

【文章编号】1002-1329 (2001) 07 - 0007 - 08

# 1990年代中国城市空间结构的变化 及其动力机制

张庭伟

**【摘要】**1990年代,中国许多城市所发生的城市空间结构的变化和城市的拓展引起了学者的广泛关注。本文分析了其经济、社会、文化、政策诸项动力因素,并讨论了不同发展战略下城市规划的作用。

**【关键词】**城市空间;动力;城市规划;中国

THE URBAN RESTRUCTURING  
OF CHINESE CITIES IN 1990S  
AND ITS DYNAMIC MECHANISM

ZHANG Tingwei

**ABSTRACT:** The phenomenon of the urban restructuring and expansion in most Chinese cities in the 1990s has attracted attention of scholars. The article analyzes economic, social cultural and political factors as driving forces of urban restructuring, and discusses different roles that the city planning has played in cities with different development strategies.

**KEY WORDS:** urban space; dynamics; urban planning; China

**【中图分类号】** TU984

**【文献标识码】** B

1 1990年代中国城市空间结构的变化

自改革开放以来,尤其是1992年加速改革步伐带来经济的飞速发展以来,中国城市发生了巨大的变化。国内外一批学者对中国城市空间结构的变化作了

研究。(Gaubatz, 1999; Wu, 1996; Dreyer, 1997; Einwalter, 1996; Zhu, 1999; 周一星等, 1998; 唐子来等, 2000; 吴志强等, 2000)综合各位学者的发现,可以概括1990年代中国城市空间的变化主要表现为两方面:城市建成区向外扩展,以及与此同时发生的城市内部空间的重新组合。

建成区向外扩展的主要表征是城市,尤其是特大城市的郊区化趋势。北京、上海、广州和沈阳等城市的建成区的扩展,已表现出典型的郊区化过程。(周一星, 孟延春, 1998)以上海为例,原为上海郊区县的宝山县、上海县、川沙县、嘉定县等大片郊区已经城市化,成为市区的一部分。这个郊区化过程的动力机制,包括政策因素——城市土地有偿使用制度的建立,促使土地批租、土地置换和企业郊迁,及住房制度改革和大规模市政建设和旧房改造带来居住区的外迁;经济因素——国内外巨额建设投资为郊区化提供了资金;以及技术发展因素——新的交通和设施通讯设施使郊迁的缺点大幅下降,从而消除了郊迁的顾虑,鼓励了郊区化。

城市建成区内部空间的重新组合则有更为复杂的表征。(唐子来、栾峰, 2000; 吴志强、姜楠, 2000; 胡俊、张广恒, 2000)其基本趋势是:(1) CBD区的加强或重现,其商业、办公功能大为增强;(2) 由于CBD的发

展,城市居住区开始从城市核心转移到城市内圈;(3) 原来位于中心城的工业迁移到城市外圈,和原有的郊外工业区、工业卫星城市合并,或在城市外圈开发出新的工业区。一些中国城市原来由“单位大院”组成的城市结构正在消失,代之以不同用途的功能区组成的城市。(Gaubatz, 1999)城市内部空间变化的动力同样有政策的作用——土地使用制度及住房制度的改革;现代企业制度的建立使企业有权处置土地;金融制度改革使开发贷款和住房贷款得以实现;以及经济发展的作用——土地批租获得开发重建的资金,城市经济发展对城市建设的需求和推动。

城市空间变化的外向扩展和内部重组这两大方面是互相关联、互为因果的。没有建成区的向外扩展,外迁的企业和居住区就无处,则城市内部空间的结构重组无从实现。没有内部重组造成的推力,郊区化就失去了动力而无法产生。因此,造成城市内、外空间变化的动力机制实质是相同的:即所谓“政策力”、“经济力”和“社会力”三者的共同作用。按照这个发展趋势,原来所谓“功能混杂”的城市市区正在渐渐向“功能分区”的、经典的同心园式用地模型靠拢:在城市核心是商贸功能为主的CBD,紧靠核心外围的城市内圈主要是居住区,在城市外圈则是新旧工业区,以及由核心及内圈外迁出来的新居住区。

众所周知，同心园式的用地模型是 1925 年由芝加哥大学的伯吉斯 (Burgess) 根据芝加哥市土地使用模式总结而成的。但很少有人知道，伯吉斯作为社会学家，其用地模型主要基于社会学的人口迁居理论。他在 1928 年发表的“美国城市的居住分离” (Residential segregation) 一文中描绘的城市空间结构是：市中心是 CBD，市中心区外围的第一层是工业区；紧接着工业区是“过渡区” (Zone in transition)，即外来移民到达该城市后的第一个落脚点。因为该区靠近工业区，故房价低廉，又接近工作地点。然而，一旦新移民找到工作，来自不同种族背景的移民就向城内不同地区迁移。例如，黑人向市区西部扩展，犹太人向西偏南方向迁移，而波兰人、意大利人则向西北向迁移。最终，形成了一个由族裔移民相对集中的组团构成的“拼合城市”。在这些组团中，各自有自己的商业中心及社会服务设施。这样的城市结构已具有某些“多中心城市”的影子。这些“小中心”有的保留至今，如今天芝加哥城中的“小意大利”、“希腊城”和“唐人街”。因此，人口迁移是城市空间结构变化的基本原因之一。人口迁移当然有经济上的原因，但更多是社会学方面的原因，因而作为一种社会学理论的迁移理论成为研究城市空间结构变化的基本理论之一。

