

国外大城市副中心建设经验及对北京的启示

刘波

城市副中心是城市空间结构分散化过程中的外延部分,能平衡和完善整个城市总体布局,疏解中心城区功能,并与中心城区共同构成城市核心网络系统。国际上很多大城市都设有城市副中心,以缓解中心城区因为体量过大而产生的“城市病”。东京、伦敦、首尔等国外大城市在推进副中心建设过程中,科学引导非首都功能向副中心和周边县市疏散,促进形成城市发展新格局,具有较强的借鉴意义。

国外副中心建设的经验

世界各地的副中心建设的成功经验中,都体现出统筹国家与城市内在发展战略,科学布局城市副中心的意义。其中,包括注重复合功能规划,疏解中心城市功能;突出“以人为本”的规划思想,加强产业空间优化;以职住平衡为目标,实现公共服务均等化供给和均衡化布局;紧凑布局轨道交通网络,缓解交通拥堵压力;以科技创新引领经济增长,实现副中心的繁荣发展;注重绿色生态建设,打造舒适宜居的城市空间等。

科学布局

东京根据城市体量发展和临海的自然地理位置现状,发展多个组合式的副中心。每个副中心功能不重叠,如新宿副中心主打综合性零售商业,筑波副中心建设成为科技教育城,埼玉县大宫地区建设行政职能区等。

复合功能

国外特大城市副中心建设注重复合功能规划以提升城市品质,有效疏解中心城市功能。伦敦道克兰副中心在后期建设时采用公共部门、私人部门及非政府机构合作的复合规划方式,注重教育、培训、社区医疗、服务、休闲娱乐等方面多功能综合发展。

以人为本

无论是通过引导政府和企业迁至副中心,还是加强产业空间优化和结构调整,实现副中心经济增长与文化繁荣,都体现了“以人为本”的规划思想。在英国伦敦的米尔顿·凯恩斯副中心规划中,工业以及企业分散布局,高

职住平衡

高品质综合服务功能的完善,是避免上下班潮汐现象和睡城现象,实现城市副中心职住平衡的重要手段。比如东京将教育、医疗等公共服务设施向副中心倾斜,合

轨道交通

国外众多特大城市在建设副中心过程中,设立容量大、覆盖广的轨道交通网络,以缓解交通拥堵压力。英国伦敦以聚落为中心,重视副中心周边铁路系统建设,副中心和周边郊区形

科技创新

国外特大城市副中心重视以科技创新引领经济增长,通过引进高新科技以及金融行业,促进副中心繁荣发展。东京副中心筑波科学城是日本最大的科学和知识中心。1961年,东京为缓解人口和交通压力,启动建设“筑波研究学园都

绿色生态

国外特大城市副中心在建设时非常注重生态环境。东京为阻止中心区无限蔓延,规定建成区指定5-10公里宽的绿色隔离带区域,绿环外距中心区10-15公

里,都从加尔各答迁到德里。德里原本是一个历史文化悠久的老城,随着人口的增加,老城区承载负荷达到极限。当局者在老德里的南部地区规划新德里,迁入外国使馆以及大学教育机构,后逐渐形成现在新德里的城市面貌架构。

东京临海副中心的城市空间则根据功能分为多元复合化的中心区、高端智能商务的商务区、沿滨水地带的城市度假区以及舒适的生活区。各区功能明确,结构紧凑,不同用地有机组合,以复合功能设计和完善配套设施,有效疏解中心城市功能。

校、医疗中心等非工业的大型就业部门分散在城市边缘,均匀地分散城市交通负荷。东京临海副中心为满足居民购物娱乐需求,建设大规模商业设施,包括一流信息化设施,各色展览馆、娱乐设施,以及大片公共活动场。

理规划和完善新宿副中心的办公楼、酒店、学校、医院、公园、绿地等公共服务。中心城区外围的不同类型居住区,则创造了全新的都市生活方式,实现人口与职住的平衡。

成紧密相连的有机整体,有效分担中心城区的部分功能。东京也修建环市中心铁路,依托地铁站点,副中心变成车站枢纽城市。此外,东京副中心在繁华路段和主干道建立复线轨道,承担了86%的客流量。

市”,将国立科研机构及大部分国家级教育科研机构迁至筑波副中心,大量创新技术人才和相关服务机构集聚于此,使得筑波成为日本教育科研机构和高科技人才分布密度最高和科技孵化服务最便捷的城市。

