

区域经济发展与环境 寻找共同点

Local Economic Development and the Environment
Finding Common Ground

[美] SUSAN M. OPP, JEFFERY L. OSGOOD JR. 著
天津开发区(南港工业区)管委会 译



区域经济发展与环境 寻找共同点

[美]SUSAN M. OPP, JEFFERY L. OSGOOD JR. 著

天津开发区(南港工业区)管委会 译

中国石化出版社

著作权合同登记 图字:01-2015-5730

Local Economic Development and the Environment: Finding Common Ground /1
edition (March 22, 2013) / Susan M. Opp and Jeffery L. Osgood, Jr.

All rights reserved. Authorized translation from English language edition published by CRC Press, an imprint of Taylor & Francis Group LLC. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, except as expressly permitted by law, without the prior, written permission of the publisher. 本书中文简体翻译版授权由中国石化出版社独家出版并限在中国大陆地区销售。未经出版者书面许可,不得以任何方式复制或发行本书的任何部分。本书封面贴有 Taylor & Francis 公司防伪标签,无标签者不得销售。

中文版权为中国石化出版社所有。版权所有,不得翻印。

图书在版编目(CIP)数据

区域经济发展与环境:寻找共同点/(美)奥普(Opp, S.M.),
(美)奥斯古德(Osgood, J.L.)著;天津开发区(南港工业区)管委
会译. —北京:中国石化出版社, 2016.1

ISBN 978-7-5114-3770-9

I. ①区… II. ①奥… ②奥… ③天… III. ①区域经
济发展-关系-区域环境-研究 IV. ①X321

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 304625 号

未经本社书面授权,本书任何部分不得被复制、抄袭,或者以任何形
式或任何方式传播。版权所有,侵权必究。

中国石化出版社出版发行

地址:北京市东城区安定门外大街 58 号

邮编:100011 电话:(010)84271850

读者服务部电话:(010)84289974

<http://www.sinopec-press.com>

E-mail: press@sinopec.com

北京富泰印刷有限责任公司印刷

全国各地新华书店经销

*

710×1000 毫米 16 开本 14 印张 238 千字

2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月第 1 次印刷

定价:50.00 元

译者序

目前,在我国国家,作为区域经济发展新焦点的工业园区,如雨后春笋般在全国各地兴建起来。今后我国工业园区建设还将继续呈现良好的发展势头。由于起步较晚,我国在工业园区的建设和管理方面经验不足。以美国为代表的发达国家在这方面已积累十分丰富的经验和教训,他山之石可以攻玉,这些对于我国正处于高速发展中的化工园区建设和管理,具有重要的借鉴作用。

翻译出版译著《区域经济发展与环境:寻找共同点》、《商业竞争环境下的安全管理》、《石油和化工企业危险区域分类:降低风险指南》,正是为了给我国的化工园区提供先进的管理理念、管理经验和管理工作方法,通过学习和借鉴这些方法和经验,提高我们的认识,优化我们的管理水平,把我们的化工园区建设成加工体系匹配、产业联系紧密、原料直供、物流成熟完善、公用工程专用、管控可靠、安全环境污染统一治理、管理统一规范、资源高效利用的产业聚集地。

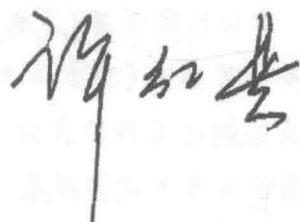
《区域经济发展与环境:寻找共同点》一书针对化工园区管理所面临的经济发展与环境保护这两个重要领域协调发展的问题,提出了化工园区及石化行业关于“责任关怀”新发展理念的自律行动,旨在协调化工园区所在地的经济发展与环境保护,将复杂的环境和经济理念融入轻松适用的实践之中,加速实现经济发展与环境可持续发展的协调共赢。

《商业竞争环境下的安全管理》一书提出了包括中国在内的世界各国石化行业所面临的新挑战——建设适应 21 世纪新环境下的安全管理体系,诠释了包括石化工业在内的工业生产领域安全文化的内涵,着重探讨了风险管理的预防措施,强调了通过培训教育掌握风险管理技巧的重要性。

