

城市可持续发展 与城市领导者素质

Chengshi Kechixu Fazhan Yu Chengshi Lingdao zhe Suzhi

宗承言 / 编

城市既是人们较为理想的居住生活中心，又是强大的经济中心。近年来，中国的城市化发展步入了高速成长期，但由于过猛的扩张，一些深层次的矛盾开始显露，一些世界性的“城市病”正在蔓延。如何实现城市的科学发展和可持续发展，已成为人们最为关注和迫切需要解决的问题。中国的城市领导者重任在肩。让我们看看本书23位城市领导者为实现“城市，让生活更美好”信念的所思所谋。



江西人民出版社

城市可持续发展 与城市领导者素质

Chengshi Kechixu Fazhan Yu Chengshi Lingdao zhe Suzhi

宗承言 / 编

江西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市可持续发展与城市领导者素质/宗承言 编.

—南昌:江西人民出版社 2009.9

ISBN 978-7-210-04184-9

I.城… II.宗… III.城市经济—可持续发展—研究

—中国 IV.F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第128178号

城市可持续发展与城市领导者素质

宗承言 编

江西人民出版社 出版发行

南昌市红星印刷有限公司印刷 新华书店经销

2009年9月第1版 2009年9月第1次印刷

开本:787毫米×1092毫米 1/16 印张:21

ISBN 978-7-210-04184-9 定价:38.00元

江西人民出版社 地址:南昌市三经路47号附1号

邮政编码:330006 传真:6898827 电话:6898893(发行部)

网址:www.jxp-ph.com

E-mail:jxp-ph@tom.com web@jxp-ph.com

(赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)



目 录

城市可持续发展与城市领导者素质	史文清	1
“南通现象”的探析与借鉴	龚建华	25
浅论现代城市领导者在城市发展中的职能定位		
——对“南通现象”的一种解读	朱峰	44
对城市可持续发展动力的思考		
——兼论榆林区域中心城市的科学发展	李金柱	54
建设绿色生态城市 打造宜居宜业宜人和谐环境	董念生	67
宜居宜业是城市科学发展的永恒主题	钟志生	79
试论环境保护与可持续发展的关系及工作思考	戴晓明	91
资源枯竭型城市与可持续发展	吴仰东	107
珠三角城市规划对萍乡转型城市可持续发展的现实意义	陈卫民	125
关于转型城市规划建设管理的思考	雒兴明	139
论惠州城市发展中的以人为本理念及其对安康的启示	刘建明	150
学习惠州经验 浅谈建设可持续发展城市的几点思考	胡润泽	162
用城市管治论推进城市规划建设和管理		
——从长、珠三角经验看中心城区可持续发展	周智安	173



目 录

城市发展是篇大文章

——赴深、港、沪等地学习的思考 张勇 188

学习借鉴沿海城市发展经验 稳步推进甘肃城镇化 周应军 205

关于加快小城镇建设的几点思考

——东莞、惠州两地加快城镇化建设的启示 徐文泊 218

强化现代城市建设管理 促进现代城市可持续发展

——学习长株地区城市建设管理的思考 廖长荣 232

让城市规划真正能够指导城市发展

——学习考察香港城市规划的启示 程结林 247

破解瓶颈制约 推动科学发展

——对加速西部城镇化进程有关问题的思考 马俊民 259

现代城市管理的新机制

——深圳市数字化城市管理的经验与启示 张良华 269

借鉴先进经验 彰显华阴特色 全力打造中国西部旅游休闲之都 党德才 277

浅谈水乡城镇的风格 李生发 289

对香港现代城市发展策略的思考 古小平 303

附录 第二期现代城市领导者专题研究班总结报告 315

后记 328

城市可持续发展与城市领导者素质

史文清

一、可持续发展是科学发展观的基本要求

可持续发展,是 20 世纪 80 年代提出,在世界范围内迅速取得共识的一个全新的现代发展理念。可持续发展理念的提出,是由于世界范围工业化全面推进的同时,削弱、损害了经济社会持续发展乃至人类生存的基础条件而引发了一系列“现代化困惑”,这些困惑主要包括经济发展的目的性迷失、有效性降低,社会利益结构失衡,文化价值规范缺失,自然资源过度“透支”而趋于枯竭,生态环境因无节制排放而日益恶化以及人口问题、粮食问题、能源问题、全球气候变化问题、生态安全问题、公共卫生问题、贫困问题,等等。可持续发展理念不仅仅针对危及经济社会发展基础的某个领域的问题,而是从发展伦理的高度提出了一个根本性的核心命题:当代人的发展不应损害下一代人的

