

北京、伦敦、首尔绿带政策及城市化背景对比

谢欣梅

新中国成立后，北京明确了“分散集团式”的用地布局，在之后的历次总体规划中，绿化隔离地区都是城市空间结构中的重要组成部分，担负着控制城市蔓延、引导空间发展方向、保护基本农田、构成生态屏障等城市职能。从1994年开始，北京市制订了实施绿带规划的一系列政策，绿带建设得以真正执行。然而经过了十多年各级政府的共同努力，第一道绿化隔离地区（中心城与边缘集团之间的绿化带）实施的结果与预定目标还存在着较大的偏差，亟待解决的问题与矛盾仍然比较突出。

通过对比世界上典型的城市——伦敦、首尔的绿带及其政策，研究它们的不同城市化背景、城市中心区及绿带的规模、绿带政策的具体目标及实施效果，可以给北京的绿带建设一些新的启示，从而使城市未来的发展方向更加合理。

城市化背景比较

在第一次工业革命的推动下，英国成为世界上最早完成城市化的国家。到1911年，其城市人口占总人口的比例已上升至78.1%，城市化率在世界上一直名列前茅，并始终保持高速发展，实现城市化用了70~80年的时间。

而伦敦绿带政策是在英国的城市化基本完成时才出台的。1942~1944年，艾比克隆比主持编制了著名的英国大伦敦规划。该方案在距伦敦中心半径约为48公里的范围内，由内到外划分了四层地域环：内城环、近郊环、绿带环（内径约40~50公里，外径约60~75公里）和外层农业环。其规划的中心思想就是通过绿带限制主城区的无限扩张，通过发展城市远郊区的卫星城镇，以分散中心城市的人口和开发压力。

这里需要特别指出的是，当时的伦敦在不断蔓延，而城市蔓延在严格意义上说是由郊区化引发的，即在城市化后期，由于交通运输的革命，英国开始出现郊区化的趋势，主要表现为大城市人口从城市中心地区外移，这一趋势最明显的地区是伦敦商业中心区及其毗邻地区。也就是说英国绿带政策所要控制的是由郊区化所引发的城市扩张，而不是由城市化引发的，在19世纪后半期，郊区化已经使得伦敦商业中心区急剧衰落。

郊区化是人们为了摆脱城市化的消极影响，使得高度集中型

城市变为低密度的郊区化城市，以寻求更好的生存空间。这种郊区化的发展容易造成不同阶层的空间分异：低收入和少数民族居民集中于内城；富有的、受过良好教育的居民迁到郊区。郊区化的同时也伴随着中心区的衰败、贫富分化和耕地被占用等问题。

韩国绿带政策是在快速城市化过程中制订的。韩国的城市化起步较晚，大约是从20世纪60年代开始，当时的城市化水平约为28%。一经起步，发展迅速，韩国仅用了约30年的时间就实现了高度城市化。1981年，韩国的城市化水平达到了68%，1995年城市化率达到86.4%，2004年城市人口高达89%以上。

韩国首都首尔在20世纪60年代快速成长，至60年代末，首尔人口从300万激增到500万。人口的迅速增长造成首尔等中心城市的无序发展。为了控制城市的这种混乱局面，同时保护城市环境、防止土地投机，以及设置重要的军事用地，韩国军政府于1971年修订城市规划法，发布了控制发展区域的RDZ法案，也叫绿化带法案，并予以实施。

首尔绿带规划是在1971年编制的韩国全国总体空间规划（1972~1981年）中作为重要内容出现的。在绿带规划中，首尔政府建议在距市中心15公里处建设宽度约为10公里的绿带，这个绿带的边界确定更多是基于政治方面的决策而不是土地利用的调查。其主要目的包括：降低人口和工业向首都集聚的速度；阻止城市蔓延和城市之间连片发展；减少空气和水污染；保护自然环境；提供休闲空间；保护国家安全。绿带法令禁止绿带内任何土地用途的改变，除了重建或改变现有建筑的结构，没有相关政府部门的批准，任何人不能在绿带内进行任何建筑工程。韩国的绿带政策自颁布后一直严格地执行，直至1999年韩国中央政府宣布对绿带的边界进行调整，亦即宣布上一轮的绿带控制规划与政策失效。

