

巴黎新城建设的政策与管理机制及其对上海的启示

Policies and management mechanisms of the construction of new Towns in Paris and its reference to Shanghai

马启国

同济大学建筑与城市规划学院

Ma Qiguo

College of Architecture and Urban Planning, Tongji University

摘要: 本文首先阐述了1960年开始的巴黎新城建设的政策和管理体制,评价其建设进程中的得失。回顾上海郊区新城规划的历程及特点,并探讨了嘉定新城的规划和建设的实践,最后总结巴黎新城建设的相关经验,并对上海下一阶段郊区新城建设得出若干启示。

关键词: 巴黎新城,上海郊区新城,管理机制

Abstract: This paper firstly clarifies policies and management mechanisms of the construction of new towns in Paris since 1960s, evaluating the success and failure in its construction process. In retrospect of the history of planning new town in shanghai suburb area, discussing the plan and construction practice of Jiading new town. Finally, the construction experience of new town in Paris will be summarized, and some inspiration will be drawn for shanghai suburb in next stage.

Keywords: New town in Paris, Shanghai suburban new town, Management mechanisms

近年来,上海城市发展的矛盾凸显,中心城区(外环线以内地区)向心作用过强,而占全市面积9/10的郊区城镇的吸集作用相对较弱。如何积极引导原有城区人口、外来人口和产业等相关要素向郊区新城积聚,成为今后上海进一步优化城市空间结构的重要战略选择。1960年开始的巴黎新城建设是城市化发展到一定历史阶段的产物,是解决特定历史时期城市问题的手段。分析巴黎新城规划和建设的运作机制及其经验得失意义深远,对正在进行中的上海郊区新城建设有很好的借鉴作用。

1 巴黎新城建设的政策机制

1.1 巴黎新城的规划特点

1965年是巴黎地区城市规划的转折点。在此之前的规划仅仅局限于城市建成区,没有将广大腹地纳入规划范畴之中,1965年法国开始实施第5个五年计划,在巴黎区域发展规划SDAU中提出城市发展轴线和新城等概念。该规划最初计划在巴黎近郊区域建设8座新城,最终因为种种原因在1969年规划调整时被减少至5座(Cergy-Pontoise, Evry, Marne-la-Vallée, Melun-Senart, St. Quentin)(图1)。目前这些新城有很多共同特点:新城中心距离城市中心(巴黎圣母院)较近,平均距离为30km左右;新城与母城之间有完善的公共换乘

系统,通过快速铁路系统(RER)与市区相连;强调新城居住与就业的平衡,新城积聚了众多的商务、服务业、研发等产业活动,成为巴黎大区新的经济增长中心;新规划的社区都以低层、低密度为特点,在规划建设注重与环境综合,将天然水系或人工湖巧妙地组织进来,外围有绿带环绕,并与原有城市化区域隔离开来^[1]。

