

# 从巴黎、伦敦到北京

——60年的同与异

向俊波 谢惠芳

**【摘要】** 回顾国内外新城建设的主要历史和相关理论,比较了巴黎、伦敦、北京的城市尺度与历史沿革,新城建设的背景、过程和经验教训,并对三个城市新城建设的规律性和北京新城建设的特殊性进行了讨论。虽然三个城市存在着一些差异,但是在特定阶段上城市空间面临的任务和可供选择的模式有很大的相似性。巴黎和伦敦的新城规划建设对北京在政府干预的方式、规划方案的制定、区域协调等方面有重要的启示。

**【关键词】** 城市规划; 都市空间结构; 新城建设

FROM PARIS, LONDON TO BEIJING: 60 YEARS' SIMILARITIES AND DIVERSITIES

XIANG Junbo; XIE Huifang

**ABSTRACT:** Reviewing the history and theories of new town construction (NTC), this paper compared the background, experience and performance of NTCs of London, Paris and Beijing. Similarities and diversities of the NTCs among the three mega cities are analyzed. The authors believe that multi-center is a better spatial structure for almost all mega cities, which means a strong city core and a spectrum of new towns connected by transportation and functions. Because of its particularities, Beijing has more challenges and chances to construct the new town system.

**KEYWORDS:** urban planning; metropolitan spatial structure; new town construction

## 1 问题的提出: 北京是迟到60年的伦敦和巴黎吗

2004年3月,北京市正式公布由国内三家单位制定并经过整合的《北京空间发展战略》,并以此为依据,对《北京城市总体规划(1991-2010)》

进行修编<sup>①</sup>。《北京空间发展战略》试图跳出环形加放射的城市空间框架,代之以“两轴—两带—多中心”的城市空间新格局,为北京建立一个面向区域的开放空间结构。其中一个重要的内容就是在北京的“两带”上建设若干新城。

新城(new town)诞生在20世纪初期的西方大都市外围地区。第二次世界大战以后,随着西方大都市的进一步发展,新城建设在西方持续了将近30年。伦敦和巴黎在世界新城建设中具有相当的代表性。

比较《北京空间发展战略》和伦敦、巴黎的一系列规划,会发现许多相似之处(图1)。是规划师英雄所见略同还是历史赋予每个大都市同样的机遇和挑战?北京是在依赖自身路径前进还是迟到60年的伦敦和巴黎?在总结得失的基础上,北京城市空间发展和新城建设是不是有一条独特的道路?

## 2 新城建设历史与理论的简要回顾

国外新城规划思想孕育在19与20世纪交替之际,发端于城市规划的先驱霍华德、沙里宁、盖底斯、怀特等人对未来城市大胆的假设、设想甚至是幻想。

二战后,大都市迅猛发展,西方国家普遍经历了新城建设的浪潮,热潮一直持续到1970年代主要西方国家大都市的人口趋于稳定。新城建设有三个重要特征:(1)它诞生在特定的地区;主要是在人口超过500万的大都市传统建成区以外的地区;(2)它是大都市的特定阶段上出现的,主要是人口和产业在大规模成长中的调整期;(3)新城的“新”体现新的选址、新的交通方式、新的社会结构、新的设计建设水准等方面。

