

# 6 | 文史博览

## 热历史

### 国外如何疏解非首都功能?

设立雄安新区的消息近来引发热议,这对集中疏解北京非首都功能、有效缓解北京“大城市病”有重大意义。历史上,不少国家的首都在疏解非首都功能上都进行了探索。有些卓有成效,有些则衍生出新问题。

# 日本:诸多副中心为东京卸压

上世纪五六十年代,日本东京人口和资源过度密集

日本首都东京是世界上最大的城市之一。战后日本经济起飞以后,东京人口迅速膨胀。人口和资源过度集中在东京,成为吸干日本的“东京国”。自战后初期至今,日本政府多次出台首都圈规划方案,试图疏散部分首都功能,在东京城区建设多个“副都心”,并在附近建立“新都心”“科研学园都市”等。

战后日本经济从废墟上重建并迅速发展,东京的繁荣成为这一趋势的缩影。上世纪50年代末60年代初,日本以跨越式工业化为目标,全力发展制造业,东京被作为经济中心之一,享受各种政策倾斜。制造业和服务业的高度密集,让东京相对其他地区的发展差距不断拉大,东京都市圈GDP占据日本全国近1/3。

产业集聚的结果是人口的集中。战后初期,日本人口迅速增长迎来“婴儿潮”,而东京增长率更高于全国水平。东京都市圈占全国面积的3.5%,但人口占全国近30%。上世纪60年代,东京的人口密度超过每平方公里4000人,是世界人口密度最大的城市。上世纪50年代末到70年代,日本人将东京及东京以外的地方看作“两个世界”,很多日本年轻人将“上京”作为人生最大追求,纷纷背井离乡来东京“寻找机会”,每年东京迁入人口至少达30万人到40万人。



东京地铁早晚高峰时地铁员工专门负责往车上“推人”

与此同时,东京的住房、交通、环境、能源供应则始终面临巨大压力。上世纪80年代,日本“泡沫经济”时期,东京土地总价一度相当于美国全国土地总价,“地王”不断涌现。而东京上班族的“通勤地狱”更是令西方瞠目。上世纪50年代,东京地铁早晚高峰时就开始有地铁员工专门负责往车上“推人”,上世纪70年代经济快速增长时期,东京地铁高峰满载率曾经经常高于300%。西方媒体曾报道东京特色的“寿司式拥挤”“沙丁鱼式拥挤”“杀人拥挤”等。

在此背景下,东京出现了诸多“副都心”和“新都心”,成为“大

东京版图”上的重要节点。1958年,东京率先确定新宿、涩谷、池袋三地副都心,1982年又增设上野-浅草、锦系町-龟户以及大崎3个副都心。1995年,东京湾附近的临海地区成为东京的第7个副都心。在1986年第4次“首都圈整备规划”中,日本政府明确提出重点发展几个副都心,迅速分解产业和政务功能,建设“多极分散型国土”。日本还在东京周边地区大建“新都心”。1961年,日本政府内阁通过决议,“为了避免东京人口过度集中,应当将不必要(驻扎在首都的)政府机关等迁出首都”,通过专家会议挑选,1963年最终选定在东京以西的筑波山麓建设“新都心”,搬迁6个中央厅的43个部门,并推动东京教育大学(现筑波大学)等搬迁到该地。这就是后来闻名世界的“筑波大学城”。

### 日本政府作出多项行政性规划,延缓东京的过度膨胀

为了改变东京“一极集中”的状况,日本政府曾多次作出努力,其中行政性规划发挥了重要作用。1958年,日本政府首次出台“首都圈整备规划”,在东京站半径30公里外,建设5公里至10公里宽的绿化带,将原中心城区和新建住宅区建设隔离开,以控制城市规模无序蔓延。此后在1968年、1976年、1986年和1999年,日本政府又先后4次提出新的“首都圈整备规划”。还出台了《首都圈整备法》(1956年)、《首都高速公路团法》(1959年)、《新产业城市建设促进法》(1962年)、《住宅建设规划法》(1966年)、《城市规划法》(1968年)等法律。

上世纪70年代以后,针对东京“都市病”各种弊端,日本政府的规划基本思路进一步明确:避免城市业务功能过度集中在都心区域,促进城市公共资源区域均等化,建设多层环状公路线和高密度地铁网络,从而缓解东京中心区域的压力,将产业、机构和人口逐步疏导到周边地区。

日本政府的调控措施一定程度上延缓了东京的“过度膨胀”,让东京的城市拥挤程度有所下降。与此同时,东京高昂的生活成本和本商务成本也导致迁人口下降,成为调控东京人口的“隐形因素”。

## “新区”是怎样兴起来的

最近,雄安新区成为人们关注的热点。

在中国改革开放的历程中,除了上世纪80年代出现的5个特区和2005年后的综合配套改革试验区,还有一种区域发展战略——建立国家级新区。其成立乃至于开发建设都上升到国家层面,都有明确的国家发展战略定位。

