

# 增长主义的终结与中国城市规划的转型\*

TERMINATION OF GROWTH SUPREMACISM AND TRANSFORMATION OF CHINA'S URBAN PLANNING

张京祥 赵丹 陈浩

ZHANG Jingxiang; ZHAO Dan; CHEN Hao

**【摘要】**1990年代中后期以来,全球经济地域分工及中国城市发展制度环境的重塑不仅推动了中国的高速增长,更在地方政府之中滋生了增长主义的城市发展战略。然而,随着当前城市经济、社会、生态等全方位的隐性危机逐渐进入了显性化阶段,增长主义必须也必将终结。本文在剖析城市增长主义空间表征的基础上,厘清了增长主义的逻辑体系与危害,揭示了终结增长主义的内外推力,进而提出了中国城市规划面临的重大转型及所必须采取的新的应对。

**【关键词】**地方政府;企业化治理;增长主义终结;城市规划转型;中国

**ABSTRACT:** Since the later 1990s, the global economy division and the remodeling of Chinese urban institutional environment have not only promoted rapid economic growth, but also created the urban development strategy of Growth Supremacism among local governments. However, as the all-around implicit crisis on urban economic, social, and ecological development becomes increasingly explicit, Growth Supremacism will and should be surely terminated. This paper illustrates the logical system and harm of Growth Supremacism based on analysis on Growth Supremacism spatial expression, reveals the internal and external driving force of Growth Supremacism termination, and consequently puts forward the momentous transformation that Chinese urban planning is facing and the new relevant measures that we should take.

**KEYWORDS:** local government; enterprising governance; termination of Growth Supremacism; transformation of urban planning; China

## 1 引言

改革开放以来尤其是1990年代中后期以来,

中国以年均10%的经济增长率创造了“世界上从未出现过的大规模而持久的增长”<sup>[1]</sup>(图1),这也吸引了世界范围内对中国经济奇迹背后的发展模式之强烈关注<sup>[2]</sup>。1980年代有学者通过对战后日本经济的研究,首次揭示了日本奉行的经济增长至上、高额利润第一的“增长主义”发展战略<sup>[3]</sup>。如果我们剖析中国过去近20年的所谓“高速增长”现象,可以说正是这种单一关注速度与效率的“增长主义”支撑了“中国奇迹”的出现。近年来,国内一些学者主要从经济学的角度开展了对增长主义的研究<sup>[4-6]</sup>,并指出了增长主义对中国长远经济发展可能带来的危害。

事实上在改革开放以来的中国,增长主义的影响并不仅仅限于经济发展领域,其更被作为一种发展工具而渗透于从中央到地方整个发展体系的方方面面。在相当程度上而言,中国经济的高速发展是伴随着城市化的进程、通过城市空间的扩张来完成的,城市空间正是增长主义实现资本增值、积累以及资源、财富分配的核心载体,并由此导致了城市发展中孕育的大量尖锐问题与矛盾。在新的国际、国内发展格局中,中国的城市增长主义必须也必将终结,由此必然在极大程度上重塑城市规划的环境。城市规划作为一种重要的公共政策,是实现城市空间再生产的重要制度工具,如何主动应对并促进增长主义的终结?如何化解增长主义所累积的种种城市问题?这些都将是城市规划需要回答的重要问题,并由此掀开中国城市规划发展的全新帷幕。

## 2 中国城市增长主义的内在逻辑与空间表征

### 2.1 城市增长主义的制度基础

1990年代中后期以来,中国发展的内外部环境均发生了显著变化。全面对外开放、加入世界贸易组织以及分税制、土地使用制度、住房市场化等一系列改革的不断深入,重塑了中国城市发展的国内制度环境。简而言之,中国城市地方政

**【文章编号】**1002-1329  
(2013)01-0045-06

**【中图分类号】**TU984

**【文献标识码】**A

**【作者简介】**

张京祥(1973-),男,博士,南京大学建筑与城市规划学院教授,中国城市规划学会学术工作委员会委员。

赵丹(1988-),男,硕士研究生,南京大学建筑与城市规划学院。

陈浩(1984-),男,博士研究生,南京大学城市规划设计研究院城市规划师。

**【修改日期】**2012-12-29

\* 国家自然科学基金项目  
(41171134)。

府之间处于一个日益激化的激烈竞争环境之中，也因而促使发起、推动和直接参与这一宏大制度改革的地方政府主体，产生出寻求一切可能的投资来源、推动地方经济发展的热情<sup>[7]</sup>。与此同时，国内一系列变革与国际环境变迁的重要历史契机又耦合在一起，特别是2001年加入世界贸易组织(WTO)巩固了中国经济体制改革的成果，为中国经济的腾飞尤其是走上外向型经济发展道路带来了强大的推动力。正是在这样特定的内外部制度环境中，面对机遇与挑战并存的经济全球化以及考核制度、地方财政短缺等多重压力，中国地方政府逐步以城市空间(其核心是城市土地)为载体，建立起了中国城市的“增长主义”发展模式，并进而衍生出一套以经济指标增长为第一要务、以工业化大推进为增长引擎、以出口导向为经济增长主要方式、以制度设定攫取高额利润的相互嵌套的增长主义逻辑体系。

