城市战略规划的实施框架与内容：来自大伦敦实施规划的启示

The Implementation Framework and Content of the City Strategic Planning: Implication from the London Implementation Plan

杜坤 田莉
Du Kun, Tian Li

摘要：第二次世界大战以来，伦敦的城市规划在城市发展中扮演了重要角色。本文首先回顾了伦敦规划编制框架演变和规划背景，认为伦敦规划的编制是一个编制—实施—监测—评价—更新的不断滚动的历程。随后介绍了大伦敦空间发展战略规划(2011)的实施框架和主要内容，阐述了落实伦敦规划的主要方法。希望借鉴伦敦经验，在规划实施机制、规划编制体系及公众参与等方面对我国城市战略规划的实施产生有益启示。

Abstract: City planning of London has played a critical role in the city development since the Second World War. This paper starts with reviewing the evolution and background of London Planning Framework, and argues that the London Plan making has been a dynamic process of plan preparation, implementation, monitoring, evaluating and renewing. The following section introduces the implementation framework and major contents of Greater London Spatial Development Strategy Plan (2011), and illustrates the main approaches of the plan. It concludes with the implication of London experience in implementation mechanism, planning system as well as public participation.

关键词：实施框架；空间战略发展规划；伦敦

Keywords: Implementation Framework;
Spatial Development Strategy Plan;
London

国家自然科学基金(51222813)资助

作者：杜坤，武汉大学测绘学院，博士研究生
田莉（通信作者），清华大学城市规划系，
教授，博导。litian262@163.com

城市规划的编制和实施被认为是城市规划的两大环节，城市规划的实施是将预先编制好的城市规划付诸实施，变为现实^[1]。我国每年编制的各种层次规划数以万计，但规划实施过程和实施结果却不为政府和规划师所重视。我国城市规划实施中主要存在以下问题：一是城市规划实施缺乏完善依据，二是城市规划实施的权威性和严肃性差，三是城市规划实施缺乏科学引导和统筹安排，四是城市规划实施中社会参与和反馈不足^[2]。在这一背景下，笔者拟通过对《大伦敦空间发展战略规划》(2011)实施框架的主要内容和特点进行阐述与分析，以期对我国城市规划的实施产生有益启示，提升规划实施的效果。

1 国内外城市规划实施的研究综述

1.1 国外研究

在西方发达国家，城市规划实施的研究属于政策研究的范围。二战以来，西方国家关于城市规划实施的理论研究主要包括以下内容。

(1) 行动规划模型。1969年，美国学者约翰·弗里德曼(John Friedmann)倡导“以行动为中心”的行动规划模型，提出不能在规划过程的“后期”再去考虑规划实施该如何完成，而应在制定规划和作出决策时就同步考虑规划的实施，不能单纯地停留在对规划构思和决策的重视上，而应当切实将行动与规划相融合。弗里德曼同时提出了“行动导向”：规划人员应该是具备“处理人际关系”技能的人，即早期的沟通理论^[3]。普雷斯曼(T. L. Pressman)和怀尔达夫斯基(A. Wildavsky)在《执行——联邦的计划在奥克兰的落空》(1973)一书中也赞同这种观点，这表现出当时的学者对规划实施的重视，并试图提出解决方案^[3]。

(2) 沟通理论(又称为协商型规划理论[collaborative planning theory])。1980—1990年代，尤其是1990年代早期，出现了一个全新的规划理论——将规划看作沟通和谈判的过程。沟通理论被认为是当时规划理论的主要“范式”^[3]。塞杰(Sager)和英尼斯(Innes)将新的规划理论分别命名为“沟通规划理论”和“沟通行动理论”，该理论认为，在规划“执行”和“实现”过程中，应考虑所有受环境变化影响的群体，与他们加强沟通和谈判，促进规划

早日得以实施^[3]。美国学者约翰·福里斯特(John Forester)也是沟通理论的主要倡导者,认为规划人员应当是有较高效率的沟通者和谈判者,在其1989年出版的《面临强权的规划》一书中,首次提到“为人民规划”的概念^[3]。

(3) 政治经济学理论。皮克万斯(C. G. Pickavance)在1977年提出“城市开发的决定因素是极少受到限制的市场力量的运行状况”^[3]。对运行在公共规划机构之外的其他社会行动者,尤其是对运行在竞争性产权市场内的私人机构和开发商所发挥的作用予以认可,是理解规划中实施问题的核心。该理论认为城市规划并非在真空中运行操作,更不是与周围环境无关的自主性活动,而是在既定的社会环境下运行。市场运作者和其他参与者都会在这个环境中影响城市规划的实施,会限制和约束规划人员的行为^[3]。