《石油和化工企业危险区域分类：降低风险指南》一书指出，对化工园区内的危险区域进行有效分类和识别，并在此基础上建立一套完善有效的消防安全体系，是化工园区实现可持续发展的重要保障，详细介绍了各种危险源辨识系统、救火规则和方法，以及工厂装置安全间距设计方法等。本书提供了大量案例，具有很强的实践性和可操作性，对于我国化工园区安全规划和安全管理的实施具有很强的借鉴和参考价值。

参与书稿翻译、审阅工作的还有王喜明、李捷、马爱华、张英、牛建岭等同志，中国石化出版社对三本著作的出版给予了大力支持，在此一并致谢。

鉴于水平有限，书中难免存在谬误和不足，敬请读者批评指正。



2015年10月

前 言

研究背景：经济发展与可持续发展的理论与概念

政府官员、非盈利组织管理人员和决策者一贯持有的观点是：可持续发展与经济目标是对立的。然而，实际情况并非如此。本书第一部分介绍了环境与当地经济理论和实践的交叉点。第一部分的章节解决了以下问题：经济可持续发展具体是什么？当地管理人员能从事经济可持续发展吗？在考虑保护自然环境的同时，如何追求发展？能源和交通运输如何与可持续发展和经济发展相关联？某些当地政府如何参与到可持续发展和经济发展上来？

整个第一部分(第1章到第4章)均采用实际案例，帮助感兴趣的当地管理人员理解这些概念如何与实际相联系。北卡罗莱纳州威明顿实施一种可持续发展、具有节约成本潜力的举措——低影响发展，给我们提供了一个优秀范例。俄勒冈州波特兰提供了一次深入了解如何将清洁能源集成到更大社区范围内的经济发展计划中的机会。亚利桑那州图森市用实际行动说明，可持续交通运输的举措能刺激经济发展。阅读完第一部分，读者将会从学术角度全方位、更广泛地理解可持续经济发展。

实施：可持续经济发展的工具

本书第一部分提供了一个更广泛、更学术的视角，来观察可持续发展和经济发展，第二部分则开始介绍为实现可持续经济发展的可用工具的检验标准，这些标准更多的以从业者为导向。显而易见，通过这些章节的介绍可以看出，只需对目前的经济手段进行微调，即可实现可持续发展，且这些知识也可以帮助找到可持续发展和经济发展之间的共同点。

第5章至第12章开始先综述了公共管理和可持续发展如何体现相似

的理念,最后总结了实施可持续发展和经济发展在经济和技术方面的现状,这8章涵盖了与实施和手段相关的各种不同的议题,这些实施和工具都用于可持续经济发展。第二部分的这些章节虽然肯定不是一个全面详尽的列表,但它通过目前的可持续发展标准方式,具体解释和说明了用于经济发展的许多最常用工具。本书第二部分解决的问题包括:公共管理的原则和实践方法如何实现可持续发展?什么是公私合作伙伴关系?它如何提供帮助?当地学院或大学能在可持续发展过程中提供帮助吗?征用权:我需要什么了解什么?它与疫病和污染有何关联?“凯洛诉新伦敦案”(Kelo v. New London)对当地政府意味着什么?税收增量融资:在项目中能使用吗?

第二部分的章节中列举了一些重要实例,帮助阐述这些概念。田纳西州库克维尔的实例说明公私合作伙伴关系在经济可持续发展方面所起的作用。伊利诺伊大学厄巴纳-香槟分校和智能能源设计援助中心,提供了有效的城镇-大学合作伙伴关系方面的经验教训。学习更多有关圣地亚哥棒球场重新开发的经验,可以为土地征用提供重要的指导。最后,得克萨斯州沃斯堡复杂的三体河治理工程说明,同时利用税收增量融资、土地征用等工具以实现成功开发的项目,是很复杂的。

经济可持续发展经常需要外界的资金和技术支持才能取得成功。第二部分的最后两章介绍了各种可用的资源,和如何以最佳方式获得这些资源的信息。第10章阐述了贷款管理、融资和贷款申请方面的重要内容。第11章概述了联邦和州可用于经济可持续发展的资源。这些章节解决了如下问题:都有哪些类型的贷款?在哪里可以找到?关于寻找和申请贷款,初学者需要了解哪些内容?规章和贷款是如何联系在一起的?针对有污染特性的项目,存在哪些帮助修复和重建的方案?应从哪里开始?在修复/重建过程中,需要关注的法律有哪些?在能效项目中,存在哪些资源,既能帮助社区节约资金又能更有效利用资源?

