

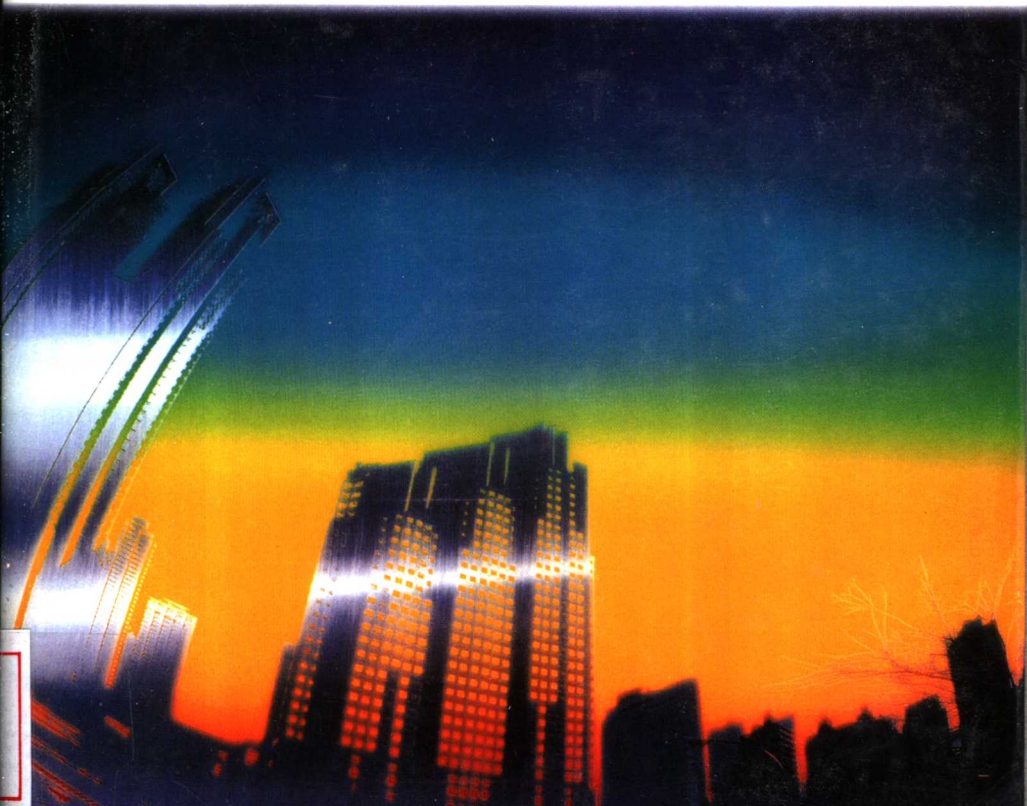
姚士谋 主编

中国科学技术大学出版社

中国

大都市的

空间扩展



中国大都市的空间扩展

集外集

江苏工业学院图书馆

藏书章

张立生

陈浩光 周复多

中国科学技术大学出版社

1997·合肥

707216

中国大都市的空间扩展

姚士谋 主编

*

中国科学技术大学出版社出版发行
(安徽省合肥市金寨路96号,邮编:230026)

中国科学技术大学印刷厂印刷

全国新华书店经销

*

开本:850×1168/32 印张:22.25 字数:580千字

1998年5月第1版 1998年5月第1次印刷

印数:1—2100册

ISBN 7-312-00858-5/P·28 定价:35.00元

本书出版得到以下单位资助

国家自然科学基金会地球科学学部

香港大学城市规划与环境管理研究中心
(研究经费号 337/088/0002)

中国科学院南京地理与湖泊研究所
城市发展研究中心

序 一

吴传钧

(中国科学院院士 中国地理学会理事长)

城市作为人类的聚居地,是在长期的历史过程中,随着社会生产力的发展,逐步形成为人类从事社会、政治、科学、文化与娱乐的活动中心,乃至区域经济的发展中心。随着工业化、城市化的迅速发展,城市的空间扩展规模越来越大,城市空间演化的形式也愈来愈复杂,城市现代化的水平也越来越高。

