

# 发达国家青年友好型城市的兴起之因、 评价之策及经验启示<sup>①</sup>

朱 峰 章佳琪 蚁伊妮<sup>②</sup>

【摘 要】发达国家青年友好型城市建设既源自于城市政府努力吸纳作为受过良好教育的优质人才资源的青年人口以提升城市竞争力、实现城市可持续发展的迫切需求,也受到联合国等国际组织推动下的国际青年政策发展演进方向,以及城市规划思想的后现代取向的深刻影响。发达国家青年友好型城市建设注重保障青年人在经济社会发展中的优先权,在城市层面构建跨部门的、整体性的青年友好型城市政策与协调机制,注重发挥社会企业、NGO、智库、企业界等社会各界在青年友好型城市建设中的协同治理功能,注重为青年赋权、发挥青年主体性及其在青年友好型城市建设中的参与,注重发挥智库功能建构监测指标体系、对“城市-青年”互动关系进行监测评价以鼓励更多的城市开展青年友好型城市政策创新和竞争。在我国各级青年发展规划体系形成以及新一轮城市规划编制之际,这些对于将目前城市青年人才新政引向更加整体性、系统性、衔接性的青年友好型城市政策框架,对于我国正大力推进的粤港澳大湾区建设都具有一定的借鉴参考意义。

【关键词】发达国家;青年友好型城市;青年发展政策;评价体系;经验启示

【中图分类号】C916 【文献标识码】A 【文章编号】2095-7947(2019)02-71-10

青年发展是人类发展的重要部分,是经济社会发展的晴雨表,是城市发展繁荣和竞争力的源泉。城市要发展,青年首先要发展。如果说21世纪城市化是全球繁荣的动力机,那么青年就是动力机师。有关于人力资本与城市发展的紧密相关关系在城市化进程的长期实践中已经得到了充分验证,相关议题也在人力资源理论、城市发展理论、产业发展理论和创意城市理论的发展演进中获得了广泛的理论支持。城市青年政策是国家整体青年发展政策的重要组成部分,正随着公共治理的演进革新而走向多元跨界协同治理之路,一些城市更是将青年视角与城市规划、建设与更新深度融合,明确提出建设青年友好型城市的愿景。青年友好型城市(youth-friendly cities)因青年的发展性特征,而在城市政策的话语体系中也叫青年发展型城市,在国内外的媒介话语中通常被称作“青春城市”或“年轻城市”,它是指这样的一种城市发展道路和城市政策框架——它认同和尊重青年发展的优先权,通过表达、参与与对话等渠道为青年赋权,在城市经济社会发展的全领域和全过程都能够充分有效地吸纳青年的视角、利益和需求,进而使得城市发展的过程得以不断提升对青年的吸纳力、吸引力和承载力,青年发展的外部溢出对城市的贡献力、创新力和创造力又得以不断增强,从而实现了青年发展与城市发展的有机融合和良性互动。<sup>[1]</sup>

## 一、发达国家青年友好型城市兴起之因

青年友好型城市作为一种以人为中心的、注重青年优先发展的城市规划、建设与更新的理念与

<sup>①</sup> 【基金项目】本文系2018年度河北省社会科学基金项目“‘新一线城市’青年人才新政对我省走以人为核心的新型城镇化道路之影响研究”(批准号:HB18ZZ002)阶段性成果。该研究亦得到2018年度教育部人文社科研究特别委托项目暨国务院港澳办全国港澳研究课题“粤港澳大湾区战略视野中的青年发展政策研究”(批准号:HKM-1812-G2)、河北省教育规划课题“新时代我国儿童友好型城市建设与少年儿童社会教育互动机制研究”(批准号:GH181006)部分资助,在此谨致谢忱,文责作者自负。

<sup>②</sup> 【作者简介】朱峰,男,河北大学工商学院副教授,外交与国际关系智库察哈尔学会研究员,《深圳南山区中长期青年发展规划》首席专家,主要研究公共政策与青年发展;章佳琪,女,河北大学新闻传播学院学生,主要研究城市传播理论;蚁伊妮,女,厦门大学公共事务学院学生,《深圳南山区中长期青年发展规划》研究助理,主要研究儿童友好型城市政策评估。

模式,源自于城市规划理论认识的演进与深化,是对现代主义价值观主导下的“城市病”的回应和纠偏,也彰显出国际上及发达国家城市各界对于青年优先发展的战略意义的认知深化。

