

城市大跃进

尹国均 编著

华中科技大学出版社

华中科技大学出版社

（中国·武汉）

图书在版编目 (CIP) 数据

城市大跃进 / 尹国均 编著

—武汉：华中科技大学出版社，2010.7

ISBN 978-7-5609-6107-1

I. 城… II. 尹… III. 城市化－研究－中国 IV.F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 051637 号

城市大跃进

尹国均 编著

出版发行：华中科技大学出版社（中国·武汉）

地 址：武汉市武昌珞喻路 1037 号（邮编：430074）

出 版 人：阮海洪

策划编辑：张淑梅

责任监印：秦 英

责任编辑：张淑梅

装帧设计：曾新蕾

录 排：重庆鼠橡文化传播有限公司

印 刷：北京佳信达欣艺术印刷有限公司

开 本：787mm×996mm 1/16

印 张：12.75

字 数：220 千字

版 次：2010 年 7 月第 1 版

印 次：2010 年 7 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-5609-6107-1/F·610

定 价：36.00 元

投稿热线：(010) 64155588-8010 邮箱：jianzhuwenhua@163.com

销售电话：(022) 60266190 (022) 60266199（兼传真）(010) 64155566（兼传真）

网 址：www.hustpas.com；www.hustp.com

（凡购本书，如有缺页、脱页，请向本社发行部调换）

城市犹如梦境：凡可以想象的东西都可以梦见，但是，即使最离奇的梦境也是一幅谜画，其中隐藏着欲望，或者隐藏着反面的恐惧，像梦一样，城市也由欲望和恐惧造成。

城市也认为自己是心思和机缘的造物，可是两者都支不起城墙。你喜欢一个城，不在于它有七种或七十种奇景，只在于它对你的问题所提示的答案，或者在于它迫你回答的问题，像底比斯人的斯芬克斯一样。

—— 卡尔维诺《看不见的城市》

城市大跃进的八个关键词

正如雷姆·库哈斯 (Rem Koolhaas) 在其著作《普通的城市》(The Generic City, 1995) 对于 20 世纪 90 年代以来世界建筑与城市的评价。

(一) 无特色 (Identity, 或译为识别性、认同性)。世界各地的机场楼都大同小异, 说明世界建筑有一种“聚敛性”(Convergence), 这是一种“全球性的解放运动: 打倒特色!”;

(二) 无历史。现代城市的人们最讲求的是效率, 而历史则扯效率之后腿, 历史阻碍进步;

(三) 无城市规划。尽管各城市都仍然存在大量的官署机构, 尽管房地产商投入了大量资源, 以致可以用金砖铺地, 然而世界各国的城市仍然是一片无组织的建设, 规划不起作用;

(四) 城市中心与边沿的区别正在消逝。中心代表了集权, 代表了特色和历史。城市的迅速扩展, 使中心的作用消退。

(五) 基础设施也在变化。它从整体变为分散的局部, 从相互加强变为相互竞争, 它非但不能加强城市的有机整体性, 反而使城市分裂为一块块的“飞地”(Enclave)。

库哈斯把这种无特色、无历史、无规划、无中心的城市称为 Generic City (即普通城市)^[1]。因此普通城市也就成为一种简单的结构模块的无尽重复、索然无味的排列组合。在中国城市的发展中, 许多城市正按照库哈斯评述的方式, 大面积地、杂乱地铺排在这片土地上。

我从不怀疑这种让别人感到惊讶的城市建设的热情, 因为我本身就是这个拥有广袤土地但同时又拥有庞大人口的国家的一分子。正如诺贝尔经济学奖获得者约瑟夫·斯蒂

.....
[1] 引自张钦楠《跨世纪将有什么建筑学》一文。

格利茨 (Joseph Stieglitz) 所说, 21 世纪影响世界经济发展进程的有两件事: 一是美国高科技产业的发展, 二是中国的城市化。城市是工业革命以来最有代表性的文明产物, 是人类文明进步的标志。城市化的程度同样成为衡量一个国家和地区经济、社会、文化、科技水平的重要标志。在这个必须加以民族智慧、自然协调、多元融汇的过程中, 城市化让城市的灵魂最终得以洗礼、净化, 摆脱于一种偏执狂热、空洞无序的场所定义。毋庸置疑, 改革开放以来, 我国的城市化进程取得了举世瞩目的傲人成就, 但其中的问题同样积重难返、触目惊心, 我们把这种现象和问题的出现归纳为中国城市的“大跃进”。具体而言, 城市“大跃进”集体根源于八个互相关联的关键词: 速度、规模、设计、规划、土地、文脉、人口、环境。

