

欧洲城镇化历史经验的启示

■ 田德文 / 文

城镇化是经济结构与社会利益重新布局、创造和分配的过程，是规模浩大的政治、经济系统工程。在这个过程中，政府职能会发生急剧的扩大与转变，政府必须做好“尽精微、致广大”的全面设计、安排与管理，才能确保城镇化的效率和质量，少走弯路，避免社会资源浪费、减少社会问题、维护社会稳定。在这方面，世界上最早实现城镇化的欧洲国家有很多经验和教训值得我们借鉴。2012年5月3日，时任国务院副总理的李克强同志和欧盟委员会主席巴罗佐签署《中欧城镇化伙伴关系共同宣言》，表达了学习欧洲经验，与其开展全面合作的意愿。^[1]在此精神指导下，本文将主要对英国、德国和法国的城镇化历史进程进行比较研究，聚焦城镇化过程中的政府职能问题，总结可资中国借鉴的经验。本文认为，中国城镇化建设应充分发挥制度优势，积极调整政府职能，做好“政府搭台、经济唱戏、以人为本”的顶层设计，推进中国的城镇化进程沿着更好、更快的路径发展。

城镇化进程须以产业升级为基础

如果说现代化是一枚硬币，那

么工业化和城镇化就是这枚硬币的两面。产业结构的变化决定了人们居住方式的转变，城镇化反过来又为工业化提供充足的劳动力供给和必要的社会需求。因此，工业化与城镇化是相互促进、相辅相成的关系。工业革命以前，欧洲国家的城市主要以商业或政治为基础，因此人口规模普遍较小。工业革命后，欧洲各国先后启动以工业化为基础的城镇化进程，城镇人口规模急剧扩大，逐步完成国家的城镇化进程。（参见附表一）从欧洲的历史经验看，没有产业升级这个基础，只能产生人口规模有限的政治城市和商业城市，而城镇化进程的最终完成

则必须依靠以产业升级为基础的现代经济城市。

历史上，欧洲各国的城镇化模式都是由特定的政治、经济、文化因素决定的，相互之间差异很大。从根本上说，城市化的动力来源于工业化。但是，历史和政治因素对城市化进程的影响也不可低估。

英国的城镇化进程发端于18世纪中叶，是与工业化进程同步发展的。18世纪早期，英国的城市人口约占总人口的20—25%，到1801年就已经增加到33%。1800年，伦敦的人口达到100万，成为当时世界上人口最多的城市。1851年，英国已有580

附表一：1000—1900年欧洲最大的城市（单位：万人）

1000年		1400年		1700年		1900年	
城市	人口	城市	人口	城市	人口	城市	人口
君士坦丁堡	45	巴黎	27.5	君士坦丁堡	70	伦敦	648
科多巴	45	米兰	12.5	伦敦	55	巴黎	333
塞维利亚	9	布鲁日	12.5	巴黎	53	柏林	242.4
巴勒莫	7.5	威尼斯	11.0	那不勒斯	20.7	维也纳	166.2
基辅	4.5	格拉纳达	10	里斯本	18.8	圣彼得堡	143.9
威尼斯	4.5	热那亚	10	阿姆斯特丹	17.2	曼彻斯特	125.5
雷根斯堡	4	布拉格	9.5	罗马	14.9	伯明翰	124.8
塞萨洛尼基	4	卡法	8.5	威尼斯	14.4	莫斯科	112
阿马尔菲	3.5	塞维利亚	7	莫斯科	13	格拉斯哥	107.2
罗马	3.5	根特	7	米兰	12.4	利物浦	94

资料来源：<http://www.history.umd.edu/Faculty/BCooperman/EarModCity/Hoh-Leesintro.pdf>

多座城镇，城镇人口达到总人口的54%。19世纪晚期，英国70%的人口都已经居住在城市中，成为世界上第一个实现城镇化的国家。英国工业化过程中，政府采取“自由放任”的政策理念，对工业布局不加行政干预。这使得英国的城市发展更多地围绕工矿区展开，许多新城市并不是在原有封建政治、文化、商业城镇基础上发展起来的。新兴工业城市一般都有着比较便捷的运河、港口、铁路交通优势，有利于工业发展，创造出大量就业机会。反过来，劳动力聚集又促进了相关服务业的发展，使得城市规模迅速扩大。曼彻斯特、格拉斯哥、伯明翰等英国大中型城市，都是按照这种模式建设起来的。

