

城市边缘区发展的理念、管理制度与规划方法*

李和平, 李金龙

(重庆大学 建筑城规学院, 重庆 400045)

摘要:介绍了城市边缘区的基本概念,分析了我国城市边缘区面临的社会、经济、生态等方面的矛盾和问题,从理念、制度、规划技术手段三个层面,探讨了边缘区发展的政策、制度环境、规划方法。提出了城市边缘区有秩序的集中和疏散相结合的发展模式、社团参与的区域管治制度,以及与之相对应的更加灵活的规划手段。

关键词:边缘区; 理念; 制度; 规划方法

中图分类号: TU984.1

文献标识码: A

文章编号: 1006-7329(2004)03-0001-05

Idea, Management System and Planning Method of Urban Fringe Development

LI He - ping, Li Jin - long

(College of Architecture and Urban Planning, Chongqing University, Chongqing 400045, P.R. China)

Abstract: In this paper, the concept of urban fringe is introduced and the problems in society, economy and ecology that the urban fringe is facing are analyzed. The policy, participant system and method of planning for development of urban fringe is discussed from three aspects as: idea, system and technique of planning. The compromised mode of development combining scattering and growing, the updating of the community organization and corresponding flexible means of planning is presented.

Keywords: urban fringe; idea; system; planning method

20世纪80年代以来,随着我国城市化进程的加快,边缘区逐渐成为经济潜力巨大、发展迅速的区域,同时也是用地矛盾最为集中、生态环境问题最突出的区域。由于我国城市地域长期以来以城区、郊区来做二元划分,但城区、郊区的概念并不十分明确,致使城市边缘区在行政管理、规划建设等方面成为城市的最薄弱地带。

1 边缘区概念

第二次世界大战后,城市经济迅速发展,城市与其周围地区越来越保持着一种非常深刻的互相依存的关系。在多名地理学家系统研究的基础上,1975年洛斯乌姆(L. H. Russwurm)研究发现,在城市地区和乡村腹地之间存在着一个连续的统一体,他在“城市边缘区和城市影响区”一文中描述了现代城市社会空间结构,明确了边缘区的概念^[1](图1)。近年来,我国学者对城市边缘区也开展了系统研究。顾朝林先生在《中国城市地理》一书中对城市边缘区做了如下定义:从理论上讲,其内边界应以城市建成区基本行政单位——街道为界,外边界以城市物质要素(如工业、居住、交通、绿地等)扩散范围为限,将这一城乡互相包含、互有飞地和犬牙交错的地域划分为城市边缘区。

现代城市,不管大城市还是小城市,其土地利用都存在一种由里向外的衰弱过程。这一地域,按

* 收稿日期:2004-01-10

作者简介:李和平(1967-),男,武汉人,副教授,主要从事城市规划设计研究。

照城乡相似程度,可进一步划分为内缘区和外缘区^[1]。

2 城市边缘区现状矛盾分析

2.1 社会问题集中发生

2.1.1 难以协调的众多利益团体

城市由核心区向边缘区扩张的过程中,农民作为传统意义上的弱势群体,其利益容易被忽略;众多的房地产开发商也瞄准了城市边缘区,追求利益的最大化,其中不可避免商业活动中的短视行为;强势的城市政府,在处理诸如大型企业郊迁、新建大型开发区等问题上,姿态强硬。由于缺乏有效的仲裁机制,围绕土地开发,边缘区农民、开发商、城市政府三方存在很多不协调的地方。在此过程中,为一己之利而进行的短视的经济活动,抛弃城市规划、无视城市整体利益的行为屡见不鲜。

与我国相对不发达的交通和基础设施关联,城市蔓延主要是临近城市核心区的内缘区;城市的房地产开发建设也集中在城市内缘区,大批的拆迁、安置工作引发了诸多社会矛盾。

2.1.2 巨大的流动人口冲击

数目巨大的城市化人口涌向了城市,其中以流动人口对边缘区的冲击最大,包括城市边缘区丧失土地而转到城市谋生的农民、乡村进城打工的农民工,城市边缘区由于相对宽松的生存环境而成为他们的栖息地。在城市核心区外围,搭建起来的规模巨大的“棚户区”和“贫民窟”,以及见缝插针的建设极大地冲击了边缘区原有的社区机制,使区——镇(或乡)——村委会这样的乡村管理机构难以应对(表1)。

