

# 国际大都市新城发展的经验及启示

陆韬, 宁越敏

(华东师范大学 中国现代城市研究中心, 上海 200062)

**摘要:** 新城建设是国际大都市解决城市问题, 缓解“大城市病”的主要规划手段之一。文章着重梳理了英国、法国、日本、香港等国家和地区新城建设的背景, 在此基础上, 对香港、东京、巴黎等国际大都市新城建设的经验进行总结, 并从中得出若干启示。

**关键词:** 国际大都市; 新城建设; 经验; 启示

**中图分类号:** C912.81      **文献标识码:** A

## 1. 引言

国际大都市在发展过程中, 伴随着城市化和工业化进程, 人口及经济活动不断向城市集中, 使得城市规模迅速膨胀, 引发了一系列社会经济问题, 如人口过密、就业困难、住房短缺、交通拥堵、环境恶化等, 统称为“城市病”。新城建设是国际大都市为了解决城市问题, 缓解和治理“城市病”的重要规划手段之一<sup>[1-2]</sup>。

国际大都市新城建设的主要目标是有效疏散中心城区过度集聚的人口和产业, 维持城市经济增长的持续性和社会的稳定, 缓解“城市病”症状。大都市区内的新城发展也经历了单纯疏散人口的“卧城”, 提供一定就业机会的“卫星城”, 以及职住相对平衡、功能相对完善的独立新城等多个阶段。香港、东京、巴黎等国际大都市的新城都是在政府的规划指导下发展起来的。

上海的郊区新城建设起步较早, 自20世纪50年代开始, 先后经历了“郊区城镇”、“工业卫星城镇”、“卫星城”、“新城”等多个发展阶段<sup>[3]</sup>。然而, 由于中心城的吸引力过于强大, 使得郊区新城在疏散人口和产业方面发挥的作用有限<sup>[4]</sup>。因此, 必须借鉴国际大都市新城发展的经验, 以解决当前上海新城发展面临的各种城市问题, 促进新城的可持续发展。

## 2. 国际大都市新城建设背景

### 2.1 英国

英国是新城理论的发源地, 新城建设是英国政府应对城市问题的主要规划手段之一。18世纪英国的工业革命在提高生产力和生活质量的同时, 也产生了一系列副作用。快速城市化使得人口高速增长, 城市规模急剧膨胀, 住房拥挤, 设施严重缺乏, 生态持续恶化, 这些“城市病”成为了政府和社会关注的焦点。在这样的历史背景下, 霍华德在他的著作《明日: 一条通向真正改革的和平道路》中, 针对当时伦敦面临的种种城市问题, 试图在大城市周围建设一系列规模较小的城市来吸引大城市的人口, 称之为“田园城市”。“田园城市”理论不仅为后来的新城规划建设奠定了理论基础, 同时霍华德还率先投身于新城开发实践, 规划建

**收稿日期:** 2013-5-4

**基金项目:** 本文是教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“预防和治理城市病研究”(11JZD028)、教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国城市群的培育和建设研究”(11JJDZH003)的阶段性成果。

**作者简介:** 陆韬(1988-), 男, 江苏常州人, 硕士研究生, 研究方向为城市地理学。

设了莱奇沃思和韦尔温两座田园城市, 开创了新城建设的先河。

二战以后, 伦敦和英国东南部地区城市人口急剧增加, 住房严重紧缺的矛盾开始逐渐显现。为了避免出现大规模的城市蔓延现象, 政府急需建设大量的新住宅和开发新城来应对战后爆发的种种城市问题, 新城的建设成为了政府工作中必须优先考虑的问题。在此背景下, 英国政府成立了新城委员会, 并颁布了《新城法》和《新城开发法》, 开展了大规模的新城建设运动。英国新城建设的主要政策目标是建设一个“既能生活又能工作的、平衡和独立自主的新城”, 新城应有商业、学校、影院、教堂等生活设施, 同时能给居民提供多元化的工作岗位, 吸引不同层次的人来居住和工作。

至 1974 年, 英国先后建设了 32 座新城, 总体来看, 无论是早期的“田园城市”还是后期的新城, 其建设目的都是为了解决各类城市问题: 在伦敦地区建设新城的目的是疏解中心城市的人口和产业, 并创造良好的居住环境; 在英国中部地区主要是解决工业经济衰败的问题; 在其他地区则都是针对当地的特殊问题, 如增加就业等。

