协调规划与市场的课题：英国简化规划区实践深析

Issue of Harmonizing Planning and Market: A Study on Simplified Planning Zone in the UK

杨建军 童心 陈巍
Yang Jianjun, Tong Xin, Chen Wei

摘要：如何实现规划与市场的最佳分工是城市规划面临的永恒课题。尤其是在当下的国内社会经济转型时期，市场经济日趋成熟，城市规划迫切需要探索与市场机制相适应的创新与变革。现阶段，实体产业是城市经济的有力支撑，但刚性约束很强的规划不利于产业功能区适应市场变化的需要，因此很有必要重新审视规划与市场二者的协调关系，探讨规划如何改革以提供更好的发展环境。英国简化规划区的设立是 20 世纪 80 年代英国撒切尔政府简化规划、适应市场的一次重要改革，通过设立特殊功能区并在许可制下引入小范围区划的方式，避免政府对项目的过多干预带来的低效，同时强化了市场机制，促进了经济发展。本文还原简化规划区的制度原型，并深入分析制度性质和实践效果，进而借鉴简化规划区的经验，探索国内产业功能区适应市场的规划改革方向，从设立产业功能区、融合规划制度、制定开发导则等方面提出相应策略。

Abstract: How to harmonize planning and market is the eternal subject of urban planning. Especially in current period, facing the social and economic transformation and the gradually mature market, city planning desperately needs to seek innovations and changes to adapt to the market mechanism. The real industry is the strong support of urban economy at this stage, but planning of rigid constraints does not match with the development of industry zone in the changing market environment. So it's important to reexamine the relationship between planning and market and probe into reform of planning to provide better development environment. The establishment of Simplified Planning Zone (SPZ) in the UK was an important reform carried out by Thatcher Government to simplify planning in the 1980s. The way of inserting zoning in the permission system through establishing special function zones avoided the inefficiency caused by government's excessive intervention of projects, strengthened the market mechanism and boosted the economic development. The paper restores the system prototype behind the SPZ, analyses SPZ's system properties and practical effect, explores the reform in domestic industry function zone's planning to adapt to the market based on the SPZ's experience and puts forward the strategies of setting up industry function zone, integrating planning systems and formulating development guideline.

关键词：英国；简化规划区；产业功能区

Keywords: The UK; Simplified Planning Zone; Industry Function Zone

作者：杨建军，浙江大学城乡规划设计研究院，院长；浙江大学建筑工程学院区域与城市规划系，教授。jjy@zju.edu.cn

童心，浙江省城乡规划设计研究院，规划师。tx0123@126.com

陈巍，浙江省城乡规划设计研究院，规划师。cw_lj15@163.com

引言

城市规划作为一项公共政策工具引导市场实现城市发展目标，其规划与管理的方法应随着经济形势的变化作出适时的调整，以更好地适应市场的要求。例如英国在 1960 年代以后，面临复杂的市场经济形势，以开发控制为主导的传统规划体制遭到批评，认为其对土地开发的市场活动过度管制，没有对衰退的工业城市的振兴起到积极作用^[1]。1980 年代末至 1990 年代初，为了鼓励市场投资，刺激经济发展，促进内城复兴，撒切尔政府展开了一系列的规划改革举措，其中引入的简化规划区（SPZ: Simplified Planning Zone）制度是简化政策中具有创新意义的重要内容，为规划应对市场需求变化进行了有效的探索和试验。

1980 年代初期，国内开始设立一系列的产业功能区，如各类经济技术开发区、产业园区、高新技术开发区等，为经济发展提供政策特区。但是，这些政策特区是以控制性详细规划为基本制度实施规划管理的。面对产业发展的复杂形势，控规的刚性，如强制性指标的控制、控规修改的法定程序规定等，不能适应企业应市场变动作出的建设行为的要求，如产业类型、工艺流程、发展阶段等变化引发的对地块边界、用地性质、容积率、路网结构等规划内容的频繁的调整需求^[2]。针对这样的困境，规划部门从服务企业的角度出发，需要改革规划编制、管理、审批等一系列制度，特别是希望重新审视控规的编制和管理办法。英国简化规划区的经验，有助于探索这些产业功能区的规划改革。

国内对于英国规划的研究成果丰富，主要集中在许可制度的研究^[3-5]；相关制度体系研究，如规划效能

监察制度^[6-8]、复议制度^[9]、得益制度^[10]、控制管理制度及规划咨询业^[11]、公众参与^[12]、英国城乡规划法的发展历史与变迁趋势等^[13-15]，而针对简化规划区的完整介绍与评析则几乎空缺。本文试图还原完整的简化规划区政策的背景、原型、内容并进行实例分析，总结简化规划区的经验，进而为国内产业功能区适应市场变化的规划改革提供思路。

