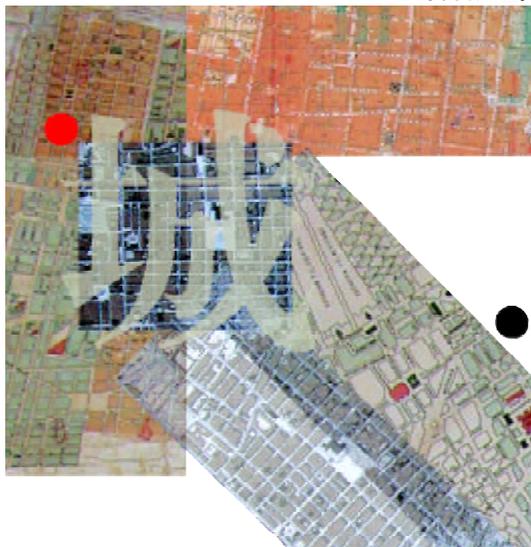


文章编号 :1009-600X(2006)08-0012-06
中图分类号 :TU982 文献标识码 :A

基金项目 :国家社会科学基金项目“中外都市圈发展比较研究”(批准号 :04BSH027);中国博士后科学基金项目“中国城市宜居性建设”(批准号 :20050380385)。

作者简介 :董晓峰(1966—),男,博士,兰州大学城市规划设计研究院副院长、资源环境学院副教授、硕士生导师,中国科学院地理科学与资源研究所博士后;成刚(1978—),男,兰州大学城市规划设计研究院、资源环境学院硕士生。



国外典型大都市圈规划研究

The Study on the Planning of Foreign Metropolitan Area

董晓峰 成刚

DONG Xiao-feng CHENG Gang

都市圈及其规划建设,是我国社会主义市场经济体制建立和城市化快速发展过程中的新生事物^[1]。目前,我国已有珠三角、长三角、京津唐等三大都市圈逐渐显现,同时,其他城市化水平较高地区也形成了依托中心城市带动周边城市发展的态势,初具大都市圈的雏形^[2]。国外大都市圈发展与规划已有近百年的历史,而国内大都市圈及其规划才成为研究热点,因此为更好地编制其规划,必须及时总结国外大都市圈的规划实践。笔者在亚洲、欧洲和美洲选取五大都市圈开展典型研究,比较分析其历次规划实践。

1 国外大都市圈规划

1.1 巴黎大都市圈规划

巴黎大都市圈位于法国北部,由巴黎市和埃松、上塞纳、塞纳马恩、塞纳圣德尼、瓦尔德马恩、瓦尔德兹和伊夫林等七个省组成。全区面积 12072km²、人口 1100 万人,分

别占法国总面积和总人口的 2.2% 和 18.8%; 工业生产总值占全国的 1/4, 国内生产总值占全国的 1/3, 并且法国几乎所有的大公司总部都设在巴黎。

从 19 世纪末开始,巴黎的城市发展进入扩张阶段,由此引发了交通拥挤、郊区扩散、公共设施严重不足等城市问题。有关部门意识到必须建立起以巴黎为中心的区域概念,从区域高度协调城市的空间布局。到 20 世纪末,巴黎大都市圈已完成了六次规划(表 1)。

第一次大都市圈规划(PROST 规划)是在巴黎地区郊区扩散现象日趋严重的情况下出台的,旨在对此加以抑制,从区域高度对城市建成区进行调整和完善。该规划将巴黎地区划定在以巴黎圣母院为中心、半径 35km 的范围之内,对区域道路结构、绿色空间保护和城市建设范围三方面作出详细规定。此次规划,在遏止郊区蔓延的同时也限制了巴黎的扩展。

第二次大都市圈规划(PARP 规

表1 巴黎大都市圈六次规划的主要内容^[3-7]

