

城镇规划经济学

[英] 威廉斯 著

朱林兴、陈国琴等编译

责任编辑 均 伟
封面设计 朱 翼

城镇规划经济学

朱林兴 陈国琴等 编译

上海社会科学院出版社出版发行

(上海淮海中路622弄7号)

上海晨光印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 6.375 字数 134,000

1989年10月第1版 1989年10月第1次印刷

印数 1—1000

ISBN 7—80515—478-3/F·131

定价：2.90元

译 者 序

本书根据[英]K·G·威利斯著《城镇规划经济学》一书([英]格兰纳出版社1980年版)编译而成。

本书是一本系统论述从经济学角度评价城镇规划的入门书。全书共11章,第1—7章论述了评价城镇规划所必要的经济理论、文件政策,包括:经济学与城镇规划学之间的关系、福利经济学、外差因素和公用物品、财产权理论、社会选择经济学、成本分摊和效益分配、社会选择理论。第8—10章,介绍了如何运用上述理论来评价、处理城镇规划实践中经常发生的问题,主要包括:住宅、城市发展、娱乐、污染等问题。第11章,是对全书的系统总结,并展望了城镇规划的发展前景。

从经济学角度评价城镇规划,使经济理论与城镇规划理论结合起来,这是第二次世界大战后城镇政府官员和城镇规划师们普遍关注的问题。在这之前,城镇规划理论主要是以自然科学,诸如,土木工程学、建筑及设计等科学为其理论基础,这就不能不带有很大的局限性。因为城镇规划离开了社会科学,尤其是离开了经济学,在城市空间范围内很难正确地资源的合理分配、土地的合理利用,以及创造良好、舒适的城市环境等方面作出科学的抉择。所以,解决这一问题的有效途径是,城镇规划的理论基础应由自然科学转向自然科学与社会科学,尤其是与经济学的结合上。科学的城镇

规划不能没有经济理论为指导。从经济学角度评价城镇规划无疑具有重要的理论意义和实践意义。本书的原著是这方面迄今我们所见到的第一本专著。该书凭藉了西方经济学理论，并结合英国城镇规划实践，在评价城镇规划方面作了有益的尝试，深入浅出，通俗易懂。在这方面，我国还是一个薄弱环节，人们深知城镇规划和经济学理论脱节的缺陷性，为此正在寻求两者结合的途径、方式。因此，本书的出版，对于城镇政府、从事城镇规划的实际工作者和理论工作者，都可以起到取其精华、为我所用、开拓思路的作用；它也可以作为一本高等院校城市经济、城市管理、城镇规划专业学生的参考读物。当然，限于原作者的立场、应用的理论和材料，以及编译者的水平，此书难免存在一些片面性、局限性。

参加本书编译的同志有(姓氏笔划为序)：朱林兴、陈国琴、陈东、张孜牧、张海宁、林玳玳、周晓岚、徐斌等。全书的编译稿由朱林兴、陈国琴统纂校定。

本书在编译过程中得到了上海经济管理干部学院和上海财经大学的支持，还得到了上海城市规划局总工程师柴锡贤、上海市计委国土办副主任陈荣堂、上海城市经济学会理事、《城市经济研究》副主编王如山等同志的帮助。在此深表谢意。

编译者

1989.6.30

目 录

第一章 引言	(1)
第一节 经济学与城镇规划	(1)
第二节 公认的事实	(4)
第三节 规划评价的要求	(8)
第二章 福利经济学	(12)
第一节 有效消费	(15)
第二节 有效生产	(17)
第三节 产品组合效率	(21)
第四节 社会合理性	(22)
第五节 福利最大化	(22)
第六节 市场衰退和城镇规划	(23)
第三章 外差因素和公用物品	(30)
第一节 公用物品	(30)
第二节 外差因素	(35)
第三节 公益条款的决策原则	(40)
第四节 得益物和强制性	(40)
第四章 财产权	(43)
第一节 责任问题	(43)
第二节 财产权	(51)
第三节 财产权与商品价值	(55)
第四节 财产权与规划专业	(63)

