

人民城市的理论逻辑、历史逻辑与实践逻辑

◎唐亚林 郝文强 (复旦大学国际关系与公共事务学院,上海 200433)

摘要:“人民城市人民建,人民城市为人民”的人民城市理念,致力于“共建共治共享”的现代城市文明建设,体现了城市人民性的根本属性,开创了人类社会城市化发展与繁荣的“人民城市论”新型理论范式的建构之路。人民性是人民城市论的本质特征,城市功能性的不断扩容将国家发展与人民幸福联结起来,推动城市性、人民性与国家性有机统一的人民城市理论体系的建构。在城市发展从有机体向生命体再向文明体的演变历程中,人民的主体性地位逐渐得到确立,人民城市成为展现社会主义现代化文明的世界窗口。新中国成立以来,超大特大城市在实现国家从工业化到现代化再到中华民族伟大复兴的进阶式战略目标过程中,努力建构回应人民需求、维护人民利益、实现人民价值和人民当家作主的人民城市。人民城市的建设与实践,既开辟了中国特色社会主义现代化城市的新型发展道路,又标志着人类社会城市理论新范式的建构与成长,对于构建人类城市文明共同体具有重大的理论、历史与实践意义。

关键词:人民城市论;人民性;城市文明体;城市共同体

中图分类号:D616;F299.21 **文献标志码:**A **文章编号:**1005-460X(2023)06-0013-10

DOI:10.16637/j.cnki.23-1360/d.2023.06.002

2019年11月2日,习近平在上海考察时指出:“城市是人民的城市,人民城市为人民。无论是城市规划还是城市建设,无论是新城区建设还是老城区改造,都要坚持以人民为中心,聚焦人民群众的需求,合理安排生产、生活、生态空间,走内涵式、集约型、绿色化的高质量发展路子,努力创造宜业、宜居、宜乐、宜游的良好环境,让人民有更多获得感,为人民创造更加幸福的美好生活。”^[1]

习近平提出的“人民城市人民建,人民城市为人民”的重要理念,标志着我国城市发展理论的一个重大飞跃,即将“忽视人”的“城市是增长机器”的城市增长理论范式,推进到“重视人”的“城市是人民的城市”的社会主义现代化城市发展新阶段,并型构了“为了人”的“城市为人民创造更加幸福美好生活”的“人民城市论”之新型理论范式。人民城市理论与实践的双重创新进展,标志着人类社会城市理论的新发展与理论范式的新建构,意味着当代中国

已进入一个基于人民本位观的现代城市发展的新时代。

一、城市理论从聚落论到增长机器论再到人民城市论的演进

对城市的认知,如今人们经常传颂的话语,要么是“城市是文化的大熔炉”,要么是“城市,让生活更美好”,而缺乏对城市是人民城市这一本质属性的根本思考。著名的城市理论家刘易斯·芒福德从世界的多样性与城市的发展史视角,把城市的发展与世界的多样性有机相连,认为城市发展史就是世界演化史。“一座城市,象征地看,就是一个世界,而这个世界,从许多实际的内容来看,已变成一座城市”^[2]。

城市成为人类社会的一种普遍聚落形态,发生在从旧石器时代向新石器时代的转换时期,距今大约有5,000年的历史,其最初的三大标志分别是围绕祭祀而兴起的祭司阶层与神庙的出现、围绕交易

收稿日期:2023-05-15

基金项目:教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“新时代特大城市管理创新机制研究”(20JZD030);2022年东方英才计划领军项目

作者简介:唐亚林,复旦大学国际关系与公共事务学院教授,博士研究生导师,苏州大学中国特色城镇化研究中心学术委员会委员,从事中国政治、城市治理研究;郝文强,复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生,从事城市治理研究。

而生的集市的兴隆以及集生产生活于一体的庄园、城堡等聚落的形成。这种以神祇崇拜地、集中固定交易场所和生活住宅区为标志的城市聚落与分散的自给自足的乡村聚落，共同构成了农业社会两种主要类型的人类聚居文明形态。在城市三大标志形成的过程中，商贸和交流起到了关键作用。“商贸和交流是城市形成的原因。城市从来都是出现在自然形成的商贸路线的交叉点上，而且都是当时的战略要地”^[3]。

回顾人类社会的发展史，人们通常以生产力为标准，将人类社会划分为前后相接的农业社会（农业文明）、工业社会（工业文明）和信息社会（信息文明）等三大阶段。在当今世界各地，除了极少数地区尚停留在农业社会以外，大部分地区正处于从工业社会向信息社会的转型时期，而城市聚落作为一种强势文明形态，又以其高度浓缩与抽象的具象与精神，始终碾压着同样作为聚落形态的乡村。“历史发展表明，城市不仅仅能用具体的形式体现精神宗教，以及世俗的伟力，而且城市又以一种超乎人的明确意图的形式发展着人类生活的各个方面”^[2]。³⁰“城市则无异于一位强大神祇的家园。城市中许多建筑物和雕像都体现了这一事实，它们使城市高高地超过了村庄和乡镇”^[2]。⁴⁷。与此同时，城市聚落还以其所展现的巨大物质力量与强大观念力量，向世人诉说着“城市的演进展现了人类从草莽未辟的蒙昧状态到繁衍扩展到全世界的历程”^[4]。¹的美好故事。

与城市聚落形态日渐成为强势聚落形态以及城市文明日益战胜乡村文明成为人类文明主流形态的历史进程相伴随的，是人类社会关于城市发展的知识体系的建构进程。虽然关于城市发展的理论林林总总、五花八门，但如果从发展主线来划分城市理论的演化范式，无外乎城市聚落论、增长机器论以及在日渐成型的人民城市论等三大理论范式。

贯穿于城市聚落论、增长机器论与人民城市论等三大理论范式的城市发展特性，就是城市理论的底色，即城市性的生成。这种城市性首先是立基功能论的交易性（经济性）特征的，其次是与交易性密切相连的并得到不断拓展的诸如市民性、自治性、文化性（神圣性）等特征的叠加。这种交易性与市民性、自治性、文化性的叠加和组合，形成了城市聚落的最重要特征，而城市理论的最初理论范式就是揭示这种

