



HANGUO CHENGSHI FAZHAN ZHENGCE

韩国城市发展政策

金钟范 著



上海财经大学出版社

韩国城市发展政策

金钟范 著

上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

韩国城市发展政策/金钟范著. —上海:上海财经大学出版社, 2002. 12
ISBN 7-81049-806-1/F·690

I. 韩… II. 金… III. 城市经济-经济发展-经济政策-研究-韩国
IV. F299.312.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 067111 号

HANGUO CHENGSHI FAZHAN ZHENGCE

韩国城市发展政策

金钟范 著

责任编辑 张小忠 封面设计 周卫民

上海财经大学出版社出版发行

(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海崇明县裕安印刷总厂印刷装订

2002 年 12 月第 1 版 2002 年 12 月第 1 次印刷

850mm×1168mm 1/32 9.5 印张 238 千字

印数: 0 001—1 200 定价: 25.00 元

(本版图书若有印刷装订错误, 请向承印厂调换)



随着城市化人口从农村流向城市,城市逐渐成为人们居住、生活的中心。随着全球化跨越国境的交流与竞争的日益扩大与加剧,区域或空间竞争的基本单位逐步从国家转变为城市。因此,城市发展政策直接影响居住者的生活质量,同时也影响国家的经济发展和整体实力的提高,在国家发展政策中越来越居重要地位。

与此同时,由于城市是区域之基本单位,其发展具有一定的惯性,因而对其所实施的任何政策对城市发展都将产生较长时间的影响,若出现差错便难以弥补。另外,城市是一个巨型复合系统,其发展政策难以用事先实验或模拟的方式来确定。再则,每个城市都有自身的特点,不可能有适宜于所有城市的、固定的、正确的统一模式。因此,决定城市政策一是要慎之再慎,二是有必要对已有的政策实践进行广泛而深入的探讨,学习和借鉴本国的和国外的、成功的和失败的经验与教训。

韩国在过去 40 余年经历急速的城市化,因而,在此过程中遇到所谓发展中国家型城市化的种种问题。为解决这些问题,韩国政府采取一系列政策措施,不断调整政策方向,扩大政策范围,以解决问题和满足客观需要。韩国在这方面的经验与教训无疑对发

展中国家决策和实施城市政策都具有借鉴作用,或多或少地有助于提高政策效益,避免走弯路。另外,认真了解或总结韩国的城市发展政策经验,其本身也具有学术上的意义。

韩国政府在城市发展政策中所体现的强化法制建设、重视社会平等和区域城市均衡发展、增强环境理念、力求规划与市场结合等基本精神,对制定城市发展政策具有普遍的参考价值。在城市发展过程中,韩国政府所采取的各种具体措施中不乏具有值得探讨、借鉴之处。例如,制定地域地区制度严格控制城市乱开发和过密开发,在土地开发方式上提出今后有必要采取换地方式与购买、征用方式相结合,设置国民住宅标准为贫民阶层的购房提供优惠,建立城市景观科专管城市景观事宜,把解决交通问题与城市土地利用挂钩,实施垃圾从量制以减少垃圾发生量和提高再利用率,在市区改造中对贫民阶层的回归原居住区给予关注,作为控制首都圈规模膨胀之一方式,在首都圈限制大学的新建和大学生定员的扩编,在发展地方城市方面采取广域圈开发模式,等等。

基于上述考虑,本书对韩国的城市发展政策及其实践进行了阐述。由于城市发展相关领域非常广泛,非一本书和一个人短暂的研究所能涵盖,因此,本书仅对其中的基础性部分进行探讨。至于对城市发展方面的基础性政策范畴的理解,目前尚无定论且因人而异,但本书认为其最基本的方面为围绕满足城市生活和生产所需的空間环境建设而展开的政策,所以,就这些方面进行了考察。

