成功还是失败? 荷兰 50 年城镇化政策回顾

Success or Failure? Fifty Years of Urbanization Policy in the Netherlands

瑞斯·范德尔·沃登 著 赵鹏军 白羽 安妮·特·维尔德 译
Written by Ries van der Wouden, Translated by Zhao Pengjun, Bai Yu, Anne te Velde

摘要: 荷兰城镇化政策始于 50 年前。起初,它是基于集中化分散概念和增长中心政策;1988 年以后,则是基于紧凑城市和开发区位管理政策。本文基于已有的评价性研究和地图分析,评估了荷兰 50 年来的城镇化政策。虽然这些政策在强大的城镇化压力之下无法完全阻止城市蔓延,但的确产生了一些积极的效果。

Abstract: Dutch urbanization policy began 50 years ago. In the first decades, it was based on the concept of 'concentrated deconcentration' and growth centre policy, and, after 1988, on the compact-city policy and the so-called Vinex locations. This article evaluates the urbanization policy over these 50 years, using existing evaluation research and map analyses. It concludes that, although the policy had some positive results, it was unable to prevent urban sprawl in the Netherlands.

关键词: 荷兰空间规划;城镇化政策;制度变迁;政策评估

Keywords: Dutch Spatial Planning;
Urbanization Policy;
Institutional Change;
Policy Evaluation

本文原载于荷兰杂志 *Ruimte & Maatschappij*, 2016, 7(4), 作者授权我刊发表中译文

引言

荷兰的国家城镇化政策始于 50 年前。1966 年,《第二次国家空间规划》(Second National Policy Document on Spatial Planning)首次提出“集中化分散”(concentrated deconcentration)概念。这项政策不仅不值得过多的庆祝,就连专业人士的态度也较为悲观,普遍认为国家空间规划的辉煌即将终结。而这并非空穴来风,在过去的 10 年中,规划目标不断降低,前住房部和空间规划与环境部(VROM)并入基础设施和环境部(IenM),很多省市制定了去中心化政策(Zonneveld & Evers, 2014)。同当前情况相比,过去 50 多年的城镇化政策营造出了近乎神话般的“规划师的天堂”(planner's paradise)(Faludi & Van der Valk, 1994),此天堂已经深深地、永久地融入到今天的社会网络中。

过去真的存在所谓的天堂吗?克瑞斯托夫·范·阿斯彻(Kristof van Assche)是荷兰空间规划众多维护者中为数不多的批评者之一。他认为荷兰空间规划是一个自我参照系统,认知和制度相对封闭,对于外部刺激反映有限(Van Assche, 2006; Boelens, 2009),天堂的概念恐怕只存在于规划师自身的想象中。

本文试图客观评价半个世纪的国家城镇化政策。评价是基于荷兰环境评估机构(PBL)的两份涵盖了这 50 年城镇化政策变迁的出版物,分别是《兰斯塔德的新城镇》^①(*Nieuwe steden in de Randstad*)(Reijndorp et al., 2012)和《荷兰的空间转变,1988—2015》(*De ruimtelijke metamorfose van Nederland 1988-2015*)(Van der Wouden, 2015)。第一本书是关于 20 世纪 70 年代和 80 年代的城市增长中心政策(urban growth centre policy),第二本书是关于之后的开发区位管理政策(Vinex Locations)。《第二次国家空间规划》启动了城市增长中心政策。20 年后,《第四次国家空间规划》(Fourth National Policy Document on Spatial Planning)对政策进行了实质性的调整。这一文件从逻辑上将 50 年的空间政策

作者: 瑞斯·范德尔·沃登,荷兰环境评估机构,空间规划与地方环境部部长

译者: 赵鹏军,博士,北京大学城市与环境学院,教授。pengjun.zhao@pku.edu.cn

白羽,北京大学城市与环境学院,硕士研究生。sherrybai@pku.edu.cn

安妮·特·维尔德,荷兰王国驻北京大使馆。Anne.teVelde@minbuza.nl

① 荷兰的卫星城,由四个最大的城市,即阿姆斯特丹、鹿特丹、海牙和乌得勒支及周边地区组成。

分为两个阶段, 这些在本文的第三部分和第四部分进行展示。下文首先对于这一评估的主要原则进行论述。

1 如何评价 50 年的政策?

