

# 城市管理新的挑战：世界聚合

作者：卡特琳娜·福海\*

译者：方宁

节选自

《与居民一起治理城市：

从加拉加斯到达卡尔，促进城市民主对话的十年经验》

夏尔·雷奥波·梅耶出版社

首先要明确，全球化有其积极的一面，它不仅使我们了解世界各国各地区之间的文化差异和深刻的经济不平等，还使我们认识到各国政府和全球公民所面临的共同问题。在这些共同问题中，城市管理必然成为重中之重，随着国际交流的增加，而且这种交流不再局限于国家首脑之间，其重要性越来越明显地表现出来。南北，东西城市之间的友好城市关系，地区间“分散合作”行动的多样化，地方代表之间，城市规划专业人员之间以及近来社团积极分子之间的会见进程，都大大有利于达成对这些问题的共识。除了国际性大都市所处政治，地理和经济环境的巨大差异外，还出现了一些类似的挑战，与以前相比，这些挑战更能激发城市参与者的兴趣。

从今以后，最富裕的居民将同最贫穷的居民一样面临危险，而这些危险以前主要针对后者（大气污染，水污染，出行困难，城市暴力，失业，等等），这一事实在形成共识的过程中必然发挥了作用，正如贫穷国家大城市中中产阶级的发展，以前在这些城市中，富裕的社会精英与自成街区中的贫民之间的对立更为明显。

为了交流有关世界各地城市发展的分析成果，一些研究员，社会学家和建筑师自 20 世纪 70 年代起就全力以赴行动起来。面对这些共同的问题，并且继这些研究员，社会学家和建筑师之后，国际交流网络开始形成。此前的南北发展援助模式企图使知识单向传递，就像在其它领域一样——一些西方的“专家”成为贫穷国家的行政负责人——国际交流网络不再采用这种模式，而把重点放在经验的相互交流上，不仅地区内部进行交流，大陆与大陆之间也要合作沟通。

时间流逝，信息发展，事实上越来越明显的是，一提到某些街区的暴力或生活条件，再富裕的国家——欧洲的，北美的——也没有什么可以让非洲或南美某个国家的首都“羡慕”的了。法国郊区的危机，英国和美国城市的骚乱，在一些国内人

均生产总值占优势的国家中种族隔离的恶化和享受社会基础服务（教育，卫生，司法，警察……）的不平等，这些都表明显然缺乏一种公共权力来控制城市的扩大并满足城市发展所要求的共居条件。东欧共产制度的崩溃，以及由此产生的伴有经济和社会暴力的动荡，更加证实了城市贫困决不局限于南半球地区：它不祥地延伸至世界上最富裕的城市的边缘地带，延伸至最古老的民主政治的中心。

因此，可能每个国家都可以从其它国家学到些什么：长期以来大部分是农村地区的非洲，在人口过剩的城市中成功地采用了一些新颖而且相对有效的联合方式，这些方式在满足社会需求或承担非政府提供的集体公用事业方面发挥了积极作用。在印度尼西亚，在印度，针对最贫穷的居民获得信贷这一政策进行的改革富有教益，不仅表现在居住条件方面，而且还表现在城市集中带内相近公用事业或整体经济活动的维护上。怎样利用这些经验，怎样做才能使一些国家的探索成果为另一些国家所用，而不因此陷入“秘方”转移的迷梦中？这些“秘方”忽略每个民族自己的文化生命力或每个国家特殊的限制因素。

因为，虽然问题是共同的，答案却并不一定相同：能使民主政治在大城市中生存下去的部署和措施必须是根据当地情况而定的，并且要随具体情况变通。另外，这种研究是没有尽头的，因为民主政治永远需要建设，总是需要再加工，要制定并宣传多一些行动方针或组织方式，少一些方法，还要告诉所有人，世界上只有这样的知识传递才能与大型私人院外活动集团的组织相抗衡，如果不加提防，城市行政管理和市民的公用事业“市场”很可能受这些院外活动集团的控制而名存实亡。

## 1. 加拉加斯，1991：郊区，*kanpungs*（印尼语），旧街区……同样的战斗！

1991年，在刚刚颁布一部有关改善郊区条件的法律的委内瑞拉，应委内瑞拉政府的邀请，在跨文化交流研究协会（ARCI）和夏尔·雷奥波·梅耶人类进步基金会（FPH）的领导下举行了一次教育界人士，官员，专家和城市实践家的国际会谈。在经济和政治危机（尤其是导致了1988年的动乱）的背景下，会谈的目的是比照各国参与者在重建临时或旧居住区方面的经验。对来自委内瑞拉，巴西，智利，尼加拉瓜，墨西哥，法国，喀麦隆，菲律宾，越南和印度尼西亚的30多位与会者来说，语言障碍和法定地位的不同并不妨碍对话。最初的预想很快得到了证实，各国都面临类似的问题，从委内瑞拉的郊区到法国的贫民区，还有印度尼西亚的*kanpungs*和巴西的贫民窟。与会者纷纷汇报了具体的案例，在此基础上，总结出了一份类似技术规范细则，针对大城市中旧街区的修缮政策提出了6点行动方针。