## 2.2 城市增长主义的逻辑体系

### 2.2.1 以经济指标增长为第一要务

增长主义逻辑体系的核心内涵是经济的增

长，作为初级阶段的增长观，增长主义强调的是总量增进而不是结构优化。于是，在增长主义的逻辑体系下，以GDP为代表的经济指标增长成为了第一要务，中国的经济改革逐步演化成为以经济增长为基础的政绩锦标赛。将地方官员的晋升与当地经济增长紧密挂钩<sup>[8]</sup>，从而促使地方政府对GDP产生了狂热的崇拜与追求，并通过“五年规划”等途径展开对GDP总量、增长速度的攀比竞赛，甚至出现了地方GDP增长总数频频大于全国GDP增长总量的“数据溢出”现象。

与经济增长强烈诉求相对应的是，1990年代中后期以来在市场化及全球化的环境中，以权力下放、分税制等为特征的渐进式改革道路极大地推动了地方政府治理模式的转型。中央政府在赋予地方政府更多可支配资源的同时，也越来越将增长压力逐步转移至地方，这迫使地方政府演变成一个个增长饥渴、财政饥渴的竞争实体，由市场的“守夜人”转型成企业一样的“经济人”。这样的“角色转变”导致地方政府为了谋求吸引、获得优质生产要素方面的竞争优势，不遗余力地发展本地经济、提升本级财力。正因如此，地方政府虽然拥有中央代理人和地方所有者的双重身份，但其政治利益和经济利益在以经济指标增长为第一要务上得到了高度统一<sup>[9]</sup>。

### 2.2.2 以工业化大推进为主要增长引擎

工业化一直被认为是近代世界实现国家富强、人民生活幸福发展的最重要物质基础<sup>[10]</sup>，而工业化短缺曾经被视为中国长期积弱积贫的主要原因，更加强了中国对现代工业化的渴望、对GDP快速增长的憧憬。建国后的“一五”计划、“二五”计划、“三线建设”，以及1970年代末大量引进国外设备等工业基础设施建设，虽然经历了许多失败，但为中国工业的发展奠定了基础<sup>[9]</sup>。

中国的改革开放恰好耦合了世界新一轮的产业转移大潮，1980年代以来的中国快速城市化过程与工业化过程互为促动，在地方经济增长中投资大、见效快、产出大、税收高的工业经济成为支撑地方政府参与“GDP竞赛”的主力军。由于工业经济具有较强的集聚效应，带来了人口、就业的集聚、服务业和房地产市场的繁荣，从而又为地方政府带来更多可支配的资源包括如今饱受诟病的“土地财政”。因此，工业化大推进与促进经济增长的核心目标存在着内在的一致性，也理所当然地成为了地方政府落实增长追求、维护地方利益的主要着力点。尽管近年来国家一再期望调整产业结构，但是第二产业的比重却出现了不降反升的趋势，尤其是在应对2008年国际金融危机中，新一轮的巨额投资进一步拉高了二产的比重(图2)。

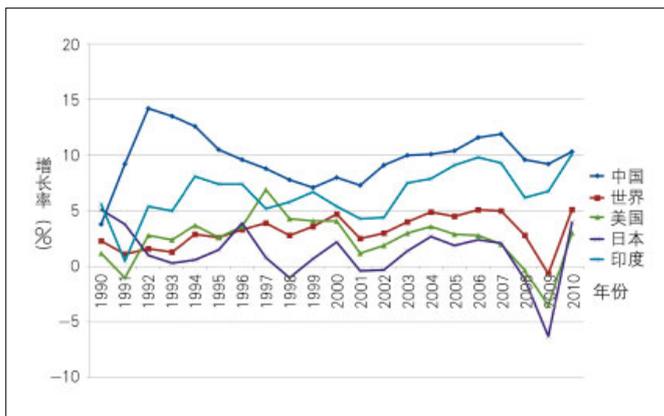


图1 1990年以来部分国家GDP增长率比较  
Fig.1 Comparison on GDP growth rates among some countries since 1990  
资料来源：国际统计年鉴1995-2011。

