

法国巴黎区的规划与整治及其 对上海建设的启示

曾 刚

(华东师范大学地理系, 上海 200062)

提 要 本文对法国巴黎区城市膨胀扩展过程、城市规划指导思想由同心圆模式向轴线发展模式、由单个要素转移到郊区城市综合功能开发转变的原因进行了分析,并对以巴黎城市副中心和郊区新城建设等为主要内容的城市规划经验教训进行了介绍和总结。在此基础上,结合上海市经济社会发展的条件和目标,分析了上海市规划中存在的郊区城市规模小、城市工业“空洞化”、城市建设政策措施协调配套以及浦东建设项目利用效益低下等几个城市建设面临的主要问题,并提出了相应的改进建议。

关键词 巴黎区 城市规划 上海

法国历来具有强烈的中央集权意识,其经济高度集中于首府巴黎,形成了巴黎地区的过度膨胀与其它地区的停滞衰落并存、地区发展严重失衡日益突出的矛盾。1947年,法国青年地理学家让·弗朗索瓦·格拉维埃(Jaen Franfois Gravier)在其著作《巴黎和法国的荒漠》中第一次系统地阐述了巴黎与法国其它地区比例失调、地区发展严重失衡的问题,认为这一问题的根源为历史的偶然而非经济发展的必然,并且能够通过合理规划和协调来解决。他认为,电力的广泛使用以及现代交通运输工具的发展给工业向农村疏散和发展提供了良好的条件,扭转大城市特别是巴黎地区工业过分集中的局面是完全可能的。格拉维埃的观点引起了学术界和社会各界对区域平衡发展问题的关注和热烈讨论,法国政府于50年代末开始把解决区域发展严重失衡列入了政府的议事日程。在格拉维埃思想的指导下,法国政府除了控制巴黎地区产业人口的过度膨胀外,还在巴黎内部进行了人口、产业的调整和优化,取得了显著的成效,初步解决了巴黎市区人口产业过于密集、拥挤,巴黎市区与周边地区联系松散、协调不够等方面问题。上海市作为中国大陆的经济中心,在某种程度上也存在着市区人口产业过分集中,市区与周边地区功能开发协调不够等问题,因而,分析法国巴黎区城市规划的利弊得失对于完善上海市的城市发展工作具有重要意义。

1 巴黎区域概况及城市规划与整治的目标

巴黎区位于巴黎盆地中央的塞纳河畔。从公元四世纪建城至今,她经历了几个不同的发展阶段。公元四世纪至十二世纪,巴黎为主教所控制,宗教和商业是其特色,吸引范围主要为法国北部地区。自从十三世纪卡彼廷王朝在此建都后,发展很快,巴黎区一直为法国的

政治、经济、文化和交通中心。人口规模也由十三世纪的 10 万、十七世纪的 50 万、十九世纪末的 200 万,发展到本世纪四十年代末的 470 万,直至七十年代末的近 1000 万。1994 年,巴黎市区面积 105 平方公里,人口 217 万。包括近郊三省和远郊四省在内的“巴黎区”(Region Ile-de-France)面积为 12012 平方公里,人口为 906 万。巴黎区的面积占全国的 2.2%,人口占全国的 15.6%,全法商业首脑机构的 2/3、工业就业人数的 1/3、国家文职人员的 1/3、高校人数的 1/3 云集于此,为法国最大的城市。