中国科学院南京地理与湖泊研究所区域经济与城市研究室主任姚士谋教授与国内一些高校及省、市规划设计院的专家学者王兴中、陈振光(香港大学)、陈浩光、张立生、周复多等教授共同编写的《中国大都市的空间扩展》一书,是在系统地、全面地总结了我国百万人口以上的32个特大城市的发展过程与内部结构,特别是总结我国城市工业化、城市化的时代特征;重点分析了我国城市的现代化、国际化趋向及其支撑体系和城市化道路。全书分上、中、下三大篇,内容丰富、资料具体、各有重点、图文并茂。并全面地论述了我国特大城市的空间扩展阶段、扩展动力及其扩展规律。它是一部具有明显综合观点和地理特色的论著,是既有翔实的科学内容又有深刻的理论

分析的一部城市地理学新著。同时,也为中国城市规划的核心问题——城市用地空间扩展理论的研究开创了新的一页,给城市科学研究带来新的作品。

本书在一定程度上集中整理了我国大城市发展的研究成果,又大量采用了前人研究成果和最新的统计资料(包括引用 90 年代各大城市总体规划修编的材料),并有科学的分析与系统的总结。因而本书既反映了我国城市地理发展演变的最新面貌,同时在内容分析上又具有相当的广度和深度,特别是每个大城市的历史演化、现阶段的扩展过程(注意到城市土地利用的合理性)及其 21 世纪的城市空间演化趋势作了系统归纳、分析、评价以及相关分析和定量分析等方法,都有一定的新意和创造性。本书的出版无疑地对我国城市地理研究增添了一份新的光彩,为我国城市规划高层次研究和城市地理学的新发展作出了一大贡献。为此,我乐于向国内外的广大读者推荐这本新著。

一九九七年五·一于中关村

序 二

走可持续发展的道路

陈为邦

(中华人民共和国建设部总规划师)

刚从德国访问回来,得到姚士谋教授的信息,希望我为他主编的《中国大都市的空间扩展》一书作序。提笔思索,访德的情景又浮现眼前。在我问及德国同行关于城市发展新动向时,他们讲的是:在1996年伊斯坦布尔人居—Ⅱ大会上所提出的“城市化进程中人类住区的可持续发展”。在2000年,在德国的汉诺威将举行一次主题为“人·自然、环境”的国际博览会。届时,德方还拟在柏林举行一次国际性的城市大会,会议将回顾人居—Ⅱ大会主题的实施及展望,探讨城市化与可持续发展,他们还打算通过会议产生一个《柏林宣言》。

面临世纪之交,我们应当展望中国城市跨世纪的发展,在大城市方面,我们应当放眼全球,认真研究世界大城市发展的趋势和各国政策动向,当然,首先要把我们中国的国情和大城市情况吃透。所以,我觉得姚士谋教授和副主编与作者们的这个选题与著作是颇有科学价值与

重要实际意义的。本书的出版发行无疑地对我国 21 世纪大城市的合理发展及其重要的区位作用之肯定,作出很有实际价值的导向性的贡献,富有时代意义。

当前我国城市面临的大趋势,简而言之,可以说是既要发展,又要控制。城市的经济社会要发展,城市的人口和建设用地规模要控制,对大城市尤其如此,这就是总的概括。与德国和其他西方国家相比,我们国情的特征显得尤为突出:人口众多,人均资源稀缺,尤其是土地资源和水资源稀缺,经济又欠发达。今天,当我们还处在工业化过程之中时,人均耕地稀少和环境的恶化已经亮起了红灯。因此,本书书名中的“空间扩展”四个字格外引人注目,也反映了城市可持续发展的客观规律与总趋势。

城市,尤其是大城市、特大城市,是国家经济文化的中心,是我们实现现代化的主要基地,城市的发展,必然要反映国家发展并促进国家发展。面对 21 世纪,我国发展有怎样的特征?一是两个根本转变:由计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变,经济增长方式由粗放型向集约型转变;再是两大战略:一是可持续发展战略,一是科技兴国的战略。以这两个根本转变和两大战略的推进来研究和指导我国大城市的发展,这是最重要和最根本的。虽然经济增长方式转变需要一个过程,不同产业和不同地区有不同特点,而且不能将经济增长方式转化简单地对应于城市,但是,经济以内涵为主的生长,对中国大城市的发展必将产生深刻影响。我们不能再继续习惯性地让大城市在空间地域上一再向外扩展了,应当着力调整内部空间结构,认真挖掘城市内部用地的潜力,对大

