

发展城市 减少贫困

——城市发展与管理导论

[瑞典] 戈兰·坦纳菲尔德 著

佩尔·卢詹克

刘超 陈亮 译

何建清 审校



科学出版社

www.sciencepress.com

发展城市 减少贫困

——城市发展与管理导论

[瑞典] 戈兰·坦纳菲尔德 著
佩尔·卢詹克

刘 超 陈 亮 译
何建清 审校

科学出版社

北 京

内 容 简 介

全球性的城市化正在改变世界。本书作者站在国际开发与捐赠机构的立场上,对全球的城市化进程进行了回顾及分析,以发展的视角,通过大量数据和事实评价,指出城市化是全球不可逆转的发展趋势,它不应视为负面威胁,而应视为经济、社会、文化发展的必然要求和结果。无论发达国家还是发展中国家都必须迎接城市化的挑战,在城市化进程中探索全体公民共享的可持续的城市发展与管理对策。作者把城市规划、基础设施、住房问题放在政府管治、财政问题和社会目标的大框架下阐述,突出强调发展城市经济、采取有效的反贫困政策与措施、实施地方分权与民主政治的重要性,阐述了国际开发合作在城市发展中的作用,从而给出了一个全面解决城市发展的思路。本书中文版还专门增加了论述中国城市化及城镇发展的章节。

本书是瑞典国际开发合作署对其资助的城市发展项目的经验总结和理论归纳,是城市管理与发展的重要国际文献之一。其所提出的观点、方法和全球性视角对于从事城市管理、城市规划、城市经济以及区域发展工作的研究者、实务工作者、政府官员及相关专业高校师生有重要参考价值。

图书在版编目(CIP)数据

发展城市 减少贫困/戈兰·坦纳菲尔德,佩尔·卢詹克著.刘超,陈亮译. —北京:科学出版社,2008
ISBN 978-7-03-022991-5

I. 发… II. ①坦…②卢…③刘…④陈… III. 发展中国家-城市经济-经济发展-研究 IV. F299.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 141280 号

责任编辑:陈 亮 王京苏 / 责任校对:陈玉凤
责任印制:张克忠 / 封面设计:陈 敬

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

天彩彩色印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2008 年 11 月第 一 版 开本:B5(750×1000)

2008 年 11 月第一次印刷 印张:13 3/4

印数:1—2 200 字数:301 000

定价:80.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈双青〉)

发展城市 减少贫困

——城市发展与管理导论

MORE URBAN LESS POOR

[瑞典] 戈兰·坦纳菲尔德

佩尔·卢詹克 著

刘超 陈亮 译

何建清 审校

an introduction to urban
development and management

Göran Tannerfeldt & Per Ljung



© Jean-Léo Dugast / PHOENIX

序

全球化与城市化正在改变我们生活着的这个世界。2007年，城市人口已经超过了乡村人口。这是一个历史性的转型过程，其后果尚难明了。它既是机遇也是巨大的挑战。在今天的中国，这一发展进程比其他任何地方更加明显。

许多人将城市化视为负面的威胁，因为我们可以很容易地列举出城市化带来的贫民窟扩大、环境恶化和社会鸿沟等问题。但是城市是有助于发展的，城市化不仅是经济、文化和社会发展的要求也是其结果。我们的目标应该是致力于建设所有公民都有机会改善其生活条件的可持续发展的城市。

戈兰·坦纳菲尔德与佩尔·卢詹克论述了如何解决城市问题。他们把城市规划、基础设施、住房等问题放在政府管治、财政问题和社会目标的大框架下进行阐述。他们指出了许多存在差距的地方。但他们也给出了很多如何打破城市贫困模式的例子。

实现这种变化，一个前提条件就是经济增长。经济增长本身就是城市推动的，并且能够通过基础设施的改善和制度改革不断得到强化。当然，一个考虑周详的防止或预防贫困的政策也是必需的，对此，两位作者作了深入的阐述。