这些方针收录在一份题为《加拉加斯宣言》的共同文件中，内容公布如下：

—把临时居住区看成是富有经济，社会和文化活力的地方。制定政策时要了解，承认并且推动这种活力的发展。

—巩固居民的地产状况。

—提高居民的组织和发言能力，进而巩固他们的权力。

—不改革国家行为，就没有有效的政策。

—应该使行政和政治步伐与社会节奏更加合拍。

—融资要与得失利害关系相适应。

在这些建议中，保障居民的发言权和提高他们的能力是中心内容：贫民区的居

民是重要的参与者，不承认他们的作用就没有治理不稳定和城市排斥的有效政策。在决策过程中提高最贫困的那一部分居民的组织和发言能力；使政府行为（概念，方法，进度，融资方式，等等）与相关街区的得失利害关系相适应——而不是反其道而行之——，这些就是细则的大致内容，这份细则重申并且公开肯定了分散小组长期以来实地试验的成果。

《加拉加斯宣言》以3种文字发表，并被广泛地传播开来，它所提出的观点开始获得重视。1991年会谈的与会者们承诺在各自的工作范围内推行这些方针，并且同意2年后重新聚首以对所取得的成绩作个总结，与此同时，郊区联合会在加拉加斯成立。这个联合会向墨西哥的同行们讨教经验，看那里的居民是怎样根据宣言来起草他们自己的重建议案的。平民街区居民之间的国际交流网络初露端倪……

## 2. 巴伊亚州的萨尔瓦多，1993：有关的政府行为

1993年，应巴西政府邀请，更新并且扩大了加拉加斯小组在巴伊亚州的萨尔瓦多再次进行会谈。此次，地方代表人数众多，各大洲居民机构的代表出席了会谈，并且站在官方和非官方专业人员一边表现活跃。在一星期内，来自17个国家的40多位与会者一起工作，重新审阅，深入研究，并且用经验丰富了加拉加斯文件的内容。他们还一起再次确认了城市中社会排斥状况的严重性，这种状况大致对社会构成的威胁，以及经济增长和公共或私人赈济都不能解决困难这一事实。城市需要的是一项新的政策，一种新的斟酌权力关系和决策方式的方法，而不只是安排空间的方法。于是萨尔瓦多会谈的与会者向美国求助，美国有义务通过一项有关重建旧城区的“富有成效的长期的政策”来消除生活条件的不平等。

“我们明确地肯定国家和集体负有维护团结，社会统一，城市协调和提供公用事业的最终责任。它们可以通过契约的方式将其某项责任的实施委托他人。它们不能推卸责任。[...]内部的提案（非政府组织，协会）非常有效，但它们不能替代政府的作用。只有民族国家或联邦国家才能从总体利益出发解决金融，法律，制度问题。”

会谈的与会者重申在加拉加斯提出的6点方针，为这些方针的实施打下了战略基础，后来发展为《萨尔瓦多宣言》。问题细化了。既然已经再次确认提高居民们表达意见和参加相关问题决议的能力是非常重要的，人们更进一步考虑到方法问题，这些方法可以是：

“首先应该帮助临时或旧街区的居民获取信息，自我培养[...]，在他们中间选出领导人物，帮助他们在一个城市，一个地区，一个国家甚至世界范围内和其他人交流经验。”

中间人，专业人士或志愿者通过帮助居民发表集体言论和提高他们的提案能力来支持居民机构，他们的作用也被涉及到：

“重要的是，在明确定义的角色范围内，并且在明确的基础上提供这种帮助，否则，这些‘促成者’会以居民们的名义来说话做事，最终窃取他们的发言权和提案。”

尤其把重点放在改革政府行为的必要性上。这是一场真正的文化变革，《萨尔瓦多宣言》的签署者们衷心呼唤它的到来：

“政府官员的态度不发生深刻转变，对政府的信心就不会建立起来：资金管理的透明化，兑现的承诺，政策连贯性，政策有效性的评估方法。”

这一改革必须涉及政府各级管理层，涉及全国各级政府——国家，地区，地方行政区域：

“信任的开始以及协商长期重建政策的可能性，必须以存在具有一定结构的地方权力和公用事业为前提，这种权力和公用事业要有一定延续性，并且能够履行长期的合同契约。”

积极分子的战斗精神虽然必不可少，但随着时间的流逝已渐渐失去效力。认识到这种精神将不足以促进这样的发展，人们就寄希望于在国家和集体内出现“坚持既定目标，在特别艰难的行业中可以互相扶持的相关专业人士”为此，调整公开手段和政府评估手段，筹划协商的起步地点，专业人士的援助机制，经验资本化和方法的比较对照就受到鼓吹，为此城市研究和大学被要求“引进[...]一种更长远的眼光。”

