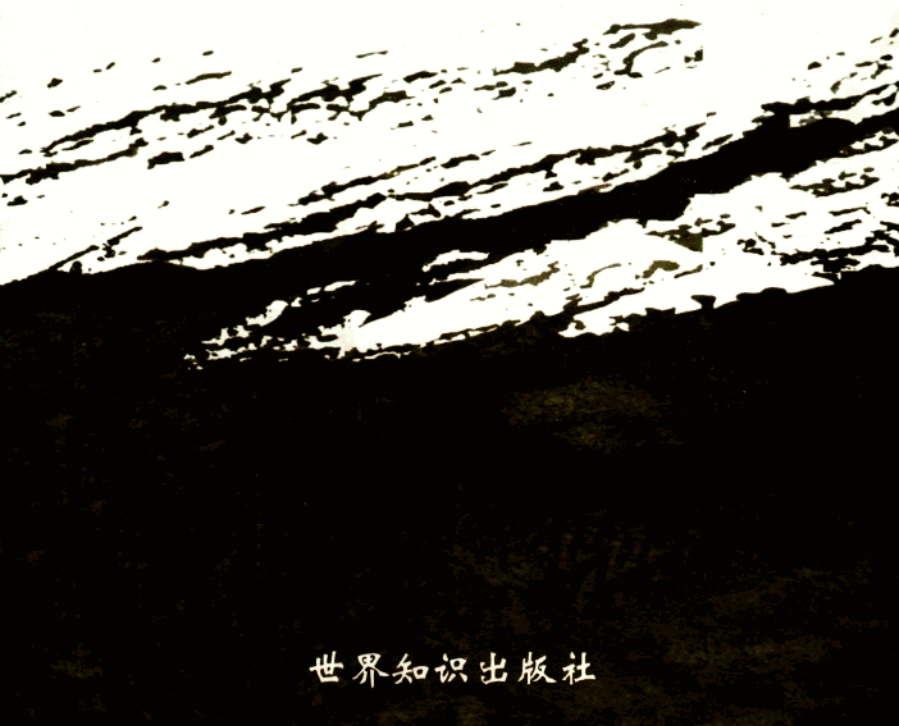


从观念到行动

——外国城市可持续发展研究

● 陈光庭 主编



世界知识出版社

前 言

21 世纪是城市发展的世纪，城市化已成为世界各国共同的发展趋势。1900 年世界城市人口仅占世界总人口的 5.1%，1990 年这个比例已增长到 45%，到 2000 年世界上已有一半的人口居住在城市。据预测，到 2025 年，城市人口的比例将上升到人口总数的三分之二。20 世纪的最后十年，中国的城市化进程明显加快，2000 年城市化率已达到 36.09%，预计到 2010 年将达到 45%，2030 年达到 55%。城市化作为人类历史进步的产物，成为各国繁荣发展的标志。如何促进城市的健康发展，提高城市的生活质量，改善生态环境，保持城市发展的活力，实现城市的可持续发展，这些已成为世界各国共同追求的目标和城市社会各阶层所关心的重要课题。基于此种背景，北京市社会科学院把城市研究，包括国外城市发展研究作为重大研究课题，并拟将研究成果编成《外国城市专题研究系列丛书》出版。呈现在读者面前的《从观念到行动——外国城市可持续发展研究》一书就是专题研究系列丛书的第一本。

世界在前进，中国在发展。加入 WTO 后，中国将更加坚定地从容地走向世界。知己知彼，百战不殆。为了使我们能在全球竞争中稳操胜券，就必须不断地深化对国外，尤其是作为政治、经济和文化中心的外国城市的分析研究，不断为各层次决策者、实际工作者、科学研究人员乃至广大人民群众提供具有科学性、实用性和前瞻性的科研成果。作为城市科学研究人员，我们将沿着