从空间形态上看,本世纪六十年代以前,巴黎是以市区为中心,呈同心圆状向外扩展的。市中心集聚程度高,并逐渐向郊区方向递减,巴黎的商业、金融、行政和科学文化主要集中于市中心核心区内,巴黎城区边缘则主要为结构简单、单调的住宅群,市区街道布局呈现放射状。这种格局造成了巴黎市区绿地面积下降、居住地与工作场所之间的距离增加、交通紧张,城郊基础设施落后,发达的西部城区与较为落后的东部城区的差距扩大。鉴于巴黎在发展过程中产生的各种问题,法国政府多次拟定过整治方案与措施。归纳这些方案与措施的指导思想,可以以 1963 年为界,划分为两种不同的类型。1963 年以前,主要采用强制性政策,试图压缩巴黎发展规模。1955 年政府颁布一项法令,规定在巴黎创建和重建工业企业必须得到政府的批准,巴黎的工业发展规模因此而受到了严格的控制。1960 年制定的巴黎区总体整治规划建议在巴黎周围划定一条界线来限制集聚区的进一步发展,并要求停止在巴黎市郊建设新城镇,以此来控制巴黎的工业和人口发展规模。1963 年法国成立了领土整治和大区建设委员会,第一次从全局的观点来平衡全国各地区的经济发展,创造性地确立了里尔—鲁贝—图尔昆(Lille-Roubaix-Tourcoing)、南锡—梅斯(Nancy-Metz)、斯特拉斯堡(Alsace-Strasbourg)、波尔多(Bordeaux)、南特—圣纳泽尔(Nantes-Saint Nazaire)等八大平衡都市,以抗衡巴黎的“磁力”作用,达到控制巴黎区的过度膨胀、开发落后地区,逐步实现法国各区域平衡发展的目的。1965 年又制定了巴黎区整治和城市规划指导方案,并于 1976 年和 1980 年对其进行过两次修改,从而开始有计划、有步骤地开展了巴黎区的国土整治和规划工作。新的巴黎区整治和城市规划指导方案的指导思想有二,一是扬弃历史上同心圆式的发展格式,采取轴线式带状规划。同心圆式的发展曾导致城市中心过度集中与拥挤,并给城市发展带来窒息的危险。沿自然轴线发展,可以冲破同心圆圈层的束缚,获得城市发展延伸的较大空间;二是改变过去“住宅区”、“工业园”规划的思想,在巴黎市郊建立人口规模为 20—50 万人、服务设施较为完善的新城镇(Villes Nouvelles),以达到吸收巴黎市区产业和人口移入、又不加重交通设施压力的目的,即降低工作场所与居住地之间的距离,达到重新布局巴黎区产业和人口的目的。

2 巴黎区规划与整治的主要内容

2.1 调整行政区划

1964 年对包括塞纳、塞纳瓦兹和塞纳马恩三省在内的大巴黎区进行了行政上的调整,把塞纳省分为巴黎市区、上塞纳省、圣德尼省和瓦尔德马恩省;把塞纳瓦兹省分为埃松、瓦尔德瓦兹和伊夫三省。在巴黎区内进一步确立了巴黎市区的中心地位,有利于整个巴黎区各个部分发展的协调。

2.2 在巴黎市区内建立副中心、在巴黎郊区建立新城镇

在巴黎区原有基础较好的地点建立了九个新的商贸、服务、交通副中心,以实现巴黎市内人员和货物的分流。另外,在巴黎市区东西两侧、离市中心 20 至 30 公里范围内的塞纳河谷地、城市化程度较高的地方建立色尔基(Cergy - Pontoise)、马恩拉瓦莱(Marne - La - Vallee)、圣冈代(St. Quentin - en - Yvelines)、埃夫里(Evry)、默龙色纳(Melun - Senart)等 5 座新城(见图 1),发展工业以及居民所需的基础和服务设施,引导市区工业、人口向郊区迁移,从而保持巴黎区在世界工业生产上的竞争力,同时使巴黎市区有更多的空间来发挥服务中心的作用。

