

大都市郊区化与 城市土地利用控制

敬东 著



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

大都市郊区化与城市土地利用控制

敬 东 著

内容提要

基于我国正处于经济社会发展转型时期和中央提出以科学发展观统领各项发展的宏观背景,本书以上海、北京和广州三个大都市为研究对象,采用实证研究和理论研究相结合的方法从多学科对现阶段我国大都市郊区化进程中城市土地利用失控的现象进行了全面系统的探讨。

本书重点揭示了大都市郊区化进程中城市土地利用失控的内涵和规律,提出了通过目标、行为和制度“三位一体”进行控制的对策,即通过目标指导需求和供给行为,通过制度保障目标和行为的实施。研究的结论为三个大都市城市土地利用控制提供了系统性的对策,对其他大都市和城市在快速工业化和城市化进程中的城市土地利用控制也提供了相应的参考。

图书在版编目(CIP)数据

大都市郊区化与城市土地利用控制/敬东著. —上海:同济大学出版社,2008.12

ISBN 978-7-5608-3901-1

I. 大… II. 敬… III. ①郊区—城市化—研究—中国
②城市—土地利用—研究—中国 IV. F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 106136 号

大都市郊区化与城市土地利用控制

敬东 著

责任编辑 江 岱 责任校对 杨江淮 封面设计 陈益平

出版发行 同济大学出版社   www.tongjipress.com.cn

(地址:上海市四平路 1239 号 邮编:200092 电话:021-65985622)

经 销 全国各地新华书店

印 刷 同济大学印刷厂

开 本 787mm×960mm 1/16

印 张 18.5

印 数 1—3100

字 数 370000

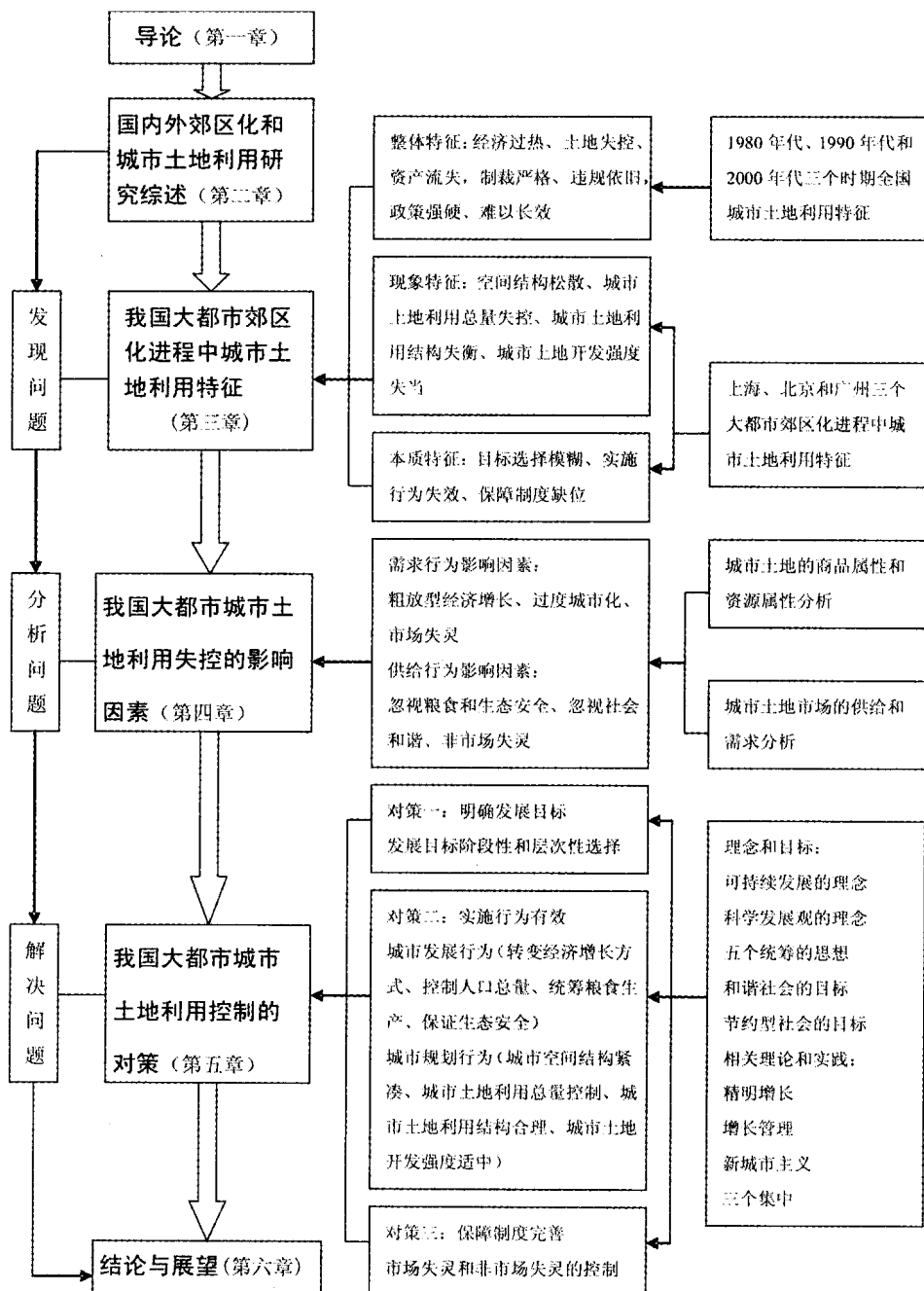
版 次 2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5608-3901-1

