

新时期的胡志明市城市规划——挑战与对策

Hochiminh City Planning in the New Era: Challenges and Strategic Options

Nguyen Ngoc Hieu, Tran Hoang Nam [越南] 著 沙永杰 张晓潇 译
Nguyen Ngoc Hieu, Tran Hoang Nam [Vietnam] SHA Yongjie, ZHANG Xiaoxiao, translate

摘要 胡志明市及周边区域正在快速发展,体现在经济、人口和城市规模等各个方面的快速增长,但在向城市群转型发展过程中,城市面临一系列新挑战,主要包括激烈的经济竞争、气候变化带来的威胁以及过去30年快速发展遗留和积累的问题等,这些促使城市寻求新的可持续发展对策。本文介绍胡志明市城市发展与规划演变的历程,梳理胡志明市当前面临的五个方面的主要问题——城市发展模式、住房与城市贫民问题、交通、环境和区域之间合作,并进一步讨论面向未来的规划发展对策。

Abstract Hochiminh City is faced with new challenges of transformation into an urban agglomeration. Fiercer economic competition, climate change threats and accumulated problems of three decades' fast growth urged the city to find new strategies to sustain its development. This paper introduces evolution of city development and city planning, reviews major challenges and discusses about strategic planning and development options of Hochiminh City in the near future.

关键词 胡志明市 | 城市规划与发展 | 快速城市化 | 气候变化 | 城市群

Keywords Hochiminh City | Urban planning & development | Fast urbanization | Climate change | Urban agglomeration

文章编号 1673-8985 (2017) 03-0077-07 中图分类号 TU981 文献标识码 A

作者简介

Nguyen Ngoc Hieu [越南]

越南德国大学 (VGU)

高级讲师

Tran Hoang Nam [越南]

越南德国大学 (VGU)

博士研究生

沙永杰

同济大学建筑与城市规划学院

教授

张晓潇

同济大学建筑与城市规划学院

硕士研究生

1 城市概况

胡志明市是越南第一大城市和经济中心城市,也是越南南部经济区的核心城市与物流中心,拥有全国最大的机场和海港,城市面积2 095 km² (是全国总面积的0.6%),人口820万 (是2015年全国总人口的6.6%),贡献全国20%的GDP和30%的国家财政预算 (图1)。自2000年起,胡志明市的服务业与贸易全面兴起,与传统制造业一道,成为城市两大支柱产业。自2011年起,服务业与贸易在增长率和总量两方面都超过制造业,这种快速经济转型为城市发展提出了新要求。

胡志明市及周边区域正在快速发展,体现在经济、人口和城市规模等各个方面的快速增长。在1991—1995年经济增长初期,每年约5万新移民涌入胡志明市;进入21世纪,因经济增长持续加速,每年新增人口一度达到15万—20万;至2009年,经济衰退使人口增长放缓,同时周围区域竞争力的提升以及新兴城镇与工业区较低的生活成本进一步降低了涌向胡志明市的人口

数量,但目前仍有每年12万—15万的人口增长量,这对城市基础设施的压力很大。如果包括暂住人口,胡志明市及周边直接受其影响的经济区的实际人口总量应有1 300万—1 600万,过去30年里,伴随着人口的快速增长,城市开发也在大量进行,2015年城市建成区面积达494 km²,是1985年城市面积的4.5倍,城市面积增长率高于人口增长率,城市蔓延势头比较明显 (图2-图3)。

过去30多年的快速发展过程中,胡志明市完成了一系列大型开发项目,包括高科技园区、大学城和工业园区等,城市能级显著提升,桥梁、隧道、运输通道、港口和机场等基础设施建设明显改善,城市结构很大程度得到重塑。同时,与发展伴生的弊端也很明显:市中心拥堵、污染,郊区配套设施短缺,公共空间及绿地面积不足,城市交通问题严峻;不断扩张的城市化引发水患和水体污染等新问题;如何缓解社会分化、供应保障性住房、加强基础设施和改善卫生条件等问题也日益紧迫。