	编制时间	规划背景	指导思想	规划思路
第一次	1934年	巴黎大都市圈的郊区扩散现象日趋严重。	人为“限制”城市向郊区扩展	否认城市扩展的可能性,限定城市建设用地范围,严格保护现有空地和重要历史景观地段等非建设用地,作为未来城市发展的储备用地。
第二次	1956年	由于二战影响,第一次规划只得到部分实施,且实施中又多次被改动。		划定城市建设用地范围,限制其空间扩展,同时,降低巴黎中心区密度、提高郊区密度、促进“区域均衡”发展。
第三次	1960年	大型住宅区在巴黎郊区建设,建成区蔓延趋势没有丝毫减缓。		对现有建成区进行调整,并利用企业扩大或转产的机会建设新的城市发展极核。
第四次	1965年	1964年,行政区划调整,巴黎地区政府成立,辖区面积扩大至1.2万Km ² 。	积极“拓展”城市空间,实现区域协调发展	摒弃单中心放射状布局,建设副中心,发展多中心的大都市圈格局;沿塞纳河两岸构建两条平行的城市发展轴线,规划建设新城。
第五次	1976年	1960年代后期人口增长放缓、全球经济衰退,全球开始关注自然环境问题。		在强调城市扩展和空间重组的同时,主张加强保护自然开敞空间;建设综合性、多样化的城市,形成沿两轴线布局的多中心空间格局。
第六次	1994年	全球经济结构重大调整,法国经济低迷,又正值成立欧盟。		深化区域概念,注重人文因素;关注巴黎大都市圈与其他大区的协调发展;保护自然环境,建立快捷交通。

表2 纽约大都市圈三次规划的主要内容^[8-10]

	编制时间	规划背景	规划主题	规划思路
第一次	1921~1929年	需要解决城市无序蔓延、开敞空间缺乏等问题,奥姆斯特德、纽约港务局等规划思想与实践的前期铺垫。	再中心化	将城市功能布局原理应用于大都市圈规划;提出加强CBD建设,建立区域的公路网、铁路网和开放空间系统。
第二次	1968年	二战后,以公路建设为导向,低密度郊区迅速蔓延,形成“铺开的城市”。	铺开的城市	强调大都市圈的“再聚集”,复兴旧城;修改新住宅政策,继续关注区域景观与交通。
第三次	1996年	20世纪末,纽约国际金融中心地位受到威胁,社会出现分化,环境质量下降。	3E先行	规划理念重大改变,提出3E目标,将经济与环境、公平目标同等重视,并实施五大战役,实现其可持续发展。

划)继承了第一次规划以“限制”为重点的规划思想,在否认巴黎地区人口规模增长的前提下,继续主张通过划定城市建设区范围来限制巴黎地区城市空间的扩展。将规划重点放在城市建设布局、区域交通结构、社会住宅开发等具体的物质环境建设,内容更为详尽,规定更为严谨,甚至苛刻。

第三次大都市圈规划(PADOG规划),主旨仍是通过限定城市建设区范围来遏止郊区蔓延,规划视野限定在城市聚集区内;主张在现有城市聚

集区内建设新的城市中心,反对建设新城或扩建原有城镇来实现地区均衡发展。第三次规划的创新之处是:将建设新的发展极核作为城市发展战略的重要内容,这是所谓“新城”概念第一次出现在正式规划文件中。

第四次大都市圈规划(SDAURP规划),被称为巴黎大都市圈规划的“转折点”。主张突破现有建成区用地范围的限制。在空间布局上,主张开发新城作为中间层次的城市中心,容纳新人口的就业及新的建设项目;提出将八座新城沿交通干线布局,形

成两条平行的发展轴线。

第五次大都市圈规划(SDAURIF规划),重申了巴黎大都市圈城市发展的四个基本原则,即轴线——多中心空间格局原则,地区增长中心综合化、多样化建设原则,区域开敞空间严格保护原则,环状放射的便利交通系统原则等。与上次规划不同的是,尽管本次规划仍强调城市扩展和空间重组是城市发展中不可偏颇的两个方面,但更侧重于对现状建成区的改造与完善,同时主张加强自然空间

保护,在城市化地区内部开辟更多的公共绿色空间。

第六次大都市圈规划(SDRIF规划)是第五次规划的延续,其中大部分的发展原则和规划思想是一脉相承的,只是根据当今发展现状和国际潮流进行了必要的补充和完善。本次规划主要是在经济全球化的国际宏观背景下,针对巴黎大都市圈在世界、欧洲、法国、巴黎盆地等不同区域层次的城市功能定位,重新审视了巴黎大都市圈的地位和功能,阐述了区域发展的总体目标和基本战略,并且从自然环境保护、城市空间整合和运输系统建设三个方面,对规划总体目标和基本原则进行了详细说明。

