

法国城市空间增长:模式与机制

张振龙 李少星 张敏 (南京大学城市与区域规划系,江苏南京,210093)

【摘要】我国正经历着快速的城市化过程,城市人口剧增,建设用地外延性扩展的趋势越来越明显。许多学者与主管部门已经意识到这个问题,但目前对其负面影响还没有有效的对策。西方发达国家的城市化过程早于中国,通过总结国外城市化的经验和教训,我们可以找到些许我国对类似问题的对策。论文以巴黎都市区空间增长为例,考察了法国战后城市空间增长的模式与机制,以期对我国快速城市化进程提供参考。

【关键词】城市空间增长;模式;机制;法国

【中图分类号】F291.1 【文献标识码】A

近年来,城市化浪潮席卷全国,城市人口增长与建设用地扩展日益严重。西方国家城市人口的增长基本停止,但城市空间的扩展仍在继续。在居住密度较低的北美、人口稠密的亚洲城市,甚至以强调高密度开发著称的欧洲也出现了城市空间的蔓延式扩展现象^[1]。

对于这种趋势西方国家采取了各种措施。例如,美国的增长管理策略^[2]:城市增长边界、土地的混合使用、填充式开发、精明增长、公交导向型开发,农田保护、中心城区的更新、开发权的购买和置换等;英国的绿带法案等。

法国私人汽车占有增长率越来越高,郊区/准郊区的生活方式更加普遍,内城人口在缓慢的增长后出现下降,伴随的是郊区的发展,特别是第一和第二郊区环带的快速增长。法国城市空间的快速增长出现较晚,但是目前比其它欧洲国家更加明显。1990年代后,法国采取了一系列措施防止空间蔓延,取得了较好的效果。

1 法国城市空间增长的过程与模式

1.1 法国城市区的定义

由于法国以前的人口统计区 ZPIU (Zones of Urban and Industrial Settlements)包括了全国四分之三的人口,统计意义不大。1996年 INSEE(the National

基金项目:国家自然科学基金重点基金——中国城市化类型、过程与机理研究(40435013),教育部博士点基金——中国城市化类型、过程与机理研究资助项目。

Institute for Statistics)为了准确评价城市增长,引入新的概念“城市区(Aires Urbaines)”^[1]。城市区包含两部分:城市极和城市边缘环带,城市极由内城和与此相连的郊区组成,城市边缘环带是指由通勤线路与城市极相连的城镇(图1,表1)。

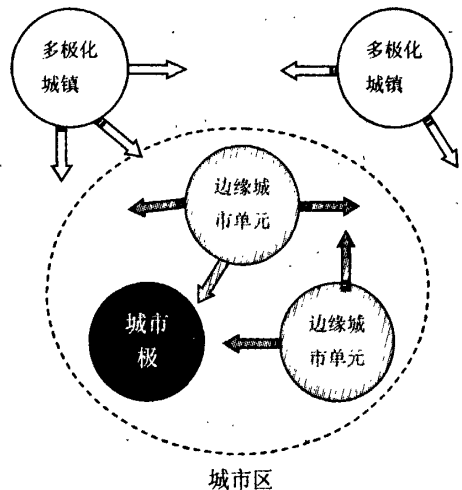


图1 法国城市地区结构示意图

1.2 法国城市空间增长的过程

二战前,法国的城市空间增长和人口增长极其缓慢,城市化速度也慢于当时的美国、英国和德国。战后,这种状态发生了剧烈的变化,1950年代到1970年代的城市化速率高于其它多数发达国家。在30年的时间内(1945—1975)法国从一个农业国家变为一个城市国家。这段时间城市人口快速增长的主要因素是高出生率、国内移民(农村人口向城市

转移)和国际移民(从南欧和北非)。

从1960年代开始,法国的城市空间增长远远超出了城市聚集区(agglomerations),从1968年到1999年,城市空间增长了5倍,城市通勤距离增长了4倍。^[1]而人口只增长了50%(表2)。快速的城市空间增长伴随着城市区域人口居住密度的降低。

