

兰斯塔德“绿心”保护：区域协调建构与空间规划创新

The Protection of “Green Heart” in Randstad: The Construction of Regional Coordination and the Innovation of Spatial Planning

张衔春 龙迪 边防
Zhang Xianchun, Long Di, Bian Fang

摘要：兰斯塔德地区作为全球典型多核心发展的城市密集区已成为国内外学者关注的重点地区。由于区域增长的多元化及内部空间建构的增长与保护间的长期矛盾，兰斯塔德的发展历来褒贬不一。本文着力研究兰斯塔德地区在“绿心”保护过程中建立的区域协调机制的核心及空间规划的整体理念和发展保护策略，从协调主体的建构、协调机制的演化、协调政策的更替三方面分析兰斯塔德地区区域协调的全过程与协调效果，并通过旧版规划、新版规划和展望规划的提炼，总结可供中国借鉴的空间发展与空间规划经验，实现中国的跨区域的协调机制与空间规划方法的理论创新。

Abstract: Randstad as the typical global poly-centric urban regions has already become the core area, both for domestic scholars and international scholars. Due to the diversity of regional growth and internal space construction conflict between growth and protection, the development of the Randstad has always been mixed. This research has focused on the core of regional coordination mechanism and the conception of spatial planning and development and protection strategies during the process of the protection of “Green Heart”. From the aspects of the construction of main bodies of coordination, evolution of coordination mechanism and replacement of coordination policies, this research analysis the whole process of regional coordination and performance of regional coordination in Randstad and summary the experience of space development and spatial planning by analysis of old planning, new planning and blueprint, realizing the mechanism of cross-regional coordination and the innovation of spatial planning methodologies in China.

关键词：兰斯塔德；绿心；区域协调；空间规划

Keywords: Randstad; Green Heart; Regional Coordination; Spatial Planning

作者：张衔春，香港大学建筑学院，博士研究生。

705759583@qq.com

龙迪（通信作者），东南大学建筑学院，硕士研究生。

longdihust@qq.com

边防，北京大学城市与环境学院，硕士研究生。

370675133@qq.com

引言

兰斯塔德地区是位于荷兰西部，由阿姆斯特丹、海牙、鹿特丹和乌得勒支四大核心城市及众多小城市组成的多中心都市群。兰斯塔德“绿心”是被城市群环绕的绿色开放空间，位于兰斯塔德都市群中央，约400 km²的农业用地构成“绿心”的主体空间。“绿心”除跨越上述四个主要城市之外，还涉及阿尔梅勒、代尔夫特、多德雷赫特、豪达、哈勒姆、希尔福瑟姆、莱顿祖特尔梅尔、武尔登及阿尔芬9个小城市（图1）。

荷兰从20世纪50年代末开始由中央政府通过国家空间规划对兰斯塔德中央农业绿地进行保护。之后逐渐建立了协调城镇发展及绿心保护的区域性联合机构，该机构最早由非政府组织构成，包括：绿心筹划指导委员会、兰斯塔德规划咨询机构、兰斯塔德地区代表团等。之后，政府组织出现，诸如：兰斯塔德委员会、绿心平台等，后者是由国家、省政府、四个核心城市相关行政机构共同组成。

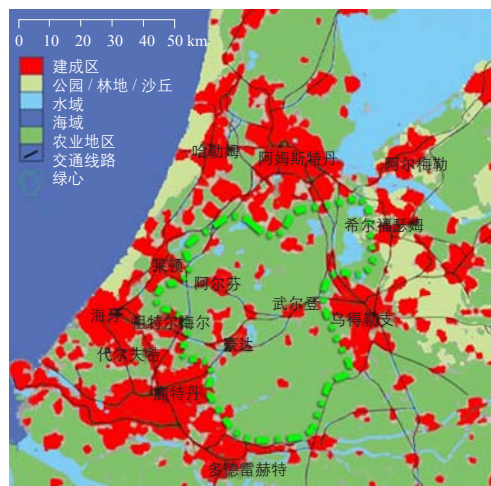


图1 兰斯塔德都市群及其绿心空间示意图
资料来源：作者自绘

20 世纪后 40 年间，在以空间规划为导向的国土开发战略影响下，中央政府推出五次国家空间规划对兰斯塔德绿心实施保护，避免其沦为短期利益的牺牲品，力图在区域内保留相对完整的开敞空间，使之成为世界城市群中具有鲜明多中心网络型特征的代表区域。

兰斯塔德地区多中心网络化的城市群空间组织理论研究成果丰富，而兰斯塔德中央“绿心”的研究尚不多见，在区域协调与空间规划方法创新的研究上更是极度缺乏。王晓俊等（2006）指出绿心面临着城市空间拓展、农业规模化经营、不同城市管理权限冲突等一系列现实压力，简要介绍“绿心”保护中建立区域联合机构、空间规划明确具体化、增强保护政策弹性等措施^[1]。也有学者认为绿心的实质不是单纯的绿色空间，进而对绿心空间的地形、生态、水文地质、基础设施和人口要素进行深刻剖析，指出“绿心”具有公共空间属性，必须实现系统化和公众化^[2]。笔者通过对兰斯塔德绿心保护过程中区域协调政策与五次空间规划方法创新进行分析归纳，对我国跨区域的政府协调与空间规划创新提出若干解决建议。

1 兰斯塔德绿心变迁历史

兰斯塔德绿心规划始于 1951 年，之后屡经变迁，经过五次重大空间规划的结构调整形成目前的绿心建设现状。

绿心保护形成期，荷兰政府提出对绿心开展的“绝对保护”具有严重的理想主义色彩，以求获得保留完整的区域公共开放空间。1960 年代，由于区域发展面临城市建设空间无限扩张的压力，荷兰政府的理想主义规划方案与现实发展制约因素相结合，绿心保护进入寻求保护与发展之间平衡的探索期，随之提出的“紧凑城市”方案逐步在区域二三十年的发展中发挥积极作用。20 世纪 90 年代，经济全球化和欧洲一体化进程加快，荷兰政府为适应国际竞争需要适时提出“城市网络”策略，力图融入欧洲网络，提高兰斯塔德国际竞争力。规划在进入新世纪后加强了对欧洲尺度层面的考量，以“三角洲大都市”的全新形象积极参与国际竞争，兰斯塔德绿心保护在发展中稳步推进。

