

● 当代城市发展与规划丛书

制度转型与 开发控制

——城乡结合部土地开发制度结构与参与者

张 磊 著



YZLI0890190765

中国建筑工业出版社

当代城市发展与规划丛书

国家“985工程优势学科创新平台项目”专项经费资助

制度转型与开发控制

——城乡结合部土地开发制度结构与参与者

张磊 著



YZLI0890190765

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

制度转型与开发控制——城乡结合部土地开发制度结构与参与者 / 张磊著. — 北京: 中国建筑工业出版社, 2013. 5

(当代城市发展与规划丛书)

ISBN 978-7-112-15449-4

I. ①制… II. ①张… III. ①城乡结合部—土地开发—研究—中国 IV. ①F323.211

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第108170号

开发控制是城市规划管理的核心,是政府引导和调控土地开发、平衡多方利益的重要手段。然而长期以来,我国规划研究中重编制、轻管理,重技术、轻政策,开发控制的理论和实证研究严重滞后于城市发展需要。本书基于北京案例,引入新制度主义“结构—参与”框架,系统分析了我国开发控制制度转型前后制度结构和主要参与者的演变,评价住宅项目影响开发控制决策的主要因素,剖析城乡结合部地区非正式开发形成的原因。

本书适合从事城乡规划、城市地理学和城市经济学相关专业的研究人员以及从事城市规划、建设与管理的工作者阅读。

责任编辑:焦扬 陆新之 黄翊

责任设计:李志立

责任校对:姜小莲 陈晶晶

当代城市发展与规划丛书

制度转型与开发控制

——城乡结合部土地开发制度结构与参与者

张磊 著

*

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
北京京点设计公司制版
北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本: 787×960毫米 1/16 印张: 9 1/4 字数: 200千字
2013年5月第一版 2013年5月第一次印刷
定价: 32.00元

ISBN 978-7-112-15449-4

(24044)

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)

目 录

1 绪论	1
1.1 研究背景	1
1.1.1 快速城市化和市场改革	2
1.1.2 多元社会转型	2
1.1.3 住房改革实施	3
1.1.4 多重土地市场	3
1.2 研究问题	4
1.3 本书特色	4
1.4 基本概念和本书结构	5
1.4.1 概念界定	5
1.4.2 全书结构	6
2 文献回顾	8
2.1 引言	8
2.2 规划理论演进趋势	8
2.2.1 新古典主义经济学	9
2.2.2 新马克思主义	9
2.2.3 新制度主义与规划	10
2.3 开发流程	10
2.3.1 均衡模型	10
2.3.2 事件序列模型	11
2.3.3 参与者模型	11
2.3.4 结构模型	11
2.3.5 结构—参与者模型	12
2.4 开发控制	12
2.4.1 开发控制作用	12
2.4.2 开发控制体系类型	13

2.4.3	制度视角下的开发控制	13
2.5	开发控制评估方法	15
2.5.1	初级统计和分类	15
2.5.2	逻辑实证主义	16
2.5.3	政治经济学视角	16
2.5.4	后现代主义视角	16
2.5.5	新制度主义“结构—参与者”模型	16
2.6	国内开发控制研究	17
2.6.1	开发控制制度分析	17
2.6.2	开发控制分析方法	18
2.6.3	现有研究的局限性	18
3	研究设计	19
3.1	引言	19
3.2	开发控制确定性分析方法	19
3.3	案例选择	20
3.3.1	住宅开发过程案例选择	20
3.3.2	非正式开发控制案例选择	21
4	中国开发控制制度转型	22
4.1	引言	22
4.2	中国规划体系演变	22
4.2.1	20世纪50年代的工业项目规划	22
4.2.2	城市规划体制的恢复和调整	23
4.2.3	中国城市规划的第三个春天	25
4.3	开发控制的组织结构	26
4.3.1	开发控制的主体与客体	26
4.3.2	与开发控制相关的中央机构	28
4.3.3	与开发控制相关的地方机构——以北京为例	29
4.4	开发控制法规与规划依据	33
4.4.1	开发控制法规体系	34
4.4.2	开发控制相关规划转型	35
4.5	土地开发流程	39
4.5.1	开发权取得	39