第一,现代性与城市的异化。最近几十年是人类城市化进程最快的时期,2009年全球生活在城市的人口首次超过了农村,“城市千年”来临了。联合国人居署发布的《2016年世界城市状况报告》指出世界人口的54%,大约40亿人生活在城市。城市化进程在改善了人类生存发展状况,推动了发展、繁荣和创新的同时,也产生了严重的城市病等。经济至上的现代主义价值观加剧了城市在经济、社会、政治、文化和空间的不平等。城市发展成果并没有被所有人共享,反而形成了对弱势群体的排斥。尤其是作为城市移民或新市民的青年,在户籍、住房、就业机会、交通、教育、医疗卫生、社会保障、权益维护方面的弱势性更加明显,更容易受到社会排斥。这些不仅对青年发展形成了严重制约,也给城市可持续发展带来了阻碍,甚至在一些青年社会福利和社会保障水平较低的发展中国家或受到经济危机冲击的发达国家,这种社会排斥还可能引发“青年膨胀”(youth bulge)并形成政治动荡或社会危机。有研究显示,人类一生之中的不同阶段面临不同的脆弱性,青年的脆弱性主要来自于其生理、心理、社会和文化诸维度全面社会化与掌控资源有限性之落差所带来的社会排斥与社会风险。美国政治学家罗尔斯曾提出:一个公平正义的社会和经济资源分配必定是以最弱者利益的最大化为原则。因此,城市发展必须回归人类的需求,尤其是关注和回应儿童、青少年等群体的福利和权利。当然,对于发达国家和发展中国家而言,其城市经济社会发展水平、人口结构特征、城市发展水平各有不同,其城市青年面临的问题也存在差异。发达国家普遍面临高城市化率和高人口老龄化的双重趋势,那么如何在城市经济社会发展成果和城市空间分配方面,平衡青年与日益增多的老年人口之间的代际关系,就成为了城市发展过程中必须平衡的关系问题。而发展中国家青年人口规模庞大,占总人口比重较高,且增长迅猛,这种现象也被称为发展中国家城市“青年膨胀”现象,有限的经济社会资源、低质量的城市化水平、低水平的青年福利保障状况,使得青年面临严峻的生存发展资源竞争,很容易导致严重社会政治危机。由此可见,城市发展的异化,很容易导致各种相互夹杂的城市青年问题、社会问题,从而引发严重的社会危机。近些年来,城市发展中的种种弊病以及对青年的影响都使得这一问题更加凸显。城市是人聚集的产物,人才是城市发展的核心,诺贝尔经济学奖获得者罗伯特·卢卡斯明确提出“由于人力资本的积聚而产生的生产率是区域经济增长的关键因素”。因此,探索青年友好型城市建设,重新建构城市与青年的良性互动关系就具有重要意义了。

第二,城市规划思想的后现代转向。20世纪60年代之后,后现代主义思潮勃兴,对城市规划理论和实践也产生了日益深刻的影响,使得生态主义、人文主义等后物质主义诉求被越来越多地纳入城市规划的考量范畴,“城市规划从单纯关注物理空间塑造转向对城市社会文化的探寻;从城市景观设计的美学审视转向具有社会学意义的城市公共空间”。<sup>[2]</sup>对于社会公平正义、社会多元性、城市设计人性化、环境生态耦合、审议民主的关注都有了显著增加,妇女、儿童、青少年等特殊社会群体空间弱势问题在规划中不断被重视和强调,根据人的现实、多元和具体需求来编制城市规划,根据城市人民的福利事业内容来考虑城市规划政策的定制和实施,让政府决策者、城市建筑师、规划设计师之外的社会、法律、文化、艺术、经济、地理、教育等领域的工作者以及不同市民群体的代表都能参与。在后现代的城市规划视野中来看,城市规划建设是在特定价值观指导下的人类实践活动,从这个意义上说,城市规划的本质更倾向于实现政治社会价值观的政治活动,而非简单的技术活动或科学活动,城市的发展演进应注重彰显人的价值和人文精神,关怀人、陶冶人才是城市经济社会发展的最优形态。城市规划评估也就不再是简单的技术工作,更带有价值判断的性质。这些都为青年友好型城市的兴起提供了充分的理论基础。事实上,对于城市与青年关系的国际讨论不仅从青年发展的角度提出了城市政策和城市规划的方向,也意识到青年发展本身就是城市可持续发展和长久繁荣的必要条件,也就是“城市要发展,青年首先要发展”,能够有效吸引、吸纳、承载青年,并且能够为青年的创新创业创造活动提供舞台的城市往往能够表现出更加强劲的经济实力,在抵御危

机、衰退等风险时往往也表现出更为坚挺更为有效的实力。

第三,联合国的积极推动。总的来看,二战之后尤其是冷战结束之后,联合国积极推动青年政策发展完善的努力使得建构国家层面跨部门、整体性青年政策的努力日渐得到了广泛认同。1995年,联合国通过了其迄今为止最为重要的一份青年政策的纲领性文件《到2000年及之后世界青年行动计划》明确提出了10个青年优先发展领域,后来又进一步增加了5个优先领域,对于城市化进程中的青年发展问题给予了关注。联合国人居署(UN-Habitat,简称UNH)和联合国人口基金会(United Nations Population Fund,简称UNFPA)则在青年人融入城市的理论研究、政策倡导以及战略规划等服务方面作出了积极努力和贡献。联合国人居署曾先后于1976年、1996年和2016年在加拿大温哥华、土耳其伊斯坦布尔和厄瓜多尔基多召开了三次联合国人居会议,汇集联合国、政府城市规划者和管理者、学术界、企业界、社会组织和企业界推动可持续发展的城市化的未来政策等议题的讨论。2010年,联合国人居署在《联合国千年发展目标》中首次提出“包容性城市”(Inclusive City),并将其作为世界城市发展的新目标加以推动,随后在其发布的2010-2011和2012-2013两份《世界城市状况报告》中进一步提出了缩小城市不平等鸿沟的目标,并在“城市繁荣指数”中增加了“社会平等”一级指标。“包容性城市”包括共享、参与和融合三个维度,旨在实现经济、社会、政治、文化和空间在内的可持续发展,这是一种有助于改善人类生命历程不同阶段健康和生存状态的城市化,包括从婴儿和儿童、少年和青年、工作年龄、生育年龄一直到老年阶段的整个生命周期。联合国人居署作为联合国系统内主要从事城市青年政策制定、相关研究推动和工作计划实施的国际机构,建设了一个由15个相关研究机构或智库组成的,称之为“城市青年研究网络”(Urban Youth Research Network,简称UYRN)的全球城市青年研究专家构成的网络体系,其从事的研究和服务内容主要包括开展国家或城市一级对城市青年人口的挑战和机遇的经验性研究,举办国家或城市一级讨论城市青年研究成果的研讨会或分享会,以及参与编制国家或城市层面包括技能发展、创造就业、体育和休闲在内的青年战略、青年政策。联合国人居署每半年发布一次的旗舰报告系列之一的《城市青年状况报告》作为其《世界城市状况报告》重要组成部分,而另外一本半年刊出版物《城市青年世界城市论坛对话》系列是其在世界城市论坛期间发布的城市青年问题前沿研究的出版物。联合国人居署非常注重这些研究成果的转化运用,研究服务的目的在于利用智库网络和经验积淀来提供精细化和针对性的思想产品,协助有需求的城市制定完善政策和计划。除了研究服务和政策倡导之外,联合国人居署还针对发展中国家城市青年发展问题,与合作城市共同推出了以体育休闲、工作技能、创业培训、医疗服务为核心内容的“一站式中心”实战计划,并通过城市青年基金向63个发展中国家的172个城市的青年组织提供资金资助和能力建设支持,以此增加全球青年的自主权,这些项目包括教育培训、导师指导、网络学习课程等等。联合国儿童基金会推动的儿童友好型城市建设的框架倡议及持续努力也是借助于在土耳其伊斯坦布尔召开的联合国第二次人居会议提供的舞台,正是在这次会议上,世界各地的儿童青少年事业工作者、研究者和支持者组成的一个代表团递交了一个名为“儿童权利和居住”的声明及报告,提出“青少年和儿童的需求,尤其是居住环境方面的需求应引起高度关注”。以此将18岁以下儿童人口的需求和参与纳入城市规划体系,以及促使城市规划更有效的回应儿童的声音和诉求,使得对低龄社会群体的脆弱性的认识不断增长。可见,联合国等国际组织的大力倡导是促成将青年发展纳入城市发展核心目标的青年友好型城市得以兴起的重要推动力量。从某种意义上说,建设青年友好型城市是城市政府和社会在城市层面落实联合国青年政策的过程。

