

世/界/银/行/丛/书

URBAN MANAGEMENT IN
EMERGING ECONOMICS

新兴经济中的 城市管理

[荷兰] 曼纳·彼得·范戴克 著
Meine Pieter van Dijk

MANAGING CITIES IN
DEVELOPING COUNTRIES

 中国人民大学出版社

世/界/银/行/丛/书

URBAN MANAGEMENT IN
EMERGING ECONOMICS

新兴经济中的 城市管理

[荷兰] 曼纳·彼得·范戴克 著

Meine Pieter van Dijk

姚永玲 译

MANAGING CITIES IN
DEVELOPING COUNTRIES

 中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新兴经济中的城市管理 / (荷) 范戴克著; 姚永玲译.

北京: 中国人民大学出版社, 2006

(世界银行丛书)

ISBN 7-300-07149-X

I. 新…

II. ①范…②姚…

III. 城市管理

IV. F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 016676 号

世界银行丛书

新兴经济中的城市管理

[荷兰] 曼纳·彼得·范戴克 著

(Meine Pieter van Dijk)

姚永玲 译

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511239 (出版部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 河北三河市新世纪印务有限公司

开 本 720×965 毫米 1/16

版 次 2006 年 4 月第 1 版

印 张 13 插页 1

印 次 2006 年 4 月第 1 次印刷

字 数 230 000

定 价 19.80 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

前 言

城市管理是一个崭新的研究领域，它随着日益加快的城市化进程和 20 世纪 80 和 90 年代地方分权浪潮的涌起而显得日益重要。自 1992 年开始，本人就在荷兰鹿特丹伊拉斯谟大学给硕士研究生开设城市管理课程。我之所以成为研究发展中国家的城市经济方面的专家，主要归功于我在攻读博士学位期间针对瓦加杜古和达喀尔的城市非正式行业（微型和小型企业）的研究。Devas 和 Rakodi (1993) 总结的“非正式部门的发现”对思考和研究城市经济有着深远的影响，尤其是有助于人们认识到就业、脱贫和城市发展活动的重要性。这里我要探讨的是，在其他一些发展中国家，微型和小型企业对城市的竞争力也有着重要的贡献，例如，本书第 9 章所提及的中国城市的微型和小型企业的案例。

我在课堂上着重强调的是城市各主要问题之间的联系，它们构成了我对城市管理概念的定义，这个定义强调的是应用综合的方法来解决错综复杂的城市问题。与此同时，我还对城市管理提出了一些值得研究的问题：一些特定的服务到底由私营机构还是由公共部门来经营就成为大家关注的焦点，这需要将在城市发展过程中所涉及的诸多利益相关者都纳入进来，进行一个多利益相关者的分析。城市管理中的财政是大多数城市需要解决的首要问题，这里，我主张在新兴经济国家中采用一种新工具来解决城市基础设施建设的资金问题（见第 7 章）。

参加鹿特丹城市管理硕士课程的学员大都来自发展中国家和东欧一些国家，他们对西欧城市发展融资的经验特别感兴趣。本书在第一、二部分介绍了城市管理的主要问题和理论框架后，第三部分给出了一些发展中国家和发达国家在解决这方面问题的案例。本书力图提供城市管理的定义并阐述其精髓，对为达到城市经济发展目标所采纳的城市管理理论、分析方法和实践工具都进行了阐述。另外，本书还将城市纳入区域发展的大背景下，重点强调了城市与所处区域之间的相互关系。第四部分提供了五个关于中国城市管理的具体案例，来说明这个国家为了实现城市经济的可持续发展所做的努力。

我所倾向的城市管理的概念就是城市管理者将城市规划付诸实施。不过，在鹿特丹的课程和本书的第 4 章中，我还介绍了许多精彩的定义，这些定义的内容可以大致归结为：

- (1) 城市问题往往是相互联系的，这需要一种集成的方法来分析这些问题；

- (2) 城市管理人员必须采用综合的解决方案来处理问题;
- (3) 城市管理人员是连接集成分析与综合解决方案的纽带。

我在本书中陈述了如下四个观点:

