
建设包容性城市促进城市协调发展

王祖强 杨红新

(中共浙江省委党校 软科学研究所, 浙江 杭州 31121)

【摘要】从城市发展的最终目的——不断满足城市居民生存和发展的需要出发,总结出包容性城市的主要特征;通过分析浙江省在城市发展中存在的问题,找出阻碍城市包容性的主要因素;结合包容性城市的理念,提出加快浙江建设包容性城市的对策。

【关键词】包容性城市; 特征; 浙江; 对策

【中图分类号】F290

【文献标识码】A

【文章编号】1008-4479 (2012) 05-0069-05

2000 年联合国人居署首次提出了包容性城市的概念,包容性城市是指城市中的每个人不论财富、性别、年龄、种族或宗教信仰,均得以利用城市所能提供的机会参与生产性活动。美国学者 Neil. P. Kittredge (2004) 和 Mc Kinsey Global Institute (2010) 分别从城市发展收益均等分配的角度和城市经济社会整体持续发展的角度对包容性城市进行了研究。国内学者谭国太 (2008)、宋晓梅、杜鹃 (2009)、张景秋 (2010)、张宇钟 (2010) 分别从农民工与城市居民的融合,地域开放性、保障弱势群体权利、吸引各类人才集聚的能力,城市文化包容性对城市发展的重要性角度对包容性城市进行了研究。国内外学者和研究机构从不同方面对包容性城市进行了研究,但是关于包容性城市内容没有进一步深化,没有归纳出建设包容性城市的整体建议。

本文在借鉴国内外学者和研究机构对包容性城市研究的基础上,概括出包容性城市的特征,深化了对包容性城市的认识,分析了浙江城市发展中阻碍城市包容性因素,运用包容性城市的理念,为浙江加快建设包容性城市提出了对策。

一、包容性城市的特征及意义

(一) 包容性城市的特征

城市的包容性既反映了城市对来自不同地域、不同语言、不同文化背景、不同价值观的人群的接纳程度;也反映了城市不断满足居民日益增长的生存和发展的要求,更反映了不同群体,特别是弱势群体能够分享城市发展成果的程度。

结合联合国提出的包容性城市的概念及国内外学者的研究成果,我们认为,包容性城市应该具有以下基本特征:

1. 更加合理的财富分配。基本满足城镇居民正常的居住需求,不断缩小不同行业之间、不同性质单位之间的收入差距,逐步提高最低工资标准和实现农民工与城镇居民之间同工同酬待遇。
2. 创新型的城市管理模式。以人为中心,更多的关注弱势群体的利益诉求,不断创新城市管理的模式,让更多的人能够参

收稿日期: 2012-09-10

作者简介: 王祖强 (1966-), 男, 浙江诸暨人, 中共浙江省委党校软科学研究所所长, 浙江省科学发展观与浙江发展研究中心研究员, 经济学博士, 教授; 杨红新 (1987-), 男, 河南周口人, 中共浙江省委党校硕士研究生。

与到城市管理当中，不断提高公共政策制定的科学性。

3. 公共服务的均等化。逐步消除各种人为因素给外来人口带来的不公平待遇，进一步解决其在就业、幼托、教育、住房、社会保障等方面遇到的困难，不断扩大农民工的大病医疗保险和工伤保险的覆盖范围，逐步实现外来人口与本地人口在基本公共服务方面的均等化。

4. 多元文化的和谐共生。城市发展、创新、创造离不开文化的支撑，文化已成为推进城市创新发展的内在驱动因素。外来人口带来的异地文化与本地文化、乡村文化与城市文化、历史文化与现代文化应在城市中共存与发展。

综合包容性城市的特点，笔者认为包容性城市是以人为中心，通过营造包容性的城市环境不断满足居民生存和发展的需要，让每一个在城市工作、生活的人都能机会均等的利用城市发展提供的机会实现自己的全面发展，都能公平合理的分享城市发展的成果，实现人与人、人与社会之间和谐发展的城市。

