

城市与区域规划研究

《中文社会科学引文索引》(CSSCI)来源集刊

《人大复印报刊资料数据库》来源辑刊

《中国期刊全文数据库》全文收录辑刊

《中文科技期刊数据库》全文收录辑刊

《万方数据库》全文收录辑刊

# 规划变革与协同发展

 清华大学建筑学院 主办

## 特约专稿

特大型城市功能演进规律及变革——北京规划战略思考

吴唯佳 于涛方 武廷海 等

## 学术文章

新时期北京城市规划对策研究

王凯 徐辉

京津冀区域生态环境问题及其城乡规划对策

何永 赵丹 贺健

实施效用导向的城市总体规划制度改革研究思路

王富海 钱征寒 陈叶龙 等

从整合发展到全域规划——珠江三角洲区域规划新趋势

杨宇 由翌

城市道路交通长期规划应突出人居环境理念

林树森

内源动力视角下的城市转型发展思考

王世福 吴婷婷 赵渺希

多重利益博弈下的“三旧”改造存量规划——以珠江三角洲集体建设用地改造为例

袁奇峰 钱天乐 杨廉

美好人居与规划变革：2013年中国城市规划学会年会自由论坛的发言

吴唯佳 唐凯 李郁 等

## 经典集萃

全球城市地区：新自由主义世界中的规划与政策悖论

阿伦·J. 斯科特

首都的类型与未来

彼得·霍尔

## 人物

行走于城市规划科学与教育之间：纪念德国城市规划大师G. 阿尔伯斯教授

吴唯佳

第7卷 第3期 (总第19期)

2015

# 城市与区域规划研究

本期执行主编 吴唯佳

 商务印书馆  
The Commercial Press

2015年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

城市与区域规划研究 (第7卷第3期, 总第19期) / 吴唯佳  
本期执行主编. —北京: 商务印书馆, 2015

ISBN 978-7-100-11598-8

I. ①城… II. ①吴… III. ①城市规划—研究—丛刊②区域  
规划—研究—丛刊 IV. ①TU984-55②TU982-55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 222846 号

所有权利保留。

未经许可, 不得以任何方式使用。

城市与区域规划研究

本期执行主编 吴唯佳

---

商务印书馆出版  
(北京王府井大街36号 邮政编码100710)  
商务印书馆发行  
北京冠中印刷厂印刷  
ISBN 978-7-100-11598-8

---

2015年10月第1版 开本 787×1092 1/16  
2015年10月北京第1次印刷 印张 15½

定价: 42.00元

## 主编导读

# Editor's Introduction

China's economic and social development has entered a "new normal". The former fast pace growth is being replaced by steady rise. The priority of economic development is being substituted by the economical, political, cultural, social and ecological construction "five in one" collaborative development.

For urban and regional planning, the reform to the "new normal" has multiple backgrounds of a range of major strategic turnings. In addition to the changes in pace and goals, urban and regional planning transforms itself from the arrangement of diffusing, concentrating and optimizing urban economy in a larger region to the understanding of new development aspirations of restructuring the industries in the built-up area and dispersing urban functions; it develops itself from the reflections on the tremendous load on the ecology and environment by the fast development of industrialization and urbanization to the overall considerations of new strategic weights of the ways, pace and scale of economic development; it turns itself from the focus on the phenomenon that the rural migrants who take up one-thirds of the urban population have not achieved citizenship while the total urbanization rate is over 50% to the pursuit of the new values of calling for social justice,

随着我国经济社会发展进入“新常态”，发展速度从快速增长转向稳步增长，发展目标也从经济优先调整为经济、政治、文化、社会、生态建设“五位一体”的协同发展。

对于城市与区域规划来说，成为“新常态”的变革有着一系列重大战略转折的多重背景。除了发展速度、目标的变化之外，从对城市经济在更大区域的扩散、集聚、优化布局，进而演变成对重构城市建成区产业结构和疏解城市功能等新发展诉求的认识；从对工业化、城镇化快速发展中生态环境承受巨大负荷的思考，进而发展到对经济增长方式、速度、规模新的战略权重的通盘考量；从对城镇化率超过50%、而占城镇人口1/3的农村转移人口没有实现市民化的关注，进而转向呼唤社会正义、公平和社会融合新的发展价值取向的追求；

equity and social integration; it evolves itself from the exploration of the fast exchange of people and information and the innovation and diversity of culture in the globalized economy to the revisit of urban cultural identity which establishes cultural consciousness and agglomerates national self-confidence, as well as to the constant exploration to the essence of development about coordinated economic and social development and the ways of making development benefit people's livelihood after China became the second largest economy in the world. All of these pose challenges to the strategic targets and orientations of urban and regional planning and furthermore generate new opinions and questions to the original understanding of the status and roles of planning.

