

迈向更平等的城市

# 上升型和外向型城市发展： 在发展中国家为实现更公平的城市 而对城市扩张进行管理

Anjali Mahendra 和 Karen C. Seto

## 目录

执行摘要.....	1
缩略词.....	9
1. 在更加城市化的世界中扩展城市 .....	9
2. 全球城市扩张现象的新视角 .....	16
3. 推动发展中城市扩张的主要力量 .....	24
4. 管理发展中城市扩张的战略 .....	29
5. 支持三项战略的有利条件 .....	38
6. 结论 .....	41
附录 A: 用于确定各城市外向型 和上升型发展以及估计指数的方法.....	44
尾注.....	61
参考文献.....	65
鸣谢.....	71

工作论文包含了初步的研究、分析、发现和建议。分发这些论文是为了促进及时的讨论和批判性反馈，并影响现时的关于新出现问题的辩论。大多数工作论文最终会以另一种形式发表，并且其内容可能会被修改。

建议引用: Mahendra, A. 和 K.C. Seto. 2019.  
“上升型和外向型发展：在发展中国家为实现更公平的城市而管理城市扩张。” 工作论文。  
Washington, DC: 世界资源研究所。在线访问：  
[www.citiesforall.org](http://www.citiesforall.org)。

## 执行摘要

### 要点

- ▶ 预计 2000 年至 2030 年，城市面积将增加两倍。假设年增长率不变，这意味着我们预计城市面积将在 2018 年至 2030 年间增加 80%。
- ▶ 对全球 499 个城市长期以来上升型和外向型发展的最新分析证实，城市快速蔓延扩张的挑战在城市规划和土地市场管理的薄弱、金融市场不成熟的低收入城市中最为严重。
- ▶ 缺乏管理的城市扩张增加了提供公共服务的成本，加深了空间不平等，并造成沉重的经济和环境负担。本文强调了与发展中国家发展中城市快速扩张相关的三个关键公平挑战：扭曲的土地市场、增长地区公共服务不足和脱节的非正规城市扩张。
- ▶ 我们将突出应对这些挑战的三个战略：通过法规和激励措施优先考虑空间公平发展，而非土地投机；通过协调各方资源逐步增加服务用地供应，从而为核心公共服务提供资金；在创造城市高密度的同时，整合现有的非正规居住区。
- ▶ 由于城市土地政策的变化需要很长一段时间才能完成，因此，公共部门牵头的紧急战略行动对于引导城市增长，提高公平可达的机会并为整个城市带来经济和环境效益，至关重要。



WORLD  
RESOURCES | ROSS  
INSTITUTE | CENTER



## 不断发展的城市，不断扩展的城市足迹

到 2050 年，全球城市人口将增加 25 亿。亚洲和撒哈拉以南非洲国家的城市人口和土地面积将拥有最高增长率。这些地区的许多城市需要更多的土地用于住房和基础设施建设，以便容纳新的城市居民，但它们的治理和征税能力有限，并且用于城市核心服务的资源较少。大量经验证据证明，城市空间范围的扩大和人口密度的下降，增加其提供公共服务的人均成本，以及与交通堵塞、污染和城市效率低等社会成本。这些土地开发模式很难逆转，对土地、能源和水等资源的消耗产生重大影响。因此，城市在未来几年如何管理其增长，将决定其整体的可持续性。

## 缺乏管理的城市扩张产生的社会、经济和环境后果

居住在无法获得高质量城市公共服务（例如住房、能源、交通、水和卫生）地区的居民，必须依靠替代的、昂贵的和往往不安全的公共服务。本文对服务可达可达的空间指标的分析表明，墨西哥城和班加罗尔周边地区存在严重的公共服务提供缺口。来自阿根廷的证据表明，扩张率更高的城市在公共服务可达性可达方面更加不平等。来自印度和非洲城市的数据显示，即使距离市中心只有 5 公里，多种城市服务的可达可达性也急剧下降。因此，发展中国家 25% 至 70% 的城市人口依靠非正规正规方式来获取核心公共服务。

### 快速的规划外的城市发展给环境资源和质量带来了沉重负担。

一些快速增长的城市地区位于低海拔的沿海地区，它们面临着有限的水资源供应。在城市洪泛区和水体上进行的猖獗非法建设，导致南亚许多城市面临季节性季风降雨引发的灾难性洪水。温室气体排放增加、空气污染和城市热效应都与城市蔓延增长有关。生物多样性热点地区的城市用地覆盖面正快速增长。

