

伦敦世界城市建设的特征及对我国城市发展的启示

◎ 刘 波 白志刚

摘 要：20世纪70年代以来，伦敦地方政府通过各项改革措施，成功实现了从世界文化古都向可持续发展的世界城市转变。伦敦建设世界城市的每个阶段都尤为注重规划；金融服务业为伦敦世界城市建设提供强大的发展引擎；多元完善的交通设施是伦敦成为世界城市的重要基础；国际多元文化中心、创意城市建设是伦敦世界城市软实力构成的核心；都市圈建设及大伦敦政府体制管理新模式是伦敦成为世界城市的重要保障；多层次的住房保障体系是伦敦世界城市吸引高端人群，增强宜居性的重要原因。伦敦的阶段性发展经验对我国一些大城市加快国际化进程建设有一定的启发意义。

关键词：伦敦 特征 世界城市 城市发展

【中图分类号】F299.12 **doi:**10.3969/j.issn.1674-7178.2012.05.013

一、伦敦世界城市建设初始阶段

城市是历史发展到一定阶段的产物，伦敦发展成为世界城市经历了漫长的历史进程演进。伦敦最早的起源在历史上并没有确切记载，但伦敦作为一个交通枢纽和重要城市已经有差不多两千年的历史。早在公元2世纪，伦敦就修建了6米高的环伦敦石城墙，成为英国当时最大的城镇。公元12世纪随着封建王权逐步巩固以及基督教会的权力扩大，伦敦也在这个时候逐渐发展，演变成为现在的两个城合组

为一个伦敦市的模式。东面在古罗马人古伦敦城的基础上建立起伦敦市，这个地方后来发展成为现在的伦敦金融城。西面威斯敏斯特市成为王室和政府的所在地。伦敦不少著名建筑物的前身就是在这个时期兴建的，其中包括著名的伦敦桥、威斯敏斯特大教堂、圣保罗大教堂等^①。伴随着工业革命的到来，伦敦迎来了其发展史上的一个崭新时代。伦敦在18和19世纪急速发展，伦敦的人口也不断增加，到19世纪初，人口达到100万，伦敦城区扩展到了相邻的米德塞克斯、萨里、肯特等几个郡，形成了都市区。1831年大伦敦人口已

超过150万。它不仅是全欧的商业、金融中心,也是当时世界第一大都市。1855年英国建立了都市工作委员会,委员会以当时统计区为基础划定了280万人口的区域作为辖区,面积约为300平方公里^②。这一阶段,一方面伦敦的主要角色是王国的政治中心和司法中心,另一方面伦敦拥有雄厚的经济实力和优越的发展条件,伴随着工业的发展和工业人口的增长,伦敦逐渐成为制造业和港口贸易中心^③,伦敦的城市职能也开始趋于多样化,城市空间的功能分布也趋于明显,伦敦建设世界城市的基础已经建立。

二、伦敦世界城市建设发展阶段

19世纪下半叶至20世纪上半叶是伦敦快速工业化和城市化阶段,在城市规划建设方面,伦敦也走在世界的最前列。1898年,英国新城运动提出新城建设是摆脱英国拥挤不堪城市生活的最佳途径,伦敦都市圈得以较快发展。1888年,英国在全国范围内改革地方政府形式,成立了伦敦郡,废除了都市工作委员会,并以28个市镇取代了原有的43个区和教区,这次改革因正式确定了都市政府的形式和建立都市二级体制而具有深远的影响。进入20世纪,伦敦人口已经有660万,是全世界最大的城市。伦敦在1939年达到人口规模的顶峰(约860万)。这一阶段,伦敦兼有政治、经济双重中心功能,而且国家经济中心功能得以进一步强化,伦敦已演化成为一个空间地域广阔、人口规模庞大、内部功能结构复杂、基础设施领先的现代都市区,这些都为伦敦发展为世界城市打下了坚实基础。