In recent years, Prof. WU Liangyong appealed to conduct the researches of urban planning and construction from the view of "big sciences, big humanities and big arts" so as to enhance the level of China's human settlements construction. "Artistic Conception of Human Settlements: Exhibition on Paintings, Calligraphies and Architecture Designs of WU Liangyong" in National Art Museum of China and "Achievement Exhibition of WU Liangyong and Tsinghua Human Settlement Research Team" in National Museum of China held by Tsinghua University discussed and showed the strives and efforts that the Sciences of Human Settlements have made to expand the disciplinary field from the perspective of responding to the changes in development actively. They also unveiled the spirit of exploration that human settlements construction owned to serve the society and therefore echoed the era of planning reform.

从对经济全球化中人员、信息的高速交流，文化创新和文化多样性的不断拓展探索，到对树立文化自觉、凝聚民族自信的城市文化认同的重新审视，以及我国成为世界第二大经济体之后，对经济社会协同发展与如何使发展更多惠及民生等发展真谛的不屈探索等，所有这些都对城市与区域规划的战略目标和导向提出了挑战，进而对规划的地位、作用的认识等也产生了新的看法或者质疑。

近年来，吴良镛先生呼吁要以“大科学、大人文、大艺术”开展城市规划建设的研究，提升我国人居环境的建设水平。2014年，清华大学在国家美术馆举办的吴良镛人居艺境展以及在国家博物馆举办的人居科学研究展览等，都从积极应对发展变革的角度，展示了人居科学对拓展学科研究领域的努力追求，揭示了人居建设服务社会发展的探索精神，体现了规划变革的时代特征。

综观世界，进入21世纪以来，全球经济的不稳定发展、金融危机、人口资源环境的挑战、气候变化、民主化进程等使规划卷入了急剧的变革之中，

Throughout the world, the instable global economy, financial crisis, challenges from population, resources and environment, climate change together with the political democratization process are all forcing planning to be involved in a dramatic change. New planning methods and knowledge such as resilience planning, growth management, communicative planning and verification planning have been produced and have greatly influenced the approaches that planning is made and implemented. The philosophical rethinking of the nature of urban planning and the innovation of the scientific methods and paradigms of planning become the new fields and new directions of the researches on urban and regional planning of our times.

In response to such changes and the “new normal”, this issue of *Journal of Urban and Regional Planning* selects “planning reform and cooperative development” as the main theme. It covers the issues of collaborative planning, institutional reform of planning, ecological and environmental protection, the transformation of villages in the city and the game playing among interest groups in relation to Beijing-Tianjin-Hebei region and Pearl River Delta and solicits contributions from the topics like capital city functions, urban transition and the impact of neo-liberal market economy on planning, hoping to facilitate further expanding research ideas for planning reform.

“The Evolution Rule of Urban Function in Mega Cities and Its Reform: Strategic Reflection on Beijing Capital Region Planning” by WU Weijia et al. is derived from the research subject from Beijing Municipal Party concentration of capital city functions in the central urban

产生了应对风险的规划、增长管理的规划、沟通规划、验证规划等新的规划方法和认识,也对规划的编制和实施方式产生了重要影响。城市规划本质的哲学再认识、规划的科学方法及其范式的创新等,成为我们这个时代城市与区域规划科学研究的新领域和新方向。

为应对这样的变革和“新常态”,本辑选择“规划变革与协同发展”作为主题,以京津冀、珠江三角洲等近年来的协同规划、规划制度变革、生态环境保护、城中村改造与利益集团博弈等问题作为研究选题,并从首都功能、城市转型、经济的新自由主义等市场经济发展对规划的影响等方面组织文章,希望能够对进一步拓展规划变革的研究思路有所帮助。

