

PLC 工作论文

w004

2008.12



北京大学-林肯研究院 城市发展与土地政策研究中心

PEKING UNIVERSITY - LINCOLN INSTITUTE

Center for Urban Development and Land Policy

大都市圈与空间规划：国际经验

PLC WORKING PAPER SERIES NO.004

http://new.plc.pku.edu.cn/publications_ch.aspx

2008. 12

张纯 北京大学城市与环境学院 博士生

贺灿飞 北京大学城市与环境学院 教授
北大-林肯中心 副主任、研究员

北京大学廖凯原楼508室，北京 100871 中国

文章仅代表作者个人观点，不代表北大-林肯中心及相关机构的观点与立场。文章作者与北大-林肯中心共同拥有该工作论文的所有版权，若需转载或引用文章中任何内容或数据，须事先得到版权所有人的书面许可，并明确标注资料来源。

大都市圈与空间规划：国际经验

Mega-Region and Spatial Planning: A Global Perspective

【国际城市规划，2010】

张纯 贺灿飞¹

摘要：“大都市圈 (mega-region)” 的是上个世纪五六十年代美国地理学家戈特曼提出 “大都市带” 概念以来，城市地理学、城市规划与城市管理领域共同关注的重要话题。上世纪中下叶冷战结束后，以若干大都市圈为主导的世界多极格局逐渐形成，快速的城市化、区域化过程使城市之间虽然空间相互隔离，但功能上的联系却愈加密切。而进入二十一世纪，全球化、信息化趋势为大都市圈赋予了新的内涵，并在可持续的区域发展中扮演了越来越重要的角色。大都市圈空间规划的话题受到各国政府的关注，不仅因其提供了土地发展政策规划指引，而且提供了包括经济、社会、物质空间等方面进行区域协调的综合方法。因此探讨大都市圈空间规划的国际经验，将对中国大都市圈土地、住房和交通政策的制定和区域管治提供重要借鉴意义。

Abstract: Mega-regions are currently hot topics in urban geography, urban planning and urban governance. Since the end of Cold War in the late 20th century, the global polycentrism pattern has gradually formed in the leading mega-regions. With the advent of 21st century, mega-regions are endowed with richer connotations in the world city networks, and play an increasingly important role in promoting globalization. Mega-regions are highly regarded in many countries, not only because they provide solutions for land policies, but also they are comprehensive approaches to coordinate the economic, social and physical developments. This paper introduces the international experiences on mega-region planning for land, housing and transportation policies and discusses policy implications for China.

¹ 张纯，北京大学城市与环境学院博士研究生，研究方向为城市与区域规划。

贺灿飞，北京大学城市与环境学院副教授，北京大学-林肯研究院城市发展及土地政策研究中心副主任，主要研究方向为区域经济与经济地理。

本文根据北京大学-林肯研究院城市发展及土地政策研究中心 2008 年 10 月 28-29 日大都市圈与空间规划国际经验研讨会相关会议资料撰写。

大都市圈与空间规划：国际经验

1 引言

随着 21 世纪经济全球化、信息化发展，世界城市逐渐脱离了独立发展的模式，而向区域化和网络化方向发展。大都市圈（mega-region）逐渐崛起为支撑世界社会经济发展的主要空间组织形式。在冷战结束后，世界发展模式的两极局面被多极发展格局所取代；同时，全球经济运转逻辑也从福特制的大批量集中生产向后福特制的弹性专精生产模式转移。因此，无论是遵照福特制度的资本主义国家还是在社会主义国家，大都市圈都被认为更有益于在区域尺度提供均衡基础设施和城市服务的空间组织形式。特别是当二十世纪后半叶，当环境保护、公众参与等话题逐步纳入地方发展的议程时，大都市圈尺度的合作为促进区域可持续发展提供了另一新视角。

大都市圈概念的最初提出，可以追溯到城市地理学家戈特曼（Jean Gottmann）的经典文章《大都市带（Megalopolis）：美国东北海岸的城市化》，起初大都市带是指集中了若干都市区（Megalopolis Area），而形成的经济活动密集体（Gottmann, 1957）^[1]。相似地在欧洲大陆，城市地理学家和城市规划学家彼得·霍尔（Peter Hall）爵士在《世界城市（World City）》一书中，强调了将城市自身发展纳入世界经济网络分工体系的重要性。他认为欧洲的中心城市，引起不断与周边城市发生密切互动，已经形成全球功能集聚、多元经济文化的城市网络^[2]。同时，在城市功能从中心城市向周边小城市分散的过程中，依赖区域基础设施而交换的各种空间流密切了城市网络之间的联系（Castells, 1996）^[3]。

在战后东亚高速发展时期，参照美国大都市区（Megalopolis Area）的概念，日本政府提出了“大都市圈”，重点是强调一日之内通勤可达的范围以及人口流动的可及区域（石水照雄，1965）。“大都市圈”概念提出，旨在通过国土规划，全面促进日本以工业为首的国家经济发展（板仓胜高，1968）^[4]，这一概念马上被同样迅速崛起韩国引入了国土发展战略中。此外，快速城市化下拉丁美洲和亚洲发展中国家和地区，大都市圈却形成了截然不同的模式。按照人口规模来划分，亚洲东部和南部的十多个都市圈内集聚了数亿人口，然而基础设施和公共服务却远远滞后。根据这个特性，以加拿大麦吉（McGee）为首的地理学家提出了具有东南亚和南亚地域特色的概念“desakota”。这种带有城乡混溶特点的超级城市地带，与西方国家的大都市圈类似而又不尽相同，其特点包括大量农业人口流入转入非农业部门、大量妇女和儿童参与劳动，城市与乡村地区开发没有明确的分界等（McGee, 1991）^[5]。



