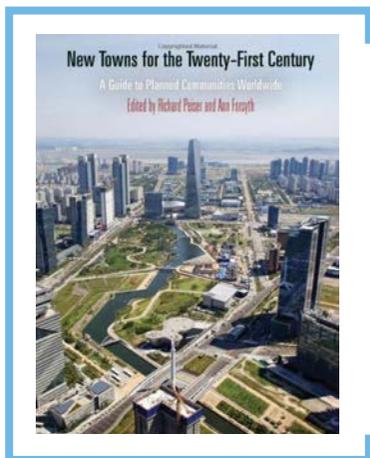


书评 | 21世纪的新城：一本全球规划社区指南

New Towns for the Twenty-First Century: A Guide to Planned Communities Worldwide



书籍作者

[美]Richard Peiser, Ann Forsyth
出版社:宾夕法尼亚大学出版社
出版时间:2021年1月

源于霍华德的田园城市,新城(new town)这一概念可以追溯到19世纪早期的英国,作为缓解当时工业化背景下诸多城市问题(例如环境污染、过度拥挤、交通堵塞等)的主要手段和方法。新城的原始理念并不复杂,即在离中心城区一定距离外建立具有一定规模,并在就业和其他公共设施方面相对自足(self-contained)的新城镇,通过吸引中心城区的人口在新城镇生活就业减少上述城市问题^[1]。^[2]^[242]。作为特定期和思想下的产物,新城的概念和规划手法在20世纪由欧洲传播到北美再到世界各地,逐渐成为引导和控制城市扩张的主要手段之一^[2]。^[243]。在各地社会经济和文化因素的影响下,新城的规划理念、经营和管理等也发生了多样且复杂的变化。发展新城也不再限于疏解城市增长压力,探索和检验规划创新理念和方法则构成新城的当代使命。然而,经历了近一个世纪的实践探索,如何评价新城规划结果,以往的规划实践带来哪些经验教训,以及如何规划和成功新城等问题的答案尚不明晰。

针对上述问题,哈佛大学两位著名的城市学者, Richard Peiser 和 Ann Forsyth 编辑了 *New Towns for the Twenty-First Century: A*

Guide to Planned Communities Worldwide (《21世纪的新城：一本全球规划社区指南》),于2021年由宾夕法尼亚大学出版社出版。该书汇集了来自欧洲、美洲、亚洲以及非洲的学者,通过一系列案例分析探讨各地新城规划及发展结果,对新城的规划设计、社会经济效应、环境可持续性等诸多方面展开评价,提炼核心教训并对新城的未来进行展望。

全书共包括4个部分。第一部分为新城的概念和发展概览,包括引言及3个章节(第1—3章)。引言中Peiser和Forsyth简要描述了全球范围新城发展趋势及背后的驱动因素,对新城作为研究对象进行界定,点明实践中存在的诸多问题(例如空间规划、财政运营和管理等),奠定全书的基调。在接下来的3章中,作者分别就新城的思想起源和历史、新城的潜力与弊病,以及新城生活质量3个方面展开回顾和探究。以往经历表明,驱动新城规划和发展的政治和经济目标常带有一定的理想色彩。然而,新城项目也经常面临源于社会、政治,以及经济等各方面的不确定性和困难。对这些方面考虑和应对不足,最终导致失败的新城案例并不鲜见。基于此,作者提出在21世纪进入新一波新城发展热潮的背景下,如何重新定位新城、建立兼顾愿景和现实的发展模式以实现可持续的发展目标是亟待探究的核心课题。

第二部分包含12个章节,对全球主要区域的新城案例进行分析。第4—6章关注美国新城,介绍以当地私人开发为主的新城发展模式和空间规划手法,并着重探讨新城开发的主要阻力,包括获取足够用地和财政支持、满足多样的市场住房需求等方面的问题。通过案例分析发现,实现职住平衡、提供配套的公交系统和生活服务设施对新城长期发展具有重要的社会和经济意义。作者指出,相对于独立建设,促进多方合作、活用周边经济和物质资源(例如当地的经济组织)、根据发展阶段把握投入和建设时机更有助于实现上述目标。同时,新城相对特殊的地位也为探索新的社会维护、法制和管理模式提供机会。在这方面,书中强调需充分考虑新城建设不同阶段(包括新城的终结)的管理需求,制定具有一定灵活度的管理模式的必要性。

