



欧盟  
区域政策



中文

# 明日之城

## 挑战、愿景、开拓前进



2011年10月

## **欧洲直线服务 (Europe Direct) 可帮助您解答各种 有关欧盟的疑问**

**免费电话号码 (\*):  
00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*) 某些移动电话使用者无法拨打以 00 800 开头的号码，或者他们可能需要付费拨打此类号码。

版权：封面：© ZAC DE BONNE - AKTIS 建筑 - 第 1 章：© iStockphoto  
第 6 页：© EC - 第 9 页：© PHOTOGRAPHIEDEPOT Frank-Heinrich Müller - 第 2 章：© Tova Svanfeldt  
第 15 页：© Corinne Hermant - 第 17 页：© iStockphoto - 第 20 页：© Krisztina Keresztely  
第 23 页：© Carmen Vossen - 第 3 章：© Iván Tosics - 第 36 页：© iStockphoto - 第 37 页：© iStockphoto  
第 41 页：© Henrik Johansson - 第 42 页：© La Citta Vita - 第 46 页：© EC - 第 47 页：© iStockphoto  
第 53 页：© Anja Schlamann - 第 54 页：© Marie Schmerkova - 第 59 页：© iStockphoto - 第 4 章：© Iván Tosics  
第 67 页：© Iván Tosics - 第 73 页：© iStockphoto - 第 77 页：© Bernard\_in\_va  
第 82 页：© "Fragment de Tags" <http://fragmentdetags.net/> - 第 83 页：© W.Vainqueur  
总结：© City of Växjö

© 欧盟，2011 年

转载翻印，注明来源。

国际标准书号 (ISBN): 978-92-79-23159-9

数字对象标识符 (doi): 10.2276/55132

欧洲委员会，区域政策总司

C.2 部 - 城市发展，地域团结

Wladyslaw Piskorz

电子邮箱: [regio-urban-territorial@ec.europa.eu](mailto:regio-urban-territorial@ec.europa.eu)

互联网网址: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/citiesoftomorrow/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/citiesoftomorrow/index_en.cfm)

B.1 部 - 交流、信息、与第三方国家的关系

Raphaël Goulet

Avenue de Tervuren 41

B - 1040 布鲁塞尔

传真: +32 22966003

电子邮箱: [regio-info@ec.europa.eu](mailto:regio-info@ec.europa.eu)

互联网网址: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm)

本出版物表达的观点未必代表欧洲委员会的意见。

# 明日之城

挑战、愿景、开拓前进





# 序言

超过三分之二的欧洲人口在城市地区居住生活。在城市中，各种问题不断发生，人们也会不断地找到相应的解决方案。城市是科技、文化和创新、展现个人与集体创意的沃土，它还能够缓解气候变化对环境的影响。然而，城市也是失业、隔离及贫困等诸多问题集中发生的地方。

我们需要更好地了解欧洲各大城市即将在未来几年中遇到的挑战。这也是我决定召集数名城市专家和欧洲城市代表讨论城市未来发展的原因。本报告是大家思考和讨论的结果。

它提醒大家注意一系列趋势可能在未来形成的影响（如人口减少与社会两极分化）以及各类城市的弱点。此外，本报告还重点介绍了各种机会以及城市在实现欧盟目标进程中所发挥的重要作用 - 特别是在实施“欧洲 2020”策略的过程中更是如此。报告中展示了多个鼓舞人心的范例和愿景，同时也证实了在城市发展进程中应用综合方法的重要性。

“明日之城”的思考过程可为参与城市发展的决策者和实践者提供灵感，无论是本地、区域、国家还是欧洲层面的城市发展。

展望未来和“明日之城”的发展愿景正逐渐成为各个层面的重中之重。全力发展我们所居住的城市将塑造欧洲的美好未来。

*Johannes Hahn,*  
欧洲委员会区域政策专员

# 参与者

我们要感谢所有为“明日之城”思考过程贡献力量的工作人员们，无论是在 2010 年 5 月、6 月、10 月和 12 月所组织的三个工作室中的与会者和演讲者，还是那些以出版文章或回应专家咨询的方式作出书面贡献的工作人员，我们都要对他们致以衷心的感谢。\*

<b>Isabel</b>	<b>André</b>	<b>University of Lisbon</b>
<b>Thierry</b>	<b>Baert</b>	<b>Agence d'urbanisme de Lille métropole</b>
<b>Alessandro</b>	<b>Balducci</b>	<b>University of Milan</b>
<b>Catalin</b>	<b>Berescu</b>	<b>'Ioan Mincu' University of Architecture and Urbanism, Bucharest</b>
<b>Fiona</b>	<b>Bult</b>	<b>Bilbao Metropoli-30</b>
<b>Antonio</b>	<b>Calafati</b>	<b>Università Politecnica delle Marche</b>
<b>Pierre</b>	<b>Calame</b>	<b>Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme</b>
<b>Jennifer</b>	<b>Cassingena</b>	<b>Malta Council for Science and Technology</b>
<b>Patrick</b>	<b>Crehan</b>	<b>CKA Brussels</b>
<b>Philippe</b>	<b>Destatte</b>	<b>The Destrée Institute</b>
<b>Jean-Loup</b>	<b>Drubigny</b>	<b>URBACT Secretariat</b>
<b>Dominique</b>	<b>Dujols</b>	<b>CECODHAS Housing Europe</b>
<b>Martin</b>	<b>Eyres</b>	<b>City of Liverpool</b>
<b>Elie</b>	<b>Faroult</b>	<b>Independent consultant</b>
<b>Sonia</b>	<b>Fayman</b>	<b>ACT Consultants</b>
<b>Birgit</b>	<b>Georgi</b>	<b>European Environment Agency</b>
<b>Grzegorz</b>	<b>Gorzela</b>	<b>Warsaw University</b>
<b>Sir Peter</b>	<b>Hall</b>	<b>University College London</b>
<b>Tomasz</b>	<b>Kayser</b>	<b>City of Poznań</b>
<b>Krisztina</b>	<b>Keresztély</b>	<b>ACT Consultants</b>
<b>Clemens</b>	<b>Klikar</b>	<b>Stadt Menschen Berlin</b>
<b>Vanda</b>	<b>Knowles</b>	<b>EUROCITIES</b>
<b>Moritz</b>	<b>Lennert</b>	<b>Université Libre de Bruxelles</b>
<b>Bernhard</b>	<b>Leubolt</b>	<b>University of Vienna</b>

\* 本报告由 Corinne Hermant-de Callatay 和 Christian Svanfeldt 在欧洲委员会区域政策总司“城市发展，地域团结”部 Wladyslaw Piskorz 和 Santiago Garcia-Patron Rivas 的监督下编撰完成。

Heinrich	Mäding	ex-Director Deutsches Institut für Urbanistik
Gérard	Magnin	Energy Cities
Karel	Maier	Czech Technical University Prague
Torsten	Malmberg	City of Stockholm
Simon	Marvin	University of Salford
Frank	Moulaert	Katholieke Universiteit Leuven
Rémy	Nouveau	City of Lyon
Andreas	Novy	University of Vienna
Stijn	Oosterlynck	Katholieke Universiteit Leuven
Beth	Perry	University of Salford
Yaron	Pesztat	Member of Brussels Parliament
Angelika	Poth-Mögele	Council of European Municipalities and Regions
Anne	Querrien	URBAN-NET
Francisca	Ramalhosa	Porto Vivo, Sociedade de Reabilitação Urbana
John S.	Ratcliffe	The Futures Academy
Joe	Ravetz	University of Manchester
Stefan	Rettich	KARO*, Leipzig
Gerda	Roeleveld	Deltares
Karl-Peter	Schön	Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development, Germany
Antonio	Serrano Rodriguez	Universidad Politécnica de Valencia
Manfred	Sinz	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Uno	Svedin	Stockholm University
Roey	Sweet	University of Leicester
Luděk	Sýkora	Charles University in Prague
Nuria	Tello Clusella	EUROCITIES
Jacques	Theys	French ministry of ecology, energy, sustainable development and regional planning
Iván	Tosics	Metropolitan Research Institute, Budapest
Ronan	Uhel	European Environment Agency
Michaël	Van Cutsem	The Destrée Institute
Jan	Vranken	University of Antwerp
Martin	Zaimov	City of Sofia
Marie	Zezlková	City of Brno

# 行动纲要

## 城市是欧盟实现可持续发展的重要保障

- 欧洲是全球城市化水平最高的大洲之一。如今，超过三分之二的欧洲人口在城市地区居住生活，而且这个比重还在持续增长。城市的发展将决定欧盟未来的经济、社会以及地域发展。
- 城市是经济发展的引擎，是汇集连通性、创造力与革新性的场所，也是周边地区的服务中心，因此，它的作用至关重要。由于城市具有密集性的特点，它具有节约能源的巨大潜力，能够促进低碳经济的发展。然而，城市也是失业、隔离及贫困等诸多问题集中发生的地方。因此，城市对于成功实施“欧洲 2020”策略而言十分重要。
- 城市的行政界限不再反映城市发展的物理、社会、经济、文化或环境现状，因而，我们需要采用灵活的新型管理方式。
- 就目标、宗旨和价值观而言，欧洲明日之城的共同愿景为：
  - 一个社会高度进步的场所，具备较高的社会凝聚力、具有社会均衡发展的住宅，并提供社会、健康、和“全民教育”服务；
  - 一个民主、文化对话和多样性的平台；
  - 一个绿色环保或环保再生的场所；
  - 一个兼具魅力和经济发展动力的场所。
- 城市在欧洲地域发展进程中发挥了至关重要的作用。关于未来欧洲城市和地域发展的重要原则，我们达成了一致意见，即发展应该满足下列条件：
  - 以均衡的经济发展和地域性组织活动为基础，构建多中心城市结构；
  - 立足于繁华的大都市区以及其他能够便捷提供符合普遍经济利益之服务的城市地区；
  - 以密集型居住结构为特点，有限度地实施城市扩张；
  - 在城市内部及周边地区采取高级别环境保护政策并确保环境质量。

## 欧洲城市的可持续发展模式正面临威胁

- 人口变化可为不同城市带来各种各样的挑战，如人口老龄化、城市区域缩减或郊区化的迅速发展。
- 欧洲经济持续发展的盛况不再，许多城市（尤其是中欧和东欧地区的非首都城市以及西欧地区的老工业城市）正面临经济萧条或经济衰退的严重威胁。
- 我们当前的经济形态无法满足所有人的就业需求 – 经济发展、就业与社会进步之间的联系日趋弱化，这令更多的人员在劳务市场一无所获，甚至只能应征低技术、低工薪的服务行业工作岗位。
- 逐渐拉大的收入差距令穷人更穷 – 在一些街区，本地居民正身陷于居住条件不良、教育品质低下、失业以及难于甚至无法享受某些服务（医疗卫生、交通、ICT）的窘境。
- 社会分化和隔离现象愈演愈烈 – 大多数欧洲国家在近期遭遇的经济危机进一步加剧了市场过程和福利事业逐步衰退的影响。即使是最为富裕的城市，也无法摆脱日益显著的社会和空间隔离问题。
- 空间隔离过程 – 社会两极分化的结果 – 逐渐令低收入或边缘群体无法以能够承受的价格购买到适当的住房。
- 日渐庞大的“社会避世者”群体可能引发封闭亚文化的发展，该群体对大多数城市的主流社会在根本上采取敌对态度。
- 城市扩张和低密集型居住形态的发展是地域可持续发展的主要威胁之一；公共服务的成本越来越高且难于提供，自然资源遭到过度开发，公共交通网络无法跟上社会发展的需要，同时人们对汽车的依赖以及城市内部及周边地区的交通拥堵情况日渐严重。
- 城市生态系统备受威胁 – 城市扩张和覆土对生物的多样性发展造成威胁，从而令发生洪水和水荒的可能性大幅提高。

## 我们还有机会将种种威胁化解为积极的挑战

- 欧洲各大城市遵循着不同的发展轨迹，我们必须深入研究城市发展的多样性特点。全球经济竞争力必须与**本地经济的可持续发展**结合起来，这可以通过了解本地经济组织的关键实力和资源以及支持社会参与和革新的方式来实现。
- **创建适应性强的包容性经济** - 在现有的经济发展模式中，经济增长无法提供更多的工作岗位，从而带来了各种各样的挑战：我们应确保那些在劳务市场中无法就业的人群过上体面的生活，将他们充分融入到社会大家庭中。
- 我们必须深入研究潜在的**社会经济、文化、世代和道德差异**，并以此作为创新的本源。“明日之城”必须适合老年人和家庭并崇尚包容和尊敬的美德。
- **采用更好的居住条件来解决空间排斥和能源匮乏的问题**，这不仅对于为城市及其集聚区增添魅力和宜居性而言具有关键意义，对于城市的生态友好特征和竞争力而言也具有更大的助益。
- 打造“绿色健康”的城市不仅需要降低二氧化碳的排放量，**我们还需要对环境和能源问题进行整体分析**，这是因为自然生态系统中的许多组成部分都以独特的方式与城市系统中的社会、经济、文化和政治元素交织在一起。
- **蓬勃发展而富有活力的中小型城市**不仅对本地居民的幸福生活而言至关重要，而且对周边乡村居民的幸福生活而言也具有重要的影响力。它们有助于**避免乡村人口减少和城市人口漂移的情况**，还能够促进地域的平衡发展，这都是非常重要的。
- 可持续发展的城市必须具有**引人注目的敞开式公共空间**，并能够大力促进可持续、包容和健康的流动方式。非汽车流动方式逐渐受到人们的青睐，而多式联运公共交通系统也深受大家的喜爱。

## 新型管理方式对解决这些城市挑战而言必不可少。

- **“明日之城”必须采用一种整体的城市可持续发展模式**
  - 以一种整体性的综合方式来应对各种挑战；
  - 选用适当的地方本位方式和人本方式；
  - 结合使用正式的管理结构与灵活的非正式管理结构，后者可充分应对挑战所在级别的挑战范围；
  - 开发能够建构共同愿景的管理系统，从而顺利协调互相抵触的各个目标以及互相冲突的发展模式；
  - 开展协同合作，以确保一致地开发空间并有效地利用资源。
- **为适应不断发展的情况变化，必须采用管理系统**，同时还要充分考虑各种地域（如城市周边和城市内部）和时间变化的影响。
- **城市必须实现跨部门协作**，不得将“单一部门”的愿景作为城市生活全貌的规划议程。
- **横向与纵向协调必不可少**，这是因为城市必须与其他级别的管理部门协同合作并加强自身与其他城市的合作与网络关系，从而实现能够满足更大地域需求范围的投资和服务共享。
- **我们需要以市民的赋权、所有利益相关方的参与以及社会资本的创新性使用为基础的全新模式。**
- 在经济发展与社会进步的联系日趋弱化的情况下，**社会创新**令拓宽公共空间成为可能，从而实现深入的公民参与、创新、改革和团结。
- **预见力是特别有用的工具**，它能够管理过渡、协调各个目标之间产生的种种冲突和矛盾，并促使人们对现实情况、城市实力以及各种目标生成更加深刻的认识。

# 目录

序言	III
参与者	IV
行动纲要	VI
<b>1. 为实现欧洲的明日之城愿景而努力</b>	
1.1. 简介	1
1.2. 城市是指什么?	1
1.3. 城市的日趋重要性	2
1.3.1. 城市对于经济发展而言至关重要	2
1.3.2. 城市既存在很多问题, 又能够提供相应的解决方案	5
1.4. 欧洲政策背景	7
1.4.1. “既有城市”	7
1.4.2. 地域议程	8
1.5. 为实现欧洲城市发展的共同愿景而努力	10
1.5.1. 我们能否在共同愿景上达成一致?	10
1.5.2. 欧洲的明日之城愿景	10
1.5.3. 欧洲城市地域发展的愿景	12
1.6. 结论 - 欧洲城市发展的共同目标	12
<b>2. 欧洲城市发展的模式正面临威胁</b>	
2.1. 分析: 人口下降	15
2.2. 分析: 经济发展与竞争力面临威胁	18
2.2.1. 欧洲各大城市的发展轨迹存在极大的差异	18
2.2.2. 技术基础面临威胁	19
2.2.3. 面临危机的城市	21
2.2.4. 零和博弈般竞争	22
2.3. 诊断: 不断增加的社会两极分化	22
2.3.1. 空间隔离与住房	24
2.3.2. 避世者人数的不断增加	25
2.4. 诊断 - 自然资源枯竭	26
2.4.1. 城市扩张和土地消耗	26
2.4.2. 重压下的城市生态系统	27
2.5. 多样化的管理系统	29
2.6. 结论 - 明日之城充满挑战的未来	30
<b>3. 明日之城所面临的主要挑战</b>	
3.1. 引言 - 我们可以就未来挑战发表哪些看法?	33
3.2. 多样化、团结并具有吸引力的城市	34
3.2.1. 多样性的潜能	34
3.2.2. 将多样性转变为动态资产	35
3.2.3. 确保一座城市是和谐的城市	36
3.2.4. 彻底消除能源匮乏和空间排斥	37
3.2.5. 培养社会创新	38
3.2.6. 令城市的经济与社会生活适应人口老龄化	39
3.2.7. 吸引年轻人并打造儿童空间	40

3.3. 绿色的健康城市	42
3.3.1. 以全局观点看待环境问题和能源效率	42
3.3.2. 打造可持续、包容且健康的流动	45
3.3.3. 可持续型城市具有引人注目的敞开式公共空间	48
3.4. 创建适应性强的包容性经济	49
3.4.1. 在向可行的本地经济过渡进程中实施管理	49
3.4.2. 鼓励创造就业机会、弘扬创业精神并使用广泛的本地技术基础	50
3.4.3. 发展社会资本	52
3.4.4. 利用技术来推动集体智慧和创新	52
3.4.5. 接轨国际经济 - 城市是国际网络的枢纽	52
3.4.6. 连接挑战	55
3.5. 欧洲多中心城市的地域平衡发展	55
3.5.1. 城市及其周边地区的和谐发展	55
3.5.2. 促进城市的多样性和真实性	57
3.6. 朝向可持续城市发展之更加整体的模式	60
3.6.1. 朝向可持续城市发展之更加全面整体的模式	60
3.6.2. 克服冲突与矛盾	60
3.6.3. 对现实、能力和目标的更佳理解	61
<b>4. 管理 - 如何回应挑战</b>	
4.1. 引言 - 从政府到管理	65
4.2. 城市发展与管理的综合方法	65
4.3. 地域管理新模式	68
4.3.1. 全新城市现状	68
4.3.2. 区域或大都市级别城市的不断增加的重要性	68
4.3.3. 灵活的多等级管理需求	71
4.4. 培养长期愿景和策略规划能力	74
4.4.1. 对坚实知识基础的需求	74
4.4.2. 将预见力作为管理复杂性的参与式管理工具	76
4.5. 围绕欧洲城市发展模式的联合动员	81
4.5.1. 居民动员	81
4.5.2. 当地社区引领的发展方法	81
4.5.3. 能力建设的需求, 以确保完全赋权	84
4.6. 城市间的合作是欧洲城市可持续发展的关键	85
4.7. 结论 - 加强欧洲城市发展模式	86
4.7.1. 针对明日之城的管理考量	86
4.7.2. 为实现社会创新、具有包容性的综合型多级管理而努力	88
<b>结论</b>	91
<b>附录</b>	94
第 1 章 - 附录 1	94
第 1 章 - 附录 2	95
第 2 章 - 附录 1	96
第 4 章 - 附录 1	97
第 4 章 - 附录 2	98
第 4 章 - 附录 3	99
<b>图片、地图和表格列表</b>	100

# 1. 为实现欧洲的明日之城愿景而努力

---



## 1.1. 简介

“我们的城市具有独特的文化和建筑特征，能够大力推行社会包容政策，其经济发展具有非同一般的可能性。城市是知识聚集的中心，也是实现发展与创新的源泉。同时，城市却饱受人口问题、社会不公、针对特定人群的社会排斥、缺乏经济实惠的适宜性住房以及环保问题等的困扰。”<sup>1</sup>

对于大多数欧洲人的生活而言，城市的作用至关重要。这不仅是因为大部分人生活在城市，而且对整个欧洲地区的社会 and 经济发展而言，城市也具有十分关键的作用。我们没有对“城市”或“都市的”设置一般性的定义而且欧盟对城市的发展也没有明确的政策权限，这种情况看起来似乎十分矛盾。不过，我们将在本章内向大家介绍城市的重要性以及欧洲对城市未来发展的重要影响。欧洲城市发展实际上已有了明确的模式。

“欧洲城市模式”是一个有趣的话题。一方面，它包含了欧洲文化历史的基本特征，深深植根于过去并与认同问题息息相关。而另一方面，它还需要考虑欧盟政治愿景的重要内容，以及由基础社会设想的欧盟未来发展方向。<sup>2</sup>

在研究城市发展欧洲模式之前，我们先简单介绍一下有关城市的不同行政性与功能性定义，并分析从地域角度认识城市问题的重要性。我们还会重点介绍城市不断显现的重要意义，特别是在实现“欧洲 2020”策略以及公约所设目标的过程中所具有的重要意义，即促进经济发展、社会和谐与地域团结。

在最后一部分，我们将介绍欧洲政策的实际情况并向大家展现城市发展欧洲模式，欧洲明日之城的共同愿景以及欧洲城市地域发展的共同愿景。

## 1.2. 城市是指什么？

城市有多种不同的定义。“城市”可以指一个行政单位或是一个固定的人口密度。人们通常可以正确地区分城镇和城市 - 前者的规模较小（如居民数量在 10 000 至 50 000 人之间），而后者的规模较大（居民数量超过 50 000 人）。有关“城市”的更为常见的定义还有对于城市生活方式和特定文化或社会特征的认知，以及开展经济活动和交易活动的功能性场所。

“城市”还可以用来形容两种不同的现实情况：*法律意义上的城市* - 行政性城市 - 以及*实际意义上的城市* - 较大型的社会经济聚集区。*法律意义上的城市*在很大程度上是指历史意义上的城市，具有明确的贸易和防御边界以及界限清楚的城市中心。*实际意义上的城市*是指物理或社会经济现实层面的城市，以形态学或功能性定义进行约束。从分析的角度而言，由欧洲委员会和 OECD 联合制定的城市定义，是以最小密度和居民数量为基础的。该定义列示于附录中。

形态学意义上的城市地区 (MUA) 展现了在限定密度基础上的建筑空间连续性。功能性意义上的城市地区 (FUA)<sup>3</sup> 可由劳务市场规模以及通勤者的流动方式来界定，它包括将周边城镇和乡村纳入在内的更加广阔的城市系统，而无论是从经济方面还是社会方面而言，这些区域对主要城市中心的依赖程度较高。<sup>4</sup> 例如，伦敦的行政性城市所拥有的居民数量为 740 万人，而伦敦的 MUA 和 FUA 所拥有的居民数量分别为 830 万人和 1370 万人。卡托维兹的行政性城市相对较小，拥有的居民数量为 320 000 人，而它的 MUA 所拥有的人口数量为该数字的七倍，即 230 万人。里尔

1 “*可持续欧洲城市*”之莱比锡宪章（于 2007 年 5 月 24-25 日在莱比锡召开的有关城市发展和地域团结的部长级非正式会议上一致通过）。

2 Calafati、Antonio, *明日之城* 出版文章, 2010 年 12 月。

3 一种替代性的类似概念为“大都市区” - 请参照欧洲经济和社会委员会意见, *欧洲大都市区: 对欧洲未来发展的社会经济影响*, 记录员: Joost van Iersel, 2007 年 4 月。

4 Tosics、Iván, *明日之城* 出版文章, 2011 年 1 月 - 请参见 ESPON 1.4.3 研究报告 (ESPON, 2007 年)。

的 FUA 规模是其行政性城市的 12 倍 – 分别为 260 万人和 230 000 人。<sup>5</sup>

FUA 分为单一中心型和多中心型（即对应联系紧密的城市网络和不含主要中心的城市群）。无论是形态学意义上的城市地区还是功能性意义上的城市地区，它们都不是稳定不变的实体；随着城市景观和经济模式的演化发展，城市的人口密度和流动模式也在不断地发生变化。

其他概念和方法也可用于描述并定义实际意义上的城市。不论大众青睐何种概念，有一点非常明确，那就是实际意义上的城市范围已远远超过法律意义上的城市范围，而在这种情况下，我们必须以长远的眼光来制定城市政策。

随着实际意义上的城市的扩张，城市与乡村之间的界限也愈加模糊，这种划分甚至早已失去了意义。“城市与乡村之间的界限正在消隐，同时乡村与城市也逐渐融合形成一个全新的城郊环境”。<sup>6</sup>在此需要强调一点，周围重叠的多个 FUA 形成了综合性的城市系统，正如英格兰北部、荷比卢地区或鲁尔区的示例。

在城市功能和管理方式方面，各成员国之间存在着明显的差异。有些国家不存在特定的城市专属行政单位，而有些国家的城市则需承担独特的行政权利和义务。

在本报告中，我们从实用主义的立场出发，使用术语“城市”来定义城市群以及管理城市的行政单位。从政策的角度来看，了解城市问题的地域范围十分重要，这种地域范围可能从周边街区或行政性城市，直至更为广大的 FUA 或者更广阔的地区。城市问题可能具有非常本地化的特征，但我们却需要地域范围更广的解决方案。因此，相关的管

理级别可能在本地到欧洲级别间变化，或是多个级别的结合。也就是说，我们需要在多层级环境中了解并实施城市政策。

因此，我们将“明日之城”设定为未来在某一地域环境中的城市群、城市以及城镇。

### 1.3. 城市的日趋重要性

在上个世纪，欧洲大陆逐渐从以乡村为主的发展模式转型成为以城市为主的发展模式。据估计大约有 70% 的欧盟人口 – 约 3.5 亿人 – 居住在人口超过 5 000 名的城市群中。尽管转型的进程已经放缓了步伐，但城市人口的比重仍在持续上升。<sup>7</sup>

此外，较美国或中国相比，欧洲的多中心城市更多、密集型城市结构较少。在欧盟地区，有 23 个城市的居民数量超过了 1 百万人，345 个城市的居民数量超过 100 000 人，这反映出了约 1.43 亿人的分布情况。仅有 7% 的欧盟人口在居民数量超过 5 百万人的城市中居住生活，而在美国这个数字是 25%。此外，56% 的欧洲城市人口 – 大约为欧洲总人口数量的 38% – 在居民人口数量为 5 000 至 100 000 人的中小型城市和城镇中居住生活。<sup>8</sup>

#### 1.3.1. 城市对于经济发展而言至关重要

消费者、工作者和企业以及正式与非正式机构在某一地点或区域的集中可令城市群变得“密集”且凝聚，从而令制造外部效应和规模效益成为可能。欧洲 GDP 中的 67% 都是在大都市区产生的，<sup>9</sup>而此类地区的人口数量仅为欧洲

5 Tosics、Iván，上文中已引述，请参见附录表格。

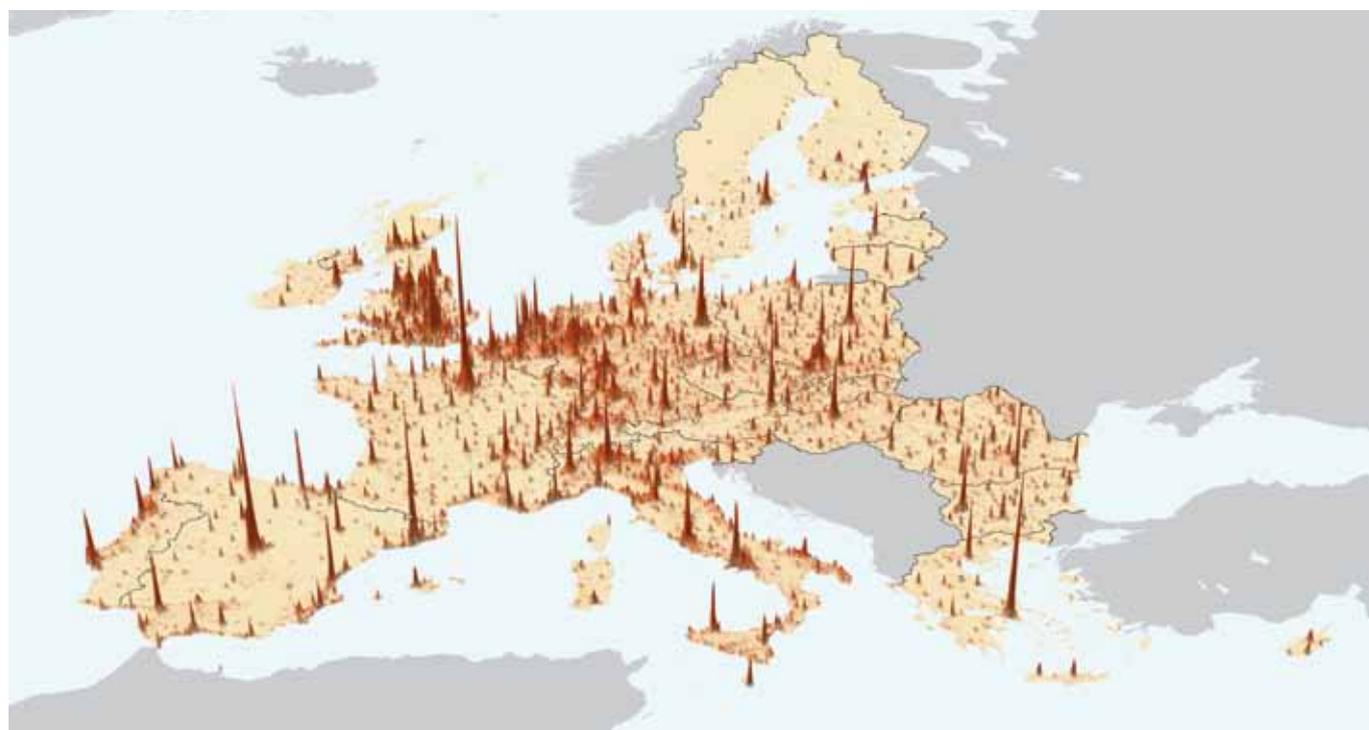
6 Allingham、Peter 和 Raahauge、Kirsten Marie，“引言：后期城市的表现”刊载于“知识、技术和政策”，第 21 卷，第 6 期，Springer 2008 年。

7 到 2050 年，城市人口将以 10% 的速度保持持续增长，刊载于全球城市化展望：2009 年修订版，联合国，经济与社会事务部，人口司，2010 年。

8 上述数据以城市和城镇在人口密度方面的定义为基础提供（请参见附录 2 – 第 1 章和表格 1 下方内容）。

9 大都市区被定义为“较大的城市区域”，居民人口数量超过 250 000 人（资料来源：DG REGIO）。

图 1 2001 年的欧洲人口密度



注：颜色和峰高代表人口密度按 1 km<sup>2</sup> 的光栅单元计算。资料来源：Eurostat、JRC、EFGS、REGIO-GIS

表 1：根据人口密度来定义城市

人口类别	城市数量*		人口	
	绝对数量	百分比 (%)	绝对数量	百分比 (%)
乡村人口			<b>154 125 040</b>	<b>32.1</b>
城镇和郊区			<b>156 398 720</b>	<b>32.6</b>
50 000 – 100 000	<b>387</b>	<b>52.9</b>	<b>26 690 068</b>	<b>5.6</b>
100 000 – 250 000	<b>224</b>	<b>30.6</b>	<b>35 708 402</b>	<b>7.4</b>
250 000 – 500 000	<b>62</b>	<b>8.5</b>	<b>21 213 956</b>	<b>4.4</b>
500 000 – 1 000 000	<b>36</b>	<b>4.9</b>	<b>27 041 874</b>	<b>5.6</b>
> 1 000 000	<b>23</b>	<b>3.1</b>	<b>59 292 080</b>	<b>12.3</b>
总计	<b>732</b>	<b>100.0</b>	<b>480 470 140</b>	<b>100.0</b>

注：上述数字以 1 km<sup>2</sup> 光栅单元的人口分布为依据。<sup>10</sup>居民数量超过 50 000 人的城市被定义为网格单元组，居民人口密度至少为 1 500 人/km<sup>2</sup>。城市群以外的区域被定义为郊区或城镇，如果此类区域位于光栅单元城市集群之内、居民人口密度高于 300 人/km<sup>2</sup> 并且城市集群居民的总人口数量至少为 5 000 人。<sup>11</sup> 剩余区域为乡村。<sup>12</sup> 所有数字均为针对 EU-27 在 2001 年的人口估算值。资料来源：欧洲委员会（JRC、EFGS、DG REGIO）。

10 由于数据的不适用性，上述数字未将法国海外领地、亚速尔群岛和马德拉群岛包括在内。

11 在对 NUTS 3 地区进行城市/乡村分类时所用的集群定义：

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-HA-10-001-15/EN/KS-HA-10-001-15-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-HA-10-001-15/EN/KS-HA-10-001-15-EN.PDF)。

12 “大都市核心”是指光栅集群，通常仅代表 LAU 2 单位的部分地域。任何基于本地行政区域的城市定义，通常都会将居住在城市外围但被规划在实体行政界限之内的人口计算在内。因此，以 LAU 2 界限定义的同座城市会比其光栅核心等效区域拥有更多的人口数量（尽管偶尔也会发生相反的情况）。

人口总数的 59%。此外，欧洲城市之间的经济绩效对比表明大城市比中小型城市的绩效更佳。<sup>13</sup> 不过，首都城市和非首都城市之间的绩效存在显著的差异。单从作为首都城市以及公共与私人管理中心所产生的积极外部效应来看，我们很难区分城市群带来的各种影响。西欧和东欧地区的非首都城市之间的差异更大，这种情况无法简单地用规模差异来解释。活动集中既不是高度发展的充分条件，也不是必要条件。

经过数十年的发展之后，聚集经济又重新成为政策制定中的趋势，重点关注某一地点的资源一般可用性和多样性，而该地点内的不同活动之开展具有较高的密度。<sup>14</sup> 不过，

现有调查无法准确解释这些活动如何发挥作用或者各种因素的关键临界值是多少，从而令概念无法转化为行动。

有人曾提出城市群的影响是有限的，而且城市群可能导致消极的外部效应<sup>15</sup> – 例如交通拥堵、物价上涨和缺乏价格可令人承受的住房、污染、城市扩张、城市基础设施费用上涨、社会紧张以及犯罪率升高 – 这些消极影响甚至可能大于它所带来的益处。除经济效益中的直接经济成本减少外，还有针对环境恶化、健康问题成本和生活质量下降的追加成本。据 OECD 提供的资料显示，当居民数量达到 6-7 百万人时，收入状况与人口规模之间呈负项关系，这表示因交通拥堵以及其他相关成本问题会造成城市群的经营管理失当。<sup>20</sup>

### 中小型城市的重要性<sup>16</sup>

我们不应低估中小型城市的重要性。在整个欧洲范围内，大量的城市人口居住在中小型城市中。这些城市对社会福利和生活产生重要的影响，这种影响不仅适用于城市内部的居民，还适用于在城市周围区域生活的乡村居民。它们是公共和私人服务以及本地和区域性知识生产、革新以及基础设施建设的中心。

中小型城市通常在区域中具有关键的作用。它们构成了城市区域的建筑模块，并为区域景观增添特色和差异<sup>17</sup>。人们一直在争论这样一个问题，西欧地区中小型

城市的发展和开发结构是否构成了全球最具平衡性的城市体系<sup>18</sup>。

中小型城市的一般特点 – 尤其是它们的人类尺度、宜居性和周边地区的欢乐程度以及它们的地理嵌入性和历史特点 – 在多个方面构成了可持续发展的理想城市生活<sup>19</sup>。