发展能力。有人用中国语境形象地诠释,就是我们不能只顾当前利益的最大化而贻害后世,要为子孙后代留下可耕之田、可兴之业,留下一片绿水青山。

党的十一届三中全会,确立了以经济建设为中心的指导思想,拉开了改革开放的大幕,开启了中国经济社会向现代化目标迈进和发展转型的新的历史阶段。改革开放的不断扩展和深化,持续激发出中国经济社会发展的巨大潜力、活力和创造力,全面推进了以现代化及工业化、城市化、信息化、市场化和国际化为基本取向的快速发展和深度转型进程。改革开放 30 年,崛起的中国在人类发展的史册上浓墨重彩地书写了一段崭新篇章,在体制改革、经济发展、社会进步、民生改善、科技创新、文化复兴等各个方面,成就了一系列举世瞩目的“中国奇迹”。但是,恰如古今中外历史所反复证明:一个新时代的催生和到来,必然要经历一段躁动和阵痛的过程;一个大的经济社会转型的启动和完成,难以避免发生一系列或大或小的曲折、偏差和失误。我们在改革开放和发展转型过程中,一方面不断探索新路径,开拓新境界,取得新成就;另一方面,也不断遇到新的问题、危机和挑战。这种“成长的烦恼”和“变革的痛苦”,在经济方面表现得尤为突出。

中国的改革开放和现代化转型,是在人口众多、人均资源拥有量低、经济严重落后的基本国情下,在世界新技术革命突飞猛进,产业结构调整升级和经济全球化步伐加快,南北贫富两极分化日益严重,发达国家与发展中国家之间的经济、技术等发展鸿沟不断扩大的国际条件下艰难起步的。改革开放成功推动国民经济持续 30 年快速发展,造就了世界经济史上前所未有的发展奇迹。同时,取得成就所付出的代

价同样是巨大的。其中,最大的代价就是以“高投入、高消耗、高污染、低效益”的粗放发展方式来实现经济发展,导致速度与质量、结构、效益不协调统一,对全社会可持续发展基础和能力造成损害。改革开放所采取的渐进方式,是符合中国国情的成功经验。问题在于,改革开放的初期效应,主要是解决激活经济、促进发展的问题,而在相当程度上忽视了优化经济、实现可持续发展。从改革看,我们是以“搞活经济”为初始目标,从“摸着石头过河”起步,按照由点到面、先易后难,先体制外后体制内、先放活后规范、先实践探索后制度设计的历史逻辑一步一步走过来的。率先放活的农村经济和个体私营经济等非公有制经济,或是处于产业低端,或是从资金、技术“低门槛”领域起步。新经济成分的兴起,推动了经济市场化和中期工业化,但并没有改变计划经济时期形成的粗放增长方式。从开放看,在与发达国家存在巨大的经济、技术落差的情况下,我们初期的对外开放和进入国际经济体系,只能主要采取跟进发展的方式和路径,大量引进国外二流技术和设备,利用劳动力、土地等要素资源廉价的比较优势,以“人无我有”、“人退我进”、“人弃我取”、“人转我接”等方式,逐步进入、占据了国际产业体系和价值链的中、低端领域。与此同时,在我国优惠政策特别是各地相互攀比、恶性竞争的“优惠政策”吸引下,境外资本基于市场取向、资源取向、比较成本取向乃至环境约束取向、投机运作取向的经营战略考虑大规模进入我国。全方位开放国策的最大成功,在于推动中国快速跟上了当代世界发展潮流,在短短 30 年经济总量跃居世界第三位,成为“世界工厂”。但是,我们为此付出了资源和生态环境遭受损害的巨大代价。

