

城市规划视角下上海市国际包容性提升策略研究

Research on Strategy of Promoting Shanghai's Tolerance from Perspective of Urban Planning

陈佳丽

文章编号1673-8985 (2017) 01-0140-06 中图分类号TU981 文献标识码A

摘要 国际劳动力要素的涌入,为全球城市带来了更多的智力、劳力支持,这成为其不断发展以及成功的核心动力,作为国内国际化程度较高的城市,上海的国际居民在总量、空间布局 and 人员结构形成了自身独特的特点。同时,上海作为东道主在接纳国际人口方面也逐渐表现出异域文化空间内涵不足、缺乏公众参与途径、社会融合度低等问题。通过对比研究国外城市先进经验,探索提升上海市国际包容性的针对性策略,包括丰富异域文化空间内涵、开拓国际居民融入城市的途径、保障国际居民的市民权利和权益,以及鼓励国际居民参与城市建设等。

Abstract Internationals bring intelligence and labor to support a global city, which enabled its growth and prosperity and has been a vital ingredient in its success. Distribution of internationals in Shanghai generated changes in terms of quantity, spatial and structure. At the same time, problems like limited function of exotic space, lack of public engagement and low social integration gradually emerged in Shanghai. This article aims to address these issues by analyzing oversea developed cities and offering solutions, which include enriching features of exotic space, tapping ways for integrations, protecting their civil rights and encouraging their involvement.

关键词 国际居民 | 包容性 | 社会融合 | 上海

Keywords Internationals | Tolerance | Inclusive city | Shanghai

1 研究背景

国际劳动力要素的涌入,带来了更多的智力、劳力支持,这成为城市不断发展的核心动力。全球主要城市的国际居民占总人口比重近1/5,尤其像悉尼、伦敦和纽约,移民人数超过居民总人口的1/3 (Çaglar, 2014)。那些亚洲和非洲飞速发展的中小城市,在未来将会吸收全球绝大多数城市新增居民 (联合国经社部, 2014)。例如,在首尔居住的外国居民数量是10年前的两倍;在东京, 2000年以来,外国人来东京的数量增加了46%,目前总人数接近42万人^[1]。

新一轮上海市城市总体规划中明确指出,“这座拥有多元文化生活和包容文化环境的城

市,将在不久的将来崛起成为辐射全球的国际文化大都市”。居民多样性被公认为是衡量一个城市文化多元和吸引力的重要标志,异地人能否很好地融入本地环境,轻松寻找到文化共鸣是对多元文化和包容文化环境最好的体现。同时,异地人中的国际居民流入是上海成为全球城市的重要考量因素之一。因此,积极探索提升上海市国际包容性的策略,合理有效地推动国际人口的导入,具有重要意义。

