

美国特色城市建设对中国城市化进程的启示

袁开红：中新城镇化研究院院长，原清华大学中国发展规划研究中心长三角分中心

摘要：本文主要通过对美国帕萨迪纳、尔湾、喜瑞都 3 个特色迥异的城市的观察，总结出城市发展的成功要素。从新老文化融合的角度看老城的代表帕萨迪纳，提出了规划先行和全民参与是其成功的重要因素，因此形成了传统与创新，崇尚自然与持续发展，小城的舒适与大城的便利相结合的特色。从城市与企业合作开发的角度看新城的代表尔湾，提出了配套先行和融资创新是其成功的重要因素，因此以富于创业精神的商业环境，完善的政府管理与服务，理想的治安状况，名校的落户而闻名。从宜居的角度看模范城市的代表喜瑞都，管理优势和宜居理念是其成功的重要因素。主要体现在天然的地理优势、优美的生活环境、健康发展的商业环境、顶级的公共服务和稳定安全的财税制度。希望本文能对快速发展中的中国城市的特色成长之路带来些借鉴。

关键词：特色城市 城市化进程 城市规划

Abstract: Through observation to three characteristic cities respectively including Pasadena, Irvine and Cerritos, the successful factors are to be pointed out. From aspect of integration of traditional culture and modern culture to look at Pasadena—representative of old city, planning first and public participation are key factors for Pasadena to be successful and thus make the Pasadena to be considered as good combination of tradition with innovation, nature oriented with sustainable development, easy life in a small city with convenience in a big city. From aspect of cooperation between government and enterprise to look at Irvine—representative of new city, facilities first and innovation on fund raising are key factors for Irvine to be successful and thus make the Irvine to be famous on innovative business environment, perfect government management and services, ideal community peace order condition, famous university located in city. From aspect of livable city to

look at Cerritos—representative of model city, good administration and livable city concept are key factors for Cerritos to be successful and thus make the Cerritos to be presentable on good location, perfect living environment, health business atmosphere, reputable public services and safety taxation system. Hope the paper can give some references for building up characteristic city in urbanization in China.

Key words: characteristic city, urbanization, city planning

9 月底赴美参加美国亚裔房地产协会的年会，并借此行参观考察了加州的 3 个城市，主要的感受是，美国多元文化的影响渗透到各个领域，各个方面。这次的美西之旅，既是一段对美国城市发展模式与运营模式的了解过程，也是一段对中国城市发展模式再思考的过程。在世界的视野圈中，美国作为霸主地位的国家，其城市的发展成长，堪有可圈可点，可借可鉴之处。

本文主要通过对帕萨迪纳、尔湾、喜瑞都 3 个特色迥异的城市的观察，从新老文化融合的角度看老城的代表帕萨迪纳，从城市与企业合作开发的角度看新城的代表尔湾，从宜居的角度看模范城市的代表喜瑞都，希望能对快速发展中的中国城市的特色成长之路带来些借鉴。

老城代表：帕萨迪纳（Pasadena）

于 1873 年建立的帕萨迪纳，地处美国加州南部，在美国 200 多年的发展史上，可以说是个具有悠久历史的老城，并应该说是个有代表性的老城。帕萨迪纳因每年的玫瑰碗年度美国大学美式足球赛（Rose Bowl Football）和每年的玫瑰花车游行（Tournament of Rose Parade）而著名，也是许多知名科研和文化机构所在地，包括加州理工学院（California Institute of Technology），喷气推进实验室（the Jet Propulsion Laboratory），帕萨迪纳城市大学（Pasadena City College），福勒神学院（Fuller Theological Seminary），设计学院艺术中心（Art Center College of Design），帕萨迪纳剧院（the Pasadena Playhouse），诺顿西蒙艺术博物馆（the Norton Simon Museum of Art），亚太博物馆（the Pacific Asia Museum），等^[1]。

