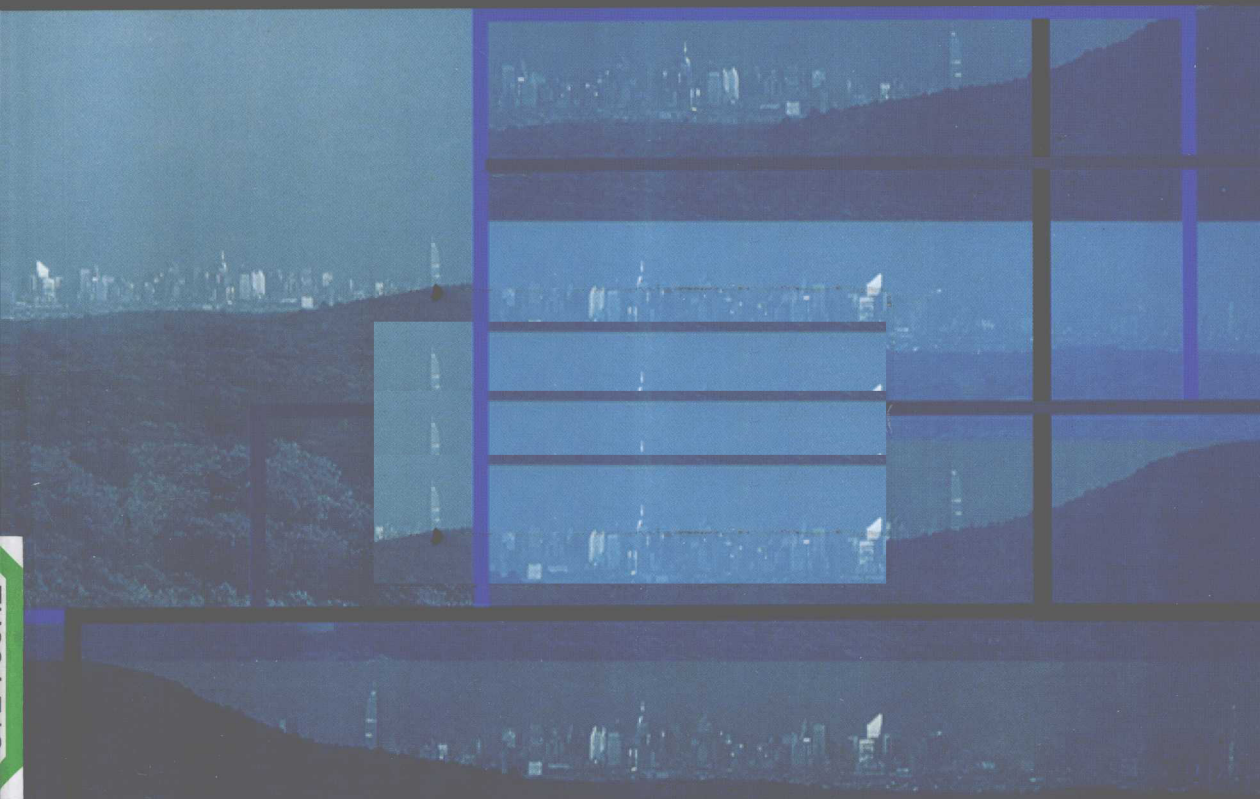


〔美〕罗伯特·D.亚罗 托尼·西斯 著

危机挑战区域发展

—— 纽约—新泽西—康涅狄格三州大都市区第三次区域规划

A Region at Risk



商务印书馆

危机挑战区域发展

——纽约-新泽西-康涅狄格三州大都市区第三次区域规划

〔美〕罗伯特·D. 亚罗 〔美〕托尼·西斯 著

蔡瀛 徐永健 译

商 务 印 书 馆

2010 年·北京

图书在版编目(CIP)数据

危机挑战区域发展:纽约-新泽西-康涅狄格三州大都市区第三次区域规划/[美]亚罗等著;蔡瀛等译. —北京:商务印书馆, 2010

ISBN 978-7-100-07020-1

I. 危… II. ①亚…②蔡…③徐… III. 城市规划-研究-纽约 IV. TU984.712

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 049942 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

