

■ 当代城市规划著作大系

市场经济下的中国城市规划

朱介鸣 著

中国建筑工业出版社

当代城市规划著作大系

市场经济下的中国城市规划

朱介鸣 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

市场经济下的中国城市规划/朱介鸣著. —北京: 中国建筑工程出版社, 2009

(当代城市规划著作大系)

ISBN 978-7-112-11036-0

I. 市… II. 朱… III. 城市规划—研究—中国 IV. TU984.2

中国版本图书馆CIP数据核字 (2009) 第096042号

责任编辑: 杨 虹 陆新之

责任设计: 董建平

责任校对: 刘 钰 关 健

当代城市规划著作大系
市场经济下的中国城市规划
朱介鸣 著

*

中国建筑工程出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京中科印刷有限公司印刷

*

开本: 850×1168 毫米 1/16 印张: 15 字数: 360 千字

2009 年 7 月第一版 2009 年 7 月第一次印刷

定价: 55.00 元

ISBN 978-7-112-11036-0

(18290)

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)

出版前言

城市化进程的加快和城市经济的高速发展,是当代中国城市两个最鲜明的特征。城市发展问题也越来越受到社会各界的重视。在当今这个快速发展的特定时期,许多城市都面临着前所未有的机遇,也都有着强劲的发展动力。如何应对这些机遇,如何实现科学规划、协调发展,无疑是摆在每一位城市规划、建设、管理者面前需要认真研究和探索的重大课题。

中国建筑工业出版社是建设部直属的中央一级专业科技出版社。50多年来,我社一直肩负着整理、保护、弘扬中华民族优秀的建筑文化,促进中国建筑业科技进步,宣传中国建设成就的历史使命,为我国广大建设工作者奉献了大量优秀的建筑精品图书。

近年来,在城市规划领域,我社集中出版了一大批学术著作,为总结城市规划实践经验,推介城市规划研究成果,促进城市规划学术交流,作出了重要的贡献。

为更好地服务读者,服务行业,我社通过对图书选题的细致研究和对作者的认真筛选,精心策划了这套“当代城市规划著作大系”。

之所以命名为“当代城市规划著作大系”,一方面是因为这套书的内容十分丰富,囊括了城市规划研究中的众多领域,涉及经济学、社会学、管理学等多个学科,力求用多学科、多视角的方法来指引当代城市规划实践,充分体现城市规划实践内容与研究领域不断丰富与延展的特点,实践性与综合性并重的学科特征;另一方面是因为这套书的作者涵盖面非常广,既有业界著名的专家学者,也有行业内崭露头角的中青年学者,完全反映了我社既重视知名专家学者又关注中青年学者,不拘一格遴选作者的出版方针。

在如今这个大变迁的时代,“当代城市规划著作大系”中每本著作的作者,都是在不断实践、不断探索、不断提高的基础上,怀着一种不拘泥、不盲从、不妄断、不迷信的真正的科学态度,凭借着自身不寻常的智慧、勇气和毅力,孜孜不倦,笔耕不辍,才最终完成这一部部的心血之作。寄望于这套“当代城市规划著作大系”,能够进一步丰富当代城市规划理论研究,能够更好地指引当代中国城市规划实践,能够为更多的读者所喜爱。如此,才无愧于作者漫漫长灯下的孤诣与苦心。

中国建筑工业出版社

2008年1月15日

前言

改革开放改变了中国城市的命运，上世纪 80 年代以后沿海城市发展的速度和强度前所未有的。1980 年代的深圳特区被称为“一夜之间冒出来的城市”，显示出中国城市化迅猛发展的端倪。1990 年代的上海的发展似乎来势更猛，1990 年上海的城市房屋总建筑面积是 1.7 亿平方米，2000 年这个数据是 3.4 亿平方米，10 年中又造了一个上海。1980 年上海的城市房屋总建筑面积只是 0.9 亿平方米，2000 年上海的规模是 1980 年时的将近 4 倍。如此大规模的城市发展和因为亚洲金融危机而引起的暂时性房地产空置，使得国际间惊呼上海正在酝酿世界上最大的房地产泡沫，海外甚至有评论将此时的上海与 1929 年大萧条前夕的美国相提并论。事实表明，这是无稽之谈，上海现在仍然在扩展。回顾这段不久前的历史，我们得到一些启示。事实上，发展中国家城市化发展比发达国家早期城市化发展速度更快是一个在学术界早已为人知的事实，因为赶超比前创容易，发达国家的技术和资金加速发展中国的经济发展，使后来者快速居上。只不过是 1990 年代后的中国城市快速城市化超出常规。前所未有的超常规快速城市化体现了国家经济的强盛和人民生活水平的提高，但这不意味着优美的中国城市会自然而然地出现。

