从土地利用规划到空间规划：英国规划体系的演进

From Land Use Planning to Spatial Planning: The Evolution of Planning System in the UK

罗超 王国恩 孙靛雯
Luo Chao, Wang Guoen, Sun Liangwen

摘要: 英国作为现代城市规划的发源地, 其规划体系的演进与单一制下实行地方分权的政府管理改革有着密不可分的关系。在政府、市场、社会的互动博弈下, 源于解决城市卫生与工人住房问题的、以土地利用控制为核心的规划体系, 其内涵与外延不断扩大——规划层级涵盖地方、区域及国家等多尺度空间, 规划内容涉及土地、社会、经济、文化、环境等多重要素。英国的规划发展, 见证了规划从政府土地管理工具向空间治理制度的升级, 反映了英国政府应对经济全球化与可持续发展的空间治理制度创新。其集权与分权交错的改革过程, 映射出不同时空背景下的相异社会诉求, 体现出规划作为制度的多向性与非线性发展特征。这一背景下, 规划的发展与国家体制、时代背景、社会文化等有着密切的联系, 并不存在绝对的模式或统一的范式, 而是一个被社会变迁推动的动态修正的过程。这对我国社会主义市场经济体制下的“多规合一”改革有着重要的启示作用。

Abstract: As the origin of modern urban planning, planning system evolution in the UK keeps in close touch with decentralization reform in the unitary system. Accompanied by the game among government, market and society, planning which originated from solving workers' housing and environmental problems and focused on land use control, is expanding its connotation and extension. The range of planning contains local, regional and national level, and its content covers spatial, social, economic, cultural and environmental elements. It can be seen from the development of planning in the UK that the planning has been upgraded from a governmental tool of land use control to the spatial governance regime, which shows the institutional innovation of the UK government when facing economic globalization and sustainable development. The alternative reforms of centralization and decentralization reflect the diverse social demands under different backgrounds, which illustrate the multidirectional and nonlinear developmental characteristics of planning regime. Given the characteristics, the developments of planning are closely related with the state system, historical background, social culture and etc., which means there is no common models or paradigms of planning, and the planning evolution acts as a successive correction process motivated by social changes. Realizing the nature of planning evolution brings enlightenment for China's spatial planning reform under the socialist market economic system.

关键词: 英国; 规划体系; 土地利用规划; 空间规划

Keywords: The UK; Planning System; Land Use Planning; Spatial Planning

国家留学基金资助 (201506270065), 国家自然科学基金“3S 支持的多尺度城市用地评定与‘三区’划定方法及应用研究” (51278384)

作者: 罗超, 武汉大学城市设计学院, 博士研究生。m201172758@hust.edu.cn
王国恩, 武汉大学城市设计学院, 教授, 博士生导师。wwggee65@gmail.com
孙靛雯, 武汉市交通规划设计有限公司, 工程师。165593542@qq.com

① 英国全称“大不列颠与北爱尔兰联合王国”(United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland), 由英格兰、苏格兰、威尔士和北爱尔兰四个区域组成。由于特殊的历史渊源及联合王国体制, 四个地区在规划立法与行政权上各有不同, 但均以英格兰模式为发展蓝本。因此, 本文讨论的英国规划体系以英格兰为主体。

英国^①作为实行地方分权的单一制国家, 其地方政府权力直接来自于中央授权; 同时, 推行广泛的地方自治 (地方选举产生的地方政府), 保证地方政府的相对独立性。独特的“威斯敏斯特”(Westminster) 政治文化——强调明确的等级关系、清晰的责任链、明确的控制、固化的组织结构、统一的官僚制运行与可预见性的立法等, 同时注重相对独立的地方自治需求, 使得中央与地方权力分配, 政府、市场及社会博弈关系一直处于动态变化的过程中^[1-3]。在这种背景下, 自 20 世纪初期英国现代城市规划形成以来, 规划发展随着政府管理改革, 经历了由被动审批向主动引导, 由城市蔓延控制向城乡双向管理, 由土地利用规划向空间规划, 由政府土地管理工具向空间治理制度的转变。

1 早期规划发展

英国早期的规划发展, 包括地方、区域及国家层面的多向规划实践过程。发端于地方政府层面, 以土地

使用控制为核心的城市规划，随着社会变迁与政府改革的推进，在规划目标、层次及内容上逐渐多元化。地方、区域及国家层面规划的正式形成，是英国规划体系早期发展的主线（图1）。

