

# 借鉴“伦敦规划”，改进战略规划编制工作

王红

**【摘要】**近几年国内越来越多的城市开始进行战略规划编制工作，这为传统的城市规划带来了活力，也有助于更好地指导城市的发展。不过，目前的战略规划编制工作还并不成熟。本文介绍了《大伦敦空间发展战略》即《伦敦规划》的编制过程及其主要内容，以资借鉴，主要目的还在于探讨国内城市战略规划的可改进之处。

**【关键词】**战略规划；大伦敦；借鉴

INTRODUCTION TO “THE LONDON PLAN” AND DISCUSSION ON URBAN STRATEGIC PLANS IN CHINA

WANG Hong

**ABSTRACT:** Strategic plan is becoming increasingly popular among governments of various levels in China. However, the practice is far from mature. By studying the Spatial Development Strategy for Greater London, this article tries to identify areas where the current practice of city strategic plan in China can be improved.

**KEYWORDS:** strategic plan; the London Plan; experience

最近几年国内越来越多的城市开始进行城市战略规划的研究编制工作，以弥补传统法定规划体系特别是城市总体规划存在的不足或不妥之处。但国内战略规划研究编制工作毕竟起步时间不长，还处于探索阶段，各地的做法也不尽一致，总的来说，与国外较为成熟的战略规划相比还有不少可改进之处。

过去几年，笔者一直在跟踪研究大伦敦战略规划的编制进程，并有幸参与大伦敦战略规划、香港2030战略规划编制工作的英国皇家测量师学会(RICS)主席蒲禄祺(Nicholas Brooke)先生进行深入的探讨交流。伦敦自2000年夏到2004年初历

时三年多编制了《大伦敦空间发展战略》等一系列城市发展战略规划文件。伦敦是英国的首都、欧洲最大的城市，是国际公认的三个世界级城市之一，而英国规划体系的完善程度也是世界领先的，伦敦战略规划的编制工作有许多可圈可点的地方。尽管由于政治体制、规划体制、发达程度等方面的不同，国内城市与伦敦不具有直接的可比性，但它山之石可以攻玉，对国内起步不久的城市发展战略规划编制工作来说，大伦敦战略规划的编制有许多可供参考和借鉴之处。

## 1 大伦敦战略规划编制介绍

### 1.1 规划背景

伦敦位于英国东南部，靠近英吉利海峡但不直接滨海。与中国类似，英国也是东南部比较富裕，而北部和西部相对较落后。大伦敦目前人口750万左右，占地面积约1580km<sup>2</sup>，分别相当于中国上海的56%和25%。大伦敦分成33个区，其中31个区叫做borough，另外2个区则分别叫做City of London及City of Westminster，位于市中心。泰晤士河基本上从西向东横穿大伦敦。

大伦敦的发展在近代经历了一个集中、疏散、再集中的过程。其人口在1939年达到最高峰，为860万人。1944年，设立了伦敦外围的绿带(the greenbelt)，从此大伦敦的空间扩张被约束在绿带内。从1945年起，英国政府开始开发新城，以疏散大城市尤其是大伦敦的人口。第一个新城斯戴藩(Stevenage)于1946年在伦敦北部约40km处建设，人口规模10万。到1970年代中期，英国已经先后建立了33个新城，其中11个分散在伦敦外围129km周长范围内。新城开发主要由政府投资，工业项目也优先安排在新城。

由于这一疏散战略的实施以及工业转移和居

往郊区化的发展，大伦敦人口开始持续下降，1961年下降到约795万，1981年下降到685万，1983年达到最低点，约为680万，比1939年最高峰时减少了21%。之后，从1985年前后开始，随着经济全球化趋势的加剧，伦敦作为世界级城市的地位逐步得到强化，其吸引力不断提高，大伦敦的人口开始逐年增加，目前已达到约750万人。一般估计，这一趋势在未来20年将会延续。但大伦敦这一重新集中的过程与1939年前显著不同，目前伦敦人口的增加除了自然增长外，主要是由于海外移民而不是国内人口迁入造成的。

除了人口不断增长外，大伦敦的经济这些年也发展较快，尤以金融和商务服务业表现最为突出。此外，其设计、艺术等创新性产业也在世界上占有领先地位。

现在大伦敦面临的关键的规划问题是，在未来15-20年，它是应该继续容纳和接受这种人口和经济的不断增长呢，还是应该像1980年代以前一样，采取疏散的战略，限制大伦敦的人口增长，将人口和经济增长疏散到周边地区？如果是继续容纳和接受人口和经济的不断增长，那就需要提供相应的基础设施、经济活动空间、住房、就业技能等，那么应如何在空间上容纳这些增长？是扩大大伦敦的建成区规模（如突破绿带限制），但基本不增加现有开发强度呢，还是扩大建成区规模而通过增加现有建成区的开发强度来获得新的发展空间？如果答案选择后者，那么应优先再开发哪些地区？与这种城市发展的空间安排相对应，大伦敦应如何改进其基础设施特别是交通设施并保护其环境？这些问题最终都归结到“究竟要把大伦敦发展成一个什么样的城市？”这个大问题上。这些都是大伦敦战略规划要解决的主要问题。

那么，伦敦为什么在2000年开始研究上述问题、开展大伦敦战略规划工作呢？这与大伦敦行政管理体制的改变很有关系。

1986年，积极奉行市场化（privatization）和分散放权（decentralization）的撒切尔政府取消了大伦敦市政府，而改由大伦敦的各区分别制定其各自的城区发展规划，叫做Unitary Development Plan（UDP），它融合了结构规划（structure plan）与地方规划（local plan）的内容。由于没有一个统一的市政府，所以过去近20年大伦敦没有编制过全市范围的发展战略规划。而这近20年，恰巧是经济全球化风起云涌、大伦敦人口和经济及其城市地位快速发展的阶段。由于缺乏统一的规划，缺乏与之配套的足够的基础设施投资，大伦敦的基础设施已跟不上城市发展的需要，交通

