

城市规划助力城市转型——巴拿马城的规划史考察

Urban Planning Support Urban Transformation: Exploration on Panama City's Planning History

王祝根 辛国庆 李百浩

Wang Zhugen, Xin Guoqing, Li Baihao

摘要：自16世纪初建城至今，巴拿马城经历了5个世纪的城市规划实践，完成了从殖民地城市到国家首都的历史性转变，是国际规划史研究与城市转型研究的典型范例。结合政治变革周期与运河主权演变，本文将巴拿马城的发展进程分为4个历史时期：西班牙殖民时期、哥伦比亚时期、美控运河时期和运河回归时期，完整考察4个历史时期的规划动因与实践行动，并以此为基础对城市规划助力城市转型的历史脉络进行思辨分析，进而对城市规划的实践动力及其与城市空间、社会经济转型的关系作归纳总结与延伸思考。对于国内学界而言，拉丁美洲城市的规划史研究仍属未知领域，对巴拿马城的规划史考察不仅有助于填补空白，而且对城市规划学科将城市转型纳入规划史研究的全过程理论框架，从历史中学习、思考城市转型议题具有参考价值。

Abstract: Since its foundation in the early 16th century, Panama City has undergone five centuries of urban planning practice, achieving a historic transformation from a colonial city to a national capital, which is a typical sample for the study on international planning history and urban transformation. Combined with the political and canal sovereignty evolution, this paper divides the development process of Panama City into four historical periods: the Spanish colonial period, the Colombian period, the US-controlled canal period, and the canal return period. Based on summarizing the planning motivations and practical actions of each period, this paper also makes a speculative analysis on the historical context of urban planning supporting urban transformation, and explains the motive force of planning practices and its relationship with urban space and socio-economic transformation. For the moment, the planning history of Latin American cities is still largely uncharted waters for the domestic academia. For this reason, exploring the planning history of Panama City will be conducive to fill the gap in this field, and from the perspective of historical learning, it will be more important to provide references for urban planning discipline incorporated urban transformation into the whole course of planning history study.

关键词：规划史；城市规划；城市转型；规划实践；巴拿马城

Keywords: Planning History; Urban Planning; Urban Transformation; Planning Practice; Panama City

教育部人文社科青年基金(18YJCZH186)，中国博士后科学基金面上项目(2018M642141)

作者：王祝根，博士，南京工业大学建筑学院，副教授，硕士生导师；东南大学城乡规划学，博士后；中国城镇化促进会，理事
辛国庆，南京工业大学建筑学院，硕士研究生
李百浩（通信作者），东南大学建筑学院，教授，博士生导师。libaihaowh@sina.com

引言

城市转型是城市研究的重要内容，国内现有研究多从经济发展、产业转型的角度展开，成果不胜枚举。在为数不多的探讨城市规划与城市转型关系的研究成果中，较为代表性的有：李百浩和熊浩分析了近代时期南京城市转型的典型特征，以此为基础进一步梳理了南京近代城市规划发展的历史脉络^[1]；郑国和秦波以深圳为研究对象，阐释了改革开放以来我国城市转型的阶段性特点，进而提出了城市规划转型的发展方向^[2]；陈锋^[3]、仇保兴^[4]等以国内市场经济环境下的城市化进程为时代背景，对城市规划如何满足城市转型需求做了论述。

通过文献梳理可以发现，国内已有研究显示了四个方面的主要特点：（1）研究视角多从城市转型出发探讨城市规划的适应性调整方案，反向思考城市规划影响城市转型的研究成果尚不多见；（2）研究内容主要聚焦在改革开放、近现代等某个特定发展时期；（3）研究对象以国内城市为主，国际视野相对空白；（4）从规划史切入的研究成果仍十分匮乏。对于规划史研究而言，知识的最大来源便在于对历史上已发生事件的剖析和总结，以及尤其重要的——寻找到深层次的因果关系^[5]。长期以来，城市规划理论研究尤为缺项的工作之一，就是尚未将城市转型进程纳入规划史研究的全过程框架。缺少了全过程规划史视角的研究与思考，城市规划影响城市转型的历史脉络难以得到完整性的全景检视。

结合以上思考，笔者选取巴拿马城为研究对

象,以全过程规划史为研究主线,结合城市发展分期考察巴拿马城不同历史时期的规划动因和实际行动,提取城市规划助推城市转型的历史脉络,归纳城市规划实践与城市空间、社会经济转型的逻辑关系。自16世纪初建城至今,巴拿马城经历了5个世纪的城市规划实践,完成了从殖民地城市到国家首都的历史转型,是国际规划史研究与城市转型研究的典型样本。近年来,国内规划史研究的国际视野虽日渐兴起,但拉丁美洲的城市研究仍有待填补空白。对巴拿马城的规划史考察有益于加深对拉丁美洲城市发展历史的认知,能够为进一步针对该地区开展国际规划研究提供参考样本,对城市规划学科从历史中学习、思考城市转型议题也具有参考价值。

1 巴拿马城概况

巴拿马城位于巴拿马运河太平洋入口东侧,是巴拿马共和国首都。其行政区面积275 km²,常驻人口88万(2021年),约占全国总人口的1/5,经济总量占全国的比重高达55%,是巴拿马共和国的政治、经济、文化中心,拉丁美洲重要的金融贸易中心。

巴拿马城由巴拿马老城和巴拿马新城组成。其中老城可以追溯到1519年西班牙殖民者建立的巴拿马古城(现存遗迹),新城则随着城市发展在老城对外扩张的基础上逐渐形成(图1)。整体而言,从殖民地城市到国家首都,受独

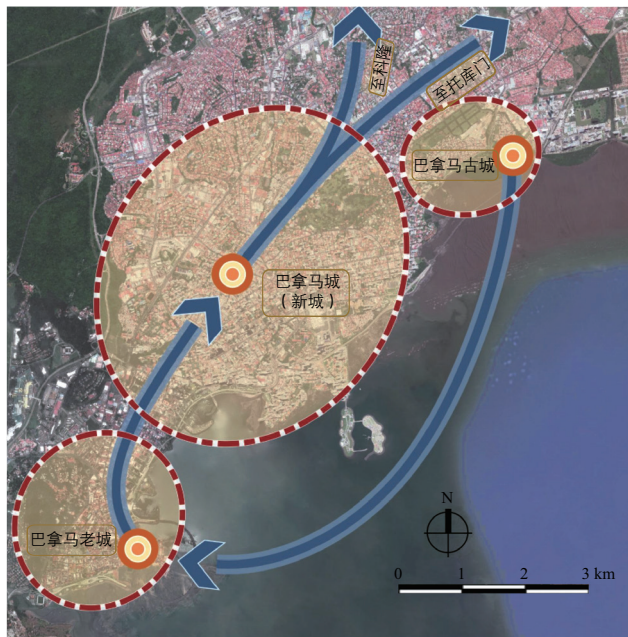


图1 巴拿马城空间发展路径

特的地理区位和政治环境影响,巴拿马城的转型进程是多重因素与多方势力共同作用的结果,这种作用突出地体现在城市规划的实践过程之中,并折射出其对于城市性质、城市功能演变以及城市空间发展模型动态调整所起到的显著作用。