作者简介



苏珊·M·奥普,博士学位,目前任职科林斯堡地区科罗拉多州立大学政治学助理教授。奥普博士的职业经历贯穿学术及实践。在她的各种职业生涯中,曾经作为 NASPAA (国家公共事务和行政管理局)的董事及 MPA(公共管理硕士)研究生实习主任,科罗拉多州立大学清洁能源超星系团教师指导委员会成员,路易斯威尔大学环境经济助理研究员,以及得克萨斯理工大学(拉伯克)公共服务中心副主任。

她的研究成果和职业经历陆续出版在《经济发展季刊》、《环境策略》、《公共管理国际综评》,以及 ICMA、《福布斯》等杂志。同时她还兼任全球化进程地区可持续发展杂志的编辑。



杰弗里·L·奥斯古德, Jr, 博士学位,过去十年间有着在州政府和地方政府丰富的工作经历。他的工作范围包括地区经济发展和项目评估。他在西肯塔基大学地方政府政策中心和位于宾夕法尼亚州的西切斯特大学社会 & 经济政策研究中心有着宝贵的工作经历。奥斯古德博士致力于工资和福利研究项目分类分析。目前,作为项目主管,奥斯古德博士已经参与了一些研究,从公共和私人组织的健康需求以及非盈利性基金会入手。他拥有城市和公共事务管理学博士以及公共管理硕士(MPA)学位。他的研究成果发表在《城市与区域研究国际周刊》、《政治科学教育周刊》、《经济发展季刊》、《公共人力资源管理》等杂志。

致 谢

在这里,我们向那些给予本书时间、资源和资助的朋友深表感谢,是你们的帮助促成该项目的完成。特别是,我们要感谢美国公共行政学会为学术界和实践者们构筑了一个共同的场所,共同推进公共行政的实践过程。我们感谢泰勒 & 弗兰西斯集团所给予的应用奖学金,打破了传统研究模式的价值壁垒。更重要的是,我们要感谢从业者所提供的有研究价值的案例。通过他们的工作,将我们的理念转变为真实的案例。

苏珊·奥普要对家人的支持和耐心表示感谢。感谢自己的丈夫克里斯,两个女儿——维多利亚丽莎和亚历珊德拉玫瑰。他们三人都在过去两年中给予了宝贵的理解和支持。

杰弗里·奥斯古德非常感谢他的家人、朋友和同事。特别感谢本书中给予宝贵支持的帕特里克和劳丽。还要感谢自己的父母和祖父母的理解,尤其是在完成本书过程中未能问候他们。

因为有许多人在本书创作过程中提供过支持,因此我们对本书中的每一句话永远负责。

苏珊·M·奥普(Susan M. Opp)

杰弗里·奥斯古德(Jeffery L. Osgood, Jr.)

目 录

第一部分 研究背景:经济发展可持续性的理论与概念

第 1 章 地区经济发展与环境保护:十字路口	(1)
郊区城市化,经济下降和地区经济发展	(2)
地方经济发展	(3)
持续性和可持续性经济发展	(6)
结论	(7)
参考文献	(8)
第 2 章 可持续发展与建筑环境	(11)
振兴与再发展:修复计划	(11)
预期发展	(18)
案例:北卡罗莱纳州新汉诺威尔县	(20)
可持续性和建筑环境:低冲击开发	(20)
参考文献	(23)
第 3 章 能源、环境与经济	(25)
美国现阶段能源局面	(26)
经济增长与能源的十字路口:使用清洁能源促进本国经济发展	(33)
行动中的结论和概念:波特兰,俄勒冈州	(34)
清洁能源和经济发展的案例分析	(35)
参考文献	(43)
第 4 章 绿色运输:构建便利设施的方式	(49)
绿色/可持续发展的交通	(49)

图森市的行动总结与理念	(55)
绿色交通运输和经济发展	(55)
参考文献	(64)