不畅、房价急速上涨、城市贫富分化日益严重，一系列问题已影响到大伦敦在新世纪的竞争力。

因此，英国在1999年通过了“大伦敦市政府法”，并根据该法在2000年选举成立了大伦敦市政府，政府由一个民选的市长和另外选举的市议会组成。该法赋予市长较大的行政权力，并要求市长组织编制大伦敦发展战略规划。该规划应处理与整个城市相关的战略问题。编制完成后，各城区的UDP应与该战略规划协调一致。

目前的大伦敦市长是肯·利文斯顿（Ken Livingston），他比较有个性，敢想敢说敢干。他提出的一些城市发展措施也比较大胆甚至激进，例如，他提出要在大伦敦范围内将100座广场步行化（四周至少一边的道路步行化），要求开发商开发房地产项目时必须提供较高比例的经济适用房（affordable housing），在伦敦对私人小汽车征收道路拥堵费等。这种大胆激进的风格也反映在他主持编制的大伦敦发展战略规划上。但他同时很注意广泛征求和吸纳伦敦市民、各领域专家、企业界等社会各界的意见和建议，从而保证了大伦敦战略规划能获得广泛的支持。

从2000年开始，伦敦市长开始组织编制大伦敦战略规划。他把“大伦敦空间发展战略规划”简称为“伦敦规划”（The London Plan）。他首先于2001年5月发表了先导性的文件《走向伦敦规划》（Towards the London Plan），该文件提出了伦敦战略规划编制工作所涉及的诸课题如规划目标、面临挑战、发展战略、编制方法等，用于征求各界意见，以求就伦敦规划的编制框架达成共识。除了广泛征求各政府部门、各领域专家以及各社会组织的意见外，伦敦市长决定将该文件公开征求市民意见，目的是获得尽可能广泛的社会参与和支持，尽管根据“大伦敦市政府法”该文件不必征求市民意见。在此基础上编制并于2002年6月发表了《伦敦规划初稿》（The Draft London Plan），对该规划初稿，再次向社会各界进行了广泛的宣传和意见征询活动，并最终于2004年2月发表了《伦敦规划》（The London Plan）的终稿。

《伦敦规划》的编制是建基于肯·利文斯顿提出的大伦敦的发展目标展望（My Vision for London），即：“我的目标展望是，通过以下三个互相交织的战略措施，将伦敦发展成为一个备受推崇的、可持续发展的、世界级的城市：（1）强劲、多元、持久的经济增长；（2）富于兼容性的社会，使所有的伦敦人都能分享伦敦未来的成功；（3）大大改进伦敦的环境及其对资源的利用。”

这个发展目标展望即是要回答“究竟要把大伦敦发展成一个什么样的城市？”这个大问题的。

当然,虽然名义上是市长的发展目标展望,但实际上是由专家提出来的。为编制大伦敦战略规划,专门设立了专家顾问组,像城市规划专家彼得·霍尔(Peter Hall)、建筑专家理查德·罗杰斯(Richard Rogers)、城市和房地产开发专家蒲禄祺等,均是专家组成员或市长的私人顾问。

## 1.2 规划理念

与上述对伦敦的发展目标展望相对应,本次伦敦战略规划的指导思想主要体现在以下几个方面:

(1) 发展是硬道理。本次大伦敦规划强调并鼓励大伦敦的增长,包括人口和经济的增长,而不是采取1980年代以前的“限制增长、疏散发展”的战略。强调要“通过经济和人口的增长来取得对环境和生活质量的可持续的改善。”肯·利文斯顿表示:“我相信只有一个可持续发展战略,那就是要促成强劲的增长,力争让所有的伦敦人从这种增长中获得最大受益,并尽量控制或消除这种增长对环境的负面影响”。这种强调增长的战略与中国的“发展是硬道理”的理念比较一致。

在战略规划中强调增长主要有以下考虑:一是作为世界级城市,大伦敦的发展对带动英国的发展作用很大。要保持其世界级城市的地位,限制增长是行不通的。许多跨国公司是因为其世界城市的地位才入驻的,这种功能不可能疏散到大伦敦周边地区。如果大伦敦拒绝它们,它们会跑到世界的其它地方,而不会去大伦敦周边地区。这样,大伦敦对英国的拉动作用会大大削弱,甚至其作为世界级城市的地位也会受到影响。二是这种增长主要是市场驱动以及人口自然发展等因素作用的结果,很难通过规划等行政力量予以有效干预。否则结果只可能是由于规划预期不足,基础设施、经济活动空间、住房、就业技能等跟不上市场需求,导致一系列问题出现,从而影响大伦敦的竞争力、影响其环境和经济效率、影响其繁荣和生活质量。三是要解决城市贫困人口问题和城市两极分化问题,也只能通过经济发展来解决。

(2) 竖向增长而不是东扩西拓等。强调增长之后随之而来的问题就是如何在空间上容纳这种增长?大伦敦战略规划强调这种人口和经济的生长要容纳在现有城市建成区范围内,建成区规模不再扩大,大伦敦外围的绿带以及市内的绿地等公共开敞空间不能受到侵犯。即城市的空间发展将是竖向为主,增加开发强度,对宗地进行再开发等。要成为紧凑型城市(compact city),紧凑型城市能够更加有效地利用土地、能源、交通设施、水源、建筑材料等资源,从而更符合可持续

发展原则。大伦敦规划的竖向发展的空间战略与我们国内城市空间发展战略常见的“东扩西调南优北拓”一类急速扩大城市建成区的思路不同。这当然主要是由于发展阶段不同:大伦敦早已过了城市化阶段,其城市人口和经济的增长速度与国内城市的生长不是一个数量级。但在发达国家的大城市,紧凑型城市、竖向发展、综合性功能开发等原则目前已经得到广泛认同。

事实上,大伦敦建成区也很难扩大,因为它由外围的绿带包围着。自从绿带设立以来,在绿带内的开发活动一直是严格控制的。如果现在要突破绿带内对开发的限制,将很难为公众接受。另一方面,如果在大伦敦地域范围内只容纳就业机会而鼓励人们到周边地区居住,一方面会增加交通压力,另一方面周边地区也反对大伦敦的这种扩张。不过,还是有少数城市规划界的人士主张开发绿带用地,认为只有这样才能有助于有效带动整个英国东南部地区的繁荣发展。