吴唯佳等“特大型城市功能演进规律及变革——北京规划战略思考”一文源自2013年年底北京市委、市政府为应对北京城市发展转型,解决首都功能过多集聚中心城区而产生的交通拥堵、环境污染等城市问题和“城市病”提出的课题。课题主要想了解特大城市是否拥有自身的发展规律。正如文

districts, and then to face the urban problems of traffic congestion and environmental pollution. It is mainly intended to explore the intrinsic laws of mega cities. As is pointed out in the article, urban development is always accompanied by continuous response to urban diseases. As the national capital city, Beijing bears the stage demands of national and regional socio-economic development. It argues that the formation of Beijing's urban diseases is attributed to both the reasons of constant enlargement of urban scale, concentration of urban resources as well as fast pace of growth and the problems of insufficiency and inadaptation of urban management and control abilities together with the game playing of interests. From the view of capital city functions, this article points out that the main reason of the growth of Beijing lies in the continuous development of the functions and economy of capital city. Apart from transforming the economic development mode of the capital city and improving the abilities of urban governance, strategies of building a regional city and regional collaborative development are necessary to solve the problems of population, resources and environment of mega cities. "Study of Beijing Master Plan Strategy in the New Era" by WANG Kai et al. is based on the problems that the new round of the Master Plan of Beijing is faced with, which can be concluded as severe challenges of resources, ecology and environment, overload of regional social service roles, traffic congestion and low efficiency of urban development, weak international competitiveness, insufficient industrial innovation, over-high intensity of development in central urban districts and big

章指出,城市发展伴随的是不断应对“城市病”的过程。北京作为首都,城市发展承担了国家和区域经济社会发展的阶段需求,北京“城市病”的形成,既有城市规模不断扩大、城市资源不断聚集、增长速度过快等方面的原因,也有城市管理调控能力不足、管理水平不适应以及利益博弈等问题。文章从首都功能角度,指出北京城市规模增长的主要原因在于首都功能、首都经济的不断发展。为了解决北京“特大城市病”等问题,除了需要转变首都经济的发展方式、提升城市治理能力之外,需要有区域城市的战略,以区域协同发展来应对特大城市人口资源环境等问题。王凯等的文章“新时期北京城市规划对策研究”,则从新一轮北京总体规划面对的资源生态环境挑战严峻、区域社会服务职能过多、交通拥堵和城市低效发展、国际化竞争不强、城市产业创新不足、中心城区开发强度高和南北差距大、空间管理模式粗放等问题出发,提出要扭转通常的“功能主导、结构性、蓝图式、增量发展”的规划思路,立足于

gaps between the north and the south part of the city as well as the extensive mode of spatial management. It proposes to reverse the habitual planning method of “function oriented, structure driven, blueprint based, and incremental development” and to conduct targeted scientific researches in the aspects of “people oriented, policy driven, coordination based, and built-up area improvement planning” established on “regional coordination and urban-rural comanagement, innovation driven and built-up area improvement planning, and cultural diversity and inclusive development”, in order to explore the reform of the technology roadmap and strategies of planning under the “new normal”. “The Eco-environment Problems of Beijing-Tianjin-Hebei Region and the Possible Solutions of Urban-Rural Planning” by HE Yong et al. reviews the issues of the environmental pollution of Beijing-Tianjin-Hebei region including Beijing and the problems that ecological and environmental protection is faced with. It puts forward the measures of demand management of the entire region and the joint construction and sharing of the ecological and environmental protection infrastructures that urban planning should take in the collaborative development of Beijing-Tianjin-Hebei. “A Study on the Reform of Implementation Effectiveness-Oriented Urban Master Plan in China” by WANG Fuhai et al. studies the dilemma that urban planning is overburdened in the process of formulation, approval and implementation. It suggests that the power and responsibility of different levels of government should be divided by their duties so as to enhance the effectiveness of planning. “From

“区域协同与城乡并治、创新驱动与存量挖潜、多元文化与包容发展”，在“以人为本、政策型、协作式、存量优先”等方面进行有针对性的科学研究，探索“新常态”下的规划技术路线和战略的变革。何永等的文章“京津冀区域生态环境问题及其城乡规划对策”，由京津冀和北京环境污染与生态环境保护面对的问题出发，提出了京津冀协同发展中城市规划应该采取全域需求管理、生态环境保护设施共建共享等主要对策。王富海等的文章“实施效用导向的城市总体规划制度改革研究思路”，研究了城市规划在编制、审批、实施过程中承担的效用负担过重的难题，提出以事权划分不同层级政府的权责，进而提升规划实施效用的建议。杨宇等的文章“从整合发展到全域规划——珠江三角洲区域规划新趋势”，研究了珠江三角洲从1980年代以来编制的城镇体系规划，以规范市场经济发展下的城镇功能规模等的管理，对今天面对的区域协同、发展转型、规划创新等需要解决的主要问题，提出的全域规划是这个时期应对区域