相比之下，历史同期法国的小农经济势力较强，工业化发展较慢。究其原因，法国虽然是欧洲国家中实行中央集权制的代表，但是国家财政的能力却一直相对较弱，这就限制了法国大革命前政府促进工业化和城市化的能力。例如，“在法国大革命前的20年，一阵运河热席卷了法国，就如同曾在英国发生过的情况一样，但由于财政方面和政治方面的困难，没有产生什么结果”。^[2]法国大革命后，包括英国在内的欧洲工业化国家对法国实施经济封锁，进一步影响了法国工业化进程的发展。1815年，拿破仑帝国覆灭之后，法国进入和平发展时期，国家立即通过一系列立法强化国内市场统一、增强国家财政能力、介入基础设施建设领域，法国的工业化进程随即进入高速发展时期。以铁路建设为例，1841年，法国政府“决定通过向私人公司让步并在财政上使之有利的办法，介入这方面的工作，这也就是所谓勒格罗计划”。虽

然随后的危机延缓了此项工作，但到1870年，法国的通车里程就从1846年的1800公里增加到17500公里，基本追上了欧洲其他国家。^[3]但是，就城镇化而言，法国的中央集权体制还是产生了很大的影响。由于工厂主要集中在巴黎、里昂、波尔多和马赛等传统政治中心城市周围，法国的城镇化主要是通过这些城市的扩张实现的，其他中小城镇直到二战之后才有所发展。因此，法国城镇化进程的速度比英国慢得多。1800年，法国的城市人口为10%，到1880年才增加到35%。直到1931年，法国才实现城镇化。

与英法相比，德国的现代化进程具有后发赶超性质，是在德意志帝国威权推动下展开的。在威权体制的作用下，19世纪中期的“德国比不列颠更易于把劳动和资本转入像采矿、机械化工、化学制品和电车这样的新兴工业，并用最新的技术装备它们。德国的实际工资较低，这就有助于使它的西方邻国丧失了从前在竞争中的优势。”当时，“德国主要仿效外国的模式。它不仅仿造机器，而且还模仿各国的‘社会性创造’，即新的商业机构和制度、贸易方法、经济政策和行政管理等准则”，^[4]形成独创性和高质量象征的“德国制造”是后来的事情。这种人为推进的方式使德国城镇化具有两个特点：其一是速度快，从1871年到1910年，德国用不到40年的时间就实现了城镇化；其二是以原有城镇为基础，没有完全依照工业发展的需要另起炉灶。德意志帝国建立前，德国是由38个各自为政的小邦国组成的，这些邦国都有各自的政治、经济中心城市，德国的城镇化基本是以这些城市为基础完成的。

这使得德国的城镇化进程比较均匀地在全国铺开。直到现在，德国城市发展的特点仍是中小城市多，各类城市协调发展，布局较为合理。

由此可见，任何国家的城镇化进程都不是在一张白纸上进行的。政府应该做的是因势利导，综合考虑经济规律和其他因素的作用，推进城市布局的合理化。历史上看，欧洲国家在现代化过程中所承担的职责和发挥作用的方式有很大差别。以其共性而言，在工业化进程中，欧洲国家承担的主要职责是清除工业发展的障碍，确保经济自由、维护经济秩序，同时还要为工业发展创造条件，其中包括维持社会稳定、投资基础设施建设、创造市场经济发展所必需的法律秩序，直至对产业结构的变化实施一定程度上的“行政引导”。同时，欧洲国家还承担着为工业化进程“创造需求”和“保护需求”的使命。显然，在上述方面，对城镇化进程施加必要的国家规划、投资和管理是题中应有之义。

