

法治视角下的伦敦规划编制框架

The London Plan Compiling Framework in the Perspective of Nomocracy

陈 霏 | Chen Pei
黄亚平 | Huang Yaping

中图分类号 TU984 文献标识码 A 文章编号 1003-739X(2020)09-0019-07 收稿日期 2019-03-25

摘 要 随着依法治国逐步深化,区域与城市的治理将上升为法治。我国大都市区规划编制方法尚在探究与尝试,可能面临“终局性”缺乏操作空间、“静态化”缺乏灵活实施的困境。大都市区规划编制的法治化是全面依法治国下科学动态规划的必然方向。该研究选取英国大伦敦地区作为借鉴对象,梳理英国与伦敦法治规划发展历程,并分析现行伦敦规划的编制主体、编制过程及编制保障分析的结构及法理内涵。编制主体由权力机构自上而下指导设立、行政机构自下而上废除变更,集市长团队、议会与合作机构为一体的公私合作伙伴。编制过程是一个融合了变革创新的战略规划、持续更新的预备规划与修订规划的动态规划系统。编制保障分为由伦敦规划年度监测报告作为核心措施、伦敦发展数据库作为数据支撑的技术保障,以及由线上参与、线下互动与权利行使三种方式构成的公众参与保障。

关键词 法治 规划编制 大都市区 大伦敦

Abstract With the gradual deepening of governing the country according to law, regional and urban governance will rise to nomocracy. The plan compilation for metropolitan areas is still being explored. Referring to the urban master plan compilation, it will meet the problem of lacking of easy-to-operate adjustment mechanism, and the flexibility to guide the implementation process. Therefore, the plan compilation with nomocracy in metropolitan areas is the inevitable direction. This research selects Greater London, UK as the reference, based on the planning and legislative stage, we study the current London plan compilation, the working body, compilation process and preparation of guarantees, and their legal connotations. Firstly, the working body is set up by the Mayor's team, the parliament and the partner institutions connected by public-private partnership. Secondly, the process is a dynamic system that incorporates strategic plans, preparatory plans and revised plans. Finally, the guarantees are divided into the technical guarantee, AMR supported by LDD, and the public participation guarantee, consisting of online participation, offline interaction and rights exercise.

Keywords Nomocracy, Plan compilation, Metropolitan area, Greater London

依法行政是现代公共管理的价值与本质,规划是政府公共管理的重要职能,因此规划法是规划体系之核心^[1]。各国家地区的实践已表明,第一部规划法的诞生标志着城市规划作为行政管理职能的法定程序化^[2]。第二次世界大战后的城市发展浪潮,伴随各国家地区规划法出现,现代法治规划体系步入发展^[2-3]。相关研究将现代城市规划法系分为三类:以英国为代表的立法确立规划的法律地位、中央高度集权的规划法系;以德国、日本为代表的立法确立规划的法律地位、国家立法与地方执法相结合的规划法系;以美国为代表的将规划法律化、地方政府接受立法授权的多元规划法系^[1-4]。

虽然1989年颁布《中华人民共和国城市规划法》就已标志着我国城市规划立法体系

初步建立,却依旧欠缺对规划编制的渗透能力。当今,全面依法治国上升为国家策略,依法改革空间规划体系是必由之路。大都市区规划编制尚存在纵向管治不利、横向分工不明等诸多问题^[5-6],规划编制程序法治化仍处于探索阶段。因此,笔者选择规划法系相似的英国大伦敦地区,作为法治空间规划编制的借鉴样本。

既有研究对伦敦规划研究主要关注编制背景、编制内容两个方面。编制背景的阶段划分大多基于现代英国政党治理模式的演变历程^[7-10],然而规划与政体的阶段划分并非可以完全等同而论。编制内容大多聚焦于某一版本战略规划^[9-11],或针对其中某专项规划进行内容解读与特点分析^[12-14]。

本次研究将从编制主体、编制过程与编

制保障三个方面,分析具体内容并解析法理内涵,为中国大都市区规划编制法治化谋求借鉴之处。

1 地区法治与规划的发展历程

第一次工业革命后,英国政府试图推进的统一治理遭受地方主义势力反对,大伦敦地区在各方势力的博弈中持续着碎片化的治理状态,城市管理权力主要掌握在“伦敦警察厅”、“伦敦客运局”等机构手中^[7-9]。19世纪末期,真正意义上现代化规划立法体系逐渐建立起来(表1)。

1.1 空间规划一级体系——伦敦郡议会时期(1889年—1965年)

于1909年、1932年颁布的《住房及城市规划诸法》、《城乡规划法》分别是英国历史

表1 英国法治空间规划体系与大伦敦地区规划治理的演变^[5]