新城建设在西方国家主要有三种情况,一是

**【文章编号】** 1002-1329  
(2005)06-0019-06

**【中图分类号】** TU984.11+1

**【文献标识码】** A

**【作者简介】**

向俊波(1976—),男,清华大学建筑学院博士研究生。  
谢惠芳(1976—),女,西南师范大学资源环境科学学院硕士研究生。

**【修改日期】** 2005-04-20

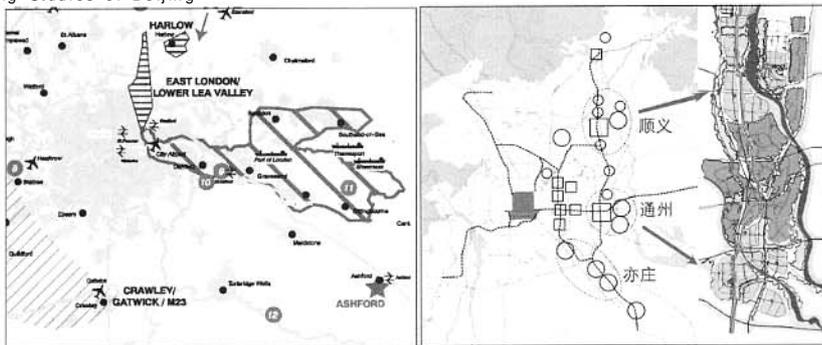


图1 英国伦敦东部的泰晤士河走廊与北京东部的潮白河走廊比较  
Fig.1 Comparison of Thames Gateway in London and Chaobai River Basin in Beijing  
资料来源 Government Office for the South East, Government Office for East of England, Government Office for London, Regional Planning Guidance for the South East (RPG9). 2001; 清华大学建筑学院. 北京空间发展战略总报告. 2004

以美国为代表的自由市场经济主导国家,大城市发展基本没有规划限制,新城形态主要是一些低密度、依赖私人交通以居住为主的城镇。二是以英国和法国为代表的自由市场加精英引导的国家,新城发展受城市规划的控制较强,绿带建设、公共交通、功能分工对于新城建设有重要影响,新城形态比较多样,有的以崭新和高标准的公共建筑和服务为主、有的以贴近自然、适宜居住取胜;第三是以社会民主党执政时期的瑞典为代表的重视计划的市场经济国家,新城建设受城市规划理论和政府的影响很大,例如斯德哥尔摩1950-1960年代的新城规划几乎是将霍华德的田园城市理论、TOD模式等在规划的实践中加以落实<sup>[1]</sup>。

经过近30年新城建设,西方国家城市研究界对新城建设也有一些理论总结,如梅里尔·奥尔德里奇(Meryl Aldridge)对于英国四五十年代新城运动的研究<sup>[2]</sup>,彼得·霍尔(Peter Hall)对战后英国、西欧和北美城市与区域规划的总结,其中相当一部分都在讨论新城建设<sup>[3-4]</sup>,安德斯·杜安妮和伊丽莎白·普拉特·扎巴(Andres Duany &

Elizabeth Plater Zaber)对于美国郊区化的研究<sup>[5]</sup>等。这些著作除了对于新城建设的过程做了比较系统的总结以外,对新城建设的背景、成就、教训、理想、现实等也做了深入的分析。

国内的新城建设萌芽于从苏联引进的卫星城建设理论和实践经验。1950年代以后,在北京、上海等大城市郊区建立了相对独立的工业城镇,卫星城建设模式一直沿用到1990年代初期。1990年代中期以来,国内开始探索新城建设方式,如天津滨海新城、上海松江新城、广州珠江新城等。

### 3 伦敦、巴黎、北京新城建设的历程与得失

#### 3.1 新城建设的背景

##### 3.1.1 行政架构和空间尺度(图2)

伦敦旧城的轮廓是1666年大火之后才重新奠定的。现在的伦敦主要包括三个层次,一是伦敦城(City of London),由一个自治性机构(Corporation of London)管辖,包括了伦敦旧城地区的25个区,日常的就业人口约35万;二是大伦敦市(Great London),由伦敦市政府管辖,主要包括从伦敦城市中心半径20~25km范围内绿化带以内的地区,约1580km<sup>2</sup>,2000年的居民人口约700万;三是管理松散的以伦敦为核心的英国东南部城市化地区,人口约1700万。

巴黎自中世纪以来就是法国的中心,法国的中央集权强化了巴黎的中心地位。今天的巴黎主要包括两个层次:一是巴黎市的行政管理区域,为105km<sup>2</sup>,2000年人口约200万。二是包括巴黎及临近7个省区的巴黎大区,又称法兰西岛(Ile-de-France),面积约1.2万km<sup>2</sup>,人口约1100万。

