

中国城市成长 管理研究

ZHONGGUO CHENGSHI CHENGZHANG
GUANLI YANJIU

张 波 · 著



吉林出版集团股份有限公司

中国城市成长 管理研究

ZHONGGUO CHENGSHI CHENGZHANG
GUANLI YANJIU

张 波·著



吉林出版集团股份有限公司

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市成长管理研究 / 张波著. -- 长春 : 吉林出版集团股份有限公司, 2015. 12

ISBN 978 - 7 - 5534 - 9828 - 7

I. ①中… II. ①张… III. ①城市管理—研究—中国
IV. ①F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 006738 号

中国城市成长管理研究

ZHONGGUO CHENGSHI CHENGZHANG GUANLI YANJIU

著 者：张 波

责任编辑：杨晓天 张兆金

封面设计：韩枫工作室

出 版：吉林出版集团股份有限公司

发 行：吉林出版集团社科图书有限公司

电 话：0431 - 86012746

印 刷：三河市佳星印装有限公司

开 本：710mm×1000mm 1/16

字 数：249 千字

印 张：14.5

版 次：2016 年 4 月第 1 版

印 次：2016 年 4 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5534 - 9828 - 7

定 价：63.00 元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与印刷厂联系调换。

前言

城市成长和城市管理已经成为全球区域经济和公共管理领域研究的热点问题,但中国的城市成长管理理论研究还处在起步阶段。借鉴国际经验,从问题入手分析和评价中国城市成长管理的变化过程,并基于新时期的发展机遇对城市成长管理进行制度和经济层面上的深刻解析,从而阐述中国城市成长管理实践的改进方向和措施是本研究的目的所在。

在西方,城市成长管理主要指向的是城市实体空间的拓展模式管理,近年来也有一些学者和城市工作者将西方的理论与经验介绍到国内,而对于中国城市的成长管理研究却始终处于相对的空白阶段。众所周知,中国正在进入一个城市化高速发展的阶段,“城市—土地—空间—效率”这样一个研究的客体群,对中国的发展具有更高的实践价值和理论意义。

本书主要运用演绎推理的分析方法,将中国的城市成长管理作为研究的主体内容,以新制度经济学、规制经济理论和可持续发展理论为根基,以空间为基本着眼点对城市成长管理这一政府主导的行为进行综合分析。全书分为三个大的部分。

第一部分总结了以美国为代表的西方城市成长管理的产生背景、概念表述和问题导向的研究进展,特别注重对城市成长管理的经济学思辨。从西方,主要是美国城市成长管理产生的背景考察入手,对城市成长管理这一政府行为的深刻的经济制度原因进行分析,阐明城市成长管理的实质是政府为了推动城市发展,在公的利益、政府意志和选众(选民、利益集团和上级政府)利益下对城市空间发展战略的动态选择。

第二部分分阶段对1949年以来中国的城市成长与城市管理实践进行了以制度经济学为基础的历史分析,对改革开放前和改革开放后两个时期的城市管理和城市成长进行了新的诠释,指出与西方的市场主导模式不同,政府(中央和地方)的利益取向对中国城市成长的关联最大。改革开放前重工业优先的赶超发展战略,并行得出城市既得利益优先和限制城市成长的成长管理战

略取向，城市成长管理以中央政府为主导。改革开放以后，以土地使用制度为主要表征的城市成长管理制度演进又可以划分为两个阶段：1990年之前的启蒙阶段（城市成长管理仍然以国家为主导）和1990年以来的市场化导入阶段。改革以来，随着以宪法为保障的法制体系的完善和社会经济发展，地方政府对城市成长的控制能力逐步增强。在新问题产生的同时，旧有的城市成长中的问题由于制度的路径依赖效应仍然存在。以此为基础，作者指出中国城市成长管理的演进是国家和地方两条路径并行的过程。国家基于自身战略取向，以控制城市成长为要旨；地方政府在逐步掌控土地使用权力的基础上，基于个体理性，则通过多重手段实施高速扩张导向的城市成长管理。在国家和地方城市成长管理的冲突中，由于信息不对称、监控成本高、反馈存在时滞等原因，造成转型时期城市成长管理主体实质上以地方政府为主导，城市成长则呈现外延式特征。随着改革的深入，政府之外的其他主体在城市成长的过程中所起的作用不断加强。空间规划不单是主要的成长管理工具，同时也成为城市成长管理多元利益主体博弈的关注点。