## 2.2 法国

1960 年代, 法国社会结构发生了重大变化, 由于许多农业地区明显衰退, 农业人口锐减, 大量人口涌入巴黎。单中心空间结构带来的极化效应愈发明显, 巴黎集中了全国近 1/6 的人口, 由此引发了一系列城市问题。为了应对由于人口快速增长产生的住房短缺问题, 法国政府在巴黎郊区新建了大量居住区以安置人口。尽管城郊居住区的大规模建设在初期起到了一定的成效, 但由于巴黎一半以上的就业岗位以及相当部分的政治、金融、商业、文化教育、科研和旅游等功能都集中在内城, 职住不平衡使得城郊之间的交通联系日益紧张与恶化。另一方面, 城市居民对于居住条件的需求也日益提高, 已有的城郊居住区缺乏完善的公共设施、文化娱乐场所和自然绿地, 也缺乏多元化的就业机会, 已无法满足城市居民的需求<sup>[5]</sup>。

在此背景下, 以 1965 年 SDRAUP 战略规划(《巴黎地区国土开发与城市规划指导纲要》)提出的“全法国及巴黎地区区域平衡发展政策”为基础, 在巴黎周边规划建设了 5 座新城。法国巴黎新城建设的目标主要包括 3 个方面: 一是在新城进行集中的住房和服务设施建设, 并提供就业机会; 二是减少通勤量, 减轻交通负担; 三是要创造一个“自给自足”的城市, 即在提供住房的同时, 配备完善的服务设施, 并实现就业和居住的平衡。

法国巴黎的新城建设, 一方面是对以往无序的城市蔓延进行调整, 通过新城建设将城市空间拓展限制在城市发展主轴之间, 规范城市空间增长; 另一方面旨在解决巴黎中心城区各项功能及产业无限膨胀的困境, 将新城作为大都市区新的增长极和城市副中心, 通过新城重组城市的功能布局, 提供可持续的增长空间。

## 2.3 日本

日本的城市化进程比西方国家落后了百余年, 但由于经济的飞速发展, 仅在几十年的时间内就达到了西方发达国家的城市化水平。1950 年以后, 日本经历了高速的工业化、城市化进程。到了 1960 年代, 产业和人口向大都市集中的趋势愈发显著, 而一些地方则出现了人口、经济“过疏”的问题。至 1962 年, 东京都人口超过了 1000 万, 而全日本人口减少的县则超过了 25 个。另一方面, 东京在二战以后一直保持着典型的单中心结构特征, 对于人口超过 1000 万的大城市, 单核结构已经无法支撑城市的进一步发展, 必须寻求一种更为高效、具有可持续性的城市空间结构<sup>[6]</sup>。

在此背景下, 日本将新城建设作为应对日益严重的大城市过度集聚问题而采取的对策之一。随着 1955 年日本住宅工团(国有企业)成立和住宅团地(居住区)开发迅速发展, 公共设施完备、环境优良的居住区在日本逐渐出现, 但受限于过高的地价, 大规模的团地(居

住区)开发往往远离城市中心,由此出现了新城的开发建设方式。在《东京规划-1960》中,提出将东京的城市中心功能沿城市轴疏散,建设副中心、新城区和新城,形成具有发展潜力的开放结构。上世纪 50 年代末到 60 年代,在距东京 25-60km 的郊区,先后建设了 7 座新城。

日本新城建设的目标是试图控制大都市中心城市人口的高度恶性膨胀,转移大都市中心城过度集中的人口和经济活动,从而避免大都市发展过度极化,推进都市圈的形成。在日本新城建设的过程中,住宅团地开发和私营铁路延伸发挥了重要作用,大规模的居住区建设和便捷的轨道交通服务大大加快了新城的拓展速度,但也导致日本新城多以卧城为主。

## 2.4 香港

长期以来,香港的城市发展过于集中在港岛和九龙半岛。二战以后,香港迅速发展成为国际性大都市,在经济腾飞的同时,大量人口涌入,城市人口急剧增加。到 1970 年代初,香港总人口已增至 400 万,且主要集中在港九地区。当时的统计数据显示,港九地区以全港 12% 的面积,容纳着全港 85% 的人口。此外,在人口急剧增加的同时,房屋、社区设施等却严重不足,带来了一系列社会问题和城市危机。