北京拥有悠久的建城史和建都史,现在的北京主要包括三个层次:一是的内城地区,面积87km<sup>2</sup>,户籍人口约212万,由4个区分区管辖;二是北京建成区及近郊区,面积1370km<sup>2</sup>,户籍人口约850万,除主城4区外,还包括4个近郊区,共8个区管辖<sup>②</sup>;三是北京市行政区,面积约16800km<sup>2</sup>,户籍人口1350万,常住人口约1700万,由北京市政府管辖。



图2 大伦敦市、巴黎大区、北京市比较  
Fig2 Form comparison of Great London, Paris and Beijing

### 3.1.2 社会经济背景

新城建设往往出现在城市经历较长时间成长，城市的功能和空间结构比较大的调整时期。庞大的人口和产业规模，丰富的城市功能，仍在持续扩展的空间是新城建设的社会经济背景。

伦敦的快速工业化和城市化主要在19世纪，到20世纪30年代末期，大伦敦地区的人口（图3）达到顶峰，二战以后伦敦的恢复性增长和经济结构的重大转变是伦敦新城建设的直接背景。在伦敦发展过程中的住宅问题、交通问题、环境问题、区域成长不平衡问题、城市与乡村之间的矛盾等等也是伦敦新城产生的重要背景因素。

巴黎在二战以后的欧洲重建中得到进一步发展，到1960年代，巴黎地区面积为法国领土面积的2%，人口占了全国的19%，工业就业岗位占了全国的29%。高度集中的功能一方面带来区域发展的不均衡，另一方面造成巴黎城市空间状况的恶化，引起了法国知识界和法国政府的重视，这是巴黎新城建设的直接背景。

北京市虽然从1950年代就着手从行政体系上为区域性城市做准备。但实际上，城市发展走的却是一条单中心聚焦的道路。1990年代，北京的单中心聚焦随着人口增加、交通量增长、环形放射道路延伸变得更为严重，交通阻塞、居住水平低下、环境恶化、郊区发展滞后等一系列问题困扰城市发展。持续的人口增长（图3）和单中心聚焦问题的长期积累和暴露，是北京新城建设的直接背景。

## 3.2 新城建设的简要回顾

### 3.2.1 伦敦：环形绿带外的新城建设

伦敦新城规划开始于阿伯克隆比

(Abercrombie)1944年制定的大伦敦规划(图4)，他提出在1939年的城市边界上建设一条8km宽的环形绿带，以阻止伦敦的进一步蔓延，并保持绿化带内伦敦相对较低的人口密度。由于绿化带的以外的地区已经超出了当时的通勤范围，必须用新型的相对独立的城镇来吸纳人口，从而导致了新城的产生。阿伯克隆比主张在绿化带以外建设8个每个规模在5万人的新城镇，这些新城与伦敦城市中心区的距离大约在30~60km。

1946年英国通过新城行动法案(New Town Act)，同年11月，伦敦北部的第一座新城斯蒂文内奇(Stevenage)开始建设。1946-1950年，英国总共开始建设了14座新城，其中8座是在伦敦周围。阿伯克隆比大伦敦规划中的8座新城有7座在这一时期获准建设。到1980年，英国总共建设了32座新城，总计吸纳的人口超过250万，其中有11座新城在伦敦周围。

### 3.2.2 巴黎：轴向规划的新城

巴黎从1930年代开始探索从区域层面解决城市发展问题。但为巴黎新城建设奠定基础的是1965年的巴黎大区规划(图4)，它明确提出在巴黎外围设立城市副中心，以平衡城市布局，分散居住人口。该规划设计巴黎外围的8座新城沿着塞纳河两岸的轴线展开，塞纳河以南轴线从默龙(Melun)到芒特(Mantes)，长88km，塞纳河以北轴线从莫克斯(Meaux)到蓬图瓦斯(Pontoise)，长72km，规划用了860km的高速公路、250km的区域高速铁路来支撑这一规划构想。

从新城建设的实际来看，巴黎周围的快速轨道交通和高速公路基本按照1965年的规划建设，1965年巴黎规划中的8座新城最后形成了5座，塞纳河北侧的轴线上建设了塞尔基(Cery-Pontoise)、