一是速度惊人。我国的城市化水平从 1978 年的 17.9%, 提高到 2002 年的 39.1%、2008 年的 44.9%, 预计到 2020 年和 2050 年将分别达到 50%、60%~70%。达到同样的水平 (即从 20%~40%), 英国用了 120 年, 美国用了 80 年, 日本用了 30 多年。这种“震惊世界”的发展速度, 在 1992 年以后更以每年将近 1.2 个百分点推进, 相当于同期世界平均速度的 3 倍。

但这种快速的城市化, 成为一种大规模的造城运动, 偏重于占用土地和硬件建设, 偏重于行政命令内的土地交易和房地产开发——这是一种单向的指挥, 而不是双向的流动。在这种城市化浪潮中, 在惊人的建设速度和建设规模背后, 规划无序、设计不协调、破坏古建筑等一系列问题凸显, 城市规划、城市建设管理赶不上城市建设速度, 产业升级、人口素质远远跟不上城市化的飞速节拍。城市建设往往重地上而轻地下, 重建筑形式而轻公共设施。随着城市现代化显性和隐形功能要求的不断提高, 城市基础设施建设落后, 配置失效, 绝对值较低, 同时出现了产业结构失调、资源浪费、环境保护力不从心、“以物为本”而不是“以人为本”的局面。种种现象表明, 这种发展模式已经走到了尽头, 中国已经走入了快速城市化的困局, 尽管尾大难掉, 但是这种城市发展模式亟待转变。

二是规模庞大。按照市区非农业人口统计, 全国现有 200 万以上人口的城市 23 个, 100 万至 200 万人口的城市 35 个, 50 万至 100 万人口的城市 82 个, 市区非农业人口在 50 万以下的城市共 515 个。(资料引自《中国城市发展报告 2008》)

我国城市数量的变化走过三个阶段。一是 1978—1982 年的较快发展阶段, 我国城市数量由 193 个上升到 245 个, 平均每年增加 13 个; 二是 1983—1996 年的快速增长阶段, 1996 年我国城市数量达到 666 个, 平均每年增加 30 个; 三是 1997—2008 年的平稳调整阶段,

经过“撤市设区”的行政区划调整，城市数量由1997年的668个减少到2008年的655个。（资料引自《中国城市发展报告2008》）

城市数量的增加吸纳了中国城市化进程中的大量农村人口，为快速推进城市化提供了最大的居住容器。与此同时，城市数量的激增带来了城市的千篇一律，大拆大建，简单规划、拍脑袋主义盛行，城市发展水平仍低下。

三是设计同质化。诚如中国城市发展研究会副理事长朱铁臻所说，当前我国城市建设和发展中普遍存在的一种“流行病”，即城市发展的“特色危机”，千城一面，抄袭趋同。南方北方一个样，大城小城一个样。^[2]一些原来颇具地方特色、民族特色和历史文化特色的城市正被外观一致的新建筑所湮没。洋式设计泛滥，民族化风格被湮没；设计粗糙，实用性差。

四是大规划。20世纪90年代伊始，全国的直辖市、省会城市掀起了一股“大规划”之风。某城市比照大伦敦和大巴黎的规划，设计了一个超出大巴黎6倍、大伦敦10倍的超大城市，规划范围涉及7万平方千米。^[3]这股“大规划”之风从2001年开始，在2003—2004年达到高潮，全国范围内不同类型的城市都在作大规划。但是这种大规划从目前看来是失效的——其本质在于圈地，借用这个名义可以改变行政区划，把郊区和周边的县市土地吞并进来，进行城市范围上的扩张。

城市大规划的现象一定程度上源于各大城市提出空前发展的目标，它具体包含了城市发展的定位、近期目标和远期目标等。在实际的进程中，某些城市的定位并不切合实际，以及盲目、冒进的城市规划使城市的发展蒙上了一层阴影。“1995年全国大约就有50多个城市打出了建设‘国际化大都市’的旗号。到1996年，全国已经有75个城市提出了建设‘国际化大都市’的战略目标。2004年，提出建设‘国际化大都市’战略目标的城市已经高达183个。其中，除上海、北京外，几乎包括了所有的省会城市、直辖市以及次一级城市；更有众多的中小城市也一哄而起，给自己贴上建设“国际化大都市”的标签。在建设“国际化大都市”等夸大的旗号下，许多城市肆意扩张，突破城市整体规划指标的现象普遍存在。这种本质上接近一种城市冲动行为的普及，其深层次原因值得反省。

