



“十三五”国家重点图书出版规划项目
中国城市建设技术文库
中国社科院基金资助项目

Theory and Demonstration of Urban Space Governance

城市空间治理理论与实证

陈锦富 著



非外借



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

城市空间治理理论与实证

陈锦富 著

华中科技大学出版社
中国·武汉

图书在版编目(CIP)数据

城市空间治理理论与实证/陈锦富著. —武汉:华中科技大学出版社, 2020.12
(中国城市建设技术文库)
ISBN 978-7-5680-6820-8

I. ①城… II. ①陈… III. ①城市空间-空间规划-研究-中国 IV. ①TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2020)第 263633 号

城市空间治理理论与实证

Chengshi Kongjian Zhili Lilun yu Shizheng

陈锦富 著

策划编辑: 金 紫

责任编辑: 曹 霞

封面设计: 王 娜

责任校对: 曾 婷

责任监印: 朱 玟

出版发行: 华中科技大学出版社(中国·武汉)

电话: (027)81321913

武汉市东湖新技术开发区华工科技园

邮编: 430223

录 排: 华中科技大学惠友文印中心

印 刷: 湖北新华印务有限公司

开 本: 710mm×1000mm 1/16

印 张: 16

字 数: 340 千字

印 次: 2020 年 12 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 88.00 元



本书若有印装质量问题, 请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线: 400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究

中国城市建设技术文库
丛书编委会

主 编 鲍家声 赵万民
委 员 (以姓氏笔画为序)
万 敏 华中科技大学
王 林 江苏科技大学
朱育帆 清华大学
张孟喜 上海大学
胡 纹 重庆大学
顾保南 同济大学
顾馥保 郑州大学
戴文亭 吉林大学

本书得到以下基金项目资助：

城市空间增长管理及其政策工具的作用机制研究
(国家社科基金项目：09BZZ045)。

前言

Preface

城市空间研究是城乡规划学科核心的研究领域,将城市空间作为物化的现象,解析其形成与演化的自然科学原理显然是远远不够的。大量研究表明,城市空间的演化更多的是人的诱导和干预驱使的,人的行为(目标、愿景、政策、行动等)决定了城市空间演化的方向和结果。从这个意义上讲,城市空间研究更应属于人文社会科学的研究范畴。本书即是基于这一认知开展研究与著述的。

20世纪90年代中期以来,中国城市进入了快速的空间扩张阶段,伴随着城市空间的快速扩张,西方国家的城市曾经出现过的城市病亦在中国城市快速显现。包括笔者在内的许多学者开始尝试从西方国家的城市治理理论与方法中寻求中国城市病的解决方案。笔者自2009年年始,基于国家社会科学基金支持的项目“城市空间增长管理及其政策工具的作用机制研究”,陆续开展研究工作。从最初对西方国家的城市空间治理理论与实践的探究,到逐渐意识到城市空间治理是根植于一国的政治制度环境之中,或者说有什么样的政治制度环境就有什么样的城市空间治理制度,一国的经济社会发展处于什么阶段就应该匹配何种城市空间治理路径。

一方面,中国的政治制度环境是如何塑造城市空间治理制度的?这一制度又是如何诱导城市空间演化,形塑城市空间的?如何通过改革城市空间治理制度,寻找到破解中国城市病的善治良政?另一方面,中国的城市化进程正朝着由外延扩张的单向增长模式向外延扩张与内涵发展相结合的双向增长模式转变。城市既要应对适应经济规模发展的城市空间扩张管理需要,又要应对适应经济结构调整的城市空间内涵增长管理需要,与此同时,资源节约与环境友好型社会建设等国家战略的转型又对城市空间治理提出了特定的要求。

基于此,汲取国外经验与教训,开展适应中国特色的城市空间治理理论研究,从制度、政策等多视角,系统研究城市空间治理的基础理论,是本书的主要研究任务之一。具体包括:国内外城市空间增长阶段特征及趋势分析;中国城市空间增长的动力机制分析;中国城市空