危机挑战区域发展

——纽约-新泽西-康涅狄格三州大都市区第三次区域规划

[美]罗伯特·D. 亚罗 [美]托尼·西斯 著

蔡瀛 徐永健 译

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

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-07020-1

2010年6月第1版

开本 787×960 1/16

2010年6月北京第1次印刷

印张 26 1/2

定价: 45.00 元

序：当有远见 方能卓识

城市与区域的空间形态、空间结构是经济社会活动在空间上的投影。经济社会活动会引起空间结构的改变。认识和把握经济、社会、环境发展与空间重构的辩证关系，通过城市与区域空间的科学规划和有效组织，能够引导和推动经济社会的可持续发展。要想做好规划，首先要研究经济社会发展的规律，研究人类经济社会活动的特点，研究经济社会发展与自然和生态环境的共生关系。这是规划工作的重要立足点。

十多年前，当美国正走出 1989~1992 年经济危机的阴影，重遇发展新机而又左右彷徨之时，总部设在纽约的区域规划协会(Regional Plan Association, RPA)，以“危机挑战区域发展”为题，对纽约-新泽西-康涅狄格三州大都市区(以下简称大纽约都市地区)的发展作出展望、策划，并对以往此类规划作出客观的评价和理性的批判，其远见和勇气着实令人敬佩。

大纽约都市区处于全球竞争网络的枢纽节点，是参与全球竞争的基本组织和空间单元。规划是协调大都市区发展必不可少的行为和手段。成功的大都市区规划，由于注重发挥空间引导对经济社会发展的促进作用，因此能够超越一般空间规划的技术范畴而成为重要的管治方式。1920 年以来，RPA 先后编制了三次大纽约都市地区规划。三次规划应对不同时期经济社会发展面临的矛盾和问题，把提升全球竞争力、维护区域整体利益与满足各方需求相融合，突出了重点和有限目标，在规划理念和规划方法上有许多值得借鉴的经验。

三次规划无一例外，都形成于经济社会发展转折的关键时期。第一次区域规划形成于 1920 年代。当时第一次世界大战刚刚结束，纽约等大城市面临严峻的住房短缺；同时，随着区域城镇化的发展，城市与城市之间需要共同协调的矛盾与冲突日益增多。RPA 在这样的背景之下应运而生，开启了编制大纽约都市地区规划

的历史。第一次规划的主要目的是克服地方性城市规划的局限性,以更为广阔的视野对城市土地利用实施综合管理。第二次区域规划形成于1968年。二战以后,在公路建设和轿车家庭化的带动下,低密度住宅区在美国城市郊区无限制地铺开,成为典型的美国式的城市增长模式。大纽约都市地区由于低密度郊区的迅速蔓延,通勤成本显著增加,社会隔离日趋严重,区域公共设施、交通运输设施供不应求。针对这些问题,RPA在规划中明确提出,要提高纽约等中心城市的再集聚能力,遏制空间蔓延,实现多元化发展。

上世纪80年代末,纽约的国际金融中心地位趋于下降,经济波动不定,增长缓慢;社会分化现象严重;郊区蔓延侵蚀乡村地区,空气和水体受到严重污染;区域生活质量日趋下降。RPA认为,大纽约都市地区的发展面临风险和危机,可能会在全球经济竞争中丧失持续竞争力。为了正确应对挑战,RPA于1989年开始酝酿编制第三次区域规划。

1996年完成的第三次规划以提高生活质量为核心,明确提出“3E”,即“经济”(Economy)、“环境”(Environment)与“公正”(Equity),是生活质量的基本保证。“3E”互相关联、互相促进。规划的基本目标是凭借投资与政策,从整体上重建“3E”,而避免仅仅局限于其中的某一方面,导致顾此失彼。RPA在规划中强调,生活质量已经成为评判区域在国内外竞争力大小的标准,“3E”中的每一个“E”,都对工业化国家大都市地区的长远发展具有十分深远的意义。