巴黎从1968年开始出现城市扩展和中心城区

人口密度降低,随后其它城市开始出现这一现象。经过长时间对城市空间增长的研究,Pumain认为这一时期全法国范围内的人口离心化过程是由于私人汽车的使用,使城市的可到达空间持续增长,而“时间距离”保持相对稳定。在城市地区而言,城市人口从城市中心向城市边缘区迁移的趋势可能会继续下去^[3]。

表1 法国城市地区的定义

地区类型	定义	区域
城市区	城市极	超过5000个工作单位的中心城市单元*
	边缘环带	城市边缘有超过40%到城市极通勤量的城市单元,或城市边缘的其它城市单元
多极化城镇	到几个城市地区的综合通勤超过40%的城市单元	城市边缘的小城镇
乡村	以上区域的剩余地带	乡村

*城市单元是指人口超过2000的单个城镇或城镇群。

表2 法国的城市空间增长(1968—1999)

城市区类型	人口与空间特征	1968	1975	1982	1990	1999
都市连绵区	面积(km ²)	68827	76227	83323	89642	100052
	人口	34817487	38333592	39850831	41894167	44201027
	密度(人/km ²)	506	503	487	467	442
城市区	面积	42733	71756	100218	132090	175997
	人口	30106017	34918289	37725248	41277858	45052901
	密度(人/km ²)	705	487	376	312	256

数据来源:INSEE-Censuses of Population, Paulus (2002)。

1970年代,经济活动和住房呈离心式发展,法国的内城人口出现负增长,而在城市边缘区增长迅速。在最近的20年间,法国城市人口增长较为缓慢,而且城市发展较不平衡(表3)。

表3 法国城市区人口的变化(1968—1999)

城市地区	人口年增长率%			
	1968—1975	1975—1982	1982—1990	1990—1999
城市中心	0.29	-0.44	-0.1	-0.12
城市郊区	2.13	0.94	0.87	0.43
城市环带	1.40	2.24	1.66	0.97
总计	1.19	0.58	0.64	0.42

数据来源:INSEE-Censuses of Population, Paulus (2002)。

1.3 法国城市空间增长的模式^[5]

1.3.1 极化的空间增长

以前的低地价和低通勤费用的折衷作为区位选择的决定因素已经过时。经济活动空间和居住并不是分布在距市中心最近的地方,他们倾向于在城市边缘能提供必需条件的区域集中,这些区域有时在空间上远离城市中心,形成边缘引力中心。

边缘区引力中心的出现是由于中心城市极的重新分布,这样战后辐射式的扩展模式变为城市边缘区的重新极化(re-polarization)。

1.3.2 城市边缘的分散式城市化

城市边缘区的极化空间反映了城市外围居民的增加,居住在边缘区的居民可以忍受较长距离的通勤。同时,这些区域以前的乡村居民变为城市居民。1970年代年以前的都市区扩展现象变为城市区域的扩展和乡村地区城市化现象并存。

1.3.3 城市极停止发展

城市增长是以中心城市极的停滞代价换来边缘区的增长。像其它欧洲城市一样,法国城市中心在城市发展中继续起主要作用,他们仍然是文化中心并有高等级的服务设施。

1.3.4 旧郊区的螺旋式衰退

近郊区在1950年代、1960年代接受产业和人口的第一次扩展,但其前景不容乐观。由于现代化基础设施的短缺、环境的恶化,人口和产业逐渐向有吸引力的地区转移。人口和产业的丧失又使这些区域面临经济衰退、经济投入不足、环境进一步恶化等。这些恶性循环使这些区域成为较健康的城市中心和城市边缘引力极之间的低洼地带。法国城市部(Urban Ministry)试图通过采取“市镇政策(Town

Policy)”改变这种趋势,比如,扩大投资、改造居住环境,然而收效甚微,旧郊区的衰退仍在继续。

2 法国城市空间增长机制

在大多数发达国家,城市空间增长是由经济增长和家庭购买力的增强推动的,私人汽车的使用扩大了城市合理的通勤距离,推动城市急剧向外扩展。影响法国城市空间增长的因素也是很复杂的^[5,6]。

2.1 城市政策对城市空间增长的影响

城市政策中对空间增长影响最大的是住房政策。法国为了解决战后生育高峰引起的住房短缺,在1950年—1970年间建设了大量的集体住房。人们的单身家庭的倾向、中产阶级对复杂公寓的排斥等导致了大量单身公寓的建设热潮。这种“自发”的趋势是由于国家的政策诱导的:1967年的不动产法增强了建设单身住房的灵活性,特别是1977年的公共住房资助法案,为个人改善住房提供了保证。这些政策极大地刺激了城市空间的增长。