时间	规划法	空间规划体系	地区治理主体	地区代表规划
1889— 1965年	住房与城镇规划者法（1909） 城乡规划法（1932） 城乡规划法（1947）	一级体系 （全国）	发展规划	伦敦郡议会 《大伦敦规划》（1944）
1965— 1986年	城乡规划法（1968） 城乡规划法（1971）	二级体系 （国家-地方）	结构规划 地方规划	大伦敦议会 《大伦敦发展规划》 （1969）
1986— 2004年	城乡规划法（1990） 规划补偿法（1991） 地方政府法（2000）	旧双轨体系 （国家-地方）	发展规划 地方规划	结构规划 伦敦规划咨询委员会
2004— 2010年	规划和强制收购法（2004） 规划法（2008） 地方民主、经济发展与建设法（2009）	三级体系 （国家-区域-地方）	国家规划政策 区域空间战略 地方发展框架	大伦敦市政府 《大伦敦规划》（2004）
2010年 至今	地方主义法（2011） 国家规划政策框架（2012） 规划与住房法（2016） 邻里规划法（2017）	新双轨体系 （国家-地方-邻里）	国家规划政策框架 区域空间战略 （伦敦规划） 地方发展规划 地方发展规划 邻里规划 邻里规划	大伦敦市政府 《伦敦规划》（2011）

表2 大伦敦市政府成立至今官方发布规划一览表^[17-28]

时任市长	时间（年月）	规划文件	主要内容	备注
肯·利文斯通	2001.5	《走向伦敦规划》	作为先导性文件，提出战略规划编制工作涉及的目标、挑战、战略和方法等	B
	2002.6	《伦敦规划初稿》	再次向社会各界进行广泛宣传和意见征询工作	B
	2004.2	《伦敦规划：大伦敦的空间发展战略》	成为地区20发展准备的第一部法定的战略性规划	A
	2005.10	《伦敦规划的回顾总结》	从交通、经济、住房、气候变化、世界地位等十大重点领域提出新目标	C
	2006.12	《伦敦规划：大伦敦的空间发展战略——住房供应、废物利用与矿物资源利用的调整》	对2004版战略规划进行修订，修订内容为住房、资源再利用领域的新政策等	C
	2008.2	《伦敦规划：大伦敦的空间发展战略——整合2004年以来的修订》		C
鲍里斯·约翰逊	2008.7	《规划更美好的伦敦》	体现新任市长对新论规划的展望，主题是公平、经济、环境、安全、保护五个方面	B
	2009.10	《伦敦规划：大伦敦的空间发展战略——规划修订草案》	再次向社会各界进行广泛宣传和意见征询工作	B
	2011.7	《伦敦规划：大伦敦的空间发展战略》	第二部法定的战略性规划	A
	2013.10	《伦敦规划：对近期规划的细微修订》		C
	2015.3	《伦敦规划：对远期规划的修订》	对2011版战略规划进行修订，修订内容分别为近期规划、远期规划、住房标准和停车标准	C
	2016.3	《伦敦规划：对住房标准的细微修订》		C
2016.3	《伦敦规划：对停车标准的细微修订》		C	
萨迪克·汗	2017.1	《伦敦规划：大伦敦的空间发展战略——整合2011年以来的修订》	对2011版战略规划4次修订进行整合发布，对下版总规具有参考价值	C

（注 A类是战略规划；B类是战略规划前期的预备规划（包括意向、草案及宣传等）；C类是战略规划后期的修订规划（包括回顾总结、细微修订与整合修订等））

上第一部城镇规划法与第一部城乡规划法，奠定了初步的空间规划立法思想。1932年、1947年颁布的两部《城乡规划法》，“蓝图式”一级空间规划体系建立。

伦敦郡议会，虽为首个统一的双层制大都市区治理机构，但两级地方政府之间仅为合作关系，自治市的强大力量导致治理与规划存在严重障碍。规划立法事与愿违地进一步扩大自治市的权力，增加上层政府的管理协调难度，削弱了议会干预地区发展的权威性。

1.2 空间规划二级体系——大伦敦议会时期 (1965年—1986年)

二战后城乡快速发展，一级规划体系的灵活缺乏、审批冗长等问题逐渐凸显。1968年和1971年分别颁布的两部《城乡规划法》，分解了发展规划，确立了国家指导层面的结构规划 (SP) 与地方实施层面的地方规划 (LP)。

大伦敦议会，本质依旧是两级议会委员体制。虽然公共产品的供给不再受地方政府条块分割的限制，但是两级政府仍存在职能分工难以划分的问题。

1.3 空间规划旧双轨体系——“无政府”时期 (1986年—2004年)

