文章编号：1673-9493（2015）S1-057-07　中图分类号：TU985.1　文献标识码：A

# 国外大城市绿带规划与实施效果——以伦敦、东京、首尔为例

Planning and Practice of Urban Green Belts: Cases of London, Tokyo and Seoul

文萍　吕斌　赵鹏军
*Wen Ping, Lv Bin, Zhao Pengjun*

**摘要**：在大城市市区外围设立绿带的做法，近百年来被国外许多城市规划采纳，以抑制城市无限制扩张并提供绿色空间。本文以伦敦、东京、首尔三座城市的绿带为例，比较其规划与实施过程，并从规划设计、实施政策、配套规划手段等方面分析不同绿带实施效果差异显著的原因。不同城市进行绿带规划的背景和条件不同，应在充分了解绿带规划内涵和方法的基础上，结合本地情况对规划方案和实施政策进行具体安排，以合理引导城市空间结构调整。

**Abstract:** Over the past century, green belts around urban areas have been adopted by many cities to control urban sprawl and provide green space. This paper reviews the planning, practice and outcomes of urban green belts in London, Tokyo and Seoul, and analyzes investigates the reason of the differences from aspects like designing, polices and supporting planning tools. According to specific background, a city should carefully design the green belt and carry out policies appropriate to local situation, making green belt an effective tool to control the urban spatial structure.

**关键词**：城市绿带；规划；实施

**Keywords:** Urban Green Belt; Planning; Practice

## 1 城市绿带规划的缘起及推广

城市绿带规划的理论缘起一般可追溯到19世纪末霍华德提出的田园城市理论[1]，该理论主张以绿带环绕城市，通过建设新城来实现新的增长。当时，在城市外围设立和保留未开发土地的理念已经广泛存在，并以公园、绿道、林荫大道等形式在一些城镇得以实现。1924年在阿姆斯特丹召开的国际城市规划会议对其后近百年的城市规划有深远影响，会议将环城绿带作为其提出的城市规划七大原则①之一。1944年大伦敦规划中的绿带是最为人知，也是至今仍维持良好的城市绿带。在20世纪，很多城市先后步入高速扩张阶段，城市用地布局混乱、通勤距离增大、热岛效应明显、周边农地被侵蚀等问题接踵而至，绿带理念旨在控制城市规模，并提供具有生态、游憩、景观等功能的开敞空间，受到很多城市的青睐。澳大利亚的墨尔本、加拿大的渥太华、俄罗斯的莫斯科、日本的东京、韩国的首尔以及我国的北京等，都曾在其中心城区外围规划了绿带。

本文将介绍伦敦、东京、首尔三座城市的绿带规划及实施效果。这三座城市曾先后提出并设立自己的环城绿带，但实施效果大相径庭：伦敦绿带一直维持至今，所提供的功能也越来越丰富和完善；东京绿带基本被建设用地取代，成为城市建成区的组成部分，但保留了一些公园绿地和小规模都市农业用地；首尔绿带建立较晚，随着城市增长压力的提高，绿带内的用地管制逐渐放松，少量绿地释放为建设用地。总结这三座城市的经验教训将帮助我们更深入地理解绿带，并认识影响绿带规划和实施效果的关键因素，为国内城市引入绿带规划提供参考。

## 2 伦敦、东京、首尔的绿带规划与实施

### 2.1 伦敦绿带：城市绿带的全球典范

（1）设立绿带的初步尝试

伦敦在20世纪初就开始探索建立绿带[2]。1930年代初，昂温（Unwin）领

**作者**：文萍，北京大学城市与环境学院，博士研究生。wenping@pku.edu.cn
吕斌，北京大学城市与环境学院，教授，博士生导师
赵鹏军，北京大学城市与环境学院，研究员，博士生导师

① 七大原则包括：阻止大城市的无限蔓延，建设卫星城来分散人口，建设环绕城市的绿带，制定交通规划以防止拥挤，制定区域规划，注意区域规划的灵活性，控制土地利用。

衔的大伦敦区域规划委员会为伦敦划定了一条宽度接近 2 km、总面积约 200 $km^2$ 的绿带，这一绿带的主要功能在于保护不断被郊区化侵蚀的绿地，为伦敦市民提供户外游憩的开敞空间。由于当时英国法律赋予规划的实施力非常有限，开敞空间的维护必须通过购买土地来实现。1935 年，作为绿带主要受益方代表的伦敦郡议会设立了一个绿带贷款计划，向绿带所在的周边郡县提供一定比例的贷款，资助其购买绿带内的私人土地或官地①，作为公共土地保护起来，从而避免土地所有者或其他购买者在这些土地上进行开发建设。