政策评估通常是对目标清晰和周期固定的项目进行研究分析, 有效的研究方法只有在此条件下才能全面实施 (Rossi & Freeman, 1993; Hoogerwerf, 1982: 157 ff.)。在荷兰 50 年的城镇化进程中, 政策的目标、手段和背景都在不断改变, 因此评估方法需要调整。本文基于前人在这一领域的评估结果, 讨论研究了 50 年来城镇化政策的影响。这个方法已经被荷兰审计法院命名为“综合评价方法”(evaluation synthesis) (Netherlands Court of Audit, 2003: 7), 如下文所述。

第一, 对于不同政策项目, 综合评价法不仅关注实施目标, 而且关注远期的战略目标。控制城镇化进程是荷兰空间规划的战略目标之一 (Van der Wouden, 2015: 19-20), 在不同的阶段, 通过“集中”与“分散”政策的不同组合来实现。在城市增长中心政策时代, 采用“集中化分散”模式, 即在城市外围建立新的人口增长中心。人们担心, 如果没有政府的干预, 到 2000 年荷兰将拥有 2 000 万人口, 这将导致兰斯塔德地区严重的拥堵问题。《第四次国家空间规划》和开发区位管理政策的发布消除了这一顾虑。但是在全球化的背景下, 加强城市经济地位已然成了当务之急。这促使了紧凑城市 (compact city) 概念的提出, 即在大城市内或周边实现城镇化, 同时降低机动车增长率, 以控制郊区化进程和阻止城市蔓延。综合评价方法关注的是荷兰空间规划的核心政策理念 (Sabatier, 1988, 2007), 并从这个角度出发去评估实施目标。

第二, 综合评价方法重点关注三个元素, 分别是政策、制度和空间发展。第一个元素“政策”作为政策评价固有的一部分, 不需要更多的解释。第二个元素“制度”不仅包括参与国家和地方政策制定的主要相关利益人和私人机构等, 也包括以正式或非正式的形式为行动者之间的相互联系提供的准则框架 (Buitelaar, Lagendijk & Jacobs, 2013)。由于时间周期较长, 本文主要关注国家政策的制度背景。制度有时因政策概念改变而改变, 因此需要对二者进行区分, 并了解它们之间的互动关系, 这也是话语制度主义 (discursive institutionalism) 的理论核心 (Schmidt, 2010)。这个互动关系将在接下来的部分中详细讨论。第三个元素“空间发展”乍一看似乎是不言自明的, 但实际上并不是。评估往往局限于政策结果, 即方案的实施程度, 鲜有研究关注其他的边际作用和政策对空间发展的实际贡献 (Faludi & Van der Valk, 1990: 4-5; Ostendorf & Musterd, 1996)。本文将综合全面地考虑空间政策的影响, 基于前人的政策评估和地图, 通过空间发展追溯到政策本身, 并揭示不同政策阶段之间的路径依赖。

2 集中化分散和城市增长中心

2.1 政策

荷兰大都市的人口规模在 20 世纪 60 年代达到顶峰, 随后迅速下降。二十多年来, 最大的三座城市由于郊区化等原因, 共流失了超过 50 万居民。这些家庭能够承担离开城市、搬进郊区带花园住宅的费用。空间规划师不仅担心人口增加到 2 000 万带来的拥堵问题, 还担心荷兰西部的绿色地带, 尤其是兰斯塔德的绿心将会被新居民侵占。空间政策需要阻止这一切的发生。

尽管城市增长中心早在 20 世纪 50 年代就被认为能够为人口增长提供住房 (Borchert, Egbers, De Smidt, 1981: 142-145), 但是直到 1966 年《第二次国家空间规划》提出“集中化分散”的概念, 相应的空间政策才配套出台。1972 年和 1976 年的国家住房战略 (National Housing Strategy) 制定了城市增长中心分配政策 (Nota Volkshuisvesting, 48-50)。实施城市增长中心政策的重点是住房政策, 这也是主要的补贴来源。关于城市增长中心的选址, 德伊芬 (Duiven) 和韦斯特沃尔特 (Westervoort) 位于阿纳姆 (Arnhem) 附近, 赫尔蒙德 (Helmond) 是在艾因霍芬 (Eindhoven) 附近, 祖特尔梅尔 (Zoetermeer)、艾瑟尔河畔卡佩勒 (Capelle aan de IJssel) 和哈勒默梅尔 (Haarlemmermeer) 位于兰斯塔德环内其余增长中心均位于兰斯塔德地区的外环。这项政策确保了兰斯塔德绿心的开放和不被侵占。大量的城市增长中心由现存的城市阿尔克马尔 (Alkmaar)、荷恩 (Hoorn) 和村庄祖特尔梅尔 (Zoetermeer)、豪滕 (Houten) 组成, 全新的城市都建设在艾瑟尔湖开拓地、阿尔梅勒 (Almere)、莱利市 (Lelystad)。城市增长中心位于离大城市一定距离的区位, 行使同城市本身一样的功能 (图 1)。

新住房的建设速度在加快, 城市人口持续增长。然而, 在 1972 年国家住房战略实施后一年, 石油危机爆发, 这对房地产市场和经济都造成了巨大的影响。房地产市场崩塌后, 城市增长中心和其他地区都没有了就业增长。但大多数由政府资助的社会住房仍在继续建设, 这使得城市增长中心政策拥有了更强的公共住房属性。经济危机同样暴露了城市增长中心政策的内在缺陷, 即城市家庭的大规模郊区化削弱了大城市自身的社会和经济实力。城市地区的这一趋势直到《1983 年国家政策战略》(1983 National Policy Strategy) 颁布后才得以扭转。紧凑城市政策取代了集中化分散政策, 城市增长中心政策逐渐被淘汰, 以前的增长中心不得不在没有额外补贴的状况下自行寻求发展。

