

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 ①

中国建筑工业出版社

1510427



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 I



淮阴师院图书馆 1510427



中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

战略规划 I / 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 978-7-112-13625-4

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195693号

责任编辑: 黄 翊 徐 冉 陆新之

责任设计: 叶延春

责任校对: 陈晶晶 赵 颖

## 世界城市规划与发展研究 战略规划 I

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: 15 字数: 460千字

2012年9月第一版 2012年9月第一次印刷

定价: 98.00元

ISBN 978-7-112-13625-4

(21368)

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，在多年国际合作的都市研究基础上，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的发展方式 (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和经济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，而有些则是二线城市；有些是港口城市，而有些则位于腹地；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



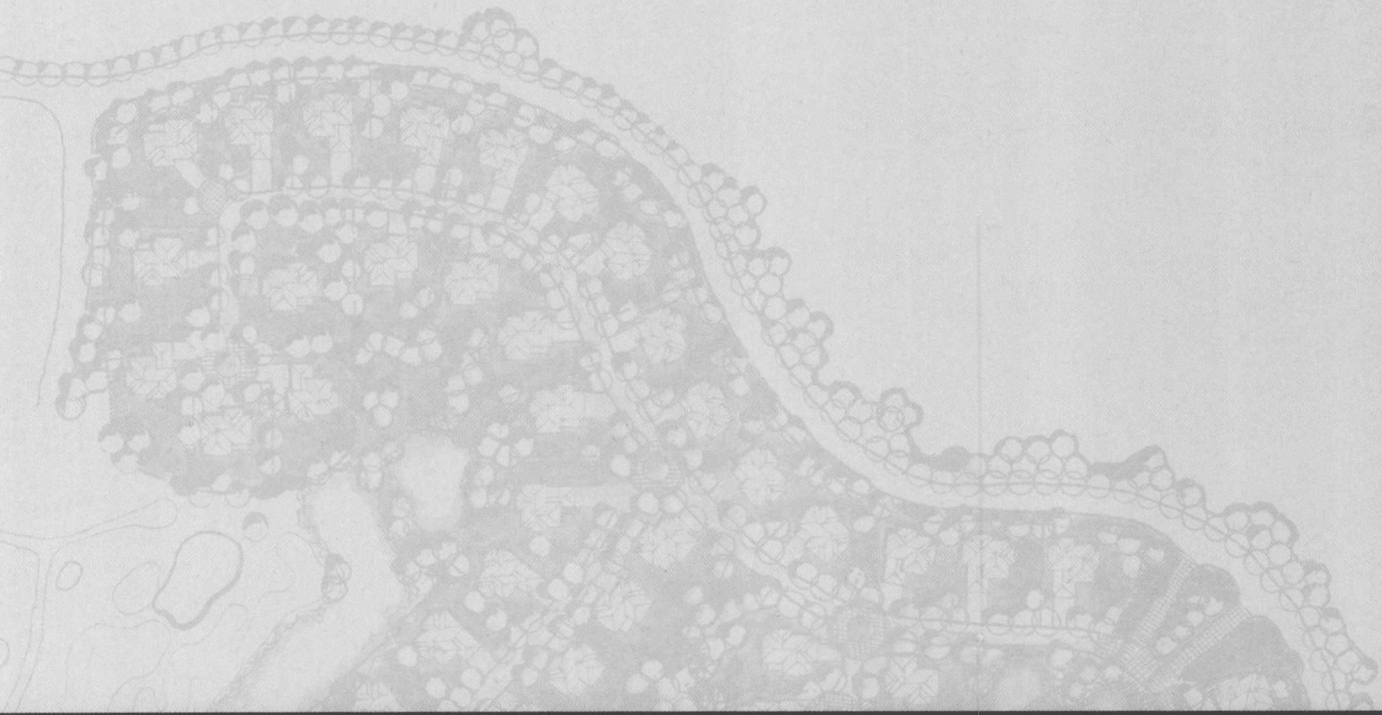
这一事实。然而，总体规划的持续影响、政府对城市快速扩张和人口流动的反应，以及城市发展计划中的双边和多边援助的重要性，都有助于城市在处理它们的过去和既有的建成环境，以及顺应全球化中采取不同的措施。南非城市与其他大陆城市不同，是因为它们独特的城市发展历史，以前城市战略的特殊性以及国家权力在城市生活各个领域起的决定性作用。资本积累的种族隔离模型对全面发展规划和民众参与规划过程的空间影响持续数十年之久。

