

· 不确定性与城市治理（二） ·

# 探求不确定中的确定

——复杂社会的危机及应对

陆 铭

**【内容摘要】** 随着人类社会现代化进程的不断推进，社会的复杂性也不断加深，复杂社会的特性包括社会高度分工、需求的多样性、信息的分散化，以及大城市经济和人口结构的复杂性等。在复杂社会的背景下，突发性公共危机给城市治理带来了新的不确定性和挑战。应对城市公共危机，需要坚持充分发挥市场与社会作用、强化法治引领、坚守人文和道德底线、回应多样化需求等基本原则，同时在应急保障体系建设、危机影响预判、外来人口友好等多方面探索新的治理举措。找到有效应对公共危机的方案，大城市将能在挫折中改善治理，并更好地引领国家的高质量发展。

**【关键词】** 复杂社会 公共危机 城市治理 大城市

**【作者】** 陆铭，上海交通大学中国发展研究院执行院长、中国城市治理研究院研究员，教育部长江学者特聘教授。（上海 200030）

**【基金项目】** 国家自然科学基金面上项目“大数据视野下的城市空间结构与有效治理”（72073094）；国家自然科学基金重点项目“我国小城镇的转型发展治理研究”（71834005）

在人类社会的现代化进程中，城市不断经历挫折，但也越挫越勇。当前，中国经济和社会发展的现代化水平不断提高，与此同时也迎来了复杂社会的时代。复杂社会建立在不同企业和人群高度分工的基础之上，需求的多样性和服务的个性化要求越来越高，社会运行的信息也日益复杂且分散化。尤其是在国际化大都市，在复杂社会背景下，一旦出现城市公共危机，就会给城市治理带来巨大挑战。

自2020年新冠肺炎疫情暴发以来，如何改善城市治理及如何应对公共危机，成为在理论和实践层面都需要深入探讨的问题。因此，本文拟从复杂社会的特性入手，提出应对城市公共危机的若干原则，并在此基础上系统性地提出未来应对城市公共危机的若干举措。之后本文针对后疫情



时期大城市发展的几点困惑进行梳理，从而在不确定性的环境之下，寻找确定性的城市发展逻辑。

## 复杂社会的危机及其特性

经济的现代化过程是人类社会从农业社会发展到工业社会再进一步进入到后工业化社会，社会的复杂度越来越高。在复杂社会，公共危机也表现出新的特性。

第一，复杂社会是建立在社会高度分工的基础之上的。不同的企业和不同的人群，通过高度深化的分工构成产业链上下游关系，或者产业间、企业间的投入产出关系。经济的现代化程度越高，不同企业和人群之间的分工合作关系越复杂，而且不同的城市也将形成复杂的城市网络，不同规模的城市会根据各自不同的条件，形成各具特色的产业。根据笔者对于城市车流大数据的研究发现，中国已经形成了城市群一体化发展的空间格局，中心城市辐射带动城市群内其他城市共同发展的格局已经非常清晰，而且中心城市的辐射力也随着到中心城市距离的增加而衰减。<sup>①</sup>在这样复杂的复杂社会里，由疫情等因素产生的公共危机，可能通过不同城市之间的经济联系而产生放大效应。尤其是当公共危机发生在中心城市的时候，中心城市的作用越强，公共危机波及其它城市的程度也越高。

第二，需求的多样性和服务的个性化。在后工业化时期，消费在经济增长中所占的比重越来越高。而且，随着消费的升级，工业品的需求日趋饱和，服务消费在消费中所占的比重持续提高。工业品的生产往往具有标准化的特点，而且工业品的生产和消费可以在时空上相互分离。与此相比，服务业的生产往往具有非标准化的特点，消费者对于服务的需求呈现出多样性和个性化的趋势，而且服务的生产和消费通常是在同一个时空之内面对面完成的。越是大城市，服务在经济发展中的占比越高，生产服务业为自身和其它城市的制造业赋能，消费服务业则更多地满足人民多样化个性化的需求。在疫情冲击之下，服务业受到的影响巨大，尤其是生活服务业高度依赖面对面的场景，受到的冲击尤其严重，既影响相关从业人员的就业和收入，又影响城市居民的生活质量。此外，疫情还使得城市居民被迫摆脱生活服务（如家政、餐饮），转向自我或家庭生产，进一步影响了城市居民的劳动生产率。

