

Global Research on Urban  
Planning and Development

马文军 主编  
Marisa Carmona

# 世界城市规划与发展研究 战略规划 Ⅱ

中国建筑工业出版社

Global Research on Urban  
Planning and Development

马文军 主编  
Marisa Carmona

# 世界城市规划与发展研究 战略规划 II

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

战略规划 II / 马文军等主编. —北京: 中国建筑工业出版社, 2011.11  
(世界城市规划与发展研究)  
ISBN 978-7-112-13624-7

I. ①战… II. ①马… III. ①城市规划—研究 IV. ①TU984

中国版本图书馆CIP数据核字 (2011) 第195694号

责任编辑: 黄 翊 徐 冉 陆新之

责任设计: 叶延春

责任校对: 肖 剑 陈晶晶

## 世界城市规划与发展研究 战略规划 II

马文军 Marisa Carmona 主编

\*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)  
各地新华书店、建筑书店经销  
北京嘉泰利德公司制版  
北京方嘉彩色印刷有限责任公司印刷

\*

开本: 880×1230毫米 1/16 印张: 14 $\frac{1}{4}$  字数: 370千字  
2012年9月第一版 2012年9月第一次印刷  
定价: 98.00元

ISBN 978-7-112-13624-7

(21369)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换  
(邮政编码 100037)

# 序 一

世界已经进入城市的时代。城市的历史已有数千年，近现代的城市化进程也伴随工业化的发展而走过几百年时间，然而科技的进步已引领城市进入快速发展时期，可持续发展的要求、全球化及引发的竞争，对发展的渴求和掌握资源有限之间的矛盾，如此种种，迫使各国城市管理者思考城市应有的发展道路。

本书编者所带领的团队来自中国、荷兰、法国、日本、智利、阿根廷、巴西等十多个国家的高校及政府机构，在多年国际合作的城市研究基础上，采用比较研究的方法，分析了当今城市所处的世界经济、社会、政策环境以及城市发展研究的动态，对比了东西方城市的发展与规划实践。目前已研究完成的数十个城市分布于亚洲、欧洲、非洲、南美洲，覆盖了东西方国家、发达地区与发展中地区的城市。在深入地研究与分析后，作者按照相同的叙事框架，阐述了不同国家与地区的城市现象和背景的关系，探寻了它们面临全球化挑战时的应对战略，以及各自不同的发展路径选择及其成果。

这些成果涵盖了城市管理、政策、经济、环境、规划、开发等多方面的分析，为我们汇集和构建了城市规划与城市发展研究的案例库，既有利于我们了解与借鉴国内外城市发展的道路，总结各自的经验与教训，认识当今全球化背景下城市发展的路径，也有利于城市管理者与规划者选择适合自己城市发展阶段与发展环境的案例进行学习。

这其中的案例城市既包括了如法国、荷兰、日本等发达国家的城市，也有中国、巴西、南非、阿根廷等新兴经济体；既有巴黎、海牙、布宜诺斯艾利斯这些国家首都，也有里约热内卢、台北、毕尔巴鄂这样一些重要的区域性中心城市，以及福冈、罗萨里奥等中小城市。这些城市的发展历史跨越了席卷全球的1930年经济危机、2001年拉美经济危机、石油危机、亚洲金融危机、美国次贷危机等时期，反映了不同战略实施的过程与周折，能够帮助我们在坚持持续稳定的战略下，即使面对纷繁变换的世界环境，也要从容应对各种环境因素的变化。

同时，随着中国经济与社会发展成就日益获得世界瞩目，有关国内城市发展的经验也同样得到世界各国与地区的城市的关注，值得我们的研究者适时地加以整理，使国内城市发展的一些成功经验，也能够为其他发展中国家的城市提供借鉴探索适合的发展道路，为人类社会的健康发展作出贡献。

编者制定了包括300个中外城市的宏大研究计划，覆盖更多国家与地区的城市样本，当能为城市研究发挥更大的参考价值。是以为序，以为鼓励！

苏东水

(苏东水，复旦大学首席教授，国务院学位委员会学科评议组成员，世界管理协会联盟 IFSAM 常务理事兼中国委员会主席，中国国民经济管理学会会长，上海管理教育学会会长)

## 序 二

2012年2月9日中国社会科学院发布《国际城市发展报告2012》指出：2011年中国的城镇人口比例达到51.27%，从统计学意义上，中国已成为“城市化”国家，2012年成为中国城市化的“元年”。这表明中国几千年农业文明的农民大国，进入城市社会为主的新发展阶段。

城市的健康发展影响到整个国家和社会的发展，以及人们的生活。尤其当今世界局势，一方面经济全球化、国际劳动力分工，世界贸易在增加；另一方面，自从2008年以来的全球性经济危机，正改变世界全球经济格局，对市场和资源的争夺越演越烈。这些都使得城市不得不面对更为复杂的竞争与挑战。

