城市开发和规划会议

2013 年 7 月 16-17 日

中国珠海

超级城市是城市化的最佳解决方案吗-还是中等规模城市更具优势？

David O'Brien

毕马威卓越城市中心全球主管

都市世界
城市规划与交通网
www.CityUp.org

首先感谢各位拨冗出席此次重要讨论。我在加拿大担任市政执政官以及过去一年在毕马威任职期间有机会多次参访中国。能够将我的想法与诸位专业同行分享具有特别的意义。城市规划和开发是我担任市政执政官期间重要的职责之一，事实上，我太太是我们所居住城市的城市规划主管。因此，我必须要向各位表示最诚挚的敬意，因为你们每日都在进行着专业、极端困难和影响深远的决策。

我见证了中国翻天覆地的变化，这突出表现在城市化方面，这也是接下来我要谈及的主题。作为卓越城市中心的负责人，我经常被问及这一主题。我的工作中最棒的一面就是我有机会走访很多发达和新兴国家，与他们就城市化及其对民众和社会的影响进行对话。最近，我在非洲和印度都与其政府官员进行了同样的探讨。这两个地区都正在经历与中国类似的城市化进程。

今天我将着力探讨城市化或巨型城市与中等城市或卫星城市发展之间存在的脆弱的平衡。我希望和你们探讨我在职业生涯过程中形成的一个观点，即大未必好，生活在巨型城市中的人们可能深受其害。

首先我们从世界角度来观察城市化。到 2050 年，预期城市人口将增加大约 30 亿。这意味着，超过 70%的全球人口将居住在城市中。这种迁移将主要发生在印度、中国和非洲大陆。考虑到中国的城市化速度，我可以宣称，这一过程已在中国完成了一大部分。

对于这些新兴国家的人口来说这有何意义？我可以提供一些统计数据。到 2017 年，印度的城市贫民人数将超过 1 亿人，这距今仅有 4 年。根据预测，在墨西哥城市区，每位居民将把自己生命中的 5 年花费在交通上。到 2030 年，约有三分之一的人口居住在水需求超出供给能力 50%以上的地区。

在财富泛滥的 21 世纪，这些数据似乎有些极端，但您需要到新兴国家直观地了解城市化失控所带来的后果。城市化可以成为一个非常有力的经济工具，但同时也会成为破坏平等和包容性的分裂工具。

只有深思熟虑制定出合理的城市化战略，未来 30 年大规模的城市化才能良性推进。我的观点很简单，放缓城市化进程，直到我们考虑成熟并颁布相关政策，以确保其包容性并为那些可承受大规模增长的国家和城市提供长期的经济增长

动力。当我通盘考虑这种全球性的城市化现象时，我最感兴趣的是未来我们所建设的城市的规模。

世界银行的描述非常简洁，“城市是全球经济的核心，但其扩张只有得到有效的管理，才能发挥其潜能。所有的城市都需要雄厚的财政基础来支付持续的运营成本和新建基础设施投资。如果缺乏融资渠道和支出管理无度，城市的基础设施瓶颈将阻碍经济发展。”

联合国的定义更加简单。联合国人居署表示，“城市，无论大小，都为人类提供了分享城市空间、参与公共和私人事务，行使责任和权利的机会。”事实上，正是这些机会培育了社会价值观，定义了治理模式，使得城市居民能够生产商品、互相交易、共同使用资源和服务。

因此，城市化确实在国家和城市的整体发展过程中发挥着正面作用。城市化可为城市和农村人口提供工作机会、提高收入和增加社会和文化交流机会。如果城市化的效用如此显著，成为很多发展中/新兴国家的经济引擎，那为什么在这些新兴国家的很多城市中会出现经济生活如此分裂的状况？