间治理的制度设计；中国城市空间治理政策工具及其作用机制等。

武汉市城市空间的快速扩张始于20世纪90年代中期，城市常住人口从1995年的419万人，增加到2015年的638万人，城市集中建设区国土空间面积从1995年的200平方千米，扩展到2015年的426平方千米，20年间城市人口增长了0.52倍，城市建设用地增长了1.13倍，城市空间扩张的速度远远高于人口增长的速度。20年中，武汉市相继推出了城市规划、住房、财政、经济、政绩考核等政策工具，激励和引导城市空间向预期的方向与目标演进。作为省会城市，武汉市城市空间演进中呈现出现象和内在机制在国内大城市中具有代表性，本书选取武汉市作为实证研究的对象，运用定性与定量相结合的研究方法，试图揭示武汉市空间治理政策工具的效用与作用机制。

本书的写作历时近五年，汇集了许多人的智慧：马彦琳、谭术魁等教授为本书的写作提供了许多有价值的建议；李新延老师为本书的定量研究部分提供了有力的技术支持；研究生于澄、成亮、朱萌、查冬冬、徐小磊、任丽娟、徐哲、黄雨薇、罗超、陈谦、张媛媛、陈晓昱、郭诗洁等在参与国家社会科学基金项目“城市空间增长管理及其政策工具的作用机制研究”的研究工作和学位论文的写作中，为本书积累了大量的素材；索世琦在本书最后的清样校对阶段，协助修改部分插图，更新了部分数据。在这里对老师和同学们提供的支持表示感谢。

特别说明：①“城市空间增长管理”是从西方引进的概念，随着研究的拓展，注意到当下中国的城市空间演化趋势更多地体现在既有空间的提质增效上，既有空间的演进表现出明确的多元主体博弈的特征，仅仅依靠自上而下的行政管理手段，无法从根本上解决既有空间提质增效过程中存在的种种问题，充分发挥多元主体的能动作用，以善治的思维治理城市空间当是良策，故本书弃用“城市空间增长管理”，而采用了“城市空间治理”的概念；②本书研究过程时间跨度较长，比较遗憾的是因统计口径的变化，部分数据资料无法做到实时更新；③为了更加清晰地说明问题，本书的部分图片在文后附有彩色插图，可供读者翻阅；④本书是本人从事城市空间治理教学与研究工作的阶段性小结，仅一家之言，一定存在诸多争议与不足，欢迎大家批评指正。

本书付梓之际，国土空间规划改革大幕开启，主体功能区规划、城乡规划、土地利用规划等工作被整合，由自然资源部统一行使空间规划管理职能。值得欣慰的是，本书倡导的城市空间治理制度设计在此轮国土空间规划改革中部分得到应用。但是，城市空间治理的理论研究和实践探索不会因为此轮改革而终止，城市空间治理体系与治理能力现代化建设永远在路上。



2020年冬月于喻园

目 录

Contents

第一部分 基础理论研究篇

第 1 章 绪论	/3
1.1 城市空间治理研究的背景	/3
1.2 相关研究综述	/4
1.2.1 城市空间治理研究综述	/5
1.2.2 空间规划体系研究综述	/7
1.2.3 新公共管理研究综述	/10
1.2.4 小结	/12
1.3 本书主要内容与结构体系	/14
第 2 章 城市空间的扩张与蔓延	/16
2.1 西方发达国家城市空间的扩张与蔓延	/16
2.1.1 能源与动力革命时期城市空间的增长	/16
2.1.2 重建与复苏时期的城市空间蔓延	/24
2.1.3 城市空间扩张与蔓延引发的问题	/31
2.2 中国城市空间的增长	/32
2.2.1 中国城市空间增长的现象	/32
2.2.2 中国城市空间增长的特征	/35
2.3 城市空间增长的区域化趋势	/37
2.3.1 城市空间增长的区域化背景	/37
2.3.2 城市空间增长的区域化现象	/38
2.3.3 城市空间增长的区域化特征	/40
2.4 小结	/41
第 3 章 城市空间增长的动力机制	/43
3.1 城市空间增长的政治推动力	/43
3.1.1 国外政府对空间增长的影响	/43
3.1.2 中国对城市空间增长的影响	/45
3.2 城市空间增长的市场驱动力	/62
3.2.1 全球化与区域一体化	/62



