



中国绿色发展
理论创新与实践探索丛书
总编◎王战 于信汇

全球城市环境战略转型比较研究

COMPARATIVE STUDIES ON
ENVIRONMENTAL STRATEGIES TRANSITION
OF GLOBAL CITIES

周冯琦 程进 嵇欣◎等著



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS



中国绿色发展
理论创新与实践探索丛书
总编◎王 战 于信汇

全球城市环境战略转型比较研究

COMPARATIVE STUDIES ON
ENVIRONMENTAL STRATEGIES TRANSITION
OF GLOBAL CITIES

周冯琦 程进 嵇欣◎等著



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

图书在版编目(CIP)数据

全球城市环境战略转型比较研究/周冯琦等著. —
上海:上海社会科学院出版社,2016
(中国绿色发展:理论创新与实践探索丛书)
ISBN 978-7-5520-1599-7

I. ①全… II. ①周… III. ①城市环境—对比研究—
世界 IV. ①X21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 252279 号

全球城市环境战略转型比较研究

著 者:周冯琦 程 进 嵇 欣 等

责任编辑:熊 艳

封面设计:周清华

出版发行:上海社会科学院出版社

上海顺昌路 622 号 邮编 200025

电话总机 021-63315900 销售热线 021-53063735

<http://www.sassp.org.cn> E-mail:sassp@sass.org.cn

排 版:南京展望文化发展有限公司

印 刷:上海龙腾印务有限公司

开 本:710×1010 毫米 1/16 开

印 张:15.5

字 数:218 千字

版 次:2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5520-1599-7/X·012

定价:69.80 元

版权所有 翻印必究

中国绿色发展
理论创新与实践探索丛书

编审委员会

—— 编 委 会 ——

总 编

王 战 于信汇

副总编

王玉梅 黄仁伟 叶 青 谢京辉 王 振 何建华 张兆安

委 员（按姓氏拼音排序）

邵 建 汤蕴懿 杨亚琴 于 蕾 周冯琦 朱平芳

—— 编著人员 ——

主 编

周冯琦

副主编

刘新宇 陈 宁 程 进

编写组人员

周冯琦 程 进 陈 宁 刘新宇 嵇 欣 刘召峰 曹莉萍 尚勇敏
张希栋 杨佃华

总 序

改革开放以来,伴随工业化、城市化的快速发展,我国用 30 余年时间走完了西方发达国家上百年的工业化过程。在经济社会快速发展的同时,西方发达国家工业化过程中分阶段出现的生态环境问题也在这一过程集中出现,并表现出复合型、压缩型的特点,生态环境问题所呈现出来的不确定性与复杂性日益激增,解决区域生态环境问题已成为迫切需要。在这样的背景下,我国“十三五”发展规划提出了创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,绿色发展已成为“十三五”乃至更长时期我国的发展思路、发展方向、发展着力点,在经济社会发展的各领域各环节中无不体现和渗透着绿色发展的理念。

“十三五”时期是我国全面建成小康社会的关键时期,也是深化绿色发展的重要时期。但当前经济在经历较长时间的高速增长后,开始明显放缓,新旧增长模式交错并存。环境治理既要解决环境质量改善、区域环境保护合作、转变传统的环境与经济发展关系等难题,由单纯的环境污染治理转向可持续发展,又要应对气候变化、经济结构和布局调整等外部条件带来的新变化和新挑战。虽然我国绿色发展已经取得了巨大成就,但当前和今后很长时期内,我国绿色发展面临的形势仍较为复杂,实现绿色发展的目标依然任重道远。经济发展与环境保护关系出现的新变化、绿色发展与可持续发展领域出现的新问题都亟须理论创新和实践探索。

上海社会科学院生态与可持续发展研究所立足上海,面向全国,一直致力于生态文明理论、生态文明建设的体制机制以及资源环境可持续发展的对策

等领域的研究,近年来在环境绩效管理、新能源产业发展、环境战略转型、区域绿色发展模式、环境治理创新等领域聚焦理论创新和实践探索,为上海市及其他省市政府部门提供了大量决策咨询服务。本套丛书是本所科研人员在中国绿色发展领域研究的著作文集,也是上海社会科学院创新工程资源环境可持续发展创新团队近3年研究的标志性成果。丛书在以往工作的基础上,坚持理论创新与典型案例相结合、国际趋势与中国特色相结合、全局研究与地方服务相结合、近期任务与远期目标相结合,深入分析不同尺度区域、不同发展领域绿色发展的内涵与发展模式、现状与绩效评估、目标与实践路径、对策与保障措施,期许在中国绿色发展理论创新以及实践探索方面做出有益的研究尝试。

本套丛书在撰写和出版过程中,得到了上海社会科学院、各级政府管理部门、兄弟科研院所等机构领导和专家的大力支持和帮助,同时,上海社会科学院出版社的熊艳编辑也为本丛书的顺利出版付出了辛勤的劳动,在此一并表示最诚挚的谢意!