对于城市的发展来说，要想在这竞争中取得优势，制定并实施一个科学的城市发展战略必不可少。因此，应广泛地借鉴世界各地的经验，如城市管理体制，一些国家的战略规划已推动了立法、公共层面的调整，并设立了国家和地方委员会来开展战略性的规划等。

城市大规模开发项目（建设能源系统、高速公路、多节点的运输终端、集装箱码头、大型化和现代化的码头、机场、空运设施等方式来改善基础能源、交通和电信基础设施的服务等）被城市战略赋予了重要的角色，即刺激城市发展和再生，吸引外国资本和人力资源，也被视为城市生产力发展的重要保证。

了解国内外城市的经验与战略，既有利于我们学习借鉴，也能帮助我们的城市做到知己知彼，在日益激烈的城市竞争中赢得有利的地位。

然而，城市之间问题千差万别，经济发展程度不同，地理气候和文化习俗迥异，管理体制也相去甚远，发展历程与阶段亦有区别。这些都阻碍了我们进行相互间的直接借用，而案例研究方法具有不可替代的优势。

本书是在多年国际合作的基础上完成的。本书著者是一个国际团队，他们来自各案例城市，参与或了解相关城市发展与规划的背景及其编制过程。系列性的城市对比研究，有利于我们在了解案例城市的战略制定、实施及成效的同时，在对比中判明其特点和思考其背景的差异性，知其然，又知其所以然。

为帮助读者进行比较分析和研究，本书19个案例的体例都相同。从城市基本数据、城市概况、城市发展历史与规划历史、全球化及相应挑战、城市发展战略、城市大规模发展项目等方面展开讨论。通过相互间的比较，展现各案例城市发展战略的形成背景与实施过程。

本书展现了跨地域、国际化、本地化的特点，构建了世界城市发展与规划的比较研究案例库，兼具理论性与工具性的作用。在我国进入城市社会为主的新发展阶段，面临着新问题，借鉴世界各地的经验是十分必要的。其中绝大部分的案例是来自发展中国家的案例，十分难得。如此集中地介绍世界众多城市的经验，对扩大视野，提高理论素养一定有所裨益，值得一读。

陈秉钊

2012年5月7日于同济大学

（陈秉钊，同济大学建筑与城市规划学院教授，曾担任中国城市规划学会副理事长、教育部科技委员会学部委员、建设部城市规划专业指导委员会主任、全国城市规划专业评估委员会主任）

# 自序

20世纪无疑是城市化的世纪，世纪之初只有13%的世界人口居住在城市，而世纪结束时有一半的世界人口加入这个阵营。21世纪这一过程将会延续，而有关全球城市化重要意义的意识将会更加提高。

或许更加值得注意的是全球视野内所谓“新兴国家”的出现，伴随而来的是全球生产系统的改变、世界贸易的增加、国际分工的改变、国家和市场的关系，还有大城市群和全球城市在世界经济中的核心作用。信息和技术革命带来的时间和空间的压缩，在城市和城镇体系的组织以及形成中的全球通讯、流动性、知识和创新中提供了极其重要的角色，这也是这一进程与19和20世纪基于工业发展和现代化运动的城市构成的区别。

最新的全球资本主义发展在世界各地的建筑、规划和城市设计实践中产生了相当大的影响。战略规划被看作是城市利用全球化和城市大规模开发项目的机遇，并作为贯彻基于全球策略的未来发展观的主要机制的最好途径。这使城市干预的规模产生了剧烈变革，促进了复杂城市管理系统的的发展，提高了城市项目的竞争力，同时也导致了更大的社会和空间碎片产生，并且使环境更加脆弱。

同时，战略规划也可以帮助城市通过获取这些大规模的干预所产生的增加价值，为“公共增益”开拓新的前景；也产生一种普遍的看法，认为存在于国家与市场关系中的某些东西需要进行审核，以使这些收益的分配成为可能。此外，由于现代化运输和电信基础设施的发展，空间和时间的大幅度压缩，使城市功能的向上标量转移，尽管空间和时间的流动性和成本差异会随之而来。在更广泛的区域范围内，已出现工业制造活动的减少和所有活动的普遍无计划扩展。

盛气凌人的桥梁和机场、优雅的大道、惊人的建筑在很短的时间内出现在世界各地。对高度的追崇，形式的奇特和“震撼效果”的教化，重塑了世界各地城市的天际线。一位著名的荷兰建筑师设计的高楼从美国延伸到中国，再回到他设计的一幢墨西哥的100层高楼；在毕尔巴鄂，一位美国建筑师设计了引人注目的古根海姆博物馆，另一个类似的在巴拿马；在马来西亚一位阿根廷建筑师设计了最高双塔，另一个则在海牙的中心。全球化，似乎正在屋顶咆哮着。建筑、工程和项目管理已经在接替规划学科来负责城市的形式与自然的关系。通过对大型项目的干预，这种城市规划新途径已经出现，这可以更好地被定义为“大型项目相关的规划”。对一些人来说，这是极好的；但对另一些人来说，它带来的还有不可持续和社会分化。