2.2 暂时缺失的管理协调机制

2.2.1 城乡分离的管理体制

由于历史原因,我国社会形成了区划森严的二元社会结构。在城乡交接地带的城市边缘区,长期以来也执行城乡分离的管理体制,城市部门、农村部门的管理权限在城市边缘区交接、转换,使之成为各自管理的薄弱区。行政管理区划界线与城市规划建设管理范围的界线不尽相同,造成管理工作上的交叉、重叠和混乱。城市边缘区内农业用地与非农用地相互交错、重叠和转换,致使土地利用及管理工作或者政出多门、相互扯皮、相互争利,形成重复管理;或者互相推诿、职责不清,造成管理上的真空。另外,城乡二元分离政策重在考虑城市和城市居民的利益,城市边缘区农村处于为城市补血的位置,不平等的政治经济地位造成了城市、区域政策执行困难。

2.2.2 急待改进的土地有偿使用制度

改革开放以来,我国城市土地使用制度正处于从无偿使用向有偿使用的转变过程中,但进展速度缓慢。据统计资料显示,1993~1995年三年中,全国共出让土地244954宗,其中招标和拍卖的为27583宗,仅占出让总数的11.3%,绝大部分是协议出让^[2]。在城市边缘区,土地资源事实上的拥有者是边缘区的区、乡(镇)各级政府,其中包括村落的村委会等。在尚不健全的土地市场中,各种不法形式的交易非常普遍,短视或权钱交易的现象也就难以避免。另一方面,土地使用制度改革以后,在土地利用上又从忽视土地经济价值这一极端,走向夸大土地经济价值的另一极端。在土地市场发育不健全的情况下,开发商越俎代庖成为某种意义上的城市决策者,城市政府的控制乏力,导致土地开发方向和规模的失控、公有利益中饱私囊。

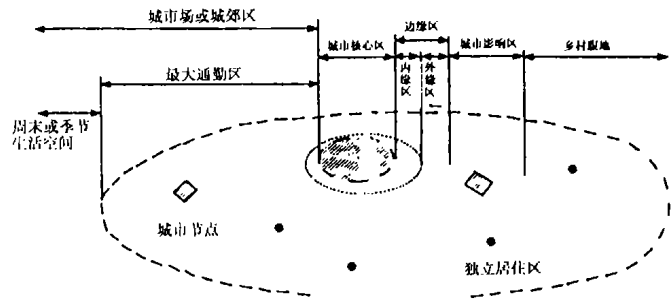


图1 洛斯乌姆区域城市结构

表1 上海市各圈层流动人口分布表^[1]

位置	流动人口比例/%
市中心街道	12.3
一般街道	13.8
边缘街道	30.2
近郊农村	21.7
远郊农村	15.1
县属镇	4.8
市属国营农场	2.1

2.3 低效率的土地利用

城市边缘区尤其内缘区处于用地转换的高级阶段,即农村用地转变为城市用地,由此存在大量的土地利用冲突形式,城乡用地犬牙交错,各种用地形式并存,土地利用效率低下。城市大范围的连续分区发展,城市平面膨胀和郊区农业保留用地之间的矛盾尖锐;道路设施建设相对滞后,给城市结构的合理布局也带来了相当大的困难;城市基础设施如高压输电线路、变电站、煤气站等等在内缘区密集布置,使城市用地被分割得支离破碎;由于历史的原因,我国大城市内缘区集中了大量的高污染、高能耗、低产出,但用地庞大的重工业,它们难以融入城市,相当多的企业运营艰难,成为内缘区发展的绊脚石。以上这些矛盾不可避免地带来了土地利用的高难度和土地开发低效益(图2)。

2.4 生态环境的恶化

静态来看,城市边缘区是工业企业、仓储的密集的区域。据国内学者研究,城市边缘区的工业企业以占地大、污染大、生产用料大为主要特征^[3]。大量工业企业带来就业岗位、经济效益的同时,往往忽略了对生产工艺的改进,三废处理问题也很多,使生态环境遭到常年的破坏。

动态来看,受到城市用地的刚性扩张的冲击,首当其冲的便是城市边缘区的农业用地,城市边缘区的农业用地迅速减少;城市规划中刻意保留的绿化隔离带是整个城市的生态屏障,但是也岌岌可危。绿色空间减少,导致了区域生态环境的不平衡。

另一方面,在城市快速发展,城市用地迅速拓展的过程中,生态问题也往往被最后考虑,甚至于忽略,各种各样的建设性破坏导致边缘区环境质量的迅速下降。

以北京市为例,很早就确立了分散组团式的布局原则,1958年总体规划确定的围绕城市核心区的边缘区绿地314 km²,到了1982年减少至260 km²,1992年减少至244 km²,其中实现的绿化地仅有可怜的20 km²,城市建设用地却占用了1/3,约80 km²。近年来,绿化隔离带中的建设活动愈演愈烈,规划中的永久性的隔离绿化带已渐行渐远^[4]。