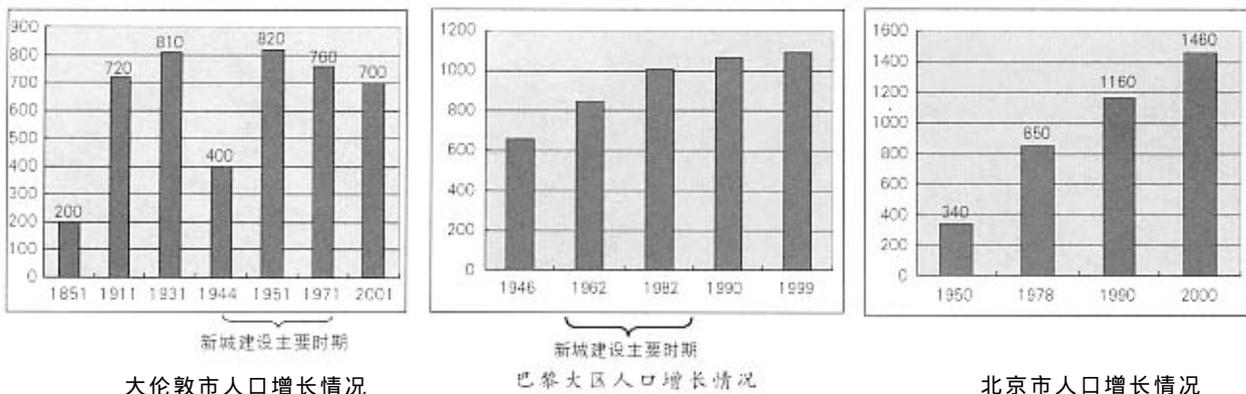


图3 伦敦、巴黎、北京人口增长趋势的比较

Fig.3 Population Comparison of London, Paris and Beijing

注：北京1990年、2000年数字中分别包括了127万和250万的半年以上流动人口

资料来源：各城市统计资料

马恩拉瓦锡(Mane-la-vallee)2座新城,南侧轴线上建成了圣冈代(St.quent in-en-Yvelines)、埃夫里(Evry)、默龙色纳(Menlun\_senart)3座新城。

### 3.2.3 北京: 迟到的探索

从1950年代,北京先后四次调整行政区划,实际上是为区域城市建设做准备,但由于种种原因,到1970年代末期,这种初衷也未能实现。直到1980年代中期以后,北京才真正开始区域化的探索,但此时的北京已经按照同心圆的模式发展了30多年。

1993年北京城市总体规划公布后,北京在主城以外布置了10个边缘集团和14个卫星城。但是,经过10年的发展,边缘集团基本已经和主城区连为一体,而卫星城又因为功能水平不高、设计和建设的水平较低、布局过多过散等原因,难以真正被纳入到城市功能体系中。

《北京空间发展战略研究》的推出和北京市总体规划中将新城规划作为一项重点内容标志着北京已经基本接受了国外大都市发展中普遍用新城进行城市功能区域重构的方式。但对于未来北京新城发展的具体方案,如何具体实现《北京空间发展战略》提出的“两轴一两带一多中心”设想(图4)、要不要绿化带的控制、如何平衡区县利益、如何确定重点建设的新城等等,仍然处在艰难的探索当中。

