

城市发展过程：控制城市的含义*

理查德·穆敦 (Richard Munton) (英国伦敦大学)

导言 本文旨在用英国现行政策中的一个特殊问题：城市扩展的需要与限制大城市的愿望之间的冲突，阐述目前城市地理学家——有时与其它社会科学的同事合作——进行的工作。主要目的在于说明：

(1) 地理学家怎样通过分析作为空间格局发展基础的社会、经济和政治过程及考察研究城市边缘地区的发展模式。

(2) 地理学家怎样通过考察“政策是如何制定的？”“为什么有些政策比其它政策显得更成功？”等问题，分析城市规划政策的有效性。

本文的有效进行取决于对以下三个主要问题的理解。第一，什么是国民经济发展的经济力量？目前在英国混合经济体中，政府与私人企业的相互作用是什么？第二，中央和地方政府中影响城市政策制定和执

* 1985年11月在中国无锡举行的城市地理学术会议上宣读

并不完全基于实际环境，而是基于决策者对环境的知觉及理解，诸如从其他途径获取的土壤、气候知识等。传统与行为研究的一个主要区别是观察对象及数据处理的选择有所不同。在行为研究的过程中，统计测量始终以经营者、经营规模为基础，也以个体、个体组合及经营团体为基础。

因此，行为研究立足于对个体、个体组合及经营团体行为的解释。在一般情况下，对农场级管理经济加以考察，就可以进行个体行为的影响的解释，而对不同经营团体作物模式及作物序列的研究，团体行为的影响也就可以明了。如果以经营者个体、个体组合或经营团体的决策为依据，从自给、半自给、半商业、商业性种植的角度进行行为研究，就可向已知环境、多重选择及人类行为产物逼近一步。不过，这里需要强调的是，决策过程是从地理环境及已知环境各种成分的不确定性的角度来考虑的。

由此可见，行为研究包括人与环境地位、作用的探讨。在一个区域的农业分析过程中，根本点是了解人的行为的各种特征，即他是乐观者、悲观者，还是满足者。作为一个乐观者，他的行为是可预知的，并且他通过运用对已知环境的已有知识，最优地利用其环境。与此相反的悲观者，他的行为僵死而不合理。实际上，人的行为既非完全合理（乐观者），也非完全不合理（悲观者），他仅作出与其环境相一致的决策。也就是说，在一般情况下，一个个体的经营者的行为是属于满足者范畴的。因此，在行为研究中，应该看到农业土地利用的三个方面：即开发的（乐观者）、非开发的（悲观者）和平衡的（满足者）的农业资源利用。而环境也可分述为：地理的（在人之外的事物）、能动的（影响人类行为的环境要素）、知觉的（为经营者所了解的地理环境的那一部分）及行为的（与任何行为状态都有关的那些方面）等几个方面。在环境研究中，主要问题是环境及人类的行为和人与环境关系的地理度量。不过这些问题可以通过采用个人采访技术、运用决策、区位分析或投入—产出模型来加以解决。此外，行为研究对于环境危害地带的新的的发展计划之协调和规划也有极为重要的意义。

李学军译自《Agriculture Geography》，1984，

马全钟校

行的政治兴趣是什么？第三，本问题由前面两个问题引出且更为特殊：在城市土地开发或再开发中，公共利益（如由中央政府或地方社团代表的）与私人利益（由私人公司或个人代表的）之间的势力平衡是如何变化的？

用于阐述这些观点的特殊的土地利用规划政策被称为城市控制。至少在十年前，彼得·豪和他的同事在《英国城市控制》一书中详细地论述过这种政策，虽然经济环境发生了变化，但这一政策却基本没变。它仍然主要通过绿带这一以各种形式连续使用了半个多世纪的规划手段来执行。但是，在考察现行城市控制政策之前，有必要补充一些经济和政治背景。这些背景中最主要的因素是人口和就业的分布格局的变化。