(3) 非均衡发展——尊重市场、侧重交通、照顾公平。确定了竖向增长的总原则之后,发展机会也不是全市均摊,而是优先照顾几个方面:一是照顾市场需求。作为世界级城市,许多大公司入驻,但金融和商务服务业主要集中于中心区(Central London),特别是其中的中央活动区(Central Activity Zone),包括商务活动、休闲娱乐活动、观光旅游活动、交通中转活动等等。为符合这一市场需求,基础设施、交通设施、商务空间等等的开发向中心区倾斜。二是照顾交通方便,即工作机会增长点(园区、商务楼等)等的开发向主要公共交通节点和沿线集中,并与交通容量的增加相协调。三是照顾社会公平。前些年伦敦东部一些地区发展机会较少,增长缓慢,本次规划适当向东部这些地区倾斜。套用国内的术语,伦敦这次的空间发展战略大致可概括为“强化中心、照顾东部、侧重交通走廊”。这次的伦敦战略规划,包括空间规划和经济发展规划等,均强调“机会共享”,注意使不同的社会群体都能从伦敦的经济发展中获益。其理念是,只有能兼容照顾社会各不同群体的发展才是可持续的发展,否则,社会差距越拉越大,将影响其社会稳定。其实,目前伦敦的社会贫富差距已经远高于英国平均水平:伦敦是英国平均而言最富的地区,但却有2/5的儿童生活在贫困家庭中。

对于这次“强化中心”的空间发展战略,规划界也有不同意见。有人认为中心区已经比较拥挤,再强化发展必然会导致环境恶化、交通堵塞等。他们认为应重点发展外围的郊区部分,通过环线交通设施将郊区的发展区连起来。至于说市

场需求集中在中心区。他们认为通过开发郊区可以将市场需求吸引过去，就如同伦敦码头区(London Dockland)改造也是政府强势引导的一样。但《伦敦规划》的编制者认为，要保持世界城市的地位，就必须照顾众多世界性和跨国性机构和活动的需要，而这些机构和活动一般主要集中在中心区。

### 1.3 规划内容

《大伦敦空间发展战略》只是大伦敦城市发展战略规划的一部分。除了空间发展战略，大伦敦还在同期编制了《经济发展战略》《交通战略》《生物多样性战略》《空气质量战略》《市政废物管理战略》《城市噪音战略》《文化战略》等等。当然，这些战略必须相互协调，而空间发展战略则将这些战略有机交织起来。由于这些战略的编制都是向伦敦市长负责的，所以，这些战略都贯穿了其“强调发展、强调机会共享、强调可持续性”的原则。为了进一步保证各战略规划的一致性，伦敦市长确定了五个共同的主题(themes)，所有的战略规划编制都要遵守。这五个主题在《伦敦规划初稿》中的表述是：繁荣的城市；宜人的城市；宜达的城市；公平的城市；绿色的城市。而在《伦敦规划》终稿中，五个主题保持不变，但表述顺序调整为：宜人的城市；繁荣的城市；公平的城市；宜达的城市；绿色的城市。

在大伦敦空间发展战略中，这五个主题分别作为五个规划发展目标提了出来，再加上空间结构也作为一个规划目标。这六个规划发展目标具体表述如下：

目标一：在伦敦现有建成区范围之内容纳人口和经济增长，并且不能侵占市区现有的公共开敞空间。这是《伦敦规划》终稿的表述（初稿表述则是“以最有效和最可持续的方式利用伦敦的空间，在有需求及有机会的地区提高开发强度，实现人口和经济增长。”）。

目标二：让伦敦发展成一个更适宜生活和居住的城市。

目标三：让伦敦经济取得强劲及多元的增长，使之成为一个更繁荣的城市。

目标四：促进机会共享，解决歧视和不公。

目标五：改善伦敦的交通条件。

目标六：让伦敦变得更绿、更美、更吸引人。

大伦敦空间发展战略规划文本共分成六章，各章与规划发展目标不是一一对应的关系，而是将规划目标揉和到不同章节里。各章标题及主要内容如下：

第一章：伦敦的定位(Positioning London)；

在《伦敦规划》初稿中，第一章的题目是“伦敦的变化(Change in London)”。终稿把题目改成“伦敦的定位”。这似乎与国内城市规划一直强调城市定位有相似之处，但其实有很大不同。《伦敦规划》的城市定位分析主要是为了明确伦敦战略规划编制的条件、背景、影响因素等，而不是为了明确要把伦敦建成一个什么样的城市。本章分成三部分。第一部分“伦敦在世界上的地位”主要讨论伦敦作为一个世界级城市、一个欧洲的龙头城市、英国的首都、英国东南部城市群的核心等，需要发挥的作用以及如何才能更好地发挥这种作用。这主要是一个在横向坐标轴上的位置问题。第二部分“伦敦的过去和现在”则是讨论伦敦在时间这个纵向坐标轴上的位置问题，即伦敦是如何走到现在的。第三部分“导致伦敦变化的因素”，仍然是在讨论伦敦在时间这个纵向坐标轴上的位置问题，不过是面对未来而言。未来的具体位置现在是没法肯定的，但也不是完全不可知，因为可以对导致伦敦从现在的状态向未来的状态变化的主要因素进行研究，这主要包括人口增长、经济增长、就业机会增长、环境观念、生活方式和价值观的变化、新技术的影响、维持社会公正的要求等。其中经济发展主要通过就业岗位的增长及其在不同行业间的此消彼长等来讨论，而不是主要关注GDP数据，这与国内有区别。