三、伦敦世界城市建设领先保持阶段

伦敦在第二次世界大战中破坏严重,很多地区遭德军轰炸,变成废墟。20世纪50年代开始,随着美国马歇尔计划援助,欧洲进入新一轮的经济复兴阶段,伦敦也进入繁荣时代。在城市规划建设方面,伦敦政府对新城建设非常重视,为解决伦敦城市人口和工业过分集中的问题而修建大批新城^④。这一时期,对伦敦城市整体发展影响最大的就是制定大伦敦规划,当时被纳入大伦敦地区的面积为6731平方公里,人口为1250万人。规划方案在距伦敦中心半径约为48公里的范围内,由内到外划分了四层地域圈,即内圈、近郊圈、绿带圈与外圈。大伦敦的规划结构为单中心同心圆封闭式系统,其交通组织采取放射路与同心环路直交的交通网。不过,伴随着伦敦都市地区急剧扩展,人口离心化运动日益突出,外围郊区迅速增长,内城则严重衰落。20世纪70年代,英国政府调整了疏散大城市及建设卫星城市的有关政策,1978年通过《内城法》,开始注重旧城改建和保护,试图把已经迁出城市的人们再吸引回城市。1992年,伦敦战略规划委员会提出了伦敦战略规划白皮书;1994年的规划中强化伦敦作为世界城市的作用和地位;1997年民间组织“伦敦规划咨询委员会”根据伦敦不同区域发展水平的差异,制定了不同的发展战略。进入21世纪,伦敦再塑竞争力,随着大伦敦政府的成立、创意产业的迅速发展以及伦敦发展战略规划的制定和实施,伦敦作为世界城市的作用和地位进一步巩固。

四、伦敦世界城市建设的特征

首先,伦敦建设世界城市的每个阶段都尤为注重规划。经过近几个世纪的发展,伦敦经历了一个从昔日的帝国之都向今日的世界城市的转变过程。可以说,在伦敦发展的每个阶段,都异常注重规划。伦敦早在1909年,就成立了城市规划系统,成为市政府功能之一。1927年伦敦成立了大伦敦区域规划委员会,规划了占地1800平方公里的大伦敦城。1937年成立“巴罗委员会”,解决伦敦人口过密问题。1943年伦敦郡委员会制定伦敦的总体发展计划即大伦敦规划。1970年,伦敦又制定了东南部战略发展规划。1978年通过《内城法》,注重旧城改建和保护。1997年通过新的伦敦发展战略规划书。2000年,大伦敦政府相继编制完成《伦敦经济发展战略》、《伦敦空间战略》等大伦敦发展战略规划^⑤。伦敦的每次规划都体现出城市发展的国际性,都充分意识到国际经济政治发展带来的挑战和机遇,以一种开放、积极的态度,迎接城市人口的

增加和经济的增长。规划提升了伦敦世界城市的整体竞争力,为伦敦经济发展提供了支撑,有效地指导伦敦利用土地、水、能源、交通等资源进行开发活动,为经济发展战略的实施提供了重要保障。

其次,金融服务业为伦敦世界城市建设提供了强大的发展引擎。金融服务业是有效提升伦敦世界城市辐射力的关键。伦敦是世界最大的金融中心之一,与纽约、东京并列为世界三大金融中心。作为世界的金融和商业中心,伦敦拥有世界上最国际化、最有活力和生机的商业环境(见图1)。金融服务业每年为伦敦创造5%以上的国民生产总值,金融从业人员达36万以上。2005年,伦敦城共有银行600家左右,其中外国银行近500家,银行数居世界各金融中心之首。在21世纪初,伦敦金融业市场在跨境贷款市场、外汇市场占有全球份额、资产管理市场总资产规模、外国银行和代表处数量、欧洲债券市场发行量等五个领域位居全球第一。作为世界城市重要推动元素,金融服务业在聚集国际资源、推动要素流动、释放国际影响力等方面发挥着重要作用。