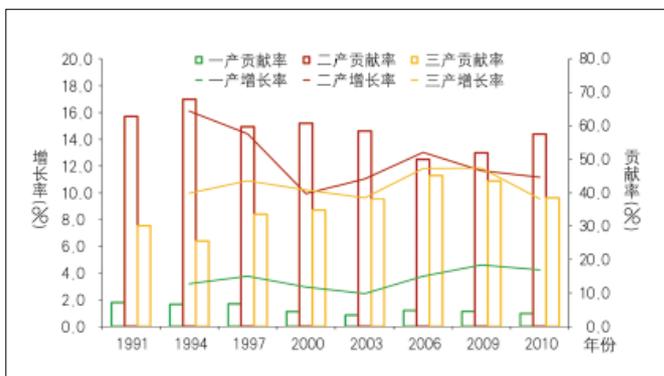


图2 中国国民经济中三次产业贡献率与增速比较  
Fig.2 Comparison of three industries on growth rates and contribution rates for national economic development  
资料来源：中国统计年鉴2011。

### 2.2.3 以出口导向为经济增长主要方式

改革开放初期，中国的工业化大推进面临着一个显著的困境：作为一个长期内闭、落后的经济体，在缺乏充足的国内消费市场的前提下，如何解决产品生产、资本积累和消费市场开发之间的矛盾，而此时到来的新一轮经济全球化浪潮适时地为中国解决了这个难题。中国依赖国际市场尤其是欧美市场的巨大需求消化了过剩的产能，出口导向型的经济将大量的“中国制造”推及到世界各个角落，国家实现了进出口额、外汇储备的急剧攀升。虽然中国并未明确提出出口导向发展模式，但在实际操作过程中始终将出口鼓励放在首位，千方百计扩大出口量<sup>[11]</sup>(图3)，而内需和消费拉动则被置于经济增长的次要位置。

在出口导向的经济增长方式下，国家、地方政府的制度架构和政策考量都是以最大化地开发和调动生产要素为着眼点，而其他发展目标(例如民生、生态、产业核心竞争力、自主内生发展等)则被置于相对边缘的位置。因此，出口导向的经济增长方式不仅与增长主义的逻辑体系表现出显著的耦合特征，同时也扭曲了地方政府的资源配置方式并进而产生了严重的路径依赖。

### 2.2.4 以制度设定来攫取高额垄断利润

各种制度设计被用来保证增长主义逻辑的最终实现，以极力推进速度快、成本低、收益大的城市化。六普公报数据表明2010年我国“半城市化”人口已达到2.2亿，这说明我国是通过一种低成本的方式为工业化大推进提供了充足的廉价劳动力。与此同时，地方政府利用城乡二元土地制度垄断了农地向建设用地的流转，并通过垄断一级土地市场从而攫取高额的利润差，获得丰厚的土地财政收入。地方政府从结构上以高商业地产价格补贴低工业地价，进一步压缩了工业化大推进的要素成本，同时解决了资本积累与产业竞争力问题<sup>[12]</sup>。简而言之，地方政府凭借制度设定获得了工业化大推进过程中的低成本优势，这就是中国城市与经济快速增长的内在逻辑(图4)，并导致地方政府之间展开了以“价廉者胜”为市场准则的激烈竞争。

## 2.3 城市增长主义的空间化表征

城市空间资源是地方政府通过行政权力可以直接干涉、有效组织的重要竞争元素<sup>[13]</sup>，因此必然成为地方政府落实增长主义体系运转、实现价值再生产的重要载体。在经济指标增长的利益引诱下，地方政府以超前消费空间为代价换取城市的发展，这也使增长主义在城市空间上表现出城市工业用地与经营性用地同步扩张的基本空间表征。

低成本模式的工业化大推进产生了旺盛的用地需求，助推了城市空间的外延开发，各地工

业园、开发区、产业园区层出不穷。这种板块式工业经济的驱动迅速拉开了城市的空间框架，而密集的工业板块经济之间残酷的资源竞争又进一步加剧了对空间的掠夺。与此同时，工业的快速发展对人口、产业等要素形成强大的集聚效应，并衍生出对经营性用地的旺盛需求；城市政府也迫切需要通过经营性用地的收益来弥补工业用地的巨大投入以实现基本的财务平衡，从而形成了城市空间扩张的利润生成循环(图5)。于是在地方政府种种直接、非直接的支持下，商业地价、商品房价以超经济增速增长。在城市建设的实践中，面对供不应求的用地需求以及考核竞争的环境，地方政府通过大