因此，中小型城市是避免乡村人口减少和城市漂移的重要因素，同时，它们还是实现区域平衡发展、凝聚力以及欧洲地域可持续发展的必不可少的组成部分。

13 欧洲委员会，第二版“欧洲城市现状报告”，RWI、DIFU、NEA 交通研究和培训以及 PRAC，布鲁塞尔，2010 年 12 月，第 75 页：“值得注意的是，大多数欧洲国家的首都城市聚集着异常多的财富。这一点证明了首都城市在（国家）经济体系中占有的独一无二的主导地位。在八个欧洲首都城市中，人均 GDP 均超过全国平均水平的二倍。毫不意外，这种情况适用于伦敦和巴黎，同样也适用于 EU-12 成员国的首都，如华沙、布拉迪斯拉发、索非亚、布加勒斯特、布拉格、布达佩斯、里加和塔林”。

14 “聚集经济效益，即公司和工人因邻近而享有的福利，令输出密度增长超过相称的就业或人口密度成为可能。”  
《重塑世界经济地理》，2009 年世界发展报告，第 85 页。

15 Barca、Fabrizio，改革的团结政策议程 – 一种地方本位的方法，用以解决欧盟的各种挑战和期望，独立报告，2009 年 4 月  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/pdf/report\\_barca\\_v0306.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf)。

16 基于 Mahsud、A. Z. K.、Moulaert, F. 所著的参考文献，城市展望 – 探索欧洲城市的未来发展，（背景文件和调查问卷，城市未来工作室 – 2010 年 11 月 9 日，勒芬）。

17 Knox、Paul L. 和 Mayer、Heike，小型城镇的可持续性：经济、社会和环境改革，Birkhauser Verlag，巴塞尔 2009 年。

18 中小型城镇的作用 (SMESTO)，最终报告，ESPO 1.4.1，2006 年；请参见 Sassen, S.，世界经济中的城市，第二版，新世纪的社会学，伦敦，新德里，2000 年。

19 Farr, D.，可持续的城市生活：城市设计结合自然，John Wiley 及儿子们，新泽西，2008 年。

20 OECD 地域评审：全球经济中的都市竞争，巴黎，2006 年，引用于改革的团结政策议程（请参见上文内容）。

### 1.3.2. 城市既存在很多问题， 又能够提供相应的解决方案

城市是问题高度集中之地。尽管城市能够为人类的发展提供驱动力，但是城市中仍然存在最严重的失业现象。全球一体化进程令许多工作岗位不复存在 - 尤其是在制造部门 - 而且经济危机令这种境况变得更加严重。许多城市都面临着包容力和内聚力的严重缺失以及排斥、隔离和分化加剧等问题。移民数量增加和失业问题已产生了各种问题、促使种族主义和仇外态度加剧，这又使问题变得更加严重。

很显然，欧洲城市享有特殊的利益，而且城市的未来发展将会影响整个欧洲未来发展的结构。

例如，在减少二氧化碳排放量和应对气候变化方面，城市发挥了至关重要的作用。城市地区的能源消耗 - 大多消耗在交通和住房两个领域 - 可排出大量的二氧化碳气体。从全球估测来看，<sup>21</sup> 大约三分之二的最终能源需求均与城市消耗有关，而高达 70% 的二氧化碳排放量也是在城市中产生的。<sup>22</sup> 城市的生活方式既会带来各种问题，也会找到相应的解决方案。

在欧洲，二氧化碳在城市地区的人均排放量比在非城市地区的人均排放量低得多。<sup>23</sup> 城市地区的密度令提供更为节能的住房、交通和服务成为可能。因此，在大型且密集型城市中实施应对气候变化的措施可能会比在人口不是十分稠密的建筑空间更为有效。在单一大都市（如伦敦）中实施减少二氧化碳排放的措施可能会产生很大的影响。

21 对于城市的能源消耗和排放有各种估算方式。据“世界能源展望”提供的资料显示（2008年11月刊）<http://www.worldenergyoutlook.org/index.asp>，2006年全球范围内的大多数能源 - 预计为7908公吨的油当量 - 是在城市内消耗的。目前，城市中的居民人口约为世界人口的一半，但是却消耗了全球能源的三分之二。相较于全球平均水平而言，城市居民需要消耗更多的煤炭、瓦斯和电力，但是油料的消耗很少。由于城市需要消耗更多的矿物燃料，它们排放了76%的与全球能源相关的二氧化碳气体。不过，根据D. Satterthwaite的看法（国际环境与发展学会，英国），相较于假设的情况而言，城市对减少温室气体（GHG）排放所做的贡献更少，尤其在较为贫困的国家更是如此（《环境和城市化》，2008年9月）。

22 我们很难准确地测量二氧化碳的排放量，这是因为有些数字是基于城市能源消耗的估算值，而这些数值是从其他地方获得的。

23 在欧洲，一名乡村居民的平均耗能量为4.9吨油当量/年，而一名城市居民的平均耗能量为3.5吨油当量。

资料来源：IEA，2008年和世界能源展望，2008年，国际能源署，日内瓦。

### 城市对“欧洲 2020”策略的贡献<sup>24</sup>

我们希望城市在实现“欧洲 2020”策略及其七项旗舰计划的过程中发挥重要作用。

**智能发展：**城市中聚集了接受过高等教育的大部分人口。他们是实现创新战略的中坚力量。创新指标（如专利的集中程度）显示了城市的创新活动比全国的创新活动更具创新性。在较大型的城市群中，创新输出量更高<sup>25</sup>。三个旗舰项目 - “欧洲数字议程”<sup>26</sup>、“创新型联盟”<sup>27</sup>和“青年在流动”<sup>28</sup> - 能够解决一系列的城市挑战，如：有关信息和通信技术的全面开发利用，以实现更好的医疗保健服务、更加清洁的环境以及更加便捷的公共服务；创新合作关系的开发，以实现更加智能和清洁的城市流动方式；减少中途辍学者的数量并为处于困境之中的年轻人、青年企业家和自主经营者提供支持。

**绿色发展：**城市既会带来各种问题，也会找到相应的解决方案。绿色、密集且节能的城市发展是促进绿色发展的重要因素。在实现“效能欧洲”<sup>29</sup>和“全球化时代之整合性产业政策”<sup>30</sup>这两项旗舰计划的议程中，城市发挥了至关重要的作用。这些能源和产业政策是以战略性综合方法制定的，尤其离不开当地政府、利益相关者和市民的大力支持和积极参与。

**包容发展：**社会排斥和隔离是主要的城市现象。尽管城市可以提供大多数的工作岗位，但是城市内部的失业率仍然居高不下。城市可以促进包容发展，尤其是在应对社会分化和贫穷、避免族群隔离以及解决人口老龄化问题之时更是如此。抵制贫穷和社会排斥的欧洲平台<sup>31</sup>开始实施 EU 目标，即在 2020 年减少贫穷和社会隔离现象，涉及人口至少为 2000 万人。这有助于确认最佳实践并促进市民间的互相学习。另一个旗舰计划是“新技术和工作议程”<sup>32</sup>，该计划现已启动，旨在实现欧盟的就业率目标，即在 2020 年确保 75% 的年龄在 20 岁-64 岁之间的男女劳动力拥有工作。



## 1.4. 欧洲政策背景

城市规划本身不具有制定欧洲政策的权限。不过，经济、社会和地域团结均具有强烈的城市层次感。由于大多数欧洲人在城市中居住并对其有着深深的依赖性，因此，城市的发展无法离开广泛的欧洲政策体系而单独存在。在近几十年中，欧盟已逐渐对城市发展施加影响，这一点主要体现在凝聚力政策方面。

### 1.4.1. “既有城市”

二十多年来，政府间持续开展的互相合作以及通过实施 URBAN 试验项目和两项 URBAN 社区计划<sup>33</sup> 所获得的实际经验，令欧洲国家在城市发展原则方面明确达成一致，即“既有城市”。

数任欧盟委员会主席相继发现城市问题与各级政府所制定的城市发展政策之间的关联性。尤其是在一系列针对城市发展的非正式部长级会议上 - 分别于 2000 年在里尔召开、2004 年在鹿特丹召开、2005 年在布里斯托尔召开、2007 年在莱比锡召开、2008 年在马赛召开以及 2010 年在托莱多召开 - 人们确立了共同的欧洲目标以及城市发展原则。这些会议有助于成员国、欧洲委员会、欧盟议会、区域委员会以及其他欧洲机构在面对城市问题时彼此展开紧密合作，并在城市利益相关者（如欧洲市政和地区委员 (CEMR) 和欧洲城市组织 (EUROCITIES)）之间形成同样紧密的合作。

其中，有关可持续发展的欧洲城市的“2007 莱比锡宪章”就是这一进程的主要成果。该宪章强调了在城市发展过程中采用综合方法的重要性并重点关注生活条件较差的街区，以补救由排斥和剥夺组成的恶性循环。2010 年发布的“托莱多宣言”取得了更大的进展，该宣言不但强调了城市发展对综合方式的需求，还竭力鼓舞人们对此达成共识。“托莱多宣言”将“莱比锡宪章”与“欧洲 2020”策略有效地连结起来。<sup>34</sup> “欧洲 2020”策略中含有七项旗舰计划，欧盟和国家有关机构将以此为依据来调节未来工作的发展方向。

通过欧洲区域发展基金 (ERDF)，尤其是城市试验工程（1989 年-1999 年）以及 URBAN 和 URBAN II 社区计划（1994 年-2006 年）对城市发展的大力支持，我们在政治进程中立即看到了效果。这些欧盟计划专注于实现四个核心目标：(i) 强化城镇地区的经济繁荣和就业情况；(ii) 促进城市地区的平等、社会包容和重建；(iii) 保护并改善城市环境，以实现本地甚至全球各地的可持续发展；以及 (iv) 积极推进良好的城市管理和本地赋权。URBAN 社区计划展示了综合方式的各大优点，重点关注各种软硬投资。此外，该计划还展现了项目利益相关者（包括市民）的参与程度和所有权身份，这也是实现成功的重要因素。实现成功的另一个重要因素是相对高额的人均投资，即对充足临界物质的定向投资。

24 [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)。

25 第二版“欧洲城市现状报告”，上文中已引述。

26 委员会致理事会和议会的通告，欧洲数字议程，布鲁塞尔，COM（2010 年）245 最终版/2。

27 “欧洲 2020”策略旗舰计划“创新型联盟”，欧洲委员会 COM（2010 年）546 最终版。

28 委员会通告，青年在流动 - 该计划旨在鼓励青年人在欧盟实现智慧的、可持续且包容性成长，布鲁塞尔，COM（2010 年）477 最终版。

29 委员会通告，效能欧洲 - 隶属于“欧洲 2020”策略的旗舰计划，布鲁塞尔，COM（2011 年）21 最终版。

30 委员会通告，全球化时代之整合性产业政策 - 以竞争力和永续性为中心，布鲁塞尔，COM（2010 年）614。

31 委员会通告，抵制贫穷和社会排斥的欧洲平台：社会和地域团结的欧洲架构，布鲁塞尔，COM（2010 年）758 最终版。

32 委员会通告，新技术和工作议程：有助于充分就业的欧洲贡献，布鲁塞尔，COM（2010 年）682 最终版。

33 URBAN I（1994 年-1999 年）和 URBAN II（2000 年-2006 年）是欧洲区域发展基金 (ERDF) 的两项社区计划，致力于推动生活条件较差的城市区域的综合性可持续发展。

34 请参照 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/newsroom/pdf/201006\\_toledo\\_declaration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/pdf/201006_toledo_declaration_en.pdf)。

城市层次现已成为当前 ERDF 规划期的主流发展方向，这令所有成员国和地区在城市中设计、规划并实现因地制宜的综合发展方案成为可能。城市网络化和城市综合发展经验交流由 URBACT 计划（2002 年–2013 年）提出。<sup>35</sup>

### 1.4.2. 地域议程

在“里斯本条约”中，地域团结被视为欧盟发展的重点目标。这是政策实施过程与城市发展进程相连接并一致的结果。1999 年“欧洲空间发展战略”<sup>36</sup> (ESDP) 以及 2007 年“欧盟地域议程”<sup>37</sup> (TAEU) 和“莱比锡宪章”的实施都是重要的里程碑。TAEU 于 2011 年获得修订，以更加真切地反映欧洲的挑战以及政策的重点 – 尤其是“欧洲 2020”策略 – 从而导致“2020 欧盟地域议程” (TA2020) 的采用。该议程基于这样的原则：在将欧盟主要的地域挑战转化为能够实现平衡、和谐的可持续地域发展过程中必须采用综合性的跨部门方法。

TA2020 将地域团结与“欧洲 2020”策略有效地联系起来。它为地域发展实施战略定向，并强调在将地域维度和地域影响纳入考量之时，大多数政策可以更加有效地发挥作用并与其他政策产生协同效应。

TA2020 有助于促进平衡的多中心地域发展以及综合发展方式在城市、乡村乃至特定地区中的应用。它还指出了跨境和跨国的功能性区域对区域整合的需求，同时强调了本地经济的繁荣发展对于确保国际竞争力的作用。它还强调了改善针对个人、社区和企业间的地域联系以及管理并连接区域间生态、景观和文化价值的重要性。

35 请参照 <http://urbact.eu>

36 请参照 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/som\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_en.htm)。

37 请参照

<http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Territorial-Agenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-May-2007.pdf>。

## 莱比锡 – 基于 URBAN 社区计划而建： 在补助金逐渐缩减的情况下巩固城市复兴进程<sup>38</sup>

莱比锡，德国东部的第二大城市，是城市重新发展的典范。

在 20 世纪 90 年代，莱比锡流失了大量人口，就业情况严峻，工业基础设施也受损严重。不过，居民和市政当局为防止社会全面衰退，采用各种奖励机制以吸引外来居民和企业。人口很快恢复增长。欧洲区域基金为城市复兴和住宅重建（包括威廉大帝风格的建筑）提供了大力的支持。

在二十一世纪初，尽管市政当局和居民作出了大量的努力并与经济投资者进行积极沟通以从事城市综合发展策略，但是住宅质量不佳和棕色地带的存在仍然是人们

需要解决的问题。该城市的西部地区现已通过 URBAN II 计划成功转型，不过城市的其他部分也需要实施新的资助计划。

随着补助金日渐减少，莱比锡官员再一次采用该策略。尽管住房和城市发展仍然是第一要务，人们却将关注的重点更多地放在了学校规划、文化、教育和社会生活质量方面。其中一个提案是在城市河渠与周围湖泊之间修建一条行船的航道。

借助于此类经验以及有关可持续城市方面的知识，莱比锡正在启动一项 URBACT 计划 LC-FACIL，该计划旨在为欧洲城市的可持续发展开发参考框架<sup>39</sup>。



38 在“明日之城”思考过程中发布投标后，“ACT 顾问”研究中心已完成十份针对下列城市的个案调查：阿姆斯特丹、巴塞罗那、布尔诺、佛罗伦萨、格利维策、莱比锡、纽卡斯尔、平原公社、瑟兰和韦克舍。它们旨在提供有关成功城市政策和经验的积极案例，回应专家指出的各项挑战。

39 <http://urbact.eu/en/projects/disadvantaged-neighbourhoods/lcfacil/homepage/>

## 1.5. 为实现欧洲城市发展的共同愿景而努力

### 1.5.1. 我们能否在共同愿景上达成一致？

愿景可以被定义为针对令人期许的未来而精确描绘的蓝图。世上不存在任何针对欧洲城市模式的单一愿景。事实上，每一名欧洲人的心里都有一个对未来愿景的构想。许多城市的发展过程都伴随着人们或多或少的参与，而人们对未来向往的愿景就是未来发展的目标。由于现实情况、优势、劣势、机遇、威胁以及价值观的各不相同，从而衍生出来的愿景也千差万别。

为欧洲城市未来发展制定规范性的愿景似乎是一种徒劳的举动；我们必须为城市制定一个符合自身情况的愿景，而这就需要城市的居民、组织、行政机构以及其他本地资源和利益相关者的全力参与。不过，欧洲在制定这些框架的过程中也发挥着十分重要的指导作用，从而令城市能够准确地塑造自身的未来。我们可以从以下四个主要方面来描述愿景：

- 目标，即被视为理想的且可以实现的总体目标；
- 主要计划和预期成果，描绘了城市所选择的未来发展方向；
- 由共享价值观<sup>40</sup>、传统价值和现有价值观组成的体系，需要进一步发展以联合并管理各种差异以及“即将获得的特性”，这种特性如果获得全体成员的鼎力支持，这能够帮助实现愿景；
- 希望达成目标的集体愿望必须能够以象征意义的方式表达出来。<sup>41</sup>

在上述各个方面中，欧洲都发挥着至关重要的作用。就宗旨或目标以及价值观而言，人们在欧洲城市的未来特性以

及理想的欧洲城市所秉承的原则方面明确达成了一致。欧洲范围内的城市发展原则也是如此。这些原则已在公约、“欧盟基本权利宪章”、“欧洲社会模式”以及“地域议程”的目标中列明。它们均反映了欧盟所秉承的价值观。

此外，负责城市开发工作的部长们已就更加具体的城市发展目标和价值观、实现目标所应采取的方式以及城市在实现“欧洲 2020”策略过程中所发挥的重要作用等内容达成了共识。这是由政府间持续开展交流促成的，其中包括“布里斯托协议”、“莱比锡宪章”以及“托莱多宣言”。

### 1.5.2. 欧洲的明日之城愿景

欧洲明日之城的共同愿景是以综合的方式考虑城市可持续性发展的所有方面。

#### **欧洲明日之城是社会高度进步的区域：**

- 生活在城市各个社区及周边地区的人们均享有完美的生活品质和社会福利；
- 城市及其周边地区具有高度的社会团结、平衡与融合、安全和稳定等特点，邻里之间的差异较小，空间隔离和社会边缘化的程度较低；
- 拥有强烈的社会正义感、保护力、福利以及社会服务，消除贫困、社会排斥或歧视，为所有人提供体面的生活，能够便捷获取一般性服务、预防性医疗保健和治疗；
- 住房符合社会均衡发展的需求、适用于新型家庭和人口模式，并具备得体、卫生、适宜和经济实惠等特点；拥有高品质的建筑结构、多样化的建筑设计以及出众的特性；

40 价值观，我们是指一种类型的信仰，它代表着理想的行为方式并指引我们按照该方式行事。

41 Destatte, Philippe, 第1工作室明日之城 - 城市挑战投稿作品，布鲁塞尔，2010年6月。

- 提供良好的教育、职业与继续教育机会，包括针对居住在生活条件较差的街区的人们所提供的机会；
- 年长者可以有尊严地独立生活并参加社会文化活动、街区提供有适合年轻人和年长者的设施、残障人士可以独立生活并参加社会性和职业性的综合社区活动、男女平等且儿童的权利受到保护。

**欧洲明日之城是发扬民主、开展文明对话以及尊重多样性差异的平台：**

- 具有丰富的文化和语言多样性，鼓励开展社会性和跨文化对话；
- 尊重人们的言论、思想、道德和宗教自由的权利以及从事宗教或信仰、朝拜、教学、实践和仪式活动的权利；
- 基于公开、参与、责任、效能、一致与辅助等原则实施良好管理，市民有机会参与社会和民主活动并与其他利益相关者共同构建城市的未来发展。

**欧洲明日之城是一座绿色、生态的环保再生之城：**

- 环境质量受到充分保护，生态效益高而生态足迹小，物质资源和流转均采用可持续发展的管理方式，同时，经济发展不会受到资源消耗的影响；
- 能源效率高，使用可再生能源，碳排放量低，对气候变化的影响具有恢复力；
- 城市小幅扩张，土地消耗最小化，通过回收利用土地和密集型土地规划的方式来保护绿色用地和自然区域不被开发利用；

- 采用互联交通模式，在城市、大都市以及都市间穿梭的所有市民都能够获得可持续发展、无污染、无障碍、有效且价格低廉的交通服务，良好的步行和骑行基础设施令非机动流动方式大受欢迎，通过推广使用邻近和混合用途方案以及针对交通、住房、办公区域、环境和公共区域的综合规划之方式来缓解市民对交通运输的需求。
- 欧洲未来之城是兼具魅力和经济发展潜力的地方：
- 这里充满了创造力和创新精神，人们不断创造、分享并传播知识，通过积极创新以及针对工作者的教育政策和持续教育计划促进人们不断追求卓越，高级的信息和通信技术被广泛应用于教育、就业、社会服务、卫生、安全、防御以及城市管理等方面；
- 这里提供优质的生活、建筑以及以使用者为导向的功能性城市空间、基础设施和服务，在规划和建设之时便综合协调文化、经济、技术、社会以及生态等各项因素、整合安排住房、就业、教育、服务以及娱乐实施，吸引知识型产业企业、富有创造性精神的合格工作者以及旅游事业在此处发展；
- 这里采用革新的本地城市经济、多样化的本地生产体系、本地劳动力市场政策以及在周边地区能够获得发展和开发利用的内生性经济势力，消耗本地绿色产品，缩短消耗路径；
- 这里历史建筑和公共空间的传统和建筑价值之开发和城市景象、景观和空间的开发和改良被结合起来，城市环境获得本地居民的认同。

### 1.5.3. 欧洲城市地域发展的愿景

欧盟旨在促进经济、社会和地域团结。无论是从城市内部还是从地域发展而言，城市在促进各方面实现团结发展的过程中所发挥的重要作用毋庸置疑的。此外，尽管欧盟在空间规划方面缺乏正式的权限，但是各国就构成欧洲共同愿景基础的关键原则方面达成了一致的意见。

#### 未来的城市地域发展模式

- 反映了基于多中心城市结构之经济平衡发展和地域平衡组织的欧洲可持续发展目标；
- 含有经济势力强大的大都市区和其他城市地区（如区域中心，尤其是在欧洲中心区域之外），能够便捷提供符合普遍经济利益的服务；
- 以密集型居住结构为特点，通过对土地供应和投机开发实施有力控制来确保有限的城市扩张；
- 享有高级保护以及城市周边的优美环境 – 自然、景观、林业、水资源、农业区域等 – 并在城市及其周围环境之间实现有力的联系和接合。

### 1.6. 结论 – 欧洲城市发展的共同目标

城市对于欧洲的现在和将来发展而言具有毋庸置疑的重要影响。大多数欧洲人口在城市中居住生活。城市是经济发展的原动力，是汇集连通性、创造力与革新性的场所，也是周边地区的服务中心，因此，它的作用至关重要。然而，城市也是失业、隔离及贫困等诸多问题集中发生的地方。城市的发展将决定欧盟未来的经济、社会以及地域的发展。

欧盟对于城市和地域发展不具有政策方面的直接权限，但是过去的二十多年来，我们见证了欧盟在城市和地域发展过程中所发挥的日趋重要的作用。我们在本章明确介绍了城市发展欧洲模式，其中涵盖了城市的内部发展和地域发展两方面内容。城市发展欧洲模式的共同愿景是以综合的方式考虑城市可持续性发展的所有方面。

*欧洲明日之城是社会高度进步的区域；是充满民主、文化对话和多样性的平台；是绿色、生态的环保再生之城；是兼具魅力和经济发展潜力的地方。*

*欧洲城市未来的地域发展应该反映基于多中心城市结构的经济平衡发展和地域组织平衡发展的欧洲可持续发展目标；应该具有经济实力强大的区域中心，能够便捷提供符合普遍经济利益的服务；应该以能够控制城市有限扩张的密集型居住结构为特点；应该享有高级保护以及城市周边优美的环境。*

然而，多种迹象显示城市发展欧洲模式正面临威胁。随着城市人口的不断攀升，城市土地所承受的压力也日趋增大。我们目前的经济水平无法为所有居民提供工作岗位，由失业所引发的社会问题在城市中层出不穷。即使在最为富强的城市中，空间隔离问题也有愈加严重的发展趋势。城市可以完美解决能源消耗和二氧化碳排放问题，但是因通勤导致的城市扩张和交通拥堵情况正逐渐成为许多城市的棘手问题。如果我们想要实现能够确保城市真正获得可持续性和谐发展的伟大抱负，我们必须共同面对一系列的挑战。在接下来的三个章节中，我们将进一步介绍有关明日之城的各种威胁、愿景以及管理难题。



## 2. 欧洲城市发展的模式 正面临威胁

---



在前一章中，我们指明了城市对于欧洲未来发展的重要性，还向大家明确展示了欧洲城市的发展模式。我们在本章中的研究重点是欧洲城市的弱势以及它们在繁荣、和谐发展过程中所面临的各种威胁。我们会从人口、经济、社会、环境以及管理等方面来分析欧洲城市。我们不仅要对城市所面临的每一项挑战都进行仔细的分析，还要对那些严重影响城市未来发展潜力的主要威胁和劣势实施重点处理。

## 2.1. 分析：人口下降

欧洲人口的发展趋势带来了一系列的挑战，这些挑战因国家和城市的不同而各有区别。而人口老龄化是欧洲人口发展的总体趋势。目前，在第二次世界大战后的婴儿潮时期降生的人们已步入花甲之年，退居家庭不事生产。在欧盟地区，年满60岁以上老者的数量正以每年超过200百万的速度不断递增，而该数字大约是三年前的二倍。到2014年，年龄在20-60岁之间的劳动人口的数量预计将开始缩减。由于生育水平仍然大幅低于更新率，在大多数欧盟成员国中，持续相对较小的欧盟人口增长率主要借助于移民流入量的贡献。<sup>42</sup>然而，一份地区性的详细分析揭示了人口模式更加复杂多样的现状。

人口学不仅仅是研究出生率和预期寿命。人口的发展趋势不光取决于出生率和预期寿命，还和流动和移民行动息息相关。分析的单位越精细，流动和移民行动也就越重要。成员国中相对稳定的人口发展趋势可能隐藏着城市与城市或城市与乡村之间的重要变化。以德国为例，各大城市在1991年至2004年间的人口发展情况介于增长10%至下降23%之间。<sup>43</sup>

在战后初期，整个欧洲的人口动态使得大量青年劳动力涌入城市。据欧盟提供的资料显示，在1950年至2009年间，欧洲城市人口的数量增长了90%，而整个欧洲的人口数量仅增长了34%。虽然人口流动无法弥补本国人口的老龄化问题，但在部分城市中，这种情况可以令范围较广的城市地区重新恢复活力。此类国内或欧盟国家之间的人口流动就是人口和经济发展逐步下降的原因。虽然如此，联合国仍然预计欧洲城市的人口数量将在2009年至2050年间以不到10%的增长率保持上涨，而欧洲总人口数量预计将在2025年前后开始下降。<sup>44</sup>



42 由欧盟统计局提供的2008年预测。

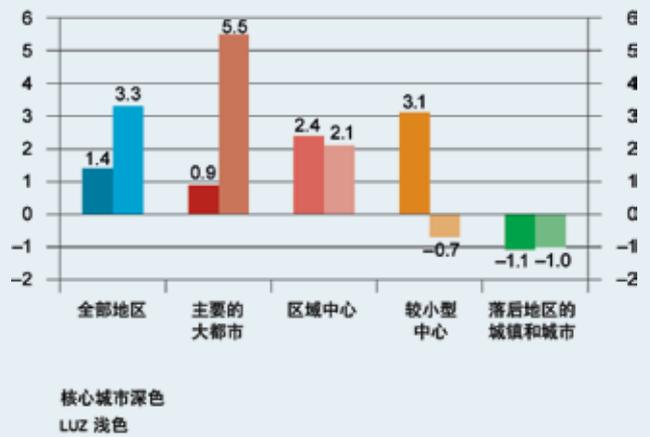
43 Mading、Heinrich，第1工作室明日之城 - 城市挑战中有关人口学的陈述，布鲁塞尔，2010年6月。

44 联合国，经济与社会事务部，人口司，全球城市化展望：2009年修订版，2010年。

## 欧洲多样的人口变化<sup>45</sup>

虽然北欧、西欧和南欧的人口数量在不断增长，但是中欧地区的人口数量却停滞不前，甚至还有下降的趋势。一些中欧国家（捷克共和国、斯洛伐克、斯洛文尼亚）在 2001 年至 2004 年间的报告显示整体人口总数处于均衡发展状态，但是核心城市的人口数量却在减少。在罗马尼亚，城市人口下降的数量比全国人口下降的数量还多。在其他国家（保加利亚、匈牙利、波兰），我们可以发现差别更大的情况，有些城市的人口下降数量甚至超过了整个国家的人口下降数量，而其他城市则经历了小幅的人口下降，或者甚至出现了人口数量增长的情况。在落后地区，城市外部区域的人口数量呈现增长态势，而市中心区的人口数量却在下降，不过也有一些例外的时候（这种情况在匈牙利和罗马尼亚更为明显），人口数量变化与上述情况完全相反。这些人口动态资料由 Urban Audit 提供的最新年度数据提供支持。

按照城市类型划分的 2001 年 - 2004 年间人口数量变化<sup>46</sup>，（百分比，%）



资料来源：欧洲委员会，“第二版欧洲城市现状”报告

主要城市的人口数量将保持持续增长，而向欧盟主要城市（诸如巴黎、伦敦、马德里、巴塞罗那、雅典、维也纳和柏林）移居的移民行动也将持续进行下去。由于大多数成员国的乡村人口数量逐渐减少 - 波兰和罗马尼亚除外 - 流入城市的移民比重逐渐增多。在大部分欧盟城市中，具有外籍背景且年龄未满 20 岁的居民数量现已超过 20%<sup>47</sup>。有关城市的预测表明，具有外籍背景的人口比重将进一步增加，这是因为许多成员国（尤其是英国、爱尔兰和地中海各国）在过去 15 年内接收了大批的青年移民者。

人口变化在经济和社会层面造成的影响与人口发展趋势本身同样重要。由于城市人口结构在年龄、家庭成员结构、移民比重、教育和社会经济状况等方面（尤其是与经济环境发展相关的方面）的构成和演变方式不同，各大城市所面临的挑战也大不相同。

45 欧洲委员会，第二版“欧洲城市现状报告”，上文中已引述。

46 (1)“主要的大都市”由 52 个大型的城市组成，包括居民平均人口 >1000000 人的首都城市。就创新和创业精神而言，它们是欧洲最具活力的城市。(2)“区域中心”包括来自西欧全部地区的 151 个城市，平均人口数量在 290000 人左右。这些城市的活力不如主要的大都市强，但是仍高于国家的平均水平。(3)“较小型中心”包括 44 个城市，主要分布在西欧地区且大多处于经济核心地带之外，经济活力不佳，但适龄的优秀劳动人口在城市中占有很大的比重。(4)“落后地区的城镇和城市”含有 82 个分布在中南欧经济落后地区的城市，失业率较高，人均 GDP 较低，但是制造业在城市中占有很大的比重。

47 Urban Audit 分析 2001 年和 2004 年数据采集；源自于 CLIP 城市网络的数据。

根据社会生态和人口变化，我们可以把欧洲城市划分为三种类型<sup>48</sup>：

经济活力型城市，经历了因移民流入而造成的强势人口增长，其中高技术和较不符合资格的移民同样受到城市可持续型经济实力和财富的吸引。这些城市主要是较大型的西欧城市，它们与世界经济的发展密切相关，并为创新和经济活动提供良好的环境以及富有竞争力的生活条件。这些城市所面临的巨大挑战是针对较不符合资格的移民实施适当的综合战略。

具备强大经济实力的城市，人口数量发展停滞不前甚至正在逐渐减少。欧洲地区大多数的中小型城市均属于这一类别。在此类城市中，人口数量的逐渐减少不会造成严重的问题，它甚至可以成为城市环境人口密度下降的优势。这些城市所面临的挑战是创建灵活多样的城市策略，以适应上升或下降的人口数量变化以及生态经济组成部分的变化。

城市地区中的城市收缩现象十分复杂，它可以导致人口和经济下降。此类城市地区大多位于欧盟的中部和东部地区（德国东部以及波兰、匈牙利、斯洛伐克、罗马尼亚和保加利亚的东部），不过，西欧地区的一些外围区域也受到了影响（如意大利南部、英格兰北



部、斯堪的纳维亚北部等）。这些城市需要重点关注能够重新定义并更新经济基础的战略，这是因为城市收缩可能包括由减低本地税收、对于产品和服务的需求降低、失业、劳动力供应减少以及投资额降低等组成的恶性循环，从而导致整体魅力丧失。此外，人口减少还会造成房屋、商店和办公场所的闲置，而这种情况反过来又会降低建筑的资本价值。公共基础设施的用户越来越少，这可能导致人均成本上涨或者甚至导致学校、图书馆等设施关闭。”<sup>49</sup>

城市需要管理逐渐扩大的文化差异。在许多欧盟城市中，具有外籍背景的青年人口（< 25 岁）的数量现已超过总人口数量的 20%。有关城市的预测表明，具有外籍背景的人口比重将进一步增加，这是因为许多成员国（如英国、爱尔兰和地中海各国）在过去 15 年内接收了大批的青年移民者。此外，较以往相比，欧洲国家现在不得不更多地依赖

移民人口来平衡当前的人口缩减现状。零移民方案将导致 2020 年的现有人口数量比 2010 年减少大约 1500 万人。<sup>50</sup>

高龄人口数量的大幅增加是老龄化人口问题的一个重要方面。年满 80 岁以上老年人口的数量将急剧增加，每 25 年即可翻一番。在未来 30 年内，许多欧盟城市中处于该年龄段的人口数量将占城市总人口数量的 10%。

48 欧洲人口发展趋势对于区域性和城市发展的影响综合报告由欧盟的匈牙利轮值主席起草，布达佩斯 2011 年。

49 Mäding、Heinrich，第 1 工作室“明日之城：城市挑战”中有关人口学的陈述，布鲁塞尔，2010 年 6 月。

50 欧盟统计局：人口预测“Europop 2008”。

### 德国的老龄化成本<sup>51</sup>

德国有 1100 万户家庭中至少有一名超过 65 岁的老年人，250 万户家庭必须解决移动障碍问题，而此类人口数量将在 2013 年达到 270 万人。此类家庭中的一半是单亲家庭，而全国的总平均数为 43%。但是，仅有 7% 的家庭居住在便利的无障碍公寓中。超过三分之

二的人口需要照护服务（154 万人），而他们正在家中接受护理。自 2005 年以来，需要照护的人口数量已增长近 6% 或 118000 人。在未来几年中，城市必须投资约 400 亿欧元用于结构适应性的各种措施（拆除公寓中的障碍、改善便利性等），而另外的 180 亿欧元开支将投入到适应年龄的生活标准中。

城市内部动态，即相对于较广阔的功能性区域而言的市中心区人口数量的相对增减情况，与整体人口数量的增减情况同样重要，都值得我们进行积极思考和研究推断。欧洲的大部分城市，尤其是位于中欧、东欧和南欧地区的各大城市，见证了城市中心外围地区迅速发展的郊区化过程，同时，一些城市（尤其是英国、德国、奥地利和意大利北部的一些城市）中的情况与其正好相反，那里的市中心区比郊区发展得更快。相比之下，在东欧地区有些例外（如华沙和布拉格），这些城市同时出现了人口下降和郊区化进程急剧发展的特点。<sup>52</sup>

## 2.2. 分析：经济发展与竞争力面临威胁

欧洲不再处于经济和人口双重发展的状态之中。传统制造业的衰退和消失令我们失去了很多需要熟练技能的制造业工作岗位，从而导致劳动力市场的供求失衡。随着移民人口和迁移率的不断上升、国民福利体系的压力日渐增大以及劳动力市场发展的逐步衰退，欧洲城市所面临的社会和经济分化状况（不论是两者内部还是在两者之间）也愈演愈烈。近期发生的财经危机 – 其负面影响已完全呈现出

