阿姆斯特丹混合使用开发的规划实践

The Planning Practice of Mixed-use Development in Amsterdam

文雯
Wen Wen

摘要: 在城市转型背景下, 如何保持城市的竞争力和活力, 是大多数城市再开发过程中面临的普遍问题, 也是城市规划面临的挑战。本文拟探索阿姆斯特丹的城市规划是如何运用混合使用开发理念实现城市的转型发展。通过阿姆斯特丹东部港区再开发计划和泽伊达地区发展计划两个典型案例分析, 探讨了混合使用开发作为一种重要的规划手段, 如何解决城市问题, 并保证了城市活力。最后, 对规划实践进行了总结, 期望为当前我国城市规划转型提供新的发展思路。

Abstract: Under the background of urban transition, most cities face the problem and challenge that how to keep competitiveness and vitality during the development process. This paper is to explore how the mixed-use development mode play a role as an important planning method to enhance urban vitality and achieve urban transformation through analyzing two practical planning cases in Amsterdam, including Eastern Docklands Redevelopment Project and Zuidas Development Project. A summary of planning practice in Amsterdam is made to provide enlightenment for China's urban planning transformation.

关键词: 阿姆斯特丹; 混合使用开发; 规划实践

Keywords: Amsterdam; Mixed-use Development; Planning Practice

2015 年陕西省科学技术研究发展计划—软科学研究计划—面上项目 (2015KRM113) 资助

作者: 文雯, 陕西省城乡规划设计研究院规划师。
251538301@qq.com

引言

1933 年,《雅典宪章》提出“功能分区”的思想(现代城市应协调好居住、工作、游憩、交通四大功能), 有效地缓解和改善了 20 世纪初城市建设和工业化发展带来的各种问题, 促进了城市化和工业化的快速发展。然而, 随着城市交通拥堵、环境污染、居住隔离、城区活力下降等问题的不断出现, 人们开始反思“功能分区”理论的弊端。1977 年,《马丘比丘宪章》指出《雅典宪章》“为了追求分区却牺牲了城市的有机构成”, 强调“规划、建筑和设计……必须努力去创造一个综合的、多功能的环境”。自此, 混合、多样、复合等概念得到城市规划设计者和管理者的重视和提倡, 也在诸多的城市规划设计 and 城市建设实践中得以普遍运用。

近年来, 我国许多城市的再开发建设过程中, 土地单一使用现象仍十分普遍。大型的居住区不仅破坏了城市原有的街道肌理, 也改变了城市原有的生活活力。同时城市的新区开发建设情况也不容乐观,“鬼城”的不断出现为城市的未来敲响警钟。因此, 在城市规划和建设过程中如何保持一个城市持久的活力和竞争力, 成为规划设计者和管理者必须解决的问题。本文通过分析荷兰阿姆斯特丹在混合使用开发方面的两个实践案例, 探索阿姆斯特丹在城市发展过程中如何激发城市旧区活力, 如何建设宜居新区的成功经验, 期望从中得到启示, 为我国当前城市规划建设提供一些新思路。

1 混合使用开发的概念及相关研究

1.1 概念界定

混合使用开发 (mixed-use development), 是指通过有目的的对空间和物质进行改造, 创造出兼容性土地和空间用途的混合状态的过程, 是以功能混合为目标的城市空间资源的综合开发, 最终形成一个和谐宜人的物质环境^[1]。

美国的土地利用协会 (Urban Land Institute) 在 1976 年出版的《混合使用开发: 一种新的土地使用方式》指出, 混合使用开发能够再次激发城市中心的活力, 也能够有效遏制城市郊区的无序蔓延, 创造多样的城市功能^[2]。该书对混合使用开发的特征也作了界定。其一, 应是三种或三种以上有利于税收增加的使用功能的结合; 其二, 土地使用倾向高密度和高强度开