3.2.2	地方产业发展	/72
3.3	城市空间增长的社会均衡力	/78
3.3.1	公众和个人	/78
3.3.2	社会组织	/80
3.3.3	规划师及专家学者	/85
3.4	城市空间增长的多元驱动作用	/86
3.4.1	城市空间增长的动力主体划分及其特点	/86
3.4.2	动力主体的多元驱动作用	/89
3.5	小结	/92
第4章	城市空间治理的制度环境	/94
4.1	中国城市空间治理的权力来源	/94
4.1.1	关于公共利益的讨论	/94
4.1.2	如何看待城市规划中的公共利益	/97
4.1.3	国家征收是城市空间治理的基石	/98
4.1.4	动用国家征收权实施城市空间治理	/99
4.2	中国城市空间治理的行政制度环境	/102
4.2.1	城市空间治理的需求偏好:为增长而竞争	/102
4.2.2	城市空间治理运行的权力配置:集权与分权	/104
4.3	小结	/109
第5章	城市空间治理的制度变革	/111
5.1	空间治理法律制度的变革	/112
5.1.1	名目繁多的各类各级法律法规	/112
5.1.2	现行城市空间治理法律的主要问题	/112
5.1.3	城市空间治理法律制度的完善途径	/123
5.2	空间治理决策制度的变革	/126
5.2.1	官方主导的多元决策体系现状	/126
5.2.2	现行城市空间治理决策制度的主要问题	/128
5.2.3	城市空间治理决策体系的优化路径	/137
5.3	空间治理执行制度的变革	/139
5.3.1	现行城市空间治理的执行体系问题	/139
5.3.2	空间治理执行制度的变革路径	/140
5.4	空间治理监督制度的变革	/143
5.4.1	内外结合的监督体系现状	/143
5.4.2	现行空间治理监督制度的主要问题	/144
5.4.3	城市空间治理监督制度的优化路径	/146
5.5	小结	/148



第 6 章 城市空间治理的政策工具	/149
6.1 国外城市空间治理的政策工具	/149
6.1.1 国外城市空间治理政策工具的发展概述	/149
6.1.2 国外城市空间治理政策工具	/150
6.2 国内城市空间治理的政策工具	/160
6.2.1 城市空间治理的直接政策工具	/160
6.2.2 城市空间治理的间接政策工具	/169
6.2.3 创设新工具——多规合一的空间规划	/174
6.3 城市空间治理政策工具的作用机制	/174
6.3.1 城市空间治理政策的传导机制	/175
6.3.2 城市空间治理政策的协同作用机制	/181
6.4 小结	/185

第二部分 实证研究篇

第 7 章 20 世纪 90 年代以来武汉市城市空间治理效用分析	/189
7.1 武汉市城市空间治理直接政策工具的效用	/189
7.1.1 土地管理政策及目标	/189
7.1.2 规划管理政策及目标	/190
7.1.3 直接政策工具作用的讨论	/192
7.2 武汉市城市空间治理间接政策工具的效用	/194
7.2.1 经济政策	/194
7.2.2 人口政策	/197
7.2.3 武汉市城市空间治理其他政策的效用	/201
7.3 小结	/203
第 8 章 武汉市城市空间治理政策效用的模拟与验证	/204
8.1 研究方法	/204
8.1.1 相关理论概述	/204
8.1.2 研究方法	/205
8.2 基础数据来源	/206
8.2.1 研究区域情况	/206
8.2.2 基础数据来源	/206
8.2.3 遥感影像特征分析及图像预处理	/208

