英国空间规划经验及其对我国的启示

Spatial Planning Experience in England and Its Implications to China

周姝天 翟国方 施益军
Zhou Shutian, Zhai Guofang, Shi Yijun

摘要: 空间规划体系和内容因政治体制、经济基础、历史文化和资源禀赋条件等因素的差异各有不同,但其目的都是为了促进空间协调,实现地区的可持续发展。英国作为现代城市规划的发源地和城市规划体系最为完善的国家之一,在空间规划编制和实施上积累了丰富的经验,总结英国空间规划的成功经验对我国空间规划的编制和实施具有重要的借鉴意义。本文在回顾英国空间规划体系发展历程的基础上,以2004—2011年间的英格兰区域空间战略为例,重点介绍和分析了区域空间战略在政策编制和实施成效监测方面的经验。在此基础上,结合我国空间规划的现状和问题,提出了体系构建、规划编制和实施保障方面的启示和建议。

Abstract: Spatial planning systems and their contents vary from countries to countries, due to diverse political institutions, economic foundations, cultural traditions and natural endowments etc.. Yet, the heart of spatial planning is always to promote the spatial coordination and contribute to sustainability. England is the birthplace of modern urban planning and runs one of the most comprehensive spatial planning systems in the world, making the experience worthy of learning by China to optimize its spatial planning system and plan-making. On the basis of reviewing the evolution of English planning system, this paper focuses on the making and monitoring of its Regional Spatial Strategy, and provides suggestions in terms of improving China's spatial planning system, preparing better spatial plans, and operating a more effective guarantee mechanism.

关键词: 空间规划体系; 英格兰; 区域空间战略; 规划编制; 规划监测

Keywords: Spatial Planning System; England; Regional Spatial Strategies; Plan-making; Plan-monitoring

引言

面对经济全球化负效应、气候变化、区域发展不均衡等越来越突出的问题,可持续发展已经逐渐成为各国公共政策的主要目标和行动纲领。空间规划^①作为综合性、层次性和地域性空间问题的政策工具,是社会经济发展到一定阶段的产物,扮演着平衡经济社会发展、协调土地开发需求和环境资源限制矛盾的重要角色^[1]。1997年,《欧洲空间规划制度概要》将空间规划正式定义为“主要由公共部门使用的影响未来活动空间分布的方法,其目标是创造一个更合理的土地利用和功能关系的领土组织,来平衡环境保护和社会、经济发展的需求”^[2]。目前,大部分发达国家都有空间规划,如英国的区域空间战略和现在的大伦敦规划、德国的联邦空间规划、法国的空间规划指令、日本的国土形成计划、韩国的国土建设综合规划等。由于体制和发展水平的差异,各国的空间规划在形式、内容和影响力上也各不相同,但空间规划的本质都是一种纠正市场失灵的方法,是政府通过公共资源的调控和再配置,保证空间合理安排、实现可持续发展的一系列策略和手段。

空间规划体系由各级各类与空间安排和协调相关的空间规划 and 政策组成。政治经济体制对空间规划的构建起到基础性作用,不仅决定了空间规划体系的架构和体系,也决定了空间规划的尺度和强度。成熟的空间规划体系体现为行政体系、运行机制和保障系统各司其职、相互适应,各级政府和责任部门层级清晰、分工明确,各级各类空间规划内容协调。英国是全球城市规划体系最为完善的国家之一,其空间规划^②体系经过长期的实施与完善,

作者: 周姝天, 南京大学建筑与城市规划学院, 博士研究生。shutian_zhou@smail.nju.edu.cn
翟国方, 南京大学建筑与城市规划学院副院长, 教授, 博士生导师
施益军, 南京大学建筑与城市规划学院博士研究生

① 空间规划 (Spatial Planning) 一词最早在1983年的《欧洲区域/空间规划章程》中被使用于政府规划文件,代表了经济、社会、文化和生态政策在地理空间上的表达,旨在依据区域总体战略,通过跨学科的专业、技术和政策来均衡区域的发展。

② 英国是单一制地方分权国家,由实行自治的英格兰王国、苏格兰王国、威尔士王国和北爱尔兰联合而成,由于行政架构和规划体系不尽相同,本文关注的英国空间规划指的是英格兰的规划。

逐渐形成一套成熟完善的政策分析、规划编制和动态监测机制，并在行政体系的变更中经历了“一级—二级—三级—二级”的演变^[3,4]。2004年颁布的《规划和强制收购法》是英国首次将区域层面的规划区域空间战略纳入其法定规划体系，旨在协调国家和地方在跨地区空间规划上的矛盾，促进区域空间协调^[5,6]。