## 二、从评价体系看发达国家青年友好型城市特征

进入二十一世纪以来,世界各国城市化进程迅猛推进,无论是高城市化的发达国家抑或高速城市化的发展中国家,城市的迅猛发展都使得经济优先、GDP至上的城市发展观面临挑战。对于城市与青年的关系的反思成为了城市发展研究与青年发展研究的重要议题。美国、加拿大、澳大利亚、

新西兰等西方发达国家的城市普遍制定了从建设青年友好型城市着手推动城市发展的法律法规、发展战略、公共政策,美国旧金山和圣何塞、加拿大多伦多和萨里市、澳大利亚布里斯班、新西兰白水市等城市都是这方面的典型代表。青年友好型城市建设的一个最为关键的问题就是青年发展数据以及与青年关系密切的城市发展数据获取问题,这些数据信息的获取是有效推动面向青年的就业、创业、学习、生活和娱乐的青年友好型城市政策发展完善的基础。这些国家的政府部门或智库研究机构也尝试开展了测度城市青年友好性的指标体系设计与研究评价工作。对于这些实践探索的经验以及评价体系建设的成果进行研究借鉴,或将有助于我国《中长期青年发展规划(2016—2025年)》的深入落实,也有助于我们在新型城市化背景下推进与青年友好型城市建设相适应的城市青年发展政策体系与工作机制、保障机制的完善以及社会环境的优化。关于发达国家城市青年友好型城市测度的指标体系有许多种,目前较具影响力的青年友好型城市评价指标体系当属美国经济研究所(American Institute for Economic Research,简称AIER)的美国求职/求学目的地排行榜(Employment/College Destination Index,简称EDI/CDI)和加拿大解码公司(Decode Incorporated)的“青春城市”(Youthful Cities)排行榜,他们的评价体系与评价结果也在一定程度上反映了西方青年友好型城市的特征。

#### (一) 美国“求职(求学)目的地”指标体系(Employment/College Destination Index)

美国最具影响力的青年友好型城市评价体系当属美国经济研究所于2016年研发的求职目的地排行榜(EDI)指标体系工具,为具有不同偏好的求职青年选择合意的城市求职发展提供个性化的城市推荐建议,该体系后来于2017年调整为求学目的地排行榜,以为求学青年选择攻读高等教育的城市提供参考。该指标体系从人口特征(demographics)、生活质量(quality of life)和经济形势(economic climate)三个维度的9个核心指标,将美国城市分为主要大都市(250万以上人口)、中等规模城市(100—250万人口)、小城市(25—100万人口)、大学城(25万人以下人口)四个层次,来进行城市青年友好性测度。其中人口特征包括高等教育(college education)、多样性(diversity)两个指标,生活质量包括城市可达性(city Access)、艺术娱乐(arts and entertainment)、酒吧餐厅(bars and restaurants)三个指标,经济形势包括青年失业率(youth unemployment)、劳动力参与(labor-force participation)、创新(innovation)和租金(rent)四个指标。<sup>[3]</sup>这9个核心指标从不同角度分析了城市对青年的友好性问题,也就是城市为青年的生活、工作、居住提供更为便利、舒适、可达的基础设施和公共服务,而青年也拥有合意的渠道、机会、平台为城市发展贡献创意、智慧和力量。

