

# 达卡是怎么摘掉最不宜居“帽子”的

于宏源 戴磊

**[摘要]** 孟加拉国首都达卡,利用三年时间摘掉了最不宜居城市的“帽子”,从速度、举措、涉及领域、效果等因素考量,达卡的成功做法具有一定的示范作用。达卡人口多,污染重,交通堵,曾被评为世界十大最脏城市和最不适宜人类居住的城市。通过近几年的强力整治,达卡在治水、治污、治堵等方面取得显著效果,人们的居住环境和社会生活得到明显改善,其成功做法值得参考借鉴。

**[关键词]** 达卡; 交通; 规划; 治安

**[中图分类号]** C912.81 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 0529-1445(2017)07-0100-03

达卡是孟加拉国首都和第一大城市,还是达卡专区首府,全国政治、经济、文化中心。达卡历史悠久,建于15世纪,20世纪初为商业和学术中心,1947年成为东孟加拉省省会。1956年为东巴基斯坦首府。1971年独立战争中受到严重破坏,经重建成为新独立的孟加拉国的首都。作为全国铁路、公路、内河航运及航空枢纽,达卡与国内、国外联系紧密,但也一直受到交通拥堵的困扰,并被评为“世界上最不适宜人类居住的城市”。可喜的是,达卡经过有效的城市治理,利用三年时间就摘掉了最不宜居城市“帽子”。“摘帽子”的案例在全球范围内不胜枚举,但从速度、举措、涉及领域、效果等因素考量,达卡确实具有一定的示范作用。

## 达卡城市发展概况

达卡位于恒河和雅鲁藏布江下游的冲积平原,是世界上人口最多的城市之一,城区人口大约1600万人,大达卡地区覆盖人口近2100万人。达卡在历史上拥有悠久的文明,作为莫卧儿帝国的经济中心,曾创造了莫卧儿王朝GDP的50%,被

称为东方威尼斯。1793年开始,达卡在英国东印度公司的统治下,逐步发展起了铁路和黄麻贸易,教育文化产业也随之兴起,给达卡这个城市带来新的活力。1947年印巴分治后,达卡作为东巴基斯坦首府,行政功能进一步提高。1971年孟加拉国独立后,达卡成为集政治中心、经济中心和文化中心于一体的综合性大城市,人口迅速膨胀。

孟加拉国作为世界上最不发达国家之一,首都达卡基础设施的落后,与快速现代化和人口的大量涌入形成尖锐矛盾,城市管理的滞后性开始暴露,特别是进入21世纪以来,空气污染、水污染和交通拥堵成为困扰达卡城市管理的三大顽疾。2012年,经济学人智库在对140个大城市宜居指数的测评中将达卡评为“世界上最不适宜人类居住的城市”。<sup>①</sup>

达卡城市管理的问题主要集中在:一是空气污染。主要的污染源来自工业排放、机动车排放和生活垃圾的无序处理。工业排放具体来自于达卡城乡结合部的砖窑、化肥工厂、黄麻和纺织厂、水泥加工厂、金属车间等,往往未经处理就直接排放,产生大量烟雾和粉尘以及硫化氢、氨、氯,是污

<sup>①</sup> [https://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=Liveability2012](https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=Liveability2012).

染达卡空气的主要原因,达卡居民对此十分不满。二是水污染。以达卡附近的索纳港乡为样本,该乡井水的平均砷含量超过每升2毫克,是孟加拉国卫生部标准的40倍,是世界卫生组织标准的200倍。长期饮用砷含量超标的水容易引起膀胱、肺和其他内脏器官的癌变,致死率非常高。三是交通拥堵。公路设施落后,行人和三轮车经常混行,交通十分混乱,事故频发。达卡交通工具主要有三种:人力三轮车、三轮摩托车、公共汽车。达卡的最大特征是川流不息、浩浩荡荡的三轮车流。交通混乱不但损害了人们的出行心情和工作效率,而且危害市民安全,80%的交通事故是车辆撞倒行人。

孟加拉国作为最不发达国家之一,首都达卡的不宜居让城市管理者尤为尴尬。在国家财力有限的情况下,城市管理者将眼光转向国外,积极寻求联合国、亚洲开发银行等国际组织的资金和技术援助,迅速摘掉了最不宜居的“帽子”,在探索可持续发展的道路上摸索出值得借鉴的成功经验。

### 达卡城市管理的具体措施

一是将达卡市分为南北两个行政区,明确职能区分,全力改善环境质量。2009年哈西娜总理上台以来,下决心整治达卡的管理混乱局面,重大举措之一就是顶住压力,在2011年参照伦敦模式,将达卡分为南北两个独立平行行政区。

南达卡是传统意义上的老达卡,辖区内有达卡大学、传统商业中心和主要国家政府机关,经济条件较好,但基础设施老化,需要翻新升级的项目较多,空气质量很差。南达卡市政府在参考联合国环境署驻达卡办公室专家的建议后,专门成立了公共卫生局、环境卫生局和城市容貌规划局,其中公共卫生局下辖食品卫生处、蚊虫控制处,环境卫生局下辖垃圾收集处、垃圾运输处和设备采购处,市容规划局下辖建筑外观审批处、环境美化促

进处。政府明确设置职能机构负责整治南达卡的脏乱差,拨出专款用以补偿关停砖厂、黄麻厂给当地私营业主造成的损失,修缮城市道路排水系统,对主干道在交通高峰期做出限行管理,拆除部分老旧景观拓宽道路,拆除街面及高层建筑大量私设广告牌,增加空间视野,南达卡的市容市貌出现了明显改观。特别是在母语日(2月21日)等重大节日期间,南达卡的空气质量和交通状况都有良好改善,得到参加活动的广大市民的一致赞扬。