中国的规划界一直以来学习西方的规划理论，从“功能分区”到“公众参与”，甚至于“新城市主义”，我们似乎从来没有试图用自己的城市理论解决自己的城市问题。前所未有的挑战给了我们百年难遇的理论创新机会，我们需要能够创造美好中国城市的规划理论。笔者在做规划学生的时候就知道城市规划不仅仅是物质规划方案，城市规划后面有更重要的社会、经济、政治因素。当前，市场经济正在逐步代替计划经济，动态演变的转型经济和转型经济所构造的社会和政治结构是塑造目前中国城市化的根本因素，能够创造美好中国城市的规划理论必须建立在理解那些根本因素所合成的城市建设制度上。大多数中国城市人口高密度，土地资源匮乏。只有土地资源高效率利用，才有可能达到城市可持续发展，如何引导市场实现规划目标将是新规划理论的突破点。新的规划理论不仅指导中国的城市建设，也是我们对国际城市规划理论的贡献。

目 录

第一章 市场经济下的城市规划	1
1.1 什么是城市规划?	3
1.2 城市规划方案的成败	9
1.3 城市建设中的市场失效	27
1.4 “规划师规划城市, 开发商建设城市”	31
1.5 市场经济下的城市规划	39
第二章 经济制度改革过程中城市建设的市场化	43
2.1 经济转型中住房和土地体制的渐进式改革	45
2.2 政府功能的转变: 地方发展政体	49
2.3 渐进式城市土地改革促进国有企业改革和房地产业的成长	54
2.4 渐进式经济改革下的城市改造	58
2.5 城市建设市场化的程度	64
第三章 挑战之一: 缺乏有效开发控制的城市规划	75
3.1 多元丰富与杂乱无章	77
3.2 城市整体利益与市场个体权利	90
3.3 开发控制和不确定性	95
3.4 同样是市场推动、没有总体规划指导, 为什么周庄是优美的, 而“城中村” 是丑陋的?	101
3.5 总体规划并不能保证城市建设完全按照规划实施, 开发控制能够确保城市 的有序开发	112
第四章 挑战之二: 试图推动经济发展的城市规划	115
4.1 规划滞后的快速城市发展	117
4.2 城市发展战略规划的兴起	123
4.3 城市规划的基本功能	136
4.4 城市规划如何积极塑造城市: 供给与需求	137

第五章 经济制度转型中的城市建设制度·····	147
5.1 塑造城市的是城市建设制度，规划只是其中之一·····	149
5.2 案例分析：新加坡“牛车水”建设和改造中的城市建设制度·····	154
5.3 城市建设制度的演变：从计划走向市场·····	161
5.4 土地模糊产权下的城市发展·····	166
5.5 美好城市的建设在于完善的城市建设制度·····	180
第六章 新的城市规划理论：通过市场机制达到城市发展可持续·····	185
6.1 深入认识土地市场·····	187
6.2 政府与市场之间的关系·····	192
6.3 城市规划定义土地产权：引导市场的手段·····	198
6.4 城市规划引导市场达到规划目标·····	202
6.5 发展中国的城市规划理论·····	215
参考文献·····	224
结 语·····	234