1.1 以“土地利用”为核心的规划发展：地方规划兴起与区域规划的早期实践（1900年代—1950年代）

发端于工业化时期关于城市卫生与工人住房立法的英国现代城市规划，其发展初期具有明显的地方分权特征。《1909住房与城市规划诸法》（Housing, Town Planning, etc. Act 1909）的颁布，标志着城市规划开始作为地方政府职能对土地利用进行行政干涉^[4]。这一时期的城市规划是地方政府的单一行政行为——中央政府将发展协调、新住房建设、私有住房发展控制等规划权力授予地方政府，而自身并未保留直接的规划控制权^[5]。而后，随着工业化带来的城市扩张对乡村的侵蚀，1932年第一部《城乡规划法》（Town and Country Planning Act 1932）出台。地方政府对土地使用的行政干涉扩大到城乡空间，城市规划由单向的城市用地管理转向城市蔓延的城乡双向控制。此时的地方规划以土地开发的被动审批控制为主，重点在于保障功能、开发容量及空间布局的合理性。并且，地方政府的规划职能以中央政府授权的形式存在，并非法定^[6]。

工业化下的城市扩张需求与乡村保护对城市蔓延的阻力，使得城市人口及生产功能的疏解需要在区域层面推进。另外，随着一战后英国经济的萧条，以造船、煤炭、钢铁等为主导产业的中部及北部重工业城市逐渐衰退，而产业多元

的南部地区受影响较小，地区间经济发展差距扩大^[7]。英国区域规划的早期实践在这种背景下展开。与地方规划类似，这一时期的区域规划并非法定，地方的自主合作是主要的发展方式。区域规划由地方政府成立的联合建议委员会（JAC: Joint Advisory Committee）或区域委员会（RC: Regional Committee）负责推进；规划范围主要包括中心城市及其周边功能腹地；规划内容以类似“区划”（Zoning）的土地使用控制与道路规划为主，重点解决大城市用地混杂、开敞空间缺乏、人口容量高等物质空间问题。如1922年的《唐克斯特规划》（Doncaster Plan），1923年涉及切斯特与弗林特郡的《迪塞德区域规划》（Deeside Regional Plan）等。以土地利用控制为主体的区域规划在英国迅速发展，到1932年，英格兰有超过30个区域规划正在编制中，苏格兰有3个^[8]。而1944年阿伯克隆比（Patrick Abercrombie）的《大伦敦规划》（The Greater London Plan）是早期最为著名的区域规划实践。以城市功能的疏解与路网重建为核心的大伦敦规划，直接催生了英国绿带政策及新城的发展。

分权的规划发展，随着二战的战前准备及战后城市重建的需要，开始趋向集权。1943年，中央政府发布了《1943城镇大臣法案》（Minister of Town and County Act 1943），将过去完全下放给地方政府的规划编制及管理决策等权力部分上收。设立政府大臣对城乡规划、环境保护等总体负责，赋予其政策制定、重大项目决策等权力以引导地方及区域规划发展。国家层面规划控制由此开端，规划管理中的纵向集权增强。1947年，中央政府颁布《1947城乡规划法》（Town and Country Planning Act 1947），将地方政府的规划编制权

图1 英国规划的早期发展

力法定化,地方发展规划(DP: Development Plan)正式形成。城市规划由被动的土地使用审批走向主动的土地建设安排引导^[9]。同时,该法案推行的包括土地开发权的国有化、政府对土地的强制购买权及改良税(Betterment Tax)等政策,使得政府在与市场、社会的博弈中占据绝对优势——政府通过规划控制着城市土地使用,同时代表着国家享有土地增值带来的收益^[10]。《1947 城乡规划法》作为英国城市规划法定化的标志,其推行的“大政府”体制在一定程度上满足了当时城市发展的需要。但过于集权的土地使用管理,使得市场的积极性被大幅抑制。特别是土地开发权的国有化政策在当时引起了极大争议,这种以政府代替市场进行城市更新的“重建英国”做法被认为不可持续。土地开发权的国有化政策在《1954 城乡规划法》(Town and Country Planning Act 1954)中被废除,但政府对土地的强制购买权及改良税等政策,对后期英国城市规划的发展仍有着重要的影响^[11]。此外,区域规划的早期实践随着《1947 城乡规划法》的颁布进入低潮期——地方政府规划管理权及地方规划编制权的法定化,以及二战后城市重建的迫切需求,使得地方规划成为发展关注的焦点,区域规划工作趋于停滞^[12]。

1.2 土地利用与经济发展规划并行:区域规划复兴与两级规划体系建立(1960 年代—1980 年代)

1960 年代,经历战后重建的英国城市发展迅速,经济的复兴与随之而来的城市人口快速膨胀,使得城市容量普遍超过地方规划预期^[8];同时,英国南北部发展不平衡越来越突出。这样的背景下,区域层面的政府调控成为发展的必需,区域规划开始复兴。