在过去，作为对帕克、格迪斯、芒福德、柯布西耶、卢西奥·科斯塔、奥斯卡·尼迈耶等人构想的体现，城市愿景再次与带着虚构目标的大城市，如美丽城市、花园城市、法兰西风情城市和魅力城市的转型联系在一起。21世纪，国际贸易委员会掀起的技术革命使全球进入新的发展阶段，与此相关的大规模城市项目日益受到关注。有关城市愿景的探讨致力于普通城区向信息化城市、全球化城市、一流城市、创意城市、文化城市、智能城市、网络城市、知识城市、生态城市、友好城市等等理想城市类型转变的议题。无论选择什么样的愿景，提高区域竞争力和城市对全球化开放性优势利用率的基本需要始终存在。大城市集群在实现基于加速和加大定制产品生产规模，在灵活金融资本和先进的全球服务节点流量增加所带来的新的全球经济体系相关的规模经济压力下，产生了新的城市系统和城市结构。这种新的、扩散式的、四分五裂的多核系统通过快速机动性走廊和高效运输系统结合在一起，根据最新的愿景构想重组成为现代区域功能型网络，从根本上改变了源自工业、现代主义和凯恩斯主义的旧城区系统以及城市结构。新功能出现的同时，其他功能逐渐被摒弃，老的城市被大面积地废弃，

同时由于城市化区域通常成为新的全球性活动的举办地点,各类土地用途的兼容性也已经发生改变。这种分散的、凌乱的、有核的新系统被快速的流动通道和高效的交通系统限制在了一起,依据假设的观点,新系统正重组着现代的区域性实用网络。这从根本上改变了从工业化、现代主义者、凯恩斯理论的时代继承下来的旧有的城市系统和城市结构。新的城市功能出现的同时,其他的功能就会过时,大片的城市区域随之被抛弃。因新的全球活动在城市化区域内开展,各种各样的土地使用的适用性也已经发生改变。

自从20世纪80年代以来,弗里德曼和沃尔夫(Friedmann & Wolff, 1982)、弗里德曼(Friedmann, 1988)、哈卫(Harvey, 1989)、萨森(Sassen, 1991)和卡斯特尔(Castells, 1995, 2001)这些技术决定论者解释了如何通过信息革命来实现新时期的资本积累。在这其中,他们把跨国公司当成具有领导地位的角色,跨国公司改变了全球劳动力分配,重组了各种水平和尺度上的空间。先前的全球制造系统是基于进口替代措施、联合贸易保护的工业化、福特制(Fordism, 一种使工人或生产方法标准化以提高生产效率的办法,始于福特汽车公司)和凯恩斯主义理论的混合经济。这种经济正被以自由市场、基于出口导向型的全球新自由主义、大宗消费产品和服务的生产为特征的新系统所取代。

专业的金融服务、电信、基础设施和工业服务的发展,已经刺激全球贸易、投资、金融、科技转让以及劳动力的流动。这些发展对作为地区成长核心的大城市十分重要,这些服务与资金的提供极大地强化了全球的经济流动。

按照科技决定论者的观点,相对20世纪60和70年代来说,知识创造、创新和生产率在空间上发挥着更大的作用。有人认为,当市场开放、规模扩大,大型城市聚集区就自然而然地成为金融调配和资本聚集的中心。萨森(Sassen, 2000)认为“城市成为了战略节点,通过此节点可以规划和促进新经济”。卡斯特尔(Castells, 1995, 2001)提出了“信息化城市”,哈尔法尼(Halfani, 1996)提出了“象征性经济”,他们认为在创造附加值方面建筑和规划的作用增强,而资本投入的作用则会降低,应该提高社会基础设施、教育、物流以及创新的地位。

新的全球金融地理重新强调了大的城市聚集与都市圈的作用,特别是大多数发展中国家的政府提倡全球化作为摆脱欠发达的最有前途发展方式(Toledo-Silva, 1995)。他们预计在城市的现代化和经济增长之下,全球化将最终导致社会 and 经济发展传播到所有区域和社会族群。这就是说,随着区域和城市对国际资本开放它们产品和金融服务,并日益成为占支配地位的经济单位,国家的边界正迅速失去其重要性。这些社会和空间变化的速度和剧烈程度将会区别全球化的不同阶段,并使得分析全球化、战略规划、大规模城市项目之间的关系成为迫切的议题。

本系列著作是关于全球化背景下世界各城市发展、管理和战略规划的研究成果。它提供了信息和对城市化进程的分析、城市战略的历史性发展,以及数十个案例城市中作为新的规划方式出现的大规模城市项目。它探索了6种新的造城方式,其核心要素包括:

- 通过项目建设而实施城市规划;
- 土地的社会性功能发生改变,土地及房地产的增值为私人占有;
- 城市功能的私有化和服务的公共特征减弱;
- 从城市尺度的综合城市管制,向着在标准化的框架中制定特定规章的转变。

