



城市发展政策概述

一、城市概念

由于城市具有复合性 而且对其认识上又存在差异 因此 对城市有多种解释。从韩国《国语辞典》来看 韩国对城市的一般理解是“ 构成一定地区的政治、经济、文化中心的聚落 ”。^①

至于作为行政单位的城市来说 据韩国《地方自治法施行令》第 7 条第 1 项规定 城市的设置标准要求满足以下三个方面：一是区域总人口超过 5 万 二是市区 建成区 内居住的人口超过区域总人口的 60% 三是从事商业、工业以及其他城市性产业的户数比重超过 60%。

韩国的城市根据其设置法规类型分为一般法制市和特殊法制市。一般法制市就是根据《地方自治法》设置的普通的法制城市，特殊法制市是在一般法制市的基础上根据特殊法规而设置的城

^① [韩] 民众书林编辑局：《民众国语辞典》 汉城 民众书林，1996 第 565 页。

市。一般法制市具有相当郡政府的行政权，特殊法制市具有相当道政府或更大的行政权。特殊法制市包括特别市和广域市，其设置目的在于：一是为减少重复性行政或重复性监督等弊端，提高城市行政效率，二是满足这些城市的特殊的行政、财政方面的需要。

在韩国特别市只有一个，即汉城特别市。汉城市作为特别市的历史起始于 1945 年韩国摆脱日本统治以后美军执政时期，当时汉城市从京畿道分离出来，并升格为特别市，行政上直属中央政府。1949 年《地方自治法》制定以后，这种局面得到继承。到 1962 年，随着《汉城特别市行政特别措施法》的颁布，汉城市在行政上从原来的直属内务部转变为直属国务总理，这样汉城市在行政上具有了比道政府还要特殊的地位。

广域市是特别市的一种，只是为与首都相区别而采用的制度。广域市的设置标准还没有法制化，但是一般来说人口应超过 100 万。一旦确定为广域市，其行政隶属关系从道政府直接管辖变为中央政府直接管辖，具备与道政府相同的行政权。广域市的名称自 1995 年开始启用，在此之前称为直辖市。1963 年根据《有关釜山市政府管辖法律》，釜山市升格为直辖市以后，根据有关法规，大丘、仁川、光州、大田、蔚山市相继升格为直辖市。

1999 年末的数据表明，韩国城市中人口规模最大的汉城市人口为 10 321 449 人，最小城市为太白市，人口 58 624 人，城市平均人口规模为 53 万人。从城市行政区面积规模来看，韩国最大城市为安市，面积 1 519.18 平方公里，最小城市为九里市，面积 33.29 平方公里，城市平均面积为 521 平方公里。从城市人口密度来看，最大城市为汉城市，人口密度 17 046 人/平方公里，最小城市为三陟市，人口密度为 71 人/平方公里，城市平均人口密度为 1 020 人/平方公里（见表 1—1、表 1—2、表 1—3）。

表 1-1 韩国城市人口规模分布 (1999) 单位: 万人, 个, %

人口	5~20	20~50	50~100	100~200	>200	合计	平均规模
城市数	38	24	10	3	4	79	53.15
比重	48.1	30.3	12.7	3.8	5.1	100	

资料来源: 韩 行政自治部:《韩国城市年鉴》, 2000。

表 1-2 韩国城市行政区面积规模分布 (1999) 单位: 平方公里, 个, %

面积	<100	100~500	500~1 000	>1 000	合计	平均规模
城市数	12	28	30	9	79	521
比重	15.2	35.4	38.0	11.4	100	

资料来源: 韩 行政自治部:《韩国城市年鉴》, 2000。

表 1-3 韩国城市人口密度规模分布 (1999) 单位: 百人 / 平方公里, 个, %

人口密度	<1	1~5	5~10	10~50	50~100	>100	合计	平均规模
城市数	2	33	16	18	8	2	79	10.2
比重	2.5	41.8	20.3	22.8	10.1	2.5	100	