迄今为止，对中国 1990 年代城市空间结构变化的分析，基本上是由于经济、政策两方面的考虑，而从社会学和其他学科角度所作的分析仍为罕见。如何从多学科的角度来研究城市空间结构变化及其动力，仍是一个尚待开发的领域。由于描述 1990 年代中国城市空间的变化已有众多的论文，本文着重讨论引起城市空间变化的内在动力，以及这些变化与城市规划的关系。

## 2 关于城市空间结构变化的动力的几个理论

城市空间结构的形成及其动力历来是城市研究关注的中心，在发达国家中，有以下一些主要理论解释城市空间结构的动力机制。

### 2.1 经济学的解释

从经济学角度分析城市结构是最经典的解释城市结构的理论。基于不同的着重点，又分成若干流派。

#### 2.1.1 土地经济学理论

在市场经济下，基于供需关系的价格决定了资源的分配。在城市中，城市土地的地价则决定了土地资源的配置，由此不但造成了城市空间结构的现状，也引导了其未来发展的方向。这个基本观点获得广泛的支持，成为分析城市空间结构的基本理论。

由地价来分析用地结构有众多的流派。1960 年代，阿朗索 (Alonso) 通过分析土地成本 (地价) 和区位成本 (因区位引发的其他费用，如交通费用) 对形成居住区分布状态的影响，指出不同地价导致不同的土地使用，故地价是形成城市空间结构最基本的因素。然而，对“地价的影响究竟有多大”这一问题，有不同的解释。新古典主义经济学派倾向于讨论理想状态下的土地配置模型，即按自由市场条件下，根据供需关系决定地价，能支付最高地价的用途占用地价最高的地区，其目的是提出在“理性条件下”经济地利用土地的“最佳”用地模式，以供规划土地配置时作指导。由于“理性条件”在现实生活中并不存在，行为学派则加入了“现实条件”作为约束，对“理想的”土地配置模式作出修正。土地经济学中的结构学派则认为，不应抽去现实生活中的政治因素讨论抽象的地价问题，因而引入了政治经济学的内容。如哈维 (Harvey) 以新马克思主义的观点提出，城市空间结构的变化是出于资本主义生产关系中新的生产形式对资本流动及再生产的需要。这个学派在解释国际层面上城市结构的变化

方面有较大影响。按此观点，由于国际上劳动力的再分工，发达国家日益成为生产的管理中心和研究中心，而将生产中的生产环节迁移到发展中国家土地、劳力便宜的地区去。带来的结果是，发达国家中制造业衰退，由此引发老的工业中心城市衰退。而新的管理、研究中心多建在郊区，带来了高度的郊区化。与此同时，新兴国家中有土地和劳动力优势的城市吸引了制造业、加工业，城市得以发展，并向外扩展。吴志强提出的“A 型全球城”即指发达国家集中了管理 (包括金融管理)、研究中心的城市，而“B 型全球城”即指新兴国家的主要工业中心，两者相互对应。由此可见，国际资本的流动是造成发达国家和新兴国家城市空间变化的基本动力。资本流动影响到城市土地需求的变化，而土地需求则造成地价变动，地价的变化会对中国城市的空间结构发生影响。因为中国土地价格相对便宜，有国际资本流入的城市则增加建设量而向外扩张。城市内部地价的差异，则导致城市土地的重新配置——工业及低价格住宅外迁，将地价较高的中心区让给可以出高价买地的商业、办公及高级住宅区，出现城市内部空间的重组。

按土地经济学的地价理论来配置用地，成为当前中国修编总体规划的重要依据。对现有用地的调整、对新区的选址、地价因素均是主要考虑。

#### 2.1.2 经济规模效应理论

经济活动的客观规律之一是规模效应。由于商业、服务业及工业都需要一定的集聚规模，故各专门化的经济活动区渐渐形成。在计划经济下，由于经济效益不是主要考虑因素，故规模效应也不被重视。引进市场经济后，对经济效益的追求，使各企业都十分注重规模效应，于是在市中心区发展了商业、办公为主的 CBD，而原来的近郊工业区和新建的工业开发区则成为工业的集中地，出现了城市空间结构

的重组。

经济规模效应使相同功能用地有集聚的倾向,从而使城市用地出现一种“集中”的趋势。在现实生活中,我们看到小块分散的零星工业用地正渐渐迁并到工业区中,一些城市的“单位大院”也正让位于按使用功能组织的大区。除了因地价不同而调整土地之外,规模效应是另一个经济因素。