2 巴拿马城发展进程的历史分期与规划实践

2.1 巴拿马城发展进程的历史分期

关键节点、发展路径模型对于规划史研究富有成效^[6]。巴拿马城历史上曾长期处于殖民统治之下,先后经历了西班牙、法国、美国等西方列强不同形式的主权和领土侵犯,直到1999年才实现真正意义上的政治独立。在此过程中,作为沟通太平洋与大西洋的重要贸易通道,以巴拿马运河为代表,重大规划项目的制定和实施是推动巴拿马城转型发展的关键因素,是规划史研究的重要切入点。

去芜存菁,结合政治变革周期与巴拿马运河主权演变,笔者将巴拿马城的发展进程分为4个主要历史时期,即西班牙殖民时期、哥伦比亚时期、美控运河时期和运河回归时期。

2.2 城市规划的历史演替:规划动因与实践行动

2.2.1 西班牙殖民时期(1519—1821年)

早在哥伦布发现美洲新大陆以前,今巴拿马城所在地就已形成了有原住民定居的传统村落。随着16世纪殖民地世界体系的扩张,西方列强急欲抢占先机,建立一个探索和征服中南美洲的,集军事、贸易功能为一体的战略据点,用于连接太平洋与大西洋的海上航运线路,并以此为基础开拓新殖民地,进行资源掠夺和实施殖民统治。

1513年,西班牙殖民主义者巴尔博亚^①到达巴拿马,敏锐地发现该地区地理位置优越,在建立海上贸易新航线、开发和掠夺美洲新大陆殖民地资源等方面具有战略意义。1519年,西班牙王朝派达维拉^②出任巴拿马第一任总督,达维拉选址今巴拿马古城所在地规划建设总督府驻地,由此开启了巴拿马城的历史发展进程。

(1) 巴拿马维耶霍规划

达维拉于1519年到任后,结合地形地貌勘察与宏观区位分析,选址加利内罗河(Gallinero)入海口附近开展城市规划与城市建设活动,形成了一处与太平洋海岸平行的殖民地城市雏形,即巴拿马维耶霍(Panama Viejo,今巴拿马古城遗址所在地)^[7-8]。选定巴拿马维耶霍建设美洲新大陆首个殖民地据点的主要原因是该地水深港阔,不但利于通航还拥有广阔富饶的腹地资源,是理想的天然良港。达维拉认为,

① 巴尔博亚(Vasco Núñez de Balboa, 1475—1519年),西班牙16世纪探险家、殖民主义者。

② 达维拉(Pedro Arias Davila, 1440—1531年),1514—1526年担任巴拿马总督,主持规划建设巴拿马古城。

巴拿马维耶霍优越的地理区位既适宜设立军事要塞，又可兼作商贸口岸，是开辟美洲新大陆的最佳前哨基地。

城市选址目标确定后，达维拉旋即采用西班牙经典的网格模式，以矩形方格网为基础、以中央广场马约尔广场（Plaza Mayor）为核心布局城市功能，围绕广场设置一系列行政、宗教类建筑，代表殖民地城市的权力与文化中心，广场东北方设为港口区，西部和北部地区预留为城市扩张空间^[89]。随着广场、港口、街道等主要工程的陆续完工，在远离西方宗主国的太平洋沿岸，巴拿马维耶霍形成了具有西班牙城市规划典型特色的城镇空间格局与景观风貌，成为西方列强在拉丁美洲建设最早、最具代表性的殖民地城市之一（图2）。

（2）卡斯科维耶霍规划

1671年，英国海盗亨利·摩根^①洗劫并烧毁巴拿马古城后，时任殖民统治者门多萨^②于1673年选址古城以西约8 km的安康山半岛（Ancón）重建了一座全新的殖民地港口城市——卡斯科维耶霍（Casco Viejo，今巴拿马老城所在地）^[10]。

为了加强军事防御功能，门多萨结合地形规划并建成了完整的城墙系统，从而将卡斯科维耶霍分为城区和郊区两个组成部分，其中城区功能高度集中，形成了今天巴拿马城的政治、商业和文化中心，郊区则主要承担战略空间缓冲功能。

为确保殖民地在城市功能与城市景观形象等方面具有统一性，西班牙国王菲利普二世（King Felipe II）于1573年制定了印度群岛法体系中的《发现条例》^③。该条例广泛涉及诸如城市选址、城市空间布局、广场和主要建筑物的设计规范等内容，目的是为美洲殖民地大规模的城市规划与城市建设活动提供指导依据^[11]。在卡斯科维耶霍的规划建设过程中，门多萨遵循《发现条例》的主要体现包括：（1）城市选址位于高处、拥有充足水源且交通便利的地区；（2）以中央广场为中心，港口城市在港口附近设置长宽比为1.5:1的长方形广场，并以广场为中心规划完整的地块用于建造教堂、皇家建筑、市政建筑以及医院、学校等公共服务设施；（3）采用方格网街道划分城市空间，并利用中央广场中心及其边界设置城市主干道。

