

英国大伦敦地区建筑高度控制探析

Research on Building Height Control of Greater London in England

王卉 谭纵波 刘健
Wang Hui, Tan Zongbo, Liu Jian

摘要: 建筑高度是城市形态和整体风貌的一种体现,特别是历史悠久的城市,控制建筑高度是保护城市历史空间特征的重要手段。但对于承担区域中心职能的大城市而言,单纯扼制城市高度的增加难以满足社会经济发展对土地开发容量的需求。以大伦敦地区为例,在城乡规划体系的背景下研究建筑高度控制的理念和手段,探讨拥有悠久历史的大城市如何在保护城市历史空间环境和促进土地开发之间寻找平衡。英国的城乡规划体系以发展规划为政策指导,以开发许可制度为实施机制,在此背景下的高度控制逐渐形成一个多层面的控制体系。其中界定建筑高度的属性,建立高度控制与规划目的的关联,明确高度控制的边界和范畴,在城市空间上区分不同的控制力度和方法值得我国城市规划借鉴。

Abstract: Building height is the reflection of urban form and landscape. Especially in historical cities, the control of building height is an important method to protect traditional features. Meanwhile, the building height reflects social and economic development demands on land, so it is impractical to prohibit the increase of building height in international cities. Taking the Greater London as an example, this paper discusses how to balance the protection of historical environment and promote land development in a large historical city. According to the urban planning system of London, the development plans works as policy guidance and the development permission works as the implementation mechanism. In this context, the control of building height is a multilayer system including defining the nature of height, connecting the height control and purpose, clarifying the boundary of height control, distinguishing the method and degree of control. These methods are worth studying in the urban planning and management in China.

关键词: 大伦敦; 建筑高度; 控制; 历史环境保护; 发展规划

Keywords: Greater London; Building Height; Control; Historic Environment Preservation; Development Plans

国家自然科学基金 (51278265)

引言

建筑高度是城市土地利用方式和强度的一种最直观的体现,是在漫长的历史演变过程中形成的;特别是对于历史悠久的城市,建筑高度特征往往是构成城市整体风貌和历史形态的核心要素。西方工业革命之后,人口大量涌入城市,聚集、高密度的土地开发,对经济效益的追求,加上技术障碍的消除都促使城市建筑高度有不断增长的趋势(图1)^①。建筑整体高度的增加无疑给传统的城市风貌带来明显的负面影响,但单纯扼制建筑高度增长对承担区域中心职能的大城市而言也显然不够现实。我国是具有悠久历史文化传统的国家,改革开放之后,城市化进程的加快及大规模城市建设活动的开展使高度控制的底线不断被突破,国内很多历史名城的传统空间形态和整体风貌受到极大的影响和破坏。在这种背景下,历史性景观丰富的城市,特别是其中那些国际大都市如何抑制建设高层建筑的冲动,在保证城市环境不被破坏的前提下,以适宜的方式控制土地开发强度,维护城市功能的正常运转并行使中心城市的职能是值得深入研究的。

作者: 王卉,北方工业大学建筑与艺术学院讲师。likun_04@163.com

谭纵波,清华大学建筑学院教授,博士生导师

刘健,清华大学建筑学院院长聘副教授,博士生导师

① 以大伦敦为例,早期《伦敦建筑法》出于防火和结构安全的考虑,规定建筑的最大高度是80英尺(约24m),圣保罗大教堂、威斯敏斯特宫等属于城市中相对较高的建筑。1930年,《伦敦建筑法》将建筑最大高度提高到100英尺(约30m),城市整体高度开始增长。至1960年代,城市中相对高层的建筑主要在50~70m之间。1970年代,70m以上的建筑逐渐增加,并出现100m以上的建筑。1980年之后伦敦开始建造超高层建筑,如42塔(Tower 42)的建筑高度为183m,加拿大第一广场(One Canada Square)的建筑高度为235m。进入21世纪,超高层建筑的量逐渐增加,目前高度在150m左右的建筑有16栋,超过200m的建筑有5栋。至2020年,伦敦还将建设16栋高度150m左右的建筑,其中6栋超过200m(根据<http://skyscraperpage.com/diagrams/?cityID=807>的资料整理)。

大伦敦^① (Greater London) 是英国的首都, 作为欧洲的政治中心和文化中心, 已拥有两千多年的历史 (图2, 图3)。从17世纪开始, 大伦敦逐渐成为欧洲的经济中心, 特别是伦敦市 (the City of London, 即所谓的“伦敦金融城”或“1平方英里” [One Square Mile]) 一直作为世界性的商务金融中心, 承载着大量的工作人口和就业岗位。表1和表2显示的是伦敦市2011—2026年的就业岗位和人口预测, 以及相应的对办公、零售和居住空间的增长需求。2011—2026年, 伦敦市需要增加5.5万个就业岗位, 相应增加115万m²的办公面积和13.6万m²的零售空间 (表1, 表2)。因此, 为吸纳这些工作岗位, 适应金融服务行业对办公空间需求的不

断增长, 在城市有限的空间范围内建造高层建筑不可避免。本文主要分析城市规划体系中与建筑高度控制相关的政策和规划原则, 阐述城市规划对建造高层建筑的认知, 及如何在合理开发高层建筑和保护城市环境之间寻找平衡。