2 研究对象

上海的国际居民大致分为3类:第一类是国际专业人士和高级管理人士,其中包括了跨国企业高层管理人员、来华投资商人等,这类

作者简介

陈佳丽

上海市城市规划设计研究院

助理工程师,硕士



图1 上海外籍人口历年变化
资料来源:2013—2015年上海统计年鉴。

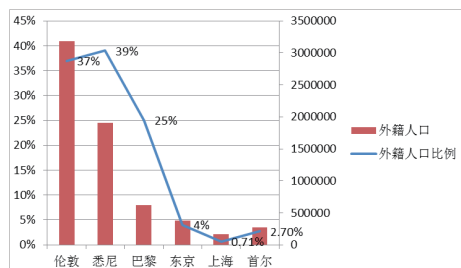


图2 2014年全球主要城市外籍人口数据
资料来源:2013—2015年上海统计年鉴。

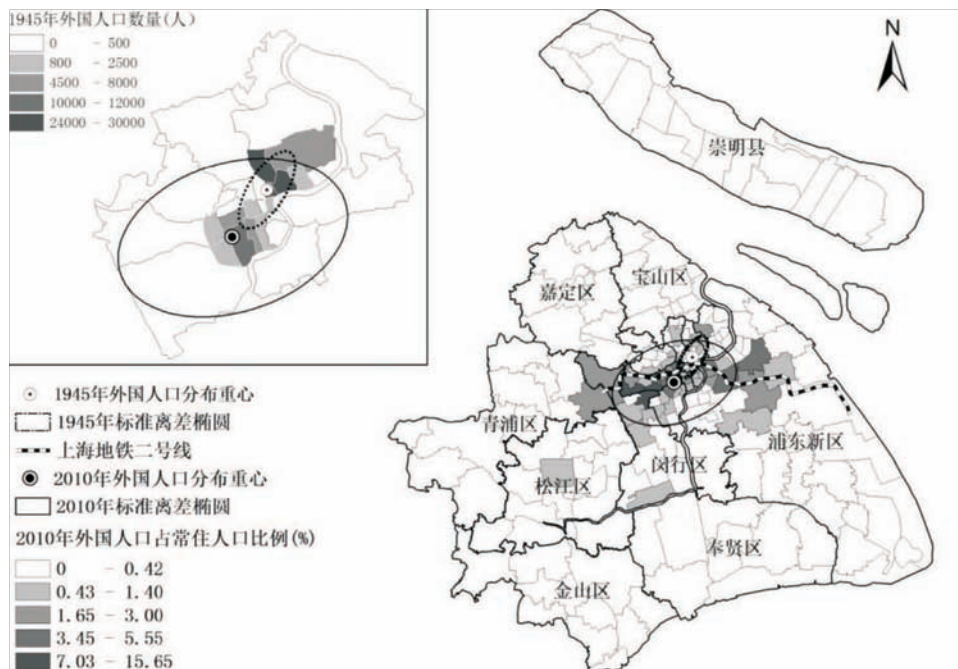


图3 2010年上海市常住境外居民空间分布图^[2]

人群办公主要集中在上海的高级商务区,居住多分布于中心城区,沿着地铁二号线附近成条带状分布^[2];第二类是国际留学生,以在沪各大院校学习的短期交换和长期深造的留学生为主,这部分人群主要集中在高校周边;第三类是低技能劳工,其中以外语学习机构和服务业为主,没有具体集中地点。

国际居民的生活习惯和行为方式与国人有很大不同,城市空间的需求、生活意见的发表方式也有所区别,因此在空间规划塑造、城市参与的渠道建设上也应有重点考虑。

3 现状概况

上海自开埠以来就是全中国最吸引国际人士的城市。国际居民作为上海移民群体的重要组成部分,对上海的城市精神塑造和历史文化积淀产生了巨大影响。2010年第六次居民普查首次对国际居民进行调查,其中上海国际居民数为143 496人,上海占全国国际居民的比例为24.16%。依照六普数据和2013—2015年上海统计年鉴,通过分析研究,在沪的国际人士从数量和构成上具有下述特点。

3.1 国际居民总量和占比缓慢增长,但较其他全球城市仍有差距

至2014年,在沪国际居民增至171 874人,其中获居留许可的人数占98.72%。国际居民数量连年增长(2013—2014年出现小幅波动)(图1),但总体数量上较其他主要城市仍有很大差距(图2)。究其原因主要是亚洲的移民文化较弱,但亚洲其他主要全球城市的国际居民占比仍远高于上海,可见上海的国际开放程度仍有很大提升空间。

3.2 空间布局呈现大分散小集聚特点

从空间分布上看,国际居民占常住居民比例高的地区多分布于中心城区,沿着地铁二号线附近成条带状分布,地铁二号线附近国际居民数量占常住居民的比例都比较高,有的街道、镇高达15%左右。在闵行、松江和杨浦区的一些街道、镇,国际居民比例也比较大,主要是因为这些地方高等教育集中,居住了大量的留学生(图3)。上海市国际居民分布呈现出大分散小集聚模式,从不同国家国际居民空间分布模式来看,浦东以英美为主,浦西以日韩为主,美国人的空间集聚性要大于其他国家,法国人

的空间集聚度不高^[2]。

3.3 人员层次较高,以发达国家为主

来沪工作的国际人士近年来呈持续增长的态势,以工作为目的的是主要群体,其次是陪同亲属及高等学习(图4)。来沪就业的外国人中,高级管理人员占25.4%;高级技术人员占6.1%;在外企常驻代表机构任首席代表的占3.1%^①。接近一半的外国就业者从事服务业,涉及租赁和商务、信息传输、计算机服务和软件业、住宿和餐饮业等领域^[2]。