8.2.4	城市用地类型的重分类	/208
8.3	CA-Markov 模型预测与精度检验	/209
8.3.1	CA-Markov 模型预测的基本步骤	/209
8.3.2	数据准备	/209
8.3.3	土地转移面积矩阵	/210
8.3.4	土地利用变化适宜性图集	/211
8.4	基于预测结果的政策因子效用实证分析	/217
8.4.1	政策因子效用实证分析	/217
8.4.2	政策工具实证效用总结	/220
8.5	小结	/221
第9章	结语	/223
9.1	中国特色的城市空间治理基础理论研究	/223
9.1.1	主要内容	/223
9.1.2	重要观点	/223
9.2	城市空间治理政策工具的效用检验	/224
9.2.1	主要内容	/224
9.2.2	重要观点	/225
9.3	亟待研究的领域——区域空间治理	/226
	参考文献	/227
	彩色插图	/234

第一部分

基础理论研究篇

第 1 章 绪 论

1.1 城市空间治理研究的背景

对城市空间进行管理始于集中定居点出现的时候,而从集中定居点发展到城市所用的时间非常漫长。原始社会集中定居点和封建社会城市相对于现在城市的规模始终较小,需解决的空间问题并不突出,对城市空间管理的需求也不明显,因此很少进入学术研究的范畴。工业革命以来,城市发展迅猛,规模急剧膨胀,功能愈趋复杂,因此对城市空间进行引导和调控的需求也愈加迫切。

现代意义上的城市空间治理起源于美国,起初是为应对大城市的大规模蔓延而产生的。第二次世界大战结束以后,国际经济增长需求和美国国内消费需求逐渐增大,在联邦住房抵押贷款法案出台、汽车等便利交通工具普及以及高速公路网等基础设施建设的刺激下,人们购房置业的选择范围越来越广,越来越多的城市居民,特别是中产阶级和资产阶级选择迁往郊区,城市的郊区发展变得迅速,而中心城区的发展却逐渐衰落。由此带来的交通拥堵、基础设施建设浪费、服务不均衡、自然环境和农田森林被破坏等问题严重制约着城市的健康发展。如何采取有效措施协调经济发展与环境保护,促进城市可持续发展,成为地方政府公共管理的重要课题。

自 1961 年夏威夷州采用增长管理政策以来,增长管理在美国的发展先后经历了两个主要阶段。第一个阶段为 1960—1980 年,包括发生在夏威夷(1961)、佛蒙特(1970)、佛罗里达(1972)、俄勒冈(1973)以及科罗拉多(1974)在内的全州性增长管理。当时,这些州面临的是城市快速发展产生的一系列问题,如自然环境体系的高度压力等,于是为控制城市蔓延,这些州相继采取了增长管理政策(Grove, 1984; Bollens, 1992),这一阶段的增长管理主要在州的层面上展开。第二个阶段从 1980 年到现在,这一阶段的增长管理在两个层面展开:一个层面是发生在包括佛罗里达(1984—1986)、新泽西(1986)、佛蒙特(1988)、缅因(1988)、罗德岛(1988)、乔治亚(1989)、华盛顿(1990—1991)以及马里兰(1992)在内的全州性增长管理,以及其他许多州对特定发展地区采用的特定增长控制政策,如海岸控制(24 个州)、重要的自然区域发展控制(如塔霍湖区域规划局、马里兰切撒匹克海湾区域委员会等)(Arthur C. Nelson, 1999),这一层面的增长管理主要是为了合理利用区域公共设施及经济发展资源,促进区域协调发展和资源的平衡利用(Bollens, 1992; Nelson

& Duncan, 1995);另一个层面是发生在美国各大城市(如纽约、费城、芝加哥等)的增长管理,这一层面的增长管理主要是在控制城市蔓延的同时,优化城市空间结构与布局,促进城市开发与基础设施同步建设,引导城市更紧凑、更高效、更精明地增长。

当前,中国的城市发展正由外延扩张的单向增长模式向外延扩张与内涵发展相结合的双向增长模式转变。城市一方面要适应经济规模发展的空间扩张管理需要,另一方面又要适应经济结构调整的空间内涵增长管理需要;与此同时,资源节约与环境友好型社会建设等国家战略的转型又对城市空间治理提出了特定的要求。

