

郊区土地问题

The Suburban Land Question

乌特·莱勒 理查德·哈里斯 罗宾布·洛克 著 邱婴芝 张琳 刘义 李志刚 译

Written by Ute Lehrer, Richard Harris, Robin Bloch Translated by Qiu Yingzhi, Zhang Lin, Liu Yi, Li Zhigang

摘要：世界主要地区的城市和郊区开发存在诸多区别。多数研究关注的都是“美洲”、“非洲”或“中国”的城市，而鲜有涉及研究其他地区的郊区开发问题。这就表明，既然国家或区域之间都具有自身特殊性，那相互之间的比较研究就可能难以做到、或无价值。

为了系统地研究郊区开发，本文提出了一个包括三种分析路径的研究框架：(1) 塑造郊区土地开发及其再开发的进程；(2) 开发与再开发的形式；(3) 相关的政策或规划议题。首先，研究土地在郊区开发中的作用时，我们需要对开发条件的类型进行研究。其次，我们认为，尽管地方及区域之间存在着诸多差异，但这一分析框架适用于任何北方（发达）国家和南方（发展中或落后）国家的城市环境之中。

Abstract: Urban and suburban development in the major world regions has routinely been treated as being very different in character. Much more commonly, researchers have written about 'American', or 'African', or 'Chinese' cities without reference to suburban development elsewhere. In so doing, they have implied that the nation or region in question is distinctive and that comparisons are either impossible or unhelpful.

This article suggests a framework for studying topics and issues of suburban development systematically by proposing three distinct ways of analysis: (1) processes that shape suburban land development and subsequent redevelopment, (2) forms taken by development and redevelopment, and (3) the associated policy/planning issues. We start with types of conditions that need to be considered by researchers who study the role of land in suburban development. Further we suggest that, despite local and regional differences, this framework is usefully in any urban context, including those that are sometimes referred to as the Global North and Global South.

关键词：郊区；土地；分析框架

Keywords: Suburb; Land; Framework

本文原载于法文杂志《南极：欧洲政治科学辑刊》2015年第1期（Pôle Sud. Revue de science politique de l'Europe méridionale, 2015, 42(1): 63-85），原作者及杂志社已经授权本刊发表中译文

作者：乌特·莱勒，博士，加拿大约克大学环境研究系副教授。lehrer@yorku.ca

理查德·哈里斯，博士，加拿大麦克马斯特大学地理与地球科学学院，教授

罗宾布·洛克，博士，ICF 国际（英国伦敦），技术总监

译者：邱婴芝，中山大学地理科学与规划学院，硕士研究生

张琳，中山大学地理科学与规划学院，硕士研究生

刘义，中山大学地理科学与规划学院，硕士研究生

李志刚，武汉大学城市设计学院，教授，博士生导师

引言

本文关注城市边缘区的土地开发与再开发问题。郊区土地开发独具特色，因为在其开发的早期阶段往往涉及广泛的土地利用类型，有时也涉及到不同文化背景和不同类型的土地使用权问题。由于城市中的土地比乡村土地更有价值，郊区开发为土地所有者提供了潜在的巨大利润空间：高风险也意味着郊区土地将会成为潜在冲突的主要根源。作为一种资产类型，土地始终是本文关注的要点。一旦被开发，土地将会与建筑或其他类型的“房地产”紧密联系。

需要注意的是，并非所有地区都使用“郊区”这一术语，每个地区对它的定义也存在很大差异（例如北美洲与欧洲就存在很大差别）。本文界定，郊区包括了所有位于或靠近城市边缘的已经或近期被开发的地域。因此，郊区包括了一些分散的边缘区开发（亦称城市远郊 [exurbia]、城市边缘 [urban fringe]、蔓延 [sprawl] 或半城市地区 [peri-urban territory]），连续开发地区的相邻区域（亦称远郊 [outer suburbs]），或者介于尚未纳入单中心城市模块的地域（城市间地区 [Zwischenstadt]、活动空间 [Flex Space]）与可能进行再开发的更老旧、更中心的地区（亦称近郊）两者之间的地区。从这个意义上说，以上界定具有明显的空间性。

本文为研究开篇所提到的假设建立了一个系统分析框架，该假设认为，不同地区的城市边缘的开发各具特色，因此无法在全球尺度上进行比较。我们不赞同此观点，并在此提出系统研

究城市发展进程的方法。我们认为，尽管每种开发模式都是独特的，仍然可以通过与其他开发模式的比较进行研究。本文首先分析了背景条件，接着提出了三种分析方法：(1) 过程；(2) 形式；(3) 郊区开发政策。在某种程度上，上述三种区分可能存在武断性。但是如果没有其他选择，这种区分方式用于分析简便易行。

除了某些特定国家的郊区发展具有全新的背景，已有文献中存在大量历史框架可供参考。大多数情况下这些文献会被顺便提及，但本文可能会有所概述。部分郊区发展是国家主导的，但大多数并非如此 (Ekers, Hamel & Keil, 2012)。当前的郊区发展正在经历一个不规则的时代，但市场交换关系对于土地市场以及整个社会的无情渗透普遍存在。基于欧洲土地法通过殖民主义的不断扩张，这一趋势得以建立 (Powelson, 1988; Simpson, 1976; Sparkes, 2003)。其驱动力较为广泛，通常可以用“全球化”来概括，包括金融和劳动力市场的国际化、强调市场效用的政策主张，以及关于生活和消费需求理想模式的难以界定的文化设定。同时，这也是一个持续、快速的城市化时期，正如许多国家正在经历并将完成的城市转型期 (Angel, 2012; Champion & Hugo, 2004; Cohen, 2004)。因此，当前的郊区增长通常是快速而广泛的，尤其是在南半球地区，许多国家呈现出“非正规”、“半合法”的发展特征。非正规性不仅影响发展过程中的经济，也影响了政治，塑造了土地开发商和政府的开发策略。甚至，非正规性已成为一种治理模式。

