

城市管理：引导城市的明天

The Urban Management Guides the Urban Future

叶耀先

(中国建筑技术研究院,教授 北京 100044)

半个世纪以来,世界许多城市都陷入了住房短缺、交通堵塞、环境污染、水资源缺乏、贫困、犯罪等诸多困境。这些“城市病”在全世界蔓延,已经成为政府、媒介和老百姓最为头痛、最为关注的问题。有没有治理城市病的药方?城市会不会有美好的明天?笔者认为,药方就是城市管理。城市的明天,成在管理,败也在管理。城市管理的关键有二:一是决策者对城市的认识、思想观念和政策体制;二是市民对城市的认识和参与程度。因此,城市管理当务之急的任务是:追寻城市病根。

城市病根何在

对这个问题,长期以来,世人一直茫然无知。因为这种病不是地方病,而是全球病;不仅发生在发展中国家,发达国家也未能幸免。直到最近,我们才隐隐约约地知道,城市病是工业经济向信息经济转变过速所留下的创伤。众所周知,农业经济向工业经济过渡经历了整整几代人的时间,人类有充足的时间去思考、去探索、去适应、去调整,而工业经济向信息经济过渡则相对短暂。工业革命给我们带来了“现代化城市”,信息革命将使我们面临的则是“后现代化城市”。现代高新技术对未来城市的形态和功能都将产生重大影响,但究竟会带来什么变化,我们至今尚不甚清楚。可见,城市病是一种慢性的、复杂的疑难通病,现在还没有全套根治的灵丹妙药,只能边研究边治理。认识到这些问题以后,我们就能根据全球化和民营化等发展趋势,研究解决所面临的问题,例如人口流动和城市化、创造就业机会、环境基础设施建设、生活条件改善、参与和管理、立法和融资,以及资源的可持续利用等等。

城市化缘何势不可挡

治城市病的目的在于恢复城市的健康。搞城市管理就要弄清城市的发展规律及其在人类发展进程中的作用。世界城市人口1990年为24亿,2025

年预计将翻一番,达到55亿。发展中国家城市人口增长尤为迅猛,其占世界总城市人口的分额将由1990年的63%增长到2025年的80%。1949年,我国只有136座城市,城市人口5416万,占当时全国总人口的10.6%;1994年,城市增加到622座,人口增加到2.62亿,占全国总人口的21.83%;1996年,城市发展到640座,人口约为3.5亿;预计到2000和2010年,全国城市人口将分别达到4.5亿和6.3亿,届时城市化水平将分别为35%和45%。控制城市人口的政策,诸如我国和越南采取的户口管理制度,将城里人安置到乡村等等,都未奏效。我国积极发展小城镇的政策取得了成功,但付出的环境代价很大,也很难保证居民不再流向大城市。因为人人都想到有工作的地方去,都想过上更舒适的生活,而工作就在城里,更舒适的生活也在城里。城市发展之所以如此迅猛,还因为在当今世界,城市是正在形成的新世界的中心,是带动新世界发展的引擎,是人类发展和世界自然资源保护的希望所在,她不仅能够限制对自然环境的影响,而且能承受大量的人口。一个国家的城市如果搞不好,这个国家就不能发展,就没有希望。如今国家和城市的命运联系得如此紧密,这在人类历史上是前所未有的。可见,城市化和大城市的迅猛发展是不以人的意志为转移的客观规律。认识了这些问题以后,我们就不应当人为地阻止城市化的进程,人为地控制大城市,特别是特大城市的发展,而应当积极解决问题,引导城市,特别是大城市的发展。

城市正面临着哪些全球性的转变

治城市病还要了解可能影响病情发展的因素,即我们的城市正面临哪些全球性的变化。这些变化概括起来有5个。一是从农村到城市的转变。世界正日益变为以城市为主体。1800年,世界只有3%的人在城市,1950年增加到29%,1990年增至43%,预测到2005和2025年将分别增至50%和60%。二是发达国家城市人口趋于稳定,甚至减少,

而发展中国家城市人口则迅猛增加。据估计,从1950到2050年,发展中国家城市人口将从2亿增加到31.5亿,即增加16倍。到2000和2025年,发展中国家城市人口将分别为发达国家的2倍和4倍。三是从正式到非正式的转变。正式城市人口每年平均增加3~4%,而非正式城市人口的增加则为其1倍。这就是说,发展中国家城市人口有1/3到2/3是非正式的,即我们所说的流动人口。四是从城市到特大城市的转变。到2000年,全世界1000万人以上的城市将有25座,而50年前只有1座。500~1000万人的城市数从1970年的18座增加到1990年的22座,预计到2010年将达到33座,而其中26座1000万人口以上的城市群中,21座在发展中国家,其中14座在亚洲。五是决策者观念的转变。比如:从“城市就是问题”转变为“城市是创新和经济增长的源泉”;从“乡村支援城市”转变为“城市支援乡村”;从“城市太大”转变为“城市越大机会越多”;从“限制城市规模”转变为“使城市运转得更好”;从“政府和专家解决问题”转变为“最有创见的方案来自自下而上,而非自上而下”等等。面对这些全球性的转变,我们只有更新观念才能适应。