在书中分析的大多数城市中,处于统治地位超过50年的国家和市场之间的关系已经变化,同时也有规划、融资、设计、管理城市的途径。本系列著作的目的是为了显示大规模城市项目演变成为战略规划的主要部分,也是为了更好地分析同一时代全球化趋势和发展战略的关系。

然而,大规模城市项目带来了一系列重大问题。首当其冲的是:这些项目能否在满足短期社会需求的同时也满足长期的社会需求?作为全市性城市诊断机制的大规模城市项目,能否也被用作协商工具,用以建设一个

更加民主的城市环境？大规模城市项目如何应对由它们自身带来的社会不平等和环境损耗的外部负面效应？决策者们应当如何在城市信息不足、贫困社区不愿参与以及财务负担巨大这样一些背景下处理战略规划和大规模城市项目的问题？能否通过规划的大规模城市项目形成新的城市形态，提供应对气候变化和能源消耗问题的可持续解决方案？

当前，在富人们居住的富裕、舒适和安逸的环境之外，还存在着提升城市生产力所带来的环境问题、城市扶贫问题，以及减少成倍增长的暴力和不安全问题，城市内部的社会福利和发展机会鸿沟不断加深。伴随着贫困现象的城市化，特别是在发展中国家，反映出城市不仅是国家经济增长的引擎，同时也是穷人贫困和物质匮乏的场所。1995年的一份报告曾经预测到2000年全球将有10亿人每天生活费不足1美元，2007年的联合国人居中心全球人类住区报告中预测在2010年该数字将达到20亿人。

与新形式的战略规划相关联，全球化的一个特点是城市空间分裂、社会分化，以及地区之间、国家之间、城市和社会团体之间的不平等现象迅速发生（伯吉斯，2004，2005；布伦纳，2004；格雷厄姆和马文，2001），在发达国家和发展中国家之间和这些国家内城市的多样化现实情况正在形成。因此，这本书也探讨了地方和区域发展之间的关系、经济增长和社会发展之间的关系，以及贫困现象和现行政策之间的关系。

这项研究涵盖了不同经济和社会发展水平的国家的城市。本书所包含的19个城市来自于在欧洲、亚洲、南美洲、中美洲和非洲的15个国家，这其中包括位于世界体系的核心、半边缘和周边的城市，根据他们在全新的全球劳动空间分工体系中的不同结构位置来解释这些城市彼此间的差异是最佳的解释方式。毕尔巴鄂、巴黎和海牙这一系列的欧洲城市，其中大部分经过了一个人口收缩和经济衰退的过程，这些过程反过来成为它们城市再生政策的基础。墨西哥城在一系列的北美城市中，作为世界最大的特大城市之一，尽管受到了权力分散的影响，但仍然取得了持续的增长。书中涉及的南美城市在人口和经济发展方面呈现出不同的情况。一些城市人口减少，但经济增长；一些城市人口增长，但经济却持续衰减；还有一些城市则是在人口与经济方面都出现锐减。这些城市包括波哥大、加拉加斯、基多、圣保罗、里约热内卢、布宜诺斯艾利斯、罗萨里奥、圣地亚哥。被研究的亚洲城市大多数呈现出蓬勃发展的态势，这些城市的人口和经济出现了快速增长，这些城市包括福冈、上海、新加坡、雅加达和台北。非洲城市则包括蒙得维的亚和卢萨卡。

仔细观察就能发现这些国家和城市之间巨大的经济差异。荷兰、法国、日本和新加坡等国家的人均国内生产总值大约是40000美元，阿根廷和智利分别是6000和9000美元，南非为5700美元，中国则为2500美元，而赞比亚的人均国内生产总值不到1000美元。各个国家的城市在贫困率、收入分配、生活质量以及文化、政治和体制方面也呈现出差异。

本书包含的城市之间有着显著的差异：它们中有些是大城市，而有些则是在大城市地区的小城市；有些是一线城市，而其他则是二线城市；有些是港口城市，而其他的则位于腹地；有些是正在衰退的老城市，而另一些城市正在迅速扩大；一些城市正处于逆都市化的进程中，有的则向外扩张，吞没现有定居点。一些城市人口规模小——如海牙、鹿特丹和瓦尔帕莱索都不到100万居民；而另一些特大城市，如东京、圣保罗、墨西哥城、里约热内卢、北京和布宜诺斯艾利斯的人口、空间范围和经济优势都仍在不断扩大。历史因素是城市在当地政治、决策和地方治理方面存在巨大差异的原因。

不同的国家和不同的城市之间的社会、政治问责制和城市民主存在很大差异。本书中的城市形态和结构涉及不同的历史进程和不同的原始积累方式，以及地方精英把从经济活动中获得的盈余投资（或不投资）到城市的不同方式。许多欧洲城市原始积累的案例与殖民主义有关，在纪念性建筑、社会服务和基础设施建设对城市结构的影响中表现出来。许多拉美城市也由殖民利益塑造而成。然而200年的独立连同地方势力一起以独特的方式塑造着城市。在非洲国家，殖民主义的影响仍然相当持久——城市当前的规划和安排方式就能清楚地反映