城市的外延发展应认真控制。当然,对不同地区的大城市又应有不同的思路,比如,中西部要加快发展,中西部的城市发展必然是该地区加速发展的中心,比东部大城市多一些外延扩展、多一点新建项目的安排,这可能是近期的现实,也是国家全面发展的必需。

保护耕地,是基本国策,如发生重大失误,国家发展将不可能持续,也影响到下一代人的生存空间。同时,保持城市、尤其是大城市内部具有生活和环境的必要的空间和地域,使人们有一个适于居住和工作的空间环境,则是城市、尤其是大城市可持续发展的要求,这也是国家发展的大计。二者不可偏废。在国家土地利用总体政策上,要体现珍惜用地、合理用地、保护耕地的基本国策。从根本上讲,合理的城市化与城镇规划则是中国土地得以合理利用的必由之路。在建设用地的供应上,我认为应从实际出发,更多地挖掘乡村建设用地的潜力以支援城市发展的需要;在城市,要更多地挖掘小城市和广大小城镇的建设用地潜力以支持大中城市、尤其是特大城市发展对土地的需求。在用地上,城乡之间、大中小城市之间不能搞一刀切。从整个国家来讲,大城市在用地上是效率最高的,最集约、最经济的。

我国大城市肩负历史重任,既要支撑经济增长,又要安排文化教育和各项社会发展;既要发展生产,又要安排几十万、几百万人民的生活和就业以及经济、社会、环境效益的协调,变得越来越艰巨,因此,我们必须更加强调城市规划的科学性和权威性。城市土地利用早已是城市规划的题中之议和日常工作。要健全国土规划、区域规

划、城市规划和村镇规划的空间地域规划体系。这是国家健全宏观调控体系的需要,也是使大城市更加健全地发展的需要。离开了区域,孤立地研究大城市,也是不可取和行不通的,本书中许多论述中都强调了城市与区域发展的相互关系,也是本书的特色,具有超前意识的表现。

大城市的课题是一个跨世纪的重要研究课题,姚士谋等教授主编的专著是集体智慧的创造与总结,是城市发展研究中为我国系统地研究大城市的空间扩展问题先走了第一步,也是可喜的开端。为探索中国大城市的可持续发展之路,希望有关的专家学者、朋友们都来关心它、研究它,再进一步探索。

一九九七年五月十八日于北京

中国城市用地开发方式 与 城市空间结构的演化

(代序)

叶嘉安

(香港大学城市规划与环境管理研究中心)

城市土地开发方式直接影响城市空间结构的形成。当前,中国城市土地开发方式正经历着深刻的转变。土地开发的组织从以项目为核心,转向综合开发,继而建立了土地有偿出让制度,实质上形成了初期的房地产市场。这种转变导致出让土地和划拨土地并存的二元用地市场的局面,二元用地市场驱动了城市空间结构的重新构造,突出表现在划拨土地的用途的自发变更,并由此产生旧城改造和郊区土地的开发,加快城市用地的蔓延与城市化运动,加上社会分化趋于明显,孕育了新的城市空间结构的演化。

城市空间结构是一个高度概括的概念,包括了从用地形态到社会地域结构、城市人口从中心到外围的分布、就业与居住的关系和交通形式等方面。尽管城市空间结构的概念比较抽象,但是自80年代以来,愈来愈多地见

诸各种文献,特别是经济学派、地理学派和建筑规划学派等,都是从比较高的理论层次研究城市地域环境和用地结构的形成过程。城市空间结构的变化不单纯是经济运作的产物,地方政府“关键人物”对空间结构形成也起着重要作用,特别是对城市土地征用的审批与规划,就是城市用地扩展的主要因素。

城市土地的开发是指为了满足城市各种活动对空间的需求而进行的土地生产过程,最终形成各类建筑物和地块。^①黑利(Healey)和巴瑞特(Barrett)指出,城市土地开发的研究应当包括研究土地的所有制、建筑业的组织形式、资源财力投资的特点以及开发过程中从开发商到经纪人所扮演的角色。城市土地开发的组织形式直接影响其最终产品——城市建成环境(The built environment)的特点。而城市空间结构正是其建成环境的概括,是指城市的各项活动的空间位置和格局、活动空间的相互作用及其流动、建成环境的组织原则。^②

