

观点 在管理大城市方面什么是

3 有关不同处事方式的三个观点

一份最新的联合国报告显示，不出明年，全球的城市人口数量将历史上第一次超过农村人口数量，其中75%的城市居民生活在发展中国家。好消息是，经济学家们普遍认为，城市化进程如果把握得好，很可能给人们带来更高速的经济增长和更高品质的生活。然而，事情糟糕的那一面离我们也并不遥远：如果处置不当，城市化不仅会阻碍经济发展，而且还会使城市贫民窟的规模扩大。根据联合国的报告，在世界范围内，如今已经有接近1/3的城市人口居住在贫民窟中。决策者们肩上承担的责任是如此之多，他们肯定需要一系列解决问题的好办法。《金融与发展》杂志邀请了三位相关专家来为决策者们出谋划策。这三位专家分别来自亚洲和非洲，这是城市人口增长速度最快的两个地区。

1

提供庇护所

Matthew Maury，国际人类栖息地组织非洲和中东地区副主管

在非洲，城市贫困人口快速增长给城市管理带来越来越大的挑战。殖民地时期的大多数城市规划政策都力图把穷人赶出城市。在各国摆脱殖民统治获得独立，新的地方政府掌管了城市以后，城市的大门慢慢打开，穷人开始涌进根本没有做好迎接他们的准备的城市。最近几年，这种人口迁徙变得像洪水一样泛滥成灾。如今，非洲已经成为全球城市化速度最快的地区，而且这种快速发展的趋势在接下来的10年还会继续保持下去。联合国人居署报告称，在撒哈拉以南非洲地区，72%的城市人口生活在贫民窟中，这里聚集了仅次于南亚中部的世界第二多的贫民窟人口。而在可以预料的将来，这种贫民窟人口的聚集只会愈演愈烈，因为大部分的城市化进程中都会涌现大量经济弱势群体。

规模巨大的贫民窟在整个非洲大陆滋生。没有哪一个大中心城市不受到非正式定居点和贫民窟的困扰。非洲最大的同时也最为拥挤的贫民窟是内罗毕的Kibera，有50万到100万人住在其中。国际住房联盟指出，在非洲的许多城市，只有不到10%的人口居住在拥有规范建筑物的正式居民点。联合国人居署给出的让人震惊的数据可以更好地说明这个问题：在赞比亚，74%的城市居民生活在贫民窟中；在尼日尼亚，80%的城市居民生活在贫民窟中；在苏丹，这个比例是85.7%；

在坦桑尼亚是92.1%；马达加斯加是92.9%，在埃塞俄比亚，这个比例更是达到了让人吃惊的99.4%。

为什么如此多城市的发展进程因贫民窟的兴起而草草收场？毋庸置疑，这里面有各式各样许多原因。但几乎所有这些城市都面对同一个的根本问题：缺少一个合适的城市规划。而且，我确信，非洲大城市的管理者们面临的巨大挑战在于，是否有能力为正在快速迁入城市的低收入人群提供足够的空间、住房以及服务。

在横穿非洲访问草根阶层时，我很快就清楚地认识到，面对数量快速增长的低收入人群而具有局限性的城市规划使地方政府面临的问题变得复杂。对于许多市政当局而言，由于穷人没有能力取得土地、获得住房贷款、获取必要的服务，也无力驾驭复杂的而且往往过时的监管环境，城市规划缺失所造成的后果变得更加恶劣。这些监管部门常常设置一些条件，妨碍那些合适的、价格可以接受的建造工艺的使用。例，一些过时的殖民地时期的建筑法规居然强制要求热带地区建筑物的屋顶要达到造价不菲的积雪承重要求。

大多数政府不再使用操作不正规的强制拆迁手段来解决城市贫民窟问题。事实上，大多数城市已经有一些限制，尤其是一些融资项目来升级现有的贫民窟。但只有极少数城市从事情的另一端着手去解决问题，即通过事先规划把城市控制在一个合适的规模来预防将来贫民窟的涌现。由于缺乏这种前瞻性的策略，政府将承担新增贫民窟的大笔费用，尽管事先预防贫民窟的形成比事后去升级改造、重新安置花费要少得多。

最大的挑战

预防贫民窟的形成

决策者应该做些什么呢？我们认为，针对穷人的适宜的住房需求计划应该包括为他们留出有足够使用期限的土地。之所以是合适，是因为把远离城市中心的土地分配给贫困家庭并不是什么好主意，除非那里拥有完善的交通和基础设施，并且比较容易获得就业机会。接下来，我将讲述一些值得学习借鉴的成功案例。