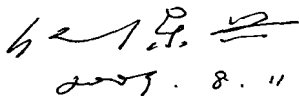
在“3E”之外,这个规划还有两个重要的特色:一是着力点明确。规划第三部分提出绿地、区域中心、通达、劳动力和管治等“五大方略”,看似互不关联,却是在大纽约都市地区重建“3E”的关键环节。二是注重经济可行性评估。第十一章“为实施规划而加大投入”是对于实施规划所需要的基础设施投资的分析。不仅有总规模的匡算,还给出资金来源渠道的建议,特别重要的是通过实例证明采用生态的“精明基础设施”项目,能比传统方式节省一半甚至更多的资金,关键是要对资金的投放模式加以引导。

值得一提的是,RPA是一个非官方的非营利性组织。它的主要职责是针对大纽约都市地区的发展,制定跨行政边界的综合规划,并鼓励政府与私人组织合作,促进规划实施。我一直困惑,这样一个非官方的规划机构,持续几十年接二连三地对大纽约都市地区的发展指手画脚,规划的动力和规划的权威是从哪里来的呢?

通读了规划报告,至少得到了一半的答案。首先,是 RPA 对这个地区一以贯之的长期跟踪研究,使得他们能够准确地把握增长的拐点,从而在关键的时候推出规划;其次,是 RPA 对区域发展现象和问题开展了深入细致的调查研究,使得他们能够有力地揭示拐点形成的原因,并有针对性地提出了解决问题的方案;第三,是 RPA 务实的规划风格,他们把规划工作从研究、编制延伸到对规划实施的协调和推动,重点突出,易于落实。

大纽约都市区新版区域规划自诞生之日起就得到我国规划界的关注,“3E”的理念和方法也被推介与引用到我国的城市规划,特别是大都市区域的规划中,但一直缺少全面系统的介绍。这次,广东省建设厅蔡瀛同志集合力量,完整地翻译了规划报告,为我们全面了解规划出台的背景,进一步理解规划的内容和方法,因地制宜地借鉴国外的经验提供了便利。

当前,全球性的金融危机把中国推上了经济发展模式转变的关口。我们要借鉴国外的经验,研究和总结中国城乡空间发展的特点和规律;要抓住机遇,立足当前,面向长远,加强规划,走符合中国国情、资源节约、环境友好的城镇化道路。



中华人民共和国住房和城乡建设部副部长

中文版序

近一个世纪以来,区域规划协会一直致力于提高纽约大都市区的经济活力、宜居程度和可持续发展能力。作为美国最重要的大都市区,纽约大都市区拥有 2 300 万人口和 1.2 万亿美元的经济总量,是全球的工商业、金融、通信、传媒和研发、教育、技术中心,也是世界上最发达的都市区。

出版于 1996 年的《危机挑战区域发展》(*A Region at Risk*),是区域规划协会编制的第三次纽约大都市区规划。该规划是一项综合的、事关长远发展的区域规划,其主要的任务是为迎接 21 世纪第一个十年的各类挑战做好充足准备。13 年来,规划所提及的政策及投资计划大部分已得到落实,包括建设区域轨道网中的重要联络线、保有规划确定的区域性绿色保护区,以及强化曼哈顿区域城市核心和其他区域中心的作用等。这些都是区域规划协会不懈努力的成果。

响应规划所提出的应对气候变化的策略,纽约大都市区启动了强有力的行动,其中的主要步骤是 2007 年纽约市制定了本市的可持续发展长期规划——《纽约 2030》(区域规划协会积极参与了该规划的制定和实施过程)。

就纽约以及包括珠三角在内的世界级大都市区而言,要保持其在全球经济中的重要地位,需要成功预见并解决一系列令人生畏的难题,包括:提供充足的住房,以容纳日益增长的人口;提高运输能力,以缓解道路、铁路、机场和海港等交通运输环节的拥堵状况;控制城市无序蔓延和工业污染,以减轻其对公众健康、空气和水体质量以及生态环境带来的有害影响;教育市民,使其适应经济可持续发展的需要;节能减排,以缓和温室效应。这些挑战具有区域性并相互关联,只有通过类似于《危机挑战区域发展》所提出的区域规划和经协调的区域行动,才能有效地应对。