第三部分探索了今后中国城市成长管理潜在的改进方向。认为城市成长管理的出发点应当从既往的经济成长转换到全要素整合能力的提升；城市成长管理主体也应当打破目前城市政府一维主导的状况。中央政府应当逐步成为市场导向的城市成长外部规制制订者和基础性建设的实施者；跨城市区域政府应当被赋予更大权力，来降低地方政府出于个体理性的盲目扩张倾向和负外部性；地方政府掌控的城市土地使用权应当以市场化运作为基础，改变目前城市政府身兼“球员和裁判”双重角色的状况。

呈现给读者的书稿是经过多次再充实与再删减的修订成果，本书从更多地强调理论分析到强调实证研究，经过否定之否定的过程后，最终又基本回归于文章的原型，原本吸收的大量案例和一些难度较大的推导也基本导出，只是在一些地方以最近两年间发生的新闻事件以新闻链接的形式对笔者的观点进行佐证，希望能为读者留下空间去质疑和反思这些问题。

目 录

第 1 章 绪 论	1
1.1 问题的提出	1
1.2 本研究的视角与关注重点	12
1.3 本书的概念构架	18
1.4 本书的创新性工作与难点	20
第 2 章 城市成长管理实践与研究进展	22
2.1 城市成长管理的产生与实质	22
2.2 城市成长涉及的利益主体	36
2.3 主体之间的利益博弈	40
2.4 国外城市成长管理理论研究	43
2.5 中国城市成长管理研究进展	59
第 3 章 计划经济时期的中国城市成长管理	66
3.1 控制论成长管理政策的形成	66
3.2 城市成长中的利益主体定位	71
3.3 上述城市成长管理模式造成的问题和制约	79
3.4 株洲：一个典型案例的简要分析	84
第 4 章 转型时期城市成长管理演进过程	92
4.1 城市成长管理制度变迁的宏观背景	92
4.2 土地制度变迁与城市住房分配制度改革	95
4.3 城市成长管理的转型阶段	102
4.4 小 结	112

第5章 城市成长管理制度变迁的理论分析	115
5.1 制度变迁与路径依赖	115
5.2 国家城市成长管理政策分析	118
5.3 地方政府的城市成长管理决策分析	124
5.4 其他利益主体的意向与举措	139
5.5 国家与地方城市成长管理博弈	143
5.6 规划成为利益博弈之工具	154
5.7 小 结	164
第6章 中国城市成长管理改革探讨	169
6.1 发展观：实现从经济成长到成长经济	169
6.2 破解博弈悖论	174
6.3 正确处理产权与竞争关系	186
6.4 竞争导向下城市成长管理的主导工具构建	191
结 语	199
参考文献	201

第1章 绪 论

城市成长问题是一个全球性话题，无论是进入后城市化阶段的西方发达国家还是城市化进程方兴未艾的中国，城市的健康持续成长都是各界关注的热点，是关系到国计民生的重大问题。新中国成立 50 多年来，中国城市发展有了长足的进步，城市化水平有较大提升。改革开放以来，特别是 20 世纪 90 年代以来，城市化进程更具有加快趋势。1990 年，中国的城市化水平只有 18.9%，到 2000 年，据第五次人口普查的资料，中国的城市化水平已经达到 36.1%，2001 年统计资料表明，中国城市化水平已达到 37.7%。按照国际上城市化发展的一般经验，中国已经进入加速城市化时期。与之相伴，中国城市化水平的提升伴随着城市实体空间的成长。

