



中国发展研究基金会

研究参考

第 25 号 (总 174 号)

2013 年 11 月 25 日

阿兰·阿特舒勒：全球化背景下的美国城市

内容摘要：由中共中央组织部会同国务院发展研究中心举办的“第十一期公共管理高级培训班”于 2013 年 8 月 15 日至 9 月 18 日成功举行。中国发展研究基金会承担了培训班的组织协调工作。9 月 2 日，哈佛大学肯尼迪政府学院教授、原哈佛大学设计学院院长阿兰·阿特舒勒(Alan Altshuler)为学员介绍了美国城市发展的特点以及全球城市发展模式对中国的启示。

关键词： 全球化； 美国； 城市

全球化背景下的美国城市

阿兰·阿特舒勒¹

一、世界城市化进程在近两百年间不断加速

世界城市化的基本进程在近 200 年间不断加速，城市人口占总人口比例从 1800 年的 3% 升至 2011 年的 52%，城市人口总数增长了 120 倍。美国的城市化速度更是远超世界平均水平：1800 年至今，美国的城市人口总数提高了 800 倍。中国虽没有 1800 年前后的城市人口数据统计，但从 1982 年以来的可靠数据显示，中国的城市人口比例已从 1982 年的 21% 提升至 50%。当前有学者预测，直至 2030 年，中国的城市人口将占到全国总人口的 70% 以上，95% 的国内生产总值将来源于城市。照此预测计算，2030 年，中国的城市人均生产力将是农村人均生产力的 8 倍。我认为这种预测高估了中国的城镇化速度，但至少说明未来中国的城市人均生产力将远高于农村生产力。

过去 200 年间，全世界都在探求农村人口大规模迁徙至城市的原因。研究发现，人口的流动存在着“拉动”和“推动”两方面原因。拉动因素是指，人们被丰富多彩的城市生活方式所吸引，从而进入城市，追求更好的就业机会、受教育机会、以及大量的隐藏财富。正如经济学家所言，城市人似乎都更“精明”，因为城市生活复杂多变，需要人们随时应变和处理。富有挑战性的城市生活也是科技创新的重要推动力。推动因素是指，农村人口普遍较贫穷，随着技术的不断发展，务农所需的劳动力数量下降，而人口总数又在不断增长，剩余的农村劳动力自然会转向城镇居住。人口迅速增长、农村所需劳动力减少、城市为人口提供机会，三个因素叠加，造成了城市人口的大幅度增加。

二、美国特有的文化基础和治理模式造成了美国城市化的两大特点

美国城市相较于其他国家的城市、甚至是其他发达国家的城市，

¹ 阿兰·阿特舒勒(Alan Altshuler)，哈佛大学肯尼迪政府学院教授，原哈佛大学设计学院院长。本文是其为第十一期公共管理高级培训班授课的讲话整理。

都存在显著的特点。第一，很多美国城市呈无序蔓延的状态。这种分布方式导致城市中心密度降低，私家汽车成为出行的主要交通工具。无序蔓延的城市所占用的土地和所需要的交通代价十分昂贵。上个世纪九十年代中期，美国早已率先进入了私家车时代，直至今日，美国的私家私车拥有量仍遥遥领先于其他发达国家。

美国城市的无序蔓延是资本主义发展的产物。美国大部分土地归私人所有，商业建筑和居民住宅基本由私营部门建设，私人产权受到强有力的保护。1800年至二十世纪六七十年代，政府对城市发展的监管和指导微乎其微，在土地使用和转让方面，政府基本没有话语权，直到六七十年代后才逐渐加大。此外，美国的政权十分分散，五十个州政府、近九万个地方政府各自拥有相应的权力，这些地方政府的领导人由当地选举产生，不由上级任命；同时，除少数全国性的福利政策以及警务、教育等公共事务外，地方官员通过税收独立地进行地方行政管理。尽管高一级的政府会对低一级政府拨付建设用款并规划发展蓝图，但并不会提出强制性的要求。这种模式使得地方政府的治理方式具有多样性，但导致各个城市的发展没有统一的规划和部署。在此条件下，喜欢大房子和大片土地的美籍人有条件移动至城市边缘居住。

自由蔓延的城市承载力较低，依赖小汽车出行的生活模式消耗了大量资源，并产生大量废气。一方面，大量能源进口使得美国的经常性账户出现了很大的赤字。1975年之前，美国的经常性账户上基本是正数，但此以后，出现了很长一段时间的经常性账户赤字，到2005年，国债已累积到8000亿美元。1973年的石油危机冲击了美国高度依赖石油的生活方式，也对国家安全构成威胁。此后，美国的能源战略发生了一定程度的改变，随着进口石油的减少，赤字也在逐年降低。2012年，赤字已降低至4750亿。

美国城市的第二个特点是人口在民族、人种和经济水平上的分割性非常突出，这种现象与美国历史上特有的奴隶制、移民潮和权力分散的政体制紧密相关。奴隶制废除后仍留有种族问题的痕迹，过去150年间的移民潮又带来了各种各样的种族群体。在发达的自由资本主义环境和分散的政治体制下，不同种族和社会阶层有很多机会和空间创

