

城市发展与规划大会

2013年7月16日-17日

中国珠海

城市成功关键因素的全球视角

加拿大密西沙加市

哈塞尔·麦克卡莱恩（Hazel McCallion）市长



非常感谢主办方邀请我参加今天的大会，请容许我就城市成功的关键因素发表一点拙见。从 35 年前我初任密西沙加市市长到今天，我的城市人口已经从不足 10 万发展到近 100 万。我有幸见证了一个城市发展成为加拿大第六大城市的全部历程。可以说，我了解城市成功的关键因素，当然也了解阻碍城市成功的因素。

城市是世界的未来经济，因此有幸成为城市领导者的我们有责任保证它的正确道路。城市人口有史以来第一次占据世界人口的多半，而这一数量还在继续上升。城市首先同时最重要的是人。一个成功的城市是一个让居民感到有目标感、自豪感的地方，一个人们和谐地生活在城市环境并养育家人的地方。城市与规模无关。在我担任密西沙加市市长期间，我始终努力确保我的城市是一座宜居之城，而不太关心是否成为加拿大最大的城市，而是让市民充分参与城市建设，将其建设成为一个正常的社区。

下面请容许我就城市成功的关键因素发表一点意见，如有不当之处，还望海涵。我将举三至四个例子来阐述我的观点。

如我之前所提到，城市首先同时最重要的是人。我工作的大量时间都在与我的市民打交道。当我看到他们的笑容，听到他们很自豪地讲起我们所做工作，我知道我的城市在人的方面非常成功。千万不能认为这会顺理成章，因为治理一个伟大的城市从来都不会顺理成章。我看到太多的民间领袖一旦当选，就开始骄傲自满，很快陷入循规蹈

矩。治理一个伟大的城市从来都不是循规蹈矩，而是不断创新，有新的观点和新的体验。这些新的观点和体验来自哪里？来自这个城市的人，在这个城市生活和工作的人，来自创造就业的商业界。来自到访城市的游客，来自你对其他城市的访问和经历。换句话说，治理一座伟大的城市其实是一个不断学习的过程。尽管 35 年来我一直担任密西沙加市市长，但我从未停止过学习了解我的城市。我们鼓励公众代表公开参加我们的市议会会议，在没有充分征求公众意见前，决不进行新的开发。有时我们并不喜欢所听到的意见，但我们始终专心倾听，并努力寻找让每个人都最满意的解决方案。这涉及利用我们最宝贵的资源来建设伟大的城市，那就是必须在这里生活和工作的市民，在这里养育他们子女的市民，最重要的是对他们所缔造的城市感到自豪的市民。引用纽约市市长布隆伯格的话说，那就是“以人才聚集资本的效果远远大于以资本吸引人才的效果。为人们创造理想生活和工作环境的城市，将是二十一世纪经济增长最强大的发动机。”。

我们高度重视公众参与，根本原因主要在于作为市民选出的官员，我们必须对选民负责的原则。简而言之，我们被安排担任市长和议员等公共职务，是为了代表那些感觉我们能够为了他们的最大利益而决策的人。为此，我们的治理模式开放而透明 — 我们鼓励市民提出意见和建议，同时我们的决策公开，没有审查。我们从不回避可能非常敏感或者很难公开讨论的问题。我曾经说过，在我们担任职务的每一天，都以公开的方式处理好事和坏事。我始终相信，我们的市民

感觉城市理的方式非常良好，我认为这也是我 35 年来一直被选为市长的原因之一，我的许多议员也已任职 20 年以上。

下面我来讲一下影响城市成功的另一个关键因素。经常，有世界其他城市的市长问我为什么能担任市长一职如此之久。我告诉他们其中一个诀窍是“愿景”。我相信每个伟大的领导者都有一个可以分享并容易向市民解释的愿景。愿景是有关城市未来的一切的起点。对于城市未来如何发展，最终将变成什么样子，以及最终必须成为什么样子等问题如果没有愿景，绝不可能建成一座伟大城市。

从全球的角度看，我并不认为许多领导者拥有能够引领城市成就伟大的愿景。全球许多城市正面临资金不足、基础设施落后、无力管理城市贫穷、犯罪、污染和极端拥堵等问题困扰。城镇化已经成为城市未来的最重要动因。糟糕的是，在我们已经将庞大的人口转移到特大城市之时，我们对于这些特大城市如何以最佳的方式服务在这里生活并依赖这里满足最基本需要的人的利益，还没有任何愿景。我不认为其中许多特大城市运行正常，我也不认为对于我们希望城市未来变成什么样子缺乏恰当的愿景之时，这些城市可以成功。城市不会车到山前必有路 — 城市发展过程中需要有规划和指导。领导者不仅要会说是，还要会说不。城市需要能够平衡发展与社区之间的关系，经济增长和高效的人员、商品和服务流动之间的关系，成功者和贫穷弱势群体之间的关系，以及城市可以实现和不能实现的目标之间的关系。梦想。

