

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2019.01.001

欢迎按以下格式引用:孟美侠,张学良,潘洲.跨越行政边界的都市区规划实践——纽约大都市区四次总体规划及其对中国的启示[J].重庆大学学报(社会科学版),2019(4):22-37.

Citation Format: MENG Meixia, ZHANG Xueliang, PAN Zhou. Planning practice of metropolitan areas crossing administrative boundaries; The Implication of New York Metropolitan Area's four regional plannings on China [J].Journal of Chongqing University (Social Science Edition),2019(4):22-37.

跨越行政边界的都市区规划实践

——纽约大都市区四次总体规划及其对中国的启示

孟美侠,张学良,潘洲

(上海财经大学城市与区域科学学院,上海 200433)

摘要:随着技术的进步和经济的发展,不同区域和城市间的联系日益加强,而以行政区划为空间尺度进行的规划、管理、建设造成了行政壁垒、区域发展不平衡、多规不合一、区域性公共服务供给不足等问题。如何通过区域一体化发展和更加有效的区域协调发展新机制,以更好地发挥市场在资源空间配置中的决定性作用,成为突破行政壁垒和解决区域不平衡发展的关键。较早经历城市化进程的国家和地区在发展过程中也面临对具有紧密经济联系的区域进行跨界治理的问题。作为美国城市化水平最高的地区,早在100多年前,郊区辽阔的空间、公共交通的改善和私家车的普及等使人口和产业由纽约市的市中心向其郊区和周边地区扩张,这些地区间的经济联系超出了长久以来的行政边界,也超出了原有政府的治理能力。致力于解决上述问题的区域规划协会(RPA)从1929年开始制定针对由纽约市及其周边地区构成的纽约都市区总体规划,其在跨越行政边界、破除行政壁垒并从区域总体层面进行城市规划管理的都市区建设方面积累了较多现实又不乏创新的经验。文章梳理了区域规划协会的组织架构以及其四次纽约都市区总体规划的背景、内容和实施,并对所得经验和对中国的启示进行总结。

关键词:城市行政边界;纽约都市区;区域规划协会;城市治理;国际经验

中图分类号:F293;X321 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2019)04-0022-16

修回日期:2019-01-1

基金项目:国家自然科学基金项目“具有内生权重矩阵的空间计量模型:方法和应用”(71401108);上海市哲学社会科学规划课题“长三角城市群城市可持续发展研究”(2014BJL003);清华大学新型城镇化研究院开放基金课题“城市聚集、空间溢出与城市群经济:理论分析与实证检验”(TUCSU-K-17003-01)

作者简介:孟美侠(1978—),女,上海财经大学城市与区域科学学院讲席副教授,主要从事区域经济学理论和政策实践研究,Email:meng.meixia@mail.shufe.edu.cn。

通信作者:张学良(1978—),男,安徽望江人,上海财经大学讲席教授,博士研究生导师,城市与区域科学学院副院长,中国区域经济50人论坛成员,入选国家“万人计划”、教育部“新世纪优秀人才”,上海市曙光学者,主要从事区域经济与城市经济研究,Email:zhang.xueliang@mail.shufe.edu.cn。

一、研究背景

技术进步和经济发展扩大了人类活动的范围,也促进了区域的分工,不同区域和不同城市之间的联系在逐渐加强,而以行政区划为标准进行的规划、管理、建设造成了区域间和城市间的行政壁垒。中国 20 世纪 80 年代起开始实施的领导选拔、晋升标准改革和财政包干制以及 1994 年的分税制改革,使得受到“政治锦标赛”^[1]和财税压力^[2]双重激励的各级地方政府,纷纷通过财税和土地政策吸引产业投资,展开了围绕地方经济增长的激烈竞争,因此行政壁垒问题在中国表现得更为突出。行政壁垒对区域经济发展的影响主要体现为各地方政府追求自身利益最大化、地区间发展竞争多于合作、市场保护、公共服务差距大等问题,同时行政壁垒也是导致资源空间错配的一个重要原因^[3-4]。如何突破行政壁垒,在一个更为合理的空间尺度上进行发展的规划和管理,对实现城市的有效治理、生产要素和公共服务的有效配置,以及统筹大中小城市 and 实现区域协调发展至关重要。

实施区域协调发展战略是新时代国家重大战略之一,中国东、中、西、东北“四大板块”区域发展战略是在大空间尺度上统筹地区发展、破除行政壁垒的手段和尝试。然而,因为涉及范围较大,区域内不同地区的发展水平差异较大,联系不够紧密、利益诉求不一致,这些在较大的空间范围内的区域发展战略的有效性仍有待提高,当前需要进一步做好跨区域、小尺度、更加精准的区域协调发展规划。进入 21 世纪以来,跨越行政边界的各类国家级城市群规划相继推出,城市群正在成为推进城镇化的主体形态,但是我们也要看到,城市群规划的面积仍然过于庞大,城市之间协调成本高昂,城市群规划存在“拉郎配”的现象,地区间联系仍然不够紧,这需要我们继续探索在更小尺度、有更好合作基础、有更多合作诉求的空间区域来推进区域协调发展,更好地实行因地制宜、分类指导的区域政策。都市区(圈)^①就是这样的合适空间单元。发达国家的经验表明,城市群由若干规模和功能不同但联系紧密并在空间上呈现连绵的都市区构成^[5];20 世纪中期以后新的城市发展主要集中在原来城市中心的外围,这导致了城市蔓延,并将不同都市区连接起来,这是城市群形成的初因之一^[6];城市群内部的都市区会向外发展,而且会相互蔓延并重叠^[7]。我们认为,都市区(圈)是城市群的核心,发展都市区(圈)也是城市群建设过程中一个无法跨越的阶段,因而世界上先进的都市区发展经验更值得我们学习与借鉴。

实际上,较早经历城市化进程国家和地区在发展过程中也面临对具有紧密经济联系的区域进行跨界治理的问题。作为美国城市化水平最高的地区,纽约都市区早在 100 多年前就经历了我们城市发展过程中面临的问题,并为跨越行政边界、在相对较小的空间尺度——都市区层面统筹区域发展积累了宝贵经验。20 世纪 20 年代,纽约市最先达到了人口与经济活动由农村逐步朝城市聚集的“传统城市化”巅峰^[8]。之后,郊区广阔的空间、公共交通状况的改善和私人汽车的广泛使用等情况使得纽约市的人口与产业朝着纽约市的郊区及其周边地区蔓延,且这一蔓延常常突破行政的边界,而单个地方政府的治理能力并不足以该地区提供充分的交通、公共服务、环境保护与住房需求。众多充满远见的

① 学术界普遍认为都市圈的概念来源于日本,一般来讲,都市圈由中心城市及其周边具有紧密经济联系的城镇构成,根据中心城市与周边地区的交通时间可以分为一小时都市圈、两小时都市圈等,都市圈中的中心城市与其周边城市也会具有一定的通勤要求,但通勤要求比较低。与都市圈类似的概念还包括都市区。都市区的概念主要来自美国的城市发展实践,都市区通常由中心城市及其周边具有紧密通勤联系的外围区域构成。我们认为都市圈与都市区的主要区别在于前者对通勤的要求通常较弱或者不设要求,而后者则主要基于通勤对外围进行界定,但两者的共同之处在于他们都刻画了一种中心城市与周边地区紧密联系形成的一体化区域,并且这种联系常常突破行政边界。在本文的表述中,按照学术界的惯例,涉及欧美国家的经验梳理部分,我们采用都市区的概念,而涉及日本的情况介绍,我们采用都市圈的概念。对中国的情况,我们并没有严格地对都市圈和都市区作区分。