图 1 美国、欧洲和亚洲主要大都市圈的空间分布

（Source: 根据北京大学-林肯研究院城市发展及土地政策研究中心 2008 年“大都市圈与空间规划国际经验研讨会资料”绘制）

相比之下，中国的大都市圈的理论和实践都相对起步较晚。考虑到中国城市经历了计划经济时期近三十年“严格控制大城市，促进中小城市发展”方针的引导，以及城市化发展停滞的事实，大都市圈的发育滞后也就并非意料之外。在八十年代，以洪俊、宁越敏（1983）等在著作《城市地理概论》中也提到了“大都市带”的概念^[6]，但是在当时由于基础设施和城市服务严重滞后，“大都市带”仅仅停留在概念层面。在九十年代中国地理和规划学界关于“大都市圈”的研究中，最具带代表性的是周一星借鉴西方城市空间体系经验，对中国“都市连绵区（Metropolitan Interlocking Area）”的系统化研究^[7]。尽管“都市连绵区”与“大都市圈（mega region）”的用词不尽相同，但其进步之处在于都跳脱传统地理学研究中“就城市论城市”的缺陷，而开始采取联系的观点来分析区域中的城市。

综上，全球尺度“大都市圈”崛起的过程中，各个国家和地区的大都市圈形成和发展又体现出很多地方的特色，这为二十一世纪各国的城市与区域发展提出了新课题。未来在大都市圈尺度，需要解决的问题包括：如何在大都市圈范围内更好的实现资源和基础设施共享，如何在全球化趋势中发挥大都市圈在国家经济中的枢纽功能，如何实现“大都市圈”的精明增长与环境保护等等，这些问题引发了从空间规划的视角来重新审视大都市圈相关研究的需要。本文关注的大都市圈空间规划，不仅包括土地利用的规划，更结合了经济、社会、物质空间等内容，强调统一而具有空间整体性的规划范式。

2 美国 2050 规划：联合应对环境、能源以及经济危机的大都市圈合作

全球经济海啸、气候环境恶化和能源紧缺等严峻挑战已经不能由城市政府独立解决，而需要区域尺度的合作。从克林顿政府开始，美国联邦层面非常关注健康的经济发展和产业增长，特别是强调区域和城市层面政策工具的应用。与中国类似，美国在二十世纪后半叶也经历了战后伴随人口增长而引发的城市快速发展，而大都市圈交通设施和基础设施建设将对城市发展起到的重要的支撑作用。在讨论大都市圈行政协调的话题时，基层和地方政府的重要性得到前所未有的关注^[7]。

通常认为，美国大都市圈是由多个城市以及它们之间的交通基础设施、产业关联和区域基础设施等共同组成的城市网络（city network）^[8]。从这一理念来看，大都市圈并不仅指若干城市本身，而是城市与周边环境互动的一种新的空间格局。大都市圈尺度比城市的行政辖区要大得多，它将城市有机串联，共享基础设施、共同解决环境问题、共同参与全球竞争，这些都是单个城市辖区无法解决和应对的问题^[9]。

美国全国尺度的规划已经有百年历史，早在1908年，美国就协调各州开展过全国尺度的规划工作。在罗斯福执行期间，为配合新政而制定了全国自然资源管理框架，提倡通过覆盖各个州的全国规划“带来全面的变化”。在十九世纪接下来的时间，美国又在1930年代政府启动了“州际公路计划”，旨在通过加密区域交通设施，密切城市与城市之间的联系。最近在美国区域规划协会(RPA)的倡议和努力下，再次提出了规模庞大的“美国2050（America 2050）”规划，其重要思想就是通过构建大都市圈网络突破行政边界的限制，让各个城市通过合作共同分享发展的益处^[10]。虽然这一设想还没有被美国联邦政府接纳为全国性的区域基础设施发展政策，但是相信奥巴马政府的上台将为推动实施这一规划提供新的契机。

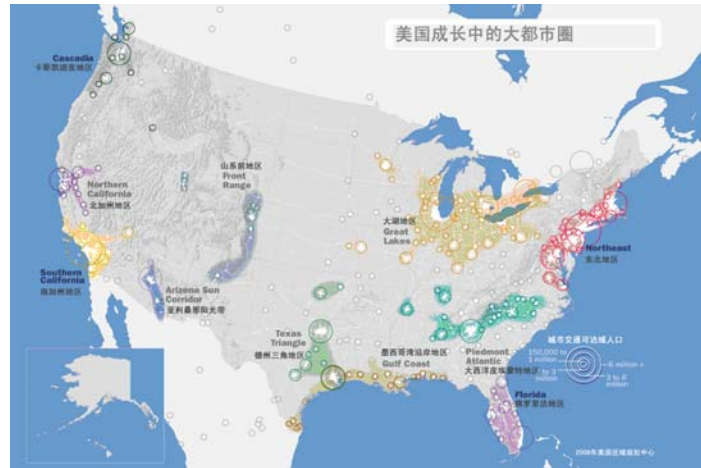


图 2 美国 2050 规划中的 11 个大都市圈

(Source: www.America2050.org)

