

伦敦绿化带政策实施评价及其对北京的启示和建议

谢欣梅¹ 丁成日^{2,*} (1. 北京市城市规划设计研究院,北京,100045; 2. 马里兰大学建筑、城市规划和保护学院,美国马里兰)

【摘要】绿化带或绿化隔离带(简称绿隔)是管理城市增长的方式之一。其目的主要包括延缓中心城市规模扩大、阻滞城市蔓延发展、保护开放空间、提供城市居民休闲娱乐场所、保护环境等。伦敦绿化带是世界上第一个城市绿化带。自伦敦首次实施绿化带之后,有日本东京、韩国首尔、中国北京先后效仿。比较普遍的认识是伦敦绿化带是成功的,这是其他城市(如北京)效仿的最主要原因。试图通过历史发展,深入地了解伦敦绿化带政策及其演变,并从历史发展的角度加以分析和评价,最后针对北京的绿化带总结启示和借鉴经验。

【关键词】城市增长管理;绿化带;评价;伦敦

【中图分类号】TU985 **【文献标识码】**A

绿化带或绿化隔离带(简称绿隔)是管理城市增长的方式之一。其目的主要包括延缓中心城市规模扩大、阻滞城市蔓延发展、保护开放空间、提供城市居民休闲娱乐场所、保护环境等。英国是率先实施绿化带的国家。

英国绿化带政策有以下几个目的:(1)制止大规模建成区的无限制扩张;(2)防止相邻的城镇扩张乃至相互合并;(3)有助于保护城市郊区不被侵占;(4)保护历史老城的面貌和特征;(5)鼓励重新利用被遗弃的土地和其他城市用地,从而支持都市再生。

根据英国的规划法,实现上述目的的程度不是绿化带保护的主要指标。例如,虽然绿化带通常包括风景优美的地段,但风景的质量和绿化带的发展与持久保护并不相关。发展绿化带用地对绿化带的持久保护非常重要,应当优先于土地利用的其他目标。^①

1 伦敦绿化带

1.1 历史回顾^②

大伦敦地区区域规划委员会于1935年首次正式提出伦敦绿化带概念,通过建立绿化带提供公共开放空间和休闲娱乐场所。最初的绿化带并不是

连续的,且只有15000英亩的土地,通过政府购买或规划来保护。为增加绿地数量,1938年通过了绿化带法。该法赋予地方政府为绿化带征用土地的权力,或者发布政府条令将围绕人类主要的定居和活动地的土地定性为绿化带。通过该法,伦敦绿化带增加了35000英亩。

为了二战之后的战后重建,著名的建筑师阿伯克龙比(Abercrombie)受邀帮助制定区域规划(称为阿伯克龙比规划)。他认为用于休闲娱乐和其他活动的充裕的开放空间对维持和提高城市居民的健康至关重要。相应地,1943年Abercrombie规划将大伦敦地区分为四个环带,每个都有特定的住房密度(图1中的距离为大致的估算,绿隔外边界距离市中心有些许变化,但这个简化的图基本上能够反映Abercrombie四个环带理念)。

根据阿伯克龙比规划,绿化带为环绕城市和郊区(15英里半径以内)的一个5英里宽的环带,其主

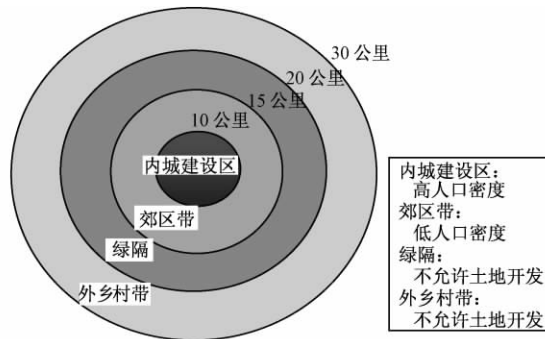


图1 阿伯克龙比大伦敦地区空间形态和绿化带

* 通讯作者:丁成日,博士,教授。研究领域包括城市经济学、城市与土地政策、城市规划等。E-mail: cding@umd.edu

要目的是用于休闲娱乐。另外,阿伯克龙比的规划还规定:(1)每1000人应有4英亩的开放空间和绿地;(2)绿化带内的人口应该稳定,不能够增长;(3)将发展引向更远的地区,规划的新城镇在外乡村带以外。特别需要指出,Abercrombie的5英里绿化带是根据当时人们的通行模式计算的。20世纪40年代出行方式主要是步行、自行车和公共汽车,因而5英里是便于出行的最大距离。