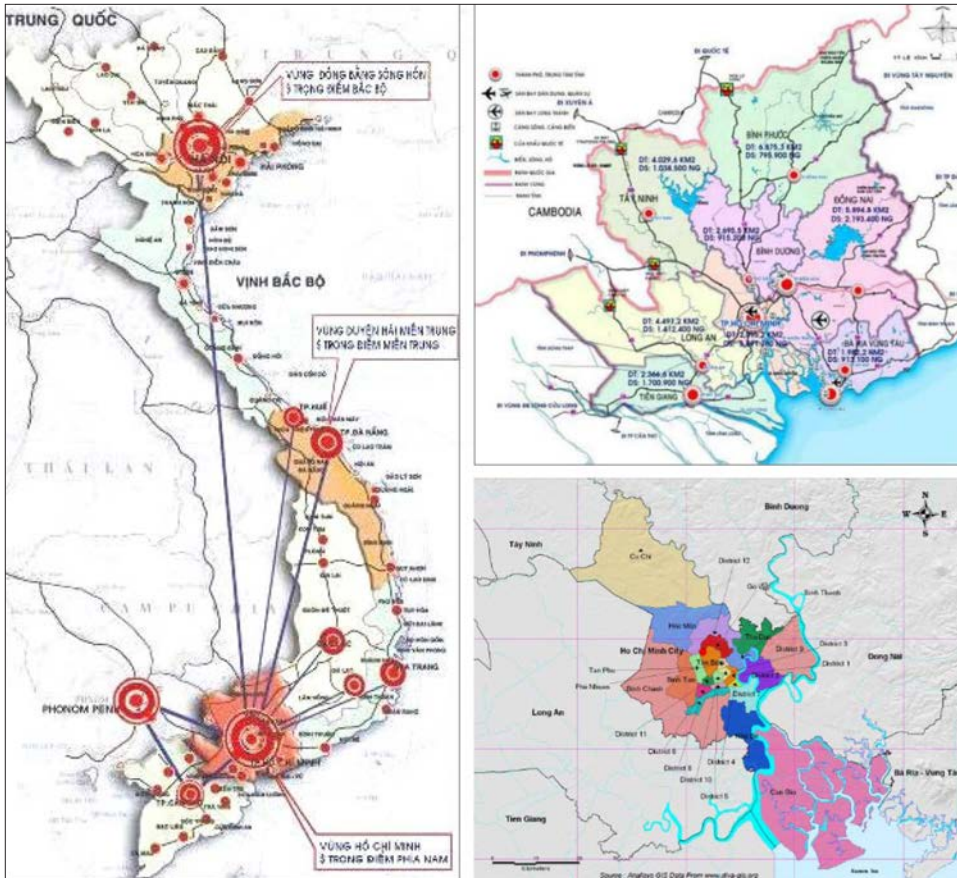


图1 胡志明市在越南南部地区的核心城市地位
资料来源:VCAPS, 2013。



图3 胡志明市城市景观 (左:西南部;右:西北部)
资料来源:Hang, Le Thi Thuy, 2014。

2 城市发展与规划历程

2.1 早期城市 (1945年以前)

作为东西方通商航线上的一处口岸,西贡于1698年建立。到1820年,城市人口近20万,是当时越南南部最繁华的城市(图4)。在法国殖民时期,一位名为Coffyn的工程师官员于1862年为西贡做了第一个城市规划,在未来城市范围内建立方格路网,考虑今后可以紧凑地安置50万人口(图5)。这一规划满足法国殖民

早期的城市发展需求,当时的两个相对成熟区域——东端的西贡和西端的Cho Lon保持相对独立发展。至1939年,Coffyn规划范围内的人口已达62万,1943年突破了100万,1956年Cho Lon正式并入西贡。

2.2 1945—1975年的城市发展

这一时期的西贡持续扩张,1975年越南统一时人口达到400万,并更名为胡志明市。由

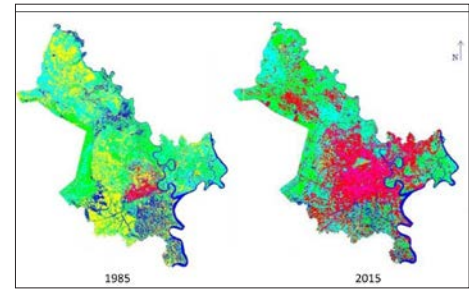


图2 1985年(左)与2015年(右)胡志明市建成区面积对比(图上红色部分为已开发土地)
资料来源:Phi Ho Long, Urban flood management: from planning to implementation, 2016,