定 价 48.00 元

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换 版权所有 侵权必究

本书内容的结构框架



目 录

第一章 导论	1
一、研究背景	1
二、研究的问题	6
三、研究的目的与意义	6
四、研究方法与范围	9
第二章 国内外郊区化和城市土地利用研究综述	12
第一节 国内外郊区化研究综述	12
一、国外郊区化研究	12
二、我国大都市郊区化研究	16
三、国内外郊区化比较	20
第二节 城市土地利用研究综述	22
一、城市土地的特性和分类	22
二、国外城市土地利用研究	25
三、国内城市土地利用研究	34
第三章 我国大都市郊区化进程中城市土地利用特征	44
第一节 我国城市土地利用的整体特征	44
一、特征一：经济过热、城市土地利用失控、土地资产流失	44
二、特征二：制裁严格，违规依旧	49
三、特征三：政策强硬，难以长效	49
第二节 上海大都市郊区化进程中城市土地利用特征	52
一、郊区范围的界定	52
二、城市人口布局的变化	53
三、不同地区城市工业总产值的变化	56
四、1980 年代和 1990 年代郊区化的演变特征	58
五、城市土地利用特征	59
第三节 北京大都市郊区化进程中城市土地利用特征	87

一、郊区范围的界定	87
二、城市人口布局的变化	87
三、不同地区城市工业总产值的变化	88
四、1980 年代和 1990 年代郊区化的演变特征	89
五、城市土地利用特征	89
第四节 广州大都市郊区化进程中城市土地利用特征	100
一、郊区范围的界定	100
二、城市人口布局的变化	100
三、不同地区城市工业总产值的变化	101
四、1980 年代和 1990 年代郊区化的演变特征	101
五、城市土地利用特征	102
第五节 城市土地利用失控的现象特征和本质特征	112
一、现象特征	113
二、本质特征	114
第四章 我国大都市城市土地利用失控的影响因素	123
第一节 城市土地的商品属性和资源属性	123
一、商品属性	123
二、资源属性	124
三、商品属性和资源属性的关系	125
第二节 城市土地市场的供给和需求分析	126
一、城市土地市场	126
二、作为商品的城市土地供求关系	126
三、作为资源的城市土地的供求关系	129
第三节 需求行为对城市土地利用失控的影响分析	132
一、粗放型经济增长行为对城市土地利用失控的影响	132
二、过度城市化行为对城市土地利用失控的影响	142
三、粗放型经济增长、过度城市化和城市土地利用失控相关性的比较分析	148
四、市场失灵行为对城市土地利用失控的影响	151
第四节 供给行为对城市土地利用失控的影响分析	155
一、忽视粮食安全对城市土地利用失控的影响	155
二、忽视生态安全对城市土地利用失控的影响	161
三、忽视社会和谐导致大量非农建设用地被挤占挪用	165

四、非市场失灵行为对城市土地利用失控的影响	166
第五章 我国大都市城市土地利用控制对策	178
第一节 城市土地利用控制的理念和目标	179
一、可持续发展的理念	179
二、科学发展观的理念	179
三、五个统筹的指导思想	180
四、和谐社会和节约型社会的发展目标	182
第二节 城市土地利用控制的相关理论和实践	183
一、精明增长、增长管理和城市发展边界	183
二、新城市主义	187
三、三个集中的实践	188
第三节 控制对策一:明确发展目标	192
一、发展目标的阶段性	192
二、发展目标的层次性	197
第四节 控制对策二:实施行为有效	201
一、城市发展行为	201
二、城市规划行为	225
第五节 控制对策三:保障制度完善	252
一、市场失灵的控制	252
二、非市场失灵的控制	255
第六章 结论与展望	275
一、结论	275
二、进一步研究与展望	278
附录:相关概念界定	280
后 记	287