### 3. 1994，都灵：从“问题街区”到“不平等的城市”，观点的转变

萨尔瓦多会谈标志着一个转折点。首先是因为这次会议讨论的观点同世界上许多相关议题参与者和研究者团体的工作产生了共鸣（凭借一些人的积极努力和远程通讯方式的不断完善，所谓的“网络效应”会在今后几年中持续而迅速地加强）。同时还因为这些观点标志着一个时代的结束：在那个年代，人们总是简单笼统地用危机这个字眼去概括穷人街区的情形。从定义上看，危机是暂时性的并且与各国社会局势密切相关：在发展中国家，危机体现为人口增长和农村人口大量外流，在发达国家则是整片地区的非工业化，传统价值观的丧失，社会关系和一体化进程的变质；所以，通过政府针对特定目标人群和条件较差行业采取的某种再均衡措施，危机是可以消除的。这就是在一些国家付诸实施的“旨在促进公平的区别对待”思想：在一些公认的设施落后或短缺的街区，加大物资和人力的投入，这样便能解决穷人所面临的各方面难题（经济，社会，社会条件，等等）。

举行萨尔瓦多会谈的时期，也就是九十年代初，一方面出现了经济结构性的贫困和城市歧视现象，另一方面可以看到，当时为了应对贫困和歧视产生的暴力而推行的再均衡政策有不当之处。1994年，经过欧洲各大城市的居民，业内人士以及市长的多年努力，都灵宣言（由一个名为“重振问题街区”的欧洲网络制定）诞生了，清晰地表明了这一突然转变。

该宣言指出：“问题街区在今天欧洲面临的所有社会团结问题中处于核心地位”，并建议不再考虑对上述地盘进行强行整顿，将其纳入城市通常标准，而主张将其视为“欧洲公民资格的实验室”。“贫困和社会排斥首先是城市现象[...]。城市理所当然来自乡村的人口的容身之地。不管人们怎么说，怎么做，向欧洲这一世界财富之岛涌来的一股股移民潮是不会停息的，而我们的城市那些最不起眼的街区将来注定会接纳他们。[...]城市在不断地生成受排斥的街区，并将人们在别处所不愿看到的东西都集中在这些地方。作为房地产市场运行和不恰当的城市管理政策的必然产物，城市隔离机制日渐强化。最终，这些问题街区只能走向自生自灭。[...]在家庭和团体凝聚力机构日趋涣散的情形下，一种援助性和依赖性文化便应运而生。情形

的逐步恶化使公民资格和民主陷入了危险的境地。”

这些受排斥街区的境况终将与“欧洲城市的未来”息息相关。该宣言强调，上述情况同时存在于欧洲北部和南部的国家，所涉及的城市规模不等，而且所处的地区经济状况截然不同（技术密集型城市，处于工业转型期的城市，以及属于“贫困地区的城市”）。

于是，通过该系统针对意大利，西班牙，法国，英国和德国各座城市进行的比较分析，过去一贯用来解释这些街区的问题的种种决定论（“同一建筑式样居住区”类型的城镇模式，种族决定论，仅作为住宅区的单一功用性）遭到了质疑。事实上，这些区域备受排斥的情况显得相当复杂，“从单个区域的角度去着手分析是不可能的。”除去加剧这些街区情况恶化的许多因素之外（如居民收入微薄，就业不足，年轻人失业，教育和职业培训水平低劣，种族歧视，卫生和吸毒问题，单亲家庭占很大比例，年久失修造成的住房条件恶化，由汽车通行和工业活动带来的环境污染，公共或私人服务落后甚至匮乏，等等），该宣言着重强调了从来梅到那不勒斯或利物浦普遍存在的共同点，这些共同点足以解释为何在这些街区人们会觉得自己遭到了城市其余部分的排斥：

“大多数这种街区在各城市中都占有特殊位置，正是这种特殊性使它们在城市历史的某一时期成为了接纳穷人，为其指定住所，并将其放逐到城市边缘的“首选之地”。这些街区从生态角度看无一不是伤痕累累（邻近铁路，高速公路或车辆繁多的环形马路，附近有工业废墟或排放污染物的工业设备，焚化工厂，高压线，等等）。所有这些都与城市其余部分相隔甚远（距离遥远，物理屏障，公交路线不通），但对大都市而言具有必不可少的功用，随着城市等级分化日益明显，必然会生成上述边缘地带。”

尽管有区别，这些受排斥的区域（密集的旧街区，工人居住的老街区，同一建筑式样居住区，城郊住房小区，临时的或非正式的街区，等等）在欧洲似乎已经成了人们司空见惯的社会现实，甚至像作者们所说的那样，成了城市这一现象的某种“实用必需品”。这些街区的居民所遭遇的烦难之所以没有得到及时治愈，是因为在今天这属于整个城市机制的问题（而不再像过去那样只牵涉到旧街区）。

“区域政策很少质疑管辖权的划分，管理模式和主管上述问题的部门的工作方式，然而我们知道这种划分和官僚作风会使困难迟迟得不到解决，甚至难上加难。”

正像在巴西的萨尔瓦多那样，都灵宣言的签署者们呼吁人们与过去彻底决裂，其中包括欧洲最大的几座城市的市长，他们完全有理由为自己城市的将来感到忧心忡忡。问题不再是孤立地整治的一些街区，而关键是要转变“社会经济和机构的逻辑，整治城市和管理居民的模式。”