1.1 兰斯塔德绿心保护形成期

兰斯塔德的研究最早追溯到 1951 年，荷兰重建和住房部预见到人口高度集聚将引发重大城市问题，决议成立国家西部工作委员会，着手研究西部地区空间现状和问题。此后，委员会发表《荷兰西部的发展报告》，指出国家政府应继续坚持区别于伦敦和巴黎城市空间形态的分散型区域空间形态

特征，以此将自然空间与人居环境紧密结合，给居民提供优越的居住环境。同时，通过限制大城市扩张来迎合其他新城镇发展。根据该理念，报告富有卓见地保留地区中间相对开放的空间，即绿心，并且提出对该区域实施严格的保护策略，“Randstad”的概念得以延续，并在之后的五次国家空间规划中进一步加强。

1.2 兰斯塔德绿心保护探索期

1960 年，荷兰第一次将国家空间规划的重点放到区域分散发展上，因为中央政府已经关注到荷兰西部出现的经济过热和过度集聚问题。规划将西部城市群视为整体向外发展，因而必须保留区域中部的绿心，同时将工业向其他地区分散布局。

第一次国家空间规划效果不佳，但其提出的保留绿心理念在之后的规划中一直在争议中延续并发展。第二次国家空间规划将极核式扩散^①作为应对策略，而兰斯塔德绿心理念没有根本变化，甚至得到强化，但由于缺乏配套的执行工具，实际效果有限。第三次国家空间规划则以具体开发规划取代分散布局以扭转前两次规划成效不显著的缺陷。区域平衡增长成为政府的关注点，并在规划中提出“紧凑城市方法”（Compact City Approach），在城市发展的压力下保护了兰斯塔德绿心，并成为影响荷兰今后三四十年区域发展的重要政策。

1.3 兰斯塔德绿心保护发展期

第四次国家空间规划出于提升区域的国际商业竞争力的目的，明确提出兰斯塔德城市的特定功能配置，但是其对地区发展严格约束导致地方政府消极执行。同时，伴随政局变动，最终以失败告终。

第四次国家空间规划修正案和反思版的规划理念中出现了重视欧洲和网络特质的倾向，为第五次国家空间规划奠定了基础。2000 年底，第五次国家空间规划把荷兰的国际竞争力紧密地嵌入到欧洲的发展网络中，突出区域和地方合作提升国际竞争力，“三角洲大都市”（Delta Metropolis）成为兰斯塔德打造的国际竞争新形象。从五次空间规划看出，兰斯塔德绿心概念的提出与区域竞争力的诉求在规划层面存在此消彼长的关系。尽管如此，绿心理念在半个世纪里保存下来，并通过区域协调和空间管制的平衡作用成为在现实压力面前区域空间形态的理想模式。

2 兰斯塔德绿心保护：区域协调

荷兰国家层面的区域协调框架包括区域协调主体、区域协调机制和区域协调政策三部分。区域协调主体是外在基础，

① 极核式扩散：在荷兰现有的中心城市等级之下，以中心城市为极核，在其外围布局卫星城或新城镇，同时沿用以绿化带分割城市区域的城市空间扩展方式。

区域协调机制是内涵动因,区域协调政策是主体内容(图2)。

在区域协调框架下,区域协调具备五个特色,即空间和土地利用协调、生态和环境保护协调、基础设施建设协调、产业和经济发展协调及居住和公共服务协调。区域协调是以内涵式的可持续发展作为提升区域国际竞争力的核心手段,以可持续性为主要协调目标,着重突出生态环境保护。兰斯塔德绿心已经作为提升区域环境品质的重要开放空间被上升到战略层面予以研究。

2.1 协调主体的建构:政府主导下以区域组织为平台的多元参与制度

区域协调主体包含国家、省和市镇政府及所构成的区域协调组织,同时,适时把企业等私营部门及公众纳入,共同参与区域政策制定和实施,形成政府主导下以区域组织为平台的多元参与制度。

2.1.1 空间规划权力分配由集权向分权转变

中央与地方利益从根源上具有不一致性,中央政府着眼于全局利益,关注国家层面的空间开发,负责制定空间发展战略规划,引导地方政府的城市开发。地方政府则更关注地方利益诉求,试图通过城市开发提升地方竞争力。不同出发点导致了中央和地方利益博弈,规划由于地方政府的消极实施而沦为一纸空文。其中典型代表就是第四次国家空间规划对各城市职能的定位与地方政府追求城市多样性大相径庭,导致规划未能有效执行。这次教训让荷兰政府充分意识到规划需要得到参与各方的充分支持才能实现,而信任将是规划顺利、快速实现的先决条件。为此,荷兰政府于2008年开展地方政府空间规划体系改革,建立起中央与地方合作共赢的新机制。

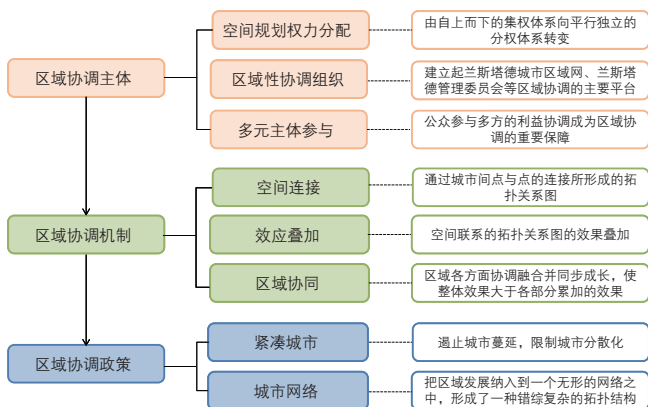


图2 荷兰区域协调整体框架图
资料来源:作者根据相关资料整理绘制

2008年改革前,荷兰各级政府的规划是自上而下的权力集中。中央政府负责制定全国性的空间发展战略规划,并与欧洲空间规划相协调;省政府基于中央政府决策,负责拟定本省的政策,政策核心理念将融入到区域与省域规划中;市政府则负责地方规划,制定本市的区划是规划工作的核心;市级参议会拟订土地使用规划,展示土地的使用状况及将要建设或正在建设的建筑,该规划必须通过省级政府的批准。

