



都市圈发展与管理经典译丛

Beyond Metropolis

The Planning and Governance
of Asia's Mega-Urban Regions

跨越大都市

亚洲都市圈的规划与管理

[美] 阿普罗迪西奥·A. 拉谦 著

李寿德 张敬一 译

Beyond Metropolis

**The Planning and Governance
of Asia's Mega-Urban Regions**

跨越大都市

亚洲都市圈的规划与管理

[美] 阿普罗迪西奥·A. 拉谦 著

李寿德 张敬一 译

图书在版编目(CIP)数据

跨越大都市:亚洲都市圈的规划与管理/(美)拉谦
(Laquian, A. A.)著;李寿德,张敬一译. —上海:格致
出版社,2010

(都市圈发展与管理经典译丛)

书名原文:Beyond Metropolis: The Planning and
Governance of Asia's Mega-Urban Regions

ISBN 978-7-5432-1729-4

I. 跨… II. ①拉…②李…③张… III. ①城市规划-研
究-亚洲②城市管理-研究-亚洲 IV. TU984.3 F299.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 023961 号

责任编辑 高 璇
美术编辑 路 静

都市圈发展与管理经典译丛

跨越大都市

——亚洲都市圈的规划与管理

[美]阿普罗迪西奥·A.拉谦 著

李寿德 张敬一 译

出 版 世纪出版集团 格致出版社
www.ewen.cc www.hibooks.cn
上海人民出版社
(200001 上海福建中路193号24层)



格致出版

编辑部热线 021-63914988

市场部热线 021-63914081

发 行 世纪出版集团发行中心
印 刷 上海市书刊印刷有限公司
开 本 787×1092 毫米 1/16
印 张 23
插 页 4
字 数 379,000
版 次 2010 年 4 月第 1 版
印 次 2010 年 4 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-5432-1729-4/F·255
定 价 49.00 元

总 序

自 20 世纪 50 年代法国著名的地理学家戈特曼提出大城市带概念以后,全球大都市地区令人瞩目的经济现象就引起了众多学者的关注,都市圈研究逐渐成为国际学术界的热点领域。伴随着全球经济一体化的发展,都市圈式的空间结构日益成为大国城市体系结构演化的重要方向。

随着全球经济竞争的日益激烈,从调整空间结构中寻找经济效益空间的压力日益显现。以美国为例,长期以来的经济重心在东北部 13 个州,在只占国土面积不到四分之一的区域内,集中了全美国 50% 的人口和 70% 的工业产出。从 20 世纪 80 年代初期开始,由于南部和西海岸地区新经济的兴起,出现了人口和产业重心向西南部地区移动的趋势,到了 90 年代中期,西南部地区的人口和 GDP 首次超过东北部地区,开始分化出新的经济重心。

中国在 2005 年发布的《国民经济与社会发展第十一个五年规划纲要》中首次提出了建立若干用地少、就业多、要素集聚能力强、人口分布合理的新城市群的目标。据有关专家估计,中国未来将形成包括上海都市圈、首都圈等在内的 20 个都市圈。都市圈作为未来中国经济发展重要的发展战略之一,是中国推进城镇化和工业化的重要途径。同时,选择城市群或都市圈式空间结构为区域经济的调整方向,也标志着中国正式步入了经济空间结构变革的时代。

目前,国际学术界对大都市圈的研究首先集中在都市圈的类型、形态特征与功能特征。其次是对大都市圈不同演化阶段的划分及其演化规律的研究,一方面是从更加抽象的高度将大都市圈的几何特征(空间投影)与经济生态特征结合起来,揭示其深层次的演化规律;另一方面是对大都市圈内部的资源配置方式等进行实证研究和总结,以期与实践服务。