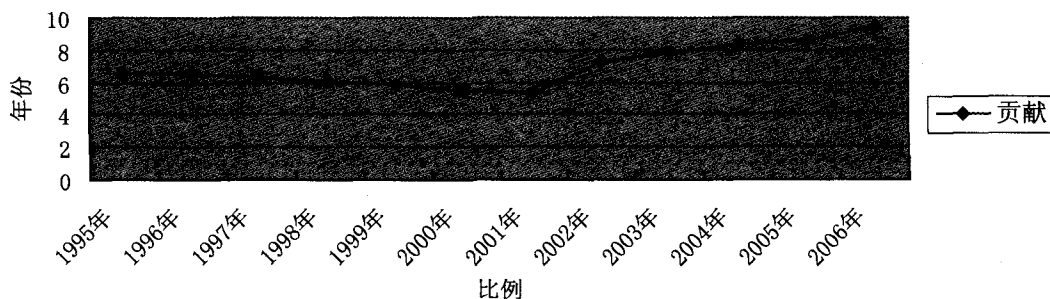


图1 伦敦金融服务业对GDP的贡献

图表来源: Youssef Cassis. *Capitals of Capital: A History of International Financial Centres, 1780-2005*, Cambridge University Press, 2006, p.265.

再次，多元完善的交通设施是伦敦成为世界城市的重要基础。伦敦拥有一流的国际、国内交通系统。伦敦的5个国际机场拥有通往世界范围内530个目的地的直航航班，还有到巴黎和布鲁塞尔的高速列车。伦敦还是世界上最大的国际港口和航运市场之一，可停泊10万吨至20万吨级的大油轮。伦敦公共交通网络非常完善发达，包括了由地铁、国铁构成的骨架公交系统，以及由常规公交、轻轨、有轨电车、轮渡形成的衔接邻里社区、旅游观光、接驳长距离交通出行的辅助公交系统。伦敦市区就拥有公交车8500辆，运营线路700条，不少线路还是24小时运营；伦敦拥有发达的地铁系统，地铁网线420公里，共设270多个车站（见表1）。为使交通高效运转，伦敦还动用了智能化管理，伦敦各种交通方式之间的换乘尤其是城市轨道交通之间以及城市轨道交通与道路公交之间的换乘十分方便，很好地体现了“以人为本”思想和一流设计水准。此外，2003年，伦敦的交通拥挤税正式开征。所征得的税款主要用于改善公交运营水平，降低常规公交票价、完善服务设施、增加公共交通服务中的残障设施等。

第四，国际多元文化中心、创意城市建设是伦敦世界城市软实力构成的核心。伦敦拥有大批国际人才，使用超过300种语言。伦敦有着丰富的文化资源，伦敦号称博物馆之都，拥有的博物馆数是纽约或巴黎的两倍多。伦敦每天都有数量巨大的文化活动，每天举办的艺术活动多达200多项，几乎每月都会有一次大型的庆典活动。伦敦有3个世界级文化遗产景点—格林尼治、伦敦塔和威斯敏斯特寺。此外，创意是伦敦城市新符号，“伦敦已经成为全

表1 伦敦2008年地铁客运量（百万人次）

地铁线路名称	总客运量	每公里客运量
1.北线	207	3.6
2.中央线	199	2.7
3.区域线	188	2.9
4.皮卡迪利线	176	2.5
5.维多利亚线	174	8.3
6.银禧线	128	3.5
7.贝鲁克线	104	4.5
8.环线	74	3.3
9.大都会线	58	0.9
10.汉默史密斯及城市线	50	1.9

数据来源：Transport for London

世界的创意之都。”2004年伦敦拟定了城市第一个文化发展战略，该战略确定了四个重要目标：发展优秀文化、发展创意文化、发展公众接受的文化、发展有价值的文化。文化创意产业（创意伦敦）因其多样性，成为串联四个目标的主线，不仅能够推动文化产业的快速发展，而且能够满足各类市民群体不同精神文化需求。文化创意产业的可持续性和高附加值等特点，极大地提高了城市软实力，是伦敦走向世界城市的重要路径。