纽约都市区公民与商业领袖认为,要想转变这样糟糕的发展趋势,就需要有一份全面且长远的区域性规划作为蓝图来指导未来的发展。致力于解决上述问题的纽约及其周边地区区域规划委员会于1921年成立,该团体于1929年整合成为了目前的区域规划协会(Regional Planning Association,简称RPA)。1929年,区域规划协会发布了其第一次区域规划:纽约及其周边地区区域规划,这是全球首个有关都市区的长远规划。在过去的90年间,区域规划协会是塑造纽约都市区发展最具影响力的机构之一,共完成了四次针对纽约都市区的区域总体规划,其提出的关于基础设施投资、城市发展和环境保护的大部分提议都被采纳和实施^[9-13]。这些提议的实施提升了整个区域的发展质量和竞争力,为纽约市的发展开拓了广阔的腹地,四次区域规划所引致的数以亿计的基础设施投资和城市建设项目是令纽约在20世纪中期成为全球领先城市的重要支撑。本文将对其四次总体区域规划经验进行梳理,以期得到可以借鉴的区域协调手段和做法。

武廷海^[14]、武廷海和高元^[15]、洪文迁^[16]和陶希东^[17]等从不同的角度出发,对区域规划协会或者其规划内容进行了讨论和梳理。相较于这些研究,本文更偏重考察区域规划协会的组织架构及其历次规划的背景,并从突破行政壁垒的角度对区域规划协会及其规划内容进行解读。具体来讲,本文对区域规划协会及该协会针对纽约都市区提出的四次总体规划进行研究,同时总结纽约都市区规划的经验与成果,以审视中国城市化发展过程中的行政壁垒及其所带来的问题,并对未来可能进行的中国都市区的建设与发展提供有关借鉴。

二、都市区概念来源与界定方法

区域规划协会的第二、三、四次规划都明确指出针对纽约都市区而进行,第一次区域规划的范围与目前纽约都市统计区的范围存在出入,但核心部分基本一致,面积也相当。为了能够对纽约都市区的规划经验进行较为清晰的梳理,本部分先对都市区概念的来源和界定方法进行讨论。事实上,都市区并不是美国的行政辖区,而是基于统计的便利性和准确性进行的一种划定。从1776年建国到20世纪初城市人口赶超农村人口,美国用130年的时间完成了从乡村到城市的初步“传统城镇化”^[8],^②,随后,人口与经济的活动开始慢慢朝着城市的郊区和周边地区蔓延。随着城市向外扩散发展,城市与其外围地区日益融合,美国城市发展由单中心向多中心过渡,城市与外围地区之间的通勤日益普遍,以行政区划进行的人口和经济统计几乎失去意义。1949年,美国管理与预算办公室(OMB)的前身美国预算署(the Bureau of the Budget)推出标准都市统计区(Standard metropolitan area,简写SMA,又称都市统计区或都市区)的界定标准^[8],^③,并将其用于1950年的人口普查。都市统计区的核心思想是通过合并中心城市区域和以通勤表征的外围区域以确定就业、通勤、居住均衡的一体化区域,从而反映区域性的整体人口与经济活动。此后,随着都市区的发展,OMB对都市区的概念与界定标准进行了数次修改^[18-19],^④。

根据OMB最新公布的都市区划分标准^[19],都市统计区基于核心区识别的统计区(Core Based

②一些学者将人口从农村到城市集中的城镇化过程成为“传统城镇化”,并认为“传统城镇化”结束的标志是一国城市人口超过农村人口。

③尽管最早的都市统计区的界定来自美国,但最早使用大都市区这一概念的是英国。19世纪初伦敦的一些公共服务部门开始使用大都市区的概念,其中最重要的是1828年建立的伦敦大都市区警务总署,1836年伦敦设立大都市区铁路公司。随后美国也正式出现大都市区的概念,例如1880年纽约大都市博物馆建成,1883年大都市歌剧院落成(王旭和罗思东,2010)。

④OMB分别于1990、2000与2010年对都市区的概念进行了修订。在每两次修订的时间间隔内,OMB会定期考察各区域相关指标,若有区域达到都市区标准,或是原先达到都市区标准的区域在考察中未达到标准,则OMB会根据情况发布新的都市区成员列表。

Statistic Area,简称为 CBSA)而划定,其定义为“人口至少达到一万的城市区域^[20]·^⑤,以及利用通勤量衡量的,在社会与经济上与城市区域有着高度整合关系的外围区域”。需要说明的是,美国都市区具体的确定过程基于县(county)级政区进行,具体的操作过程为:(1)确定中心县,即该县有超过 50%的人口聚集于人口数大于 1 万的城市区域,或是该县有超过 5 000 人位于人口数超过 1 万的单一城市区域;(2)确定外围县,即与中心郡县的职/居通勤率至少为 25%。此外,当某一 CBSA 的中心县满足另一 CBSA 外围县的标准时,便将这两个县合并为新的 CBSA;毗连的 CBSA 间就业的通勤率至少为 15%时,这两个 CBSA 可合并为联合统计区(Combined Statistical Area,简称为 CSA),合并后原 CBSA 在统计上仍保持相对独立。按照中心城市区域的人口是否超过 5 万人这一标准,又可以将都市区分为大都市统计区(Metropolitan Statistical Area)与小都市统计区(Micropolitan Statistical Area)。根据 OMB 于 2017 年公布的文件^[21],目前美国共有都市区 945 个,其中包括大都市区 390 个,小都市区 555 个;都市区人口占美国总人口的 94.3%,其中大都市统计区人口占比为 85.7%,小都市统计区人口占比为 8.6%。美国 3 142 个县中有 1 169 个县属于大都市统计区,656 个县属于小都市统计区,1 317 个县不在都市统计区的范围内。目前纽约都市统计区(后文简称为狭义的纽约都市区)由纽约市及纽约州、新泽西州与宾夕法尼亚州的部分区域(共 25 个县)共同组成,面积超过 1.7 万平方公里,2010 年普查人口数为 1 958 万人;纽约联合统计区(后文简称为广义的纽约都市区)由纽约州、新泽西州、康涅狄格州与宾夕法尼亚州这四州中的八个都市统计区构成,面积达 3.4 万平方公里,2010 年普查人口数为 2 307 万人。

在区域规划协会开展第一次针对纽约地区的区域规划时,美国并没有官方的都市区概念,因此区域规划协会的第一次区域规划中并没有出现都市区的说法,但从范围上看,第一次区域规划涉及纽约市及其周边地区的 22 个县,规划面积 1.4 万平方公里,规划范围横跨纽约州、新泽西州和康涅狄格州,与目前狭义的纽约都市统计区(New York Metropolitan Statistical Area)的范围略有出入,但面积相当,后者包括了宾夕法尼亚州的几个县,康涅狄格州也不在后者的范围内。后三次规划都明确指出针对纽约都市区,但规划范围相比第一次规划进行了扩大,基本在 3.3 万平方公里,后三次规划范围与目前由纽约州、新泽西州、康涅狄格州和宾夕法尼亚州的七个都市区和纽约都市区共同构成的纽约联合统计区基本一致。

三、纽约区域规划协会组织架构

区域规划协会自 1921 年成立,已经运行了将近一百年,他们在纽约都市区的发展上发挥了重要的指导作用,而其组织和运行方式是其持久生命力的重要保证之一。在中国,一些具有紧密经济联系的地区例如上海及其毗邻区域、长三角城市群、京津冀城市群同时跨越市级和省级的行政区划,从行政等级上来看这些地区的统筹协调发展只有在国家层面上才可能进行。纽约区域规划协会为我们提供了一种由非政府组织进行跨越行政边界协调发展的参考,因此对其组织架构进行认识与梳理非常有必要。作为非政府组织,区域规划协会的规划实施并不依靠政府赋予的权威,而是通过广泛的公众参与来兼顾各方的诉求与利益,以扎实的调查、研究和分析保证其规划的科学性。针对纽约都市区的四次规划,区域规划协会都成立了相应的执行委员会和专家委员会。目前,区域规划协会由董事会、专家委员会以及职员部