### 2.1.3 经济活动的投入——产出分析

从经济上“理性决策”出发,一切经济活动都为了低投入、高产出。反映在选择用地时,无论是考虑工厂选址,或是购买住房,对土地成本和交通成本的分析,都成为决策的重要依据。当交通成本相对于土地成本变得便宜时,郊区化就会出现,因为郊区的低廉地价能使总投入减少。在美国,以同样的资金,可以在郊区购买到更大片的土地,而政府投资建造的便捷的公路系统使交通成本下降,由此客观上鼓励更多人迁到郊区,造成城郊空间的变化。一般认为,政府投资建设的交通系统越发达,郊区化的进程将越加速,这样会出现一种“离心”的倾向——工业、居住都可能迁到郊区。

以上两种理论实际上是土地经济学的延伸,虽然着重点不一,实质仍是土地地价对土地配置的影响。

### 2.1.4 经济基础决定论

一切经济活动都需要一定的经济基础即财政力量作支撑。城市空间的扩展和重组作为一种大规模的经济活动,极其敏感地受到经济基础的制约。虽然中国政府的城市政策历来要求发展中小城市,但在改革开放之前,中小城市因经济基础薄弱而难以发展。1990年代的城市快速发展正是改革后城市财力充裕的表现。在经济条件较好的城市,市政府用于市政建设、新区开发上的投资十分可观,而这种市政建设又进一步吸引了国内外投资,促进城市的扩展。“始点理论”

(张庭伟,1982)提出人均GNP要在3000美元以上,才可能出现城市的郊区化,主要依据即是城市扩展所需要的经济基础。从城市内部来看,虽然居民普遍向往更好的住房,但家庭收入的限制妨碍了居民迁向更好的住宅。只有家庭的经济实力增强后,迁移才成为可能。因此,无论是城区的扩展或内部空间结构的重组,都受制于城市的经济实力。

## 2.2 社会学的解释

社会学作为社会科学的核心,以社会分析为工具,以解释社会现象为任务。而城市社会学作为社会学的一支,则把城市空间结构的形成这种社会现象作为主要研究对象。早在1920年代,以帕克(Park)为代表的芝加哥学派提出城市社会生态结构理论,从此成为城市社会学的主要理论之一。数十年来,有两个理论流派在解释城市空间结构中有较大影响,即新马克思主义理论和迁移理论。

### 2.2.1 新马克思主义理论

按照这个理论,城市空间配置的实质,是城市中各阶级所处地位高低的物质表现。从对居住区的分析中可发现,居住区的分离是阶级分化的物化表现。占统治地位的社会群体占有最优良的用地,而市政府作为统治群体的代表,以提供不同的公用服务设施的方法,认同、甚至加剧了居住区的这种分离,其实质是加深了阶级分化。一旦经济基础和作为上层建筑的公共政策发生变化,新的得益的阶级将替代原先占统治地位的阶级,对城市空间进行重新分配,其表现就是城市空间的重组。所以城市空间的变化是城市中各利益集团关系变动的物质表现。

由此分析,发达国家中的高度郊区化,是中产阶级中上层作为新上升的政治势力,迫使政府以公共投资建造郊区公路和基础设施为自己服务的结果。而老城市中旧居住区的衰落则是居住在其中的低收入者和有色人种政治

影响力下降的表现。在中国城市,新产生的中产阶级向市区的高级住宅区集聚,同时一般工薪阶层向郊区“适用住宅”和“廉租住宅”迁移,也是不同收入的社会阶层分化的结果,反映出不同阶层在城市中决策影响力的变化。这种分化产生了一种“分散”的力,导致城市外扩和内部重组。

### 2.2.2 族裔迁移理论

前文已引用了伯吉斯(Burgess)对芝加哥市不同族裔居民迁移的研究。这个研究认为,种族的集聚是移民迁移的动力。而居民迁移对形成美国大城市的空间结构,尤其是居住空间结构起着决定性的作用。几十年后的今天,种族分离仍然是形成美国城市空间结构的基本因素之一。黑人和白人的分离,黑人和拉丁美洲裔(以墨西哥人为主)的分离,不仅出于一般意义上的种族分离,而且更出于政治上的要求:只有同一族裔高度集中在一区,该区才可选出代表该主导族裔的市议员或联邦众议员。这是因为美国的选区划分是基于社区的人口数,只有达到一定人数,才有资格选出议员。而某一族裔占多数则是该族裔赢得该选区的基本保证。所以,人口分离的原因不仅是种族方面的,反映出人类寻找共同社会属性而居住的共同特性,也是政治体制方面的,即特定(如选举制度、户口制度)体制人为造成的。

