

世界城市规划模式及对北京的借鉴

● 王殿芳 刘志杰

摘要:科学的城市规划是推进“绿色北京”和中国特色世界城市建设的重要保障。北京市打造世界城市面临单中心过度聚集、交通拥堵加剧和区域发展不协调等方面的制约。在基于纽约、巴黎和东京等世界城市可持续发展规划发展模式基础上,文章从城市规划系统性、多中心建设和土地交通规划等方面,提出北京城市建设可持续发展的建议和措施。

关键词:城市规划 发展模式 世界城市 北京

中图分类号:F290 **文献标识码:**A

文章编号:1004-4914(2014)04-084-02

城市规划是引导和控制城市建设活动的基本依据和手段,是保证城市土地和空间资源合理利用和城市建设合理进行的前提和基础,是实现城市及国家经济社会目标的重要手段。北京作为中国的首都,是全国政治、经济和文化中心,在城市化不断加速推进过程中,人口拥挤、交通拥堵问题和区域发展不均衡等问题已成为北京市生态文明建设和中国特色世界城市建设的重要挑战。

一、世界城市可持续发展规划模式

随着城市化进程的不断推进,当前城市发展面临的问题和挑战越来越严峻,人口问题、城市拥堵以及与之相关的环境问题、区域和谐发展问题已成为重要挑战。美国纽约、法国巴黎和日本东京等世界城市突出城市的规划作用,加强规划的战略性和均衡性,加快多中心建设,实现城市社会和经济的可持续发展。

(一)纽约城市规划,注重平衡性与战略性

纽约是美国最大的城市和美国第一大港,也是世界经济中心。在美国的规划体系中着重战略性的政策导向,面对城市的基础设施老化、人口膨胀和环境恶化,从土地、水资源、交通、空气、气候变化等方面,制订127项计划,为城市发展提供可持续发展保障。

1.在土地供给方面,纽约市强调高效、平衡与可持续性。通过公共开发的重新区划、利用公共土地、开发具有发展潜力区域和拓展定向可支付性住房项目等12项具体计划,来实现到2030年为纽约市提供30~50万个住房单元的目标,并覆盖到纽约市各收入阶层。在满足市民居住同时,通过开敞空间和治理棕地(因工业污染而一度被弃之不用土地)来有效地扩展土地的有效利用和积极治理。在水资源规划方面,通过更新基础设施、增加对高等级雨水排水管道的利用,以及借助开敞空间的规划设计和蓝带工程来保证水资源质量;对于城市水网,则通过评估新水资源、扩充水源渠道和高效利用现有设备来稳步推进。

2.面对交通拥堵和交通基础设施老化这两大问题,纽约则从四个方面提出了应对措施:(1)修建和扩增交通运输设施。包括在主要交通拥堵地段拓宽道路容量、建设新的城际列车和改造交通落后的地区。(2)提升现有交通基础设施服务。包括改善和扩大公共汽车容量、推广快速公交线和应对拥堵的交通服务。(3)提倡绿色出行方式。纽约制订1800英里的自行车专门通道规划,以方便居民出行。(4)积极应对交通拥堵措

施。包括交通拥堵收费、高效道路管理和交通违规严惩等手段,减少交通拥堵以保证道路顺畅。

(二)巴黎城市规划,强调区域化和均衡发展

1.巴黎是拥有1300万人口的欧洲最大城市,也是全球第四大国际大都市。以建设国际化大都市为目标,巴黎于1960年制定《巴黎地区总体规划方案》,该方案后来修订为《大巴黎地区整治和城市规划总体规划》。2009年3月又提出大巴黎计划,其主要目的是为了平衡地区经济,限制巴黎的无限扩张,以多中心经济发展模式来引导巴黎大区的城市发展。

2.巴黎市的城市规划主要是以区域化和均衡发展来解决城市建设和发展的战略性问题。针对巴黎扩张所引发的经济社会问题,其规划通过有效的空间布局来实现城市与经济社会发展的协调。巴黎已经形成了以市区为核心的多级分层布局,包括在市区边缘形成了八个副中心和60个地区中心。通过在副中心和地区中心大力发展经济和工商企业,带动整个巴黎地区工业布局的调整均匀分布。巴黎制定了交通与土地使用战略规划,其公共汽车、轻轨列车和地铁组成的公交网络遍布全市,通过环城道路和11条放射形道路和原有的方格状路网相结合,全市形成具有36000公里的规模的交通路线。巴黎地区快速城际网贯穿城市中心,并同步建设换乘枢纽,通过改善公共交通,使便捷和快速的公交成为巴黎城市发展的重要交通工具。

