

## 理想、现实与理智——城市规划与建设中的政策思路

作者: 陈策钊 发布时间: 2003-12-24 10:34:47

城市规划必须有理想,没有理想的规划不会是一个好规划;城市规划必须能被赋予实施,难以实施的规划,最多只有理论的价值,但这价值是有限的。城市规划长期以来重理想,但未必现实,也未必理智。“过去的规划虽出于好心,但专以主观猜想为基础,不是用科学方法或客观标准为基础的”。“有些我们设计得自以为非常理想的环境,但后来……产生以前所未有设想到的变化,糟塌得不成样子”(英前利物浦规划处处长W·鲍尔)。

理想、现实与理智的综合,最终必须落实到政策中,规划才能得以实现。城市规划必须拿起政策的武器、手段。城市规划必须研究政策,在某种意义上说,城市规划本身就是公共政策。

### 1 从理想到现实

城市规划在图纸上的作业并不难,难的是如何从纸上落实到地上。例如北京市外围规划了一圈绿化隔离系统,总面积为240km<sup>2</sup>,但实际上已逐渐被农房建设、各种非农林设施蚕食得只剩下60km<sup>2</sup>。为了实现城市绿化隔离带的规划,通常靠政府征地,变集体土地为城市建设用地,包括农民拆迁、就业安置等费用,240km<sup>2</sup>(合36.0万亩)就要花上千亿的资金,这几乎是个天文数字。北京市政府通过调查研究,最后提出了两项政策,可以说是迎刃而解了这难题。

政策一:农村产业结构调整:绿化带范围内的农田,不再种粮食、棉花,而改种树、种草。发展林业,并允许结合林木花卉资源发展休闲、娱乐、体育、观光等产业。而林木本身就是很有发展潜力的产业。据上海的报道,种林木的利润是种水稻的25倍,每亩林地产值为2万元,成本约1万元,回报率100%。采用了产业结构调整的政策,就可以较顺利地实现北京绿化隔离带的规划建设的目标。

政策二:农房拆1还1.5,允许房屋租赁。为了将农房集中、腾出土地进行绿化、对农房拆迁采取拆1补1.5的政策,多出的0.5住房允许农民租赁以解决在林木业、休闲业等发展期间的生活费用来源,给农民以实惠。

采用了这两项政策,农民的集体土地所有权不变,国家不必花巨资征用农地,进行城市绿地建设;农民的隶属关系不变,也不必由政府进行就业安置,生活出路得到保障。

又如某传统的筒棚危屋地区,百姓期盼改造,但政府财力、群众支付能力都很困难,人口密度大,开发商也不敢问津。若以其较好的区位,易地安置,发挥土地级差来求得投资,但在原居住地从事各种小商业服务的居民,易地安置后的生活出路又难以解决,似乎陷入绝路。

首先要改变观念:易地安置的标准打破“一步到位”做法,以合理的容积率,欠合理的人口密度,以两次改建来取代一次新建,以降低易地安置的成本。摆脱“拆筒屋建新‘贫民窟’”的思想束缚。只要合理设计,新居住地的建筑质量、日照、通风间距,户外活动场地、绿化环境等肯定都会得到明显改善。虽然人均居住建筑面积还偏低,但这不是衡量居住质量的唯一标准,却解了百姓的燃眉之急。随着日后部分居民追求较高居住的标准而外迁,本居住地的人口将获得疏解,居住水平也得到逐步提高。只要原规划合理,居住区不必两次重建只是两次改建,这是近期利益和远期目标协调可持续发展的策略。其次利用原筒棚地区区位优势,开发中高档楼盘。由于社会阶层的分解,中高档楼盘地区就会有不少新兴的服务业,如面包房、咖啡屋、美容院、鲜花店、洗衣房、娱乐体育设施……,这就会产生系列就业岗位。

将旧改和新建两个系统串联配套建设,也就可能为运迁居民提供生活的出路。两方面的嫁接,系统的思考就可能找到摆脱困境的办法。唯有以研究为基础,才可能有高水平的决策。

### 2 从理性、感性到理智

美国著名建筑师波特曼(J.Portman)在参加了巴西新都巴西利亚落成典礼后写到:“1960年赴南美参加巴西利亚落成典礼的时候,刚看到这座完全由建筑师设计的新城时,我感到非常兴奋,但不久兴奋就变成了失望。这是个毫无人情味的地方,除了像军队般排列的巨大建筑群外,一无所有。某些建筑的确十分有趣,但作为一个整体,它们显得单调平板,完全缺乏对人的尺度,人的需要的理解。我发现,只要对它看上一眼,就会失去逛大街、转小巷、探幽索微的兴趣,因为我已能料到是怎么回事了”。