第五章 社会选择经济学	(64)
第一节 消费者需求效用	(64)
第二节 成本与效益的列举	(68)
第三节 成本与效益的估价	(69)
第四节 决策原则	(75)
第五节 投资的时间和安排	(79)
第六节 预算紧张时的规划	(82)
第七节 社会贴现率	(86)
第六章 成本分摊和效益分配	(90)
第一节 问题	(90)
第二节 补偿原则	(92)
第三节 公用物品	(102)
第七章 社会选择	(108)
第一节 沿革	(108)
第二节 社会选择的理论	(111)
第三节 社会选择、公用物品、外差因素	(122)
第八章 住宅与城市发展	(130)
第一节 重建或修缮	(132)
第二节 住宅需求	(136)
第三节 住宅的外差因素和城市衰落	(141)
第四节 空间布局	(149)
第九章 娱乐	(155)
第一节 经济特征	(155)
第二节 对现有设施的需求	(158)
第三节 城市娱乐	(162)
第四节 基本方式的调整	(164)

第五节	对预建设施的评价	(168)
第六节	娱乐规划的评价方法	(173)
第十章	污染	(174)
第一节	地方规划机构的职责	(176)
第二节	空气污染	(178)
第三节	噪音	(182)
第四节	关于费用的标准	(186)
第十一章	结论	(189)
鸣 谢		(195)

第一章 引 言

第一节 经济学与城镇规划

城镇规划在发展的早期，主要是受建筑学和工程学的影响。从1914年城镇规划学基本原理的建立到五十年代间，它主要强调设计在规划中的重要地位。城镇规划被认为是与系统阐述旨在指导人们生活的社会教育的物质背景原理相联系的。不久，它又被认为是一个仅与土地使用，投资和自然科学规划有关的问题。四十年代中期，城镇规划大臣路易斯·西尔金迫切要求改变城镇规划方法技巧不足的状况，这样，就导致了五十年代这一学科的大学生在后期的规划专业课程学习中增设了地理学、社会学和经济学的內容，从而，使这一专业注入了新的血液。

到六十年代中期，城镇规划人员开始确信，他们的目标是，使规划学成为一个能在较复杂多变的社会、经济、政治、自然力量之间进行协调的，并为人们承认的综合性边缘学科。

他们在社会、经济发展趋势的探索过程中，认为城镇规划是对城市自然环境进行系统预测、调节的一种方法和手段，它是对城市发展和改造进行规划、组织、调整的过程，它主要对整个城镇地区的社会 and 物质福利的功能作出规划，并对目前需求和那些可预见的未来需求进行通盘考虑……、

它应设计一个能将这些因素置于其中的实际环境，以便对作为整体来考虑的城市的发展和更新、改造进行深入探索和最大可能的协调。

由此，拉德克利夫给城镇规划学下了这样的定义：城镇规划学是对资源、特别是土地进行最有效分配的一种方法。这个说法竟与经济学的定义几乎相同。

社会所面临的经济问题包含了对生产活动和消费活动的调整，涉及到如何对有限的可用资源加以利用的产品结构和产出分配的方法等问题。经济学的研究对象是与人类福利密切联系的，包括：社会关系和社会组织，涉及如何科学而合理地开发、使用这些有限资源，以尽可能满足人们的最终需求。经济学是研究关于物质稀缺性的一门学问。所谓物质的稀缺性，是指事物在每个特定的阶段都会被赋予一定的社会欲望，但是，这种欲望却无法得到充分满足。于是，就存在一个先满足谁，及其满足程度的选择问题。

当然，在任何特定阶段，一定的资源量也是会发生变化的。这是因为，不论产品储存，还是直至资源耗尽，都会引起资源数量和质量的变化。而先进科学技术的运用可以使资源的这种变化有利于人类的生存和发展。

五十年代中期，从事城镇规划的人们越来越认识到，在现代社会，城镇规划和社会经济活动存在密切的内在联系，具有不可分割性。正如，彻利所指出的：在城镇规划发展早期，城镇规划往往以图解形式来对未来的空间计划思想作出区别。这自然是很必要的。在本世纪的大部分时间内，图像城镇规划旨在于：为将来某一时间的整体规划作准备，是对未来设想的空间形式所作的规划。但是，根据许多来自美国

的原始资料表明，城镇规划的另一个目的是，通过空间规划有效合理地开发和利用资源，以促进社会经济目标的实现。这一观点在设想和实践上，说明城镇规划与经济学有相似之点，在研究方法上，属于边缘科学的范围，和部分平衡分析是相似的。它强调根据最终的规划，即一个既定的社会经济发展目标进行空间蓝图设计。