4.5.2	开发权实施	44
4.5.3	开发权调整	44
4.6	小结	45
5	开发控制区域影响评价案例分析	46
5.1	引言	46
5.1.1	区域基本情况	46
5.1.2	开发控制体系	48
5.1.3	开发控制的主要政策依据	49
5.2	绿化隔离带政策	49
5.2.1	绿化隔离带政策的源起	49
5.2.2	绿化隔离带政策的重启	51
5.2.3	绿化隔离带政策的全面实施	52
5.2.4	朝阳区绿化隔离带政策实施效果	54
5.3	耕地保护政策	55
5.3.1	土地利用总体规划	55
5.3.2	土地利用总体规划的实施	56
5.3.3	朝阳区开发控制的实施评价	58
5.4	结论	60
6	住宅开发控制中的确定性和灵活性	62
6.1	引言	62
6.2	取得土地开发权的制度分析	62
6.2.1	住宅开发中的参与者——房地产企业	62
6.2.2	开发权可得性分析	63
6.3	开发控制确定性的制度分析	65
6.3.1	案例选择	65
6.3.2	开发控制确定性的影响因素指标	66
6.3.3	主要影响因素分析	68
6.4	小结	70
7	住宅开发控制过程分析	71
7.1	引言	71
7.2	行政划拨方式取得土地开发权——FZXC	73

7.2.1	基本情况	73
7.2.2	开发过程	74
7.2.3	事件——规划指标调整	76
7.3	协议出让方式获得土地开发权——SHJY	86
7.3.1	基本情况	86
7.3.2	开发过程	86
7.3.3	事件——规划指标调整	89
7.4	拍卖方式取得土地——JDJY	97
7.4.1	介绍	97
7.4.2	开发过程	97
7.4.3	事件——规划指标调整	99
7.5	小结	105
8	非正式开发案例分析	110
8.1	引言	110
8.2	SBLD 乡开发控制体系	110
8.2.1	基本情况	110
8.2.2	SBLD 乡开发控制行政架构	112
8.2.3	SBLD 乡详细规划	115
8.3	评估开发控制的效果	117
8.3.1	土地用途管制的有效性	117
8.3.2	土地开发权可得性	121
8.4	非正式住宅开发过程的制度分析	124
8.4.1	集体土地开发	124
8.4.2	开发过程：案例研究	126
8.4.3	村民住房环境和可支付性	128
8.5	小结	130
9	结论和建议	132
9.1	结论	132
9.1.1	区级层面开发控制	133
9.1.2	居住区开发控制	134
9.1.3	SBLD 乡非正规开发控制	134
9.2	政策建议	135

9.2.1 增强控制性详细规划编制的灵活性	135
9.2.2 乡镇开发控制机构调整和事务分权	136
9.2.3 强化和提升“契约控制”的作用	137
9.3 本书的局限性	137
参考文献	139

1 绪 论

1.1 研究背景

世界银行 2002 年报告指出,发展中国家土地市场低效率、无法惠及贫民阶层的原因是由于这些国家没有建立有效的制度(World Bank, 2002)。这一观点极大地修正了此前被德·索托(De Soto)等新自由主义学者奉为圭臬的市场原则(De Soto, 1989),即政府过度干预导致土地市场失灵,认为只要减少政府干预,充分发挥市场作用,就可以将发展中国家大量非正规房屋和土地转变为资本,解决发展中国家贫困阶层的居住问题。

既然保障土地市场正常运行的制度如此重要,那么什么样的制度是合理的?如何评判一项制度是否合理?制度是如何形成或者转化的?既然有合理的制度,那么为什么发展中国家还长期存在有悖于市场运行的不合理制度呢?对于这些问题,新制度经济学的路径依赖、交易成本,社会学理论中关于结构与参与者的讨论为解释土地制度提供了有益的理论框架(North, 1969)。但是,土地利用制度涉及内容涵盖法律、产权、税收、城市规划,而制度解释与具体实践之间的鸿沟仍有待于通过具体领域的实证研究与理论框架互动来补充完善,而开发控制研究则是丰富和拓展土地制度研究的重要领域之一。

