英国管控单体住宅建设活动的规划法规体系和策略方法

Legislation, Strategies and Methods for Planning and Building Controls of Householder Projects in Britain

周恺 张潇丹

Zhou Kai, Zhang Xiaodan

摘要: 在我国城乡规划体系中, 对单体住宅建设活动的规划管理尚未形成完善的制度体系。在城市中, 常常出现户主对单体住宅(别墅)进行加建、改建甚至拆除重建的争议行为。虽然规划部门认为有必要介入干预, 但由于缺乏管理依据, 管理中对于其行为的违法认定、执法标准和管控措施均不明确。而在乡村区域, 单体住宅(自建房)建设尚处于相对自发和随意的状态, 导致乡村公共空间、环境和景观常被缺乏管控的自建活动破坏, 传统风貌的保护和延续更加无从下手。在城乡居住建筑形式均以单体住宅(包括独立式住宅、双拼住宅和联排住宅)为主的英国, 经过百余年的规划和建筑管理发展后, 形成了一套成熟、有效的管控单体住宅的法规体系和策略方法, 并在地方层面形成了对单体住宅的规划审批、设计施工管理。本文通过介绍英国在管控单体住宅建设活动方面的立法演变、程序设计和策略方法, 希望以此作为我国未来制度建设的参考性资料。笔者认为, 英国体系对单体住宅进行的“规划和建筑的协同管理”、“许可审批范围设定”和“授权第三方参与管理”的经验值得我国规划部门借鉴。

Abstract: Planning system in China has not provided an effective planning legislation for regulating building activities of householder projects. In urban areas, single-house (bie shu) owners sometimes wish to renovate, extend, adjust or rebuild their properties, which have become an issue for planning management since legislation for development control is not in position. While in rural areas, the (re)building of houses (zi jian fang) is usually emerging spontaneously and hardly-intervened, which causes the lack of management of public space, environment protection, traditional landscape and townscape. House is the major residential housing type in Britain, and British legislation for development control has set a good example for such issue with hundreds years' experience. By introducing the evolution, strategies and methods for house development control in planning legislation of Britain, this paper hopes to provide reference for future legislation in China. We found the 'coordination of planning and building controls', 'limited permit requirement' and 'third-party involvement' in their system is worth noticing. And similar approach could also be applied to the planning management of the rebuilding or extension of individual house urban areas.

关键词: 英国; 规划管理; 法规体系; 开发控制; 单体住宅

Keywords: Britain; Planning Management; Legislation; Development Control; House

湖南省省重点研发计划 (2016SK2011), 国家教育部博士点基金项目 (20130161120047), 留学回国人员科研启动基金项目 (20141685), 中央高校基本业务费共同资助

作者: 周恺, 英国曼彻斯特大学博士, 湖南大学建筑学院城乡规划系, 副教授, 系主任。
zhoukai_nju@hotmail.com

张潇丹, 湖南大学建筑学院城乡规划系, 硕士研究生

引言

在我国城乡规划体系中, 对单体住宅建设活动的规划管理尚未形成完善的制度体系。一方面, 规划管理体系对单体住宅建筑(即单体别墅、联排别墅)缺乏针对性的制度设计, 城市中常常出现户主对单体住宅(别墅)进行加建、改建甚至拆除重建的争议行为。虽然规划部门认为有必要介入干预, 但由于缺乏管理依据, 管理中对于其行为的违法认定、执法标准和管控措施均不明确。另一方面, 随着农民生活水平的提高, 乡村住宅建设热潮正在兴起。然而, 对乡村自建单体住宅的规划引导与控制手段仍是我国规划体系中的空白。由于缺乏健全的法规体系和成熟的审批程序, 乡村住宅建设中未批先建、乱圈乱占、随意搭建等违法现象时有发生^[1,2]。由于缺少合理的规划管理手段和设计引导规范, 这些自发、随意、盲目和无序的住宅建设导致了乡村房屋的风格各异、秩序杂乱。此外, 自发的乡村住宅建设具有很大的随意性, 在风格、材质和高度上并无硬性标准, 导致乡村建设管理对传统村落风貌的保护和延续无从下手。当前, 乡村建设规划管控缺失已经成为阻碍我国新农村和美丽乡村建设的瓶颈。

在城市化水平高度发达的英国, 全国居住建筑以单体住宅为主(包括独立式住宅、双拼住宅和联排住宅)。在土地私有制框架下, 英国政府在国家和区域立法中, 开发控制的重点是对私人土地所有者的建设或拆除行为进行有效的民主监督, 以确保私人开发不违背社会公共利益。规划管理明确对地上物的建筑行为提出了管控要求,