城市的明天

城市管理还要对城市的未来有大致的了解。未来的城市至少有以下4个特征。

1. 明天的城市是信息流的交汇点 城市是根据其服务需求而发展起来的。在过去的200年间,货物生产和分配的服务需求使城市成为工商活动中心和市场中心,成为货物流和交通流的结点。21世纪,社会技术以及人、环境和技术协调的需求将使城市成为信息流和快速交通流的结点。美国1992年将“信息高速公路”的蓝图公诸于世,带动着一个效益巨大的智力型产业的形成;1996年10月10日又推出“下一代互联网”,试图刺激经济高速增长,创造新的市场机会,提供新的就业岗位。所以,我们要重新认识城市,加强城市信息和快速交通基础设施的建设,争取进入世界和国家的信息和快速交通网络,并且力图成为网络的结点。我国许多城市政府提出,要把自己的城市建成国际大都会,姑且不论其可能性,如果真有此决心,就应当从建设信息网和进入国际互联网抓起。一座城市一旦成为国家和世界信息网的交汇点,其发展将如虎添翼。

2. 明天的城市以人为核心 现在的城市经济主义观点认为,城市是从属于经济需求的,其代价是抹杀个性,牺牲市民的生活质量,使城市成为经济和商业的附庸。另一种观点认为,未来的城市应当服务于人,把环境质量视为头等大事,把人、城市、技术和自然协调起来。为此,必须着力解决市民

的防灾、生活和疾病问题;适应信息化和国际化的时代潮流;创建舒适的居住环境和交通、信息网;保护水和绿地;推进富有美丽景观和动画性的城市建设;发展多样地方文化、培育地方风尚、创造有个性和魅力的地区社会;创造想学就能学到的条件,迎接人生普渡80岁的时代;恢复人与人之间心灵上的交流,相互体贴;使市民把城市视为可安心居住的、生动活泼的、可称为自己故乡的城市。

3. 明天的城市是卫生的生态城市 现在的大城市由于缺乏适当的基础设施和技术,污染了水、空气和土壤。发展中国家的城市情况尤为严重。一个卫生的、生态优化的城市必须采取以下3项行动。首先,要建设保护环境和健康的现代基础设施,解决饮用水的供给、污水和垃圾处理等基本问题。其次,要改变城市的生产和消费形态。现在一座100万人口的欧洲城市,平均每天需要1万吨化石燃料、30万吨水和2000吨食物,排放出1500吨有害物、30万吨污水和1600吨垃圾。显然,如果单靠技术,即使再先进,也解决不了这些问题。因此,需要制定产品回收利用的政策,鼓励改变交通、能源利用和娱乐方式,把环境、卫生和生态保护纳入经济、发展和规划政策中去,同时还要运用市场机制和经济手段。第三,城市扩展区要功能齐全。当在城市,尤其是特大城市的郊区建设住宅区时,如果连购买日常用品也要乘车时,就说明城市内部结构很不合理。城市出行形态研究表明,为满足同样日常生活需要,目前住在德国大城市郊区住宅区的人的乘车出行要比住在近市区的人多3倍。

4. 明天的城市是新技术城市 新技术城市包括3个互相关联的基本方面:技术,环境和人。日本已在筑波科学城作了初步的探索。全面考虑这3个基本方面的探索,是澳大利亚的多功能城市。新技术城市将技术、环境和人融为一体,其创新主要有三:第一,新技术城市应使城市成为与世界连通的一部分。这种连通性使城市不再是仅为其腹地服务,而是更为开放,成为全球网络的一部分。技术开发溶入城市结构,而不是分散在专门的技术开发区。第二,新技术城市发展的核心是城市管理。过去,环境是发展的牺牲品而不是发展的目标,社区成为与功能无关的混杂体。新技术城市将设计成自给自足的、自我支持的、环境和谐的城市。第三、新技术城市将具有最佳的精神文明,艺术将是社区发展的中心,教育将根据市民自愿,对全社会开放,并有完善的基础设施。

重新认识城市只是城市管理的开篇。查明城市发展瓶颈,研究解决措施,管理好城市基础设施、土地和环境,市民参与管理和减轻城市贫困等都是城市管理的重要内容。

(责任编辑 刘先曙)