^⑤这里的城市区域是指美国人口普查局界定的人口不少于 2 500 人,且其中至少有 1 500 人居住在机构团体区域(Institutional group quarters)之外的固定地理区域。机构团体区域指的是那些在普查时受到正式授权且训练有素的人的监管、照料或羁押的人所在的区域,这些人一般被归为“病人”或“囚犯”。2010 年,美国有 3 573 个城市区域(U.S., Department of Commerce, 2011)。

门组成,其基本组织架构见图1。董事会内包含社会各界成员,部分成员由该协会的主席、各部门领导与顾问等人组成,其余成员包括政府部门负责人、大学教授、知名基金会负责人,以及建筑业、规划业、咨询业等行业的知名企业领导人,他们为区域规划的制定提供了学术与经济等方面的支持。董事会内部设有正副主席、总裁、各委员会联席主席与顾问等职位,担任者皆为协会内部领导成员。

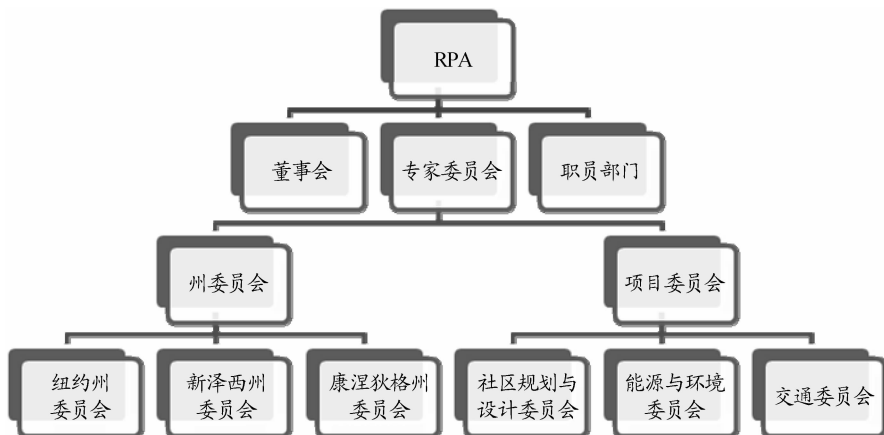


图1 区域规划协会组织架构图

资料来源:根据RPA官方网站提供信息绘制

区域规划协会的专家委员会分为州专家委员会(State Committees)与各项目专家委员会(Program Committees),其中州专家委员会分为纽约州委员会、新泽西州委员会与康涅狄格州委员会,而各项目专家委员会则包含社区规划与设计委员会、能源与环境委员会以及交通委员会。专家委员会内部设有总主席、各州委员会联席主席与各项目委员会联席主席等职;委员会由公民、社区与商业领袖等共同组成,这些委员为组织提供重要的策略建议。

RPA的职员部门是规划制定的实施者,他们负责一系列具体事项的处理,从能源、环境、交通等项目的实地考察、数据收集、规划制定,到规划出台前的推广与宣传,再到协会财务管理等,这些都由职员部门负责;部门内设有主席、总规划师、各地区与各项目的执行副总裁与顾问等职位。RPA在制定区域规划的同时也会举办与规划相关的论坛与会议,这些论坛或会议的内容包括RPA近期规划的实施情况报告、对某一具体规划的讨论、与规划相关的展览以及规划的发布等。表1给出了有关第四次规划的重大报告。

表1 有关第四次规划的重大报告

报告发布时间	报告主要内容
2013年3月	宣布纽约都市区第四次规划开始制定。
2014年4月	发布报告《脆弱的成功》(Fragile Success)并总结纽约都市区面临的最大挑战。
2016年6月	发布报告《制定新方针》(Charting a New Course)并对纽约都市区的未来进行展望。
2017年冬季	发布报告《纽约都市区的健康状况》(State of the Region's Health)、《推动》(Pushed Out)与《在水下》(Under Water),这些报告对纽约都市区面临的重大挑战进行了更加入微的考察。
2017年夏季—秋季	发布报告《穿越哈德逊》(Crossing the Hudson)、《接近自然》(Accessing Nature)、《新的流动性》(New Mobility)、《沿海区域适应》(Coastal Adaptation)与《尚未开发的潜能》(Untapped Potential),这些报告总结了第四次规划中的初始提议。
2017年11月30日	纽约都市区第四次规划正式发布。

资料来源:根据RPA官方网站提供信息与第四次规划总结

区域规划协会在第二次区域规划制定过程中拓展了公共参与的概念,通过与市民、政府、商业和社区组织建立各种合作,并开展涉及成千上万本地居民的听证会、交流会、工作会,对区域未来的发展进行调查、分析和规划,这种公众参与模式最终成为全美和全世界规划界的范式。表2给出了区域规划协会于2017年主办的论坛与会议。

表2 2017年RPA主办的论坛与会议

时间	会议/论坛名称	会议/论坛主要内容
1月19日	Moving Madison Square Garden and the Battle for a Better Penn	对地区交通的未来、麦迪逊广场的搬迁与新建宾州车站的意义进行了讨论
3月7日	Streetcar Success: What New York Can Learn from Other Cities	对有轨电车(street car)如何解决当前的交通问题进行了讨论
4月21日	The 2017 RPA Assembly	对海岸线带来的威胁、日益恶化的基础设施以及来自生活质量的压力等一系列对区域至关重要的问题进行了讨论
9月11日	Why Can't NYC Do Big Projects Anymore?	对纽约市的大规模发展问题与基础设施的更新问题进行了讨论
10月17日	The Shore of the Future	对全球范围内应对气候变化与海平面上升带来的危机的讨论
11月30日	Release Event for RPA's Fourth Regional Plan	发布纽约都市区第四次规划

资料来源:根据RPA官方网站提供信息总结

四、纽约都市区四次区域规划的内容介绍

目前区域规划协会已经完成了针对纽约都市区的四次规划,这四次规划的内容对于我们理解区域协调发展的工作重点、方式、面临的问题和未来可能出现的挑战都有重要参考意义。

(一)第一次区域规划——纽约及其周围地区的区域规划

1900—1930年间,纽约的制造业和航运业发展极其迅速,来自偏远地区数以百万计人口的涌入,给该地区的学校、社区以及社会各界的承受能力带来了极大的压力。新的通讯技术和产业组织的发展革新了区域经济结构和人们的工作性质。同时,随着机动车拥有量与使用量的广泛增加,城市蔓延变得愈发严重,导致了几乎不可控的交通拥堵与社区及乡村状况的恶化。

区域规划协会1929年发布的第一份规划旨在通过组织土地使用与提供适当的交通选择,以一种更加合理的方式对该地区进行重新整合,总体规划面积约为14317平方公里,区域内人口约897.9万人,涉及县的数目为22个。图2为纽约都市区第一次规划图。该规划描述了纽约—新泽西—康涅狄格大都市区(与狭义的纽约都市区相当)引人注目的未来发展前景,并从人口增长、道路通达、土地利用与建筑规模四个大方向对纽约都市区进行了较为细致的规划。规划认为,纽约都市区必将经历快速的生长,而曼哈顿的增速将更为显著。第一次区域规划中的一些具体提议,最后都成为了现实,其中包括修建高速公路和桥梁、建设公园和公园绿岛,以及对郊区的建设。这些建议的实现提高了纽约都市区的发展效率与人们的生活质量。