国家层面的快速城市化已经成为一种全球性趋势，由城市化进程中的政策所形成，并且影响到城乡迁移的治理和大都市区域的管理 (Campanella, 2008; Davis, 2006: 151-5; Wu, 2015)。其他非直接的、但重要的地方性影响因素还有对城乡或郊区居住的主流文化观念，这会因开发涉及到的不同阶级、性别以及政治环境而有所变化。

1 郊区土地开发条件的类型

郊区土地如何开发受到诸多条件的直接影响，我们将其概括为九点：土地使用权、土地所有权结构、土地管理、与既存住区的关系、土地流转收益、开发融资、财政收益、市政府的地理组织系统以及其特定的生物物理环境。

● 土地使用权

可以认为，影响郊区土地开发的要素中最为重要的就是控制土地的方式及主体 (Doebele, 1987; Kim, 2011; McAuslan, 2003; Payne, 2002)。其中，女性是否与男性具有同样的财产使用权是一个经常被忽视的问题 (Baruah, 2012; Varley, 2007)。控制通常由所有权来框定，特别是“土地使用权”。使用权界定了谁能够使用土地谁被排除在外，因此它表述了

人与人之间的关系 (Krueckeberg, 1995)。土地所有者或使用者可能是国家、私人、私营企业或其下属机构。

所有的土地使用权均包含着公共元素 (Bruce, 1988; Sparkes, 2003: 67)。在全球很多区域，土地使用权蕴含着权力、责任和管理模式的多种变量组合，因此产生了许多集体或个人的所有权类型。集体使用形式通常被认为是“传统的”，但在某些地区这些“传统”是新出现的 (Krueckeberg, 1999)，其在特征上一般存在于较落后的乡村地区，而非城市地区。郊区/城市边缘地区是多种使用权形式并存最为显著的地区，并且“传统”形式往往会被取代 (Razzaz, 1994)。使用权的冲突是郊区地带最为显著的特征之一。在这一点上，一个关键的问题是集体拥有的土地能否出让，以及在何种情况下能够出让。但凡存在共有的使用权，就有可能出现相互矛盾和重叠的“法律多元主义” (legal pluralism) 的格局。

最近出现的共有使用权的现象是美国的同利开发 (CIDs: Common Interest Developments) (McKenzie, 2011; Sparkes, 2003: 60; Glasze, Webster & Frantz, 2006)。这种开发形式的成员拥有个人单元的私有产权，公共设施是集体所有且由集体管理。其他标志性的案例包括高层公寓、市政厅以及门禁社区中的独院住宅，但对其程度、特征，尤其是未来的治理问题，则知之甚少。

● 土地所有权

谁控制土地，这种控制方式的范围有多大？我们竟然对此所知不多 (Goodchild & Munton, 1988)；并且，在转型背景下，所有权通常并不清晰 (Ho, 2001; Jenkins, 2009)。土地所有权可能高度公有，也可能以自用不动产形式或同利开发模式高度私有 (Sorensen, 2001)。

● 土地管理

土地控制有何限制？由谁决定？这样的限制可能是一些传统的、集体形式的使用权所必须的，也可能被共有者集体采用。若所有权形式来源于欧洲或其他白人殖民地，则主要由国家机构进行控制，且通常为地方机构 (Watson, 2009)。

即使是在有着相似法律和文化传统的国家之间，土地管理的性质和程度可能仍有很大差别 (Brown, Phillips, Roberts, 1981; Clawson, 1971; Hall et al., 1973)。基本的控制方式，通常被称为“分区制”，涉及土地使用类型的管理，其他控制方式则影响密度、建设方式或建设材料。

● 既存住区

在发展中的边缘地区，低于或超出建成区限制的既有住区的数量和特征是一个与土地所有权密切相关但也独特的问题。在建成区，既有住区的密度影响新增人口的安置可能性问题。破例增加密度在原则上是可能的，但受到文化习俗和建筑面积条例 (Floor Area Regulations) 的限制。在一些城市

周围,郊区开发的最初阶段实际就存在密度增加的情况(Leaf, 2011; McGee, 1991)。郊区开发通常会吞并涵盖村庄和小城镇的农地,这些地方原有和新迁入的居民必须互相适应,其结果往往难以预料,时常会出现原住居民对开发的抵制。

● (再) 开发利润

土地的城市开发所产生的利润远高于农业开发,因此土地的城市化开发意味着土地价值的巨大攀升(Dunkerley, 1983)。当城市用地的用地类型发生变化时,同样会出现地价攀升(如从工业用地变为居住用地)。增加的价值可能通过公共部门(例如通过改进征税,“收入”或“运输”费)或私人机构(包括土地的出让者和购买者)来实现(Alterman, 2012; Jacobs & Paulsen, 2009)。该群体中利益的平衡取决于一系列因素,包括对土地的态度、私营部门、国家以及国家权力因素。郊区开发和再开发的利益分配博弈直接决定了郊区是否会被开发,以及如何开发(Brown, Phillips, Roberts, 1981; Hsing, 2010; Wu & Shen, 2013; Blais, 2010; Evans, 2004)。

● 开发融资

任何尺度上的土地开发均需要大量资本。位于城市中心的土地尤为昂贵;即使开发小型住宅区,购买含有建筑物的地块也需要大量投资。并且,开发商通常需要投入相应的资金用于基础设施建设。即使是开发住宅小区,同样需要道路建设投资。因此,开发商总是高杠杆投资。资本的可获得性对开发进程及形式具有重大影响:有限的资金可能会减缓开发进程,或激励无物业服务的住宅小区的开发(McBride & French, 2011)。资金来源同样举足轻重。贷款机构(尤其是大型贷款机构)偏向于投资给打包式的标准化开发模式,并对其开发结果实施实质性影响(Haila 1991; Leinberger, 2009)。

● 政府财政

这里主要考察地方政府的金融形式,尤其是其金融基础。市政府或者具有宪法赋予的独立权力(例如美国),或者受制于上级政府(例如加拿大、英国)。由此,这能够影响政府机构的地理组织系统反映居住扩张模式的可能性。尽管如此,由于地方城市通过保持当地的低税收来吸引投资,它们往往依赖上级政府的财政转移。就城市治理而言,重要的层级是正好位于市政府的政府级别。这两个政府级别之间的关系以及各级别所体现的社会利益,将深刻影响郊区开发管理。

