

亚太城市报告2015

城市转型从量到质

联合国人居署、联合国亚太经社会 编著

周玉斌 应 盛 周梦妮 Sicheng Zhou 译著
刘 冰 艾 蓉 马书韵 周炳宇 杨晓予



上海同济城市规划设计研究院
SHANGHAI TONGJI URBAN PLANNING & DESIGN INSTITUTE



UNITED NATIONS
ESCAP
Economic and Social Commission for Asia and the Pacific



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

UN HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

亚太城市报告 2015

城市转型从量到质

联合国人居署 联合国亚太经社会 编著

周玉斌 应 盛 周梦妮 Sicheng Zhou 译著
刘 冰 艾 蓉 马书韵 周炳宇 杨晓予



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

内 容 提 要

本报告是联合国人类住区规划署(联合国人居署)和联合国亚洲及太平洋经济社会委员会(联合国亚太经社会)关于亚太地区城市状况系列报告在 2010/2011 年报告后发布的第二份报告。基于 2010 年报告的调查结果和基线数据,并把握了迅速变化的新政策机遇,《亚太城市报告 2015》旨在进一步为该地区的城市变化政策相关文献添砖加瓦。具体来说,未来的城市化将转为包容的、可持续发展的模式,该报告强调了当前城市化模式与这个愿景之间的鸿沟。亚太地区城市的角色无疑与国家、地区和全球发展前景紧紧联系在一起。

图书在版编目(CIP)数据

亚太城市报告 2015:城市转型从量到质/联合国人居署;联合国亚太经社会编著;周玉斌等译著.——上海:同济大学出版社,2016.7
ISBN 978-7-5608-6423-5

I. ①亚… II. ①联… ②联… ③周… III. ①城市经济—经济发展—调查报告—亚太地区 IV. ①F299.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 142598 号

亚太城市报告 2015:城市转型从量到质
联合国人居署 联合国亚太经社会 编著 周玉斌 等 译著
责任编辑 陆克丽霞 责任校对 徐春莲 封面设计 陈益平

出版发行 同济大学出版社 www.tongjipress.com.cn
(上海市四平路 1239 号 邮编:200092 电话:021-65985622)
经 销 全国各地新华书店
印 刷 上海安兴汇东纸业有限公司
开 本 889 mm×1194 mm 1/16
印 张 13
字 数 416 000
版 次 2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5608-6423-5

定 价 158.00 元

版权所有

联合国人居署, 2015

联合国亚太经社会, 2015

HS/071/15E

ISBN:978-92-1-132681-9

免责声明

本报告中所使用的名称和呈递的材料,就联合国秘书处而言,不是关于任何国家、地区、城市或区域或其当局的法律地位的任何意见表述,也不是关于其边界或边界线定界,或经济体系和发展等级的任何意见表述。本出版物的分析性总结和建议不一定代表联合国人居署或其理事会或其成员国的观点。

参考文献中所提到的公司或商业产品和流程并不表示联合国人居署对它们的支持。

除了照片以外,本出版物中的摘编可以在注明出处的情况下未经授权被转载。

除了第 3, 8, 14, 11, 26, 48, 56, 104, 117, 137, 149 和 157 页中的照片外,其他所有照片版权归 dreamstime.com。

封面照片

广州珠江上的一座大桥

© Lim Ozoom/Dreamstime

序



我非常高兴向大家介绍本部也是第二部《亚太城市报告》，像《亚洲城市报告 2010/2011》一样，本报告是联合国人居署和联合国亚洲及太平洋经济社会

委员会(以下简称“联合国亚太经社会”)精诚合作的成果,它真正真实体现了“一个联合国”的精神。

本报告来得非常及时,因为亚太地区正在经历着一个急速变化的时期。因此,本报告试图点亮一道光芒,去揭示人口、经济、社会和环境的发展趋势,以及亚太地区的政府、商业机构和社会所面临的挑战。

鉴于联合国第三次住房和可持续发展大会(简称“‘人居三’大会”)即将在 2016 年召开,所以这也是一本非常及时的报告。我们期待这部报告中的发现有助于加强亚太地区各国为“人居三”的筹备工作。

在过去的数十年里,全球化、国外直接投资和私人部门为主导的举措都一致给亚太地区带来了经济的增长,甚至是城市的快速发展。这既带来了积极的作用,也带来了一些消极的影响。

从积极的方面来看,亚太地区已经成为世界的工厂、实验室和旅游目的地——在这个过程中,帮助该地区千百万人摆脱了贫困。

但取得这些进步的同时也存在着不好的

一面。这些变化带来了相当大的环境代价,而在大幅减少收入贫困的同时,其他方面的匮乏,如住房不足、缺乏获得安全饮用水和卫生设施等情况并没有得到很好的解决。所有这些残留的尚未解决的主要问题波及整个亚太地区。

此外,随着时间的推移,虽然公共和私营部门的各大联盟都做出了许多努力以确保亚太城市在全球经济中具备高度的竞争力,但是这样的竞争力往往以中央政府牺牲国内公平、平等和可持续发展为代价。因此,亚太地区人口中有很大大比例仍然处于低工资、不人道的工作条件和恶劣的生活环境中。

总体而言,全面的由公共部门主导的城市规划也已在削弱对经济增长的追求。现在谨慎的做法是该地区各国政府开始检查自己的城市、社会和环境治理方式,以确定将需要什么样的改革,以指导如何在将来实现更理想和更可持续的发展。

感谢联合国亚太经社会和联合国人居署之间值得称道的机构间合作,使得本报告能对上述事项和其他方面的议题进行深入的探讨。

A handwritten signature in black ink, reading "Jean-Claude Gaudin".