第一, 一个城市管理者不能从本位主义出发, 而应该关注各利益相关者提出的问题。

第二, 各种利益主体共同参与也会形成综合的解决方案, 在方案中就可以确定各个利益相关者的贡献, 包括私营资金以及贷款所占的份额及其成本回收途径。

第三, 分权为城市管理者提供了宝贵的机会, 不同地方的城市管理者可以互相学习, 取长补短。

第四, 城市管理需要远景规划和领导, 这可以写入城市发展战略中, 并可经过选举产生的市长或市政委员会来领导其同事和市民来共同实施。

另外, 我在本书的不同章节中还介绍了其他一些观点, 例如:

(1) 理论框架: 在第 3 章中介绍了竞争理论和新公共管理理论 (NPM)。同时, 在第 5 章介绍了 NPM 理论在埃塞俄比亚供水中的应用, 在第 12 章和第 13 章介绍了城市竞争力在中国的应用案例。

(2) 城市管理者必须关心环境问题 (如第 6 章的荷兰案例, 第 11 章的中国案例)。

(3) 城市管理者需要开放式地寻求新方法筹集资金, 例如, 运用第 7 章所介绍的设计—财务—建造—运营 (DFBO) 模式。

(4) 城市管理者需要使用信息技术 (第 8 章)。

(5) 城市管理者需要关注城市就业机会的创造, 也可以通过非正式部门来提供就业机会 (第 9 章)。

(6) 城市管理者需要在非正式部门、信息技术行业和软件行业中为城市创造更多的就业机会。

(7) 城市管理者需要采用一些指标对城市环境进行严格的监控 (第 11 章)。

(8) 城市管理者应该努力朝着善治的方向努力 (第 12 章)。

(9) 城市管理者需要将城市纳入其所在的区域中来考虑 (第 13 章)。

(10) 城市管理者需要了解城市所面临的问题、发展趋势与方向。

总而言之, 我认为, 首先, 城市管理决不仅仅是实体规划与总体规划问题; 其次, 我们不能仅仅通过技术方案来解决城市问题, 还必须与各利益主体 (私营机构、市民、非政府机构和金融部门等) 共同采取集成的方案来解决城市问题; 最后, 尽管问题出现在不同的方面 (例如, 供水、卫生和环境等), 但解决问题

的方案却需要在各利益主体之间进行权衡。发展生态城市是城市可持续发展的必要条件。所有上述这些问题的焦点都集中在城市管理的资金运作和吸收不同利益相关者进行多元化参与的重要性。然而,治理机制的问题在本书中也有阐述,如现代信息技术在城市经济发展中以及为系统化变革的城市管理的改善所起的作用。本书的第四部分归纳了城市管理中正在出现的新问题及其对城市管理者的意义。

在本书中文版出版之际,我要感谢姚永玲女士对我写作这本书的鼓励,我们在北京对本书的内容及结构进行了几次讨论,最终确定了读者现在所看到的这本书的内容。是她组织翻译了除第10章(王全胜)和第11章(张明顺)之外的全部内容,滕之时和王全胜分别校对了1—6章和7—14章(除第11章外),最后姚永玲又对全书进行了统稿与修改。除此之外,赵国亮、张若、苗祎勉、盛绍文、许传奇、田瑾、魏新、王莉莉和李梅等还对全书的基础翻译做了大量工作。在这里,我要对他们的努力和对本书的出版所做的工作表示诚挚的感谢。

曼纳·彼得·范戴克

Meine Pieter van Dijk

2005年8月22日于Aerdenhout(荷兰)

