、绩效因子三个维度,梳理、建构城市公共空间研究的要素体系。

1. 公共空间类型

本研究以对人民主体开放且承载其社会公共生活的城市空间作为研究对象。对600位城市民众进行问卷调查,发现调查人群的社会公共生活呈现出日常性、主题性、建构性等特征。结合民众高频活动空间的聚类统计,将案例城市公共空间分为市政广场、公园绿地、商业广场/街巷、文体建筑、文旅街区 and 开放社区6种类型,分别作为城市民众进行参政议政、游憩观

赏、购物消费、文体锻炼、文旅休闲和邻里交往等日常公共生活的典型空间载体^④。

2. 空间表征要素

空间表征要素是指表征、刻画城市公共空间差异条件的指标要素。本研究根据人民主体性原则,结合法国城市学家亨利·列斐伏尔(Henri Lefebvre)的空间生产“三元论”和美国社会心理学家亚伯拉罕·马斯洛(Abraham Maslow)的需求层次理论,将人民主体对公共空间的需求分解为物质需求(physical need)、精神需求(spiritual need)和实践需求(practical need)三个层次,并相应制定使用性(usability)、表征性(representativeness)和建构性(constructiveness)三项城市公共空间人民主体性建构表征准则。其中,使用性用于表征公共空间供给、满足人民主体基础性物质需求方面的程度与水平;表征性用于反映公共空间体现人民主体意志的程度与水平;建构性用于表征公共空间在促进人民主体参与建构实践和自我价值实现方面的效能与水平。基于上述表征准则,进一步梳理出舒适性、便利性、标志性、地域性、包容性、参与性6项表征要素^⑤和21项具体表征因子(图2)。

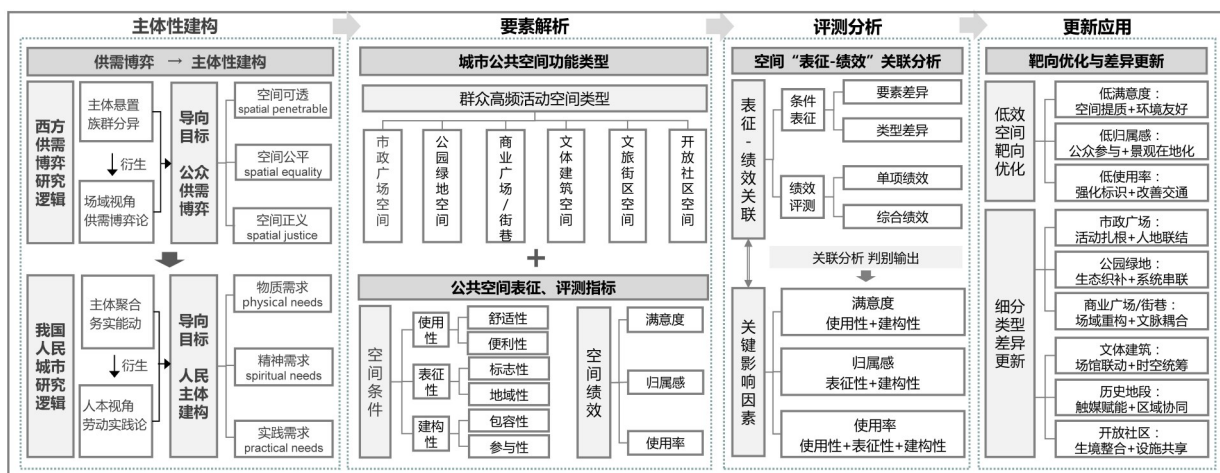


图1 城市公共空间的人民主体性建构、空间表征以及绩效评测研究框架

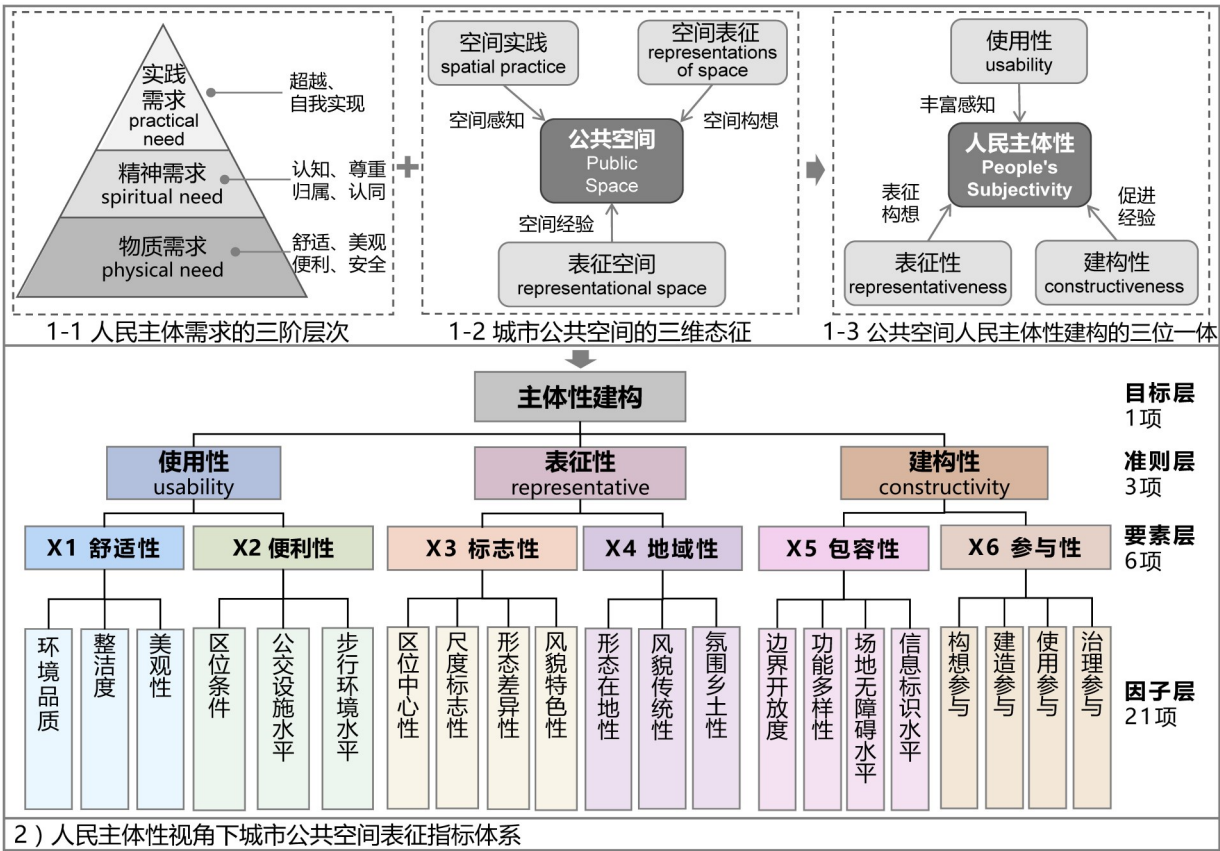


图2 城市公共空间的人民主体性建构及其表征要素与指标体系

3. 绩效评测因子

“绩效”(performance)是管理学研究提出的服务产出概念^[28]。在人民主体性视角下,城市公共空间绩效是指公共空间对人民主体社会实践的服务产出。结合前述人民主体对公共空间的需求层次,本研究以满意度、归属感、使用率3项因子作为城市公共空间的绩效评测指标。其中,满意度用于评测人民主体对公共空间综合条件的满意程度;归属感用于评测人民主体对公共空间的认同与归属程度;使用率用于评测人民主体使用公共空间的实际频度。三者联立,可系统度量目标公共空间在满足人民主体物质、精神、实践需求方面的综合水平。

(二)空间评测与关联分析方法

以系统判别、直观展示城市公共空间人民

主体性建构水平与服务绩效水平以及揭示两者的作用影响机制为导向,本研究提出相应空间表征、绩效评测与指标关联分析方法。

1. 空间条件表征

根据前文拟定空间表征要素指标,其相应的表征和量化方法如下:(1)空间舒适性分为环境品质、整洁度、美观性3项因子,结合样本空间注记数据与建成环境影像数据评分赋值。(2)空间便利性分为区位条件、公交设施水平、步行环境水平3项因子,结合城市街道网络集成度分析、样本空间交通设施注记数据评分赋值。(3)空间标志性分为区位中心性、尺度标志性、形态差异性、风貌特色性4项因子,结合样本空间建成环境图斑与影像数据评分赋值。(4)空间地域性分为形态在地性、风貌传统性、氛围乡土性3

项因子,结合样本空间风貌、场景调查注记数据评分赋值。(5)空间包容性分为边界开放度、功能多样性、场地无障碍水平、信息标识水平4项因子,结合样本空间边界、功能、设施调查数据评分赋值。(6)空间参与性分为构想参与、建造参与、使用参与、治理参与4个因子,结合样本空间市民参与建构人数、方式、频次调查数据加权赋值。最后,在个体样本、单项指标表征量值赋定的基础上,关联统计6类空间6项表征指标,以雷达图、箱型图形式综合表征其空间条件,识别城市各类型公共空间现状情况。

2. 空间绩效评测

既有城市公共空间绩效评价研究围绕空间

服务能力、经济绩效、社会绩效等议题形成了重要性—绩效分析、语义差异分析、使用后评价等评价模型与方法^[28-30]。本研究结合前文拟定的绩效因子,以主客观绩效分维评测的方式拟定评测方案。其中,主观绩效是指以主体感受为评判标准的绩效项类,具体包括满意度与归属感两项指标,主要以问卷调查和李克特五分量表方式进行测度。客观绩效是指以客观使用情况作为评判标准的绩效项类。本研究采用频度指标进行定量测度,具体方法是通过高德地图平台抓取不同时段(单日内不同时段、平时和节假日)的热力图数据,并进行抽样、拟合和归一化处理。最后,分项统计6种类型公共空间的3

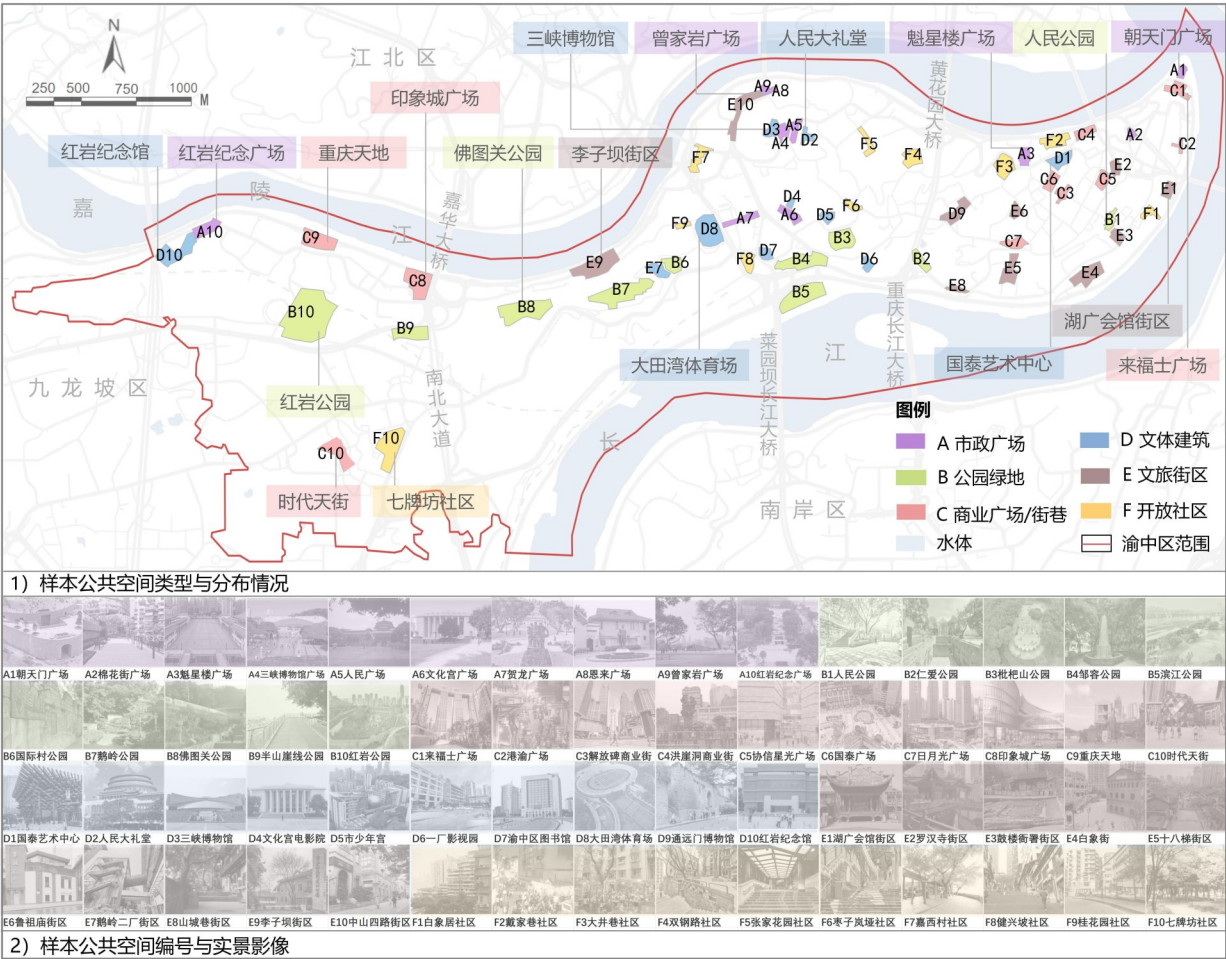


图3 重庆市渝中区样本公共空间分布与类型划分

项绩效指标,识别城市各类型公共空间的综合绩效表现。

3. 绩效影响机制探索

为进一步分析城市公共空间各属性项类对人民主体社会生活服务的作用机制,本研究以探索公共空间表征条件与人民主体需求的适配水平为导向,联立样本空间6项表征指标与3项绩效指标,运用回归分析法逐项探测两组指标的关联水平。

三、人民主体性视角下 城市公共空间表征与绩效评测实证

基于上文所述研究方法,选取重庆市渝中区60处样本空间进行实证分析,进一步总结各类型城市公共空间的差异特征、绩效表现与典型问题。

(一) 样本概况与数据来源

选取人民广场、鹅岭公园、解放碑步行街、国泰艺术中心、山城巷街区、嘉西村社区等60处不同类型的公共空间样本代表(图3)。综合运用多元调查手段采集获取样本空间表征、绩效研究基础数据。具体包括:通过成都比格图数据处理有限公司平台卫星影像解译获取建成环境图斑数据;通过高德地图平台的热力图获取不同时段人群活动热力数据;通过空间注记获得建成环境影像与设施、环境特征注记数据;通过开放街道地图平台获取研究样本城市街道网络数据;通过问卷调查获取主体满意度与归属感评价数据。

(二) 样本空间定量表征

以空间数据挖掘以及专业人员量表评分方式,结合6项表征要素对样本空间进行量表评分,测算结果如图4所示。(1)全部样本综合指标均值为19.71(满分为30),最高值为26.34,

最低值为12.93。(2)全部样本各项类指标均值(满分为5)分别为舒适性3.55、便利性3.28、标志性3.34、地域性3.28、包容性3.52和参与性2.74。(3)在6种类型的公共空间中,市政广场的标志性、便利性、包容性特征突出;公园绿地的包容性与舒适性较好,而其他项类特征不显著;商业广场/街巷的舒适性、便利性较好,但地域性、参与性水平偏低;文体建筑的舒适性、标志性较突出,但地域性、参与性水平偏低;文旅街区的综合特征表现最优,其中地域性、标志性尤为显著;开放社区的综合条件评分最低,但参与性水平较为显著。

从测算结果可见,在经历了20余年快速城市化发展后,重庆市渝中区城市公共空间在使用性指标中,舒适、便利条件已普遍达到较高水平,这表明人民群众的公共生活品质得到了有效改善和提升。但与此同时,由于多数公共空间建设依赖政府投资和市场化商业运作,在空间形态与环境氛围营建方面受投资方意志影响较大,渝中区城市公共空间在风貌形态与环境氛围营建方面受投资方意志影响较大,在人民意志与地域文脉的表征性和人民主体参与空间建构性方面指标绩效值较低,表明其在满足、服务人民群众精神需求与实践需求方面有待提升,并且有待形成能够推动社会空间权力优化和精神动力提升的人民城市公共空间。

(三) 样本空间绩效评测

以问卷调查方式对各样本空间的满意度、归属感绩效进行量表评价(每处空间发放150份问卷),结合人群热力抽样数据(选取包括平时与节假日在内的15个抽样时段)测定各样本空间主体的使用率绩效指标,测算结果如图5所示。(1)全部样本综合绩效均值为9.81(满分为15),最高值为13.4,最低值为6.8,量值分异显著。(2)全部样本各项绩效指标均值(满分为

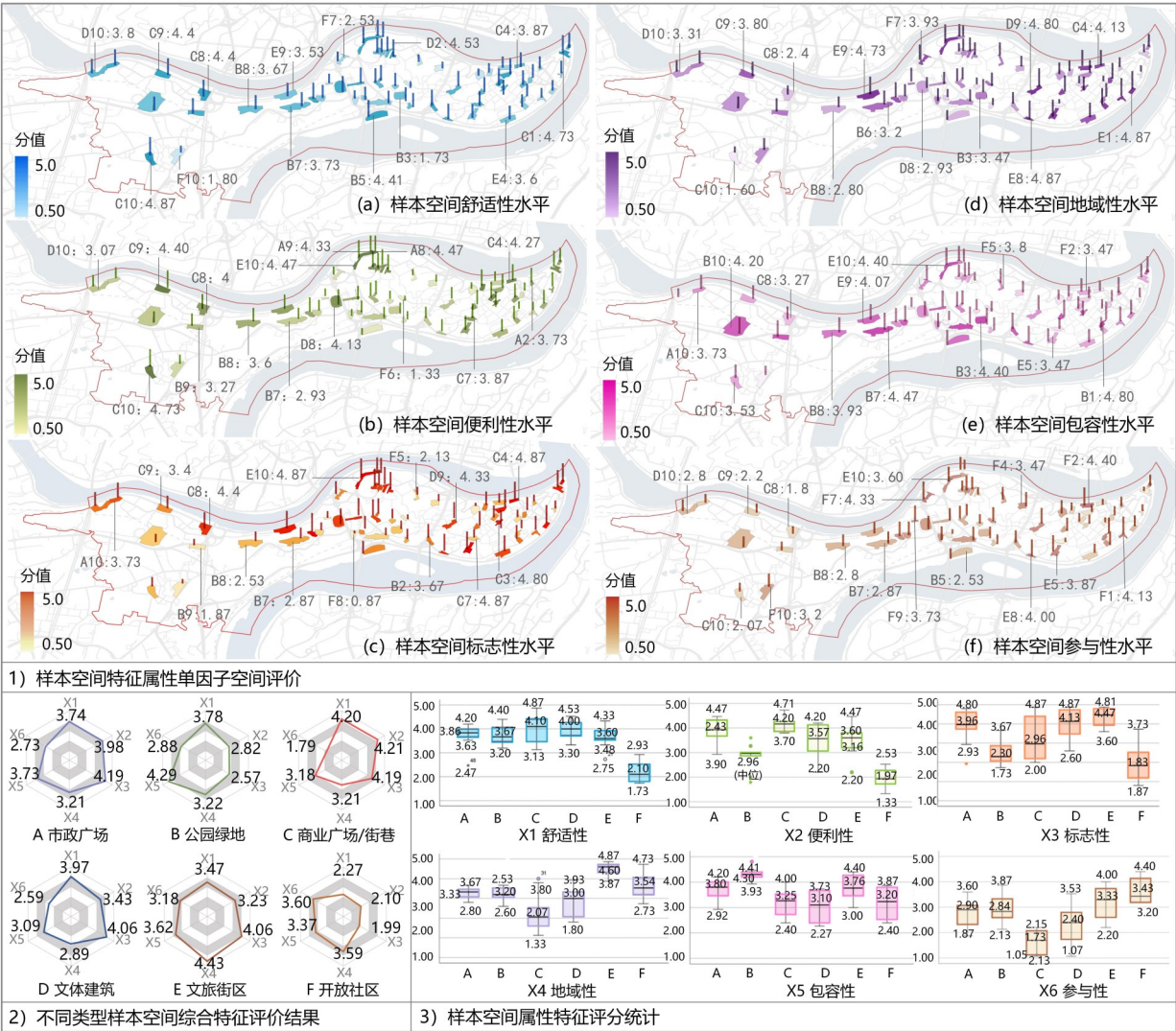


图4 重庆市渝中区样本公共空间的条件表征结果

为5)分别为满意度3.48、归属感3.01和使用率3.32。(3)3项绩效指标在6类公共空间中的表现如下:满意度指标与使用率指标有较强关联,绩效值排名前三的公共空间分别是文旅街区、市政广场和公园绿地;开放社区的绩效值均最低;在归属感指标中,开放社区和文旅街区的绩效值较高,公园绿地和市政广场的绩效值居中,商业广场和文体建筑的绩效指标量值最低。

从测算结果可见,样本空间的满意度绩效最佳,使用率绩效尚可,表明了城市民众对样本公共空间基本服务水平的认可。然而,归属感

是3项绩效指标里的短板,这与前述城市公共空间“在人民意志与地域文脉表征性和人民主体参与空间建构性方面表现较差”的表征结论相呼应,反映出当前我国在城市公共空间营构实践中,过度商业化发展倾向在一定程度上会削弱人民群众在社会、文化层面的地方归属感,进而影响人民主体在公共生活中能动性和创造力的发挥。

(四)样本空间表征—绩效指标关联分析

联立60处样本空间6项表征指标与3项绩效指标,并测算它们之间的相关性系数,测算结

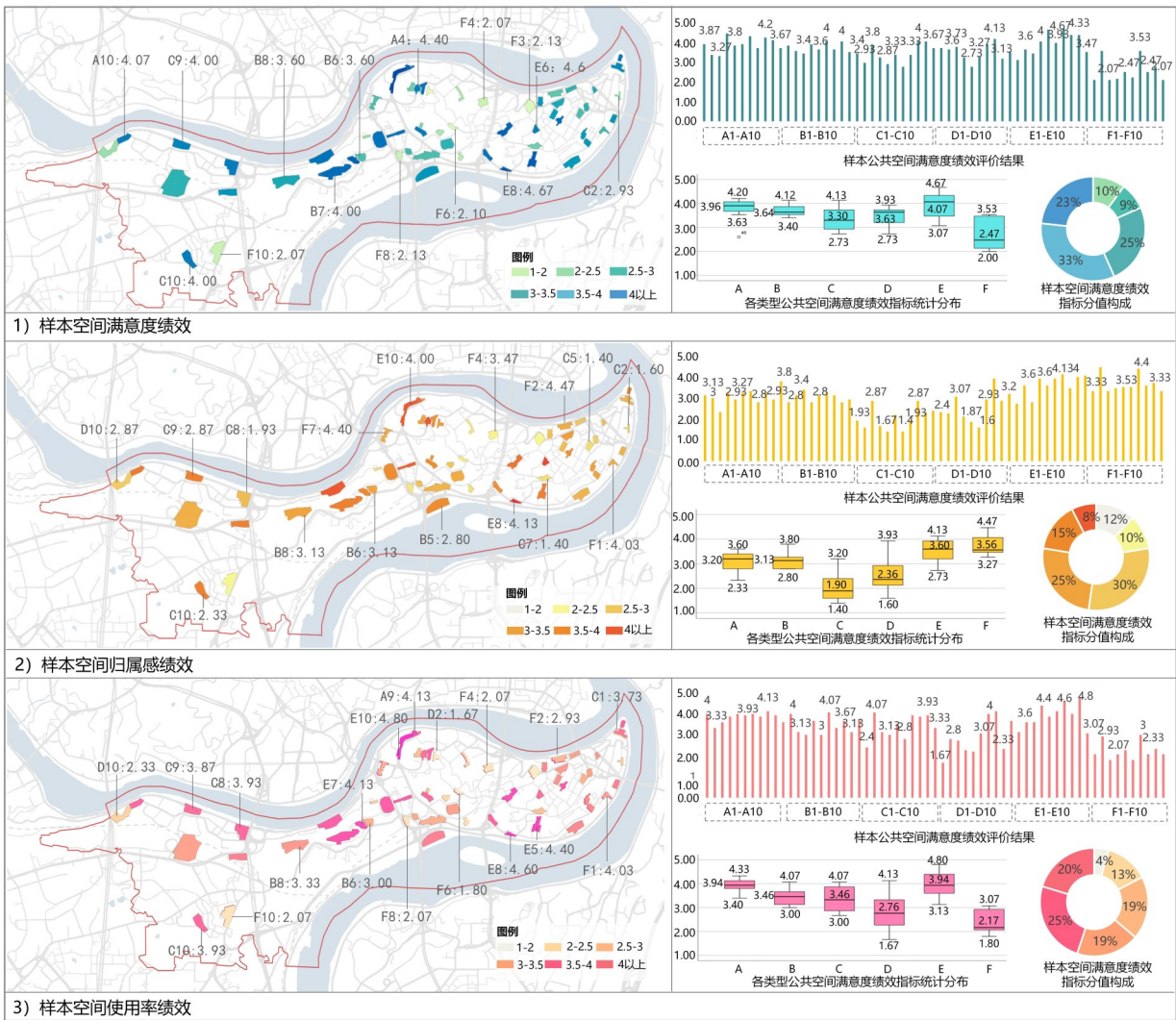


图5 重庆市渝中区样本公共空间绩效评测结果

果如图6所示。(1)满意度与舒适性、包容性、便利性3项指标关联性强,关联系数分别为0.69、0.62和0.55,其余因素影响强度排序为标志性>地域性>参与性。(2)主体归属感与参与性、地域性、包容性3项指标关联性强,关联系数分别为0.93、0.76和0.49,其余因素影响强度排序为标志性>便利性>舒适性。(3)使用率与标志性、舒适性、便利性3项指标关联性强,关联系数分别为0.65、0.61和0.57,其余因素影响强度排序为包容性>地域性>参与性。

从测算结果可见,满意度主要受公共空间

的使用性因素影响,可通过提升空间的舒适性和便利性来改善相应绩效指标表现。主体归属感主要受公共空间的表征性和建构性因素影响,具体与地域性、包容性和参与性指标相关,可通过能够反映人民意志的空间形象表征和促进公众参与的在地营建活动来加强人民主体与空间的精神联结。主体使用率则受到公共空间的使用性、表征性和建构性因素的综合影响。这一指标绩效值反映出当前中国社会人民主体素质的提升和需求层次的复合化,同时也指明了人民城市公共空间主体性建构的“三位一体”

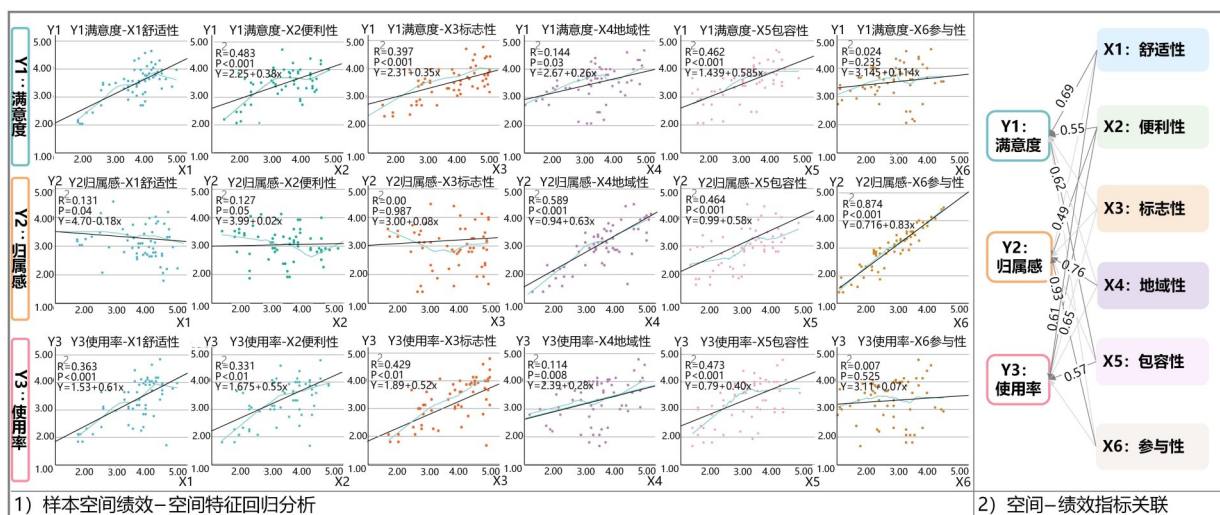


图6 样本公共空间“表征-绩效”指标关联与关键影响因素识别

(使用性、表征性、建构性)路径方向。

四、人民主体性视角下低绩效 城市公共空间识别与更新响应

根据上文评测结果,从低绩效公共空间识别、优化与不同类型公共空间差异更新两个方面,制定以人民主体性建构为导向的城市公共空间营建措施。

(一)低绩效问题空间识别与优化

结合评测结果,从满意度、归属感、使用率三方面识别绩效指标低于标准量值的样本空间,并提出相应的优化策略(图7)。(1)提升低满意度空间品质。评测结果显示,日月光广场、桂花园社区等10处公共空间的满意度指标值均低于3.0。建议通过设施增配、风貌整饬、无障碍设施优化、边界开放以及在地、近人、低技景观设计等手段,综合提升靶点空间的使用性,改善主体活动的过程体验。(2)增强低归属感空间在地依恋与归属认同。评测结果显示,来福士、时代天街等15处公共空间的归属感指标值均低于3.0。建议通过组织在地活动,运用地域材质和

传统景观符号、配置兼容性设施以及丰富标识解说等手段,综合提升靶点空间对人民意志与地域文脉的表征性,增强城市民众对相应空间的在地依恋与归属认同。(3)强化低使用率空间标识。评测结果显示,大井巷社区、一厂影视园等16处公共空间的使用率指标值均低于3.0。建议通过标志景观营建、夜景灯光美化、文娱活动策划、社交媒体推广、可达性优化等手段,综合提升靶点空间的使用性、表征性和建构性水平,进而促进民众对公共空间使用频率的提升。

(二)不同类型公共空间差异更新

根据6种不同类型公共空间服务人民公共生活的功能价值,按照“优势巩固+短板改进”的原则,从宏观区域结构与微观场所条件两重空间尺度制定差异更新措施(图8)。(1)市政广场人地联结。市政广场空间的使用性条件较好,而空间的表征性、建构性水平偏低,市民的归属感不高。对该类空间建议采取“活动扎根+人地联结”的策略,重点增强空间对人民意志的表征和群众活动组织水平。(2)公园绿地系统串联。公园绿地空间表征性与舒适性较好,体现山地特色,但便利性、参与性指标存在短板。对该类

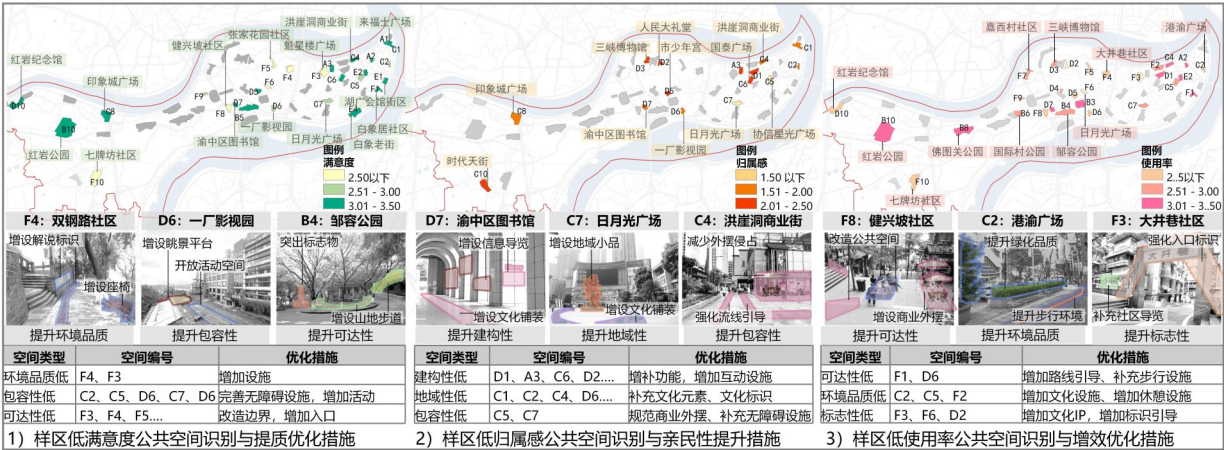


图7 重庆市渝中区低效公共空间识别与增效优化措施

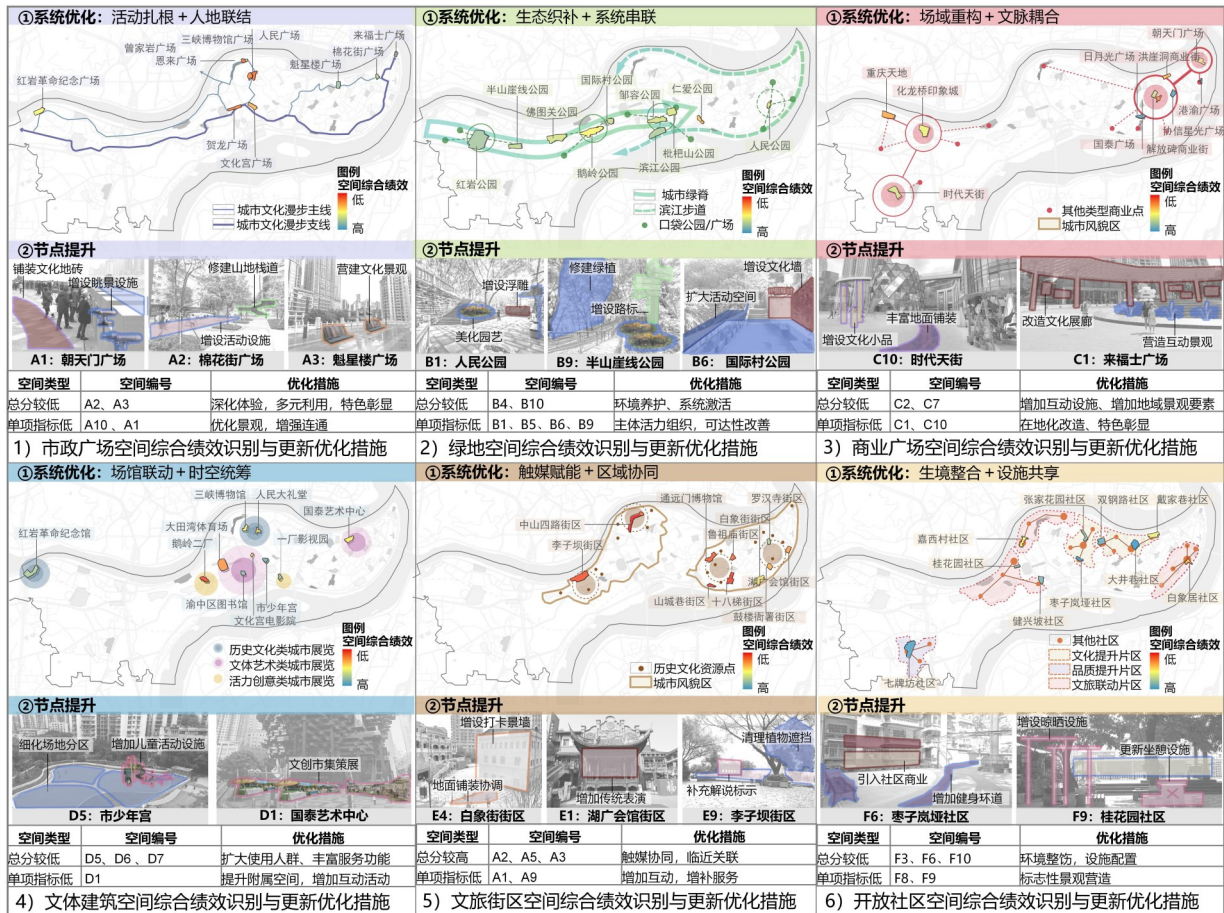


图8 重庆市渝中区不同类型公共空间差异更新措施

空间建议采取“生态织补+系统串联”策略,重点增强其空间便利性和群众参与性。(3)商业广场文脉耦合。商业广场/街巷的空间使用性条件

较好,但地域文脉表征与参与建构性指标存在短板,空间体验感容易雷同。对该类空间建议采取“场域重构+文脉耦合”的策略,以增强商业

广场/街巷的地域文脉表征能力,丰富群众空间体验的在地感。(4)文体建筑时空统筹。文体建筑空间的使用性、表征性条件较好,但建构性指标存在短板,空间利用率较低。对该类空间建议采取“场馆联动+时空统筹”的策略,通过延长开放时间、组织比赛/展览活动等治理手段提升群众参与水平。(5)文旅街区区域协同。文旅街区综合条件最优,整体未有明显短板。对该类空间采取“触媒赋能+区域协同”策略,加强其与周边邻近区域的交通与功能关联,以提升地段整体空间效能与活力。(6)开放社区生境整合。开放社区空间的建构性水平较高,但在使用性方面短板突出。对该类空间建议采取“生境整合+设施共享”的策略,通过设施完善、环境整饬等方式提升开放社区的空间品质与社区活力。