2.2 交通和通讯领域的技术革新

城市空间增长的最大推动力是过去20年里新信息和通讯技术的进步。通讯技术使远距离的信息交换更加方便,大大降低了空间因素的重要性,使地价较低的城市边缘区得到繁荣。然而,面对面交流的重要性并没降低,经济活动位于距离合作伙伴合理的空间距离内仍然必要。后方办公活动可以位于遥远的城市边缘地区,通讯、咨询、科研等机构可以抛弃传统的基础设施网络,新的信息流通渠道导致新的远离市场的生产和消费场所。

2.3 城市基础设施的影响

随着交通设施的发展,经济活动对空间临近的需求不再强烈。在过去的几十年里,很多城市与交通公司合作开发郊区与郊区间连接通道,这些项目加快已经存在的城市边缘引力中心的发展,使该地区适合后方办公活动。法国从1960年到1970年间大量投资机动交通和高速公路以适应私人汽车的增长。在此期间,在“追赶”策略的推动下,1975年到1990年15年间法国机动交通网络增长了2.5倍,而高速公路的建设也为城市空间增长打开了广阔的空间。然而从1970年代始,一些城市为了防止私人汽车的过度增长,采取规划建设步行区和引入公共交通等措施,这些措施极大地降低了内城交通压力。与此同时,一些城市采取环路(ring roads)和

停车设施的建设又刺激了城市空间的蔓延式增长。

2.4 经济变化和公司组织的演进

2.4.1 企业功能的分散

全球化极大地影响了商业区位的战略选择,市场跨国界扩展推动了企业的集中。很多大规模的跨国公司需要建立分部和高度专业化部门。因此,大公司的区位选择策略从寻找多个区位满足其每个部门的利益,而不是以前的各个部门布局在一起。例如,后勤部门靠近主要交通枢纽,研发部门靠近科学研究集中地,高附加值服务业和商业倾向位于高度专业化地区。大多数法国城市,城市边缘区通过发展高度专业化的外部条件来满足大公司的区位选择策略。

2.4.2 就业灵活性和不稳定性的影响

就业的灵活性和不确定性使居民倾向聚集性居住。兼职和临时性工作人员不愿意到很远的地方,这样劳动密集型产业可能倾向位于居住区较近的区位。另外,高失业率时期,人们可能愿意接受任何的就业机会。人们也更愿意把时间花在休闲以提高生活质量,而不愿花在远距离的通勤交通上。

2.4.3 房地产的作用

城市边缘区的房地产企业对经济活动的重新分布也起了重要的作用。全球化带来的不确定经济环境下,公司希望随着市场需求的变化,转移到低地价区域。在这种情况下,区位活动在一定程度上由商业房屋租赁者的需求决定。由于金融危机,地产开发选择发展最快的地区,例如城市边缘区。

2.5 社会文化因素

居民的自发性迁移在城市空间增长中也起到了重要的作用,特别是向城市边缘区的迁移。这些城市移民们的目标并非寻找一种乡村生活方式,而是为了乡村的生活质量。由于乡村居民不愿意放弃他们的生活习惯,他们便积极维持和吸引公共设施和服务设施。这些区域呈现文化多样性特征。

除了社会对城市绿地和城市空间的要求与日俱增以外,更多的注意力已经转向地域空间的社会意象。越来越多的家庭不愿意生活在20世纪五六十年代修建的大公寓里,那里产生了严重的社会问题,缺乏安全感。另一方面,城市边缘地区传统上层阶级所形成的积极意象产生着强大的吸引力。今天,经济活力强化了地域的社会意象,这些因素在城镇居民的居住选择中起到越来越重要的作用。