在此背景下,港英当局在 1970 年代初推出了“十年建屋计划”,同时决定从 1973 年开始在新界兴建新市镇,其最初的目标是到 1980 年代为 180 万人提供住房。此后,在香港推行新市镇计划的 30 年间,先后兴建了 9 个新市镇,其基本目标主要包括三个方面:首先,新市镇内必须形成良好的居住社区;其次,新市镇必须配套有完善的服务设施;另外,新市镇要能提供充分的就业机会。

香港的新市镇发展计划与“十年建屋计划”有着密切联系<sup>[7]</sup>,新市镇的开发建设和公共房屋的建设同步开展。新市镇发展计划的最初目的是为公共房屋提供土地,通过公共房屋建设来带动新市镇的发展,从而疏散港九地区高度集聚的人口,引导香港人口在空间上合理布局。同时,香港政府也希望通过新市镇建设,改变香港单核心的城市空间结构,形成港九核心区与新市镇相结合的城市格局。

## 3. 国际大都市新城发展经验总结

### 3.1 明确的功能定位

国际大都市新城建设的最初目的在于解决城市问题,试图以新城作为空间规划和城市政策的重要手段,对城市进行空间结构调整,实现资源功能配置的合理化,缓解“城市病”。新城的功能定位也经历了由“卧城”,到“产业辅城”,再到独立新城的演变过程。在全球化背景下,城市发展进入了新的阶段,新城自身的功能定位也相应地发生了重大转变。从国外新城的发展经验来看,除了传统的产业转移和人口疏散功能以外,新形势下新城还承担着成为大都市区新的增长极,以及提升城市形象、重塑城市竞争力的重要使命。

香港在 1990 年代之前,共经历了三代共 8 座新市镇的开发建设,每一代新市镇都具有明确的建设目标与功能定位,如荃湾、屯门是以货柜码头与仓储运输为主;元朗、大埔新市镇是以制造业为主;将军澳新市镇依托香港科技大学向高科技园方向发展(表 1)。

表 1 香港新市镇概况

名称	发展 年代	与市区距 离(km)	土地面积 (km <sup>2</sup> )	规划人口 (万人)	现时人口 (万人)	人口密度 (万人 /km <sup>2</sup> )	功能定位
荃湾	1973	5	32.85	85.74	79.73	2.43	商业、制造业、 货柜码头与仓

							储运输
沙田	1973	5	35.91	73.50	61.73	1.72	工业
屯门	1973	32	32.59	64.94	49.63	1.52	商业、货柜码头 与仓储运输
大埔	1976	19	28.98	34.7	26.22	0.90	制造业、科学园 区
粉岭/上 水	1973	27	7.68	7.68	25.58	3.33	——
元朗	1977	40	5.61	5.61	13.68	2.44	商业、小型制造 业
天水围	1987	4	4.30	4.30	28.21	6.56	——
将军澳	1982	5	17.38	17.38	35.54	2.04	高科技工业园 区
东涌	1996	35	1.55	1.55	8.13	5.25	临空型产业、机 场配套服务业、 物流园区

注：荃湾新市镇包括荃湾、葵涌和青衣市，沙田新市镇包括沙田市和马鞍山市，粉岭/上水新市镇包括粉岭市和上水市，北大屿山新市镇只包括东涌市。现时人口为 2009 年中数据。数据来源：新市镇规划相关资料根据香港土木工程拓展署《新市镇及市区大型新发展计划（2010）》整理；现时人口数据根据香港规划署《人口分布推算 2010-2019》计算整理。

在经历了亚洲金融风暴的冲击后，面对全球化的竞争压力，香港在《香港 2030 规划远景与策略》中提出要致力于发展成为“世界主要城市、亚洲国际都会、中国主要城市以及创新科技中心，提升中枢功能和促进旅游业”。在此背景下，香港一方面以加强在区域中的交通枢纽地位为目标，在大屿山西北部建设赤蜡角新国际机场；另一方面为发展具有国际吸引力的观光旅游业，在大屿山东北部兴建迪士尼主题乐园。为了配合两大工程项目的实施，香港在北大屿山发展计划中规划新建了东涌作为第 9 座新市镇。东涌新市镇在整体定位上，以发展临空型产业、旅游相关服务业，为新机场和迪士尼主题乐园提供配套服务为主导职能，从而在整体上补充和提升了香港国际商业、贸易、金融和旅游中心的城市定位，东涌新市镇建设已经成为香港重塑城市竞争力的重要工具。