2008年改革后,荷兰政府将中央和地方政府的利益厘清,从而使自上而下的空间规划编制过程演变为各级政府平行构建各自的结构展望,并将各级政府利益整合为一个规划。在此分权制度下,荷兰政府搭建了一套区域协调体系,体系下由国家、省和市镇政府各方制定相关政策(图3)。正如原荷兰住房、空间规划与环境部(现荷兰基础设施与环境部)^①国土规划司司长汉克·欧文科(Henk Ovink)在谈及“兰斯塔德环型城市远景”时所强调的“广义的联合与合作关系”,唯有在规划过程与规划内容上建构起有广度和深度的合作关系才会使整体的远景规划有被实现的可能^[4]。

2.1.2 区域性协调组织建构主要平台

1985年,伴随第四次国家空间规划的颁布,荷兰开始逐渐成立区域性协调机构。当时的区域协调组织基于第四次空间规划提出的“紧凑城市”方法,从单一城市考虑城市空间形态问题,严格控制开发维持城市紧凑形态。这对阻止郊区城市化起到了作用,但却忽视了地方政府的发展意愿。因而,1990年后区域协调组织转向建立“城市网络”,即基于城市群空间形态组织功能网络,并形成与之一致的区域协调机制。兰斯塔德区域(Randstad Region)、兰斯塔德管理委员会(Administrative Committee for the

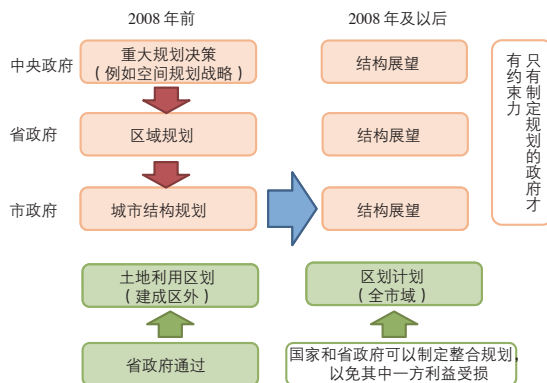


图3 荷兰政府和空间规划体系演变图
资料来源:参考资料[5],作者有改动

① 2010年10月,原荷兰交通、公共工程及水管理部与原荷兰住房、空间规划及环境部合并,成立了荷兰基础设施与环境部。

Randstad)、绿心平台 (Greenheart Platform)、三角洲大都市联合会 (Deltametropolis Association) 等协调组织在此背景下成立^[6] (表 1)。

2.1.3 多元主体参与构筑重要保障

兰斯塔德区域协调是建立在多元主体参与的基础上, 公众参与在协调多方利益并推动规划实施上发挥了重要作用。荷兰相关法律规定了区划的制定和修改需要得到广大民众的参与, 对于公众的各种发言、讨论、质疑, 政府要做解释和宣讲^[7]。荷兰法律对规划的修改过程中要求规划的利益方都参与其中, 最终的规划是兼顾各方利益的结果。如果区划修改直接影响到某些公民的土地权益, 公民有权利提起诉讼并在法官审查通过后获得相应赔偿; 如果修改区划导致公民利益受损, 那么公民则可以获得政府的全部补偿。民主的进程需要付出代价, 但却是值得的, 由此换来了兰斯塔德区域整体的协调发展。

兰斯塔德的实践证明, 唯有使利益相关方参与到政策制定和实施的全过程, 才能够有效实现政策的既定目标。

2.2 协调机制的演化: 空间联系基础上的效应叠加与区域协同

兰斯塔德区域协调机制是在区域内各城市空间联系的基础上实现的 (表 2)。空间联系生成拓扑状^①的城市空间形态, 由此产生了区域内的空间、经济、社会和文化多层面的效应叠加, 促使形成区域内的互动交流势能, 推动区域协同发展。

2.2.1 空间联系

通过城市间点与点的连接, 形成一张联系各城市、反映区域内部联系的拓扑图, 区域由中心城市为主体的多中心结构转变为网络化的城市空间形态。兰斯塔德目前形成了

多中心互补, 大、中、小城市分工合作的城市群网络结构。在此网络化的城市空间形态上, 形成三个层次的空间结构:

(1) 四大城市和周边 10 个城市之间的合作平台, 包括交通、住房、就业、经济事务和福利事业等, 更小尺度的城市之间也存在相同的合作网络; (2) 北部和南部的城市组群之间的合作网络; (3) 整个区域尺度下的多个合作网络^[8]。在整个城市网络结构中, 组成了依托海牙、阿姆斯特丹、鹿特丹和乌特勒支四个大城市的不同规模的次生城市群, 并形成了四大次级城市群环绕的天然“绿心”开放空间 (图 4—图 5)。

新型城市空间网络结构通过重大交通干线实现空间连接, 并且在区域协调组织的作用下, 国家、省、市镇政府及私人团体能够达成区域性基础设施共建共享协议, 并采取完全市场开放, 提供政策优惠等措施促进区域内部出现要素的自由流动, 联系紧密度极大增强。

表 2 兰斯塔德区域协调机制的特征、策略与效果

机制	特征	策略	效果
空间联系	通过城市间点与点的连接所形成的拓扑关系图	基础设施共建共享协议; 完全市场开放; 提供政策优惠	形态方面, 由单一城市为主的多中心结构转变为网络化城市空间形态; 功能方面, 区域内部要素自由流动, 联系紧密程度极大加强
效应叠加	空间联系的拓扑关系图的效果叠加	区域整合性合作模式; 强大组织能力; 战略网络; 信任制度	将挑战转化为区域发展机遇, 推动区域竞争力的提升, 实现区域发展突破
区域协同	区域各方面协调融合并同步成长, 使整体效果大于各部分累加的效果	多学科交叉研究手段; 开放式对话平台	推动区域在空间、经济、政治、社会和生态等多层面的协调与融合; 共同制定区域发展目标、政策和规划, 协同行动、计划和安排, 实现区域高度一体化