来 – 令众多欧洲城市处于贫困的窘境，这种情况更加剧了两极分化的进程，而欧洲城市的发展模式也面临着严峻的考验。

### 2.2.1. 欧洲各大城市的发展轨迹存在极大的差异

城市的经济发展具有高度的路径相依性并在很大程度上会受到早前历史上经济专业化和制度性发展的影响。每个欧洲城市都遵循着自身的独特发展轨迹。这些轨迹差不多都对外部的影响和冲击十分敏感 – 依城市对外部事件的恢复力和抵挡力而有所不同 – 并且还会在国家政策的干预下发生改变。

欧洲城市在规模、人口组合以及经济、社会和文化传统等方面存在的差异，令它们可能更改发展轨迹的程度也各不相同。不过，随着竞争的激烈发展，各大城市通过开发和吸引各种经济活动来设法改善自己的经济地位，它们制定战略愿景、努力吸引重要的经济学家、改善专业人员的生活质量并组建创新中心等。

51 根据 2008 年 12 月由德国住房、城市和空间开发委员会组建的专家委员会提供的资料 – 由联邦交通、建筑和城市发展部提供支持。

52 ESPON FOCI 最终版科学报告，第 2 章，上文中已引述。

然而，许多调查结果显示城市的发展通常与国际的经济体系息息相关，并深受后者发展的影响。欧洲各个城市之间百分之七十四的发展（体现在 GDP 中）差异是由于各个国家的经济增长率不同所导致的，而仅有百分之二十六的发展差异是由同一国家内不同城市之间的经济增长率不同所导致的。<sup>53</sup> 不过，在 EU-12 和 EU-15 中的大型城市之间存在着显著的发展差异。在 EU-15 成员国中，1995 年 - 2001 年间最大型城市的增长速度较该国城市的总体经济增长速度要快一些，而在 2001 年 - 2006 年间两者的经济增长速度则相同。不过，在上述两段时间内，在 EU-12 成员国中的最大型城市的发展速度明显更快。<sup>54</sup>

### 2.2.2. 技术基础面临威胁

绝大多数欧洲城市的技术基础的演化过程都取决于不断变化的工业生产组织以及不断增多的输入和输出服务内容（这包括针对维护的调查和开发工作），而它们则更多地依赖于符合资格的劳动力人口。制造业工作岗位的减少不仅缩减了对于低技术劳动力的需求，也影响了对于高技术工作岗位的需求。

各大城市在近几十年内尝试开发的高级服务中，有相当大的一部分与财政部门相关，其中包括为其提供支持的法律和会计服务。财政部门已被视为知识经济的重要组成部分，但是该部门作为一个整体对经济产生的效力不断被历经金融危机和经济危机的人们提出质疑。

制造业工作岗位的减少很难通过创造更多新型的高技术和竞争性岗位来弥补。转型成为更具资格的劳动力也十分困

难，这是因为低技术的失业人口（尤其是那些长期失业的人口）在提高自身技术水平和重新融入劳动力市场的过程中需要面对严重的困难。另外，现有的发展模式（经济增长与就业情况脱钩）已造成大量人口在劳动力市场一无所获，或者只能应征低工薪的不符合资格的服务行业岗位。例如，比利时在 1991 年至 2001 年间的工作岗位发展情况表明新晋技术岗位为 60 000 个，而这些新的岗位远远不及高达 230 000 个减少的体力劳动岗位。列日和沙勒罗瓦等的城市均经历过各类工作岗位的净亏损，尽管在这些城市中，技术工作岗位呈现上升的趋势。<sup>55</sup>

在许多欧洲国家中，公共部门正在通过直接裁员和加强对私营部门依靠的方式来削减预算。在公共部门工作岗位占有较大比重的部分城市中，如果私营部门的需求为零，则这种情况会导致严重的问题。

53 ESPON-FOCI，最终版报告，第 44 页；以购买力标准测量 GDP。

54 ESPON-FOCI 最终报告，页码为 44-5。

55 Van Hamme、Gilles、Wertz、Isaline 和 Biot、Valérie，“经济发展缺少社会进步：布鲁塞尔现状”刊载于布鲁塞尔研究 ([www.brusselsstudies.be](http://www.brusselsstudies.be)) 第 48 期，2011 年 3 月 28 日。以 1991 年人口普查；2001 年社会经济调查；INS（国家统计局）资料为依据。

## 格利维策 - 利用区域资金支援当地中小企业和城市的经济复兴。

拥有 192 000 名居民的格利维策市是上西里西亚工业区的第二大城市，也是波兰的重要工业区之一。在市场经济过渡后的政治与体制重组期间，格利维策最初经历了几年困难时期，但现在这座城市已成功地扭转局势并保持着强有力的位置。

它成功地吸引了众多大型企业，包括欧宝、NGK 陶瓷、梅卡卢兹和乐家。另一方面，支援对于占格利维策企业 99% 的中小企业 (SME) 和知识导向型活动 - 尤其是技术学院和研究中心，也十分重要。市政府、其行政机构（地方发展署，非政府组织中心），西里西亚企业支持

协会和其他组织（科技园、商会等）齐心协力确保此类支援的持续。它们的活动主要关注特定群体的培训和顾问课程（失业者、非政府组织和年轻人等）以及实体投资计划（废弃矿山重建、科技园建设等）。

作为严重依赖欧盟资金的典型城市，格利维策很好地诠释了资金援助的不同方面。这座城市的总体目标 - 处理欧盟确立的优先事项和需求 - 偏向于标准计划，而非依据当地评估确立的定制计划。因此，我们需要城市级别的各地区紧密协调，如监控计划和影响分析。

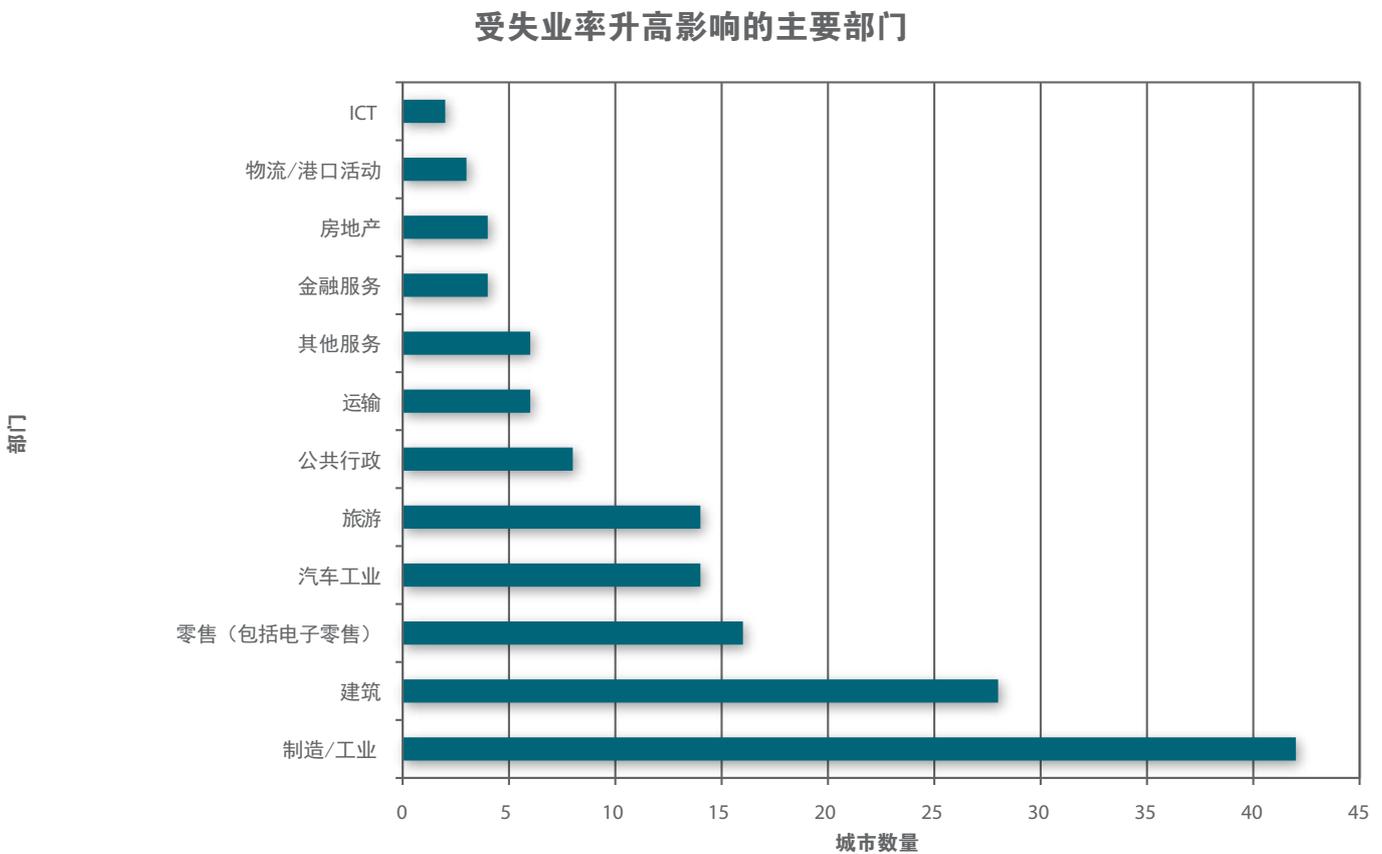


### 2.2.3. 面临危机的城市

国际商业的不稳定性 - 许多城市已在危机中体验过它的残酷 - 使得严重依赖于外国直接投资的城市极易遭受国际竞争变动的影响。同样地，依赖单一行业的城市，尤其是依赖于传统制造业或以原材料为导向的行业，也是如此。其中，最为脆弱的是那些单纯依赖处于衰退期的生产基地的城市。这些城市在受到重建与经济基础多样化之需求挑战的同时，还面临着人口向外迁移和经济能力丧失等问题。制造业的移域导致技术工作的流失和人力资本的破坏 - 这是一种负面螺旋轨迹。特定组件的制造外包也产生了类似的负面后果，即隐性知识生产的缺失和技术生产工作被低技能装配工作所替代。<sup>56</sup>

包括前东德在内的许多国家/地区，尤其是中欧和东欧国家，有众多城市于 20 世纪 90 年代中期开始经历离域和人口缩减问题。过去二十年由全球化和欧洲一体化为欧洲城市所带来的与日俱增的压力使得城市绩效出现了两极分化的问题，而这一问题又在城市扩建的过程中被加剧。中欧和东欧的各大城市在面对竞争升级之额外挑战的同时，还要彻底转变自身的经济及其制度基础。这一调整过程实际上具有非常大的难度，尤其是对于那些并未受益于外国直接投资的城市更是如此。接连出现的公共财政的巨额减少导致众多此类城市出现了紧急状况 - 基础设施衰退、失业率升高、内部区域荒废以及隔离现象增多。

图 1 经济危机导致的城市失业现象



资料来源：城市和经济危机 - 经济危机的影响及 URBACT II 城市的反应调查，2010 年 4 月

56 Calafati, Antonio, 第 1 工作室明日之城 - 城市挑战, 布鲁塞尔, 2010 年 6 月。

近期的金融和经济危机，尤其是财政危机，所带来的负面影响使得公共预算减少和财政紧缩政策产生，在面对社会支出这一不断增长的需求时，又有许多其他城市（尤其是南欧）出现了类似以上城市的状况。也许我们还未目睹危机为众多此类城市带来的最严重影响，因为许多城市的经济都严重依赖于制造业，而制造业也是在此次危机中受创最为严重的产业之一（参见上页的图1）。<sup>57</sup>

#### 2.2.4. 零和博弈般竞争

欧洲各城市间的联系要比其他大洲广泛得多。<sup>58</sup>在过去的几十年里，欧洲各城市普遍经历了共同发展，而当危机来袭时，它们又在非常短的时间内共同陷入危机。由于竞争的不断加剧，未来很可能不仅会出现胜出者，还有相当多的失败者，他们将因累积的因果关系而陷入更实质性的危机。

各城市在吸引公司或高技能人员方面所存在的竞争也可能成为一场零和或负和博弈，因为这些城市通过削弱对方的方式在欧洲大陆竞争有限的人力和货币资源。低税收政策可能不仅会削弱城市改善基础设施、发展优质公共服务和改进居住条件的能力，还可能会破坏附近城市的财政政策。针对吸引投资或人力资源的过度扩张政策有可能因周围的竞争而只取得部分成功，并且难以生成可在未来较长时间内持续发展的足够成果。

## 2.3. 诊断：不断增加的社会两极分化

相较于美国城市而言，人们对欧洲城市的传统印象就是隔离现象更少、社会和空间的两极分化更少。这种描述对于那些具有完善福利系统的城市来说十分准确。然而，这些城市也出现了许多两极分化和隔离增长的现象。经济危机进一步放大了全球化与大多数欧洲国家的福利状况逐渐衰退的影响。

虽然居民的平均生活水平随着时间的推移而有所提高，但也有迹象表明收入差距在不断加大，而且穷人越来越穷。在部分地方，当地居民还遭受了各种不平等的集中对待：居住条件恶劣、教育质量不佳、失业现象严重以及获取某些服务（健康、交通运输和 ICT）困难或失败。在许多城市里，缩减的公共财政还导致了周期政策的受限，此举反过来进一步加剧了此类问题。随着人力市场机会的不断减少，社会资源贡献者与社会分配受益者之间存在着偏狭与两极分化增加的风险。

欧洲各城市的状况十分不同，部分城市的受波及程度要高于另一些，尤其是经历了政治重组导致全新模式的社会和空间隔离的中欧和东欧国家。财政状况较为宽裕的西欧国家同样面临着隔离与两极分化加剧的挑战。欧盟收入与生活条件调查 (EU-SILC) 的数据结果表明，在 EU-15 成员国中，物质极度匮乏的人群在城市人口中所占的比例份额要大于其他人口类型（参见附录 1 - 第 2 章）。以比利时为例，城市中的收入不平等和最低收入阶层变得更穷之现象在不断增加。<sup>59</sup>

57 Calafati, Antonio, 出版文章, *明日之城*, 布鲁塞尔, 2010 年 12 月。

58 ESPON-FOCI, 最终报告。

59 资料来源: IGEAT, 比利时联邦科学政策之发展和社会排斥计划, 最终草案; 城市可以由 NUTS 3 近似获得。

## 阿姆斯特丹 - 重新思考多样性政策，以增强社会融合并应对隔离风险

如欧洲大多数大都市一样，阿姆斯特丹正面临着社会融合这一挑战。不同于其他城市以移民融合为重心的策略，阿姆斯特丹更加开放，公平地对待包括移民和其他贫困或受歧视群体在内的全部少数群体。

阿姆斯特丹于近期出现了两类移民流：来自前殖民地，主要是苏里南以及阿鲁巴岛、库拉索岛、圣马丁岛和摩鹿加群岛等安的列斯群岛的移民，以及来自其他国家的移民；移民原因全部为经济贫困和/或政治压迫。

荷兰对待少数民族群体的国家政策通常是宽容的，而阿姆斯特丹就是执行此类政策的佼佼者。但当地政府

现在已开始由采用“少数群体政策”转变为“市民政策”，重点关注每个人的需求。这种措施所带来的一个后果就是，个人更独立于其所在的民族群体行事可能会削弱该群体的内部融合。

为应对此问题和不断增长的种族主义与仇外趋势的挑战，城市当局正在提倡所有居民的参与及合作，并正在采取措施反对种族主义与歧视，并使其不再合法化。阿姆斯特丹较其他荷兰城市采取了更多的积极行动，以支持少数民族群体，包括来自非西方国家的移民和难民。此类行动包含了旨在吸收非荷兰人或其他裔籍荷兰人从事公共服务工作的机制（目前占全部员工的 22%；新目标为 27%）。



在这张拼贴照片中，当地议员 Fatima Elatik 正在发言。她被众多女性，即在 17 世纪控制市政府的“摄政者”围绕。这是对阿姆斯特丹“黄金时代”精神的引述，而这种精神在当今的城市仍旧充满活力。Fatima Elatik 具有摩洛哥血统，她积极参与多样性政治领域的活动。

两极分化这一问题不仅关乎贫穷和富有，而且关乎文化、社会和种族多样性。全球化加速了人员、商品、资本、本体和形象的流通，也为意识形态、经济原则、政策和生活方式带来了更大的流动性。社会 ICT 应用程序的广泛应用，如 Facebook，为空间和地点赋予了全新含义。以阶级为导向的现代社会转变为零散的后现代城市社会，该社会中的各个不同群体并肩生活，但有时他们之间却没有互动。

社会和谐的概念受到了这些发展的考验。与此同时，城市环境中的个别群体或社区却形成了强大的凝聚力，但也伴随着偏狭甚至暴力。这种团结是紧缩的、压迫的和排他的，它会抑制社会流动性。因此，我们必须从多个尺度和区域水平来考虑社会和谐，并且理解和抑制可能的负面因素。社会和谐需要构建于普遍价值观上，例如共享公共场所和服务，而非同民族、宗教或种族身份有关的历史价值观。

在某些情况下，旨在增加城市吸引力的政策导致了最为贫困的部分人口落后于发展进程或处于落后发展的风险之中；这些政策注重改善城市中心、构建全新生态型街区、商业园或购物中心，从而增加了社会和空间隔离。其中一个例子就是能源匮乏；随着能源价格的不断上涨，最需要能源效率投资的是那些无法承担能源费用或无法获益于税收激励措施的居民。对包括公共交通在内的服务以及文化的可获取程度也是在城市地区的魅力最低区域较为匮乏，该现象加剧了最贫困人口受排斥和孤立。越来越多地依赖个人行为 and 慈善组织来缓解穷困相关的问题进而产生了

一些同透明度和民主相关的问题，因为此举所涉及的组织是基于信仰的组织，或者其拥有自己的政治动机。

### 2.3.1. 空间隔离与住房

良好的居住条件是一座城市及其周边范围富有吸引力及适于居住的关键因素。然而，大多数城市的空间隔离进程 - 社会两极分化的影响 - 都使得低收入者或边缘群体更难以可承受的价格寻找到适当的住房。

举例来说，在罗马尼亚有超过 900 000 名居民的人均居住面积在 3 至 3.5 平方米之间 - 相当于一张床和半张桌子的面积。<sup>60</sup>以教育和培训为基础的社会融合可能会在相对贫困的地区取得成效，但却对处于极度贫困和隔离状况的区域毫无作用：“一名学生可能在一所好的学校里学习数学，但放学后却回到窝棚，同其他四个兄弟躺在一张床上。”<sup>61</sup>

社会经济和人口统计趋势会对空间居住结果产生影响，进而加剧社会两极分化、增加特定社会经济群体和特定住房条件与位置之间的联系。这不仅是处于不稳定居住状态下之人群的问题，而且是面临收入减少或住房市价显著提高之人群的问题。此类人群可能包括，例如失业者、单身父母、退休人员，以及受经济危机对就业市场的影响而数量不断增加的年轻人。

城市中心的住宅高级化和住房的成本增加使得大量人群越来越难在自己的成长区域找到适合的、可承受价格的住房。在法国，住房成本在家庭预算中的份额已经从 1960

60 数据来源于 Berescu、Catalin & Celac 和 Mariana 的 2012 统计数字，*住房与极度贫困。罗马社区实例*，UAUIM，布加勒斯特，2006。

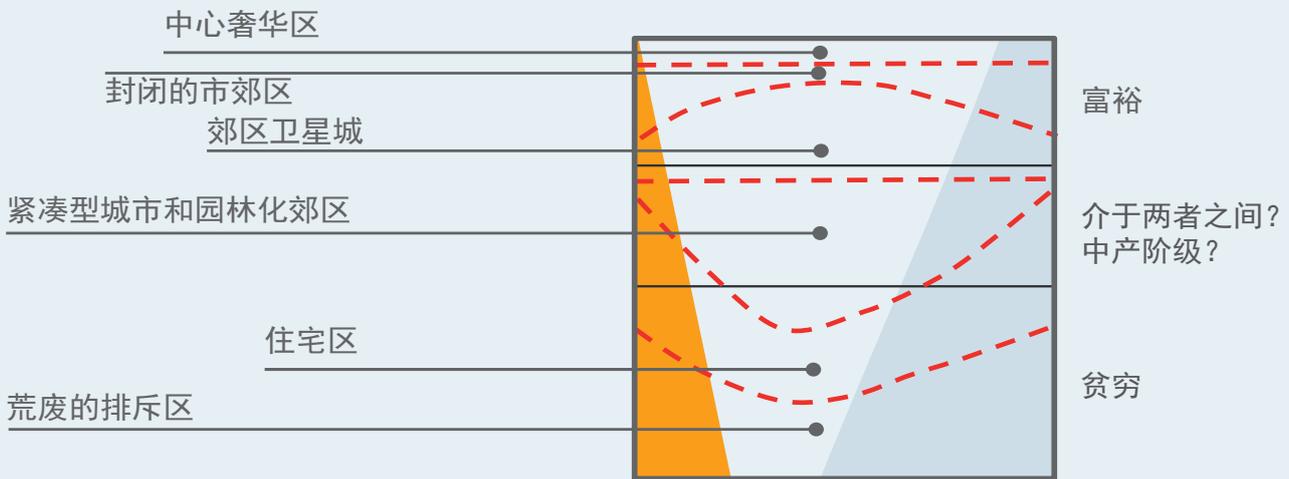
61 Berescu, Catalin, 第 1 工作室 *明日之城 - 城市挑战*，布鲁塞尔，2010 年 6 月。

### 1990 年至 2010 年捷克共和国的社会人口评估<sup>62</sup>

社会两极分化的空间特征部分遵循西方欧洲城市地区的空间模式，但也具有部分特殊的特点。容纳捷克较大部分人口之房地产 - 捷克共和国 30% 的人口 - 已经由 20 世纪 60 到 80 年代的大部分针对中产年轻家庭转变为针对老年居民，并越来越多地针对移民和其他短暂流动人口。排斥孤立区出现，尤其是在老旧的工

薪阶层区域和衰败老旧工业区中的居民区内。与此同时，高级住宅化正在改变着某些颇具吸引力的历史核心与部分特定的市中心区域。

富裕阶层居住在市中心高端地区和郊区，而穷人 - 包括大部分移民和年长者 - 则越来越多地居住在居民区和破败的排斥孤立区内。



黄色区域 = 移民；灰色区域 = 年长者  
资料来源：Maier, Karel, 上文中已引述。

年的 10% 上升到 2010 年的 30%，并且这一份额代表了住房市场中新近成员的 37%。<sup>63</sup>在 1994 至 2005 年间，EU-15 的住房成本由可支配收入的不到 25% 上升到超过 28% - 上升了几乎 4 个百分点。然而，这种增长要稍大于收入分配的五分之一 - 从收入的 29% 多到几乎 34%。<sup>64</sup>

### 2.3.2. 避世者人数的不断增加

政治决策的日益复杂和全球私有产权影响的明显增大导致了政治从属于经济利益之境况的产生。因此，“越来越多的市民认为民主选举似乎已失去其重要性（无论谁当选，其制定的政策都大体相同），从而使得市民陷入愈加被动

62 Maier, Karel, 第 1 工作室明日之城 - 城市挑战, 布鲁塞尔, 2010 年 6 月。  
63 'Le coût du logement', Informations sociales 第 155 期, CNAF, 巴黎, 2009。  
64 欧盟 2009 年的社会状况, 欧盟统计局 (Eurostat), 2010。  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KE-AG-10-001/EN/KE-AG-10-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KE-AG-10-001/EN/KE-AG-10-001-EN.PDF)。

的状态。”<sup>65</sup>近期对抗政客决策之城市骚乱和动员就是当地居民对此局面愈加不满的征兆。

越来越多的市民感受不到其生活所在的社区所发挥的作用。城市不得不对数额庞大的避世者。举例说明该趋势，当前很多失业青年都抱有“没有未来”这一观点，该观点可能会导致城市暴力的发生。面临经济衰退的城市在工作机会减少和公共预算缩减的窘况下很难促进社会经济的发展。越来越多的失业者处于社会边缘化的风险之中，并且城市也面临着这样一种局势的风险，即“封闭亚文化群的发展，该文化群对主流社会抱有敌视的态度，其主导思想为不同的意识形态和社会规范，从宗教（或类宗教）到流氓行为（及其重叠部分）”。<sup>66</sup>

## 2.4. 诊断 - 自然资源枯竭

### 2.4.1. 城市扩张和土地消耗

城市扩张是土地占用的一种特殊方式，这种现象来源于低密度居住的普及，并且已成为城市面临的最主要挑战之一。<sup>67</sup>城市扩张关系到城市的吸引力、城市的资源效率、交通基础设施和公共、私人服务的位置。此外，这种现象还非常难于控制，因为城市扩张所消耗的土地经常不在城市的行政管辖区域范围内。薄弱的规划管理及其执行力是众多欧洲城市的通病，它使得私有利益能够控制城市的发展方向，而这种短期收益逻辑的发展并不重视共同的公共利益。欧洲环境署已对欧盟的城市扩张发展表达了深切

的担忧；而与此同时，土地使用也成为越来越重要的欧洲问题。<sup>68</sup>

城市扩张的持续发展可由以下若干因素来解释。许多居民选择在城市外围区域定居是因为他们能够在这里找到人均居住面积更大的优质住宅。EU-15 和 EU-12 城市的平均居住面积之间依旧存在着较大差距：罗马尼亚各城市的人均居住面积为 15 m<sup>2</sup>，意大利各城市的人均居住面积为 36 m<sup>2</sup>，而德国各城市的人均居住面积为 40 m<sup>2</sup>。<sup>69</sup>由市中心到城市外围区域的向外迁移还有可能源自对更加绿色、更具吸引力和更适合家庭之环境的需求。

城市扩张的发展同空间隔离密切相关。例如，城市中心的住宅高级化迫使人们远离市中心去寻找负担得起的住房，而与此同时，中高阶层群体仍居住在市中心区；反之亦然，富裕阶层离开破败的市中心，将低收入阶层遗留在那里。城市扩张还与空间隔离的极端情况有关，这种情况体现在城市内外出现了越来越多的封闭式社区。

中欧和东欧成员国的私有化趋势使得私人住宅公司在城市外围区域建造大量住宅，而有关此类住宅之建筑质量、土地使用或合理的总体规划等方面的限制却几乎没有。以上各种不同的因素可能就是城市扩张在发展中城市和萎缩城市不断发展的原因。<sup>70</sup>城市扩张的原因还包括因零散的当地政府和规划系统所引发的城市外围区域土地的不协调商业区域划分，每个城市的当地政府都试图借此划分令当地收益最大化。<sup>71</sup>

65 Tosics, Iván, 出版文章, *明日之城*, 布鲁塞尔, 2011 年 1 月。

66 Hall, Sir Peter, *明日之城* 投稿作品, 布鲁塞尔, 2010 年 4 月。

67 参看 URBACT 计划 LUMASEC (可持续型欧洲城市的土地使用管理)

<http://urbact.eu/en/projects/metropolitan-governance/lumasec/homepage/>

68 2010 年欧洲环境状态与展望 - 土地使用 (SOER 2010), 欧洲环境署, 哥本哈根 2010

[<http://www.eea.europa.eu/soer/europe/land-use>]

69 2001 年和 2004 年城市审计数据。

70 Bauer, A., Röhl, D., Haase, D. 和 Schwarz, N., “莱比锡 - 发展和衰败间的城市”, Pauleit, S., Bell, S. 和 Aalbers, C. 编辑, *城市外围地区的发展前景: 土地使用和可持续性*, Springer, 柏林, 2011。

71 主题, I. (2011): *城市外围地区的可持续土地使用: 政府、规划和金融工具*: Pauleit, S., Bell, S. 和 Aalbers, C. 编辑, *城市外围地区的发展前景: 土地使用和可持续性*, 柏林: Springer。

### 城市扩张具有许多负面后果。<sup>72</sup>

城市扩展使得各项服务的组织非常困难：针对年长者的医疗保健和针对青少年的初等和中等教育等。这种现象导致了社会隔离的风险不断升高。鉴于扩张行为通常发生于当地行政管辖区域外，基于税收融资的公共服务可能与使用者的区域分布不符。

城市扩张还导致能源消耗和城市拥堵现象愈发严重。由于城市扩张所带来的外围区域低人口密度使得居住在那里的人们很难享受到良好的公共交通服务且此种服务十分昂贵，因此私家车的数量不断增加。由此，道路基础设施建设升级就成为缩减行程时间并改善道路可达性的唯一方法，此举反过来进一步加重了城市扩张的恶性循环。

城市扩张导致空间隔离和社会排斥。住宅与教育、医疗和社会服务等基础服务的距离，以及居民到住宅、工作地点和教育地点之令人满意的公共交通的缺乏，使得人们越来越依赖汽车。因此，城市扩张将那些无法负担汽车费用或使用汽车的人群，以及那些没有走路、骑自行车或乘坐公共交通工具等其他选择的人群排除在外。

城市扩张还是农业用地流失和封土比例上升的原因之一，导致了城市地区的洪涝风险增加。我们可以预料，农业用地的消耗现象仍会在欧洲各地持续。<sup>73</sup>

此外，城市扩张也是生物多样性减少和自然资源过度开采的原因之一。基础设施建设和城市扩张使得整个欧洲以牺牲农业生态系统、草场和湿地为代价获得了人造空间的持续扩张。<sup>74</sup>我们目前的自然资源开采速率正在稳步减少生

物多样性并退化生态系统，从而威胁城市和农村地区的可持续发展。<sup>75</sup>

此外，城市扩张还可导致传统城市中心的经济衰退。功能混合性一直是城市中心的显著特点。在分割居住和生活空间并且推动公司或研究中心远离市中心的过程中，城市扩张可能会给城市中心的经济动态带来负面影响。

### 2.4.2. 重压下的城市生态系统

欧洲各城市提出了多种可持续型生活方式；但尽管城市的空气质量和水质得到改善，并且城市做出了各项努力来缓解并适应气候变化，欧洲各城市仍旧面临着众多的环境挑战。城市在充当发展引擎和财富发动机的同时，也是物质资源消耗和使用的驱动因素。

城市的密度和紧凑性减少了供暖和流动性方面的能源需求，为更加高效的土地使用提供了多种可能。但城市人口密度本身向环境是否能够适应高密度所带来的废物和污染集中提出了重要问题。自然生态循环，尤其是水循环，受到了自然土壤和湿地缺失的破坏。城市内的土地稀缺为城市核心外的无节制扩张带来了压力，这种扩张以价格而非环境考量为驱动因素。废物的产生导致更多土地被用作垃圾填埋地。空气中的微粒集中对人体健康具有不利影响。噪声污染因各项活动的集中而产生了放大效果，尤其是在交通运输领域，坚硬的声音反射材料的使用可导致人类出现健康问题。<sup>76</sup>

72 地域融合下的主题小组和城市问题工作组，城市与发展扩张的最终报告，2010年7月。

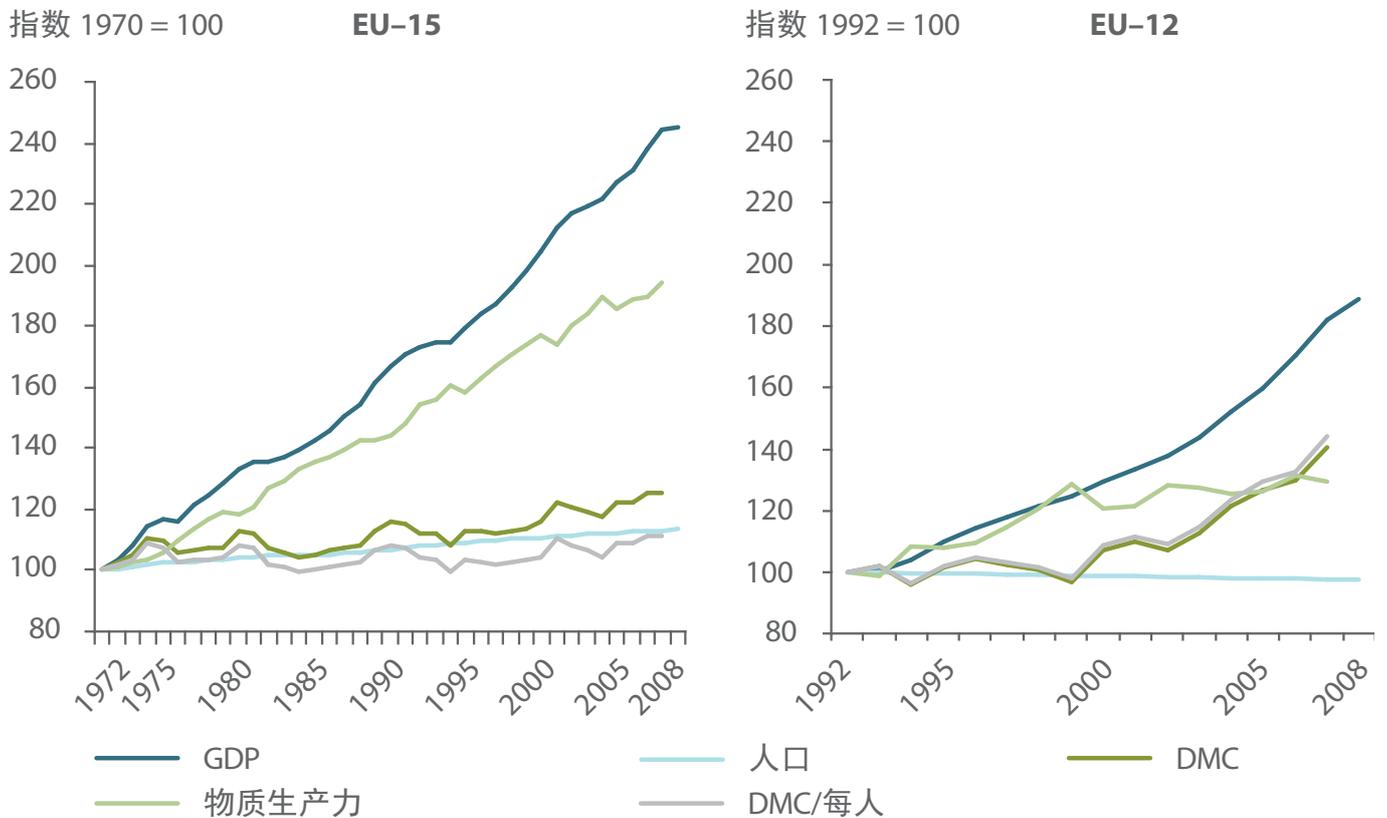
73 致力于城市和乡村连接之可持续评估工具策略与发展的组织联合，PLUREL计划（城市外围地区土地使用关系）[www.plurel.net](http://www.plurel.net)。

74 在2000年至2006年间，农业生态系统、草场和湿地面积分别减少了0.9%、1.2%和2.7%。在此期间，欧洲的人造空间面积增加了8%。Corine Land Cover概述，EEA，2010。

75 <http://www.eea.europa.eu/publications/eu-2010-biodiversity-baseline/flyer-european-biodiversity-baseline-2014>。

76 欧洲环境署，欧洲环境-2010年现状与展望，城市环境，哥本哈根，2010。

图 2 相较于 GDP 和人口而言，EU-15 和新近加入的 EU-12 之物料资源使用趋势（EEA，2010a）



DMC: 直接物料消耗。

### 自然资源枯竭为何会成为欧洲的问题？<sup>77</sup>

通常来看，遭破坏的自然生态系统和土地退化会给一系列范围广泛的生态系统服务带来损害，包括碳和水循环，以及食物和纤维制品的供应。在这种情况下，食品和水安全已经成为了最重要的问题。全球食品系统的脆弱性近年来已变得越来越明显。受 2006 年至 2009 年间反复出现的食品和经济危机的影响，全球营养不良的人数在 2009 年上升至超过 10 亿人。先