但是,中国在50~70年代中期,由于对城市土地开发研究不够,限制了对城市空间结构形成过程的认识。例如,一般认为社会主义的城市不存在地价,城市土地是由市政府无偿供给,因而造成了超过实际需要而多占地的后果。实际上城市土地在经济短缺的情况下,土地一旦被占有就很难重新分配,作为生产资本之一的土地永远存在缺口,因需求膨胀,而供给不足。

① Healey P, Barrett S M. Structure and Agency in Land and Property Development Processes: Some Ideas for Research. Urban Studies, 1990, 27: 89~103

② Bourne L S. Urban Spatial Structure: An Introductory Essay on Concepts and Criteria. 2nd edition. New York: Oxford University Press, 1987. 28~45

从中国城市土地开发过程分析,大体又经历了三个阶段:以项目为核心的开发(自1949年始)、综合开发(自1978年始)、土地出让制度建立后的房地产开发及开发区建设(自1987年始)。

第一阶段中以项目为核心的土地开发是高度计划化的产物,其优点在于可使国家集中财力,特别是在基础设施落后的情况下,保证主体工作不受影响,以密集的投资方式从事建设。但是从中国城市建设的经验教训分析,以项目为核心的土地开发则是缺乏协调的,常常在各个城市地区内出现重复建设、一厂一区的现象,说明了土地开发在整个城市范围内缺乏综合规划、总体协调。项目分属于不同的部门系统,其管理运行并没有一个总体指令。因此必须从体制上、政策上加以改进,克服弊端。

第二阶段中走向城市综合开发,主要由市政府组织的一种统一的土地开发方式。随着改革的深化、政企分开,实际的开发工作由城市的开发公司承担,但市政府在其中仍然起了相当可观的领导作用。

综合开发使市政府对城市土地开发的控制能力大大增强。70年代末,城市规划工作逐步进入正轨,开始指导土地的开发,居住区规划是重要的规划类型。中国许多大中城市扩展过程中,综合开发的常见形式是大型居住区建设对迅速改变城市面貌起了积极作用。综合开发一般事先都编制了详细规划,使城市各项设施比较配套,外部来的干扰比较小,道路和管线工程的布置可以整体考虑,因而也较为合理,经综合开发的居住区的生活质量高,受到城市居民的欢迎。

第三阶段中出现了土地有偿出让与房地产大力开发,使城市发展逐步正常化。

现行的土地有偿出让制度强调国家必须垄断土地一级市场,即城市规划区内的集体所有的土地,经依法征用为国有土地后,该幅国有土地的使用权方可有偿出让。土地有偿出让制度将土地所有权和土地使用权分离,通过有偿出让获得的土地使用权允许再次出让,实质上是类似于土地批租制度。因此土地出让又称为土地一级市场,土地转让亦称为土地二级市场。土地使用者必须首先经一级市场获得土地使用权后,方可在二级市场转让其土地使用权。

总之,综上所述中国城市土地开发过程也就是城市空间扩展与城市成长的主要过程。改革开放后,由于城市建设的步伐加快,各个城市的投资环境逐步完善,吸引外资越来越多;加快了城市基础设施建设的现代化,也就是城市区域工业化、城市化的水平日益提高,从而也促进城市用地空间的不断扩大,形成了城市新的市区。

目前世界大城市正经历着一场深刻的空间结构的重新构造,正如诺克斯(Knox)指出,城市空间结构的变动反映了其内在的经济和社会文化的转变,推动这场重新构造的起因是资本主义步入后工业化社会,后福利主义的兴起,经济全球化和新的国际劳动分工,以福利经济和国家干预的凯恩斯主义为全球的私有浪潮所取代,社会文化出现了向后现代主义的转变。诺克斯又谈到,美国城市目前所经历的重新构造,正是这一转变中的以迎合后现代主义消费社会而采纳的新的土地开发方式的产物。

他列举了城市空间结构重新构造的几种表现形式,即高技术走廊、大都市边缘的“边沿城市”(edge cities)、古典的装饰、经统一规划而一揽子配套建设的居住区和后现代主义的建筑。^①

中国的城市空间结构如同世界其他大城市一样也面临着空间结构的重新构造,但起因是改革开放所引起的社会巨变和经济高速增长及其结构的转变。社会、经济的变化是通过土地开发方式而体现在城市的建成环境中的。概括起来,城市空间结构的重新构造体现在两个方面:城市内部用地的改造和郊区的蔓延。并由此孕育了新的城市空间结构。

