

德黑兰都市困境探析

车效梅

内容摘要 德黑兰快速发展一方面使其在伊朗政治、经济、社会中的地位大大提升,另一方面也带来了多种城市病。住房短缺问题,失业与贫困问题,生态环境恶化问题,基础设施不足问题等等。这些问题已成为制约德黑兰城市进一步发展的“瓶颈”。而这些问题出现与解决皆与德黑兰城市总体规划和市政建设密切相关。

关键词 德黑兰 困境 对策 探析

大城市是现代工业的载体,在国家经济发展中具有举足轻重的作用。综观世界各国城市化进程,虽然由于政治制度和国情不同,采取的城市化道路各异,但是“大城市超前发展”却是许多国家走的一条共同道路。当然任何事情都具有两面性,大城市在推动国家社会经济进步的同时,也带来了一系列问题。本文拟对德黑兰都市的形成、问题与对策进行简略的探索,以期对我国大都市的发展提供一些借鉴。

一、德黑兰大都市形成与成因

德黑兰 1553 年设市,1628 年 6 月根据英国托马斯·赫伯特(Thomas Herbert)估计,其人口在 2.5 万—3 万之间¹。1785—1786 年阿加·穆罕默德汗(Agha Muhammad Khan)在德黑兰建都,当时城市的面积为 4 平方公里,人口 15,000 人。提升为首都的德黑兰在此后的 100 年间迅速发展。1867 年德黑兰第一次人口普查显示(见表 1),其人口为 155,736 人,自设都以来增长了 10 倍。纳赛尔丁汗时期(1848—1896 年)德黑兰得到进一步的发展,并开始了城市现代化历程。1868 年德黑兰开始第一次改建,城市面积扩大为 18 平方公里,是旧城面积的 4.5 倍^④。1930 年开始第二次改建,其面积扩大为 46 平方公里^④。随着城市面积延伸,其人口也大幅度增加,1922 年人口为 21 万,1932 年为 31 万,1939 年为 54 万。二战期间,德黑兰会议的召开和盟军军需的增加使德黑兰政治地位提升的同时,其工业、商业和服务业得到空前发展,人口增加了 34 万,从 1939 年的 54 万发展为 1946 年的 88 万。

¹ 劳伦斯·洛克哈特:《波斯城市》(Laurence Lockhart, *Persian Cities*), 伦敦 1960 年版,第 4—5 页。

^④ 玛达尼颇·阿里:《德黑兰:一个都市的发展》(Madanipour Ali, *Tehran: the making of a Metropolis*), 奇切斯特出版社 1998 年版,第 32 页。

^④ 玛达尼颇·阿里:《德黑兰:一个都市的发展》,第 39 页。

表1 1867—1991年德黑兰人口

年代	人口	年代	人口
1867	155,736	1946	880,000
1891	160,000	1956	1,512,082
1922	210,000	1966	2,719,730
1932	310,139	1976	4,530,223
1937	425,000	1980	5,443,721
1939	540,087	1986	6,042,584
1940	7,000,000	1991	6,475,527

二战后,随着经济繁荣和石油工业发展,德黑兰发展速度明显加快,到20世纪60年代中期,其面积扩大了4倍,达到180平方公里,人口从1956年150万发展为1966年约271.9万;1976年面积为250平方公里,人口增加到453万。从1976—1986年中,人口又增加了150万。这样从1941年到1986年,经过40多年的发展,德黑兰城市面积扩大了12倍,人口增长了8.6倍^①。20世纪90年代中期,德黑兰面积进一步扩大为700平方公里,人口攀升到750万^②。2000年,德黑兰人口达到1100万^③。

随着城市人口的膨胀,其人口密度也从1883年每公顷43.5人,发展为1891年65.5人,1922年80.5人,1932年105人^④,到1982年,德黑兰的人口密度是伊朗平均水平的15倍。同时德黑兰人口占全国城市人口比例增长,从1956年的26.2%,发展为1986年的30%^⑤。2000年全国人口(6770万)的16.2%居住于此。德黑兰成为中东第三大城市,并跨入世界大都市的行列。

德黑兰在二战后的飞速发展以下几个因素密不可分。

首先,伊朗政府的土地改革、工业化、经济现代化政策是德黑兰快速发展的主要原因。伊朗巴列维政府从1961年开始土改,到1971年基本完成。10年的土改一方面“真正限制大土地占有,以利农民;真正消灭地主和佃农制度;并真正使这些佃农享有人的尊严和有可能直接从劳动中获利”^⑥。而摆脱了对租佃权依赖的农民进入了自由劳动力的广阔市场,他们“成为移民最主要的来源”^⑦。1966年农村就业率为50%,1976年下降为33%。失业的农民涌入城市,从1956年到1966年,168万人从农村到城市找工作,从1966年到1976年增加为211万人。1966年德黑兰总人口中40%来自农村,70年代50%的来自农村^⑧。1960年,伊朗人口的70%生活在乡村,30%生活在城市;1978年乡村人口降至48%,城市人口升至52%。同年城市人口共计1782万,其中约有半数是从1963年以后来自乡村的移民及其后裔^⑨。另一方面,在外地主被迫出售相当数量的土地之后,其投资方向由乡村