并在地方层面形成了对单体住宅的规划审批、设计施工管理,在百余年的城镇发展中,已形成了一套成熟、有效的管控法规体系和策略方法。本文希望通过英国^①经验的介绍,为我国当前乡村建设中的住宅建设管控方法的探索提供参考。

1 住宅法规体系的立法阶段

1666年伦敦大火后,政府颁布了《伦敦再建法》^[3],禁止再新建木结构住宅建筑,规定采用砖石结构,并以二、三层加坡屋顶形式为主,形成整齐统一的沿街立面^{[4][13]}。该法令大幅度强化了政府对住宅建设的限制,是英国最早的住宅建筑管控立法。1830年代产业革命后,英国城市居住环境进入了“污浊的40年代”,伦敦三分之一人口居住在贫民窟。由此,英国开始致力于公共卫生和劳动者住宅的改善,提出在19世纪末达到“所有人都有适宜住所”的建设目标。为此,国家开始积极介入住宅建设并行使管控权力。此后,英国城乡规划住宅法规体系的建立经历了“公共卫生法”(Public Health Act)、“住宅法”(Housing Act)和“城乡规划法”(Town and Country Planning Act)三个阶段^[5]。

1.1 公共卫生立法

针对工业革命后严重的住房和卫生问题,英国政府在1848年颁布了第一部《公共卫生法》^[6],强制性规定城市卫生设施和住宅的最低建设标准:所有住宅宽度不得少于20英尺(1英尺约为0.3m),进出口不得少于10英尺,地窖和地下室除非备有壁炉、窗户和排水设备,否则不得供人居住。公共卫生立法代表着国家开始对住房事务进行干预。而1875年通过的《公共卫生法》^[7]进一步完善公共卫生管理手段,加入了更多维护和提升公共卫生的具体要求,如对道路宽度和建筑物高度的限制,并赋予地方政府管理街道布局和新住宅建设的权力^[8]。1875年,英国政府颁布以维护健康和卫生为出发点的《建筑条例》^[9],详细规定联排住宅的最低建设基准,规定每户的最小占地面积、面宽、层数及前院、后院大小^[10]。在1877年制定的《标准条例》^[11]中,规定道路宽度至少11m,后院的进深至少3m等各种细则^{[4][32]}。目前,这一领域的主要有效法令是1936年颁布的《公共卫生法》^[12],此后的法令都是在此基础上进行增补和修订^[5]。“公共卫生法”立法阶段标志着英国政府开始对于城市物质环境实施公共管理,并严格控制住宅建筑自身的卫生标准。但由于它是应急性的控制措施,并不是积极主动的规划布局,因而对于

诸如住宅更新整理和贫民窟的拆除重建问题,都没有提出合理的解决思路^[13]。

1.2 住宅立法

1885年颁布的《工人阶级住宅法》^[14]是“住宅法”立法阶段的开端^[15]。为了弥补“公共卫生立法”在住宅规划布局方面的不足,“住宅法”授予“首都公共事务委员会”(MBW: Metropolitan Board of Works)^②清除和改造贫民区的权力,又明确了地方政府的职责。1890年《工人阶级住宅法》^[16]第57条规定:“授权地方政府占有土地,建造者改造一批住房,以适合工人阶级居住”^[15]。允许政府直接参与工人的住房建设,为工人阶级提供“公营住房”(council house)^[17]。《1930年住宅法》(又称《格林伍德法》)^[18]赋予地方当局更新旧城的权力,拆除城市里的贫民窟,居民被重新安置到郊区,并在住宅附近兴建公园和开辟新的道路。由此住房政策目标由普通工人阶层转向贫困阶层。《1949年住宅法》^[19]提出地方政府需要满足各阶层的住房需求。经过多次修订,《1985年住宅法》^[20]是目前英国住宅规划方面较权威的法律文件。“住宅法”立法阶段主要致力于解决住房问题并改善居住环境。立法将关注范围从单个的住宅控制扩大到住宅更新和贫民窟清除,关注对象由单一的工人阶层扩大到所有阶层,但对于住宅的规划布局仍然没有提出合理的对策。

1.3 城乡规划立法

1909年英国议会为了全面禁止背靠背住宅^③,出台了《住宅和城乡规划诸法》^[21],为“城乡规划法”立法开端。该法令不仅管控个体住宅建设标准,且要求从整体布局出发对居住区和工业区进行合理的规划。1919年更新的《住宅和城乡规划诸法》(又称《阿迪逊法》)^[22]明确改善工人住房条件是地方政府的职责,要求他们调查住房需求,并制定解决方案。地方政府第一次能够寻求公共财政对其制定的解决方案提供补贴支持,而且该法简化了城市规划方案的编制和审批程序,使之更具操作性。1944年的《住宅手册》^[23]则建议使用混凝土、钢材、木材等材料建造预制房屋,为二战后无家可归的人提供能快速建造的居所,并提倡邻里单元形式的住宅区。1947年,英国废除之前所有关于城乡规划的法规,颁布了新的《城乡规划法》^[24],首次提出将开发权与土地所有权分离,明确私有土地的开发权属于国家,建设活动必须申请规划许可,地方政府具有开发规划控制权^[25,26]。地方政府