加州政府要求每个城市要有自己的城市总体规划^[2]，需要包括 7 个要素，即：

土地使用、交通系统、噪音、安全、住房、公共空间、保护。帕萨迪纳市在 7 个要素的基础上又添加了 8 个要素，包括：公共设施、绿色空间娱乐区域和公园、景观高速路、经济发展与就业、社会发展、历史与文化、文化与休闲、能源。帕萨迪纳总体规划有七条指导原则，这七条指导原则将成为未来 20 年城市发展的愿景目标。为了使规划更贴近民意，市政府特别成立由市民代表组成的委员会，简称 GPUAC，与市政府相关部门一起，负责民意调查，并根据城市发展需要，对总体规划中需要修改的要素进行更新。2011 年 9 月的调查结果按重要程度排名如下：1. 任何改变必须与帕萨迪纳市的历史风貌协调一致；2. 将帕萨迪纳市建成安全、舒适、便利型城市以适合各年龄段人在此生活、工作和休闲；3. 帕萨迪纳将建设成区域内的文化、科学、娱乐、教育中心；4. 社区参与成为建设更美好城市的必不可少的组成部分；5. 提升经济活力以增加就业，服务，收入和机会；6. 在帕萨迪纳市居住的市民可以不需要私人汽车就能方便达到任何地方；7. 满足社区需求，提高生活质量^[3]。

从民意调查结果可以看出，不管是政府还是市民都对历史保护给予了高度重视。而这点在现实中得到了充分认证。在老城区改造项目中，帕萨迪纳市具有前瞻意识地将文化与底蕴和城市的面貌格局融合在一起，形成了一个具有美国地方传统文化的老城。其老城的复兴计划中包括了以下重要的规划思想：

一是尽量保留原有的街景风貌，被列入地标性的建设不做改变，即便是住宅建筑，也保留原貌；二是改造老城中主要街道的商业街，外观修旧如旧，内部进行改造，将各种商业业态融入其中，包括零售店、酒吧、咖啡馆、电影院，形成一个既古朴又时尚的商业街；三是在市政府对面，重新建造地中海风格的大型商业中心，形成露天和室内结合、步行街和百货商场结合的现代购物中心，形成新商业聚集区；四是推进城市高尚住宅开发，给予相应优惠政策，形成具有统一地中海风格的住宅片区；五是规划了连通洛杉矶大都会的地铁通道，并在老城市中心设立数个地铁站。

帕萨迪纳在其近 140 年的发展过程中，形成了传统与创新，崇尚自然与持续发展，小城的舒适与大城的便利相结合的特色，被不同专业评比机构分别评为最多活动举办的城市和最好玩的城市，是美国特色老城的代表。其中，规划先行和全民参与功不可没。

新城代表：尔湾（Irvine）

美国加利福尼亚州南部的橙郡（Orange County）的社区极为井然有序，其中以尔湾市为最。尔湾建市之初进行了整体规划，并主要由私人公司尔湾公司开发，当初的规划一直延续至今，经过总体设计后没有做过大的修改，房屋整齐划一，马路宽阔，堪称美国郊区生活的典型代表^[4]。成功的背后有一个重要因素值得我们参考，即通过社区基础设施融资法案（Community Facilities District Act）推进社区配套。

社区基础设施融资法案是 1982 年由加州立法机关颁布的一项法律。此法案授权社区所在当地政府机构可以通过设立“Community Facilities Districts”（CFDs）获取社会资金。此法案因由参议员 Henry Mello 和议员 Mike Roos 提议颁布，故常被称为 Mello Roos 法案^[5]。

1978 年，加州通过 13 号提案，对地方政府征收的物业税的增幅加以限制，规定不可超过通货膨胀水平。因此，政府部门用于公众基础设施投资建设的预算有所缩减。针对此问题，加州政府急需新的解决方案。

Mello-Roos 区域是指，在此区域内的居民（房产产权方）除了需缴付普通的物业税之外，还需额外缴付一种特殊的财产税。Mello-Roos 区域通过发行债券融资对新成立的社区进行公共基础设施建设投资，如建设街道、架设供水排污排水管道、电力系统、修建其它基础设施、建设学校、开发公园和建立安保系统等。生活在此区域内的居民（房产产权方）缴付的“特殊房产税（可被称为 Mello Roos 税）”变用来支付这些债券的本金和利息。

地处尔湾的尔湾公司是运用 Mello-Roos 法案的成功典范。尔湾本是人名，是尔湾公司的创办人，由于尔湾公司（Irvine company）拥有大量土地，尔湾市也就用了尔湾的名字命名。尔湾公司按照城市规划要求，分阶段分区块逐步开发。尔湾地区开发过程中最大的创新点在于运用 Mello-Roos 法案筹集资金。尔湾公司根据用于修建公路和学校等基础设施和公用设施的资金需求量设计金融产品，由政府担保，以私有公债的形式发售，大约 15-20 年的回报期。资金的偿还通过转嫁给房屋购买者来实现，即：房屋购买者在还房贷时要每月多增加 300 美金左右的费用。由于 Mello Roos 法案的执行，使尔湾地区的学校、公园和公众休闲设施的建设有了资金来源，由于有了资金来源进行配套设施建设，使尔湾地区成