国内学者在 20 世纪 90 年代后期将美国的城市空间增长管理理论介绍至国内,部分学者的研究集中在对西方城市空间增长管理概念的综述方面,以介绍西方的城市空间增长管理概念和实践经验为主。部分学者的视角延伸至将西方城市空间增长管理理论与中国城市蔓延控制的实践需要相结合的层面,指出中国的城市空间治理应该关注产权制度、土地管理制度和增长管理立法等。

城市空间治理是为实现城市空间发展目标而进行的引导与过程调控,而实现对城市空间增长的引导与过程调控必然需要创设并使用各种政策工具。使用政策工具同时也是城市政府引导和调控城市可持续发展、参与区域竞争的必要手段。

基于此,通过吸收国外的经验与教训,开展适应中国特色的城市空间治理研究,从制度、政策、技术等多视角系统研究城市空间治理的基础理论,定性与定量分析政策工具的作用机制及效用,对指导中国当下的城市规划、建设、管理具有重要的理论与实践意义。

本书是国家社会科学基金项目“城市空间增长管理及其政策工具的作用机制研究”的成果,基于绿色发展的时代主题,以及城市空间增长与经济、社会的关系范畴,在系统分析国外城市空间治理理论产生的历史背景、理论体系及政策工具效用的基础上,以中国的制度环境、资源禀赋、经济社会发展等为分析框架构造中国特色的城市空间治理基础理论,探讨中国城市空间治理的理念和总体思路,并着重从制度设计、管理组织、体系设计、政策工具等方面提出相应的对策和建议。同时,以武汉市作为实证研究对象,有针对性地从空间增长历程到空间治理效用等方面进行了探讨,这对丰富城市空间治理理论,推动城市的经济、社会与环境的可持续发展,进而塑造可持续的人居空间环境有积极的理论与实践意义。

1.2 相关研究综述

对城市空间治理的学术研究,最早源于对 20 世纪 60 年代出现的美国城市蔓延现象的探索,目前国内外学术界对于城市蔓延现象已经作出了大量的研究。



对于同样属于主要发达经济体的欧洲大陆国家,却没有发生大量城市蔓延的现象,这一方面固然与相对的人多地少的国情有关,另一方面欧洲大陆国家较长远的规划传统和较为完备的空间规划体系起到了很重要的作用。随着欧洲一体化进程的不断推进,欧洲大陆跨国界的空间规划体系逐渐兴起,这种跨区域的空间规划体系有效地缓解了全球一体化背景下欧洲发展的人地矛盾,同时对于环境保护、产业布局与经济振兴等问题也有重大影响。20世纪70年代,影响各个行业的“新自由主义”在西方流行,于是产生了“新公共管理”理论。在该理论的影响下,以美、英、澳为代表的国家部分城市的传统公共管理方式发生了变革,产生了诸如“市政经理”等新的角色,这对于城市规划建设、城市空间管理等又带来了巨大的影响。因此,本研究综述主要包括城市空间治理、空间规划体系和新公共管理三个理论维度。

1.2.1 城市空间治理研究综述

国外学术界对增长管理的早期研究主要集中在增长管理的概念、政策工具、效用和影响等几个方面,后期研究主要集中在理论应用和实效性分析方面。

关于概念的讨论如下。John M. Levy(2002)认为“增长管理通常被定义为对开发数量、开发时机、开发区位和开发性质的调控,但其概念目前尚无统一认识”。Chinitz(1990)认为增长管理不同于单纯的增长控制,“是积极的、能动的……旨在保持发展与保护之间、各种形式的开发与基础设施同步配套之间、增长所产生的公共服务需求与满足这些需求的财政供给之间,以及进步与公平之间的动态平衡”。美国城市土地协会把增长管理定义为“政府运用各种传统与演进的技术、工具、计划及行动,对地方的土地使用模式包括发展的方式、区位、速度和性质等进行有目的的引导”^①。B. D. Porters(1997)则在此基础上进一步将增长管理概括为“解决因社区特征变化而导致的后果与问题的种种公共努力”,是“一种动态过程,在此过程中,政府预测社区的发展并设法平衡土地利用中的矛盾,协调地方与区域的利益,以适应社区的发展”。Foder(1999)对增长管理概念进一步加以拓展,认为增长管理“泛指用于引导增长和发展的各种政策和法规,包括从积极鼓励增长到限制甚至阻止增长的所有政策和法规”^②。