这个方向不懈地努力和探索。

《从观念到行动——外国城市可持续发展研究》正是本着上述宗旨所进行的尝试。本书主要介绍和分析世界部分国家的城市可持续发展观念的产生、发展以及具体行动，着重阐述了实现可持续发展过程中城市面临的诸多问题。

可持续发展的核心是在时空发展中处理好“人与自然”和“人与人”这两种关系。“可持续发展”这一术语正式产生以前，在人类的生产实践和学术研究中，其哲理酝酿已久。中国古代的城镇、村落、园林甚至民居宅院的规划与建设，所要追求的目标和意境之一即为人与自然的协调关系。百年前，西方已出现了“环境保护”、“生态学”以及“田园城市”等主张和学科。但是，这种理念还没有与城市发展完全融合，还没有认识到人类城市建设和自然环境的关系，更没有认识到城市建设对自然环境的破坏以致对人类造成的危害。直到1980年自然保护国际联盟首次提出“可持续发展”概念时，当时讨论的内容只局限于环境保护，也只是把可持续发展的理念局限于人与自然的关系到上。进入20世纪90年代后，一些国家在编制可持续发展战略目标时，把环境、经济和社会生活相关的内容列入其中，并开始认识到城市可持续发展的重要性。1997年，我国向联合国环境与发展事务特别联大提交的《中华人民共和国可持续发展国家报告》指出：中国政府把城市环境综合整治和居住区建设列为可持续发展的重点领域之一。此后，《中国2010年远景目标纲要》中又提出“努力寻求一条人口、经济、社会、环境和资源相互协调的、既能满足当代人的需要而又不对满足后代人需要的能力构成危害的可持续发展的道路”。我个人认为，自从把城市作为可持续发展对象以来，可持续发展已由以环境保护为主进入到以环境、社会和经济协调发展为核心的新阶段。这一转变也是与21世纪城市发展的总趋势相吻合的。

本书是集体编写的。由陈光庭拟定全书的框架、写作提纲并

负责全书总纂。全书共由八章组成。各章写作的具体分工是：第一章、第四章，陈光庭；第二章、第三章，肖亦卓；第五章，邱莉莉；第六章，张暄；第七章，赵文春；第八章，李东哲。

本项课题研究及本书出版得到了有关领导和学者的支持和指导。北京市社会科学院副院长马仲良研究员作为“外国城市发展研究”课题的总负责人对课题研究的全过程以及本书的出版给予了全面细致的指导。北京市社会科学院城市问题研究所所长黄序、外国问题研究所所长白志刚给予了具体的支持与指导。

值此本书付梓之际，对给予指导和支持的同仁们，以及在编写过程中参考过的资料文献的作者们表示诚挚的谢意！

对外国城市进行研究是一项艰难的工作。由于经济原因，进行实地考察的可能性很小，我们多从对文献资料的研究分析入手。因而局限性、片面性乃至谬误之处在所难免。对此仁不吝赐教。

陈光庭

2001年5月于北京

目 录

第一章 外国城市可持续发展总论	1
第一节 城市可持续发展的观念	1
第二节 城市可持续发展的行动	6
第三节 城市可持续发展指标体系评介	26
第二章 外国城市可持续发展内涵	41
第一节 可持续发展的内涵及发展	41
第二节 城市可持续发展的内涵	51
第三章 国外地方 21 世纪议程	64
第一节 芬兰的地方 21 世纪议程	65
第二节 瑞典的地方 21 世纪议程	72
第三节 挪威的地方 21 世纪议程	79
第四节 荷兰的地方 21 世纪议程	83
第四章 法国的城市可持续发展	88
第一节 法国可持续发展的城市政策	88
第二节 法国环境与可持续发展的行政管理机构	95
第三节 法国可持续发展的战略目标	105
第四节 巴黎大区的城市可持续发展战略	115