第三，经济高度现代化的一个重要表现是信息的分散化。信息复杂化是复杂社会的本质，而且复杂的信息高度分散在企业、个体和各类组织机构中。在常态情况下，市场经济就是一个精密构造、不断调整的处理信息机制。不仅如此，常态下的市场与政府共同协作，政府对于市场经济中出现的问题进行规制，并且往往采取自上而下的行政手段。市场经济的复杂化、个性化和地区之间的差异化，往往与自上而下容易一刀切的行政管理存在矛盾，而信息的分散化，则加剧了这种矛盾。疫情冲击之下，市场机制在不同程度停摆，常态下的市场—政府关系被打破，信息分散化对行政力量主导的危机治理模式构成了巨大挑战。

第四，国际化大都市经济、社会和人口的复杂性。社会高度分工、需求的多样性、信息的分散化这三方面复杂社会的特征在大城市表现得尤为突出，具体体现在国际化大都市的经济和人口复杂性方面。以上海为例，其经济中心功能在很大程度上体现为在长三角城市群、全国甚至世界范围内产业链中的核心地位。在社会方面，超大城市具有保障和生活服务两大功能。具体来说，上海承担着全市乃至全国的医疗及延伸出来的服务“生老病死”的功能。超大城市要运转，能源、水、交通等缺一不可。常态情况下，现代化的超大城市具有发达的市场，相关行业的商超、物流和人员能够

<sup>①</sup> 陆铭：《向心城市：迈向未来的活力、宜居与和谐》，上海：上海人民出版社，2022年。

① 详细情况请参见家政服务企业“悦管家”的案例分析。陆铭、徐功、徐灏龙、李瑞峰、郑子扬,《由大数据看疫情对生活服务业冲击及对策建议》,澎湃新闻, [https://m.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_18314581](https://m.thepaper.cn/newsDetail_forward_18314581), 2022年5月28日。

保障物资和服务需求,同时基层社区服务对于保障城市运转也具有不可替代的支撑作用。但在疫情冲击下,市场机制和社会管理均受到巨大冲击,城市还需要在物资保障、紧急救助等方面应对大量突发需求。此外,经济和社会的复杂性也伴随着人口结构的复杂性。上海有40%的常住人口是非本地户籍人员,他们中的许多人流动性强、收入不高,这部分人员很多是受疫情冲击较大的服务行业工作人员。以笔者长期关心的家政服务行业为例,该行业从业人员的收入在3月时已经大幅度下降,4—5月封控期间收入基本归零。<sup>①</sup>上海的老龄化程度非常严重,大量老年人口有照护、就医需求;上海还是一个外籍人口数量庞大的国际化大都市,其中不少是领馆工作人员或跨国企业的管理人员。

在复杂社会之下,城市面临着自公共危机带来的巨大不确定性,甚至陷入紧急状态。本文所指的紧急状态同时具有四个特征:第一,冲击是全域的,而非局部的;第二,冲击是有一定持续性的,而非短暂的,超过地震、台风、洪涝等自然灾害;第三,人流和物流基本停滞;第四,生产和生活的核心功能受到冲击。在现代人类社会,除了战争和社会骚乱之外,只有传染性极强的疫情同时符合上述特征。如果在此情况下,存在管理缺陷和次生灾害,则有可能使得紧急状态的负面影响成倍放大,最终酿成严重的城市公共危机,笔者将之总结为如下公式:

$$\text{城市公共危机程度} = \text{紧急状态(全域的 + 持续的 + 切断人流物流 + 冲击核心功能)} \times (\text{管理缺陷} + \text{次生灾害})$$

为了应对复杂社会中的公共危机,需要考虑到复杂社会的特性,从而在不确定性中探求确定性。在具体讨论应对危机的方案之前,笔者尝试提出四个原则:

第一,在任何应对危机的方案中,都不能忽视市场与社会的作用。一旦离开市场和社会的作用,单独靠行政力量无法应对各种复杂的情况,甚至有可能产生意想不到的后果,引发次生灾害。第二,法治在应对危机中要起到引领作用。即便在常态情况下,复杂社会的各方利益协调都是一个巨大的工程,存在着各种各样的不确定性。在城市出现公共危机的时候,市场和社会相对退后,行政力量被前置,常态下的各种利益协调机制被改变。此时,社会公众将面临更大的不确定性,各类主体的行动协调需要建立新的信念,而这个信念只能来自于法治,因为法治是建立在最大多数人的最基本共识之上的。反之,如果离开法治,短期内应对危机的行动协调将变得更加困难,人们将失去行动的准则;而在长期内,则有可能破坏社会公众对于法治的信心。第三,法律条文以及政策规定永远不可能穷尽所有的状况,而复杂社会尤其在紧急状态之下出现的很多状况,更是事先难以预期的。因此,在法治之外,人文与道德永远是另外一条重要的防线,可以为社会各类主体相互协调行动提供稳定预期,也可以在特定场景下使得各种复杂状况所产生的后果不至于击穿人文和道德的底线,产生无法被社会公众接受的后果。第四,复杂社会应对危机的方案也要有对多样性需求的回应。既然人口的多样性和需求的多样性是一个无法回避的现实状况,那么,应对危机的方案无论在事前、事中还是事后,都有必要回应多样化的需求;而在行政力量更加注重标准化应对方案的情况下,市场机制和社会组织可以发挥行政力量所不能替代的作用。

## 应对城市公共危机的举措

自2020年初以来,新冠肺炎疫情对我国多座城市形成了冲击,也暴露了城市在应对公共危机时存在的很多问题。笔者基于对复杂社会的特性的认识,尝试系统性地从九个方面提出在紧急状态下应对城市公共危机的举措。

### （一）应急领导机制：统一指挥和协调

统筹协调的应急领导机制应包括：有相关专家参与的决策机制、分级的管控措施体系、法律咨询委员会。其中，建立紧急状态下城市管控措施的分级体系需通过地方人大立法，提前设置触发一定管控级别的科学标准。每个级别的应急机制如何定义、如何触发、包含哪些具体内容，均应在事前予以明确。

法律咨询委员会的作用是保证相关举措的出台严格置于法律框架之下，避免应急状态下的行政违法。如出现相关举措与既有法律法规之间存在矛盾和冲突，确有需要应获得全国人大常委会授权并由地方人大常委会出台相关法律规定。

在紧急状态下，应急领导机制应充分发挥统筹协调功能，尽可能避免以“战争动员”的形式在短时间内将公权力下放至基层，这容易导致基层组织各自为政、以邻为壑的局面，甚至可能降低城市应急的反应速度和有效性。城市要建立统一的应急管理体制，由市委、市政府主要领导统一部署，相关专家参与。要确保物资保供、物流畅通、场地征用、政策制定等方面做到统筹协调，避免政出多门和条块分割。基层、公安等部门的权限边界应在人大常委会授权的范围内有明确的边界，严格规范行政和执法流程。

### （二）应急预案完善：兼顾一致和细致

在应急预案的制定过程中，考虑到全国层面的共性特征，可由中央政府提供应急预案的统一模板，但也需要给地方政府留有灵活的空间，以充分兼顾每个地方面临紧急状况的差异和地方各种条件的差异。

例如，上海作为一个人口众多的直辖市，常态情况下实施两级政府、三级管理、四级网格。其中，街镇一级政府在城市管理中发挥着巨大作用。在上海的应急方案中，应更好发挥街镇政府在上传下达以及对接居民需求、解决“急难愁盼”等方面的作用。上海在医务人员、技术人员、管理人员等方面的专业化、国际化程度非常高，可以为应急方案的制定提供有价值的意见。再如，在高度开放的上海，海陆空三个方向均有门户口岸，在应对重大传染性疫情时，针对不同的传染病特征，应由医务工作者参与，制定科学方案，包括对不同口岸的防控程序和措施，以最低的代价达到最有效防止疫情输入和扩散的效果。

### （三）应急保障队伍：加强稳定和专业

城市生活看似平淡无奇，实际即使在日常生活中，也存在着不同人的不同需求，危机之下，需求的多样性更是难以得到满足，为此需要组建一支能够深入社区的应急保障队伍。应急保障队伍的构成，既可以是现有的民兵和预备役人员，也可以包含一些社区、社会组织以及志愿者，还可与一些能够深入社区最后 100 米的生活服务类企业进行合作，特别是和家政服务 and 外卖快递企业合作，发挥其熟悉社区的优势。

