

孟买大都市区域——现状和未来发展的挑战

Mumbai Metropolitan Region: Current Status and the Future Challenges

Uma Adusumilli【印度】著 沙永杰 徐 洲 译 文章编号1673-8985 (2017) 01-0094-08 中图分类号TU981 文献标识码A

摘 要 从规划管理的视点介绍孟买大都市区域产生和发展的历史、法令和管理框架背景,梳理了孟买大都市区域以往两版规划和目前正在公示的第3版规划的主要关注问题和规划思路。归纳了5个对孟买大都市区域发展有重大影响的问题——城市管治难度大、人口密度过高、行政体系繁复、就业与经济亟待提升和贫民窟问题,阐明了第3版大都市区域规划关注的城市扩张、开发建设新中心、郊区发展中心、环境保护计划、住房和区域信息系统6方面举措,并进一步分析了未来发展面临的主要挑战。

Abstract The paper introduces the context of Mumbai Metropolitan Region development and framework of regional planning management by MMRDA, reviews briefly the past two Regional Plans published in 1970 and 1996, analyses key issues about the third Regional Plan 2016—2036. Five issues in MMR in respect of vital aspect of regional development , which are (1)governance, (2)population densities, (3)employment and Economy, (4)multiple institutions and (5)slum and Dilapidated Structures, and six aspects addressed by the third Regional Plan, which are (1)urban extensions, (2) Development of Growth Centres, (3)Rural Development Centres, (4) Environmental Proposals, (5) Housing and (6) Regional Information System, are discussed.

关 键 词 孟买大都市区域 | 区域规划 | 未来挑战 | 管治 | 孟买大都市区域发展局
Keywords Mumbai Metropolitan Region | Regional plan | Future challenges | Governance | MMRDA

作者简介
Uma Adusumilli (印度)
孟买大都市区域发展局 (MMRDA)
总规划师
沙永杰
同济大学建筑与城市规划学院
教授
徐 洲
同济大学建筑与城市规划学院
本科生

1 印度大都市区域发展的背景

在印度,制定大都市区域规划主要出于引导城市周边开发和保护资源两点考虑,而非针对包含城市的整个都市区域的发展问题。应对城市周边混乱开发问题已经采取了多种办法,主要是在机制层面的举措,包括通过城市范围扩张将混乱开发范围纳入城市辖区,或者纳入重新调整过的都市区域发展管控范围。在印度许多邦 (State),人口超过30万的城市都设置了城市发展局 (Urban Development Authority),在城市层面协调城市周边开发问题。孟买是印度的金融中心,也是马哈拉施特拉邦 (Maharashtra State) 的首府,马哈拉施特拉邦城市人口比例为45%,是印度城市化率排

名第三的邦。马哈拉施特拉邦在协调区域发展方面的举措并未限定在都市区域范畴,而是扩展到大区 (District) ^①范围,并将相关的生态敏感区域也纳入都市区域考虑,是一个大都市区域——所谓孟买大都市区域要从这个背景来理解。

将孟买大都市区域与印度其他大都市区域进行比较 (表1),从中心城区与都市区域在土地和人口比例情况看,孟买虽然在不大的中心城区内承载了超过一半人口,但中心城区以外的大都市区域人口比例也接近一半,与其他主要都市区域相比,这个比例很高,对孟买都市区域进行规划管理的必要性十分突出^②。

印度几个主要大都市区域发展局 (Metro-

注释 ① 印度每个邦分为若干大区,每个大区内有城市和郊区。
② 参见《孟买大都市区域空间规划2016—2036 (草案)》。

表1 印度主要都市区域的中心城区和大都市区域的人口与面积

大都市区域	中心城	中心城面积 (km ²)	大都市区域面积 (km ²)	中心城占大都市区域面积 (%)	中心城人口 (万人)	大都市区域总人口 (万人)	中心城人口占区域总人口 (%)
MMR	孟买	438	4 312	10.2	约1 240	约2 280	54.56
NCR	德里、新德里	1 483	34 144	4.3	约1 100	约1 630	67.47
CMA	金奈	426	1 189	35.8	约468	约869	53.83
KMA	加尔各答	185	1 887	9.8	约449	约1 438	31.26
BMA	班加罗尔	741	1 220	60.7	约842	约849	99.13
HMA	海德拉巴	650	7 100	9.2	约680	约775	87.87
AMA	阿默达巴德	464	7 700	6.0	约557	约635	87.69
SMR	苏拉特	327	4 255	7.7	约446	约458	97.30
PMR	浦那	224	9 220	2.4	约311	约505	61.69

资料来源:《孟买大都市区域空间规划2016—2036 (草案)》。

表2 印度主要大都市区域发展局的职能比较

大都市区域	大都市区域发展局的职能						
	空间规划	项目计划	开发管理	项目协调	资金支持	医疗	就业
孟买大都市区域	●	●	—	●	●	—	—
加尔各答大都市区域	●	●	●	●	—	●	●
金奈大都市区域	●	●	●	●	—	—	—
班加罗尔大都市区域	●	●	●	—	—	—	—
海德拉巴大都市区域	●	●	●	—	—	—	—
德里新德里大都市区域	●	●	—	●	●	—	—

politan Development Authority) 的职能不尽相同。这些局都具有制定区域规划和项目计划的职能,但在土地开发许可、开发项目协调和资助基础设施建设等方面的职能各有不同,不是所有发展局都具有这些职能。在涉及民生的医疗和教育发展项目方面,只有加尔各答大都市区域发展局具有这方面管理权限 (表2)。

