

追求繁荣与舒适

转型期间城市规划、建设与管理的若干策略

仇保兴 著



追求繁荣与舒适

——转型期间城市规划、建设与管理若干策略

仇保兴 著



中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

追求繁荣与舒适:转型期间城市规划、建设与管理
的若干策略/仇保兴著. —北京:中国建筑工业出版社,
2002

ISBN 7-112-05128-2

I. 追... II. 仇... III. 城市规划—研究—中国
IV. TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 030929 号

责任编辑:吴宇江

追求繁荣与舒适
——**转型期间城市规划、建设与管理**的若干策略
仇保兴 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)
新华书店经销
中国科学院印刷厂印刷

*

开本:880×1230 毫米 1/32 印张:17 字数:433 千字
2002 年 5 月第一版 2002 年 5 月第一次印刷
印数:1—2000 册 定价:42.00 元

ISBN 7-112-05128-2
F·377(10742)

版权所有 翻印必究
如有印装质量问题,可寄本社退换
(邮政编码 100037)

本社网址: <http://www.china-abp.com.cn>
网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

当前,我国城市化正进入高速发展时期,市场化、全球化及高科技浪潮的冲击波一浪高过一浪。但是,由于传统的城市规划理论与技术、囿于计划经济模式的城市政府行为以及盲目的城市扩张和改造活动,使得在我国城市化高速发展的同时也暴露出许多问题。本书着眼于总结国内外城市化的经验尤其是失败的教训,着重强调在城市化过程中亟待解决的若干问题。

——城市规划理论、技术、法律和管理体系应适应时代的要求,适时进行创新。

——城市是国民经济的主要载体。如何提高城市规划的预见性,使规划与快速发展的城市化相适应,有效地指导城市化发展?

——国与国之间的竞争其实就体现在城市之间的竞争,提高城市在新时期的全球竞争力,是我国加入 WTO 后参与全球竞争的关键。

——城市又是现代科技进步的发祥地和孵化器,几乎所有的高科技都诞生于城市。如何更有效地推进第一生产力的发展而不是成为其障碍?

——城市是历史文化浓缩和积淀的产物。正是基于这些历史文化的遗物,人们才可能解读城市兴衰(其实也是人类自身兴衰)之谜。如何摆脱当前面临的特色危机和文化危机?

——城市“三分建设、七分管理”已经成为黄金定律,但广义的城市管理包括了其与建设交织在一起的整修治理。如何正确处理优化“城市形象”与避免浮夸的关系?

——城市规划、建设和管理的最高目标是让人类“诗意般”地栖息。如何正确解读人们对舒适、便利与和谐的理解和追求?

——城市本身是一份可以增值,但也会迅速贬值的资产。如何在经营城市空间资源的过程中,有效地获取财富为市民提供更多、更好的公共服务设施?

前 言

我国的经济与社会发展已经进入到了一个新的历史阶段。至2001年止,全国设市城市663个,建制镇近2万个,城镇人口达4.6亿人,城镇化水平为36%,城市国内生产总值、工业产值和社会消费品零售总额都占全国的70%以上。据世界发达国家城市化的经历来判断,我国城市化的“起飞阶段”已经来临。在这一时期,城市对社会经济的发展扮演着决定性的角色,没有城市的高速、健康发展,我国社会发展的许多目标都将难以实现。

著名的城市历史学家刘易斯·芒福德认为:城市起因于人类的社会需要,并使这些需要的表达方式和方法变得更为强烈。在城市中,外来的力量 and 影响相互混合,它们的冲突和协调,对于推进城市的发展都一样重要。互不相同的人、互不相同的兴趣和互不相同的信仰将打破血缘关系和邻里关系的传统束缚。在城市环境中,机械的震动会引起社会的变化,而社会的需要又会转化为发明创造,这将导致工业和政治进入新的试验渠道……城市一旦消除了它有史以来的固有缺陷,它将来发挥的社会作用将会远远超过历史上所发挥的作用。

而现代城市规划是在现代城市化的历史背景下,由社会改造运动、政府管治行为和专项工程技术三方面的相互渗透、共同作用而形成的综合体。城市规划的核心任务是以维护国家利益、民众利益为目的,调控空间资源的开发,实现经济、社会的协调和可持续发展。城市规划作为政府行为,不仅包括对城市内部开发、建设和管理的具体安排和协调,同时还因为今天的农村或许就是明天