城市聚落形态的生成特征的理论。亨利·皮雷纳的《中世纪的城市》就是通过展示八九世纪地中海商业城市的兴起、市民阶级的成长、城市共和国的兴盛以及城市制度的发展等历史进程，揭示了城市聚落论的重要特征^[5]。

随着工业社会的来临，各地孤立分散的城市逐渐形成了一体化联通和规模性集中的格局，城市的特性也随之发生了转变，表现为多样性特征的累积式扩容以及与城市作为人类适宜栖居的文明场所本质相背离的异化现象。现代城市特质的扩容与异化过程，是由城市性的资本性、空间性等新特征与权力性联手塑造的。“城市的转化过程是由其增长和土地使用的分化所构成的，经过了资本的转换与分配，并要无奈地避开地形的限制，避开已经开发过的用地，避开有象征意义的圣地，而且总是相互竞争者对空间的控制权”^[6]。自此，城市理论的发展开始从聚落理论范式演进到增长机器理论范式，即由土地、资本、信息、技术、人力等生产要素与权力一起制造的城市“增长神话”阶段，且形成了基于土地开发利用的、拥有共同利益的和由地方商人、投资者、房地产经纪、律师、财团、新闻媒体、公用事业部门等商媒政界精英群体组成的以及以经济增长为导向的“增长联盟”，整个城市就变成了一部“增长机器”^[7]，其中，“商界精英是增长机器中的主要成员。他们通过利用自己对丰富的物质、人力资源的控制，以及拥有顺利获得外部投资的能力，在城市的发展上共同运用权力”^[8]。

虽然增长机器理论这一名词的正式出现，要迟至20世纪70年代中期，但是以土地开发利用与资本运营为核心的城市增长实践，早在资本主义工业化从初级阶段转入中期阶段就已经发生，即建立在马克思所说的“级差地租”理论基础之上的资本对土地高额利润的攫取现象。例如，20世纪30—40年代，在以英国、美国为主的老牌资本主义国家中，出现的对城市化进程的“反叛”方式，即从城市的聚集阶段向分散阶段演进，资本、劳动力、物流、信息、资源、技术等生产要素向大城市周边地区或郊区转移。

随着发达国家从工业化时期走向后工业化时期，以增长机器理论范式为核心的城市理论范式虽然之前受到精英主义与多元主义的影响，之后还受到城市政体理论^①、城市治理理论^②等的冲击，并出现

①城市政体理论(Urban Regime)的主要特征包括：在地方政策综合体系中以制度化方式呈现的稳固的政策议程、稳固的选举联合和稳固的治理联合，以及在城市经济中包括商人、组织利益在内的私人、社会利益的政府治理参与等。参见Jefferey M. Sellers, *Governing from Blow: Urban Regions and the Global Economy*, Cambridge University Press, 2002: 291。

②城市治理理论明确要求地方政治机构的主要职能是通过协调当地机构以达成集体目标。城市治理意味着“权力”(正式有权作出决定)与“机构”(这些决定的执行)可以且应该被分开，因此，政治机构的作用是确保决策实施，且通常是通过与社会伙伴的合作来实现。城市治理强调对政治和制度控制的限制以及社会参与实现集体目标的重要性。城市治理理论比城市政体理论更加包容，因为治理视角对城市治理中的潜在参与者有着更为广泛的界定。参见[瑞典]乔恩·皮埃尔：《城市政体理论、城市治理理论和比较城市政治》，陈文、史滢滢译，载于《国外理论动态》2015年第12期。

了以反对增长为导向的环境运动等思潮,但并未从根本上改变增长机器理论范式所内蕴的“财富性”与“财富增长观”之典型特征。这种以追逐超额利润为核心的财富增长观及竖立其上的城市增长机器理论范式,必然催生“资本至上”“金钱至上”“贫富分化”的恶果,加剧城市政治、经济与社会发展的不平衡状况,而忽视城市发展的出发点与落脚点应立基城市真正的主人即市民的真实需求与生活需求。

有鉴于此,针对过往增长机器理论范式忽视城市发展的人民性特征,以及没有将人民的需求和现代城市文明体的创造作为城市理论演化的出发点和落脚点的问题,就需要我们从“人民城市人民建,人民城市为人民”这一全新视角,结合我国社会主义城市化的进程与实践,阐明人类城市理论主导范式变迁的历史,写好人类社会“人民城市论”这一新型城市理论范式的新篇章。

二、城市性、人民性与国家性:人民城市的理论逻辑

(一)城市功能的拓展与城市性的要素生成

人类社会关于城市理论的演进,有一个从不自觉到逐步自觉的认识成长过程。最早关于城市理论的认识,是从功能视角而获得的,也就是关于城市性的逐步扩容和深化。如前所述,这种城市性最初是基于贸易的交易性特征的,并包括建立在祭祀基础上的神圣性特征。乔尔·科特金在《全球城市史》一书中,从功能视角将“城市性”概括为“神圣、安全、繁忙”^[4]等六个字。在这些城市性的功能性特征得到日益拓展时,一方面自然衍生出很多新的城市功能性特征,如市民性、自治性、文化性、资本性、空间性等;另一方面,城市日益扩张和得到完善的庞大管理机构体系与规则体系也由此建立,并扩展了竖立其上的城市性的特征,即城市的公共性和政治性。

从城市性的构成要素中可以看出,基于交易性、资本性、空间性的城市特性,为城市的经济和社会发展注入了源源不断的活力,是城市发展的“硬环境”;基于市民性、自治性、文化性的城市特性,为城市的经济和社会发展找到了城市发展的主体性所在,是城市发展的“主心骨”;基于公共性、政治性的城市特性,则为城市的经济和社会发展指明了正确的发展方向,是城市发展的“软环境”,其中,城市发展的主体性是城市发展的根本属性,它与“硬环境”“软环境”的有机统一,超越了传统城市发展理论的功能性特征,将城市发展理论从增长机器理论范式阶段成功地推进至人民城市论的新型理论范式阶段。