2 孟买:从城市到大都市区域

2.1 孟买市

孟买市人口1 240万,面积438 km²,城市面积中有1/4是国家公园 (自然森林)。整个城市呈倒三角形,两边分别临阿拉伯海和塞恩河 (Thane Creek),城市范围的横向发展没有空间。国家公园以外的城市人口密度达到35 000人/km²。

孟买在1970年代就开始了爆发式的发展。因为受到城市范围两侧水岸线和占据城市1/4土地的国家公园的限制,跨过塞恩河与乌哈斯河 (Ulhas Creek) 向内陆扩展是必然趋势,而这种扩张亟待合理的空间规划。孟买的中心商

务和综合功能区处于城市南端两侧临海的范围,这一区域承载了政府部门、商业中心、港口、铁路枢纽和大宗货物交易中心等最重要的城市内容。孟买与周边和内陆的联系主要通过南北向的铁路,这些铁路线十分繁忙,而且要避开国家公园,铁路沿线于是出现居住区,孟买城市外围沿着南北向铁路扩展的格局也由此形成。从孟买开出的铁路连接到周边的城市,同样也造成这些铁路沿线的混乱发展。

2.2 孟买大都市区域的建立

政府由此决定加强对孟买市所影响的区域的城市化管理,同时计划建立东西向的、进一步连接内陆城市的交通通道,打破原有单一的南北向交通格局。1966年《马哈拉施特拉邦区域和城镇规划法案》获得通过,为孟买周边广大区域的城镇发展提供了法律依据。依据这一法案,孟买所影响到的范围得以确立,并被定名为孟买大都市区域 (图1)。

2.3 孟买大都市区域概况

简单地说,孟买大都市区域是由孟买市和周边日常通勤可达范围的城镇化地区组成。孟买大都市区域总面积4 312 km²,约为中心城市孟买面积的10倍,该范围内包括17个市和1 030个村。17个城市的人口数量相差很大,马泰兰 (Matheran) 仅有5 000人口,而孟买则有124万。除孟买外,该范围内还有4个人口超百万的城市,4个即将突破百万人口的城市。这17个城市的面积总和占孟买大都市区域总面积的32%,但承载了整个区域91%的人口。这17个城市的行政管理模式分两类——8个规模较大的城市采用地方联合机构 (Municipal Corporation) 模式,9个较小规模的城市采用市议会 (Municipal Council) 模式。孟买大都市区域拥有丰富的自然资源与生态多样性,有广阔的海岸线与河岸线,沿线广布海洋湿地保护区与盐田;大都市区中部高地上有4片保护森林,整个区域内的森林面积占总面积的1/4;区域内有4条河流以及2 000多处地表水体。

2.4 孟买大都市区域的法律框架

印度是联邦制国家。根据印度宪法,城市开发和住宅供应都是邦政府的管理职责,与之相关的重要内容,如土地开发、供水、公共健康和卫生事业等均在邦政府管控之下。与此对应,每个邦都有各自的关于城镇规划的法规。

依据1966年《马哈拉施特拉邦区域和城镇规划法案》建立孟买大都市区域后,1970年出台了第一个区域规划,1975年成立了孟买大都

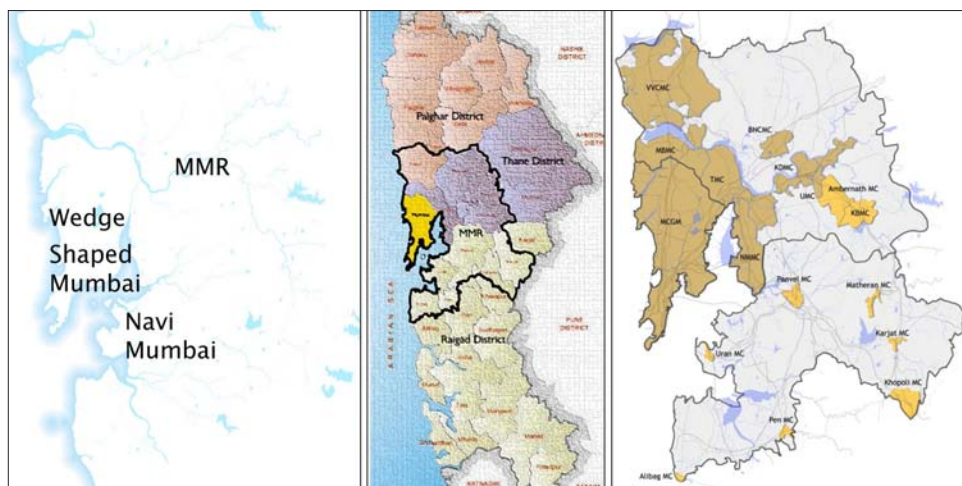


图1 孟买大都市区域及主要城市示意图
资料来源:MMRDA。

市区域发展局 (Mumbai Metropolitan Region Development Authority, 简称MMRDA) 来实施这个区域规划并行使其他相关职能。目前正在使用的区域规划是孟买大都市区域发展局1996年修编的版本。

1992年第74次印度宪法修正案强制要求城市和区域的空间规划必须由包含若干选举产生的委员的专门机构制定。由此,《孟买规划委员会法案》于1999年通过,规划委员会于2009年成立,在孟买大都市区域发展局的协助下开始筹备第三轮的孟买大都市区域空间规划。2016年9月,第三轮孟买大都市区域空间规划的草案向公众公示和征求意见。