多个机构在快速发展城市的周边地区，控制着土地并提供公共服务，这给治理带来了挑战。随着城市向外蔓延，技术能力和财政的约束，限制了公用事业机构扩展公共服务网络的程度。不断增长的城市周边地区，通常位于多个地方一级机构（有时是区域、州或农村机构）的辖区之间，这些机构虽拥有功能自治，但不协调公共服务供给。公共服务提供机构的辖区并不总是匹配的，这造成了重大的治理挑战。

## 关于本论文

这篇工作论文是《世界资源报告 (WRR)：迈向更加平等的城市》的一部分，该报告认为可持续性包括三个相互关联的问题：

公平、经济和环境。WRR 探讨了，公平地提供城市公共服务以满足服务不足者的需求，能否改善其他两个可持续发展的维度。本文将探讨如何在管理城市扩张的同时，为服务不足者提供更公平的核心服务，同时为城市带来更广泛的经济和环境效益。本文对人口超过 100 万的 499 个城市过去十年的城市建成区增长进行了新的分析，并开发了新的指标来衡量这些城市的外向型和上升型发展。分析将突出城市扩张的区域趋势、城市内部和城市之间的城市结构差异，并将这些信息与城市人口和经济增长预测结合起来。

基于对多学科文献的回顾，以及与 20 多位城市用地专家的采访，我们讨论了推动发展中国家城市扩张的主要力量、三大公平挑战以及应对这些挑战的优先战略。所讨论的战略适合那些正经历快速的城市增长，但财政、技术和治理能力有限的城市，即那些在 WRR 中被归类为挣扎的和新兴的城市。

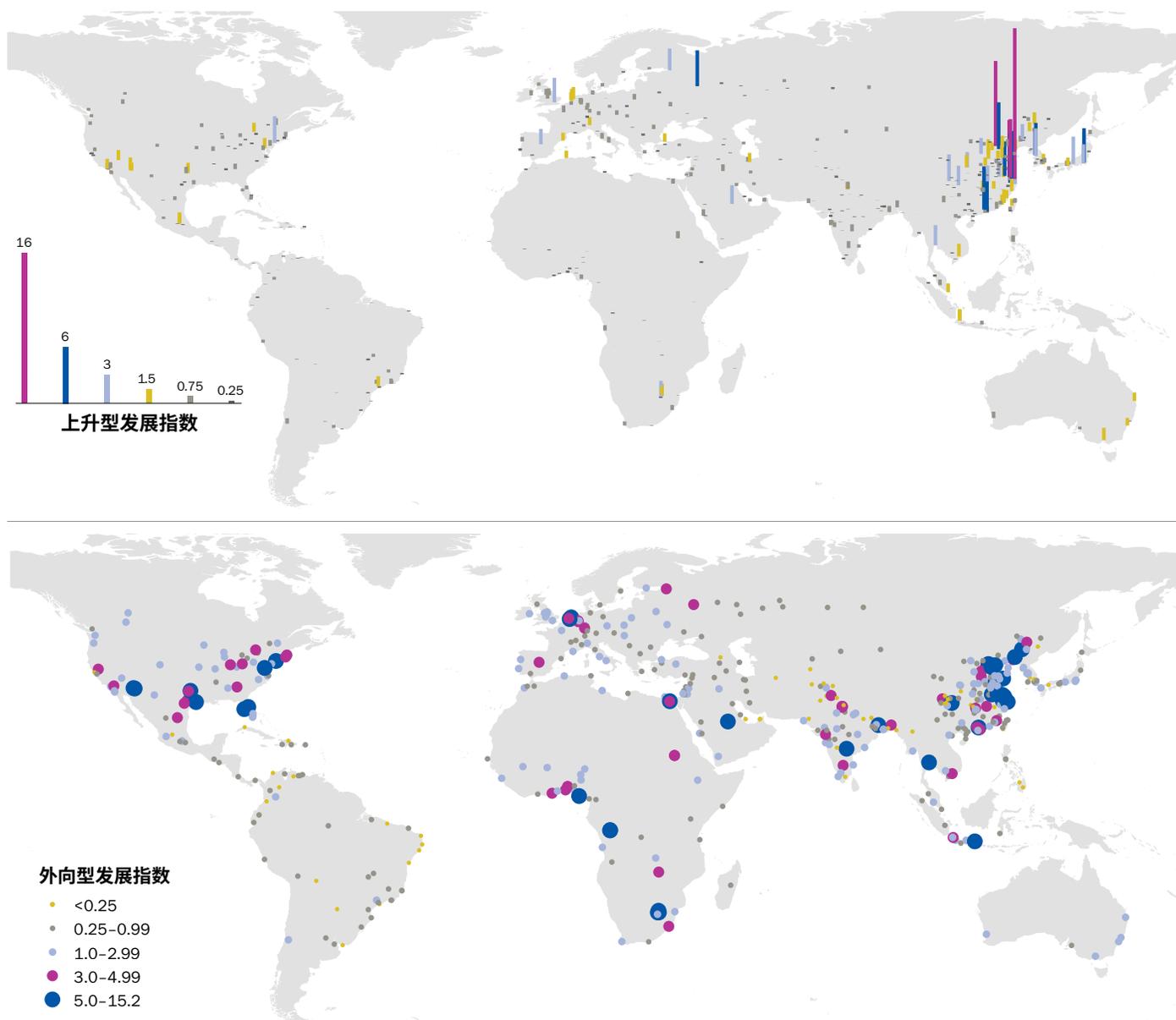
本文认为，虽然随着城市化进程的加快，一些城市用地扩张是不可避免的，但这种扩张的速度、规模和性质可以通过一些行之有效的战略来进行管理。所提出的战略预计将对公共部门机构、私营部门行动者、公民社会、发展和研究界以及其他致力于更可持续的城市增长模式的城市促变者有用。