前不断下降的营养不良人口在发展中国家所占的份额在过去几年内又有回升的势头（联合国粮食与农业组织，2009）。最终，这些趋势可能会导致区域冲突和社会动荡。它们对欧洲的潜在影响包括物种丰富程度的变化、气候变化、国内资源退化和人们不断增长的需求（例如食物和木材），以及来自发展中国家移民的环境诱发因素。

77 欧洲环境署，欧洲环境 - 2010 年现状与展望，<http://www.eea.europa.eu/soer/europe-and-the-world/megatrends/decreasing-stocks-of-natural-resources>。

全球自然资源枯竭导致了全球资源竞争。欧洲各城市的未来竞争力与脆弱性取决于城市减少资源密集型生产和转变生活方式的能力，从而减少废物的产生并提高废物循环利用率。水资源现已成为众多欧洲国家的周期性稀缺资源，而且水资源短缺也会加剧全球变暖问题。此外，湿地、天然吸收槽和未封土壤的减少，城市沿古老海域或河床的扩张以及人类沿海岸线或河堤的定居，都显著提高了气候变化时洪水泛滥的风险。

## 2.5. 多样化的管理系统

欧盟各成员国间的城市管理方法差异很大：管理层级或政府级别的数目为二到四个不等<sup>78</sup>；最底层管理人员的平均数目（市镇或市政府）为不足 2000 人到超过 150000 人。虽然四级政府模式通常具有较多的市政府数量 - 例如，法国的市政府数目远超过 36000 个、德国为 12000 个，并且意大利和西班牙为 8000 个 - 但同样采用四级政府模式的英国却仅划分有 406 个市。<sup>79</sup> 某些国家已设定额外的政府中间结构，例如第一级政府分类，以促进策略性问题或联合基础设施的共同规划与行动。

政府层级的数目并不能说明市级在国家政府系统中的影响。强大的地方管理通常产生于那些实施高水平政治自

主并通过当地税收对其预算拥有绝对控制的政府。<sup>80</sup> 单纯的高水平税收自主能力并不等同于政治自主，政治自主取决于大额开支是否几乎不存在回旋余地 - 例如教育和医疗保健服务 - 于当地融资或由更高层政府提供资金。某些国家的（主要）城市还被赋予了特殊身份，承担更多的责任并掌握更多的资源。<sup>81</sup>

许多成员国都在过去三十年间经历了地方分权趋势，但地方分权在很多情况下被用作高层政府缩减预算的手段，并且相关的资源并未随后跟进配合不断增加的地方职责。地方分权同更高水平的会计责任、灵活性和效率相关，但地方分权程度过高却可能不适用于需要大量财政资源或区域协调之过度复杂的任务和投资。不仅如此，地方分权程度过高还可能带来官僚主义过度 and 腐败的风险。<sup>82</sup>

监管和资金能力的差异为各城市应对紧迫问题的行动赋予了多种不同的可能性；这些紧迫问题决定着城市的吸引力以及经济和社会发展，虽然城市对这些问题不承担正式的责任。欧洲范围内的各城市针对城市及策略规划所具备的人力资源大不相同。住房是各城市所面临的重要问题之一，但并非所有城市都拥有解决此问题的能力。

78 两级政府的国家（一个中央级，一个次国家级）：保加利亚、塞浦路斯、爱沙尼亚、芬兰、立陶宛、卢森堡、马耳他和斯洛文尼亚；三级政府的国家：奥地利、捷克共和国、丹麦、希腊、匈牙利、爱尔兰、拉脱维亚、荷兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克和瑞典；四级政府的国家：比利时、法国、德国、意大利、波兰、西班牙和英国。

79 数据提供方为欧洲都市与区域协会，来源于其成员协会。

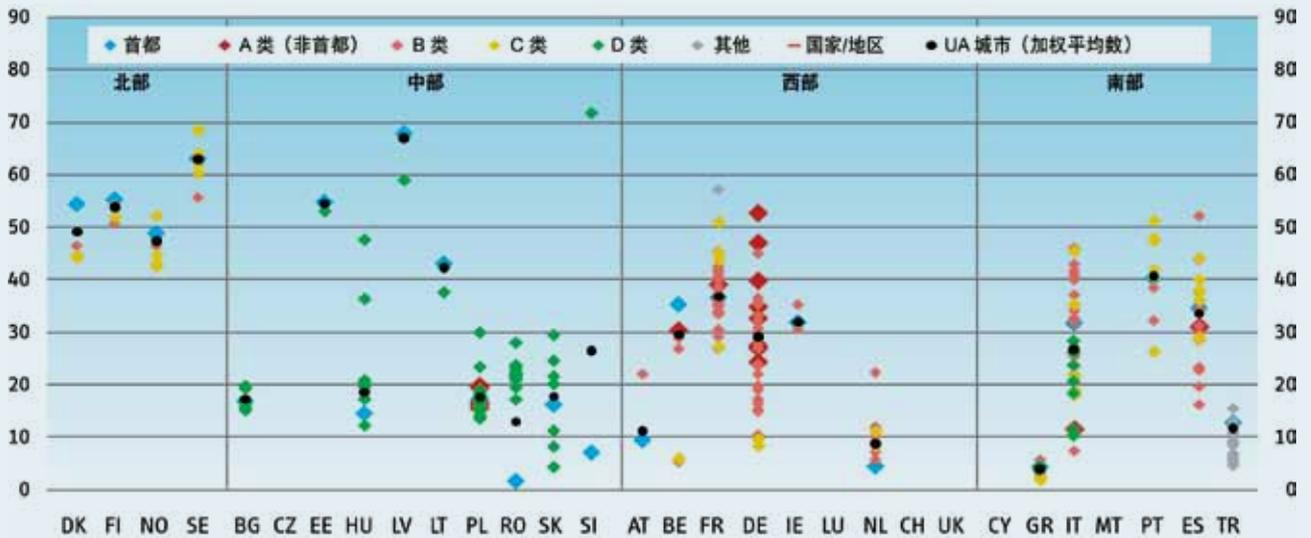
80 第二版“欧洲城市现状报告”，上文中已引述。

81 第二版“欧洲城市现状报告”，上文中已引述。

82 第二版“欧洲城市现状报告”，上文中已引述。

**图3 城市收入来源于当地税收的比例**

根据国家、宏观区域和城市类型划分（以 % 标示）



注：A类 = “主要城市”；B类 = “区域中心”；C类 = “小型中心”；D类 = “落后区域的城镇和城市”（参见 2.1 部分查看解释；A类在此处被划分为首都和非首都城市）。

斯堪的纳维亚半岛国家（丹麦、芬兰、瑞典和挪威）和波罗的海国家（爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛）的城市较欧洲其他城市而言要更多地依赖于当地税收（从 40% 到 70%）不等；其中瑞典各城市的收入占当

地税收的比例最大。中欧和西欧国家之间的差异更为显著，当地税率由 0% 至超过 70% 不等。西欧国家展现出相对不均的模式，税率由 5% 至 55% 不等。在欧盟南部地区成员国和非成员国中，希腊和土耳其两国的收入占税收比例的份额最小（希腊不到 10% 而土耳其不到 20%）；而意大利、西班牙和葡萄牙各城市的收入与税收比较高，而且它们之间的相互差异也比较大。

资料来源：欧洲委员会 2010 年“欧洲城市现状”报告

## 2.6. 结论 - 明日之城充满挑战的未来

欧洲模式的城市发展基于经济、社会和区域和谐及可持续性。欧洲城市的现状及展望分析指出，以欧洲模式发展的城市面临着众多威胁，如第 1 章所述。

全球化的负面影响、下滑的人口趋势和经济危机对经济、社会和区域和谐构成了威胁。我们正经历着不断加剧的社会经济两极分化与隔离。不断增加的欧洲城市人口多样性还存在着可导致社会分化的显著风险。尚未能够及时跟进

以回应管理需求的管理系统，加上私有经济利益的作用不断增强，可能导致城市扩张、自然资源及能源的非持续性使用以及空间隔离等现象的增加。

城市发展的区域面积也是不容忽视的问题。城市适应全新经济环境的成功不仅是城市本身的内在问题，而且是关乎其周围农村地区的问题。当我们考虑到欧洲各城市状况的多样性时，从全球创新中心到遗弃的制造场地，我们可以很明显地看到各城市面临着各不相同的现实和挑战。如果我们想要保持欧洲城市发展模式的活力，那么危机中的城

市掌握好此次转变并踏入更加可持续发展的轨迹就十分重要。我们既需要针对危机城市的政策，也需要针对成功城市的政策；否则，我们就可能面临着各欧洲城市发展步调不均的风险，进而产生巨大的负面社会、经济和环境后果。

尽管目前许多城市的前景不容乐观，但仍存在将主要问题转变为更加积极的挑战之机遇。这就需要城市管理向全新发展模式的过渡，使该模式成为绿色、包容且具有经济可持续性的全新模式。全球经济的竞争力还需要与可持续的地方经济相互协调，这就需要城市在当地经济问题方面稳固关键能力和资源。抵制社会和空间隔离。管理系统需要

发展自身，以适应不断发展的情形并涵盖地域方法。公共服务和城市策略需要适应预算和人口缩减的多样化局面，或不断增长的人口迁移，或不断地将更多居民拉开差距的经济增长。

### 3. 明日之城所面临的主要挑战

---



### 3.1. 引言 - 我们可以就未来挑战发表哪些看法？

挑战是指“测试某人能力的任务或情况”。<sup>83</sup>“挑战”通常用作“问题”的委婉语，但问题只有在重新表述为更艰巨或更容易的问题时才会变为挑战。相同的问题可能会引发不同的挑战 - 举例来说，如果火灾是一个问题，那么挑战就可能是如何逃离火灾或如何灭火。相同的挑战也有可能解决不同问题，举例说明，如果一项挑战是确保城市流动的可持续性，那么解决的问题就可能包括肥胖和健康问题、隔离与排斥以及交通堵塞等。

未来就是仍未到来的时刻。从这个意义来说，未来可以是现在到永恒的任何事物。对于我们来说，未来与挑战的性质和时间标度以及解决挑战的可能策略相关。减少温室气体排放的挑战具有时间范围的限制，缓解气候变化的负面影响具有另外的时限。

明日之城所面临的挑战是那些我们认为将最具长期影响力的挑战，其影响范围远超出近十年。我们所感兴趣的未来是一个超出不久的将来并超出正常规划周期的未来，许许多多的可能前景都要在那时铺展开来。

我们不具备预测未来并了解每座欧洲城市之特殊情况的能力，因此，我们就无法准确地指出城市最重要的未来挑战。那需要预知破坏性事件和意外情况的能力。例如，近期于阿拉伯国家发生的动乱就完全出乎大多数成员国政府的意料，这就诠释了不可预见事件或事件链造成影响深远之结果的方式，这种结果可以显著改变某一特定局势或改写发展轨迹。

也就是说，主要挑战背后的众多驱动因素按照稳定但又稍带可预知的方式发展。例如，欧盟人口老龄化问题可能会在较长一段时间内得到准确规划；全球化将继续在公司选

址和人力市场发展方面发挥重要作用；并且气候变化的模拟和模型及其影响也变得越来越准确。因此，我们有可能（如果不进行预测）至少对城市所面临的挑战类型拥有充分的理解。

本章将重点讨论专家所认为的城市需要解决的、以达成令人满意之未来的主要挑战。我们的目标既不是在明日之城的挑战方面过于详尽，也不存在投机观点，并仅关注那些可能在未知的未来形象化的挑战；我们真诚地希望提高城市所面临、或即将面临之挑战的类型，这将对未来有着强大的影响力。

我们无法分别地应对各项挑战；其相互关系和矛盾需要人们正确地理解。各项挑战几乎很少被隔离开来并获得单独处理，因为它们是相互关联的，并且从表面来看通常具有相互矛盾的目标。举例来说，将城市向碳中和方向转变的挑战就必须透过社会包容这一角度来理解，如果我们希望避免能源匮乏和排斥，就必须确保所有人都能获取绿色技术。

我们还希望吸引大家关注挑战的阐述方式以及已就位的、用于应对挑战的管理体系类型。挑战永远不会呈中立状态。其阐述方式将反映出挑战的价值和优先事项。

我们需要系统地阐述挑战，以令其符合整个欧洲范围内可居住城市之可持续地域发展的整体目标。我们的总体目标或价值基础就是于第 1 章所述的城市发展欧洲模式（参见 1.5 部分）。这应反映在挑战的阐述方式中。

明日之城的挑战并非需要解决的问题，而是应该利用的机遇。第二章提出了有关欧洲城市之威胁和劣势的分析。在本章中，我们将指出欧洲城市的潜在优势和机遇，以及我们将为明日之城呈现既可喜又合理的方案。

## 3.2. 多样化、团结并具有吸引力的城市

### 3.2.1. 多样性的潜能

不断增加的移民流、老龄化的人口、现实和虚拟社区的增加，以及经济、社会和空间隔离的加剧可能导致城市的崩溃 - 本地社区孤立、社会和谐缺少，以及各种类型的聚集区（既包括穷人也包括富人）的形成。明日之城的挑战在于打破隔离并将多样性转化为创新、发展和幸福的原创力。

社会经济、种族和文化多样性可能会对社会和谐、经济表现和社会流动产生积极的影响。但更多的还是取决于多样性观点，以及我们是将城市看做问题的集合还是充满自由和创造力的地方。城市人口 - 尤其是移民 - 绝不应被视作负担和赤字的来源，而应被视作机遇。外来人口所占的

比例和城市经济财富之间存在着正相关关系，<sup>84</sup>这一结果可由移民对经济富裕城市的吸引力和多样性创造的经济机遇来解释。

虽然成功的种族融合在很大程度上依赖于国家政策和法规，但城市在抵制负面影响和鼓励正面作用并以此全面利用多样性所衍生的潜在创造力及创新方面发挥着重要作用。城市的社会与地域融合及其经济竞争力和吸引力与多样性之间存在着强有力的联系，可供我们利用。我们需要鼓励城市间跨种族、社会分工、社会文化界限以及跨地域界限的合作。我们需要社会举措来改善社会关系，并改进人们对多样化城市之潜在机遇的获得。

多样性关乎文化、身份、历史和传统。人类是城市的核心；我们需要将城市打造为适合所有市民的城市，而非仅适合精英、旅客或投资者的城市。人民应被视为城市的核心资产，而并非人口或社会问题。<sup>85</sup>

84 第二版“欧洲城市现状报告”，第15-16页。

85 Boraine, Andrew, 明日之城陈述，2011年3月。

### 多样化城市愿景<sup>86</sup>

多样化城市所基于的主要原则并非雕刻在德尔菲阿波罗神殿门廊上的苏格拉底的“*Gnothi seauton*”（“了解你自己”），而是“相互了解”。我们需要致力于针对城市中存在的所有文化间的共有知识之策略：欧洲与非欧洲文化、中产阶级与工人阶级文化（以及贫困文化，它并不一定是“贫瘠的文化”）、高雅文化与低俗文化，以及格外特别的青年文化。

多样化城市不存在贫民区或封闭式社区，并且各种不同的文化或种族本源间不存在严格的地域界限。如蒙特利尔等多样化城市在 20 世纪末具有众多“种族村” - 带有文化身份标志的街区（餐厅和杂货店）。部分其他城市还存在着多文化和民族的融合及聚居区，反映出不同的文化<sup>87</sup>，同时文化多样性这一特点也通过由全球各地人口所拥有或经营的公共场所和商店反映出来。您可以在其中任何一家商店找到一系列反映不同习惯（烹饪和衣着）和生活方式的产品。

在多样化城市中，公共空间将成为最广泛意义上的会面地点：从单纯地观察对方、到实体会面、相互交流与沟通，再到论坛 - 人们可以在论坛上公开讨论可影

响城市预算花费方式的问题，人们可以在公共预算实践中表达自己的看法。

在多样化城市中，组织团结不仅是由上而下的任务下达 - 通过强加中间立场的文化体系或通过 CCTV 的推广系统，而且是由下而上的齐心协力 - 通过促进并鼓励针对城市居民的共同计划。这种转变将减少垂直社会管理的需求，同时，水平社会管理的旧模式将重新发挥作用。信息和通讯技术在人民生活中发挥着重要作用，因为人们需要使用它来表达自己的创造力并交流各自的文化；在某些极端情况下，“能够确保我们以治愈而非伤害的方式与对方交流”（奥巴马总统于图森的讲话）。

在多样化城市中，人们不同的空间和社会观点都将得到尊重。从城市居民的角度来看，城市从来都不存在一个单独的概念：它就像是各种不同观点的集合。不同人对城市拥有不同的看法，而他们会使用相应的“城市结构”。他们在选择避免场所（因为他们认为这些地方不安全或丑陋）、偏爱场所（咖啡馆、商店、公共空间和博物馆），或遵循轨迹（到达他们的目的地和/或由于那些偏好地点的存在）等方面存在着差异。

### 3.2.2. 将多样性转变为动态资产

移民和多样性是财富创造的来源。移民现象和移民或罗马人等少数民族通常被用于补充政治分区。在危机时期，他们经常遭到责怪 - 引发当地税收资源的枯竭、和当地人抢夺工作、降低工资水平，以及为临近街区带来犯罪和不安

全因素等；而他们为促进发展所发挥的重要作用则轻易地被人们遗忘。<sup>88</sup>意识到每个群体的潜在价值及其为城市发展所贡献的力量是非常重要的，即基于多个不同群体的文化资产和差异来积累财富。

86 基于 Jan Vranken 的陈述和意见（安特卫普大学）。

87 例如，具有十分独特的建筑风格之罗马房屋，参看 Berescu, Catalin 的陈述，第 1 工作室明日之城 - 城市挑战，布鲁塞尔，2010 年 6 月。

88 2008 年，纽约市人口的 36.4% 及劳动力人口的 42% 全部为移民。国家审计长的近期报告指出，纽约市移民为 2008 年的经济活动创造了 2,150 亿美元，占城市生产总值（GCP）的 32%。移民对城市生产总值的贡献在 2000 年至 2008 年间增长了 61%，显示出较高的劳动力参与率和工资增长。不仅如此，较城市本土居民而言，移民在新型商业中所占的比例也越来越大，为每座城市的商业区域带来了复兴与活力。E.R. Fuchs 文章，哥伦比亚大学，发表于 *Crain's New York Business*，2010 年 2 月 8 - 14 日。

部分城市已将不断增加的多样性转化为化发展和社会进步的驱动力。Open Cities URBACT 计划<sup>89</sup>旨在制订策略，以吸引并融合优质的合格移民。但遭受经济危机重创的各城市却在实施此类策略的过程中存在着一定难度，尤其当城市居民将移民视为当地就业的风险因素而非资产时。多样化的城市是具有吸引力的城市。多样性不仅关乎种族或人口来源；它还关乎社会多样性和不同的文化表达。

### 3.2.3. 确保一座城市是和谐的城市

和谐城市并不一定是一座绝对平等和人口类别单一的城市，而是一座每个人都受到欢迎且每个人的诚信都受到尊

重的城市。在多样性和包容的背景下，我们必须正视更加破败或更加可承受的街区。过度单一的街区可能不欢迎其他的生活方式并对创造力产生不利影响。我们需要在相互作用和尊重的环境中鼓励多样性，部分城市采用了社会融合策略，例如住房领域中实施的保有期干预。

由容忍上升为尊重 - 由群体内融合发展为更大的城市与社会融合 - 是明日之城所面临的主要挑战之一。

“也许对欧洲城市的未来来说，下列问题是最重要的：团结与排斥、两极分化与多样性是通过何种方式与居住于、工作于和游览于这座城市的人们和群体之容忍和尊重联系

#### 创意城市的愿景

充满生机的艺术和文化是创意城市的显著特点。现有的艺术机构和草根艺术群体及动向孕育了丰富而多样化的文化产品。

文化是居民在城市中“生活”的方式：他们对公共空间的使用、街头艺术、美食、社区活动和节日 - 这些都是构成生动文化生活的资产。文化能够以多种方式体现出来，从公共空间的创意使用到独特的城市设施和街道照明。文化表达得到了鼓励。

在创意城市中，文化主流就是对公共服务的提供。独特的城市设计和标志系统可以帮助人们确认地点。私营部门在信息发布方面的优势（广告）被公共和社区便利设施及服务之不断增长的可见度所平衡和取代。这种可见度可能获益于统一的城市定位系统。具有地点针对性且能够帮助塑造地点知名度的城市传说与故事也在雕像、消息或沥青路面上标志的帮助下而变得形象化起来。



在创意城市中，新移民的企业家精神将作为经济资源和文化挑战而受到鼓励、在社会活动中体现出来，并以持续的政治和文化努力来打造社区和全球其他所有区域间的连接。

89 <http://urbact.eu/en/projects/human-capital-entrepreneurship/open-cities/homepage/>.

起来的？我们将容忍定义为个人和群体之间不存在冲突，而将尊重定义为同更加积极之态度相关的概念，这种态度较容忍而言具有更积极的内含。例如，在个人和不同社会群体间进行更多的社会接触意味着这些个人将对以上群体产生不同的看法（刻板印象更少、容忍甚至尊重更多）？”<sup>90</sup>

对抗贫困不得危及多样性和社会流动。城市需要在消除贫困和提供可承受的住房与街区之间达到良好的平衡，以此满足不同的生活方式需要。我们需要避免指责贫困街区并理解它们作为过渡空间的功能性作用 - 它们可为新移民、年轻人和其他无法承担城市富裕地区之住房费用的境况不佳群体提供容身之所。城市政策的一项巨大挑战就是确保过渡空间的功能，不要让此类街区成为不存在社会流动并且与城市其他区域没有任何融合的贫民窟式街区。这个问题对新移民的融合、对该城市土生土长的年轻人寻找自己

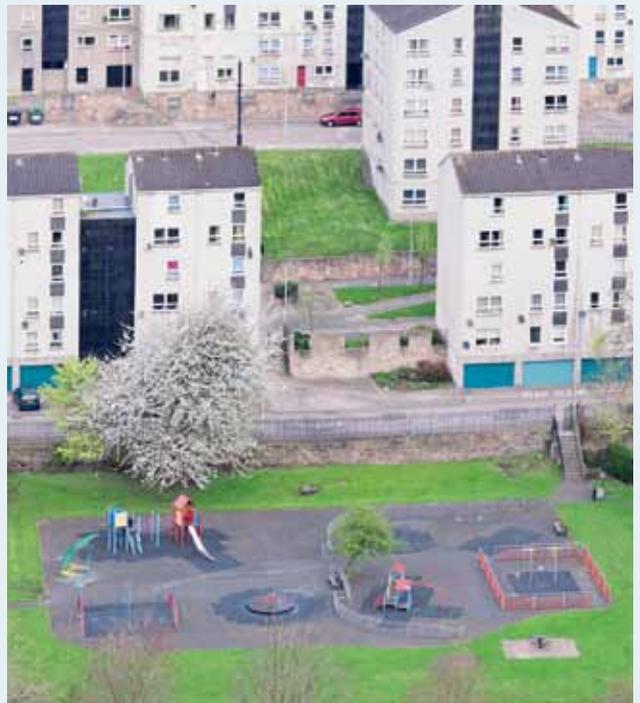
的第一个住所之可能性，以及对该城市的文化和社会多样性都十分重要。

### 3.2.4. 彻底消除能源匮乏和空间排斥

社会住房中的百分之九十都是需要翻新的建筑物。这些建筑物的能源效率通常很低，并且有很多居住者都生活在能源匮乏的环境中。更高的能源效率是缓解最脆弱群体之贫困现状的关键，同时还能改善全体市民的生活质量。城市面临着升级现有住宅并在了解系统将不断发展的前提下寻找最恰当的解决方法之挑战。因此，解决方案需要灵活、划算并具有可持续性。能源效率可能会对 EU-12 成员国的发展起到重要作用，这些国家仍存在大量高能源消耗住宅。某些国家的住房已实行私有化，此举导致了有效联合管理的缺少和革新资源的匮乏或消失。

#### 社会和公共住房的重要性

住房公共支持计划对许多城市来说都十分重要。“解决住房排斥和无家可归问题的整合策略在后危机政策中发挥了重要作用，其目标是打造具有凝聚力且环境可持续型的社会[……]住房排斥和无家可归现象的加剧只可能通过住房和城市复兴计划来解决，以此推进可持续社会与社会融合。”<sup>91</sup>在大多数成员国内，市政府都负责实施社会住房计划，以确保所有人都能享受到足够的住房。瑞典和奥地利等部分国家的市政住房面积惊人，（分别达到全国住房面积的 21% 和 14%）。法国的法律规定，人口在 3500 人以上的城市政府需要提供至少 20% 的社会住房。<sup>92</sup>



90 Vranken, Jan, 出版文章, 布鲁塞尔, 2010。

91 欧洲委员会, 社会保护与社会包容联合报告, 2010。 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>

92 CECODHAS, 明日之城投稿作品, 2010 年 6 月, 欧洲社会住房委员会 (CECODHAS Housing Europe), 住房系统回顾欧盟, 2011, 即将来临。

实体空间的现代化是确保优质生活与街区和城市可持续发展之必要不充分条件。其他有形投资在对抗社会排斥的作用方面与针对能源效率之投资的作用相同。公共交通和服务的可获得性，以及公共空间和购物区域的可用性和质量则是关乎包容性与生活质量的其他重要因素。

为避免锁定效应和社会不流动，确保每个人 - 尤其是年轻人 - 可接触到优质教育十分重要。城市中的主要社会问题与不平等的资源和能力之间的关联度要较与收入水平之间的关联度更高。教育可令市民参与社会和公共生活，但教育也是一种平民主义的反作用力。各城市通常努力从世界其他地方吸引并留住人才，但培养这些城市中的本土人才可能是更具包容性和成本效益的解决方案。此外，通过输送廉价劳动力来获取投资的策略只可能收获短期利益；从长远观点来看，我们需要依靠资质、技术和创新来获取利益。

### 3.2.5. 培养社会创新

创造力和创新是城市富有吸引力和竞争力所必须具备的标准配置之一。然而，“创意氛围”的概念有时仅限于某些特定的社会群体：知识或娱乐产业的工人、艺术家等。但在经济和财务危机的背景下，社会创新则为拓宽创造力与创新的公共空间提供了机遇。

“当众多现有机构显示出紧张的信号，并且社会和谐、创造就业、市中心衰败和年轻人失业等众多社会问题看起来

对传统的解决方案颇有抵触时，社会创新的范围就变得非常大。”<sup>93</sup>

社会创新既可以指创新的社会进程，又可以指具有社会目标的创新。它既是启发和调动人们创造力的工具，又是人类行为的成果。社会创新旨在解决那些在传统意义上不受市场或现有机构重视的社会需求，并且它可能针对社会上的弱势群体。社会创新是能够以多种方式呈现之涵盖范围较广的概念：针对贫困群体儿童或青少年之全新教育途径的草根计划；旨在改善某一特定群体之生活状态的计划；应对社会变化的计划；或微型信贷系统等系统的授权创新。<sup>94</sup>

为鼓励社会包容性，城市需要制订社会计划，以动员边缘群体。例如，借助英国的“Community Self Build Agency”<sup>95</sup>等计划，城市可通过共同劳动和基于活动的交流为长期失业人员提供机会。此类举措可成为更多教育途径和经济活动参与的奠基石。

社会创新计划的资金投入可能存在着难度，因为此类投资相较于单纯的商业计划或硬性投资而言，在直接财务利益方面很难计算其投资社会回报率。此类计划在预算方面通常为小规模计划，但却具有人员密集型特点。为正确地利用社会创新，城市面临着重新调节管理并清楚地表述社会创新计划和策略（及其总体投资策略）的挑战。在应对此类挑战的过程中，我们需要重点探讨有关城市便利设施的公众看法和根据推荐变化之优先事项调整 - 即使这些问题

93 Mulgan, Geoff 和 Landry, Charles, *另一只无形之手：为 21 世纪改造慈善机构*, 1995, 由 Jan Vranken 引述, 出版文章, 布鲁塞尔, 2010。

94 参看欧洲政策咨询局, *赋予人权, 推动改变：欧盟的社会创新*, 布鲁塞尔, 2010 年 5 月。

95 在一名建筑师的协助下，一群人（大约 15 人）共同建造社区房屋。大多数此类计划都旨在针对长期失业人员或其他边缘群体，如吸毒者或酗酒者，并与他们设立一种社会协议。这种协议将社区需求（例如住房需求）和重新融入社会计划（如学习一项技艺）联系起来。通过此类计划，参与者不仅获得了委托任务，而且可以在其能力方面（重新）树立信心并与职业领域连接起来。

并不突出<sup>96</sup> – 或者使用更广泛的参与式流程，例如参与式预算规划和市民参与式展望等。部分公共资助的提供（或私有资金的吸引）可以成为动员其他资源的刺激因素（志愿活动和参与，进而对城市中的社会、政治和经济活动产生积极的影响。

### 3.2.6. 令城市的经济与社会生活适应

#### 人口老龄化

大多数城市都将面对适应人口老龄化之需要、需求和要求的挑战。即使是年轻居民所占份额较高的城市也有年龄较长且习惯高品质社会与文化生活的老年居民。老年人口中的很大一部分都需要某种形式的日常照护。

根据社会中老年人口的购买力、活力和社会参与力来看，人口老龄化将对城市产生多种方式的影响。就种族和文化多样性来说，在社会、文化和经济方面较为活跃的老龄人口不应被视作弱势群体。虽然 50-65 岁人群的购买力和消费能力是最强大的经济驱动因素之一，但 65 岁以上人群则需要更多的公共资源。然而，生活质量较高的城市，尤其是在气候、娱乐、文化和社会服务等方面质量较高的城市，有潜力吸引经济状况较好的退休人士，他们将为可行的住房经济贡献自己的力量。

同时，也有一些不那么幸运的城市可能会面临人口出生率降低和活跃群体向外移民的双重打击，导致不断增加的老年人口仅可获取有限的经济资源。稳定（老龄）人口数目不断增加的城市所面临的挑战在于缩减税收基础，这就必须处理好不断增加的服务需求。而对于那些人口不断减少

的城市，当地政府不仅要面对税收减少的趋势，还要应对商店和私人服务的歇业以及不断增加的空置住房所带来的挑战。街区可能面临着成为无人区的风险，加速了私有利益撤回的恶性循环。

在这两种情况下，城市需要满足日益增长的社会服务（尤其是医疗服务）的需求。它们需要改善公共交通并改进市民对公共区域和住房的可获得性。年纪特别大的居民将需要特殊照护，尤其当受到与年龄相关之神经疾病影响的人群急剧增长时。这些人口统计学方面的发展变化并非全部对城市有负面影响。年长居民对各种形式的全新服务与高级医疗保健的需求将催生更多交易和工作机会，并为社会和以市场为导向的创新打造空间。

除了专为老龄人口直接开发的服务外，我们还需要正视全部人口的混合需求。明日之城将不仅需要确保年长者很好地融入社会，还要在生活质量和针对年轻人的机遇方面（尤其是针对年轻家庭）具有吸引力。创造跨带融合与交流的条件十分重要。年长者能够在慈善领域发挥重要作用，例如通过帮助处理额外的教育需求来支持对边缘群体的包容、安排管理事务，以及帮助新移民探寻城市的文化遗产等。

年长者在融合移民者和边缘群体方面的作用可以在某种程度上抵消减少的公共资源，并成为社区建设领域的有效工具。该作用还可以增升人们对移民的容忍度和尊重度，为增加移民数量以补充我们的老龄人口做好准备。

96 Querrien, Anne, 第 3 工作室明日之城 - 如何实现? , 布鲁塞尔, 2010 年 12 月。

### 跨带大都市愿景<sup>97</sup>

“新型大都市将是跨带型城市。城市中仍将存在着根据不同年龄群而聚居和分化的现象 - 学生居住在经济适用型街区，但方便到达热闹的场所；而年长者在城市外围街区安排集体生活，但最为富裕的年长者除外。跨带型住房将存在于市中心，这些建筑物配有完备的

技术和社会服务，老年人可以从事慈善工作 - 教育或照看孩子。

公共文化中心借助社区的参与培养当地和全球经验。它们是学习、设想和试验新技术的场所。这些中心就开放性而言是公共空间，如同剧院、电影院或咖啡馆；而就所有权而言是公私合营，如同文化机构。”

### 3.2.7. 吸引年轻人并打造儿童空间

对于年长者及其特殊需求之过于局限的关注可能会对年轻人的吸引产生负面影响，使得居住在城市中的年轻人打消生儿育女的念头或使抚育孩子的家庭移居到城市外围地区。即使是那些有能力吸引富裕退休人士的城市，也要设法吸引年轻人，以确保各项服务的正常运作和城市的更长期可持续繁荣。

许多欧洲城市的常见模式就是年轻人（通常是单身青年）来到城市打拼，然后在组成家庭和孕育孩子后移居到城市

外围地区。因此，城市所面临的挑战就是吸引有小孩的家庭居住在市中心。优质且易进入的儿童保育机构和学校是儿童友好型城市的明显组成元素。适合家庭需要之可承受且具有吸引力的住房，以及绿化区域、游乐场地和儿童友好型街道同样十分重要。它需要易于家庭在职业和私人生活间获取平衡、易于家长在工作的路上将孩子送入保育机构、易于家庭成员为家庭购买并携带食物，并易于家长将孩子带往公园或在附近骑自行车等等。此类以儿童为导向的城市重心将对年长者和城市的整体吸引力十分有益。该重心对城市的总体出生率也颇有助益。

97 Anne Querrien, 明日之城第三工作室观点, 2010年12月。

## 韦克舍 – 可持续能源政策 - 管理复杂城市变化之模式的一部分

瑞典南部的韦克舍拥有人口密度较大且融合程度较高的城市区域（15 平方千米，63000 人），以及面积较大的乡村区域（1900 平方千米，20000 人），其年人口增长率为 1-2%，而移民人口增长率为 18%。

负责应对当地挑战的部门和机构有韦克舍市、克鲁努贝里省、韦克舍大学、企业（大约 8000 家，大多数为中小企业）和非政府组织。它们通过长期环境策略对可持续能源政策的挑战做出明显回应。这包括与居民，公共、私人 and 学术合作伙伴共同编写的策略性文件，涵盖相互联系的政策、目标、举措和成功指标。2006 年的重

要文件一直发挥着全面环境计划的作用。该文件包含可应对当地与全球环境挑战的能源政策，并可分为三个部分：珍视生活、我们的自然和无化石燃料的韦克舍。

到目前为止，韦克舍的二氧化碳人均排放在 10 年间减少了 35%，同时伴随着 69% 的经济增长（2008）。此类举措还包括清理楚门湖 (Lake Trummen)、打造无化石燃料的加热和冷却系统、构建多层木屋、令房屋更加节能以及规划生态友好型交通。韦克舍相信其策略可应用于类似或规模更小的城镇中。



### 3.3. 绿色的健康城市

#### 3.3.1. 以全局观点看待环境问题和能源效率

城市不仅能够发挥经济引擎的作用，而且它作为优质生活基本组成元素的提供者还可在以下方面发挥无可匹敌的作用：环境、文化和社会。城市需要处理一系列环境问题，

例如空气和水质量、能源、废物和自然资源。将来，城市还可能需要确保食物的供应，尤其是在更短、更加本地化的生产消费链中。

城市是这样一个场所，自然生态系统的多个组成部分在这里以独特的方式同社会、经济、文化和政治城市系统相互交织在一起。所有城市都面临着一项重要挑战，即平衡经

#### 紧凑型绿色城市的愿景

“高效而可持续的资源使用之重要基础就是紧凑的居住结构。它可通过空间和城市规划来实现，进而通过强有力的土地供应和投机开发管理来阻止城市扩张。在城市街区中融合住房、就业、教育、供应和娱乐使用的策略已证明是可持续发展的策略。” [《可持续欧洲城市之莱比锡宪章》]<sup>98</sup>