3 孟买大都市区域规划

孟买大都市区域拥有众多突出的发展优势:得天独厚的水域和森林资源、多样化的自然物种、丰富的历史资源、基本适应区域发展要求的法律和机制构架、比例较高的有较好收入的市民、良好的就业环境、健全的社会机构和在基础设施建设方面的合作机制等。区域发展的明显弱势主要在于:发展重心集中在城市,住宅问题严峻,对城市的管治能力有待提升,发展过于市场导向。这些弱势也导致两个未来发展的突出隐患:一是如何安置较大数量的贫穷人口,二是如何遏制城市竞争力减弱趋势。

孟买大都市区域规划为整个区域制定空间

发展格局并引导全域的城市化进程,地位十分重要。以后的两版区域规划和目前正在形成的第三版规划体现了区域发展思路的演变。1970年版区域规划强调了限制城市规模、规划的引导性功能和整合公共土地资源;1996年版区域规划则突出体现了印度推行的自由经济和市场引领的思想,刺激私人土地整合,也强调了环境问题;第三轮2016—2036年版区域规划再一次强调政府进行有效干预来解决涉及区域整体发展的关键问题,并吸纳更多相关机构和人士进入区域管治框架,实现一定程度的公共参与和公共管治。

3.1 孟买大都市区域前两轮区域规划及实效

前两轮区域规划的目标分别是——1970年版主要有两点目标:①普遍提升区域人口的居住条件;②消解单极化发展格局;形成区域内相对均衡和多中心发展格局;1996年版主要有4点目标:①促进和支持区域经济增长;②提升生活质量,尤其针对低收入群体,以减少发展过程中对环境的负面影响;③提升资源整合效率;④利用资源整合大力引导私人投资。

依据前两轮区域规划,在过去40多年里,孟买大都市区域发展局领导并执行了以下重要举措,对区域发展产生了重要影响和成效。

- (1) 开发建设了孟买新城 (Navi Mumbai);
- (2) 白领工作职位从过去集中于孟买南

部,已经部分扩展到孟买北部和孟买新城;

(3) 建成了孟买北部CBD (Bandra Kurla Complex),也是孟买新的国际商务中心;

(4) 通过规划和立法程序将农场品集散市场和钢材集散市场迁往孟买新城范围内的规划位置;

(5) 区域内一系列新增的城市化范围被确定,与之对应的规划管理部门也相继成立,开始编制规划和领导实施城市化建设;

(6) 形成了一份“工业用地选址法规”(Industrial Location Policy),将环境影响作为产业分类的重要指标;

(7) 两个世界银行贷款项目已经执行。孟买城市发展项目 (Mumbai Urban Development Project) 主要关注低收入人群的住宅;孟买城市交通项目 (Mumbai Urban Transportation Project) 则注重提升轨道交通网络能力;

(8) 区域内生态敏感区被划定,相关的保护规划正在编制之中;

(9) 区域内两个独立机构形成并发挥作用——遗产保护协会和环境保护协会;

(10) 由孟买大都市区域发展局负责,一个更加合理有效,覆盖全域城乡基础设施建设的融资体系正在形成。

3.2 孟买大都市区域现状

孟买大都市区域总面积4 312 km² (2016),其中31%为绿地或湿地,建成区面积仅占16%。大都市区域包含5个大区, 17个建制市和1 029个村。该区域内登记人口2 280万 (2011),城市人口占94%,而42%的城市人口居住在贫民窟 (2011)。整个区域就业人口910万,其中400万人是正规就业,非正规就业人数占比超过一半,所有就业人口中73%从事第三产业。以下是几个对孟买大都市区域发展有重大影响的问题。

第一,城市管治难度大。以住宅与商业为主的建筑活动已经超出了城市的法定边界,形成大量非法建设,包括:在未获得所有权或使用权的土地上开发、未获得施工许可的建设、擅自更改用地性质、建设量超出许可范围以及建设完成后的其他违法行为等。据估计,孟买大都市区

域规划范围内（地方政府规划范围以外的范围）约80%的建设量是这些违法建设的产物。这带来一系列问题，不仅影响交通和市政基础设施建设，更威胁人身和财产安全。大量由无资质人员开发建设的房屋加上该区域内本来就有的大量破损老旧建筑，在强季风季节，孟买大都市区域内很多地区时刻面临着房屋垮塌的威胁。每年排查违章建筑、告知人员撤离已经成了孟买大都市区域内城市管理部门的一项例行工作。然而，由于政府管理部门人员有限，且基础设施维护已经占用了政府大量人力，这项工作还没有实质性改进。对城市扩张范围和人口数量达标的地区进行市政建制也是当务之急，但推进这一工作遭受重重阻力，阻力既来自那些担心丧失政治影响力的地方自治机构，也来自不愿受城市法规约束、希望避免市政税务的普通民众。

第二，人口密度过高。孟买大都市区域内主要城市的人口密度已达40 000人/km²，其他城市的人口密度也正在接近这一水平，而未来的保障性住房建设还会进一步加强人口密度。合理分散人口与就业机会是控制人口密度的唯一途径。城市扩张也会对人口密度疏解产生一定作用。

第三，行政体系繁复。孟买大都市区域内有40个规划相关的管理部门，包括市级、区级、邦级和国家等不同层级，各个层级的基础设施管理部门也大致是这个数量，还有各级执政政府。如果联邦政府与市政府的执政党不同，城市建设推进的难度就非常大。

第四，就业率与经济亟待提升。尽管孟买市人口占孟买大都市区域总人口的比例从1971年的75%下降到了2011年的54%，孟买市的就业岗位仍占整个区域总量的70%。孟买大都市区域经济保持增长，但制造业增长缓慢，甚至出现衰退，经济重心从传统工业转移到了第三产业，孟买市则重点发展金融业。据观察，随着制造业衰退，非正规就业出现了明显的增长。印度政府每十年进行一次人口普查与经济情况调查，人口普查能显示就业人口数量，经济调查反映地区就业岗位供应情况。最新调查数据显示，孟买