我国规划学界一直十分关注英国规划制度发展和政策实践对我国规划的启示^[7-13]，但在空间规划体系演变的背景下，系统介绍空间规划编制程序和空间政策监测实践，并针对我国“多规合一”的空间规划转型过程提出建议的研究还比较少。尽管2010年上任的联合政府已经撤销了英国在区域层面的法定空间规划^[14,15]，但区域空间战略在分析区域空间发展、规划编制策略和监测机制上的经验仍然值得我们探讨，对我国现阶段制定“多规合一”的空间规划也具有一定的指导意义。本文在介绍英国现代空间规划体系发展历程及各阶段特征的基础上，通过介绍和分析区域空间战略的经验，提炼出其中对我国空间规划具有重要启示意义的内容，以期对我国完善空间规划体系、加强区域空间协调、促进可持续发展有所裨益。

1 英国空间规划的发展历程

1909年英国颁布了世界上第一部城市规划法——《住房与城市规划诸法》，二战后颁布的《城乡规划法1947》标志了英国以“发展规划”为核心的空间规划体系的建立。此后，英国的规划体系主要包含规划框架（a framework of plans）

和开发控制/管理（development control/management）两部分内容^[11,16]。随着经济社会的发展、行政区划的变更和政党的更替，为应对不同时期的问题与矛盾，英国的规划体系在结构和内容上经过了多次调整，并与其行政体系对应，在长期的自我发展中不断完善（表1）。

2 区域空间战略

开创近代城市规划先河的英国，在空间规划理论和实践上也走在世界前列。英国的规划体系经历了长期的发展与完善，逐渐形成一套比较成熟的规划制定、实施和监测机制。虽然在现行的英国规划体系中，区域层面的空间规划已不再具有法律地位，但它在政策编制、修编程序和检验，以及监测方法上的实践经验和反思，仍然对我国构建和完善空间规划体系具有借鉴意义。

2.1 空间规划体系框架

2004年的《规划和强制收购法》颁布后，英格兰的空间规划体系，继续与其行政体系相对应，划分为国家级、区域级、市镇级三个层次，取代原有的双轨制空间规划体系，成为首次包含区域层次规划的法定规划体系，规划发展的目标和政策在自上而下的结构中不断细化和落实（图1）。

《规划和强制收购法》正式将区域空间战略和地方发展框架确立为法定规划，标志着英国在区域层面进行空间规划的正式确立^[27]。三年的过渡期被设定以帮助各编制主体适应空间规划体系的重大变革^[15,23]。结合行政区划及经济社会

表1 英国规划立法的背景与空间规划体系结构的演变

时期	规划背景	规划法案	空间体系特征与影响	规划体系结构
1947—1968	二战后的大规模城市建设，出现了城市蔓延的现象	《城乡规划法1947》	规定了土地开发权的国有化；确定了城市规划的法律地位；奠定了英国现代城乡规划体系的基础	一级体系（发展规划）
1968—1990	城市建设的扩张和人口的大量增长带来诸多城市问题，使单一的发展规划无法满足地区联合发展的需求	《城乡规划法1968》； 《城乡规划法1971》	以统筹区域住房开发和土地使用为目标的结构规划的制定，成为英国国家层面进行空间规划的起点	二级体系（结构规划+地方规划）
1990—2004	保守党执政期间，英国受到“新自由主义”影响，权力大量被下放到地方，地方政府被赋予更多的权力	《城乡规划法1990》； 《规划补偿法1991》； 《区域发展机构法1998》	双轨制进一步完善规划体系：大都市区编制单一发展规划，非大都市区维持原有的二级规划体系。地方政府的权力不断扩大；设立区域议会，开始重视区域层面空间规划，在《区域规划指南》的指导下进行	一级体系（单一发展规划）； 二级体系（结构规划+地方规划）
2004—2010	随着产业全球化和资源环境恶化、人地矛盾突出，全球化和可持续发展成为国家关注的核心议题	《规划和强制收购法2004》； 《城乡（区域规划）（英格兰）条例2004》	规划体系重大变革：区域空间战略取代结构规划，且首次具有法定地位；地方发展框架取代地方规划，包含一系列核心政策和相关文件	三级体系（国家规划政策指南和声明+区域空间战略+地方发展框架）
2010至今	2007年全球金融危机过后，英国国民经济持续低迷，产业发展疲劳，繁杂的规划程序被认为是经济衰退的原因，迫切需要进行改革	《地方化法案2011》； 《国家规划政策框架2012》	重新简化规划体系，以《国家规划政策框架》明确了规划的目标，指导了所有形式的开发活动，并对国家经济、环境和社会等议题作出安排；地方层面的规划决策权进一步强化；传统的区域空间规划制度则被彻底取代	二级体系（国家规划政策指南和声明+地方规划和邻里规划）

资料来源：作者据参考文献[3-5,15,17-25]整理

的联系度，英国政府将英格兰划分为九个区域，由各区议会设立的区域规划机构^①负责编制区域空间战略，经由国务大臣批准发布后，区域规划机构负责对区域空间战略的内容进行持续复查和修编，并对其实施过程进行动态监督^[5]。区域空间战略旨在衔接国家和地方的规划政策，为区域未来15~20年的空间发展制定战略，尤其是解决跨区域但不属于地方发展框架的问题，因此被视为一种促进空间协调、实现区域可持续发展的整合性空间政策工具^[28]。