① 本文讨论的法规体系只适用于英格兰和威尔士,苏格兰和北爱尔兰法规略有不同。

② 首都公共事务委员会(MBW)是伦敦的主要政府机构,其主要职责是提供城市基础设施以应对伦敦的快速扩张,建立于1855年,随后被1889年设立的伦敦郡议会(LCC)取代。

③ “背靠背”指住房四面墙中有三面与其他建筑物共用,是低质量、高密度联排住宅形式,通风条件差,卫生标准低。

不仅可以自行进行土地重新开发,而且可以使用强制性购买令收购土地并租给私人开发商,还有权力控制户外广告,保护林地或历史建筑等。1949年的《住宅手册》^[27]包含了居住设计最小空间标准,提倡半独立住宅而非公寓楼。1950年代开始,管控的重点逐渐从对单个房屋的修缮转为整个住宅区的改善^[28]。1953年英国政府发行住宅控制白皮书《住房:下一步计划》,指出住房改造不仅涉及单体房屋卫生排水设施、维修状况等,还涉及其所在街区的整体情况^[29]。1968年伦敦的一栋高层公寓发生煤气爆炸,高层住宅形式开始受到质疑。1970年代后期,伦敦议会以“住宅建设的新方向”为议题对近代居住建筑进行了彻底的反思,最终给出了“高层化、工业化、综合开发事业(拆迁型再开发)是战后住宅政策的最大错误”的判断;并明确提出英国住宅要以中低层为主,要有明确领域感和外部空间的独门独院,要努力实现低层联排式住宅的高密度开发^{[41]101-107}。1980年后,英国开始全面有计划地对主要城市的住宅进行更新改造,对住宅建筑的外观进行修缮,并对开发方案的申请进行一定的审查,审查内容包括住宅规模、体量、特征、高度、材质、细部,也包括住宅与周边环境的协调关系,如屋檐线、沿街立面、历史开发过程中的统一感、连续性和格调等^[30]。“城乡规划法”阶段明确了开发权的公共属性,给政府管理介入住宅建设建立了法理基础。并且,其明确了地方政府在住宅管控中承担的公共管理职责,也赋予其争取上层政策支持的权利。这一时期的探索也基本确立了英国当前住宅建筑管控体系的主体内容。

2000年,英国规划部门发布《规划政策指引3:住宅》^[31],当中涉及可持续社区、城市设计、景观设计、住宅设计以及规划过程的各个领域,极其细致地制定了住宅设计的规范,强调住宅区应当有便捷的公共交通,提倡用地的多元混合,注重住宅区的绿化,提高住宅质量,合理控制建筑密度以充分利用土地,在住宅区设立停车位等。紧接着2006年发行了《规划政策声明3:住宅》^[32],提出要确保每个人都有可负担的、体面舒适的住宅;营造可持续、包容性的社区;对建筑设计也提出了要关注地域文脉,注重与周边街区景观的协调,利用新技术进行建筑改造^{[41]166-167}。

2 单体住宅规划管控程序

2.1 申请前工作

单体住宅规划管控程序的第一步是判断建设活动是否构成开发行为,明确需要申请哪些行政许可(图1)。申请者本人如无法自我判断,可以从地方规划管理部门申请获得“合法性证明”,对其建设活动性质进行认定。法律规定,普通住宅的扩建和整修,如符合《一般许可开发导则》(General Development Order)内的“许可开发”(Permitted

Development),都不需要申请规划许可^[33],具体包括以下内容。

- 宽度限制。对于独立式住宅来说,其单层扩建最多可向后延伸4 m,双层扩建最多可向后延伸3 m。侧部扩展必须为单层,且宽度不得超过4 m,宽度不得超过原有建筑宽度的一半。双层扩展建筑与住宅后院边界的距离不能小于7 m。