1947年镇和郡规划法要求地方政府制定20年发展规划,允许地方政府将绿化带纳入地方发展规划中,同时赋予地方政府法律权力划定绿化带而不需要政府土地购买。这意味着通过政府购买土地来保护绿地成本过大,不可行,还会带来一系列社会经济问题。中央政府为此对受影响的人(通过购买土地经营绿化带保护政策)进行补偿,相应地支付了几百万英镑。

1952年城镇发展法案通过新城的发展来应对伦敦人口“过剩”问题。在伦敦绿化带10英里以外,距离伦敦25~30英里的地方建立了8个新城镇(如汉莫汉普斯泰德,斯蒂夫尼奇,哈洛,布拉克内尔,克劳利,卢顿等)。这些新城镇也是大伦敦地区的卫星城,在20世纪五六十年代时发展较快,到了2010年左右,人口规模已达到5万~10万人之间。

1962年都市绿化带的概念正式引进和确立。都市绿化带扩展至7~10英里宽,延伸到距离伦敦中心20英里处,其具体的地理界线由所在的郡县来划定,同时每5年需要评定和审核一次,1965年完成。1965年绿化带也称为伦敦都市绿化带1。

1965年赫特福德郡在评定和审核其发展规划时,界定了绿化带在该郡的界限及其相应政策,该郡首次引进了两个现在成为标准的绿化带政策:(1)限制城市蔓延式发展和发展地区的合并;(2)提供休闲娱乐场所。赫特福德郡绿化带政策是刚性和弹性的完美结合。刚性体现在绿化带政策对城市发展的控制是非常严格的,比如规定绿化带内已有居民点的增长受到很严格的限制和控制,绿化带以外定居点的增长许可只有在非常例外的情形下才有可能,如用于农业目的;灵活性体现在绿化带内的发展规划例外地区,规定了20个“绿化带排除村”和28个“指定村”,它们的发展不是很严格地被限制。20个“排除村”是比较大的定居点,不再具有农村特征,尽管位于绿化带之内,但是不受绿化带

政策的约束。28个“指定村”是比较小的村庄,因而在村庄范围内小规模填充式发展是允许的。赫特福德郡绿化带政策标志着伦敦绿化带的衰退。

1968年伦敦都市绿化带不再被认为是环状、连片的,而更多是被看作在特定地区控制城市增长的措施。一些地方提出建议将绿化带划到距离伦敦市中心40英里的地方,这样许多1952年建立的新城镇都会在绿化带之内。

1988年都市绿化带的概念扩展并得到实施,绿化带地理范围也调整到距离伦敦市中心40英里处,调整后的绿化带称之为都市绿化带2。小汽车的发展大大提高了伦敦的流动性,因而20英里已经不像5英里那样成为人们出行的障碍,5英里的绿化带很容易地被青蛙跳跃式发展跨越。显然,最初假定所有未来人口增长都在绿化带以内地区是不现实的,这个假定也受到了挑战。有先见之明的人士指出来,增长的压力必然会允许绿化带内的发展,侵占绿化带的风险极大。事实上,这个论断不幸言中,发展规划不断被调整,将斯蒂夫尼奇,汉莫汉普斯泰德,卢顿等城镇的绿化带内的部分土地重新规划,以满足城市发展的需要。

自伦敦都市绿化带2实施以来,伦敦绿化带政策有两个显著的变化:第一,不再是针对一个都市中心,而是针对几个区域发展中心。第二,限制城市扩展的功能和目的在减弱,而保护开放空间成为最主要的目的。

1.2 伦敦绿化带及其演变

图2所示为伦敦都市绿化带。1965年的绿化带称为绿化带1,为5~10英里宽,最远的边界离伦敦市中心25英里左右。绿化带内允许有限的发展,主要围绕特定的定居点。8个新城镇在这个绿化带之外。1988年通过了绿化带2。绿化带2的宽度最大可以达到20英里,8个新城镇都在其范围之内,最远的边界如卢顿和斯蒂夫尼奇城镇离伦敦市中心达到40英里。绿化带2与绿化带1另外一个显著的差别是绿化带1主要是针对大伦敦地区的(图中的白色部分),而绿化带2不直接与伦敦相关,是为周边几个较大的城市地区制定的,位于伦敦30英里甚至更远的区位,包括新城镇。伦敦的绿化带界限是按照道路、河流等自然和人为线性的标志划定的。