首先，英国经济在半个世纪内正经历着最长久、最沉重的衰退，正如本世纪三十年代那样，目前的衰退与经济结构、人口和职业分布的快速变化并存。职业和人口分布格局在很大程度上一起改变。基于五十年代最早出现的这种趋势，所有的大城市和综合城市及许多较小的城市集合体在七十年代以前一直经历着实质性的人口损失。自1971年以来，多数——但非全部——农村地区得到人口，正如城市流失人口以城市中心区最多一样，得到的人口也并非均匀分布，英格兰东南部和安格利亚东部的农村地区和城镇得到的人口最多。至于就业，制造业就业机会的减少完全是灾难性的，它大大超出了服务业的补偿能力而到七十年代后期服务业也停止了发展。职业大量减少的现象不仅出现于英格兰北部老的制造业地区，而且日益普遍，扩展到历来都比较繁荣的米德兰西部地区、伦敦近郊区，甚至扩展到英格兰东南部的城镇和其它制造业中心。正如人口分布格局的变化一样，在农村地区，尤其在安格利亚东部和英格兰东南部，除第一产业外，所有其它产业的就业都有所增加，这对农村城镇及英格兰南部被绿带限制的城市边缘的发展产生了持续的压力。

第二，这些发展是以土地利用规划政策这个静止与变化的奇妙混合物为背景的。地方规划当局常常不愿鼓励存在发展压力的地区发展，这在伦敦边缘地区最为明显，那里的许多地方规划部门仍然常用绿带控制城市的扩大。就业带动发展的观点在这些规划部门中只是缓慢地被接受。同样，尽管中央政府对控制的价值还存在很大疑问，认为城市控制限制了对新职业的投资，但它仍然宣布支持绿带政策。

第三，更具有普遍意义的是，1979年以来，中央政府就偏重用市场解决资源配置的方法，以求减少区域和地方级的经济与国土规划的影响。区域经济规划从未是英国国家政策的有力工具，它缺少必要的权力和资金只不过提供一个咨询纲要——供地方当局制定土地利用规划参考——而已，今天，即使这一软弱的工具也因撤销了区域计划委员会和紧急解散大都市委员会（如解散大伦敦委员会——唯一保有真正大都市群职能的综合规划部门）而残存无几了。不仅如此，在地方上即在县和地方规划部门一级，中央政府一直鼓励把规划权力下放到最低一级规划部门。就伦敦大都市绿带这个本文中重点描绘的规划手段来说，就有50多个独立的地方规划部门正负责其日常工作。中央政府认为，权力下放将使规划制度更符合地方上的愿望，更民主地对地方负责。这一点虽可以做到，但却以失去规划体系中城市发展的长远战略前景为代价。

第四，在其它方面中央政府也改变了原有规划体系发挥作用的方式，尤其改变了土地开发中公共利益与私人利益之间的势力平衡。这引起了许多变化，有财政上的（例如税收），有管理上的。从而增强了私人部门的金融地位和讨价还价的实力，特别是那些代表土地开发者和土地所有者的私人部门。但是这一切却以损害规划体系为代价。

阐释某些开发对整个英格兰东南部，尤其是对伦敦绿带周围城市发展的影响，是本文特殊目的。选择此实例研究，是因为伦敦绿带具有国际声誉，它的出现与以新城镇规划为代表的、五十年代有计划地将人口与职业从伦敦分散的方案紧密相关。但更为重要的是，关于绿带的保留和绿带范围的争议提供了英国土地利用规划体系中存在的紧张关系和矛盾的极好例子。值得明确的是，与伦敦边缘接壤的地区正在形成一个令人愉快的居住环境，它能吸引国内外资本在高科技工业上的投资。因此，它既存在着强烈的开发压力又存在着来自居民和环境保护者的政治压力，这些人致力于控制城市，并渐渐地学会保护绿带，使之免受任何形式的城市开发。

土地政策和土地开发 1947年英国采用了综合土地利用规划体系，为地方规划部门提供了按照规划意图来控制土地利用的法定权力。这一土地利用规划体系取得了成功。它减少了城市蔓延，制止了农村的分散发展，降低了农村土地向城市土地转化的速度，使许多绿带中的城市发展限于最小规模。但是，在取得

