

王国平 著

城市论

(中册)



人民出版社

王国平 著

城市论^①

——以杭州为例



回杭州担任市委书记，已经十个年头了。作为特大型城市的管理者，天天都在品尝酸甜苦辣，体验喜怒哀乐。每当夜深人静的时候，毛泽东主席于1949年3月5日，在河北平山的一个小山村——西柏坡的一段讲话，就会在耳边响起：“必须用极大的努力去学会管理城市和建设城市。”我，一名后来的共产党人，能够用自己的辛苦和智慧，回答好这一历史性的重大课题吗？“城市论”就是我的一份极不成熟的答卷，并想以此来纪念60年前那篇著名的讲话。

作 者

2009年3月5日于杭州





目 录

中 册

城市的规划

一、国外城市规划理论的研究	513
二、城市规划的特性与类别	521
三、城市规划的基本要求	528
四、杭州城市规划的背景	538
五、杭州城市规划的原则	540
六、杭州城市规划的理念	544
七、杭州城市规划的特点	547
八、杭州城市规划体系的建设	550

城市的建设

一、城市建设的理论研究	593
二、杭州城市建设的基本背景	606
三、杭州城市建设的理念创新	613
四、杭州城市建设的实践创新	622
五、杭州重大工程的建设机制	680

城市的管理

一、城市管理的理论研究	697
二、我国城市管理的历程	704

三、杭州城市管理工作的意义	706
四、杭州城市管理工作的理念	708
五、杭州城市管理工作的要求	711
六、杭州城市管理工作的举措	714
七、杭州城市管理工作的保障	745

城市的产业

一、现代产业体系概述	749
二、杭州建立现代产业体系的总体要求	761
三、杭州现代产业体系的主体框架	777
四、建立现代产业体系的保障措施	812

城市的交通

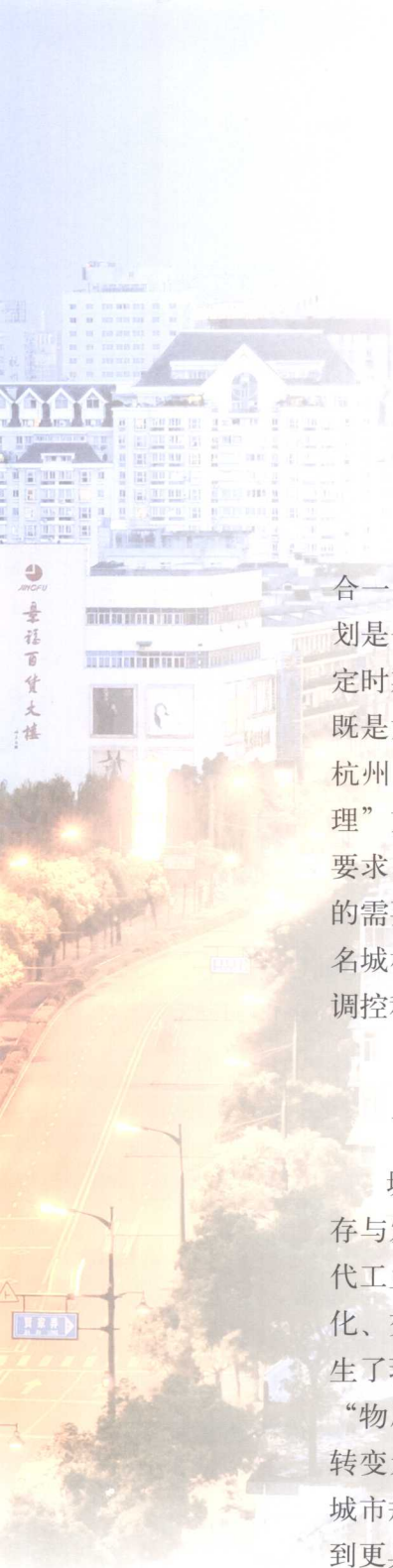
一、国外城市交通理论的研究成果	820
二、城市交通建设的地位与意义	830
三、杭州城市交通建设的要求	835
四、杭州城市交通建设的目标	839
五、杭州城市交通建设的任务	842