图3显示伦敦绿化带现状。伦敦绿化带的土地

面积为 4860km² (占英国绿化带土地的 30%) ,其中 ,92% 的土地没有开发 ,但只有 57% 的土地用于农业耕种 (远低于英国 71% 的平均水平) 。伦敦都市绿化带的土地利用带有显著的“半城市”特色 (semi-urban uses) 如猫舍、高尔夫球场、小马牧场等。伦敦绿化带是公众权利和林地的的重要资源 ,划为公众权利的土地为 98.99km² ,而林地占绿化带土地的 18% 。55% 的绿化带景观被很好地保护和保持。^③

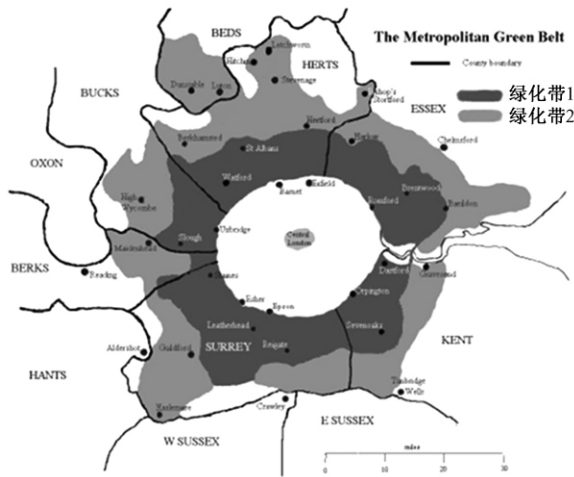


图2 伦敦都市绿化带演变
(来源: http://www.berkhamsted-libdem.org.uk/comment/c7_GB_story_f.pdf)

伦敦都市绿化带土地主要是用于农业 ,为 274564hm² ,其中高质量的农业用地占绿化带土地的 14% 。这是最好的农业用地。用于特殊的科学目的的场地有 24995hm² ,占 5% ;有 2571hm² 的土地划为地方自然保护区; 14944hm² 的土地划为公共开放空间; 6475hm² 为郡公园; 17724hm² 注册为具有历史意义的公园和花园。伦敦环路是长距离的步行通道 ,将绿化带与其相毗邻的建成区、公共交通等连接起来。阔叶和混合林地并不占主要地位 ,仅占伦敦都市绿化带土地的 18% ,为 86834hm²。^④

图3可能让人误以为伦敦都市绿化带呈现连续、连片、环状的空间形态。这是因为在绿化带中农业用地比例较大。如果不计农业和科学用地 ,伦敦都市绿化带更像大伦敦地区(图4)。绿化带在空间上呈现破碎和不规则的几何形态。考虑到城市周边都是乡村 ,大伦敦地区绿化带的环状形态特征基本上不明显。

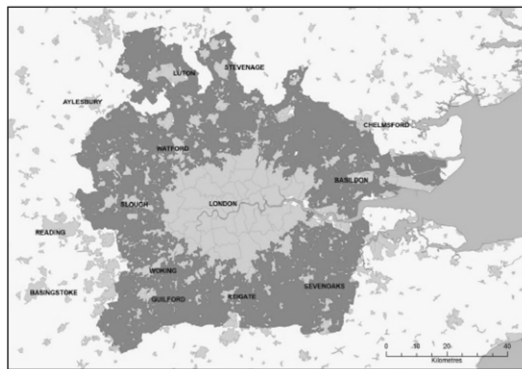


图3 伦敦都市绿化带现状
(来源 www.cpre.co.uk/resources/housing-and-planning/green-belts/item/.../467)



图4 大伦敦地区绿化带和开放空间
(来源 www.cpre.co.uk/resources/housing-and-planning/green-belts/item/.../467)

2 绿化带与城市发展的关系

大伦敦地区城市建成区与绿化带的关系远比阿伯克龙比最初规划所设想的简单关系复杂得多。对绿化带空间形态的分析得出如下结论:(1) 绿化带空间上非常破碎且呈现不规则的几何形状 ,没有明显的形态上的规律可循;(2) 既有空间上相对成片的绿地 ,也有零星小块的绿地散布在郊区;(3) 从建成区和绿化带的空间关系看 ,绿化带比较破碎的地区也是经济和工业发展相对较快的地区 ,反映出“经济和工业进 ,绿化带退”的现象 ,说明绿化带本身很难发挥限制经济和城市发展的功能;(4) “发展进 ,绿化带退”还可以从卫星城与绿化带的关系上体现出来。1952 城镇法通过后新建设的 8 个卫星城最初是在绿化带以外 ,后来随着绿化带的外推 ,这些卫星城大都在绿化带以内。