这些成功的同时,也存在一系列不利。例如,规划体系倾向于通过提高土地价格,增加住房密度,来减少城市发展所需的土地。

然而更引人注意的是土地开发中公共利益与私人利益之间令人不舒服的折衷办法。某种形式的折衷是一个民主社会和混合经济体所不可避免的,但在英国,达成的折衷大部分有利于私人资本,保尔在其最近关于住房政策的论述中就令人信服地提出了这种观点。国家有一个短期目标,即要从由于开发而产生的土地价值中获得所有的“改进”(Betterment)和资本利润。然而一般来讲,地方当局仅仅拥有控制土地利用方向所必需的权力,它还有赖于私人资本的投放以确保城市的发展,那些拥有私人资本的人在很大程度上决定着开发的时间和地点。这些拥有者并非总是支持地方规划中的开发意图,这是不可能的。而且,土地自由市场在城市边缘继续存在,使得土地所有者处于有力地位,从而影响开发土地的供给,并且鼓励他们窥测规划制度,寻找在其土地上进行开发的规划许可——即使这种开发未列入地方规划,原因是城市土地的价值比农业土地高得多。例如在七十年代,无论市场怎样波动,住房土地的价格从未低于农业土地价格的25倍,靠近伦敦的地方,这一差价在50—100倍之间。

土地所有者获得的巨额资本利润已成为政治困境的一个稳定根源,历届政府都试图通过将开发权归为公有来夺取全部利润——这种企图历时很短,或者通过税收获得部分利润。

土地开发过程通常被描述为一系列连续的事件。在英国,这个过程是复杂的,它可以采取多种形式,其中最为重要的条件是:第一,土地开发鉴定。这可以由土地所有者完成,但常常是土地开发者与所有者合作完成。第二,土地的初始开发,开发者将负责建设。在此过程中,规划者能够(根据土地利用规划)提出建议,并制止不能接受的开发,但常常不得不等待开发者的具体开发建议。现在,开发者主要在私人部门和高度竞争型市场的需求范围内进行工作。例如,1984年注册建房者就有3800家,虽然其中两家公司每年各建的新房都接近新房总数的10%,25家最大的公司所建的新房占新房总数的40%以上。在私人建房部门,开发者可以销售其最终产品,但在商业和工业开发区,开发者可为大财团,甚至为金融机构——如养老基金会建房,这些财团又可将房屋作为投资财产出租。

以上关于开发过程的简述,未能详尽其复杂性和地方多变性,而且基本没提及公共部门的积极性,也没有提到开发过程的其它参加者,尤其是土地代理商和开发投资者。对于这些不同的参加者,应进一步指出两点:第一,他们都认为别的土地开发商权力过大,而自己的权力过小。第二,如果开发必将进行,则不同部门之间大量的谈判和讨价还价是不可避免的,至少在某种程度上,他们都不得不承认,某项具体开发是理想的。

当前的形势 六十年代后期到七十年代,人们普遍对现行规划体系感到失望,这显然引导出改变这个制度的相互矛盾的各种要求,包括对规划的高度可靠性和快速制定的要求。这些矛盾仅仅反映了人们对规划体系不满这一事实,1979年保守党执政时,主要采取了两项基本政策,从而增强了在谈判中的私人利益,这是土地开发中必然要出现的。一方面,它修正了规划体系,例如它主张规划审批要快速进行,以减少开发过程中的延误,并且让私人开发者也参与在地方规划中对开发土地的鉴定审议,以前这种工作只能由政府完成。上述的和其它的变化及用于地方政府经费的减少——裁减公共消费的国民经济计划的一组成部分——无疑削减了地方规划部门的权力。另一方面,它逐步减少了土地所有者资本盈利税。1979年保守党执政时,土地开发税的边界税率为80%。此后这一税率很快减少到60%,并在今年1月取消此税,只剩下税率为30%的资本盈利税。最近的这一变化对土地所有者的金融地位影响很大。资本税后利润常常增长50%以上,伦敦周围增长最多,每公顷净利润达50多万磅,这实际上增强了土地所有者在讨价还价中的地位,明显地影响了城市控制政策的执行。

如前所述,在全局规划和地方规划中,城市控制主要通过绿带进行。第一条法定绿带于五十年代出现在伦敦周围,而后绿带变得更大更普遍,现在,英国所有主要综合性城市及一些主要城市、城镇周围都有绿带。目前绿带面积达175万公顷。1955年中央政府提出了绿带的基本效用,声明中着重强调了绿带的城市控制功能,而没有提到其它功能,如绿带在娱乐空间增长上的作用。绿带的城市控制功能至今仍很卓著。这一点经过多次公开争论,在去年修订的文件中得到了肯定。例如,政府试图放松绿带边界,以准许一些远郊区开发,但由于地方上的一致反对,政府不得不放弃这一尝试。

