

Toward the Next Century
Face to the World
跨越世纪 面向世界

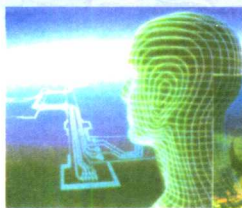
500

现代化城市管理

1

现代城市发展的趋势 与政府组织机构

原著 美国加州大学柏克利分校 编译 本书编译组



中央广播电视大学出版社

电视教育系列课程《跨越世纪、面向世界 500 讲》

现代化城市管理(1)

现代城市发展的趋势 与政府组织机构

原著 美国加州大学柏克利分校
编译 本书编译组

中央广播电视大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代城市发展的趋势与政府组织机构/《现代城市发展的趋势与政府组织机构》编译组编译. —北京:中央广播电视大学出版社, 1998.12

(现代化城市管理:1)

ISBN 7-304-01615-9

I. 现… II. 现… III. ①城市—发展②城市—行政管理—国家机构 IV. F29

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 37664 号
版权所有, 翻印必究。

电视教育系列课程《跨越世纪、面向世界 500 讲》

现代化城市管理(1)

现代城市发展的趋势与政府组织机构

原著 美国加州大学柏克利分校

编译 本书编译组

出版·发行/中央广播电视大学出版社

经销/新华书店北京发行所

印刷/北京市友谊印刷经营公司

开本/850×1168 1/32 印张/9.375 字数/241 千字

版本/1998 年 12 月第 1 版 1998 年 12 月第 1 次印刷

印数/0001—2000

社址/北京市复兴门内大街 160 号 邮编/100031

电话/66419791 68519502 (本书如有缺页或倒装, 本社负责退换)

书号: ISBN 7-304-01615-9/G·410

定价: 14.50 元

出版说明

世纪之交,近在眼前。下一个世纪,究竟是谁人的世纪?

中国,犹如一头醒狮,带着 5000 年的文明,闪耀着新时期的灿烂,准备再造辉煌。

人们在寻找着跳板,一块能跨越世纪之壑,腾飞强国之林的跳板。人才,人才,还是人才。只有加速培养千千万万个跨世纪的、与国际接轨的、具有全球意识的复合型人才,我们的国家才能兴旺,我们的民族才能再现辉煌。

人们在寻找着窗口,一扇能折射当代科技文明结晶,预示未来世纪变幻的窗口。

大型电视教育系列课程《跨越世纪、面向世界 500 讲》正是这样的窗口,一扇不出国门,就能领略当今世界经济、科学发展趋势,共享国际一流教育资源的窗口。

由美中远程教育合作发展基金会、中国科学技术发展基金会、上海法学教育发展基金共同资助策划,上海市教育发展基金会参与发起,国家教委电化教育音像出版社、中央广播电视大学出版社出版发行的大型电视教育系列课程《跨越世纪、面向世界 500 讲》,共分五大序列:《二十一世纪的信息革命》、《现代化城市管理》、《现代企业与商业的经营管理》、《金融财税业的现代化管理》、《国际商务民事法规通则》。每一序列电视课程分别为 80~100 讲,每一讲约为 50 分钟,每序列课程均配有文字教材。

担任授课的学校为世界一流的美国加州大学柏克利分校和美国斯坦福大学法学院以及在美国商学院中名列前茅的加州旧金山州立大学商学院。主讲教授均为本学科领域内公认的权威人士,他们不仅有着资深的教学经验,同时还具备丰富的实践经验。

大型电视教育系列课程《跨越世纪、面向世界 500 讲》全部在美国实

2 出版说明

景拍摄。本次教学活动采用了最先进的多媒体手段,在讲课过程中既有课堂教学,又有情景示范;既有实例演示,又有问题研究;既有历史演变过程,又有最新发展成果;既有理论深度,又有实践指导意义。本课程教学大纲,曾征询了北京大学、清华大学、中国人民大学、上海大学等全国四十多所大学以及中国继续教育联合学院等三十余个成人教育机构从事实践工作的专家、学者、领导们的意见,并进行了补充与调整,使之更符合中国的实际需求。为了进一步把好看听教材与文字教材的质量关,我们除了聘请一批具有教授、副教授、译审、副译审职称的相关专业的专家学者进行编译、审校之外,国家教委电化教育音像出版社和中央广播电视大学出版社还成立了出版工作委员会,具体指导、督促视听及文字教材的出版发行工作。