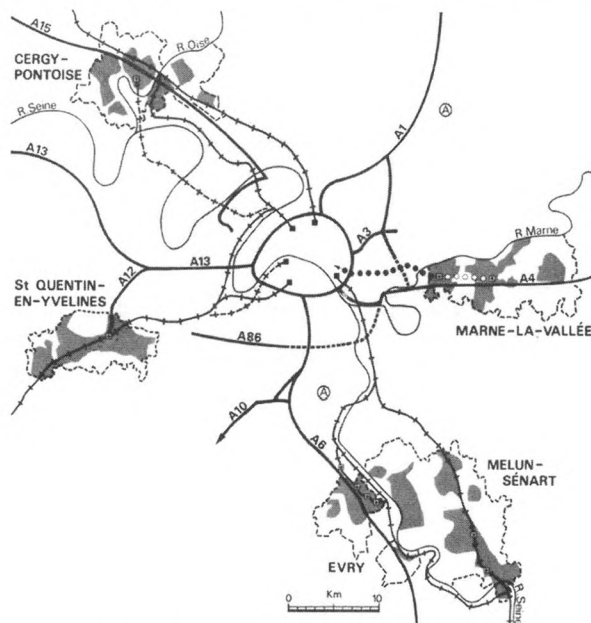


图1 巴黎周边新城位置及其与首都的联系

图片来源:城市规划评论1979年第1期



1.2 巴黎新城建设的管理体制

法国在新城建设的推进过程中,先后成立了不同机构来负责新城建设。首先成立的是负责组织规划研究、土地征用的工作机构,其后新城建设由建设开发公司(EPA)和新城建设共同体联合会(SCA)共同负责。前者接受地方政府的行政理事会监督,直接对中央协调委员会负责。后者是由新城区域范围内的不同市镇议会选举出一个委员会来进行管理,负责新城的一般运营和管理。1966年法国政府成立了一系列规划和研究性组织(MEA)^[2]。其主要任务是为政府指定的新城区域制定一个内容宽泛的发展规划。一旦新城项目的总体规划被批准之后,EPA就会接手MEA后续工作。

1970年7月,新城规划经过多轮修订后终于获得了法定的地位。在新城建设过程中EPA扮演着至关重要的角色,他是与新城有关的7个部门委员会的代表和7个巴黎地区的官员组成。EPA是新城开发中的决策机构,负责制定新城建设计划,征用土地和整治土地,行使优先购买权和征用权。利用来自中央政府的资金来运作其他公共机构已经购买的土地,并购买所需要的其余土地,然后把土地卖给房地产开发商和企业,以筹集资金用于建设多种多样的公共设施。开发商和企业建造的住宅、办公楼和工厂必须严格遵守EPA关于项目位置,密度的要求。它一般不直接介入建设活动,主要是提供土地和取代地方政府作公共设施建设的发包单位^[3]。SCA是行政管理部门也是发包单位,是在新城所管辖的那些市镇基础上组建的临时性机构。它拥有超越各市镇议会的权力,如征收地方税、商讨新城建设项目、为开发公司提供借贷等,但它的职权只限于新城内新的建设区域范围之内。新城建设期间,地方政府管理部门对其辖区内新城建设区域的职权被迫中断,等新城建设完工之后再移交给他们。1970年12月,在中央政府层面,为了综合协调和表达各方利益,法国政府成立了一个来自金融、内务部、住房、教育、交通、公共卫生、邮局和电信的跨部门协调委员会(GCVN)。不同政府部门代表组成一个委员会行使决策权,任务是政策研究与制定,由一个永久性的秘书处来承担,其中有一个分支部门专门用来处理巴黎地区新城事务^[4]。

1.3 巴黎新城建设的土地准备和资金机制

关于土地准备制度。在新城总体规划出台之前,政府就已经针对城市规划发展用地实施立法。法国政府于1962年颁布建立控制区(ZAD)的法令,以便牢牢控制土地的发展权。针对巴黎新城项目,允许EPA在每一个指定的发展区域冻结土地价格,以避免在土地收购阶段财政上的吃紧。即将建设新城的整个区域

被指定为一个延续的开发区(DDZ),而且土地价格以被指定为DDZ之前一年的市场价为基础被冻结8年(可以被延长至14年)。这一法令巧妙地阻止了地方土地所有者利用土地进行投机,也使得EPA可以以一种相当准确的方式安排其投资计划^[5]。截至1965年7月,共有36000hm²的土地价格通过ZAD实现了冻结。