2.2 内容与修编程序

区域空间战略的核心是针对本区域编制空间愿景和实现此愿景的区域发展规划，以及多个亚区域（sub-region）战略和方案，因此具有地方特色的多样性、跨行政边界的连贯性和贯穿行政体系上下的统一性。在涉及经济、住宅、生态、文化等17个方面的空间发展议题^②的区域战略专题研究成果的基础上，区域空间战略依据各区域发展背景及一系列可参考的国家政策和法规进行编制^[23]，从而确保其战略和政策为跨地方行政边界的空间发展作出合理安排和有效实施，并为地方发展框架中的文件和具体政策^③的制定提供一个基础和框架的指导^[28]。

区域空间战略以可持续发展和区域空间协调为目标，在各类战略专题研究的基础上进行编制。每个区域空间战略

都需包括：该区域的空间愿景（spatial vision）；如何为实现可持续发展作出贡献；结合国家政策指引和本区域的具体发展情况提出发展策略，而非对国家政策的简单重复；针对跨地方、郡、区等行政边界的区域和亚区域问题提出策略；明确如何实施战略以及具体的实施计划和期限；明确各地方发展框架中地区和单位机构的住房数据；确保保护和优化环境的优先性，并确定绿带（green belt）的规模；制定与区域空间战略目标一致的区域交通战略；明确投资（尤其是基础设施方面的投资）和保障机制以支持地方的开发；明确该区域废弃物的处置计划，保证其内容与其他区域可持续发展框架和相关、相邻区域的区域空间战略保持一致并给予支持等^[5,23]。

区域空间战略的编制和修编过程兼具前瞻性和连续性，并注重公众参与和评议，在分析—制定—调整—修编的过程中不断完善。整个过程一般持续两年半左右，由区域规划机构牵头和负责，与政府区域办公室和社区等其他利益相关者合作推进^[5]（修编程序见表2）。

其中，“可持续性评价报告”是区域空间战略编制和修订的必要环节，用于审查和评价其目标是否符合国家层面的《规划政策声明1》中阐述的可持续发展目标——满足人们需要的社会进步，对环境有效地保护，对资源的谨慎使用，保持高速的经济增长，和稳定的就业水平^[23,29]。可持续性评价是根据经济、社会、环境的发展目标制定一系列的决策标准和相应的详细指标，对区域空间战略中的战略、政策和安排进行评估。评估结果直接影响区域空间战略的内容，其咨询建议则会作为监督实施和下次修订的依据。

图1 2004年英格兰空间规划体系框架和主要内容

资料来源：参考文献[1,23,26]

表2 区域空间战略修编主要程序的内容和参与主体

程序	主要内容	参与主体
1	草拟并发布编制计划和公众参与声明书	区域规划机构；区域政府办公室
2	编制方案和政策，并进行可持续性评价	区域规划机构；社区
3	向国务大臣提交区域空间战略修订草案并进行公开咨询	区域规划机构
4	进行审查评议和公众评议	区域规划机构；社区
5	编写公众评议报告	区域政府办公室
6	发布修订情况和区域空间战略修订版	国务大臣
7	发布整个修订阶段的可持续性评价报告	区域规划机构

资料来源：作者据参考文献[5,23]整理

① 在伦敦以外的英格兰地区，区域规划机构即区域议会。

② 包括空气质量、气候变化、生态保护和生物多样性、海岸、能源、水、经济发展、零售和休闲、住宅、矿产开发和保护、健康、文化、绿化带、农业发展和乡村、土壤、废物处置和交通。

③ 区域空间战略需要与一系列的“规划政策指引”（Planning Policy Guidance）和“规划政策声明”（Planning Policy Statement）等其他国家政策指南和声明相协调，从而保证政策、战略、规划、计划和实施在国家、区域和地方层面具有连续性。

2.3 区域空间战略的监测与实施结果评估

区域空间战略不仅包含了土地利用规划，还包含了更广泛的经济、环境和社会发展背景、目标及多个部门的政策，因此，其实施结果往往受多方面因素的影响——不同空间尺度上的结构变动、历史政策的惯性影响，来自国家层面和国际层面的外部影响、内外部因素的叠加影响，以及不同部门政策间的相互作用等等。传统的规划监测和政策评估通常测量行政效率、回报的数值以及投入成本等问题，但在以区域空间战略为代表的空间规划的监测中，由于难以量化和明确“零政策”情况下（假设没有这一政策存在的情况）的结果用于对比，空间规划的实际影响很难被抽离出来进行测量和评估^[30,31]。因此，为了能从纵向（不同空间层次）和横向（跨部门和政策）交叉分析和动态监测空间规划的实施，如何筛选出有效、可操作的监测指标至关重要。