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。

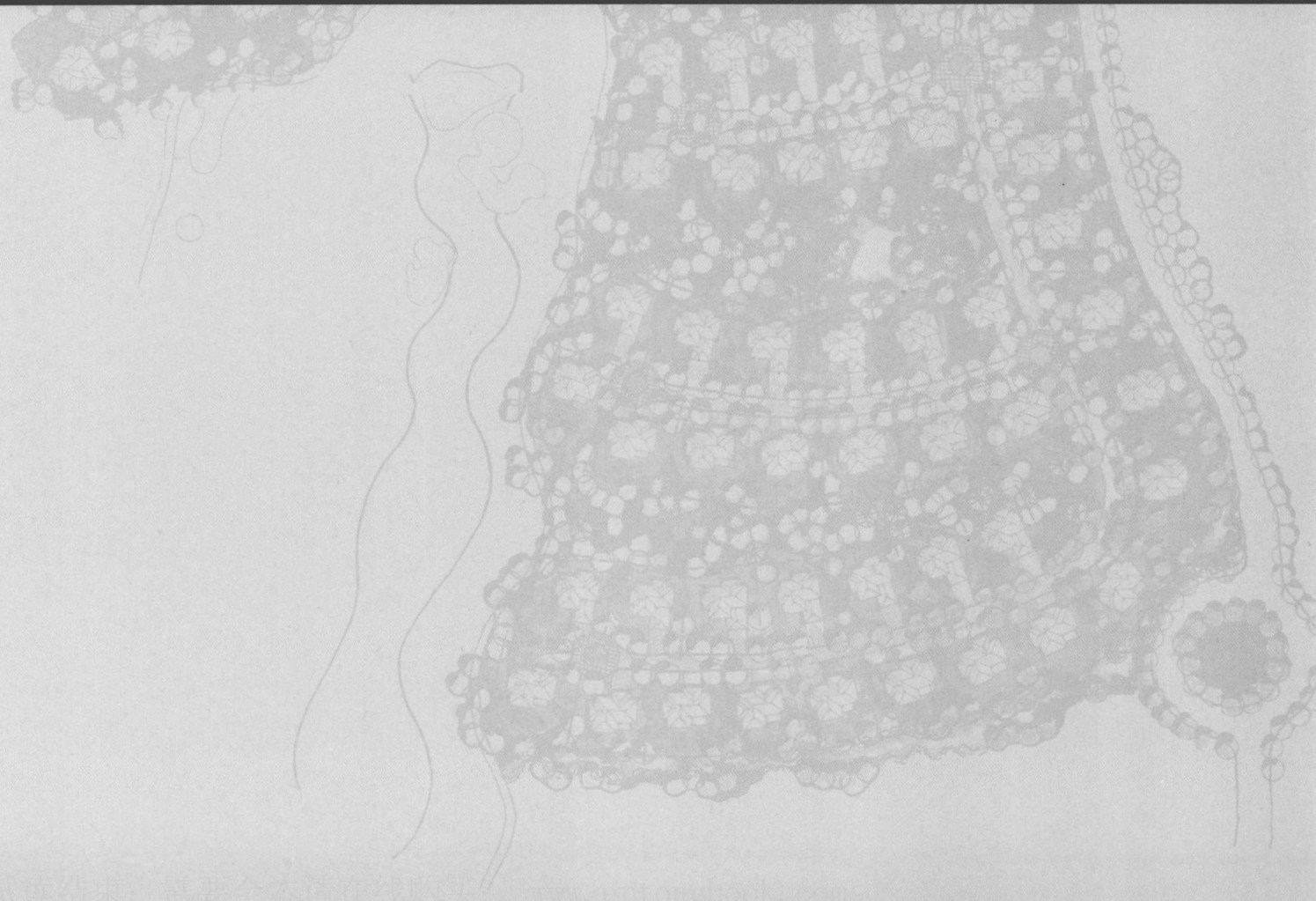
尽管这 19 个城市在地理、环境、社会、经济、科技和文化等方面存在着差异，但它们也存在很多共同点，需要加以研究以得出一些结论。这些共同点包括因全球技术和文化发展推动的相似的城市化进程。最后，确定了三个一般性问题，即大都市区（城市区域）甚至更大的集合城市的形成；提升城市竞争力的方法，包括技术和社会基础设施的改善；最后，完成从工业社会向服务社会的转型，包括城市形态、城市功能和管理工具的改变。