霍安·克罗斯博士

联合国副秘书长

联合国人居署执行主任

译序



我很高兴向大家介绍《亚太城市报告 2015:城市转型从量到质》中文版。本书中文版的出版是同济大学 and 联合国人居署、联合国亚洲及太平洋经济社会

委员会再一次紧密合作的成果。

《亚太城市报告》系列是联合国关于亚太地区城市发展状况的旗舰报告。这是一本非常耐看的综合报告。读完本书,你会对亚太范围内 58 个国家和地区的城市化、城市面临的挑战和发展趋势等情况有个全面的了解。据联合国人居署统计,全球已经有超过 50% 的人口生活在城市,而全球城市人口的 55% 生活在亚洲和太平洋地区。从现在到 2050 年,93% 的城市人口增长都将集中在发展中国家,而亚太地区将是城市人口增长的主要家园。亚太地区不但是全球经济增长的重要动力之一,更成为全球城市化的重要承载区。到 2018 年,亚太地区超过 50% 以上的人口有望成为城市人口。亚太地区的城市化进程无疑具有重要的全球化意义。我们可以看到亚太地区有着一个城市的未来,但是我们必须为此做好准备。

2010 年,我们目睹了首个以城市为主题的“城市,让生活更美好的”世博会在上海举行。上海世博会前所未有地展现了全球城市发展的精彩纷呈。亚太地区的城市活力更是

让世界为之惊叹。从积极的方面来说,亚太地区城市的快速发展已经使该地区数亿人口摆脱了贫困。然而,亚太地区还拥有世界上最大的城市贫民窟人口和最密集的生活在贫困线以下的人口。除此之外,亚太地区城市还面临着新形势下环境恶化、气候变化挑战、城市社会转型、城市科技和城市治理上的种种挑战。这也警示了我们当前的城市化模式并不具有可持续性。

本书通过翔实的数据分析、精彩的案例介绍、跨地区的经验对比等,从城市人口、城市经济、城市社会转型、城市环境和气候挑战以及城市治理等方面进行了全面的剖析和生动的介绍。本书附表中的城市统计数据是一个丰富又很新的亚太地区城市数据总结。本书强调指出当前的城市化模式需要转向一个更加包容和更可持续的城市未来。

2016 年 10 月即将召开第三届联合国住房和可持续发展大会(简称“人居三”大会),所以《亚太城市报告 2015:城市转型从量到质》中文版的出版非常地切合时机。各国领导人及利益相关者将齐聚这个 20 年一度的全球峰会,重振对可持续城市化的承诺,并且通过《新城市议程》,为今后 20 年世界城市的发展确立目标和方向。本书的出版将给中国乃至整个亚太华语区的广大城市决策者、城市研究人员、城市规划师以及城市市民等提供非常详尽的亚太地区城市发展的最新总结参考,从而有助于更好地参与联合国“人居三”大会的筹备工作和共同建设一个更加包容和更加可持续的

亚太城市未来。

读者们在阅读本书的时候,或许多多少少都会有些心领神会的感觉,因为这也正是亚太地区城市化进程中我们的脑电波共振。亚太地区是如此的庞大,各国城市情况是如此的复杂,城市转型走向可持续发展的道路充满挑战。正如本书的副标题中所揭示的,亚太地区的城市化需要“从量到质”。

同济大学和其全球合作伙伴们已经做好准备为城市提供一切帮助。



伍江

同济大学常务副校长

2016 年 6 月于上海同济大学

前言



继《亚洲城市报告 2010/2011》成功发布后,我很高兴向大家介绍其第二版,也就是《亚太城市报告 2015》。

和上一份报告一样,这份报告也是

联合国亚太经社会和联合国人居署之间的合作成果。如果没有对亚太地区城市发展趋势进行大量的回顾和分析,这份报告就不可能实现。

亚太地区的城市化速度和规模是前所未有的。据预测,到 2018 年,该地区一半的人口将生活在城市里。目前,该地区超过 20 亿以上的人口居住在城市和城镇——而到 2040 年,又一个 10 亿人口将变成城市人口。

亚太地区正在发生着巨大的变化,而城市正在发挥着重要的作用。该地区已成为全球经济中心的重心,出现这个结果很大程度上是由于全球化和贸易自由化的推动。大部分财富都产生在城市里面或其周围。很显然,城市现在是该地区发展的中心,也是它未来发展的中心。

但亚太地区不再只是一个全球性制造商,这里越来越成为全球的研究、创造和创新中心。新兴的且大部分生活在城市的中产阶级已经成为一股重要的社会、经济和政治力量,他们带来了更高质量的商品、服务、基础设施以及更好的生活质量的需求。这些推动形

成了关于如何以可持续的方式满足人类历史上最大规模的城市群需求的创造性思维及解决方案。

虽然城市化作出了积极贡献,使数以百万人摆脱了贫困,然而还有大量的人继续住在贫民窟,他们收入微薄且生活在脆弱的和不健康的环境里。目前的经济模型并不能提供充分的包容和可持续发展的依据。城市经济转型需要新的视野以及跨越国家和地方政府以及私营部门和民间社会的合作伙伴关系。本报告阐述了这些机会。

亚太地区的城市面临着巨大的环境挑战。对于自然资源无节制的开采是不可持续的,或者说这一行为造成了不可逆的代价。污染和空气质量的下降说明越来越多的城市正面临着宜居性的多重危机。即使是该地区最令人印象深刻的城市沿街立面也掩盖不了高风险的危机。