开发控制起源于英国,是指依照土地利用规划为土地开发项目颁发开发许可的制度。在市场经济条件下,开发控制是城市规划的核心,是政府引导和调控房地产开发的重要手段。开发控制体系不仅受经济、社会发展水平影响,同时也与该国的政治制度、行政管理体制、土地产权制度和社会文化传统密切相关。建立与本地区社会经济发展相适应的、合理、高效、公平的开发控制体系必须基于对开发控制运行机制的深入分析和运行效果的客观评价。因此,解释和评价开发控制体系一直以来是国际城市规划和公共政策领域的研究重点。

目前,我国逐步建立了以控制性详细规划为依据,以颁发“一书两证”为主要内容的开发控制制度。然而与规划编制相比,开发控制过程对于建成

环境和利益分配的重要作用却往往被低估。《城乡规划法》以法律形式规定开发控制的一般程序,强化对于颁发开发许可过程的监督,减小规划管理人员自由裁量权。然而,法规、政策方面的变化如何影响和转变实际开发控制项目运作机制,又在多大程度上影响开发控制结果仍缺乏较为系统的实证研究和科学的研究方法。

而改革开放 30 多年,中国开发控制的转型轨迹和经验,也为其他发展中国家结合本国国情提供了可资借鉴的案例:计划经济时期,社会经济规划部门作为开发控制的主导者,城市规划部门作为物质设计技术专家辅助实施;市场经济转型过程中,城市规划管理者逐渐摆脱物质技术中心原则,越来越关注开发控制过程中涉及的利益协调功能;而自 1998 年以来,由于我国中央政府越来越强调耕地保护,并在此基础上加强对地方政府土地开发的监管,开发控制体系不仅要平衡政府和市场关系,同时也涉及中央和地方政府关系。在此背景下,有必要回顾开发控制制度转型轨迹,系统评价其对土地开发所产生的影响。

而分析和评价开发控制的起点需要紧密结合我国的社会经济环境整体转型,将其置于我国快速城市化、经济改革、多元社会结构形成、住房改革实施,以及二元土地市场形成的大背景下讨论开发控制制度转型的轨迹与合理性。

1.1.1 快速城市化和市场改革

快速城市化和市场改革二者相互联系,共同作用引起了过去 30 年中国社会结构和经济运行方式的重大变革。1978 年开始实施的改革开放策略,使得我国经济运行由政府计划模式转向以市场机制为主导的方式,虽然过程中存在反复,市场化所需的制度建设亦有不完善之处,但是改革开放所释放出的强大发展动力已使得中国经济发展实现三级跳,由低收入国家跨越为高中等收入国家。经济飞速发展伴随着中国快速的城市化进程,1978 ~ 2011 年,中国城市化率从 17.2% 增加到了 51.27%,这意味着过去 30 年间,每年有近 1000 万的农民变为城市居民,而且这一趋势仍将持续,在快速城市化过程中,土地开发、环境保护和收益分配之间的平衡成为更为紧迫的议题。

1.1.2 多元社会转型

经济改革亦引起社会结构的变化,在社会主义计划经济时代大多单位和个人在一定程度上都直接依附于科层式的政府机构。随着市场改革进程的推进,一方面,原隶属于各级政府的企业随着政企分离、政府机构改革等政策的实施,逐渐剥离,走向市场;另一方面,市场经济应运而生的外资企业、合

资企业、私人企业如雨后春笋般涌出，并逐渐成为市场运行中的主体。社会形成多元利益主体推动着政府必须改变传统计划经济时期以行政命令方式为主的开发控制体系，逐渐转向在市场条件下按照契约方式来确定土地开发的游戏规则。