1964 年,为了促进区域经济的发展,新上台的工党政府将英格兰划分为 8 个经济规划区(EPR: Economic Planning Region)。一方面,针对每个经济规划区,在中央政府内部由多个发展部门代表建立区域经济规划委员会(EPB: Economic Planning Boards),加强区域发展的政策协作。另一方面,在各经济规划区内部,由地方企业家、商会代表、政治家、学者等组成区域经济规划议会(EPC: Economic Planning Council),处理区域发展事务。区域规划在经济发展与土地利用层面双向展开:区域经济规划以区域经济合作与产业安排为主,由区域经济规划委员会与经济规划议会二者协调编制,用以指导区域物质空间层面规划的编制;传统的以土地使用控制及道路规划为核心的“阿伯克隆比式”区域规划,在“理性规划”思潮的影响下,更加注重规划的弹性与系统性。并且,由于受到区域经济规划的引导,其内容更多地纳入了对经济发展的考量。1969 年,《雷德克利夫-莫德报告》(Redcliffe-Maud Report)进一步推动了区域层面

改革,其中提出:改变大伦敦以外区域零散、破碎的地方管理模式,建立 51 个单一行政区(Unitary Authority)与 3 个大都市区(Metropolitan Area)。单一行政区政府负责地方发展的所有事务,大都市区政府负责大型建设、交通发展等区域层面事务,下设大都市区分区议会(Metropolitan District Council)负责住房、教育及个人社会服务等提供。简化地方自治层级,明确地方政府责任。与区域行政改革相对应,《1968 城乡规划法》(Town and Country Planning Act 1968)颁布,建立了结构规划(SP: Structure Plan)和地方规划(LP: Local Plan)两级法定规划体系:结构规划由郡级政府或区级政府合作编制,具有次区域规划性质,是地方规划编制的宏观引导;地方规划由各区级政府负责编制,是实施层面的规划,以土地使用控制为核心内容^[13]。

以“增长安排”为主题的区域规划,随着 1971 年英国城市及人口扩张速度放缓而逐渐转型,更多地关注区域基础设施布局、经济发展引导与投资分配等方面。区域规划具有越来越多的经济及综合战略属性,同时也越来越多地干预到政府财政的分配^[14]。1980 年代,撒切尔政府的上台宣告了新一轮改革的开始。为了振兴英国经济,其通过降低税率及福利支出、推进私有化改革等措施,推行不均衡发展思想。“撒切尔主义”(Thatcherism)下,中央政府缩减了对地方的财政补贴,削弱了地方政府的财政权力,从而减少了地方政府对城市发展的干涉,市场在经济发展中的作用得以强化。这一时期,区域规划被认为是对市场要素自由流动的阻碍,其发展受到抑制。在英国经济发展的重点区域——大伦敦地区及 6 个都市郡,郡级政府被撤销,权力下放到区级政府;原有的结构规划、地方规划两级体系被打破,转而由各区级政府实施单一发展规划(UDP: Unitary Development Plan)。同时,设立城市发展合作组织(Urban Development Cooperation)及地方企业区(Enterprise Zone),依靠基础设施建设及政策倾斜等促进地方自主发展。不可否认的是,这些政策在一定程度上拉动了英国经济的增长。但从空间层面看,在区域规划缺位下,过于扁平的地方政府结构使得区域发展碎片化严重,地方间自主合作的效率低下,英国南北分化现象越来越严重^[15]。

1.3 可持续发展下的规划目标多元化:国家规划形成与区域规划新实践(1988—2004 年)

在英国特殊的国家体制下,由于英格兰、苏格兰、威尔士及北爱尔兰地位的问题,联合王国层面的国家规划推进一直阻力较大。在《1943 城镇大臣法案》及《1947 城乡规划法》赋予中央政府对土地使用规划直接干涉权力的基础上,1965 年中央政府推行过一个以促进经济增长为核

心的长期性国家规划。但在1966年通货紧缩政策的实施以及1971年城市人口及土地扩张减慢的背景下，长期规划需求的减弱及各方实施的阻力使得国家层面的规划最终停滞^[16]。随着1980年代末期英国政府分权改革，苏格兰议会（Scottish Parliament）、威尔士国民议会（The National Assembly）、北爱尔兰议会（Northern Ireland Assembly）相继成立以加强地方自治，但在英格兰发展上中央政府仍保持着较强的控制力。1988年，英国政府颁布了第一部规划政策指引（PPGs: Planning Policy Guidance Notes），标志着国家规划的开端。规划政策指引的颁布，旨在从总体上为英格兰发展^①的规划政策制定提供更为清晰明确的引导。这部由总体政策与原则、绿带、住房用地、工商业发展与小企业、简化规划区、主要零售业发展、乡村企业发展、电子通信、东南部战略引导等九部分组成的文件，涉及土地利用、经济发展及环境保护等多方面问题，是国家层面综合规划的重要实践。