在种族隔离制度废除以后，南非投入了大量资源来确保每个人都能拥有一个像样的住所。这个保障计划包括许多方面，其核心是每个公民都有资格申请一次的住房津贴制度。最近，对提供必要基础设施的开发商实行补助的措施也被纳入计划之中。尽管整个体系并不是完美无缺的，但这种为城市贫民提供空间、住房和服务的努力绝对是值得人们称道的好榜样。因为从90年代初期开始，它帮助改变了成千上万的城市家庭、半城市家庭的生活。

尽管城市化程度不如其他一些国家，马拉维还是在诸如首都利隆圭这样的城市中为低收入家庭住房计划预留了足够的土地。此外，在制定新的住房计划时，政府邀请了一些直接为穷人工作的利益相关人士来对新政策发表意见，并评估其对占人口大多数的努力在城市中寻找像样住所的贫民们可能产生的影响。

没有哪个城市当局可以完全依靠自身的力量解决贫民窟问题。这个难题要想得到有效解决需要私人部门、市民团体以及所有利益相关者的积极参与。因为贫民窟不会自动地迅速消失。相对于富有的房地产开发商和寻求土地建造工厂的企业，穷人们没有向城市管理者和规划者优先表达自己意见的权利，也无法发出那么响亮的声音。但是，如果不对穷人们的住房要求给予足够的重视，人们会付出沉重代价：像 Kiberas 这样的贫民窟将越来越多。

2

获取恰当的平衡

Kishore Mahbubani, 新加坡国立大学李光耀公共政策学院

城市化是无法阻挡的。全球化加快了自由市场和现代技术的传播，促使越来越多的人离开农村涌入城市。到明年，将会有 33 亿人——世界总人口的一半——居

住在城市。对于所有地区的城市而言，如何应付这种规模巨大的人口流入都是一个巨大的挑战。但是，不同的城市所将面对的具体问题会有所不同。

亚洲即将拥有数目可观的特大城市群。在2005年到2020年之间，中国将占据全球增长最快的30个大城市中的10个，印度则占据8个。包括上述中国和印度的大城市在内的一些亚洲经济体经济的快速发展，为他们应付近来的城市移民浪潮创造了具有相当竞争力的有利条件。但是，亚洲各个城市也都热切盼望自己能够成为像伦敦、巴黎、纽约那样的国际化大都市，热切盼望像这些大都市一样拥有先进的交通运输体系，全球性的多元文化氛围，大量金融机构、律师事务所以及大型企业，发达的媒体，可以举办大型赛事的体育场，洁净、健康、优美的城市环境，让人过目难忘的建筑，清洁的空气、水，漂亮的公园等等。

要想成功地变身为世界性的大中心城市，亚洲的城市必须设法在花气力发展“硬件”还是花气力发展“软件”两者中取得适当的平衡。但很少有城市意识到了这个平衡的重要性。

硬件部分单调乏味但至关重要：它包括一个现代化的排水系统，稳定而值得信赖的电力供应系统以及保养良好的桥梁和道路。无力建造世界一流的基础设施也许是亚洲城市在由美世咨询公司评选的全球生活质量最优城市50强中仅仅占据了4个席位的重要原因。这些入围的亚洲城市分别是新加坡（34）、横滨（38）、神户（40）和大阪（42）。新加坡之所以在亚洲排名第一，是因为它拥有全世界最棒的城市规划。而纽约仅仅排在第48名则说明由于糟糕的城市维护，像纽约和伦敦这样的第一世界国家城市的基础设施比一些第三世界城市好不了多少。2007年7月曼哈顿地区的污水池泄露事件便是明证。

即使是最顶尖的亚洲城市也没能在基础设施建设上跟上潮流，这可能得归咎于城市管理者们在硬件升级方面节衣缩食而把省下来的经费投入软件环境建设。因为他们认为文化活力可以为城市吸引来大量高级人才。孟买这个全球人口密度最大的城市（每平方公里29650人）基础设施支离破碎，极其落后，而且几乎没有眼光长远的城市规划。但这里的文化氛围充满活力。它的电影工业——宝莱坞在世界很多地方都留下深刻印记，影响力遍及从印度尼西亚到摩洛哥的广大区域（也许还包括新泽西州郊区）。上海的基础设施

看上去要好得多，至少从表面上如此——随处可见又新又宽的道路，闪闪发光的摩天大楼，但一些具体细节仍应该引起更多重视，比如说，它的排水系统就不是世界一流的。尽管如此，上海的文化活力和孟买一样引人入胜，这主要得归功于上海的管理者们集中精力建设了一批魅力工程（剧院、图书馆、博物馆——计划在未来四年建设上百个上述三种文化场所）。