20世纪80年代，撒切尔政府推行新公共管理主义的政府管理改革。1990年颁布的《城乡规划法》和1991年颁布的《规划补偿法》，大规模的行政区划调整撤销了部分郡政府，这些地区在地区政府主持下编制一体化的发展规划 (UDP)。保留郡政府的地区则由郡政府主持编制结构规划 (SP) 与地方规划 (LP)。形成了一级体系与二级体系并存的“双轨”状态。

在“无政府”治理、“规划死亡”的时期，伦敦地区没有统一的法定规划文件，33个郡政府分别制定各自的企业主义发展规划。

1.4 空间规划的新双轨体系——大伦敦市政府时期 (2004年至今)

(1) 政策导向的三级体系 (2004年—2010年)

1999年英国颁布《大伦敦当局法》，并于2000年正式成立大伦敦市政府。2004年颁布《规划与强制性购买法》，在国家层面确立了三级体系的空间规划：国家规划政策 (PPS)、区域空间战略 (RRS) 与地方发展框架 (LDF)。区域空间战略首次被纳入法定规划体系，此次调整被广泛地称为自1968年以来最大的一次变革。

(2) 人本导向的新双轨模式 (2010年至今)

2010年卡梅伦政府权力下放并废除了

区域空间战略 (RSS)。2011年颁布《地方主义法》加强社区参与度、促进社区发展活力。2012年的《国家规划政策框架》(NPPF) 取代了国家规划政策 (PPS)，通过规划编制和决策决定两个方面落实经济、社会、环境三个维度的政策框架。2016年、2017年颁布的《规划与住房法》、《邻里规划法》，进一步具化“地方政府权力与职能的扩大”，地方发展规划 (LDP) 取代地方发展框架 (LDF)，而邻里规划 (NP) 则是实现地方发展规划的重要成果。法律规定英格兰只剩下大伦敦地区保留区域空间战略，与地方发展规划和邻里规划构成的三级规划体系，其他地区为地方发展规划与邻里规划的二级规划体系，形成了新“双轨”模式 (图1)。

2 上下合作：规划编制主体

2.1 编制主体的组成

伦敦规划的编制主体由市长团队、议会与合作机构三方构成，相辅相成、相互制约。市长团队是市长着手事务的媒介，市长是市长团队的最高代表，市长团队任命、咨询并指导合作机构展开各领域工作。合作机构有直属市长

机构、隶属市长团队机构、独立企业机构和独立社会机构四种类型。与前两者共同协作的是议会，议会由中心市与自治市分别公选产生，组成16个工作小组或委员会，对市长团队与合作机构的工作进行调查、监督与提问 (图2)。

(1) 大伦敦市长团队

公私合作伙伴关系下的市长团队由1名市长 (现任市长是萨迪克·汗, Sadiq Khan)、10名副市长、办公室、董事会以及5名特别任命长官构成。市长与副市长每隔4年由公民公投选出，办公室、董事会与特别任命长官任命。市长团队的4年任期内负责领衔编制一部战略性规划。

(2) 大伦敦市议会

议会由25名议员组成，与市长团队同时公投产生。议员组成根据选区划分，11名来自中心市、14名来自自治市。目前包含12名工党、8名保守党、2名绿党、2名英国独立党和1名自由民主党。