^① 玛达尼颇·阿里:《德黑兰:一个都市的发展》,第40页。

^④ 伊朗德黑兰市长 Gholan Hossein Karbaschi:《德黑兰——一座再生的城市》,《技术经济与管理世界》,1997年第4期。

^{⑥⑦} 《各国概况——伊朗》,www.bjfa.gov.cn 2006-10-26。

^④ 玛达尼颇·阿里:《德黑兰:一个都市的发展》,第36—37页。

^⑤ 玛达尼颇·阿里:《德黑兰:一个都市的发展》,第24页。

^⑥ 热拉德·德·维利埃:《巴利维传》,商务印书馆1986年版,第368、392页。

^⑧ 布拉克·劳力斯:《变化的中东城市》(G. H. Blake and R. I. Lawless, *The Changing Middle Eastern City*),赫玛斯出版社1980年版,第71页。

^⑨ 冀开运:《二十世纪伊朗史》,甘肃人民出版社2002年版,第130页。

和农业领域转向城市和工业领域,加之白色革命期间政府实施的相关政策,有力地推动了现代工业的发展和城市化的进程。

巴列维政府进行土改的同时,也制订了庞大的工业化和经济现代化计划,1963—1977年是伊朗历史上的工业革命时期。据伊朗官方统计,从1963年到1977年,10—49人的小型工厂由1502家增至7000家,50—500人的中型工厂由295家增至830家,500人以上的大型工厂由105家增至159家^④。到1975年,伊朗已建立了包括电力、采矿、冶金、炼油、汽车、水泥、造纸、化工、机械、纺织、食品加工等在内的比较完备的工业体系,并开始向电子、原子能发电方面发展。“1960年以后工业在伊朗的增长速度之大,几乎在历史上举世无双”^⑤。70年代初,伊朗成了世界上第九个最富的国家^⑥。

工业化发展加大了对劳动力的需求,吸引大量乡村人口移入城市,从而导致城市数量增多,规模扩大,人口膨胀。这些构成白色革命至伊斯兰革命之间伊朗社会的突出现象^⑦。由于新增工厂多建立在大城市特别是首都德黑兰,“20世纪60年代早期现代化几乎是德黑兰的同义词”。在该期,所有的公司即使没有建立在首都,它的总部也设在德黑兰。伊朗最大的商业银行,拥有遍布全国范围的网路,其70%的贷款到了德黑兰^⑧。

工业化和经济现代化政策导致城乡差别加大。50年代初,德黑兰每1900人拥有一名医生,在全国其他地区平均85,000人拥有一名医生。1954年全国有25,000部话机,其中15,000部在德黑兰^⑨。伊朗城乡人均收入的差距从1959年的4.6:1发展为1969年的5.6:1^⑩。伊朗的现代化创造了两个经济——充满活力的城市经济和停滞的农村^⑪。20世纪70年代,德黑兰人均收入比其他的大城市高45%,比小城市高70%^⑫。

这样,土地改革与农业机械化的推力与德黑兰社会和经济优越地位的拉力,相互作用加速了德黑兰的发展。1976—1986年德黑兰每年接纳15.1万人,1986—1996年仍接纳7.5万人^⑬。20世纪90年代后,城市较高的收入和更多的发展机会吸引许多移民前往(见表2)。

其次,石油工业繁荣进一步提升德黑兰地位。1963—1977年期间,正当白色革命轰轰烈烈之际,伊朗石油收入急剧增长,1968—1969年度伊朗石油收入达到11亿美元,1972—1973年达28亿美元,1973—1974年达46亿美元,1974—1975年达到178亿美元。政府用这些钱大量投资工业,推动经济飞速增长。仅在1974年一年中,工业和矿产产量增长了18%,在大城市的注册公司数量增加

^① 法瑞玛德:《国家:现代伊朗的官僚主义与革命》(A. Farazmand, *The State, Bureaucracy and Revolution in Modern Iran*), 纽约1989年版,第154页。

^④ 安玻哈米:《两次革命期间的伊朗》(E. Abrahamian, *Iran: Between Two Revolutions*), 普林斯顿出版社1982年版,第430页。

^⑤ 伊萨维:《1925—1975年的伊朗经济》(Charles Issawi, “The Iranian Economy 1925—1975: Fifty Years of Economic Development”), 载伦茨佐夫斯基主编:《巴列维统治下的伊朗》(George Lenczowski, *Iran Under the Pahlavis*), 斯坦福大学1978年版,第130—133页。

^⑥ 钱乘旦:《论伊朗现代化的失误及其原因》,《世界历史》1998年第3期。

^⑦ 哈全安:《从白色革命到伊斯兰革命》,《历史研究》2001年第6期。

^⑧ 罗伯特·路易:《世纪末的伊朗》(Robert E. Looney, *Iran the End of the Century*), 华盛顿1977年版,第14页。