国内对大都市圈的研究主要集中在以下几个方面:一是比较研究;二是对大

都市圈形成与演化过程中的城市之间关系的研究；三是对大都市圈基础设施、环境、产业发展的协同效应和途径进行研究，直接为区域经济决策提供理论指导。

作为国家“985 工程”哲学社会科学创新基地的中国都市圈发展与管理研究中心将充分发挥上海交通大学在都市圈与区域经济协调发展研究方面的优势，借助中外都市圈与区域发展的管理与研究方面的重要资源，综合管理学、经济学、行政学、环境科学、地理科学、法学等诸多人文与社会科学，以及工程技术学科，系统研究中国都市圈的形成、发展和演化的规律与模式，都市圈内部和都市圈之间的竞争、合作和协同的关系，以及与都市圈密切相关的各种社会和经济问题，为中国都市圈与区域经济协调发展的思想交流、信息共享、人才培养、国际合作提供平台，建立官、产、学、研相结合的基地。

为实现上述目标，中国都市圈发展与管理研究中心继出版了“都市圈发展与管理研究系列丛书”之后，经过中心专家精心筛选和评审，推出了“都市圈发展与管理经典译丛”系列，旨在引进国外都市圈研究领域最新的成果，以期达到为推动中国都市圈经济的发展、促进学科发展和实际应用起到积极作用的目的。

收集入这套译丛各分册的作者，都是当今国际上都市圈区域经济学界非常有影响力的学者，他们在自己的研究领域做出了重要贡献。将他们的著作译成中文在国内出版发行，可以使国内都市圈研究者认识到当前国际都市圈发展问题研究中的最新动向和研究方法。我们希望“都市圈发展与管理经典译丛”能够成为一个学术交流的平台，使译者、读者一起加入到西学引介潮流中，为中国都市圈发展的理论与实践添砖加瓦。

这套译丛是中国都市圈发展和管理研究中心的重要系列成果。译丛由国家自然科学基金委员会管理学部主任郭重庆院士以及上海交通大学副校长郑成良教授担任编委顾问，上海交通大学安泰经济与管理学院院长、中国都市圈发展与管理研究中心主任王方华教授担任主编。

在本书呈现给广大读者之际，我们真诚地感谢对中国都市圈发展与管理研究

中心给予热情支持和帮助的政府部门、科研院所、企事业单位和诸多专家学者。

由于时间仓促和多方面的主客观原因,译丛不足之处在所难免,敬请各位读者批评指正。

上海交通大学安泰经济与管理学院
中国都市圈发展与管理研究中心
“都市圈发展与管理经典译丛”编委会

序 言

21 世纪被称之为既是城市世纪又是亚洲——太平洋世纪。预计,2000—2030 年,世界城市人口将要增加到 21 亿,增加人口中的大部分是在亚洲。实际上,目前世界人口的 60%集中在亚洲。19 世纪初,只有北京才拥有 100 多万人口。到 2015 年,世界上 22 座拥有 1 000 万或 1 000 万以上人口大城市中的 14 座将落在亚洲。东京继续成为世界上最大的城市,紧接其后的是达卡、孟买、德里、雅加达、加尔各答、卡拉奇、上海、大马尼拉、北京、伊斯坦布尔、大阪、首尔和天津。同时,亚洲的其他城市,比如曼谷、重庆、海得拉巴(Hyderabad)以及拉合尔(Lahor)正在扩展并且正在为能跻身大城市之列而竞争。

伍德罗·威尔逊国际学者中心的城市比较研究项目(CUSP),从一开始,就聚焦于城市迅猛扩展所面临的发展作用、问题和挑战。城市化在历史上一直是实现经济和社会发展极其重要的手段;同时,城市被认为正在遭受人口迅猛增加、物资和财产资源不足、环境恶化、贫困、社会不平等、种族分裂、政治不稳定以及恐怖主义的威胁。城市化所带来的这些积极与消极的影响,促使 CUSP 的有关成员、研究人员和官员从事这方面学问的研究。CUSP 通过现场的比较研究报告、交流会、研讨会及出版物的形式,力求弄清楚它们积极方面与消极方面复杂的相互影响,确定可能有助于实现城市人口聚居地发展潜力的政策和规划。