第五章 俄罗斯的城市可持续发展	123
第一节 俄罗斯的生态环境和可持续发展	123
第二节 城市规划贯彻可持续发展原则	143
第三节 住房制度改革体现可持续发展思想	148
第四节 莫斯科的交通与可持续发展	156
第六章 日本的城市可持续发展	165
第一节 可持续发展在日本	165
第二节 日本的公害与环保对策	170
第三节 日本城市的环保政策	185
第四节 东京的环保对策	194
第七章 美国的城市可持续发展	203
第一节 美国城市化进程	203
第二节 美国的可持续发展战略	211
第八章 走向可持续发展时代的汉城	224
第一节 汉城的发展历史与现状	224
第二节 汉城可持续发展的战略构想	228

第一章

外国城市可持续发展总论

语言词汇是有时代性的，在 20 世纪最后十年中，最有时代性的专业词汇之一应该算是“可持续发展”一词了。在世界上使用人数最多的汉语、英语和法语三种语言中，这个词被纳入使用频率最高的专业词汇之列。各国的政府、非政府组织及大众媒体发表了大量研究可持续发展理论与行动的论述。然而，对可持续发展，尤其是城市可持续发展之内涵和外延的理解，仍然是仁者见仁，智者见智。为此，我们试图对国外可持续发展，特别是城市可持续发展的理论与行动进行较为系统的描述、分析与评论，以期为我国城市可持续发展事业提供可供参考借鉴的经验、信息和资料。

第一节 城市可持续发展的观念

可持续发展的战略思想起源于人们对环境与发展问题的反思。第二次世界大战以后，世界各国强烈要求发展经济，出现了以凯恩斯经济学派为代表的“有了经济就有了一切”的发展思潮，主张人类社会的发展可以把环境质量放在经济增长之后，只能在富裕后才有可能考虑环境问题。这种经济增长决定论促成了五六十年代世界经济的高速发展，同时也造成了对人类生存环境的破坏。

面对经济增长导致环境破坏问题的严酷现实，60年代后期出现了以罗马俱乐部为代表的“零增长”学派。他们发表了以《增长极限》为题的研究报告，认为在今后的一百年内将达到地球增长的极限，在2100年以前，地球将面临悲惨结局。他们主张在世界范围内或在一些国家范围内有目的地停止物质资料 and 人口的增长，回到“零增长”的道路上去。这种理论同样是把环境与发展对立起来，把大自然从单纯的索取对象变为简单的保护对象，结果是让富国保持他们的既得利益，穷国则永远处于贫穷状态而得不到发展。因此，这种观点在实践中既没有被发达国家所接受，也遭到发展中国家的抵制。^①

此后，在西方国家又出现了试图走出由“零增长”观点造成的困境的两种思潮，一种是生态观，主张保护环境和尽可能节约使用自然资源；另一种是发展观，它反对纯经济“增长”的概念，主张“发展”的内涵更宽泛，把社会、文化和由传统经济计算无法统计的数据以及中间消耗都包括进来。这种观点适应南方国家脱贫以及地区发展的要求。

西方一些学者认为正是这两种思想观念的结合形成了可持续发展观念。它人类的发展指出了一条与环境保护相结合的道路，为环境保护与人类社会的协调发展提供了一种创新的思想模式。应该说《增长极限》的作者们对这一创新的思想模式也有贡献，他们在二十年后又发表了《超越极限》一书，提出了建立“可持续发展社会”的观点。

可持续发展是复杂的巨系统，是有层次性的。处于系统最高层次的是全球可持续发展，解决全球性的问题，如海平面上升、臭氧层破坏、温室效应、南北差距等。处于次级子系统层次的是国家区域可持续发展，它的行动纲领是国家21世纪议程。第三

^① 参见吴家正、尤建新主编《可持续发展导论》，第2页，同济大学出版社1997年版。

级子系统是地区可持续发展，此处的“地区”可界定为大区、省或城市，地方 21 世纪议程则是其行动纲领。

城市，作为一个地区可持续发展子系统的特殊要素，既是区域、跨区和全球性问题的联结点，又是可持续发展政策实施的有效起点和中心环节。

首先，城市是人类主要的聚集地和社会、经济与文化活动中心。目前，地球上有一半以上的人口生活在城市，到 2050 年这个数字将达到 75%。

其次，城市对农村具有日益增强的控制力和调整作用。城市是区域的社会、经济和文化中心，它对作为其腹地的周围农村便具有辐射作用，带动农村地区经济与社会的发展。城市和乡村紧密相联、城市带动和控制乡村、乡村补充和支撑城市，这种城乡一体化的区域整合作用在 21 世纪将继续增强和扩大。