.....
[2] 引自李多《城市特色哪儿去了——中国城市发展研究会副理事长朱铁臻教授》，《市场报》，2002年08月13日第一版。

[3] 引自李龙、李雪《把握建设节奏呼唤“规划先行”》，《城乡建设》，2006年第11期。

另一方面，各地的大规划又与各种形态的开发热分不开。首先是开发区热，从20世纪80年代末到2003年，开发区热的问题开始集中暴露出来。2003年，国家四部委对开发区土地进行审核，全国各类开发区达5658个，规划占地面积超过3.6万平方千米，而当时全国城镇建设用地总面积为3.25万平方千米。^[4]接着城市里开始热衷于建设大广场、大绿地、大立交，有些贪大求洋之作远远超出实际需求。各地还兴起了大规模建设会展中心和大学城的热潮。所有省会城市和多数的一线城市都建起了大型豪华会展中心，但其利用率却极低。至于大学城的问题，不仅省会城市甚至相当多的地级市也在规划和建设。这里面的很多资源重复、利益错综复杂，正如某著名院士严词痛斥，这是搞开发区的另外一种形式，是用科教兴国的名义，大行浪费土地之实。^[5]

在这一轮又一轮的城市开发热潮中，某些城市的发展口号不断变化，缺乏实事求是的定位；往往是一轮开发区热还没有结束，又赶上了建立会展中心的浪潮。最直观的结果是，许多城市总体规划尚未到期，已被盲目的城市建设全面突破，许多城市5年内“完成”为期20年的规划指标已经相当普遍。^[5]更致命的是，大城市的狂热被很多中小城市欣然接受，建大马路、大立交、大草坪、大广场，大有“你方唱罢我登台”的气势。中国科学院南京地理与湖泊研究所城市研究中心的姚士谋教授举例说，“山东某城，人口只有20多万却建了一个面积达40多公顷的城市广场。”《半月谈》杂志报道说，辽宁某城新建的大广场面积达到46万平方米，比天安门广场还大。有的城市“市区的某些地方的马路竟然接近于100米宽”，人们过马路还没走完一半斑马线，红绿灯就跳了，困在路中央进退两难。^[6]纵观部分城市的种种大手笔、大规划，实在让人难以理喻，唏嘘不止。

五是土地使用过度。把城市化简单理解为土地城市化，是中国城市发展“大跃进”的典型特征。城市化本质上是经济社会发展的结果，如偏重于占用土地，城市化将会陷入偏执、盲目的轨道。我国的土地占用情况已经出现严重失控的倾向，人均用地面积大幅度提高，现如今已经达到世界的前列。从1996年年底到2003年，7年间中国约减少的667亿平方米耕地且多数为城市建设所用，这是笼统的数据。而根据国土资源部2005年的数据：全国城乡建设用地约24万平方千米，人均建设用地已经达到130多平方米，远远高于发达国家人均

.....
[4] 引自《专家批中国造城运动，二三十年后将面临无地可用》，新京报。

[5] 引自张立《权威专家数次上书国务院，直陈城市化“大跃进”隐忧》，《南方周末》，2006年7月13日。

[6] 引自丁金凤《姚士谋：中国城市土地浪费现象“触目惊心”》一文，2007年5月18日。

82.4 平方米和发展中国家人均 83.3 平方米的水平。即便是美国纽约,包括其郊区在内,人均占地也才 112.5 平方米。一方面是轰轰烈烈的“造城运动”和“圈地运动”,一方面大量的土地仍然闲置,利用率极低;2004 年底,全国城镇规划范围内共有闲置土地、空闲地和批而未供的土地将近 2666 平方千米,相当于现有城镇用地总量的 7.8%。这种土地过度使用所导致最直接的后果是,深圳 20 年后将无地可用,宁波 15 年后将无地可用,国内多数城市二三十年后将无地可用。

六是城市文脉丧失。文化是历史的积淀,它存留于建筑间,融汇在生活里,对城市的营造和市民的行为起着潜移默化的影响,是城市和建筑的灵魂^[7]。但是,在我国城市发展过程中,由于一味贪新求洋,给城市面貌和文化古迹带来灾难性后果,造成城市文脉人为的割裂,城市记忆和城市特色逐渐丧失。大兴土木,大拆大建,换来了座座高楼,旧貌换新颜,但新颜却替代不了旧貌。由于新城缺少文化底蕴,以新为好,以洋为美,片面注重功能性,而忽视应有的历史文脉,把一些具有悠久历史文化的街区、胡同、建筑物一拆了之,对城市文化和传统造成了极大的破坏。