CUSP 的政策研究,体现在伍德罗·威尔逊国际学者中心的使命中。本中心作为美国第二任总统伍德罗·威尔逊的正式纪念馆,由美国国会创立于 1968 年。它是一所无党派研究机构,从事关键性政策的高级研究。在进行正常业务活动时,本中心将一群思想家和实干家、学者和政策制定者以及学术界领导人和商界领导人,还有文明社会领导人和其他利益相关者集合在一起,进行一系列的对话,期望能更好地理解 and 评价政策及规划。本中心还通过其联谊会计划,为个人提供

成为学术界成员的机会,该学术研究聚焦对经济、社会和政治的发展中至关重要的关键政策问题。

2002—2003 年,阿普罗迪西奥·拉谦(Aprodico Laquian),是伍德罗·威尔逊中心的会员之一。在本书中,他探索了亚洲最大城市的规划和管理过程。他根据过去 12 年间所做的研究认为,将这些特大的城市人口聚居地,称之为大城市,现在也许是很不正确的。其原因是,这些人口聚居地发展影响到的“区域”正在显著地扩展,并且变成无计划扩展的都市圈。因此,拉谦特别注意到,在整个长江三角洲都市圈内居住着的 7 600 万人口将上海称之为“龙头”;其周边的其他一些城市,像杭州、南京、苏州和无锡,也都为都市圈的迅猛发展提供了经济与社会活力。同样,大雅加达(Jakarta Raya)比定名为印度尼西亚首都拥有 1 100 万人口的大都市地区大得多。雅加达都市圈(the Jakarta region)的建成城区已扩展到邻近治理者治理的领土:茂物(Bogor)、唐格朗(Tangerang)和勿加泗(Bekasi),创建了所谓的雅茂唐勿(Jabotabek)规划都市圈。再来看,拉谦的故乡城市:大马尼拉。拉谦无意聚焦于大马尼拉是由 13 座城市和 4 座城镇组成并拥有 1 260 万人口的大都市;而是注意到了它是由占有甲米地(Cavita)省、拉古纳(Laguna)省、八打雁(Batangas)省、黎刹(Rizal)省和奎松(Quezon)省的若干地区组成的地域辽阔的都市圈,或所谓的甲拉八黎都市圈(Calabarzon region)。在这份内容丰富的研究中,拉谦试图分析与阐明这类城市和都市圈的规划与管理过程,这一过程正在对亚洲城市发展起着决定性的作用。

本书中,拉谦的工作成就是值得注意的。他没有描述个别城市的普遍情况,而是透过对个别城市调查结果的比较,将注意力放到了与规划和管理有关的政策问题上。他分析了城市独特的公用事业,比如公共交通、供水与污水处理设备、废物收集与处理以及住房和城市基本公用服务事业。在论及的城市和都市圈中,他仔细挑选出行得通或行不通的规划并指出已吸取的教训,还列举了在都市圈发展中,成功和不成功地运用具体的总体规划和综合性战略规划的情形。他还深入调

查了发展老城区的规划以及实现城市边缘地带合理发展的研究计划,并对正在扩展的城市和都市圈,从环境、经济、社会和政治的观点来看是否可持续提出质疑。他利用实际的个案做研究或做城市规划研究,并将此作为概括和洞察如何规划和管理大城市和都市圈的基础。

拉谦从对种类繁多的城市人口聚居地的特征进行比较出发,找出它们的共同点与不同点,并据此对亚洲城市 and 都市圈进行分类。比如,(1)富裕、技术先进的国家中的东亚城市 and 都市圈,如大阪、首尔和东京;(2)中央计划指导的中国城市,像北京和上海;(3)以领先性为特征的东南亚城市 and 都市圈,如曼谷、雅加达和大马尼拉;以及(4)南亚城市 and 都市圈,如德里、达卡、卡拉奇、加尔各答和孟买。此外,拉谦还特别注意到,中国的城市正在飞速变化,像广州、香港和天津;还有越南的城市,像河内、胡志明市。拉谦通过聚焦于这些城市 and 都市圈的政治、经济和社会特征,试图说明每一城市 and 都市圈的行动者和利益相关者,如何试图勇敢地应对他们所面临的无数次挑战。