图 1 东涌新市镇区位示意图

在明确的功能定位指导下，香港新市镇建设在人口疏散方面取得了一定的成功，香港境内人口在过去 40 年来发生了重大转移：由香港岛和九龙半岛市区移往新界，而其中又以新市镇为主。统计数字显示，2009 年全港人口的 52.0% 在新界居住，而 1971 年时则仅为 16.9%（数据来源：1971 年香港人口普查）。至 2009 年，香港九个新市镇总共已经吸纳人口 328.45 万人，占整个新界人口的 90% 以上，占全港人口的 46.9%。

### 3.2 合理的就业结构

疏散中心城区过密的人口是新城运动的初始动机，也是新城必须承担的首要职能之一。国际大都市新城建设的实践证明，要成功地吸引人口和产业，关键是新城自身要具备相对完善的社会经济功能，能够为居民提供多元化、充足的就业岗位，满足社会不同阶层人群的就就业需求，从而避免新城最终沦为单纯的“卧城”。

日本将新镇建设作为控制大都市中心城区人口高度恶性膨胀的一种尝试，日本东京周边的新镇建设在初期取得了一定的效果。但随着 1980 年代以后日本经济开始持续衰退，仅凭地租级差和政府引导发展起来的新镇由于自身经济功能不健全，就业机会有限，开始逐渐沦为“卧城”，对中心城人口的疏散作用有限。相比之下，川崎市作为东京的“卫星城”，具有相对独立的的城市功能，吸引了大量的就业人口。



图 2 川崎市区位示意图

川崎市位于神奈川县东北部，介于东京都和横滨市之间，是东京首都圈重要的港口城市（图 2），内部具有较为完善的产业结构，城市职能完备，可以看作是东京都的一个“类新城”，即具有就业、居住、购物等综合性的城市功能，以安置大都市向外疏散人口和产业为主的一种人居形态。

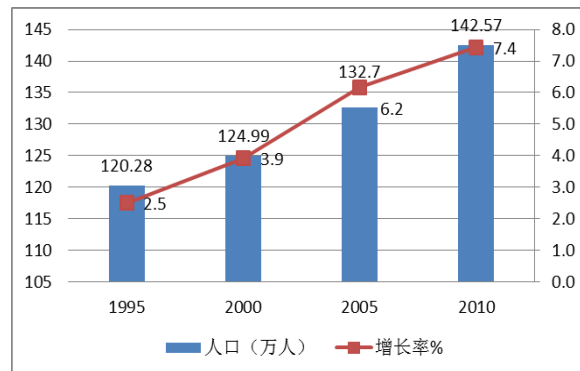


图 3 川崎市历年人口变动

数据来源：根据平成 22 年（2010 年）川崎市国势调查结果计算整理。

(<http://www.city.kawasaki.jp/20/20tokei/home/kokuchou/kokuchou.htm>)

川崎在发展过程中, 根据自身的资源优势 and 区位条件, 一方面积极发展重化工业等符合自身特色的产业, 另一方面则大力发展能够大量吸纳就业人口的产业部门, 如生产性服务业及商贸业等, 从而使得自身具备了较为完善的社会经济功能, 打破了过于依附东京都的“卧城”形式, 同时摆脱了对制造业的过分依赖, 实现了自身人口与就业的平衡, 起到了有效疏解东京都人口和部分功能的作用。

自 1995 年以来, 川崎市共增长超过 20 万人, 年均增长率为 1.14%。尤其在进入 21 世纪以来, 川崎市人口增长速度显著加快, 至 2010 年末全市人口约为 142.57 万人, 人口密度达到 1 万人/km<sup>2</sup> (图 3)。至 2005 年末, 川崎市共有约 70 万就业人口, 人口就业结构与东京都较为类似, 就业人口主要集中在服务业部门, 第三产业的总就业人口接近 50 万人, 其中从事批发零售和其他服务业的就业人口均超过了 10 万人, 两者合计占到了全部就业人口的 1/3 以上。另一方面, 川崎市位于京滨工业地带中间, 是日本著名的工业城市之一, 工业一直以来都是川崎市的传统优势产业。至 2005 年, 川崎市从事第二产业的就业人口数量为 146583 人, 其中从事制造业的就业人口数量约为 9 万人, 占总就业人口的 13.1% (图 4)。