目 录

第一部分 城市管理的老问题与新机遇

第 1 章 引言	3
1.1 竞争世界中的城市管理	3
1.2 不断推进的城市化进程需要更好的城市管理	4
1.3 城市管理即是处理城市问题：一个简短的定义	6
1.4 世界银行发展机构的观点与本书的比较	9
1.5 结论	11
第 2 章 城市管理的新机遇	13
2.1 导言	13
2.2 各级政府的角色正在改变	15
2.3 允许地方分权的新法律框架开始形成	16
2.4 新技术的出现	17
2.5 新的公共机构进入城市管理的竞技场	17
2.6 城市管理中出现了新的“当务之急”	18
2.7 城市管理者增强了对文化多样性重要性的认识	18
2.8 能力建设在城市管理中的重要性	19
2.9 城市与腹地的关系	20
2.10 欧洲城市和新兴国家的城市是否面临相似的问题？	21
2.11 结论	22

第二部分 城市管理的定义和理论基础

第 3 章 竞争力——城市管理的理论框架	25
3.1 导言	25
3.2 地方分权为城市管理创造了空间	26

3.3	良好的城市管理能力与新的公共管理	32
3.4	城市竞争理论	35
第4章	什么是城市管理	40
4.1	导言	40
4.2	城市管理的定义	43
4.3	城市管理的方法和工具	46
4.4	结论	47
 第三部分 城市管理中的特殊问题与一般问题 		
第5章	改善城市服务：埃塞俄比亚供水部门的改革 及其对亚的斯亚贝巴的影响	51
5.1	导言	51
5.2	城市服务质量评价	51
5.3	埃塞俄比亚的行政系统与分权制度	53
5.4	首都亚的斯亚贝巴的供水与卫生部门	55
5.5	埃塞俄比亚供水部门的改革	55
5.6	埃塞俄比亚的供水部门应当如何改革	57
5.7	探究埃塞俄比亚供水部门的改革之路	58
5.8	供水公共事业单位的改革	62
5.9	一些建议	67
5.10	结论	68
第6章	荷兰的城市环境管理	69
6.1	导言	69
6.2	集群化提供的机会	70
6.3	一种解决城市环境问题的新方法	71
6.4	亚洲城市的环境问题	73
6.5	政府为什么要介入环境问题？	75
6.6	荷兰近期的环境政策	76
6.7	结论	77

第7章 印度的饮用水、废水处理和卫生设施的融资方式选择	79
7.1 城市基础设施的融资方式选择	79
7.2 印度的城市发展投资	80
7.3 调解：金融机构改革和扩张项目（FIRE）与债券银行	81
7.4 古吉拉特邦的调解：机构网络	82
7.5 卡纳塔克邦的首府班加罗尔的情况	83
7.6 金融管理系统的改革	85
7.7 必要的财务改革	86
7.8 私营机构的角色与作用	88
7.9 在供水系统、卫生设施和废水处理方面金融选择的总结	89
第8章 信息技术在城市管理中的应用	91
8.1 导言	91
8.2 什么是城市信息系统？	92
8.3 作为第三世界城市管理基础的信息系统	93
8.4 使用 IT 和 UIS 进行城市规划	94
8.5 社会发展政策	95
8.6 土地信息系统	97
8.7 IT 的应用能够促进公众参与	97
8.8 监控区位的变化	99
8.9 处理城市交通堵塞	99
8.10 监测环境发展	99
8.11 城市管理其他方面的应用	100
8.12 个别部门的特殊应用	100
8.13 城市管理能力的建设	101
8.14 信息技术与城市管理的突出特点	101