# 目 录

总论 .....	1
第1章 从总体规划到战略规划 .....	3
第2章 城市规划的案例研究方法 .....	27
案例 .....	41
巴黎（法国） .....	47
波哥大（哥伦比亚） .....	67
布宜诺斯艾利斯（阿根廷） .....	89
福冈（日本） .....	112
加拉加斯（委内瑞拉） .....	128
卢萨卡（赞比亚） .....	149
蒙得维的亚（南非） .....	170
圣保罗（巴西） .....	192
台北（中国） .....	213



# 总 论





# 第1章 从总体规划到战略规划

马文军 玛丽莎·卡莫娜 (Marisa Camona)

## 1.1 总体规划的兴起

城市应该按照既定的规划来建设，这一理念与城市本身一样历史悠久。城市总体规划的证据可以在从古代开始的各个历史阶段发现。随着田园城市、社会主义城市和现代主义运动（其共同的信念是理智、健康、高效和公平的城市不可能仅仅通过市场这只隐形的手来实现）的发展，城市总体规划在19世纪和20世纪上半叶取得了重大进展。然而，直到第二次世界大战之后，城市总体规划才演变为发达国家和发展中国家规划的主导方式。为什么在1945年到20世纪70年代晚期这段时间里城市总体规划会成为主导的规划方式？从全球的角度看，可以发现主要有三个原因：

第一，凯恩斯混合经济模式在资本主义国家取得胜利，社会主义计划经济模式在俄罗斯、东欧、中国及其他一些地区取得胜利以及亚洲“发展型国家”的出现，所有这些都面对市场和市场失效发挥着积极作用。

第二，从20世纪30年代起到70年代，现代建筑、规划和设计思想成为主流，国家和专业人员在新的城市发展和战后重建的过程中被赋予强大的干预权力。

第三，在发展中国家，现代化战略成为主导，这些战略都强调城市发展与工业化对国家和社会发展的重要作用，以及学习西方国家已经建立的城市发展政策和模式的必要性。

下文将对这三个原因进行剖析。

## 1.2 国家与市场的关系

自18世纪资本主义市场经济在欧洲取得胜利并相继在全球蔓延开始，关于国家与市场间最佳关系的论断因历史和文化的不同而不同。

在欧洲和其他西方国家，经济从受管制和保护向自我调节的市场社会转变的尝试已有一段时间，然而，所有资本主义社会都坚持市场力量超越国家而具有首要地位的论断。在19世纪，自由主义者为了创造一个“自由放任”的资本主义市场社会，成功地推翻了国家高度社会管制和保护的重商主义制度。但是，自由市场政策与市场失效的矛盾（周期性的经济动荡、失业率上升、社会不平等和城市衰退）加上政治反对者（工会、社会组织的增多和社会主义国家苏联的出现）对此造成了空前的压力，要求增强国家和保护主义的作用。

在这种情况下，凯恩斯的混合经济模式在20世纪30年代对自由市场模式提出了挑战，并在第二次世界大战后成为发达国家和发展中国家的主要选择。凯恩斯的混合经济模式假定国家以需求管理的名义发挥干预作用（包括对资产的所有权和供应以及生产商品和服务）。国家还将以需求管理和社会公平的名义，通过政策措施发挥再分配的作用，包括征收所得税、补贴，增加福利支出和转移支付。