城市的土地

一、土地的定义与分类	883
二、土地的基本功能与重要意义	890
三、城市土地的特性与利用	894
四、城市土地管理的内容和手段	899
五、杭州土地管理的理念	903
六、杭州土地管理的思路	909
七、杭州土地管理的举措	910
八、杭州征地拆迁的保障机制	921

城市的住房

一、住房的起源、特性和分类	928
二、国外城市住房的供给模式	935
三、我国城市住房的供给模式	944
四、杭州对城市住房问题的认识	947
五、杭州解决城市住房问题的理念	950
六、杭州构建保障性住房体系的实践	953
七、杭州构建商品性住房体系的实践	965
八、杭州改善城市居住环境的实践	974
九、杭州解决城市住房问题的保障	978



“筑城以卫君，造郭以守民。”城市规划古已有之。“天人合一，道法自然”，就是我国古代城市规划思想的基础。城市规划是一门继承过去、创造现在、预测未来的科学。城市规划是一定时期内城市发展的蓝图，是城市建设和管理的依据。城市规划既是龙头、是灵魂，又是政策、是“纲”、是“法”。近年来，杭州坚持“高起点规划、高标准建设、高强度投入、高效能管理”方针，按照城市规划“超前性、系统性、权威性、操作性”要求，推进杭州城市规划体系建设，既适应了当前杭州城市建设的需要，又描绘了杭州城市未来发展的蓝图，在共建共享与世界名城相媲美的“生活品质之城”中充分发挥了城市规划的龙头、调控和保障作用。

一、国外城市规划理论的研究

城市规划思想，是人类在生存奋斗的实践中，为改善自我生存与发展环境，满足安全、生活及生产的需要而逐步形成的。近代工业革命在给城市发展带来巨大变化的同时，也带来了环境恶化、交通拥挤等矛盾。为解决这些矛盾，19世纪末20世纪初，诞生了现代城市规划学。20世纪，城市规划理念，经历了由传统的“物质形体设计”转向“系统理性”，由“蓝图式”实质性规划转变为“过程性”规划，再到后现代主义城市规划的发展历程；城市规划模式，则经历了由“传统理性”的综合城市规划，发展到更具市场适应性的“有限理性”的多元城市规划新模式。20世纪90年代开始，国际环境发生转变，生产方式和生活方式都在变化，而城市规划的理论与实践探索也进入了一个更为广阔的背景之中。

国际城市规划的主流理论

城市更新的规划理论。现代意义上西方国家的“城市更新”的规划理论，大致经历了20世纪40—50年代基于形体规划思想的推倒重来、拆旧建新式改造，发展到

60—70年代基于人本主义思想的渐进式综合性改造，进而发展到80年代以来基于可持续发展理念的多目标和谐更新规划三个阶段。目前，西方的“城市更新”理念，将“城市更新”定位为以推广节约利用空间和能源、复兴衰败城市地域、提高社会混合特性为特点的新型城市发展模式。

“城市更新”理论与城市规划的融合，形成了城市更新规划理论。城市更新规划理论，在规划重心上，就是从简单的对贫民窟清理、旧城改造，转向对社区邻里环境的综合治理；在规划结构上，就是注重社区规划、经济规划与物质环境规划的结合；在规划手法上，就是从急剧的动外科手术式的推倒重建，转向小规模、分阶段和适时的谨慎渐进式改善；在规划方式上，就是从“拆旧建新”向“保护古城、建设新城”转变，以一种全新的视角，审视城市发展，推进城市建设。