大型电视教育系列课程《跨越世纪、面向世界 500 讲》一推出,就受到了社会各界的广泛欢迎。北京大学、清华大学、中国人民大学、复旦大学、中山大学、南开大学、吉林大学、西安交通大学、上海大学等一百余所大学及成人教育机构,纷纷签约购买了本课程的教学使用权。国家人事部、国防科工委、中国科协向全国各省市、部委发文,把此系列课程作为全国专业干部继续教育的一项重要内容。司法部、上海市等一些部委和地区的主要领导,不仅全力支持,而且还要求有关领导干部带头学习,掌握更多的现代化科技管理和法律知识,更好地实施科教兴国战略。

本系列课程中文教材,是在保持原作者讲课内容的基础上,根据英文原稿编译而成的。第一版时每序列各分 3 册,共计 15 册。现根据各种岗位培训、继续教育和不同品味读者的需要,同时吸收有关部委、行业、企业、科研院所的领导和专家的建议,将其内容基本上按原系列进行重新组合、细分和调整,共分成 21 册,使之更具有针对性。由于时间仓促,难免有不当之处,敬请指正。教材中的内容均为作者自身的观点,并不代表编译出版者的立场,因此仅供参考。

编者

一九九八年秋季

目 录

1 现代城市发展的趋势与政府组织结构	1
1.1 美国的城市化发展趋势	1
1.1.1 导言和概述	2
1.1.2 促进城市发展的因素	2
1.1.3 美国城市的早期发展	4
1.1.4 20 世纪城市发展趋势	9
1.1.5 现代美国城市的实例	14
1.1.6 美国城市化现代趋势	27
1.2 政府间的作用和关系	39
1.2.1 导论	39
1.2.2 财政收入	41
1.2.3 管理私人活动	43
1.2.4 行使国家征用权	45
1.2.5 确保“法定程序”和公平待遇的兑现	45
1.2.6 各级政府对职责的划分	46
1.2.7 现代城市政府	55
1.2.8 地区政府及其协作	74
1.3 现代化城市的组织结构及其作用	90
1.3.1 总览	90

2 目录

1.3.2	城市管理者唐·布鲁勃格	90
1.3.3	城市管理官助理及行政服务部长官阿莲娜·黑尔 德布兰	98
1.3.4	社区发展长官凯文·罗伯特	107
1.3.5	胡桃溪市警察局的耐尔·斯特里顿警官	116
1.3.6	公共服务部长官达瑞尔·莫丁逊	123
1.3.7	文化服务部长官盖雷·斯凯布	132
1.4	地方政府官员在管理大城市时的作用与职责	141
1.4.1	总览	141
1.4.2	关于圣·何塞的录像	142
1.4.3	苏珊·哈莫市长	146
1.4.4	夏洛特·帕尔斯议员	153
1.4.5	城市管理官助理戴波拉·费冈	157
1.4.6	经济发展部部长蕾斯·帕克斯	162
1.4.7	计划部主管格雷·斯库诺尔	172
1.4.8	建设部主管安德鲁·阿德曼	177
1.4.9	公共工程主管拉夫·奎尔斯	182
1.5	振兴中心城市及其成功设计的发展趋势	188
1.5.1	总览	188
1.5.2	现代城市的历史	189
1.5.3	旧金山地区建筑物的物理特性的实例	192
1.5.4	二次大战后的建筑物	196
1.5.5	计划和区域规划法所要考虑的重要因素	200
1.5.6	背景设计	203
1.5.7	全国各地的现代建筑的实例	204
1.5.8	重要的一般因素	212
1.5.9	提供一个好计划	215
1.5.10	依据业绩对每个开发程序进行评估	218

1.5.11 建筑设计	219
1.6 新城镇开发和设计的趋势	240
1.6.1 总论	240
1.6.2 新城镇的历史演化	240
1.6.3 私营财政模式的新城镇	253
1.6.4 开发商如何对美国新城镇进行开发的总结	258
1.6.5 新城镇的主体规划程序的范例	259
1.6.6 美国现行的新城镇规划——山屋	274
1.6.7 新城镇的优点和缺陷	281

现代城市发展的趋势与 政府组织机构

1.1 美国的城市化发展趋势

这部分内容讨论过去 50 年间美国城市发展的类型和布局。在美国,通常由政府负责提供城市发展的基础设施,而由私营组织负责项目本身的发展,了解这一点很重要。政府负责提供道路、供水系统、下水道系统,而由私营组织负责建设住宅、商业设施和工业发展。

过去 50 多年中,美国的城市类型已经从拥有大范围城区的中心城市向郊区居住区围绕中心城市的类型转变,居住在郊区的人们每天驾车到中心城市的工作地点上班。近一段时间,我们看到那些传统意义上在中心城市从事的工作,也已落户在古老的郊区。汽车的普及已经对美国城市发展的模式产生了深刻的影响。