对于促成纽约大都市区实现这些发展目标,区域规划协会有着自身独特的优势,这主要缘于它是一个独立的非政府组织,并与区域内的企业、公众和政府领导保持着非常密切的联系,传统上拥有解决上述问题的强大领导地位。所以,尽管人员和机构随着时间推移而不断变化,区域规划协会却始终保持着对重大公共问题的密切关注,并始终拥有强大的影响力和创造力。因为重大公共投资和政策一般需要若干年的时间来完成与实施,需要以一贯的毅力和恒心来让社会各界共同关注这些重要事项,直到成功实施为止。

除纽约的事务外,区域规划协会已开始关注国家基础设施体系与发展战略的构建。通过启动《美国 2050》研究项目,区域规划协会在 2005 年后联合联邦政府、州政府和区域机构,与其他区域的市民和工商企业组织建立了伙伴关系,力争共同完成任务。

作为这些工作的一部分,区域规划协会研究了分布于全美的 11 个“巨型城市区域”,这些区域是由多个大都市区联接的网络,共享产业系统、基础设施和生态系统等。区域规划协会认为巨型城市区域将成为 21 世纪全球经济中贸易和生产的引擎。珠江三角洲显然也是其中一员,它与中国以及世界上其他的巨型城市区域(长三角巨型城市区域和京津冀巨型城市区域等)一样,如果试图提高区域的国际竞争力,则需要制定协调的区域经济发展、基础设施建设、城市开发、环境保护以及提高生活质量的战略,而实现这些战略目标将需要更高水平的跨行政边界的合作,和在更大尺度上发挥作用的新型体制、机制。

美国巨型城市区域的经济总量已超过了全国的 70%,预计在未来 40 年里,全国 1.3 亿新增居民中会有更多的人定居于这些区域,经济份额也会继续扩大。因此,区域规划协会及其相应的部门正在努力帮助这 11 个巨型城市区域构建新的规划机制,制定基础设施建设和区域发展战略。例如,区域规划协会正在为美国东北部巨型城市区域制定通达和城市开发策略,这个区域涵盖了包括纽约地区在内的横跨波士顿与华盛顿特区的 5 个主要的都市区。

纽约和珠三角注定会成为全球经济的引擎,它们也面临着类似的挑战,因此需要相互学习,包括如何通过编制区域规划和制定投资策略来应对这些挑战。《危机挑战区域发展》——区域规划协会为纽约大都市区编制的第三次区域规划——为应对这些挑战提供了一个范式。最后,我们在纽约对珠三角的领导们致以最美好

的祝愿,因为他们已在区域规划领域走在了世界的前列,这将对保持经济增长和社会繁荣发挥重要的作用。

罗伯特·D. 亚罗 (Robert D. Yaro)

区域规划协会执行主席

2009年5月25日于纽约

英文版前言

会长寄语

有史以来,人们向本区域集聚,为的是寻求发展机会,走向经济繁荣。本世纪上半叶(20 世纪。——译者注),为了应对区域的快速发展,区域规划协会针对迅猛增长的人口所带来的交通、住房和公园等需求,多方建言、积极规划。根据这些规划,各公共机构特别是政府部门构筑了支撑本区域发展、扩张的基础设施。

然而,近几十年来,新问题层出不穷,突出地表现为区域经济发展水平、生活质量的持续下降。我们终于意识到,成功和繁荣的趋势并非一成不变。未来的新型区域规划,不仅要面对必然出现的增长管理,而且必须找到新的途径,以创造机会、促进增长,减少发展的不确定性。如果我们不大胆创新、抓住增长机遇,生活质量还将持续下降。我们的区域如此,我们的社区也如此,我们的家庭为此将直接受损。

20 世纪 80 年代袭来的经济衰退,对本区域的打击比其他区域更早、更久远,也更严重。期间,我们损失的就业岗位数超过了 75 万个。本次衰退之后,区域经济复苏缓慢。这一重要情况警示我们,本区域的经济结构存在重大隐患。因此,区域规划协会必须制定与前两次规划完全不同的第三次区域规划,为解决全球经济竞争新常态下的区域经济发展问题做出新的贡献。