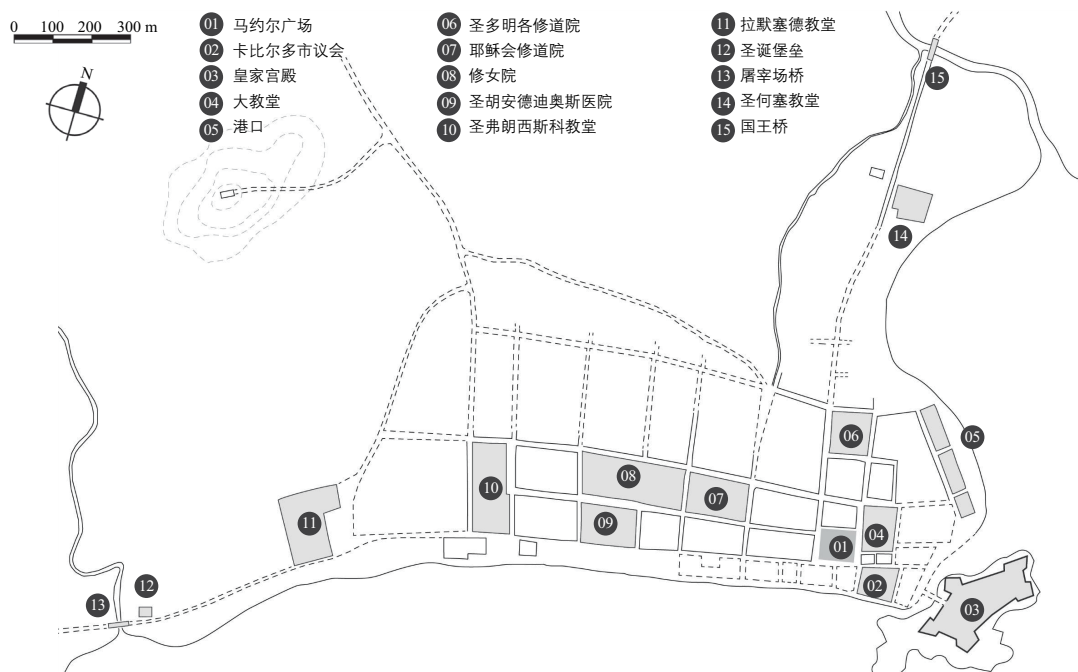


图2 巴拿马维耶霍城市规划

资料来源：作者根据参考文献[8-9]绘制

① 亨利·摩根（Henry Morgan，1635—1688年），威尔士海盗，1671年攻占并焚毁巴拿马古城。

② 门多萨（Antonio Fernández de Córdoba y Mendoza），1671年任西属美洲蒂拉菲尔蒙领地（Reino de Tierra Firme）总督兼巴拿马皇家法院院长，1673年选址安康山半岛重建巴拿马城。

③ 《印度群岛法》（The Laws of the Indies）是西班牙王室为其帝国的美洲和亚洲属地颁布的一系列法律规范的汇编，涉及社会、政治、宗教和经济生活等多方面，其中包含1573年菲利普二世（King Felipe II）制定的《发现条例》（Laws of the Indies-Ordinances for the Discovery, the Population and Pacification of the Indies）。

在遵循上述规划原则的同时, 贝廷·胡安 (Betin Juan)、贝尔纳多·塞巴洛斯 (Bernardo de Ceballos) 等工程师延续了古城巴拿马维耶霍的主要规划模式, 仍以中央广场统领城市形态结构, 方格网式的城市空间布局由三条横向平行的大道组成, 其中主要干道中央大道 (Avenida Central) 将城市划分为南北两大组成部分^[10] (图3)。与古城巴拿马维耶霍的不同之处在于, 门多萨利用城墙形成的空间分界线强化了城市规划的空间隔离功能, 有色人种 (原住民) 被集中安置在城墙之外, 巴拿马城由此形成了城区、郊区二元对立的空间形态结构和社会阶层结构。

为提高航运效率, 西班牙殖民者曾提出在巴拿马开挖运河连接太平洋与大西洋的早期设想, 但拉美独立战争的爆发以及受制于资金、技术等诸多因素, 使这一设想在当时难以付诸实施。尽管如此, 因为统治时间延续长达三个世纪, 欧洲尤其是西班牙的城市规划思想及其空间规划模式在巴拿马城得到了充分实践。

2.2.2 哥伦比亚时期 (1821—1903 年)

1808 年, 以保护西班牙领土和解决王室矛盾为名, 法国入侵西班牙并占领首都马德里, 为中南美洲的殖民地国家争取民族独立提供了良好时机。在民主革命领袖西蒙·玻利瓦尔 (Simon Bolivar) 带领下, 巴拿马积极争取民族独立, 于 1821 年加入新组建的大哥伦比亚共和国。由于政权不稳、内战频繁, 1830 年解体后的哥伦比亚无暇顾及巴拿马的发展。但这一时期, 美国主导的巴拿马铁路规划以及法国主导的巴

拿马运河建设为巴拿马城的转型发展奠定了历史性基础。

(1) 美国主导的巴拿马铁路规划

19 世纪中期, 美国加州金矿的发现引发了金矿开采大潮, 而当时美国尚未开通连接东西部的铁路 (美国国内第一条横贯北美大陆的铁路为 1863 年修建、1869 年通车)。巴拿马作为太平洋与大西洋之间最短距离的关键节点, 美国政府急欲在此建设连接国内东西海岸的陆上交通要道, 用于输送劳动力与大宗商品。在政治施压下, 美国获得巴拿马铁路修筑权, 于 1850 年修建了全程约 76.6 km、两端分别连接太平洋一侧的巴拿马城与大西洋沿岸港口城市科隆 (Colón) 的巴拿马铁路^[12]。巴拿马铁路于 1855 年建成通车, 极大改善了投资环境, 扩大了国际商品贸易的市场规模, 由此巩固了巴拿马城作为太平洋沿岸重要港口城市的地位。

客观上看, 巴拿马铁路促进了巴拿马城城区及其周边地区的融合发展, 尤其是铁路沿线外来人口和贸易规模的迅速增长, 助推巴拿马城在西班牙殖民统治之后开启了第一次较大规模的城市空间扩张运动, 成为巴拿马城发展史上的一个重要转折点。然而, 与大多数宗主国在殖民地兴建城市基础设施、将铁路沿线土地的控制管理作为城市规划的重要内容不同, 美国修建巴拿马铁路的主旨意图是缩短其国内东西海岸的运输距离, 以有效降低人力与物资运输成本。故此, 美国并未顾及铁路附属地的城市规划问题, 这为 20 世纪初巴拿马城的无序发展埋下了隐患。

(2) 法国主导的巴拿马运河规划

与美国金矿开采引发的交通需求不同, 在埃及修建苏伊士运河攫取巨额利益使法国意识到, 在巴拿马修建运河具有巨大经济价值。1881 年, 法国提出巴拿马运河规划构想, 并任命主持修建苏伊士运河的雷塞普斯^①负责筹办运河建设事宜^[13]。由于雷塞普斯机械照搬苏伊士运河建设经验, 对巴拿马各方面的具体情况认识不足, 加之投资超额、管理腐败等问题, 最终导致运河工程于 1889 年停工。尽管运河建造以失败告终, 但法国的规划构想让世界各国, 尤其是美国意识到了巴拿马运河的战略意义。