^⑨ 冀开运:《二十世纪伊朗史》,第103页。

^⑩ 罗伯特·瑞哈姆:《权利的幻想》(Robert Graham, *The Illusion of Power*), 伦敦1979年版,第27—29页。

^⑪ 罗伯特·瑞哈姆:《权利的幻想》,第27—28页。

^⑫ 罗伯特·路易:《世纪末的伊朗》,序言。

^⑬ 哈逊·弗兰克:《发展中国家的城市增长和新城规划:德黑兰大都市区案例研究》,《国外城市规划》2003年第2期。

了 46%¹。石油工业繁荣与石油税收增加,使德黑兰有充足的资金发展新产业,扩大城市规模,加速城市建设。德黑兰在国家经济中的中心地位进一步加强。该时期,德黑兰拥有全国人口的 13.3%,占全部城市人口的 28.6%。40% 的国家投资,60% 的工业投资,40% 的大工业企业,40% 的零售业,60% 的批发业,35% 的银行,75% 的存款,41% 的保险公司,80% 的房贷,47.2% 的建筑投资,56.8% 的病床,57% 的外科大夫,55% 的学生,57% 的大学生,64.1% 报纸的发行,68% 的汽车登记等都集中于此^④。此后这种趋势进一步发展,到 1991 年德黑兰拥有全国 30% 的国家制造业,24% 的水、电、气,24% 的批发、零售、宾馆和饭店,26% 的交通、通讯和仓库,44% 的金融、保险、地产、法律和贸易服务,24% 的公共、社会和个人服务,26% 的科学和专业工作者,48% 的高级官吏,34% 的教士、工人,30% 的运输和生产团体的工人^⑤。随着城市发展,官僚机构也日益庞大,伊朗政府在白色革命前,设有 12 个部,雇佣 15 万人,到 70 年代中增加为 19 个部,雇佣 56 万人^{1/4}。“国家机构的膨胀,金融、贸易以及国家事务在首都的集中都是促使膨胀的主要原因。”

表 2 伊朗移民的主要原因及移民前状况

移民的主要原因	%	移民前有工作	移民前失业	移民前非积极劳动人口
高收入	22.35	33.83	18.33	12.7
投靠亲友	6.76	8.48	5.79	3.9
更好发展	4.64	6.71	3.70	1.14
找工作	18.47	15.73	58.69	3.5
随家迁移	43.43	2.75	13.49	78.76
工作调动	4.35	2.72		
全部	100	100	100	100

再次,现代医学进步和医疗设施改善加速德黑兰人口膨胀。战后,伊朗的医疗卫生事业取得了引人注目的成就,从中央政府为医疗卫生事业投资的人均数字来看,高于同档次国家总平均数,如 1980 年,世界下中等收入国家的人均医疗卫生支出为 5 美元,伊朗人均支出为 23 美元^{1/2}。随着现代医学进步和医疗设施改善,伊朗人口增长率提高,死亡率下降,寿命延长。根据 10 年一次的全国人口普查数据显示,1976 年人口自然增长率为 27‰,1986 年为 32‰。这是伊朗人口增长最快的时期,人口由 1976 年的 2580 万增加到 1986 年的 4958 万,几乎增加一倍^{3/4}。30—34 岁妇女生育率从 1976 年的 242‰上升为 1986 年的 274‰,35—39 岁生育率从 169‰上升为 211‰,40—44 岁生育率从 80‰上升为 112‰^⑧。人口增长势头居高不下,无疑是德黑兰人口膨胀的原因之一。60 年代初全国人口平均寿命为 41 岁,城市死亡率为 1.7%,农村为 3.3%。1973 年人均寿命延长到 51 岁,农村的死亡率为 3.3% 下降为 2%^(t)。德黑兰人口增长率更高,1960—1970 年为 6%,是全国人口增长速度的 2 倍。

¹ 冀开运:《二十世纪伊朗史》,第 142—143 页。

^④ 玛达尼颇·阿里:《德黑兰:一个都市的发展》,第 20 页。

^⑤ 玛达尼颇·阿里:《德黑兰:一个都市的发展》,第 53 页。

^{1/4} 玛吉德:《从王朝专政到神权政治》(M. Amjad, *Iran: From Royal Dictatorship to Theocracy*),纽约 1989 年版,第 94 页。

^{1/2} 世界银行:《1983 年世界发展报告》,第 194—195 页。

^{3/4} 樊正英:《伊朗的人口与计划生育工作》,《人口与计划生育》2000 年第 1 期。

^⑧ 马寿海:《伊朗人口政策与计划生育》,《人口与经济》1996 年第 6 期。

^(t) 冀开运:《二十世纪伊朗史》,第 128—129 页。

1971—1976 年为 4.2%。2000 年人均寿命为 72.2 岁^①。

最后,德黑兰人口增长受其他因素影响。日益增长的人口引起伊朗政府关注,早在 1967 年 4 月伊朗开始正式启动家庭计划生育项目,但是项目的实施并不尽如人意。1977 年仅有 11% 的育龄妇女接受计划生育服务。1979 年伊斯兰革命后,计划生育力度减缓并在 1987 年完全停止实施。1988 年,政府举行“人口和发展”研讨会,1989 年政府下决心再次制定计划生育项目,但是人口增长势头仍然没有得到遏制,1991 年伊朗育龄妇女人数接近 12 万,并以年 3.4% 的速度增长^④。2000 年人口增长率为 2.4%^④。

