

美国与欧盟城市化政策与模式比较*

徐和平 (贵州财经学院, 贵州 贵阳, 550004)

【摘要】二战后, 美国和欧盟的城市化出现分散趋势, 但由于城市化政策差异, 其城市化模式具有很大的不同。美欧城市化模式对各自的城市空间与功能发展、对社会经济产生了深远的影响。本文通过美欧城市化政策、模式影响的比较, 从长期的经济活力与可持续发展的角度, 希望为今日我国城市化能为我国的城市化理论与实践提供重要的借鉴与参考。

【关键词】美欧; 城市化; 模式; 比较

【中图分类号】F291.1 **【文献标识码】**A

二战后, 作为高度发达的经济实体, 美欧城市化进入了分散的郊区化或逆城市化阶段, 但美欧城市化模式存在着一定差异, 对其社会经济产生的不同影响吸引了理论界普遍的关注。

1 美欧城市化环境与政策

尽管同属发达国家, 美欧城市化环境具有很大的差异, 并对城市化政策产生重要的影响。城市化环境包括自然资源禀赋、经济发展水平及经济模式等要素。

美欧自然资源具有很大的差异。美国是自然资源十分丰裕的国家, 城市化分散及蔓延选择的空间巨大。美国国土辽阔, 面积为 937.26 平方公里, 人口 3 亿人口, 耕地面积达 1.97 亿公顷, 居世界首位, 可谓是地旷人稀。美国矿产资源也十分丰富, 煤、石油、天然气、铁矿石等矿物储量均居世界前列。欧盟自然资源则十分匮乏。2005 年欧盟扩张后的面积达到 397.3 万平方公里, 人口约 4.53 亿。^[1] 欧盟土地面积大为逊色, 石油等资源也趋于枯竭, 依赖于大量进口, 城市化分散的空间狭窄。

美欧经济发展水平也存在着一定的差距。美国国内生产总值和对外贸易额均居世界首位, 经济实力强大。根据世界银行统计数据, 2005 年美国 GDP

为 14.49 万亿美元、德国为 2.73 万亿美元、英国为 2.28 万亿美元。^[1] 美国人均 GDP 远高于欧盟国家。经济实力有利于城乡地区道路设施的建设, 对城市化向大城市外围地区分散有着重要的影响。

经济制度上, 美国是传统的自由市场经济国家。美国人在早期边疆开拓与流动过程中, 形成了“个人主义”的价值观, 这种价值观与后来的亚当·斯密的自由主义思想结合, 形成了自由市场经济模式, 美国经济主要是由市场力量这只看不见的手推动。欧盟国家的市场经济取向与美国有很大的差异。二战后, 欧洲的德国等采取了社会市场经济模式, 北欧国家则采取福利市场经济模式, 政府相当程度上肩负起领导经济的责任。

上述三方面的差异对政府政策产生重大影响。丰富的自然资源、强大的经济实力、自由市场经济取向使美国城市化政策宽松得多, 欧盟国家则存在诸多限制, 表现如下:

第一, 美欧城市用地政策有着很大的不同。美国人在土地使用上十分“慷慨”。美国土地辽阔、人口少, 政府十分重视地区间的均衡发展。早期发展历程中, 美国鼓励“西进运动”开发边疆地区的处女地。经过工业化之后农村人口大规模地向大城市聚集之后, 政府希望通过大城市人口及功能分散而推动郊区及广大农村地区的发展, 政府用地政策十分宽松。

欧盟国家在城市用地上十分谨慎。欧洲耕地一直很匮乏, 各国长期通过对外移民而减轻人口的压

* 基金项目: 2008 教育部社科规划(批号: 08JA790031) 经济发展中的大国城市化模式比较研究, 2008 贵州教育厅社科重点项目(批号: 08ZD003)。

力,但这一道路越走越窄。战后,基于发展的可持续性,各国十分重视耕地的保护。欧盟各国推行强大的城市中心策略,全力维护城市中心的繁荣,防止郊区的蔓延而吞噬大量的良田。在城市外围地区,政府精心设计了一系列的政策,尽可能地长期保护其农业用地。^[2]在小城镇及乡村地区,各国要求住宅在一定程度上的集中,不允许美国类似的独户住宅分散在广阔的农田上。