3 大伦敦绿化带政策实施带来的问题^⑤

伦敦绿化带面临着发展的巨大压力,主要是基础设施如飞机场、输电线路和新住宅的占用。比如,斯蒂夫尼奇镇周边的绿化带正在审核 6000 个独立别墅的住宅建设项目,盖特威克机场 2019 年后跑道扩建将导致 240hm² 的绿化带土地被占用。进入 2000 年后,大伦敦地区中发展快的地区(如东南方向的上李谷地、主教斯托福德周边地区,西北部的斯蒂夫尼奇镇,北部的哈洛镇等)所在的地方政府重新审核和审查他们的绿化带政策及其地理边界,并相应地作出调整。最近发展表明,伦敦每年新增加 22 万个家庭,目前大约有 80 万个房屋短缺。

由于发展的压力和绿化带之内可以用于发展的土地很有限,可支付住房问题变得日益严重。这使得绿化带的保持难以维继,特别是当划定绿化带时没有充分地考虑到未来土地需求,使绿化带以内的土地不足以满足未来发展的需要。

人口增长带来土地价值的升值引发了一系列的影响。投资者认识到土地是最有利可图的投资(伦敦最富有的 100 人都是地主和房地产开发商)。人口增长和由于绿化带的原因造成的有限土地供给,使城市居民乐于购买绿化带里的土地,等待规划许可,然后出售来获取巨大的利润。比如,英国东南部未来经济增长将带来人口的增长,住宅需求的增加意味着那里绿化带内的土地将可以出售。未来规划许可将会得到批准。土地投资者和开发者的市场调研和分析表明,绿化带里的土地增值潜力巨大。比如,一个住房政策研究(2004)发现:如果得到规划许可,一公顷的土地价值可以从 8000 英镑飙升到 123 万英镑。如此之大的利润必然使许多土地拥有者和投资者说服立法机构改变绿化带里的土地利用法规。目前已有这样的案例,土地开发背后的巨大利益意味着未来这样的案例会越来越多。

绿化带政策导致原居民日益恶化的住房和公共服务质量。目前 20% 的人口住在小城镇和村庄。社会保障性住房占乡村住房存量的 16% 强,略低于城市的 23%,而政府的房屋公司只支付其 2% 的预算给乡村发展。由于政府缺少对乡村社区发展的扶持和支持,许多乡村社区的状况正在恶化:28% 的乡村社区没有乡村大厅;29% 没有酒吧;29% 没有学

校;42% 没有购物中心和商场;43% 没有邮局。

保护绿化带的措施使得城市垂直发展,这听起来似乎不错,但会带来其他问题。因为乡镇居民习惯于田园生活,享受饲养家禽的乐趣和邻里社会交往,这些都使得垂直(楼房)住房生活难以实现。

对绿化带政策的批评传统上围绕在其本质上的不可持续性、越过绿化带的青蛙跳跃式发展、更长的通勤距离和对小汽车的依赖等方面。但绿化带土地环境质量、绿化带土地不对公众开放等也是问题。

评价绿化带不能不讨论绿化带对新城发展的影响。新城大都经历了 50 年不同的发展阶段,每个阶段都有不同的、反映时代特点的发展理念,也采用了当时最好的实践水平。新城为人们提供了清新空气、开放空间、良好质量的住房和一些就业机会,是生活和工作的良好场所。这是新城成功的一面。但是,新城发展也面临诸多问题:第一,人口密度比较低。新城的人口密度远远低于伦敦平均 5000 人/km² 的密度,更低于爱丁堡的 25000 人/km² 的密度。由于人口密度太低,人们过于依赖小汽车,而使公共交通难以发展。第二,新城的中心缺少吸引力,人们喜欢到城市中心区购物。丧失了零售和商业发展的机会,导致新城缺少活力。第三,制造业的衰退和服务业的兴起负面地影响了新城的就业机会,因而,随着经济结构的转型,除了本地服务业外,新城的发展越来越依赖主城区的经济拉动,新城镇与主城区的经济联系更加紧密。这样,新城的地理位置本身就成为问题,跨越最初的绿化带的新城无疑意味着通勤距离的增加。第四,新城可支付住房和缺少住房发展基金是社区质量不能很好地维持、住房质量下降以及影响地区的再更新和再发展的障碍。^⑥

