

工业城市的末日及城市财政危机

K. Newton

摘要 本文论述了当代社会后工业化阶段经济需求和技术能力使得大城市、尤其是工业城

的形式和耕作强度、地形、政府组织等都是明显的会使之发生变化的因素。例如：在拉丁美洲的部分地区，许多中枢被称为“星期日镇”。这里，城镇的主要职能是社会性的而不是经济性的，因而相应地，我们可以认为这样一个中枢系统中的中枢会较小也较少一些，因为中枢执行的职能根本就没有多少，而且比起仅仅是买些日用品来，这时人们也更乐于走更远的路。这些潜在的差异并有损害中枢理论的价值；相反，却使得人们为了与其它地区作比较而去改变研究工作的注意力。

中枢系统不是静止和固定不变的；相反，随着条件的变化而变化。交通条件的改进产生了引人注目的效果。良好的公路改变着买卖交易的惯例，会使那些最小的中枢更小，而较大的中枢更大，而且广泛地改变着贸易区域。由于良好的公路比铁路分布得更加均匀，因而它们也就使得中枢的分布与正常的系统更相吻合。

Bobeck 在他最近的一篇文章中指出，Christaller 的论证是不能令人满意的。他指出，德国和英国有 $2/3$ 的人口居住在城市里；而在德国，这些城市中仅有 $1/3$ 是真正的主轴，而大部分主要是工业城镇和只居住着农民的村庄。他还宣称，在世界其它地区，这样的例外是普遍的。这些反面意义中有许多是有根据的，人们希望 Christaller 能采用更好一些的数据资料，在一些地方能再少一些含糊不清的东西。但不管怎么说，Bobeck 承认，中枢理论是有价值的，并适用于一些地区。

中枢理论对陆上居民点分布提供了一种解释，它可能像同心区域理论关于城市范围内对土地的使用的阐述一样是正确的。一些有过高期望的人会抛开同心区域理论；而另些人则认识到它是一个有价值的调查前提，将其看做是用于比较分析的有用工具。

V. 甚至在紧凑的美国的国民经济中，仍存在着很强的力量使居民点的分布出现中枢。事实是这样的：我们国民经济的产品从生产地通过运输被直接运送到往往是遥远的消费中心。但不管怎么样，进入一个地区的商品或进口货物的分布是通过中心城市的经纪人，批发和零售渠道分门别类地完成的。这种不同等级的分配功能维系着中枢体系。许多非工业化的地区，其城市分布得十分均匀，致使中枢理论被看成是最好的解释。研究这种分布并同其它地区作比较是有价值的。另一方面，在新英格兰，在那里城市都是些主要的工业中心，它们以较远的原料市场和跨地区市场为基础。与“土地供养着城市”这样的观点相反，更接近实际情况的是这个观点的反面：城市为农场的产品提供市场从而供养着农村，因而贫瘠的农村地区才不致于比它们现在更荒凉。

在某些地方存在着一种推动集中化进一步发展，城市不可避免地掘起的力量，这种力量为地理学家和其它学者所强调。在过去的100年中，工业和世界贸易的迅猛增长及其相伴随的城市的生长，证明了对其强调是正确而适当的。但这种增长可能无意间使得城市与其周围地区之间发生了密切的联系，而一种联系部分地为人所忽略了。对工业区按照集中化来解释和阐述是最重要的，但这样的解释也未能居民点的分布提供一个完整的区域理论。此外，还有这样一个迹象：“近来……那些大城市的高速增长表现出，这些城市作为商业和服务中心的重要性超过其作为工业中心的重要性。”中枢理论应当为没有显著的集中的农业地区的居民点的分布提供最为现实的答案，这些农业地区过去一直是最难以解释的。

杨军节译自《Geography as Spatial》，1980

市过多,从而出现了普遍的城市衰退以及城市财政危机等方面的问题。然而与“城市末日”这一理论相反,本文认为城市并非正在丧失经济基础,而是在转换其经济基础。过去城市是生产中心,而现在城市却成为生产、分配、消费协调中心。英国的一些实际情况可以说明这一论点。本文最后得出一些切实可行的政策结论。