（2）绿带体系的全面建立

在 1944 年的大伦敦规划中，阿伯克隆比为伦敦提出了一条宽度达 8~15 km、总面积达 2 000 多 $km^2$ 的绿带（图 1）。该绿带是一系列调整大伦敦空间格局的规划技术体系中的有机组成部分，当时认为大伦敦地区人口总量将基本稳定，规划重点在于空间格局的重构。中心建成区的规模将被控制，过于拥挤的人口被疏散到绿带外围的 8 个新城及其他增长中心；由于增长压力被疏解，绿带内将维持以农田和森林为主的乡村景观，并适当增加一些高尔夫球场等休闲娱乐用地。大伦敦规划受到了中央政府的支持，城乡规划部核定绿带范围后，由伦敦郡及另外 7 个郡县负责具体实施。1947 年英国《城乡规划法》的颁布更为绿带的实现提供了法律支撑。《城乡规划法》通过开发权国有化提升了规划的执行力，土地的开发权从所有权中分离出来 [4]：土地若不开发或规划许可未获批准，所有者无收益，政府也不补偿；如果获得规划许可，开发方需要将土地增值收益的一部分上缴或回馈社会。这一制度的建立使得绿带规划不再需要以购买土地的高成本方式来实现。

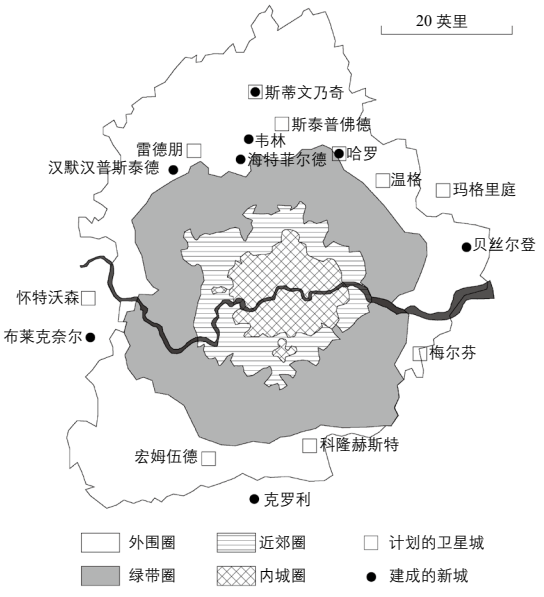


**图 1 大伦敦规划示意图**
资料来源：参考文献 [3]

（3）新时期面临的新问题

二战后英国的经济社会发展经历了一系列变革，相应的规划理念、体系和管理手段也不断演变。在这样的大背景下，人们对大伦敦绿带的目标和作用也有了新的要求。

1950—1960 年代的经济繁荣和人口增长使整个大伦敦地区进入了发展高潮，大部分新城在这个时期建成，新城以外的农村地区也承受着较大的开发压力。同时，规划体系的一些问题逐渐暴露出来，如过于关注土地利用和物质空间，中央政府对地方规划干预过多，缺乏公众参与，操作不灵活等。改革的结果是规划权力逐渐下移，郡以下的地方政府获得更大自由。1970 年代初期，郡县制定“结构规划”、地方制定“详细规划”的两级规划体系形成，中央政府只审查结构规划的战略性问题，开发控制权由郡县和地方共同享有。但这一体系的运转效率仍旧不高，到 1980 年代，开发控制权完全下放到地方，地方政府对规划事务拥有了最直接有效的权力 [5]。

面对巨大的发展需求，绿带，尤其是绿带外围的地方政府不愿过多承担外来增长压力，以免本地变得过于拥挤，生活环境和景观被破坏。因此，他们希望利用绿带作为抵制开发的工具，积极向中央申请扩大绿带范围。中央政府对此则持谨慎态度，主要强调绿带限制扩张的战略意义，并考虑地区增长压力的释放需求，对绿带的进一步扩张和内部景观维护并不积极。尽管如此，到 1980 年代初，官方批准的绿带范围已经达到 4 300 $km^2$，宽度约 20~25 km，由 60 多个地方规划机构管理，而由地方政府按照绿带政策进行管制的土地则更多。在 1970 年代中后期，整个英格兰东南部地区的经济发展陷入停滞，刺激经济复苏和提供足够的就业岗位成为政府的主要目标。在促进内城更新和外围就业中心发展的过程中，中央政府在绿带内局部放松管制的意图非常明显，如支持绿带内的环伦敦公路 M25 及其他道路和公用设施的建设，要求释放部分土地进行住宅开发等。但绿带内的地方政府仍尽力将这些开发对自身的影响降到最低，对于少量本地开发需求也尽量安排在现有城镇边缘。

