

容纳式城市发展政策：国际视野和经验

韩昊英 冯科 吴次芳

(浙江大学 土地科学与不动产研究所，浙江 杭州 310029)

[摘要] 容纳式城市发展政策是城市成长管理政策的重要内容，也是世界各国应对城市蔓延所普遍采用的一种政策。它主要包含绿带、城市增长边界和城市服务边界三种形式，三者对于城市发展的限制程度逐次递减，而实施的灵活性和复杂程度则逐次递增。容纳式城市发展政策的国际经验表明，明确、稳定的边界和综合性的配套措施是容纳式城市发展政策成功的关键性要素。而在我国现有的容纳式发展政策中，这些要素仍然较为缺乏，政策的实施效果也不够理想。因而，明确边界划定的方法和内容、厘清各类型容纳式城市发展政策之间的关联，以及完善相关的税收和土地利用控制政策，是改进现有容纳式城市发展政策实施成效较为可行的方法。

[关键词] 容纳式城市发展；绿带；城市增长边界；城市服务边界；成长管理

Urban Containment Policy: A Global Experience

Han Haoying Feng Ke Wu Cifang

(Institute of Land Science and Property Management, Zhejiang University,
Hangzhou 310029, China)

Abstract: As an important component of urban growth management policy, urban containment has been widely adopted in many countries to curb the widespread sprawl. Basically, it includes three forms: greenbelt, urban growth boundary (UGB), and urban service boundary (USB). The strength of control of these three forms decreases, while their flexibility and complexity increase in sequence. The global experience of the implementation of urban containment policies suggests that clear and relatively stable boundaries and a comprehensive policy kit are keys to the success of urban containment policy. At the same time, the Chinese experience indicates that these elements are seriously inadequate in practice, resulting in relatively poor implementation of urban containment in the Chinese cities. Consequently, the improvement of the implementation of urban containment policy in China may depend on the clarification of the boundaries, the

[收稿日期] 2008-10-30

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[基金项目] 中国博士后科学基金资助项目(20080430210)；美国林肯土地政策研究院博士论文基金资助项目(FK20080815)

[作者简介] 1. 韩昊英，男，浙江大学土地科学与不动产研究所教师，博士后，主要从事城市规划、土地利用规划与控制等方面的研究；2. 冯科，男，浙江大学土地科学与不动产研究所博士研究生，主要从事土地利用与政策等方面的研究；3. 吴次芳，男，浙江大学土地科学与不动产研究所教授，主要从事土地利用规划、土地和房地产政策等方面的研究。

integration of the different urban containment policies, as well as the establishment of a more comprehensive policy kit including tax and land use regulation tools.

Key words: urban containment; greenbelt; urban growth boundary; urban service boundary; growth management

一、引言

阿瑟·奥沙利文在其《城市经济学》一书的导论中,曾经极为巧妙地引用了两段话来说明不同的人对城市的矛盾看法,即西奥多·帕克所赞美的“城市一直是文明的壁炉,在黑暗中散发出光和热”,以及史蒂夫·麦奎因所批判的“我情愿醒来以后无处可呆,也不愿居住在世上的任何一座城市”^[1]。这形象地表明城市自身的发展是一把双刃剑。时至今日,城市发展所带来的矛盾在中国更是清晰可见。一方面,城市对于中华文明的延续和发展曾经发挥了巨大的作用,并为经济和社会的发展提供了重要的保障;另一方面,在城市化进程高速推进的今天,城市增长中的各类问题也已经日益凸现。这主要体现在城市用地量增长过快而耕地资源极其短缺,城市过度扩张而土地利用效率低下,新区开发建设迅猛而浪费严重,外延式增长突出而内部空间结构失衡等^[2]。因此,选用何种发展政策去引导城市空间的合理扩张便显得尤为重要。

容纳式城市发展政策(Urban Containment Policy)是世界各国应对城市蔓延所普遍采用的一种对策。在美国,截至2004年,已经有超过100个大都市地区及其子区域采用了容纳式城市发展政策^[3]。该政策的主要目的是保护开放空间和提高城市用地效率。在国际上,容纳式城市发展政策已取得较好的效果,它包含了土地(开放空间用地)征用、土地利用控制和基础设施投资调控在一整套规制内容。而在国内,到目前为止,仍然没有针对容纳式城市发展政策的专门研究,仅有对于其中部分内容的较为零散的探讨。因此,本文试图从国际视角出发,对容纳式城市发展政策的内涵、措施及效果等进行综合分析,并辅助相关的案例加以佐证,然后与国内已有的研究进行对比分析,以期找出国内已有容纳式城市发展政策的优缺点,为中国城市的理性发展提供理论参考和经验借鉴。