二、城市困境与成因分析

德黑兰的快速发展,一方面加速了伊朗城市化的进程,另一方面也带来了多种城市病。住房短缺问题,失业与贫困问题,生态环境恶化问题,基础设施不足问题等等。这些问题不仅在一定程度上遏制城市经济的持续发展,而且直接影响着德黑兰居民的生活和心理健康,“使几乎所有的人都生活在时间、能源、高度紧张的重压之下”。

首先,住房短缺问题。随着城市急剧扩张,德黑兰的住房从 1900—1965 年增加了一倍,从 200 万幢发展到 400 万幢。此后发展更快,1980 年 60% 的住房是近 13 年建立的^Ⅱ。1982—1986 年德黑兰城市地区共征用土地 61.9 百万平方米,其中 5.9 百万平方米用来建筑住房^Ⅱ。在不断扩大的城市网络中,城市贫富分化局面进一步加深,富人逐渐向气候宜人的北部地区集中,而穷人则集聚在拥挤不堪、环境恶劣的南部老城区。1966 年南部区的人口密度为每公顷 600 人,远远高于北部每公顷 95 人,1976 年南部区的人口密度为每公顷 700 人,而北部每公顷 140 人。1995 年最便宜的居民区土地价格是最南部的第 20 区,每平方米 185,000 里亚尔,而最贵的是北部的第 1 区,每平方米 3.205 百万里亚尔^Ⅲ。

其次是失业与贫困问题。由于经济上造成普遍的失业和不充分就业,贫困已经成为城市生活的重要特征。1980 年德黑兰的失业率为 16.2%,1986 年为 14.3%,1991 年为 11.1%,1994 年为 9.8%^⑧,虽呈下降的趋势,但仍是较高的比例。2004 年人均国民收入已超过 2000 美元,仍有 40% 的人口生活在贫困线以下,10% 的人口处于赤贫状态,4.5% 的家庭只有一个人就业,3.7% 的家庭没有任何成员就业,完全依靠社会救济。失业率和通货膨胀率都在 15% 以上^⑨。

再次是生态环境恶化问题。水资源污染方面,德黑兰 20 世纪 60 年代的排水系统只能服务 100 万人口,1965 年排水系统过分承重。70 年代新的污水处理系统建立,但是随着人口的急剧发展,污水处理系统很快滞后。受德黑兰排出的污水的影响,城市土壤和水资源受到污染并被破坏。大气污染

^① 《各国概况—伊朗》www.bjfa.gov.cn 2006-10-26。

^④ 马寿海:《伊朗人口政策与计划生育》,《人口与经济》1996 年第 6 期。

^④ 《各国概况——伊朗》,www.bjfa.gov.cn 2006-10-26。

^Ⅱ 玛达尼颇·阿里:《德黑兰:一个都市的发展》,第 42 页。

^Ⅱ 玛达尼颇·阿里:《德黑兰:一个都市的发展》,第 183 页。

^Ⅲ 玛达尼颇·阿里:《德黑兰:一个都市的发展》,第 186 页。

^⑧ 玛达尼颇·阿里:《德黑兰:一个都市的发展》,第 54—55 页。

^⑨ 殷罡:《伊朗:选举的名堂和穷人的表达》,《世界知识》2005 年第 14 期。

方面,德黑兰也是世界上污染最严重的城市之一。据估计,目前城市拥有 110 万辆机动车,每天消耗 100 万升汽油,150 万升柴油和 200 万立方米的天然气,产生 70% 的空气污染,再加上家庭燃料和工业的污染。1987 年每天产生 3211 吨的二氧化碳,470 吨的一氧化碳,151 吨的氮氧化物,73 吨的二氧化硫和 33 吨的悬浮粒子。德黑兰中心的二氧化碳被记录是 80ppm,是安全标准的 4 倍,二氧化硫是 2 倍,悬浮粒子 3 倍等¹。德黑兰被列为世界上第二大污染城市。2001 年 6 月负责播报空气污染程度的新闻中心指出,德黑兰空气质量每况愈下,正严重影响居民的身体健康。德黑兰的大气污染程度已严重超标,属于“不健康”级别。该中心的一位官员统计,每年大约有 4600 名市民的死亡与空气污染有关。

最后是基础设施缺乏问题。水资源供应,家庭用水和工厂用水需求的日增,加大了供水的缺口。20 世纪 50 年代安装自来水,到 1966 年城市 130 万市民中只有 60% 的人口用上自来水,25% 仍用井水,剩余的利用泉水或其他水源^④,更为严重的是易于开发的水资源已经通过拦河筑坝加以开发和利用了,随着城市人口膨胀,供水严重困难的局面更加难以缓解。交通问题。1988 年拥有 2,000 辆公交车,每天的载客 170 万人次,1989 年增加到 3200 辆,到 20 世纪 90 年代初,每天为 350 万人次。公共汽车负担 1150 万人次中 23% 的城内交通^⑤。“德黑兰的交通拥挤似乎已经成为一个顽疾,交通拥挤耗费了人们大量的时间”。