第二部分 实施可持续发展经济发工具包

第5章 绿色管理模式	(67)
环保运动史	(67)
可持续社区:地方政府的绿色管理	(72)
总结及行动理念:得克萨斯州的圣安东尼奥和宾夕法尼亚州的费城	(78)
绿色行动:圣安东尼奥市政府的绿色运营模式	(79)
费城水务部门	(85)
参考文献	(89)
第6章 可持续发展中的公私合作伙伴关系	(93)
公私合作伙伴关系的特征	(93)
公私合作伙伴关系的类型	(94)
优点、缺点和常见陷阱	(96)
公私合作关系形成的实践问题	(99)
可持续发展和公私伙伴关系	(102)
实践中的结论和概念	(103)
康明斯滤清和库克维尔非封闭挑战	(104)
参考文献	(108)
第7章 可持续发展的高校-社区伙伴关系	(111)
高校-社区伙伴关系的历史	(111)
高校-社区伙伴关系的建立	(112)
高校-社区伙伴关系面临的挑战	(117)
高校-社区伙伴关系中政府的作用	(119)

满足可持续发展和经济发展的伙伴关系	(119)
结论和概念:伊利诺伊大学香槟分校的智能能量设计帮助中心	(120)
案例分析:NICHE 市场的能量效率	(121)
参考文献	(128)
第 8 章 通过征用权、环境修复及再开发探寻经济发展	(133)
征用权的法律环境	(133)
合理补偿:宪法的另一项要求	(142)
土地征用、经济发展和环境修复	(143)
活动的结论和概念:加利福尼亚州圣地亚哥市	(145)
圣地亚哥大联盟棒球场	(145)
参考文献	(153)
第 9 章 经济可持续发展的税收增额融资制度	(157)
什么是税收增额融资?	(157)
探索 TIF 时需考虑的关键问题	(159)
税收增额融资法律	(161)
特定项目 TIFvs 地区广阔 TIF 模式	(164)
TIF 创建的一般步骤	(171)
税收增额融资和可持续发展	(173)
行动中的结论和概念:得克萨斯州沃斯堡	(174)
三一河远景和税收增额融资	(174)
参考文献	(181)
第 10 章 授权管理和项目分析	(185)
通过政府补助支持经济可持续发展	(185)
执行跟踪和报告:项目评估和财政影响分析	(191)
结论	(195)
参考文献	(195)

第 11 章 联邦和州政府为可持续经济发展提供的资金支持和做出的努力	(197)
联邦和各州的环境整治/重建计划	(197)
绿色技术和能量效率	(202)
结论	(204)
参考文献	(204)
第 12 章 寻找共同点:地方经济发展与环境	(207)
经济发展与经济增长	(207)
制度和经济可持续发展	(208)
经济发展和可持续性的经验	(209)
经济可持续发展战略	(210)
主要挑战与未来	(211)
参考文献	(212)

第1章 地区经济发展与环境保护:十字路口

经济发展与环境保护通常被认为存在利益竞争,因此需要权衡二者间的利弊(Campbell, 1996)。然而,当“持续性”和“可持续发展”成为现代学术及政策研讨的常规议题后,许多美国城市试图通过公共政策与地方倡议协调上述利益竞争。尽管对于持续性和可持续发展的认知不断增加,但仍存在相当多的误解。对于多数人来讲,持续性不过是环境政策或环境保护的代名词。其他人则认为持续性和经济发展无法同步进行并取得成功。对于既要做到发展经济,又要兼顾环境意识的美国城市而言,地方官员、决策者以及公共管理专业的学生就必须更全面地了解经济发展和自然环境的交集和共同点。

本书为地方官员、非营利组织管理者、决策者和有志于了解并追寻绿色经济发展模式的公共管理专业的学生提供了便捷接触路径和简明资源。除了有关可持续发展的模糊和抽象的概念外,本书提供了清晰的说明及有关概念的实例证明。为了达到这一目标,第1章进行了必要的基础说明,以了解地区经济发展和环境可持续发展的关系。随后的章节里,将具体说明实现地区可持续经济发展的手段和方式方法。本书并非为了使学生和实习者简单追求环保主义,或者是为了证明协调经济发展和可持续性间的紧张关系。本书将围绕可持续发展、环境可持续性和经济发展抽取部分抽象性概念,以确凿且容易理解的方式,为地方官员和公共管理专业学生给出解释和例证说明。

