

发达国家城市管理 经验研究

FaDa GuoJia ChengShi GuanLi
JingYan YanJiu



城市管理与科技杂志社 编



北京出版集团公司
北京出版社

发达国家城市管理 经验研究

FaDa GuoJia ChengShi GuanLi
JingYan YanJiu

北京出版集团公司
北 京 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

发达国家城市管理经验研究 / 城市管理与科技杂志
社编. — 北京 : 北京出版社, 2012. 12

ISBN 978 - 7 - 200 - 09514 - 2

I. ①发… II. ①城… III. ①发达国家—城市管理—
研究 IV. ①F299. 12

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 274452 号

发达国家城市管理经验研究

FADA GUOJIA CHENGSHI GUANLI JINGYAN YANJIU

城市管理与科技杂志社 编

*

北京出版集团公司 出版
北 京 出 版 社

(北京北三环中路 6 号)

邮政编码: 100120

网 址 : [www . bph . com . cn](http://www.bph.com.cn)

北京出版集团公司总发行

新 华 书 店 经 销

北京京华虎彩印刷有限公司印刷

*

787 毫米×1092 毫米 16 开本 13.75 印张 214 千字

2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 200 - 09514 - 2

定价: 26.00 元

质量监督电话: 010 - 58572393

《发达国家城市管理经验研究》

编写委员会

主 编 辛向阳 王 新

编写组成员(按姓氏笔画排序)

于晓冬	马仲良	马溯川	王连峰	王建清
王 铭	冯亚斌	吕 健	刘冠春	刘莉生
齐 锋	许焕岗	孙保卫	杨 叙	李向东
吴文伟	吴 伟	吴雅琼	何加宜	汪 瑾
沈 丹	宋言平	宋俊良	宋继红	张 红
张志辉	张 星	张跃升	张瑞久	青 峰
周 达	胡世钦	钟京涛	逢辰生	姜国洲
姜爱林	骆小平	秦惠雄	袁雪石	晓 娥
郭卫东	黄 荔	黄 勇	黄 烨	鹿春江
韩天鸿	傅 蕾	赫 军	潘银苗	戴修殿

编 写 单 位 城市管理与科技杂志社

目 录

导 论 发达国家城市管理的经验和启示	1
第一章 国外城市管理模式及举措研究	15
西方城市管理模式的多维探索	15
国外现代城市管理模式及启示	20
德国城市的运行管理经验	27
国外大城市调控人口的对策与措施研究	34
第二章 国外城市公共管理研究	44
新加坡城市公共管理经验及启迪	44
英国城市管理体系值得借鉴	56
加拿大城市管理理念——“以人为本”	59
城市管理：雅典之道	65
美国胡桃溪市和圣何塞市管理体制的比较及其镜鉴	72
澳大利亚宝活市政府架构与城市管理执法体制机制	80
第三章 国外城市精细管理研究	85
加拿大融雪剂管理及对于我国的借鉴意义	85
精细管理的典范——加拿大蒙特利尔清雪工作	90
德国、奥地利垃圾焚烧处理考察纪实	95
斯德哥尔摩市餐厨垃圾处理经验初探	101
丹麦、拉脱维亚集中供热散记	103
波兰供热改革与对北京的思考	105

俄罗斯和日本两国雪天除雪作业工作比较	111
第四章 国外城市垃圾治理经验探析	120
发达国家城市生活垃圾治理历程研究	120
英国生活垃圾治理模式初探	127
荷兰垃圾管理理念变革及经验	134
资源循环利用——东京如何处理垃圾	140
日本东京都垃圾治理的历程及现状	143
韩国首尔市垃圾处理及与北京的比较	153
借鉴发达国家先进经验,建立和完善北京垃圾管理模式	160
第五章 国外城市环境管理经验	166
浅谈国外环卫管理理念与技术发展	166
发达国家城市环境治理的 5 大措施	172
英、美两国城市污染场地管理模式的比较研究	179
英国与瑞士城市环境管理掠影	184
韩国城市环境管理——建设人水相亲的生态城市	187
第六章 国外城市景观及遗产管理	195
日本京都市城市景观保护政策及实践	195
巴黎城市遗产建设管理体系研究	203
法、意两国夜景照明考察随想	207
结 语 城市发展的未来	210

