

绿色还是绿地？

——北京市第一道绿化隔离带实施成效研究

韩昊英 龙瀛

引言

世界范围的城市蔓延是当今城市规划领域广受关注的一个问题，它对人类的可持续发展形成了巨大的挑战。在城市蔓延最为典型的美国，主要体现为分散的、低密度的和依赖小汽车的发展模式。其负面影响包括：土地的大量消耗^{1、2、3}，通勤距离的增加、交通拥挤、能源消耗增加、空气污染^{2、4、5}，可支付住房供给能力的下降^{6、7}，基础设施建设费用增加^{8、9}，供水不足¹⁰，社区的社会凝聚力减弱^{11、12}，公共健康状况恶化^{13、14}，社会不平等加剧¹⁵。

在控制城市蔓延的政策中，容纳式城市发展政策（Urban Containment Policy）是以提高城市土地利用密度和保护开放空间为目标的容纳式城市发展政策（Urban Containment Policy），被广泛应用¹⁶。容纳式城市发展政策工具通常包含三种形式：绿带（Greenbelts）、城市增长边界（Urban Growth Boundaries）和城市服务边界（Urban Service Boundaries）。三者都试图将未来的城市成长形态限制在一定的城市边界内，实现填充式的开发（Infill Development）。其中，绿带通常是指城市周边包含农田、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。在三种形式的容纳式城市发展政策工具中，绿带对于城市扩展的限制作用最强¹⁷。

绿带的概念至少可以追溯到霍华德的经典著作“*To-morrow: a peaceful path to real reform*”一书¹⁸。在该书中，霍华德建议在城市的周围环绕广阔绿带，以形成兼具城乡优势的良好生活环境。而金经元则指出，绿带的概念早已存在于霍华德的思想和之前¹⁹。在霍华德的书中，就已经引用了澳大利亚阿德莱德（Adelaide）城绿带的实例。奥斯本在给该书

加的注脚中也曾指出，“在历史上有许多霍华德思想的先兆，用纯净的农业地带环绕城市；例如（《圣经·旧约》）‘利未记’第25章、‘以西结书’第35章和莫尔的《乌托邦》”¹⁹。然而，绿地思想真正得到广泛应用却是在霍华德的著作出版以后。

受到霍华德著作的影响，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的大城市²⁰。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^{21、22}，北美的Boulder、渥太华和多伦多^{17、23}，及亚洲的首尔、曼谷和香港等城市²⁴⁻²⁷。此外，日本的东京在20世纪中前期也曾经实施过绿带政策，不过后来由于种种原因而废弃²⁶。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²⁸。其中，以北京的绿带（图1）建立最早，实施时间最久。

在北京，由于特殊的城市发展背景，以“绿化隔离地区”为控制内容的绿带政策已经实施了长达半个世纪之久。随着规模巨大的第二道绿化隔离带的建立和实施，绿带政策正在得到越来越多的关注。本文以已经实施完成的第一道绿化隔离带为研究对象，拟通过文献回顾和政策比较，总结北京市绿带建立和演变的基本特征，分析其实施成效，并对绿带政策的改进和完善提出相应的建议。