资料来源: 韩 行政自治部:《韩国城市年鉴》, 2000。

二、城市政策社会背景：城市化特征

展开城市政策的必要性在于, 一是发展城市, 二是为解决城市发展中所伴生的城市问题。因此, 城市发展的阶段性特征和趋势成为制定城市政策的基本依据。韩国的城市化特征表现在很多方面, 但是对城市政策影响最大或最基本的可概括为两个方面, 一是城市化的高速性, 二是城市化的空间不均衡性。

韩国经历了高速城市化过程。城市发展或城市化初期阶段,

即 20 世纪 60 年代初 韩国城市仅 27 个 但是 到 1999 年城市数增加到 79 个 同期 100 万人口以上大城市从 2 个增加到 7 个 汉城市的人口从 2 445 402 人增加到 10 321 449 人, 城市化率从 28% 到 2000 年达到 79.7%(见表 1—4)。

表 1—4 韩国城市化水平的变化

年 份	1955	1960	1966	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
城市数(个)	—	27	31	32	35	40	62	73	73	79*
城市人口(万人)	526	700	988	1 293	1 677	2 141	2 642	3 229	3 500	3 664
全国人口(万人)	2 150	2 459	2 916	3 144	3 468	3 741	4 052	4 339	4 455	4 599
城市化率(%)	24.5	28.0	33.9	41.1	48.4	57.2	65.4	74.4	78.6	79.7

* 为 1999 年数据。

资料来源：韩国统计局（人口住宅总调查），<http://www.nso.go.kr>；

[韩] 行政自治部：《韩国城市年鉴》，2000。Ki-Suk Lee：“Overview of Korean urbanization in the 1990s”，*Journal of the Korean Urban Geographical Society*，3(1)，p. 5.

韩国的城市化以空间不均衡性著称。城市化的空间不均衡性非韩国所独有的现象，但是，其过度程度实属罕见。城市人口约 1/4 集中于汉城市，城市人口约一半集中于首都圈地区内的城市，而汉城市和首都圈面积仅占韩国国土面积的 0.6% 和 11.8%。首都圈的城市化率达 96% 单位面积城市分布密度为 21.3 个/万平方公里，城市平均人口密度为 3 240 人/平方公里，城市平均人口规模为 83.9 万人。诸多方面的指标显著高于其他地区，而城市平均面积显著小于其他地区。

城市化的急速性和不均衡性导致很多问题，可以说韩国所面临的的城市问题大部分直接起因于或间接派生于这两个方面。

从城市本身层次即城市构造角度来看，城市人口的过快增长导致城市行政难以满足相应的城市发展需求局面，由此产生

一系列城市问题。尤其是城市周围地区或交通条件不良的丘陵地，以及管理不到位的国有、公有土地等，即几乎没有基础设施的区域成为进入城市的农村人口的居住地。这些地区为公共行政的死角地带，形成不良、非法居住区域，而且随着人口增多，市区扩大，这些区域让位于城市公共部门，再扩散到外围地区，形成恶性循环。

从全国城市层次即城市体系角度来看，不均衡的城市化造成严重的区域不均衡问题。

首先，就单个城市类型而言，人口集中的部分城市尽管不充分，但还是得到持续的城市开发投资，而人口增长慢的城市成为投资疏漏地区。这种情况持续下去，经过连续的恶性循环过程，过度密集城市与滞后城市之间的差距继续扩大。最终，过度密集城市和滞后城市中都出现城市行政的需求与供给不对称问题。

其次，就区域城市类型而言，如表 1-5 所示，大体上首都圈城市相对于其他地区的城市而言较发达。从城市数、城市化率、城市人口规模、城市人口密度等指标来说，首都圈均超过全国平均水平，而其他地区除了东南地区城市化率超过全国水平以外，所有指标均低于全国水平。至于从道一级区域来说，基本反映了区域的情况。位于首都圈的京畿道在前述 4 个指标方面显著高于其他地区，东南地区的庆尚南道次之，最低的为江原道。城市发展上的这种区域不均衡性导致城市密集区域和城市稀疏区域也都出现城市行政上的需求与供给的不对称问题。