总体来看, 在哥伦比亚时期, 巴拿马城的空间结构产生了两个方面的新变化。一是铁路带来人口激增, 作为防御工事的城墙因城市扩张需要被拆除, 城市发展突破了城墙的界限, 原本的郊区圣安娜 (Santa Ana) 和埃尔乔里略 (El Chorrillo) 成为新市区的组成部分, 新的郊区进一步拓展至更远的埃尔马拉翁 (El Marañon)、瓜查帕利 (Guachapali)、圣米格尔 (San Miguel) 和卡利多尼亚 (Calidonia) 等区域^[14]

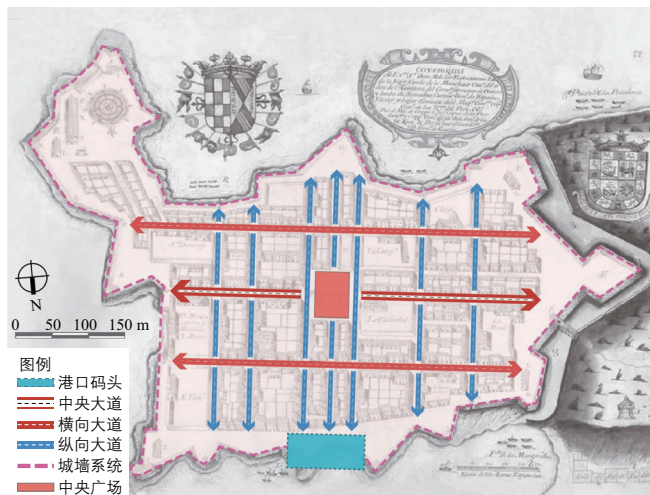


图3 卡斯科维耶霍城市空间格局

资料来源：作者根据参考文献[10]绘制

① 雷塞普斯 (Ferdinand de Lesseps, 1805—1894 年), 法国外交家、实业家, 1858 年成立国际苏伊士运河股份有限公司, 1869 年主持建造苏伊士运河。

(图4)。二是城市空间形成了以人种与阶层为主导的居住分区新特征,即中心城区以白人精英和高收入人群为主,铁路沿线以有色人种、低收入人群为主的城市空间结构和社会分层结构。



图4 巴拿马铁路引领的城市空间拓展
资料来源:作者根据参考文献[14]与谷歌卫星图绘制

2.2.3 美控运河时期(1903—1999年)

20世纪初,已成为世界第一经济大国的美国迫切需要连接大西洋与太平洋的海上航线,用于控制全球贸易流通的咽喉要道。1903年,巴拿马在美国政府支持下脱离哥伦比亚宣布独立,巴拿马城被定为新共和国的首都。作为政治独立的交换条件,美巴两国签署《海-布努-瓦利拉条约》^①,其主要内容是筹备建设巴拿马运河^[13]。条约规定,美国不仅拥有巴拿马运河控制权,而且划定运河两侧进深约8 km宽的范围为运河区(图5),美国对该区域享有永久管辖权^[13]。由于运河区的划分,巴拿马城被强制分割为美国管控的运河区与其他区域两大组成部分。

(1) 美控运河区规划

在美控运河区内,美国汲取法国的经验教训,选择依托查格雷河(Rio Chagres)和加通湖(Gatún Lago),充分利用自然地理条件规划建设运河,保障了工程的顺利进展^[15]。取得永久管辖权后,美国意图在运河区建设一个相对完整的独立城市,因此运河区内开展的规划工作不仅包括土地利用与空间功能规划,还包括下水道系统、供水网络规划等内容,规划的系统性和完整性使运河区具备了独立运行的城市功能体系。

考虑对运河的绝对控制,美方在运河西岸设置军事基地用于保障运河主权安全,体现了较强的军事属性。在紧邻巴拿马老城的运河东岸,住房、学校、商业零售、社交俱

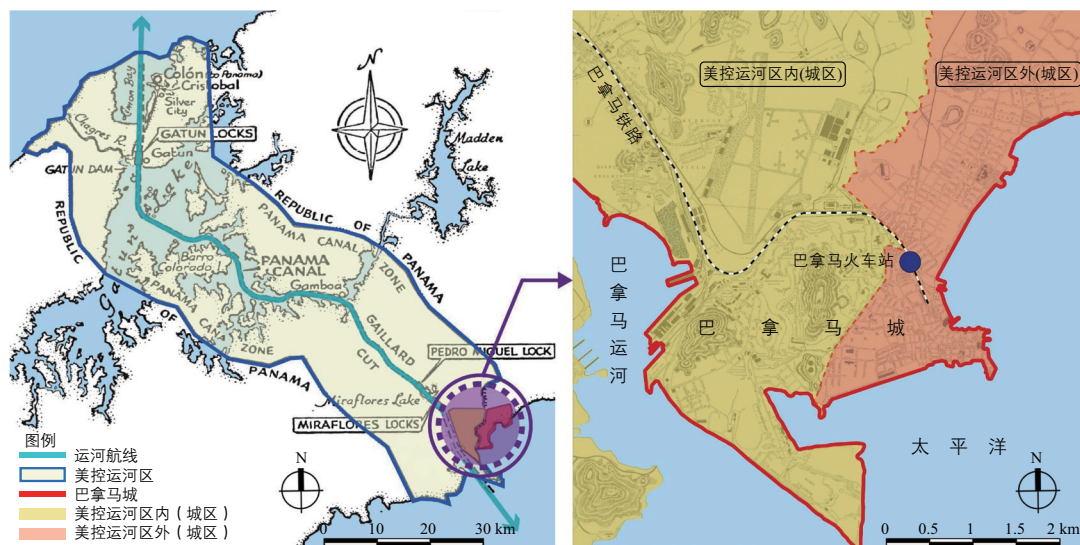


图5 美控运河区管辖范围
资料来源:作者根据参考文献[15]和 <https://www.loc.gov/resource/g4874p.pcc00008?r=-0.061,0.28,1.011,0.469,0> 资料绘制

① 1903年11月18日,美巴两国签订《海-布努-瓦利拉条约》(Hay-Bunau-Varilla Treaty),规定巴拿马以1 000万美元的价格向美国出让运河主权,并将运河两侧面积约1 673 km²的土地转交给美国永久使用,以换取美国对新巴拿马共和国的支持与保护。