大都市区域共有910万就业人口，而其中只有400万人是正规就业（正式合同聘用）。

第五，贫民窟与破旧建筑问题。孟买大都市区域有近40%城市人口生活在贫民窟，另有20%人口生活在破损严重的建筑物中。根据多项政令，政府必须为这些人提供住房，这给政府工作带来很大压力，因此，目前正在考虑将违章建筑纳入住房供应体系，并开始一系列的实验性举措和法规，试图寻找一条既能缓解政府财政压力，又能确保社会公平的合理模式。

3.3 孟买大都市区域发展局（MMRDA）

根据1974年《孟买大都市区域发展局法案（MMRDA Act）》，成立孟买大都市区域发展局的主要目的是在区域层面协调城市化发展。历经40余年发展，这个机构已经不单是一个规划机构，在大都市区域层面的政策制定、管治能力建设和协调区域重大项目等方面也发挥不可或缺的作用——拥有专业能力和管治职能，孟买大都市区域发展局在以下几方面具有突出管理能力：（1）从区域整体到局部开发项目的空间规划；（2）土地开发和开发控制；（3）区域开发相关的机制建设；（4）区域范围内的开发协调；（5）基础设施建设相关的融资；（6）区域范围重大项目的设计和实施管理；（7）协调和引导公共与私人合作投资项目；（8）处理环境修复相关问题。

为了充分发挥管治职能和积极影响，孟买大都市区域发展局注重以下几点策略：（1）在孟买成熟市区以外大力推进新中心的开发建设，促成区域层面的多中心发展格局；（2）加强孟买新城等新城建设，使其能够成为独立运行的新城，减少整个区域对孟买市的依赖；（3）将区域层面的积极政策体现在村镇规划层面上；（4）通过土地储备银行获得支持区域基础设施建设的资金；（5）持续更新区域层面的政策；（6）强化4个重点领域内的实施管理：交通、水资源开发、固体垃圾管理和住宅。

为了保护文化遗产和自然环境资源，孟买大都市区域发展局通过资助两个有多方面力量参与的机构——孟买大都市区域遗产保护

协会和孟买大都市区域环境保护协会，在文化遗产和自然环境保护两方面发挥重要作用（图2）。通过这两个机构，区域发展局已经资助超过130个项目，资助总额超过250万美元。

与该区域内其他管理机构合作，孟买大都市区域发展局还参与设立了几个相对独立的推进规划实施的机构，为这些机构运行提供部分运行资金。这些机构主要包括：马哈拉施特拉邦城市基础设施基金组织、孟买大都市区域联合交通署和孟买轨道交通公司等。

3.4 孟买大都市区域第三轮规划（2016—2036年）

第三轮区域规划前期开展了一系列专项研究，包括土地利用、交通、环境、经济、就业和住宅等方面，同时也开展了一系列针对具体问题的国际咨询环节，通过国际和本地专家研讨，来自本区域各个专项研究团队和相关政府管理部门的多方参与，达成了关于这轮规划目标和区域结构性问题等方面的重要共识，形成这轮区域规划的理念基础。关于区域未来空间结构的一个重要共识是，孟买大都市区域的中心应由以往集中于南部孟买市的单一中心模式转变为“孟买市—塞恩市（Thane）—孟买新城”的多中心格局，进而，整个区域空间结构将通过主要交通线路形成若干环状和放射状结合的网络（图3）。

3.4.1 规划目标

新一轮区域规划强调了以区域范围的整合与协调为核心内容的以下目标：

- （1）通过管理机制的“分散化”促进市民在城市开发过程中的有效参与；
- （2）通过政策引导下的分散就业机会举措促进整个区域相对平衡发展；
- （3）在区域经济发展中对第二产业给予特别支持，利用本区域在第二产业方面的已有优势条件进一步创造就业机会；
- （4）增强区域范围内公共交通网络建设，实现区域内的连通和整合；
- （5）增强对区域整体的认同，将各个独立城市的优势通过整合形成整个区域的集体优势。