第二,美欧交通工具的选择也有很大的不同。铁路有利于城市聚集,工业化时期铁路的大发展对推动各国城市聚集发挥了重要的作用。二战后,凭借强大的经济实力及丰富的自然资源,美国政府大规模介入公路建设。1995年,美国已建立了1300万英里的庞大道路网,居世界首位。^[3]庞大的公路增加了农村地区的可达性,促进了城市的扩散。欧盟国家则对运输能耗低的铁路交通十分重视,对大城市外围的公路投资十分谨慎,且十分重视扶持城市公共交通。

第三,美欧住宅政策也有明显不同,主要表现在公房与抵押制度上。美国政府对住宅政策干预很少,公房介入程度很低,1968年,公房占全美住宅单位的2%,1980年占4%。^[4]美国联邦政府通过抵押制度引导房地产商对郊区等外围地区开发,实现普通美国人拥有自己住房的梦。20世纪70年代,美国房屋自住率为62.9%,联邦德国仅为33.5%。^[5]

在住房上欧盟国家更多表现出社会责任,政府介入公房建设程度深。欧盟国家50%左右的人租房,公房影响很大。各国对公共住宅进行巨额的补贴,并廉价租给贫困的居民。欧盟公房布局更多地位于城市边缘,提供给穷人居住,使不少富裕人口乐于选择城市中心区居住。^[2]此外,政府还对城市历史中心古建筑的保护进行补贴,有利于保持城市繁荣,并抑制富裕人口郊区化的势头。

2 美欧城市化模式的差异

不同的政策对美欧各自的城市化模式形成产生了十分重要的影响。随着经济发展及交通与新技术革命,人口、制造业、传统服务业等从城市中心向外分散,城市化转向郊区化,但美欧城市化模式的差异还是相当明显的。

第一,美欧郊区化程度不同。美国郊区化十分

成熟。战后,美国人口大规模从城市向外围地区分散过程中,郊区人口大幅度增加,1940年至1970年大城市郊区的人口增长了275%。^[3]80年代,郊区人口超过一亿,占全美人口的44%,是城市、郊区、乡村三部分人口最多的部分,美国则由城市国家转变为郊区国家。^[4]欧盟人口也向城市外围迁移,欧盟郊区化程度远不如美国。欧盟城市问题没有美国严重,离心力小,加之政府的扶持,城市依然保持相当的吸引力,不少富裕人口仍居住在城市,对于抑制人口向郊区及小城镇迁移有着重要的意义。

第二,美欧城市核心地区与外围经济功能具有相当的差异。在战后公路交通影响下,美国制造业从地价的市中心向外围大规模迁移。1982年,在全国最大的20个城市,郊区制造业雇佣工人占53.85%,核心地区占46.15%。^[5]今日美国城市核心地区已很难见到工厂。城市传统服务业也随人口大规模迁往郊区。零售业外迁,郊区出现了巨大的商业区。80年代,郊区零售额超过整个社会的半数。^[6]同时,大公司总部、事务所等办公服务业也纷纷迁往郊区。1986年,城市中心办公室空间仅占整个城市地区的43%,且郊区服务业已超过城市中心。^[7]随着美国经济重心外移,郊区取代城市成为美国生产及经济增长的中心。

欧盟城市经济功能也向外分散,但程度远不如美国。尽管欧盟制造业向大城市外围分散,但城市化政策在保证强大的城市中心上起了一定的作用。今日欧盟国家的城市零售业等服务业仍具有很大的优势,外围大的商业中心与商业林荫道没有美国普遍。大城市中心原有服务功能依然保存下来,古老的商店、酒吧、旅馆、餐馆、戏院、影剧院等鳞次栉比,窗明几净,吸引大量人口定居与旅游消费,闹市中心仍保持繁荣的景象。

第三,美欧城市空间结构具有相当大的差异。经过长期分散,美国城市以多中心、分散型、组团式的现代大都市地区而出现。高速公路网深入到乡村腹地,制造业向外分散,郊区及小城镇崛起,以大城市新的次级中心形式出现。哈里斯就此提出了多中心地带模式,他认为现代城市不是集中于单一的商业中心,它具有许多小的中心。^[8]这种新型的城市地区具有广袤空间,与过去的城市有着质的不同。20世纪初,大城市以街道来衡量,面积不过上百平方公