里建设副中心。东京副中心中城在规划建设时,公园与绿色庭院面积约4万㎡(绿化率约40%),结合多元化景观元素与周边开放空间及广阔的绿色空间相互呼应。

国外副中心建设中的教训

借鉴国外经验的同时,也要从中吸取一些教训。副中心培育是一个长期的动态过程,曾经也出现过因公共服务及配套设施滞后,导致部分国外副中心早期出现睡城现象。此外,还包括诸如区域一体化协同不明显,城市功能业态配置不合理导致文化、环境等发展问题,以及机构聚集效应不明显,降低行政办公效率,交通工具过于单一,难从根本上削减拥堵等问题。

副中心的成长发育具有城市发展的一般规律,是一个长期的动态过程。例如,日本新宿在60多年的城市发展过程中,在不同阶段一直进行动态调整。

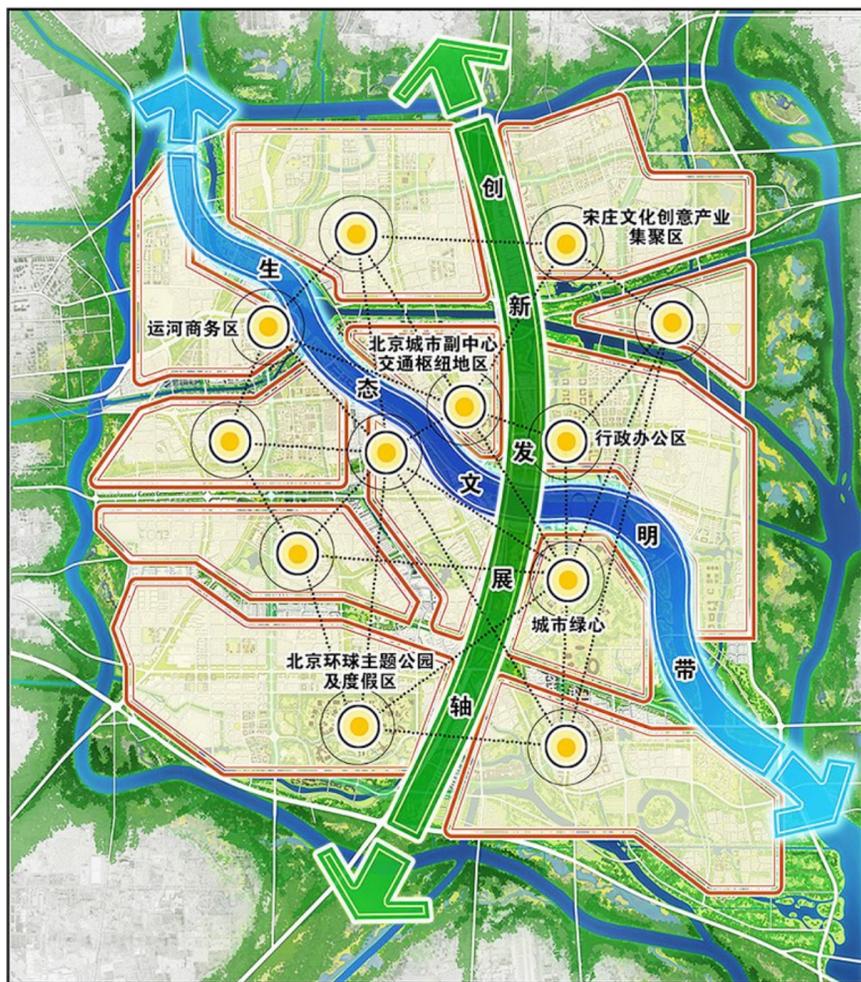
国外特大城市副中心建设初期由于公共服务及配套设施不完善,也导致副中心出现睡城现象。如伦敦副中心米尔顿·凯恩斯在初建时仅2万多个就业岗位,到伦敦就业的人员约占1/3,外来就业人员约占1/3,未实现副中心职住平衡的目标。首尔副中心世宗市由于只有部分机构迁入,缺乏商业、文化等配套设施,公共服务及配套设施滞后,导致公务员“候鸟”式生活。

国外特大城市副中心建设初期区域协同效应不明显,过度发展也导致文化缺失与环境污染。比如东京新宿

副中心商业、办公等城市功能的过分集中,导致用地紧张、人口密度过高、交通拥堵、建筑过于密集等“城市病”;超高层建筑密集布局,缺乏统一协调,建筑群空间缺乏秩序感;同时,副中心的公共绿地虽然占地面积大,但分布不合理,导致副中心内部缺乏生气。