## 2.2 东京绿带：未能实现的规划理想

（1）国际规划理念的引入

受国际城市规划思想的影响，东京的规划师在 20 世纪二三十年代开始倡导保护城市周围农业用地的理念。1939

① 官地（crown land）属于君主所有，被视为国家财产，由中央政府的一个官地代理机构行使所有权。官地的收益由国家财政部管理，并确保其使用将使全体国民受益，而非某些个人或某一地区。

年《东京绿色空间规划》为东京划定了 1~3 km 宽的环形绿带，在大都市区周围规划了一系列城市公园和林荫大道，并划定了大量需严格保护的农地。该规划由于没有考虑对土地所有者权益的补偿，缺乏实际执行力。1946 年日本出台《特殊城市规划法》，要求建立一个保护区域绿色空间的规划体系。依据此法，东京区域规划委员会成立，负责绿带的划定及相关事宜。委员会的工作受到绿带内土地所有者的强烈抗争，同时由于法律本身没有赋予规划强制执行力，绿带内的土地被不同程度地开发为低密度郊区，绿带范围也由 1948 年划定的 140 $km^2$ 减少为 1955 年的 98.7 $km^2$。

（2）绿带实施遭遇阻力

1956 年，专门针对东京大都市区的《国家首都圈整备法》出台，该法将东京划分为若干圈层，在中心建成区外有一个大规模的近郊绿带，宽约 5~10 km，绿带外设置了若干新城作为新的增长中心（图 2）。然而，这一绿带仍然没有实现 [6]：土地所有者补偿机制的缺失使当地居民和地方政府强烈反对绿带内的开发控制；部分居民争取到 20%~30% 的开发权，使绿带内部分土地转变为建设用地；中央政府为了实现促进东京都市区集聚经济增长的目标，做出了一些不利于绿带保护的决策，如支持多摩新城在绿带范围内选址。1965 年该法律修订时，郊区绿带被调整为“基础设施带”，部分土地被正式规划为开发用地。

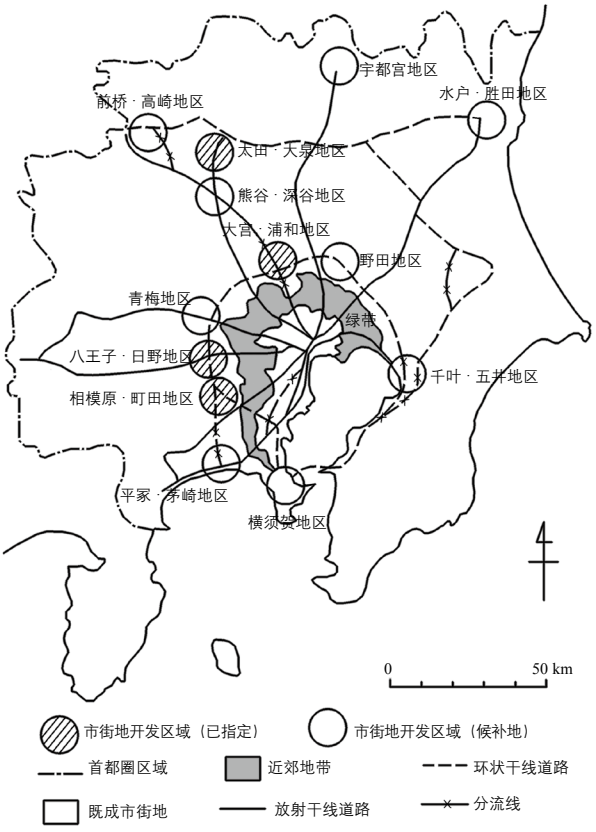


**图 2 1956 年日本首都圈整备方案**
资料来源：参考文献 [6]

（3）探索控制土地利用的新方法

为了加强对城市增长的调控，限制建成区过度连续扩张，日本于 1968 年通过了《新城市规划法》，完全放弃了以绿带控制城市扩张的方法，建立起一种区划体系。都市区的土地被划分为城市提升区和城市控制区两种类型，以明确区分城市和农村地域。但这一规划手段仍未奏效，到 10 年后的目标期，城市提升区内仍有大量农地未被开发，城市控制区内反而新增了很多开发项目。1974 年的《生产性开敞空间法》再次调整了控制策略，对既有农业用地进行全面保护。东京周边的环城绿带已经完全演变成城市地域，仅有一些城市公园和都市农业用地镶嵌其中。