在中国大城市,外来打工人员占城市居民的比例正在上升。某些城市(如东莞)中外来人员的比例已是当地原有人口的数倍。外来打工人员的居住分布已明显反映出外来者省籍、职业等社会属性的影响。作为群体,外来人员往往集中在城市外围边缘及城乡结合部地区,和城市原住民人口分离。(冯健,周一星,程茂吉,2001)在外来人员居住区中,又分化为基于省籍而形成的居住组因,如“浙江村”、“新疆村”;或基于行业而组成的商业服务业组因,如“服装街”、“修

张庭伟  
一九九  
年代中国城市空间结构的变化及其动力机制

理街”等。与此同时，高收入的中青年精英正向市中心的黄金地段迁移，并带动为他们服务的高消费区，如上海的衡山路及“新天地”一带。一旦这些带有各自特点或名声（“上只角”或“下只角”）的区域形成，与之有相似社会特性的人们就会认同、迁入，从而加剧社会分化。这样，在城市内部形成城市空间的分离和重组。某些地区从不出名可以变为出名，某些地区曾是“下只角”可以变为“上只角”，其原因在于迁居进入者的社会声名。这样一种社会变动在城市空间中必然会有反映。

以“阶级”（新马克思主义理论）和“种族”（迁移理论）这两大社会关系来解释城市空间结构的形成和变化，是从社会学角度讨论空间结构的主流。在此基础上，又有一些分支，如以人口的职业特点、以家庭的生命周期等来解释居住区的结构的理论等。但简而言之，阶级（class）和种族 [包括人种（race）和族裔（ethnic）] 是社会学理论的两大支柱。从社会学的这些理论来看，社会属性不同使居民有“分”“合”两种力量。不同阶层、不同族裔的人群之间有分化的倾向，而相同社会属性手群体则有集聚的倾向。其结果，是城市内部空间的同质化程度上升。从不同程度的异质空间向同质化空间过渡的过程就是迁居的过程，也就是城市空间内部重组的过程。一组内部同质化程度相当高的异质空间组合在一起，就构成了城市。

### 2.3 文化——政治学的解释

从广义的定义来看，文化——政治也可归入社会学的范畴。但由于文化——政治学的观点更接近于政治学，故分开介绍。

以阶级和种族来解释城市空间结构的社会学理论，被一些学者认为过于偏激。为了寻求更为普遍的解释，文化——政治学的理论作出了努力。这个理论的基础是文化价值观。按此理论，城市

空间的构筑建立在居民对相近的文化价值的认同上。具有相近文化价值观的组群住在一起，推选出反映自己价值观的政治代表管理城市，并按这些价值观建造、改造城市。在这个理论中，“阶级”和“种族”这样比较“狭义”的社会属性，被“文化价值”这个包容性更大、更模糊的社会属性所覆盖了。“阶级”和“种族”的不同，犹如教育程度的不同，家庭结构的不同一样，仅是文化价值不同的特殊表现。

自1980年以来，以芝加哥大学（Ferry Clark）教授为首的研究小组对全世界38个国家（主要是发达国家）的7000多个城市进行了调查。受访的6万余名政府官员、专家被要求回答一系列问题，中心是：怎么管理城市？这个耗资1500万美元的研究的成果，是“新政治文化论”（The New Political Culture）这一系列专著的问世。

这个理论认为，随着后福特主义生产方式替代了传统的生产方式，社会进入了后工业时代。在这个时代，大批具有更高教育程度、更高收入、更多在研究和领域内就职的人们正成为社会中坚。他们不同于传统的“社会中坚”，在价值观上表现出一种“新政治文化”。这种新政治文化有以下一些特点（Clark等，1998）：

（1）传统的左翼—右翼，或自由派—保守派之间的分正变得模糊。具有新政治文化价值观的人们在社会问题上往往更多表现出自由派或左翼的倾向（如关心弱势群体，支持女权运动，对同性恋者认可，主张宽容的基本人生态度）。但在经济上他们则往往倾向保守（主张减少对经济的干预，让市场法则引导经济增长等）。因此，在价值观上，社会问题和经济问题可以分开，即，价值观本身可以是多面的，甚至是自相矛盾的。

（2）具有新政治文化价值观的人们，以及代表他们的政府，以具体的城市问题的关心超越了

对抽象的意识形态的关心。而在众多的城市问题中，对城市社会问题的关注又超越了对经济问题的关注。

（3）在前工业社会和工业社会中，人们的分化多基于社会政治的群体因素，如阶级，种族。而在后工业社会中，新的社会分化（Cleavages）则更多基于非政治的个体因素——各人教育程度的差异或性别不同而引起的分化。由于注重个人的差异，社会个人主义，随同市场个人主义一起，有膨胀的趋势。

（4）与这种独立的个人主义价值观有关，传统的等级式的政治组织（如政党）的影响力正在减弱，而掌握了更多知识的居民作为个体的参与决策的愿望在上升。这一点，尤其表现在高学历、高收入的中青年组群中。他们对城市管治（governance）的要求是今日城市问题中的重要内容。