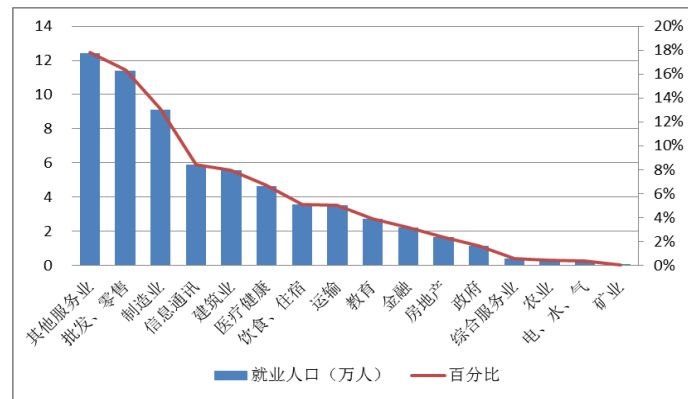


图 4 2005 年川崎市人口就业结构

数据来源：根据平成 17 年（2005 年）川崎市国势调查结果计算整理。  
(<http://www.city.kawasaki.jp/20/20tokei/home/kokuchou/kokuchou.htm>)

### 3.3 综合的产业结构

新城在发展的过程中, 往往能通过有效利用政策和发展空间的的优势, 成为大都市区新的产业增长极, 吸引大量产业集聚, 进而带动人口增长。早期的新城产业发展以传统制造业为主, 依靠发展劳动密集型产业集聚人口。近年来, 新城逐渐成为了新技术的试验场所, 吸引了诸多新兴产业的集聚, 随着新城就业人口的不断增加, 也进一步带动了消费型产业及生产性服务业的发展。

国际大都市新城发展的经验表明, 构建综合健全的新城产业结构, 要立足于新城现有的资源优势、区位条件和发展基础, 一方面推进传统制造业的能级提升和优化转型, 另一方面积极发展各类服务业, 同时根据新城自身条件, 积极扶持地方特色产业发展, 构筑特色新城。



图 5 马恩拉瓦莱新城区位示意图

综合的产业结构在法国巴黎的新城建设中起到了关键作用。马恩拉瓦莱新城是巴黎地区 5 个新城之一，是巴黎新城中发展最快且最为成功的一个。马恩拉瓦莱新城共分为四大功能分区，各分区分别建于不同历史时期，其产业发展侧重点也有明显差异<sup>[8]</sup>。第一分区巴黎之门毗邻巴黎，承担地区城市中心的职能，第三产业发达，既有巴黎地区商业交易活动最为活跃的购物中心之一，又有以 IBM 为代表的世界著名企业的办公机构，是巴黎和德方斯之后巴黎地区的第三大城市中心。第二分区莫比埃谷自然环境优势突出，住区环境优美舒适，1983 年在此成立了迪斯卡特科学城，至今已经吸引了十多所欧洲著名高校和科研机构以及近 200 家企业的研发部门在此集聚，主要从事电子信息技术等方面的科学研究，已成为巴黎地区新兴的科技研发中心。第三分区比西谷是最大的一个城市分区，主要发展以知识经济生产为特征的新兴产业，目前已形成住宅、商务办公和产业开发等几大功能分区。第四分区欧洲谷以巴黎迪斯尼主题公园的建设为契机，积极发展配套的餐饮住宿、娱乐休闲、教育培训等服务业，每年接待游客数百万，提供直接就业岗位近 1 万个。另外，古斯塔夫埃菲尔商务园区也吸引了众多从巴黎市区和近郊迁入的商务服务业企业。

表 2 马恩拉瓦莱新城 4 个城市分区概况 (2008)

城市分区 (由西向东)	土地面积 (平方公里)	人口 (万人)	就业人数 (万人)	主要产业部门
巴黎之门	21	10.79	3.73	生产及生活性服务业、商贸业
莫比埃谷	38	8.79	4.18	IT 产业、科技研发、教育培训
比西谷	61	7.09	2.91	知识经济、商务办公
欧洲谷	32	2.68	2.31	旅游度假、休闲娱乐、教育培训
合计	152	29.35	13.14	—

数据来源：EPAMARNE、EPAFRANCE. Marne-la-Vallee en Chiffres 2009.