## 测量和分析城市扩展模式

关于城市是什么的定义是不一致的，并且城市增长的单一空间度量指标无法捕捉单个城市中存在的异质性。从水平（向外）和垂直（上升）两个维度来探究城市扩展，将更能准确地描述其特征。大多数遥感研究，只关注城市外向型发展，而忽略了城市内部的重建和人口密度的变化。空间公平的问题在评估时会更加复杂，因为通过标准的基于卫星的分析方法，很难准确地识别非正

规正规的居住区或贫民窟。那些用于追踪服务可达性的社会经济指标，并没有统一的定义或测量方法，而且它们很少进行空间表现，从而遗漏了城市中服务不足的地点。通过将遥感数据与城市人口和经济指标相结合，我们发现，许多被归类为艰难发展的新兴低收入城市，在外向型发展程度要明显大于上升型发展（见图 ES-1）。

图 ES-1 | 499 个城市的上升型和外向型城市发展



资料来源：作者的分析，利用 2000-2014 年《全球人类居住层》的数据来确定外向型发展指数，并利用来自 NASA 的 2001 年至 2009 年的 SeaWinds 微波散射计的功率比来确定上升型发展指数。计算方法请见附录 A。

## 推动发展中国家城市扩张和公平形挑战的主要力量

城市的快速外向型发展是由多种驱动因素共同作用的结果，其中一些因素在城市的控制范围之内，而另一些因素则不在。城市扩展的原因包括自然人口的增长、与追求经济机会有关的迁入移民，或由于城市行政边界而被重新划分以扩大其面积。

**第一个关键挑战是存在扭曲的土地市场，而它给公共部门利益相关者带来的回报微乎其微。**在许多情况下，政府主导的住宅、工业和基础设施开发投资导致了土地面积的扩大。私人土地所有者、房地产开发商和腐败的政府官员往往是城市发展带来的土地价值增长的受益者。这激发了一种对土地价值的剥削性投机，使许多挣扎的和新兴的城市的土地市场变得不公平，并且产生的原因是土地和住房短缺。

**第二个主要挑战涉及扩展地区的服务不足。**住房政策设定了雄心勃勃的可负担住房目标，却没有注意这些住房的区位，这导致了墨西哥、巴西、南非和其他国家的大规模外围扩张，但公共服务供应却非常有限。薄弱的规划和土地治理机制，加上现有的土地使用法规，为扩张创造了动力。

**最后，第三个重要的公平挑战与脱节的非正规正规扩张有关。**

亚洲大部分地区和撒哈拉以南非洲地区的城市边缘地区包含农业用地、村庄或传统定居点，它们通常拥有非正规的或无证的产权。这些地区作为没有公共服务的非正规居住区，或作为拥有基本上平价土地和服务市场的私有化开发项目，正在迅速并入城市中。