“新政治文化论”对当代发达国家主流价值观的描绘，不一定覆盖了西方国家价值观变化的全部。而且淡化“阶级”和“种族”这两大造成社会分化的主因，而代之以个体的差异，也受到左翼学者相当多的批评。但这个理论在某种程度上反映了当代西方中青年中主流的文化价值，这个理论提出的本身，就是新兴的中青年中产阶级表达自己政治声音的表现。在他们看来，美国总统克林顿，英国首相布莱尔，德国总理施罗德，都是这一代“新政治文化”价值观的拥护者。

按此理论，新政治文化价值观的支持者对城市建设有自己的要求。他们强调全体市民共享的公共设施（public goods）的重要性，强调城市应是一个整体，而不是关注种族和不同社区间的冲突，或城市空间为特定的组群服务。所以城市中共享的公共绿地、商店、休憩设施应当是市政府关注的中心，而市中心区在城市结构中的重要性也因而重新出现。他们对城市的“质”的关心更甚于对城市向外扩展的“量”

的关心，因此城市内部空间的重组应获得更多注意。支持该观点的一个例证是，2000 个美国人口普查结果显示，很多美国大城市已停止人口流失，数十年来第一次出现中心城人口上升的现象。例如芝加哥市，在 1990 - 2000 年中人口增长了 4%，反映出市中心区生活质量及城市环境的改善吸引了相当多的中青年人口回流进城。

#### 2.4 政治经济学的理论

近 20 年来，占美国城市理论主导地位的理论是“城市政体理论”（Urban Regime Theory）。这个理论是从政治经济学的角度出发，对城市发展的动力——市政府（所谓“政府的力量”），工商业及金融集团（“市场的力量”）和社区（“社会的力量”）三者的关系，以及这些关系对城市空间的构筑和变化所起的影响，提出了一个理论框架。

由斯通（Stone）、罗根（Logan）和莫罗奇（Molotch）所创建的政体理论是从发达国家中城市政策的演变分析中得出的。它有两个前提：（1）在市场经济下，社会资源基本上是由私人（包括私有企业和个人）所控制。（2）在发达国家，政府经由全体市民选举产生，必须代表全体选民的利益。这两个前提反映出发达的市场经济国家面临的一个基本矛盾：经济活动的私有性和政府管治的公共性之间的矛盾。一方面，为了赢得选举，每届市政府都必须表现出政绩，最主要是促进城市发展，提供就业机会，增加税收，以使用税收收入改善城市面貌，提高公共服务的质量，以赢得市民的支持。但另一方面，由于大部分社会资源在私人控制之下，市政府能支配的资源有限，故市政府为了做出政绩，不得不借助于私人集团——工商业及房地产公司的财力。为了得到这些公司的投资，市政府就必须满足这些公司的要求，作出让步，提供优惠条件。例如，减少企业税，以政府投资

表 1 城市发展战略和城市规划的关系

发展战略	政府的作用	市场的作用	社区的作用	与城市规划的关系
促进增长的战略 (Pro-growth)	有	有，强大	无或极少	减少规划的决策及管理功能，发挥规划的设计功能，规划的影响下降
管理城市发展的战略 (Growth management)	有，强大	有，但减少	有，但有限	重视规划的决策及管理功能，利用规划手段引导发展，规划的影响上升
维持现状的战略 (Caretaker)	有，但减少	极少	有	减少政府的干预，包括减少城市规划的功能，规划的影响下降
激进的战略 (Progressive)	有	无或极少	有，强大	发挥规划在资源配置中的作用，规划的影响上升

改善基础设施来吸引投资等。这样，掌握着权力的市政府就必须和控制着资源的企业集团结盟，出现在管治城市中的“权”和“钱”的同盟，或称为“政体”（regime）。这种结盟不是为了某一私人（如市长）的个人利益，而是为了代表统治者群体的共同利益。但这种结盟在同时又受制于社会的约束。因为权钱的结盟若是以牺牲过多的社会利益作代价，或者城市发展带来的利益未能被市民所分享，则市民在选举时可以用更换掌握权力的人——改选市政府的办法来拆散现有的权钱同盟，而代之以新政府。新政府虽然会更多考虑市民的利益，但一旦掌握权力，就会发现向控制资源的集团让步是吸引投资的必须，于是新一轮的政体变迁就产生了。而“政体理论”关注的中心，是如何在“吸引投资促进经济”和“让广大市民分享到经济发展的利益”之间找到平衡。由于“权”和“钱”的力量总是大于社会的力量，故关键是加强社会的监督作用，培育社区参与决策的能力。

城市空间的变化是政体变迁的物质反映。如果商业、零售业

及投资于市中心的开发商和市政府结盟，则市中心改造会成为市政府关心的重点。在总投资有限的情况下，城市空间变化会表现出市中心更新、而一般社区面貌不变或衰退的状况。在这些一般社区中的高收入者外迁，使地价、房价下降，而低收入者迁入，替换了原来收入较高的居民，由此因居民迁移使城市空间发生重组。若是房地产公司、大建筑公司和市政府结盟，则有市场“卖点”的新开发区会成为市政府的重点，政府会以公共投资在那些新区建造基础设施以吸引更多开发投资，这些新区则成为城市向外扩展的热点。所以，谁是“政体”的成员，谁是“政体”的主导者，会引起城市空间的不同变化。