导 论 发达国家城市管理的经验和启示

在全球人口超过 50% 居住在城市的世界中, 如何有效管理城市已成为世界各国政府最具挑战性的课题。虽然各国的政治制度、社会发展和历史文化差异很大, 城市管理方面也没有固定模式, 但基本方法和目的仍大致一致, 譬如利用优势的自然条件、良好的经济条件、建设完善的基础设施、吸引诸多跨国集团总部、高度发达的现代服务业、发达的全球贸易、强大的文化功能、信息化时代带来的机遇等等。自古以来任何城市发展变化都具有安全、繁荣和神圣的特征^①, 当前时代安全主要体现在犯罪、治安问题, 繁荣主要表现在居民就业、医疗、教育、收入水平等民生问题, 而神圣就是文化创新和精神愉悦, 显然成功的城市管理在这 3 方面都应有所体现。如果说原来的城市更新动力主要来自城市发展中的弊端、新的发展阶段、群众生活质量的提高, 那么现代动力则更多来自全球化、信息化本身, 动力机制的变迁导致城市管理更多受到自由主义与政治多元主义思潮的影响, 由此全球城市管理出现一种普遍性趋势: 管理主体多元化、利益攸关者越来越多; 管理民主化, 对透明的要求越来越高; 管理方式精细化, 责任、义务、权限、效率之间越来越协调、对称; 城市管理手段信息化, 信息技术应用到各个层面; 城市管理目的越来越人性化, 人生活本身成为城市发展核心指向。这种普遍趋势要求城市依靠现代化的综合计划和控制方法以及法律效率和科学的长效治理手段^②。虽然城市发展的确存在不同发展阶段, 发达国家城市公共服务供给方面已基本稳定, 更多关注长期的制度设计和战略规划, 而我国既要着眼于城市公共物品的供给也要关注城市核心竞争力和创新, 因此发达国家城市在长期管理实践中形成的价

① 乔尔·科特金:《全球城市史》, 王旭等译, 社会科学文献出版社 2006 年版, 前言。

② 陈平:《网格化城市管理新模式》, 北京大学出版社 2006 年版, 第 11—18 页。



值经验对我国仍有着重要借鉴意义。

一、城市管理体制需与时俱进，适应全球化和信息化发展需求

城市管理体制是城市管理的组织结构、地位、职责和权责关系以及相关规章制度的总和，分为纵横两方面。纵向即为城市国家政权各组成部分之间的关系、城市执政党组织与国家机构之间的关系以及管理中权力主体与非权力主体的关系。纵向关系即为不同行政层级的城市之间的关系，城市内部各层级结构关系。城市是国家有机组成部分，其管理体制只能为国家结构和形式所决定。发达国家城市管理体制一般由市议会、市行政、市司法 3 部分组成，市长和市议会由选民政党政治选举产生，对选民负责、司法独立。当然不同国家城市甚至同一国家不同城市也存在相当差异，譬如英国的市议会处于核心地位，而法国的市长和市政府相对独立，美国市政体制则存在议会市长制、市长议会制、市委员会制和市经理制等 4 种形式^①；利益团体大量存在，允许其对市议会和市政府游说；除少数大城市外，一般市内部并不设置区县。可见西方城市管理体制特色主要体现在两方面：一是市场化方式，譬如政府出钱企业建设、政府委托企业经营、政府出政策企业经营、政府协调企业建设；二是公众参与，从程序看可分为表达意见、参与决策、参与实施、参与监督 4 部分^②。20 世纪 80 年代中期随着城市遭遇物质实体衰败和财政窘境，与此同时经济受中央政府外来控制不断增强，城市政府失去原先自治空间，在新自由主义思潮影响下城市政府逐步“私有化”、“企业化”，通过各种形式公私合营追求经济开发绩效而不是公共服务的调控和供给。企业家式的城市管理固然改善城市硬环境却导致城市管理中出现投机性、零碎性的办法，造成更多无法预料的问题，于是“政府再造运动”或者“新公共管理运动”呼声日益兴起。新公共管理运动要求管理者应从单纯管理转变为公共事物管理，管理主体由单一政府向政府、非政府组织、企业等多元转变；职能范围从将政策制定、执行和监督全部集中于一身的传统公共管理转变为负责政策和规则的制定和监督执行，把服务供给转让给政府以外的组织，如社区、企业 and 非政府