1 城乡规划体系中的建筑高度控制

英国的城乡规划体系可分为以发展规划 (development plans) 为核心的规划编制体系和通过发放规划许可证 (planning permission) 管理土地开发的开发控制体系。其中, 规划编制体系为城市发展和土地利用提供政策指导, 开发许可则是规划内容得以实施的工具。

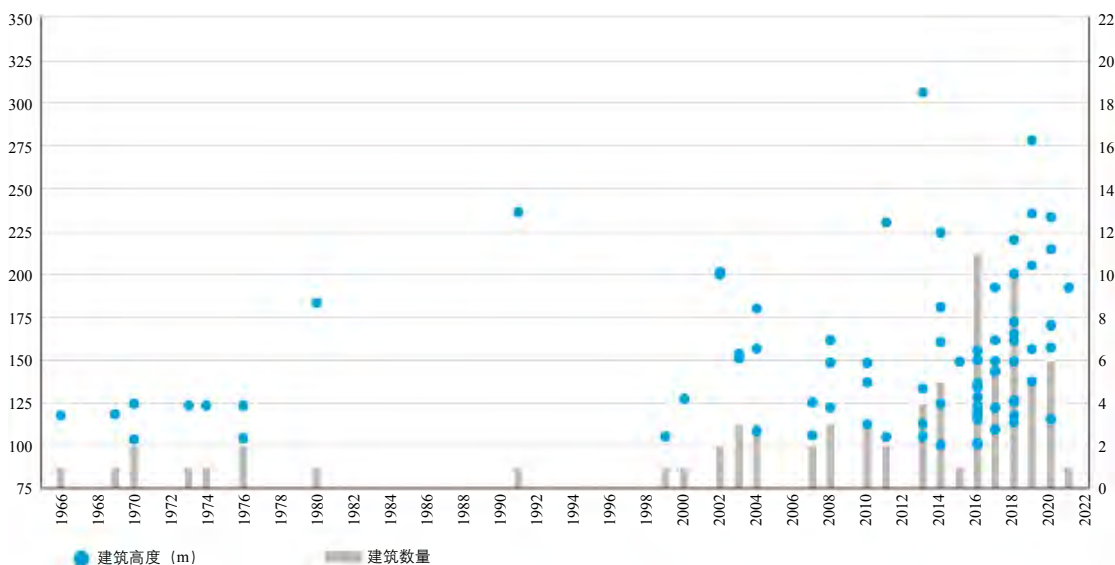


图1 大伦敦地区高层建筑的增长趋势
资料来源: <http://skyscrapercenter.com/city/london>



图2 大伦敦地区区域划分图
资料来源: 参考文献 [1]



图3 大伦敦地区的高度现状

① 英格兰的行政区划可分为区域和地方两个层面, 区域层面包括8大区域和大伦敦地区, 每个区域包含若干自治市, 如大伦敦地区包含伦敦市和其他32个自治市。同时《大伦敦规划》还将大伦敦地区分为外伦敦、内伦敦和中心活动区。

对应英国的行政区划，现行的规划编制体系由国家、区域、地方三个层面构成，其中发展规划是最核心的法定规划，也是进行开发许可的首要依据^[3]。在国家层面，社区和地方政府部（Department for Communities and Local Government）制定《国家规划政策框架》（NPPF: National Planning Policy Framework），作为英格兰政府对经济、环境、社会发展规划的总体政策^[4]。同时，《国家规划政策框架》也是区域和地方编制发展规划的指导性文件，其虽然没有控制建筑高度的具体规定，但直接影响发展规划的编制，进而作用于发展规划如何指导建筑高度的价值判断。如在阐述如何通过空间规划促进经济发展（planning for prosperity）的问题上，《国家规划政策框架》提出的城镇中心建设、高密度办公建筑的开

发、促进土地混合使用等原则对发展规划确定高层建筑在城市中的位置起到指导作用。

发展规划文件分别由区域和地方两个层面编制，其中大伦敦地区的发展规划是《大伦敦规划——伦敦空间发展战略》（The London Plan - Spatial Development Strategy for Greater London, 2016），主要表达未来 20 年大伦敦地区总体的发展意图和规划政策。地方层面的发展规划由各自治市编制，如伦敦市的发展规划为《伦敦市地方规划》（City of London: Local Plan, 2015）。对城市建筑高度的控制和指导政策主要体现在发展规划文件中（表 3, 表 4）。

此外，国家、区域和地方层面还根据情况制定各种补充文件或规划指引。如《高层建筑指引》（Guidance on Tall Buildings）作为国家层面的补充规划指引，是对高层建筑建设政策的总体阐述，它明确了建造高层建筑的总体原则，即在合适的地方建造高层建筑对城市发展有重要的积极作用，同时建议地方规划当局（Local Planning Authority）在城市中确定适合建造高层建筑的地区和不适合建造高层建筑的地区^[5]。这个总体原则贯穿从区域到地方的发展规划编制中（图 4）。《大伦敦景观管理框架》是对《大伦敦规划》中政策 7.11 伦敦景观管理框架和政策 7.12 伦敦景观管理框架实施的详细说明^[6]。《圣保罗教堂与大火纪念碑的景观》是对《伦敦市地方规划》中政策 CS13 被保护的景观的补充^[7]。《伦敦市高层建筑研究报告》是《伦敦市地方规划》为制定高层建筑政策所进行的前期研究和事实基础^[8]。