第7—12章聚焦亚洲。第7章对比东亚以及东南亚若干国家和地区

书评作者

陶 遂 北京师范大学地理科学学部 讲师, 博士

(包括日本、中国、新加坡等)的新城发展路径及社会经济效应。作者发现很多情况下,由于缺乏前瞻性和市场阻力等因素,实现新城自足平衡的发展难度颇大,往往导致过长通勤和交通拥堵等共性问题。第8—9章探讨了中国内地新城的管理模式、特点以及新城规划案例分析(杭州的良渚新城)。作者认为不同于西方社会,中国内地新城既作为有组织的郊区发展模式,也以刺激经济增长为主要目的。第10—12章分别分析了中国香港、韩国和印度的新城案例,着重探讨了三地新城发展在空间规划和政府财政经营方面的成功和失败经验,揭示了选址及用地开发策略对新城及周边的社会公平性(例如居民的住房和出行选择等)具有深远的影响。

第13—16章分别探索欧洲、南美以及非洲的新城发展。针对欧洲新城,作者着重探讨了新城发展中的社会问题(包括社会隔离、凝聚力减弱及身份认同缺失等)。对荷兰Almere的分析发现,推进民众参与和房屋自建发展模式能减少政府和新城居民间的冲突,增强居民与新城的联系和认同感。在南美,新城发展轨迹依托于工业前端和农业发展。作者认为,随着产业转型,新城的发展也需要适应新的区域发展需求以避免发展短视的结果。在城市化程度相对较低的非洲,受西方殖民的影响,新城的规划以迎合中产阶级的居住需求为核心目标,追求高档环境、生活设施和开敞空间。但缺乏对社会包容性的考虑,加剧了资源分布不均和社会空间隔离等问题。基于此,作者认为相对于复制其他国家的经验,非洲的新城发展应更充分地考虑提升当地不同阶层(特别是低收入人群)的生活居住环境。

第三部分(第17—19章)进一步归纳和探讨了新城规划的实践教训。第17章关注财政问题,认为是影响新城成功与否的关键因素。新城发展常常消耗大量资本,而规划失误会导致资本及资源的错误分配,较长的发展周期也会增加收支平衡的困难。基于对文献的归纳和总结,作者对比分析不同国家11个新城案例,发现私人与政府主导的开发模式均会面临巨大的财政压力;同时,用地买卖价格、交易速度、不动产产品类型以及政府的灵活性等都是影响新城财政表现的主要因素。第18章围绕新城组织和管理问题。作者指出,新城的性质

和组织形式在不同的发展阶段会发生显著变化(例如由开发商主导转化为相对独立的社区)。因此,新城的管理模式需根据不同利益相关者间的关系、矛盾和角色转变做出相应的调整,应特别注意明晰权责并建立有效的沟通机制。同时,作者认为公共—私人合作(PPP)能够结合政府的执行能力和私人资本优势,是具有潜力的新城管理模式。第19章汇集了数位规划业界人士(包括规划师、建筑师等),从空间规划、市场经济、管理等方面对各地的新城规划实践展开反思和讨论,对前两个章节所提出的问题进行了补充和延申。

本书的第四部分(第20—23章)展望未来,从内部规划、发展路径和区域策略等不同层面探讨新城的发展趋势和可预见的挑战。第20章讨论了气候变化作为全球性问题对新城规划设计的影响,特别提出需对碳足迹、碳排放、未来交通技术发展(例如无人驾驶)和绿色基础设施进行充分考量。第21章从环境问题角度出发,讨论4条协调新城与自然环境关系的发展路径(即传统的田园城市、紧凑城市、生态村以及韧性新城),从思想起源、对自然资源和用地的利用方式,以及对生态环境和气候变化的应对方式对比4条路径的特点与差异。第22章关注全球气候变化引起海平面上升、淹没海岸线城市的潜在危机,提出可以通过规划新城帮助应对上述问题,并辅助环境危机下的区域协调发展。基于上述假设,作者进一步对美国东南沿海地区展开情景分析,探讨新城作为规划迁移手段的可行性、潜在的社会经济挑战和应对措施。第23章对全书进行回顾和总结,两位编者再次强调面对21世纪一系列新的城市化趋势和问题(包括收缩城市、人口老龄化、气候变化和社会不平等加剧等),新城发展将被赋予新的功能和使命。编者相信,新城将继续作为规划和发展的试验田以满足新的发展需求,而曾经的新城也将面临再发展和更新的挑战。