## 管理城市扩张的三个优先战略，以增加公平性、生产力和环境质量

### 战略 1。利用法规和激励措施，优先考虑空间公平，而不是土地投机

在发展中国家许多城市，靠近就业机会和城市设施、有良好服务的土地，供应不足。这导致了过度的土地价值投机，使土地商品化，并加剧了空间不平等。私人开发商喜欢建造更多的高端房产，而非可负担住房，这反映了这一点，并且也是许多亚洲和非洲城市的一种趋势。城市可以确保土地管理法规将增加公共福利，而不造成额外的扭曲，并制定完整的地籍登记来推动这一进程。

**建立激励机制，指导发展项目走向城市内的特定地点。**那些鼓励在服务完善的地点，或在由私人开发商承担服务提供成本的地点，开发土地的法规可以取得了更公平的结果。例如，巴西和墨西哥向开发商提供国家住房补贴，要求这些开发商根据核心公共服务和就业的可达性，在指定区域建造可负担住房。2013年，墨西哥80%的住房都建在这些地区。2003年，南非通过一项法律，为开发商在特定的城市开发区(UDZ)建造、扩建或改善建筑，提供税收优惠。在拥有最大UDZ的城市约翰内斯堡，与此这一过程伴随进行的是，与业主合作建立了公开的城市地籍系统。

**对土地持有实行闲置时间限制，并对闲置土地和建筑物征税。**城市必须对土地持有实行闲置时间限制，并对空置土地征税，以防止土地囤积或高空置率，因为土地和住房单位往往为了追求投机回报而不进入市场。一些拉美国家以及中国对空置土地征税，以减少投机，促进开发，并将空置单位引入租赁市场。作为一个限制投机和阻止囤积土地的战略，一些国家（例如斯里兰卡、马来西亚和哥伦比亚）在已经宣布重大城市开发计划的地点，暂时冻结其土地价值。

## 战略 2. 通过建立合作伙伴关系来为核心服务提供资金，逐步增加有良好服务的土地供应

为了实现包容性的城市化，有必要在环境安全、经济联系紧密的地点，增加用于可负担住房开发的土地供应。

**增加供应用于可负担住房开发的用地。**土地重画整理使城市能够与土地所有者谈判和合作，以获得用于公共目的的土地，包括用于道路、基础设施、低收入住房和开放空间。在韩国首尔，随着时间推移，40%的城市用地，是通过土地调整实现了开发，而这种方式被定义为“一起建设，一起受益”。这一方式带来了超过三分之一的道路和公共设施用地，其土地价值增加了六倍。这也为该市扩大基础设施建设提供了资金。另一个例子来自印度的艾哈迈达巴德，这座城市利用城市规划为新的住房开发和可负担住房提供土地，并增加了核心公共服务的可达性。为道路等关键基础设施获得土地使用权是哥伦比亚正在使用的一项战略；它已被纳入一项国家计划，用于规划城市扩张。

**建立合作伙伴关系，为核心服务提供资金和交付。**城市和服务提供机构之间建立合作伙伴关系，可以确保新开发项目得到良好的服务，更包容。巴西的城市以公共部门规划的大型项目为特色，这些项目被称为城市行动(UO)。UO规定了公共和私人部门的成本出资和收入分成百分比，并鼓励私营开发商建房。而出售UO开发权利，则产生了基础设施建设的前期投资资金。通过与土地所有者合作，在波哥大和佩雷拉等哥伦比亚城市中，土地重画调整已被用于产生专门用于低收入住房项目和社区设施供给。

## 战略 3. 整合现有的非正规居住区，同时创造可负担的城市密度

非正规居住区为发展中的城市提供了急需的可负担住房，但它们存在于法律的灰色地带。把现有的非正规或非规定居点，整合到城市正式辖区中，并加以改善，这是维持居民的社会和经济网络的一个重要途径，同时也减少了对更多城市用地的需求。