当前国内不少城市在规划建设中盲目追求“城市形象”,许多建设工程只重气派:大广场、大草地、大马路、大立交等。人口不到50万人的中等城市,按国家标准(城市道路交通规划设计规范GB50220-95)主干道宽度为35~45m,可有的宽到120m,80m的更是普遍。中小城市的广场动辄10多hm<sup>2</sup>,不讲经济效益,社会、环境效益,也背离了“以人为本”的原则。

随着市场经济体制逐步健全,市场力的影响必将越来越强。许多在计划经济体制下形成的城市规划的思维模式、规划原则也将面临变革。必需充分认识到,影响城市的最根本的因素是经济、社会的力量,规划师只有充分了解和掌握经济、社会对城市的影响的内在规律,才会更主动地利用这些规律,实现规划的理想和目标。

城市规划在市场经济下,更应该发挥宏观调控的作用,以政策、法令、设计规范等手段体现和落实有效地节约土地,贯彻可持续发展的国策。政府更应以市场经济的规律,对城市土地等资产进行经营,以提高城市的效益。

## 2.1 城市土地的综合应用，促进产业的集聚，提高土地的经济效益

1933的，世界正处于工业化的高峰时代，“雅典宪章”提出了城市功能分区概念，在当时的生产力水平下是必要的。但1977年当世界开始进入高新技术年代，“马丘比丘宪章”及时地指出功能分区忽视了人与人之间的关系，使城市患了“贫血症”，并敏锐地预见到新技术为打破纯粹功能分区提供了可能性，提出“努力去创造一个综合的、多功能的环境”。而今世界进入知识经济、信息社会，城市规划更应该为建立综合功能区创造前提。

只有将有关的功能有机组合，就能产生乘数效应。例如根据产业链将相关上下游产业组合，根据服务链将相关的服务性产业(信息、金融、贸易、教育、研究以及生活服务)加以组合。但综合绝非拼合，综合不是没边界的，综合的内在联系是确立综合边界的根据。例如上海市张江科技园是以信息、生物产业作为核心的综合。为了确保这核心，在吸引投资项目入园时是有选择的。对入园标准的把关虽然可能会失去吸收一些项目进园的机会，但最终才能达到真正的有机综合，才真正形成了强有力的产业群的聚集。

只有产业群的集聚，才能创造出高效率，高效率就意味高产出，高产出就必然带来土地的增值。

2.2 充分利用城市规划的手段，引导城市的有序发展。除了通常采用的交通导向开发(Transit Oriented Development)，服务导向开发(Service Oriented Development)，如上海市创造的“先建绿后建房”的经验，即首先政府投资改善某地区的环境，然后将周围升值后的土地出让，最近有学者还提出了“规划理性预期引导开发(Anticipation Oriented Development)，即利用政府的信誉，以政府发布规划信息来引导开发，如上海市宣布开发浦东，就会导致浦东开发投资的吸引力的提高。”

不论是TOP，SOD，AOP都是基于政府垄断了城市规划的信息，以及政府手中拥有的投资资金，甚至掌握了城市开发投资组织权的条件，以操纵城市地区土地的增值。但这种增值还必须有配套措施以确保土地增值归公。例如土地增值前政府必须预征土地等。当然这些都基于政府的信誉。例如1992年青岛市政府东迁迅速带动了青岛市东区的掘起，是一个经营城市的成功范例。但也有非个别的城市，由于政府的迁移违背了城市发展方向的本身规律，结果政府孤零零在一片荒郊中成了“乡政府”。这说明应用TOD，SOD，AOD都是要以科学的规划为基础，必须符合市场的规律。这说明政府的导向是有风险的，必须进行市场的调查分析。更有某城市，政府宣布西迁，使两家单位抢先到西区建设，后来政府西迁计划取消，基础设施得不到配套，使得那两幢高楼一直抛弃在一片荒地中，政府失去了信誉，实际政府将背负失信的恶果。

2.3 研究应用规划的某些技术手段，使土地增值。例如，将一个5hm<sup>2</sup>的广场，分建两个2.5hm<sup>2</sup>的广场，带动周边土地的升值，沿广场的土地边长，相差1.4部。同样将一条50m宽的道路，改为两条25m宽的街道。沿街可作商业服务用途的土地也将增加约一倍。这些不仅带动土地增值的效率提高，也使广场的分布、路网的密度更合理。当然这种措施效益并非线性的关系，绝非广场越小越好，路网越密越好。这是需要深入研究的，但至少可以肯定，在早已实行市场经济的国家里，市区里很少见到街道宽度50-60m以上的大马路、10多hm<sup>2</sup>的广场是不无原因的。

总之，市场经济体制的建立，政府的职能将发生变化，政府要从市场中的某些领域中退出，但政府在市场经济中不是无所作为，而是大有作为，变划桨人为掌舵人。研究和制定公共政策，保证效率和公平就是其一。要使规划理想变成现实，就必须使规划与政策结合，使规划更加理智。

文章出处：城市规划汇刊

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本网站名

版权所有：中国社会科学院人口与劳动经济研究所

您是第位访客