人民性既是人民城市论的本质特征,也是城市

发展主体性特征的最直接体现。从城市发展历史来看,对城市性的批判往往伴随着对人的命运的反思。罗伯特·E.帕克等学者认为,庞大的城市结构虽然复杂,但它其实发端于人性,是人性的表现形式^[9]。早期资本主义的出现,瓦解了中世纪为宗教信仰、君主专制制度所控制的社会结构,建立在启蒙运动之上的个体权利意识的觉醒,使自由的人成为城市发展的重要力量,而城市性也终于找到了其内在核心——人民性。

意大利政治学家乔万尼·波特若这样评价城市:“城市被认为是人民的集合,他们团结起来在丰裕和繁荣中悠闲地共度更好的生活。城市的伟大则被认为并非其处所或围墙的宽广,而是民众和居民数量及其权力的伟大。人们现在出于各种因由和时机移向那里并聚集起来,其源泉,有的是权威,有的是强力,有的是欢乐,有的是利益。”^[10]人民向城市的集聚与转移,使城市从神圣、安全、繁忙的聚居区域转变为具有特殊情感、文化和历史传统的文明之地。人民性的觉醒与升华,成为城市性的核心所在。

(二)城市增长观的异化与城市人民性的回归

遗憾的是,随着资本主义的不断扩张,城市发展逐渐为权力与资本所掌控和支配,人民性湮没在资本压迫与劳动剥削之中,人民沦为城市发展的工具而非目的。传统的增长机器理论将城市视为实现经济增长的机器^[7],即政府为了实现土地价值的最大化,吸引商业资本进行集聚,通过权力与资本的联姻,形成政商联盟,制定有利于分利性联盟的公共政策,促进地方经济发展。权力与资本逻辑主导下的城市增长机器理论,致力于维护少数利益集团或联盟的利益,使城市空间布局商品化、密集化与分层化等现象日益严重,城市的人文属性和生活属性不断受到挤压,财富两极分化等不平等现象与社会矛盾激增,导致城市发展中人民性的缺失。

中国特色社会主义道路的开辟,开创了“人民城市论”的新型城市理论范式,为人民性的复归创造了制度性与主体性条件。人民城市论强调人民在城市建设中的主体地位,始终坚持以人民为中心的城市发展理念,实现城市发展的根本属性、动力机制、主体力量与目标追求的全面创新。“人民城市人民建,人民城市为人民”的“人民性”,提供了人民全过程参与城市建设、城市治理、城市发展等全环节的各种载体、平台、机制和制度,为社会主义现代化城市建设开创了全新的发展道路。人民城市论的人民性特征主要体现在城市发展的目标在于人、城市的主人是人民和城市的发展过程在于不断提升人民的幸福感等方面,其主要通过以下途径来实现。

1. 人民需求、人民利益和人民价值“三位一体”的城市发展目标的确立

人民城市论的人民性特征,体现于将城市发展的最终目标放在人上,即将人民需求、人民利益和人民价值作为城市发展的出发点和落脚点。对于城市而言,人作为目的而真实地存在。康德指出:“要把你自己人身中的人性,和其他人身中的人性,在任何时候都同样看作是目的,永远不能只看作是手段。”^[11]在康德看来,人是目的,而城市则是满足人的工具。我国人民城市建设必须以人民需求为导向,致力于维护人民的利益,最终实现人的自由而全面的发展的价值追求。

中国共产党作为马克思主义政党,一个鲜明的品格就是“没有任何同整个无产阶级的利益不同的利益”^[12],中国共产党始终代表着最广大人民群众的根本利益。中国共产党领导下的城市工作,始终把最广大人民的根本利益作为根本出发点和落脚点。习近平指出:“推进城市治理,根本目的是提升人民群众获得感、幸福感、安全感。要着力解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题,不断提高公共服务均衡化、优质化水平。”^[13]人民城市建设,必须把人民生命安全和身体健康等切身利益作为城市发展的基础目标。

人民对美好生活的向往一直是中国共产党奋斗的目标所在。新中国成立以来,中国共产党始终关切人民群众的真实需要,并将其作为城市发展的重要目标。党的八大提出国内的主要矛盾“已经是人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾,已经是人民对于经济文化迅速发展的需要同经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾”。为此,我国开启了以工业生产为核心的城市化道路,城市生产的恢复和发展成为党和国家的工作重心,同时也是人民生活的需要,但后来由于认知偏差,尤其是“文化大革命”时期“以阶级斗争为纲”的错误方针,对城市发展和人民生活造成了严重损害。

党的十一届三中全会实现了党和国家的工作中心从“阶级斗争”向“经济建设”的转变,开启了改革开放历史新时期。党的十一届六中全会提出,我国社会主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。为此,我国加快城市建设,通过大力发展生产力与优化调整生产关系,不断推动经济增长,在此期间,人民需要得到不断满足,人民生活水平得到巨大改善。

中国特色社会主义进入新时代,党中央在正确分析国内外形势的基础上,提出了国内主要矛盾发生了新变化的新判断,即“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”^[14]。在此背景下,习近平提出“人民城市人民建,人民城市为人民”的重要理念,强调城市规划、建设与管理必须“坚持以人为本,进一步保障和改善民生。要坚持发展的目的是为广大市民创造更加美好的生活,采取更加公正、合理、普惠的制度安排,确保广大市民分享发展成果”^[15]。总而言之,随着我国社会主要矛盾的变化,城市发展目标始终围绕人民需要与满足而不断演化进阶,开辟了独具中国特色的人民城市发展道路。实现人的自由而全面发展是人民城市建设的价值旨归。人民是城市的核心,人的进步发展也是城市建设的目的。人的自由而全面发展,是建立在人民的物质与文化需要得到极大满足基础上的,是实现全体社会成员自由自觉的、德智体美劳的全面发展。人民城市建设必须“顺应人民对高品质生活的期待,适应人的全面发展和全体人民共同富裕的进程,不断推动幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶取得新进展”^[16]。

2. 全过程人民民主实践形态的丰富与发展拓展了城市人民当家作主的新路

人民城市论的人民性特征,体现于通过人民当家作主的方式,将人民视为城市的主人,实现人民城市为人民的根本目标。城市属于人民,人民在城市建设中的主体性地位,是人民城市区别于资本城市的根本属性之一。在权力与资本逻辑主导下的城市治理,强调政府对人民的管控,资本对人民的操纵,最终使人民沦为权力机构和资本家联合攫取利益的工具。人民城市论则强调人民在城市治理中的主体地位,明确城市建设的主体是人民群众,通过丰富与发展全过程人民民主的实践形态,充分调动人民参与城市规划、建设和治理的积极性与创造性,努力实现人民共享城市发展成果的目标。