表 1 伦敦市的就业岗位数和常住人口预测

	2011 年	2016 年	2021 年	2026 年
就业岗位预测 (个)	373 000	401 000	423 000	428 000
常住人口预测 (人)	7 400	8 100	9 200	10 000

注：以上数据来源于 2015 年版《伦敦市地方规划》，2016 年、2021 年和 2026 年的就业岗位和人口数据为 2015 年的预测。

资料来源：参考文献 [2]

表 2 2011—2026 年伦敦市主要土地利用类型的预测（单位：m²）

土地利用	2011—2016 年	2016—2021 年	2021—2026 年	总计
办公	650 000	250 000	250 000	1 150 000
零售	52 000	44 000	40 000	136 000

资料来源：参考文献 [2]

表 3 《大伦敦规划》中与建筑高度控制相关的内容

章节	政策	与高度控制的关联
伦敦的空间	政策 2.10：中心活动区	对大伦敦的整体空间进行划分，中心活动区、机会区、加强区、城镇中心是可进行高密度开发的地区，也是鼓励建造高层建筑的地区
	政策 2.13：机会区和加强区	
	政策 2.15：城镇中心	
伦敦的经济	政策 4.2：办公	阐述经济增长和促进办公建筑发展的需求，为建设高层建筑提供政策背景
伦敦的生活场所和空间	政策 7.7：高层建筑和大体量建筑的位置和设计	提出高层建筑和大体量建筑的规划政策，包括应该位于哪些空间区位、高层建筑的设计应能够提升城市整体的天际线、高层建筑的建设不应破坏历史环境等
	政策 7.11：伦敦景观管理框架	为保护指定的城市景观，限制位于城市景观范围内的建筑高度
	政策 7.12：伦敦景观管理框架的实施	

资料来源：参考文献 [1]

表 4 《伦敦市地方规划》中与建筑高度控制相关的内容

章节	政策	与高度控制的关联
世界金融和商业中心	政策 DM1.1：提供和保护办公空间	阐述经济增长和促进办公建筑发展的需求，为建设高层建筑提供政策背景
城市重要场所	政策 CS7：东部组团	为了确保城市东部组团容纳更多的办公面积，在合适的场地建造高层建筑，并提出高层建筑的设计需要综合考虑对天际线的影响
城市文化和遗产	政策 CS13：被保护的景观	为保护指定的城市景观（地方景观），位于城市景观范围内的高层建筑的建设需要相关部门评估
	政策 CS14：高层建筑	提出高层建筑的建设原则，划定适合建造高层建筑和不适合建造高层建筑的空间范围

资料来源：参考文献 [2]

由于英国的发展规划是一种综合性的规划政策，它对未来的城市建设和土地开发起到战略阐述的作用。因此，在实际操作过程中，对城市日常土地开发活动的控制是通过开发许可制度实现的。它的方式是由开发者提出申请，地方规划当局根据发展规划文件、补充文件和一系列法规条令对开发申请进行综合审查，对符合要求的申请给予许可。发展规划中关于控制引导建筑高度的政策也正是通过开发许可制度得以实施^①。

2 区域层面的建筑高度控制

区域层面的建筑高度控制主要体现在《大伦敦规划》及相应的补充规划文件中。实际上，《大伦敦规划》并没有单独关于建筑高度控制的条款，它既没有对整个城市的建筑进行高度分区，也没有明确所有建筑的最大限高，但包含有直接或间接影响建筑高度的各种政策，这些政策是结合城市的经济发展、空间形态、历史环境保护、城市交通等内容进行综合阐述的。其中最主要的影响建筑高度的政策是关于高层建筑在城市中的布置原则和对城市景观的视线保护。

2.1 控制高层建筑的位置和设计原则

首先，由于城市中的高层建筑对街道通风采光、城市景观、历史环境有重要影响，因此《大伦敦规划》对高层建筑

如何布置和设计提出了明确的政策要求。值得注意的是，在英国的城乡规划中，“高层建筑”是一个相对的定义，《大伦敦规划》并没有明确指出多高的建筑属于高层建筑，而是将那些“明显比周围环境高、和（或）对天际线有重要影响的、超过 150 m（超过 150 m 的建筑需由市长审批）”的建筑归纳为高层建筑的范畴。由此可见，一栋建筑是否被判定为高层建筑并不完全由其绝对高度决定，而主要在于它与周围环境和整体天际线的关系。这种对高层建筑的理解体现了英国城乡规划的特点，即关注那些与规划目标和政策具有相关性内容，而并非涉及所有的物质要素。