总之，过去韩国的城市政策基本上把目标放在解决这些问题方面。即中央政府把城市政策重点放在抑制大城市，尤其是首都圈的过度集中，谋求国土的均衡发展，而城市政府则把城市政策重点放在开发新市区，供给基础设施之上。

表 1—5

韩国城市区域分布特征(1999)

区 域	城市数 (个) (A)	城市人口 (万人) (B)	城市面积 (平方公里) (C)	区域总人口 (万人) (D)	区域总面积 (平方公里) (E)	城市化率 (%) (B/D)	城市密度 (个/万平方 公里) (A/E)	城市人口 密度(人/ 平方公里) (B/C)	城市人口 规模 (万人) (B/A)	城市平均 面积(平方 公里) (C/A)
首都圈	25	2 097	6 472	2 183	11 753	96.0	21.3	3 240	84	259
汉城市	1	1 032	606	1 032	606	—	—	17 046	1 032	606
仁川市	1	252	959	252	959	—	—	2 633	252	959
京畿道	23	812	4 908	898	10 189	90.4	22.6	1 655	35	213
中部(忠清)圈	10	348	6 601	479	16 558	72.5	6.0	526	35	660
大田市	1	137	540	137	540	—	—	2 535	137	540
忠清南道	6	117	4 042	193	8 586	60.7	7.0	289	20	674
忠清北道	3	94	2 019	150	7 433	62.7	4.0	465	31	673
西南(岭南)圈	12	406	6 083	553	20 532	73.3	5.8	667	34	507
光州市	1	136	501	136	501	—	—	2 712	136	501
全罗南道	5	109	2 501	216	11 982	50.5	4.2	436	22	500
全罗北道	6	160	3 081	202	8 049	79.6	7.5	521	27	513
东南(岭南)圈	23	1 205	16 688	1 329	32 236	90.7	7.1	722	52	726
釜山市	1	383	758	383	758	—	—	5 053	383	758
大丘市	1	252	886	252	886	—	—	2 842	252	886
蔚山市	1	103	1 056	103	1 056	—	—	973	103	1 056
庆尚南道	10	250	4 224	309	10 513	81.0	9.5	593	25	422
庆尚北道	10	217	9 763	282	19 023	77.0	5.3	222	22	976
其他地区	9	144	5 308	210	18 720	68.8	4.8	272	16	590
江原道	7	108	4 799	156	1 874	69.4	4.1	226	16	686
济州道	2	36	510	54	1 846	66.8	10.8	707	18	255
全国	79	4 199	41 152	4 754	99 800	88.3	7.9	1 020	53	521

资料来源:[韩]行政自治部:《韩国城市年鉴》,2000;[韩]韩国城市行政研究所:《全国统计年鉴》,2001。

三、城市政策范畴与体系

城市政策从广义上讲，包括城市这一空间以及其中与人们生活相关的所有政策。因此，城市政策范畴涉及城市物质的领域，乃至政治、经济、社会等各个方面。然而，城市的重要标志之一是所谓城市的物质空间的存在。因此，有关物质领域的政策在城市政策中居于重要地位。

在韩国，过去 40 多年来，城市经历急速的规模膨胀，物质基础的不足成为最重要的问题。因此，城市的开发和整治长期以来被认为是城市政策的核心内容。城市政策主要集中在物质基础的建设之上。

同时，韩国的城市开发和整治方面的主要根据是《城市规划法》和相关的法规。而且，城市开发和整治政策主要是通过《城市规划》和相关规划的制定和实施来实现。即“法规”构成城市政策的基础，“规划”的制定和实施成为城市政策的具体内容的同时，又是实际手段。

至于上述《城市规划法》的相关法规和《城市规划》的相关规划之“相关”，包括空间关系和领域关系两个方面。以城市规划为例，由于城市是开放体系，城市的作用和地位受其周围区域城市之间的关系之影响，因此为制定某一城市的规划还需要分析周围的城市以及区域。另外，为使国土均衡发展，仅靠城市内部规划是达不到的，需要有宏观层次上的规划指导。从这个意义上说，区域规划、国土规划等所有层次上的空间规划都成为城市规划的相关规划。