根据美国 2050 (America 2050) 规划, 11 个大都市圈集中了美国 3/4 的人口 (图 2 美国 2050 规划中的 11 个大都市圈)。这些大都市圈的规模差异非常大, 功能特色也不尽相同。它们既包括美国东部传统工业发达的锈带 (Rust belt) ——东北区(Northeast)、大湖(Great Lakes)区、大西洋皮埃蒙特区(Piedmont Atlantic)等大都市圈, 也包括西部后起的阳光地带 (Sun belt) 的北加州(Northern California)、南加州(Southern California)、亚利桑那阳光带 (Arizona Sun Corridor)、以及佛罗里达(Florida) 等以高科技产业为引导的大都市圈。除了这些具有历史渊源的城市密集地区, 美国内陆和边缘地区也出现了一些新兴的大都市圈: 西北部的卡斯凯迪亚(Cascadia)、落基山脉东部的山前地带(Front Range)、以及南部传统上被认为是农业省份的德州三角 (Texas Triangle)和墨西哥湾沿岸 (Gulf Coast)。从这些大都市圈崛起的历程, 不仅可以透视出从福特制到后福特的生产模式转移中, 美国范围的经济增长区也由传统制造业集聚的锈带逐渐向以新兴高科技产业密集的太阳带转移的趋势, 并且从最近的发展动态来看, 中部地区和传统农业地区的大都市圈也呈现出密致网络的发育态势。

在美国城市大都市圈逐渐崛起的同时, 如何进行有效大都市圈的空间规划成为联邦政府关注的问题。针对21世纪面临的新挑战, 区域尺度的能源、资源以及基础设施政策成为大都市圈空间规划的热点议题^[11]: 首先, 水资源的管理以及水电循环利用。美国面临着水质恶化、水资源紧缺以及海岸带的风暴威胁等问题, 而这些问题需要跳出行政管辖边界在都市圈层面达成协调的共识。其次, 能源和跨区域的能源调配。在21世纪中, 要减少化学能源的使用, 推动太阳能、风能和“精明电网 (Smart Grid)”的使用, 也需要大都市圈制定共同的能源政策和支持跨区域新能源设施的构建。再次, 完善和更新交通设施。虽然经过上世纪三十年代以来持续的“洲际公路计划”推进, 美国公路网的密集度和覆盖度已经有了显著的提升。但同时交通设施老化的问题也非常严重, 未来计划通过更新这些公路设施和在全美范围内修建高速铁路体系来进一步密切大都市圈之间以及大都市圈内部的交通联系。

根据预测到2050年美国的总人口会增加50%, 在此背景下全国尺度的大都市圈空间规划, 越来越依赖地方性的海港、高速铁路以及机场等基础设施建设的布局。与此同时, 公平、公正等社会问题也受到关注^[12]。如果没有“美国2050”这样的全国尺度大都市圈及空间规划战略, 在全球化深入的趋势下必将产生城市与区域之间发展差距加大的不均衡现象——这就是会有悖于奥巴马政府提倡的“社会公平”发展理念——因而, “美国2050” 在恰当的时

机提出了通过适当的空间规划手段实现区域的均衡发展的宗旨,这与奥巴马政府的政见殊路同归而有望将来被美国联邦政府采纳为全国性的区域基础设施发展政策。

表 1 美国 2050 规划中的 11 个大都市圈

大都市圈	主要城市	占美国人口比重	预计2025年人口	预计2025年GDP比重
亚利桑那阳光带 (Arizona Sun Corridor)	凤凰城(Phoenix), 图森(Tucson)	2%	7,362,613	2%
卡斯凯迪亚 (Cascadia)	波特兰 (Portland), 西雅图 (Seattle), 温哥华(Vancouver)	3%	10,209,826	3%
佛罗里达 (Florida)	迈阿密 (Miami), 奥兰多 (Orlando), 坦帕 (Tampa), 杰克逊维尔 (Jacksonville)	5%	21,358,829	5%
山系前 (Front Range)	阿尔布开克 (Albuquerque), 圣菲 (Santa Fe), 科罗拉多州 (Colorado Springs), 丹佛 (Denver)	5%	6,817,462	2%
大湖区 (Great Lakes)	芝加哥 (Chicago), 底特律 (Detroit), 匹兹堡 (Pittsburgh), 克利夫兰 (Cleveland), 明尼阿波利斯 (Minneapolis), 圣路易斯 (St. Louis), 印第安纳波利斯 (Indianapolis)	19%	62,894,147	17%
墨西哥湾沿岸 (Gulf Coast)	休斯敦 (Houston), 新奥尔良 (New Orleans), 巴吞鲁日 (Baton Rouge)	4%	15,832,117	4%
东北区 (Northeast)	波士顿(Boston), 纽约(New York), 费城 (Philadelphia), 巴尔的摩(Baltimore), 华盛顿特区(Washington D.C.)	18%	58,124,740	21%
北加州 (Northern California)	奥克兰 (Oakland), 里诺 (Reno), 萨克拉门托 (Sacramento), 圣何塞 (San Jose), 旧金山 (San Francisco)	5%	17,290,363	5%
大西洋皮埃蒙特 (Piedmont Atlantic)	亚特兰大 (Atlanta), 伯明翰 (Birmingham), 罗利 - 达勒姆 (Raleigh-Durham), 夏洛特 (Charlotte)	5%	20,505,381	4%
南加州 (Southern California)	洛杉矶 (Los Angeles), 圣迭戈 (San Diego), 阿纳海姆 (Anaheim), 长滩 (Long Beach), 拉斯维加斯 (Las Vegas)	8%	28,692,923	7%
德州三角 (Texas Triangle)	奥斯汀 (Austin), 达拉斯 / 沃斯堡 (Dallas/Fort Worth), 休斯顿 (Houston), 圣安东尼奥 (San Antonio)	6%	23,586,856	7%

(Source: www.America2050.org)