建立城镇化的法律框架

从欧洲的历史经验看，城镇化是一个前所未有的利益重新布局、分配和创造的过程。只有加强法制建设，将城市化进程纳入法治轨道，鼓励利益相关者积极参与决策和实践，才能确保城镇化进程顺利进行。在这个过程中，国家必须施加干预的事务迅速增加，其中包括制定国家和地方的城市发展规划、投资城市基础设施和公共房屋建设、实施现代化的城市管理等等。这意味着政府社会管理和城市建设职能的扩大，必须建立比较完善的法律框架。没有法制化保驾护航，城镇化进程就不可能顺利进行。

1850—1914年，欧洲发达国家

附表二：1850—1935年欧美国家政府在城镇化过程中的作用

	1850—1914年	1914—1935年
政府介入程度较高的国家		
荷兰	颁布建筑规划和住房法；公共卫生法；城市更新；城市合并，市政所有权，地方城市规划，对阿姆斯特丹实施空间保护。	大规模建设公共住房，实施更系统的市区规划与合并。
德国	19世纪末在州政府层面进行大规模的建筑管理、规划、征地，建立市政企业，进行城市合并。	主要在地方层面进行城市规划，大规模建设公共住房。
英国	国家建筑条例，新城市及其扩展规划许可；市政企业，大量的地方规划创意，多数都得到特定的国家许可。	扩展国家规划许可的范围，新的住房许可，大规模的公共住房建设。
政府介入程度中等的国家		
瑞士	在一些城镇化的州颁布建筑法规，贯彻土地使用规划、建立市政企业。	较大规模的公共住房建设，在大城市实施房租补贴，公共住房数量较少。
瑞典	城市规划立法，有限的规划，地方城市合并，市政企业和土地所有权（主要在斯德哥尔摩）。	数量有限的城市合并，征地授权，娱乐设施规划，数量有限的公共住房建设，斯德哥尔摩改造计划获批但尚未实施。
政府介入程度较低国家		
法国	出台城市规划法规但很少落实（巴黎部分除外）；建筑规定；征地方方面的财产限制；限制租金，授权进行公共住房建设。	法定规划；有限的公共住房，租金控制。
美国	很多州推出建筑，城市规划和兼并方面的法规，但财产限制阻碍了发展；征地也受到限制，公园购买，建立一些市政企业，缺乏有效的规划。	有限的规划和分区；有限的公共住房。
加拿大	在有些省份出台了规划但鲜有落实，只有某些城市的市政企业。	有限的城市规划和分区；加强市政企业，有限的公共住房建设。

资料来源：参见 Jefferey M. Sellers, *Urbanization and the Social Origins of National Policies Toward Sprawl*

的城镇化进程迅速推进。在这个过程中，各国普遍推出了一系列关于城市规划、建设和管理的法律，其中最为重要的内容涉及征地拆迁补偿，城市基础设施、公共交通、公共设施和公共房屋建设，城市治安维护、贫困人口救济和环境卫生管理等。^[5]（参见附表二）

城镇化要求政府施加全面规划与管理，其目的并不是国家要把城镇化“包下来”，而是要建立市场机制可以顺利运转的法律框架，同时用公共财政为城镇化提供必要的基础设施支持和公共产品。从欧洲国家的经验看，各国介入城镇化时间和程度不等，但是早晚都要做。德国、荷兰政府为城镇化设立法律框架的时间较早。英国早期奉行不干预政策，直到出现很多城市问题，才开始逐步完善立法。瑞士各州工业化程度差异性很大，城镇化的政策与法律需求不同，各州政府实施干预的范围和程度也随之不同。

法国城镇化的特点是除了巴黎之外其他地区的相对滞后，因此这个中央集权制国家对城镇化的介入反而较晚。瑞典的起步也比较晚，根源是其工业化进程起步较晚。由此可见，国家对于城镇化进程施加干预的方式与程度要依工业化提出的社会需求相应，不可一概而论。

在工业化和城镇化过程中，集中使用土地是基本条件。能否顺利实现土地集中使用，对城镇化的速度与模式具有决定作用。在这方面，英法两国的差别很能说明问题。

英国是通过野蛮的“圈地运动”实现土地集中的。工业革命以前，在农奴制解体过程中，英国、法国和德国都出现过贵族强占农民份地及公有地，剥夺农民土地使用权或所有权的“圈地运动”，但英国进行得最为彻底和持久。欧洲历史上，英国圈地运动是最残酷的历史事件之一，但客观上为其工业化提供了土地、资本和廉价