世界城市体系规划理论。20

世纪90年代以来，西方国家的产业结构及全球的经济组织结构发生巨大变化，全球出现了新的等级体系结构，城市分化为世界级城市、跨



加拿大城市



美国城市



加拿大城市

国级城市、国家级城市、区域级城市、地方级城市，进而形成了“世界城市体系”规划理论。该规划理论认为，决定城市地位与作用的因素不仅取决于其规模和功能，而且也取决于城市作为网络连接点的作用。在世界网络化城市体系内，大都市连绵区、大都市带作为城市化发展的高级阶段，占据了全球发展的核心位置。

空间资源管治规划理论。空间资源管治是指将经济、社会、生态等可持续发展以及资本、土地、劳动力、技术、信息、知识等生产要素都包容在内的整体管治，这种整体管治涉及了政府、公司、社团、个人行为等多方权利的协调。因此，以“空间资源分配”为主要内容，以“空间资源管治”为核心的城市规划及管理，就成为当今广泛的“社会管治”的重要组成内容和基本实现渠道。这种理论认为，城市规划与空间管治的根本目的，在于通过建立地域空间管理，提高政府的运行效率，有效发挥非政府组织参与城市管理，从而保障城市规划的社会基础、科学基础和实施基础。

新区域主义规划理论。在当前全球化竞争时代，区域的角色和作用正发生巨大变化，新区域主义规划理论，就是在此背景下，以提高



阿根廷布宜诺斯艾利斯女人桥

区域在全球经济中的竞争力为目标而形成的区域发展理论。20世纪90年代以后，为促进持续发展、增强全球竞争力、共同实现区域与城市空间的集约发展，欧盟十五国开始了跨国规划，希望通过区域性、跨国规划，使各个城市、国家由单一的竞争关系转变为策略性的联盟。这类区域性规划无一不强调维护区域意识，加强区域基础设施和规划上的管理与合作。可以说，全球化时代的城市与区域规划不再是仅仅解决区域内部问题，更强调增强区域吸引力和竞争力以获得更多发展机会。因而，这种规划具有了更多的空间政策内涵，成为一个城市或区域参与全球竞争的手段。

新城市主义规划理论。二战以后，一些西方国家经历了不受节制



的郊区化蔓延，出现了“增长危机”，即城市建设的高成本和低效率、生态环境恶化、内城衰败等矛盾。“新城市主义”规划理论为改变这种发展模式，强调通过重新改造由于郊区化发展被废弃的旧城中心区，提倡探索郊区城镇紧凑开发模式，它是一种西方对旧城更新、城市复兴政策的深化。因此，新城市主义规划理论核心是以现代的需求为目标改造旧城中心，使其功能符合当代人的需要，但同时强调保持原有面貌和原有城市的尺度。“紧凑型城市”就是新城市主义规划理论的典型模式。“紧凑型城市”模式体现了新城市主义规划基本特点，即紧凑、适宜步行、功能复合与多样化、重视历史与自然环境、珍视建筑遗产等等。

精明增长管理规划理论。美国、加拿大在二战后放任城市郊区化造成了畸形的城市蔓延。

同时，美、加两国得天独厚的自然条件为无序蔓延增长提供了空间基础，高速公路与小轿车发展又为之提供了技术支撑，但是由此导致了生态和社会的负效应。20世纪90年代后，北美学者开始检讨这种发展模式，提出要对土地开发活动进行管制以提高空间的综合效益，即增长管理（Growth Management）思想，简而言之，就是通过实施增长管理的手段实现精明增长（Smart Growth）的目标。精明增长的规划方法主要包括：保持良好环境、强调公交和步行交通为主的开发模式、鼓励市民参与规划、改变市中心衰退、强调开发应最大化利用土地和基础设施、鼓励“紧凑模式”和“垂直加厚”、提倡土地混合使用等等。