本书得到了瑞典国际开发合作署（Sida, Swedish International Development Cooperation Agency）资助。该署为发展中国家以及经济转型国家的综合性城市发展计划提供支持。本书于2006年在温哥华举办的“世界城市论坛”上首发，现在瑞典国际开发合作署骄傲地将其呈现给参加2008年南京“第四届世界城市论坛”的中国读者。

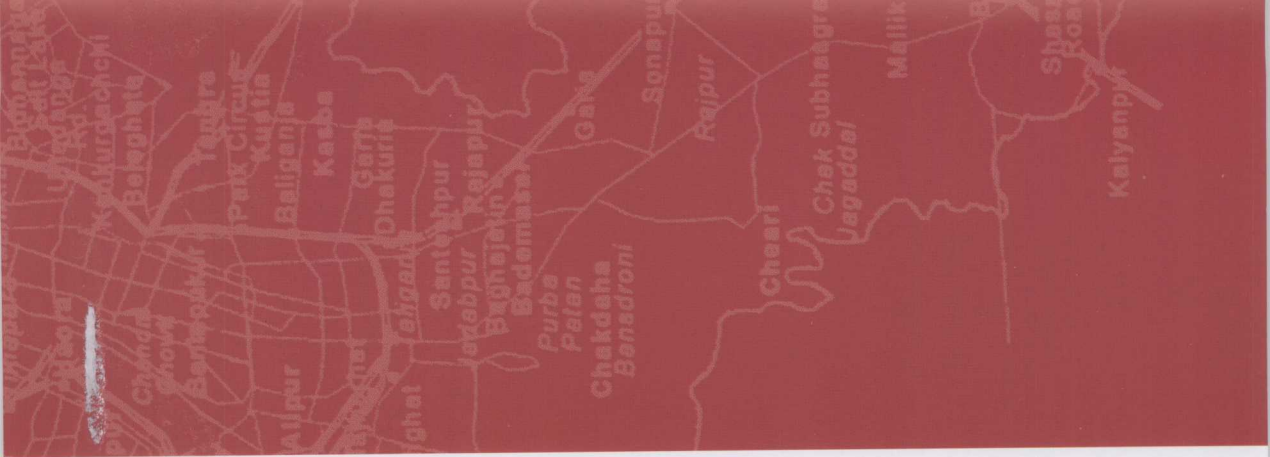
《发展城市 减少贫困》的中文版增加了一章关于中国城镇发展的介绍性内容。该章作者为何建清博士和班焯先生。何建清博士是中国国家注册城市规划和教授级城市规划师、中国可持续发展研究会人居环境专业委员会秘书长；班焯先生是资深研究员、城市规划与住宅研究高级顾问。他们提供了中国当前城市发展以及中国城市化方面的政策和数据，指出了中国城市发展的独特之处以及与其他快速城市化的国家相同的特点。

