

英国混合用途城市更新的制度支持与实践策略

Institutional Support and Practical Strategies of Mixed-use Regeneration in the UK

陈雪莹 段杰
Chen Xueying, Duan Jie

摘要：1990年代以来，混合用途开发成为英国城市更新实践的主要形式，并在历次规划体系改革和政策创新中得到不同维度的制度支持。本文首先梳理英国实现混合用途城市更新的制度背景与政策框架，并以大伦敦地区为例分析阐明近20年来地方政府促进混合用途开发的政策目标转向、使用的关键政策工具和构建的治理结构。其次笔者探讨混合用途城市更新实践中面临的具体困境，并以伦敦帕丁顿地区重建为例阐释混合用途城市更新实践受阻的原因和应对策略。最后从规划决策制度、规划实施管理和复合空间功能协调机制三个方面入手，总结英国混合用途城市更新的实践经验，以期为中国综合开发式城市更新的制度优化与实践策略探索提供借鉴与启示。

Abstract: Mixed-use development has been the main form of urban regeneration practices in the UK since the 1990s, and various institutional supports were provided through the successive planning system reforms and policy innovations. This study firstly looks at the institutional context and policy framework of mixed-use regeneration in the UK and takes the Greater London as an example to clarify the recent shift in policy objectives, critical policy instruments and governance structures associated with local government's attempts of promoting mixed-use development. Then, it identifies some specific dilemmas faced in the process of mixed-use regeneration project delivery and takes the Paddington regeneration area as an example to illustrate the difficulties encountered and the approaches to addressing them in practice. Finally, it summarises the lessons that can be learnt from the UK's experiences and provides recommendations for institutional optimization and practical strategies for mixed-use regeneration in China, from the perspectives of planning determinations, planning implementation and management, and coordination mechanisms of mixed spatial functions, respectively.

关键词：城市更新；混合用途开发；土地使用决策；空间功能协调；伙伴关系

Keywords: Urban Regeneration; Mixed-use Development; Land-use Determination; Spatial Functional Coordination; Partnership

广东省哲学社会科学“十三五”规划2020年度项目(GD20XYJ40)，教育部社科基地重大课题项目(16JJD790040)，浙江省教育厅一般科研项目(Y202353866)

作者：陈雪莹，博士，浙江工业大学之江学院，讲师。snowyfirefly@hotmail.com
段杰（通信作者），博士，深圳大学经济学院，副教授。
duanjie915@163.com

引言

20世纪中叶以来，欧美国家的城市化进程逐渐停滞，城市发展面临基础设施破败、社会资本衰落、城市功能割裂、城市活力丧失以及永久贫困社区出现等一系列棘手问题。混合用途开发(mixed-use development)既是现代分区实践出现之前传统城镇发展的自然状态，也是自简·雅各布斯(Jane Jacobs)^[1]以来欧几里得分区法的批评者们提出的新的解决方案。1977年《马丘比丘宪章》提出应当建设“综合的、多功能的环境”。此后，混合用途、多样化等概念在城市规划和城市建设实践中得到广泛应用。

从1990年代开始，英国城市更新政策导向由经济振兴向社区建设转变，混合用途开发成为建设“包容性的、有活力的、可持续的”城市社区的核心原则之一。政策制定者意图通过高密度、组合式的土地利用，推动城市地区同时满足多元化的居住和工作需求，增加对就业和消费人口的吸引力^[2]。但是，混合用途城市更新也对从分区时代成长起来的现代城市规划体系、土地开发和空间管理方式提出了多重制度性挑战。近30年来，英国不断推进规划体系改革和政策创新，虽然为探索各种类型的混合用途城市更新实践创造了有利条件，但仍面临一些具体的实践困境。

近年来，中国城市更新实践从注重物质空间的拆除重建向注重城市空间功能的综合性开发转变^[3-4]，学者亦关注英国经验对中国城市更新制度建设与实践的借鉴意义^[5-7]，以及混合用途开发对城市复兴和促进可持续发展的作用^[8-10]。目前来看，现有研究缺乏对英国混合用途城市更新制度机制的系统性梳理和批判性分析。本文通过对英国混合用途城市更新的制度背景、

政策框架、实践困境和具体应对策略进行梳理和反思，探索混合用途城市更新如何在复杂的经济社会环境变化中得以实现，为中国进一步完善以促进土地高效利用和城市社区可持续发展为目标的城市更新的制度建设提供借鉴。

1 英国混合用途城市更新的制度背景与政策框架

1.1 自由裁量规划体系及其规划转向

英国规划体系是典型的自由裁量规划体系，即规划政策不对土地使用进行具体、严格的约束，地方规划部门审核规划许可的官员具有对土地使用最直接的决定权，因而可以较灵活地在城市区域内实现不同程度的混合用途开发或功能分区。

自由裁量规划体系的优势在于允许规划官员在动态市场环境中对土地的“最佳用途”作出及时反应^[11]，从而在不断变化的社会经济环境中把握城市发展机会；劣势是缺乏对土地使用权利的确定性保护，无法确保空间发展战略的长期实施，因为所有的责任和压力都仅系于审核规划许可的官员个人^[12]。此外，自由裁量规划体系要求每一个规划许可决策都必须进行公众咨询，一方面有助于规划官员充分及时地了解当地社区发展需求并作出反应，提高沟通效率，并进一步加强政府与社会间的联系；但另一方面可能导致较长的决策过程。

随着城市更新作为一种基于地区的倡议（area-based initiative）成为英国城市政策的重要组成部分，确保空间发展战略的长期稳定实施变得愈加必要。自1980年代以来，一系列规划体系改革和政策创新逐渐强化了对地方规划部门官员在审核规划许可过程中的权力约束，使英国规划体系不断“监管化”^[13]。