2.2 制度背景

城市增长中心政策是空间规划与公共住房紧密结合的结

果。公共住房资金是城市增长中心发展的重要基础。20 世纪 60 年代荷兰曾试图解放住房市场, 进行过诸多尝试但均以失败告终。70 年代开始, 住房再次被认为是荷兰政府福利中不可或缺的一部分, 由主体和客体的补贴 (object and subject subsidies) 支持。客体补贴的目标是基于平均收入水平的家庭可支付租金, 弥补实际成本和公共住房价格之间的差距。主体补贴 (subject subsidies) 是租金补贴, 即降低低收入家庭的租金 (Ekkers, 2002: 68-69)。二者是连接地方住房市场和国家住房政策之间的“黄金链”。除此之外, 城市增长中心也获得了地价补贴, 由于地价约占房屋建设总成本的 15%, 因此提升了自身的竞争优势 (Faludi & Van der Valk, 1994: 173-174)。从管治层面来看, 该合作由公共住房机构主管主持, 在增长中心和城市扩张的跨部门委员会 (Interdepartementale Commissie Groeikernen en Groeisteden) 中得以展开。

空间政策本身经历了从集中到分散到再次集中的过程。荷兰国家空间规划部 (RPD: Rijksplanologische Dienst) 是国家级别的决策制定、实施以及评估机构。这样类似于“狐狸看守鸡舍”的任务组合模式, 造成了之后国家空间规划部的没落。1965 年, 《空间规划法》(WRO: Wet op de Ruimtelijke Ordening) 生效, 为地方政府提供了较大的自主权。然而, 城市增长中心政策的实施意味着需要与省市之间的定期协商, 就一个问题的讨论, 有时需要很长时间才能达成共识。《空间规划法》在 1985 年改革后, 空间规划再次变得更加集中化 (De Gier, 2011)。

图 1 荷兰的城市增长中心
资料来源: De Bruijne and Knol, 2001

2.3 空间发展：政策结果

各界对城市增长中心政策的评价大多是积极的, 当然可能也是因为这项政策实施的时间较短。其中最为突出的就是荷兰国家空间规划部自己的评价, “城市增长中心政策是成功的。绝大多数的住房按照规划区位, 建造在荷兰北部的开拓地以保护绿心。成千上万的荷兰市民实现了拥有带有花园的住宅的梦想” (RPD, 1990: 33; Bloemberg & Van Zeijl, 1986)。1986 年, 空间规划部门主管 (Director-General of Spatial Planning) 杰诺·威特森 (Jenno Witsen) 得出了一个类似的结论: “1970—1985 年间, 城市增长中心的人口增加了近 50 万……想象一下如果这些人定居到了绿心或荷兰北部, 该是怎样的情景?” (Reijndorp et al., 2012: 87)。在学术界, 很多人也都持有相似的观点, 认为这项政策成功地阻止了城市的进一步蔓延 (Faludi & Van der Valk, 1990: 5; Faludi & Van der Valk, 1994: 173-175)。法拉第 (Faludi) 和范·德·沃克 (Van der Valk) 通过一张图说明如果阿姆斯特丹的城市增长中心位于城市周边, 那么阿姆斯特丹地区将变得全面拥堵。由此看来, 这项巨额财政投资是值得的。然而, 如果没有城市增长中心, 阿姆斯特丹的城镇化是否遵循这一预测过程, 这是值得商榷的。

上述提到的大部分评估都是通过比较实际的实施情况与规划方案之间的差异, 来评估政策产出。诺兹曼 (Nozeman, 1990) 的评估则是个例外。他的评价更多的是从不同的利益相关者和目标出发, 来完成多角度评估。例如, 这项政策对从城市内部迁到城市增长中心的家庭的影响是积极的, 他们最终在一个配套设施良好的社区中拥有一套更高质量的住房。对于区域整体而言, 积极的影响包括郊区化方向的改变、保持绿心的开放、低区域的不平等和提高弱势群体的住房条件等。然而, 对于所离开的城市, 家庭的迁出造成了一定的消极影响——限制土地利用、机动车增长和就业增长, 使得其远远落后于人口增长速度, 降低了城市本身的发展速度。诺兹曼 (Nozeman) 还发现实际的建设与政策并不完全一致, 在城市增长中心外围的农村地区, 仍有新的大型住宅项目正在建设, 但是他并未给出一个最终的评判。

城市增长中心外围兴起的建设项目被很多研究证实。布鲁切特 (Brochert) 甚至以乌得勒支 (Utrecht) 北部的马尔森布鲁克 (Maarssenbroek) 为例, 将其称为“非法的增长中心” (Borchert, Egbers, De Smidt, 1981: 146)。除此之外, 在绿心内, 如莱茵河畔阿尔芬 (Alphen aan de Rijn) 和武尔登 (Woerden) 等城市, 增长速度高于预期 (RPD, 1990: 32)。由于管治制度较为分散, 即使违背了国家利益, 地方政府依然有能力追求自身利益。荷兰环境评估机构 (PBL) 研究中的图展现了 1970—1990 年间的城镇化进程 (Reijndorp et al.,