## 2.3 首尔绿带：开发压力下的改革之路

（1）城市扩张与绿带设立

1960 年代，韩国的工业化和城镇化进程开始加速，全国城镇人口比重由 1960 年的 37.2% 上升到 1970 年的 50% 以上。首都首尔承担了巨大的人口和经济增长压力，交通拥堵、环境恶化、住房紧张等问题凸显，政府开始考虑在城市周边划定绿色区域进行保护。1971 年首尔开始正式划定大都市区绿带，到 1976 年绿带范围确定为 1 567 $km^2$，涉及首尔市、仁川市以及京畿道的若干市（郡）。由于首尔与西侧的仁川在 1960 年代已基本连片发展，绿带在西侧出现断裂，并不呈完整的环状。绿带内的建设项目被严格限制，仅有一些既有建筑改造、公共项目建设等得到允许。

（2）开发压力松动绿带基础

1980 年代以来，韩国经历了新一轮的经济增长高潮，首尔的城市扩张压力进一步增大，城市住房危机也越来越严重。为了疏散增长压力，1989 年政府开始推进绿带外的新城建设（图 3）。然而，这种城市空间增长的疏导措施仍不能满足需求，1994 年韩国规划体系在严格区分的城市地区和非城市地区两种基本用地类型外，又引入了半城市和半农业（林业）地区，绿带外一些非新城地区的土地被划为此类。这种地区的开发管制相对宽松，因此其内部的开发建设活动迅速兴起。新增的城市建设并没有完全集中在指定的新城，反而在新城以外的郊区地带蔓延开来，这使被严格限制开发的绿带内土地所有者反对声越来越大。他们不仅在绿带管制框架内争取各种建设许可，还进一步要求绿带管理政策的彻底改革 [7,9]。

（3）绿带体系的初步改革

1998 年，韩国建设交通部组织成立了由规划专家、环

境组织代表、媒体记者及其他政府官员组成的绿带体系改进委员会，研究解决绿带问题的对策。问题主要集中在两方面：关于绿带内土地所有者的补偿，各方基本达成一致，并于2000年通过《绿带地区法》，赋予绿带内居民因开发权受限而获取补偿的权利；关于绿带本身的存废，争议仍然存在，妥协的结果是政府开始对绿带地区的规划管理方式进行改革。不同于原来以区划手段限制整个地区开发的严格控制方式，绿带地区被置于首尔大都市区区域规划的框架下进行规划，部分土地被释放为可开发用地。释放土地的选择主要基于环境评价的结果，保护价值较低的土地可考虑释放。同时，现状建成规模和密度较大的居民点、中央政府选定的公租房建设区、国家级商务区，以及地方政府划定的发展储备地块等也成为主要的释放地区。到2006年，首尔绿带中被释放的土地达到136 km$^2$，约占绿带总面积的9%（表1）。

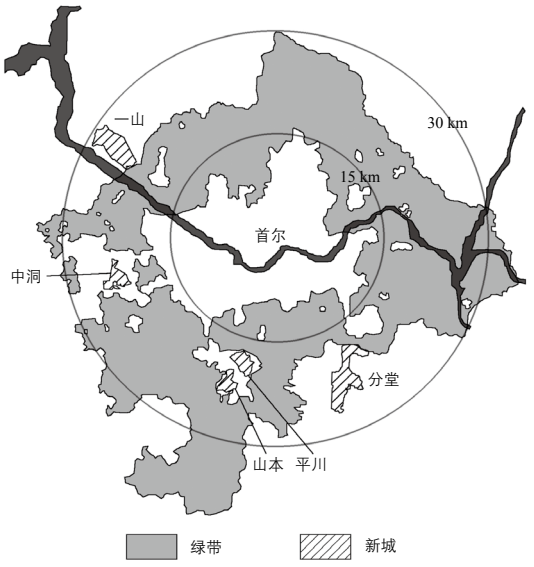


**图3 首尔的绿带与新城**
资料来源：根据参考文献[7,8]整理

## 3 绿带规划与实施的核心问题

绿带规划并非对所有城市都适用，不同城市对绿带的功能需求是不同的。对于开发压力较大、周边地形约束较小的大城市，绿带的主要所用在于限制建成区规模，减少过度扩张带来的负面影响，帮助形成合理的城市空间结构。而增长压力较小、规模适当的中小城市若采纳绿带，则更看重其提供开敞空间、营造生态景观的功能。结合目前我国大中城市大多面临较大扩张压力的实际情况，以下论述主要针对绿带限制城市空间增长的功能。