近两千年来,城市已成为文明的里程碑和发源地,但有人认为,到后工业阶段,城市将处于混乱状态。依照这一惊人的理论,城市注定要衰退,城市末日最终会来临。目前,城市像巨大多病的恐龙一样已不能适应环境了。一般来说,城市曾是城市经济发展的支柱,而现在,使城市具有这种优势的经济、技术条件已不复存在了。文明初期,城市围绕着服务行业(向旅游者和贸易者提供服务)而兴起,到工业革命初期,城市又在接近能源地和沿主要交通要道发展起来,并且成为大宗生产中心,同时集聚了大量劳动力。

然而到后工业革命时期,由于各种可能性的存在,工厂和工人不必建设和居住在市中心及其附近地区。从而工厂和人口不必再集中于城市,工厂和工人从传统区位上释放出来。同时,高速强大的交通系统使人们居住和工作在不同地方成为可能,各种能源可通过管道或其它方式输送到各个地方。即使是最复杂的信息也能通过电话、电报、计算机、卫星等现代化的通讯设备立即传送。因此,不论是工业、商业还是人口都不必再与城市联结在一起。工厂可自由地选择区位,从而工厂趋于从土地昂贵,环境恶化,过度拥挤,带有危险的城市迁移到郊区、小城镇和乡村。这就是许多西方发达国家所特有的城市非中心化和逆城市化过程。城市越大,其工业、人口就外迁得越多,城市就衰退得越迅速。

人们一谈到逆城市化就很容易联想到城市财政危机问题。首先,早期工业化的基础设施已不适应当代城市发展的要求,要维持这些基础设施必须付出很大的代价。而要替代这些设施则要付出更大的代价。同时,在日趋衰退的城市内部地区,那些实力强大,具有朝气的有志者和企业都趋于迁离老化、贫困、病态、不正常发展和失业严重的城市。那些有可能迁离城市的也都迁到税收低的地方去了。上述状况使这些城市的服务成本提高,从而加大了提高税收水平的压力。这又迫使那些可能迁离城市的企业都迁移到税收低的地方去了。从而形成了城市的恶性循环。随着城市的衰退,流动固定资产成本上升。城市越是竭力恢复其丧失的工业基础和人口增长,它的日益减少的资源就会越快发地枯竭。

一些固执己见的评论家根据这一论述得出了戏剧性的结论,即:历史潮流不可避免地不利于城市发展。他们认为城市的发展应采取第一次世界大战期间战地医生们提出的“三段”方针,即:把伤员分为三类,不需治疗就能康复的让其自行痊愈;再治疗都无效的就只好放弃治疗;只有那些通过治疗利于康复的才给予治疗。他们认为对城市也应这样划分。那些健康且繁荣的城市应让其自行发展;那些工业革命时期兴起的城市,其繁荣期已过的不予资助;只有少数经过精心筛选的城市应该得到发展投资。

在西欧,工业革命时期的城市很容易识别,这些城市已进入城市历史的衰退时期,包括从格拉斯哥起,经北英格兰北部和中部,延伸到法国北部,比利时,进入德国鲁尔工业区,到德国北部平原这一大片地区的城市。如格拉斯哥、利物浦、曼彻斯特、纽卡斯尔、伯明翰、里尔、列日等城市,而杜塞尔多夫、多特蒙德、不来梅、汉堡等城市也会随之进入衰亡阶段。

城市衰退是不可避免的吗?值得注意的是美国对“城市末日”这一理论提得最为响亮,尤其是那些保守分子和左翼分子更是如此。当然美国逆城市化进程最快。人们如果驾车穿行费城、波士頓或底特律等城市,就会感到这些城市确实很萧条:条条街区都呈现贫民区的特征,有的街区已被废弃、摧毁、烧毁,甚至炸毁。然而在逆城市化与美国及其相似的英国,除了少数几个特殊区域如利物浦港口、伦敦港口等地外,其它地方都很少出现美国上述现象。阿姆斯特丹、佛罗