乐部以及其他基础设施一应俱全,形成了具有完整性和独立性特点的城市形态。与此同时,美运河区内的城市规划在一定程度上吸收了当时流行的霍华德^①和奥姆斯特德^②的城市规划思想,以极其充足的绿色开放空间和相对丰富的混合用地功能为主要特色,展示了20世纪初美国现代花园城市的典型规划理念^[14]。

(2) 美控运河区外的城市规划

在美控运河区外,受运河建设影响,大量劳工和移民者迁居巴拿马城,为新首都及其周边地区的发展注入了活力。然而,巴拿马政府未能充分预见运河建设的巨大影响,加之当时的土地利用规划对城市发展规模预期不足,巴拿马城出现了住房紧缺、交通拥堵、环境恶化等一系列发展问题。这一时期,城市中心区被动性的延伸到了尚未开展规划的拉博西西翁(La Exposición)、贝拉维斯塔(Bella Vista)等地区,郊区进一步蔓延至新普韦布洛(Pueblo Nuevo)、卡拉斯基亚(Carasquilla)和里奥阿巴霍(Rio Abajo)等多个周边地区,加剧了城市空间的无序扩张^[14,16](图6)。

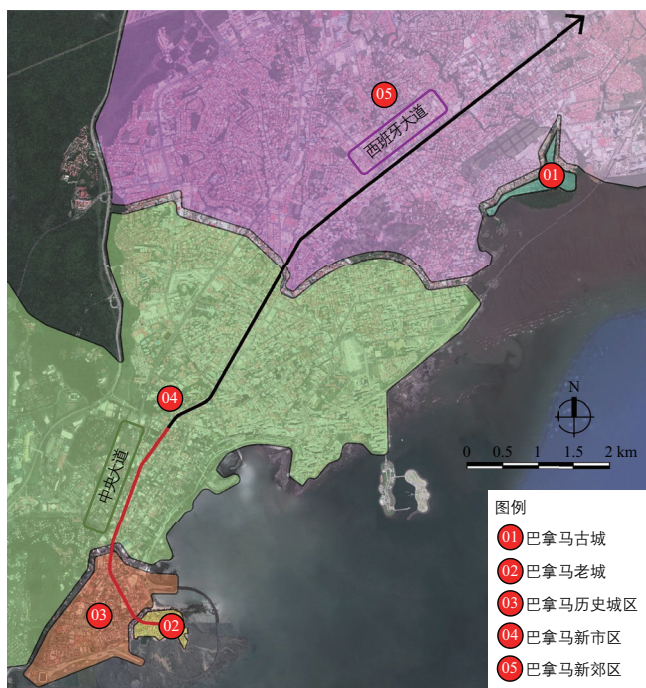


图6 美控运河时期巴拿马城扩张趋势

资料来源:作者根据参考文献[18]与谷歌卫星图绘制

1940年,为解决城市无序发展问题,巴拿马政府聘请奥地利籍建筑师布伦纳^③担任城市规划顾问,主持编制了《巴拿马城城市发展和总体规划报告》(Desarrollo Urbano y el Plano Regulador de la Ciudad de Panamá)^[17-18](图7)。布伦纳将城市发展战略的综合判断与住房短缺等具体问题的深入分析紧密结合起来,为巴拿马城作出了以下两方面的历史性贡献。

一是为巴拿马城量身定制了在当时极具前瞻性的城市规划策略,主要内容包括:(1)实施城市分区规划,协调土地利用矛盾;(2)创建城市交通圈空间结构新体系,缓解城市交通压力;(3)结合路网系统扩建城市广场、公园绿地,优化城市公共空间系统;(4)规划新增植物园、篮球场、棒球场、游泳池等现代化的公共休闲设施;(5)采用“花园城市”理念,在城市近郊地区规划工薪阶层专属住宅区,缓解居住压力;(6)在城市中心区建设低成本住房,改善贫民区居住条件;(7)建设免税区港口,进一步提高城市经济活力;(8)优化城市主干道系统,完善城市道路层级结构^[18]。

二是提出了建设性的规划改革方案,为完善城市规划机制作出了重要贡献。在制定城市发展总体规划策略的同时,布伦纳建议成立具有相应法律权限的专属规划机构,用于制定更为详细的城市规划方案与地区发展计划。此外,由于低收入人群住房问题日益严峻,布伦纳主张将住房开发公司面向私有资本开放,推进土地开发市场化,以此保障旧区拆迁与住房建设工作的顺利开展。在布伦纳的建议下,巴拿马政府颁布了涵盖规范城市规划制度的《第78号法令》,先后

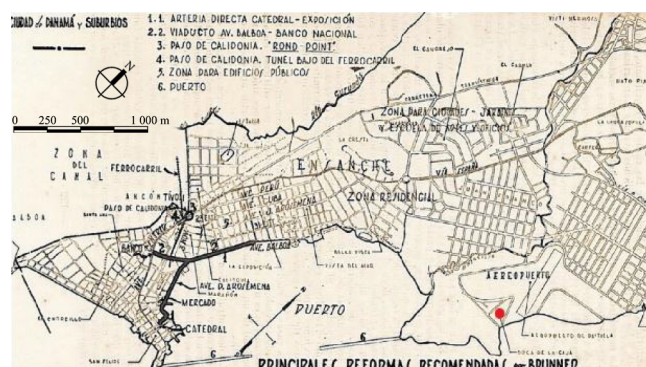


图7 布伦纳制定的巴拿马城规划方案

资料来源:参考文献[17]

① 霍华德 (Ebenezer Howard, 1850—1928年), 英国城市学家、社会活动家, 田园城市运动的创始人、现代城市规划的奠基人之一, 提出理想主义与现实主义相结合的田园城市思想。

② 奥姆斯特德 (Frederick Law Olmsted, 1822—1903年), 美国景观规划师, 代表作品有纽约中央公园、波士顿城市公园系统等, 为现代城市绿地系统规划的理论与实践发展作出了开创性贡献。

③ 布伦纳 (Karl H. Brunner, 1887—1960年), 奥地利著名建筑师、工程师, 1934—1939年任职于哥伦比亚首都波哥大城市规划部门。

于1941年、1944年设立社会保障管理局^①和成立城市复兴银行^②，培育了巴拿马本土城市规划体制的基本雏形^[14,18]，为推动1958年设立住房与城市规划研究所，以及1973年整合相关机构成立住房部奠定了基础。