市政府通常有四组可供选用的发展战略。在每种战略中，市政府和不同的利益集团结盟，并对城市规划有着全然不同的影响（表 1）。

##### 2.4.1 促进增长的战略（Pro-growth）

这个战略为了促进城市经济增长和城市发展，因此市政府和控制资源的市场势力结盟，但忽

张庭伟 一九九〇年代中国城市空间结构的变化及其动力机制

视社区的利益,例如,要求某些社区搬迁以为开发商提供土地等。在与城市规划的关系上,为了吸引投资,市政府可能要求减少城市规划的管理作用,包括简化规划审批手续,下放规划决策权,按投资商的要求修改规划等等。与此同时,又希望发挥规划的设计功能,交给规划师更多的设计项目,让规划转向纯粹的物质发展规划,而减少规划在资源分配、尤其是土地资源分配中的作用。在中国的一些城市里,赋予规划以“龙头”的美誉,希望规划更好为市政府的经济发展战略服务,为投资商服务,为城市的扩展服务,却不希望规划强调全体市民、尤其是普通市民的利益而和投资商冲突。

在现实生活中,这个战略受到市政府的提倡,具有最大的现实可能性,并在中国城市广为采用。

#### 2.4.2 管理城市发展的战略 (Growth management)

这个战略承认经济增长和城市发展的必要性,但希望这种增长是有计划、有管理的增长,而增长中“质”的提高又比“量”的增加有更重要的意义。采用这个战略的市政府会争取“市场力”的支持并与其合作,但同时又借助于“社区力”来制约、平衡“市场力”的过度的要求。由下而上的社区公众参与是市政府划助社区力量的主要途径。“可持续发展的城市”和“精明地增长”(Smart growth)是这个战略提出的口号——要求发展,但必须要能持续;支持增长,但必须要考虑全局。

这个战略最重视城市规划的作用,希望借助于规划手段,如划定城市发展界限,限制城区蔓延等措施来引导、管理城市的扩展。在城区内部,则注重所有社区质量的提高,强调环境质量。这个战略是当代美国规划界大力推崇的做法,也是中国规划界努力提倡的方向。

#### 2.4.3 维持现状的战略 (Care-taker)

这个战略主张保持城市规模的现状,反对以公共资金即纳税人的钱建造新的基础设施、资助开发商的开发投资。它要求政府减少涉及城市发展的项目,因此也希望减少作为政府职能的城市规划的作用。在美国,支持这个政策的大多为中小房地产主,他们反对市政府增加房产税以增加政府收入,而希求一个“节俭的小政府”,维持一套运作良好、平稳的市政服务系统,不愿看到城市扩展带来新人口迁入、扩建施工带来喧闹混乱等等弊端。由广大中小房地产业主构成的社区组织形成“社会力”,支持政府采用这个战略,而可以带入资源的“市场力”则遭到冷遇。

#### 2.4.4 激进的战略 (Progressive)

这个战略为穷人和弱势阶层请命,要求市政府以更多的财力建造低收入住宅,改善公共交通,为穷人提供医疗服务,投资于公立学校的建设等等。总之,强调社会公平,突出改善低收入者的社区是这个战略的核心。支持这个战略的是低收入市民和一部分高级知识分子。

如果采用这个战略,则城市规划的作用将大为增强,规划将作为政府职能,主要起到重新分配财富,并在物质建设中落实这种重新分配的作用。在这样的政策下,眼下建设重点是低收入区的改造,故现有城市不会外扩,市中心也不会集中了大部分的建设投资和项目,从而影响城市空间结构的变化。

迄今为止,在美国没有见到有城市完全采用这个战略。在一些城市里,即使是受下层社区的选民支持而成功进入市政府执政的左翼人士,如芝加哥市的黑人市长华盛顿(H. Washington),一旦主政,也不得不修改他们在竞选时的诺言,而在一定程度上向掌握资源的势力妥协。其实质是美国社会根深蒂固的财产私有制,使市政府无法离开掌握资源的势力的帮助来建设和管理城市。以市场来配置资源的体制能

有效地促进效率的提高,其代价是无法兼顾公平。以“公平”为出发点的激进的战略所以必然会在私有制市场体制下失败。

以上从经济学、社会学、文化—政治学和政治经济学等方面讨论了研究城市空间结构及其变化动力的几种理论。其中有些理论(如土地经济学)在中国早有介绍,故从简讨论。有些理论(如“新政治文化论”和“政体理论”)则见之不多,故详细介绍。在这里,我们看到的是一个错综复杂的“力场”。在这些力中,有的牵引城市离心式地外向扩展,有的则向心式地吸引城市内向重组。为什么不同城市呈现出不同的空间结构?为什么同一城市在不同时期,也会呈现出不同的空间结构的变化?答案在于这些力的相互作用。在此提出一个“综合理论”的理论框架来讨论各种力的关系。