在具体内容上,本书在综合阐述韩国城市发展政策演进特征的基础上,分别对城市土地利用、城市土地开发与供给、城市住宅、城市生活基础设施、城市交通、城市产业区位、城市环境、城市市区开发与再开发、区域城市发展以及跨世纪之际动向等领域的政策进行了论述。在阐述每个领域政策的过程中,力求揭示政策演进、政策体系、主要政策、(现状)成果与动向等方面所表现的特征。

本书写作获上海财经大学“211 工程”经费及上海财经大学财经研究所学科建设经费资助。在写作过程中,韩国国土研究院的朴寅星博士和东国大学的安才燮教授为本人收集和提供了相关的有益资料和启示,北京大学周一星教授,上海财经大学陶婷芳教授、赵晓雷教授、孙海鸣教授、丛树海教授给予了关心和支持。谨在此一并致谢。

上海财经大学财经研究所
金钟范

2002 年 9 月 1 日



前言/1

第一章 城市发展政策概述/1

一、城市概念/1

二、城市政策社会背景：城市化特征/3

三、城市政策范畴与体系/7

四、城市发展政策演进/12

第二章 城市土地利用政策/24

一、土地利用政策演进/24

二、土地利用制度框架/29

三、用途地域、地区、区域制度/34

四、土地利用现状与制度改善动向/45

第三章 城市土地开发供给政策/54

- 一、土地开发供给政策演进/54
- 二、土地开发供给政策体系和主要制度/59
- 三、换地方式与购买、征用方式特征比较/65
- 四、综合评价与政策动向/72

第四章 城市住宅政策/78

- 一、住宅政策演进/78
- 二、住宅政策法规与规划体系/84
- 三、住宅政策手段/88
- 四、《住宅 200 万户建设规划》及其实施/96
- 五、现状与动向/100

第五章 城市生活基础设施发展政策/106

- 一、城市生活基础设施范畴与制度框架/106
- 二、城市福利设施发展政策/108
- 三、生活文化设施发展政策/113
- 四、城市公园绿地发展政策/118
- 五、城市景观发展政策/125

第六章 城市交通发展政策/135

- 一、城市交通政策演进/135
- 二、交通设施的供给及改善措施/137
- 三、交通需要管制手段/141
- 四、交通政策动向/147

第七章 城市产业区位政策/159

- 一、城市产业区位政策演进/159
- 二、城市产业区位政策体系/165
- 三、城市政府产业振兴政策/171
- 四、成果与发展动向/174

第八章 城市环境政策/181

- 一、城市环境政策演进/181
- 二、城市环境政策体系/187
- 三、环境影响评价制度/193
- 四、城市生活垃圾处理制度/199
- 五、城市环境现状与环境政策改善动向/204

第九章 城市市区开发与再开发政策/211

- 一、制度框架/211
- 二、城市中心区再开发事业/213
- 三、住宅市区再开发/220
- 四、新市区开发/230
- 五、准农林地域开发/234

第十章 区域城市发展政策/239

- 一、区域城市发展政策演进/239
- 二、新城市发展政策/242
- 三、控制首都圈政策/246
- 四、发展地方广域圈政策/255

第十一章 城市发展政策动向/264

一、城市发展政策基本方向/264

二、课题一：全球化与城市产业竞争力/273

三、课题二：地方化与城市经营/276

四、课题三：土地利用与城市成长管理/278

五、课题四：生活质量与城市生活环境/280

索引/285

城市发展政策概述

一、城市概念

由于城市具有复合性,而且对其认识上又存在差异,因此,对城市有多种解释。从韩国《国语辞典》来看,韩国对城市的一般理解是“构成一定地区的政治、经济、文化中心的聚落”。^①

至于作为行政单位的城市来说,据韩国《地方自治法施行令》第7条第1项规定,城市的设置标准要求满足以下三个方面:一是区域总人口超过5万,二是市区(建成区)内居住的人口超过区域总人口的60%,三是从事商业、工业以及其他城市性产业的户数比重超过60%。