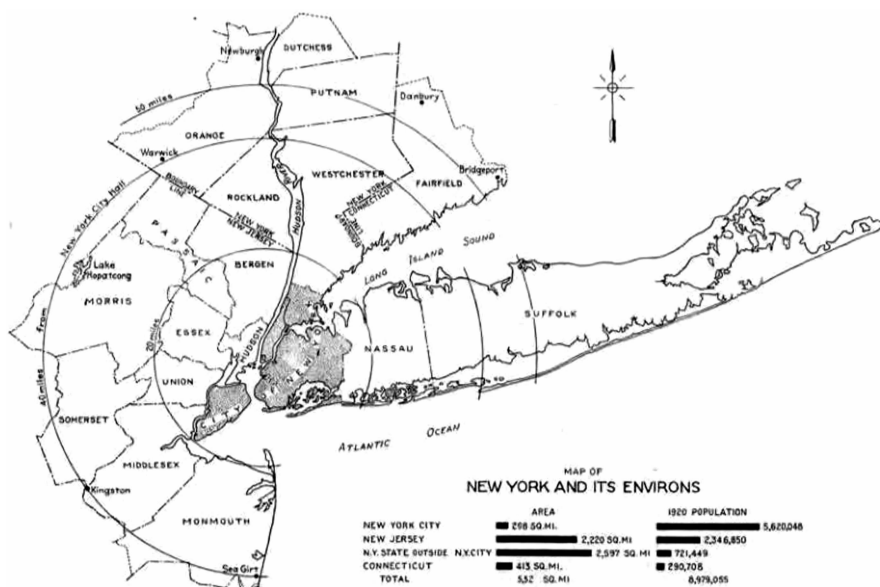


图2 纽约都市区第一次规划图

资料来源:Regional Plan Association. The Regional Plan of New York and Its Environs. Volume 1: The Graphic Regional Plan.1929

(二) 第二次规划

RPA 的第二次区域规划于 1968 年完成,这次规划的规划面积扩大为 33 022.5 平方公里,涉及县的数目达 31 个,规划范围内人口约 1 900 万。纽约都市区第二次规划的规划图见图 3。对于规划面积的扩大,纽约区域规划协会表示,这样做的目的是为了通过增大规划面积来测试区域内可能出现的人口与就业增长对该区域扩大的可能性。规划试图解决当时一系列热点问题,其中包括城市区域的过度蔓延、老城市中心的衰退、种族隔离与环境污染等。在规划中,RPA 评估了这些问题可能造成的损失,并对问题进行了总结。第一,快速城市化导致通勤距离增加。随着城市范围的扩大,许多非技术性工作岗位正向外部迁移,但外部地区缺少能够提供给非技术性工人的住房,白领则在工作仍在市中心的情况下开始向郊区迁移,这无疑导致了通勤距离的持续增加。第二,社会分隔严重,白人、中等收入家庭与高收入家庭从市中心向郊区迁移,空余出的住房被缺乏专业技能的低收入人群迅速填补。第三,房市紧俏,旧房屋置换率低,可选住房种类有限。第四,城市公共服务设施缺乏。纽约都市区内 1 000 万左右居民距离市区内核心便利区域较远,需求无法得到满足;对于郊区居民,图书馆、成人教育、博物馆、剧院与购物中心等场所均在其受服务范围之外。第五,交通标准低。都市区内公共交通不足,地铁拥挤、缓慢、不舒适,在非高峰期间流动性不足,高速公路阻塞严重。第六,规划设计质量不高,漠视自然环境,忽略了绿色空间的重要性。

为了解决这些问题,RPA 主要从社区总体布局、住房、贫困、自然环境与交通这五方面提出了建议。建议的具体内容为:第一,将无组织的城市化运动转变为多功能大都市区的建设,进而集中提高整个大都市区的公共服务水平,同时在主要的公共服务提供场所周围建立居民区,为在该区域就业的家庭提供住房服务。第二,增加住房种类,修改新区域住房政策,以满足不同收入水平的家庭对住房的需求,并向中低收入家庭提供公共援助住房,以达到经济与种族上的平衡,同时对地价起到部分抑制作用。第三,增加老城区公共服务设施供给,提高设施供给水平,并在该区域提供居民

能够负担的住房,重新吸引不同社会阶层的人进入该区域;同时为穷人提供教育与技术培训,促进技术工人就业,并提供更多的无需技术或者技术要求较低的工作,其工资水平应能够保证家庭的基本健康状况。第四,控制未开发的自然空间供给,保护该地区的自然资源,在区域内部或是区域周围建设公共绿地,以满足当地居民日益增长的对户外休闲娱乐方面的需求。改善污染管理,恢复内陆空气与供水质量,使该地区真正成为宜居、美丽与环境友好型区域。第五,提高交通基础设施水平,为其他四方面的举措提供良好的实施环境。RPA 提出的第二次区域规划的最大成就是:为纽约都市区留下了大量的开放空间,并为该地区建设区域通勤铁路系统给出了较为系统与正确的指引。

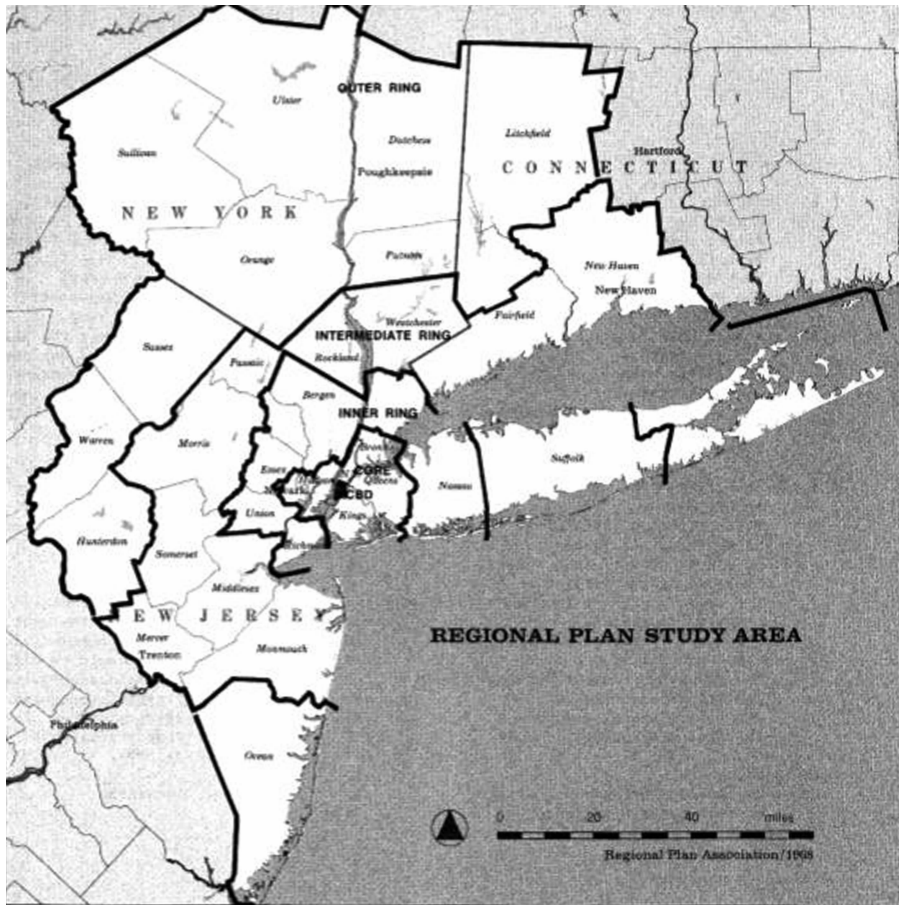


图3 纽约都市区第二次规划图

资料来源:Regional Plan Association. The Second Regional Plan: A Draft for Discussion, 1968年

(三) 第三次规划——危机中的区域

第三次规划于1996年提出,此次规划范围与第二次规划相当,规划范围约33000平方公里,涉及31个县,规划人口约2000万,纽约都市区第三次规划图见图4。当时的纽约都市区虽然在全球仍有着很强的经济实力,但在经历了20世纪80年代末至90年代初严重的经济下行以后,该区域正面临着多年来的经济增长缓慢与发展的不确定性:首先,都市区的工作岗位在1989—1992年间减少了77万个,这是二战以来全美大都市区就业减少最多的一次,同时在1982—1992年间,纽约都市区的就业增长在美国也是最慢的;其次,本次衰退不是局部性衰退,而是覆盖整个区域的全面性衰退,并且区域内各地衰退程度近乎相同,同时期内纽约都市区包括商业服务业、传媒业、通信与高端制造业在内的关键产业产出占全国产出的比重下降了近四分之一;最后,该区域的极端贫富差距仍在