结语

城市作为承载大量人口和资源集聚的地理空间,是我国推动高质量发展、实现共同富裕和推进中国式现代化的主阵地。城市公共空间是城市社会生活的实践场域,其建构水平不仅彰显着城市社会文明程度与生产力水平的高低,而且是判别城市发展成果是否惠及全体人民的重要标志。进入新时代,在“人民城市”重要理念的指导下,相关实践探索与理论研究不断涌现,对当下城市公共空间的营构、建造具有重要指导意义,开启了现代城市发展的新篇章。在步入新的历史征程之际,既要向着更加光明的未来砥砺前行,也要洞察可能出现的问题与挑战。以史为鉴,在人民城市建设过程中,有两方面的问题需引起学术界和实务界的重视:一方面,当下理论研究多从“人民城市为人民”的角度出发,以空间人本化提质路径和方法为研究重点,将“人民性”简单理解成“人本化”,对人民

城市理念生成逻辑、制度背景、思想内涵方面的讨论尚不充分、不完整;另一方面,在过往的基层实践中,个别地方官员对“人民城市”理念内涵的理解存在偏差,将城市公共空间建设当作一种低成本的政绩生产路径,通过各种空间共建活动撬动社会资本投入“场景式”政绩生产的方式,以此应对存量时代地方财政拮据的现实困境和完成政绩考核任务。在这一过程中,各参与主体诉求分异、知行分离,表演与宣传的营销动机强于建立人民主体与城市空间情感联结的诉求,背离了人民城市建设的初心与使命。

在人民城市的重要论述中,“人民建”和“为人民”是我国城市建设路径与目标、过程与结果的辩证统一,两者不可偏废。人民既是城市空间的使用者,也是城市空间的建构者。人民共建是为了在城市空间生产的构想与实践环节充分地协调人民内部矛盾、反映人民意志和提升人民素质,从而使空间生产的结果能够更精准、更有效地匹配人民群众在物质、精神和实践层面的完整需求。同时,人民共建本质上也是一种空间生产话语权力的人民共享。若在实践中观和方法论中将两者分而置之,则将回到西方“生产—消费”和“精英—大众”的二元逻辑,陷入主体性分裂困境,背离了人民城市的建设和发展的本质。为此,本文提出将人本规划理论与民主政治理想充分融合的城市公共空间分析框架以及使用性、表征性、建构性“三位一体”的人民主体性建构路径,强调人民群众在城市公共空间构想、营建、使用、治理全过程的主体地位,引导相关研究从空间公平性视角下的供需博弈讨论回归人民主体性视角下的共建共治探索,为当下我国城市公共空间营建、更新实践提供有益参考。

参考文献:

- [1] 徐宁、王建国:《基于日常生活维度的城市公共空间研究——以南京老城三个公共空间为例》[J],《建筑学报》2008年第8期,第45-48页。
- [2] Calhoun Craig (ed), *Habermas and the Public Sphere* [M], Cambridge: MIT Press, 1992.
- [3] 肖竞、齐才砚、邵筱萱、曹珂、李云燕:《从“遗产保控”到“资产焕活”:存量提质时期城市历史街区的公共化转向与韧性更新》[J],《城市发展研究》2024年第3期,第57-64、117页。
- [4] 宋立新、周春山:《西方城市公共空间价值问题研究进展》[J],《现代城市研究》2010年第12期,第90-96页。
- [5] 肖竞、曹珂:《城市更新空间实践的“人本”视角解析与行动理论建构》[J],《城市发展研究》2022年第10期,第12-21页。
- [6] 卢庆强:《“人民城市”理念的人民主体观与城市现代性》[J],《北京规划建设》2023年第2期,第12-15页。
- [7] 唐亚林、郝文强:《人民城市的理论逻辑、历史逻辑与实践逻辑》[J],《行政论坛》2023年第6期,第13-22页。
- [8] Hannah Arendt, *The Human Condition* [M], Chicago: University of Chicago Press, 1958.
- [9] 陈竹、叶珉:《西方城市公共空间理论——探索全面的公共空间理念》[J],《城市规划》2009年第6期,第59-65页。
- [10] 斯特凡纳·托内拉、黄春晓、陈烨:《城市公共空间社会学》[J],《国际城市规划》2009年第4期,第40-45页。
- [11] 肖竞、曹珂:《“九阳神功”大战“吸星大法”——全球化背景下中国城市发展的路径选择》[J],《国际城市规划》2012年第6期,第49-60页。
- [12] C. Wright Mills and Alan Wolfe, *The Power Elite* [M], Oxford: Oxford University Press, 2000.
- [13] 曹珂、肖竞:《体用之殇——体制逻辑下中国城市化工具理论的过程演绎及问题分析》[J],《城市发展研究》2013年第8期,第7-15页。
- [14] 吴前进编著:《欧洲移民危机与全球化困境:症结、趋势与反思》[M],社会科学文献出版社,2018年。
- [15] 林德山:《阶级与种族:西方主流社会分析中的话语转换及其寓意》[J],《国外理论动态》2024年第1期,第137-147页。
- [16] Scott AJ and Storper M. “The Nature of Cities: The Scope and Limits of Urban Theory” [J], *International Journal of Urban and Regional Research*, 2015, 39(1): 1-15.
- [17] Stephen Carr, Mark Francis, Leanne G. Rivlin and Andrew M. Stone, *Public Space* [M], Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- [18] 肖竞、钟海洁、蒋洁茹、曹珂:《城市历史公园“记忆之场”识别、建构与保护更新应用——以重庆市枇杷山公园为例》[J],《古建园林技术》2023年第4期,第111-117页。
- [19] 郭恩章:《高质量城市公共空间的设计对策》[J],《建筑学报》1998年第3期,第10-12、65页。
- [20] 肖竞、张晴晴、吕思维、杨亚林、曹珂:《城市历史景观(HUL)视角下1949年后城市地标公共文化价值多维度识别——以重庆为例》[J],《西部人居环境学刊》2022年第6期,第73-79页。
- [21] 陈菲、朱逊、张安:《严寒城市不同类型公共空间景观活力评价模型构建与比较分析》[J],《中国园林》2020年第3期,第92-96页。
- [22] 肖竞、吕妍、陶建宇、曹珂、谭峰:《基于社交场景模块组构的城市住区公共空间“流态更新”方法》[J],《规划师》2023年第11期,第100-108页。
- [23] 肖竞、曹珂:《快速城镇化时期我国城市发展政策的理论原型、应用逻辑与问题反思》[J],《城市发展研究》2015年第12期,第92-100、120页。
- [24] 李冉、邹汉阳:《党性、人民性的话语起源与行动逻辑》[J],《马克思主义研究》2014年第5期,第38-44页。
- [25] 吴晓都:《人民性:列宁文论思想的核心与俄国文艺思想资源》[J],《学习与探索》2016年第9期,第122-126、160页。
- [26] 陈昌丰、朱映雪:《新世纪以来国内学术界关于“人民”概念的研究述评》[J],《社会主义研究》2018年第3期,第144-152页。
- [27] 刘阳、徐培祯:《城市品质提升规划:人民城市理念下的规划编制重点探析》[J],《城市观察》2022年第4期,第51-63、160-161页。
- [28] 杜伊、金云峰:《社区生活圈的公共开放空间绩效研

究——以上海市中心城区为例》[J],《现代城市研究》2018年第5期,第101-108页。

[29] 肖竞、钟海洁、邵筱萱、谢汉森、曹珂:《文旅融合背景下历史街区社会韧性测度与业居关联微干预调节——以重庆市磁器口街区为例》[J],《现代城市研究》2024年第9期,第66-73页。

[30] 吕斌、张玮璐、王璐、高晓雪:《城市公共文化设施集中建设的空间绩效分析——以广州、天津、太原为例》[J],《建筑学报》2012年第7期,第1-7页。

注释:

①中共中央党史和文献研究院编:《习近平关于城市工作论述摘编》[M],中央文献出版社,2023年,第127页。

②“人民”这一概念的形成由来已久。在不同历史时期和文明语境中,“人民”有着不同的意涵和表述。西方古罗马人使用“populus”一词指代本国贵族与平民,与外邦人相区分,侧重其“国民”属性;我国古代典籍《周礼》中亦使用“人民”一词,用以指代普通百姓,与君王相对,侧重其“平民”身份。在西方政治思想史上,法国哲学家卢梭在《社会契约论》中频繁使用“人民”(le peuple)概念,强调国家主权属于人民,其思想对现代民主政治产生深远影响。之后,马克思、列宁在相关著作中也先后对人民概念进行了阐释,将“人民”概念与无产阶级革命相结合,并认为“人民是社会历史范畴,其随着历史发展在不同时期具有不同内涵”。在中国共产党的革命实践中,“人民”的概念与我国实际相结合并与时俱进发展,形成“以劳动群众为主体的社会基本成员”和“一切对社会发展起促进作用的阶级、阶层和社会集团”的概念范畴。即我国“人民”概念强调社会民众在公共生活中的劳动实践性和目标归一性。

③资料来源:《中央城市工作会议在北京举行 习近平李克强作重要讲话》[N/OL],2015年12月22日, https://www.gov.cn/xinwen/2015-12/22/content_5026592.htm, 访问日期:2025年1月28日。

④在6种城市公共空间类型中,市政广场指由城市政府管理维护的公共广场空间,常位于城市市政建筑周边,

是城市居民公共集会、参政议政活动场所。公园绿地是指以景观绿化为主、兼有游憩和服务设施的户外活动空间,为城市居民公共游憩生活场所。商业广场/街巷是指大型商业综合体前广场和商业步行街等户外商业空间,为城市居民消费购物活动场所。文体建筑是指城市中为举办各种公共文化、体育活动所建造的公共建筑及其附属场所空间,其为城市居民文体观演、锻炼、竞技活动场所。文旅街区是指城市中由历史地段、遗产空间衍化形成的公共空间,为城市居民和外地访客文化感知、文旅体验场所。开放社区空间是指与城市街道和其他公共空间有密切步行联系、无门禁障碍物阻隔的社区公共空间,为社区、城市居民邻里交往、日常交流活动场所。

⑤舒适性表征要素是指公共空间物质环境的舒适性,对满足主体物质需求具有重要意义。便利性表征要素是指获取相应公共空间资源的便利程度,对人民群众与公共空间的日常链接具有关键影响。标志性表征要素是指公共空间在城市空间结构与景观体系中的标识、凸显程度,是公共空间可被人民主体识别的前提条件。地域性表征要素是指公共空间在形态、风貌、氛围等方面所展现出的地域特征与乡土特质,它在文化与精神层面影响公共空间对主体的吸引力。包容性表征要素是指公共空间对不同人民主体、行为活动(尤其对社会弱势群体与特殊活动)的包容程度,是人民主体平等参与公共空间建构、使用的前提条件。参与性表征要素是指人民主体参与公共空间建构的程度和水平,是城市公共空间活力保持与价值凝聚的原动力。

作者简介:肖竞,重庆大学建筑城规学院副教授、注册城市规划师,山地城镇建设与新技术教育部重点实验室成员。蒋洁茹,重庆大学建筑城规学院硕士研究生。刘环宁,重庆大学建筑城规学院硕士研究生。陶建宇,重庆大学建筑城规学院硕士研究生。曹珂,重庆工商大学公共管理学院副教授。

责任编辑:刘 颖

历史文化街区消极空间的特征与优化策略

——以粤海关旧址大楼及周边区域为例

■ 苏佩颖 汤哲 王少斌

摘要:探究历史文化街区消极空间的形成与发展特征,制定符合空间用途和使用者需求的空间设计策略,对推动历史文化街区活化保护、实现生产生活生态功能融合具有重要意义。针对当前国内规划界设计界对消极空间概念的过度“负面解读”,本研究认为,功能建筑物以外的空间可视为整体规划设计中的消极空间,在发展过程中出现功能错位的消极空间,经过一定的规划设计,往往能够实现“图”与“底”的反转,与周边空间布局重新达到平衡并呈现积极的空间状态,形成流动的、贯通的空间效果。本研究以粤海关旧址大楼及周边区域为研究区域,通过分析该区域的空间现状,提出消极空间的功能转化与设计优化策略,以解决研究区域内存在的空间形象吸引力不足、空间规划与管理失衡等问题,为推进历史文化保护与城市发展平衡、优化城市空间布局 and 空间品质、推动活力城市建设提供参考思路。

关键词:消极空间;历史文化街区;功能转化;空间再生;活力城市

【中图分类号】TU984 DOI:10.3969/j.issn.1674-7178.2025.01.006



开放科学(资源服务)标识码(OSID)

引言

消极空间(Negative Space)又名负空间,是在整体规划设计中功能建筑物以外的空间。在城市不同发展阶段中,消极空间与城市空间的

形态结构肌理相伴而生^[1],并对历史、当下街区的空间品质、功能布局等方面产生重要作用:当其经过一定的设计,与周边建筑在空间布局上达致平衡并呈现积极的空间状态时,可以消弭空间失衡状态下所带来的局促感、拥挤感,形成

【基金项目】2022年广东省哲学社会科学岭南文化项目“岭南粤商建筑文化遗产研究”(GD22LN06)成果。

流动的、贯通的空间效果。从这个意义来看,有效优化、利用消极空间可以提升城市的空间价值^[2]。

2021年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见》提出,“采用‘绣花’、‘织补’等微改造方式,增加历史文化名城、名镇、名村(传统村落)、街区和历史地段的公共开放空间,补足配套基础设施和公共服务设施短板。”^①。历史文化街区^②汇聚了大量集中成片的历史建筑和特别丰富的文化遗存,然而,街区内存在着许多容易被忽视且出现功能错位的消极空间。如何在妥善保护珍贵历史文化遗产中进一步认识和挖掘消极空间的利用潜力,并有针对性地实施优化策略以推动街区空间合理化布局,已成为激发城市空间活力的重要课题。本研究以粤海关旧址大楼及周边区域为研究区域,从图底设计理论的视角出发,深入思考如何通过实施消极空间的优化策略改善历史文化街区空间形象吸引力不足、空间规划与管理失衡等问题,为增强粤海关旧址大楼及周边区域发展活力、优化城市空间布局 and 空间品质提供有益借鉴。

一、文献回顾

(一)消极空间的概念

消极空间的概念常见于设计领域和城市规划领域的研究。在摄影、绘画等视觉艺术的研究里,消极空间通常被视为积极的设计元素,一般是指物体间的视觉留白,与积极空间形成对立或互补的关系,强调艺术布局中的平衡和对比^[3]。在规划领域的研究中,基于20世纪60年代西方城市大规模实施城市更新的背景,西方学者开始反思城市发展问题,消极空间的议题由此兴起,并随着城市规划与建设的脉络不断

发展。大部分学者对消极空间的定义持中立的态度。日本建筑师芦原义信认为,消极空间是自然发生、无计划性的空间,主要表现为从内向外扩散,表明了对城市空间自发性的重视^[4]。在《续街道的美学》一书中,芦原义信基于格式塔理论进一步探讨消极空间与积极空间之间的关系,并强调两者在特定情境下能够相互转化^[5]。美国建筑师罗杰·特兰西克(Roger Trancik)表示,消极空间是在城市中对周边环境及使用者无积极影响,无明确可界定的边界,且无法与周边的各个城市景观要素产生联系的空间^[6]。英国建筑师特里·法雷尔(Terry Farrell)的观点与罗杰·特兰西克类似,他将流动散漫的无组织空间、边角空间、冗余空间统称为消极空间^[7]。综上所述,消极空间在西方规划研究领域,通常被理解为无序、边角、冗余的空间。

国内规划界、学术界很早引入消极空间的概念,对其概念有较为丰富的理解和不同角度阐发。例如,武勇和刘鸿借鉴《道德经》中的阴阳哲学来阐释空间正负关系,将建筑主体、路径与环境的交界区域、未被充分重视或定义模糊的空间,以及受外界变动影响而呈现动态变化、偏离原始规划意图的空间,统一称为负空间^[8]。刘晓惠等学者将消极空间归纳为伴随城市发展而生的无序空间,涵盖中介、废弃、边缘及冗余空间,并强调从优化城市景观、提升居民生活品质的角度对消极空间进行一定的改造^[9]。龙元、王晖等学者将城市中不符合现代意象、违背设计者初衷的空间称为负空间^[10]。马一凡从主客观因素出发,将消极空间定义为建筑、环境与人之间失谐,导致心理离散感的空间^[11]。樊超认为消极空间是由于空间存在功能和形式属性不清晰、围合感差,安全感缺失,给人以不舒适感受的空间^[12]。张弘暄等学者则将城市消极空间定义为城市中存在的一些具有消极情绪和负面

影响的场所或空间^[13]。从现有研究来看,理论界和规划建筑实务界都部分存在对消极空间概念的过度“负面解读”,导致消极空间被理解为纯粹“消极的”空间。本研究从消极空间的本质出发,结合图底设计理论,提出消极空间是在整体规划设计中功能建筑物以外的空间,是“城市针灸”能选择的最佳城市“穴位”。消极空间所呈现的空间状态是相对的,其空间功能取决于整体规划设计的发展需求。因此,消极空间最适合进行细致精微的空间调整、改造与优化,能在不改变原有空间功能、肌理与风貌的前提下,充分挖掘空间存量资源,高效提升其功能与价值。在存量时代背景下,消极空间的识别与优化,能为城市低成本可持续更新发展提供新的思路与路径。

(二)图底设计理论

起源于格式塔心理学的图底设计理论是城市设计与建筑规划领域重要的理论工具,该理论强调在视觉感知中“图”(Figure)与“底”(Ground)之间的视觉度与互补关系^[14]。其中,“图”是指视觉场景中突出、被明确识别的对象;“底”是指环绕并作为图形背景的环境或空间。图底设计理论从丹麦心理学家埃德加·鲁宾(Edgar Rubin)所设计的“鲁宾之杯”(Rubin vase)幻觉图得到直观展示(图1)。在“鲁宾之杯”幻觉图中,观察者可以交替看到杯子或两个人的侧脸,这取决于观察者的视觉焦点落在何处。1960年,美国康奈尔大学的柯林·罗(Colin Row)教授指导开展了一系列关于空间“图形”与“背景”问题的研究课题,推动了规划界对“图底关系”理论的接受与认可^[15]。美国建筑师罗杰·特兰西克(Roger Trancik)认为,图底设计理论聚焦的是地面建筑实体(Soild Mass)和开放虚体(Open Voids)之间的相对比例关系^[16]。在城市环境中,一般较大体量的建筑实体会对人产生



图1 “鲁宾之杯”幻觉图

较强视觉刺激,这些建筑实体一般被视作“图”;而建筑实体周边有许多容易被忽视的空间,被视作建筑实体的“底”。本文尝试运用图底设计理论,在厘清功能建筑(“图”)与周边空间(“底”)之间相互依存、反转的动态关系的基础上,进一步探讨消极空间的优化策略,推动消极空间实现从“被动存在”到“主动介入”空间布局优化。

(三)消极空间的优化

国外关于消极空间的应用研究,主要融入于城市更新实践探索。美国社会学家简·雅各布斯(Jane Jacobs)认为,现代主义规划下的“大城市”模式导致出现城市蔓延、土地资源低效配置以及以过多停车场与冗余空地为代表的消极空间问题,并提出采用用途混合、构建短街区、保留旧建筑、培育人流四项改造措施来解决^[17]。丹麦建筑师扬·盖尔(Jan Gehl)在纽约发起了一项聚焦于城市复兴的深度街头设计研究。他强调,适当的留白区域能增强城市地标的视觉及感知效果,并提出通过优化消极空间如公共停留区来提升城市空间效率和居民满意度^[18]。英国设计师詹姆斯·科纳运用“景观都市主义”理

的更新与活力激发的重要议题。本研究聚焦于老城市具有文旅、商住等混合功能的历史文化街区,通过识别和优化消极空间,借鉴“城市针灸”理念,采用小尺度、精准化的改造模式并通过实施一定的优化策略,实现“图”与“底”的反转,促进消极空间与周边空间布局重新达到平衡并呈现积极的空间状态,形成流动的、贯通的空间效果。

(一)研究区域概况

始建于1859年(清咸丰九年)的粤海关办公大楼,原坐落在广州西堤沙面附近,是我国现存的最早兴建的、最古老的中国海关办公大楼。辛亥革命后,粤海关办公大楼被拆除并于1914年在沿江西路29号奠基重建^③。粤海关旧址大楼见证了粤海口岸近代“洋关”开设、收回海关主权斗争等重要历史,以及广州口岸经济社会



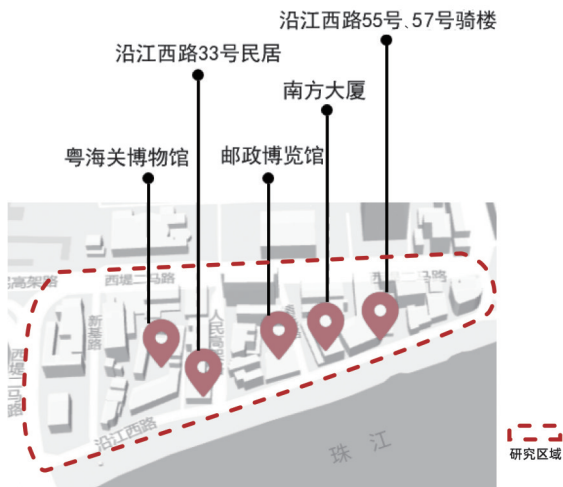


图3 粤海关旧址大楼周边主要历史遗存

和外贸的发展演变历程^④,具有极其重要的历史意义、社会经济影响以及文化价值。

本研究以粤海关旧址大楼为中心,选定沿江西路至西堤二马路(含人民路高架桥部分路段)这一范围作为研究区域,同时重点关注新基路、德兴路与靖远路等路段(图2)。研究区域现属于人民南历史文化街区^⑤的保护范围,本文采用“局部到整体”的分析路径,识别研究区域的消极空间及其分布情况,进一步分析研判出现功能错位的消极空间并相应提出优化策略。选取这一区域的主要原因有两点:其一,该区域聚集了粤海关旧址大楼、广东邮务管理局大楼、南方大厦等重要历史遗存(图3);其二,研究区域内商业、文旅、居住等多元化生产生活功能用地需求高度集中。在此基础上,通过识别区域内的消极空间,判别功能建筑与周边空间在整体空间布局和管理上存在的具体问题,并提出对应的优化建议,有助于进一步促进空间合理利用。

(二)数据来源与研究方法

本研究主要运用实地调查法,课题组在多次前往粤海关旧址大楼及周边区域进行实地调研的基础上,结合研究样区用地现状,获得相关

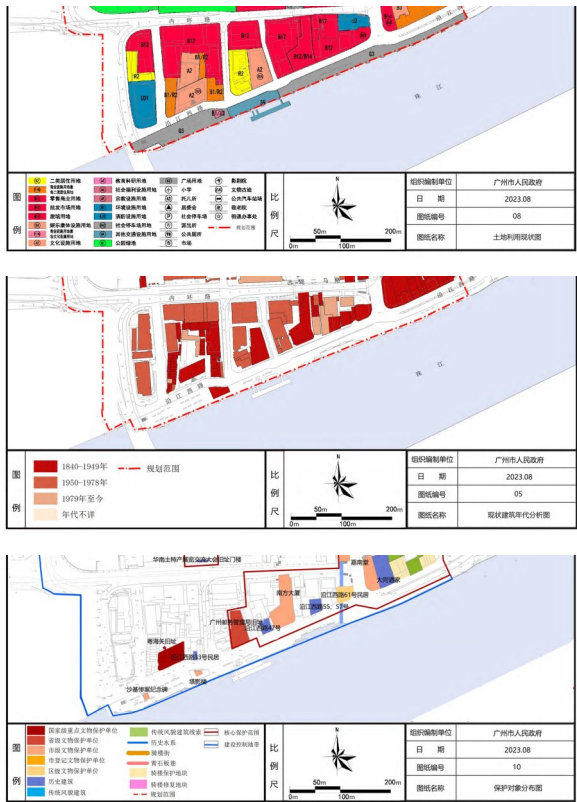


图4 研究区域空间用地情况

图片来源:《广东省历史文化街区广州市人民南历史文化街区保护规划(2021—2035年)》

空间数据并进行分类整理。其中,粤海关旧址大楼及周边区域的用地现状、空间功能特性等数据来源于百度地图、Mapbox城市地图开源平台(网址: <https://github.com/mapbox>)以及《广东省历史文化街区广州市人民南历史文化街区保护规划(2021—2035年)》。

(三)研究区域的用地现状

从研究区域现有用地类型和用地现状来看,研究区域主要分布有商业设施用地、文化设施用地、居住用地、环境设施用地和消防用地(图4)。其中,商业设施用地主要分布在西堤二马路、西堤二马路至沿江西路、新基路等路段,聚集了广州岭南国际电子数码广场、广州南太电子市场、长建西堤国际数码城等商业建筑。文

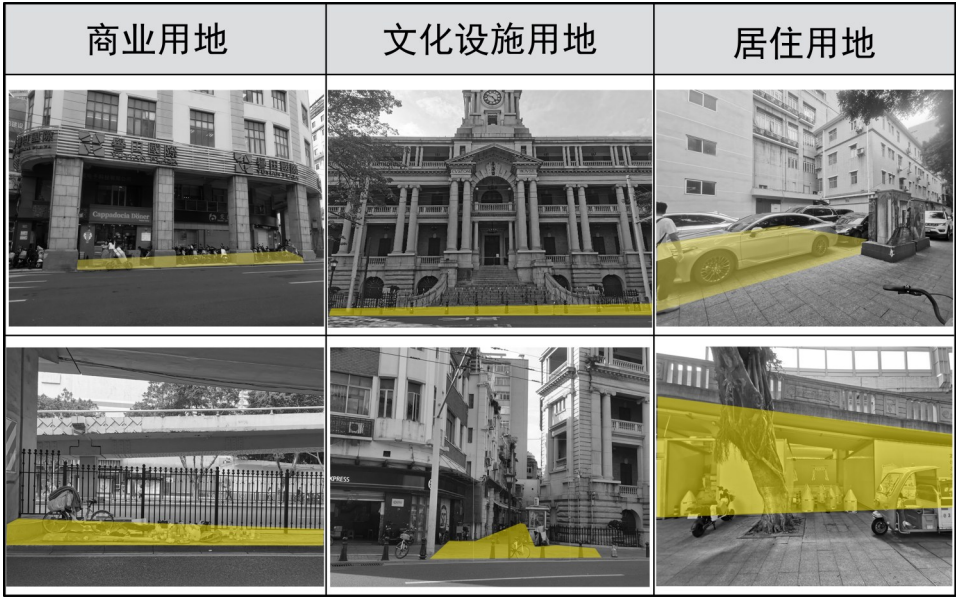


图5 粤海关旧址大楼及周边区域消极空间实景

化设施用地主要分布在沿江西路和靖远路路段,主要聚集粤海关旧址大楼、广东邮务管理局大楼、南方大厦、沿江西路33号民居、沿江西路55号、57号骑楼等国家级、省级以及区级文物保护单位,中间穿插居民楼、旅馆、批发市场等功能建筑,呈现空间功能复合状态。居住用地主要分布在沿江西路至西堤二马路、新基路和德兴路段。部分居住用地与商业设施用地交织,形成商住并存的形态。环境设施用地主要分布在西堤二马路至沿江西路路段。

调研结果发现,粤海关旧址大楼及周边区域因繁华的商业活动吸引了大量车流与物流。区域里大部分消极空间主要用于停放车辆与货物,这在一定程度上造成行人通行受阻,并导致整体空间质量下降。人行天桥下方的消极空间主要被部分临时建筑和非机动车占据,整体空间元素过多且缺乏一定的层次感,空间管理混乱。在空间复合利用模式下,粤海关旧址大楼周边的消极空间被大量非机动车无序占用,空间光线不足,零星杂物随意放置,导致整体空间

设计显得较为拥挤,消极空间与主体功能建筑呈现明显的失衡状态(图5)。

三、消极空间成因分析

(一)空间形象吸引力不足

历史文化街区不仅需要满足商业运营和高强度的经济活动需求,还需要保留并展现其独特的历史风貌和美学内涵。然而,在城市发展过程中,空间形象设计与实际管控存在不足,导致空间商业功能与文化展示之间缺乏系统性协调。对于历史文化街区而言,当整体空间长期处于过度饱和状态,在一定程度上会削弱历史文化元素对外的视觉呈现与整体吸引力。

具体而言,粤海关旧址大楼、广东邮务管理局大楼、南方大厦及骑楼等作为研究区域里的主体功能建筑,其独特的建筑设计与深厚的历史底蕴共同构成了广州城区沿江地区的文化标志。然而,在高强度的商业流动和城市交通压力下,这些具有文化象征意义的“图”元素无法

在繁杂的环境中获得应有的展示空间。具体表现为主体建筑物周边的消极空间被大量占用,在一定程度上影响了城市景观的连续性。与此相对的是,部分历史建筑周边的消极空间保留了原有的留白形态,在视觉上与主体历史建筑相协调,能够突出功能建筑物的历史文化价值。但像南方大厦、沿江西路55号、57号骑楼及沿江西路33号民居等建筑物周边的消极空间,由于公共空间资源有限,这些消极空间被用作摆放非机动车或杂物,不仅损害了街区整体空间的整洁度,也不利于街区营造浓厚的历史文化氛围。一些文化雕塑周边的消极空间长期被非机动车占据,失去了原有的文化展示功能。此外,历史建筑之间的消极空间常常因光线不足、功能定位不明确而被忽视,可能导致该历史建筑之间的延展性与统一性受到破坏。

居民楼等建筑物周边的消极空间原本设计有一定的公共绿地与休憩预设,空间环境相对宜人,但仍面临车辆随意停放或垃圾设施堆放的问题,部分消极空间被作为私人用途,反映了管理与维护不足的问题。作为历史文化街区,研究区域的整体空间(包括消极空间在内)缺乏更具吸引力的文化主题设计或文化元素,空间形象吸引力有限。

总体而言,研究区域内的文化氛围与空间场景营造尚显不足。具体表现为,尽管该区域拥有丰富的历史建筑与文化资源,但在建筑与周边空间的连贯设计和文化主题场景营建上存在明显的系统性与创新性不足,未能充分激发游客和市民的探索兴趣,且使得整体街区难以形成完整、一致的城市形象。

(二)空间规划与管理失衡

在现代功能逐步融入历史文化街区发展过程中,既要满足商业、居住、交通、文化等多元需求,又要保留并彰显原有建筑的文化特色与历

史风貌。然而,随着城市基础设施扩张与商业开发快速推进,历史文化街区所需要的精细化管理措施未能及时匹配,导致作为“底”的消极空间出现功能错位的问题。具体而言,人行天桥与高架桥等桥下空间缺乏有效监管,导致这一空间在现实中演变为杂物堆放或临时停车场,破坏了历史文化街区的整体环境质量和空间秩序。

实地调研结果显示,研究区域在空间规划与管理层面出现失衡。以西堤二马路为例,这一路段的商业功能高度集中,大量应当保持留白状态的消极空间被不当占用。商业运营与交通管理之间缺乏有效的协调衔接,车辆随意停放现象普遍,且缺乏规范的监管。这不仅加剧了街区空间使用上的冲突,并损害了城市形象。同时,研究区域缺乏系统性的空间管理,在历史建筑周边的人行道、休闲空间和文化展示空间缺少明确和规范的使用指引。在沿江西路路段,部分历史建筑周边空间管理相对完善,但由于多元空间功能复合交织,这一部分区域的消极空间管理出现混乱,特别是具有文化与商业多重功能的主体建筑,其周边空间长期被非机动车、杂物等占用,导致主体建筑物本身的文化展示作用容易被忽视。对此,部分历史文化建筑已采取管理措施,但整体功能统筹布置与运营机制仍显不足,导致空间使用效益单一,未能充分挖掘其应有的多元价值和潜力。

长效运营机制与系统化治理手段的缺失是空间规划与管理层面出现失衡的成因之一。对于消极空间功能错位的处置,以往多数采取临时或应急性措施,缺乏长效优化与后续管理机制。部分空间在规划初期,未能及时开展后续评估工作,导致出现乱建和非法占用现象。以西堤二马路至沿江西路路段为例,由于条件有限,现有居民楼无法规划充足的停车位,周边消

极空间被大量机动车无序停放。同时,集装箱长期堆放、流浪人员滞留等问题时有发生,严重影响社区居民的日常生活质量。部分空间缺乏明确监管责任主体,区域之间、不同空间之间在发展与管理水平上存在差异,反映了研究区域在整体规划与现实空间管理之间系统性与协调性不足。

最后,社会与社区参与不足是空间规划与管理层面出现失衡的另一个重要原因。在街区公共事务中,由于缺少多元协作机制,社区居民、商户与游客群体的角色定位与责任义务尚不明晰,共治共管意识薄弱,致使公共空间被随意占用、冲突频发且难以有效监管。针对人行天桥下的桥下空间或建筑支架等消极空间,目前的优化模式多由政府单向推动,社会资本难以深入参与讨论和制定空间优化对策。在这一模式下,难以充分激发社会力量的活力,也难以以为历史文化街区的持续更新与合理利用提供长期动力支持。

四、历史文化街区消极空间优化策略

(一) 基于人本社会生活的消极空间场景营造

从图底设计理论来看,优化研究区域的消极空间需要遵循以下原则:一是确保“图”和“底”的关系保持一定的比例和谐,既要避免功能性建筑过于密集导致空间压抑,也要避免留白过多导致空间利用不足。二是功能建筑与周边的空间在功能上应相互补充,共同构成完整的街区空间系统。三是适当融入现代设计理念和技术手段保护历史文化遗存,使历史文化街区既有历史底蕴又不失时代感。本研究认为,历史文化街区消极空间的优化要以人本社会生活需求为导向,以场景营造为设计原则,进行有

针对性的空间优化,从而提升历史文化街区的空间形象吸引力、文化价值与空间品质。

首先,在文化叙事策略层面,通过深入挖掘历史文化建筑文化细节、当地商贸传统和在地故事等文化内涵,将这些文化元素植入各类消极空间中,不断丰富其空间叙事。具体而言,可利用虚拟现实或增强现实技术,将建筑的过往影像投射至消极空间,使行人与游客在当下与历史之间实现即时对照与互动,形成“图—底”交互。这一举措不仅有助于增强人们的沉浸式体验和文化认同感,也能帮助人们迅速了解历史文化建筑背后的历史发展脉络,深化人们对街区的文化阐释。

其次,在空间场景优化层面,综合利用街区内原有的混合市政设施,如道路、栏杆,通过信息投影、虚拟导览等数字化手段对消极空间进行场景化升级。在不破坏整体空间布局的前提下,此类举措可以强化从一个历史建筑“点”到另一个建筑“点”之间的空间文化连接,为历史建筑增添更多可互动与可体验的维度,使消极空间成为街区内历史文化建筑的文化延展与铺垫,进一步凸显历史文化街区的整体性与连贯性。

最后,在街区微空间优化层面,针对商业建筑密集的路段,可因地制宜地将部分区域拓展或改造为“微型广场”或“口袋公园”,适当嵌入文化雕塑、艺术装置信息导览系统等设施,让历史文化融入日常生活场景,增强街区对居民和游客的吸引力。对于居民建筑或商业建筑周边的消极空间,既可增设休憩设施、简易顶棚或小型组团绿化,也可在空间中融入信息化和艺术化装饰,不断满足人们公共休闲的需要,彰显街区独特的文化印记。

(二) 弹性调节规划与多方协同管理优化

在历史文化街区的管理规划中,针对区域

内连片商业建筑周边的消极空间,关注空间实现“图”和“底”反转的可能性,通过功能梳理与布局调整,适度释放更多公共共享空间,进一步提升街区的空间品质。为此,规划理念需要从“商业主导”逐步转向“文化主导”,同时加强城市设计管控,保留街区传统风貌与指标,确保商业介入与历史文化街区的协调性与延续性。