1.2 国内研究

近年来,国内研究城市规划实施管理的主要观点如下。

(1) 政府是城市规划实施的主导力量。赵民认为政府根据法律授权负责组织编制、实施城市规划,因此城市人民政府在城市规划实施方面占主导地位^[4]。侯丽认为地方政府在中央政府权力下放过程中,行为方式多元化,扮演了城市发展中的多重角色。地方政府承担了从公共事业的管理到营利性经营活动的绝大部分职责^[5]。孙施文认为城市规划的实施管理是一项重要的政府职能^[6]。

(2) 城市规划实施由全社会共同推进。孙施文提出:城市规划的实施并非由某个部门独自进行,也不是地方政府能单向推进的工作,而是由整个社会来运作的^[7]。赵民提出:社会团体、法人和公民根据城市规划的目标可以发挥主动性,如对投资规划中确定的公共性、公益性项目,监督关注规划实施情况。只要符合城市规划规定,能够服从规划管理,即使是单纯从自身利益角度出发的投资和置业行为,如果客观上有助于城市规划目标的实现,也可看作城市规划的实施^[4]。

(3) 城市规划实施是多方沟通协调的结果。城市规划是通过分配土地空间产权,尽量均衡存在矛盾冲突的个体利益,以实现总体利益最大化的综合性公共政策。城市规划具有全局性和前瞻性,鉴于规划工作涉及各方利益,因此协调公共利益、个体利益及相互间关系是实现城市发展目标的必要手段。邹兵提出,规划报批环节对于规划批准以后的实施起重要作用,因为规划实施推动的力度和效率在很大程度上取决于该过程中各方协调、博弈的结果^[8]。

(4) 城市规划实施是逐级分时落实的。邹兵认为逐级分时推进的规划机制可弥补单一逐级分解机制存在的若干缺陷。住建部自2002年起强调近期建设规划的作用,重视实施规划的时间维度,本质上纠正了以往规划体系暴露出的落实

周期漫长、动态适应性差等一系列问题,目的是逐级分时分解总规的目标策略,确保规划实施效果^[8]。

综上所述可以看出,西方发达国家对规划实施的理论从最初的规划人员需要“规划与实行动相融合”,到规划实施过程中“应加强与受规划影响群体的沟通和谈判”,以及运用政治经济学来解释城市规划实施的观点,表明城市规划已经逐步从以规划编制为核心的框架体系转移到对规划实施的关注,在这样的关注中,确立了城市规划是一个完整过程的理念,而一旦建立了规划过程的体系框架,就融入到了社会实践的基本范畴之中^[9]。

2 伦敦战略规划的实施框架研究

伦敦作为英国首都,是欧洲最大的城市和国际公认的世界级城市之一。近年来,针对伦敦规划的编制和战略规划内容有多项研究,但对于伦敦规划的实施性规划研究则较少。尽管政治和规划体制不同、发展程度不同,我国城市与伦敦缺乏可比性,但分析和总结伦敦规划实施框架的特点和经验,对于探索我国城市战略规划的实施有着积极意义。

2.1 大伦敦规划编制的框架及背景

2.1.1 大伦敦规划编制框架演变

1964年,保守党政府成立“大伦敦议会”(GLC: Great London Council),负责大伦敦的规划管理与发展,这标志着伦敦地区进入了相对统一的规划管理阶段。1964年的体制改革,将伦敦重新组成了32个自治市。因为原有的两级政府在规划、政府、住房等职责分配方面运转极为复杂,职责界定不清,给相互间的协商合作带来极大困难,导致运作效率低下,因此大伦敦议会在这期间并未有效发挥统一管理作用。

保守党政府于1979年实行新公共管理主义的政府管理改革,具体表现为:提倡新自由主义,推崇市场化机制并通过私有化措施将部分公共服务职能从政府管理中分离。1986年,英国政府撤销大伦敦议会后,由新成立的伦敦规划咨询委员会(LPAC: London Planning Advisory Committee)负责大伦敦的规划和实施。1986—2000年的10余年间,大伦敦的33个地方政府分别制定地方的一体化发展规划(UDP: Unitary Development Plan),因没有统一的法定规划文件协调城市整体发展,伦敦规划咨询委员会对地方政府规划的建议影响较弱。