第四部分 中国城市管理的一些实践

第9章 小型和微型企业对提高城市就业的重要性	105
9.1 导言	105
9.2 背景和理论框架	106
9.3 创造就业的必要性	107

9.4	低技能或低工资的城市移民	108
9.5	中国城市内非正式行业的例子	108
9.6	中国城市的街道贩卖	109
9.7	非正式部门的活动类型?	110
9.8	市长许诺帮助改进居民的生活条件	111
9.9	非正式商贩和政府之间的矛盾	112
9.10	与全球化的联系	113
9.11	街道商贩: 一个原始资本主义的例子?	113
9.12	结论: 城市管理人员应采取何种策略来促进城市的就业?	114
第 10 章	人力资源的悖论: 南京软件业人才短缺?	116
10.1	引言	116
10.2	中国软件业的发展	117
10.3	当前南京软件人才的情况	118
10.4	南京软件业人才供求失衡结构的缺口	120
10.5	建议和启示	123
第 11 章	开发城市可持续发展能力指数, 测试中国城市生活质量	127
11.1	引言	127
11.2	城市可持续发展能力指数的开发	128
11.3	城市可持续发展能力指数开发结果	132
11.4	可持续发展能力指数在中国的应用	137
11.5	结论与建议	144
第 12 章	南京的城市管理及其 IT 的角色	146
12.1	引言	146
12.2	南京: 是长江三角洲的一部分还是自我形成的 一个大都市区域?	147
12.3	大都市的城市管理——以南京为例	149
12.4	城市管理中部门管理的例子	150
12.5	城市发展: 部门的角色	151
12.6	南京 IT 产业的地理分布	153
12.7	国家、省和市的政策措施	154

12.8 城市政策	155
12.9 地方政府积极推进南京市企业的聚集	157
12.10 结论	159
第 13 章 珠江三角洲与长江三角洲：成功城市管理中的竞争	160
13.1 导言	160
13.2 长江三角洲	161
13.3 珠江三角洲	163
13.4 广州	167
13.5 经济上的相互作用和区位因素	168
13.6 地区组团：珠江三角洲与长江三角洲地区对比	169
13.7 关于珠江三角洲地区的结论	170
13.8 关于长江三角洲的结论	171
13.9 结论	172
 第五部分 新兴经济中城市管理的挑战	
第 14 章 总结	175
14.1 导言	175
14.2 城市管理者当前的挑战	175
14.3 大城市当前的挑战	177
14.4 结论	180
 参考文献	 182

第一部分

城市管理的老问题与新机遇

引言

联合国人居环境中心 (UNCHS) 在 2004 年发表的一篇关于世界城市现状的年度报告中预测, 到 2030 年, 世界 60% 的人口将会生活在城市。届时, 农村人口将大量移居到城市; 同时, 农村地区一些小范围的聚集地也将变成小城镇。通常情况下, 拥有 5 000 居民或者拥有 20 000 居民的聚集地被称为城市。实际上, 成为城市的门槛并不重要。对于城市管理者来说, 需要关注的是随着人口进一步密集而出现的城市问题。联合国秘书长安南认为: “由于贫穷激增, 不平等和两极分化加剧, 地方腐败蔓延, 城市犯罪和暴力上升, 以及生存条件恶化”, 尤其是这些问题的顽固性, 使城市问题成为全球性的普遍问题。

人类不可能阻止城市数量的增加, 但应该意识到, 城市人口的增加与贫穷、不平等和两极分化是相互联系的。在中国, 城市人口的激增被认为是由于城市经济的快速发展所致。而在南亚国家, 例如印度的新德里、加尔各达和孟买, 孟加拉国的达卡和巴基斯坦的卡拉奇等, 所发生的城市人口的急剧膨胀却不能完全用经济增长来解释。正如联合国人居环境中心 2004 年度报告所指出的, 农村的贫穷才是人们迁居城市的主要原因。同样的情况也发生在非洲的大部分城市。

竞争世界中的城市管理

一个城市的构架和形象通常是由它的居民, 而不是由它的政府官员和城市管理者来决定的。^① 在这本书里, 笔者将着重讨论居民和其他角色对于城市管理的重要性。在发展中国家, 城市管理往往局限于城市本身的发展, 即确定道路修在何处, 或是审查建筑许可和最低建筑标准上。在现有的法律框架和传统习惯的影响下, 地方政府往往墨守成规, 而不寻求创新。在这种情况下, 许多生活在贫民窟的居民满足于能在原地修建自己的房子, 并且能在那里维持生计 (从事非正式