1.1.3 住房改革实施

我国住房改革起始于 20 世纪 80 年代，目的是希望通过住房商品化和市场化方式建立住房市场，改变计划经济时期由政府或单位负担住房投资的单一模式，解决城市住房紧张问题。在借鉴新加坡、香港等地的住房政策经验，并在部分城市进行实践之后，中央政府自 20 世纪 90 年代起全面实施住房改革。

但是以建立房地产市场为主要目标的住房改革，在中止国家单位解决其职工住房义务的同时，“倒脏水连孩子也一并倒掉”，顺带也解除了政府对中低收入住房应负担的责任，这与市场经济国家快速城市化中政府干预政策具有很大差异。住房改革一方面允许国有企事业单位职工以市场价格的 10% ~ 20% 购买其现有住房，从而以较低代价将住房使用权转变为所有权，而这在一定程度上加剧了城市居民之间，以及城市居民和外来居民之间的住房不平等 (Zhu, 2007)。另一方面，随着房地产开发成为城市发展的“增长引擎”，地方政府常常会为了经济利益致力于商业住房的开发，却忽视对低收入群体的住房投资和补助。除此之外，住房政策也较少考虑到新涌入城市的外来人口住房保障问题，而这在很大程度上成为城乡结合部非正式住房开发屡禁不止的主要原因之一 (Lv、Rowe, 2001)。

1.1.4 多重土地市场

实施开发控制的西方国家大多具有统一的土地市场，与之相对我国则因历史原因和土地获取方式不同而形成分裂的、多重的土地市场。由于我国采取的是渐进式改革路径实现土地交易的市场化，土地开发权获得既有“市场轨”也有“计划轨”，两者之间价格差异明显。一种是通过协商、招标、拍卖和挂牌的出让方式获得土地，此类方式更接近于市场经济原则。而另一类则通过行政划拨方式获取土地开发控制权，部分沿袭了计划经济时期的土地出让方式。因此，土地开发权获取过程中混合了计划经济时期的旧制度以及市场经济转型后的新制度，而开发控制则需要面对新旧制度下的不同出让方式获取的土地开发，兼顾不同的利益主体，实现效率和公平的统一。

1.2 研究问题

此前,有学者认为中国城市规划编制很容易屈从于地方政府经济发展为导向的压力,而现有开发控制缺乏规范性程序,公众参与不足,规划管理部门自由裁量权过大,导致规划目标难以实现,因此建议中国建立制度化的开发控制体系(Yeh、Wu,1999)。但是,这些建议主要是基于成熟市场化的经济条件,而中国开发控制运行的环境恰恰是基于一个并不成熟的市场,政府和市场界限模糊,开发控制不仅涉及政府、市场和居民三者之间的利益协调,而且还涉及中央、地方政府和具有不同政府部门背景的企事业单位之间的协调。

多样的土地出让方式与“一书两证”为主的规划管理构成了一个混合管制方式,但是其运行的效率仍值得怀疑,而开发控制决策的形成是否能够有效反映公众利益也待商榷。基于此,本书主要以北京为例,分析开发控制体系如何随着市场机制的建立,实现由行政管理向契约控制的制度轨迹转型?而这种混合的开发控制体系对城乡结合部的土地开发产生了什么样的影响?

1.3 本书特色

本书是在本人博士论文基础上形成的,为增加本书的可读性,删掉了部分定量分析内容,增加了解释和案例分析部分,其主要特点如下。

1. 引入新制度主义框架,拓展城市规划理论研究视角

随着国内市场经济转型和房地产市场蓬勃发展,开发控制运行的环境和制度正在经历着深刻的变迁,土地开发的参与者和利益相关者的构成日益多元化,与开发相关的利益冲突事件层出不穷。引入新制度主义框架,深入分析住宅开发过程中政策、法规与开发过程中各方参与者能动作用的互动过程,一方面可以将规划管理实践工作经验向规划理论进行总结和提升,同时也是结合西方规划理论方法探求中国特色的规划理论化的有益尝试。