的城市,所以也应包括对城市化区域与城乡发展的宏观调控。

当前,我国城市化正进入高速发展时期,市场化、全球化及高科技浪潮的冲击波一浪高过一浪。但是,由于传统的城市规划理论与技术、囿于计划经济模式的城市政府行为以及盲目的城市扩张和改造活动,使得在我国城市化高速发展的同时也暴露出许多问题。

本书着眼于总结国内外城市化的经验尤其是失败的教训,着重强调在城市化过程中亟待解决的若干问题。它们是:

(一)城市规划理论、技术、法律和管理体系应适应时代的要求,适时进行创新。规划作为一种政府行为,不应是排斥、对抗市场的作用,而应充分利用市场机制来实现规划调控的目标,并及时弥补其不足之处。规划的本意也在于填补“市场缺陷”。所以,引入竞争机制,改革编制及其审批办法,加强法制建设和改善政府对规划的调控是极为必要的。如何实行规划的规定性与市场经济所要求的灵活性的结合,持续地提高其科学理性和法治水平?

(二)城市是国民经济的主要载体。没有城市的发展就不可能有有效的消费和生产。同时,城市发展也是拉动经济增长的主要动力之一。没有适度的城市扩张,产业结构的调整,农业、农村和农民的出路,生态平衡,防治污染及社会就业等方面的问题都难以解决。城市规划应是城市经济健康、持续发展的轨道,是经济繁荣的推进器而不能成为其桎梏和障碍。如何提高城市规划的预见性,使规划与快速发展的城市化相适应,有效指导城市化发展进程?

(三)国与国之间的竞争其实就体现在城市之间的竞争,提高城市在新时期的全球竞争力,是我国加入 WTO 后参与全球竞争的关键。传统的规划理论强调静态的“定位”和面面俱到的综合竞争能力,但世界上具有强大竞争能力从而获得高速发展的城市,从产业结构上来看,一般都突出了一二项强势的产业。如会议展览城

市德国汉诺威、印刷机械和大学城德国海德堡、港口城荷兰鹿特丹、服装名城意大利米兰、钟表之都瑞士洛桑和国际硅谷之源美国圣何塞等等,无一不是以独到的城市竞争优势而屹立于世。如何解释和培育这些基于全球分工而形成优势产业的城市核心竞争力?

(四)城市又是现代科技进步的发祥地和孵化器,几乎所有的高科技都诞生于城市。给予这些创新活动以最大的自由度,并遵循科技进步、高新技术产业发展自身的规律,变革城市政府的管理模式,无疑是所有发展中国家城市政府的工作重点之一。如何更有效地推进第一生产力的发展而不是成为其障碍?

(五)城市是历史文化浓缩和积淀的产物。正是基于这些历史文化的遗物,人们才可能解读城市兴衰(其实也是人类自身兴衰)之谜。但高速城市化的冲击力、盲目追求现代化的表征符号、急功近利的无知行为和少数利益集团的贪婪汇集在一起,有可能对体现我国城市特色及可持续发展的高等资源——历史文化遗产带来毁灭性的灾害。如何摆脱这场规模空前的特色危机和文化危机?

(六)城市“三分建设、七分管理”已经成为黄金定律,但广义的城市管理包括了其与建设交织在一起的整修治理,并由此派生的“城市美化运动”正席卷全国大地。这是一场灾害还是解决城市病的良药?我们能从这一在半个世纪前就被西方发达国家抛弃的旧巢中拾取什么经验和教训?如何正确处理优化“城市形象”与避免浮夸的关系?

(七)城市规划、建设和管理的最高目标,是让人类“诗意般”地栖息。但如何才能正确解读人们对舒适、便利与和谐的理解和追求?怎样处理十分有限的土地资源、生态资源与市民追求居住质量及城市扩张的矛盾?