^① 迪瓦兹和拉考迪 (Devas and Radkodi, 1993, eds.) 也认为: “城市的构架在很大程度上是由居民和各种机构而不是由政府所决定的”。

的经济活动)。如果任其蔓延而不采取措施,这些大量自发的行为就会给城市管理带来新的问题。由此产生的基础设施差、环境和健康状况恶劣等问题必须得到有效解决。即便城市管理者提出的方案与当地城市居民自发实施的方案发生冲突,也要想办法来解决这些问题。目前的城市管理工作越来越复杂。在地方分权管理体制下,城市管理者不仅要解决社会问题,而且要对城市的经济发展及其发展过程中带来的环境影响承担责任。

在管理者职能变化迅速、所面临的挑战相应剧增的情况下,城市管理者处理不同城市问题所需要的经验和知识也需要迅速增加(UNCHS, 2004),同时也需要对新的反应能力进行不断尝试和评估。对于城市管理人员来说,理论的发展和实践经验的积累都有助于更好地了解城市发展中的新问题,同时选择相应的解决措施。

全球化是一个对城市产生影响的过程,同时城市也已经成为全球化进程的主要角色。各城市之间在全球范围内进行着竞争。例如,为了提高市民生活水平和促进经济持续发展,各城市都面临着与日俱增的对服务和基础设施的需求。在过去的10年里,为了提供更好的服务,城市政府和私人部门在服务机制和观念方面有了很大的改进。政策的转变和国际金融市场的发展也为城市在更好的条件下激活资本创造了机会。从而使城市对私人资金的需求越来越迫切;越来越多的资金也不断从私人部门流出。在此过程中,需要一系列配套项目的配合;同时也需要通过不同的途径来完成这些项目。具体来说,就是通过对投资风险的确认(Lindfield, 1998)和对投资—收益的评估来增强投资者的信心(具体内容将在后面叙述)。

不断推进的城市化进程需要更好的城市管理

城市管理的挑战主要集中在解决城市中最重要的问题以及形成关于城市未来发展的战略。问题是,由谁来决定这些重要的问题是什么。由于城市管理越来越成为一个多角色参与的任务,城市管理也因而变得更加复杂。居民、企业家、居民或企业家组织、环保主义者以及项目开发者(或者这些组织团体)都想在其中有所作为。为了能理清其中的关系,城市管理者需要明确各自的责任,这就产生了地方分权的理念,它为各种角色的积极参与提供了新的机会。地方分权成功的条件将在第3章中做进一步讨论。首先,笔者将简要描述一下新兴经济中城市管理面临的主要问题。

世界人口在1960—2000年期间翻了一番,超过了60亿。这其中几乎一半

(大约 45%) 的人口在 1995 年已定居城市 (UNFPA, 1999), 过一代之后, 全球人口又将新增 20 亿。人口超过 100 万的城市数目已从 1900 年的 10 个增加到 2000 年的大约 440 个。在 1960 年拥有 1 000 万人口的城市有 3 座, 全都位于北半球。而现在像这样的城市已有 25 座, 其中 18 座在发展中国家。城市人口从 100 万增长到 800 万所需要的时间已大大缩短。英国首都伦敦花了 130 年, 而韩国首都首尔只花了 25 年 (见表 1—1)。

表 1—1 人口从 100 万增长到 800 万所需要的时间

城市	年数
伦敦	130
曼谷	45
达卡	37
首尔	25

资料来源: UNCHS, 2004。

基于人口增长迅猛和不断推进的城市化进程的假设, 笔者计算了一下, 在两代人期间 (50 年), 印度的城市人口将增加 7 亿 (见案例 1—1)。由于人口增长和城市化所带来的城市人口增长的影响不胜枚举。奇玛 (Cheema ed., 1993) 认为, 在快速的城市化进程中, 有两种方法可以用来解决城市问题。即“减少人口增长压力或改善城市管理”。在这本书里, 笔者将侧重讨论第二种解决途径。

案例 1—1 印度在 50 年之内将增加 7 亿多人口居住在城市!