（二）建设包容性城市的重要意义

建设包容性城市是城市发展理念由单纯数量增长向数量与质量共同提升的转变。包容性城市要求城市的发展决不仅是经济的增长和城市规模的扩大，更要有社会的进步；不仅是城市整体上的发展，更是组成城市的人体——人的全面发展；不仅是财富的创造，更是财富的共享。城市的发展应是不断满足城市主体一人的生存和发展的需要，而城市是由不同的异质个体所组成的一个相对比较的、相对稠密的、相对长久的聚居地，不同的个体之间容易产生矛盾和冲突，这就需要城市的发展要具有包容性，正确认识到个体之间的差异，通过建立包容性的城市环境，加大对弱势群体的关注力度，逐步解决存在的不公平不公正的问题，使每个人都能共享城市发展的成果。另外，城市包容程度的提升，也能够不断增强城市的吸引力，加快农村人口向城市集聚，推进整个社会向城市社会转型的进程。

二、阻碍浙江城市包容性的主要因素

2010 年浙江城市人口水平达到 61.6%，已经进入城市主导全省经济社会发展的新的阶段。但是我们不能只看到城市化水平提高的积极的一面，更应该看到城市发展中存在的问题。近年来，住房价格过快上涨，贫富差距日益扩大，基本公共服务的非均等化，城市不同文化圈层之间的对抗与冲突；城市形象与小摊小贩正当的谋生权益能否同时兼顾等问题的存在，日益影响到城市的健康持续发展。

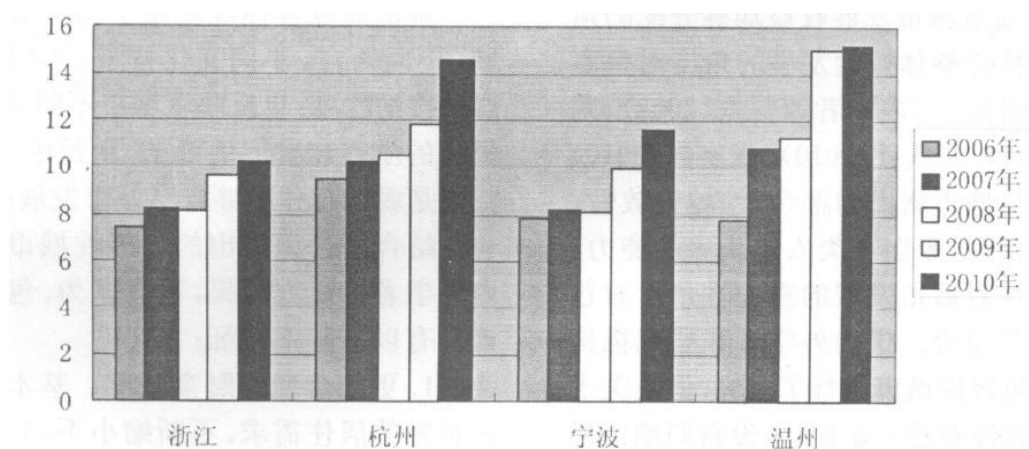


图 1 2006~2010 年浙江省主要城市的房价收入比

资料来源：根据 2007~2011 年浙江省统计年鉴整理、计算而得。

（一）房价水平居高不下

房价高企在增加城市居民负担的同时，城市化水平增长速度趋缓。近年来，过快的房价上涨形成的高房价已经超过了城镇居民和进城务工人员的可支付能力。以三口之家购买 90 平方米的住房来衡量，2006~2010 年，浙江省、杭州、宁波、温州的房价收入比在快速上升（图 1），2010 年浙江省、杭宁温的房价收入比均大于 10.23，温州的房价收入比大于 15。浙江省 2010 年城市的房价收入比，远远高出联合国人居中心“合理的住房价格”的房价收入比 3~6 的水平。房价高涨是城市化水平增长速度趋缓的重要因素之一，2010 年浙江全省城市商品住宅平均销售价格 9332 元/平方米是 2006 年 4510 元/平方米的 2.07 倍；2006~2010 年浙江的城市化水平增加速度低于全国 0.68 个百分点。