都市区^① 1960—1985 年间人口增加 8%，城市建成区面积增加了 65%；芝加哥大都市区 1970—1990 年间人口增加 4%，城市建成区面积增加了 45%；亚特兰大都市区 1975—1995 年间人口增加 50%，城市建成区面积增加了 100%。1920—1930 年间伦敦出现了大规模的城市蔓延和郊区化，城市建成区扩大了 4 倍。东京在 1960 年代—1970 年代间郊区化快速发展时期城市无序扩展，城市土地利用放任自流，工业用地布局混乱。针对发达国家许多大都市郊区化进程中出现的城市土地利用失控的现实，各国政府以及经济学、社会学、地理学、生态环境学和城市规划学界都提出一些新的城市管理和城市土地利用控制对策。如英国通过设置“绿带”来限制大都市的扩张和小城镇的集中连片发展，美国继提出开发管理理论之后，又提出了新都市主义(new urbanism)、精明增长(smart growth^②)和城市发展边界设定(urban growth boundary)等理念。美国俄勒冈州在土地利用规划中提出城市规划控制带的概念，其核心是以农用地保护、城市发展边界设定和生态环境保护为重点的土地利用规划，并在实践中证明是有效的。如该州的波特兰市，大都市市区的人口自 1975 年至今上升了 50%，但城市建成区面积仅增加了 2%，是美国发展最为理性的城市^[5]。

(三) 改革开放以来我国大都市的郊区化进程

改革开放以来我国工业化和城市化快速发展，GDP 从 1978 年的 3 624 亿元增加到 2003 年的 116 694 亿元，年均增长速度达到 9.4%；2003 年人均 GDP 达到 1 090 美元，人均 GDP 年均增长率 8.1%。这个过程也是一个产业结构不断优化升级的过程，1978 年第一、二、三产业之间增加值结构比例为 28.1 : 48.2 : 23.7，2003 年为 14.8 : 52.9 : 32.3；农业增加值在 GDP 中的比例下降了 13.3 个百分点，第三产业比例上升 8.6 个百分点。与此同时我国就业结构也发生了巨大的变化，第一、二、三产业的就业比例 1978 年为 70.5 : 17.3 : 12.2，2003 年为 49.1 : 21.6 : 29.3；农业劳动力的比例下降了 21.4 个百分点，第二、三产业的就业比例分别上升了 4.3 和 17.1 个百分点。产业结构变化有力地带动了经济增长，经济高速增长增加了就业，促进了城市化的迅速发展。全国就业人数 1978—2003 年由 40 152 万人增加到 74 432 万人，净增加 3 亿多个就业岗位。同时，城市化水平从 1981 年的 14% 上升到 2003 年的 40.5%，城镇人口从 1981 年的 1.39 亿上升到 2003 年的 5.03 亿。日本

① 美国大都市区即基本大都市统计区 PMSA(primary metropolitan statistical area)：由中心城市和郊区城市地区组成，面积一般在 1 500~2 000 km²，半径 30~50 km，人口密度在 5 000~10 000 人/km² 之间，其中郊区总人口可以大于中心城市总人口。