19 世纪初叶,汽车还没有发明,美国的城市结构发展趋于紧凑。但是到了近代,尤其自 1950 年开始,汽车的普及使城市发展有可能向中心城市以外扩展。

1.1.1 引言和概述

本讲是关于美国未来的城市化和发展趋势。城市化是指人类聚落的发展形态,包括大城市、小城市和城镇形态。我们也关注城市的自然形态,因为我们认为这些聚落形态影响着居民的生活质量。我们还发现城市发展的形态影响着环境的质量,也影响着一个城市或城镇为社会提供基础设施、给排水系统、公园和学校的能力。正因为如此,我们对城市化过程很关注。

在这方面,我们将考察一系列有关讨论的问题和领域。其中之一是考察促成美国城市发展的诸多因素,还要考察美国城市的早期发展,以及 20 世纪之后,美国城市的发展趋势。然后,还要考察一系列美国城市包括最普通类型城市发展的实例,如中心城市、郊区、边缘城市和新城镇。我们还要考察现代美国城市化发展趋势。最后,还要讨论人们对城市问题提出的一些看法和我们如何能解决这些问题。

有几个观念似乎有规律地反复出现,其中一个观念是汽车在美国社会的重要作用和美国城市已经成形。另一个观念是城市边缘地带发展的紧迫压力。

1.1.2 促进城市发展的因素

有许多因素促进了美国城市的发展。首先我们要考察美国城市的起源,之后我们要考察美国城市的动态规模和形态。美国城市的发展在规模上和形态上都已发生变化。我们也将考察制约美国城市发展的各种因素以及目前美国社会对城市发展的观点。

A. 美国城市的起源

美国的城市和城镇历史相对比较年轻,最古老的城市也只有300年历史,许多城市是1900年之后开始发展的,还有一些城市是从1950年才开始建立。

B. 美国城市的动态规模和形态

美国的城市规模和形态变化很快,许多城市已面临制约发展的持久压力。在一些美国城市正在增长的同时,另一些城市却已经衰退,甚至一些城市实际上已消亡。这些规模缩小或实际上消亡的城市通常是因为社会赖以依托的商业活动的某种程度的减小。在本世纪早期或19世纪,实际上是矿业城镇属于兴旺的城市,当支撑这些城市的采矿活动停止后,这些城镇也就不复存在。

C. 促使城市发展的压力

促使城市发展的压力是什么?从历史的角度看,城市发展是因为人们从农村和小城镇来到城市寻找更好的工作,寻求受教育的机会和其它机会。之所以会发生这种情况,是因为农业所需的劳动力减少,农场已实现更多的机械化,只需少数人从事农活,因此,剩余的农村劳动力只好到城市寻找其它的工作和其它的机会。美国的城市发展的另一个主要因素是从其它国家移民到美国的持续浪潮。这是美国生活中很普遍的一个因素。这些移民通常涌入美国的城市定居,寻找工作机会,他们经常选择居住在由移民组成的社区里。美国城市发展的另一个原因是人们经常从一个城市迁居到另一个城市,这种情况的一个例证是加利福尼亚州的许多城市在二次大战后迅速发展,人们涌向这里寻求更好的工作,也因为受加利福尼亚州温和的气候的吸引。人们从气候较冷的中西部和东部地区来到这里,从而使加利福尼亚州的城市人口迅速膨胀。

D. 对城市发展的态度

现在,许多城市发展很快,因此人们对这种发展存在着各种各样的观点。在某些情况下,人们看到发展是必需的,它对城市的经济繁荣和居民都有好处。同时,伴随着城市发展所产生的影响也是大家所关心的事,因此,在许多城市里也存在反对发展的情绪。这些对城市发展的担忧和反对发展情绪有多方面的原因,其中之一是对环境质量的担忧。通常人们把城市发展同大气质量下降和某种资源的浪费联系在一起,与空地资源、森林、农田、湿地和其它各种空间的损失联系在一起。

同时,人们对如何支付城市发展基础设施如城市发展必需的公共服务设施的开支也很关心,这也是关注和某些反对发展情绪存在的原因。人们提出这样的问题:怎样为办学校筹资?怎样为建造公园筹资?供水系统如何解决?当越来越多的人涌入城市时,如何建造所需的排水系统?这都是一些反对城市发展的原因。对城市发展的另一种担忧是我们有时提到的生活质量问题,包括对社会规模和特征的担忧,对交通拥挤的担忧,这些状况会影响到一个社会的生活特征和居民的生活质量。正是有了这些观点,在许多城市都有城市发展管理措施,或称之为城市发展控制运动。

