

公共政策与当代发达国家 城市化模式

—— 美国郊区化的经验与教训研究

徐和平 李明秀 李庆余 著



人民出版社

公共政策与当代发达国家 城市化模式

—— 美国郊区化的经验与教训研究

徐和平 李明秀 李庆余 著

顾问 李天德 Denis Maillat (瑞士)

人 民 大 学 出 版 社

责任编辑:乔还田

版式设计:卢永勤

图书在版编目(CIP)数据

公共政策与当代发达国家城市化模式/徐和平 李明秀
李庆余 著.

-北京:人民出版社,2006.3

ISBN 7-01-005238-7

I. 公… II. ①徐…②李…③李… III. 郊区-城市化-研究
-美国 IV. F299.712.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 128239 号

公共政策与当代发达国家城市化模式

GONGGONG ZHENGCE YU DANGDAI FADA

GUOJIA CHENGSHIHUA MOSHI

徐和平 李明秀 李庆余 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京市双桥印刷厂印刷 新华书店经销

2006 年 3 月第 1 版 2006 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:13.25

字数:310 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 7-01-005238-7 定价:30.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

前 言

城市化是生产力发展到一定阶段的产物,是人类社会的必经之路。20 世纪 80 年代之后,中国城市化进入了加速时期。在城市化的这一加速进程中,数以千万计的农村人口开始向城市地区涌入,与此同时,制造业和服务业向城市中心及其中心附近聚集。80 年代以后,城市化所带来的空间聚集给中国城市经济带来巨大的机遇,推动中国经济进入快车道。尤其在城市化迅速发展的东部沿海地区,城市化已成为区域经济增长的动力和重要源泉。

但城市化的迅速推进,也给中国城市经济与社会带来了诸多严重的问题及消极的影响。中国城市化进程中正重现发达国家城市化初期聚集所产生的一些严重的城市问题,诸如大城市中心地区人口拥挤不堪、道路拥塞、污染严重、犯罪活动猖獗、供水紧张、土地价格飞涨等等。这些问题使城市居住与生活质量下降,居民生活费用增加,尤其是城市企业外在成本大幅度增加,聚集的不经济现象日益突出。城市过度集中还进一步强化了中国固有的城乡二元结构,人为地拉大了城乡之间的差距,造成城乡之间的自我封闭及农村地区的贫困,由此引起城乡地区的一系列的经济社会冲突。中国城市化方向与模式面临新的选择,城市制造业和服务业等功能向城市外围及农村地区的分散在所难免。

纵观美国及欧盟等发达国家的城市化历程,城市化分为两个重要的阶段:一是以聚集为主的初期阶段;二是以分散为主的成熟阶

段。城市化初期阶段是乡村的农业社会向城市的工业社会转变的实质性阶段,其特点是人口、工厂、商店及各种机构向城市中心及其附近集中。而城市化的成熟阶段亦称郊区化阶段(国外有的学者把这一阶段分为郊区化和逆城市化阶段),这一阶段的特点是人口、工厂、商店及各种机构从城市中心区向边缘、郊区乃至辽阔的农村地区分散,把城市化推进到郊区及农村地区广阔的空间,郊区与边缘地区的产业具有很强的城市性质,城市和郊区构成了“功能城市地区”。80年代以后的中国城市化仍然属于城市化的初期阶段,沿海发达地区及内陆中心城市的城市化则面临转型。

在发达国家的城市化初期阶段,城市化以聚集为主要特征。这一时期新兴城市的经济是建立在蒸汽动力、矿产资源、来自农村的廉价劳动力及较为发达的远距离运输的基础上。由于这些优势的存在,制造业、服务业与住宅等功能在城市中心及其附近高度集中,由此产生巨大的聚集经济效益,聚集经济效益则成为现代城市及其经济发展的最重要的力量之一。聚集经济效益的存在,为城市发展带来了前所未有的机遇,吸引了无数富有雄心的企业家携带着巨额资金到城市投资,成为城市发展与扩张的坚实基础。