为学区好，犯罪率低的地区，最终还是当地居民受益，同时，稳定渐升的房价，也为投资者的回报和地方政府的税收做出了贡献。

尔湾是一个年轻的新兴城市，经过近 40 年的发展，除了加州阳光这一地域优势外，更因其富于创业精神的商业环境，完善的政府管理与服务，理想的治安状况，以及加州大学尔湾分校等优秀学府的坐落，成为很多人的首选居住地。其中，配套先行和融资创新功不可没。

宜居模范城市：喜瑞都市（Cerritos）

喜瑞都市是一个位于美国加利福尼亚州洛杉矶郡、中上阶层家庭聚居的城市。地理位置上处于洛杉矶盆地的中心，不仅如此，它还一直都是洛杉矶盆地的商业枢纽。除此之外，它还是洛杉矶和橘子郡之间重要的交通枢纽。

20 世纪 50 年代，喜瑞都市所在地遍布着奶牛场。随着经济发展，当地居民于 1963 年投票通过允许兴建大型住宅区的开发计划，并于 1967 年正式更名为“喜瑞都”。如今六十年过去了，富有远见的规划已经让曾经名不见经传的喜瑞都从一个农业地区发展成为了一个很好地平衡了商业发展和居民生活的宜居宜商城市，并于近年多次荣获全美最适合居住的小型城市头衔^[6]。

除了优质的住宅区的开发，从城市规划与运营的角度，喜瑞都市宜居的特点主要体现在^[7]：

1) 公共设施完善

公共运动设施。有许多可供水上、室外或野外运动的场地，满足居民的体育锻炼需要。城市还与当地学校合作建立公众与学生公用的体育设施，曾经服务于奥林匹克运动会的室内游泳中心目前也是向公众开放的。

公园。公园占地9平方公里，平均每千名居民拥有三英亩的公园。

污水处理系统。有先进的污水处理系统，保证饮水质量的同时，处理过的水还被用来灌溉公园、土地、学校的绿地、以及苗圃等。多余的水也没有浪费，而是被卖给了周边的城市，这样还能喜瑞都提供额外的一笔收入。

公共交通设施。地处多条高速公路的交通枢纽，但由于在高速路设置了隔音系统，喜瑞都是一个相当静谧的城市。美国是建在车轱辘上的国家，但在喜瑞都市居民可以依靠公交车系统环游整个城市，去往任何想去的地方。同时，还有提

供专为老弱病残孕乘坐的Dial-a-Ride公交车，只要你一通电话就可服务到家。

公共安全设施。保护公民不受侵害一直是喜瑞都市政府工作的重中之重。为了提高高效运作的警察系统、消防系统以及急救系统，市政府投资20万美元建立了专属消防站，同时还花费巨资建立了自己管理的市级警察局以及公共安全中心等公共安全设施。

2) 教育质量高

喜瑞都市绝大部分区域隶属于ABC联合学区，此学区的表现在加州一直名列前茅。特别是位于该学区内的维尼中学（Whitney School），多年来持续蝉联全美最佳中学之一。

3) 文化氛围好

全国闻名的图书馆。图书馆不仅书藏丰富，还为读者提供数百台可以高速上网的计算机设备，同时，为不同读者群设计了不同区域，包括：儿童区、仿古区、现代区、会议区等，另外它还拥有可媲美博物馆展品质量的艺术品展出，图书馆的建筑设计也同样令人惊叹，是全美第一个在外观上以“钛金属”包覆的图书馆，外表可以随着外界环境（光和热）的变化而改变颜色，这一设计获得了世界的认可，为此赢得很多赞誉。

多用途的艺术中心。艺术中心（Performing Art）也为当地及附近居民的生活锦上添花。每个季度，艺术中心都为观众们提供丰富多彩的文艺活动，如戏剧、音乐、舞蹈等。同时艺术中心的售票机制也非常灵活，观众们可以同时预约不同活动的最多五个座席。喜瑞都市的人文气息就是通过这些在公共场所举办的艺术活动向众人传播，连同建筑和艺术本身的魅力一起为喜瑞都市的自然风光增色不少。