第三，城市是全球环境问题最严重的区域。如城市热岛效应严重。据有关资料，美国城市同周边农村地区相比，年均气温要高 0.7°C ，太阳辐射减少 20%，风速降低 10%~30%。城市噪声污染严重。在欧洲，因噪声造成的经济损失占欧盟国家 GDP 的 0.2%~2%。大气污染严重。在俄罗斯 230 多个大城市中，居住人口占全俄人口总数 42%，其空气污染超标 10 倍的城市占 80 个。据报道，生活在墨西哥城的人，所受的空气污染相当于每人每天吸两包烟，在那里，70% 的婴儿血中含铅量超标。

第四，大城市是社会问题最严重的地区。无论是在发展中国家的大城市，还是在发达国家的大城市，贫富差别、犯罪问题、失业问题、社会排斥、种族歧视、社会不平等以及住房紧张、交通拥挤等城市病都相当严重，在一些特大的发展中的城市中这些问题更有日趋严重的趋势。

因此，城市是全球可持续发展面临严重挑战的区域。自 20 世纪 90 年代以来，联合国和各国政府开始认识到城市可持续发展的重要性并予以特殊的关注。1992 年 6 月，联合国环境与发

展大会在巴西里约热内卢召开，来自发达国家和发展中国家的 183 个代表团和联合国及其所属机构的 70 个国际组织的代表出席了会议，并通过了《里约环境与发展宣言》、《21 世纪议程》等多个重要文件。1993 年，美国的一家研究机构发表了西雅图城市可持续发展报告。1994 年，联合国可持续发展委员会在英国举行了第一次重要国际会议——1994·环球论谈，其主题就是城市与可持续发展。1996 年，在伊斯坦布尔举行了第二次世界人类住区会议（人居—II），大会通过了联合国《人类住区议程》，把以城市为对象的《地方 21 世纪议程》作为实施可持续发展人类住区议程的关键行动。1997 年，亚太经合组织（APEC）通过了《可持续发展城市行动计划》，计划到 21 世纪初要使亚太国家实行地方 21 世纪议程的城市数目增加一倍。1997 年，我国向联合国环境与发展事务特别联大会议提交了《中华人民共和国可持续发展国家报告》，指出中国政府把城市环境综合整治和居住区建设列为可持续发展的重点领域之一。

然而，由于语言及理解问题的社会文化角度不同，世界上对城市可持续发展概念的理解是千差万别的。一些法国学者从法语语言学角度出发甚至对已被广泛使用的“可持续城市”（ville durable）的含义提出异义，他们认为这个词汇含义不清，有把在城市范围内以可持续发展为目标的行动纲领内容引向偏差的危险。因为，可持续发展所强调的不应该是城市本身的可持续性，而是发展的可持续性，要解决的是城市如何为可持续发展做贡献的问题，而不是保证城市建筑遗产的延续和保护旧街区及“古老石头”的问题。因此，法国人主张使用“城市和可持续发展”一语（ville et développement durable）。在英语中广泛使用的 sustainable cities（可持续城市）一词也有类似的弊端。

到目前为止，国外文献发表的可持续发展定义多达百种以上，对城市可持续发展概念的描述也有十多种。其中比较有代表性的有：霍顿（G. Houghton）和亨特（C. Hunter）的多维综合概

念。其将“可持续城市”描述为“城市的市民及其经济活动不断致力于改善周边和区域的自然、人工、文化环境，并始终追求全球可持续发展的目标。”