1 英国简化规划区制度产生的背景

1.1 政治经济背景

自第二次世界大战至 1970 年代中期的 30 年，英国的战后政治被描述为“社会民主”主义，其目标是在无拘无束的资本主义（或古典自由主义式“自由市场”）和原苏联社会主义之间走“中间路线”，是战后英国试图创造的一种“混合”经济模式，即私有部门与公共部门、市场与政府的混合。但是，到了 1970 年代，对经济的关切驱动了古典自由主义思想的复苏。当时，英国通货膨胀，经济萧条，需要高额的公共开支来支撑一个福利国家^[16]，随后，原苏联社会主义体系在整个东欧及苏联本土崩溃又使自由市场主义的复活得以强化。在此经济社会背景之下，人们更加相信，与社会民主的公共部门的规划相比，自由主义的竞争市场是一个更有效的组织生产与消费的方式^[17]。

基于这样的经济形势，1970 年代后期在英国出现了以新右派闻名的右翼政治运动，而古典自由主义思潮的复苏赋予这场运动以生机，它赞美自由市场，批判政府规划，将社会民主的痛处归咎于政府过度干预，指责它导致了低效率的官僚主义决策，窒息了私人企业、竞争能力与效率。新右派的意识形态受到“保守党”的欢迎^[18]。1975 年，在撒切尔夫人成为英国保守党领袖后，采纳了新右派思想。

1.2 规划制度背景

英国的规划许可制度实则是诱发规划改革的一个根本性因素。通则式规划制度如美国区划，是相对具体和固定的管理方式，依据条文清晰的法规和规划，从保护既有财产利益出发，具有极强的确定性，对任何决策均具有强烈的引导和制约作用；而许可制如英国，是以项目为基础的管理体制，通过协商作出许可决定，赋予政府当局以较大的自由裁量权，从而蕴含了较大的不确定性。由于在实际运作中面临较多自由裁量权和无法预计的情况，需要有更多的时间在开发商和规划当局之间（甚至还会有其他部门、机构或团体参与）对某个项目进行讨论和协商，规划当局行政决定过程也需要时间，等等^[19]。规划体制所暴露出来的摇摆、拖沓是促使撒切尔政府进行规划改革的重要原因。

总而言之，战后社会民主的缺陷暴露、英国经济的低迷

和自由主义理论思想的膨胀，对当时上台的第一届撒切尔政府的影响难以估量，以致 1980 年代连续三届撒切尔政府推行了一系列重大的体制改革，核心议题是提高政府效率、减少公共干预、削减福利开支、强化市场机制、营造投资环境和刺激经济发展。战后业已成熟的英国规划体系也面临着市场化的严峻挑战^[20]。

2 简化规划区制度的主要内容

2.1 制度原型

1980 年代，撒切尔政府倡导一个更有市场意识的规划方法，引导自由资本的介入，削弱政府对规划的控制，推行了一系列规划举措，包括建立城市发展公司（Urban Development Corporations）参与城市的开发，通过开发公司的介入来实施政府的政策^[21]；通过立法来简化规划的程序，例如变更《用途类别令》，调整土地使用功能的构成，从而增加无需规划许可的发展项目的种类；以及通过设立特殊功能区，避开繁复的规划程序和当地规划法规对项目的不合理约束。

特殊功能区包括企业功能区（Enterprise Zone）和简化规划区。其中企业功能区进行了规划内容简化、公众参与程序简化的尝试，是特殊功能区政策的先行者；而简化规划区的政策相对完整，且实践经验丰富。

简化规划区是由地方政府申请，并由国家环境部审核通过，区域内用地免于实行标准化规划控制，地方政府根据相关政策自行拟定用地区划与开发导则，而区域内符合要求的项目的规划许可申请可避开复杂而严格的地方政府审批程序，即通过区划、导则的引入，减少项目许可繁冗的程序，提高开发的速度和企业的积极性。1992 年 11 月由国家环境部发布的《规划政策指引 5》（PPG5: Planning Policy Guidance 5）^[22]专门解释了简化规划区的内容属性和具体导则，其中可以看到简化规划区制度的全貌。