国际居民由日韩、美国等发达国家为主,这与上海国际金融中心的定位密不可分。虽然受中日关系紧张影响,在沪日籍人士自2012年后有所下降,但仍为国际居民中的主要构成(图5);依赖于中国外贸的不断增长,海外合作的逐渐深入,欧美国家国际居民的数量保持连年增长势头(图6)。但其中主要以轮岗的外派工作人员为主,长久定居的人数偏少。

4 现状问题

上海作为中国外籍人口最多的城市,其魅力不遑多让。上海的城市便利程度、丰富活动

注释 ① 沪“洋打工”逾5.7万人,新华网上海频道,2007年5月10日。

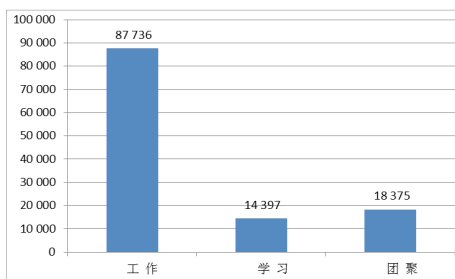


图4 国际居民留沪目的
资料来源：作者自制。

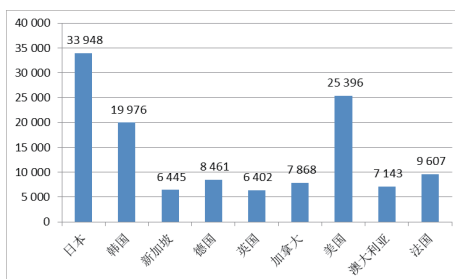


图5 在沪国际居民来源
资料来源：2013—2015年上海统计年鉴。

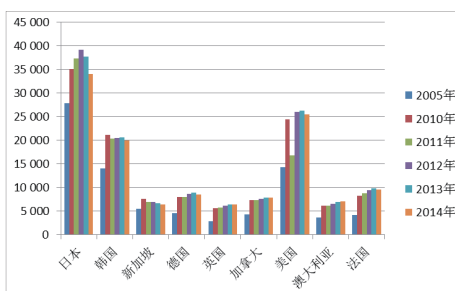


图6 近年在沪各国国际居民变化
资料来源：2013—2015年上海统计年鉴。

和人文氛围都显示上海对国际人士的极大吸引力。与此同时，作为东道主的上海也积极为国际居民“量身”提升环境、配备设施，诸如上海虹桥海外人才“一站式”服务中心等措施显示出上海不断展开的怀抱。

但国际人口流入缓慢，总量持续偏低，并且不断涌现的国际居民的一些负面社论也迫使我们城市建设进行一些反思。国际居民在沪常年旅居，但是社会融合和市民意识却一直缺位，促进其生产、创新和消费的能力仍未充分释放。通过对现状发展的分析，笔者认为主要原因是由于缺乏寄托情怀的城市空间、社会管理的沟通渠道不尽完善和难以实现自我认知这几类主要原因。

4.1 场所缺失，异域文化空间内涵不足

上海拥有多个国际社区，例如古北、碧云、花木等，这些社区都是依照海外生活方式和建筑风格进行整体规划、设计，也成功地聚集了大量国际人士在此居住，周边学校、医院、商业等配套一应俱全。

在文化生活方面，欧美人士崇尚酒吧文化、户外生活和自由主义；日韩人士喜欢群居，尊崇民族美食文化。由此，自发形成了一些族裔集聚地，例如新天地和虹泉路等（图7，图8）。这些街区的共同特征就是具有异域风情的历史街区，可见国际人士也需要在城市中寻找具有记忆共鸣的空间，在异地寄托思乡情怀。虽然政府也曾主导为国际人士设计诸如老外街等酒吧文化一条街，但是反响一般。

在其他全球城市中都有唐人街、小东京和小意大利区这种具有浓烈异域风情的海外移民自建的社区、街道，都成为了当地城市的地标。这些不仅是远离家乡的情怀寄托，同时也是城市全球化的一个缩影，一方面能提高国际居民对本地社会的适应能力，另一方面也能在国际居民内部保留较为完整的母国文化，成为提升城市包容性和城市魅力的有效途径。