地方政府在其管辖权内普遍在某种程度上依赖土地税收:无论是房产税还是交易税。房产税激励政府将维持或增长土地价值作为治理方式,或是严格限制新开发,或是推动高密度的再开发。交易税激励政府提高房地产的营业额,其可能的方式包括直接投机或再开发。在所有上述情况中,地方政府税收依赖于当地房地产市场的良性发展,这意味着他

们倾向于推动郊区开发。

税收和人力资本的局限均会影响政府经营和管理土地的能力(Benjamin, 2008; Hsing, 2010; Logan & Molotch, 1987; Mattingly, 1993)。它们影响了国家建立和维持土地管理系统的能力:包括建立以税收为目的的土地登记和地籍制度的能力;实施分区制、建设和密度管理的能力;支付员工足够薪酬以防止土地开发贿赂的能力(de Doebele, 1987)。

● 市政府的地理组织

这其中存在太多可能性,难以一概而论。城市地区的一种常见境况是没有边界(underbounded):郊区开发超出了城市边界,特别体现在城市快速发展的地区。在一定程度上,这些地区往往缺乏法定权威、财政能力以提供基础设施建设并指导发展,这就造成了开发的碎片化和无节制性。在有些地方,现有的居民群体占据着主导地位,他们往往反对移民的涌入,这样郊区开发将会受到限制,或需重新调整发展方向。然而,基于市政府的融资方式及大众对土地投机的态度,郊区还是会大力开发。在一些具有强势地方政府的国家,都市政府的碎片化倾向最为明显,且对郊区开发影响巨大;在另一些中央政府更加集权的国家,这种碎片化就不易出现,然而就政治成本而言,中央政府或省级政府往往对推翻或合并地方政府抱有疑虑。

● 生物物理学环境(The biophysical setting)

郊区发展的模式和特性与城市物理环境的特质相互影响(McGregor, Simon & Thompson, 2006)。水体和丘陵地带制约着郊区增长的潜在方向。它们可能对建筑用地的可获得性、土地价格、居住密度等方面有很大影响。饮用水的供应状况、废弃物处理的难易及成本都可能成为重要的约束因素。低洼地可能遭受海平面上升所带来的风险,而山坡也容易出现山体滑坡的危险。

基于以上诸条件,我们假定,对郊区发展或任何相关城市发展的分析都需要考虑到土地使用权,特别是土地所有权结构,现有土地占用情况,土地利用规划与管制的主体和途径,土地利用变化产生的利润,郊区开发融资的形式和来源,房地产为地方政府贡献的财政税收,地区的政府结构,以及景观的特殊生物物理学属性。下文我们将继续探讨土地开发的过程、模式和政策。

2 郊区的开发过程

上文中的背景因素在一定程度上影响城市增长,进而影响城市开发或再开发。无论是通过自然增长、城乡人口迁徙、市域边界的延伸或是跨国移民,大部分城市都是如此。在极少数国家,郊区发展的速度与形式是由国家主导的。现在绝大多数郊区开发取决于市场化进程。

“土地市场”一词并不是单数。在外部监管和协议的监管执法之下，市场总是将买卖双方聚集到一起。在多数市场中，买卖双方聚集在同一场所：交易所、贸易集会，或者卖场。由于土地的不可移动性，土地市场不能像一般商品那样交易（Evans, 2004）。土地本身并未参与买卖，交易的只是其使用权。虽然可开发空间的供给可以通过操作空间高度管制而加以调整（向上或者向下），但作为商品的土地本身不会发生位置变动。买卖双方在各种场合见面，有时就在现场。每一处土地市场的运行和管理都是以独特的方式进行的。有时很高比例的销售份额是中介机构（代理）操作的，有时土地占用、销售与开发会受到严格而有效的管制，当然也并非全然如此。相较于其他大宗商品交易市场而言，土地市场更具地方化的可变性，更易受到政府影响（Bertaud, 2010）。

郊区土地市场的运作需要考虑到三大因素：（1）政府得以管控市场的方式；（2）城市增长的速度及动力；（3）就业人员的分布规律。

2.1 政府管控：市场中的非正规性

土地市场之间差别的重要来源是其非正规性的性质和程度（Roy, 2005）。“非正规”指的是这样一种开发，它在一个或多个方面不符合土地管理法规，包括棚户区（squatting），不规则的住房（irregular），或者“非法强占”（pirate settlements）。这一现象大量存在，甚至包括北半球的部分地区（Ward, 1999）。正规和非正规土地市场之间的差异随着时间而变动：被视作非正规的地方也可能会发生改变。一方面，一些地区可能随着新的管理规章的出现，而由先前的合法住区变得非法化，使其面临被清除的境遇。另一方面，非正规住区也可能会得到完善与维护，同时其土地的使用权和利用状态得以被接受和正规化。

非正规与正规住区之间的关系可能很紧密。不论是出于试图迎合各种类型的买家（因为他们希望买方多样化）的目的，或者出于这两个市场的相对收益率有浮动的原因，各种企业家在两个市场中都很活跃。相似地，居民可能在正规和非正规住区间迁移，以寻求更大的土地产权稳定性或投资机会。

非正规土地开发的程度取决于政府执行法规的能力与意愿，这些法规往往继承自殖民历史时期（Gilbert, 1990; Roy, 2009）。在政府主导清理的棚户区以及在国家允许或鼓励下的市场主导的拆迁地区，已经出现了一些令人震惊的案例（Durand-Lasserve, 2006）。近些年来，一种更常见的模式是政府会为拆迁居民、或者至少是其中的部居民提供安置，但通常照顾不到多数人群。而且，重新安置的居民点一般位于一些边缘地区，与就业中心地带交通不便。国家安置住房的能力部分取决于其所拥有的资源，既包含财政能力又包括技

术能力（Jenkins, 2000; Mattingly, 1993）。缺乏管控会降低政府创造财政收入的能力，进而损害其征税和管理土地的能力，甚至可能造成恶性循环。这种状况下，部分政府或特定政客官僚可能乐意强制执行官方规程，问题可能也会更加凸显（Gilbert, 1990）。非正规开发的存在鼓励并依赖贿赂、裙带关系和政治庇护（Roy, 2003）。