图2 孟买大都市区域遗产保护协会和孟买大都市区域环境保护协会
资料来源:MMRDA。

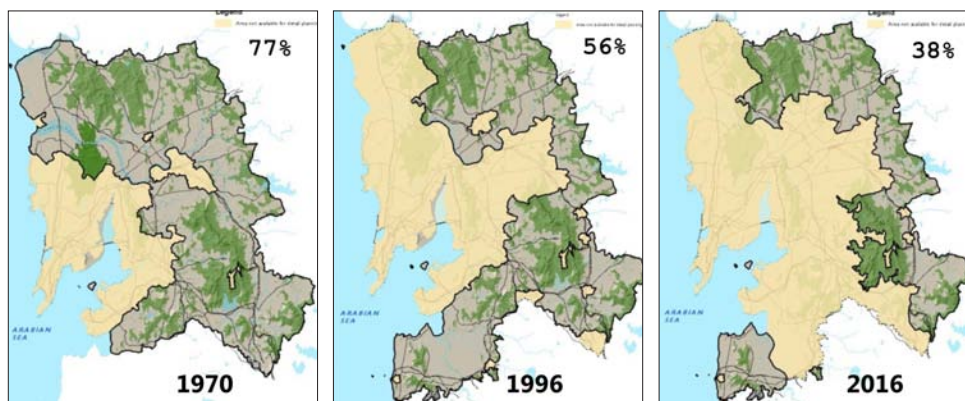


图4 孟买大都市区域规划中关于土地利用和开发控制的内容仅针对地方政府城市规划尚未覆盖的范围，在三轮规划中，这个范围大幅度减小
资料来源:MMRDA。

势，共赢发展；

(6) 划定历史和自然环境保护区，并确定区域内统一的保护对策；

(7) 在现有管理机制和规划框架下提出今后城市化扩展区域的建议；

(8) 形成整合为一体的区域范围的自然开放空间和基础设施网络。

3.4.2 区域规划关注的重点问题

孟买大都市区域规划的土地利用和开发控制内容只针对地方政府的城市规划未覆盖的范围，而这样的范围已经从1970年区域规划时占整个区域总面积77%降到当前的仅占38%，因此，第三轮区域规划的重点已经不可能是在以往模式的用地规划和开发控制（图4）。

孟买大都市区域的人口增长速度已经开始下降，这就需要反思已经列为城市化扩展范围的用地是否有必要调整，新一轮区域规划针对这一重要问题进行了一系列提案，由此也一定程度影响了本轮规划中如下重点关注问题（图5，图6）。

第一，城市扩张。本轮区域规划为6个城市扩张划定了范围，其中4个通过扩张形成新的城市空间结构，另2个将是新建制城市。这些城市区域扩张范围实现后，整个区域内城市（城区）范围将由现在的32%提升到39%，这对市级政府管理能力和公共服务配套方面的能力提出了挑战。实际上，这些扩张已经在进行，应对扩大了范围的城市政府扩编

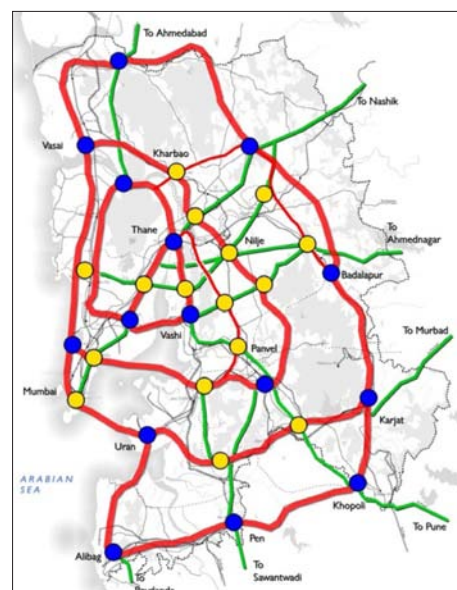


图3 孟买大都市区域第三轮规划提出的区域空间结构（交通）示意图
资料来源:MMRDA。

已经完成，两个新城市的建制也在筹备过程中。

第二，开发建设新中心。为了挽救区域内的制造业和均布第三产业，本轮规划设定了7个工业区和4个综合发展促进中心区。区域规划一旦获批，就将进行这些新中心的具体规划设计。

第三，郊区发展中心。本轮规划划出了整个区域内基础设施最薄弱的范围，在这些范围内建立郊区发展中心，以促进那些弱势范围的经济的发展，推进基础设施建设，把区域的相关优惠政策在当地实现。孟买大都市区域发展局将最大限度参与这项工作。

第四，环境保护计划。主要包含两方面计划：一是形成整个区域内水资源和森林资源的网络，强调区域和市级合作，建立绿色廊道和适度发展乡村旅游等一揽子计划；二是针对森林和水体保护规划制定配套的相关法规。

第五，住房问题。第三轮区域规划对住宅更新和新增需求量进行了估算，至2036年，整个区域内需要重建、翻新、改造和新建的住宅需求量估计高达440万单元（依据目前情况的估算），如何确保合理住宅用地是今后规划面临的一个突出问题。规划还提出了提升居住品质、发展租