二、容纳式城市发展政策:概念与特征

Urban Containment一词最早出现于Peter Hall等人编写的*The Containment of Urban England*一书中,主要是指对于城市发展的地理上的限制^[4]。通常来讲,城市增长的地理形态受到众多因素的影响,如土地所有权类型、重大交通设施的安排、国家或个人的投资决策以及地形因素等。本文所探讨的容纳式城市发展政策主要是指城市增长的界线控制及与之配套的发展战略和基础设施引导政策等。

容纳式城市发展政策主要有三种表现形式:绿带(Greenbelt)、城市增长边界(Urban Growth Boundary,简称UGB)和城市服务边界(Urban Service Boundary,简称USB)^{[5]4-5}。三者之中,绿带和城市增长边界主要通过“推力(push)”将城市增长限制在开放空间、重要农业用地以及生态敏感用地之外;而城市服务边界则通过基础设施建设,采用“拉力(pull)”将城市增长“吸引”到边界之内,并避免使其出现在没有基础设施投入的地区。对于控制的效用大小,Pendall和Bengston等人则认为,绿带、城市增长边界和城市服务边界对于城市发展限制的严格程度是逐次递减的^[5-6](如表1所示)。

表1 容纳式城市发展政策的控制特征

政策名称	典型案例	控制手段	限制性强弱
Greenbelt	伦敦,首尔,博尔德	推力(限制)	最强
UGB	波特兰,塞勒姆	推力(限制)	一般
USB	拉马波,明尼阿波利斯,圣保罗	拉力(诱导)	最弱

具体而言,绿带主要是指城市周边的包含农田、森林和其他绿地的开放空间区域,其目的是对城市的扩张起到永久性的限制作用。城市增长边界通过划定城市区域和农村区域之间的界限,利用区划、开发许可证的控制和其他土地利用调控手段,将合法的城市开发控制在边界之内。城市服务边界则通过拒绝将市政服务(例如供水系统、排水系统、道路、学校、公园)延伸到服务边界之外的地区,将依赖于市政服务设施的开发控制在边界之内,其相对城市增长边界来说操作更为灵活^{[1]279}。三者都试图将未来城市成长形态限制在一定的城市边界内,从而促进填充式开发(Infill Development),更加节约集约利用土地资源。三者的运行方式虽有所不同,却有以下四个方面的共同点:(1)保护农地;(2)促进基础设施的有效利用,减少公共投资费用;(3)促进中心城区的再开发;(4)形成高密度的土地利用类型,鼓励土地高效利用。

三、容纳式城市发展政策:国际经验

在国际研究中,容纳式城市发展政策已被归为广泛流行的成长管理政策的一种。根据Pendall所做的一项调查研究可知,从20世纪80年代开始,容纳式城市发展政策在美国受欢迎的程度越来越高,其应用的范围也愈来愈广。截至1994年,在被调查的25个大都市区,超过17%的行政区设定了城市增长边界,而约30%的行政区则实施了《基础设施充足供应条例》(Adequate Public Facilities Ordinance,简称APFO)^{[5]8},这充分说明容纳式城市发展政策有其独特的优越性。下文试图选取国际的典型案例,对绿带、UGB和USB等容纳式城市发展政策进行逐一探讨,对政策运行的背景、措施和实施效果进行初步分析,并归纳出三者之间的异同。

(一) 绿带

在大城市的开发中,采用环绕城市的绿带、嵌入城市内部的“绿楔”等手段来限制大城市向外扩张是普遍的方法。伦敦于20世纪30年代末就开始实施绿带政策,是世界上第一个实行绿带政策的大城市^[7]。其后,陆续实施绿带政策的城市还包括欧洲的莫斯科、巴塞罗那、柏林、维也纳、布达佩斯^[8-9],北美的博尔德(Boulder)、渥太华和多伦多^[5,10],以及亚洲的首尔、曼谷和香港等城市^[6,11-13]。此外,日本的东京在20世纪的前期和中期也曾经实施过绿带政策,不过后来由于种种原因而废弃了^[13]。

在所有已经实施绿带的城市之中,首尔是迄今为止控制最为严格的一个。在1971—1973年间,首尔与韩国其他13个大中城市共同划定了城市绿带,又称为限制发展区(The Restricted Development Zone,简称RDZ)^{[14]242}。绿带的设定参照了伦敦的绿带体系,但也根据韩国的特殊情况进行了调整^[6]。首尔设立绿带的目标中,首要目的是保障军事和国家安全;其他的目标还包括:拆除首尔郊外棚户区、控制城市蔓延、减少首都圈快速的人口增长和工业的过度集中、限制首都圈的土地投机、保护农业用地和保障粮食安全,以及保护环境和自然资源^[11]。