七是城市人口数量激增,但指标仍然偏低,地域发展不平衡,并且城市人口素质没有相应得到提高,社会问题突出。由于我国人口基数庞大,城市化水平每增加 1 个百分点,就意味着有 1 000 多万农民进入城镇。在纵向上,2007 年,我国城市化率只有 44.9%^[8],不仅远低于发达国家平均水平(75%)、中等收入国家平均水平(53%),而且明显低于下中等收入国家平均水平(49%)。在横向上,区域发展不平衡,2006 年全国城镇人口 57 706 万,占全国总人口比重为 43.9%,城市化水平比 2002 年提高 4.8 个百分点,年均提高 1.2 个百分点。2006 年东、中、西部城市化水平分别为 54.6%、40.4%和 35.7%。城市化水平最高的是上海,为 88.7%,其次为北京和天津,分别为 84.3%和 75.7%;城市化水平较低的是贵州和西藏,分别为 27.5%和 28.2%。^[9]

过快的城市化促使农村人口大量向城市转移,城市人口迅速增加,对农用土地的侵占促使粮食、肉禽蛋、蔬菜、水果等商品价格的持续上涨。另一方面的实际情况是,汹涌而入的农村人口并不会、也不可能全部被城市同化,享有对等的利益。同时,中国城

.....
[7] 引自《北京宪章》,1999 年。

[8] 引自《领导决策信息》,2008 年 27 期。

[9] 引自新华网,2007 年 10 月 5 日

市化相对较低，城乡二元结构的矛盾进一步加大，出现了两极分化、贫富差距进一步拉大的局面。

八是环境问题。几组最有说服力的数据是：世界卫生组织曾于 1998 年公布过世界十大污染最严重的城市，当时我国就有八个城市名列其中。2005 年设在英国的经济学家智库评选出世界上不适宜居住的大约 20 个城市，其中 16 个在中国。国家环保总局 2005 年统计数据显示，全国 522 个城市中，只有 4.2% 的城市达到国家环境空气质量一级标准，56.1% 的城市只达到二级标准，而有 39.7% 的城市则处于中度或重度污染中^[10]。可以说，我国目前的城市建设模式是拼资源消耗、拼环境污染的模式，在这一过程中，我们已经提前透支了大量的自然环境资源，造成了整体环境的恶化，接下来的城市化将步履维艰，最直接的成本就来源于对生态环境的补偿。

其实问题远非这些。中国城市“大跃进”的特征已经对中国经济、人民生活和自然环境产生了深远影响。从生态环境而言，不少城市大气和水污染相当严重，数百个城市成为“垃圾围城”；从城市管理而言，几乎所有的城市都面临交通拥堵、城市公共服务设施落后等问题。对于中国城市“大跃进”中存在的种种弊端及其严重后果，令人深思，我们迫切需要探索出一条理性、科学、兼顾城乡、极富于人文关怀的现代化城市建设之路来。