在伦敦这样拥有悠久历史的城市建造高层建筑是存在争议的，因此《大伦敦规划》从战略上肯定了建造高层建筑是城市发展的重要手段，这主要是从促进经济发展和增加就业空间的角度考虑；但同时强调高层建筑的建设不应该对其周围的环境造成不可接受的影响。它的核心方法是提出高层建筑“应该怎样”和“不应该怎样”的规划政策。一方面，《大伦敦规划》明确了高层建筑“应该怎样”的政策，包括提出哪些是适合建造高层建筑的地区和高层建筑应起到的积极作用。首先，高层建筑应主要集中于允许甚至鼓励土地高密度开发的地区，包括由伦敦市及周边地区组成的中心活动区（the central activities zone）、机会区（opportunity areas）、加强区（areas of intensification）和城镇中心（town center）。其中，中心活动区是大伦敦的地理中心、经济中心和政治中心，是承担国际性大都市职能的主要空间范围，聚集了伦敦三分之二的就业岗位，包括服务于全球范围的商务和金融行业。机会区是有可能进行再开发的棕地，通常交通便利，可以提供新的住房或商业开发。加强区是现存或潜在性的具有便利的公共交通的地区，可以通过再开发进一步提高开发强度（图 5）。城镇中心是一定地区范围内的商业服务中心，广泛分布于大伦敦地区，配合中心活动区的中心职能，共同构成商业服务网络（图 6）。其次，高层建筑应该位于不会因其体量、密度、引起的交通量等产生负面影响的地区，这也为地方规划当局在开发许可中衡量建筑高度提供政策支持。同时，高层建筑也可以位于与周围建筑的比例、尺度、风格、城市肌理等方面都能很好融合的地区。此外，《大伦敦规划》还提出高层建筑应有最高的设计标准，高层建筑单体或组团形成的独特形象应该能加强城市景观，提升天际线和伦敦的整体形象。

另一方面，《大伦敦规划》阐明了高层建筑“不应该怎样”的政策要求。包括高层建筑的存在不应该破坏周围环境

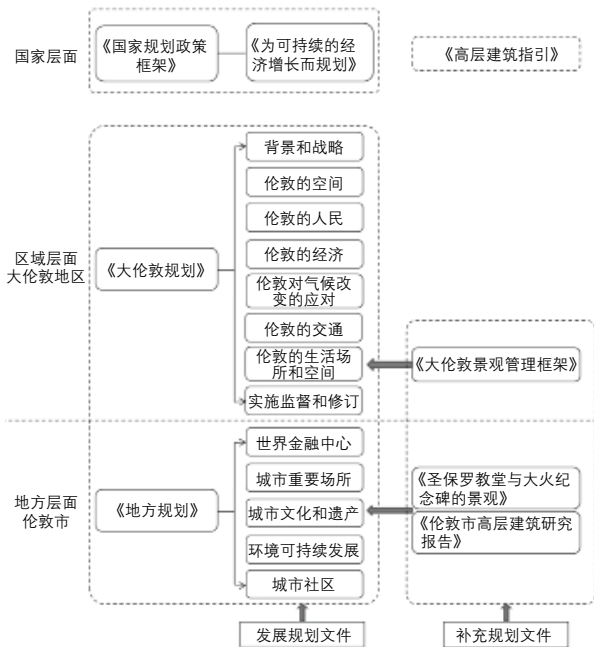


图 4 规划编制体系中涉及高度控制的内容

① 英国城市规划体系的构成与我国并不相同，英国的发展规划在规划层次和内容上接近我国的总体规划，其规划政策是通过开发许可实现的。而我国是依靠控制性详细规划细化总体规划的内容，并在规划实施时依据控规提出的具体指标指导土地开发。因此两者对规划政策的实施机制并不相同，本文主要着重阐述规划价值观方面可以借鉴的内容。

的小气候、通风、采光，不应该造成噪音、通讯干扰等负面影响；高层建筑不能破坏被保护的景观；高层建筑不应位于对建筑高度的增加比较敏感的地区，包括历史文化保护区、列级的历史建筑周围、历史公园等都不应出现明显比周围环境突出的建筑以避免对传统空间形态的影响。

这些对高层建筑的规划政策总体决定了高层建筑在整个大伦敦地区的位置，也影响了城市整体的高度形态和空间分布。

2.2 出于保护城市景观的目的限制建筑高度

对城市景观的保护和管理是英国城乡规划的一项重要内容，它最早源于对伦敦著名的历史标志物——圣保罗大教堂的视线保护，至今已形成多层次的景观控制体系^[9]。由于建筑高度对城市景观的构成产生决定性影响，因此在被保护的景观范围内不仅不允许建造高层建筑，还对建筑高度进

行更严格的限制。其中对建筑高度产生最直接影响的是对城市眺望景观（protected vista）的保护。眺望景观是公众能够远眺城市重要标志物的视线通道，保护眺望景观是英国用以保护历史建筑和城市形态的具有代表性的技术手段。眺望景观覆盖一定的空间范围，在此范围内的建筑物由于会影响公众的视线而受到严格限制（图7）。高度控制的要求与建筑物位于眺望景观的空间区位有关，其中景观视廊是眺望景观的主体，是公众最直接的视线通道，因此位于景观视廊范围内的建筑受到最严格的限制，所有新建建筑的高度不得超过公众眺望点和标志物之间的高度界面（图8）。同时为了保证公众具有开阔的视线，提升欣赏城市景观的能力，《大伦敦规划》还对影响景观视廊的空间范围进行限制，包括限制景观视廊两侧协议区内的建筑高度，为公众提供开阔的空间；限制标志物背景协议区的建筑高度，避免形成屏风状的观景效果。