要彻底重新思考城市的管理模式，就得从这些所谓的边缘区域的资源和原动力出发，从中发现我们的民主体制存在的缺陷；我们应该打造一种“全面政策”并且，从长远来看，要“放缓人口朝大城市集中的节奏”，“确保新来的居民有良好的生活条件”，要做到这一点，必须依托“综合战略”，从而“创造出地方民主的新形式，和城市公民资格的构成要素”。

从问题街区到不平等的城市：问题的逐步转变清晰可见，而且得到了世界上许多其他地区和相关网络组织的积极响应。差不多同一时间，在巴西人们制定了反对不平等，主张城市权利的巴西宣言。虽然这份宣言是在完全不同的背景下诞生的（负

担沉重外债的国民经济，取缔规章制度的新自由主义，公共服务的私有化，社会保障的不力，农村人口从大庄园大批涌入城市，等等），但作为“城市改革论坛”的成果之一，这份文件也强调了反对各种形式的社会排斥和环境公害的必要性，因为受害者是巴西大多数的城市居民。值得一提的是，巴西人口的 80%从此都将在城市生活，贫民区居民人数持续增长，而该国的国内生产总值在全球排名第七，为了“向私下或非法迁入城市的定居者提供融入合法城市的机会”，为其拥有财产提供便利条件，同时也是为了让国家向公众开放，从而使之更透明，更民主，城市改革论坛提出了若干建议。

“公共权力机构（立法、行政、司法）应当通过有民众和代表团体参与的决策论坛实现管理民主化。信息渠道要民主化，为民众享受公共服务提供便利。谈判和方案的设定，以及国际组织对方案的实施要民主化，保证除政府外广大居民的充分参与。”

为了将所有致力于维护城市团结的人们组织成网络，巴西宣言的签署者们由以上建议与“Por Cidades, Vilas e Povoados, Justos Democraticos e Sustentaveis”（原文为葡萄牙文—译者注）报告得出了一致结论，这份报告是在城市环境与发展大会（1992年，里约热内卢）召开期间制订的。他们同时还宣称承认居住权，反对社会排斥的欧洲宪章，该宪章于1993年问世，呼吁欧盟对这一问题予以关注，提醒人们“社会排斥乃是社会问题的重中之重”，因此“住房权利不仅仅要求有一处栖身之所，还包含了享有尊严和公民资格的权利”。

#### 4. 墨西哥/伊斯坦布尔，1996：体制的核心在于穷人

旧街区和临时街区最终将成为一种更普遍的城市弊病的表征这一观点在全世界的公共权力机构和平民组织那里逐步地得到了认同，而这一弊病是与我们现代社会的民主缺陷联系在一起的。与这种观点结伴而至的是另一个更为根本性的演化，这一演化超越了城市问题的范围，指的是质疑当前全球公共财产管理模式的一场运动。尤其是在各式各样的地区和世界环保运动的推动下，人们已经开始意识到在过去几个世纪支配了全球差不多半数国家的集中统治模式的局限性。自1992年的里约峰会开始，这些环保运动的合法性得到了加强。

印度记者阿尼尔·阿嘎尔沃最近于是声称，参照印度的历史，下一个世纪将现向“十五世纪的回归”，他指出在发展中国家—从印度到中国，从非洲到拉丁美洲（但我们也许可以将范围扩至欧洲大陆，等等）—，在处理自然资源的管理问题方面，国家尤其表现得软弱无能，阿尼尔·阿嘎尔沃认为“二十一世纪最显著的变化之一将是政府体制的重大变革，变革的趋势是一种权力分散的民主。在英国人进入印度之前”，他回忆道：“印度是世界上最富有的国家之一—正因如此，法国人，英国人，葡萄牙人，荷兰人才相继来到印度。同样地，印度全国的扫盲率高达 90%。后来这一切都崩溃了，您也许会把原因归结为殖民主义，但殖民主义早在 50 年前就已经结束了。为什么我们没能迅速复兴呢？我想这是由我们今天所采取的体制造成的，其实就是国家。两百年前，印度是由国王施行统治。他们不诚实，作风腐败，对国家贡献甚少—但那时的印度却相当富庶，全民脱盲，整个国家井井有条。我们

对当时的水资源管理体制进行了调查，结果发现全国上下有几十万个水库，而令人惊叹的是，这些水库都是农民自己修建的。怎么能做到这一点呢？主要原因在于当时的统治采取了权力分散的形式，高度民主，各地方团体因而保留了对自然资源的控制权，管理的方式也比今天要谨慎得多。”

作者举出这一事例并非鼓吹倒退到过去，而是想考查国家在目前“生态全球化”的背景下力图阻止自然环境恶化的方式。“我们能采取某种手段不把穷人排除在体制之外吗？”作者自问道。这无疑是思考地球未来的中心问题，我们可将上述问题移到我们这里所关注的领域中来，即城市，这一受到当代人和后代威胁的共同财产，那么，城市管理政策能做到不把穷人排除在体制之外吗？”