劳动力等条件。由于土地使用权集中在少数人手里，英国的城镇化进程得以按照“有利可图”的原则，以资源和市场为导向发展起来，各城市在产业结构和经济功能上各具特色，在形成曼彻斯特、利物浦、伯明翰、格拉斯哥、里兹等工商业中心城市的同时，出现了一批分别以纺织、工矿、港口、海滨、交通枢纽和商业为主要功能的中小型城市，形成世界上最早的城市群和城市带。

相比之下，法国城镇化进程则慢得多。这里的重要原因是：法国大革命前后，大量土地为农民所占有，土地集中程度降低。自给自足的小农经济限制了法国工业化的社会需求和劳动力供给，由手工作坊组成的“家庭加工系统”和保守的家族企业成为当时法国工业的主体，严重制约其工业化和城镇化速度。同时，工业发展滞后，还使法国形成了以行政城市为主的城镇化格局。1800年，法国只有

巴黎、里昂和马赛等三大城市的人口超过10万,1851年又增加了波尔多和鲁昂。直到现在,法国最重要的城市仍然是这五个,中小市镇发展相对迟缓。目前,多数后发国家的城镇化模式都更接近法国,中国也不例外。究其原因,与土地集中使用方面的困境有直接关系。以土地碎片化为基础的小农经济越强大,城镇化背离经济要素配置需要的可能性也就越大。

要解决这个问题,英国通过圈地运动实现土地集中使用的路径不仅是不可复制的,而且是不可想象的。现代欧洲国家的普遍做法是以法治手段对土地用途实施管控,保证国家经济社会发展公益目标的实现,同时保护土地所有者或使用者的合法权益。

在现代社会中,土地的所有权形式并不是决定性的,对土地用途的管控权才是最重要的。英国的土地自1066年后均属英王或国家所有,个人、企业和各种机构团体仅拥有土地的使用权。1947年通过的英国《城镇和乡村规划条例》规定,一切土地的发展权即变更土地用途的权利归国家所有,土地所有人或其他人如欲变更土地用途,须先向政府以缴纳发展税的形式购买发展权。实行所谓的“土地发展权国有化”。这种做法不仅提供了英国土地使用的规划程度,而且有效降低了国家城市建设开发的地价成本。

法国的土地大部分为私人所有。要进行城市开发建设,不论使用私人所有的农用地还是建设用,都要先购买私人土地,然后再由政府组织有关公司进行开发,国家开发建设后的土地一般不再出售给私人,而是由有关公司使用和管理。为促进社会和谐,减少社会矛盾,政府鼓励较高收

入家庭与较低收入家庭在政府开发的同一居住区内居住,并根据较低收入家庭情况的不同,由政府给予补贴。按照法律,政府购买私人土地应基于公益目的,价格由政府组织中介机构进行评估,土地所有者不能漫天要价,否则政府可以冻结该土地的用途或禁止该土地转让买卖。这种制度贯彻了行政管理和市场公平的原则,既有助于城市公共设施和公共住房建设的顺利实施,也可以保护土地所有者的合法利益。

回顾欧洲国家城镇化的历史,我们可以发现,这一进程在政治层面上就是欧洲国家的政府实现职能扩大与转变的“现代化”过程。以英国为例,1830—1832年的英国议会改革和1839—1848年宪章运动后,英国政治现代化进程加速,其主要表现是选举权不断扩大,同时政府承担起越来越多的城市管理责任。这里的重要原因之一是,在英国鼎盛的维多利亚时代(1837—1901年),城市逐渐成为左右社会舆论和政府政策的地方,资产阶级政府在市民的压力下被迫扩大民主、改善民生。1832年改革后,英国首先修改的是济贫法,规定由中央政府统一救济城市贫民。1833年,英国推出工厂法,建立工厂视察员直接向国务大臣汇报的制度。这些改革都是在出现严重“城市问题”的情况下被迫实施的。当时的英国城市普遍面临着人口急剧膨胀、失业严重、贫民聚居的状况,由于政府的干预和管理滞后,最终造成疫病流行。1831—1832年,英国各城市爆发大规模霍乱,议会随即通过紧急法案,要求地方政府增加税收以改进城市公共卫生状况。1848年,英国再度爆发霍乱,议会通过公共卫生法,规定中央机构