自设立以来，首尔的绿带受到了极为严格的保护。最初的绿带法令禁止绿带内任何土地用途的改变。除了重建或改变现有建筑的结构，没有相关政府部门的批准，任何人不能在绿带上进行任何工程建设。由于它简单地剥夺了绿带内居民的开发权，因此造成了居民与政府的严重对立^[14]。对于绿带存在的合理性也一直存在着较大的争议。支持绿带政策的观点认为，绿带较好地保护了环境和自然资源，并为广大市民提供了良好的游憩场所。批判绿带政策的观点则认为，绿带虽然阻止了城市蔓延在绿带内发生，却使蔓延扩展到绿带之外的广大地区，因此，并没有有效地控制城市蔓延；同时，绿带还加剧了土地价格上涨和可支付住房短缺，并造成了严重的社会不公^[6,11]。这直接导致了1999年绿带改革方案的出台。改革方案主要包括：(1) 绿带的边界将基于环境及其他因素重新划定；(2) 绿带内的土地将根据业主意愿由政府进行购买，或者由政府支付对于土地开发权限制的补偿；(3) 绿带内一定大小的村庄将获得特别的开发许可，用于建构健康的社区^{[14]249-250}。

与首尔进行严格限制绿带内开发的做法不同，美国博尔德市则采用了更为灵活和综合性的绿带政策。博尔德市位于科罗拉多州西北部，是全美最早实施绿带政策的城市之一。博尔德采用了基础设施供应控制、开放空间土地购买和土地利用控制相结合的政策。1959年，博尔德市通过了一项城市宪章，禁止城市将供水设施提供到超过海拔5 750英尺(1 753米)高的地区，从而限制城市向西部的山区扩展，并节约水泵运行的成本。1967年，博尔德市的居民又投票通过了一项“1美分地方零售税”政策，将税收的40%用于购买开放空间用地。到1989年，该项税收又提高了1/3美分。到21世纪初，博尔德市已经购买并保护了29 000英亩(117.4平方公里)的开放空间用地。此外，和周边的其他地区一起，博尔德市还参与保护了位于其行政辖区之外的55 000英亩(222.6平方公里)的土地^{[5]19}。1970年，博尔德市与临近的博尔德县还曾共同制订了一项总体规划，对平原地区的城市化开发进行限制。

以上各项措施为博尔德市带来了环绕城市的广阔绿带。在博尔德市内，住房价格有了很大上升。与此同时，新的城市开发也被引向卫星城镇，卫星城镇中居住了大约55%的城市劳动力^[15]。由于博尔德市的绿带政策缺乏区域层面的指导与协作，这些卫星城镇的产生并没有被纳入博尔德市绿带政策预想的一部分。因而，它们基本上都属于卧城，缺乏足够的就业岗位。虽然这一状况也造成了工作和居住的严重分离，加重了城市交通的负担，然而，结合了基础设施供应控制、土地利用控制和开放空间土地购买的综合性绿带政策，仍然给博尔德市居民带来了环境和游憩上的巨大便利^{[5]20}，使博尔德市获得了“最适宜居住的城市”和“乌托邦”的美誉，也使其成为绿带政策实施的一个典范。

(二) 城市增长边界

城市增长边界的概念最早是由美国的塞勒姆(Salem)市在1976年提出的。当时，该市与Marion和Polk两县因对塞勒姆都市发展进行管理的问题发生了冲突，此次斗争产生了美国的第一条城市增长边界。它为都市地区的发展圈定了一条界线，UGB以内的土地可以开发为城市用地，UGB以外的用地则为在一定时期内不应进行城市化的用地。该界线既是土地利用计划的核心及关键组成部分，也是整个规划的基础。具体而言，UGB是基于以下目标建立的：(1) 城市人口增长的需要；(2) 满足住房、就业机会和生活质量的需要；(3) 通过经济手段提供公共设施和服务；(4) 最高效地利用现有城区以内和边缘地区的土地；(5) 关注开发活动对环境、能源、经济和社会的影响；(6) 根据土地分类标准保留农业用地；(7) 使城市对土地的使用与附近的农业活动和谐一致^[16]。UGB的建立应使其满足规划期20年内的住房、工业、商业、娱乐、开放场地及其他所有城市用地的需求。而且，每隔五年，还需对UGB的土地供给能力进行检验，以判断是否需要扩大已

有的 UGB, 以及扩大的时机和范围。

迄今为止, 最著名的 UGB 位于美国俄勒冈州波特兰大都市地区。根据美国俄勒冈州于 1973 年制定的《土地保护和开发法》(Land Conservation and Development Act, 简称 LCDA) 的授权, 在 1978 年, 波特兰大都市地区居民创建了波特兰大都市服务地区(Portland Metropolitan Service District), 并成立了相应的州土地保护和开发委员会(LCDC)。该委员会提供交通和土地利用规划服务, 并负责制定和修改 UGB。1979 年, LCDC 制定了波特兰大都市地区的 UGB。边界内包括 24 个城市、60 余个特别服务区, 以及 Multnomah、Clackamas 和华盛顿县的城市部分, 在划定之初, UGB 面积共 360 平方英里(932.4 平方公里), 其中, 130 平方英里(336.7 平方公里)的面积为空置及未开垦用地。目前, UGB 面积已经扩展到约 400 平方英里(1 036.0 平方公里)。截至 2000 年 2 月, 人口达 130 万^[17]。