关于资金机制。巴黎新城建设由国家负担新城建设的大部分开支,在地方税收及财政方面国家也给予特殊照顾。国家财政投资主要用于新城的设计研究,征用土地、公共设施和基础设施配套建设等方面。国家财政采用年度付款的方式保持连续性投资,同时中央政府也简化了支付所筹资金的程序,确保每一个参与新城发展的部门都投入一定比例的预算资金,不同部门之间的协调是GCVN的职责^[6],新城开发建设还可获得银行的低利率贷款,而偿还贷款的费用主要依靠卖给开发商的土地净收入,以及新城开发公司的建设收入和地方税收。因为巴黎新城除商业开发之外,还需要建造火车站,剧院,图书馆和其他文化娱乐建筑,所以很难做到收支平衡。必须依靠中央政府财政补贴,另外法国地方政府有权征收地方税。一般来说,全国性公共基础设施的费用由中央政府财政支付,而地方性公共基础设施的费用则由地方政府依靠地方税支付。实际上,地方税常常不足以支付大规模建设的费用,所以市政工程的费用主要来自地方政府向信托部门申请的长期低息贷款,如果贷款之后还有欠缺,就只能依靠国家拨款。私人投资商就EPA所提供的具体规划项目进行投标,因为混合用途的项目通常会结合一些可以盈利的部分(办公楼,商业活动,市场利率的住房)以及社会住宅。他们确定其愿意支付的土地出让价格,分摊文化设施和社区设施的建设费用。

政府同时出台了其他一系列鼓励性措施,包括免收建设许可证费用;满足指定用途可获得高达项目费用25%的项目拨款;迁向新城的企业主可以获得安置成本20%的补贴;新的建设有资格享受加速折旧;有一个五年的地方税免征期。除此之外,社会住宅的建设可以获得低利率的公共抵押贷款。大约有88%的住宅建设都从这些政策措施中获益。总的来说,政府用在新城建设上支出的费用非常高,大部分被用在基础设施上,针对产业和社会住宅的各种形式的公共补贴占总支出的比例一般不到20%^[7]。

1.4 巴黎新城建设评价

法国1971年开始实施的第6个五年计划中,进一步确定了在投资上要优先考虑新城建设的原则,并确定了在人口、住房、就业和基础设施方面的具体目标(表1)。通过对比建设目标与实现情况的比较可以初步



巴黎新城人口、住房、就业实现情况

表 1

	人口		住房(套)			就业		
	1968	1975	目标	1971-1975	%	目标	1971-1975	%
Cergy	53445	82993	23800	10020	42	35000	11065	31.6
Evry	33180	51226	17700	9915	56	30500	11630	38.1
Marne	58085	66879	26900	17837	68	22400	2845	12.7
Melun	65709	92335	23300	9926	43	20000	6250	31.2
St.Quentin	41415	96838	23000	6605	29	24000	13430	56
总数	251834	390271	114700	54303	47	131900	45220	34

图表来源: Secretariat General du Groupe Central des Villes Nouvelles

评价新城建设的得失。关于就业,截至1975年年底5座新城创造了45200个就业岗位,仅实现预期目标的34%。1973年开始的经济危机是肯定影响因素之一,另一方面新城与中心城区轨道交通建设的延迟对新城的发展无疑具有负面影响,造成新城对于产业资本在经济上没有足够的吸引力。关于住房,在1971~1975年间,5座新城新建住房数量上实现了预期目标的47%。很明显经济危机对建筑行业有负面影响,同时尽管巴黎内城由于城市更新部分中产阶级逃离中心城区,因为私人房地产开发商基本没有参与新城住房市场开发,新城主要建设的公共住房,无法吸引这部分人口。就基础设施而言,许多新城与中心城区在相当长时间内交通不便,快速铁路系统几乎都是在1970年代后期才陆续建成。最后关于人口,每座新城预期容纳人口由最初的40到50万调低至20万人。受住房、就业岗位人口增长率变慢等因素的影响,自1968至1975年间人口实际增长与预期差距较大^[8]。从这4个方面的数据来看,受经济危机影响及自身建设机制上的不足,新城在阻止巴黎都市区无序蔓延,打破单中心城市结构方面效果并不理想。

2 上海郊区新城建设的规划和实践

2.1 上海郊区新城的规划历程

上海郊区新城建设是从卫星城建设开始起步的。1959年《城市建设初步规划草图》提出有计划发展卫星城镇的城市建设方针。1986版《上海市城市总体规划》延续了卫星城建设的思路,直到2001版《上海市城市总体规划》(1999-2020)才提出建设郊区新城。“十五”期间,上海在郊区启动了“一城九镇”试点,推进郊区城镇加快发展。2003年,上海在《关于切实推进“三个集中”加快上海郊区发展的规划纲要》中要求集中力量建设新城,突出重点,加快发