**将核心公共服务扩展到非正规居住区。**在哥伦比亚的麦德林，公共事业公司 *Empresas Públicas de Medellín* 提供电力、天然气、水、卫生设施和电信服务，几十年来，该公司一直在运行一个名为 *Habilitación de Viviendas* 的项目，以便将服务扩展到该市日益增多的非正规居住区。同样，巴西阿雷格里港的社会城市化项目，其特色是市政当局和私营部门非正规开发商的参与，以确保实现最低水平的服务供应和更好规划的非正规城区。哥伦比亚和萨尔瓦多已经复制了这个经验。里约热内卢和巴西其他城市的正规化项目同时提供了合法的头衔和升级的服务。

**通过灵活的规划标准，创造可负担的密度。**不论是否正规化，现有非正规居住区的服务供应必须与灵活的最低规划标准相配合，才能将定居点纳入核心服务网络，同时又保持可负担和足够的密集。包容性分区(如巴西城市使用的特殊社会利益区)允许使用限制性较少的密度和建筑标准，并具有较低的建筑审批交易成本。现有的非正规居住区，例如卡拉奇的 *Khuda-ki-Basti 3* (巴基斯坦)、麦德林的 *La Candelaria* (哥伦比亚) 和温得和克(纳米比亚)，都利用较小的小区面积和较低的基础设施标准来提高可负担性，而且能够随着时间的推移而提高密度。印度城市孟买和钦奈的站点和服务项目采用了类似的原则，它们在为商业和社会服务分配空间的同时，允许增量开发，并通过街道和开放空间的层次结构，来促进更大的密度。

## 支持优先行动领域的有利条件

上述战略不能被认为是相互排斥的；它们可以单独或作为一揽子措施同时或依次执行，并需要下列条件。

**治理。**透明的土地所有权和交易记录是制定有效法规和激励开发商的一个先决条件。提高市级权力来执行开发计划和来自更高级别政府（国家、州和大都市）的财政激励，可以促进跨管辖区、跨部门的协调，以改善服务供应。与土地有关的政策和计划必须优先考虑公众参与，必须具有可执行性，并应包含机制防止政客和私人参与者出于自身短期利益，挑战或改变这些政策和计划。

**城市规划与管理。**必须简化耗时和费用高昂的行政程序，以便更有效地执行土地利用规划和法规，并限制非正规性。城市规划机构在制定未来发展的战略规划时，必须具有前瞻性和创新性。必须定期监测现有法规的影响，以确保它们在不断变化的开发费用和家庭收入下，仍然有效。核心公共服务的建筑规范和规划标准必须具有灵活性，以适应不同的服务交付模式和不同的收入水平，并却它们必须与现有的开发预算相协调。为了应对发展模式和新需求而修订的土地利用和建筑形式法规的提案，必须进行系统的试点测试，以确保它们适用于不同类型社区的独特情况。

**金融。**更透明的房产税制度有助于抑制投机，刺激土地开发，并增加城市基础设施和服务的供应。这是向更成熟的土地价值捕获工具迈出的第一步。土地价值捕获工具（如改善分担、开发影响费、建筑和空气权的收费和拍卖）在低收入城市很少使用，但它们拥有产生急需的地方收入的巨大潜力。

**技术和空间数据共享。**利用卫星成像和无人机调查等先进技术，辅以社区收集的核心公共服务可达性数据，有助于揭示服务不足的定居点。这些指标的空间数据往往缺失，必须收集、绘制它们，让它们与其他大数据相结合，并在服务提供机构之间共享，以确保实现更加一体化和包容的规划。