上海社会科学院生态与可持续发展研究所常务副所长 周冯琦

2016年10月

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 研究背景和意义	1
一、全球城市成为引导环境治理方向的主要力量	2
二、进一步提升上海市在全球城市体系的地位	2
第二节 国内外全球城市环境战略转型研究的进展	3
一、全球城市研究综述	3
二、环境战略研究综述	8
第三节 全球城市环境战略转型的内涵界定	9
一、首位级全球城市是城市发展的示范和标杆	9
二、上海与首位级全球城市的环境发展历程具有相似性	10
三、全球城市环境战略及其判定	11
第二章 东京都环境战略转型及其经验	14
第一节 东京都城市概况及第二次世界大战前的发展	14
第二节 东京都环境战略转型及其经济社会背景	18
一、战后复兴与公害规制时期：公害防治起始阶段	19
二、公害管理体制整备扩充期：公害防治走向成熟	29
三、环境保护应对时期：由末端治理向重在预防转变	35
四、向综合的环境管理迈进：由被动治污向主动治污转变	38

五、低碳城市建设时期：推动环境革命	42
六、实施新的可持续的城市战略	47
第三节 对上海环境战略转型的启示	50
一、东京在环境战略转型的教训	50
二、上海与东京环境发展对比	50
三、东京环境战略转型对上海的启示	52
 第三章 伦敦市环境战略转型及其经验	57
第一节 环境公害治理阶段	58
一、环境战略制定的经济社会背景	61
二、烟雾事件是城市的主要环境问题	62
三、环境战略目标	64
四、环境战略目标实现路径	64
第二节 产业结构和能源结构调整阶段	68
一、环境战略制定的经济社会背景	68
二、工业污染是城市的主要污染源	70
三、环境战略目标	71
四、环境战略目标实现路径	72
第三节 环境标准制度体系完善阶段	76
一、环境战略制定的经济社会背景	76
二、汽车污染成为城市主要污染源	78
三、环境战略目标	78
四、环境战略目标实现路径	79
第四节 低碳及适应气候变化阶段	81
一、环境战略制定的经济社会背景	81
二、气候变化是本阶段的突出环境风险	83
三、环境战略目标	85

四、环境战略目标实现路径	86
第五节 面向未来的伦敦环境战略(2050): 智慧化环境管理、 绿色发展	94
一、环境战略制定的情景预判	94
二、环境战略目标的具体内容	95
三、环境战略目标实现路径	96
第六节 伦敦环境战略转型的启示	97
一、环境战略演进脉络与经济社会发展紧密相关	97
二、加强各时期环境战略实施的法律保障	99
三、环境战略的实施注重分区管理	101
四、不断加强城市功能的均等化疏解	102
五、制定城市适应气候变化策略	103
六、智慧化是未来城市环境战略的发展方向	104
第四章 纽约市环境战略转型及其经验	106
第一节 纽约市经济社会与环境战略阶段性特征	113
一、19 世纪末 20 世纪初—第二次世界大战	113
二、第二次世界大战—1970 年代	116
三、1970 年代到 20 世纪末	121
四、21 世纪以来	129
第二节 纽约市环境战略转型对上海的启示	135
一、纽约市环境战略转型的经验	135
二、纽约市城市发展的教训及解决之道	140
第五章 巴黎环境战略转型及其经验	142
第一节 巴黎地区的地理区划	142
第二节 第二次世界大战前巴黎市区消除环境污染物的城市	