为什么会出现如此伟大的文化复兴潮流呢？最简单的答案是经济增长。越来越多的亚洲青年开始相信21世纪将属于他们。亚洲青年们共同拥有的这种自信得到了高盛公司的一份研究报告的印证，这份报告预测，到2050年，世界上最大的四个经济体将有三个出现在亚洲，它们是：中国、印度、日本。这种乐观主义精神甚至感染了在贫民窟里居住的穷人。一位美国外交官最近告诉印度作家，《印度的崛起：从贫穷到繁荣的转变》一书的作者Niranjan Rajadhyaksha，在非洲和拉丁美洲的贫民窟中，他通常看到的是犯罪、绝望、毒品、城市黑帮，但在孟买的贫民窟中，他的感受完全不同，这里的人们充满了活力和自信。根据《时代》杂志的统计，Dharavi这个臭名昭著的全亚洲最大的贫民窟，GDP居然达到了惊人的10亿美元。

然而，如果亚洲城市不能在硬件建设和软件建设两者间取得适当的平衡，他们可能转而变成阻碍经济发展的瓶颈。没有能力将在全球流动的人才吸引到自己城市来工作的经济体是无法获得成功的。那些充满能量的金融神童、管理顾问、文艺表演者、媒体明星为一个全球性大都市的发展和繁荣提供了至关重要的“发酵剂”。好消息是，尽管亚洲城市还存在许多缺点，但那些天才们已经开始慢慢地向这里迁徙了。



向市民咨询

Ramesh Ramanathan 和 Swati Ramanathan
联合发起人 Janaagraha 公民权与民主中心

我们的意见局限于在印度城市获取的经验。问题中的用语本来是“管理”，但我们更喜欢使用“治理”，因为后者不仅仅包含了管理这层涵义，而且还将其置于一个更宽广的背景之下。

在大城市管理中要面对的问题绝不是微不足道的。这里面有技术问题，如城市规划，大型交通体系的设计和管理，水、电等资源的供应、定价和输送等。这里面也有公共财政问题，如何确保城市有能力获得必要的资源来为市民提供优质服务。这里面还有区域定位问题：如何与城市所在的大地区相联系，以及如何处理两者之间的关系等等。

解决问题的诀窍是设计一个可以处理所有这些复杂事务，同时也能贴近市民，高效率地为他们提供公共产品的制度。这是一个错综复杂的挑战，不能靠联合式的援助来解决问题。

此外，我们还认为在系统化的城市管理中需要引入民主程序。否则，公共服务的提供会显得过于组织严密而死板，就像在一些独裁政体中发生的一样。在那样的情况下，城市居民仅仅是商品和服务的生产者或者消费者，而不是对自己城市有很强归属感，能为自己城市带来生机和活力的公民。

这些想法不是凭空捏造出来的。我们在印度班加罗尔实施的旨在增强参与城市治理的措施在过去几年中，有超过125000人参与到各式各样的市政管理活动中来，超过7000名志愿者提供了接近600万小时的服务。我们发现，如果没有一个建立在民主基础上的系统化的解决办法，城市治理中的变革根本不能持久。下面，我将给出两个例子：

我们最初所开展的一项活动是让市民参与用于地区发展的市政资金的分配计划。超过5000名市民参与了这项实践，大约占总额22%的本地预算的使用由市民自己投票决定。这一尝试取得了巨大成功，但是由于立法中没有市民参政的正式规定条款，这次尝试是不可复制的。之所以获得成效，主要是因为采取了平民化的解决办法。他们中的一些人与那些愿意支持这项活动的民选代表共同工作，还有些则成立了一个管理委员会来为活动提供帮助。但这些有利因素是不会一直都存在的。

在印度选举委员会的支持下，我们所开展的第二项活动是查对城市的选举人名册。让人震惊的是，选举人名册的错误率超过了50%，这说明过去整个选举体系充满了欺骗。腐败的政客也确实利用选举授予他们的合法地位，利用政府公职谋取个人利益——这让民主更加远离了市民，让市民们不再为民主的念头所着迷。这可以说明，为什么市民们有时候宁愿选择一个仁慈的独裁者而不是一个机能不良的民主政府。人人参与城市治理的举措可以成为一个动力十足的引擎，能在整个民主进程中给市民以政治启蒙教育，并培养他们的自主意识。

诺贝尔奖获得者阿玛蒂亚·森说，“国家不该为了民主而民主，而应通过民主变得民主。”在漫漫民主长河的行程中，印度还只走了很短的一段。因此，我们还不能享受到一个健全的民主制度所带来的好处。尚在民主进程途中的我们，会回过头去用羡慕的眼光向后打量民主长河一岸高效的独裁政权，也会用钦佩的目光往前张望民主长河另一岸成熟的民主体制。我们必须前进的道路上保持谨慎，正如一则古老谚语所说，要“摸着石头过河”。