1996年3月，结束由联合国人类居住中心（CNUEH）举办的有关城市贫困的国际会议的累西腓声明针对该问题提出了许多重要观点。来自全球35个国家的政府，联合国专门机构，市政府，私人基金会，非政府组织和基层社团的128名代表参加了这次会议，并在完成工作之后提出了一整套通过“与穷人建立新关系”消除城市贫困的策略。同年，在联合国城市峰会（住境会议II）框架外举办的伊斯坦布尔论坛上上述建议又被重新提起，该论坛是在条件较差街区的居民之间开展的。在指出调节人类活动的古老形式业已过时，团结一致的传统方式分崩离析的同时，累西腓声明的签署者们认为造成城市贫困的原因有很多，必须全方位地探索解决途径：

“城市贫困加剧还是消减首先是宏观经济政策的后果[...], 指望仅凭传统意义上的社会政策解决问题是不现实的。”

必须“改变看待贫穷的眼光”，累西腓声明这样写道：“如果我们希望为所有人创造一个舒适的居住环境，就必须在中产阶级和最需要救济的社团之间建立新的相互依赖的关系。中产阶级和上层社会的意愿对公共和私人机构的举措影响较大，如果他们想在经济全球化带来破坏性效应（地下经济蔓延，工作不稳定，不平等现象加剧，等等）的同时幸存下来的话，就“应当改变现有的城市发展观念，转而寻求与穷人的利益交汇点”。体制和基本文化的变革是必经之路，这一变革意味着要颠覆作为几十年来政府行为基本依据的统一性和多样性之间的关系。事实上，尽管最穷困者的生活处境普遍来说异常复杂，主管机构却将其视为一系列分成不同等级的问题加以解决，搞出许多经常不协调，很少严密的方案和机构：与已有经验的统一性相对立的是各机构反馈的极端多样性。于是最穷困者始终处于被“拆分”的境地，更多时候人们是从各机构的逻辑出发而不是从他们的日常生活现实出发考虑问题，等等。

“不应该由最贫穷的人来处理公共决策的复杂性”，累西腓声明正确地指出：相反地，应该简化公共和私人机构的行为，使“各机构的反馈协调一致”，“根据多样性进行适度调整，避免行政机构的刻板 and 等级划分阻碍变革”要做到这一点，就得“从穷人自己的想法和做法出发，从他们的主动性及他们的组织出发。”“要适应穷人社团的社会节奏，支持长期的社会与文化变革进程，而不将出自官僚主义的各种限制的节奏强加在他们身上；要强化穷人自身的话语权，而不代替他们发言，等等。”

就这样，从加拉加斯到累西腓，经过萨尔瓦多，都灵和伊斯坦布尔，在城市管理策略方面一场彻底的转化越来越清晰。为了改变体制，消除贫困，我们不再仅仅是呼吁贫民区的居民进行自我调整，接受教育，积极“参与”，而是坚持不懈地质询以全体公民的名义实施公共政策的那些机构的行为和表现。一方面要克服家长式

统治和收买人心的不良风气，同时另一方面要在各级权力机构重新设立经常性的对话和集体决策机制，无论是在资源分配方面，还是在公共政策的构思或成果评估方面。

如果说城市中被遗弃的人群在这一转变进程中处于核心地位，那不过是因为他们最远离权力地带，因此最容易引发扰乱社会的问题，这些是城市现代化带来的真正的难题；因为他们以最极端的方式遭受了当前社会的负面后果；还因为他们实质上代表了这样的一个“群体”，没有他们，就像雅克·朗西尔所说的那样，就没有政治，也不存在民主的真正行使。

## 5. 1998年，达卡：从“居民参与”到“民主对话”

对城市中最贫困居民置之不理，各国越来越多的政治家渐渐意识到这一处理方式的严重性。也许这能解释以下深层改变：这些政治家言论中的用语开始从“居民参与”向“民主对话”甚至是“良好治理”转变。以上表述说明，学者、某些上述观点的捍卫者和地方的当选者们不再采用将贫困居民“纳入”现行管理体制的方法，他们正寻求另外一种处理管理者和被管理者关系的解决办法，一种治理方式的深层转变，对实施民主所需条件的一次彻底的改革。

那么在当今的各大城市中，如何建立一种管理制度？它能出色地解决在“无素质”居民身上发生的“匪夷所思”的问题，而这些人正是城市居民的大多数。其次，预定选举日使代议制民主形成一定的规律，如何组织市民在非选举期对公共机构提出的经常性质询？

通过将新制定的城市规划付诸实践以及相互交流经验，许多团体和组织今天都参与到对以上问题的思考和解决中来。自1995年来，这些问题尤其成为了各项工作的重点：在法国，此项工作不仅得到“全国城市规划办事处联合会”（FNAU）的协助，也得到了各方面的广泛参与，其中有法国四座城市（Grande-Synthe, Echirolle, 马赛，忙特拉维尔）以及一些欧洲城市（贝尔法斯特，博洛尼亚，洛桑，巴塞尔，列日，兰开夏郡）的当选者、居民、技术专家。对于致力建设一个负责任、多样化、团结社会的**联盟**来说，这些问题同样也是“本地管理”和“领土治理”工作的着力点。此联盟是一个由数千名来自于120个国家的男女成员组成的非正式组织。与此同时，上述问题的解决意味着联合不同的法国协会组织反对社会排斥；该组织在遵守当地法律条约的前提下，协同当选者、研究人员和工会管理人员，竭力推进实施“另一套治理方法”，“另一种建立国家，地方政府和其他社会成员间关系的方式，而社会遗弃人群是这些社会成员中的重点考虑对象”。1998年2月举行的达卡会谈就同样的问题也进行了辩论。此次会晤来自于达卡市长的创意，在各代表之间展开讨论。这些代表来自基于数十个讲法语国家组成的机构、非政府间组织、以上相关国家的市长联合会，也有城市治理的技术专家、地方代表，同时还有委内瑞拉和法国的代表。