1997年后,布莱尔在工党执政期间提出“第三条道路”,通过重建民主和权力下放来平衡市场和政府的相互关系。在此背景下,2000年重新组建的大伦敦政府(GLA: Great London Authority)改变了长期以来伦敦各郡各自为政,没有统一规划的情况。2004年,英国政府采取新的二级规划体系(区域空间战略和地方发展框架)取代原有规划体系(地方

规划、结构规划和一体化发展规划)，此后伦敦相继出台了一系列战略规划以支撑伦敦城市发展（表 1）。

2.1.2 大伦敦规划编制背景

当前伦敦规划面临的关键问题主要包括人口增长过快、经济发展缓慢、社会贫困、基础设施需求量增大和 2012 伦敦奥运会的遗产利用等几方面。因为大量移民涌入和新生人口，伦敦地区人口增长加速，整个伦敦地区产生了更多的住房需求。人口结构发生变化，呈现少儿和老龄人口增多，中年人减少的情况。上述变化导致家庭数量增长，对住房结构的多样化也提出新的需求。2008 年金融危机爆发后，伦敦经济增长缓慢。人口增长、经济低迷与生活品质追求产生矛盾，使伦敦在交通、生活和环境基础设施方面面临巨大考验。此外，伦敦两极分化和社会贫困问题较严重，低素质人口就业难、低收入者住房难等一系列问题也亟待解决。2012 年伦敦奥运会和残奥会后的奥运公园及其主要的场馆设施被视为一笔宝贵的遗产。伦敦希望充分利用奥运设施和文化资源，将伦敦东区更新为一个示范性的可持续发展城市新区。

2.2 伦敦规划实施框架内容与机制

伦敦规划的编制是一个编制—实施—监测—评价—更新的不断滚动的历程^[11]。重组大伦敦政府后的 10 余年间，两任伦敦市长共颁布了八版伦敦规划（表 2）和数十个专项战略。实施规划的过程中，持续地监测和评估规划实施情况是大伦敦政府的一项重要职能。大伦敦政府注重修订规划，调整规划和政策方向，以应对发展转型过程中的变化和问题。2011 版《伦敦规划》^[12] 的第 8 章“实施、监测和修订”（Implementation, Monitoring and Review）作为实施框架的核心，主要介绍了规划

实施、监测和修订程序方面的相关内容，阐述了落实伦敦规划的两个基本方法：伦敦全域范围内的协作和“规划—监测—修订”机制。最后提出了伦敦规划的实施框架，包括以下内容：实施规划（Implementation Plan）、年度监测报告（AMR: Annual Monitoring Report）、机遇地区和强化地区规划框架（Opportunity Area/Intensification Area Frameworks）、补充规划指导（SPG: Supplementary Planning Guidance）。

2.2.1 《伦敦规划实施规划》

2013 年，大伦敦政府首次编制并公布了《伦敦规划实施规划》^[13]（London Plan Implementation Plan 1，下称《实施规划》）。《实施规划》包括正文部分的五个章节与两个附件，按照其逻辑结构，可以分为四个部分（表 3）。

（1）第一部分：概况与综述

第一部分即正文的第 1 章。本章阐释了《实施规划》的自身性质和编制目的，即：作为被大伦敦政府单独制定的非法定规划，补充规划细节来支持伦敦各地区的机遇地区规划框架，并将定期更新。主要介绍了整个规划的结构和规划战略行动的范围，并注明负责实施该规划的组织团体由伦敦政府办公室任命和管理，由基础设施的各个领域的专家、政府和社团代表和其他主管部门代表等多方共同组成。最后提出了伦敦规划的实施框架。

表 2 2001—2014 年历版大伦敦空间发展战略

大伦敦市长	颁布时间	规划名称
肯·利文 斯通（Ken Livingstone） （2000.5— 2008.5）	2002.6	《伦敦规划草案》
	2004.2	《伦敦规划：大伦敦的空间发展战略》
	2006.12	《伦敦规划：大伦敦的空间发展战略——住房供应、 废物利用与矿物资源利用的调整》
	2008.2	《伦敦规划：大伦敦的空间发展战略——基于 2004 年以来的变化》
鲍里斯·约 翰逊（Boris Johnson） （2008.5 至今）	2008.7	《规划更美好的伦敦》
	2009.10	《伦敦规划：大伦敦的空间发展战略——规划修改 草案》
	2011.7	《伦敦规划：大伦敦的空间发展战略》
	2014.1	《进一步改变伦敦规划草案：大伦敦空间发展战 略——2011 年 7 月伦敦进一步改变规划草案、 2013 年 10 月整合与修正早期轻微的改变》