4) 商业设施到位

喜瑞都是一个充满活力的商业中心，一些标志性商业建筑物可以清楚地告诉大家喜瑞都支持商业发展的承诺。比如，Cerritos Towne Center，属于城市综合体，它拥有数百万平方英尺的商业面积，目标是吸引保险、金融服务以及计算机行业的企业来此落户。建筑群将当地文化和自然环境融合在一起，提供商务办公、购物、餐厅等场所，再加上电影院和表演艺术中心，并配套一个拥有200个房间的喜来登酒店。

还有一个商业坐标Best Plaza，它拥有20万平方英尺的商业面积，内部拥有购物中心、商务办公楼以及一条美食街。著名的购物中心Los Cerritos Center Mall便在其中，是当地商业中心的代表，该市第二大税收来源，它占地900英亩，拥有苍翠繁茂的树林和被精心维护的建筑物。

5) 重点产业发展

喜瑞都市的汽车广场可以说是美国最好的、运营最成功的汽车交易市场。拥有将近30家汽车经销商，每年为该市带来近1千万美元的税收。其成功的一个重要因素是当地及周边地区庞大的人口数量，带来庞大的市场，另一个成功因素是市政府对于汽车交易产业发展的大力支持。政府通过鼓励培养受过良好教育的劳动力、修建四通八达的交通设施、保证财政安全等措施，为汽车交易产业的发展提供了良好的市场环境。

喜瑞都市的优质发展得益于其城市管理与运营体制。加州的城市有2种运营体制，一个是通用法城市（General Law city），一个是特许城市（Charter City），加州的500多个城市有105个城市是特许城市^[8]。通用法城市要按照加州通用法来管理城市，而特许城市是由当地选民决定城市的管理的。喜瑞都市是特许城市，市议会由5名市议员组成（包括市长），是城市发展的决策机构，而城市运营则有城市经理人（City Manager）负责。城市经理人需要由市长任命。从职能划分上看，特许城市的市长和市议员，很像股份公司的董事长和董事会成员，而城市经理人更像是股份公司的CEO。前者着眼战略和资源，后者着眼运营和实施。为政府对城市的管理提供了更高效的模式。

天然的地理优势、优美的生活环境、健康发展的商业环境、顶级的公共服务，稳定安全的财税制度，喜瑞都拥有的这些特质确保了人们高品质的生活，也让它成为南加州人民最好的居住地选择之一。其中，管理优势和宜居理念功不可没。

此次的加州之行虽然只是走马观花，但感受颇多，美国的强大不在于其排名第一的GDP，不在于其丰富的自然资源，而在于其多元文化背景下和鼓励创新的各种制度下所培养出来的创新能力。这种多元文化背景下的创新能力，从城市特色来看，体现在老城的规划先行和全民参与上，体现在新城的配套先行和融资创新上，体现在模范城市的管理优势和宜居理念上。从城市规划来看，体现在其对长期规划的重视，对修改规划的慎重，而且，规划不是仅仅落在图纸上的美轮美

免的图像，而是通过认真调研，根据当地的自然、经济、文化、社会等诸多要素，科学地制定出可行的规划，并严格执行。这些都值得我们学习。正是这种创新精神，才造就了今天的美国，一个传统欧洲的厚重与现代美国的简约，自然与人文，生态与经济如此有机的结合的强大国家。这对中国的城市化进程中，避免出现千篇一律的城市发展，是个很好的借鉴。

参考文献：

- [1] 维基网，帕萨迪纳，2011 年
http://en.wikipedia.org/wiki/Pasadena,_California
- [2] Outreach Summary Report, City of Pasadena, 2010 年 5 月
<http://www.oldpasadena.org/>
- [3] Pasadena General Plan Update, City of Pasadena, 2011 年 9 月
<http://www.ci.pasadena.ca.us/PlanningandDevelopment/>
- [4] 维基网，尔湾，2011 年
http://en.wikipedia.org/wiki/Irvine,_California
- [5] 维基网，Mello Roos, 2011 年
<http://en.wikipedia.org/wiki/Mello-Roos>
- [6] 维基网，喜瑞都，2011 年
http://en.wikipedia.org/wiki/Cerritos,_California
- [7] 喜瑞都城市网，2011 年
<http://www.cerritos.us/>
- [8] 维基网，Charter City, 2011 年
http://en.wikipedia.org/wiki/Charter_city

作者简介

袁开红，中新城镇化研究院院长，原浙江清华长三角研究院人才培训部部长、原清华大学中国发展规划研究中心长三角分中心副主任、中国人民大学土地管理系博士、加拿大滑铁卢大学管理学硕士，《购物中心管理》译者。主要研究领域为：商业地产、旅游地产、养老地产、房地产基金、区域经济等方面。