首先，通过国家主导的城市更新支持项目，在全国范围内确定城市更新区域，使地方规划当局在更新区域内的规划许可决策受到城市更新支持项目具体要求的约束。典型政策如1980年代的企业区（Enterprise Zone）政策、城市发展公司（Urban Development Corporation），1990年代的城市挑战计划（City Challenge）和单一更新预算（Single Regeneration Budget）。

其次，1991年《规划和补偿法》要求地方政府编制具有法律效力的“地方规划”，为城市空间使用提供具体的政策

指导^[14]。2004年进行的规划改革又将地方规划拓展为“地方发展框架”，引入“地方发展计划”和“补充规划文件”等一系列法定规划文件（图1），进一步加强对规划许可审核的指导和规范。

2020年，作为规划改革咨询部分成果的《未来规划》白皮书^[15]提出将城市空间分为三大类：增长区、更新区和保护区，并对地方当局在这三类区域中的规划许可开发权作出区分。

总体来看，近30年来英国规划体系改革的方向可以概括为两点：（1）不断引入监管规划方法，增加城市地区土地使用方式确定性；（2）采用设置不同类型的“混合用途开发区”的方式，在保障用地灵活性和对土地开发控制的稳定性之间实现平衡。

1.2 混合用途开发的政策框架

1.2.1 国家层面

1987年英国出台的《城乡规划（用地类别）条例》将土地用途分为四大类，并规定土地和建筑物用途在同一大类中的变更不需要再次申请规划许可^[17]（表1）。这赋予了土地权利人一定的用地灵活性，但未提及是否允许土地混合使用。

1995年英国《城乡规划法令修正案》^①首次明确提及混合用途，允许建筑用途从“商店”（A1）或“金融及专业服务”（A2）转变为A1与A2“混合用途”时无需额外的规划许可。2012年、2014年和2016年的《英格兰城乡规划法令修正案》和2015年《城乡规划法》^②又陆续允许了住宅（C3）与金融（A2）、住宅（C3）与商店（A1）用途混合的建筑用途转变，以及在商业或混合用途建筑中增加住宅（C3）的建筑形态变化（扩建）。2020年的《英格兰城乡规

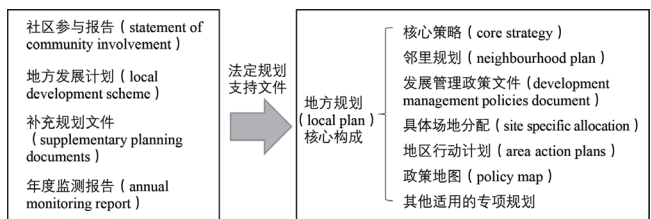


图1 2012年以来英国地方发展框架构成

资料来源：作者根据参考文献[16]绘制

① The Town and Country Planning General Development (Amendment) Order 1995, 详见 <https://www.legislation.gov.uk/uksi/1995/298/contents/made>。

② The Town and Country Planning (General Permitted Development) (Amendment) (No. 2) (England) Order 2012, 详见 <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2012/2257/made> ; The Town and Country Planning (General Permitted Development) (Amendment and Consequential Provisions) (England) Order 2014, 详见 <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2014/564/made> ; The Town and Country Planning (General Permitted Development) (England) Order 2015, 详见 <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2015/596> ; The Town and Country Planning (General Permitted Development) (England) (Amendment) Order 2016, 详见 <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2016/332/made>。

划法令修正案》^①额外允许在现有建筑物内或周围土地增加提供临时性外卖服务的餐馆和咖啡馆（A3、A5）的混合用途转变，以应对新冠疫情导致的城市居民对餐饮外卖需求的激增。由此可见，通过规划法令调节土地混合使用的具体形式已成为英国应对社会经济挑战的重要方式之一。

此外，2012年《国家规划政策框架》（NPPF: National Planning Policy Framework）将促进混合用途开发作为核心原则之一。2018年和2021年修订的《国家规划政策框架》进一步明确了混合用途开发的目的是实现住房供应保障、健康和安全的社区建设和土地高效利用三个方面。

1.2.2 区域层面——以大伦敦地区混合用途开发的政策框架为例

最早的《大伦敦规划》（The London Plan）发布于2004年，目前已历经2008、2011、2016和2021五个主要版本。其空间政策发展大致可划分为新工党时期（2004—2010年）、后金融危机时期（2011—2020年）和后脱欧时期（2021年至今）三个阶段，其中有关混合用途开发的政策特征如表2所示。

表1 1987年英国《城乡规划（使用类别）条例》土地使用类别规则

A类	A1 商店和零售用途
	A2 金融和专业服务
	A3 销售食品和饮料的场所
	A4 饮酒场所
	A5 外卖热食店
B类	B1 商业设施，包括 B1(a) 办公室、B1(b) 研发场所、B1(c) 可以在住宅区内发生而不损害该区域舒适性的工业过程
	B2 一般工业用途
	B3—B7 特殊工业用途
	B8 仓储和物流中心
C类	C1 不提供护理服务的酒店、寄宿公寓和旅馆
	C2 提供住宿的机构，包括医院病房、疗养院、寄宿学校等
	C3 单户住宅
	C4 共享房屋
D类	D1 公共服务射速
	D2 娱乐和休闲
其他	包括剧院、家庭场所的托儿所、废料场、加油站、夜总会、洗衣店、出租车企业、娱乐中心和赌场等

资料来源：参考文献 [17]