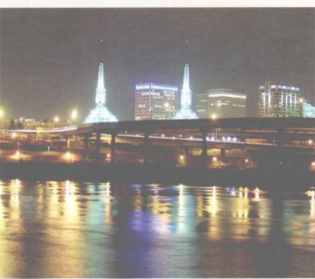
案例：波特兰市的“精明增长”理念

目前，美国2/3的州选择了“精明增长”，而俄勒冈州的波特兰市是其中的典范。1997年，波特兰市发布《地区规划2040》，为波特兰市中心的紧凑发展和辐射性的交通网络建设作出了完整的规划，意在通过实践“精明增长”理念摆脱美国传统的城市和社区发展模式。波特兰市政府的主要观点有二：第一，在新增用地压力之下，必须强化对城市增长边界的控制；第二，加强公共交通的发展，在与小汽车的竞争中获得优势，将轨道交通的站点作为城市发展的重心。其策略包括：将城市用地集中在现有商业中心、轨道交通中转点和公交线路周围，吸引了2/3的工作岗位和40%的居住人口向商业中心和交通沿线集聚；增加现有中心的居住密度，减少住宅的占地面积，提高容积率；投入上亿美元用于保护100多平方公里的绿化带；提高轨道交通系统和常规公交系统的服务能力。波特兰市不仅把公共交通作为主要交通工具，引导了城市的增长、促进了空气的清洁，也将此作为与大规模高速公路建设相抗衡的手段。步行和自行车交通设施条件的改善，使得波特兰在城市开发中减少了土地消耗和机动车交通，同时也减少了空气污染。至今，波特兰市人口增长一半，土地面积仅增长2%，是美国最具吸引力的城市之一。

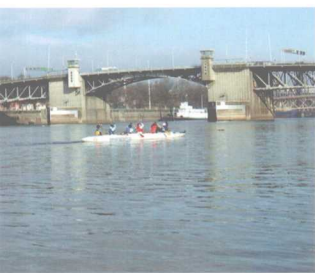
生态城市规划理论。生态城市，从广义上讲是建立在人类对人与自然关系更深刻认识基础上的一种新文化观、发展观，是按照生态学原则建立起来的社会、经济、自然协调发展的新型社会关系，是有效利用环境资源实现可持续发展的新的生产和生活方式。从狭义角度讲，就是按照生态学原理进行城市规划，以建立高效、和谐、健康、可持续发展的人类聚居环境。最具有代表性的理论就是加拿大学者提出的“生态城市十原则”：调整土地使用方式，创造紧凑、多样、绿色、安全、愉悦和混合功能的城市社区；改革交通方式，提倡步行、非机动车、轨道交通；恢复城市环境特别是城市水系；创造混合型住宅区；保护城市社会的弱势群体；促进地方农业、绿化和园林项目发展；促进资源循环、减少污染；保护生态、限制污染；提倡简单生活方式、限制无节制消费；增强公众对城市生态及可持续发展意识。



美国波特兰市



美国波特兰市夜景



美国波特兰市哥伦比亚河



美国城市

21世纪，我们不再拥有历史上那些可创造“整体性城市”的有利条件。现代城市因其构成的复杂、利益的冲突、运作周期的漫长，而处于无止境的动态变化环境中。与此相应，城市规划的思想、内容、方式、方法及实施手段等也在不停地嬗变。因此，当今及未来的城市规划绝不是某一学科、某一团体、某种固定方法所能解决的“技术科学”范畴。城市规划正在演变成一项全民参与的“社会性事业”，成为政治运动、社会工程与技术行为“三位一体”的系统工程。

城市规划的基本概念

城市规划的名称在各国不尽相同，例如，英国称“发展规划”，德国称“土地使用规划”（也称“总体规划”）和“地区详细规划”，苏联称“总体规划”、“近期建设规划”和“详细规划”。20世纪50年代以来，中国编制城市规划，基本上采取二战前后国外流行的方法，就是先论证城市发展性质，估算人口规模，再确定土地使用方式，建筑空间结构，道路交通系统及其他主要市政工程系统等，然后编制城市总体规划和城市详细规划。