Intercity Cooperation to Regional Integration Planning—New Tendency of Regional Plan in Pearl River Delta” by YANG Yu et al. reviews the urban system plans of Pearl River Delta which were targeted to regulate the functions and scales of cities and towns under market economy since the 1980s. For today’s main problems such as regional collaboration, development transition and planning innovation that need to be dealt with, this article proposes that entire region planning is one of the innovative methods and approaches of the era that respond to the issues above. “Highlighting the Concept of Human Settlements in the Long-term Urban Road Transport Planning” by LIN Shusen starts from the impact that the adjustment of urban transportation structure in the built-up area exerts on the original urban spatial structure and analyzes the problems, decisions, theoretical backgrounds and effects of the series of major decisions of Guangzhou’s urban construction which were organized by the author himself. It argues that the scientific questions of planning should be viewed correctly. Urban transportation planning should be problem-oriented. It must take the overall effect of a city as the starting point and take different traffic improvement measures rather than determine the planning strategies simply according to origin-destination survey. “Reflections on the Urban Development in Transition from the Endogenous Power Perspective” by WANG Shifu et al. recognizes that a city is a community of geopolitical relations which has self-organizing features to a certain extent. Urban development dynamics could be distinguished according to the endogenous and exogenous directions of the urban geographical space. Compared with exogenous dynamics, endogenous dynamics

协同、发展转型综合管理的一种思路、措施和创新。林树森的文章“城市道路交通长期规划应突出人居环境理念”，则从建成区内城市交通结构调整对原有城市空间结构的影响出发，以作者组织的广州城市建设一系列重大决策为对象，进行了问题、决策、理论基础和实际效果的分析研究。文章认为要正确看待规划的科学性问题，城市交通规划要以问题为导向，要以城市的整体效果为出发点，研究采取不同的交通改善措施，不能简单依据 OD 调查决定规划战略。王世福等的文章“内源动力视角下的城市转型发展思考”，认识到城市是具有一定自组织特征的地缘关系共同体，城市发展动力可以城市地理空间内外的来源方向予以认识，相对于外源动力，内源动力具有更好的根植性和可持续性。袁奇峰等的文章“多重利益博弈下的‘三旧’改造存量规划——以珠江三角洲集体建设用地改造为例”，针对广州城中村改造中多方利益团体博弈的情况，提出了从城市整体利益重新审视城中村改造模式的必要性。

本辑发表 2013 年中国城市

have better embeddedness and sustainability. “The Built-up Area Improvement Plan under Multiple Stakeholders’ Game in ‘San-jiu’ Reconstruction: A Case Study of the Collective Construction Land’s Renovation in Pearl River Delta” by YUAN Qifeng et al. puts forward the necessity of revisiting the transformation modes of villages in the city from the integral interest of the city in consideration of the game playing among multiple interests in the urban redevelopment of Guangzhou’s villages in the city.

This issue publishes the statements from the experts at the “Beautiful Human Settlements and Planning Reform” free forum of the Annual Conference of China City Planning 2013, which cover the realities, problems, recognitions and possible directions that planning is faced with from several angles. These statements illustrate different approaches to the reform of planning, including making the institution adapted to the era of planning reform, adjusting the ways of working to satisfy the needs and expectations of the society as well as studying the evolution of the conditions of people to find the nature of social management, etc. In general, the variety of paths and directions that changes can be made reflects that there are more than one approach and one pattern that planning reform could follow in such an era of diversification. In essence, planning reform is a “new normal” that adapts to social transformation. Compared with the historical process, this might be the highest epistemological innovation point that we can achieve when talking about planning reform today.

To commemorate Sir Peter HALL, contemporary master of urban planning research and urban studies, this issue publishes one article by him, “Types of Capital Cities and Their Future”.

规划学会年会“美好人居与规划变革”自由论坛关于规划变革的专家发言，从多个角度论及规划变革面对的现实、问题、认识以及可能的方向。从论坛专家发言中可以看出，针对规划变革有着多种的思考路径，既有考虑如何从制度着手进行改革，使之能够适应规划变革的时代；也有考虑如何调整工作方式，满足社会的需要和期望；还有考虑如何研究社会民情的变化，发现社会管理的规划本质问题等。总体看来，多种变革的思考路径和方向，反映了在今天这样的多元化时代下，规划变革不可能是一种路径、一种模式。规划变革本质来说是一种适应社会变革的“新常态”，与历史进程相比，或许这就是今天我们讨论城市规划变革在认识论上最大的创新点。

本辑还刊出“首都的类型与未来”，以纪念当代城市规划和研究大师彼得·霍尔。

# 城市与区域规划研究

目次 [第7卷第3期(总第19期)2015]