第五，都市圈建设及大伦敦政府体制管理新模式是伦敦成为世界城市的重要保障。伦敦都市圈是产业革命后英国主要的生产基地和经济核心区，主要由伦敦、伯明翰、利物浦、曼彻斯特等城市组团形成，它以伦敦—利物浦为轴线，包括大伦敦地区、伯明翰、谢菲尔德、利物浦、曼彻斯特等大城市和众多的小城镇，总面积约4.5万平方公里，人口3650万。目前，这一地区经济结构发生巨大变化，产业不断升级，已成为金融中心、交通航运中心、

信息科研中心、文化教育中心及人才高地。2000年5月,大伦敦举行首次市长和市议会选举,经议会批准,新的大伦敦政府成立。大伦敦下设32个城区和1个金融城。大伦敦市实行两级政府管理,大伦敦市和各自治市之间权责划分明确,避免了两级政府之间互相推诿,有利于发挥各自的优势。两级政府并非上下级关系,而是合作和协调关系,制度设计充分考虑到了各利益主体的博弈,有利于实现利益各方的平衡和社会意愿的表达,在最大限度上减少了内耗。近年来,大伦敦政府不断改革政府治理模式,加强决策、执行、监督三个方面的协调,完善分层调控,充分调动非政府组织参与城市建设的积极性,从经济、社会、文化和公共服务等方面构建大伦敦区域的交流和协作机制。

第六,多层次的住房保障体系是伦敦世界城市吸引高端人群,增强宜居性的重要原因。自20世纪80年代开始,伦敦政府加强政策调控,实行住房制度改革,政府持有的公房开始大规模出售给普通居民和其他私人机构,鼓励居民通过租房、抵押贷款购房等方式解决住房问题。伦敦的住房居住方式分为三种类型:一是自住房,二是租住私房,三是租住政府公房(见图2)。为保障公民的居住权,政府

采用了与居住方式相对应的、分层次的住房福利体系。近年来,伦敦住房供应逐渐转向市场机制,体现了较少的国家干预,同时通过社会保障部门保证了弱势群体的住房问题,实现了市场机制与政府干预相结合的较好方式,既发挥了市场机制的效率,又弥补了市场解决居民住房特别是低收入者住房困难的缺憾。伦敦完善的住房保障体系增进了多种族安居乐业、和谐相处,对维护社会稳定,巩固世界城市地位起到了积极作用。

五、伦敦世界城市建设对我国的借鉴意义

首先,充分做好跨区域协调统筹规划,构建大城市都市圈。规划作为城市发展的先行指引,其理念决定了城市战略目标的前瞻性和世界性。伦敦都市圈经过50多年建设,由封闭到放射,最后形成圈城型都市圈,这其中跨区域统筹规划发挥了重要的作用。2000年大伦敦政府的成立,有力地加强了大伦敦地区地方政府之间的交流沟通,促进了统一战略规划制定,保持整个伦敦都市圈战略规划的一致和协调。改革开放以来,我国诸如北京、上海等大城市的规划建设取得了令世人瞩目的

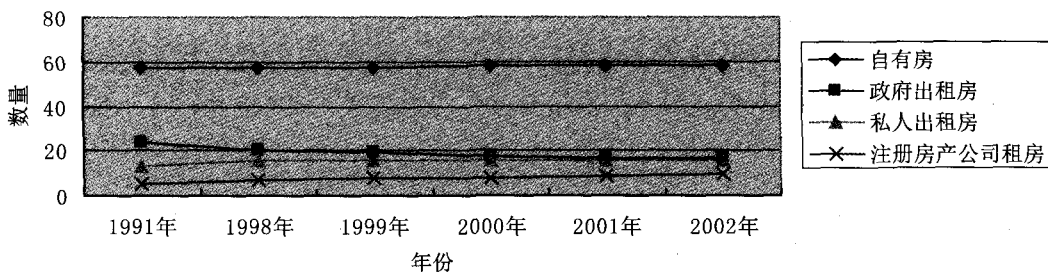


图2 伦敦住房供给结构图

巨大成就,并开始逐步显现出越来越鲜明的特点,但与世界城市相比,我国大城市在创新性和独特性方面还存在一定差距。我国大城市可以借鉴伦敦的经验,成立具有一定行政权力的跨区域协调办公室,加快都市圈协调规划。都市圈形成与演化的内在动力来自对聚集经济效益的追求,各城市应该充分利用各自的比较优势,错位发展。要从解决区域和各自的现实问题入手,积极发挥政府在推动都市圈区域融合与发展中的作用,高起点、高定位地规划空间发展布局。