在 20 世纪 90 年代, 关于波特兰的 UGB 是否应该改动以及应进行多少改动有过大量的讨论。1997 年开展的研究表明, 波特兰大都市地区的 UGB 内仅剩有 3.75 万英亩(151.8 平方公里)的土地尚未开发, 这尚不能满足州法律规定的 20 年的用地需求。经过长时间的辩论, 波特兰大都市服务地区委员会并没有同意使用地区的土地储备, 即 1.86 万英亩(75.3 平方公里)已规划作为乡村住宅的用地, 而是决定将 UGB 扩大 4 000 英亩(16.2 平方公里), 只占用第一层级(First Tier)中相对容易提供基础设施的城市储备用地^{[5][22]}。

一般而言, UGB 对于蔓延的控制是通过划定允许城市发展的界限, 划出若干“拟发展区”供开发公司发展, 各种新开发区之间用绿带隔离, 并以公共交通将它们连接, 然后根据需要选择不同的开发密度, 并赋予边界一定的灵活性, 在必要的时候可允许调整^[18]。UGB 与 20 世纪 70 年代早期为控制发展而采取的管理措施(如密集分区、暂停发展、控制人口)不同, 它不是限制发展, 只是对发展的过程和地点进行管理, 是一种多目标的管理模式。通过把城市发展限制在一个明确定义的、地理上相连接的地域内——该地域的面积是根据最详尽的关于城市发展趋势的可得信息确定的, UGB 可以在制止城市无计划延伸的同时满足城市发展的需要。它相对于绿带政策更具有弹性, 可以随着社会经济发展的需要进行扩展。此外, UGB 不仅仅是设置一道屏障和界限, 更重要的是要为城市未来的潜在发展提供合理的疏导。按照州土地利用目标和指导方针, 地方政府可以在他们的权限内, 使用税收鼓励和税收限制、收费和减免费率、区划以及制订城市服务计划等措施, 来引导 UGB 内的城市开发活动^[19]。

当然, 任何一项政策都具有两面性, UGB 也不例外。首先, 由于规划者很难正确地判定城市发展的速度, 因此难以就土地的供应量做出准确的划定, 且往往容易导致 UGB 的范围过大; 其次, UGB 的推行也引发了政治问题。虽然州政府希望通过合作来圈定边界, 但市县之间、大都市地区的市与市之间经常为争夺土地而发生冲突。

(三) 城市服务边界

为了应对蔓延所带来的“蛙跳式”及“低密度”城市发展形态, 美国的许多州和都市区都建立了城市服务边界, 采用牵引性(pull)而非推力性(push)的限制政策来引导城市发展。在城市服务边界内, 由政府提供资金建设基础设施; 在此边界外则不提供公共基金建设城市服务和基础设施。相对于城市增长边界来说, 城市服务边界更具有灵活性, 引导性作用更强, 应用范围也更为广泛。城市服务边界实施的源动力是出于经济上的激励——尽可能地降低基础设施的配套成本, 因此, 除了明确且具有弹性的边界划定之外, 它的实施很大程度上依靠《基础设施充足供应条例》(APFO) 的措施保障和层级(tier)体系。

APFO 规定, 任何地块在开发之前必须有与之匹配的基础设施, 否则不予发放许可。如

此一来,可以鼓励城市在原有的基础上内聚式发展,提高土地利用密度,降低基础设施的建设成本。APFO 项目的实施范围主要集中在市或县域,其典型代表就是美国纽约的拉马波(Ramapo)镇。随后,在 1985 年和 1990 年,APFO 政策还分别被佛罗里达州和华盛顿州相继采用。

至于层级体系,它是一种介于基础设施引导和绿带控制之间的方法,主要根据基础设施承载力、城市的发展水平以及农地质量评价等因素去综合划定已发展区、禁止发展区和亟待发展区。Freilich 在其 1999 年的研究中强调了拉马波用于城市成长控制的“城市化层级体系(urban tier systems)”。根据该项研究,典型的可用于大城市地区的“城市化层级体系”包含层级 I(中心城市)、层级 II(城郊的内环)、层级 III(城市增长活跃地区)、层级 IV(农村保护地区)。这些层级是根据其功能而非行政边界来设定的^[20]。