2.2 制度目标

简化规划区实质上是政府为确保地区发展、就业、再开发所利用的一个开发工具。政策草案^[21]^[87]中总结了引入简化规划区的四条理由：（1）为地区将来的规划提供信心和确定性，带动地区发展和再开发；（2）自由和灵活地应对开发者提出的各种开发许可申请，加速决策；（3）减少管理的繁杂束缚；（4）为其他再开发机构和计划，如城市管委会等提供基础支持。

2.3 区域选择和适用性

在区域选择上，简化规划区可以是挑选的独立地区或者是一系列有共同特点的区块，规模上没有严格要求。绝大多

数的简化规划区是集成的区块，以保证能够集中开发和再开发。对于分散的简化规划区实行单一开发目标和统一的管理办法。

在地区适用性上，简化规划区可适用的地区类型主要是大型老工业区、新开发的就业地区、城市中心区、新居住区、大型的单独权属的土地、再开发地区、对公共设施有需求的地区^[22]；不适用的地区包括国家公园、著名风景区、具有特殊科学价值的地区、已获批准的绿带、保护区和其他受保护的地区，包括良田、绿地、开放空间、有历史背景的海岸和地方保护景点等，同时对于开发后可能对周边有严重影响的（除非这种影响能通过排除、条件、限制进行控制），也应不予通过。

2.4 规划管理技术方法

对于简化规划区的限制与管理从两个层面分别规定，一是用地层面，二是开发导则层面。

首先，用地层面上，通过区划的方式将区域用地进行划分。如图1所示，虚线内部范围为简化规划区，实线范围为简化规划地块，同时规定了出入口位置、绿化隔离带和景观带。对于用地类型的控制，通过两种方式说明，一是“特别计划”（Specific Scheme），是指列出允许的开发种类和附带的限制条件，而不在计划内的用地种类的申请则要通过正常的规划许可程序；二是“一般计划”（General Scheme），

图1 简化规划区概念示意图

资料来源：Thatcherism and Planning-the Case of Simplified Planning Zones, Philip Allmendinger, 1997: 81

是指列出不允许引入的用地类型。二者关系平行，后来的实践中大部分地区采用特别计划方式。允许进入简化规划区的用地类型一般集中在零售业（A1）、金融及专业服务（A2）、饮料食品销售（A3）、商业（B1）、一般工业（B2）、仓储（B8）、物流（C1）、旅游住宿（C2）、居住及非居住设施（C3）、住宅（D1）等，另外符合发展规划（包括结构规划和地方规划）描述的特定发展要求的，同时认为对周边环境没有重大影响的也可列入简化规划区。而B3—B7类用地（特殊工业）不得进入简化规划区。

其次，开发导则层面，需要通过附加条件（conditions）的形式作为项目通过许可的必要条件。由于简化规划区通常不用考虑具体用地开发方向，因此必须明确其他条例没有规定的关于环境、健康方面的规定，如污染排放、污染的土地、沉降的土地、残疾人通道、机动车出入口、停车位、高架建筑、犯罪预防以及合理的防洪规划控制、水源保护等条件，还需要明确基本的发展条例、指导发展形式、规模和目标，如限高、容积率、地下空间控制、停车标准、景观和开放空间的控制等。这些附加条件构成了开发导则的雏形。不同的地方政府，根据申请地域的不同特征和用地类型可制定不同的开发导则。

2.5 与周边过渡地区的关系

地方规划管理部门要充分考虑简化规划区对周边用地的影响，提出可行性分析，对周边居住、快速交通、文物保护、公共安全、自然环境等进行充分研究；对周边地区的影响应列入简化规划区开发的附加条件中，也应采取更严格的条例，如更多的限高、容积率控制以减少对敏感地区的影响；过渡区域也可作为简化规划区的一个子区域（sub-zone），起阻隔简化规划区与周边区域的作用，缓冲噪音等污染，保证安全健康，也可作为未来基础设施的开发空间，如快速路等。

2.6 与相关规划控制的关系

所设立的简化规划区要在发展规划（包括结构规划和地方规划）里说明，在具体项目申请程序上仍要考虑与发展规划的关系，若与规划相悖，甚至严重影响规划落实，要发起公众参与讨论平台协商通过。

简化规划区内只对项目的规划许可简化，而建筑许可、广告展示许可等仍需提请申请来获得，比如砍伐受《树木保护法令》保护的树木仍需通过当局许可程序。

2.7 申请程序

简化规划区的申请程序涉及地方规划部门、国家秘书处、相关部门、相关利益方等，具体流程如图2。

3 实例分析

1988年至1998年的10年间，英国简化规划区共有5个申请通过、7个提议被推荐（表1）。本文选取伯明翰、斯劳、德比、克利索普斯四处简化规划区进行实例分析，总结简化规划区制度的实践经验。