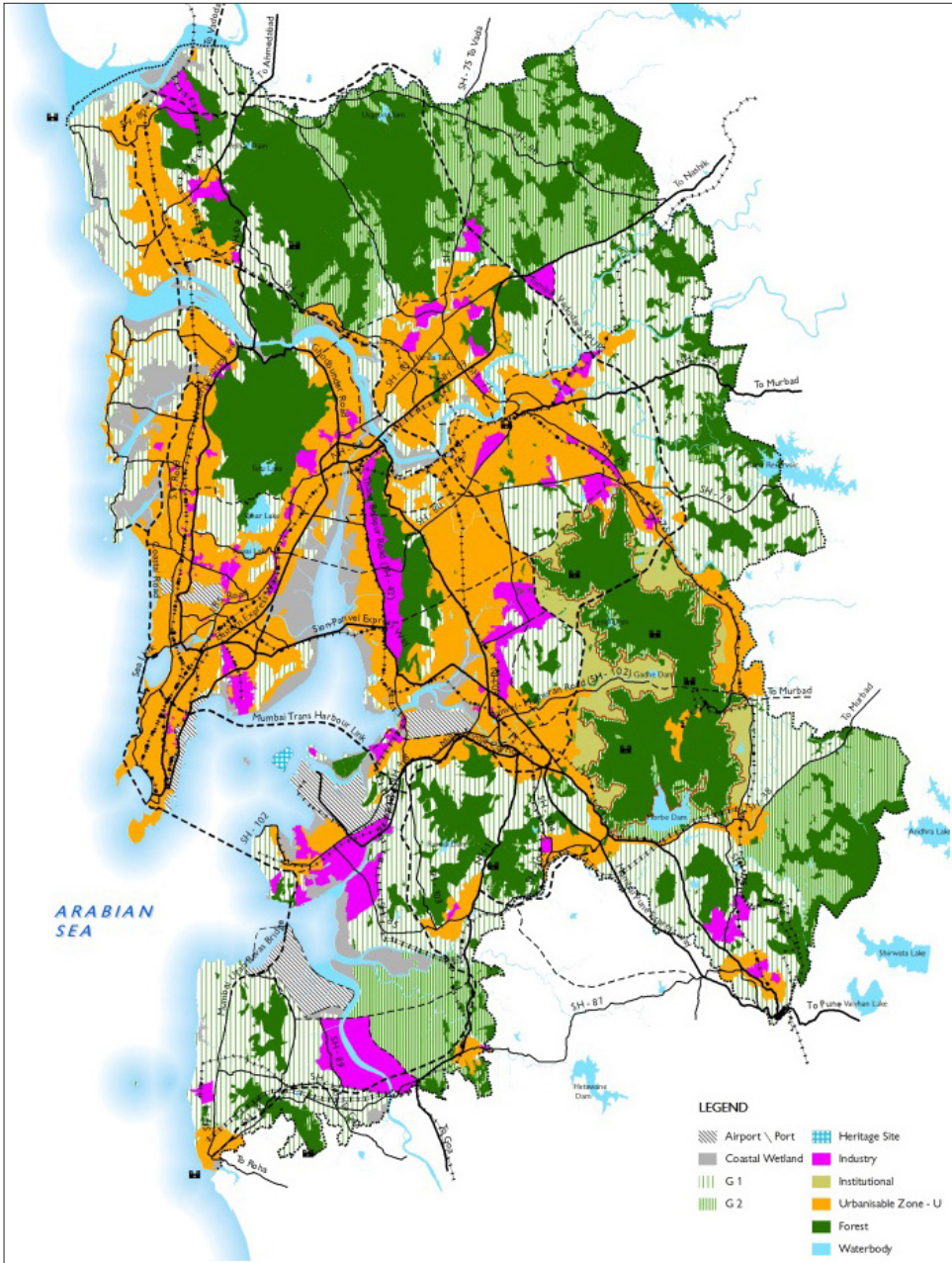


图5 孟买大都市区域第三轮规划2016—2036（草案）
资料来源：MMRDA。

房市场、征收住宅空置税和发展员工宿舍等政策建议。

第六，区域信息系统。本轮规划提出了在区域范围内共建共享城市管理数据的建议，这些数据包括人口、就业、土地利用、环境保护、交通等现代城市管理需要的各个方面信息，而这需要管理机制和法规层面的保障。

3.4.3 规划实施

第三轮区域规划提出了5个实施要点：第一是规划法规体系的保障，土地利用和开发控制规划应该直接作用于本轮规划覆盖的区域38%的土地上；第二是对既有的城市层面的规划进行适度调整，尤其是涉及规划的新中心和郊区发展中心的情况下；第三是首先实施区域交通、

新中心和郊区中心建设，作为重点项目给予优先权；第四是通过邦政府层面协调土地、资金和税收等重要相关问题；第五是建立区域发展基金和城市更新专门委员会。

初步估算，第三轮区域规划涉及的建设内容需要建设资金180亿美金，尚不计港口、机场和市域范围轨道交通网络建设费用。

4 未来发展的机遇与挑战

4.1 马哈拉施特拉邦的机遇与挑战

马哈拉施特拉邦被认为是印度最具有城市发展理念的一个邦，整个邦在今后的城市化进程中将面临以下机遇与挑战。

由于在硬件和软件方面的基础条件都比较好，具有一些有利条件或发展机遇——拥有良好的民主政体机制，且城市具有比较完善的市政服务体系；相关城市机构具有合作联系；城市管理法规相对完善（包括城市规划）；市民具有理解城市规划和开发问题的能力；各种专业协会组织参与和宣传相关的规划、项目和重要规划议题；通过法律程序解决城市开发问题的方式比较成熟和普遍。而几个主要难度和挑战也十分明显：该邦已有住房政策，但缺乏相应的土地利用和城市化政策；邦的发展仍过于依赖孟买市；现有法规对用地性质改变缺乏有效管理；完全依赖市场带来区域经济高风险、贫困人口问题日益严重和必要的产业被排挤等严峻问题；一些公共部门没有发挥应有的作用等。

4.2 孟买大都市区域的机遇与挑战

上述马哈拉施特拉邦的情况在孟买大都市区域同样存在，而且还有一些区域独有的机遇和挑战问题需要特别考虑。

优势和机遇方面——孟买大都市区域既有历史古城，也有新兴城镇，为今后发展提供了丰富多元的城市基础。这一区域内的历史城镇数量众多。纳拉索帕拉是今天的瓦塞维尔市（Vasai Virar）的一个部分，公元前那里就是一个港口和国际贸易小镇；约有18万人口的本韦尔（Panvel）则是印度现存的最古老的