### 3.1 规划设计：全面细致的绿带空间规划

要实现控制中心城区过度扩张的目标，在绿带的规划设计中应对其规模、形态、与现状建成区距离、内部土地利用方式等进行全面细致的考虑。

首先，绿带应具有一定的规模，形成与中心城区规模相适应、具有一定厚度的环形空间。绿带规模过小、宽度过窄或断裂过多，都可能导致建成区越过绿带继续扩张，并逐渐侵蚀消解绿带，使绿带内外的建设连接成片，限制蔓延的目的无法实现。伦敦和首尔的绿带宽度均为中心城区直径的1/3左右；东京1948年划定的绿带实际是城市周边大规模块状和楔形绿地的组合，1956年《首都圈整备法》所支持的绿带宽度接近中心城宽度的1/3。从空间形态上看，伦敦绿带是具有相当规模和厚度的环形绿带，将中心城区和外围新城分隔开来；首尔绿带总体上形成了一定规模和厚度，形状的不规

**表1 伦敦、东京、首尔绿带概况**

| | 伦敦绿带 | 东京绿带 | 首尔绿带 |
|---|---|---|---|
| 设立背景 | 城市化向郊区化、逆城市化过渡，人口和经济活动由中心城区转向大都市边缘的新增长中心，并进一步向非大都市区扩散 | 城市化高速推进，人口和经济活动向城市集中，城市扩张压力巨大，开始建设外围新城 | 城市化高速推进，人口和经济活动向城市集中；绿带内城市建设压力过大后，开始在外围建设新城 |
| 功能设定 | 限制城市无限扩张，大伦敦都市区整体空间格局的组成部分，为市民提供休闲游憩场所 | 限制城市无限扩张，保护农业用地和绿色空间，大都市区空间格局的组成部分 | 限制城市无限扩张，保护城市周边的绿色空间 |
| 绿带规模 | 1944年划定面积2 000多km$^2$；之后在地方当局的争取下向外扩张，1980年代达到4 000多km$^2$ | 1948年划定面积为140 km$^2$；1955年减为98.7 km$^2$；1956年重新划定，规模扩大；1968年正式取消 | 1976年确定为1 567 km$^2$；2000年以后近10%的土地被批准释放为开发用地 |
| 控制手段 | 中央政府确定绿带的基本控制政策和允许的用地类型，具体实现由地方规划当局操作，绿带内的开发项目很难得到规划许可 | 规划部门缺乏足够的引导和控制开发的权力，绿带内一些由私人土地所有者或中央政府主导的开发获得了不同程度的许可 | 绿带由严格的区划体系控制，大多数开发行为被禁止；后迫于开发压力，政府调整规划，释放部分土地用于开发 |
| 实施效果 | 绿带内的开发管制一直延续至今，范围有所扩大，生态价值、农业生产价值、休闲游憩价值等存在争议 | 绿带内建设项目越来越多，绿带取消后，所在地区保留了部分都市农业用地和城市公园 | 绿带控制本身较严格，但由于城市增长压力未得到有效疏解，政府不得不释放部分土地用于开发 |

资料来源：作者整理

则很大程度上受周边山地地形的影响，西侧的断裂是由于在绿带划定前首尔与仁川间的连片发展已经形成；东京绿带在空间形态上由分散绿地调整为成规模的马蹄形绿带①，试图强化其分隔作用。

其次，绿带的划定应该考虑是否需要为城市增长预留一定空间，即绿带内缘应紧绕现状建成区划定，还是从建成区边界往外推移一定距离。绿带内侧边界的作用类似于在美国实践较广的城市增长边界，城市建设被严格限制在边界内。对于空间规模相对稳定的城市如伦敦，这个问题并不突出，遏制城市以低密度郊区的形式向外蔓延正是绿带设立的主要目标，绿带内无须再预留增长空间，需要思考的主要在于绿带外缘与外围新增长中心的距离。而对于仍处在高速成长期的城市，如东京和首尔，是否在绿带内为城市增长预留空间，对绿带能否得到从中央政府到地方居民的支持，绿带内土地会不会面临过大的开发压力，城市空间增长的未来方向和整体空间结构等都有重大影响。虽然在绿带划定时有这方面的考虑，但东京和首尔的增长还是远远超出了城市规划的预期，周边新城也没有如规划所愿分担足够的人口和就业增长，绿带管制在城市扩张压力下不得不进行不同程度的调整。

另外，绿带内的土地利用方式对其效用的发挥和空间的维持有重大影响。设置绿带的初衷是控制建成区的无限扩张，同时发挥生态、景观、农业生产、游憩等功能。但现实中不同的功能可能相互干扰。控制扩张要求绿带内禁止开发，或仅允许极小范围的低密度建设，这种消极的保护政策可能同积极的游憩开发、生态建设等活动存在矛盾；游憩功能的发展将在一定程度上对生态和景观价值的发挥产生不利影响；农业生产往往是绿带内最主要的土地利用方式，这种积极的利用却削弱了绿带的生态价值。不论对绿带内的土地利用存在多少争议，杜绝大规模、高密度的连片开发是绿带土地利用管制的根本。伦敦绿带中建设用地比重不足 10%（表 2），零散分布在广袤的郊野中。至于景观、游憩、农业生产等功能，不同社会经济发展阶段、不同人群会有不同的要求，可以在实践中适当调整，使绿带发挥最大的综合效益。