马恩拉瓦莱新城在发展过程中极力谋求各类产业之间的平衡，强调制造业和服务业、传统产业和新兴产业同步发展，以创造更多的就业机会。综合健全的产业功能提高了马恩拉瓦莱新城的发展质量，使得新城更富生命力和吸引力，目前马恩拉瓦莱新城人口规模达到 30 万人，已成为大巴黎地区东部的娱乐中心、研发中心和物流中心<sup>[9]</sup>。

### 3.4 便捷的交通组织

便捷的交通组织和完善的交通网络,是新城与中心城市进行社会经济交流的必要条件之一。发达国家新城建设的经验表明,大容量的快速轨道交通是最为高效便捷的公共运输工具,可以为新城建设和发展提供支撑和保障,同时也能有效提高新城的吸引力。从国际大都市新城发展的经验来看,尽管私人交通工具已经十分普及,也仍然需要通过有效快捷的公共交通来解决交通负担过重的问题。一般来说,国际大都市的新城基本上都采取公共交通和个人交通相结合的交通组织形式,组成公路、铁路和城市道路,以及轨道交通、公交和私人汽车相结合的体系。便捷的交通组织可以保障人口及各类生产要素在新城与中心城、新城与新城之间的高效流动,从而有效优化大都市区人口和产业的空間布局。

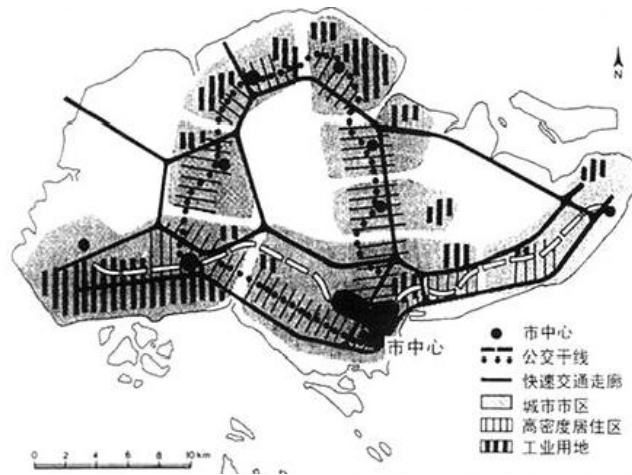


图6 新加坡“环状城市空间结构”规划示意图

新加坡于1970年代末期形成了理性的新市镇规划结构模型,其中交通组织是新加坡新市镇规划模式的核心内容之一。1971年的新加坡概念规划提出了“环状城市空间结构”(图6),充分体现了TOD导向的规划理念。23个新市镇依托轨道交通布局,分散环形发展,每个新市镇都设有1-2个地铁站,大部分新市镇距离城市中心约10-15km,是考虑到通勤时间的理想间距。这样的交通组织方式既加强了中心城与新市镇之间的联系,也大大提高了各个新市镇之间的可达性,同时还有效解决了人口快速增长可能导致的通勤交通问题。此外,新市镇内部采用交通和用地高度契合的TOD模式,轨道站点、换乘中心与镇中心高度整合、一体开发,且位于新市镇的地理中心位置。几乎所有的市镇都以轨道交通站点为中心建设,地铁车站设在新市镇的市中心商业区,公交车站与地铁站连在一起,公交可抵达每一个新市镇的住宅区,从而减少了家庭对私人汽车的需求<sup>[10]</sup>。有地铁直达的商业中心由于便捷的交通成为了满足新市镇居民休闲、娱乐、购物等各种需求的生活中心。商业中心外围则是办公区与无污染的工业区,可以为新市镇的居民就地提供一定的就业机会。

新加坡通过轨道交通联系起来的新城体系,有效缓解了大城市人口过多、中心城内部基础设施压力过大等问题,同时改善了中心城与新城、各个新城之间的可达性,大大压缩了时空距离,有效提高了新城的吸引力。

### 3.5 完善的配套服务设施

国外新城建设的目的之一是为了改变中心城区设施陈旧、环境恶化、交通拥堵、资源紧张的困境。为了吸引更多的人口前往新城就业和生活,必须保证居民能够享受到与中心城同等水平的公共服务,因此西方国家从新城建设伊始就十分注重各项服务设施的配套建设。



英国的新城建设十分注重向当地居民提供足够的配套服务设施,以满足新城居民生活的基本需要。政府强调在新城开发居住区和工业区的同时,必须配套设置相应的服务设施。一般来说,英国新城都有自己的学校、医疗诊所、商业服务以及文化娱乐等设施。由于新城中大数目的居民均来自于大城市,习惯于大城市的购物环境,因此,英国的新城通常都设置大量的商业设施,同时在邻里层面也设有各种商店,为居民购物提供便利。主要的商业区和综合性的百货商店一般都设在新城中心,如米尔顿凯恩斯、斯蒂文乃奇、克劳莱、哈罗等新城,其城市中心已经成为地区性的商业购物中心,除了为新城自身的居民服务外,还吸引了周边地区大量的居民前来观光购物。此外,新城内部还开发了大量的商务办公楼,以及法院、邮局、影剧院、酒店、娱乐中心等各类服务性设施,满足新城居民的生活所需。