在这种背景下，我形成了有关当今世界城市化进程中希望和绝望的观点。当城市化进程伴随着疲软的经济增长，或者未能建立或有效执行财富分配机会均等的政策时，我们就制造出一个分裂的社会，当前很多新兴城市都是如此。更实际地说，我们制造了一个贫穷和弱势市民的聚集区 – 在社会的这些区域，我们创造的不是财富，而是绝望。作为领导者和决策者，当我们启动城市化进程时，我们有能力在两个方向中做出选择 – 创造经济和社会的和谐或者制造绝望。

我希望花几分钟时间来探讨一下我们为了实现前者而非后者所需创造的平衡。我强烈认为，如果我们要满足城市发展的要求，制定能够应对城市贫困挑战战略所需的一贯政策，那么在国家/州政府和地方政府之间进行有力的政策协调就是非常关键的。

城市化正在进行，而且还将继续进行。这种趋势无可避免，因为城市发展是经济发展的一个组成部分。经济发展总是伴随着从农业主导经济向非农产品和服务生产主导的经济的过渡。尽管这种过渡有时表现为农村非农经济的发展和多元

化，但整体模式仍是不断发展的城市化。公司利用聚集经济（共享基础设施，劳动力和工作的更好匹配以及知识集聚）的优势，创造工作机会，驱动城市中心的经济发展。这是基本的经济理论，在某种程度上也已经得到了证实，但稍后我将指出，城市化纯粹的经济收益并非我们需要考虑的唯一因素。在作为城市化成功的关键要素的强劲的经济增长和创造平等的财富分配机会以及创造可持续的生活/工作均衡之间一定存在一种平衡。作为农村移民目的地的城市中心的吸引力事实上具有两面性。首先，存在就业机会丰富和有社会保障网来帮助弱势群体的预期。但事实并非如此，这就导致当今世界巨型城市中的很多地区成为了大量无法找到工作并没有社会保障的弱势群体的住所。

我曾经多次呼吁，并在上次讲演中指出，现在应该“放缓城市化”-- 并非停止，而是略有放缓。是时候重新思考城市化战略及其后果了。如果我们不花时间在希望和绝望之间建立平衡，那么我们就将在这些巨大的城市化中心中制造社会经济和文化的鸿沟。是的，我们将拥有一个巨大的经济发展引擎，但是除非我们能妥善处理好包容性问题，否则无所作为的成本将在长期侵蚀当前全球正在发生的大规模城市化所带来的经济收益。重新思考或放缓城市化使我们有机会在为时已晚之前通盘考虑我们的未来。在我们尝试规划未来的城市之前，我们应当仔细规划今天的城市。

那么我们应该如何来实现我所谈及的这种平衡呢？需要哪些驱动因素才能在新兴国家创造和维持均衡的城市化进程，在创造迫切所需的经济财富同时建设一个包容性的社会，提供平等分享经济财富的机会呢？

世界银行发现“城市扩展形式方面的差异可归因为 6 种类型效应：自然环境效应；人口效应；经济效应；交通系统效应；消费者距离偏好效应和治理效应”。

其中，我最看重治理效应。无论从经济还是从社会角度，良好的城市规划、严格和优质的多种城市开发控制方案都是城市化能否成功的关键所在。无论在地方、州还是国家层面，政府理解和制定强有力的规划和发展政策的能力都是城市化战略能否成功的关键，因为，坦率地说，是他们在进行可改变生活的决策，通过选举流程或国家法令管理城市化进程。城市的居民只是城市化的产品，个体对于可影响到其日常生活的政策和法律几乎没有任何控制力。决策通常由经济或效

率动机驱动，但事实上，我们应该更加关注政府效率和市民的生活质量。良好的治理会在这些相互矛盾的目标之间实现最佳的均衡。

城市必须在国家和州政府的帮助下应对当前大规模城市化带来的挑战。他们共同制定的政策必须严重关切贫民窟、廉价土地、基础服务、交通拥挤、污染和腐败等问题。但更重要的是，他们必须通过合理的土地利用规划政策和监管控制来控制城市化过程中的投机行为。这种行为会造成严重的社会分裂。城市贫民有权享有廉价的具备公用设施的土地和使用权保障。政府应该制定一个经济可行的架构，帮助他们改善目前的居住条件。在我们国家，我们具有政策影响力，可以帮助政治领袖形成这种观点。我们被视为规划和发展专家，但是，在全球的很多地方，我们以经济发展掩盖了城市化过程中的社会包容性问题。如我所说，城市化很好，是我们城市的未来，但需要给予更深入的思考。必须设计能与经济政策协调运转的社会和生活质量政策。