概括而言,伦敦绿化带带来的主要问题包括:(1) 社会公平问题。绿化带产生社会不公,它保护中产阶级的房产价值,却把工薪阶层限制在中心城市内;(2) 绿化带限制了可开发土地的数量,造成住房短缺,特别是可支付住房的短缺。同时,由于土地价值的变化带来利益分配的巨大变化;(3) 可开发土地的限制促使中心城市的高密度开发和城市填充式发展,导致了城市基础设施的压力;(4) 绿化带限制了农村低价房屋的供给,影响原有居民的生活质量;(5) 绿化带鼓励城市跨越绿化带的“蛙跳”

式发展,增加了居民上下班的旅程。但同时,又使新城因远离经济活动中心而缺乏可持续发展的动力;(6)绿化带限制了需要发展地区的经济发展;作为控制城市扩张的工具的绿化带并没有改进城市边界遭侵吞后的城市形态,反而增加了将农村多余土地转变成非农业用地的可能性;(7)绿化带政策没有明确绿化带作为娱乐休闲场所的目的等。

4 大伦敦绿化带政策评价

绿化带被界定后,其土地利用就在如下几个方面有着积极的作用:(1)为城市居民提供接触开放乡村的机会;(2)在毗邻城区的地方提供户外运动和娱乐的机会;(3)保护并美化居住区附近优美的风景;(4)改良城镇周围被破坏和遗弃的土地;(5)维护自然环境保护的利益;(6)保留住农业、林业及相关用途的土地。

阿伯克龙比对绿化带的定义是指农业和休闲娱乐土地,四个环带是基于伦敦人口稳定和零增长的假设前提。这个假设的前提从一开始就意味着失败,因为最初的绿化带包含了如沃特福德城镇,后来又妥协包含了大多数的新城,绿化带隐含着的人口增长持续了相当长的时间。随着伦敦和英国东南地区成为经济增长的引擎,以及这些地区随之而来的人口和就业增长,地方政府赋予了将土地从绿化带中剥离出来满足城市发展需要的权力。持续的人口增长压力和需求导致都市绿化带逐步被侵蚀。

由于绿化带是分阶段实施的,土地开发的限制在政府购买的绿化带土地上更加严格。而在仅通过规划划定的绿化带土地上,限制就不像想象的严格。比如,绿化带土地为了住房的发展可以得到规划发展的特别许可。还有约50%的绿化带地区地方政府认为绿化带政策纲要并不适用于他们,因为他们应该在建成区附近满足地方住宅的发展需求。更重要的是,绿化带的保护将侵蚀他们的执政权威和权力。

正是由于发展压力和其他发展目标之间的冲突(特别是可支付住房),绿化带政策上的刚性在实际发展中无法也没有得到很好地贯彻和实施,这可以从绿化带外推、最初连片和环状绿化带被肢解中得到印证。改革伦敦和英国绿化带政策的压力日益高涨,特别是为缓解可支付住房短缺的现象时。

对一些人而言,绿化带看起来很美,但实际上是什么都没有的空地。同短缺的可支付住房相比,后者更为实际和重要。

绿化带更大的问题是:它是基于“城镇和乡村一定应该分割”的理念产生的,而这是一个过时的理念。事实上是,英国人住在乡村,而不是城市本身。随着时间的推移,道路、私家车、电车和火车等的发展都增加了通勤距离,导致住宅向乡村的扩展。再加上收入和经济增长,对生活质量提高的追求,人口密度下降是总体发展趋势。英国,特别是大伦敦地区,经济结构的变化也在改变城乡关系。19世纪英国作为世界工厂,工厂的工人不允许长距离的通勤,他们住在坑口或者工厂。同时,由于生产效率低,乡村的每寸土地都用于种植。到了20世纪后期和21世纪,情形完全不一样了。因而,在英国废除绿化带的呼声不断,认为绿化带弊大于利。

英国没有土地短缺的问题。即使土地全部开放用于开发,90%的英国土地也不会被建设。农业土地生产效率在提高,也不存在食物短缺问题。英国绿化保护面积的比例是OECD国家的两倍(还有31%的英国土地因国家公园、自然景观等原因被保护起来)。^⑦

皇家城镇规划局提出了三个与绿化带政策有关的问题,它们是:^⑧(1)绿化带政策没有与变化着的规划政策相适应,与时俱进;(2)绿化带的职能和目的的公众认知越来越与实际脱节;(3)实施绿化带政策的时候经常存在相互冲突的目标和目的(主要表现在住房和绿化带保护之间)。