伦敦、奥斯陆和巴黎等城的情况亦不能与美国相比。

如果进一步进行系统性调查,就会发现西欧的逆城市化并不是美国模式的重现。法国、西班牙、葡萄牙等国的一些最大城市仍在扩大,虽然有时其扩散速度很慢,但仍不断吸引工业和中产阶级。值得注意的是尽管法国城市在不断扩大、日益繁荣,但它却与美国一样为城市财政问题所困扰。与之相对照,斯堪的纳维亚半岛上各国城市表现出一些与美国相同的特征,不过城市财政危机却不严重。总之,事实证明城市财政危机与城市衰退没有必然联系。

这种粗略的比较表明的是各国政治、历史和文化的差异,而不是西方各国城市衰退具有相同的历史必然性。值得注意的是,在美国,国家政策和特大城市政府权力高度分散都积极鼓励了郊区化和逆城市化过程。这又极大地增加了从城市迁往郊区的经济优势。因为郊区税收低,服务好。另外再加上空间、生活标准、以及种族、宗教等因素的综合影响,导致了经济活动和人口从城市向自主权更大的郊区和乡村移动。

在那些仿效美国模式的西欧国家,很多城市却日益发展和繁荣。如英国,虽然维多利亚时代兴起的许多著名城市,(如伦敦、利物浦、伯明翰、纽卡斯尔、利兹)其人口和就业机会都已减少,但其它一些城市,如考文垂、普利茅斯、累斯特、埃克塞特、旦丁和南安普顿却仍然在不断扩大。这表明并非所有的城市都在衰退,而只是某些类型的城市,尤其是更老更大的工业聚集城市在衰退。而经济以轻工业和服务业为主,规模更小的独立型城市都不是这样。即使如此,这些小城市中有些规模也相当大。

然而,并非所有的大城市都在衰退,而只是某些地区的某些城市才是如此。在美国,严寒地带和阳光地带的情况完全不同;在英国,北部萧条,而南部却很繁荣。如果我们用“城市末日”理论来解释伦敦和利物浦的衰退情况,那么我们又怎样去解释鹿特丹之繁荣?如果我们用曼彻斯特、伯明翰、底特律和克里夫兰等城市的情况来说明“城市末日”这一理论,那么香港、新加坡、东京、圣保罗的情况又作何解释呢?因此,某些城市衰退的事实并不能说明所有城市都在衰退。

办公楼群取代工厂 从另一个角度来看工业衰退,对最大城市的发展是至关重要的。这涉及了服务业和商业的发展。简言之,虽然西方城市可能失去了其至高无上的工业和生产中心的地位,但却成为生产协调和管理中心,并成为消费中心。换言之,城市经济活动的核心已发生了变化。从工业和制造业转变为组织、协调、生产和分配的过程。实际上,不论国内还是国家之间,工厂区位越分散,城市作为经济支配中枢的作用就越关键。由于货物的生产和分配更加复杂,更加多样化,地域专业化更强,因而就更需要进行统筹规划。这样,城市中办公楼群趋于取代工厂。

已有证据表明,北美和西欧最大公司总部日益集中于最大城市。由于企业的规模不断扩大并越发趋于联合,由于企业的经营从地方、区域扩展到国家和跨国家的规模,因此该企业发展了一个地方、区域、国家和国际范围内的事务和指挥的复杂网络,以控制和协调该企业各种不同的、广为分散的经济活动。随着这种公司总部和办公楼群的出现,更大范围的有关商业活动接踵而至,如银行、保险、管理协商、广告与销售、经济政治和工业情报、计划工作、计算机软件和旅游业等。这表明,与地方部门有联系的公司总部不仅在城市经济中,而且在城市未来的发展过程中都起着至关重要的作用。