(三)东京城市规划,政府引导,多中心建设

东京是拥有人口约1300万,面积2180平方公里的亚洲第一大城市,也是世界金融中心之一。1958年东京首次颁布了《国家首都区域发展规划法》,2000年东京编制了新一轮的都市区战略规划,其内容包括土地利用、城市景观和绿地系统、交通系统、公共设施和设施等11项规划,其目标是打造具有世界领导能力、经济吸引力和活力的国际城市。

1.东京把城市划分为中心区、次中心区,城市中心以促进商业、文化和贸易等功能共同发展为主,次中心区通常具有商业、贸易、文化、休闲、居住等功能,使东京向多中心结构良性发展。目前东京已形成了包括池袋、新宿等七个次中心和多摩地区五个核都市的多心型城市结构。在土地规划方面,东京重点采用分区规划方式,根据不同目标划分不同区域,包括工业区、教育区、商业区、娱乐区、住宅密集区,并通过控制不同的建筑密度、容积率来保护现存的城市空间。

2.东京交通问题是打造世界级城市的重要环节,东京交通规划包括城市道路规划、快速轨道规划、轨道交通规划、停车设施规划,以适应多中心的结构体系。为解决城市拥堵问题,创建一个绿色和便捷的城市交通系统,东京大力发展城市快速轨道交通系统,由城市轻轨和地铁所构成的交通网络总里程达2355公里,轨道交通系统每天运送旅客2000多万人次,承担东京全部客运量的86%。其城市景观规划是在《东京都市区景观法》的指导下进行的,包括观赏用地区、绿地保护区、生产性绿地区和国家首都郊区绿地保护区,形成遍布城市的绿地网络系统,实现城市中和自然环境的和谐发展。

二、北京市城市发展面临的挑战

为了适应首都现代化建设的需要,北京于2005年制定了《北京城市总体规划(2004年-2020年)》,2010年出台了《中共北京市委关于制定北京市国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》,为推动和完善北京市的城市建设起到了极大的推动作用。特别是以2008年奥运会为契机,北京提出“新北京,新奥运”的理念,加大对城市道路、水、园林绿化等公共领域建设的投入,首都城市功能布局逐步优化、城市产业集聚程度显著提高、城市道路建设快速发展、基础设施明显改善。但是随着城市规模的迅速膨胀,北京城市建设面临单中心城市过度聚集、交通拥堵加剧和区域发展不协调等主要问题,严重制约北京市生态文明建设和世界城市建设的进程。

(一)北京单中心过度聚集

从北京城市功能空间来看,国家及北京市党政机关、商业设施、高等院校及科研院所主要集中在中心城区,北京原城四区集中了市60%以上的人口和75%的国民生产总值。北京二环以内的老城区,面积大约为62万平方公里,集中了20多个中央部级机关,100多个局级机关;有西单、王府井、前门三个商业中心和金融街这样的金融商务区,有故宫、中山公园、北海公园、天坛、南锣鼓巷等热门旅游景点,此外,北京大部分的优质教育资源和80%以上优质医疗资源都聚集在二、三环以内。虽然北京城市总体规划提出了在“两轴、两带、多中心”的城市空间结构基础上形成“中心城—新城—镇”为主的市域城镇体系结构,但由于长期以来的产业发展不均衡,文、教、体、卫等公共服务设施不完善,职住难以达到短期内的平衡,人口过度集中及往返潮汐现象明显,加剧了环境和生态的压力,北京单中心过度聚集的格局并未有明显改变。

(二)交通拥堵未有效缓解

北京市积极重视城市交通的建设工作,“十一五”期间交通基础设施投资超过2100亿元,市区城市道路总里程达到6355公里,建设了智能化交通运输管理系统,并分阶段实施缓解市区交通拥堵工作。北京大力建设主干道和快速路,但与其衔接的次干路和支路建设道路较慢,枢纽场站设施建设不足,导致路网结构不够合理。北京市现有轨道交通线网密度有待优化和提升,巴黎和东京等世界城市中心区的轨道交通线网密度大多在1~2公里/平方公里,而北京五环路内轨道交通线网密度仅为0.23公里/平方公里,导致现有轨道交通线网体系难以满足日益增长的交通需求。自行车出行作为绿色、低碳的出行方式,是城市交通的有效补充途径。但是面临着车辆停放难、机动车堵路严重和公共租赁系统难以推广等问题制约。