区域规划层面，随着全球化的推进，区域取代国家成为全球经济竞争与产业分工的重要单元。加之可持续发展目标下，欧盟关于推进区域发展的政策支持^②，区域规划越来越受到重视。为了解决撒切尔政府造成的区域破碎化格局，新上台的保守党政府推行自上而下的区域发展策略。1994年，在中央政府由12个部门成立区域政府办公室（GORs: Government Offices for the Region），为区域发展政策协调重新构建统一服务平台。随着英国政府分权改革的深入，1998年，通过独立立法建立了伦敦议会（London Assembly）与市长（Mayor of London）制度；同年，通过了《1998区域发展机构法案》（Regional Development Agencies Act 1998），在地方建立区域议会（RA: Regional Assembly）与区域发展机构（RDA: Regional Development Agencies）。区域议会并非一个民选机构^③，多数成员来自地方政府及利益集团指派，主要职责是协调区域发展机构的政策安排，同时负责编制区域政策指引（RPG: Regional Policy Guidance）。区域发展机构同样并非民选，主席及人员任命均由国务大臣（Secretary of State）指派，主要功能是配合区域发展办公室推进区域政策的落实，编制区域经济战略（RES: Regional Economic Strategy）以统筹引导区域及地方规划发展。此外，其还具有利用中央政府基金对有益于可持续发展与区域合作的项目直接投资的权力^[17]。如2004年2月的英格兰北部区域规划（The

Northern Way），由三个区域发展机构——西北部、东北部及约克郡共同推进。在区域经济战略统筹下，区域政策指引及地方规划按照统一目标编制。同时三个区域发展机构筹集了约1亿英镑的发展资金，投资于区域交通及其他基础设施，以推动区域整合发展^[5]。

这一时期的区域规划仍未跻身法定规划的行列。在次区域与地方层面，结构规划、地方规划两级体系（存在于非都市郡区域）与单一发展规划（存在于大伦敦及6个都市郡区域）并存的格局并未改变^[18]。在新自由主义、新公共管理理论的影响下，市场及公众在规划中的参与度不断提高。在经济全球化、合作区域化、发展可持续化的要求下，政府、市场、社会基于土地空间的利益博弈越来越复杂，规划目标从一元走向多元，规划属性从政府管理工具上升为空间治理的制度安排，包含特定的价值观、权力划分及运行逻辑等，受国家体制、时代背景、社会文化等影响越来越大。

2 国家—区域—地方三级空间规划体系的形成（2004—2010年）

土地利用规划向空间规划的改革，以《2004规划与强制购买法案》（Planning and Compulsory Purchase Act 2004）的颁布与2005年中央政府对《规划政策文件1：传递可持续发展》（Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable Development）的修订为起点。《2004规划与强制购买法案》的实施，以可持续发展为核心目标的规划政策文件（PPS: Planning Policy Statement）取代了原有的规划政策指引成为国家层面规划，其内容更为综合^[19]；区域空间战略（RSS: Regional Spatial Strategy）取代了区域政策指引，区域规划法定化，空间规划的思想首次进入立法层面。在废除了结构规划与单一发展规划后，区域空间战略成为区域及次区域发展的综合引领；以土地利用为核心的地方规划升级为地方发展框架（LDFs: Local Development Framework），包括地方经济发展、环境保护、土地利用、住房等在内的多项空间政策在可持续发展的目标下被整合到地方规划中^[20]。同时，国家调控的增强，保障了可持续发展目标在规划体系内的一贯性。2005年，空间规划的理念随着英国政府对《规划政策文件1：传递可持续发展》的修订而得以明确：“新推行的区域空间战略和地方规划文件是从空间的角度出发，不同于以土地利用为核心的传统规划，而是将更多会影响场所本质与功能

① 威尔士也采用这一规划文件作为顶层规划。

② 欧盟对其范围内GDP远低于平均水平的区域单元实行的资金资助计划，即欧盟区域发展基金（ERDF: European Regional Development Fund），又称为结构基金（Structural Fund）。

③ 2002年，工党政府发布白皮书（White Paper），想通过民选的区域议会（Regional Assembly）加强对地方的分权，但在第一个区域议会——英格兰东北部区域的投票中即未通过。政府不得不放弃这一决议，而采用成立临时议会或非正规议会的形式，推进区域工作。

效用的政策、项目与土地使用进行一体化整合”^①。由规划政策文件、区域空间战略及地方发展框架构成的国家—区域（包含次区域）—地方三级空间规划体系正式形成（图2）。

2.1 国家规划控制权增强

随着规划政策指引上升为规划政策文件，其涉及内容不断扩充与细化深入。到2008年底，规划政策文件达到25部，以可持续发展为目标，涉及经济、社会、环境等诸多方面，文件内容达到1300多页。同时，规划衔接的刚性提升——作为空间发展综合引领的规划政策文件，是区域规划及地方规划编制必须服从的上位规划。如要突破规划政策文件内容，地方政府需要充分证明理由并向上级申请批示。规划衔接的

强制性与过繁过细的国家规划，使得中央政府对地方发展的干预越来越强。另外，过于复杂的规划政策文件使得区域及地方规划的编制及审批流程繁琐，规划编制效率较低。从《2004规划与强制购买法案》公布到2010年工党政府下台前，英格兰境内的区域空间战略仍未全部编制完成^[21]。