聚集经济效益是指在不增加投入的基础上,企业、居民的空间集中而产生经济利益或成本节约,使得整个城市经济具有“聚集经济效果”。因此,聚集经济的存在必然吸引企业和居民较大的聚集,这种较大的聚集又将吸引更大的聚集,由此产生连锁反应,一波又一波地影响着整个城市的经济与社会的发展。城市聚集经济效益的作用是全面的、动态的和持久的。正因为如此,聚集经济效益成为城市制造业发展的深厚基础,而制造业则是城市经济的发动机。工业化之后,发达国家的厂商纷纷向城市聚集,使城市迅速地成为制造业的中心,有力地推动工业化的进程,并由此带动城市服务业的发展,促进

城市与区域经济的迅速推进。在这一背景之下,农村及边缘地区人口随着城市就业机会的增加而向城市流动。随着人口的向城市集中,又进一步为服务业提供了巨大生存与发展空间,零售、餐饮、办公服务等大规模地出现在城市中心区。

但在特定的经济发展水平之下,城市狭窄的空间容纳能力是十分有限的,城市的过度聚集不仅不能带来经济利益,反而会带来聚集成本,进而产生聚集的不经济。随着城市化的推进,城市人口及厂商大规模的聚集,城市渐趋饱和,在产生巨大的聚集效益之时,也带来一定的外在成本。而且随着城市土地使用的密度的增加,聚集成本也相应地增加,直到聚集所带来的经济利益丧失,最终形成聚集的不经济。在发达国家城市化聚集阶段,人口、制造业及服务业等向狭窄的城市核心地区大规模集中,产生了诸多城市问题,且呈日趋严重之势。这一时期,发达国家的城市问题表现为:住宅拥挤、环境污染、交通拥塞、犯罪活动猖獗及土地价格迅速上涨等,从而削弱了城市厂商对外竞争的能力。

城市的生存与发展依赖于城市强有力的竞争能力,竞争能力的削弱必然影响到厂商与居民的再选址。厂商成本的上升及居民费用的增加,甚至出现聚集的不经济,这些与厂商和居民向城市核心地区迁移的初衷相违背。在此背景条件下,人口、工厂、商店及各种机构的选址决策必然会发生变化,用经济术语说则是“靠脚投票”,从成本费用高的城市中心区迁移出去,在成本费用较低的城市边缘及城市边界之外的地区重新选址。

从社会的角度,经过长期的城市扩张之后,发达国家的大城市环境令人十分沮丧。大量的人口、工厂、商店及各种机构涌入城市中心区,导致城市中心区拥挤不堪。加之来来往往的人、街道上的机车声、城市机器的轰鸣,使城市中心区显得非常嘈杂。正如欧美许多社

会学家评价的那样,大城市使人非常压抑。城市环境的恶化也产生强有力的离心力,迫使城市居民向外迁移。

上述这些因素使发达国家工业化时期的优势逐渐丧失。因此,二战(第二次世界大战)后发达国家人口、厂商纷纷从城市向外迁徙,大规模的郊区化由此而产生。在这一迁徙过程中,政府的公共政策有着极其重要的影响,甚至起着决定性作用。针对工业化初期城市化进程中聚集所产生的诸多城市问题,发达国家制定了积极公共政策,目的在于抑制城市问题所带来的消极影响并推动经济进一步向前发展。其主要策略表现在以下两个方面:

第一,以经济手段直接干预。这一政策主要是针对污染所造成的城市环境及交通拥挤等问题,城市及地方政府通过立法,对污染者进行经济处罚,对降低污染者实行奖励,这些政策包括对污染企业实行收费、对降低污染的企业进行补贴等。