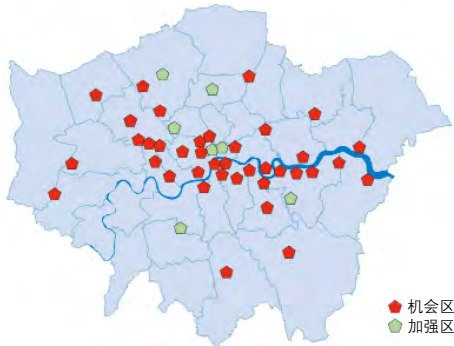


图5 机会区和加强区是可以建造高层建筑的区域
资料来源：参考文献[1]

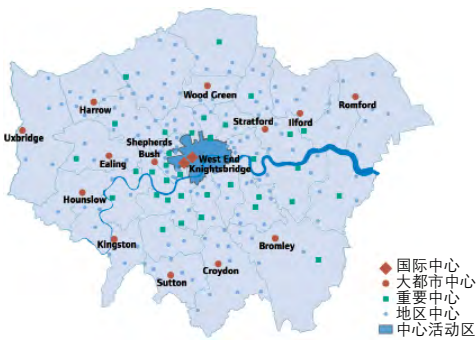


图6 城镇中心是可以建造高层建筑的区域
资料来源：参考文献[1]

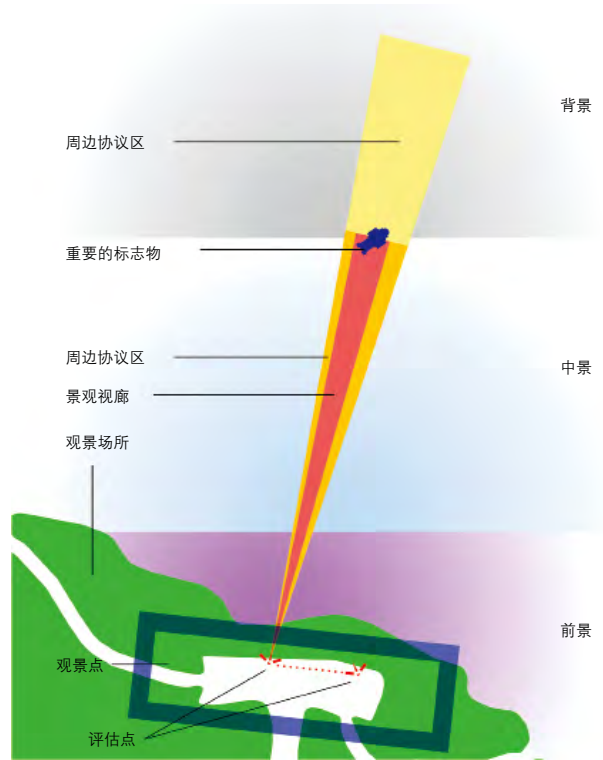


图7 眺望景观的组成部分
资料来源：参考文献[1]

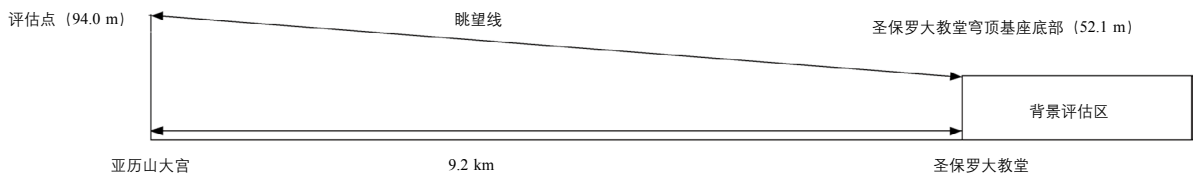


图8 景观视廊示意图（亚历山大宫眺望圣保罗大教堂）

眺望景观最初主要用以保护圣保罗大教堂，之后增加了对国会大厦和伦敦塔的视线保护。目前大伦敦共有 13 个被保护的眺望景观，这些眺望景观共同组成一个控制网络，对涉及的建筑进行高度上的限制（图 9）。

3 地方层面的建筑高度控制

地方层面的建筑高度控制主要以伦敦市（the City of London）为例，伦敦市位于大伦敦地区的中心，属于中心活动区（the central activities zone）的范畴。伦敦市的面积只有 2.6 km²，却是世界性的商务和金融中心，因此也是建设高层建筑的主要地区。伦敦市的发展规划——《伦敦市地方规划》肯定高层建筑在满足经济发展、塑造城市形态等方面的积极作用，规划重点是如何布局和设计。

作为大伦敦地区下一级的行政单位，伦敦市的发展规划要遵循《大伦敦规划》提出的规划政策和原则。因此，大伦敦层面关于高层建筑的布置原则和对城市景观的保护政策都具体落实在伦敦市范围内。同时伦敦市还要制定关于城市自身更详细的未来发展意图和政策引导。在此方面，《伦敦市地方规划》延续了《大伦敦规划》的核心思路，在影响建筑高度的政策上制定了更具体的关于高层建筑在伦敦市的布置和设计原则；同时与大伦敦地区远距离的眺望景观相对应，在地方层面上指定近距离观看城市重要标志物的地方景观（local views），并对涉及建筑进行高度限制。