尼基坎普（P. Nijkamp）和欧普斯括尔（H. Opschoor）是从福利水平来给城市可持续发展下定义的。他们认为城市可持续发展是：“确保当地人达到或维持一个可接受的、不下降的福利水平而不危害周边地区人们的机会。”

意大利经济学家卡麦格尼（Roberto Camagni）、卡培罗（Roberta Capello）和尼基坎普（Peter Nijkamp）在他们的文章中，从静态和动态两个方面下定义，前者是“自然、经济、文化三个环境中的一个对其他两个的净交叉外部效果的最大化，”后者是“三个环境平衡地协同演进”。

罗斯兰德（Roseland）认为可持续发展的城市首先应调整经济及社会要求，以减少对环境的压力，包括抑制环境的扩张、减少土地浪费、节约能源、减少资源消耗、减少机动车辆出行、减少空气污染、以及改善社区的可居住性、促进社会公平等。

总之，城市可持续发展，应以其经济的可持续性发展、社会的可持续发展、环境的可持续发展为基础，实现经济增长、社会公平、更高的生活质量、更好的环境之间的协调和平衡。^①

城市可持续发展的概念有狭义和广义之分。狭义是指以公平性、持续性与和谐性为原则，以环境的整体性、区域性、资源性和价值性为出发点，保护城市环境，使之适应于城市可持续发展。广义的是指采取环境、经济、人口政策手段，可持续利用资源条件，提高环境承载能力，保证环境内部结构的可持续性，进行环境综合整治规划，进一步改善环境质量，既要取得环境综合效益，又要实现城市环境与人口、经济的协调发展，以满足城市

① 参见张秉忱著《关于城市健康发展的几点思考》，载于《城市发展研究》1999年第4期。

发展对环境资源的需求，最终实现城市整体的可持续发展。^①

第二节 城市可持续发展的行动

世界环境与发展大会之后，许多国家纷纷制定出适合本国情况的可持续发展战略，许多地区和城市也制定了切实可行的行动计划，或称之为“地方 21 世纪议程”。这些发展战略行动计划各有特点，各有侧重面，对我国不无启迪。

一、美国可持续发展的国家及地方行动

美国为贯彻里约环发大会精神，于 1993 年 7 月成立了可持续发展总统理事会，负责执行联合国环发大会“21 世纪议程”，制定国家可持续发展战略及行动计划。理事会下设八个工作组：原则、目标和定义组，公共联系、对话和教育组，可持续社区组，国内能源组，生态效率组，自然资源管理和保护组，示范项目选择标准制定组，总统奖励计划组。

美国的国家可持续发展战略和行动计划，由原则、目标和定义组提出，由总统理事会通过，再向国家提出建议。它提出的可持续发展简要定义是：满足现在的需求而不损害下一代满足他们自己需求的能力。它认为：经济增长与环境保护，从长远观点上看并不矛盾；应寻找一些南北双方都同时接受的政策，这些政策可使发达国家继续增长，也使发展中国家发展经济，而不造成生物多样性的明显破坏及人类赖以生存的大气、海洋、淡水、森林等系统的永久性破坏。