由于当时韩国正处于高速城市化时期，城市扩张是一种刚性需求，需要提供“进城农民”新的就业岗位与城市形态的生活条件，因此，绿带政策根本无法阻止这种城市扩张。

中国的城市化从1976年开始起步，至1997年城市化率达到30%，进入城市化高速发展时期。而北京的绿带规划是在中国的

大规模城市化开始前制订的。

1958年，根据毛泽东“大地园林化”的口号和“大跃进”特定时期的中央政策精神，以及“有机疏散”理论和“苏联专家”的影响，北京形成了“分散集团式”城市结构的雏形。城市用地由以旧城为核心的中心地区和环绕周围的10个边缘集团组成，在中心区和边缘集团之间以及各边缘集团之间用成片的绿带进行隔离。1982年版的北京城市总体规划坚持和进一步明确了这一城市布局形式。1993年10月国务院在关于1992年编制的《北京城市总体规划》的批复中指出：“市区要坚持‘分散集团式’的布局原则，防止城市中心地区与外围组团连成一片。”

根据总体规划的精神，为更好地实施规划，在一些规划专家的推动下，1993年，北京市政府以1992年编制的《北京城市总体规划》为基础，出台了针对第一道绿化隔离地区建设的专项政策——《关于实施市区规划绿化隔离地区绿化请示的通知》（京政发[1994]7号文，也被称之为“7号文”），并用试点单位的形式正式启动。2000年，又成立了负责绿化隔离地区建设的专门机构——北京市绿化隔离地区建设领导小组及总指挥部。其后，北京市政府发布了《关于加快本市绿化隔离地区建设的意见》（京政发[2000]12号）和《关于加快本市绿化隔离地区建设暂行办法》（京政办发[2000]20号）两个政策文件，加大了绿化隔离地区实施力度。

2003年7月，北京市规划委员会组织编制完成了《北京市空间发展战略研究（2003）》，在此基础上，2004年对北京市总体规划进行了修编，完成了《北京城市总体规划（2004~2020年）》，并于2005年1月获得了国务院的批准。新的总体规划文本中多处涉及绿化隔离地区，再次明确了两道绿化隔离地区在北京新的空间结构中所起到的重要作用。

可见，北京绿化隔离地区政策的实施是在城市化加速发展的高潮时期开始实行，这与首尔的绿带实施阶段具有一定的相似性。假如北京实行更加严格的绿带控制政策，其结果可能会损害城市化的效果。曾经有人从空间经济学的角度论证了绿带的设置将导致城市在未来的发展中住宅用地供应减少，使住宅用地价格上涨，另外，加上我们对于建筑高度的控制，致使建筑高度不能完全反映地价规律，更容易造成房价飙升。由于生活成本增加，城市制造业与服务业竞争力下降，就业用地减少，就业岗位也会减少，这都是作为高速城市化背景下的城市所不愿看到的。

城市化是经济增长和区域发展的火车头，是引领财富聚集和社会进步的领头羊。据世界银行专家估计，当前城市化水平每提高1个百分点，至少能带动GDP增长1.5个百分点。因此，城市化是人类文明演进和实现国家现代化的基本标识，影响城市化的发展速率可能会给我国的经济和社会的发展造成损失。

不同规划控制模式的比较

英国的绿带政策是在规划许可体系下实施的。其在中央政府层面通过建立法律框架和制订“规划政策指南”来进行总体指导，并有下级的结构规划和地方规划予以执行，是一个典型的自上而下的过程。但是它又较为灵活，可以根据不同时期的不同需求，由政府通过控制开发权来进行调整。英国的规划体系对于公共利益的考虑要优先于个人利益，绿带政策在不同发展时期与新城政策及内城再开发的政策联动，是为福利国家模式服务的一系列完整政策体系的一部分。

韩国在1962年颁布了第一个城市规划法，城市规划法中引入了美国的区划体系来控制城市的发展和有效利用土地。1971年，为了控制首尔等大城市的快速扩张速度，源自英国的绿带政策被采纳，因此，首尔的绿带政策是在美国的区划规划和英国的规划许可体系的混合作用下实施的。美国的区划规划在塑造城市物质空间环境中扮演着至关重要的角色，绿带政策控制管理严格而缺乏弹性，导致绿带之内的区域控制良好，而绿带之外的区域由于在区划体系下没有严格的限制，使其蛙跳式开发对农田和开放地资源造成侵占和破坏，而政府主导的新城开发所提供的公共设施条件，客观上助长了新城周边私人开发的无序建设，造成了更大的环境压力与资源浪费。尽管这种结果不能夸大绿带政策完全失败的证据，但却是包括绿带与新城政策在内的整体政策体系失去城市边界控制力的结果。