综观世界城市化发展的历史,“无论是发达国家的西方世界,还是在非洲、亚洲和南美洲的不发达地区,城市化的进程给城市当局带来了巨大的困难”^{1/4},而这种困难对于德黑兰表现的尤为“巨大”。这些困难与以下几个因素密切相关。

首先,从理论方面而言,城市化必然会导致城市人口,特别是大城市人口的过度膨胀,因为在按利润原则运行的城市经济中,非盈利的和低盈利的基础设施部门供给不足是必然的现象,城市人口的增长极易超过基础设施的容纳能力,从而造就一系列城市问题,这是世界城市化发展过程中的必经阶段,也是德黑兰城市问题形成的客观因素。

其次,从城市总体发展规划来看,城市总体规划滞后与脱节,是导致城市问题的直接原因。德黑兰的城市发展总体规划远远滞后城市发展。二战后,在伊朗政府制订的第一个“七年发展计划”(1949 年 3 月——1956 年 3 月)和第二个“七年发展计划”(1955 年 9 月——1962 年 9 月)中,德黑兰城市总体规划的理念尚未出现,只是强调城市饮用水的供应、电力和街道的改进。如上文所述,该时期是德黑兰飞速发展的时期,而城市总体规划的落后导致城市开发混乱,特别是对城市延伸区开发的放任自流,正如 1962 年德黑兰市长所说:“建筑和小城镇的开发是根据谁要开发,开发什么,在什么地方开发的办法进行的”,结果是德黑兰“事实上与许多小城镇以一种不适宜的方式连接”^{1/2}。

在国家第三个“七年发展计划”(1962 年 9 月——1968 年 3 月)中,酝酿制订德黑兰城市总体规划(Tehran Comprehensive Plan),1964 年政府开始准备工作,1965 年建立负责城市总体规划的高等委

¹ 玛达尼颇·阿里:《德黑兰:一个都市的发展》,第 133—134 页。

^④ 朱利·伯瑞:《1900—1970 年的伊朗经济》(Julian Bharier, *Economic Development in Iran 1900—1970*),伦敦 1971 年版,第 226 页。

^⑤ 玛达尼颇·阿里:《德黑兰:一个都市的发展》,第 130 页。

^{1/4} K. J. 巴顿:《城市经济学》,上海译文出版社 1984 年版,第 13 页。

^{1/2} 玛达尼颇·阿里:《德黑兰:一个都市的发展》,第 40 页。

员会,以指导和指挥总体规划的筹备工作¹。1968年德黑兰总体规划得到城市委员会、城市计划和建筑高等委员会(the High Council for Town Planning and Architecture)的赞成并付诸实践。该总体规划为城市设计两个步骤:即5年规划(5-year boundary 5YB)和25年规划(25-year boundary 25YB)。总体规划决定,政府在5年内提供230平方公里土地以满足城市扩张的需要,在新开发的区域内,市政府提供城市服务和基础设施。并设想在5年的间隔期对总体规划进行修订,以便将规划延伸25年,到25年期满时,德黑兰将得到630平方公里土地。该规划还涉及到城市特别是市中心的人口密度;沿主要公路商业区的发展;环境污染、基础设施短缺;贫困区日益扩大的失业率;移民增加和低收入移民等诸多问题。设想城市未来的形状是线形的,向西发展以减少市中心的压力。城市被划分为10个大行政区(Mantaghen),每个行政区50万人。行政区再划分为一系列的区(nabyeh)和街区(mahalleh),每个区有1.2万—3万人,建立一所高中、一所活动中心和其他必备的设施。每个街区5000人有一所小学和一个地方性商业中心。这些行政区和区将通过一个运输网连接,该网主要的特征是一个快速运输线和一条公共汽车路^④。

为了控制城市发展,禁止5YB外地区开发。客观的讲,第一个5YB得到比较认真的落实,但遗憾的是第一个5YB结束后,由于缺乏足够的发展空间,第二个5YB迟迟落实不到位。又由于市政府不能提供发展所需要的基础设施,这导致交通拥挤和开放空间的下降^④。迫使政府在20世纪60年代末制订新政策。禁止在德黑兰周围120公里内建立新工厂;在远离德黑兰的大不里士、伊斯法罕、亚力和阿瓦士等地建立新公共服务公司;政府部门通过一系列特殊的减低税收政策和其他财政政策吸引私人企业到新地区发展^{1/4}。

1973年,内阁部长们组成了德黑兰发展监督委员会(the Supervisory Council for the Expansion of Tehran),其职责是监督25年计划的实施,制定有关城市发展和服务改进的政策。由于城市委员会的成员被排斥在该委员会之外,再加上该委员会不关心25YB之外的地区发展^{1/2},结果郊区盲目开发的速度空前加快。