资料来源: 作者自制

表 1 兰斯塔德区域重要的区域协调组织

组织	成立时间	组成	主要职责	实施效果
兰斯塔德区域	1991	南荷兰、北荷兰、乌得勒支和弗莱福兰	协商和政策协调对外宣传强化兰斯塔德职能	与兰斯塔德其他协调平台一起发挥了区域协商和协调作用, 使区域政策得到贯彻
兰斯塔德管理委员会	1998	中央政府, 兰斯塔德四省, 兰斯塔德四大城市 (阿姆斯特丹、鹿特丹、海牙、乌得勒支) 和各市当局	咨询机构、最初协调中央政府在兰斯塔德的空间投资, 后来也讨论兰斯塔德空间规划第五次政策文件	通过协调区域战略空间议题和投资配额, 提升政府间补贴协调效率, 强化区域空间经济结构
绿心平台	1998	国家相关部委、省政府、环绕绿心的 4 个主要城市及其市政部门与相关团体	搞好对绿心的保护及国家政策的执行与监督工作	限制绿心内的开发项目, 提升了绿心景观环境品质, 保护了绿心生态
三角洲大都市联合会	2000	兰斯塔德四大城市和越来越多的其他城市地方议会和利益集团	提升兰斯塔德向三角洲大都市转型, 通过发起研究和设计活动, 游说、充当智囊团, 鼓励以兰斯塔德为基础的地方合作	成功争取了兰斯塔德四省组成兰斯塔德区 (三角洲地区), 并使其共同接受三角洲大都市远景展望

资料来源: 参考文献 [6]

① 拓扑状: 计算机网络术语, 形容网络中各站点相互连接的形态, 本文指城市点与点之间连接所形成的网络化城市空间形态。

彼得·霍尔 (Peter Hall) 等对兰斯塔德 12 个城市的空间联系度的量化分析发现, 兰斯塔德的阿姆斯特丹、鹿特丹、乌得勒支和海牙 4 个城市的区域联系度与国内联系度远高于其他 8 个中小城市, 4 个城市在区域和国内占据中心地位^[10]。阿姆斯特丹和鹿特丹两个城市的欧洲联系度和全球联系度远高于其他 10 个城市。阿姆斯特丹和鹿特丹是荷兰的两大世界城市, 相较于阿姆斯特丹的欧洲航空中心地位, 鹿特丹在港口运输方面优势明显 (图 6)。

2.2.2 效应叠加

效应叠加是指各城市间点与点连接关系的拓扑图叠加, 可以冲抵给区域可能的不利影响的因素, 将区域原有的挑战转变为机遇。区域内建立起来的“城市网络”犹如一张保护网, 外部对区域某一部分的冲击存在一个缓冲空间, 促使区

域内部运行机制进行主动的积极的调整, 采取应对策略将挑战转化为区域发展机遇, 从而提升区域竞争力。

这种效应叠加需要良好的信任和透明度, 提升区域边际消费倾向, 使得兰斯塔德的各省、市镇政府和私人团体在良好的开放共享氛围中积极采取行动^[11]。兰斯塔德内部通过强大的组织能力, 建立起区域整合性合作模式和战略网络, 共同承担风险, 分散外部挑战对区域局部的冲击, 并通过区域内资源整合, 国家、地方政府和私人团体通力合作来应对挑战, 并有可能成功将挑战转变为现实机遇, 实现区域发展的突破。例如, 高速铁路等交通运输技术进步曾对兰斯塔德绿心构成威胁, 因为发展高速铁路将会严重分隔绿心, 破坏沿线景观生态。通过各部门强有力的合作, 在绿心采用 7 km 长的地下线路方案成功解决了生态保护难题, 也促使兰斯塔德地区更快地融入到欧盟的核心空间^[1]。

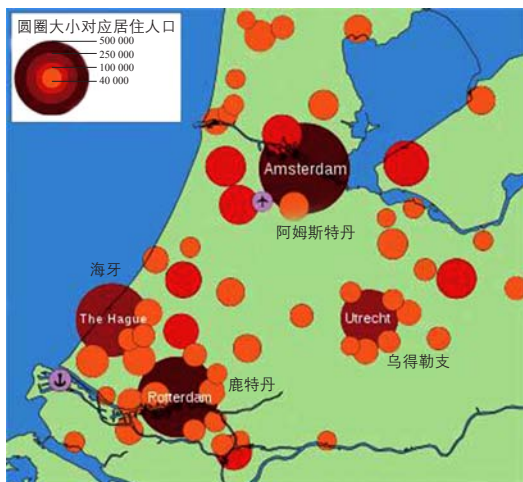


图 4 荷兰兰斯塔德等级规模示意图
资料来源: 参考文献 [9]

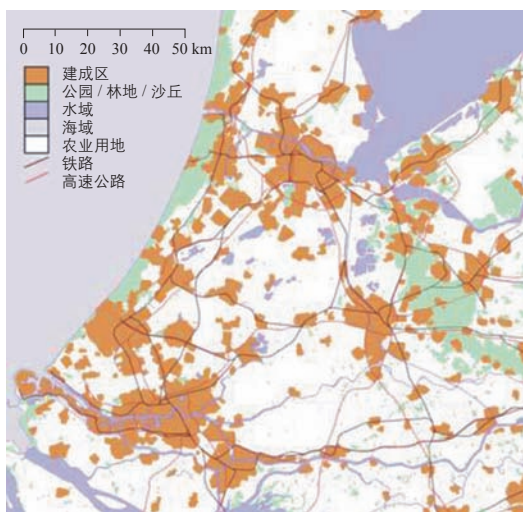


图 5 荷兰兰斯塔德城镇空间布局示意图
资料来源: 参考文献 [9]