北京的规划控制模式较多地借鉴了美国的区划体系，通过明确的用地范围、使用性质和建设强度来引导城市建设。然而由于政府的强势规划并未对绿带边界的科学合理划分提供佐证，再加上实施建设的规则制订不够科学完善，使得规划的调整成为常态。从绿带实施的结果可以看出，不仅绿带内的绿色空间不断减少，同时绿带外的城市蔓延也在加剧。

城市中心区规模及绿化带规模比较

大伦敦都市区面积17062平方公里（6267平方英里），人口约1395万，其中规划绿带面积约5780平方公里，占总用地的34%；伦敦市区面积约1660平方公里（610平方英里），现状人口约717万。根据艾比克隆比的大伦敦规划，伦敦的绿带内径在40~50公里，绿带宽度7~15公里，绿带内的城市建设区面积约1200平方公里。可见，英国规划绿带内的建设用地承载现状的人口是富有余的，并未造成城市建设用地的紧张。

首尔大都市区面积约5403平方公里，2007年人口约1042万，其中中心城约700万人。首尔的绿带面积1567平方公里，占总面积的29%，其中绿带内径约30公里、宽度约10公里、城市建设区面积约605平方公里、外围新城面积约50平方公里。首尔的情

况与北京类似，是中心城与新城共同承担整个市区的人口规模，而就业以中心城为主，城市功能并没有疏散到新城。于是，绿带设置造成的“蛙跳”式城市扩张，使得交通距离和时间延长从而增加了汽油的消耗，加剧了空气污染，工商业的分散又造成工作效率降低。

北京市行政辖区面积为16410平方公里，规划人口上限为1800万，规划了两条绿带。第一条绿带环绕城市核心区，宽度为0.5~2公里，绿带面积约240平方公里，其环绕的核心区建设面积约334平方公里，承载规划人口510万。第二条绿带环绕北京中心城，宽度约为5~20公里，绿带面积约1650平方公里，其环绕的中心城面积约839平方公里（其中包括240平方公里的第一道绿化隔离带）。

由此对比可见，北京绿带内的城市面积比伦敦和首尔都要小很多，而我们是一个大国的首都，全国人口为13亿，英国和韩国的总人口分别为6000多万和5000多万，因此，首都北京面临的全国城市化压力可想而知。目前受全球“金融飓风”的影响，我国的外贸出口严重受阻，在如此严峻的形势下拉动内需显得尤为重要，这就需要我们的大城市充分发挥集聚优势效应，改变传统的“控制大城市增长，大力发展中小城市”的城市化模式，探索一条促进城市化加速发展的健康之路。

对比后的启示

综合伦敦、首尔和北京的绿带规划与政策，我们可以得到几点启示。

第一，在城市化成熟期实施绿带政策的难度远远小于城市化发展期。

第二，绿带所围合的城市中心区用地规模是否适度，是绿带政策能否成功的关键。

第三，绿带的宽度和面积应该具有相当的规模才能达到绿带规划的初衷。

第四，绿带政策的有效实施应该以“上下”结合为基础。“上”指的是政府站在整个城市发展的角度制订绿带规划与政策，“下”指绿带规划应该充分考虑绿带内及边缘土地使用者的利益平衡。

回顾北京市规划历史可以发现，北京市的规划结构与格局60年来没有发生大的变化，其间经历了经济体制、投资渠道及规划职能的转变。规划职能从国民经济计划的空间落实到经济宏观调控的手段再到公共政策，这也是价值观与决策方式的转变。以往的规划结构是存在一定的历史局限性的，面对北京可能面临的快速增长，我们是否可以考虑把北京的规划结构调整可为可增长的模式：将绿带作为城市边界的圈层形状调整为楔形，让城市沿放射状的主要道路“指状”发展；在适当的区域引导城市高密度连续

蔓延，将更加节省发展的成本；把绿带政策的关注重点从单纯的绿化实施转为城市的综合发展策略，引入公众参与的规划机制，让北京在全国城市化进程的大背景下发挥应有的促进作用。 

参考文献

- 1 汪永华. 环城绿带理论及基于城市生态恢复的环城绿带规划. 风景园林
- 2 M.W 苏恩. 1870年以来的英国社会经济史. 麦克米兰出版社, 1978年版
- 3 丁成日等. 城市规划与空间结构. 中国建筑工业出版社, 2005年版, 第247~250页
- 4 汪亚玲. “绿带”规划的经济学分析. 现代城市研究, 2004年8期
- 5 金恩斌. 韩国城市化及其对延边城市化的启示. 延边大学学报(社会科学版), Mar. 2006

作者单位：北京市城市规划设计研究院

责任编辑：高保义