在具体策略层面,对于兼具居住、文化与商业功能的混合建筑区域周边的消极空间,可采取“多元功能弹性调节”方法进行优化。例如,在白天,可将这些消极空间营造为小型文化展陈或社区活动场景,为居民提供丰富的文化体验和社交互动平台;在夜晚,则可结合适当管控措施,将其开放给当地商户作为临时经营场所,以此缓解历史文化街区的交通压力与商业需求。这一举措旨在有效利用闲置或功能低效的消极空间,使其成为充满活力与吸引力的公共节点。此外,消极空间的优化需要契合街区整体发展需求,可通过适当调整公共功能空间布局来实现。例如,在交通与人流高峰期,主体功能建筑之外的消极空间可用于满足街区人群通行、物流等基本需求,而在平峰或周末时段则可灵活配合文化市集、公共演出等活动进行一定的空间布置。同时,还应加强街区内环境管理,包括垃圾收集、卫生防护与车辆停放等,借助标准化布局和临时货物摆放管理,确保空间的整洁度与行人安全,避免对居住建筑居民的日常生活和街区风貌造成负面影响。

在管理方面,首先,在城市历史文化街区保护专项规划中,应明确分步实施策略及制度评估的基准地位。对涉及文物安全、街区风貌控制的事项与文物保护部门紧密协作,共同建立严格的操作流程和审核标准。政府可通过提供规划和产业相关政策方面的配套支持,如税收减免、租金优惠等,激励多元主体参与街区规划

后期论证,以确保街区发展兼具公共利益与经济吸纳能力。其次,建立“分步实施策略—评估—再推广”的特色规划策略,为每个街区改造项目设定阶段性目标与灵活的执行方案。在项目启动阶段,可采取临时性或可逆性的小规模改造,如桥下空间短期艺术展、社区临时市集等,根据评估结果进行二次补充完善和规模推广。最后,为实现规划与管理的协调性和连续性,在“小步快走”的基础上,结合公共管理与城市设计的角度,设立后期评估机制与多维度绩效指标体系,具体维度包括:(1)空间利用效率(公共空间利用率、空间流动性及影响力等);(2)经济与社会效率(商业活力、游客量、社区满意度等);(3)文化保护与传承(历史风貌保持度、文物安全性、文化活动丰富度等)。定期由政府、第三方研究机构与社区代表共同进行联合评估,采用定量数据(如人监测流、租金变化、游客统计等)与定性调研(如访谈、问卷)相结合的方式,开展绩效考核评估。相关数据与考核评估结果可在智慧城市应用软件、线上论坛或社区微信公众号等数字化平台公开,以提升数据透明度,并增强多方主体对项目后续推进的信心。

结语

本研究从图底设计理论的视角出发,通过分析粤海关旧址大楼及周边区域消极空间特征与当前所出现的功能错位问题,重新审视历史文化街区消极空间优化在城市更新中的意义。研究发现,过往研究对消极空间往往存在过度负面的解读倾向,忽视了城市中诸如边角、冗余、畸零空间等消极空间类型在特定情境下所具有的积极意义。这些空间并非全然无益,而是与主体功能建筑相辅相成,共同构成了城市

空间的有机整体。

老城市的历史文化街区凭借其独特的历史文化资源,构成了多元主体与多种功能相互依存的文商旅“共生体”。然而,未经整饬改造的历史文化街区,往往面临着相似的困境:历史文物建筑保护难度大,商业与居住空间无序交织,街区文化内涵、传统肌理与风貌特征逐渐衰落等。在尊重历史文化街区原有空间格局、保护老城区原有肌理和历史文脉的基础上,以绣花工夫和“点式切入”方式对消极空间进行优化,能最小成本挖掘存量空间潜力,满足历史文化街区共生发展需求。基于此,消极空间的优化一方面需要坚持以人为本的需求导向,以激活消极空间的文化叙事潜力;另一方面可通过“多元功能弹性调节”方法以及渐进式规划管理,适当释放公共共享空间,实现街区整体功能平衡与文化价值提升。在这一过程中,还需要强调政府在制度设计与效能评估中的关键作用,为历史文化街区空间再生产提供了优化思路。

探索粤海关旧址大楼及周边区域消极空间的优化实践,不仅有助于丰富图底设计理论在现实空间设计中的应用,更是以“城市针灸”的理念小规模、循序渐进地促进老街巷、老街区焕发新生,为推动城市高质量发展与历史文化遗产提供了现实参考。未来,可进一步引入数字孪生、社会网络分析等新兴技术,对消极空间的长期效应与主体功能建筑功能进行动态监测评估,持续推动历史文化街区的保护和活化利用,为提升历史文化街区公共空间品质创新实践手段。

随着“美丽宜居花城、活力全球城市”目标愿景的提出^⑥,广州越发重视城市的动态发展、创新驱动和可持续发展。在这一背景下,以优化消极空间的方式实现空间布局中“图”与“底”的反转,不仅有助于历史文化建筑保护与活化,

还能促进历史文化街区生产、生活与生态平衡共生,为推动广州实现老城市新活力提供思路借鉴。

参考文献:

- [1] 刘晓惠、张越:《城市消极空间的开发与再造》[J],《城市问题》2011年第6期,第90-96页。
- [2] 刘泉、梁江:《消极空间的积极应对——长春市某街巷的环境设计研究》[J],《规划师》2007年第5期,第79-81页。
- [3] 王中琼:《减去的与留下的同等重要——论负空间在视觉艺术中的魅力》[D],硕士学位论文,齐鲁工业大学设计学系,2015年,第8页。
- [4] 芦原义信:《外部空间设计》[M],尹培桐译,中国建筑工业出版社,1985年,第12页。
- [5] 芦原义信:《街道的美学》(含续街道的美学)[M],尹培桐译,华中理工大学出版社,1989年。
- [6] 罗杰·特兰西克:《寻找失落空间——城市设计的理论》[M],朱子瑜等译,中国建筑工业出版社,2008年。
- [7] 特里·法雷尔:《伦敦城市构型形成与发展》[M],杨至德、杨军、魏彤春译,华中科技大学出版社,2010年。
- [8] 武勇、刘鸿:《高校负空间可持续生态景观探析——以石家庄铁道大学为例》[J],《城市住宅》2020年第7期,第121-123、126页。
- [9] 同[1]。
- [10] 龙元、王晖、陈其菲、詹少辉:《负空间研究》[J],《新建筑》2003年第3期,第40-42页。
- [11] 马一凡:《历史街区消极空间优化利用研究——安顺文庙历史街区为例》[D],硕士学位论文,北京理工大学艺术设计专业,2017年。
- [12] 张弘暄、陈逸舟、卿琪敏、魏喻茗、白晓航:《城市消极空间的形成因素与活力再造评述》[J],《城市发展研究》2024年第4期,第116-124页。
- [13] 同[6]。
- [14] 王杉:《建筑设计中的景观利用》[D],硕士学位论文,同济大学规划学院,2007年,第16页。
- [15] 樊超:《成都市老旧封闭社区边缘消极空间优化研

究》[J],《城市建筑》2024年第1期,第168-171页。

[16] 罗杰·特兰西克:《寻找失落空间——城市设计的理论》[M],朱子瑜、张播、鹿勤、陈燕秋、曹焕婷、赵瑾译,中国建筑工业出版社,2008年。

[17] 简·雅各布斯:《美国大城市的死与生》[M],金衡山译,译林出版社,2005年。

[18] 扬·盖尔:《交往与空间》[M],何人可译,中国建筑工业出版社,2002年。

[19] 詹姆斯·科纳、艾利森·赫希编著:《景观之想象:詹姆斯·科纳思想文集》[M],慕晓东、吴允译,中国建筑工业出版社,2021年。

[20] 孙晓春、刘晓明:《构筑回归自然的精神家园——美国当代风景园林大师理查德·哈格》[J],《中国园林》2004年第3期,第11-15页。

[21] 王坚锋:《上海城市剩余空间问题初探》[D],博士学位论文,同济大学规划系,2005年。

[22] 张文茹:《城市消极空间改造中的公众参与机制研究——以上海市社区微更新计划为例》[J],《重庆建筑》2022年第1期,第8-10页。

[23] 王青:《“城市双修”理念下昆明市主城区消极空间的修补策略研究》[D],硕士学位论文,昆明理工大学建筑学系,2018年。

[24] 贺宇凡:《激发城市活力 塑造城市魅力——上海浦东世纪广场消极空间改造策略探析》[J],《中外建筑》2016年第5期,第86-88页。

注释:

①新华社:《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见〉》[J],《国务院公报》2021年第26期,第17-21页。

②历史文化街区是指经省、自治区、直辖市人民政府核定公布的保存文物特别丰富、历史建筑集中成片、能够较完整和真实地体现传统格局和历史风貌,并具有一定规模的区域。

③韩淑芳主编:《老广州》[M],中国文史出版社,2018年,第22页。

④ 中华人民共和国广州海关:《中华人民共和国广州海关历史沿革》[DB/OL],http://gdfs.customs.gov.cn/guangzhou_customs/381559/381560/381562/index.html,访问日期:2024年3月4日。

⑤资料来源:《广东省历史文化街区广州市人民南路历史文化街区保护规划(2021—2035年)》。

⑥《国务院关于〈广州市国土空间总体规划(2021—2035年)〉的批复》(国函〔2024〕137号)[DB/OL],2024年9月20日,<https://static.nfapp.southcn.com/content/202308/01/c7950819.html>,访问日期:2025年2月5日。

作者简介:苏佩颖,广东财经大学艺术与设计学院硕士研究生。汤哲,广东财经大学艺术与设计学院硕士研究生。王少斌(通讯作者),广东财经大学艺术与设计学院教授。

责任编辑:刘 颖

“无讼”文化在城市基层治理中的创造性转化研究

——以湖北省武汉市东西湖区常青花园为例的实证研究

■ 黄凯斌

摘要:源于中国农村的“无讼”文化是中华优秀传统文化的组成部分,而新时代“枫桥经验”则是党的优秀社会治理经验,聚焦于推进基层社会治理。在城市基层治理中对“无讼”文化进行创造性转化,也是城市坚持和发展“枫桥经验”的重要实践。本研究基于案例调查发现,城市社区在建立基本治理单元的基础上,强化基层党支部建设,充分发挥老党员的作用,激活传统“三老”权威,可以在城市社区的底部化解绝大多数小矛盾小冲突。同时,社区基层党组织多措并举,服务居民,建立起情感性权威,也有助于社区中矛盾的化解。本研究认为,“无讼”文化与党的基层建设创新性结合、党建引领“无讼”文化在城市基层治理中创造性转化具有理论可行性。

关键词:“无讼”文化;“枫桥经验”;城市基层治理;创造性转化;创新性结合

【中图分类号】D630 DOI:10.3969/j.issn.1674-7178.2025.01.007



开放科学(资源服务)标识码(OSID)

一、问题的提出与文献回顾

在纷繁复杂的社会中,不同的社会角色既互相依存,又有利益冲突。毛泽东说:“没有矛盾就没有世界。”^[1]社会矛盾无处不在,无时不有。本文所讨论的基层社会矛盾纠纷,是一种非对抗性的人民内部矛盾,主要是指基层社会中不同群体之间、个人与群体之间、个人与个人之间的摩擦与冲突,例如家庭纠纷、邻里纠纷、

公共场所冲突、经济交往纠纷等。随着我国经济社会不断发展,利益关系格局不断调整变化,“各类矛盾纠纷处于高发期,呈现出纠纷主体多元化、利益诉求复杂化、纠纷类型多样化等特点”^[2]。在最高人民法院发布的近年来依法惩治危害公共安全犯罪典型案例中,多起属于民事纠纷、基层社会矛盾纠纷激化为危害公共安全的恶性刑事案件,说明基层社会矛盾纠纷若处置不慎,产生并传导社会戾气,可能导向对抗

性、极端危害性方向。

人们的幸福感、社会的安定和经济发展水平并不必然成正比,矛盾纠纷也不能随着经济社会的发展自然而然地消失。法国历史学家亚历克西·德·托克维尔在《旧制度与大革命》中提出一系列“托克维尔悖论”,包括“人们彼此相似却互不关心”“持续稳定增长的繁荣远没有使人民乐其所守却到处滋生着一种不安定情绪”“繁荣加速革命到来”等^[3]。破解“托克维尔悖论”是“统筹发展和安全”的必答题。从2014年习近平总书记首次提出总体国家安全观、将社会安全纳入国家安全体系,到2021年“十四五”规划纲要首次把“统筹发展和安全”列入指导思想,在国家发展战略中,安全问题与发展具有同等重要的位置。

中国与西方国家解决社会矛盾具有不同的传统。西方国家采取诉讼的办法,解决大大小小的社会矛盾。而中华法系作为一种具有悠久历史和深厚文化底蕴的体系,其核心理念深受儒家、法家、道家等思想的影响。“隆礼重法”“德主刑辅”既强调国家社会的整体利益,也讲求人与人之间的和谐关系。子曰:“听讼,吾犹人也。必也使无讼乎!”^[4]“无讼”首先是一种理想形态,但在基层社会的民事纠纷解决中,“无讼”“息讼”“礼决”等仍是中国传统社会礼法制度的基本实践路径。例如,传统中国乡村社会通过士绅调解社会矛盾,这一从源头上减少诉讼量的社会治理实践一直延续到近现代。费正清在《美国与中国》中说:“(中国)百姓尽量避免到官堂上去打官司,因为到了那里,原告和被告都要按规定形式打板子,并且谁都必须给衙役使钱。”^[5]著名社会学家费孝通在《乡土中国》中认为“无讼”是传统中国乡村社会的特点之一。他说:“打官司也成了一种可羞之事,表示教化不够。”^[6]对于传统中国治理来说,相比诉讼,调解

矛盾能节约治理成本,能减轻农民的赋税负担。对于乡村社会来说,通过调解化解矛盾有利于矛盾双方和好如初,有利于维持礼治秩序,甚至能达到“治未病”的效果。传统中国城市社会也通过地方精英来处理矛盾冲突而不需要政府司法介入,例如王笛在对成都茶馆的研究中发现,直至20世纪上半叶,四川人经常用茶馆作为解决争端和矛盾纠纷之地,称“吃讲茶”或“茶馆讲理”^[7]。“无讼”既是传统上基层矛盾纠纷化解的制度体系,也是地方精英参与地方事务和基层治理的公开渠道,经长久的历史传统积淀而构建起特殊的文化样态,成为中华法系及中华优秀传统文化的组成部分。可以说,“无讼”既是熟人社会的行为传统,是中国的传统制度和价值观的一部分,也是仍在践行推动中的活态中华优秀传统文化。

党的十八大以来,习近平总书记作出了一系列关于基层治理的重要论断,如“基层强则国家强,基层安则天下安,必须抓好基层治理现代化这项基础性工作”“我国国情决定了我们不能成为‘诉讼大国’”“坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面,从源头上减少诉讼增量”等^[8]。这表明,我国基层社会矛盾纠纷治理应聚焦于从源头上减少诉讼增量。因此,本研究认为,保障与推动有序化、制度化的基层多主体参与诉源治理工作,依然是法治中国建设和基层治理工作的重点。

早在2014年10月13日,习近平总书记在中共中央政治局第十八次集体学习时就强调,“我国古代主张民惟邦本、政得其民,礼法合治、德主刑辅……居安思危、改易更化,等等,这些都能给人们以重要启示”“中国的今天是从中国的昨天和前天发展而来的。要治理好今天的中国,需要对我国历史和传统文化有深入了解,也需要对我国古代治国理政的探索和智慧进行积

极总结”^[9]。2024年10月28日,在中共中央政治局第十七次集体学习时,习近平总书记进一步指出,“要在创造性转化和创新性发展中赓续中华文脉。……深入挖掘和阐发中华优秀传统文化的精神内涵,用马克思主义激活中华优秀传统文化中的优秀因子并赋予其新的时代内涵,发展新时代中国特色社会主义文化”^[10]。费孝通认为,“无讼”理想依赖乡土中国的“不流动”(熟人社会)和“礼治秩序”(即“理想的礼治是每个人都自动地守规矩,不必有外在的监督”)。随着新型城镇化的推进,2023年末,我国常住人口城镇化率达到66.16%^[11]。这就意味着中国的多数人口已经在城镇生活,乡土中国已进入城市中国、流动中国。发端于农村、植根于乡土中国的“无讼”文化能否在现代城市基层治理中扎根生长?这是本文想回答的问题。

党的二十大报告提出,“在社会基层坚持和发展新时代‘枫桥经验’,完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制”“及时把矛盾化解在基层、化解在萌芽状态”^[12]。“枫桥经验”的核心是小事不出村,大事不出乡镇,矛盾不上交。“枫桥经验”与传统“无讼”文化一脉相承,是对传统“无讼”文化的继承、发扬和更高层次的发展。从目前的研究来看,相关的研究多是探讨“枫桥经验”在农村基层社会治理中的运用和发展问题。农村基层社会是熟人社会,而城市社区多数是陌生人社会。在陌生人社会怎样创造性转化传统“无讼”文化,是城市基层治理中的难题。

少量研究讨论在城市基层治理中怎样坚持和发展“枫桥经验”。比较有代表性的研究有:郑延瑾、任勇以上海市D区为例,探讨了新时代“枫桥经验”与城市基层纠纷治理共同体构建的问题。他们认为通过整合党建引领、以人民为本位、调解优先、技术赋能等不同维度,发展“枫桥经验”,形成城市基层纠纷治理共同体^[13]。黄

颖从理论上探讨了“枫桥经验”在城市社区延伸的问题。她认为通过加强党对基层社会的全面领导,构建高效协同的社会治理共同体,将矛盾化解在基层^[14]。师容认为城市基层治理推行“枫桥经验”时面临很多挑战,如行政机关、司法机关、党委等主体较难参与基层的矛盾化解,“自治、德治、法治”在城市基层治理中尚未形成制度体系等。她认为由于城乡基层的差异,城市基层治理中推行“枫桥经验”时,要加强协同治理,践行群众路线,扩大制度供给。^[15]现有的相关研究对“无讼”文化在城市基层治理中创造性转化提出了富有见地的理解,但是仍有诸多理论问题和操作性难题有待进一步探讨。例如,有的城市社区居民多达万人,在这样的城市社区里,怎样通过党建引领多主体参与加强对社区内“八失人员”和“三低三少”人员^①的帮扶,及时化解矛盾纠纷?

“坚持党对全面依法治国的领导”是中国特色社会主义法治建设的根本所在、命脉所在,也是基层治理能始终沿着正确方向前进的“定海神针”,党建引领和法治保障是基层治理的核心工作。但在对城市基层社会矛盾纠纷化解的调查研究中发现,多数城市社区在工作实践中依然出现两大问题:其一,城市社区多数是“陌生人社会”,党建引领多主体参与基层社会矛盾纠纷化解的路径不清、作用机制不明晰、保障条件不充分,会消解多元主体参与基层治理的组织基础;其二,主动参与纠纷调解的传统文化氛围缺失,多主体有序、长效参与基层社会矛盾纠纷化解的制度化建设较为薄弱,导致有能力者参与基层治理的积极性不足,未能有效发挥基层治理的群众基础。针对这两大基本问题,笔者选取部分成功的案例进行阐述讨论,以论证传统“无讼”文化在现代城市基层治理中实现创造性转化和创新性发展的可能,“解决中国的问题

只能在中国大地上探寻适合自己的道路和办法”^[16]。

二、研究设计与研究方法

(一) 案例选择

习近平总书记2018年在湖北考察时指出,“社区是基层基础。只有基础坚固,国家大厦才能稳固”^[17]。本文选取湖北省武汉市东西湖区的常青花园社区管理办公室工作委员会(以下简称“常青花园管委会”)②下辖的社区为例,研究“无讼”文化在城市社区治理中的创造性转化。常青花园位于武汉市东西湖区,这里居住着7.5万余居民。常青花园的党建工作起步于2000年,2001年正式成立社区党委。目前,常青花园下设7个社区党委、10个小区党委、1个小区党总支和56个网格党支部。常青花园管委会多次获评社会矛盾调解先进单位、全国文明单位、全国和谐示范社区等称号。

(二) 实地调研

本研究采取实地调查的方式获取资料和数据。研究人员主要采取半结构化访谈和实地察看的方式取得一手资料。研究团队对社区内的党支部书记、楼栋长、业委会主任、居民骨干、党员、社区党支部书记、社区工作人员等进行半结构化访谈。同时,研究团队还到常青花园管委会下辖的三个有代表性的社区进行了实地察看,切身体会社区文化。本研究前后跨越两年,研究团队对常青花园管委会下辖的社区进行了跟踪调查,对所涉及的角色进行了回访。

三、理论分析框架:党建引领 “无讼”文化创造性转化

深入了解传统“无讼”文化是城市基层治理

中创造性转化传统“无讼”文化的基础。

深具包容性、柔韧性的基层社会格局如何形成?费孝通在《乡土中国》中讲述了士绅调解民间矛盾的故事。但是,士绅调解矛盾的动力是什么?为什么士绅能够调解社会矛盾?这些问题费孝通并未细致展开论述。我们在湖北崇阳县发现了一些古代士绅调解农村基层社会矛盾的具体案例。这些案例可以帮助我们进一步认识传统中国乡村的“无讼”文化。

2023年11月,湖北省崇阳县委宣传部的一位副部长来笔者所在的研究机构演讲时,讲述了古代崇阳乡贤调解当地社会矛盾的故事。

清朝乾嘉年间,湖北崇阳县石城镇白骡村的饶得才耕读为本,爱憎分明,德高望重。当地有争田霸地、家庭纠纷等事情,饶得才都能坚持正义,予以调解,使矛盾双方都能满意。饶家与赖家一河之隔,双方为水患经常产生纠纷。饶得才为避免饶家与赖家激化矛盾,就主动出来调解,说服双方妥协。在他的不懈努力下,饶家与赖家的矛盾得到解决。

由于饶得才办事公道,找他调解纠纷的村民越来越多。调解纠纷有时需要资金弥补受损者的利益。当地村民出资建有用来调解民间纠纷的公账。有一年,公账上的经费用完了,无奈之下,饶得才变卖自家唯一的产业——三亩多良田,用于调解纠纷。

由于饶得才成功调解当地的各种民间矛盾,白骡村多年无人到县衙门告状。当时的崇阳知县曾翁受得知饶得才办事公正,保一方安宁太平,就亲自赠送他“正直可风”匾牌一块。乡亲们得知这个消息后上门庆贺。族人和乡亲们还帮饶得才赎回了已变卖的土地。

从史料中我们可以看出,有许多像饶得才

这样的乡贤士绅,甘愿牺牲,为民服务。费正清说:“他们日复一日非正式地仲裁纠纷,使当地不致像美国任何一个市镇那样经常发生法律诉讼。”^[18]乡贤士绅从为民服务中获得成就感、价值感和荣誉感。中国农村民间形成了有了矛盾找士绅不找县官的传统。

我国城市基层社会也一直存在类似的机制。在社会主义计划经济时期,城市居民的工作与生活高度集中于单位,形成了独特的“单位制”管理模式。在这种模式下,单位不仅是生产组织,还承担了社会管理和服务的职能。单位内部的党组织,以及工会、妇联等群众组织在调解社会矛盾方面发挥了重要作用,通过内部协调和群众工作,有效化解了大量因工作、生活琐事引发的矛盾和纠纷。改革开放以后,随着社会主义市场经济体制的逐步建立与发展,非公有制经济迅速崛起,吸纳了大量就业人口,城市居民的工作与生活逐渐分离,单位制逐渐弱化。当前,绝大多数城市居民居住在社区中,许多社会问题逐渐转移到社区层面。社区成为各种社会矛盾的集中点,包括经济利益冲突、邻里纠纷、环境问题等。这些问题在社区内相互交织,增加了矛盾的复杂性和解决难度。习近平总书记指出:“法治建设既要抓末端、治已病,更要抓前端、治未病。我国国情决定了我们不能成为‘诉讼大国’。我国有十四亿人口,大大小小的事都要打官司,那必然不堪重负!要推动更多法治力量向引导和疏导端用力。”^[19]将传统的“无讼”文化移植到城市社区中有助于减轻司法机关的工作负担,有益于建设和谐的邻里关系。城市社区多为陌生人社会。在城市社区怎样移植“无讼”文化需要进行理论探讨。

本文采用党建引领“无讼”文化的框架来分析在城市社区中“无讼”文化创造性转化的问题。在城市社区,党建引领“无讼”文化创造性

转化具有理论基础。

传统士绅在民间一般具有较高的声望,因此士绅能被农民认可和接受,这是他们能够调解民间矛盾的基础。因此,有一定声望和能力的人能调解社区矛盾是在城市社区移植“无讼”文化的基础。中国共产党党员具备这个条件。因为中国共产党从建党开始就是先进分子组成的政党,是“走在整体前面的先锋党”^[20]。中国共产党的党员在社区中具有不同于普通群众的声望和地位,是能够调解社会矛盾的。城市社区移植“无讼”文化有赖于中国共产党的组织深入到基层社会。

尽管城市社区多是陌生人社会,发挥基层党组织和党员的作用,城市社区可以创造性转化“无讼”文化,将基层社会矛盾就地化解。本文从空间、组织、权威三个维度分析在城市社区中党建引领“无讼”文化的机制。

空间是指城市社区在合理划分治理单元的基础上,党员在一定空间范围内发挥先进分子的作用。组织是指城市社区在基本治理单元中建立以基层党组织为核心的基层自治组织体系,深入到群众中去。权威是指基层党组织和党员能得到群众的认同,获得群众的支持,具有调解社会矛盾的社会威望。

四、城市社区党建引领 “无讼”文化创造性转化的机制

湖北武汉市东西湖区常青花园管委会下辖的社区在合理划分治理单元的基础上,建立以基层党组织为核心的基层自治体系,发挥社区党组织和老党员、老同志的作用,将社会矛盾化解在基层,实现“无讼”文化的创造性转化。

(一)合理划分城市社区的治理单元

在合适的空间范围内,城市社区基层党组

织可以更有效地发挥作用。“中国城市社区是为了解决单位制解体后城市社会整合与社会控制问题的自上而下建构的国家治理单元。”^[21]城市社区的设置是行政管理逻辑、居民生活逻辑和居民自治逻辑的有机结合。行政管理为社区提供必要的资源和支持,居民生活需求是社区设置的基础,而居民自治则是社区治理的核心,三者相互补充。但从共同推动社区有效治理的实践上看,许多基层社区的规模设置过大,反而造成同一社区居民失去联结的坚实纽带,很难采取集体行动,完整践行居民自治。因此,城市社区面临进一步划分治理单元的问题。中国的城市社区往往由不同的小区组成。有学者主张城市社区要进一步划分治理单元,将小区作为治理单元^[22-23]。常青花园管委会下辖的社区按照这个思路进行制度创新。

常青花园第三社区在小区的基础上进一步划分治理单元,以小片区为基本治理单元^③。常青花园第三社区由两个小区组成。由于每个小区有将近60栋商品房,规模还是偏大。为了方便发动居民兴办小区内的公益事业,常青花园第三社区按照“楼栋相邻、规模适度、彰显特色”的原则,将小区划分为若干小片区作为基本治理单元,便于群众自治。第一小区划分为6个小片区,第二小区划分为4个小片区。常青花园第三社区以10个小片区作为基本治理单元,将小片区自治和小区自治有机结合起来。

以小片区为基本治理单元,党员就可以在一定的空间范围内发挥先进分子的作用。生活在同一个小片区的党员与居民以各种纽带联结起来,比较熟悉。这是基层党组织和党员化解社会矛盾的社会基础。

(二)健全社区以基层党组织为核心的基层自治组织体系

一个几千甚至上万人的社区中大量的公共

事务仅靠十几个社区工作人员是难以完成的。社区从实际出发,建立各种各样的组织,将分散的个体联结起来,才能动员居民参与社区事务,兴办社区公益事业。社区建立健全以基层党组织为核心的基层自治体系,是实现社区矛盾就地化解的组织基础。

常青花园第三社区以小片区为基本治理单元建立基层自治组织体系。第三社区内每个小片区成立党支部,设一名小片区党支部书记、一名小片区长和三名委员。社区网格员下沉到小片区内部。小片区党支部书记、小片区长、三名小片区委员和社区网格员构成“两长四员”的自治小组架构。在此基础上,常青花园第三社区将自治体系延伸进楼栋,每个楼栋设楼栋长一名,每个单元设邻里守望员一名以及若干党员中心户。小片区党支部书记、小片区长、楼栋长、邻里守望员各负其责,实实在在开展工作。

在常青花园第三社区形成了以基层党组织为核心的自治组织体系。基层党组织借助自治组织体系深入到群众中去。组织体系可以对群众之间的矛盾第一时间进行处置,防止小矛盾演变成大矛盾。

(三)基层党组织建立权威

基层党组织要有一定的权威才能调解居民矛盾^④。马克斯·韦伯将权威分为传统型权威、合法性权威和超凡魅力型权威^[24]。马克斯·韦伯提出的三种权威类型适用于政治共同体特别是国家统治权威。传统中国农村的士绅在民众当中有一定的权威。他们的权威来源于功名、文化、品德和财富等多种因素。士绅所具有的权威是他们调解各种社会矛盾的基础。我国大多数城市社区是陌生人社会,城市社区的党组织和党员在居民当中建立权威,是他们能化解社会矛盾的基础。中国城市社区党组织的权威形成有其自身的逻辑,不同于马克斯·韦伯提出

的权威类型。

从常青花园管委会所辖社区的经验来看,城市社区基层党组织的权威有两种类型。

城市社区的第一种权威是“三老”权威。我国从秦汉开始在农村就建立了“三老”制度。《汉书》载:“大率十里一亭,亭有长。十亭一乡,乡有三老、有秩、啬夫、游徼。三老掌教化。啬夫职听讼,收赋税。游徼徼循禁贼盗。”^[25]发挥德高望重的老同志在基层治理中的作用可以说是我国的历史传统。常青花园管委会所辖的社区继承和发展了这种传统。小片区党支部书记都是60岁以上的退休老党员,他们不领取国家任何薪酬,纯粹是为居民服务。他们在调解社会矛盾时,居民往往会听从他们的意见。这种权威我们可以称作“三老”权威。

在对常青花园第三社区梅苑片区的党支部书记张书记(化名)的访谈中,他分享了自己社区中树立权威的经历。张书记退休前是省农科院的行政干部,2002年搬至常青花园居住。此后,他先后担任党小组长和党支部书记。在社区中,张书记通过解决两个关键问题,赢得了居民的信任与认可,逐步树立了较高的权威。

一是整治环境卫生。张书记刚搬来时,梅苑片区主干道垃圾堆积、臭气熏天,居民对此意见很大。他代表居民与保洁公司沟通,要求清理道路垃圾。在张书记的努力下,保洁公司清理了所有垃圾,并将道路打扫干净。这一举措使居民对张书记刮目相看。

二是制定《文明养狗公约》。梅苑片区部分居民养狗,但由此引发了一些安全问题。一次,一位老人在晨练时被狗撞倒受伤,老人找到张书记要求肇事者赔偿。张书记了解情况后,找到肇事者,促使其向老人道歉。为了避免类似事件再次发生,张书记起草了《文明养狗公约》,并逐户征求养狗居民的意见。最终,每户代表

在公约上签字,承诺文明养狗。

张书记找准社区居民的需求点,办好居民关切的“关键小事”后,很多居民开始认识、信任、支持他。由于他年龄较大、经验丰富,且在处理问题时公正无私,逐渐在居民中树立了较高的权威。

城市社区的第二种权威是情感性权威。城市社区党组织有一定权威才能有效治理基层社会。常青花园的社区党组织制定网格员定期访问居民制度。社区网格员了解每家每户的情况,增强社区与居民的互动,增进社区与居民的感情。同时,社区向居民提供服务,解决居民的急难愁盼,获得居民的信任,建立情感性权威,为化解社会矛盾奠定情感基础。

常青花园第六社区是新建社区,居住着很多独居老人,这些老人子女有的在国外工作,有的在外省市工作。新冠疫情期间,第六社区中很多独居老人感染了病毒。第六社区的工作人员冒着被感染的风险,给这些独居老人送体温计、退烧药和生活必需品。在社区工作人员的帮助下,这些独居老人安然度过困难时期,因此他们对社区的服务心存感激之情,与社区工作人员建立了感情。社区党组织通过向群众提供各种服务,拉近社区党组织与居民距离,赢得群众的信任和支持。

常青花园所辖的社区党群服务中心晚上有两个人值班,社区居民有困难24小时可以找到社区工作人员。据第六社区的工作人员介绍,有一个独居的高龄老人晚上摔得头破血流。老人的女儿住的地方离常青花园很远,老人先给社区打电话,社区值班人员接到电话后,把老人送到医院。医院对老人进行紧急处理后,老人的女儿才赶到。

在常青花园社区,像这样的案例还有很多。正是由于社区党组织向居民提供各种各样的服

务,帮助居民解决各种困难,社区党组织才能建立情感性权威,进而调解各种社会矛盾。

五、常青花园基层党组织 化解社会矛盾的案例

基层稳则国家稳。社会安全的基础在社区。把城市社区的社会矛盾化解在基层,消灭在萌芽状态,要将发展“无讼”文化和思想政治工作有机结合起来。城市社区中绝大多数矛盾都是鸡毛蒜皮的小矛盾,如邻里矛盾、家庭矛盾等等。如果不及时化解这些貌似看上去不起眼的小矛盾,就会衍生出各种社会悲剧。本节通过三个案例,探讨社区基层党组织在化解社区矛盾纠纷中的作用机制及其与“无讼”文化和“枫桥经验”的结合。

案例1:常青花园第三社区梅苑片区化解居民纠纷

2022年4月16日,常青花园第三社区梅苑片区发生了一起因小孩矛盾引发的居民纠纷。一名3岁女孩未给5岁男孩让路,导致双方家长发生争执,男孩父亲失手撞伤女孩,造成鼻梁骨折及面部挫伤。双方均希望诉诸法律解决。社区白书记指示梅苑片区张书记介入调解。张书记通过与双方沟通,动之以情、晓之以理,最终促成双方达成调解协议,男孩家长登门道歉并赔偿医药费1.5万元。

案例2:常青花园社区楼栋长化解邻里矛盾

在常青花园第三社区第四小区梅苑片区,一名楼栋长成功化解了一起邻里矛盾。8楼居民反映楼上有人向下倒水,打湿了其晒的被子。9楼和10楼居民互相推诿责任。楼栋长与小片区区长入户调查,通过摸窗台发现9楼窗台湿润,判断是9楼居民向下倒水。经过做思想工作,9楼居民向8楼居民道歉,避免了矛盾升级。

案例3:第六社区党组织调解夫妻矛盾

第六社区党组织成功调解了一对夫妻的家庭矛盾。夫妻因孩子教育问题争吵,妻子一气之下回娘家。妻子的父亲请求社区干部协调。社区干部先劝说丈夫到岳父岳母家接妻子,随后又劝说丈夫上楼接妻子回家。在社区干部的调解下,夫妻矛盾得以化解。

这三个案例均表明,人生无常,每个人都会遇到一些矛盾和麻烦,如果在这时有受人尊敬和信赖的长者进行疏导,人的心情可以豁然开朗。防范邻里矛盾、家庭矛盾等社会矛盾酿成社会悲剧可进一步发挥老党员和老同志的作用,将他们塑造成居民可信赖的朋友,可倾诉的智者,可寻求帮助的长者。与传统“无讼”文化相比,党建引领下的社区矛盾化解更注重现代法治理念与传统调解方式的结合。它既继承了“无讼”文化中“大事化小、小事化了”的理念,又通过基层党组织和老党员的权威性和协调能力,确保调解过程的公正性和有效性。这种模式不仅契合现代社会对法治和效率的要求,也为基层矛盾纠纷化解提供了新的思路和方法。

在案例1中,张书记作为基层党组织负责人,凭借党建赋予的组织动员能力和群众情感基础,成功化解了可能激化的矛盾。这不仅避免了法律程序的繁琐和邻里关系的恶化,还促进了社区和谐,体现了新时代“枫桥经验”在基层的实践。

在案例2中,楼栋长作为志愿者,是党组织所团结凝聚的基层治理力量,也是基层治理工作的宝贵财富,发挥了类似古代基层“三老”的功能,与基层党组织一起成为化解矛盾的第一道防线。这种模式继承了传统“无讼”文化中“小事化了”的理念,通过及时介入和调解,将矛盾消灭在萌芽状态,避免了邻里关系恶化,契合新时代“枫桥经验”中“矛盾不上交”的要求。