展轨道交通,优先建设松江、嘉定-安亭和临港等有发展优势的新城。2006年,市规划局根据根据新的城乡一体、区域统筹的要求,提出了“1966”的城乡规划体系:即1个中心城、9个新城、60个左右的新市镇和600个左右的以行政村为单位的中心村,并明确了郊区近期重点发展嘉定、松江、临港3大新城。

2.2 上海郊区新城建设的特点

过去十年上海因为举办“世博会”的需要,城市建设的重点事实上一直集中在中心城区,总结十多年来郊区新城建设的经验,发现具有以下几个特点。第一,经济适用住房缺乏。上海郊区新城建设中,存在着商品住宅建设标准普遍较高,而经济适用住房和公共租赁住房缺乏。第二,居住和就业失衡。上海郊区新城住房增长速度远远超过了就业增长速度,促进新城产业集聚的政策还有待进一步完善。第三,区域快速交通系统的支撑建设滞后。部分已经贯通的轨道交通往往受地方利益驱动造成站点一再加密,拉长了新城与中心城的时间距离,削弱了新城的吸引力。第四,郊区新城公共服务配套设施不足,重要的教育资源、医疗服务资源等配置并未能向新城有效倾斜等^[9]。这些都意味着上海迫切需要系统性的配套政策和保障机制来推动新城的真正发展。

2.3 嘉定新城的规划和建设实践

嘉定新城作为上海“十一五”期间重点建设的3大新城之一,具有距离上海中心城区近、辐射区域产业基础坚实等优势。2004年,嘉定区政府开始编制《嘉定新城主城区总体规划(2004-2020)》,并于2006年9月获得上海市政府正式批复。嘉定新城主城区由高速公路分割,形成北部城区(包括嘉定老城)、南部城区(公共活动中心)、上海国际赛车场休闲区、北郊湿地、都市产业区和绕城森林6大分区^[10](图2)。



图2 嘉定新城居住用地布局规划图
图片来源:上海城市规划2001年第5期

嘉定新城建设从一开始就在管理体制和运作机制上进行了创新。早在2004年底,嘉定区人民政府就已经成立了嘉定新城管理委员会和嘉定新城开发主体公司。嘉定新城管理委员会主要负责新城开发建设的综合协调和管理,管委会下设办公室,主要包括综合协调职能,负责协调新城开发建设涉及的规划编制与管理、土地储备与开发、重大建设项目管理;审议重大事项职能;代行开发主体公司决策职能;行使对开发主体的监督职能。嘉定新城的开发主体公司包括嘉定新城发展有限公司和嘉定城市建设投资有限公司。城投公司原则上承担嘉定新城范围内菊园新区、嘉定镇街道行政区域内有关建设开发任务。新城公司原则上承担嘉定新城其余地区有关建设开发任务。如有需要两公司可进行合作开发。两公司主要职能包括:规划细化职能;土地开发职能,配合区土地储备机构实施土地储备和土地前期开发;建设管理职能;经营开发职能,参与重大经营性项目的开发建设,制定社会资本参与合作开发的方案并组织实施;投融资职能^[1]。

嘉定新城建设目前正按照“规划先行、动拆迁先行、基础设施先行、功能性项目先行”的目标要求快速推进。首先,集中精力整体推进基础设施项目建设,包括骨干道路体系、生态环境体系以及综合管线配套设施等,至2010年年底,城市基础设施框架已基本建成。其次,全力推进功能性项目建设,学校、医院和文化设施等

社会事业的功能项目建设正稳步开展,包括保利剧院、图书馆、交大瑞金医院、司法中心正在陆续建设中。最后,着力加快现代商品房项目建设,引入品牌房地产企业,积极参与商品房开发^[2]。