发；其三，开发应在总体规划的指导下进行，总体规划应对功能类型、规模、密度等内容有所规定。

1.2 研究现状

在西方，混合使用开发的理念已较早地被城市规划学者、设计师和管理者所接受，“多样性城市”、“新城市主义”、“复合城市”、“紧凑城市”等城市规划开发理念，都成为城市混合使用开发的理论基础。20 世纪 60 年代，简·雅各布斯指出空间和功能的多样性以及经济多样性是决定城市竞争力和活力的决定性因素，其不仅包括居住和经济领域的混合，也包括为不同商业活动提供场所的混合使用建筑^[3]。混合使用开发的概念增添了城市环境的多样性和活力^[4]。20 世纪 80 年代，美国兴起的“新城市主义”提出通过“传统邻里开发”（TND: Traditional Neighborhood Development）和“公共交通导向型开发”（TOD: Transit-oriented Development），反对现代主义城市空间无控制蔓延，强调功能混合，建设紧凑复合的城市^[5]。20 世纪 80 年代中期，荷兰提出“紧凑城市”，旨在控制城市蔓延并激发城市复兴^[6]。这一理念被认为是能够实现城市可持续发展的有效手段，在西方社会引起广泛关注，诸多成功的规划实践在这一理念的指导下开展。

国内关于混合使用开发的研究起步较晚，目前的研究主要集中于两个方面：一是对特定的城市功能区混合使用开发策略的研究；二是对城市用地混合使用的研究。针对特定的城市功能区混合使用开发策略的研究，主要有探索城市中心商务区土地规划和建筑空间两个层面的混合用途开发策略，避免城市中心区由于功能单一而产生活力萎缩的可能性^[7]；通过分析混合使用型住区规划设计特点，指出这类住区在功能整合兼容、设施开放共享、紧凑开发等方面所作的积极尝试^[1118-122]。另有部分研究通过现状分析和案例比较，分析了在郊区大型住区土地利用单一化和混合使用地区的合理性分配过程中，城市规划（地区定位、规划人口、建设总量、地区构成等）和土地管理制度（土地利用控制、适当的调整等）能够起到的作用^[8,9]。对于城市用地混合使用的研究，主要是在我国城市用地分类体系下，进行兼容用地类型的具体化探索，提出减少用地分类等级，引入“混合用地”作为城市用地类型之一，对土地混合使用的强度、兼容比例进行具体约束，制定防止兼容土地滥用的规划策略等可以成为我国城市用地混合使用探索的方向^[10]。

1.3 小结

从功能分区到混合使用，国外关于混合使用开发的相关理论研究和实践经验已较为丰富，国内在混合使用型住区规划建设、土地的兼容利用探索等方面也开展了一定的研究实

践活动。在新的城市建设发展形势下，面对城市旧区的再开发以及城市新区的建设，如何利用好混合使用开发策略，激活城市活力，实现可持续发展，成为每一个城市面临的重要问题，也是学术界当前研究的热点问题。

2 阿姆斯特丹规划历程及面临问题

阿姆斯特丹是荷兰的首都，总面积 219 km²，人口约 110 万人，是荷兰最大的城市，也是荷兰的贸易和金融中心，在西欧甚至世界的经济活动中也扮演着重要角色^[11]。

阿姆斯特丹的城市规划经历了一个不断完善的过程。1934 年末，由公共工程部（Department of Public Works）颁布的《阿姆斯特丹总体扩展规划》（AUP: Algemeen Uitbreidings Plan）是阿姆斯特丹重要的规划，也是全世界第一个规划。尽管由于该规划不能满足阿姆斯特丹的快速发展而在 20 世纪 60 年代被终止，但它在阿姆斯特丹物质形态规划中确实起到了重要作用^[12]。20 世纪 60 至 70 年代，“分散城市”的规划理念在阿姆斯特丹的实施导致了城市中心人口的减少以及活力的减退^{[11]55}。因此，如何长期保持城市的竞争力和吸引力成为城市规划和管理者面临的关键问题。1978 年，“紧凑城市”的规划理念受到市级政府的支持。这期间，市级政府更强调了“社区建设”，发展重点更多关注保护和修复而不是拆除重建。因此，1985 年的《阿姆斯特丹结构规划》（Amsterdam Structure Plan）开始关注城市中心的发展^[13]。进入 21 世纪，城市性（Urbanity）成为新一轮城市结构规划编制过程中的焦点，它被认为是提高城市品质的关键，其更强调城市综合竞争力，特别是城市的多样性和活力^[14,15]。可以看到，自 20 世纪 80 年代，混合使用开发被认为是主要的规划策略而被广泛应用在实践中。