3 法国城市空间增长的规划与管治对策

3.1 战后城市规划的变化

1954年—1967年是法国工业化和城市化快速发展时期。工业化的迅速发展导致大量农村人口涌入城市,造成持久的住宅短缺危机。1954年开始,为了控制大巴黎地区的扩展,法国政府采取了两项措施:一是控制新建工业用房;二是下放国营企业。1955年制定了地区总发展计划,这一计划协调各部门的建设开发和公助的私人投资项目。1958年是法国城市化的转折点。国家制定了巴黎地区总体规划和巴黎地区总体组织发展计划,确定了优先开发城市街区制(ZUP)。1960年,法国政府有关部委制定了相关条例,要求城市总体规划必须考虑周围环境,城市功能分区会带来各区分隔的不利因素,要请公民参与讨论。国家制定一系列措施保护历史遗产和自然环境。在60年代中期,主要有三条发展方针:第一,重视把人口迁移纳入国土规划的政策中去。1963年设立了区域与国土规划委员会,由总理直接领导;第二,重视制定巴黎地区的发展计划,促成1965年通过了巴黎地区城市总体规划;第三,重视建立必要的强有力的行政机构和法律条款保证至20世纪末城市的深刻转变,导致1966年专门设立法国公共工程和住宅部,合并了原有的工程交通部和建设部。这一时期的规划文件主要是加强城市中心的作用,抑制城市的空间增长。这段辉煌时期的主要标志是城市基础设施的建设和有计划开发的建设过程^[7]。

1967年—1982年属于国家计划性规划时期。这段时期处于战后30年经济繁荣的后期,国家在整个这段时期注重城市管理和城市发展的关系。控制

必需的城市化和道路用地;建设相适应的城市设施;组织、投资管理和建设必要的住宅;优化利用城市设施和交通系统。为此,城市规划进行了调整:城市整治总体规划(SDAU)取代了城市总计划,指明在整个区域大的规划发展方向的选择,这些选择由地方政府付诸实施;用地规划(POS)规定土地使用性质,城市开发依此性质为准;协商开发区(ZAC)是一种城市规划方式,允许一个开发商同市政府建立协作合同关系。

1982年—1999年属于权利下放及社会住宅政策时期。这个时期面临两个主要问题:一是经济危机;二是“权力下放”政策。1982年—1983年通过的法律完全彻底地改变了权力的平衡,从此市政当局有了城市规划的权限,可以制定和管理用地规划文件(POS),有发放建筑执照的权限。在摸索新的管理方式和合作关系的过程中,产生了“市镇共同体”,形成合同式的合作关系。“权力下放”并没有使中央权力全部下放。1992年,中央政府制定了“国土行政法”,目的在于把大量的城镇和没有建立市镇联盟的地区组织联合起来。国家还可以通过城市规划法的制定引导地方政府。

3.2 城市规划法规与管治

为了吸引人口和经济活动,地方行政主体竞争激烈,造成城市环境恶化的无序开发。为此,法国政府通过立法旨在寻找地方管治的合适模式,制订了一系列控制城市空间增长的法案。

这些法案主要是为了加强不同地域机构的合作,城市复兴计划法案是这类法案的典型,由于其强调在灵活框架内的区域空间合作而显得格外有效^[5]。城市复兴计划法案标志着法国城市政策由城市扩展模式转移到城市更新模式。

表4 与城市空间增长相关的法案

法案名称	内容
卫右耐法案 (the Voynet Act)	引入城市区的概念,促使其成员城镇联合起来决定经济开发、社会聚集(social cohesion)、交通、住房和环境的优先工程,这些工程在自愿的基础上以契约的方式实现。
舍维内芒法案 (the Chevènement Act)	提倡经济功能从城镇(communes)向城市区新的公共行政结构转移,这些社区间的实体是通过金融激励实现的。
城市更新法案 (Urban Recovery Plan Act, SRU)	促使权限与规划相协调,而不管其行政地位。此法案使每个城镇20%的公共房屋的目标也得以实现。标志着未来法国的城市政策转向城市更新和协调发展。

4 案例:大巴黎地区空间增长

大巴黎地区(L' Ile-de-France)是法国 22 个行政区之一,面积 12012km²,目前已经扩展到其周围地区。城市化地区完全覆盖了以前的城市边缘环带^[8]。