这一事实。然而，总体规划的持续影响、政府对城市快速扩张和人口流动的反应，以及城市发展计划中的双边和多边援助的重要性，都有助于城市在处理它们的过去和既有的建成环境，以及顺应全球化中采取不同的措施。南非城市与其他大陆城市不同，是因为它们独特的城市发展历史，以前城市战略的特殊性以及国家权力在城市生活各个领域起的决定性作用。资本积累的种族隔离模型对全面发展规划和民众参与规划过程的空间影响持续数十年之久。

本书的案例部分由 19 个城市的独立章节组成。每个城市使用相同的格式进行系统性分析：首先是在介绍城市的基本数据，接着是城市简介，概述了当前发展的主要特点；城市历史；规划背景；全球化对具体城市的影响分析；对近期或目前正在实施的战略规划和城市主要工程的作用进行分析；再接下去是对最重要的大规模城市项目的深入研究，分析涉及其中的利益团体和个人，最后得出结论。

尽管这 19 个城市在地理、环境、社会、经济、科技和文化等方面存在着差异，但它们也存在很多共同点，需要加以研究以得出一些结论。这些共同点包括因全球技术和文化发展推动的相似的城市化进程。最后，确定了三个一般性问题，即大都市区（城市区域）甚至更大的集合城市的形成；提升城市竞争力的方法，包括技术和社会基础设施的改善；最后，完成从工业社会向服务社会的转型，包括城市形态、城市功能和管理工具的改变。

# 目 录

总论 .....	1
第1章 全球化时期的世界城市规划 .....	3
第2章 经济危机冲击下的城市发展——营销导向、“精致城市”及其他 .....	14
案例 .....	23
毕尔巴鄂（西班牙） .....	28
海牙（荷兰） .....	53
基多（厄瓜多尔） .....	71
里约热内卢（巴西） .....	87
罗萨里奥（阿根廷） .....	106
墨西哥城（墨西哥） .....	126
上海（中国） .....	144
圣地亚哥（智利） .....	163
新加坡（新加坡） .....	183
雅加达（印度尼西亚） .....	200



# 总 论





# 第1章 全球化时期的世界城市规划

马文军 玛丽莎·卡莫娜 (Marisa Carmona)

## 1.1 概述

毋庸置疑，20世纪是城市化的世纪。20世纪初，世界上只有13%的人口生活在城市，100年后城市人口大约占到全球人口的一半。在21世纪，我们将看到城市化的进程还会延续，城市化产生的效益会相应提高，人们还将意识到全球城市化的重要性。

同样重要的，无论是位于全球系统的核心、半边缘还是边缘的新老城市，其规划方式已发生变化。由于全球化进程的加快和全球新自由主义发展战略主导地位的巩固，引起了经济、社会、空间和环境的调整，进而带来了各国城市规划理论和实践的重大变化。这些变化可以归结为城市规划基本模式的转变，可以定性为从总体规划到战略规划的转变。

本书旨在研究和分析这种向战略规划的转变和其主导的“操作方法”，即通过大规模项目或战略性项目的实施而实现规划。为此，本书第1~2册运用案例研究的方法，在全球范围内选择了20多个分别位于全球网络中的核心、半边缘和边缘地区的城市作为案例进行剖析。

当然，我们必须清醒地认识到从总体规划向战略规划的转变仍是一个未完成的过程，有些国家和城市走得更远和更快些。世界上不同地区的城市或同一地区的不同城市间继续存在着城市政策的差异，经济、社会、政治和文化的不同更是不足为奇。但在相同的国际背景下，发展的主流方向是一致的，即向战略规划转变。事实上，现在有一些人认为世界

各地的政策已经达到了历史上前所未有的统一程度。然而，若要理解从总体规划向战略规划的转变和“通过项目建设实现规划”的适用性则需要进一步探讨近50年来城市及空间规划的理论与实践与主要发展战略间的关系。

另一方面，案例研究方法在法律、医学和管理领域的运用都十分普遍，但是在城市规划方面却刚刚起步。从案例研究方法的应用中，我们可以发现，通过大量资料的收集，分析复杂的现象，案例研究方法能够使我们获得优于其他研究方法的经验知识和数据。本书结合我们的研究过程，对城市规划案例概论、方案设计、资料收集、证据分析、成果表达和后评价等各个环节进行了研究与总结，系统地阐述了城市规划案例研究的方法。

## 1.2 关于城市的“第二次现代化”发展概念框架

在城市的“第一次现代化”（工业化初期）发展中，大城市充满了混乱与疾病。相反地，第二次现代化时期，城市发展被视为对国家经济发展起到了重要作用，而城市大规模项目成为城市转化过程中的重要动力，是“一个公共或私营的干预活动，因为其规模对城区、城市乃至区域整体上带来影响与冲击作用”（Iracheta, 2000），是指“为了适应与推动城市经济的发展和城市功能结构的优化，为了满足人们不断提高的生活、工作、交通和娱乐的需求，以及出于政治、社会经济发展战略以及防止战争与自然灾害等因素的