本书的基本主题是全球化与都市圈的出现之间的关系。拉谦把全球化的实施定义为包括四个关键因素的一项过程:(1)信息在全世界的迅速传播与接收;(2)自由贸易和商业超越国界;(3)人们比较自如地在国际范围内流动,以及(4)全球性的重大事件对人们生活的直接效果与影响。拉谦根据他本人对全球化对特大城市作用的理解,还增加了其他因素,比如(5)两城市之间的财政资源几乎同时发生转移;(6)跨国公司和国际金融机构扩大的影响和权力;(7)国际法律体制和标准的利用;以及(8)主要来自于老城区的社会文化影响的迅速扩展。

但是,拉谦在分析全球化与城市化之间的关联后认为,亚洲的城市化进程中,被称之为全球化的城市现象,看起来并不像一些研究人员,如萨斯基亚·萨辛(Saskia Sassen)、曼纽尔·卡斯特尔斯(Manuel Castells)和约翰·弗里德曼(John Friedman)所表述的那样重要和有决定性。拉谦的主要观点是,在大多数亚洲国家,特大城市与国家之间的关联度要比世界上其他地方的中心城市更为密切。这

种情况在起到首都职能的城市里尤其准确。在首都,当地事务往往是由居住在那里的国家政府官员和政界领导人起决定性作用的。尽管可能会将新加坡排除在外,但新加坡已脱离了马来亚联邦成为一个城市国家。大多数的亚洲城市和都市圈,甚至像东京这样的全球性城市,与其内地仍有着根深蒂固的经济上和政治上的联系。虽然东京与伦敦、纽约那样的城市有着重要的金融联系,但这种联系主要还是在日本经济和政治背景范围内起作用。

在本书中,拉谦依靠其早期对马尼拉的研究,强调了城市化在国家建设中的作用。由于城市和都市圈激励着一国经济的发展,拉谦因此认为,城市和都市圈,对于一国社会和政治状况的正面影响,会在全国范围内起到普遍的积极作用。因此,对于在首都的政界领导人来说,想要成为国家公职的可能候选人是很自然的事。现代化的信息手段,是关系到政治发展状况的关键性因素。比如,以问题为基础而不是以个性为基础的政党的形成,投最具资格的候选人的票,以及采取公民投票表决或召回、更换犯错误的地方官员。这些做法往往会从城市地区传播到观念更传统的农村地区。

拉谦在本书中运用的规划和管理理念,与 CUSP 对全世界城市的比较研究中所采用的综合性战略方法相似。拉谦研究了这组亚洲大城市和都市圈后,给出城市发展中的主题和重要事件的共同特征,这种特征也适用于亚洲、拉丁美洲和其他发展中国家的大城市。这本书是对正在日益增多的关于对世界城市发展潜力和持续能力研究文献所做的重大贡献。我们盼望有更多的基于比较分析的研究成果,以增强我们对城市和都市圈发展作用和所承担的义务的理解。

副主席:约瑟夫·图尔金
伍德罗·威尔逊国际学者中心
城市比较研究项目(CUSP)

前言

20 世纪 60 年代初期,当笔者开始对大城市的规划和管理感兴趣时,亚洲只有 4 座城市的人口超过 500 万(东京、上海、北京和大阪)。那时纽约是世界上最大的城市,紧跟其后的是伦敦、巴黎和洛杉矶;在拉丁美洲或非洲,没有一座单独的城市被排名在世界前十座城市中。尽管当时的布宜诺斯艾利斯、墨西哥城以及开罗在迅猛扩展,但这 3 座城市并不能称为大城市。我的家乡马尼拉市,当时拥有的居民人数不到 300 万,未能被列入世界上最大 30 座城市的名单中。