北达卡辖区内有总理府、使馆区、商业中心、机场及军营驻地。北达卡市市长阿尼苏尔·哈克决心将北达卡打造成经济金融中心,因此,其在城市规划设计、道路交通疏导、污染排放控制等方面更加严厉。哈克市长力排众议,征地拓宽直达机场的高速路,在市内修建多座高架桥,“以疏代堵”。哈克市长还主导出台行业新规,对北部乌托拉经济新区新建的制衣厂、化工厂等设定污水排放标准和废气脱硫脱硝标准。在哈克市长的带领下,北达卡焕发出新城的独特魅力,交通拥堵得到有效控制,空气质量改善明显。生活环境的改善不但得到当地民众的拥护,也得到联合国驻达卡办公室等国际组织的赞许。

二是在联合国和其他外国机构援助下治理水污染。听取联合国环境署建议,处理达卡市内无处不在的大量露天生活垃圾。达卡市政府积极咨询联合国环境署,一方面制定固体废物管理的总体规划,一方面协助达卡市政府对相关从业人员进行系统培训。在此基础上,达卡委托日本国际协力机构等国外机构协助开展具体工作:收集、分析有关地表水和地下水污染的信息数据;在达卡现场调研固体废物处理现状及对水资源污染情况;对现状作出评估并列明具体问题;初步建立规划框架;建立基本策略和工作思路;设计总体规划,应包括成本及收益分析、机构设置及融资方案等;提出优先项目。达卡希望在国外援助机构的帮助下,能够将固体废物处理作为一项综合性、可

持续、成本可控的城市工作,带动社会、公司组织和个人层面的提升以及技术和工程方面的改进。具体项目包括:一是参与式固体废物管理,二是收集、运输能力建设,三是最终处置现场改善项目,四是固体废物处理的监督管理机构设置和运作。

改善饮用水质量是联合国开发署驻达卡办公室的优先项目之一。为了应对地下水污染,达卡在联合国发展署帮助下,对深层管井的地下水进行大规模抽样分析。检查发现,达卡部分深层土壤产生的天然砷含量依然过高。达卡市政府在砷含量超标的井口钉上红色铭牌,在水质安全达标的井口钉上绿色铭牌,使居民能够了解水质状况。达卡市政府对距离安全水源较远的贫穷居民购买安全饮用水提供价格补贴,以最大程度降低砷污染对居民身体的危害。

三是在国际援助下修建市内轻轨和快速交通线。达卡市内机动车辆不断增多,即使政府大幅提升车辆购置税,也无法遏制快速增长的势头,导致达卡的交通拥堵愈发难以治理。据估算,交通拥堵每年给达卡造成的经济损失约为25亿美元,约占GDP的1.5%,或是税收的7%。买不起私家车的人们普遍选择机动三轮车或人力三轮车,达卡因而一度被称为“三轮车之都”。在亚洲开发银行的援助下,北达卡准备修建从工业新区噶基布至机场20公里长的快速公交线。在外国直接援助下,南北达卡合作承建达卡第一条轻轨(6号线)。轻轨6号线从北达卡的Uttra新区到南达卡的Motijeel,每天运载能力为50万人,能把通勤时间从110分钟缩短到36分钟。

四是努力减少城市犯罪。达卡的居民以信仰伊斯兰教为主,其中又分为世俗化温和派穆斯林和严格信奉“可兰经治国”的传统派穆斯林,此外在达卡南部零散有印度教徒和佛教徒聚居地。大混居的局面决定了宗教冲突成为许多社会问题的根源。如吸毒、抢劫、偷窃和极端宗教暴力活动等,曾经都是达卡城市管理者最头疼的事情。

2015年9月28日,一名意大利援助人员在达卡北部户外锻炼时被枪杀,有新闻报道称系“伊斯兰国”所为。达卡市政府为避免引起恐慌,立即加强对达卡的街头治安。由警察在白天抽检机动车(含摩托车)驾驶者的证件,对伪造证件和无法出示有效证件者予以进一步盘查;由军警在夜晚十点以后封闭使馆区、主要商业区等重要地区,在全市主要路口抽检机动车辆有无装载爆炸物等违禁物品;由隶属内政部的快速行动营全天在达卡街头持枪巡逻,震慑企图犯罪者;通过大学内的学生会组织宣传远离毒品、杜绝偷抢等社会正能量,使达卡市民很快度过最初的恐慌期,生活逐渐归于平静。经过半年多的整治,再未有街头杀人等恶性事件的报道,达卡的治安环境终于让居民重拾美好生活的信心。

在达卡市政府的不懈努力下,达卡的空气污染、水污染和交通拥堵得到较好的治理,相应医疗、酒店等旅游配套投资也得到鼓励,按2015年世界卫生组织的最新评估,达卡已经摘掉“最适宜人类居住城市”的“帽子”,在向环境友好城市的方向上阔步迈进。

#### [参考文献]

- [1] Causes and Effects of Water Logging in Dhaka City, Bangladesh, Khondoker Golam Tawhid.
- [2] JICA's Cooperation for the Cooperation for the 3Rs, Global Environment Department Global Environment Department, JICA, October 2006.
- [3] Status of Air Quality and State-of-art Control Measures in Dhaka, Bangladesh, Md. Masud Karim.

(作者简介:于宏源,上海国际问题研究院公共政策所所长;戴磊,海南亚太观察研究院地区发展与合作中心副主任)

责任编辑 / 高 斌