更新战略	146
一、社会经济特征	147
二、环境特征	150
三、环境战略	150
第三节 第二次世界大战后巴黎大区环境战略转型	152
一、从末端治理转向源头治理的环境战略转型:	
1950 年代—1980 年代末(1954—1989 年)	152
二、环境优先的城市管理战略:1990 年代—21 世纪初	
(1990—2000 年)	166
三、适应气候变化的绿色城市战略:21 世纪初至今	
(2001—2014 年)	175
第四节 未来 2020 年、2030 年、2050 年环境战略愿景	189
一、未来 30 年社会经济环境变化趋势	189
二、未来 30 年环境战略与具体措施	189
第五节 巴黎地区环境战略转型的主要经验、教训及启示	191
一、巴黎经验	192
二、巴黎教训	193
三、对上海的启示	195
 第六章 全球城市环境战略转型对上海的启示	199
第一节 全球城市环境战略转型的异同点	199
一、全球城市环境战略转型的共同之处	199
二、全球城市环境战略转型的区别	203
第二节 上海城市战略定位发展演变	205
一、国内重要工业基地(1949—1977 年)	205
二、开放型、多功能的社会主义现代化城市(1978—1990 年)	206
三、国际经济、金融、贸易中心(1991—2000 年)	207

四、社会主义现代化国际大都市(2001—2020 年)	208
五、全球城市:面向 2040 年	210
第三节 全球城市环境战略转型对上海的启示	210
一、转型目标:由环境公害治理向绿色宜居及可持续发展 转型	211
二、转型动因:由城市内部要素驱动向全球环境变化驱动 转型	213
三、时机选择:环境战略与城市经济社会同步转型	214
四、空间联动:由城市内部环境战略向都市圈环境战略联动 转型	216
五、政策保障:由注重法治约束向注重规划导向转型	217
六、治理机制:由政府主导向市场机制和公众参与转型	219
七、产业转型:由传统制造业主导向创新型产业主导转型	220
八、技术创新:由末端治理技术向预防技术、智能技术转型	221
参考文献	223
附录	227
后记	233

第一章 绪 论

上海市未来发展定位于建设成为具有全球资源配置能力、较强国际竞争力和影响力的全球城市。当前上海的生态环境状况与顶级全球城市之间还存在明显差距,与现有全球城市的地位也并不匹配。整体来看,上海市目前环境保护还处于经济发展的从属地位,环境约束性目标对于地方政府还缺乏约束力。通过对全球城市环境战略转型的研究,分析总结全球城市发展规律、不同发展阶段突出的经济、社会、环境问题,以及采取的环境战略及其转型情况,并对全球城市环境战略中具体的法律法规、政策措施、环保工具应用等进行系统深入的分析,能够为上海全方位谋划环境战略转型问题、为环境保护与国民经济和社会发展相协调提供经验借鉴,进一步推进上海市环境保护向更深层次演进,实现经济、社会、环境协调发展。

第一节 研究背景和意义

当前全球城市已成为塑造世界格局的重要力量,上海作为正在崛起的全球城市,经济社会发展过程中也存在着各种环境问题。借鉴顶级全球城市环境战略及其转型经验,制定上海市未来环境战略定位和实施路径,有助于推进上海市经济、社会、环境协调发展,提升上海市在全球城市体系中的

地位。

一、全球城市成为引导环境治理方向的主要力量

21 世纪是城市世纪,城市发展成为决定世界发展的主要力量,全球城市将塑造整个世界格局。全球城市的发展与生态环境之间呈现倒“U”型曲线的关系,在全球城市发展早期,经济社会发展对各类资源的消耗不断提高,环境污染排放也不断加剧,生态环境退化水平随着经济发展水平的提高而增大。当城市发展能级不断提高,污染治理的资金及技术投入开始不断加大,同时城市经济的生产效率不断提升,生活方式逐渐优化,环境退化水平开始缩小,最终实现生态环境与城市发展良性互动。纵观全球城市环境保护的发展进程,大致经历了末端治理——源头与过程控制——环境与经济、社会、文化和技术等经济社会系统各方面相融合三个战略阶段。因此,目前顶级的全球城市不仅经济社会具有较高的发展水平,同时也是生态环境建设先进的城市,成为引领世界环境治理方向的主要力量。

二、进一步提升上海市在全球城市体系的地位

我国 1990 年代以来,提出了环境保护领域应由污染防治为主向污染防治和生态保护并重转变。以《环境影响评价法》和《清洁生产促进法》为标志,污染防治开始由末端治理向源头、全过程控制转变。但整体来看,上海市目前环境保护还处于经济发展的从属地位。

上海的生态环境状况与顶级全球城市相比,其能源消费强度是东京的 7.28 倍,伦敦的 14.3 倍,纽约的 3.1 倍;碳排放强度是伦敦的 6.77 倍,纽约的 8.9 倍;在公共空间的人均占有情况方面,上海的人均公共绿地面积仅为纽约的 1/3;在建设用地使用效率方面,上海地均 GDP 产出仅为巴黎的 1/3,东京的 1/9。