## 主编导读

## 特约专稿

- 1 特大型城市功能演进规律及变革——北京规划战略思考 吴唯佳 于涛方 武廷海 等

## 学术文章

- 42 新时期北京城市规划对策研究 王凯 徐辉
- 66 京津冀区域生态环境问题及其城乡规划对策 何永 赵丹 贺健
- 87 实施效用导向的城市总体规划制度改革研究思路 王富海 钱征寒 陈叶龙 等
- 100 从整合发展到全域规划——珠江三角洲区域规划新趋势 杨宇 由翌
- 120 城市道路交通长期规划应突出人居环境理念 林树森
- 132 内源动力视角下的城市转型发展思考 王世福 吴婷婷 赵渺希
- 148 多重利益博弈下的“三旧”改造存量规划——以珠江三角洲集体建设用地改造为例  
袁奇峰 钱天乐 杨廉
- 166 美好人居与规划变革：2013年中国城市规划学会年会自由论坛的发言  
吴唯佳 唐凯 李郇 等

## 经典集萃

- 184 全球城市地区：新自由主义世界中的规划与政策悖论 阿伦·J. 斯科特
- 200 首都的类型与未来 彼得·霍尔

## 人物

- 212 行走于城市规划科学与教育之间：纪念德国城市规划大师 G. 阿尔伯斯教授 吴唯佳

## 书评

- 230 评《好的城市，更好的生活：欧洲如何发现失去的城市规划艺术》 郭磊贤

# Journal of Urban and Regional Planning

## CONTENTS [Vol. 7, No. 3, Series No. 19, 2015]

### Editor's Introduction

### Feature Articles

- 1 The Evolution Rule of Urban Function in Mega Cities and Its Reform: Strategic Reflection  
on Beijing Capital Region Planning WU Weijia, YU Taofang, WU Tinghai et al.

### Papers

- 42 Study of Beijing Master Plan Strategy in the New Era WANG Kai, XU Hui
- 66 The Eco-environment Problems of Beijing-Tianjin-Hebei Region and the Possible Solutions  
of Urban-Rural Planning HE Yong, ZHAO Dan, HE Jian
- 87 A Study on the Reform of Implementation Effectiveness-Oriented Urban Master Plan in China  
WANG Fuhai, QIAN Zhenghan, CHEN Yelong et al.
- 100 From Intercity Cooperation to Regional Integration Planning – New Tendency of Regional Plan  
in Pearl River Delta YANG Yu, YOU Yi
- 120 Highlighting the Concept of Human Settlements in the Long-term Urban Road Transport Planning  
LIN Shusen
- 132 Reflections on the Urban Development in Transition from the Endogenous Power Perspective  
WANG Shifu, WU Tingting, ZHAO Miaoxi
- 148 The Built-up Area Improvement Plan under Multiple Stakeholders' Game in “San-jiu” Reconstruction  
– A Case Study of the Collective Construction Land's Renovation in Pearl River Delta  
YUAN Qifeng, QIAN Tianle, YANG Lian
- 166 Beautiful Human Settlements and Planning Reform: Main Points at the Forum of the  
Annual Conference of China City Planning 2013 WU Weijia, TANG Kai, LI Xun et al.

### Classics

- 184 Global City Regions: Planning and Policy Dilemmas in a Neo-Liberal World Allen J. SCOTT
- 200 Types of Capital Cities and Their Future Peter HALL

### Profile

- 212 Strolling between Urban Planning Science and Education: Commemorating the German Urban  
Planning Master Prof. G. ALBERS WU Weijia

### Book Reviews

- 230 Review of *Good Cities, Better Lives: How Europe Discovered the Lost Art of Urbanism* GUO Leixian

# 特大型城市功能演进规律及变革

## ——北京规划战略思考<sup>①</sup>

吴唯佳 于涛方 武廷海 赵亮 唐燕

陈宇琳 李王锋 吕春英 段进宇 陈一铭

### The Evolution Rule of Urban Function in Mega Cities and Its Reform: Strategic Reflection on Beijing Capital Region Planning

WU Weijia<sup>1</sup>, YU Taofang<sup>1</sup>, WU Tinghai<sup>1</sup>, ZHAO Liang<sup>1</sup>, TANG Yan<sup>1</sup>, CHEN Yulin<sup>1</sup>, LI Wangfeng<sup>2</sup>, LYU Chunying<sup>2</sup>, DUAN Jinyu<sup>3</sup>, CHEN Yiming<sup>3</sup>