经济手段对工业化之后的环境日趋恶化的确起到一定的抑制作用,迫使污染企业自觉地减少污染的排放量,对于城市环境的治理产生一定的积极影响。但经济手段对企业、居民及城市的长远发展所产生的消极影响也是巨大的。对污染企业的收费,必然增加企业的成本费用;如果企业自觉减少污染排放量,也会相应地增加企业的成本费用。成本费用的增加,必然削弱城市制造业厂商的对外的竞争能力,甚至会危及到企业在城市的生存与发展。

至于对降低污染排放量的企业进行补贴,实际上是把企业减少污染的成本费用转移给城市财政,最终还是落在纳税人身上,也就是落在城市纳税的所有企业与居民身上。这种方式同样影响到城市制造业厂商的对外竞争能力,并对城市厂商与富裕人口产生一定的推力。而且,经济手段所适用的范围极其狭窄,对住宅拥挤、交通拥塞、犯罪活动猖獗等诸多城市问题的作用十分有限。

第二,实施城市经济结构和空间结构分散化的政策。这一政策主要基点放在城市功能在狭窄的空间过度集中的问题上,这是诱发众多城市问题的重要原因,也是解决城市问题的关键所在。二战起,一些发达国家政府把城市分散作为其最重要的公共政策。早在 20 世纪初,美国的一些城市政府就通过了分区制的立法,强制对城市用地进行分区规划。类似的政策也出现在欧洲的一些国家。分区制的目的在于分散过度集中的城市功能,把住宅、重工业、轻工业、商业及各种机构以专业化形式分散到城市的各个部分,实现经济结构和空间结构的分散。二战后,这一政策在美国郊区邻里大受欢迎,在其实施工过程中对郊区的发展十分有利,应视做郊区化的一个极其重要的公共政策。

二战后,新型交通、新技术等为城市分散带来了机遇,尤其是汽车时代的到来及汽车的普及,对郊区化的发展产生决定性的影响。在此新的交通技术条件之下,一些发达国家政府不失时机地采取积极的公共政策,积极介入并资助现代交通的发展及新的技术革命。影响最为深远的是,美国各级政府对全国性的公路系统资助,尤其是联邦政府大规模地介入高速公路网络的建设。高速公路网络、电子通讯及生产中新兴技术和新工艺的广泛运用,有力地推动城市经济结构与空间结构的分散,使城市化进入了一个崭新的时期——郊区化时期。郊区化时代到来之后,大城市人口、工厂、商店乃至各种机构,从中心向边缘、郊区乃至非城市地区的小城镇迁移,使社会经济的重心由城市中心区转移到城市外围的郊区。

美国郊区化的发展在发达国家最具有典型性,本课题就以美国城市化的演变为主线进行分析。美国具有城市性质的郊区大量出现早于其他发达国家,其郊区化的发展也早于其他发达国家。在其城市化初期,美国郊区就获得了一定程度的发展,这些郊区就具有某些

城市功能性质。19 世纪晚期,铁路线在促进人口、厂商等向城市中心附近聚集的同时,也使城市沿着铁路线开始向外围地区分散。这一时期,在城市外围地区的铁路通勤线上,出现了一些郊区邻里。这时的郊区虽然具有城市的某些性质,但郊区还完全是城市的附庸。而且 19 世纪晚期的郊区人口规模小,功能单一,主要以“卧城”形式出现,郊区的主要居民是富人,他们大多为逃避城市的嘈杂而移居郊区。郊区在工作与生活方面依赖于城市中心区提供,郊区依赖于城市而存在。但小小的郊区较优的居住质量使郊区的存在具有一定的合理性和发展潜势,预示着 20 世纪之后郊区的崛起及郊区时代的最终到来。

进入 20 世纪 20 年代以后,美国郊区的发展加速。在城市中心区(或中心城市,英文为 central city)与郊区组成的城市地区中,郊区的发展明显快于城市。尤其是在东部的纽约、芝加哥、费城等国际性大都市,一些郊区以数倍于中心城市的速度发展。这一时期,郊区除继续拥有 19 世纪晚期的“卧室”功能外,城市的其他的功能也开始向郊区转移,其中最引人注目的是重工业率先从城市移向外围地区。重工业的外迁成为制造业大规模分散的重要信号。