表2 大伦敦规划中的混合用途开发的政策框架发展

政策特征	新工党时期（2004—2010年）	后金融危机时期（2011—2020年）	后脱欧时期（2021年至今）
价值导向	建设宜居城市；多元化繁荣；可持续发展	空间塑造；经济增长；多元化社区	经济增长；包容性社区
政策目的	提供公平的住房与就业机会； 加强社区建设； 加强艺术和文化发展； 维护、改善零售设施； 振兴写字楼区（Office Areas）	增加体育活动，减少健康不平等； 打造有吸引力的公共空间； 加强伦敦对企业的吸引力； 发展中心区域夜间经济； 确保住房不影响关键区域的战略功能； 推进现有住宅区的敏感更新	提高土地利用效率（住房集约化；工业用地集约化）； 管理白天、夜间经济活动； 鼓励社区内各种不同类型的住房供应； 培育多样化的办公市场（办公集群）
特殊战略区	机遇区（Opportunity Area）； 中央活动区（Central Activity Zone）； 密集开发区（Areas for Intensification）； 镇中心（Town Centre）； 更新区（Area for Regeneration）； 特殊战略区，如泰晤士河门户	机遇区； 中央活动区； 密集开发区； 镇中心； 更新区； 增长走廊（Growth Corridor）； 文化区（Cultural Quarters）； 特殊战略区（如奥运主办区）	机遇区； 中央活动区； 镇中心； 文化区； 战略更新区（Strategic Area for Regeneration）
主要政策工具	邻里复兴战略（Neighbourhood Renewal Strategies）； 社区战略（Community Strategies）； 其他地方战略（local strategies）	邻里复兴战略； 社区战略； 邻里规划（Neighbourhood Plans）； 与社区合作的其他地方政策和实施机制	邻里规划及邻里论坛（Neighborhood Forum）
区域与公共投资	注重可接入公共与步行交通基础设施的位置，以及公共交通基础设施投资		
主要混合类型	就业用地与住宅用地混合	高密度零售、商业混合	工业、商业用地混合；商业活动集群；各类居住形态混合
实施方法	依靠大伦敦市长和各自自治市的伙伴关系、次区域伙伴关系（sub-regional partnerships）、地方战略伙伴关系（local strategic partnerships）、为特殊政策区的具体问题量身定做的伙伴关系等		

① The Town and Country Planning (General Permitted Development) (England) (Amendment) Order 2020, 详见 <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/412/made>。

(1) 政策导向与目标转变

新工党时期，在“第三路线”^①政治目标要求下，推动密集的就业、住房用地混合的土地开发利用成为《大伦敦规划》协调社会公平目标和经济增长目标的主要方式。在此期间，创造多元化的生活方式、建设有活力的城市社区、通过创造更好的工作和生活吸引年轻的就业人口成为支持混合用途开发的主要价值导向；土地混合利用也成为评判可持续发展的标准之一。

2008年金融危机爆发导致英国经济衰退，因此后期的《大伦敦规划》对经济增长的关心超越了对社会公平问题的关注。包括机遇区在内的战略区域被视作拉动伦敦经济增长的主要引擎，并认为在这些区域进行新的住房开发可能影响其对伦敦经济增长的战略性贡献。住房（包括经济适用房）供应和就业机会创造被当作两个割裂的问题分别处理。战略区域的混合用途开发则以不同类型的就业用地（如零售、商业）混合为主。

2021年的《大伦敦规划》在新冠疫情暴发和英国脱欧的背景下编制而成，新冠疫情冲击了英国当前的经济增长，脱欧则挑战了英国未来发展预期。新版《大伦敦规划》充分体现了更激进的经济政策，促进住房用地集约化、工业用地集约化、商业集群等成为混合用途开发的主要目标，而混合用途开发的内涵则退化为不同类型的居住场所（如学生公寓、酒店、普通住宅等）、不同类型的商业活动等用地类别内部的混合。

(2) 以伙伴关系为基础的治理结构

《大伦敦规划》指定了规划区内具有空间发展战略意义、需要进行特别用地规划控制的区域，并提供了一系列政策工具，如机遇区、中央活动区、密集开发区等。加上在国家层面提出的邻里复兴战略、社区战略和邻里规划等，为促进服务于多种目标（包括区域振兴、经济增长、包容性社区建设、保持伦敦的全球城市地位等）的各类型土地混合和集约化利用提供了多样化的、基于地区的治理工具。上述各种政策工具的作用地区重合度很高，原因是能够且需要通过不同程度的土地再开发活动增加就业和住房机会、提升经济表现等的地区往往也是由于内城衰败导致土地价值被低估的战略更新区。这种重合使得关键区位的土地再开发往往同时服务于多个层次、多个方向的战略目标，要求更大程度、更复杂的土地混合使用，也给具体的实施与治理带来挑战。

《大伦敦规划》提及了6种与混合用途开发实施机制相关的伙伴关系，涉及的合作伙伴跨越“中央—区域—地方—

社区”多个层次。

1) 中央—区域层次：由于英国的区域和地方政府权力有限，对于土地再开发涉及的重要基础设施和国家重大议题方面的战略目标，如交通基础设施、教育基础设施、废弃物管理、节能减排等，大伦敦市长需要与中央政府进行合作，并由相关公共事业机构配合确保战略实施。

2) 区域—地方层次：由于土地使用的规划决策权在各自治市的规划部门，《大伦敦规划》中大多数空间发展战略需要由大伦敦市长与各自治市政府合作实现。

3) 区域—一次区域层次：跨自治市行政区边界的混合用途开发由次区域伙伴关系与大伦敦市长合作实现，通过《次区域发展框架》进行规划与协调。次区域伙伴关系是存在于伦敦东、南、西、北和中心区域的，寻求将各种城市更新、社区复兴计划相结合以使社区利益最大化的伙伴关系组织。