第一章

市场经济下的城市规划

城市规划定义广泛,规划师各持己见,对于不同形式的城市规划却鲜有讨论。城市规划的形式与城市化进程相关。在城市规划三个基本形式中,我们对规划方案情有独钟,广为研究,却对开发控制缺少本质性的理解和重视。开发控制恰恰是市场经济制度下城市规划的关键所在。在西方城市建设历史中产生了众多富有创意、极具社会责任感的城市规划方案,给了后人不少启示。在对大师敬仰的同时,我们也应该指出优秀城市规划方案的成功与失败之处,市场对规划的评判是规划师无法躲避的成败准则之一。从市场经济的角度出发,城市规划是针对城市建设中市场失效、提高城市效率的重要手段。规划与开发的分离给规划方案完整实施造成极大的难度,由此,市场经济下的城市规划值得关注和研究。

1.1 什么是城市规划?

城市规划的定义

《城市规划基本术语标准》定义城市规划为“对一定时期内城市的经济和社会发、土地利用、空间布局以及各项建设的综合部署、具体安排和实施管理”(转引自石楠, 2005: 24)。社会经济作为规划的对象正在不断地发展和转型,“城市规划本身是不断发展的”(邹德慈, 2005: 24)。按照 1970 年代西方广泛采用的定义,城市规划是尽力服务于城市的经济、舒适和美观的关于土地利用、房屋定位和交通道路安排的科学和艺术(Keeble, 1969)。城市是个反映社会经济变化大趋势而不断进化的有机生物体,城市规划试图在空间结构和土地利用方面,构造城市这个生物体。在计划经济条件下,城市规划是配合城市经济发展计划的用地安排和城市空间结构的构造;在市场经济条件下,城市规划是控制和引导城市开发的制度。根据新制度经济学家道格拉斯·诺思(Douglas North)的定义,制度(institution)就是“游戏”规则;依此类推,城市规划就是城市开发的“游戏”规则。

何谓有规划的城市?何谓没有规划的城市?这个问题似乎容易回答,有规划体系和规划部门的城市都应视为有规划的城市,反之,则视为没有规划的城市。但是仔细思考,这个问题又难以找到明确而又有说服力的回答。城市有没有规划,关键在于城市建设是否按照规划进行。许多发展中国家的城市都有各自的规划体系,但是那些城市的发展状态和所形成的城市面貌,很难令人相信是有规划的城市。图 1.1 和图 1.2 是两个案例,比较有规划的城区和没有规划的城区的差别。图 1.1 是新加



图 1.1 1960 年新加坡“牛车水”城区平面图

坡一个称之为“牛车水”的旧城区，形成于1958年之前，而新加坡历史上第一个总体规划编制于1958年。“牛车水”可以是认为没有规划的城区。图1.2是新加坡一个典型的按照规划建设的新区组团，图1.3是该新区组团1985年时的总体规划，其中体现了一些规划理念，诸如生活设施按等级在空间均匀设置；以公共交通为主组织新区组团之间的联系；绿地与其他用地有机结合等（图1.4）。