② “smart growth”一词，国内有多种中文译法，如精明增长、理性增长、精明发展、集约发展、有序增长、均衡发展、理性发展等。

经济学家大前研一认为,中国的经济增长率持续保持在9%左右,而大都市的增长率均达到了13%~15%,中国经济的增长主要是由大都市驱动的^①。

由于我国进入了快速、稳定的发展时期,工业化和城市化成为各级政府和社会关注的焦点。大都市作为区域的政治、经济和文化中心,是通过工业化和城市化实现现代化目标的主体和窗口,而与大都市经济、社会发展同步的是城市空间的迅速拓展和郊区化进程的逐步加快。同时,由于农村、城市的经济体制改革和社会主义市场经济体制的确立,城市土地有偿使用制度、住房制度改革的完善,城市旧城更新改造、中心城区产业结构“退二进三”、道路等市政基础设施建设的进程加快,使得北京、上海、广州、天津、南京、大连、杭州、武汉、长春等大都市在改革开放以后都逐步出现了人口和产业向郊区转移的郊区化现象,并且速度越来越快,郊区在大都市发展中的地位举足轻重^②。具体表现为1980年代郊区小规模开发区的建设和部分工业开始从中心城区向外搬迁^③;1990年代在小平同志“南方谈话”之后,全国范围内的经济建设和城市建设全面提速,中心城区工业向郊区转移和外资企业落户郊区的力度不断加大,郊区开始了大规模的开发区、城市新区和大学城建设等,同时郊区房地产大盘时代、商业郊区化的趋势为郊区化的快速发展推波助澜。2000年以后,随着加入WTO和世界制造业基地向我国转移的速度加快,我国大都市成为世界城市网络体系的重要组成部分,城市的发展直接受到全球化背景下各种经济活动规模和性质变化的影响。2001—2004年3年间GDP累计增长25%,外贸总额翻一番,中国在世界贸易地位从2001年的第六位提高到2004年的第三位,使我国成为全球产业转移的投资热土。近几年,我国每年实际吸收外商直接投资都超过500亿美元,2004年首次突破600亿美元^④,全球最大500家跨国公司已有400多家在华投资,推动着我国大都市郊区化步入了全面快速发展时期。在近郊区城市新区建设取得阶段性成果的基础上,远郊区的新城建设逐渐成为大都市郊区化发展的重点。

(四) 郊区化进程中城市土地利用的状况

郊区化是人口和产业由中心城区向郊区逐步迁移、郊区城市人口不断增长、城

① 东盟经济时代最大的动力就是建立了很多300万~500万人口的城市,这些城市在国际上很有知名度,资本、技术和公司都乐意进入这些地区。中国的大都市正在利用城市郊区和农村人口推动城市的发展,使得大都市成为世界资本、技术和金融的中心。

② 我国学者张庭伟、周一星、王德、宁越敏、石忆邵、孙盘寿、彭震伟、邓永成、陈文娟、蔡人群、孟延春、周敏、修春亮、高向东、江取珍、伍理、陈怡星、冯建、张文新、张翔等从1980年代开始对我国城市郊区化进行不同角度的研究,得出我国城市,特别是大都市逐步出现郊区化现象的结论。

③ 1984年,我国建立第一个国家级的经济技术开发区——大连经济技术开发区。

④ 据《瞭望》新闻周刊2005年4月6日报道:2004年中国实际吸收外资达606亿美元,比2003年增长13.3%。这是从2000年以来连续第四年的增长。

市产业逐步发展的过程,城市土地利用总量、土地利用结构和土地开发强度的变化构成郊区化现象的物质空间特征。改革开放以来我国大都市城市土地利用失控是在1980年代、1990年代和2000年代三个时期全国范围内的土地利用失控背景下发生的,而这三个时期的土地利用失控和经济高速发展时期的经济过热阶段基本一致,特别是新世纪进入郊区化快速发展阶段后的城市土地利用失控最为严重,具体表现为:

1. 土地资源现状继续恶化

我国土地资源的特点可以概括为“一多三少”,即总量多,人均耕地少,高质量的少,可开发后备资源少^①。据2004年5月17日出版的《经济日报》报道,虽然我国土地面积居世界第三位,但人均耕地仅有1.41亩^②,不足世界平均水平的40%。上海、北京和广州2002年人均耕地面积从1984年的0.42亩、0.55亩和0.37亩下降为2002年的0.30亩、0.32亩和0.23亩,远远低于联合国粮农组织确立的人均耕地0.8亩的临界值。对于上海、北京和广州三个大都市而言,从1986—2002年全市耕地面积的变化情况看,三个大都市全部耕地面积总和从1986年的10192km²减少为2002年的6280km²,减少了3912km²,其中上海、北京和广州分别减少了633km²、1696km²、1583km²,分别占市域面积的10%、10.1%和21.3%。同时,三个大都市2002年耕地面积远远小于城市土地利用总体规划(1996—2010)的控制指标,上海、北京和广州2002年耕地面积分别低于2010年规划指标451km²、953km²和578km²,减少的耕地中大部分成为城市建设用地。

2. 城市土地利用总量严重失控

改革开放以来是大都市郊区化进程从萌芽到快速发展和城市土地需求量最大的时期,也是新中国成立以后中央政府对城市土地利用控制最严格和相关法律法规出台最多的时期,同时也是城市土地利用严重失控的时期。据对全国31个特大城市卫星遥感测量,1986—1995年主城区实际占地面积扩大了50.2%^[6]。1982年我国245个设市城市建成区土地面积7903km²,2002年660个县级以上城市中279个地级以上城市建成区土地面积19844km²^[7]。在20年间,城市建成区土地面积的增加量比历史上城市建成区土地面积的总和还多,主要表现为城市新区建设、开发区和工业园区建设^③、房地产开发、新城建设和小城镇建设等对城市土地的大量占用。