在案例3中,社区基层组织在调解夫妻矛盾时,充分发动社区干部、社区党员、大家庭等力量,综合运用了情感沟通、分步劝解、现场协调和权威引导等多种方法。这些精细的方法相互配合,共同作用于矛盾双方,不仅有效解决了具体问题,还维护了家庭和谐,体现了党建引领下基层治理的精细化和人性化。这一实践与传统“无讼”文化中倡导的和谐理念相契合,同时借助党组织的组织优势,实现了现代治理与传统文化的有机结合。

社区基层党组织通过党建引领,能够有效整合社区多元力量,化解社会矛盾,是新时代“枫桥经验”在城市社区的生动实践,也为传统“无讼”文化注入了新的活力。这一实践为城市社区治理提供了有益的经验借鉴,也为传统“无讼”文化在现代社会中的传承与发展提供了新的思路。在未来的社区治理中,基层党组织应进一步发挥党建引领作用,整合社区多元力量,形成矛盾化解的合力。同时,应注重多元化解和源头治理,通过及时介入和调解,将矛盾消灭在萌芽状态,避免矛盾的进一步激化。只有这样,才能实现社区治理的精细化和人性化,促进社区和谐稳定发展。

六、结论与展望

如果我们从更广阔的时间维度和空间维度来考察基层社会矛盾纠纷治理,便会发现,从中央到地方的一系列基层治理政策及实践措施呈现出鲜明的制度化转型特征,即通过党建引领来构建常态化、规范化的社区基层矛盾纠纷调处机制,以法治化、程序化的方式来最大限度化解矛盾纠纷并满足社区居民合理合法诉求,以文化来抚慰心灵、调节心理、滋养灵魂,进而化解可能出现的社会戾气。换言之,当下社会矛

盾纠纷治理更加倾向于在传统文化土壤中催生制度化的多元参与和长效解决渠道。

本文提出了在城市社区中党建引领“无讼”文化创造性转化的分析框架,分析在城市社区中党建引领“无讼”文化创造性转化的理论可行性。同时,本文结合常青花园管委会的实际经验,分析了在城市社区党建引领“无讼”文化创造性转化的机制。

本文研究认为,城市社区可以根据自身不同的历史、规模和居住形态进一步划分治理单元,健全在基本治理单元中以基层党组织为核心的基层自治体系。充分发挥老党员的作用,建立“三老”权威,可以在社区基本治理单元中化解绝大多数矛盾。同时,社区层面的党组织通过服务居民,建立情感性权威,也可以化解一些社会矛盾。

加强城市社区中基层党组织建设是实现“无讼”文化在城市社区创造性转化的制度基础。从常青花园的经验来看,在城市坚持和发展“枫桥经验”,将城市社会矛盾化解在基层,城市社区将社区党建与矛盾化解融为一体,可以从以下几方面着手:

第一,因地制宜划分治理单元。由于城市社区的居住形态千差万别,城市社区划小治理单元不可能有一个统一的模式。本文中常青花园管委会所辖社区皆属于20世纪90年代以后兴建的商品房住宅。常青花园管委会所辖社区划小治理单元的模式对城市中商品房住宅小区有一定参考价值,对于城市老城区中的社区借鉴意义有限。城市老城区中的社区划小治理单元遵循的原则是便于组织群众和发动群众,因此实际的操作方法可以多种多样。城市中不同类型的社区根据自身实际在划小治理单元的基础上,建立以基层党组织为核心的基层自治体系,为党建引领“无讼”文化的创造性转化奠定

组织基础。

第二,推进嵌入式诉源治理制度化建设,升级“说理地”。城市社区网格党支部不仅要健全组织体系,还要配备办公用房。2019年中共中央办公厅印发的《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》中提出做实网格化党建,促进精细化治理。城市社区的党群服务中心的工作人员一般只有20个左右,但是他们的服务对象少则几千人、多则上万人。社区党组织要联系群众凝聚群众,还需要将基层党组织的触角向下延伸,到小区和基本治理单元中建立党组织,将党组织延伸到社区的最底层。常青花园第三社区梅苑片区的党支部将架空层改造成党支部活动室。这个小活动室在梅苑片区发挥了大作用。梅苑片区的居民有了矛盾到这个活动室找党支部书记调解。因此,做实城市社区的网格党支部,不仅要健全组织体系,还要配备办公用房。

第三,要建立精神激励机制,鼓励有威望的能人积极参与社会矛盾调解,服务居民。党和政府从精神上奖励那些无私为居民服务的党员,有利于继承和发扬古代士绅的服务精神,有助于“无讼”文化在城市基层治理中创造性转化。党和政府可以通过不同形式和方式,对在城市社区中化解社会矛盾做出突出贡献的党员进行精神奖励,为党员义务调解社会矛盾提供强大的精神动力。

总之,“无讼”文化植根于中国历史,产生在中国农村,是中华优秀传统文化的组成部分。随着中国式现代化的发展,中国的多数人口从农村迁移到城市社区生活。从实践经验来看,城市社区根据自身特点,加强基层党组织建设,充分发挥基层党组织的作用,可以实现“无讼”文化的创造性转化。

参考文献:

- [1] 毛泽东:《毛泽东选集》(第一卷)[M],人民出版社,1991年第2版,第305页。
- [2] 杭州市人大监察和司法委员会:《市十四届人大四次会议主席团交付市人大监察和司法委员会审议的代表议案审议结果的报告(书面)》[EB/OL],2024年10月28日, https://z.hangzhou.com.cn/2024/rddeschy/content/content_8805199.html, 访问日期:2025年1月15日。
- [3] 阿历克西·德·托克维尔:《旧制度与大革命》[M],冯棠译,商务印书馆,1992年。
- [4] 杨伯峻译注:《论语译注》[M],中华书局,2015年,第147页。
- [5] 费正清:《美国与中国》[M],张理京译,世界知识出版社,2019年,第111页。
- [6] 费孝通:《乡土中国:生育制度》[M],北京大学出版社,1998年,第56页。
- [7] 王笛:《茶馆:成都的公共生活和微观世界,1900—1950》[M],社会科学文献出版社,2010年。
- [8] 中共中央党史和文献研究院:《习近平关于基层治理论述摘编》[M],中央文献出版社,2023年,第3、89页。
- [9] 《习近平:牢记历史经验教训 为治国提供借鉴》, [DB/OL], 2014年10月14日, <http://cpc.people.com.cn/n/2014/1014/c64094-25827156.html>, 访问日期:2025年1月26日。
- [10] 《习近平在中共中央政治局第十七次集体学习时强调:锚定建成文化强国战略目标 不断发展新时代中国特色社会主义文化》[DB/OL], 2024年10月28日, https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202410/content_6983529.htm, 访问日期:2024年11月12日。
- [11] 《七十五载长歌奋进 赓续前行再续华章——新中国七十五年经济社会发展成就报告系列报告之一》[DB/OL], 2024年9月9日, https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202409/content_6973376.htm, 访问日期:2024年10月29日。
- [12] 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》[M],人民出版社,2022年。
- [13] 郑延瑾、任勇:《新时代“枫桥经验”与城市基层纠纷

治理共同体构建——以上海市D区为例》[J],《党政研究》2024年第4期,第112-114页。

[14] 黄颖:《党建引领城市基层治理现代化的思考——城市版“枫桥经验”的启示》[J],《人民论坛》2023年第14期,第53-54页。

[15] 师容:《新时代“枫桥经验”在城市基层社会治理中的适用研究》[J],《天津行政学院学报》2020年第1期,第88-94页。

[16] 同[9]。

[17] 《习近平在湖北考察时强调 坚持新发展理念打好“三大攻坚战” 奋力谱写新时代湖北发展新篇章》[DB/OL],2018年4月28日,https://www.gov.cn/xinwen/2018-04/28/content_5286746.htm,访问日期:2025年1月30日。

[18] 同[5],第37页。

[19] 同[8],第14页。

[20] 乔万尼·萨托利:《政党与政党体制》[M],王明进译,商务印书馆,2006年,第61页。

[21] 杨敏:《作为国家治理单元的社区——对城市社区建设运动过程中居民社区参与和社区认知的个案研究》[J],《社会学研究》2007年第4期,137-164、245页。

[22] 梁贤艳、江立华:《自治单元下沉背景下的城市社区“微自治”研究——以J小区从“点断”到全覆盖自治的内生探索为例》[J],《学习与实践》2017年第8期,第99-100页。

[23] 王印红、朱玉结:《基层社会治理创新:从社区“原两委”到小区“新两委”》,《经济社会体制比较》2022年第2期,第125页。

[24] 马克斯·韦伯:《经济与社会》[M],商务印书馆,1997年,第241页。

[25] 班固:《汉书》卷十九上[M],中华书局,2012年。

注释:

①“八失人员”一般指“投资失败、工作失业、生活失意、情感失意、关系失和、心态失衡、精神失常和年少失管”人员;“三低三少”人员则指“经济收入低、社会地位低、社会声望低、人际交往少、流动机会少和疏导渠道少”人员。

②湖北武汉市东西湖区常青花园管委会所管理的人口规模、地域面积达到了建立一个街道办事处的标准。它行使的职责与街道办事处相同,只是没有“街道办事处”的称谓。

③常青花园第三社区的居民习惯称小片区为村。划分小片区的原则是方便动员和组织居民发展身边的公益事业。城市社区中网格由300户或500户组成,小片区划分与网格的划分的原则不一样。常青花园管委会下辖社区中的小片区基本与网格重合,小片区党支部与网格党支部基本重合。

④近年来学术界开始研究基层党组织的权威问题,有代表性的研究参见:曹聪敏、赵晓峰:《发展权能、政治认同与基层党组织权威再造机制研究——基于莱西市G新村党建的个案分析》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2024年第4期;邵春霞、李培欢:《乡村治理现代化背景下的村级党组织权威塑造》,《中州学刊》2023年第5期;王浦劬、汤彬:《基层党组织治理权威机制研究——基于T市B社区党组织治理经验的分析》,《管理世界》2020年第6期。

作者简介:黄凯斌,华中师范大学政治学与国家治理研究院副教授。

责任编辑:卢小文

“社区合伙人”的实践特性与运作逻辑

——基于合作生产5W模式的分析

■ 张良广

摘要: 本文依据合作生产5W模式,剖析了“社区合伙人”在社区公共服务供给中的实践特征与运作逻辑。研究表明,公民个人、企业以及社会组织构成“社区合伙人”合作生产的主要参与主体;服务设计、实施与评估环节是“社区合伙人”合作生产的关键步骤;“社区合伙人”合作生产呈现出服务与价值共同生产的双重结果;经济利益考量、多元治理需求以及公民素养提升是推动“社区合伙人”合作生产的主要动力;不同地域的政策环境与基础设施状况显著影响“社区合伙人”合作生产的具体形态与成效。“社区合伙人”丰富了合作生产的实践形式,动力机制复杂多元,开辟了社区公共价值创造的新路径。然而,对“社区合伙人”公共属性的引导与绩效评价的完善,也亟须引起重视。

关键词: 合作生产;社区合伙人;社区公共服务;社区治理

【中图分类号】 D669.3 **DOI:** 10.3969/j.issn.1674-7178.2025.01.008



开放科学(资源服务)标识码(OSID)

中国特色社会主义进入新时代以来,中共中央、国务院多次强调加强基层治理体系和治理能力现代化建设,提出要推进基层治理创新。社区作为基层治理的基本单元,已成为我国提升治理效能和增进民生福祉的重要平台。如何动员多元主体参与,进而构筑共建、共治、共享的社区治理共同体是社区治理与基层公共服务改革研究的重要议题。在社区党组织的统筹下,通过引入企事业单位、社会组织以及居民个人等多类主体,与社区建立起平等、合作、共赢的伙伴关系,共同提供各类基层公共服务的“社

区合伙人”模式,已经成为许多社区推进公共服务升级与治理能力现代化的有效举措。“社区合伙人”模式之所以能够出现,与我国基层治理与公共服务改革不断深化息息相关,也是马克思主义共同体思想指导下中国式现代化基层探索的生动体现。早在2006年,国务院便颁布了《关于加强和改进社区服务工作的意见》,指出“要大力推进社区公共服务体系建设”。自此之后,“切实满足居民公共服务需求,推动基层公共服务改革创新”便成为中央及地方政策关注的焦点。2013年召开的党的十八届三中全会提出

“创新社会治理体制,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”。在党建引领下,推动多元主体有序参与社区公共事务治理,已成为新时代社区治理的重要趋势。2021年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,提出打造“人人参与、人人尽责、人人共享的基层治理共同体”,为此后基层治理指明了方向。

基于各地实践发现,“社区合伙人”模式不仅丰富了社区公共服务的供给主体和内容,同时也搭建起多方参与、共同决策的新型治理格局,让社区治理与服务从“独角戏”变为“大合唱”。“社区合伙人”模式的出现,一方面有效整合了社区各方资源,提升了社区公共服务的质量与效率;另一方面,也极大地激发了各类主体的参与热情,推动社区治理从单一主体向治理共同体迈进。社区公共服务由政府单一供给向多元参与的合作模式转变,这不仅深化了社区治理的内涵,增添了社区活力,而且还有力地提升了社区公共服务发展的水平。那么,如何从公共管理角度分析看待“社区合伙人”?“社区合伙人”的实践特性与运作逻辑究竟为何?这将是本文关注的重点。

一、文献回顾与分析框架

(一) 概念界定:什么是合作生产

合作生产(Coproduction)的概念最早由埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)在1972年提出,用于分析政府和民众共同参与公共服务供给的现象,并认为合作生产模式促进了政府与民众之间的协同增效^[1]。这一现象的出现,源于当时美国的许多州政府与市政府面临公共财政赤字的危机,难以增加对公共服务领域的财政投入,而民众对于公共服务的需求却逐渐提高,为了

缓和这一矛盾,政府开始主张与民众携手合作生产公共服务^[2]。伴随经济危机的周期性显现,每当政府财政紧张之时,合作生产就成为政府推行公共服务的重要选择^[3]。随着新公共服务浪潮的兴起,公民不仅是公共服务的需求者与消费者,作为公共服务合作生产者的身份也越发受到重视,因此合作生产不仅作为应对财政危机的权宜之计,也成为公共服务发展的一种趋势。

合作生产的概念经历了从严格限定到逐步开放的演变过程。最初,合作生产被狭义地理解为基于公民自主参与的公共服务供给活动,强调必须“由政府与公民共同进行”^[4]。除此之外,合作生产特别强调专业服务者的参与,认为专业服务者摒弃专业权威与服务使用者或其他社区成员共同提供服务,且可以持续开展此类服务是判断其是否属于合作生产范畴的重要特征^[5]。大卫·博伊尔(David Boyle)和迈克尔·哈里斯(Michael Harris)在研究中指出,合作生产涉及专业人员与服务使用者(包括其家庭成员和邻居)通过平等互惠的关系共同提供公共服务^[6]。约翰·奥尔福德(John Alford)在此基础上提出,任何非政府机构的个人或团体,只要其行为满足以下条件,亦可视为合作生产:(1)与机构的服务生产相关联,或虽不属于机构但受其行为影响;(2)具有一定程度的志愿性质;(3)在服务产出或结果中有意创造私人或公共价值^[7]。这一观点逐渐被广泛接受,使得合作生产的定义范围得到扩展,但其核心要素“公民参与、平等协商和政府授权”依然保持不变。

近年来,中国学者对合作生产的研究和论述中普遍引用了上述观点。朱春奎等在其文章中提到,合作生产将政府的角色从生产者、购买者、监督者和补贴者扩展到一个更为广泛的范畴,将公民的角色从政府的顾客拓展为公共服

务的共同提供者和服务质量好坏的共同负责者^[8]。因此,合作生产扩展了以往“国家—社会—公民”之间的互动关系,为公共服务的供给开辟了新的模式。国内研究和推介合作生产的主要学者王学军,在多篇论文中也回应了合作生产主体逐渐扩大的问题。他认为随着公共行政实践的发展,合作生产的概念外延得到了不断拓展,合作生产的主体不仅包含了政府和公众,还包括了市场和非营利组织等在内的其他主体。这些主体共同构成了公共服务合作生产的组织网络,它们之间合作的实质是建立在市场原则、共同利益和彼此认同之上的^[9]。

(二)分析框架:合作生产的5W模式

随着合作生产概念的日益明晰,学术界对合作生产过程的研究兴趣日渐浓厚。本文主要参考了英国学者阿图尔·施泰纳(Artur Steiner)等人于2022年提出的关于合作生产的5W分析模式^[10],该模式对蒂娜·纳巴奇(Tina Nabatchi)

等人在2017年提出的合作生产3W模式^[11]进行了扩展。蒂娜·纳巴奇等人提出的3W模式明确了合作生产过程中的三个核心要素,即合作生产的主体(Who),涉及个体、小组或集体等不同规模的参与者;合作生产的阶段(When),涵盖委托、设计、交付与评估四个阶段;合作生产的结果(What),包括形成的优先事项或需求列表、计划或安排、商品或服务等产品。阿图尔·施泰纳等人的研究肯定了3W模式对于分析合作生产的重要意义,指出其能够综合考虑多种行动者在不同阶段的应用及其引发的演变。在此基础上,他们增加了两个额外要素,整合为5W分析模式,即主体(Who)、阶段(When)、结果(What)、原因(Why)和地域(Where),并进一步细化了这些要素之间的相互关联性的论述。

下面是对合作生产5W模式各要素的具体说明:

1.合作生产的主体(Who):合作生产主体的

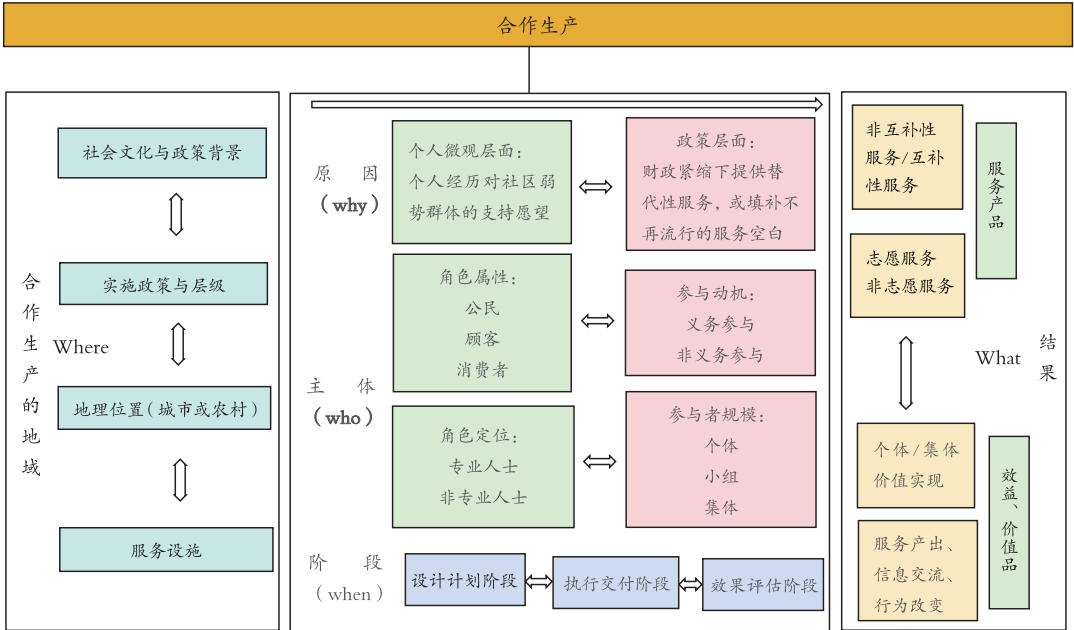


图1 合作生产5W模式

资料来源:参考文献[10]

角色各异,包含公民、顾客与消费者三种类型。他们的参与动机不尽相同,有的是出于义务参与,有的则是出于非义务(自愿)性质参与^[12]。其中既包括专业人士也包括非专业人士^[13],参与主体的规模也多种多样,既包括个体,也包括小组、集体等形式。这些要素相互交织,共同影响着合作生产的过程和成效,从而极大地丰富了对合作生产参与主体的认识,并使之更贴近实际中的合作生产实践。

2. 合作生产的阶段(When):根据合作生产的进程顺序划分为三个阶段,依次为设计计划阶段、执行交付阶段与效果评估阶段。

3. 合作生产的结果(What):合作生产的结果可分为两大类,第一类涉及服务产出,其中既包括与原有公共服务互补的服务,也包括非互补性服务,以及区分志愿服务与非志愿服务(基于服务是否涉及收费)。第二类则关注服务产出所带来的效益与价值,这不仅包括个人和集体层面的价值实现,也涵盖了服务产出、信息交流和行为改变等方面。

4. 合作生产的原因(Why):合作生产的发生受多重因素影响,主要可分为个人微观层面和政策层面。在个人层面,合作生产的动机包括个人经历和对社区弱势群体的支持愿望;在政策层面,可能涉及财政紧缩下提供替代性服务的需求,或填补不再流行的服务空白。例如,阿图尔·施泰纳(Artur Steiner)等人在其研究中分析了苏格兰农村日间护理服务的案例,指出合作生产的出现一方面源于志愿者对工作的热爱和对新志愿者培训的期待,以维持服务的持续开放;另一方面,面对长期关闭威胁和公共财政削减的压力,合作生产成为保留当地农村社区日间护理服务的最后手段。

5. 合作生产的地域(Where):合作生产在不同地区的实践差异受多种因素影响,包括当地

的社会文化与政策背景、实施规模与层级、地理位置(城市或农村)以及服务设施的差异。这些因素共同塑造了合作生产的具体形态和效果。

综上所述,合作生产的主体、阶段、结果、原因和地域五个方面构成了5W分析模式。

二、研究对象:基层公共服务中的“社区合伙人”现象

(一)“社区合伙人”的缘起与普遍做法

四川省成都市郫都区是国内较早提出“社区合伙人”概念并出台相关政策的地区之一。2018年,郫都区郫筒街道率先开展了“社区合伙人”的尝试;2019年,郫都区正式出台了《规范“社区合伙人”参与社区发展治理机制的指导意见》;2020年,郫都区又印发了《郫都区“社区合伙人”参与城乡社区发展治理工作实施细则》。经过几年的完善,郫都区基本构建了“社区合伙人”的实践模式,主要是把社区内的企事业单位、爱心商家、社会组织、爱心个人等社区成员紧密团结在一起,组成“商企合伙人、社群合伙人、个体合伙人”三大类型的合作团队,通过建立亲密的“伙伴关系”,以“公益+低偿+市场”的方式为居民提供专业化、品质化的社区服务,并通过合伙人的收益反哺、资金注入、联合共建等方式提高社区发展的造血能力,这标志着“社区合伙人”从自下而上的民间行动正式转变为政府规范治理的一部分^[14]。

2023年,中共成都市委城乡社区发展治理委员会在总结郫都区经验的基础上出台了《支持城乡社区合伙人参与社区发展治理工作的指导意见》,该意见进一步明确了“社区合伙人”的构成、参与方式、合作机制与扶持政策。那么,哪些人可以成为“社区合伙人”呢?《意见》指出,根据法人和自然人的不同属性,将“社区合伙

表1 全国部分地区推行“社区合伙人”情况表(2024年)

地方	主要实施内容
湖南株洲市 ^[16]	“社区合伙人”分团体型、独立型、枢纽型;典型合作场景包括社区治理等多方面;支持合伙人承接政府转移职能和服务项目,建立政府购买服务公开信息平台
宁夏中卫市 ^[17]	推进供需对接清单化,坚持“群众点单、社区派单、合伙人接单”;推行资源型、公益型等4种合伙模式;完善运行机制,明确准入、合作、退出等机制;建立利益联结机制
山东鱼台县 ^[18]	通过“党组织搭桥—内培外引—多元共治”方式,探索建立党组织领导下的机制;实施城市社区场所阵地赋能升级行动,为合伙人入驻提供场所保障;征集居民需求形成“项目需求库”,梳理社区资源发布招募令,征集合伙人资源建立“资源供给库”;搭建合伙人协商议事平台
山西高平市 ^[19]	依托党建联席会议,组织“社区治理合伙人”现场议事;以空间换资源,推行“公益+低偿”模式;依托多种平台,以“居民点单、社区派单、合伙人接单”形式开展活动,凭服务积分兑换物品或服务
江西赣县区 ^[20]	社区党组织发起成立企业,吸纳帮扶单位、国资力量成为合伙人;立足城区资产资源优势,探索经营“社办企业”,盘活社区闲置资产;建立“社区出地出市场、第三方出资出技术、居民低价享优惠”合作机制,搭建民生站点
上海徐汇区 ^[21]	从优秀青年中招募社区青春“合伙人”,共同构建新型社区治理模式;建立“汇社团”,推动构建以选题会、议事会、评议会为主体的新型人才社区三级协商制度
福建福鼎市 ^[22]	招募“社区合伙人”,通过购买服务、共建共享、资源共筹等途径提升社区服务能力;依托“社区合伙人”推出公益服务项目,并成立社区基金;各社区坚持“群众点单、社区派单、合伙人上菜”思路,建立群众“需求库”和合伙人“供给库”

人”分为团体型合伙人和独立型合伙人,只要是愿意参与社区公共服务,个体和法人单位都可以报名,符合审核标准就可以成为“社区合伙人”。成都围绕社区发展、社区治理、社区安全、社区服务和乡村振兴等重点领域开发了多个社区合作的场景。例如,郫都区书院社区就将两处空置的样板房与创业者合作改造为“几人小馆”,在此空间开展各类公益讲座、朗读活动、名家签售、国际友人英语沙龙,为高校、企业活动的开展提供场地等各类支持,并将年利润的2%~5%捐赠给社区基金,用于社区营造、助老助残等公益事业。在合伙模式方面,成都发展出政府购买服务项目式合作、“时间银行”积分式合作、公共空间共营式合作、众筹+社群式合作、社区生活圈信任生态链式合作^[15]。本文认为,根据合作生产的逻辑,除了政府购买服务项目外的其他四种均可纳入合作生产的讨论

范畴。

之后,湖南、宁夏、山东、山西、江西等地也纷纷开展“社区合伙人”的探索,各地实施的细节虽有不同,但整体逻辑大多参考了成都的做法,具体可参见表1。

(二)“社区合伙人”实地调查案例

截至2024年底,广州虽然尚未出台市一级“社区合伙人”的政策文件,但已在多个区(县)、街道与社区开展“社区合伙人”的实践。其中,广州市南沙区于2024年6月出台了《关于进一步深化党建引领基层治理的指导意见》,专门提及发展“社区合伙人”。笔者对南沙区两个开展“社区合伙人”的社区开展了实地调研。两个社区都属于城市楼盘社区,居委会辖内商品房社区众多,两个居委会所在的党群服务中心都是依托社区公建配套落成的,居委会可以主导的公共空间都在1000平方米左右。如何释放

社区公共空间的價值成为两个社区关注的焦点。于是,它们借助“社区合伙人”的机制,招募与社区公共空间匹配的企业、社会组织、个人以免费进驻的方式面向居民开展公益或低偿收费服务,在服务收入里面按照10%~20%的比例提取相应资金转入社区公益基金,既缓解了社区居民活动经费逐年下降的支出压力,又能保障社区公共服务的稳定输出,达到反哺社区居民的效果。

HT社区首个“社区合伙人”项目为户外充电桩建设,社区提供所需空间,合作企业投资建设充电设施,并以优惠价格向居民提供充电服务。根据合作协议,企业要将25%的利润按季度转入社区公益基金。另一个项目涉及社区培训室的共享使用。居委会与一家儿童教育机构合作,利用非高峰时段提供儿童教育培训服务。该机构以低于市场价收费,并承诺将20%的盈利返还至社区公益基金。HT社区面临的主要挑战包括可支配的公共空间资源有限,许多希望长期进驻的合伙人面临要重新改变党群服务中心建设格局的问题,但当前政策尚未明确,社区与合伙人均有顾虑。另外,受到资金紧张等的影响,社区其他共建配套闲置空间仍处于毛坯状态,改造成本较高,也令许多合伙人犹豫。

GW社区居委会2023年刚刚装修落成,在规划设计时便考虑到公共空间的未来使用功能,因此空间可利用率较高。在推进“社区合伙人”的进程中,社区居委会充分调动辖区科研单位及教育机构的资源,与自身公共空间资源进行匹配,现已开发出多个合伙项目。一类是分时段共享空间类的合伙项目,主要是在工作日晚间及周末时间开放党群服务中心的舞蹈室、曲艺室、书法室等多个功能场所,提供低偿收费课程或服务,例如儿童跆拳道培训、舞蹈培训、亲子绘本阅读等。另一类是常设空间合伙类项

目,例如室内的“爬行动物自然教育馆”、楼顶天台的“天空农场”,已经成为社区党群服务中心的一个专属空间。

经过一段时间的摸索,两个社区均已初步建立了“宣传招募—合作洽谈—筛选入驻—服务开展—持续管理—合作分成—评估优化”的“社区合伙人”运作流程。在合作方式上,社区居委会提供公共空间与社区组织宣传的渠道,合伙人以其擅长的服务回应社区居民的需求,并以低偿收费方式维持服务的运作。社区与合伙人根据之前协商的比例对利润进行分配,用于反哺社区公益基金。在调研中,两个社区居委会的负责人均对采用“社区合伙人”的方式表示支持,并为此投入许多精力,希望将这一模式持续运作下去,并不断寻求优化。

(三)“社区合伙人”的研究小结

综合国内开展“社区合伙人”的案例,对照合作生产的概念与模型,本文认为“社区合伙人”属于基层公共服务合作生产的范畴。“社区合伙人”是建立在基层政府与企业、社会组织、公民个人等合作基础之上的公共服务共同生产的运作机制,并在此基础上形成了一定的制度规范,使其得以有效运转。以合作生产来分析“社区合伙人”现象,将使该领域的研究走向深入。同时,将“社区合伙人”纳入合作生产研究范畴,也会拓宽当下公共管理研究的视域。从合作生产视角对“社区合伙人”的研究还处于空白,但许多合作生产的现象却与“社区合伙人”有很多相似之处。例如,有学者对街头艺人在政府支持下合作开展公共演出现象进行研究^[23],可视作“社区演艺合伙人”;有研究针对公共图书馆领域的合作生产展开分析,提出促进用户投入、以情感促进合作等创新策略推动图书馆供给的共同生产^[24],可视作“图书馆合伙人”。这类“合伙现象”逐渐增多的同时,也对中

国公共服务研究提出了新的期待。

目前关于“社区合伙人”的研究不多,大部分研究认为,“社区合伙人”通过引入社会资本和力量,增强了社区公共服务能力,推动了社区治理与服务的创新。也有研究指出了“社区合伙人”推进中存在的问题与挑战,包括社区资源整合不足、不同主体间利益协调困难、部分合伙人只注重营利而忽略了公益的底线^[25]。这些问题也引起了政府部门的重视,郫都区就在实践中发现市场主体形式的合伙人存在引入机制不完善、运营机制不畅、评价体系不健全的问题,下一步将建立一套“社区合伙人”社会经济价值预(评)估模型,保障“社区合伙人”项目的健康发展。笔者认为,市场主体可以作为公共服务的合作生产方,但必须建立相应的约束机制,因此合作生产离不开合作治理,许多公共服务都需要政府、企业和使用者形成密切合作,但有关政府与各类服务提供商之间关系的研究仍显不足^[26]。

三、对于“社区合伙人” 合作生产逻辑的分析

本文将借助合作生产5W模式对“社区合伙人”的运作逻辑进行分析,从而梳理“社区合伙人”参与主体、实施阶段、产出结果、合伙原因和地域情境,形成对其系统性的认识。具体分析如下:

(一)“社区合伙人”的参与主体分析

从各地出台的有关“社区合伙人”的文件及具体实践分析来看,基层政府是“社区合伙人”的主要发起者,社区居委会在上级政府的授权之下担当“社区合伙人”的宣传、招募、筛选与后续合作、监管等角色。“合伙对象”多数为企业或社会组织等法人主体,小部分也会有公民个人

或没有正式注册的志愿服务团队。无论是法人主体还是公民个人,多是在某领域具备一定的能力,且可以回应社区居民的部分服务需求。对于个体来讲,之所以参与到“社区合伙人”的项目中,有的是持“消费者”心态,认为可以用低于市场的价格获得相应的服务;有的则是充当志愿者的角色。有研究认为作为“公民”的个体,可以在合作生产的过程中扮演共同实施者、共同设计者以及共同发起者的公民角色^[27],而培育和形塑公民恰恰是合作生产最为重要的价值主张,这点应当在未来“社区合伙人”的项目中加以重视。对于企业或社会组织(包括志愿组织)来说,更多是基于专业服务的输出,其中部分服务将会给其带来收益,同时提升其声誉和影响力。总之,以“社区合伙人”角色参与到基层公共服务合作生产中的各个主体,共同构成了基层公共服务生态中的多元主体^[28]。

(二)“社区合伙人”的实施阶段分析

“社区合伙人”的推进过程与合作生产的过程高度吻合。在最初的探索阶段往往是计划赶不上变化,许多“社区合伙人”的项目设计都在不断地“打补丁”。经历一段时间的探索之后,当前各地出台的制度设计基本包含“准入、筛选、立项、签约、监管、评估”等环节,“社区合伙人”的激励与退出机制也日益完善。在已经开展“社区合伙人”的地区,社区居委会都会密切跟进与“合伙人”的沟通和管理。成都某些“社区合伙人”项目还采用政府购买服务的方式引入第三方运维机构,负责“社区合伙人”的日常监管与服务。鉴于目前“社区合伙人”还处于起步阶段,对于合作生产效果的评估尚不多,“社区合伙人”的绩效评估标准尚未统一。“社区合伙人”的绩效评估,可以借鉴合作生产绩效评估的研究成果,重点关注“社区合伙人”的绩效测量、影响分析与持续改进机制等^[29]。

(三)“社区合伙人”的产出结果分析

在服务产出方面,“社区合伙人”极大丰富了社区居委会的互补性公共服务,尤其在便民服务、文化教育、医疗健康等领域十分明显,某些创意服务还填补了社区非互补性服务的空白。例如,前文案例中提及的“爬行动物自然教育馆”,是社区公共服务较少涉足的领域,填补了社区自然教育的空白,受到社区儿童及家庭的欢迎。在“社区合伙人”的项目中,部分属于志愿免费服务的范畴,更多属于低偿收费的非志愿服务类型,建立在“微利可持续”的低偿收费模式,并将部分利润回馈至社区公益基金。除了这些有形服务,对于公民个人与集体的价值塑造则是更深层次的产出。“社区合伙人”的参加者通过有效沟通,在公共事务和公共活动中实现合作,将会催生更多积极且正向的社区公共价值,有学者将其解释为“对参与者的赋能”^[30],或表述为“从合作生产中衍生出的社区价值的共创”^[31]。

(四)“社区合伙人”的合伙原因分析

首先,从经济理性的角度分析,一方面,社区需要公共服务的提供者。在财政投入日益缩减的情况下,社区用于公共服务的支出费用日益紧张,需要另辟蹊径解决这一难题,实行公共服务的合作生产不失为一种提供公共服务的替代方案^[32]。另一方面,许多企业和社会组织也需要降低自身空间投入(用于开展服务的房屋租金)与获取顾客的成本,部分个人也需要社区创业机会以及施展自己能力的平台,顾客或消费者也需要更为经济划算的服务。总之,各取所需是“社区合伙人”得以发展的利益基础。其次,从社区治理的角度来看,“社区合伙人”是优化社区治理结构的重要举措。传统的社区治理模式多依赖单一主体,容易出现治理效率低下、资源配置不合理等问题,而“社区合伙人”打破

了以往基层政府单打独斗的局面,不同主体凭借自身优势,在社区治理中发挥独特作用,既丰富了社区治理的供给,也减轻了基层政府的压力,与基层治理能力的现代化的要求不谋而合。最后,从公民素养与公民参与的角度分析,随着社会的发展,公民的素养不断提升,他们不再仅仅满足于作为社区服务的被动接受者,而是更渴望积极参与社区事务,“社区合伙人”模式为公民提供了这样一个参与平台,激发了公民的参与热情。