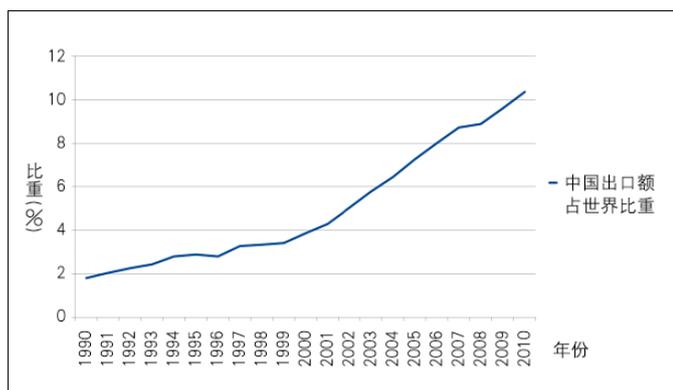


图3 中国货物出口总额占世界比重  
Fig.3 Proportion of China's gross import and export volumes in the world's total volume  
资料来源：世界贸易组织数据库；中国统计摘要2012。

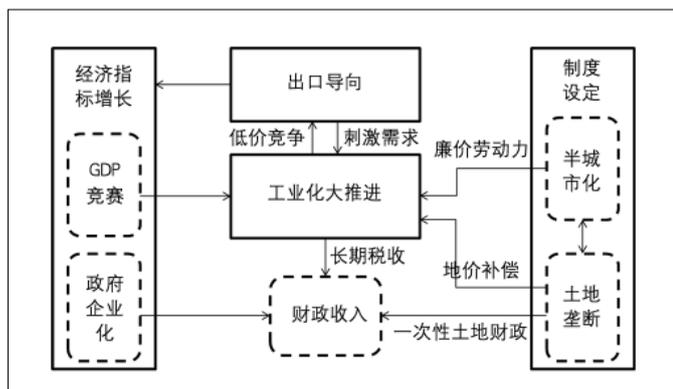


图4 中国城市增长主义的逻辑体系  
Fig.4 Logical system of Growth Supremacism in Chinese cities

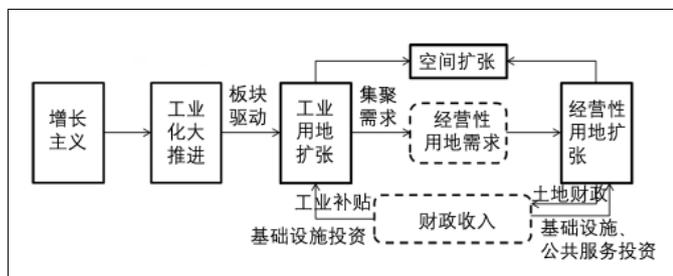


图5 增长主义下的中国城市空间扩张循环  
Fig.5 China's city space expansion cycling based on the Growth Supremacism

气魄、大规模、大手笔的规划使城市空间表现出“马赛克式”的碎片增长特征<sup>[13]</sup>，城市建设用地以前所未有的速度粗放式扩张，导致近10余年来全国城市的平均人口密度急剧下降(图6)。

### 3 城市增长主义的危机及其终结

#### 3.1 城市增长主义面临的危机

##### 3.1.1 多元目标的发展失衡

长期奉行的增长主义发展方式，造成经济与社会、文化、生态等多元目标发展之间的失衡，不仅产生了诸多消极的外部效应，也掣肘了中国经济的可持续发展。增长主义导向的地方政府往往重经济增长而轻社会发展，福利体系建设的步伐长期滞后于经济发展，加之体制上的痼疾导致了社会贫富差距不断加大，滋生了居住空间极化、新城市贫困、城市暴力拆迁、传统文化断裂等一系列社会与文化问题。与此同时，盲目追求经济增长而带来的巨大环境保护成本和环境污染外部效应则长期由全社会共同承担，最近什邡、启东、宁波等地爆发的公共环境事件都表明了民众对环境污染的容忍已到达极限，中央在十八大报告中更是提出了建设“生态文明”、“美好中国”的战略目标。

##### 3.1.2 经济结构失衡的风险

近20年来高度依赖投资和外贸拉动的经济增长方式，使得中国内生经济、民营经济的发展受到了极大的压制；另一方面，中国的出口贸易以低技术含量的制成品为主，出口产品的技术结构偏低<sup>[14]</sup>，带来了产业结构失衡、产业层次低、效益差、缺乏核心竞争力、经济稳定性弱等一系列的问题。近现代世界经济的基本规律已经证明，一旦一个国家赖以生存的国外市场出现危机，出口导向型战略下所隐藏的经济结构失衡、稳定性差等问题也将逐渐显现并最终危及国家的经济安

全。中国内需结构失衡突出表现为居民的消费率过低而储蓄率和经济投资率过高<sup>[15]</sup>，例如2008年居民消费率美国为70.1%，印度为54.7%，而中国仅为35.3%，其原因是劳动力的收入长期受到限制，但投资却受到过度的激励。