表1 英国简化规划区部分相关数据

简化规划区	申请状态	允许的用地类型	子区域的数量	附加条件的数量
科比	通过	B1,B2,B8	1	8
德比	通过	B1,B2,B8	2	16
格兰杰默斯	通过	B1,B2,B8	5	12
海兰	通过	B1,B8	1	13
芒克兰兹	通过	B1,B2,B8	1	8
伯明翰	推荐	B1,B2,B8,A1,A2	7	36
克利索普斯	推荐	A1,A2,A3,C1,C2,C3	2	14
德林	推荐	B1,B2,B8	3	14
恩菲尔德	推荐	B1,B2,B8	1	18
罗瑟勒姆	推荐	B1,B2,B8	3	14
斯肯索普	推荐	B1,B2,B8	4	21
斯劳	推荐	B1,B2,B8,A1,A2,A3	8	9

注：英国用地分类标准为，零售业（A1）、金融及专业服务（A2）、饮料食品销售（A3）、商业（B1）、一般工业（B2）、特殊工业（B3-B7）、仓储（B8）、物流（C1）、旅游住宿（C2）、居住及非居住设施（C3）、住宅（D1）

资料来源：Thatcherism and Planning-the Case of Simplified Planning Zones, Philip Allmendinger, 1997: 76

3.1 伯明翰：对敏感交界区实行分区管制

伯明翰东北部的索特里（Saltley）区历来是英国中部地区即大心脏地区（Heartland）的工业片区，引入简化规划区的初衷是复兴工业、发展经济（图3）。在实践过程中遇到的最大问题是“坏邻居”问题，即划入简化规划区范围内的用地产生很多“敏感的边缘地”，邻近居住用地的区域面临建设控制及相关特殊使用等限制。

索特里（Saltley）简化规划区被划为三类区域，第一类适用于远离居住且可允许B2（一般工业）建设，第二类适用于靠近简化规划区边缘且靠近居住区，第三类适用于被商业包围且与居住分离的低利用率的空间，分别注明允许的用地类型，制定相应控制措施和附加条件^[23]88-89。

3.2 斯劳：严格用地类型和完善基础设施

斯劳是英国英格兰东南部城市，在其工业片区引入简化规划区是为了让土地拥有者拥有更多的开发灵活性，以确保该地区的就业。

在实践中遇到的最大的困难是大量的B1（商业）用地所带来的交通问题，B1用地的开发将对当地道路交通产生压力。对此采取了两种解决方法，一是细分小类，将B1再细分为B1（a）（办公用地）和B1（b）（轻工业用地），该简化规划区内只允许后者；二是B1的申请通过，将伴随20%的层高限制。

虽然该区的申请程序繁复，B2类型用地的通过伴随了较多的附加条件，但简化规划区的设立切实提高了该地的环境质量，梳理了交通体系并完善了硬件配套设施^[24]。

图2 英国简化规划区申请建立与修改流程图

资料来源：作者绘制

3.3 德比：用地单一易出成效

德比是英格兰中部城市，引入简化规划区为实现该地的再造、复兴及污染整治^[25]。

在其他地区简化规划区由于附加条件的大量增设和敏感交界区的矛盾加剧使得简化政策的成效大打折扣，而在德比，因其是在废弃的工业用地上利用简化政策进行城区工业复兴，周边关系相对单一，开发商和城市管委会都认为虽然简化规划区在时间节省上仍有较大优化空间，但对于如单元地块面积可弹性转换，以适应发展需要等的弹性规定，对于地区的再开发有着重要的推动作用。

3.4 可利索普斯：目标模糊导致发展混乱

可利索普斯是亨伯河口（Humber Estuary）湾边一个牧渔、旅游胜地，其将简化规划区制度作为提高决策速度和确定发展标准的工具。由于当时经济的发展推动了各种违规行为的产生，以及相邻地产生矛盾和环境健康等问题的影响，该地拟定了复杂的简化申请草案，设定 A1（零售业）、A2（金融及专业服务）、A3（饮料食品销售）、C1（物流）、C2（旅游住宿）、C3（居住及非居住设施）类型用地和另外 14 种标准情况的开发能够简化程序，之后还通过公众参与追加了 6 种附加条件情况^{[23][12]}。