卫生总署有权根据地方纳税人的申请或在死亡率超过一定数量的时候介入卫生管理。据统计,1848—1853年,英国有284个城市要求卫生总署进行干预。1866年,英国议会通过住宅法,规定房主必须为租户整修破败污秽的房屋。同时,地方当局有责任对城市中不合卫生标准的地段进行拆除或改建。在此项法规的支持下,当时伯明翰和利物浦等城市都进行了较大规模的城市改造。

这些在现代政府看来责无旁贷的事务,对当时的英国说来却无异于一场革命。因为此前英国是典型的盎格鲁—撒克逊模式的放任资本主义模式,政府只充当“守夜人”的角色,对经济社会生活的干预度很低。政府介入城市管理和相关公共服务,是英国政治现代化的核心内容。二战结束后,英国主要政党在凯恩斯主义的指导下,进一步加大对于经济社会生活的干预力度,被人们称为“粉红色的社会主义”国家。20世纪80年代后,英国进行了新自由主义性质的改革。但是,这些改革并没有使英国退回到战前的放任状态,而是完成了一个“螺旋式上升”的发展过程,在政府管理和经济自由之间达到了新的平衡。

建立“以人为本”的城市管理理念

从欧洲历史经验看,城市化可以成为国家经济发展过程中重要的经济增长点。但是,要通过城市化推动经济发展,政府首先要树立“以人为本”的城市管理和公共服务理念。城市化意味着人口聚居,传统农业社会以家庭、邻里和村舍为主的社会保障体系趋于瓦解,人们的流动性增强,因此

必须建立健全现代社会保障和公共服务体系。这不仅是维护劳动力再生产所必需的,而且可以创造大量就业和经济效益。城镇化人口聚居会产生一系列新的社会问题,其中包括住房短缺、人口流动、贫困救济、社会治安、城市环境、公共卫生等。这些问题不是市场机制可以解决的,必须由政府出面采取对策。可以说,城镇化不仅意味着政府职能的扩大与转变,而且城市管理与公共服务最终将成为政府日常行政的主要内容。就中国而言,尽早树立这种理念,不走欧洲国家城镇化早期“先出问题再治理”的老路,可以减少城市化进程中社会问题的冲击。中国的城镇化进程是在政府主导下进行的,世界各国在城市公共服务与管理体系建设方面已经积累了大量的经验,我们有能力在较高起点上建立比较健全的法律和政策体系,不仅建好城市,而且管好城市。目前,中国城镇人口已经超过50%,与之相应的城市管理和公共服务从理念到制度都需要及时跟进。在这方面,欧洲国家的历史经验无疑是很有意义的。

第一,应尽早树立政府管城市的理念。这并非排斥市场和社会因素的介入,而是要明确强调政府的核心与主导作用。在这方面,英国和德国城镇化的发展历程很有说服力。在城镇化的早期,英国政府片面地奉行“自由放任”政策,对城市发展与管理不加任何疏导和干预,致使各大城市人口急剧膨胀、失业严重,最终在1831、1848、1853和1865年四度霍乱流行,迫使英国政府先后出台济贫法、公共卫生法和住宅法,扩大中央政府的城市管理权限,准予地方政府增加税收落实相关职责,支持伯明翰和利物浦等大型工业城市进行城市改

造。相比之下,德国的城市化进程是在德意志帝国威权主导下完成的。由于经过相对严格的政府管控,德国在城市产业布局、人口分布、城市规划等方面都比英国更加合理,在其迅速崛起过程中起了很大作用。改革开放30多年来,中国坚持对城镇化实施政府主导,通过户籍管理和农民工流动,在很大程度上避免了欧洲城市化早期因失地农民无序涌入城市造成的贫民窟现象和其他社会问题。尽管目前这种做法存在争议,但从欧洲历史经验看,不应全面否定。