要对应急保障队伍常态化地进行技术、管理、法律和人文培训。尤其要重视开展法律和人文关怀方面的培训，加强相关人员在紧急情况下应对特殊需求的能力，既能操作规范守法，又能灵活掌控政策。例如，在病毒消杀的工作中，要有科学的规范，尊重居民的意愿，消杀工作不应対动物造成不必要的伤害。应急保障队伍相关人员在常态时就应进行编队，在紧急状态需要时，可以马上响应并闭环管理，保障不同编队之间无接触，避免疫情传播。

### （四）应急基层支撑：做到强大且细密

应建立起紧急状态下的急救求助体系，通过网络、电话等联系方式，以及深入到居委小区和



楼栋的网格化回应体系，并由这些回应体系对接居民与医疗、丧葬等体系，避免居民一旦在家中发生紧急状态时，需自行联系而导致救助不及时。急救求助体系应包括对于老人、儿童、病人、残障人士的特殊照料机制，避免这些人群在隔离（或家庭成员被隔离）时缺乏照料。应允许家庭成员自愿选择是否与需要照料的特殊人士（如老人、儿童、病患、精神疾患等）一起隔离。急救求助体系也应包括对动物的救助，体现现代社会对于生命的平等对待。如果政府公共资源紧缺，应在常态情况下，鼓励宠物的主人形成社会自救互助体系，在紧急状态时发挥互助作用。例如，当宠物主人需要被隔离时，宠物可由自助网络的其他成员代为照看。

要在常态下对居民进行防灾教育、宣传和适度演练。在大中小学课程中，应有适当的教学内容。需要建立在紧急状态下的心理咨询和疏导队伍及热线电话，尤其是在高校内部，青年人情绪波动大、心理承受能力低，更应建立紧急状态下的心理咨询和疏导机制，大学班主任、辅导员平时应接受关于心理咨询和疏导的专业培训。应畅通社会监督和投诉机制，对紧急状态下的违法行为进行有效的反映和监督。当出现黑市、腐败、权力滥用、执法犯法等现象时，保障居民正当行使合法权利。由于个体能力弱小，在街镇、居村层面，应建立紧急状态下的法律援助机制，建立常设的公益性法律咨询服务机构。

#### （五）应急保供体系：市场与政府协同

即使城市出现紧急状态，市场体系仍应发挥重要保障供应的功能。日本在发生灾害时，利用连锁便利店作为应急物资保供系统，这一经验可以借鉴。在商业非常发达的城市，有很多连锁商超和供应能力强大的物流企业，且网点在布局上接近居民区。可考虑在常态状况下建立保供企业名单并向社会公示，接受舆论监督，保供企业名单可根据情况动态更新。在发生紧急状态时，应启动保供企业在市内的供应网络，包括深入社区的最后 100 米功能。

在生活物资保供方面，政府应制定紧急状态下的保供物资清单。对于因公共安全原因被封闭隔离的人员，应制定标准化的物资保障清单，并按清单发送物资。人员不分身份（除特殊宗教信仰等少部分特殊人群外），做到基本一致，既便于管理，也有利于实现对全体市民的公平对待。

#### （六）应急战略储备：预备空间和物资

在平常状态下，需对一些较大的物理空间准备应对紧急状态的储备功能。例如，大型体育场馆、大型商场的地下车库、一些学校的内部公共空间、民政体系的救济中心、社区居民活动中心、邻里中心等，均应在常态之下划出一些区域（或全部），做好随时承接临时居住的准备，在紧急状态时容纳流浪人员或隔离人员。一些大型体育、会展设施，应在常态下就具备紧急转为特殊居住空间（如方舱医院或隔离点）的能力。此类场所也应建立名单，相关储备支出应纳入政府财政支出预算。

物资储备方面，应在常态情况下建立起医疗物资和食品物资（特别是易储存食品）的储备。同样道理，应与大型连锁商超企业合作，即使在常态之下，一些易储存的食品和药品也应按照一定比例加强储备。

#### （七）应急生产保障：确保畅通和协调

城市在常态化下应尽快制定面临紧急状态时的重点行业和企业白名单，以保证城市核心功能正常运转。具体应包括：第一，港口和物流行业；第二，在区域、全国和全球供应链上的关键企业，特别是一些规模比较大的企业；第三，城市公共部门，包括能源、自来水、公共交通、医疗等行业。对于这些行业，应制定在紧急状态之下员工编组、轮班和闭环管理的方案。