在这样的大背景下，本研究所界定的城市成长主要是从城市空间的角度对城市的发展进行考察。当然，从空间角度考量城市成长的视点并不是要忽略或者放弃经济基础，与之相反，本书正是以制度经济学和区域经济学为理论根基，以空间为着眼点对城市成长进行综合分析。

1.1 问题的提出

1.1.1 空间成长是城市发展的必然走向

1. 城市发展的一般进程

城市是人类社会的最大成就之一，从位于死海北岸的“古里乔”算起，城市在人类社会已经存在了约 9000 年。史学界公认的“城市革命”发生在公元前 5000 年左右，随着农业生产力的提高，在新石器时代后期一些地方出现了

人口相对聚集的城镇和城市。城市的产生是人类文明进步的重要标志,城市的发展和建设集中了一定历史时期社会、经济、技术的主要成就。从当今全球发展的格局来看,许多经济的、政治的、文化的等等平常的或者重大的活动大都选择在城市中进行,城市已经成为各种活动的“中心地”。

城市作为一种人类聚落的高级形态,从其产生开始,就走上了一路逐步强化的道路。在奴隶社会和封建社会,城市的发展一直比较缓慢;自18世纪欧洲产业革命以来,伴随工业化的突飞猛进,城市的发展也迅速加快。世界范围的关于城市发展规模的数据最早可以追溯到19世纪初,据估算,当时全世界生活在城市中的人口只占世界人口比重的3%,到20世纪初这一比重就提高到13.6%。以工业化发端的英国为例,1700年时只有不到2%的城市人口,到1821年,英国的城市人口已经超过50%,1921年达到77%,目前,英国城市化水平已经达到90%左右^[1]。除非重大灾荒、资源枯竭和毁灭性战争,城市的发展基本上是正向前行的,这种正向发展不仅表现在全球范围内城市总体数量的增多,也包括城市个体的成长壮大。伦敦在公元2世纪只有3万人口,1500年人口不过5万,1600年增至20万,1700年增至70万,1900年增加到100万,目前已经发展成为一个人口超过700万,面积超过1500km²的国际性大都市。虽然从国家和城市的例证来看,英国以及伦敦在国际上属于领先级的行列,但不能否认在这种领导力量的引领下,城市的发展与壮大是一个全球范围的历史潮流。

2. 城市成长的概念界定

城市个体的壮大可以从很多侧面进行衡量,经济总量的增长、城市人口的增加等都可以表达城市的发展,但是任何经济的和人口的增长都不可能在一个虚幻的异度空间中实现,必须依托一定的空间实体才能最终体现其价值和影响。从空间上来看,这些经济和人口都同时存在于城市空间实体之中,更确切地说是负载于城市范围内的土地资源之上。以近百年来北京市城市发展历程来看,1913年其核心区面积为47.1km²,1955年增加到55.4km²,1984年拓展到168.1km²,1996年进一步增加到307.5km²,^[2]按照建设部城市建设统计年报数据,2000年底北京市建成区面积已经达到490.1km²,2002年更是达到654.5km²。^[3]所以,可以说城市空间实体的成长是城市成长最基础、最直接也是最直观的方面,是众多研究城市问题的学科所重点关注的问题。

在城市研究领域,由于城市空间成长的基础性和关键性地位,虽然从不

同的方面出发认为城市的成长与发展包括众多方面,但是当提到“城市成长”一词时,学界已经将其默认为是指向“城市空间成长”的特定语汇。城市成长英文原文为 Urban Growth,虽然在不同的中文文献中有“城市增长”“城市生长”和“城市成长”等翻译方式,但均指城市空间的扩大和增长:包含占地规模的增长速度与方向,利用强度等多个维度,但主要仍指空间的规模扩展。从中文字面的意思出发,增长一词更容易与经济方面的数量或者规模相联系;生长一词更容易让人联想到生命周期,包括一个从无到有以致衰老、消亡的过程;而成长更能够表达一种稳态的、实体的概念,所以本书在此选用“城市成长”这一译法。

