

治堵经济学

中国城市规划病及其治理

ZHIDU JINGJIXUE
ZHONGGUO CHENGSHI GUIHUABING JIQI ZHILI

王小广 著



国家行政学院出版社

治堵经济学

中国城市规划病及其治理

ZHIDU JINGJIXUE
ZHONGGUO CHENGSHI GUIHUABING JIQI ZHILI

王小广 著



· 北京 ·

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

治堵经济学：中国城市规划病及其治理/王小广著. —北京：国家行政学院出版社，2018.7

ISBN 978-7-5150-2088-4

I. ①治… II. ①王… III. ①城市规划—研究—中国②城市交通—交通拥挤—交通运输管理—研究—中国 IV. ①TU984.2②U491

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 146580 号

书 名 治堵经济学——中国城市规划病及其治理
ZHIDU JINGJIXUE——ZHONGGUO CHENGSHI
GUIHUABING JIQI ZHILI

作 者 王小广

责任编辑 陈 科

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路6号 100089)

(010)68920640 68929037

编辑部 (010)68928764

经 销 新华书店

印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司

版 次 2018 年 7 月北京第 1 版

印 次 2018 年 7 月北京第 1 次印刷

开 本 170 毫米×240 毫米 16 开

印 张 13.5

字 数 169 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-2088-4

定 价 39.00 元

本书如有印装质量问题，可随时调换，联系电话：(010)68929022

序 一

数月前，接到王小广教授的信息，希望我给他新出的专著《治堵经济学》作序。首先这个书名让我很感兴趣，因为一般的人都会狭义的认为治堵是个城市交通问题，如果与经济学挂钩，那么治堵就不仅仅是交通问题了，而一定与效率和利润有关联。可他为什么让我作序呢？这令我有些疑惑，他本可以找一个知名的学者或一位部长级领导作序，但他不，却执意要我写，令我惶惶。我认为他选择我作序，第一个原因是认为我了解城市，因为我长期在中国市长协会任专职副会长，曾经在市长与学者之间搭起一个小小的平台，因此，算得上较为了解城市发展问题。第二个原因是他信得过我，视我为“最信任大姐”，我为之感动，欣然接受。第三个原因可能是我非学者，没有门户之见，能够接受一些有独特见解又非所有人能理解的理论问题。

在中国市场协会任职期间，我认识许多经济学者，其中王小广教授是我印象较深的一位。他原是国家发改委宏观经济研究院的专家，在宏观经济学界和房地产界较为有名。他现在在我国干部培训的最高学府——国家行政学院工作。我认识他较早，有20年了吧！至今能清晰回忆起初识他的情景。那是在一次市长们的研讨会上，有人推荐发改委

的专家王小广来演讲。那时他很年轻，不善交际，不喜多言，但一旦开讲，虽然并不“滔滔”也不“娓娓”，但引人入胜，市长们爱听，反响很好。因为王小广最大特点就是真话，观点犀利，话风朴实。之后，市长协会无论搞什么活动，只要通知他准来。但他总是静静地坐在那儿，但只要一走上讲台，就换成特立独行的学者。这就是小广留给我的印象，一个是真实，一个是有个性，再就是学问精深。

在我与小广教授的接触中，发现他不只是一个宏观经济学家和地产专家，还特别的关注到我国城市的发展问题。

反思我国的城市发展，确实存在许多严重的问题，其中最明显的问题是太短视，过于追求短期利益，而忽视长期的考虑和安排，我比较认同作者在《治堵经济学》中提出的我国严重的城市病频发，是因为“规划病”，他提出的“本底规划论”是对现代城市规划理论的重构，具有较高的学术价值和实践价值。我也认同他在治理涉及利益多、问题复杂的城市病时，不能过于急躁的呼吁。改造或更新城市要有细致而长期的规划。未来的中国城市发展，要以提质增效为目标，重在改造升级，重在城市空间结构的优化，我想这应是当今城市发展最紧要的工作。希望《治堵经济学》能给市长们以启示，真的能有效地治好中国城市病。