4) 地方层次：区域空间发展战略在地方层次的目标分解落地由各自治市政府与地方战略伙伴关系共同制定的“地方发展框架”及其他相关规划文件完成。其中，《大伦敦规划》中明确的部分关键战略区域的发展规划与规划决策需要听取大伦敦市长的建议；地方战略伙伴关系由来自地方法定机构、志愿组织、社区部门和私营部门的代表构成。

5) 地方—社区层次：“地方发展框架”及其他地方性发展战略（如社区战略）中涉及社区利益的具体目标及其实施的优先顺序由地方战略伙伴与各类社区组织共同确定。各类社区组织的出现既与当地社区的社会形态和利益诉求有关，也与既往的社区、邻里政策的实施结果有关，如社区赋权网络（Community Empowerment Network）是配合邻里复兴战略产生的社区组织，仅存在于受到邻里复兴基金资助的地区。

6) 社区层次：对于地区发展中遇到的特殊问题，应建立“量身定做”的伙伴关系，其中已经获得普遍社会关注的问题应与邻近地区的相关社会或公共组织合作解决。

这样多层次且相互嵌套的、以伙伴关系为基础的治理结构弥补了英格兰地方行政管理体制相对松散的不足，在空间发展战略制定与实施的多个方面和多个流程节点上为关键利益相关者搭建了博弈平台，以多元主体参与和多层次博弈的方式保障了地方发展过程与结果最大程度服务于多元主体利益且不偏离多种政策框架叠加带来的复杂的战略目标，为大伦敦地区的空间治理构建了一套相对稳定、有效的实施机制。尽管如此，混合用途城市更新在实践层面仍面临着一些困境。

^① 第三路线（The Third Way）又称新中间路线（The Middle Way），是一种走在自由放任资本主义和传统社会主义中间的政治经济理念的概称。它由中间派所倡导，是社会民主主义的一个流派，英国工党称其为“现代化的社会民主主义”。它的中心思想是既不主张纯粹的自由市场，也不主张纯粹的社会主义，而是在两者之间取折中方案。

2 英国混合用途城市更新实践面临的主要困境

2.1 土地所有权分散

1947年英国城乡规划体系改革实现了土地开发权的国有化，但分散的土地所有权仍然在一定程度上成为实现规划愿景的阻碍。特别是1979年以后，在撒切尔政府主导的私有化运动中，公共部门开始大规模抛售公有土地，仅保留用于社会公共服务所必需的土地所有权（约占全国土地面积的10%，图2），且这部分土地资产分散在各级政府和各类公共事业部门手中，使得地方政府在大多数情况下缺乏主导空间规划实施的能力，也无法确保城市空间发展战略区域的混合用途城市更新的实施。

较理想的情况下，指定的特殊政策区的土地（或大部分土地）仅涉及一个或少数几个权利主体，且各利益相关方就混合用途城市更新意图达成了一致，从而可以启动一个大型的混合用途城市更新项目，如伦敦国王十字街重建项目（图3）。

伦敦国王十字街重建项目占地27万m²，基本覆盖国王十字街机遇区，位于《大伦敦规划》划定的中央活动区内。其土地原由伦敦洲际铁路公司和英运物流集团分别持有，两家公司于2000年达成合作开发土地意向，并共同指定房地产开发公司Argent作为主开发商。2008年，伦敦洲际铁路公司、DHL公司（2005年收购英运物流）和Argent组建开发合伙公司KCCLP（King's Cross Central Limited Partnership，Argent占股50%），统一持有伦敦国王十字街重建项目涉及

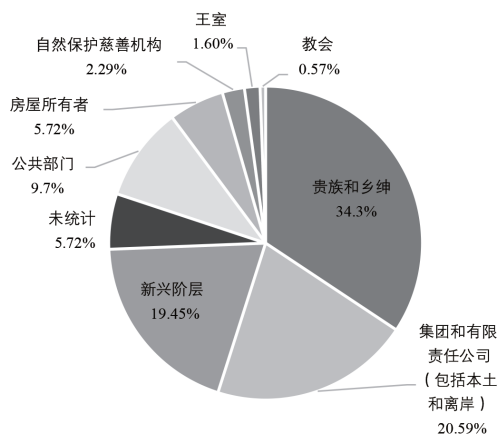


图2 英国各类土地所有者持有土地占比
资料来源：参考文献[19]

地块，项目由Argent主导统一规划开发。

但土地整合依赖偶然性因素，区域内土地权利分散、多个地块的土地持有者基于各不相同的土地投资目标各自筹备、实施土地开发才是常态。即使地区内的多数开发商接受了地方规划部门的要求，在各自项目内围绕主要物业功能实现了不同程度的土地混合使用，各项目之间的空间功能协调仍然成为该地区更新的外部性^①。土地权利分散导致无论是地方政府还是任一土地持有者或开发商都无法为该片区编制具有参考意义的总体规划，从而无法以蓝图的形式约束、协调各地块的土地开发与使用。地区性的伙伴关系被认为是解决这类问题的有效方案，但伙伴关系的作用取决于合作伙伴之间是否以及在多大程度上认同共同的目标、具体的组织形式和执行机构的执行能力。

2.2 多方协商的规划决策过程与市场导向的土地投资间的矛盾

多方协商是英国土地使用规划决策的基础。英国的自由裁量规划体系将土地使用的决策权和管理责任下放到地方政府规划部门，同时要求每一项规划决策都必须经过充分的公众咨询，并引入“规划义务”^②和“社区基础设施税”（CIL）