具体到上海，它的港口等核心功能在长三角经济一体化中起着龙头作用。反过来说，要让上

海的核心功能发挥作用，也需要在紧急状态下借助长三角一体化的物流畅通来保障。因此，上海需要在中央的统筹下联合长三角其他省市共同制定保障供应链安全的应急方案。即使在出现疫情的状态之下，也应保障物流运输行业相关工作人员实现闭环管理。对各行各业进行分级管理，对应紧急情况的不同级别，按照行业和企业的重要性发放长三角互认的车辆和人员电子通行证。电子通行证的发放须公开透明，接受大众监督，并实施电子化管理和验证。

#### （八）危机影响预判：兼顾经济与社会

一方面，应由经济管理方面的专家团队科学估计紧急状态下的经济损失，而且应由若干团队并行估计，缩小偏误。疫情对于经济的影响，应从经济增长、失业、破产、金融、房地产、产业链等多个方面开展评估，早做预判以便及时采取措施应对，确保紧急状态缓解后及时复工复产。

另一方面，在社会层面，要针对具体人群评估次生灾害的影响。例如，对于独居老人要评估生活困难和超额病亡的可能性；要评估受冲击较为严重的行业、企业和个体，尤其是低收入群体受到的影响程度；对于数量庞大的青年人，特别是在校大学生，要预判其心理波动可能带来的影响；对于严重依赖社会服务业、缺乏独立生活能力的青年人，要提供易加工或即食食物；对流动人口要评估其是否生活困难及成为无家可归者的可能性；对于少数无法独立生活的人群，如失能老人、精神疾患等，要有人性化个性化的方案，保障其在紧急状态下能得到必要的照料，且优先级要置于一般防疫措施之上；对于外籍人士，要充分预判在中国体制和文化下采取的措施，是否能够被文化背景不同的外籍人士同等接受，以及由此可能产生的文化冲突。<sup>①</sup>

#### （九）外来人口友好：强化开放和包容

数量庞大的外来人口是大城市经济社会发展必不可少的力量。要建立起应对紧急状态的机制和队伍，年轻的外来人口是一支不可忽视的力量，尤其是能够深入社区的生活服务业外来人口，更是可以加入到紧急状态下的应急队伍和物资保障体系之中。这就需要外来人口能够有相当程度的居住稳定性和对城市的融入度，从而能够接受专业培训，确保在城市出现紧急状态时深入社区，切实发挥作用。

因此，大城市应考虑结合紧急状态的应对机制，建设对外来人口友好的包容性城市。具体来说，要加快长期稳定就业、居住的外来劳动力的落户进程，降低外来劳动力落户门槛，如对于加入应急队伍的外来人口，可在积分落户中予以加分。特别是对长期稳定就业居住，但教育水平不高的劳动力，要为其创造定居城市、融入城市、共享发展成果的条件。要改善外来人口在公租房、廉租房和子女教育方面的待遇。尤其要在改善城市群租问题的同时，为外来劳动力提供符合规定的、在他们承受范围内的替代性租房。

具体到上海这样高度开放的国际经济中心城市，其是中国在全球产业链中的重要节点，同时也承担着中国对外开放的外事功能。上海还代表中国进入世界银行对于营商环境的评估，近年来在依法行政等方面进行了积极努力。上海要建设社会主义现代化国际大都市，必须充分考虑上海有大量外籍人士。在紧急状态之下，也要充分考虑外籍人士的语言服务需求，充分尊重其文化、宗教差异，帮助外籍人士理解政策；要有适度差异化的举措，避免文化、商务甚至外交方面的冲突。

<sup>①</sup> 例如，在保供物资的提供中，要考虑不同宗教信仰人士的饮食习惯差异。

### 回应后疫情时期大城市发展的几个问题

对于如何改进大城市治理，应对城市重大公共安全危机，本文首先从九个方面提出了建议。



在后疫情时代，首先要做的是经济的复苏和信心的重建。但与此同时，也有一些观点提出了对于大城市发展的疑惑，比如将公共危机直接与大城市的人口规模或密度关联，再比如认为需要通过分散大城市的功能来化解危机。对此，笔者认为有必要把一些大城市发展的理论逻辑再进行辨析。限于篇幅，本文主要回答三个方面的问题。