里,功能集中,容纳上百万人口就拥挤不堪。战后,新型的大城市地区则以发展走廊来衡量,面积超过5000平方公里,一般容纳人口都在数以百万计,大大提高了城市化水平。20世纪晚期郊区进一步蔓延,整个大城市地区支离破碎,更加分散,城市结构趋于无中心化,边缘城市、完全城市化的县等新型的城市化地区大量涌现。

欧盟城市空间却大为逊色。相对而言,欧盟城市是一种紧凑型的城市。与大的城市中心相比,郊区显得微弱。战后,欧盟城市结构虽有一定的变化,但分散化、多中心化程度远不如美国。各国强大的城市中心策略抑制了郊区次级中心的发展。政府限制交通设施、保护外围农业用地等政策,一定程度上抑制了城市人口向郊区城镇迁移,郊区的分散或蔓延受到有力地遏制。二战后欧盟城市中心地带保持了长期的繁荣,郊区在很大程度上仍保持对城市中心的依附关系。

3 美欧城市化的影响比较

美国与欧盟国家城市化模式是今日世界较为健康的两种城市化模式,具有一定的借鉴意义。对于城市化向辽阔农村地区扩散,两种模式提出了一个重要的问题,即分散、蔓延的效率与成本。美国城市化是以分散及蔓延基本特征的城市化;欧盟城市化则是有限的分散,具有紧凑型特征。从效率与成本代价的角度,美欧城市化的综合影响表现在以下方面:

第一,美国郊区化将发展重心移到城市外围并强有力地推动整个区域的发展。郊区化引起了城市核心地区制造业萎缩,并使其经济空洞化。1950至1980年纽约市制造业岗位由100万减少到40万,30年间减少了60%。^[9]进入90年代,美国大城市核心地区已很难见到大型工厂了。1963年到1972年间,纽瓦克和克利夫兰的零售商店减少了30%。^[10]城市经济的空洞化引起城市税基萎缩,城市政府生产率成本上涨,城市财政危机加深,导致中心区的衰退与衰败。

但是牺牲城市核心地区局部利益,换取了外围郊区及辽阔的农村地区的发展,后者强有力地支持城市化的分散。郊区化对整个城市地区发展的推动表现在郊区等外围地区制造业的发展及城市核心地

区的产业升级。郊区及辽阔的农村过去是城市核心地区的农业附庸,将农产品销往城市或通过城市销往国外,城市则向其销售工业品,郊区和农村贫困现象突出。制造业外迁后,郊区及小城镇制造业勃然兴起,以崭新的工业地带的面貌出现,带动了服务业的发展。城市外围巨大的工业园区、商业中心及办公园区充分显示出郊区已成为生产及经济增长中心。郊区及农村日趋富裕。

同时,城市核心地区进行了产业升级与功能的转变。郊区化使城市核心地区经济空洞化,迫使其产业重组,使工业城市转变为知识为基础的城市。大量的人口及制造业分散出去,为战后美国大城市中心的再发展让出了空间,城市由传统的制造业中心逐渐转化为智力中心;由过去生产产品转换为培训、管理、分配知识及工业技能,以此带动整个大城市地区的制造业发展。战后美国城市技术交易、教育经济、旅游、金融、保险、保健、信息等服务业获得快速发展,为郊区及农村服务,扩大了整个城市地区乃至区域的经济基础。

欧盟国家的城市地区变化不如美国。战后欧盟城市经济功能的分散程度不及美国,对城市与郊区的影响也大为逊色。各国城市核心地区繁荣依旧,但其郊区及农村地区的发展则受到一定的抑制。城市与外围地区分工仍然明显,郊区工业园区发展迅速,但整个外围地区农业附庸地位依然保存,城市与郊区、城市乡村仍存在着相当明显的界线。

第二,对经济的长期的积极影响美国大于欧盟国家。美国长期发展充满活力。战后,美国经济总体发展迅速,扮演世界经济火车头的角色。郊区化带来的巨大需求强有力地推动美国经济的长期发展。美国学者通过大量资料的研究后认为,郊区化有力地带动建筑、家具、道路、汽车及相关产业发展,使战后美国市场需求十分旺盛,同时也推动了全球经济的发展^[11]。