① 杨立勋：《世界先进城市管理研究》，中国社会科学出版社 2009 年版，第 30—31 页。

② 陈友青：《从城市管理到城市治理——论我国城市管理模式的转变》，厦门大学硕士学位论文，2002 年 6 月。

团体等，多中心合作治理模式日益兴起^①。21 世纪随着环境议题的逐渐兴起，城市政府对人居环境日益关注，城市管理开始进入经济可持续阶段，城市政府在供水、交通、经济发展等许多方面的权力可能在减少，在资源环境保护方面的权力在加大，城市管理必须更加关注城市居民生活质量和内在需求。城市管理体制和职能发展变迁说明社会对公共服务的需求异常广泛，政府仍处于管理体制核心；公众和压力团体在城市管理中的重要性愈益重要，必须建立一整套完整的参与机制。

发达国家城市管理体制特色还体现在社区参与渠道制度化供给上。社区是城市管理的细胞，只有社区安全、发展、繁荣才能保证城市的安全、稳定，而城市更新首先触及的正是社区利益。随着城市利益团体的分散化和多元化，城市政治经济力量出现越来越多的社区力量。现代城市规划理论认为只有在社区里，居民才能学会如何成长为合格的城市居民，构建起相互熟悉、信任和相互帮助的人际关系网络，成为社会生活的一部分并最终积淀为城市记忆、上升为城市精神。目前发达国家对于社区管理存在 3 种模式：政府主导模式，政府对社区干预直接和具体甚至直接设有政府派出机构，行政性较强，官方色彩较浓，以新加坡最为典型；社区自治模式，政府行为和社区相分离，社区成员直接或者通过社区为基础的组织参与公共事务，以美国最为典型；混合模式，政府对社区干预相对宽松，主要职能是规划、指导并提供经费，官方色彩与民间自治特点共同组织在一起，以法、德最为典型。无论何种模式，社区管理一般都会采取“政府负责规划、指导，给予资助，社区组织负责具体实施”的运作方式，也就是说政府每年制定社区发展指导规划，出台相应政策并把社区拟办事情公布于众，征求居民意见并加以修改。可见社区参与是社区管理到城市发展、城市管理的重要一环。问题的关键是如何让社区居民参与到城市管理中来？这里分成两个问题：参与机会和参与能力。一般而言，发达国家都有专门的法律、法规规定社区能以什么方式、途径表达参与愿望，实现参与要求，由此城市管理体系应有完善的社会监督体系和城市管理法律体系；而能力应当是缓慢建立的过程，譬如悉尼就开展大量的社区志愿者、城市

^① 易志斌、马晓明：《多中心合作治理模式与城市管理发展方向》，载《城市问题》2009 年第 3 期，第 78—81 页。



居民培训项目。当前信息化技术的广泛应用为社区参与城市管理提供最快捷通道,最广泛、最迫切地应用先进科技手段,建立数字化、信息化城市管理系统应对日益复杂的公共服务需求已是大势所趋。其实信息技术不仅仅是政府和服务体系建设的需求,也是城市获取竞争优势的策略和过程。数字城市理论和实践说明全球主要城市都在大力开展地理信息系统的建设,大量收集信息、占有信息的重要性可能越来越显著^①,最近一些人又在数字城市、信息技术管理基础上提出网格化城市管理模式^②。综上所述,发达国家城市管理体制具有重心下移、社区参与、向公共管理倾斜、坚持法治的特点。