持续扩大,根植于富人与穷人间,以及不同种族间的不平等问题也十分严重。

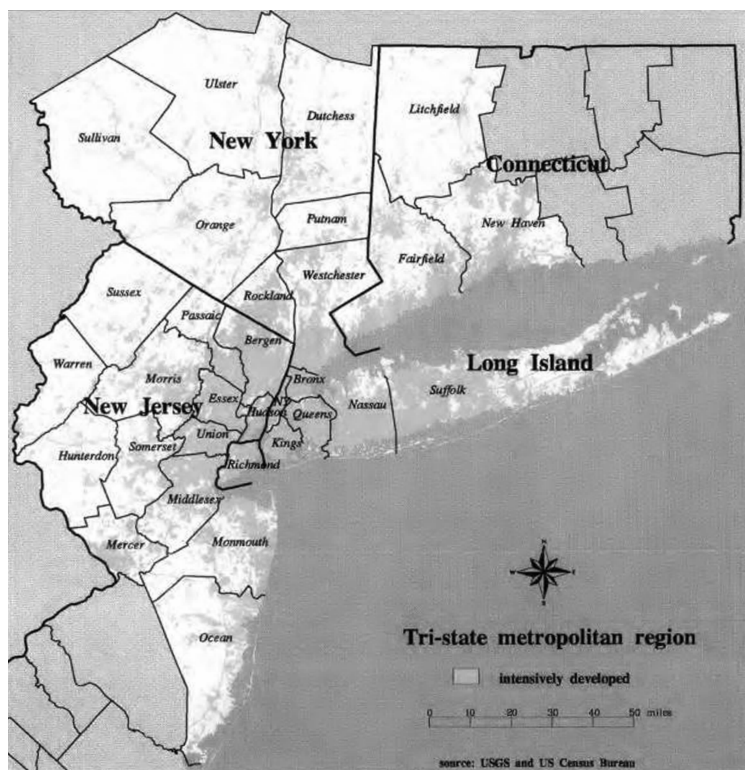


图4 纽约都市区第三次规划图

资料来源:Robert Yaro and Tony Hiss. *A Region At Risk: the Third Regional Plan for the New York-New Jersey-Connecticut Metropolitan Area*. Island Press, 1996

为了应对这些情况,RPA在第三次规划中提出经济、环境与公平(规划中统称为“3E”体系)共同构成了区域繁荣、区域活力与区域内生活质量的基础;同时第三次规划最本质的目标,便是充分整合利用区域优势,通过投资与政策的实施来重建“3E”体系,使“3E”体系内部可以充分互补、共同发展。

第三次规划将对“3E”体系的具体重建方法划分为五项方略,其中包括绿地方略、中心发展方略、区域通达方略、劳动力方略与治理方略,这五大方略共同构成了第三次区域规划的基石。绿地方略提出要建立区域保护区,对公共水资源、河口与农田进行保护,并建设区域绿色通道网络;中心发展方略提出通过城镇间交通建设强化中心商业区,并通过投资吸引就业,为该区域带来新的发展与投资激励;区域通达方略提出对公路、铁路与公共交通等方面进行改善,以提高交通效率,并缓解交通拥堵问题;劳动力方略提出要改善低收入群体受教育情况,提高教育与就业间联系以促进就业增长;治理方略提出对区域管治进行协调并对公营与私营的决策程序作出改善,同时创立新的公共机构,资助并提供区域层面的服务。

(四)第四次规划——让区域更好地为我们服务

RPA的第四次规划发布于2017年11月30日,这次规划如RPA过去所做的那样,为纽约都市区的经济增长与可持续发展制定蓝图,规划面积约为33 669.8平方公里,涉及31个县,规划人口约为2 280万,纽约都市区第四次规划图见图5。在经历了20世纪80年代末至90年代初的深度经济

下行后,纽约都市区的发展出现了巨大的变化:该区域人口在过去 20 年间增加了 230 余万,就业相比 20 世纪 90 年代增加了 150 余万;平均寿命有着非常明显的增加,已高于美国的平均寿命水准;当地犯罪率也大大降低;交通客流量明显增加。这些好的转变给纽约都市区吸引了越来越多的人愿意在当地生活。但是伴随着好的转变的同时,该区域也存在问题。虽然在过去的 20 年中纽约都市区经济增长显著,但多数人并没有分享到增长所带来的红利:第一,自 1990 年以来,美国家庭收入中位数共下降约 1%,而纽约都市区居民的家庭收入中位数下降高达 4%。第二,虽然外裔人口增长占该区域总人口增长的 48%,但种族隔离情况依然普遍,公共教育供给极不均匀。第三,生活成本显著增加,但家庭收入却停滞不前,除去房产税与交通成本外的剩余可支配收入较低,无法承担一系列关键性支付。第四,气候变化恐成纽约都市区 21 世纪以来所要面对的最大挑战,海平面上升所带来的洪水与海啸将对内陆与大部分沿海地区造成影响,而温室气体的排放仍没有得到很好的控制,这些都对自然系统产生了较大威胁。第五,纽约都市区交通网络正面临需求增长、设备老化与资金不足带来的重大压力,部分受损的交通道路由于资金不足或是工期漫长而导致无法修复或是进展缓慢,同时,该区域还伴随着新建人行道与自行车道的交通安全问题,仅 2012 年,纽约都市区因公路交通事故而导致死亡的人数便高达 351 人。

对于上述问题,RPA 在第四次规划中共提出 61 条相关建议,主要建议包括:第一,对纽约大都市运输署(The Metropolitan Transportation Authority)和纽约港务局(the Port Authority)进行改革,以降低新建交通项目的花费。RPA 建议港务局应改变其政治化决策过程,通过价值捕获策略(value capture strategies)进行投资以创造长期收入,并对其不同资产(机场、港口、桥梁与隧道、公共汽车总站等)的日常运营采取独立化管理。同时中央港务局机构(The Central Port Authority Body)可以主要发挥其基础设施银行职能,为该地区大型项目提供资金。第二,实现地铁系统的扩张与现代化建设,并对区域铁路网进行扩张整合。地铁系统现代化的具体内容包括加快现代化地铁控制系统的安装、重新设计与改造车站以减少拥堵,并确保所有车站都能够接纳残疾人士等。规划中提出 8 个相关扩建项目以将地铁通入人口密集的街区,尤其是依赖公共交通的低收入地区,从而为当地固定轨道交通(fixed rail transit)提供支持。第三,在所有社区保留并建立

经济适用房。RPA 建议各级政府增加对各级收入群体的住房供给,增加社区内的永久性经济适用房,通过政策对当地弱势居民提供积极主动的保护,以增加低收入社区财富。RPA 还建议市政当局通过公平住房保护政策与包容性分区政策来建造新住房并提供给当地所有居民,以创建多元化混