在实际运用的过程中,两者总是紧密结合的。1975 年,美国的明尼阿波利斯和圣保罗双子城(Minneapolis—St. Paul)建立了大都市服务区(MUSA)。它包含了三个城市化层级体系(I—III),总面积为 57.6 万英亩(2330.9 平方公里),预计承载 100 万人口。其中,47% 的土地(约 27 万英亩,或 1 092.6 平方公里)已经开发,20% 的土地(约 11.68 万英亩,或 472.7 平方公里)正在开发或者闲置,剩余的 33% 的土地(约 18.92 万英亩,或 765.7 平方公里)则由于环境保护的限制而未被开发^[21]。此外,为了避免土地供给的不足,MUSA 所划定的土地面积能够支撑 25 年的经济发展,大于规划框架中的 20 年发展期。在 1976—1993 年间,MUSA 共被修订了 60 次。截至 1993 年,31.8 万英亩(1286.9 平方公里)的土地已经被开发,比 1976 年增加了 17.8 个百分点;4.8 万英亩(194.3 平方公里)的土地正在开发或者闲置。为了满足未来(到 2020 年)预期的 33 万套新增住房需求,议会在 1996 年采用了一份新的区域发展规划,扩大了原有的 MUSA 界线,再度增加了 8 万英亩(323.7 平方公里)的土地。而在 MUSA 界线之外,规划也圈定了 12 万英亩(485.6 平方公里)的备用土地以满足 2020 年后的城市发展^[20]。

总而言之,相对于城市增长边界,城市服务边界一方面具有更大的灵活性,另一方面,对于城市增长的控制效果要弱一些。与波特兰的城市增长边界的作用相反,双子城在采用城市服务边界之后,边界内的人口密度不但没有增加,反而大幅度下降。与此同时,城市服务边界的面积还在不断地增加^[22]。

四、容纳式城市发展政策：国内研究

到目前为止,国内虽然仍然没有针对容纳式城市发展政策的整体研究,但针对其构成内容的城市增长边界和绿带都已经有了不同程度的研究。

(一) 城市增长边界

从控制机制来看,中国目前的禁建区、限建区和城市建设用地边界与美国的城市增长边界都是通过划定城市发展控制线,依靠区划、开发许可证的控制和其他土地利用调控手段加以实施的,两者具有很大的相似性。因此,从广义上看,可以将它们统称为中国的 UGB。由于规划城市建设用地边界控制拥有更为明确的法律保障,因此,从狭义上看,规划城市建设用地边界更贴近中国的 UGB。

禁建区和限建区是城市建设用地边界制定的重要参考依据,其主要作用为控制城市增长,指明城市建设用地不能发展的方向。龙瀛等人提出了北京市禁建区和限建区划分的标准和原则,并针对限建区提出了一系列的限建导则来指导城市增长控制工作^[23]。在北京市新一轮城市

总体规划的一系列后续规划,如新城规划、镇域规划中,限建区规划已经得到了广泛应用。它对于敏感地区的保护起到了重要作用,已经成为北京市城市增长控制的重要工具。目前,除北京市之外,很多其他城市也都已开展了限建区规划的工作,该类规划的编制方法已逐渐规范化。然而,2006年实施的《中华人民共和国城市规划编制办法》中虽然规定了划定禁建区和限建区等内容,但并未得到《中华人民共和国城市规划法》以及《中华人民共和国城乡规划法》(以下简称《城乡规划法》)的认可,未能从法律上与开发许可程序关联起来,因而在实施过程中受到了较大的制约。

相比而言,规划城市建设用地对于城市增长的控制显得尤为重要。2008年1月1日开始实施的《城乡规划法》明确赋予规划城市建设用地以控制城市增长的法律地位。本法第30条明确规定,在城市总体规划、镇总体规划确定的建设用地范围以外,不得设立各类开发区和城市新区。第42条规定,城乡规划主管部门不得在城乡规划确定的建设用地范围以外作出规划许可。这样,城市建设用地边界内外的开发活动便被划分为“合法”和“非法”两类。在2008年之前,虽然对于规划城市建设用地边界以外的城市用地用途一直没有明确加以界定,其范围仍然是城市规划行政主管部门核发建设用地规划许可证的基本依据。

笔者曾在对北京市的研究中,首次应用多时相遥感对规划城市建设用地边界在控制城市用地增长方面的有效性进行检验(图1),发现20世纪80年代和90年代两个规划实施周期内,规划城市建设用地边界外部的实际城市建设用地增长规模都要高于其内部的增长规模。这表明,尽管与UGB有着较大程度的相似性,规划城市建设用地边界尚不能有效控制中国的城市用地增长^①。

规划城市建设用地边界的失效主要受到以下几个方面因素的影响:(1)2008年前规划城市建设用地边界的地位缺乏明确的法律保障;(2)对于边界的限定较为粗糙和模糊,不易于了解并进行相应的监督;(3)边界控制的实施完全依靠强制性,缺乏相应的基础设施供应和税收政策的支撑;(4)边界的变更程序较为复杂,较难根据实际情况进行及时而灵活的调整。