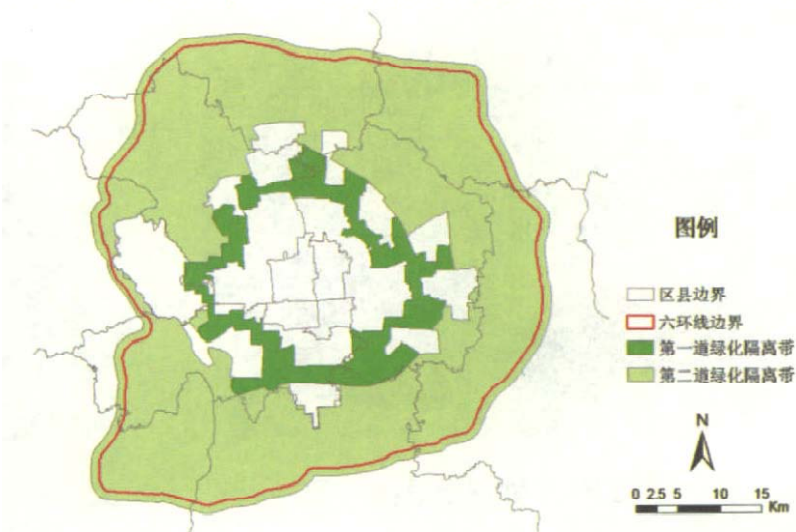


图1 北京市的绿带

资料来源：北京市城市规划设计研究院，笔者加工绘制。

北京市绿带政策的特征

政策是妥协而非深思熟虑的结果

现有的多数研究认为,北京的绿带政策是在1958年北京城市总体规划中被确立的^{28、29}。1958年的北京总体规划方案提出要采取“分散集团式”的布局形式。按照设想,“北京640多平方公里的市区划分为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,使城市中心区有40%的绿地,近郊区有60%的绿地”³⁰。这些“集团”与“集团”之间的绿地便构成了北京市最初的绿化隔离带。

事实上,北京市绿带政策的确立受到了城市总体规划调整的重大影响。在1958年以前,北京城市规划走的是大城市主义路线。这一时期的规划是在苏联顾问的指导下进行的,而苏联工业化和城市化走的道路是发展大工业和大城市。受到“苏联的今天就是我们的明天”思想的影响,北京城市规划基本是参考莫斯科的规划制定的,在1954年城市总体规划中确定了500万的人口规模,并在1957年总体规划中将其提高到600万人³¹。1958年“大跃进”以后,在探索中国自己的工业化和建设社会主义道路的同时,城市规划被要求要“破除迷信”,采纳新观念变革苏联专家遗留下来的方案。规划和建设不仅要从前国家生产水平出发,最大可能地满足现实的需要,而且应该看得更远,要考虑到将来向共产主义过渡。规划开始转向农村与城市结合、通过共同发展消灭社会差别的问题。规划还要为工农商学兵的结合,为逐步消灭工农之间、城乡之间、脑力劳动与体力劳动之间的严重差别提供条件。因此,1958年8月根据城乡结合、工农结合的精神对1957年规划方案进行了重大修改——压缩了城市规模,控制市区、发展远郊区,市区采取分散布局等³¹。

由于在修改规划前,北京城市人口一直高速增长,因此,在“大跃进”过程中,一下子大规模压缩城市人口规模,必然会触动规划工作者的疑虑和思考。在城市性质未确定、规模存疑的情况下,为城市的可能发展留出合理的余地寻求最适当的布局,成为城市规划必须采取的应对之策³²。采用较为灵活的“集团+绿地”的“分散集团式”布局在当时不失为一种理性的选择。同时,由于规划城市人口规模需要从1957年总

体规划的600万人减少到1958年总体规划的350万人,规划城市用地也需要相应地进行大幅度缩减,此时,缩减规划绿地空间就成为一种简便可行的方法。对比1957年和1958年两个总体规划方案(图2),可以发现,1958年总体规划所提及的城市组团之间的绿带并不包括在城市建设用地范围内。因此,并不计入城市用地规模。由此可见,绿带在当时只是城市总体规划调整过程中,解释规模调整后的北京城市空间结构的一种手段,并没有形成独立完整的政策。绿带的空间范围并没有在北京城市总体规划中进行严格划定,绿带政策也没有得到有效的法律保障。因此,绿带政策并非是深思熟虑的计划的結果,而是规划调整的妥协的产物。

范围和内涵经历了较大调整

自从1958年绿带设立以来,绿带的面积已经随着绿带内实际的土地利用状况发生了较大的调整。1958年,绿化隔离地区的规模约为314平方公里。经过“十年动乱”的规划管理停滞和失控期,到1983年,其面积已经减少为260平方公里。在1993年修订总体规划时,这一地区的面积只剩下240平方公里²⁹。此后,与第一道绿化隔离带相关的规划和政策都是针对240平方公里而展开的。

此外,绿带的内涵也发生了较大的变化(表1)。1958年,绿带是指全部的“绿色空间地带”,其内的用地包括菜地、其他农田、林地、草地和水面³⁰。此时,对于绿带内土地的