2.2 区域规划法定化

《2004规划与强制购买法案》的出台，使得区域规划在完成了从土地利用规划向综合空间战略过渡后（表1），成为法定规划。区域空间战略的规划期限一般为15~20年，以区域发展机构的行政边界为规划边界，规划内容涵盖区域及次区域两级层面，可以看作以往区域政策指引与结构规划的统一体，对上衔接规划政策文件，对下根据地方不同发展需求，形成对地方发展框架编制的指导。区域空间战略的编制以“收放平衡”为原则——既要明确对地方发展的战略指导，同时不过多限制地方发展事务^[22]。

但是，随着2007年区域议会（Regional Assembly）的废除，区域空间战略的编制权转移到区域发展机构手中。由于区域发展机构带有明显的中央政府背景（由中央政府各部门成立），区域规划表现出越来越强的中央政府意志导向。突出体现在区域空间战略中对住房及土地供应的“计划性”分配机制上——要求通过区域人口、住房建设等发展情况，对未来的住房需求进行预测，并基于这一预测来安排区域内部的土地供应及住房建设。虽然此后，在该预测中引入了动态系数——根据地区发展的态势，对预测数字进行动态修正，但这一“计划性”过强的区域规划在当时受到了大量的质疑，自上而下的区域发展策略导致的地方分权不足是批评的焦点所在^[5]。

图2 国家—区域—地方三级空间规划体系的形成

表1 英国区域规划与区域机构发展简表

时间	1920—1939	1926—1939	1940—1945	1964—1979	1964—1979	1972—2011	1998—2008	1998—2011
区域机构	联合建议委员会 (Joint Advisory Committee)	区域委员会 (Regional Committee)	区域委员会 (Regional Boards)	经济规划委员会 (Economic Planning Boards)	经济规划议会 (Economic Planning Council)	郡议会 (County Council)	区域议会 (Regional Assembly)	区域发展机构 (Regional Development Agency)
构成	地方政府成立	地方政府成立	中央政府指派	中央政府各部门成立	地方政治家、企业家、商会、学术代表等成立	地方选举	中央政府指派	中央政府各部门成立
区域规划权限	区域规划建议权	区域规划编制及实施权	战时生产安排及规划组织	政策协调；编制区域经济规划（1964—1966）	编制区域经济规划，指导并协调编制区域规划（1967—1979）	编制区域规划（撒切尔时期都市郡议会废除）	编制区域规划：区域空间战略（RSS）	编制区域经济战略（RES）；编制区域空间战略（RSS）
区域规划性质	土地利用规划	土地利用规划	土地利用规划	经济发展规划	经济发展规划	土地利用与经济发展规划	综合空间战略	综合空间战略

① ODPM: Office of Deputy Prime Minister. Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable Development[Z/OL]. [2015-10-10]. http://www.sustainableaggregates.com/library/docs/10387_ODPM_planningpolicystatement.pdf.

2.3 地方规划系统化

区域空间战略的建立，是英国地方规划编制走向差异化发展的开端。《2004 规划与强制购买法案》在废除了结构规划、地方规划以及单一发展规划的基础上，推进了以土地利用为核心的地方规划向目标多元的地方发展框架的转型。

地方发展框架由程序性文件及发展规划文件（DPDs: Development Planning Document）两部分组成。程序性文件具有一致性要求，重点保障规划编制的程序公开性与公平性，主要包括可持续性评估（SA: Sustainability Appraisal）、公众参与声明（SCI: Statement of Community Involvement）及欧盟法律要求的战略环境评估（SEA: Strategic Environmental Assessment）等文件。发展规划文件根据地方差异，由核心战略（CS: Core Strategy）与批准建议地图（APM: Adopted Proposals Map）等必选项，及地区行动规划（AAPs: Action Area Plan）、场地特定用途配置（SSAs: Site Specific Allocations）、规划补充文件（SPDs: Supplemented Planning Document）等可选项组成。地方发展框架是对以往分散的空间政策的整合，建立了地方规划的“规划”，使得地方规划目标能充分对接上位规划可持续发展的要求，从蓝图化走向系统化^[23]。同时，增加了规划的灵活性，地方政府可以根据发展的不同需要，形成成果各具侧重的地方发展框架文件。

3 “地方主义”分权改革下的空间规划演进（2011—2015 年）

2009 年前后，随着全球金融危机的爆发，英国经济再次陷入衰退，推动经济的复兴成为英国可持续发展的重要目标。2011 年，英国政府颁布了《2011 地方主义法案》（Localism Act 2011），推行“地方主义”分权改革。在中央向地方，政府向市场、社会的分权改革下，空间规划体系进入了新一轮的调整期（图 3）。

3.1 国家规划纲领化

2012 年 3 月，英国政府推出了国家规划政策框架（NPPF: The National Planning Policy Framework），在简化了原有的规划政策文件繁杂内容^①的基础上，形成了一个约 60 页的纲领性文件，以更为原则性的要求来指导下位规划编制，减少中央政府规划对地方政府的干预。国家规划政策框架以可持续发展为目标，对经济发展、城镇活力、乡村建设、可持续发展、交通、通信保障、住房供应、设计、社区发展、绿带、应对