## 3.3 新城建设的主要经验教训

### 3.3.1 行政和立法部门的有效干预

在巴黎、伦敦的新城建设中,特别是在新城建设早期,政府和立法部门的干预是推动新城发展的重要力量,伦敦、巴黎负责新城开发的公共

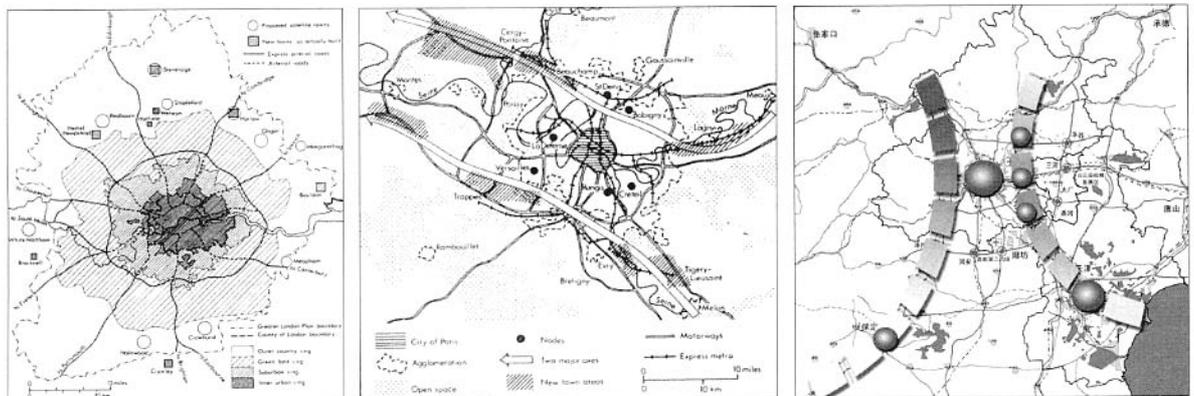
组织往往都直接对中央政府负责,政府还在投资交通基础设施、提供住宅补贴、建设公共住宅等方面发挥了重要作用。英国1946年通过的新城法案(the New Towns Act)使得英国中央政府能够直接干预新城建设,政府可以强制购买私人土地用于新城建设。在法国新城建设的过程中,中央政府按照1965年巴黎大区规划的理想,和私人公司合作成立了直接负责于总理的中央新城建设集团,负责协调法国国家系统中牵涉到新城建设的有关机构,负责工程选址、保证建设资金纳入每个部的预算等。每个工程都委托给公共开发集团(Etablissement public'aménagement, EPA, ),它负责土地购买、基础设施建设、计划开发、同私人开发商之间的土地拍卖谈判等。

### 3.3.2 准确判断城市发展的现状和趋势

首先需要城市发展的现实状况和所处阶段进行比较准确的判断,因为成功的新城建设是大都市在特定发展阶段上进行的,错过了这段机遇期,大都市的发展就可能缺乏向外跳跃的动力。1944年的大伦敦规划正是比较准确的判断了战后伦敦住宅短缺的局面,从而为战后的新城建设奠定了基础。其次,需要也对于城市未来的规模做出比较准确的预见,这样才能最大限度避免浪费。1965年巴黎规划的8座新城最后只形成了5座,主要就是因为巴黎的人口没有达到预测的1400万,而是1100万。

### 3.3.3 高度重视新城和内城的协调

大都市建成区外大规模的新城建设对于内城的经济、空间、社会状况都会发生影响,虽然新城有更好的生活环境,但是内城在漫长的历史中形成的丰富和多样性,不是新城可以取代的。为



1944年大伦敦规划: 伦敦新城建设的奠基之作      1965年巴黎大区规划: 奠定巴黎区域空间骨架  
2004年北京空间发展战略: 为北京新空间奠基

图4 伦敦、巴黎、北京区域空间结构的几次重要规划  
Fig.4 Key structural plans of London, Paris and Beijing

为了防止新城建设导致内城衰落,必须将新城建设和内城更新协调起来,这方面伦敦的教训比较深刻。伦敦1946-1960年代多次增加新城的数量和规模,在一定程度上加剧了内城的衰落。因此,从1970年代中期开始,当时的英国工党政府被迫削减了大部分新城建设计划,转而关注伦敦的内城改造(表1)。