社会调查表明,一半以上的人认为英国一半以上的土地都发展了,而实际上英国发展的土地仅为13.5%;只有15%的人感觉城镇边远地区值得保护。

英国皇家城镇规划局建议绿化带政策需要重新审查,从为未来保护绿化带的角度,支持采取更加灵活、动态的方式来实施绿化带政策。他们分析论证了现行的绿化带约束和扭曲了城市密度与公共交通的关系,阻碍了再发展和再恢复的机会,因而对绿化带的保护也是负面的。建议绿化带地理范围应该持续至少50年不变,因而至关重要的是保证绿化带内有充足的土地开发来应对未来发展的需求,而未来发展速度有可能是非常突出的。

Bruegmann(2001)总结伦敦绿化带系统时是这样说的“它在阻滞城市向绿化带侵蚀方面比较成功,但是在绿化带以外阻滞城市发展方面就谈不上成功了。实际上绿化带以外的城市发展零星广泛地散布在英国东南地区(也是伦敦东南地区),呈现典型的城市蔓延式发展”。^⑨因而绿化带是否成功,可能是仁者见仁,智者见智了。但是从全局、整体、综合的角度而不是局部来判断的话,负面的倾向可能是占主流的。再考虑到1939—1981年大伦敦地区人口是衰退的,如果假设大伦敦地区的增长速度类似于北京过去20年或韩国首尔20世纪60年代以来的发展速度,伦敦绿化带政策及其做法会不会得到象现在一些人认为的那样成功呢?

5 大伦敦地区绿化带政策对北京的启示

北京的绿化带和绿色空间的保护和发展可以追溯到20世纪的50年代,并在80年代和90年代的城市总体规划中得到了明确的界定。进入21世纪后,绿地和绿化带的保护更得到市政府的高度重视(图5)。无论从历史还是现行政策,绿地保护和绿化带政策在北京的推行应该是可行的。问题是从国际的经验,结合中国快速城市化的现实,如何来理解绿化带政策,并加以有效地实施,应该是我们面临的重大课题和挑战。

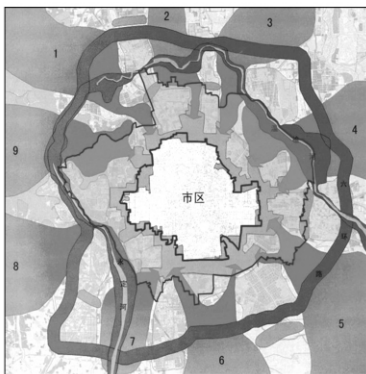


图5 北京绿化带规划图

由于绿化带政策的实施和影响都带有长效的特点,因而,评价和分析绿化带的效果和效用也应该基于长期的发展实践,而不是短期的结果。

总结伦敦绿化带政策和绿色空间的发展经验和教训,可以概括出以下几个启示,这也是国际经验的总结和概括。

第一,政府应该通过多种途径和手段来保护绿化带,而不是单一地通过购买土地。政府通过购买土地来保护绿化带代价过高,同时,引发的一系列长期的社会经济后果难以预计,因而迫使政府寻求其他的途径来保护绿地(如规划手段)。伦敦的案例说明了这点,伦敦的绿化带保护从最初的政府购买转变为通过规划法赋予地方政府权力划定绿化保护区。

第二,刚性的绿化带规划和灵活性的市场机制相结合,通过多种途径和措施来保护绿地和城市开放空间。一般地,绿化带保护措施和政策包括:(1)政府购买(非常有限);(2)土地利用功能分区;(3)可交易的土地开发权;(4)耕地保护等。^⑩

第三,绿化带内的土地利用是多样化的。耕地是绿化带内最普遍和重要的利用类型,所占比例一般都在50%以上,而针叶阔叶林地所占的比例并不是很高。

第四,当城市发展目标相互冲突的时候,往往是绿化保护政策让步,结果是“经济发展进,绿化带退”。绿地、开放空间对城市发展很重要,但是当城市发展遇到诸如住房压力、道路和机场等城市基础设施发展压力、就业压力等导致的工业园区建设等问题和挑战时,绿化带内的土地往往被侵蚀。

第五,稳定和不变的绿化带是绿化带政策的核心。有效的绿化带政策应该能够保证绿化带内的土地至少50年不变。否则,不断变更的绿化带边界和地理范围,意味着巨大的政府成本和不断扩大的社会经济后果。50年不变是考虑到10~20年针叶阔叶林地的生长期的。

第六,绿化带以内开发土地的充分供给是稳定的绿化带保护的前提。英国绿化带政策明确要求地方政府在确定绿化带地理范围时需要在绿化带以内预留出足够的可开发土地,满足城市发展的需求。