原则、目标和定义组的行动计划还有：制定可持续发展标准，以评价国家可持续发展示范项目的成果。

^① 联合国“第二次世界人类住区会议”大会副秘书长乔治·威廉语。

1. 公共联系与对话战略

为了促进可持续发展的观念与原则贯彻到社会的各个方面，提高社会机构和个人对可持续发展的认识和参与性，美国实行公共联系与对话战略，具体的行动包括：

(1) 组织全国的“城镇会议”，讨论如何将地方利益相关的问题列入到国家可持续发展战略中来。

(2) 组织州政府、地方政府或一些基层机构的代表加入可持续发展总体理事会的下属分会或小组。

(3) 制定一项在全国宣传可持续发展的活动计划，通过新闻媒体传播和宣传可持续发展的信息和重要性。

(4) 设置可持续发展总统奖，表彰在可持续发展方面做出卓越贡献的个人和组织。

(5) 建立全国“可持续发展公共关系网”，设立信息反馈系统。

(6) 设立分会，制定与科学界保持密切联系的可行方案。

2. 社区的可持续发展

在探索和研究社区的可持续发展方面的具体行动是：

(1) 在实施可持续发展战略中创造就业机会，促进经济发展。如清除有害废弃物、更新基础设施、建造节能设施、开发环境技术和设备、开办物资再生利用工业等。

(2) 为可持续发展的建筑业、农业、制造业和商业等方面的贷款和抵押等创造方便条件。

(3) 制定适合社区生活和工作方式的区域可持续发展计划，使土地利用和人口发展更适合可持续发展要求。

(4) 促进地方交通向多种模式发展。

(5) 重建和修复饮用水和污水处理系统。

(6) 在建筑方面推行节能方针，鼓励使用再生材料，尽量少用有害的、高耗能建材。

3. 能源和生态

在能源和生态方面的具体行动是：

(1) 在工业界开展自愿减少能源消耗活动；对节能做出特殊贡献者给予总统奖。

(2) 推广节能和使用替代能源技术，实行联邦—州—地方政府一揽子援助计划。

(3) 联邦、州、地方政府部门、社区组织以及工业界共同建设生态工业园区。

4. 环保行政干预

美国的环保行政干预措施有：

(1) 克林顿总统发布命令，实行污染源头控制。到 1999 年，联邦所有机构将实现共同的目标，把有毒污染物质的排放量降低 50%。这次命令有助于减少环境污染所造成的损失和治理费用，促进清洁生产技术的推广。

(2) 要求政府部门尽早停用消耗臭氧层的化学物质。要求环保局在 1993 年 10 月底前提出限制使用消耗臭氧层化学物质的指标，由联邦政府于 1994 年立法执行。

(3) 总统签发命令，加速开发使用以替代品为燃料的车辆。

(4) 政府部门增加可循环和可再生商品的使用量。由此促进这类产品的生产和使用，创造就业机会和减少废物。

(5) 要求联邦政府部门购置并使用节能计算机。这项命令将使美国每年节省 4 亿美元的开支并减少空气污染。

5. 税收调节

用调节税收促进环境保护是美国实行经济刺激的一个重要手段：

(1) 征收碳税。它是基于化石燃料中碳含量和燃烧后释放的二氧化碳量而确定的税额。每吨碳收税 6 至 30 美元，从而鼓励使用最经济的含碳能源。据称，这项税每年可收入 35 亿美元。

(2) 城市交通税。城市交通堵塞造成巨大的经济损失和环境损失。美国征收的交通税是每一个行程收税 1 至 4 美元。这一税

率反映的是由于拥挤造成的耽搁、事故及空气污染的费用。实行这项税制，据称可减少 25% 的交通障碍，国家收税达 175 亿美元，净经济收入超过 25 亿美元。

(3) 征收固体废物处理税。它使生活垃圾产量减少，居民区废物处理费用减少。

美国的可持续发展战略及行动计划的特点是层次高，由总统领导，组织有力，涉及面广，包括工业、农业、城建、环保、土地、资源、能源以及社会发展的各个方面。同时有不少新的思路，如制定可持续发展标准，设立“总统可持续发展奖”，建立“可持续发展社”、“生态工业园区”等。^①

美国可持续发展委员会的委员们对可持续发展的理解是：我们必须同时追求经济繁荣、环境保护和社会平等三者的协调发展；对于保证我们的后代子孙能够拥有至少像我们现在这样有生存与繁荣的机会，仅仅单独地获得某一领域的成功是远远不够的。

基于这种认识，美国可持续发展委员会提出了可持续发展十大目标，即健康与环境、经济繁荣、平等、保护自然、广为接受的管理道德规范、可持续发展的社区、公民参与、人口发展方向、国际义务和教育等，并提出了一套进展情况评估指标体系。应该说，这十大指标虽然不代表官方的意思，但也基本上表明了美国可持续发展的发展方向。^②