然而，经过20世纪70年代早期对金本位制的放弃和1973年的欧佩克石油危机，凯恩斯主义模式遇到了“滞胀”的麻烦和来自数量越来越多的新自由主义学派的压力，这再次改变了国家与市场的关系。从

20 世纪的最后 25 年至今，新自由主义者重申了市场（现在的全球市场）的主导作用，要求减少国家的干预，以此来消除发展市场力量的人为政治障碍。

只有在这种国家和市场关系发生巨大变化的情况下才可以最好地理解当前城市总体规划向战略规划的转变。总体规划需要强大的国家介入、规范和调控力量，尤其在 20 世纪里需要国家强力介入以刺激市场和扭转市场失效的时候。当时的主流观点是认可供应限制、调整要素价格、倡议和鼓励“寻租”这些国家干预行为。而当前情况下则需要一种更加灵活的规划，这种规划需要较少的管制和国家介入，以有利于市场竞争和发展。这种规划形式就是战略规划。

总体规划在 20 世纪发展的另一个主要原因是中央计划经济在苏联及二战后的中国、东欧和很多发展中国家取得胜利。在这些国家，总体规划曾经甚至现在还往往是主导的规划，而市场力量薄弱。随着 20 世纪 90 年代早期苏联的瓦解和社会主义市场经济与积极的全球化政策在中国、越南和其他地区的出现，总体规划面临越来越大的挑战，向战略规划的转变也是方兴未艾。

关于国家和市场最佳关系的主导观点因历史和文化的不同而不同。即使是世界上同一文化区域，也有很大的差别。以欧盟为例，一些观察家已经发现“盎格鲁-撒克逊”<sup>①</sup>国家与“社会市场”模式在国家/市场制度上存在不同。这些传统显著影响各地对总体规划向战略规划转型的接受程度，但在每个地方，总体趋势都是转向后者。例如，具有长期统治传统的法国，目前政府正处在要求调整的压力之中。

然而，现在国家与市场关系中最重要文化差异已经是西方新自由主义模式与其在东亚的运用。在日

本、韩国、新加坡、中国台湾等国家和地区，一种独特的国家引导的资本主义发展模式正在开展。在这些地方，国家在尝试协调经济与市场政治体制的过程中发挥积极的作用。这些模式当前在中国也得到应用，被描述为“发展型国家”（Chalmers Johnson, 1995；Castells, 1992, 2000；Friedmann, 2005），已成功实现经济的高水平增长和社会及城市的快速发展，但这种建立在国家干预基础上的模式被认为不适宜在西方新自由主义国家应用。坚持这种模式的原因已经被归结为亚洲经济发展的特殊性（马克思的“亚洲式生产方式”或 Wittfoegel 的“东方水力文明”<sup>②</sup>），或者是最近占主导地位的“儒家”或“亚洲”价值体系。而在这些国家，西方流行的国家作用最小化并不被接受，其趋势是，传统的总体规划变得更灵活了。

### 1.3 现代主义与总体规划

欧洲和美国的现代主义建筑、设计和规划理念在《雅典宪章》和 1928 年的国际现代建筑大会后得到广泛推广。城市设计被定位为一项空间调整工作，通过合理的机制来解决涉及功能和卫生的问题。而建立新的城市分区、新的居民点及重建功能不合理的城市地区会被纳入一项既定的整体规划，该规划通过美学和理论原则作出明确的规定，以此来应对现有的物质需求，这就是总体规划。居住、工作、休憩和流通四大功能准则被确认为城市规划的重要指导方针使用。功能性城市化成为解决发展中国家城市问题的一种方法，这种方法引入了一个新的城市秩序，协调密度和服务，提供解决交通拥堵的解决办法，修改有问题的用地性质。

① 盎格鲁-撒克逊：人类学上指不列颠祖先的分类——盎格鲁（Angles）和撒克逊（Saxons）两个民族结合的民族（大部分英国人是盎格鲁-撒克逊人后裔），用指英美国家。