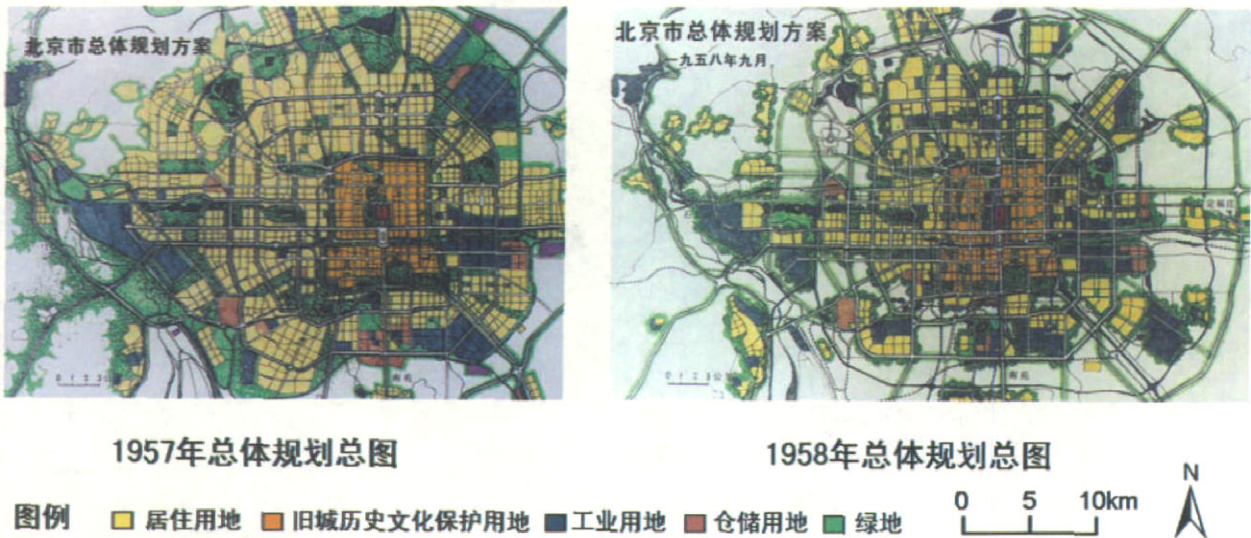


图2 1957年和1958年北京总体规划方案

定义是 100% 的非建设用地或开放空间用地。1983 年的北京城市建设总体规划方案进一步要求,绿带中 60% 的用地会植上树木²⁸,建设用地仍然被认为是排斥在绿带之外的。而 1993 年城市总体规划规定,“允许公园、绿地的建设者按规定(在绿化隔离带内)建设一定比例的经营性项目”。这表明,此时的绿带政策已经放弃了对于开发建设的绝对排斥。1994 年,北京市政府颁布的京政发[1994]7 号文件规定,在建筑基底面积不超过总绿化用地面积 2%~3%(建筑层数限 1~2 层)的情况下,“允许在绿带内适当安排体育和娱乐设施等,以及与绿地无矛盾的经营性建设项目”。2000 年的京政发[2000]12 号文件又规定,“充分发挥绿化隔离地区的区位优势,调整产业结构和企业布局,大力发展符合首都经济要求的第二、第三产业,重点发展高新技术产业和为市民休闲服务的第三产业”。绿带用地本身被赋予了越来越多的开发属性,逐渐从纯保护性区域转变为一种特殊的开发性区域。

强调短期建设而非长期控制

自从 1958 年绿带政策制定以来,仍然没有任何关于绿化隔离地区保护和建设的相关法律法规。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是依靠城市规划的用地分类进行管理的。

1993 年,北京城市总体规划规定,“隔离带内,要以植树绿化为主,适当安排公园、游乐等设施”,并提出,要“逐步增加绿化比重”“加快绿化隔离地区的植树进程”。1994 年北京市政府颁布的京政发[1994]7 号文件,即《北京市关于加快本市绿化隔离地区建设暂行办法》,被认为是启动绿化隔离带建设的标志。文件中更明确提出,绿化隔离带的建设是要实现“真绿”。其中,最重要的一项举措是,允许通过适量的物业开发来实现绿化隔离地区

的绿化,即“以绿引资、引资开发、开发建绿、以绿养绿”的 16 字方针。根据这一方针,绿化隔离地区内的政策重点在于“建绿和养绿”,而非对于土地用途的控制或是对于开敞空间的保护。

由于京政发[1994]7 号文件中并没有规定绿化补助和拆迁补偿的标准,因此,在实施过程中仍然遇到较大的阻力。2000 年,北京市政府又颁布了京政发[2000]12 号文件,提出加快绿化隔离地区建设的一系列配套措施,并以其后 3~4 年内完成绿化指标为根本性任务。文件中甚至规定,在不打破原规划基本格局的前提下,对原有城市规划可以进行适当调整,以利于绿化任务的实现。随后颁布的京政发[2000]20 号文件,制定了一系列临时性措施,对绿化隔离地区内的绿化补助和拆迁补偿标准进行规范。2003 年,北京市便宣布基本完成了第一道绿化隔离地区的建设^{33、34}。