4.2 平台缺位，沟通交流存在障碍，导致社会融合度较低

城市的包容性体现最为鲜明的应该是社会融合度和对市民身份的自我认知。即国际人士在与本地居民的社会交往与互动过程中，迁移者逐步改变自己的身份特征，在与原住民的双向交往过程中形成相互认可与接纳的状态，能够彼此接受和尊重，形成和谐的社会关系，找到共同归属感，最终消除身份差异。上海的国际人士在社会融合上存在以下几个特点：

（1）外资企业与合资企业的组织化程度较高，外籍管理人员与本地社会联系的内在需求较低。

（2）由于语言障碍，外籍人士对本地媒体利用程度较低，他们一般利用卫星天线设施直接收看国外电视台的节目，同时依赖网络获得信息。

（3）来华外籍人士的母国往往具有高位文化势能，在跨文化交流中处于主流地位^[9]。

2014年下半年，上海师范大学关于外籍人士的调查中也显示，4成国际居民与本地人“不太交流”，7成受访者认为“很难和对方交流”或“根本无法交流”。上海在多元文化交流这一方面仍有很多空白，城市便民服务公众号每日推送缺乏多语种信息，对于活动发布也是在中文主流媒体进行推广，针对国际人士的英文媒体多依赖全球连锁的timeout系列和立足北京的全国性城市周刊“城市漫步”系列（图9）等。上海应加强本地的国际声音，引导国际人士系统地认识和融入这个城市。

4.3 缺乏公众参与途径，国际呼声缺乏回应

城市规划和建设管理中一直强调以人为本，探索各种公众参与的途径，但对于国际人士却缺乏参与机制的引入。国际居民对当地发展的贡献，很大程度上取决于他们与地方部门之间建立的关系，以及他们应对当地制度的能力。通常情况下，在沪国际居民活动依赖自治和个人的直接关系，与当地政府、相关机构很少有互动。

上海的永康路酒吧街面临改造（图10，图11），国际人士通过城市漫步英文公众号（Thats Shanghai）纷纷发表自己对于改造的不满^②。认为改造手段过于激进和片面，是对特色公众休闲空间的一种毁灭性行为。除此之外，诸如南京西路韩国城改造、彭浦夜市取缔等行为，国际人士都表达了强烈的反对意见，但是他们无法与当地政府部门进行有效的沟通。

国际居民作为城市市民的一部分，也和国人一样会对城市空间充满感情，对城市空间的改造有所想法。同时，由于国际居民对本地资产利益具有较低的敏感度，在城市改造和发展的过程中可以提供更加中肯的建议。本土热衷于总结海外成功案例，对空间塑造进行相关借鉴。但是，现在这些亲历者具有最真实、最详尽的经验，却不能有效转换利用。城市本应是最佳的交汇点，因为这里汇集了各类地方角色的声音、需求和专业能力，但渠道的缺乏使得交汇受阻。

注释 ② Yongkang lu shutdown – all is not lost by Virginia Werner.



图7 新天地

资料来源:网络图片。



图8 虹泉路

资料来源:网络图片。

5 上海国际包容性提升策略

在全球化的背景下,市民成为促进发展的主力军,一座城市对国际居民的开放程度会转化成与外部世界加强合作紧密程度的能力,一座城市吸引国际居民并使他们贡献于本地未来发展的能力,是衡量城市未来可持续发展的重要参照。

国际居民的多元文化背景,能够从历史、文化、宗教、社会、经济和生活等多方面提升移居城市在全球舞台上的重要性,同时也能提升城市参与全球商业活动时的谈判地位。吸引并留住城市必需的高技能人才、创新者、投资者和学生,可以让城市获得促进国际居民融入的红利。国际居民有助于城市管理转型发展,因为他们的行为方式将潜移默化地影响城市规划格局和城市建设方向。

众多全球城市在国际居民管理和沟通方面有着丰富的经验,也成为全球公认的包容性城市。本文选取具有代表性的城市,结合其发展特征,分析其成功要素,对上海提升国际包容性提出以下针对性建议。

5.1 丰富异域文化空间服务内容

承载异域文化最重要的是空间,空间不仅仅停留在形式上,而更多应该强调内涵塑造,尤其是服务内容的提供。美国纽约作为全世界国际居民最多元、占比最多的城市之一,对于城市多元文化的营造和国际居民的管理都有