因此，我认为，良好的规划和监管控制不仅有助于管理大规模城市化所带来的冲击，也可用作缓解城市贫民边缘化的工具。合理规划和管理的城市化可创造平等和包容的范例。如果我们不放慢脚步，重新思考我们的城市化战略，那么我们所创造的未来城市将无法管理，也无法实现其最初设计意图 – 生活、工作和娱乐之间的和谐。它们将成为一些人的财富引擎，却是另外一些人的绝望之地。

联合国人居署从四个维度定义包容性城市，“社会、政治、经济和文化。”城市在设计和实施包容性战略的过程中必须以一种明确和强有力的方式将这四个维度同步整合到民众的日常生活中。“只有通过实施明确和慎重的包容性流程，才能确定适合当地需求的创新和效果明显的措施和政策，并通过政府、公职人员和大型机构的实施进行强化，弥合城市分裂。”

我只需要指出，在很多新兴国家，高速的经济增长并未直接导致边缘化人群或城市贫民数量的下降。这指向一种城市发展模式。这种模式从根本上反映出缺乏系统应对城市贫困的政治意愿，但也可能源自很多国家城市土地使用政策和条例的糟糕表现。

联合国人居署的政策分析确定了一系列帮助市政当局弥合城市分裂的实用战略举措和催化因素。“有助于改善城市包容度的实用战略举措包括：（1）评估历史和测度流程；（2）根据需要成立新的、更有效的机构，或加强现有机构；（3）在政府的不同层级之间建立新的联系和联盟；（4）制定可持续的综合方案来推动包容性”。

我认为所有这些战略举措都是非常重要的，但其中我最关注的一条是根据需要成立新的、更有效的机构，或加强现有机构。

提高现有机构的能力至关重要，这可以确保决策机构有足够的能力来应对当前城市面临的挑战。我们今天知道，臃肿的官僚政治和传统政策不再是“尖端技术”，无法承受城市化的压力。除非我们制定合理的治理架构和政策框架，否则就无法创造受益于城市化的包容性城市。在当前的新兴世界，我并未观察到这种现象正在发生，希望你们都能够认真思考如何实现这种均衡。

世界银行最近公布了一份题为“城市规划、连通和融资 – 就是现在”的报告。这是一份以城市领导者当前优先关注事项为研究目标的非常有趣的报告。容我引述该报告引言中的部分内容，“规划、连通和融资框架实施的一个先决条件是良好的治理架构。所有政府层面的城市领导人都必须通力合作。如果这一点不能实现，一切都将止步不前。”

我觉得有趣的是世界银行设置的优先顺序 – 规划、连通和融资。这么做自有其因。如我所说，没有良好的规划，城市组织形态以及后续的连通都不会成功。接踵而至的就是徒具形式的城市化。如果城市化的唯一目标就是实现经济收益，那么融资应当放在首位，城市形态和连通则位居其后，这会导致规划糟糕和连通不畅的城市环境，城市的大片区域会被边缘化。贫民窟无可避免；它们是规划不合理、无法创造包容性环境的城市化的产物。报告认为城市化的经济收益会带来社会成本，即我所谓的“绝望”，这也是为什么我们必须仔细管理城市中希望和绝望之间微妙的平衡。