3 欧盟“多中心”：新地理现象亦或是妥协之策

相对北美大陆来说,欧洲历史上就是城邦林立而充满了多样性与差异性的区域,在高度全球化和信息流动的 21 世纪,似乎没有哪个城市可以被称为欧洲真正的中心。在此背景下,由欧洲委员会 (European Commission) 和西北欧一体化项目 (IIIB) 资助、彼得·霍尔爵士和考蒂·佩因博士 (Kathy Pain) 组织下的八个研究小组提出了欧洲“多中心”的概念。“多中心”概念的基本假设是,在全球化和信息化趋势下就业岗位逐渐从中心城市向小城市转移;这种去中心化的概念使得城镇体系日益网络化。这些功能上相互联系的城镇网络,使得中心之外的地区从劳动力的分工中获得发展动力,而形成欧洲的多中心的格局^[13]。

多中心的潜在机制,与全球化背景下现代服务业 (advanced producer services, APS) 的经济转向趋势密不可分。具体来说,就是随着信息化特征的凸显,生产模式从产品制造转向了先进服务和信息的提供 (Castells,1989, 1996; Hall, 1988, 1995b) ^[14-15]。随着生产模式的转移,城市的空间组织也反映出了后工业时代的特征,一些城市正在成为全球化的高端生产

性服务业战略中心和结点 (Sassen, 2001) [16]。

对于城市化水平已经达到 80% 的欧盟地区而言, 城市化在成为经济增长驱动力的同时, 也给生态环境、基础设施、就业、住房等领域带来了方方面面的压力。从总体来看, 欧盟是由上百个都市圈构成的高度城市化区域, 这些大都市圈的核心城市之间的联系与依赖非常强, 实施上很多规划也是相互叠加的, 它们共同构成了欧盟大都市圈网络。

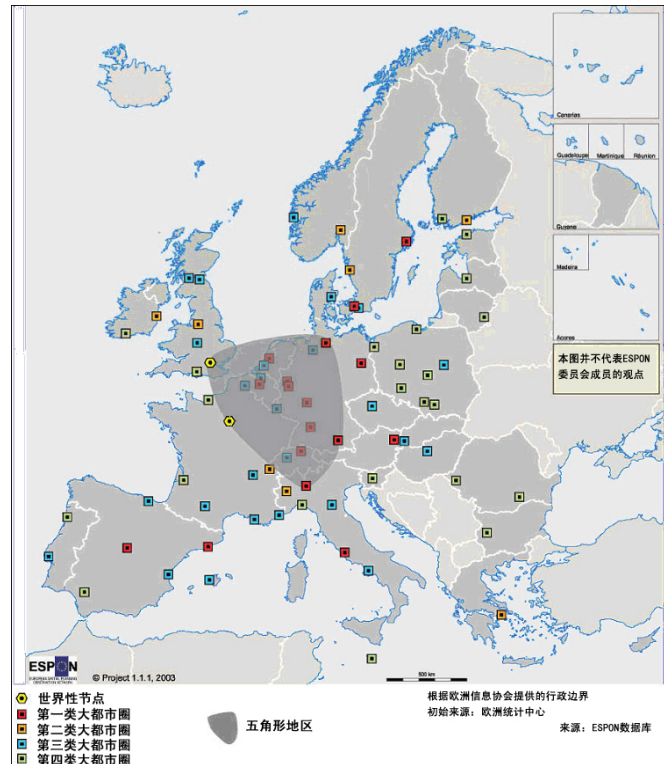


图 3 欧洲大都市圈规划的多中心格局

(source: ESPON, 2005, Map 5.3, p119)

传统上, 欧洲发达的区域集中在伯明翰、巴黎、米兰、汉堡和阿姆斯特丹组成的“五角形”范围之内。而被欧盟最近提出的《欧洲空间发展视角 (European Spatial Development Perspective, ESDP)》中提出了要在更广泛尺度的欧盟层面促进替代中心的形成, 也就是促进西北欧地区之外的伊比利亚半岛、斯堪的亚维纳半岛和中欧地区的发展 (Hall, 1995a, 1995b)。这一研究主要在八个把都市圈内展开: 东南英格兰 (South East England), 兰斯塔德 (The Randstad), 比利时中部地区 (Central Belgium), 莱茵鲁尔地区 (RhineRuhr), 莱茵美因地区 (Rhine-Main Region), 瑞士北部地区 (Northern Switzerland), 巴黎区 (Paris Region), 大都柏林地区 (Greater Dublin)。数据显示, 这些大都市圈在人口、就业、面积等方面差别迥异 (表 2)。

按照《多中心大都市圈规划》的逻辑, 似乎多中心就代表着可持续发展, 并且是促进均衡发展万能药。然而, 即使有如此美好的愿景, 欧盟的各个国家之间协调似乎从未真正实现过。早在 1980 年代, 布鲁南就打破了国家行政界限而提出了著名的“蓝香蕉”发展策略, 他意图将伯明翰、伦敦、布鲁塞尔、阿姆斯特丹、法兰克福、巴塞尔、苏伊士和米兰 (Brunet, 1989) 串联在一起, 形成“蓝香蕉”而促进欧洲层面的区域发展 [17]。其后, 以沃特豪特为代表的一些学者, 又提出应该促进欧洲南部等边缘地带的发展, 在这些边缘区应该有更多的发展“核”出现, 以此促进整个欧洲的均衡发展 (Waterhout, 2002) [18]。