由于该地本身的复杂情况，简化规划区其实并没有给该地区带来明确的发展导向，当地企业认为简化规划区制度下

任意的申请都能获得许可批准，因此带来更多的违规现象和审批时间拖沓，后来伴随 1990 年的资本衰退潮，简化规划区在该地的实践效果并不理想。

4 简化规划区制度性质和实践效果

4.1 制度本质：许可制度下的小范围区划

简化规划区的设立是 1980 年代英国以项目开发为主导的规划体系运作的鲜明体现，也是鼓励市场经济、中央政府主导参与开发的一次重要实践，是撒切尔政府对规划许可制度的一次挑战，更是一次拷问规划对城市发展作用的历史思考。

简化规划区在划定的特殊发展区域内，纳入几类导向性的无需规划许可的用地类型，并佐以开发导则和附加条件作为基本的限制，本质上就是在许可制度下创造性地小范围引入“区划”的规划方法。所谓“简化”，具体而言就是简化了相当一部分开发项目的申请程序（一般申请整个过程需要三年时间），使之前有较大自由裁量权的冗长繁杂的许可程序简化为“区划”的明了简明的开发导则，符合用地类型、满足限制和附加条件的开发活动即可获得许可，由此来缩短项目申请到使用的时间，也避免了“个案决策”以及相关的行政裁量^{[26][206]}，从而提升开发建设速度，带动地区发展。同时，地方规划部门根据地区发展背景、特征和发展目标制定相应开发导则，相较传统的全域覆盖式区划，这种小范围内区划的创新更能贴近市场的变化，符合具体发展的要求。由此，简化规划区的实质是在“扩大不需要许可申请的项目范围”的主旨思想下，通过两种不同规划体系的结合来实现特定规划功能区的特定发展，从而通过增加规划的刚性来达到简化规划许可程序的目的（图 4）。

4.2 实施效果

英国简化规划区的实施是协调规划和市场的大胆尝试和创新，政府试图用新的规划管理方法来解决当前规划制度存在的问题，其对地区发展所起的作用是值得肯定的。对于开发者而言，简化规划区制度提供了发展的确定性和投资回报，明确了什么开发行为可以不申请就被允许，哪些费用可以省去，同时，相对个性化的导则制定与管理程序的简化，以及

图 3 伯明翰索特里简化规划区范围 (1989)

资料来源：Thatcherism and Planning-the Case of Simplified Planning Zones, Philip Allmendinger, 1997: 83

图 4 两种不同规划体系结合下的简化规划区本质分析

资料来源：作者绘制

对于用地性质改变、用地扩大、用地填补、单元地块面积弹性转换等弹性规定切实给企业适应市场的发展带来了便利^[22]；对于地方来说，简化规划区制度是地区全面提升的发展工具，为地区发展提供经济资助、提升项目申请速度、推动大型项目建设、完善基础设施配套，有效地带动了地区发展与再开发，并创造了大量的就业岗位^[27]。

然而简化规划区制度对于区划在既有许可制度下发展可能带来的新的问题考虑不足，导致简化规划区的实践仍存在一些问題。

最为明显的不足，是其简化程序的初衷没有得到很好的实现。虽然简化了规划许可的申请过程，但对于涉及部门较多的项目还会面临开发商与地方规划当局之间、开发商与其他机构之间绕不开的大量的磋商^[28]（图5）。还有其他必要的许可证明，如建筑许可、广告展示许可等，仍要通过申请获得，“为企业松绑”的目标不是规划一家能够轻易解决的。

其次，由于划定的对象没有特殊性，导致简化规划区和发展规划（包括结构规划和地方规划）在用地类型划分上几乎没有差别，往往两者认定的可开发类型基本相同，甚至在申请程序上都基本一致（如上文图2所示），造成政策的重叠^{[29]152-153}。此外，因地方划定简化规划区的目标不同（如老工业区开发、内城更新、吸引政府资金、旅游业振兴等），导致政策分散、目标不一、各自为政、不便管理^[30]。

图5 英国规划许可制度项目申请流程协商环节涉及部门列表
资料来源：作者绘制

4.3 后续发展

简化规划区制度实践10年，虽然开发商、投资商和规划师都觉得这是一个充满协商和妥协的规划体系，但简化规划区所运用的小范围区划的规划方法得到了肯定，在后续的制度拟定和特殊功能区的设立中得到发展和完善。