3 城市边缘区的发展探讨

城市边缘区发展的困境首先源自政策和理念层次的混乱。城市的发展是城市自发商业力量和引导控制力量的平衡体,如果缺乏清晰有效的政策引导,城市发展必将走入歧途。城市边缘区作为城市特征和乡村特征交错的特殊地带,我们的城市政策常常左右摇摆,并且缺乏长远和统一的战略指导。由于剧烈发展的现实情况,短视或零碎的政策对于引导城市边缘区整体发展和建设的指导作用甚微。

其次,我国传统的政府单一纵向管理机制根深蒂固。传统的自上而下的、臃肿而无所不包的城市规划管理体系,已无法适应急速变化的经济、社会、文化环境。由于城市边缘区发展过程日益复杂,并且涉及多方利益,迫切需要前瞻性的引导方式、更特殊的机构和组织管理、更多的协调和新的管治模式。

另外,传统规划手段难以适应如此动态变化、迅速发展的边缘区。传统城市规划所操作的对象是具体可见的物质系统,其目标体系、设计体系、评估体系都追求类似工业文明时期的“最小投入,最大产出”,规划手段强调确定性和蓝图式的规划,缺乏公众参与,排斥了社会学、经济学、地理学等多学科。城市边缘区发展的复杂性是难以用如此武断的价值体系目标来设计和评估的。

因此,要解决城市边缘区发展的诸多矛盾与问题,必须从政策理念、区域管治制度、规划方法等几个层面着手来统筹考虑。

3.1 理念:城市边缘区是集中和分散的矛盾复合

“人多地少”的基本矛盾是城市发展最重要的制约因素。耕地保护作为一项基本国策,政府已明确

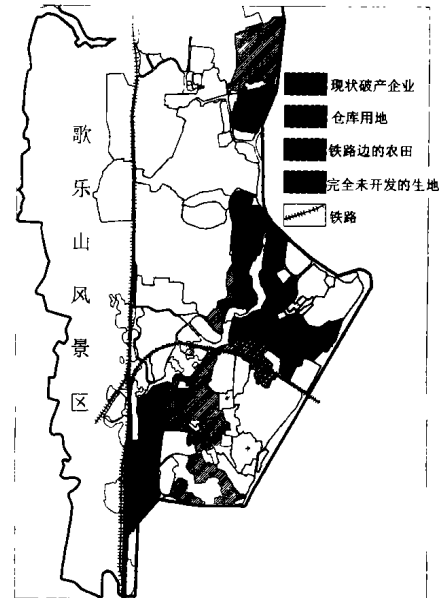


图2 重庆市西部边缘区A规划区南片区土地利用现状

提出“切实保持耕地总量的动态平衡,确保耕地质量”的要求。关于我国的城市化道路的争论由来已久,但是巨大的城市化人口将引起城市规模的增加将是无可争议的。需要避免的是一种低水平铺张的“就地城市化”,因为其对土地资源的浪费、生态环境的破坏已为实践所证明。坚持集约的土地利用原则和集中的城市发展策略,引导城市边缘区的健康合理发展,已成为城市发展的必然选择。

我国大城市规模的增长很多时候表现为单一自发式的圈层式增长,具体描述为城市核心区扩大、边缘区不断转换为核心区,密集的城市建成区不断以“摊大饼”的方式铺开。问题在于,基本农田的保护难以保证、区域的生态环境不平衡,城市发展也越来越表现为集聚不经济,如城市生活质量下降、通勤时间过长等。圈层方式的扩张是低层面上的集中,是城市不受约束的自发增长,其结果是不可避免的凝成一块。对此,很多国内外的事实证明:单纯漠视经济规律、简单划一的行政命令是难以奏效的。在市场经济的资源调配方式下,“严格控制大城市规模”这一戒律被以各种方式突破。

合适的方式应该是积极引导下的优势城市资源的集中和有效的分散,是二者矛盾的复合。勒·柯布西耶的集中主义城市有一定的借鉴意义。对城市核心区有效的高密度的开发,对关键地段实施权威和可操作的城市设计,引导城市发展,此为集中;在良好的交通条件和生态环境基础上,城市边缘区把城市核心区一些功能合理地分散出去,释放城市发展的能量,此为分散。二者的实现应建立在成熟的城市管理制度和合理的规划手段之上。

3.2 制度:城市边缘区的区域治理与管治制度

整个管理机制中,最主要的矛盾来自城乡分离的管理体制。在其难以短时期变革的情况下,在城市管治方式上的折衷考虑或许是突破口。在市场经济环境中,城市资源的分配是协调各城市团体、影响城市发展的主要手段之一,改革传统的政府独大的管理方式,统筹考虑边缘区各阶层的利益,以期协调社会诸多矛盾,使规划建设顺利执行。