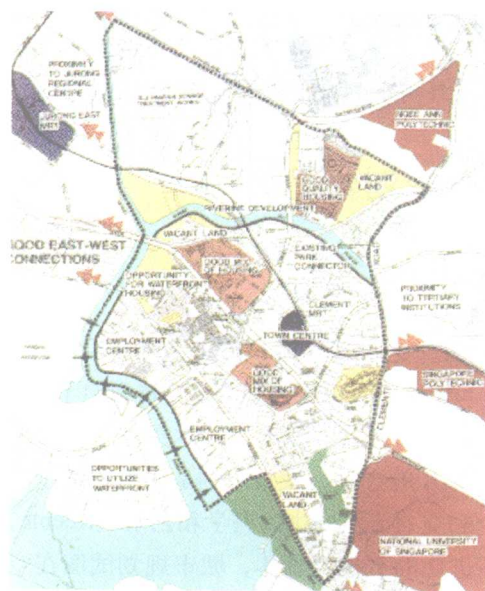


图1.2 新加坡某新区组团现状

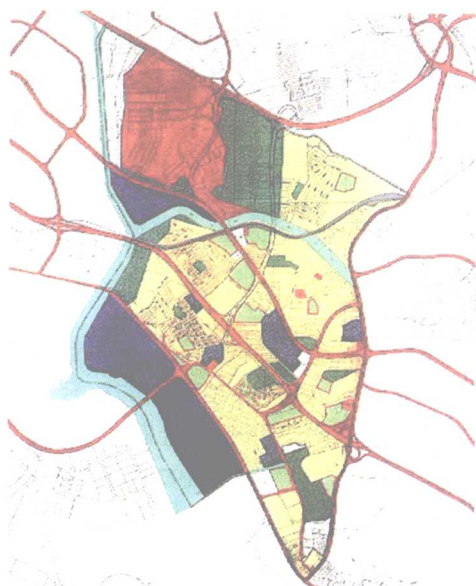


图1.3 新加坡某新区组团1985年时的总体规划



图1.4 新加坡新区组团的规划理念

然而,“牛车水”果真是没有任何规划吗?比较图 1.5 和图 1.6,将图 1.5 中自发形成的城区称之为没有规划的城区令人信服:道路宽度不一,房屋任意布局,是完全没有协调的个体建设的总和。西方称为“非正式发展”(informal development)。所谓“正式”就是按照某种规矩行事,“非正式发展”就是没有规矩的发展。但是将图 1.6 中的城区称之为没有任何规划的城区可能不太准确。尽管没有总体规划,经过整理后的城区有了规范化的道路系统,按照规范进行整理和完善也是一种规划。至此,可以说“牛车水”的建设没有总体规划,但是其整齐的道路结构说明“牛车水”的建设遵守一定的规范。这种规范体现了“规划”的意图,这种规划被称为按照某种规范对土地开发活动的“开发控制”(development control)。

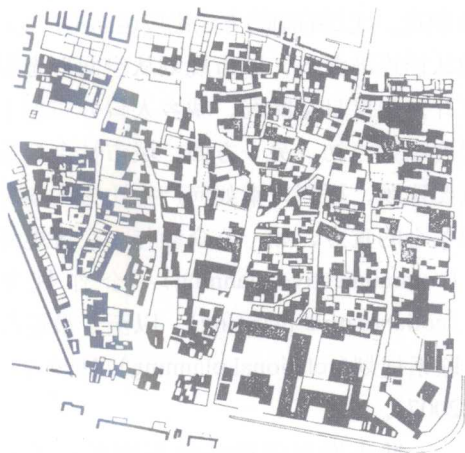


图 1.5 自发形成的城区 (informal development)



图 1.6 经过改善整理后的城区

城市规划的形式

研究西方城市规划史后发现,城市规划并不是一个历史悠久的学科和职业。霍华德 1902 年发表的修改后的第二版《明日的田园城市》和 1903 年由他主持建成的田园城市莱奇沃斯 (Letchworth) 被西方规划界公认为是现代城市规划诞生的标志。在这之前,历史上尽管有不少规划的实践(如:明清朝代的北京城、美国的华盛顿特区、英国的工人新村等),但那些城市规划实践不能被认为是现代的。城市规划的英文名词 Town Planning, 据称是在 1906 年才由英国伯明翰市政厅官员约翰·瑟敦·奈特福特 (John Sutton Nettlefold) 首次提出 (Sutcliffe, 1981) 的,英国历史上第一个城市规划法立于 1909 年,城市规划专业教育和职业由此而来。可是,英国城市化的快速发展并不是从 20 世纪初才开始。工业革命从 1750 年在英国兴起,150 年后的 1901 年,它的城市人口已经达到占全国总人口的 78% 的水平 (Law, 1967)。这意味着现代城市规划在 20 世纪初诞生以前,英国已经是一个高度城市化的国家了。由此推断,英国大多数城市(如:伦敦、曼彻斯特、利物浦、格拉斯哥)的主要城区是在没有总体规划的情况下建成的。莱奇沃斯是英国第一个按照规划方案进行