② 马克思的“亚洲式生产方式”或 Wittfoegel 的“东方水力文明”：马克思指出，东方社会有一个显著的特征，就是水利作为国家的公共工程，在东方社会的生产方式和国家的政治活动中，具有十分重要的地位。德裔美国历史学家 Wittfoegel 在其《东方专制主义》一书中提出“东方水力文明”（也有翻译做“水力文明”、“液压文明”），意指古代文明中对于防洪和灌溉的需要，导致中央协调和一个专门的官僚机构的出现，包括埃及、巴比伦、中国等古代文明古国都是如此。

现代主义者将流通作为构建城市合理性的一个主要因素。他们热衷于私人交通方式、道路系统分级和操纵可变的区划密度，把这些看作是实现城市合理流动和功能高效运行的最佳方式。他们倡导将道路系统分为七个等级，据称这种道路系统能给各种形式和组合的交通流提供足够的空间。

正确的工作和居住功能用地规划被认为是组织现代城市和确定城市形态的基本方针。设计和规划须减少花费在工作和居住地间的通勤用时；工业区应设在明确的位置，并用绿化来与居住区相隔离；商业中心和商业活动应布置在主要的交叉路口，这种方式能形成一种聚核形态。

现代主义规划的方法对于建设新居住区和拆除贫民窟强调一种建立新的城市秩序的需要。住户成为组成城市的最基本元素；住户组成居住单元，而居住单元是建立更大的空间和社会单元的一个组成部分，会被提供与其尺度和功能相适应的服务功能。现有的土地划分和利用模式会被一个顺应使用者需求，并且同时满足私人和集体在分享城市发展成果中的利益的土地分配系统所取代。

20世纪60年代见证了区域规划的复兴和基于实现国家平衡发展而操控城市发展系统的思想。为了使发达国家的模式能够适合发展中国家，相关国家作出了很大的努力，而发展中国家与发达国家存在着很大的差异，包括：高速增长、较不连续的城市结构、社会经济环境的巨大不同、人口与城市空间的不对称、城市基础服务设施的破损和不足 (Torres、Abba、Brunstein, 1971；Echenique, 1969)。

这一时期的城市发展活动也依靠特定组合的补贴、税收和信贷优惠以及监管措施，这就是凯恩斯主义的特点，即为了实现社会福利的目标和支持私营部门而进行规划的理念。

## 1.4 总体规划和现代化战略

在二战后不久的那个时期，现代化战略是发展中国家的首要发展战略，其经济、文化和政治都持相同的论点，即如果发展中国家仿效西方发展的历史格局就能实现从传统或农业社会到现代城市、工业城市的过渡。在现代化模式中，农业被定为一个次要角色，而不断扩大的城市工业部门被确定为“领导动力部门” (Lewis, 1954)。文化现代化理论家 (Hoselitz, 1960；McClelland, 1964等) 也认为应按社会、文化、体制和态度转变的需要进行现代化改造。许多现代化理论家 (Rostow, 1961；Hagen, 1962；Kuznets, 1973) 倡导推广西方文化、社会和政治结构以及技术来推进现代化的进程。整体来说，现代化战略中国需要在创建环境以发展市场力量和私人部门活动的过程中发挥直接的作用，这被认为是经济增长的发动机。工业化和城市化的实现需要传统经济、社会、文化和政治结构的现代化。这些思想在发展中国家城市规划与设计政策的制定中都产生了深远的影响。

国家发展战略为促进城市发展而制定，它被视为工业化发展的必要条件。现代化理论家认为：工业化和城市化之间的关系显示了在发展中国家复制发达国家的历史轨迹。这种关系是资本主义农业发展产生了大量农村剩余劳动力，这些劳动力被正在发展的城市制造业部门发现，进而雇佣。刺激农村人口向城市迁移的政策包括：城乡工资差别、城市商品和服务等公共投资偏向城市，城市食品、交通和燃料价格的大量补贴。