其次,创新金融监管体制,大力发展总部金融业。伦敦金融市场的吸引力主要体现在监管体制的高效灵活上。英国金融市场的监管采用金融服务局(FSA)的单一监管模式,它以原则监管和风险控制为基础,强调与企业的沟通协调而非公开惩戒,这样做到防范风险,又最大限度地降低监管成本。2006年3月,英国财政大臣戈登·布朗为加强政府与金融城的紧密联系,建议创立项目组,进一步提高政府政策的反应效率。这种新型金融监管体制,促进了伦敦总部金融业的迅速发展,当前,伦敦金融城云集了包括英格兰银行总部在内的世界各主要金融机构,有75%的世界500强企业在金融城设立分公司或办事处。建设区域性乃至国际性金融中心,是北京、上海等走向世界城市、实现其城市定位的过程中不可或缺的一个重要环节。我国大城市要借鉴伦敦“以原则为基础”的监管理念,要大力发展总部金融业,通过扩大入驻金融机构总部数量,采取单区中心、多区辅助的模式,调整金融机构的整体布局,不断把自身建设成为有特色、有创新的国际金融中心。

再次,大力发展文化创意产业,建设国际创意之都。文化创意产业作为一种国际性的新兴产业,具有消耗资源少、污染小、极强辐射带动性等特点,伦敦、纽约和东京等世界城市,无一例外都是创意产业最集中和最发达的地区,都因富有特色的创意产业而闻名遐迩。一直以来,伦敦都是个富有创意的城市。1997年布莱尔政府成立“创意产业特别工作组”,明确提出要把创意产业作为英国振兴经济的新引擎,作为英国新形象和城市复兴的一个重要依托^⑥。经过10多年的发展,当前伦敦已成为“世界创意之都”,它是全球三大广告产业中心之一、全球三大最繁忙的电影制作中心之一和国际设计之都。我国大城市可以借鉴伦敦的经验,建立优质健康的文化环境,吸引创意人才聚集;积极开辟与民间组织合作新途径,培养公民创意生活与创意环境。

第四,完善城市交通功能,实现多元城市交通方式协同发展。伦敦为满足作为世界城市的交通需求,在2001年编制了历史上最为综合的交通战略规划——“伦敦交通发展战略”。该规划的理念就是促进社会融合和城市再生,使城市道路交通更加方便、舒适、安全。“伦敦交通发展战略”体现了大城市交通发展的多元化趋势,即以轨道交通为核心的枢纽站多元交通方式换乘接驳体系功能的一体化^⑦。同样,我国大城市在公共交通建设中,也应坚持公交优先原则,实现不同交通方式的无缝对接,增加不同交通方式的协同作业,使不同交通方式之间的换乘更为便捷;改善候车环境,使候车变得更加安全、舒适;通过联网实现信息、票价和车票的信息互通;优化交通信息系统,使乘

客能够随时了解城市交通状况,以便于选择最佳的出行方式和换乘方式。

第五,营造绿地生态环境,实现城市的可持续发展。宜居环境能够增强世界城市魅力和吸引力,而城市生态系统中具有自净能力及自动调节能力的绿地,在维持城市生态平衡和改善城市生态环境方面起着极其重要的作用,正因如此,城市绿地被视为维系城市可持续发展的重要因素之一。伦敦曾经被称为“雾都”,通过治理摘掉了“雾都”这顶黑帽子,变成了一座“绿色的城市”,其三分之一的面积都被公园、花园、公共绿地和森林覆盖,在世界大城市中比例最高。伦敦的33个区中,每2到3个区共同负责建造一个规模较大的区级生态公园,免费对外开放,主要用作对公众进行自然教育的科普基地,使公众在游览和学习的过程中逐渐领悟到绿地对城市生活的重要性^①。可以说,伦敦以其完备的绿地系统和优美的城市景观闻名于世,堪称西方国家善于运用生态学原理与方法促使城市与自然融合的典范^②。目前,北京、上海等一些大城市城市绿地、人均绿地、人均公园绿地等都有了很大的提高,但城市中心区绿地总量仍然相对不足,城市绿地布局不合理、发展不平衡、服务半径不到位等问题比较突出。我国大城市应借鉴伦敦经验,继续改善都市景观质量,加大公共绿地面积营造,推进