1.1.3 美国城市的早期发展

即使是美国的最古老城市,也属相对年轻的城市,没有一座城市的历史超过 300 年。谈及早期的美国城市及其发展,有两方面内容特别重要。首先是美国城市的发展,其次是美国城市化过程中财产权地位问题。

A. 美国城市发展概述

将讨论三方面内容:(1)工业化前的城市;(2)工业城市;(3)工业

城市的对策。

1) 工业化之前的城市

先于欧洲殖民者在美国这块土地上定居的是那些土著美国人。但是按欧洲人的观点,第一座城市始于殖民者活动之后,它是工业化之前商业活动的中心。这样,手艺人、工匠、店主是工业化之前城市的最早居民。他们从事的各类活动通常在同一座建筑物里混杂,因此,商业活动和居住活动也可能在同一建筑物里进行。房屋的前面是沿街铺面,开店铺的家庭居住在屋子的后面。我们现在把这种发展模式称为混合使用。它作为一种具有许多优点的发展模式,现今正受到欢迎。

当时这些殖民定居者——最先在美国定居的欧洲人预先规划街道,使其形成格子状系统。殖民政府要确定城市如何设计,街道如何走向,在何处建造建筑物等问题。在美国国内战争之后,颁布了美国宪法,在城市如何使用土地方面发生了一些问题,城市规划的活动也减少了。城市规则是确定该使用何处土地和保护何处土地的问题。美国城市在这样一个重要时期缺乏规划管理的情况对后来城市的发展方式产生了显著的影响。

2) 工业城市

工业城市是19世纪前50年美国和世界大部分地区工业活动不断增长的产物。工业活动的类型和规模在这个时期都有显著增加。为了向正在建立的工厂和生产规模急剧扩大的工厂提供劳动力,招收来自其它国家的移民和美国的农民为工人。这些来到工业城市的工人通常居住在公寓楼或经济公寓里。这些经济公寓没有保障的基本供水系统、下水道系统,属于不符合标准和健康要求的住房。结果,许多疾病在美国蔓延,斑疹、伤寒症、结核病以及其它流行病盛行,这些疾病对富人和穷人都构成威胁,城市的人们对此产生极大担

忧,也开始改变对城市的看法。他们把城市看作是疾病传播的地方和不益于人们居住的地方。

除了疾病问题外,还有火灾的危险和过分拥挤。工业城市经历的这些问题并不新奇,实际上是相当长一段时期内城市的特征。但是人们以前并不了解这些问题的严重性。工业城市发展的规模越大,这些问题就越突出,需要做的事也越多。

3)工业城市的对策

为解决工业城市的上述问题采取了一些对策,我们在这里谈4个方面。

首先是建立发展的法规。第二是在美国许多城市中修建大型公园。第三是人们所熟知的城市美化运动。最后,第四是郊区化运动。

a)建立城市发展的法规

城市采用的这些法规着重强调基本的健康和安全利益。例如,法规要求经济公寓必须具备自来水,每层楼有盥洗室,整幢楼要有足够的采光和通风条件。因为经济公寓通常不具备这些条件,因此,法规对此作了规定。早期城市法规的其它规定还包括禁止把城市的部分地区派作某些用场。某些城市禁止在居民区设立屠宰场。这些法规经常受到财产所有人的抵制,他们认为他们有权利使用自己的财产,做自己喜欢做的事,不受政府和其它法规的约束。通常这些法规是受欢迎的,但是始终是争论的焦点,对土地利用的管理也一直是美国城市化进程中争论的问题。

b)大型城市公园

解决工业城市问题采取的第二个主要对策是修建大型城市公园。修建大型城市公园是为了让生活在城市里的居民受益,否则的话,他们没有机会与树木、草地、湖泊和自然界等等接触。考虑到居

民大部分处于与大自然隔离状态,许多城市修建了大型公园。最著名的或许要属纽约市的中央公园,但那不只是一个,事实上还有许多其它的大型公园。这张幻灯片^①展示的是旧金山市的金门海峡公园。这是大型公园向城市居民提供体验大自然的机会的一个例子。