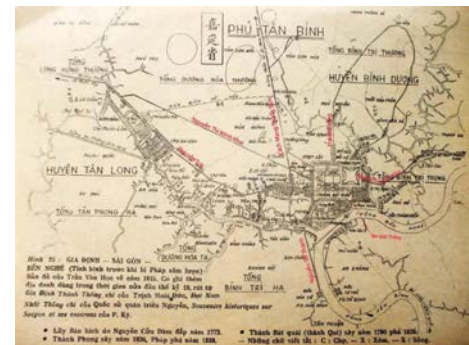


图4 Nguyen Van Hoc绘制的西贡地图
资料来源:胡志明市建筑与城市规划管理局(DUPA), 2016。



图5 法国工程师Coffyn的1862年西贡规划
资料来源:DUPA, 2016。

于1964—1974年战争时期难民涌入,城市向西北扩张(图6)。这一时期曾制定过几轮西贡都市区发展规划方案,但因战争影响,均未实施。

2.3 1975年后的城市规划和城市发展过程

由于持续战争的影响,以及1975年后从市场经济向计划经济的转变,胡志明市原有的贸易和金融两大经济发展支柱严重受创,城市发展停滞,人口减少。1975年后的最初10年里,胡



图6 1945—1975年的城市扩张
资料来源: DUPA, 2016。

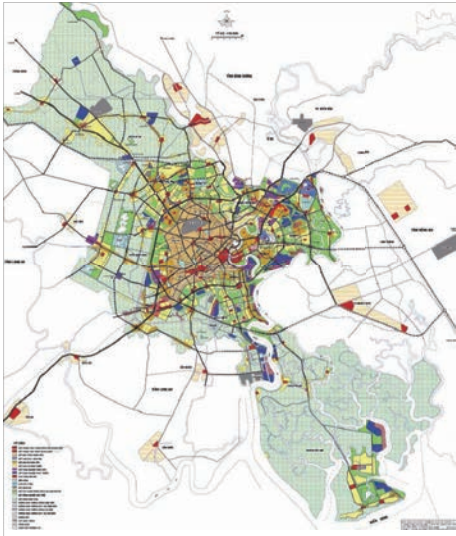


图7 胡志明市 (1998) 总体规划
资料来源: DUPA, 2016。



图8 胡志明市总体规划 (2010—2025)
资料来源: HCM PPC, 2010。

志明市没有进行大型基础设施建设。

经历近20年经济低迷后,以1987年“振兴计划”为契机,胡志明市重新获得了发展动力,

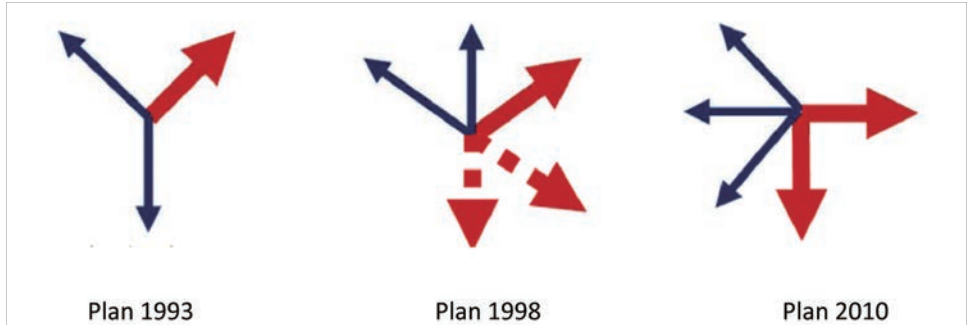


图9 胡志明市三轮总体规划中城市扩张方向示意图
资料来源: Huynh, 2016。

在此背景下,1993年胡志明市推出了国家统一后的第一版城市总体规划。这一版总体规划明确了城市主要向东北扩张,适当向西南、西北和南部发展,这些扩张的目的是为吸引外资和满足住房需求增长提供土地资源。国家为了避免南部发展过度集中,这一版规划对胡志明市的增长幅度也有所限制,虽然进行该版规划时胡志明市人口已达400万,但规划仍限定了至2010年人口不超过500万。

1998年,越南政府提出了促进河内与胡志明城市发展的国家战略,胡志明市于当年颁布了城市总体规划修订版。根据国家战略,胡志明市将以越南贸易与金融中心的身份向海洋扩张,加强与邻省和其他国家的联系。这一轮总体规划修订突破了1993版总体规划的视野局限,更加激进,提出在2020年前将更多农业用地进行城市化开发,通过新的基础设施建设项目带动城市向外发展,容纳更多的新增城市人口,城市分区由11个增至17个,后又增至19个(图7)。本轮规划对促进城市开发投资产生了重要影响。