第二章：市域发展战略(The Broad Development Strategy)；本章讨论涉及全市的发展战略问题，而后面第五章则分别讨论伦敦各地区的发展战略问题。这两章在《伦敦规划初稿》中是作为一章出现的。它们主要与上述第一个规划发展目标相对应，分析制定大伦敦的空间发展战略。强调要增加中心区特别是中央活动区(CAZ)的开发强度，同时适当照顾伦敦东部地区并向交通走廊侧重。在大伦敦的不同位置，划出“有开发机会的地区”、“需要加大开发强度的地区”和“需要进行城市振兴的地区”等。发展主要是两个指标，一是人口的增长，二是就业岗位的增长。在不同地区的开发就是要提供相应的住宅、就业空间(办公楼、企业园、工业园等)以及支持上述增长的交通设施，以容纳人口和就业岗位的增长。

第三章：专题战略(The Matic Policies)；本章分成四部分，分别是“居住在伦敦”“就业在伦敦”“交通在伦敦”和“快乐在伦敦”。“居住在伦敦(Living in London)”主要是关于如何容纳伦敦未来的人口增长，包括提供住宅和就业技能等。住宅开发既包括空间安排也包括政策安排特别是经济适用房问题。“就业在伦敦(Working in London)”主要是关于如何容纳伦敦未来增加的就业机会，

包括如何提供办公空间,如何应对制造业进一步结构调整以及新经济产业的发展、就业技能教育培训等。这里不单研究空间问题,更重视制定合适的政策措施。“交通在伦敦(Connecting in London)”主要是关于如何安排伦敦的交通设施建设以及如何与人口和经济增长相协调,一个主要原则是各地规划的开发项目要与交通容量相适应。同时,也倡导步行、自行车、公共汽车的交通方式,不鼓励或限制私人小汽车。“快乐在伦敦(Enjoying in London)”主要是如何完善伦敦的商业设施(商业中心和副中心)、文化娱乐设施、旅游设施以及公共空间等。

第四章:资源与环境战略(Crosscutting Policies):本章分成三部分,一是“伦敦的新陈代谢(London's Metabolism)”,是关于伦敦的废物处理、建筑砂石料、空气质量、能源消耗、供水、噪声、大气变暖等方面的战略和政策,这些问题往往还有专门的、单独的战略,在伦敦规划中,侧重于这些问题的空间方面,但也包括具体的政策措施。二是伦敦的城市设计,包括总的原则以及超高层建筑的位置、大体量建筑的设计、历史建筑保护和伦敦城市景观的管理等。三是蓝带系统(The Blue Ribbon Network)即水系规划,除了讨论水系的保护和利用外,也讨论防洪、生物多样性保护、对沿岸开发的设计要求等问题。

第五章:大伦敦各地区(The Sub-Regions):大伦敦分成中心区、东区、西区、南区和北区共5个地区。本章分别讨论各地区的空间发展战略问题。在中心区又划分出中央活动区(CAZ)专门进行了研究。其CAZ的范围其实就是常说的CBD,但伦敦规划没有用传统的CBD的提法而是用了CAZ这样一个新提法,主要就是要强调,除了商务活动外,本区内拥有具有世界知名度的商业设施(如牛津街等)、旅游设施(如一些博物馆等)、国际机构及其活动等,对保持伦敦作为世界级城市的地位十分重要,因此也应妥善保护。

第六章:规划的实施(Implementing the London Plan):本章主要讨论通过什么样的机制、采取什么样的措施和行动方案、动用什么样的资源,才能成功实施上述战略和政策措施,从而实现六个规划发展目标。实施战略的一个重要思路是强调合作,强调各级政府部门,各个公共机构、私营机构、社会团体等的积极参与。本章制定了具体的分期发展的进度要求,以5年为一个时段,确定每个时段的交通设施建设进展、就业机会和人口增长进展等。

《伦敦规划》具有法定效力。《伦敦规划》颁布后,伦敦各城区要相应修改他们各自的城市规

划,以符合《伦敦规划》的要求。同时,本章也制定了许多具体的政策和措施,以保证《伦敦规划》的实施。

本章还制定了《伦敦规划》的修编和实施进度的监督机制。首先,在伦敦市长的下一届任期内,对《伦敦规划》本身将进行一次正式检查(review)如果有必要,将进行调整或修编。同时,在《伦敦规划》颁布实施后,每年将对规划实施情况、规划实施取得的进展进行一次检查审议,并编制年度监督报告。本章列出了很详细具体的规划实施进度监督指标,用于进行年度检查,并列出了年度监督报告的框架。该报告也将制定下一年度的发展重点。年度监督报告将对社会各界公开。

《伦敦规划》以2020年为规划年限,但为了保证规划的可信度,许多规划指标以2016年为规划年限。同时,该规划也指明,对2020年以后的发展也需要予以考虑,尽管对20年以后的事情更难把握。本规划提供的一些基础设施将服务于2020年以后。

#### 1.4 规划编制方法和程序

(1)编制思路:《伦敦规划》的编制思路大致可以概括成:一个目标展望,六个规划发展目标,一系列发展战略和政策措施。

首先,确定大伦敦的发展目标展望,即希望把大伦敦发展建设成什么样的城市。伦敦市长提出要“把伦敦建成一座备受推崇的、可持续的、世界级的城市”。《伦敦规划》采用了这个展望表述,接下来所有的工作都是围绕着实现这个展望而努力。伦敦市进行的公众咨询表明,这一展望表述得到了伦敦各界及广大市民的认可和支持。

目前,国外城市进行战略规划时,一般都是首先制定一个发展目标展望,大中小城市基本均如此。这与国内通常的首先确定城市性质的作法和理念有一定区别。

区别之一是,展望着眼于未来,着眼于希望把城市建成什么样,而城市性质主要是着眼于现在,着眼于现在的资源、现在的产业结构等。区别之二是,展望比较宏观,城市性质则有时比较具体,往往反映支柱或主导产业,如旅游城市、四个中心等。其实,在市场经济条件下,主导产业的确立更多是市场力量作用的结果,政府的规划引导有一定作用,但往往不是决定性的,对中小城市尤其如此。过分具体地规划出主导产业,结果可能适得其反。区别之三是,由于以上两个区别,发展展望的表述更有利于进行城市营销。