认识空间变化的最佳途径就是通过关注一组在多空间尺度上，受多部门政策影响的环境、经济和社会指标对空间规划的影响进行测量。皇家城市规划协会（RTPI: Royal Town Planning Institute）指出，空间规划结果的评价指标需要与背景指标中的与规划战略和政策直接相关的指标重合，即在规划引导的空间规划体系中，监测指标应当从规划中演化出来而非另外选取，从而可以更有效地解释被监测的空间变化和被测量的政策影响^[31]。依据概念相关性、政策协调统一性、技术坚固性和可获得性四项原则，RTPI 提出了选取空间规划结果的监测指标时应当采用的筛选标准（表3）。基于空间规划的目标和以上监测指标的筛选标准，RTPI 为监测以区域空间战略为代表的空间规划政策实施影响选取出了表4

表3 空间规划结果的监测指标的筛选标准

编号	内容
1	通过构建分级分类的监测指标组，系统地反映多维度的空间规划目标的实施情况
2	规划导向的体系中，应当从规划内容和规划目标衍生出空间规划结果的评价指标
3	指标需能反映该空间规划在整合区域内部分关键部门政策方面作出的贡献
4	指标的评估结果需要根据跟政策所在的地方发展背景作出解释
5	通过对利益相关者的态度评估调查来明确相对不直观的、软性的规划影响
6	量化具有较大空间影响的政策的投入，并明确回顾其实施过程
7	针对部分只有在经过较大时间、空间跨度才能产生显性影响的空间规划政策，其阶段性的实施情况也需要通过相关指标进行测量和评估
8	针对具有长期影响的空间规划政策，需要设计一个恰当的时间表，对其实施情况进行持续跟踪和动态监测
9	针对跨行政边界和跨部门的空间规划，应当通过监测区域内最相关的空间层次或功能区中不同指标的变化来对其实施的综合影响进行评估

资料来源：作者据参考文献[31]整理

中的指标，通过测量这些指标在监测时间区间内的变化来监测不同空间政策在不同空间尺度和不同方面的影响，并形成监测报告。完善的基础信息数据库、合适的基线标准和详尽的监测时间安排，保证了监测工作的顺利推进。

3 区域空间战略的经验总结

2004年英国的空间规划体系体现出层级分明、目标统一、分工明确、协调连贯等特征。其中，区域空间战略作为该体系的重要组成部分，具有法律效力，内容综合，规划全过程重视公众参与、可持续性评价以及政策实施的动态评估。具体经验总结如下。

（1）区域空间战略的内容，作为跨地方行政边界的空间

表4 空间规划结果的监测指标体系表

指标组	指标
1	保证可用于发展的，与经济、社会和环境目标相适应的空间资源
	1.1 通过开发新增的商业面积
	1.2 新完工的住宅数量
	1.3 闲置建设用地和闲置建筑的面积
	1.4 被地方规划局驳回后通过上诉成功获批规划开发许可的申请占总驳回申请的比例
	1.5 区域内和区域间交通基础设施运量和流量强度
2	可持续发展的经济
	2.1 适龄劳动力就业率
	2.2 增值税注册企业数量的比例
	2.3 工作岗位的密度（一定区域内工作岗位数除以就业年龄的人口数）
	2.4 独立通勤水平（居住和就业均在同一地区的就业人口与需每日跨地区通勤的就业人口的比例）
3	保护和提升自然和历史环境
	3.1 环境价值受到明确保护的陆地面积的变化
	3.2 对所在社区满意的居民占总居民的比例
	3.3 每千人平均公园和绿地空间面积
4	高效的资源利用和高质量的发展
	4.1 碳足迹（人均二氧化碳排放量）
	4.2 通勤方式的转变情况（公共交通的使用率）
	4.3 拥堵情况（早高峰时段，每英里的平均交通时间）
	4.4 认为自己方便到达当地服务设施的居民占总居民的比例
5	混合的、宜居的社区
	5.1 当地人口数量
	5.2 衰退地区的改善情况（居住于衰退最严重[前10%]的社区的居民占地区总居民的比例）
	5.3 收入和住房支出平衡度（符合当地购买首套住房条件并具备支付能力的家庭占总居民家庭的比例）
	5.4 劳动力市场的匹配情况（学历超过其任职资质的就业人口占总就业人口的比例）

注：括号里的内容为作者根据原参考文献中给出的指标定义，对部分指标的进一步解释说明。

资料来源：作者据参考文献[31]整理

发展战略,以“国家规划政策”为指导,以区域特性和需求为基础进行编制,为地方层面的“地方发展框架”提供编制框架和依据,自上而下,逐层细化、分解,从而保证可持续发展目标和区域空间协调的目标在空间规划中得以体现,有效落实总体发展战略和具体目标。

(2) 区域空间战略由明确的主体——区域规划机构进行编制,具有法律效力;通过设立政策“过渡期”,协助规划机构完成规划文件内容的更替,保证新旧体系之间的平稳过渡。

(3) 区域空间战略明确了有关区域发展中各个关键议题的战略,通过为各项政策设计的实施计划和期限,保证政策和规划实施的效率。

(4) 在持续两年多的编制和修编过程中,公众参与和可持续性评价扮演了重要角色,完善的公众参与机制和可持续性评价机制是发展战略和政策充分体现居民诉求和可持续发展要求的重要保证。