二、城市规划对城市发展有着战略影响力,需综合考虑并具有前瞻性

城市管理实质上是城市公共物品合理地分配的过程,而这种公共物品不仅是在技术意义上、经济意义上,也是在社会文化意义上的和生态意义上的,因此城市是技术构造、经济基础、社会文化、生态共同支撑起来的庞大复杂系统。要使这一系统充满活力就要根据时代发展需要进行规划和调整,而规划和调整应具有战略前瞻性。

城市战略规划最核心目标是塑造城市空间结构。城市空间结构本质上是社会经济客体在空间中相互作用及所形成的空间集聚程度和集聚形态,有着内在规律和动力机制,一般分为政策力、经济力和社会力。政策力包括城市发展管理中的制度、法律、规章、条例等等;经济力主要指经济增长带来的物质环境的改善和城市经济功能的转换;社会力与历史、文化、传统密切相关,包括社会道德、价值观以及社会心理等诸多方面。城市空间结构是否合理可从5种要素——架、核、轴、群和界面——去理解。“架”是指城市交通系统,是城市形态骨架部分,左右着城市内部秩序和外部发展,目前轨道交通越来越成为城市主干“架”。譬如纽约地铁显著影响纽约空间结构,使皇后区、布鲁克林区、曼哈顿区等各区一体化程度明显提高,轴线发展模式日渐清晰。伦敦也遵循了类似的发展趋势,轨道

^① 张宝秀:《对北京城市管理的几点思考——美国城市公共管理理念及经验之借鉴》,载《北京联合大学学报》2002年3月,第8—11页。

^② 陈平:《网格化城市管理新模式》,北京大学出版社2006年版。

交通一方面延续工业革命城市向郊区蔓延扩张的趋势,促使中心城区一部分商务功能向西伦敦地区转移,一部分工业向东伦敦地区转移,空间形态呈现出明显的核心—外围发展模式,与人口密度分布格局大致相当。东京的“架”呈放射性,在逐步架构起放射线和环线结合的交通网络后,内部环线起着疏通中心交通流,外部环线则起着联系周边和外围的作用。“核”是副中心的意思,是城市 and 建筑群组合中最活跃的,是人的活动能量凝聚、散发、扩散、辐射的中心,也是信息流、交通流、人流聚集最多的地段。城市规划学界先后提出的“伯吉斯的同心环模式”、“贺伊特的扇形模式”、“哈里斯和乌尔曼的多核心模式”中的“核”指的也是这个意思,目前多核心模式已成为城市空间结构合理化的主要发展趋势^①。纽约从扩大的“单核心”向南和向东扩展逐渐形成“多核心”式廊道发展形态;东京由原先“一极集中”也提出区域多中心复合体的设想和“多核心型”的城市结构计划。1990年东京在第三次城市规划时明确提出要增加副中心。“二战”后伦敦开始打破单核增长模式,形成了西敏寺区、伦敦金融区、西伦敦区、泰晤士码头、道克兰等不同的商务中心。“轴”就是城市发展脉络,形式轴是自上而下的人工组织,它决定城市内部结构秩序;而伸展轴自下而上地自然生长,构成了城市不同阶段形式演化。譬如纽约铁路网建成后由中心区向外辐射的3条扩张路线,构成典型的“匕”形延伸,使城市向东向南快速发展;伦敦修建大量以分化伦敦市中心地区城市职能的卫星城,使城市范围区域逐渐拓展延伸到周边山地地区。随着城市规划和开发力度的不断加大,“轴”沿着交通延展的趋势越来越明显,东京、纽约、巴黎等世界主要城市主要沿着轨道交通延展。“群”是城市特定地段内建筑形体空间组织及其相关要素的集合。譬如伦敦早期建筑中,主体都是以王室宫殿和教堂为主;而纽约帝国大厦等现代建筑构成特色群落、上海外滩的56座异国风味建筑群;等等。“界面”是城市空间和实体的界面,是有形的面。城市中的界面,担负着城市的认知功能,形成城市生活,构成城市形象。譬如纽约的帝国大厦、中央公园、双子星建筑,伦敦的钟楼,巴黎的埃菲尔铁塔,等等。