紧凑的绿色城市可打造有趣的城市景观、健康的功能混合以及建构环境中的建筑 and 设计的优异质量（公共空间、建筑物和住房）。人们可以便捷地使用为所有

人打造的绿色区域的开放空间。城市将维护并利用其历史遗迹和天然胜地。

由于人们不再需要跑到城外去寻找绿色区域，于是他们就返回市中心，并且不再需要借助汽车来前往工作或娱乐场所。或者，他们可以轻松地乘坐清洁而便利的公共交通工具，这些交通工具因潜在客户的居住密集程度较高而十分高效。公共交通的节省可以空余出更多的公共空间，并使城市变得更加清洁安静。不仅如此，此举还将阻止农村地区遭受城市扩张的侵袭，保护农业、森林和自然资源。



济活动与发展和文化、社会与环保考量因素，以及平衡城市生活方式和环保约束与机遇。作为消费和创新的中心，城市可以在塑造更加环保的行为与消费方式方面发挥关键作用。

城市的恢复力还意味着现有住房的逐步改造，考虑到气候变化的缓和、适应及影响等环境限制。为避免移民流向郊区而势在必行之住房成本的可承受性也处于岌岌可危的状态之中。

“绿色与健康”的涵义不仅限于二氧化碳排放量的减少。气候变化是刺激城市转向能源高效的重要因素之一。同所有经济参与者一样，城市需要担负起自身的二氧化碳减排的责任。城市还能够以多种方式就自然资源的使用和滥用采取行动，并在“欧洲 2020”策略的实施过程中发挥重要作用。全球气候目标的共同追求将减少严重洪涝和干旱、

气候难民的无节制迁移和极端天气条件的其他负面后果之风险。不管怎样，单纯地减少二氧化碳排放并不能为城市带来多大的直接益处。

对于城市而言，空气质量的改善、交通堵塞的减少和居民的健康是更环保行为的更直接益处。在欧盟的 27 个成员国国内，微粒空气污染每年可直接或间接造成 455 000 人早逝。<sup>99</sup>在欧盟 25 个主要城市执行的空气质量调查结果表明，如果世界卫生组织设立的关于空气污染的准则能够得到实施，那么 30 岁以上人群的预期寿命将平均增加 22 个月，每年都将有超过 300 亿欧元的医疗福利得以实现。<sup>100</sup>哮喘和其他呼吸道疾病的发生也将减少，尤其是在年轻人中。

肥胖是西方国家所面临的另一个重要健康问题，因为一系列与肥胖相关的疾病导致了居民的过早去世和不断增加的

#### 可持续型消费模式愿景<sup>101</sup>

城市的未来发展以“能源辅助”原则为基础。到 2050 年，各城市都将成为能源高度节约的城市。较少的能源需求（加热、冷却和电）将主要由多样化的当地和区域再生能源以及热电联产来解决。智能电网将确保分散解决方案的成功实施。

新型建筑物将不再消耗化石燃料；它们中的大多数都能够自行发电。其中包括可停放自行车等软流动工具的设施。新型建筑物将配有“用户指南”，这是人们在建造任何建筑物时所必须遵守的指南。老旧的建筑

物将获得翻新，并且每年的能源消耗率不超过 50 kWh/m<sup>2</sup>/年。能源匮乏现象显著减少。

全新的能源消耗模式将在 2050 年获得全面采纳。便利店将在城市范围内重新分布，而购物商城将从城市中消失。每周开放一次的水果和蔬菜市场将蓬勃发展。人们将在市中心看到很多专门商店，而大多数家用设备市场都将采取网络销售。物流质量获得大幅度改善：邮件递送已彻底采取电子形式，而货物递送却随着汽车使用的减少而增加。农业用地不仅用于生产食物，还用于制造材料和能源。肉类产量有所减少，而采取素食和少肉型饮食的人数有所增加。

98 可持续欧洲城市之莱比锡宪章是城市发展领域的重要政策文件，它由德国总理提出并被负责城市规划的部长所采用 [[http://www.eu2007.de/en/News/download\\_docs/Mai/0524-N/075DokumentLeipzig\\_Charta.pdf](http://www.eu2007.de/en/News/download_docs/Mai/0524-N/075DokumentLeipzig_Charta.pdf)]。

99 欧洲空气和气候变化主题中心的研究 (ETC/ACC)，欧洲环境署 (EEA)。

100 由欧洲委员会之社区行动在公共卫生领域联合资助的 Aphekon 研究项目。

101 能源城市，第 2 工作室明日之城 - 愿景和模式，布鲁塞尔，2010 年 10 月。

医疗保健费用。更多的非机动车流动将减少空气污染、减少肥胖并改善人口的整体健康。拥堵状况减少还可促进时间的更高效利用，从而产生经济效益。建筑物的能源效率同社会包容和能源匮乏的缓解直接相关。

环境质量是打造城市吸引力与人民幸福之综合方案的一部分。不断提高的能源效率降低了城市的经济和能源脆弱性。相关的创新、技术和服务是实现更加环保的当地经济之重要驱动因素。拥有清洁的水和空气、充足的绿色空间

和高质量的建筑空间以及适于步行和骑单车的城市，这对于居民和企业来说也极具吸引力。

城市绿色发展需要技术和社会创新策略，而策略的设计则需要结合城市空间的整体发展。环境问题无法同人口、经济、社会、文化和美学问题隔离开来。绿色清洁的人员流动需要考虑到年长者或有小孩家庭的需求，以及商店和小型企业的状况。可再生能源技术的使用，如太阳能电池或风能，必须尊重建筑和文化传统以及城市的旅

### 绿色城市愿景<sup>102</sup>

在我们的城市保持着较高城市密度的同时，一个梦想即将成为现实：绿色植物大批进入城市，改善生活并促进城市生态平衡。整个城市区域现已成为巨大的蓝色和绿色空间及走廊的网络；绿色藤蔓植物爬满数百万平方米的屋顶空间和墙壁，开拓着每个可能的空间。

人们喜爱所处的“城市生活小区”并享受绿色和水域空间的多样化，从较大型公园和自然区域、到小块花园、袖珍花园或屋顶平台上的盆栽植物。这种环境具有多种不同用途，并且可帮助人们保持健康 - 这确实是对所有人都非常重要的事情。父母和孩子在众多游乐场地上玩耍、大小型家庭在社区公园中聚会烤肉、年长者在家附近的公园长椅上欣赏鸟类并会见朋友、小孩子放学后在草地上聚会或潜入凉爽的港口游泳，其他人沿着绿色的路线锻炼身体或骑车游览风景或者沿河水乘船游览。安全怡人的绿色区域鼓励人们进行更多的室外活动，并促进城市的社会生活发展。大多数绿色区域都是公共空间，每个人都可以轻松地从中

获益。绿色生活使得城市成为舒适而具有吸引力的生活场所；人们对此深感自豪并对城市有着强力认同感。

此外，人们还可以从绿色空间中享受并且获益更多；让自然融入我们的城市还为城市提供了许多其他的免费服务。它通常可以减少人们对昂贵的技术解决方案的需求，并且可令城市以更智能的方式行使职能。绿色的墙壁和屋顶不仅极具吸引力，还可令房屋与冷热绝缘，帮助节省能源并减少城市的生态足迹。房屋外，树木可提供阴凉和清新空气，尤其是在未来欧洲众多区域出现更多热浪时，这就显得十分重要。城市绿色植被可令人们顺畅地呼吸。树木和灌木可过滤空气中的颗粒；茂密的植被可以减少噪音并隐藏视觉污染。绿色在明日之城中无处不在，沥青和混凝土的使用量将减小到最少。植物根部能够透进土壤，大雨的表层水能够很快地渗入地面，防止城市水灾的发生。池塘和城市湿地能够储存更多的雨水，令昂贵下水道系统升级无处发挥作用。部分绿色区域和墙壁甚至能够循环利用灰水，在增添自身吸引力的同时还可可为野生生物提供栖息地。

102 Georgi, Birgi, 欧洲环境署, 明日之城投稿作品, 2011年1月。

游潜力。绿色的街区需要具备居民可承受的特点，并且可容纳多种不同的功能和社会经济群体，以避免空间隔离。为减少能源消耗并适应全新环境而对现有住宅进行的必要逐步翻新不得损害住房成本的可承受性，以此避免移民流向市郊地区。

### 3.3.2. 打造可持续、包容且健康的流动

可持续性流动的发展是明日之城的主要挑战之一。可持续性流动包括若干程度和组成部分：可持续、节能且可承担的公共交通系统；对于骑车和走路等软交通模式的友好环境；步行、骑车和乘坐公共交通工具到达全部街区的方便性；需要很好地连接至区域网络的当地交通网络；需要在整体土地使用和空间开发的环境下规划之市区外围地区网络；以及需要同娱乐在内的社会、文化和经济活动很好地整合之交通枢纽。流动基础设施的开发必须从长远着眼，即考虑到未来需求及未来的城市、空间和技术发展。

可持续性流动必须成为综合方案的一部分。交通堵塞的减少对于人类健康十分重要，它不仅关乎二氧化碳的排放、污染物和噪声的减少 - 还关乎为市民提供重新征服这座城市的可能。交通堵塞是一种资源缺乏效率的现象；它在消耗能源的同时还制造出不必要的污染，既消耗时间又消耗空间。它降低了某个特定地方的吸引力和人民生活质量<sup>103</sup>。交通拥堵的道路实际上就是横穿城市的障碍，将各个街区隔离开来并令其毫无吸引力。

更加绿色的科技本身无法构成完整的解决方案：由于车辆缓慢发展的节能高效性，以及电动汽车的愈发可承受性和对消费者需求的适应性，陆上交通存在着一种汽车数量增多而非减少的危险，因此，在地方层面，城市可能实现二氧化碳排放量、污染和噪声的减少，但交通堵塞将成为愈发严重的问题。从全球范围来看，只要电力生产未实现完全绿色，二氧化碳的高等级排放就将持续存在。

#### 落后的交通基础设施向公共空间转变的愿景<sup>104</sup>

“在后石油社会中，石油峰值后的交通状况会是什么样子？”

较过去相比，个人汽车的数目将急剧减少。年轻人不再将汽车视为最渴望的移动工具，而且也许更重要的是，他们不再将汽车视为社会地位的象征。

在当前汽车依赖度的城市中用于公共交通的空间将为重新分布人口密度或将交通区域改造为公共空间提供

巨大的可能性。超大的老旧交通系统是否将提供全新绿色公园和公共空间的结构，就如十九世纪的防御墙转变为公民社会的步行小道？

纽约市的废旧高架铁道 Highline 现已永久转变为线型空中花园，并已被视为未来公共空间的发展典范。作为文化首都鲁尔 2010 计划的一部分，位于鲁尔区的 A40 高速公路已封闭一周。”

103 2004、2007 和 2010 年的欧洲城市生活质量调查观点。

104 Rettich, Stefan, 第 3 工作室明日之城 - 如何实现?，布鲁塞尔，2010 年 12 月。

非机动车流动需要更具吸引力。我们需要改变流动习惯和城市居住人群与通勤人员的价值观，这是城市所面临的重大挑战。这并非易事。非机动车流动需要更具吸引力，而与此同时，个人的驾车通行需要在社会和经济两方面失去吸引力。

为非机动车流动增添吸引力需要易获取的公共交通- 在城市范围内和劳动市场区域易于获取，并且方便年长者、残障者和有小孩的家庭使用。这需要易于获取的服务，无论是公共还是私有服务，社会、经济或是文化服务。它需要可提供流动之积极体验的、具有吸引力的公共交通，以及将成为休闲、购物、会议、文化和其他形式的社会交流场所之交通枢纽。此外，它还需要步行者和骑车人友好型的道

路和小径。<sup>105</sup>绿色或蓝色的走廊可为城市空间的更新增添助力，并且增加市民步行、骑车或划船的乐趣，无论这种流动是为休闲还是通勤。

为令非机动车流动更具吸引力，城市需要有效地结合并整合不同的流动模式，并且推进走路、汽车、乘电车、乘公共汽车和乘火车等交通方式间的转换；同时，从汽车到公共交通工具间的转换也要十分便利。政府依赖私人企业参与者以开发并运行某些具体的交通环节或模式，这种依赖的不断增长导致多模态成为了城市的挑战性任务，尤其是在较广的地域范围内。我们需要制订和谐的收费系统- 独立于交通模式的单一票价，并且针对多模态使用来整合并规划交通时间表。公共交通可以更具吸引力。



105 在 2007-2013 年的团结政策规划期间，政府大约拨出 7 亿欧元用于自行车道建设。虽然这一数据不仅涉及城市自行车道而且包括乡村自行车道，它仍旧是说明部分城市对自行车道重视的良好指标。自行车道是综合交通计划和城市发展计划的一部分。在赫尔辛基这样的城市，骑车人可以享受到 1120 千米的自行车道骑行乐趣，其中超过 700 千米的车道都经过铺设处理。

## 巴塞罗那 - 将地域融合和可持续城市交通与对抗空间隔离的战斗连接起来

巴塞罗那市议会及当地都市管理局认为可持续交通是所有市民的基本社会权利，认为它是社会互动和人类关系的必要因素。过去二十年来，交通是其社会团结政策中不可分割的一部分。

在巴塞罗那 101 平方千米的土地上生活着 1 638 000 名居民（其中较大都市区的人口为 4 992 000 人）。根据 16 217 人/km<sup>2</sup> 这一数据，巴塞罗那是欧洲人口密度最高的城市之一，因此交通问题就是该市的重大挑战。<sup>106</sup>

巴塞罗那曾尝试过许多方法，包括普及街道和公共空间、整合流动计划以打造清洁可持续的城市交通，以及分享可持续流动的良好做法。巴塞罗那诠释了欧洲

可持续型城市的状态，以及改进公共交通网络之可获得性、可承受性和效率的行动，促进骑车、步行和其他替代交通方式的行动以及支持参与流程的行动；后者产生了社会需求并促进了更广泛的合作。

巴塞罗那的公共自行车服务 Bicing 就是一个成功的可持续流动计划示例，该计划迅速地被目标人群所采纳。其引言部分显示出了巴塞罗那致力于将骑自行车推广为可承受的、高效的、可持续的且更健康之交通方式的坚定承诺。



<sup>106</sup> 部分关键数字说明城市交通特点的复杂性：城市的道路密度是 6000 台车/km<sup>2</sup>（然而举例来说，马德里的道路密度为 2300 台车/km<sup>2</sup>，伦敦的道路密度为 1600 台车/km<sup>2</sup>）。巴塞罗那也是平均每平方千米拥有私人交通道路最多的欧洲城市。

### 3.3.3. 可持续型城市具有引人注目的敞开的公共空间

建筑环境和公共空间的质量和美学设计是打造城市魅力的重要组成部分。功能良好且外观漂亮的公共空间以及整体上具有美学概念的环境可以作为城市和生活的标志，而且可以令生活在城市中的人们形成一种主人翁之感。在德国，“Baukultur”政治计划吸引了所有利益相关者、经济行动者、民间团体以及规划人员的积极参与，他们就如何实现更好的可持续发展和更好的环境建筑文化展开热烈的讨论。这就意味着传统的自上而下的规划方式将转变为基于利益相关者和居民参与的自下而上的规划进程。<sup>107</sup>

理想情况下，公共空间应该能够造福数代居民且具有多功能性，适于老年人和儿童使用，设有集会地点并能够充当特定的功能性场所，如图书馆、运动场、教育场所等。<sup>108</sup>此外，建筑或公共空间中的混合功能还能促进交流、发展商机和实施革新。例如，一些大学在校园中为已经毕业的校友开辟创立公司的空间。此类企业友好型环境不仅可以促使学生形成积极生活的态度，还可以为学校与青年企业家提供合作的机会。

#### 无发展城市愿景<sup>109</sup>

“我们过去常说‘上帝创造了乡村，人类创建了城市’。我们在设计城市以及规划、管理并控制环境方面取得了极大的成功。问题是我们遇到了一些没有预料到的结果。现有的梦想观点需要依靠各种工具来实现，但是这些工具均无法满足我们的目标需求。例如，当我们在思考未来的时候，我们会被卫星和地理信息系统所提供的地图深深吸引。就创建美好城市与和谐社会而言，这在很多方面都是毫无用处的。我们在建造城市过程中所用的一些工具可能还会造成恶劣的影响。偏激的城市管理想法可能会令我们感到彻底失望。

在城市不再发展的现实情况下，欧洲在许多方面具有特别的优势。最大的挑战就是实现简化 – 停止设计、

停止商业化，停止排列等级、停止发展 – 而在未来维持精神、情绪和希望。

现在，如果您前往雅典、索非亚或其他保加利亚城市，您可以看到与其他城市类似的情况，而我们很难阻止这种进程的发展。人们都希望城市变得国际化。但是，他们丝毫没有意识到现在的种种优势。引来‘不发展’的概念并非易事。我们所面临的挑战之一，尤其是可持续发展的挑战之一，需要我们改变生活方式。这远远超过关闭电灯或不用水。这需要经过更为复杂的政治过程，其中充满了种种冲突。城市的管理作用就是为习惯、生活方式和行为模式的改变创造条件。它应该引领我们少做出一些侵略性和贪婪性的个体选择，从而不会陷入集体主义、集中化、无效率且奢侈的体系和决策制定的陷阱。[……]”

<sup>107</sup> Rettich、Stefan，上文中已引述。

<sup>108</sup> 例如，在布鲁塞尔的许多重建项目均已预见到此类“共享空间”。

<sup>109</sup> Zaimov、Martin，第2工作室明日之城 – 愿景和模式，布鲁塞尔，2010年10月。

### 3.4. 创建适应性强的包容性经济

我们不再处于经济和人口双重发展的状态之中。经济和金融危机的负面影响，尤其是公共预算的削减和社会支出日益增长的需求，令许多城市陷入类似的窘境，它们在恢复经济和促进多样化经济发展、在本地经济和全球经济之间创建更加稳固的关系以及针对积极进取的技术型劳动力打造更具魅力的城市等方面均面临挑战。

即使是在更具竞争力和多样化经济的城市中我们也会遇到各种问题，如青年人口以及不太符合资格的边缘化人群的结构性问题。它们所面临的挑战是在经济和社会发展之间建立稳固的联系并改善社会经济两极分化现象。

事实上，国民经济政策是所有城市赖以发展的基础，而发展模式本身就是一项挑战。因此，从政策和政策工具方面

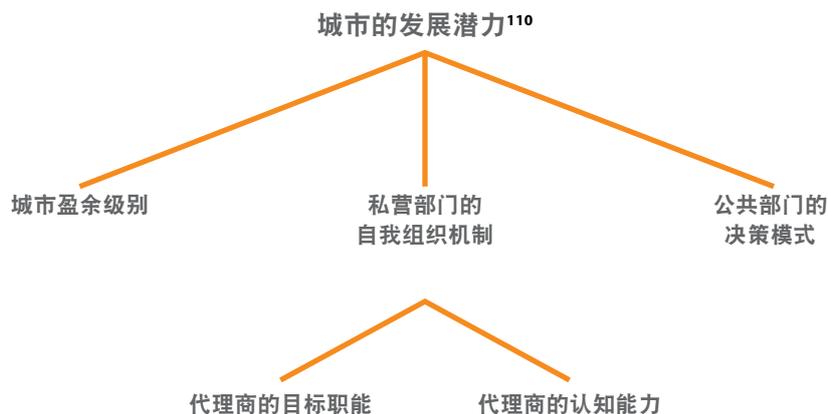
而言，它们必须是独出心裁的，并能够重点关注可以实施最佳部署的资源。

#### 3.4.1. 在向可行的本地经济过渡进程中 实施管理

在更改自身发展轨迹或者选用另一种发展轨迹方面，城市所能实现的程度如何？首先，轨迹的决定因素必须以我们对城市发展潜力的了解为基础。在考虑发展潜力时，我们仅掌握公共和私营部门的绩效是远远不够的 - 这些信息可以由会计系统和常规指标来衡量 - 我们还应该将集体物品和正向的外部效应考虑在内，即非货币化的补充福利来源。它们的共同作用形成了城市盈余。

如果我们需要避免经济和社会发展发生脱钩以及城市内部分化加剧的问题，就需要采用重点强调国内城市经济的新

图 4 了解城市的发展潜力



资料来源: Calafati、Antonio, 上文中已引述。

110 Calafati、Antonio, 上文中已引述。“在评估欧洲城市的发展潜力时，我们必须检视三个领域的问题：(1) 城市盈余的数量；(2) 私营部门的自我组织机制以及 (3) 公共部门的决策模式。不够充足的‘发展潜力’可能根植于上述领域中的一个或多个问题，而从区域、国家或欧洲角度来评估问题的精确来源却不是一件轻松的任务。”

型经济发展模式。此类经济不应单纯依靠出口导向型部门，还应实施更高级的内生资源开发。

本地经济多样化所面临的一个重要问题就是现有经济活动中经济过剩的程度、经济过剩的分配以及管理机制的影响如何对城市进一步发展施加反馈。此外，集体物品（即公共物品）或不在市场中交易的自产物品以及在小群体（如家庭、俱乐部或社会网络或协会）中交换的物品有着十分重要的意义，而且通常在专门针对 GDP 的经济分析中被低估。这些产品均在生活质量方面具有重要的作用，对经济发展而言也意义重大。

城市盈余的生成和分配方式能够极大地影响城市的发展潜力。不仅是公共和私营部门，家庭也是分配进程的组成部分。明日之城不仅需要了解城市的发展潜力，还要制定创新方法以更好地开发利用这种潜力并将其应用于共同目标和所有权策略。

城市必须制定更加多样且敏锐的指标，以更好地认识本地经济及其资源中的各种问题和固有的潜力。它们还须动员利益相关者和市民共同参与规划和愿景活动。预见工具以及其他的策略规划工具可在其中发挥重要作用。

### 3.4.2. 鼓励创造就业机会、弘扬创业精神并使用广泛的本地技术基础

在转换或调整发展轨迹的过程中，城市需要面对各种重大问题。希望以旅游业为主的服务产业替代制造部门的这种想法简直是异想天开。<sup>111</sup> 过于强调竞争力可能会导致将投资偏重于城市中心区域的风险。以直接投资方式实现的业务开发可能还要依靠外部的合格劳动人口，并因此无法为本地居民创造就业机会。<sup>112</sup> 本地经济和社会与全球经济脱钩的特别风险令部分人口无法获得此类投资、被排除在经济发展之外。

#### 利用前瞻方法管理经济转型

经济转型是欧洲城市许多前瞻性或规划实践的主要目的。我们可以鉴别两类经济转型逻辑：

- 经典型，存在于从前的西部工业基地城市以及中欧和东欧城市，应用于近期以及非近期发生的工业能力衰退的过程中。在该领域中有许多项策略：文化投资（梅茨、列日、朗斯、毕尔巴鄂和埃姆歇公园），工业合并（瓦朗谢讷、都灵、巴塞罗那），向创新型第三系统转型（林兹、贝尔法斯特、利兹），与大学合

作的技术方式（曼彻斯特、洛桑）以及对于修建交通基础设施的投资（沙勒罗瓦）；

- 金融危机过后的反思型，仅从金融或非物质服务方面或以几乎不含地区或国家指令的经济因素为依据来评估策略的各种局限性。在此类反思中，所需的转型性质通常被介绍为巧妙、绿色、可持续发展、智能等。它与住宅经济、发展质量、开放式创新以及技术设施等概念结合使用。

资料来源：Destrée 研究所

111 即使“避免异想天开”，旅游业或服务发展据此也会令所有城市形成一种新型的竞争模式 [Calafati, 上文中已引述]。

112 平原公社实例：创造大量的新型工作岗位，但却并非为本地人口提供（技能失配以及与本地经济的薄弱连接）。

制造部门对于很多城市而言仍然具有十分重要的作用，不过离域情况将伴随全球化进程持续存在，而欧洲制造基地也将继续受到侵蚀。然而，服务部门也同样面临离域的情况，此外它还对强盛的制造基地有着深深的依赖。令本地劳动力适应全新的工作机遇对城市来说已变得越发重要了，而尽可能地提升制造业部门也能够促进经济基础的多样化发展。

为了实现经济的多样化发展，城市需要为各个层级的创新提供支持，以在打造有利创业环境的同时解决就业、教育和社会问题，从而避免弱势群体的边缘化。这不是一夕之间就能全部实现的，这需要一个长期的过程，尤其从单一部门经济开始发展之时。

“我们必须强调创造就业机会之人士的社会地位、声望和公众形象。为创业活动提供相关扶持的政策是市政府工作职责的部分内容。”<sup>113</sup>

现有的经济发展模式，即经济发展无法创造等量的更多工作已提出了具体挑战 - 不仅要确保被排除在劳动力市场之外的劳动人口的体面生活，还要鼓励他们融入社会的各项活动。在失业家庭中，有越来越多的年轻人已经长大成人。在毕业时没有掌握适当技能者或者在离校时没有找到工作者可能卷入到不活跃的恶性循环之中。在鹿特丹，随着经济危机的影响逐渐蔓延，市政当局已制定一套特殊计划来应对这个问题。基础的理念就是“让他们繁忙起来”。可提供就业岗位之部门的雇主已和相关部门商定，为青年人提供培训的机会。既没有工作又没能参加培训的劳动者，我们可以鼓励他们去参加社区工作。<sup>114</sup>

### 利物浦 - 连接机遇与需求<sup>115</sup>

2009年，利物浦采用一项15年战略，以在2024年成为“一座经济繁荣的国际化都市”。该市所有主要的公共、私营和自愿部门组织均参与了该项战略的制定并向城市和市民承诺会具备竞争、连接、与众不同、繁荣（街区）以及健康等特点。<http://www.liverpoolfirst.org.uk/what-we-do/vision-for-liverpool>

为了具有竞争力，城市需要“一个可持续发展的业务部门和强劲发展的知识经济，由市民中天资和技能具备竞争优势的劳动力人口提供支持”。这是一项真正的挑战，因为利物浦是“失业人群聚集的主要场所”，而且，“不事生产”在一些街区也是一种生活方式。

在过去的10年中，该市实施了各种方案旨在为有需要的人们提供接受教育、培训或工作的机会。例如：利用空闲的商店经营场所提供工作和培训建议；为接送子女去幼儿园/托儿所的父母组织咨询会议；帮助被社会住房提供方鉴定为“问题家庭”的人群解决问题；为企业家和创业者提供支持、建议和资金；驾驶小型货车沿街敲门，以询问是否有人需要帮助。

在贫困的街区中，大约有10000名居民已经获得帮助成功就业 - 但是，还有更多的居民需要工作以及持续不断的支持（包括ERDF和ESF）。

113 Kayser、Tomasz，波兹南副市长，第2工作室明日之城 - 愿景和模式，布鲁塞尔，2010年10月。

114 “从统计信息中，我们了解到许多人 - 如果他们长期处于失业状态 - 会变得特别难于再次就业。[……]我们希望经济情况在未来两三年内改善，从而提供良好的就业前景”。Giuseppe Raaphorst，鹿特丹市，危机对城市的影响圆桌会议，URBACT会议，2010年12月1日。

115 Eyres、Martin，第2工作室明日之城 - 愿景和模式投稿作品，布鲁塞尔，2010年10月。

### 3.4.3. 发展社会资本

“以前，我们曾认为特别需要投资资本，而后来我们发现人力资本更为重要，现在我们认识到最为重要的应该是社会资本。”<sup>116</sup>

社会资本的开发对于多样化且知识密集型本地经济的发展而言至关重要。社会资本不仅与教育和技术相关，而且还与人们彼此之间互相信任、愿意合作、融入社会网络和展开对话的能力以及针对挑战和共享的共同目标之积极态度息息相关。社会资本是创业精神发展和小企业创建的重要因素。

在开发利用本地资源以及推动本地和更加非正式的经济形式向前发展方面，社会资本也具有一定的必要性。它有助于改善本地消费需求的品质、推动经济朝向更加知识密集型方向发展。此外，它还是社会创新的驱动力，而社会创新又是产生社会资本的重要工具。因此，社会资本是城市吸引力的重要组成部分。

### 3.4.4. 利用技术来推动集体智慧和创新

信息和通信技术 (ICT) 以及特定的城市技术可以为城市所面临的多种挑战提供解决方案。这包括在城市能源效率、可再生能源、交通运输、安全等领域提供硬性技术解决方案，也包括针对社会交往、市民参与或全球城市行政管理系统领域的软性解决方案。

城市管理者必须避免仅以技术为基础制定部门愿景而产生的意想不到的困难。问题的系统层次以及未来发展的高度不确定性需要我们对更为广阔的社会背景中的各种挑战以及可能发生的技术响应具有精确的了解。<sup>117</sup>一种有趣的趋势是采用预售采购程序，从而有助于将公共采购转化为更具创新性、系统性和全局性的形式。<sup>118</sup>真正的挑战在于吸引人们在社会背景中积极参与有关各种技术的协同设计，以推动社会和技术创新。

### 3.4.5. 接轨国际经济 – 城市是国际网络的枢纽

城市不但是一个“地方空间”，而且随着全球互动的进一步开展，它还将逐渐成为一个“流动空间”。<sup>119</sup>我们可以将城市视为跨国公司全球网络中的节点。部分欧洲城市甚至会发挥更为显著的枢纽作用。它们不仅与其他欧洲城市和非欧洲城市拥有更加紧密的业务联系，还在此类网络的决策与投资流向方面占据更加高级的地位。以公司为依据，这些城市在与全球金融和技术中心的联系方面占据着更为强大和直接的优势。<sup>120</sup>

在大多数情况下，城市的规模可以作为其在全球网络中层级地位的指标，尽管在大公司将总部落户于较小型城市时可能会令其获得更佳的地位优势。不过，欧洲北部和西部地区与中部和东部地区的差距仍然十分明显。欧洲中部和东部地区的企业常常在全球网络中占据较低的层级地位以及较少的中心地位，即使是在首都城市中的企业也是如此。这是一种结构性的弱势，可令企业所在的城市更加受到全球需求变化的影响。

116 Kayser、Tomasz，波兹南副市长，第2工作室《明日之城——愿景和模式》投稿作品，布鲁塞尔，2010年10月。

117 增加技术的使用来确保安全，这也是忧虑的一项因素，我们不必解决城市安全负面感知的问题。有些城市还试图改善人与人之间的社会联系，以加强团结。例如，“邻居节”等活动让人们彼此相见并加深互相依赖的程度，这令特定街区中的人们感到了安全和信任。

118 [http://ec.europa.eu/information\\_society/tl/research/priv\\_invest/pcp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/tl/research/priv_invest/pcp/index_en.htm)。

119 Castells、Manuel，*信息化城市*，布莱克韦尔出版社，1989年。

120 以ESPON-FOCI对3000家最大的跨国公司及其子公司所在位置的分析结果为依据。

城市在全球网络中的地位具有高度的路径依赖性，且通常通过积极的历史环境、长期的私人 and 公共投资以及基于位置的技能等获得固定，因而这种地位很难复制或更改。城市所面对的关键挑战是了解其区域内公司在国际网络中发

挥的作用以及采用何种方式来强化公司的这种作用。对于此，最重要的就是良好的连接 – 这不仅是指与市场以及技术和金融资源的连接，还有与文化潮流的连接。

### 生活社会实验室支持社会创新的愿景<sup>121</sup>

公共财政短缺和人口缩减等问题需要我们采用创新且彻底的新型方法来解决社会问题。社会生活实验室将允许我们同时解决多项挑战 – 如，老龄化、包容、食物供应、城市绿化 – 并将这些最受关注的问题转化为主题（而非目标）或解决方案的组成部分（而非问题的组成部分）。

生活实验室以四个主要因素为基础：共同创造、探索、实验和评估。生活社会实验室将深入研究这些步骤，并将它们组合成涉及动员、能力建设、愿景和监控的

更为繁复的过程中。社会生活实验室将是一种培养参与式民主的方式，从而提供一个能够让我们以更加具体的方式来定义公共利益的平台 它还支持一种“协商城市”的概念，允许我们在明显对立的价值观和愿景之间展开协商。

为了行使职责，生活社会实验室要求动员市民和利益相关者，还需要有界定目标、塑造内容和过程并成为部分实施内容的机会。此外，它还需要对知识型社会形成一种修正的、更具包容性的愿景，并鼓励知识联盟。



121 愿景源自于“生活实验室”的概念，该概念可被定义为“以用户为中心的开放创新式生态系统，通常在地域环境下运行（如，城市、城市群、区域），其中，用户驱动型创新在有关新型服务、产品和社会基础设施的共同创造过程中得以充分整合”  
[http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/livinglabs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/activities/livinglabs/index_en.htm)

## 布尔诺 – 通过吸引高素质人才和活动来提高城市及其区域的国际地位

布尔诺市拥有 370 000 名居民，而在更为广阔的大都市区中居民数量可达 520 000 人。布尔诺是一座传统的工业城市，不过自 1990 年开始，它便经历了一些重大的改革；2011 年，第三产业部门在本地经济中占据主导地位。布尔诺位于欧洲中部并拥有多所大学和研究中心，能够主持研发工作，其国际地位还具有提高的潜力。布尔诺所面临的挑战是发展其创新经济和国际研发职能并保持可持续发展的状态。

为了解决这些问题，该市正着手通过不同的研究和拨款计划吸引高素质的人才。2002 年，南摩拉维亚州制定了区域创新战略，旨在于 2013 年跻身于欧洲五十大

创新区域。ERDF 资金占据了总预算的 58%。相关的行动计划强调了城市、区域以及大学之间开展合作的重要性。该政策实施后，参与者之间形成了稳固的网络，共同朝向同一个目标努力。

可持续发展仍然是最大的挑战，这是因为研究设备的基础设施发展受到限制，而较大型的城市基础设施仍然比较缺乏（如铁路、陆路和航空）。吸引人才和活动还会对未来行动提出重大问题：针对新移民制定综合政策、提高本地学生的福利并说服本地居民了解计划的长期利益。



### 3.4.6. 连接挑战

欧洲城市之间的连接是实现地域平衡发展的重要因素。许多欧洲城市都得益于以航空或铁路方式实现的与其他主要欧洲城市的良好连接，从而令业务短途旅行和全天会议成为可能。此类城市具有良好的“可联系性”。<sup>122</sup>大多数的西欧城市以及中欧和东欧的首都城市就是这样。不过，后者地区中的非首都城市与其他欧洲国家中各个城市的可联系性较低。铁路联系仍然是主要的全国性方式，而尽管是相对较短的距离，跨边界铁路联系的可能性也较低。这些城市未来发展的主要挑战在于以一种可持续发展的方式来提高与外界的联系性，如相对于航空联系，可对高速铁路施以重点关注，特别是在考虑到个别城市控制之外的此类投资的比例和性质。

## 3.5. 欧洲多中心城市的地域平衡发展

欧洲模式以平衡的多中心城市结构为基础，从而实现整个欧洲的地域发展。作为周边地区的服务、商业以及文化中

心，城市所发挥的作用至关重要。城市的发展是其周边乡村地区生存和发展的关键。而城市的发展又会在不同地理范围内引发多个地域挑战，如城市及其周围城市地区的关系、城市之间的关系以及整个欧洲的地域发展等。

### 3.5.1. 城市及其周边地区的和谐发展

城市中心与其周边乡村地区的相互影响是一项严峻的挑战，而周围城市地区自然资源的弹性和易损性也是如此。大型城市需要广阔的内陆地区，而其他城市或农业用户之间可能会发生资源及其使用方式的矛盾。生态系统可能会面临以下压力：对土地使用的过于密集的规划以及薄弱的管理、人口或市场带来的压力，如针对全球市场实施农业产品的密集型生产，而不是针对较短的生产者-消费者循环而进行的多样化的本地生产。