造出相互独立、分割的生活区域。对于民族多样性抱有自豪感的美国人，对城市的高度分割性感到羞愧。

三、美国城市发展模式对中国的启示

1. 美国的都市生活方式消耗大量能源，对国家安全和全球环境均有不利影响

美国的私家车和轻型卡车消耗的汽油量占美国汽油消耗总量的40%，但只占美国能源总消耗量的18%。可见美国人均能耗和人均气体排放量如此之高，不仅仅归因于汽车。美国人的生活方式对能源的需求非常大，住大房子、逛大商场，处处都在高度消耗能源，而这种模式是在美国能源基本自给自足的时代扎下的根。2005年，美国的能源进口量达到峰值，但此后得益于新技术的发展和替代资源的开发，美国的石油进口依赖度从60%降至45%左右，能源总量的进口依赖度从30%降至19%。从国家安全和自然环境两个方面考虑，美国的城市化发展模式都不值得效法。

随着城镇化战略的推进，目前中国的能源消耗和温室气体排放总量已超过美国。从人均角度计算，美国的人均温室气体排放量是中国的2.5倍；但从单位GDP所消耗的温室气体排放量而言，中国是美国的2倍。由于中国人口是美国的4倍，造成中国的温室气体排放量占世界总排量的30%，美国仅占到17%。有很多人指出，中国温室气体排放量如此之大，是由于中国是全世界的“工厂”，承担了为全世界生产产品的任务。如果单独计算中国为美国消费所进行的生产活动，所生成的温室气体算入美国的排放量，则美国依旧是全球最大的温室气体排放国家。这表明中美两国在经济、城市发展和环境问题上紧密相连。

2. 中国的城市人口密度仍有提高空间

根据一项2005年进行的对于全世界597个大型城市的调查显示，如果将美国的人口密度设定为1，则美国、加拿大之外的其他发达国家的人口平均密度大约是4；亚洲的高收入地区，如香港、新加坡、日本，人口密度基本达到9；中国的城市密度也达到了9；印度达到了14。可见世界并没有简单照搬美国模式而发展，美国是否能够延续现在的模式也成为了问题。官方统计数据显示，中国一些特大型城市

中心已成为世界上人口密度最高的地方，但中国城市的平均密度还没有达到最高。以北京为例，北京市面积 1.64 万平方公里，2012 年统计数据显示，北京的人口总数约 2100 万人。相较之下，香港人口约 700 万，是北京三分之一；而香港的面积只有 1104 平方公里，还不足北京市面积的十分之一。虽然中国的很多城市已经较为拥挤，但我仍相信中国的城市承载力还能够被拓展。

3. 建议采用日本发展模式，大力发展公共交通

美国和日本同为汽车工业发达的国家，却探索出不同的汽车化和城市化道路。美国的汽车工业在二十世纪前半叶遥遥领先于世界。1920 年，美国开启了汽车化的道路；到了 1950 年，世界上 85% 的汽车都由美国生产，其他 15% 的汽车也基本产自美国汽车公司在其他国家的分部。今天所能看到的大多数美国建筑都是在美国高度汽车化之后的时期所兴建的。美国人需要且愿意购买汽车，除了地广人稀、交通不便的客观因素外，美国人的人均收入非常高，有充足的钱购买汽车；此外，美国的汽油、石油、道路建设、房地产等领域的大集团对政府施展其强大的影响力，政府投入大量资金修建高速公路；同时，美国政府并没有着力发展公共交通。直到 1970 年，美国的公共交通设施仍然非常匮乏；近年来，因环境问题和能源问题的制约，美国正在此问题上发生缓慢的变革。2000 年的统计数据显示，美国、欧盟和亚洲高收入国家的人均收入水平基本持平，但是欧盟居民和日本居民的驾驶里程数分别是美国的三分之一和五分之一。可见，在发展城镇化和提高收入水平的同时，避免过度汽车化是可以实现的。

我认为，日本的发展方式可供中国借鉴。与美国不同，西欧、日本等地区和国家对于石油进口抱持谨慎态度，政府制定的强有力的税收政策，控制汽车工业的发展。日本是继美国之后最大的汽车生产国，人均汽车保有量很高，相当于美国的 80%，是中国的十倍。但是以 2010 年的数据为例，日本人的平均驾驶里程数是美国的 38%，每辆日本汽车的行驶里程数仅为美国的 50%。一方面，日本的汽油价格是美国的两倍，自驾车出行成本高昂；另一方面，日本拥有良好而便捷的公共交通设施。据 2011 年的数字表明，日本大城市的公交设施使用量是美国大城市的 10 倍。作为一个富有的城市化水平很高的国家，日本

发达的公共交通设施是一种成功的城市交通发展模式。日本兼顾了汽车生产工业的发展和公共交通设施的建设。

近年来，中国的汽车工业正在飞速发展。回顾全世界发达国家的发展趋势，如果政府不加以管制，人们变得富有后，便会千方百计地买车。世界上有些国家为了限制汽车保有量，选择不发展汽车工业；但中国政府在上个世纪九十年代已作出决策，将汽车工业作为经济发展的支柱之一。中国目前面临与日本相似的挑战，日本经验可作为中国处理人口密度和汽车工业之间关系的参考。

（中国发展研究基金会 王晔 整理）

地 址： 北京市东城区安定门外大街 136 号皇城国际中心 A 座 15 层
电 话： (010) 64255855 邮 编： 100011
传 真： (010) 84080850 网 址： www.cdrf.org.cn
责任编辑： 任晶晶 电子邮箱： renjj@cdrf.org.cn