综上,前三次规划主要是抑制城市建成区蔓延,带有某种消极性。但是,1965年后的三次规划则采取以推动巴黎大都市圈整体均衡发展为核心的、积极的城市发展政策。

1.2 纽约大都市圈规划

纽约大都市圈位于美国东北部、大西洋沿岸,主要由纽约市及其外圈的纽约州、康涅狄格州以及新泽西州的一部分组成。这是一个以纽约市为核心的、由31个县组成的大都市圈。总面积33483km²,人口2000多万人,其中1/3的人口居住在纽约市。

纽约大都市圈地跨纽约、康涅狄格、新泽西三个州,为此成立了三州区域规划协会。该协会是一个非政府非营利组织,主要向有关政府提供咨询。到目前,纽约区域规划协会已编制了三次大都市圈规划(表2)。

第一次大都市圈规划,主要提出用环路系统来建设一个理想的都市景观,办公就业从中心城市(曼哈顿)

疏散出去;工业布置在沿主要郊区交通枢纽的工业园中,居住向整个地区扩散,而不是形成密集的邻里,腾出的空地作为开放空间,吸引白领阶层到该区来生活。本次规划部分取得了成功,但忽略了两个关键问题:一是如何满足住房需求,特别是为中、低收入者提供住房;二是怎样重建、复兴哪些老的衰败地区?

第二次大都市圈规划,为了避免“铺开的城市”带来的危险,提出五项规划原则。一是建立新的城市中心,集中提供高水平的公共事业,把纽约改造成为多中心的大城市;二是修改新住宅的分区政策,提供一个更加多样化的住宅类型和密度;三是尽量提高旧城服务设施的水平,改善环境,重新吸引各种收入水平和各类社会阶层的人;四是新的城市发展应使区域的主要部分保持自然状态;五是编制实施配套的公共交通运输规划。但是,现实发展与规划的预测并不一致。人口分布出现明显的“内消外涨”,大量人口从中心区迁往郊区,中心城市出现所谓的“空洞化”现象。

第三次大都市圈规划,提出实施五大战役,即植被、中心化、机动性、劳动力、管理等来整合3E(即经济、公平与环境),提高地区的生活质量。其中,“植被”保证地区森林、分水岭、河口、农田等绿色基础设施;“中心化”致力于区域中现有的市中心就业及居住的增长;“机动性”提供一个全新的交通网络联结重新强化的中心;“劳动力”为那些居住于中心的团体与个人提供必需的技能与联系;为此,需要通过新途径来组织政治机构与民间机构,并赋予它们活力,而这

就是“管理”。本次规划观念有重大创新,视野拓宽,着眼于全球,经济、社会与环境并重,考虑了规划的经济可行性^[10]。

1.3 伦敦大都市圈规划

大伦敦到目前,共编制了两次大都市圈规划(表3)。

1944年的第一次伦敦大都市圈规划,体现了盖迪斯提出的“组合城市”概念,也遵循了其“调查—分析—规划方案”的方法。规划方案在距伦敦中心半径约为48km的范围内,划为四个同心圆:城市内环、郊区圈、绿带环、乡村外环,总体结构为单中心同心圆封闭系统,交通组织采用放射路与同心环直交的交通网,使城市沿三条快速交通干线向外扩张,形成三条长廊地带,在长廊终端分别建设三座具有“反磁力吸引中心”作用的城市,并主张在距离市中心区30~60km处建设八座新城,2000年开始编制的第二次规划,提出要把伦敦建成“一座备受推崇的、可持续的、世界级的城市。”强调并鼓励大伦敦的增长,而不是采取1980年代以前的“限制增长、疏散发展”的战略,要“通过经济和人口的增长来取得对环境和生活质量的可持续的改善”,坚持竖向增长,发展紧凑型城市(compact city),实施非均衡发展,优先照顾市场需求、交通方便与社会公平。

1.4 东京大都市圈规划

东京大都市圈即日本首都圈,位居日本三大都市圈之首,由东京都及其邻近的神奈川、千叶、埼玉、群马、栃木、茨城和山梨等一都七县组成。首都圈总面积为36884km²,仅占日本国土的9.8%;人口却高达4132万人

表3 伦敦大都市圈历次规划的主要内容^[7, 11-14]