如前所述,城市成长一般而言是一个正向的和优化的过程,即正常的社会经济环境中,在城市化发展达到饱和状态之前,城市个体的空间范围是不断增大和外扩的,空间的利用效率也将在总体上有所提升。虽然近些年来在西方后工业化社会中出现了城市内城人口缩减的郊区化过程,但迁往郊区的城市要素则扩散到了更广泛的地域。城市空间的扩张,即城市实体要素在土地这一载体上的扩散过程,表现为农业用地或者未开发土地转变为城市建设用地。这一过程的速度、幅度和发生区位都直接影响到城市的空间形态。另外,城市成长所指的城市空间发展虽然主要是指城市用地范围的拓展,但在这一以外向扩展为主导的发展过程中,仍然包括原有的城市内部空间的调整利用。内涵和外延有着内部的统一性。

正是由于城市空间是一切城市社会经济活动的载体,城市成长同社会经济发展有着密切的关系,一方面,不同的经济技术条件和制度环境将造成不同的城市成长方式和过程;另一方面,城市成长的特征将反作用于城市社会经济发展的其他方面。良好的城市成长可能使社会经济的发展更加协调,欠佳的城市成长很可能成为城市社会经济发展的障碍,所以,研究城市成长问题对于城市的社会经济发展具有非常重要的意义。在当前经济技术条件和制度环境中,选择适当的城市成长路径,用以促进城市和社会经济整体的良性发展,是城市成长管理研究的主旨所在。

1.1.2 中国城市成长中出现的问题

在中国的历史长河中,城市的繁荣往往表征着社会的稳定和政治的开明,战国迄秦、前唐盛世和明朝前期是中国历史上三次城市发展的黄金时代,有研

究认为,目前中国城市发展正处在第四次黄金时代的孕育之中^[4]。仅从新中国成立以来半个多世纪的历史进程考察,中国的城市发展已经取得了重大的进步,特别是改革开放以来,随着中国以经济建设为中心的各项改革的实施,推动了伴随工业化发展的城市建设,城市数量大大增加,城市人口相对数量和绝对数量都逐步提高。从1949年到2002年,中国设市城市由136个增加到662个,城镇人口由不足6000万上升到4.5亿以上,城镇化水平由10.6%上升至37%以上。纵观世界历史,一个国家工业化、现代化的过程,也是逐步实现城市化的过程,城市化是中国实现工业化和现代化的必然路径。而且,根据国际经验,当城市化水平达到30%以后,城市化将步入高速发展的阶段,直至达到70%左右才逐渐减速至平稳发展,中国正处在这样一个城市化高速发展的区间之中,城市的健康持续发展对于国民经济和社会发展有着至关重要的作用。

在中国的城市发展中,城市的空间成长一直是一个备受关注的话题。这一点同中国人多地少,耕地资源短缺的基本国情密切相关,也与资金缺乏,建设能力有限有关。节约用地的思想一直是城市规划和城市建设中遵循的基本原则,以这一思想为指导的各项政策规范,在不同程度上影响和限制着中国城市空间成长的方式和结果。但现实中的城市成长仍然存在这样那样的问题,尤其是在改革开放以来,伴随城市发展步伐的加快,城市空间成长中的一些问题已经逐步凸现出来,成为理论界和实践者不得不重视的课题。归纳起来,这些问题主要表现在以下几个方面:

1. 城市用地数量增长过快

城市用地的增长是城市成长的必然结果,但是如果城市用地数量增长速度过快,城市增长方式过于粗放,土地投放过于强调经济产出,则会造成土地资源的浪费和集聚效应低下。城市用地绝对数量的增长是城市成长面临的普遍问题,适度的城市用地扩张并不会造成对耕地资源的恶性侵吞,同时由于城市相对于农村居民点是一种更为集约的聚落形式,还有可能节约一定的土地。但是如果城市用地的相对数量过度增长,即相对于城市所负载的产业、人口等经济要素而言城市用地扩张过快,则表明城市成长方式的不经济。这种不经济的城市成长方式在耕地资源短缺的中国必然带来巨大的矛盾。