为了应对这些挑战,需要新的多层次的协同治理模式。当地政府已发挥重要作用,但往往缺乏能力和权力去采取行动。目前的财政收入,也远远不足以满足基础设施和其他资本投资的长期融资需求。

显然,为了抓住我们城市未来的重大机遇,我们还有很多工作要做。但是如果如果没有足够信息的话,我们就几乎什么也干不了。空间管理、经济增长、减少贫困需要有效的政策;环境保护需要准确的、相关的和可访问的数据。这个地区需要不少于一次的城市数据革新来满足这一目标。

本报告的编制充分考虑了 2015 年后发展议程。它还分析了重点的地区热点,这将在第六届亚太城市论坛上讨论,并且在 2016 年召开的联合国第三次住房和城市可持续发展大会(人居三)上形成新城市议程。

本报告为以证据为基础的政策和规划,围绕可持续发展的三个维度和一个关键的第四个维度——城市治理,提供了一个分析知识平台。联合国亚太经社会致力于在实现一个更

加可持续的地区和全球未来的努力中发挥其领军作用。



沙姆沙德·阿赫塔尔

联合国副秘书长

联合国亚太经社会执行秘书

谢 辞

《亚太城市报告 2015》回顾和分析了整个亚太地区城市发展的主要趋势。它延续了 2011 年出版的《亚洲城市报告》的特点,但进一步评估了《世界城市化展望 2014》中的最新城市数据,并且进一步揭示了该地区快速发展的城市和城镇变化趋势。其时序进一步呼应了 2015 年后发展议程,并为即将于 2016 年在厄瓜多尔基多召开的联合国第三届住房和城市可持续发展大会做了积极的地区筹备工作。

《亚太城市报告 2015》由联合国人类住区规划署(人居署)和联合国经济和社会委员会(亚太经社会)共同构思。在联合国人居署,本报告由项目司司长阿利·巴迪阿尼主持;在亚太经社会,由环境与发展司前司长钟来权主持。

本报告的概念化与协调工作由内罗毕联合国人居署技术顾问处的 Jos Maseland 和曼谷亚太经社会城市可持续发展处的 Donovan Storey 负责。在所有的协调过程中,他们得到了曼谷的经济事务官员 Kyungkoo Philip Kang 和内罗毕的人居官员 Katharina Rochell 的全程支持。Kioe-Sheng Yap 是本报告整体的实质性主要作者,其间得到了其研究助理 Matthew Sarsycki 和 Witchaya Pruecksamars 的协助。Banashree Banerjee 起草了第 5 章城市治理和管理。

亚太经社会特别要感谢以下工作人员和实习生对本报告草稿的实质性检查: Lorenzo Santucci, Ram Tiwaree, Natalja Wehmer, Alberto Isgut, Andres Montes, Fernando Preminda, Mari Sawai, Saori Miyake, Tiyani Yang, Seungji Choi, Inhye Kong, Duncan Munro 和 Ji-

hyun An。统计数据和信息由亚太经社会统计司的 Eric Hermouet 和 Panpaka Supakalin 补充。Nia Cherrett 提供了几幅地图的支持。行政和后勤援助由 Rujiraporn Polchai 和 Sirikul Chan-amnuaysook 提供。

联合国人居署感谢所有相关工作人员,特别是联合国人居署亚太办主任 Yoshinobu Fukasawa,亚太办的 Mariko Sato 和 Bruno Dercon 以及联合国人居署曼谷办事处的 Muhammad Fazal Noor, Laxman Perera 和 Ilija Gubic。

本报告在编制的过程中得到了 John Connell, Jerrold W. Huguet, Paul R. Jones, Ildus Kamilov, H. Detlef Kammeier, Meruert Makhmutova, Jorge Carrillo-Rodriguez, Hari Srinivas 和 Kalpana Viswanath 在草稿分组讨论审校过程中的大力支持。

本报告在中期两个分组审核中得到了 Koichiro Aitani, Alex Brillantes, Tim Bunnell, Torwong Chenvidyakarn, Donna L. Doane, Tommy Firman, Arif Hasan, Yok-shiu Lee, Darshini Mahadevia and Om Prakash Mathur, Norman Ahmed, Edwin Hon-Wan Chan, Songsu Choi, Shobhakar Dhakal, Kamila Mukhamedkhanova, Wahyu Mulyana, VijayNaidu, Emma Estenzo Porio 和 Paul Chamniern Vorratnchaiphan 的大力支持。

联合国人居署感谢挪威和印度政府提供的财政支持!

联合国人居署感谢同济大学上海同济城市规划设计研究院对本报告中文版的翻译和出版!

简介

本报告是联合国人类住区规划署(联合国人居署)和联合国亚洲及太平洋经济社会委员会(联合国亚太经社会)继《亚洲城市报告 2010/2011》后发布的第二份关于亚太地区城市状况的报告。基于 2010 年报告的调查结果和基线数据,并把握了迅速变化的新政策机遇,《亚太城市报告 2015》旨在进一步为该地区的城市变化政策相关文献添砖加瓦。具体来说,就是体现在它的副标题里面,本报告强调了当前的城市化模式,需要借助什么去转向一个更具包容性和更加可持续的城市未来。亚太地区城市的作用无疑

与国家、地区和全球发展前景紧紧联系在一起。

地理覆盖范围

亚太地区包括 58 个国家和地区。在这份报告中,它们被分为 5 个子区域,如表 1-1 所示。它们分别对应于亚太经社会的成员和准成员的国家和地区。尽管它们的社会经济、政治和行政状况显著不同,但地区分组反应了它们地理上的接近和一定程度的可比性,这使得对于城市状况的分析和讨论更具有可行性。