着丰富的经验。

在纽约围绕桑树街 (Mulberry street) 的小意大利区 (Little Italy) (图12),不仅可以找到地道的意大利美食,还可以在每年9月参加意大利传统节日圣真纳罗节;曼哈顿南端的唐人街时至今日已经扩大成为45条街道、面积超过4 km²的区域,这里特有的中式建筑和文化吸引了全球各地的游客,已成为纽约著名景点之一。这里的国际社区不只是风貌上具有异域特征,更多是已经将异域生活、文化融入街区功能里,形成地道的国际街区。

上海也有许多具有异域风貌的历史街区,在此处及周边可以考虑结合国际居民的生活、文化习惯进行功能补充;社区管理者结合国际居民的重要节日,对街区进行装饰、组织活动等,使得这些街区成为不仅拥有异域外表,同时聚集了异域文化、生活方式的城市空间,从而形成综合的国际服务街区,从观赏功能上升成为内涵空间。例如在历史风貌保护区内的国际居民聚集区域可以考虑采用合作形式,邀请国际居民共同对街区风貌和开敞空间进行提升塑造等;古北黄金城道等公共开敞空间,可以结合日韩重要民俗节庆,进行相关活动组织和风貌装饰等。

5.2 开拓国际居民融入城市途径

在城市未来发展中国际居民将会成为市民的一个重要组成部分,通过自上而下的宣传

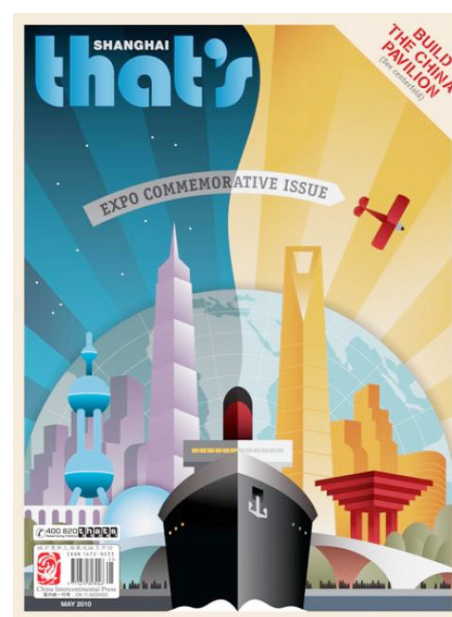


图9 城市漫步上海系列

资料来源:网络图片。

渠道、国际居民反馈渠道的建设和基础设施共享能够使得国际居民有效融入本土社会。

(1) 建设多元文化媒体促进社会融合

纽约的报业市场,有许多移民创办的具有多种文化背景的报刊杂志,其中主要有纽约周报、自由问询报、纽约先驱晨报、纽约世界报、犹太日递报和纽约时报等,后两家是纽约历史上最出名的报纸。这不仅促进了民族文化交流 and 科学技术发展,使纽约长期成为文化信息交流中心和科学技术集合中心,也对于推动纽约城市社会各民族之间融合有着直接的影响。

上海面对本土居民的官方信息发布平台



图10 原永康路
资料来源:网络图片。



图11 现永康路
资料来源:网络图片。



图12 小意大利
资料来源:网络图片。

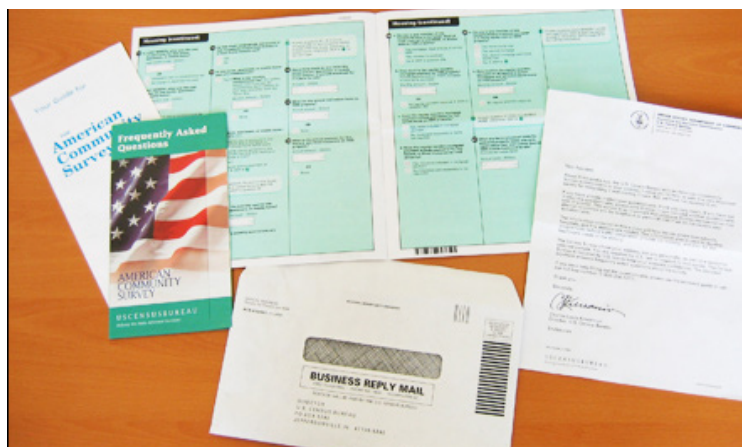


图13 纽约市社区调查表格
资料来源:国际移民组织,世界移民报告2015。

运营已逐渐成熟,可以考虑提供相应的英文及多语种版本,结合国际居民的生活习惯、风俗文化和兴趣爱好等进行相关信息发布和活动邀请,以为国际居民更加融入本土社会提供有效途径。