人民是历史的创造者,人民城市建设必须坚持始终相信人民、依靠人民、从人民身上汲取力量。中国共产党自成立之初,便充分认识到了人民是历史的创造者,并在城市工作中始终坚持“一切为了群众,一切依靠群众和从群众中来,到群众中去”的群众路线。新中国成立后,国家一切权力属于人民,人民是国家的主人。人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度,为人民参与城市治理提供了制度保障。中国特色社会主义进入新时代,我国进一步提出“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”的社会治理目标,强调完善基层直接民主制度体系和工作体系,特别是通过技术赋能的

方式,构建各种议事协商等公共参与平台,建构全过程人民民主的实践形态。这就要求把民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督等全过程人民民主环节贯通起来,让人民真正参与到城市经济、政治、文化、社会、生态文明建设的各个方面,使城市治理能听到人民声音、体现人民意愿、贯彻人民意志、实现人民利益。

(三)新型国家现代化建设战略平台的塑造与城市发展的国家性的建构

人民城市论的人民性特征,表现为它是集城市性与国家性于一体的发展产物,它代表了人类社会未来发展的一种美好图景。国家一经诞生,便高度依赖城市力量与城市机制。随着人类在城市的聚集,出现了交通设施、通信手段、机械制造、艺术创作等纷繁复杂的物质与文化样态,创造了国家发育、成长和稳固的支持条件^[17]。现代城市进一步地成为国家发展的一个尺度,城市作为资本、人才、技术、土地、信息等生产要素的聚集场所,对一个国家能否占据国际竞争优势地位具有决定性作用。面向中国式现代化新征程,人民城市建设承担着国家性使命,已成为全面建成社会主义现代化强国的新兴战略平台。

作为国家现代化建设的战略平台,人民城市建设水平的高低直接决定了实现社会主义现代化强国目标的成败。因此,人民城市建设必须将国家发展、社会进步与人民幸福有机统一起来,使城市成为融合高质量发展、高品质生活、高效能治理、高心安秩序等现代化目标于一体的国家战略平台。高质量发展要求城市实现传统产业改造升级,建构先进产业集群,提供高水平制度供给,增强自主创新能力;高品质生活要求城市建设满足人民对美好生活的向往,努力创造宜业、宜居、宜乐、宜游的良好环境,不断提高公共服务均衡化、优质化水平,让人民有更多获得感,为人民创造更加幸福的美好生活;高效能治理要求构建经济治理、社会治理、生态治理有机统一的治理体系,建立智能运行的数字治理平台,创建市场化的良好营商环境,推进更高水平的平安建设,构建和谐优美的生态环境;高心安秩序要求构建心有所寄、心有所安的心灵秩序,创建集“丰衣足食、安居乐业”的生存需求、“出入相友、守望相助”的交往需求、“国泰民安、政通人和”的发展需求与“天下为公、四海一家”的“和合”需求于一体的圈层包容共生式需求观^[18]。将发展秩序、服务秩序、治理秩序与心安秩序的“四位一体”建构有机融入社会主义现代化强国的历史进程,也是城市性与国家性有机统一于城市人民性的过程。

城市的性质从功能性走向主体性,折射了社会

主义国家城市理论,乃至人类社会城市理论的最终归宿,即通过功能性的不断扩容,把城市性做大做强,日益突出人民性,再通过国家性肩挑城市性、人民性的方式,将人民性与国家的发展、人类的发展有机相连,以不断获得城市的更大发展性特征,并创造源源不断的城市发展动力。

三、从有机体到生命体再到文明体:人民城市的历史逻辑

城市的形成与演进展现了人类文明的历史进程。随着城市形态的变化与城市功能的持续性拓展,城市从简单的有机体进化为复杂的生命体,最终成为承载人类现代文明的容器。纵观城市演进历程,人和组织的地位与作用在城市发展中愈发重要,人民需要日益成为城市发展的核心动力,城市成为人民的经济、政治和生活的重心^[19]。“人民城市人民建,人民城市为人民”的人民城市建设,使城市成为展现社会主义现代化文明的重要窗口,并推动城市理论迈上新台阶。

(一)分散化的有机体:工业城市崛起与人民性的缺失

从村庄到城市的形成,本身可以理解为一个有机体形成的过程。芒福德指出:“村庄原来那些构成因素都被保存下来,并且被组合到新城市原始有机体中。但在一些外来因素作用下,这些因素又被重组,成为比村庄更复杂更不稳定的形式。”^{[2]28}在城市原始有机体中,人类的组织形式开始变得复杂,除了猎民、农民、牧民等村庄传统职业以外,矿工、樵夫、渔人等原始类型也开始进入城市,并产生了一些其他职业团体,如士兵、商人、僧侣等。随着城市的兴起,许多社会功能从自发的、分散的无组织状态,聚拢到有限的区域内,各种组成部分逐步形成一种相互感应的有机体状态,城市功能也变得更加丰富,最终成为一个包含经济、政治、文化、社会、生态等各个领域的综合系统。城市的各个组成部分既自成一体又相互关联,形成了特殊的运行规律。

18世纪以来,随着蒸汽机的发明,工业和人口实现大规模集中,尤其是在煤田或铁路交通能到达的地方,许多工业如雨后春笋般兴起,形成了新的城市有机体,其主要的组成部分是工厂、铁路和贫民窟。工厂是新的城市有机体的核心,生活的其他部分都附属于它。机械化带来的巨大利润,驱使资本家们以功利主义原则进行城市建设,在城市化速度空前高涨的同时,也造成了大量的环境破坏与生命损伤。大量的各类废料、废渣,甚至有害废品,都往河里倾倒,且固体垃圾堆积如山,致使许多城市的优美环境

因为工业的发展和铁路的建设而受到污染和损害。以破坏环境而带来经济利益的提升,并没有很好地改善人民的生活,工人的居住条件也极为糟糕。1843—1844年,在曼彻斯特的工人居住区内7,000个居民只有33个厕所。在许多城市里情况甚至更为糟糕,地窖也被用来做住所。在20世纪30年代,伦敦仍然有20,000人住在地下室^{[2]431}。整体来说,新城市不但环境恶劣,而且居住条件也违反人类生命最基本的生理需要。