### 问题之一：城市发展的逻辑会不会变化？

在一个国家的城市体系中，从大城市到中小城市再到小镇和农村，人口数量和密度依次递减，每一等级的城镇个数依次递增。而且在这个城市体系里，每一个城市的人口在整个国家的排序中通常是非常稳定的。之所以出现这样的现象，主要是因为城市体系和城市发展有三个重要的决定因素。第一是地理位置，比如是否沿海港口。第二是经济地理，在国际市场上，到沿海港口有多远，就决定了到国际市场的距离；而在国内，到人口众多的城市群和中心城市的距离，就决定了在国内市场上的运输成本。第三是导致城市体系稳定的是城市发展的路径依赖性，需要单独说明。城市在历史上积累的物质资本、人力资本、基础设施等，会持续地对城市后续的发展产生影响，一些曾经是海港或者河港的大城市，到了今天，即便已经不再承担港口的功能，仍然是所在国家的城市体系中的中心城市。路径依赖性导致城市体系是非常稳定的，除非发生重大的技术变革和制度变迁。例如，人类的主流国际贸易方式从陆上运输转为海洋贸易，使一些沿海大港口取代内陆城市成为世界经济的中心。再如，中国从计划经济和半封闭经济转向市场经济和开放经济，使得东南沿海的长江三角洲和珠江三角洲城市群迅速崛起。<sup>①</sup>除此之外，世界上的大城市所经历过的各种冲击，包括传染病、污染事件、战争，都没有改变那些大城市在整个国家城市体系中的位置。举例来说，在第二次世界大战时期，日本的东京等城市经历了严重的战火摧残，人口急剧下降。但是在战争之后的十多年时间，日本城市人口的空间分布就又回到了二战前的状态。<sup>②</sup>

### 问题之二：人口集聚带来的问题有多严重？

人口集聚源于经济发展的规模效应，它带来了劳动生产率的提高、活跃的创新，以及生活服务业的数量、质量和多样性。当然，人口集聚也一定会伴随各种各样的问题，否定这些问题，就不能解释为什么世界各地没有出现一个国家的人口只集中在一个城市的现象。同样道理，当学者在一个具体的研究里讨论人口集聚带来的好处，也可以有另外一个研究或者其他的研究来讨论人口集聚所带来的坏处。

这其中核心的问题在于，人口集聚所带来的问题有多严重，这可以从人口规模和人口密度两个方面来进行讨论。先说人口规模，笔者所在团队的研究数据表明，人口规模和污染拥堵之间的关系在数量上并不强。以交通为例，城市人口规模增长一倍，人均通勤时间仅增长 2.3 分钟。城市拥堵指数和人口规模之间的系数也很小，平均来看，在中国最大的城市和最小的城市之间的差别，其实只是 1.7 多和 1.6 的差别。在房价方面，全世界大城市房价普遍比中小城市更高，中国也是一样，但是中国一些大城市的房价往往与特定城市在供给侧的土地和供应是否跟上了人口增长有关。<sup>③</sup>至于供给和需求是如何影响中国房价的，可以具体参考我们的数据分析。如果用一个简单的对比来说明问题的话，那么请看深圳和广州，这两个城市人口数量、人均 GDP 都很接近，但是深圳的土地和住房供应常年远低于广州，当前深圳的平均房价大约是广州的 1.5 倍。<sup>④</sup>

再来看人口密度。在讨论问题的时候不区分人口规模和人口密度是错误的。实际上，讨论人口密度的影响必须是在人口规模已经给定的情况下去讨论，也就是说，在进行数据分析的时候，人口密度和人口规模要分别作为解释变量，在模型里加以控制。它的实际含义是，给定人口规模，人口

① 夏怡然、陆铭：《跨越世纪的城市人力资本足迹：历史遗产、政策冲击和劳动力流动》，《经济研究》2019 年第 1 期。  
② 关于日本城市体系的研究，参见 Davis, D.R., Weinstein, D.E., “Bones, bombs, and break points: the geography of economy activity,” *Am. Econ. Rev.*, vol 92, no.5, 2002.  
③ 以上研究总结可参见陆铭：《向心城市：迈向未来的活力、宜居与和谐》。  
④ 截止 2022 年 1 月，广东省内各市房价对比，可参见 <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1726797679809914096&wfr=spider&for=pc>