伊斯兰革命后,伊斯兰共和国一方面加强德黑兰市政府权利,改进公共交通,引进竞争机制,扩大市政府服务范围等等,另一方面针对德黑兰发展问题,如:缺乏必须的途径动员非政府资源;缺乏综合性住房政策;城市土地鉴定模糊;市政府虚弱,总体规划贯彻乏力等等^{3/4}也采取一些应急措施,如鉴于德黑兰城市住房缺乏,革命委员会批准成立“购买与转让住房办公室”,革命委员会授权该机构在征得原主人的同意后,购买或租用市中心的住房,以出售或出租给公众。政府宣布禁止购买第二处住房,为已在中小城市的住户提供住房优惠。由于这些措施在实际操作起来困难重重,1983年政府终止了对住房交易的控制,德黑兰住房严峻的局面仍在加深。

1968年通过的德黑兰总体规划到1993年结束。综观该规划存在以下几个弊端:1.该规划存在两个脱节,一是与周边地区发展脱节,一是与德黑兰现状脱节。德黑兰从20世纪50年代到1993年

¹ 布拉克和劳力斯:《变化的中东城市》,第166页。

^④ 玛达尼颇·阿里:《德黑兰:一个都市的发展》,第207页。

^④ 玛达尼颇·阿里:《德黑兰:一个都市的发展》,第211页。

^{1/4} 罗伯特·路易:《世纪末的伊朗》,第14页。

^{1/2} 玛达尼颇·阿里:《德黑兰:一个都市的发展》,第212页。

^{3/4} 玛达尼颇·阿里:《德黑兰:一个都市的发展》,第213页。

吞并了其周围的 108 个农村,而总体规划与周边地区发展脱节,导致城市外表组织损坏,大量新移民聚集在郊区,使社会的两极分化加强¹。城市总体规划是城市发展蓝图,是城市各项建设工程设计和管理的依据,而总体规划与德黑兰现状脱节,导致住房短缺,失业与贫困,城市生态环境恶化,基础设施不足等城市问题出现。2. 该规划多关注城市外表而轻视城市内部结构。由于该规划主要关注城市外表改革,但外表结构改革并没有延伸到城市社会和经济结构内部。其结果城市南北贫富分化不仅没有得到改善反而得到加强。3. 总体规划对城市内部地区带来了不良影响,如许可证改进和更新的混乱,导致了城市中心部分老区损坏。1988 年德黑兰的市长批评该规划是一个外表发展规划,它扎根于以前政权的政治网中,对其贯彻并没有足够的关注^④。

最后,从城市管理的实际操作来讲,德黑兰市政府管理乏力是城市问题产生的重要原因。城市化迅速发展,城市规模不断扩大,市政管理日趋复杂,对城市管理技术提出更高要求。特别是二战后,在以信息技术发展为核心的科技革命推动下,人类社会进入了以现代城市为发展取向的历史阶段。城市管理也开始引入现代管理理念、管理模式、管理体制和机制。因此城市管理部门和决策部门只有具有高度综合治理能力,高效运行的管理技术和手段才能应付。“增长的城市问题”要求“一个新的和更好的管理机构”,其目的是更有效地处理快速的城市化问题^⑤。但是德黑兰由于现代意义上市政不仅建立的晚,而且多受中央政府制约,所以不仅无法扮演“新的和更好的管理机构”之角色,甚至缺乏对城市进行综合管理之能力。

现代意义上的德黑兰市政出现在立宪革命后。1907 年第一届伊朗议会通过了建立现代市政的《巴拉迪耶哈法案》(《Baladiyeh Act》)。根据该法案,城市由选举代表组成的委员会进行管理,委员会成员任期 4 年,其领导人执行传统卡迪(伊斯兰法官)的职责,等同于市长,负责市政。市长和其他 3 名由委员会任命的成员组成市政机构。市政责任为管理城市资产、分配食物和水、建立医院和药房、清理街道、制订城市规划、建立图书馆和博物馆、保护历史建筑等等。1910 年德黑兰出现了其有史以来的第一个市政,但是由于没有建立相应的城市委员会,市政自治大打折扣,不久解散。该市政虽然短暂,但其许多内容成为 20 世纪德黑兰城市管理的基础。

巴列维王朝建立后,为建立强有力的中央政府,设计新的市政法令,德黑兰市政成为一个完全依赖中央政府的机构。如市长由内政部任命,城市委员会成为咨询者,其主要决定必须得到内政部的赞成。1930 年,德黑兰建立其第一个城市委员会,委员会的领导人——市长由内政部长任命。这样德黑兰市政府附属于中央政府并成为礼萨汗中央权力的一部分。

1949 年通过了第三个市政法案,该法案规定市政的目的是为城市和城镇人民提供一般需要和宜人环境。城市委员会由市民选举产生,4 年 1 次,在城市的管理方面市政权力增大。市长由城市委员会推荐并得到内政部任命。委员会有立法权,制定地方税,从事局部的城市管理,其相对独立于内政部。1952 年法律修正案限制市政与内政部关系,给市政更多独立性。如城市委员会成员(在德黑兰有 30 名)从城市行政区中选举以便与其选民有更直接关系。城市委员会有任命或罢免市长的权力,但是市政府仍没有财政权和行政权。1966 年法律修正案规定政府在立法委员会的赞成下有权解散