由此可见,城市发展的有机体论是一种适用性有限的理论与实践,城市的发展很有可能因为人类社会的技术进步和功利主义行为而遭到无法修复的破坏。亨利·丘吉尔在《城市即人民》一书中特别强调了这一点。他通过批评沙里宁的理论,阐述了合理吸收自然中的有机部分以及区分人为组织过的内容之想法,即“沙里宁认为,城市是一种有机的生长过程,它的细胞结构已经被破坏了,但是假如用心治理,在我们的规划中运用生物学的概念,那些被破坏的细胞是可以修复的。这个类比根本是不成立的,它是一种主观拟人化的概念。城市能够生存是因为有人生活在其中,不能本末倒置。然而,我们的确可以从它的自然过程中学到很多东西,但是我们必须小心地加以区别,哪些是自然中的有机部分,哪些是人为组织过的”^{[3]114}。尽管城市发展的有机体论揭示了城市功能自然扩张与城市系统自我完善的性质,但由于其对生活在城市中的人民的根本性忽视,致使城市发展走向无序化的混乱状态,城市生态环境与生活环境遭到不可逆的损害。

(二)一体化的生命体:现代城市治理与人民主体性

20世纪后期,生物学的发展对生命现象赋予了全新的解释。人们开始认识到城市与生命的诸多相似性,催生了城市生命体理论的发展。在很多学者看来,城市的复杂性如同生命体一样。伊利尔·沙里宁首次将城市比作生命体,认为城镇建设是要使城市社区得到有机的秩序,并且在这些社区发展时有秩序地保持生机,这种过程同自然界任何有活力的生命体的生产过程相似^[20]。Suarez-villa也认为,城市如同生命体,会经历出生、发育、发展以及衰落等过程^[21]。

理解城市生命体的基本特征,需要从城市的生命特征和结构特征两个方面着手:一方面城市生命体是一个由不同功能的子系统组合而形成的巨型复杂系统,包括行政系统、产业系统、交通系统、能源系

统、生态系统和通信系统等,这些子系统既彼此独立又相互联系、相互支撑,从而形成复杂的城市系统网络结构;另一方面,城市生命体具有新陈代谢、自适应、应激性、生长发育和遗传变异等生命体征。也就是说,城市需要与外界进行能量、物质及信息的交换,对外部环境具有适应性,能够应对外部环境的突变,并呈现功能不断完善的发育特征以及功能遗传与变异的特征。

在生命体理论的视野下,城市被赋予超越有机体论的发展特性。一是城市的发展不再是无序的扩张,而是遵从生命体的成长秩序,遵循生命体正常的生长发育规律。二是城市运行更加高效稳定,城市像生命体一样,是一个功能健全的生命系统,是行政系统、经济系统、自然系统高度融合的复杂系统,而不再像18世纪的工业城市那样,成为只注重工业发展的畸形怪物。如此一来,城市对外部环境的适应性、应激性将得到极大提升,不会像“焦炭城”^①一样,因为资源的枯竭而消亡。三是城市生命体的核心是人,城市因人的需要而形成、发展与演变。城市生命体理论强调,城市存在的根本目的是为人类提供生产、生活的场所。人的物质与精神需要构成了城市生命体成长的原动力,驱使城市生命体通过持续的新陈代谢实现正常运转。人就像城市生命体的大脑和心脏,既决定着城市生命体的前进方向,也为城市生命体提供源源不断的发展动力,这是城市生命体论超越有机体论的关键所在。

自习近平2019年在上海考察时首次提出人民城市理念以来,以上海市为代表的超大特大城市坚持以人民为中心的发展思想,从生命体的理念出发,积极探索符合人民城市建设特点和规律的新路子。一方面,将人民需要作为人民城市建设的出发点,以实施民心工程为重要突破口,让群众感受到人民城市的温度。例如,上海市紧扣“老、小、旧、远”等民众烦心事,持续推进“一江一河”岸线贯通开放,着力增加高品质生态空间、文化空间、体育空间、服务空间,很好地回应了人民群众提高生活品质的新需要。另一方面,城市是一个生命体的理念已成为上海市等超大特大城市治理的共识。当代中国的超大特大城市需要重新审视城市风险的复杂性和不确定性,牢固树立全生命周期理念,以智能化为城市“画像”“把脉”,依托数字治理系统,率先建构起经济治理、社会治理、生态治理与城市治理统筹推进和有机衔接的治理体系,彰显人民城市治理的精度、深度和温度,打造人民城市实践样本。

^①焦炭城兴起的力量是矿山、工厂和铁路。环境恶劣是焦炭城的普遍面貌,这里满天烟雾、乌烟瘴气,工人的居住条件非常恶劣,身体健康遭到破坏,后来因为矿物资源的耗竭而消亡。参见[美]刘易斯·芒福德:《城市发展史——起源、演变和前景》,宋俊岭、宋一然译,上海三联书店2018年版,第417—445页。

(三) 共建共治共享的文明体: 城市共同体的全方位建构

党的二十大揭开了中国共产党带领全国各族人民迈上全面建成社会主义现代化强国新征程的历史性序幕。在这一历史背景下, 人民城市被赋予新的使命。以上海市为代表的超大特大城市不再仅仅是中国改革开放的前沿阵地、国际社会的“东方明珠”, 更肩负起“展现社会主义现代化文明的窗口”之使命。

城市是现代文明的容器, 是观察现代文明的窗口。芒福德认为, “城市从起源时代开始便是一种特殊的构造, 它专门用来贮存并流传人类文明的成果”^[2]²⁹。在他看来, 人类文明的更替, 都密切伴随着城市作为文明载体的周期性兴衰。无论是古典文明中的雅典, 还是中世纪文明中的一些基督教城市以及商业文明中的阿姆斯特丹, 抑或是工业文明中的伯明翰, 资本主义现代文明中的纽约、巴黎, 包括中国古代盛唐时期的长安、明清时期的北京以及近代以来的上海, 不同的城市记录了不同历史时期人类社会的历史和文化, 创造了不同的城市文明样态。人民是城市历史和文化的真正创造者, 人的社会生产活动构成了人类文明的生成过程。质言之, 城市是高度的文明体, 它既是人类文明进化的结晶, 又是人类文明创造活力集中的涌流之地。无论是物质文明还是精神文明, 无论是历史还是文化, 都是各行各业人民的累积性创造。