上海新一轮城市整体规划修编确定的上海城市发展目标是:在 2020 年建

设成为国际经济中心、国际金融中心、国际贸易中心、国际航运中心和社会主义现代化国际大都市的基础上,到 2040 年努力建设成为具有全球资源配置能力、较强国际竞争力和影响力的全球城市。

全球城市是当前学术研究的热点领域,各国学者对纽约、伦敦、巴黎、东京是首位级全球城市取得了共识,对其他城市是否是全球城市以及所在的等级存在很大的分歧。研究这四个首位级全球城市的发展历程,发现其曾经达到的地位与能力是上海建设全球城市的目标,其未来规划的形态也正是上海的战略核心。全球化及世界城市研究网络(GaWC)发布的 2012 年全球城市等级显示,上海已经跻身 $\alpha+$ 级全球城市行列,因此上海未来建设全球城市的坐标应是纽约、伦敦、东京、巴黎等首位级全球城市。考虑到上海与首位级全球城市的环境条件与历经的环境问题具有相似性,所以全球城市的环境战略及转型过程能够为上海提供借鉴。这有助于上海市在充分参与并适应我国日益成为全球主要角色的发展过程中,根据经济社会发展需要实现环境战略转型,促进创新驱动发展、经济转型升级,提高上海市综合竞争力,提升上海市在整个全球城市格局中的地位。

第二节 国内外全球城市环境 战略转型研究的进展

一、全球城市研究综述

对全球城市的研究可追溯到 1915 年,其标志是英格兰城市和区域规划的先驱格迪斯首次提出了“世界城市”的理论构想。1966 年,英国地理学家、规划师彼得·霍尔(Peter Hall)从政治、贸易、通信设施、金融、文化、技术和高等教育等多个方面对伦敦、巴黎、兰斯塔德、莱茵-鲁尔、莫斯科、纽约、东京 7 个世界城市进行了综合研究,认为它们居于世界城市体系的最顶端(Hall, 1966)。

他还对世界城市这一概念作了经典的解释,专指已对全世界或大多数国家发生全球性经济、政治、文化影响且拥有巨大人口规模的国际第一流大都市。弗里德曼(John Friedman, 1986)提出了著名的“世界城市假说”(World city hypothesis),着重研究了世界城市的等级层次结构,并对世界城市进行了分类。

1990年,美国经济学家科恩(RB. Cohen)在《新的国际劳动分工、跨国公司和城市等级体系》一文中,首次使用“全球城市”一词,指出全球城市是作为新的国际劳动分工的协调和控制中心而出现的(Cohen, 1981)。1991年,美国经济学家萨森(S. Sassen)出版了《全球城市:纽约、伦敦、东京》一书,指出这三个城市是主要的也是真正全球化的城市,它们位于世界城市体系金字塔的顶端,构成了一种清晰的新的城市形态——全球城市(Sassen, 1991)。1998年,尊·比佛斯达克(Jon Beaverstock)、理查德·史密斯(Richard G. Smith)和彼得·泰勒(Peter J. Taylor)首次尝试利用有关数据定义、分类和排列全球各个城市,他们共同成立了全球化及世界城市研究网络(Globalization and World Cities Research Network, 简称 GaWC)。

国外学者对全球城市的研究内容主要集中于以下四个方面:一是全球城市的概念。尽管对全球城市的研究已有数十年的历史,但学术界关于全球城市的概念还没有一个为各方面所接受的标准和定义,也没有哪一个权威的国际机构以定量的指标来界定全球城市;二是全球城市的功能和作用。简单来讲,全球城市是协调和控制全球经济活动的中枢,也是国际性的政治、文化中心;三是全球城市的等级分类。各学者对位于顶级层次的全球城市的认识比较一致,即包括纽约、伦敦、东京或者加上巴黎,而对第二层次的划分分歧比较大;四是全球城市的形成机制。Friedmann(1986)认为,全球城市形成的基本动力来自新的国际劳动地域分工,是城市经济结构和空间布局重组的结果,全球城市是积累和扩散国际资本的基点。全球城市是全球经济体系的空间表达。