2.2 增长的速度与源泉

城市地区的增长速度是郊区开发体量的基本决定因素，也是郊区问题在城市和国家层面探讨的显著问题。快速增长往往会击垮正规的私立或公立机构提供基础设施的能力，耗尽开发资金积累，或过度延伸政府执行土地管理规程的能力。此外，大量激增的住房和土地需求可能诱发房价上涨，不仅对政府的合法性问题有影响，也会在多种方式下产生社会性和政治性颠覆。所有的这些，当然包含组合在一起的一切，都将导致非正规、分散化和边缘化开发的激增。因为它提升了各地的土地价值，也会对已有的城市和郊区高密度地区的再开发增加压力。

在近期甚至多年之前，诸多未经管控的边缘开发已经出现（De Boeck, 2012; Harris, 1996; Turner, 1967）。由于多数移民的收入水平相对较低，边缘地区的开发类型主要表现为贫民区的形式（亦称[巴西式]贫民窟[favelas]、违章建筑[gecekondus]、[印度]贫民窟[bustees]、郊区贫民窟[suburban slums]等）。在快速增长的大城市中，也存在许多中等和高收入家庭的非标准（即非正规[irregular]）的住区。

城市与郊区人口增长也影响着土地市场（Champion, 2007; Harris, 2010; Wu, 2015; Palen, 1995; Saunders, 2010; Szirmai, 2011）。很明显，由乡村流向城市的人口一般储蓄少、收入低，而且他们对城市的依附可能只是暂时性的（Leaf, 2009）。与此相对，城市常住居民往往更加富裕，有更多的储蓄方式，并且长期依附于城市劳动力市场（Goddard, 2012），他们在低密度区域的正规部门寻找标准住房用以居住。

2.3 经济行为的地理学

迄今为止，我们一直将城市核心区假定为就业的主要来源。然而，情况正在发生转变。如何对郊区开发对就业地的影响进行一般化的阐述？可能存在两种情况的影响。第一种是内迁和外流居民的影响。倘若郊区存在工作机会，由乡入城的移民会将定居郊区视作长久选择，而非作为一个进城途中的中转站。与此同时，这些工作机会能够保证更大范围的城市居民迁居到城市边缘地区。确实，如果郊区工厂有雇佣的需求，工人阶层占主体的郊区就会成为常态。此时，郊区就可能进行大规模开发，土地市场化进程、与内迁和外流移

民相关的郊区类型之间的对比差异就会缩小。

就业地理学以另外一种更重要的方式发挥着影响，虽然这更多地要视政府土地利用管控的性质和能力而定。郊区就业促使居住分布更加分散化，并伴随着更低的居住密度和土地价格（Bertaud, 2010; Champion, 2007; Phelps, Wood & Valler, 2010）。这也减少了老旧郊区和内城中的居住邻里再开发的压力。

针对郊区开发进程中的这三个方面，对任何一个正在增长的城市郊区开发的研究，都需要关注以下问题：非正规开发的重要性如何？其采取的形式如何？城市（郊区）发展速度有多快？绝大多数的居民来自哪里？这些新郊区定居者在何处工作？采用了哪种融资形式和来源（开发商和个体）？谁在建设郊区（团体开发者还是私人）？

3 郊区定居点的模式和形式

郊区开发是更大规模的城市化进程中的一部分。增长中的大城市区域的所有部分都处于过渡阶段，但是这些过渡的性质和速度有明显差异（McManus & Ethington, 2007; Phelps, Wood & Valler, 2010）。这就产生了差异化的空间表达（Hoyt, 1971）。然而，值得注意的是，几乎每一座现代城市建成区的连续地图都表明，广泛且时而惊人的边际扩张轨迹绝大多数在可行的方向上延伸，尽管这样一个空间结构在拥有多中心就业的地方会变得复杂（Angel, 2012）。我们就如何探究这些模型提出三种视角。

3.1 同心圆视角

从同心圆视角解读城市的空间结构已经成为主流的研究方法，其中同心圆模型是冯·杜能基于对农业用地租金与交通运输成本关系的研究之上总结出来的（Sinclair, 1967），它整合了人类生态学的一些理论，并应用于分析芝加哥的城市社会结构之中。首先，假定周边只有一个正在增长的城市中心，和四个易于识别的区域。第一个区域，或者说最外围的区域，涵盖的是乡村和城市土地利用混合体（McGregor, Simon & Thompson, 2006; Simon, 2008）。土地使用的并置常常并不协调，视觉冲击很大，然而土地利用变更的速度往往很快。这一地区会被冠以“准郊区”（becoming suburban）的标签。第二个区域，亦即郊区地域的外围，其城市开发或多或少是连续的，也仅仅是近期内才被填充的。这一区域符合绝大多数西方观察者对典型“郊区”的认知。第三个即郊区地域内侧，是一个连续的城市开发区（Hanlon, 2010），通常会承受来自高密度地区再开发的较大压力，这一地区可被描述为“准城市”地区。第四个区域就是内城本身，就是单纯意义上的“城市”。

3.2 政治经济学视角

解读城市空间架构的第二种方式以新马克思主义者的土地视角为基础的。它使我们能够解释重力模型的局限性，而地形学仅仅是字面上的，因为投机行为扭曲了土地租金分布的理想化模型（Harvey, 1985）。对生活方式的理解，和对空间生产的批判性解读，以及使用价值和交换价值的理念，都可以帮助我们理解为何即使在存有多个中心和子中心的情况下，郊区居民点仍旧是混杂的，且并不遵循着核心-边缘模型下的预测模式（Zukin, 1991）。政治经济学模型通过阶级再生产和资本积累的逻辑阐释了的城市发展格局问题。