- 高度限制。单层扩展建筑屋脊和屋檐的高度不能超过4 m,同时,任何扩展建筑的屋脊与屋檐的高度都不能超过现有房屋。

- 面积限制。扩展建筑所占面积不得超过庭院面积的一半,且扩展部分不得超过原有住宅的房基线。

- 体积限制。联排住宅扩建规模不超过50 m³或建筑单体总量的10%,独立式住宅不超过70 m³或15%,同时扩建总量不超过115 m³。

- 材料限制。必须使用与现有住宅相同或相似的建筑材料。

- 时间限制。房屋的扩建只能进行一次,并且原建筑是在1948年7月1日或以前建造的。在北爱尔兰,房屋建造的最后期限为1973年10月1日。

- 小规模施工。如涂刷油漆,建设2 m以下高度的围墙、篱笆;与建设有关的临时性建筑及其使用;私有车道的整修等。

若该开发活动无法被自动授予规划许可,则需要完成:(1)规划申请(Planning Application),取得“规划许可”(Planning Permission);(2)建筑控制申请(Building Control Application),取得“建筑规范批准”(Building Regulation Approval)。若开发者没有获取规划许可证就私自进行或完成开发,或没有执行规划许可和建筑规范批准中规定的限制条件,都属于违法开发,政府和地方规划部门会强制执行控制和惩处措施^[34]。

2.2 申请规划许可

“规划许可”申请是地方政府在建设初期向开发活动提出“设计控制附加条件”的窗口。需要申请“规划许可”的情况包括:新建住宅、不符合《一般许可开发导则》的大改造,或者改变住宅的用途;特殊地区(如国家公园或保护区内)内住宅的拆除、扩建和整修;对历史文物保护建筑的任何改动(包括内部改动)。

“规划许可”申请程序包括:首先,申请者或代理人(即授权的建筑师、律师、建筑商)需要向地方规划部门提交如实填写的申请表、标明土地界线的方案图纸及其他信息,并支付相应费用;规划部门收到申请后须公示,且必须在决策前21天向拟开发者发出“必要通知”(Necessary Notice),说明须遵守的建筑规范,再对该开发作出环境影响评估,并且在8周内作出最后决议(复杂的申请可以延长至13周)。决议必须清楚、准确地陈述理由,并用书面通知的形式发送

给申请者，通知签发之日即为“批准日期”。若申请者对决议有异议，有权在批准日期起 6 个月内向环境部环境事务大臣提起申诉。如果申诉被提交，环境事务大臣将专门指定监察员，分别听取各方的陈述。监察员一旦派出，则拥有最终决定权，并由其自行判断是否需要地方公众质询。对于申请者的申诉，环境事务大臣可对地方政府的决议进行任何改动，但必须清楚地说明理由。环境事务大臣的决定是行政部门作出的最终裁决。申请者如仍有异议，则需诉诸法庭——可在 6 周内最高法院对事务大臣的裁决提出上诉。但最高法院不对裁决是否合理作出审判，只审查相关程序是否合法。

申请期间，地方政府规划部门需向民众发出公告公示，任何个人或组织都可以在公告规定的期限内向规划部门提出反对意见，并被允许出席规划部门组织的委员会会议。委员会会议最终决定申请是否能获得通过。

2.3 申请建筑规范批准

绝大多数建设活动都需要遵循“建筑规范”，建筑规范

是英国住宅建造和改造的底线标准。诸如增加住宅的高度或扩展面积、改变改建后建筑使用功能、在墙体内安装隔热材料、进行地下基础建筑工程等活动,在获得“规划许可”的基础上还需要申请“建筑规范批准”。建筑规范由英国国家议会制定,涵盖消防、安全、保温、排水以及出入口等诸多方面。当前施行的条文是《2010年建筑条例》^[35]。对利用“建筑规范”进行建设控制有三种形式。

(1) 正式申请 (Full Plans Application)。建设活动开始前需要填写正式表格，并向当地“建筑控制机构”(BCB: Building Control Body) 递交完整的建设计划，并缴纳相关费用。建设计划由设计师提供，包含详细的施工细节以及建设时间表。BCB 必须在收到申请后 5 周内作出决定。如申请符合“建筑规范”，则发放“建筑规范许可”，并给出其施工过程中必须遵守的法规条款。许可有效期为 3 年，逾期不开工则失效。建筑控制申请如被拒绝，BCB 需要提供清晰的书面理由和修改意见，申请者可以根据意见修改计划或提供更多的信息。

图 1 英国单体住宅规划管控流程图

资料来源：作者绘制

根据“建筑规范”，BCB 有义务告知工程在各个建设阶段需要遵循的程序。当工程到达一定阶段时，需要暂停建设并向 BCB 通告进展。工程完成之后，BCB 将派人检查其是否符合“建筑规范”：如符合，则颁发“完成证书”；反之，会下发“强制执行通知”（Enforcement Notice）。对于违规工程，若建设者是工人或承包商，则地方政府在工程完成后的两年内可以向法院起诉或要求缴纳罚款；若建设者是业主，则可要求其更改或拆除违反规定的部分。如若拒不执行，政府可以采取强制手段，并干预未来房屋的出售。对于 BCB 的违规认定，申请者可能的应对措施有：1) 聘请相关机构出具书面报告，以说服 BCB 撤销或修改违规决定；2) 在发出通知后的 28 天内提出申诉，并证明该建筑工程符合规定。