气候变化、自然环境保护、历史文化遗产保护和矿产可持续利用等 13 个方面进行战略性的宏观引导。同时对下位规划的编制以及规划决策、管理等作出了程序性的安排^[24]。国家规划的纲领化，简化了规划编制及审批程序，提升了规划管理的行政效率，扩大了地方政府的自由裁量空间，空间规划的纵向分权程度扩大。

此外，中央政府向市场放权明显。国家规划政策框架引入了“可持续发展推定”（Presumption in Favor of Sustainable Development）原则：要求规划编制及审批决策要与地方发展需求积极配合。对于符合地方规划的项目，应以最快速度批复；对于仍没有编制地方规划的建设项目，除非违背了上位规划原则或是实施的弊端明显超过收益，则应获得规划许可。这意味着，对于绿带以及其他禁止建设区外的开发项目，市场有着较高的话语权^[25]。

3.2 区域规划废除，区域发展自下而上化

2010 年 5 月，联合政府协议（The Coalition Agreement）提出：英国政府将快速废除区域空间战略，将房屋及规划决定权力归还于地方议会。随后，除了《伦敦规划》（London Plan）外，区域空间战略被废除。英国区域规划，在“地方主义”推动下再次趋向分权。区域发展由中央政府自上而下地推动转向地方自下而上的自主合作。

（1）地方合作责任制（Duty to Cooperate）的建立

《2011 地方主义法案》在废除了区域空间战略后，引入了“合作责任”机制——地方政府被赋予法定的“合作责任”，要求在地方规划编制时要充分论证跨区域的合作可能；

图3 “地方主义”分权改革下英国空间规划体系的演进

① 《规划政策文件 10：可持续的废物管理规划》（Planning Policy Statement 10: Planning for Sustainable Waste Management）没有被“国家规划政策框架 NPPF”替换，依然存在。

规划成果提交时,需包含对区域合作机会的全面分析,否则地方规划不得进入下一步审查^[26]。“合作责任”机制的建立,旨在通过地方层面的互动,提高地方政府间跨行政区合作的效率。地方政府在区域一体化发展中成为关键角色。

(2) 地方企业团体 (LEP: Local Enterprise Partnership) 的建立与企业区政策的回归

在地方“合作责任”引入的同时,为了提高市场参与度,进一步推动自下而上的区域合作发展,有过多中央政府背景的区域发展机构被撤销,转而由地方成立地方企业团体,人员组成包括地方政府代表、企业代表、科研机构及非政府组织等。在区域划分上,将原有由区域发展机构占据的9个区域行政单元细分为39个地方企业团体,打破原有区域行政边界对区域合作发展的束缚,每个地方企业团体覆盖一个或多个地方行政单元(区或郡),且覆盖范围可以重叠^[27]。另外,与区域发展机构类似,地方企业团体拥有中央政府发展基金(Growing Places Fund)的支持,可以参与区域规划编制,并通过直接投资于建设项目等方式,配合地方政府推进自主合作^[28]。另外,企业区政策自1980年代后再次回归,旨在通过较少的规划限制、简化的审批流程及政府税收倾斜等来吸引企业在特定区域聚集^[29]。自2012年4月企业区制度设立以来,至2015年底,英格兰已经形成24个企业区。

3.3 邻里发展规划出现,地方规划重心下移

“地方主义”分权改革下,地方规划重心逐渐下移。《2011地方主义法案》颁布后,地方发展框架重点转向城市发展中的“战略优先性”问题——在与国家规划政策框架内容对接的同时,地方发展框架主要针对住房与就业、商业发展、交通设施、医疗、治安和应对气候变化等具有“战略优先性”的事务作出政策安排,并以此作为强制性内容引导邻里发展规划(NDP: Neighborhood Development Plans)的编制^[30]。土地使用规划及部分规划审批权下放到邻里层面,使得居民成为邻里空间发展的主要决策者。

由教区议会(Parish Council)、镇议会(Town Council)及邻里论坛(Neighborhood Forum)编制的邻里发展规划,是实施层面的对社区发展方向及用地功能的空间落实;其内容以地方发展框架为指导,同时还需满足欧盟区域发展政策的要求,并通过邻里公投(Neighborhood Referendum)后才能得以实施。通过公投后的邻里发展规划,当即形成法律效应,成为规划审批决策的依据。

此外,《2011地方主义法案》赋予邻里论坛制定邻里发展指令(NDO: Neighborhood Development Orders)的权力。邻里发展指令在经过地方政府及中央政府的独立专员审批后,即可对邻里范围内的部分建设活动(不包括采矿、废物