人们在城市进行各种活动，而为了便利这些活动需要专门的规划，例如，产业园规划、住宅规划、道路规划等。由于在城市规划中需要适当调整与容纳这些专门领域的规划与内容，以便协调这些领域的发展，因此，这些规划与城市规划构成领域关系。

综上所述，韩国的城市政策体系可以概括为如表 1—6 所示。

表 1-6

韩国城市政策体系

关系		规划类型	根据法规
空间关系	国土	国土综合规划 特定地域建设综合规划 道建设综合规划 市、郡建设综合规划 国土利用规划 首都圈整备规划	国土建设综合规划 国土建设综合规划 国土建设综合规划 国土建设综合规划 国土利用管理法 首都圈整备规划法
	城市	广域城市规划 城市基本规划 城市规划 地区单位规划 城市规划设施规划	城市规划法 城市规划法 城市规划法 城市规划法 城市规划法
领域关系		城市开发事业规划 再开发事业规划 住宅园地开发规划	城市规划法 城市再开发法 城市规划法、宅地开发促进法
	部门	宅地开发事业规划 住宅建设综合规划 公寓地区开发事业规划 公园、旅游园地开发规划 自然公园规划 城市公园造成规划 游憩地开发规划 产业园地开发规划 社会福利事业 环境改善中长期规划 韩国智能型交通体系建设规划 其他	宅地开发促进法 住宅建设促进法 住宅建设促进法 旅游振兴法 自然公园法 城市公园法 城市规划法 有关产业区位及开发法律、城市规划法、有关工业布局及工厂建设法律 社会福利事业法 环境政策基本法 交通体系效率化法 其他

资料来源：根据有关资料而成。以下图表如未注资料来源者，同此。

需要指出的是 在上述与城市发展相关空间政策中 在区域层次上实际指导城市发展的主要政策是国土政策和首都圈政策，前者指《国土建设综合规划法》及相应的规划《国土综合规划》后者指《首都圈整备规划法》及相应的规划《首都圈整备规划》。国土政

策为城市体系的均衡发展提出指导性方向。首都圈政策以抑制首都圈规模膨胀作为主要内容,构成区域均衡发展政策的重要内容。国土综合规划已制定过四次,即《(第一次)国土综合开发规划(1972~1981)》、《第二次国土综合开发规划(1982~1991)》、《第三次国土综合开发规划(1992~2001)》、《第四次国土综合规划(2000~2020)》。首都圈整备规划制定过两次,即《首都圈整备规划(1984~1997)》、《第二次首都圈整备规划(1997~2011)》。

《城市基本规划》和《城市再整备规划》是城市政府需要制定和实施的义务性规划。前者展望城市未来,后者根据前者规定具体的开发及限制规章。

《城市基本规划》是以20年为规划单位的长期规划,是有关城市开发方向和城市构造形态的指南性规划。《城市基本规划》不仅包括物质方面的,而且还包括非物质方面的规划,具有综合前瞻性。其所包括的主要内容有城市性质、城市指标、城市基本构想、人口布局规划、土地利用规划、交通规划、通信规划、公共设施规划、产业开发规划、环境规划、公园绿地规划、社会开发规划、城市防灾规划、财政规划及其他必要的事项等(见表1-7)。

表 1-7 韩国城市基本规划范畴

大项目	中项目	小项目
1. 城市性质	1.1 制定规划方针 1.4 城市展望	1.2 城市性质 1.3 城市开发问题和课题
2. 城市指标	2.1 人口 2.2 城市经济	2.3 城市环境主要指标
3. 城市基本构想	3.1 规划目标和战略	3.2 空间构造基本构想
4. 生活圈及人口布局规划	4.1 基本方向 4.4 阶段性开发规划	4.2 现状分析及课题 4.3 生活圈规划
5. 土地利用规划	5.1 现状分析及课题 5.4 按用途区位分配	5.2 基本方向 5.3 按用途消耗面积的预算 5.5 市区开发及整备规划