韩国的城市根据其设置法规类型分为一般法制市和特殊法制市。一般法制市就是根据《地方自治法》设置的普通的法制城市,特殊法制市是在一般法制市的基础上根据特殊法规而设置的城

^① [韩]民众书林编辑局:《民众国语辞典》,汉城:民众书林,1996,第565页。

市。一般法制市具有相当郡政府的行政权,特殊法制市具有相当道政府或更大的行政权。特殊法制市包括特别市和广域市,其设置目的在于:一是为减少重复性行政或重复性监督等弊端,提高城市行政效率,二是满足这些城市的特殊的行政、财政方面的需要。

在韩国特别市只有一个,即汉城特别市。汉城市作为特别市的历史起始于1945年韩国摆脱日本统治以后美军执政时期,当时汉城市从京畿道分离出来,并升格为特别市,行政上直属中央政府。1949年《地方自治法》制定以后,这种局面得到继承。到1962年,随着《汉城特别市行政特别措施法》的颁布,汉城市在行政上从原来的直属内务部转变为直属国务总理,这样汉城市在行政上具有了比道政府还要特殊的地位。

广域市是特别市的一种,只是为与首都相区别而采用的制度。广域市的设置标准还没有法制化,但是一般来说人口应超过100万。一旦确定为广域市,其行政隶属关系从道政府直接管辖变为中央政府直接管辖,具备与道政府相同的行政权。广域市的名称自1995年开始启用,在此之前称为直辖市。1963年根据《有关釜山市政府管辖法律》釜山市升格为直辖市以后,根据有关法规大丘、仁川、光州、大田、蔚山市相继升格为直辖市。

1999年末的数据表明,韩国城市中人口规模最大的汉城市人口为10 321 449人,最小城市为太白市,人口58 624人,城市平均人口规模为53万人。从城市行政区面积规模来看,韩国最大城市为安市,面积1 519.18平方公里,最小城市为九里市,面积33.29平方公里,城市平均面积为521平方公里。从城市人口密度来看,最大城市为汉城市,人口密度17 046人/平方公里,最小城市为三陟市,人口密度为71人/平方公里,城市平均人口密度为1 020人/平方公里(见表1—1、表1—2、表1—3)。^①

^① [韩]行政自治部:《韩国城市年鉴》,2000。

表 1—1 韩国城市人口规模分布(1999) 单位:万人,个,%

人口	5~20	20~50	50~100	100~200	>200	合计	平均规模
城市数	38	24	10	3	4	79	53.15
比重	48.1	30.3	12.7	3.8	5.1	100	

资料来源:[韩]行政自治部:《韩国城市年鉴》,2000。

表 1—2 韩国城市行政区面积规模分布(1999) 单位:平方公里,个,%

面积	<100	100~500	500~1 000	>1 000	合计	平均规模
城市数	12	28	30	9	79	521
比重	15.2	35.4	38.0	11.4	100	

资料来源:[韩]行政自治部:《韩国城市年鉴》,2000。

表 1—3 韩国城市人口密度规模分布(1999) 单位:百人/平方公里,个,%

人口密度	<1	1~5	5~10	10~50	50~100	>100	合计	平均规模
城市数	2	33	16	18	8	2	79	10.2
比重	2.5	41.8	20.3	22.8	10.1	2.5	100	

资料来源:[韩]行政自治部:《韩国城市年鉴》,2000。

二、城市政策社会背景:城市化特征

展开城市政策的必要性在于,一是发展城市,二是为解决城市发展中所伴生的城市问题,因此,城市发展的阶段性特征和趋势成为制定城市政策的基本依据。韩国的城市化特征表现在很多方面,但是对城市政策影响最大或最基本的可概括为两个方面,一是城市化的高速性,二是城市化的空间不均衡性。

韩国经历了高速城市化过程。城市发展或城市化初期阶段,

即 20 世纪 60 年代初,韩国城市仅 27 个,但是,到 1999 年城市数增加到 79 个,同期 100 万人口以上大城市从 2 个增加到 7 个,汉城市的人口从 2 445 402 人增加到 10 321 449 人,城市化率从 28%到 2000 年达到 79.7%(见表 1—4)。