议员组成16个委员会，对政府治理事务有调查取证权、举荐权、上书否决权。这些委员会包括：审计小组、预算及工作表现委员会、预算监督委员会、确认听证委员会、经济

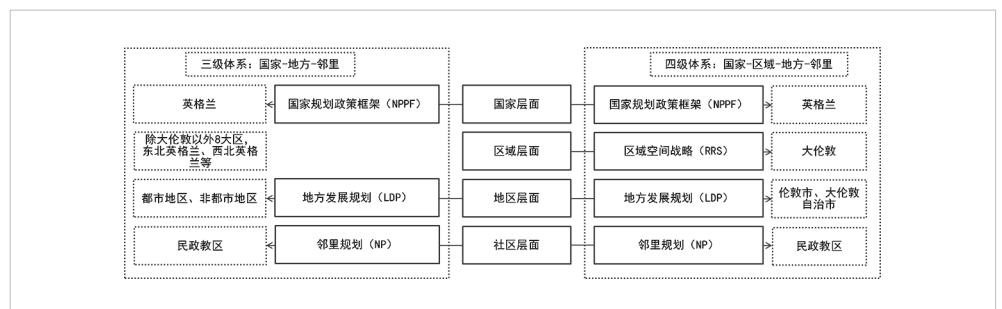


图1 英国（英格兰地区为例）现行国家空间规划体系

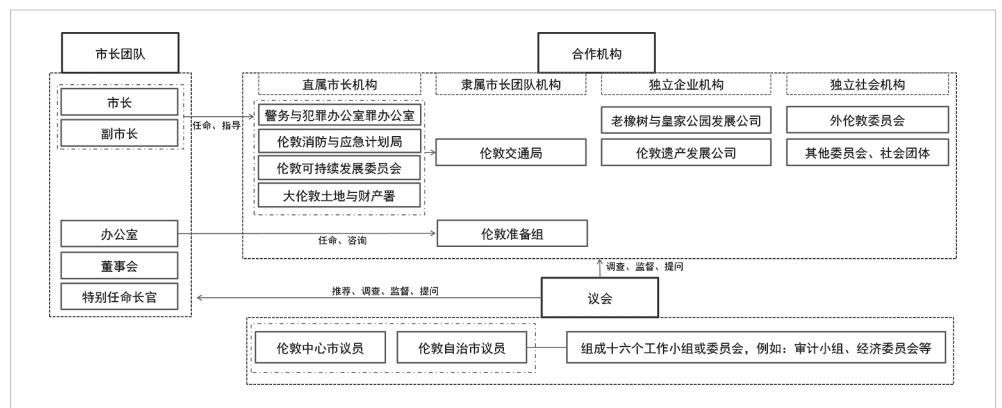


图2 伦敦规划编制主体结构图

表3 2004版、2011版战略规划综合比较概况^[8, 23]

2004版战略规划	2011版战略规划	综合比较
内容结构 1、伦敦定位 2、总体发展策略 3、住房、就业、旅游、娱乐 4、城市的新陈代谢、城市设计、蓝带计划 5、次区域发展战略 6、规划的实施、监测与反馈	1、背景与总体策略 2、空间 3、住房与生活 4、经济 5、应对气候变化 6、交通 7、景观与环境 8、实施、监测与反馈	从以“政策”为视角到以“领域”为视角
重点策略 1、东部地区发展 2、中央活动区 3、公共交通 4、就业率	1、人口增长与人口多样性 2、经济增长 3、贫困问题 4、气候变化 5、生活质量	从以“发展”为主题到以“优化”为主题
核心领域 1、泰晤士河口地区发展走廊和伦敦—斯坦斯塔德—剑桥发展走廊 2、机遇性增长地区、集约化开发地区、复兴地区	1、住房与交通 2、安全健康与社会公平 3、生态与环境	从“区域平衡”到“生活质量”

表4 综合法案与地方法案对规划成果对应关系一览表^[5]

时间	伦敦规划体系	综合法案	地方法案	规划成果	重点领域	
2000—2004年	地方规划，一级体系	区域发展机构法（1998）	伦敦地方权力法（2000）	BI（2001） B2（2002）	目标、挑战、战略和方法等	
		大伦敦权力法（1999） 地方政府法（2000）	伦敦发展局法（2003） 伦敦地方权力与交通局法（2003）	A1（2004）	政策、发展、区域平衡	
2004—2010年	区域空间战略-地方发展框架，二级体系	规划和强制收购法（2004）	伦敦地方权力法（2004）	C1（2005） C2（2006）	交通、经济、住房、气候变化、世界地位等	
		交通管理法（2004）	伦敦地方权力法（2007）	C3（2008）	住房供应、资源再利用等	
		大伦敦权力法（2007）	伦敦交通局法（2008）	B3（2008）	公平、经济、环境、安全、保护等	
		规划法（2008） 规划与能源法（2008）	伦敦交通局法（2008）	B4（2009）		
2010年至今	区域空间战略-地方发展规划-邻里规划，三级体系	地方民主、经济发展与建设法（2009）	地方主义法（2011）	A2（2011）	领域、优化、以人为本	
		地方主义法（2011）	国家规划政策框架（2012）	伦敦地方权力法（2012） 伦敦地方权力与交通局法（2013）	C4（2013） C5（2015）	近期规划、远期规划
		城市与地方政府权力下放法（2016）	伦敦地方权力法（2012） 伦敦地方权力与交通局法（2013）	伦敦地方权力法（2012） 伦敦地方权力与交通局法（2013）	C6（2016） C7（2016） C8（2017）	住房标准、停车标准等
		规划与住房法（2016） 高速铁路法（2017） 邻里规划法（2017）	伦敦交通局法（2016）	伦敦交通局法（2016）		

（注 A代表战略规划；B代表预备规划；C代表修订规划）

委员会、教育小组、环境委员会、脱欧工作组、消防，弹性与应急计划委员会、大伦敦市政府监督委员会、卫生委员会、住房委员会、规划委员会、警察和犯罪委员会、城市更新委员会、交通运输委员会。