2.2.4 运河回归时期（1999年至今）

20世纪中期，巴拿马政府着手起草亲美的国防条约，引发民众反对，国民警卫队发动政变，建立了由托里霍斯将军领导的军事政府。1977年，美巴两国签订《托里霍斯—卡特条约》^③，规定运河主权与运河区的完全管辖权在1999年之前移交给巴拿马政府^[13]。1999年，运河及运河区主权顺利回归，为政府编制包括运河区在内的城市规划方案扫清了障碍。

具备条件后仅时隔一年，巴拿马共和国住房部就在2000年迅速出台了《太平洋和大西洋都会地区城市发展规划》^④（下称《大都会计划》），提出4种城市发展模型，分别为卫星城模式、两极化模式、线性走廊模式、多节点模式（表1）。结合巴拿马城的基础条件与发展潜力判断，经过比对分析，最终将多节点模式确定为城市发展的主导模式^[19]。该模式的核心理念是沿交通走廊规划若干城市节点，在有机疏散中心城区人口的同时，塑造具有多边关系的都市圈城市体系的整体结构。自此，遵循新的空间发展模型，以西班牙殖民时期

的老城为起点，巴拿马城开始沿东、西、北3个方向的主轴线对外拓展，与周边的科隆、托库门（Tocumen）等城市主动对接，形成都市圈一体化发展的新趋势（图8）。

在确定城市空间发展模型的同时，《大都会计划》梳理了城市发展的历史演变进程，制定了运河与都市圈一体化发

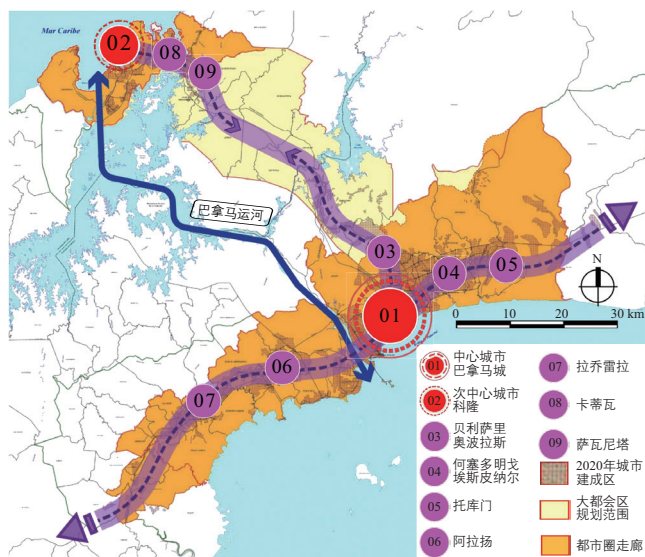


图8《大都会计划》制定的都市区空间结构体系

资料来源：作者根据参考文献[19]绘制

表1《大都会计划》中的四种城市空间发展模型

结构模式	卫星城模式	两极化模式	线性走廊模式	多节点模式
形态特征	围绕中心城市建设若干卫星城，利用卫星城对外疏散城市人口与城市功能	以两座中心城市为核心对外拓展城市功能，形成双核心、两极化发展模式	依托公共交通系统进行用地功能混合开发，线性疏散中心城区人口与城市功能	依托中心城市规划建设结构性的次中心城市群，重塑都市圈空间发展新模型
空间图示				

资料来源：作者根据参考文献[19]绘制

- ① 根据1941年第23号法律，巴拿马政府成立社会保障管理局（Caja de Seguro Social），其主要职责是为国民提供社会保障和社会福利服务。
- ② 巴拿马政府于1944年成立城市复兴银行（Banco de Urbanización y Rehabilitación）；1953年成立经济发展研究所（Instituto de Fomento Económico），并设置城市改造处（Departamento de Urbanización y Rehabilitación）；1958年设立住房与城市规划研究所（Instituto de Vivienda y Urbanismo）；1973年整合相关机构成立住房部（Ministerio de Vivienda），其主要职责是制定并确保国家城市发展和住房政策的实施。
- ③ 为取代美巴两国1903年签订的不平等条约，巴拿马军政府领导人托里霍斯（Omar Torrijos）与美国总统卡特（Jimmy Carter）于1977年主持签订了《托里霍斯—卡特条约》（Torrijos-Carter Treaties）。条约规定，在1999年12月31日，即条约期满之前，巴拿马政府将逐步收回运河主权与运河区管辖权。
- ④ 1995年，巴拿马住房部着手研究编制《太平洋和大西洋都会地区城市发展规划》（Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico），经多次增编修订后，该计划于2000年正式公布实施。

展的短期、中期和长期规划,分析了城市住房与就业、土地利用、生态环境与开放空间发展等一系列亟待解决的规划议题,进而根据土地使用需求的科学预测制定了一系列相应的专项规划内容。与历次城市规划的内容相比,《大都会计划》是首次基于都市圈概念为巴拿马城制定的城市规划方案,也是第一份综合性的城市发展战略规划。

3 城市规划助力城市转型的历史脉络

3.1 港口规划:殖民地城市起源

作为掠夺殖民地资源、施行殖民统治的重要手段,结合港口选址实施分区规划是世界各国殖民地城市规划的显著特点与共同特征。巴拿马城既是西班牙帝国开辟国际贸易新航路的战略据点,也是其控制中南美洲殖民地的重要海上基地,基于这两点,巴拿马城在建设之初即被明确为一座港口城市。从达维拉规划的巴拿马古城能够看到,从城市选址、土地分割到功能分区,这些城市规划的重要内容无一不与港口建设紧密相关,突出地表现了以港口规划为主导的殖民地城市规划特点。此后,门多萨规划的巴拿马老城延续了达维拉的规划思想,完整的城墙系统进一步强化了战略防御功能,加之殖民地统治以及海上贸易的共同作用,巴拿马城逐步发展为一座集军事、政治、经济功能为一体的综合型港口城市。

从历史的角度看,西班牙殖民时期的两次城市规划为巴拿马城赋予了殖民地港口城市的基本属性。西班牙城市规划模式在土地利用、功能分区、景观形象等多个维度的具体反映,塑造了巴拿马城的典型历史特征。在此后的城市转型进程中,殖民地时期形成的城市雏形成为巴拿马城持续发展的历史性基础。与此同时,由于文化层面的紧密关联性,在此后的规划实践中,西班牙的城市规划理念与方法得到了不同程度的保持、继承和发展,对巴拿马城的空间演变起到了延续性的影响作用。