(五)“社区合伙人”的地域情境分析

“社区合伙人”与不同地区的政策环境和地域、设施息息相关。相对完备的政策是开展公共服务合作生产的基石。成都之所以在“社区合伙人”领域有较为丰富的实践,得益于市、区两级政府将其纳入政策范畴,在认可实施的基础上强化规范与扶持。地域方面,城市社区因人员相对集中,资源相对集聚,较容易吸引合伙人参与。以广州为例,越秀区某街道的“社区合伙人”便吸引了某地产中介公司加入,投入数百万元装修社区公共空间,一部分用于该公司办公,大部分空间则面向社区开放,并在此基础上与其他“社区合伙人”合作共同开展各类社区服务。该公司之所以肯投入,很大程度上得益于其参与的“社区合伙人”项目位于广州市中心,人流密集,本身具备很大的商业价值。相比之下,广州黄埔区的某街道,因远离城区,人流量有限,只能吸引附近社区居民参与,在招募“社区合伙人”方面就很难吸引到上述类型的合伙人。在设施方面,能够用于合作生产的空间、设备的质量,也是直接影响“社区合伙人”成效的重要因素。上文提及的HT社区就因为社区可支配空间紧缺,导致许多合作项目难以开展。城乡之间也不是绝对的孰优孰劣,不同领域或主题的合作生产更倾向于因地制宜^[33],从目前

国内“社区合伙人”推行情况来看,既有上海、广州、成都等大城市,也有中卫、鱼台、赣县等中小城市。唯有因地制宜、实事求是才能使“社区合伙人”制度行稳致远。

四、研究发现

(一)“社区合伙人”丰富了合作生产的实践形式

“社区合伙人”拓展了中国基层公共服务合作生产的路径,将其纳入合作生产的研究范畴,不仅能够深化对该领域的理论探索,还极大地拓宽了公共管理研究的视域。“社区合伙人”打破了传统合作生产在主体构成和实践场景方面的固有局限,有机整合了基层公共服务中的多元主体,构建起独特的协同生产机制,充实了公共服务的供给体系。这种创新实践为合作生产理论的本土化发展提供了新的实践样本,有助于推动公共服务供给模式的创新变革,以更好地满足基层社会日益多样化的公共服务需求。

(二)“社区合伙人”合作生产的动力机制复杂多元

通过对“社区合伙人”中不同参与主体的深入剖析,发现其在合作生产中的动力构成与行为逻辑呈现出显著的差异性。个体参与者在公民意识觉醒以及自身利益诉求的双重驱动下,展现出丰富多样且极具个性的参与行为。而企业和社会组织则在追求经济利益或社会声誉的目标导向下,灵活且积极地调整服务策略,与其他主体构建起紧密且相互依存的合作关系。“社区合伙人”多元主体间复杂的动力机制、丰富的行为表现以及独特的互动模式,为后续深入研究中国基层公共服务领域中的合作生产现象提供了大量宝贵的实证依据,有助于进一步揭示公共服务合作生产的内在机制和影响因素。

(三)“社区合伙人”开辟了社区公共价值创造的新路径

“社区合伙人”模式不仅聚焦于满足社区居民的基本需求,以实现公共服务的实用性价值,更着力于增强社区的凝聚力和认同感,进而提升社区的社会价值。在合作生产过程中,价值共创并非仅在服务交付阶段才得以体现,而是贯穿于从服务设计、实施到评估的全流程。社区居民、企业、社会组织等多元主体深度参与服务的全周期,通过高效的沟通、充分的协商以及紧密的合作,共同塑造服务的方向和内容,以实现公共价值的最大化。这种广泛而深入的参与方式有助于积累社区的社会资本,为社区的可持续发展奠定坚实基础。因此,“社区合伙人”模式下服务与价值的协同生产,不仅推动了公共服务的创新供给,更为营造和谐、活跃的社区氛围注入了强大动力,为社区发展理论的实践应用提供了新的思路和范式。

(四)“社区合伙人”的公共属性与绩效评价需要进一步加强

建立在社区公共服务合作生产基础上的“社区合伙人”,仍属于公共服务范畴,不是普通的社区商业行为,这点必须予以明确。当下的“社区合伙人”中有许多商业企业参与其中,并非不可以,但必须加强对企业公共素养的引导,减少过度商业化导致的“合作破坏”^[34]的产生,避免“社区合伙人”偏离公共服务的初衷,损害社区居民的公共利益,削弱社区治理的协同效应。为确保“社区合伙人”能够持续、有效地提供公共服务,完善并优化与之适配的绩效评价体系已成为当务之急。传统的公共服务绩效评价体系,主要针对单一主体或相对固定模式的服务供给,难以精准衡量“社区合伙人”这种多元主体协同、服务类型繁杂的基层公共服务创新模式。在这样的现实背景下,积极探索契合

“社区合伙人”特点的绩效评价方式,不仅是提升该模式运行效率与服务质量的关键举措,更有望推动公共服务绩效评估理论与方法的创新发展。

五、结语

本文借助合作生产5W模式对“社区合伙人”进行了分析,揭示了“社区合伙人”作为一种新型社区公共服务供给方式的运作逻辑和实践特点。研究发现,在鼓励多元主体参与社区治理与公共服务的大背景下,“社区合伙人”在降低政府财政依赖、促进服务供给、增强社区自治能力、提升公共服务效率等方面具有积极作用,这也是各地纷纷推行“社区合伙人”的重要原因。然而,“社区合伙人”在实践过程中也面临着一些不容忽视的挑战与问题,例如公民参与度不足、商业元素过重、绩效评价尚未完善等。因此,未来“社区合伙人”的发展需要在政策支持、公民参与、服务与价值共创、合作治理与绩效评价等方面进行进一步的探索和完善。

由于“社区合伙人”在中国尚处于发展初期,这在一定程度上制约了研究的深度与广度,导致对一些复杂问题的分析不够透彻。同时,本文研究范围主要聚焦于城市社区的实践,对农村“社区合伙人”现象缺乏关注,而农村地区在社会结构、资源配置等方面与城市存在一定差异,未来研究可以尝试将视野拓展至农村地区,深入探索不同地域背景下的合作生产模式,以实现研究的全面性与普适性。

参考文献:

[1] Elinor Ostrom, “Metropolitan Reform: Propositions Derived From Two Traditions” [J], *Social Science Quarterly*,

1972 (53): 474-493.

[2] Jeffrey L. Brudney and Robert E. England, “Toward a Definition of the Coproduction Concept” [J], *Public Administration Review*, 1983, 43(1): 59-65.

[3] Tina Nabatchi, Alessandro Sancino and Mariafrancesca Sicilia, “Varieties of Participation in Public Services: The Who, When and What of Coproduction” [J], *Public Administration Review*, 2017, 77(5): 766-776.

[4] Charles H. Levine and Glenn Fisher, “Citizenship and Service Delivery: The Promise of Coproduction” [J], *Public Administration Review*, 1984(44): 178-189.

[5] Tony Bovaird, “Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services” [J], *Public Administration Review*, 2007(5): 846-860.

[6] David Boyle and Michael Harris, *The Challenge of Co-Production—How Equal Partnerships between Professionals and the Public are Crucial to Improving Public Services* [M], London: New Economics Foundation, 2009: 136-145.

[7] John Alford, *Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Coproduction* [M], Palgrave Macmillan Press, 2009: 15-59.

[8] 朱春奎、易雯:《公共服务合作生产研究进展与展望》[J],《公共行政评论》2017年第5期,第188-197页。

[9] 王学军:《公共价值视角下的公共服务合作生产:回顾与前瞻》[J],《南京社会科学》2020年第2期,第63-65页。

[10] Artur Steiner, Jane Farmer, Sophie Yates, et al., “How to Systematically Analyze Co-Production Form Future Policies? Introducing 5Ws of Co-Production” [J], *Public Administration Review*, 2022, 8(3): 503-521.

[11] 同[3]。

[12] Hannelore Mees, Meghan Alexander, Mathilde Gralepois, et al., “Typologies of Citizen Co-Production in Flood Risk Governance” [J], *Environmental Science and Policy*, 2018, 89(1): 330-339.

[13] John Alford, “Co-Production, Interdependence and Publicness: Extending Public Service-Dominant Logic” [J], *Public Management Review*, 2015, 1(5): 673-691.

- [14] 《郫都:与社区合伙人建立亲密“伙伴关系”提高小区发展治理公益造血能力》[DB/OL], 2023年5月6日, <https://www.cdswszw.gov.cn/gzdt/Detail.aspx?id=27308>, 访问日期:2024年12月30日。
- [15] 白洋:《成都制定〈支持城乡社区合伙人参与小区发展治理工作的指导意见〉》[N],《成都日报》2023年4月4日第2版。
- [16] 邓伟勇:《这三类合伙人可获支持》[N],《株洲日报》2024年11月19日第2版。
- [17] 朱永鑫:《宁夏中卫探索推行“社区合伙人”制度——壮大“朋友圈”共绘同心圆》[N],《中国组织人事报》2024年11月28日第3版。
- [18] 王悦豪、李娜:《鱼台县滨湖街道牵手“社区合伙人”解锁基层治理“幸福密码”》[DB/OL], 2024年10月31日, https://jining.dzwww.com/xsq/ytx/202410/t20241031_15037208.htm, 访问日期:2025年1月12日。
- [19] 贾静雅、王佳鑫:《高平市委社会工作部:启动“社区治理合伙人”计划机制创新“多元主体协同治理”新路径》[DB/OL], 2024年12月5日, <https://www.sxgp.gov.cn>, 访问日期:2025年1月11日。
- [20] 黄贵昌:《赣县区:“社区合伙人”解锁治理新模式》[J],《当代江西》2024年第10期,第39页。
- [21] 《没居委没业委会,这个保租房社区让青年成为“社区合伙人”》[DB/OL], 2024年11月22日, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_29430475, 访问日期:2025年1月13日。
- [22] 施木兰:《福鼎:社区来了“合伙人”基层治理添动能》[N],《闽东日报》2024年9月20日第A03版。
- [23] 陈朝兵、刘翰林:《公共服务供给的公众自我服务模式:多元主体角色探讨——以成都市街头艺术表演项目为例》[J],《长白学刊》2023年第2期,第75-82页。
- [24] 吴金鹏:《公共服务共同生产的过程机制与创新策略——以公共图书馆服务为例》[J],《图书馆论坛》2022年第2期,第92-99页。
- [25] 杨邦栋:《空间治理视域下社区综合体“合伙人”运营机制研究——以X社区为例》[D],硕士学位论文,西华大学社会工作专业,2021年,第42页。
- [26] 张云翔:《公共服务的共同生产:文献综述及其启示》[J],《甘肃行政学院学报》2018年第5期,第39页。
- [27] W. H. Voorberg, Viktor Bekkers and Lars G. Tummers, “A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the Social Innovation Journey” [J], *Public Management Review*, 2015, 17(9): 1333-1357.
- [28] 周晨虹:《合作生产、社会资本与政府公共服务绩效》[J],《公共管理与政策评论》2016年第3期,第5页。
- [29] 王学军、牟田:《合作生产绩效及其影响因素:以政府和公众合作为视角》[J],《行政论坛》2021年第2期,第116页。
- [30] Morten Jakobsen, “Can Government Initiatives Increase Citizen Coproduction? Results of a Randomized Field Experiment” [J], *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2012, 23(1): 27-54.
- [31] 张绪娥、温锋华、唐正霞:《由合作生产到价值共创的小区更新何以可行?——以北京“劲松模式”为例》[J],《公共管理学报》2023年第1期,第144-154页。
- [32] 同[5]。
- [33] Norma M. Riccucci, Gregg G. Van Ryzin and Huafang Li, “Representative Bureaucracy and the Willingness to Co-produce: An Experimental Study” [J], *Public Administration Review*, 2016, 76(1): 121-130.
- [34] Barry Bozeman, *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism* [M], Washington DC: Georgetown University Press, 2007: 144.
- 作者简介:张良广,广州市创新社区治理发展研究院执行院长,澳门理工大学公共政策博士研究生。
- 责任编辑:卢小文

医务社会工作参与构建社区失智症老人照料共同体的实践机制和新面向

■ 王金阳

摘要:在人口老龄化进程加快的背景下,研究医务社会工作推动构建老年人健康照料共同体的实践机制,对完善老龄健康服务体系建设,深入推进健康中国战略具有深远意义。本文基于北京市D社区医务社会工作者参与社区失智症老人照料的现实案例,采用观察法和访谈法,深入分析失智症老人面临的照料“原子化”困境和健康照料需求,进一步总结医务社会工作参与构建社区失智症老人照料共同体的方法路径。研究发现,医务社会工作的介入参与在不同层面推动形成老年人健康照料共同体:在微观层面推动形成情感互助的情感共同体,在中观层面推动形成联结不同医疗资源的资源共同体,在宏观层面推动形成多元行动主体协同发展的行动共同体。未来,建议持续提升医务社会工作的服务能力和数字技术整合运用能力,推动失智症老人照料工作从“共同体化”的初步阶段向“共同体”的成熟阶段转变发展。

关键词:医务社会工作;失智症老人;照料“原子化”;老年人健康照料共同体;健康中国战略

【中图分类号】C916 DOI:10.3969/j.issn.1674-7178.2025.01.009



开放科学(资源服务)标识码(OSID)

一、问题的提出

随着人口老龄化进程加快,我国居民生产生活方式和疾病谱不断发生变化,长期慢病护理需求缺口不断扩大,给个人、家庭和社会带来严峻挑战。老年期痴呆患者数量持续增长,其

中,阿尔茨海默病(Alzheimer's disease,简称AD)成为失智症最常见的表现形式。《中国阿尔茨海默病报告2024》显示,我国现有阿尔茨海默病及其他痴呆症患者人数为1699万例,患病率、死亡率略高于全球平均水平。从1990年至2021年,我国阿尔茨海默病及其他痴呆症的粗

【基金项目】北京市社会科学基金项目“北京市社会养老保障对老年相对贫困的影响研究”(22SRC018)成果。

发病率由 59.8/10 万增长至 204.8/10 万,增长率为 242.5%^[1]。患有失智症的老年人往往会面临家庭照料经济负担沉重与市场可及性服务供给不足的双重挑战,需要更加专业和精细化的社会工作介入。但社区社工由于缺乏必要的专业医疗知识和医疗资源,难以提供充分的健康服务支持。此外,在长期照护的过程中,失智症老人的家庭照护者除了要承担自身工作职责外,还要肩负起失智症老人的心理康复训练、日常护理等繁重的照料任务,这导致照护者在承受情感与体力双重压力的同时,普遍遭遇情感孤立、照顾压力、外部支持匮乏、资源不足及自我封闭等照料“原子化”困境,使照护质量难以得到保证。针对上述问题,既需要医务社会工作的学理回应,也亟待医务社会工作的实务推进。

医务社会工作是指在公共健康领域里,社会工作者以专业方法和价值理念,为健康照顾体系内的医护人员、病患、家属解决与疾病相关的社会或心理问题,提升医疗效果,促进公共健康的职业活动。广义上的医务社会工作还包括医务社工对社区或社会资源的开发与探索利用,进一步促进医疗保健与社会福利的整合。然而,目前社会对医务社会工作普遍存在两种认知偏差:一种是对医务社会工作发生场域的认知偏差,认为医务社会工作只发生在医院,医务社会工作被狭隘理解为“医院社会工作”。造成这一认识误区的主要原因在于,医务社会工作的常规化服务大多局限在医院内部,既缺乏多方医疗资源有效联动,服务场景也相对有限,容易导致服务对象单一、服务场所禁锢、患者不同患病周期需求割裂、资源链接效果欠佳等问题^[2]。另一种认知偏差是对医务社会工作主体性质存在认知混淆,具体表现为对医务社会工作者(以下简称“医务社工”)与一般社区社会工作者(以下简称“社区社工”)在服务内容方面存

在混淆。根据老年友好型社区的创建标准,每个社区至少配备一名以老年人服务为主的社会工作者。但这些社区工作者往往不具备专业的医疗知识,在为长期慢病的老年人提供服务方面存在一定的局限性。相较之下,在社区卫生服务体系中,医务社工更具服务优势。他们能够整合相关医疗卫生服务资源^[3],并根据不同服务对象的医疗卫生需求,提供从医院到社区不同服务场景的综合性服务,在协助社区开展公共疾病预防、慢性病社区管理,以及连接医疗和社会资源等方面展现出较强的服务理念和专业优势^[4]。

党的十九大报告明确提出实施健康中国战略^①,为积极应对人口老龄化、提供全方位全周期健康服务指明了方向。2020年,国家卫生健康委和全国老龄办联合印发的《关于开展示范性全国老年友好型社区创建工作的通知》提出,深入推进医养结合,支持社区卫生服务机构、乡镇卫生院内部建设医养结合中心,为老年人提供多种形式的健康养老服务,并强调要为患病老年人提供基本医疗、康复护理、长期照护、安宁疗护等服务^②,以满足老年人多样化的健康需求。2024年,国家卫生健康委等15个部门联合印发《应对老年痴呆国家行动计划》进一步提出要增加痴呆老年人照护服务供给^③。这些政策为医务社会工作发展带来了新的机遇,也对医务社会工作在促进老年人健康、完善老龄健康服务体系建设方面提出了新的要求。本研究选取北京市D社区医务社工参与社区失智症老人照料的实践案例作为研究样本,探索破解社区失智症老人照料“原子化”困境的路径方法,总结提炼医务社会工作推动构建社区失智症老人照料共同体的普适性经验,深入分析医务社会工作参与构建老年人健康照料共同体的实现机制,为推动构建老年友好型社区、进一步完善

老龄健康服务体系建设提供参考。

二、文献回顾与相关概念阐释

(一)“原子化”与照料“原子化”

德国社会学者格奥尔格·齐美尔(Georg Simmel)在《大都会与精神生活》一书中最早提出“原子化”的概念,他将“原子化”问题与缺乏激情、人们之间过于理智、分工高度专业化等方面相联系^[5]。在此基础上,汉娜·阿伦特(Hannah Arendt)等人又提出“原子化的个体”概念,用来形容现代社会中的个体私人化、孤独化问题。基于对“原子化的个体”的理解,有学者将“原子化”概念由单一主体拓展到多主体分析,认为“原子化”是“个人与社会”的关系命题,强调“原子化”表现为个人与社会的疏离,侧重于分析社会联结的断裂感^[6]。在社会结构分化与变迁影响下,社会“原子化”意味着个体在社会转型中出现的边缘化现象,即在社会转型期间,由于人类社会至关重要的联结纽带——中间组织——瓦解或缺位导致的一系列社会危机。具体表现为个体的孤独感加剧、社会互动的混乱无序,以及道德体系的瓦解和社会规范的失效^[7]。在社会“原子化”的发展趋势下,家庭内部功能与家庭分工均受到不同程度的影响,出现个体逃离家庭共同体,个体人际交往呈现出分割和封闭,家庭成员之间的情感联系不断弱化,家庭原有的伦理规范逐渐失灵的家庭“原子化”问题^[8]。社会“原子化”与家庭“原子化”的双重嬗变深刻影响着家庭照料系统,导致在以家庭为单位的传统照护模式中,家庭照料的风险与不确定性增加。对内,照料者自身情感冲突化、照料个体化,孤立性、分散性等情感问题被放大;对外,照料者与社会关系的联结互动减少、日常照料社会化程度降低。从现有研究成果来看,

关于社会“原子化”的研究取得了一定的进展,然而,从家庭这一微观视角审视老年人健康照料问题时,相关“原子化”样态的阐释与理论机制尚显不足。

(二)共同体与共同体建构

共同体作为社会学的经典概念,1887年由德国社会学家斐迪南·滕尼斯(Ferdinand Tönnies)将其从社会的概念中剥离出来,并指出共同体是通过某种积极的关系而形成的群体统一对内外发挥作用的一种结合关系,是现实的和有机的生命体^[9]。滕尼斯的共同体主张强调有机结合的原始整体状态,包括血缘、感情和伦理团结等基本要素,并在此基础上划分为三种不同表现形式:血缘共同体、地缘共同体和精神共同体^[10]。此后,共同体成为一种强调人与人之间紧密关系和社会联结的概念。马克斯·韦伯(Max Weber)从行动者的角度解释共同体的联结关系,他认为当社会行动(无论是个别情况、一般情况还是纯粹类型)的取向是基于满足各方同属的主观感情时,这种社会关系就可以称为“共同体”关系^[11]。韦伯所描述的共同体不再以实体呈现,而是社会成员在情感支配下的一种主观感受,是社会成员之间形成的一种对整体主观认同的行为取向,并且这种行为取向与社会关系中的整体行为取向相吻合。齐格蒙特·鲍曼(Zygmunt Bauman)将共同体视为一个具有正向情感的场所,认为共同体是一个象征互助和谐与信任的家的集合。随着社会的发展,共同体被赋予了新的内涵,一些社会学学者认为共同体可以指涉个体与群体之间的联合关系^[12]。

基于共同体的概念,学者们尝试在社区场景下,结合不同的社会关系主体,对共同体的建构路径进行了新的拓展。例如,有学者整合社区中不同“原子化的个体”,从“价值—目的一行

动—工具”四维机制构建“共建共治共享”的社区共同体^[13]。有的基于“能力建设—惯习积累—信任强化”的研究框架,探索培育多元主体成长为社会治理共同体的实践机制^[14]。有的从制度、经济以及公共服务方面探讨建立老年人“理想的社会团结类型”^[15]。有学者将共同体建构与社区养老体系建构研究相结合,将“社区养老共同体”定义为“一种以社区为桥梁纽带,为实现对老年人全方位、全周期的照护目标,将老年人个体、家庭与各种正式和非正式照料主体资源有效衔接的协同模式”^[16]。有学者采用“守门人”模式构建社区共同体“分级干预”模型,该模型强调基层政府的引领作用、倡导友邻同伴互助,关注代际养老,并对完善家庭养老模式提出相应对策建议^[17]。总的来说,以往关于社区社会工作的研究多采用“情感—关系—行动”的实践路径,探讨如何融入社会治理共同体建构的实践策略和行动逻辑^[18]。同时,基于养老共同体的概念,形成以“老有所为”的老年人为主线,情感上互慰、生活上互助的有机体^[19]。另外,也有部分研究以社区为依托,分析多元主体

共治的“微共同体”模式如何应对养老个体化的挑战。然而,现有研究较少从医务社会工作的视角出发,特别是利用共同体结构的核心要素——目标、资本和行动^[20],来探索构建老年人健康照料共同体,且现有研究较缺乏充分的理论解释和实证研究成果。

三、研究方法与研究样本概况

(一)研究方法

本研究以北京市C区D社区医务社工参与社区失智症老人照料干预的实践案例作为分析样本,综合运用观察法、访谈法和案例研究法,数据来源包括北京市D社区医务社工入户访谈记录、问卷调查数据、活动采访资料以及相关文件档案。为深入了解研究案例,笔者前往北京市D社区进行了三次实地调研。第一次调研以医务社工的身份参与D社区举办的义诊活动,并对参与活动的医务社工进行访谈;第二次调研随同医务社工入户,对社区居民进行访谈;第三次调研重点收集并系统整理前两次调研所获

表1 访谈对象基本情况

编号	访谈人员类型	年龄	单位及职务	从事(学习)社会工作年限
A01	医务社工	33	韩红爱心慈善基金会购买的**社会工作服务项目成员,一线社会工作者	6年
A02	医务社工	24	**大学,社会工作硕士专业实习生	4年
A03	医务社工	25	**大学,社会工作硕士专业实习生	2年
A04	爱墨智工作坊发起人、常务理事	37	**学院毕业生,社区居民代表	5年(兼职)
A05	社区卫生服务中心医生	38	D社区卫生服务中心	12年
A06	社区居委会干事	45	D社区所在的街道办事处	11年
编号	访谈人员类型	年龄	访谈对象类型	失智症老人照料时长
A07	社区居民	34	D社区失智症老人家属	2年
A08	社区居民	56	D社区失智症老人家属	7年
A09	社区居民	49	D社区失智症老人家属	1年
A10	社区居民	52	D社区失智症老人家属	9年

得的访谈资料,访谈对象信息如表1所示。

(二)研究样本概况

从人口特征来看,D社区人口结构较为复杂,老龄化问题较为突出,缺乏专业的社区服务队伍。2007年D社区成立了社区卫生服务中心。2020年,北京某大学与C区政府合作,在D社区卫生服务中心挂牌成立社会工作室,由学校选派专家针对中心的社工实务与失智症老人照料干预进行项目指导。同年,韩红爱心慈善基金会开始资助相关社会工作服务机构和团体进社区,并于2021年以购买项目服务的形式选派医务社工参与D社区失智症老人照料干预,为患有认知障碍的老年人及其家庭提供专业的社会服务。目前,参与D社区失智症老人照料干预实践的医务社工主要包括北京市某大学社会工作专业在校实习生、韩红爱心慈善基金会购买的社会工作服务项目的工作人员、北京市某三甲医院社会工作部外联医务社工。

从干预成效来看,2020年以前,D社区卫生服务中心在老年痴呆照护、规范化诊疗方面的服务供给以及参与老年友好型社区环境建设方面的成效并不明显。2020年以后,在C区政府和D社区“两委”的支持下,社区卫生服务中心为医务社工提供了专门的办公场所和必要的物质帮助。在社区卫生服务中心的指导下,医务社工在D社区积极开展医疗知识科普、资源整合、理念引领等工作,不仅协助推进社区家庭医生签约服务,还充分利用社区外各类医疗资源,邀请北京多个大型综合医院专家组织开展义诊活动,有效维持了社区家庭医疗服务的延续性。在此基础上,医务社工持续提升服务效能,关注特殊群体的服务需求。2022年,借助社区“能人”的力量,医务社工联合社区社工、医护人员、社区志愿者、社区失智症老人家属共同组建了爱墨智工作坊。爱墨智工作坊由社区卫生

服务中心提供工作场所,由医务社工负责日常运营,推出了一批结构化、高质量的服务示范项目。2024年,围绕社区特殊老年人健康照料服务,医务社工在政府主导下联合多方主体推动组建了以“医务社工+N”为主体的社区特殊老年人日托服务中心。在社区卫生服务中心医护人员的指导下,日托服务中心聚焦失智症老人健康照料,为社区特殊老年人提供更加全面、专业的服务支持。由此,形成了以医务社工为主、多元主体协同支持的社区失智症老人健康照料服务体系(图1)。

四、失智症老人的照料“原子化” 困境表征与照料需求分析

当前,失智症老人的照顾方式主要分为家庭照料和机构照顾两种。相较于家庭照料,机构照顾可以提供相对科学、专业和系统的照料服务,在一定程度上有助于减轻患者家属的照料压力。但机构照顾需要家庭承担较高的经济费用。因此,在一般情况下,大部分轻中度的失智症老人家属会选择传统的家庭照料方式。结合前文所述的访谈资料,本研究尝试从以下三个路径总结分析D社区失智症老人面临的家庭照料“原子化”困境和照料需求。

(一)情与理挣扎下的照料简约化

社会结构的快速变迁对传统文化伦理造成了巨大冲击,社会成员在进行社会行动时兼顾情理的思维方式开始淡化。社会养老与照料伦理期望不断降低,养老照料的标准也不断下降。在传统“男主外、女主内”的家庭分工模式下,一般由女性担任家庭照料者的角色。但妇女的家庭和经济地位提高以后,家庭分工模式出现变化。部分女性向外寻求经济发展空间,在这一过程中,容易对家庭照料意义与价值产生缺失

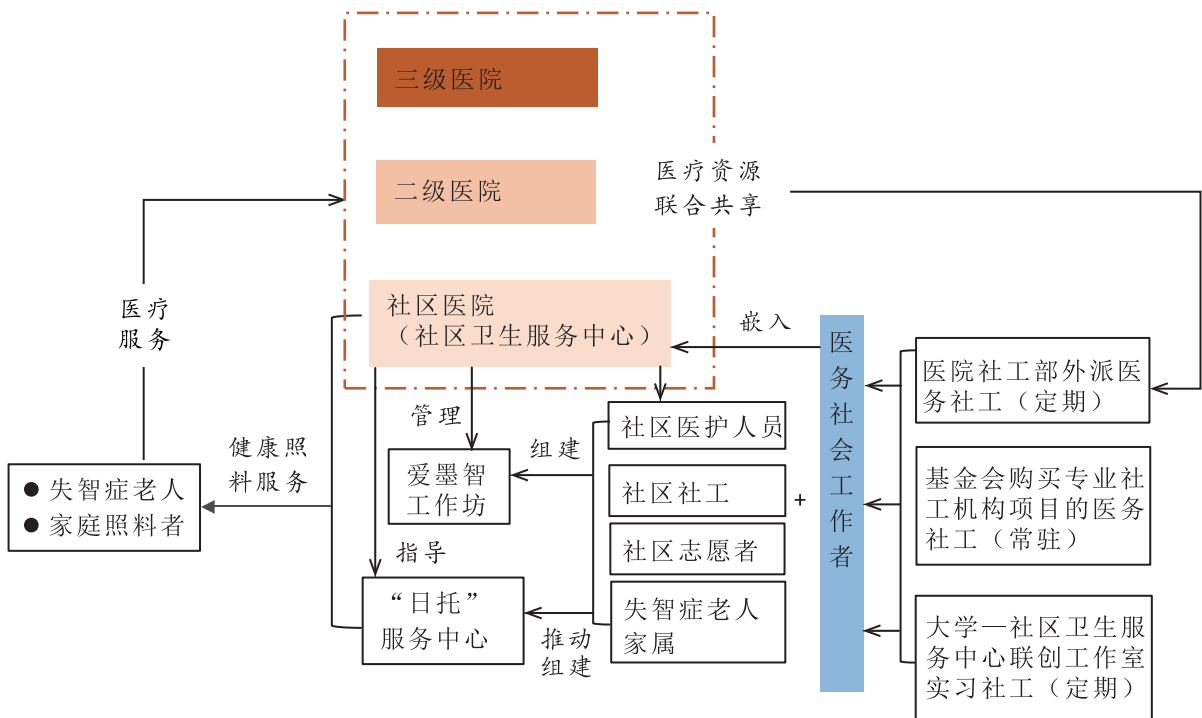


图1 多元主体协同支持D社区失智症老人健康照料服务

感。当她们在经济能力上足以改变家庭分工模式时,会倾向于减少对家庭老年人养老的劳动力投入,转而寻找低成本的替代性照料支持。

“早期调研时发现,大部分家庭主要还是由女性家属负责失智症老人的健康照料,而家庭里的男性家属主要负责提供物质和经济支持。但部分女性家属为了平衡自己的工作主业和下一代的照顾需求,只能做好失智症老人的基本生活保障,虽然她们对老人存有孝心,但是为了家庭整体和下一代的发展只能牺牲老人照顾资源的投入。”(A03)

“有一对夫妻令人印象深刻,他们经常吵架,就是因为失智症老人的照料问题无法达成共识,只能到劳务市场聘请了专职保姆,但保姆并不懂得失智症老人照料的相关技巧,也就是三餐护理与洗浴。”(A02)

家庭亲情纽带的断裂与责任感的削弱,使得失智症老人家庭面临更加严峻的照料问题。失智症老人照料工作,一方面需要持续的经济投入,另一方面更需要照料者付出持久的耐心与细心。倘若患者缺少相应的干预与系统治疗,很容易出现病情恶化,甚至可能出现认知功能衰退、丧失生活自理能力的情形。对于那些缺乏亲情驱动力但又需要承担照料职责的照料者来说,他们可能会减少对失智症老人的照料投入,导致照料质量严重下降。

造成这些家庭照料困境的成因主要有两个方面:一是照顾失智症老人需要花费大量的时间与精力,包括日常喂食、洗浴、药物管理、康复训练等繁琐事务。二是当前劳动力市场中,保姆家政服务多以粗放型照料为主,难以满足失智症老人的照料需求。因此,如何帮助并寻找更多资源支持家庭照料者开展科学健康的失智症老人照料,成为亟待解决的问题。

(二) 囿于情感疲劳与家庭压力的情感隔离化

照料劳动兼具情感劳动与体力劳动的双重特性。由于失智症老人在语言表达、情绪调控等方面存在不同程度的能力障碍,需要照料者投入大量的情感能量予以支持。当老人情绪波动比较剧烈时,照料者容易陷入崩溃、焦虑、抑郁等心理困境。家庭照护体系中原有的合作与分工模式发生改变,使照料者置身于情感疲劳与家庭责任的双重压力之中。例如,一些女性照顾者为了满足家庭成员的伦理期望,不得不放弃工作机会转而扮演“全职照料者”的角色。她们放弃了原本的生活节奏和社交活动,将照料任务视为个人义务或家庭责任。这一身份的转变使照料者的社会关系变得越来越孤立,仿佛被束缚在家庭这一狭小的空间里。

“我们在入户访谈时发现,几乎所有失智症老人家属谈及照顾过程时,都会流露出一不耐烦的情绪,部分家属的情绪状态非常糟糕,甚至会将失智症老人视为一种拖累。不同失智症老人的表现情况各异,有的比较安静,有的则焦躁不安,常常会闹脾气。就算是自己的亲生子女承担照顾任务,都难以长期忍受。”(A01)

“早期参加活动组的照顾者提到,他们在照顾过程中会将自身的负面情绪发泄给失智症老人,常见的情形是大喊大叫,甚至可能有肢体上的惩罚。”(A04)

面对繁重照料任务所带来的负面情绪,大多数家庭照料者采取情感上的“沉默”策略,选择压抑自己的情绪。他们缺乏有效的不良情绪宣泄途径与倾诉对象,有时甚至会将这些不良情绪不自觉地转移到失智症老人身上。长此以

往,家庭照料的质量难免会有所下降。经过医务社工的案例评估发现,这类家庭照料者需要在特定的环境中,通过与具有相似经历的群体进行情感交流与互动,来纾解照料压力和增强自我抗逆力。同时,有必要进一步整合并引入更多的社会与资源支持,以减轻家庭照料者的照料负担。

(三) “资源—需求”信息要素偏差化

对于大多数失智症老人的家庭而言,获取相关护理知识的途径相当有限。访谈结果显示,大部分家庭照料者所掌握的失智症恢复治疗技巧主要源于医院提供的疾病咨询,或者自身通过线上网络平台获取的零散疾病科普信息和护理经验分享。许多家庭照护者只获取到碎片化的疾病信息和护理内容,优质医疗资源未能有效惠及家庭层面。对于失智症成因、早期干预措施、用药治疗方法以及护理知识,多数家庭尚未形成系统的、完整的认知体系。因此,当失智症老人出现病情加重或者表现出其他症状时,家庭成员往往难以迅速、有效应对处理。

“我们发现,社区里好多居民并不了解我们日常开展的义诊活动时间与主题,社区卫生服务中心与社区居民的信息资源对接,仅靠一个微信群,目前没有专人负责这件事。”(A02)

“不仅家庭照料者缺乏失智症老人专业护理知识,而且社区还存在对失智症老人“污名化”的现象,可见,相关的医疗知识宣传普及工作没有达到预期效果。”(A03)

由于大部分家属照护者对失智症疾病信息、护理信息和信息获取途径了解有限,而一些相关的社会公益组织或社会资源也难以在社区层面精准识别出那些需要帮助的家庭,只能依

靠开展全民科普性质的社会公益活动进行宣传普及。换言之,社会资源与群体实际需求之间在信息要素联结方面出现了偏差。此外,一些失智症老人的家属将照料视为家庭专属职责,对社区资源共享和社会帮助持怀疑态度,因此他们既不主动与其他家庭照护者进行互动交流,更不参与公共讨论、政策倡导和集体行动。这些家庭照护者将失智症老人的照料问题局限于个人和家庭层面,往往忽视了政策倡导和社会多元主体支持的重要作用。

综上所述,当前失智症老人的家庭照料模式存在情感慰藉不足、经济支持有限,照料主体单一以及资源共享不畅等问题。因此,有必要从微观家庭层面、中观社区层面以及宏观社会层面构建全方位共同体合作框架(图2),形成医养结合、多元化协同发展的支持体系,全面提升失智症老人的照料水平。

五、医务社会工作参与构建社区失智症老人照料共同体的实践机制

早期,医务社工曾尝试运用个案干预的方

法协助开展社区医疗卫生社会服务。但由于服务群体数量庞大,这种方法收效甚微。鉴于此,医务社工以组建爱墨智工作坊为契机,探索破解社区失智症老人照料困境的路径方法。爱墨智工作坊的前身是由D社区居民代表L先生发起组建的失智症老人家属活动组。活动组的宗旨是为失智症老人家属提供情绪疏导和相关护理照料信息。然而,活动组的成员规模有限,且以女性照顾者为主。医务社工充分了解到L先生失智症老人照料方面的丰富经验,于是聘请L先生为爱墨智工作坊的居民代表,发挥其在社区在失智症老人志愿服务队伍中的“能人”与“号召人”作用。在L先生的带动下,更多社区志愿者加入了工作坊。在医务社工的介入参与下,原先的家属活动组发展逐渐成为初具管理规模的爱墨智工作坊,并形成照料者个体微观情感帮助、联结不同医疗资源以及多元行动主体协同发展的社区失智症老人照料共同体。