2. 理论分析与定量实证相结合,推动城市规划管理实证方法改进

国内对于开发控制研究主要采用描述和主观评价方法。此类研究针对开发控制中存在的实际问题,提出相应的对策和修改意见,并总结归纳出适应我国规划实践的开发控制理论。然而,基于个案和定性分析的研究在多大程度上能够反映现有开发控制体系的整体运作情况仍有待商榷,由此得出的开发控制理论适用性也需更加系统的方法来验证。引入定量方法评价结构因素和参与者个体属性对开发控制结果的影响,可以推动中国城市开发控制研究

实证方法的改进,提高研究结果的客观性和科学性。

3. 案例丰富,语言平实,可读性强

城乡规划管理制度创新源于实践经验的总结,本书选择典型区域、住宅开发项目和典型的乡为案例,从不同视角分析开发控制体系的运行机制和效果,可以为城乡规划管理工作人员和大专院校研究生提供多角度的实践案例,并有助于了解开发控制在不同空间尺度所面临问题的复杂性和矛盾性。

1.4 基本概念和本书结构

1.4.1 概念界定

1. 土地使用权与土地开发权

在计划经济时期,中国城市土地是无偿分配给国有企业或者其他工作单位的。此时,土地被视为一种分配方式而不是财产,土地是不能用于交易的,也没有土地市场的存在。工作单位仅享有使用权,但是不能进行转换或再开发。这种制度影响一直持续到1978年改革开放之后,即现土地使用者包括国有企业或者个体居民拥有居住权但不具有对于土地的再开发权利。

土地开发权伴随着中国土地市场而出现。与土地使用权不同,土地开发权的所有者可以依据城市规划条例进行开发或者再开发,同时可以获得再开发之后的土地价值差额(Zhu, 2004)。土地开发权可以通过三种渠道获得,行政划拨、协商出让或者公开拍卖。通过行政划拨获得的土地开发权虽然可以获利,但不能在公开市场上出售。协商出让获得的土地开发权在通过一定的财产转移程序之后可以进行转换。通过拍卖获得的土地开发权可以在市场上进行全部的交易。

2. 开发控制

开发控制(Development Control)一词源于英国,狭义上讲是指依照既定规划为土地开发项目颁发开发许可的制度。在市场经济条件下,开发控制是城市规划日常管理工作的核心,是政府引导和调控房地产开发的重要手段,同时也是政府政策和规划实施的重要工具(Morgan、Nott, 1988; Alder, 1989)。本书所指的开发控制是以出让方式获取土地开发权和以“一书两证”为核心实施土地开发权的制度,涉及城市规划、国土和发改三个相关行政部门。除此之外,从制度角度考虑,开发控制过程治理中涉及更多的利益相关者,其中包括参与者与制度之间的相互作用。同时,开发控制并不仅仅扮演外界条件的作用,同时也是在开发中不同参与者之间的相互作用的过程。

3. 开发控制治理方式

开发控制体系不仅受整体经济、社会发展水平影响,同时也与该国行政管理体制、土地产权制度和社会文化传统密切相关。治理是一个中立概念,包含机制、程序、关系和制度,帮助社会团体和居民向政府表达利益诉求,实施权利和义务,协调不同群体的差异,合理管理集体事务(UNDP, 1997)。

开发控制有两种形式的治理模式:基于行政命令的第三方治理和基于市场机制的双向协商治理。在第三方治理中,规划管理部门通过区划、建筑许可、环境条例、特殊地区设计条例等对开发单位和个人实施管理。双边治理下的规划部门则依照区划,将开发条件作为一种契约在公共土地租售时作为附带条件一并转让给开发单位,这更趋近于市场方式,开发单位作为需求方可以选择进入或者退出。