总之,改革开放 30 年,中国经济的发展转型取得了巨大的成就和进展,但是经济增长粗放、自主创新不足、投资(包括人力资本开发利用)效率低下、资源消耗过度、生态环境恶化、国民财富劳动分配率走低等影响可持续发展能力的重大问题没有得到根本性解决,有的还在进一步恶化、加剧。

加速向现代化迈进的开放的中国,注意吸收和利用一切人类文明的先进成果。在可持续发展理念初步形成国际共识之际,我国就较早地接受了这一先进的发展理念,积极参与了一系列关于可持续发展,尤其是全球气候、环境保护等方面的首脑会议、国际公约和国际合作项目,并于 1994 年率先制定完成了旨在统筹加强可持续发展能力建设的纲领性文件《中国二十一世纪议程——中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书》。20 世纪 90 年代中期,中央就把可持续发展战略确定为与科教兴国战略并列的两大国家战略。1995 年 9 月,江泽民同志在《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》中指出:“在现代化建设中,必须把实现可持续发展作为一个重大战略。”

科学发展观,是以胡锦涛同志为总书记的党中央确定的发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重要战略思想。在科学发展观的科学体系中,可持续发展是一个重要的有机组成部分。胡锦涛同志在十七大报告中指出:“科学发展观,第一要义是发展,核心是以人为本,基本要求是全面协调可持续,根本方法是统筹兼顾。”在科学发展观的基本要求中,全面发展、协调发展、可持续发展,三者既有机一体,又各有侧重。全面,是发展的大局;协调,是发展的理想状态;可持续,则是发展的长远目标。显然,可持续发展更具根本性,是科学发展观最核心的内

在要求。

二、可持续发展是当代中国城市发展面临的重大课题

可持续发展,是一个关系人类社会安全生存、健康成长、永续发展的全局性、全球性问题。可持续发展能力建设需要世界各国合作,社会各界协同,全民全社会参与。在现代社会中占据中心和主导地位的城市,既是各类可持续发展问题高发、矛盾交织的难点和焦点,又是全社会可持续发展能力建设的行动重点和战略支点。当前,我国正处于工业化、城市化、信息化、市场化和经济社会现代化快速推进阶段,人口以及发展资源、发展项目向城市集聚,特别是向区域性中心城市集聚的趋势强劲,城市的发展龙头地位和可持续发展的焦点地位均日益突出。如何实现科学发展和可持续发展,已经成为中国城市面临的重大而紧迫的课题。

深刻认识和把握城市可持续发展问题,首先必须认识和把握城市的本质内涵。历史地看,城市作为人类社会特有的地域组织形式,是人类文明的产物和集中体现,也是人类文明传承发展的主要载体和策源地。城市早在五千多年前分别出现于世界几大古老文明地区。穿过纷繁复杂的历史表象透视千姿百态的城市,可以发现两大共同点:第一,每座城市都是在特定地理方位上营建的人工设施系统;第二,每座城市都集聚了相当规模的人口。城市是物质的,更是社会的。人是城市的创建者和发展主体;城市空间及人工设施是城市居民规模化聚居、社会化生存和历史性发展的物质载体。从这个基本角度,可以把城市的内涵界定为:城市是对自然地理空间规模化、集约化开发利用的人类