表 1-1 亚太地区国家、地区和次区域

南亚和西南亚	北亚和中亚	太平洋地区	东南亚	东亚和东北亚
阿富汗	亚美尼亚	美属萨摩亚群岛	文莱达鲁萨兰国	中国
孟加拉国	阿塞拜疆	澳大利亚	柬埔寨	朝鲜
不丹	格鲁吉亚	库克群岛	印度尼西亚	中国香港
印度	哈萨克斯坦	斐济	老挝人民民主共和国	日本
伊朗(伊斯兰共和国)	吉尔吉斯斯坦	法属波利尼西亚	马来西亚	中国澳门
马尔代夫	俄罗斯联邦	关岛	缅甸	蒙古
尼泊尔	塔吉克斯坦	基里巴斯	菲律宾	韩国
巴基斯坦	土库曼斯坦	马绍尔群岛	新加坡	
斯里兰卡	乌兹别克斯坦	密克罗尼西亚(联邦)	泰国	
土耳其		瑙鲁	东帝汶	
		新喀里多尼亚	越南	
		新西兰		
		纽埃		
		北马里亚纳群岛		
		帕劳		
		巴布亚新几内亚		
		萨摩亚		
		所罗门群岛		
		汤加		
		图瓦卢		
		瓦努阿图		

报告的结构

考虑到这个地区是如此的庞大,地区差异性是这样的显著,本报告的组织结构最终确定应该从地理或专题的角度开展。而分区域特性是很重要的,毫无疑问,南亚、东北亚和太平洋岛屿的城市经验需要更全面的分析,它们也有重要的区域连通性,并可以从中吸取经验。因此,在可能的情况下,突出次区域的趋势,所以本报告共分5个专题章节。第1章关注地区、次区域和国家的城市化趋势及潜在的城市人口;第2章回顾了该地区的城市经济与城市化进程的关系;第3章分析了不断变化中的亚太地区城市社会变革;第4章着眼于城市化对地区、其国家和城市生态环境的影响和人口的聚集作用;第5章回顾了该地区面临的治理挑战和更有效的政策应对机会。

这5个通用实质性主题在联合国人居署自2008年起发布的其他城市系列报告里面也得到了鲜明的体现,这些报告包括《非洲城市报告》《阿拉伯国家城市报告》《亚太城市报告》《转型欧洲城市报告》和《拉丁美洲及加勒比地区城市报告》。这些共同的特点,在一定程度上促进了不同区域内全球城市的比较。

本报告中的一个新特点是增加了4篇发人深省的专题聚焦涉及亚太地区正面临的一些较为关键的问题,从而探讨哪些政策机遇有可能会带来改变。第一篇集中讨论城市的机动性;第二篇讨论社会和社会维度;第三篇讨论亚太地区的新兴生态城市;最后一篇回顾当前城市金融的挑战、实践和机会。我们希望,这些专题聚焦能够激励地区、国家和地方各级的进一步交流,以解决所在区域的问题。

报告在最后总结处提供了一个统计附件,详细说明了与本报告中的研究和分析相关的地区、次区域、国家和地方各级、农村和城市人口、城市规模的类别、城市化水平和价格等关键数据信息。

统计资料与其他数据

首先要指出的是比较数据和指标是非常困难的一件事,尤其在试图做出权威的比较以期给政策制定提供清楚的信息就更加不容易了。一

个普遍的问题是,本报告中涉及的一些国家要么是缺乏统计资料的(或不便获得的),或者就是数据覆盖各种行政区域级别。在测试经济和社会发展指标,以及对环境状况进行数据监测时也发生了类似的困难。

由于不同国家在数据统计收集制度和处理方法上的差异,要统一统计口径难度相当大。随着时间的推移,用于开展人口普查方法的框架也发生了变化,这往往会导致数据不兼容,甚至在一个国家或城市内的数据也不兼容。

考虑到数据收集方法的差异,以及对“都市区”定义差异,本报告中使用的所有人口统计数据,除非另有说明,都来自联合国经济和社会事务部出版的《世界城市化展望:2014版》(图1-1)。

当然,联合国经济和社会事务部的数据也有不足的地方,特别是那些基于国家的“不是很近期的”人口普查统计数据。因此,在本次报告中,这一数据也只被用于基本趋势的判别,从而保证相关的政策敏感信息不受这些数据的影响。

主要发现和信息

到2018年,亚太地区超过50%以上的人口有望成为城市人口——到那时这个地区将不再被认为是以农村为主的。这种历史性的变化以及如何管理好它,可以说是亚洲和太平洋地区的政府和城市在21世纪初面临的巨大挑战。因为这是城市的新纪元:人类历史上居住在城镇和城市的人口数量超过生活在农村的人口。

亚太地区的城市化进程也具有重要的全球意义。2014年,全球城市人口的55%生活在亚洲和太平洋地区。

该地区最近的经济成就已经使数亿人摆脱了贫困,并创造了一个快速发展的,目前将近20亿人的城市中产阶级。尽管如此,亚太地区还拥有世界上最大的城市贫民窟人口和最密集的生活在贫困线以下的人口。人人享有适当住房、安全的社区、洁净水和卫生、保健、交通和现代能源系统,甚至是法律上定义的地址等这些权利仍然没有得到完全实现。很明显,该地区的经济发展并没有惠及所有的人,而差距最鲜明的例子就是在城市地区。