(2) 建议社会机构提供多种语言服务

纽约接近一半的外国出生居民英语水平有限,这成为与政府部门交流的障碍。纽约市长在2008年签署了一项行政命令,要求每个与市民直接沟通的政府机构,需要提供纽约人常说的6种语言的服务(除了英语),即西班牙语、汉语、俄语、韩语、意大利语和克里奥尔语^③。每当社区有服务需求时,政府便使用美国社区报告来查找适合于这一社区的语言种类。同时每个社区的公共图书馆也会使用这份报告来判断需要订阅哪几种语言的图书,以及

需要将它们摆放在哪间分馆等。

上海的国际居民素质普遍较高,对于类似图书馆的基础设施和社区参与感的需求强烈,可以考虑结合街道的国际居民特征,提供相应的多语种服务及设施。

5.3 保障国际居民市民权利和权益

国际居民作为城市市民的一部分,应当享有相应的权利并受到权益的保障,与本土市民共同享有城市发展的丰硕果实,这样才能有效地将国际居民融入本土城市,获得城市归属感。

(1) 积极进行社区调查推动城市建设

每年的美国社区调查以家庭为样本,提供了详细的社会和经济信息,不仅包括城市及其行政区,还包含构成居民区的各街道。每年进行的美国社区调查为不断发展变化的城市提

供了及时的描述。

美国社区调查提供了有关纽约310万移民(占纽约总人数的37%)的丰富数据。纽约的城市规划部门根据对问卷(图13)、数据的分析,制作了《居民分布报告(2013系列):最新纽约客》以指导城市建设。这份报告使用了美国社区调查的数据,对不同移民群体做了深度分析:包括移民群体的年龄、性别、居住类型、教育、劳动力、职业和收入特征,以及每类移民群体在城市的社会、居民和经济分类中所处的位置等。例如,报告发现移民中老年居民占了很大的比重。尽管移民主要由年轻居民组成,但随着早期移民逐渐变老,城市中移民老龄化问题也逐渐凸显。其中老年居民来自拉美、亚洲和加勒比地区的移民居民比重有较快增长。这一信息对于制定针对老年人的政策

注释 ③ 政府使用美国社区报告所提供的调查结果对语言类别进行确定和定期更新。

和提供相关服务非常重要。

本土城市人口普查应当包含国际居民在内,把握本土国际居民的基本情况及其特征。并且结合调查结果进行分析,针对居民的各种特征,给予相对应的政策和规划方案等,与本土市民平等享用城市资源。

(2) 官方成立相应机构给予权益保障

由于过去20年间外来居民的增长,尤其是来自拉丁美洲和亚洲低技能居民的增加(其中大部分为日本人后裔),日本社会正面临着前所未有的多样性挑战,社会融合等问题不断涌现。在这种背景下,外国居民集聚地委员会应运而生。

该委员会基于多元文化共生这一理念来推动移民融合。委员会的第一份“滨松宣言”(Hamamatsu Declaration)呼吁“建立一个真正的共生社会,以尊重权利和履行义务为基础,加深本国和外国居民之间的相互理解,互相尊重彼此的文化和价值观”。此外,委员会还向中央政府提议,在国家层面改革教育、社会保障、外国人登记和劳工制度。目前,外国居民集聚地委员会由26个城市会员组成,其中不乏繁荣的制造业都市,包括拥有丰田汽车公司的丰田市、铃木汽车公司的滨松市、斯巴鲁汽车公司的大田市。