第一,城市人口特征维度。对于年轻的求职者和求学者而言,与谁为邻将是一个至关重要的问题。高等教育指标主要测度城市市民中具有学士以上学位的人口比重,它主要反映青年在这个城市将会与哪些人为邻的问题,因为有关于“相似性移民”的研究显示受过良好教育的青年往往喜欢与具有共同特质的人住在一起,2016年的排行榜就显示出在四个层级的城市类型中排名第一的城市都有一个共同的特点就是城市人口一半以上具有大学以上学历,比全美30%的大学学历居民比例高出近20个百分点,毋庸置疑,试图招商引资和繁荣经济的城市领导人在那些主要提供产品服务给千禧一代或主要雇佣千禧一代的公司面前,将会不遗余力的营销他们拥有众多年轻及受过良好教育人口的城市人口图景。同样,根据相似性移民的逻辑,种族和民族多样性指数反映了一个城市的人口特征的变动情况,这种多样性不仅与经济上的成功相关,且有助于增进活力、创造新机遇、激活公共空间等等。由于对于移民国度的美国而言,年轻一代内部种族民族多样性程度远远超过年长一辈,美国的这一代人中几乎一半都是少数民族或民族成员,这种多样性使得外来的青年人更容易在城市中实现融入或被接纳,市政和企业领导人们也普遍表达出对具有多样性和宽容性的区域的偏好。因此,城市人口多样性程度无疑对于青年具有特殊吸引力。<sup>[4]</sup>

第二,城市经济形势维度。青年失业率指标测度劳动力市场吸纳青年人才的能力,劳动力参与率指数则测算已就业或积极求职的劳动力比重,它能够反映出当地就业市场健康状况。创新指标主要测算每百人中从事STEM领域,也就是科学、技术、工程机械、数学等科技创新领域工人的数

量,创新驱动型的生产率提高往往源自于雇佣这些科技领域工人的行业,而一个城市当中科技领域工人占比较大就意味着这个城市能够为受过良好教育的年轻人提供更多更好发展机会。住房平均租金既能反映城市的经济活力与繁荣程度,也能反映青年的住房成本压力状况。

第三,城市生活质量维度。城市可达性指数测度城市中步行、骑行或使用公共交通的居民比重,它反映了一个城市当中,青年人能够自由表达对绿色或共享生活方式的偏好,公共交通的使用也反映了城市人口聚集度。从生活的角度看,除了工作(学习)和家庭以外的“第三种空间”的存在,既包括公园、城市广场、艺术馆、博物馆、剧院等公共空间,也包括电影院、餐厅、酒吧等私人运营的艺术娱乐休闲设施。这就意味着对于市政领导们而言,若意欲吸引受过良好教育的年轻一代们,就必须将经济社会发展的成果投入聚焦于提升千禧一代们偏好的生活品质方面。<sup>[5]</sup>

由于 2016 和 2017 两年的指标体系功能定位也稍微有所不同,2016 年的指标主要为青年求职者提供参考,2017 年指标体系着重为青年求学者提供支持,因此,在采用指标以及指标的具体界定上也采用了变通性的调整和处理。例如,2016 年使用的测度 22 岁至 35 岁本科以上学历市民工薪情况的收入指标,在 2017 年替换为测度科技领域工人就业比重的创新指标,以方便为求学者以规划长期学业职业生涯为目标来进行城市的选择。青年学生与青年职场人在区位、面积、舒适度、是否合租等具体租房需求方面也存在很大的不同。因此,2016 年主要测度 22 至 35 岁本科以上学历居民的平均租房支出,到 2017 年则主要测度 18 至 22 岁居民平均租房支出。

当然对于不同规模的城市而言,这三个维度的重要性程度也有所不同,对于百万规模以上城市而言,人口特征和生活质量对于获得较高排名具有更加重要的意义和价值,而对于百万人以下规模而言经济形势对于获得高排名具有更加重要的影响。美国的青年友好型城市基本比较稳定,以 250 万人口以上的大都市为例,2016 年和 2017 年,圣弗朗西斯科、波士顿、华盛顿特区、明尼波利斯、西雅图、纽约、洛杉矶、芝加哥、达拉斯、休斯敦、圣地亚哥、巴尔的摩、亚特兰大等 13 个城市均入围 15 强。这说明这些城市无论是对于择学抑或择业的青年都具有很强烈的吸纳力和吸引力。大型的高等院校在 25 万人以下的最小城市或大学城这一规模组中所扮演的角色非常重要。能够排名靠前的城市大多为赠地学院、重要研究型大学的校本部所在地。这些机构在经济发展、社会图景、生活品质等多个方面都对小城市或大学城产生了深刻的影响。值得引起注意的是:传统经济学理论倾向于将经济机会视为劳动年龄人口迁移最强有力的动因。因为经济机会不仅意味着更高收入的机会,而且“在当下这个流动性较高的经济动荡年代,青年事业的成功,取决于将自身置于能够提供丰富多样工作机会的密集劳动力市场中,选择一个富有经济活力的地方,是抵抗经济不确定性和辞退风险的重要手段”。<sup>[6]</sup>进一步来说,经济学中的人力资本理论有关的学术思潮有助于我们理解投资教育最多者更加倾向于求职的地理范围,但是美国经济研究所有关于青年友好型城市的经验数据则发现了另外一种情况,即生活品质因素对于吸引青年问题上比经济因素具备更强的解释力,美国地理学家史密斯将这种吸引归结为“城市便利”,也就是城市中某地特有的能够让人感到舒适、愉悦而吸引人们在其周围居住和工作的各种设施、环境条件,而盖普洛通过对美国青年的调研后,更倾向于将这种生活品质视为一种“与人相遇、交往的机会”。现实人毕竟不同于经济学理论中的经济人假设,“千禧一代”的成长环境使得他们具有了越来越深厚的我们称之为后物质主义或后现代主义的价值观,即对于基于经济就业机会以及城市舒适性、社会吸引力的“工作-生活”平衡的需求远远超过以往其他时期或之前的各个世代,毕竟“拥有充实的人际关系”与“从事令人感到兴奋的工作”对于新世代的青年而言都是同等重要的事情。我们对 2016 年求职目的地排行榜和 2017 年求学目的地排行榜的观察可以发现,纽约湾区和旧金山湾区的多个主要城市均进入了这两期排行榜的四个层级的城市排名。中国社科院财经战略研究院和孙中山研究院于 2019 年 1 月发布了《世界四大湾区影响力报告(2018)》,其中关于纽约湾区和旧金山湾区核心城市和主要城市的影响力评价与美国经济研究所的研究评价基本吻合,在这个由经济影响力、创新影响力、文旅影响力、宜居影响力、形象影响力组成的湾区影响力指数排名中,旧金山湾区、纽约湾区位列前两位,旧金山湾