资料来源：根据参考文献 [11] 整理

表 3 《伦敦规划实施规划》结构分析

伦敦规划实 施规划	第一部分：概况与综述	第 1 章
	第二部分：实施行动	第 2 章、附件 1
	第三部分：战略基础设施	第 3、4 章
	第四部分：总结与展望	第 5 章
		附件 2

资料来源：作者整理

表 1 伦敦规划编制主体演变

负责伦敦 规划编制 机构	政治经济 背景	时间	举措	影响
大伦敦 议会	内城衰落， 新城专项辅 助内城发展	1965	成立“大伦敦议会” 将原有 85 个自治市重组为 32 个	运作效率低 下，未能有 效发挥统一 管理作用
		1969	编制《大伦敦规划》	
		1978	编制《内城法》	
伦敦规 划咨询 委员会	新自由主义，规划向 企业主义转变，政府作用 减弱	1986	成立“伦敦规划咨询委员会”	规划建议的 影响有限， 大伦敦 33 个郡政府分 别制定其战 略规划
		1992	编制《伦敦规划战略白皮书》	
		1994	编制《新伦敦规划战略白皮书》	
		1997	编制《大伦敦战略规划》	
大伦敦 政府	经济全球 化，气候变 化，就业住 房需求增大	2001— 2014	制定《大伦敦政府法》 大伦敦空间发展战略	从宏观层面 引导伦敦城 市发展

资料来源：参考文献 [10]

(2) 第二部分：实施行动

第二部分包括第2章和附件1。第2章首先提出实施规划的核心是为伦敦政府、主管部门和社会团体组织划定各个领域内的政策影响范围。基于对以往政策实施调查的分析结果，为更好地促进规划政策实施，提出了具体的投资举措，还列举了规划实施中的重要合作组织和团体。同时，实施规划还考虑到对各区特定的引导支持的作用。附件1中包含了针对伦敦规划各项战略政策的具体实施行动。每一个实施行动，都明确了主管部门，制定了实施时间表，提出了落实规划的可能性。其中充分考虑了每个实施行动的政策依据和实施环境，以及主管部门的参与方式、当前的经济环境和潜在的经费制约情况。

(3) 第三部分：战略基础设施

第三部分包括第3章和第4章。第3章首先提出通过对伦敦战略基础设施的投资来支持伦敦发展的目标。基于伦敦地区人口加速增长、住房需求增多的背景，伦敦在交通、生活和环境基础设施方面面临巨大考验。这些战略基础设施包括：交通、水、能源、通讯、垃圾、社会基础设施、绿色基础设施和地下基础设施共八大类。针对每一类设施，都明确其范围，预测未来需求，提出发展方向，并涉及基础设施资金花销和来源。第4章篇幅较短，但对整个规划的实施至关重要，主要介绍了战略基础设施的资金来源。鉴于历来的伦敦规划对公共支出的限制，且为基础设施提供的资金较少，因此，伦敦规划实施并不依赖于特定层面的短期公共支出，在资金来源方面具有一定的灵活性。除中央政府、市长和各自治市资本项目提供的持续“主流”资金外，伦敦市长还通过租税增额融资、划定加速发展区、申请欧盟资本补助、建立财税激励机制等多种手段来增加资金。

(4) 第四部分：总结与展望

第四部分即第5章，分为总结和展望两个部分。总结部分提到：《实施规划》为规划内各项政策的执行提供了清晰的概述，强调了与各类合伙人合作的需求，关注现有资产的有效管理和自然资源节约，考虑实施规划的时间和方式。鉴于各类基础设施之间的有效信息不同，且需要大量后期工作确保长期的资金供应，本章还概述了八类基础设施现在和将来一段时间内要开展的工作。展望部分分析了《实施规划》和《年度监测报告》二者的异同，介绍了下一版《实施规划》将介绍和阐述的问题：包括利益相关团体的更新和替补名单、负责实施规划的组织团体的见面频率及沟通内容、机会区域和强化区域名单、伦敦市长与伦敦各自治市在增加基础设施投资方面的合作情况。