续表

大项目	中项目	小项目
6. 交通规划	6.1 现状分析及课题	6.2 基本方向 6.3 交通需要展望 6.4 交通网规划 6.5 通讯规划
7. 产业开发	7.1 现状分析及课题	7.2 基本方向 7.3 商业规划 7.4 矿 工业开发规划 7.5 农水产业开发规划 7.6 旅游开发规划
8. 生活环境规划	8.1 住宅	8.1.1 现状分析及课题 8.1.2 需要预测 8.1.3 基本方向 8.1.4 住宅类型供给规划
	8.2 上水道	8.2.1 现状分析及课题 8.2.2 需要预测 8.2.3 基本方向 8.2.4 上水道管网及设施 规划
	8.3 下水道	8.3.1 现状分析及课题 8.3.2 需要预测 8.3.3 基本方向 8.3.4 下水道处理管网及设 施规划
	8.4 清扫	8.4.1 现状分析及课题 8.4.2 需要预测 8.4.3 基本方向 8.4.4 设施的扩充及布局
	8.5 能源	8.5.1 现状分析及课题 8.5.2 需要预测 8.5.3 基本方向 8.5.4 设施的扩充及布局
	8.6 公害(环境)	8.6.1 现状分析及课题 8.6.2 需要预测 8.6.3 基本方向 8.6.4 改善措施
9. 公园绿地规划	9.1 现状分析及课题	9.2 基本方向 9.3 公共空间系统网规 划 9.4 公园规划 9.5 绿地规划 9.6 中央公园开发规划
10. 社会开发规划	10.1 医疗保健	10.1.1 现状分析及课题 10.1.2 需要预测 10.1.3 基本方向 10.1.4 设施的扩充及布局
	10.2 社会福利	10.2.1 现状分析及课题 10.2.2 需要预测 10.2.3 基本方向 10.2.4 设施的扩充及布局
	10.3 教育	10.3.1 现状分析及课题 10.3.2 需要预测 10.3.3 基本方向 10.3.4 设施的扩充及布局
	10.4 文化	10.4.1 现状分析及课题 10.4.2 需要预测 10.4.3 基本方向 10.4.4 设施的扩充及布局
	10.5 体育	10.5.1 现状分析及课题 10.5.2 需要预测 10.5.3 基本方向 10.5.4 设施的扩充及布局
11. 城市防护防灾	11.1 灾害现状分析及课题	11.2 基本方向 11.3 灾害防止对 策 11.4 防护对策

续表

大项目	中项目	小项目
12. 财政规划	12. 现状分析及课题	12.1 税收支出现状分析及课题 12.2 城市规划投资事业现状分析及课题
	12. 需要预测	
	12.3 筹措资金基本方向	12.3.1 按税收来源规划 12.3.2 引进民间资本
	12.4 阶段性投资规划	12.4.1 事业先后顺序 12.4.2 阶段性投资规划

说明 小项目仅表示一部分。

资料来源: [韩] 权原勇等:《城市基本规划的制定和评价标准研究》 汉城 国土开发研究院,1982 第 25~31 页 转引自 [韩] 金铉植:《城市政策的展开与课题》 安南 国土开发研究院,1998 第 93 页。

《城市再整備规划》是以 10 年为规划单位的中期规划,^①起到具体的开发规划作用 具有手段性质。在规划体系上,《城市再整備规划》充当联系城市基本规划与各种事业施行规划的桥梁作用。《城市再整備规划》的主要内容包括 第一 探讨城市特性及以原城市规划为内容的规划背景 第二 基本目标和战略 设置主要指标、确定空间构造的基本框架和阶段性开发构想 第三 用途地域地区、城市规划设施、城市规划事业等部门的再整備规划 第四,城市开发财政、按年度执行规划等事业执行规划。