作为有宏观经济学视野的专家，潜心研究中国的城市问题，这本书的观点一定是匠心独具的，所以我愿为小广作此序，只怕是贻笑大方了！

陶斯亮

2017年10月6日

序 二

在我的记忆里，好久好久，没有为别人的书写过序了……

这倒不是由于自己的矜持，实在是好书太少！在这个电脑与互联网普及的时代，写本书似乎成了一件非常非常容易的事儿，所以，如果有一个题目一旦成了社会热点，马上就会有人写出一本又一本的书——若论文章构造，不可谓不“严谨”，总之都是清一色的“论文腔”，看似下笔千言，实则空无一物，一无见地，二无办法，这样的书少出几本，未必是坏事！

可是小广兄的这本《治堵经济学》，却真是一本不可多得的好书！好就好在下面四个方面：

其一，有文采。

许多读者看了这本书，可能会惊讶于我这样的评价，从头到尾，没有用多少的专业术语，也没有多少的修辞排比，为什么叫有文采呢？那是因为在整个书中，小广兄用了一种层层推进式的说理方式，用了几乎所有人都看得懂的文字，把一个非常系统的理论，一步一步地想明白了——你怎么想，你就怎么说；你想怎么说，你就怎么写！这样真诚的表达方式，才真正叫作“有文采”。

其二，有见地。

堵车问题，是一个永远的热点问题，因此也是一个几乎大家都在谈的问题。但恕我直言，绝大多数人都把这个问题的研究结论，引向了真理的反面——普遍以为降低城市居住密度，可以缓解堵车——哪有这样的理儿！你只要到洛杉矶去看一看，就知道，大规模低密度居住，带给城市的是一个怎样的灾难性后果！在大学里给政府班讲课时，我常常问学生：“降低单位人口密度可以解决交通拥堵吗？”得到的结论几乎都是：“当然啦！”由此可知，要纠正一种错误观念有多么不容易！我们现在又是多么需要小广兄这样真正能进行独立思考的学者！

其三，有办法。

在书中，小广兄不但找到了问题真正的“因”，而且还提到了解决问题的“道法术”，他提出的“本底规划论”以及其中对规划中交通问题的首先关注，都是非常有见识，更是非常有实效的理论体系。特别是最后一章对于城市交通的一系列对策，我都是极为赞同的——为什么呢？以我对国外城市 20 多年的考察经验来看，在世界的城市交通实践中，均已证明小广兄的这些对策是行之有效的！

其四，有担当！

小广兄并非城市规划的科班出身，但对于堵车这样的规划问题，能下如此多的功夫，研究得如此清楚，实在让人感佩！而且也正是由于这个原因，使得在小广兄的书中，有许多这样的表述：“目前并不存在一种系统而科学的城市规划理论！”“对城市高密度的恐惧是一种‘误读’”“没有一个说法是对的！”，读到这样明确，这样毫不含糊的表述，我真是太高兴了！学术研究不就该如此吗？如果你拿得准，就请把它明确地写下来！如果你拿不准，就不要用模棱两可的文字去故弄玄虚，身为一个学者，就该像小广兄这样，有学者的担当。

所以，最后我要对读者说的是：

这实在是一本有见地、有办法、有文采、有担当的好书！

而我要对作者说的是：

谢谢你！小广兄，你说出了我在堵车这个问题上多年以来想说的话，但你所说的，远比我说的更到位，更系统，更直白！

如此，真好！

李 忠

2017 年 11 月 20 日深夜

自序

人口数量、质量与经济增长之间存在某种相关性，但却不一定是线性的关系，即使有线性的关系，也可能随着发展阶段的变化或其他环境因素的变化而变化。人口规模、汽车数量与堵车的关系也是一样，并不是确定的因果关系或直线的关系，人多车多，必然导致交通拥堵，这完全是似是而非的“乱论”。实际上车少也会出现严重的交通拥堵，这个“少”是相对的。我们现在的汽车普及率，无论是比较哪类规模的城市，都无法与发达国家相比，每千人拥有的汽车量仍居于较低水平，远没有达到像经济已达到了中高收入水平的国家那样的水平，但严重的交通拥堵问题却早早地困扰着我们。