##### 3.1.3 地方政府财务透支的危机

1994年分税制的施行，使得地方政府积极从预算外尤其是从土地征收中为自己聚集财力<sup>[16]</sup>。但是，当前中国的土地财政本质上是“寅吃卯粮”，将城市土地出让40年、50年、70年的收益一次性地收取以供本届政府3~5年的使用，依靠透支社会经济发展的未来收益来谋取眼前的快速增长。事实上，每一个“下届政府”非但不能享受“上届政府”土地收入的盈余，还不得不为“上届政府”背负起日益沉重的“城市物业维护”成本（包括市政设施建设与运营、社会设施建设与服务等等），如此不断累积、延续、加剧。据有关方面估测，目前我国地方政府的债务总余额在4万亿元以上，相当于我国GDP的16.5%、我国地方财政收入的174.6%<sup>[17]</sup>。而地方政府的银行信贷大部分是以土地作为抵押，还款来源主要依靠土地出让收入，为了避免出现债务违约，就必须确保足够的土地收益，这也进一步加重了地方政府对于土地财政的依赖，持续加剧了建立在土地之上的地方政府财务危机，严重危及了国家的经济、社会与治理安全。

#### 3.2 城市增长主义走向终结的内外推力

虽然1990年代中后期以来，增长主义使得中国在经济领域取得了快速发展，创造了改革开放后累计GDP总量的80%~90%，国际社会上有“中国神话”、“中国奇迹”等的褒奖也随之而来。但是我们必须清醒地看到，近20年的快速发展只不过是一种建立在非公平正义、缺少远见、不负责任“增长观”基础上的急功近利式发展，这一增长模式所引发的经济、社会、生态等多种隐性危机以及各种治理矛盾已经到了非常严峻的阶段，且解决这些危机与矛盾的代价将日益高昂。因此从这个意义上看，我们便难以将过去这段隐藏在经济高速增长光环下的发展历史欣然标榜为“中国神话”、“中国奇迹”。增长主义作为一种不可持续的发展方式，必须被终结。

##### 3.2.1 改革新思维与路线的提出

增长主义源于中国1980年代初的体制改革，长期以来，中国凭借“摸着石头过河”与“循序渐进”为发展特征的经验总结和后发理论归纳而不断发展，因此，中国的制度设计本身应该是没有固定的模式的，在未来发展中也将处于不断的修正中。最近，“持续改革”成为社会各界最关注的问题，进一步深化改革已经凝聚成共识。在

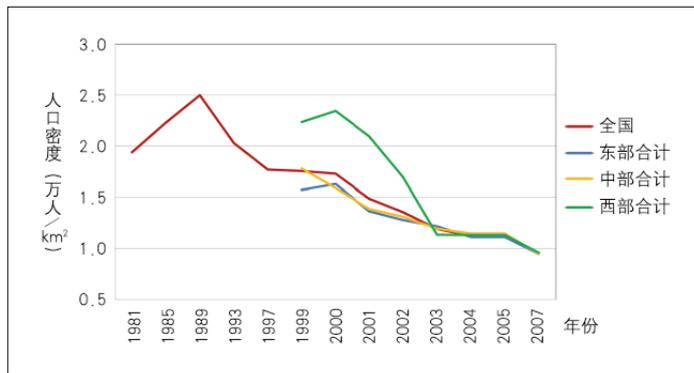


图6 改革开放以来中国城市平均人口密度变动趋势  
Fig.6 Changing trend of average population density in cities since the reform and opening-up  
资料来源：中国城市建设统计年鉴1999-2008。

当前和今后的一段时期内,进行顶层制度设计,理顺政府与市场、中央与地方政府财政分配、城市与农村、经济与社会发展、政府与社会等等之间的关系,将成为中国改革的重点领域和关键环节<sup>[16]</sup>。以社会建设与政治体制改革为主攻方向的改革新思维将直接剑指增长主义,使中国城市增长的规制环境发生根本性变化,增长主义所赖以存在的制度根基将被全面动摇。

### 3.2.2 宏观调控强化对地方政府行为的制约

面对国内外宏观经济的长期严峻形势,近年来中央政府强化了金融宏观调控,特别是针对楼市绑架国民经济、危及社会稳定的深刻教训,中央政府实施了“史上最严厉的”房地产调控政策,并通过扩大物业税试点等方式加强对房地产业的常态化、长效化调控。中国的房地产问题能否得以妥善解决,其影响已经绝不仅仅限于房地产本身或金融、经济领域,它必将对社会发展、地方政府行为取向、土地制度改革等产生全面而深刻的影响。与此同时,18亿亩耕地“红线”和“世界上最严厉的土地管理制度”,使得地方政府“习以为常”的土地外延扩张愈发受到了严格限制,凸显了中央政府已经采取制约地方政府的土地财政依赖、破解增长主义畸形资金结构的新政策取向。