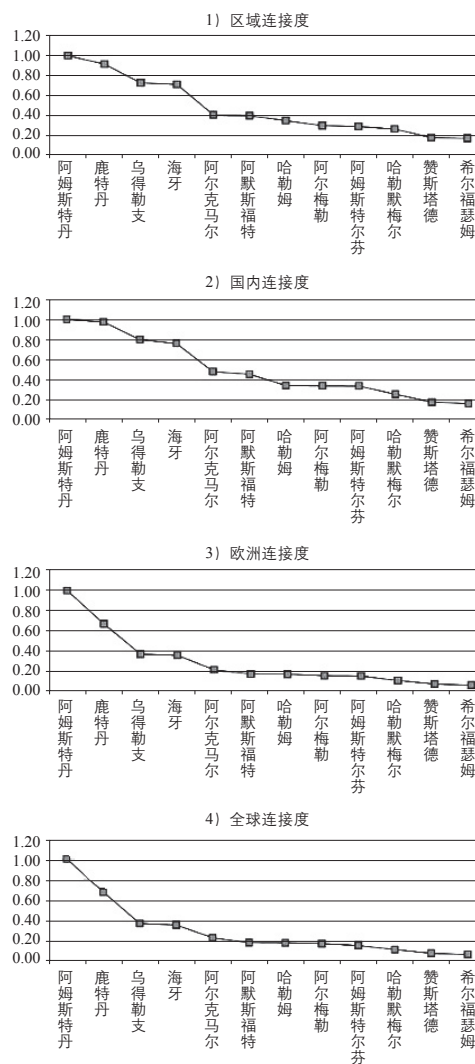


图 6 兰斯塔德各城市联系网络
资料来源: 参考文献 [10]

2.2.3 区域协同

区域协同是指区域各方面协调融合并同步成长，使整体效果大于各部分累加的效果。通过兰斯塔德区域协调促使各方面的资源优化与整合，从而推进区域整体效能的全面提升。

由于兰斯塔德区域内的“城市网络”结构，政府和市场需求之间合作的发展需要采取多学科手段和开放式对话来实现。基于区域发展的多个利益主体，荷兰政府开展的城市规划、城市经济、公共管理、房地产与土地开发等多学科的交叉融合的研究将会有助于推动区域在空间、经济、政治、社会和生态等多层面的协调与融合。例如，城市开发不仅涉及到空间形态设计，还包括开发过程与管理、收益与成本、生态与环境影响等多方因素。另外，建立旨在协调各方利益的开放式对话平台，通过共同制定区域发展目标、政策和规划，协同行动、计划和安排，实现区域高度一体化。图7反映出在兰斯塔德区域内阿姆斯特丹和鹿特丹间的办公网络联系系数最高，表明在区域内的城市空间联系的客观条件下，阿姆斯特丹和鹿特丹存在的商业机会最大，最能够吸引大公司入驻和高层次人才就业，决策者可据此协同区域内城市开发项目和管理进程，提出在保护兰斯塔德绿心前提下的可行方案^[10]。

2.3 协调政策的更替：从“紧凑城市”过渡到“城市网络”

兰斯塔德区域政策制定深受由来已久的框架影响，框架包括符合宪法的结构和正式的政府组织及非正式的构成政策制定的关联、规程和程序^[12]。在此框架影响下，兰斯塔德区域协调政策经历了由“紧凑城市”向“城市网络”的转变。

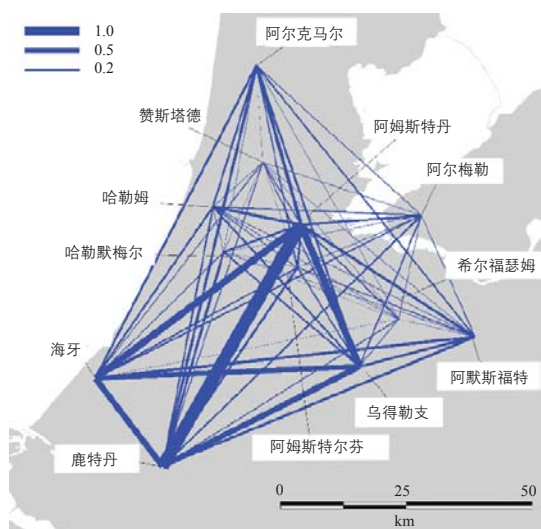


图7 兰斯塔德区域内办公网络联系
资料来源：参考文献[10]

2.3.1 紧凑城市

荷兰第四次国家空间战略规划确立了“紧凑城市”策略。“紧凑城市”政策包括以下标准供都市区内的新城区选择：

- 减少到主要城市中心的距离；
- 确保自行车和公共交通良好的可达性；
- 尽可能保持开放空间城市化的自由度；
- 给混合使用开发以优先权，包括娱乐设施、产业和办公；
- 提供健全的财政基础（包括私人金融和国家财政）。

“紧凑城市”政策的第一步是把蔓延式的分散化发展形态植入有限的新城中，而在绿心内却遏止城市蔓延；第二步是整体上限制城市的分散化，而推进在兰斯塔德内临近或位于大中型城市内的新城的发展。

政策实施30年来，从实施情况看，“紧凑城市”策略是成功的。兰斯塔德得益于政策的保护，新城发展中城市蔓延得到遏止，新城绿心很大程度上仍然保持着农业和休闲空间的主导地位。但是，“紧凑城市”策略只能在几十年间许多特殊环境占优的情况下才能够实现。其中关键因素是中央集中的税收系统，使得被转给市政当局和市民的分收益是根据需要而非基于税收生成。而另外两个关键因素，住房政策和土地政策却有着重大调整，这些改变却足以削弱中央政府今后执行“紧凑城市”政策的能力^[13]。