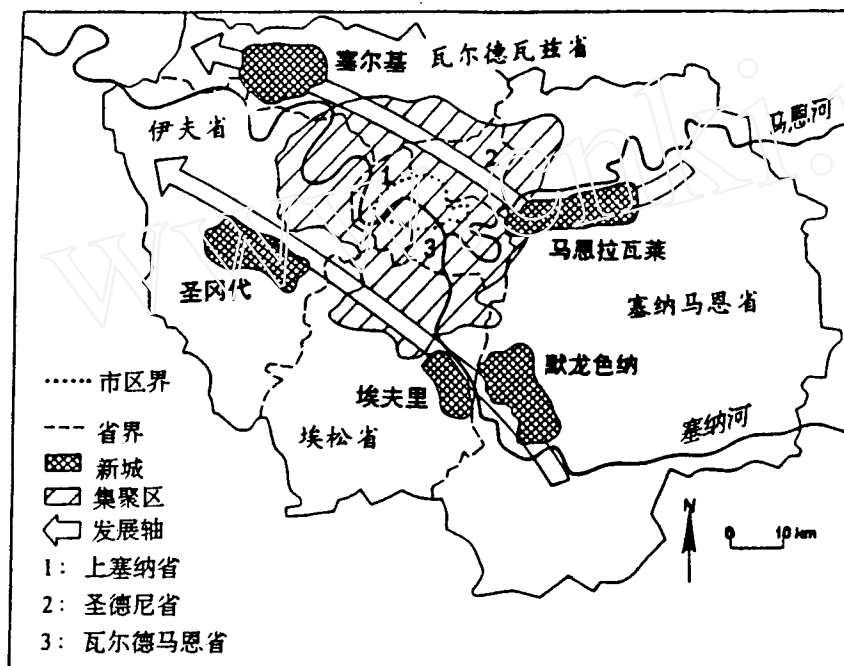


图 1 法国巴黎区及其新城位置图

2.3 注意绿化和交通建设,使之与城市发展配套

为了适应现代社会的需要,通过建设五条绿带和发展郊区农业以构筑“自然平衡保护带”(ZNE),达到改善巴黎区土地利用结构和提高社会生产、生活环境质量的目的,同时也给未来发展留下一定的空间。另外,通过建设快速高效、密度较高的交通网络把市中心和郊区新城紧密地联系为一个统一的整体,实现区域内的协调发展。

2.4 制定法规和经济措施

自五十年代以来,政府制定了一系列法规和经济措施来控制巴黎市区发展规模,使之产业、人口向城郊扩展。1955 年宣布不批准市区内的新工业项目,并鼓励政府部门外迁。1958 年宣布现有市内工业企业改扩建占地规模不得超过现有场地面积的 10%。1959 年宣布禁止在市区内建造 1 万平方米以上的办公大楼。从六十年代起,对市内企业开征“拥挤

税”。对从巴黎市区迁出的占地 500 平方米以上的工厂,还可享受到 60% 的拆迁补偿费用。从巴黎市区迁出的各类机构,均可享受到 15—20% 的投资津贴。另外,赋予巴黎市郊新建城市对更大面积土地的开发权,对土地规划、开发、监管划归到一个机构管理,建立起与政府部门的协调机制,对土地实施统一开发管理,并把巴黎区规划方案还纳入了地区“五年”和年度财政计划,以保证规划项目的实施。

2.5 保护文化遗产

巴黎市区拥有很多具有重要保护价值的古典建筑,1962 年巴黎市区一半以上的建筑为第一次世界大战以前建成。然而,这些建筑大多没有卫生设备,而且拥挤不堪。针对上述情况,政府主要作了三方面的工作。第一,保护古建筑,严格限制市中心新建建筑物的高度,保持市容的和谐统一;第二,对古建筑内部进行改造,增加现代化设备,使之满足现代社会的要求;第三,开辟地下空间,充分利用地下空间发展交通,借助出城快速郊区铁路的建设,改善市中心拥挤不堪的局面。

3 巴黎区城市规划实施的成效与问题

法国国土整治工作在扭转经济活动向中心地带集中的趋势、尤其是控制巴黎市区的过度膨胀、使经济活动逐步平衡展开方面,已经取得了显著的成效。八十年代以来,巴黎的膨胀得到了一定程度的控制,其人口规模逐渐减小。巴黎区人口也由 1975 年的 988 万降为 1994 年的 906 万,其占全法国的比重相应地由 18.7% 降为 15.6%。巴黎市区人口由 1975 年的 230 万降为 1994 年的 217 万。而且巴黎郊区的新城建设规划也经受了多次政府更迭和政府财政危机的考验,已经发展成为功能齐全、具有自我发展能力的新型发展区域。在五个新建城市内,1968 至 1984 年新增人口 37 万人,新创造就业岗位 16 万个,占该地区 1984 年人口总数的 59.6% 和就业岗位的 71.4%。其新增人口占整个巴黎区新增人口的比重由 1968—1975 年间的 18% 上升到 1975—1982 年的 47%,同期就业岗位增幅也明显高于整个巴黎区的增长。