2012: 1648)，在兰斯塔德内部和周边发生了实质性的郊区扩张。这也为后续的空间发展创造了路径依赖，如下文所述。

3 紧凑城市和开发区位管理政策

3.1 政策

早在《1983 年国家政策战略》中就提出了从城市增长中心政策向紧凑城市政策转变，然而直到 1988 年，《第四次国家空间规划》才在空间政策概念上有了重大转变，从过去关注全国范围内设施的分布情况，到关注如何加强城市经济地位。这样的转变主要基于两点原因。第一，全球化背景下国际间的竞争愈发激烈。对于欧洲来说，1992 年协议取消各国之间的经济边界进一步强化了竞争的激烈程度。第二，20 世纪 70—80 年代之间，荷兰很多城市遭受了巨大的危机，工业就业人数的迅速下降导致了很多公司的倒闭，包括阿姆斯特丹和鹿特丹的船厂。

《第四次国家空间规划》在“2015 年的荷兰是建设中的荷兰”（Nederland in 2015, daar wordt nu aan gewerkt）的目标下，旨在从空间规划的角度，促进经济发展，尤其要增强城市经济和提高基础设施水平。这一政策文件包含了如“国家空间结构”等新概念，注重关注规划实施而非程序。从这个意义上来说，该文件是具有一定革命性的。未来的城市形象由重大项目建构，如高速铁路、阿姆斯特丹史基浦机场和鹿特丹港口等，这个文件将这些关键节点称为“mainports”。新的内阁意味着随之而来的政策改变。1990 年，作为《第四次国家空间规划》的补充，第一版开发区位管理政策颁布，更加强调通过控制机动车增长来保护环境。

《第四次国家空间规划》颁布后，空间规划领域各部门相继制定政策方案，如国家交通运输结构规划（Structuurschema Verkeer en Vervoer）、20 世纪 90 年代的国家住房战略（Nota Volkshuisvesting in de Jaren Negentig）、一个自然政策规划、两个国家环境政策规划和国家绿色区域结构规划（Structuurschema Groene Ruimte）（Van der Cammen & De Klerk, 1999: 248）。尽管《第四次国家空间规划》具备经济属性，但在经济领域的政策响应却较慢。直到 1995 年，《区域空间》（Ruimte voor Regio's）的发布，填补了经济领域的空白。《第四次国家空间规划》强调部门之间的协商，公共和私人投资均在政策实施过程中扮演着核心的角色。国家政府不再直接提供补贴，而是积极参与地方发展目标和完成期限的制定，达成相应的协议。同样，地方政府也与市场利益相关者达成这样的协议。与之前相比，政策更关注实施；除了铁路、机场和港口等关键节点，重点城市项目、开发区位和国家生态网络（National Ecological Network），都是被考虑的投资和发展项目。

在紧凑城市的概念下，重点项目在大城市内部或周边推进，棕地和绿地都是城镇化概念的一部分。对政策实施的强调，使得政府和私人投资联合参与一些关键项目和战略性的城市再开发，如在阿姆斯特丹东部港口区、鹿特丹区的科普范祖伊德（Kop van Zuid）、海牙和乌得勒支的火车站地区和赛拉米克（Ceramique）的马斯特里赫特区。根据城市区域开发协议，开发区位管理政策规定三分之一的住宅建设在都市内，三分之二建设在都市外；70% 为自有住房，30% 为社会出租住房。这项政策最初仅在 1995—2005 年间实施，后来延伸到 2005—2010 年间。

3.2 制度背景

《第四次国家空间规划》是在延续国家制度背景的基础上做出的重大政策改变。荷兰国家空间规划部作为最主要的政策制定机构，再次主导着政策协商。直到 2001 年，在荷兰政府政策科学家委员会（Dutch Scientific Council for Government Policy）的建议下（WRR, 1998），负责评估《第四次国家空间规划》并准备编制《第五次国家空间规划》（Fifth National Policy Document on Spatial Planning）的议会工作组提议（Werkgroep Vijfde Nota, 2000a），将国家空间规划部划分为政策部门和一个独立的荷兰空间研究机构（RPB, Netherlands Institute for Spatial Research）（Van der Wouden, Dammers & Van Ravesteijn, 2006）。在那之前，空间规划和其他政策部门之间的关系一直在改变。空间规划与公共住房之间的关系变弱了，不仅因为开发区位管理政策，更由于公共住房本身的改变。空间规划部门的放松管制弱化了国家政府的影响。经济、基础设施、自然等其他政策部门则相应变得重要。20 世纪 90 年代，对于政策实施的着重关注促使国家政府更多地参与区域和地方的发展中，参与度在随后的 10 年不断下降。2004 年《国家空间战略》（National Spatial Strategy）的颁布，使得政策的权力下放变成了主要议题。