建设的现代城市。

城市规划讨论的第二个层面，是城市规划的形式。城市化程度（城市人口占总人口的比例）可粗略地分为三阶段（城市发展S形曲线）：初始期、快速发展期和稳定饱和期。与S形曲线三阶段相对应的西方城市规划也以三种形式出现：开发控制（development control）、规划方案（plans）和规划过程（planning）。城市规划的形式重点与城市化发展速度和阶段是相对应的（图1.7）。城市化初始期的城市发展速度缓慢、开发活动稀少、强度低，城市规划主要以开发控制为主。城市化快速发展期的城市开发如火如荼，大量的项目需要在紧凑的空间和时间的维度上进行协调，城市规划的主要任务是提出规划方案。西方在那一时期涌现了许多城市规划方案方面的经典理论，如：新协和村、线性城市、阳光城市、广亩城市、田园城市、邻里单位、新城运动等。同时，这时期的城市规划也逐渐制度化，编制概念规划和总体规划成为城市政府的主要职责。规划编制的方法论应运而生，如：综合规划、理性规划、滚动规划等。随着对城市的认识逐渐深入，城市规划从空间形态慢慢走向社会经济的内涵。城市化稳定饱和期的城市开发强度日益减弱，城乡人口分布趋于稳定，对规划方案的需求下降，规划方案的重要程度不如当初。另一方面，城市社会日益多元化，社会各阶层的利益的体现成为规划中的重要议题，规划方案如何产生比方案本身更容易引起市民的关注，因而规划过程成为规划师关心的重点，如：公众参与、交流规划

（communicative planning）、合作规划（collaborative planning），以至于最近的联系规划（relational planning）（Healey, 2007）。

城市发展强度与城市规划形式的联系，城市化的发展阶段决定城市规划的主要形式，可以用新加坡的历史发展过程阐述。新加坡自英国殖民者莱佛士1819年登陆开埠，至今不到二百年历史。据历史资料记载，1819年以前，新加坡岛只有150人（120华人和30马来人），多以打鱼为生。英国殖民者随即致力发展新加坡成为欧亚国际海上贸易的中转港，从周围地区引进大量劳力，短短五年内，人口激增至一万多人。由于城区发展和基础设施开发的滞后，众多人口都集聚在靠近港口的狭小城区（图1.8）。预见到高密度的城市环境和多民族的人口构成（华人、印度人、马来人、印尼人、欧洲人等）会带来潜在的冲突，特别在竞争激烈、语言不通的情况下，

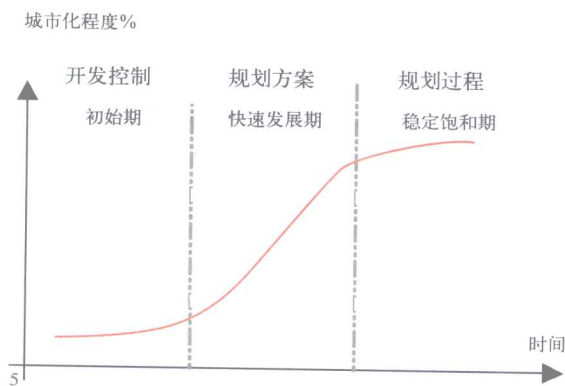


图1.7 城市化阶段和城市规划形式



图1.8 多种族移民高密度集聚

屋建设施工前，提交给当局房屋结构图和平面图，政府审查该申请是否对公共利益和邻居房屋有所损害。同时，为保证足够空间供行人通行，城市中心区沿街建筑的业主被要求留出至少五英尺宽的人行道（图 1.11）。相对于密集的城市中心区（图 1.12），农村地区人疏地广，村庄建设规划没有必要（图 1.13）。开发控制因此一直是新加坡城市建设的规划制度，持续了 100 年，直到 1958 年，新加坡才编制了第一个城市总体规划，此时城市人口已达