表 2 欧洲八大都市圈的基本情况

大都市圈的名称	面积 (Km ²)	人口(2000 -2001 年)	1990s 的 人口增长(%)	就业(2000- 2001 年)	1990s 的 就业增长(%)	城市功能区 的数量
东南英格兰 (South East England)	29184	18984298	13.5	9040000	32.9	51
兰斯塔德 (The Randstad)	8757	8575712	7.1	4031900	29	25
比利时中部 (Central Belgium)	16000	7800000	2.6	3320000	10	8
莱茵鲁尔 (RhineRuhr)	11536	11700000	1.1	54000000	3.4	47
莱茵河地区 (Rhine-Main Region)	8211	4200000	5.7	1695000	1.7	6 ²
瑞士北部地区 (Northern Switzerland)	13700	3500000	7.6	2200000	6.7	8
巴黎区 ³ (Paris Region)	43019	15691730	2.9	7660880	3.2	30
大都柏林地区 (Greater Dublin)	7814	1637267	9.3 ⁴	798515 ⁵	62.9	1 ⁶

(source: *The Polycentric Metropolis*, 2006, Tab 2.1, p21)

虽然有如此多的跨行政区划和国界欧洲尺度发展策略,各国的空间规划模式还是各不相同。法国采取了较浪漫的诗意表达:“橙子+香蕉模式”以及“葡萄串模式”,然而,这种颇具艺术性的图式,却缺乏政策上的依据,不免有牵强之感(Goodstadt, 2008)^[19]。相比而言,德国的大都市圈规划要更加理性和系统化。面临着促进原东德和西德融合、解决原东德地区就业不充分的问题,德国通过密切城市实体之间的联系来平衡区域之间的人口迁移和劳动力市场的供求差异,并通过国家尺度的区域分工来强化都市圈中心城市的区域功能。相似的,在英国解决就业、住房和社会服务压力也成为政府空间规划的主要目标。近来英国政府在国家范围内推出的“北方之路”战略,目的正是通过八个城市之间自愿合作来疏解伦敦中心城区的部分功能,缓解交通堵塞,并且通过共同培训来提升就业率和公司的竞争力^[20]。而在波罗的海沿岸和地中海沿岸,也在进行大都市圈发展策略的相关实践。例如,瑞典和丹麦两国关于哥本哈根大都市圈的共同规划,通过修建跨海大桥密切了相互交流与合作^[21]。又如,以米兰为中心的“第三意大利”崛起,得益于南欧大都市圈规划的交通网络和基础设施构建。

欧盟大都市圈空间规划的“多中心”目标旨在寻求各个尺度上的均衡发展,通过重视边缘区的发展而建立一体化区域。欧洲“多中心”理论在美国地理学家戈特曼的基础上,更强调城市网络(Taylor, 2001)^[22],认为全球城市的涌现(Scott, 2001)必将促进社会网络中

² 请见关于莱茵鲁尔区大都市圈界定的一些评论。

³ 基于 1990-1999 年的人口调查资料,但是不包括 2000 年的资料。总体的数据是基于 30 个城市功能区,不包括城市功能区之间的郊区空隙地带。应用这样的连续性指标,因为城市之间的低密度市政设施会形成数据上的不稳定性。当用更严格的数据来紧盯的时候,大多数数据都不会受到影响。

⁴ 根据多中心的定义,“大柏林地区”包括柏林市和柏林诸县。

⁵ 此数据来自于 2002 年的“个人就业调查”(包括这一个区域中从事经济活动的人口,但是不包括区域中所有的就业岗位)。

⁶ 基于 1991 年和 2002 年的人口统计数据。

各种流的交换^[23]。因而,与传统的单中心模式相比,多中心大都市圈(polycentric urban region, PUR)被认为是一种更可持续的空间形式。通常认为,多中心大都市圈能更好的减少社会和环境的不可持续性,也更容易促进中等城市之间形成高标准、富有竞争力的劳动力市场。

但就目前的状况来看,虽然“多中心”的概念已经被欧盟在官方项目中所提倡,但同时也面临着一些质疑甚至批判的声音。例如,斯坦福特以大都柏林地区作为案例,认为地方规划导则与政府的大都市圈空间战略处于“不同的背景环境”,它们之间并没有架起联系的桥梁(Stafford et al, 2005)^[24]。又如,在瑞士北部地区,欧洲大都市圈的概念在地域的功能联系和文化认同上都十分微弱,甚至不足以引起政策制定者的关注——甚至,“精明增长”的理论的拥护者认为,交通设施的延伸带来了沿线居住区的增长,由此形成了城市蔓延的主要动力(Thierstein et al, 2005)^[25]。除了城市蔓延,多中心是否一定能降低通勤压力也受到质疑。例如,哈尔伯特认为,在大巴黎地区空间形态上虽然呈现出多中心,就业却依然集中——这可能导致密集的通勤流以及增加私人汽车的使用,因此在环境和社会的可持续性的效果不尽如人意(Halbert, 2005)^[26]。另外,在促进区域社会公平和均衡发展上,“多中心”的实践效果与促进边缘地区发展的初衷也仍有距离,经济发展水平的指标反映人均人均 GDP 最高的财富集中地带仍就位于传统的“五角形”范围之内(Halbert et al, 2006)^[27]。

因此,即在欧盟组织中存在着“多中心”的美好愿景,这一概念仍被一些批判者认为是欧盟成员国为了达到政治上的妥协而推出的折衷主义口号,而要将这一理念付诸实践就需要更多国家政府的参与,采取相互协调的政策工具解决跨区域基础设施建设、资源共享等问题,并且制定共同环境保护标准、平衡区域与城市之间就业岗位的等切实可行的政策。

4 亚洲:差异化的空间规划模式与大都市圈的迅速崛起

在快速城市化的亚洲,各国政府对大都市圈的空间规划和管制模式不尽相同,区域发展水平也相差甚远。虽然都被称为大都市圈(Mega-region),亚洲的情形与欧美经典模式截然不同。从人口指标上说,亚洲十个大都市圈中居住着多达 1.97 亿人口,这相当于 0.7 个美国或者 1.2 个俄罗斯的人口——尽管如此,由于基础设施和城市服务的滞后,特别是在南亚地区——这些大都市圈徒有众多人口却难以实现发达国家大都市圈的功能。然而,亚洲也是发展极不均衡的地区,在不同国家中,面临的问题和挑战也是多样化的^[28]。