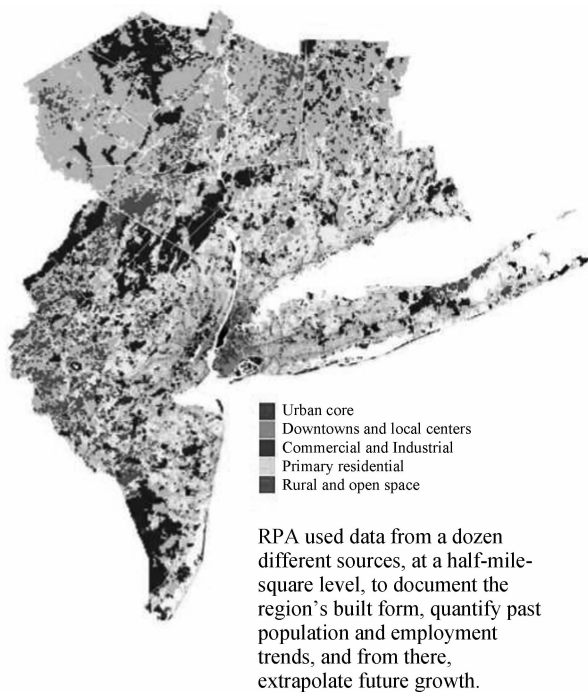


图5 纽约都市区第四次规划图

资料来源:Regional Plan Association. The Fourth Regional Plan: Making the Region Work for All of Us, 2017

合收入社区。第四,建立区域近海委员会(Regional Coastal Commission)与州调整基金(state adaptation fund)。RPA 建议纽约州、康涅狄格州和新泽西州设立区域近海委员会,该委员会可对沿海适应(coastal adaptation)进行管理。各州应同时建立新的气候适应信托基金(Climate Adaptation Trust Fund),为适应项目(adaptation projects)提供专门的收入来源。第五,强化碳排放体系,运用科学方法对碳排放进行定价。RPA 建议对现有碳排放体系进行加强与扩张,将交通部门、住房部门、商业与工业部门的排放包含在该体系内。将纽约都市区与其他司法管辖区合并,形成一个更大、更强的碳排放总量控制与交易市场。该举措产生的额外收入可用于投资创建合理的低碳经济,并增强纽约地区对当前气候变化的适应能力。

五、对 RPA 和纽约都市区前三次区域规划的评价

到目前为止,RPA 已经针对纽约都市区发表了四次有关的区域规划,除第四次规划刚刚发布外,前三次规划的成果与影响早已显现。区域规划协会于 1929 年发布的《纽约及其周边地区规划》,在美国规划史上挥下了浓墨重彩的一笔,同时对现代城市规划理论与学科发展颇有影响。第一次区域规划在高速公路与环境保护方面作出了很大贡献,例如,该次规划促进了区域间公路网络、铁路网络与公园系统的建设,为纽约都市区未来的发展提供了一个基本框架。

20 世纪 60 年代,RPA 开始认识到都市区的不均衡发展不仅仅是物质层面的问题,其内部同时涉及了贫困、种族与社会分层。于是第二次区域规划在都市区空间布局的基础上充分考虑了纽约城市、郊区的社会与经济特点,提出让公共机构与私人机构进行合作,同时还为政府提出了多方面的政策建议。虽说对于无权力在手的非政府组织而言,这些建议的实现并不容易,但 RPA 在对不同组织行动的协调方面还是起到了非常显著的作用,并且这些举措也为 20 世纪 80 年代的区域高速增长打下了基础。

在经历了一段时间的繁荣发展后,20 世纪 90 年代,纽约都市区的经济又一次遭遇了缓慢增长与波动,其发展面临巨大挑战,这里面不仅包括由经济全球化带来的更加激烈的竞争,还包括环境污染与社会分层等问题所带来的巨大压力。RPA 的第三次区域规划正是对该区域可能无法继续维持其全球领先地位的回应。第三次区域规划分析了经济、环境与公平“3E”系统的可行性,并以此为其规划得到实施的重要支撑,同时对区域的投资、政策和治理提供了大量的建议与措施。规划发布后的近 20 年里,纽约都市区取得了不错的发展成果:公共卫生与生活质量有所提高,就业增长显著,区域内居民数量持续增加,犯罪率大幅下降,城市蔓延也得到了了一定程度的控制。

总的来说,RPA 及其区域规划对纽约都市区的发展以及城市规划的发展起到了较大的推动作用。依靠其规划的权威性、董事会与委员会成员在社会上的影响力、研究成果的科学性及其提出的有关都市区的规划项目的有效性,RPA 在四次规划中提出的建议大多为政府采纳,并随之得到实现,其成功运作多年的经验被很多国家与地区的城市区域建设加以借鉴。另外,在跨越行政边界进行都市区区域规划、建设、管理和协调方面,发达国家也都作了很多有意义的研究与探索,并随之形成了各具特点的发展模式。英国伦敦通过设立一级行政区大伦敦市政府(Great London Authority)对伦敦市与伦敦市周边的 32 个自治市进行管辖,实现跨界治理。大巴黎地区则依靠设立包括大区议会、由大区产生的政府、大区行政机构以及大区议会咨询机构构成的大区政体来解决区域内发展冲突。而东京都市圈采取的主要是以核心城市为主导的协调模式。相比较于上述三类都市区的管

理形式,纽约区域规划协会作为一种非政府组织协调形式,并不改变行政区划,我们认为其经验的可复制可推广性更强。

表3 纽约大都市区四次规划比较

	第一次区域规划(1929年)	第二次区域规划(1968年)	第三次区域规划(1996年)	第四次区域规划(2017年)
背景	20世纪20年代在制造业和航运业的引领下,纽约都市区经济繁荣,在过去30年,该地区人口增加了1倍,其中1/3的人口在国外出生。	交通运输投入不足与机动车的普遍使用导致的郊区化。	纽约地区经济发展可持续性不足,历经1990年衰退后发展前景未知。	20世纪80年代晚期和90年代早期的深度衰退以及2008—2009年的金融危机以后,纽约都市区的经济均能够迅速恢复,但未来的经济发展未知,而且并非每个人都能够从中受益。
问题	城市区域过度蔓延,交通拥堵,社区及乡村状况恶化。	老城市中心衰退,社会分隔严重,基础设施缺乏,交通标准较低。	经济增长缓慢,发展存在不确定性,收入差距持续扩大,种族间不平等愈发严重。	收入差距较大,生活成本提高,种族隔离普遍,基础设施衰败,环境问题严峻。
范围	22个县约897万人口,规划面积达14 317平方千米。	31个县约1 900万人口,规划面积达33 022.5平方千米。	31个县约2 000万人口,规划面积达33 000平方千米。	31个县约2 280万人口,规划面积达3 3669.8平方千米。
目标	通过组织土地使用与提供适当的交通选择,以一种更加合理的方式对该地区进行重新整合。	控制城市蔓延,加强基础设施投资,复兴衰退的老城市中心,提高规划设计对于环境的关注度。	关注经济、公平与环境,促进区域繁荣,提高区域活力与区域内生活质量。	对公共机构进行改革以应对交通基础设施的老化和收入不平等,应对环境变化的挑战,改善区域内交通基础设施的状况,提供更多可负担的住房。
影响	规划促进了对基础设施和城市建设项目的数千亿投资,为纽约在20世纪中期赢得全球领先地位作出了很大贡献。	规划将区域发展与区域交通运输相联系,并提出了开放空间的重要性。同时本次规划采用的公众参与过程对整个美国乃至全世界都产生了巨大影响。	规划提出应注重经济、环境、社会与人的共同发展,同时兼顾不同利益群体间的平衡,为近20年来纽约的经济增长与生活质量的提高奠定了基础。	规划于2017年11月提出,影响尚未充分显现。

资料来源:根据四次规划文件内容总结

六、四次规划经验总结及对中国的启示

(一) 纽约都市区四次区域规划的经验总结

1. 以规划的区域统一性来实现行政边界和经济边界的耦合

都市区在美国并非真正的行政区划,而是属于统计范畴上的划分,美国管理与预算办公室(OMB)强调,划定都市区只是为了给数据的收集、测量和公开提供统计意义上的便利,而并不对美国现有的行政区划等级体系进行修改。在具有强烈地方自治意识的美国,由于调整行政边界^⑥需要居民投票同意,因此通常非常困难,构建都市区政府的尝试在政策界和学术界也并没有形成共识。作为全球形成最早、最大、最富有活力、最具多样性的都市区之一,纽约及其周边地区较早认识到了

