



国家高端智库
中国(深圳)综合开发研究院 主办

快参

信息资料 欢迎交换 总第 253 期 2017.05

城市规划要大胆留白，紧凑的城市才充满乐趣

李津逵

密不透风，疏可走马

当前，无论是“城乡一体化”还是“城乡统筹”，都是将城市的规划建设与其周边的乡村的规划建设联系起来，在大都市圈内，节约用地的方式就是在充分的基础设施供给下，通过提高人口密度、增加开发强度，最大限度地发掘城市空间的潜力；同时，为乡村地带留出生态和自然的空間。

例如美国丹佛大都会区域的地方政府联席会议 DRCOG，为了提高城市运行效率，为纳税人节省钱和资源，在其 56 成员之中经过了五年激烈辩论之后，1997 年制定的《大都会愿景 2035》中提出，在 2020 年前要在 730 平方英里的城市发展边界内，增加至少 10% 的开发密度。这样的密度增加不会平铺到全域，可以想见在局部地方——假如是 10% 的地方调整密度的话——密度会翻番。

而在广大的乡村地带，则恰恰相反，需要通过提高人均用地规模、控制人口密度来减少总人口。例如在美国俄亥俄州的小镇维也纳，新建小区内的每座独栋建筑，少于三间卧室的，宅基地可以在 1.5 英亩，超过四间卧室，宅基地必须拥有 2 英亩。这就使得乡居地带的人口密度受到控制，使得生态环境保持一种高质量。

这样，城市与乡村就如“君子和而不同”，形成开发密度的强烈反差。在同样的现代化水平例如电话电视、给排水、英特网等等基础设施之下，城乡的空间形态形成鲜明的反差。少数的城市区域里集中居住、集中生产，各种污染集中处理、集中排放；广大的乡村地带，人口少、人类活动压力轻、无论是自然界植物还是动物的生态多样性都能够得以保存，形成了一种可持续的城乡发展空间模式。

反向规划，大胆留白

美国东海岸都市带的郊区应当在新泽西。新泽西地处纽约与费城共同的郊区，是花园之州、高教之州、研发之州、制造之州，但是她打出的名片只有一张——花园之州。其西敏瑟市的市长是一位华人。他对于该市的区位、交通、生态资源有充分认识，其城市经营策略非常清晰：营造环境吸引大企业——吸引大企业增加政府收入、减轻居民税赋——积聚政府财力收购土地——政府收地保留不开发——更多的生态保留用地提升环境质量。

珠三角城市群正在经历新一轮洗牌，其特点是：工业的重型化、产业的服务化和轨道交通引领的同城化。结果是：指挥越来越集中，制造越来越分散，服务业展开争夺战。

珠三角地处郊区的是东莞和顺德。这两地近十年来回顾一下空间策略，最重要的经验，按照综合开发研究院龙隆的说法，就是“留白”：东莞的松山湖一次统征 72 平方公里，高水平规划建设，其中已引进大学和高档住区，未来会是什么功能目前可能说不清，但是留白就为未来留足了空间；顺德东部 28 平方公里尽管没有修建高水准基础设施，但也是政府强力控制，否则任由村镇发展低水平的工业区，很快就会铺满。

可见，留白才能节地，留白才能为明天营造宜居的环境。

公交优先，紧凑集中

中国的人均土地资源不可能承受美国式的郊区化，在汽车时代来临的时候一定要防止重蹈美国二战后郊区化的大潮。因此建设紧凑型城市迫在眉睫。二战之后的五十年中，美国人口翻了一番，汽车拥有量则翻了两番。1945年买票乘车的乘客为190亿人次，1975年跌落到56亿人次，1992年恢复到85亿人次。据统计，1990年全美73%的人上下班独自驾车。乘坐地铁、汽车等公共交通的不足6%（利维《现代城市规划》）。