密度高是城市形态较为紧凑的表现。人口密度的高低和城市的自然地理条件以及政府是否严格控制城市的建筑容积率有关。我们这里暂时不讨论人口密度的成因，仅从全世界范围的大城市的数据分析结果来看，给定城市的人口规模，高人口密度所带来的紧凑型发展是缓解城市拥堵的，尤其是在人口 1000 万以上的超大城市。<sup>①</sup>这其中的道理也并不复杂，大城市的产业结构通常是以服务业为主，而服务业需要人和人之间见面交流。紧凑型城市的发展，在给定见面的频率时，是可以减少人们见面的距离和成本的。当然，高密度的居住会伴随着较小的居住面积，有可能影响舒适度。在大城市内部，是住在高人口密度的中心城区，但工作和服务消费的出行距离较短，还是住在低人口密度的郊区，但出行距离更长，居民会根据通勤的成本、房价和就业之间的关系来选择。

在特定情况下，比如发生传染病疫情时，对于人口密度的讨论，还要进一步区分城市的人口居住密度以及社交距离意义上的密度。在常态之下，这两者的密度是高度相关的，因此，高人口密度既传播知识和信息，也传播细菌和病毒。但是，当人们意识到疫情传播的风险时，就可以在疫情的管控中采取阻断人流、保持社交距离的做法。这时，整个城市的人口居住密度却并没有发生变化，而高人口密度仍然在感染者的检测、排查和收治以及人员封控时的物资供应保障等方面发挥积极的作用。同时，高人口密度的大城市也有很多工作可以通过居家办公完成，从而可以减少人员聚集。正是因为这样的一些原因，我们曾经用 2020 年疫情在武汉暴发后一段时间的数据对中国城市做了分析，我们发现，中国城市跟武汉之间的经济联系越强，的确越增加一个城市的病毒感染率。但是在控制了有可能因为经济交往而导致城市间疫情扩散的因素之后，高人口密度的城市反而拥有更低的病毒感染率。<sup>②</sup>在 2022 年，用奥密克戎株的超强传染性导致疫情扩散的地方，既有上海这样的超大城市，也有长春、吉林这样的大中城市，这使得人口规模、人口密度与病毒传播之间的机制变得极其复杂。在病毒超强的传染性下，即使人流被切断，高居住密度一方面虽不利于疫情防控，但另一方面，高居住密度也在提高核酸检验和物资保障的效率等方面有积极作用，这其中的复杂问题有待专门讨论。

### 问题之三：面对集聚带来的问题，我们选择解决问题还是解决集聚？

这里有必要区分是个体自主的选择，还是公共政策。在个体层面，不管是个人还是企业，如果认为在人口集聚的大城市生产生活成本太高，风险太大，因此而选择离开大城市，或者企业把自己的生产基地分布在多个地区、多个国家，以此来分散风险，这些决策是个体的自由。

接下来讨论公共政策。从人类城市发展的历史来看，不管是 100 多年前在伦敦暴发的宽街鼠疫传染，还是在 20 世纪东京、伦敦、洛杉矶发生过的严重的工业污染，再到本世纪初纽约出现的恐怖袭击，一些世界上顶级的城市，在经历过各种各样的冲击和磨难之后，环境和生活质量却不断改善，获得了更好的发展，大城市也逐渐成为连接周边中小城市一体化发展的都市圈。中国在近 20 年时间里，在大城市通过轨道交通网提高出行的便捷度，通过环境治理改善空气和水质量，再到本文针对后疫情时期城市治理提出的这些建议，我们选择的都是去解决问题。不管是历史还是当代，每一个解决问题的努力，带来的都是大城市更好的发展，引领着所在国家的现代化发展和国际化进程。

如果我们反其道而行之，选择“解决集聚”，那么我们有必要在逻辑上提出以下几点问题，供持有“解决集聚”观点的人们去思考和回答。第一，是不是对于那些权衡了利弊之后，仍然希望在大城市发展的个人和企业，仍然要去拒绝？在这些个体中，拒绝谁，怎么拒绝？第二，如果真的找到一个标准，能够决定留下谁和不留下谁，这样的政策代价是什么？且不说它直接导致的

① 参见 Jiewei Li, Ming Lu, Tianyi Lu, “Constructing compact cities: How urban regeneration can enhance growth and relieve congestion,” *Economic Modelling*, 2022, 113, 105828.