日本属于亚洲经济最为发达和大都市圈发育最为成熟的国家之一,从上世纪中叶开始,通过全国范围“大都市圈计划”的推行,日本的大都市圈已通过完善的基础设施而紧密相连,其自身就可以看作是一个国家尺度的“大都市圈”。在此背景下,日本面临的挑战主要是怎样有效的管理这些已处于成熟阶段的大都市圈。即使在规划法制较为完善的日本,大都市圈的管制和发展也存在着各种问题^[29]。例如在全国尺度,日本的国土分为城市区、农业区、森林区和自然保护区等五个地带分别遵循《城市规划法》、《自然保护区法案》、《森林法案》、《公园区》和《农业促进法案》等法律法规;但事实上这些地带存在着重叠和空白,导致了法规之间的矛盾或缺失^[30]。而在都市圈内部,在城市化促进区和城市化控制区两个地带分别给予不同的开发政策,加之开发项目缺乏监管、城市开发项目之间缺乏协调,引发了城市蔓延的现象(图 4)。八十年代以来,针对规划中的种种问题,日本采取了社区导向的规划途径,更加关注环境、公平等话题,并且注重在全球化趋势下保护地方社区的特色和利益。此途径强调通过居民参与加强开发项目的监管,实现城市规划的公众监督机制,尤其加强对大型项目的审查和监管^[31]。

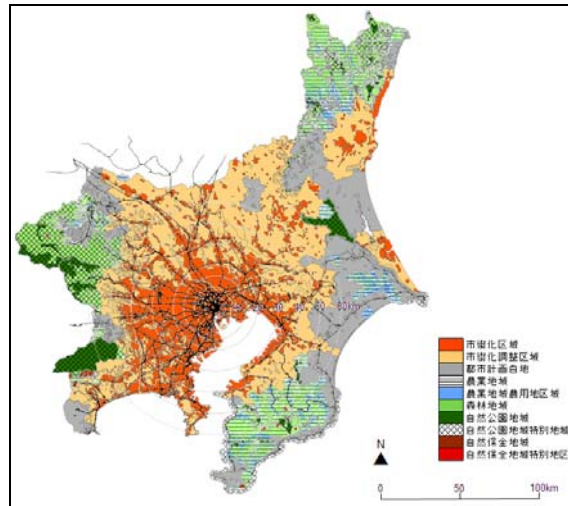


图 4 东京大都市圈中的五类用地的重叠交织

(Source: 北京大学-林肯研究院城市发展与土地政策研究中心 2008 年“大都市圈与空间规划国际经验研讨会资料”; Junichiro Okata, Innovations in Governance and Planning for Mega-Regions: Japanese Experiences,p9)

韩国在过去的四十年中也经历了快速的城市化过程,也成为东亚地区都市圈较为发育的地区,全国有 80%的人口都集中在首尔等 11 个主要城市内(图 5)。早在 1972 年,韩国就首次制定了《全国的领土规划方案》,其主要目的是确定土地使用开发和保护规范,并实现社会经济利益。该规划每隔五年就要修订一次,在八十年代融入了支持国家工业化、培育国家增长核心的内容;进入九十年代又开始强调区域协调和均衡发展,特别是促进边缘区的发展。纵览四十年以来的韩国空间规划模式,可发现其中的三个转变趋势:从蓝图式的规划转变为指导性的规划,从计划指令式的规划转变为政策式的规划,从政府决策变为公众参与式的规划。而经过转变,韩国现有的新规划模式更能私营在快速全球化的趋势下促进多方合作,并对传统的规划格局加以调整^[32]。

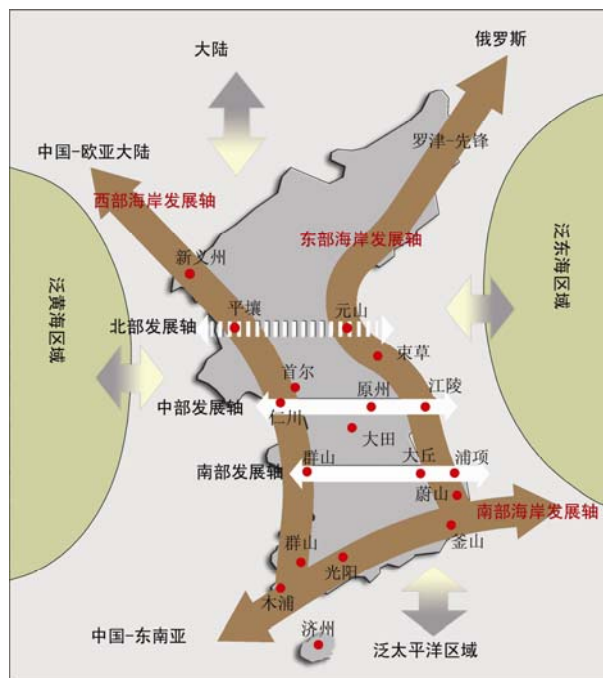


图 5 韩国对《全国的领土规划方案》的修改(2005 年)

(Source: 北京大学-林肯研究院城市发展与土地政策研究中心 2008 年“大都市圈与空间规划国际经验研讨会资料”; Jae-Gil Park, *Regional Cooperation and Spatial Planning in South Korea*, p8)

