

第一章 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。建国 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 就走上一条逐步强化的道路。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。更确切的说，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。

在城市研究领域中，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。所以本文在此选用“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有总体上的提升。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]。仅从建国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。这一结论可以从下表的统计数据中很明显的得出（见表 1-1）。

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/km²，其中深圳市单位建成区面积的 GDP 为 99690.6 万元/km² 仅相当于 1996 年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 8~10%）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中国建国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(参见图 1-1)

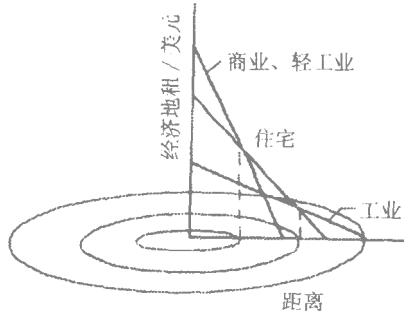


图 1-1 城市的经济地租及其土地利用分化

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私选择，对于涉及的城市发展方向等问题，将在第五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作法,并不断的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很大差异。经过多方面的比较,笔者认为 中西方当代城市化发展 从城市成长领域至少在城市化阶段、城市化速度、土地所有制基础、城市行政基础、市场化水平等五个方面存在差异。

1. 城市化阶段差异

以美国为代表的西方从 19 世纪开始进入城市化高速发展阶段 目前 主要的西方发达国家城市化水平已达 70% 以上 英国等一些老牌工业化国家城市化水平已经超过 90%、整个社会

进入后城市化发展阶段。而中国 2000 年的城市化水平只达到 36.1% 同工业化进程相联系 刚刚具备进入高速城市化进程的一般性条件。

2. 城市化发展速度差异

西方国家已经进入后城市化阶段 对多数城市个案而言 城市化进程的速率已经放缓, 停滞, 甚至小幅逆向发展。反观中国, 改革开放以来正在经历城市化加速发展的过程, 总体而言, 城市发展速度和城市化速度远高于西方^[10] 究其原因 中国同时面临过往城市化滞后的补课效应和国际经验公认的高速增长阶段的双重冲击。

3. 土地所有制基础差异

西方国家城市土地多为私人所有, 国有土地主要集中于各种保护用地, 城市政府拥有的土地则多以城市公共用地的形式出现。而中国不存在土地私有 城市土地全部归国家所有 城市土地使用者以出让或划拨的形式取得附加使用期限、用途等一定条件限制的土地使用权 对于集体公有的农村土地 国家也有比较强硬的征用权, 将其在一定条件下转化为城市国有土地。

4. 中西方城市行政基础差异

西方城市推行的是以代议制为基础的行政体系, 而中国人民代表大会制的选举体系与西方行政管理体系具有很大的差异 对这一点 公共经济学和行政学中已有不少经典论述。中西方城市行政基础的差异直接影响城市成长管理过程中的决策形成和民意反映。

5. 市场化程度不一

城市是一个国家经济的主要载体, 城市中的经济运行机制

对于城市的成长方式、路径和绩效有着重要影响。西方市场体系相对完善 市场经济导入的时间早 认可度高 完全竞争市场是微观经济学的最基本的假设条件之一，新古典经济学的基础也是承认市场的先天存在。而中国社会主义市场经济刚刚起步，从计划到市场的过渡中还留存有大量的问题。这些问题时常会在城市成长中反映出来。

纵观西方城市成长管理研究 其重点议题为“低速高水平城市化背景下”的城市健康发展问题 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。由于中西方发展阶段的差异，很难采用西方的政策来研究中国的问题。鉴于存在上述差异 笔者认为 西方城市成长管理不具备直接为中国照搬和套用的可能。

既然由于发展阶段等诸多方面的差异，不能对西方现行的现代城市成长管理的理念和工具全面吸收，那么是否可以将历史进行回放 抛开西方现代成长管理的背景条件 仅仅对其进行在高速城市化过程中的问题进行解释移植和模仿呢？笔者认为答案也是否定的。显然，认为中国应当更多的学习和吸纳西方在他们经历高速城市化进程时期中的做法的观点具有更大的局限性 因为从发展的哲学观来看 历史是不可重复的 与西方两个世纪以前的城市化进程不同，中国的城市化进程所处的技术环境、政治 制度 环境乃至各自的资源禀赋条件都已经发生了深刻变化，刻舟求剑的效果并不会好于东施效颦。

为了实现中国城市高效、稳定、持续的成长 并促进整个国民经济的繁荣与发展 需要建立具备理论支撑的 符合中国国情的成长管理体系。所以 借鉴国外相关经验 对于中国当前社会经济条件下的城市成长管理进行专门的、有针对性的研究是十分迫切和必要的。

1.2 本研究的视角与关注重点

1.2.1 一般城市成长管理研究视角

由于城市成长管理是对城市空间实体成长的总量控制，而且其实践性较强，所以城市成长管理研究多从城市空间管理的一般手段和方法入手，注重对城市规划、城市设计和城市开发建设方面的管理与规制。从国外众多的城市成长管理实践与理论研究，以及国内学者对国外相关经验的介绍中，我们也可以看到，目前城市成长管理研究的内容多是城市规划师的工作，即主要通过城市规划师向政府管理部门的建议，在政府通过规划后于城市成长过程中贯彻实行。

从城市实体空间规划和建设的角度对城市成长管理进行研究是当前最为普遍的视角。事实上，虽然中国的城市成长管理研究几近空白，但是政府以及城市规划界对城市成长的控制也是由来已久的，包括前面提到的总量控制以及内城改造等方面。也就是说，在很长一段时期内我们的政府和规划建设者就已经在进行城市成长管理方面的工作，只是没有在一个正规、统一、明晰的“城市成长管理”概念定义之下进行。

但与此同时，我们还应该看到，城市成长管理同城市规划并不能完全等同。事实上，的确有人不能清晰的把握城市成长和城市成长管理的内涵，往往将其混同于城市发展和城市规划。城市规划是根据一定时期内城市的经济和社会发展目标，确定城市性质、规模和发展方向，合理利用城市土地，协调城市空间布局 and 各项建设的综合部署和具体安排。城市规划是建设城市和管理城市的基本依据，是保证城市土地合理利用和开发经营活动协调进行的前提和基础，是实现城市经济和社会发展目标