(1. Beijing Key Laboratory of Spatial Planning for Capital Region/Institute of Architectural and Urban Studies, Tsinghua University, Beijing 100084, China; 2. Tsinghua Holdings Human Settlements Environment Institute, Beijing 100084, China; 3. Beijing Tsinghua Tongheng Urban Planning & Design Institute, Beijing 100085, China)

**Abstract** From the perspectives of urban functional and urban economic changes in capital region, this paper explores the development process and trend of the mega city, Beijing, and also summarizes some basic development modes and changing patterns of typical mega cities around the world. After that, are some strategic reflections for the current rapid changing Beijing development issues and alternative planning considerations. Main findings have, firstly, the

#### 作者简介

吴唯佳、于涛方、武廷海、赵亮、唐燕、陈宇琳，首都区域空间规划研究北京市重点实验室/清华大学建筑与城市研究所；

李王锋、吕春英，北京清控人居环境研究院生态环境中心；

段进宇、陈一铭，北京清华同衡规划设计研究院有限公司。

**摘要** 本文从首都功能与首都经济演进的角度，探讨了首都北京特大城市空间发展的过程和趋势，并通过典型国际案例分析，总结了世界特大城市发展和功能演进规律，在此基础上，对首都未来发展和变革的首都北京规划进行了战略思考。主要结论包括：①首都功能、首都经济的深化发展是推进北京城市发展和功能演进的主要动因。②首都都是世界各国控制影响国家发展的重要中枢，国家管理、对外交往、科技文化是各个国家首都功能的重要组成部分。③变革的首都北京规划战略思考要点如下：第一，发挥首善之区的引领作用，以担负国家伟大复兴为历史使命来重塑首都功能；第二，加快体制改革，转变发展方式，在提升北京中心城区产业结构的同时，政府引导与市场机制相结合，疏解不适合在中心城区的产业部门，积极提升周边地区产业替代能力；第三，统筹特大城市地区布置多中心体系，以区域战略应对人口增长和发展的挑战；第四，进一步完善中心城区边缘区以及市域乡村建设用地管理和用地调整，创新边缘区、城乡结合部的规划实施机制；第五，以北京新机场规划建设为契机，京津冀共建“畿辅新区”；第六，通过顶层设计创新首都地区城市管理的新机制。

**关键词** 特大型城市；首都功能与首都经济；首都地区；北京；城市规划变革

十八大以来，新型城镇化的发展被进一步提上战略日程。其中，特大城市地区和特大城市被重新审视并得到重视。2014年以来，京津冀地区协同发展和首都非核心功能疏解等得到中央、地方高度关注。在此背景下，北京市政府组织清华大学等学术研究机构进行了一系列关于“北京

continuously strengthened urban functions and economies which closely related to the capital positions were and are playing dominant roles for Beijing urban functional progress in different stages. Secondly, most of Capital Cities of the world are key command and control hub areas for the nation, in fields of national policy making and decision, of foreign affairs, R&D and cultural influences. Thirdly, the research of Beijing Plan in transition should emphasize the capital's specific function reshaping for the uprising Great China, the relations between government and marketing in promoting the development modes changes of different sectors and areas, should emphasize the polycentric spatial patterns in larger regional contexts for tackling with the challenges from boosting population size, should emphasize more on the land use readjustment and the plan implementing innovation in the periphery area and in the whole municipality region as well, should emphasize the huge functions of the 2<sup>nd</sup> Capital Airport for improving the regional integration mechanisms among Beijing, Tianjin and Hebei, should emphasize the roles of policy framework designing from the central government to innovate the local urban government mechanisms in Beijing.

**Keywords** mega city; capital functions and capital economy; capital region; Beijing; urban planning in transition

市经济社会发展规律综合研究”的专项研究。基于该背景和清华大学建筑与城市研究所主持的“特大型城市发展和功能演进规律研究”课题成果,本文主要内容包括三方面:第一,对世界特大城市发展和功能演进规律的认识;第二,对北京特大城市发展和功能演进规律的认识;第三,北京城市发展和功能演进预判与展望以及相应的规划变革战略思考。

## 1 世界首都和特大城市发展与功能演进规律的认识

### 1.1 世界各国的首都都是控制和影响国家发展的重要中樞

就现代政治角度而言,首都通常指一个国家中央政府所在的首要行政中心城市;它是政治活动聚集之地,各类国家级机关的集中驻地,也是国家主权的象征地。首都城市及其周边大都是一个国家或地区的核心地区。首都城市和周边地区健康有序地发展对促进国家经济社会发展有着重要的示范作用。