### 3.2.3 多重支撑要素约束形成倒逼机制

就国际环境而言,2008年爆发的国际金融危机使国际政治与经济形势不断恶化和低迷,将在很大程度上重塑世界经济与贸易分工的格局,越来越多的国家向中国施加了反倾销、贸易战、人民币升值等压力,进一步恶化了中国的出口贸易环境,继续走依赖向西方消费者出售低附加值、廉价商品的道路将变得愈发困难。总之,促使中国转变经济增长主要方式的外部倒逼机制加速形成。与之同时,国内老龄化社会的提前到来、日益殆尽的人口红利,使得中国工业化大推进曾经赖以依靠的低成本劳动力比较优势正在迅速消失。土地资源日趋紧缺、人地矛盾日益突出,以及国家新近修订的土地征收法规,都使得城市政府再难以获得前20年那样几乎“用之不竭”的增量土地资源,城乡土地属性转换之间曾经存在的巨大利益差将减少甚至消失,将不得不更多地转向内城的更新再利用,土地开发成本激增。此外,随着资源枯竭的加快、环境问题的日益恶化、国际减量排放压力的增加以及公民环保意识的提升等等,资源环境约束对于增长主义的制约将持续加强。总之,多重要素约束对中国城市增长主义的终结形成了强大的倒逼机制。

## 4 终结增长主义:中国城市规划的新应对

城市规划是实现城市空间生产(urban spatial

production)的一种重要制度工具。1990年代中晚期以来,在增长主义的目标引导下,中国的城市规划促进以“经济生产”为主要内容的空间载体迅速形成、扩张。毫无疑问,随着增长主义走向终结,城市规划的外在环境和内在要求都将发生巨大的变化,为了化解增长主义所累积的种种城市问题与挑战,城市规划必须积极做出新的应对。

### 4.1 从经济主导到多元发展:城市规划价值观的转向

城市规划是协调各方利益、统筹各种问题的一项公共政策,这也决定了公共利益是城市规划最主要的价值导向。然而在增长主义主导的时期,追求经济增长就是最大的公共利益,因此,1990年代中后期以来中国城市规划曾经很大程度上是以促进经济发展为价值导向,强调“规划的目标是促进经济发展”、“规划就是生产力”,客观上扮演了促进经济增长的推手的角色。在终结增长主义以后,公共利益的内涵将发生重大的变化:如何顺利超越“中等收入陷阱”,在保持经济合理增长的基础上化解由于增长主义所带来和累积的社会、文化、生态、治理危机成为了最大的公共利益,城市规划的价值导向将随之转向对综合多元发展目标的追求。

在增长主义时期,城市规划作为中国诸多城市政府攫取空间高利润、参与横向竞争的重要制度工具,而被紧紧捆绑在以“土地财政”为核心的城市空间生产逻辑链条之上,城市通过兴建产业区、新区等大手笔规划来实现土地的增值,实现地方政府空间开发—收益的资本循环。由此导致了城市决策者往往把城市规划视为实现其任期内政绩目标的工具,重视近期增长目标而缺乏对长远可持续发展的关注,频频出现“一任领导、一套规划”的现象。在摆脱增长主义的窠臼之后,城市规划对于城市经济增长的贡献方式应从直接推动土地增值,转变为真正依靠提高城市品质来促进城市的持久繁荣。传统依赖土地资源和低成本工业品竞争的增长方式不仅难以持续而且极易被其他城市复制,只有面向可持续的未来,注重城市空间物质资本、社会资本、文化资本三位一体的城市品质提升,城市才能在全球、区域中塑造独特的竞争力。近年来包括一些中国城市在内的全球性城市文化复兴、城市内生营销<sup>[19]</sup>等规划实践运动,正是表征了这种城市竞争新逻辑的重大转向。

### 4.2 从粗放扩张到集约更新:城市规划主导范式的转向

在经济增长至上的目标导向下,城市表现出以外延拓展为主的空间特征,通过增加建设用

地面积、获取土地增值来推动城市的生长，外延扩张型规划成为城市规划者所熟悉的主导规划范式。在增长主义终结以后，紧缺的资源与严格管制的约束将使城市空间发展方式转向集约化内涵式为主，控制增量、盘活存量成为城市空间发展方式的主要形式，从而必然要求城市规划在编制体系、方法手段、技术指标、实施管理等一系列方面实现从粗放扩张型到集约紧凑型范式的转向。