3.3 可视化分析

可视化分析是读取空间构型的第三种方法，对建造形态的多样性进行探索。首先，这一分析假定城市化地区呈现多中心结构，各中心具有不同发展程度和特征，新中心不断壮大崛起。从历史的角度看，这些中心的不同功能之间互有冲突，相对新的、更具吸引力的办公空间与传统农业景观并存。二十多年来，城市学者们一直致力于用新术语来描述这些城市形态：technoburb（Fishman, 1987）、edge city（Garreau, 1991）、exopolis（Soja, 1992）、FlexSpace（Lehrer, 1994）、inbetween city（Sieverts, 2003），以及metroburbia（Knox, 2008）。它们都起源于北美或欧洲，也被用在世界其他地区。

城市和郊区不仅在用途上，在建造形态上也发生了很大程度的改变——从低层到高层建筑，从单个到多个单元住宅，从自建到企业，从大批量建设公寓到分区进行密集建设，从正规到非正规的，从使用天然材料到用工业生产的建筑材料，从纯粹的实用性到花费巨资装修住宅。很多时候，各种各样的城市形态同步发展，通常是由一种形态支配影响到其他形态。在规划管理和实践不那么正规的地方，其多样化的程度通常比高度规则化的地方更高。在全球范围内，城郊新城区的城市形态更为多样化。

这三种关于新兴城市（郊区）模式和形态的解读是具有探索性的，目标是系统地开发一种用以描述城市郊区的新兴城市形态的语言，同时促进这种新型城市形态的概念化。它聚焦以下问题：郊区经历发展转型的速度有多快？土地能有怎样的用途？建造形态的多样性如何？主要的建造形态是什么？建造环境是否有着不同的历史阶段？如果有的话，它们又是怎样的？有集体空间吗？如果有，是怎样的？个人、集体和企业所占的空间比例如何？基础设施建设的类型有哪些？配套设施建设的类型有哪些？

4 规划问题

许多重要的城市规划问题都源自上述郊区发展的进程

和模式。郊区土地流转发生在经济增长的条件下，经济活动的地方分权和中产阶级消费能力的提高可以见证过去二三十年在全球范围内，城市周边的商场、工厂、配送设施以及单一住宅“用地”扩张带来的影响。本节回顾了城市规划的四个方面：政府政策，土地管理，土地利用规划以及建筑规范与条例。

4.1 政府政策

自二战结束，人们一直把协调土地利用规划和基础设施投资来进行郊区化作为明确的国家政策目标，特别是交通方面，以及为新兴的中产阶层提供住房方面，其中往往伴随着抵押贷款（Florida & Feldman, 1988）。从上世纪 90 年代起，大多数国家的政策和规划已由福利途径转向住房供给，主要依赖于市场。越来越多的国家在交通基础设施上进行显著的投资以支持经济和行政上的分权。与此同时，它们采纳了对郊区土地的管理采取市场支持的方法，其中包括公私伙伴关系，尤其是在涉及大型开发商建屋和“新兴城市”方面（Bloch, 即将出版）。

4.2 土地管理

土地管理体系是促进高效的土地市场的发展和有效的进行土地利用规划的基本前提（Enemark, 2009），它为城市规划师、经理人和行政人员提供社会、法律、经济和技术基础。土地管理体系有四个相互关联的功能，涉及土地使用权，价值，利用和开发的管理。它们是实施土地估价和税收、进行土地利用规划以及制定土地权利转让程序和登记规则的基础体系，它对成功实施郊区土地政策至关重要。在一些国家，土地所有权和使用权主要基于永久所有权和登记租赁权，由实力雄厚的土地管理系统给予支持；而在另一些国家，这样的法律体系无法反映国家法律之外运作的社会使用权体系的多样性（Blomley, 2004）。这样一来，在世界各地出现了土地管理制度并不能够体现各种正规、非正规和混合的土地使用权的情况。因此，地方政府普遍无法保障城市人口的土地使用权，特别是低收入人群的土地使用权（Lombard, 2012）。

4.3 土地利用规划

通过殖民主义和全球化，现代土地利用规划体系扩散到许多国家（Watson, 2009）。通常，现代规划体系都基于一个总体规划，而总体规划又依赖于严格的发展控制体系，其中最明显的是分区条例，它能够调节土地利用、控制建筑高度、密度和体积。在具有必需的制度能力以支持这些规定的地区，城市开发通常有序且符合城市规划框架。这已经通过城市增长边界等措施而实现。但是国家机构的能力和权利下放是有

限的，现有的规划体系在快速城市化和城市扩张的形势下已经不堪重负，甚至失去效力（Angel et al., 2011）。在这种情况下，土地利用规划和法规在很大程度上被正规的开发商和非正式定居者忽视或规避。土地利用详细规划名义上仍是在国家机构领导下开展，但渐渐地，规划的责任移交给了有自己特定经济利益的私人开发商。越来越多的郊区为了吸引开发商都在使用失调的规划框架作为竞争手段，从而形成了一种不协调、不连贯的“扩张”空间格局。

规划和管理城市扩张的主导宗旨是通过促进高密度的、自成一体的、有界限的和紧凑的城市或城镇的形式来控制可持续发展城市的这种“扩张”（Calthorpe, 1993；联合国人居署, 2009）。然而，也有人认为，遏制（政策）并不适用于迅速城市化地区或快速扩张的城市地区；相反，应该通过提供土地、基础设施和超前的居住服务来为新的城市居民创造新空间（Angel et al., 2011）。在这些论述中，如何将城市空间扩展低密度模式中的郊区化定性为“扩张”是很重要的。然而，最近的研究表明，这种简化的“扩张”在许多发展中国家是不恰当的，因为这些国家高度复杂的城市（或郊区）的增长动态通常导致多核心、不同密度水平、土地利用和住宅混合的城市形态（Bloch, 即将出版）。因此，应该更加关注“扩张”这个词，以确保做出合适的决策（Brown, 2014）。

4.4 建筑条例和规定

建筑条例在土地利用政策和规划实施中扮演重要角色，其中主要包括两项条例：规范性条例和执行性条例。规范性条例主要规定了建筑材料并概述各组成部分需要如何建造。执行性条例规定了必须满足特定的目标，保证建筑安全，完善，卫生，尤其是要达到防火的要求。这些条例对减少灾难风险和适应气候变化等目标的实现起到越来越重要的作用（Johnson, 2011）。