第一,城市内部用地的改造

建立土地有偿出让制度前,以项目为核心的土地开发是城市用地变化的唯一途径。改革开放前的30年,各个城市用地结构中工业、仓库和站场用地的比重明显偏高,而生活居住用地、尤其是服务设施和城市道路用地则偏低。在压缩非生产性投资的措施下,住宅建设投资如城市基础设施投资一样普遍不足。因而有限的资金大多用于新建住宅,土地开发中尽量避免拆房,各城市旧城改造的步伐十分缓慢,几乎没有成片改造的,城市建设采用了“见缝插针”的方法,土地占有的共性使楼房建在可以由本身单位管辖的地方,缺乏科学合理的城市规划,统一规划与统一建设也是空话。在旧城区居民可以自行翻建住宅,各单位也可以自行建设,结果住宅的容积率无法提

^① Knox, Paul L. The Restless Urban Landscape: Economic and Sociocultural Change and the Transformation of Metropolitan. *Annals of the Association of American Geographers* (Washington, D. C.), 1991, 81(2): 181~209

高,而建筑密度过分饱和,老城区拥挤不堪、市区无法松动。

综合开发改变了以往零敲碎打的旧城改造方式,大型居民住宅区现已占到土地开发的一半。但由于建设资金有限,建设单位的土地开发也避免拆迁人口密度高、建筑物密集、用地零碎的旧城中心地区而多半选择城市边缘地区建设。这种方式也多少影响城市中老城改建和城市更新的速度,对城市整体发展也很不利。

中国城市内部用地的改造自 1992 年后才真正全面展开。自建立土地有偿出让后,城市的土地开发才开始利用级差地租搬迁原有居民,提高容积率和采用高效的土地利用类型在原先拥挤的不适于改造的旧城展开大规模的改建活动。这种改建首先是市政府把其掌握下的土地有计划地出让,包括市房管局掌握下的旧房用地和私房用地。其次是市政府和单位谋求合作,出让原单位占用的土地。但是中国目前的情况,市政府通过垄断土地一级市场,控制了土地开发的速度、方向、密度等等,因而中国的土地市场是政府调控下的市场。

80 年代后期,中国城市虽然仍是工业的集聚场所,但大城市出现了由第二产业向第三产业转化的势头,商业、金融业和旅游业空前繁荣。城市的中心区已经出现了 CBD 的形象,但是由于历史原因,中国城市的中心区与周围住宅区没有明显的界线,而且往往分散成若干组团。可以预计,随着经济改革的深化和土地市场的完善,中国的大城市必将形成真正意义上的 CBD,城市用地的结构和空间变化必然会受市场经济体制所支配。城市内部用地

改造的后果之一是城市人口的外迁,市中心区人口密度下降,而边缘区人口密度上升,市中心区的工业、仓储和居住的功能逐渐衰退,城市人口密度曲线显示单中心的城市将发展为多中心的离散化的城市。

第二,城市蔓延加快了郊区城市化

改革前后,中国的大城市郊区,陆续形成了一些工业区和小城镇,城市空间结构从整体而言没有出现西方城市的大规模郊区化。但实施综合开发后,大城市的边缘建设了许多大型居住区,使城市扩散的速度加快。特别是郊区受到城市扩散辐射的影响,流动人口和城市物资堆场集中在郊区,城市的边缘区成为用地最混乱的地区。1984年后,许多沿海城市在郊区建立了经济技术开发区,后来扩展到全国许多开放城市,为了吸引外资,各个城市加快了城市及其郊区的基础设施建设,逐步改善了投资环境。实际上经济技术开发区的建立促使了城市的扩散,然而这种吸引第二产业为主的,类似出口加工区的开发区在实行土地有偿使用制度前充其量也只是城市的卫星城,并没有引起大规模占用耕地的问题。

1990年国务院公布了《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》等条例后,外商和台商、港商可以进入房地产开发市场,各地政府给外商、台港商采用了优惠让利的政策,用城市郊区的成片土地出让的办法吸引外商,由此造成了城市蔓延。中国的城市蔓延仍可为政府所控制,但是一些沿海大中城市的领导却提出种种超前发展的想法,特别是建设国际化城市的宏伟构想,有些城市总体规划对建成区的面积大幅度提高至原面积的二倍以上,实