城市楔形绿地建设,构建城乡一体、功能互补、景观优美、特色突出的公园绿地体系,实现城市可持续发展。

第六,完善住房保障政策,提高宜居性和吸引高端人群的能力。独具特色的住房等社会保障体系是世界城市发展的重要支撑,更是推动新兴城市崛起成为世界宜居城市的外在动力。伦敦住房保障政策实施效果显著,使得伦敦成为一个国际高端人才聚集的宜居城市。一方面伦敦地方法规对政府调控的措施、内容进行了宏观指导,形成了综合的、行之有效的调控体系,这种通过地方立法形式确立住房规划调控的方法值得我国大城市借鉴。我国相关部门应尽快制定符合自身城市发展特色的统一住房保障法律法规,从立法上规定住房保障的对象、保障标准、保障水平、保障资金的来源,并针对住房保障的不同对象,提供多种住房保障方式。另一方面,伦敦拥有较完善灵活的住房金融政策。伦敦的住房金融政策主要包括通过延长抵押贷款偿还期、提高贷款率、根据借款人的不同需要和收入状况采取灵活多样的贷款方式等多项抵押贷款优惠措施促进居民购房。我国城市可以借鉴伦敦经验,积极开展住房储蓄和政策性住房抵押贷款,降低中低收入居民申请贷款的门槛,这样可以大大缓解城市居民的购房贷款压力。C//

注释:

①Dyer.A., Decline and Growth in English Towns, 1400-1640, Cambridge, 1995, p.9.

②Corfield,P., 'Urban development in England Wales in the sixteenth and seventeenth centuries', in Trade, Government and Economy in Pre-Industrial Enland,ed. D.C.Coleman and A.H.John (1976). P.214-219.

③Clay.C.G.A., Economic Expansion and Social Change: England,1500-1700, Cambridge,1984, p.200.

④Frederic J. Osborn & Arnold Whittick. New Towns: Their Origins, Achievements and Progress[M].Great Britain: Leonard Hill,1977.

- ⑤Greater London Authority. Spatial Development Strategy for Greater London.2004.
- ⑥Lundvall, B. National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning [M]. London: Pinter Publishers, 1992.
- ⑦Transport for London.London Travel Report 2005[R]. London: Transport for London, 2006.
- ⑧GLC (The Great London Council), Ecology and nature conservation in London, Ecology Handbook, NO.1, 1984:6-7.
- ⑨Tom Turner. Open space planning in London-From standards per1000 to green strategy, TPR, 1992, 63(4):365-386.

作者简介：刘波，北京市社会科学院外国问题研究所副研究员、博士。白志刚，北京市社会科学院外国问题研究所所长、研究员。

（责任编辑：陈丁力）

Features of London' s Formation of Global City and Its Reference for Chinese Cities *Liu Bo, Bai Zhigang*

Abstract: Since the 1970s, London has been transforming from an ancient cultural capital into a global city of sustainable development through reforms in various fields by the local government. In every stage of the formation of a global city, planning has always been of special focus: the financial service industry provides strong momentum; the diversely and highly developed transport infrastructure serves as a key foundation; the status as an international cultural centre and creative city is the core of its soft power; institutional reform of the metropolitan becomes the essential guarantee; and the housing security system attracts talents to the city as well as enhances its livability. London' s experience could provide many lessons for Chinese cities

Keywords: London; feature; global city; urban development