以大容量的公共交通供给支撑高密度的城市开发，在有限的城市区域容纳尽可能多的人口，这应当是中国城市化中的国策。公交优先不一定依赖地铁等高额基础设施投资，在巴西库里蒂巴和中国北京都已成功地运行的BRT，是发展中国家大容量公交的有效方式。

大容量的公交之下，城市的开发强度就一定要跟上来。印尼的雅加达，每平方公里1.5万人，韩国的首尔每平方公里2万人。纽约在工业化高峰时期，工人居住区的密度曾达到每平方公里50万人！深圳的城中村，每平方公里超过了10万人，在中国西南三峡库区的一个县城，每平方公里近4万人。因此，目前城市规划标准中大城市每平方公里1万人的标准太过浪费，太脱离国情。

我们在制定城市法定图则的时候，惯于压容积率，惯于让路边的建筑退红线，这种奢侈的规划方式造成的是空间的浪费，提高了城市的门槛，把更多的人拒之于城市大门之外。对于这种长期以来的集体无意识我们必须反思，我们的国情和城市的魅力都需要紧凑型高密度的城市形态，容纳更多的人在城市中幸福而快乐地生活与工作。

密织路网，打造街区

武汉人最愿在哪里逛街？上海人最愿在哪里逛街？天津人最愿

在哪里逛街？这些地方的共同点在哪里？都是街区。街区是城市生活的载体。

建国以来我国城市规划有两大误区：

一是苏式的城市肌理。令城市街道线密度低、面密度高，城市有路无街、呆板乏味；

二是新式的花园城市。机械地将花园的景观要素镶嵌到城市街道两旁，道路两旁退红线、搞大尺度几何图案的绿化，或是停车场，令驾车人赏心悦目、行路人无处停留、无处消费，视觉疲劳，逛街无味。

南方有一个城市，“一五”期间 156 个项目中有有一个苏联援建的项目落户此地，城市也是由苏联专家规划的。此后城市的扩张中也都是严格按这种苏式规划，城市的支路都是在小区内、厂区内，人们休闲购物都是沿车水马龙的主干路进行，在这个城市只能逛路、不能逛街。

汽车时代给城市带来的新课题，是如何使汽车能够快速行驶，规划界的行话叫做路网的交通功能。我国交通规划的规范把城市道路分成快速路、主干路、次干路和支路四种层次的做法，将前三种都以交通功能为主，只有支路才是生活性的。

按我国《城市道路交通规划设计规范（GB50220-95）》规定，大中城市的道路网密度，每平方公里配置快速路 0.4-0.5 公里、主干路 0.8-1.2 公里、次干路 1.2-1.4 公里、支路 3-4 公里，可以计算出每平方公里的道路总长不超过 7.1 公里。如此每平方公里形成的街区不会小于 8 万平米。这就意味着平均散步近 300 米才能遇到一个街口。假如中间再有大盘住宅区，路网会更稀疏。

为了车行通畅，道路会越来越宽，车流会越来越大。道路两边的社会生活终将受到严重的阻隔。当然，该规范也规定，“当市中心区的建筑容积率达到 8 时，支路网密度宜为 12-16 公里 / 平方公

里”；可以计算出，这种情况下的街区约在 1.5 万平方米左右；“一般商业集中地区的支路网密度宜为 10-12 公里/平方公里”。此时的街区约在 3 万平方米左右。那么，哪一座城市在规划的时候可以给定它的商业集中区有高于 8 的容积率呢？

可见，严格地依照我国道路交通规范，我们很难建设出紧凑街区。特别是，从支路 3-4 公里/平方公里到 10-12 公里/平方公里之间，规范没有给出任何过渡态。然而，我们到美国的纽约、香港的九龙、上海的外滩、汉口的江滩、天津的和平区，这些中国人和世界各国人最喜逛街的地方看一看就会发现，最富于人情味的街区一般都在 1 万平米到 2 万平方米左右。沿这样的街区逛街，走上 100 米就可以遇到一个路口。在人们适宜的步行距离之内，可以逛上五六条街，这是何等的有趣。