(一)情感共同体:从情感隔离到情感互助的情感能力建设

在社会工作中,案主干预尤为强调人在具体情境中充分利用优势资源实现助人自助的目

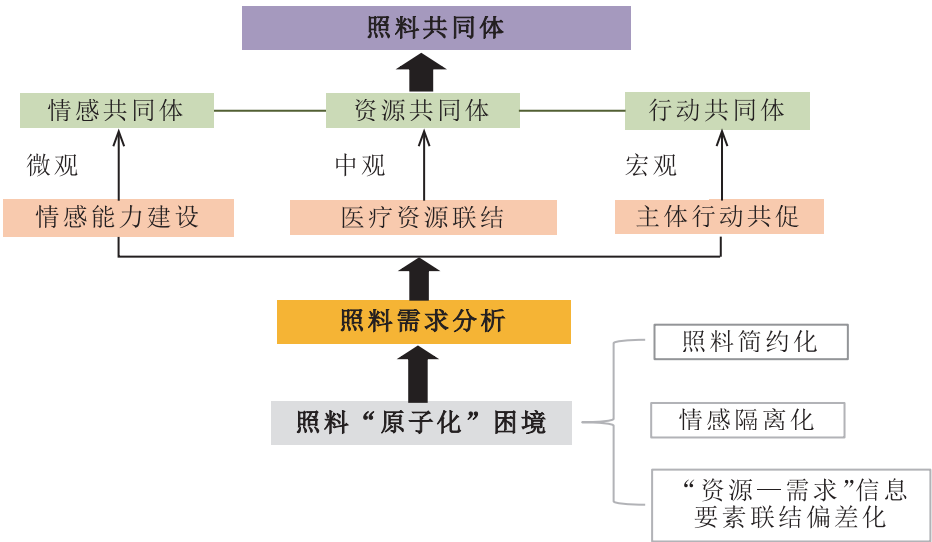


图2 社区失智症老人照料共同体构建路径

标。对于多数失智症老人家庭照料者来说,他们既需要在自我认同与同质性群体的认可中获得肯定,也需要寻找有效的情感表达媒介和汲取积极向上的情绪能量来提升情感管理能力。以往失智症老人家属活动小组虽然在一定程度上扮演了情感纾解的角色,但缺乏稳定有效的媒介来源和合理化的情感表达仪式。事实上,情感互助远非互相排遣不良情绪那么简单,而是个体在群体中借助高度的仪式化活动或固定的暗示来塑造同质性的社群记忆,从而在群体成员之间形成相应的情感连接。在爱墨智工作坊的实践里,医务社工帮助失智症老人家庭照料者搭建情感交流平台,通过经验分享、情感交流的方式,使照料者产生积极的具身体验,即情感的共同体与实体工作坊之间形成交流互动,为失智症老人照料者提供关系建立和情感宣泄的空间。

“原先,与老公争吵是我宣泄情绪的主要方式,有时情绪激动,我甚至会对患有老年痴呆的婆婆大吼。后来,医务社工介入并教我如何正确宣泄自己的情绪。之前他们组织话剧排练,让我扮演一名失智症老人,通过这一角色扮演让我体会到,当别人在照料我的时候对我大吼大叫,我的心里会感到很不好受。”(A08)

“之前为了照顾父亲,我常常睡不好,感觉快疯掉了。他的失智症总是一阵一阵地发作,很累人。我以为社区里像我这样的家庭没几个,但我通过爱墨智工作坊认识了很多,每次去工作坊的时候,大家都会跟着社工做一些情绪疏解的瑜伽或者进行情感分享。”(A09)

在实际工作中,医务社工观察到,许多患有失智症的老人在疾病初期往往不愿意正视自身

病情,甚至对“痴呆、老糊涂”等词语表现出强烈的排斥情绪。当这些老人出现偏执、暴躁等躯体化行为时,一些家属在处理方式上缺乏必要的情感关怀,采取直接且粗暴的方式向老人告知病情,这不仅未能进行有效沟通,反而进一步加剧老人的情绪极端化,导致家庭关系愈发紧张。为此,医务社工基于照料实践与工作坊成员的口述材料,精心撰写剧本,并邀请家属照料者参与“假如我老了”短剧的排练,通过角色扮演与观剧体验,引导照料者在情感互动的过程中掌握正确的情感交流技巧。家属照料者在爱墨智工作坊萌生的情感如同一座桥梁,联结跨越不同空间,将原本孤立无援、“原子化”的个体紧紧相连。爱墨智工作坊这一平台的搭建,极大地促进了失智症老人照料者之间的深入沟通与交流,建立了坚实的情感关系基础。在此基础上,家属照料者聚焦于共同面临的照料困境,将关注点凝聚于同一核心议题之上,在共同的目标与愿景激励下形成了以情感能力建设为核心的情感共同体,推动着情感关系向更加积极、健康的方向发展。

(二)资源共同体:“资源—需求”要素的有效联结

在介入参与社区失智症老人照料工作的过程中,医务社工并非直接的资源创造者,而是扮演联结不同医疗资源的中介角色。医务社工需要事先了解社区的人口结构特征、医疗资源配置情况、居民的健康需求以及社会活动的组织方式,进而成为帮助整合社区卫生服务体系、促进资源可持续转化的“增效器”,为社区失智症老人照料工作提供有力支持。例如,在识别出照料新手后,医务社工组织邀请多位资深照料者以及医院护理员,为照料新手分享早期失智症老人脑部体检与初步预防、干预分级诊治、抗拒与放松训练等知识与技能。针对家庭照料者

时间和精力有限的现实问题,在政府的支持下,社区卫生服务中心牵头设立了失智症老人日托中心,为失智症老人提供躯体康复训练、音乐治疗、生命回顾治疗、喘息服务等全方位、多层次的服务。在此基础上,医务社工与社区卫生服务中心轮值医生、爱墨智工作坊志愿者紧密合作,形成了“1+N”的资源共同体。医务社工根据不同失智症老人患病情况及其家庭经济情况进行全面细致地评估,并定制了个性化的日托方案。为强化日托中心的服务能力,医务社工从社会层面联结更多医疗资源,例如,医务社工牵线当地三甲医院和疾控中心,促成了定期下派医疗专业团队到社区卫生服务中心进行服务帮扶的合作机制,助推资源共同体完善发展。

“中央在2023年就发布了《关于加强失能失智老年人照护服务支持的意见》,《意见》提到要整合各类资源与优化老年人的照护环境,还提出要在2025年实现社区干预、机构照护、社会宣教一体的照料网络。在我们来之前社区没有失智症评估和信息归集,也没有失智症老人的数据台账,这是我们今年其中的一项重点工作任务。”(A03)

“起初,我对喘息服务一无所知,因为家里这个事情我只能到居委会说说。没承想还会有公益组织和志愿者上门进行喘息服务。我们家经济条件不好,现在家里的失智症老人在日托服务中心托养,收费也不高,给我们解决了大麻烦。”(A10)

医疗照顾与服务政策的解读与分析,是推进失智症老人资源共同体建设的重要手段。D社区医务社工深入解读构建老年认知障碍照顾服务体系的实施方案和长护险等相关政策,通

过开展专业性的家计调查,准确甄别出需要政府长护险支持以及经济补助的家庭,有效破解失智症老人家属将照顾任务过度个体化和私人化的困境。同时,医务社工还利用爱墨智工作坊多次组织社区居民进行交流讨论和政策倡导,逐步形成“社区卫生服务中心代表—资深照料者家属—医务社工”三级互动的反馈体系。此外,医务社工定期选派代表进行季度汇报,实施年度反思公开化的循环管理机制,进一步推动失智症老人资源共同体科学、可持续运行发展。

美国社会学家科尔曼(James Coleman)认为,社会资本是一种表现为相互关心、相互信赖关系的无形资本或公共物品。这种资本难以通过市场交换获得,而更可能来源于所拥有的共同目标、共同资本以及相互认同的社会关系,即创造社会资本的条件包括:在较稳定和封闭的社会网络中,通过较长期的互动形成道德观和文化观的共识^[21]。实际上,家庭与家庭之间、家庭与不同社会主体之间存在的实际或者潜在的资源集合体,都可被视为社会资本。这些社会资本不仅包括社区居民通常理解的人、财、物或可视化的医疗资源,还可能包括更广泛的、潜在的关系网络。从这个角度看,爱墨智工作坊基于集体性拥有资本的理念,为每个成员在关系网络中提供节点支持以及资本信任的“凭证”。依托爱墨智工作坊这一平台,成员之间可以互相搭建关系网络,通过非正式的支持机制来弥补社区基层治理中难以发现失智症家庭的不足,并促进不同健康照料资源在失智症老人患病全周期序列中的有序流动与可及性,成为构建资源共同体有效的链式中介体。

(三)行动共同体:多元主体协同的行动共促

在深入实施健康中国战略的背景下,“医联

体”和“养联体”是主体协作推进医疗和养老服务资源整合的重要模式。其中,“医联体”是指以政府主导统筹规划为原则,根据不同医疗机构的功能、定位、级别组建成一个医疗联合体。在“医联体”中,能够形成以病人需求为中心的链式的医疗服务。而“养联体”是基于社区治理的公私合作养老设想。从狭义上看,“养联体”旨在整合养老照料中心、养老服务驿站、医疗服务机构、公共服务商等碎片化的养老服务资源,形成立足社区、辐射居家的养老服务联合体。从广义上看,“养联体”是一种基层社会治理的表现形式,通过创新养老服务模式,解决居家养老服务“最后一公里”难题。无论是“医联体”还是“养联体”,关键都在于“联”,即需要明确的是“谁来联”“联结谁”“怎样联”这三个问题^[22]。从形成资源合力的角度来看,由政府主导、多元主体参与的“医联体”和“养联体”,与医务社工参与社区失智症老人干预照料、推动构建老年人健康照料共同体具有内在逻辑的一致性与联结性。一方面,当前,三级医院集中了优质的医疗资源,但求诊患者数量众多,医疗资源相对有限,医疗服务压力增大。对于一些长期慢病的患者而言,他们求诊频率较高,挂号难度相对较大;另一方面,三级医院由于医疗资源的全面性,往往产生“虹吸效应”,资源下沉过程中缺乏联结行动体的合理配置以及优化,社区医院的照顾资源难以有效转换。医务社工作为链式中介,能够协调利用地区不同层级医院与社区卫生服务中心的医疗资源,为失智症老人及其家庭照料者提供了一个“就近医养”的机会。通过对同一区域内的医疗资源进行整合和优化配置,失智症老人在社区医院就可以解决常见病治疗和长期慢病照护的问题,减轻二级、三级医院的医疗资源紧张的负担。这相当于为上级医院提供了喘息服务的机会,同时也实现了人民

满意、政府满意、医院满意的预期目标。医务社工在行动共同体中以自身实践介入服务打通认知误区、失智症预防、治疗、健康管理等不同环节,成为突破多个主体集体行动时无效性、冲突性困境的关键力量,为社区失智症老人提供全链条、连贯的照料护理服务。

“社区卫生服务中心的医疗专业能力长期没有得到社区居民的重视,特护服务也未能与社区其他服务完全融合,中心缺乏优势互补的媒介桥梁。他们(医务社工)尝试扮演共同体协同代理人的角色,在推进社区卫生服务中心医疗资源与家庭需求对接的过程中,一方面,医务社工与中心医护人员建立长效的合作机制;另一方面,在推进家庭医生服务、特殊服务过程中逐步赢得居民信赖,成为行动共同体的沟通桥梁。”(A05)

不少医务社工调查发现,虽然目前已有相关失智症老人家庭照料的规范性指导文件,也推出了适合老年人群体的长护险,但在政策执行过程中并未完全达到预期效果。由于各市区、社区、家庭等核心资源差异,加上对政策宣传解读力度不同,较难实现各类主体情感共鸣,亦缺乏共同体的基础信任机制。因此,医务社工还会以咨政建议的方式向上级管理部门反馈政策在地化实施遇到的问题,推动多元主体协同。

“刚开始大家对失智症老人存在认识误区,有的人误以为精神病也属于失智症的一种,担心失智症老人会不会带来治安风险。随着老年友好型社区建设推进,我们组织并动员日托中心和爱墨智工作坊的老人制作毛绒手工艺品、编织向日葵等。我们会将这些手工艺品带到社

区义诊活动上义卖,所得款项用于补贴日托中心的日常运作。”(A04)

行动共同体不仅是多个主体间的行动联结,也是推动老年友好型社区建设的重要体现。医务社工以爱墨智工作坊、失智症老人日托中心等平台为抓手,利用世界阿尔茨海默病日、国际老年人日、传统中国节日等重要时间节点举办系列医疗主题活动,孵化培育志愿组织、志愿者宣讲团队,从资源整合和行动实施两个方面持续推进老年友好型社区建设。医务社工以D社区为试点,持续吸引周边社区志愿者资源,服务辐射范围不断扩大,进一步深化拓展服务模式,推动完善“情感共同体—资源共同体—行动共同体”框架体系。

整体而言,从情感共同体到资源共同体,再到行动共同体的建构,展现了一个从微观家庭层面、中观社区层面到宏观社会层面的全方位的共同体合作框架。情感共同体的核心在于以情感互助为目标,以提升情感能力为手段联结失智症老人家庭内部与同质性较高的个体。情感的搭建与关系的联结成为构建资源共同体与行动共同体的基石。在集体行动中,定期的互动仪式与社群活动有效加深照料者的情感归属与情感认同,从而形成情感关系联结的共同体。资源共同体致力于在技能、情感与资源方面为失智症照料者提供全面赋能。通过医疗资源的共享与社会支持网络的搭建,资源共同体有效增强不同主体的凝聚力,显著提升其整体功能性,进一步形成优化以家庭为基础、社区为依托、机构为专业支撑、医养相结合的养老服务供给格局。行动共同体是联结多元社会主体协同发展的系统性行动体。由医务社工推动成立的爱墨智工作坊,实现了从个体情感互助到组织化行动共同体的演进,成为构建行动共同体的

生动实践。

六、医务社会工作推动构建 老年人健康照料共同体的新面向

医务社会工作作为现代社会服务体系的重要组成部分,医务社工参与老年人健康照料共同体既是回应新时代社会工作高质量发展需求,也是专业社会工作充分借位于社会服务的科层制的重要体现。事实上,只有立足于不同的服务领域和发展本土性的医务社会工作经验,才能抓住时代赋予社会工作的新使命和发展机遇。从本研究所分析的老年人健康照料共同体来看,医务社工突破医院场域的限制,在社区医院的指导下,嵌入现有卫生服务体系成为“医联体”“养联体”的资源中介,凸显出不同于传统社区工作者服务定位的专业性与效能,同时也从实质上展现健康社会工作的内涵。未来,要实现健康社会工作的融合性服务发展,除了以医务社会工作的知识体系与实务干预发展作为本体论,还需吸纳更多的干预技术与场域主体,拓展更多的发展路径并进行深化。

首先,就服务能力与社会效益而言,医务社工需要不断提升服务的適切性,即“以服务促发展,以专业获认同”,以此彰显其专业价值。相对于社区社工而言,医务社工一般只能在服务成效显现之后才有可能获得行政系统的“支持型吸纳”,其仍需要多元社会治理主体所提供的公共服务相互补充、相互支持,从而形成制度合法性认同—各类组织(医院、社会公益团体等)规范合法性认同—社区工作者以及居民价值性认同的多元主体认同性^[23]。持续激励医务社工提升专业水平,在推动老年人健康照料“共同体化”向“共同体”发展的实践中展现专业自主性,有效应对新时代医养模式的转型及医疗体制的

变革需求。此外,医务社工还应坚守专业自主性的行动逻辑,厘清职业角色定位、功能范畴及技术行动边界,充分发挥主体功能。凭借复合型专业背景和知识技能,医务社工需要与医护人员协同合作,为病患提供心理咨询及社会支持的服务方案,共同营造一个更加包容与人性化的医学人文环境,以实现医务社工在工具性、自主性与价值性方面的深度融合与平衡。

其次,技术整合与创新已成为推动社会工作高质量发展的重要手段,在本土化发展与案例经验探索的过程中,医务社会工作除了需要做好传统社会工作心理干预模式,还需要充分利用数智技术创新服务模式,推动社会工作的数字化、智能化发展。在医院场域中,针对失智症老人的数字技术支持的成熟性经验可以拓展至社区场域中失智症老人等特殊群体照顾工作。例如,在数据信息的收集处理、云档案管理、云课堂科普、社区适老化改造、失智症老人养老实时评估与进展监测等方面提供有益借鉴,以此提升社区养老数智服务的效率与可及性。打破失智老人信息壁垒、实现医疗部门信息共享都需要信息平台的支持,这就要求数字技术对医疗系统信息化的硬件支撑。数字化技术也能搭建多渠道养老护理信息平台,融入职业资质认证和双向评价系统中,展示失智老人照料的技能、经验和资质,方便雇主了解市场信息。在老龄化背景下,技术赋能的跨主体模式在提升失智老人服务质量、数字化社区服务的新模式以及新技术应用等方面也将发挥重要作用。

从多元主体的协同机制来看,医务社工参与构建的老年人健康照料共同体实质上属于“医联体”或“养联体”中深入推进医养结合发展的社区实践,前者目前仍处于“共同体化”的发展阶段,需要在健康中国战略的指导下深度嵌

入服务效能,完善多主体协同参与的医养结合服务供给体系。这就要求政府强化制度引领,例如,鼓励高校和职业院校(尤其医学院、卫生学校)增设社会工作、护理专业,培养复合型人才,弥补医务社会工作人才队伍不足;进一步明晰社区社工与医务社工之间的专业区分、明确角色与服务目标任务、设立医务社工的准入标准、进行第三方成效评估。当前,项目制成为当前购买专业社会工作服务、推进医疗服务有计划进行的主要手段,这也要求政府不断提升医务社工的职业认同感、归属感,给予充足的项目资金流,保障失智症老人照料项目的持续推进与医务社工的薪酬支持。同时,与高校合作开展“产学研”医务社会工作服务试点,对医务社工的项目过程和成果进行系统化、模式化总结,深入推进学术研究、教育人才转化、社区问题研究的多维协同发展。

最后,探索普惠型市场养老支持要素。从“医联体”的创设目标来看,目前由社区医院、二级医院和三级医院所形成的资源配置机制结构有利于回应社区失智症老年人照料“原子化”问题,但其覆盖面有限,建议针对社区养老的现实需求,进一步整合社区长者照护之家、日托服务中心、家政公司以及养老院等资源,以解决更多长期慢病家属的照料需求。针对当前大部分患病老年人缺乏专业照料人员的困境,建议引入更多关于老年人护理照料的培训机构,开发适合国情的特护课程,加强职业技能、道德教育和沟通技巧等培训,建立老年人护理照料行业统一标准。除此之外,社会应充分认识到养老及特殊群体照顾并非消极意义的社会福利,大中小学等蕴含“一老一小”的代际资源以及文化性、包容性与实践性社会价值,对于满足代际共融的需求具有重要意义,特别是能够为激发失智症老人社会自助与互助能力提供新的目标导

向。这种互助互爱的社会导向对营造全龄友好的社区氛围、促进医疗服务和养老服务深度融合以及实现代际和谐发展均具有重要意义。

当前,在“医联体”与“养联体”建设过程中存在资源联动不畅的难题。无论是在机制完善还是资源整合方面,医务社会工作推动建构的失智症老人照料共同体展现出多元协同、资源互补的服务效能,成为破解“医联体”与“养联体”发展困境的新面向考量。本文所关注的失智症老人群体,是老年健康服务中医务社会工作参与照料长期慢病老年人群体的典型案例,是医务社会工作提供支持性、辅助性和替代性的养老服务主体的转换。推动失智症老人照料工作从“共同体化”的初步阶段向“共同体”的成熟阶段转变发展仍需要不断完善发展路径。而如何完成像失智症老人这样的老年人健康照料共同体是一个宏大、新兴的学术与现实命题,未来,期待透过医务社会工作参与构建社区失智症老人照料共同体的案例,为推动完善老龄健康服务体系提供一个可能性的实践经验与解释路径。

参考文献:

- [1] 中国阿尔茨海默病报告编写组:《中国阿尔茨海默病报告2024》[R],《诊断学理论与实践》2024年第33期,第219-256页,DOI: 10.16150/j.1671-2870.2024.03.001。
- [2] 杜今、张红宇、乔雨晨、刘一凡、李璐龄:《构建老年认知障碍福利多元照护体系的行动研究——以北京市X医院老年健康社会工作服务为例》[J],《中国全科医学》2024年第13期,第1651-1660页。
- [3] 杨卿、王志中、姚尚满:《医务社会工作参与社区卫生服务体系的優勢及实践路径探析——基于整合型医疗卫生服务的视角》[J],《卫生软科学》2021年第4期,第76-79页。
- [4] 郭永松:《医学整合与医务社会工作在社区的发展》

- [J],《医学与哲学(人文社会医学版)》2009年第5期,第10-13页。
- [5] 田毅鹏:《转型期中国社会原子化动向及其对社会工作的挑战》[J],《社会科学》2009年第7期,第71-75、189页。
- [6] 邹英、向德平:《风险理论视域下原子化社会的个体危机及其化解途径》[J],《新视野》2016年第6期,第32-37页。
- [7] 田毅鹏、吕方:《社会原子化:理论谱系及其问题表述》,《天津社会科学》2010年第5期,第68-73页。
- [8] 牛楠森:《家庭原子化的教育学思考》[J],《四川师范大学学报(社会科学版)》2012年第4期。
- [9] 斐迪南·滕尼斯:《共同体与社会——纯粹社会学的基本概念》[M],林荣远译,北京大学出版社,2010年。
- [10] 闫丽娟、孔庆龙:《民族互嵌型社区建构的理论与现实基础》[J],《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2015年第6期,第86-93页。
- [11] 马克斯·韦伯:《经济与社会》(第1卷)[M],阎克文译,上海人民出版社,2019年,第167页。
- [12] 齐格蒙特·鲍曼:《共同体:在一个不确定的世界中寻找安全》[J],欧阳景根译,江苏人民出版社,2003年,第1-2页。
- [13] 张雷、秦森:《居缘关系何以塑造新型社区共同体?——基于共同体理论的分析视角》[J],《海南大学学报(人文社会科学版)》2024年第5期,第1-9页。
- [14] 李慧凤、孙莎莎:《从动员参与到合作治理:社会治理共同体的实现路径》[J],《治理研究》2022年第1期,第102-113页。
- [15] 马凤芝、王依娜:《“共振式增能”:农村养老共同体构建的实践逻辑:基于水村和清村的经验研究》[J],《中国农业大学学报(社会科学版)》2021年第4期,第105页。
- [16] 陆杰华、黄钰婷:《新时代构建社区养老共同体的理论和实践探究》[J],《晋阳学刊》2022年第2期,第46页。
- [17] 孙薇薇、景军:《乡村共同体重构与老年心理健康——农村老年心理干预的中国方案》[J],《社会学研究》2020年第5期,第1-24、242页。
- [18] 付钊:《社会工作参与社区治理共同体建构的实践

策略与行动逻辑——基于“情感—关系—行动”解释框架的分析[J],《新疆社会科学》2023年第3期,第139-149页。

[19] 梁贤艳、刘伟忠:《城市社区老年人高质量养老的“微共同体”路径》[J],《党政研究》2022年第6期,第10页。

[20] 尹广文:《共同体理论的语义谱系学研究》[J],《学术界》2019年第8期,第112-122页。

[21] 周红云:《社会资本:布迪厄、科尔曼和帕特南的比较》[J],《经济社会体制比较》2003年第4期,第46-53页。

[22] 白维军、宁学斯:《“养联体”:模式内涵、运转逻辑与建设路径》[J],《社会保障研究》2022年第4期,第15-22页。

[23] 范雅娜:《双向嵌入谱系:政府购买社会工作服务的一个分析框架》[J],《华东理工大学学报(社会科学版)》2021年第4期,第36-53页。

注释:

①习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》[M],人民出版社,2017年。

②《关于开展示范性全国老年友好型社区创建工作的通知》(国卫老龄发〔2020〕23号)[EB/OL],2020年12月9日,https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-12/14/content_5569385.htm,访问日期:2025年2月2日。

③《国家卫生健康委等15个部门联合印发〈应对老年痴呆国家行动计划(2024—2030年)〉的通知》(国卫老龄发〔2024〕42号)[EB/OL],2024年12月31日,https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202501/content_6996231.htm,访问日期:2025年2月2日。

作者简介:王金阳,中国社会科学院大学硕士研究生,中国社会科学院社会学所研究助理。

责任编辑:刘颖

城市智能网联汽车数据平台建设:需求、现状与挑战

■ 孙轩 赵佳 徐耀宗 葛鹏

摘要:随着智能网联汽车技术的飞速发展,汽车产业的深度变革与城市治理的深度融合标志着新时代智慧城市建设进入重大突破期。在国家和地方政策支持下,虽然现有示范区的智能网联汽车数据平台建设取得了明显成效,但城市级智能网联汽车数据平台建设还面临着主体关系协调与统筹、数据价值挖掘与释放、应用模式开发与运营等一系列现实挑战,其价值的实现和可持续发展,离不开相关数据的全生命周期管理、跨部门共享管理和多领域应用管理等广泛的数据应用生态建设。

关键词:智能网联汽车;数据平台;智慧城市;新型基础设施;数据应用生态

【中图分类号】U463.6 **DOI:**10.3969/j.issn.1674-7178.2025.01.010



开放科学(资源服务)标识码(OSID)

引言

交通是城市功能运行的命脉,对于地方经济社会发展具有关键引领作用。为了优化现有交通系统、提高交通服务水平,国内外各大城市实施了一系列规划改造和创新实践项目^[1-3]。然而,传统的交通运输方式始终难以满足现实世界中复杂、多样、个性的城市交通需求^[4-6]。在此背景下,伴随着物联网、大数据、云计算及人工智能等技术的快速发展,智慧交通方案得

到了全社会的普遍认同和大范围推广,并以前所未有的速度重塑现有的交通运输体系与城市面貌^[7]。

智能网联汽车(Intelligent Connected Vehicle, ICV)作为汽车行业发展的新质生产力和智慧交通系统的重要组成部分,标志着汽车产业领域的深度变革已实现重大突破,近年来吸引了不同领域专家学者对其进行广泛而深入的探讨^[8]。特别是智能电动汽车市场迅速崛起,具有智能网联功能的汽车数量不断增加,其相关应

【基金项目】国家自然科学基金面上项目“面向需求的城市社区生活服务圈建设评价与优化发展对策研究”(72074127)、“汽车智库”公益性开放课题“汽车行业数据安全风险评估模型方法研究”资助成果。

用场景也日益丰富^[9-11]。从以车企为主导的单车智驾功能,到以地方政府和互联网平台企业为主导的自动驾驶出租车、智能物流配送和智慧停车管理,越来越多的创新实践项目纷纷落地实施。智能网联汽车的功能系统建设也逐渐从概念走向现实,并推动包括路侧感知、V2X通信、云控管理在内的各方面新型城市基础设施建设^[12-13]。智能网联汽车与智能化城市治理逐步深度融合,标志着新时代智慧城市建设进入重大突破期。

智能网联汽车通过车外网和车内网的数据交互协作,实现及时的智能驾驶服务、智慧交通管理优化、娱乐消费通信等信息互动功能,成为在户外空间移动着一个复杂的网络节点。然而,随着用户规模的快速增长和商业应用的持续拓展,其数据管理问题日益凸显,并逐渐成为制约智能网联汽车产业进一步发展的关键因素。相比于美国和欧洲在数据管理方面过于松散和过度严格的态度,中国充分兼顾数据安全与产业创新活力,在各地试点探索的基础上,通过政企互动与协作,共同构建起了一些灵活、有效的应用管理系统。

其中,智能网联汽车数据平台作为智能驾驶的云端数字底座和智能引擎,对于促进城市相关产业发展、实现智慧交通全面升级具有十分重要的意义^[14]。它不仅在技术层面解决了车辆、基础设施、用户及交通管理系统之间的连接问题,而且为城市社会治理创新与公共服务模式变革奠定了坚实基础^[15]。也正因如此,各地相关部门都在积极筹建城市智能网联汽车数据平台,力求为地方政府交通监管提供系统、全面的数据支持,同时也为行业发展和企业增值服务创造有利条件。

一、智能网联汽车发展与城市治理

随着信息技术的快速发展,智能驾驶目前已成为全球汽车行业发展的一个重要战略方向^[16]。但相比于国外的单车全自动驾驶(Full-Self Driving, FSD)技术路线^[17],我国除了在技术层面鼓励和支持车企开展智能驾驶功能研发外,更在战略层面致力发展“车路云一体化”的智能网联汽车应用管理和服务体系^[18],将智能驾驶融入地方智慧城市建设工作中,不仅满足车辆自身的自动驾驶需求,也为城市治理现代化发展提供有力支撑。

(一)智能网联汽车技术发展

在技术层面,智能网联汽车是智能车与车联网的有机结合。一方面,它致力于通过激光雷达、光学摄像头、GPS和惯性测量单元(Inertial Measurement Unit, IMU)等各种传感器设备收集外部环境信息,利用人工智能技术对各方面信息进行综合分析处理,并在此基础上调用控制器、执行器等装置进行灵活操控,实现车辆自动驾驶功能。另一方面,它结合现代通信技术,在人、车、路、平台之间进行高效信息交换,通过多方主体的在线互动与协作,实现更加安全、舒适、节能、高效的交通出行。

从20世纪70年代至今,智能网联汽车两方面核心技术协同发展,共同经历了包括基础研究、功能开发、应用集成、示范推广在内的多个发展阶段(表1)。由于从一开始人们就希望它具备“类似人类”甚至“超越人类”的驾驶规划和控制能力,其相关技术不可避免地在各方面质疑和挫折中艰难前行。但随着人工智能和无线通信技术的进步,其技术体系得以不断完善,实现了从有限功能到系统能力、从行驶路径规划到“端到端”控制、从实验研究到市场应用的逐步演进^[19]。由过去的机械化、电子化到如今的

表1 智能网联汽车技术发展历程

时间	发展阶段	技术特点	代表性事件
1970—1990年	萌芽期 基础研究	自动控制技术、自主导航技术	1977年,加拿大开发了世界上第一辆自动驾驶汽车;1985年,美国国防部研制了首辆自主陆地车辆(ALV)样车;1987年,德国 Ernst Dickmanns 教授团队研发的 VAN 系列车辆在有限条件下自主行驶;1987年,中国国防科技大学研制出我国第一辆无人驾驶原型车
1991—2010年	探索期 功能开发	辅助驾驶功能、车联网基础功能	1996年,美国通用汽车公司推出 OnStar 车联网系统,提供车辆安保、紧急救援和导航服务;2001年,中国清华大学研制的 THMR-V 实验车辆具备车道线跟踪、道路避障等自动驾驶功能;2006年,德国奔驰公司展示的实验性智能驾驶轿车能在高速公路上自动加速、制动和转向;2010年,美国特斯拉公司推出 Model S,首次将大量高级驾驶辅助功能引入量产电动汽车
2011—2018年	准备期 应用集成	自动驾驶测试、车联网技术系统	2011年,中国国防科技大学研制的“红旗HQ3”完成286千米高速公路全程无人驾驶试验;2014年,美国谷歌公司推出其自动驾驶汽车项目,并在加州进行公开道路测试;2017年,中国百度公司推出全球首个自动驾驶开放平台 Apollo,提供全栈式智能驾驶解决方案;2018年,德国宝马、大众等汽车厂商与电信运营商合作测试5G车联网技术
2019年 至今	爆发期 示范推广	人工智能应用、智能网联平台	2019—2023年,中国工业和信息化部批准天津、重庆、长沙等地进行车联网先导示范区建设;2022年,中国百度公司推出的自动驾驶出行服务“萝卜快跑”在武汉、长沙等地进行商业化试点运营;2023年,美国特斯拉公司正式发布了FSD V12版本,实现了完全端到端的单车智能驾驶解决方案;2024年,工信部发布智能网联汽车“车路云一体化”应用120个试点城市名单,大规模推广智能交通基础设施建设

资料来源:作者根据国内外相关资料整理

智能化、网联化,技术的迭代优化推动了智能网联汽车的跨越式发展。而伴随其技术体系的升级,智能网联汽车的现实应用场景也日益丰富。在各方面政策措施的支持下,城市已成为智能网联汽车服务运营的主战场,而智能网联汽车的先进技术,也为智慧城市治理提供了创新解决方案。

(二)智能网联汽车城市治理

随着技术的发展,智能网联汽车如今已具备强大的环境感知和数字通信能力。作为智慧城市运行的移动智能终端之一,它不仅能为城市交通流量分析、预测提供准确的数据资料,而且能够与服务系统进行实时交互,通过信息服务的动态响应,主动优化其自身交通行为,提升

道路的通行效率和安全性^[20]。

在功能层面,智能网联汽车服务的有效运营增强了城市管理系统的资源配置能力、公共决策能力、行业管理能力和公众服务能力,促进交通运输向着更安全、更高效、更便捷、更经济、更环保、更舒适的方向发展。其中,基于用户交通行为分析,系统能够为车辆提供定制化的出行建议与服务,提升乘客出行体验,满足多样化、个性化的出行需求;通过对车辆能耗、排放等数据指标进行监测,系统能够协调和引导其交通行为,促进节能减排,实现交通系统的低碳、环保转型;基于道路等外部基础设施上的智能网联交通标志,系统能有效增强交通安全性和提升道路使用效率;在紧急情况下,凭借平台

与车辆间的实时数据通信,系统还能向相关管理主体提供准确的道路信息,优化救援路线,保障公共安全。

在应用层面,智能网联汽车能够有效对接公共汽车系统、出租车系统、高速公路监控及信息诱导系统(Expressway Monitoring & Advisory System, EMAS)、电子收费系统、道路信息管理系统以及优化交通信号系统等各类型交通管理服务平台,实现智慧交通相关应用的无缝衔接^[21]。而不同应用之间的数据融合与交互,则推动了城市道路交通环境的整体智治。

实际上,智能网联汽车凭借其先进的技术功能和广泛的应用场景,不仅能够有效改善城市交通系统的实时运行状态,还可以为城市治理中的各主体提供更加智能、高效、安全的解决方案,满足不同对象的管理服务需求(表2)。

二、城市智能网联汽车数据管理需求

智慧城市的核心在于数据的有效利用^[22]。基于现代信息通信和人工智能技术,我们能够实时、高效地收集、整合、处理和分析来自智能网联汽车的多元数据,包括车辆行驶轨迹、道路周边环境、交通流量变化、乘客出行行为等内容。这些数据如同交通系统的“神经脉搏”,蕴含着城市交通运行的实时状态信息与深层规律,为道路交通的规划、管理、服务提供了宝贵的决策资源。但与此同时,相关数据资料的安全管理和应用能力则成为决定智能网联汽车产

业能否持续健康发展、技术创新能否有效转化、交通出行服务能否实现智能化升级的关键因素。

(一)数据全生命周期管理

智能网联汽车数据管理涉及数据采集、存储、传输、处理、销毁等全生命周期不同阶段的任务和要求。为了防止数据的泄漏、篡改或不当使用,每个阶段都需要对相关数据进行严格管理和控制。有数据显示,一辆智能网联汽车每天至少收集 10TB 的数据^①,而且涉及驾乘人员的出行轨迹、习惯、语音、视频等关键信息。一旦数据被窃取,可能会对用户的个人隐私造成严重侵犯,甚至车端、路侧设备和传输通道都有可能遭受劫持,对于未来的技术以及安全驾驶会造成非常严重的影响。如何确保这些敏感数据不被泄露、滥用或遭受黑客攻击,成为亟待解决的难题。

在数据产生阶段,智能网联汽车通过传感器和控制系统不断收集车辆驾驶数据。在此过程中,系统需要以最小化原则进行数据采集,对于涉及用户隐私的数据需要获得用户的充分授权,并确保数据采集结果的可靠性、一致性和准确性。

在数据存储阶段,智能网联汽车采集的数据资料被保存到云端或本地存储设备中。存储系统需要采用合适的授权管理策略,对数据的安全访问进行有效控制,同时建立相应的容灾备份与恢复机制,应对可能存在的数据丢失或损坏风险。

表2 智能网联汽车的城市治理作用

治理功能	服务对象	需求满足
城市运行管理	政府管理人员	为城市交通状况分析、判断提供动态数据资料,实现交通信号的协调控制
城市出行管理	公交出行人员	在人、公交设施和公交车辆之间建立动态联系,提高公共交通运输效率
交通资讯服务	车辆驾驶人员	接收交通路况广播,实现最佳行驶线路导引和不同车辆间的动态协作
交通增值服务	旅途消费人员	根据车辆的实际行驶状况,向其提供丰富的动态出行和基于位置的服务