瑞典国际开发合作署希望这本书能够为那些正在为这个重要并且充满活力的国家的城市可持续发展而努力工作的人们提供及时的帮助。

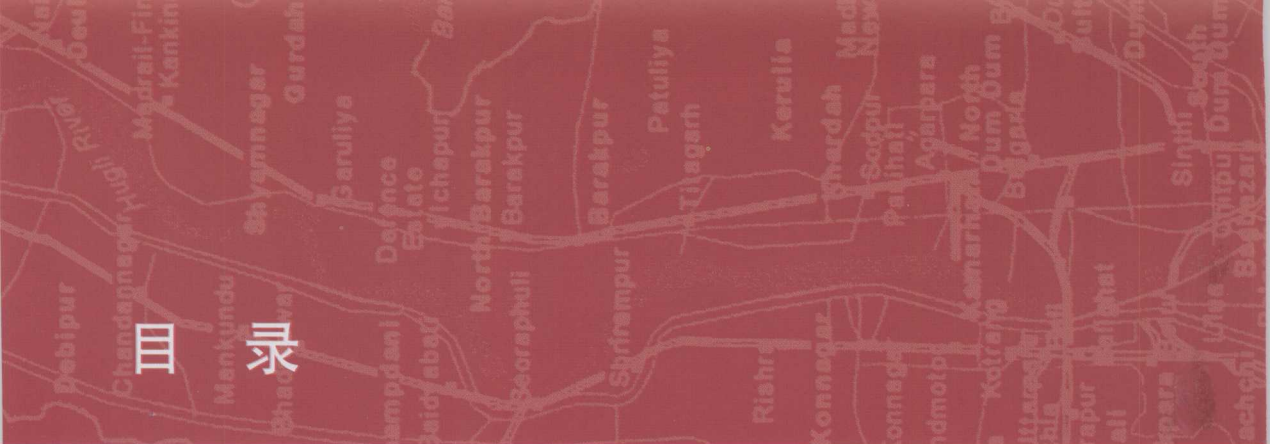
托马斯·梅林 (Thomas Melin)
瑞典国际开发合作署
基础设施与经济合作部
城市发展分部 主任

目 录

序	5	谁是穷人?	46
致谢	13	城市贫困被低估了	46
概要与结论	14	城市贫困正在增长	47
1. 一个城市化进程中的世界	20	妇女和儿童占贫民人口的大多数	49
持续增长的城市	21	谋生手段	50
在不久的将来大部分人将生活在城市里	21	“正式”和“非正式”经济	50
发展中国家史无前例的城市增长	23	城市农业	52
地区差异	24	3. 城市所面临的问题	54
理解城市化	29	贫民窟与棚户区	55
为什么城市会增长?	29	恶劣的居住条件	55
城市化和经济发展相辅相成	31	缺乏有保障的土地使用权	56
特大城市	33	土地问题	60
城市增长可以控制吗?	34	“只有银行家才能获得抵押贷款”	61
城乡联系	37	基本服务	61
家庭联系	37	环境与健康	64
经济联系	37	环境“足迹”——一个误导性的概念?	64
2. 城市贫困	40	最严峻的问题是对当地人健康的影响	66
城市贫困的本质	41	全球性与地区性影响	67
什么是城市贫困?	41	发展的障碍	69
城市贫民难以有安全感	44	软弱无力的城市管治	69
		捉襟见肘的地方政府	69
		基础设施不足	71
		扭曲的土地和房屋市场	73
		不当的法规框架	74



艾滋病 / 艾滋病	76	市政当局与资本市场	114
转型国家的城市所面临的挑战	79	加强服务供给	116
城市概况	79	开展改革、采纳新观念的必要性	116
转型中的市政当局	80	跨国公司参与的公私合作	116
住房和基础设施	81	当地私营服务提供商	119
4. 管理城市增长	84	基于社区的替代方案	121
关键问题	85	创造有效的住房金融服务	125
城市管治	86	正式金融部门的作用	125
授权给地方政府	86	住房微型金融	126
中央政府所扮演的关键性角色	88	住房补贴	130
公民社会的参与至关重要	90	为谋生创造条件	132
人权	90	非正式是正常的	132
责任心和透明度	94	扶助穷人的政策	132
腐败	96	扶助穷人的金融服务	134
城市管理	98	扶助穷人的城市发展的关键领域	138
包容性的城市发展战略	98	5. 发展合作的作用	140
土地管理	99	支持城市发展的理由	141
提供土地使用权保障	100	充满希望的未来	141
城市交通——对穷人来说弊大于利?	101	开展城市发展合作的战略性理由	142
管理城市环境	106	政策框架	145
文化遗产和历史环境	108	国际承诺	145
改善城市政府的财务状况	111	发展合作范式的变化	145
转移支付和税收	111	城市政策的得失	147
费用政策	113	目标与途径	150