2.2.2 《年度监测报告》

截至目前，伦敦已发布了九次年度监测报告^[14]，最新一

版的报告是新伦敦规划（2011）的第二个报告，于2013年5月出版，研究了2011—2012年伦敦规划的实施情况（表4）。

表4 《年度监测报告》结构分析

年度监测报告	第一部分：概况与综述	概要、第1章
	第二部分：基于关键绩效指标的表现	第2—4章
	第三部分：总结与展望	第5章

资料来源：作者整理

(1) 第一部分：概况与综述

第一部分包括概要和第1章。概要中提到：关键绩效指标不是政策，而是作为衡量伦敦规划实施方向和变化程度的标尺。概要介绍了伦敦规划的六大战略目标，以及战略目标对应的关键绩效指标（KPI），最后概括了2012年关键绩效指标的执行情况。第1章介绍了年度监测报告的编制目的及其数据资源的来源。数据资源的核心——伦敦开发数据库（LDD）是监测规划批准和完成的关键数据资源，数据来源于大伦敦政府和33个地方规划机构。

(2) 第二部分：基于关键绩效指标的表现

第二部分包括报告中的第2—4章。第2章中包含一套新的24条关键绩效指标，每一项指标都以表格的形式，根据时间或区域列出了详尽的数据来展示其变化情况。这些表格数据是年度监测报告中的核心内容。第3章主要介绍了伦敦住房方面的监测细节情况，研究了伦敦规划的住宅供给的变化和发展。第4章简要介绍了其他相关数据的来源。

(3) 第三部分：总结与展望

第三部分即报告的第5章。篇幅较短，对年度监测报告做了简单总结和展望。

2.2.3 《机遇地区和强化地区规划框架》

《机遇地区和强化地区规划框架》^[15]（下称《机遇地区规划框架》）篇幅较短，包含两部分内容，分别为概述和案例研究。第一部分主要介绍了机遇地区和强化地区的主要特点，阐释了构建机遇地区规划框架的目的，并在伦敦规划的次区域层面对各类地区加以标注。伦敦规划确定了33个机遇区域和10个强化区域。第二部分用七个案例对机遇区域和强化区域进行了进一步的规划发展介绍。

2.2.4 《补充规划指导》

《补充规划指导》^[16]为伦敦规划的具体实施提供更多参考的细节。补充规划指导具有针对性和实效性，主要针对两种情况：一是原有规划深度不能适应未来发展，二是迫切需要相关政策应对新兴问题。它的目的是支持法定的发展规划，因此补充规划指导不能替代原有规划，也不能用于制定新政策。

上述四个文件彼此既有联系又有差异（表 5），共同组成了规划的实施框架。《实施规划》、《机遇地区规划框架》和《补充规划指导》三个文件支持规划实施，《年度监测报告》则用于评估和审查伦敦规划实施情况。《实施规划》作为单独制定的非法定规划，补充规划细节来支持伦敦的机遇地区规划框架发展，因此《实施规划》与《机遇地区规划框架》联系更为紧密。《机遇地区规划框架》主要为地区规划的实施提供指导，《补充规划指导》则是就规划细节和新兴政策问题进行专项指导，它是实施框架中唯一不定期更新的文件，具有较强的针对性和实效性。《实施规划》与《年度监测报告》相比，前者关注当前和未来的行动能如何促进政策实施和性能改进，而后者主要通过以往的实施情况来预判未来趋势，二者一起为伦敦规划提供重要的指引作用。

3 大伦敦实施规划的特点与启示

3.1 以空间为载体“战略规划+行动规划”的统一

大伦敦规划作为区域空间战略层面的规划，并非在规划中明确具体的用地布局，而是从战略规划的角度根据议会通过的发展目标，制定相应的开发原则和政策。以次区域规划作为规划政策的空间落实和不同层级规划联系的规划实施的重要框架，是伦敦规划的重要特点。次区域规划不仅将主要的空间发展优先地区和基础设施融合在一起，也是规划实施的重要工具。

伦敦规划实施框架（图 1）的目的是促进伦敦规划高效地协调合作和开展实施。以整个伦敦区域作为空间范围，将伦敦战略规划与行动规划统一，有效地促进了区域行政主体、部门主体的纵向和横向合作^[22]。伦敦战略规划与行动规划不拘泥于伦敦各区的行政分割，帮助各区在更广泛的区域范围中实现其规划目标。伦敦规划的实施过程具有严密的程序和法定性，除了伦敦政府出台系统性的相关规划法案外，规划本身在下一届政府任期内也将根据合法程序进行必要的检讨，确保规划实施的承接性，凸显“政策优势”。有专门的监督小组促进各部门合作，确保规划实施的完整性；《年度监测报告》定期监测和评估发展框架，实时反映伦敦战略规划的实施水平，体现规划实施的“框架优势”。“实施—监督—