4. 城乡结合部

城乡结合部是城市与乡村的过渡地带,在其地域空间内城市与乡村要素相互作用、交叉共存,最终形成介于城市和乡村的新型地域单元。德国地理学家赫伯特·路易于1936年最早提出城市边缘区(Stadtrand zonen)概念。普里奥进一步提出了乡村—城市边缘带(Rural-urban fringe)的概念,认为该地域是城市区域增长边缘上复杂的过渡地带。2002年,我国国务院发布关于加强城乡规划监督管理的通知中提到“城乡结合部”概念,规定“城乡结合部”是指规划确定为建设用地,国有土地和集体所有用地混杂地区;以及规划确定为农业用地,在国有建设用地包含之中的地区。对于城乡结合部的界定与边界划分,主要通过土地利用、人口与社会经济属性、管理制度变革方面与城市、乡村的差异比较而得出。城乡结合部是一个动态变化的区域,随着城市拓展,城乡结合部可以转化为城市,同时在其外缘形成新的城乡结合部,本研究主要涉及范围是《北京城市总体规划(2004—2020年)》中划定的中心城范围内的城乡结合部。

1.4.2 全书结构

本书共包含九个章节。

第1章介绍了本书所讨论的中国开发控制制度转型研究背景、主要研究问题和基本概念界定。

第2章回顾土地开发、开发控制的理论与研究方法的演进,并简要总结当前我国开发控制领域的研究现状和主要问题。

第3章介绍本书中涉及的主要研究方法,包括开发控制中的制度分析、开发控制的定量评估方法和数据的获得途径。运用制度与参与者模型对北京

市开发控制过程中涉及的主要参与者中央、市、区、镇政府以及开发者、村民之间遵循的制度结构进行分析。在此基础上,选择城市发展速度快,开发控制任务艰巨的北京市朝阳区城乡结合部进行实证分析,评价开发控制体系的运行效果。实证分析包含三个层级:区域层次以北京市朝阳区城乡结合部为例分析规划和政策内容,开发控制的结构和实施效果;项目层级以朝阳区住宅开发为例,评价正式开发过程中开发控制体系的确定性与开发权获取途径;镇域层级以朝阳区 SBLD 乡为例分析非正式开发过程中土地开发权的可得性及确定性。

第4章,从制度主义中“结构—参与者”的角度分析了开发控制体系的转变。其中,制度结构是指开发控制过程涉及的规则,例如法律、条例、强制实施条文和程序。参与者是指与开发控制过程有关的中央、市政府,以及其他相关组织。

第5章分析了北京市一个典型城乡结合部的开发控制方式,主要涉及绿化隔离带建设和耕地保护两项政策的实施效果,通过对于规划目标以及结果的一致性分析在朝阳区层次内转型后的开发控制体系的有效性。

第6章分析了在不同土地出让方式下住宅开发控制的确定性和灵活性,将开发控制过程中的结构性因素(政策导向、规范要求、部门规定)和参与者因素指标(开发单位属性、资本实力)量化,并将其引入 Logit 模型,评价影响开发控制决策的主要因素,从而评价整体开发控制体系运行的确定性和灵活性。

第7章结合典型案例,深度分析通过行政划拨、协议出让和招拍挂方式取得土地开发权的项目中,政府和开发单位与居民是如何沟通,实施开发控制的。通过与开发控制过程中利益相关者的深度访谈,此部分探究在现有市场和计划制度结构并存框架下,住宅开发的相关各方主体如何能动地实现自身利益最大化。

第8章以 SBLD 乡为例,分析乡域内非正式开发产生的机制及开发控制所起的作用。首先通过绿化隔离政策实施评估该乡土地开发控制的确定性和土地开发权的可得性,重点分析以行政手段为主的开发控制如何在市场机制作用下部分失效,乡政府、村集体、村民如何应对正规的开发控制体系,将市场机制引入,通过非正式土地开发实现其利益最大化。

第9章总结研究的主要成果,提出我国如何适应市场机制的需要,改变传统的以行政命令为主的开发控制体系,建立双向沟通式的协作性开发控制体系的政策建议,以及未来开发控制研究需要继续深化的方向和重点。

2 文献回顾

2.1 引言

随着我国经历了从社会主义计划体制到市场机制转型的过程，开发控制与之相适应，也经历着深刻的制度变革。由于我国采取的是渐进主义的制度变革路径，导致服务市场要求的制度结构与原有的计划经济时期的制度结构并存，如何分析和评价这一转型？为了回答此问题，文献综述分为三部分，开发控制的理论、开发控制体系评估方法和中国的开发控制研究。