二战后,美国郊区化进入了一个新的时代,即大众郊区化时代。这一时期郊区化的特点是:日益膨胀的中产阶级离开城市中心地区奔向郊区,制造业大规模地向郊区分散,并带动传统服务业向郊区迁移,郊区由此而迅速崛起。人口、制造业及服务业大规模向郊区分散,郊区取代城市成为经济增长的中心,社会经济的重心因此从城市移向郊区。

面对 80 年代以后中国城市化中出现的诸多问题,中国学者开始对国外城市化及郊区化进行研究,他们大多对美国郊区化持否定的态度。他们认为郊区化带来城市中心区的衰败,并由此导致对土地

资源和能源等的巨大浪费。但对美国等发达国家城市化进行深入全面的研究后,可以认为这种观点过于片面。郊区化对发达国家社会经济的影响十分复杂,系统地占有有关郊区化发展的资源,才能客观地反映美国等发达国家郊区化的实际情况。实际上,发达国家的郊区化是城市化成熟阶段的表现,是城市化走向成熟的标志,在现代化进程中,郊区化的发展有其自身的合理性与必然性。

就整个国家及整个城市地区而言,郊区化带来了巨大的社会效益,这是狭窄的城市空间难以比拟的。郊区化推动了城市空间结构及经济结构的一系列变化。从空间布局上,城市化向郊区及遥远的乡村地区扩散,形成多中心、多功能、组团式、分散型的现代化大都市。郊区化推动城市空间的巨大拓展,促使数千平方英里的新型城市形成。在城市发达的地区,郊区分散、蔓延及城市地区间的相互渗透,形成绵延数万平方英里城市群——集合城市。新型的现代大都市及集合城市,使区域内聚集经济空间空前扩张,并使整个区域经济效益明显提高。

在经济结构方面,郊区化带来了巨大的经济效益。城市制造业等向郊区及非城市地区的扩散,带动了战后美国经济的继续高涨。郊区巨大的工业园区具有强有力的竞争力,其产品为美国制造业厂商在国内及世界市场上赢得巨大的份额。在郊区化时代,美国工业化时期的企业开拓精神在郊区发扬光大,一大批富有开拓精神的新型企业家在郊区进行新的开拓,使航天航空、电子、生命科学等领域的高新产业在郊区大量出现。美国郊区的这些新型制造业具有无可匹敌的优势,其产品销往世界各地。

郊区化还使中心城市产业得以重组,有利于城市产业的升级。传统制造业及传统服务业从城市核心地区分散出去,为城市中心区的以知识为基础的服务业让出了空间,使城市中心区的产业得以升

级,城市由传统的制造业中心逐渐转化为智力中心。城市过去生产产品,二战后则转变为培育、管理、分配知识及工业技能,以此带动整个大城市地区知识为基础的制造业发展。

更为重要的是郊区化使城乡地区一体化形成。城市分散不仅推动郊区的城市化,而且还把广大农村地区转变为城市为基础的地区(Metropolitan area based region,缩写为MBR)。这种新型的地区与过去的农村地区在经济结构上已经具有明显的不同,它具有很强的城市“质”。在这种情况下,城乡社会经济趋同。在美国东西沿海发达的地区,由于巨大的农村地区转变为城市为基础的地区,城乡之间界线已经模糊不清,城乡之间差距已微不足道,整个社会趋于共同富裕。郊区化推动美国城市化纵深发展,极大地促进经济与社会的发展。