在许多发展中国家，即使没有切实可行的土地利用规划或分区规划，建筑条例对正规的建筑施工过程仍然有实质性的影响，在某些情况下，其影响力甚至超过实际的规划体系。通常情况下，城市里的贫困人口被迫安置在长久失修且位于边缘，灾难多发区域的非正式定居点（Satterthwaite et al., 2009）。这样一来，许多地方政府就被困在了一个恶性循环里，规划政策和建筑条例实际上提高了进入正规土地市场的门槛，滋生了不正规的建筑施工，导致用于实施规划政策、投资城市服务和基础建设的税收基础降低，最终危害短期和长期规划目标的实现。

基于上述分析，提出如下问题：官方基于郊区化立场的城市政策是“积极主动”还是“被动响应”？什么样的土地利用规划体系是适宜的，而这土地利用规划体系对于特定的

城郊发展动态的适应程度又是怎么样的? 相对于郊区化过程中涉及的政治和经济因素, 国家该如何定位? 土地管理系统(例如土地使用权, 土地评估, 土地利用和开发)的功能在何种程度上可以实施? 建筑条例在多大程度上反映了社会, 经济和文化背景? 在土地开发中, 尤其是气候变化背景下涉及到的社会环境公平, 环境可持续性等问题上, 规划政策和建筑条例的预期和非预期的影响有哪些?

5 与其下结论, 不如建立一个比较框架

很明显, 每一个国家、每一个城市中郊区土地开发的特点是不同的。现在的问题是, 郊区土地开发是否完全不同以至于在同一个参考框架内进行讨论对比都显得毫无意义。下面我们简要地初步尝试使用以上框架来概括世界各地郊区开发多样性中的突出元素。也许可以使用这一框架来对比任何两个城市、国家或区域的郊区土地开发。目前, 我们仅对南半球和北半球的情况做简短评论。

普遍认为, 南半球的多数郊区土地开发的“环境”和“进程”富有鲜明特色。最突出的特点有:

- 一个或多个非正规市场类型的快速城市化;
- 弱市政府, 常受各种形式的腐败行为破坏;
- 市政府羸弱, 常遭到各种腐败侵蚀;
- 许多农村居民区近期并入了迅速扩大的城区;
- 不同形式的土地使用权在一个郊区中并行, 通常会导致每个地方比较“传统”的形式受到侵蚀;
- 最普遍的是, 郊区成为了市场资本主义渗透和扩张的主要场所之一。

事实上, 如果将多伦多或莱比锡(Leipzig)与拉各斯(Lagos)或科恰班巴(Cochabamba)相比, 可以发现第一组和第二组的城市之间在各个标准上都存在实质性差别。但有两个重要的限制性条件。首先, 几乎所有重要的对比都涉及数量, 而不是种类, 虽然有人认为, 在某些情况下, 数量的不同实际就是种类的差异。其次, 西方城市在不久前呈现的郊区土地开发流程和模式与发展中国家非常相似。它们对已有土地使用权发出挑战。换句话说, 如果有可能比较任一西方城市过去和现在的郊区土地开发模式——大多数学者都会同意这一提议——那么就同样有可能进行国际比较。讨论的问题也许是, 如果这样的比较是可能的, 那比较会有多大的用处, 会产生何种观点? **UPI**

本文是加拿大社会科学人文研究资助的重大合作与创新项目“全球郊区化”的部分成果。作者感谢唐纳德·布朗(Donald Brown)对本文的部分贡献。

参考文献

- [1] Alterman R. Land Use Regulations and Property Values: The 'Windfalls Capture' Idea Revisited[M] // Brooks N, Donaghy K, Knaap G-J eds. The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning. New York: Oxford University Press, 2012: 755-786.
- [2] Angel S. Planet of cities[M]. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2012.
- [3] Benjamin S. Occupancy Urbanism: Radicalizing Politics and Economy Beyond Policy and Programs[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2008, 32(3): 719-729.
- [4] Baruah B. Women and Landed Property in Urban India: Negotiating Closed Doors and Windows of Opportunity[M] // Beall J, Guha-Khasnobis B, Kanbur R, eds. Urbanisation and Development in Asia: Multidimensional Perspectives. New Delhi: Oxford University Press, 2012: 245-267.
- [5] Bertaud A. Land Markets, Government Interventions, and Housing Affordability[M]. Washington D.C.: Wolfensohn Center for Development at Brookings, 2010.
- [6] Blais P. Perverse Cities: Hidden Subsidies, Wonky Policy, and Urban Sprawl[M]. Vancouver: University of British Columbia Press, 2010.
- [7] Bloch R, Papachristadoulou N, Brown D. Africa's New Suburbs[C] // Keil R, eds. Suburban Constellations[S.I.], 2014.
- [8] Blomley N K. Unsettling the City: Urban Land and the Politics of Property[M]. New York: Routledge, 2004.
- [9] Brown D. Challenging the Conceptual Boundaries of the Dominant Euro-American Compact City Paradigm in Sub-Saharan Africa: The Need for Southern Alternatives to Compact Urban Form and High Density[G]. London: University College London, 2014.
- [10] Brown H J, Phillips R S, Roberts N A. Land Markets at the Urban Fringe New Insights for Policy Makers[J]. Journal of the American Planning Association, 1981, 47(2): 131-144.
- [11] Bruce J W. A Perspective on Indigenous Land Tenure Systems and Land Concentration[J]. Land and Society in Contemporary Africa, 1988: 23-52.
- [12] Calthorpe P. The Next American Metropolis: Ecology, Community, and the American Dream[M]. New York: Princeton Architectural Press, 1993.
- [13] Campanella T J. The Concrete Dragon: China's Urban Revolution and What It Means for the World[M]. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2008.
- [14] Champion T. Defining "Urban": The Disappearing Urban-Rural Divide[J]. International Handbook of Urban Policy, 2007, 1: 22-37.
- [15] Clawson M. Suburban Land Conversion in the United States: An Economic and Governmental Process[M]. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1971.
- [16] Cohen B. Urban Growth in Developing Countries: A Review of Current Trends and a Caution Regarding Existing Forecasts[J]. World development, 2004, 32(1): 23-51.
- [17] Davis M. Planet of Slums - Urban Involution and the Informal Proletariat[J]. New Left Review, 2003, 26:5-34.
- [18] De Boeck F. Spectral Kinshasa: Building the City through an Architecture of Words[M] // Edensor T, Jaye M, eds. Urban Theory Beyond the West: a World of Cities. New York: Routledge, 2012: 311-328.
- [19] Doebele W A. The Evolution of Concepts of Urban Land Tenure in Developing Countries[J]. Habitat International, 1987, 11(1): 7-22.
- [20] Dunkerley H B, Whitehead C M E. Urban Land Policy: Issues and Opportunities[M]. London: Oxford University Press for the World Bank, 1983.
- [21] Durand-Lasserve A. Market-driven Evictions and Displacements: Implications for the Perpetuation of Informal[M] // Huchzermeyer M, Karam A, eds. Informal Settlements: A Perpetual Challenge? Cape Town: University of Cape Town Press, 2006: 207-230.
- [22] Ekers M, Hamel P, Keil R. Governing Suburbia: Modalities and Mechanisms of Suburban Governance[J]. Regional Studies, 2012, 46(3): 405-422.