¹ 玛达尼颇·阿里:《德黑兰:一个都市的发展》,第 85—86 页。

^④ 玛达尼颇·阿里:《德黑兰:一个都市的发展》,第 210—11 页。

^⑤ 迈克尔·丹尼尔逊·鲁森·凯斯:《快速城市化政策》(Michael N. Danielson Rusen Keles, *The Politics of Rapid Urbanization*),纽约 1986 年版,第 90 页。

城市委员会;城市委员会的成员不再成为市长。而城市委员会不能选举市长则导致委员会的解体。可见该修正案不仅使德黑兰市长的任命要争得王室支持,而且使城市委员会 30 名委员的任命也要得到内政部的支持,市政自治出现倒退。

1973 年建立德黑兰发展监督委员会,由于德黑兰市长成为监督委员会的秘书,所以德黑兰市政府开始与德黑兰发展监督委员会等机构一起分享城市管理。20 世纪 70 年代市政组织机构扩大,拥有金融和行政、城市事务、社会服务、计划和技术等几个部。

总之,从 20 世纪 50 年代到 70 年代德黑兰市政权力虽然得到发展,并形成了庞大的官僚机构,但是市政权力却存在如下的局限:缺乏民主责任和行政自由(中央政府控制);缺乏财政自主权(市政预算由中央政府提供);缺少城市总体规划权(国家制订规划);缺乏对城市事务集中、协调管理权(城市由几个部和市政府等共同管理)等等。可见该时期,市政当局仅仅是中央政府建立的一个媒介,因为缺乏合法的民主和管理权力,特别是在财政上仍依赖中央政府,所以其责任主要局限在城市外表发展和提供城市公共设施等方面¹。

1979 年革命后,在德黑兰建立城市管理委员会,管理城市财政、城市福利、城市服务、城市研究单位、城市交通和计划、城市行政区等。由于城市的扩张,德黑兰都市行政区由 12 个扩大到 20 个,每个区建立自己的市长和市政府。20 世纪 80 年代,城市管理分属三个部:城市服务部(从事城市规划、城市服务、发展、城市 20 个区的绿化等。下设公园办公室、环境改进办公室、蔬菜市场办公室、非法定居者重新安排高等委员会);发展和技术部;城市交通部。伊斯兰革命后,虽然建立新城市管理机构,但是市政府仍在有限地区管理有限事务,不能把都市区作为一个整体来管理,仍没有财政权。

综观德黑兰市政的发展,我们可以看到德黑兰公众参与城市管理愿望总是遭遇到中央政府的控制。在经历半个多世纪的努力后,虽然建立了一个权力逐渐强大的市政府,但是由于德黑兰是中央政府所在地,从而使德黑兰城市管理遭遇尴尬的局面,一方面有多层管理,如内政部管理市政府的建立和废除,城市委员会的选举和罢免,决定城市的市界,监督城市规则和执行,处理登记宗教的捐赠等。又如城市住房部发展建筑和其他设施的钱来自国家的发展预算^④。另一方面又缺少把城市作为一个整体而管理的权威,市政府仍是中央政府进行服务的一个分支。而德黑兰市政权威的局限又导致其城市管理的另一个缺点,即活动范围的有限性,仅仅局限在都市区,对城郊发展无能为力。同时市政府对中央政府财政的依赖,使其官员缺乏管理城市的通盘战略^⑤,更谈不上引进现代城市管理新理念。城市可持续发展能力低、公共服务质量差、管理效率低下,不能对外界变化和市民需求做出灵敏反映等等问题的出现,也就不足为奇了。

三、对策得失评析

德黑兰市政府的“整容工程”开始于 1989 年。作为该工程的第一步是市政府采取切实措施控制城市的无节制的膨胀。其中最重要的措施为加强城市规划。1990 年在德黑兰周边开始建设 5 个新城(即在德黑兰东部 25 公里处的 Pardis;在德黑兰西部 65 公里处的 Hashgard;在德黑兰西部 30 公

¹ 玛达尼颇·阿里:《德黑兰:一个都市的发展》,第 69 页。

^④ 玛达尼颇·阿里:《德黑兰:一个都市的发展》,第 74 页。

^⑤ 布拉克和劳力斯:《变化的中东城市》,第 163 页。

里处的 Andisheh; 在德黑兰西南部 40 公里处的 Parand; 在德黑兰东北部 10 公里处的 Litian⁶), 建设新城的目标如下: 在德黑兰的都市圈平衡分配人口和就业机会, 包容德黑兰的不规则增长, 防止贫民窟和棚户区去进一步扩张, 保证地方住房供给, 保护农业用地, 抑制德黑兰地价上涨, 改善德黑兰城市生态质量和交通运输水平, 缓解德黑兰交通设施的拥挤状况, 为低收入群体提供可承受的住房。由于新城规划存在三个脱节: 即与大都市地区的空间结构脱节; 与城市管理结构脱节; 与需要住房人口的经济特点脱节, 所以新城没有为低收入和中等收入人群提供适当的住房, 德黑兰中低收入人口仍聚集在德黑兰的边缘地区, 新城阻止德黑兰首都人口增长的最初目标没有实现。之所以如此, 是因为缺乏整体性的和综合性的住房与大都市地区空间发展规划与政策。可见制定并实行整体性的和综合性的住房与大都市地区空间发展政策与规划, 是引导新城健康发展的基本保证。