3 巴黎新城的建设经验及其启示

3.1 巴黎新城的建设经验

1960年代至1970年代巴黎新城建设的主要经验有以下几点。第一,巴黎区域发展规划是巴黎新城建设的前提。第二,制定切实可行的建设目标和明确的功能定位是新城建设的出发点。第三,政府制定配套的法律和政策是新城建设的政策保障。例如,土地政策,吸引人口和产业入住的优惠政策等。第四,政府承担主要投资是新城开发的效率保证。法国国家经济事务部和财政部每年制定相应的财政预算,再由相关的中央政府部门直接拨款至新城所在市镇,并辅以银行的低息贷款。第五,政府成立专门的开发、管理和协调机构是新城建设的组织保障。

3.2 对上海郊区新城建设的启示

纵观巴黎新城建设的经验,结合上海的实际可以为上海郊区新城建设得出以下几点启示和结论:第一,规划先行。需要从上海大都市区域层面思考和定位新城与中心城区的关系,做到职能明确、优势互补。第二,机制保障。成立专门的机构,并制定专门的法律制度。目前上海正准备设立市级协调机构统筹规划新城建设的相关工作,增强市级部门推进新城建设的合力,完善郊区县建设新城的体制机制。第三,产业支撑。新城的发展离不开多元化产业结构体系和就业体系的支撑。目前上海已经出台了诸多政策措施,支持全市重大产业项目布局向新城倾斜。第四,资金保障。新城内部及新城与中心城区之间基础设施建设离不开财政性资金的支持,目前上海正准备实行土地出让收入专项支持政策,同时积极开拓多元化融资渠道。随着“十二五”时期上海城市建设的重心向郊区转移,七大新城总体规划以及加快郊区新城建设的若干意见的出台,发展郊区新城的战略已经被提上了重要议事日程,新城建设的大幕也将逐步拉开。

注释和参考文献

- [1] 肖亦卓. 国际城市空间扩展模式——以东京和巴黎为例[J], 城市问题, 2003, (03): 32.
- [2] John Tuppen. The development of French new towns: an assessment of progress. Urban studies, 1983 (20): 14.
- [3] Leonard Downie, Jr. The new towns of Paris: reorganizing suburbs. <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:>



- D1KS5xF9W14J: 64.17.135.19/APF001971/Downie/Downie09/Downie09.html+The+New+Towns+of+Paris:+Reorganizing+Suburbs&cd=1&hl=zh-CN&ct=clnk&client=aff-cs-maxthon, 1972-05.
- [4] John Tuppen. New towns in the Paris region: an appraisal. *The town planning review*. 1979, (1): 62-63.
- [5] Francois Vigier, the paris regional plan and the new towns. Executive Seminar on Urban Planning and Local Economic Development, Iasi, Romania, March 20-23, 2001: 03.
- [6] John Tuppen. The development of French new towns: an assessment of progress. *Urban studies*, 1983 (20): 15.
- [7] Francois Vigier, the paris regional plan and the new towns. Executive Seminar on Urban Planning and Local Economic Development, Iasi, Romania, March 20-23, 2001: 03.
- [8] Jean-Marc Goursolas, new towns in the paris metropolitan area: an analytic survey of the experience, 1965-79, *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 4, Issue 3, 1980.
- [9] 陈群民, 吴也白. 上海新城建设回顾、分析与展望 [J]. *城市规划学刊*, 2010, (05): 82-83.
- [10] 提升城市功能, 优化空间布局——“上海市嘉定新城主城区总体规划修改(2009-2020)”介绍 [J]. *上海城市规划*, 2010, (05): 38-41.
- [11] 上海嘉定区人民政府文件, <http://xjxjy.jiading.gov.cn/Government/PublicInfo/4092/Show.aspx>, 2004.
- [12] 朱龙铭. 嘉定新城建设迈出新步伐 [J]. *上海农村经济*, 2009 (07): 32-33.

作者简介

马启国, 男, 同济大学建筑与城市规划学院, 建筑历史与理论博士研究生, 导师: 伍江, 教授。