（3）合作机构

①直属于市长的机构。警务与犯罪办公室（MOPAC）、伦敦消防与应急计划局（LFEP）、伦敦可持续发展委员会（LSDC）、大伦敦土地与

财产署 (GLAP), 由市长或副市长直接担任该机构最高行政长官, 进而领导伦敦交通局。其中, 警务与犯罪办公室, 负责地区全域范围的治安管理、警务犯罪等具体事务; 伦敦消防与应急计划局, 负责全域范围的消防与应急事务; 伦敦可持续发展委员会, 是专为市长提供咨询建议服务的专家组成的委员会; 大伦敦土地与财产署自2012年接管原伦敦发展局 (LDA) 的职能和相应机构资产, 负责地区住房与就业等事务。

② 隶属市长团队的机构。伦敦交通局 (TfL) 与伦敦准备组 (LP), 最高行政长官由市长任命市长团队以外人选, 与市长团队共同协作负责大都市区内专项工作。其中, 伦敦交通局负责管理地区全域范围的综合交通系统; 伦敦准备组, 隶属于市长办公室, 是一个集公共事业、运输、紧急服务等工作小组为一体的联合组织。

③ 独立企业机构。老橡树与皇家公园发展公司 (OPDC) 与伦敦遗产发展公司 (LLDC), 由市长团队组织建立, 作为独立的城市运营商为特定项目工作的盈利性组织。前者以制定地方性社区规划、营造地方城市更新为经营宗旨, 后者以保护利用城市文化遗产、营造活力大都市区的中心区为经营宗旨。

2.2 编制主体的确立

(1) 权力机构自上而下指导设立

2007年出台的《大伦敦市政府法2007》取代1999年版该部法案, 赋予市长团队与市长更多的权力与义务。

伦敦发展局 (LDA), 曾经承担着地区规划工作的重任, 也是国内相关领域学者们中关注度最高的合作机构之一。根据综合法案《区域发展机构法案1998》与《大伦敦市法案1999》赋予的权力, 2000年自上而下地组建了包括伦敦发展局在内的9个发展局, 然而与其他地区的发展局不同, 伦敦发展局直接向市长而非内务大臣汇报工作。

(2) 行政机构自下而上废除变更

除了大伦敦市长团队与议会, 部分合作机构的性质与功能也由英国议会通过立法指导设立。然而, 当自上而下的治理力度受到来自地方自治力的抵触, 行政机构会自下而上地出台以扩大地方权力为目的的地方法案, 经由英国议会通过, 对市政府的合作机构进行废除变更。

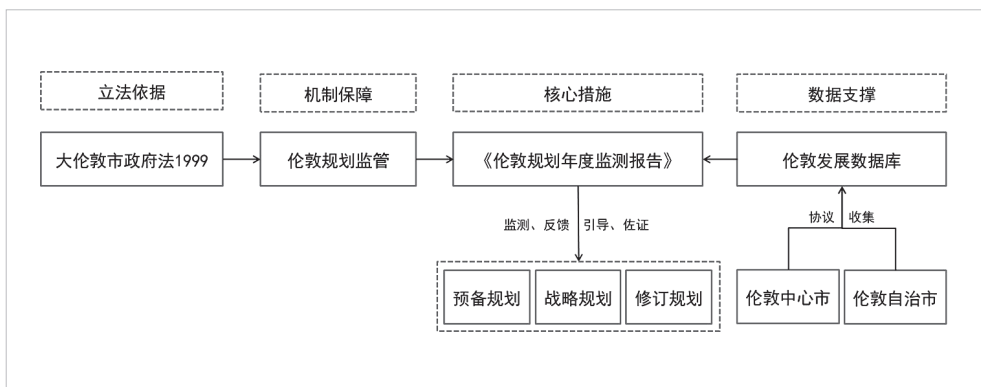


图3 伦敦规划编制保障体系流程图

2011年, 由英国住房、社区与地方政府部门出台, 经过英国议会通过, 颁布了地方法案《地方主义法2011》, 该法案旨在将决策权从中央政府控制权转移到地方政府、社区及个人。2012年自下而上地正式废除伦敦发展局, 取而代之的是大伦敦土地与财产署 (GLAP), 直属于大伦敦市政府, 作为一个独立的法人团体接管原伦敦发展局的职能和相应机构资产 (图2)。