人多人密难发展，不发展，人多车多必堵车，这是我们的认识错误。堵车经济学的解释是：路网结构和城市人居结构不合理，才是导致交通运行效率低下、交通严重拥堵的根本原因。严重的交通拥堵问题与人多车多没有太大的关系。全球有很多超过 2000 万人口的大城市，像纽约、东京人口规模都超过了 2000 万，500 万人口以上的城市也很多，发达国家的大城市堵车都不严重，而绝大多数发展中国家堵车都很严重，这是不争的事实。这不是发展阶段不同所能解释的。用

现在的堵车标准，现在不严重堵车的城市过去也不严重堵车，纽约、东京等城市在几十年前都有人抱怨过堵车问题，但这不是现在我们讲的严重堵车概念。就发达国家的城市交通而言，并不是从一般的堵车再到严重堵车（汽车快速增长期），再通过治理而回到一般的堵车。而我国的堵车情况与其完全不同，是一开始（汽车家庭普及率还很低的情况下）就出现了严重堵车，是城市建设出了大的问题，是城市化发展模式问题，不能用发展阶段来搪塞。即我们之所以面临日趋严重、普遍化的交通拥堵问题，主要是因为我们患了严重的“城市规划病”。

目前，还没有多少学者从“城市规划病”来认识我们的城市问题。实际上我们是怎么看待交通拥堵发生的原因的呢？在许多人看来，这还用说吗？人太多了，车太多了，发展太快，路修得太少了，司机和市民素质低，交通管理跟不上。

最基本也是最重要的是把事实搞清楚。严重堵车的原因到底是什么？而在回答是什么之前，必须首先破除已形成“传统智慧”的诸多错误认识，回答堵车的原因不是什么。这是一项重要的基础研究功课，重在用数据和事实说话。什么样的城市会拥堵，什么样的城市不会拥堵，有怎样的标准和表现，两者的区别到底是什么，原因就在这种对比分析之中，主要是看道路结构、人居空间结构、公交结构等几大结构变量是否合理。不堵车的城市，主要是人居结构合理、路网结构密集规整（开放、小尺度、规整，形成细网格型交通体系，这一体系具有无限的扩张性和收敛性，就像人体内发达的毛细血管一样）。而相反，严重堵车的城市则是路网结构松散、不规整，特别是交通体系的整体性差，路网结构不合理、人居空间结构不合理、公共交通功能错位，导致交通流的过度放大，交通分流和纠错能力严重低下，必然会

经常性发生严重交通拥堵现象。同时，拥堵还导致城市物流人流成本过高，使城市发展缺乏活力和魅力。

导致路网结构不合理、人居空间结构不合理的根本原因就是城市规划的不科学，因此，我国的“城市病”说到底就是“规划病”。不去花工夫治“规划病”，而是“左限右限”（如限行、限购），这是乱治，自然是越治越堵。交通拥堵是由于人多车多引起的，其治理对策就是限购限行；交通拥堵是由于中心区人口密度过高引起的，其解决办法就是疏散城市中心区人口，这样的认识表面看非常合理，实际是太简单化，且是非常荒谬的。中国城市中心区的人口密度真的是过高吗？人多车多必然导致交通拥堵吗？在我看来，这些观点都经不住推敲。说我国城市中心区人口密度过高完全没有根据。我们的研究表明，我国绝大多数城市中心区的人口严重偏低，可以说是世界上最低的。一方面，我国的城市市中心区密度太低，城市结构太分散，使得交通流过度放大；另一方面，由于交通路网结构严重不合理（路网密度严重偏低且不规整），大大降低了交通的分流能力和纠错能力。因城市密度效率和结构效率偏低，才导致我国各类城市交通拥堵成为常态。