2010年,再次修订的胡志明市总体规划与胡志明市大区域规划(涉及相邻的7个省)同时颁布,启动了城市东向和南向低洼地带的大规模城市开发,并兼顾城市西北、西和西南方向的发展,并以大型基础设施建设项目支撑城市扩张(图8)。

过去30年里推出的3版胡志明市总体规划在城市主要发展方向的问题上各不相同——从东北改至东南,再改至东和南(图9),一方面因为胡志明市发展情况复杂,另一方面也是政治、

经济和社会等方面变数的影响所致,但无疑这种频繁变化会对规划实施产生影响。

2.4 规划相关的机制与法律框架

越南的规划体系比较复杂,包括城市建设规划(UC)、社会经济发展规划(SEDPA)、区域规划、基础设施规划以及相关管理部门制定的各类行业规划。在国家层面对城市发展产生重要影响的规划有:全国土地规划、农业规划、交通规划和工业区规划等。根据越南2009年颁布的城市规划法,城市建设规划分为3个层次:总体规划、分区规划和详细规划,其中分区规划相对较弱,并非强制性的,而详细规划通常由开发建设单位制定、上报和获得批准。越南城市建设规划体系中仍很大程度上保留着计划经济时期的特点,而目前国家经济增长的主要动力正从国有经济体转向私有力量,规划与市场主导的实际运作系统之间存在对接问题,这要求规划体系配合市场经济的发展进行转型。由于城市问题越来越复杂,目前与规划相关的各个管理部门及各个管理层级亟待横向和纵向的整合。

胡志明市城市规划相关的法规有若干来源,除了总体规划和区域规划外,还有其他部门法规和政策影响城市未来发展,其中最重要的是社会经济发展规划,如现行的《2013社会经济发展规划》是在城市层面指导公共投资或公私合作投资项目的法律文件。由于胡志明市范围很大,城市发展的实际影响已经跨越省界,与相邻省市及周边乡村区域的统筹也需要法规方面的统筹和协调。由于房地产市场尚不

成熟,目前仍然需要来自行政系统的管理和干预,房地产市场和各项制度的健全仍需时日。

3 城市发展面临的挑战与未来规划

3.1 主要问题

胡志明市在过去30余年的发展过程中出现了大量问题,以下是5个威胁城市可持续发展的主要问题。

第一,不合理的城市发展模式与倾向:城市边缘地区普遍呈现出碎片化、过度蔓延和配套设施不足的问题。相互攀比的开发心态和相互冲突的开发策略造成土地与资源严重浪费,很多城市蔓延区域是在土地沉降、水涝频发的低洼地区进行的盲目开发建设,造成未来城市的隐患。而市区的拥堵和污染问题日益加剧,大量无视规划条例和开发限制的建设行为造成市区愈发拥挤,一些对土地产生污染的开发项目并未配套必要的处理设施,也未对相关市政设施进行补偿,对市区环境品质造成明显的不利影响。城市不同区域之间缺乏协调,各自肆意蔓延,缺乏以TOD模式整体发展的策略,而在建设工业园区等方面存在不必要的重复和竞争。

第二,住房条件差异大与城市贫民问题:商品房是针对20%的少数群体开发建设的^①,绝大多数人的收入无法支付胡志明市现在的高房价,普通人可负担的住房只能通过非正规建设途径获得。在目前收入差距日益加剧的情况下,这种城市开发建设状况将导致新的城市贫民窟出现。

第三,城市交通困局:虽然采取了多种治理手段,但胡志明市的城市交通情况仍持续恶化。由于私人汽车和摩托车数量持续增加,城市交通流速持续降低^②;普通民众对摩托车的过度依赖导致公共交通服务覆盖范围持续收缩,高峰时段延长,拥堵更加频繁。公共交通建设资金短缺,交通方面的市政投资除了运营现有公交系统外,已无力开发建设新系统。

第四,环境恶化、洪水威胁与气候变化带来的影响:(1) 环境污染与资源枯竭问题日益加剧,空气污染和水污染情况日益严重,城市中相当大比例的废水未经处理就排入河道,尤其