然而,巴黎区新城镇建设规划也走过一些弯路。其一,最初曾计划在巴黎郊区建设 8 座新城,后来不得不把新城的数量下调为 5 个,对时间和财政资源造成了一定的浪费;其二,第七个五年计划(1976—1980)期间,在新城实际建造的住宅数为规划数的一半不到。其原因主要有以下几点:一是人口、经济实际增长速度远远落后于最初规划时的预测;二是财政实力的限制,对交通设施建设的投资严重滞后;三是巴黎郊区新城发展规划 1976 年才最终获得议会的批准,延误了新城的发展;四是规划实施过程特别是其初期阶段几乎把全部注意力放在上级政府部门的投资,没有调动包括下级政府、私人投资者在内的社会各方实施规划方案的积极性,影响了规划方案实施的速度和效果。

4 巴黎区城市规划与整治对上海的启示

巴黎是法国的首都,全法最大的城。本世纪 60 年代以前,在城市发展过程中曾经产生过的城市过度膨胀、城市基础设施落后、交通紧张、绿地面积下降、城市内部各部分之间发展差距扩大等等问题,我国一大批特大城市也多出现过并且仍然面临着繁重的整治任务。根

据法国巴黎区整治和规划的经验,作为我国特大城市的上海在规划整治过程中应注意以下几方面的问题:

4.1 郊区城市规模过小的问题

1996年,上海市总人口为1412.2万,其中郊区人口为512.7万。上海市郊区城镇目前分为卫星城、县城、县属镇、乡级镇四类,有208个镇,4万多个自然村落。集镇空间密度过高,平均每个镇的服务半径不足5公里,人口多在3万人以下,没有形成具有一定规模效益的城市(根据国内外研究成果,合理城镇人口规模最低值为5万人)。造成城市基础建设资金筹集困难、基础设施投入产出效益低下、郊区对市区工业外迁“拉力”小,形成了上海市区人口密集、交通拥挤、产业发展空间严重不足与郊区城镇建设遍地开花、人口集聚程度过低、土地浪费严重并存的局面。因而,上海市应该注意吸取巴黎郊区新城规划建设经验、教训,应在区位条件较好的川沙城厢、闵行吴泾地区、吴淞宝钢地区、金山石化地区有重点地建设一批人口规模在25万以上的郊区城市,同时撤销归并一批人口在2万人以下的城镇,以优化上海市城镇体系,达到减少郊区城市建设的土地浪费、增强郊区城镇对市区人口、产业以及对郊区高度分散的产业和人口吸引力的目的。

4.2 城市工业的“空洞化”问题

所谓“空洞化”是指随着城市结构的调整,城市工业逐渐迁往区外,由此导致人口、物质、资本、信息等要素的空间位移,并引发城市功能结构一系列变化。根据中央的要求,上海市在下世纪初应建成以浦东开发开放为龙头的国际经济、金融、贸易中心。上海市城市发展面临着产业布局调整的重大任务。然而,在东亚、东南亚地区,上海面临着新加坡、日本的东京、韩国的汉城等国际大都市的竞争压力,在国内面临着长江三角洲地区的苏州、杭州、南京以及国内其它城市的严重挑战。因而,应该充分利用上海科技力量雄厚、技术资源丰富、市场广阔、金融产业发展势头强劲、经济政策优惠等方面的优势,通过发展高附加值、高市场竞争力、高知识密度的高新技术产业,疏通相关渠道、充分利用技术扩散规律,改善上海市工业区位条件,借此来增加上海市对工业生产的吸引力,带动上海市区和郊区工业的升级换代以及工业的协调与联动,更好地发挥工业对整个国民经济发展的推动作用。同时,还应解决上海行政管辖范围内工业点过多、工业生产过于分散的问题,加强工业区建设与市区功能调整以及郊区中小城市建设的联系,使工业区建设逐渐与城市社会服务设施相协调。