3.1 划分高层建筑的建设区域

在高层建筑的布置原则上，《伦敦市地方规划》的核心政策就是允许在合适的地方建造高层建筑，并要求高层建筑的建设整体考虑与周围环境的关系，有助于提升伦敦市天际

线的美感。在具体的方法上，《伦敦市地方规划》通过分区的方式进行，在整个城市空间范围内确定适合建造高层建筑的地区、不合适建造高层建筑的地区和可以建造高层建筑的地区，以此来控制高层建筑在城市中的布局。

首先，《伦敦市地方规划》在伦敦市范围内明确不适合建造高层建筑的地区，这些地区包括历史文化保护区、列级的历史建筑周围和被保护的城市场景。目前伦敦市共有 26 个历史文化保护区（约占城市总面积的三分之一）和 590 个列级的历史建筑，在保护区和历史建筑周围建造高层建筑会严重损害历史环境，因此被严格禁止。同样，在被保护的城市场景范围内也不允许建造影响公众视线的高层建筑，这里的景观既包含大伦敦层面的眺望景观，也包括伦敦市层面的地方景观（图 10, 图 11）。

其次，在不适合建造高层建筑之外的地区确定适合集中建造高层建筑的区域。就伦敦市而言，城市的北部和东部是发展高层建筑限制最少的地区，因此《伦敦市地方规划》综合历史遗存、经济发展、城市交通和现状土地功能等因素将东部确定为高层建筑的聚集区，并形成“东部组团”（图 12）。目前，东部组团作为伦敦市主要的商业办公区，已成为高层

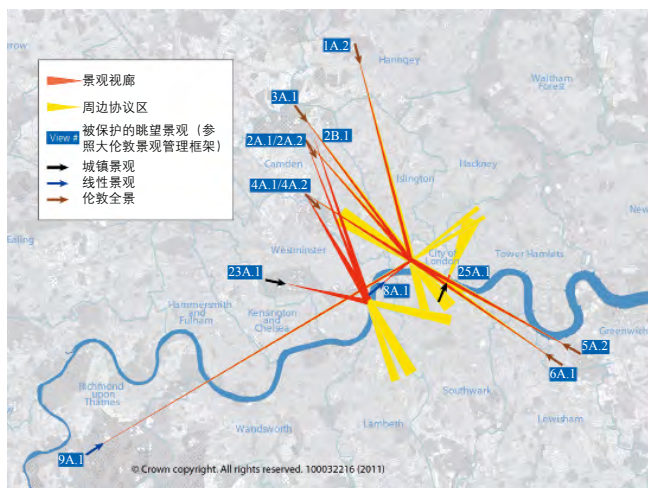


图 9 大伦敦所有的眺望景观
资料来源：参考文献 [1]

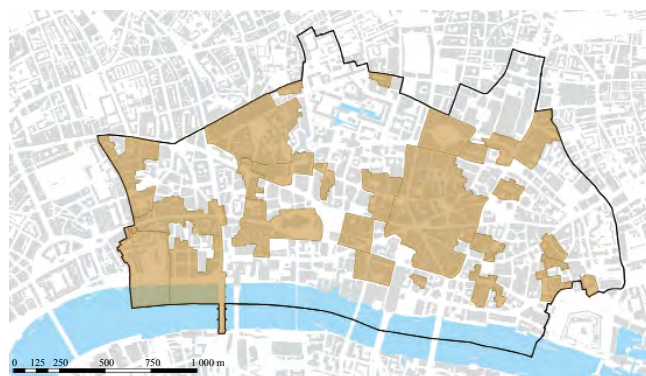


图 10 历史文化保护区的空间范围
资料来源：参考文献 [8]

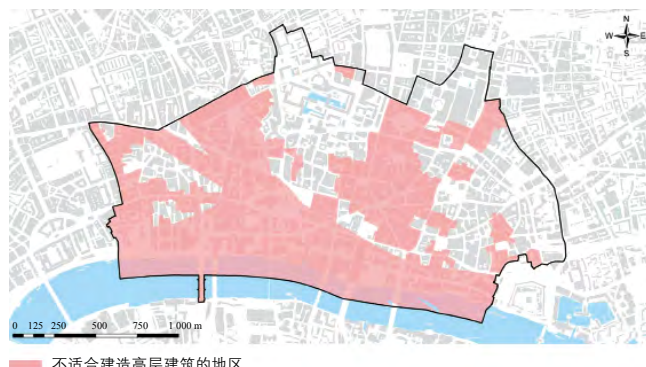


图 11 不适合建造高层建筑的地区
资料来源：参考文献 [8]

建筑最集中的地区。实际上因为发展规划没有建筑高度绝对值的限制，这里的高层建筑有逐渐增高的趋势。此外，由于发展规划要求高层建筑应拥有最高的设计标准，因此高层建筑的设计质量很高，往往成为城市具有现代性的地标建筑（图 13）。