郊区化的活力还表现在对高新技术产业发展的推动。美国学者彼得·霍尔(Peter Hall)通过一系列研究揭示美国高新技术产业布局的重要特点:高新技术产业大多位于新兴工业地带,这些地带在传统工业城市之外,具有从城市边缘向外分散的发达的基础设施,拥有发达的教育系统,如科研机构、大学等。^[12]良好的创新环境吸引大批富有开拓精神的企

业家到郊区新兴的高新产业带投资。旧金山附近的硅谷、波士顿的 128 号公路走廊是世界第一、第二大的电子工业中心,是郊区高新产业成功的典范。郊区经济光芒四射,推动全美经济发展。

相比之下,欧盟国家长期的经济发展就逊色得多。20 世纪 50、60 年代,欧洲因战后重建经历了较长时期经济恢复与发展,进入 70 年代后出现了停滞趋势。这期间年均增长率也仅为 2.5%,低于美国一个百分点。进入 21 世纪后,欧洲经济更是不敌美国。1991 年,美国人均 GDP 高出欧盟国家 42%,到 2001 年则高出 54%。欧盟国家长期消费与投资不振,抑制其经济的发展。欧盟国家地域流动性小得多,不利于企业开拓精神向广阔的郊区移植,高新技术产业大为逊色。美国学者萨穆尔斯则认为欧盟在高新技术产业方面发展并不成功。^[13] 电子、信息等高新技术产业与美国竞争不力,对战后欧盟的经济产生极其消极的影响。进入信息化时代后,欧盟国家经济显得落伍了。

第三,在资源利用与可持续发展上,美国郊区化的负面影响是巨大的。郊区、非城市地区的发展是以土地与矿产资源的巨大消耗为代价。不少学者认为,郊区化主要依赖于市场力量对土地配置,缺乏规划与限制,土地浪费惊人。^[14] 郊区蔓延、“跳蛙式”的发展使低层独户住宅、制造业、商业等在极其广阔的空间分散,加之郊区巨大的道路网建设,吞噬了大量的良田。

郊区化还导致对石油等矿产资源的巨大的消耗。大量郊区及非城市地区的居民依赖于小汽车出行与工作,美国人的汽车拥有量远高于欧盟国家。以 1980 年为例,美国每千人拥有汽车量为 478 辆、德国为 297 辆、英国为 352 辆。^[15] 汽车的大量使用使美国人过多地占有石油、钢铁、橡胶等矿产资源,加速了全球资源趋于枯竭。

欧盟国家的城市化有效地节约了土地与矿产资源。在资源短缺的条件下,城市中心的繁荣及农业用地的保护政策保护了欧盟未来的生存与发展空间。在长期的耕地不足的前提下,战后欧盟国家在农业方面获得了巨大的成功,二战前长期依赖粮食进口,二战后则实现了粮食基本自给的目标。欧盟国家的交通政策及交通工具的选择,减少了居民对小汽车的依赖,极大地节约了石油等资源。据学者

研究,高度城市化的欧洲人均石油消费量仅为美国的 1/4。^[16]

第四,美欧城市化对其在景观建设与保护影响的差异也很大。经济空洞化导致城市中心衰败地区的蔓延,60 年代起美国进行了大规模的城市更新,成片成片的衰败地区夷为平地,大量的古老的建筑也随之消失,代之而起的是的高层建筑群,结构呆板,缺乏地方特色与欣赏价值,使旅游者感到沮丧和压抑。

美国郊区蔓延还造成自然景观的破坏。郊区蔓延及稠密的公路系统切割与吞噬了辽阔的原野,住宅跳蛙式的发展,打破了郊区的宁静,破坏了自然景观。旧金山的海湾及坦帕等地风光绮丽,但在郊区蔓延过程中,原始森林大量砍伐,湖泊、河流遭到污染,海滨地区因石油与污水弥漫着阵阵恶臭,雾气沉沉。^[17]

欧盟城市化进程中成功地保护了城市传统的旅游资源及自然景观。城市中心的繁荣使城市历史中心数百年前的城市风貌完整地保留着下来,古色古香。城市历史中心的中世纪的圆顶罗马式及尖顶哥特式教堂象征着古老的庄严,通往商业中心狭长的步行街道上保持着中古时期原状,路面不规则的石块经历了数百年沧桑,留下了深深印痕;街道两旁则是古老建筑物的长廊,与周边地区的古建筑一起形成闹市区的古建筑群。这些古典建筑展示出厚重的文化沉淀,告诉城市过去的历史,使人浮想联翩。