（二）收入差距日益扩大

收入分配制度的不合理使得城市居民的收入差距逐渐扩大。浙江的最低工资标准虽然作了 9 次调整，但是 2010 年的最低工资标准的最高档为 1100 元/月只能达到城镇单位在岗职工标准的 31.8%，严重低于 40%~60%的国际标准，并且最低工资保障制度也不能得到严格执行。行业之间的工资收入差距越来越大，平均工资最高的金融业与最低的住宿和餐饮业的工资差距，由 2005 年的 3.17 倍扩大到 2010 年的 4.52 倍，高于主要发达国家不同行业工资差距 1.6~2.5 的平均水平。不同性质的城镇单位在岗职工的平均工资之间也存在着明显的差距，2010 年国有单位在岗职工的平均工资分别是城镇集体单位、其他单位在岗职工平均工资的 1.82 倍、1.94 倍。虽然农民工构成了很多企业一线工人的主体，尤其是那些劳动强度大的工种，但是同工不同酬使得绝大多数农民工工资水平收入水平明显低于城镇职工。

（三）城市管理相对滞后

对流动人口的服务管理水平滞后与经济社会发展的需要。浙江省流动人口规模从 2000 年的 404.2 万人增加到 2010 年的 2037.3 万人（图 2），并呈现出逐年递增的趋势，浙江省流动人口总量连续 10 年居全国第二位。城市政府对流动人口的社会服务管理水平与流动人口来源分散且流动性强的特点不相适应。第一，重管理管制，轻服务关心。忽视流动人口的巨大贡献和应享受的权利，过多的强调义务和责任。第二，重直接管理，缺少社区参与。基层执行组织的社区缺乏行政的综合协调与管理职能，信息传递失效。第三，重经济利用，轻社会融入。公民身份的政治参与缺乏保障，处于“集体失语状态”；本地人对其存在排外、歧视心理；外来流动人口缺乏归属感，难以融入主流社会。

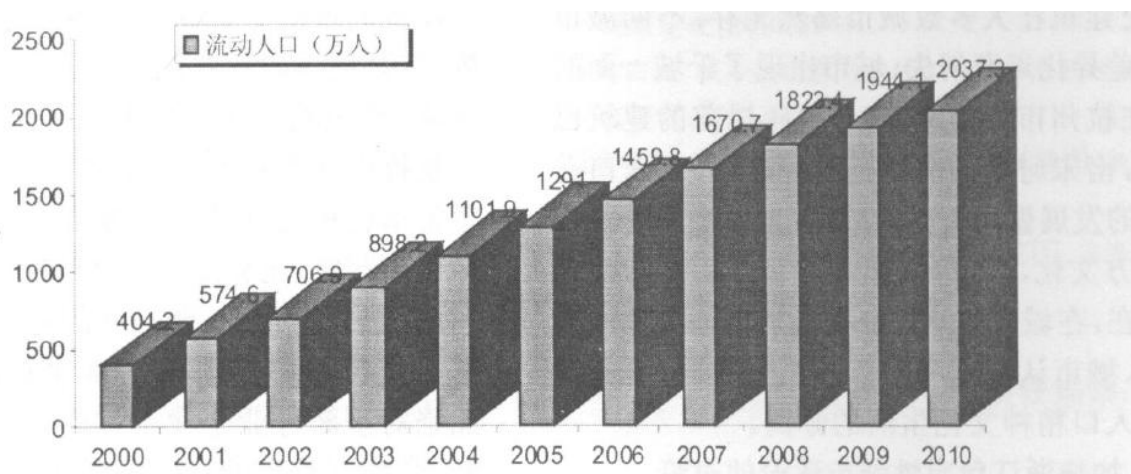


图 2 2000~2010 年浙江省流动人口规模

资料来源：根据浙江省公安厅历年暂住人口统计数据编制

城市管理缺乏市民的有效参与。公共政策不能反映城市各阶层居民真正的利益诉求，不能有效协调城市各个利益群体之间的矛盾，有些政策没有考虑到外来务工人员的需要，也间接造成了城市管理的混乱。缺乏人性化的城市管理，城管执法人员对小商小贩的围追堵截，小商小贩几乎成了城管执法人员的敌人；执法人员使用暴力、威胁等手段执法，使得小商小贩或困难群体的合法权益得不到有效维护。