处理、国家重要基础设施及需要环境影响评估的建设项目等)作出直接的规划许可与规划布点安排,而不再需要向地方规划部门提交正式规划申请。另外,在比邻里尺度更小的社区层面,《2011地方主义法案》赋予社区机构(社区自主成立,要求一半以上成员居住于此社区)制定社区建设指令(CRBO: Community Right to Build Orders)的权力。社区建设指令是邻里发展指令的重要组成部分,它给予社区机构对小规模建设的许可审批权,可对如新建住宅、商店、酒吧及社区设施,房屋材料改进及可控制体积的扩建等直接作出规划许可,使得社区空间组织更为自由^[31]。

邻里发展规划的出现及规划重心的下移,扩大了邻里及社区的发展自主权。在不违背上位规划的要求下,邻里及社区的空间发展由使用者自身决定。“地方主义”分权下,政府对传统规划领域的土地使用控制不断弱化。但是,这种分权的模式也有着自身的弊端:在土地空间利益诉求复杂化的背景下,规划重心的下移,使得决策的过程被前置。旨在建立合作与利益协调机制的邻里规划,面对复杂的空间发展论证与利益博弈过程,仍然缺乏有效的管理手段。如此,权力在众多利益主体间的分散往往导致决策过程的延缓,发展效率的降低^[32]。另一方面,规划的邻里分权受国家规划中“可持续发展推定”原则的影响,空间发展存在着较高的开发者偏向^[33]。

4 结语

英国规划体系从土地利用规划到空间规划的演进,见证了规划从政府土地管理工具向空间治理制度的升级,反映了英国政府应对经济全球化与可持续发展的制度创新。作为施行地方分权的单一制国家,英国规划集权、分权交错的改革过程,体现出了规划作为制度的多向性与非线性发展特征。作为“特定社会条件下应对当时当地社会需求作出的一种制度安排”的空间规划,与国家体制、时代背景、社会文化等有着密切的联系,其发展没有绝对的模式或统一的范式,而是一个被社会变迁推动的动态修正过程^[34]。

英国规划体系的演进,对我国社会主义市场经济体制下的“多规合一”改革有着启示意义。可持续发展战略引导下,土地空间成为一个包含“形态维度、视觉维度、社会维度、功能维度、政策维度、经济维度”等多元属性的载体^[20];同时,经济全球化的发展,“模糊空间”(Fuzzy Space)、“流动空间”(Space of Flows)的产生使得土地使用的不确定性增加^[35]。在区域取代国家成为参与全球竞争基本单元的时代背景下,针对给定边界的、传统的、以土地使用控制为重点的规划在以流动性与再地域化为核心的“全球化时代”效用不佳^[36]。我国的制度特征和基本国情决定了空

间规划体系内部构成的复杂性^[37]，从计划经济演变而来的部门性分割是我国空间规划之间关系紊乱的制度性基础^[38]。针对空间规划改革，学界关于“多规合一”还是“重建规划”展开了激烈的探讨。部分学者在与空间规划发展的国外案例对比基础上，从“体系”层面为空间规划的改革提出了许多针对性的意见^[39-42]。如在国家、省、市、县层面建立综合的单一空间规划；以环境保护规划为核心协调现有空间规划衔接；建立大部制的管理体制等。但值得注意的是，作为制度的空间规划，体系层面的“多规合一”或“重建规划”的改革路径并没有绝对的孰优孰劣，改革并没有可以直接临摹的范本。走向分权还是保持集权，“多规合一”亦或“重建规划”？我国空间规划的改革，需要与特定的时空背景相挂钩，从空间治理制度层面进行创新。UPI