作为社会主义现代化文明的窗口, 以上海市为代表的人民城市建设的基本要义是建构共建共治共享的城市文明共同体。一方面, 城市文明共同体建构要求人民积极参与城市的规划、建设与管理等各个领域, 充分发挥人民的主动性、能动性和积极性, 为人民提供实现梦想、展现才华的广阔舞台。人民城市治理要求超越以管理者为中心的治理模式, 树立以人民为中心的共同治理理念, 协调好城市管理与人民生活的逻辑关系, 创造现代城市治理的新范式。另一方面, 城市文明共同体建构要求人民共享城市发展成果, 以不断提升内在品质的文明新形态来满足人民的多方面需要, 创造人民城市的文明新境界。人民城市建设必须满足人民对美好生活的需要, 让城市发展成果惠及全体人民, 使每个人都能享受高品质的生活空间、绿色的生产方式和宜居的生活环境, 真正提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。

共建共治共享的城市文明共同体具有丰富的内容体系, 既要建构社区层面的生活共同体、情感共同体、关系共同体, 又要建构公共层面的服务共同体、发展共同体、秩序共同体, 为铸造社会主义现代化的文明新形态奠定多层次、多领域、多方面的共同

体发展基础。这要求在城市政府、市场、社会与人民的互动关系建构过程中, 围绕基于人民真实需要与切身利益的公共事务这一目标, 以城市共同体精神至上为原则, 以协商民主为利益表达与诉求机制, 最大限度建构人民有效参与的城市空间与公共领域, 健全全过程人民民主的制度、机制以及载体、平台, 把人民城市建设切实地转化为承载人类历史文化和智慧结晶的共建共治共享的城市文明体。

四、从工业化战略到现代化发展战略再到中华民族伟大复兴战略: 人民城市的实践逻辑

当代中国的城市建设始终与国家发展战略紧密相关。新中国成立以来, 中国从一穷二白的农业国家发展成为一个富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化国家, 创造了人类历史上的发展奇迹。在这一过程中, 城市一直是国家战略布局的重要平台, 城镇化被视为驱动中国经济持续增长、加快产业结构转型升级、促进社会全面进步的重要动力。人民城市正是在国家战略的持续布局中逐步成长起来的。

(一) 经济赶超型发展战略与现代工业体系的构建: 新中国成立以来城市发展的路径抉择

新中国成立后, 优先发展重工业、走工业化道路成为社会主义国家建设的首要战略。1944年, 毛泽东就指出: “要中国的民族独立有巩固的保障, 就必需工业化。”^[22]在此战略背景下, 城市建设的中心工作便是恢复和发展生产, 其基本方针是“为工业建设、为生产、为劳动人民服务, 保证工业建设和工业生产的需要, 适当满足劳动人民的物质文化生活要求”^[23]。这一时期的城市, 主要作为国家工业化平台进行产业布局和城市建设。在“一五”计划期间, 中国依托156个重点工程, 通过工业化的发展推动了一批工业城市的快速兴起和发展。随着工业化的不断推进, 截至1977年, 中国城市化率由新中国成立初的10.64%增长至17.92%, 城市人口总量增加至11,756.05万人, 较1949年增加了7,708.01万人。

在工业化战略引领下, 上海市城市建设的重心也放到了工业发展方面。在“一五”计划期间, 上海市积极贯彻“优先发展重工业”的建设路线, 不断加大重工业的投资比重, 重工业投资占到工业总投资的74.5%。基于此, 上海市积极争取改建、新建了一批工业企业, 包括上海柴油机厂、上海锅炉厂、上海汽轮机厂和上海电机厂等。截至1957年, 上海市重工业在工业结构中所占比重由1952年的22.9%增长至36.5%, 比重明显上升。随着工业化的发展, 上海市新建了7个新兴工业区, 包括以钢铁、化工产业为主导的蕴藻浜、桃浦、吴泾和高桥工业区, 以机械

工业为主导的彭浦工业区,以机电产业为主导的闵行工业区,以仪表工业为主导的漕河泾工业区。新型工业区的建设,为上海市卫星城建设提供了基础。上海市曾提出建设闵行、吴泾、嘉定、松江和安亭等卫星城镇的发展规划,这进一步推动了上海市的城市化进程。为了满足工人的生活需要,闵行卫星城打造了“生产与生活并重”的居民街,实现了从农田向现代化都市的华丽转变。

(二)大中小城市和小城镇协调发展战略格局的构建:社会主义市场经济条件下中国城市的现代化发展之路

改革开放后,为了实现“四个现代化”目标,城市建设重新提上日程。为此,第七个五年计划确立了优先发展东部城市的战略,提出率先建设一批能够满足经济发展和人民生活需要的社会主义新型城市。1992年,党的十四大正式确立社会主义市场经济改革目标,城市建设进入市场化阶段,要求“以市场为导向,进一步提高城市开放度,扩大城市综合功能,加速实现现代化”^[24]。市场经济的发展,极大地加快了当代中国的城市化进程,城市化率由1993年的27.46%增长至2002年的39.09%。

但与此同时,城市建设也陷入“区域发展不平衡”和“社会建设与经济建设不平衡”的困境。2002年,党的十六大明确提出要“坚持大中小城市和小城镇协调发展,走中国特色的城镇化道路”。2007年,党的十七大进一步强调,要按照“以大带小的原则,促进大中小城市和小城镇协调发展”^[25]。在此基础上,党的十八大提出要“科学规划城市群规模和布局,增强中小城市和小城镇产业发展、公共服务、吸纳就业、人口聚集功能”^[26]。推动大中小城市和小城镇协调发展,使中国城市现代化进程迈上了新台阶。截至2017年,中国城镇化率高达58.52%,城市人口占全国人口比重已超过一半。