至于部门规划是根据各部门自身的特点和客观条件,按照相关的专门法规,具体落实城市规划所需要实施的事业。

[韩] 朴基昭:《城市规划相关制度》 大韩国土·城市规划学会:《城市规划论》,汉城 普成阁,2001 第 181~214 页。

四、城市发展政策演进

（一）20 世纪 60 年代 政策创建期

20 世纪 60 年代之前，一方面由于战争的破坏 城市的生产基础和生活基础残缺不全 另一方面由于战争难民大量流入城市 韩国城市出现了就业难、住房紧缺、基础设施缺乏等一系列城市问题。但是 由于当时国家的财力和行政能力都有限 顾不上建立新的开发和建设城市所需政策与制度，更谈不上实施大规模开发建设。因此 韩国政府只能集中财力进行战后恢复建设 在其规划和实施上依靠日本统治时期制定的《朝鲜市街地计划令》。

到 20 世纪 60 年代，韩国新成立的军事政府实施经济开发五年规划 同时倡导输出主导型经济增长机制 建立汉城九老输出工业园地以及蔚山石油化学工业园地等。随之，农村人口大量流入城市，加重了原有的住房紧张等问题。特别是从农村进入城市的人口非法占有国有、公有土地 促成非法不良住宅区的膨胀 以致引起社会问题和城市景观问题。为解决这些城市问题，韩国政府陆续制定相关法规，建立城市政策制度基础。

20 世纪 60 年代初 韩国政府作为取缔旧的法规之一环 废除原来采用的《朝鲜市街地计划令》 同时制定《城市规划法》和《建筑法》（1962）这两个城市政策方面的最基本的法规。在实施土地地区划整理事业的过程中 由于需要同时遵循《城市规划法》和《农地改良事业法》的相关规定 出现了执行上的混乱 其结果影响了市区土地的开发进程。根据这一土地开发制度不能适应急速的城市化对土地开发需要之情况，1966 年韩国政府从《城市规划法》中分离出相关条例 制定了独立的法规《土地地区划整理事业法》。在 20 世

纪 60~70 年代,土地区划整理事业成为韩国主要的土地开发方式,^①汉城市的禾谷洞、永洞和蚕室地区等大规模城市新市区开发就是通过土地区划整理事业方式进行的。

(二) 20 世纪 70 年代城市开发改造促进期

进入 20 世纪 70 年代之际,韩国的城市化率已达到 41.1%,并且在 70 年代以比 60 年代还要快的速度提高,以致使城市发展面临更大的挑战。这一时期在城市层次上韩国政府一方面改造市区内部提高土地利用效率,另一方面加快新市区建设,同时制定政策以防止大城市区域的城市建设无序地扩大。在国土层次上,韩国政府采取一系列措施,一方面减缓向大城市的人口集中,另一方面为建立国家重化学工业基础,在地理条件相对优越的东南沿海地区建设重工业基地。同时,针对逐步扩大的城市污染问题,韩国政府开始重视环境保护问题。

为适应大城市内部业务职能的扩大,有效地利用土地资源,韩国政府实施城市中心再开发。例如,以大企业、保险公司、银行等总部和大规模宾馆的需求量大的汉城市为中心,开展大规模的城市中心再开发事业。为有利于选择必要的区域进行综合性城市改造,并为人口超过 100 万人以上的城市制定城市再开发规划奠定制度基础,韩国政府从《城市规划法》中分离出有关条例,专门制定《城市再开发法》(1976)。此外,以汉城市为中心蓬勃展开的城市再开发事业导致城市中心的过度集中,进而引起交通堵塞等问题,据此,韩国政府实施城市副中心开发,以便分散市中心的职能。

为改善城市内部构造,提高城市美观,韩国政府对老旧住宅区内的非法不良住宅进行改造。为搞活当时汉城市所主要采用的就地改良方式,韩国政府制定了《住宅政策临时措施法》(1973),允许出售国有、公有土地所得资金用于不良住宅区公共设施的建设方