	编制时间	规划背景	规划思路
规划探索时期	1903年、1920年分别在距伦敦56km和35km处建设世界上最早的两座田园城市式的卫星城莱奇沃斯(Letchworth)、威尔温(Welwyn),进行伦敦大都市圈规划的初步探索。		
第一次	1942~1944年	伦敦人口过于集中,出现大城市问题;市区不断向外蔓延,城市空间无序向外扩张。	疏散伦敦中心地区工业和人口,深受霍华德和盖迪斯规划思想的影响,非常重视城市的区域规划及建设田园城市。
过渡时期	1976年9月,英政府宣布改变控制与疏散大城市及建设卫星城的相关政策;1978年,通过了“内城法”,停止了新城建设而转向了旧城改建和保护;1994年又发表了伦敦战略规划建议书。其基本前提是强化伦敦作为世界城市的地位和作用,明确指出伦敦大都市圈和东南部地方规划圈之间的关系和发展战略。		
第二次	2000~2004年	2000年,又重新组建了大伦敦市政府,在止之前,由于缺乏大伦敦的战略性思维,导致城市发展的零散与不协调,出现明显的东西部不平衡;	将伦敦定位于世界级城市,将伦敦大都市圈区域划分为三类不同地区,制定不同发展策略,全面关注伦敦的居住、就业、交通和休闲等专门问题。

表4 东京大都市圈五次规划的主要内容^[15-18]

	规划期限	规划范围	规划人口规模	规划背景	规划思路
第一次	1958~1975年	以东京为中心、半径为100km的地区。	2660万人	控制东京都的无序扩张与人口、产业的快速聚集,解决大都市圈人口过密、农村边远地区人口过疏的问题。	在东京中心区外设置5~10km绿化环带,阻止城市建设继续向外扩展;在绿环外围建设工业城市(卫星城),以保障中心区的环境质量。
第二次	1968~1975年	与第一次相比,规划范围扩大至“一都七县”全部区域。	3310万人	第一次规划人口控制规模被提前突破,通过绿环来阻止中心区向扩散的设想未实现,城市建设用地继续快速向外蔓延。	将东京作为经济高速增长的全局管理中心,并实施以实现合理中枢功能为目的城市改造。
第三次	1976~1985年	一都七县的全部区域。	3800万人	人口与中枢管理职能向首都圈过度集中,形成“一极集中”的单极国土结构,影响国家均衡发展。	选择性地分散东京的高级中枢管理功能,提出建设“区域多中心城市复合体”,形成多极多圈型结构。
第四次	1986~1999年	一都七县的全部区域。	4090万人	面对经济全球化挑战,必须进一步强化中心区的国际金融职能和高层次中枢管理职能。	基本延续第三次规划思想,进一步强化首都圈中心区的国际金融和高层次中枢管理职能;正式提出发展副都心,承担中心区部分产业和政务功能。
第五次	1999~2015年	除一都七县外,还包括首都圈周边地区。	4180万人	要将都市圈建设成为更具经济活力、充满个性与环境共生、具备安全舒适高品质生活环境的可持续发展区域。	在第三、四次规划基础上,再次强调建立区域多中心城市“分散型网络结构”的空间模式;进一步提出SOHO、TELEWORK等职住模式设想。

(2000年),占日本总人口的32.6%;经济总量占全国的2/3,工业产值占全国的3/4,商品零售总额占30%。

日本政府较早地重视运用全国性或区域性政策进行国土开发和整治。根据1956年制定的《首都圈整备

法》的要求,日本国土厅为责任机构,从1956年至1999年的43年间,先后五次修订东京大都市圈规划(表4),每10年左右修订一次。同期间,国土厅还根据1950年制定的《国土综合开发法》,先后五次推出指导全国区域经

济发展的《全国综合开发计划》,将国土开发和东京大都市圈规划纳入法制化轨道。

第一次大都市圈规划,主要仿照1944年大伦敦规划,希望通过在建成区外围设置绿环,以防止东京规模过大和建成区过密。但未能成功,并且城市扩展大大超出原先设想。绿环未形成的根本原因是城市型与非城市型土地利用之间利益上的巨大反差,以及以土地私有制度为代表的土地利用制度与政策。

第二次大都市圈规划,将规划范围扩展至一都七县的全部区域。其中将东京周边四县划定为规划区域中的开发区,这是为了消除东京及其邻近地区由于人口、产业过密所带来的问题,使周边四县成为具有集聚工业开发和现代化农业等物质生产功能并具有流通与文化功能的大规模、复合型城市^[8]。