区在创新影响力、宜居影响力和形象影响力3个二级指数中均排名第一,在文旅影响力指数中排名第二,其区域内的旧金山、奥克兰、圣何塞等城市都是全球闻名的著名城市<sup>[7]</sup>,其中,旧金山在美国经济研究所的排名中2016年和2017年排名中名列第二和第一,圣何塞则名列第一和第三。这些城市往往具备科技创新、金融创新相结合的“文化基因”,强大的风险投资能力和发达的创新生态系统的结合促进了知识化和服务化的经济模式,电子、通信、软件、互联网和多媒体等产业聚集,苹果、谷歌、脸书、推特等创新型企业荟萃,知名高校和研发机构聚集,奠定了其全球创新中心地位,加之优美宜居、多元宽容的社会环境,对青年具有强大吸引力。“旧金山湾区之所以能够吸引全世界的人才,是得益于它作为一个充满阳光、‘酷’、领先和包容四海的地区的形象,以及它是美东(注:美东指的是密西西比河以东到东海岸一带)、欧洲和亚洲高学历青年学子的梦想之地”。<sup>[8]</sup>

此外,美国经济研究所的青年友好型城市评价值得称赞之处在于,其成果除了注重对不同层次的城市青年友好性进行结构性量化评价之外,还非常注重为青年个体的择居择业择学提供支持。研究所运用研究数据,研发出一套帮助青年在流动去向决策时进行城市选择的网络平台工具,平台上有一份对上述9个指标的偏好程度强弱进行测度的网络问卷。青年完成这份网络问卷后,将会获得一份由系提供的与其偏好相匹配的城市的推荐次序供其参考,从而有助于青年作出更合乎理性选择与个体需要的判断和决定。<sup>[9]</sup>

## (二) 加拿大“青春城市”指标体系(youthful cities index)

“青春城市”排行榜是由位于加拿大多伦多的战略咨询公司解码公司的罗伯特·巴纳德(Robert Barnard)和桑贾米·奥科维奇(Sonja Miokovic)领导的研发团队共同研发的。解码公司作为一个在长达20多年的时间里关注青年的专业机构,对于具备的深厚的城市青年研究的专业能力引以为豪,其对于青年消费者、青年求职者和青年公众的深厚的知识储备使得他们正如其名——在“解码”青年所思、所感、所要、所需、所信、所求方面得心应手,甚至于因此在开展项目的过程中改变了合作伙伴的组织文化,而这种改变正是通过提升其理解、吸引、吸纳和留住青年人的能力来实现的。解码公司搭建的“青春城市”平台的核心项目主要包括指标、调查、30实验室和峰会四个项目。“青春城市”指标体系首先研发于2014年,主要对城市“青年基础设施”(youth infrastructure)进行测度和排名,使用的数据主要由基于网络在线系统获取和管理的20种城市态度的二次数据或专用标准构成。该评价体系研发成功后,于2015年和2016年进行了修订和完善,并在2014至2016年先后三次对全球五个大洲的25个、55个和34个城市的30000多名青年进行了青年态度调查以确定青春城市不同维度的权重,并进行了全球“青春城市”大排名。<sup>[10]</sup>之后,青春城市平台将视野由全球转向其总部所在地加拿大,这一指标体系被运用于对加拿大全国城市进行排名评价,从而获得了加拿大青春城市排行榜(2018),研发团队期待通过排名为面临严峻老龄化困境以及“青年用脚投票”流动性日益增强的加拿大,更好地推进青年友好型城市建设,更有效地吸引和吸纳青年,实现城市的发展繁荣,提供数据参考和决策支持。这种对于加拿大城市的隐忧源自2015年全球青春城市调查及其排行榜的分析,这次排行榜中加拿大只有多伦多一个城市进入了十强,并在其中位列第六,而另外两个城市只进入了二十强,且远远落在了许多北美洲城市之后,甚至还不如南美发展中国家的墨西哥城,而2016年的调查则进一步显示出高达71%的北美洲的城市青年希望在未来数年内离开当前所在的城市,这对于依靠城市作为国家经济社会发展动力的加拿大而言,无疑是个需要深度关注并积极采取应对之策的问题。在青春城市团队看来,更年轻的城市普遍表现为六大特征,即链接的(connecting)、活力的(dynamic)、开放的(open)、新奇的(curious)、创造的(inventive)和好玩的(playful)。这一指标体系将对城市与青年关系的评价指标归纳为青年基础设施(youth infrastructure),并通过3个维度的20个二级指标和122个具体指标对青年基础设施水平进行测度。这三个核心维度包括生活(live)、工作(work)和玩乐(play)。其中生活维度通过数字接入、健康、交通、公民参与、安全、环境和多样性7个二级指标加以测度,工作维度通过就业、金融服务、教育、创业、可负担性(物价和房价)5个二级指标加以测度,玩乐维度主要包括音乐、电影、创意艺术、流行时尚、