反馈”的战略规划体系科学合理，使得 2011 版的伦敦规划不断改进、保持更新。

在我国，政府实施城市规划，体现为依职权的主动行为和依申请的控制引导行为^[4]。主动行为表现为政府根据经济社会发展计划和城市规划指定的其他相关计划，如近期建设计划、土地使用计划、市政公用设施各系统的发展计划，以及城市总体规划指导下编制的城市分区规划和详细规划。同时，政府还会根据城市规划的目标制定相关政策来引导城市的发展，如制定产业政策等。我们可以将上述计划、规划和政策整体看作我国城市规划发展的“实施规划”。但这些“实施规划”因为“上位规划”种类不同，由不同职能部门编制，难以统一，致使各“实施规划”之间没有共同的实施载体和实施标准。

城市规划是要保证城市社会经济发展目标的全面实现，而要实现这样的目标，需要通过建立规划实施机制，将社会整体组织在一个完整而协调的整体之中^[7]。以上海为例，规划编制体系以城市总体规划、分区规划、控制性编制单元规划和控制性详细规划四个层级渐进^[9]。分层次规划表现出重层级轻区域的特点，由于职能部门权限、分工不同和行政边界的限制，

图 1 伦敦规划实施的框架

资料来源：作者绘制

表 5 实施框架各文件特点

	目的	主要内容	特点	更新时间
实施规划	补充规划细节，支持伦敦各地区机遇规划框架	就伦敦战略规划各项目标提出具体的实施行动和基础设施规划，介绍资金来源	单独制定	定期更新
年度监测报告	有效评估和审查伦敦规划	总结每年度关键绩效指标的执行情况	每年调整关键绩效指标	每年 2 月
机遇地区规划框架	配合现有和新兴政策环境，开发重点区域	机遇区域和强化区域规划发展案例研究	空间规划	随战略规划更新
补充规划指导	支持伦敦规划实施，提供更多参考细节	针对城市发展新兴问题，以专项规划形式提出解决方案	针对性、时效性	不定期更新

资料来源：作者整理

规划很难充分发挥整体协调作用。我国的大都市区域规划应该破除行政区界，重视区域规划的编制和实施，发挥各自优势，加强区域部门间的网络合作，构建全新的治理体系。

3.2 市长统领各郡、各职能部门

伦敦规划的编制与实施，并非某一个部门独自完成，而是伦敦市长与众多的组织机构和团体合作，确保规划的目标和政策能够顺利实施完成。伦敦规划实施主体包括大伦敦政府、交通管理机构、伦敦开发机构、大都市政策机构以及伦敦的消防救灾规划机构、各自治市政府和其他法定机构、私人机构、社区及志愿者等^[21]。多元参与的制度优势与智慧优势确保伦敦市长主导的战略规划得以科学实施。此外，伦敦市长还通过租税增额融资、划定加速发展区、申请欧盟资本补助、建立财税激励机制等多种手段来增加资金，确保顺利实施规划。

我国的城市规划、区域规划、国土规划分别由住建部、国家发改委和国土资源部三个部门管理。空间规划的主要问题体现在规划缺乏协调和实施不力两个方面。地方政府因为各类规划彼此矛盾冲突而无所适从，规划实施困难。究其原因，主要是因为三个部门各自为政，互不融合，从国家、省市到县乡层面都需编制三类规划。一个城市既有国土规划又有总体规划，甚至还有区域规划，导致规划内容和规划空间重复、冲突，难以协调。

确保空间规划体系的统一协调是上述问题的主要解决途径。三个部门都局限于考虑各自主管空间规划的体系发展，而未能从统筹三类规划的角度去破解总体规划趋向不一致、缺乏发展延展性的困境。因此，协调发展空间规划的关键在于消除部门意识，建立空间规划统一体系。核心是要合理划分空间层次，规定各层级规划主要内容，明晰规划层级衔接关系，使政府行政管理体系与空间规划体系相适应。

3.3 实时监控确保政策承接及实施

法定性和程序的严密性是伦敦规划实施过程的两大特点，具体体现在伦敦政府出台了系统性的相关规划法案，同时规划本身在下一届政府任期也将根据合法程序进行必要的检讨，确保规划实施的承接性。以伦敦规划中的住房政策为例，历版规划中都将其作为一个重要部分。基于伦敦人口数量和结构的变化导致家庭数量增长、低收入者住房难等因素，均对住房数量、结构的多样化提出需求。