## 1.5 总体规划的目标与机制

如果现代化理论为第二次世界大战后时期的经济和社会发展提供了经济原理，那么建筑和规划的现代化则激发了专业人员和政府对城市发展和重建方法的

关注。按照这种理解，城市结构、形态和建筑环境必须调整，以适应由工业增长、农业现代化、追求大规模的农村人口向城市迁移所产生的人口、经济和社会发展的需求。城市被普遍认为是实现经济增长和社会融合的功能性组织，被视为现代化进程的成果。

城市政策在这一时期的总体目标是将发展中国家的城市转变成“现代”城市，在这一过程中，发达国家的“空间模式”和现代建筑与规划的主流传统以总体规划的形式呈现最终理想状态的灵魂。此外，这些模式和规划还强调：

- (1) 住宅、工业及商业功能和用地在空间上严格分离；
- (2) 同心圆、线形或扇形的城市土地利用；
- (3) 城市中心的首要位置作为行政和商业用地；
- (4) 在私人 and 公共交通系统的基础上广泛改善交通和基础设施，往往倾向于向中心聚集的城市结构；
- (5) 工业区与居住区分离；
- (6) 通过拆除和清理来重建改造城市内的贫民区；
- (7) 依据现代化的最低标准来进行住宅、建筑和城市的改善，并体现现代主义的文化价值；
- (8) 通过使用基础设施网络的覆盖以及绿化带隔离等规划手法来明确界定城市的边界。

城市现有条件与现代化理想间的距离被解释为社会和空间条件的二元论（即传统/现代二分法）。在这项分析中，传统价值观及其空间表现对社会进步产生阻碍，但这可以被开明的国家通过城市重建、清除贫民窟及棚户区、提供低花费的现代化社会性住房和国家鼓励在市中心地区进行商业和房地产开发活动等来消除。推倒重建的政策被广泛用于靠近中央商务区的旧住区重建为商业项目，或是那些如果继续保留将与现代城市发展需求相矛盾的地方，它们将规划为高速公路、医院、大学、机场、码头、市政设施等用地。

在这一时期也有人认为，这些目标通过凯恩斯混合经济和加强国家干预理念下的社会和空间规划而实现，发达国家（新政后的美国和第二次世界大战后欧

洲的社会民主福利国家）的经验对发展中国家的空间政策再一次产生重大影响。

公共部门的一个关键作用确定为提升和发展城市地区，这将通过把强大的发展控制权移交给制定总体规划、法规和规章的规划者来实现。大家普遍认为，开发和利用城市土地的私人权利得到保障，但当其牵涉公众利益时也应受到限制。因此，这时发达国家运用的许多控制城市蔓延的空间规划理念，如绿化带、新城镇和区域发展政策在一些发展中国家的应用也具有积极意义。

从20世纪40年代末到70年代初，经济、社会和空间规划作为推进现代化建设目标和“现代项目”的手段，被赋予了至高无上的重要地位。规划应鼓励开发商整合单个地块，以保证中央商务区的扩大和改造。城市结构和形态的组织只有通过专业、合理的规划，符合现代主义的建筑、规划和设计功能主义原则才能实现高效和公平。这样可以确保行政、商业和居住功能的可持续发展，防止市中心地区的衰败。它常常涉及行使征收和强制购买市中心破旧物业单位和住区的权利，总体目标是在城市内外发挥对土地利用和发展的强大调控作用。

在交通方面的目标是促进城市内的联系，保护历史中心，提高中心地区和其他地区间的可达性和避免交通拥堵。这个目标一般通过建设轨道和高速公路系统来实现。有时，这些系统增强了某个城市的单中心性，但也有时，它们被纳入城市总体计划，朝预想的多中心模式发展。为此，需要征用大面积的土地建设基础设施工程。在许多案例中，市政府会发展城市公共交通系统，包括公共汽车和较大城市中的地铁项目。