### 3.2 实施政策：重点考虑对土地所有者的利益补偿

绿带在空间规划中划定后，需要通过日常的规划管理，保障其贯彻实施。传统的城市规划是对开发建设活动进行安排和引导，绿带规划管理的重点则在于对建设活动进行限制，这对传统的规划理念、技术方法和实施政策都是巨大的挑战。一般的开发建设活动会带来土地及其上建筑物的增值，也是对城市整体价值的提升，因而受到各方面的欢迎；绿带的开发管制虽然也会提升城市整体价值，并直接促进周边房地产升值，但对绿带内的土地所有者而言，是对其土地开发权和收益权的剥夺。因此，绿带实施政策设计的难点是，如何在实现开发限制的同时，对土地所有者进行合理补偿。

在伦敦，1947 年《城乡规划法》出台以前，规划对私人土地上的开发建设活动并没有强制约束力。也就是说，政府相关部门可以在区域层面上提出以绿带环绕中心城区的空间蓝图，但规划方无权要求土地所有者执行规划，尤其是当规划的实施将损害土地所有者的既有或可能利益时。《城乡规划法》将土地的开发权收归国有，任何土地上的开发建设活动都必须在获得规划许可后才能进行。随后，政府又逐步建立起一种规划得益的补偿制度，即政府对获得规划许可的土地的开发增值进行高额征税，或附加一些开发条件，如开发方必须提供一定比例的廉租房或建设公共设施等，使开发得益在一定程度上作为公共资源返回社会。这样既实现了公共权力对私人开发活动的干预，又解决了因规划用途不同而使土地所有者收益差别巨大的不公平问题。基于此，绿带内建立起一种开发控制体系，地方规划管理部门根据中央的绿带管理政策、开发活动本身的必要程度以及对周边环境的影响等综合考虑是否给予开发许可。绿带内外的土地在获得开发许可时，都必须将其土地增值收益的相当部分回馈社会，只是绿带内土地获得开发许可的机会更小。

东京和首尔强行规定了绿带的土地用途，但没有为土地所有者因失去开发权而失去的开发收益提供合理补偿，受到当地居民和地方政府的强烈反对。东京绿带在土地所有者的强大压力下放松了管制，部分农户获得了 20%~30% 的开发

**表 2 伦敦大都市区绿带土地覆盖类型（2000 年）**

| 用地类型 | 耕地和园地 | 改良的草地 | 半自然草地 | 山地、荒地、沼泽 | 阔叶林或针阔混交林 | 针叶林 | 建设区和宅院 | 永久性水面 | 海岸 | 总计 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 面积（$hm^2$） | 186 960 | 80 982 | 67 940 | 5 166 | 86 834 | 13 467 | 37 468 | 4 547 | 795 | 484 159 |
| 比例（%） | 38.6 | 16.7 | 14.0 | 1.1 | 17.9 | 2.8 | 7.7 | 0.9 | 0.2 | 100 |

资料来源：参考文献 [10]

① 东京的东南侧为东京湾海面，形成天然的增长边界。

权，这些地区发展成低密度的郊区；日本中央政府通过支持多摩新城的建设，也动摇了绿带地区的开发管制。在各种开发压力下，规划部门开始认识到绿带管制并不适合当时蓬勃发展的东京，进而主动调整规划，取消了绿带。首尔绿带在设立之初就通过区划体系进行严格的开发管制，但公共项目作为被允许的开发类型，得到了广泛许可。进入1990年代后，在土地所有者的强烈抗议下，居民住宅的改扩建标准逐渐放宽。同时在城市整体增长的驱动下，政府方面也主动寻求释放绿带内的部分土地，但对释放土地的位置和数量进行了严格控制。2000年，韩国通过立法赋予了绿带内居民获得补偿和财政支持的权利，而绿带内的大量土地所有者仍然在积极争取被释放为开发用地。