运动、饮食与夜生活、旅行、公共空间 8 个二级指标加以测度。在 2018 年的排行榜中,共有包括多伦多、蒙特尔等在内的 13 个城市被纳入评价,在总计 1634 分的评价分值之中,多伦多以 1033.63 分高居榜首,其次为温哥华(1006.00 分)和蒙特尔(974.73 分),而圣约翰(St. John's)则以 581.42 分位列最后。而“青春城市”的社会调查之价值则并非直接用于对城市进行排名,而是用于测度青年需求偏好的优先度,对城市表现的看法以及城市中哪些问题更迫切需要解决,调查还可以测度城市的青年态度。这个态度调查问卷 80% 的问题是标准化的以便于比较,而另外 20% 的问题则是针对当地习俗设计为开放性的题目。青春城市非常注重自己作为社会企业的定位,积极承担社会责任,例如将排行榜数据免费提供给青年使用,以期通过排名和指标等数据的使用促进城市的完善,但对于非青年人士使用这些数据则需要收取少量服务费用。此外,青春城市项目注重研究评价与实践取向的结合,除了发布成果,还积极的提供决策咨询服务,并开展青年城市参与项目。由于是非官方和非营利性的项目,“青春城市”项目的运用范围受到研究经费影响较大,在全球青春城市排行榜研发过程中,将全球 100 个城市纳入研究及排名榜单,正是得益于基金会的资助。

除了研发具有影响力的思想产品之外,参与实施城市青年发展工程项目,同样是作为青年政策智库的“青春城市”团队的一项重要业务。2017 年初,“青春城市”团队还联合一家青年驱动的社会企业“城市蜂巢”(City Hive)在 J. W 麦康奈尔家庭基金会(J. W McConnell Family Foundation)及其分支机构“人民城市”的资助下,共同组织了“温哥华房价可负担性的 30 网络工程”。该项目遴选了 30 名 30 岁以下的来自不同年龄、性别、人生经历、兴趣领域和教育背景的青年。这个过程主要分为四个步骤,第一步是明确“我们处于何处”,这一步主要是在这些青年合作者之间建立相处的规则,激发一种对交流和分享思想的期望。青年们分享关于住房的动机、担忧和故事以及对未来的期许。经过这一步,可以发现每个人住房往事中都充满了不安全感,挣扎奋斗半年以支付房租、不得不与家庭同住或者生活在标准条件以下。这一步使得温哥华住房可负担性的现状及对青年影响一目了然。第二步则是“我们将去往何方”,青年伙伴们致力于为学生、青年职业者、首次租房者、创意者、边缘群体等五种青年目标受众建构起未来住房市场的愿景,在此过程中,他们可以与当地的政府、NGO、媒体等领域的住房意见领袖,项目采访者以及彼此之间进行对话了解,并深度挖掘温哥华州的可负担住房面临的挑战。第三步是“我们如何实现它”,青年们基于研究和讨论形成能够帮助温哥华青年消除住房困境的创新观点,在一个小时内通过头脑风暴形成了数百个想法,然后由小组将这些想法凝练成每组五个观点,并且重新提交给青年们由他们通过投票产生前 10 名,并继续凝练以及获得解决方案的反馈。第四步是“我们如何表达”,这一阶段,成员们根据温哥华的住房市场实际来设计项目的实施问题以及其影响如何使得温哥华成为一个更适合青年居住的地方。通过这样一个工程的实施,扩大青年在房价可负担性问题上发声和参与机制,以此了解青年的需求,并对其进行赋权,使其能够与当地最重要的利益相关者共同合作提出解决应对住房危机的方案,进而影响社区和地区决策。在此过程中,30 名青年也得以成长为卓越的社区青年领袖。由此可见,城市青年政策智库不仅在青年友好型城市评价中具有重要作用,在实施城市青年发展和参与项目,促进城市青年议题的多元对话,实现青年政策的优化方面也发挥了独特的功能。

### 三、发达国家青年友好型城市对我国完善青年友好型城市政策之启示

中国是全球城市化进程最快的区域之一,经过改革开放 40 年来的发展,城镇化率由 1978 年的 17.9% 提高到 2018 年的 58.5%,共有 8 亿人口居住在城市,尤其是在此过程中,青年人口向城市的流动大大推动了中国的城市化进程,因此青年人口的城镇化率高于总人口的城镇化率。中国还是联合国“世界城市日”的倡导发起国,致力于推动城市与人的和谐发展。2010 年 10 月 31 日上海世博会高峰论坛发布的上海宣言提出将上海世博会闭幕之日定为“世界城市日”以使得上海世博会精神不断发扬光大,激励人类为城市创新和和谐发展不懈奋斗,同年 12 月 6 日召开的第 68 届联大第二委员会通过决议将每年 10 月 31 日确立为世界城市日,这也成为了中国在联合国系统首次推动

设立的国际日,得到了广泛响应和支持。中共十八大以来,我国城镇化进程逐渐回归以人为核心的新型城镇化道路,有关于青年发展与城市发展关系的讨论也逐渐成为了决策、研究、实践和传播领域的议题之一。深圳、武汉、南通等城市先后明确提出了建设青年友好型城市的城市战略和公共政策,“新一线城市”的崛起以及城市青年人才新政的推陈出新、竞争升级都使得青年友好型城市的理念与举措更加深入人心。我国的雄安新区建设和粤港澳大湾区建设,也都普遍将青年面临的难点和痛点问题纳入区域和城市发展规划体系,通过政策创新加以破解。因此,“新一线城市”的实践探索、雄安新区的创新试验、粤港澳大湾区先行先试,都预示着未来我国城市青年政策的演进方向。