近年来，珠三角、长三角的许多城市都开始重视对存量建设用地的进一步挖掘，纷纷开展了城市更新规划的编制，可以预见未来在中国沿海经济发达、高城市化地区，更新型规划、复兴型规划将成为城市规划新的主导范式。在全球、全国新的人口与生产要素流动重组格局中，甚至一些城市将因为“去工业化”的影响而不得不面对“城市收缩”的挑战。有资料表明，在过去50年中全球有370个超过10万人口的城市暂时性或持久地经历了至少10%的人口损失<sup>[20]</sup>，为此欧美国家已经在陆续开始探索“收缩城市”方面的创造性及创新性的规划方法<sup>[21]</sup>。目前，中国的部分城市特别是资源型城市已经出现了城市衰退的危机，前些年盲目热衷于扩张城市规模的一些中小城市也因为增长动力不足而面临着严峻的挑战（例如鄂尔多斯）。许多研究都表明，中国的人口总量将于2030年前后进入下行期，城市扩张的内在需求将进一步消减，城市收缩已经成为离我们并不遥远的一个现实。可以预见，当前在中国沿海地区普遍出现的空心村庄、几十乃至上百平方公里的纯工业区、大规模集中的保障性住区等等，都将成为将来城市中率先衰退而不得不收缩的地区。然而，对此无论在思想观念、应对策略上我们都还缺乏准备。

#### 4.3 从空间分割到整合修补：城市规划重点任务的转向

在快速城市化的30余年中，中国的城市空间实现了快速扩张，在促进经济增长的利益驱动下，城市规划通过工业化时代的功能分区理论拉开了城市的空间框架，强化了各种经济要素的空间极化，然而却使城市空间的整体性遭到了极大的破坏。城市与乡镇、中心城区与外围城区、新城与旧城、高档社区与棚户区等等，中国的城乡空间中呈现了纷繁复杂的马赛克式拼贴结构。这种马赛克拼贴结构不仅仅带来了表象上物质空间的分割，而且更重要的是其背后对城乡社会、文化环境的割裂。因此在增长主义终结之后，中国的城市规划将面临着一个重要而艰巨的时代使命：消化、整合、修复增长主义时期所遗留下来的各种被割裂的城市空间——融合城市整体空间肌理，推动资源要素均衡配置，重塑完整的生态

文化体系，在既有板块之间进行填充式的空间开发，在衰败空间中采用“针灸法”进行有机更新，激发居民创造力和社区荣誉感进行空间自发改善，等等。总之，修补型规划将成为中国城市规划者新的重要任务。

#### 4.4 从分立冲突到统筹协调：城市增长管理体系的转向

在增长主义的指导思想下，中国的城市政府一直将经济增长置于首位，形成了粗放式、蔓延式的城市空间发展态势。严格来说，中国并不缺乏城市增长管理的工具，目前在中国的行政管理框架下就有“建设用地边界”、“耕地保护红线”、“规划用地选址管理”等不同的增长管理手段。但是，各种类型的增长管理功能分属于土地、规划等部门，在政策目标、控制理念、技术路线、管理手段等方面均存在着不一致，相互之间缺乏协调，导致中国事实上缺乏有效的增长管理系统。面对增长主义所累积的城市增长问题，必须通过整合、强化增长管理的政策和措施加以控制，寻求开发及保护之间的均衡，塑造合理的城市空间增长模式，当务之急就是建立起多部门协调、统一的增长管理体系，促进各类各级规划之间的衔接和配合，以强化既有规划体系的整体功能。目前一些城市正在进行的两规合一、多规合一等实践，都是非常有益的探索。

#### 4.5 从主动实施到受理申请：城市规划实施方式的转向

中国的城市规划一直以来被视为展现“政府意志与雄心”的规划，在强势城市政府的作用下，政府不仅是规划编制的主体，也成为城市规划实施最主要甚至是直接的推动力量，而市场则多被置于次要或被动接受的状态，客观上抑制了市场主体尤其是社会微观主体（城市居民）的参与积极性。增长主义的终结，意味着未来城市政府通过自上而下的方式来主动实施规划愿景的行动将大大弱化，而城市规划的实施将更主要地是面对和依靠自下而上的、不确定性的市场与社会微观主体的诉求申请。

来自于不确定性市场与众多社会微观主体自下而上的规划申请诉求，将对传统的城市规划实施方法产生深远的影响和强力的冲击，城市规划实施在空间尺度、项目类型、建设规模、利益相关等方面均将发生显著变化。如何处理长远规划与实施时间不确定之间的关系，如何处理合法申请与政府“理想目标”之间的差距，如何处理规划的法定性与实施灵活性间的关系，如何在以开发者为主体的项目实施中兼顾公共利益等等，对