在“四个现代化”目标引领下,中国城市建设由粗放型发展模式转向集约型发展模式,更加注重城市居民、资源、环境的全面可持续发展。例如,2003年以来,上海市树立和践行“以人为本”的城市发展理念,采取“统筹发展”与“品质提升”并重的城市发展方式,更加注重城乡协调发展。特别是党的十八大以来,中共中央、国务院印发的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》提出了城市建设的新目标,即“建设和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市,

提高新型城镇化水平,走出一条中国特色城市发展道路”^[27],进一步推动了城市发展由外延式扩张向内涵式提升的转变。为此,上海市制定了加快建设社会主义现代化大都市的战略目标,坚持高起点规划、高水平建设、高效能管理,推进上海市城乡建设和城市管理向精细化、集约化模式转变。上海市提出了“以人为本,安全为先,管理为重”的城市建设方针,更加注重改善民生和生态环境建设,致力于满足人民的全面需要,完善上海宜居城市形态。

(三)新时代社会主义现代化国家“都带群区路”空间布局战略:人民城市的高质量发展模式建构

党的十九大庄严宣告中国特色社会主义进入新时代,并在报告中指出:“中国共产党人的初心和使命,就是为中国人民谋幸福,为中华民族谋复兴。”^[14]随着新时代新征程的开启,中国城镇化进入以中心城市和都市圈为引领的城市群时代,构建了大都市圈发展格局、跨域经济带发展格局、跨域城市群发展格局、区域发展格局与跨国经济文化带发展格局相互贯通、相互促进以及集“都带群区路”^①等发展战略于一体的新时代社会主义现代化国家的空间布局格局。大都市圈因遵循经济发展规律、探索新型大都市治理范式、引领城乡融合发展、实施新型“都带群区路”融合发展战略体系的多重目标而成为介于中心城市与城市群之间的最佳实践场景和发展形态,并在实践中形成了“抓两头促中间”的区域协同治理体制机制创新路径,即:在宏观层面,注重“顶层设计、规划引领、制度对接”;在中观层面,推动区域“产业链集群发展、多元主体协同治理、经济社会文化一体化发展”;在微观层面,重视“基础设施、互联互通、标准一体”。由此,为全面提升新时代中国以大都市圈为核心的城市化发展绩效,最终走出一条由人民城市论引领的带有普遍意义的新型城市发展道路,奠定了理论与实践的基础^[28]。

在此战略布局下,人民城市建设进入高质量发展阶段。《上海市城市总体规划(2017—2035年)》提出了新阶段人民城市的建设目标,即“建成卓越的全球城市,令人向往的创新之城、人文之城、生态之城,具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市”^[29]。为此,上海市以落实国家重大战略任务为牵引,以强化“四大功能”、建设“五个中心”为主攻方向,新能源汽车、高技术船舶、新材料、机器人等新兴产业持续发展壮大。截至2022年年底,上海市全社会研发经

①“都带群区路”战略,是指由在国内形成的以各大省会与副省级城市为中心的都市圈建设的“核心都战略”,横跨国土东西的长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展“两带战略”,地跨国土东中部地区、华北地区、东南部地区的长三角一体化发展、京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设“世界级城市群”“三群战略”,覆盖国土全境的西部大开发、东北振兴、中部地区崛起与东部地区加快推进现代化“四区战略”,以及在中国周边接壤地区及国际上形成的连接亚洲欧洲非洲大陆、辐射美洲大洋洲的“一带一路”倡议,五者共同构成的社会主义现代化国家新型空间融合发展战略体系。

费支出占全市生产总值的比例提高到 4.2%左右,集成电路、生物医药和人工智能等三大先导产业规模达到 1.4 万亿元。与此同时,上海市民心工程、民生实事扎实推进,人民生活水平持续提升,如居民人均可支配收入从 2017 年的 5.9 万元增加到 2022 年的 7.9 万元左右;五年新增养老床位 2.65 万张;各类托育机构达到 1,277 个,是五年前的 3.6 倍;完成 40 个城中村改造项目,建设筹措 24.8 万套(间)保障性租赁住房。通过科学化、精细化、智能化“三化联动”,上海市扎实推进城市治理现代化,垃圾分类成为新时尚,全市公园从 2017 年的 243 座增加到 2022 年的 670 座,生态环境质量显著改善。

城兴,国亦兴。从工业化发展战略到现代化发展战略再到中华民族伟大复兴战略,当代中国城市的命运始终与国家的命运紧密相连,与国家发展的阶段性战略相互促进。在城市发展的实践中,党和政府越来越认识到城市“人民性”的本质特征是决定城市兴衰和国家兴盛的关键所在,因此,提出了“人民城市人民建,人民城市为人民”的人民城市理念,并在城市建设与发展实践中一以贯之地落实。在全面建成社会主义现代化强国的新征程中,人民城市建设必须始终坚持“发展为了人民,发展依靠人民,发展成果由人民共享”的理念,在党的领导下建构共建共治共享的城市共同体,不断缩小城乡发展差距、居民收入差距、区域发展差距,深入推进共同富裕目标的实现,满足人民更加多向度、多样化与高层次需要,为人民创造更加幸福美好的生活。

五、结语

人民城市论既坚守了中国共产党人的初心和理想,强化了人民在城市建设与发展中的主体地位,又创新了中国特色社会主义城市建设与发展的理论范式与实践道路,回应了新时代人民对美好生活向往的美好期待。从城市的功能性建构到城市的人民主体性与国家使命性建构的跨越,体现了城市发展理论的超越性,展现了人民城市的主体性建构逻辑。从城市有机体论到城市生命体论再到城市文明体论,揭示了城市发展理论的核心逐渐由“物”向“人”的转变,由“物质世界”向“精神文明”的转变,呈现了人民城市的认识论建构逻辑。作为国家战略平台,城市建设重心从工业化目标到现代化目标再到实现中华民族伟大复兴目标的进阶式跃升,体现了以人民为中心的人民城市的发展论建构逻辑。这种集主体性建构逻辑、认识论建构逻辑与发展论建构逻辑于一体的人民城市论的提出,展现了新时代中国特色社会主义现代化城市发展的理想图景,开创了人类社会