《1990年城乡规划法》陈述的《地方开发导则》（Local Development Guidance）与简化规划区一样，是一项加速规划体系运作、为企业发展提供更多明确性的制度。具体规定为：对一块土地上的某种特定开发类型，或地方当局辖区内一种特殊类型，如旧城更新、转型升级等的任何开发都能得到批准。地方当局还能制定不进行某一类型的开发，或不在某一区位上进行开发的决策，在程序上不需要举行单独的听证，由地方规划当局决策，地方开发导则就可以正式实施^{[29]168-169}。在2003年底，就如何使用和草拟地方开发导则开始进行试验，通过实践案例得到一些完善地方开发导则的经验和方法。

《2004年规划与强制收购法》推行了地方开发导则的条款。

英国政府针对简化规划区的实践效果作了一些思考和改进，在之后的商务规划区（Business Planning Zone）中明确了开发目标，即集中于“加快发展诸如前沿科技公司等商务活动”。

2010年联合政府执政，致力于建立一种新的、更加公平和平衡的经济模式的执政理念，于2011年推行“地方企业合作伙伴委员会”（LEP: Local Enterprise Partnership）和企业特区（EZ: Enterprise Zone）^①联合制度，其中“地方企业合作伙伴委员会”是以当地政府和企业合作的形式进行的一项企业企业合作伙伴计划，旨在通过政企合作，帮助确定当地的经济优先事项，促进区域经济增长和创造当地就业机会^[3]。在当地企业企业合作伙伴委员会的地域范围内可设立企业特区，特区享受减税、简化地方规划以及完善的基础网络配套，简化地方规划通过地方开发导则的制定使得特定开发自动获得规划许可。较简化规划区制度，企业特区的政策目标明确只针对特区范围内的产业用地；同时资金流向也更为明确，规定企业特区的税收由地方企业企业合作伙伴委员会投资用于当地的经济开发，并且联合相关部门成立发展地区基金（Growing Places Fund）用于当地的基础设施建设。截至2014年，已有39个实施LEP计划的重要地区，内有24个企业特区（图6）。后续政府还计划引入大学企业区（University Enterprise Zone），借助高校的创新资源扶植高新技术产业初期的发展^[32]。

综上，自简化规划区政策实施以来，区划一直存在于英国的许可制规划体系中，其所运用的区域越来越具有针对性，配合行动计划和交流平台的创立，共同作用实现区域简化规划，加速发展的目的。

① 此处企业特区与1980年代撒切尔政府推行的企业功能区并非同一概念，后者于2006年左右终止。

5 借鉴与思考

5.1 规划与市场的关系

管制与自由市场、刚性与弹性一直是规划管理乃至整个世界的政府管理的争议焦点。英国的简化规划区是二战后对社会民主、政府管制反思的产物，英国 10 年时间的简化规划区政策，是规划适应市场的探索，是为了促进地区的特定发展而对特定区域实施放松的规划管制政策。

我国正处在产业转型阶段，十八届三中全会指出“发挥市场在资源配置中的决定性作用”。虽然我国存在大量的诸如开发区之类的产业政策特区，但基本上仅有土地和税收上的优惠政策，而针对产业用地的规划管理手段与其他城市用地是基本一致且刚性的，不能适应企业根据市场变化作出的用地转变需求。因此，对规划管理尤其是产业用地的规划管理进行适应市场的改革是必须的。

适应市场的规划改革行为，并不是“无规划”（planning free）。在简化规划区的实践中，政府并没有放任市场，规划在开放的竞争与必要的管理之间找寻城市发展的利益。政府不是在扮演修正市场的角色，而是适应市场，政府起到非常重要的辅助市场的功能，如提供融资，对企业补贴，提供基础设施，从而减轻开发商的负担和顾虑，并使高风险市场也能健康运作^{[26]204-205}。同时，在 1985 年环境部的发展白皮书《减负》（Lifting the Burden）中也提到规划要在环境保护和发展经济中寻找平衡，

即不仅仅是要减少规划的干预，更要在保留的规划内容中加强环境保护的限制，以保证经济社会环境的协调发展^{[26]207}。

因此，我国在适应市场的规划改革中，不但不能舍弃规划，还应该强化和完善规划。但是规划的方法或是规划的制度需要不断地进行改革和创新，以及时适应市场的变化，适应经济发展的需要。

5.2 关于设区进行规划改革的方法探讨

英国简化规划区的基本原理就是划定特定区域支持特定发展，即设区发展。实际上，世界各地在规划探索中都有类似的经验，如芝加哥的制造业布局控制线意在保护制造业发展免受地产市场的冲击，新加坡的商务园（business park）则是典型的为应对工业转型而创新的特殊功能区类型。通过对英国简化规划区和其他地区的设区经验解读，我国在设区进行规划改革时应注意以下两点。