城镇规划师可以利用经济学家提供的边际学说原理对公共规划项目进行缩小和放大，用以仔细观察、比较各种规划方案的边际成本和边际效益。这种方法不仅适用于城镇公共规划项目，也适用于其他规划项目。与边际学说密切相联系的是，经济学家还为城镇规划提供了一个机会成本法。这种方法对公共项目的规划的编制和实施是非常有用的。

地方规划、项目规划和地区规划，总是与土地的利用相联系的，或与局部城镇地区的变化相联系的。这可以看成与经济学的部分平衡分析相类似。在经济活动的部分平衡分析中，人们往往故意忽视某些非主要因素，而将某些特殊因素单独列出，以便对之深入研究。

所有的部分平衡分析是基于情况均等的假定之下的。严格地说，这种假定总是不成立的。但是，这种方法对城镇规划仍不无借鉴意义。因为就判定一个象城镇发展规划那样的最终规划而言，它是很难从总体上对规划的各部分的相互关系作出清晰的分析，难免会遇到许多意外的困难。为此，必须借助经济学中的部分平衡分析原理，把城镇规划与经济学很好地融合在一起。

微观经济学对城镇规划也是非常有用的。它对城镇规划涉及的如何使用土地，最有效地使用和分配资源等问题，提

供了有益的分析方法。而且，城镇规划有可能趋向于与地方规划所考虑的法定除了土地利用之外的战略观点相联系。在苏格兰，这一原则已由《地方政府法令》(1973年)正式规定下来了。它要求每个地区机构除了服从城镇结构规划之外，还要服从战略规划。战略规划不仅涉及土地使用，而且主要是对地区经济战略的系统描述，是对通讯发达、人口集中地区的资源，特别是土地和资金使用的描述。

总之，微观经济理论的发展，为处理城镇规划中那些以前普遍使人感兴趣而无法认识的问题提供了方法。微观经济学原理在城镇规划中的应用已经被概念化，并且通过从经验获得的现象中取得了应用的方法，并且使这种完整的方法能进一步发展下去，最后得出合乎情理的一系列理论，即：社会选择的经济理论；公用物品与外差因素的经济理论；协作经济理论；分配时机的经济理论；财产权经济原则；以及与经济交换截然不同的赠予物和转让物的经济理论，与效用函数互相依存和联合的经济理论。

第二节 公认的事实

由公认的前提所得出的结论是完全正确的。例如，如果 $A > B$ ，且 $B > C$ ，那么， A 一定大于 C 。

康亨和内杰尔指出在纽约城市中至少有两个人有相同数目的头发。这一完全正确的事实并不是由挨个数了800万纽约人之后才得出的，而是研究之后得出的。因为每个人的头发最多不超过每平方厘米5,000根，而人的头皮的最大面积不超过1,000平方厘米。在这种前提下，正确的答案是每个

人的头发不超过 $5,000 \times 1,000 = 5,000,000$ 根，而这一数目是小于纽约人口的。因此得出至少有两个人的头发数是相同的。

在经济学中，任何一个科学的、符合逻辑的正确结论总是基于一定的前提的。前提在社会科学中可以包括假设，即每个人本身就是福利的最好判断者。每个人的福利在于他消费的所有产品，也就是他足以维持生活的效用函数，个人福利还与他人所得到的福利有关，即效用函数是相互依赖的。如果一个人福利的得到并不降低他人的福利，那么，这就达到了帕累托原则的要求。其他前提可以包括对产品的满意程度和效用的看法。这种产品的效用和满意程度只能由一种由低到高排列的顺序来表示。对实证经济学来说，效用概念在正常状况的显示上将受到限制。而对规范经济学来说，如果没有效用计量的形式表示的福利概念，则一切都将无以表述。如果在两者之间建立一个有明确估价的基本排列，诸如，3个不同的产品或组合产品X、Y和Z；产量为5、10和40(单位)，它们可以这样排列，Y的产量2倍于X的效用，Z的产量4倍于Y的效用。如果我们认为可以在使某些人获得较大福利的同时，使另外一些人获得较少福利之间进行公平权衡的话，那么，就可以解决一些政策问题，并且据此可以对不同的人的福利自然增长变化相应地建立在最差或最佳的必要点上。