本书将分为两部分内容予以讲解说明。第一部分(1~4章)主要是讲述经济发展和环境保护间的交集内容,详细解释了更宽泛的可持续经济发展概念和技术方法,各章以实例形式强调指出本地从业人员遭遇的难题和找到的解决途径,以及他们最终参与可持续经济发展的过程。第二部分(5~12章)具体指出实施可持续发展的方式方法,供从业人员了解实施可持续发展过程中的技术内容,包括公私伙伴关系、增税融资以及对于可持续发展的征用权。目前的发展模式只需要简单地有目的性修饰并且用于实现可持续的目标,参与实施上述政策的城市会在其中找到有益于自身经济发展的策略信息,同时提供实例证明,阐述了实施上述策略所获得的成效。

本书为参与可持续发展的各类人员提供各种类型监管和技术资源保障。以反

思和前瞻性章节归纳总结,聚焦于经济发展和环境保护的共同点,同时探讨郊区城市化、地区经济发展和可持续性。

郊区城市化,经济下降和地区经济发展

1970年,美国首次出现人们趋向于居住在城市郊区的现象(摩根马、英格兰和佩利赛罗,2007)。2000~2009年间,美国人持续从都市生活区向欠发达、核心区外扩展,使得欠发达、核心区外较现有的居住区扩大了近3倍(Brookings Institute, 2010, 7)。这一次城镇化运动给美国城市带来了一定程度的负面结果,包括城市衰退、无序蔓延、贫困集中和环境退化。这些负面结果率先出现在较老的中心城市,而现在也开始在郊区城市出现。

随着交通工具从马车向私家车转变,美国城市的构型也随之转变。随着人们向城镇扩展,中心城市开始经历人口缺失的苦恼。遍观20世纪,中心城市的居民持续向较新的、更吸引人的城镇定居。商业活动很快就与这一迁徙活动挂钩,一方面为人工服务,一方面充分利用高速公路体系。鉴于这些强大的迁移趋势,中心城市面临着计税基数下调、建筑物抽空或无法充分利用等城市衰退问题。居民撤离、税收收入降低和生存环境恶化的趋势导致连锁反应,即居民不断加速离开环境恶化的中心城市,转而走向更具吸引力的郊区城市(Atkinson and Oleson, 1996)。这样的脱离中心城区,以及与之关联的经济和社会效应通常与城市杂乱无序扩展有关。

城市杂乱无序扩展

尽管没有给出具体的定义,城市杂乱无序扩展还是有许多明显的特征存在,如在快速膨胀的都市区域,土地使用复杂,交通、社会和经济发展同样面临考验(Frumppkin, 2002, 201)。一般来说,城市杂乱无序扩展肯定会带来负面影响,至少带来部分城市问题。首先,作为一个向外扩展且人口不再稠密的区域,机动车的用量会有所上升。而随着机动车用量的增长,会引发一系列的社会和经济问题,包括空气污染、交通事故增长、道路建设和维护费用的增加以及生活质量的下降(Atkinson and Oleson, 1996; Frumppkin, 2002; Lambert and Meyer, 2008)。其次,城市杂乱无序扩展还会引发农业用地和城市空地的减少。随着城市周边土地需求量的增加,农业用地和城市空地逐渐转变为居住区或者商业使用。随着农业用地和城市空地的减少,农产品价格涨高,之后食品价格也会上涨(Livaniset al., 2006)。第三,随着居民离开中心城区并迁居郊区,许多空闲的、关闭的工厂和废弃建筑物及其附件却遗留了下来,而这些废弃的区域会引起环境污染,甚至会加速中心城区的衰退。

最终,城市杂乱无序扩展成为都市中社会和经济脱节的始作俑者。作为一个区域内出现的多政治司法管辖区,人们很可能被社会、经济和族群所分隔(Le Goix, 2005)。这一隔离常会导致区域内的财政不公现象,管辖范围内的居民很富有而其他人却变得非常贫困(Brookings Institute, 2010)。对于城市和地区的扰乱,或许多数是基于对城市杂乱无序扩展导致的不公平的认识,如教育资源和地区资源配置不公等。

城镇化和城市杂乱无序扩展可能会给部分城市带来可怕的后果。底特律和密歇根就是城镇化、城市杂乱无序扩展、中心城区衰退和产业空洞化的一个极端实例。美国人口调查局表明,2000~2009年间,底特律人口数量下降25%。除了人口数量下降外,底特律80%的非洲裔美国人中失业率高达25%,而其中35%的居民生活在贫困中。从成功角度来看,底特律拥有200万居民,这与西欧的巴黎相当(Sweeting, 2010)。