在城市发展的大方向确定后,再把它分解成六个具体的发展目标,以后的发展战略即是要实

现这六个具体的发展目标。目前香港正在编制的战略规划也是采纳这种思路，即先确定发展目标展望，再分解成具体的发展目标。至于所确定的具体发展目标是否恰当、是否有代表性、是否抓住了本城市发展的主要问题，则需要由公众和专家评说。因此公众和专家咨询在这个早期阶段就应该开始了。

有了具体的发展目标后，再就不同的城市发展课题如人口、居住、经济、交通、环境、公共空间、资源、公共服务等展开专题研究，在研究基础上制定相应的发展战略和政策措施。最后还要制定实施方案。实施方案涉及执行机构、合作机构、资金来源、分期发展安排、进展监督系统、调整修编机制等。

(2) 编制人员：由于1999年的“大伦敦市政府法”规定伦敦市长要负责编制大伦敦空间发展战略，所以《伦敦规划》的总负责人是伦敦市长肯·利文斯顿。伦敦市长尽管是民选市长，有较广泛的权力和责任，与国外有些城市市长只是象征性职位有天壤之别，但仍然远不能和中国的市长相比。所以，伦敦市长有时间直接过问《伦敦规划》的编制工作。在初期，成立了“空间发展战略政策委员会(Spatial Development Strategy Policy Commission)”由副市长尼可·甘润(Nicky Gavron)女士主持，负责编制《伦敦规划》前期咨询报告《走向伦敦规划》，并有专家组协助提供专业建议和意见。

在编制《伦敦规划》阶段，则成立了“空间发展战略规划指导小组(SDS Steering Group)”仍然由副市长甘润女士主持，成员有10来人，负责对编制《伦敦规划初稿》进行指导把关。指导小组下成立有“空间发展战略规划编制组(SDS Team)”成员有20多人，其中部分成员从一些政府部门借调来。该编制组具体负责《伦敦规划初稿》的编制工作。此外，还设有一个规划编制顾问组，由外聘专家组成，负责提供专业性的建议和意见。

除了上述编制人员外，有许多的专题研究工作如人口预测、交通设施研究、发展模型测试、环境影响评估等等，则直接委托给外部咨询机构等进行，相关成果则反映在《伦敦规划》里。

据参与《伦敦规划》编制工作的专家介绍，在研究编制《伦敦规划》的过程中，越研究越发现经济问题对规划的重要性，因此，需要不断增加经济方面的研究人员。这与国内目前进行城市发展战略研究主要是由城市规划师参与有所不同。

(3) 编制过程：《伦敦规划》的编制很重视社会各界从头到尾的参与，对这个过程本身很看重，

而不是仅仅着眼于最终的规划成果。他们把这个编制过程、公众参与过程看成是促成社会共识的过程，而形成一个广泛的社会共识很重要。如果没有广泛的社会共识，缺乏社会各阶层、各方面的积极支持和参与《伦敦规划》就很难得到有效的实施。这种理念和做法也体现在香港、新加坡和其它发达城市进行发展战略规划编制的过程中。

整个《伦敦规划》的编制过程大约历时3年半。这与国内城市编制战略规划往往只历时三四个月甚至更短时间有很大不同。国内城市与发达国家城市处在不同的发展阶段，例如，国内城市的发展变化速度(城市人口、经济规模、产业结构、基础设施等)远比发达国家的城市快，为应对这种快速变化，国内城市肯定不能也花三四年时间编制一部发展战略规划，否则，规划成果发表时，依据条件变化太多，就失去了指导意义。国内的城市战略规划编制必须较快完成，但要有反馈修订机制，以后根据实际情况不断调整修正。其实，英国的规划专家也认为，对快速发展变化的发展中国家城市，英国的结构规划—地方规划体系并不合适，这些城市更适合采用行动规划。不过，战略规划关注的是一个城市的长远发展战略问题，虽然不必面面俱到，但有些关键问题还是应当研究透，因此三四个月时间毕竟还是太短，规划方案的合理性和可实施性会大受影响。

## 2 对国内城市编制战略规划的借鉴意义

### 2.1 规划团队：多学科参与

一个城市的发展，涉及到产业结构、人口增长、用地布局、交通安排、环境保护、人力资源开发、房地产开发以及城市建设投融资等多方面，因此，城市战略规划的编制也需要多学科专业人士的参与，只有这样才能保证规划方案的合理性和可实施性。伦敦战略规划的编制团队中既有非常熟悉伦敦本地事务及政策的政府官员及工作人员，又有各领域的专家如经济问题专家、城市规划专家、土地和房地产开发专家等等。香港正在进行战略规划的团队，也同样是由这样的多学科专家构成的。事实上，目前在发达国家和地区，大到城市战略规划小到老城区改造规划，一般都是首先由城市产业开发和房地产开发等方面的专家制定出开发方案，之后规划师再编制相应的城市规划方案，也即，“规划师跟进而非引领”(Planners follow rather than lead)。

相比较而言，国内目前的城市规划包括战略规划的编制在很大程度上主要还是由城市规划师全面负责，其它方面的专业人士参与程度很低。而

国内规划师又以建筑师背景为主,优点是国内的城市规划图可能是世界上画得最好看的,但缺点是仅止于好看而可实施性较差,缺乏成本与效益考量,在许多问题的处理上,不符合市场经济规律。例如,为了拉开城市框架,拓展城市发展空间,往往提出各种战略措施如建设新的中央商务区、新的行政中心、新的大学城、新机场、新会展中心等等。在合适的条件下,这些都可能成为很好的发展战略,但如果盲目套用,就会不可避免地带来问题。对一个具体的城市来说,必须深入研究调查它对这些设施到底有没有需求、什么时候会有多大需求、需求来自哪里、这些设施需要多大投资、谁会来投资、需要什么配套开发、如何才能吸引这些投资者、投资者的回报如何、应如何安排分期开发以便符合市场需求并获得土地升值等多种效益最大化等等众多问题。再以CBD开发为例,许多城市一哄而上,但到底一个城市可能需要多大的商务面积,CBD商务面积与城市的产业规模及产业结构的大致比例关系,CBD开发与住宅开发、商务面积开发、零售面积开发、交通设施开发等等是什么关系,规划对此并无研究。这些问题已经超出了建筑师、规划师的专业知识范畴,但对于规划方案的合理性和可实施性却至关重要。而如果这些规划项目不能得到有效实施,则又会反过来影响合理的城市空间形态等的形成。