目前, 发展中国家的许多人口仍居住在农村地区。随着城市的发展, 将有更多的人口向城市迁移。这种迁移会给像印度这样已有 10 亿人口的国家带来巨大的影响。世界人口在 1990 年以前的增长率为 3%。由于健康状况的改善, 人口增长率已降至 2% (1990—1998 年), 根据联合国人口基金会预测, 到 2050 年由于可生育人口比例的下降, 人口增长率将降到 0 (UNFPA, 1999), 因此人口的绝对增长还将会持续一段时间。根据预测的结果, 印度的人口将在 2050 年时稳定在 15 亿。现在印度大约有 3 亿人口即大约 30% 的人口已居住在城市; 在拉丁美洲大约有 75% 的人口居住在城市。如果按照目前合理的经济增长速度 (大约每年 6%) 持续增长, 50 年后, 印度的人口城市化也将达到 75%。这就意味着, 50 年间在印度这块土地上将会增加 7 亿多人口居住在城市。

城市管理中最重要问题是什么? 在地方政府的民主选举中, 只有地方政府

有效处理城市问题，才能将参加角逐的政客推上权力的宝座。在其他政体下，被提名的官员也将决定城市中的重要问题。然而，当我们在第三世界国家城市不规则的道路上慢跑时，在不该有水的地方踩着了水时，或是看见了贫穷的人们和贫困的社区时，无论对你还是对我来说，判断什么是城市管理问题就不难了。但更重要的是，用一种系统的方法来判断最重要的问题是什么，以及如何用一种综合的办法来处理这些问题。采取有针对性的措施和战略规划技术就会得到解决不同问题的优先权序列 (Davidson, 1999)。在行动计划中 (可参见表 5—4)，战略规划是将未来的战略远景目标形成战略规划，在这一规划中，一种角色依靠和影响着其他角色。地方政府的作用是为其居民服务，并关注他们的利益。由于地方权力机构传统上被认为是城市活动的计划者和协调者。因此，政府必须保证提供城市供水和交通，处理城市财政问题，规范城市市场行为等类似的服务。不过，这种城市管理的定义好像缺失了其精华。从更完整的意义上说，地方权力机构还应该重视由人口增加所带来的问题，更多地关注城市的根本问题，即城市经济的进一步发展。城市管理者应该创造一个充满活力的都市经济，来帮助处理一系列的社会问题。简·雅各布斯 (Jane Jacobs, 1970) 已经指出，良好的经济基础对于城市的发展至关重要。这里的经济基础是指一个城市在全球范围内的经济竞争能力。城市居民可能不一定能理解，这一能力需要城市管理者来处理，并研究出相应的对策。

城市管理即是处理城市问题：一个简短的定义

关于城市管理的定义，运用不同的方法和理论都有不同的解释，从而使这个题目变得非常有趣。笔者想从这本书一开始就分别从两种途径予以解释。一种途径按照传统的空间规划方式来理解；另一种方式则从经济和管理手段来解释。坚持第一种观点的人认为，城市发展依靠城市规划来实现。世界银行 (2000) 将其归纳为：成功的城市发展需要战略性的城市空间或区域规划，用来指导主流投资，选择工作地、居住地和交通路线等。坚持第二种观点的人认为，要想使城市在全球经济中更有竞争力，城市管理人员应该掌握应用经济学的知识和管理理论。当然，不同的理论体系，也会有不尽相同的解决办法，尤其是关系到城市经济方面，各种理论都会有助于城市问题的解决。^① 重要的在于管理过程而不是规

^① 荷兰伊拉斯谟大学区域、港口和交通经济学研究小组的同事们对城市管理理论的形成做出了重要贡献 (Van den Berg et al., 1993a and b, 1999; Van den Berg and Van Winden, 2000)。