^⑥在整个19世纪,把新的郊区区域兼并到现有城市辖区,是美国最基本和常见的扩大城市地域范围的方式,因为在当时,城市的公共服务成本更低,郊区居民希望获得更好的城市服务,乐于归并到大城市。但进入20世纪后,随着郊区基础设施的改善,兼并在全国范围内都遭到了郊区居民的反对。

统一区域规划的必要性,在不改变行政边界的条件下,实现了行政边界和经济边界的耦合,成为美国都市区规划的范式。四次都市区总体规划塑造和提高了整个区域的经济质量、环境可持续性和生活质量,是纽约成为全球领先城市的重要保障。

2. 兼顾各方诉求和利益是规划科学性的保证

作为全美最杰出的独立城市研究和倡议的非政府组织,RPA的规划实施通过广泛的公众参与兼顾各方的诉求和利益,保证了规划的科学性。针对纽约都市区的四次规划,区域规划协会都成立了相应的执行委员会和专家委员会,委员会由居民、社区领袖、商业精英和各领域专家组成,他们为纽约区域规划协会的规划者、设计者和政策制定者提供战略和建议。纽约区域规划协会同时通过与各种市民、政府、商业和社区组织建立合作,开展涉及成千上万本地居民的听证会、交流会、工作会,调查、分析和规划区域未来的发展。

3. 完善的交通是都市区发展的基石

区域规划协会的四次规划都将交通作为都市区发展的基石。第一次规划提议通过高速公路和公共交通提高核心区域之外区域的可达性,规划提出的关键交通设施包括华盛顿桥、皇后区至曼哈顿中城隧道、三个区域机场等交通基础设施的建造在20世纪中期都得到实现。第二次规划提出老城区和区域次中心必须构建完善且可靠的地铁、通勤铁路和公共汽车网络,以改变孤立的次中心只能依赖汽车进行通勤的趋势;第二次规划也成功推动了联邦政府对公共交通的投资,并帮助创办了纽约大都会运输署,对地铁、公交、通勤铁路和桥梁隧道的收费进行统一管理。第三次规划进一步强调公共交通网络对该地区发展的重要性,目前,第三次规划中提出的包括机场与地铁站连接交通、新的地铁和铁路在内的公共交通项目已经完成或在建。第四次规划建议对纽约大都会运输署与纽约港务局进行改革,并实现地铁系统的扩张与现代化建设,同时对区域铁路网进行扩张整合。

4. 在都市区层面统筹环境保护

区域规划协会认识到纽约市只是整个地区自然生态系统的一小部分,因此自成立以来一直致力于在都市区范围内对自然环境和水域进行保护。第一次规划确定了该区域内最需要保护的天然空间范围,并说服一些公共组织购买并保护这些地区。第二次规划建议保护未开发的天然空间,建设公共绿地,同时提高污染管理水平,这次规划帮助建立了城市空间内第一个联邦休闲区域——门户国家休闲中心(Gateway National Recreation Center)。第三次规划提出对公共水资源、河口与农田进行保护,并建设区域绿色通道网络;这次规划推动了新泽西高地、中心松林等区域开放空间永久保护区的创建。第四次规划着重于应对气候变化带来的一系列问题。

(二) 对中国的启示

党的十九大报告首次将区域协调发展上升为国家战略,明确了我国区域协调发展应该沿着怎样的道路前进。中国东、中、西、东北“四大板块”的区域发展继续推进,“一带一路”倡议、京津冀协同发展、长江经济带发展也取得积极成效。与此同时,各个类别的国家级城市群发展规划也正按照规划全面推进。然而,中国幅员辽阔,不同区域有着不同的特点,因此需要在因地制宜、分类指导的原则下,积极探索在更小的空间尺度上进行城市与区域的规划管理,而立足于大城市及其毗邻中小城市的都市区划分和都市区整体规划,从破除行政壁垒来看更具可操作性,是促进区域协调发展的重要立足点。纽约都市区的发展历程和四次区域总体规划在相对完整的通勤、就业和居住均衡的一体化区域内进行跨越行政边界的整体区域规划,符合区域协调发展的要求,也为中国未来加快推进跨区域、小尺度、相对精准的空间规划以及都市区(圈)建设提供了重要启示。

1. 加快中国都市区划分研究和界定

行政区划是国家权利在地域上进行分配的映照^[22],是国家对城市实施管理的一个重要手段,这一手段需要具有一定的稳定性。然而,长期不变的行政区划可能带来市场分割与资源错配等由行政壁垒导致的问题。都市区利用通勤范围对其边界进行界定,并着力寻求行政区划和经济一体化之间的相互协调,这可作为合适的城市规划、管理和发展的空间尺度。由于都市区是在保持行政区划不变的条件下,对经济行为主体活动的一致性和空间分布的完整性的一个相对客观的反映,因此都市区有助于淡化目前过度依赖行政区干预经济的行为及功能。所以,可以尝试对纽约都市区的发展经验和 RPA 的规划实践进行借鉴,在中国补充与都市区概念类似的且能够结合中国国情的空间区划作为城市治理的一个辅助手段。都市区也可作为行政区统计体系之外反映经济运行状态的另外一种空间统计尺度。

2. 研究和推进小尺度、跨区域和相对精准的都市区发展规划

在探索适合于中国城市发展阶段的都市区划分方案基础上,借鉴纽约都市区总体规划的编制经验,设计相应的都市区区域规划和政策,提高人为的行政区划与自发形成的经济范围之间的连接程度。我国如上海这样的大城市及周边地区区位优势明显、地缘相近、人缘相亲、经济相融、文化相通,而行政壁垒却阻碍了这些区域的一体化发展。未来,应该尊重城市自身的发展规律与特点,对都市区建设的必要性和重要性形成充分认识,实现地区间发展合力,以更大的空间范围为基础实现大城市的发展,并同时带动大城市周边中小城市的协调发展。以上海都市区为例,在空间范围上,上海大都市区建设可以主要集中在上海周边“1+7”的县市区以及“1+6”的地级市^①,其中“1+7”地区 1.2 万平方公里作为上海大都市。

3. 都市区规划和发展中应注重发挥非政府组织和市场的力量

纽约区域规划协会属于非政府组织,其专业委员会由房地产开发商、交通和基础设施建设者和运营商、城市规划和管理相关学者、社区领袖等共同组成。在规划的制定过程中,从区域存在问题的确定到关于未来的展望和问题的解决途径,区域规划协会通过开展多次面向公众参与的听证会和交流会,鼓励公众参与。区域规划协会从组织架构到规划的形成过程力求规划的内容符合市场的实际需求,从而保证规划的客观性和可实施性。对于都市区的发展,从公共服务的供给倡导私营结构的介入,到鼓励公益机构购买公共绿地,区域规划协会强调都市区发展过程中发挥市场的力量。目前我国区域规划主要由地方政府负责制定和实施,规划的内容与市场的实际需求可能存在一定脱节,规划的实施也常常缺乏市场力量推动,未来我国都市区规划和发展中也应该发挥非政府组织和市场的力量。

4. 建立区域性事务的成本共担和利益共享机制

环保、生态以及交通基础设施建设等区域性事务只有打破行政壁垒,形成各城市相互联动、共同推进的态势才能得到成效。可以适合于中国的都市区划分为基础,进一步在都市区范围内,统筹山水林田湖草系统治理,加强与环境和生态相关的各个方面的保护措施。统一都市区环境保护目标和措施,在控制污染物的排放、城市环境的综合治理以及对大气、水、土壤等污染的治理方面共同行动、协同管理。对各类基础设施进行统筹规划,从整个区域实现互联互通的角度进行开发,只有这样才能使其发挥更大的作用,进而创造出更多的价值。都市区内要着重完善公共交通网络,进一步打通断头路,通过开通跨省公交线路、轨道交通、城郊快线和公交卡互通等手段,提升都市区交通