城市规划不应该仅限于物质规划,这个问题在规划界喊了多年,但问题不但没解决,似乎还愈演愈烈。规划团队专业人员构成太单一是一个主要原因。

## 2.2 规划理念:重视市场经济机制,尊重市场力量

如前所述,我们的城市规划体制、城市规划队伍、城市规划理念等从完全的计划经济体制走来,难以避免地带着计划经济体制的深深烙印(我们现在使用的城市规划教科书似乎与20年前计划经济时代的教材也没有太大区别)但推动城市发展的主要力量却已经从很大程度上变成了市场机制、市场力量。除非我们的规划理念能相应转变,否则不适应将在所难免。

例如,伦敦战略规划就充分认识到,随着全球经济一体化的进一步发展,伦敦经济和人口的增长将不可避免,不管规划人员喜欢还是不喜欢。尊重这一市场趋势,制定城市发展战略时做好应对,就可以增进城市的竞争力,否则,只会削弱城市的竞争力。同样,伦敦战略规划提出要优先发展其中央活动区,也一样是因为考虑到市场需求的结果。

我们提出要重视市场经济机制、尊重市场力量,是为了增进规划方案的可实施性,这与提倡社会公正并不矛盾。在发达国家,由于市场经济思维已渗透到社会各角落,规划师不会缺乏市场化意识,进行城市规划时提醒注重社会公正是可以理解的。而在国内,规划师并不自然具备市场经济意识和有关市场机制的知识,例如,有些规划师并不理解房地产开发商的投资理念和房地产市场及其增值规律,尽管这对城市空间开发方案的实施性至关重要。

我们强调进行城市规划时要重视市场经济机制、尊重市场力量,不单单是针对城市土地的开发而言,而是因为这与国内城市战略规划常常涉及的两个重要课题——城市定位分析和城市产业结构选择等直接有关。

(1) 城市定位分析:国内城市规划一般对城市定位(城市性质)非常重视,认为这是总体规划要研究的头等大事,而且往往要求城市定位要准、一般要明确城市的主导产业结构等。如果说在计划经济条件下,由于中央政府对各城市的投资(包括产业和基础设施等)和开发安排有很强的控制力,可以基本做到全国一盘棋,这时各城市的定位是既可行也有利的话,那么在市场经济条件下,各城市相互之间处于激烈竞争的状态,甚至城市要在全球范围内竞争,竞争投资、竞争目标消费者、竞争游客等等。一个城市有某一方面的资源或自然优势并不能保证这个城市就能在这方面取得长足发展,如有港口的城市不一定都能发展起强劲的临港产业,有旅游资源的城市也不一定都能把旅游业做大做强,有某种工业基础的城市也不一定就能把该工业扶持成支柱产业。因为现在资源、投资、技术、市场等等是在更大的范围内(几乎是全球范围内)调配,投资者有了更广阔的选择范围,而我们规划制定的城市性质,对吸引投资者往往没有多少影响。例如,以前苏州规划的城市性质是旅游城市,但并没有因此吸引来多少旅游项目投资,也没有因此阻止大量电子类甚至造纸类产业投资。

仇保兴研究认为,传统城市定位理论有若干缺陷。一是城市定位注重研究与城市原有主导产业和自然资源相关的外部因素,而对城市内部因素的分析仅局限于针对“定位”而展开的协调安排上,这并不能充分体现城市在后工业时代和知识经济时代本质意义上的竞争能力。其二,大部分城市都在用类似的分析方法追求几乎相同的定位。其三,定位往往以邻近的竞争对手城市为参照,这可能导致方向性错误。在迅速变化的环境中,对现有城市竞争力的主要威胁,并不仅仅来

自己已经存在的竞争对手,而更可能来自于拥有崭新思维的“创业型城市”。仅以现有竞争对手为参照,忽略现代科技创新的特性,其结果很可能是与原来的竞争对手一起被“创业型城市”的迅速崛起所取代。

我们常常看到一个城市被定位为港口城市、旅游城市或所谓的地区中心城市,那么,其意义到底何在?以旅游城市为例,是否指它不必重视制造业的发展?以中国一般中等城市的规模,旅游产业远远带动不了一个城市的发展,离开制造业的支撑,很难指望经济能得到快速增长,且不论旅游业本身的脆弱性问题。苏州这些年如果不是大力推动外来投资,大力发展制造业,而是固守其旅游城市的定位而放弃制造业发展机会的话,苏州经济不可能取得这么令人惊讶的增长,它也不可能被联合国工业发展组织评定为中国最有活力和发展最快、对全球的城市发展和经济发展具有示范作用的六个城市之一。另一方面,苏州尽管工业经济迅速发展,经济规模快速膨胀,但城市污染不但未加剧,反而城市环境越变越好。苏州新区更于1999年被国家环保总局批准为全国首家ISO14000环境管理体系国家示范区。

一个城市若有港口资源或旅游资源等,无疑是其可资利用的优势条件之一,但这既不等于它可以放弃捕捉其它发展机会,也不等于它一定要把或一定能够把这些优势培育为城市的核心竞争力。研究世界上发展很成功的城市,可以发现它们的一些共性,例如蒲禄祺先生主要归纳了多元化(包括多元化的经济、文化等),坚定而有远见的政府领导人及良好的政府管理、良好的人力资源素质、生活质量、良好的交通与通信设施、城市更新改造、创新性文化、友好的营商环境、有特色的城市形象以及城市自豪感等。很少有城市是因为有所谓的正确定位或准确定位而取得成功的。

我们城市规划中传统的城市定位分析更适合计划经济体系。在市场经济条件下,一个城市必须更有弹性、更善于抢抓机会、更敢于应用创新性思维,而不是拘泥于现状造成的条条框框,只有这样才可能取得成功,才可能在激烈竞争中胜出。