图3 伦敦国王十字街城市重建项目土地利用示意图
资料来源：作者译自参考文献[20]

① 外部性可能为正也可能为负，取决于具体实践方式。这里强调外部性是因为多个项目的空间功能协调本身并不天然成为各土地重建项目的实践目标，是一个实践中容易被忽视、要求利益相关者付出额外努力的部分。

② 1990年《城乡规划法》第106条（S106）要求土地权益人承担规划义务，如提供可负担住房，提供当地高速路接入点，美化公共景观，或为潜在的环境影响支付费用。

Community Infrastructure Levy) 为地方规划部门与开发商的协商提供谈判工具, 明确谈判方向, 界定谈判范围。这些制度设计决定了土地开发商在获得规划许可之前可能经历漫长的谈判协商过程。

《国家规划政策框架》和各地方规划政策都鼓励开发商在递交规划申请之前尽量与各利益相关方积极沟通, 以提高获得规划许可的可能性。实际上这也是为了节约地方规划部门的决策时间和资源而将部分协商过程前置。

然而, 私有部门的土地投资和开发行为是在变化的市场环境中追逐市场信号的结果, 漫长的协商过程可能导致项目错失市场时机, 从而使得等待重建的城市地区失去投资。因此, 相较于城市新区开发, 涉及复杂的经济社会关系的城市更新项目对规划政策、决策与市场之间的配合度要求更高。

此外, 面积较小的地块上的土地开发难以兼顾多种用途, 不可避免会以单一物业类型为主, 这类项目相较于混合用途开发对于市场环境变化更加敏感, 所以土地所有权分散会放大市场不确定性对地区内土地投资的影响, 使重建区域的融资更加困难。

因此, 大规模的混合用途城市更新项目的实践往往需要规划政策与经济环境、市场动态的密切配合, 以及适宜本地经济社会特征的空间治理机制的长期协调。典型案例如下文介绍的帕丁顿地区城市更新。

3 典型案例：伦敦帕丁顿地区城市更新的实践策略

3.1 帕丁顿地区情况与面对的困境

帕丁顿位于伦敦中心的威斯敏斯特市 (City of Westminster) 西北, 地处大伦敦中心区的边缘 (图 4)。1840 年代帕丁顿火车站通车以后, 该地区凭借优越的交通可达性——位于铁路与大运河 (Grand Union Canal) 支流交汇处——而成为当时的工业货运中心和交通枢纽。1960 年代英国开始快速的去工业化进程, 铁轨与河道由于在物理空间上制造了帕丁顿地区与周边环境的割裂, 使得伦敦中心区的繁荣难以辐射到帕丁顿, 反而成为阻碍该地区振兴的因素。

1970 年代以前, 帕丁顿地区的主要土地持有者是包括英国铁路 (British Railways) 在内的一系列公共部门, 持有土地面积占 90% 以上^[21]。1979 年以后, 在撒切尔政府削减公共投资、倡导私有化的供给侧改革背景下, 帕丁顿的国有企业和公共事业机构逐渐向私有部门抛售部分土地资产, 所得收益成为维护、运营和重建公共服务基础设施的资金补充。这一过程不但分散了帕丁顿地区的土地权益, 而且引入了各种各样的土地投资者, 使得地区重建涉及的利益关系更加复杂。

3.2 应对策略

3.2.1 规划政策与市场动态配合启动帕丁顿地区重建

1970 年代以来, 地方政府与投资市场在帕丁顿地区有过三次较大的启动地区重建的尝试, 最后一次才真正实现了较大规模的土地 (再) 开发 (图 5)。

第一次尝试始于 1970 年代, 公共部门土地持有者共同提出帕丁顿地区重建的需求, 并在 1979 年后通过抛售部分土地为帕丁顿引入私有部门的投资。但在两次石油危机的影响下, 投资者对帕丁顿地区土地开发普遍持观望态度, 因此未能实现该地区的重建。

第二次尝试以 1988 年威斯敏斯特市政府设立帕丁顿特别政策区 (PSPA: Paddington Special Policy Area) 为标志。在伦敦经济发展向好的背景下, 该政策为帕丁顿地区吸引了新一轮的土地投资, 但土地开发活动很快被 1992 年经济危机所打断。

第三次尝试始于 1998 年, 连接伦敦帕丁顿和希斯罗机场的“希斯罗机场快线” (Heathrow Express) 开通后重新激活了帕丁顿地区投资者的土地开发意愿。市政府借此机会发