我们通常用城市人均建设用地指标来衡量城市用地的相对数量。应该说,在计划经济时期,以人均建设用地指标衡量的中国城市建设用地的集约程度还是比较高的,这种高容量的城市用地状况一直延续到20世纪90年代初。据有

关资料,1980年世界城市人均建设用地为 83.3m^2 ,而中国1981年的城市人均建设用地仅有 72.7m^2 ,到1990年增至 78.68m^2 。^[5]这种状况同中国对城市用地一贯实行严格的控制有关,总体上来讲,这种控制的效果是比较明显的,尤其是在计划经济时期。

但是,近些年来,中国城市用地迅速扩张的现状也是不容忽视的。在1981—2000年的20年间,中国的城市建设用地面积从 7415km^2 增加至 22439km^2 ,增长了200%以上,从统计数字来看,改革以来中国城市人口和城市建设用地都在快速增加,但是城市建设用地的扩张速度远远超过城市人口的增长速度。到2000年底,中国城市人均建设用地面积已经从1980年的 72.7m^2 上升到 105.5m^2 ,而且近些年来还有进一步上升的趋势,尤其是20世纪90年代以后,城市人均建设用地在11年中提高了 26.82m^2 ,增幅达到34.09% (据袁利平,2002),增长速度明显加快^[6]。

当然,在提及中国城市人均用地指标增长过快的同时,还必须考虑到中国城市人均用地一直偏低的事实;这样数量指标的增长在很大程度上是补偿性的上涨。同时,在指标计算的时候基本上是用市区非农业人口即户籍人口作为分母,但是这种指标核算方式在中国很多发展迅速的城市已经显得不合时宜,这种指标根本没有办法反映深圳、北京等一批城市的真实用地水平。尽管如此,必须看到的是,这种人均城市建设用地增长中还存在与城市规模等级相联系的结构不均衡问题。人均城市建设用地与城市规模之间存在反相关,城市规模越大,用地越集约,反之则越粗放;而且,近些年来小城市人均建设用地扩张的速度较大城市相比更是有增无减。这一结论可以从表1-1的统计数据中很明显地得出。

表 1-1 中国各规模等级城市人均用地情况 (1986、1995、2000)

年 份 城市规模 等 级	人均城市建设用地面积 (平方米/人)					
	1986 年	1995 年	2000 年	1986—1995 年增加	1995—2000 年增加	1986—2000 年增加
特大及超大	66.0	77.3	85.9	11.3	8.6	19.9
大	75.7	92.5	100.9	16.8	8.4	25.2
中	81.5	106.5	112.0	25	5.5	30.5
小	104.6	152.0	140.6	47.4	-11.4	36

数据来源:1986、1995年数据来自丁小强.不同规模城市的用地状况分析.北京大学学士学位论文,1997,p5;2000年数据来自建设部编城市建设统计年报,城市建设用地面积与城市非农业人口之商,作者整理^[7]。

从上述内容以及其他学者通过城市建设用地增量、增幅与经济发展速度关联等的分析,可以判明中国城市建设用地数量的增长幅度已经超过城市用地负载的城市经济要素的增长,尤其是在规模较小的城市,用地扩张过快的现象十分突出,而小城市的土地收益又远远低于大城市,这种状况客观上反映了中国城市成长方式的不均衡和不经济。

2. 城市土地利用效率低下

在城市空间过度扩张的同时,由于没有足够经济内容的充实和支撑,使得城市成长方式不经济的问题表现为城市土地利用效率的低下。土地利用效率的低下主要表现在两个方面:一方面土地的经济产出率较低,另一方面土地的开发利用程度较低。