生存聚落系统。城市是人类的家园。当然,村落也是人类的家园,而且是比城市形成更早、分布更广,在绝大部分历史年代中居住人口更多的家园。相对于城市,村落是人类的“老家”;相对于村落,城市是人口聚居的规模化、集约化、社会化程度和水平更高的“新家”。在漫长的前工业社会阶段,古代城市的总体发展空间限制在一个很小的范围内,绝大多数人口生活在村落“老家”。近代工业革命,启动了工业化、城市化这两个相互伴生、相互促进的经济社会现代化进程,现代新兴城市迅速崛起,古代城市迅速向现代城市转型,城市“新家”迅速增多增大,城市化率持续攀升。世界城市化率在1800年仅为3.9%,1900年提高到13.7%,20世纪是世界人口成倍增长和城市化突飞猛进的世纪,2005年城市化率达到48.9%,2007年首次突破50%。目前,全球已经有超过总人口半数的30多亿人居住在城市。造成大量人口持续从村落“老家”迁移到城市“新家”这个历史过程的社会经济机理,是多方面的、动态变化的,高度概括为一句话,就是即将举办的上海世博会的主题:“城市,让生活更美好。”这句话的表述非常简洁,意蕴却极其深刻,既道出了人们对城市的向往期望,又阐明了城市的基本功能定位和发展取向:城市应该成为更加适宜人们生产、生活、学习、工作和自我完善的美好家园。只有深刻理解城市是“人类家园”这个基本性质,才能从根本上理解城市可持续发展的必要性、重要性和紧迫性。

其次,还必须认识和把握现代城市发展的基本特征。较之于村落和古代城市,现代城市发展具有一系列新的特征。其中最基本的特征,就是城市的发展架构、发展过程和发展效应具有很强的系统性。现代城市作为规模化、集约化并且不断高级化、现代化的人类生存聚落系

统,其发展是人口、经济、社会、文化、环境、资源等各类构成要素不断演进、协同作用的系统过程。人是城市的主体,人口数量始终是衡量城市规模的主要指标,人口结构、人口素质同样与城市发展紧密相关。经济的基础作用在城市这种规模化生存方式中表现得更为突出,建立在超经济强制基础上的对农村的依附经济,以汇聚区域间物资贸易手工业作坊为主的城市初始商品经济,以工业化和社会化大生产为基础的城市市场经济,以服务业为主体的后工业化城市经济,依次构成了不同发展阶段的城市的经济基础。城市的人际关系更为多元,也更为泛化;城市的社会组织和机制更为复杂,也更为疏离。城市社会总体上经历了一个日益分层化、多元化,不断现代化、民主化的历史进程。城市既是社会现象,同时也是文化现象。广义的城市文化,包括作为一个历史性人类生存方式的全部城市现象;狭义的城市文化,系指全部城市现象中的认识和精神层面的部分。在不同时代,城市都吸引、集中了各类社会精英,始终是当代文化精华的汇聚之处和新文化、新时尚的主要策源地。从环境看,城市选择并依存于较为适宜人类生存的自然地理区位,以大量、密集的人工设施高强度地改变了自然环境,城市“人工环境”的工程化程度愈高,以最新科技手段对自然地理的环境容量“人为提升”的程度愈大,则生态环境愈脆弱,次生环境问题愈多,影响和制约城市发展的环境因素也就愈突出。城市发展不仅依赖于环境载体,而且密切依赖于各类资源的保障。城市是各类自然资源和社会资源的集聚节点、流通枢纽、转换中心和最终消费地,城市运营所需要的大量资源来自城市外部,尤其是周边腹地。城市自身的资源状况(包括数量和质态),城市吸引和取得外部资源的能力,城市利用和转换资

源的效率,是构成城市经济素质和比较优势的基本因素。总之,城市是一个要素多元、结构多重、功能多样的复杂大系统,城市发展的上升阶段,一般表现为由小到大、由简到繁、由初始到高级,是一个城市构成复合化、运行协同化、功能现代化程度逐渐提高的系统演进过程。随着城市规模能级、构成复合程度、要素分布密度、活动频率强度的不断提高,城市在可持续发展方面遇到的问题和瓶颈、面临的压力和挑战也会越来越多、越来越大。在这个城市现代化过程中,如果城市规划、建设、管理的现代化、协同化、精细化、人性化和效能化水平不能相应提高,就会遭遇到“城市病”、“现代化陷阱”等可持续发展困境。在这方面,国内外城市发展的经验教训是大量而深刻的。