然而，美国官方的行动时常与他们的政策承诺相左。2001 年 3 月，美国政府宣布退出于 1998 年 11 月签署的关于削减温室气体排放量的《京都议定书》就是一个例证。

^① 参见海热提·涂尔逊、杨志峰著《试论城市环境与可持续发展》一文，载于《环境科学进展》1998 年第 12 期。

^② 参见《全球可持续发展方向转变》一文，载于《第四次全国环境保护会议文集》，国家环境保护局环境信息研究所编，中国环境科学出版社 1996 年 12 月版。

二、法国可持续发展的国家与地方行动

世界环发大会后，法国成立了法兰西可持续发展委员会和 21 世纪委员会等全国性组织，以便贯彻可持续发展战略的精神。法国环境部于 1996 年 12 月 16 日至 17 日召开了法国大区可持续发展研讨会，讨论了法国大区可持续发展战略问题。法国可持续发展委员会向大会提交了 8 个方面 35 条的法国可持续发展战略方针，供会议讨论。

1. 在政府职能方面

(1) 进行税制改革。增设能源税代替就业税。能源税反映能源和燃料对气候和公众健康的影响，对再生能源的生产技术与产品降低增值税税率。增设交通税防止大气污染和城市交通堵塞。

(2) 改革政府和警察局的职能，建立大区级和省级环境警察署，在大区警察局和国家环境部的领导下执行可持续发展方面的任务。

每个部级机构都应把支持可持续发展工作视为己任。政府官员应防止公众投资项目与可持续发展政策相抵触。在此方面成绩突出者将予以奖励。

(3) 在所有公共事业项目中实行可持续发展会计制度。

(4) 法国政府积极参加可持续发展方面的国际活动和国际合作项目。

2. 改善公共决策方面

(1) 制定“地方 21 世纪议程”。法国于 1997 年开始执行 21 世纪议程，动员全体决策者和官员参加这个行动计划。

(2) 鼓励公众参与大型设施建设的决策。首先把基础设施建设规划在通过之前交付公众讨论，以了解公众的不同意见。为公众参与提供经费保证，成立基金会。

(3) 国家部级战略与发展远景研究部门、公共机构、私人组织以及企业应经常定期组织全国性讨论会，以利于促进国家与个

人在可持续发展方针指引下的政治和谐。法国可持续发展委员会和计划总局应支持和组织这类交流活动。

(4) 地方部门对重要工程及多学科研究项目给予经济支持。建立一套符合全国可持续发展指标的地方指标体系,以便对优秀的科研和实践成果进行评估。

3. 关于透明度与评估问题

(1) 所有已公布的政策都纳入可持续发展目标之内,并作为评估对象。

(2) 市民和经济、社会实践者应该掌握用来评估公布的政策的信息资料,并把自己的业务活动置于可持续发展方针之下。为了便于了解有关信息,各省的公共机构设有提供信息的便民机构。大区的可持续发展观察站可以组织信息系统,可持续发展文献网可传递信息。

(3) 国家各部在一些专业部门的协助下于1997年制定可持续发展的指标体系和评估体系。

(4) 设立专业化预防报警机构,大众媒体在预防过程中起增加透明度的作用。

4. 城市文明和教育方面

(1) 动员青年参加可持续发展行动。通过“地球的1000个挑战”工程对青年实行公开教育,促进社区各阶层青年合作,提高青年人的社会责任感。在中学教育大纲中增加可持续发展的内容。

(2) 加强对市民的可持续发展的教育与宣传,在教育内容中把与可持续发展相结合的经济、环境和社会方面的权利和义务的教育放在重要的位置上。

(3) 对市民,尤其是青年进行以预防为主的健康政策教育,明确健康、环境和生活方式(饮食习惯、吸烟、喝酒)三者之间的关系。提倡生产和消费负责任食品及经过鉴定符合可持续发展前景要求的“标签产品”。