城市的愿景重视未来，但也同样重视现在。我们如何规划和设计城市，我们如何保证城市安全，我们如何保证公共安全，我们如何吸引就业和创造经济发展环境，都是我所说愿景的重要组成部分。认真思考你希望城市成为什么样子非常重要。有了愿景，并且公众也参与后，剩余的就非常简单了。俗话说，万事开头难。发展城市如果没有愿景，就好像无头苍蝇乱飞。它会形成规模，会聚集人口，当然也会创造经济，但也就仅限于此，它永远不会伟大，永远不会包容，永远无力应对交通堵塞和污染问题，人们也总是受到伤害。

我对前任市政官的意见深表同意。城市如果太大，除非拥有良好的治理和领导，否则无法成功。纽约是一个伟大的城市，因为前任市长朱利安尼解决了犯罪问题，而现任市长布隆伯格正以组成纽约的当地社区为中心。将城市交还给人民。这两个伟大的人，以他们的纽约市愿景，实现了他们作为市长的成功，但更重要的，实现了纽约人民的成功。我坚信，如果观察全世界任何一座伟大的城市，你将发现一位拥有这座城市愿景的领导者，一位孜孜不倦地努力实现愿景的领导者。结果就是一座成功的城市。我相信一位成功的市长也是一名有创造力的创新者，他拥有明确描绘多年以后城市将变成什么样子的愿景。

下面我想讲一下我认为决定城市成功的另外两个因素 — 城市规划和基础设施。这两个因素是任何城市成功的根本，但常常也被全

世界许多发展中国家所忽视。实际上，我敢说许多发达国家同样忽视了这一问题。

我认为，正确规划就是走对第一步。当今全球的城镇化正以一种几乎不可思议的步伐前进。前面提到的统计数据显示，到 2050 年，城市将占世界总人口的 70% — 而考虑到其中大部分扩张都在目前的基础设施尚不足以满足现有人口需求的国家，这一统计真正令人震惊。为了适应这一增长并保证其长期“正确”，战略性土地使用规划是关键。如果没有恰当的规划，这些特大城市将与今天的许多例子没有两样 — 这些城市穷人无法参与，基础设施瘫痪，污染和交通拥堵已经造成严重的健康灾难。

而在我的城市，我们非常认真对待增长和扩张问题。在我们最告诉发展的时期，我们成为加拿大增长最快的城市。当时我们每年颁发施工许可证的建筑价值远超 20 亿美元，而这一进程持续了超过十二年时间。对土地的需求和后续的建设压力给我们的规划审批体系带来了巨大压力。但我们的优势是我们已经制定了非常具有战略性的正式规划，明确规定了我们希望如何发展我们的城市。它规定了我们的社区用地、就业用地和交通走廊。它规定了将有哪些公共设施，将按什么样的步伐发展。因此，对于如何处理我们城市的飞速发展，我们拥有非常先进的理念。这要求坚持良好规划带来良好开发的原则，尽管大部分规划者对良好开发并不感兴趣。对其中许多人而言，它就是简单地将建筑扔到一块土地上，然后转向下一块土地。它要求我们坚持

从不将就业用地改为住宅用地的原则，因为大部分开发商将修建许多住房，而不是可供人们工作的建筑。城市如果无法很好地平衡生活/工作，绝对无法称为一座城市。城镇化与土地无关，而与必须在所开发土地上生活的人有关。

我们的城市规划程序定义非常严格，有关土地使用的决策严格遵守既定程序。扩张规划广泛征集各方意见，从现有居民、商业界到公共机构。土地使用规划是城市可以借以成就伟大的最重要工具之一。我们必须着眼长远来思考和规划城市。城市决不是为了今天而建设；而始终应为明天而建设。如果我们应用之前提到的愿景，我们将有了在城市规划中考虑未来 50 年之久的基础。保留未来的公共和事业用地是一个城市成熟的关键。在密西沙加市，我们预留了大片土地作为公园和休闲等公共用途，我们保护滩涂并预留未来道路和交通网络建设用地。实际上，在我们安大略省政府最近宣布将为大多伦多地区的新快速轨道交通系统融资时，我们已被列入优先发展区域，因为我们是唯一拥有线路用地的城市，为什么，因为我们在三十年前就已经预留了土地，并为此一直未进行开发。这项 30 年前的决定让我们今天可以更加成功，因为我们最终确定了城市的发展道路，并连接到更大的地区交通网络。如果对我们城市的未来没有愿景并制定与该愿景完全一致的城市蓝图，这可能不会成为现实。