目前,我国处在城市化率由 30%到 60%之间的城市化快速推进期。进入新世纪以来,全国城市化水平由 2000 年的 36.3%提高到 2008 年的 45.68%,8 年提高了 9.38 个百分点,年均提高 1.17 个百分点,是 1949 年至 2000 年间年均提高 0.5 个百分点的 2.35 倍。作为 13 亿人口大国的城市化率年均提高 1.17 个百分点,意味着每年新增城市人口 1500 多万人左右,如此快速、大规模的城市化运动,是世界其他国家和地区前所未有的。在外延城市化迅速推进的同时,以城市更新改造和现代化水平提升为主要内容的内涵城市化也势头强劲。发展经验表明,城市规模迅速扩张和城市设施高强度建设的城市化加速期,是城市面临可持续发展压力和问题最大最集中的敏感时期,同时也是城市可持续发展基础和能力建设最为关键的时期。我国城市,特别是近年来迅速崛起的明星城市和越来越多地集聚发展势能的区域中心城市,正处于可持续发展的敏感时期和关键阶段,必须切实做好可持续发展

这个大课题。

三、现代城市可持续发展的战略取向

现代城市是一个大规模、高密度、多变量、快节奏的经济政治文化社会复合系统。形象地说,一座走在社会发展前沿的城市,就是一本“社会发展全书”的精华版,绝大多数的可持续发展问题都在城市中有所表现。同时,城市在内涵、功能、形态、发展等方面的特征,又决定了城市的可持续发展具有自身的特殊性。实现城市可持续发展的基本着眼点,就是在兼顾当前发展和长远发展的基础上,妥善平衡和处理好城市发展过程中“人与人”、“人与社会”、“人与自然”的关系。其核心和关键是要从本城市的实际出发,全面落实科学发展观,制定并实施具有科学性、全局性、前瞻性、开放性和长效性的城市可持续发展战略。

从现阶段我国城市发展的基本状况和面临的共性问题看,城市可持续发展应注意把握和体现以下重大战略取向:

一是建设生态城市。城市,是人类的家园;宜居,是城市应该具备的基本品质和首位功能。城市的宜居程度,是经济、技术、生态、社会等多种因素综合作用的结果,其中生态良好,是宜居的首要条件。一个经济凋敝、基础设施残缺落后的城市,显然不是人们的理想居住地;但只是经济繁荣、基础设施齐备先进,而生态恶化、环境恶劣、社会冲突频发的城市,其宜居程度也大打折扣。工业革命为城市发展创造的经济基础和技术手段,从物质形态建设上逐步解决了城市宜居的便利性问题,但是工业化推动的唯技术、唯功利的城市建设,也在相当程度上带

来了城市生活疏离自然界、灰色覆盖绿色、生态环境恶化等影响居民生活质量和城市可持续发展的根本性问题。早在工业化推动城市化大发展的初期,就有人敏锐地意识到这个问题。1898年,英国建筑学家霍华德就提出了城市规划史上著名的“花园城市”理论。这个以亲近自然为主基调的城市规划理念和模式,虽然在城市理论和规划界引起了积极反响,但是在实践中应用的范围有限。20世纪世界范围的城市化大潮,使城市“水泥森林”更多、更大、更高,可持续发展问题进一步凸现。时至80年代,“生态城市”概念由一位苏联生态学家提出,很快得到联合国教科文组织的确认和推广,1990年以来,已经举办多届国际生态城市大会,其中,第五届国际生态城市大会2002年在深圳举行。一般认为,“生态城市”是以环境容量和生态承载力为前提,从全局和系统的角度应用生态学原理建立的人与自然和谐共处、物质循环良好、能量流动畅通的生态、经济、社会有机融合的复合型系统。目前,建设生态城市行动较早的发达国家已经取得了一些经验和成效,但在世界范围内总体上仍处于探索阶段。我国陆续提出并广泛开展的国家卫生城市、园林城市、环保模范城市、文明城市等创建工作以及部分城市间组织的山水城市、森林城市等特色城市建设活动,都分别从不同的领域对生态城市建设进行了积极探索,积累了有益的经验。2007年国家公布了“生态园林城市”创建标准及评审方法,标志着我国生态城市建设和城市可持续发展能力建设进入了一个更具有根本性、全局性、系统性的新阶段。