通过对本书章节的简要回顾和梳理不难发现,新城规划和发展所产生的问题庞杂,且不存在万金油式的规划范式。两位编者也并不讳言这一点。本书有近乎一半章节(即第二部分)通过大量的案例分析深入剖析新城规划在不同国家和区域的挑战和困境,提炼相应的成功和失败经验。案例分析中,大量笔墨着重于对新城规划所在的区域环境和社会经济制度的描述,以及这些背景因素对新城发展决策的影响和反馈。可以

看到,本书所传达的核心观点之一在于,新城发展的成功与否很大程度上取决于对区域背景和社会经济环境的解读和考量。类似的发展决策在不同背景下(例如北美、亚洲和非洲)会产生截然不同的社会空间效应,而忽略当地的社会经济特点也会导致不甚理想乃至失败(例如破产)的新城发展结果。相对于前半部分的发散,本书的后半部(即第三、四部分)对新城的共性问题和未来的挑战进行了高度凝练和聚焦。虽然新城的发展模式纷杂多样,但在不同区域,财经运营和政府管理问题尤显突出。面向未来,如何应对全球气候变化和由其引发的环境危机也成为各地新城发展共同的、迫在眉睫的挑战。针对上述问题,作者提炼以往新城发展的经验和教训,梳理出相应的规划和发展建议,并对主要误区和陷阱做出警告。

本书对中国新城的发展也具有重要的参考价值。Richard Peiser和Ann Forsyth指出中国已逐渐成为全球新城发展的主要试验田和推动力量。千禧年之后,中国的新城发展进入快速增长阶段,并受到越来越多国内外城市学者的关注^[3-6]。书中若干章节(例如第7—9章)也对中国的新城规划、管理等方面展开深入分析和讨论。其他章节对

新城共性问题(例如财政运营和政府管理)的探讨,对中国新城的发展同样具有重要的启示作用。此外,本书也在一些案例中(例如中国香港、印度和非洲新城)对新城规划与社会公平性的关系展开讨论,类似的问题同样值得关注。“十四五”规划指出,我国已进入高质量发展阶段,城市的发展不仅应满足经济增长需求,同时也应促进社会公平、效率和安全。但由于土地资源紧凑、社会极化加剧和城乡二元等现状问题,中国的新城发展无疑会对社会空间资源分配以及城乡居民生活产生深刻的作用,并影响社会和空间公平性。因此,新城如何关系到城乡区域的均衡发展,并影响不同社会阶层的生活质量和福祉等问题值得更多深入的分析和讨论。对于该问题,社会及空间正义提供了相应的理论和研究视角^[7-9],但相关研究仍相对有限,有待进一步挖掘和剖析。

总体而言,本书对当代新城的归纳和研究兼顾广度和深度,充分尊重新城相关问题的纷繁复杂,同时也对共性问题和挑战进行了归纳梳理和深入解读,脉络清晰,有的放矢。可以预见,本书将成为全球视角下当代新城研究的经典著作,并在一定时间内成为新城规划实践的主要参考书目之一。

参考文献

- [1] Ogilvy A A. The self-contained new town[J]. *Town Planning Review*, 1968, 39(1): 38-54.
- [2] FORSYTH A, PEISER R. The British new towns: lessons for the world from the new-town experiment[J]. *Town Planning Review*, 2019, 90(3): 239-246.
- [3] 龙瀛. 新城新区的发展、空间品质与活力[J]. *国际城市规划*, 2017, 32(2): 6-9.
LONG Ying. Urban spatial development, quality and vibrancy of new areas[J]. *Urban Planning International*, 2017, 32(2): 6-9.
- [4] 彭凯. 空间生产视角下的转型期中国新城问题研究新范式[J]. *城市发展研究*, 2015, 22(10): 63-70.
PENG Kai. The new paradigm of researching on new town problems in China during transitional period from perspective of production of space[J]. *Urban Development Studies*, 2015, 22(10): 63-70.
- [5] XU B. China's new towns in controversy: a literature review[J]. *Journal of Planning Literature*, 2021. [2022-04-01]. <https://doi.org/10.1177/08854122211051614>.
- [6] 周春山. 中国新城[M]. 北京: 科学出版社, 2021.
ZHOU Chunshan. China's new town[M]. Beijing: Science Press, 2021.
- [7] HARVEY D. *Social justice and the city*[M]. London: Edward Arnold, 1973.
- [8] 张京祥, 胡毅. 基于社会空间正义的转型期中国城市更新批判[J]. *规划师*, 2012, 28(12): 5-9.
ZHANG Jingxiang, HU Yi. A critique on China's urban renewal from social space justice viewpoint[J]. *Planners*, 2012, 28(12): 5-9.