相比日韩等发达国家，南亚的大都市圈面临着更加严峻的挑战。例如，印度的孟买、新德里、卡拉奇、海德拉巴以及孟加拉的加尔哥达等城市按照人口指标来说，都属于人口超过千万的大都市圈，但与此同时，基础设施薄弱、贫困、环境污染、犯罪以及政府官僚的腐败等问题也十分突出^[33]。这些国家在过去若干年的快速城市化时期，不约而同的采取了限制人口流动的简单方式来控制大都市圈发展。然而，仍然有大量的乡村人口流向大都市圈内，导致了基础设施和社会服务的严重不足，城市居民的生活环境也十分恶劣。为了解决这些问题，近来印度和孟加拉政府开始从大都市圈治理的角度出发，加强基础设施的投入，在促进发展过程中兼顾的公平和公正，强调政府对大都市圈管制的透明性、高效率、协调管理、平等和公众监督等议题。在这些政策中，使贫困人群、女性和各个种族都参与分享发展利益的思想，是过去几十年中南亚各国的政府没有充分重视的。

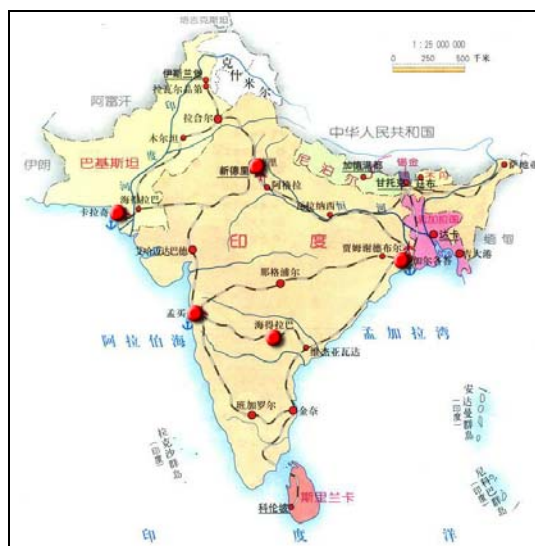


图 6 南亚地区的巨型都市

(Source: 根据百度图库“南亚行政区和交通图”绘制)

5 总结

美国、欧盟和亚洲的空间规划实践经验表明，在全球范围内大都市圈的增长模式存在着地方性差异，并没有统一的增长模型。因此，世界上大都市圈成功的规划模式并不是简单的模仿，而是根据区域和地方的特点、以及各自存在问题出发而制定空间战略，以此应对多种多样的挑战。然而，正如彼得·霍尔爵士曾经感叹，区域与城市发展的协调本身就是个充满挑战的课题，即使在兰斯塔得^[34]这样被视为都市圈规划范例的国家也仍面临着重重困难⁷。

即使全球不同国家和地区存在着广泛的多样性和差异性，成功的大都市圈空间规划仍有一些共同的经验：首先，密集而便捷的交通网络是都市圈形成的基础，并决定了其发育水平。包括空中航线、高速铁路和高速公路等，它们对密切联系都市圈内部和都市圈之间的人流、物流联系起到关键的作用。其次，生态环境、资源可得和能源供给的形成了都市圈赖以发展的约束条件，它决定了都市圈范围内可以承载的人口和产业规模及其可持续

⁷ 见参考文献[13], pp.203-205. 关于这一陈述，同见参考文献[34]中，第一页第一段末尾的表述。

性。再次，区域产业的支撑将形成大都市圈持续发展的经济动力，并为城市居民提供大量的就业岗位。最后，成功的大都市圈空间规划，需要不同行政辖区的政府之间协作，共同制定发展策略、应对和解决社会问题，以此实现区域之间发展利益的平衡。

目前，中国作为世界上人口迁移规模最大的国家，大都市圈发展更为复杂。上述这些国际上大都市圈规划的成功经验，将对快速发展中国的大都市圈空间规划提供重要的启示和借鉴意义。首先，在快速城市化背景下，经济绩效已经不能作为大都市圈规划和发展的唯一目标，生态保护、节约能源和合理利用资源等环境相关话题也应得到越来越多的关注，以促进未来中国大都市圈可持续、健康发展。其次，中国目前的大都市圈层面的规划政出多门，包括发改委的“五年规划”、国土部门的土地规划和规划部门的城市规划，然而这些规划体系之间与生俱来的矛盾导致了政府之间难于真正协调——因此，有必要推行整体化的规划体系，将共同将宏观战略中的“圈、点、轴”，转化为实实在在的空间政策工具以及基础设施构建。再次，南亚、非洲和拉丁美洲等发展中国家在快速城市化阶段通常出现了贫富差距加大、区域发展失衡等问题，这诱发了社会动荡而构成发展中的不安定因素。而中国要在“科学发展观”和“构建和谐社会”的指引下促进新型社会主义大都市圈的健康、可持续发展，更应关注城市化带来的负面影响，通过增加公众参与和健全法制法规来提高社会公平。

综上，尽管目前各国大都市圈的界定、特征和发展模式不尽相同，但城市化、全球化和区域一体化将成为二十一世纪全球大都市圈发展的共同趋势。在快速发展的中国，要跳出“就城市论城市”的局限而实现区域的协调均衡发展，借鉴国际大都市圈发展的经验是十分有益的，这将在中国区域治理、区域协调等领域提供重要的理论和实践价值。