3 多方协调: 规划编制过程

3.1 编制过程的构成

(1) 持续更新: 预备规划与修订规划

从伦敦规划启动至2019年1月, 共出台了14版伦敦规划成果: 2版战略规划、4版前期的预备规划、8版后期的修订规划 (表2)。

伦敦规划是一个集战略规划、预备规划与修订规划为一体的动态规划编制系统。虽然市长任期内仅颁布一版战略规划, 然而预备规划与修订规划的不断修订, 保证了规划针对不断演化的城市问题所采取的主动应对策略。修订规划主要涉及住房建设、经济发展、基础设施、资源利用、文化发展等领域, 多项规划系针对基础设施中的停车标准、住房建设中的住房标准等方面。

(2) 变革创新: 战略规划

在保持增长、平等共享和可持续发展的共同思想下, 两版战略规划分别于2004年与2011年正式发布。横向比较两版战略规划: 内容结构从“政策”视角转为“领域”视角, 体现目标引领、功能导向的发展趋势; 重点策略从“发展”主题转为“优化”主题, 体现量变到质变的发展趋势; 核心思想从“区域平衡”转为“生活质量”, 体现以人为本的发展趋势

(表3)。

3.2 编制过程的管治

规划上位法案分为综合法案与地方法案: 综合法案由最高权力机构的英国议会制定并颁布; 地方法案由行政机构制定, 经由英国议会审议通过颁布。双层法案体系指导伦敦规划编制 (表4)。

(1) “综合法案—地方法案”双层指导预备规划与修订规划的更新领域

综合法案可直接指导预备规划与修订规划的编制过程, 也可通过指导地方法案间接产生作用。

规划准备时期, 遵照参考新发布的综合法案与地方法案制定预备规划, 即使对于滞后于预备规划颁布的新法依然及时吸收并更新。参考2008年的《规划法》与《规划与能源法》, 颁布了《伦敦交通法》, 此三部法案共同指导了当年的预备规划。2009年出台《地方民主、经济发展与建设法》, 于是同年对前版预备规划进行修订并重新发布新版规划 (表4)。

规划修订时期, 紧随综合法案与地方法案的颁布而持续更新, 并且修订重点体现法案指导结果。2004年2月出台战略规划后, 《交通管理法》、《伦敦地方权力法》相继颁布。于是, 根据2004年7月的《交通管理法》, 修正并重新颁布了《伦敦地方权力法》, 遵照参照两部新法, 2005年修订规划重点领域首要就是交通, 其次还涉及相关的经济、住房、能源等 (表4)。

(2) “历史拐点”的综合法案确定战略规划变革创新的变革方向

不同于双层法案指导下不断更新的预备规划与修订规划, 战略规划主要参照英国最

表5 关键绩效指标评估表^[29]

关键绩效指标	标准	结果	评价
1 已开发土地的再开发比例	96%	98%	✓
2 住宅用地密度	95%	43%	×
3 公共空间损失比例	0%	-13%	✓
4 新住房的供应量	42000	45000	✓
5 可负担住房供应量	17000	7300	×
7 经济活动增长率	0%	0.8%	✓
8 市场开发容量相比三年前增长倍数	3	5.4	✓
9 工业用地对应工业密度	35%	71%	×
10 外伦敦整体就业量增加	减少	维持	×
11 就业弱势人群的就业机会	减少	-1%,-0.8%	✓
12 小学班级规模	减少	-0.2%	✓
13 人均公共交通使用量; 人均私家车拥有量	增加; 减少	4%; 0.4%	×
14 不同交通工具使交通拥堵零增长	0	1.4%	×
15 自行车共享率	2%	0.2%	×
16 “蓝丝带、水道网”的客、货运量	增加; 增加	31%; 9%	✓
17 公交传输便利区域增加就业岗位量	50%	70%	✓
18 生物多样性减少的速率	< 6%	2%	✓
19 回收废弃物比例	45%	30%	×
20 新项目的碳排放	< 0.7%	35%的超过	×
21 可再生能源产生的能量	8550	1048	×
23 保护15km水网	2.5km	5.6km	✓
24 保护公共领域的文化遗产	0处	1处	×

高权力机构、立法机构颁布的综合法案。特别是“历史拐点”的综合法案鲜明地指出战略规划变革方向,成为重要的时代名片。

2004年的《规划和强制收购法》与2011年的《地方主义法》,均是规划史上里程碑式综合法案,标志着空间规划体系分别从“旧双规”到“三级”,从“三级”到“新双规”(表1)。两部战略规划分别于2004年、2011年发布,开启实施“区域空间战略-地方发展框架”、“区域空间战略-地方发展规划-邻里规划”的规划编制体系(表4)。

4 技术参与: 规划编制保障

4.1 技术的保障

作为预备规划、修订规划的监测与反馈,作为战略规划的引导与佐证,规划监管是伦敦规划编制框架的整体保障。1999年《大伦敦市政府法1999》中规定了市长负有监管规划实施的法定职责,伦敦规划监管的机制依法诞生,作为该机制核心措施的《伦敦规划年度监测报告》(AMR)自2005年开始逐年发布,并由伦敦发展数据库(LDD)提供数据支撑(图3)。