规划策略的不断变化与城市面临的问题密切相关。历来，住房短缺一直是阿姆斯特丹规划面临的主要问题。由于经济发展势头较弱，人们不仅很难从私人住房市场上购买到住房，而且由于长长的等候名单，也很难在社会住房市场中获得住房^{[14]131}。尽管住房分配系统已经考虑了教师、警察和医护人员等人群，但住房短缺的现象仍不能解决。随着阿姆斯特丹人口的快速增长，住房保障成为各类规划关注的焦点。此外，面对日趋激烈的国际竞争，如何保持城市的综合竞争力成为阿姆斯特丹面临的又一规划挑战。在全球化的大趋势下，阿姆斯特丹同世界其他大城市一样步入转型发展时期，即向多中心多层级的城市区域网络发展^{[14]135-140}。为了保持阿姆斯特丹在欧洲和国际上的地位，城市质量被认为是保持城市长久竞争力的决定性因素^{[15]280-285}。在城市规划结构方面，则更强调将城市看作一个多中心的都市圈，其赋予了城市区域的职能以及城市不同方面的有机联系^{[14]145,146}。

在提高住房数量和质量以及就业水平的压力背景下,自20世纪80年代中期起,阿姆斯特丹政府开始尝试制定科学合理的规划策略以创造城市的多样性。“混合使用开发”和“紧凑城市”的理念被广泛运用,旨在控制城市蔓延并激发城市复兴^{[6]612}。在阿姆斯特丹一些城市再开发项目中,城市多样性以及混合使用开发被视为保持活力和吸引力以及创造可持续城市环境的积极措施^{[4]969}。以下两个阿姆斯特丹规划案例,能够更加详细地阐述混合使用开发理念在实践上的应用。

3 阿姆斯特丹混合开发项目规划实践

3.1 东部港区(Eastern Docklands)再开发项目

东部港区位于阿姆斯特丹市中心东北角,毗邻中央火车站,区位优势明显。自17世纪起,随着经济的繁荣、航海与贸易产业的发展,东部港区逐渐成长为阿姆斯特丹最繁荣的港口^{[11]78}。20世纪60年代,随着巨型货运转移至新建的西部港区(Western Docks),以及来自快速发展的航空业的巨大冲击,东部港区逐步衰落,失去了它曾有的活力,逐渐成为船民、流浪汉、非法移民的聚居地^[16,17]。1985年,在提倡激发城市复兴、创造城市多样性的时代背景下,阿姆斯特丹地方政府决定启动东部港区改造工作,并颁布了关于改造基本原则的政策文件,将东部港区的功能定位为一个毗邻城市中心的生活居住区。

东部港区细分为11个子区域。自1987年第一个子区域开发以来,其余子区域的开发逐步完成,前后持续了20多年,取得了十分显著的成效,成为了西方城市复兴的典型案列以及成功的新城市主义设计范例。纵观其规划设计建设的过程,能够总结出整个片区在探索创造多样性的空间、注入新活力方面所作的诸多努力。

3.1.1 规划建设过程中的多方参与平衡了多种利益

在遵守总体改造基本原则的前提下,邀请不同的著名建筑师、未来社区居民参与到规划设计中,鼓励参与者彰显个性、充分发挥。这一策略为东部港区创造出风格多样的建筑立面和丰富变化的景观小品,不仅提高了东部港区的整体品质,打造出特色鲜明的人居环境,也使这一片区更富有艺术气息,吸引了更多的观光客前来。

在建设管理过程中,公私合作制(PPP: Public Private Partnership)的引入保证了东部港区的成功改造。政府和私人投资者共同完成港区的规划与建设,政府方面重点监控环境绿化、公共设施配置、社会住宅建设等方面的内容,并提供公共工程统筹管理、通信队伍组建等基本服务。这一开发机制激发了大量私人资金的融入,不仅解决了政府资金紧张

的难题,也提供了不同品质的住宅(70%的市场性住宅和30%的社会住宅),解决了住房短缺的问题,兼顾了社会融合,保证了公共利益的实现^{[16]102,103}。

3.1.2 住宅设计的灵活性激发更多功能空间

东部港区改造基本原则的政策文件,强调了对有限土地资源的高密度开发,总体的发展计划包括8500个住房,10万m²的办公、商业和购物中心和2000m²的公共教育和服务设施空间。相比同期的其他项目,该地区建筑密度很高,几乎每公顷土地容纳了100套住房^{[11]113}。这一设计要求是基于“紧凑城市”的理念下,为了解决当时阿姆斯特丹的住房压力所提出的。