第一,城市层面应以编制实施整体性、系统性、专项性的城市青年政策——青年发展规划为契机,建构与城市长远发展相适应的青年发展政策体系、工作机制、保障机制和协同平台。2017年4月,《中长期青年发展规划(2016-2025年)》颁布实施,我国首次有了国家层面的青年政策纲领,这是我国青年发展事业的里程碑式的事件,也为城市层面完善城市青年政策提供了遵循。根据共青团中央和广东团省委的部署,我国直辖市、省会城市、副省级城市以及广东等省份的地级以上城市在本轮规划期都将编制城市青年发展规划,其他有条件的县市也可以编制青年发展规划,以形成上下左右协调衔接的规划体系。青年发展规划在统筹经济社会发展成果向青年发展领域的投入方面具有特殊功能,我国更多城市都应借势而为,争取党政支持,尽快出台城市的青年发展规划,建立城市的整体性青年战略及协调工作机制。目前,全国相当一批城市出台了普惠性、系统性、广泛性的青年人才新政,这些都为青年友好型城市的建设营造了氛围,提供了契机。此时又恰逢我国城市普遍正在制定新一轮城市发展规划,因此,城市可以在落实上级规划和编制城市青年规划的同时,借助青年人才新政或青年工作的协同平台,将青年的视角、需求和参与纳入城市总体规划和各专项规划。而对于粤港澳大湾区而言则更加需要粤港澳三地联合完善覆盖大湾区范围的跨区域青年发展政策的顶层设计,实现青年政策目标、举措和资源的协同衔接、优化配置。青年友好型城市既要针对不同类型青年群体的普惠性的福利和权利做出制度安排,赋权青年,也需要对特殊青年群体的发展权益给予促进和保障,避免形成制度性的社会排斥以及各种社会风险的侵害。这些普惠性的福利和权利应回应青年对于“工作-生活”平衡的诉求,形成全方位的友好,实现青年的全面发展。《粤港澳大湾区发展规划纲要》提出将大湾区打造成为宜居宜业宜游的优质生活圈,并从教育培训、创新创业、实习就业、社会福利、青年旅游、青年交流等多个领域提出了青年发展之策,这都是对青年“工作-生活”平衡发展诉求的积极回应。青年友好型城市必须通过吸纳多元治理主体的广泛参与,以实现青年事务领域的善治,形成各层级政府、政府部门、研究智库、社会组织等协同治理青年事务的体制框架和社会环境,尤其是要建设党政、群团、智库、高校、企业以及社会各界协同施策城市青年发展的协同治理平台。发达国家的青年友好型城市建设氛围的形成,除了有联合国等国际组织一贯的倡导和国家、城市的积极推动之外,各类智库、研究机构与NGO组织事实上也扮演了重要的推动角色,这些机构借助学术研讨、媒体策略不断发声,引起了广泛的关注和讨论,使得决策、实践、研究与传播得以紧密结合。目前,粤港澳大湾区三地的青年政策智库、青年社会组织积极加强青年发展研究、研发湾区青年发展指数、签署共同行动框架、举办交流对话论坛、共同提出青年政策倡导、举办青年交流项目,努力在建设青年友好型湾区中积极担当作为,与政府和市场力量形成互补,这正是未来的方向和趋势。

第二,尊重青年主体性,注重青年友好型城市建设全过程的青年参与。青年友好型城市必须注重青年参与能力和体系建设。这种参与不仅仅局限于青年政策领域,还包括在城市发展总体规划及各专项规划等城市公共政策,尤其是具有顶层设计意义的公共政策中融入青年视角。有效的青年参与不仅是青年优先发展的重要领域,是青年提升领导力所必须发展的重要能力,也是一个城市良性运行的基础性条件。拓展青年的参与渠道,提供青年发声和表达的机会和条件,有助于揭示出青年的需求信息,有助于协商民主建设,这从本质上是一种为青年赋权的方法。青年的面貌决定了一个城市的未来的面貌。一个城市的政治民主、社会资本有赖于具有参与精神、参与意识和参与能



力的青年群体在政治、经济和社会各个领域扮演角色。因此,参与精神的培育、参与规则的学习、参与能力的提升就会对城市的可持续发展具有重要价值和意义。当然,青年参与城市决策和规划也有赖于参与信息公开、参与平台建设、参与能力培育、参与项目设计等同步推进。城市模拟基金会(Play the City Gaming)研发的“城市游戏”项目(City Gaming)就是一种青年喜爱的交互式参与工具,它基于科学技术,通过让人们直接面对和亲身体会紧迫的城市话题,将严肃的政治议题寓于轻松的游戏之中,既帮助人们理解了城市规划和决策的背景,也将自身的需求和意见传导给城市政府。合理地布局高等院校和研究研发机构,尤其是合理布局研究型、教学型、应用型、职业型、技术型、社区型等不同类型院校,促使高等院校、研究研发机构与地方经济社会发展紧密结合、合作共建、产学研融合。此外,还应该大力发展文创产业、构建平台组织,为青年人才的交流对话合作以及服务贡献城市建设提供合意的空间渠道,为青年的知识溢出提供畅通的机制平台,这是青年贡献城市发展的不二法门。目前,我国在城市青年政策渠道建设方面也有了一定的探索,如上海等城市的“青年汇智团”以及网络意见征求等等,但这一领域明显落后于青年发展的其他领域,相关参与的制度建设和项目设计均有待与时俱进。

