

国外建设用地空间拓展理念探讨与启示

——以德国、美国和日本的一些城市为例

文 | 郎昱 叶剑平

西方国家建设用地空间拓展理念是怎么样的？笔者在研究德国、美国、日本3个国家土地利用规划体系的基础上，选取了德国的法兰克福、美国的普罗维登斯、日本的横滨和富山4个城市，对其建设用地空间拓展类型的特点进行了分析，结论是：建设用地空间拓展要严格实施土地利用分区与高容积管制、TOD发展减少交通通勤需求、紧凑型发展防止都市蔓延、强化市中心更新或改善功能、改善办公或工业用地使用率、保护城市开放空间。

法兰克福

目前，德国的法兰克福土地有限，而且对周边地区产生了溢出效应，周围形成了经济活跃、发展良好的集聚区。但法兰克福为提供城市基础设施承担了很高的成本，包括交通、教育、卫生服务和文化等。建设用地的稀缺，迫使其土地利用向高效且节约集约转变。为此，法兰克福开始了建设用地的拓展。

节约集约土地使用。主要体现在联邦建设法和联邦土地用法，根据建筑类型和区位，规定一宗土地的最大利用率以及最低限度的利用率；城市发展规范、原则和联邦或地方法规，均以推行土地集约利用模式实施发展规划为宗旨；联邦建筑法规和地方性法规，在紧密化建设和有吸引力的城市环境之间取得平衡。

以 TOD 发展模式为导向，减少交通通勤需求。TOD 理念，即以公共交通为导向的发展理念。法兰克福在城市中心和副中心，实施了紧密化建设并采取了一些减少私家车辆使用的措施。在法兰克福，步行和骑自行车占非商业运输量的 42%。



发展紧凑型城市以减少郊区化需求。为了限制城市的郊区化发展，法兰克福在城市中心为市民提供了充足的服务、有吸引力的工作机会和大的休闲娱乐场所，包括绿地、公园，高端化项目，高等教育设施和医疗卫生服务等。

规定基准居住密度。在德国，联邦建筑法规规定了基本地区的基本密度，州可以制定自己的法规，直辖市可以确定详细的使用计划，进而在不同地区设置不同的建筑密度，为规划者和决策机构制定具有价值导向的标准值。尽管这些标准值并不具备约束的特性，但却是土地开发利用的重要参考指标。

市中心完整服务优先于外围地区开发。在法兰克福，新的城市服务项目被批准建设之前，要求项目要首先满足中心城区的需求。如销售区的审批，首先对城市中心的零售情况和城区未来的发展理念进行深度分析，对现有的购买力和新型零售业发展的影响进行分析。城市的中心与副中心都必须提供完整的城

市服务，这些服务还包括临街道空间的营造。

以多样化创意办公空间取代传统办公室。办公空间市场对经济波动的反应高度敏感，以致于法兰克福大部分旧的办公楼都出现空置。为此，法兰克福鼓励多样化创意办公空间，出现了新的办公空间形态，如 WE WORK 形态、创意咖啡等，取代了旧有办公室形态。

普罗维登斯

普罗维登斯位于美国罗德岛州的中心地区，是罗德岛州的首府。在普罗维登斯，有大量的不用缴交土地税费的公共设施和教育用地，也因港口的关系，还有一些诸如石油和天然气储存地、盐堆地及废金属设施占用等“棕地”。公共设施与教育产业的发展，及各种免税土地的使用，使普罗维登斯的公共财政面临着严重的资金短缺问题，亟须在狭小的土地上拓展发展多样化产业，以繁荣经济。

立体化拓展土地利用空间。该市2014年的部门规划和发展综合计划，针对全市可以增加建筑高度和密度的区域进行评估，并通过一系列政策鼓励其提高容积率。

以交通为导向布局高密度的混合土地利用。以包括自行车、公共汽车和火车等出行方式为导向，发展高密度混合使用地区，并建立商业走廊，引导在交通沿线进行商业投资。同时，通过新的分区法规以及激励政策，为居民提供可以在近距离地方生活和工作的机会，并在整个城市范围内建设自行车道，以促进自行车的使用。

设立专门的产业园区。政府划定了制造业的土地利用区，以保护工业发展。通过产业园区划设，预计中小型制造企业将逐渐增加，为工薪阶层提供了大量的就业机会，促进了新兴工业的发展。

保护城市开放空间。为吸引人口移入，普罗维登斯大力推进艺术、文化和海滨土地的价值，并大力保护城市中存在的墓地、公园、游乐场、高尔夫球场和未开发土地，以保证城市有足够的开放空间，培养和提高城市的文化层次。