所有这一切更加使我坚信，我们的未来不能完全系于巨型城市的开发上。我认为，尽管巨型城市或大型城市中心有助于改善就业和加强经济的集聚效应，但

它们无法创造工作和生活的平衡，而这才是我们社会的基石。当我们巨型城市的大量地区被边缘化，其未来与我们的政治领袖决策的成功毫无干系的时候，我们就不可能实现工作/生活的平衡。城市并非生而具有包容性，也并非一定会成为居住于其中的民众的经济机遇中心。我承认，我们社会中总有一部分人不如另一部分人如意，即使全球最成功的城市也会遇到这些绝望的问题。在纽约、伦敦和我的故乡多伦多都存在我所定义的贫民窟。差别在于，从包容性政策的角度衡量，在这些城市中存在平等的机遇，有立法支持系统来帮助社会融合。没有完美的社会，但是所有的社会都可以提供平等的机会，制定必需的政策来鼓励社会的包容。

随着所有新兴国家消费阶层的发展，对于可提高生活品质的服务的需求也会等速甚至更高速地增加。当城市为了满足这种需求进行超出其财政能力的扩展时，提供基础设施和人力支持服务将成为一个严峻的挑战。城市可以成为应对这种压力的解决方案的一部分，因为人口密集的中心区相较于人烟稀少地区具有更高的资源生产率。但是，如果城市的投资无法满足不断增加的人口所带来的需求，城市就可能陷入低效和成本昂贵的实务中，并进一步限制城市后续的可持续发展。在纽约时报近期由美国前财长亨利·保尔森撰写的一篇文章中对此进行了简要的表述，“不完善的市政融资体系驱动着债务、腐败和不满的产生，而不可持续的城市规划导致城市污染，它们正在摧毁中国的生态系统。中国的未来需要持续的城市化，沿袭以往的做法将使问题变得更加糟糕。”

全球很多大型城市的增长已经放缓，原因是它们无法同步满足人口增长所带来的需求的上升。为了避免增长受限，城市需要规划其市区环境，提供充足的住宅和交通以及金融资源，来满足不断增长的需求。无法实现这一目标的城市将面临阻塞、污染和公共服务不足的风险，从而影响其经济增长。

我认为，很多巨型城市已经达到这种程度，事实上，有很多城市已经没有回旋的余地。是时候重新思考巨型城市战略了。我们应该通盘考虑，制定即可依托大型城市中心实现明显经济收益，同时又可提供优质生活，使经济增长与规划良好的基础设施和公共服务同步推进的战略。如我所说，为了实现规模经济效应，同时最小化快速增长的风险，城市需要专业的规划和协调，有能力和负责任的治理以及可持续和尽职的财务管理。我认为，很多巨型城市已经丧失了这些能力，

还有一些城市可能从来也没有过这些能力。亨利·保尔森也支持这种观点，他在文中说道，“我们也需要更加创新的城市规划和设计。为了实现国家提升大多数人生活标准的目标，必须更好地设计城市，改善能源效率，实现环境可持续发展。

那么如何解决这个问题呢？我认为，我们需要重新关注新兴国家的中等规模和卫星城市。不要误解我；我已经提到，巨型城市确实扮演着重要角色。它们为大量人口和商业提供经济集聚效应，创造财富和就业。但是它们已经开始衰落，我们无法维持其继续增长所需的投资增速。很明显，在一些早期的巨型城市规划，或者自行建立之初，城市的规划者可能永远无法预期到这些城市将面临的变化。衰老的人口、失效或不存在的社会保障网、全球的经济下行以及最基本基础设施的严重老化都是这些城市面临的严重问题。我认为，如果我们希望在继续城市进程的同时为城市居民提供高标准的生活条件，那么就必须重新反思城市的职能。

目前全世界大约有 400 座中型城市，其中约半数位于中国。哈尔滨，人口 590 万，拥有强大的制造和电子生产能力；兰州，人口 260 万，重要的内陆交通枢纽；秦皇岛，髯口 120 万，中国最大的煤炭港口 – 这些城市都是成功的中等城市范例。未来 10 年，新兴国家的这些类似城市将在全球的经济增长中占据 47% 的份额。但是，现在是时候开始对其增长以及实现重要的工作/生活平衡能力进行管理了，要尊重市民的平等权，为他们提供良好的公共服务、廉价的住宅，并保持稳健的财政状况。这一切的基础是受过良好教育的专业公职人员。不能再让它们成为下一个无法满足民众基本需求和多数市民日益边缘化的巨型城市。诸如墨西哥城、开罗和加尔各答等多个巨型城市已经成为其自身成功的受害者。这是因为这些城市的治理无法满足快速增长的人口的需求，因此出现了污染、交通拥挤以及局部的水和能源短缺。