(三)区域发展不协调

“十一五”以来,北京市的城市建设取得快速发展,但是城区之间发展不协调的现象依然突出,既使在北京城区调整,即撤销东城区、崇文区,设立新东城区;撤销西城区、宣武区,设立新西城区之后。主要体现在北京市东北城区发展较快,西南城区发展迟缓。目前北京六大高端产业功能区主要集中于中心城区和东北部,而西南区域面积占北京市的三分之一,人口为四分之一,其贡献仅占全市的八分之一。这种城市区域的差异性影响到北京市的和谐发展和建设。北京市区域发展的不协调还体现在城乡发展的不协调,北京的11个新城是在原来卫星城基础上进一步发展起来的,虽然11个新城所在区县在近年来的空间拓展幅度和建设活跃度都较高,但由于发展起步晚、基础设施相对滞后,而且存在一定数量的城乡结合部及农村地区,因此从长远看,区域整体协调发展仍有不小压力。

三、世界城市规划对北京的启示

主要世界城市纽约、巴黎和东京在世界城市规划和建设方面的经验,为北京市城市建设可持续健康发展提供有益的

经验。北京市政府可以发挥宏观调控的作用,加强城乡规划的科学性、系统性和可实施性,推动多中心建设,积极完善交通运输体系,促进城市可持续健康发展。

(一)进一步完善城市总体规划内容

城市建设是一项庞大的系统工程,北京作为首都,吸引着大量的人口和产业聚集,《北京城市总体规划(2004年-2020年)》提出的2020年人口年均增长率1.4%、总人口1800万的目标,以及2020年机动车保有量500万辆的指标,也早已提前突破,这都大大超过资源环境所能承载的总量,严重影响宜居城市目标的实现。因此有必要对现有的规划进行科学的修订和完善,一方面要着眼于现有的人口、资源和环境,坚持“以人为本”理念,统筹兼顾各方利益,调整空间布局,科学功能定位,注重城乡发展平衡,从交通、住房保障、公共服务、城市管理、城市环境等方面研究规划的可持续发展战略。另一反面,北京的城乡规划也要学会做减法,要刹住人口盲目增长的快车,要根据资源环境的承载能力提出控制规模的目标,划定城市开发的边界和明确城市生态红线,要“量水发展”、“以业控人”,对产业效率低、环境代价大、不符合首都发展定位的产业逐步予以淘汰。

(二)积极加强多中心建设

北京应按照《北京城市总体规划》的战略要求,继续加快构建“两轴—两带—多中心”的城市空间结构,通过中关村高科技园区核心区、奥林匹克中心区、中央商务区(CBD)、海淀区后地区科技创新中心、顺义现代制造业基地、通州综合服务中心、亦庄高新技术产业发展中心和石景山综合服务中心等多中心的建设,带动新城及周边区域的发展,切实起到疏散中心城人口、聚集和培育新型产业的作用。统筹城乡经济、社会发展,加快构架城乡一体化发展新格局,积极拓展首都的发展战略空间。加强首都经济圈的发展建设,增强北京作为京津冀地区核心城市的辐射和带动作用,在区域范围内达到产业的二次集中。

(三)完善城市土地和交通规划体系

在已有土地利用总体规划和城市规划对土地利用进行控制引导的基础上,要切实加强区域规划的宏观指导,协调工业用地、商业用地和住宅用地的规模,建立城市发展的动态监控机制,使规划在动态发展中仍具有有效的调控作用。在交通体系方面,要积极优化路网结构体系,要坚持轨道交通和公交重点发展战略,加快北京周边区域交通基础设施建设,加快轨道交通和公交换乘设施,为进城小汽车换乘公交进城创造便利条件;另一方面,北京市要积极鼓励市民绿色、环保、健康出行的意识,在主要城区设置专用自行车道,进一步完善自行车租赁系统,进而构建绿色出行的自行车交通体系。

参考文献:

- [1] 初晓波.日本的低碳城市建设—以东京都为中心的研究[C].转变经济发展方式奠定世界城市基础——2010城市国际化论坛论文集.北京,2010
 - [2] 黄辉.大巴黎规划视角:低碳城市建设的启示[J].城市观察,2010(2)
 - [3] 戚本超,周达.奥运会与北京城市建设[J].城市问题,2008(7)
 - [4] 北京市交通委员会.北京市发展和改革委员会.北京市“十二五”时期交通发展建设规划,[EB/OL].http://www.bjjtw.gov.cn/gzdt/ghjh/gh/201208/P020120815615484727467.pdf
 - [5] 北京市政府.北京市城市总体规划(2004-2020)[EB/OL].http://zhengwu.beijing.gov.cn/ghxx/ztgh
- (作者单位:北京市规划委员会朝阳分局 北京 100125,清华大学建筑设计研究院有限公司 北京 100084)

(责编:吕尚)