“每一条街，宽度只在十二三米，过街的时间不长，街道两边的距离尺度宜人。对面的商家打声招呼就可以相互照看生意，逛街的人们站在街道这边可以看到对面商家的货架，在亲切宜人的距离之内，一天不同时段里光影变化、街头丰富多彩的生活戏剧上演着不同的章节，永远不落幕。”

美国城市思想家雅各布斯讲述城市的多样性时，从一个步行者的角度论述了小街段给城市生活带来的魅力。从世界经验来看，一个城市超过百年的单体建筑多是教堂、超过百年的群体建筑多是大学、超过百年的城市肌理一定是街区。说明教堂、大学和街区是城市文明最经得起考验的空间形态。

要编织线密度足够高的路网，这种路网的等级基本是支路的等级，因为双向两车道的尺度最为宜人。而面密度低就需要线密度高，让“毛细血管”发达起来。在此基础上，适当布局主干路和快速路，满足快速通行的交通需求。

工业入街，生产上楼

人们常常说“工业入园”，可是大量的工业园区却是造成土地浪费城市生活无趣的根本原因。处在工业化的初期阶段的地区，引进产业在这个阶段里只能做反规划。就是说不要设定引进什么产业，只需要设定不能引进什么。

除了不符合产业政策、不符合环保要求的以外，拣到篮子里都是菜。但是今天的“菜”明天可能就要转移，用什么样的空间来承载这种动态的产业？转移后留下的是什么空间？这就是如何来规划建设工业集中区的问题。以往我们在东南沿海建设了大量的工业园区，这种园区上班时分路旁无人，下班时分人员单向流动。一条栅栏几百米，路边呆板无趣。

既然城市的魅力在于街区，在城市功能发育的起步阶段，能否规划一个街区，让起步的内容先充填其中呢？这种起步的功能就是工业。所有污染不高、噪声不大的工业，都可以纳入这样的街区。在这种街区内布置工业楼宇，低则五六层，高则十几层。所有可以上楼的工厂都向二层以上布局。这样，在今天的工业集中区就形成了可以承载功能演变的街区。

工业上楼的要义在于提高容积率，使得同样的工业用地可以容纳比一般工业园区高几倍的就业人口。人气旺盛了，所形成的消费需求强烈了，就可以培育出各种城市生活服务业，在人货分流的安排之下，沿街可以形成富有生机的城市生活。

深圳的华强北就是这样一个“歪打正着”的例子，它的道路主体是支路网，生活性与交通性兼容，而且密度远大于一般的城市路网。与欧美历史城市中的历史街区非常相似。临街都是工业楼宇，二层以上是流水线，一层破墙开店成为富于魅力的城市街道。在深圳，标准的工业楼宇可以是五层到八层，而在香港，工业楼宇可以是高层建筑。

功能复合，业态多样

直到今天，城市规划的理论基础主要建立在 1933 年国际现代建筑协会的《雅典宪章》之上。《雅典宪章》所要解决的城市问题是“现代城市的混乱”，造成混乱的原因是“机械时代无秩序和无计划的发展”，其主要的成就是对于城市居住、工作、游息、交通四种功能的分区。

尽管宪章也注意到“工作地点与居住地点之间的距离应该在最小时间内可以到达”，但是，处在当时的技术水平之下，许多高污染和高噪声的工业有害于健康的事实，将私人汽车作为现代交通主要因素的隐含前提，都使得《雅典宪章》指导下的城市规划过分强调功能分区，割裂了城市生活的有机联系。以至于进入七十年代，《马丘比丘宪章》的起草者们全面反思《雅典宪章》下的城市，认为这些都市因为功能的割裂都害了“贫血症”。