国内学者对全球城市的研究始于1990年代初,他们对全球城市的称谓各

不相同,如国际城市、国际性城市、国际化城市、国际经济中心城市、国际性大都市、巨型城市、世界城市、全球城市等。研究内容则主要集中于以下两个方面:一是对国外全球城市理论的介绍和引进;二是对中国建设全球城市的必要性和可能性进行分析,尤其是针对上海、北京、广州及一些沿海大城市的实证研究。

尽管对全球城市的研究已有数十年的历史,但学术界关于全球城市的概念还没有一个为各方面所接受的标准和定义。对全球城市内涵的研究比较典型的国内外学者及其观点详见表 1-1。

表 1-1 全球城市的内涵

学 者	时 间	内 涵 界 定
霍 尔 (P. Hall)	1966 年	那些已对全世界或大多数国家发生经济、政治、文化影响的国际第一流大都市。具体特征:主要的政治权力中心;国家的贸易中心;主要银行所在地和国家金融中心;各类专业人才聚集的中心;信息汇集和传播的地方;大的人口中心,而且集中了相当比例的富裕阶层人口;娱乐业已成为重要的产业部门。
弗里德曼 (J. Friedmann)	1986 年	是新的国际劳动分工和全球经济一体化背景下的产物,是全球经济系统的中枢或组织节点,它集中了控制和指挥世界经济的各种战略性的功能。标准有两个:一是城市与世界经济体系连接的形式和程度;二是城市所控制资本的空间分配能力。
沙 森 (S. Sassen)	1991 年	那些能为跨国公司全球经济运作和管理提供良好服务和通信设施的地点,是跨国公司总部的聚集地。(1) 高度集中化的世界经济控制中心;(2) 金融和特殊服务业的主要所在地;(3) 包括创新生产在内的主导产业的生产场所;(4) 作为产品和创新的市场。
卡斯特尔斯 (M. Castells)	1991 年	那些在全球网络中将高等级服务业的生产和消费中心与它们的辅助性社会联结起来的地方。
周振华	2006 年	在全球城市网络中具有最广泛、最密集的全球网络连通性的节点城市,也是全球城市网络中的中心(基本)节点。

资料来源: Hall(1966)、Friedmann(1986)、Sassen(1991)、Castells(1991)、周振华(2006)。

综合国内外学者的研究,笔者认为,全球城市是城市发展的高端形态和高级阶段,是国际活动的聚集地,全球经济系统的中枢,对全球的政治、经济、文化等方面具有重要控制力和影响力的城市。国内外学者对全球城市认识的视角不同,并依据不同的标准对全球城市的等级和层次进行了划分(详见表 1-2)。

表 1-2 全球城市的分类

学 者	认 定 标 准	分 类 清 单
弗里德曼 (J. Friedmann, 1986)	金融中心; 跨国公司总部; 国际性机构的集中度; 商务服务部门的快速增长; 重要制造业中心; 主要的交通枢纽; 人口规模	全球金融连接城市: 纽约、伦敦和东京; 跨国连接城市: 迈阿密、洛杉矶、法兰克福、阿姆斯特丹、新加坡、巴黎、苏黎世、首尔、悉尼等; 重要的国家连接城市: 巴黎、悉尼、首尔等; 次要的国内或区域连接城市: 香港、旧金山、芝加哥、慕尼黑、温哥华等
哥特曼 (Gotmann, 1989)	人口; 脑力密集型产业; 政治权力中心	现有的世界城市: 伦敦、巴黎、莫斯科、纽约、东京、兰斯塔德、莱茵-鲁尔区; 相对新的世界城市: 华盛顿、北京、日内瓦; 正在形成的世界城市: 芝加哥、洛杉矶、旧金山、蒙特利尔、多伦多、大阪、悉尼、苏黎世
司瑞福 (Thrift, 1989)	大公司总部; 银行总部	全球中心城市: 纽约、伦敦、东京; 洲际中心城市: 巴黎、新加坡、香港、洛杉矶; 区域中心城市: 悉尼、芝加哥、达拉斯、迈阿密、檀香山、旧金山
瑞 德 (Reed, 1989)	全球金融中心体系	全球性金融中心城市: 纽约、伦敦; 国际性金融中心城市: 阿姆斯特丹、法兰克福、巴黎、东京、苏黎世; 区域性金融中心城市: 布鲁塞尔、芝加哥、多伦多、悉尼、新加坡、香港等
萨 森 (Sassen, 1991)	跨国公司总部数量; 股票价值总量; 资本数量和房地产项目	全球城市: 纽约、伦敦、东京