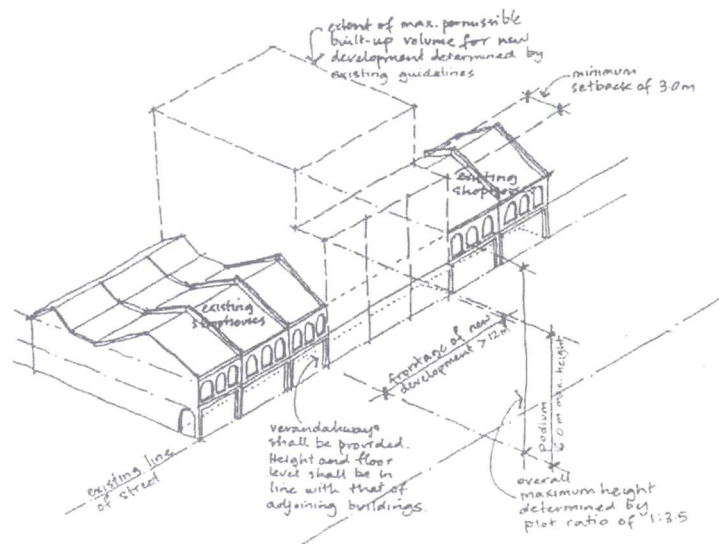


图 1.11 沿街房屋业主必须保证五英尺宽的人行道

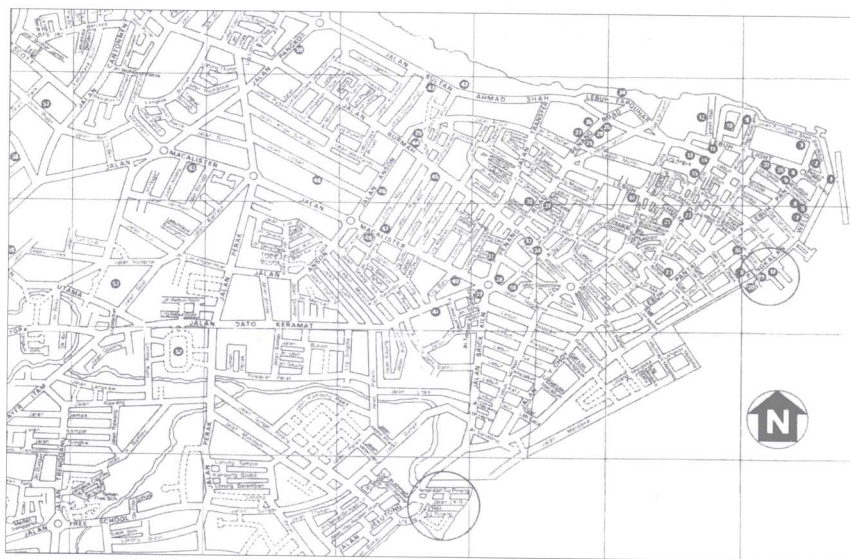


图 1.12 人稠地窄的城市中心区



图 1.13 人疏地广的农村村庄

145 万。1960 年代开始的快速工业化和经济起飞催生了新加坡第一个概念规划（1971 年），提供了未来 20 年城市发展的空间框架。公众参与城市规划的过程只是在 1990 年代后期才开始，而且还不是实质性的参与，规划编制本质上还是规划师和政府的工作。

1.2 城市规划方案的成败

众所周知，工业革命后没有总体规划引导的城市化产生了严重的城市问题：环境污染、交通拥挤堵塞、高密度脏乱的贫民窟等，这些城市问题成为推动现代城市规划产生的重要原因之一。人文主义在西方文艺复兴和工业革命后蓬勃兴起，产生了许多关怀社会公正、创造理想城市、现在被公认为是经典的规划理念，如“新协和村”、“线性城市”、“城市美化运动”、“田园城市”、“阳光城市”、“邻里单位”和“新城运动”。那些经典的规划理想已经是当今城市规划专业学生的必修课。其中的“田园城市”、“邻里单位”、“阳光城市”和“新城运动”等规划思想在深具理想主义的霍华德（Ebenezer Howard），勒·柯布西耶（Le Corbusier），佩里（Clarence Perry）等规划大师的推动或影响下得以实践。“田园城市”莱奇沃斯（Letchworth）和韦林（Welwyn）分别于 1903 年和 1919 年在英国伦敦郊区建成。“田园城市”被认为是“废除奴隶制后最伟大的道德运动”（Lewis Mumford）。佩里人车分离的“邻里单位”拉德本（Radburn）（建于 1929 年美国新泽西州）被格迪斯（Patrick Geddes）评价为“汽车时代的居住区，无论是今天还是将来都适合于居住”。按照“阳光城市”规划理想建设的巴西新首都巴西利亚规划，1987 年被联合国教科文组织评为人类文化遗产，代表着人类创造美好公正城市的历史思潮。毫无疑问，这些在规划历史上具有里程碑位置的规划理念对于今天的规划界仍然意义深远，对于今天的规划师仍然具有启发作用。