(八)城市本身是一份可以增值,但也会迅速贬值的资产。因此,在规划和建设城市时,要着眼于城市整体资产的增值,讲究经

管理念、手段和法规。但公共设施的不足与城市的高速发展恰如一对孪生兄弟。如何从经营城市空间资源的过程中有效地获取财富为市民提供更多、更好的公共服务设施,显然是当务之急。

在我国,城市化已如离弦之箭飞奔向前。正如诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨所认为的那样:21世纪对全人类最具影响的两件大事,除了新技术革命之外,就是中国的城市化。这是我国生产力发展阶段的必然要求。面对这汹涌而来的大潮,谁也不能挽回和阻挡,只能是充分地发挥城市规划追求理性和法治的功能,把正航向,克服弊端,全速前进。机遇和挑战、困难和希望始终同在。

提对问题无疑是解决问题的良好开端。本书正是基于这样的要求,从城市规划、建设和管理的实践经验与理论归纳两方面入手,试图对这些问题作初步的解答,力求起到抛砖引玉之功效。

作者写于北京

2002年4月

作者简介

仇保兴，汉族，博士，籍贯浙江乐清，1953年11月出生于浙江湖州。作者自1984年起先后担任浙江省乐清市、金华市和杭州市党政主要领导，现任国家建设部副部长，浙江大学管理学院、浙江工业大学经贸管理学院客座教授。作者著有《华夏文明振兴之路》、《产权制度改革的理论探索及应用》、《地区形象理论及应用》、《金华市城乡一体化发展规划》、《小企业集群研究》、《让权力在阳光下运行》、《人才·体制·环境——区域经济转型与对策选择》等著作。

目 录

第一章 滞后的理性和幼稚的法治

——城市规划现状的困惑与解读····· 1

一、当前城市规划存在的问题····· 2

二、限制城市规划科学性的因素分析····· 13

三、从法治的原则来看《城市规划法》的缺陷····· 27

第二章 城市规划体制和编制方法的创新

——引入竞争机制和加强法制建设····· 39

一、实施体制创新,引入竞争机制····· 40

二、推行概念性规划····· 45

三、西方发达国家城市规划法规的主要特征

及对我们的启示····· 57

专题一:杭州市城市发展概念性规划综述····· 67

专题二:运河滨河区规划设计要处理好

五个方面的关系····· 76

专题三:杭州湖滨商贸旅游步行街区城市

设计问题····· 88

第三章 无法回避的竞争

——对城市竞争力的认识····· 98

一、城市间竞争的历史与现状····· 99

二、城市竞争力研究溯源····· 102

三、不同城市竞争力测评模型所得出的结论····· 106

四、城市竞争力研究的困难所在及若干启示····· 109

五、城市定位理论与城市竞争力····· 114

专题一：影响杭州城市竞争力的四大核心 品牌及其培育	121
第四章 繁荣城市经济的钥匙	
——创业型城市与集群组织	133
一、马斯洛的行为理论与城市核心竞争力	133
二、集群的概念、现象和定义	139
三、集群化对创业的促进作用	151
四、如何构筑基于集群创业的支持系统	161
专题一：发展县市域经济必须正确处理 的若干问题	170
专题二：关于城市化的若干问题	186
第五章 城市科技创新与政府管治模式变革	
——优化体制环境的意义、作用与政策要点	198
一、影响技术创新的主要因素	198
二、推进技术创新的五个重点	206
专题一：杭州大学城的规划目标、特色及功能	221
第六章 城市个性和特色的沦丧与复兴	
——如何重继城市的历史文脉	232
一、历史文化名城的命运	232
二、我国城市丧失自身文脉的主要原因	237
三、复兴城市历史文化特色的基本策略	241
专题一：钱江新城规划建设要点	253
专题二：河坊街保护修复规划与实施	261
第七章 现代城市对美化、维护和整治的要求	
——城市美化运动的利与弊	274
一、城市化加速时期要汲取的经验教训	275
二、我国城市美化风潮兴起的原因及问题	281
三、城市过分“美化”的几种表现	282
四、正确把握城市美化的“质”与“量”	288