是医疗废水与散布城市各处的小作坊的生产污水,对城市水环境造成巨大威胁;(2) 胡志明市的持续扩张使城市东南方向低洼地区大片土地也被用于开发建设,加上气候变化、潮汐增强、地表下沉以及城市建设带来的大量硬化地面等因素,防洪达到前所未有的昂贵和困难;(3) 由于受气候变化影响,2016年越南沿海城市水体盐化指标已达警戒高度,影响到胡志明市今后城市供水问题。

第五,区域之间缺乏合作:由于缺乏合作和协调机制,应该对周边区域产生积极影响的重大项目,如工业园区和港口等的开发建设不能合理实现。

3.2 面向未来的城市规划对策

3.2.1 城市边缘区开发与城市理性增长

目前胡志明市年均人口增长率超过2%,中心城区拥挤不堪,进一步的土地开发与城市化势在必行。由于交通和公共设施等限制条件,在目前的城市状况下,大量人口聚集在城市中心,而城市边缘区的人口和开发强度不足。整个城市范围内,除了维护生态平衡而必须保护的士地,可供城市开发的土地资源十分有限,因此,对城市边缘区进行再开发是解决问题的关键。

2012年,胡志明市建筑与城市规划局(Department of Urban Planning and Architecture,简称DUPA)提出了关注存量建设用地开发与加强基础设施建设的概念,计划加强4个主要发展方向上的建设:(1) 胡志明市东部地区有大量可开发土地,首添新区(Thu Thiem New City)基础设施建设已有良好的资金链,国家对交通设施(高铁、快速公交、新国际机场、首条地铁线)的大力投资将使这一地区获得飞速发展;(2) 胡志明市南部地区利用协孚深水港,加强胡志明市作为区域物流中心的竞争力,不过这一目标的实现有赖于该地区基础建设情况及防洪举措;(3) 胡志明市西北部高地将主要进行低成本投资开发;(4) 胡志明市西南部地区重点进行廉价土地开发,同时优化和湄公河三角洲的联系。

胡志明市要实现理性增长需要足够的时

间周期,一些耗时长见效慢的工作无法回避。第一,要开展城市范围内主要河流及自然水体相关区域的生态保护;第二,地方政府必须逐步由项目导向转变到区域协调发展导向的思维模式;第三,需要一定周期的社会公共服务设施的建设水平是决定城市边缘区是否能吸引投资和居民的关键之一;第四,要制定城市理性增长的策略和行动计划,建立政府与市场力量的合作机制,而能在决策和计划制定过程中吸纳各方面的参与就是向理性增长模式转变的第一步。

3.2.2 中央商务区 and 首添新区建设

胡志明市既有的中央商务区(CBD)是过去40年里发展起来的,由于范围有限,过去20年里通过不断增加高层建筑来满足胡志明市迅速发展的服务业需求,特别是银行、金融和贸易类办公需求(图10)。随着高端服务业进一步的发展,既有CBD范围内已经拥挤不堪,计划在西贡河两岸同步进行扩张。根据2012年的规划方案,未来将建成跨河呼应的两片CBD区域——原有CBD范围大幅扩展,并在首添新区建设新的CBD(图11)。西贡河西岸的CBD扩张也是旧城中心区930 hm²大规划的一部分,整个中心区将成为一个集商业金融、历史文化、法式别墅住区为一体的综合型CBD,将新建4条地铁线和2条快速公交线来解决拥堵问题(图12)。

首添新区是胡志明市最具抱负的大型城市开发举措,新区规划面积657 hm²,规划人口仅15万,但政府计划将其打造为可创造20万就业岗位、世界一流的金融商务区,并已投入大量建设资金。根据政府的规划,首添新区将建设成配套设施完备的世界级中央商务区,同时也是服务一流的可持续现代化居住区。新区划分为8个区:新CBD位于新区西端的1区和2区(图13),将建造大量公共设施与密集的办公大楼,引入商业功能并设置大型公共空间;居住区分布在3区、4区、5区和6区。新区南部湿地将被妥善保护,以过滤水体盐分和其他污染物,并保证水道两侧的河岸稳固。新区计划建设周期20年,至2016年,新区的新形象已经基本呈现出来(图14)。

3.2.3 改善城市交通

注释 ①David Sims & Sonja Spruit, Vietnam Housing Sector Profile, UN-Habitat, 2014.

