

规划政策指引： 规划控制和实施的一种工具

——从英国制订“伦敦策略指引”中得到的启示

许瑞生 赖慧芳

【摘要】在英格兰和威尔士的规划体系中，规划政策指引体现了政府在规划事务方面的政策并为地方提供指导。“伦敦策略指引”是“规划政策指引”中的一个内容，本文简要地介绍了它的基本内容，并探讨了目前中国区域规划的一些问题。

关键词：规划政策指引
伦敦策略指引
区域规划

1 英国“规划政策指引”的产生和作用

在英国的规划体系中，为实现经济和物质的目标，长期以来一直坚持制定和实行“国家规划”(national plans)，但在过去的10年中，越来越多地运用“指引”(guidance)来影响地方城市规划事务。

“指引”是关于某些专项规划公布的一系列引导性政策和技术要求，阐明政府在某一阶段上对地方城市规划事物的观点和原则，它几乎涉及到规划事务的各个层次和方面。

国家层次上的“规划政策指引”(Planning Policy Guidance Notes, PPGs)目前已颁布50多项，如“城镇中心和商业发展”(1996)、“乡村地区和农村经济”(1992)、“户外广告控制”(1992)以及“矿物规划指引”(Mineral Planning Guidance Notes, MPGs覆盖矿物规划的各方面)；在区域层次上的“区域规划指引”(Regional Planning Guidance Notes, RPGs)，如“伦敦策略指引”(RPG3)、“大曼彻斯特政策指引”(RPG4)等；地方制订的各种专项指引(补充性指引，如“旧城更新指引”等)的特点是数量多、范围广、内容灵活，是运用十分广泛的一种特殊的规划工具。

在英国，这一系列“指引”是通过公众磋商和讨论而产生的，它们虽没有立法，只是政府的一个建议性文件，但在地方规划中都能很好地落实。这些“指引”直接影响着地方发展规划的内容，是各地规划控制和实施方面的实质依据之一。地方规划当局在准备地方发展规划时，需充分考虑政策指引的有关内容。

2 有关近期“伦敦策略指引”的修订

“伦敦策略指引”(Strategic Guidance for London)属于“区域规划指引”范畴。“区域规划指引”主要针对特定的地区(主要是大都市地区)，是作为区域内20年或更长时期发展规划的政策框架，这一类指引在早期是归入“规划政策指引”，后期将其单列出来形成相对独立的系列。

1986年大伦敦议会被废除，而新的政策规划系统已经形成，这一区域内的33个区负责完成各区“单一发展规划”(Unitary Development Plans)，而且33个区仍需要共同的区域战略性发展框架，1989年制订的“伦敦策略指引”(RPG3)在这方面起到了区域协调的作用。

近期，伦敦又再一次对这一指引进行修订。在此之前，伦敦规划咨询委员会(LPAC)花了2年的时间进行各专项规划指引的研究并与33个区政府一起讨论而形成了“伦敦策略指引建议书”，该建议书包括10个方面的内容：

- 前景与目标；
- 伦敦的结构性框架；
- 振兴伦敦经济；
- 住房；
- 交通与开发的相互影响；
- 泰晤士河及河道与水务；
- 开敞空间与休憩；
- 建设环境；
- 废弃物及矿物与能源；

作者：许瑞生，广东省建设委员会城乡规划处处长，高级规划师。

赖慧芳，广州市民用建筑科研设计院，建筑师。

监督与检查。

建议书重点提出了4个远景目标：
强大的经济基础；
优良的生活环境；
可持续发展的未来；
人人拥有的机会。

建议书成为政府对伦敦策略规划指引进行修订的基础性文件，在此基础上政府提出了伦敦策略规划草案文件，并向公众和有关的区政府进行咨询。伦敦策略指引预计在1998年~1999年完成修订工作，从而代替1989年的指引，为伦敦提供至2006年的发展策略。

3 “伦敦策略指引草案”的框架和内容

“伦敦策略指引草案”包括9个方面的内容：

- 引言与目标；
- 伦敦发展与更新的战略性框架；
- 伦敦的经济；
- 住房；
- 交通与开发；
- 开敞空间；
- 建设环境；
- 废弃物与矿物和能源；
- 监督与检查。

3.1 “伦敦策略指引”明确政府对首都发展的8项主要目标

“伦敦策略指引”中明确的8项目标包括：

- 保持伦敦作为一个世界性城市；
- 保证伦敦作为首都城市的需要和独特地位；
- 促进伦敦商务机构的竞争力；
- 鼓励可持续发展和经济增长；
- 改善就业机会和保证人人平等的就业机会，提高技能水平；
- 促进城市更新和复兴，改善伦敦的交通；
- 为伦敦居民创造更好的生活；
- 鼓励提高环境质量。

3.2 “伦敦策略指引”中关于伦敦的规划目标和基本要点

“伦敦策略指引”作为伦敦至2006年策略性发展的方法，是下一层次的地方单一发展规划的修订指南，成为地方规划当局与环境大臣在土地与交通问题的继续合作的基础。同时“伦敦策略指引”也强调该指引不替代下一层次发展规划的职责和地方规划当局的职能。有关伦敦的规划目标和基本要点（见表1）。