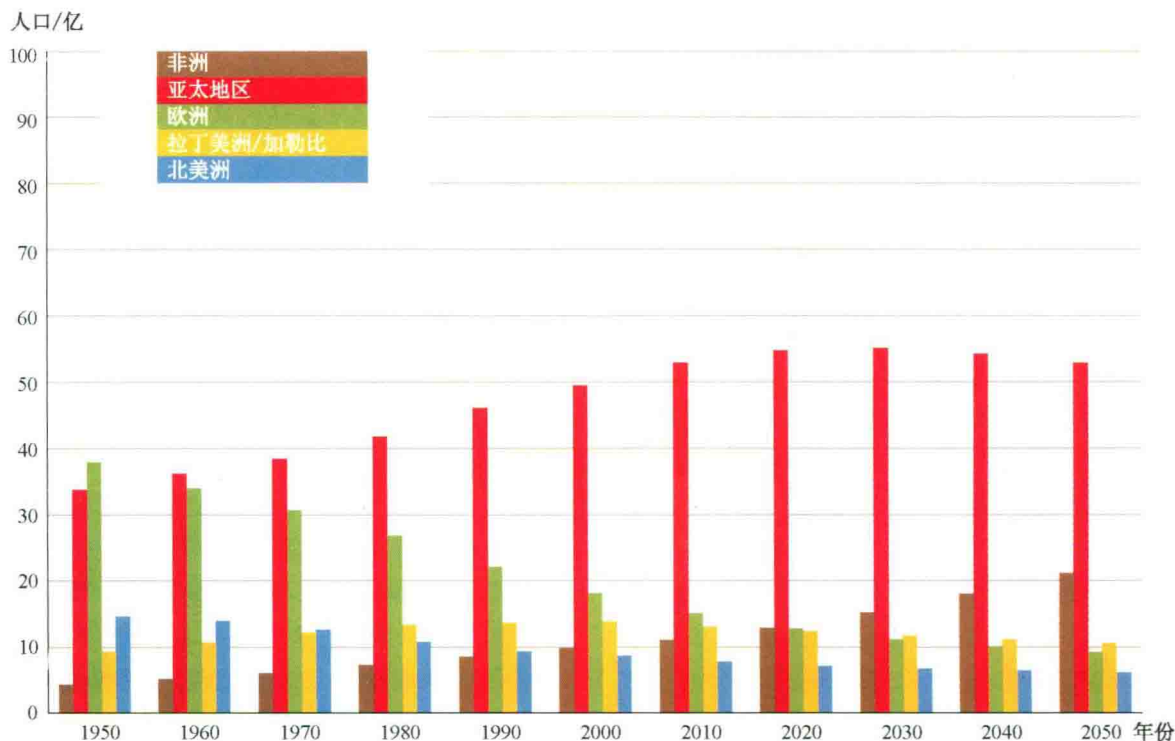


图 1-1 《世界城市化展望 2014》定义的各地区年中城市人口

来源:《世界城市化展望 2014》,文件 F03。

亚太地区令人印象深刻的城市立面往往掩盖了城市巨大的弱点和不平等现象。这不是什么秘密,亚太地区有着一些世界上污染最严重和最不健康的城市。此外,亚太地区的城市是最易受到自然灾害和气候变化的预期影响。1970 年到 2011 年间全球自然灾害造成的死亡人数几乎 3/4 在亚太地区。因此,目前迫切需要解决亚太地区城市的抗灾能力。支持这种响应是惠民政策的需要,因为灾害和气候变化的缓慢变化会严重影响穷人并边缘化他们。

因此,这就有赖于亚太地区的政治家、决策者和城市管理者,他们肩上责任重大。本世纪,他们必须更有效地实现城镇化发展带来的好处,同时尽量减少社会和环境成本。为了能做到上述这些要求,对处理制度管理和融资机制就有了一个显著的要求——因为现有的制度管理与融资机制被证明在面对快速变革的时候是不足的。这些都是地方、国家和地区关注的关键事项,但是鉴于各地区城市化进程对世界的重要意义,它们也有着全球性的影响。事实上,世界可持续发

展的前景越来越依赖于如何管理好亚太城市。

本报告旨在应对这些成为亚太地区不断变化的城市景观和城市政府的主要优先事项的挑战。在本报告的后续部分将提供相关的研究结论。这些结论强调并反映了各个章节和专栏的重点,我们鼓励读者参考。

人口和城市化

亚太地区城市化的速度和规模是前所未有的。从 1980 年至 2010 年,该地区的城市人口增长了大约 10 亿人。据联合国预测显示,到 2040 年亚太地区的城市人口将再增加 10 亿(图 1-2)。

整个亚太次区域相较于人口增长比率,城市发展比例更快。虽然该区域作为一个整体,城市化水平还没有北美(81.5%),拉丁美洲和加勒比地区(79.5%)或者欧洲(73.4%)高,但是到 2018 年亚太地区一半人口将生活在该地区的城镇和城市里面。到 2050 年,亚太地区城市地区将容纳到亚太地区近 2/3 的人口。毫无疑问,亚太地区有着一个城市的未来,它必须为此做好

准备。

亚太地区的发展前景将越来越多地依赖于它的城市是如何管理的。因此,政策制定者需要找出现有的做法和新的城市化模式之间的差距,以实现可持续和包容的城市化进程。除了人口的驱动,这还意味着迫切需要解决数量和增长质

量之间的差距。

亚太地区庞大的规模和多样性成为捕捉和描述该区域特征的一个巨大挑战。例如,各国的城市化水平,范围就从新加坡的 100%,到巴布亚新几内亚的 13%、尼泊尔的 18.2% 和斯里兰卡的 18.3%。