[10] 引自沈杰《全国 39.7% 城市空气中重度污染》，《能源研究与信息》，2006 年第 22 卷第 2 期。

目录 Contents

第一章 城市规划失效

第一节 城市规划摊大饼 /001

第二节 摊大饼与串葡萄的比较研究 /004

第三节 规划难题的破解途径 /010

第二章 千城一面

第一节 谁偷走了城市的灵魂 /021

第三节 重塑城市特色 /024

第三章 欧陆风的盛行

第一节 欧陆风探源 /031

第二节 建筑设计应当中而新 /034

第四章 钢筋混凝土城市

第一节 天际线的舞蹈 /039

第二节 钢筋混凝土的禁锢 /042

第五章 特大城市的幻想

第一节 超级城市时代的终结 /048

第二节 超级城市体的困惑 /054

第三节 国外城市群发展的启示 /059

第六章 城中村与毁林占绿

第一节 城中村现象的特殊性分析 /062

第二节 城中村现象的普遍性分析 /064

第三节 城中村形成的根源 /066

第四节 城中村的改造 /067

第七章 形象工程

第一节 形象工程意义的消解 /076

第二节 形象工程的破解思考 /077

第八章 汽车城市

第一节 当城市与汽车相遇 /081

第二节 汽车城市发展策略 /088

第三节 汽车城市发展交通的趋势与成功经验 /094

第九章 大拆大建

第一节 大拆大建的背后 /099

第二节 当前拆迁问题的破解途径 /102

第十章 土地城市化

第一节 土地城市化之祸 /107

第二节 城市化进程中的耕地保护 /111

第三节 国外土地利用规划的启示 /114

第十一章 环境困局

第一节 中国城市化面临的环境问题 /119

第二节 中国城市环境问题产生的原因 /121

第三节 中国城市环境问题的出路 /124

第十二章 房地产的角色变迁

第一节 三十年变迁，忧还是喜 /129

第二节 国内外房地产发展的启示 /133

第十三章 中国城市发展的未来

第一节 城市化的一般规律及发展趋势 /140

第二节 国外城市化发展经验 /146

第三节 发达国家城市发展策略的政策跟进 /150

第四节 国外生态城市案例 /155

第五节 城市规划立法的几点思考 /160

第六节 我国城市发展的转型对策 /164

结语 /167

附录一：尹国均长三角城镇规划调研纪实 /168

附录二：2008 年中国城市发展报告摘录 /179

参考文献 /185

第一章

城市规划失效

人们对于城市的认识，总是期望在更大的空间范围内加以辨别、判断。因此，在历史的长河里，人们对于城市的记忆主要是空间与人、自然关系的记忆——若城市空间与人或自然的关系相冲突，人们就会选择逃离这个城市，唾弃这个城市权利的拥有者；若城市空间与人或自然的关系相协调，人们就会乐于居住在这里，并拥戴这个城市的经营者。从城市规划的角度上说，前者就是城市规划的失效，后者就是合理的城市规划。

也就是说，当城市作为一个整体被许多同时代人考察时，它的身上不仅被赋予很多新的时代色彩，还被人们“无理要求”不少新的功能，如能让人愉悦的绿地、公共场所等，在这种要求下，城市必须服从于新的秩序。当某一座城市被描述为混乱不堪的建筑垃圾，某座城市又被赞誉为一件精美的艺术品的时候，城市管理者就应该警醒——是时候进行城市规划了。

第一节 城市规划摊大饼

城市规划是城市建设和发展的蓝图，是建设和管理城市的基本依据。一个城市的规划不仅代表了一个城市的文化和个性，更是一个城市可持续发展的向导。城市规划搞得好不好，直接关系城市总体功能能否有效发挥，关系经济、社会、人口、资源、环境能否协调发展。城市规划必须具有前瞻性、战略性和综合性，立足当前，面向未来，统筹兼顾，综合布局；并处理好局部与整体、近期与远期、需要与可能、经济建设与社会发展、城市建设与环境保护、进行现代化建设与保护历史遗产等一系列关系。

因此，一个城市的规划，起码有两个前提，一是让市民参与，二是由懂规划、了解这个城市政治、经济、文化、历史、人文、自然的规划专家全面规划。在规划时，还要做到反复论证，并经过法定程序审批，规划一经批准，就具有法规的权威性，必须严格

执行，任何人不能随意更改。^[1]

但遗憾的是，国内有些城市的规划过于草率、简单，城市规划和管理工作一直停滞在封闭和半封闭状态，群众和专家的建议没有得到足够的重视，市民对城市规划无法监督。一个城市的规划，往往朝令夕改，缺乏科学性、长期性，成了“试验田”、可以任意捏造的“橡皮泥”^[2]。反观世界发达国家的城市规划往往长达百年，而我国城市规划管理往往是几年、几十年。这固然由历史发展的诸多因素影响，但一定程度上仍反映了我国城市规划缺乏前瞻性和连续性的实质。

在很长一段时间，城市化被简单理解成“农民进城”，大量耕地由此被大规模征用成为城市建设用地或工业用地。粗放型的城市规划，进一步为城市无节制扩张埋下了伏笔。著名学者、美国问题专家羊慧明一语中的：因为城市政府为了最大化的土地收益，只会紧挨着城边卖地——紧挨着城区的地价才卖得高，这就只能摊大饼。城市“摊大饼”发展所带来的人口密度和交通压力过大、环境恶化等结后果早已尽人皆知，防止“摊大饼”发展也成为共识，但城市生活强大的吸引力体系仍需要源源不断地吸纳大量人口向它集中，这是城市化的聚合作用使然。只是在中国这一作用被植入太多“现代化即城市化”的单向性思维观念，大规模城市建设只注重速度、规模等显性数据，而对城市的内涵建设予以忽视。