（四）公共服务的非均等化

公共服务的非均等化使得城市中外来人口在就业、幼托、教育、住房、社会保障等方面面临着一系列困难。浙江省城镇人口从 2000 年的 2235.66 万增加到 2010 年的 3354.06 万，10 年间平均每年增加 111.84 万人，相当于一个大城市的人口规模，其中向城市转移的农村人口构成了城市外来人口的主体，在身份上以农民工为主。城市中大量的外来人口，有效的缓解了城市劳动力的结构性紧缺，有力促进了城市区域经济发展和第三产业的健康成长，是城市经济发展的动力和基础；但是却不能享受到公平的公共服务，子女就学难、费用高、借读费和赞助费要占到费用支出的三成以上，特别是在城市公办学校就读的子女，缴纳的借读费和赞助费更高。从目前看，针对农民工的社会保障体系依然较为薄弱，特别是针对农民工的大病医疗保险和工伤保险的覆盖面仍然偏窄，大部分农民工尚未纳入医疗保险和工伤保险的范围，使得这些在城市工作的农民工缺乏基本的社会保障，农民工“因病致贫”、“因病返贫”现象并不鲜见。

（五）城市文化危机

多样性文化的矛盾与冲突。在日益走向城市化、商业化、时尚化乃至虚拟化的当代文化生活中，一方面，传统与当代之间明显的文化冲突，这种冲突使传统乡民文化习俗和观念显得古旧、愚昧而落后；另一方面，当代文化消费产品中又存在着以种种形式仿制或重构着乡土文化符号，把传统民俗制作成新的时尚消费品。在城市大拆大建过程中，不断的推倒旧建筑和竖立新建筑，历史建筑在大多数城市荡然无存，不同城市之间的差异化逐渐消失，城市出现了千城一面的现象。在杭州市中山路上，一百年以前的建筑已经很少，南宋时期的房子已经绝迹。外来人口在为城市的发展做出贡献的同时，也带来了各具特色的地方文化。城市文化对外来文化排斥的结果表现在，在城市生活的外来人口精神文化生活的贫乏、城市认同感和城市归属感的缺失，与城市本地人口精神文化生活的分离。

三、加快浙江包容性城市建设的对策

浙江城市的发展正处于由数量增长向质量提升的方向转变，为包容性城市的建设提供了良好机遇；同时由于包容性城市的建设涉及到经济、社会、文化等多个方面，是一个复杂的系统工程，因此，当前应该把包容性城市的理念融入城市的发展当中，通过加强保障住房、调节收入分配差距、创新城市管理模式、推进基本公共服务均等化、加快文化融合来营造包容性的城市环境，以促进浙江城市健康协调发展。

（一）加快保障房建设，实现居者有其屋

加大保障性住房建设，提高保障性住房覆盖面。廉租房、公租房、经济适用住房、拆迁安置住房的建设，既是解决中低收入人群、城市拆迁居民、被征地农民和外来务工人员的居住问题的需要，也是维护城市社会稳定的需要。一是大力推进公共租赁住房等保障性住房建设，以扩大城市住房保障覆盖面为重点，在全面解决城市低收入家庭住房困难的同时，逐步构建解决城市中等偏下收入家庭住房困难问题的住房保障体系。二是大力开展危旧房改造和限价商品房等建设，充分发挥政府的支持和引导作用，逐步构建改善其他住房困难家庭居住条件的政策支持体系。三是大力加强市场调节，优化土地和商品住房供应结构，加快普通商品住房建设，缓解市场供求结构矛盾，规范市场秩序，以满足自住型普通住房需求为重点，逐步构建基本满足不同层次住房需求的商品住房体系。