(1) 核心措施: 伦敦规划年度监测报告

《伦敦规划年度监测报告》(AMR)是监管规划实施的核心措施,用于评估规划实施的有效性、将战略规划中的每一个总目标分解成若干个具体的、可计量的、数据通过可获得的细分目标,并在此基础上设计出“关键绩效指标”(KPIs)。最新的《伦敦规划年度监测报告14,

2016—2017》发布于2018年9月,根据2011年版战略规划的六大目标^①细分出24个关键绩效指标^②(表5,2个数据暂未获得)。

(2) 数据支撑: 伦敦发展数据库

为《伦敦规划年度监测报告》提供核心数据支撑的是伦敦发展数据库(LDD),2004年成立的介于市长团队与伦敦自治市之间的合作项目,基于与各市签订的书面协议,收集来自中心市与自治市的各项社会经济发展数据,为规划监管提供数据。发展数据库的更新机制分为每日更新、每月更新与每年更新:基础数据每日更新入库;开通权限的数据截止于收集3个月后的月底更新入库;每年各类项目起始与终止日期在年度经济报告出台后5个月内更新入库,最晚截止日期为当年8月31日。

4.2 公众参与的保障

除了依靠数据采集测算的技术保障措施,公众参与为规划编制提供了坚实保障。

线下参与。公民首先可通过各类志愿者活动参与公共事务的实施过程,对其进行监督与评估。其次,市长、议会的许多活动与定期会议可向公众开放,成为公民近距离参与的主要窗口。最后,定期开展的公开协商会,是专门为公众参与开设的大众研讨大都市区公共事务的集会方式。

线上互动。市政府的在线社区“聊聊伦敦”(Talk London)、官方网站、推特、脸书等多元开源网上入口,成为公民随时随地可登陆查阅、监督评估和反馈建议的便捷途径。

权利行使。公民行使投票权与选举权是利用自己法定权利切实参与公众参与的有效方式。

结语

英国法治规划经历了一级、二级、旧双轨、三级、新双轨四个阶段,当今大伦敦地区是“区域空间战略-地方发展规划-邻里规划”的三级空间规划体系,其中“区域空间战略规划”便是总所周知的伦敦规划。本文认为伦敦规划编制框架分为三个部分:编制主体、编制过程与编制保障。由权力机构自上而下地指导设立、行政机构自下而上地废除变更的上下合作确立的编制主体,是集市长团队、议会与合作机构为一体的公私合作伙伴。编制过程是一个变革创新的战略规划、

持续更新的预备规划与修订规划为一体的动态规划系统,14部伦敦规划中大多是预备规划与修订规划。“历史拐点”的综合法案,《规划与强制收购法》(2004)、《地方主义法》(2011),确定了战略规划变革方向;“综合法案-地方法案”是规划编制持续的动力。编制保障分为技术保障与公众参与保障,规划年度监测报告作为核心措施、发展数据库作为数据支撑的管控体系,线上参与、线下互动与权利行使三种方式构成的全面公众参与。

“法者,治之端也。”^③法治是区域治理乃至国家治理的核心。2016年,住房和城乡建设部召开了全国城乡规划改革工作座谈会,明确提出传统的总体规划编制方式重视对规划期末的空间布局做出终局性描绘,提出静态化的规划使它难以灵活地发挥对规划实施过程的引导作用^[30]。区域与城市规划编制的法治化是全面依法治国下科学动态规划的必然方向。2015年我国《立法法》第一次修改,赋予城市以地方立法权。曾苦于古城墙的保护缺乏针对性法律法规的湖北省襄阳市,于2017年开始施行《襄阳古城墙保护条例》。诸如此类,截至2017年4月底,全国各市、自治州审议通过地方性法规369件。如今,湖北省襄阳市、江西省景德镇市、甘肃省临洮县和上海市长宁区虹桥街道的4个基层立法联系点,截至2017年7月共完成22部法律草案。2017年习近平总书记在十二届全国人大五次会议上海代表团审议时,提出城市治理应该像“绣花”一样精细,持续用力、不断深化^[31]。2018年习近平总书记考察广州市,提出不急功近利、不大拆大建,更多采用微改造这种“绣花”功夫^[32]。大都市区规划编制的关键之处,在于摒弃粗放地、笼统地大改大修,应实时地根据发展需要,对细微处进行“事无巨细”的修订工作。