城市的战略规划离不开城市功能区的培育,而城市功能区培育主要集

^① 迟小华:《论城市管理理论的历史演进》,山东大学,硕士学位论文2005年。



中于内城、郊区和关键基础设施这3块。

城市功能区是实现相关社会资源空间聚集,有效发挥某种特定功能的区域。它具有4方面特点:各类要素高度聚集,集聚辐射效应明显,经济社会效益显著,具有明显的城市名片效应。全球最有特色也最具知名度的城市功能区主要有纽约曼哈顿中央商务区、巴黎拉德芳斯中央商务区、东京新宿中央商务区、洛杉矶硅谷高科技园区、印度班加罗尔软件科技园、伦敦金融城、新加坡国际金融中心、伦敦文化创意产业集聚区、英国谢菲尔德文化产业园、加拿大大不列颠哥伦比亚省动画产业园区、德国汉诺威博览中心、洛杉矶好莱坞电影城。其实城市功能区并不仅表现在这些特色区域,还有传统工业区、科技园区、中央商务区、旅游区等类型,城市功能区的形成机制主要有5种:市场自发形成、自发形成+后期政府规划引导、政府主导规划与开发、政府规划引导与企业化运作、政府规划引导与多元化开发。对于全球城市来说,纽约、巴黎和伦敦的最有特色的功能区便是对世界经济进行管理和控制的区域,这方面主要集中于内城商务区,譬如纽约高度集中于曼哈顿。曼哈顿虽是市场自发的结果,但随着全球化和纽约市区范围逐步扩大,对政府规划和协调的需求越来越大,譬如当老城区域难以满足经济社会发展需求时政府就及时区域规划调整,积极开拓中城、加强地下空间的利用、完善各项配套设施,建设以交通体系为核心的公共服务环境。此外纽约市政府通过各种方式、多种渠道吸引世界知名企业入驻中央商务区,通过提供土地、减免销售税等多种形式鼓励生物制药等新兴产业。伦敦在特拉法尔加广场西端为核心的区域内,以及在泰晤士河北段区域;巴黎主要是在卢浮宫到凯旋门为轴线的区域内,沿塞纳河延伸,同时在10千米半径区内还有以拉德芳斯为核心的第二集聚区,都具有类似的特征。东京集聚区围绕皇宫这一巨型绿色区域,分布范围较广,部分功能节点扩散到10千米半径。

有研究认为特大活动对城市特色功能区创造起到显著的提升、引领作用。1964年东京以国际奥林匹克运动会为契机,建设东海岛道路干线、东京单轨铁路、首都高速公路等设施,显著提升中央商务区功能。西班牙的塞维利亚在世博会结束之后将场馆转换,桥梁又将城市旧区和新区融合成景观,实现科技与文化融合。德国汉诺威世博会举办之后一些永久建筑物日渐形成一个拥有“产、学、研”,乃至体育、餐饮和教堂配套的区域,