（二）加强收入分配调节力度，逐步缩小贫富差距

调整国民收入分配格局，深化收入分配制度改革，逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重和劳动者报酬在初次分配中的比重。一是进一步提高最低工资标准，健全并落实最低工资制度；二是逐步改变农民工工资长期被过分压低的现象，形成农民工与城市职工同工同酬的机制。三是提高企业职工工资水平，建立企业职工工资正常增长和支付保障机制，推动企业建立工资集体协商制度，充分发挥工会组织为劳动者维权的作用，建立跨行业、跨地区的处理劳工关系的雇主组织。四是改革国有企业工资总额管理办法，加强对垄断行业企业工资监管，打破行政性垄断，合理调整行业之间的收入水平；五是在保证社会公平的同时，加强国民收入二次再分配的力度，缓解行业间和社会阶层间的分配不公，在以不损失经济和社会效率的条件下缩小贫富差距。

（三）不断创新城市管理模式

鼓励公众积极参与城市公共决策的制定。公共政策的制定需要本地市民和外来人员的共同参与，不断扩大居民参与公共政策的范围，积极吸纳各阶层、各群体的意见，重视弱势群体的利益诉求，提高公共决策的民主性、科学性。

加大对社会底层合法权益的维护。政府在制定城市、城镇规划时，要确定相应的经营场所以供农产品、日用小商品等经营者从事经营；城市管理执法人员在执法过程中要体现以人为本的原则，禁止暴力执法，倡导文明执法。

创新外来人口服务管理模式。以包容性理念为指导，把管理和服务的权限和责任下放到街道和社区居委会，寓管理于服务之中，在政府和社区组织互动基础之上，形成政府依法行政、公民依法自治、其他社会组织参与公共管理和服务的互动式人口服务治理模式。

（四）持续推进基本公共服务的均等化

推进基本公共服务均等化，不断增强外来人口的归属感。积极稳妥地推进城镇户籍、住房、就业、教育、社会保障等制度改革，打破城乡户籍制度以及城乡公共服务体系的行政分割，进一步剥离附着在户口上的不公平福利制度，逐步将农民工统一纳入本地各项社会管理之中。不断创新公共服务均等化的体制机制，扩大公共服务的覆盖面，实现外来人口与本地人口在就业服务和基本社会保障等“基本民生性服务”方面的均等化，在义务教育、公共卫生和基本医疗、公共文化等“公共事业性服务”方面的均等化，在公益性基础设施和生态环境保护等“公益基础性服务”方面的均等化。要让外来人口真正享受到市民权利，分享到城市发展的成果，不断提高其对城市的认同感和归属感。

（五）多元文化和共生

促进现代文化、乡土文化、传统民俗、历史文化等多种文化的共生共融。多样性的文化才能满足不同层次城市居民的文化需求，才能使居民的精神文化生活更加丰富。保护民俗其实就是保护民俗所依托的文化群体的生活与活动空间。通过保护工作来增强都市市民与村民的文化交流与沟通，使得传统民俗活动逐渐成为当代都市文化一个有机成分，不断改善当代都市人生活的文化生态状况。城市的发展是一个过程，包括历史、现在和未来；城市的发展不是推倒重建，而是在继承；不应忽视历史文化，在应尊重和继承历史文化的基础上，加大对历史文化的保护力度，充分发挥历史文化对城市发展的长期促进作用。历史文化和现代文化之间不存在必然的冲突，现代文化和历史文化的兼容才能突出城市发展的特色，彰显城市的魅力。

参考文献：

[1] Neil. P. Kittredge. Beijing City Planning & Construction Review[J]. 2004, (5).

[2] Mc Kinsey Global Institute . India's urban awakening:Building inclusive cities , sustaining economic growth[R]. April 2010.

[3] 张景秋. 北京的文化包容性与世界城市的建设[J]. 北京规划建设, 2010: 39~41.

[4] 谭国太. 城市化进程中农民工与城市居民的融合[J]. 重庆行政, 2008, (4): 40~42.

[5] 宋晓梅, 杜鹃. 包容——北京的城市性格[J]. 数据, 2009, (11): 31~32.

[6] 张宇钟. 城市发展与包容性关系研究[J]. 上海行政学院学报, 2010, (1): 85.