目前,底特律市长竭力向市民提供基础生活资源。事实上,市长 Dave Bing 近来宣布一项计划,迫使城市稀少的居民和最贫困的居民迁居,以提升他们的债务偿还能力(Oosting, 2010)。居民中担心迁居的则被告知,市府无法为那些不愿迁居的人提供基础设施服务。尽管底特律的例子有些极端,但许多城市还是面临人口减少、失业和恶化的经济环境,且正在尽力改善这样的局面。

随着城市杂乱无序扩展和城市衰退在许多城市蔓延,地方官员开始实施政策改善民居环境。地方官员已经找到一些解决问题的途径,包括通过倡导可持续经济发展。于是,近年来,学术文献开始关注与经济发展有关的环境问题,通常是以可持续发展或可持续经济发展为标题(Blakely and Leigh, 2010)。为全面了解可持续发展的作用,有必要给大家提供一些美国城市经济发展情况的背景资料。

地方经济发展

美国地方政府负责向辖区内民众提供大量的服务资源,包括警力和火警保护,小学和中学教育,街道、公园、图书馆和博物馆,以及其他一些资源等等。为了提供这些市政资源,地方政府必须收集足够的税收用于维持这些资源的运营。根据美国人口统计局数据,地方政府在2007年约收集到15亿美元,在其多种收入来源中,税收占据绝大比重(见图1.1),而房产税和销售税额是地方政府税收的主要来源(美国人口普查局,2007)。

城市供给市政资源的能力与收入多少挂钩。当房地产价格下降、失业率攀升及城市消费能力下降的时候,地方官员就会因为税收下降而面临窘境,可此时市

政服务资源仍旧不可缺少。举例来说,经济环境的下降实际上会引起社区服务资源需求的增长,而地方政府都会保留或者提高税收比例。近年来,地方经济发展已变得越来越复杂,主要是美国经济正处于调整期,以应对全球化、技术转型、移民问题和人口老龄化等难题。

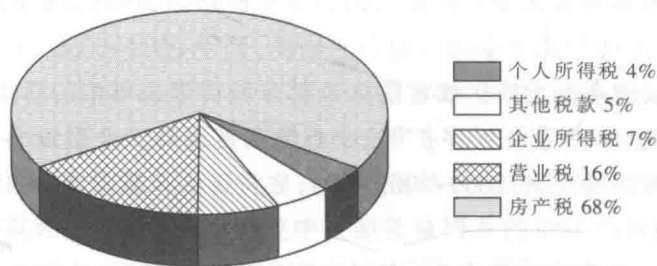


图 1.1 地方财政收入来源(美国人口统计局, 2007)

物质和服务方式的全球化使得经济模式发生根本性转变,有时也被称作“新经济”。根据 Blakely 和 Leigh(2010),“新经济”是指“过去 15 年中对于经济结构、功能和规则起到质的和量的改变的一组规则”。首先,也是较为明显的,新经济在全球范围内获得增长。即便是在美国国内,政府官员也坦言,他们正面临着世界其他区域经济发展的竞争(Osgood, Opp, and Bernotsky, 2012)。其次,新经济正变得具有创业精神。基于这一点,经济转变会变得更快速,而出现的新商业与之前数十年相比,更具创新性和专业性,同时迅速取代传统商业。最后,新经济与信息技术紧密关联,信息技术渗透于整个经济的各个环节且极大地提高生产率(Blakely and Leigh, 2010)。随着新经济成为现实,城市也必须在未来的经济发展中成功转型。

2010 年,布鲁金斯研究所发布了最新的《美国都市现状研究报告》。报告列举美国都市正面临的 5 项现状:持续无序扩张,人口多元化,人口老龄化,高等教育不均衡和收入极化现象。这些新的情况势必影响地方政府为本地居民提供有效的服务资源。地方经济发展规划者与经营者需要考虑这些新的状况,以持续提高其经济发展水平。

地方经济发展实践史

地方经济发展实践在美国有着长久且丰富的历史。早期研究中将经济发展解释为财富转变,即常被定义为更多的工作和税收,或者是二者的联合体(Bartik, 1990; Blakely and Bradshaw, 2002; Wolman and Spitzley, 1996)。然而,越来越多的经济发展学者指出,如此简单的定义经济发展,势必会使城市居民经历环境恶化和严重的不平等(Blakely and Leigh, 2010)。2010 年,带着这样的思考,Blakely 和