第三,应注重对城市青年友好性的监测评估。建立城市青年友好性的监测指标体系,建设一个多元跨界的城市青年发展研究的智库或专家网络,通过相关国际组织、政府统计部门、青年政策智库、青年大数据掌控媒体或公司等对城市青年友好性的重要指标进行定期监测,发布监测报告,并在数据信息积累的基础上,建设青年友好型城市建设的数据库、信息库、案例库。在监测评估结果的运用方面既要考虑为不同层次的城市学习青年政策经验以及改进青年政策提供支撑,同时也应当注重对青年个体生命体验的关怀,比如有必要通过开发主题网页、APP等为青年的择学择居择业以及享受城市青年政策福利提供信息参考。青年掌握更为充分对称的信息有助于发挥用脚投票的选择机制,促使城市树立青年政策竞争意识,促使城市的党政和社会各界真正正视“青年问题必须引起战略关注”要求在新时代的重大意义,深刻认识“青年人的潜力是创造更美好城市未来的主要力量”,将聚焦点从传统的招商引资等方面转向对青年发展的理解和关注方面,进而将城市青年发展事务摆在城市更加基础性、战略性的位置加以统筹和规划。<sup>[11]</sup>此外,由于儿童青少年是最为脆弱的群体,因此,一个对儿童青少年友好型的城市往往会成为一个对不同年龄段的人都更加友好的城市,这就意味着城市有必要基于青年友好性的监测情况,合理地编制城市青年发展预算,协调好儿童青少年首先(优先)发展与老年人等其他社会群体发展的代际、群体间关系的资源配置问题,也有必要更广泛地在全社会阐释青年优先发展的意义,营造青年优先发展的城市舆论氛围和社会心理基础。这还要求大力发展有助于青年参与和福利服务的青年社会组织,也要积极发挥妇女社会组织、关老社会组织,使得公益慈善事业和社会组织发挥三次分配的资源配置和调节作用。

总而言之,发达国家青年友好型城市的兴起与发展中的技术治理、公共政策以及智库参与、青年参与都为我们带来了一定启示,但亦因其政治制度的局限在青年政策的连贯性、协同性和衔接性方面存在一些结构性壁垒。随着我国以人为核心的城镇化道路不断走向深入,我国青年友好型城市政策及机制完善必将为我国青年发展政策落地提供广阔空间,而来自各个城市的地方性青年政策创新探索,又将为我国青年政策顶层设计的完善和拓展,提供更加丰富的想象力和可能性。

#### 参考文献:

- [1]朱峰.“新一线城市”青年友好型城市政策创新研究[J].中国青年研究,2018(06).
- [2]张京祥.西方城市规划思想史纲[M].南京:东南大学出版社,2017.181-191.
- [3]AIER.The AIER 2017 College Destinations Index—75 best metro areas and college towns for students[R].AIER,2017.
- [4]Amanda Knarr&Rosalind Greenstein.What are the best job destinations for college grads[R].AIER,2016.
- [5]AIER Staff.Best college destinations offer diversity,access and city lifestyles[R].AIER,2017-12-16.
- [6][美]理查德·佛罗里达.重启:后危机时代如何再现繁荣[M].龙志勇,等译.杭州:浙江人民出版社,

2016. 196 - 198.

[7] 中国社科院财经战略研究院 孙中山研究院. 《〈四大湾区影响力报告(2018)〉成果简报》[Z]. 2019: 42 - 44.

[8] [美]阿伦·拉奥. 硅谷百年史(1900-2013)(第二版)[M]. 闫景立等译. 北京: 人民邮电出版社 2016. 1 - 5.

[9] AIER. The AIER 2016 Employment Destinations Index [R]. AIER 2016.

[10] The Decode&The CityHive. VanCouver 30Network on Housing&Affordability: Final Report for Partners [R]. Toronto 2017 - 5 - 24.

[11] 朱峰, 单耀军. 以人为核心的新型城市化与新时代青年发展[J]. 青年发展论坛 2018(04).

## The Reasons for the Rise , the Evaluation Strategies and the Enlightenment of Youth-friendly Cities in Developed Countries

Zhu Feng , Zhang Jiaqi , Yi Yini

**Abstract:** The construction of youth-friendly cities in developed countries is ascribed to the urgent need of the city government to attract the youth population as a well-educated and talented human resource to enhance urban competitiveness and achieve sustainable urban development. It is also deeply influenced by the development direction of international youth policy promoted by the United Nations and other international organizations , as well as the post-modern orientation of urban planning thinking. The construction of youth-friendly cities in developed countries pays attention to the priorities of young people in economic and social development , and builds a cross-sector and holistic youth-friendly urban policy and coordination mechanism at the city level. In the process , it pays attention to the role of social enterprises , NGOs , think tanks , business circles and other social sectors in the construction of youth-friendly cities. It focuses on empowering young people , giving play to youth subjectivity and their participation in the construction of youth-friendly cities. It focuses on the use of think tanks to construct a monitoring indicator system , which monitors and evaluates the “cities-youth” interaction , in order to encourage more cities to carry out youth-friendly urban policy innovation and competition. During the formation of the youth development planning system at all levels in China and the preparation of a new round urban planning , the above also can help make the current youth-friendly urban policy a more holistic , systematic and cohesive one , as well as construct the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area which China is vigorously promoting.

**Keywords:** developed countries; youth-friendly cities; youth development policies; evaluation systems; enlightenment

(编辑: 邓 蕾)