相较于 20 世纪 60 年代和 70 年代，1985 年《空间规划法》改革后，管理变得更集中化。NIMBY 规章、荷兰交通基础设施规划法（Tracéwet）（De Gier, 2011）和环境方面的法规进一步强化了集中化管治的趋势。在过去的 25 年中，欧盟作为第四层管理主体对空间政策产生了巨大且持续到今天的影响（Evers & Tennekes, 2014）。2008 年，新的《空间规划法》开始生效，提升了国家和省政府的权力，着重关注区域发展中的土地开发。然而对于重点开发区位来说，为时已晚。

在《第四次国家空间规划》和开发区位管理政策中，主要是地方层面的制度改变。政府和市场利益相关者之间的公私合作演变成为一种全新的空间发展模式。开发区位管理政策提出，新的住房建设将重点关注私有住房而非社会出租住房，这

成功地吸引了房地产开发商的目光。在不远的未来,新住房意向选址决定了哪块土地被收购。在“自我实现”(self-realisation)的权利下,荷兰人民因此获得了未来住房发展的权利。地方政府同样获得了发展的土地,并完成建设前的清理和准备工作,也可以同项目开发人员建立一个联合开发公司。这块土地随之会被卖给市场的利益相关者,这些人再进行建设并售卖新的住宅。市政府从出售这块土地上获利,市场各方从出售房屋获利(Van der Wouden, 2015: 203-205)。2008年初爆发的房地产危机终结了这个局面。房屋闲置、房价停滞和未来发展前景的不确定性不断增加。房地产危机同样影响了土地市场。地方政府、企业和开发商只剩下没有发展前景的土地,未来变得更加不明朗(Buitelaar & Bregman, 2016)。

3.3 空间发展:政策结果

在项目的实施过程中,国家空间政策的积极参与进一步强化了对政策评估的需求。荷兰众议院(Dutch House of Representatives)工作组对《第四次国家空间规划》和开发区位管理政策中的空间政策部分进行了评估(Werkgroep Vijfde Nota, 2000a & b),报告于2000年发布。在那段时期,项目导向的政策使得个体项目评估成为可能;同时由于项目种类繁多,很难将整个政策形成一种意见。而且,报告发布的时候,很多项目只完成了一半。评估结论是,政策目标往往与其采用的政策手段并不相符,地方政府和市场阻碍了政策目标的充分实现(Werkgroep Vijfde Nota, 2000a, 259-261)。

这些结果在今天代表什么呢?现在这些项目都已经完成了吗?由于空间区位的差异,本文区分了内城的项目和城外重点开发区位的项目。从城市的角度来看,内城项目成功之处在于增加了城市住房存量,如阿姆斯特丹东部增加了8000多所高品质住房,使得城市人口增加。失败之处在于没有创造出新的就业,相关项目进展速度较慢,项目选址有时还被公共部门占用,如在鹿特丹的科普范祖伊德(Kop van Zuid)。空间发展不仅仅受政策影响,经济的繁荣和人们回归城市都意味着国际形势同样影响空间发展。

事实证明,管治政策(government policy)比市政政策(municipal policy)更加难以评估。对重点项目的比较研究表明,国家层面的政策有时存在额外的价值。超高的房价意味着更大的住房密度和更高的空间质量。不过,写字楼的房地产价值与其他地点并无不同,重点项目并未提供更多的就业机会,也未能对投资商产生更大的吸引力。海牙的有轨电车轨道和鹿特丹的伊拉斯姆斯大桥与那些城市的重点项目关系密切,在政府拨款资助下完成建设(BSP & TU Delft, 2009; Van der Wouden et al., 2009; Spaans, Trip & Van der Wouden, 2013)。除此之外,内城重点区位对于减少交通

量具有积极的影响(Snellen, Hendriks & Hilbers, 2005)。从定量的视角来看,开发区位管理政策的城镇化目标并没有被充分实现,仅约30%的新房在内城建设(RIGO, 2007: 29)。

通过观察城市外的重点开发区位,那些正在建设中的新住宅已经成为了这片区域的标志。尽管起步较慢,在新的制度关系背景下,开发区位管理政策的定量目标在1995—2005年间得以实现。在此期间,共增加了超过65万套住宅(RIGO, 2007; Van der Wouden, 2015: 72)。开发区位管理政策对于定量目标的强调导致了其在全荷兰地区遭受大范围的批评,如住宅形式单一、城市缺乏特色、新区的建设缺乏足够的变化和原真性。然而,大多数的居民除了房价以外,对于他们的住宅满意度较高(Van der Wouden, 2015: 92-93)。国外的评价也多为正面,如英国空间规划大师彼得·霍尔就从可持续性和与城市网络连接的角度上称赞了这些新区(Hall, 2014)。