可以说城市规划失效正在困扰着中国城市的可持续发展，使得不少城市陷入无序和失调状态。这种城市规划失效不仅让城市布局顾此失彼，导致交通拥塞、环境污染、资源过耗，影响整个城市的综合协调发展，而且朝令夕改给国家造成重大经济损失。^[3]而短命建筑、烂尾楼和反复拆建就是我国城市规划失效最好的注脚之一。

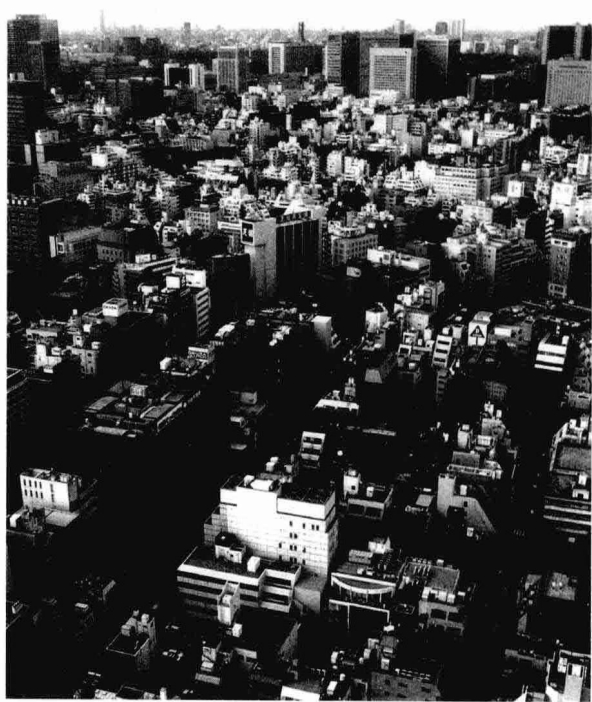
“摊大饼”最恰当地显示了城市规划缺少科学性、长期性的特点。这种现象与历史发展进程中固有格局和特点的积淀有关，也与中国长期以来的规划观念和管理思维有关，如惯以“纸上谈兵”“关门规划”，大而全，毫无特色可言。进入城市化中期后，对城市规划的监督缺乏制度保障，盲目地以速度和数据为评判城市化水平的主要指标，缺乏科学性和持续性这是造成中国目前城市化陷入危机的重要原因。对于北京来说，从古代的封

.....
[1] 引自温家宝总理《关于城市规划建设管理的几个问题》，2001年7月。

[2] 引自惠铭生《规划不能沦为领导“试验田”》，青岛财经日报，2007年4月26日。

[3] 引自惠铭生《还湖于民之争与城市规划摊大饼》，中国青年报，2005年4月4日。

闭式城市格局到近代城市功能的更迭再造，北京的诸多功能重叠于此；由于内城的格局几近固定，因而北京的城市化催生了以蛛网式的基本发展格局，而平坦的地理特征为这种模式提供了最广阔的空间。由内到外，从二环到六环，以中心而层层套环，而不同功能的城市建筑并非全都是按照一定的类型和特点进行聚合，而更多的是各个辖区的互无多大关联的、重复的、单打独斗式的建设。虽然近些年像中关村这样的“东方硅谷”以产业聚集而成为城市发展非常重要的搏动器，并成为城市区域发展的典型成功案例。但是我们仍然看到了一种规划的惯性，那就是无限地扩张和规划



▲ 城市化是社会发展的必然趋势

滞后于建设的冒进，这反映了城市规划和建设主体的偏执、不理性以及监管缺位。

想必，城市功能的完善与城市的外延和扩展并不会有什么必然的联系，也就是说像“摊大饼”的模式近似于追求外表的扩展并不会直接使城市的功能相应完善；相反，城市在不停扩展的过程中会带来更多、更复杂的问题。

首先是造成基础设施重复建设和资源严重浪费。在城市向近郊扩展的过程中，由于片面追求速度和规模，土地资源利用不充分，浪费严重，相当一部分的建筑物如豪华办公楼、大广场、大草坪、大马路等并不一定具有实际的作用，但是还是予以采用。这种模式无形中抬高了城市建设、运营与管理的基础成本，导致后续成本扬高和形成简单化处理问题的思维，长期以来，这成为中国城市高速发展的通病，人们对于城市发展渐渐产生不满、不信任情绪，这是一个城市糟糕的开始，因为住在里面的人并不因为修建了多大范围的城市而欢欣鼓舞，反而为城市每天进行的开挖—填平—开挖—填平的游戏担心。