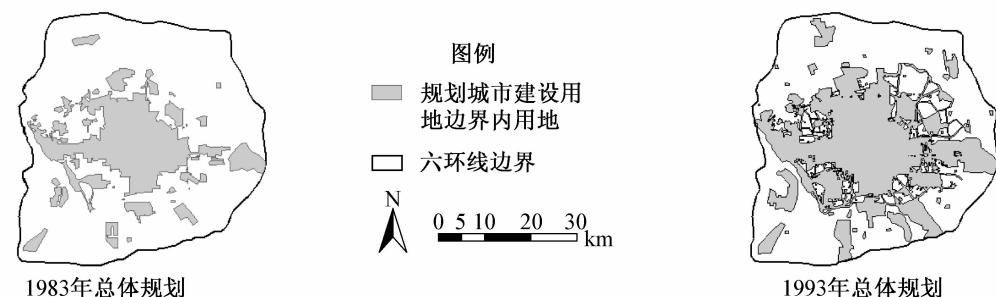


图1 北京市六环内的规划城市建设用地边界^②

(二) 绿带

绿带政策是容纳式城市发展政策的另一项重要内容。在中国,目前已经实施了绿带政策的城市包括北京、上海、广州、重庆和沈阳^{[24]2}。其中,以北京的绿带建立最早,实施时间最久。

^① 参见 Han Haoying & Dang Anrong, "Assessment of the Implementation of Urban Growth Boundaries in Beijing City by Using Remote Sensing Data," The 16th International Conference on Geoinformatics & Joint Conference on GIS and Built Environment, Guangzhou, 2008.

^② 同上,笔者加工绘制。

北京市的绿带被称为“绿化隔离地区”或“绿化隔离带”，它主要具有以下三个方面的特征：

首先，绿带的建立是妥协而非深思熟虑的结果。出于政治因素的考虑，北京规划城市人口规模被要求从1957年总体规划的600万人压缩到1958年总体规划的350万人。相应地，规划城市用地也需要进行大规模的缩减。在城市性质未确定且规模存疑的情况下，寻求最适当的布局为城市的发展留出合理的余地，成为城市规划必须采取的应对之策^①。因此，采用较为灵活的“集团+绿地”的“分散集团式”布局在当时可以算是一种较为理性的选择。根据“分散集团式”布局的设想，北京市区划分为26个分散的“集团”。“集团”与“集团”之间保留成片的好菜地、丰产田、果木、林木，并种植花草，开辟水面，作为“绿地”。由于这些“绿地”由农地构成，并不计入城市建设用地面积，也就满足了城市规模缩减的需要。可见，北京市绿带是为了满足城市规划短期调整要求的一个妥协的产物，而非从最初就经过深思熟虑而确立的政策。

其次，绿带的内涵和范围都经历了较大的调整。自1958年建立以来，第一道绿化隔离带的面积从最初的314平方公里减少到1983年的260平方公里，直至1993年的240平方公里^[25]。此外，绿带的内涵也发生了较大的变化。从最初100%的“绿色空间地带”到1994年允许建设体育和娱乐设施，以及2000年允许建设高新技术产业和休闲产业，绿带内对于建设类用地的排斥性越来越弱。

最后，绿带的实施更多地强调建设而非控制。自从1958年绿带政策制定以来，未出台任何有关绿化隔离地区保护和建设的法律法规。在城市规划中，绿化隔离地区也并未成为一个单独的用地类型存在。绿化隔离地区内的用地仍然依靠城市规划的用地分类进行管理。自从1994年北京市政府确立了“以绿引资、引资开发、开发建绿、以绿养绿”^②的16字方针之后，绿化隔离地区内的政策就明显偏向于“建绿和养绿”，而非对于土地用途的控制或是对于开放空间的保护。

以上三个特征，导致北京市绿带的实施结果并不理想。根据1994年北京市政府颁布的文件^③、1999年规划市区绿化隔离地区的调查报告^[26]，以及2005年TM遥感影像数据^[25]，北京市第一道绿化隔离带内的绿色空间的比例在大幅度减少，约从1994年的66.7%减少到2005年的47%。与此同时，根据Yang等人的研究，第二道绿化隔离带内的绿色空间比例也已经从1992年的78%减少到2005年的68%^{[24][294]}。

五、研究结论

从广义上来看，容纳式城市发展政策的基本组成部分包含明确的空间界线，以及在边界内外与之相配套的促进或抑制城市化发展的政策工具。限制性城市发展政策工具通常包含三种形式：绿带、城市增长边界和城市服务边界。三者都试图将未来城市成长形态限制在一定的城市边界内，从而实现促进填充式开发的基本目标。绿带和城市增长边界主要通过“推力”将城市增长限制在开放空间、重要农业用地以及生态敏感用地之外；而城市服务边界则通过基础设施建设，将城市增长“拉”或“吸引”到边界之内，避免使其出现在没有基础设施投入的地区。