参考文献

-
- [1] Gottmann, Jean. Megalopolis: or the Urbanization of the Northeastern Seaboard[J]. *Economic Geography*, 1957, 33, (3):189-120.
- [2] Hall, Peter. *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*[M]. 2001, Oxford University Press: Oxford.
- [3] Castells, M. *The Information Age: Economy, Society and Culture*. 1996. Vol. I: *The Rise of the Network Society*. Oxford.
- [4] 韦伟, 赵光瑞. 日本都市圈模式研究综述[J]. *现代日本经济*, 2005, 140(2):40-45.
- [5] McGee, T. "The emergence of desakota regions in Asia: expanding a hypothesis", in *The Extended Metropolis: Settlement Transition in Asia* Eds N Ginsburg, B Koppel, T G McGee. University of Hawaii Press, Honolulu, HI.1991: 3-25.
- [6] 洪俊, 宁越敏. *城市地理学*. 合肥: 安徽科学技术出版社.1983.
- [7] 史育龙, 周一星. 关于大都市带(都市连绵区)研究的论争及现今进展述评[J]. *国外城市规划*, 1997, (2):2-11.
- [7] Carbonell, Armando; Yaro, Robert. *American Spatial Development and the New Megalopolis* [J]. *Lincoln Institute of Land Policy, Land Lines*, 2005, 17(2):1-4.
- [8] 罗海明, 汤晋, 胡伶倩, 汪杰. 美国大都市区界定指标体系新进展[J].*国外城市规划*, 2005,(03):50-53.
- [9] 张京祥, 刘荣增. 美国大都市区的发展及管理[J]. *国外城市规划*, 2001,(05):6-8.
- [10] Lang, Robert; and Arthur, Nelson. *Beyond the Metroplex: Examining Commuter Patterns at the 'Megapolitan' Scale*[J]. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2006:19-20.
- [11] Georgia Tech. *Think Global, Act Regional*. Mega Region Symposium. Jan, 30th, 2006.
- [12] Lang, R.; D. Dhavale. *Beyond Megalopolis: Exploring America's New Megapolitan Geography*[J]. *Metropolitan Institute Census Report*. 2005:01.
- [13] Hall, P.; and Pain, K. *The Polycentric Metropolis Learning from Mega-City Regions in Europe*. Earthscan. London, 2006.
- [14] Castells, M. *The Information Age: Economy, Society and Culture*. Vol. I: *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.1996.
- [15] Hall, P. 'Towards a General Urban Theory', in Brothie, J., Batty, M., Blakely, E., Hall, P. and Newton, P. (eds) *Cities in Competition: Productive and Sustainable Cities for the 21st Century*. Melbourne: Longman Australia, 1995: 3-31.
- [16] Sassen, S. *The Global City*, 2nd edition. Princeton, NJ:Princeton University Press. 2001.

-
- [17] Brunet, R. Les Villes 'Européennes'. Rapport pour la DATAR. Paris: La Documentation Française (RECLUS/DATAR), 1989.
- [18] Waterhout, B. Polycentric Development: What is Behind it? in FALUDI A. (Ed.) European Spatial Planning. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA. 2002:83-104.
- [19] Goodstadt, V. European Perspectives on Megaregions and Spatial Planning[C]. 北京大学林肯研究中心-大都市圈与空间规划研讨会, 2008, 北京.
- [20] John, P.; Tickell, A.; and Musson, S. Governing the Mega-Region: Governance and Networks across London and the South East of England. *New Political Economy*, 2005, 10 (1):91-106.
- [21] Ipenburg D, and Lambregts B. Polynuclear Urban Regions in North West Europe: A Survey of Key Actor Views[J]. *EURBANET Report1, Housing and Urban Policy Studies*18. Delft: DUP Science, 2001.
- [22] Taylor, P. J. Specification of the World City Network. *Geographical Analysis*, 2001, 3: 81-94.
- [23] Scott, A. J(ed). *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- [24] Stafford, P., Sokol, M. and Convery, F. POLYNET Action 3.1: Analysis of Policy Documents & Policy Focus Groups: Greater Dublin. London: Institute of Community Studies/The Young Foundation & Polynet Partners. 2005.
- [25] Thierstein, A., Kruse, C., Gabi, S., and Glanzmann, L. POLYNET Action 3.1: Analysis of Policy Documents & Policy Focus Groups: Northern Switzerland. London: Institute of Community Studies/The Young Foundation & Polynet Partners.2005:10-13.
- [26] Halbert, L. POLYNET Action 2.1: Qualitative Analysis of Service Business Connections: Bassin Parisien. London: Institute of Community Studies/The Young Foundation & Polynet Partners. 2005:11-12.
- [27] Halbert L, Convery F and Thierstein. Reflections on the polycentric Metropolis[J]. *Built Environment*, 2006, 32(2). 110-113.
- [28] Laquian, Aprodicio. *Beyond Metropolis : The Planning and Governance of Asia's Mega-Urban Regions*. Washington, D.C. Baltimore: 2005. Woodrow Wilson Center Press; Johns Hopkins University Press.
- [29] 谭纵波. 日本的城市规划法规体系[J]. *国外城市规划*, 2000,(01) : 13-18.
- [30] 刘武君, 刘强. 日本城市规划法的变迁——日本城市规划法研究(之一)[J]. *国外城市规划*, 1993,(02).
- [31] 木良井, 佐藤英人, 中泽高志, 武者忠彦, 杉崎一浩. インターネット関連企業の大都市集積に関する研究[J/OL]. 京大学 Discussion Paper, 2000(01006).
- [32] Park, Jae-Gil. *Regional Cooperation and Spatial Planning in South Korea*[C]. 北京大学林肯研究中心-大都市圈与空间规划研讨会, 2008, 北京.
- [33] Dowall, David. The Mega-Urban Regions of Southeast Asia. *Urban Studies*. 1998. 35 (4):787.
- [34] 徐江. 多中心城市群:POLYNET 引发的思考[J]. *国际城市规划*, 2008,(01) :1-3.