因此，不论是采用美国式的区划体系还是英国式的规划许可体系①，仅仅限制绿带内的土地用途并不能保证规划的顺利实施。在经济利益的驱动下，绿带内土地所有者会尝试通过各种正式或非正式的途径获得事实上的开发许可。这可能导致规划被迫调整或违法建筑盛行的局面，其本质还是规划管理制度不完善、利益平衡机制缺失的结果。在区划体系中，开发权转移正受到越来越广泛的关注，将开发权转移应用到绿带管理中，使绿带内土地所有者可以将其开发权有偿转移给绿带外的建设用地，是既保留绿地，又保障土地所有者收益的有效途径。

### 3.3 与其他规划手段相结合，合理引导与控制城市空间形态

绿带不应仅仅被看作一种城市增长控制政策，只堵不疏的规划方案在城市增长和市场利益的冲击下很难得到真正落实。绿带的设置是为了防止城市过度蔓延而带来的通勤距离增加、交通拥堵加剧和周边农地消失等问题，但当增长需求超过绿带内中心城区的承载能力时，必须为新的增长提供空间。满足城市用地需求增长的途径有三种：建新城或卫星城，城市空间连续扩张，建成区土地的再开发[11]。在城市发展过程中，很难仅通过某一种途径来满足其空间增长需求，对城市增长的管理应通过不同途径的组合运用来实现。

在绿带外围建设新城是很多城市普遍采用的规划技术组合。1944年大伦敦规划在绿带外设立了8座平均规模约5万人的新城，这些新城多以现有的村庄或小镇为基础。如今这些新城的人口规模多已超过规划预设目标，与伦敦周边密布的其他小城镇一起，承担着疏散中心城区人口的功能[12]。首尔于1989年设立了5座新城，其中3座规模较小的新城依托原有市镇，规划为住宅综合区；另外2座规模较大的新城相对独立，5座新城规划人口近120万[8]。当时首尔中心城区的建设已基本饱和，新的人口和产业增长开始转向周边市（郡），但城市居民改善居住条件的迫切需求所带来的住宅和土地供应短缺问题非常严重。到1995年，这些新城的人口已经超过规划预期[13]，同时规划政策的调整使新城周边的土地逐渐被开发，导致绿带内土地所有者的不满情绪进一步激化。

新城开发有效缓解了中心城区的扩张需求，但也受到了广泛质疑。新城大多依附于中心城区，内部能够提供的就业机会有限，大量人口不得不通勤于新城和中心城区之间，绿带的存在拉开了新城与中心城区之间的距离，增大了通勤成本。绿带设立的初衷在于将新的开发和既有建成区分隔开来，新城由于规模限制很难真正成为职住平衡的独立城镇，其与中心城区之间的通勤需要通过建设便利的轨道交通和调整城市就业空间结构等方式来缓解。

城市空间的连续扩张是绿带内侧边界设定时应考虑的问题，其尺度和预留的发展空间规模应根据城市化所处的阶段、城市交通规划设计、地形地貌条件等因素综合确定。城市化高速推进中的城市在短期内面临巨大的空间增长需求，在紧邻城区的边缘区进行开发，既依托中心城区现有的基础设施，又无须承担繁重的拆迁补偿任务，是最经济便捷的解决途径。但连续扩张的规模不宜过大，应结合本地的交通出行方式、居民出行偏好、居住—就业空间格局、地质条件限制等因素，合理确定连续扩张的最大边界。

内城的再开发是通过提高建设强度来缓解城市向边缘扩张的压力，即以纵向的增长替代横向的扩张。但内城更新受到诸多现实条件的制约，如既有居民的安置、历史风貌的保护、现状基础设施承载力的瓶颈等，只能作为一种长期性的辅助手段，在一定程度上缓解城市增长压力。中心城区作为一个统一体，应通过整体城市设计的手段，合理确定内部各区的规划控制和引导条件，使现状建成区和预留发展用地都能得到充分利用。在设立绿带的基础上，适当调整和提高中心城区的建设强度，是没有受到足够重视但很有必要的规划手段。

## 4 对我国城市绿带规划与实施的启示

伦敦、东京和首尔的绿带规划实施效果各不相同，这是各地不同的发展阶段、规划方法、管理手段、政治经济

① 美国式区划体系的特征在于，如果开发计划符合预先制定的分区规定，将自动获得规划许可；英国式规划许可体系则赋予地方规划机构更大的自由裁量权。

制度以及社会文化特征等共同影响的结果。一个理想的规划设计理念，提出时总是基于某一地区特定发展阶段的特殊问题，理想方案能不能真正发挥预期效果，还要在实践中经过诸多现实条件的考验。引入一种新的规划理念时，更应充分考察其适宜性，并结合当地实际进行适当的调整。东京绿带的失败被认为是国际规划理念在不适宜的社会环境中生硬推行的结果。细究世界上其他采纳绿带理论较成功的城市，会发现它们的绿带也都是初始理念同本地需求和条件相结合的产物。因此，在进行绿带规划和政策设计时，首先要了解各种具体做法所应对的特殊问题，再根据当地的实际情况，给予采纳和调整。