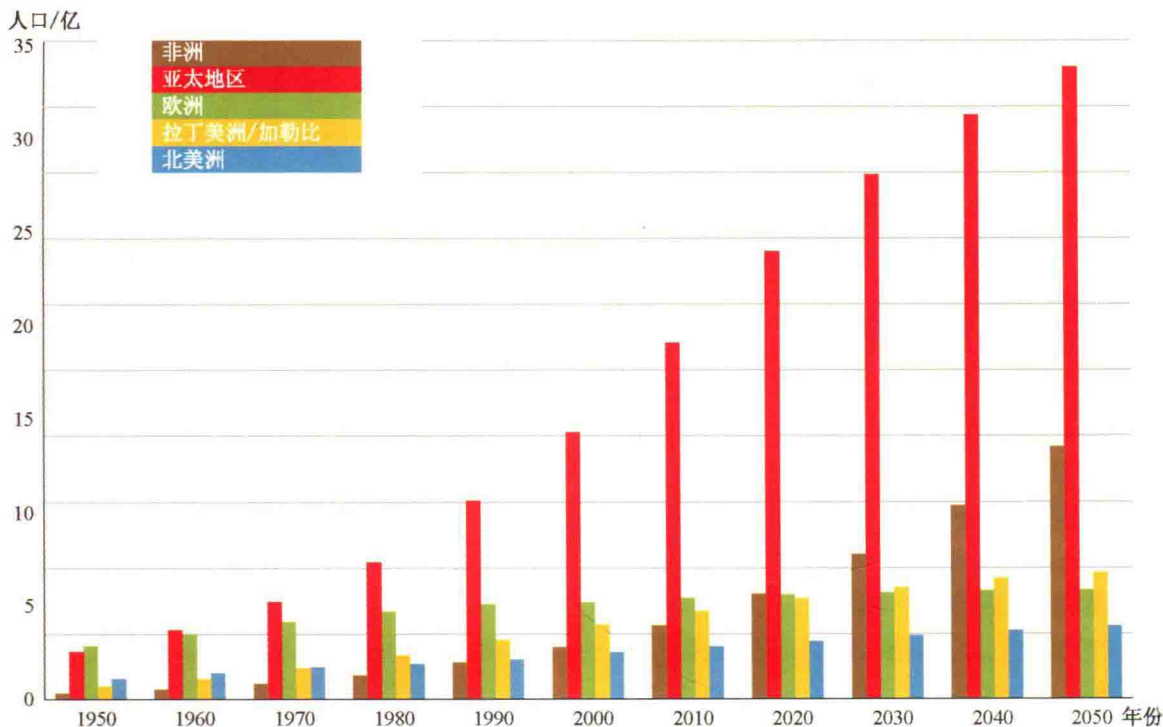


图 1-2 各指定区域年中城市人口(1950—2050 年)(亿)

数据来源:《世界城市化展望 2014》,文件 F03。

中国和印度的城市化发展趋势正在对亚太地区的人口城市化产生重大影响——例如从 2000 年到 2010 年,中国的城镇人口年增长率为 2.6%,印度的城镇人口年增长率为 3.8%。但增长率只是部分地说明了事实——城市人口数量的绝对增长总体是惊人的。据联合国预测,到 2050 年,单是生活在中国和印度城市的人口数量就将会增长 6.96 亿(印度 4.04 亿;中国 2.92 亿)。

城市不再只是有界的实体。通过地理的扩张,城市越来越多地需要关注的不仅是城市区域,也要关注更广泛的城市群,而非受行政边界的限制。随着城市人口的增加,城市地区通过正式和非正式途径扩大其边界,往往会把小型的居

住区吸收进来。

以前很少见的特大城市(超过 1 000 万居民)现在越来越普遍了。今天,亚太地区有 17 个特大城市,它们中的三个是世界上最大的城市——东京、新德里和上海。

据预测,到 2030 年,亚太地区将有不少于 22 个特大城市。此外,特大城市现在正在让位给了特大城市区,这些特大城市区包括城市、城镇、村庄和农村地区,其中一些甚至跨越国界,以有规划或没有规划的城市走廊的形式出现。

全面管理这样的地区性城市、特大城市区域及它们之间的相互影响是非常困难的,因为它们往往有行政上的划分,而它们的问题却跨越行政边界。这就需要有一个新的多层次、协同治理的

体系来更好地管理这些新兴的庞然大物。在一些情况下,从功能上或者地域上定义而不是行政上定义一个城市区反而能够获得更大的效益。

与普遍的看法相反,事实上,亚太地区仅仅只有超过 10% 的城市人口生活在特大城市。该地区的城市人口主要生活在中小型城市,该地区的城市转型很大程度上是在这种中小型规模的城市里展开的。这也是该地区一个重要的趋势和动态。

然而,尽管它们在不断成长并且日益重要,大多数二线或者更小的城市面临着缺乏必要的人力、财力和组织资源的未来。

小城市往往是全球化和国际贸易的无关者,很难获得它们带来的好处。由于缺乏足够的财政基础,它们还在为提供足够的水、卫生设施和交通服务而努力。这些城市是否以及如何应对这些挑战,将在很大程度上决定该地区城市未来的情况。它还将决定这些城市能否实现更低碳、更可持续、更有弹性、成功和包容。

亚太地区各个城市都有各自的故事。虽然很多城市都在不断增长,但是不少城市也正在经历增长停滞甚至人口下降。造成这种现象有很多不同的原因,包括人口老龄化、去工业化、传统就业形式的损失以及郊区化。在“发展中的中亚”和东亚的经济合作发展组织(OECD)国家中表现出极大的差别,“收缩的城市”这一情况给城市规划者和决策者带来了新的挑战,需要他们去寻求经济和社会可持续发展的新模式,不依赖于城市人口增长和经济的扩张。