德国汉诺威展览中心也积极利用汉诺威世博会的历史机遇极大提升了自己的品牌和展览能力以及国际化经营能力。上海也正在积极开展世博场馆后续开发。

特色功能区其次体现在郊区，将人口有效疏散到郊区是城市内城人口过度密集的必然结果。伦敦、纽约、东京、巴黎等经验表明，全球城市基本遵循“一个城市中心、多个郊区新城”的模式以及单中心（中心城市为主导的阶段）—多中心（中心城市和郊区相互竞争阶段）—网络化（复杂的相互依赖和相互竞争关系）的发展路径。然而郊区新城仍存在“局限于居住、功能单一”、“配套设施不完善”、“通勤困难”、“活力不足”等诸多问题。对这类问题，纽约、伦敦、东京、巴黎等城市主要采取以下措施：“大批量迁移企业、培育郊区产业集群，如科技园区、生产基地，尽可能让新城居民就地、就近择业”；“完善配套设施，通过区位选择、资金支持、人口导入、基础设施建设和商业文化娱乐休闲设施开发、自然生态环保，可以增强住宅、学校、工厂和公共商业等的服务功能，提升该区域活力^①”；“建设发达的城际交通体系，提高通勤效率”；等等。实践证明新城功能区建设必须目标明确、规划理念超前才能实现预期目标，更重要的是必须构建内城和新城相互协调的联通机制才能从功能布局上作出适当安排。

特色功能区还必须高度关注关键性的基础设施，尤其是港口、铁路枢纽等等。伦敦发展和港口建设息息相关，伦敦港建设和发展就使得周边港口工业和泰晤士沿线工业不断发展，整体推动伦敦城功能基本格局形成。纽约发展初期，城区建设主要围绕港口区域展开，港口集聚了石油加工、炼焦以及为之服务的物流产业等等，后来随着临港工业、服务业特别是金融业在其周边迅速成长，曼哈顿部分港口职能有效转换实现港城协调发展。萨科奇执政后巴黎试图通过大巴黎规划，充分发挥塞纳河的航运功能，将大巴黎畛域扩大到西北部甚至延伸到海上，并通过轨道交通连接繁华的市中心，从而大大拓展巴黎的城市空间和活动区域。全球化驱动下交通枢纽概念意义由海、陆向空中转变。美国北卡罗来纳大学卡萨达教授提

^① 高波、葛扬、黄贤金：《城市新区开发的对策与政策建议》，载《南京社会科学》2002年第11期，第13—18页。



出“第五波理论”，其含义是世界城市主要依托内河航运、海运、铁路和高速公路“四波”浪潮之后进入第五次浪潮，即航空时代，航空商务迅速成为逻辑支柱，空港都市区随之出现。空港都市区指航空运输带来的巨大人流、物流效益促使在航空港相邻地区以及空港交通走廊沿线地区出现生产、技术、资本、贸易、人口的聚集，从而形成包括航空配套产业、临空型制造产业及现代服务业等与航空相关的多功能经济区域。当这个多功能经济区域扩大到一定程度时，企业研发机构或科研单位也会逐渐被吸引。必须指出的是这些产业到机场周边布局并不是随意、杂乱的，而是遵循一定的产业布局规律，通常形成空港区、紧邻空港区、空港相邻地区、外围辐射区等同心圆圈层的结构，最终演变成一个包括居住、商业商务、休闲和购物等综合功能在内的新兴城市形态。空港都市区典型案例是荷兰阿姆斯特丹机场航空城、韩国仁川机场自由经济区、爱尔兰香农机场自由贸易区。日本也已对首都圈国际枢纽机场功能基地进行目标确认和措施部署，并将都市圈国际机场功能建设纳入国家战略。东京将以成田、羽田两大国际机场为核心，构建起“双机场”的功能区域，东京还将利用岛屿资源，打造展示协调、优美、自然的娱乐空间，通过与其他城市相互合作向世界展示东京魅力。