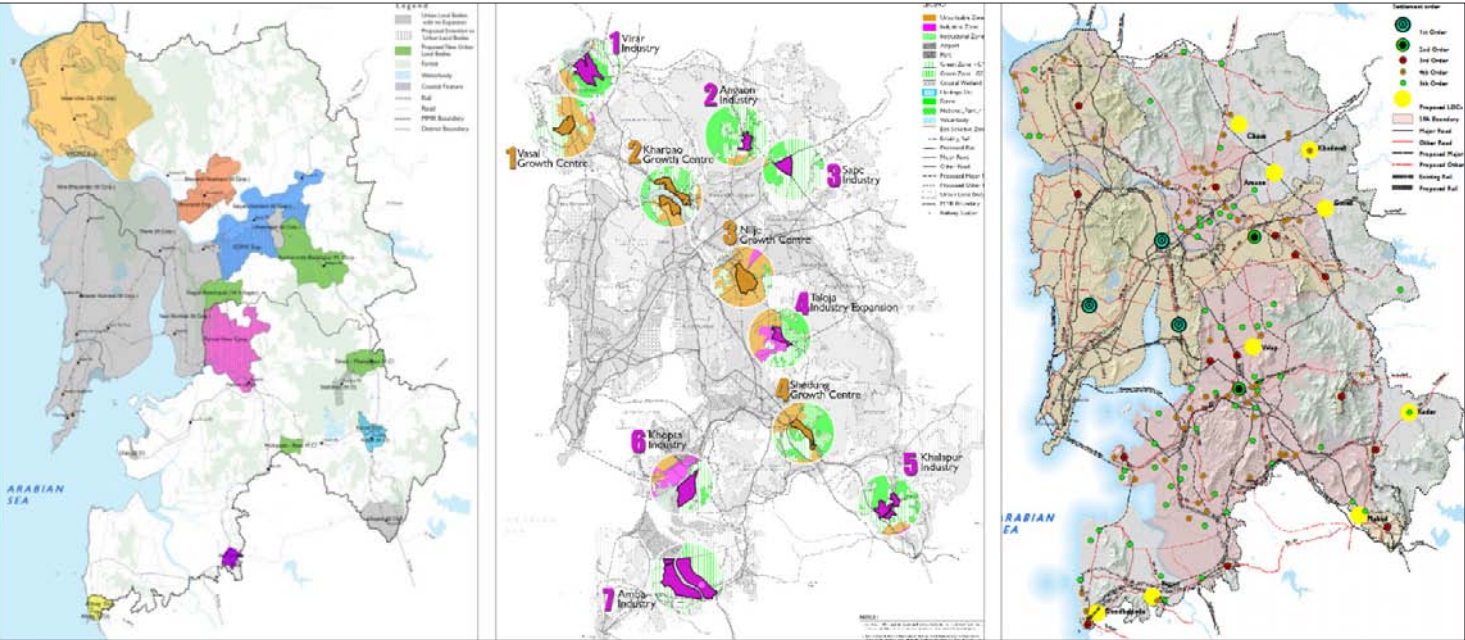


图6 孟买大都市区域三轮规划中关于城市扩张（左）、开发建设新中心（中）和郊区发展中心（右）的示意图
资料来源：MMRDA。

城市之一；另外，卡廷（Kalyan）与安巴尔纳斯（Ambarnath）也都是具有悠久历史的城市。孟买新城则是1970年才建立起来的崭新城市，目前人口已达180万，而且根据全国性的产业规划文件，今后还将在那里修建一座全新的港口——加瓦拉尔·尼赫鲁港（Jawaharlal Nehru Port）。孟买大都市区域内的地方政府比较完备，在印度处于领先水平，地方政府发挥着该级别应有的职能，包括提供教育、医疗、道路设施建设、公共卫生事业、供水与市政交通等。孟买市政府还负责电力的供应。为了公共利益，跨市的合作项目也时有发生，如在供水与道路设施建设等方面，因此，该区域内行政机构之间具有健康的跨市合作传统。

不利因素和挑战也很多，主要体现在以下方面：(1) 整个区域处于全面再开发状态，如何合理控制具有很大难度；(2) 新增城市化用地并未考虑现状合法或非法使用该地的人口；(3) 大量的贫民窟、破旧建筑与违章建筑是普遍问题；(4) 保障性住宅、公共住宅和职工住宅的建设远远滞后于实际需求；(5) 以增加用地和容量刺激开发，往往是以牺牲城市公共设施和公共空间为代价；(6) 对开发项目进行控制的法

规数量众多而繁杂，影响管理效率和实际作用；(7) 现行用地类性质更改许可条例带来民间私自改变土地性质的情况，对基础设施规划造成障碍；(8) 自然资源保护力度不足，有待更合理的开发与维护模式；(9) 亟待政府对住宅进行直接干预；(10) 亟待引导制造业与就业岗位回流该区域；(11) 管理部门之间的协调机制亟待提升；(12) 与孟买大都市区域以外的周边地区需要一定程度的对接，适当推广本区域的合理模式。

参考文献 References

[1] The Regional Plan 2016-36 [EB/OL]. (2016-11-01) [2017-01-12]. <https://mmrda.maharashtra.gov.in/regional-plan>.
[2] Urban Age India. Integrated city making: governance, planning and transport [R]. London: London School of Economics and Political Science, 2008.
[3] Pacione M. City profile: Mumbai [J]. Cities: The International Journal of Urban Policy and Planning, 2006, 23 (3): 229-238.
[4] Mehrotra R. Mumbai: planning challenges for the compact city [EB/OL]. (2016-03-12)[2017-01-12]. <https://www.lafargeholcim-foundation.org/symposium/mumbai-2013/workshops/green-workshop-compact-city-sustainable-or-just-sustaining-econ>.
[5] Huyssen A. Other cities, other worlds, urban imaginaries in a globalizing age [C]//Mehrotra R. negotiating the static and kinetic cities[M]. Durham and London: Duke University Press, 2008.