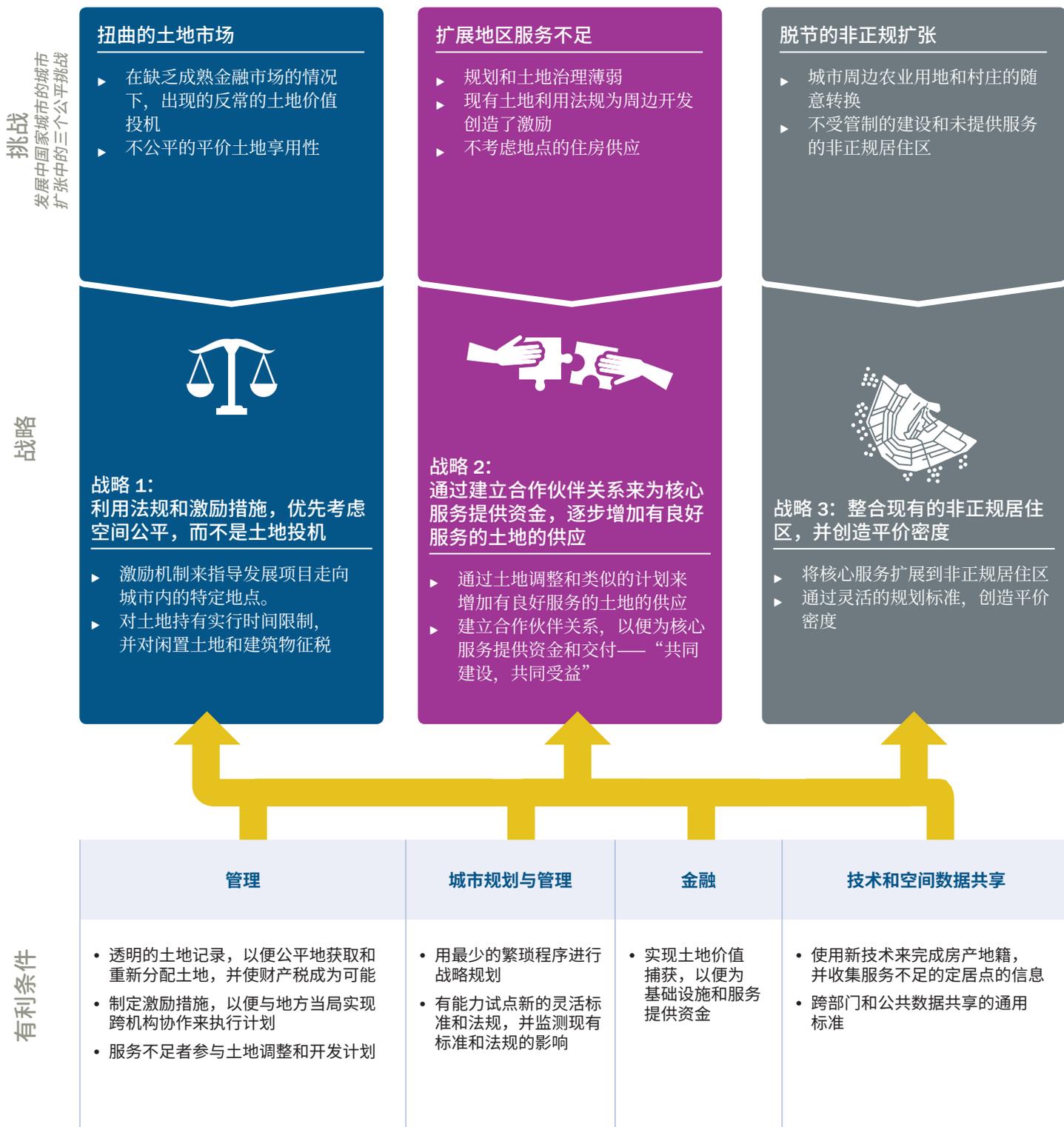
## 结论

**缺乏管理的城市扩张在城市核心服务的可达性方面造成了空间不公平，同时限制了经济生产力，并破坏了环境。**对推动城市扩张的驱动力分析表明，发展中城市的扩张面临三个重要挑战：扭曲的土地市场、扩展地区的服务不足和脱节的非正规扩张。

**我们已经识别了城市为了应对这些挑战而可以实施的三个优先战略：**利用法规和激励措施，优先考虑空间公平发展而不是土地投机；通过结成合作伙伴关系来为核心公共服务提供资金，逐步增加服务用地供应；在创造可负担密度的同时，整合现有的非正规居住区。图 ES-2 突出了三个挑战、解决这些挑战的战略以及实现这些挑战所需的支持条件。

**这些战略需要不同的城市促变者采取行动。**只有通过这些行动者之间结构良好的合作伙伴关系，才能以一种既能满足服务不足者的需求，又能给整个城市带来经济和环境效益的方式来管理城市扩张（见图 ES-3）。鉴于土地利用变更的时间范围很长，因此积极规划和管理城市扩展而的由公共部门牵头的战略行动，将至关重要和非常紧迫。

图 ES-2 | 管理发展中国家城市扩张的挑战和方法，以及必要的有利条件



资料来源：作者。

图 ES-3 | 管理发展中国家城市扩张的建议方法——对公平享用、经济和环境的好处



资料来源：作者。