2.3.2 城市网络

1990年后外部竞争压力的增强，荷兰政府必须实现政策转向和管理思想转变，通过协调机制作用把挑战转化为提升自身竞争力的重要机遇。随后，荷兰的政策导向确立为积极融入欧盟来参与国际竞争。城市紧凑和开放空间保护策略被“城市网络”的新概念所取代。同原有的“紧凑城市”策略相比，“城市网络”结构把区域发展纳入到一个无形的网络之中，形成了一种错综复杂的拓扑结构^[14]。由于兰斯塔德区域内的“城市网络”结构，政府和市场需求之间合作的发展需要采取多学科手段和开放式对话来实现。

- 实现政策转变的主要原因包括：
- 大多数都市区作为规划单元尺度过小；
- 作为组织原则的公共交通不足；
- 大都市区消耗了过多开放空间且向缺水地区扩展；
- 社会的发展是以“网络基础”为导向而非根据“地缘”关系；
- 国际竞争有利于大都市区而非小城市^[13]。

第五次国家空间战略规划指出“城市网络”是呈现出大大小小的紧凑城市网络形态的高度城市化地区，在网络中每个城市都拥有自身的特点和轮廓。该政策并没有将计划蓝图

植入到网络中，构成网络主体的市政当局需要搁置竞争，在共同协商中提出空间规划。“城市网络”大于都市区内各部分的叠加，有利于发挥区域的协同效应，强化地区间的合作机制，构建涉及多个空间尺度的合作网络。

荷兰政府为确保规划正确施行，采用了最为严格的规划控制制度，制定了一系列的区域协调法律作为基础保障，使规划能够在执行中得到贯彻落实，这些区域协调法律对兰斯塔德绿心保护起到了深远的影响。

兰斯塔德的绿心能够以其独特的空间形态在区域规划中独树一帜，与其良好的法律保障密不可分。首先，荷兰是国际上法律体系最为健全的国家之一，其完善的法律体系为开展区域协调奠定了良好的制度基础；其次，荷兰的区域协调法律对规划实施的强制性做出了明确规定，保障规划顺利实施；再次，荷兰对城市开发高度重视，任何城市建设领域的活动均有法可依。

3 兰斯塔德绿心保护：空间规划创新

兰斯塔德绿心保护在空间规划以全新人居环境为建设目标。荷兰空间规划对兰斯塔德地区的定位屡次变动，开始之初是欲图使兰斯塔德在国家空间中发挥核心作用；后来的空间规划则更重视国家均衡增长。空间规划定位改变表明国家对兰斯塔德区域规划进入到新的发展阶段。

3.1 旧版规划：新概念——在探索中找寻路径

20世纪50年代的西欧主要大城市借助战后重建实现城市空间重构。伦敦、巴黎等欧洲大都市普遍采取单中心发展战略，此后，交通拥堵、环境破坏问题逐步暴露出来。

基于对伦敦大都市区单中心结构所引发的城市问题的反思，荷兰规划机构在国家空间战略规划制定过程中提出对兰斯塔德地区的中心地带采取绝对保护的策略，以使兰斯塔德的四个中心城市阿姆斯特丹、海牙、鹿特丹和乌得勒支能够围绕中心开放空间形成多中心的城市群，从而直接避免陷入单中心结构城市问题的泥淖^[15]。中心开放空间即后来提出的绿心，都市区因此得以由绿心承担起各大城市之间的缓冲功能，该规划因此被称为“具有可持续发展价值的围合绿心的大都市区规划”。

绿心已成为当代研究大都市区空间形态的经典案例，但是在规划初期，这个充满理想主义的规划方案却遭到公众的质疑。当时的人们普遍支持认为战略规划没有与国外大城市和国内广大的偏远地区相结合。由问题出发，规划在探索中找到兰斯塔德多中心大都市区多中心结构的优势和劣势的平衡点，以同其他大都市区展开竞争，并在后来的新版规划中予以体现。

3.2 新版规划：新技术——在问题中抓住方法

21世纪以来，荷兰空间发展规划逐步重视欧洲尺度下的区域发展，努力提升大都市区的国际竞争力。在兰斯塔德规划的整体发展过程中，决策者越来越需要找到理想和现实的平衡点。

新版规划一改既往的以“红—绿”区分城市和乡村的单维形态规划，因为从功能角度看这种区分会限制空间功能。新版规划第一次把“绿—蓝”结构和城市结构结合起来，因为这两种结构都有自身的推动力、机遇与挑战^[16]。“绿—蓝”结构的提出把绿色开敞空间和水系作为独立的要素进行保护。

新的居民点建在中心城市周围以保护珍贵景观资源。结合蓄水地的保护可以保证建成区与自然地的永久分隔，因为市场对滨水区住宅的重视将会促进水系岸线景观的保护，而政府职能可转向发展“绿—蓝”三角洲和加强地区联系（图8）。

3.3 展望规划：新图景——全新人居环境的呈现

2010年荷兰政府内阁重组，新内阁倾向于激进的分权和撤销管制规定，政府财政预算规模缩减（例如停止了城镇化补贴），在基础设施和空间规划的国家政策战略中，对国家空间规划收益的转移支付减少。物质领域（规划、自然与基础设施）的整个立法体系的激进性转变正在酝酿中。住房、空间规划及环境部被拆分组成新的基础设施与环境部，空间规划司被新的指导全局的空间规划与水管理机构所兼并，空间规划在部门名称当中不再可见。

国家空间战略政策及增补项在2012年出台的文件“基础设施与空间规划国家政策战略”（National Policy Strategy on Infrastructure and Spatial Planning）中被压缩，文件包含了所有的国家交通政策及简化的空间规划，这种结合是一种显著的创新^[18-21]。



图8 荷兰第五次空间发展战略规划

资料来源：参考文献[17]

在此新的政策战略实施进程下，展望规划呈现出全新的人居环境图景，它不仅重视利用人居环境的质量，还把相邻开敞空间的质量纳入考虑范围。总体上看，由于城市增长、交通拓展和高强度土地利用，人口集聚中心的城市建成区通常伴随着巨大的环境压力而迅速扩展。在城市环境无法依靠优化自身质量获得持续发展的时候，相邻的开敞空间质量则发挥主导作用，因为在高密度的人口聚集区，没有可持续的开敞空间就没有可持续的城市发展。