① 美国虽然号称“汽车轮子上的国家”,但是由于国土面积广大(与我国接近),人口却只有2.81亿(2001年),只相当于我国的21.6%,虽然经历了长时间的“郊区别墅+汽车”式的发展,却只有“5%的国土属于被开发土地,3/4的人口居住在相当于3.5%的土地上”。

② 1亩≈667m²。

③ 仅浙江省就有各类开发区和园区758多个,规划面积逾4000km²,相当于全省现有城市和建制镇面积的3.6倍。其中,义乌作为一个县级市,下辖13个乡镇,共有14个开发区,规划面积约136km²,有13个违规。山东省有各类园区642个。江苏省有475个开发区,其中南京江宁区4个开发区规划占地面积达773km²。

同时,东部发达地区的“新苏南模式”使大部分村镇实现了土地向非农产业转移、农业向无地耕作转移、农民向城镇居民转移,不少农村特别是地处各大都市周边的村镇已是“村无田,农无地,农户都成居民户,家家住进公寓楼”的状况。

我国许多大都市的城市总体规划基本上是在 1990 年代末编制和批准的,但是在 2003 年左右都不约而同地开始了新一轮城市总体规划的修编工作,其中一个主要的原因是规划远期 20 年使用的城市土地指标在近期(阶段)基本用完,如果不对城市总体规划进行调整,规划中期和远期将无地可用^①。中心城^②尚且如此,近郊区和远郊区的城市土地利用总量失控状况可想而知,实际人均建设用地指标都在 200m² 以上,远远超过国家控制标准。

3. 城市土地利用结构严重失衡

我国大都市的郊区化特征是产业,主要是资本和劳动力密集型的制造业首先向郊区转移和集中,特别是目前我国正处于工业化和城市化快速发展的时期,廉价的劳动力成本和巨大的消费市场成为国际制造业生产部门的最佳选择,形成了我国城市郊区化的第一次浪潮。紧接着是高收入群体在郊区选择第二居住地,同时郊区在制造业集中区域兴建了大量一般性住宅区以解决城市化带来的大量人口的居住问题。还有其他一般性服务性行业有条件地选择在郊区布点,而金融、贸易、保险等现代服务业则仍然选择留在中心城区。这样的结果导致郊区城市土地利用结构中工业用地的比重很高,许多大都市近郊区和远郊区的现状工业用地规模已经接近或多于其他城市用地类型的总和,往往达到 50% 左右,居住用地的比重维持在 40% 左右,大大突破了建设部关于城市用地的指标规定。而公共设施、道路与广场、市政基础设施等用地和绿地的比重却较低,与中心城区较为合理的用地结构和完善配套设施相比差距较大,是一种低水平的城市建设模式和不合理的城市土地利用结构。

4. 城市土地开发强度严重失当

由于郊区的城市土地价格低,获得土地的成本很低,加上城市土地利用缺乏总体规划和控制性详细规划层面关于开发强度的控制和管理,使得土地的开发强度基本上由市场决定,导致土地的低效率使用和低强度开发。这突出表现为郊区的制造业企业往往大量占地,在土地利用的过程中建筑密度和容积率很低,反映资本密度的地均投入率和产出率都远远低于国际平均水平和中心城区的水平。其次,居住用地的开发建设往往选择别墅作为主要的居住开发模式,在郊区形成了大量的别墅用

① 截至 2005 年 7 月 6 日,由国务院审批总体规划的 86 个城市中,有 53 个城市正在进行城市总体规划修编,占总数的 62%。中国新闻网 <http://www.southcn.com/news/china/zgkx/200507220293.htm>。

② 中心城区一般指核心城区和边缘城区的总和,中心城区以外就是郊区。中心城一般指城市总体规划中需要进行人口、用地规模预测并进行土地利用规划的地区,包括中心城区和部分近郊区。

地,开发强度更低。上海郊区集中城市化地区的毛容积率只有 0.20~0.27,有的远郊区甚至不到 0.15,而规划中心城的毛容积率将控制在 0.7~0.8,反映出郊区城市土地开发强度过低和中心城开发强度过高而产生的整个城市土地开发强度严重失当的问题。

二、研究的问题

从以上的研究背景中可以看出,20 世纪世界其他国家大都市和我国大都市的郊区化进程是城市发展的客观规律,是城市化发展的一个重要和必要阶段。大都市通过这一过程提升了自身的地位,带动了郊区的发展,推动了农业产业化、农村工业化和城市化。由于大都市发展中产业、人口与土地在空间的变化是城市规划领域关注的核心问题,经济增长、人口和就业岗位分布、城市空间拓展和城市土地利用之间的相互关系又构成现代城市规划学科研究的基本框架。在工业化逐步进入中期发展阶段、城市化水平不断提高、城市人口不断增长的客观现实下,城市必须通过空间的拓展以获取更多的土地来容纳人口增加和产业增长所产生的土地需求。这就引发了城市规划学科产生的一个根本性的问题:城市,特别是大都市在城市空间拓展和郊区化的进程中如何科学合理地利用土地,针对郊区化进程中所产生的城市土地利用失控现象将采取什么对策?