第七,科学地分析和预测城市发展和土地需求是保证绿化带内充分的可开发土地供给的前提。

第八,需要重新审视绿化带功能。绿化带内的绿地和开放空间为城市居民提供了良好的生活环境,这点毋庸置疑。但是,国际经验表明,作为限制和控制城市增长的手段,绿化带政策效果不理想。伦敦和其他国际城市(如东京和首尔)都很好地说明了这个问题。^⑪

第九,通过市场机制和时间来消化和转化绿化带内的居民。对划定在绿化带内的原有建筑、设施和村落,一方面应该依赖市场机制,通过时间来渐进地消化和转化,另一方面也需要给一些相应的政策使其能够发展与绿化带相一致的经济活动和土地开发,如为休闲娱乐场地和场所,现有建筑的翻新重建等(可以规定建筑面积不增加),使原有居民的生活质量也能够随着发展有所提高。短时间内、一刀切的绿化带保护模式往往是弊大于利,直接和间接的成本极其昂贵(首尔模式)。伦敦和首尔都没有对绿化带内的居民、村落和建筑实行统一的征收、迁移和安置,主要的原因是成本过于昂贵,尽管绿化带内的人口比重很低(首尔的比重仅为1.65%)。

第十,几何形态的绿化带没有实际的意义。结合自然地理状况的绿地更能够发挥其生态和环境功能。有利于绿地功能的自然地理条件包括坡地、水体(河流和湖泊)及其周围环境、湿地等。此外,通过几十年的发展,伦敦绿化带最初的环状、成片、连续的几何特征基本不复存在。

城市绿色空间的重要性是不容置疑的。城市绿化空间不是不需要发展和保护,问题是:在哪里、规模多大、如何保护的问题。

6 北京绿化带政策改革建议

北京绿化带政策的改革有两个原因:其一,尽管政府的决心和投入都很大,但是由于面临发展的压力,北京绿化隔离带政策的实施并没有取得预期的设计目标,因而需要反思绿化带政策本身,有必要探索和创新绿地保护政策措施;其二,国际经验也支持北京绿化带政策的改革和创新。

根据国际经验,结合北京(中国)的具体发展现实(国情和市情),北京绿地和开放空间保护政策应该依循的原则是:刚性和灵活性相结合,规划和市场相结合,科学划定保护的地理范围,通过市场和时间来吸收和消化绿地保护区内的居民、建筑和土地利用类型的转变。

刚性原则是:为休闲娱乐(公园和城市开放空间)、生态环境保护、水源地管理保护、100年洪泛区禁建区、洪水调控和基本农田保护等目的划定的绿地和绿化带应该是长期稳定不变的。政府的投入可以通过生态环境等方面的效益得到回报。刚性

地保护绿地和开放空间能够顺利实施的前提是绿化带以内需要提供充足的可开发土地供给,满足未来(30~50年)城市发展的土地需求。因而,科学地预测和分析城市土地需求是保证绿地和城市开放空间长期稳定的必要条件之一。根据目的不同,可以采取政府购买土地、限定土地利用类型(土地利用功能分区)等方式来实现刚性原则。政府购买土地的目的是实现永久保护。比如,耕地保护就可以通过规划手段来实现,而有些用于水源地保护和生态公园等目的的绿地可以通过政府征地的方式来实现。自然地理特征应该是决定利用刚性原则划定绿地保护的地理范围时最重要的因子。

灵活原则应体现在两个方面:一是绿地用地类型及转化的灵活性;二是绿地划定的目的不是为了长期保护,而是为将来不可预期的城市发展压力预先做出土地安排。绿地保护应该在充分土地供给的前提下才能有效果。在绿地和城市发展建成区之间应该保留足够的可供开发的土地供给,因而大规模的绿化带应该划在距离建成区10~20公里的地方建设。

绿地保护政策和措施也应该体现一定的灵活性。可以采取的措施是规划(土地利用功能分区)、市场机制(如可交易的土地开发权)和政府统一征地。政府购买是因为城市发展可能极大地推高土地价格,因而现在购买可能远比将来购买要经济和廉价。政府在城市基础设施、公共服务方面需要作出长期的土地供给安排,这是保证城市可持续发展的核心内容之一。

绿化带内自然村落和居民的安置和发展往往成为衡量绿化带政策成败的尺度之一。国际经验表明,统一地、一次性地安置和迁移一方面成本过于昂贵,另一方面引发的社会经济影响是长期的且难以预测。特别是,城乡结合部自然村落出租房的发展是快速城市化过程中城市可支付住房发展不可替代的部分,一定程度上解决了农民工住房问题,弥补了政府住房政策和补贴所不及的部分,这个积极作用应该得到充分认可。因而,通过时间,利用市场,赋予原有居民和自然村落一定的土地开发灵活性,不失为一个积极的措施和政策。