法国巴黎新城则通过建设高标准、规模化的公共建筑,将行政管理、商业服务、文化娱乐等各类服务设施综合安排在新城中心区内,并在其周围开发大量多样化的住宅,使得新城的居民在就业、文化娱乐和生活方面能享有与在巴黎中心城市同等的水平。例如塞尔基—蓬杜瓦兹新城在其中心区建有城市文化中心,并将剧场、图书馆、音乐学院、青年活动中心和展览馆等服务设施都集中布置在一起,以便于新城居民享受高水准的文化服务。

#### 4. 国际大都市新城发展的启示

##### 4.1 以区域规划为指导,优化大都市区空间结构

西方国家都非常重视大都市区域发展政策对新城规划建设的指导作用。建设新城的初衷是为了解决城市问题,特别是作为解决大城市人口和产业空间配置问题的重要途径。而在区域整体中,新城本身也往往会发展成为大都市区内的次一级核心城市和新的经济增长极。大都市区域规划在指导新城发展的同时,也优化了大都市区的空间结构。因此,全面考虑新城与中心城之间的内在关系,从整个大都市区的角度出发,制定具有区域指导作用的大都市区域规划,是国际大都市建设新城的前提。在这种区域规划中,将新城作为整个大都市区的有机组成部分,明确各自职能,分担中心城区部分功能,有利于促进城市由高度密集的单中心结构转变为更大区域范围的多核心空间结构,实现大都市区经济的空间平衡与协调发展。

##### 4.2 明确新城功能定位,确定合理的开发规模:

国际大都市的新城建设,一方面,是适应城市郊区化发展客观规律的必然选择;另一方面,也是为了促进城市空间结构协调和功能配置合理化的政府行为。因此,每一座新城的规划建设,政府对其都有明确的功能定位,清晰的定位对整个新城的规划、建设和管理都将发挥总体性的指导作用。一般来说,新城建设的主要目标是有效疏散中心城区高密度的人口、提高市民生活质量、实现产业转移等,使其成为新的经济增长点。但由于各个新城在区位条件、发展基础等方面都存在较大差异,因而新城的功能定位也各不相同,需要根据各个新城的具体发展状况,对新城功能进行科学定位。在明确新城功能定位的同时,还必须确定合理的开发规模。一般来说,新城的规模大小要视国家和地区的国土资源、环境容量、人口数量和密度分布,以及当地居民的生活习惯和经济发展水平等条件而定。对于人口数量多,中心城区人口压力较大的城市,宜采取高密度、大规模的新城开发模式。一方面大规模的新城有利于发挥集聚经济效应,另一方面也便于建设大型公共服务设施和规模化的基础设施,从而真正起到疏解中心城市人口压力的作用。

##### 4.3 明确政府角色定位,重视制度及资金保障:

政府行为对新城建设具有决定性的作用,主要表现为对新城建设目标的确定,对新城建设过程中相关政策的制定,对各方面关系的协调以及对社会公平的关注等。为保障新城建设

的顺利进行,西方各国的大都市政府均制定了相关法律条文和配套政策,出台了针对土地、产业和社会发展的立法及鼓励政策,以确保开发的顺利进行,同时也能够吸引开发机构、产业和人口入驻,通过政策引导与经济杠杆调节相结合的手段,实现了人口的自然疏解。如日本有《新住宅街市地开发法》和《土地地区画整理法》,香港则有具有法律效力的《分区计划大纲图》。另外,资金的供给对新城建设至关重要,西方各国的新城建设之所以能顺利进行,关键在于政府能够实施科学的预算,并定期提供足额的资金,中央政府、地方政府、新城开发公司、私营开发企业的角色错位和职能分担保证了新城建设所需的资金能够得到持续、充足的供给。在我国现行的政治经济体制下,新城建设基本上是以政府主导模式进行的。这种模式可以在短期内集中大量的社会资源,快速实现新城的整体开发。但是,由于市场导向性不足,新城开发在一些经济基础相对较差、地方政府财力不足的地区推进缓慢。因此,在政府主导的大前提下,制定新城规划建设的相关配套政策时也应当充分考虑市场因素,同时也可尝试通过新城开发公司进行城市经营来推动新城规划的实施。