#### 不考虑扩张的城市发展愿景<sup>123</sup>

为了减少城市扩张，明日之城从生活质量、价格可承受的住房以及家庭亲和性等方面改善了城市中心的密集程度和吸引力 - 鼓励养育年幼儿童的家庭在城市内定居。它们为公共交通提供服务 and 基础设施，以鼓励现有密集型区域的进一步密实化发展。

明日之城开发了多中心的空间模式，以缓解较大型的中心城市群所面临的压力。它们在城市内部和外围

地区规划了绿色地带和绿色走廊，以此作为绿色流动的结构化元素（步行和骑行道）。

明日之城实施了强有力的规划政策和配套措施，如财务奖励措施或土地定价。它们针对在其他欧洲城市和城市区域对土地用途的动态监控和相对评估开发了各种工具。这是由土地综合使用计划的要求促成的（包括按照欧盟条例实施的战略性环境评估），以接受欧洲基金。

122 ESPON-FOCI 报告，布鲁塞尔，2010年。“可联系性”被定义为单日商务旅行的可能性（通过铁路方式、通过航空方式或者通过铁路和航空相结合的方式），以一种门到门的方式在早6点-晚10点以及早5点-晚11点的时限内满足在目的地停驻6小时的条件。

123 地域融合下的主题小组和城市问题工作组，城市与发展扩张的最终报告，2010年7月。

城市扩张的趋势很难逆转。不过，我们可以控制、指导、协调并将其影响范围缩减到最小。“这对于正处于转型期而无法充分协调大都市发展进程的国家而言尤为重要”。<sup>124</sup>

我们必须针对居住地和工作场所的密集程度来分析城市及其周边地区，同时我们还需强化此类密度，并将其与各大交通枢纽很好地连接起来。在某些情况下，高达 80% 的城市工作人口居住在城市以外。而在其他情况下，生活在城市之外的人们必须将自己的子女送到城市中读书或获取卫生、社会或文化服务。因此，忽视生活在较大城市功能区域中的人们的流动模式以及城市内外的商品流量而规划城市的流动是毫无意义的事情。

在功能性城市地区，对公共交通实施规划和管理需要所有本地相关机构间开展协力合作，同时它还会对合作、协调以及筹资提出特定挑战。许多东欧国家具有非常发达的大都市电车网络。某些专家指出这些网络的革新和升级是第一要务，因为它们代表着在较大地域范围内实现低碳流动方式的独特机会。但是 – 考虑到大都市范围内的这些网络以及此类升级的成本 – 在相关市政结构间实施此类创新时，我们需要应对巨大的管理挑战。

### 城市向内可持续发展的愿景<sup>125</sup>

#### 形式、可持续性以及介入地区

明日之城将停止向外发展，而以多种重新密集化的形式实现向内发展。未来将出现具有多个中心的城市群以及各种形式的街区。可持续性需要重新密集化；密集化需要社会协议；社会协议需要社会创新。不同的社会阶层和世代必须乐于再次生活在一起 – 在更加密集的地域范围内。老旧的街区必须适合于新型家庭、多代人口以及日益发展的多文化和多民族社会。

战后修建的大规模居住区以及早期的郊区独立式住宅街区注定要实施重新密集化。单一和多功能的卫星城将接受城市化进程的洗礼，从而获得更加精彩、社会融合且多功能的成果。早期在郊区修建的独立式住宅现在多为老年人所有，而老一代人将房产转交给下一代人

的契机就是我们实施此类干预的大好机会。然后，20 世纪 90 年代的广阔郊区田地将准备就绪，静待重新划拨和重新密集化。

#### 新型公共空间和新型社会制度：社会发明和更新的刺激因素

公共空间和新型的社会制度将构成这一过程的主要标杆之一。这些空间和制度应该能够应对现有居民以及新移民者的需求：公共领域成为人们互相了解、交流信息和彼此尊重的平台。适用于周围街区的教育和知识共享形式是此类社会团结策略的第二个标杆。新型地区图书馆（如英国伦敦的念店图书馆）和新型学校（如英国的威斯特敏斯特学院）将有助于从整体改善人们技术低下且受教育程度较低的情况。在人口渐少的地区，此类项目和空间可以作为社会粘合剂（如德国马格德保的室外图书馆）而发挥作用。

124 Gorzelak、Grzegorz，华沙大学，*明日之城 – 专家的贡献*，布鲁塞尔，2010 年。

125 Rettich、Stefan，第 3 工作室 *明日之城 – 如何实现？* 布鲁塞尔，2010 年 12 月。

### 规划、参与和交流

规划是一种开放且灵活的过程，所有的利益相关者和市民在其中都拥有相同的权利和重要性。现有的用户以及经济和社会网络在此类针对未来的公开辩论中发挥着重要的作用。我们将开发新型的真正参与模式。这种模式没有门槛，所有市民（包括那些受教育程度较低的人们）均能自在地参与其中。交流（不仅限于口头形式）将在现代的新型规划活动中发挥重要的作用。临时干预和未来解决方案的试验田将成为更广大民众的重要通信工具。

### 暂时性

我们能否出于投机的原因而将过度拥挤型城市中的建筑弃之不用？在人口渐少的地区，我们应该如何处理废弃的建筑？在上述两种案例中，临时性使用可以为我们提供解决方案。在第一个案例中，我们可以更加有效地使用建筑存量，企业家和创意人群可能会从

临时性渐少的租金中获益，而业主也可以得益于人们对所用建筑的认可。在第二个案例中，临时性可被用作一种指导并关注某些区域活化发展的战略。从上述两个案例我们可以看出，临时性使用是新型社会团结和本地经济网络的基础。

### 新型城乡关系

在上个世纪，城乡之间的关系已发生失调。乡村主要被视为郊区化和工业化农业的潜在发展区域。随着可持续发展的进一步深化，这种关系也会发生变化：广大的景观区为风车和生物量生产提供空间；而乡村作为曾经的食物提供者，也变为了绿色能源的供应者。随着燃料和交通费用的不断上涨，食物的区域性生产还将再度流行起来。生物食物将首先被提供给城市的公共设施，如学校、幼儿园、市政食堂等，而后大多数的城市食品将再次成为区域性食物。

资料来源：Rettich.Stefan，上文中已引述。

### 3.5.2. 促进城市的多样性和真实性

城市的魅力既体现在其营造的生活质量方面，又体现在其自身的竞争力方面。城市之间的竞争不仅围绕着吸引企业展开，而且也适用于招纳人才。欧洲经济核心地带的活力城市能够吸引来自于国内外的大量移民，而在周边城市中，来自于其他地区和国家的流入人口数量却不多，甚至没有。因此，提供有利条件以保留当地的经济活跃型居民自然就成了周边城市的重点工作。<sup>126</sup>

为了在竞争中脱颖而出，各大城市分别为自己贴上“绿色”、“创新”或“文化”城市的标签。吸引力与教育质量、文化和审美资产、良好的体育和休闲机会、环境资产、大气和水资源的洁净度、社会生活以及城市安全均息息相关。

吸引力是城市整体可持续发展的结果：健全的城市规划；可持续发展的城市交通；适用于所有年龄段居民的政策；价格可承受的住房；良好的公共服务、洁净的空气、干净

126 第二版“欧洲城市现状报告”，页码为15-16。

的水、绿色的空间等。实现城市发展所需的功能性综合方法必须将生活中的所有方面纳入考量范围。例如，城市公共交通必须具备休闲旅行和工作通勤两项功能，而适用于未来年龄模式的交通基础设施则可为活跃的老年群体提供新型的服务项目。

一座富有魅力的城市所具有的创造力完全超越狭义的文化方面，而达到创造性活动、社会创新、组织学习以及打造“城市智能”的更为宽泛的过程。此类过程可应用于经济活动、公共管理、社会结构以及文化表达。<sup>127</sup>

就打造魅力而言，我们没有一套标准的方案。城市之间的巨大差异是欧洲的重要资产，正是它让城市形成了自

身的独特魅力。城市的发展必须具有承前启后的特征。一些城市依赖特定的生产惯例、建筑或文化传统以及本地和区域性知识基础。作为更广泛的城市转型活动的组成元素，一座既定城市的独特魅力必须在前瞻性方案环境中予以鉴别。

在魅力方面表现出众的城市就是那些正处于上升发展期的城市。它们的财政资源更为丰富、管理公共和私营创造性投资的空间更为宽松，这种投资远远超过了基本需求。不过，也有一些成功的城市案例，它们将曾经的棕色地带转化为文化和创新性的街区，而城市中心的革新平衡了城市的消极发展。

---

127 Ravetz、Joe, *明日之城 - 专家的贡献*, 布鲁塞尔, 2010年。

## 佛罗伦萨 – 私营部门是令基于文化传统的本地经济和制造传统恢复的动力

佛罗伦萨拥有 368 901 名居民（据 2009 年数据显示），该市坐落于居民数量达 618 990 人的大都市区的中心。佛罗伦萨因旅游业、制造业以及工艺美术活动而声名远播，而那里的艺术品修复尤为著名。然而，很多征兆预示着该市经济的衰退以及城市稳定性的下降：游客和制造工厂越来越少，空闲的建筑越来越多，而且该市与意大利和欧洲范围内的其他文化城市的竞争也越来越激烈。因此，该市所面临的主要挑战就是重新恢复自身在国际舞台上的地位。

在代表本地中小型企业的 CNA 协会的支持下，Confindustria（意大利商业和工业企业工会联盟）已接受这种挑战。该团体在 2010 年 9 月组织了为期九天的 Florens2010 – 国际文化遗产景观周活动，为出席的 90 000 名人士提供文化活动、展览、博览会以及会议。该项策略旨在促进佛罗伦萨成为文化遗产复原的新型中心城市。

该项策略符合佛罗伦萨近期采用的城市发展策略，其中包含了创建创新性经济集群的计划，即“文化遗产的技术区”。



## 3.6. 朝向可持续城市发展之更加整体的模式

### 3.6.1. 朝向可持续城市发展之更加全面整体的模式

我们的城市正面临着一系列挑战 - 分开来看 - 正在要求自己的权利。多样化需求应转变为创新和吸引力的积极动力，支援而非破坏凝聚力。城市需要改变其经济策略和社会服务，以适应人口老龄化的需求。

为打造一座绿色、健康而具有吸引力的城市，我们需要针对环境和能源相关问题采取全面的处理方法。减少污染和自然资源的过度使用，并且为城市流动赋予可持续、包容和健康等特点。开阔的公共空间需要重新估算价值。城市需要管理自身向可行的当地经济之过渡，当地经济同全球经济和全球卓越与创新枢纽相关，以发展适应力强、包容性广并以知识为导向的经济。城市需要鼓励就业机会并支援广泛的当地技术基础。

城市还需要与其周边地区协调发展，并且在区域发展过程中发挥自己应尽的助力作用，支持具有平衡地区发展特点之多中心城市的欧洲。它们必须捍卫自己的身份与独特性质，并就更广泛的地域和全球经济在合作网络中发挥不同的作用。

城市需要以更加整体的模式实现可持续城市发展，克服表面的冲突性和矛盾目标。城市经济发展需要协调自然资源的可持续使用、全球竞争力必须具有包容性并支持地方经

济，而全球社会与经济精英的吸引力不应排除不受青睐的群体。

从本质上来说，为满足明日之城的挑战，城市需要采取规划和发展的综合方法，将城市发展的社会、经济、环境和地域方面整合起来。

### 3.6.2. 克服冲突与矛盾

社会、经济与环境的发展模式间存在着明显的矛盾。经济发展并不总是以积极的方式渗入社会发展，越来越多的经济发展状况会脱离社会发展。例如，部分公司的经济动态可能会和这些公司所在地区的社会剥夺形成鲜明对比。城市必须始终是经济发展的引擎，并在所处地域内维持社会和谐的同时参与全球竞争。<sup>128</sup>

和谐健康社会的绿色发展模式与基于竞争力和持续经济发展的经济增长模式是背道而驰的。

环境与社会问题并不总是并行不悖的。部分城市可能会出现环境目标在政治议程上优于社会目标的紧张局面。生态型街区和绿色科技，举例来说，对于那些面临着严重能源匮乏的城市来说是无法承受的。社会和谐政策并不一定符合环境政策。

不同地域范围间、相邻地域间的理想、愿景和目标也存在着矛盾。如果我们仅从街区层面解决街区问题，那么即将到来的问题就可能转移到城市的其他部分或其他城市中。

如果相邻城市间的竞争过于激烈，则竞争可能不会产生明显的胜者，有可能双方都是失败者。以社会为导向的发展模式有可能与以技术为导向的模式产生竞争和矛盾。

128 Jacquier, Claude, 研究总监、CNRS, 多层次城市管理会议引言, 欧盟的比利时总统, 列日, 2010年12月1-2日。

### 竞争性社会愿景?<sup>129</sup>

两种主要的竞争性愿景塑造着当代经济和社会:

- 1) 在就气候变化和可持续发展之更广泛讨论的背景下, 低碳经济的愿景;
- 2) 后福特主义式知识型社会愿景, 在这种社会中, 知识和技能被视为竞争力的关键因素和财富的发动机。

前者关乎对环境影响的*限制和减弱*, 后者关乎经济竞争力的*增长和提高*。因此, 在气候变化和资源限制的时代背景下, 各经济发展愿望间可能出现潜在的冲突。这些未来愿景在实际生活中的构想、讨论和执行方式对城市和区域的社会经济转变有着巨大的影响。

城市构建共识性愿景以及整合并协调不同竞争城市的愿景与发展模式之能力成为了城市的重要挑战。

### 3.6.3. 对现实、能力和目标的更佳理解

朝向整体可持续发展模式之共同愿景的挑战从某种程度上来说就是达成对城市实际情况之更佳共同认识的挑战。我们需要从更广泛的最终目标的角度来理解整体目标 - 例如, 可持续的生活质量和宜居性 - 而不仅是更狭义的实现目标之方法的角度 (例如, 经济发展、就业率和收入水平)。

对城市现状的更好了解需要更加适合且多方面的指标的发展, 这些指标能够衡量城市经济与社会生活的更多性质方面的问题 - 环境、经济发展潜能和文化资产等。当前的指标还未充分开发, 不能准确地衡量城市环境进程或将环境问题与其他问题联系在一起。数据无法对城市在自然资源的提供方面所面临的风险作出评估, 即使它们是城市环境恢复力的重要因素之一。我们还需要采用定性分析来补充定量分析, 以将无形资产和非货币资产涵盖在内。

129 Perry, B., Hodson, M., Marvin, S. 和 May, T., SURF, 可持续型城市和区域未来中心, 索尔福特大学, 英国, 明日之城投稿作品。

**表 2 了解和描述现实的替代方法**

特征	主要反应	替代反应
目标	以经济为中心	不同的
测量	有形的	无形的
范围	全球卓越	全球“卓越关联”及“相关的卓越”
进程	直线型、产品、供应/需求、推/拉模式	生态系统、网络和流动
知识	狭义的；纪律的；部门的；编纂成法典的	广泛的；跨学科的；跨部门的；默示的
机制	技术、机械的解决方法	多重干预和机制
学习	可转移模式	区分背景的方法
社会利益	精英：企业、政府和主要机构	范围广泛的利益相关者、潜在受益者和参与者
经济与生态安全的概念	可分割的	共同的

资料来源：Simon Marvin 和 Beth Perry<sup>130</sup>

整体愿景的一致意见需要基于对目前和未来潜在现实之想象和理解的共享进程。如果愿景即将成为现实，那么该愿景必须为决定该城市未来的全部参与者所理解和拥有，例如城市管理机构、居民、企业和其他社会经济利益相关者等。这需要共同的策略规划流程。

130 Marvin, Simon 和 Perry, Beth, 第 1 工作室明日之城 - 城市挑战, 布鲁塞尔, 2010 年 6 月。



## 4. 管理 - 如何回应挑战

---



## 4.1. 引言 - 从政府到管理

欧洲城市所面临的巨大挑战没有直截了当的或简单的解决方案。它们通常相互矛盾的内在联系需要全面整体的方法，以平衡不同的利益和目标。此外，这些挑战不会顾及行政界线，而解决此类挑战的策略可能会在干预地区外造成深远的地域影响。

很明显，不同级别的固定政府结构不适合独立解决城市未来在可持续发展道路上面临的各种挑战。改变政府结构以更好地适应挑战是一项徒劳的任务：不仅是挑战的动态性质需要不断的重新适应，而且挑战的多维性质也需要不同级别的回应。相反，不同的政府级别将在多等级管理系统中发挥不同的作用。

我们将于本章讨论多等级管理系统的因素：应对挑战的全面整体的方法；长期战略规划、展望和愿景树立；基于长期目标的社区参与和集体动员；城际伙伴与合作。我们还将指出城市-地区级别管理的重要性。

## 4.2. 城市发展与管理的综合方法

我们可以从第3章发现，明日之城的各个主要挑战之间是相互高度连接的，它们通常具有看似相互矛盾的性质。增强经济发展的策略可能建立于自然资源的可持续使用程度较低的基础上；全球竞争力和吸引力策略可能导致两极社会的产生，即针对低技能或贫困群体的工作机会很少并且地方和全球经济分离；由于最需要利用全新绿色技术的人群缺少专业知识和资源，以新技术为中心的绿色发展和二

氧化碳减排策略可能不仅会将低技能人群排除人力市场，并且会通过能源匮乏增加社会排除现象，即新手分水岭。因此，城市需要在规划和发展过程中整合城市发展的社会、经济、环境和地域等方面的因素。

“鉴于挑战的复杂性，人们需要整合不同的社会、经济和空间特点[……]具体（行业）干预[……]将永远不会实现可持续发展结果，并可能产生负面、甚至危险的社会、环境和空间后果。”<sup>131</sup>

城市发展的综合方法具有多个特征。我们可以从城市挑战的显现位置或挑战的最相关对象出发来考虑城市挑战。我们还可以从有效解决城市挑战所需的最适合的管理级别或区域范围角度来考虑城市挑战。许多主要的城市挑战，甚至是那些在社区层面最为显著的挑战，如边缘化群体的融合与授权，都依赖于国家政策（有时是欧洲政策）。即使某一问题是当地问题并且具有当地的解决方法，其解决方案也有可能将该问题转移到相邻地区；因此，过于狭隘的地区方法可能会产生相反的效果。因此，了解城市挑战的区域特点是最基本的问题。

围绕生物燃料可持续的讨论表明我们应考虑到更广泛的背景和次生效应，从而理解并阐述挑战和目标。我们可以在地方层面上满足目标，而非更广阔的地域范围。例如，生态街区的发展有助于减少住房和生活中的能源消耗和废物，但如果未能在服务和方便快捷的公共交通之最近距离方面做好空间整合，则可能导致私人汽车的使用大增。目标和目的需要在不同的地域层面上具有相关性和有效性。

131 van den Broeck, 2010, Tosics 引述, Iván, 上文中已引述。

我们还需要理解各挑战间的相互关系。单独的行业投资 - 尤其是具有锁定效应的大范围基础设施投资 - 可能会对长期可持续发展目标产生适得其反的效果。交通政策的评估不能仅依据输出结果，如道路或已建造的公共交通的公里数，而必须依据其结果和对一系列社会经济与环境目标的贡献来评估。交通基础设施影响着工作、教育、休闲或服务的可获得性。在区域规划的背景下，基于当地交通网络与核心城市的完善连接，交通基础设施是增加特定区域人口密度的手段。而也有很多示例值得我们借鉴，即道路基础设施导致空间隔离和市中心拥堵、加重二氧化碳排放和污染、城市扩张并降低生活质量。即使零排放汽车的普及成为现实，堵塞、空间隔离和城市扩张依旧是城市中的顽疾。

通过针对新技术推出的计划而实施的能源脆弱性缓解与二氧化碳排放减少可能会在温室气体排放减少方面产生显著效果，但却可能在当今对石油的依赖条件下无法解决其中一个最重要的问题 - 能源匮乏。大多数引进节能新技术的计划都是基于税收鼓励或有利贷款，这些计划既无法对最为贫困的群体发挥作用，也因其较差的经济能力而无力解决问题。此类群体生活在绝缘条件差且供热系统效率较低的住房内，这一状况使得他们更易受到高能源成本的侵害。因此，主要基于技术市场导向型解决方案的气候变化与能源脆弱性挑战解决策略可能会对社会融合带来不利影响并产生新手分水岭。

各挑战间相互联系的示例还有很多。于市中心外发展集中关注研究和创新业务的科技园可能会减少市中心的住房

压力并创造关键数量的活动，但也有可能会损害活动的社会与功能混合之目标。此类研究投资必须与促进城市吸引力和连接性的投资相符。“我们很高兴地接受这一事实，即重要资金分配给我们的目的是创新和研究。然而，我们应在交通基础设施的相关投资方面找到更好的平衡。当前的全球连通率非常低，这与我们访问感兴趣的地方以寻求合作的能力和从国外吸引知识型人才的可能性相悖。”<sup>132</sup>

大多数城市的大多数区域在经济和社会方面都是复杂而无条理的，而城市管理机构需要处理这一现状。城市需要全新的制度模式来结合，举例来说，气候行动和建筑物翻新、经济与就业，以及社会文化发展等城市复兴的类似活动。我们必须鼓励不同行业（如环境、住房、交通、能源）的政策制定者与社会、文化和经济发展的决策人之间开展对话。

解决挑战的隐含方法通常在挑战的形成之初就已蕴含其中 - 有时是无意之中形成的。强大的利益集团以服务其特殊利益的方式来规划挑战的现象也并不少见。因此便存在着这样一种风险，即城市只能听到“最强大的声音”，长期公共利益将遭受短期市场利益的践踏。欧洲城市发展模式依赖于城市规划挑战的能力、回应长期愿景的策略以及可持续的包容性目标。这就意味着为弱勢的利益相关者在未来愿景的规划和城市发展过程中提供发言权（无论是社会层面还是更广泛的地域层面），并且在策略规划过程中提供透明度。来自私营和公共部门以及公民社会的全部相关参与者间需要建立真实的合作关系。

132 Zezůlková, Marie, 布尔诺城。

### 整合与制约：匈牙利的当地反隔离干预措施<sup>133</sup>

为更好地平衡技术性基础设施投资与地方层面的社会发展，反隔离规划已作出调整，以适应那些寻求欧盟 2007-13 年规划期资金的当地政府。

2007 年，“综合城市发展策略”（IUDS）的准备工作对于那些申请结构资金以用于城市更新行动（ROP 2007-13）的城市已成为必需。IUDS 是一个具有部门和地域目标的中期（7-8 年）策略性实施导向型文件。它需要获得市议会的讨论和决议批准，以确保其合法性。

IUDS 的真正创新之处在于，城市需要准备反隔离计划。此类计划需要包含隔离地区与遭受退化和隔离威胁地区之界定。这些计划还包括基于精准的指标对限定地区和料想的发展与政策之社会影响的评估。此外，反隔离计划还需要获得准备，包括针对退化地区的重建或消除以及针对主要干预方向之愿景。人们需要使

用一组复杂的工具，重点关注当地住房、教育、社会和医疗卫生状况。

独立的专家将评估反隔离计划和方案。没有专家的批准，城市用于更新行动的“结构资金”融资申请将不会被接受，即社会（反隔离）维度是获取欧盟资金的条件之一。

这种严格的条件性遭到了当地政治家的强烈反对，特别是专业性城市发展背景、综合计划的准备规划者以及相关数据的缺乏以及对“上述内容”衍生义务的负面看法。不管怎样，尽管存在着这些困难，匈牙利 IUDS 仍然可以称得上是成功的策略。大约有 200 个城市准备了综合发展策略，包括反隔离计划。反隔离计划成为一般“平等机会政策”的重要因素，该计划认识到，如果反隔离是获得欧盟基金的基本条件之一，那么各城市只能被迫去思考如何减少隔离。



133 Tosics, Iván, 上文中已引述。

## 4.3. 地域管理新模式

### 4.3.1. 全新城市现状

全新城市现状以城市外围地区的发展为特点。市中心与周边地区的全新关系正在发展，同时个人的流动也在不断增加：居住在乡村地区的城市享受城市生活并利用城市服务；城市居民使用乡村服务，尤其是公共物品贴近大自然；学校和其他服务的选择不是因为距离近而是因为质量；通勤和其他日常流动模式的辐射范围大幅度增加。

“在历史较久的工业国家中，城市外围地区是社会和经济的重组区域：而对于欧盟发展区和大多数发展中国家来说，城市外围地区则通常是迅速发展和无序城市扩张的区域。从这两种情况来看，城市外围地区很明显不仅是介于两者间的边缘；而是一种全新而独特的多功能区域类型。它通常是机场、商业园和高级住房的所在区域，而这些场所通常被视为城市/区域发展的必要因素（依据“里斯本议程”）。它也是问题的所在地：城市扩张；滥用的公共资金；交通拥堵；农业用地的流失；景观和生物多样性的破坏无序的社区；以及缺少空间规划。”<sup>134</sup>

虽然城市挑战可于特定的管理层级得到最佳处理，但这并不意味着其他层级的政府管理（较高或较低级）是不适当的。就其代表的民众来看，每个层级都发挥着特定作用并有其自己的利益。与市民最为贴近的政府级别具有众多令人信服的理由。问题出现在城市或街区层面，居民可能更容易就其日常生活中直接相关的问题获得动员。“我们越

是拓宽主题，就越是向更大的地区靠拢，进而越是远离群众的关心问题，并且面临着丢失实际问题的风险。”<sup>135</sup>

真正的问题是城市现状，尤其是在功能城市区域方面，与行政城市及其所代表的民主之间存在的潜在差异。在公共服务和物品方面不符合其所服务的地区或人口的税收基础，或当地政府的无序系统 - 连同其自身的税收基础 - 使得综合政策难以实现。当前众多欧洲国家的地方政府制度形式和空间设置不适用于以综合方式有效地处理复杂的未来城市大型挑战。其结果是，众多城市地区的竞争力和城市发展的欧洲平衡模式都处于危险之中。<sup>136</sup>

### 4.3.2. 区域或大都市级别城市的不断增加的重要性

鉴于众多挑战的范围而言，人们对反映实际意义上的城市而非法律意义上的城市之政府级别的需求达到了相对的共识。策略规划和经济发展、人才市场、流动与交通、住房、教育、水、能源、废物、移民等公共政策的实施无法在地方级的政府得以解决。大都市级别良好的政府和管理结构同样也是城市竞争力的关键条件之一。“城市管理程度越好，城市就会变得越强大，进而在国际大都市网络中就越是具有竞争力，这样既可以令单独的成员国获益，也可以令整个欧盟获益。”<sup>137</sup>

我们可以就现有的围绕市中心组织的超地方管理系统给出几个示例（柏林和马德里的单中心城市区域）或者是更多地出现在多中心网络中的城市（与单中心地区部分重叠，例如鲁尔区、兰斯塔德和没有主要大城市的多中心地区）。<sup>138</sup>

134 Ravetz, Joe, 明日之城 - 专家投稿, 布鲁塞尔, 2010年4月。

135 Zaimov, Martin, 索非亚选举的代表。

136 Tosics, Iván, 上文中已引述。

137 Gorzelak, Grzegorz, 明日之城 - 专家投稿, 布鲁塞尔, 2010年4月。

138 参考 Tosics, Iván 中的 Vandermortten, Christian, 有关明日之城的**管理挑战**和模式的出版文章, 布鲁塞尔, 2011年1月。

### 德国大都市区：发展与共同责任联盟<sup>139</sup>

大都市区的概念首先于 1995 年提出，随着这一概念作为德国空间发展策略于 2005 年被正式采纳后，大都市区的数目增加到 11 个。<sup>140</sup>大都市区之三个最为重要的功能是同以下内容相关的决策制定功能：经济中心的空间聚集；研究中心及创新且富有竞争力的环境之存在；自由访问进出全球地点的能力和良好的交通基础设施。它们可在市场营销、解决交通问题和增加科学-经济联系方面发挥重要的作用。

大都市区的建立是负责空间规划的常务部长会议所推动的政治过程之结果。除某些财务支援支持那些新兴

的举措和选定的试点计划外，联邦政府不向大都市区提供任何资金或补助。区域行动是自愿行为，行动的目标和策略由所有合作伙伴共同决定。六大城市群（莱茵鲁尔、柏林、汉堡、法兰克福、慕尼黑和斯图加特）首先被指定为“欧洲大都市区”。此外，还有五个较小的城市群（莱比锡哈勒、汉诺威、纽伦堡、不莱梅和莱茵内克）获得议案通过，涵盖在该政策的管辖范围内。接下来各大都市区之间开始了半官方竞争，各区域都开始就其潜力和竞争力以及针对其区域管理和空间规划的概念准备报告。

过去，城市发展的地域牵连通常被视为默认。城市的发展被期望引起周边地区的发展。然而，地域政策的缺乏有时却会导致相反结果的产生。举例来说，在 15 年前，意大利发展最为缓慢的地区不是南部区域，而是米兰和都灵的偏远外围地区。

相较于德国的大都市区示例而言 - 拥有强大的经济和创新基本原则 - 意大利的 *Città di Città*（“城市群之城”）策略更注重“适居性”和生活质量的多个方面。我们可以基于城市间的社会与文化动态，采用隐含模式来繁荣米兰市中心周边的一系列枢纽。即使创新因素是人们强调的重中之重，但此类大都市级别合作/管理的基本原则还是构建具有吸引力且以服务为导向的城市网络。

大都市或城市区域级别的管理不仅不会局限于国家框架，而且可以跨越国家界限，如里尔大都市区所示。该区域已

开发一系列项目，其中涉及：经济发展领域的合作和土地使用规划协调；绿色和蓝色网状系统的共同规划；水路运输、货物运输和公共交通的管理；城市改建等。合作还涉及到整个区域的品牌化。地域的复杂性引发了创新合作与管理流程的发展。

以上三个示例中的大都市管理依赖于不同的管理和行政结构；它们在不同的国家规划环境下发挥作用，并且它们的组织目标也各不相同。但它们全部都基于同一个根本前提，即超地方管理级别对于此类城市区域的发展（无论在竞争力还是凝聚力方面）是十分重要的。它们还显示出，城市密度和多样化组合以及有关地区的强化身份（公民和企业品牌化的一种）中存在着附加价值。

139 Sinz, Manfred, *明日之城 - 专家投稿*, 布鲁塞尔, 2010 年 4 月。

140 Tosics, Iván, 上文中已引述。



### 一个功能区域：里尔大都市区

里尔大都市区拥有超过 7200 平方公里的面积和 380 万人口，是欧洲最大的跨境城市群之一。它横跨两个语言区域和三个地区，其中北加来海峡位于法国边境，里尔是其首府，德语区弗兰德斯和法语区瓦隆位于比利时边境。

从 1991 年起，Lille Métropole Communauté Urbaine（一个正式的大都市政府，由 85 个法语城市组成）和 4 个比利时交互社区（穆斯克伦、伊普尔、科特赖克和图尔奈周围）间开始了有效的地域合作，以明确共同发展策略。数年的正式合作后，Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai 最终于 2008 年成立。这是第一

个区域合作欧洲组合（EGTC），将 14 个合作伙伴联合在一起。

三年前，法国政府提倡大都市合作，就更广泛且更灵活的合作提供机会 - 在里尔南部，即先前的采矿煤田地区和阿拉斯、康布雷和莫伯日地区周围展开合作。2005 年 5 月，来自法国和比利时的 23 个地方和区域公共机构签署了“合作理解备忘录” - Aire métropolitaine de Lille。备忘录旨在“构成网络大都市”，通过六项策略目标将欧洲大都市服务层次与优质生活连接起来：可持续发展；创造力提升；创新和研究发展；内部和外部可获得性改进；旅游；以及沟通和提升。非营利组织于 2007 年 12 月创建，旨在代表并发展合作流程，以及监控工作计划的实施。

### 4.3.3. 灵活的多等级管理需求

不同的地域和管理级别间依据其需要处理的具体挑战和目标而存在着或多或少的关联。如水资源管理等问题就能够在次地区或地区级别得到最佳解决办法、公共交通和研究基础设施就能够在大都市或城市区域级别得到最好地解决，而平等和融合问题则需要街区级别更加本土化的方法。考虑到将全新行政管理系统加以实践所需的时间，针对减少实际意义上的城市与法律意义上的城市之间存在的差异而打造的正式管理系统一旦操作起来可能不一定具有重大意义。<sup>143</sup>

我们需要在多级别管理体系中采用协调的方法，以有效地应对未来挑战。在最贴近能够有效处理问题之公民的层面所处理的问题需要辅助以更高级别的更好协调，以避免将问题从一个地方级别转移到另一个，或者从市中心转移到外围地区。从本质上来说，我们需要的是可操作的灵活方法，既尊重辅助性原则，又能够适应不同地域范围的多种地形和特征。

处理城市区域的行政机构和功能机构间存在的不断增长的差异有许多模式。部分模式致力于将行政机构按照功能现状实施更好的调整，例如，将周边定居点与城市融合

143 Baert, Thierry, 第 3 工作室明日之城 - 如何实现? 布鲁塞尔, 2010 年 12 月。

起来并打造强有力的大都市机构，以接收本地城市的一系列职能。或者，那些不那么雄心勃勃的模式以城市间合作的不同方式为基础，这些城市属于相同的功能城市区域，例如，通过单一功能机构或具有有限委托权利的大都市机构。鉴于改变行政界线或创造强大的超地方机构的政治难度，后一种模式可能更受青睐。但后一种较易完成的 FUA 管理模式之民主合理性可能会遭到质疑，因为其透明度更低且对直接选举机构的责任性更小。<sup>144</sup>

德国大都市区、*Città di Città* 和里尔大都市区的示例说明，虽然这些较大管理地区的设立旨在应对具体的挑战，较低的管理级别也可以继续在其管理实施和其他更多的地方问题上发挥重要作用。地方和街区级别的超地方管理结构间

的连接十分必要，尤其是在可获得性与脆弱性问题上，以及城市环境的吸引力与质量方面。<sup>145</sup>

虽然本地计划和干预必须在较大的地域范围内获得设计和理解，但较高管理级别的参与者了解地方或微地方级别的实际情况也同样重要。国家、地区或城市政策在某些情况下替代了关注贫困街区的本地政策，并紧紧围绕社会发展和城市复兴问题。这种本地计划向区域或国家政策靠拢的主流化趋势可能导致目标分裂且缺乏共识，并且令问题处于危险之中，即使在不同的现有团体之中。我们需要使用共同愿景来连接不同的参与机构与培训和调解工作的后续要求。在此背景下，确保不同级别间的良好沟通就十分重要。<sup>146</sup>

---

144 Tosics, Iván, 上文中已引述。

145 Balducci, Alessandro, 第 2 工作室明日之城 - 愿景和模式, 布鲁塞尔, 2010 年 10 月。

146 Fayman, Soni, 第 3 工作室明日之城 - 如何实现? 布鲁塞尔, 2010 年 12 月。

## 纽卡斯尔-盖茨黑德 - 联合应对经济危机的长期策略

纽卡斯尔是英国东北地区的行政首府，其人口为 250 万。纽卡斯尔地区的人口为 278 000 人，而跨河后，盖茨黑德地区拥有的人口为 200 000 人。

在过去的 30 年间，纽卡斯尔及其周边地区的经济经历了迅速转变，由包括造船、采煤和重机械在内的重工业基地发展成为更加多样化的工业基地，其中国有部门所占比例约为全部工作的 38%。近期的经济危机和随之而来的经济衰退并未对该地区造成太大影响，仅仅是增加了该地区的挑战。