关于政策工具的研究如下。Vedun(1998)认为增长管理的政策工具可以被定义为“一套政府机关行使其权力,以确保在试图支持和影响或阻止社会变革的技术”。David N. Bengston(2004)等人认为增长管理的政策工具主要分为三类:公共所有权、监管和激励措施。Richard C. Feiock(2008)等人分析了影响地方政府选择

① 庄悦群. 美国城市增长管理实践及其对广州城市建设的启示[J]. 探求, 2005(3): 62-67.

② 庄悦群. 美国城市增长管理实践及其对广州城市建设的启示[J]. 探求, 2005(3): 62-67.

不同政策工具的因素,用政策运作框架来检验政策工具的选择是如何决定的。结果表明,政府结构和选举规则对服务边界、奖励区划和开发权转移等政策工具的选择有关键影响,排外性的目标推动着这些政策工具的制定与发展。对于具体政策工具的应用,近年来已经向更加广泛的范围拓展,如 Peter Williams(2012)认为,单靠传统的“命令与控制”很难有效地处理城市空间增长的保护区类问题,新的以市场为基础的政策工具如“生物银行”,将被引入管控体系,这已被检验而成为一种有效的补充策略。

关于效用的研究如下。Arthur C. Nelson 和 Terry Moore(1996)认为对增长管理实施效用作出评价,应注重四个方面——城市空间增长边界(UGB)内外的开发,与城市空间增长边界相邻的城市郊区开发的密度和形态对城市未来开发的限制,城市化土地的开发是否达到了规划的密度,城市区域的开发是否同城市空间增长管理的目标相适应。Arthur C. Nelson(1999)从技术指标和政策方面比较了采取及未采取增长控制政策的州的状况。他从城市的蔓延程度和人口密度的关系、城市周边农田的保护情况、家庭机动车交通量、公交系统可达性、能源节约和税收负担方面分析得出,实施了增长控制政策的地区有着较合理的发展。而 John I. Carruthers(2002)认为只有采取强制一贯的要求以及严格操作机制的州才能在控制城市蔓延方面取得很大成效,反之则会导致城市蔓延不受控制。同时 Michael Howell-Moroney(2007)认为“采用强势的增长管理措施可获得明显而且实在可观的土地发展控制作用”,并提出应该加强管理力度,运用合适的辅助政策工具。另外,Boyle、Robin、Mohamed 和 Rayman(2007)认为由于国家层面规划的缺失、资金缺乏以及地方政府强大的自治权,使得增长管理方式只能在少数地区取得成功。可以看出,增长管理自实施以来,虽然取得了一定的成功,但是它的效用还存在很多争议,近年来部分学者对已经实施增长管理政策的城市进行了效用评价分析,如 Jeffrey Hepinstall-Cymerman(2011)比较了 1986—2007 年华盛顿地区空间增长政策工具的效用,指出了部分政策工具在实施过程中的问题,同时也认为如果没有空间增长政策工具,整个城市空间利用水平将会非常低。Hiramatsu 和 Tomoru(2014)认为,城市空间增长边界政策既有好的影响也有负面影响,严格意义的城市空间增长边界政策有助于减少汽油消耗、增加公共交通出行量,但是必须考虑土地所有者的发展权问题,这也是城市空间增长边界政策最终是否能提高社会整体福利水平的重要考虑因素。

关于影响的研究如下。部分学者认为增长管理会导致资源外溢,造成资源转移到低控制区,促进低控制区的开发。Fischel(1990)、Wachter 和 Cho(1991),以及 Ajtshuler 和 Gomez-Ibanez(1993)认为,城市空间增长是从高控制区转向低控制区;Shen(1996)在对海湾区域的研究以及 Pendall(1999)在对国家层面的分析中发现,城市空间增长是从高富地区转向低富地区。Pendall 的研究还发现移位影响因控制工具种类而异:公共设施条例和发展费不会转移增长,而是在一定程度上促进更紧凑的