- [23] Enemark, S. Land Administration Systems – Managing Rights, Restrictions and Responsibilities in Land[C]. Conference Paper Prepared for Map World Forum, Hyderabad, India, 10-13 February 2009.
- [24] Evans A W. Economics and Land Use Planning[M]. Oxford: Blackwell, 2004.
- [25] Garreau J. Edge City: Life on the Frontier[M]. New York: Doubleday, 1991.
- [26] Gilbert A. The Costs and Benefits of Illegality and Irregularity in the Supply of Land[J]. The Transformation of Land Supply Systems in Third World Cities. Aldershot, UK: Avebury, 1990: 17-36.
- [27] Feng Jian, Zhou Yixing, Wu Fulong. New Trends of Suburbanization in Beijing since 1990: From Government-led to Market-oriented[J]. Regional Studies, 2008, 42(1): 83-99.
- [28] Fishman R. Bourgeois Utopias: The Rise and Fall of Suburbia[M]. New York: Basic Books, 1987.
- [29] Florida R L, Feldman M. Housing in US Fordism: The Class Accord and Postwar Spatial Organization[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 1988, 12(2): 187-210.
- [30] Glasze G, Webster C, Frantz K, eds. Private Cities: Global and Local Perspectives[M]. New York: Routledge, 2004.
- [31] Goddard J. Being American on the Edge: Penurbia and the Metropolitan Mind 1945-2010[M]. New York: Palgrave, 2012.
- [32] Goodchild R N, Munton R. Development and the Landowner: An Analysis of the British Experience[M]. London: Allen and Unwin, 1985.
- [33] Hall P, Gracey H, Drewett R, et al. The Containment of Urban England (2 vols) [M]. London: Allen and Unwin, 1973.
- [34] Haila A. Four Types of Investment in Land and Property[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2009, 15(3): 343-365.
- [35] Hanlon B. Once the American Dream: Inner-Ring Suburbs of the United States[M]. Philadelphia: Temple University Press, 2010.
- [36] Harris R. Unplanned Suburbs: Toronto's American Tragedy, 1900-1950[M]. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.
- [37] Harris R. Meaningful Types in a World of Suburbs[M] // Clapson M, Hutchison R. Suburbanization in Global Society. Research in Urban Sociology Vol.10. Bingley, UK: Emerald, 2010: 15-47.
- [38] Harvey D. The Urban Experience[M]. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1985.
- [39] Hayden D. Building Suburbia: Green Fields and Urban Growth, 1820 – 2000[M]. New York: Pantheon Book, 2004.
- [40] Ho P. Who Owns China's Land? Policies, Property Rights and Deliberate Institutional Ambiguity[J]. China Quarterly, 2001, 166(166): 387-414.
- [41] Hoyt H. Recent Distortions of the Classical Models of Urban Structure[M] // Bourne L S. Internal Structure of the City. New York: Oxford University Press, 1971: 84-96.
- [42] Hsing Y-T. The Great Urban Transformation: Politics and Property in China[M]. New York: Oxford University Press, 2010.
- [43] Jacobs H M, Paulsen K. Property Rights: The Neglected Theme of 20th-Century American Planning[J]. Journal of the American Planning Association. 2009,75: 134-143.
- [44] Jenkins P. Urban Management, Urban Poverty and Urban Governance: Planning and Land Management in Maputo[J]. Environment and Urbanisation. 2000, 12(1): 137-152.
- [45] Jenkins P. African Cities. Competing Claims on Urban Land[M] // Locatelli F, Nugent P. African Cities: Competing Claims over Urban Spaces. Leiden: Brill, 2009: 81-108.
- [46] Jenks M, Burgess R, eds. Compact Cities: Sustainable Urban Forms for Developing Countries. New York: Spon Press, 2000.
- [47] Johnson C. Creating an Enabling Environment for Reducing Disaster Risk: Recent Experience of Regulatory Frameworks for Land, Planning and Building in Low and Middle-Income Countries[J]. ISDR, United Nations, Geneva, 2011.
- [48] Kim A. Introduction: Real Rights to the City—Cases of Property Rights Changes Towards Equity in Eastern Asia[J]. Urban Studies, 2011, 48(3): 459-469.
- [49] Knox P. Metroburbia, New Brunswick[M]. NJ: Rutgers University Press, 2008.
- [50] Krueckeberg. The Difficult Character of Property: To Whom Do Things Belong?[J]. Journal of the American Planning Association. 1995, 61(3): 301-309.
- [51] Krueckeberg. Private Property in Africa: Creation Stories of Economy, State and Culture[J]. Journal of Planning Education and Research, 1999, 19(2): 176-182.
- [52] Leaf M. The Peri-urban Frontier of Ho Chi Minh City, Vietnam. Asia-Pacific Forum, 2009, 43: 55-75.
- [53] Leaf M. Periurban Asia: A Commentary on Becoming Urban[J]. Pacific Affairs, 2011, 84(10): 525-534.
- [54] Lehrer U. The Image of the Periphery: The Architecture of Flex Space[J]. Environment and Planning D: Society and Space. 1994, 12 (2): 187-205.
- [55] Leinberger C. The Option of Urbanism. Investing in a New American Dream[M]. Washington, D.C.: Island Press, 2009.
- [56] Logan J, Molotch H. Urban Fortunes: The Political Economy of Place[J]. Toronto: University of Toronto Press, 1987.
- [57] Lombard M. Land Tenure and Urban Conflict: A Review of the Literature[J]. Global Urban Research Centre Working Paper No. 8, 2012.
- [58] Mattingly M. Urban Management Intervention in Land Markets[M] // Devas N, Rakodi C. Managing Fast-Growing Cities. Harlow, Essex: Longmans, 1993: 102-131.
- [59] McAuslan P. Bringing the Law Back In. Essays in Land, Law, and Development[M]. Aldershot, Hants.: Ashgate, 2003.
- [60] McBride B, French M. Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean[J]. Nairobi: UN Habitat, 2011.
- [61] McGee T G. The Emergence of Desakota Regions in Asia: Expanding a Hypothesis[J]. The Extended Metropolis: Settlement Transition in Asia, 1991: 3-25.
- [62] McGregor D, Simon D, Thompson D, eds. The Peri-Urban Interface: Approaches to Sustainable Natural and Human Resource Use[M]. London: Earthscan, 2006.
- [63] McKenzie E. Beyond Privatopia: Rethinking Residential Private Government[M]. Washington, D C: Urban Institute Press, 2011.
- [64] McManus R, Ethington P J. Suburbs in Transition: New Approaches to Suburban History[J]. Urban History, 2007, 34(02): 317-337.
- [65] Palen J J. The Suburbs[M]. New York: McGraw-Hill, 1995.
- [66] Payne G K. Land, Rights and Innovation: Improving Tenure Security for the Urban Poor[M]. London: ITDG publishing, 2002.
- [67] Phelps N A, Wood A M, Valler D C. A Post-Suburban World? An Outline of a Research Agenda[J]. Environment and Planning A, 2010, 42(2): 366-383.
- [68] Powelson J P. The Story of Land: A World History of Land Tenure and Agrarian Reform[M]. Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy, 1988.
- [69] Razzaz O M. Contestation and Mutual Adjustment: The Process of Controlling Land in Yajouz, Jordan[J]. Law and Society Review, 1994: 7-39.
- [70] Roy A. City Requiem, Calcutta: Gender and The Politics of Poverty[M]. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2003.
- [71] Roy A. Why India Cannot Plan Its Cities: Informality, Insurgence and the Idiom of Urbanization[J]. Planning Theory, 2009, 8(1): 76-87.
- [72] Satterthwaite D. Huq S, Reid H, Pelling M, et al. Adapting to Climate Change in Urban Areas: The Possibilities and Constraints in Low-and Middle-Income Nations[M] // Bicknell J, Dodman D, Satterthwaite D, eds. Adapting Cities to Climate Change. London: Earthscan, 2009: 3-47.
- [73] Saunders D. Arrival City: The Final Migration and Our Next World[M]. Toronto: Knopf, 2010.
- [74] Simon D. Urban Environments: Issues on the Peri-Urban Fringe[J]. Annual Review of Environment and Resources, 2008, 33: 167-185.