田园城市

霍华德在 1902 年出版的著作《明日的田园城市》中,提出著名的“三个磁铁”理论——乡村、城市和田园城市(图 1.14)。乡村的吸引力在于接近自然、空气清新、水质干净、阳光充沛、生活费用低廉,缺点是缺乏就业机会、收入低、缺少社会多样性、生活单调。城市的吸引力在于丰富多样的生活方式、多种娱乐场所、收入高,但是缺点是生活成本高、环境污染、天空阴霾、空气污浊。第三个磁铁“田园城市”(garden city),也就是霍华德的创意,旨在结合乡村和城市的优点,而没有它们的缺点。乡村和城市应该是一个整体,既有丰富的城市生活质量和多样的就业机会,又有良好的自然环境和田园风光。“田园城市”的规划设想由此而来。首先,必须控制城市人口密度,“田园城市”应该是人口低密度,尽量安排绿地。其次,必须控制城市规模,大城市不可能是“田园城市”,以农业用地作为绿带遏制城市的继续发展,同时也构造一个城市工业和乡村农业结合的综合体(图 1.15)。“田园城市”的逐渐增长最终形成“无贫民窟、无烟雾弥漫的城市群”(图 1.16)。这个设想极具创新意识,前所未有,从乡村到城市的移民毋庸置疑会被“田园城市”磁铁所吸引,而舍弃市场所提供的城市磁铁。第一个“田园城市”莱奇沃斯于 1903 年(图 1.17 ~ 图 1.19),第二个“田园城市”韦林在 16 年后的 1919 年分别在英国伦敦的郊区建成。然而意想不到的是“田园城市”运动竟到此为止。

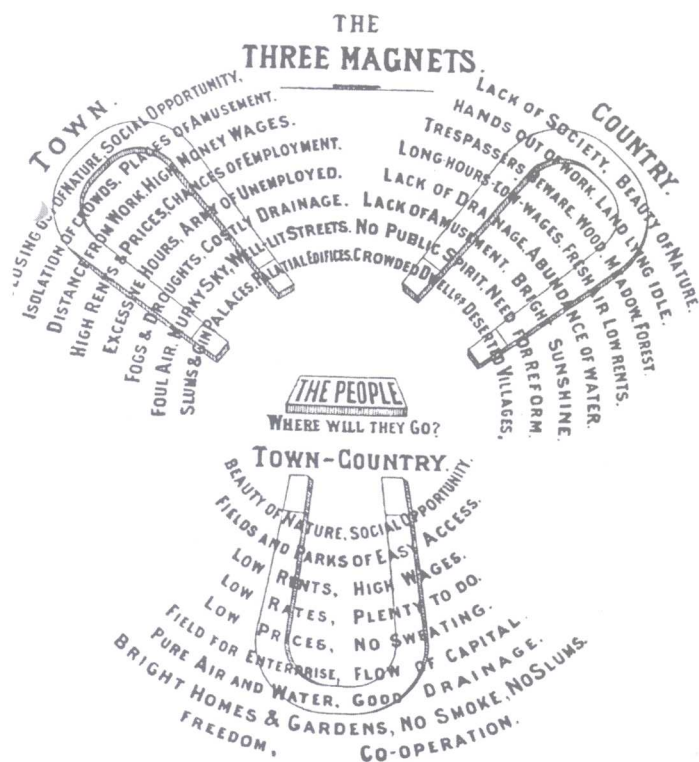


图 1.14 “三个磁铁”理论