从交流的成果如行动纲领，整理的发言和实施细则中可以发现，共识正逐渐形成。这种共识在接下来的加拉加斯、萨尔瓦多或都灵宣言中促成了一个普遍参照标准的诞生。



## 代议制民主的不足

从多方面考虑得出的共识中，位居首要位置的便是代议制民主的不足。尽管这一管理体制正逐渐为世界各国所采用，并在理论和法律上处理着管理者和被管理者的关系，代议制民主仍在当今的城市社会中暴露出它存在的缺陷：其节奏、方法（决策、管理、评估），都使它在多方面呈现不适应性；这些方面包括应对复杂和快速变化的问题，处理大量涌现的各类数据（技术，社会、文化等领域的），此类数据在解决城市问题时必须将其纳入考虑范围。

“必须承认，单凭代议制民主不足以表达人口中某些群体的期望。这些群体包括：孩子、妇女、外国人、老人。”此观点在萨尔多瓦时就提出来了。在达卡会谈上，它成为会议工作后达成的共识。此次会晤中，与会者提出：在发展过程中，城市“打破了先辈那个时代形成的平衡”，“提出了新的问题”并“强制推行其他一些组织方式。”

“作为地方民主的基础，选举过去在非洲是交给当选者一项实实在在的‘服务责任’，而如今它却被理解为独自‘行动和做决定的权力’。”

虽然代议制民主确实有缺陷，但是也没必要抛弃这一民主制的原则。通过发展参与式民主来充实完善它倒不失为合适之举。“全国城市规划办事处联合会”中欧洲成员就此是这么建议的：

“最终要靠当选者来做选择，选择预算、既定规划、实现期限等等。”欧洲成员这么估计，同时也提出“当选者在一个任期内难以治理好他的城市。这些当选者须经常了解和理解其同胞们各异的周边环境，与他们共同讨论各自的期望以获得一些建议。今天，在我们的城市中心和周边城区内，不同文化，有着不同需求的群体相互接触、往来，某部分群体不能或者不想通过参与选举来表达他们的选择。在这种情况下，从居民中寻求解决办法显得尤其必要。”

世界各大城市的市长和当选者也完全意识到这一必要性：他们其中不少人，受其与市民、群众关系疏远的担心，（当他们不是市民提出的责任质询案中的受害者时）努力重建只在选举期内才被重视的与被管理者的关系。城市的集中和交往全球化使决策进程更加复杂和“遥远”，目前在世界各个地区推行的地方分权，正体现了拉进公共权力机构与其公民关系的考虑。

然而，就像我们在达卡会谈上清楚看到的那样，起初朝着正确方向发展的地方分权，“以更强的力度提出了在公共权力机构和公民之间，市政机构和居民之间进行对话，双方行动有互补性的问题。”

“地方分权能拉近公共权力机构和居民的关系，但它并不能保证二者之间的切实合作。……在非洲，如同在其他任何地方一样，公共权力机构的行政语言，由机构本身形成的行为、处理问题的风格，包括它的节奏、重点，都不与其居民的相一致。……为了使地方民主各组成部分的文化、思维方法差异形成一种变革的力量，而不至于成为一阻碍因素，该如何做起呢？每个社会群体在保持其社会特性和应得利益上都有自己的顾虑，怎样调和这些合理的顾虑与引导更大范围变更必要性的矛盾呢？”这就是1998年在达卡会谈上与与会者提出的疑问。

## 城市，复杂的实验室

第二个共识为：在当今世界，不再可能将“居民”与执政者直接对立起来，将双方都视为相对孤立的利益集团（一方为“好人”，另一方为“坏人”）。城市群体的复杂化，加上中产阶级的壮大，非劳动领域产生的无产阶级的出现，以及大量准政治家（他们是城市管理、社会保障、文化活动、人道主义援助等事业中的专业人员）的形成，要求以更加细致和积极的方式去考虑权力机构与公民关系问题。

“全国城市规划办事处联合会”的工作尤其注重这方面的研究。这项工作首先强调的是“承认居民多样化”，并视其非常必要。

“城市中心及其周边城区的人口，表面上看起来是单一的，实际上却由有着不同文化和历史背景的居民组成。这是城市及其所辖区域的财富。只根据居民的生活范围将他们划入某一区域或将其纳入某一人口类型（青年，退休者，外国人，妇女，失业者，运动员等等）的做法，并没有认识到差异所带来的多样性和财富，且会被证实是有弊无益的。”

《萨瓦多尔宣言》已强调过这一点：

“住在同一街区，并不完全意味着拥有同样的经历：认同居民，即认同他们的差异。”