表 1—4 韩国城市化水平的变化

年 份	1955	1960	1966	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
城市数(个)	—	27	31	32	35	40	62	73	73	79*
城市人口(万人)	526	700	988	1 293	1 677	2 141	2 642	3 229	3 500	3 664
全国人口(万人)	2 150	2 499	2 916	3 144	3 468	3 741	4 052	4 339	4 455	4 599
城市化率(%)	24.5	28.0	33.9	41.1	48.4	57.2	65.4	74.4	78.6	79.7

* 为 1999 年数据。

资料来源:韩国统计局(人口住宅总调查),<http://www.nso.go.kr>;
[韩]行政自治部:《韩国城市年鉴》,2000。Ki-Suk Lee:“Overview of Korean urbanization in the 1990s”, *Journal of the Korean Urban Geographical Society*, 3(1), p. 5.

韩国的城市化以空间不均衡性著称。城市化的空间不均衡性非韩国所独有的现象,但是,其过度程度实属罕见。城市人口约 1/4 集中于汉城市,城市人口约一半集中于首都圈地区内的城市,而汉城市和首都圈面积仅占韩国国土面积的 0.6%和 11.8%。首都圈的城市化率达 96%,单位面积城市分布密度为 21.3 个/万平方公里,城市平均人口密度为 3 240 人/平方公里,城市平均人口规模为 83.9 万人。诸多方面的指标显著高于其他地区,而城市平均面积显著小于其他地区。

城市化的急速性和不均衡性导致很多问题,可以说韩国所面临的的城市问题大部分直接起因于或间接派生于这两个方面。

从城市本身层次即城市构造角度来看,城市人口的过快增长导致城市行政难以满足相应的城市发展需求局面,由此产生

一系列城市问题。尤其是城市周围地区或交通条件不良的丘陵地,以及管理不到位的国有、公有土地等,即几乎没有基础设施的区域成为进入城市的农村人口的居住地。这些地区为公共行政的死角地带,形成不良、非法居住区域,而且随着人口增多,市区扩大,这些区域让位于城市公共部门,再扩散到外围地区,形成恶性循环。

从全国城市层次即城市体系角度来看,不均衡的城市化造成严重的区域不均衡问题。

首先,就单个城市类型而言,人口集中的部分城市尽管不充分但还是得到持续的城市开发投资,而人口增长慢的城市成为投资疏漏地区。这种情况持续下去,经过连续的恶性循环过程,过度密集城市与滞后城市之间的差距继续扩大。最终,过度密集城市和滞后城市中都出现城市行政的需求与供给不对称问题。

其次,就区域城市类型而言,如表 1—5 所示,大体上首都圈城市相对于其他地区的城市而言较发达,从城市数、城市化率、城市人口规模、城市人口密度等指标来说,首都圈均超过全国平均水平,而其他地区除了东南地区城市化率超过全国水平以外,所有指标均低于全国水平。至于从道一级区域来说,基本反映了区域的情况,位于首都圈的京畿道在前述 4 个指标方面显著高于其他地区,东南地区的庆尚南道次之,最低的为江原道。城市发展上的这种区域不均衡性导致城市密集区域和城市稀疏区域也都出现城市行政上的需求与供给的不对称问题。

总之,过去韩国的城市政策基本上把目标放在解决这些问题方面。即中央政府把城市政策重点放在抑制大城市,尤其是首都圈的过度集中,谋求国土的均衡发展,而城市政府则把城市政策重点放在开发新市区,供给基础设施之上。

表 1—5

韩国城市区域分布特征(1999)