到 2005 年,世界 62 亿人口中,几乎有一半居住在城市。拥有 1 000 万或 1 000 万以上人口的大城市数目增加到 18 座,其中有 12 座在亚洲(东京、孟买、加尔各答、达卡、德里、上海、雅加达、大阪、北京、卡拉奇、大马尼拉和首尔)。根据联合国的预测,到 2015 年全世界将有 22 座大城市。其中有 14 座在亚洲(伊斯坦布尔和天津将取得大城市地位);尽管在拉丁美洲有 4 座大城市(圣保罗、墨西哥城、布宜诺斯艾利斯以及里约热内卢),在非洲有 2 座大城市(拉各斯和开罗),但是没有一座欧洲城市具有作为大城市的资格;在北美洲,只有 2 座城市被列入大城市:纽约和洛杉矶,但前者从名单中的第一位下降到第八位。

在 40 年时间内,大城市现象已经从北美洲和欧洲转移到了亚洲、拉丁美洲和非洲。几乎在上述的所有大城市中,城市发展已扩展到周围农村,包括乡村、城镇和中、小型城市。许多大城市已转变成“扩展了的大都市特色的都市圈”。在某些地区,大城市扩展的区域,已与其他大城市的扩展区域连接在一起,产生扩展了的“都市圈”。

关于大城市在发展中的作用问题,笔者自己对城市化始终抱有乐观看法。这种乐观主义也许牢固地建立在这样一个事实的基础上:我是在大马尼拉的贫民窟和擅自占地形成的居留地中成长起来的,后来设法获得了城市规划与管理的国际

职业。在第二次世界大战之后的菲律宾动乱年代,我们全家搬到了马尼拉,以逃避新人民军在中部吕宋岛暴动带来的破坏。在首都马尼拉,我们作为擅自占地者居住在一长串临时的棚屋里,并以某种方式设法与市政工程局拆除人员保持一定的距离。1954年我完成中学学业时,我们全家已被驱赶过6次。幸亏在菲律宾时,我有可能通过好成绩来获得受更高层次教育的机会,美国富布赖特(Fulbright)奖学金项目还能使我出国,并且能在麻省理工学院获得城市事务的博士学位。由于早期的这些生活经验,对我来说,成为城市和都市圈规划的研究人员、实践者和教授似乎是很自然的事。

我是1965年作为城市社区发展项目主任第一次参与城市事务的,当时试图解决马尼拉最大的非正规人口聚居地:汤多(Tondo)的擅自占用土地者和贫民窟居民的住房问题。在此项目中,搞了城市社区发展的试点工程。该工程注重自助、循序渐进的住房合并、互助以及社区升级。正如拙著《贫民窟为平民所用》(1969)中所指出的那样,很明显,开展这项工程之后,马尼拉的住房问题和城市基本公用事业问题不再是通过零碎工作来解决。就地开发的做法虽然很有效果,但通常要求人们搬出目标社区。同时,低成本的住宅区还面临着“中产阶级向新近重建市区移居”的问题。也就是说,住宅区内的工程受益人,将其分配得到的小块地皮和住房,出售给较富裕的家庭,自己搬到其他擅自占地者的聚居地去居住。通常,因为这些家庭搬迁到城市边缘地区去,所以被社会学家称之为“过早郊区化”进程。那时候,我就很清楚,单个的社区住宅工程不能解决问题——需要用整个区域或大都市范围的方法来解决,因为这涉及向穷人提供买得起的住房和城市基本公用事业等复杂问题。

我认为,城市化与特大城市的扩张是必然发生的、不可改变的。尽管有些人口学家察觉到,大城市的扩张速度已大幅度放慢,或大城市的扩张已经又倒退回来了,但我不认为情况是这样。在我看来,大城市扩张中,所谓的极化,实际上是统计方法造成的人为结果。大都市地区的老城区也许没有扩展(有些老城区的人