在此,我要感谢每一位认识到这一紧迫问题并为之付出努力的有识之士。同时,区域要持续繁荣,商界和民间组织的领袖们必须继续支持上述行动,不仅在经济上予以支持,更要投入人力、给予智力上的支持。同时,恳请全体市民们携起手来,共同就本规划讨论的重大问题及时采取行动,把握重大历史机遇,重现区域繁荣发展的美好景象。

加里·C. 文特(Gary C. Wendt)

美国区域规划协会会长

总裁寄语

我在大学期间研读过第二次区域规划,又曾任职于纽约的州政府及地方政府,因此,我对区域规划协会的重要性早有认识。能在制定第三次区域规划期间担任协会总裁,是我的无上荣耀。我就任这一要职的目标,是营造一种大胆构想、追求卓越的氛围。我知道,只要确立了这一目标,区域规划协会杰出的成员们就会全力以赴地将其变为现实。

本次区域规划的制定,是区域规划协会全体成员与咨询专家们共同奋斗的结果。罗伯特·亚罗的指导明确了规划编制程序,并形成了若干关键的规划概念,他执笔或参与执笔了本书的多个章节;托尼·希斯参与执笔和编撰若干章节;托马斯·赖特参与执笔若干章节,负责全面统稿并组织进行了有关生活质量的民意测验;杰克·迪安协调规划文本与图表印制,负责交通、人口问题专项研究,并参与执笔住房部分;克里斯托弗·琼斯为第三章(经济:向更具竞争力的全球经济转型)、第九章(劳动力方略)的第一作者;威廉·肖尔参与执笔第四章(社会公正:区域社会发展的过去、现在与未来),并全程把握区域规划协会的宗旨;雷吉娜·B. 阿姆斯特朗负责预测部分,同时执笔移民、经济发展、资本预算和可持续发展等部分内容;罗伯特·匹拉尼负责第五章(环境:困境中的绿色基础设施)和第六章(绿地方略);杰弗里·祖潘负责第八章(通达方略);雷蒙德·加斯蒂尔参与执笔第七章(区域中心方略);约翰·范戈尔德负责第十章(管治方略);格雷厄姆·特雷斯塔德参与执笔和住房问题有关的内容;伊丽莎白·麦克劳克林为州级规划和管治部分提供文稿;琳达·摩根为“棕地”再开发和区域中心部分提供文稿;艾伯特·阿普尔顿为精明基础设施和区域资本预算部分提供文稿;威尼弗雷德·阿姆斯特朗执笔就业结构变化、商业实务和区域指标部分;妮科尔·克兰为多个章节提供文稿。

最为重要的是,本项目的顺利完成,离不开区域规划协会会长、通用基金首席执行官加里·C. 文特先生的远见卓识与坚强领导。规划编制启动之初,文特先生就意识到了提高生活质量、促进区域未来发展的重要性和重塑区域竞争力的紧迫性。这一观点贯穿于整个规划,并得到了后续开展的公众论坛和区域规划协会生活质量调查的证实。他孜孜不倦、不遗余力地向商界领袖们强调本规划的重要性,确保了区域规划协会具备顺利完成本项目的重要手段与核心能力。

总之,尽管 1929 年版和 1968 年版区域规划形成的衡量标准已高到令人生畏,我们仍全力以赴,制定出经得起考验的第三次区域规划。我们自信已实现了这一目标,当然,这还有待于本区域广大公众作出最终的判断。