在全球化的时代和世界中，显然不仅仅只有城市要领会多样性。然而对多样性的理解却毫无疑问地在城市中表现得更加明显，并且在萨拉热窝、约翰内斯堡、贝鲁特、洛杉矶呈现出它悲惨的一面。1993年4月，由“南北发展和文化网”协同“夏尔·雷奥波·梅耶-人类进步基金会”（FPH，以下简称人类进步基金会）发起和组织的活动：一场名为“如何在多样化的世界中和平共处？”的集体讨论，在非洲、美洲、中东、远东和欧洲二十多个国家中展开。作为集体讨论的一员，诺埃尔·加纳（Noël Cannat）在他近期的作品中也表示，只有通过“承认多样性和发掘被广告退化了的的文化”，我们才能为“城市世界中被遗弃者”和“被技术性文明的海啸排挤于社会边缘的团体”赢得一席之地。

按照这一思路，还必须强调多样性并不仅仅出现在居民一方：在地方权力机构中也理应存在。除了不断增加的领土划分等级——此级别划分通常表现为政府行为（从区到市镇，从市内辖区到地级市），多样性也体现在主导以下部门间关系的复杂关系中，即政治机构、行政机构和技术机构之间的关系（更不用说科技和经济机构，要知道政治机构会频繁地受制于它们）。

“在地方政府中……，代表们与公共事业部门、行政部门专业人员的联系，……在理论上说来是简单的。”人类进步基金会主席皮埃尔·卡蓝默（Pierre Calame）最近如是说。“作为人民的代表，地方代表行使着管理权。作为某种能力的拥有者，技术人员把他们的才智用于将地方代表的施政方针付诸实践的过程中。……这一理论虽然有它的理论和具体的现实根据，但在实际中不足以用来理解地方政府两方面关系的实质。一旦地方政府初具规模，机构的组织、职业性章程、隶属关系产生的代表问题、培训、制定计划的程序、政府预算和财政机制等等，它们就会在很大程度上决定着现行政策。”

最后，在公共权力机构的领域与居民的领域之间，我们不能不提到大量“社会对话中介人”所起的作用，他们是最近几十年出现于城市风景中的。在法国他们是城市社会发展方面的专家，在别处是从事交流的社会工作者，在各发展中国家还是

非政府组织的代表，这些调停专业人员的参与在发挥当地民主中起着举足轻重的作用。

因为，有时由他们来组织和协调政府/群众的对话；有时他们作为联系人的工作性质使他们不知不觉“替某些人说话”，作为没有组织的社会团体的发言人，甚至替他们出谋划策；还因为有时在某些国家，他们实际上成为“其祖国在当地之外，出资并对其管理的政府权力”的替身。他们以讽刺漫画般、令人反感的形象出现，是新式的传教士，为不受关注地区的穷人说话；在某些城市建设工程或实施人道主义援助的专业人士身上，实际上体现了一种新型的殖民主义。尽管他们找到了活下去的理由和自身存在的合理性——甚至是存在、生活于城市悲惨之中的合理性，他们还是质疑各处实施的关爱政策是否恰当：

“理应倾听和服务于居民的非政府间组织，经常取代了居民，或者更劳心于出资者的兴趣重点”，以上是我们在达卡记录下的。“这一状况突出了发达国家的悖论，一方面他们在非洲鼓吹民主，另一方面却为非政府间组织介入该国内政或当地政府事务中打开了通道，这样便干扰了民主的运作。”

## 寻求公共权力机构和公民之间的新型关系

根据以上认识，今天倡导城市治理新型方法的人，强调超越“居民参与”（已显现其局限性的）的惯常论调，更加深入探讨国家和地方公共权力机构的民主化。应该站在公民——所有公民的位置上，全方面地——从最基层到最广泛的领域，在决策体制中考虑此问题。

受波托·阿尔格尔参与式预算经验的启发，塔尔索·让罗这样解释以上观点的理由：“全球化表现于社会排斥的急剧增长，摧毁传统阶级，以及破坏、中断所民主进程，代议制民主和法制国家首当其冲”；还因为政治危机导致“削弱决策能力，滋生怀疑主义并助长专制倾向”，现今应在公民和决策者之间，再次构建一个以不同于以往的二者关系为基础的领域。达到这一目标需要具有组织民众社会的新型能力，而这个民众社会须禁得住考验，能让国家和地方政府在其内部对上述能力进行控制和调整，并最终“使政治代表制重新走上正轨，而不是像今天这样被经济机构当作工具，被社会上层阶级操纵，与大型媒体机构关系密切。”

达卡会谈的与会者没有对此作补充，只是指明最基层居民参与和协商形式的局限，这样做是为了提出更具代表性的问题，即在为城市生活做出贡献的各成员间进行民主对话：

“所有一切都是为了引导我们思索城市治理的重要问题之一：在当地居民与地方公共权力机构、被选举出的代表们、城市治理专业人士之间建立一种实在的伙伴关系。”……然而，据实际操作的经验看来，这种对话和伙伴关系难以建立。……在非洲，正如在其它地方一样……，公共权力机构与公民的对话竟类似于一种跨文化的交流。同时，只有当每一名参与者——当选者、居民、专业人员尝试着与另一方交流、思考、工作、建设时，地方分权才能成功。为了完成地区发展的共同建设性任务，要求以上三者的力量、知识水平相对均衡，相互尊重，认同各自能力和行为的合理性。