### 上海浦东新区的定位:要释放能量



上海浦东新区

第一个叫新区的是上海浦东。1987年,时任上海市市长江泽民带队到广东考察经济特区回来后,主动向中央提出两个前所未有的提法:浦东不搞“特区”搞“新区”,不搞“开发区”搞“功能区”。

曾任上海市政府发展研究中心主任的王战,参与了上世纪80年代以来上海的历次重大规划、改革的论证和出台,对于浦东不搞“特区”搞“新区”,不搞“开发区”搞“功能区”,他这样解释:“我们提出搞新区,是想利用新区开发的带动作用,带动整个上海的发展。上海后来向中央汇报,希望利用浦东开发来‘东西联动,再造中心’。这和经济特区不一样,经济特区一般都有强大的资源吸入功能,新区则要释放能量。”

也就是说从浦东开发之初,上海就有一种强烈的辐射周边地区、释放能量的意识,而且不愿意重复深圳特区之路。

与深圳、厦门、汕头、珠海和海南5个经济特区不同,浦东是上海这个特大型城市的一部分,上海的地位和作用在中国又很特殊。按一位旅美学者的说法,“在中文意思中,‘浦东’就是黄浦江的东岸,‘浦’就是黄浦江,‘东’就是东面。‘浦西’,即上海的中心,表示黄浦江的西面。所以,浦东和目前的上海密切地联系在一起,是上海很重要的一部分。由于这两个原因,这个区域被称作‘浦东新开发区’或者‘浦东新区’,而不是‘经济特区’或经济技术开发区。”

### 1990年开发浦东新区,享受特区的优惠政策



《李鹏经济日记》

在《李鹏经济日记》中有这样的记录:

1990年3月3日,泽民同志和我,我们应邀来到小平同志住处,就广泛的当时的国际形势、国内形势作了谈话,小平同志在这一次谈话中用很长的篇幅,谈了浦东开发的问题,他说上海有它独特的优势,工业中心,技术上有优势,特别讲人才的优势,我们把它加以很

好的开发的话,这将是促进中国发展的一条捷径。我特别记得他讲的,这是一条捷径,发展中国经济的一条捷径。他还很谦虚地说,当年我们搞深圳、珠海4个经济特区,现在看来很后悔,没有当时就把上海放进去,晚了10年了,这个责任在我。他很谦虚的。我们听了以后非常感动,后来从小平同志那里出来,泽民同志就和我商量,一定要抓好这件事情,另外也考虑到当时的情况,就是全国不少的城市都要要求成立特区,如果特区太多了那就不特了,那么我们商定,浦东就不叫特区,而叫浦东新区。我认为3月3日,1990年3月3日是浦东开发关键的一次谈话。

1990年4月18日,李鹏前往上海宣布在浦东实行经济特区政策,浦东开发开放拉开帷幕。

李鹏还回忆说:“鉴于当时中国许多城市都要建立特区,江泽民同志说,为了不引起攀比,上海浦东不叫‘经济特区’,而叫‘浦东新区’,但是享受特区的优惠政策。”

### 新区的作用:推动城市空间布局和产业结构调整



浦东新区地理位置

2008年,在纪念中国改革开放30周年时,上海的《解放日报》发文《浦东探索创造新区开发模式》,介绍了当时的背景:

在中央宣布浦东开发前后曾有争论,焦点在于是把浦东建成新的工业基地,还是发展成为新的金融贸易中心。上海市委、市政府多次研究讨论浦东开发作为国家战略的主要内涵和邓小平同志的一系列重要指示精神,最后得出结论:功能单一不可取,浦东要建设成为既有发达金融贸易产业、又有

先进制造业的多功能综合经济中心。

上海市委、市政府还专门组织到深圳进行考察,形成两点意见:一是不搞特区搞新区,就是不把浦东搞成一个相对独立的经济体,这样不仅无法解决浦西的城市功能重塑问题,而且离开了浦西的城市功能依托,浦东开发也不可能成功。二是不搞经济技术开发区搞功能开发,就是不单纯搞工业,而把上海整体经济中较适合浦东发展的一些功能放在浦东,推动上海城市空间布局 and 产业结构调整。

可以看出,上海开发浦东时,中心意识非常浓,因为这种中心意识,上海开发浦东的负担也就更大了,因此也就更加重视区域的功能开发。

据说,现在全国叫新区的有几百个地方,但上海浦东新区、天津滨海新区、广州南沙新区等,有着最大的不同之处:肩负着国家战略。

(摘自《老年生活报》)