与肯·利文斯通 (Ken Livingstone) (任期：2000.5—2008.5) 相比，鲍里斯·约翰逊 (Boris Johnson) 任市长期间主持编制的《大伦敦地区空间战略规划》(2009版^[17]、2011版^[12]和2014版^[18]) 中的住房政策更为翔实。最近三版规划中，住房政策及住房供应核心策略都没有改变。伦敦政府始

终坚持应该优先考虑为伦敦市民提供更多能够满足不同需求的住房，改进房屋设计，并提供配套的社会基础设施，从而改善市民的生活质量。历版《伦敦规划》均强调了跨区域协作在大东南区块满足住房需求的重要性。增加住房供应量的具体策略包括：

(1) 满足伦敦市民对住房的多样化需求，实现以合理价格购房的梦想；

(2) 保障年均住房净增量，实现改善城市环境、增加可选择房源以及优化房地产价格的目标，为伦敦市民提供更为优质的住房条件；

(3) 住房战略目标接受年度审查和定期审查，为规划有效期内的监管工作提供参照标准。

随着伦敦社会经济发展，住房供应的预估数据根据监测不断调整，各版规划中的住房供应策略侧重点也有不同，体现出了落实伦敦规划的“规划—监测—修订”机制。2011版《伦敦规划》中，首次强调了伦敦政府应当积极为市民提供价格合理的住房，以满足市民多样化且日益变化的住房需求。在2014版《伦敦规划》中，则着重考虑了伦敦迫切的住房需求所面临的特有环境因素以及有限的可用土地资源，强调实现可持续发展。

2011版《伦敦规划》引用的2007年的《房地产市场战略性评估》(SHMA: Strategic Housing Market Assessment)^[19]中提到：家庭增长水平的相关数据并不代表计划期内住房需求的增长。因为住房供应量具体由家庭组成以及居民迁出率等诸多因素决定。鉴于人口增长的实际规模和性质存在不确定性，在规划实施过程中，审查规划所依赖的住房数据的可靠性非常重要，审查结果未来将被用于决定如何修正规划内容(图2)。2014版《伦敦规划》中，按照社区与地方政府部门(DCLG: Department for Communities and Local Government)对伦敦家庭人口数量的预期，假设伦敦家庭人口规模将从

注：六版规划中的次区域变化有所调整，图中的次区域划分基于《伦敦规划》2004版

图2 伦敦规划中预测住房供应量变化情况 (2004—2014年)

资料来源：根据2004—2014年六版《伦敦规划》整理

2011年的2.47人/户下降到2036年的2.34人/户。在此前提下,2036年伦敦的家庭数量与现在相比将增长100万户。

2011版《伦敦规划》中提到:英国全国住房和规划咨询处(NHPAU: National Housing and Planning Advisory Unit)^[20]指出,如果实际供应量仅为供应范围的底线,那么这些住房仅能满足人口增长所引发的住房需求,但无法填补多年来积累形成的供应缺口;如果供应量能够达到供应范围的上限,则积压已久的供应缺口得以填补,房价也能够回到合理范围。以2011版中的住房供应目标为例,《战略性住房可用土地评估》(SHLAA: Strategic Housing Land Availability Assessment)^[21]认为每年应提供住房32 210套。但伦敦政府认为SHMA研究得到的34 900套住房的需求总量更为合理,可将其视为伦敦规划的合理检测指标。因此,其住房供应目标与监测指标之间存在2 690套的差距。

住房供应中最大的挑战是将潜在能力及规划目标转化为实际供应量。2014版《伦敦规划》中强调:各区必须在符合框架总体精神的前提下,尽其所能大幅提升住房供应量,满足“客观评估得到的市场整体需求并保障住房市场存在一定数量的经济适用房”。在规划体系上,区域委员会根据区域发展制定住宅战略与空间战略,明确保障性住房的区域发展目标,并反馈给住宅公司。依据区域空间战略,各个地方政府根据当地情况制定地方发展框架,详细规划保障性住房数量、空间分布以及提供途径等,并与当地居民、开发商讨论其可行性,然后指导开发商提供保障性住房。