排除文化、对合法性认识和表达方式的差异，对话、共同思索、一起努力：这

正是城市政治变革问题——也是所有困难所在。从此，问题便清楚地摆在我们面前：仅仅依靠以下手段是行不通的，例如只将城市现行计划或远景规划“告知”居民；增加各类民意调查、测验；增设“城区研究所”，此类研究所虽然能收集居民及其行为方面的信息，但它们还是将居民当作公共政治的客体而不是主体来看待。由于在此类城市游戏中，各参与者之间是不平等的，因此应当通过订立对话的具体规定（即对等交流）从根本上改变政府行为。

如何开辟这种讨论和政治协商的空间呢？又怎样在城市治理和城市规划的系统借鉴“底层人”和城市居民的智慧呢？要知道他们每日生活在城市，感受着周边环境，遭遇着城市中的问题。此外，如何保证城市居民与公共机构当选代表、掌握某种技术的专业人员之间实现双向交流？

这些就是建设目标城市中遇到的挑战，此类城市须能接纳明日的城市居民，并且不至于使他们位于社会边缘或深处苦难之中。

### 总结：“彻底地普及民主”

从20世纪80年代末到21世纪初，有关城市平民区地位和作用的认识发生了变化，从许多方面来说它都成为一个社会中心问题，这个问题质疑着政府的政策，国家的作用甚至民主政体的运行。然而，不应该认为思想的进步立刻就能带来实际上的变化。必须认识到今天许多平民区仍然是遭弃置和排斥的地方，在这里，呼唤民主仍是一纸空文。最糟糕的是：在社会“改革”政策的名义下，某些国家的中间人群体以令人担忧的态势膨胀，他们借口帮助“居民的参与”，更多地收集居民的意见并且代替他们发言，而不是建立机制以使居民和决策者直接交流。

这些由政府大力扶持的“社会工程”新模式招致非议不断，政府过分专注于把一个根本上来说政治性的问题机械化：城市决策和管理制度中，最贫穷的那部分居民的地位问题。于是某些人很快提出城市管理要依靠“良好的管辖”，对此他们只知道一种方法来“让居民服从”，“使当地居民赞成他们将要忍受的整治工程”，或是“让明智的社会合作者来解决问题”。对那些最贫穷的人来说，从“居民的参与”到“民主对话”，在词义逐渐转变的背后，许多研究者和积极分子只会用一种方式来变换统治形式：改变用词，但实际上，政治舞台上奉行的总是同一套游戏规则，这种游戏规则将他们的想法强加给最穷的人们。

要认真对待评论。事实上，怎样保证协商和“合作”不会再次温柔地扼杀最无力或最无条理的发言，而这种协商和“合作”被鼓吹成冲突或斗争的替代品？在公开讨论的努力过程中，怎样避免社会上的“微不足道者”或“无组织者”的发言权被剥夺，而使代表们受益，这些代表被居民认可并且被政府认为是当之无愧的“合作者”？

“彻底地普及民主”：赌资巨大，含义丰富。但改变不该仅仅是用一个更能调动人的新口号来替换一个不起作用的旧词。应该跨出更关键的一步。“居民的参与”这个概念隐含着不平等，应该把它从我们的大脑中连根拔除，应该不懈地揭露城市中穷人们的失意状况，最后应该恢复政治本身的意义，除了由选举产生的议会和国家监督机制，应在实践中具体地安排公开辩论空间，在此空间内城市居民可以发表各种各样的，极具颠覆性的言论。

\* 作者：卡特琳娜·福海(Catherine Foret)，作为独立社会学家，20年来为法国设备住房部，城市部，文化部等，进行了许多有关城市和城市规划进程方面的研究。在法国，应承包商，地方行政单位或各协会的请求，她多次参加了街区或公共场所的再鉴定项目，内容包括与居民或使用者的商议机制。90年代初，在位于印度洋的法国海外省留尼汪岛，她和米歇尔·昂塞尔姆一起构想并启动了第一个城市政策商议评估机制。然后，在夏尔·雷奥波·梅耶基金会的支持下，她与达尼埃尔·盖兰，埃马纽埃尔·苏富兰一起就地构建了留尼汪-印度洋人类进步对话(DPH)网络。她还开办了 Akoz/espace public 杂志，这是留尼汪的一份季刊，主要讨论城市和当地发展情况。1997年起，借助从事编辑工作和概括工作，主持研讨会以及报道讨论会和辩论赛，她致力于知识资本化和研究增值工程。

节选自 《与居民一起治理城市：从加拉加斯到达卡尔，促进城市民主对话的十年经验》 - Extrait du livre « Gouverner les villes avec leurs habitants, de Caracas à Dakar: 10 ans d'expériences pour favoriser le dialogue démocratique dans la cité »

Editions Charles Léopold Mayer, 卡特琳娜·福海 - Catherine Forêt



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>