(5) 对区域空间战略实施结果的监测采用了统一的原则和标准来筛选监测指标,并根据监测时间表对多类指标进行定期测量和评估,一方面提升了测量不同空间政策的实际影响的可依据性和可操作性,另一方面也保证了规划主体对政策实施情况的把握。

2010年5月,新上台的联合政府认为区域空间战略编制程序过于繁杂,且自上而下的规划不利于处理深层次的社会问题,应当压缩规划层级,强化地方政府的决策权力^[14,24]。

《地方化法案2011》的发布正式废除了区域空间战略,国家—地方二级结构的空间规划体系由次年发布的《国家规划政策框架2012》正式确立^[15]。原有的区域空间战略编制过程中的区域战略专题研究被保留下来,通过开展住房需求预测、土地适应性分析等方面的研究工作,继续为地方层面的规划方案提供宏观的规划依据^[13]。尽管在新的空间规划体系中,区域层面的空间规划不再具有法律效力,但区域研究仍继续发挥区域层面在协调空间发展方面承上启下的作用。

4 对我国开展空间规划的启示

空间规划的实质是突破传统的土地利用规划,综合考虑经济社会发展和生态资源条件对空间的发展进行安排。当前我国的规划体系横向上包括主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划和生态功能区划,纵向上包括国家、省、市、县和乡镇五个层级的规划,但尚未形成完善、统一、有序的空间规划体系。尽管目前空间规划在我国还没有明确的法律定义,但国家层面的主体功能区规划以及城市层面的城市发展战略、城市体系规划等都是我国逐步开展空间规划的探索和实践。其中,《全国主体功能区规划》是我国应对区域发展失衡、资源浪费等情况,对全国国土空间进行全面布局的重要手段,

是规范国家和区域空间开发秩序的指导性、战略性、基础性、约束性规划^[32]。国家“十三五”规划纲要中提出了“建立加快建设主体功能区,以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划,推进‘多规合一’”的要求。现阶段,我国的规划体制正处在改革之中,空间规划体系正处在构建和完善之中,我们希望本文介绍和总结的英国空间规划经验能为我国有效应对当前空间规划体系存在的问题带来启发。

4.1 我国的空间规划体系存在的主要问题

在我国当前多规并行的空间规划体系中,土地利用总体规划侧重对各类社会经济发展所需的用地进行安排,空间规划体系和规划层级之间的关系尚待完善,各类空间规划自成体系,影响了政策的协调和规划的有效实施;城镇规划体系以落实城市发展战略为主,重视用地安排,但对社会、环境影响以及空间协调的关注往往难以落实^[9, 33-38],具体包括以下方面。

(1) 空间规划体系的系统性和完整性不强。土地利用规划和城市规划体系在整合规划对象、衔接相关部门政策和微观协调上均存在不足;不同级别规划的编制基础、编制技术和方法路线各不相同,政策编制过程各自为政,从而影响空间政策的实施和监督。

(2) 编制和监督过程中公众参与的广度和深度不够。由于法定、有效的公众参与机制的缺失及一些历史传统原因,多主体参与公共政策制定和社会化监督难以实现,大多停留在“被迫参与”、“形式参与”和“事后参与”阶段,难以触及规划的核心环节。

(3) 难以真正落实可持续发展的要求。在传统的土地利用规划和城乡规划中,尽管对社会发展、环境保护等议题有所涉及,但大多停留在表面。

(4) 规划的实施过程和结果缺乏有效的监督和反馈机制。土地利用规划和城市规划虽然具有法律效力,但重视规划本身的成果,缺乏对实施过程的监督和对政策影响的测量,从而影响空间规划应有的指导性和约束力。

(5) 区域划分不够合理。各级各层次的空间规划依照行政管理等级体系开展,有助于数据资料的收集和统计,但对于市场经济下流动性日益提高的要素,以及不具有明显行政界线的环境保护、资源限制、气候变化等议题难以及时和有效地应对。

(6) 区域层次的协调性、基础性的空间规划缺乏专门的实施机构和法律保障,影响空间规划,如主体功能区规划的权威性和约束性作用。在城市间、区域间的空间竞争日趋激烈的背景下,具有法律效力的跨行政区划的指导性、战略性规划可以有效指导和协调土地利用,规范空间竞争。

4.2 启示与建议

在英国空间规划的启发下，基于我国已有的空间规划体系和主体功能区划现存的问题，作者分别从空间规划的体系构建、规划编制和实施保障三个角度，针对我国构建更具指导意义的空间规划体系和更科学的空间规划的提出建议（图2）。