城市土地利用问题涉及面广,本书重点讨论大都市郊区化进程中城市土地利用的控制问题。将主要研究三个方面的问题:我国大都市郊区化进程中城市土地利用失控的特征是什么?我国大都市郊区化进程中影响城市土地利用失控的主要影响因素有哪些?如何对我国大都市郊区化进程中城市土地利用进行控制?

三、研究的目的是意义

(一) 全球关注的焦点和研究的热点

1980 年代以来,全球性环境恶化对人类的生存和发展构成巨大的威胁,人类活动所引发的温室效应、臭氧层破坏、土地荒漠化、酸雨等成为国际社会关注的焦点。人类活动,特别是郊区化进程中城市的无序蔓延所产生的城市土地利用活动改变了地球表面的历史现状,对环境、生物多样性、地球的生态系统等产生深远的影响。

进入 1990 年代以来,土地利用变化,特别是因为城市建设而产生的城市土地利用变化成为国际学术界的研究热点。具有国际影响能力的国际科学联合会(International Council for Science, ICSU)和国际社会科学联合会(International Social Science Council, ISSC)将土地利用变化列为核心研究项目,并于 1995 年发表了《土地利用/土地覆被变化科学研究计划》,国际地理联合会也成立了“土地利用/土地覆被变化”(Land Use-Cover Change, LUCC)研究小组。1995 年在汉城召开的“可持

续消费政策手段研究会”上提出:土地利用是一种重要的消费形式,一个能够平衡个人与社会兴趣的、有效率和有责任感的土地利用系统对于可持续发展非常重要。

大都市是全球经济、社会、环境三大效益集中体现的载体。同时,大都市的城市土地利用模式也对其他正在发展的城市土地利用具有指导性和示范性的意义,而城市土地利用是人类对自然生态环境改造最为强烈、最不可逆的方式。我国正处于工业化和城市化快速发展时期,郊区化现象成为大都市城市化的主要形式,和其他国家大都市一样,我们也在经历城市郊区化所产生的城市土地利用失控阶段,大部分大都市的城市政府和市民逐渐认识到对城市土地利用必须进行有效控制,特别是精明增长、新城市主义、紧凑城市等思想在理论和实践中不断探索,使得大都市郊区化进程中的城市土地利用控制成为全球关注的焦点和研究的热点。

(二) 科学发展观的要求

十六大和十六届三中全会提出全面建设小康社会的目标和科学发展观,按照五个统筹的要求,更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用;十六届四中全会又提出加强党的执政能力建设,不断提高构建社会主义和谐社会的能力;2005年又提出建设节约型社会的发展目标,强调集约利用土地。国务院宏观调控主要措施涉及土地、金融和项目三个方面,实施调控的主要依据一是政策,二是规划。政策主要指产业和金融政策,而规划则包括土地利用规划、城市总体规划和近期建设规划等^[8]。

2004年国务院召开电视电话会议,下发《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》,并于11月1日起开始执行。与此相配套,国土资源部出台了一系列具体实施办法,12月1日新的《土地利用年度计划管理办法》和《建设项目用地预审管理办法》开始施行,一场全国范围的土地管理体制变革(土地新政)正式开始^[9]。目前,我国历史上第三次土地利用总体规划的修编已经着手进行^①,为了确保规划的法律效力,国土资源部已着手起草《土地利用规划条例》。国土资源部部长孙文盛认为:近年来,我国城镇化水平不断提高,但在城镇建设用地面积大幅度增加的同时,并没有像预期那样相应减少农村居民点用地。2004年与1996年相比,全国乡村人口减少了11%,而农村居民点用地反而增加了1.7%,农村建设用地粗放利用状况进一步加剧。2005年开始的新一轮土地利用总体规划修编确定了五项原则,分别是保护耕地和控制建设用地、提高土地利用效率、统筹安排用地、可持续利用和耕地占补平衡等原则。为此,新一轮土地利用总体规划的编制要统筹城乡用地,研究提出调控城乡建设用地规模、调整城乡用地结构和布局的目标和政策建议^[10]。2005年国务院