第一，所设区域要有明确的发展目标。如城市中心区单元针对旧城更新、城市核心区外围的单元针对工业转型升级、城市边缘的单元针对招商引资发展产业，分别制定不同的产业功能区政策目标，分类制定不同导向的开发导则和附加限制条件。细化的目标能够限定地方的自由裁量权，并确保政策实施的方向。

第二，所设区域应保证用地类型简单。英国的简化规划区出现一种悖论，即越放松管制，则越多的被允许，却带来越多的不确定性。由于用地类型的多样，同时取消部分公众参与程序，导致许多冲突和额外的协商。对此，采取了考虑“最坏情况”的做法，即设想对于该片区可允许的最不恰当的用途类型，通过附加一定的条件使其规范使用。但是，附加条件的添加，产生的结果就是在设区范围内要附带多达十几项附加条件才能允许开发，往往使简化和放松的益处所剩无几。因此，我国在进行设区改革时，所选区域应该是相对独立完整、用地性质单一的用地（如工业用地）。只有在用地单一的区块进行简化规划、适应市场的改革才能保证政策的针对性，并避免弹性改革带来的周边或内部其他利益方的冲突，减少外部性的阻力，保证制度实施的成效。

5.3 关于许可与区划制度融合的探讨

国内是许可制和区划制两种制度的结合，两者的控制是纵向叠加的，即土地利用要同时满足控规的刚性指标要求和“一书两证”的许可证明，同时许可制度还管理具体项目的建设。

英国简化规划区的核心思路就是采取许可制与区划制平行融合的方法，这在许可制主导国家如澳大利亚也有运用。然而在美国，为了使区划更好地适应市场，引入了以绩效为基础的区划。相较于传统区划方法中将规划师希望

图 6 英国地方企业伙伴委员会（LEP）及企业特区（EZ）分布图
资料来源：<https://www.gov.uk/government/policies/supporting-economic-growth-through-local-enterprise-partnerships-and-enterprise-zones>

创造的物质性环境目标分解为土地使用性质、强度、形状等具体指标,以便开发商理解和行政执行的做法,绩效区划是“取消”传统区划,代之以通过许可、协商、新建标准体系来控制开发^[33],以此对传统区划用途规则以及建筑空间限制规则进行补充,从而为一些特殊的用途提供标准。就方法上来说,是通过规定必要和基础的结果(底线),而不控制开发者具体的建设过程^[34]。美国区划制的这些改革,亦是许可制与区划制平行融合的手法。英美的这些经验,对于国内面临的各类产业功能区囿于控规刚性控制而引发的用地主体与规划管制的矛盾冲突,有非常有益的借鉴作用。

由此,借鉴制度融合的途径,我国可以在产业功能区内建立通则式和个案式相结合的规划模式。由单元控规控制产业功能区通则式的开发行为,如用地类型、大地块的指标底线、道路等基础设施配建等;由开发导则控制个案式的开发行为,即根据企业的产业类型、发展阶段等拟定个性化的控制指标。个案式开发行为需要向园区或相关规划部门申请,并由相关部门审核通过。通则式的管理可以满足常规的弹性变动的需要,而个案式管理方式可以更灵活地适应市场的变化的需要。

5.4 关于制定政策区内开发导则的探讨

吸取简化规划区的经验和教训,我国产业功能区规划管理适应市场的改革中,应运用好开发导则这一工具,导则可与控规融合编制。导则的内容可以包括产业发展类型、产业发展阶段、企业利税和用地指标之间的对应关系;企业自主完善周边配套设施的奖励;企业对地块边界、用地性质、容积率、路网结构等内容进行变更的适用范围和附加条件,等等。只有导则的“细化”才能避免过于刚性带来的“一刀切”式的管理控制和过于弹性带来的不必要的协商和矛盾冲突的两种极端,才能实现真正的“简化”。同时建立监督保障机制,确保产业功能区内软化指标控制运作的公平、合法和效益;建立反馈机制,在相应的时间段内进行独立的咨询性回顾,反思政策运作的偏差和不足,调查发展的新动向,使规划方法真正过程化、渐进化。**UPI**

感谢杭州市城市规划设计研究院韦彪所长对获取本文文献资料提供的巨大帮助

参考文献

- [1] 朱介鸣. 市场经济下城市规划引导市场开发的经营[J]. 城市规划汇刊, 2005(6): 11-15.
- [2] 胡瑜芝. 深化分类引导, 强调弹性控制——浅谈《上海产业功能区控制性详细规划成果规范及管理规定》[C]. 多元与包容——2012中国城市规划年会论文集(03城市详细规划), 2012.
- [3] 肖莹光, 赵民. 英国城市规划许可制度及其借鉴[J]. 国外城市规划, 2005(04): 49-51.