目录

城市发展合作的目标	150	老幼村和农村留守儿童	176
视角与途径	151	始终影响着城市化进程的 二元经济结构、户籍 制度	176
战略焦点	153	居住问题	177
城市议题与国家政策	153	社会治安	178
让影响力直达地方层面	155	农村贫困和城市贫困	178
捐赠者的协调一致	156	中国城市化问题的对策和建议	180
关键领域	157	实施城市反贫困对策	180
工具箱	159	促进城乡协调发展	181
资金需求	163	抑制城市房地产的投机	182
总需求和当前投资	163	改革现有城市人口管理制度	184
官方发展资助的贡献	164	引导城市流动摊贩的经营活动	185
6. 中国的城市化和城镇发展	166	改善城市环境	187
城市化还是城镇化	168	治理和改造城乡结合部	187
中文中“城市”的含义	168	继续落实城乡规划	188
中国的行政区划与城镇体系	168	发挥政府主导作用并吸收其他社会力量开展国 际间合作	189
“城市化”和“城镇化”是同义语	169	小结	190
中国当代城市化的历程	170	结语	191
中国当代城市数量和规模的变化	170		
计划经济体制下中国城市化进程缓慢	171		
改革开放后中国城市化进程加速	171		
中国城市化的特点和挑战	174		
经济体制改革推动了中国城市化进程和经济发展	174		
涌入城市的流动人口和农民工	175		

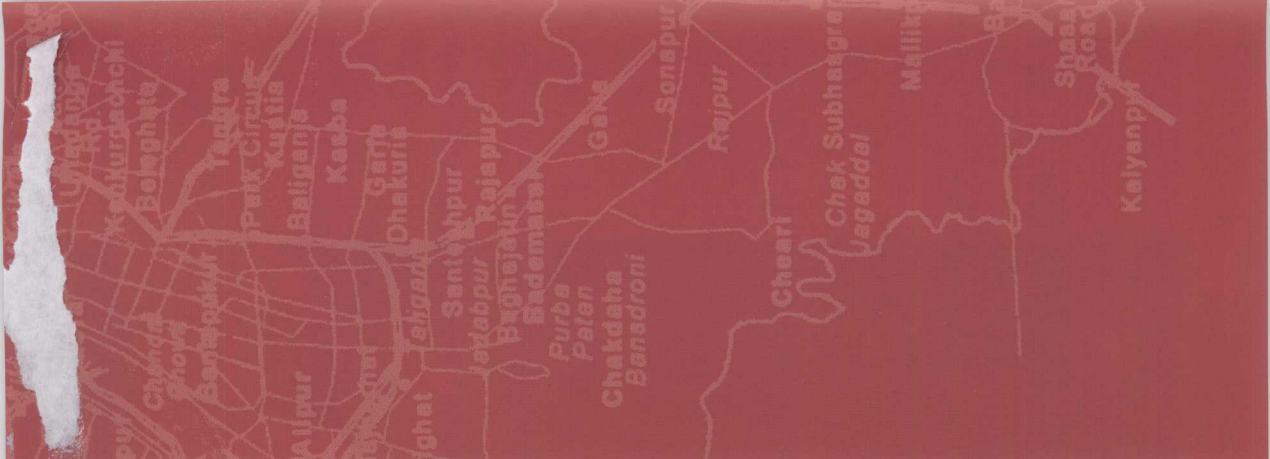
目 录

表

表1 城市生产率：大城市拥有较高的生产率	33
表2 婴儿和五岁以下儿童死亡率以及腹泻流 行情况	42
表3 非正式经济的规模和构成	52
表4 全世界城市贫民窟居民的地区性分布 (2001)	56
表5 2000年水与卫生设施供应不善的城市人 口	62
表6 自备水井和发电机的公司	73
表7 孕妇的艾滋病感染率	76
表8 城市贫民/无家可归者联盟及其支持者	92
表9 国家收入水平和供水与卫生服务的私人 参与情况	120