②Hieu, N. N. 2016, 'Some issues on land development management in Vietnam', Vietnam Architecture Journal, No. 6.



图10 胡志明市既有CBD滨水景观 (2015年)
资料来源: daihocsy, 2015。



图11 胡志明市新CBD规划图
资料来源: Nikken Sekkei, 2012。



图12 胡志明市既有CBD扩张规划图
资料来源: HCPC, Nikken Sekkei & HCM DUDA, 2012。



图13 首添新城规划总平面图
资料来源: Thu Thiem Authority, 2016。



图14 首添新城2016年景观
资料来源: Tuoitre online, 2016。



图15 晚高峰时段街道上的洪水与交通拥堵
资料来源: Tuoitre, 2015。

胡志明市交通状况持续恶化的原因主要有3点:胡志明市可能是全世界最依赖摩托车的城市,2012年摩托车在城市交通量中的占比一度达91%^③;而公共交通一直处于欠发达状态,2013至2015年公交巴士在城市交通中所占份额不足5%^④;城市扩张、公交不便及中产阶层人数激增导致近10年的机动车数量保持两位数的

增长率。目前,无论是中心区还是城郊,胡志明市交通高峰时段的平均速度不断下降,高峰时间不断延长。在雨季,城市交通拥堵情况和出行质量更加恶化(图15)。

改变这种状况的最主要手段是发展公共交通,胡志明市计划建设的8条地铁线、6条快速公交线、1条有轨电车线以及2条总长216 km

的城际单轨列车线将重塑城市交通格局(图16),计划到2030年公共交通将占城市交通量的35%—45%^⑤。但是,这个计划的新公共交通系统规模庞大,财政投资压力大。以2015年数据为例,胡志明市修建一条新地铁线所需的财政补贴相当于整个城市公交巴士系统一年的财政补贴,也就意味着城市交通方面的投资要翻番。

注释 ③Van, N. T. C. & Tuan, V. A. 'Strategies for integrated urban and transport development in motorcycle dependent cities', in Urban Transport, The 16th edn, Istanbul. 2015.
④Quan Lam Thieu, 2015. "Ban ve cac giai phap phat trien giao thong cong cong thanh pho Ho Chi Minh", in Ban ve cac giai phap phat trien giao thong cong cong thanh pho Ho Chi Minh, Sai gon giai phong online.
⑤Thu tuong CP, 2013. Quyet dinh 1547 phe duyet quy hoach thuy loi chong ngap ung khu vuc thanh pho Ho Chi Minh. Qd 1547/QD/TTg.



图16 胡志明市2030年前计划建成的市域公交系统
资料来源: Musil C. & Simon C., 2015.



图17 胡志明市周边区域公路系统规划图
资料来源: DUPA, 2016.

规划的公共交通系统能否实现主要取决于政府的财政能力了。除了城市内部公共交通系统,区域范围的公路系统也计划进行大幅度提升,有一系列高速公路新建和翻修计划(图17),改善胡志明市和港口、机场、主要工业区及其他省市的联系。这一计划也存在资金方面的挑战。

胡志明市目前的城市形态、经济和社会环境均已适应了所谓“摩托生态”,大部分居民对摩托车的依赖很难短期内改变。近年来Uber和Grab的出现带来胡志明市交通情况的新变化,参与业务的汽车登记量大幅增加,大量传统出租车与摩托车也开始提供Grab服务,如何让这些新出行方式发挥合理积极的作用也是今后要研究的问题。

3.2.4 加强区域联动

胡志明市大区域规划是该区域内8个省份之间协作的法律依据,该规划规定了整个大区域多结点(多中心)的发展模式(图18),也提出了协同管理增长、共同保护利用自然资源、共



图18 涉及8个省份的2005—2020胡志明市大区域规划
资料来源: Hung Ngo Minh & et al., 2008.



图19 胡志明市防洪刚性措施规划示意图
资料来源: Phi Ho Long, 2016.