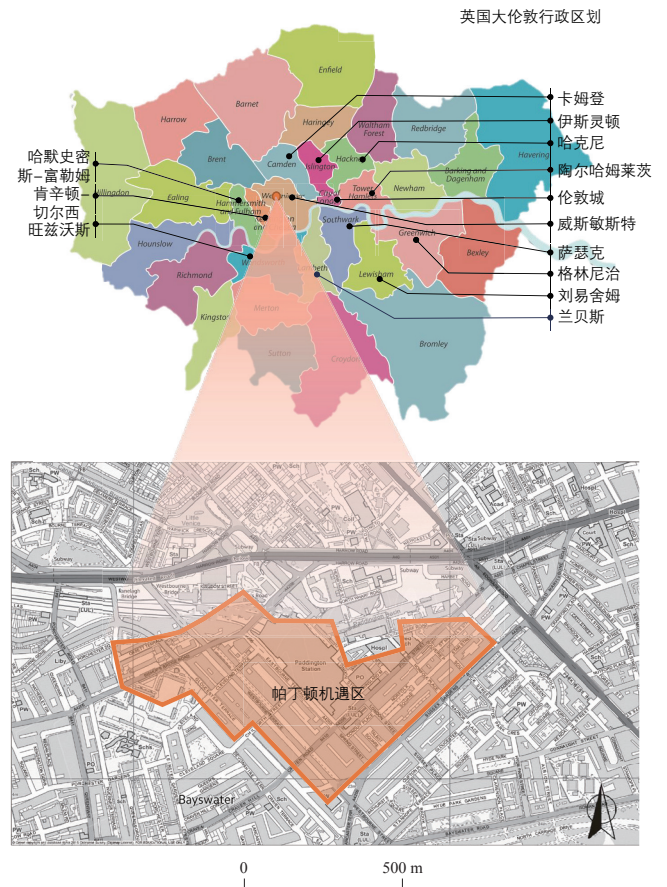


图 4 帕丁顿机遇区位置
资料来源：作者根据参考文献 [22] 绘制

布了一系列规划纲要，引导并促进地区重建。2001年，帕丁顿地区主要土地权利人的开发意向基本确定，多个项目都进入规划申请或建设阶段，标志着帕丁顿地区重建进入正轨。

帕丁顿地区的经验表明，虽然公共部门的行动和政策总是不同程度地影响私有部门的土地投资决策，但这些行动和政策是否恰好配合市场环境变化，才是能否真正实现地区重建的关键，因而地方规划部门官员对市场形势的判断非常重要。

3.2.2 规划谈判促进单个地块内混合用途开发

帕丁顿地区的主要建设项目中，除帕丁顿港池（Paddington Basin）明确作为一个混合用途开发项目被提出外，其余地块的开发均以某种特定类型物业为主（图6）。由帕丁顿地区最终获得规划许可的建设项目用地类型^[24]，可识别出威斯敏斯特市政府规划官员在与开发商的规划谈判中采取了如下策略以促进土地混合使用。

(1) 若规划申请不涉及土地用途变更（如原有办公楼重建或整修），则不额外要求土地混合利用。

(2) 规划申请涉及土地用途变更的情况，一般要求土地混合利用。但地块面积较小的项目，经过协商可以允许单一用途的土地开发；地块持有者同时为公共服务基础设施供应者的，对重建项目的土地利用方案有较大自决权。

(3) 地块面积较大的开发项目需要提供大面积的公共、

社区空间和高质量的公共景观建设，并为建筑一、二层的零售、餐饮、酒吧等用途提供场地。

3.2.3 以伙伴关系为基础的区域空间协调与经济社会发展

在威斯敏斯特市政府要求下，1988年帕丁顿特别政策区的主要利益相关者（主要是私有部门的投资者、土地所有者和交通运营商）建立了帕丁顿更新伙伴关系（PRP: Paddington Regeneration Partnership），目标是实现帕丁顿地区重建，进行长期管理和促进可持续发展。

PRP的主要职能是：(1) 协调各个项目间的物质空间使用；(2) 提供就业服务和技能培训；(3) 关注本地商业发展；(4) 管理区域内的卫生和治安情况^[25]。其主要组织结构与服务供应方式如图7所示。目前，PRP已成为帕丁顿地区社会公共服务供应与协调、地区品牌化发展与管理的主要机构。

4 对中国综合开发式城市更新制度设计的启示

英国经验表明，混合用途城市更新是经济发展到一定程度后，随着社会追求更包容、多元的生活方式，城市建设的主要目标从经济增长向宜居性和可持续性转移，城市土地和空间利用方式随之变化的结果。这种变化是可逆的，对土地混合使用的追求通常仅发生在经济发展平稳时期。

近年来，中国经济社会发展正从高速增长阶段进入高质量发展阶段，从注重经济生产效率向注重社会不平衡、不充分发展转变。在此背景下，以城市更新手段促进土地混合利用，以土地混合利用模式实现城市地区振兴或再生，已成为城市发展的重要策略之一。中国许多城市都尝试以“混合用途开发区”或“综合开发区”的形式，在允许灵活用地规划和保障土地开发控制之间寻找平衡，与英国经验有相似之处。因此，合理借鉴英国混合用途城市更新涉及的规划制度保障、规划实施管理和复合空间功能协调机制，对中国城市更新制度建设和实践策略有重要意义。