1993~2003 年,绿化隔离地区的建设仍然主要依靠短期的规范性文件,而非长期的立法控制。同时,绿化隔离地区的土地利用规划也极为欠缺。直至 2000 年,“北京市区绿化隔离地区总体规划”和“北京市区绿化隔离地区建设控制性详细规划”才编制完成。

很显然,北京市绿化隔离地区的政策更多是一种临时性的建设政策,而非长期的控制政策。此外,这样一种政策强调的是绿化的视觉成效而非绿化隔离地区本身的空间开敞性。因而,也没有受到像在很多其他国家那样,对于土地开发进行严格的限制。

北京市绿带的实施成效

北京市绿带范围自 1958 年确立以来就在不断地减少,到 1993 年为止,绿带面积已经从最初的 314 平方公里减少到 240 平方公里。这表明,在 1993 年之前,绿带政策的控制并不理想。此外,如果仔细观察绿化隔离地区内各类用地构成比例的变化,可以发现,在 1993 年之后,绿带政策的实施状况也并不理想。这主要反映在,绿化隔离地区内的实际绿化面积与政府文件中的统计面积之间存在着较大的差距。

如果仅仅考察在政府文件中的“已绿化面积”,可以发现,它仅仅包括树林和公园等“绿”的部分,其中并不包括农田和水域。而根据绿化隔离地区在 1958 年设立时的定义,农田和水域则应当是包含在内的。在

表1 北京市绿带内涵和面积变化

年代(年)	内涵	面积(平方公里)
1958	非建设用地	314
1983	非建设用地,60%用地为树木	260
1994	允许建设体育和娱乐设施	240
2000	允许建设高新技术产业和休闲产业	240

表2 第一道绿化隔离带内绿地空间构成比例变化(%)

数据来源	用地类型						绿地比例报告值	绿色空间比例
	建设用地	农田	水域	林地	灌草地	其他用地		
1994年京政发[1994]7号文件	33.3	54.2	4.2	8.3	-	-	8.3	66.7
1998年规划市区绿化隔离地区调查报告	49.1	25.6	2.9	15.8	-	6.6	15.8	44.3
2005年TM遥感影像	49	8	1	18	20	4	18~38	47

(笔者绘制)

其他大部分国家中，农田和水域也都属于绿色空间的一部分。

如果按照“已绿化面积”来计算，1994年，绿化隔离地区内总绿化面积仅有20平方公里左右，占规划绿化隔离地区总面积的8%（京政发[1994]7号文件）。而此时规划的绿地面积为140平方公里以上，即第一道绿化隔离地区总面积的58.3%。根据京政发[1994]7号文件的资料，在1994年，绿化隔离带内共有建设用地80平方公里，占绿化隔离带总用地面积的33.3%；农田和菜田130平方公里，占绿化隔离带总用地面积的54.2%；水域面积约10平方公里，占绿化隔离带总用地面积的4.2%。因此，如果将农田和水域面积计算进去，则1994年第一道绿化隔离地区内的绿地比例实际应为66.7%。这不仅大大超过了绿地比例的政府报告值，也超过了其规划值。

1998年，根据1999年的“北京市规划市区绿化隔离地区调查报告”，在第一道绿化隔离地区内，“已绿化用地”面积为15.8%，耕地面积占25.6%，农田水利用地面积占1.3%，养殖水面占1.6%，各类建设用地面积占49.1%，其他用地占6.6%³⁵。可见，从1994年到1999年，虽然报告中的“已绿化用地”已经从8%增至15.8%，建设用地面积却从33.3%增加至49.1%。此外，包含了农田和水域的广义的“绿色空间”实际上从66.7%减少至44.3%，减少了近1/3。

根据Yang等人以2005年5月22日TM Landsat遥感影像数据为基础的分析结果²⁸，2005年，第一道绿化隔离地区内建设用地面积占49%，农田占8%，林地占18%，灌草地占20%，水域占1%，裸地占4%。此时，“已绿化面积”比例应为林地面积比例，即18%；或林地与灌草地面积比例之和，即38%。而广义的“绿色空间”则为农田、林地、灌草地和水域之和，即为47%。可见，与1999年相比，无论是政府认可的“已绿化面积”，还是广义的“绿色空间”，都有一定的增加。但与京政发[1994]7号文件设定的绿地面积达58.3%的目标相比，仍然有较大差距。