^① 我国第一次出台土地总体利用规划是在1986年,1997年进行了第二次土地利用规划的修编,目前正在进行的是第三次,2005年12月底完成规划修编的前期工作,远期规划直到2020年。为了适应国民经济的发展,每5年将进行滚动修编。

召开会议部署城市总体规划修编工作,强调城市规划的修编要贯彻工业反哺农业、城市支持农村的方针,促进城乡和区域协调发展;要按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则,积极稳妥地推进城镇化建设,考虑国民经济和社会发展规划的要求,合理确定城市规模和城市性质;要在规划中贯彻建设节约型社会的思想,严格保护耕地特别是基本农田,严格控制新增建设用地,努力提高土地集约利用水平,全面加强节地、节水、节能、节材和资源综合利用,搞好污染治理和生态环境保护;要把建设宜居城市作为城市规划的重要内容,努力满足居民住房、出行、教育、文化、医疗、健身等方面的需求;要统筹管理城市公用设施,建立健全突发公共事件应急处理机制,提高城市社会管理和公共服务水平^[11]。

(三)“吃饭、建设、环境”三大目标协调发展的要求

“一要吃饭,二要建设、三要环境”是我国经济、社会和环境三者对城市土地合理有序利用的要求。特别是我国土地利用的现实和未来危机形成了粮食安全、建设用地需求、生态环境安全三个方面的矛盾和相互制约。地方政策的不确定性和缺乏协调统一的机制集中反映了我们对于城市土地利用的客观规律和发展趋势缺乏足够的研究和认识。人多地少和生态环境脆弱这一基本国情决定了在国家经济社会发展中扮演主角的大都市今后和未来都必须面对郊区化趋势所产生的土地需求与耕地保护、生态环境保护的尖锐矛盾。协调三者的关系,城市土地利用是核心,并直接关系到我国经济社会可持续发展目标的实现和民族的兴衰。

(四)城市规划学科发展的需要

现代城市规划学科源于西方的工业革命,同时受孕于政治、经济、社会的母体。1898年Ebenezer Howard(1850—1928)划时代的著作《明日的田园城市》(*Tomorrow: A Peaceful Path to Real Reform*)^[12]宣告了现代城市规划理论体系的诞生。时至今日,城市功能与结构日趋复杂,城市规划学科也越来越成为一门从单纯物质形态空间设计到城市公共政策选择的综合性学科。尽管城市规划领域的内涵和外延都发生了很大的变化,但是学科最终的落脚点还是城市空间设计与土地利用规划,这些基础性、根本性的研究在城市规划研究中占据不可动摇的牢固地位。特别是随着经济活动网络的扩展和市场经济的日趋成熟,必须关注行政辖区和经济区域双重力量的综合,将城市规划与土地利用规划结合起来,使地区的发展计划、区域规划、城市规划、土地利用规划等空间规划统一。这就需要对城市规划体系中的法规体系、行政体系和运作体系进行完善,将影响城市土地利用控制和合理利用的体制及机制进行整合,改变不合理的城市规划编制和实施措施,推动城市规划学科的发展。

(五)城市土地利用理论和实践发展的需要

城市土地利用研究是近代西方城市地理学、城市经济学、城市规划学、城市社会

学、行政学、城市生态学、城市系统工程学及区域学科中的交叉研究领域,也是土地科学学科中土地资源科学、土地经济学、土地生态学、土地规划学、土地地籍学、土地保护学、土地法学、土地测量学和土地信息学等学科的主要研究和关注的领域。不同的研究方法和理论体系极大地丰富和增进了学术界对不同政治体制、经济体制和文化背景下城市土地利用特征、模式及演进规律的认识,形成许多土地利用模型。近期,研究重点转移到城市土地开发和城市增长管理方面上来。

我国在长期的计划经济时期,城市土地利用是附属于是经济建设项目而进行的,实行的是“行政划拨,无偿、无限期使用”制度和“先立项、后给地”的方式。因而,城市土地利用问题一直少人问津,成为我国学术研究中的薄弱点。改革开放以来,伴随着城市土地有偿使用制度的实行、房地产业的迅猛发展和城市用地的快速扩展,城市土地资源成为城市政府主要的财政来源和经济发展的平台。特别是在“经营城市”的思想指导下对城市土地的利用缺乏局部与整体、近期与长远、效率与公平的思考,在短期经济利益的驱使下盲目地批租和出让城市土地,造成了城市增量土地的粗放式利用和城市存量土地的超高强度开发。特别是郊区的城市土地利用由于长期处于规划控制管理的薄弱地带和需求的旺盛地带,严重失控成为普遍现象。为了健全城市土地市场,合理调控城市用地,保证城市可持续发展的需要,必须加强对城市土地利用控制的研究,制定出科学、合理的土地利用控制对策。