从国外的经验来看，在控制的效用方面，绿带、城市增长边界和城市服务边界对于城市发展的限制程度逐次递减，而实施的灵活性和复杂程度则递增。不同城市需要根据自身的社会经济发展水平和管理特点，选择合适的容纳式城市发展政策形式。此外，明确、稳定的边界和综合性的配套

① 参见陈干《陈干文集——京华待思录》，北京城市规划设计研究院1996年编印。

② 参见北京市政府颁布的京政发[1994]7号文件。

③ 同上。

政策是容纳式城市发展政策成功的关键性因素。明确、稳定的边界可以显著地提高公众对于政策的认知程度以及对于政策影响的预期性，并能够通过广泛的公众监督使政策的实施得到有效的保障。综合性的配套政策则可以增强容纳式城市发展政策的灵活性和适应性，使政策能够充分应对复杂的环境，从而减少政策实施的阻力。

国内的容纳式城市发展政策的相关研究显示，无论在边界划定还是边界控制的配套政策方面，都存在着较大问题。虽然有多种类型的边界被划定，但边界本身并没有强大而有效的法律和政策保障。同时，边界划定的粗糙和模糊也使得政策的实施充满着不确定性，大大阻碍了公众对于政策的了解和认知，以及有效的监督。此外，对于边界内外的基础设施供应、税收和土地利用控制仍然缺乏全面细致的区分和协调，对于边界的调整也缺乏灵活有效的措施，这使得各项容纳式城市发展政策都沦为简单的划线措施，可行性大打折扣。在北京，虽然禁建区、限建区、城市建设用地边界，以及绿带等容纳式城市发展政策都被不同程度地加以采用，但由于这几种边界之间的关系并未理顺，边界的详细程度和公开程度远远不够，且缺乏保障其实施的综合性配套措施，从而造成了无论从单独或是整体上来看，这些政策的实施效果都不够理想。

因此，综合借鉴国外的容纳式城市发展政策的经验，归纳和总结我国现有的容纳式城市发展政策的类型和实施状况，明确边界划定的方法和内容，厘清各类容纳式城市发展政策之间的关联，以及完善相关配套政策，是改进现有容纳式城市发展政策实施成效的较为可行的方法。未来的研究可以在本文的基础上，对于各种改进现有容纳式城市发展政策实施成效的方法和可能性进行更为深入的探讨。

[参考文献]

- [1] [美]阿瑟·奥沙利文：《城市经济学》，苏晓燕、常荆莎、朱雅丽译，北京：中信出版社，2003年。[Arthur O'Sullivan, *Urban Economics*, trans. by Su Xiaoyan, Chang Jingsha & Zhu Yali, Beijing: China CITIC Press, 2003.]
- [2] 诸大建、刘冬华：《管理城市成长：精明增长理论及对中国的启示》，《同济大学学报(社会科学版)》2006年第4期，第22—28页。[Zhu Dajian & Liu Donghua, "Managing Urban Growth: Theory of Smart Growth and Its Implications for China," *Journal of Tongji University (Social Science Section)*, No. 4(2006), pp. 22—28.]
- [3] A. C. Nelson & C. J. Dawkins, *Urban Containment in the United States: History, Models and Techniques for Regional and Metropolitan Growth Management*, Chicago, IL: American Planning Association, 2004.
- [4] P. G. Hall, *The Containment of Urban England*, London: Allen and Unwin, 1973.
- [5] R. Pendall, J. Martin & W. Fulton, *Holding the Line: Urban Containment in the United States*, Washington, D.C.: The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy, 2002.
- [6] D. N. Bengston & Y. Youn, "Urban Containment Policies and the Protection of Natural Areas: The Case of Seoul's Greenbelt," <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art3/>, 2009-01-04.
- [7] R. Munton, *London's Greenbelt: Containment in Practice*, London: Allen and Unwin, 1983.
- [8] J. P. Boentje & M. S. Blinnikov, "Post-Soviet Forest Fragmentation and Loss in the Green Belt around Moscow, Russia (1991—2001): A Remote Sensing Perspective," *Landscape and Urban Planning*, Vol. 82, No. 4(2007), pp. 208—221.
- [9] M. Kühn, "Greenbelt and Green Heart: Separating and Integrating Landscapes in European City Regions," *Landscape and Urban Planning*, Vol. 64, No. 1—2(2003), pp. 19—27.
- [10] J. Taylor, C. Paine & J. FitzGibbon, "From Greenbelt to Greenways: Four Canadian Case Studies," *Landscape and Urban Planning*, Vol. 33, No. 1—3(1995), pp. 47—64.