4.3 政策协调配套以及浦东建设项目利用效益低下的问题

法国巴黎区的城市规划,特别是郊区新城规划建设的实践表明,城市建设的各种政策措施的协调配套对提高城市建设的效益、实现城市的健康发展具有十分重要的意义。为了把上海浦东建设成为21世纪的现代化城市,发挥浦东吸纳浦西人口产业的重要基地,真正发挥浦东对长江流域乃至整个中国经济发展的“龙头”作用,一方面应该加强浦东新区的建设规划、不仅应建设一批有特色的建筑,更应该重视建筑物之间的协调以及建筑物与绿化、交通、文化等基础设施之间的协调,体现21世纪城市水平的建筑物之间空间上和功能上的协调,以增加浦东新区对上海市老区(浦西)的吸引力(拉力);另一方面,对浦西地区的建设项目审批从严掌握,把开工建设项目主要控制在原有产业、住宅、基础设施的改造范围内,以提高产业和设施技术等级和综合功能为重点,避免建设项目的一哄而上,避免浦西新工业区、新住宅区的大规模开发建设,对迁往浦东的企业、事业单位和政府管理部门进行搬迁补贴,增加浦西地区产业、人口移往浦东的“推力”。另外,通过加快户籍制度、用工制度、工资分配等方面的综合改革,吸引一大批国内高层次科技人才和管理人才落户浦东,实现浦东包含人

才素质、社会管理服务化水平等内容的“软件”建设与包含现代化建筑、基础设施等在内的“硬件”设施建设的配套协调,以降低浦东现有设施的“闲置率”,提高其投入产出效率,实现我国中央政府、上海市政府制定的浦东发展战略构想。

另外,上海市在城市整治和规划过程中,除了应注意行政区划调整、基础设施建设(交通通讯、能源、供排水、旅游休闲设施等)、文化遗产保护、人口迁移导向、户籍审核管理、新建和搬迁工业项目的区位选择、土地批租转让等政策措施的衔接和协调外,还应把城市建设规划纳入国民经济和社会发展五年规划和年度规划之中,从而保证规划的实施。

参 考 文 献

- 1 Wolfgang Bruecher. Frankreich - Dezentralisierung oder Persistenz des Zentralismus? In Geographische Rundschau 39 (1987). H. 12; S. 668 - 674.
- 2 Georg Falkenberg. Die 5 Villes Nouvelles im Raum Paris. In Geographische Rundschau 39 (1987). H. 12; S. 682 - 687.
- 3 程极明,朱乃新等. 欧洲共同体区域政策. 南京大学出版社,1991 年.
- 4 车耳. 第三条道路——法国经济计划化的理论与实践. 辽宁人民出版社,1988 年.
- 5 董平等(复旦大学世界经济研究所法国经济研究室). 法国经济. 人民出版社,1985 年.
- 6 吴传均,侯峰. 国土开发整治与规划. 江苏教育出版社,1990 年.

Urban Planning of Paris Region and Its Inspiration for Development of Shanghai

Zeng Gang

(East China Normal University, Shanghai 200062)

Key words Paris, Urban planning, Shanghai

Abstract

This paper describes the process of territorial expansion of Paris city, change of guiding ideology of Urban planning from concentric circles model to axis model, from movement of single elements (from city centre to the suburbs) to integrative function development in suburban district. The planning experiences and lessons from the subcentres in the city proper and new cities in the suburbs are summarized. On this basis, according to the current conditions and goals of Shanghai social and economic development, this paper analyses some development problems of Shanghai, for example, too small cityscale in the suburbs, weak city industries, lack coordination of instrumente of Urban planning, low inputoutput benefit of projects in Pudong, and gives some suggestions as well.