当代的都市工业，其噪声和污染已经降到了足以与居住兼容的水准，而创意和研发这些高智力密集的产业，更足以与都市生活融合、相得益彰。所以，近些年来西方为振兴城市中心地带，也都反对严格的功能分区，提倡“mixed use”，主张城市规划不要将城市分割成为相互隔裂的大色块，而是将许许多多小的色块集合起来，如同“马赛克”。

经济学证明了规划界的这种探索，克鲁格曼就证明，城市经济的活力在于“多样性”。显然，多样性在空间上的体现就是功能复合。在一个以工业起步的街区中，随着经济生活的不断丰富，逐渐地有些企业搬出，一些新的产业进入。例如，餐饮业、娱乐业、健身休闲、金融服务、医药门诊、洗衣理发、百货超市、洗浴桑拿、图书音像、进而咖啡酒吧、茶座西餐、保龄迪厅、旅馆会所……想象一下，一个丰富多彩的城市综合街区就出现在眼前了。

谅解宽容，社会融合

说到这里，我们可以看到一个节能省地的城市的轮廓，其特点是在基础设施高强度投资的地域，充分地、多样性地、动态地利用空间，使得城市生活集群化、紧凑化、多样化，使城市空间充满活力且有趣。

这样的城市空间中，建筑不是一夜之间推倒、一夜之间建起的，而是新旧杂陈错落有致。按雅各布斯的话说：“新产业用老建筑，老产业用新建筑”。穷人和富人在这样的街区各得其所。相互宽容，相互谅解，彼此共融。

其实，《马丘比丘宪章》所强调的空间的连续性，就是社会的流动性的空间映照。没有社会的流动性，各阶层之间壁垒森严，城市空间也不会具有流动性。城市不仅仅是富人的家园，还应当是穷人的天堂。

对于中国来说，城市就是穷人脱贫致富的出路。以往中国的城市没有足够的就业岗位，中国的农村没有足够的余粮，农民望城兴叹。改革开放最大的功绩就是放开农民的双脚，允许他们自由地选择生计。这种松绑恰逢千年等一回的国际产业转移，中国沿海城市成了世界工厂，两亿农民工进城打工，创造了一个“MADE IN CHINA”的时代，一个一人进城全家脱贫的时代，一个城市化的时代。

尊重穷人的居住权，给穷人留下一方进城居留的天地，宽容地对待城中村，对于失地农民在有限的留用地上建设的小产权报以谅解；允许进城农民、下岗人员的非正规就业，允许摆摊挑担、蹬三轮打零工、修车擦鞋，用各种诚实劳动方便城市生活赚钱谋生的正当行为。

我们是一个发展中国家，是一个无论在社会主义还是市场经济都处在初级阶段的国家，我们的人均耕地资源根本不支持广大农民

脱贫致富，我们只有打开城市的大门，让更多的同胞走进城市，通过让更多的人直接间接参与世界分工，才有可能使全民族分享现代化的成果。

李津逵 中国（深圳）综合开发研究院理事、资深研究员

《快参》是综合开发研究院编印的一种内部参阅资料。

- 读者群为各级政府决策部门、大学和研究机构的学者及海内外各类企业和机构的高层管理者。
- 主要内容为重大政策和重大现实经济问题分析研究，同时选登国内外最新重要经济动态和信息，发表富有价值和启发性的评论文章。
- 注重思想性、启发性和政策性，努力做到思想敏锐、观点鲜明和理论超前，同时坚持文字上的生动活泼和流畅可读。
- 稿件来源以综合开发研究院研究人员为主，同时也广泛欢迎社会各界专家学者积极参与投稿。

地址：深圳市银湖路金湖一街 CDI 大厦 (518029)

网址：<http://www.cdi.org.cn> 传真：0755-82410997

电话：0755-82487878、82470960

联系人：程旭玲

电邮：chengxl@cdi.org.cn

责任编辑：廖令鹏

电邮：llp@cdi.org.cn

微信公众号：

综合开发研究院