城市战略规划也是避免和缓解城市病的核心手段之一。按照《雅典宪章》，城市规划的目的是解决居住、工作、游憩与交通4大功能活动的正常进行以满足居民心理、生理需求。然而城市分为两种：一种是“机械型”的城市，自上而下发布命令，每一个零部件按照指令运作；另外一种“有机型”城市，身体上每个细胞对外界刺激都会反应，这种反应首先是自下而上的^①。目前应对城市病的诸多规划多是自上而下的“机械型”的，譬如通过国家和地方层面合作和沟通规划体系，投资规划、建筑、交通、能源、通信、水管理和卫生系统，结合运用新技术、城市设计以缓解交通阻塞、环境污染、人口拥挤等问题。旧金山湾区为应付人口过多增加，不再采取过度蔓延式疏导人群，而是设计一套网络，收集和分送水、能源、燃料和物资，更好满足城市居民和旅行者的需求。目前欧盟已选择大约30个城市作为试点城市实施高科技能源系统，其中一半来自可再生能源。而

^① 左学金：《对“创新城市”要作更广义的理解》，载《文汇报》2011年6月1日。

阿联酋的马斯达城完全从零开始使用可再生能源,规避小汽车的使用,从而避免汽车尾气的环境问题。针对人口过多造成的城市住房和贫困问题,廉租房、保障房成为许多国家城市规划的重要手段。最成功的案例当数西班牙马德里案例。2008年马德里社会保障住房已占有所有住房建设的60%,同时在政策设计方面照顾了年轻人、老年人、残疾人的不同需求,体现了对居民应有的社会公正。“机械型”的方案固然有用,但多是技术解决方案,如何从组织层面、制度层面实现城市病缓解的案例仍不多见,荷兰阿姆斯特丹对自行车使用的大力提倡和鼓励,以规避交通拥挤和阻塞可能是其中的成功案例。

三、发达国家城市管理的经验最集中凸显在对城市病的缓解和诸多风险的防范上

所谓城市病,就是由于人口过度向大城市持续集中而引发的一系列问题,具体表现在人口膨胀、住宅奇缺、卫生恶化、交通拥堵、环境恶化、城市贫困等方面。解决城市病并无灵丹妙药,发达国家多根据实际情况有针对性地展开综合治理,多管齐下。主要分为以下几个层次:建设和完善法律、法规体系;将政府行政和市场机制有效衔接;建立合理有效的参与表达机制,使利益相关者各方诉求都得到妥善照顾;健全技术层面的法规制约或者税费补贴等形式多样、灵活机动的政策工具。有人指出城市病单靠政策工具是难以解决的,约翰·弗里德曼认为当城市问题巨大到无人能解决时,首先,解决之道就在于把它逐步分解,但关键是官员、规划者、管理者能否真正确立城市服务于人的价值观;其次,将问题落实到活跃的、有组织、有鲜活生命力的社区、社群、社团,而不仅仅是技术解决方案。这里以交通拥挤、环境保护为例。交通拥挤是典型的城市病,学术界皆认为缓解交通拥挤最有效的办法便是构建极其便捷和发达的公共交通体系,既需要从供给侧综合运用集成先进技术、增加交通供应,也需要从需求侧进行管理以尽可能减少不必要的交通需求挖掘现有交通潜力。早在20世纪70年代中期,英国学者杰·迈克尔·汤姆森就提出解决城市问题的5种战略和政策,这5种战略和政策其实反映了不同城市历史、现行经济社会条件以及形成交通压力的差异,分别为强中心战略(中心—外围的城市结构,如伦敦、巴黎、纽约、东京、罗马、柏林、上海)、完全机动化的