因此，展望规划的绿心概念一方面创造了与之适应的壮观的区域景观塑造，使其能够包容大都市区的城市化；另一方面也催生出与之适应的由国家、省和市政府共同参与的区域协调机制。绿心呈现出一个潜在的与“大伦敦”“绿环”等效的巨型中央公园，使得兰斯塔德在大都市区尺度下成功地把休闲游憩区和集约专业化的发达农业区等多种功能结合起来。出于对绿心的保护，兰斯塔德的休闲游憩区建设即使计划有必要的投资支持，仍然进展迟滞，实施起来还有相当困难。

尽管如此，欧盟共同农业政策（CAP: Common Agricultural Policy）^①却已经进入到高级阶段，意味着一项在范围和财政资源方面，涉及加强农村发展政策的全面而基础的改革，从而影响到绿心地区的潜力和政策，同时使开放空间的城市化成为整合规划政策进程的主题。这部分的政策内容将主要由对绿心拥有地方司法权的南荷兰省和乌得勒支省所决定^[15]。

规划的实施归根于绿心内的省政府和市镇当局致力于区域政策协调。绿心的设计质量区划被称为“提供共同开发导则的第一步”。紧缩的城市化，主要涉及斯科普和列登地区，以协调斯科普国际机场的扩建。而在“豪达—鹿特丹—祖特尔梅尔”组成的三角区，正在实施一个多样而复杂的发展规划，它能够把园艺业和生活区发展中新的尺度功能与不同水体及土壤条件结合起来^[15]。

4 兰斯塔德绿心：经验借鉴

4.1 国际影响

兰斯塔德规划对欧洲规划思潮产生了广泛而深刻的影响。在大部分欧洲城市看来，兰斯塔德规划属于超前规划。同时，由于兰斯塔德处于欧洲空间规划的核心区位，其大都市区空间形态的特殊性在区域范围内具有强大的影响力。现在的欧洲空间规划，很大程度上是欧洲各国规划在相互借鉴、认真反思中不断完善而逐步形成的。兰斯塔德规划为欧洲空间规划注入了新思想、新活力。

兰斯塔德对全球区域规划产生的影响在于它所提倡的全新的区域空间形态，反映出对传统区域空间规划潜在问题的新探索。兰斯塔德是绿心环形大都市，由四个核心城市和若干中小城市环绕区域空间内的公共开敞空间所组成的多中心城市群。在欧洲其他大都市区如伦敦、柏林等区域规划中则是环形绿带包围着的单中心城市群，哥本哈根则是指状廊道发展并有多条绿带楔入城市，如何在线性空间为主导的城市群中有效实施空间管制、区域协调，兰斯塔德开创了先例。

4.2 国内借鉴

中国当前以区域规划为导向的区域发展战略是通过管控政策和平衡增长政策实施有效的区域协调发展。中国区域规划的实质是国家层面的空间规划，通过多次经济结构调整使其现实地位得到确立。纵观中国区域与城市群规划，兰斯塔德绿心规划所体现的思想精髓对我国不同层面的区域规划有着重要的借鉴意义，例如《长株潭城市群区域规划》就形成了以长沙、株洲和湘潭三市所围合的公共开放空间为主体的区域绿心，并且实行严格的管控与保护。

长株潭城市群在空间形态上属于组合多中心城市群，三个中心城市围合成的绿心是以农田、林地和水域为基底的一个绿色空间。长株潭城市群的绿心保护从区域协调方面突破行政障碍，以省政府主导三市编制区域城乡建设规划，开展区域生态环境整治，推进区域基础设施建设，建立区域规划协调实施机制。

长株潭绿心保护的根源问题也不容忽视，如：绿心空间不断遭受蚕食、绿心规划与相关规划矛盾重重、三市调整绿心规划意愿强烈、分市建设投资导致基础设施难以推进及尚未建立完善的生态补偿机制等。绿心蚕食反映出发展与保护的矛盾，荷兰空间发展规划致力于维持二者之间的平衡，采取的紧凑城市、城市网络战略对中国有一定的借鉴意义。可见，通过对空间向心力的合理引导，避免绿心建设填充，是绿心环形城市群发展需要极力注意的。《长株潭城市群规划》由此提出针对性的发展策略，主要涉及建立区域生态补偿机制、基础设施区域协调机制、适时评估绿心总体规划实施绩效和创建跨区域的空间管制实施等方面（表3）^[22]。

5 结束语

兰斯塔德绿心规划为人类展现出一幅人居环境的新图景。在大都市区域尺度下保留的大片开敞空间是偶然还是必然？由四个方面可以看出兰斯塔德绿心规划所作的创新：

① CAP：即欧盟共同农业政策，它是于1962年欧共体通过的“建立农产品统一市场折衷协议”的最初框架下形成的，其政策基于农业和乡村发展两大支柱，旨在通过降低成本保障欧洲农业的国际竞争力，控制农产品生产和财政预算开支的过度增长，进行国土整治和环境保护，促进农村发展等。

表3 兰斯塔德空间规划和长株潭城市群规划比较

	条目	兰斯塔德	长株潭
现状概况	总面积 (km ²)	10 880	28 088.1 核心区: 8 848.2
	其中: 绿心面积 (km ²)	约 400	522.9
	人口数量 (万人)	约 720 (2006 年)	1 384 (2010 年)
	人口密度 (人/km ²)	约 662	492.7
区域协调	区域协调主体	政府主导下以区域组织为平台的多元参与制度	地方政府主导的集权制度
	区域协调机制	空间联系、效应叠加和区域协同	生态补偿、基础设施区域协调和跨区域空间管制
	区域协调政策	紧凑城市、城市网络	区域协调保障政策
空间规划	空间规划定位	具有国际竞争力的绿心大都市区	确保城市群生态安全的生态屏障和具有国际品质的都市绿心
	空间规划策略	“绿心”保护、“蓝—绿”结构与城市结构相结合	高端占领、主动保护；创新发展、整体提升；资源整合、城乡统筹