巴黎拉德芳斯大拱门

这种规划基本上是一个物质环境规划，为一个城市的未来各种活动安排空间结构，是一幅要在规定期限内（如20—30年内）加以实现的物质环境状态的蓝图，用以指导城市建设。在规划实践中，人们认识到以上的城市规划模式，已越来越不能适应城市社会、经济的迅速发展。城市规划界基于城市是动态性、延续性的认识，提出了“持续规划”和“滚动式发展”的规划思想，即主要着眼于近期的发展与建设，对远景目标则不断地加以修正补充和调整，实行一种动态的平衡，从而抛弃了把城市规划当作城市“未来终极状态”的旧观念。

城市规划是研究城市的未来发展、城市的合理布局 and 综合安排城市各项工程建设的综合部署。具体地说，就是对未来城市的经济发展、社会进步、土地利用、环境保护、空间布局以及各项建设进行综合部署、具体安排和实施管理。城市规划具有较强的政策性、科学性、区域性和综合性。建设一座城市，必须有统一的、科学的城市规划，并严格按照规划来进行建设，才能使整个城市的建设和发展，达到技术先进、经济合理、区域协调、环境优美的综合效果，为城市人民的居住、创业、学习、交通、休息以及社会活动创造良好条件。

二、城市规划的特性与类别

城市规划的特性

城市规划的综合性。城市是一个巨系统，它由众多的子系统构成，主要包括经济系统、基础设施系统、居住与环境系统、教科文卫系统、社会系统以及防御安全系统等。各个系统都有它们自身发展的规律，在用地、空间组织以及建设活动方面，都有它们的要求与规律，这些系统的发展和完善，是整个城市建设有机组成部分。城市规划的任务首先是尽可能地满足各系统在发展中对用地、空间组织和建设上的合理要求，服务于各个系统，促进各个系统的健康发展；同时，更重要的是要协调各系统在中，在用地、空间组织和建设活动中的关系，妥善处理出现的矛盾，使整个城市的经济、社会发展与人口、资源、环境相协调，达到可持续发展的目的。

城市规划的政策性。城市规划关系到城市各行各业，关系到广大群众的切身利益，政策性很强，必须体现国家的政策。尤其是城市规划中关于城市性质、规模、布局、发展方向的确立、城市产业配置、城市用地安排以及城市规划一系列定额指标的选定，都不是单纯的技术和经济问题，它直接关系到国家生产力发展水平、人民生活水平，关系到城乡关系和城市化的推进等一系列国家重大政策。因此，在编制、审定和实施城市规划的过程中，应当认真体现国家的有关法规政策，以保证规划的水平。

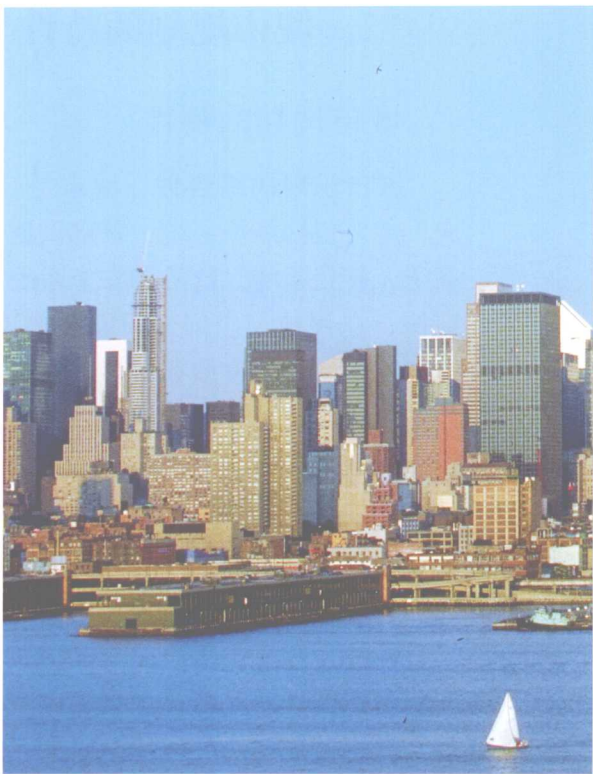
城市规划的前瞻性。城市规划是对城市未来发展的预见和安排，总体规划要考虑20年，远景规划要考虑更长远的发展，这就要求规划具有前瞻性。影响城市发展的因素众多而复杂。当今科学技术日新月异，生产力迅猛发展，加上市场经济条件多变，要科学预测城市发展未来，就更加艰巨。这就要求城市管理者 and 城市规划工作者认真探索和尊重城市发展的客观规律，减少盲目性，增加自觉性，使规划较为切合实际。在许多因素难以明确的情况下，规划要富于弹性，留有余地，以便适应未来形势变化。