专题一：城市街道整治十策	304
专题二：城市入城口整治要注意的几个问题	312
专题三：实现六个突破 建设森林城市	316
第八章 追求舒适、便利与和谐	
——构筑符合人性的人居场所	324
一、道萨迪亚斯的“人类聚居学”与人居环境	325
二、简·雅各布斯的“城市多样性”	332
三、“新都市主义”及其启示	336
专题一：创造“住在杭州”优势的基本策略	343
专题二：创造宜人的居住环境，打响“住在 杭州”的城市品牌	356
第九章 经营城市的基本矛盾及对策	
——城市政府面临的挑战与变革	373
一、城市政府自身变革与现有管理模式、 观念、法规框架	375
二、基础设施建设的投资强度与可利用资源 的不确定性	377
三、增加经营城市收益与提高城市居住舒适度	380
四、知识类资源集聚与实物资源扩散	384
五、经营城市方式和结果的趋同性与城市文化、景观 的独特性	386
六、城市之间的集聚及相互作用性与地方政府认识能力及 经营范围的有限性	388
专题一：土地招标投标——经营城市的必然选择	390
专题二：科学安排，适度超前，加快城市基础设施建设	396
附录	411
1. 优化城市形象的十大方略	411
2. 实施旅游发展战略应把握的五大关系	429
3. 城市经营与城市竞争力	446

4. 历史文化名城的功能及其实现途径	465
5. 城市工业企业改革和管理的八大趋势	473
6. 山水花园城市和历史名城	508
7. 规划工作的形势和任务	516
主要参考文献	522

第一章 滞后的理性和幼稚的法治

——城市规划现状的困惑与解读

众所周知,城市规划已被公认为是各级政府指导与调控城市建设和发展的基本手段,是关系我国社会主义现代化建设事业全局的重要工作。^①李瑞环同志说:“城市建设第一位的工作是城市规划。规划是城市建设的蓝图,是城市管理的依据,也是城市发展的目标。没有好的城市规划,就不可能把城市建设管理好……”^②城市规划也被认为是科学理性和艺术性的有机结合。规划师们大都是受过专门的高等教育,掌握了“高深而又广博的科学知识与技能”,并有着丰富的实践经验,被称之为现代社会不可缺少的知识财富。

城市规划法规是国家的基本法规之一,有着一定的权威性和强制性。规划部门借助于“两证一书”^③的法定权力而理应使城市规划得到较好的实施。各级城市规划部门也依法成为不可替代的执法主体。

毫无疑问,城市规划作为一门应用科学,近十年来在我国得到了长足发展,对社会进步、经济繁荣和人民生活质量的提高都起到

① 参见:国办发[2000]25号《国务院办公厅关于加强和改进城市规划的通知》。

② 李瑞环同志在大连考察时的讲话,《解放日报》1999年10月31日。

③ 这里指的是:建设用地规划许可证、建设工程规划许可证和建设项目选址意见书。

了十分重大的作用。1984年《城市规划条例》实施,1990年《城市规划法》颁布也不断提高了城市规划者的地位。但随着国力的增强,市场主体经济活动能力的提高,城市规划模式、规划师的知识结构与城市发展、经济建设的实际不相适应的矛盾反而越来越突出了,社会各界对城市规划工作者的意见比任何时候都更为尖锐。有的城市在公开评议“最满意与最不满意政府部门”时,当地的城市规划局竟然位居倒数第一。我国城市建设以“一年一变样,三年大变样”的速度突飞猛进,城市规划也迎来了空前的繁荣,但城市规划工作者的苦恼、彷徨也与日俱增。

这种奇特的不协调性是如何形成的?为什么自认为体现科学理性思想的城市规划工作者在当今会受到如此多的责问?本章就是试图从分析我国城市规划工作中存在的问题入手,进而揭示造成这些问题的原因。

一、当前城市规划存在的问题

(一) 城市规划对城市发展失去调控作用

规划失效(Planning Failure)已经日益频繁地出现在各种学术刊物上。城市规划作为市场失效(Market Failure)的弥补者,在市场化逐步完善的今天却失去调控的作用,这是十分值得关注的现象。规划失效主要体现在两个方面:

一方面是许多城市总体规划尚未到期,但城市建设规模已完全突破原定的框框。许多城市为期20年的规划指标5年“完成”已成为“常识”。自1980年以来,人口在200万和100万以上的大城市,人口增长速度分别是1964—1980年的6.37和2.35倍。^①在这种大大超越规划预测的发展速度面前,规划的失效就成了普