欢迎广大读者朋友扫码关注鹤壁日报文史博览微信公众号,看更多精彩内容! 欢迎读者朋友在微信公众号中留言,向我们推荐您觉得有意思的文章。

## 英国:“大伦敦规划”利弊互现



上世纪40年代伦敦的街道非常拥挤

提出的《巴罗报告》在1940年发表,其中指出伦敦地区工业与人口的不断聚集,是由于具有活力的工业所起的吸引作用;认为在当时条件下,集中的弊端远远大于有利因素,提出疏散伦敦中心城区工业和人口的建议。规划方案在距伦敦市中心半径约为48公里的范围内,由内到外划分了4层地域圈,即内圈、近郊圈、绿带圈和外圈。

为保障城市规划与卫星城建设顺利进行,1947年,英国颁布了《城乡规划法》。同时政府对卫星城的设计选择非常严格。卫星城的设计要满足人们就业、生活、娱乐所需。因此,卫星城均拥有支柱产业和较大型企业,并配有学校、医院、体育、购物中心等设施。

1946年,英国议会通过《新城法》,在离伦敦市中心50公里的范围内建设了8个新城。这些新城在分担大城市的部分功能、缓解大城市的居住困难等方面起到了一定作用。英国政府带头将政府部门机构向卫星城转移,英国大企业总部落户“鼓励地区”也渐成趋势。英国有效控制首都等大城市规模,整体上推动了英国城市化进程向纵深发展。大伦敦的规划结构为单中心同心圆封闭式系统,其交通组织采取放射路与同心环路直交的交通网。

从实践看,“大伦敦规划”对控制伦敦市区的不断扩展和改善环境起到了一定作用。但新城建设投资较大,对疏散人口的作用不够显著;新城人口大部分来自外地,在某些方面反而增加了对伦敦的压力。

## 印度:建设22个首都卫星城



德里大量人口的郊区化居住模式凸显了交通问题

作为印度的首都,新德里是印度的第二大城市,也是印度最早拥有并实施城市总体规划的大都市。上个世纪初,英国殖民者从加尔各答迁都德里,在老德里的南部规划了新德里城区。印度独立时,殖民时期的总督府成为总统府,其周边地区成为印度中央政府的行政中心。当时,印度政府并未寻求将首都建成政治、经济、教育的综合中心,而是让孟买保留了其经济、金融中心及第一大都市的地位。外国使馆区以及大学区域位于当时新德里南部比较荒凉的地方。

德里的现代化规划始于1957年。当年,印度政府设立了德里发展局并提出《德里开发法案》。法案的规划是:在环形放射路网系统里建立多中心的城市;中心城区是商务贸易区,其他的商业中心散布在城市里;城市被不断细分为不同的区,每个区又有自己的详细规划;根据相对应的标准进行历史建筑保护、提供绿地、整合社区和各种不同等级的附属设施等。为了满足居住、商业等持续增长的需求,德里发展局在规划初期就提出了发展卫

星城的战略。第一个卫星城建于上世纪80年代早期,位于德里西北部。

1985年,印度又进一步成立了国家首都大区计划委员会,提出《国家首都大区计划委员会法案》,该法案强调了卫星城的“消磁”(即疏散)功能——将首都人口、特别是新移民向都市区周边的卫星城疏散。由于印度是多宗教国家,且一些宗教间有着错综复杂的矛盾,所以法案特别强调首都的卫星城不能是宗教中心,以避免其在接收新移民时出现选择性。

在先后两个城市规划法案的推动下,国家首都大区——即广义上的德里,现在已经有22个卫星城,这些卫星城分属德里周边的哈里亚纳、拉贾斯坦和北方邦这3个邦。所以,如果查资料的话会看到印度首都新德里的面积为1483平方公里,人口约为1500万人;但如果要加上众多卫星城的话,这个数据将变为面积5.8万平方公里,人口4600万人。

根据德里的土地政策,只有德里发展局拥有土地开发的权利,然而由于其缓慢的开发速度无法满足需求,从独立初

期难民潮时人们就开始自己非建设和开发住房。德里大约近400万人口居住在这样的非法居住区。政府决定逐渐将这些居住区合法化。

德里还有大量的由非法搭建的临时性建筑组成的贫民区,据不完全统计,近300万人居住在这种贫民区里。所以说,德里约一半的城市人口居住在未经规划、不被认可的非法居住区和贫民区内,这种城市发展的畸形状态表明政府缺乏有效的策略来解决人民的住房需求。过去几十年,德里的房价高涨,高房价推动郊区化居住模式,这也是为何德里郊区许多卫星城成为住宅开发的热门的原因。

大量人口的郊区化居住模式凸显了交通问题。德里公共交通建设相对落后,最普遍的工具是公共汽车,调查表明,在德里等公交平均需要70分钟。德里私人汽车的拥有量也很高,加上路况不佳,交通堵塞现象严重。德里在季风来时经常下暴雨,加剧交通拥堵,曾有居住在卫星城的人下班开车回家,到家已是次日凌晨2点。

(摘自《环球时报》)