上述观点也可以包括这些假设，当人们在消费一个商品时，消费的单位越多，增加的效用就越少；或者货币的边际效用是常数，例如，在X产品上花费1英镑与在Y产品上花费1英镑产生同样的效用。有时也可以假定货币的边际效

用是下降的，例如，在收入增加而每额外增加 1 英镑支出时的收入时所获得的效用是持续递减的。本书第三章将作出这些在长期规划项目投资时应建立什么样的社会时间优惠率的假设，第七章将提出收入再分配的一些模式，收入边际效用的递减法则构成了再分配政策的基础；一般而言，一个人用额外收入 1 英镑来消费商品所获得效用，其贫困时将大于其富裕时。如果这些假设是成立的，那么，将得到一个收入递减边际效用的法则，这就是，从一个富人那里取走 1 英镑所引起的满足程度降低的幅度将低于从穷人那里取走 1 英镑所引起的满足程度的降低幅度，对这一法则仍是有争论的。每个人都可以证明：如果他身体健康欠佳，那么他就必须吃得好一些，并且住得舒适一些来保持健康。他可以证明当他的收入很低，并且在食、住上花费很多，他从中获得的满足也将是很少的。但当他的收入增加到一定的水平，以及当他的收入足以购置大量的奢侈品或外出度假时，那么，随着他收入的增加，他的个人满足程度也逐渐增加了。递减边际效用的辩护者也可以证明，他正在自己欺骗自己：他的行为表明他重视本身的健康状况要大于对物的效用的满足性。因为他视购买食物和住宿为一切欲望之上。李普西指出：这种为收入递减边际效用的辩护是一种多余的重复，因为它表明，消费者首先选择的是能给他带来最大效用的东西。如果这一法则能概括世上任何一切的现象，那么，将要求比之在拿出更好的办法之前，建立效用和满足程度的独立指标，否则将有可能把收入递减边际效用法则的使用引入歧途。虽然，收入递减边际效用法则不一定有用，但至少可以作为一种假设，在前提条件受到质疑时，通过这一假设，使结论得到证实，

或否定。

弗里德曼认为：理论的用处不应由假设的实用性来判断。假设的重要性在于使理论能从迷乱的状态中得出抽象的东西，并且将理论的焦点集中于社会进程的基础部分。理论的实用性，及其预测有关替代理论的能力是无庸置疑的。当然，理论的作用不应仅仅归结于是否具备预测能力。经济理论除了具有预测作用以外，还提供考虑问题的有用方法，也是有用的教学工具。

城镇规划经济学介绍了有关问题的分析方法和政策建议。在这些分析方法和建议中，对假设没有作很清楚的陈述，除非规划分析的逻辑结论很荒谬，或者一些假设毫无疑问是拼凑的。因为城镇规划涉及到资源分配和社会福利，则要制定关于收入边际效用的假设，另外还有消费主权，帕累托准则，独立与互相依赖的效用，社会福利组织，价格的弹性需求，等等。这种把许多社会科学的东西纳入规划学中的一个优点是，把规划学从现在所处的应用艺术中独立出来，推动规划学向科学性发展。

在多数情况下，不管是规划学还是经济学，分析者要相信从不完整的证据中得出的结论。在社会科学中对理论起支持作用的证据是从试验或普查中得出的。在其所阐明的研究成果和分析成果中要作细致的区分，最终目的都是为纳论提供一个推理的依据。地方健康设施、住宅、教育事业等的规划制定的主要依据是，人口以及发展趋势。但是，与这些项目的指导相联系的管理问题是分析，而分析主要是针对模式的产生和每年发生的或者地区之间、阶段之间、政策之间的变化，进而设法控制这些变化，以便能控制人口活动和健

康、经济活动的产出的数量和质量。这样的研究，实质上是一次普查，一次系统性的产品试验(人、工业产品等)。

第三节 规划评价的要求

从理论上说，土地使用规划是以文字规定下来的文件。制定这样的文件应对社会现状的改善有所帮助。土地使用规划应不仅仅被看成是一些科学的原则，描述和敏捷的理解，技术开发的可能性和对将来的预测，它还应具有可商议的特点。其中，政策处理方法应成为分析问题的中心。为此，要求那些依据时效制定的理论和技巧能得到承认，特别要求对现存信息资料的分析为规划方法的迅速改进提供机会。