城市理论的新范式。

人民群众是历史的创造者,是人民城市建设的主体力量。人民城市建设的根本动力在于人民的支持。基于此,创建空气最自由、文明最高尚、生活最美好的人民城市,需要把回应人民需求、维护人民利益、实现人民价值和人民当家作主等目标贯穿到城市治理与城市发展的全过程与全领域,既要充分激发人民群众在城市治理中的主人翁精神,积极践行全过程人民民主,探索人民群众参与城市建设的创新路径,又要将“老百姓满意不满意、生活方便不方便”作为人民城市发展的重要评判标准,建构共建共治共享的城市共同体,进而让人民城市发展成果更好地惠及广大人民群众,并切实地改善人民生活品质,不断满足人民群众日益增长的多方面需要以及不断推进将人民对美好生活的向往变为现实。

参考文献:

- [1]深入学习贯彻党的十九届四中全会精神 提高社会主义现代化国际大都市治理能力和水平[N].人民日报,2019-11-04(001).
- [2][美]刘易斯·芒福德.城市发展史——起源、演变和前景[M].宋俊岭,宋一然,译.上海:上海三联书店,2018.
- [3][美]亨利·丘吉尔.城市即人民[M].吴家琦,译.武汉:华中科技大学出版社,2017.
- [4][美]乔尔·科特金.全球城市史[M].典藏版.王旭,等,译.北京:社会科学文献出版社,2014.
- [5][比利时]亨利·皮雷纳.中世纪的城市[M].2版,陈国樑,译.北京:商务印书馆,2006:68-133.
- [6][美]凯文·林奇.城市形态[M].林庆怡,陈朝晖,邓华,译.北京:华夏出版社,2001:19.
- [7]MOLOTCH H. The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place[J]. American Journal of Sociology, 1976, 82(2): 309-332.
- [8][英]戴维·贾奇,[英]格里·斯托克,[美]哈罗德·沃尔曼.城市政治学理论[M].刘晔,译.上海:上海世纪出版集团上海人民出版社,2009:52.
- [9][美]罗伯特·E.帕克,欧内斯特·W.伯吉斯,等.城市:有关城市环境中人类行为研究的建议[M].杭苏红,译.北京:商务印书馆,2016:8.
- [10][意]乔万尼·波特若.论城市伟大至尊之因由[M].刘晨光,译.上海:华东师范大学出版社,2006:3.
- [11][德]伊曼努尔·康德.道德形而上学原理[M].苗力田,译.上海:上海人民出版社,2012:36-37.
- [12]马克思恩格斯选集:第1卷[M].北京:人民出版社,2012:413.
- [13]习近平.浦东要努力成为更高水平改革开放的开路先锋

- (2020年11月12日)[C]//习近平.论把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局.北京:中央文献出版社,2021:437-438.
- [14]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(2017年10月18日)[N].人民日报,2017-10-28(001).
- [15]中共中央党史和文献研究院.十九大以来重要文献选编:中[M].北京:中央文献出版社,2021:354.
- [16]习近平谈治国理政:第4卷[M].北京:外文出版社,2022:343.
- [17]黄璇,任剑涛.城市演进与国家兴衰历程的现代启示[J].中国人民大学学报,2014,(1):73-81.
- [18]唐亚林.当代中国政治发展的逻辑[M].上海:上海人民出版社,2019:226-231.
- [19]列宁全集:第23卷[M].北京:人民出版社,2017:339.
- [20][美]伊利尔·沙里宁.城市:它的发展 衰败与未来[M].顾启源,译.北京:中国建设工业出版社,1986:9.
- [21]SUAREZ-VILLA L. Urban Growth and Manufacturing Change in the United States-Mexico Borderlands: A Conceptual Framework and an Empirical Analysis [J]. The Annals of Regional Science, 1985, 19(3): 54-108.
- [22]毛泽东文集:第3卷[M].北京:人民出版社,1996:146.
- [23]中央档案馆,中共中央文献研究室.中共中央文件选集:第21册[M].北京:人民出版社,2013:440.
- [24]陈文宪.城市建设市场化道路探寻[J].中国软科学,1996,(1):112-113.
- [25]胡锦涛文选:第2卷[M].北京:人民出版社,2016:632.
- [26]胡锦涛文选:第3卷[M].北京:人民出版社,2016:630.
- [27]中共中央 国务院印发《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》[EB/OL].(2014-03-16)[2023-03-29].
http://www.gov.cn/gongbao/content/2014/content_2644805.htm.
- [28]唐亚林.构建新时代社会主义现代化国家的空间布局战略体系——基于城市化发展的考察[J].同济大学学报(社会科学版),2021,(1):45-54.
- [29]上海市城市总体规划(2017—2035年)[EB/OL].(2018-01-17)[2023-03-29].
<https://www.shanghai.gov.cn/newshanghai/xxgkfj/2035002.pdf>.

(责任编辑:温美荣 刘安然)

The Theoretical Logic, Historical Logic, and Practical Logic of the People's City

TANG Yalin, HAO Wenqiang

(School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai, 200433)

Abstract: The people's city concept of "people's city built by the people and for the people" is dedicated to the construction of a modern urban civilization community with collaboration, participation, and shared benefits, which reveals the fundamental attribute of people's city and creates a way to construct a new theoretical paradigm of "people's city theory" for the development and prosperity of urbanization in human society. "People character" is the essential characteristic of the people's city theory, and the continuous expansion of city's functionality links up national development with people's happiness, and establishes the people's city theory system that organically unifies cityhood, peoplehood and nationhood. During the evolution of urban development from organic organization to living body and then to civilization community, the subjectivity of the people is gradually established, and the people's city becomes the world window showing the socialist modernization civilization. Since the founding of the People's Republic of China, Super-large and mega cities, as national strategic platforms, have created people's cities realities that respond to the needs of the people, safeguard the interests of the people, realize the values of the people, and ensure the running of the country by the people in the process of realizing the country's advanced strategic goals from industrialization to modernization and then to Chinese dream of national rejuvenation. The constructions and practices of people's city not only open up a new developmental road of socialist modernization city with Chinese characteristics, but also mark the construction and growth of a new paradigm of urban theory in human society, which is of great theoretical, historical and practical significance for building a community of human urban civilization.

Key words: people's city theory, people character, urban civilization community, urban community