世界上大部分的首都城市既是国家政治、行政管理中心,也是经济、文化中心,如日本东京、法国巴黎和英国伦敦等。这些首都城市的功能高度复合,在行使国家行政管理枢纽的主要职能的同时,借助行政、区位、历史等优势,经济、社会、文化等各个方面也得到迅速发展,位居全国领先地位,为树立国家形象、带动周边乃至全国发展发挥了举足轻重的推动作用。

过去几十年,多数首都城市承担的经济中心功能发生了巨大变化。例如英国首都伦敦,从战前的世界海运枢纽、物流中心、全球制造业中心、金融中心等发展到今天,制造业已经式微,世界创意设计中心、世界高等教育中心等现代产业核心快速发展。1970年代以来,伦敦世界金融中心的地位每况愈下,虽然经过多年努力,但仅仅是维持在欧洲的霸主地位都面临许多挑战。

在大部分国家，首都是国家经济实力最强、规模最大的城市之一，如法国巴黎、墨西哥墨西哥城等。而在部分国家，政治中心与经济中心相分离，例如美国首都华盛顿哥伦比亚特区、土耳其首都安卡拉等。

美国首都华盛顿，虽然仅有联邦管理、对外交往等政治功能，但在强大国力和国际政治地位影响下，使得自称为世界经济中心的纽约也为之屈服，处在其政治阴影下，纽约的世界政治、经济地位由此暗淡不少。

彼得·霍尔（Peter Hall）研究首都与经济、政治结构关系时发现，尽管作为国家政府所在地的首都城市大多也吸引商业、金融、传媒、高教等其他国家级功能，但是发展程度并不一致。在中央集权国家，首都的国家管理功能往往比联邦制国家发育得更加完全。

#### 1.1.1 国家管理、对外交往、科技文化是各国首都功能的重要组成部分

首都功能的持续深化，对提升国家在全球中的政治、文化、经济等地位具有重要的窗口作用<sup>①</sup>。随着国家间交往的密切、现代国家体制的完善，首都功能在管理上不断向综合化、精细化、科学化方向发展，空间布局也从集中在核心地区向区域有序拓展和重组方向发展。国家管理以及与此紧密关联的对外交往、科技文化等成为国家首都功能必备的重要组成部分。

20世纪以来，世界政治领域的变化对部分国家的首都职能造成了影响。新的联邦国家制度（澳大利亚、南非、德国、西班牙和苏联）、中央集权框架下的去中心化体制（法国）以及超国家组织的发展（国际联盟、联合国及其机构、欧洲理事会、欧洲共同体）等，都影响了所在国家的首都功能组织和布局。

但是，只有出现相当剧烈的政治变化，例如一个国家突然或完全解体、分裂，才会使某个首都城市的角色与命运发生重大转变。否则，这些变化往往都是十分微小的，作用不大。例如，大英帝国的没落，伦敦失去了其政治帝国首都的地位，但对曾经的领土范围仍然保持相关的大部分经济与文化控制力。规模特别大的城市，例如纽约，不会因华盛顿首都功能的增加或削减受到很大影响。

#### 1.1.2 现代国家治理体系下，国家行政管理功能出现分散布局的趋势

一些国家的中央管理职能不只集中在首都城市；联邦或中央的行政、司法等部门或机构也分散在国内其他城市和地区之中，首都与地方城市之间展现出更加密切和多样的关系，这种将国家中央管理职能分散布局的做法在全球有增长的趋势（表1）。

表1 中央管理职能不只集中在首都城市的国家

国家	首都	详情
贝宁	波多诺伏	法定首都
	科托努	政府所在地
玻利维亚	苏克雷	法定首都
	拉巴斯	国家行政与立法机构所在地

续表

国家	首都	详情
智利	圣地亚哥	法定首都
	瓦尔帕莱索	国会所在地
科特迪瓦	亚穆苏克罗	法定首都
	阿比让	政府所在地
马来西亚	吉隆坡	法定首都
	布城	行政中心和国家司法机构所在地
荷兰	阿姆斯特丹	法定首都
	海牙	政府所在地
韩国	世宗市	行政首都
	首尔	中央政府所在地
南非	比勒陀利亚	行政首都
	开普敦	立法首都
	布隆方丹	司法首都
斯威士兰	姆巴巴纳	行政首都
	洛班巴	立法首都
坦桑尼亚	多多马	法定首都
	达累斯萨拉姆	政府所在地
西撒哈拉	阿尤恩	宣布的首都
	比鄂—雷楼	临时首都