在数据传输阶段,系统将存储的智能网联汽车数据传送到其他平台或设备上。在此过程中,数据的安全性和完整性至关重要。系统需要采用加密技术保护数据不被窃取或篡改,同时根据数据的敏感程度和等级,采取相应的身份认证措施。

在数据处理阶段,系统对收集到的智能网联汽车数据进行分析和加工。其处理过程需要尊重和保护个人隐私,在个人信息匿名化或去标识化的基础上,根据实际应用需求和相关法律法规约束,从数据资料中提取有价值、有意义的信息内容。

在数据销毁阶段,系统对达到使用期限或不再需要的智能网联汽车数据进行删除。其删除过程需要按照相关规定和标准,将数据从主存储器和备份中彻底、安全地删除,并确保删除的数据无法被恢复,以防止数据资料泄露和滥用。

(二)数据跨部门共享管理

智能网联汽车数据包含多维度的动态交通信息。汽车厂商及行业监管部门根据业务发展和管理服务需要,从不同角度对相关数据进行收集、整理。而面对各方面碎片化的数据资料,为了充分挖掘其数据价值,推动城市交通运行系统的高效协同和智慧治理,各单位必须在确保数据隐私和安全的前提下,实现数据的共享共治。

据工业和信息化领域数据安全风险信息报送共享平台统计,2023年汽车行业的数据安全风险达到281起,相比2022年整体上升了251%^②。而自动驾驶数据隐私和网络安全的技术升级更加不容忽视。在数据共享过程中,不同部门需要明确数据的所有权和使用权,建立标准化的数据格式和传输协议,并实施严格的数据安全和隐私保护措施,在确保数据质量的

基础上,通过透明的管理和审计机制,增强各方的信任与合作。具体而言,其管理工作主要涉及数据治理、隐私保护、合规性审查和协作机制的建立。

数据治理是跨部门数据共享的基础保障。其核心在于构建统一的数据框架,对数据交互过程进行有效约束,包括:建立统一的数据命名规则、数据定义、数据格式及数据质量标准,确保多源数据的无缝对接;建立数据质量监控体系,定期对数据进行清洗、校验和修正,确保数据的完整性、准确性和实时性;建立数据安全管理制度,确保数据始终处于有效保护和合法利用状态。

隐私保护是跨部门数据共享的关键挑战。面对可能存在的隐私泄露风险,数据共享过程需要加强管理和技术两方面能力建设。在管理层面,它需要遵循相关的隐私保护法律、法规,基于特定的数据协议,按照用户授权的范围进行数据共享;而在技术层面,它则涉及敏感信息的匿名化处理、数据内容的加密传输、数据资源的访问控制等一系列技术措施的运用。

合规性审查是跨部门数据共享的重要环节。为了确保数据在共享过程中符合法律、法规及相关合同协议的要求,系统需要对数据共享的目的、范围、方式、期限和各方权利、责任进行审查。随着数据共享需求的增加和法律制度的完善,合规性审查标准也会发生相应变化。在持续的监控审计过程中,跨部门数据共享需要根据最新的规范要求,对其操作行为进行评估、调整和优化。

协作机制建立是跨部门数据共享的核心内容。为了促进数据资源高效利用和跨部门协同创新,数据共享需要建立在功能系统协作的基础上。通过建立统一的数据共享平台,实现部门间的高效数据交换;通过建立利益共享机制,

激励各部门积极参与数据共享;通过建立透明的数据共享流程,确保各方的数据权益得到充分保障。多方面的共同努力和配合,决定了跨部门数据共享的效率和效果。

(三)数据多领域应用管理

智能网联汽车的数据应用,是一个涉及多主体、多环节的功能服务生态,其参与者包括汽车制造商、供应商、服务商、科研机构、政府部门以及消费者等。在这个生态系统中,积极探索基于数据的创新应用,是智能网联汽车可持续发展的活力来源。但与此同时,相关数据的多领域应用管理,则成为影响智能网联汽车产业和智慧城市应用发展的关键因素之一。

从自动驾驶、智能交通、智慧物流到车载娱乐与导航,智能网联汽车数据的应用场景日益广泛。然而,不同应用在数据的类型、格式、实时性、安全性和隐私性等方面有着差异化的需求。为了满足多领域应用的数据资源要求,充分挖掘其商业和社会价值,需要从存储、调度、计算等不同方面对智能网联车数据进行协调管理。

分布式存储是实现数据多领域应用管理的基础。通过将数据分布存储在多个不同的节点上,能够显著提升数据的处理效率和响应速度,避免不必要的网络拥堵和资源浪费,进而满足多领域应用的并发数据需求。此外,分布式数据存储还大大增强了系统的可扩展性和稳定性,使得系统能够有效应对各种可能的业务增长及变化,即使面对节点故障或数据压力,也能保持服务的连续性和数据的完整性。

云端调度是实现数据多领域应用管理的重点。通过对来自不同传感器和执行器的数据资源进行有效集成和融合,云端平台可以建立城市交通运行的完整、准确视图。根据自动驾驶和智慧城市不同领域的应用需求,云端数据也

能够在不同节点间同步调度及分发。这种实时的数据处理和分析能力,不仅确保了数据的一致性和准确性,更有助于提升交通出行效率、增强道路安全性,在智能网联汽车数据的大范围应用中扮演着不可或缺的角色。

边缘计算是实现数据多领域应用管理的趋势。通过边缘计算节点的快速响应,能够有效降低智能网联汽车数据传输和处理的时间延迟,节省带宽,保护用户隐私和数据安全。事实上,并非所有的数据都需要上传至云端。路侧单元的实时通信与计算,不仅可以满足车辆环境感知、路径规划和决策控制等智能驾驶任务需求,而且可以实现交通流量监控、信号灯优化、事故预警等末端城市管理功能,并通过导航、娱乐和车辆诊断等相关信息服务,提升用户的出行体验。

三、城市智能网联 汽车数据平台建设现状

面对智能网联汽车数据管理的系统化需求,城市层面的数据统筹、协调和技术服务能力显得尤为重要。为了充分利用智能网联汽车产生的海量数据资源,优化交通功能运行、提升城市管理效率、促进产业发展和服务创新,相关数据平台建设正逐渐成为全国各大城市智慧城市规划发展的重点内容。

(一)国家和地方政策支持

为了促进智能网联汽车的技术创新及应用,国家和地方政府在推动相关数据平台建设方面给予了全方位的政策支持。

在国家层面,2020年发布的国家“十四五”规划中,智能网联汽车被明确定义为推动城市发展和治理现代化的重要战略方向。此后,《智能网联汽车技术路线图2.0》《汽车产业中长期

发展规划》《智能汽车创新发展战略》《车联网产业发展行动计划》等一系列指导性规划文件相继出台,统筹推进中国智能驾驶产业发展。2023年开始,工业和信息化部、公安部、住房和城乡建设部、交通运输部4部委联合发布《关于开展智能网联汽车准入和上路通行试点工作的通知》,对L3、L4级自动驾驶车辆进行准入管理和上路通行试点。与此同时,工业和信息化部、国家标准化委员会也进一步印发《国家车联网产业标准体系建设指南(智能网联汽车)(2023版)》,按计划对智能网联汽车100多项标准进行修订,并强调标准体系与国际规则的衔接融合。而到了2024年,《关于开展智能网联汽车“车路云一体化”应用试点工作的通知》《关于推动车网互动规模化应用试点工作的通知》等政策文件陆续出台,则极大地推动了智能网联汽车的城市级运营实践探索和场景应用发展。中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布的《关于推进新型城市基础设施建设打造韧性城市的意见》,更将智能网联汽车产业发展与智慧城市建设相结合,明确了其数据基础平台的关键作用与核心价值。

在地方层面,各地纷纷出台相关政策和配套措施,积极支持智能网联汽车数据平台的建设与发展。北京市2017年在全国率先发布了《北京市自动驾驶车辆道路测试管理实施细则(试行)》,对数据平台建设提出了具体要求;广州市2020年发布《智能网联汽车道路测试管理规范(试行)》,重点支持建设智能网联汽车数据管理平台,提升城市交通管理的智能化水平;上海市2022年推出了《上海市智能网联汽车产业创新发展实施方案》,提出建立智能网联汽车大数据中心,促进数据的共享和应用,支持智慧城市建设。此外,天津、重庆、深圳、成都、济南、杭州等城市也在相关规划文件中明确提出要建设

智能网联汽车数据平台,推动城市交通、环境监测等领域的智能化应用。而随着智能网联汽车产业的快速发展,各地还颁布了一系列地方性法规,进一步明确和指导其相关建设工作。例如,2024年底陆续出台的《北京市自动驾驶汽车条例》《广州市智能网联汽车创新发展条例》及《武汉市智能网联汽车发展促进条例》均对数据基础设施建设提出了具体要求,为智能网联汽车的广泛应用奠定了坚实基础。

(二)示范区数据平台建设

从2016年开始,我国先后在地建立了智能网联汽车国家级测试区、先导区和示范区,大力推进智能网联汽车及其相关产业发展。这些示范区不仅为智能网联汽车功能应用提供了测试验证的物理环境,还通过数据平台建设,积累了大量技术和管理经验^[23]。

虽然不同的智能网联汽车示范区各具特色,但每个示范区在功能测试和运营过程中都十分注重数据的采集、存储、处理、分析和应用。通过相关数据平台建设,它们在交通管理、公共安全、环境监测等方面表现出高质量的服务能力,同时也为科研机构和企业提供了丰富的数据资源,促进技术的创新和应用落地(表3)。

(三)城市级数据平台建设

当前,随着智能网联汽车技术的持续进步和应用场景的日益丰富,构建高效、全面的城市级数据平台已成为推动智慧交通和智慧城市发展的关键一环。相较于各区县针对示范区或测试区建立的小规模数据平台,城市级数据平台凭借其强大的统筹协调能力和广泛的区域服务能力,在促进智能网联汽车产业发展和提升城市交通管理水平方面发挥着不可替代的作用^[24]。

在具体实践中,城市级数据平台的建设需精心规划,确保与其他各类平台之间形成良好

表3 部分示范区的智能网联汽车数据平台

示范区	数据平台	功能服务
北京亦庄智能网联汽车示范区	全要素、全方位数据采集 5G通信,分布式存储计算 交通分析、智能调度等应用	实时交通优化,减少拥堵 自动驾驶测试,数据积累 提高道路安全监控和预警
上海嘉定智能网联汽车示范区	形成多源统一的数据平台 高精地图定位和路径规划 云计算支持,开放数据接口	优化交通管理,提高效率 为城市规划布局提供支持 支持环境监测与治理
广州黄埔智能网联汽车示范区	大数据和云计算实时处理 V2X通信,高效边缘计算 多部门协同,数据共享管理	交通智能控制,优化通行 优化资源,缓解停车难问题 智能充电管理,提升效率
重庆两江新区智能网联汽车示范区	全面的大数据分析与应用 交通智能化管理数据平台 车路协同,安全和隐私保障	智能交通管理,减少拥堵 数据分析,公共安全预警 自动驾驶测试,技术应用
长春智能网联汽车示范区	高可靠性数据传输与存储 多源数据融合,综合分析 网联车智能调度,环境监测	交通信号控制,减少拥堵 支持环境监测与治理 优化公交调度,提高效率
武汉智能网联汽车示范区	数据分析,智能交通管理 5G通信,低延迟实时传输 多部门协同,数据共享管理	优化交通信号,服务通行 公共安全预警,减少事故 自动驾驶测试,技术发展
深圳坪山智能网联汽车示范区	大数据的智能分析和应用 车路协同,开放数据接口 数据管理,安全和隐私保护	交通调度控制,减少拥堵 智能管理,缓解停车难问题 自动驾驶测试,数据积累
杭州云栖小镇智能网联汽车示范区	大数据和云计算实时处理 数据融合,智能交通管理 数据开放和共享,促进创新	优化交通信号,服务通行 智能管理,缓解停车难问题 自动驾驶测试,数据积累

资料来源:作者根据相关资料整理

的互动协同关系,其相关工作包括政策与标准制定、数据标注与整合与管理、授权运营与安全保障、协同创新与生态构建、公共服务与民生改善等多个方面。

第一,城市级数据平台的建设应基于明确的政策导向,确保数据的合法合规采集、存储、处理和应用。在此基础上,制定统一的数据接口标准和数据交换协议,促进不同平台之间的数据互联互通,降低数据整合的难度和成本。

第二,城市级数据平台需要整合来自智能网联汽车、交通基础设施、公共交通系统、环境监测等多个领域的数据,形成全面、准确的数据

资源池。同时,建立高效的数据管理系统,实现数据的实时更新、清洗、校验和存储,确保数据的准确性和时效性。

第三,在确保数据安全的前提下,城市级数据平台需要建立合理的授权运营机制,允许符合条件的第三方机构或企业访问和使用数据平台上的数据资源。数据平台则必须加强数据安全防护,采用先进的加密技术、访问控制技术和数据脱敏技术,防止数据泄露和滥用。

第四,城市级数据平台应成为智能网联汽车产业创新的重要支撑,通过数据共享和开放,吸引更多的科研机构、高校和企业参与技术创

新和产品研发。在协同创新的基础上,推动形成智能网联汽车产业生态,促进产业链上下游企业的协同发展,进一步提升中国汽车竞争力和创新能力。

第五,城市级数据平台还必须充分利用其丰富数据资源,为城市交通管理、公共安全、环境保护等领域提供科学决策支持,通过数据分析和挖掘,为市民提供更加精准、个性化的出行服务,更加舒适和愉悦的驾乘体验,真正实现“出行即服务”,提升市民的生活质量和幸福感。

四、城市智能网联 汽车数据平台建设挑战

当然,城市级数据平台不同于过去示范项目建设过程中形成的测试平台,其系统结构和功能运行都有着更高的复杂性。从长期可持续运营角度来看,其建设工作面临一系列现实挑战。

(一)主体关系协调与统筹

在全国各大城市中,智能网联汽车数据平台的建设涉及多个政府部门和单位的合作参与。一方面,新能源和智能网联汽车产业发展通常由当地工业和信息化部门或类似的政府机构牵头推动;另一方面,智能网联汽车数据应用试点建设则可能由相关研究院、科技园区管理公司或专业的大数据服务机构负责。此外,城市级智能网联汽车数据平台的规划与实施,则需要当地数据管理局等部门统筹推进。

在前期应用示范探索阶段,各城市的相关部门和单位都充分发挥其专业职能,积极参与项目系统开发建设,并取得了显著成效。然而,随着智能网联汽车产业的深入发展和系统化推进,各城市普遍面临的挑战是如何进一步梳理和优化各部门之间的职能关系,确保数据平台

的集中建设、数据的协调管理以及数据标准的统一规范。

具体而言,各城市需要警惕和避免以下风险和问题:

一是数据平台重复。由于缺乏统一规划和协调,不同部门或单位可能独立建设多个数据平台,导致资源浪费和数据孤岛现象。

二是数据管理分散。各部门之间的数据管理缺乏有效衔接,导致数据整合和共享困难,影响数据的综合应用和价值挖掘。

三是数据标准不统一。由于各部门采用不同的数据标准和格式,导致数据难以跨系统、跨平台共享和互操作,限制了数据的广泛应用和深入分析。

为了应对这些挑战,各城市则需要加强顶层设计和政策引导,明确各单位的职责分工与协作机制,通过制定统一的数据标准及接口规范,促进数据的互联互通和共享应用,并在此基础上,推动数据平台的统一建设与集中管理。

(二)数据价值挖掘与释放

目前,在全国很多城市数据平台上联网注册的新能源智能汽车数量庞大。这些车辆通过各种先进的数据收集渠道,如车载传感器、车辆控制系统、通信网络等,产生了涵盖车辆行驶、充电位置、车身监控、碳排放情况等多方面的信息。这些信息对应于几十类、数百项数据属性,为汽车行业的发展提供了极为宝贵的信息资源。

尽管这些数据蕴含着大量的高价值信息,但各城市在数据收集和处理过程中却面临一些共性挑战。例如,各平台差异化的数据收集渠道,使得所获取的智能网联汽车数据格式多样、结构复杂,给数据整合和分析带来了不小的难度;数据收集缺乏有效的体制机制,数据的完整性、持续性难以得到保证,增加了其分析处理的

复杂性。更为关键的是,由于数据产权界定不清、共享机制不完善等原因,各方面数据资料还没有形成完善的数据资产。这些都导致数据背后的巨大价值仍然有待深入挖掘和利用,无法充分发挥其在智能交通、城市规划以及智能驾驶个性化服务创新等方面的潜力。

因此,全国各城市在智能网联汽车数据平台建设方面,需要重点关注数据的全流程管理和权属关系问题,在数据标准化整理的基础上,加强技术研发与创新,提升数据的处理和分析能力,为汽车行业的可持续发展和智慧城市的全面建设提供有力支撑。

(三)应用模式开发与运营

数据平台建设的最终目标是推动智能网联汽车产业的持续健康发展,提升城市的运行管理水平,促进能源与环境保护,保障交通安全及隐私。而要实现这些目标,则必须建立坚实可靠的功能应用模式。它不仅要求对上下游数据产业链进行有效串联,形成紧密的合作与协同机制,还要构建起良好的数据开发和运营生态,通过一系列明确且贴近实际需求的应用场景,将虚拟空间中的数据价值转化为现实世界的经济社会价值。

然而,全国各城市现有的智能网联汽车数据平台大多是基于特定应用示范项目建设的,主要用于智能网联汽车相关功能的测试和有限范围的体验展示。尽管在新能源汽车购置补贴等政策的驱动下,大多数车辆都主动接入到了当地工业和信息化部门或相关机构的数据平台,但数据收集的整体成本仍然较高。与此同时,相较于高昂的数据收集成本,真正落地并产生显著经济社会价值的数据应用还十分有限。这导致数据资源的利用效率不高,数据的价值挖掘和转化能力不足,严重制约了我国智能网联汽车产业的进一步发展。

近年来,中国汽车企业通过新能源技术和智能驾驶技术的研发应用实现了弯道超车,逐步超越欧美及日韩传统车企。当下,智能网联汽车正是汽车产业发展最热的赛道,带来巨大的产业升级机会和经济社会效益。量子计算、神经拟态芯片、元宇宙等前沿技术在汽车领域的应用使得智能驾驶、自动驾驶大模型智算中心建设将成为趋势。然而,当前自动驾驶的整体产业规模还不够大,产业集群式发展尚显不足。在政府如火如荼进行智慧基础设施建设的同时,车企的参与意愿较低,极大地影响了协同发展进程。根据调研,当前自动驾驶全产业链依然以亏损为主。2021年至2023年,我国某家全球领先的L4级自动驾驶科技公司的研发支出分别为4.43亿元、7.59亿元、10.58亿元,而这三年的营收分别为1.38亿元、5.28亿元、4.02亿元。另一家头部自动驾驶企业估计,在现有的经济形势下,未来3~5年没有可能实现盈亏平衡。

正因如此,各城市在智能网联汽车数据平台建设中,需要更加注重数据的应用价值挖掘和实际效益产出。一方面,通过优化数据收集和处理流程,降低数据收集成本,提高数据质量;另一方面,在加强数据分析能力的基础上,开发更多具有实际应用价值的数据产品和服务。

结语

智能网联汽车的规模化运营,离不开完备、优良的数字基础设施作为支撑。而城市智能网联汽车数据平台建设,则是当前智慧城市建设与汽车产业转型升级的重要交汇点、重大突破点。面对日益增长的智能网联汽车数据需求,许多城市在政策和示范项目的支持下已初步构

建起相关数据平台,并在数据收集、处理及应用等方面取得了明显成效。然而,城市级的数据平台建设仍然面临诸多挑战。

面对挑战,其相关建设工作需要进一步强化顶层设计,明确政府部门间的权责关系以及企业、社会的角色定位,在技术标准、接口协议和政策法规制定的基础上,形成系统化的发展蓝图。从数据存储、管理和应用角度来看,它并不是要建立一个全新的数据体系,而是要充分利用现有的功能服务平台,在资源整合与协同的基础上,构建更为广泛、安全的数据应用生态。而面对复杂的国际外部环境,智能网联汽车的数据采集和应用也还需要与当前国际标准充分衔接,有意识地引导和加强规则设置上的国际合作。

当然,智能网联汽车数据平台建设只是应用创新的起点,并不是终点。在数字空间与现实世界之间,要实现数据的价值闭环,构建城市智慧治理体系,除了要有系统化的数据平台外,还需要有准确的数字孪生模型、可靠的部门协作机制和有效的法律法规保障作为支撑。只有通过相关要素的良性互动,才能充分释放数据价值,推动智能网联汽车产业的健康有序发展,提升城市交通管理与服务水平。但我们也必须认识到,这是一个持续且阶段性的发展过程,数字孪生模型的精度会由粗到细,部门协作机制的作用效果会由静态协调转变为动态反馈,而法律法规的制定也需要充分考虑效率、安全和应用规模等多因素间的平衡关系。

未来,随着制度型开放和地方改革创新的推进,智能网联汽车数据平台也必将突破城市的界限,成为跨区域智慧交通出行的重要基础设施。除了更先进的软硬件系统,通过资格体系异地互认、道路体系异地开放、监管体系异地协同,它能够为区域智能网联汽车应用提供底

层支撑,成为智慧化、多样化自动驾驶出行服务的数字联通网络。目前,广州、珠海、深圳已经开始在粤港澳大湾区积极规划建设国内最大范围的城市群级智能网联汽车数据平台,为区域性智能网联汽车应用发展树立了很好的标杆。相信随着技术的进一步成熟和政策的持续完善,中国一定能在智能网联汽车领域继续保持领先地位,为全球智慧交通发展注入新动能。

参考文献:

- [1] 周江评:《缓解我国城市道路交通问题的若干思考》[J],《城市规划汇刊》2001年第1期,第68-72、80页。
- [2] 周江评、孙明洁:《交通系统与交通项目评估——北美的经验及其对中国的启示》[J],《国外城市规划》2004年第3期,第62-68页。
- [3] 杨家文、段阳、乐晓辉:《TOD战略下的综合开发土地整备实践——以上海、深圳和东莞为例》[J],《国际城市规划》2020年第4期,第124-130页。
- [4] 王静霞:《新时期城市交通规划的作用与思路转变》[J],《城市交通》2006年第1期,第17-22页。
- [5] 曹国华、周江评:《后发城市交通发展的目标、思路 and 策略——发达国家、城市的经验与启示》[J],《上海城市规划》2018年第3期,第86-91页。
- [6] 杨家文、陈若宇、段阳:《珠三角公共交通需求—供给关系类型与影响因素分析》[J],《地理研究》2024年第12期,第3215-3227页。
- [7] 伍朝辉、武晓博、王亮:《交通强国背景下智慧交通发展趋势展望》[J],《交通运输研究》2019年第4期,第26-36页。
- [8] DianGe Yang, Kun Jiang, Ding Zhao, et al., “Intelligent and Connected Vehicles: Current Status and Future Perspectives” [J], *Science China Technological Sciences*, 2018, 61: 1446-1471.
- [9] 郭化超、于晓英、王树梁、戴仲谋:《智能网联汽车信息融合系统架构及关键技术研究》[J],《汽车工业研究》2024年第1期,第30-41页。

- [10] Biyao Wang, Yi Han, Siyu Wang, et al., “A Review of Intelligent Connected Vehicle Cooperative Driving Development”[J], *Mathematics*, 2022, 10(19): 3635.
- [11] 邱彬、李广友、薛晓卿、谢荣琼:《智能网联汽车数据交互与综合应用公共服务平台研究与构建》[J],《汽车工程学报》2024年第5期,第829-838页。
- [12] Yuchen Pan, Yu Wu, Lu Xu, et al., “The Impacts of Connected Autonomous Vehicles on Mixed Traffic Flow: A Comprehensive Review”[J], *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*, 2024, 635: 129454.
- [13] 李克强、戴一凡、李升波、边明远:《智能网联汽车(ICV)技术的发展现状及趋势》[J],《汽车安全与节能学报》2017年第1期,第1-14页。
- [14] 崔明阳、黄荷叶、许庆、王建强、Takaaki Sekiguchi、耿璐、李克强:《智能网联汽车架构、功能与应用关键技术》[J],《清华大学学报(自然科学版)》2022年第3期,第493-508页。
- [15] Sarah Barns, “Smart Cities and Urban Data Platforms: Designing Interfaces for Smart Governance”[J], *City, Culture and Society*, 2018, 12: 5-12.
- [16] 赵福全、匡旭、刘宗巍:《面向智能网联汽车的汽车产业升级研究》[J],《科技进步与对策》2016年第17期,第56-61页。
- [17] Emil Talpes, Debjit Das Sarma, Ganesh Venkataraman, et al., “Compute Solution for Tesla’s Full Self-Driving Computer”[J], *IEEE Micro*, 2020, 40(2): 25-35.
- [18] 丁飞、张楠、李升波、边有钢、童恩、李克强:《智能网联车路云协同系统架构与关键技术研究综述》[J],《自动化学报》2022年第12期,第2863-2885页。
- [19] 孙超、黄愉文、张凯、张永捷:《智能网联汽车产业政策趋势分析及发展思考》[J],《城市交通》2022年第1期,第52-58页。
- [20] 刘思杨、张云飞:《从智能网联 1.0 到智能网联 2.0: 面向双智的实时数字孪生城市构建》[J],《电信科学》2023年第3期,第32-44页。
- [21] 张振刚、张小娟:《智慧城市系统构成及其应用研究》[J],《中国科技论坛》2014年第7期,第88-93页。
- [22] Ibrahim Abaker Targio Hashem, Victor Chang, Nor Badrul Anuar, et al., “The Role of Big Data in Smart City”[J], *International Journal of Information Management*, 2016, 36(5): 748-758.
- [23] 吴冬升、李凤娜、夏宁馨、李大成:《智能网联汽车测试方案研究与展望》[J],《电信科学》2023年第3期,第61-69页。
- [24] Ina Schieferdecker, Nikolay Tcholtchev and Philipp Lämmel, “Urban Data Platforms: An Overview”[C], *Proceedings of the 12th International Symposium on Open Collaboration Companion*, Berlin, Germany, 17-19 August 2016.
- 注释:
- ①邢妍妍:《1天10TB! 汽车数据如何规范?》, https://m.thepaper.cn/baijiahao_14760082, 访问日期:2025年1月10日。
- ②陈燕南:《数据勒索频繁发生 智能网联汽车如何设置“安全锁”?》, <https://cj.sina.com.cn/articles/view/1650111241/625ab309020019ty8>, 访问日期:2025年1月10日。
- 作者简介:孙轩,南开大学周恩来政府管理学院副教授,公共管理实验室负责人、数字城市治理实验室主任、计算社会科学实验室副主任。赵佳,中国汽车技术研究中心有限公司总监,中级经济师。徐耀宗(通讯作者),中国汽车技术研究中心有限公司副主任,高级工程师。葛鹏,中国汽车技术研究中心有限公司副部长,高级工程师。
- 责任编辑:卢小文

城市安全学：跨学科视角下的内容、风险与保障

■ 杨卡

摘要：当前城市正面临深度不确定的复杂风险，但以城市安全问题为研究核心的综合性学科尚处于起步发展阶段。为明确城市安全学的研究范畴、建立系统化的学科框架，本文探讨了城市安全学的学科特征，搭建以城市社会安全、城市经济安全和城市生态安全为核心的城市安全基本范畴，阐述了自然、物质和社会三种形态的城市安全风险驱动因素，以及面向韧性城市建设的多元保障和技术体系。本研究在城市安全学领域开展的基础性工作，有利于完善学科研究框架。

关键词：城市安全学；城市风险；韧性城市；灾害防御

【中图分类号】D631 **DOI:**10.3969/j.issn.1674-7178.2025.01.011



开放科学(资源服务)标识码(OSID)

引言

城市，作为人类聚居的核心形态，汇聚人类艺术、文化、技术与财富的最高成就，并因此承担着关键的安全防护职责。城市起源与防御和安全需求紧密相连：或为躲避外来的侵袭，或为逃离普遍的无序状态，是人类规避、减少、克服风险和寻求获得安全的一种空间实践的选择^[1]。城市发展史实质上是人类对抗自然灾害、应对

风险挑战的历史。尽管全球各地的自然环境、气候条件和社会结构存在差异，但在城市选址与建设过程中，旨在减轻灾害影响、降低风险、抵御外来侵犯以及保障安全的目标是普遍一致的。现代城市因人口、要素更密集、多元，风险因素也更复杂多样，对安全也提出了更高要求。

城市安全涵盖城市范围内的人、财、物、地及各种正当活动的安全^[2]，追求城市免于威胁和危险，在经济、社会、文化、生态、资源供给等方

【基金项目】国家社会科学基金项目“京津冀人口空间结构演变趋势、动因及其对策研究”（20BRK021）、国际关系学院中央科研业务费项目“国家生态安全韧性影响因素与提升策略”（3262024T17）研究成果。

面保持动态稳定与协调,面对灾害、事故或突发事件干扰时能够有效防范和应对,其出发点和归宿是人的安全利益,聚焦人的生命、财产及其依存环境的安全。当前城市安全所面临的挑战日益复杂多样,自然灾害、传染病、社会冲突及恐怖袭击等风险因素,呈现出多元交织、叠加和互动的系统性特征。这使得单一维度的研究难以提供全面而有效的解决方案,因此亟须建立完善整合的城市安全学科体系,并明确其学科定位和研究范围,构建一个系统化、协调化的学科框架。这一框架应整合地理学、环境科学、灾害学、社会学、政策科学等多个学科的理论与实践,旨在防范多维度的城市风险,增强城市安全韧性,以应对未来的深度不确定性。

一、城市安全学的学科特征

(一)聚焦城市的本质属性

城市安全研究以维护城市安全为实践目标,而护卫安全恰是城市的成长动力和最本质属性。城市安全给社会、经济和政治秩序提供了保证;反过来,这些秩序又使得城市得以不断壮大,社会持续繁荣^[3]。城市通过各种防卫设施与技术,以及建立起的武装力量体系,以抵御外部力量入侵并维护内部秩序,这有利于政治、社会稳定,有利于城市内部生活、商业和其他社会活动的开展,也因此逐渐聚集大量人口、资源和财富,带动产业、经济发展,并推动文化与艺术演进。在城市安全保障减弱时期(例如罗马帝国衰落),人口会逐渐迁徙至更安全的地带^[4]。一旦有外敌入侵成功,之前的城市文明则往往会遭受重创,无论是亚述帝国首都尼尼微(公元前650年世界上最大的城市),还是印度的哈拉帕城,以及美洲最初的大城市都印证了这一点。

现代城市承载着社会、经济、政治、文化等

多重中心职能,在地域甚至国家中占据重要地位。城市已成为人类文明发展演变的核心空间,同时也是护卫人类各方面安全的重要场所。城市要素构成与系统运行的复杂性与日俱增,城市人口和要素高度密集,各种经济、社会活动多元化,城市内部和对外联系加快加强,在瞬息万变的变化中,任何风险因素都可能导致事故、灾害或危机,让城市中的人面临伤害或生命威胁,将事物置于不安全、被毁坏的境地之中。现代城市对安全的需求既包括避免暴雨、狂风、地震、泥石流等自然灾害的侵袭,也涵盖防范暴力伤害、恐怖袭击、危化品爆炸、建筑物坍塌等突发事件,还涉及防治大气污染、水源污染、电磁辐射、生物入侵等危害。因此,城市安全学需聚焦城市的多重安全属性,以指导构建对城市人、财、物和环境的多层次、体系化安全保障。

(二)以提升城市安全韧性为目标

韧性是指城市在遭遇干扰后,能够维持基本功能、迅速恢复并适应长期变化的能力^[5-6],其涉及城市系统的鲁棒性、稳定性、冗余性等多个方面。这些特征共同作用,使城市能够更好地抵御、应对和适应各种风险挑战^[7-9]。现代城市需面对诸多复杂的自然、社会、经济和政治风险,且要应对未来科技变化、人口演变和全球化进程等不确定性。因此,只有建立高韧性的城市体系,增强城市应对这些风险和不确定性的能力,减少灾害可能带来的损伤,提升城市应对和适应未来变化的能力,才能从根本上提升城市安全。城市安全研究需要以提升城市安全韧性为目标,建立韧性城市建设、发展、评估的模型框架,协助并鼓励不同层级的政府、管理者和社会组织参与进来,探索多元化、本地化的韧性城市发展路径。

(三)作为国家安全学的微观基础

城市安全学囊括了一系列具体而微观的安

全问题研究,有助于拓展国家安全学的研究视野和分析路径。城市是国家这一复杂系统的关键次级系统,核心城市的稳定和安全对整个国家系统的稳定和安全具有关键而决定性的影响。许多国家安全问题最初在具体的城市空间中迸发,并进而波及整个国家。将城市安全学视为国家安全学的一个独立子领域,可以使我们能够更全面、更深入地理解并应对各种安全问题,将在国家安全理论和实践中发挥不可忽视的重要作用。对城市安全学的深入研究和理解,有助于我们构建全面的国家安全观,进一步推动国家安全学的发展。

(四)跨学科体系下多元融合的方法论

目前,城市风险、城市灾害、城市犯罪空间、城市社会冲突与城市应急、规划、管理等学科领域都取得了丰富成果,研究粒度愈加细化,研究视角和方法不断创新,这为城市安全学的建立与发展提供了重要支撑。城市安全学的方法论体系也必然是多元化且跨学科的。基于所研究的城市安全问题的不同,可选择定量、定性及混合研究的不同方法。在定量方法中,可选择统计分析、数据挖掘、建模与模拟技术、地理信息空间分析等,确保数据的精确性,依托大数据的强大处理能力,以深刻洞察特定的城市安全挑战,有效揭示并预测城市安全问题的动态演变及政策绩效。在定性方法中,可依托案例研究、访谈、观察与文本分析等,观测特定安全事件的群体反应及决策效果,获取多主体、多角色基于城市安全问题的主观感知和实际经验,通过真实、及时的信息深入了解社区情绪和人文情景,以更恰当、有效地解决复杂城市安全问题。城市安全学方法论的核心原则是多学科融合,通过跨学科知识融合与多元背景人员的参与,共同应对城市安全的多元性和复杂性,以确保学科研究方法可靠、技术先进和效率最优。

二、城市安全的基本范畴与研究体系

城市安全学科发展的首要任务是构建其研究框架,建立起涵盖城市安全内容、影响因素和保障三个层面的知识体系。其中,城市安全内容,也即城市安全的本质及基本构成,是城市安全理论体系的核心。根据城市体系运行特点、要素构成及其本质属性,城市安全内容应包含城市社会安全、城市经济安全、城市生态安全三个重要组成部分。其中,城市社会安全主要核心是人的安全,城市经济安全主要核心是物资安全,城市生态安全则以依存环境安全和可持续为核心(图1)。根据对人、物资和环境影响的重要性,进一步划分次一级安全领域的归属,如城市交通安全、城市治安、生产安全等虽涉及物资安全,但更攸关人的生命安全及其安全感知,因此归入城市社会安全之中。而诸如政治安全、军事安全、国土安全、网络安全、文化安全等属于国家安全的重要领域,但其管理主体和影响范围一般不局限于单一城市空间,只有在特殊情况下如首都城市的政治安全、边境城市的国土安全等具有重要意义,由于不具有普遍性,暂不列入核心讨论范畴。

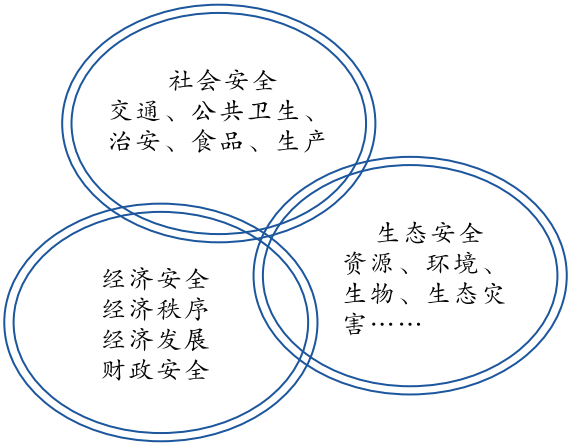


图1 城市安全学研究内容体系构成

(一)城市社会安全:基于人本理念的多元机制

学者们对于社会安全的理解往往基于人本理念,对其界定常以人的生命安全和免受威胁为核心。广义上的社会安全涵盖经济、政治、文化、科技等诸多领域,指整个社会系统的良性运行与协调发展^[10],社会风险较小或可控;狭义上的社会安全或侧重于社会安全保障^[11],或关注和谐的社会环境、良好的社会秩序以及社会群体与个体的安全等^[12-13]。城市社会安全的狭义界定,是与城市经济安全、城市生态安全等相对应的,重点关注城市中人的生命安全和健康,以及协调的人与人之间的关系。其主体是人的安全,包括城市市民和来访人员的生命安全、心理安全,以及人在城市生活、生产等活动中的安全,具体涉及生活、生产过程中的城市交通安全、城市治安、城市公共卫生安全、城市食品安全和城市生产安全等内容。