#### 4.4 以城市重点地域开发项目为导向,推动新城发展:

城市的重点地域开发项目会大大带动周边地区的发展,尤其会有效拉动基础设施、公共服务设施的建设以及相关产业的配套。将城市重点地域开发项目的选址与新城的开发建设相结合,一方面将有效推动新城高品质公共服务设施的建设以及基础设施的完善,另一方面也将带动一批相关配套产业的集聚发展,如房地产、餐饮住宿、专业服务现代服务业,从而增强新城对于人口、产业的吸引力,提升新城品质,打造新城的特色品牌效应。国际大都市新城发展的经验也表明,以城市重点地域开发项目的建设为契机,有效的带动了新城配套服务设施的建设以及相关产业的发展。如香港和巴黎将各自的迪士尼乐园项目选址定于新城的范围内,分别位于北大屿山的东涌新市镇和巴黎东部的玛尔-拉-瓦雷新城,通过迪士尼项目的开发建设拉动了周边的基础设施建设,同时带动了一系列现代服务业的集聚发展,从而推动了新城发展,大大提升了新城的吸引力。

#### 4.5 以公共交通为基础,架构区域立体交通网络:

新城接受中心城市的辐射,人际交流、产业活动等方面与中心城市有着密不可分的关系。直接承载两者之间交流的则是连接中心城市和各新城之间的各种交通线,主要包括高速公路、一般公路和快速轨道交通线。一般情况下,新城与中心城之间往往有一条快速轨道交通线承担主要的客运交通。而为了避免将周边的新城人口都集中导向到中心城市,各新城之间、新城与其他城镇之间也应建立起完整的交通联系,使之与新城、中心城之间的交通线共同架构起完整的区域交通网络,从而全面有效地优化大都市区域的人口和产业布局。目前,香港、东京和巴黎的地铁线路长约 200-300km,这些国际大都市的地铁均已形成完整的网络,不仅加强了中心城与新城之间的联系,还有效提高了新城之间交通联系的便利程度。根据国际经验,快速轨道交通在客运方面具有容量大、准点快捷、安全舒适、人均占用道路少等特点,因而较适合人口密度高、高峰期交通需求量大的城市。因此建设快速轨道交通设施是提高公共运输供给能力和效率,完善大城市立体交通网络、提高新城交通可达性的必由之路。

#### 参考文献

- [1]黄胜利,宁越敏.国外新城建设及启示[J].现代城市研究,2003,(4):12-17.
- [2]吴元波,吴聪林.试探西方大都市郊区化过程中新城建设的经验及其启示[J].华东经济管理,2009,23(7):25-30.
- [3]俞斯佳.上海郊区新城发展的历史回眸与未来创新[J].上海城市管理,2012,(1):21-24.
- [4]张凡,宁越敏.上海新城建设研究[J].上海城市规划,2012,(5):18-24.
- [5]朱明.巴黎大区城郊问题的根源与治理.《中国城市研究》第五辑[M].北京:商务印书馆.2012

- [6] FUJITA Naoharu .Geographical Research on Urban Problems in Japan. 《中国城市研究》第五辑[M]. 北京: 商务印书馆.2012
- [7]詹志勇等.新香港地理(下册)[M].香港:天地图书有限公司,2010,46-52.
- [8]刘健,马恩拉瓦莱:从新城到欧洲中心[J].国外城市规划,2002,(1):27-31.
- [9]MPAMARNE/EPAFRANCE. Marne-la-Vallée en chiffres 2009.
- [10]王蕾,袁中金.新加坡新市镇规划设计的探究与启示[J].现代城市研究,2009(2):59-65.

## The experience and inspiration of the new towns development in international metropolis

LUTao, NING Yuemin

(the center for chinese modern city studies, east china normal university, shanghai 200062, china)

**Abstract:** The development of new towns is the main approach to relieve the urban problems in international metropolis. This article compares and sorts the background of the development of new towns in Great Britain, France, Japan and Hong Kong. On that basis, this paper also summarizes the experience and draws some inspiration of the development of new towns in several international metropolises such as Hong Kong, Tokyo, and Paris etc.

**Key words:** international metropolis, new towns, experience, inspiration