第一，空间规划体系的构建需遵循适应性和协调性原则。一方面，空间规划体系需要与行政体系相适应，协调好空间规划与国家、省级、地方的土地利用规划和城镇总体规划之间的关系。成熟空间规划体系需要综合考虑资源禀赋、社会经济发展基础和历史文化等因素，对空间规划单位进行合理划分，作为国土空间战略规划的基础和前提，提高空间规划体系与行政体系的相互适应性。英国按照地理资源和经济文化特色等因素将英格兰划分为九个区域，设立介于国家和地方之间的区域机构，进行区域空间战略的研究、编制和监测。我国也可以考虑设置跨省和省内外跨市、县的实体空间规划机构，通过区域内资源、资金等要素的空间配置以及政策法规等限制性手段，与行政体系相辅相成，对国土空间进行有效的规划、协调和管理。

另一方面，空间规划体系需要的是顶层空间规划的战略统领下的内部协调，即上下级规划之间和同级不同部门战略、政策之间，分工明确，内在统一。英国区域空间战略是基于一系列国家规划政策和相关法规，根据其区域战略专题研究成果，为地方编制直接指导实际开发和土地利用的核心规划政策和其他文件提供战略的指引和相关议题的政策框架。在我国，上下级规划之间，也需要明确指引和实施的关系，如全国和省级主体功能区规划应突出其政策指引功能，而城镇总体规划、控制性详细规划则需要通过中观和微观层面的用地划分细节落实政策；在同级规划之间，

需要以战略性和约束性对各类规划进行区分，如省级主体功能区规划应当对同级、其他部门规划具有战略性的指导和政策上的约束力。

第二，“多规合一”的空间规划的编制、实施和结果监测过程应当重视内容的综合性、可持续性评估以及公众参与。“多规合一”要求下的空间规划应当是尽可能统筹各类发展目标的战略性、统领性的综合规划。正如英国区域空间战略的编制综合了包括空气质量、气候变化、生态保护和生物多样性、海岸、能源、水、经济发展、零售和休闲、住宅、矿产开发和保护、健康、文化、绿化带、农业发展和乡村、土壤、废物处置、交通在内的诸多议题，我国国家和区域层面的空间规划研究基础也应当覆盖经济、社会、资源环境等多个领域，通过对涉及城市空间发展的国民经济与社会发展规划、土地利用规划、城市规划等规划进行整合，从战略、统领的高度指引、协调和平衡空间发展。同时，空间规划的编制和修编需要注意保持战略和政策的连续性，以保证规划编制和实施主体平稳地应对空间体系的变革和政策的过渡。

各级各类空间规划需要将可持续性评价作为其编制、修编和监测的依据。在英国区域空间战略和其他地方规划政策的编制过程中，可持续性评价都是直接影响规划内容的重要程序之一。我国的主体功能区规划强调开发类型和强度要符合本区域的资源环境承载力，这就是基于生态环境评价进行的。但可持续发展的目标不仅包含了经济增长和环境资源保护，还包括了社会公平、制度改进等方面。因此，我们在进行空间规划编制、修编和监测时，应当对可持续性进行充分全面的评估并将其作为规划的基础依据，从而通过区域空间结构的优化和政策协调实现可持续发展的长远目标。

由于空间规划涉及多部门和全民的利益，深化空间规划

图2 对完善我国空间规划体系，提升“多规合一”空间规划和健全空间规划保障机制的主要启示及关系

资料来源：作者绘制

中的公众参与、推进多主体协商机制十分必要。在英国,居民和其他非政府部门的意见和反馈通过地方论坛、部门会议、协商、评价等方式在规划的调研、编制、修编甚至监测中都得以体现。培育和发展非政府组织、地方规划论坛等方式,都有助于我国调动专家、社区和居民的积极性,形成共同参与的协商模式。具体包括:在前期研究阶段,通过会议、访谈、问卷和网络形式征求利益相关人,尤其是涉及利害关系的居民的意见和需求,并备案、汇总和分析;在规划编制阶段,要提高规划内容和结果的透明度,通过网络、讲座、政府报告等形式将居民意见和诉求采纳与否、规划中如何体现等问题向公众发布,并根据公众反馈和协商对空间规划的内容进行调整和完善,保证公众参与与规划编制同时进行;在空间规划的实施过程中,包括政府、相关部门、企业和居民等在内的各种利益团体可以通过咨询、协商以及一些非官方的途径对规划的实施进行交流和监督,为规划的修编提供重要的依据。

第三,空间规划的实施保障应当在三个方面有所提升:加强法制建设、完善政策监测机制、建设基础信息平台。

加强相关法制建设是保障空间规划实施的首要保障。国家层面,应当构建具有法律效应的国家空间规划法,明确国土空间发展的指导原则和战略,明确主体功能区划分以及公众参与的权限和程序,并保证省级、地方层面,尤其是跨行政区域的空间规划政策的合法性;区域和地方层面,根据国家空间规划法的指导原则,编制空间规划条例,明确区域和地方空间发展的目标和主体功能区规划,指导城镇总体规划和控制性详细规划的编制。此外,加强规范市场机制、官员考核机制等方面法制建设,也有助于空间规划目标的实现。