^①“1+6”的地级市包括上海、苏州、无锡、南通、宁波、嘉兴、舟山,总面积约 3 万平方公里,相当于目前纽约区域规划协会的规划和广义的纽约都市区的面积;“1+7”的县市区包括上海、平湖、嘉善、启东、海门、昆山、吴江、太仓,总面积 1.2 万平方公里,与目前狭义的纽约都市区面积及第一次纽约都市区总体规划的面积相当。

网络服务能力。这些都与跨地区的成本分担和利益分配问题息息相关,需要经过对城市间的共建共享机制进行有效的设计,促进当前利益与长远利益、局部利益与整体利益之间形成统一。

七、结论

纽约都市区的建设发展经验与RPA多年的规划实践表明,通过对都市区发展进行整体规划,可以在不对行政区划进行调整的情况下,弱化行政壁垒对生产要素自由流动产生的束缚,兼顾大城市与其周边地区的发展目标,令各个城市之间能够形成相互整合、协调发展的态势,最终带来“1+1>2”的聚集效应。大城市及其毗邻区域共同构成的都市区发展模式对破除行政壁垒、协调大中小城市发展更具有普适意义。区域规划协会的组织架构和四次区域规划经验为跨区域、小尺度、相对精准的区域规划,以及未来可能的中国都市区规划和建设提供了重要借鉴。

目前,我国正处在一个城市化建设快速推动的时期,不同规模城市之间和城乡之间的发展呈现巨大差异甚至割裂,一些城市特别是大城市住房紧张、交通拥堵和环境恶化等“城市病”问题日益严重,而另一些中小城市则面临着人口流失、城市收缩的困境。上海、北京等大城市正在着力推进的城市功能疏解的做法引起了社会各界的关注。“优先发展大城市还是中小城市”、建立“合理的城市体系”等问题引起政策界和学术界的关注^[23-25]。从美国的城市化发展的历程来看,大城市及其毗邻区域共同构成的都市区发展模式对协调大中小城市发展具有重要参考意义。

党的十九大报告指出,要以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局,同时要实施区域协调发展战略,建立更加有效的区域协调发展新机制。《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》也提出要“培育形成通勤高效、一体发展的都市圈”。都市区(圈)是中国城市群的核心,都市区(圈)率先发展是城市群建设过程中一个无法跨越的阶段。未来,通过都市区建设提高地区间经济、社会、交通的联系,实现区域地理边界、行政边界与经济边界的耦合,提高城市间分工合作的效率,是城市群发展的必要环节。

参考文献:

- [1]周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7):36-50.
- [2]陶然,陆曦,苏福兵,等.地区竞争格局演变下的中国转轨:财政激励和发展模式反思[J].经济研究,2009(7):21-33.
- [3]赵永亮,才国伟.市场潜力的边界效应与内外部市场一体化[J].经济研究,2009,44(7):119-130.
- [4]刘生龙,胡鞍钢.交通基础设施与中国区域经济一体化[J].经济研究,2011,46(3):72-82.
- [5]GOTTMANN J.Megalopolis or the urbanization of the northeastern seaboard[J].Economic Geography,1957.33(3):189-220.
- [6]LANG R E, DHAVALA D. Beyond megalopolis: Exploring America's New "Megapolitan" geography [R]. Metropolitan Institute Census Report Series, 2005.
- [7]FLORIDA R, GULDEN T, MELLANDER C. The rise of the mega-region [J]. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 2008, 1(3): 459-476.
- [8]王旭,罗思东.美国新城市化时期的地方政府:区域统筹和地方自治的博弈[M].厦门:厦门大学出版社,2010.
- [9]Regional Plan Association. RPA fragile success: Taking stock of the New York Metropolitan Region [EB/OL]. (2014-04-12). [2018-05-16]. <http://fragile-success.rpa.org/2014/>.
- [10]Regional Plan Association. The fourth regional plan: Make the region work for all of US [EB/OL]. (2017-12-12). [2018-05-17]. <http://http://fourthplan.org/>.
- [11]Regional Plan Association. The regional plan of New York and its environs [M]. Philadelphia: WM. F. FELL Co. Printers, 1929.
- [12]Regional Plan Association. The second regional planning: A draft for discussion [R]. New York, 1968.
- [13]YARO R D, HISS T. A region at risk: The third regional plan for the New York-New Jersey-Connecticut Metropolitan Area [M]. Washington, DC: Island Press, 1996.

- [14] 武廷海. 纽约大都市地区规划的历史与现状——纽约区域规划协会的探索[J]. 国外城市规划, 2000, 15(2): 3-7.
- [15] 武廷海, 高元. 第四次纽约大都市地区规划及其启示[J]. 国际城市规划, 2016, 31(6): 96-103.
- [16] 洪文迁. 纽约大都市规划百年: 新城市化时期的探索与创新[M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2010.
- [17] 陶希东. 全球城市区域跨界治理模式与经验[M]. 南京: 东南大学出版社, 2014.
- [18] U.S. Office of Management and Budget (OMB). Federal Register Vol. 65 [EB/OL]. (2000-12-10). [2018-06-12].
<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/11/Standards-for-Defining-Dec272000.pdf>
- [19] U.S. Office of Management and Budget (OMB). Federal Register Vol. 75 [EB/OL]. (2010-06-20). [2018-06-11].
https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/federal_register/FR2010/06282010_metro_standards.pdf
- [20] U.S. Department of Commerce. Federal Register Vol. 76, No. 164 [EB/OL]. (2011. 8) www2.census.gov/geo/pdfs/reference/fedreg/fedregv76n164.pdf.
- [21] U.S. Office of Management and Budget (OMB). OMB Bulletin NO. 17-01 [EB/OL]. (2017-08-11). [2018-06-20].
<https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/bulletins/2017/b-17-01.pdf>.
- [22] 安森东, 胡庆平. 中外行政区划比较研究及其启示[J]. 行政管理改革, 2014, 3(3): 70-75.
- [23] 陆铭, 高虹, 佐藤宏. 城市规模与包容性就业[J]. 中国社会科学, 2012(10): 47-66, 206.
- [24] DESMET K, ROSSI-HANSBERG E. Urban accounting and welfare[J]. American Economic Review, 2013, 103(6): 2296-2327.
- [25] 孙三百, 黄薇, 洪俊杰, 等. 城市规模、幸福感与移民空间优化[J]. 经济研究, 2014(1): 97-111.

Planning practice of metropolitan areas crossing administrative boundaries: The implication of New York Metropolitan Area's four overall regional planning on China

MENG Meixia, ZHANG Xueliang, PAN Zhou

(School of Urban and Regional Science, Shanghai University of
Finance and Economics, Shanghai 200433, P. R. China)

Abstract: With the advancement of technology and the development of economy, links between different regions and cities are increasingly strengthening. However, planning, management and construction with administrative scales as spatial scales have resulted in administrative barriers such as market protection, multiple regulations, and insufficient supply of regional public services. As the highest level area of urbanization in the United States, the vast space of the suburbs, the improvement of public transport and the popularity of private cars made the population and industry expand from the downtown of New York to its suburbs and its surrounding areas more than 100 years ago. The economic links between these regions have exceeded the administrative boundaries permanently, and have exceeded the ability of the original government to govern. The Regional Planning Association, which is committed to solving these problems, has formulated the overall development plan for New York metropolitan area composed of New York and its surrounding areas since 1929. They have accumulated many realities and innovative experiences in the aspect of crossing boundaries, breaking administrative barriers, and conducting urban area management of urban planning and management from the overall level of the region. This paper reviews the organizational structure of the Regional Planning Association and its background, contents and implementation of four overall planning of metropolitan area, and also summarizes the experience and inspiration for China.

Key words: administrative boundary; New York Metropolitan Area; Regional Planning Association; city governance; international practices