从乱论到乱治，正是导致严重堵车的一个极重要的原因，但可能没有一个市长认识到这一点，也没有多少专家能看出这里的门道。他们要么是不懂，没有细心深入研究，要么是不敢正视错误。市长们不敢正视他们在不断犯的错误，而且越走越远，特别是专家们的错误更是不可原谅的。

要从根本上解决我国日益严重的交通拥堵问题，必须全面会诊“城市规划病”，并对症下药。

第一步，我们需要重构城市规划理论。城市规划理论无数，但没有一个能够解释为什么现代一些大城市交通严重拥堵，一些大城市却

没有发生拥堵。城市规划理论被当成一门艺术，而不是一门科学，这是其硬伤，真正的科学家、经济学家没有参与其中进行深入的实证和规范研究，因此，城市规划理论就成为一个有名无实的理论、似是而非的理论，其本质是无系统理论，只是一些经验，再加上一些乌托邦式的幻想。为了完整准确地解释城市问题，必须对这一学科做一次全面“胸透”，找出其理论的重大缺陷，并建立一套更加符合实际和城市发展规律的城市规划新理论。治理严重的交通拥堵问题必须首先对城市规划理论进行纠偏，就像近五百年前哈维的血液循环理论（1628年）对之前流行久远、根深蒂固的错误的医学理论的颠覆一样，当今世界的城市规划理论需要一次革命，一次完全的重构。在我的眼中，西方城市规划实际无理论，但有不少成功的实践。一些所谓的规划理论通常是对合理实践的误读，曾导致城市发展出现巨大的偏差。甚至可以说，在无理论时期反而是城市发展最好的时期。一些批评起过积极作用，但大多数批评是建立在理想化或乌托邦基础上，因此，“损大于益”。更有意思的是，在城市规划理论建设中具有深刻洞见的恰恰不是规划师们或城市史学家、城市规划师，而是一些第三观察者，其中最著名的要数写作《美国大城市的死与生》而闻名于世的简·雅各布斯。她是“批评者的批评者”，其观点具有很深的理论价值。

我们对城市问题的认识，与哈维所处时代对医学的认识是相同的，不知其然也不知其所以然。城市太复杂，也许是重要原因。如果不能认清城市发展的内在规律，不能有效地规划和管理城市，人类的进步将会受到巨大的限制。现在的世界经济是城市经济，现在的中国也已发展为一个城市经济国家，由无数仍在发展还未完全定型的各类城市组成国民经济的主体，而不像过去是由农村社会主导着经济发展，这一重大变化对我们是巨大的挑战。我们的干部适合当厂长，适合当销

售员，但却不适合当市长，对城市规划和管理缺乏基本的知识。城市经济时代，需要认识城市发展的基本规律，了解城市功能怎样才能不断改善和提高、什么样的城市才是充满效率和活力的。否则，“城市病”将扼杀一切，使一切变成极度混乱不堪。

在本书中，我独创性地提出了一套新的城市规划理论，即“本底规划论”，也即最小规划理论，或者叫规划的核心理论。城市规划主要是对城市发展中永恒不变的东西进行规划，找出这一关键要素（最基础的，并对城市功能起长期而根本决定作用的因素），对其进行永久性的设计安排，并以法律的形式加以固定，强制执行。这一基本要素就是街道及路网体系。其他的功能规划只不过是动态的可变规划，政治协调、市场选择、专家设计等，都可能对这些动态的可变规划实施影响，影响大小取决于多种力量的博弈。