绿地和绿化带长期政策应该基于科学研究成果。比如,如果不能保证未来城市发展的土地供给(住宅、工业、商业、零售、办公等),必然会产生源于

发展压力的绿地和绿化带的侵蚀。而保证城市发展的土地供给需要科学分析不同土地利用类型的发展趋势和预测不同土地利用类型的发展需求。而中国城市规划常用的方法是根据人均土地利用指标,通过规划人口目标来推算土地总的需求量。用这种宏观指标方法(人均土地利用指标)来预测土地需求缺少科学性,同时割裂了市场机制和价格杠杆在土地管理和城市规划中的功能,并且使城市规划难以应对未来可能的城市发展。城市规划和土地管理与日臻成熟的市场经济不相协调的问题日益突出。

在总结国外绿化带发展经验的基础上,结合北京市情,具体的建议概括为:(1)北京绿化带应该向外推移,距离现在已经发展的建成区10~20公里以外,为城市快速发展预留充足的可开发土地;(2)除了外围绿化带以外,在建成区、规划区和靠近建成区,根据自然地理特征(主要是河流、水体等),通过绿色公园等方式提供充裕的休闲娱乐场所;(3)耕地保护应该成为绿化带政策中的一个重要内容;(4)让时间和市场来消化和转化绿化带内的自然村庄和居民,避免一刀切式的行政手段和措施;(5)积极探索绿地和绿化带保护政策的改革和创新(如可交易的土地开发权等);(6)推动多种模式来规划、管理和发展城乡结合部的自然村落(加强城市和社区管理等手段来缓解城乡结合部存在的问题);(7)利用科学方法、技术、模型来预测城市发展和土地需求,为规划和管理提供决策支持。△

【参考文献与注释】

①详细介绍英国绿化带政策见丁成日,国外绿化带政策实施评价及

其对北京的启示和建议,北京城市规划设计院研究报告,2011。

②这部分数据主要来源于 http://www.berkhamsted-libdem.org.uk/comment/c7_GB_story_f.pdf。

③数据来源: <http://www.cprecamb.org.uk/pdf/green-belts-a-greener-future-summary.pdf>。

④数据来源同注脚3。

⑤本节数据主要来源于: <http://www.buildinglanduk.co.uk/greenbelt-land-uk.htm>; <http://www.buildinglanduk.co.uk/greenbelt-land-affordable-housing.htm>。

⑥ <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmtlgr/newtowns.pdf>。

⑦见: <http://www.manifestoclub.com/node/299>。

⑧ <http://www.gwebusinesswest.co.uk/pdf/Microsoft%20Word%20-%203-Green%20Belt%20Policy.pdf>。

⑨ Bruegmann, R. 2001. Urban sprawl. International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences. Online Edition, Elsevier Science, Ltd.: 16087-16082. [Available online: <http://www.sciencedirect.com/science/referenceworks/0080430767>]

⑩国际经验见丁成日,国外绿化带政策实施评价及其对北京的启示和建议,北京城市规划设计院研究报告,2011。

⑪东京的绿化带很短命,而很难说首尔的绿化带限制或减缓了首尔人口的增长。东京是第一个参照伦敦绿化带而规划绿化带的城市,但也是寿命最短的绿化带。1956年在第一个首都地区发展规划中引进,试图通过绿化带来阻止东京城市人口的增长。由于发展的压力,绿化带政策在第二个首都发展规划中废除(1968年),前后仅存在了12年。绿化带的废除标志着日本和东京政府开始认识到市场经济体制下政府限制城市增长所采取的规划、管理和政策措施和手段都不成功,或者说城市增长是不能够控制的,只能引导。

作者简介:谢欣梅(1972-),女,高级工程师。从事城市规划设计和研究。

收稿日期:2012-03-06

Implications of London's Greenbelt Policy to Beijing Spatial Development

XIE Xinmei, DING Chengri

【Abstract】Greenbelt policy has been used to manage urban growth by counterbalance urban sprawl, to preserve open space, to improve living quality for urban residents, and to protect environment. Based on historical review of London's greenbelt policies and their assessment, this paper focuses on implications and policy recommendations on urban spatial development and greenbelt policy in Beijing.

【Keywords】Urban Growth Management, Greenbelt, Assessment, London