其中,城市交通安全需要保证城市交通系统中人与车辆的安全,交通系统顺畅运行,减少交通事故数量,降低事故带来的人员伤害和车辆、财物损失。城市治安研究则关注如何维护城市治安、降低犯罪率,减少骚乱、暴力和恶性犯罪对城市中的生命、财产造成的损害,分析建成环境、社区互动、收入调节、制度法制等多个维度的影响。生产安全方面,研究构建城市生产安全防控体系,探索如何有效控制危险因素,促进监测、预警等技术创新。公共卫生安全方面,以提供动态保障实践为目标开展理论探索:如何提供有效的通风条件以减少病菌累积;高效处置废气、污染物,降低汽车尾气和生活、工业废气等的危害;发挥城市生态系统功能,提升其自净、调节能力;培育良好的公共卫生意识和公众行为习惯,削减传染病的传播力;完善法律法规和制度建设,做好应急物资储备和疏散空

间建设,构建灵敏、高效的疫情综合监测预警体系。

(二)城市经济安全:基于物质保障的评估框架

经济安全的内容涵盖产业安全、商业安全、金融安全、财政安全、市场安全等领域,包含了经济制度安全、经济秩序安全、经济主权安全、经济发展安全等维度。随着近几十年来发展中国家城市化的推进,城市在全球范围内重回经济中心地位,并持续依赖人力资本和密度带来的经济效益^[14]。经济安全毫无疑问构成现代城市安全的核心内容。国家经济安全中的部分内容是无法单独在城市这一空间层面讨论的,因此在进行城市安全领域划分时需做出筛选,将不适宜划入社会和生态领域且与城市经济密切相关的安全领域划入城市经济安全范畴。

城市经济安全,包括城市经济系统所依赖的资源支持系统安全 and 经济过程安全,重点在于城市中财物的安全及经济发展的安全,城市经济运行稳定、均衡和可持续发展,不过度依赖外部资源、市场,免受外界经济波动的剧烈打击。对于城市来讲,能独立探讨的与经济相关的安全内容主要包括城市金融安全、城市产业安全、城市财政安全等,其重点维度是城市经济秩序安全和城市经济发展安全。其中,城市经济秩序安全是指城市能维持良好的生产、流通、分配秩序,能够免受经济危机、金融波动、市场动荡等的威胁,或受冲击后能较快恢复正常运行状态。实现城市经济秩序安全,需要城市有合理的经济结构和完善的经济管理体制,以及能够有效抵御危机、调节波动的政策工具和应急机制。城市经济发展安全,表现为城市随时间推进和外界环境变化,而能够持续发展、不断演进的能力。首先,应保证城市经济增长韧性,保持经济活力和竞争力,保持持续稳定经济

增长,避免产业衰退带来的经济衰落。其次,需确保经济结构韧性,推进城市经济结构优化升级(虽然可能会短暂加大经济波动的幅度,但从长期来看能有效抑制经济周期性波动)。再次,培育城市经济演进韧性,促进城市经济不断调整自身要素和结构,以适应长期外部环境变化^[15],促进城市经济系统从一个平衡态向另一个平衡态有效跃迁。

（三）城市生态安全：依存环境的动态平衡

城市生态是居民和经济活动的重要依存环境,对城市系统运行起到至关重要的作用,甚至影响到城市的兴替存亡。城市生态安全与城市社会安全、城市经济安全一起,同属于城市安全的重要领域。城市生态安全是指城市中生态系统保持健康、完整和可持续,并与周边自然支持系统之间形成的长期稳定的反馈调控机制,能够免受生态环境问题的威胁、有效应对人类活动和自然灾害的干扰与侵害。

城市生态安全包括城市资源安全、城市环境安全和城市生物安全三个方面重要内容。其中,城市资源安全要求资源数量充裕,能够保障生产生活需求和战略需求,同时资源品类多样、品质较好、供应稳定且来源多元。城市生物安全则体现城市保护居民和生物免受生物威胁的能力,涉及动植物疫情的防控,以及防范外来物种入侵与保护生物多样性等重点领域。城市环

境安全指城市居民和社会组织的活动环境,包括大气、水、植被、土壤等的安全、稳定与不受污染和威胁,涵盖城市大气环境安全、城市江河湖泊的安全、城市土壤和植被的安全等范畴。

三、城市安全的风险驱动因素

影响城市安全的因素包括城市的地理区位、气候特征、地质特点、资源禀赋等自然条件,也包括经济发展水平、社会文化特色、交通状况、科技实力、政府管理能力等社会条件。这些条件的影响大都具有双向性,可能对城市安全产生正面影响,也可能在特定时空条件下对城市安全产生威胁,我们把这些因素称作影响城市安全的一般因素,需充分发挥其有利作用,避免其潜在危害。而有一些因素,比如地震、洪水、热浪、旋风、爆炸事故等,它们常常给城市安全带来威胁,而不会对城市安全产生正面作用,这些因素是城市安全的风险因素,属于城市灾害或危机的重要诱因(图2)。

城市安全学研究需以风险因素为核心,探讨各领域风险的驱动因素及其作用机制,为城市安全管理决策提供可靠依据。城市风险可以理解为城市中的灾害或危险以及相关事件发生的概率,及可能引起的不良后果。城市风险因素则是诸多致灾因子和可能引发事故的因素,

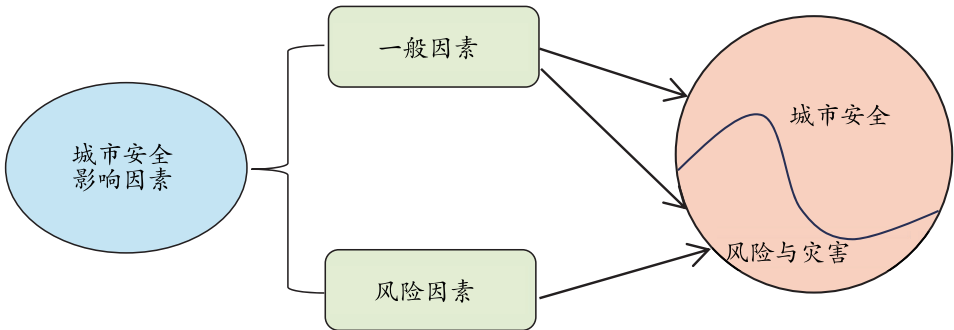


图2 城市安全影响因素示意图

其主要来源有以下三种:

(一)多层次、相依赖、动态性的自然风险源

自然风险源是自然形成的、可能引发城市风险或造成灾害的物质或其属性,一般涉及地质地貌、地表、气象气候、水文等不同方面。其中,地质地貌风险源包括地震带、具有喷发可能的火山、有土体或岩体的斜坡、有大量泥沙石块的山沟谷或山地坡面、下有岩洞的区域、冻土或熔岩区域、疏松易流失的土壤;地表风险源主要是可能发生火灾的森林和草地、易损的植被;气象气候风险源包括气旋、暴雨、强风、雪灾、高温、干旱等极端天气,易引发极端天气的气候特征;水文风险源包括江、河、湖、海等及其邻近区域、河道、水库、堤防、积雪的山坡、低洼不易排水的区域。

其中,全球变暖和气候变化所造成的极端天气事件将是本世纪危及城市的最重大的自然风险源。历史数据显示,洪水、热浪、旋风等灾害数量数倍增长,未来可能还会加剧。1970—2000年间,平均每年发生90~100次大中型灾害,但这一数字在2001—2020年间上升为每年350~500次,预计到2030年全球大中型灾害的发生频率将达每年560次,日均1.5次^[16]。近年来全球风险指数屡次将气候风险列在首位,灾害带来的损失也让我们深刻反省。突发灾难的破坏性无可比拟,可以瞬间摧毁几十年的进步,甚至让存续几百年的城市毁于一旦。

自然风险源系统具有较强层次性、动态性和子系统的相互依赖性。自然灾害具有多层次的致灾因子,各因子的作用大小、方式和致灾概率各异,且各因子往往相互作用、互为因果,构成结构复杂的自然风险因子复合系统。如泥石流的致灾因子包括地形、地质和降雨因子,以及更具体的流域面积、高程、相对高差、纵坡比、地层岩性等,它们均能影响泥石流发生概率,但未

必同时发生作用,在各城市有不同组合方式和关键因子。

(二)结构化、多尺度的人工物质风险源

人工物质风险源是易于引发风险或灾害的由人工建设的物质、构筑物或场所,包括油、气、易燃易爆等危化品及其储存、使用的设施和场所,道路、桥梁、隧道等交通设施,电力线网、地下管廊等基础设施,施工现场和地下矿井等工程和生产设施,以及大型活动现场、车站等人员密集场所等。随着城市产业、经济活动多元化、复杂化,城市中人工物质风险源种类及其生产、存储和运输过程中所潜藏的风险均大幅增加,且在特定空间范围和时间区段高度聚集,呈现空间、时间上的结构化特征。

同时,城市形态通过其不同尺度上的物理特征和空间布局,对城市安全产生深远影响。在宏观尺度上,城市的整体结构、规模、发展类型、人口与就业分布、集聚程度和景观连通性共同决定了城市的适应能力和对外联系的强度,从而影响城市在面对自然灾害、气候变化或社会经济冲击时的韧性。在中观尺度上,社区和区域的结构、多样性、交通网络、生活便利设施的可达性、开放空间和绿地的布局,共同塑造了城市的社会经济活力和居民的生活质量,进而影响城市对突发事件的响应能力和恢复力^[17]。在微观尺度上,建筑布局、街道峡谷的几何形状、建筑类型和街道设计等直接影响居民的日常活动、能源消耗和舒适度,同时也关系到紧急情况下的安全疏散和救援行动的效率。

(三)复杂交织的城市社会风险源

城市安全的社会风险源来自社会经济结构演进和变化过程中的不协调因素和运行状态,包括失业、通货膨胀、收入差距扩大、经济产业衰退和拆迁与邻避设施矛盾等,也包括恐怖袭击、人身攻击与财物抢盗等^[18]个人或群体行为。

大量人口失业将对城市社会构成较大风险,会直接或间接导致相关的贫困、犯罪和阶层矛盾等问题,极端情况下甚至导致城市群体性事件爆发和社会动荡不安。通货膨胀造成的生存危机、生活困难和产业问题都对城市社会构成威胁。行业差距、城乡差距等是城市社会矛盾的重要根源,过大的差距和分化不仅引发低收入群体的生存困难和心理失衡,加剧群体之间、社会成员之间的恶性竞争,还会带来社会阶层之间的对立、矛盾和冲突,严重时危及城市社会稳定。城市经济不景气或产业衰退会导致市民失业和收入降低等问题,进一步引发社会矛盾。城市中拆迁类矛盾和邻避设施建设中的矛盾问题如果得不到较好的处置,有可能积累演化为群体性事件,甚至危及城市安全。

四、面向韧性城市的安全保障策略

提高城市安全水平和抵御灾害风险能力需要果断决策和行动,需要关注长远目标而不是囿于眼前利益,需要将抗灾能力和城市韧性提升放在重要地位,凝聚政府注意力和社会共识,出台并执行更为有力的政策,进而提高风险灾害应对的速度和效率。抗灾能力建设需要每个人的参与,是个人、家庭、企业和政府的共同责任。现代抗灾体系中更应重视城市、县与区等共同构成的多层次组织系统的作用,重视社区和家庭行动,并将基层韧性与城市总体韧性紧密连接起来,构建包括评估、规划、应急和综合治理的层层嵌套、有机协作的城市安全保障体系。城市安全学研究需要以提升城市韧性为目标,综合多领域、跨学科的保障策略和安全技术研究视角,推动建设完善的城市安全保障体系。

(一)城市安全性评价及多维指标

城市安全性评价主要评估城市安全的状

态,以及城市在生态、社会和经济方面保持稳定、可控和持续发展的能力,衡量城市运行状态与理想安全状态的差距。

城市安全性评价重点关注对城市生态、社会和经济安全的综合评估或细分领域评估(如生态安全评价又可以细分为城市环境安全评价、城市资源安全评价、城市生物安全评价等)。不同领域的安全评价,会关注特定领域的影响因素和风险因素,评价的结果也为特定领域的城市安全管理提供科学指导。学者们在学术研究中常常对特定领域的城市安全性进行评价,根据城市安全的相关要素衡量城市在社会、经济、生态等领域的安全性状态,并形成了一些较为常用的评价要素和指标体系。如衡量生态安全性的“驱动力—压力—状态—影响—响应”概念模型,衡量经济安全性的经济增长、产业结构、收入差异指标、对外连接度、财政收支等指标,衡量社会安全性的交通安全、生产安全和社会治安方面的指标。

同时,目前不少学者在风险分析和评估的基础上,基于能力恢复说^[19]、扰动说^[20-21]、提升能力说^[22-23]等韧性理论,结合风险危害、社区韧性、设施水平、风险应对能力等综合要素,对城市安全性进行系统评估。城市空间韧性评估中,常常依托基础设施韧性、制度韧性、经济韧性、社会韧性等不同维度,或针对韧性城市应具备的多功能性、冗余度、模块化、多样性、网络联结性、规划适应性等不同特质,或依据城市系统吸收外界扰动、学习和再组织、快速恢复正常和软硬件应对能力^[24]等方面,进行多层次、全面性的分析。

(二)城市风险及灾害评估模型构建

城市风险及灾害评估也可以根据关注的重点进行细分。例如,根据灾害来源可以划分为城市自然灾害评估、城市人为事故灾害评估和

城市技术灾害评估等；根据评估和事故发生的时间先后次序划分为灾前评估、灾中评估和灾后评估等类型。健全的灾害评估体系能够帮助我们保全已有的社会成果，保护城市中的人员、设施、财务和生态系统。通过城市灾害风险评估，能够更清晰地把数据呈现在公众视野，更准确地预知城市可能面临的灾害，并提出可行、有效的应对举措，以便更有效地进行灾害管理。

风险的产生可能是客观的和自然的，但我们对风险的评估却必然存有一定的主观性。风险可以理解为危险事件发生的可能性乘以其后果，或灾害造成某种严重后果的可能性。一个可能是灾难性的事件，例如7.0级的地震，会造成整个城市的破坏，但却是一个极低风险的事件。而极端高温或暴风雪等普通事件单独发生时可能不会造成重大影响，但因为它们发生的概率非常高，在累积考虑其频率和危害时，它们却构成较高的风险。因此，对风险源的分析需要综合考虑其危害的程度和发生的概率。

（三）城市防灾规划战略设计及实施路径

城市防灾规划在城市安全保障中占据核心地位。它系统地辨识与评估自然灾害与人为灾害的风险，精准定位城市面临的主要威胁，并据此设计相应的防控与应急措施。这一规划涉及工程技术、政策法规、管理体系、经济支撑及公众教育等多个维度，旨在全面提升城市的防灾韧性，最大限度减少灾害可能引发的损失。

合理的空间布局与基础设施规划，不仅强化了城市的抗灾能力，更为城市的可持续发展与经济社会的平稳运行奠定了坚实基础。通过科学预测城市的潜在风险，制定出既具前瞻性又切实可行的应对策略，确保规划方案与实际操作紧密衔接。城市防灾规划研究需采用多维度的分析框架，研究范畴涵盖灾害风险的识别与评估、防灾战略的制定与执行，以及灾后的恢

复与规划维护，研究方法应融合定性定量分析，运用模型模拟、历史数据分析及案例研究等多种手段。此外，跨部门协作、公众的广泛参与、积极借鉴国际先进经验等，都将有助于我们不断优化规划策略，提升防灾减灾的整体绩效。

（四）城市应急体系与社会综合治理创新

城市应急管理体系是确保城市安全运行的复合系统，涵盖预防、应对、处置和恢复等关键环节。该体系通过整合多元主体资源，形成多层次、多部门、多功能的网络，依托组织、预案、资源、技术和法律规范等基础要素，以及应急准备、监测预警、响应和恢复等活动要素，实现对突发事件的有效管理。

社会综合治理是社会矛盾、骚乱、暴恐治理的关键。有效治理需建立在对社会关系运行规律、群体性事件演变规律及暴力犯罪根源探析的基础上，采取规范、细致和精准的治理手段。城市安全学还需要聚焦社会综合治理的创新机制，探究多元方法和跨部门参与在提升社会治理效能方面的作用，通过对治理工具特点、实施方式及效果的研究推进工具优化，通过多维对比和案例分析的方式推进治理手段更新。

结语与展望

现代社会和城市的复杂性程度进一步提升，各系统要素的相互作用关系错综多变，城市面临的新兴风险、极端风险和复杂风险涌现^[25]，未来将在深度不确定的社会情境中迎接更大挑战。在总体国家安全观的指导下，国家安全学细化、深化、拓展至城市安全学，是我国在城市建设实践中作出的主动探索，充分彰显了“以人民为中心”的价值理念和发展路径的创新。发展并完善城市安全学科，有助于凝聚各相关学科理论和实践，促进知识、技术在城市特定安全

领域的交叉融合,以更多元、体系化的方式应对现实城市安全问题,提升城市系统的综合韧性水平,促进城市治理机制优化和创新。目前,学科建设的主要任务在于:依托研究内容框架,细化并拓展研究对象和研究内容;促进学科交叉融合,形成安全统领下多学科共同参与的综合研究体系,整合跨学科的知识、方法与技术;在国家安全、城市规划、城市经济等诸多学科教育中引入城市安全综合课程,培养具备跨学科视野和综合、创新思维的人才,以应对未来更复杂多变的城市安全挑战。

城市安全学科发展需密切关注风险形势演变,及时引入新技术和新方法,保持学科前沿领域的持续创新,同时回应最新呈现的安全问题。结合当前情景和研究进展,预估城市安全学科未来的研究重点将集中在:从关注应对外界风险源的防御性安全,转向从城市自身脆弱性和韧性上寻找出路^[26];聚焦微观层面的社区韧性提升和安全治理^[27-28],探索多源大数据^[29-31]、智慧响应^[32-33]和人工智能等在城市安全治理中的广泛应用,寻求城市安全管理、应急体系的快速反应、效率提升和机制优化^[34-35],建筑、街道、空间设计及城市结构方面^[36]的适应性策略,以及安全城市建设中的多主体协同和社区参与模式。

参考文献:

- [1] 谭纵波:《城市规划》[M],清华大学出版社,2005年,第4页。
- [2] 刘跃进:《绪论》[A],载沈国明主编《城市安全学》,华东师范大学出版社,2008年,第4页。
- [3] 董晓峰:《城市公共安全研究综述》[J],《城市问题》2007年第11期,第71-75页。
- [4] 乔尔·科特金:《全球城市史》[M],王旭译,社会科学文献出版社,2010年,第19页。
- [5] Crawford Stanley Holling, “Resilience and Stability of Ecological Systems” [J], *Annual Review of Ecology and Systematics*, 1973(4): 1-23.
- [6] UNISDR, *How to Make Cities More Resilient: A Handbook for Local Government Leaders* [M], Geneva: UNISDR, 2012: 10.
- [7] Carl Folke, “Resilience: The Emergence of a Perspective for Social – Ecological Systems Analyses” [J], *Global Environmental Change*, 2006, 16(3): 253-267.
- [8] David Richard Godschalk, “Urban Hazard Mitigation: Creating Resilient Cities” [J], *Natural Hazards Review*, 2003, 4(3): 136-143.
- [9] Jack Ahern, “From Fail-Safe to Safe-to-Fail: Sustainability and Resilience in the New Urban World” [J], *Land-use and Urban Planning*, 2011, 100(4): 341-343.
- [10] 郑杭生、洪大用:《中国转型期的社会安全隐患与对策》[J],《中国人民大学学报》2004年第2期,第2-9页。
- [11] 杨雪冬:《全球化、治理失效与社会安全》[J],《中国人民大学学报》2004年第2期,第17-24页。
- [12] 王龙、霍国庆:《社会安全的本源影响因素及其作用机理实证研究》[J],《管理评论》2019年第11期,第255-266页。
- [13] Michael Hill, “Insecurity and Social Security” [A], in John Vail, Jane Wheelock and Michael Hill, *Insecure Times: Living with Insecurity in Contemporary Society*, London: Routledge, 1999.
- [14] 本·威尔逊:《大城市的兴衰:人类文明的乌托邦与反乌托邦》[M],湖南文艺出版社,2023年,第2页。
- [15] 陈梦远:《国际区域经济韧性研究进展——基于演化论的理论分析框架介绍》[J],《地理科学进展》2017年第11期,第1435-1444页。
- [16] UNDRR, “Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2022(GAR2022): Our World at Risk” [EB/OL], Accessed January 5, 2025, <https://www.undrr.org/gar2022-our-world-risk>.
- [17] 阿尤布·谢里菲:《韧性城市形态:概念框架》[A],载《韧性城市规划的理论与实践》,中国建筑工业出版社,2020年,第135-136页。

- [18] 张翰卿、戴慎志:《城市安全规划研究综述》[J],《城市规划学刊》2005年第2期,第38-44页。
- [19] Paul Timmerman, “Vulnerability, Resilience and the Collapse of Society” [J], *Environmental Monograph*, 1981 (1): 58-59.
- [20] Richard J.T. Klein, Robert J. Nicholls and Fiona Thomalla, “Resilience to Natural Hazards: How Useful is This Concept?” [J], *Environmental Hazards*, 2003(5): 35-45.
- [21] Andrew C. Cashman, “Case Study of Institutional and Social Responses to Flooding: Reforming for Resilience” [J], *Journal of Flood Risk Management*, 2011(4): 33-41.
- [22] W. Neil Adger, Trevor P. Hughes, Carl Folke, Stephen R. Carpenter and Johan Rockström, “Social-Ecological Resilience to Coastal Disasters” [J], *Science*, 2005(309): 1036-1039.
- [23] Stephen R. Carpenter, Brian H. Walker, John M. Anderies and Niklas Abel, “From Metaphor to Measurement: Resilience of What to What?” [J], *Ecosystems*, 2001(4): 765-781.
- [24] 周利敏:《韧性城市:风险治理及指标建构——兼论国际案例》[J],《北京行政学院学报》2016年第2期,第13-20页。
- [25] 张超、翁文国、陈勇、代宝乾、秦挺鑫:《城市安全风险特征及对风险管理的启示》[J],《中国安全科学学报》2024年第1期,第223-230页。
- [26] 高恩新:《防御性、脆弱性与韧性:城市安全管理的三重变奏》[J],《中国行政管理》2016年第11期,第105-110页。
- [27] 谷甜甜、杜佩佩、倪国栋、刘坦、朱敏:《基于CiteSpace的国内城市社区安全研究评述与展望》[J],《中国安全生产科学技术》2024年第4期,第193-198页。
- [28] Emily Chamlee-Wright and Daniel M. Rothschild, “Disastrous Uncertainty: How Government Disaster Policy Undermines Community Rebound” [J], *Mercatus Policy Series, Policy Comment*, 2007(9).
- [29] 石娟、郑鹏、常丁懿:《大数据环境下的城市公共安全治理:区块链技术赋能》[J],《中国安全科学学报》2021年第2期,第24-32页。
- [30] 吴俊杰、郑凌方、杜文宇、王静远:《从风险预测到风险溯源:大数据赋能城市安全管理的行动设计研究》[J],《管理世界》2020年第8期,第189-202页。
- [31] 赵发珍、王超、曲宗希:《大数据驱动的城市公共安全治理模式研究——一个整合性分析框架》[J],《情报杂志》2020年第6期,第151、179-186页。
- [32] 张艳丰、王羽西、邹凯、刘亚丽:《智慧城市信息安全影响因素与关联路径研究——基于扎根理论的探索性分析》[J],《情报科学》2021年第5期,第34-40、46页。
- [33] 阳富强、林子燚、邱东阳:《基于CiteSpace的国内城市公共安全可视化研究分析》[J],《福州大学学报(自然科学版)》2021年第1期,第121-127页。
- [34] Pan Tang and Shiyi Lai, “A Framework for Managing Public Security Risks With Complex Interactions in Cities and its Application Evidenced From Shenzhen City in China” [J], *Cities*, 2019, 95(1): 1-13.
- [35] 同[30]。
- [36] 阿斯特里德·皮伯:《特大城市VS.城市蔓延;密集化VS.社会分散》[A],载杜鹏、安东尼·伍德、王桢栋主编,《未来城市:应对碳、气候和社会危机——世界高层建筑与都市人居前沿研究与案例解读》,同济大学出版社,2024年,第188页。

作者简介:杨卡,国际关系学院教授,博士生导师。

责任编辑:卢小文

URBAN INSIGHT

Vol.95, No.1, 2025

ABSTRACTS

Research in the Development of the GBA

The Network Structure Characteristics and Influencing Factors of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area from the Perspective of Multidimensional Element Flow Space 4

Wang Qisong, Chen Gang and Zheng Manyin

Abstract: Flow space functions as a pivotal mechanism for cross-boundary integration and development within urban agglomerations, complementing the spatial mechanisms established by administrative boundaries to shape urban and regional development. By leveraging the theory of flow space, this study examines the diverse network structures within the Guangdong - Hong Kong - Macao Greater Bay Area to provide a comprehensive understanding of the evolution of regional spatial structures and to evaluate the implementation of development strategies. Specifically, the study constructs and analyzes the economic, technological, and information flow networks for the years 2015 and 2020, identifying the evolutionary characteristics and influencing factors of the flow space network structure in the Greater Bay Area. The findings reveal that (1) The multidimensional flow space networks of the GBA all exhibit a core node structure centered around Guangzhou, Shenzhen, and Hong Kong, with the network centrality of Foshan, Zhuhai, and Dongguan gradually increasing; (2) The multidimensional flow space networks of the GBA have gradually shifted from a “Λ” pattern to a “Δ” spatial pattern; (3) The network correlation exhibits a hierarchy of economy-technology > technology-information > economy-information; (4) The results of the QAP regression indicate that administrative relations, the level of science and education, and the transportation accessibility have significant and increasing impacts on the multidimensional networks, contributing to the commonalities in the network structures of the GBA. Conversely, the influences of economic development and the industrial system have decreased, leading to differences in the network structures.

Keywords: flow space; multiple network structures; urban network; influencing factors; the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area

Trends, Constraints, and Strategies to Boost Household Consumption: An Analysis Based on a Survey of Household Consumption in Guangzhou 18

He Jiang and Zhang Xiaoying

Abstract: This study analyzes the consumption patterns of urban residents in Guangzhou based on survey data.

The findings indicate that, although consumption has shown some recovery since 2023, the rebound has fallen short of expectations. New trends and characteristics have emerged in terms of consumer attitudes, spending content, consumption methods, and scenarios. Several constraints hinder the upgrading of consumption quality: from the demand side, there is insufficient consumer willingness and purchasing power; from the supply side, the adaptability of consumption scenarios to market needs remains inadequate; and from the environmental perspective, transportation conditions and consumer rights protection require further improvement. This study suggests a comprehensive approach to stimulate consumption, which includes enhancing consumer capacity, boosting willingness, expanding service consumption, innovating consumption scenarios, developing urban commercial districts, and optimizing the overall consumption environment.

Keywords: household consumption; boosting consumption, consumer willingness; consumption scenarios; consumption upgrading

City Talks

Exploring Strategic Pathways for China's Urban Development in a Time of Great Changes: Part I 31

Li Xiaojiang, Qiu Baoxing, Ye Jiaan, Wu Fulong, Lin Chusheng, Fan Zhifeng, He Shenjing and Yi Chengdong

Urban Space

Transforming Governance Structure in Regional Spatial Planning from the Perspective of Control Rights: A Case Study of the Guangdong Greenways 63

Liu Zheng, Li Qianru, Lu Jingsheng, and Wang Shifu

Abstract: The effectiveness of regional governance hinges upon its governance structure. However, this consideration is often absent from studies of the establishment and maintenance of regional greenways, a globally popular regional project for sustainability. Specifically, little research has been done to understand the influence of centralized governance structures on greenway development at the regional level. In this study, we examine three greenway schemes in Guangdong Province, China, to elaborate on the government practices within a centralized institutional framework and the related challenges in governance. Analyzing the distribution of control rights during planning and implementation, this study identifies key characteristics and the associated challenges of governance practices under centralized structures. The provincial government has been proactively and pragmatically refining its regional policies to address issues in early institutional arrangements, through formulating planning decisions, conducting policy evaluations, enhancing policy practices, and facilitating multi-level collaboration with local governments.

Keywords: regional governance; governance structure; control rights; regional greenways

Construction of the People's Subjectivity in Urban Public Spaces and Its Performance Evaluation 75

Xiao Jing, Jiang Jieru, Liu Huanning, Tao Jianyu, and Cao Ke

Abstract: This study examines the fragmented subjectivity of urban public spaces under capitalist production relations, characterized by the separation of producers and consumers, the divide between elites and the masses, and the differentiation of social groups, as well as the supply-demand tensions arising from these dynamics. Guided by the core principle of the "People's City", the study analyzes the characteristics of people's subjectivity in urban public spaces and the orientation toward co-construction and sharing, and accordingly develops its characteristics evaluation and performance appraisal method, addressing three levels of public space needs: material, spiritual, and participatory. The framework introduces three spatial feature evaluation criteria: usability, representativeness, and constructiveness, as well as six evaluation elements: comfortableness, convenience, recognizability, regionalism, inclusiveness, and participality, and three performance measurement indicators: satisfaction, sense of belonging, and frequency of use. The findings reveal that while urban public spaces in China have generally achieved high levels of comfort and convenience, they exhibit significant deficiencies in cultural contextual identities and participatory engagement, failing to fully embody the intrinsic characteristics of the people's subjectivity. In response, the study proposes a "trinity" construction path and renewal measures of people's subjectivity in urban public spaces which includes usability, representativeness, and constructiveness as a whole. And it concludes that in the context of the "people's city", the dialectical unity of "built by the people" and "built for the people" represents both the pathway and objective of urban development, emphasizing the necessity of balancing these two aspects.

Keywords: the people's city; public space; the people's subjectivity; spatial performance evaluation; co-construction and sharing

Leaving Space for Potential: Characteristics and Revitalization Strategies of Negative Spaces in Historic Cultural Districts: A Case Study of the Former Customs Building and Surrounding Areas in Guangzhou 89

Su Peiying, Tang Zhe, and Wang Shaobin

Abstract: Exploring the formation and characteristics of negative spaces in historic cultural districts and developing corresponding design strategies tailored to the needs of both the space and its users, is vital for the revitalization and preservation of these areas. This approach also facilitates the integration of residential, productive, and ecological functions. Addressing the prevailing "negative interpretations" of negative spaces in domestic planning and design practices, this study argues that negative spaces are those that exist outside of functional buildings within the overall planning and design framework. When these spaces suffer from functional misalignments, careful planning and design interventions can turn them into dynamic and balanced areas that interact harmoniously with their surroundings. Using the Former Customs Building and its surrounding areas in Guangzhou as a case, the study examines existing spatial conditions and proposes strategies for functional transformation and design

optimization. These approaches address issues such as limited spatial appeal and imbalances in planning and management. The findings aim to provide practical insights into balancing historic preservation with urban growth, optimizing spatial layouts, enhancing spatial quality, and fostering urban vitality.

Keywords: negative spaces; historic cultural districts; functional transformation; spatial regeneration; vibrant cities

Urban Society

Creative Transformation of the “No-Litigation” Culture in Urban Community-Level Governance: A Case Study of Changqing Garden Management Committee in Dongxihu District, Wuhan City, Hubei Province 100

Huang Kaibin

Abstract: The “no-litigation” culture, rooted in rural China, forms an integral part of traditional Chinese culture. It aligns with the “Fengqiao Experience”, a model of excellent social governance by the Communist Party of China, focused on advancing community-level governance. The creative transformation of the “no-litigation” culture within urban community-level governance is a significant practice in upholding and developing the “Fengqiao Experience”. Based on a case analysis, this study reveals that, within urban communities, strengthening party organizations, leveraging the authority of senior party members, and revitalizing traditional forms of local leadership can effectively resolve most minor conflicts and disputes at the community level. Additionally, party-led initiatives that foster emotional authority help to build trust and promote conflict resolution. The study concludes that the integration of “no-litigation” culture with community-level party development offers a theoretically feasible and innovative approach to urban governance.

Keywords: “no-litigation” culture; Fengqiao Experience; urban community-level governance; creative transformation; innovative integration

The Practical Characteristics and Operational Logic of “Community Partners”: An Analysis Based on the 5W Model of Joint Contribution 111

Zhang Liangguang

Abstract: The emergence of the “community partner” model shifts residents from passive service recipients to active partners engaged in joint contribution, broad participation, and benefit sharing. This innovative approach enhances community governance systems, strengthens residents’ capacity for self-governance, and addresses current challenges in community management. This study, based on the 5W cooperative production model, analyzes the practical characteristics and operational logic of “community partners” in the provision of community public services. It is found that individuals, enterprises, and social organizations are the main participants (Who); service design, implementation, and evaluation are the critical stages (When); and the joint contribution process yields du-

al outcomes of service provision and value creation (What). Economic incentives, diverse governance needs, and the improvement of citizens' qualities drive this model (Why), with regional policy environments and infrastructure playing a key role in shaping the forms and outcomes of joint contribution (Where). The study highlights how the "community partner" model enriches the practice of joint contribution, introduces a complex dynamic mechanism, and opens new avenues for creating public value in communities. However, it stresses the importance of guiding the public nature of "community partners" and improving performance evaluation mechanisms to maximize their positive impact on community public services.

Keywords: joint contribution; community partners; community public services; community-level governance

The Role of Medical Social Work in Building Dementia Care Communities: Practical Mechanisms and Emerging Trends 122

Wang Jinyang

Abstract: Amid the accelerating process of population aging, investigating how medical social work contributes to the development of dementia care communities holds profound significance for improving the elderly healthcare system and advancing the Healthy China initiative. This article, based on a case study of medical social workers' involvement in dementia care in D Community, Beijing, employs observation and interviews to analyze the challenges of fragmented care and health need confronting dementia patients. Furthermore, it summarizes the methodological approaches of medical social work in fostering community-based dementia care networks. The study highlights the role of medical social work in promoting three layers of care communities: emotional communities (micro-level), resource-sharing communities (meso-level), and collaborative action communities (macro-level). The study recommends enhancing the service capacity of medical social work, integrating digital technologies, and advancing dementia care development from the initial "community formation" phase to the mature "community consolidation" phase.

Keywords: medical social work; senile dementia patients; fragmented care; elder care community; Healthy China initiative

Smart City

Building Data Platforms for Urban Intelligent Connected Vehicles: Requirements, Current Status, and Challenges 137

Sun Xuan, Zhao Jia, Xu Yaozong, and Ge Peng

Abstract: The rapid development of intelligent and connected vehicle (ICV) technologies has led to profound transformations in the automotive industry and its deep integration with urban governance, signaling that the construction of smart cities in the New Era has entered a period of significant breakthroughs. While national and local

policy support has driven significant progress in the construction of ICV data platforms within pilot zones, the development of city-level platforms faces multifaceted challenges. These include coordinating and aligning stakeholder interests, unlocking and leveraging the full potential of data, and innovating sustainable application models. To realize their value and ensure long-term viability, city-level ICV data platforms require the establishment of a robust data application ecosystem. This ecosystem must encompass comprehensive lifecycle data management, seamless cross-departmental data sharing, and the integration of multi-domain applications, the creation of a robust multi-domain application ecosystem for innovation and growth.

Keywords: intelligent connected vehicles; data platform; smart city; new infrastructure; data application ecosystem

Urban Fronts

Urban Safety Science: Content, Risks, and Safeguards from an Interdisciplinary Perspective 149

Yang Ka

Abstract: As cities increasingly face uncertainty and complex risks, the interdisciplinary field of urban safety remains in its early stages of development. This study aims to define the scope of urban safety science and establish a structured disciplinary framework. It identifies urban social, economic, and ecological safety as its core components, explores natural, material, and social risk drivers, and proposes a multi-faceted resilience-building and technology system aimed at disaster prevention and mitigation. The foundational work of this study, which focuses on urban safety, contributes to the further refinement of the research framework within the discipline of urban safety science.

Keywords: urban safety science; urban risks; resilience; disaster prevention

*(Initial Translation: Tingting Wang, MTI Graduate Student at Renmin University of China;
Translation and Revision: Yunping Niu, Professor at Renmin University of China.)*