### 3 城市空间结构变化的动力机制——一个理论框架

城市空间结构的形成和变化是城市内部、外部各种社会力量相互作用的物质空间反映。拥有资源或影响力的力量,在相互作用之后的合力的物化,体现为城市空间的重组或扩展。在市场经济条件下,没有一个单一的力可以完全决定城市空间的结构。在经济全球化条件下,更有国际资本对地方层面上各种力的影响。但在诸多的社会力量中,在某一时期,有某种力会主导最后的合力,并主要地影响城市空间结构的变化。城市中各区的功能变化则是城市空间结构变化的产物。

影响城市的社会力量可简约地分为“政府力”(主要指当时当地政府的组成成分及其采用的发展战略)、“市场力”(主要包括控制资源的各种经济部类及与国际资本的关系)和“社区力”(主要包括社区组织、非政府机构及全体市民)。这三种力的相互作用,有以下三种可能的模式。

#### (1) 合力模型。按物理学的

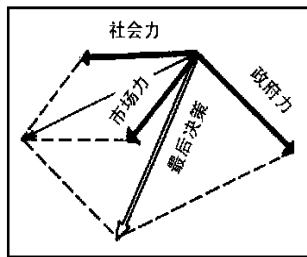


图1(a) 合力模型

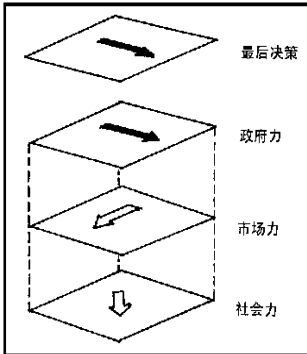


图1(b) 覆盖模型

定义，一组相等权重的力的合力可以由各力大小作综合而得出(图1a)。这里的关键是“相等的权重”。在这个条件下，如政府希望城市新区向东南发展，社会民众希望向西发展，而市场力则看好西南时，最后发展方向可能是南方。实际影响力大的力，会对最后合力有较大的影响。

这个模型只能作概念上的抽象模型，实用价值很低，因为在现实生活中，这三组力并不以相同权重同时起作用。

(2) 覆盖模型。政府、市场和社区三组力，有不同的权重，在决策时有不同的层次。在大多数中国城市中，政府的决策作用远远大于市场和社区的决策，因此，这三组力的相互作用有着覆盖的特征(图1b)。处于权重最大的上层的决策意图，将覆盖处于下层的影响力较小的决策意图。影响力越大，其覆盖力也越大，最后形成的决策仅仅反映出占主导地位力的意图，并不反映其他力的意图。

(3) 综合模型。结合现实状况，将覆盖模型加以改进，提出综合理论模型。政府、市场和社区三组力的权重不一，且对城市发展的意图不一。在制订城市发

展决策时，有一组力为主因，提出发展的倡议(initiative)，并力图贯彻之。但由于另外两组力的存在，使这个动议受到约束而不得不加以调整。最后的决策主要地反映了主因力的意图，但在某些方面可能作了调整，以满足另外两组力的要求。调整的程度则取决于其他两组力的力度的大小。

这个模型似乎可以较全面地解释城市空间结构的变化，并将经济学、社会学、文化—政治学和政治经济学的不同理论综合起来。试以此模型作框架讨论1990年代中国城市空间结构的变化。

1990年代以来，由于中央政府权力下放，市政府的独立决策能力上升，成为城市发展问题上决策的主因力。以“政体理论”来分析，大多数市政府采用了促进经济增长的战略。为了经济增长，就需要吸引投资，包括国际、国内的投资。在市内，土地是市政府能控制的最大资源。基于土地经济学的地价理论和规模效应理论，从土地中汲取收入，借规模效应提高效率，成为市政府在城市发展问题上的基本思路。市政府通过利用土地级差地价来重新配置用地，推动了中心城内部空间结构的重组；通过改善市政基础设施带动新区开发，以吸引投资、收取土地费，从而引发了城市向外扩展。又根据因收入、族裔不同造成更多同质性组因的理论，在城市空间重组和扩展时，高收入者及为其服务的设施向市中心聚集，使CBD的功能齐全、质量提高。与此同时，低收入者迁向城市内圈的边缘，外来人员则集居在城郊结合部，形成特定的“移民区”。由于低收入者和外来人员影响力有限，故城市边缘区的城市面貌和质量不如城市中心区。但由于这部分人的存在和社会舆论对他们的关注，也约束了完全忽视他们利益的偏向，在近郊地区发展起有相当质量的廉租住宅，在城郊结合部则出现少量供

流动人口居住的公寓。价格较低的新居住区，以及外迁的工业区和原有的郊区工业区构成了大多数城市外扩的部分。在这个发展过程中，城市规划的设计功能受到重视而被强调，但规划的监督管理功能则受到约束甚至被削弱，要求规划部门下放管理审批权、简化审批手续来为“吸引投资”服务。