(注 ①英国作为联合王国,4个主要组成部分:英格兰、苏格兰、威尔士和北爱尔兰,在规划体系和实施管理中各有不同之处,本文涉及英国的规划体系有关内容专指英格兰规划体系和具体措施。②本文相关规划与法案均为截至2019年1月的最新资料)

资料来源:

文中图表均为作者整理、绘制。

注释

① 6大目标是:1.应对人口与经济挑战;2.建设

全球化的有竞争力的城市;3.构建多元、稳固、安全与高可达性的邻里空间;4.成为令人愉悦享受的城市;5.引领世界环境保护;6.每个人都能便捷快速获得就业机会。

② 24个关键绩效指标有:1.最大化在已开发土地上进一步开发的比例,2.住宅用地开发的密度,3.最小化公共空间的损失等。

③ 出自《荀子·君道篇第十二》,意思是法治是治理的起源。

参考文献

[1] 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.

[2] 唐子来,吴志强.若干发达国家和地区的城市规划体系评述[J].规划师,1998(3):95-100.

[3] 耿毓修.实施城市规划的法律保证[J].城市规划,1987(6):22-23.

[4] 汤黎明,庞晓媚.地方城市规划法规的两种模式[J].规划师,2006,22(2):63-65.

[5] 张衍春,赵勇健,单卓然,陈轶,等.比较视野下的大都市区治理:概念辨析、理论演进与研究进展[J].经济地理,2015,35(7):6-13.

[6] 黄均德,许健,张玉鑫,等.上海城市规划制定与实施的法律问题[C]//2002年政府法制研究.2002.

[7] 黄丽.国外大都市区治理模式[M].南京:东南大学出版社,2002:89-125.

[8] Dave Shaw,王红扬.战略规划:大都市地区有效治理的方向盘——大伦敦战略规划的演变与最新发展[J].国外城市规划,2001(5):9-12+0.

[9] 何丹,谭会慧.“规划更美好的伦敦”——新一轮伦敦规划的评述及启示[J].国际城市规划,2010(4):79-84.

[10] 赵景亚,殷为华.大伦敦地区空间战略规划的评介与启示[J].世界地理研究,2013(2):43-51.

[11] 杜坤,田莉.城市战略规划的实施框架与内容:来自大伦敦实施规划的启示[J].国际城市规划,2016(4):90-96.

[12] 王红.借鉴“伦敦规划”,改进战略规划编制工作[J].城市规划,2004(6):78-87.

[13] 杨滔.新区域主义在新大伦敦空间总体规划中的诠释[J].城市规划,2007(2):19-23.

[14] 田莉,桑劲,邓文静.转型视角下的伦敦城市发展与城市规划[J].国际城市规划,2013(6):13-18.

[15] 大不列颠及北爱尔兰联合王国法律法规信息网[EB/OL].http://www.legislation.gov.uk/

[16] Towards The London Plan, Draft Spatial

Development Strategy for Greater London. 2001.

[17] The London Plan, Draft Spatial Development Strategy for Greater London. 2002.

[18] The London Plan, Spatial Development Strategy for Greater London. 2004.

[19] The London Plan, Draft Alterations to the London Plan: Housing Provision Targets Waste and Minerals. 2005.

[20] The London Plan, Early Alterations to the London Plan on Housing provision targets, waste and minerals. 2006.

[21] The London Plan, Spatial Development Strategy for Greater London: Consolidated with Alterations since. 2008.

[22] The London Plan, Spatial Development Strategy for Greater London—Consultation Draft Replacement Plan. 2009.

[23] The London Plan, Spatial Development Strategy for Greater London. 2011.

[24] The London Plan, Revised Early Minor Alterations to the London Plan. 2013.

[25] The London Plan, Further Alterations to the London Plan. 2015.

[26] The London Plan, Consolidated with Alterations since 2011. 2016.

[27] The London Plan, Minor Alterations to parking standards. 2016.

[28] The London Plan, The Spatial Development Strategy For London, Consolidated With Alterations Since 2011. 2017.

[29] Mayor of London, London Plan Annual Monitoring Report 14 2016/17. 2018.

[30] 王富海.调整总体规划的焦距,建立以近期规划为核心的操作体系[J].北京规划建设,2003(3):30-33.

[31] 本报评论员.用绣花功夫抓好城市管理[N].光明日报,2018-11-15(11).

[32] 习近平在广东考察时强调 高举新时代改革开放旗帜 把改革开放不断推向深入[J].中国纪检监察,2018(21):2.

基金项目:

国家自然科学基金资助项目(编号:51538004)

作者信息:

陈 霏,华中科技大学建筑与城市规划学院博士研究生
d201577764@hust.edu.cn
黄亚平,华中科技大学建筑与城市规划学院教授
(通讯作者)