亚太地区的城市化主要不再由人口迁移造成的,也不由其他任何单一明确的因素决定。在过去几十年保持城市的高增长率后,目前人口迁移带来该地区的城市人口增长在 20%~30%,这与人口自然增长和重新分类占据了大致相等的份额。虽然在过去一些国家的政府遏制农村人口向城市迁移,近年来已经开始看到人口流动管制上的松动,甚至鼓励迁移。这反映出城市化与经济发展前景之间有很大的关联度。

要制定关于空间管理、经济增长、减少贫困和保护环境的有效政策,就需要准确的、相关的、最新的和实时的关于城市发展趋势和状况的数

据。但城市的数据收集和报告没能跟上亚太地区大多数国家的需求。这种情况确实存在——特别是在全球网络相连的城市中——数据很少专为城市政策使用。这“数据不足”的情况正影响着科学决策和对城市发展的规划。在亚太地区城市转型的过程中,该地区面临着严重的数据不足,这会影响其应对复杂的社会和经济变化的能力。该地区需要一个“城市数据革命”。

城市经济

亚太城市现在是经济增长和财富创造的重要枢纽。它们的经济成就和转型已使数百万人摆脱了贫困。认识到这一点,政府已经明确地把自己的未来城市化和国家发展战略和经济前景联系在一起。越来越多的城市,现在立志成为“世界级”或“有全球竞争力”的城市,甚至要实现比亚太地区其他许多国家的国内生产总值还要大的经济规模。

然而,在大多数情况下,这种增长是基于出口制造业驱动的竞争结构,并由低成本和低工资的生产作为支撑。因此,它已经带来了巨大的成本——无论是社会、环境还是公平上的。从长远来看,保持生产和劳动力成本低并不是有效的发展战略。

城市经济转型需要构建新的伙伴关系,包括新的国家和地方政府,以及私营部门和民间社会的关系。它需要在教育和技能方面进行投资,同时培养有创造力的文化。如果城市要避免“城市中等收入陷阱”,这种转变将是必不可少的,但是这个回报将需要几代人才能实现,这些都需要更长期愿景目标实施。

目前的经济模式并不提供包容性和可持续发展的基础。尽管城市获得了经济上的成功,但是亚太地区有 1/3 城镇居民没有获得像样的住房、安全的饮用水和卫生设施以及清洁的能源。

亚太地区的经济增长产生的大量的就业机会,并且在过去 20 年中创造了大量的中产阶级,特别是在北亚、东北亚和东南亚。该地区经历了就业转变,工业和服务业增长很显著,但这并没有给所有人带来机会。因为较低的受教育水平和在某些情况下传统的家庭规范束缚,妇女和年

轻人面临着额外的就业障碍。这两个群体在城市就业和失业的人数中比例非常不合理。如果在教育上有投资的话,就能实现更高的公平,并可以通过培训来提高人力资本的质量。

城市贫困和脆弱性继续被低估。城市收入贫困不能仅被理解是基于国家贫困线的考虑,因为城市贫困人口不像农村贫困人口还能生产许多属于他们自己的商品和食物,城市贫困人口通常必须用现金支付所有基本项目以及更高的住房和交通成本。

数以百万计的人仍然在非正规部门工作,并依赖于非正式的住房、土地、基础设施和服务。然而,非正式的工人对该地区的城市经济和其城市竞争力做出了重要的贡献,但是城市却很少有体现有利于穷人的经济和社会政策。非正式部门员工不太可能有退休金、社会保障、人身(警察)保护或其他形式的扶持和权利。随着地区的发展,其中的城市面临着巨大的需求,即提供充足的就业、可持续的生计,并且这些城市还要设法对付显著的贫富差距和城市人口的就业机会的问题。

许多城市和城镇并没有得到全球化带来的利益好处,这导致了在该地区的城市之间的不平等,尤其是那些处于不利地位的地区的小城镇。尽管它们的成长日益重要,二线的或者较小的城市并不具备必要的人力、财力和组织资源,以连接到全球经济中来,并利用好全球化和国际贸易。更可以通过国家城市政策和规划来给本地区的小城镇和城市创造更多的机会,让它们也能够从地区的转型中受益。

转型中的城市社会

亚太地区的城市社会正在发生着显著的变化。城市社会正日益变得更加多样和复杂,区间更大的联通性加速了这一进程。管理这些变革和多样性并从中受益对当地政府来说既是挑战又是机遇。那些能够驾驭这些社会变革,创造开放、宽容和包容社会的城市,就更有可能获得受益,实现进步。

该地区迅速增长的中产阶级对于其城市来说有着深远的文化、经济和政治意义,这无疑将

改变城市的社会结构。他们的期望、消费习惯的改变和出行模式的变化将对政策制定者提出特别的要求,但同时也能带来机会。随着收入的提高,中产阶级要求更高质量的服务、清洁的环境和更多的机会,以实现住房、交通和物质上的享受。由于他们往往求助于私营部门来满足这些需求,这就会促使更广泛的经济机会出现。然而,通过降低税收和消费者的费用会导致一个脆弱的增长和减少地方政府的资源。

亚太地区中产阶级的崛起不是一个包容各方的进程。那些被定义为在该地区城市的“中产阶级”的收入范围从每天2美元至20美元不等。该地区仍然被贴有高度不平等和贫穷的标签。对于城市穷人和少数群体而言要想获得负担得起的或适当的住房和服务往往非常困难。