关于中国城市土地经济产出效率的低下问题,有很多学者进行过专门的论证,还有的学者建立了中国城市土地利用效率评价指标体系。这方面研究的一般结论是中国城市土地利用产出水平较低,即每单位面积城市土地所负载和能够产生的经济内容与产出低于一定的标准,而这种标准往往是通过横向的国际比较确定的。据统计 1998 年中国城市建成区单位面积土地所创造的 GDP 为 686.5 万元/ km^2 ,其中深圳市单位建成区面积的 GDP 为 99690.6 万元/ km^2 ,仅相当于 1996 年我国香港单位土地产出水平的 $1/9^{[8]}$ 。应该说,中国经济基础比较薄弱,社会经济发展的整体水平还比较低,虽然改革开放后经济建设的各个方面取得了许多举世瞩目的成就,但毕竟还属于发展中国家,城市空间的经济负载与产出水平同一些先进国家和地区相比较低属于正常。但必须提起注意的是,在中国内部各级各类城市的土地利用效率对比中,地均产出水平较低的中小城市往往占地规模更大。

中国的城市土地开发利用程度也比较低,据测算 1998 年中国城市的总体平均容积率仅有 0.35,距离比较合理的总体平均容积率水平 0.4~0.5 还有较大的空间^[9]。在传统的计划经济体制下,城市土地基本上由行政划拨方式无偿取得使用权,由于其无偿性,也就造成了在开发利用的成本计量中对土地价值的忽略,闲置和低效使用的现象在所难免。在改革开放以后,城市土地实行了有偿有限期和有流动的使用制度改革,在改革的过程中由于市场的不成熟,也造成了一定范围内城市土地开发过热,遗留下诸如开发区土地闲置的“显性浪费”和建成物业空置的“隐性浪费”。城市土地利用效率的低下决定了中国城市成长的空间外拓倾向十分突出。

3. 城市新区开发的倾向严重

多年以来,由于过分倚重工业企业在城市经济中的作用,中国城市的服务设施、基础设施、生活设施等建设在很大程度上处于欠账状态,基本建设环境总体上欠佳。在城市土地使用权市场没有完善之前,城市内部的更新改造由于成本过高和补偿机制不完善且没有有效的收益保证而举步维艰,相比之下,在现有城区之外进行新的征地开发,建设新的城市发展空间,成本倒是可以低很多。为此,有很多新的城市功能被安排在城市边缘地区,这种情况在很多城市都有发生。

但是自城市土地有偿使用制度逐步推行以来,国内一些城市有一种大规模、成体系、与旧城不连续的新区开发倾向,这种城市新区开发一般都以一些特定城市职能的外迁为主导力量,并吸引其他的城市功能随迁,达到城市空间的大规模、跳跃式成长。这种新区开发中最多的要算20世纪90年代风行全国的开发区热,这些开发区最初往往打着高新技术的招牌,但最终很多没有相关条件支撑的高新区的土地被开发成了住宅区甚至长时间撂荒闲置,有关中国开发区过热的相关论述可以说多如牛毛,这里就不再赘述。近些年来,在工业之外,教育产业也成为新区建设的新主角,北京东邻的廊坊东方大学城已经在2000年投入使用,计划建成“中国极具投资价值的生态型教育科技城市”。另外,还有一些以政府职能部门作为主要吸引力量的综合性城市新区开发,如河南郑州的郑东新区开发、山东淄博的新城开发等。这些新区开发虽然在一定程度上可以成为城市建设和发展的增长和带动轴心,但是如果不能在新区开发的同时积极推动老城的更新升级,很有可能出现类似西方内城衰退的不良后果;而且,一旦新区开发的资金不能到位运转,后续の利用没有保障,也很可能造成土地的闲置和浪费。