此外，城市的其余部分是可以适当考虑建设高层建筑的区域。在这些地区建造高层建筑需要综合衡量对城市天际线和周围环境特征带来的潜在影响，在开发许可时由地方规划当局进行综合考虑和评估，具有较大的灵活性。

3.2 出于保护地方景观的目的限制建筑高度

对伦敦市而言被保护的景观分为两个层面的内容，首先要执行《大伦敦规划》从宏观层面指定的眺望景观的政策要求，其次在伦敦市范围内指定具有特色的、近距离观看城市标志物的地方景观。地方景观主要保护的是公众观看圣保罗大教堂和伦敦大火纪念碑的视线。它的控制方式与

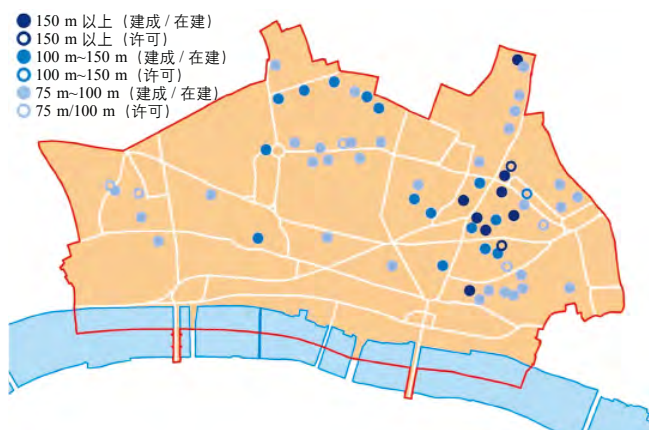


图 12 城市东部是适合建造高层建筑的地区
资料来源：参考文献 [2]



图 13 东部组团的形象特征
资料来源：<http://www.dailymail.co.uk/news/article-2295728/How-The-Leadenhall-Building-Cheesegrater-come-tower-London.html>

眺望景观相似，即在伦敦市范围内选取主要街道、河岸和公众便于到达的观景点，与标志物之间连接成景观视廊，众多景观视廊相互交汇形成高度控制区，在此区域内任何建筑不应超过景观视廊的高度控制界面（图 14）。

4 伦敦建筑高度控制的特点

首先，建筑高度控制的方法和手段与城乡规划体系的建构密切相关。在英国的规划体系中，发展规划是整个规划编制体系的核心，也是控制引导城市土地开发的首要依据。在内容上，发展规划的特点是不局限于单纯物质型的土地利用规划，表现为一种综合性的空间规划政策。它综合阐述关于城市经济、住房、就业、交通、生活场所等诸多方面的内容，并将这些要素落实在城市土地空间上。因此，发展规划中所涉及的建筑高度并非单独的物质要素，而是促进经济发展、提供就业岗位、保护历史环境、提升城市天际线的美感等多种城市发展政策的综合体现。由于英国的城乡规划编制是一个自上而下的体系，从国家、区域到地方，下一层面的规划编制均遵循上一层面的政策原则，因此这种对建筑高度的认识一直贯穿始终，高度控制的目的和政策也有明显的一脉相承的关系。

其次，对于伦敦这样的区域性大城市，在面对城市不断增高的需求时，发展规划承认高层建筑对城市发展的重要性。由于发展规划中并没有容积率的控制要求，允许高层建筑和大量建筑的建设实际上也就是允许高密度的土地开发。发展规划从提供办公空间、吸纳就业人口、提升城市天际线、显现城市现代性等方面阐述高层建筑为城市发展带来的积极作用；但同时明确在不适合的地方建设高层建筑会带来不可逆转的负面影响。因此，发展规划限制建筑高度的一个重要理念就是将高层建筑的开发限制在一

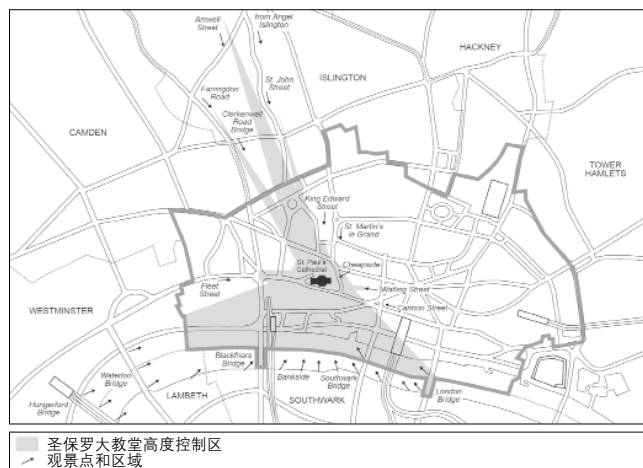


图 14 圣保罗大教堂高度控制区
资料来源：参考文献 [7]

定的空间范围内。由于高层建筑是一个相对的定义，这种限定也有助于避免建筑高度的增加对历史环境的破坏。从控制的结果上看，大伦敦目前的空间布局符合发展规划对高层建筑的政策原则，城市空间形态整体平缓，现代高层建筑主要分布于中心活动区和靠近中心活动区的自治市内，特别集中于伦敦市的东部地区。