完善政策的监测、监督机制是评估空间规划实施成效、监测规划落实情况和提升今后规划水平的主要保障。英国空间政策成果的监测指标选取要具有科学性,符合概念相关性、政策协调统一性、技术坚固性和可获得性四项原则,以目标导向的规划内容为监测指标的依据和来源,对政策的实施成效进行动态监测。在我国,地方规划部门应当定期向上级部门提交当地的土地利用情况报告和规划实施监测报告,并由区域空间规划负责部门结合各地土地利用报告,区域经济社会发展状况向督察部门提交和公开区域空间发展报告,并接受国家相关部门和公众的监督。

构建统一、开放的基础信息平台是协调各级各类规划、深化公众参与规划编制、实施和监督全过程的重要保障。由于各部门数据缺乏公开的平台,且存在数据更新滞后等问题,人口、住房、环境、市场等信息不能在部门间及时对接,并与公众共享。建立统一、开放的基础信息数据库和独立的数

据开放平台,不仅有利于各级各类规划具备协调一致的编制依据,还有助于公众更全面地掌握相关信息,从而更好地参与到政策的协商和监督中。

4.3 展望

当前,我国正面临经济社会发展的“新常态”和政治经济改革的转型阶段,资源环境约束下日益突出的土地开发和空间协调矛盾对我国空间规划体系的发展和完善提出了新的要求。虽然我国的国情与英国存在一定差异,但英国在空间规划体系构建原则、空间规划运行机制和保障体系方面的实践和经验对我国仍具有积极的参考意义。英国区域空间战略所具有的明确的责任主体、法律效力、规划内容的综合战略性、规划过程中的可持续性评价和公众参与,以及规划政策实施成效监测策略等方面都值得我国在进行“多规合一”空间规划的实践中学习和借鉴。UPI

参考文献

- [1] 蔡玉梅,吕宾,潘书坤,等.主要发达国家空间规划进展及趋势[J].中国国土资源经济,2008,21(6):30-31.
- [2] Commission of the European Communities. The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies [DB/OL]. Luxembourg: Official Publications of the European Communities, 1997.
- [3] Cullingworth Barry, Nadin Vincent. Town and Country Planning in the UK[M]. 14th ed. London and New York: Routledge, 2006.
- [4] 吴晓松,张莹,吴虑.20世纪以来英格兰城市规划体系的发展演变[J].国际城市规划,2009(5):45-50.
- [5] The British Parliament. Planning and Compulsory Act, 2004.
- [6] Marshall Tim. After Structure Planning: The New Sub-regional Planning in England[J]. European Planning Studies, 2007, 15(1): 107-132.
- [7] 唐子来.英国城市规划核心法的历史演进过程[J].国际城市规划,2000(1):10-12.
- [8] 杨柳斌.英国1947—1968年开发规划变革的启示[D].华南理工大学,2007.
- [9] 陈成,张丽君.英国区域空间战略及对我国的启示[J].国土资源情报,2012(1):20-24.
- [10] 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(2):43-51.
- [11] 张杰.英国2004年体系下发展规划实证研究——以英格兰地区为例[J].国际城市规划,2015,30(1).
- [12] 徐瑾,顾朝林,等.英格兰城市规划体系改革新动态[J].国际城市规划,2015(3):78-83.
- [13] 杨东峰.重构可持续的空间规划体系——2010年以来英国规划创新与争议[J].城市规划,2016,40(8).
- [14] HM Government. The Coalition: Our Programme for Government. (2011) [2016-10-20]. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition_programme_for_government.pdf.
- [15] Department for Communities and Local Government. National Planning Policy Framework[R/OL]. (2012)[2014-04-20]. London: The National Archives. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6077/2116950.pdf.
- [16] Department for Transport, Local Government and the Regions. Planning: Delivering a Fundamental Change - Planning Green Paper[DB]. 2001: 7.
- [17] The British Parliament. Town and Country Planning Act, 1947.
- [18] The British Parliament. Town and Country Planning Act, 1968.