亚洲城市点评：从《孟买大都市区域——现状和未来发展的挑战》一文想到的 To Understand Asian City: Mumbai

伍 江 同济大学 教授 常务副校长

孟买和上海具有很强的可比性。这两座城市的人口规模、空间规模相似，都是自己国家最大的城市。她们都因港而兴，最终成为本国最重要的港口城市和经济中心城市。她们也都因一段西方殖民历史而成为本国最早步入现代化、也最具国际化的城市。

与上海一个世纪的半殖民地历史相比，孟买的殖民地历史要长得多。孟买自1534年被割让给葡萄牙（1661年转属英国）直到印度独立，经历了400多年的殖民地历史。这使得孟买所受到的欧洲文化影响十分久远。因而在印度，孟买总是被视为最欧化的城市。正如在中国，上海总是被视为中国最西化的城市。

印度长期实行计划经济，20世纪90年代开始弱化计划经济的改革，莫迪总理上台后试图推行更为市场化的经济体制改革过程中，仍然阻力重重。在这种经济体制下城市规划的作用始终被放在相当重要的位置。孟买同样也是一个非常注重总体规划的城市（大都市区域）。为统一协调区域内的建设发展，孟买成立了大都市区域发展局，统筹大都市区域内的规划建设。在大都市区域发展局主持下，分别于20世纪70年代和90年代制定了两轮大都市区域总体规划（相当于上海市域总体规划）。2009年，孟买更是成立了规划委员会，进一步加强城市规划在城市发展中的主导作用。在孟买规划委员会的主持下，孟买与上海几乎同时启动了新一轮城市总体规划，即上海2016—2040总体规划和孟买大都市区域2016—2036空间规划。2016年，两个城市又几乎同时向公众公示新一轮规划草案，并由此引发市民对规划的广泛关注。

孟买和上海在近几十年的发展历程中同样面临着快速城市化背景下城市人口猛增的压力，因而同两轮上海总体规划一以贯之地推动城市空间的多核多中心发展一样，孟买近两轮规划也始终力图推动城市的多核多

中心发展，特别是新城发展和孟买周边原有历史小城镇的新发展。

但与上海规划中更多强调雄心勃勃的发展愿景不同，孟买的规划中似乎更加实事求是地研究城市下一阶段面临并亟需解决的实际问题，如住房问题、交通问题和基础设施建设问题等。我们有理由相信孟买的规划是一个更易被实施的规划。

孟买的两轮规划都十分强调历史保护区和自然保护区的划定，这一点非常值得我们学习。我记得早在20世纪80年代上海尚未进入城市建设快车道的时候，孟买就已经建立了相当完善和严格的历史建筑与历史城区保护机制。当上海已经损失了不少宝贵历史遗存后才开始启动历史建筑与历史文化风貌区保护时，孟买主动保留下来的历史遗存要比上海多得多。同样的，孟买早在前两轮规划中就划定了生态敏感区并严格控制区内的建设。即便今天孟买面临着与上海相同的发展压力，孟买大都市区的城市建设用地也一直控制在总面积的1/3左右，而完全未开发的绿地和湿地也差不多占全部土地面积的1/3左右，始终保持着上海上一轮规划中设想的、今天已完全不可能实现的“三个1/3”（即建设用地、生态用地和农业用地各占1/3）。孟买的中心城区虽然有着全世界最高的人口密度，但也仍然保留着1/4的城区为国家公园，几乎完全为森林覆盖。孟买从未为降低人口密度而动占用国家公园的脑筋。想想上海上一轮规划中预留的“绿带”和“楔形绿地”几乎全部为“大居”或其他房地产开发所占，规划中的绿地所剩无几，真是令人汗颜。希望这一轮规划中所划定的生态红线能真正守牢，规划的郊野公园都能真正实现，上海的森林覆盖率（注意，不是绿地率）能够不断提高，城区中规划规定的每一寸绿地都不再被以任何冠冕堂皇的理由取消，则上海幸哉！

当然，上海也有相当多的方面令孟买美

慕。不说遍地的现代化高楼大厦（孟买大概也是印度高楼大厦最多的城市，但其数量和质量都无法与上海同日而语），单是上海四通八达的地下轨道网，国际一流建设水平的高速公路和大桥就足够让孟买的朋友们郁闷得感到一辈子也追不上。孟买2014年开通了第一条地铁线，全长11.4 km，大约是同期上海地铁里程的1/50。按照规划，2020年孟买将总共开通3条轨交线，总里程将达85.5 km，即便真能实现，届时也只有上海轨交总里程的1/10。

与上海相比，另一个令孟买头疼的是贫民窟。孟买有差不多40%的居民生活在贫民窟中。位于孟买市中心地带的塔拉维贫民窟，总面积约2.4 km²，却有着约100万人生活其中！好莱坞电影《贫民窟里的百万富翁》就是以此为故事发生的地点而拍摄。这样的贫民窟要想得到彻底改造，绝不是一朝一夕能够完成的。整个孟买的建筑有80%为非正规建造甚至违法建造。另外，孟买还有20%的人口生活在长期失修的破旧老建筑里。整个孟买只有不到40%的人居住在正规住宅里。预计到2036年住宅缺口达440万个以上的居住单元。这是一笔何时才能还清的欠账？！

孟买的再一个困难是大都市区域范围内各行政实体之间的利益协调与管理协调问题。孟买市437 km²，1 240万人，人口密度高达2.84万人/km²。刨开占市区1/4的国家公园，人口密度高达近4万人/km²！是全世界人口密度最高的城市。孟买的发展与空间环境品质的改善只能依赖于向整个大都市区域疏散。而大都市区域内17个各自独立的城市行政实体和1 000多个互不隶属的村庄，它们之间的协调单靠一个大都市区域发展局来统筹，其难度远不是上海各区间各自为政的状况所能比拟的！

同上海人一样，孟买人也有建设伟大城市的梦想。我们期待着孟买人最终实现这一伟大梦想。