我国很多城市如北京、上海、成都、天津、武汉等，在城市空间迅速扩张的过程中也开始考虑通过绿带来限制建成区过度“摊大饼”，维持紧凑的空间格局。但绿带在“本土化”的过程中遇到了诸多困难：北京的第一道绿化隔离地区同东京绿带一样，被普遍认为已经演化为城市建设地区；上海、成都等地的绿带实际上只是绕城公路两侧仅几公里宽的绿化带。与此同时，各大城市也在探索城市空间增长与绿色生态空间保护协调发展的新途径，如深圳的基本生态控制线，广州的中心城区空间增长边界，各地普遍推行的限建区等。相对于从构建绿色空间格局或控制生态、农业底限等出发而设立的城市扩张最大边界，绿带、城市增长边界等紧缩性控制手段对城市规模和结构的影响更为直接。北京政府在 2003 年提出建设第二道绿化隔离地区，上海学者提议将“环城绿带”扩展为“城市开敞空间环”，都是对绿带政策在本地实施的初步探索。

随着规划界对城市绿带的理解越来越深入，规划设计中的一些误区，如在绿带内允许大规模建设，将环城公路两侧的绿化带当作绿带等做法，都要一一摒除，制定出更为严谨、细致的规划方案。同时，由于我国城市和农村的土地分属国家和集体所有，两者的规划管理体制不同，位于城市边缘区的绿带面临着非常复杂的制度环境。在规划实施过程中，不论是否将绿带所在的集体土地征为国有，都要充分尊重村集体和村民的发展权益，可以考虑建立开发权转移制度。实际上，类似的建设指标转移的做法已经开始在成都、重庆等地试行。另外，在进行绿带规划时，一定要充分考虑城市发展在区域格局中承担的角色，根据城市增长趋势和规划控制目标，合理设定城市空间格局，综合运用绿带、新城、旧城再开发等手段，引导城市空间有序增长。UPI

## 参考文献


[1] Amati M. Green Belts: A Twentieth Century Planning Experiment[M] // Amati M. Urban Green Belts in the Twenty-first Century. Aldershot, Hampshire: Ashgate Publishing, 2008: 1-17.

[2] Amati M, Yokohari M. The Establishment of the London Greenbelt: Reaching Consensus over Purchasing Land[J]. Journal of Planning History, 2007, 6(4): 311-337.

[3] 谢鹏飞 . 伦敦新城规划建设研究（1898—1978）——兼论伦敦新城建设的经验、教训和对北京的启示 [D]. 北京：北京大学博士学位论文 , 2009: 79.

[4] 张俊 . 英国的规划得益制度及其借鉴 [J]. 城市规划 , 2005, 29(3): 49-54.

[5] Munton R. London's Green Belt: Containment in Practice[M]. London: George Allen & Unwin, 1983.

[6] Watanabe T, Amati M, Endo K, et al.. The Abandonment of Tokyo's Green Belt and the Search for a New Discourse of Preservation in Tokyo's Suburbs[M] // Amati M. Urban Green Belts in the Twenty-first Century. Aldershot, Hampshire: Ashgate Publishing, 2008: 21-36.

[7] Kim J, Kim T K. Issues with Green Belt Reform in the Seoul Metropolitan Area[M] // Amati M. Urban Green Belts in the Twenty-first Century. Aldershot, Hampshire: Ashgate Publishing, 2008: 37-57.

[8] 韩国人类居住研究院 . 1991 年汉城大都市区建设的 5 座新城 [J]. 国外城市规划 , 1995, (4): 11-21.

[9] 宋彦 , 丁成日 . 韩国之绿化带政策及其评估 [J]. 城市发展研究 , 2005, 12(5): 41-46.

[10] Natural England, Campaign to Protect Rural England. Green Belts: A Greener Future[R/OL]. 2010[2012-08-15]. http://www.cpre.org.uk/resources/housing-and-planning/green-belts/item/1956-green-belts-a-greener-future.

[11] 丁成日 . 城市“摊大饼”式空间扩张的经济学动力机制 [J]. 城市规划 , 2005, 29(4): 56-60.

[12] 谈明洪 , 李秀彬 . 伦敦都市区新城发展及其对我国城市发展的启示 [J]. 经济地理 , 2010, 30(11): 1804-1809.

[13] Jun M J, Hur J W. Commuting Costs of “Leap-frog” Newtown Development in Seoul[J]. Cities, 2001, 18(3): 151-158.


（本文编辑：张祎娴）