考虑，由政府或开发机构通过财政投资、银行贷款、发行债券等社会融资形式和通过开发机构自筹资金组织兴建的大型城市建设工程项目”（马文军，2000）。作为独立而统一的项目，城市大规模项目需要经过规划、设计，并按照确定的计划分期实施，有不同的利益方和明确的目的与目标，有一个负责的管理机构，对于成本、收益及社会、环境影响有预先的评估。

为了确立城市大规模项目的目标，首先需要为城市的两次现代化过程进行概念界定。

如人们所知，在新时期的全球化发展中，城市的第二次现代化不再被看作社会疾病的原因而被视为发展的动力（Beck，2000）。城市使农产品的价值得到提升，为区域性市场提供服务，并且吸引制造业与服务业领域的投资。高水平的城市化意味着较高的人均GDP、较高的妇女参与率、较高的教育和技能水平。在第二次现代化中，城市规划政策的制定贯穿着新自由主义<sup>①</sup>的思想，以提高城市生产力和市场化运作为前提，包括了私有化、减少管制、权力分散和提高公共机构管理能力、增进各种社团的参与度（World Bank，1990）。它已经导致了政治上的分权、管制减少以及民主化进程，目的是推动新的管理、更多的市民参与以及全社会“达成共识”。

由于城市发展对国家的发展起到重要作用，因此其对城市生产能力的制约将直接影响国家经济的增长，这些制约包括：

（1）技术基础设施覆盖率、管理及维护上的不足，使得城市的生产成本提高、劳动生产率降低和竞争力下降。

（2）国家对于土地及住房市场的管制过度或者不够对市场供求方都有影响，既阻碍了对基础设施的投资规模的扩大（供应方），也影响基础设施用户数的增加，并因此造成政府不得不提供补贴。

（3）住房与服务方面的低效与不足会降低劳动生

产率，而过度管制非正规经济将减少就业率及市民创造收入的机会，造成城市管理能力和技能的不充分、中央政府与地方政府间不合适的权力分配、脆弱的地方税收能力、不合适的补贴与不充分的城市开发融资服务。而确保城市生产率的根本提高所需要提供的大规模主干基础设施、服务管理、扩大覆盖率及改善维护问题的投资却无法得到满足。

（4）城市竞争，即城市对资源、市场、机遇的争夺。在全球化趋势的影响下，随着贸易自由化和信息技术的发展，以及各国中央以及上级权力的下放，城市竞争成为提升资源禀赋的重要途径。在计划经济时期，城市命运与中央各部委、省级各部门的重点项目与资金紧密联系，城市之间进行着简单的横向竞争，所谓跑“部”“钱”进即为此种现象的生动描述。在转型期乃至将来的市场经济时期，城市不仅多了更多触角，并且可以伸得更长，在城市发展所依赖的土地、劳动力和资本总量有限的前提下，城市竞争的内核和形式发生了剧烈的变化。

要消除所有这些制约，提升城市整体竞争力，需要政府用市场导向的战略，制定恰当的鼓励措施，通过市场化的价格机制消除市场瓶颈，通过私营机构提供广泛的城市公共产品及服务。土地、住房、金融、基础设施、服务及劳动力市场的改革和自由化则成为提高城市生产率及运营效率必不可少的手段。新的空间与城市政策上的变化促进了城市大规模项目的出现；政府开放经济、吸引投资及改变城市面貌的政治意愿则加速了城市大规模项目的应用。

### 1.3 第二次现代化时期城市大规模项目的目标

城市大规模项目是新自由主义思想下城市发展政策的组成部分，即使城市由制造业为主向服务业转变，

<sup>①</sup> 新自由主义强调政府的作用是维护市场机制合理运作的秩序。

同时也改变了城市的空间格局,使中心商务区(CBD)的重要性越来越高,旧城区的复兴与活化<sup>①</sup>成为发展中越来越重要的部分。随着国际性竞争的加剧,公共投资已经被视为激活发展并阻止旧区持续衰落与恶化的关键<sup>②</sup>。

在这样的变化环境中,政策制订者必须仔细研究城市的历史、文化及社会传统,研究城市的起源、设施、产业,以期正确地把握自身拥有的特色和优势。城市大规模项目的目标就是借助自由市场带来的机会,以最小的投资,对城市结构产生最优化的影响。

同时,大规模项目试图将城市放在全球背景下加以定位,通过新的科技、基础设施及服务,吸引国内和国际的投资者。对于正在衰落的城区,大规模项目可以形成新的发展动力,并形成多层次的乘数效应,推动城市竞争力的提升。Oriol Bohigas 在论述巴塞罗那 Vell 港的经验时候说:“它(大规模项目)通过一系列战略性的城市运作,一旦完成后将推动城市在结构与功能上实现新的现代化。”一个始于小尺度的发展最终实现了大都市的框架(Garay, 2002)。