但美国郊区化在推动郊区及非城市地区广阔的空间发展的同时,的确也带来一些负面影响。在二战后美国等一些发达国家的郊区化进程中,出现一些新问题,诸如富裕人口、制造业和服务业从城市中心地区迁出,导致城市经济空洞化,城市税基缩小及设施放弃、土地资源大量浪费,工作与住宅错配及能源浪费等问题,并加重城市中心的衰退与衰败。80年代之后,针对郊区化中出现的一系列问题,新都市理论(New Urbanism)出现,这一理论试图将就业与居住结合起来,使城市与郊区建设中具有生态性、经济性和高品质性。这一理论在美国的一些郊区发展中进行了尝试。

面对城市中心的衰败不振,二战后美国政府曾进行过大规模的城市更新,试图重振城市。20世纪六七十年代,美国城市经历了大规模的城市更新,但城市更新成本极其高昂。市政当局购置大片大片的旧建筑群加以拆除,然后在原地上修建高层建筑物。政府进行大规模的城市更新,目的在于遏制城市衰败,重塑城市辉煌形象,吸

引富裕人口和企业重新返回城市,即所谓“再城市化”。

但城市更新经济与社会代价是极其高昂的。城市更新花去了数以千亿美元,弄得城市财政债台高筑。不少城市花去了数十亿乃至上百亿美元进行更新,地方财政不堪重负,纽约等大城市甚至还出现了城市财政危机。城市更新对城市乃至整个美国的经济产生十分不利的影响。在与市场脱节的条件下,对衰退与衰败地区大规模的扶持,会使经济资源错配,效益低下。市场力量可能在很大程度上抵消政府资源配置的影响,并造成巨大的资源浪费。80年代之后,城市富裕人口更大规模地向郊区迁移,而城市中心区的衰退仍继续下去,许多城市的衰败甚至呈加速之势。不仅如此,城市衰退从东向西蔓延,进入90年代之后,阳光地带的城市也加入了衰退的行列。

大规模的城市更新还造成众多的社会负面影响。城市更新破坏了社区固有的社会支持网络,破坏了早已形成的社会关系,使人们在社区和邻里观念上的“根”消失,最终导致人们失去了对精神的寄托。此外,城市更新还造成原有居民福利水平的降低,影响到其所获得的城市资源。实际上,这是对低收入者的“剥夺”,剥夺其居住与工作机会。在城市美化方面,城市更新也是不可取的。城市更新使大量的古老的建筑物、甚至殖民地时代的建筑物消失。在城市更新地区代之以结构呆板、毫无地方特色的高层建筑物及千篇一律的城市方格布局,旅游资源遭到很大的破坏。政府用非市场力量大规模逆向干预城市化的发展,实际上是得不偿失的。

二战后,欧盟及其他欧洲发达国家城市化走势尽管与美国的大体相似,但仍有很大的差异。欧洲发达国家同样经历了城市分散与郊区化,也出现了大城市中心区人口减少和经济衰退等现象,但远没有美国那样严重。欧洲发达国家普遍对城市分散及郊区化进行了一定的限制,制定了一系列重要的公共政策保持城市中心的繁荣,并使

土地、能源资源得以节约。但并不是说欧洲发达国家的城市化模式较之美国更为合理,两种模式各有其利弊。

欧洲发达国家在一定程度上限制城市空间的扩散,其中一些公共政策与市场力量严重背离,从而影响到这些国家的城市经济活力,于企业在世界范围内竞争十分不利,这是欧洲国家二战后长期经济相对呆滞的重要原因之一。进入 21 世纪之后,欧洲发达国家经济更是步履艰难。

后发展的国家应根据自己的实际情况对欧美城市化模式及其公共政策加以借鉴,使之更符合本国与本地区的社会经济发展。因此,创造一个充满活力的经济环境是各国发展的核心。

在今日中国城市化走向与演变中,对发达国家城市化模式尤其是二战后的郊区化的研究,有着极其重要的理论与现实意义。中国城市化面临转型,需要稳妥推进,引入发达国家城市化理论和汲取其经验教训显得异常重要。中国农村人口仍占整个人口的 65% 以上,农村剩余劳动力达数亿之巨。仅靠农村地区消化这一庞大的劳动力,是极其困难的,过去的发展已经证明了这一点,而且这也很不公正。城市化则是消化这一庞大的农村剩余劳动力的必经之路。然而中国国情异常复杂,我们所处的时代及国情导致其城市化的推进极其艰难,在推进过程中必然会出现了诸多意想不到的问题。因此,中国城市化需要借鉴前人成功的经验,尽可能减少城市化进程中所出现的社会经济代价。