委员会制定了一套政策和方案来帮助会员城市应对常见的移民问题,如语言障碍、移民子女受教育困难、移民与当地居民之间的文化误解等。具体的解决措施包括:由非营利机构为外国居民提供社区日语课程;市立学校为国际儿童开设特殊语言学习班;强化市政办公室的咨询功能等。政府在内阁办公室设立了特别部门以推动在居住登记制度上对移民的平等待遇,以及为那些在2008年经济危机中遭受冲击的外国人提供帮助。

上海可以考虑在国际居民聚集的社区街道开设汉语教育机构,为国际居民提供免费的汉语培训和中国文化学习等,并对留学生和一般务工人员的求职进行引导和推荐等。

5.4 鼓励国际居民参与城市合作



图14 斯图加特文化论坛
资料来源:国际移民组织,世界移民报告2015。

根据2007年通过的《国家融合计划》和2005年新版《移民法》,德国开始实行一项促进移民和国际居民融合的政策。国家提供资源支持开设促进融合的课程,为新移民融入劳动力市场提供咨询,联邦州政府提供办学资金。城市在《国家融合计划》是执行者,促进融合主要是在城市层面完成的。各个城市拥有长期融合越来越多元化居民的专业知识,能够有效地根据社区问题制定出有效策略,来促进移民和国际居民的社会参与。

斯图加特市是巴登符腾堡州的首府,位于欧洲腹地,是一个文化和经济中心,有着来自180多个国家的移民,占到城市总居民的40%。移民们作为合作方或者城市雇员,积极地参与融合计划。文化论坛(Forum of Cultures)(图14)是斯图加特市所有移民组织的联合会,大力支持跨文化的交流。该市通过向国内外联系网络中的其他城市和民间机构分享问题、学习经验等,建立起广泛适用的外来居民融合框架。例如,该市协调组建了一个社区工作小组,组员包括来自约30个城市的融合专员,以及联邦移民和难民办公室、德国城市联合会、学术机构和基金会的代表。

通过设立本土官方机构,为国际居民的民生需求等给予适当帮助,收集国际居民的城市发展建议反馈,增加居民与政府的双向沟通,并有效地对各职能部门和公共机构实行监督。在以国际居民活动为主导的街区建设过程中,引入参与合作机制,学习国际经验,协商街区发展方向等。

参考文献 References

- [1] 国际移民组织. 中国与全球化智库,译. 世界移民报告2015[R]. 2015.
International Organization for Migration (IOM). Center for China and Globalization (CCG), translated. International migration report 2015[R]. 2015.
- [2] 黄祖宏,高向东,朱晓林. 上海市外籍人口空间分布历史变迁研究[J]. 南方人口, 2013 (3): 59-63.
HUANG Zuhong, GAO Xiangdong, ZHU Xiaolin. A historical study of the spatial distribution of foreigners living in shanghai[J]. South China Population, 2013 (3): 59-63.
- [3] 辛潇. 上海外籍人士居住问题调查研究[D]. 上海: 同济大学硕士学位论文, 2007.
XIN Xiao. A study on the inhabitation of the foreigners living in shanghai[D]. Shanghai: The Dissertation for Master Degree of Tongji University, 2007.
- [4] 李友梅. 上海迈向全球城市的社会文化条件[J]. 科学发展, 2015, 68 (6): 16-18.
LI Youmei. Shanghai: social and cultural conditions towards global cities[J]. Scientific Development, 2015, 68 (6): 16-18.
- [5] 郑怡清,朱立新. 在沪外籍人士休闲行为研究[J]. 旅游科学, 2009, 23 (2): 46-48.
ZHENG Yiqing, ZHU Lixin. Research on leisure behaviors of foreign nationals in shanghai[J]. Tourism Science, 2009, 23 (2): 46-48.
- [6] 杨烨,张惠玲. 外籍人士的融入与中国城市国际化[J]. 上海城市管理职业技术学院学报, 2005 (3): 58-59.
YANG Ye, ZHANG Huiling. The amalgamation of foreigners and the internationalization of Chinese cities[J]. Journal of Shanghai Polytechnic College of Urban Management, 2005 (3): 58-59.
- [7] 王兴平,顾惠. 我国开发区规划30年一面向全球化、市场化的城乡规划探索[J]. 规划师, 2015(2): 84-89.
WANG Xingping, GU Hui. 30 years of Development Zone planning: toward globalization and market development[J]. Planners, 2015(2): 84-89.