4.1 大巴黎的城市空间与人口变化

在大巴黎地区,城市边缘环带的动力强大,边缘

引力中心和中心都市区连在了一起。巴黎都市区外延式扩展已经到了 5 个新城,而这些新城的建立是为了分散巴黎的人口和就业。城市化地区从 1954 年的 1300km²,到 1990 年的 2312km²,增长 77.8%。1962 年—1999 年大巴黎的人口增长了 50%。虽然增长速度接近全国水平,空间分布却很不平衡,增长最快的区域在城市边缘环带,人口增长了 9 倍;而巴黎市区人口减少了 25%(表 5)。

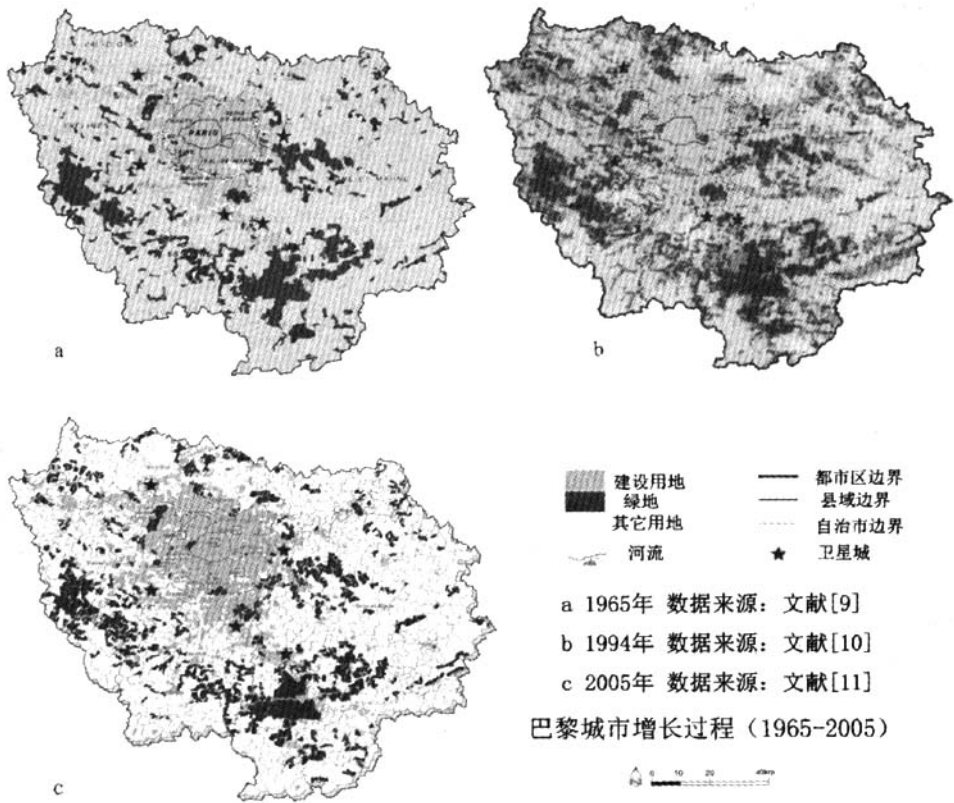


图 2 巴黎地区的城市空间增长(1965 年—2005)

表 5 大巴黎地区人口分布 1962—1999

	各年人口(百万)				增长率%
	1962	1975	1990	1999	
巴黎	2.8	2.3	2.2	2.1	-25%
内环	2.8	3.0	3.0	3.0	10.71%
外环	1.6	2.5	4.0	4.2	262.5%
城市边缘	0.2	0.7	1.5	1.8	900%

数据来源:IAURIF/INSEE(1991,2000)

经济活动的发展趋势与人口相似。市中心继续

衰落,城市边缘区表现出强劲的增长。

4.2 巴黎城市空间增长的模式

1990 年代巴黎都市区中心经历了人口和就业的衰退;同时,郊区第一环带人口和经济活动的流入仍在继续。由 1965 年规划的 5 个新城的推动,郊区外部环带经历着空间和人口的增长。在乡村城市化推动下,城市边缘环带已经扩展出了大巴黎地区的行政边界。都市区跳跃式扩展和外部环带的极化构

成了区域空间的重构(图2)。

边缘地区和农村区域的城市化控制不力,1983年以来每年消耗1700hm²土地,远远超过了1994年规划预期;新的人口和就业分布强化了新的区域交通组织,越来越多的人口在郊区生活和工作,目前的郊区通勤增长迅速,私人汽车的使用增长是公共交通使用增长的8倍,高速公路堵塞严重。