为此,连续的“联排背靠”、窄面宽、长进深式的小体量低层住宅,节省了大量住宅间距空间,使外部公共空间只为公共交通服务,提高了整个片区的住宅密度。同时,对这类内向型的住宅在其内容空间上强调了弹性的设计手法。为了提升功能的多样性,增强片区活力,市政府强调应为家庭式办公、小型的商业企业、艺术工作等发展提供更多空间上的可能性。因此,设计师在住宅设计上对于起居层高(不低于3.5m)、内部空地率(30%~50%)等指标作了有效控制,也尝试通过不同层高的天井、内院,设计了多样的内部空间组合,提升了户型变化的灵活性,满足了不同人群的不同需求,也提升了整个片区的吸引力。而最终改造的成果也表明,高密度的开发促进了就业与居住的结合,不仅解决了实际问题,也创造出多样灵活的住宅模式,为多样性的功能空间提供了无限可能^{[4]982,983}。

在混合使用开发的理念下,东部港区项目获得了显著的成效。超过60%的小微企业落户在居住区,创造了超过1600个工作岗位,占全区就业岗位总数的39%,已达到了高度的混合使用(表1)。

表1 2002年东部港区公司企业及就业岗位情况

企业分类	公司		就业(全职)	
	全区	其中:居住区	全区	其中:居住区
制造业	13%	10%	22%	8%
贸易	11%	6%	10%	4%
手工制作	6%	6%	3%	4%
金融与保险	4%	5%	1%	2%
传媒和通信	18%	23%	10%	18%
咨询顾问	28%	35%	24%	31%
其他办公	5%	4%	4%	7%
公共服务	15%	10%	24%	24%
其他	0	1%	2%	2%
	100%	100%	100%	100%
总量	1541个	956个	4197个	1626个

资料来源:参考文献[4]980

3.1.3 分区开发引导保证了可持续发展

东部港区的开发是阶段性的,规划设计师结合了各片区的具体情况以及当时的城市发展需求,制定了不同的实施策略。例如,前期开发的 KNSM 岛利用原有的一部分仓储建筑改建成多样的住宅,保留了原有的多阶层混居的状态;而之后开发的 Java 岛在保证住宅类型多样的同时,又关注了城市空间的多样化,创造出更为复合多元的城市形象^{[16]103-104}。这样一种分区开发引导的设计机制,能够结合不同时期的社会需求,及时调整规划实施策略,保证了一个片区发展的及时性、多样性和可持续性。

3.2 泽伊达斯 (Zuidas) 开发项目

自 20 世纪 60 年代起,阿姆斯特丹商业和服务产业的快速发展对高品质办公环境的需求日益增长^{[15]276},而这一问题一直到 90 年代初期都未能解决。在此背景下,地方政府试图寻找一个合适的地区解决这一问题。泽伊达斯位于阿姆斯特丹南部,A10 高速公路、铁路、地铁等交通线路在此交汇,距离阿姆斯特丹中心站仅需 15 分钟,距离史基浦机场 (Schiphol) 仅 6 分钟车程。同时,高速铁路连通了布鲁塞尔、巴黎、科隆、柏林,促使泽伊达斯成为阿姆斯特丹重要的国际站点,成为面向欧洲市场的前沿窗口。良好的交通可达性促使泽伊达斯地区成为建设高品质办公环境的最佳地点^{[12]18}。《泽伊达斯地区规划》^[18] (Zuidas Vision Document) 包括了重大基础设施建设、住宅和商业开发以及文化和公共空间的创造等重要内容,旨在创造一个具有国际魅力的、可持续发展的、成功的城市环境,兼顾阿姆斯特丹传统的品质——紧凑与活力,为国家和国际机构提供空间上最具竞争力的地区和一个具有吸引力和多样性的城市区^[19]。在这一发展愿景下,混合使用开发策略贯穿了整个开发过程 (图 1)。