副中心需要通过开发强度来支撑其集聚效应,国外部分首都副中心建设时因迁入的机构有限,开发规模和容积率不高,难以形成规模化的聚集效应。如韩国虽然将总理办公室等18个政府部门和30多个公立机构以及1.3万名公务员迁入世宗市,但关键部门如总统府、国会、国防部等仍留在首尔,世宗市的尖端知识城、大学以及研究专用区域建设进程缓慢,只有部分企业和机构迁入,聚集效应不强,长途跋涉的两地办公导致行政办公效率降低。

另外,国外部分特大城市最早发展的副中心,由于对轨道交通的重视不够和慢行系统的规划不足,导致交通工具过于单一,副中心与中心城区的交通主要靠小汽车。如伦敦部分副中心建设初期是以汽车为主,整个城市的交通网络布局分散,步行系统和轨道交通在当地很难发挥作用,公交系统也难以高效运营,没有从根本上削减拥堵问题。



北京城市副中心空间结构规划图

对北京城市副中心建设的借鉴作用

一个副中心从规划建设到逐渐成熟一般需要20年左右时间。北京城市副中心建设应借鉴东京、伦敦等特大城市副中心建设经验,有计划地引导市级行政管理部门迁向副中心。同时,还应完善知识产权保护制度、创新服务支持体系,鼓励和支持创新政策。严格土地、房屋用途管制,严格房屋出租标准。

明确复合功能体系 城市功能多而不乱

高度重视城市功能的引进组合及功能空间的布局,促进多种城市功能的组合与联系。北京城市副中心建设应深刻认识北京空间格局和发展趋势,预先设计出长期性、全局性的空间规划和发展思路。

利用分区、分步骤开发的方式,加强与主城的协同对接和良好互动。优化开发模式,加强成本控制,控制资金长期平衡,根据未来发展情况及及时调整修正规划建设方案,规避大规模投资开发新区的风险。

优化公共服务 减少人口潮汐式流动

坚持以人民为中心,优化公共服务,办好城市副中心政务服务大厅,及时解决居民困难。推进服务业发展,让居民享受高水平、多样性的生活服务,提高幸福感和获得感。

同时,引导部分新型企业和工业等优质溢出要素资源向副中心集聚。通过一些优惠政策吸引新型高科技人才到副中心安家落户,创建属于城市副中心的品牌,以自主品牌带动形成副中心的优质产业链。

构建轨道交通网络

依托重要交通线(如M6、平谷线、R1线等线路)为发展轴,建设新的城市副中心轨道交通网络,包括京唐、京滨等高速铁路以及S6城际联络

线等市郊铁路等,形成便捷的城市轨道交通网络。同时,加大街区道路系统建设,倡导居民绿色出行,形成绿色出行优先的道路体系。

产业技术创新 培育新兴产业

以创新驱动加快发展方式转变,聚焦实施技术创新和产业创新,积极培育战略性新兴产业,制定产业进入标准,筛选一批带动性强、能形成产业链的符合城市副中心功能定位的创新企业单位向城市副中心转移。

同时,加强与中关村等园区合作,促进成果转化,发展城市副中心的高端科技和制造板块。吸引组织企业与高校和科研院所对接,加速人才、技术等高端创新创业要素向城市副中心集聚。

建设绿色金融中心

以绿色金融和财富管理为重点,发展新兴金融服务功能,积极引进创新型企业总部和跨国公司地区总部;建立特别融资机制和风险分担机制,

对绿色项目贷款给予一定的财政补贴、价格优惠、税收减免、贴息低息贷款并制定“贷款担保计划”支持中小企业,尤其是一些环保类中小企业。

打造绿色环保生态示范区

建设绿色环保生态示范区,开展大规模、大尺度的森林、湿地群建设,将城市副中心建设成森林城市和海绵城市。建立类型丰富、布局合理、级配均衡的公园体

系,可使居民“出行300米见绿、500米入园”,提升群众“出门即见绿闻香”的绿色生活体验。聚焦“控车、降尘、减排、治污”,把城市副中心建设成绿色、安全的环保生态示范区。

(作者为北京市社会科学院外国问题研究所所长、研究员、博士)