目前大巴黎地区城市发展的原则是强化均衡发展,巴黎大区规划认为,区内的任何建设都应取得社会经济、文化环境持续均衡发展为前提;二是重视空间的协调发展,即巴黎大区的发展要充分体现城市空间、农业空间和自然空间三者相互协调和共同发展的理念^[11]。

5 结论

法国的城市化过程有其一般性和特殊性,城市空间增长的模式和机制也是如此。对于我国目前的城市化进程有重要的启示。

提升市中心的吸引力,防止市中心的衰落。虽然法国没出现市中心的明显衰落,但其边缘环带的吸引力明显超过市中心。目前,中国城市的市中心引力比较强大,但是要预防上述趋势的发生。

加强老城区的改造。法国城市中心与边缘环带的老郊区出现了持续的衰落,这对于我们的老城改造,城中村改造有重要启示。应抓住机遇,扩大投资,更新老城基础设施,美化空间环境,提升老城吸引力。提高城市边缘区的活力。法国城市中心环带的极强引力为我国城乡接合部的规划建设思路提供借鉴。

防止城市蔓延。城市蔓延的负面影响已被公认^[2],虽然法国的城市密度较美国城市高,但还是出

现了明显的蔓延式扩展。法国从投资、规划、政策、住房制度等方面加以缓解,取得了较好的成效。我国在高速城市化的过程中,土地利用模式不够集约,也出现了城市蔓延现象,防止城市蔓延对于土地资源短缺的中国来说非常重要。△

【参考文献】

- [1] Prud'Homme, R, Nicot, B. Urban Sprawl in Rennes and 77 Urban Areas in France, 1982 - 1999. // C. H. C Bae and H. W. Richardson. Sprawl in Western Europe and the United States. London: Ashgate. (2004). 93 - 114
- [2] 丁成日,孟晓晨. 美国城市理性增长理念对中国快速城市化的启示. 城市发展研究, 2007(4): 120 - 126.
- [3] Prud'Homme, R, Lee, C W. 1999 Size, Sprawl, Speed and the Efficiency of Cities. Urban Studies, vol. 36, 1996: 1849 - 1858.
- [4] Denise Pumain 'Urban Sprawl: Is There a French Case', // C. H. C Bae and H. W. Richardson. Sprawl in Western Europe and the United States. London: Ashgate, 2004.
- [5] Salles, A, Burgi, J. Urban Sprawl in France 1990 - 1999. // C. H. C Bae and H. W. Richardson. Sprawl in Western Europe and the United States. London: Ashgate, 2004: 115 - 135.
- [6] Guerois, M, Pumain, D. Urban Sprawl in France (1950 - 2000). <http://www.francoangeli.it/Ricerca/Scheda-Libro.asp?CodiceLibro=1561.56>.
- [7] 陈伟新. 法国城市建设与管理经验和做法. 国外城市规划, 2002(1): 32 - 37.
- [8] Noin Daniel, Paul White. Paris. 1997: John Wiley & Sons Ltd.
- [9] 顾朝林等. 都市圈规划理论与实例. 北京: 建筑工业出版社, 2007.
- [10] 邹欢. 巴黎大区总体规划. 国外城市规划, 2000(4): 17 - 21.
- [11] Ward, Stephen V. Planning the Twentieth Century City. 2002: John Wiley & Sons Ltd.

作者简介:张振龙(1980-),男,河北平山人,博士研究生,研究方向为城市与区域规划。

收稿日期:2008-02-18

Urban Spatial Growth in France: Pattern and Mechanics

ZHANG Zhenlong, LI Shaoxing, ZHANG Min

[Abstract] China is experiencing rapid urbanization wave. Some phenomena such as urban population growth and build-up area expansion are more and more distinct. Many scholars and government entities have paid attention to them, but, have not effective solutions. This paper studied the patterns and mechanics of urban spatial growth in France, with a case of L'Ile-de-France (Paris). We expect the study can provide some reference to Chinese urbanization.

[Keywords] Urban Spatial Growth; Pattern; Mechanics; France