3.2.1 多功能的城市街道

1981 年贯通的高速路 A10,与铁路、地铁一并将泽伊达斯一分为二,带来了南北交通联系不畅、景观品质低、环境质量差等一系列问题^[20]。地区规划提出将中心地区主要的道路和铁路等基础设施移至地面以下,一方面加强南北地区的联系,另一方面也为打造多功能、高品质的城市街道空间提供便利。这样的“城市街道”不仅为自行车和行人提供了高品质的环境,也为路边咖啡店、零售店等多样的业态提供了更多的空间。

3.2.2 功能混合与均衡

在地区内部功能定位上,强调了居住、办公、文化、娱乐等功能的混合使用和均衡开发。每个建设区必须包括居住、

办公和公共娱乐设施的功能,同时居住功能所占的比例应当控制在 25%~75% 之间^{[18]67}。在建筑设计上,强调了功能适应性,规定新建建筑的设计应当考虑未来使用功能的可变性,如住宅建筑改建为办公建筑等。表 2 展示了 1998—2009 年间泽伊达斯地区商业、居住、设施等三种功能的变化情况。12 年间,泽伊达斯地区商业、居住建筑面积占总建筑面积的比例分别从 42%、44% 下降到 29%、38%,而公共设施建筑面积所占的百分比增长了 13 个百分点。可以看出,公共设施所占比例的大幅提高促使泽伊达斯逐步实现了功能混合、均衡发展的目标。

3.2.3 兼顾社会公平

在泽伊达斯地区,各层次各类功能的混合是较为敏感的。投资者、开发商以及公司更倾向向工作场所周边高品质、具有吸引力的人居环境。然而,在多样化发展策略的背景下,考虑安排一些低品质的功能是十分必要的。社会住房就是一个典型的例子。阿姆斯特丹政府期望将全部住房的 30% 作为社会住房安排在泽伊达斯地区,这一设想引发了不同利益集

图 1 泽伊达斯地区规划

资料来源:参考文献[18]2

表 2 泽伊达斯地区功能组合变化情况

年份	总面积 (m ²)	功能混合 (%)		
		商业	居住	设施
1998	2 690 000	42	44	14
2009	4 280 000	29	38	33

资料来源:根据参考文献[18]68 整理

团之间的争论。总体来说,一般观点认为低品质的功能单位不应安排在高品质的设施旁,但是社会住房对于建立一个多样性的地区却十分必要。

2010年,泽伊达斯地区已建成65万m²的办公场所,700多家公司进驻,建成近9000套住房,成为阿姆斯特丹重要的居住地^[21]。尽管泽伊达斯地区开发项目仍在进行过程中,很多政策和措施的成效尚不能得到评估,但大多数评论都表明,与欧洲其他大规模的开发项目相比较,泽伊达斯地区的混合使用开发理念是其最大的优势^[22]。

4 小结与启示

在回顾了不同时期阿姆斯特丹两个规划实践后,我们可以总结出混合使用开发策略的几个要点。(1)规划机制的创新,是创造多样城市的关键。一方面,多方参与规划全过程保证了各方利益的有效实现;另一方面,“公私合作制”模式不仅激活了私人资金,也缓解了政府经济压力,在实现经济效益的同时也保证了社会公平。(2)细分片区,制定及时、应时的分区开发引导策略,是高效的规划执行策略,也是保持一个地区复合多元、可持续的重要手段。(3)充分挖掘有限的空间资源,能够创造出更多的潜力,这不仅体现在规划的总体框架中,如泽伊达斯通过将基础设施移至地下实现了对土地的高效灵活利用,也体现在建筑设计的方方面面,如东部港区灵活的住宅设计为小微企业、小型商业的发展带来无限可能。(4)在两个片区开发过程中,社会住房由政府供应,这一举措是保证社会公平,创造多样城市的必要手段。混合使用开发策略产生的结果是积极的,其不仅实现了战略目标,在一定程度上解决了当地的问题,同时也提高了城市在区域格局中的影响力。因此,混合使用开发策略使阿姆斯特丹更紧凑,更具竞争力和吸引力。同时,我们也不难看出,在全球化背景下,阿姆斯特丹这座自13世纪起发展壮大城市,依然保持着应有的自信,在城市规划发展策略制定过程中始终坚持着它的开放性与包容性,这是一个国际化都市所深具的特质。