第三，在发展规划中，对建筑高度进行控制是保护历史环境的重要工具。因此，在历史文化保护区、历史建筑周边地区、被保护的景观范围内不仅限制高层建筑的建设，还对建筑高度进行更严格的控制，其中对城市景观的保护是具有代表性的一种手段。但需要说明的是，在发展规划中，城市景观并不是一个抽象的概念，而是公众能够直接欣赏到的“实在”的景象，对城市景观的保护实质上转移到对公众观看重要历史标志物和特定景象的视线保护。

第四，在控制手段上，由于发展规划在性质上属于公共政策，具有较强的灵活性，因此在建筑高度上并没有采用高度分区或指标控制的方式，而侧重于通过对规划政策的阐述为城市提供积极的引导和管理^①。它的主要方式是提出城市开发活动“应该怎么样”和“不应该怎么样”，其中既包括高层建筑应该（或不应该）如何布局和设计的问题，也包括那些位于被保护的景观范围内的建筑应该（或不应该）如何建设的问题。实际上，除了直接影响眺望标志物的景观视廊范围内有明确的高度限制外，其他地区并没有固定的指标要求，这给城市未来的土地开发留有空间和余地，也是承认市场经济下城市发展不可预见的一种方式。另一方面，由于发展规划自身的编制方式并不能够直接控制和管理城市日常的房地产开发活动，开发许可制度是真正管控土地开发的核心工具，发展规划中提出的政策原则通过开发许可得以落实^②。在开发许可过程中，地方规划当局具有较大的自由裁量权，这也使开发控制具有很大的灵活性。

5 启示和借鉴

总之，在英国城乡规划体系的框架下，大伦敦对城市建筑高度的控制逐渐形成了多层次的控制体系。在对城市高度的认识上，作为英国乃至世界经济中心，大伦敦并不回避高

层建筑不断出现的趋势或加以简单扼制，而是在承认高层建筑积极作用的前提下，对包括建筑高度因素在内的城市土地开发行为进行有内在逻辑和政策预设的管控。我国城市规划体系与英国城乡规划体系的构成虽然差异较大，但这种控制建筑高度的逻辑途径是值得学习和借鉴的。首先，建筑高度并非一个抽象的数值，其对城市发展而言可以代表多方面的含义，在某种程度上是社会经济发展对土地利用需求的一种外在的显现。因此，界定建筑高度的属性、建立高度控制与规划目的的关联性应贯穿于整个城市规划体系中。特别是随着市场经济的发展和我国城市化进程的稳健，城市规划的公共政策属性逐渐凸显，更应该注重建筑高度与城市社会经济发展的关联，思考其如何作用于土地开发，并将高度控制作为实现城市公共政策的工具和手段。

其次，由于开放的市场环境下城市土地开发带有明显的不确定因素，过于刻板 and 僵化的控制要求容易导致规划实施过程中出现适应性欠缺的问题。城市规划应该在认识建筑高度的增加所带来的积极作用和负面影响的基础下，明确建筑高度控制的范畴和边界，在合适的城市空间允许甚至鼓励建造高层建筑，而在对建筑高度的增加比较敏感的地区进行更严格的针对性控制。

第三，在不同的要求下可以区分不同的控制方式，在空间上区别控制的力度和手段。如针对历史悠久的大城市，与保护历史文化环境相关的地区应作为重点控制地区，抑制新建建筑的高度以避免破坏整体的历史环境是重要的控制目的。其中，除了普遍采用的控制历史建筑周边地区、历史文化保护区外，对城市景观的保护和管理也应得到更广泛的重视，它实际上从更“实用”的角度出发，在整个城市空间范围内使建筑高度直接与公众的日常生活紧密相连，使高度控制更具有可视性和说服力。在城市一般地区，建筑高度往往扮演着高效利用土地、塑造城市形态、体现城市现代性等多种角色，可以采用相对灵活的控制方式，对特别鼓励发展高层建筑的地区甚至可以放宽对建筑高度的要求。UPI

注：文中未标注来源的图表均为作者拍摄或绘制。

（下转 125 页）

① 在英国城乡规划发展的历史上曾经出现通过编制分区规划（zoning plan）进行土地开发控制的情况，也曾经采用过分区管制技术中经常使用的依据与临街道路宽度的比例来控制建筑高度以及通过容积率控制开发强度的方式。但这种指标控制的方法之后被逐步取消，由于控制方式自身的缺陷（如缺少弹性和灵活性，难以适应社会经济发展给土地开发带来的不可预期的变化等），加之立法理念、政治传统、经济背景等各种因素的影响，英国的城乡规划体系最终选择了特有的以发展规划为政策指导，以开发许可为实施机制的规划结构^[10]。

② 以一份编号为 201313/01004/FULEIA 的规划申请为例，该项目预计在伦敦利德贺街 40 号建造高层建筑群组（40 Leadenhall Street），主要用途为办公，建筑最大高度为 155 m。建筑所在地属于伦敦市的东部地区，紧邻劳埃德大厦（Lloyd's Building）。该项目符合《伦敦市地方规划》中关于高层建筑选址和建设东部组团的规划政策，并在建筑形体设计中充分考虑与周围高层建筑的关联，有助于城市天际线的提升。2014 年地方规划当局批准该申请（参见 <http://www.planning2.cityoflondon.gov.uk/online-applications/>）。