当然,要建成一座伟大的城市,必须要有雄心、要有目标、要能激发市民的城市自豪感。建议在城市战略规划中,采用海外城市常用的vision(“发展目标展望”或“发展目标”,也有译为“愿景”、“抱负”等的)一类的表述。作为参考,除了前述大伦敦战略规划外,再列出几个城市的发展目标展望:

新加坡2001战略规划:将新加坡发展成为一个“繁荣兴旺的、21世纪的世界级城市”,一个“充

满生气、富有特色、令人愉快的城市”。

香港2030战略规划:“香港不但要成为一个重要的中国城市,更要成为亚洲最繁华的大都市,取得如同北美的纽约和欧洲的伦敦一样的地位。”

加拿大诺瓦斯高特(Nova Scotia,人口94万)2000年制定的2010发展战略:“我们的发展目标是要建成一个繁荣的诺瓦斯高特,使之在2010年成为加拿大最受欢迎的生活、工作、创业和持家之地。”

澳大利亚布里斯班(Brisbane,人口90万)1998年制定的2011发展战略:“布里斯班的发展目标是,到2011年本市将形成以不断扩张且具有全球竞争力的企业群为特色的经济,对高技能人才和技术有较高需求。民营企业将有一个有利的发展环境,与政府、财政、教育、培训和研发机构进行密切联系和合作。市民将能共享经济繁荣并拥有优雅的城市环境和优越的生活质量。”

(2) 城市产业结构选择:除了城市定位,国内城市总体规划和战略规划另一个很重要的工作就是确定城市的支柱产业。但如果指望通过城市规划“正确”选择支柱产业就能解决一个城市的经济发展问题或带动一个城市长远的经济发展,在市场经济条件下是不现实的。

在计划经济时代,工业投资由政府主导,因此地方政府可以规划、设计其重点发展的产业,确定其支柱产业的发展方向。但在市场经济条件下,由于投资主要由企业进行,且往往依赖于外来投资,因此支柱产业的发展和确定,包括其消失,主要取决于市场力量。政府可以根据本地的优势条件加以引导,但更需要随市场的发展变化而及时调整策略。

以上海为例,其支柱产业就是在不断调整中。就支柱工业而言,2000年之前,上海确立的6个支柱工业为汽车制造业、电子通信设备制造业、钢铁制造业、石油化工及精细化工加工业、成套设备及家用电子电器。后来,家电退出,不再作为支柱工业,而生物医药补进来,成为新的支柱产业。同时,钢铁制造业改成精品钢材产业,电子通信设备制造业也改成电子信息产业。随着房地产业的发展,上海在2001年首次将房地产业作为六大经济支柱之一提了出来,并将其作为“十五”期间重点发展的行业。即使以上海的财政实力和市场地位,行政力量也很难真正选择并确保某个支柱产业的形成和发展。支柱产业及支柱产业的调整,主要是市场力量起作用的结果。

行政力量可以有效地限制某产业的发展,但却往往难以保证某产业发展成为支柱产业,除非这种行政力量正好符合了市场力量的选择。例如,



在“九五”期间,全国30个省、直辖市、自治区中,有25个选择机械工业作为支柱产业,24个选择电子工业作为支柱产业,23个选择化工工业作为支柱产业,22个选择汽车工业作为支柱产业,等等。但真正把某一产业做大做强的地区并不多。又如,青岛开发区在“九五”期间确定的主导产业是石油、化工、化纤、电子、机械、建材6个产业。但石油、化工基本没有发展起来,建材也很弱,而家电工业由于澳柯玛、海尔等的入驻却意外地快速发展起来。

因此,城市战略规划的思路不应该是试图通过确定若干个“合适”的产业,指望这些产业在未来二三十年一直具有很强的经济带动能力,从而达到在产业结构上一劳永逸的选择。相反,战略规划应注重分析未来可能影响城市产业发展的各种外部和内部因素,以及如何建设必要的基础设施(包括硬性基础设施和软性基础设施如营商环境、劳动力素质、生活质量、创业精神等),来充分引导和利用各种因素以推动经济的发展。

### 2.3 规划过程:重视过程、重视社会共识

伦敦战略规划编制工作的另一个可借鉴之处是重视规划过程,重视通过规划过程促进形成社会共识,而不是只重视规划的最终成果。

战略规划是为城市未来的发展制定方向。规划内容涉及所有人的利益,也需要大家的配合与支持,因此形成广泛的社会共识非常重要。共识并不单指政府与市民间的共识,更要包括各社会团体、专业团体、半官方机构、企业界等等,因为战略规划的实施需要多方面的配合与努力。

因此,海外进行城市发展战略规划时,均很重视社会共识的形成。例如,香港2030战略规划的制订共分4个阶段,从最初规划方法、规划目标和主要研究课题的拟定,到主要课题的研究,到发展方案的测试,到最终发展战略的形成,预计历时两年。每个阶段都要组织广泛的社会公示、讨论、评议等活动。

而伦敦经济发展战略的编制则更进了一步:由伦敦发展局(LDA)牵头,与16个不同的社会团体就经济发展战略达成共识,正式签属《伦敦共识》(A Charter for London),表示支持和接纳相关的发展战略。这16个团体包括政府、企业界、志愿组织及公众组织如地方政府协会、伦敦工商总会、高等教育联合会、伦敦志愿服务联盟、工会代表大会、雇佣服务组织、种族平等委员会、伦敦黑人论坛、伦敦旅游会展局等等,有广泛的代表性。

从国内外一些发展较快的城市的经验看,要

建成一个成功的城市、一个繁荣的城市、一个伟大的城市,形成与之相匹配的都市思维很重要。要快速成功地发展成为一个现代化的大都市,首先就需要建立大都市的思维、大都市的眼光、大都市的心态、大都市的气魄。只有如此,才能取得城市建设的高品位、城市文化的高品位、城市发展的高品位。

因此,战略规划的编制不单要重视最终成果,也要重视编制过程。这种过程一方面用于将发展战略的理念和要点传播给社会各团体、各阶层,另一方面用于形成全社会的共识,凝聚全社会的力量。有了这种广泛的社会共识,战略规划的方向和措施便不容易因政府官员的更迭、市长的任免而反复和变化。