二是建设经济高端化城市。所谓经济高端化城市,简单讲就是在区域经济、国民经济乃至世界经济分工和竞争中,占据产业结构和价

值链高端的城市,是先进制造业、现代服务业处于领先地位的城市。一个城市要增强自身可持续发展能力并在带动周边区域可持续发展方面发挥更大的作用,必须加快经济结构优化升级和经济发展方式转变,大力发展高新技术产业和先进制造业,调整改造和转移替代传统制造业,推动制造业由“三高一低”向“三低一高”整体转型。加快培育现代新兴服务业,完善城市服务业体系,重点强化外向化服务功能。具备条件的大中城市、区域中心城市,要率先形成服务业占主体、外向化服务产业和功能比较完备的高端化、服务化城市经济结构。

三是建设数字化城市。自1998年美国副总统戈尔提出“数字地球”的概念后,“数字城市”迅速成为一个热门话题。国内一些城市在“十五”计划中就提出了建设“数字城市”的目标和措施。所谓“数字城市”,是对城市发展方向的一项选择,是指把数字技术及信息技术、网络技术渗透到城市生活的各个方面,成为城市运行和发展的基础性技术平台和普遍性技术手段。城市的高度信息化和全面数字化,将会极大地改变、优化人们的思维方式、学习方式、工作方式、交往方式以及整个城市的生产方式、生活方式和管理方式,对于城市加强对内对外的信息处理、过程控制、系统集成以及提高效率、降低消耗,具有重大意义和作用。建设数字城市,是推进城市现代化,实现城市可持续发展的必然选择。

四是建设创新型城市。2005年,党的十六届五中全会提出“建设创新型国家”目标,是党中央对激烈竞争、复杂多变的当代国际发展格局审时度势作出的高瞻远瞩的战略抉择。其核心要求,就是把提高自主创新能力作为调整经济结构、转变发展方式、实施循环经济、构建和

谐社会、提高国家竞争力、实现可持续发展的中心环节。建设创新型城市,是建设创新型国家的重要战略支撑点。世界公认的步入创新型国家行列的四条基本标准为:(1)研发投入占国民生产总值比重在2.5%以上;(2)科技进步贡献率60%以上;(3)对外技术依存度在30%以下;(4)创新产出高、发明专利多。按照这个以科技创新为主的标准体系衡量,国内大多数城市都存在着相当大的差距,建设创新型城市任重而道远。创新型城市的内涵,一般是指主要依靠科技、知识、人力、文化、体制等创新要素驱动发展的城市。建设创新型城市,既要紧紧把握科技创新这个核心环节,又要积极推动思想观念创新、发展模式创新、机制体制创新以及对外开放创新、企业管理创新和城市管理创新等方面的系统创新。创新是发展的不竭动力。建设创新型城市,全面提升自主创新能力,是把城市导入可持续发展轨道的根本途径。

五是建设文化特色城市。文化是城市之魂,特色是城市之根。文化见证了城市的生命历程,是一座城市最为宝贵、最为独特的优势所在。任何一座城市的文化特色,都是经历了漫长的岁月逐步发展而成的,正如生命体的发育离不开遗传信息的传递,城市的发展也离不开文化特色的传承。没有文化特色的城市,徒具躯壳,缺少灵魂,人心难以凝聚,发展缺乏遵循。任何城市的繁荣与发展,都是其城市文化特色弘扬和再创造的过程。文化特色既外在表现为城市的品牌形象,强烈的文化特色使城市光彩逼人,富有吸引力;又内在构成了城市可持续发展的价值取向,浑厚的文化特色使城市底蕴充沛,富有凝聚力。城市文化特色是城市建设与发展的根基和财富,对它们的整理、研究、保护、弘扬,不仅关系到城市文化脉络的完整性,也关系到城市文化传统和独