城市作为消费中心的作用日益增强。城市不仅拥有各种著名的百货商场,还不断增加的商品种类单一的小店铺。

以英国做为实例 与“城市末日”理论的论断一样广为流传的城市增长的论断不能用一个国家的情况来进行评价,但是英国城市发展趋势至少说明了城市正在改变其职能而不是简单地丧失职能。西欧国家中,英国逆城市化按美国标准属最显著的类型之一。其城市财政危机与除意大利外的西欧其它所有国家一样严重。如1959—1975年,伦敦就丧失了1/3强的制造业就业岗位;1961—1971年,英国7个最大的城市群丧失的制造业就业岗位占全英的1/4。这种现象直接而且

世界森林资源的动态

A. S. Mather

前言 近年来,森林的变迁已比如何利用土地资源更能引起人们的注意了。森林的减少或者称为退化正在不断加剧。这造成了不良的环境效应,它使土壤受到侵蚀,遭受洪水的冲刷,一些维持土壤生态平衡的物质流失等。这些后果对今后木材及其它产品的供应也产生了极为严重的影

很快就影响到城市财政收入。这是因为财产税是英国地方财政收入的唯一来源(西方国家中只有英国才是如此),而工业和商业资产在城市税金中占有很大比重。

然而,这并不表明英国城市市政当局在税收方面有所损失。相反,它们还得益于此。1981年,6个大都市郡和大伦敦圈占英格兰和威尔士人口的36.6%,但却占全部国民可征税值的45%。1977~1981年,这些地区的工业和商业可征税值略有下降。然而,这是相对全英国情况而言的,从绝对水平看,这些地区在这一时期的资产总额是增加的。由于大城市人口普遍减少,造成它们的税金急剧增加,这种增加是相对于小城市和农村地区而言的。

城市商业部门的可征税值增加,而工业部门的可征税值减少。在大城市和其它地区,作为地方税金一个部分的居民资产减少了,工业资产也出现同样的情况。另一方面,商业资产在地方税金中的地位提高,尤其是特大的城市区。总之,商业资产价值的增加额超过了工业资产价值的减少额,甚至在最大城市的情况也是如此。最终结果是,一些人口流失。工业衰退和萧条而处境不好的最大城市的税金,不论就绝对值,还是相对全国总水平来说都增加了。

政策含义 这种相当抽象的理论其实有必要给予进一步阐明。第一,认为城市末日来临的理论听起来似乎非常中肯,且与一些人的想象相符,但这些理论却显得粗浅和不成熟。世界上某些城市正在经历人口和工业扩散,但其它一些城市的人口经济活动却日益集中。

第二,虽然大城市,尤其是特大城市,经济中的工业地位每况愈下,但商业和服务业的地位却与日俱增。货物生产和分配体系越分散,就越需要进行一体化协调。城市作为商业中心的地位也就越重要,城市经济基础正日益变化而不是衰亡。城市曾作为生产中心,而现在却成为生产和消费协调中心。

第三,虽然城市,尤其是工业城市,其人口减少、工业衰退,但这些城市的办公经济活动以及服务业却日益繁荣。城市发展的这种趋势对地方政府的利用程度取决于由其支配的税收种类,切实可行的办法是通过其它收入来增加地方所得税。这些收入来自城市经济中不断扩大的部门,包括机关和商业财产税,流通税、销售税,甚至包括通勤税。英国城市政府征收的财产税成为它们解决地方财政问题的手段,这就明显表明了为什么现政府为解决地方财政困难而采取征收高地方税这一权宜之计。

第四,一种很普遍的观点认为,应该削减城市和区域援助,其理由是要用这笔资金异想天开地去扭转城市历史潮流简直是一种浪费,但这些想法都误解了城市发展历史和城市正经历的一切。城市衰退的部分原因是政府政策所造成的,因为这些政策支持工业和人口扩散。从而可以认为,城市衰退并不是后工业社会技术、经济发生变化不可避免的产物。由政府政策造成的城市衰退可以通过新的政策得以扭转。换言之,不论在国内或国际范围内,城市和区域政府的政策对城市发展仍起着关键性的作用。

阎小培 苏林译自:《Cities: the international quarterly on urban policy》Vol.3, No.3, 1986.8.