本章首先回顾了规划理论和开发控制理论的发展轨迹，特别是过去 20 年中受新制度主义影响规划理论的发展趋势。然后，梳理了开发控制评估的研究方法：第一类，基于简单的统计和分类方法；第二类，逻辑实证主义，通过提取开发决策过程中的数据，验证某项政策是否有效；第三类，运用政治经济学方法，将开发控制作为权力斗争分析；第四类，后现代主义，将开发控制作为相互联系和具有因果关系的事件进行简单的统计和图表分析。第三部分，联系开发控制理论和中国研究现状，提出我国开发控制研究的重要性和现有研究中的主要问题。

2.2 规划理论演进趋势

城市规划学科以解决现实城市问题为目标，不断引入其他学科的研究方法应用于规划实践。然而，这种以实践导向的学科发展路径，也导致不同时期、不同文化背景下城市规划的目标和内容具有很大差异。但与此同时，规划理论发展又存在很强的规律性，总是结合现实的问题，在批判原有理论的基础上阐明新的理论，为未来的、明确的、有意识的集体行动提供理论指导。按此逻辑，城市规划分别被视为一种理性过程；对空间要素进行合理规划以形成合理的城市空间结构的物质性设计；受制度约束，且与政治密切联系的沟通行为，以化解持续出现的公私之间的矛盾和冲突。

开发控制是实现规划编制的有力工具,而城市规划也应包含连续的、从规划编制到实施的完整过程。了解规划理论演变的轨迹将提供开发控制研究的背景,诚然没有任何一派理论是完美无缺的,各派理论只是针对问题的某一方面作出解释、总结和建议,而辨析规划理论演变过程中的重点是要分析不同时期的主要讨论问题、斗争焦点和各派观点。

2.2.1 新古典主义经济学

新古典主义经济学对规划的影响主要在 20 世纪 60 年代开始,在此之前规划主要以工程师、建筑师和乌托邦城市梦想所主导的物质规划为主,是基于现实问题、理想主义和工程设计的应用学科,主要通过土地区划解决工业区污染和影响居住的问题,提供足够的基础服务设施,通过基础设施引导、土地整理和政府收买土地,实现大规模集中建设,解决住房短缺问题。

而新古典主义经济学者则试图将规划转变为一门精密的社会科学,规划作为解决市场外部性和弥补市场失灵的集体行为,虽然这与计划经济倡导者提出的“经济规划是保证增长收益公平分配的一种机制,从而可以防止资本主义市场过程中的经济危机及其所带来的社会成本”有相通之处,但是其应用范围严格界定于市场辅助工具而非完全取代市场。一些科学的工具,如计量经济学、投入产出分析、损益分析和区位理论被引入规划实践中,作为制定规划的实证基础。

2.2.2 新马克思主义

通过对资本主义生产、分配和交换过程进行深刻分析,马克思抨击了资本家企业主在市场竞争中通过压榨劳动力和掠夺资源来追求利润最大化,从而导致工业发展的高额社会成本(Giddens, 1987)。为打破资本家权力的管制,马克思提出代表劳动者的政治力量应该通过阶级斗争取得政权,并最终消灭国家,将经济和政府的管理权交给一个民众共同体,用民治的管制模式取代由资本主义竞争所控制的市场运行和生产进程。

自 20 世纪 70 年代以来,新马克思主义进入城市空间研究和城市规划领域,以勒菲弗尔(Henri Lefebvre)、哈维(David Harvey)和卡斯特尔(Mannul Castells)为主要代表人物,强调社会中结构对于空间生产的重要性,并指出资本主义条件下,城市建成环境的生产和创建过程都直接服务于资本积累的现实要求,资本对利益的追逐直接塑造了城市的空间面貌。新马克思主义对于规划实践影响有限,更多的是对市场国家的规划进行批判和修正。此外,新马克思主义过分强调社会结构对于空间、社会个体的决定作用,而个体的