(2) 建设通告 (Building Notice)。小规模住宅建设活动为了节约时间也可以不选择正式申请。这时候需要至少提早两天向 BCB 提交“建设通告”，其包括对建设工程的简要介绍（可包括草图），以告知建设活动即将开始。建设者会收到一份“接收通知”（Notice of Acceptance），但工程不需要等待 BCB 的批准就可以开工。建设开始后，各个阶段仍需接受检查，若检查员认为该工程违反“建筑规范”，则会要求更改或拆除违规部分。如若不执行，政府可以采取强制手段。与正式申请不同的是，“建设通告”方式存在风险，需要建设者确信建设项目满足规范，否则需自己承担更改或拆除的损失。如有异议，也无权提起申诉。

(3) 正规化申请 (Regularisation)。正规化申请是针对 1985 年 11 月 11 日之后，未经“建筑规范”批准就进行的建设活动，该程序的目的是规范未经批准的工程，使其获得正规化证书。当然，有些情况下也需要进行必要的拆除或整改工程，以确保其符合规范。

3 单体住宅设计管控策略

根据 2016 年英国住房情况调查^[36]，截至 2014 年，英国共有 2 340 万套住宅，80% 为单体住宅，其中独立式与半独立式住宅占 51%，联排住宅占 29%。英国对半独立式住宅和联排住宅的管控方式与独立住宅基本相同，仅仅是对住宅间公用部分提出了一些附加规定。例如，根据 1996 年的《公共墙体条例》^[37]，半独立和联排住宅如需要对公共墙体进行维修加固、升降等活动，需要事先与共同使用者协商，否则对方有权阻止建设活动。以下，本文仅以独立式住宅为例，介绍英国住宅建筑设计管控的主要内容。

3.1 住宅管控内容

3.1.1 屋顶

屋顶管控主要包括以下内容。(1) 如果在屋顶增加天窗

采光，只要变更部分不超出现有屋顶平面 0.15 m，且不高出现有屋顶的最高部分，一般都不需要申请规划许可。屋顶侧面一般不允许开窗，若有开窗则须高出楼层平面 1.7 m，且使用磨砂玻璃。除上述情形外的建设活动都需要单独申请规划许可。(2) 影响屋顶保温性能的活动，如更换或修整屋顶的面积达到 25% 及以上；影响屋顶结构的的活动，如移除或改变屋顶部件；使用了新的屋顶覆盖材料，使得屋顶重量超过原有的 15%，或新的屋顶与现有的屋顶在防火性能上存在明显差异。这些情况在需要申请规划许可之外，还需申请建筑规范批准。

3.1.2 外墙

英国住宅外墙面多用当地出产的砖，并鼓励形成统一立面颜色。对外墙进行维修保养或小改进，如使用的维修材料与原材料相同或接近，保持外观相似，则不需要申请规划许可。25% 以上面积的外墙重新粉刷或更换材料，或把保温材料插入空心墙时，不管是否需要申请规划许可，通常都需要申请建筑规范批准^[38]，并考虑墙体保温性能的提高，且要求被应用的材料是环保无害的。

3.1.3 门窗

英国人认为门窗是街道风貌的重要要素，因此规划管控中特别重视门窗设计。对门窗进行维修、维护和小改动（如重新油漆窗框和门框），只要保持外观相似，都不需要申请规划许可。但是，安装新的凸窗会被认为是扩建，需要申请规划许可。更换破碎的玻璃、腐坏的窗格或部分主框架等维修活动既不需要申请规划许可，也不需要建筑规范批准。但是，更换整个门、窗，或重新开设门洞或窗口，在申请规划许可的基础上还需要申请建筑规范批准，并且要符合热损失规定。另外，从安全性考虑，入户门若有一半以上采用玻璃材料也需要申请建筑规范批准。

3.1.4 门廊

门廊指的是住宅入口处向外突出的部分。以下情形下门廊的建设不需要申请规划许可：门廊面积不超过 3 m²、门廊高度不超过 3 m、门廊距离公共道路边界超过 2 m。此外，在占地面积不足 30 m² 的住宅内建设门廊一般不需要建筑规范批准，但需要注意的是玻璃材质要防止跌落和碰撞，固定的电气装置要满足建筑安全规范。