不仅旧城改造逐步深入,城市边缘也开始得到重视。通过整合并借助土地利用、交通可达性及交通方式变化的综合研究,过去空置的土地也找到了新的用途。显然,环境改善目标与促进中心区和边缘地区经济与功能的均衡发展获得了统一。

大规模项目与环境保护的内容同时整合于城市更新计划中,使可持续发展目标成为可能。

大规模项目也可以与公共及私人机构投资的住宅项目共同进行。为了改善旧城的居住功能,提高流动性和生活品质,大规模项目可以创造更安全、多样化及对外资充满吸引力的城市环境。

## 1.4 城市大规模项目的特点与类型

城市大规模公共开发项目的空间规模、时间跨度、辐射区域范围都远远超过一般建设项目。其项目的特点反映在项目的决策、规划、实施及运营的各个阶段,并在一定程度上决定了项目策划及实施过程中的特征。

城市大规模项目建设的特点包括:

(1) 建设规模及投资巨大、配合的环节众多

城市大规模公共开发项目的建设规模巨大,在项目的投资、组织管理、占地面积、工程量、所需机械设备、技术及劳务人员等方面,较一般项目的投入大得多。

(2) 技术及社会风险大<sup>③</sup>

城市大规模开发项目由于工程规模巨大,影响因素难以全面识别,技术问题非常复杂,由此带来的技术风险和非技术风险都较一般项目大。在国外,很多项目甚至成为不同政党派别政治角力的重要筹码,如加拉加斯的琼娜伦特城市广场项目。

(3) 项目的生命周期长,在城市经济和社会发展中占重要的战略地位

城市大规模开发项目是从社会进步和经济发展的宏观战略角度考虑立项建设的,由此需要进行客观、全面而可靠的可行性研究,其建设也必然是一个较长期的过程;同时,着眼于全球化背景下城市长远的经济、社会利益,大规模开发项目建成后的运营、提供的社会服务也是一个长期的阶段。

(4) 对自然环境和社会环境有重大影响

城市生态环境和城市大规模项目相互构成对方的风险因素。一方面,由于大规模项目规模巨大,涉及

① 王训国,马骥.都市再活化——上海虹桥地区功能完善与拓展研究[J].规划师,2005(6).

② 青岛市政府东迁10余年,吸引各方资金加入到城市新区的建设中,把原来东部农村变成了新城区、新的城市中心和中央商务区,形成了以香港路为中心的行政中心、金融中心、经济中心、旅游景点,使青岛新市政府、五四广场成为新青岛城市的标志,并一举改变了百年来青岛城市南北狭长的带状结构,使青岛城市顺利向东拓展,优化了城区几何结构。

③ 参见:福州青州造纸厂15万t本色纸浆项目建设失败案[N].科技日报,1998-06-20.

区域多,在项目的建设过程中有可能严重影响建设地区自然、生态、卫生等环境的质量状况;建成后,对城市现有物质环境和人文环境的影响更是长远的。另一方面,城市生态环境的改变也会影响项目正常的运营,而人文环境的变化更是可能危及项目存在的根本条件。如为了改善交通条件和生活条件而建造大量的道路和公交设施,一旦大量人流疏散到环境质量大大提高且交通仍然便利的郊区,不免会带来中心区人口的流失,最后使商业设施与居民一起外迁,造成中心区的衰落,同时当初建造的那些道路交通设施的用户必然会减少,效益也会下降。近些年上海大规模的城市旧城改造,使得中心区人口大量外迁流失,黄浦、卢湾、静安、虹口这几个城市中心区人口有3%~15%的减少(表1-1),原来中心区的商业服务设施已经面临着客流的大量减少,销售增长趋缓(表1-2),有些甚至出现了持续的下滑(如黄浦区)。这种国外一些发达国家城市出现过的“空心化”(Empty

Donut)<sup>①</sup>的现象,如美国纽约的曼哈顿、芝加哥的中心区等,曾经造成了城市中心区的萧条,犯罪现象也有所上升,这些都是大规模的城市开发可能对城市环境带来的负面影响。

#### (5) 项目具有明显的政策性色彩

城市大规模项目的上马大多是从社会发展的宏观战略出发,以推动国民经济发展和社会长治久安、人民安居乐业为最终目的,因此不论是否由政府直接参与,项目成败都会影响到现任政府的形象,是评判政府政绩的重要标准。另外,城市大规模项目涉及社会生活的方方面面,从决策、建设到运营,一直是社会舆论关注的焦点。社会舆论对城市大规模项目的影响是巨大的,正确的社会舆论导向是影响项目科学决策、顺利实施的重要因素。美国旧金山市海湾地区捷运系统(BART)计划就是由于居民要求保持独栋和低密度住宅群的继续存在而反对,最终不得不放弃该计划中两个车站的建设,至今仍未开发。