新区开发存在很大的风险,如果在没有完善的融资方案和开发计划的前提下急功近利或者盲目效仿,必然会对城市成长造成不良影响。这一点教训,很多城市已经在开发区建设中领教过了,但是面对新的形势,我们不得不再次重申。

4. 城市空间结构不合理

在中国城市成长的过程中,城市空间结构还存在一些不合理的状况,某种程度上,这些不合理的现象还在继续产生。城市成长中的空间结构不合理,主

要表现为土地利用总体结构的失衡和空间利用方式违背城市地租规律。

一般而言，作为人类聚居地的城市，其居住用地的比重是最大的，往往占到各类用地总量的 $1/3$ 以上，中国城市空间结构中居住用地比例也大致如此。但是，中国城市工业用地比重达到 22% ，即便考虑到中国工业化处于较低阶段的现实，这个高于西方发达国家 ($8\% \sim 10\%$) 两到三倍的结果仍然值得我们反思。实际上，工业用地比重大的现状是同新中国成立以来推行的重工业赶超战略直接相关的，在这一战略指导下，城市被作为工业化的直接载体，加上改革开放前工业企业自己办社会的大院模式普遍存在，在无偿划拨的条件下，工业企业的用地需求很少受到限制，很多企业尽量多要地、多占地。在这种条件下，工业用地比重偏大也就很自然。而且，这些当时多占的土地往往也是现今城市内部利用效率比较低下的空间。

按照西方城市经济学中经典的城市地租理论，城市中心区是能够担负最高地租（地价）的 CBD，由中心区向城市边缘，由各种地租负担能力依次降低的用地方式的包络线构成城市内部的地租竞标曲线，竞标曲线中依次排列的用地类型代表了最为经济合理的城市土地区位选择（如图 1-1 所示）。

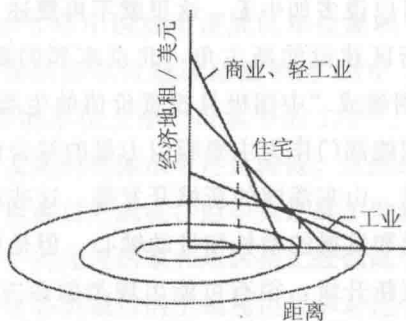


图 1-1 城市的经济地租及其土地利用分化

以上的城市用地结构分布基本上可以解释和指导市场条件下的城市土地利用区位选择，但是中国的城市成长过程却同这一模式有很大的距离。通常，居于中国城市中心的是行政中心，工业、仓储、机关等用地占据着城市内部很多区位优势的地段。这种状况是长期以来否定地租（地价）的存在，实行城市土地行政划拨无偿、无流动使用的遗留问题。在城市以企事业单位用地为基本单元进行斑块状外拓的过程中，既不考虑土地收益，也不考虑利用方式的升级，于是“先到就先得，占到就不挪”。这样，在城市土地市场机制逐步确立之后，一些原本应当位于城市中心的高级用地类型也只能在偏位设立，例如，北京的

CBD就规划在朝阳建外,西距天安门约5.8km,另外一个具有CBD职能的区域布局在西二环的金融街东距天安门广场3.5km,两个区域虽然都地处长安街沿线,但是显然同城市的几何中心存在偏离,而且两者之间的相互联系不是很便利。

综上所述,在中国城市成长的过程中,已经表现出了城市成长模式以外延型为主,城市成长速度过快,城市成长空间结构失衡,城市土地利用效率低下,不同规模等级城市的土地利用效率差别较大等问题。其中一些问题已经引起了政府和学界的重视,特别是对于城市成长外延过程中占用农业用地过多的现象,以及城市内部空间集约利用和更新改造的问题正在成为全社会普遍关注的热点问题之一。