在伦敦绿带的特例中，我们能更清楚地看到人们对现行土地利用规划的态度有所转变。七十年代早期，出现了一条10—15公里宽的完好的法定绿带，地方当局为了限制绿带外缘城镇郊区的发展，迫使中央政府将绿带加宽一倍，但中央政府不愿接受这一请求，因为这会过分减少相对不稳定的次一级区域经济中开发的土地。中央政府采取了折衷措施，准许将绿带加宽50%，同时还希望在嵌于绿带中的城镇的非绿带土地上进行大规模的住房开发。这些城镇的发展必将对绿带土地形成压力，尤其因为关于在本世纪内供给英格兰东南部城市进一步发展所需的大量土地这个问题还存在争议。伦敦周围修建了辐射状公路，其全长皆通过绿带，这使得上述争论更加激烈。这样，尽管中央政府仍公开保证保护绿带，但却不管公路的建设，这也表明政府希望对地区基础设施的公共投资取得最大的财政回收。最近几年来，政府最大的投资项目当然是辐射状公路。

迄今，应着重指出中央政府和地方政府基本上反对放弃绿带土地，尽管这样做会不断承受外界的压力。但现在的主要问题是中央政府在政策上已陷于僵局。例如，它不可能正式提出放开绿带土地的问题，否则它将与远郊支持者一起冒着严重的政治风险。所以，中央政府不能形成并提出一个全局性的建议，以重新解释的范围或效用。同时，中央政府和地方政府发表的关于绿带的声明中，措词也出现了缓和的迹象。为了说明这个思路，以下两证据值得注意。

第一，随着经济衰退的影响就连地方规划当局对城市控制的看法也发生了显著变化。七十年代后期以来，甚至伦敦周围的富庶城镇中失业率也在稳定增长。在英国，7—9%的失业水平属于最低之列，但地方官员们感到寻求创造新就业的压力日益增大。以前地方政府把许多新工业转到别处；而现在则准许地方公司扩大规模，并鼓励高技术工业在当地投资。在国内政策中根本没有在绿带上建立新公司的建议，而实际上这种协议正受到冲击。例如，从前被抛弃的，或在困境中勉强保存下来的，接近或接壤绿带的公司正在得到规划的开发许可。有理由认为，绿带由于许多地方决策而被蚕食的过程将会加速。

第二，公共土地所有者和私人开发者已开始提出一些几年前还是不可思议的建议，这些建议对绿带构成了极为严重的潜在威胁。例如，在极大限度地追求剩余土地和地产价值的压力下，政府部门通过寻求地产更新的许可（不管是否在绿带内）反省规划体系。例如，卫生和社会保障部试图廉价出售医院内的空旷地。此例在交通部、国防部也屡见不鲜。终于，一个国际私人开发者联合公司提出一项规划申请，建议在埃塞克斯南部建设一座全新的城镇。这个城镇拥有14000人口正位于伦敦绿带正中，反对这一提议的地方规划当局的反应是建议修正伦敦绿带的边界。

结论 在城市地理学的研究的普遍意义上，在指导城市发展的政策实施的特定含义里，本文研究中应吸取什么样的经验教训？例如，最重要的一点必然是，对城市控制政策的任何评价都只能在一个非常广阔的范围内进行。政策实施远非土地利用规划问题。对其前景的估价有赖于政治和经济变化，而这些变化却远非土地利用规划体系的影响所及。这些变化一方面包括国民经济的空间和经济调整，另一方面还包括政府对规划制度的态度的变化。特别是土地自由市场继续存在，影响着土地开发中公共利益与私人利益之间的势力平衡。近来的政策变化，削弱了规划者在谈判中的地位，却增强了私人部门讨价还价实力。

当人们试图预测变化程度，如伦敦绿带的变化程度时——如果不是总体的话，上述政治和经济变化就会造成困难。到目前为止，绿带几乎完整地保存下来了。五十年代绿带土地遭到开发的量可能不多于5%，但肯定少于10%。绿带的前途更不确定，伦敦绿带必将修正其范围以考虑市场的压力。然而，在政策条款中——除非在最为含糊的条款中，中央政府不可能公开声明其真实立场（是易于变化的），否则将会出现政治困境。由于地方规划当局好象日益准备许诺绿带中的额外开发，所以，如果把地方控制权仅仅限于决定开发的时间和地点，那么这也许能够证明中央政府享有充分的地位。

李丽萍译 周应华校