② 注意，这里是感染率，而不是感染量。大城市人口众多，感染量更大，两者的正相关性是没有意义的。因为哪怕不同的城市感染率一样，也能够得到大城市感染量更大的结果。具体参见 Li, Pengfei, Ming Lu and Yilin Zheng, “A Note on the Role of Cultural, Institutional, and Urbanization Features in the Covid-19 Pandemic,” *Asian Economic Papers*, vol20,no.1,2021.





平等和公正的损失，那些原本愿意在大城市获得发展的人和企业，如果离开了，是不是收入和机会减少了？对于大城市自身来讲，是不是人力资源和经济社会发展的动力也削弱了？第三，一些控制城市规模的办法所导致的成本是不是也同样施加在了本地居民身上，比如，控制城市居住用地的政策，是不是反而会加剧房价的上涨？不按照城市常住人口规模来提供公共服务，是不是反而加剧了公共服务的短缺？对于一些常住人口的差别待遇是不是会加剧社会矛盾，最终谁能从社会矛盾所导致的后果中逃脱？

当前，中国正在加快建设全国统一大市场，促进各类要素合理流动和高效集聚。与其他世界各国或经济体相比，统一大市场和经济集聚，有利于中心城市发挥引领国家发展的作用，有利于发挥中国经济超大规模市场的优势。而人为地打破一体化的进程，以及分散中心城市的功能是与经济规律相悖的。当前，中国也正在建设以大城市为核心的都市圈，在都市圈范围内，人口集聚的趋势仍在继续。要知道，中国的城市不管是地级市还是直辖市，我们的统计口径是行政管辖单位的概念，跟国际上其他国家的城市概念完全不一样，我们的地级市和直辖市更加类似其他国家的都市圈概念，但是单独看上海，它的管辖面积和人口又小于东京都市圈。如果在跟东京都市圈大致相当的面积范围之内进行讨论，那么上海跟周边相邻的大约 11000 多平方公里范围内，人口是 3100 万，土地开发强度略高于 29%，这两个数据都是低于面积达 13000 平方公里的东京都市圈的。<sup>①</sup>

① 陆铭：《向心城市：迈向未来的活力、宜居与和谐》。

## 结语

从 2020 年的新冠肺炎疫情开始，国际上关于大城市如何发展的争论再起波澜。在国外，相关的争论很快就在学者的努力之下得到了解决，而在中国，这样的努力还远远不够。随着中国现代化水平的提高，复杂社会已经来临。尤其在国际化大都市，经济和人口的复杂性，给城市治理带来了越来越多的挑战。当面临城市公共危机的不确定性时，需要我们理性地分析复杂社会的特性，在不确定性中探求确定性，为应对城市公共危机寻找合适的方案。尤其是对于刚刚经历过疫情冲击的城市来说，更需要痛定思痛，通过完善城市治理，让未来城市具有更强的抗风险和战危机能力。具体到上海而言，疫情的冲击给上海带来了许多困难，但上海作为国家级中心城市和长三角城市群龙头的使命并不会变。上海具有长江经济带和亚太城市带交点位置的“地利”，有整个国家推进更高水平改革开放的“天时”，因此，也必须要有不畏艰难险阻、勇于担当、团结向上的“人和”。长江黄河不会倒流，中国改革开放的步伐也不会停止。关于上海的未来，我们所做的每一点理论的探讨和实践的选择，都将通过上海在经济、金融、贸易、航运和科创五个中心的功能，对近到城市自身和长三角，远到整个国家甚至整个世界产生深远的影响。

“一切的现在都孕育着未来

未来的一切都生长于它的昨天

希望，而且为它斗争

请把这一切放在你的肩上。”<sup>②</sup>

② 舒婷：《这也是一切》，载《双桅船》，上海：上海文艺出版社，1982 年。

[本文的内容得到了来自张兆安、丁嵩冰、王磊、卢慧文、殷骏、叶君易等人的意见，上海交通大学安泰经济与管理学院徐功、郑子扬、李瑞峰，上海市发展改革研究院徐灏龙对此文亦有贡献。]

编辑 孙冠豪