建重大基础设施的发展策略,实现大区域规划的关键是交通系统建设,同时需要国家层面的有效协调机制。

3.2.5 建设弹性城市以应对气候变化

多重自然和人为因素导致胡志明市洪水灾害频发,受洪水影响的土地面积以每年上千公顷的速度增加,目前城市从刚性和柔性两个方面考虑可持续的应对方法(图19)。刚性措施是指堤坝、泵站和雨水管道等常规防洪办法,通常投资巨大,实施周期长,柔性措施作为补充性防洪办法已经开始被重视。胡志明市制定了保水计划,通过建立监督管理机制来督促开发商和居民进行地下蓄水,把径流雨水引入地下;同时在社区层面优化水资源利用(建设蓄水池和小型水库、应用高渗透材料、循环使用及减少地下水消耗)。这一分散化的管理策略性价比更高,更适合广阔的城市东南部边缘区域,但对当地政府的技术指导能力和管理能力有很高要求,导致这一策略在目前的城市管理体系下并不具

有实施优势。

气候变化导致的海平面上升等问题威胁胡志明市的供水。2016年胡志明市发生了有史以来最严重的大海倒灌事件,城市两个主要取水口均受到海水侵袭,虽已采取建堤坝等举措,但尚无法根治这一问题,城市急需一套合理有效的措施来保障供水系统的稳定。

4 结语

胡志明市的发展亟待实现一个重大跨越,从现在这个拥挤而充满活力的城市转变为能够引领周边区域高效发展的核心城市,实现这一重大跨越需要城市采取合理的对策。在城市自然资源大量消耗,公交系统与城市防洪系统面临困境,又有来自国内外其他地区的激烈竞争的情况下,保持城市经济实力是胡志明市将长期面对的主要挑战,而目前城市的当务之急应该是集中精力促进公交发展;在交通改善的基础上推进TOD模式、提高土地利用效率;尽快完善房地产市场;同时,推进韧性城市治理,采取更柔性、更经济的方式应对洪水灾害和气候变化的不利影响。过去粗放的建设和管理模式已经难以为继,理性的规划和开发建设将是胡志明市新一轮城市转型的必由之路。

参考文献 References

- [1] Forbes D, Thrift N. The socialist third world[M]. Oxford: Basil Blackwell, 1987.
- [2] HCPC, Nikken Sekkei, HCM DUPA. Ho Chi Minh City central area zoning plan [R]. Ho Chi Minh City: HCPC, Nikken Sekkei, & HCM DUPA, 2012.
- [3] Hieu N N. Soft measure options for controlling development in the CBD of Ho Chi Minh City [J]. Construction Planning Journal, 2016(7).
- [4] Hieu N N. Some issues on land development management in Vietnam [J]. Vietnam Architecture Journal, 2016(6).
- [5] Huynh D. Urban planning in Ho Chi Minh City [R]. Ho Chi Minh city, 2016.
- [6] Musil C, Simon C. Developing public transport in Ho Chi Minh City [R]. Paddi, CPEU, 1/2014-2015.
- [7] Van N T C, Tuan VA. Strategies for integrated urban and transport development in motorcycle dependent cities [R]. Istanbul, 2015.
- [8] VCAPS. Climate change and adaptation atlas Ho Chi Minh City [M]. Ho Chi Minh City: VCAPS, 2013.

亚洲城市点评：从《新时期的胡志明市城市规划——挑战与对策》一文想到的

To Understand Asian City: Hochiminh City

伍江 同济大学 教授 常务副校长

一个多世纪的殖民地历史和整整一个世纪的租界历史，让胡志明市和上海曾经拥有同一个称号“东方巴黎”。在胡志明市看到标志性历史建筑红教堂，也会让熟悉徐家汇大教堂的上海人感到如此的似曾相识。其实，上海和胡志明市的“缘分”还远不止于此。胡志明市古称“嘉定”，和上海的嘉定完全同名。在大多数人的亚洲近代史记忆中，胡志明市更多地还是那个梦幻般的西贡。一部“西贡小姐”音乐剧，至今还让许多西方人难以改口称其为现在这个颇为拗口的名字。

的确，西贡——今天的胡志明市，在一百多年殖民地历史的冲刷下，至今仍被看作为最具西方风情的越南大都市，正如上海仍被许多人看成是中国最有西方色彩的中国大都市。胡志明市和河内的比较，对于很多越南人而言，真的很像许多中国人眼中的上海和北京的比较，不论是政治、经济抑或是文化的角度。所不同的是，比起北京与上海，河内与胡志明市的城市建设与发展进程要落后不少。自然，历史留下的城市空间特征也更为完整。由此我们不由得期盼，随着必然紧跟中国而来的经济快速发展和城市快速建设，千万不要重复中国曾经走过的、让我们心痛不已又再也无法重来的错误：对原有城市历史环境毫不珍惜、非拆得干干净净而后快。多尊重一些历史环境，多保留一些历史遗存。和20多年前开始的中国城市大拆大建运动相比，今天的越南人应该比那时的中国人更懂得保护城市历史文化的重要性。同上海以及许多东南亚城市一样，胡志明市的迅速崛起始于殖民地时代，其浓郁的法国风情延续至今，并吸引着来自世界各地的游客。当上海开始进入快速建设轨道的时候，上海对于殖民地时代的记忆还更多地带着仇恨与辛酸，以至于“一年一变样、三