为使短期冲击无法影响到长期愿景，纽卡斯尔采取了行动。2009 年 6 月，市议会起草了 10 点行动计划，以支持个人和企业。纽卡斯尔还连同盖茨黑德设立了“ING”（1 个纽斯卡尔盖茨黑德），该策略机构负责推进 2010 年“1PLAN”，即针对两座城市的 20 年经济与空间策略。该项计划的基本目标包括强化城市应对不可避免的未来外部冲击的能力、满足个人和企业的需求、与志同道合的社区合作、注重可持续发展并特别重视生活和工作环境。纽卡斯尔和盖茨黑德认为，它们的策略可以转移并应用到其他类似的城市中。



## 4.4. 培养长期愿景和策略规划能力

在前两章中，我们已经讨论了城市发展之综合整体方法的需求，这种方法可设法调解看似矛盾的挑战，同时考虑到挑战的地域特征。此类方法有效发挥作用需要具备几个因素。最重要的是，城市需要长期愿景来指导行动。欧洲城市发展模式包含此类愿景的基础，但每个城市都需要根据其自身潜力以及“居民和组织”的意愿来改善自己的愿景。

### 4.4.1. 对坚实知识基础的需求

城市需要坚实的知识基础来准确地评估其当前形势和未来发展潜力。这需要城市更好地了解自身优势和弱势、意识到自身的多样性、创造力、企业家基础、人力资源和社会资本等。城市还需要各种指标来就一系列问题评估朝向目标的进程以及策略的有效性。在理想情况下，城市不仅应能评估自身的形势，还应将自身与其他城市相比较。

为达到此目标，城市需要具备以下条件。城市管理部门必须有能力分享并分析信息、建立指标和行动之间的因果关系，尤其是规划并评估长期目标。GDP 大小等初步指标以及不同类型的投入和产出指标需要辅助以成果指标和观点调查等定性指标。在将 GDP 数据应用于城市级别时要特别注意，因为居住在城市中的很多人都不在城市内工作，反之亦然。贫困者的收入也可能无法在 GDP 数据中显示出来。

城市需要实施一种转变，“通过适当的指标，由对行动和经济状况的关注转移到对人民幸福和进步之成果的关注[……]：以平均速度从 W 到 Y 地所需的时间（作为流动的一个方面）；就某一主题的测试成绩（作为能力的一个方面）；任何利率下公司拒绝的信用份额（作为银行定量

配给的一个方面）；居住准确定义的‘失业家庭’中的全部儿童所占的份额（作为失业家庭的一个方面）”。<sup>147</sup>

城市还需要具备区分内部因素和外部因素对其发展影响的能力。一项十分精细的就业政策可能会因近期的金融和经济危机等外部环境而产生消极的就业数据。

始终如一且在整个欧洲范围内具有比较性的城市针对型数据非常难于获取。就可用信息的范围和质量而言，欧洲各城市间存在着较高水平的差异。这些差异不仅与不同类型的政府有关，而且与适当的管理系统相关 - 欧洲各国对城市甚至没有共同的定义 - 还有不同的传统及数据收集能力相关。部分成员国的统计办公室具有非常完备的数据库 - 拥有人口、教育、收入、就业、社会安全等数据集，这些数据集可联合起来以提供有关城市居民的相当详细的社会经济描述；而有些国家的数据则不那么系统且更加零散。

但即使拥有非常全面的社会经济数据集，了解并分析社会两极分化与和谐等问题也十分困难。就收入、就业和教育等硬数据而言，人们的社会关系、日常和每周流动模式，以及对公共服务的使用和消耗同样重要。城市因此需要开发出全新工具，以应对这些更加定性的问题。

“虽然城市人口的数量变化不大（不过大城市周边卫星城的人口相对增长速度较快），但城市不同地区和全国人口的定性变化看起来却具有重要意义。由于我们缺少不那么依赖于经验主义的（定量）证据，这些只是基于个案研究之部分证据的假设。更加不易测量的问题可能经证明是非常重要的，但当代科技与科学驱动的政策倾向于低估‘模糊’的观察以及没有科学依据的观点。因此，研究应注重那些不那么明显的软证据。迄今为止，所有这些实际城市空间中的变化在城市空间模式方面对于外部限制的未来变化来说都是极富争议的。”<sup>148</sup>

147 Barca, Fabrizio 和 McCann, Philip, “成果指标和目标 - 趋向绩效导向性欧盟团结政策”，2011年2月。

148 Maier, Karel, 第1工作室明日之城 - 城市挑战投稿作品，布鲁塞尔，2010年6月。

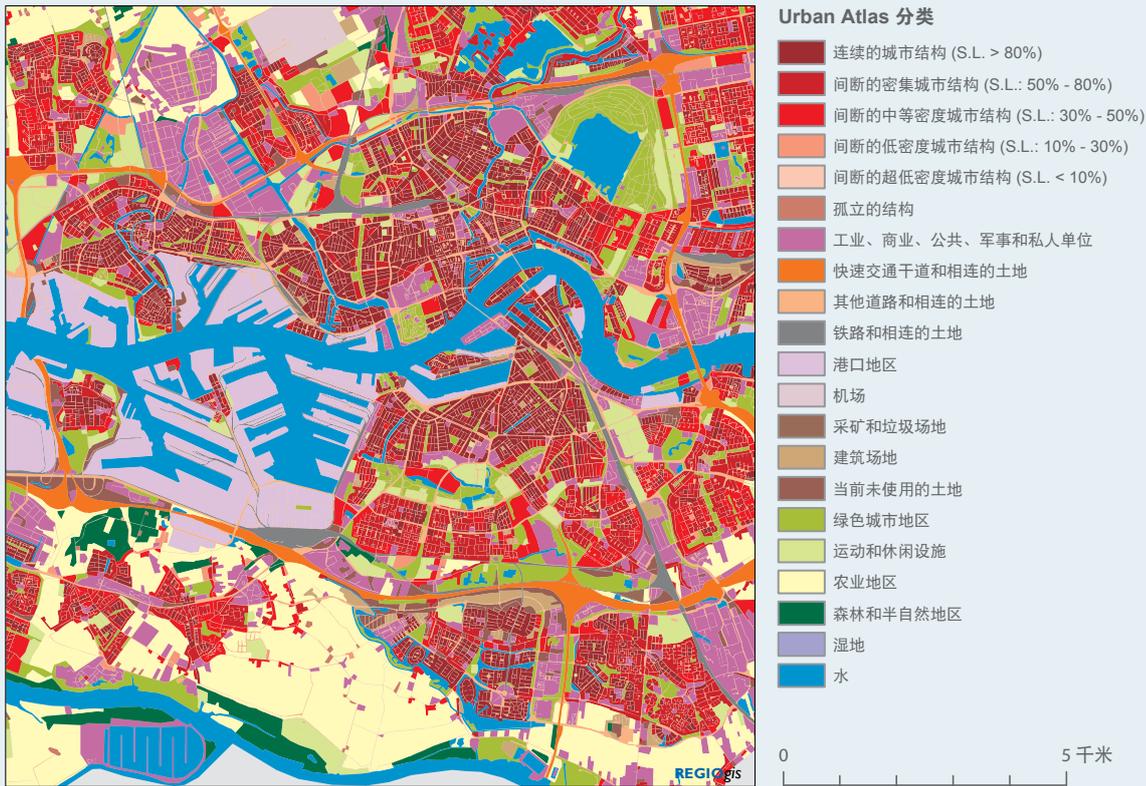
### 欧洲范围内的数据 - Urban Audit<sup>149</sup> 和 Urban Atlas<sup>150</sup>

Urban Audit 可为 27 个欧盟成员国的 321 个城市、挪威和瑞士的 10 个城市以及（具有较小的数据集）土耳其的 25 个城市提供比较数据。它是城市比较的唯一来源。它包含一长串每三年收集一次的指标，以及少部分的年度收集关键政策指标。Urban Audit 依赖于全国统计机构、城市和欧盟委员会间十年来的紧密合作（Eurostat 和 DG 区域政策）。它还将获得进一步发展并适应“欧洲 2020 策略”等欧洲政策目标。

基于 Urban Audit 数据的分析，欧洲城市现状报告就 321 个欧盟城市的人口变化、城市竞争力、生活条件和行政权力提供信息。

European Urban Atlas 提供土地覆盖和城市土地使用的详细电子地理相关数据，这些数据由卫星图和附属数据资源汇编而成。Urban Atlas 由欧洲委员会发起（欧盟执委会工业局的 GMES 局和 DG 区域政策）并由欧洲航天局支持。到 2011 年，欧盟所有的主要城市及其周边地区都将涵盖在内。这将为 Urban Audit 已经收集的信息添加一致的土地使用指标。Urban Atlas 每五年更新一次。

### 鹿特丹



149 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/themes/urban/audit/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban/audit/index_en.htm) 和 [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region\\_cities/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/introduction)。  
150 <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/urban-atlas>。

### 欧洲城市生活质量观点调查<sup>151</sup>

欧洲委员会自 2004 年起每三年进行一次观点调查，以评估欧洲主要城市的生活质量（2001 年为 31 个城市、2007 年和 2010 年分别为 75 个城市）。最近的调查给予环境问题更多的关注，包括有关下列内容的一系列问题：

- 公共交通的适用性和使用，以及前往工作/培训地点的交通方式；
- 城市对抗气候变化的承诺（例如，减少住房的能源消耗或提倡替代汽车的交通方式）；
- “健康城市”的观点；
- 对城市“贫困”的认识；
- 人们对所在社区的公共空间可用性和建筑环境质量的满意度

对于即将规划的长期愿景和即将监控的进度来说，在地区和国家层面以及地方层面强化信息收集与分析是十分必要的。在理想情况下，知识库应包含一系列不同的数据集（如住房条件、公共服务与基础设施的可获得性与实际使用、贫困、环境卫生和文化方面的指标等），以及一组因不具可售性而未被给予足够重视的资产（如空气质量、声音污染、美学和建筑质量、文化传统以及和谐与社会和平）。

更新、更精确的指标本身不足以正确地了解和评估城市的当前状况和未来发展潜力。城市还需要具备在其各部门间传达此类信息的能力，以促进对当前状况以及旨在满足整体目标之进程的共同全面了解。

某一特定专家群体外的个人也需要全面了解并分享城市诊断。旨在向更广泛的群体提供可理解并可使用之技术信息的信息和沟通政策必须辅助以参与式方法，以打造对挑战的共有理解和策略的共同所有。其中一个解决方案就是鼓励基于日常生活问题的共同情报学习，例如培养基于项目的学习。规划长期愿景的能力依赖于对当前需求和未来潜力做出可靠诊断的能力。然而，我们还需要长期愿景来将情报收集和学习集中在正确的问题上。

### 4.4.2. 将预见力作为管理复杂性的参与式管理工具

城市管理必须集中关注对合理发展轨迹以及根据长期共同的城市愿景向可持续轨迹转变的了解。坚实的知识库本身并不足以构建长期愿景以指导行动；城市还需要适当的工具和方法来帮助策略规划和共同愿景。城市执行前瞻性举措并规划其自身未来愿景的能力在此情况下是十分重要的。

预见力关乎未来的塑造、讨论和思考。它是针对当今决策和联合行动动员的系统化、参与式、关乎未来情报收集的中长期愿景构建过程。它是一整套有组织的参与式愿景构建和策略规划活动，可令城市和地区思索、考虑、讨论并塑造其所在地域的中长期未来发展。许多预见力的关键流程因素都广泛地应用于策略规划中：专家小组的使用；社会经济与环境数据咨询；集思广益；趋势和推测；以及策略目标的设定。预见力的显著特征是超越即时问题与顾虑的长期未来定位以及方法论的使用，如集思广益、使用 SWOT（优势、劣势、机遇和威胁）的方案规划与分析或类似方法。

151 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/themes/urban/audit/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban/audit/index_en.htm)。

## 瑟兰 - 居民的城市预见力融入城市总体规划

瑟兰 (Seraing) 从前是比利时的一个工业城市，拥有居民 61000 人，面积 36 平方千米。当地钢铁工业的衰退导致了部分地区较高的失业率和商业活动的低迷，包括 Molinay，一个具有多种文化的城市中心区，具有 1.5 平方千米的面积和 1700 名居民。自从 1997 年起，NGO *Centre d'Action Laïque* (CAL)，对解决此地问题发挥了重要作用。

2006 年，瑟兰市采取了总体规划（实质城市计划）。Molinay 不是该计划的特别目标区域，CAL 组织了九个辩论工作室吸引居民参与以确定社区的共同愿景，并同外部专家及合作伙伴共同努力确认主要挑

战。其中的一位合作伙伴 *Destrée Institute* - 预见力专家，设法将“Molinay 2017”流程融入 INTERREG 计划：Futurreg。尽管如此，CAL 还未确认任何策略行动或监控计划，因为 CAL 认为这是市政府的职责。

市政府欣然接受了上述挑战，尽管在教育、安全和住房等领域仍存在其他亟待解决的其他挑战，但是部分本地基础设施工作已于 2008 年成功融入修订后的总体规划。尽管在将策略转化为现实的过程中存在着很多困难，但 Molinay 2017 仍是将本地支持与专业知识结合之参与式预见力流程的卓越典范。



预见力不同于策略规划的大多数方法，它涉及未来前景并利用多个利益相关者的观点。预见力不仅是对外部事件做出反应并适应的有力工具，而且是吸引个人、社区、企业、公共机构和其他组织主动参与对其偏爱的未来之认同感的有效方法。我们认识到，在具有长期影响的决策实施之前，人们有必要就未来选择和偏好展开广泛的对话。因此，利益相关者的参与是现代未来举措的重中之重。

预见力举措可能具有狭小的部门重心，也可能采取更广泛、更系统的观点。前者趋向更加技术化和以竞争力为导向的方法，而后者通常采取更为社会化的方法。数年前，

长期愿景在“里斯本议程”中占据着主导地位，凝聚成实现国家或全球竞争力与吸引力层次的观点。经历过经济衰退及其相关的负面社会影响、将气候变化视为主要威胁的意识，以及在“里斯本议程”中政治说辞消失的转变后，预见力现在更趋向于以环境或社会为驱动力。在这两种情况下，预见力的行销和动员作用通常会被着重强调，如利物浦的目标是“在 2040 年前成为繁荣的城市”（参见第 46 页）或者如毕尔巴鄂 2030 年的愿景 - 成为“创新性城市、面向世界且特别具有创造力”（参见上页）。

### 城市外围地区的转变挑战 - 需要预见力方法的奇特问题

“政策制定者通常被无法解决的‘奇特’问题和多层次、多目的及多利益相关者的政策挑战所环绕。从实

际经验来说，成功不仅需要更多或更好的管理，还需要全新的管理模式和系统。因此，我们以多个角度来看待城市管理的挑战 - 从处理当前的问题，到如何在未来应对、适应并发展的挑战”<sup>152</sup>。

### 城市外围地区过渡/挑战



资料来源: Ravetz, Joe<sup>153</sup>

152 Ravetz, Joe, “城市管理的挑战”, 布鲁塞尔, 2010年6月。

153 Ravetz, Joe, 上文中已引述。

**更广泛的利益相关者动员以管理复杂性<sup>154</sup>**

城市和地域发展之不断增加的复杂性增加了更广泛之利益相关者参与的需求，这反映在预见力的发展中。随着我们逐渐远离专家和决策制定者间的封闭式实践，我们发现了更多的开放参与式方法，这些方法在大多数情况下吸引不同主题或横向工作室的参与，有时吸引更广泛的市民参与（例如，Charleroi 2020、Côtes d'Armor 2 mille20）。在后一种情况下，人们需要重要的金融和沟通方法来支援流程。

发展已对使用的方法带来了影响。以专家为基础的德尔菲调查法和情景构建被更具开放预见力工作室所取代，以探讨问题和未来情景。在构建情景的参与式方法中，

我们会看到艺术家、作家或电视录像制作人帮助描绘未来的图景。其中一个显著的特征就是争论中的文化，这种文化目前以大多数未来研究为特点，包括高度参与式的方法，如“世界咖啡馆” - 一种简单却有组织的对话流程。<sup>155</sup> 信息技术的使用越来越多，例如在 Urgent Evoke<sup>156</sup> 计划中的示例，但其全部潜力还未得到开发。

阶层更广泛的行动者参与使得预见力更具民主特点，并且其结果更加具有社会合法性。预见力活动的结果将成为城市发展过程中的里程碑，并可在与决策制定者对话时由市民或组织机构提及。更广泛的参与同时也会生成对活动、其结果和领域的更广泛所有权。因此，预见力在某些情况下 - 如法国的巴斯克地区北部或某些西班牙地区，是可以复制的，而非一次性行为。

**表 3 城市预见力示例<sup>157</sup>**

	小/中规模的城市文脉	大规模/全球城市文脉
长期系统观点 ≥ 20 年	居民区展望 <sup>158</sup> ：阿维尼翁、雷恩、贝桑松（法国）；瑟兰、Ottignies-Louvain-la-Neuve 2050（比利时）	兰斯塔德 2040（荷兰）；大巴黎；里昂；雷恩；巴斯克；诺曼底 2020（法国）；布鲁塞尔 2040（比利时）；哥德堡（瑞典）；吉普斯夸 +20（西班牙）
长期部门观点 ≥ 15 年	Digital Thermi（希腊，马其顿中部）；马提尼克 2025（法国）	建筑环境展望 2030（英国）；BMW 2025 (IE)；Cyberterritoires et territoires en 2030；里尔 3000（法国）；波罗的海两岸前景辩论
短期部门观点 5-10 年	小范围城市文脉下的“林茨 21”（AT）和其他“21 世纪议程”举措	伊斯坦布尔数字化城市计划（土耳其） 知识区域的曼切斯特（英国） 柏林的 21 世纪议程
短期系统观点 5-15 年	Hammarby Sjöstad（斯德哥尔摩，瑞典）；尚贝里 2020（法国）；卡斯特利翁 2020（西班牙）；许多城市规划行动	都灵钢琴策略（意大利）；安达卢西亚 2020；毕尔巴鄂 2010（西班牙）

资料来源：Van Cutsem, Michaël, 上文中已引述。

154 Van Cutsem, Michaël, Institut Destrée, 明日之城 - 城市所见的挑战、愿景和不良愿景, 布鲁塞尔, 2010 年 12 月。

155 <http://www.theworldcafe.com/>。

156 <http://www.urgentevoke.com/>。

157 Van Cutsem, Michaël, Institut Destrée, 上文中已引述。

158 准确地说，“街区预见力”。

未来愿景的<sup>159</sup>品牌化范围通常会导致大胆口号的产生，如“世界上最好的大城市”、“各地域全球竞争中的全球化城市”、“知识之都”、“知识就是改变”以及“2015年的全球性区域”等 - 这些口号中的大多数都以经济领导力、生活质量、平衡发展和技术主动性为中心。此类愿景

并不始终反映现实，它们可能缺少必要的普遍所有权以及改变生效的流程。但巧妙构思的共同愿景可以成为对抗冲突的有效工具，并在控制投资和形成共享计划的基础方面拥有强大的杠杆作用。

### 毕尔巴鄂 2030 年愿景

2030 年，毕尔巴鄂将是一座创新城市，能够预见变化，并具有强烈的认同感和归属感，其社区拥有长期计划，面向世界开放且特别具有创造力。该城市制定了不同种类的创新性文化、城市更新和环境计划，并为打造全球竞争力而实施基础设施建设。

它的愿景基于三个基本原则：

- 资源最优化和有效性；同周边区域的合作。
- 人的动机和观点；以更加创新的方式分析事物。
- 大都市毕尔巴鄂于所在区域发挥推动作用（毕尔巴鄂内地有 700 万居民，并且该地区作为多核区域而非大都市区发展。

城市间的竞争不仅以基础设施为衡量标准，还包括知识、人员、生活质量和领导力等无形资产。毕尔巴鄂的愿景是成为一座能够为了社区利益吸引并实现绝妙想法的城市。该愿景以人、人的价值、城市活动和城

市吸引力为基础。创新型企业 and 举措应在全球网络内将毕尔巴鄂转变为知识节点。

毕尔巴鄂 2030 年愿景强调富有创造力、开放、具有创业精神、教养良好和多文化的需求。该愿景以 25-35 岁这一年龄群体的居民为重点，因为许多年轻人都在最近的经济危机中离开了城市。领导人的代际交替和专业人士的作用通过网络中的工作加以强调。

实现该愿景的主要挑战有：

- 了解不确定的未来并适应全球经济所带来的经济、社会和文化改变；
- 达成有效的公私合作；
- 动员领导阶层并吸引群众参与；令计划可信并值得参与。

该计划由 Metropoli 30 协会执行。它涉及公共部门、私营部门和公民社会的 400 多人参与。它以毕尔巴鄂更新计划的经验为基础，该经验就全面发展角度来说成功的。

159 Emile Hooge 根据哪些城市将成为版权标签而强调了一种趋势（“Quand les villes deviennent des marques”），*Futuribles* 中的“La cote des villes”，第 354 期，2009 年 7-9 月，第 49 页。

消极的愿景或不良愿景可能会在潜在冲突的设想及纠正措施的需求强调方面发挥重要作用。“列日 2020”预见力举措的最消极方案关注政府崩溃、指向个人和制度冲突的危险 - 其中每个参与者都遵循自己的策略。当地参与者如此消极地接受了此方案，结果导致事物进程中中断。然而，不良愿景发挥了强大的警示信号作用，并且提升了人们对行动需求的意识。因此，人们采取了后续措施，以应对此方案中存在的部分挑战<sup>160</sup>。不良愿景还可以在提升人们对不同的、或多或少可预测之危险的意识方面发挥重要作用，同时，不良愿景还可以成为增强城市自身对可预见和不可预见的危险之适应力的有用工具。

## 4.5. 围绕欧洲城市发展模式的联合动员

预见力和其他形式的参与式策略规划行动大体上具有全市或城市-区域的范围，并且通常以市场为导向且重视制度参与者。吸引市民参与重要城市发展问题的更广泛联合动员看起来越来越具有重要性，此举可改善社会经济两极分化和排斥，并抵消不断增加的多样性之负面影响。大型体育或文化活动可发挥动员作用、帮助创建共同的身份并增强对未来的信心。但与此同时，城市也需要那些不太突出的行动，以重点解决每个人的问题。

### 4.5.1. 居民动员

城市居民的参与是众多政策取得成功的关键，尤其是在危机和不同利益相关者之间出现可能冲突的情况下。在那些

将资源和时间投入到组织参与式流程的城市中，社会和谐度通常较高 - 尤其是在街区级别，并且居民对长期和短期策略及愿景的所有程度较高。<sup>161</sup> 部分地方政府还利用适当的机制令居民直接参与预算决策。即使此类流程仅限于当地预算的某些具体部分，他们也会营造出一种授权市民程度更高的趋势。其他参与式并以团结为基础的管理包括就业协定，魁北克模式<sup>162</sup>和社会企业等。<sup>163</sup>

### 4.5.2. 当地社区引领的发展方法

以地方为基础的当地社区引领的发展方法重点关注内在发展流程，即鼓励得到外部支援的内在发展、促进创新型本地解决方案。不同于本地机构引领的举措，上述方法依赖于社区本身更强大的作用、承诺与参与，并且不必局限于行政管理界限。鉴于此，这种方法能够处理更广泛且更长期的经济发展策略。

本地发展方法鼓励在公共、私营和自愿组织之间开展合作并提供有效工具来动员本地社区、组织和市民积极参与。此类方法是一种处理本地挑战的更为整合的包容性方法，重点关注发展战略的质量、包容性和可持续性。当传统的区域发展工具无法发挥作用的时候，采用以上方法来解决深受多种劣势重击的地区问题时就可发挥重要作用。它们还可用于支持积极包容、摆脱贫困、促进社会创新或为贫困地区设计重建方案。

如同任何其他基于有效的自下而上的参与和介入活动的工具或方法一样，本地开发也依赖于具备充份能力的行动者。

160 Van Cutsem, Michaël, 上文中已引述。

161 Moulart, Frank, 参考演示文稿中的安特卫普城市政策的近期历史，第3工作室明日之城 - 如何实现？布鲁塞尔，2010年12月。

162 一种确保多数参与者参加的管理模式。

163 参考 KATARSIS FP6 协调行动，Tosics, Iván, 出版文章，明日之城，2011年1月。

### 柏林贫困街区的居民赋权和参与<sup>164</sup>

在铁幕瓦解之后的几年中，柏林经历了大量人口的流入和流出。170 万人离开城市而同样数目的移民又搬入了城市，每一秒钟都有新移民来到这座人口约为 340 万的城市。

大量的人口流动导致内城区变得日益贫穷，这是因为有钱人都已搬到城市的郊区生活。为了改善这种情况，该市创立了“社会城市”计划，以在具有特殊需求的区域实现贫困街区的活化。居民总数达 390 000 人的三十四四个改造区域 – 该数字超过柏林全市人口数量的十分之一 – 获得兴建。该项计划由国土部门、欧盟和国家机构提供资金。

该项计划旨在促进参与、活化和赋权，并以一系列原则为基础，它们主要包括：

- 重点关注居民及其生活环境的需求、机会和资源；

- 跨学科间的密切合作需要本地利益集团以及本地利益相关者的共同参与；
- 观念的改变 – 针对具体群体的范围可扩展至重点关注社会情况的地域参考；
- 共同学习、创新和发展进程。

允许居民参与的正式架构或 *Quartiersräte* 已被提上议事日程。这些区域议会负责决定本地预算的使用，其中的 75% 已用于发展社会文化项目（相比之下，其余的 25% 一般仅用于整个“社会城市”计划）。

为本地居民赋予更多责任而产生的积极影响特别引发了对自治市和负责城市发展的参议院部门所完成任务的新定义。自治市和参议院行政机构之间的新型合作以及针对全市目标、本地需求和地域优先事项集而展开的定期对话已得到充分的发展。



164 Klinkar、Clemens，第 3 工作室明日之城 – 如何实现？布鲁塞尔，2010 年 12 月。

## 平原公社 – 基于地区的方法，旨在鼓励公司在转型时期向贫困地区的居民提供工作岗位

平原公社（346 209 名居民 – 依据 2007 年数据）是众多的大都市政府架构之一，创立于 1999 年，旨在促进地方各机构间的联合协作，同时它也是首都地区最显著的架构之一。塞纳-圣但尼省的八个自治市是平原公社的组成部分：奥贝维利埃、艾比内苏塞纳、拉库尔讷沃、Île-Saint-Denis、皮埃尔菲特、圣但尼、斯坦、维尔塔纳斯。平原公社的所在地区具有极度贫困、失业、低技术工人以及经济迁移等特点。

平原公社曾采用一种策略以吸引服务行业中的大型公司，但是，此类公司通常不会招募低技术工人。各个地区之间的城市发展不平衡也是一个问题。因此，平原公社制定了一项新策略，以提升进入某一地区之新企业工作的机会。

一个旗舰计划是分别在这八个自治市中设立搜寻工作的资源中心（Maisons pour l'Emploi），并由 ERDF 提供支持。平原公社已签署了相关的各种章程，约有 100 家公司将采取特别行动以实现社会团结。2011 年 4 月，大型 *LE MILLÉNAIRE* 购物中心在该地区正式投入运营。根据于 2006 年签署的章程，在预期招募的 700 个工作岗位中本地居民应该占有 75%。

平原公社战略的主要优势在于所有相关地方机构以及地方上级机构希望开展合作而非竞争的意愿。其他优势还有在其管理和业务之间促进增效作用的能力以及平原公社和居民之间的深厚联系。



### 城市环境中的本地发展 – URBAN I 和 II

城市试验工程和后续的 URBAN 社区计划项目（URBAN I 1994 年–1999 年和 URBAN II 2000 年–2006 年）均是由欧盟通过欧洲区域发展基金支持本地发展方式计划的例证。我们鼓励本地合作，以制定创新性的综合方式来处理遭受多级剥夺的城市地区所面临的社会、经济和环境挑战。

凭借有关经济、健康、犯罪、教育和其他数据的改进绩效，URBAN II 的事后评估发现了在项目地区实施本地发展方法而产生积极影响的证据。利益相关者从方法本身、推广整合、灵活性、合作建设及其本地议程中看到了 URBAN 计划的主要利益。

#### 4.5.3. 能力建设的需求，以确保完全赋权

随着人们对居民动员和参与的需求日益增多，旧模式的代议民主更倾向于采用更具参与性的民主参与和职能模式予以补足。我们可以这样期待，在新型管理架构之下，个体市民和社区将承担更多有关自身福利和本地政策进程的责任，从而塑造自己的生活和居住环境。<sup>165</sup>

市民参与和赋权可带来一些有关民族正当性和参与代表性的问题。弱势或边缘人群（如长期失业人士、单身母亲、少数族裔或受教育程度较低者）更加难于表达自己的想法。参与有时会被错误地用于指派信息活动。强大的利

益集团或更善于向公众发表观点的群体可能会垄断这种意见的表达并充当沟通的信息传递者。因此，我们需要采用延伸的方法以确保活动的参与者不仅包括积极的市民和中产阶级的代表，还包括在本地政府和社区机构就职的更为多样的行动者，包括来自于所有社会经济背景、年龄阶段以及各种社会地位的人士。

本地发展方法的成功主要依赖于个人的管理能力以及项目持有者及其社会网络的承诺。在没有市民和组织加入市政参与传统的社区内，这种对于本地能力建设的需求尤为强烈，而 EU-12 成员国中的大多数城市都是这样。

<sup>165</sup> Vranken、Jan，出版文章，*明日之城*。

## 4.6. 城市间的合作是欧洲城市可持续发展的关键

纵观历史，城市与城市之间不断展开各种竞争与合作。城市从其核心地区向外展开的最新扩张以及城市与更大地域之间增强的连通性不但会提高经济（和社会文化）交流的可能性，还会增加彼此之间的竞争。如今，城市之间因国内外投资、人力资本、贸易、旅游者等而展开种种竞争。通常，这些竞争又会导致生产竞争过程，但是，在某些情况下它们可能会不利于经济发展和地域团结，甚至会造成

资源的次佳利用。例如，我们在某一特定范围内会限制对机场、大学、商务园区以及大型竞技场的需求。

在缺乏公共资源的情况下，围绕战略性问题（如公共服务、大型开发项目、知识基础设施以及交通枢纽）展开的合作对于城市和地域的可持续发展至关重要。因此，彼此接壤的城市之间应该积极参与“合作”或合作性竞争，而非单纯的竞争。

“欧盟城市之间开展合作竞争的主要挑战在于制定一项有关各种创意性思考、讨论、规划和行动的战略过程，以实现可持续性且具有责任性的美好未来。”<sup>166</sup>

### 跨国城市合作中的欧洲附加值

跨边界合作涉及到位于国境两边的同一个功能性城市地区中的多个相邻城市。在跨边界的大都市区域中，各大城市之间就交通和区域规划、经济发展、旅游、文化、研究、教育和就业等问题展开合作。<sup>167</sup>著名的范例包括里尔-科特赖克-图尔奈以及哥本哈根-马尔默。此外，还有一些城市也在开展跨边界合作，它们隶属于具有共同特征的较为广阔的地理盆地，如维也纳-布拉迪斯拉发-杰尔-布尔诺。欧洲领域合作目标的跨边界联系支持此类合作。

城市网络还在宏观区域等级进行运营，如波罗的海、地中海或大西洋地区的城市。例如，凭借其第四项工作重点“促进富有吸引力和竞争力的城市和地区发展”，波罗的海地区 2007-13 年跨国合作计划预见了硬性措

施（如对基础设施的投资）和软性措施（如市场营销以及在行动者之间鼓励协同增效）以创建“全球整合地带”。合作计划现已和针对波罗的海地区的较为广阔的宏观地区欧盟战略紧密相连<sup>168</sup>。

欧洲各地的众多城市还形成了一套网络，以分享经验和彼此学习。欧盟网络计划 URBACT<sup>169</sup> 在多个主题地区支持此类合作，如“创新和创造”、“积极包容”、“文化传统”或“人力资本和创业精神”。这种网络能够激发同侪学习并增强城市管理者的能力，以应对共同的问题并开发利用类似的潜力。

欧洲区域性合作分组 (EGTC)<sup>170</sup> 是一种欧洲法律工具，旨在通过令不同成员国公共机构提供联合服务的方式来帮助和促进跨边界、跨国和区域间合作。

166 第 1 工作室明日之城 - 城市挑战，布鲁塞尔，2010 年 6 月。

167 METROBORDER ESPON 项目 - 中期报告。

168 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/baltic/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/index_en.htm)。

169 <http://urbact.eu>。

170 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/funds/gect/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/gect/index_en.htm)。

根据主题的不同，人们开展合作的地域级别也各不相同。许多地方机构早已合作提供校车、管理多式联运交通系统、收集并处理废物、提供水资源等。在更大的地域间共享的功能可能包括大学、主要的交通枢纽、商务园区、医院等。这种市政之间的合作是创造更加灵活的新型功能性城区管理实体的基础，我们在第 4.3 部分曾对此予以讨论。

这些合作实体不仅能够以有限的资源提供公共服务，还可以确保地区发展与欧洲多中心可持续发展模式保持一致。

在较大的功能区域中，城市扩展、不合需要的人口减少和集中、不可持续的土地使用、资源消耗等都可能受到有效合作的限制。经济部门的竞争力和生存力也有赖于有效的合作，它能够强化较大地区的竞争力和吸引力。这种合作可能会延伸到具有特定共享特征的较大地理区域，如河流域、海岸线或山脉并涉及旅行路线、防洪工作等。

合作还可以倾向于利用特定的共通性或互补性并且可以在较大的地理距离之间产生 – 例如，在属于相同价值链的城市集群之间或者在互补性研究和技术领域具有优势的城市之间。当城市行政机构分享情报和政策学习以创建专注于解决常见城市挑战的人才能力建设时，就会产生第三种形式的合作。

## 4.7. 结论 – 加强欧洲城市发展模式

在明日之城发展过程中出现的贡献、共享经验以及学者和城市利益相关者之间的讨论已形成一套关键的管理原则，这与欧洲城市发展模式之间具有特殊的关联。

### 4.7.1. 针对明日之城的管理考量

为了应对未来的种种挑战，城市必须克服那些在表面上看起来互相冲突和对立的目标，并朝向更具整体性的城市可持续发展模式发展：经济发展必须与自然资源的可持续性使用达成一致；全球竞争力必须具有包容性并有助于本地经济的发展；绿色发展不得将边缘人群排除在外；全球吸引力不得建立在损害社交弱势群体的基础之上。

#### **明日之城必须能够以一种整体性的综合方式应对各种挑战。**

在实施规划和发展、联合社会、经济、环境和地域层面的城市发展过程中，城市需要采用一种整体性的综合方式。应对各种挑战的固有方法就在于它们的规划方法。例如，片面强调通过技术解决方案来减少二氧化碳的排放量可能会导致一条绿色鸿沟的产生，即出现急需减少能源费用的人士无法负担新技术的情况。

就地理和政府层面而言，我们也需要一种综合的方式。挑战的表现方式不会遵循行政边界或者解决此类挑战所用之战略及其影响。这就需要使用动态且灵活的管理系统，以适应各种地域层次的挑战。

#### **明日之城必须符合地方本位和人本方式。**

一种综合的方式无法应对忽视人类作用之地方所发出的挑战，反之亦然 因此，地方本位和人本方式必须达到相称。这些方法具有互补性，而它们之间的联系必须获得加强。就环境敏感度、代理商自由度以及机构多样性而言，地方本位方式是必不可少的；由于市政、政治和社会公民权以及为所有居民提供平等权利的最高重要性，人本方式也是十分必要的。如果仅将场所视为目标，这通常会