区 域	城市数 (个) (A)	城市人口 (万人) (B)	城市面积 (平方公里) (C)	区域总人口 (万人) (D)	区域总面积 (平方公里) (E)	城市化率 (%) (B/D)	城市密度 (个/万平 方公里) (A/E)	城市人口 密度(人/ 平方公里) (B/C)	城市人口 规模 (万人) (B/A)	城市平均 面积(平方 公里) (C/A)
首都圈	25	2 097	6 472	2 183	11 753	96.0	21.3	3 240	84	259
汉城市	1	1 032	606	1 032	606	—	—	17 046	1 032	606
仁川市	1	252	959	252	959	—	—	2 633	252	959
京畿道	23	812	4 908	898	10 189	90.4	22.6	1 655	35	213
中部(忠清)圈	10	348	6 601	479	16 558	72.5	6.0	526	35	660
大田市	1	137	540	137	540	—	—	2 535	137	540
忠清南道	6	117	4 042	193	8 586	60.7	7.0	289	20	674
忠清北道	3	94	2 019	150	7 433	62.7	4.0	465	31	673
西南(湖南)圈	12	406	6 083	553	20 532	73.3	5.8	667	34	507
光州市	1	136	501	136	501	—	—	2 712	136	501
全罗南道	5	109	2 501	216	11 982	50.5	4.2	436	22	500
全罗北道	6	160	3 081	202	8 049	79.6	7.5	521	27	513
东南(岭南)圈	23	1 205	16 688	1 329	32 236	90.7	7.1	722	52	726
釜山市	1	383	758	383	758	—	—	5 053	383	758
大丘市	1	252	886	252	886	—	—	2 842	252	886
蔚山市	1	103	1 056	103	1 056	—	—	973	103	1 056
庆尚南道	10	250	4 224	309	10 513	81.0	9.5	593	25	422
庆尚北道	10	217	9 763	282	19 023	77.0	5.3	222	22	976
其他地区	9	144	5 308	210	18 720	68.8	4.8	272	16	590
江原道	7	108	4 799	156	1 874	69.4	4.1	226	16	686
济州道	2	36	510	54	1 846	66.8	10.8	707	18	255
全国	79	4 199	41 152	4 754	99 800	88.3	7.9	1 020	53	521

资料来源:「韩」行政自治部:《韩国城市年鉴》,2000;「韩」韩国城市行政研究所:《全国统计年鉴》,2001。

三、城市政策范畴与体系

城市政策从广义上讲,包括城市这一空间以及其中与人们生活相关的所有政策,因此,城市政策范畴涉及城市物质的领域,乃至政治、经济、社会等各个方面。然而,城市的重要标志之一是所谓城市的物质空间的存在,因此,有关物质领域的政策在城市政策中居于重要地位。

在韩国,过去 40 多年来,城市经历急速的规模膨胀,物质基础的不足成为最重要的问题,因此,城市的开发和整治长期以来被认为是城市政策的核心内容,城市政策主要集中在物质基础的建设之上。

同时,韩国的城市开发和整治方面的主要根据是《城市规划法》和相关的法规,而且城市开发和整治政策主要是通过《城市规划》和相关规划的制定和实施来实现,即“法规”构成城市政策的基础,“规划”的制定和实施成为城市政策的具体内容的同时又是实际手段。

至于上述《城市规划法》的相关法规和《城市规划》的相关规划之“相关”包括空间关系和领域关系两个方面。以城市规划为例,由于城市是开放体系,城市的作用和地位受其周围区域城市之间的关系之影响,因此为制定某一城市的规划还需要分析周围的城市以及区域。另外,为使国土均衡发展,仅靠城市内部规划是达不到的,需要有宏观层次上的规划指导。从这个意义上说,区域规划、国土规划等所有层次上的空间规划都成为城市规划的相关规划。

人们在城市进行各种活动,而为便利这些活动需要专门的规划,例如,产业园地规划、住宅规划、道路规划等。由于在城市规划中需要适当调整与容纳这些专门领域的规划与内容,以便协调这些领域的发展,因此,这些规划与城市规划构成领域关系。

综上所述,韩国的城市政策体系可以概括为如表 1-6 所示。