重点开发区位的选址一般位于城市附近,从形式上来说符合紧凑城市概念的。但仍存在例外,如乌得勒支附近的麦西玛公园和海牙附近的勇堡,就被建造在兰斯塔德地区的内环以内。此外,在开发区位管理政策颁布之初,许多之前的城市增长中心如祖特尔梅尔(Zoetermeer)、豪滕(Houten)和哈勒默梅尔(Haarlemmermeer),已经发展到被分配新的重点开发区位的程度,这些开发区位毗邻现有的城市或者就在其中,许多城市增长中心同时也变成了建设完成的城市。从空间的角度来看,城市增长中心政策在延续。重点开发区位无论从空间还是社会的角度来看,都不是一个城市的固有属性,通常与城市的基础设施之间存在着很大的障碍,如运河、公路和铁路。除此之外,它们也吸引了较多的居民,这些居民不仅仅关注最近的城市,也关注其他的城市中心和大都市区。重点开发区位没有成为紧凑城市的扩张地区,而是变成了城市网络内的“岛国”(Van der Wouden, 2015: 73)。

4 半个世纪的城镇化政策:盘点评估

在过去,只有为数不多的研究关注从1970—2000年这样长时间段的荷兰城镇化政策。吉乌尔斯和万威(Geurs & Van Wee, 2006)基于两种不同的模型,对比了城镇化政策与土地利用之间的关系。两种模型都比现实的政策更加自由,模型一不限制土地利用,模型二在此基础上,假设存在大范围的区域间移民。利用这样的模型和方法,自然而然会得到积极的结果,即如果没有城镇化政策,那么城市蔓延将会加剧,小汽车使用会增加,自然区域的碎片化程度也会变大。邦杰(Bontje, 2003)使用了一个完全不一样的方法去评估城镇化政策,通过对比使用这项政策的不同空间种类(如大城市、其他城市地区、城市增长中心、开放区域)的规划分布,人口增长情况与实际发展的差异,总结得出城镇化政策在城

市增长中心时期是最有效的，之后有效性开始下降。整体结论是，“荷兰国家城镇化政策并未改变城市蔓延的整体趋势，但是成功改变了大多城市增长中心人口发展的过程”（Bontje, 2003: 143）。两项研究，两种方法，两个截然相反的政策评估结果，哪些结论是更有效的？

在城市增长中心政策和开发区位管理政策时期，荷兰环境评估机构通过绘制兰斯塔德地区不同时间节点的土地利用图，试图展现城镇化动态变化情况。地图以 20 年为间隔，分别描绘了 1970 年、1991 年和 2011 年的土地利用情况。这三个年份的选择是基于以下原因：1970 年城市增长中心政策还没有实施；1991 年，城市增长中心政策已经终结，但是开发区位管理政策尚未实施；2011 年，开发区位管理政策也大部分完结。图 2 和图 3 分别展现了兰斯塔德 1970 年、1991 年和 2011 年北环（Noordvleugel）和相应年份南环（Zuidvleugel）的城镇化情况。

从图中可以得出结论，兰斯塔德地区经历了大规模的城市蔓延，虽然形式较为集中，但还是导致了兰斯塔德内部一些区域的城镇化。1991 年的图展示了城市增长中心政策的影响。在兰斯塔德环内建设城市增长中心的选择导致了很大程度的城镇化，如阿姆斯特丹附近的哈勒默梅尔（Haarlemmermeer）、海牙附近的祖特尔梅尔（Zoetermeer）和鹿特丹附近的艾瑟尔河畔卡佩勒（Capelle aan de IJssel）。2011 年的图表明，尽管已经出台了紧凑城市的政策，但是城市蔓延仍在继续。大都市重点开发区位不仅建设在兰斯塔德内，很多也都建设在原来的城市增长中心。开发区位管理政策跨越了城市增长中心政策，因此也就扩大了它的影响。2011 年的图展示了一个被更大的郊区包围着的城市中心网络，而非紧凑的城市形态。在兰斯塔德南环可以看到另外一种发展类型，即温室园艺的增加。1970 年，还仍只集中在海牙西南的西部地区，之后，在东北方向迅速扩张。尽管严格来说，这并不是城镇化，但是对于开放空间来说却产生了相似的影响。几米高的温室看起来更像是商业园区，而非农业地区，造成了南环地区极大的堵塞。总的来说，相比于吉乌尔斯和万威，从图中得出的结论与邦杰的更一致。半个世纪的城镇化政策也未能阻止兰斯塔德地区的城镇化进程。

5 未来的城镇化

荷兰已经告别了紧凑城市的时代。这些地图展现了一幅城市景观，城市中心和郊区都分别和不同的中心相联结。除此之外，图中同样描绘了其余开放景观。同时，荷兰的空间结构也发生了变化。原来只存在需要政策控制的扩张地区，现在出现了正在收缩的地区，主要集中在荷兰的边缘地带。尽管兰斯塔德地区仍然正在经历持续的增长，但是我们也不