第二步，改造、重建我们的城市，使我们的城市路网结构、人居布局结构优化，公共交通结构合理。这是从根本上治理交通拥堵、治理“城市病”的主要方向，当务之急是着力纠正各种“城市规划病”。对此，不能急于求成，国家、专业部门和城市政府要组织好力量，花大量的时间和精力来细心研究城市，而不是急于开药方；要精细规划，制定一劳永逸的长效治理方案。对这个问题研究得越深，解决方案讨论得越充分，实施起来效果越好。对多年来治堵的各项措施和政策都要进行精准的评估。改造、新建城市要在规划方案制定上舍得花时间，可以是三年五年，甚至十年，不搞清楚，决不出方案。靠一些人几个月、几次研讨会能确诊中国城市病的病根，不是天才，就是靠“瞎拍脑袋”糊弄人，是极不负责任的做法。

如何重新规划路网结构？如何重新调整人居空间结构？如何重新设计公共交通结构和体系？根据本底规划论，我们的总思路是：

“三加密+一集一放”。“三个加密”就是：一要加密道路。改变尺度，改大尺度为小尺度，提高路网密度，增加道路的规整性和开放性，提高通达性，提高交通运行效率。二要加密城市市中心住房和人口密度。让多数人留在市中心，以减少交通流，其交通问题主要通过公共交通体系来解决。三是加密市中心区的地铁密度，提高公共交通的整体效率。“一集中”，就是改过去的分散型绿化方式为集中型的绿化方式。“一放开”，就是尽快放开容积率限制，为优化人居结构扫除障碍。

王小广

2017年10月6日

目 录

第一章 现代城市规划理论批判	1
一、目前并不存在一种系统而科学的城市规划理论	2
二、最根本的问题是没有把交通规划置于最核心地位	12
三、以房地产为导向规划城市“后患无穷”	19
四、交通规划的重大缺陷是“抓大放小”	30
第二章 本底规划论	36
一、本底规划论	36
二、城市空间效率论之一：密度效率	46
三、城市空间效率论之二：结构效率	55
第三章 交通拥堵原因：不是什么	76
一、大家都是怎么认识“交通拥堵”的？	77

二、没有一个说法是对的	82
三、为什么认识的错误是最根本的错误	97
第四章 为什么我国的大城市交通拥堵如此严重？	105
一、关键变量：交通流	105
二、我国大城市交通拥堵的两大主因	113
三、网格结构：纽约的效率和魅力	132
第五章 三大“规划病”及治本之策	147
一、我国城市发展的八大战略偏差	147
二、交通拥堵总病源：城市规划病	157
三、路网结构不合理是导致交通拥堵的第一大病因	163
四、人居分布结构不合理是导致交通拥堵的第二大病因	167
五、公交优先战略的严重偏差是交通拥堵的第三大病因	172
六、解决中国交通拥堵问题的四大治本之策	177
七、我国城市规划中的突出问题及对策建议	181
八、我国公路频发超级大堵车的原因及对策	190
参考文献	196

第一章 现代城市规划理论批判

不知是哪位圣贤说过类似这样意思的一句话，长期的实践错误得不到纠正，那一定是理论错误。我国城市交通拥堵问题就是这样一个问题，市长们也许很努力，但结果是“越治越堵”，我们不得不大大怀疑他们所采取的措施是否正确，他们对交通拥堵“病因”的判断是否存在根本性错误。如果所依据的理论完全错了，结果当然是开错了“药方”，不仅是不能对症下药，而且是南辕北辙，自以为正确的治理思路和方法，却成了加剧交通拥堵的“新病因”。所以，我们必须对现在的城市规划理论进行深刻的反思，重新构造城市规划理论，这是一个寻找真理真知的过程，也是与现有利益格局、权威对峙的过程，阻力极大。因为要说服坚持错误判断和错误理论观点的人并非是一件很顺利的事，特别是这种认识和理论成为一种固定的模式时。

在我国家庭汽车普及率仍较低的时候，便广泛而持续地爆发严重的交通拥堵问题，且比处于同样发展阶段的西方当时的情况要严重得多，这不是简单的发展阶段问题。说交通拥堵问题是发展阶段问题，这是极不负责任的态度，是把问题丢给未来，推诿给后人。通过深入的观察和研究，我们认为，导致我国普遍性的城市交通拥堵问题的一