我在上文中曾经提到，我认为维持中型城市作为国家城市结构的一个重要组成部分的最重要驱动因素应该始于至少跨度 50 年的合理规划以及强有力的公共部门战略规划执行能力。中国在这方面表现良好，将其城市规划部门设置为城市的强力部门。重要的是，我们这些立志于献身公共服务的人要准备好承受在寻求增长过程中增长所带来的压力。城市增长的复杂性决定了它是一个巨大的政治挑战，并没有多少前人的经验可供借鉴。从别人的成功和错误中学习的不过是常识

而已，给我们提供所需的经验，帮助我们更好地以可控节奏管理城市中心。我们需要不断地提升领导能力，改善常规实务。

城市规划中的人和区域的连通性也非常重要，因为这关系到城市中稀缺土地资源的配置。我经常说，我们需要统筹考虑就业和人口密度，创造工作和生活的平衡。

与城市中心的连通性对于中型和卫星城市实现我所谓的成功至关重要。它提供人员、商品以及服务流动的重要路径，同时极大降低巨型城市中总会发生的交通阻塞几率。由于在基础设施就位之前，城市可能经常发生阻塞，规划不合理的公共交通系统也会影响到我们卫星城市的精心规划。在卫星城市和巨型城市之间建设城市廊道需要进行仔细的城市交通规划，以便最大可能地导入关联人口。马来西亚吉隆坡巴生谷的 King 廊道就是如此。廊道沿线的城市发展促进了规划合理的城市扩张和城市的快速成功转型。印度的孟买-德里廊道也在推进类似的计划。更好的连通性、移动性和可达性以及规划良好的土地利用、密度和交通综合系统有能力大幅减少阻塞和污染，使城市更可持续地发展。随着我们更多地考虑与巨型城市相连的小型城市，这一点变得更加重要。现在是放缓城市化进程，停止制造更大的巨型城市的时候了。未来 50 年，我们需要新的战略指导我们前行。

城市区域继续向周边无度扩张，严重和普遍的交通拥堵导致污染和低效，直接影响到城市的生产效率。这一切必须停止，城市规划的负责人必须承担起责任。

城市规划只能反映出其所遵循的价值观以及对其进行限定的治理机制。城市规划不再仅仅是一个技术职能，而是城市权力的核心。我们必须创造一些惊喜元素，创想出一些未来城市需要并藉此发挥功能的大胆和前沿性的原则。未来的城市必须重新关注其中的居民，提供一个包容和现代社会所需的空间预期，提供构建良好的生活和工作平衡的合理机遇，同时保护创造城市和谐必需的环境和民众空间。

我认为，巨型城市不可能在成为其预设的经济引擎的同时实现这一目标。我认为，中型的卫星城市是城市化的未来。它们在与巨型城市保持互通的同时，可

建立一种新的城市模式，基础是包容性、战略土地使用规划、可持续的城市连通性解决方案和城市形态，以及规模可控和可持续的经济繁荣。

成功的城市绝非偶然，也非经济或市场力量的结果；它们是集体智慧的结晶，需要愿景、领导力和一个持续和全面的行动纲要。城市的规模从不重要 – 生活质量才是核心。

感谢你们今天给我这个机会分享我的一些想法。我希望，我能够说服你们对中国城市化的速度，对将经济利益置于包容度之前所带来的社会影响进行一些认真的思考。中型、规划和连通性良好的城市是中国以及全世界面临巨型城市现象的新兴国家城市化的未来。我希望，我已经播撒下讨论这个问题的种子。