当然,就国内目前的情况看,城市人口、经济、基础设施等高速发展,社会各界对经济快速增长的支持度很高,加上城市政府属于强势政府,影响力很大,编制战略规划不必花费三四年时间,否则“规划赶不上变化”,缺乏指导意义。另外,在国内目前的发展阶段,形成共识相对容易一些。例如,英国在1960年代以前,修条高速公路从规划到建成,3-4年甚至更短时间就行了,很少人会反对,就像国内目前对“要想富,先修路”的共识一样。但到了1980年代以后,高速公路网建设得差不多了,人们的关注点就从建设转移到保护上了,要保护环境、保护生态、保护历史文化、保护现有生活方式等等。再要建新的高速公路,共识就很难达成了。即使最终能上马,从规划到动工,一般至少都要10多年。

不过,即使在目前相对容易达成共识的情况下,国内城市编制战略规划,仍然要保证一定的编制时间,一些关键问题要有深入研究,并应重视编制过程,重视通过编制规划,达成广泛的社会共识,凝聚社会各界的力量。

### 2.4 规划实施:重视可实施性,内置反馈和修订机制

战略规划主要研究解决战略层面、有重大影响的城市发展问题,不能强求面面俱到,不能太强求细节。但是,这并不意味着可以不重视规划方案的可实施性。事实上,缺乏可实施性的规划,不管多漂亮,都毫无用处。

为保证规划方案的可实施性,规划方案本身必须合理,符合经济规律、符合社会发展趋势、符合市场需求、符合投资方的投资考量;城市发展战略规划不能单重空间,要同时重经济规划,重可行性分析;规划也必须有与其发展战略相配套的具体措施,有具体的行动规划,并能落实到具

## 应尽快推行规划设计监理制度

巨涛同志《规划师的饭应由谁管》的文章(发表在《城市规划》2003年12期),读后颇有同感,文中披露的问题和种种现象各地均不同程度地存在。前年,我在某著名风景区内从事一项监理工作,需要了解规划意图和要求,可一打听才知道,已批准通过的规划图以及文本仍在规划院,规划院却说他们不给钱,图不能让看(因我曾从事规划管理工作多年,互相熟识,最终是看上了),因此我认为,全面推行或强制实行规划设计监理制度,是解决规划设计工作质量、费用拨付、设计进度、合同争议等等问题,以及拒绝不合理要求的最好的办法。

建设工作监理制度在我国建设领域已推行15年,在工程建设中发挥了重要作用,取得了显著成绩。目前,工程监理已形成了行业规模,建立了比较完善的工程监理制度和法规体系,培养了一批水平较高的监理人才,积累了丰富的管理经验。其中,有许多各专业工程师、建筑师、城市规划师(包括注册城市规划师)通过了国家严格的考试,取得了监理工程师执业资格。有能力开展规划设计阶段监理工作的单位也不在少数。这样,规划院可按国家有关监理资质管理的规定,成立独立的规划设计监理法人机构,只要没有隶属关系和利益关系,甲规划院可以监理乙规划院的规划业务,公正执业即可。担任总监理工程师的最好具有注册城市规划师和注册监理工程师双重执业资格。

2002年,中国建设监理协会重新组织编写了一套《全国监理工程师培训考试教材》,增加了项目可行性研究、规划设计阶段监理、风险管理等内容。尤其在新版的《建设工程质量控制》一书中,用大量篇幅详细论述了设计阶段的质量如何控制,还特别介绍了控制性详细规划的质量控制问题和监理单位应做的主要工作,以及在控规设计中如何把握有别于其他设计的控制要点。

关于规划设计费的给付问题,如同工程款拖欠一样,确实令人头痛。拒付、拖欠、赖账的比比皆是。但有一点我们应该肯定(实践也已证明),凡是实行了监理的项目(无论是设计,还是施工),责任是分得很清的,任何一方的胡搅蛮缠、不合理要求都会被监理方据理驳回,谁是谁非,泾渭分明。这是由于监理单位始终是中立和公正的第三方,是委托方和被委托方之间的协调者,既维护甲方的利益,也绝不能损害乙方的利益。

(山西铁路工程建设监理公司 郝燕平)

【文章编号】1002-1329

(2004)06-0087-01

【收稿日期】2004-03-18

87

郝燕平  
应尽快推行规划设计监理制度

体的执行机构;同时,也必须保证足够的资源用于支持规划方案的实施。前述的达成社会共识是规划实施的有力保障之一。

就伦敦战略规划而言,为保证可实施性,对一些问题研究得很深入,方案很具体。例如,战略规划细化到每个区未来要增加的人口、就业机会,与之对应需提供的住宅、办公空间等等。

以中国目前快速发展的情况,战略规划必须配合行动规划,必须有具体的行动方案,有具体的项目,以及项目的投资、分期、运作等等方案。从经营城市的角度看,即是说,要采取精细经营而不是过去的粗放管理。

此外,社会、经济、技术、生活方式等等影响城市发展的众多因素都在快速变化,要可靠预测10年、15年、20年以后的情况,是非常困难的。为应对这种矛盾,一是规划方案必须要有弹性,二是要有反馈和调整机制,一旦发现实际情况与规划预测不同,应及时调整。例如,如前所述,伦

敦战略规划规定,在规划颁布实施后,每年将对规划实施情况、对规划实施取得的进展进行一次检查审议,并编制年度监督报告。该报告也将制定下一年度的发展重点。我们制定战略规划后,也应对战略规划的实施情况进行定期的监督,以及作必要的调整,这样才能尽可能地发挥战略规划对城市建设的有效指导作用。

### 参考文献(References)

- 1 Mayor of London. The Draft London Plan: Draft Spatial Development Strategy for London[Z]. London: Greater London Authority, June 2002.
- 2 Mayor of London. The London Plan: Spatial Development Strategy for London[Z]. London: Greater London Authority, February 2004.
- 3 仇保兴. 追求繁荣与舒适——转型期间城市规划、建设与管理的若干策略[M]. 中国建筑工业出版社, 2002年5月.