3.1.5 前院和后院

住宅的前院和后院既保证了临街住宅的私密性，又营造了良好的居住氛围。前院铺地如果使用可渗透表面（如砾石

或多孔沥青), 则不需要申请规划许可; 如使用不渗水铺地, 且面积超过 5 m^2 , 就需要申请规划许可。若毗邻人行道或道路部分的篱笆、围墙和大门的建设高度超过 1 m , 或在其他部分建设高度超过 2 m , 则需要申请规划许可。多家共用的篱笆、围墙的变动需要共同协商。在院内种植物通常不需要规划许可, 但所有者有责任定期修剪树篱, 包括它的顶部和分枝, 确保不对他人造成干扰; 如种植在公共地带的植物或有可能阻挡驾驶员视线, 则需要申请规划许可。

3.1.6 附属用房

附属用房(如阳光房、车库或棚屋等)是住宅建设的延伸。以下四种情况的扩建活动需要申请规划许可: 其占地超过房子周围土地面积的 50% ; 单层高度超过 2.5 m ; 带坡屋顶总高度超过 4 m ; 侧面延伸宽度大于原房屋宽度的一半。扩建附属用房需要遵守建筑规范, 玻璃材质要防止跌落和碰撞, 固定的电气装置要满足建筑安全规范。不超过 15 m^2 且不用于居住的附属用房(包括车库、棚屋等), 一般不需要申请建筑规范批准; 建筑面积在 $15\sim 30 \text{ m}^2$ 之间, 不用于居住, 距离各边界至少 1 m , 且由不可燃的材料建成的附属房, 也不需要申请建筑规范批准。但若附属用房功能转换成居住, 则需要申请建筑规范批准。新建一个面积小于 30 m^2 的独立车库, 通常不需要建筑规范批准; 新建与住宅相邻的车库通常需要建筑规范批准; 但若相邻的车库至少有两侧开放, 且建筑面积小于 30 m^2 , 通常也不需要建筑规范批准。

3.1.7 特殊管控

英国特殊管控的对象指的是位于国家公园、自然风景区或世界遗产保护区内的建筑, 尤其是登记在册的历史保护建筑(Listed Building)。例如位于保护区、国家公园或自然风景区内的住宅不同于普通住宅的管控, 在更换外墙材料前或扩建超过 10 m^2 的附属用房等小的建设活动就需要申请规划

许可; 如果住宅是登记在册的文物保护建筑, 政府对于其建设活动的管控更加严格。

首先, 文物保护住宅建筑的拆除、扩建和修整等建设活动由地方规划部门(LPA: Local Planning Authority)和中央政府部门(DCLG: Department for Communities and Local Government)共同管理。未经地方规划部门的特别许可, 任何人或机构不得拆除、扩建或修整该类建筑, 而地方规划部门的决策通常需要咨询中央政府的意见。在英格兰和威尔士, 地方规划部门还应向社会公开通报任何涉及保护建筑的建设活动。

如若业主需要对该类住宅进行建设活动, 则需要递交保护建筑许可申请(Listed Building Consent)。在英格兰和威尔士, 需要从地方规划部门获得申请表格。地方规划部门在批准业主对该类住宅建筑进行改造申请前, 必须先将申请递交至国民议会; 如果地方规划部门决定拒绝批准, 则无需送审。不同的是, 在苏格兰, 申请表格需从苏格兰文物局获得, 文物局在咨询当地规划部门、业主和独立的第三方(通常是文物保护协会)的意见后, 由苏格兰文物局代表政府作出决策, 颁发改造许可。

某些情况下, 政府有权对业主下达强制修整住宅的命令, 如果业主拒绝执行政府要求, 或者未经当地规划部门授权擅自对保护建筑进行改动, 或未使用政府强制要求的特定材料或技术, 都将面临刑事诉讼。

3.2 信息公示和申请管理系统

以上仅仅谈到了住宅管控内容中有限的几个方面。住宅建设活动种类多样, 且时常出现新的变化(例如近期家用新能源设施的出现), 这就要求规划管理信息必须不断更新, 并且对公众进行及时的教育宣传。英国规划管理部门利用互联网平台, 开发了一个“信息公示和申请管理系统”(Planning Portal)。一方面, 平台以图形化的界面, 给市民直观展示了

图2 英国住宅设计管控模型

资料来源: <https://www.planningportal.co.uk/>

各类住宅建设活动的规划管理要求和申报审批手续(图2);另一方面,平台也是申请者提交、查询和获得各种审批的窗口,用电子化政务降低了行政成本。

3.3 决策主体和监督参与制度

“规划申请”的最终决策主体是“规划委员会”(Planning Committee)。委员会成员由选举产生的地方议会议员组成,以规划管理部门预先提供的报告为基础,召开开放的委员会会议。会上征询公众和专家意见,最后给出批准或驳回规划许可申请的决定,并给出理由。部分事务繁忙的地区,规划委员会也可以“委托”管理部门的高级规划师代理行使审批权力。规划委员会(或委托人)的决策需接受公众监督,并接受国家环境事务大臣(及监察员)审查。