再主张统一的国家城镇化政策。

这意味着荷兰过去 50 年的城镇化政策就是失败的吗？从城镇化网络的现状来看，显然不全是对的。首先，内城棕地（brownfields）的再开发对激活大城市发展活力做出了很大的贡献。全新的高品质的住宅在这些城市中被建造出来。荷兰环境评估机构基于未来城镇化可能性的研究展望认为，城市地区在未来的几十年中，拥有足够的空间，完成大部分的城镇化任务（Van Duinen, Rijken & Buitelaar, 2016）。此外，网络化的城镇化模式创造出了不同郊区之间的差异，一些已经发展成为成熟的城市，另外一些仍然是郊区的居住区。他们中的一些人是已经完成住宅购买的中、高收入阶级，还有一些仍然处于购房的初级努力阶段（Reijndorp et al., 2012; Reijndorp, Bijlsma & Nio, 2012）。“城市增长中心”、“开发区位管理”等政策的重要性会不断下降，未来，城市网络的概

图 2 1970 年（上）、1991 年（中）和 2011 年（下）兰斯塔德北环地区土地利用情况

念将会流行起来。

关于规划师的天堂呢？也许大多只存在于空间规划师自己的想象中吧。空间规划的现实是棘手的，只能通过不断的探索和努力以有限的程度不断接近理想，正如查尔斯·林德

布洛姆（Charles Lindblom）早在 1959 年所说，空间规划和发展也是“得过且过科学”的一部分。**UPL**

注：图 2、图 3 的资料来源为荷兰环境评估机构（PBL）

图 3 1970 年（上）、1991 年（中）和 2011 年（下）兰斯塔德南环地区土地利用情况

参考文献

- [1] ALGEMENE Rekenkamer. Handleiding metaonderzoek [M]. Den Haag: Algemene Rekenkamer, 2003.
- [2] ASSCHE K VAN. Over goede bedoelingen en hun schadelijke bijwerkingen. Essay over flexibiliteit, ruimtelijke ordening en systeemtheorie[M]. Utrecht: Innovatienetwerk, 2006.
- [3] BOELEN L. The urban connection [M]. Rotterdam: 010 uitgevers, 2009.
- [4] BLOEMBERG J T M, J B VAN Zeijl. De toekomst van de groeikernen, een verkennende studie [M]. Den Haag: RPD, 1986.
- [5] BONTJE M. A ‘planner’s paradise’ lost? past, present and future of Dutch national urbanization policy [J]. European Urban and Regional Studies, 2003, 10: 135-151.
- [6] BORCHERT J G, EGBERS G J J, DE SMIDT M. Ruimtelijk beleid in Nederland [M]. Bussum: Unieboek, 1981.
- [7] BRUEGMANN R. Sprawl, a compact history [M]. Chicago: University of Chicago Press, 2005.
- [8] BRUIJNE E DE, KNOL F. Gewenste groei. bevolkingsgroei en sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen in ex-groeikernen [M]. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.
- [9] BSP & TU Delft. Evaluatie sleutelprojecten [M]. Gouda: Bureau Stedelijke Planning, 2009.
- [10] BUITELAAR E, LAGENDIJK A, JACOBS W. A theory of institutional change: illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy [J]. Environment and Planning A, 2007, 39: 891-908.
- [11] BUITELAAR E, BREGMAN A. Dutch land development institutions in the face of crisis: trembling pillars in the planners’ paradise [J]. European planning Studies, 2016, 24 (7): 1281-1294.
- [12] CAMMEN H VAN DER, DE KLERK L. Ruimtelijke Ordening [M]. Utrecht: Het Spectrum, 1999.
- [13] CPB/RIVM/SCP/AVV. Kiezen of delen: ICES-maatregelen tegen het licht [M]. Den Haag: CPB, werkdocument 103, 1998.
- [14] COUCH C, SYKES O, BÖRSTINGHAUS W. Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France: the importance of context and path dependency [J]. Progress in Planning, 2011, 75: 1-52.
- [15] DUINEN L VAN, RIJKEN B, BUITELAAR E. Transformatiepotentie: woningbouw mogelijkheden in de bestaande stad [M]. Den Haag: PBL, 2016.
- [16] EKKERS P. Van volkshuisvesting naar woonbeleid [M]. Den Haag: SDU uitgevers, 2002.
- [17] EVERS D, TENNEKES J. De Europeanisering van de ruimtelijke ordening [M]. Den Haag: PBL, 2014.
- [18] FALUDI A, VAN DER VALK A. De groeikernen als hoekstenen van de Nederlandse ruimtelijke planningdoctrine [M]. Assen: Van Gorcum, 1990.
- [19] FALUDI A, VAN DER VALK A. Rule and order: Dutch planning doctrine in the twentieth century [M]. Dordrecht: Kluwer, 1994.
- [20] GEURS K T, VAN WEE B. Ex-post evaluation of thirty years of compact urban development in the Netherlands [J]. Urban Studies, 2006, 43 (1): 139-160.
- [21] GIER A. A J DE. Kan het tij worden gekeerd?[C]//Essaybundel over de decentralisatie ruimtelijk beleid. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. 2011: 3-12.
- [22] HALL P. Good cities, better lives: how Europe discovered the lost art of urbanism [M]. London: Routledge, 2014.
- [23] HOOGERWERF A. Overheidsbeleid [M]. Alphen a/d Rijn: Samsom, 1982.
- [24] KORTHALS ALTES W. De Nederlandse planningdoctrine in het fin de siècle: Voorbereiding en doorwerking van de Vierde nota over de ruimtelijke