我一直对部分城市希望的发展速度很感兴趣。城镇化似乎已经让整个世界乐此不疲，如果城镇化的速度不如相邻城市或国家，技术将

被视为一种失败。我和其他许多人承认城镇化带来的经济效益。但我感到不安的是，这一城镇化的规划是何其糟糕，如果不是完全没有的话。例如，如果汽车成为最主要的交通方式，市郊的盘根错节也将成为必然现象。这将反过来导致宝贵的农用地被城镇化，对于城市成功不可或缺的自然环境惨遭破坏。如果我们不将所有社区组成部分融入城市，将会使他们永远边缘化。这反过来将导致巨大的社会成本，最终导致甚至可能威胁最成功城市的社会动荡。如果我们不为城市规划良好的工作/生活平衡，我们只不过为特大城市创造了一个又一个的睡觉火柴盒，道路上的汽车越来越多。没有正确规划的公共交通系统，城市无法正常运行，生产力的损失也将成为所有纳税人的一项严重经济负担。

因此，我总结认为城市的成功在于一个非常简单、良好的战略性土地使用和交通规划。

最后，我想花一点时间讲一下基础设施问题。当今世界的每个城市不论是特大城市还是小型的农村社区，都非常关心基础设施。在美国，估计在 2020 年前为了维护现有基础设施的安全使用标准将花费超过 3.5 万亿美元。而这是在全球最大的经济体!!! 对于发展中国家相关的成本，以及中国、印度和非洲大陆国家等国家正在进行的大规模城镇化，更是难以想象。

没有良好的交通体系、清洁的水源和健康的卫生网络、良好的桥梁和公用事业体系，城市将必然会失败。最多我们将会创造一个二元

社会，部分人有能力承担自己的体系，另一些人没有能力。对我而言，这是完全不可接受的，也完全可以避免的。这意味着基础设施规划和建设必须相辅相成。基础设施必须先行建设，而不是相反。换句话说，只能在基础设施已经具备或者在合理的期限内可以具备的前提下才能开发。

良好的基础设施建设和维护是城市长期可持续发展的基石，可以保证城市以真正宜居的方式发展和成熟。这要求城市规划者和管理人员不仅考虑基础设施的设计和建设阶段，还需考虑维护、升级以及最终的退出阶段。城市基础设施是一个持续发展的过程，必须有助于城市发挥最大潜力，同时为下一代创造可持续发展的环境。政府、基础设施建设者和投资者必须始终考虑具体资产的整体可持续性。这部分要求在计划和建设每项资产前整体考虑环境和经济可持续性。资产将如何影响或增强周围的环境？未来一代如何为资产的运行支付费用？这会如何影响城市的整体可持续发展“足迹”？

不幸的是，全世界基本上尚未达到这一标准。我们的基础设施一直被放任腐坏，在部分情况下甚至失效。我们的工作重点一直被误导，因为我们忘记了基础设施对城市成功的至关重要性。如果城镇化没有配套恰当的基础设施，我们实际上是在让城市步入迷途，市民对我们的信任也因此丧失殆尽。没有饮用水，弱势群体没有恰当的容身之所，没有供恰当的卫生系统，没有可靠的电力供应，作为世界重要组成部分的城市如何正常运行？这些事情本不应在二十一世纪发生，但正在

发生，因为世界各国领导者正试图解决在许多情况下根本无法解决的问题。

城市要想成功，必须能够为所有居民提供普遍的服务，而不仅仅是有能力负担的人。传统的城市基础设施方法在今天已经无力为继，更别说满足新兴城市的未来需求。城市规划者和基础设施建设者应当承担部分责任，全面重新思考设计和分布社区的传统方式。政治家们也应发挥自己的作用，制定政策鼓励私人投资，制定面向未来的愿景，挑战城市发展的现状。每位市民都是城市环境成功的中坚力量，改变自己对现代城市环境的期望。

但城镇化的挑战不能留给城市政府一人来面对。城镇化是一个全国性的问题，要求一个全国性的战略。融资当然是一个要求政府间合作的领域，而水土保持、全国性标准的建立以及多个其他具有全国性重要意义的问题也需要政府间的合作。

各级政府必须制定统一、互补的政策，从战略高度处理全球新兴的城市中心问题。经验教训需要与成熟和新兴的人口中心公开平等地交流，确保过去的错误不会再犯，或者在一个不断城市化的星球上造成本已不可逾越的资金限制雪上加霜。