3.2 铁路规划:交通枢纽功能的拓展

哥伦比亚时期,随着巴拿马铁路的建成,城市空间开始沿铁路线迅速发展,巴拿马城形成了城市转型发展的新趋势。就城市规划层面而言,铁路规划对城市转型主要产生了两个方面的作用。一是推动了空间形态及其社会结构的转型——铁路起点站选址于巴拿马老城之外的北部郊区,突破了城墙限定的城乡物理分界线,这一选址方案既保护了历史城区,又为巴拿马城培育出了新的空间增长方向,为改变殖民地时期形成的城区、郊区二元对立的空間结构体系和社会阶层格局创造了条件。二是促进了城市功能的拓展——当时的铁路线规划与之后的运河线路走向一致,不

仅为输送人力物力、保障运河建设发挥了至关重要的作用,也促进了运河与铁路的联动发展,巴拿马城作为海陆联运交通枢纽中心的地位由此得以确立。以上两个方面显示了铁路规划对城市空间功能的深远影响,也展现了规划决策正确的重要意义。

放大到宏观背景来看,19世纪中期—20世纪中期是城市近现代转型的历史时代。与大多数城市的发展路径不同,巴拿马城的近现代转型并非以工业化为起点。受非独立主权所限,巴拿马城难以培育出“内生型”的城市发展动力,主要借助美国注入基础设施建设的巨额资本完成了从殖民地城市到近现代城市的转型。积极作用需要被肯定,消极影响也不应被忽视。作为美国摄取经济利益的场所,在较长一段时期内,由于城市规划未能及时对新发展地区进行科学引导,因铁路形成的线性空间增长模式曾长期处于一种“无组织式”的混乱发展状态。从直观效果看,铁路规划的确为结构性的空间功能演变创造了先决条件;但在隐性层面,城市发展依旧延续了殖民地时期“以种族和社会经济隔离线为主要特征”的土地利用特点。

3.3 运河区规划:国际贸易中心的形成

在巴拿马城的发展进程中,美国的影响是历史性的。巴拿马铁路之后,美国继而全面主导了巴拿马运河的规划、建设与管理工 作,运河的顺利通航建立了沟通太平洋与大西洋、连接东方与西方的海上交通中转站,巴拿马城迅速成长为国际贸易网络的中心城市。运河不仅是巴拿马城的经济命脉,也塑造了城市扩张的主体骨架,主导了城市空间的发展格局,成为巴拿马城制定各项城市规划战略的结构性基础。

运河的重要性毋须多言,需要特别指出的是,运河区的划分导致巴拿马城再次产生了二元空间结构的鸿沟,对城市规划的负面影响尤其显著。在运河区内,美国城市规划的独立实施严重阻碍了巴拿马城的一体化发展;在运河区外,为应对城市人口激增带来的巨大住房压力,巴拿马政府开展了大量规划工作,尤其是布伦纳梳理巴拿马城的历史脉络,为城市发展制定了系统性的城市规划方案。遗憾的是,由于国家初建财力有限,加之市政当局未能对城市发展问题作出科学预判与战略思考,布伦纳的城市规划构想难以得到全面落实,在运河带动城市规模急速扩张的同时,人口、产业、环境等一系列随之而来的亟待解决的城市发展议题未能得到妥善处理。

3.4 都市区规划:多中心城市定位、多节点与多线型空间发展模型的确立

1999年,政治环境变革带来城市规划的根本性变革。运河及运河区主权回归,国家政治、空间实现真正意义上的统

一，城市规划不再是列强管控殖民地、掠夺资源和攫取利益的工具，巴拿马政府得以从国家需求出发编制城市发展规划，确立本土城市规划模式并开始担负起推进城市转型的主导性作用。《大都会计划》立足国家、区域、地方三个层次的政治经济关系，确立了巴拿马城多中心（国家政治经济文化中心、两大洋沿岸中心城市、首都都市圈核心城市）的城市定位、制定了都市圈协同发展的新规划策略，并由此形成了相应的多节点、多线型的空间发展新模型。从中能够看到，政治独立是孕育本土城市规划模式的决定因素。

《大都会计划》对城市转型的推动力更多源于城市规划战略性调整所产生的，包括对城市定位、城市空间及其形态功能，以及区域协同发展等多个纬度的结构性转型。尽管战略性规划在短时间内难以取得立竿见影的成效，但能够预测的是，都市圈概念的确立和新空间发展模型的实践将会极大地拓展城市规划的辐射面域，能够对科隆、托库门等多座周边城市的发展发挥功效。与历次城市规划产生的影响相比较，这应该会成为《大都会计划》助力未来城市转型的新突破与新贡献。

4 启示与思考

只有回溯历史、向历史学习，才能科学认识客观规律，准确把握发展趋势。本文从历史中汲取经验，对巴拿马城的规划史进行全过程考察，检视城市规划实践与城市转型发展的历史脉络，获得了以下三个方面的启示性思考。

4.1 认知城市规划实践的驱动力

通过规划史的梳理可以发现，从最初的港口规划到铁路规划、运河规划，再到都市区规划，在5个世纪的城市化进程中，巴拿马城经历过数次具有历史性意义的城市规划实践，

这些实践的产生是一系列关键性因素先后作用的结果。在不同历史时期，殖民地宗主国对地理区位优势强行利用，美国拓展经济腹地、操控国际贸易的战略诉求，国家独立后的政治环境变革，这些历史因素形成了旧与新、外部与内部力量的交替发展，曾经先后对巴拿马城的规划实践产生了极重要甚至是决定性的影响。由此可见，只有加深对历史背景的研究，加强对关键线索的追踪，才能更好地把握城市发展演变的动态趋势和客观规律，这正是规划史研究价值的重要体现。

4.2 理解城市规划促进城市空间转型的作用力

一般认为，城市空间结构的变化主要受社会经济发展和特定的规划建设两个方面的重要影响。二者之中，巴拿马城所表现出的典型特点是，特定的规划建设对城市空间转型的作用尤为突出。总结提炼全文内容，能够获得巴拿马城空间转型相对完整的历史图谱：从城区、郊区二元结构演变为运河区内、运河区外二元结构，由“无组织式”的单线型空间增长模式演变为“内生型”的多线型空间增长模式（图9）。相对而言，社会经济发展对城市空间的影响是渐进的、有机的，巴拿马城之所以能够展现出相对清晰的空间转型路径，城市规划扮演了关键性的角色。以此不难理解，虽然社会经济发展与城市规划建设都是推动城市空间演变的重要因素，但与前者“相对模糊”的作用力不同，城市规划通过重塑空间发展模型，能够为一座城市赋予更具结构性的空间转型路径。