口甚至在减少),但是边缘地区的扩张速率在持续增高。大都市地区的统计资料可能显示,人口增长率在下降,但这种情况是由于城市的正式定义,或者是由于对大都市的标准统计范围的边界“被限制于小范围”所导致的。如果调整城市和都市圈的政治和行政分界线,按照已分布在城市网络中人口聚居地的经济和社会实际影响到的“区域”做统计,很有可能展现目前城市人口聚居地实际地理意义上的范围在持续扩张。

实际情况是,亚洲的城市和都市圈正在继续扩张。虽然城市的人口出生率比农村低,但城市死亡率的明显降低使城市人口增加。还有充分的证据表明,将人们限制在农场的努力是行不通的。像菲律宾,把农业季节工人用公共汽车送回其乡村;或在印度尼西亚,只向真正的城市居民颁发身份证的一类做法失败了;在中国和越南,运用家庭户籍登记制度或城市户口只能有效维持若干年。这些“社会主义”国家,只要是转向为市场体制,农村人口向城市移居就会继续下去。按照城市和都市圈继续在扩张的事实,我认为,现在是重新考虑旨在控制或逆转大城市扩张政策的时候了。

我在本书中的观点是,开发和管理巨大的人口聚居地的规划工作需要从城市已建成的环境开始,以及要从研究这种环境是如何影响市中心以及外围地区开始。这意味着,规划必须要考虑到,在一定的地理范围内建立功能齐全的设施;该设施应惠及整个受城市影响的地区,并且能够全面应付影响城镇居民生活质量的各种经济因素和社会因素。整个都市圈应建立管理机构,并且这类机构应避免一种会严重阻碍圈内合作和协调行动的政治上的分裂状态。21世纪是城市世纪,而大城市和都市圈的规划与管理,涉及城市发展中人们将要面临的重大挑战。希望本书关于亚洲都市圈的规划和管理将有助于阐明这类城市和都市圈的问题。

本书的基本思想来自于不列颠哥伦比亚大学(UBC)的社区和地区规划学院(SCARP)全体教员的观念:21世纪需要一种全新的城市化观点。1991年,我被任

命为人类居住地中心(CHS)SCARP研究部的规划教授和主任。当时,我的学术界同事对这类规划文献中占主流地位的极度否定城市化的观点表示不满。我们感到,21世纪需要用新的城市人口聚居地的典型案例来有效解决正在到来的城市化中的各种问题。我们将规划和管理看作是,能够带来积极的起促进作用的、变革老观念的两种可行的办法。

联合国在温哥华的人类居住地(住址 I)召开了第一次会议之后,CHS于1976年建立。该会议召开前,许多研究人员把发展中国家的发展看作基本上是农村——农业的发展。他们把城市化看成是人性的丧失、政治的堕落、道德的败坏以及对自然环境的破坏。对于城市化,他们长久地只是抱有一种想法——这种想法,是从孔子到马克思,从卢梭到恩格斯的许多思想家、哲学家和浪漫主义者所共同具有的——农村是美好而天然的,而城市是邪恶与人造的。当时的普遍观点是:发展中国家的问题是农村发展问题,比如,主管部门着重注意通过科学和技术上的突破来开发特效米、杂交玉米、速长鱼以及固氮的豆科植物,他们认为靠这些就能促进农村发展,就能解决问题——而无需解决城市问题。