^① 参见:建设部:《中外城市与城市化对比分析》,1997年8月。

遍的现象。例如,深圳 2010 年城市总体规划人口总数为 300 万人,但到 2000 年第五次人口普查时的人口总数已达 707 万人;北京市 2010 年规划总人口为 800 万人,而 2000 年的实际人口为 1800 万人。原估计 2000 年北京机动车数量达到 50 万辆,但现在已经突破 160 多万辆^①。杭州的情况同样如此。

另一方面,总体规划的实施进程滞后于规划的期限。例如,1983 年制订的杭州市城市总体规划,到 1999 年就已到期了,但市域范围内的分区规划覆盖率还仅有 30% 左右,除上城、下城区外,其余四个区的大部分区域的次干道、供电、通信、排水、供水、燃气、消防、供热、环境卫生等系统的布局就没法确定,反映在道路建设上及各种管道铺设不同步,结果是修了挖,挖了又修,老百姓戏称城市道路应安上拉链。

(二) 城乡规划体制分割,城郊结合部建设混乱

传统的城市规划管理始终受到“规划区”或“市区”等模糊概念的限制,无论是 1990 年的《城市规划法》,还是 1999 年 1 月 1 日实施的新版《土地法》,都没有明确规定市区之外的郊区(城市扩张活动最活跃的地区)的土地性质^②和规划管理的具体细则,在城市总体规划编制过程中只能将其画成空白地带。在实际规划管理上,也往往采用规划部门与土地管理部门分而治之的策略,其结果就使得城郊结合部成了“两不管”的地带,基础设施不配套、环保市容卫生设施不足、管理混乱、生态受到严重破坏、“城中村”蔓延等脏乱差现象成了城市通病。尽管在规划法中已将建制镇作为小城市纳入规划法的管理范围,但并没有及时出台能够有效管理城市郊区的管理办法,尤其是对 20 世纪 80 年代以来出现的农村工业化

① 参见:《京城违法建筑:怎一个“拆”字了得》,中国经济时报,2001 年 9 月 24 日。

② 参见:敬东:新土地管理法对城市规划法的影响,《城市规划汇刊》,1999 年第 5 期第 76 页

迅速展开和集体所有制土地需求快速增长的新情况,没有在法律和制度上作出安排。城市和农村规划从法律规章、管理理念、机构人员都成了“两张皮”,造成了具有中国特色的城市郊区病。

(三) 开发区规划建设与城市总体规划脱节,自成体系

改革开放之后,城市发展加速,许多大城市理应利用开发区来加快新区的建设,使老城得到疏解。但长期以来由于城市规划编制的滞后,再加上长期拘泥于“三为主”的方针^①,许多城市的开发区并没有作为城市的有机组成部分来发展,从而不能成为老城区产业和居民住宅有效疏散的发展区,更严重的是造成老城区建筑密度过高。例如著名的历史文化名城、旅游城市杭州市,最密的城区已达4万人/km²,超过了上海。这种情况几乎是普遍的现象。这不仅使市民居住环境受到严重的影响,而且也由于旧城的高强度开发改造,使我国许多城市历史街区几乎消失殆尽,风貌荡然无存。如桂林市,按照国务院批准的城市总体规划要求,该市核心城区的人口规模应在1985年6万人的基础上,到2000年逐步疏解至3万人左右,从而降低建筑密度,保持城市的传统风貌。但是,由于当地政府及其主管部门的一些领导片面强调旧城改造的紧迫性,对传统风貌的保护和继承重视不够,这一重要的规划保护原则并没有得到落实,人口规模不减反增,到1998年底已经达到了11万人,致使建设密度愈来愈高,环境问题十分严重,并对传统风貌造成破坏性的影响,整体形象已经给人完全不同的感受。目前,桂林市为了按照总体规划的要求,恢复山水城市格局,不得不将一批建于20世纪80年代和90年代的建筑拆除。

同时,各类开发区规划管理封闭进行,产业结构单一,也给许多城市的发展带来了弊端。例如,交通呈“钟摆式”,开发区晚上成

① 指原国务院特区办规定的国家级开发区建设必须以引进外资企业为主、工业企业为主、高新技术产业为主的方针。