资料

资料1 城市化和城市增长	22
资料2 数据和预测可靠吗？	27
资料3 “恢复秩序”行动	35
资料4 解决不同维度的城市贫困	43
资料5 更美好生活的核心	58
资料6 姆齐的故事	59
资料7 街区层面的环境问题	66
资料8 城市化不一定是对环境的一种威胁	68
资料9 城市为谁而建？	75
资料10 俄罗斯的贫困女性化	80
资料11 扶助穷人、地方分权的立法	88
资料12 城市贫民社区与政府之间的谈判协 议	93
资料13 城市发展战略	99
资料14 库里提巴的公共汽车系统	103
资料15 生态型卫生设施	106
资料16 供水行业的公私合作关系	118
资料17 著名的奥朗奇试点项目	121
资料18 CLIFF：社区主导下的基础设施融资 机构	123
资料19 一个小城市的市政当局对固体废物的 管理	124
资料20 为城市穷人提供的住房贷款：秘鲁 的“我的家”住房贷款	127



资料21	千年发展目标	146
资料22	人居议程	149
资料23	一个可持续发展的哥斯达黎加住房 机构	160
资料24	改革开放之前中国计划经济体制对 人口流动的限制	171
资料25	中国农民工的数量	176



城市咖啡馆中的生活（越南河内）

© Jean-Léo Dugast / PHOENIX

致 谢

作者要对所有为本书做出贡献的人表示感谢。

首先，我们要感谢环境与发展国际研究院的戴维·萨特斯瓦伊特和PM全球基础设施的安·厄尔旺。他们俩花费了大量的时间对初稿进行阅读和评论，在这个过程中作出了难以估量的贡献。

我们还要感谢阅读本书初稿并提供了有关建议和评论的其他几位审稿者：环境与发展国际研究院的戈登·麦克格拉纳汉，环境与发展国际研究院和曼彻斯特大学的戴安娜·密特林，HDM伦敦大学的阿尔弗雷多·斯坦恩，城市联盟的佩勒·佩松，鲍曼与培克公司的克里斯蒂娜·鲍曼，经济与合作组织发展援助委员会(OECD/DAC)的迈克尔·寿德贝克，国际公共行政协会(SIPU, Swedish Institute for Public Administration)的加布里尔·马林。另外，还有很多人——包括瑞典国际开发合作署在斯德哥尔摩和国外的许多员工都为本书提供了有用的信息和思考，为本书增色不少。

戈登·伊万斯做出了很大的努力来使本书语言流畅、论述清晰，罗宾·巴蒂逊为本书做了不可或缺的文字编辑工作。

最后，我们还要感谢瑞典国际开发合作署，如果没有它将本书作为其推动城市发展工作的一个工具给予资助，本书的写作和出版将是不可能的。

概要与结论

未来几乎所有的人口增长都将集中在发展中国家的城市与城镇中。这一增长速度是空前的：很快，城市人口将超过乡村人口。与此同时，城市居民中的贫困人口也会增长。

与通常的认识不同，导致城市人口增长的主要动因不是从乡村到城市的人口迁徙，而是人口的自然增长。但是，乡城人口迁徙是改变城市与乡村人口比例的关键因素，我们称之为城市化。

城市化是一次历史性的转变。数千年来农业经济与乡村文化变化缓慢，逐渐消失在仅仅一两代人的时间内，取而代之的是一个快速变化的社会和一个基于工业化生产、专业化服务、通讯甚至国际贸易的多元化经济。这一转变的文化、社会以及政治后果是巨大的，其长期影响难以预测，因而也难以规划。城市化是经济与文化发展的必然，这一趋势具有普遍性。不同地方的具体情况或许会暂时性地加快或延缓这一过程，但无法阻止或逆转城市化进程。

本书第一章讨论了发展中国家的城市化问题。第二章讨论了城市贫困的规模与性质。第三章探讨了可持续和公平发展所面临的主要挑战。第四章概略提出了迎接这一挑战以及管理快速的城镇增长的方法。第五章对如何开展开发合作以促进城市化、减少贫困，提出了建议。第六章则回顾了中国城市发展的历史与现状，并对中国的城镇发展与管理的策略与政策做了简略的评述。