- ordering (extra)[M]. Assen: Van Gorcum, 1995.
- [25] LINDBLOM C E. The science of “muddling through”[J]. Public Administration Review, 1959, 19 (2): 79-88.
- [26] Nota Volkshuisvesting[M]. Den Haag: Ministerie VRO, 1972.
- [27] NOZEMAN E F. Dutch new towns: triumph or disaster? [J] Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 1990, 81 (2): 149-155.
- [28] OSTENDORF W, MUSTERD S. Groeikernen en compacte steden, nieuwe grenzen voor de ruimtelijke ordening[J]. Planologisch nieuws. 1996, 16(2): 91-101.
- [29] REIJNDORP A, BIJLSMA L, NIO I, VAN DER WOUDE R. Nieuwe steden in de Randstad[M]. Den Haag: PBL, 2012.
- [30] REIJNDORP A, BIJLSMA L, NIO I. Atlas nieuwe steden[M]. Haarlem: Trancity, 2012.
- [31] RIGO. Evaluatie verstedelijking VINEX 1995 tot 2005. Eindrapport[M]. Den Haag: Ministerie van VROM, 2007.
- [32] RPD. Ruimtelijke verkenningen 1990[M]. Den Haag: RPC, 1990.
- [33] ROSSI P, FREEMAN H E. Evaluation, a systematic approach[M]. London: Sage, 1993.
- [34] SABATIER P. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein[J]. Policy Sciences, 1998, 21: 129-168.
- [35] SABATIER P. Theories of the policy process[M]. Boulder: Westview Press, 2007, ed.
- [36] SCHMIDT V. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘New Institutionalism’[J]. European Political Science Review, 2010, 2(1): 1-25.
- [37] SNELLEN D, HILBERS H, HENDRIKS A. Nieuwbouw in beweging. Een analyse van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid van Vinex[M]. Rotterdam/Den Haag: Nai Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau, 2005.
- [38] SPAANS M, TRIP J J, VAN DER WOUDE R. Evaluating the impact of national government involvement in local development projects in the Netherlands[J]. Cities, 2013, 31: 29-36.
- [39] Structuurschets Stedelijke Gebieden, deel A[M]. Den Haag: Ministerie van VROM, 1983.
- [40] Tweede nota over de ruimtelijke ordening[M]. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1966.
- [41] Verstedelijkingsnota. Derde nota over de ruimtelijke ordening deel 2A[M]. Den Haag: Tweede Kamer 13754, nrs. 1-2, 1976.
- [42] Vierde nota over de Ruimtelijke Ordening, deel A beleidsvoornemen[M]. Den Haag: Tweede Kamer 20940 nrs. 1-2, 1988.
- [43] Vierde nota over de Ruimtelijke Ordening Extra deel 1: ontwerp-planologische kernbeslissing[M]. Den Haag: Tweede Kamer 21879, nrs. 1-2, 1990.
- [44] Werkgroep Vijfde nota Ruimtelijke Ordening. Notie van ruimte. Verslag van het onderzoek[M]. Den Haag: Tweede Kamer 27210, nrs. 1-2, 2000a.
- [45] Werkgroep Vijfde nota Ruimtelijke Ordening. Notie van ruimte. Bijlagen[M]. Den Haag: Tweede Kamer: 27210, nr. 3, 2000b.
- [46] WOUDE R. De ruimtelijke metamorfose van Nederland 1988-2015. Het tijdperk van de Vierde Nota[M]. Den Haag-Rotterdam, PBL-nai010 uitgevers, 2015.
- [47] Wouden R, VAN DER DAMMERS E, VAN RAVESTEIJN N. Knowledge and policy in the Netherlands[J]. The Role of the Netherlands Institute for Spatial Research. disP 163-2/2006: 34-42.
- [48] WOUDE R, VAN DER FOEKEN G, HOLLANDER K. Sleutelprojecten als constante in het ruimtelijke beleid[J]. Romagazine. 2009, 9: 13-15.
- [49] WRR. Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek[M]. Rapporten aan de regering 53, Den Haag: Sdu Uitgevers, 1998.
- [50] ZONNEVELD W, EVERS D. Dutch National Spatial Planning at the end of an era[M] // REIMER M P, GETIMIS, BLOTEVOGEL H, eds. Spatial planning systems and practices in Europe: a comparative perspective on continuity and change. London/NY: Routledge, 2014.

(本文校译：许致)