欧盟国家自然风光也保存得很好。各国在大城市外围地区规划绿带,禁止城市扩张及郊区蔓延而蚕食外围的绿色空间,结果欧洲城市与乡村界线分明,城市外围的自然风光得以完美地保存下来。在欧盟旅行,穿过古老的城市或高楼林立的郊区城镇,就进入无边无际的绿带海洋之中,水光山色,令人心旷神怡。美丽的自然风光与城市古典建筑群成为欧盟国家重要遗产与旅游资源,城市旅游而获得滚滚的财源。

综上所述,美欧城市化模式产生了不同的影响。郊区化作为一种成熟的城市化模式有力地推动战后美国整个城市地区及全美的经济发展,成为其长期发展的重要基础;但郊区蔓延及“跳蛙式”发展的代价高昂,对土地、矿产资源的大量消耗不利于可持续性发展。整体而言,欧洲城市化模式使经济活力不

足,但有利于土地、矿产资源的节约,有利于城市古建筑群和自然景观的保护,提供了一个城市化与可持续发展的重要范例。美欧城市化模式各有利弊,后发展国家不应该简单地复制,需对其认真研究,谨慎借鉴,推动本国或本地区的城市化及经济持续而健康地发展。△

【注释】

¹ 世界银行2006年1月发布2005年国内生产总值(GDP)国家排名,网址: <http://hi.baidu.com/linwei7424/blog/item/d24d2580af0c681800a1892.html>

² Anita A. Summers, *Urban Change in the United States and Western Europe* (Washington, D. C., 1999), P. 19

³ Donald A. Henderson, *Urbanization of Rural America* (Nova Science Publishers, 1998), P. 105

⁴ Ivan Light, *City in World Perspective* (New York, 1983), P. 401

⁵ Ivan Light, P.396

【参考文献】

- [1] 背景资料: 欧盟扩大历程, 网址: news.xinhuanet.com/newscenter/2006-05/09/content_4526856.htm - 40k.
- [2] Dennis R Jueld, *City Politics* (Harper Collins College Publisher, 1993), P. 180.
- [3] Dennis R Jueld, *City Politics* (Harper Collins College Publisher, 1993), P. 180.
- [4] J. Palen, *the Urban World* (New York, 1987), P. 120.
- [5] Croom Helm, *Suburbia* (London & Sydney, 1986), P. 31.

- [6] Jon C. Teaford, *The metropolitan revolution* (Columbia University Pres, 2005), P. 92.
- [7] Jon C. Teaford, *The metropolitan revolution*, P. 192.
- [8] Mike Savage, *Urban Sociology for a Changing World* (The Macmillan Press, 1993), P. 99.
- [9] Mattei Dogan & John D. Karla, *The Metropolis Era* (2) (California, 1988) P. 41.
- [10] Jon C. teaford, *The Twentieth Century American City* (Baitimore & London, 1986), P. 142.
- [11] Richard Harris and Peter J Lakhani, *Changing Suburbs* (New York 1999), P. 35.
- [12] Anita A. Summers *Urban Change in the United States and Western Europe* (Washington, D. C., 1999), P. 60.
- [13] Anita A. Summers, P. 59.
- [14] Anita A. Summers, P. 17.
- [15] Croom Helm, *Suburbia* (London, 1986) P. 7.
- [16] Dennis R Jueld, P. 240.
- [17] Mark Gottdiener & Ray Hutchison, *The New Urban Sociology* (Boston, 2000), P. 102.

作者简介: 徐和平(1956-),男,江西景德镇人,四川大学世界经济博士,贵州财经学院教授,贵州高校人文社科基地《西部现代化发展研究中心》主任,硕士研究生导师,主要研究方向:发达国家城市经济与城市化。

收稿日期: 2009-07-20

Comparison of Urbanization Policies and Modes of the United States and European Union

XU Heping

【Abstract】 After WW 0, a trend of dispersion appears in the urbanization progress of US and EU, but the urbanization modes are quite different, because of the difference of the urbanization policies. The urbanization modes of US and EU have influenced their urban space, function development, society and economy very much. Be comparing the influences of urbanization policies and modes of US and EU, this paper provides a important reference for the theories and fulfillment of Chinese urbanization from the angle of long tem economic vitality and keeping development.

【Keywords】 US and EU; Urbanization; Modes; Comparison