横滨市与富山市

20世纪60~70年代，横滨市区有大量的工厂，而且这些工厂的建设并没有合理的规划，因而造成了许多问题，如空气、噪音污染等，严重制约了城市发展。因此，政府规划了新的工业、住宅项目，旨在为横滨市建设一个环境友好的现代化工业区，并且在将现有的工厂搬离市中心后，强化市中心的商业功能和改善居住区的生活环境。主要做法有：

改善环境。将工厂撤离横滨市中心区和居民区，以促进市中心区向商业区和商务区转变。工厂的集中迁移，改善了城市的整体环境。此外，该区域还进行了多功能的设计，包括工业设施、工人的住宅、以及公园和娱乐场所等。在一个紧凑的和生态友好的城市形态中，住房和工业遗产可以共存，是城市重建项目实施的典范。

公共交通导向的发展形态。横滨市

在市区的中央走廊地区修建了长达11.5公里的轻轨线路。通过实施轻轨两端站点的站区改建项目，围绕轻轨站点土地强化开发混合用途，强化了以公共交通为导向的城市发展形态。

形成城市综合体。通过规划建设，该地区已然发展成为一个研究、工业、文化为一体的城市综合体。当地政府依据“绿色谷”的理念，持续不断地为将该区域建设成为一个环境友好的城市综合体而努力。

富山市由最初的扩张式发展转变为紧凑型发展，并获得了巨大成功，使得富山市一度成为日本紧凑型城市发展的典范。富山市采用了以下两种土地扩展手段：

公共交通导向发展（TOD）。富山市于2002之后就开始实施紧凑城市政策。其中，TOD是富山市紧凑城市政策的一个重要理念，基本政策是在城市公共交通走廊沿线强化公共交通，包括铁路、轻轨、公共汽车和公共设施，并以此为导向规范和引导区域开发。

振兴城市中心。作为城市中心的复兴的一部分，一系列的城市重建项目已经或正在被实施。如富山站地区的重建，在土地整理项目的指导下建设了南北方向的轻轨线路、公交站点和公共广场。

对我国的启示

严格实施土地利用分区与高容积率管制。城市功能区域划定是一个利益分配的过程，在进行区域划分时，常常对城市的土地需求估计过剩。因此，通过容积率管制可能比划定发展区更为有效，如法兰克福市，规定一块土地的最大利用率以及最低限度的利用率，规定基准居住密度；普罗维登斯在2014年的部门规划和发展综合计划，也针对全市可以增加建筑高度和密度的区域进行评估，以提高容积率。

TOD模式引导和规范发展。以车站为核心的高密度土地利用，是减少私人交通工具使用的重要手段，也可防止都市扩张。如法兰克福，实施紧密化建设并且引进一些使人们减少私家车使用的

措施；普罗维登斯改善包括自行车、公共汽车、火车和行人交通导向，发展高密度混合使用地区，并建立商业走廊，引导商业投资在交通沿线；日本同样强调沿交通运输廊道的集约型城市发展方式。

发展紧凑型城市防止都市蔓延。紧凑型是一种土地集约开发理念的实现。一是避免出现以机动车为导向型的城市蔓延扩张；二是为城市贫困人口提供更多的工作机会和其他基础设施；三是创建以运输为导向、混合用途、适合步行和充满活力的城市中心，这是发展旅游和知识经济的关键；四是选择高效率的区位可以节约公共服务成本。

更新或改善市中心功能。在日本，土地整理计划和旧城改造计划是城市重建的重要机制，它通过在利益相关者（土地所有者、开发商、公共服务运营商、地方政府和国家政府）之间进行利益和成本分摊，并建立以公共利益为基础的制度框架（包括以国家补贴和强制购买等手段），这是城市发展项目成功实施的关键。相同的，法兰克福也在城市的中心与副中心提供完整的城市服务，这些服务不仅是指提供购物和供货功能，而且还包括临街道空间的营造。普罗维登斯则更倾全力将资金与建设投入在市中心的建设上，以通过增长极的建设带动城市发展。

改善办公形态或工业用地使用率。如法兰克福为发展WE WORK办公形态、创意咖啡等办公空间，取代旧有办公室。普罗维登斯划定了制造业的土地利用区，以保护工业发展。日本则将产业结构从劳动密集型向知识密集型转变，以提高土地集约度，从一个单纯的工业城市转变为紧凑的城市综合体。

保护城市开放空间。城市开放空间，可以提高城市的宜居环境，引导居民往市中心移居和商业的密集发展。法兰克福在高密度的小区中建设社区花园，并在花园中增设社区菜园，以提高居民的生活质量。（摘自2017年《中国土地》第12期）