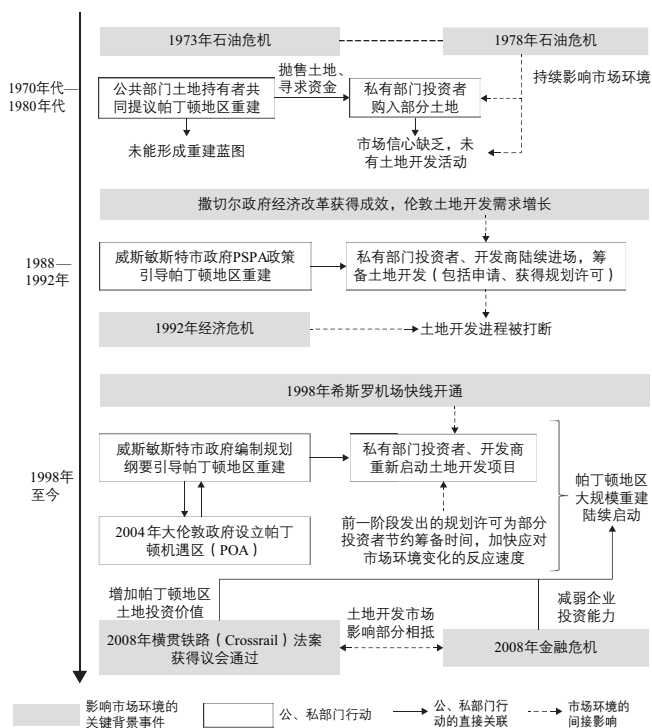


图5 启动帕丁顿地区重建的三次尝试



图6 帕丁顿重建区六大功能区
资料来源：作者根据参考文献[23]绘制

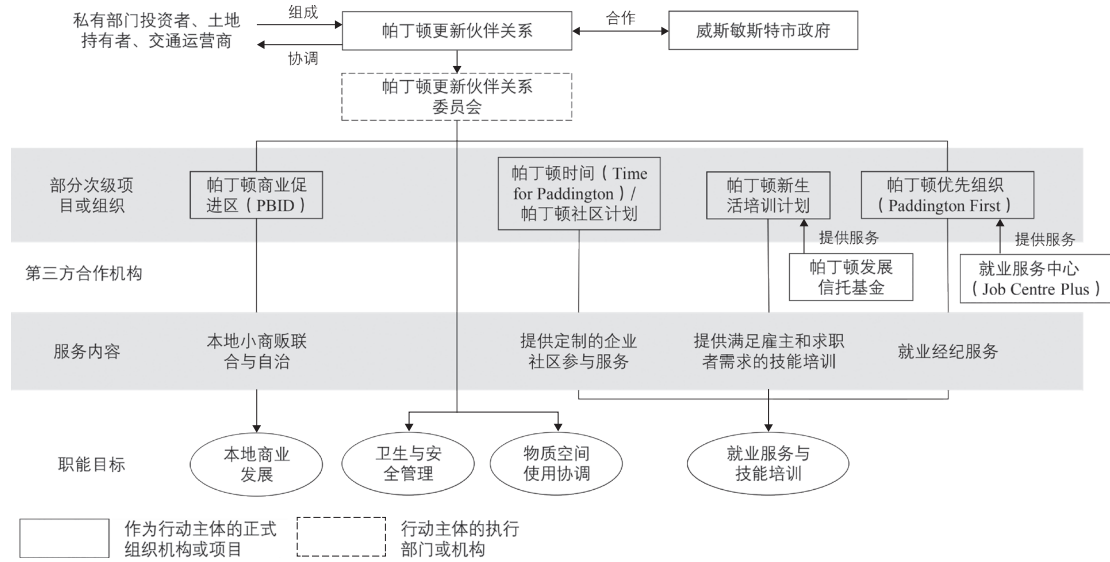


图7 以帕丁顿更新伙伴关系为核心的组织结构与经济社会服务供应

4.1 制度建设：建设多维度的社区主体认定方式，搭建多层次的公众参与博弈平台

混合用途城市更新要求国土空间规划为城市土地利用方案预留较大的灵活调整空间，需要地方规划部门在规划决策中拥有较大的自由裁量权，因而也需要额外的权力监管制度。目前中国的规划体系中涉及公众参与的环节越来越多，但由于缺乏反馈机制、参与节点滞后等原因^[26]，大多数公众参与与实践停留在“告知”或“征询”层面。而随着产权保护制度的完善，原业主的意见对城市更新方案能否实施具有决定性作用。在此基础上，一线大都市开始出现以原业主群体为主导、社会力量参与、地方政府和市场力量配合的更新模式，特别在微更新层面已有相关制度建设。但是，对于涉及土地产权变化的拆除重建式更新，原业主的利益与社区建设的目标并不统一，仅以物业所有权利为基础的社区参与主体认定往往导致更新实施受制于原业主和市场主体的利益索取，使得混合用途在高强度赔付背景下难以顾及。

借鉴英国经验，一方面应扩大参与规划决策的社区与社会主体的范围，从社会公共利益的多个维度进行公众参与主体的认定。混合用途更新作为一种服务于并协调多元化主体在特定城市空间的生产、生活需求的解决方案，多元化的社区、社会主体参与规划决策过程应当是其内在要求。另一方面，多元化社区、社会主体应在混合用途更新规划与实施的流程前端即开始参与方案制定与规划决策，但并不是所有的社区、社会主体都需要在所有的流程环节参与协商。因此，可以搭建多层次的博弈平台，使得众多利益相关者在实施过程的不同阶段、就多个方向的议题交叉式

地协商博弈，从而逐步明确混合用途更新的用地规划与实施的具体方案。

4.2 规划管理：加强政府与市场配合，确保关键战略地区的经济贡献与可持续发展

中国目前的土地制度保证了地方政府的规划政策对土地投资市场有较大的影响力。这既是确保关键战略地区城市更新实施的制度优势，也导致政府主导的更新项目往往因缺乏对市场动态的判断和回应而使更新地区无法实现预期的经济贡献。

鉴于中英两国土地制度的差异，中国地方政府可以在土地二次开发管控制度上探索市场和政府区隔化的治理手段，在实施过程中探索更新方案征询、招商、产业导入等环节的互馈机制，从而在不损失对土地开发管治能力的前提下通过实践反馈不断强化地方规划官员了解和把握资本市场动态及国内外经济发展趋势的意识和能力，促进政府与市场间的更有效合作。

4.3 复合空间功能协调：构建适用于中国基层治理结构的公共服务框架

混合用途的城市空间既可能因为多元群体间的空间使用冲突或隔离而产生负外部性，也可能因为丰富多彩的生活和工作环境而整体上增加对资本和年轻人群的吸引力。因此，土地开发后的城市微观空间治理也是混合用途更新实践的重要组成部分，有效的基层治理是混合用途更新的预期经济社会价值得以实现的重要前提。