- [4] 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——以荷兰与英国为例[J]. 国际城市规划, 2011(05): 56-65.
- [5] 李名扬, 孙翔. 城市土地利用控制开发许可制度比较研究——以英国、日本、中国为例[J]. 中国建设信息, 2005(17): 26-28.
- [6] 何明俊. 城乡规划效能监察中的申诉机制构建探讨[J]. 规划师, 2009(09): 10-15.
- [7] 于立. 规划督察: 英国制度的借鉴[J]. 国际城市规划, 2007(02): 72-77.
- [8] 张险峰. 英国城乡规划督察制度的新发展[J]. 国外城市规划, 2006(03): 25-27.
- [9] 冯晓星, 赵民. 英国的城市规划复议制度[J]. 国外城市规划, 2001(5).
- [10] 张俊. 英国的规划得益制度及其借鉴[J]. 城市规划, 2005(03): 49-54.
- [11] 于立, 杨睿. 英国规划控制管理制度与规划咨询业的作用分析[J]. 规划师, 2011(06): 20-24.
- [12] 郭倩. 行政规划中的公众参与制度研究——从中英城乡规划法制的比较切入[D]. 上海财经大学, 2010.
- [13] 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(01): 10-12, 43.
- [14] 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(06): 11-15.
- [15] 胡建森, 何明俊. 英国《城乡规划法》百年变迁中的规划行政权[J]. 浙江学刊, 2010(04): 125-132.
- [16] O'Connor J. The Fiscal Crisis of the State[J]. Socialist Revolution, 1973(01).
- [17] Allmendinger P. Thatcherite Urban Planning and Politics: A Major Change[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 1997, 21(1): 100-116.
- [18] Scruton R. The Meaning of Conservatism[M]. Palgrave Macmillan UK, 1984.
- [19] 孙施文. 现代城市规划理论[M]. 中国建筑工业出版社, 2007.
- [20] 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.
- [21] 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: 126-131.
- [22] Planning Policy Guidance 5[Z]. Department of Environment, 1992.
- [23] Allmendinger P. Thatcherism and Planning-The Case of Simplified Planning Zones[M]. Ashgate, 1997.
- [24] Lloyd M. G. Simplified Planning Zones: The Privatization of Land Use Controls in the UK[J]. Land Use Policy, 1987, 4(1): 51-61.
- [25] Allmendinger P. Thatcherism and Simplified Planning Zones: An Implementation Perspective[J]. Planning Practice and Research, 1997, 12(2): 147-160.
- [26] Thornley A. Urban Planning Under Thatcherism: The Challenge of the Market[M]. London: Routledge, 1991.
- [27] Lloyd M G. Simplified Planning Zones: Land Development, and Planning Policy in Scotland[J]. Land Use Policy, 9: 249-258.
- [28] Blackhall J C. Simplified Planning Zones (SPZS) or Simply Political Zeal[J]. Journal of Planning and Environment Law, 1994: 117-23.
- [29] 巴里卡·林沃思. 英国城乡规划[M]. 张京祥, 译. 东南大学出版社, 2011.
- [30] Allmendinger P. Twilight Zones[J]. Planning Week, 1996(4): 14-15.
- [31] 马勇, 罗守贵, 崔馨予. 英格兰“当地企业合作伙伴(LEP)”解读——以东北英格兰LEP为例[J]. 华东科技, 2013(04): 70-72.
- [32] Homes and Communities Agency, Department for Business, Innovation & Skills, Department for Communities and Local Government, James Wharton MP, and The Rt Hon Greg Clark MP. Policy of Local Enterprise Partnerships (LEPs) and Enterprise Zones[EB/OL]. (2014-06)[2010] <https://www.gov.uk/government/policies/supporting-economic-growth-through-local-enterprise-partnerships-and-enterprise-zones>.
- [33] 侯丽. 美国“新”区划政策的评介[J]. 城市规划学, 2005(03): 36-42.
- [34] 李恒. 美国区划发展历史研究[D]. 清华大学工学硕士学位论文, 2007: 154.

(本文编辑: 许玫)