实际上,对一个城市空间问题的划分不可能仅仅考虑增长的内涵、外延增长模式的差异和城市空间扩张的速度,从更一般化的研究来看,还应当包括城市发展方向在空间上的选择、城市内部空间结构的复合使用程度和混杂程度、城市土地使用效率效益等多个方面。为了构架一个与西方发达国家对称的研究平台,笔者在前两个部分的分析中将主要考虑城市成长的空间投入量的选择和土地利用方选择,对于涉及的城市发展方向等问题,将在第5章中以较短的篇幅加以分析。

1.1.3 国外解决城市成长中的问题的一般做法

城市空间成长在世界范围内是一个非常普遍的现象,对正处于工业化快速发展阶段的发展中国家,由于快速提升的城市化进程对于城市空间的要求越来越多,对已经处于后工业化阶段的发达国家,其城市化水平已经基本稳定在一个高限之后,城市空间实体的扩展现象也依然存在。可以说,中国现阶段面临的是一个高速低水平城市化阶段的城市成长问题,而西方发达国家已经完成了这一阶段,目前正处于低速高水平城市化(或郊区化)阶段,在这样的阶段中,面临的城市成长问题虽然主要由城市郊区化产生的空间扩散为主要推动因素,但是其直接表征仍然是城市周边农业用地的非农型转化,在这个意义上,中西方面临的城市成长问题是统一的。

西方城市空间的过度扩张造成的后果,包括农业用地的减少、隔离绿带的破坏、交通负担的加重以及内城税源的减少等等。在西方国家,由于土地资源丰度的差异,对于城市成长问题的关注点也有所不同。在一些国土面积狭小,

人口相对密集的国家，对于农业用地的保护是处理城市成长问题的基本出发点，比如英国和日本；而对于像美国这样国土面积广阔，农业产出率高的国家，对于农业用地的保护就没有那么迫切，但是出于对生态环境保护和内城活力保持的呼声，也要求政府对过度的城市成长进行必要的限制。

总体说来，国外在解决城市成长问题中，首先考虑的是一个“总量控制”，即对于可能的城市成长空间总量进行限制，并为达到这一控制目标采取一系列的配套措施，这种对城市成长的总量控制和相应措施统称为“城市成长管理”，其英文原文为 Urban Growth Management。

现代西方城市成长管理起源于 20 世纪中叶的美国，经过半个世纪的实践，城市成长管理已经在应对城市空间蔓延的过程中发挥了重要的作用。

1.1.4 中国城市成长管理研究的必要性和迫切性

西方现代城市成长管理启蒙于 20 世纪 50 年代，成型于 20 世纪 70 年代，但其研究的重点主要为“低速高水平城市化背景下”的城市成长管理问题，对中国这样“高速低水平城市化条件下”的城市成长基本没有涉及。而纵观中国城市发展的历程，城市成长一直在不清晰和摆动频繁的成长管理体系下进行。

直至今日，中国的城市成长管理体系还很不完善，特别是缺乏完善的理论基础和逻辑框架。现行的成长管理多基于朦胧的概念和对城市成长“朴素”的热情，而缺乏理性的思考。目前，一些地方产生了“城市化=城市补课性的规模扩大化”和“城市化=城市建设现代化”的错误认识，陷入了将城市化理解为单纯的城镇建设，进而将城市化推向计划模式的危险。在政府主导型模式下，不计成本的推进城市化的倾向已经露出端倪，在城市成长中空间利用不经济甚至严重浪费的现象十分突出。在中国人多地少，耕地保护压力巨大的资源环境背景下，借鉴西方国家城市成长管理的相关经验，实行城市空间成长的总量控制很有必要。

有学者根据西方（特别是美国）研究的进展认为，中国的城市发展和城市成长也应当全面导入西方城市成长管理的经验和做法，并不断推介西方在土地利用，城市成长等领域的做法，分别从产权基础、公众参与、治理工具等角度对西方理论进行了介绍。但是管理制度是不可能被简单移植的，由于中国经济条件和制度环境的特殊性，仅仅从城市化发展阶段的角度来看，现代西方城市成长管理萌生于后工业化时期，与中国刚刚进入高速城市化进程的现实背景有