另一个例子是波士顿的公共花园,如今大多数大城市已不再建造这种类型的大型公园了,这似乎从多方面反映了人们并没有完全同大自然隔离的基本事实,也生动地反映了工业城市本身才是产生诸多问题的根源。人们需要从这些问题中解脱出来。

c)城市美化运动

针对工业城市采取的第三个对策被称作城市美化运动。这种运动基于这样的思想:城市应该包括通常采用古典建筑风格的雄伟市政建筑和其它充足的公共场地。城市美化运动的原则首先由许多规划和建筑师系统阐述,并付之实践,在这些中最著名的有丹尼尔·博纳姆和弗雷德里克·奥姆斯特德。他们在设计建造雄伟市政建筑和各种类型的公共场所时的思路是,提供令人愉快的环境,提高城市居民的精神生活质量。因此,出现了各种城市美化运动的表现形式,其中显著的特征是许多城市建造了宏伟的城市礼堂。这里有一个例子是旧金山市的礼堂,它是城市美化运动的一个很好例证,城市中心古典建筑风格思想的体现。城市美化运动并不仅仅局限在大城市,小城市也如此。位于加利福尼亚州北部的佩塔卢马建造具有古典城市优美风格的公共图书馆。建造公共图书馆也是城市美化运动思想的重要组成部分,是城市整体发展概念中的一个内容。

城市美化运动还体现了艺术氛围。这里是旧金山市歌剧院的例子。作为城市美化运动思想的体现,在美国许多城市都已建成了歌剧院和音乐厅。博物馆也是在城市美化运动的思想下建造的。旧金

① 本书中提及的幻灯片、录像、照片等,均见与本书配套的录像教学片。

山市的美术宫就是一个例子。这是旧金山市金門海峡公园的音乐舞台。城市美化运动的另一个例子是建造既适于民众使用又能体现一个城市特征的各种形式的建筑物。采取各种方式改造工业城市。城市美化运动不是以法规和强制性活动为基础,而主要是通过公共基金的投入。因此实现城市美化思想的能力受到限制。

d) 郊区化

对工业城市及对其后果的关注的第四个对策是郊区化。对于那些有经济能力搬到郊区居住的人来讲,他们也许愿意这样做,因此,郊区化的含义就是人们搬到城市边缘地区重新定居。郊区化的过程就是这样,当条件允许人们居住在城市边缘地区,并且每天在市区上班,人们便搬离了市区。

B. 财产权在城市化的地位

在这部分我们谈谈美国城市化过程中私有财产权和私有财产的作用。在美国的历史上,土地一直被看作是商品,土地所有者能够自由买卖和任意使用土地,从而形成土地是私有财产的牢固观念。这种观念在美国的宪法和其它法律中被确认为财产权。财产权思想的基础是土地所有者有权按自己的意愿以任何方式使用他或她的土地。然而,我们看到在 20 世纪初,为了创造一个健康、安全和有效率的都市,人们规范土地利用行为和其它行为。显然这种做法至少与某些人观念中的财产权思想发生了冲突,人们认为我喜欢怎样使用我的土地就怎样使用。

这些早期的法规起了很大作用。首先,城市分区的概念在 20 世纪早期开始流行。城市分区的目的之一是限定某些地区只能作为居住区使用。在这些地区只保留单一的家庭住宅,不建造工厂和公寓式建筑。这种专门的居住区避免了工业城市特有的工厂的干扰、拥挤的人群。某些情况下,法规还对某些活动做了限制,尤其是噪音和

产生难闻气味等活动都可能受这些法规的约束,例如采矿、屠宰场等属于这类活动。还建立了住宅的公共健康和安全标准,例如,公寓住宅的自来水、下水道、通风和采光等条件。财产权往往同这些法规发生抵触,但是大多数情况下,法庭支持政府合法地行使权力。

1.1.4 20 世纪城市发展趋势

本世纪美国城市化过程中有三种趋势尤为重要。第一种趋势是郊区化;第二是就业地区分散化,即各种类型的职业从中心城市迁移到城市边缘地区;第三是中心城市的衰落。当越来越多的发展转向城市边缘地带,人们担心城市的发祥地、旧的工业城市将会发生怎样的变化。

A. 郊区化

对拥挤和脏乱的工业城市的一个反应是希望向城市边缘的空地迁移。这种郊区化的结果,在不同时期呈现不同形式,我们看到的是郊区化的演替类型。首先是铁路郊区。第二是有轨电车郊区。最后是汽车郊区。

1) 铁路郊区

铁路郊区顾名思义是由美国发展中的铁路系统提供交通服务,实际上第一个铁路郊区是在 19 世纪 60 年代建立的,在伊利诺斯州的利维塞得市,位于芝加哥市外约 9 英里的郊区。这里与中心城区都有铁路线联结,每座住宅距离车站也只有 10 分钟的步行路程。居住在里弗赛德郊区的都是富人,他们实际上是在管理自己的工厂,这些工厂在芝加哥市中心。每天下班后可以搭乘火车回到这个铁路郊区,第二天早晨又搭乘火车去上班。里弗赛德的街道看上去不像工业城市那种格子结构,而是围绕园林自然延伸,非常具有乡村景观。