3.4 鼓励全社会尤其是职能部门和非政府组织的积极参与

伦敦规划中,市长致力于让所有相关机构、社会团体和个人关心伦敦规划。这些团体包括从国家到地方的政府机构、公共团体和机构、私人企业和贸易代表机构,以及志愿组织和社区。除社会精英外,市长还会从性别和种族考虑任命的政府成员是否具有社会代表性。伦敦战略规划不仅关注最终结果,也非常重视规划编制过程,以此促进社会认同,达成共识。战略规划引领城市未来发展方向,其内容与绝大部分人的生活利益相关,因此只有得到民众的支持配合和在社会中达成广泛共识,规划才能够顺利有效实施。实施战略规划需要社会各界的协力合作,广泛共识不局限于市民与政府之间的共识,也包括半政府组织、社会团体、专业机构和企业界等。就战略规划的方向和举措达成社会共识,规划将得以延续发展,避免因政府官员更换而出现政策变化。

我国城市规划实施过程由规划许可、规划执法和规划评估三部分构成。公众参与规划实施过程需要包含对规划实施决策行为的参与和监督,同时凸显出对规划实效的评价及对下轮规划修编的话语权,才算是真正意义上完整覆盖了上述

三大环节。实施过程的公众参与目前主要存在以下问题:三大环节公众参与程度不一,公众参与的深度和强度不够,公众参与的呼应性不强,公众参与的技术水平较低等^[1]。具体表现为总体水平低下,参与强度弱,鲜见公众维护公共利益,而少数公众参与案例均为其对自身利益的维护。

上述问题的根本原因,可归结为我国城市规划的法律制度缺乏城市规划实施过程中公众参与体系的建构与规定,以及与城市规划实施相关的组织未能有效履行公众参与组织的职能。理论上,非政府组织应作为主体力量参与到城市规划工作中,但现实中,以社区居民委员会为例,其已渐渐由群众性自治组织向重管理轻服务的“官方机构”演变,无法真正体现城市规划中公众参与这一组织职能。实际上,其他非政府组织也没有将公众参与规划决策作为其基本职能,未能起到沟通和监督作用,我国城市规划的公众参与制度建设任重而道远。UPI

参考文献

- [1] 杨新海,殷辉礼.城市规划实施过程中公众参与的体系构建初探[J].城市规划,2009,33(9):52-57.
- [2] 张蕾.论城市规划的科学实施[D].山东大学,2009.
- [3] 尼格尔·泰勒.1945年后西方城市规划理论的流变[M].李白玉,陈贞,译.中国建筑工业出版社,2006.
- [4] 赵民.论城市规划的实施[J].城市规划汇刊,2000,4:28-31.
- [5] 侯丽.权力·决策·发展[J].城市规划,1999,12.
- [6] 孙施文.经济体制改革与城市规划再发展[J].城市规划汇刊,1994,1:1-6.
- [7] 孙施文.试析规划编制与规划实施管理的矛盾[J].规划师,2001,17(3):5-8.
- [8] 邹兵.城市规划实施:机制和探索[J].城市规划,2008,11:21-23.
- [9] 田莉,吕传廷,沈体雁.城市总体规划实施评价的理论及实证研究——以广州市总体规划(2001—2010年)为例[J].城市规划学刊,2008,5:90-96.
- [10] 何丹,谭会慧.规划更美好的伦敦——新一轮伦敦规划的评述及启示[J].国际城市规划,2010,4:79-84.
- [11] 田莉,桑劲,邓文静.转型视角下的伦敦城市发展与城市规划[J].国际城市规划,2013,6:13-18.
- [12] Mayor of London. The London Plan, Spatial Development Strategy for Greater London[R]. 2011.
- [13] Mayor of London. London Plan Implementation Plan 1[R]. 2013.
- [14] Mayor of London. London Plan Annual Monitoring Report 9[R]. 2011-12.
- [15] Mayor of London. Opportunity Area/Intensification Area Frameworks[R]. 2011.
- [16] Mayor of London. Supplementary Planning Guidance[R]. 2011.
- [17] Mayor of London. The London Plan, Spatial Development Strategy for Greater London[R]. 2009.
- [18] Mayor of London. The London Plan, Spatial Development Strategy for Greater London[R]. 2014.
- [19] Mayor of London. Best Practice Guidance (BPG) on Health Issues in Planning[R]. 2007.
- [20] National Housing and Planning Advisory Unit. More Homes for More People: Advice to Ministers on Housing Levels to Be Considered in Regional Plans[R]. 2009.
- [21] Mayor of London. London's Strategic Housing Land Availability Assessment and Housing Capacity Study 2009(SHLAA/HCS)[R]. 2009.
- [22] 赵景亚,殷为华.大伦敦地区空间战略规划的评价与启示[J].世界地理研究,2013,22(06):43-51.

(本文编辑:张祎娴)