#### 3.3.4 以住宅为带动逐渐丰富功能

一般来说,住宅需求是新城建设中最重要和最先产生的需求。在伦敦、巴黎的新城建设和北京的卫星城建设中都是如此,因为大多数城市功能都是依赖于居住功能的。但是住宅建设并不简单等于房地产,在伦敦和巴黎新城的住宅建设中政府发挥了重要作用,形式也是多样的。新城不同于卫星城的重要特征就是除了居住功能以外,有较强的服务功能和较大的就业容量。有的新城中,有一半以上的人口能够实现本地就业。新城中的部分功能甚至是区域性和国际性的,如巴黎东北的马恩拉瓦莱锡新城中就包括了区域性的高技术产业和休闲娱乐功能,巴黎的迪斯尼乐园就位于这里<sup>[6]</sup>。

#### 3.3.5 选择适当的空间距离以公共交通为引导

伦敦和巴黎的新城建设表明,新城,特别是早期的新城一般都和城市的连绵建成区之间有一定分隔,距离城市中心的距离一般在30km左右。距离太近,往往会被摊入城市连绵建成区中,例如巴黎的拉得方斯。距离太远,又往往会成长动力不足。交通方式是决定新城的住宅模式、开放方式的关键因素,快速轨道交通是新城发展的重要支撑,轨道交通的站距不一定采取等距的方式,在新城和主城之间应保持较大的站距,或者

在短期内只做站口预留。

## 4 对于北京新城建设的启示和政策建议

北京是一个正在崛起中的世界城市,尽管对空间发展模式的探索一波三折,但它无法逃避世界城市发展的共同规律,从这个角度来说,北京的确是迟到了60年的伦敦和巴黎。但是,北京不是伦敦和巴黎的翻版,在时代发展中晚了60年的北京需要解决更多的问题,也拥有更多的经验和手段去解决问题。北京在新城规划和建设中可以采取以下措施:

### (1) 制定统一和分步实施的新城规划

虽然新城分布在大都市外围的行政区中,但却是大都市功能体系的重要组成部分,因此,打破行政区域的界线,制定统一的新城规划是引导新城建设,确保其有利于整个城市发展和绝大多数市民利益的重要保证。对于新城建设中涉及到的城市发展方向、区域性基础设施、人口和住宅平衡、区域环境保护等重大问题应该做出长远和协调的规划。同时,也应该为这种规划保留一定的弹性,以适应不同情况下的城市规模和功能水平。

### (2) 政府的有效干预和多方参与

北京处在空间结构转换的重要时期,还面临着缺水、生态环境相对脆弱等不利条件,政府包括中央政府的适当干预是新城建设顺利进行的重要保证,特别是在规划、用地管理等公共政策制定和执行中,政府应该强化自身作用而不是简单交由开发商引导。同时,在新城开发过程当中也应该重视非政府公共机构和私人部门的作用,在

表1 伦敦周围的主要新城人口规模的变化

Tab.1 Population change of the new towns around London

新城名称	开始建设年份	批准时的规模(人)	初始建设时目标规模(人)	第一次修改后的规模(人)	1991年的规模(人)
斯蒂文内奇(Stevenage)	1946	7000	60000	105000	81200
克劳利(Crawley)	1947	9000	50000	80000	87200
哈罗(Harlow)	1947	4500	60000	80000	73800
赫姆斯蒂德(Hemel Hempstead)	1947	21200	60000	80000	79000
哈特福德(Hatfield)	1948	8500	25000	—	29000
韦尔文花园城(Welwyn Garden City)	1948	18500	50000	—	41000
巴斯登(Basildon)	1949	25000	50000	86000	157700
布莱克内尔(Blacknall)	1949	5000	25000	60000	51300
弥尔顿凯恩斯(Milton Keynes)	1967	40000	250000	180000	148000
彼得市(Peterborough)	1967	81000	188000	160000	137900
北安普顿(Northampton)	1968	133000	230000	180000	184000

资料来源 Barr, Cullingworth (eds.). British Planning: 50 years of Urban and Regional Policy. 1999, London; New Brunswick, NJ: Athlone Press; Somerset, N.J.: Distributed in the United States by Transaction Publishers, pp. 216

相关法律、规划和制度安排的框架下,使得各方能够实现互赢的合作。

### (3) 促进有重点的区域协调

我国是一种垂直领导,事权向上集中的行政管理体系,这使得北京市政府能够有效干预各区县政府的决策。但是,北京也同样存在区域协调问题,中央政府和市政府应该在规划、交通、基础设施建设、环境保护等方面促进地方层面的协调与合作,使得新城建设能够真正不受行政界线的约束。