城市化与经济发展

从乡村占主导的社会向城市占主导的社会转型是一个充满了冲突和矛盾的复杂过程。这一转型既带来机会和好处，也会带来负面后果：贫穷和不公平、贫民窟和环境退化、社会不稳定和缺乏安全。不过，这些问题并不是城市化的必然结果——它们都可以通过管理予以控制。在快速变化的阶段，挑战似乎是主要的，但事物的发展都有着自己的规律，假以时日，若能够充分发挥城镇经济的力量，并且城市管治（governance）到位，我们今天看到的这些问题都可以得到解决。

城市化既是经济发展的结果也是经济发展的要求。无论在哪个国家，人均收入的增长都伴随着城市化进程的发展。通常来

沐浴在晨雾中的南非开普敦市。城市化是一个历史性的转变，既给社会带来了机遇和好处，也带来了挑战和不安全感。

© Eric Miller / PHOENIX



说，国内生产总值（GDP）的三分之二是大城市创造的，尽管它们的人口也许只占到总人口的三分之一。然而，基础设施不足和城市管理不善制约了城市的生产力，削弱了它们为国民经济发展和减少贫困做出更大贡献的潜力。

当前，非正式经济的重要性依然被普遍低估。实际上，太部分的城市人口——特别是穷人——都是从非正式经济中赚取自己的工资或者以做小生意^①谋生。可是，这一关键性的经济部门不但没有被视为健康的创造性力量，反而被错误的政策导向和过时的法规所压制。

本书论述的是城市发展，但城市发展和乡村发展是互为补充的。事实上，城市发展和乡村发展是相互促进的关系：不断增长的城市经济为农产品创造出一个不断增长的市场，从而推动农业的发展；城市中心能够吸纳乡村未充分就业的劳动力，从而提高乡村的产出能力，并最终提高乡村的人均收入。如果穷国不想只生产低附加值的产品并因而继续生活在贫困中，它们就应该鼓励经济的多元性，以容纳和发展除农业以外的其他经济部门。没有城市经济的发展，农业经济的发展就不可能实现，而乡村收入的增长反过来也会促进城市的发展。

贫困与贫民窟

发展中国家的城市发展过程中最引人注目的负面后果是城市

^① micro-business，或译微型企业，本书中一些地方按照中文习惯译为小生意，译者注。



大多数的城市人口在非正式经济中谋生

© Magnus Rosshagen

贫民的生存条件恶化。人们低估了城市贫民数量及其增长速度。至少40%的城市居民陷于贫困之中，并且按照目前的趋势发展下去，到2020年将会有14亿人生活在贫民窟中。联合国的“千年发展目标”计划倡议：到2020年“极大地改善至少1亿贫民窟居民的生活”。要使这一目标有意义，我们必须认识到，其前提是防止形成新的贫民窟，需要提供穷人能够买得起的土地和服务以便为另外6亿人安置住所。若这些目标得以实现，到2020年，贫民窟的居住人口将减少一半。

发展中国的城市和城镇难以根据其人口增长的速度为其提供住所、基础设施和服务，因为这些国家的人口增长速度往往比欧洲曾经的人口增长速度要快得多。这就导致了缺乏基础服务、生存条件恶劣的棚屋区的出现。这使得政治家和慈善机构认为城市化是有害的。但是，贫民窟的增长既不是城市化的必然结果，也不能简单地将其归咎于财源的缺乏。贫民窟同时也是政策失败、管治不善、法制不健全、市场失调、财政系统不作为、贪污腐败以及——这一点也同样重要——缺乏政治意愿的结果。一些政府甚至限制低收入的城市移民获得土地和服务，这使问题进一步复杂化。但是阻止向城市移民的政策或者强迫人们离开城市的政策——即使是大规模的驱逐——都是无济于事的。驱逐穷人的做法只会让他们的生活更加艰难。

发展中国的城市中心增长所带来的问题牵涉到各个方面，解决这一问题需要在国家和地方的各个层面同时采取行动，还必