第二,明确建立城市的人口、社会与环境承载力观念,对城市施加以人口管理为核心的政策体系。在这方面,欧洲国家普遍付出过惨痛的代价。其中最为典型的还是英国。历史上,由于缺乏必要的规划和疏导,英国城市化过程中出现了人口分布严重失衡,多数人口集中在少数大城市的情况。直到现在,英国人口80%以上仍然集中在英格兰地区的几个大城市中,加剧了人们在就业、交通、住房等方面的困难,对人们的生活质量产生消极影响。不仅如此,由于多数英国城市都是围绕某种产业发展起来的,那么该产业的衰落就会损害城市的存在基础,导致大量居民流出,形成“破败市镇”。20世纪二三十年代,英国的煤炭、纺织和造船工业日益衰落,致使100多万人流出以上述工业为支柱的北方城镇,涌入大伦敦地区和英格兰南部新兴城市寻找工作,达勒姆—诺萨伯兰地区、苏格兰中部低地、泰恩塞德、默西塞德、西约克郡和南威尔士地区的很多老工业化城镇的发展陷入停滞。由于早期英国城市在形成过程中缺乏规划,因此存在街道狭窄、住房拥挤、公共设施布局不

合理的情况。实际上,从19世纪中期开始,英国的地方政府已经开始广泛地介入城市街道改造、公共设施建设和住房管理等事务。1866年,格拉斯哥市政府通过法案,对市中心约88英亩范围的区域进行重新规划,拆除杂乱无章的建筑物和私搭乱建的贫民窟,对街道进行新建和扩建,建设了公园绿地等公共活动空间。为缓解居民住宅狭窄的问题,利物浦市政府从19世纪40年代就出台了条例,对居民的住宅建筑提出了一些基本要求。^[6]但从效果上看,这种先放任自流然后治理改造的模式存在很多缺陷,成本高昂、成效有限。

第三,真正建立以人为本、服务于人的城市管理理念。在城镇化的中期,欧洲国家普遍实施了以公共住房和公共交通为核心的市政建设,城镇化后期则把工作重点放在城市环境改善,建立花园城市和宜居城市,实现城市可持续发展方面。事实上,这些以改善城市人口生活环境为目的的市政建设并非完全是“消费性”的支出,也可以创造大量的就业和需求,为经济增长注入活力。以公共交通为例,欧洲国家在城镇化进程中就普遍给予了高度重视。早在1863年,伦敦就开通了世界上第一条地铁,此后逐渐建成便捷的立体交通网络。1890年,巴黎市政府就开始推动以无轨电车取代马车的城市公交升级工作。这是因为,城市公交的改善不仅可以使人们的生活更加便捷舒适,而且可以拓展城市的发展空间,带来新的增长机遇。德国的城镇化进程对其经济增长起到了极大的推动作用:1871年前,不到2000居民的村舍的人几乎始终占德国总人口的71.5%,只有5%的人居住在10万居民以上的城市。但是,

到1910年的时候,后面这一比例已经增加到20%,在这个过程中“非农业住宅的建筑占到了净投资总额的四分之一到三分之一”。城市建设不仅促进了当时德国建筑业的发展,而且促进了与砖、瓦、沙、石有关行业的发展,以及与之相关的金融业、玻璃工业、煤气和自来水工程等行业的发展。1880年以后,又促进了电力工业,包括有轨电车在内的地方运输系统,以及批发和零售业的发展。^[7]可以说,在德国崛起的过程中,城镇化起到了至关重要的作用。

在城镇化的早期,英国在自由放任经济理念的指导下,曾经逐条违背了上述原则,结果造成了严重的城市病,付出了惨痛的经济和社会代价。其中,最突出的例子就是伦敦毒雾事件。历史上,英国首都伦敦曾因污染严重而成为“雾都”。19世纪末到20世纪中期,伦敦每年的重度雾霾天气均在30—50天。严重的时候,整个城市都被笼罩在遮天蔽日的灰黄色雾霾中。在英语里,这种雾霾被称为“烟雾(smog)”,这个词是由煤烟(soot)和烟尘(smoke)合成而来的,它们也就是伦敦雾霾的主要来源。形成这种情况,根本原因是伦敦的人口密度过高、周边工厂林立,加之伦敦邻近泰晤士河入海口,秋冬季常为潮湿的低气压所控制,燃煤产生的烟尘无法及时排出,以致形成笼罩在城市上空的雾霾。1873年、1880年、1882年、1891年和1892年,伦敦的毒雾都曾造成上千人死亡。但是,最严重的还是发生在1952年12月5日至10日的“伦敦烟雾事件”。据英国官方统计,持续五天的雾霾造成5000多人丧生,在大雾过去之后的两个月内又有8000多人因相关疾病死亡。这次