^① 有关土地区划整理事业概念及特征参见第三章 二(一),1 的内容。

面。

在对旧城区进行改造的同时，为大量供给大城市急需的住房，韩国政府采取共同住宅建设措施，并为便于其实施，制定了《住宅建设促进法》（1972）。由于有了此法规，当时能够在汉城市江南地区实施大规模土地整理事业，迅速建设大量共同住宅。但是，在进行共同住宅建设过程中，因出现高密度开发倾向，出现了学校、公园、邻里商店等邻里设施的不足等没有预料到的问题。因此，韩国政府在《城市规划法》中设置公寓地区这一新的用途地区种类，在建设共同住宅时要求按邻里住宅概念来设计和制定规划，以满足对邻里公共、便利设施的需求。同时，在相同的背景下，韩国政府为补充城市规划设施标准，制定了《城市规划设施规定》（1979）。另外，韩国政府在制定《住宅建设促进法》的基础上，填补相关内容单独制定《住宅建设标准规定》（1979），要求在建设共同住宅时按这一标准设置邻里公共、便利设施。

在此时期，为防止大城市市区的无序扩散，韩国政府实施相应政策。参考英国大伦敦规划，即在大城市周围为保护绿地设置绿带、在其外围开发卫星城市的做法，韩国政府于 1971 年在《城市规划法》中设置开发限制区域（即绿带）和城市开发预定地区这两种用途区域。韩国政府于 1971 年开始设置开发限制区域，首先设置在以汉城为首的大城市周边区域，然后逐步扩大设置于中小城市周边地区。

另外，在 20 世纪 70 年代，随着城市化的迅速展开，汉城市开始出现广域化现象。据此，于 1978 年韩国政府制定《首都圈人口再布局规划》，把限制汉城市规模膨胀政策范围扩大到现今所指首都圈整个区域。

在城市内部实施开发和改造的同时，韩国政府为了培育相对于汉城的增长极，以便从根本上解决向大城市过度集中的问题，从而均衡开发国土，以及为了建立国家重化学工业基地，在具有区位

优势的东南沿海地区蔚山、浦项、马山、温山等地建设机械、石油化学、钢铁、输出自由基地等产业园地 并为有效地开发建设工业园地 韩国政府制定了《产业基地开发促进法》(1973)。

随着持续的城市化,城市环境问题逐渐积累以致逐步扩大,20世纪70年代末 韩国政府一方面制定《环境保护法》(1977) 另一方面 设立环境厅(1979)。《环境保护法》的制定为防止因实施开发事业导致对环境产生消极影响奠定制度基础。其要求在制定城市开发、产业基地建设、能源开发等规划时 应编写《环境影响评价书》 以便事前与有关部门进行协调工作 从而预防环境问题的产生。

(三) 20世纪80年代 城市环境改造强化期

到20世纪80年代 急速城市化仍在继续 城市环境问题、住房不足问题仍成为城市发展上的重大问题 与此同时 人口继续向首都圈集中,并引发了一系列国土均衡发展上的重大障碍。于是,在20世纪80年代,韩国政府把解决这些问题作为城市发展政策的重点,并为此采取一系列政策措施。

20世纪80年代,一方面随着城市人口继续集中于城市 交通和大气污染等环境问题逐步扩大 另一方面随着经济的发展 人们对生活环境质量的关心也逐步增大,加之这一时期在汉城市举办亚运会(1986)和奥运会(1988) 政府部门对城市美观也更加关心,因此 韩国政府采取一系列措施 致力于提高城市环境质量。

作为提高城市环境质量的具体制度,韩国政府于1980年修改《建筑法》 引进在地区单位规模上可实施具体管制的城市设计制度。在准备举办奥运会之际 在汉城市德黑兰路周边地区、蚕室地区等新区的建设以及安山市等新城市的建设过程中,韩国政府利用城市设计,以谋求建设舒适的环境。