总的来看，绿地比例的“报告值”从1994年的8.3%增加到2005年的18%或38%；而实际的绿色空间比例却从1994年的66.7%减少到2005年的47%。而与此同时，绿带内建设用地的比例却在不断上升，从1993年的33.3%增加到2005年的49%（表2）。可见，绿地报告值的增加是以绿色空间的减少和建设用地的增加为代价的。这表明，绿带政策的实施重点是“绿化”，而非保护开放空间和控制建设开发。虽然在“绿化”方面取得了一定的成效，在土地利用控制方面，绿带政策的实施是并不理想的。

结论和讨论


通过对北京市绿带政策的分析，可以发现以下特征。首先，北京市绿带产生的原因是规划妥协和规划调整。其次，北京市绿化隔离带的范围和内涵都经历了较大的调整。再次，北京市绿化隔离带的土地利用控制的作用并不明显，而更多地强调绿化建设。

从绿带的实施成效来看，一方面，绿带的面积在1993年前不断减少。另一方面，在1993年以后，尽管北京市政府所报告的绿化隔离地区内已完成绿地比例在不断增大，实际的绿地空间却在不断减少；相反地，绿化隔离地区内的建设用地面积有了较大幅度地增加。

综上所述，北京市的绿带政策具有很强的临时性特征，并仍然在不断的调整之中。其实施目标与实施政策之间有较大差距，实施成效并不

理想，未来仍然有很大的改善余地。

产生这种情况的主要原因是，绿带的实施缺少相关的法律实施保障。绿带政策既没有得到独立的绿带法（条例）的保障，也没有体现到城市或城乡规划法中。同时，北京市绿化隔离带与城市规划之间也缺乏有效的结合。此外，对于绿地的短期建设目标导致政府在缺乏足够实施资金的情况下提出了“以绿养绿”的妥协性政策，并最终造成绿化隔离带内建设活动的大量增加。公共参与的缺乏也使得居民对于绿带政策的了解不够，绿带的实施失去了土地使用者的广泛支持和有效监督。

在改善过程中，应当对世界其他地方的绿带政策有充分借鉴，以免重蹈覆辙。从绿带政策的基本目标来看，应当从短期建设的建设目标转为长期的控制目标。从实施手段来看，可以在短期内，通过加强绿带规划与城市总体规划的衔接，来改善规划的实施；在长期，则应通过在城乡规划法中加入绿带政策的条款，或制定独立的绿带法（条例），来保障绿带政策得到长期稳定的贯彻实施。此外，通过广泛地公共参与，增强公众对于绿带政策的了解和支持，在保障区绿带内居民基本利益的前提下，最大程度地使政府的远期目标得以实现，是绿化隔离带实施中尤其应当充分考虑的问题。

（注：本文为国家自然科学基金项目：50908200/E080201）

参考文献

- 1 American Farmland Trust. Farming on the edge. Washington, D.C.: American Farmland Trust, 1997.
- 2 Kahn M. The environmental impact of suburbanization. Journal of Policy Analysis and Management, 2000, 19 (4): 569-586.
- 3 Landis J D. Improving land use futures: Applying the California urban model. Journal of the American Planning Association, 1995, 61(4): 438-457.
- 4 Ewing R, Pendall R, Chen D. Measuring sprawl and its impact. Washington, DC: The Smart Growth America, 2002.
- 5 Newman P a J K. Gasoline consumption and cities: a comparison of U.S. cities with a global survey. Journal of the American Planning Association, 1989, 55(1): 24-37.