**人本方式和地方本位方式相结合，  
以实现空间整合<sup>171</sup>**

通过结合人本方式和地方本位方式的三种相关过程，我们可以实现空间整合：(i) 一种对于本地成功实验的向上调整，如社会创新、学习方法、跨文化对话等；(ii) 一种对于各类城市干预的重新调整，如识别适当的等级和正确的时间；(iii) 借助于代理商和具有

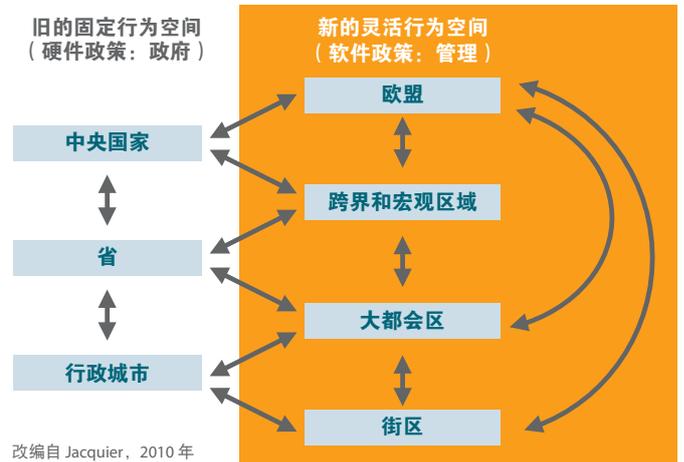
不同空间干预级别的组织进行协商的方式来促进稳定且一致的合作联系进而实现互相调整，空间干预包括街区、城市、城市-地区的级别。通过采用一种更为整体的观点、促进集体智慧的发挥以及学习重点关注日常生活问题等方式，这将有助于战胜城市空间的部门观点。

导致士绅化进程，如果仅将人员锁定为目标，则会导致本地问题的恶化，这是由于意料之外的贫困化进程导致的。

**明日之城必须结合使用正式的管理结构和灵活的非正式管理结构，并以此作为挑战尺度的功能。**

在欧洲，城市以及城市区域性政府的变化有许多种。有些与市民非常接近并有助于实现更加直接的民主。而有些则在更大的地域范围内运作，距离市民更加遥远，但是在应对地域问题方面具有更为出众的能力。我们不能说任何一个本地政府系统或层级要比其他的更为适宜，这是因为最佳级别取决于处于危急关头的问题。从政府向适用于挑战程度的管理模式的转变能力似乎变得越来越重要。这种管理模式必须能够整合正式政府架构，并具有充分的灵活性以处理不同程度的挑战。

**从固定界限到灵活界限；从政府到管理**



为了协调各种长期目标，我们必须共享对现在以及可能令人满意的未来的理解 - 努力实现共享愿景的协议以及战略。

171 André、Isabel, 第3工作室明日之城 - 如何实现投稿作品? 布鲁塞尔, 2010年12月。

**未来之城必须发展各种能够铸造共享愿景的管理系统，以协调竞争目标和冲突的发展模式。**

如果我们具有清晰的愿景、明确的目标和政治承诺，则可采用综合的方式。各种挑战的对立特性，以及有时由发展产生的彼此矛盾的目标均需要在公共机构和众多城市利益相关者（如家庭、企业、NGO、协会以及其他来自于不同社会、经济、族群或文化群体的代表）之间展开鼓励性的对话。这种对话必须能够将各种挑战的不同地域程度纳入考量并能够综合使用较低管理级别的策略与较高级别的策略。在这种情况下，城市可能被视为不同群体与利益集团之间对话的社会平台。那时，冲突可被转化为积极的问题，进而成为社会创新的手段并将机遇和需求充分结合起来。

城市在长期战略规划、战略信息收集以及组织学习方面的能力变得十分重要，而它们在集体战略和愿景构筑过程中动员利益相关者的能力亦是如此。城市行政管理横向合作的能力对于愿景构筑、战略规划以及实施综合方式而言至关重要。此外，输入指标必须能够补充与整体目标联系更为紧密的成果指标，这样我们才能衡量战略的真实进度和效力。

在乡村范围内，各个城市并不是彼此孤立的小岛，而是密集程度不一的网络。这种网络的可持续发展对于城市本身和欧盟的地域团结而言都具有至关重要的意义。

#### **城市合作对实现一致的空间发展而言必不可少**

城市的发展伴随着围绕核心城市展开的并行扩张进程，也增强了与更大地域（包括其他城市）的连通性。这不仅为经济交流，还为城市之间的更多竞争以及针对人力资源、旅游者、商业投资等的竞争增加了可能性。这种竞争有时会对经济发展和地域团结造成破坏，甚至还会造成自然资

源的次佳利用。围绕战略性问题（如公共服务、大型开发项目、知识基础设施以及交通枢纽）展开的合作对于城市和地域的可持续发展至关重要。

在正式和非正式的背景下，自治市之间的合作必须尽可能地发挥促进作用并且不得受到立法约束的阻碍，这种约束会令服务的联合管理变得十分困难，甚至无法实现。在欧洲方面，我们必须鼓励更多的智力形式的合作。

#### **4.7.2. 为实现社会创新、具有包容性的综合型多级管理而努力**

城市在所有欧盟市民的生活中具有十分重要的作用。欧洲城市发展模式能否在未来取得成功，这对于欧盟的经济、社会和地域团结而言极其重要。因此，最重要的是城市能够以一种平衡且具有社会包容性的方式向前发展，强化其自身的竞争力和吸引力，而不会对地域的广泛发展造成任何消极的影响。

城市在实现“欧洲 2020”策略过程中所发挥的作用已得到整个欧洲以及每座城市的重点关注。我们不能过度强调这种作用。城市不仅是实施可持续发展解决方案以减少二氧化碳排放量或确保包容性增长的最佳行动者，它们也是调解各个目标之间的矛盾和高压的行动者。

城市必须采用社会创新、具有包容性的综合型多级管理，以便能够将这种高压转化为机遇：在彼此抵触或矛盾的目标之间，在部门利益之间；在不同利益集团或团体之间；在不同管理层级之间，在各个互相抵触的区域之间；以及在短期、中期和长期愿景之间的高压。同样，城市不仅能够成为经济、技术或环境创新的平台，而且最重要的是，它们还是社会创新的平台。

然而，城市无法孤立地发挥这种作用。国家规范和政策必须承认并促进城市在经济、社会、环境，甚至地域方面发挥的作用。如果没有多级管理架构和有益于综合地域方式的强效高级城市政策，城市定将身陷困境而无法有效地处理所面临的各种挑战。欧洲可以发挥促进者的作用，从而确保在政策中充分考虑地域维度问题，不过“莱比锡宪章”、“托莱多宣言”以及“地域议程 2020”的成功实施离不开国家和地方各级政府的鼎力支持。

# 结论

---



本报告主要分为三个部分：介绍欧洲城市发展模式（第 1 章）；讨论该模式的主要优势、劣势以及所面临的威胁（第 2 和 3 章）；并重点关注我们的明日之城所面临的管理挑战（第 4 章）。

结论支持主要的城市和地域发展原则、优先事项及目标，它们已在“莱比锡宪章”、“托莱多宣言”和“地域议程 2020”中明确提出，强调了**强大的地域维度**在未来团结政策中的重要性。本报告支持“欧洲 2020”策略的主要目标，但指出需要在各个部门、管理机构以及地域之间采用综合、一致的整体方法。

社会、经济和环境领域面临的**挑战必须在邻域级别和更为宽广的地域背景中获得解决**。我们不再依靠单独的行政边界来定义城市，而城市政策也不再仅以城市管理单位为目标。我们必须重点关注功能性方法 – 就大型城市群和大都市而言 – 和社会文化方法之间必要的互补性，这涉及市民参与和赋权 – 就邻域而言。我们必须将较宽广的地域真实情况以及内部城市的形式同时纳入考量。城市政策需确保具有空间影响力的部门方案与地方本位方案之间的一致性。

为了实现上述目标，我们必须以**灵活的方式实施固定的协调机制**，以确保地域和政府之间以及涉及城市发展的各部门之间的对话和合作。不同利益群体之间的紧张状态也应予以克服。我们必须在互相抵触的

目标和互相冲突的发展模式之间进行协调以达成和解。**共同愿景**对于维持此类对话而言至关重要。

**可靠的知识基础**是支持有关发展潜力的共享理解的必要条件 – 在精心制作任何未来愿景之前，这是一个必要条件。此类知识无法单独依靠专家得出，还需要所有相关方面的理解，甚至共同制作。除改善基于各种来源（如 ESPON、Urban Audit 和 Urban Atlas）的地域数据和知识的可用性与可比性之外，我们还需要利用有形程度较低的数据。利益相关者和市民的参与对于提出正确问题、测量正确事物、创建策略所有权以及调动内生潜力而言至关重要。

战略必须将**城市差异纳入考量**：它们的发展路径、规模、

*“[……]我认为，在现有的经济动荡局势下，金融危机已经对就业情况和公共预算造成了十分严重的影响，我们必须调动一切优势力量来减轻这种负面影响在弱势群体中的作用。社会创新不是一剂万能药，但如果对其实施适当的鼓励和评估，我们便可以获得即时的解决方案，以应对市民所面对的紧迫性社会问题。从长远来看，我认为社会创新是新型赋权文化的组成部分，我们正试图通过执行一系列行动方案来促进这种赋权，而更新的社会议程就是我们的入手点。[……]”*

*José Manuel Barroso, 欧洲委员会主席, 2009 年 3 月 31 日*

人口和社会背景以及文化和经济资产。例如，检查因人口、经济和社会难题集中而面临特殊困境的城市或地区中的智能专业化策略之间的相关性是十分重要的事情。

创新必须获得鼓励，以支持向明日之城的转型。明日之城应是具有多样化、一致性和吸引力等特点的城市，它们应该是绿色而健康的，还应具有适应性和包容性强的经济。我们必须充分开发社会经济、文化、世代和道德多样化的潜力，并以此作为创新的本源。创新策略必须是多样的并且能够应对服务、技术、制度和社会创新。

创新还需解决各种组织和制度问题，这是因为新型管理需要处理所面临之各种挑战的复杂性。与社会创新相联系，**价值观和道德问题**已被反思过程中的数名专家加以强调。

包容性发展策略必须能够克服经济发展与社会发展脱钩所带来的消极影响并解决人口与经济衰退的恶性循环，越来越多的欧洲城市将在未来几年内遇到这些问题。我们必须采用实现**智能、包容且绿色的发展战略所需的一致方法**，以便能够克服不同目标之间的冲突和矛盾并确保任意目标不会对其他目标的实现造成损害。

财政资源缺乏、财务或管理效力低下或内生发展潜力不足会令许多欧洲城市很难以可持续发展的和谐方式依照吸引力和成长的理想模式发展。**人口缩减的城市可能需要重新定义自身的经济基础**并向新型的经济、社会和空间组织转型。

此外，如果以现有的趋势持续发展的话，**社会排斥和逐渐加大的空间隔离**将会对越来越多的地区和城市产生影响，其中也包括那些较为富裕的城市。在欧洲最为富裕的城市中依然出现贫困和剥夺问题，而“能源匮乏”亦

对大多数弱势群体带来不利影响，特别是拥有劣质或废弃住宅的城市。

对于从城市及较大地区的整体角度来特别关注**贫困街区**，我们有一套强大的政治理论依据，这是在“**莱比锡宪章**”和“**托莱多宣言**”中重点强调的内容。教育和培训在实现社会和空间流动以及鼓励就业和创业精神方面发挥了决定性的作用 – 本报告还强调了社会资本的重要性，它不仅指教育和培训，也包括其他相关的技能。不过，社会包容不应仅以“人本”政策为目标；我们需要将人本方式和地方本位方式结合起来使用。仅立足于“人员”可能帮助人们远离问题和进一步贫困的弱势街区；仅立足于“地方”则可能转移问题或将锁定效应施加于本地社区之上。

正如“托莱多宣言”已经强调的那样，本报告指出了**城市整合复兴**在城市综合发展广义概念中的战略作用是我们实现一系列目标的重要观点之一，此类目标包括：在努力实现“现有城市的整体建筑环境和整个社会结构中的更具可持续发展性和社会包容性的模式”的过程中确保市民的参与和利益相关者的配合<sup>172</sup>；应对气候变化、人口变化和流动等城市所面临的主要挑战；确保地域和城市问题更加协调一致；以及促进对于综合方式的共同理解。

本报告指出了“地域议程 2020”针对在“欧洲 2020”策略相关地域环境中构建城市发展并促进多中心地域平衡发展的相关建议，以及在城市、乡村和特定区域所采用的综合发展方法。

172 有关城市发展宣言的托莱多部长级非正式会议，托莱多，2010年6月22日。

据 TA2020 指出，欧洲地域和谐发展所面临的挑战之一就是土地征收的快速进程，这是由于低密度居住区的扩大造成的，即**城市扩张**。针对**回收土地**（城市复兴、重建或者抛弃、遗弃或闲置区域的重复利用）的策略已在结合政策的背景下得以制定并将在未来与其他绿色策略一同发挥重要作用，此类绿色政策包括开发城市绿化带和/或走廊、**城市绿化**以及通过向全体市民开放的公共空间和服务促进城市向适合家庭和老人的方向发展，并改善能源和物质资源以及城市流动人口的管理（城市代谢、回收利用、本地能源解决方案）。

根据 TA2020 的内容，本报告还强调了在跨边界和跨国界功能区域之间实施地域整合的需求，并重点说明了改善欧洲城市之间地域连通性和合作的重要性。

我们无法仅通过城市的行政边界来对其下定义，同样，城市政策也不能仅以城市行政单位为目标。**多级管理**的重要性已在欧盟议会和区域委员会中得以重点强调。这一点完

全符合本报告的结论：欧洲、国家、区域和当地的各种政策均需互相铰接。

本报告进一步阐述了多级管理的概念。应对街区问题的政策需要与应对大型城市群或地域乃至邻近区域的政策互相铰接。在“里斯本条约”中强调的辅助性原则不仅揭示了更高的管理级别正在被较低的管理级别取代，而且还介绍了**不同级别之间逐渐形成的新型关系**，如在欧洲和本地级别之间形成的关系。参与政策制定和政策规划的行动者范围需要进一步拓宽，以将多种利益相关者（包括市民）纳入其中。从本质上而言，我们必须在**多级管理架构中**实施政策。

所有管理层级均有义务确保城市和城市群的潜力得以充分开发，以造福全体欧洲市民。**欧洲的未来发展取决于我们的明日之城。**

# 附录

## 第 1 章 - 附录 1

欧洲各大城市的行政、形态学和功能城市地区

	行政城市人口	MUA 人口	MUA/城市比率	FUA 人口	FUA/城市比率
伦敦	7.43	8.27	1.1	13.71	1.8
巴黎	2.18	9.59	4.4	11.18	5.1
马德里	3.26	4.96	1.5	5.26	1.6
巴塞罗那	1.58	3.66	2.3	4.25	2.7
米兰	1.30	3.70	2.8	4.09	3.1
柏林	3.44	3.78	1.1	4.02	1.2
伯明翰	0.99	2.36	2.4	3.68	3.7
罗马	2.55	2.53	1.0	3.19	1.3
卡托维兹	0.32	2.28	7.1	3.03	9.5
华沙	1.69	2.00	1.2	2.79	1.7
法兰克福	0.65	1.46	2.2	2.76	4.2
里斯本	0.53	2.32	4.4	2.59	4.9
里尔	0.23	0.95	4.1	2.59	11.3
维也纳	1.60	1.67	1.0	2.58	1.6
曼彻斯特	0.44	2.21	5.0	2.56	5.8
布达佩斯	1.70	2.12	1.2	2.52	1.5
利物浦	0.44	1.17	2.7	2.24	5.1
斯德哥尔摩	0.76	1.48	1.9	2.17	2.9
布加勒斯特	1.93	2.06	1.1	2.06	1.1
哥本哈根	0.50	1.36	2.7	1.88	3.8
布拉格	1.17	1.18	1.0	1.67	1.4
都柏林	0.47	1.07	2.3	1.48	3.1
阿姆斯特丹	0.78	1.05	1.3	1.47	1.9
鹿特丹	0.60	1.03	1.7	1.43	2.4
赫尔辛基	0.56	1.07	1.9	1.29	2.3
奥斯陆	0.60	0.71	1.2	1.04	1.7
布拉迪斯拉发	0.43	0.44	1.0	0.71	1.7
总计	38.13	66.48	1.7	88.24	2.3

资料来源: Tosics, Iván

## 第 1 章 - 附录 2

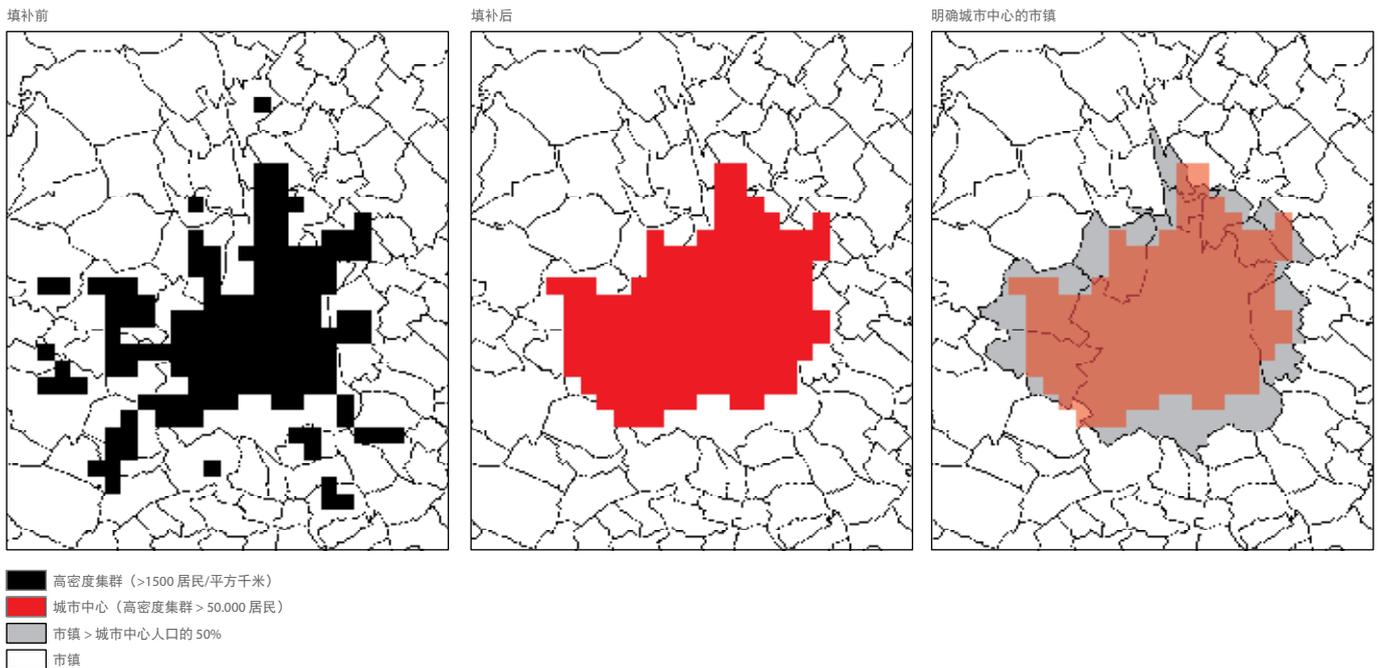
### 城市的定义

我们对于城市及其功能区域缺乏协调的定义，这一点阻碍了我们对于欧洲城市的分析。通过与 OECD 开展携手合作，欧洲委员会已制定出一种相对简单且协调的定义：

- 城市由一个或多个自治市组成（本地行政单位级别 2 - LAU2）。
- 在城市中，至少有一半的人口在城市中心区域居住（参见图 1.3）。
- 城市中心的居民数量至少可达 50 000 人。城市中心由高密度的连续<sup>173</sup> 网格单元组（1 km<sup>2</sup> 的区域，密度至少为 1 500 人/km<sup>2</sup>）（参见图 1.1.）以及填补的空白区<sup>174</sup>（参见图 1.2）组成。

图 1.1、1.2 和 1.3：如何定义城市

#### 高密度集群、城市中心和城市（图卢兹）



对所有城市定义后，我们便可以基于通勤模式使用下列步骤对功能性区域进行鉴定：

- 如果某一个城市中 15% 的从业人员在另一个城市中居住，那么，这些城市则被组合为单个目的地。
- 当本地从业居民在外市居住的比例至少达到 15% 时，所有此类自治市均可获得确认（参见图 2.2）
- 被单个功能区域环绕<sup>175</sup>的自治市可以包括进来，而非连续型自治市则不属于此范畴（参见图 2.3）。

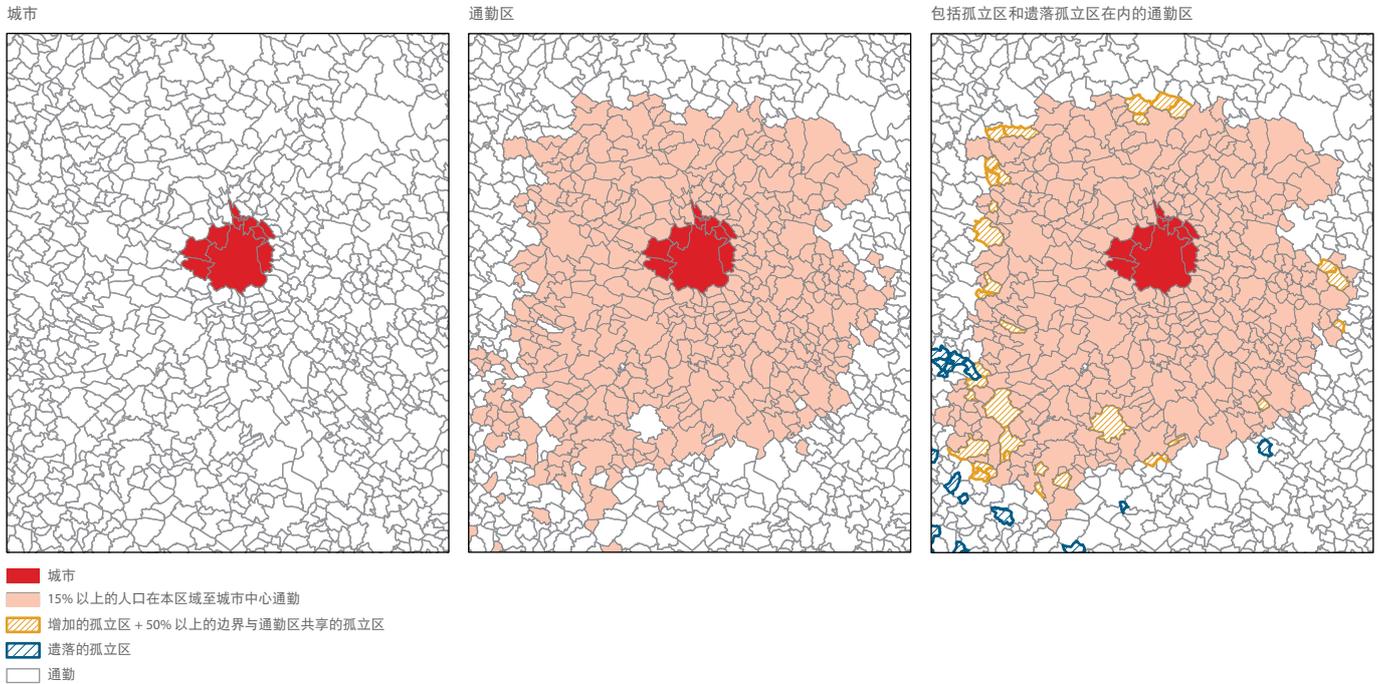
173 高密度集群的邻接不包括对角线（即单元仅在角落处接触）。

174 反复使用多数决定原则可以填补高密度集群的空白。多数决定原则是指，如果在一个单元周围的八个单元中至少有五个单元属于同一个高密度集群，那么该单元将被添加至高密度集群之中。我们可以重复此项原则，直至不再需要添加任何单元。

175 环绕的定义是与功能区域至少共享 50% 的边界。我们可以反复实施，直至不再需要添加任何 LAU2。

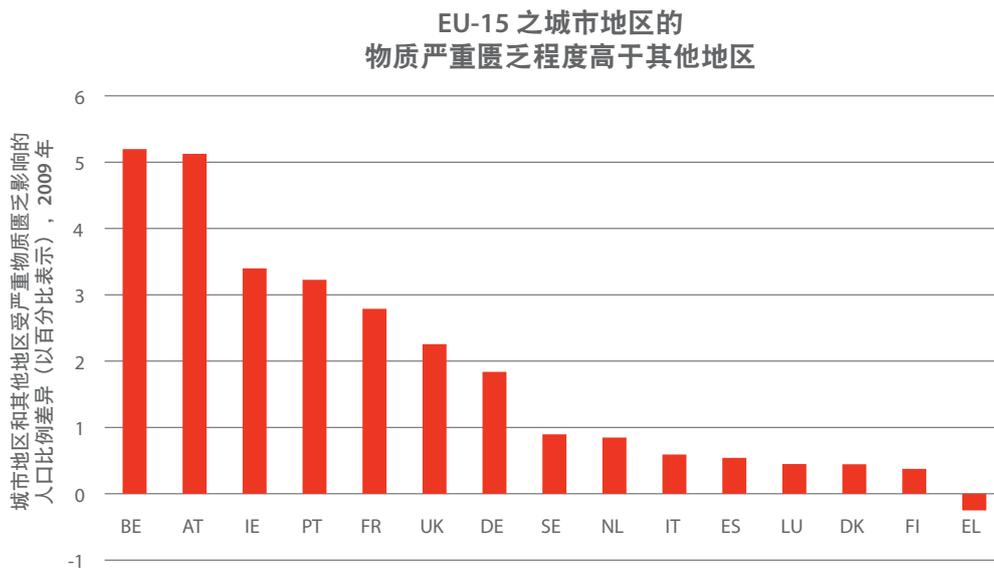
图 2.1、2.2 和 2.3：如何定义通勤区

### 城市及其通勤区（图卢兹）



## 第 2 章 - 附录 1

图 5 各国城市人口中物质严重匮乏人口所占的比例与 EU-15 成员国中的其他国家此类比例之间的差异（以百分比表示），2009 年



资料来源：EU-SILC（有关收入和生活条件的调查）<sup>176</sup>

176 基于 DG REGIO 的计算（欧洲委员会），2011 年 3 月。

## 第4章 - 附录1

### 专家提出 - 我们是否能够就欧洲的核心价值观、愿景和目标达成一致?

#### 是!

- 这是任何其他事情的前提条件; 具有必要性; 如果不能在最低限度的共同价值观上达成一致, 我们就无法制定并实施任何欧洲政策; 价值观已经存在于我们对挑战的定义之中。

#### 哦……

- 我们也许可以就核心价值观达成一致, 但是愿景和目标……?

#### 否!

- 当意识形态定位遭受损害的时候, 定义欧洲的核心价值观和愿景的可能性就会相应地遭到质疑;
- 也许专家们会觉得能够达成一致, 但是普通大众可能会觉得无法实现; 受过良好教育的“决策制定者”和“专家”也许会在“核心”价值观上达成一致, 但却在此类……的政治/经济判读中产生分歧; 在此类范围之外可能更难达成一致, 这是由政治、族群、神学、文化等原因决定的; 我们也许可以就核心价值观达成一致, 但是愿景和目标……?

### 共享价值观有哪些?

#### 自由、平等、友爱……

- 启蒙运动和法国大革命: 自由、平等和团结;
- 经济主动权、文化创新、日常生活、性别取向、观点、宗教中的自由与在差异(避免歧视)中寻求平等的斗争相结合;
- 个人自由与社会(全社会意识)责任之间的平衡;
- 在“欧洲人权公约”中记述的原则和权利现已载入“基本权利宪章”。

#### ……和差异

- 与平等相关的协调政策应允许欧洲民众自由保持生活差异;
- 就这一点而言, 欧洲的多样性必须被视为一种资产, 我们必须令其成为欧洲战略的核心部分。

### 共同目标有哪些?

#### 欧洲 2020

- 我们可以达成一致的共同目标包括: 经济、社会和环境维度(可持续发展)。共同目标的架构代表着“欧盟 2020”策略; 智能、可持续性且包容性的发展。

#### 生活质量和包容

- 适用于所有欧盟市民的合宜的生活质量以及针对社会中的排斥和贫困现象而展开的斗争; 确保社会融合(团结); 为所有人寻求体面的工作(生活质量)。

#### 环境

- 避免无法挽回的空间和环境损害(可持续性); 最大限度地减少环境污染(公共健康)。

#### 城市创新与创造

- 在城市生活的所有方面促进创新(创造)。

#### 管理

- 在全欧洲实现有关平衡个人自由与集体责任的共识; 互相认可和分工以及在本地(城市)、区域、国家和欧盟层面的管理任务, 即多级管理。

## 第4章 - 附录2

### 专家意见 - 实现（共同的欧洲）目标的主要障碍有哪些？

#### 缺乏（一致的）愿景和政治意愿；领导力

- 缺少政治意愿以及针对欧盟决策制定的长期观点；在欧洲下属级别没有目标；就政治组织而言，我们需要促进参与和民主的创新形式；
- 价值观有时会彼此矛盾（如城市的多样性和平等的社会权利）；
- 倾向于施加霸权利益，代表公共利益；部分利益始终会完全凌驾于其他利益之上，而部分观点、愿景和目标将会因部分利益而扭曲变形。

#### 福利事业和团结一致遭到侵蚀

- 将有关不平等的政策与后民主结合起来；自由化导致社会组织的瓦解；经济考量的优势（从狭义的角度来看只是为了追求利益）；在没有所需资源的情况下（导致）福利事业消失并且负担转移至本地层级（“退化”）；
- 一般性的人口、经济、社会趋势 - 人口年龄分布的不均衡、劳动力市场的两极分化（中等技术人群消失）、有机团结形式的弱化以及新型有机团结形式的替代（自上而下的控制）；
- 态度：仇外、种族歧视、去除世俗（宗教和意识形态的获得比“共和主义”理想更为重要）。

#### 管理和调控缺乏创新

- 调控的不平衡性 - 专为特定情形而设置奖励和惩罚措施，但是现实情况却更为复杂并造成各种闭塞；程序无法充当原则和目标 - 参与其中的行动者能够结束讨论规程，从而令他们的生活充满不可能性，而愿景和欧洲目标也是如此；
- 害怕在管理中实施（社会）创新：（最好借助于“自动领航仪”进行“飞行”并依靠官僚惯例）；以老套的方式思考（缺少时间、经验和把握城市管理真正意义的意愿）；国家和区域当局在处理欧洲资金时的惯性和“一切照旧”的态度。

#### 物质和非物质手段

- 成员国之间金融手段和经验的差异；区域之间和范围内的机会和财富的不平等分配；
- 相对于国际经济实力而言，法律效力和资源不足以在面对全球经济实力时保护公共财富/服务，而全球经济实力无法胜任职责。

#### 交流

- 欧洲项目不仅依赖于共同市场，还与个体小组彼此了解的社会息息相关 - 一个长期的过程；
- 缺乏了解 - 交流滞后且仅限于上层沟通，专业的语言似乎过于符号化，地方层面无法参与讨论；
- 缺少来自于欧盟的清楚的、以城市为导向的信息。

## 第4章 - 附录3

**专家意见 - 就挑战、愿景和欧洲目标而言，城市所提供的机会会有哪些，而这些机会又是为谁而准备的？**

“我们有难得的机会向世界展示我们认为在未来10-20年中发生的特别、广泛且深远的社会和政治转型的范例”

### 事情发生的环境

- 地理（这是挑战和机会赖以生存之地）、人力资本、领导力、诚信（责任性）、创新、本地知识、综合方式；城市不仅是一片土地，它也是全球或区域性系统或网络的枢纽和节点；
- 发展的驱动力、创造和创新之地、指挥与控制私营和公共领域的关键节点、人力资本的关注点、社交网络的核心之地；可以展示发展的前路、可以获得临界物质、可以为经济发展提供灵活、本地、综合的方法；
- 鼓励结合多种“才干”的知识联盟；同时处理能源和城市复兴挑战。

### 生活质量

- 对公款的有效管理、更多的本地工作、动员的私人投资、为市民提供的优美环境和优质生活、本地利益相关者和市民对政策制定和实施的积极参与、促进其他部门发展（如教育、文化等）；
- 可以影响市民的生活质量、促使尽可能多的市民在定义“美好生活”之时展开民主参与、设计适当的整体概念并实施相关政策。

### 参与平台和市民身份

- 在城市中，参与性民主和代表性民主可在有效的计划中结合使用；能够以一种基于日常生活问题和邻里关系的具体方式定义公共利益（从场所/社区意义上说）的平台；
- 将社会和谐行动（政治议程）的短期目标与社区/场所动态的长期目标结合起来；了解不同程度的优先级以及紧迫感；作为基于互相信任之社会承诺的保障而发挥作用。

### 协商的平台

- 一座“协商的城市”可在明显对立的价值观和愿景之间展开协商；城市可以成为社会冲突和矛盾的竞技场；动员市民并与私营部门协商，将自上而下以及自下而上的方式结合使用，以实现真正的参与；
- 作为共享空间，城市是概念性管理中的共享责任实现理想更新的舞台，以便能够为基于共享城市空间设定愿景和行动的各种城市社会和文化群体、组织和机构开展对话和协商提供真实的基础。

### 实验室

- 各种欧洲城市模式的比较过程，技术解决方案和社会解决方案的转变，多样性是一种资产（如大型实验室）；城市可以成为上级制定的新政策指示的试验场地；城市可以作为社会和文化创新的实验室；能够开发新型的政治模式，包括但不限于参与机制。

# 图片、地图和表格列表

---

<b>图 1</b>	2001 年的欧洲人口密度 .....	<b>3</b>
<b>表 1</b>	根据人口密度来定义城市 .....	<b>3</b>
<b>图 1</b>	经济危机导致的城市失业现象 .....	<b>21</b>
<b>图 2</b>	相较于 GDP 和人口而言，EU-15 和新近加入的 EU-12 之物料资源使用趋势（EEA，2010a） .....	<b>28</b>
<b>图 3</b>	城市收入来源于当地税收的比例 .....	<b>30</b>
<b>图 4</b>	了解城市的发展潜力 .....	<b>49</b>
<b>表 2</b>	了解和描述现实的替代方法 .....	<b>62</b>
<b>表 3</b>	城市预见力示例 .....	<b>79</b>
<b>图 5</b>	各国城市人口中物质严重匮乏人口所占的比例与 EU-15 成员国中的其他国家此类比例之间的差异 (以百分比表示)，2009 年 .....	<b>96</b>

欧洲委员会 — 区域政策总司

**明日之城 - 挑战、愿景、开拓前进**

卢森堡：欧盟出版办公室

2011 年 — 112 页 — 21 x 29.7 厘米

国际标准书号 (ISBN): 978-92-79-23159-9

数字对象标识符 (doi): 10.2276/55132



## 如何获取欧盟的出版材料

### 免费的出版材料：

- 通过欧盟书店获取 (<http://bookshop.europa.eu>) ；
- 前往欧盟代表或代表团处获取。您可以通过访问互联网 (<http://ec.europa.eu>) 或者向 +352 2929-42758 发送传真的方式获取他们的详细联络方式。

### 收费的出版材料：

- 通过欧盟书店获取 (<http://bookshop.europa.eu>) 。

### 收费的订阅材料（如欧盟官方杂志年度系列以及欧盟法院受理的案例报告）：

- 通过欧盟出版办公室的任一销售代理商购买 ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_en.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm)) 。