- [19] The British Parliament. Town and Country Planning Act, 1971.
- [20] The British Parliament. Town and Country Planning Act, 1990.
- [21] The British Parliament. Planning and Compensation Act, 1991.
- [22] The British Parliament. The Regional Development Agencies Act 1998 (Commencement No. 1) Order 1998.
- [23] Office of the Deputy Prime Minister. The Town and Country Planning (Regional Planning) (England) Regulations, 2004.
- [24] HM Treasury. The Localism Act 2011. [2016-10-28]. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/pdfs/ukpga_20110020_en.pdf. London: TSO.
- [25] 孙施文. 英国城市规划近年来的发展规划 [J]. 国外城市规划, 2005(6): 11-15.
- [26] Department for Communities and Local Government. PPS11: Planning Policy Statement on Regional Strategy. London, 2004.
- [27] Nadin V. The Emergence of the Spatial Planning Approach in England[J]. Planning Practice & Research, 2007, 22(1): 43-62.
- [28] Shaw D, Lord A. From Land-use to Spatial Planning: Reflections on the Reform of the English Planning System[J]. Town Planning Review, 2009, 80: 415-435.
- [29] Office of the Deputy Prime Minister. Sustainability Appraisal of Regional Spatial Strategies and Local Development Documents. London: Guidance for Regional Planning Bodies and Local Planning Authorities, 2005.
- [30] Royal Town Planning Institute. Planning Together: Local Strategic Partnerships and Spatial Planning: A Practical Guide[M]. London: RTPI, 2007.
- [31] Royal Town Planning Institute. Measuring the Outcomes of Spatial Planning in England[M]. London: RTPI, 2008.
- [32] 樊杰, 蒋子龙, 陈东. 空间布局协同规划的科学基础与实践策略 [J]. 城市规划, 2014, 38(1): 16-25.
- [33] 石莹怡. 城市规划量化监测与评估的体系框架研究 [D]. 华南理工大学, 2011.
- [34] 赵珂. 空间规划体系建设重构: 国际经验及启示 [J]. 改革, 2008(1): 126-130.
- [35] 林坚, 陈霄, 魏筱. 我国空间规划协调问题探讨——空间规划的国际经验借鉴与启示 [J]. 现代城市研究, 2011(12): 15-21.
- [36] 徐雅贞, 王筱春, 彭芯. 美国国土空间规划及其启示 [J]. 规划师论丛, 2012(5): 140-145.
- [37] 司劲松. 构建我国国土空间规划体系的若干思考 [J]. 宏观经济管理, 2015(12): 14-17.
- [38] 王向东, 刘卫东. 中国空间规划体系: 现状、问题与重构 [J]. 经济地理, 2012, 32(5): 7-15.
- (上接 81 页)
- Rail at Different Planning Levels[J]. Journal of Transport Geography, 2012, 24: 130-141.
- [8] Pereira A M, Roca-Sagalés O. Spillover Effects of Public Capital Formation: Evidence from the Spanish Regions[J]. Journal of Urban Economics, 2003, 53(2): 238-256.
- [9] Vickerman R W, Spiekermann K, Wegener M. Accessibility and Economic Development in Europe[J]. Regional Studies, 1999, 33(1): 1-15.
- [10] Monzón A, Ortega E, López E. Efficiency and Spatial Equity Impacts of High-speed Rail Extensions in Urban Areas[J]. Cities, 2013, 30: 18-30.
- [11] Thomas P, Donoghue D O. The Channel Tunnel: Transport Patterns and Regional Impacts[J]. Journal of Transport Geography, 2013, 31: 104-112.
- [12] Ortega E, López E, Monzón A. Territorial Cohesion Impacts of High-speed Rail Under Different Zoning Systems[J]. Journal of Transport Geography, 2014, 34: 16-24.
- [13] Gutiérrez J, Condeço-Melhorado A, Martín J C. Using Accessibility Indicators and GIS to Assess Spatial Spillovers of Transport Infrastructure Investment[J]. Journal of Transport Geography, 2010, 18(1): 141-152.
- [14] European Commission. European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union[EB/OL]. (1999)[2017-06-07]. <https://wenku.baidu.com/view/110cd91c227916888486d7de.html>.
- [15] Adler N, Pels E, Nash C. High-speed Rail and Air Transport Competition: Game Engineering as Tool for Cost-Benefit Analysis[J]. Transportation Research Part B: Methodological, 2010, 44(7): 812-833.
- [16] Shaw S, Fang Z, Lu S, et al. Impacts of High Speed Rail on Railroad Network Accessibility in China[J]. Journal of Transport Geography, 2014, 40: 112-122.
- [17] Javier G, Paloma U. Accessibility in the European Union: The Impact of the Trans-European Road Network[J]. Journal of Transport Geography, 1996, 4(1): 15-25.
- [18] Levinson D M. Accessibility Impacts of High-speed Rail[J]. Journal of Transport Geography, 2012, 22: 288-291.
- [19] Kim K S. High-speed Rail Developments and Spatial Restructuring[J]. Cities, 2000, 17(4): 251-262.
- [20] Jiao J, Wang J, Jin F, et al. Impacts on Accessibility of China's Present and Future HSR Network[J]. Journal of Transport Geography, 2014, 40: 123-132.
- [21] Cao J, Liu X C, Wang Y, et al. Accessibility Impacts of China's High-speed Rail Network[J]. Journal of Transport Geography, 2013, 28: 12-21.
- [22] Dundon-Smith D M, Gibb R A. The Channel Tunnel and Regional Economic Development[J]. Journal of Transport Geography, 1994, 2: 178-189.
- [23] Bruinsma F R, Rietveld P. Urban Agglomerations in European Infrastructure Networks[J]. Urban Studies, 1993, 30: 919-934.

(本文编辑：许政)

(本文编辑：张祎娴)