当代发达国家城市化进程中政府一系列公共政策及企业家的策略,很值得借鉴,也需要认真比较研究。诸如城市分散、郊区蔓延、“跳蛙式”的发展、“边缘城市”、城市地区多中心化、郊区之外的城市性质的多中心地带、完全城市化的县(full urbanized county),城市为基础的地区等等的出现与发展,已经引起了各国学者的广泛注意。

在今日中国城市化发展中,这些新的发展具有很重要的意义,有必要对其认真研究和借鉴。

本课题的研究就是针对上述问题而展开的,希望能给我国的城市化理论与政策提供一定的参考价值。

目 录

前言	(1)
第一章 导言	(1)
第一节 理论概述	(1)
第二节 研究主题	(12)
第三节 分析方法与本文结构	(19)
第二章 发达国家城市化演变与模式	(29)
第一节 城市化的趋势与比较	(30)
一、城市化的必然性	(30)
二、发达国家城市化类型与影响	(47)
三、发展中国家城市化类型及问题	(50)
第二节 城市化聚集阶段	(56)
一、城市聚集	(56)
二、城镇与城市的兴起	(58)
三、大都市的出现与都市时代的到来	(60)
第三节 城市化分散与郊区化阶段	(62)
一、城市由聚集转向分散	(62)
二、城市生态学理论	(65)

三、城市规模结构体系演变与弗雷德曼的空间 组织结构	(70)
第三章 聚集经济效益与城市化初期阶段	(75)
第一节 聚集经济效益与选址	(75)
一、聚集经济效益	(75)
二、聚集经济效益与企业选址	(79)
三、聚集经济效益与居民选址	(83)
第二节 近代交通、技术革命与聚集经济的产生	(86)
一、铁路交通与城市聚集利益	(86)
二、市内交通与聚集空间的拓展	(90)
三、新技术与企业向城市的聚集	(92)
第三节 聚集经济与城市化	(97)
一、企业与居民的聚集趋势	(97)
二、芝加哥的崛起	(99)
三、城市国家的实现	(102)
第四章 城市问题及其经济分析	(106)
第一节 城市聚集与城市问题	(107)
一、城市人口过密	(107)
二、城市污染	(111)
三、交通拥挤	(113)
四、城市犯罪	(115)
第二节 城市问题的经济分析	(120)
一、企业的外在成本	(120)

二、居民聚集的外在成本	(124)
三、犯罪成本与投资及居住环境	(127)
第三节 聚集不经济与企业及居民的再选址	(131)
一、制造业选址决策的变化	(131)
二、城市居民居住决策的变化	(135)
三、传统服务业的再选址	(137)
第五章 城市政府组织形式与公共政策导向	(142)
第一节 美国市政管理组织的演变	(142)
一、早期的城市政府	(142)
二、工业化时期的城市政府组织	(145)
三、现代美国城市政府组织的形成	(152)
第二节 城市政府公共政策的制定	(157)
一、前工业化时期的城市公共政策	(157)
二、工业化时期公共政策及问题	(162)
三、新政与现代美国城市公共政策的转变	(164)
第三节 各类政府组织与公共政策的导向	(167)
一、城市自治权与郊区政治“碎片”	(167)
二、城市政府模式与公共政策比较	(171)
三、联邦政府与州政府的作用	(176)
第六章 政府公共政策与郊区化的沿革	(181)
第一节 铁路时代的公共政策与铁路郊区	(181)
一、铁路时代的公共政策	(181)
二、铁路时代的城市化主要趋势	(187)