前面我讲到了作为社区成员的人、愿景、良好的城市规划和良好的基础的重要性，我认为所有这些都是城市成功的不可或缺因素。而对于城市的成功，另外还有两个重要的因素，那就是良好的金融基础和接受良好教育、敬业的公共服务。

我常常形容城市是最重要的一级政府，因为他们最靠近人民。它是最透明的一级政府，也是市民所实际接触的一级政府。前面我讲到，我们鼓励市民出席市议会的会议并发表自己的意见。而尽管城市被要求提供最基本的服务，但大部分情况下全世界各国城市却是最缺乏财力的一级政府。在大多数国家，城市始终靠后，甚至在宪法都不享有一席之地。他们只是上级政府的产物，严重财力不足，而更严重的是没有恰当的立法手段来提取自己的收入。在基础设施缺陷增加时，我们无力承担维护保持的费用，更别说建设新的基础设施，我们将越来越远地落后。

不论哪种基础设施项目，不论是道路、桥梁、港口、机场、医院还是学校，都位于城市之中 — 我们不会在上次检查的不毛之地建设基础设施，我们会在城市之中建设 — 因为这是需要和使用基础设施来生活的人们所在的地方。那么，为什么城市的收入来源如此之少？我认为这是因为中央政府更关心他们的问题，而不是他们所代表的人。生活在城市中的每个人都是每个当选官员的一个选民。我们当选的原因非常简单，就是为公众服务，而在城市层面，我们如何就提供的服务获得报酬方面还受到更上一级政府的限制。我们花了超过 10 年时间才说服加拿大联邦政府分拨燃油税，从而可以帮助我们为城市建设更好的交通系统。今天，我们同样在努力战斗以获得足够的资金来重建我们不堪重负的基础设施 — 而在这所谓的现代民主体制下，我们几乎很难抱有任何希望？

多年来我曾经到访世界上许多地方，有幸会见了许多世界各国领导人以及许多市长同行们。个人来讲，我还从未遇到任何一位市长告诉我他们有足够的资金来满足居民的需要。这是一个世界性问题，不论是新兴城市还是成熟城市。我认为如果重新调整这种融资模式，城市将无法满足市民的要求。在新兴市场国家，这将导致社会不稳，造成社会很大一部分人口被彻底边缘化。这不仅仅是基础设施问题；而是生活的基本需要问题，和下一代能否有机会成功的问题。在我的职业生涯中，我不厌其烦地提出这一问题，而当我不再担任市长一职时，我也将继续提出这一问题。城市融资是一个太过重要的问题，也是城市成功的最基本因素之一。没有资金来源，城市将在结构上和社会上完全失败，而责任只能由负责确保城市正常运行的决策者来承担。

下面我将用几分钟来讲一下城市成功的一个重要组成部分，也是真正为城市工作的人，那就是城市公务员。经常有人问我当了多少年的市长，我想 35 年在加拿大应该算是一个记录了吧，尤其是考虑到我今年 92 岁，而我的答案非常简单。能与全世界受教育程度最高和最敬业的部分同事共事，我一直倍感荣幸。我们只聘用我们能找到的最优秀人才，并利用每个机会为员工提供培训和教育。我们相互学习，如果可以从其他市长那里偷点点子，我决不会不好意思——而我知道已经有人也不好意思地从我这里偷了点子。我非常高兴能与同事共坐一堂，讨论棘手的问题，让他们充分表达可能不适宜公开的意见，但毫无疑问，是一个人可能需要的最好技术建议。建设团队成立的重要性，再怎么强调也不会过分。我们政治家有时认为我们已经拥有所

有答案，但我可以告诉你们我们没有。我们需要员工的经验和技術能力，才能够保证城市的正常运行，而任何城市当选官员和被任命的专业人士之间必须建立真正的合作关系。我长期担任市长，这是因为我一直倾听同事的建议 — 我并不始终采纳建议，但我始终征求意见，在作出最终决定前认真考虑。

请务必记住，城市是人的城市，我们作为领导者的职责就是为市民而不是我们自己保证城市的正常运行。我们接受市民的委托担任领导职务，负责日常决策，保证我们的城市成为更加宜居的地方。城市是人的城市，而我们如何服务市民是我们衡量我们成功的最大标准。

再次感谢主办方给我这次机会在今天发言。我曾经多次到访中国，并一直密切关注中国的成长和繁荣。你们有很好的机会成为城市发展的真正领导者。请认真思考保证城市成功的必要因素。世界都在看着中国，你们可以在全球城市和城镇化战略上留下自己的印记。但愿我的观点对你们有所帮助。非常感谢