第三次大都市圈规划,提出建立区域多中心城市复合体。在培育都市圈核心区、形成多极结构的广域城市复合体的同时,周边地域在发展原有农业、工业生产的基础上,充实其业务、教育和文化等功能。但是,由于日本中央政府和地方政府在什么范围内分散中枢管理职能的问题上存在分歧,因此该规划的实施受到了一定程度的制约。

第四次大都市圈规划,对周边核心城市进行了调整,并将其建成具有较强都市圈集聚功能的次中心城市,尤其积极发展政务及企业业务管理、城市服务等功能,同时加强农村建设,保护自然环境,形成与中心区功能分担、相互提携、又有地区自主性的格局。

第五次大都市圈规划,面对全球化、老龄化、信息化时代的到来,提出重振首都圈。重点推进以据点型城市(即次中心城市)为中心、具有较高自立性的地区建设,培育和发展作为合作交流据点的业务核心城市,使业务核心城市与次中心城市形成功能分担、相互提携交流的“分散型网络结构”城市群,最终形成一个新的“环状大都市轴”^[19]。

1.5 首尔大都市圈规划

1960年代中期到1970年代中期,主要通过国家的规划活动和规定的框架政策单方面控制城市增长,1970年代中期到1980年代中期,首次提出“整体生活圈战略”和“增长中心战略”;1980年代中期以来,通过1982年颁布的“首都地区管理法”强调全面管理安排经济、土地与基础设施。主要通过新兴城镇带动郊区化。

1984年制定第一次韩国首都圈规划,将首都地区划分为五个区域性亚区(转移鼓励区、有限管理与限制区、发展鼓励区、自然保护区、发展保留区)对各地区实施不同的发展战略。规划的主要目的是根据不同地区的基础条件,指定和限制各自的行为,以期通过对鼓励发展地区的开发,吸纳从限制和控制发展地区分散出来的人口和工业,1993年又修订了首都圈整治规划,将五个区合并为三个区(拥挤限制区、增长管理区和自然保护区)。在新的规划中,由首尔与其郊区组成的拥挤限制区受到严格控制,主要以工业和人口的疏散为主;在增长管理区,除大型工厂外允许建立一般的企业,而在汉江上游的自然保护区则基本保持原状,不进行开发。修正后的规划相对放宽了先前

过于严格的地区划分^[20]。

2 国外大都市圈规划的综合分析

将五大典型都市圈规划每阶段的重点和特点进行比较分析后,发现他们具有以下特征:

1)从区域规划的角度来解决城市发展问题。

大都市圈规划在本质上是城市的区域规划,要想实现其协调发展必须打破行政界限,从区域整体利益出发,综合协调各地人口、经济的发展和资源利用。重视城乡综合发展,侧重概念规划(发展战略规划),重视政策制定。如纽约大都市圈先后进行的三次区域规划,由三个州共同组成的区域规划协会(Region Plan Association of New York RPA)负责编制;巴黎大都市圈的后三次规划,更加重视从区域角度出发,也就是在巴黎地区政府成立(1964年)以后编制的。

2)突出空间规划,逐步推进多核心的空间结构发育。

如在巴黎大都市圈的前三次规划,非常强调圈层结构与分区;后三次规划,摒弃了单中心布局,侧重建设副中心和新城,构建多核心的空间结构。伦敦大都市圈在第一次规划之时,就开始考虑在伦敦市区外围建设新城,形成大伦敦区的多中心格局。

3)重视生态绿带与游憩系统建设。

如1944年的大伦敦规划在建成区外围设置宽约8km的绿带,后来日本在第一次首都圈基本规划中又进行效仿,以控制建成区向周边的无序蔓延。

4)区域交通基础设施建设是协

调整整体发展的基础。

基础设施的建设和完善是大都市圈形成发展的硬件,交通设施系统的区域化是大都市圈形成发展的前奏。交通系统延伸的尺度和组合建设水平又决定了大都市圈发展的规模、速度。这在几大都市圈规划与建设中均有体现,一些新城就是选址在区域交通沿线建设。