城市规划的长期性。城市的建设和发展不同于建筑工程。一项建筑工程从设计施工到竣工，就完成了全过程，而城市发展没有终结，城市规划也没有终结。城市规划与城市发展一样，是一个动态的持续很长时间的长过程，由于城市这个巨系统是动态的不断变化的长过

程，所以城市规划也应当不断地调整，来适应变化了的现实。由于人们对未来预测的局限性，城市规划往往跟不上发展，尤其在我国经济社会快速发展、体制改革转轨的历史时期，规划往往滞后于现实，因此，及时调整规划是很必要的。尽管规划需要调整 and 补充，但经批准的规划反映了当时的政策和实际，是经过大量调查研究、反复论证才确立的，因此又必须保持应有的相对稳定性和严肃性。对规划的调整也必须依照法定程序才能进行，不能随意变更。

城市规划的基本类别

城市规划的研究对象是复杂的社会、经济、自然的有机综合体，是一个从城市区域到各个局部、个体所组成的庞大系统。它不仅涉及自然、经济、社会、生态环境、工程技术与建筑艺术等各个学科领域，还涉及建设的实施与管理等各种错综复杂的问题。近些年来，基于对城市综合性、开放性、多样性的认识，规划界出现了崭新的城市规划方法，在规划内容上除了物质环境规划，还增加了经济规划和社会规划，以实现城市的经济社会目标。因此，城市规划逐步成为多目标、多方面的综合性规划。随着城市规划工作的认识不断深化，城市规划，已不仅仅是平面上土地的利用划分，或局限于三维空间的布局，而是必须引入了时间、经济、社会、环境等多种要求的“综合性规划”。城市规划的编制，必须注重综合城市经济发展、社会进步、土地利用、环境保护、空间拓展等重要因素。我们认为，城市规划是对一定时期内城市的经济、社会发展、土地利用、环境保护、空间布局以及各项建设的综合部署、具体安排和实施管理。广义的城市规划，应该包括城市的产业发展规划、经济社会发展规划、土地利用规划、环境保护规划和城市空间规





美国城市

划。城市规划实质上是一个多规合一的综合性规划。

城市产业发展规划。20世纪中后期,英美等西方国家开始认识到城市发展的根本原因在于产业,于是开始注重调整城市产业布局,编制城市产业发展规划。20世纪80年代,少数西方国家以及日本、韩国、印度、中国台湾等亚洲国家和地区,以产业政策作为政府干预产业发展的手段,促进产业发展和经济增长。中国政府的中长期宏观经济管理,也是从制订中长期经济计划转向制订中长期经济发展规划。产业发展规划,是国民经济发展规划和区域经济发展规划的核心内容,是在特定经济发展阶段和社会经济体制下政府引导或干预产业发展的一种方式。研究制订产业发展规划,对于优化配置经济资源,提高产业的整体竞争力和发展能力,从而促进国民经济的健康、可持续发展具有重要意义。近年来,杭州编制了城市现代制造业、高新技术产业、现代服务业、文化创意产业和都市农业发展规划等一系列产业发展规划。

城市经济社会发展规划。我国城市国民经济和社会发展规划,包括短期的年度计划、中期的5—10年规划和10年以上的规划。国民经济