另外 从解决城市问题应有长远眼光的认识出发 韩国政府于1981年修改了《城市规划法》 引进城市基本规划制度 在既有的

城市再整備规划这一中期性规划制度基础上,填补了长期性规划制度。其后,随着城市基本规划制度的实施,各城市陆续制定城市基本规划,展望城市的人口、产业,探讨与其相应的住房供给、市区的改造以及开发、公共设施的建设等方面的课题。

为扩充城市公共设施,韩国政府于 70 年代末制定了《城市规划设施规定》(1979),另外划分《公园法》(1967),制定了《自然公园法》和《城市公园法》(1980)。《自然公园法》的制定强化了自然环境的保护力度。《城市公园法》则把公园划分为儿童公园、邻里公园、城市公园、区域公园等类型,并规定其设置标准,使城市公园种类和设施标准系统化。1986 年韩国政府制定《城市交通整備促进法》,要求在开发建设一定规模以上的建筑物或工业园地时,应制定环境影响评价书并通过审议,以便使开发者为改善周围地区的交通环境采取必要的措施。这样个别建设活动与交通设施建设相联系起来,有利于城市整体性交通设施的建设。另外,为改善交通并确保大量运输手段,韩国政府加大大地铁建设力度,1974 年在汉城开通地铁 1 号线的基础上,80 年代进行第二期地铁建设。

在住房方面,韩国政府一方面制定《宅地开发促进法》(1980),在大规模宅地开发上采取全盘购买式公营开发方式,取代土地地区划整理事业;另一方面在住宅的再开发上采取合同再开发方式,取代以前的就地改良方式。在 80 年代末,为了从根本上解决城市住房供不应求这一长期性问题,韩国政府实施《住宅 200 万户建设规划》。

针对在大城市中存在的住房供不应求问题,以及由于土地地区划整理事业制度本身存在可能导致工程长期化的潜在性,因此其具有无法有效应付城市对住房大量需求的内在局限性等问题,韩国政府制定《宅地开发促进法》,引进短期内可大量供给宅地的公营开发方式。同时,制定《宅地开发促进法》以后,韩国政府把土地地区划整理事业的实施规模范围限制在 30 万平方米以内,因此,其

后的大规模新市区开发实际上只能通过公营开发方式来进行。汉城市采用公营开发方式促进木洞新市区和上溪洞宅地开发事业，结果在短时间内分别供给 2.6 万户和 3.6 万户共同住宅，从而取得了很好的开发效果。^①

在住宅再开发方面，一方面由于汉城市内可利用土地趋于枯竭，住宅开发商把目光从未开发土地的开发转向不良宅地的再开发；另一方面由于汉城市政府对就地改良方式所取得的成果感到不甚满意，因此汉城市引进适合政府和开发商意愿的合同再开发方式。但是，在合同再开发方式下，住宅建设倾向于市场价格高、房型规模大的出售用公寓的建设方面。因此，属于低收入阶层的租房者因租不到住房而不能回到原来居住区，只好转移到周围地区。而这又进而引起周围地区的房价攀升，促使这些人再一次受到经济压力。结果，合同再开发地区原租房者举行集体抗议，这一运动又得到市民团体的支持，进而扩大为居住权运动。针对这些情况，韩国政府制定《住宅改良临时措施法》（1988），通过把国有、公有土地的出售资金转让给开发事业实施者即城市政府，城市政府则利用这些资金购买房屋，用作永久租赁用住房，使原来的租房者能够回到原居住地，从而解决了合同再开发过程中出现的上述冲突性问题。

举办奥运会后，韩国经济迎来少有的景气局面，但是也随之出现住房和土地价格的暴涨，出现了适用于平民阶层的租房价格过高等问题。韩国政府认为只有大量供给住宅才有可能稳定暴涨的住宅价格，同时从根本上解决长期以来积累的住房紧缺问题，在《第六次经济开发五年计划（1987～1991）》中确定《住宅 200 万户建设规划》，于 1989 年 4 月发表首都圈 5 个城市建设规划，把 25 万户住宅建设任务落实到这 5 个新城市之中。韩国政府通过《住

前者于 1983 年由汉城市政府实施，后者于 1985 年由土地开发公社实施。