3.2.1 强调社团参与的城市管治模式

社团参与的管治模式强调各个利益集团的公平参与,确保城市公共政策对城市各利益集团和阶层的相对公平的考虑。

边缘区发展涉及城市和乡村两个层面,其中涉及到的相关利益集团、阶层也复杂多样。我国城市单一的垂直管理制度在纷繁复杂的城市边缘区显得运转失灵,建立制度性的、权威性的协调和平衡机构已成为时代的需要。这些机构和社团既涉及向上的中央政府权力,又平衡基层的政府权力,同时兼顾非政府组织,作为一个中间水平机构,可以统筹考虑政府、公司、社团、个人对城市资源如资本、土地、劳动力、技术、信息、知识对控制影响(图3)。

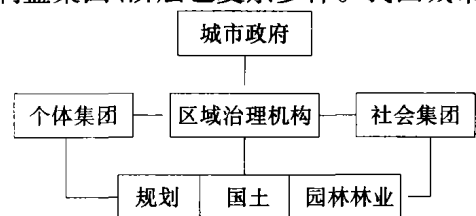


图3 区域治理与管治制度示意

3.2.2 区域治理机构

区域治理、区域规划是城市管治的一个重要组成部分。没有健全的区域规划编制和协调机构,会导致基础设施、重大项目的重复投资、区域环境污染的叠加等。在城市边缘区,各种管理机构层叠关系复杂,区域规划和协调机构有更加重要的意义。著名城市学家L·刘易斯说过“如果区域发展想做的更好,就必须设立有法定资格的、有规划和投资权利的区域性权威机构”。有了权威性的区域治理机构,执行有约束力的区域规划,可以引导区域健康发展,形成有活力的“核心区-边缘区”的城市集群结构。

3.3 规划手段

城市规划设计的生态效益、社会效益、经济效益三者不可偏颇,传统的以人定地的方式需要革新为“以资源定人”。

3.3.1 间隙式的用地布局

从静态的角度出发,城市核心区建筑高度密集,缺乏绿色呼吸空间;而在城市边缘区,形成开敞、连续宜人的绿色空间的策略是较容易实现的。从动态的角度看,积极引导城市边缘区发展,对城市用地做出合理安排,将是调整城市格局的良好契机;如果消极放弃,将造成集中的城市用地毫无间隙的拓展,向

四周蔓延。

城市建设应以优先考虑如何“留空”。生态、景观、自然价值优越的用地应优先予以保留,使其成为城市的呼吸空间,不能象传统规划那样把规划后难以利用的地块涂上绿色了事。要具体根据风景资源、地理条件、空间发展,保留非建设用地,以利于形成城市空间特色、维持区域生态,其中包括需要重点保护的耕地良田、自然资源、生态绿地等^[5](图4)。

城市边缘区重在疏散城市核心区的生产功能,工业区的布置应综合考虑交通、区位因素,仔细协调与其它城市功能的关系,而最具弹性的生活功能,包括商业区、居住区、学校等可以灵活布置。

3.3.2 “混合用途”的城市用地控制

传统的规划对用地强度和性质的规定具体体现在控制性详细规划阶段,传统的精确而严格的规划控制手段在市场经济条件下显得干预过甚,最后的结果很多是难以量化控制的、模糊的“折衷和平衡”,这一点在剧烈变化的城市边缘区表现尤为突出。为此,在规划中需要系统考虑用地的“混合用途”(mixed uses),从土地使用的宏观层次对其做出有远见的安排。

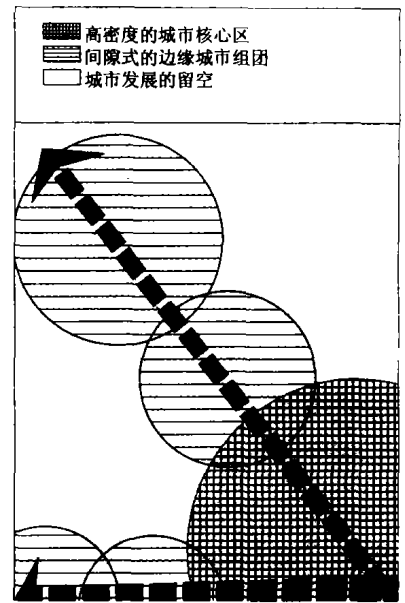


图4 间隙化布局

参考文献:

- [1] 顾朝林.中国大都市边缘区研究[M].北京:科学出版社,1995.
- [2] 石成球.关于我国城市土地利用问题的思考[J].城市规划,2000,(2):21-24.
- [3] 顾朝林.中国大都市边缘区研究[M].北京:科学出版社,1995.
- [4] 李敏.城市绿地系统与人居环境规划[M].北京:中国建筑工业出版社,1999.
- [5] 况平.城市园林绿地系统规划中的适宜度分析[J].重庆建筑大学学报,1996,(3):45-48.