战略（扩散的城市结构，如洛杉矶、底特律、丹佛、盐湖城）、弱中心战略（如墨尔本、哥本哈根、旧金山、芝加哥、波士顿）、低成本战略（无须建设道路交通体系的发展中大城市，如波哥大、拉各斯、加尔各答、伊斯坦布尔）、限制交通战略（避免不必要的路程，把城市的居住、工作、就学、购物和文娱活动规划好，尽量减少交通需求）。城市环境保护方面来说，发达国家城市通常综合运用行政、经济、法律、技术和公民教育等多种政策工具^①。无论美国、欧盟还是日本，其法律、法规体系都十分完善，其中日本尤为突出。日本为加强环境保护，提升资源的回收利用率，推出了《合理用能法》、《推进循环性社会形成基本办法》、《废弃物处理法》、《资源利用促进法》、《食品回收利用法》、《家用电器回收法》、《关于促进新能源利用的特别措施法》等等；美国纽约于1989年也通过立法将垃圾再循环、节水定义为法律强制性项目，提出了《机动车辆信息与成本节约法》等等；英国为推动温室气体减排，通过《应对气候变化基本法》。需要指出的是，目前污染物的技术标准、技术规约在发达国家城市环境保护中很普遍，当前北美、欧洲很多国家机动车被规定为必须加装催化式污染排放器，又比如北欧国家对燃料油中的硫含量作出明确规定，欧盟为减排温室气体对电力部门所必需的可再生能源作出最低比例规定。表0-1是目前发达国家环境管制的政策工具类型，可以看到发达国家在进行环境治理时可根据成本—收益选择使用。

表 0-1 发达国家环境管制政策工具类型

利用市场	创建市场	环境管制	公众参与
削减补贴	产权与地方分权	标准	公众参与
环境税费	可交易许可证和权利	禁令	信息公开
使用者收费	国际补偿机制	许可证与限额	
押金—退款制度		分区	
有指标的补贴		责任	

资料来源：世界银行1997年报告。

^① 姜爱林、钟京涛、张志辉：《发达国家城市环境治理的五大措施》，载《城市管理与科技》2008年第4期。

城市通常位于地理上的枢纽位置，譬如沿海、沿江、沿岸地带。城市发展壮大又通常是技术编织和复杂应用的结果，这种双重性决定了城市既可能面临着海平面升高、地震、风暴等诸多自然灾害风险，也存在着“非典”等传染病、水电油气通信等生命线和信息网络被破坏、核电泄漏导致公共安全难题。由此看出，城市通常面临巨大的脆弱性。城市脆弱性通常有突发、多样、复杂、连锁、受灾对象集中、灾害后果严重等诸多特点。面对诸多风险，发达国家通常的做法有：更加关注城市基础设施的维护，确保基础设施高效、安全、正常运营；将诸多风险融入城市公共政策，加强减灾防灾体系建设；建立、健全应急体制机制以推进城市公共安全的根本好转。

四、城市不但要关注城市内部建设，也要积极进行外部交流，城市区域或城市群日益重要

200 多年世界现代城市的发展历史说明，世界城市发展有明显规律性，它们的形成与世界经济增长重点有着内在联系。一般说来，经济增长中心通常会出现区域城市化，出现由若干城市组团构成的城市群，而在实力最强的城市群中又会崛起为具有世界意义的世界城市。萨斯基亚·萨森和约翰·弗里德曼等人对全球城市的阐述说明，生产结构的扩散使控制和协调职能要向更高一级城市集中，全球城市以及若干重要城市由此共同组成全球化的组织框架。然而城市对于世界经济作用的泛泛分析不足以分析城市的发展变化。城市不仅仅是全球化之下自主的经济个体，或者说全球经济仅仅通过全球城市等级的各个节点所串联的城市体系和经济网络体系，城市还嵌入到国家、所在区域和地方，因此加强内外区域经济联系是城市发展和取得竞争力的重要战略。实际上全球主要城市为推动自身实力增长，拓展纵深，保持对世界经济的定位，纷纷与周边城市合作形成分工有序的产业关系，譬如 20 世纪 80 年代起日本就对东京和周边城市进行战略规划布局，而伦敦和纽约为了协调与周边城市的关系成立专门的管理机构，共同进行基础设施的建设和管理。城市不断发展、与腹地的界限日渐清晰，城市区域一体化迹象日益明显，“城市—区域”迅猛崛起。早在 1964 年伦敦创建“大伦敦议会”专门负责大伦敦城市群的管理和发展问题，但后来大伦敦和其他大都市郡议会被废除致使一些重大项目被废除，投资无法协