虽然在大多数情况下,该地区的城市生活是安全的,但是贫富差距扩大可能会破坏社会凝聚力和共识。平衡竞争的需求和利益,减少收入差距,将要求社会政策重点考虑(并投资)。

只要城市贫民和他们的资产不被正式承认,他们就被剥夺了享有城市居民身份、安全的土地使用和获得基本服务的权利。尽管他们是城市社会和经济生活的显著的贡献者。没有证件的城市移民往往被拒绝提供服务、保障性的土地使用和住房。他们的孩子可能会被拒绝享有医疗保健和入学。对于那些跨国迁移过来寻找工作又缺乏必要证件的人来说,这些问题就变得更难了。

亚太地区有一个迫切需求是在一个人口群体非常大的地区促进增长模式更加平衡,由此广大民众,包括穷人都能享受到城市投资带来的好处,而不是遭受不公。目前,有太多的人生活在城市里没有获得像样的住房、稳定的工作、负担得起的医疗保健或新型的社会保障体系。在许多情况下,特别是对那些最脆弱的人群来说,这些障碍往往相互交织。为建设一个繁荣和包容性的城市未来,政策制定者必须通过一个新的城市社会政策议程来减少这些社会分化。

人口老龄化和老年人在城市发展政策的考虑需要得到更多的关注。城市生活的经济压力,使得家庭难以实现传统的孝敬老人的责任,而在

该地区大多数国家的国家保障还很有限。在许多情况下,变化中的家庭结构和性别角色使得传统的养老支撑结构的作用正在下降,而政府将被期待发挥更大的作用。同样,更大的重视还需要给那些身患残疾的人士,使他们也能成为或保持活跃和独立,参与到城市社会和经济的建设中来。

城市环境和气候变化

亚太地区的城市面临着巨大的环境挑战。其中的一些挑战是新出现的(例如气候变化),而其他的一些则是持久的(例如卫生和水)。该地区的许多城市同时在这些挑战中挣扎。调动资源和催化政治意愿,扩大获得环境服务能力,以减轻对水、土壤和空气污染和减少温室气体排放和适应气候变化就显得非常有必要。

虽然很多城市的开发都通过对其环境资本的掠夺模式,但是这种模式是不可持续的,也不是无成本的。我们考察这个地区的许多地方,都发现城市环境严重退化,这使得它们非常脆弱,并要面临高昂的清理费用。如果亚太地区要保持竞争力并过渡到一个基于城市的未来,那么该地区必须要开发新的和可持续的城市模式。

目前,亚太地区仍有数以百万计的人无法获得基本服务,特别是水和卫生设施。虽然该地区90%以上的城市人口已经获得了改善的水源,但是对于许多城市贫民社区而言,享有洁净水的人群并不多,获得水的权利仍然是高度不平等的。

尽管是千年发展目标的目标之一——卫生方面的进展要慢得多。仅有不到75%的亚太国家的城市人口拥有改善的卫生条件。城市供水和卫生危机交织着种种问题,如资源分配的不平等、资源管理的不善以及非常有限的使用行为的改变。妇女和女孩在没有充足和安全的卫生设施的情况下是特别脆弱的群体。

随着收入的提高,以及消费和生产模式的变化,亚太地区的城市也面临着废弃物的危机。虽然传统的废弃物管理做法威胁到公共资源(包括土地)的安全,亚太地区一些城市正在开展把废弃物转化为资源和把废弃物转化为能源的举措。“末端治理”解决方案在未来将不再站得住脚,亚

太地区城市需要更大的决心来管理固体废弃物和废水,并重视把废弃物变为资源。

越来越多的城市正面临着宜居的危机,以交通拥堵和空气质量下降为主要特征。空气污染在不同的城市都是一个严重的问题,其多样化和经济体的差异化相一致,曼谷、北京、德里、加德满都和乌兰巴托,都面临一个相同的严重问题。基于替代性无污染能源资源的低碳城市发展应该是未来政策的一个重点考虑。

亚太地区的沿海城市极易受到气候变化的危害——尤其是海平面上升和更强的风暴和风暴潮——使正在快速发展且全球互联的城市受到伤害。内陆城市和内陆发展中国家横跨中亚和南亚的部分地区正面临着气温上升和干早期。这无疑会增加相关的冷却能源成本和水资源分配的费用。最近的该区域地震和海啸的经验表明这些城市是多么的脆弱。太平洋岛屿城市,特别容易受到海平面上升所带来的各种各样的问题,因为大多数在该地区的国家缺乏财政资源和实际有效应对方法。

许多地方政府不具备人力和财力资源,去扩大环境基础设施和服务或去强制执行相关规定。地方政府面临的一个困境是这些环境挑战是如此的高度多样化,而且不能彼此孤立地去解决,因为它们是如此的密切相关。城市地区的可持续长远发展,需要跨行政和物理边界的综合规划和管理,但这些往往是缺乏的。

水、能源和食物安全通常紧密联系在一起,给“政策关系”即整合城市物理或司法管辖区边界内和边界外的城市规划和资源管理提供了一个机会。提高资源效率的方法与实践,可以确保自然商品得到保护并且谨慎消费。资源规划和管理的整合——一个“政策关系”——要求在地方和区域各级所有行动者和利益相关者的积极参与,但地方和地方政府往往缺乏规划和管理上的组织和协调能力。

城市治理

亚太地区城市仍然在为如何最好地管理它们经济快速增长和转型,它们不断增加的社会复杂性和碎片化,以及对环境的影响问题而努力。