- [75] Simpson S R. Land Law and Registration[M]. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1976.
- [76] Sieverts T. Cities Without Cities: Between Place and World, Space and Time, Town and Country[M]. London and New York: Routledge, 2003.
- [77] Sinclair R. Von Thünen and Urban Sprawl[J]. Annals of the Association of American Geographers, 1967, 57(1): 72-87.
- [78] Soliman, A. Tilting at Sphinxes. Locating Urban Informality in Egyptian Cities[M] // Roy A, AlSayyad N, eds. Urban Informality. Lanham, MD: Lexington Books, 2004.
- [79] Sorensen A. Building Suburbs in Japan: Continuous Unplanned Change on the Urban Fringe[J]. The Town Planning Review, 2001, 72(3): 247-273.
- [80] Soja E. Inside Exopolis: Scenes from Orange County[J]. Variations on a Theme Park: The New American City and the End of Public Space, 1992: 94-122.
- [81] Sparkes P. A New Land Law[M]. 2nd ed. Oxford: Hart, 2003.
- [82] Szirmai V, ed. Urban Sprawl in Europe[M]. Hungary: Aula Kiadó, 2011.
- [83] Turner J F C. Barriers and Channels for Housing Development in Modernizing Countries[J]. Journal of the American Institute of Planners, 1967, 33(3): 167-181.
- [84] UN-Habitat. Pro Poor Land Management – Integrating Slums into City Planning Approaches. United Nations Human Settlements Programme, 2004.
- [85] UN-Habitat (Nairobi). Global Report on Human Settlements: Planning Sustainable Cities[M]. London: Earthscan, 2009.
- [86] Varley A. Gender and Property Formalization: Conventional and Alternative Approaches[J]. World Development, 2007, 35(10): 1739-1753.
- [87] Ward P M. Colonias and Public Policy in Texas and Mexico: Urbanization by Stealth[M]. Austin, TX: University of Texas Press, 1999.
- [88] Watson V. 'The Planned City Sweeps the Poor Away...': Urban Planning and 21st Century Urbanisation[J]. Progress in planning, 2009, 72(3): 151-193.
- [89] Wu F. Planning for Growth: Urban and Regional Planning in China[M]. London: Routledge, 2015.
- [90] Wu F, Shen J. Suburban Development and Governance in China[M] // Hamel P, Keil R, eds. Suburban Governance: A Global View. Toronto: University of Toronto Press, 2013: 301-324.
- [91] Zhang L. In Search of Paradise. Middle Class Living in a Chinese Metropolis. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2010.
- [92] Zukin S. Landscapes of Power. From Detroit to Disney World. Berkeley: University of California Press, 1991.
- [93] United Nations. The Challenge of Slums. London: Earthscan, 2003.

(本文校译：秦潇雨)