5 城市区域化的管治是都市圈一体化发展与规划实施的保障。

大都市圈的和谐健康发展,要依靠区域内各城市的合理分工,要求必须调和各个体的不同利益;需要依靠高级别行政协调管理的有效干预和相关地区的积极参与;发挥协会组织的积极作用。如1986年被撤销的伦敦大都市圈政府,于2000年又再次成立,就是顺应了城市区域发展及城市管治需要的结果。美国大都市圈的区域管治最为典型,共分为六种管理模式:统一组织的大都市区政府管制模式、松散型城市市政联合组织管制模式、都市政府——市县双层制大都市管制模式、市县——工商会组成公司伙伴关系组织管制模式、联合组建各种功能单一的特别区及专门协调机构模式、市县政府间签订合约管制模式等。

6 大都市圈规划越来越重视人居环境建设。

随着全球化、信息化与现代化的发展,大都市圈开始走向世界城市,更加注重人居环境、社会问题与可持续发展。如在纽约大都市圈的第三次规划中,首次提出3E目标,将社会、环境目标与经济目标提到同等高度。

参考文献:

- [1] 邹军.都市圈规划[M].北京:中国建筑工业出版社,2005.1.
- [2] 智瑞芝,杜德斌,郝莹莹.日本首都圈规划及中国区域规划对其的借鉴[J].当代亚太,2005,(11):54.
- [3] 曲凌雁.大巴黎地区的形成与其整体规划发展[J].世界地理研究,2000,9(4):69-74.
- [4] 曾刚,王琛.巴黎地区的发展与规划[J].国外城市规划,2000,10(5):44-48.
- [5] 曾刚.法国巴黎区的规划与整治及其对上海建设的启示[J].世界地理研究,1997,6(2):68-70.
- [6] 刘健.巴黎地区区域规划研究[J].北京规划建设,2000,(1):67-70.
- [7] 沈玉麟.外国城市建设史[M].北京:中国建筑工业出版社,1989.148-150,201-202.
- [8] 宋迎春.都市圈:从实践到理论的思考[M].北京:中国环境科学出版社,2003.97-102.
- [9] 国家建设部编写组.国外城市化发展概况[M].北京:中国建筑工业出版社,2003.118.
- [10] 武廷海.纽约大都市地区规划的历史与现状——纽约区域规划协会的探索[J].国外城市规划,2000,(2):3-7.
- [11] 沈洁,张京祥.从朴素生态观到景观生态观——城市规划理论与方法的再回顾[J].规划师,2006,(1):74.
- [12] 王红.借鉴“伦敦规划”,改进战略规划编制工作[J].城市规划,2004,28(6):78-87.
- [13] 罗宾·汤普森.大伦敦战略规划介绍[J].城市规划,2003,27(1):33-34.
- [14] 陈闯齐.大伦敦地区规划对长江三角洲的启迪——罗宾·汤普森先生采访录[J].城市管理,2003,(1):30-32.
- [15] 王郁.都市管理创新:世界城市东京

的发展战略[M].上海:同济大学出版社,2004.

- [16] 邓奕.日本第五次首都圈基本规划[J].北京规划建设,2004,(5):85-87.
- [17] 李国平.首都圈结构、分工与营建战略[M].北京:中国城市出版社,2004.37,43,50-54.
- [18] 袁朱.国内外大都市圈或首都圈产业布局经验教训及其对北京产业空间调整的启示[J].经济研究参考,2006,(28):34-39.
- [19] 王虎.探析东京圈的形成与整合[J].上海经济,2003,3(4):62-63.
- [20] 项鼎.韩国汉城都市区的发展与问题[J].城市问题,2000,(4):60-63.

摘要:

随着我国城市化速度加快,大都市圈的形成和发展已成为我国城市化进程中空间格局演变的必然,如何进行大都市圈的规划也成为当前的热门话题。本文分别对巴黎、纽约、东京、伦敦和首尔等亚欧美洲五大典型都市圈的历次规划进行比较研究,最后总结其基本特征。

关键词:

大都市圈;规划;巴黎;伦敦;日本首都圈

Abstract: The development of metropolitan area is a very observational form of spatial structure. The planning of metropolitan area is significant for the shape and development of metropolitan area in China. Based on the analysis and comparison of the planning history of Paris, New York, Tokyo, London and Seoul metropolitan areas, we summarize their essential character.

Key words: metropolitan area; planning; Paris; London; national capital region of Japan