### (4) 将居住和综合性功能结合考虑

居住功能是新城的基本功能和先行功能,但不是唯一功能。应该将新城住宅建设和服务设施、大型基础设施的建设综合考虑。北京正在空间结构转变的关键时期,也处在经济快速发展、大型设施大量建设的时期,主城当中疏散的和城市新增的区域性功能,有很多是可以放在新城当中的。

#### 注释(Notes)

① 《人民日报》2004-3-14 第一版报道。本文修改之时,2004年《北京城市总体规划》已经

编制完成并得到国务院批复。

② 新的《北京城市总体规划(2004—2020)》中重新界定了北京的市区:城八区的行政辖区(不含丰台区河西地区与海淀山后地区),加上回龙观与北苑北地区,面积约1100km<sup>2</sup>。

#### 参考文献(References)

- 1 向俊波. 理论实践分离中的城市规划[J]. 城市规划汇刊, 2004(2): 43-46.
- 2 Aldridge M. British New Towns: A Programme without a Policy[M]. London: Routledge, 1979.
- 3 Hall P. Urban and Regional Planning[M]. fourth edition, 4th edition, New York: Routledge, 2002.
- 4 Hall P. Cities of Tomorrow: an Intellectual History of Urban Planning, and Design in the Twentieth Century[M]. 3rd edition, Malden, MA: Blackwell Publishers, 2002.
- 5 Danyy A, Zaber E P. Suburban Nation: The Rise of Sprawl and the Decline of the American Dream[M]. New York: North Point Press, 2000.
- 6 刘健. 马恩拉瓦莱: 从新城到欧洲中心——巴黎地区新城建设回顾[J]. 国外城市规划, 2002(1): 27-31.

(上接第18页)

导、管理、协调的作用;在城市规划的约束下,开发商和危改区居民共同决定危改区的改造方向。

从法律上讲,房屋所有人对房屋享有使用、收益、处分等权利。当房屋产权明晰后,危旧房的维修和保养理所应当由房屋所有者(居民)来承担;房屋的所有者也可以将房屋出租,并将获得的收益用于房屋的更新和修缮等,当居民无力承担时,政府可以给予适当的扶持;房屋的所有者还可以将房屋转让,那么,维修和保养的责任将转由新的房屋所有者来承担。

## 5.2 结合危改区的区位价值,对目前所谓的难取得资金平衡的危改区,探讨新的盈利模式

在旧城保护的前提下,尤其是在对旧城有严格保护要求的危改区,往往需要保持旧宅的外观。可以考虑在保持旧宅外观的基础上,通过加大内部改造和功能置换,来取得资金平衡。如,改造后的区域可以用作服装设计,可以作为豪华住宅,可以用作古文化展览或高档古典家具展览,可以用作旅游开发等等高附加值的绿色产业,既

适合旧城传统空间特色,又能盈利。通过这些盈利性的产业,来提升区位价值。通过与新经济的结合,发掘新的盈利模式,一些难以改造的危改项目可重新得到开发商的青睐,进而减少政府的改造压力。

## 5.3 当危改区的改造无法由开发商或居民解决时,就需要政府来承担或协调

对于开发危改区的资金难以平衡的情况,可以通过非危改区的房地产项目来弥补,将两者在资金平衡上统筹考虑。在整个北京市的范围内,进行综合协调和整体平衡。可以考虑从非危改区的房地产开发收益中提取一定比例,建立“危旧房改造基金”,用来补贴不能做到资金平衡的危旧房改造项目。

#### 参考文献(References)

- 1 北京市房地局修缮处. 本市危旧房改造的现状与建议[R]. 1997.
- 2 北京市危改办. 关于加强八个城近郊区危改项目立项管理工作的通知[Z]. (94)京危办字第5号.
- 3 GB/T50291-1999. 房地产估价规范[S].