- 6 Arigoni D. Affordable housing and smart growth: making the connection. Washington, D C: National Neighborhood Coalition, 2001.
- 7 Danielsen K, Lang R, Fulton W. Retracting suburbia: Smart growth and the future of housing. Housing Policy Debate, 1999, 10(3): 512-40.
- 8 Burchell R, Listokin D. Land, infrastructure, housing costs and fiscal impacts associated with growth: the literature on the impacts of sprawl versus managed growth. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 1995.
- 9 Speir C, Stephenson K. Does sprawl cost us all? Isolating the effects of housing patterns on public water and sewer costs. Journal of the American Planning Association, 2002, 68(1): 56-70.
- 10 Otto B, Ransel K, Todd J et al. Paving our way to water shortages: how sprawl aggravates drought. Washington D C: The American Rivers, The Natural Resources Defense Council, and The Smart Growth America, 2002.
- 11 Ewing R. Is Los Angeles style sprawl desirable? Journal of the American Planning Association, 1997, 63(1): 107-126.
- 12 Freeman L. The effects of sprawl on neighborhood social ties: an exploratory analysis. Journal of the American Planning Association, 2001, 67(1): 69-77.
- 13 McCann B A, Ewing R. Measuring the health effects of sprawl: a national analysis of physical activity, obesity and chronic disease. Washington D C: The Smart Growth America, 2003.
- 14 Ewing R, Schmid T, Killingsworth R et al. Relationship between urban sprawl and physical activity, obesity, and morbidity. American Journal of Health Promotion, 2003, 18(1): 47-57.
- 15 Bullard R D, Johnson G S, Torres A O. Sprawl Atlanta: social equity dimensions of uneven growth and development. Atlanta, GA, 1999, Clark Atlanta University, The Environmental Justice Resource Center.
- 16 Nelson A C, Duncan J B. Growth management principles and practices. Chicago, IL; Washington D. C.: Planners Press; American Planning Association, 1995.
- 17 Pendall R, Martin J, Fulton W. Holding the Line: Urban Containment in the United States. Washington, D C: The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy, 2002.
- 18 Howard E. To-morrow: a peaceful path to real reform. London: Swan Sonnenschein, 1898.
- 19 金经元. 再谈霍华德的明日的田园城市. 国外城市规划, 1996, (4): 31-36.
- 20 Munton R. London's greenbelt: containment in practice. London: Allen and Unwin, 1983.
- 21 Kühn M. Greenbelt and Green Heart: separating and integrating landscapes in European city regions. Landscape and Urban Planning, 2003, 64(1-2): 19-27.
- 22 Boentje J P, Blinnikov M S. Post-Soviet forest fragmentation and loss in the Green Belt around Moscow, Russia (1991-2001): a remote sensing perspective. Landscape and Urban Planning, 2007, 82(4): 208-221.
- 23 Taylor J, Paine C, FitzGibbon J. From greenbelt to greenways: four Canadian case studies. Landscape and Urban Planning, 1995, 33(1-3): 47-64.
- 24 Bae C C, Jun M. Counterfactual planning: what if there had been not greenbelt in Seoul? . Journal of Planning Education and Research, 2003, 22(4): 374-383.
- 25 Bengston D N, Youn Y-C. Urban containment policies and the protection of natural areas: the case of Seoul's greenbelt. Ecology and Society, 2006, 11(1): 3.
- 26 Yokohari M, Takeuchi K, Watanabe T et al. Beyond greenbelts and zoning: A new planning concept for the environment of Asian mega-cities. Landscape and Urban Planning, 2000, 47(3-4): 159-171.
- 27 Tang B-s, Wong S-w, Lee A K-w. Green belt in a compact city: A zone for conservation or transition? Landscape and Urban Planning, 2007, 79(3-4): 358-373.
- 28 Yang J, Jinxing Z. The failure and success of greenbelt program in Beijing. Urban Forestry & Urban Greening, 2007, 6(4): 287-296.
- 29 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, (4): 1-4.
- 30 北京建设史书编辑委员会. 建国以来的北京城市建设. 北京: 北京印刷二厂, 1985.
- 31 肖礼军. 分散·集中——北京城市边缘集团规划与发展演变研究. 北京: 清华大学硕士学位论文, 2006.
- 32 陈干. 陈干文集——京华待思录. 北京: 北京城市规划设计研究院, 1996.
- 33 新华网(转载自北京晨报) 112 平方公里基本建成 6 年内世界最大绿化圈围北京. http://news.xinhuanet.com/newscenter/2003-09/12/content_1076943.htm. 2003 年 9 月 12 日发表.
- 34 新华网(转载自北京青年报) 北京第二道绿化隔离带启动 112 平方公里绿链形成. http://news.xinhuanet.com/newscenter/2003-09/12/content_1076943.htm. 2003 年 9 月 13 日发表.
- 35 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, 17(4): 67-69.

作者简介: 韩昊英, 日本东京大学都市工学系博士, 浙江大学公共管理学院副教授; 龙瀛, 清华大学建筑学院博士研究生, 北京市城市规划设计研究院高级工程师。

责任编辑: 崔健