（下转第55页）

建全省空间数据库,实现全省各市数据联网、共享,通过多部门协作,循序积累,逐步完善。

江阴市是江苏省县级城市中,信息系统方面走在最前列的。江阴在长期的城乡规划实践中形成了良好的地理空间信息工作基础,积累了包括市域全覆盖的基础地形、遥感影像、土地利用、道路、建筑以及与空间相关的经济社会等数据资料。在编制《江阴市城市总体规划(2011-2030)》过程中,基于市域全覆盖的空间信息数据库,多层次、多角度地全面运用了空间分析技术,主要包括市域城镇建设用地容积率 and 建筑密度分析、市域综合生态位分析、市域村庄耕作时空范围分析、市域村庄公共服务空间覆盖水平分

析、城市轨道规划方案下TOD模式的人口分布模拟、重点调整地区企业发展类型评价等,提高了规划的科学性。

#### 注释(Notes)

- 参见:张泉,黄富民,杨涛. 公交优先. 北京:中国建筑工业出版社,2010。  
根据笔者著作整理:张泉,等. 低碳生态与城乡规划.北京:中国建筑工业出版社,2011。  
参见:张泉,等. 低碳生态与城乡规划.北京:中国建筑工业出版社,2011。  
参见:张泉. 《江苏省城镇体系规划—2030年》战略方针的思考.城市规划,2012(9):45-52。

(上接第50页)

曾经在增长主义环境中一直习惯亲自充当“操盘手”的城市政府而言,都是全新而巨大的挑战。

## 5 结语

1990年代中后期以来在特定的内外制度环境塑造下,中国过去10余年的发展方式表现出了鲜明的增长主义特征。增长主义主导下的快速发展是一个复杂的多面体,不仅帮助中国创造了经济高速增长的“奇迹”,同时也孕育了经济、社会、生态、政府治理等全方面的危机,并最终危及到中国经济社会的可持续发展,城市成为矛盾最集中、最尖锐的场所。当今国际政治经济环境与中国的具体国情正在发生深刻变化,来自内部与外部的各种约束、推力都使得中国必须终结这种急功近利的增长主义模式,这也给包括城市规划在内的诸多公共政策应对带来了新的挑战。探讨中国城市规划的转型,必须置于终结传统增长主义模式的宏大语境中,并以前瞻的视角和历史的责任感去积极应对。

#### 参考文献(References)

- 1 斯蒂格利茨.中国大规模的增长世上从未有过[N]. 新华每日电讯,2006-03-21.
- 2 王辉耀.中国经济模式“全解读”[J].中国经贸,2010(4):50-53.
- 3 宋绍英.论日本的经济增长主义[J].东北师大学报,1988(6):19-24.
- 4 李海青.“更加注重社会公平”是对“效率优先、兼顾公平”的批判与否定么?——一种基于文本解读的理论反思[J].伦理学研究,2010(6):82-87.
- 5 迟福林.改变“增长主义”政府倾向[J].行政管理改革,2012(8):25-29.
- 6 姚先国.转型发展如何摆脱“增长主义”[J].人民论坛·学术前沿,2012(5):28-33.

- 7 周黎安.转型中的地方政府:官员激励与治理[M].上海:格致出版社,2008:2-13.
- 8 Blanchard O, Shleifer A. Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia [J]. IMF Staff Papers, 2001(48): 171-178.
- 9 史正富.30年与60年:中国的改革与发展[M].上海:格致出版社,2009:5-13,63-64.
- 10 董志凯.中国工业化60年——路径与建树(1949-2009)[J].中国经济史研究,2009(3):3-13.
- 11 李计广,张汉林,桑百川.改革开放三十年中国对外贸易发展战略回顾与展望[J].世界经济研究,2008(6):8-13,86.
- 12 赵燕菁,刘昭吟,庄淑亭.税收制度与城市分工[J].城市规划学刊,2009(6):4-11.
- 13 张京祥,殷浩,罗小龙.地方政府企业化主导下的城市空间发展与演化研究[J].人文地理,2006(4):1-6.
- 14 杜修立,王维国.中国出口贸易的技术结构及其变迁:1980-2003[J].经济研究,2007(7):137-151.
- 15 曲凤杰.中国内需和外需的关系及其协调[J].经济研究参考,2005(32):8-14.
- 16 周飞舟.分税制十年:制度及其影响[J].中国社会科学,2006(6):100-115,205.
- 17 贾康,刘微,张立承,等.我国地方政府债务风险和对策[J].经济研究参考,2010(14):2-28.
- 18 人民日报评论部.重要领域,重点突破[EB/OL]. <http://opinion.people.com.cn/GB/17525112.html>.
- 19 张京祥,王旭.内生型城市营销推动下的城市尺度跃迁——基于盱眙的实证研究[J].城市规划学刊,2012(2):33-38.
- 20 Rieniets T. Global Context [M]//Oswalt P. Shrinking Cities: International Research, Vol 1. Germany: Hatje Cantz Verlag, 2004.
- 21 Stohr K. Shrinking City Syndrome[N]. New York Times, 2004-02-05.