也有少数城市开始注意到城市“质”的提高而不再单纯追求“量”的扩张，“可持续发展”开始成为这些城市追求的目标。这些城市重视城市规划的全面的作用，市政府借规划为工具，引导城市向更高的质量发展。从空间结构变化的角度来看，这些城市更多表现出内部重组，较少表现为外向扩张。

#### 4 结论：一个完整的理论框架应包括对政府、市场和社会三方面的分析

上文所提出的“综合理论”框架，中心是强调，在分析一切城市问题，包括城市空间结构问题时，应包括对政府、市场和社会三方面的分析，不能仅以“政府”和“市场”作为一对命题来作讨论。一个完整的理论框架应有政府、市场和社会的“三足鼎立”，而不只是政府和市场的“两元对立”。综观世界各国，无论是政府或是市场，在相当程度上都受到社会——广大居民和各种社区组织的制约。政府在选举中必须经过市民的考核，要依靠社区的支持，因而要在一定程度上反映市民对城市发展的愿望，并在具体发展政策中加以体现。市场必须要获得市民的认可，它可以追求合理的利润，但不得以损害市民利益为代价。否则市民可以运用舆论工具，使作假的公司声名扫地而无法经营，或运用选举权让政府制裁不规范的公司而使之退出市场。正是政府、市场和社会三者互相关联、互为制约的关系，使一个社会得以稳定地运行。在城市发展问题上也一样，这三者缺一不可。若是仅以

张庭伟  
一九九〇年代中国城市空间结构的变化及其动力机制

政府和市场的关系作考量, 则决策肯定会局限在促进经济发展上, 而忽视社会进步这重要的一面。

在大多数中国城市, 社区组织尚不成熟, 居民的教育水平尚且有限, 所以社区还不能积极参与城市发展决策或影响城市空间的变化。但不成熟的“社会力”并不等于可将“社会力”忽视或排斥在决策之外。在发达国家, 社区力量往往也是弱势, 但起码在分析城市问题时, 社区力量的影响是不可或缺的。改革开放以来, 对城市问题的分析大量增加了对市场力的讨论, 这是巨大的进步。但忽视社会力的存在、忽视社区的作用、忽视未来的社区必然的成熟, 是城市研究中的一大不足。本文乃是向着一个较为完整的理论分析框架所作的努力。中国城市空间结构的变化是一个大题目, 期待有更多的讨论。

参考文献

1 Clark, T. and V. Hoffmann-Martinot (eds) 1998. *The New Political Culture*. Lightning Press.  
2 Burgess, E. 1928. Residential Segregation in American Cities. *ANNALS*, Vol. CXXXX, Nov: 105 ~ 115.

3 Dreyer, J. 1997. Beyond the Great Wall: Urban form and transformation on the Chinese frontiers. *Journal of Asian Studies*. Vol. 56, No. 4.  
4 Einwalter, D. 1996. Urban spaces in contemporary China. *Comparative Economic Studies*. Vol. 38, No. 4.  
5 Gaubatz, P. 1999. China's urban transformation: patterns and process of morphological change in Beijing, Shanghai and Guangzhou. *Urban Studies*. Vol. 36, No. 9: 1495 - 1521.  
6 Logan, J. and H. Molotch. 1987. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. University of California Press.  
7 Molotch, H. 1976. The city as a growth machine: Toward a political economy of place. *American Journal of Sociology*. 82: 309 - 330.  
8 Stone, C. 1989. *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946 - 1988*. University Press of Kansas.  
9 Zhang, T. 2000. Urban sprawl in China: Land market force and government's role. *Cities: The International Journal of Urban Planning and Studies*. Vol. 17, No. 1.  
10 Zhu, J. 1999. *The transition of China's urban development: from plan-controlled to market-led*. Praeger.  
11 唐子来, 西方城市空间结构研究的理论和方法. 城市规划汇刊, 1997 (11).  
12 唐子来, 栾峰. 1990年代的上海城市开发与城市结构重组. 城市规划汇刊, 2000 (4).  
13 周一星, 孟延春. 中国大城市的郊区化趋势. 城市规划汇刊, 1998 (5).  
14 吴志强, 姜楠. 全球化理论的实证研究: 上海城市土地开发空间布局的特征. 城市规划汇刊, 2000 (4).  
15 胡俊, 张广巨. 90年代的大规模城市开发——以上海市静安区为例. 城市规划汇刊, 2000 (4).  
16 耿慧志. 论我国城市中心区更新的动力机制. 城市规划汇刊, 1999 (3).  
17 张庭伟. 始显点理论. 城市规划汇刊, 1982 (2).  
18 冯健 周一星, 程茂吉. 南京市流动人口研究. 城市规划, 2001 (1).

【作者简介】

张庭伟, 教授, 美国伊利诺夫大学。

【收稿时间】2001-04-01