然而,联合国在人类居住地(住址 I)的第一次会议中所显示出来的创造性方法和民众的创新精神表明,城市居民,尤其是城市穷人,有能力解决他们自己的问题。由民众部门组织起来的非政府组织(NGOs)、社区一级的积极分子以及其他文明社会的代表组成的座谈会参与者提出,用全新的观念来解决,像擅自占地、贫民窟住宅、低成本公共交通、垃圾回收利用及其他城市弊病这类问题。这种较积极的城市化观点,鼓励了CHS的成员,要通过规划与管理手段寻求迅速城市化所带来的政策和计划的问题。在这方面,许多UBC的教员,受到查尔斯·艾布拉姆(Chars Abram)、乔奇·哈道伊(Jorge Hardoy)、艾尔弗雷德·范·海克(Alfred van huyck)、奥托·凯尼格斯伯格(Otto Koenigsberger)、威廉·曼金(William Mangin)、莉萨·皮蒂(Lisa Peatte)、贾宁·珀尔曼(Janine Perlman)、科林·罗瑟(Colin Rosser)、约翰·特纳(Jhon Turner)以及其他人的研究成果的影响,他们认为,居住在

贫民窟和擅自占地地方的城市穷人,实际上不是城市疑难问题的肇事者,而是有能力解决那类问题的人。

1990年,加拿大国际开发署,命名 UBC 的 CHS 为国际发展规划杰出成就中心。加拿大国际开发署拨给 CHS 一笔 580 万美元的款子,以对亚洲 3 国(中国、印度尼西亚和泰国)迅速城市化的效果和影响作研究,特别要聚焦于大城市北京、上海、广州、曼谷—吞武里以及雅加达—万隆的研究。做研究工作的目的,是分析影响迅速城市化的各种因素,并提出有助于使城市成为更有持续能力的人类居住地的规划和管理办法。为开展研究工作,1991 年亚洲城市研究网络(AURN)建立。当 UBC 提供给我 CHS 主任职位(该职位还包括,担当 AURN 的项目协调人和首席调查研究者)时,我决定辞去在联合国的职务并从纽约搬到温哥华。

20 世纪 60 年代初,我在麻省理工学院(MIT)学习时,就开始对大城市规划和管理有兴趣。在 MIT,我撰写的是关于大马尼拉对菲律宾的经济、社会和政治发展的作用的博士学位论文。我在我的第一本书:《国家发展中的城市:大都市马尼拉的政治活动与行政管理(1966 年)》中的观点是,像大马尼拉这类大的中心城市,在国家经济发展过程中起了促进现代化的作用;并认为,这种作用的意义要超过它作为经济增长发动机的意义。我对大马尼拉人参与政治活动的历程做了调查,调查结果表明,这些人在国家政治活动中总是起重要作用。我的这份研究报告使我本人意识到,当地政府政治上的严重分裂,造成了城市管理体制中的城市公用事业管理的低效率。

我曾经接受过 D.E. 里根与威廉·R. 罗布森(William R. Robson)先生的邀请,给他们的经典书卷:《世界的大城市(1971 年)》写了关于马尼拉的一章。在这一章里,我已经有了对无计划扩张的大都市需要进行统一管理的管理的想法。1975 年,我受邀为创建大马尼拉市委员会(MMC)起草法律文件时,就将这种想法写入草案,我认为最终可以用法律的形式来实施。可惜,要在整个大马尼拉地区设立统一的地区管理机构的这一设想,由于任命第一夫人伊梅尔达·马科斯为 MMC 的地方长

官,以及她丈夫费迪南德最终从总统职位被赶下台而破灭。

我在政策研究报告中,重点注意到了居住在贫民窟和擅自占地者社区的移居者对城市生活的适应状况。在这些研究报告中,我写道,擅自占地者和贫民窟居民能通过他们自己的努力获得避难所和基本公共服务,同时还具有能有效应付惩罚性和强制性政府政策的能力,我对此留下了深刻的印象。我开始意识到,解决大城市的问题需要合理规划与管理,但是这种努力的成功最终是依靠社区一级民众的支持和他们有组织的行动。1966年,我有一次机会去检验我的某些理论,即在大马尼拉最大的贫民窟汤多,实施了为城市社区发展而行动的研究项目。