注：本文图表均为作者绘制。

参考文献

- [1] 宋雄伟. 英国地方政府治理：中央集权主义的分析视角[J]. 北京行政学院学报, 2013(5): 15-19.
- [2] Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism[M]. John Wiley & Sons, 2013.
- [3] David Richards, Martin Smith. Governance and Public Policy in the UK[M]. US: Oxford University Press, 2005.
- [4] 唐子来. 英国城市规划核心法的历史演进过程[J]. 国外城市规划, 2000(1): 10-12, 43.
- [5] Tewdwr-Jones M. Spatial Planning and Governance: Understanding UK Planning[M]. Palgrave Macmillan, 2012.
- [6] HMSO: Her Majesty's Stationery Office. Town and Country Planning Act 1932[Z/OL]. [2015-10-10]. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1991/34/pdfs/ukpga_19910034_en.pdf.
- [7] Massey D. In What Sense a Regional Problem?[J]. Regional Studies, 1979, 13(2): 233-243.
- [8] Wannop U, Cherry G E. The Development of Regional Planning in the United Kingdom[J]. Planning Perspectives, 1994, 9(1): 29-60.
- [9] HMSO. Town and Country Planning Act 1947[Z/OL]. [2015-10-10]. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1947/51/pdfs/ukpga_19470051_en.pdf.
- [10] Hall P, Tewdwr-Jones M. Urban and Regional Planning[M]. London: Routledge, 2010.
- [11] 卡林沃思. 英国城乡规划[M]. 东南大学出版社, 2011.
- [12] McCrone G. Regional Policy in Britain[J]. Regional Policy in Britain, 1969.
- [13] HMSO. Town and Country Planning Act 1968[Z/OL]. [2015-10-10]. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1968/72/pdfs/ukpga_19680072_en.pdf.
- [14] Nadin V. Regional Planning in the UK: From Land Use to Spatial Planning[R/OL]. [2015-10-10]. <http://upcommons.upc.edu/handle/2099.2/1117?locale-attribute=en>.
- [15] Thornley A. Urban Planning under Thatcherism: The Challenge of the Market[M]. Taylor & Francis, 1991.
- [16] Allmendinger P, Houghton G. The Evolution and Trajectories of English Spatial Governance: 'Neoliberal' Episodes in Planning[J]. Planning Practice & Research, 2013, 28(1): 6-26.
- [17] HMSO. Regional Development Agencies Act 1998[Z/OL]. [2015-10-10]. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/45/pdfs/ukpga_19980045_en.pdf.
- [18] 孙施文. 英国城市规划近年来的发展动态[J]. 国外城市规划, 2005(6): 11-15.
- [19] ODPM: Office of Deputy Prime Minister. Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable Development[Z/OL]. [2015-10-10]. http://www.sustainableaggregates.com/library/docs/10387_ODPM_planningpolicystatement.pdf.
- [20] 王金岩. 空间规划体系论：模式解析与框架重构[M]. 南京：东南大学出版社, 2011.
- [21] Willett J, Giovaninni A. The Uneven Path of U.K. Devolution: Top - Down vs. Bottom - Up Regionalism in England - Cornwall and the North - East Compared[J]. Political Studies, 2014, 62(2): 343-360.
- [22] Elson M, Downing L. Culture and the Regional Spatial Strategy for the South West[J]. El Libro Español Revista Mensual Del Instituto Nacional Del Libro Español, 2005(2): 96-97.
- [23] 杨迎旭, 吴志强. 英格兰“地方发展框架”(LDF)及其启示[J]. 国际城市规划, 2008(4): 78-85.
- [24] DCLG: Department for Communities and Local Government. National Planning Policy Framework[Z/OL]. [2015-10-20]. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6077/2116950.pdf.
- [25] Allmendinger P, Houghton G. The Fluid Scales and Scope of UK Spatial Planning[J]. Environment and Planning A, 2007, 39(6): 1478-1496.
- [26] Fenwick J, Miller K J, McTavish D. Co-governance or Meta-bureaucracy? Perspectives of Local Governance 'Partnership' in England and Scotland[J]. Policy & Politics, 2012, 40(3): 405-422.
- [27] 徐瑾, 顾朝林. 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.
- [28] Lloyd M G, Peel D. UK Enterprise Policy-A Twist on Real Estate, Austerity and Planning[J]. Journal of Surveying, Construction and Property, 2012, 3(1): 1-7.
- [29] Bentley G, Bailey D, Shutt J. From RDAs to LEPs: A New Localism? Case Examples of West Midlands and Yorkshire[J]. Local Economy, 2010, 25(7): 535-557.
- [30] HMSO. Localism Act 2011[Z/OL]. [2015-10-10]. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/pdfs/ukpga_20110020_en.pdf.
- [31] DCLG. Neighborhood Planning[Z/OL]. [2015-10-18]. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/229749/Neighbourhood_planning.pdf.
- [32] Gallent N, Robinson S. Neighbourhood Planning: Communities, Networks and Governance[M]. Policy Press, 2012.
- [33] Reimer M, Getimis P, Blotvogel H. Spatial Planning Systems and Practices in Europe: A Comparative Perspective on Continuity and Changes[M]. London: Routledge, 2014.
- [34] 张庭伟. 规划理论作为一种制度创新——论规划理论的多向性和理论发展轨迹的非线性[J]. 城市规划, 2006(8): 9-18.
- [35] Castells M. Rise of the Network Society: The Information Age: Economy, Society and Culture[M]. Blackwell Publishers Inc., 1996.
- [36] Brenner N. Urban Governance and the Production of New State Spaces in Western Europe, 1960-2000[J]. Review of International Political Economy, 2004, 11(3): 447-488.
- [37] 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.
- [38] 王磊, 沈建法. 五年计划/规划、城市规划和土地规划的关系演变[J]. 城市规划学刊, 2014(3).
- [39] 曲卫东, 黄卓. 运用系统论思想指导中国空间规划体系的构建[J]. 中国土地科学, 2009, 23(12): 22-27.
- [40] 韩青. 空间规划协调理论研究综述[J]. 城市问题, 2010(4): 28-30.
- [41] 魏广君. 空间规划协调的理论框架与实践探索[D]. 大连理工大学, 2012.
- [42] 袁奇峰, 陈世栋, 欧阳渊. 以体制创新推动“多规合一”——以佛山市顺德区为例[J]. 现代城市研究, 2015(5): 23-28.

(本文编辑：秦潇雨)