H. 克劳德·萧斯塔尔(H. Claude Shostal)

美国区域规划协会总裁

目 录

图表索引

插图索引

中文版序

英文版前言

导言..... 1

第一部分 概述:面临危机的区域

第一章 三大核心要素——3E 15

1. 经济 15

2. 公正 15

3. 环境 16

第二章 对策:五大方略..... 18

1. 绿地 19

2. 区域中心 20

3. 通达 22

4. 劳动力 24

5. 管治 25

6. 结论 25

第二部分 现状与前景

第三章 经济:向更具竞争力的全球经济转型..... 30

1. 预测:从衰退到增长	34
2. 经济趋势及问题	44
3. 致力于竞争力:投资于经济发展	57
第四章 公正:区域社会发展的过去、现在与未来	60
1. 预测:多样性增强	60
2. 社会趋势及问题	68
3. 致力于公正性:为所有人创造发展机会	82
第五章 环境:困境中的绿色基础设施.....	84
1. 预测:区域周边的土地消耗	89
2. 环境趋势及问题	94
3. 致力于可持续:保护自然基础设施	107

第三部分 五大方略

第六章 绿地方略.....	114
1. 主要问题	114
2. 有关建议	120
3. 11 个区域性保护区	122
4. 投资于城市开敞空间	152
5. 区域绿道网络	158
6. 下一步的行动	160
第七章 区域中心方略.....	165
1. 主要问题	165
2. 有关建议	170
3. 区域中央商务区	172
4. 区域性中心城区	185
5. 公交、步行友好型区域中心	190
6. 完善功能,创新机制	215
第八章 通达方略.....	227
1. 主要问题	227

2. 区域公交系统发展的新视野	236
3. 有关建议	239
4. 区域高铁系统	243
5. 新型轻轨交通线	255
6. 通过改造硬件,解决交通拥堵	258
7. 运用市场手段,解决交通拥堵	264
8. 改善商业运输	269
第九章 劳动力方略	279
1. 主要问题	279
2. 有关建议	285
3. 就业与教育重新结合	286
4. 建立新增劳动力与劳动力市场的联系	294
5. 建立社区与就业岗位的联系	298
6. 投资需求	300
第十章 管治方略	304
1. 主要问题	304
2. 有关建议	310
3. 强化管治协调	311
4. 创设区域性机构	318
5. 优化决策程序	331
 第四部分 从规划到行动	
第十一章 为实施规划而加大投入	339
1. 评估成本与可能收入	341
2. 提高公共部门效率	344
3. 来自使用费与专用税的新增收入	347
4. 来自经济增长的收入	348
5. 25 年的长远投资战略	349
第十二章 协调规划实施	353

1. 三州商务委员会	353
2. 三州协议	354
3. 三州州长峰会	355
4. 三州立法代表会议	356
5. 与联邦机构的合作	356
6. 各部门首长会议	357
7. 区域指标	357
结论:再现希望	361
附录:两种未来	362
1. “现实导向型”规划方案	362
2. 区域规划协会的方案	365
致谢.....	368
主题词对照表.....	373
译者后记.....	393

图 表 索 引

图表 1	“三大核心要素——3E”图	8
图表 2	区域通勤铁路系统给未来发展奠定了坚实基础	23
图表 3	三州大都市区	28
图表 4	1975~1994 年三州大都市区与全美就业增长情况对比	31
图表 5	1982~1992 年全美最大的大都市区的就业增长	31
图表 6	1989~1994 年三州大都市区主要地区就业变化	33
图表 7	制造业与服务业就业变化	35
图表 8	1970~1994 年就业变化	36
图表 9	1989~1992 年区域就业变化	37
图表 10	1992~1995 年各行业就业变化	38
图表 11	1995~2005 年就业近期展望(区域)	39
图表 12	2005~2020 年就业远期展望(区域)	42
图表 13	新兴服务业。如彭博新闻社所阐明的,网络经济的重点是提供专用的信息	43
图表 14	1982~1992 年本区域主要产业集群产出占全美的份额	46
图表 15	区域道路及高速公路上的交通拥堵构成竞争劣势	49
图表 16	对当地社区“十分满意”的居民比例	50
图表 17	仅仅为维持现状,本区域每年都需要为正在老化及面临崩溃的基础设施投入几十亿美元	52
图表 18	曼哈顿支撑起整个区域,使其成为全球最重要的资本市场	54
图表 19	本区域在艺术领域的领先地位对于确保本区域全球中心的角色具有非常重要的作用。斯坦福艺术中心是本区域博物馆、演艺中心、影剧院、画	