在美国,除首都华盛顿以外,承担重要国家管理职能的城市还有费城和丹佛。费城拥有联邦铸币局,丹佛的联邦中心占地面积 $2.7\text{km}^2$ ,建筑面积40万 $\text{m}^2$ ,拥有26个联邦政府部门和6200名雇员。美国一些重要的国家纪念地也布置在华盛顿之外的其他城市,例如南达科他州的拉什莫尔山、圣路易斯的杰斐逊大拱门、纽约的联邦大厅和费城的独立大厅。

从联邦工作人员数量来看,在美国华盛顿哥伦比亚特区及临近州(马里兰、弗吉尼亚)工作的联邦政府雇员只占总数的21%左右。美国三大电视台(NBC、ABC、CBS)总部均位于纽约而非首都,三大报纸(《纽约时报》、《华盛顿邮报》、《洛杉矶时报》)中仅一家位于华盛顿,这些都侧面反映出美国国家管理职能及其相关产业分散布置的格局和趋势。

在俄罗斯,海军总部、宪法法院以及俄罗斯国家图书馆、国家博物馆等重要文化机构设于圣彼得堡而非首都莫斯科。近年来,圣彼得堡还承担了一定的国家对外交往职能,是俄罗斯举行元首会晤和国际峰会的重要窗口。



在德国，东、西德合并后，国防部、经济部、农业部、环境部、卫生部、教育部等政府部门仍长期留在波恩，国家专利局则设于慕尼黑；联邦宪法法院设于卡尔斯鲁厄，与首都波恩和前首都柏林保持距离。

### 1.1.3 国家首都政治中心和经济中心一旦形成，则相互促进

国家首都与国家经济管理中心的关系有多种形态。彼得·霍尔指出：政治首都并不会自动吸引经济功能。仅仅是由于历史偶然因素，一些首都才发展出了经济功能。一边是政治统治权，另一边是与之并行发展的经济统治权，这两股力量相互作用，相互促进。

在贸易功能基础上，首都发展出了金融功能。而国家权力和贸易功能也需要法律与实施制度的保障，由此又产生了一套专门化的功能，如法院、律师等。另外，由于这些城市也是文化中心和炫耀性消费的中心，地方需求也催生了大学、剧院、美术与建筑艺术、音乐厅、报业与出版业以及在 20 世纪衍生出的传媒等活动。这些功能往往相互助益，体现为某种功能的需求由另一种功能的供给来满足。并且，随着服务经济的不断发展，上述大部分功能的规模和重要性都趋于扩大。21 世纪首都发展将受制于全球化与信息化这两个影响国家和大洲的重要趋势。

在全球化背景下，城市经济结构趋于多元，首都城市中心区的功能也更加丰富。在经济职能突出的一些首都城市，中央商务区（CBD）概念已不再适用于城市中心，因此 2004 年伦敦首次提出了功能更加综合与多元、空间更加混合的中央活动区（Central Activities Zone, CAZ），以引导首都中心区的未来发展。伦敦中央活动区总面积约 22km<sup>2</sup>，规划容纳 27 万人口，它被定位为：国际、国家和伦敦市的中心，伦敦参加全球化的核心竞争地区，伦敦的地理、行政、经济、文化中心，体现伦敦现代、活力、多元的地区。

另外，首都功能和经济功能的共同发展，也使得一些国家首都所在的特大城市出现了严重的“城市病”。由于经济中心一旦形成则很难搬迁，为解决“城市病”或者避免“城市病”影响首都功能的正常发挥，采取的办法多为搬迁部分首都功能（如韩国首尔）或迁都（如巴西里约热内卢，事实上巴西迁都至巴西利亚还有开拓国家内陆疆域的考虑）至其他地区。彼得·霍尔认为，首都的搬迁涉及国家政体的重新组建，涉及新首都与其他地方城市的关系，发育成熟的国家在首都搬迁问题上多采取谨慎的态度，迁都设想很难成为现实（如日本东京）。德国统一后，将部分首都职能迁至柏林，有着当时在世界上重新站起来的国内氛围，但也付出了巨大的国家经济社会发展代价。直到今天，柏林与勃兰登堡州合二为一成为大首都的设想，由于两地公决没有通过而未能实现。德国想将部分欧盟机构落地柏林的愿望，由于种种原因也未能实现。

总体来看，战后几十年来，发展中国家迁都计划实现较多，发达国家迁都计划实现情况较少，以上情况恐是主要原因。

## 1.2 特大城市地区成为“二战”后全球城市竞争的主要力量

### 1.2.1 高端服务业、高新技术产业成为特大城市重要增长引擎

战后，全球生产制造、服务业的空间分布急剧重组，特大城市<sup>①</sup>的制造业迅速下降，高端服务业