“建筑控制申请”的最终决策主体是“建筑控制机构”(BCB)。BCB包括“地方政府BCB”和“私营BCB”两种:前者是由政府部门行使相关审查权力,颁布批准;后者是由“通过注册的检查员”(Approved Inspector)颁发“建筑规范批准”,并向地方政府进行报备。

4 借鉴与讨论

相比而言,我国以《城乡规划法》^①为制度框架的规划法规体系对单体住宅建设活动管控的涉及内容还不多,管理规定的制定也不够具体^[26]。我国城乡规划体系主要侧重建设安排、土地利用和项目管理,还没有像英国一样具体到建筑建造和空间形式层面。比如,对城镇单体住宅,现阶段规划管控仅仅是通过管理规划许可证来实现项目按图施工,并没有将建筑改扩建控制纳入规划管控审批范围。而我国对乡村单体住宅建设的管控也才刚刚起步,还仅局限于对宅基地的土地控制和规划许可证的核发,对住宅建设活动的控制很少提及。

如上所述,英国对住宅的规划管理从解决“公共卫生危机”出发,先后关注了“提高住房供给”、“改善规划布局”和“提高住区可持续性”等问题。通过不断完善法规体系和管控程序,单体住宅管理建立了以“规划申请”和“建筑控制申请”为主体的制度框架。当然由于两国国情和体制上均存在着巨大的差异,因此对于英国单体住宅的管控策略和制度设计不能全盘照抄,但不可否认,英国建立起来的这套框架有值得我们学习借鉴的地方:(1)单体住宅的规划管理无法规避相关建筑规范,因此“规划许可”和“建筑控制”必须协同设立。(2)住宅建设活动类型繁杂,必须设定恰当的许可范围,以减少管理事务,例如英国“许

可开发”认定和“建设通告”方法,就可以有效减少事务总量。(3)可以适当委托或授权第三方参与管理,利用个体或社会组织资源进行管理,例如,英国使用私营BCB进行建筑规范审核。本文希望通过对英国住宅管控策略的介绍,给我国城镇和乡村建设规划管理制度研究提供参考资料,结合我国实际国情,因地制宜制定规划管控策略,提高我国建设规划管理水平。UPI

参考文献

- [1] 中国城市规划学会. 城乡治理与规划改革——2014中国城市规划年会论文集[C]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2014.
- [2] 刘佳福, 邢海峰, 董金柱. 部分国家与地区乡村建设管理法研究概述[J]. 国际城市规划, 2010(2): 1-3.
- [3] Charles II. An Act for Rebuilding the City of London[Z]. London: Great Britain Record Commission, 1666.
- [4] 佐藤健正. 英国住宅建设——历程与模式[M]. 王笑梦, 译. 北京: 中国建筑工业出版社, 2001.
- [5] 苏腾, 曹珊. 英国城乡规划法的历史演变[J]. 北京规划建设, 2008(2): 86-90.
- [6] Parliament of the United Kingdom. Public Health Act 1848[S]. London: HMSO, 1848.
- [7] Parliament of the United Kingdom. An Act for Consolidating and Amending the Acts Relating to Public Health in England[S]. London: HMSO, 1875.
- [8] 于立. 英国发展规划体系及其特点[J]. 国际城市规划, 1995(1): 27-33.
- [9] Secretary of State. Building regulations 1875[S]. 1875.
- [10] 李凌云, 王之芬. 英国住宅与居住环境——为新型城镇化建设而作[M]. 大连: 大连理工大学出版社, 2014.
- [11] Parliament of the United Kingdom. Model By-law[S]. 1877.
- [12] Parliament of the United Kingdom. An Act to Consolidate with Amendments Certain Enactments Relating to Public Health[S]. London: HMSO, 1936.
- [13] 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): 10-14.
- [14] World Public Library. Housing of the Working Classes Act 1885[S]. 1885.
- [15] 负恬. 英国住房法沿革研究[D]. 山西: 山西大学法学院, 2015.
- [16] Parliament of the United Kingdom. Housing of the Working Classes Act 1890[S]. London: Knight & Co, 1890.
- [17] 刘成, 胡传胜, 陆伟芳, 等. 光辉岁月——19世纪英国[M]// 钱乘旦. 英国通史: 第五卷. 江苏: 江苏人民出版社, 2007.
- [18] Parliament of the United Kingdom. Housing Act 1930[S]. London: HMSO, 1930.
- [19] Parliament of the United Kingdom. Housing Act 1949[S]. London: HMSO, 1949.
- [20] Parliament of the United Kingdom. Housing Act 1985[S]. London: TSO, 1986.
- [21] Parliament of the United Kingdom. Housing, Town Planning, & C. Act 1909[S]. London: HMSO, 1909.
- [22] Parliament of the United Kingdom. Housing, Town Planning, & C. Act 1919[S]. London: HMSO, 1919.
- [23] Ministry of Works and Planning. Housing Manual, 1944[M]. London: HMSO, 1944.
- [24] Parliament of the United Kingdom. Town and Country Planning Act 1947[S]. London: HMSO, 1947.
- [25] 于立. 控制型规划和指导型规划及未来规划体系的发展趋势——以荷