年大变样”的政治口号竟然会被大多数人所拥护——很少有人意识到“旧上海”的面貌有多大价值。相信如今的西贡人应该已经更少那样的纠结，更少那样的“魄力”，更理解城市历史风貌的价值。但我们也不无担心，随着不断推进的革新开放，越南似乎正在步中国后尘而成为全球资本追逐的新热土，面对经济增长的诱惑，会否再一次像中国人那样不珍惜城市的历史文化遗存呢？

和上海很相似，作为越南曾经最重要的经济中心城市，南北越统一后的胡志明市经历了计划经济时代的低迷发展，城市依赖“吃老本”运行，新的城市基础设施投入几乎停顿。直到1993年，越南统一后的胡志明市第一轮总体规划出台，城市开始思考未来发展问题。但由于经济基础薄弱，城市并没有进入中国式的快速发展轨道。近年来，随着越南的革新开放不断推进，也随着中国劳动力市场的快速涨价，越南成为国际资本的新一轮投资热土。这带来了越南城市化进程的加速和城市膨胀速度的加快。由此催生了胡志明市2010版总体规划的出台。这一轮规划以更大的魄力应对快速城市化，进一步推动了城市的扩张。规划明确了胡志明市贸易中心和金融中心的地位，并以新建卫星城来应对快速城市化带来的人口膨胀，为城市描绘了2030年的发展目标。

也同上海和其他中国城市一样，胡志明市的快速发展带来了一系列重大挑战：城市交通拥堵问题越来越严重；城市环境持续恶化；越来越国际化的房地产市场造成房价居高不下，城市底层和年轻人越来越难以承受住房的压力，而政府又没有提供足够的低端住房保障，城市甚至出现新的贫民窟，等等。虽然规划中对于上述问题均有回应，但现实的经济水平使规划的实施并不乐观。比如规划中明确提出了公交优先的发展战略，以规划中的8条

地铁线、6条快速公交线、1条有轨电车线和2条总长216 km的城际单轨列车线重塑城市公共交通格局，并雄心勃勃地提出至2030年公共交通占城市机动出行35%—45%的宏伟目标。但从现在的城市公共财力来看，这一宏伟规划设想的实现并不乐观。上海总体规划目标的“提前”实现，是建立在过去30年经济持续快速增长的基础上的。离开这一前提，规划理想能否实现就是一个大大的问号。

上海刚刚提出了2040规划，由上一轮以城市快速扩张为特征的“增量”规划转变为以提质增效为特征的“存量”规划。从一定意义上说，这一规划是对上一轮规划过多“增量”的反省与修正。比起胡志明市的规划，算得上是“新一代”规划。在上海2040规划中，许多理念实际上已经不是为了“超前”而是为了“补救”。比如关于城市生态环境的规划设计，已经根本谈不上是规划“理想”，即使百分之百地得到实施，也已经不可能让上海拥有真正“理想”的生态环境。上一轮规划所设想的生态环境“理想”早已被建设现实破坏得面目全非。2040规划中所描绘的生态环境前景，充其量也只能算是亡羊补牢，是“守底线”。更何况这一轮规划在实施中能否真的守住底线，实在是令人难以乐观。再比如2040规划中提出的建设用地“负增长”，的确有一种猛然醒悟般的毅然决然和壮士断臂般的悲壮，但是否真的能做到，也实在令人怀疑。还有规划中流露出的强烈的城市人文历史情怀，不能不说是城市历史文化价值的判断已达到了极高的境界，对于城市活力的追求，也不能不说是抓准了城市空间塑造的灵魂，但现实中不断出现的对文化遗产的野蛮破坏，对城市活力的粗暴抹杀，真的会让我们对规划理想是否能够得到真正实现产生某种怀疑。

希望我们的怀疑是多余的。