沿着现代化道路的大尺度城市发展，如电力、供水和污水处理系统等的发展和现代化还需要相当多的国家投资和直接参与，还有一些试图增加开敞绿地区和休闲区面积的尝试。

在住房方面的一般做法是清除城市内的贫民窟和非法移民，重新建造中、高密度的公共住宅及私人屋



苑，这些地区往往位于城市边缘都市区的新城镇。这些房子按照现代的最低住房和规划标准来建造，将提高人均面积和提高卫生、安全和消防控制水平作为改善的目标。

在此期间，总体规划的社会经济目标是通过严格的土地使用功能划分来提高城市的效率、增加密度，改善运输和交通管理系统以及交通、服务和能源补贴。此外，还涉及通过使用规划系统中的管制、税收及信贷奖励制度以刺激关于城市转型问题的市场解决方案，通过需求管理政策来促进就业。那些积极发展资金密集型技术与材料的企业常常获得政府公共性项目合同的支持。有人认为，国家应该结合不同人群的购买力，提供一个大范围的住房解决方案，为购买力较低的人群建立最低住房标准。

现代化建设时期城市政策的核心是一个法律框架，它赋予各国家机构以保证现代化项目的运行所必需的权力和控制力。这些权力以欧洲和美国的新规划机构所被赋予的权力为蓝本，涉及转让更大的发展控制权力给国家规划者，去建立一套发展控制体系和为制定总体规划、土地区划和建筑法规而引入法律规定体系。

城市的权力大都集中在各级地方政府和中央政府，城市的发展则通过一种自上而下的方式来规划。国家性规划机构有一支专业的规划师、建筑师、工程师、经济学家和管理人员组成的队伍，他们的职能是编制、财务管理、统筹以及从物质性、经济性和社会性的角度来评估这个从部门级到地区级再到城市级的规划体系。20世纪60年代后期，在一些国家，大都市级规划为了尽量减小行政边界和城市快速蔓延导致的行政分离的影响，而进行了一些调整。

一些国家为了促进城市的改造和优化城市投资的方向而推出了一系列的机制，这其中包括总体规划中描述城市理想蓝图或终极状态，确定城市重建区，对用地实施控制和区划管理，改善基础设施和标准化规划，以及对当前和未来城市空间使用的合理化和有序

化，城市发展的相关计划须在总体规划框架内。城市发展规划以及后来的大都市发展规划是另一种重要做法，其被关注是因为它们将经济、财政及社会组织整合在一起，以确保总体规划中预想的物质性转变能够实现。在各种情况下，国家和地方都在制定有关用地区划与细分、服务和基础设施供应及建设活动的法规上作出了很大努力。

## 1.6 总体规划和现代化战略的消亡

到20世纪70年代初，凯恩斯混合经济模式和现代化战略显然遇到了麻烦。在发展中国家，尽管有超过人口增长率的相对较高的经济增速，而且制造业对GDP的贡献也显著增加，但城市化和工业化带来的预期效益并未能在大部分人群中显现。人均国内生产总值的增长隐瞒了这样一个事实：在许多情况下，这带来了生活条件的恶化、就业机会的降低和收入不平等的增加。这些问题在国民生产总值增长率最高的国家尤为明显（例如巴西）。伴随着持续上升的高失业率和收入分配高度倾斜的格局，在绝对或相对贫困的条件下生活的人口比例大幅上升。

很显然，基于国内市场来实现资本密集型工业化的情形与发展中国家在全球分工中迅速变化的角色不相符。发达国家现在开始将总价值低的工业和劳动密集型生产转向发展中国家（最初是纺织和食品生产，后来是造船、电子和白色家电），以寻求廉价和无组织化的劳工。来自核心国家的大型跨国公司越来越多地控制了资源、财务、生产、销售和与工业区位相关的国家决策、工资和总体发展。1973年的石油危机标志着发达国家“经济大繁荣”的结束（1945～1973年），这些国家开始被失业率上升、通货膨胀和增长停滞所困扰。

与城市现代化战略有关的政策也陷入类似的困难。显然，城市化速度在这几十年里大幅增加，在拉丁美洲和亚洲部分国家的人口自然增长率增加了一