我在我的第二本书:《贫民窟为平民所用(1969年)》中,用文件证明了,低收入民众组织和合作实施工程项目的能力惊人,该项目使他们自己的避难所获得了水、卫生设备以及其他公共服务。在随后的政策研究报告中——涉及在马尼拉、塞内加尔的达喀尔、萨尔瓦多的圣萨尔瓦多(San Salvador)、赞比亚的卢萨卡实施的由世界银行提供造房地皮和服务设施资金的项目,以及对贫民窟升级项目的评估——我对依靠穷人自己的人力、财力和组织能力,实施住房供给和服务设施计划的优点予以肯定。这些研究工作的成果,发表在《基本住房供给:发展中国家的城市地皮、服务设施和避难所的若干政策(1983年)》一书中。

在担任 AURN 项目领导时,我以下列二者是密切相关的理念来考虑问题:(1)城市居民,尤其是城市穷人,通过合作和协调努力有能力解决他们自己的问题;以及(2)统一的大都市或都市圈,需要的是高效、范围宽广的城市公共服务和基础设施及其管理。这两种理念在管理理论上代表了截然相反的两极,并且构成了行政管理人员管理大都市圈的两难选择。第一种理念,强调公民充分参与各方面管理的需要,保证管理人员为民众需要服务的透明度;以及代表了一种保证管理人员为人们的需要负责任的机制。该机制通常涉及像当地政府的自治权、权利分散、社区基础的规划,以及“基层民主政治”一类的概念。另一种理念,要求政府行为是一种客观和中立的过程,该过程将高效率地提供城市公用事业服务,而不

考虑特殊利益和不同利益者的游说。通常,行使特殊职能的行政管理机构,采取中央集权制的官僚政治的形式:自上而下地做规划以及统一的第二层大都市管理机构的形式。这两类截然对立的、表面上矛盾的结构,构成了 AURN 项目的主要政策方法。

我作为 AURN 项目协调人和首席调查研究者,参与了所选的亚洲城市中组织研究网络小组。网络组的成员为亚洲伙伴城市中的研究人员、教师、规划专业人员、政策制定者以及社区领导人。研究小组在下列公共机构中组织:北京清华大学建筑与城市科学研究所、上海同济大学建筑与城市规划系、广州中山大学城市与地区研究中心、万隆技术学院土木工程与规划系的地区与城市规划研究室、曼谷楚拉隆空大学建筑系的地区与城市规划研究所。1994 年,胡志明市国家社会科学与人文学科中心社会问题研究部,取代了该项目中的楚拉隆空大学。

本书述及的主题,来自于 AURN 的研究成果。该研究主要涉及的,是关于大城市迅速扩张且这种扩张已超出其正式边界,进而成为都市圈。本书聚焦于下列都市圈:(1)北京首都圈,它位于中国东北部的北京—天津—唐山(京—津—唐)“成长中走廊”的扩展;(2)印度尼西亚爪哇岛的雅加达—茂物—唐格朗—勿加泗(雅茂唐勿)发展中的都市圈;(3)由中国珠江三角洲的广州、香港以及澳门组成的“扩展三角形”的都市圈;(4)越南南部的胡志明市都市圈,该都市圈扩展到头顿(Vung Tau)沿海地区;(5)曼谷都市圈;以及(6)位于中国长江三角洲的上海“龙头”成长中的都市圈。

AURN 的项目结束于 1998 年,我撰写和提交了一份正式报告给加拿大国际开发署,它是支持该计划的捐款机构。关于大都市发展的城市报告,是由研究伙伴在曼谷、北京、广州、胡志明市、雅加达和上海撰写和出版的。若干份稿子用英文和中文撰写并出版。至少,有 3 篇哲学博士学位论文和 12 篇硕士学位论文,是根据该项目中采集的数据而写成的。题名为《重建北京老城:巨二胡同居民点的计划(1999 年)》一书,由吴良庸(Wu Liangyong)撰写,并由大不列颠哥伦比亚大学出