① 《中华人民共和国城乡规划法》自2008年1月1日起施行,于2015年重新修订。

- 兰与英国为例[J]. 国际城市规划, 2011(5): 56-65.
- [26] 邢海峰. 部分国家和地区乡村用地规划法律制度的特点及其借鉴[J]. 国际城市规划, 2010(2): 26-30.
- [27] Ministry of Health. Housing Manual[S]. London: HMSO, 1949.
- [28] 徐大勇. 英国的城市规划法规体系及其对中国的借鉴之处[D]. 上海: 同济大学, 2002.
- [29] Cullingworth Barry, Nadin Vincent. Town and Country Planning in the UK[M]. 14th ed. London: Routledge, 2006.
- [30] 陈琛. 基于城市设计下的建筑管控方法探讨[D]. 重庆: 重庆大学, 2009.
- [31] Department of Environment, Transport and Region. Planning Policy Guidance Note No.3: Housing[S]. London: DETR, 2000.
- [32] Department for Communities and Local Government. Planning Policy Statement 3: Housing[S]. London: DCLG, 2006.
- [33] 肖莹光, 赵民. 英国城市规划许可制度及其借鉴[J]. 国际城市规划, 2005(4): 49-51.
- [34] 郝娟. 英国开发控制中的强制执行体系[J]. 国外城市规划, 1995(2): 12-16.
- [35] Parliament of the United Kingdom. Building Regulations 2010[S]. London: TSO, 2010.
- [36] Department for Communities and Local Government. English Housing Survey: Housing Stock Report, 2014-15[R]. London: DCLG, 2016.
- [37] Department for Communities and Local Government. Party Wall etc. Act 1996 Explanatory Booklet[S]. London: DCLG, 1996.
- [38] Patrick W. The Energy Efficient Home[M]. United Kingdom: The Crowood Press Ltd, 2006.

(本文编辑: 王枫)

>>> 译者随笔 叶齐茂

威廉·怀特论“奖励式分区规划”

在城市发展问题上, 发达国家的城市政府依靠市场力量多一些, 只要不引起社会动荡, 让开发商和银行去折腾, 一家倒闭了, 再来一家。我们依靠规划手段多一些, 希望我们的城市避免重蹈发达国家城市发展的覆辙。更多地使用规划手段来控制城市发展的确是中国城市发展之路相对于发达国家的比较优势。但是, 发达国家城市依靠市场力量多一些并不是说它们完全没有规划控制。一般来讲, 发达国家的城市规划控制相当严格, 有时甚至可以说是刻板; 发达国家的地方政府很会利用规划来调动私人资本, 用公共资源做交易, 解决它们面临的社会问题。

刚刚为上海译文出版社翻译完成的怀特的《城市: 重新发现市中心》(1988), 加上我翻译的怀特的另一本书, 《小城市空间的社会生活》(上海译文出版社, 2016), 集中讨论了美国地方政府在规划和管理城市空间问题上的经验教训。在翻译过程中我就在想, 我们不能忽略了发达国家地方政府在使用规划手段管理城市空间时所留下的经验教训, 只有了解了这些经验教训, 才能对我们的比较优势做出更加全面的理论阐述。

在《城市: 重新发现市中心》的第十六章中, 怀特详细回顾了“奖励式分区规划”的兴起和衰落, 特别介绍了纽约采用奖励建筑面积、提高容积率、减少建筑密度换取各种各样开放空间所付出的不可逆转的惨痛代价。实际上, 怀特既讨论了分区规划本身的问题, 还讨论了分区规划的管理问题。

关于提高容积率的问题, 怀特认为, “奖励式分区规划的更大成本是损失掉的阳光和光照。这是一种很少计算进去的损失……容积率 15 这个数字并不神秘, 可是, 对阳光而言, 容积率 15 似乎是一个临界值。建起 40 ~ 50 层的大楼, 大楼超出了容积率 15 而达到 18 或超出 18, 它投下的阴影会变得很大, 可以肯定, 一旦我们放弃旧的建筑高度和退红要求, 阴暗便会产生。正如我在有关阳光和光线的一章中会谈到的那样, 公众丧失的不仅仅是直接阳光, 他们还丧失了二次光线。”

“拿到分区规划奖励而建设的公用设施补偿了阳光和光线吗? 这种环境元素的丧失很难定量和计算其价值, 但是,