西方的城市土地利用理论主要基于土地私有制下的市场经济体制,而我国则是基于土地公有制下的社会主义市场经济体制,发展的经济、社会背景和历史基础有很强的独特性。目前国内关于土地利用的研究主要侧重于土地利用制度改革、城市土地估价与经济区位、空间结构、扩展形态等方面,在土地利用特征方面的研究重点主要集中于中心城区,而对大都市郊区化进程中中心城区周边郊区土地利用的研究还处于空白阶段。鉴于我国与西方国家在历史背景、政治体制、经济与社会发展、资源条件等多方面存在很大差异,特别是我国的大都市发展特征和模式以及郊区化的成因等都具有自身的历史和现实特点,大都市处于全球化、工业化、城市化、信息化、市场化的多重环境影响中。因此,有必要在借鉴国内外经验教训的基础上归纳、探讨大都市郊区城市土地利用控制的基础理论和对策措施,探索不同于西方国家土地利用控制的规律和准则,以丰富、完善和发展我国城市土地利用的理论和实践。

四、研究方法与范围

(一) 研究方法

本书以城市规划学的理论和研究方法为主,结合政治学、经济学、社会学、公共政策学、地理学、计算机辅助等多学科的研究方法,按照发现问题、分析问题和解决问题的科学逻辑来探讨大都市郊区化进程中城市土地利用的问题,具体采用以下研

究方法:

1. 实证研究和理论研究相结合

理论研究主要用于文献整理以及理论的分析、归纳、演绎,实证研究既是理论的佐证,又是理论研究的应用和深化。本书以经济增长理论、城市化和郊区化理论、城市空间理论、城市土地利用控制理论、可持续发展思想和科学发展观为指导,实证案例选择考虑到我国大都市郊区化的特点,选择处于不同地域环境和发展条件的三个大都市作为研究对象。通过实证分析、理论分析与部门调查、资料取证等多种调查手段,包括历史文献综述、数据的收集和分析整理、国内外大都市郊区化进程中城市土地利用的实证评析。数据来源主要有问卷、访谈获得的第一手资料,以及各种统计资料、规划成果、政府文件、新闻等第二手资料。

2. 定量研究和定性研究相结合

在分析方法上主要采用定量与定性相结合的方法,使结论更具科学性和说服力。在定量方面,通过对数据的分析整理获得量化的指标。在发现问题和分析问题阶段对大都市中心城区、郊区和建成区范围内产业增加值、人口数量、土地利用总量、土地利用结构、土地开发强度等提出量化的指标,通过比较分析发现相互之间的关系和变化规律;在解决问题阶段提出基于不同区位的城市土地利用总量、结构和强度的控制指标建议。在定性方面,主要分析和制定大都市郊区化进程中城市土地利用控制在发展目标和保障制度方面的对策,并结合定量的策略体系进行统一和协调。

3. 动态研究与静态研究相结合

大都市发展的外部和内部环境在不断变化,采用动态分析方法才能把握变化的特征与发展趋势,特别是在制定明确发展目标对策时需要体现阶段性的特征。

(二) 研究范围和样区选择

我国大都市郊区化进程中城市土地利用控制研究的范围是中国的大都市,由于广义郊区化包括城市郊区化和郊区城市化两方面的内容,近郊区和远郊区是郊区化的重点地区和城乡土地利用相互交错的地区,历来是我国城市规划和土地利用管理最为薄弱的地区,也是土地利用功能、产权最复杂和最富变化的地区。本次研究将大都市的城市土地利用研究范围分为三个层次:第一层次是大都市的中心城区,第二、三层次分别是大都市的近郊区和远郊区。由于大都市中心城区范围以内的城市土地利用控制整体比较合理,所以,位于中心城区以外的第二层次和第三层次地区构成了本次研究的重点。为了保证研究的完整性,对于中心城区以内的城市土地利用也将作相关的分析研究。

关于样区的选择,本研究中将上海、北京、广州作为主要的研究样区。三个大都市是我国长江三角洲、环渤海和珠江三角洲三大城市群的核心城市,也是我国经济社会最发达的大都市,同时也是郊区化现象和城市土地利用失控特征较为明显的大