当前,我国处于经济社会全面转型时期,更新改造成为城市建设重点,各级政府在政策制定过程中已开始重点关注集约化发展、生态城市、智慧城市、棚户区改造、旧城更新等内容。这一背景下,如何合理利用有限的空间资源,发挥城市特色,提升城市综合竞争力成为城市未来发展的关键。虽然我国国情与荷兰有一定差异,但其混合使用开发实践仍具有积极的参考意义,特别是公私合作制、多功能适应性建筑、规划过程的多方参与、社会住房的保障等方面都值得学习和借鉴。UPI

参考文献

- [1] 钟力. 混合使用开发理念解读——以深圳华侨城规划设计为例[J]. 新建筑, 2010(5): 118-122.
- [2] Urban Land Institute. Mixed-use Development New Ways of Land Use[M]. Washington: Urban Land Institute, 1976.
- [3] 简·雅各布斯. 美国大城市的死与生[M]. 金衡山, 译. 南京: 译林出版社, 2005.
- [4] Hoppenbrouwer E, Louw E. Mixed-use Development: Theory and Practice in Amsterdam's Eastern Docklands[J]. European Planning Studies, 2005, 13(7): 967-983.
- [5] 张京祥. 西方城市规划思想史纲[M]. 南京: 东南大学出版社, 2005.
- [6] Dieleman M, Dijst M J, Spit T. Planning the Compact City: The Randstad Holland Experience[J]. European Planning Studies, 1999, 7(5): 605-621.
- [7] 鲍其隽, 姜耀明. 城市中央商务区的混合使用与开发[J]. 城市问题, 2007(9): 52-56.
- [8] 平山翔吾. 郊外大规模居住区开发过程中的土地混合使用研究[D]. 清华大学, 2013.
- [9] 尹兴华. 功能混合型社区设计研究——对上海市东北城区三个实例的解析[D]. 同济大学, 2007.
- [10] 许靖涛, 朱俊华, 王进安. 浅析国内外城市用地“混合使用”的规划引导[J]. 西部人居环境学刊, 2014(3): 66-71.
- [11] Pistor R, et al. A City in Progress: Physical Planning in Amsterdam[R]. Amsterdam University Ruimtelijke Ordening, 1994.
- [12] Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment. Compact Cities and Open Landscapes: Spatial Planning in the Netherlands[R]. Hague, Netherlands: The Ministry, 2000.
- [13] Faludi A, van der Valk A. Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century[M]. Dordrecht; Boston: Kluwer Academic Publishers, 1994.
- [14] Bertolini L, Salet W. Planning Concepts for Cities in Transition: Regionalization of Urbanity in the Amsterdam Structure Plan[J]. Planning Theory and Practice, 2003, 4(2): 131-146.
- [15] Trip J. The Role of Urban Quality in the Planning of International Business Locations: The Case of Amsterdam Zuidas[J]. Journal of Urban Design, 2007, 12(2): 275-293.
- [16] 程晓曦. 阿姆斯特丹东港码头改造——城市复兴中的多重平衡[J]. 世界建筑, 2011, (4): 102-106.
- [17] 王纪武, 戴彦. 现代高密度城市住区设计——阿姆斯特丹东港区改造解析[J]. 规划师, 2007, 23(10): 83-86.
- [18] Amsterdam City Council. Zuidas Vision Document[R]. Amsterdam, 2009.
- [19] Gualini E, Majoor, S. Innovative Practices in Large Urban Development Projects: Conflicting Frames in the Quest for “New Urbanity” [J]. Planning Theory and Practice, 2007, 8(2): 297-318.
- [20] 刘苗, 陈可石, 苏鹏海. 荷兰大型交通基础设施项目影响下的可持续城市设计与建设——以“码头模式”影响下的泽伊达斯为例[J]. 现代城市研究, 2014(1): 26-33.
- [21] About Zuidas[EB/OL]. [2015-08-06]. <http://www.amsterdam.nl/zuidas/english/about-zuidas/>.
- [22] Salet W. Rethinking Urban Projects: Experiences in Europe[J]. Urban Studies, 2008, 45(11): 2343-2363.

(本文编辑: 秦潇雨)