资料来源: 参考文献 [22]

首先, 兰斯塔德绿心是人类对大都市区域尺度下人居环境的有益探索。荷兰国家规划机构从一开始即对现存的大都市空间环境中固有的人居环境空间形式产生质疑。

其次, 兰斯塔德绿心是多行政单元大都市区行政管理机构协调运作制度的创新。荷兰从国家到地方各级政府的区域协调是促进绿心保护的坚实保障, 层层政策和法律的嵌套配合, 促使大都市包围的开放空间得以留存, 而公众参与则进一步加强了其保护作用。

再次, 兰斯塔德绿心是人类对大都市区域尺度空间环境管理技术的创新。荷兰规划管理技术跳出原有的“红—绿”结构, 把“蓝—绿”结构与城市结构相结合, 体现了从规划手段上把城市与乡村的对立形式转变为把自然、乡村和城市融合统一的新格局。

最后, 大都市区空间规划的创新在不同地域空间上推动人居环境向前发展, 为大都市区人居环境形态的地域适应性研究开辟新道路。兰斯塔德绿心形态被世界其他地区大都市区规划所借鉴, 反映出人居环境形态在全球的扩散, 并促进了各地区绿心研究的本土化。

兰斯塔德空间规划所体现的即是荷兰空间规划思想的本质内涵, 空间规划是在政府主导下由住房、空间规划与环境部负责编制的法定规划。空间规划编制过程严格按照法律要求做到公开、透明, 使得荷兰规划的整体实施效果突出。兰斯塔德空间规划一直以来就是地方政府协调的核心内容, 荷兰政府正是以兰斯塔德绿心空间规划的创新, 显示出其在土地利用控制方面的决心。UPI

参考文献

- [1] 王晓俊, 王建国. 兰斯塔德与“绿心”——荷兰西部城市群开放空间的保护与利用[J]. 规划师, 2006, 03: 90-93.
- [2] 谢盈盈. 荷兰兰斯塔德“绿心”——巨型公共绿地空间案例经验[J]. 北京规划建设, 2010, 03: 64-69.
- [3] Henk Ovink, Randstad 2040—Towards a Sustainable and Competitive Delta Region[R/OL]. IFoU, 2008(2008-10-26)[2013-10-12]. http://www.ifou.org/conferences/2008taipei/pdf/cityandwater_conference_www.ifou.org_04.pdf.
- [4] 王秋元. 承前启后发展荷兰整体性长期规划——环境部国土规划司长汉克·欧文科[J]. 国际城市规划, 2009, 24(2): 14-19.
- [5] MLIT. An Overview of Spatial Policy in Asian and European Countries[R/OL]. (2015-05-15)[2013-10-12]. http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/netherlands/index_e.html.
- [6] B Lambregts, W Zonneveld. From Randstad to Deltametropolis: Changing Attitudes Towards the Scattered Metropolis[J]. European Planning Studies, 2004, 12(3): 299-321.
- [7] Bart Wissink. 在社会变革中的荷兰空间规划——参与的政治学[J]. 国外城市规划, 2002, 02: 11-14.
- [8] 李国平. 兰斯塔德地区: 网络型城市的典型代表[N]. 中国社会科学报, 2012-04-09A06.
- [9] 吴德刚, 朱玮, 王德. 荷兰兰斯塔德地区的规划历程及启示[J]. 现代城市研究, 2013(1): 39-46.
- [10] B. Lambregts, R C Kloosterman, M van der Werff, et al. Randstad Holland: Multiple Faces of a Polycentric Role Model[M] // Peter Hall, Kathy Pain. The Polycentric Metropolis: Learning from Megacity Regions in Europe. London: Earthscan, 2006: 137-145.
- [11] 陈雅薇, 杰勒德·维格曼斯. 荷兰城市开发过程管理及其对中国的启示[J]. 国际城市规划, 2011, 26(3): 1-8.
- [12] F Hendriks. Shifts in Governance in a Polycentric Urban Region: The Case of the Dutch Randstad[J]. International Journal of Public, 2006, 29(10-11): 931-951.
- [13] Arjen J, Van Der Burg, Dieleman F M. Dutch Urbanisation Policies: From ‘Compact City’ to ‘Urban Network’ [J]. Royal Dutch Geographical Society, 2004, 95(1): 108-116.
- [14] M Hajer, W Zonnveld. Spatial Planning in the Network Society—Rethinking the Principles of Planning in the Netherlands [J]. European Planning Studies, 2000, 8(3).
- [15] Ernst Storm. Managing Randstad Holland[C]. Geneva: ISOCARP, 2004.
- [16] Arjen J, Van Der Burg, Bart L Vink. Randstad Holland towards 2040—Perspectives from National Government[C]. Dalian: ISOCARP, 2008.
- [17] IFoU, Randstad 2040 and Olympics 2028[R/OL]. IFoU, 2009(2009-7-22)[2013-10-12]. http://ifou.org/summerschool/2009delft/lectures/01_ifou_summerschool_2009.pdf.
- [18] Ministry of Infrastructure and Environment. Spatial Planning Calendar-75 Years of National Spatial Policy in The Netherlands[R]. [S.l.]: Ministry of Infrastructure and the Environment, 2013.
- [19] Hans van der Cammen, Len de Klerk. The Selfmade Land: Culture and Evolution of Urban and Regional planning in The Netherlands[M]. Houten: Spectrum, 2012.
- [20] Jelte Boeijenga, Jeroen Mensink. Vinex Atlas[M]. Rotterdam: Uitgeverij, 2008.
- [21] Ministry of Infrastructure and the Environment. 35 Icons of Dutch spatial planning[R]. [S.l.]: Ministry of Infrastructure and the Environment, 2012.
- [22] 湖南省长株潭“两型社会”建设改革试验区领导协调委员会办公室. 长株潭城市群生态绿心地区总体规划 (2010—2030) [R]. [S.l.]: [s.n.], 2012.

(本文编辑: 秦潇雨)