上海市部分城区的人口变化<sup>②</sup>

表 1-1

地区	1995年		2005年		人口增减		人口密度变化
	人口数 (万人)	人口密度 (人/km <sup>2</sup> )	人口数 (万人)	人口密度 (人/km <sup>2</sup> )	(万人)	(±%)	(人/km <sup>2</sup> )
黄浦区 <sup>③</sup>	76.92	124311	59.85	48227	-17.07	-22.19%	-76084
卢湾区	39.33	48856	31.67	39342	-7.66	-19.48%	-9514
徐汇区	80.62	14723	88.74	16205	8.12	10.07%	1482
长宁区	60.75	15862	61.84	16146	1.09	1.79%	284
静安区	40.47	53106	31.00	40682	-9.47	-23.40%	-12424
普陀区	82.57	15060	85.8	15648	3.23	3.91%	588
闸北区	67.01	23512	70.51	24098	3.5	5.22%	586
虹口区	82.7	35223	78.50	33433	-4.2	-5.08%	-1790
杨浦区	106.2	20373	108.16	17810	1.96	1.85%	-2563
浦东新区	148.63	2843	184.81	3535	36.18	24.34%	692
闵行区	54.4	1467	82.52	2220	28.12	51.69%	753
宝山区	69.18	1629	80.80	2982	11.62	16.80%	1353

① 空心化,最早指西方一些国家大城市由于市中心地价高昂,只能开发商业、写字楼等项目,造成白天熙熙攘攘、夜晚冷冷清清的现象,现在在发展中国家也有出现。

② 上海统计年鉴,2006,本研究整理。

③ 南市区2000年已并入黄浦区,故2005年的数据已计入黄浦区。



上海市部分城区社会消费零售额变化表<sup>①</sup> (亿元)

表 1-2

地区	1996	1997	增减(±%)	增幅排序	1998	增减(±%)	增幅排序
黄浦区	129.49	130.39	0.70%	10	127.56	-2.17%	12
卢湾区	53.11	58.79	10.70%	5	60.20	2.40%	10
静安区	34.76	37.46	7.76%	8	46.51	24.16%	1
徐汇区	61.00	64.78	6.20%	9	70.22	8.40%	8
长宁区	42.76	48.70	13.90%	4	56.38	15.80%	3
虹口区	54.04	53.93	-0.20%	11	56.36	4.50%	9
普陀区	46.36	56.47	21.80%	2	64.57	14.35%	5
闸北区	54.17	58.67	8.30%	7	57.73	-1.60%	11
杨浦区	55.72	52.10	-6.50%	12	60.02	15.00%	4
浦东新区	140.22	162.23	15.70%	3	178.97	10.31%	7
宝山区	52.07	56.39	8.30%	6	62.50	10.80%	6
闵行区	49.90	64.57	29.40%	1	77.86	20.60%	2

(6) 资金筹措复杂,随着投资建设主体及渠道的多元化,有些项目甚至不是由政府发起建设

鉴于当前的经济发展状况,无论是发达国家还是发展中国家,城市大规模开发项目都不可能全部由政府投资,项目资金的来源除国家投资外,还包括诸如国内外贷款、债券发行、项目受益地区及部门的集资、项目前期工程滚动开发的收入以及股票的发行等多种方式。随着投资建设主体及渠道的多元化,有些项目甚至不是由政府发起建设。只是对大规模项目来说,政府的参与十分必要,因为项目建设中不仅需要政策的许可与配套,同时也需要有来自政府的直接投资或融资担保。不同的投资来源使政府负担不同的经济风险、社会风险和政治风险。因此,政府不论是否是项目的发起人,不论直接投资与否,它都是大规模建设项目资金筹集的组织者和管理者。

#### (7) 项目决策程序长而复杂

其决策过程均需要通过完整的可行性研究及环境影响分析、需求分析等比较后才能完成,国内如武汉等城市的轨道交通项目仅可行性研究的时间就超过10年。

(8) 决策因素变数多,政策、政治、国内外形势,甚至国家间的政治与贸易关系会在决策时起到关键性的作用

通常可能由于政策改变、政治变迁、国际国内形势变化,而影响项目的决策结果。某些项目由于拟采用的技术方案、资金渠道等原因,国家间的政治与贸易关系会在决策时起到关键性的作用。如上海磁悬浮项目受到中德关系的影响,京沪高速铁路在磁悬浮、轮轨模式选择方面的争端涉及中德、中日关系。

#### (9) 决策层均为高层负责人

由于项目规模大、牵涉方方面面的环节,对城市而言属于重大决策的一环。因此,通常需要由较高层的负责人进行最后的拍板决策,有些区域尺度的大规模项目甚至需要中央政府来统筹协调及决策。

#### (10) 项目具有高知名度

按照规模可以对大规模项目进行分类,区域尺度、城市尺度以及地方尺度的项目(Borja and Castells, 1999)分别对应于机制上、管理上及操作上的层面,三种尺度中都具备通用的协议、职责和谈判结构,大规模项目可以在三种尺度中都体现。

① 上海年鉴,1999,本研究整理。