4.3 思考城市规划之于社会经济转型的影响力

城市转型是一个综合性概念，一座城市的转型发展既体现在空间层面，更包含社会经济方面的转型。透过案例考察

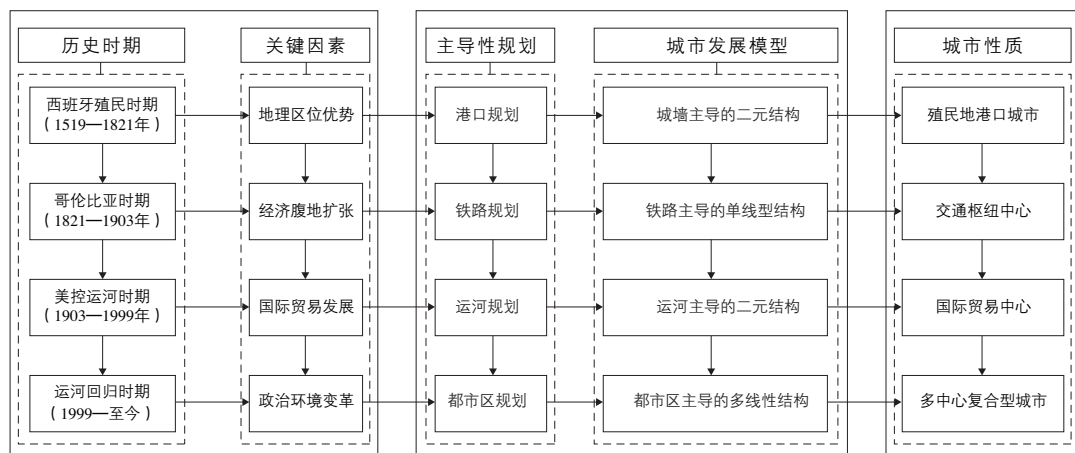


图9 巴拿马城城市规划的历史逻辑

能够看到,在哥伦比亚时期,美国未对巴拿马铁路沿线的土地利用作出合理安排;美控运河时期,运河区之外的本土城市规划机制尚未成熟:这些因素均在一定程度上导致了城市空间的无序扩张,进而对当时的社会经济发展产生了明显的负面效应。由于影响是间接性的,具体的影响程度难以衡量。此外,《大都会计划》之于巴拿马城社会经济发展的积极作用,目前效果尚未显现,难得出确定性的结论。由此延伸思考,由于城市是具有高度复杂性和相互依赖性的社会技术系统^[20],城市规划的实践演进对城市社会经济发展具体产生了哪些直接性与间接性的影响?影响程度该如何评判?要对此作出精准性的判断与解释仍较困难,这不仅是本研究引申而来的新学术命题,也是城市规划学科有待拓展的研究领域,需要通过与社会学、经济学领域开展学科交叉进一步探索。UPI

注:文中未注明资料来源的图片均为作者绘制。

参考文献

- [1] 李百浩,熊浩.近代南京城市转型与城市规划的历史研究[J].城市规划,2003(10):46-52,71.
- [2] 郑国,秦波.论城市转型与城市规划转型——以深圳为例[J].城市发展研究,2009(3):31-35,57.
- [3] 陈锋.转型时期的城市规划与城市规划的转型[J].城市规划,2004(8):9-19.
- [4] 仇保兴.城市转型与重构进程中的规划调控纲要[J].城市规划,2012(1):13-21.
- [5] 罗震东.空间规划研究的新视角:历史制度主义的缘起和应用[J].国际城市规划,2020(4):1-4. DOI: 10.19830/j.upi.2020.316.
- [6] 安德烈·索伦森.重视路径依赖:规划史中的历史制度主义研究议程[J].国际城市规划,2020(4):5-16. DOI: 10.19830/j.upi.2020.182.
- [7] HERANDEZ A C, DUARTE S A. Colonial architecture in Panama City. analysis of the heritage value of its monastic buildings[J]. Designs, 2020(4): 57. <https://doi.org/10.3390/designs4040057>.
- [8] TEJEIRA-DAVIS E. Pedrarias Davila and his cities in Panama, 1513-1522: new facts on early Spanish settlements in America[J]. Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas, 1996, 33(1): 27-62.
- [9] BIESE L P. The prehistory of Panama; Viejo[M]. Washington: Smithsonian Institution, 1964.
- [10] CALVO A C. La Ciudad Imaginada: Historia Social y Urbana del Casco Viejo de Panamá[M]. Panamá: Editora Novo Art, 2014.
- [11] Ministerio de la Vivienda, Madrid. Laws of the Indies-Ordinances for the Discovery, the population and pacification of the Indies[Z/OL]. [2022-02-06]. <http://www.huduser.gov/portal/sites/default/files/pdf/The-Laws-of-the-Indies.pdf>.
- [12] SAUNDERS A. Short history of the Panama Railroad[J]. The Railway and Locomotive Historical Society bulletin, 1949(78):8-44.
- [13] LLACER F J M. Panama Canal management[J]. Marine policy, 2005, 29(1): 25-37.
- [14] SIGLER T J. Global connections: Panama City as a relational city[D]. Pennsylvania: The Pennsylvania State University, 2011.
- [15] KELLER U. The building of the Panama Canal in historic photographs[M]. New York: Dover Publications, 1984.
- [16] SANDOYA R. La Ciudad de Panamá y su área Metropolitana[J]. Revista Geográfica, 1989(110): 29-56.
- [17] GUARDIA DALL'ORSO R, GORDON BARSALLO C A. Boca la Caja and Informal Settlements in Panama[J]. World development perspectives, 2017, 6(C): 14-24.
- [18] ADAMES M D L Á. No place like home: revitalization in the neighborhood of San Felipe de Neri in the historic district of Panama [City], Panama[D]. Blacksburg: Virginia Tech, 2017.
- [19] Ministerio de Vivienda. Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico[Z]. 2000.
- [20] 安德烈·索伦森. 城市化、制度变迁和制度化: 复合关键节点的城市转型[J]. 国际城市规划, 2020(4): 17-24. DOI: 10.19830/j.upi.2020.172.

(本文编辑:王枫)