灾难促使英国政府下定决心治理城市空气污染,用20年时间摘掉了伦敦雾都的帽子。

令人遗憾的是,包括中国在内的很多发展中国家的大城市正在重演伦敦的悲剧。尽管当代各国对城市环境保护的意识已比工业革命时期的英国强很多,但是由于多种原因的限制,实施城市规模的人口与环境承载力管理却仍非易事。很明显,当人口总量和密度超过一定限度的时候,即使人均污染排放很低,居民生活和相关企业的污染排放总量还是很高,各种减排措施就变成了治标不治本的举措。2012年,伦敦人口密度为每平方公里5100人,在世界城市人口密度排行榜上位居第43名,在发达国家大城市中是比较靠前的。但是与中国大城市相比,情况则要好得多。同期,北京人口密度为11500人,上海为13400人,深圳更是高达17150人。人口总量方面,2012年伦敦人口827万,同期北京中心区常住人口超过1020万,上海超过1360万。如果考虑流动人口因素,这种差距还可能进一步扩大。纵观世界城市人口密度排行榜,名列前茅的都属于发展中国家和地区。形成这种现象的原因是非常复杂的,与社会资源过度集中、公共交通投入不足、产业布局不合理等都有关系。但是,从公共政策层面看,则主要是政府在城市规划与管理方面对环境和承载力重视不足。

实施城市人口和环境承载力管理从来就不是市场可以自发解决的,需要政府有意识的规划、疏导和管理。^[8]在这方面,战后英国的很多做法值得借鉴。第一,通过大城市周边的“新城”建设,有效降低城市中心区的人口密度。1945年,英国启动政府主

导的新城建设运动。到20世纪70年代中期,已经建立33个新城,容纳23%的城市居民。第二,大力发展公共交通,是降低城市中心区人口密度、减少交通污染的核心举措。2003年起,伦敦开始对私家车征收拥堵费,用以补贴公交建设。第三,建立“花园城市”理念。目前,在寸土寸金的伦敦城市中心区,有三分之一的面积被花园、公共绿地和森林覆盖。这些土地如果投入开发,无疑会带来巨大的经济效益,但同时会给城市环境带来负面影响。在这方面,以精明著称的英国人做出的无疑是明智的选择。■

(作者系中国社会科学院
欧洲研究所研究员)
(责任编辑:刘娟娟)

[1] EU, Joint Declaration on The EU-China Partnership on Urbanisation, Brussels, 3 May, 2012.

[2] 卡洛·M. 奇波拉. 欧洲经济史(第四卷)上册[M]. 北京:商务印书馆,1989:31.

[3] 卡洛·M. 奇波拉. 欧洲经济史(第四卷)上册[M]. 北京:商务印书馆,1989:33.

[4] 卡洛·M. 奇波拉. 欧洲经济史(第四卷)上册[M]. 北京:商务印书馆,1989:66-67.

[5] 参见 Jeffrey M. Sellers, Urbanization and the Social Origins of National Policies Toward Sprawl. <http://www.usc.edu/dept/polsci/sellers/Recent%20Projects/Assets/Urbanization%20and%20the%20Social%20Origins%20of%20Policy%20Toward%20Sprawl.pdf>

[6] 陆伟芳. 19世纪英国城市化的起步与私人空间的关注[J]. 史学集刊,2006,1.

[7] 卡洛·M. 奇波拉. 欧洲经济史(第四卷)上册[M]. 北京:商务印书馆,1989:100.

[8] Trends in Urbanisation and Urban Policies in OECD Countries: What Lessons for China?. <http://www.oecd.org/urban/roundtable/45159707.pdf>