对比英国的实践，中国城市基层治理相对缺乏社会主体

自治。尽管近年来各地都在探索基层治理创新，许多城市构建了基层网格化管理体系，在微观层面整合多种空间功能的治理，但在实践中仍然以自上而下的行政控制为主，既导致基层组织的自治空间被压缩，也往往让基层工作人员承担超负荷的治理工作。这种微观空间治理模式无法有效应对混合用途开发可能制造出的更加多元的复合空间的治理。

借鉴英国经验，可在目前的基层治理行政结构的基础上鼓励、加强空间使用主体间的直接互动——在规划、设计方案阶段加强城市公共空间和公共景观配置，注重交互空间设计亦会对此有帮助——以基层治理组织为支点搭建微观空间协商共治的平台，鼓励同一微观空间内的各类型空间使用者首先利用各自多元化的资源优势互相支持。特别是在一些涉及所有空间使用主体的公共利益的问题上，鼓励主体间以自发的集体行动方式制定、维护空间使用规则，从而在提高空间内的社会和公共服务质量的同时有效减轻基层工作人员的重担，提高基层治理效率。UPI

注：文中未注明资料来源的图表均为作者绘制。

参考文献

- [1] JACOBS J. The death and life of Great American cities[M]. New York: Random House, 1961.
- [2] COUPLAND A. Reclaiming the city: mixed use development[M]. 1st ed. London: Routledge, 1996. <https://doi.org/10.4324/9780203985465>.
- [3] 沈灵婧, 荆椿贺. 功能转型背景下城市存量空间更新中的空间治理——基于空间生产理论的分析框架[J]. 公共管理与政策评论, 2021, 10(5): 128-138.
- [4] 许顺才, 伍黎芝. 基于空间主体功能导向的国土综合整治研究[J]. 城市发展研究, 2020, 27(11): 44-50.
- [5] 王婷婷. “二战”后英国城市更新“管理向治理”、“区域向地方”的转变[J]. 城市发展研究, 2018, 25(10): 75-79.
- [6] 刘晓逸, 运迎霞, 任利剑. 2010年以来英国城市更新政策革新与实践[J]. 国际城市规划, 2018, 33(2): 104-110. DOI: 10.22217/upi.2017.088.
- [7] 欧阳虹彬, 叶强. 社区更新机制的弹性: 英国模式对中国的启示[J]. 城市发展研究, 2015, 22(12): 63-69.
- [8] 吉迪恩·博尔特, 罗纳德·凡·肯彭, 买静, 等. 荷兰的社会混合与城市政策[J]. 国际城市规划, 2013, 28(3): 8-12.
- [9] 王志鹏. 混合用途发展模式的旅游业对城市复兴的作用——以英国皮斯礼堂区域为例[J]. 安徽建筑工业学院学报(自然科学版), 2012, 20(3): 67-71.
- [10] 鲍其筠, 姜耀明. 城市中央商务区的混合使用与开发[J]. 城市问题, 2007(9): 52-56.
- [11] MUNNEKE H J. Dynamics of the urban zoning structure: an empirical investigation of zoning change[J]. Journal of urban economics, 2005, 58: 455-473.
- [12] JOWELL J. Law and bureaucracy: administrative discretion and the limits of legal action[M]. Port Washington, NY: Dunellen Publications, 1975.
- [13] ALLMENDINGER P. Zoning by stealth? the diminution of discretionary planning[J]. International planning studies, 2006, 11(2): 137-143.
- [14] MaCGREGOR B, ROSS A. Master or servant? the changing role of the development plan in the British planning system[J]. Town planning review, 1995, 66(1): 41-59.
- [15] Ministry of Housing, Communities and Local Government. White paper:

planning for the future[R]. London, 2020.

- [16] Dacorum Borough Council. Draft core strategy[EB/OL]. [2021-11-16]. https://consult.dacorum.gov.uk/portal/planning/draft_core_strategy?pointId=1287661641040.
- [17] The Town and Country Planning (Use Classes) Order 1987[EB/OL]. [2021-11-16]. <https://www.legislation.gov.uk/uksi/1987/764/contents/made>.
- [18] Greater London Authority. The London Plan[R]. London, 2021.
- [19] SHRUBSOLE G. Who owns England? how we lost our green and pleasant land, and how to take it back[M]. London: William Collins, 2019.
- [20] Transport and ICT Global Practice. Railway reform: toolkit for improving rail sector performance[R/OL]. Washington, 2017[2021-11-16] https://ppiaf.org/ppiaf/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/railways_toolkit/PDFs/RR%20Toolkit%20EN%20New%202017%2012%2027.pdf.
- [21] WHITEHEAD J. The growth of St Marylebone & Paddington[EB/OL]. 3rd ed. (2001)[2021-11-16]. <https://www.locallocalhistory.co.uk/main-index.htm>.
- [22] New London architecture [EB/OL]. (2018)[2021-11-16]. <https://pbs.twimg.com/media/DY4aV3pX0AA2nyz?format=jpg&name=large>.
- [23] Paddington Waterside Partnership. Creating a place[R]. London, 2001.
- [24] Westminster City Council. Paddington Opportunity Area fact sheet[EB/OL]. (2014)[2021-11-16]. http://transact.westminster.gov.uk/docstores/publications_store/planning/policy/poafactsheetfebruary2014.pdf.
- [25] Memorandum by Paddington Regeneration Partnership (GRI 34)[EB/OL]. (2002-10-28) [2021-11-16]. <https://publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmmodpm/1207/120742.htm>.
- [26] 陈雪莹, 段杰. 中英城市更新实践中社区参与的权力结构与制度逻辑[J]. 规划师, 2021, 37(5): 82-88.

(本文编辑: 王枫)



本文更多增强内容扫码进入