- [11] C. C. Bae & M. Jun, "Counterfactual Planning: What if there had been not Greenbelt in Seoul?" *Journal of Planning Education and Research*, Vol. 22, No. 4(2003), pp. 374 - 383.
- [12] B. Tang, S. Wong & A. K. Lee, "Green Belt in a Compact City: A Zone for Conservation or Transition?" *Landscape and Urban Planning*, Vol. 79, No. 3 - 4(2007), pp. 358 - 373.
- [13] M. Yokohari, K. Takeuchi & T. Watanabe, et al, "Beyond Greenbelts and Zoning: A New Planning Concept for the Environment of Asian Mega-cities," *Landscape and Urban Planning*, Vol. 47, No. 3 - 4(2000), pp. 159 - 171.
- [14] 丁成日、宋彦、[美]盖瑞特·乃普等:《城市规划与空间结构——城市可持续发展战略》,北京:中国建筑工业出版社,2005年。[Ding Chengri, Song Yan & Gerrit Knaap, et al, *City Planning and Spatial Structure: Strategies of Urban Sustainable Development*, Beijing: China Architecture & Building Press, 2005.]
- [15] B. Morson, "Boulder Looks at Harm Tied to Costly Housing; Council Adopts Report that Urges More Affordable Homes," *Rocky Mountain News*, 1999 - 02 - 21, p. 35A.
- [16] 林肯土地政策研究所:《土地规划管理——美国俄勒冈州土地利用规划的经验教训》,国土资源部信息中心译,北京:中国大地出版社,2003年。[Lincoln Land Research Institute, *Land Planning and Management: Experiences from Land Use Planning in Oregon State*, trans. by the Information Center of Ministry of Land and Resources, Beijing: China Land Press, 2003.]
- [17] Metro, *Urban Growth Boundary*, <http://www.oregonmetro.gov/index.cfm/go/by.web/id=277>, 2009 - 01 - 04.
- [18] 张庭伟:《控制城市用地蔓延:一个全球的问题》,《城市规划》1999年第8期,第44 - 48、63页。[Zhang Tingwei, "Controlling Urban Sprawl: A World Issue," *City Planning Review*, No. 8(1999), pp. 44 - 48, 63.]
- [19] 冯科、吴次芳、韦仕川等:《城市增长边界的理论探讨与应用》,《经济地理》2008年第3期,第425 - 429页。[Feng Ke, Wu Cifang & Wei Shichuan, et al, "Theoretic Analysis of Urban Growth Boundary and Its Application," *Economic Geography*, No. 3(2008), pp. 425 - 429.]
- [20] R. H. Freilich, *From Sprawl to Smart Growth: Successful Legal, Planning and Environment Systems*, Chicago: American Bar Association, State and Local Government Law Section, 1999.
- [21] K. W. Dearborn & A. M. Gygi, "Planner's Panacea or Pandora's Box: A Realistic Assessment of the Role of Urban Growth Areas in Achieving Growth Management Goals," *Puget Sound Law Review*, No. 16(1993), pp. 975 - 1023.
- [22] J. Poradek, "Putting the Use Back in Metropolitan Land-Use Planning: Private Enforcement of Urban Sprawl Control Laws," *Minnesota Law Review*, No. 81(1997), pp. 1343 - 1375.
- [23] 龙瀛、何永、刘欣等:《北京市限建区规划:制订城市扩展的边界》,《城市规划》2006年第12期,第20 - 26页。[Long Ying, He Yong & Liu Xin, et al, "Planning of the Restricted Construction Area in Beijing: Establishing Urban Expansion Boundary," *City Planning Review*, No. 12(2006), pp. 20 - 26.]
- [24] Yang Jun & Zhou Jinxing, "The Failure and Success of Greenbelt Program in Beijing," *Urban Forestry & Urban Greening*, Vol. 6, No. 4(2007), pp. 287-296.
- [25] 赵知敬:《加快实施绿化隔离地区绿化工作——关于实施北京市区隔离地区绿化工作的报告》,《北京规划建设》1996年第4期,第1 - 4页。[Zhao Zhijing, "Accelerating Greening in the Greenbelt: Report on Implementing the Greening Task in the Greenbelt of Beijing," *Beijing Planning Review*, No. 4(1996), pp. 1 - 4.]
- [26] 徐波、郭竹梅、钟继涛:《北京城市环境建设的新课题——北京市绿化隔离地区绿地总体规划研究》,《中国园林》2001年第4期,第67 - 69页。[Xu Bo, Guo Zhumei & Zhong Jitao, "New Tasks for Urban Environment Development in Beijing: Study on General Green Space Plan of Beijing's Green Belt," *Chinese Landscape Architecture*, No. 4(2001), pp. 67 - 69.]