1995 年, 德黑兰市政府制订了德黑兰第一个市政规划(Tehran Municipality's First Plan) (1996 年—2001 年)。该规划一方面总结城市发展的主要问题是: 投资短缺; 提供城市服务困难; 1968 年规划的人口密度、土地开发、公路网的建设没有完成; 环境的污染严重; 公共交通缺乏、交通拥挤; 官僚机构的效率低下。另一方面确立城市发展目标: 建立一个清洁的城市; 一个移动的城市; 一个绿色的城市; 一个文化的城市; 一个有活力的城市; 一个传统与现代并存的城市¹。经过几年的努力, 德黑兰的“整容工程”取得了显著的成就, 1996 年联合国的人居大会(Habitat Conference) 把其作为一个最实际(Practice) 的城市, 称德黑兰的城市规划为世界城市未来规划提供了一个样板^④。

但该规划仍没有关注城市僵硬的社会和空间划分, 这使城市处于不稳定的边缘。它也不包括一个民主和公平的城市……城市规划关心的仍是城市外表和环境改进, 社会和文化局部的发展^⑤。如何架起南部与北部共同发展的桥梁, 仍是德黑兰发展面临的最艰巨、最重要的任务。民主的、科学的城市总体规划是城市均衡发展的前提。

其次, 强化城市管理。20 世纪 90 年代德黑兰市政出现转折, 市政府不仅在财政上独立^{1/4}, 而且在城市管理方面职能延伸, 表现如下: 市政服务私有化方案出台; 规划新一轮城市发展项目; 关注环境质量; 参与城市社会和文化事务; 强调城市发展的长期规划; 德黑兰市长可列席参加内阁会议, 等等^{1/2}。具体表现为: 针对日益严峻的住房困难, 政府提出在 20 年内解决住房问题。并以“提高房屋质量, 延长房屋使用寿命”的办法缓解住房难的问题; 为抑制贫富分化进一步恶化的局面, 一方面推行经济稳定与改革计划, 另一方面加大养老制度等社会保障体制的改革; 为遏制日益恶化的环境, 搬迁不受欢迎的工厂和全部市场, 扩大绿地面积, 从 1989 年到 1995 年德黑兰的绿地面积扩大了 13 倍; 为改善基础设施, 修建高速公路, 德黑兰市政府最重要、显然也是最有效的工程是在市区的东—西、南—北两翼建设的高速公路。同时修造城市地下铁道和发展城市无轨电车, 目前德黑兰市的地下铁道和无轨电车均已运营。

值得一提的是, 在城市管理中引进了新的理念, 即“重要的基础设施项目和塑型工程的实施是与旨在合理划分权力和责利的行政运行机制改革同步进行的”。这种分权体制的改革, 不仅有力的确保

¹ 玛达尼颇·阿里:《德黑兰: 一个都市的发展》, 第 213—215 页。

^④ 玛达尼颇·阿里:《德黑兰: 一个都市的发展》, 第 255 页。

^⑤ 玛达尼颇·阿里:《德黑兰: 一个都市的发展》, 第 215 页。

^{1/4} 玛达尼颇·阿里:《德黑兰: 一个都市的发展》, 第 77 页。

^{1/2} 玛达尼颇·阿里:《德黑兰: 一个都市的发展》, 第 73 页。

了改革的制度化,而且也为筹集实施“整容工程”所需要的资金打下基础;不仅为市政府的战略规划奠定了良好的基石,而且也有利于广大市民的参与意识,激励他们为德黑兰的发展献计献策。1992年创办市民报——《Hamshahri》,提升市民的参与意识与文化素质,该报有广泛的读者群。

虽然德黑兰市政建设取得了实质性进展并在城市管理方面输入了部分新的理念,但是市政建设仍受到国家政府的制约,市民参与多停留在表层,如何处理国家宏观调控和城市自主发展关系,如何在城市管理过程中吸纳市民的广泛参与,仍是德黑兰政府面临的一大挑战。

总之,要把德黑兰城市建设成为一个清洁、繁荣、市民享有高水准生活方式的现代化都市仍需付出艰巨的努力。

[本文作者车效梅,山西师范大学历史学院教授。临汾 041004]

(责任编辑:马新民)

• 书 讯 •

达尼埃尔·罗什撰写的《平常事情的历史》由百花文艺出版社于2006年出版。作者认为:"本书探索那些形成我们日常生活脉络的事务的历史性,在某种意义上就是把我们的认识原则加以物质化,从而进一步理解我们和物质的关系、以及我们在物质和社会之间的中介性。"(君)

内罗杜撰写,张鸿等译的《古罗马儿童史》由广西师范大学出版社于2006年出版。本书论述了影响古罗马儿童生活的各种因素,儿童与家庭、城市和社会的关系,儿童从生到死,教育、游戏等。通过认识儿童在整个西方社会中的地位,了解西方文明史。(君)