地方政府最初的发展规划是依据《城镇规划法令》(1947年)制定的。其权力主要在城镇规划部长手中，它要求地区土地的使用规划应由所制定的发展规划来确定。也就是说，一个特别发展项目是否要进行，什么时候着手进行，应该置于何处，处决于发展规划。尽管《城镇规划法令》(1968年)介绍了一个在形式、范围和程序等方面具有新的特点的发展规划体系，但是，其基本上仍沿用1947年的法案。

在决定一个特别发展项目是否应该进行，以及发展的时间、地点时，决策者不应限于政府的规划决策官员，还应包括私人或国营部门的开发者。私人开发者的基本要求是追求经济效益。国营部门的开发者部分也持有这一观点。然而，法令所明文规定要求他们承担特殊的责任，要对社会利益给予高度重视。可见，不同的开发者对项目所发生的成本和效益的分摊持有不同的出发点，为此，在项目决策时，必须包

括有关各类人员，以便通过广泛协商，取得统一认识。

决定一个特别发展项目是否进行，以及时间和地点的问题，或者制定一个地区的发展规划，都需要在一些原则上对方案和规划进行评估。威廉斯和汤姆森建议：要在投入和产出的时机、预算控制上对方案和规划进行科学比较，进而作出选择。这可以作为判断开发是否可行的依据。应当指出，这些依据包含了许多新的东西，且很难实施。这将在本书的第二章、第六和第七章中作进一步介绍。

一个发展规划通常包括一定数量的目标，如总的公共费用，可产生的就业量，土地使用，环境影响等。规划是对最大及最小化进行的规划，因此，任何分析、评估的理论和方法必须是最优的，这也就是线性规划法所显示出的很大作用的原因。要对一个发展规划的函数目标进行研究，则需对目标和产出进行很多准备，同时，为了衡量一个产出所获得的收益是否正好补偿另一产出所失去的，须有一些替换系数。这就是一致性问题。

目标是分等级的。城镇规划是以能满足第一目标为原则来分级的。对凡符合第一目标的城镇规划，还要进行是否符合第二目标的评价。这种等级方式的困难在于，产品间的交换的优先权被绝对地降低了，也无法改变在较低层次的目标中可以抵消一部分较高层次的目标中略有变化的目标。目标的确定不仅要依据序数标准，还要依据决定最佳策略的主要准则，以及进行可完全替代的目标的评价。弗里德和杰西布试图通过建立一个涉及决策部门的特别事物选择的预期效果表，以及地方纳税人、国家纳税人，居住在新工房内的农民、当地学校学生和当地顾客的效果表来进行目标的确定。

所有冲突的目标间的拨款平衡是由假设的替换率来确定的。如 100 个纳税人的效果单位相当于多少当地顾客效果单位等。我们应该对在许多拨款交易和交换中得到承认的等量——货币，给予重视。货币是为社会所认可的中间媒介、等量的度量单位和等量单位。但这并不是说，任何事物都应以货币为标准来比较。

经济学在很多地方是讨论事物如何评价的，以及它们的社会价值是什么(参看第五章)。某些有价值的城镇规划事例常常集中在等量单位(货币)的价值成本上。另一方面，对产出或受益的价值也要给予一定的重视。判断一个方案和规划是否具有价值，一定要涉及成本和效益比较。此外，对因放弃一定成本与得益的考虑(机会成本)也是重要的。得益评价的有关原则就是指愿意支付。有关得益和成本评价的整个问题在第二、五、八章中讨论，特别是在第三、七、九、十章中的公用物品的有关章节中加以讨论。

一致性的一个极为重要的方面是涉及时间选择的评价问题。这个问题由于时间范围的限制，通常与城镇规划相联系起来考虑，以便在不涉及成本和得益减少的年份中制定出成本和得益的加权法。然而，大多数人认为，现在的一定得益在其他年份中得到的可能更为可取。在特殊情况下，政治家所面临的选择循环的支出，将会从持有高级现代化的长短期贷款中得到偿还。这表明了两个主要方面，规划决策，规划理论和模式将可能是无价值的，除非将时间的优先权置于其中加以计算。时间问题是个很复杂的问题(参看第五章)，但如果建立了有效的评价和比较的体系，那么，它就变得无关紧要了。