表1 伦敦的规划目标及要点

目标	要点
保持伦敦作为世界性城市、特别是确保伦敦中心区作为世界级商务、商业和历史遗产中心的地位和作用。	为城市中心区提出广义的定义和框架，并鼓励中心区发展与首都城市功能有关联的活动，也包括其周边地区和靠近交通转换中心的发展。
维持并提高商务的竞争力、包括鼓励发展制造业、服务业、旅游、文化和艺术。	鼓励体现商务需要、提供就业、改善生活质量和提高伦敦竞争力的一切发展。
保证开发对环境产生的影响降至最低限度，并减少对小汽车的依赖，坚持可持续发展的原则。	建立一套在土地利用和交通决策中重视步行、自行车和公共交通的综合方法，强调土地利用和交通基础设施的改善是相互支持的。
加强交通设施的发展应体现安全、高效，并有利于伦敦内部的通达性。	提供一个建议性的框架——发展和管理交通以满足伦敦居民、商人和旅游者的需要。
促进城市更新、特别是在那些需要物质改善或增加就业机会的地区。	鼓励开发废弃或空置的土地，特别是泰晤士河入口、伦敦道克兰和伦敦西南部等产业结构落后的地区。
保持为市民服务的购物、社区活动的中心城镇及其他地方性中心的活力。	强调运用政策改善现有的中心、防止中心扩散而过份依赖小汽车。
最大限度保证住房的供应、保证多样性与经济上的可承受能力。	建议到2006年至少提供26万新住宅单元满足伦敦的住房需要、应考虑住房供应的多样性和经济承受能力。
保护和改善自然环境与开放空间，包括绿带、大都市开敞空间，以及在国家与国际上具有象征意义的地区。	重申保护好包括绿带、都市开敞空间和其他绿色空间对于保证伦敦的吸引力和城市质量的意义。
改善伦敦生活、居住和商务活动的质量，包括城市环境和邻里社区的安全和吸引力。	提倡城市设计的质量，特别是在居住地区、城镇中心和中心区，保持伦敦在国内外的吸引力。
加强泰晤士河及其他具有文化与历史意义的地区对伦敦生活的贡献。	强调这些地区对伦敦生活与经济活动的重要性。
寻找合理的土地利用和交通设施供给的模式、减少对健康的危害、改善空气质量，减少废弃物与污染、鼓励重复利用的行为。	对解决空气质量差的问题提出大致的规划方法框架并满足废弃物存贮、集聚、利用等需要。

4 几点启示

尽管英国和中国的规划体系有差异，英国的规划政策指引不完全等同于中国的区域规划，但我们可以从规划方法体系上得到几点启示。

4.1 规划政策指引是一种规划工具

规划政策指引是英国规划方法体系的重要组成部分，它阐明了国家对地方城市规划事务的观点和原则。尽

管多为文字表述,但直接影响着地方发展规划的内容;在规划控制和实施方面仍体现着物质性的规划内容,同时它有一定的稳定性,并注意“替代”和“修订”的程序。尽管我国在对城市规划事务方面常有阐明政策的“红头文件”或“通知”,但多为“短期行为”,并且过份笼统,且不知道这一系列政策至何时失效或应由哪些政策替代,而政策指引这种形式,既体现指引技术上稳定性的一面,同时又能及时回应现实焦点问题。

4.2 区域规划应为下一层次的规划提供清晰的“接口”

在“伦敦策略指引”中,强调这一层次的规划与地方发展规划与地方规划当局的关系。文中较大部分直接指明下一层次的规划应该注意哪些原则;地方规划当局决策时注意哪些问题。真正体现区域规划对下一层次规划编制的指导作用。

4.3 规划政策指引中的观点“到位”

“指引”中表述的观点直接指明是“谁”或“哪个部门”的观点,如环境

大臣认为某些问题应该如何处理,交通部门的观点如何。从表达方式来看,观点明确而且到位。相比之下,我们在编制规划或提出政策时,观点出处较为模糊,到底谁或哪个部门对此观点负责显得模棱两可。

4.4 大区域规划同样需要讨论实质性的“小问题”

“指引”中涉及到不少具体的物质性规划的问题,如高层建筑的控制、中心区停车位位的供求原则、景观通道等等。这些因素直接影响着城市物质环境。区域规划同样需要对涉及城市的实质性的“小问题”给予充分的考虑,关键在于表达方式与深度,而不是替代下一层次的详细规划。

4.5 区域规划的编制需要依靠长期的研究或跟踪机构

伦敦规划咨询委员会是一个常设的研究咨询机构(包括15个技术专家和7个行政官员),其职责之一就是为伦敦33个区提供政策规划咨询服务,而伦敦研究中心(包括120个各行业和

学科专家)长期跟踪研究伦敦的城市发展问题,能够及时分析有关伦敦城市交通、住房、就业等的统计数据。伦敦策略规划指引的编制主要依靠这一系列的常设机构。

相比之下,国内由于经费、人员编制的限制,编制有关区域规划(尤其是省域或城市群之间的区域规划)多由临时性的小组所组成,难以形成长期监控、跟踪和研究的机制。□

(感谢伦敦研究中心研究员 Max Dickson 先生、伦敦规划咨询委员会副总规划师 Robin Clement 先生提供有关资料以及英国文化委员会华南办事处的帮助。)

参考文献

Advice on Strategic for London. 1994. LPAC ADV26 Strategic Guidance for London Planning Authorities (Consultation Draft). RPG3. Government Office for London.
Planning Policy Guidance: Planning and Historic Environment. PPG15. Department of the Environment. 1994.
英国城市规划体系与规划管理. 广东省建设委员会. 英国文化委员会.

征稿启事

1. 投稿以不超过8000字为宜,需附中英文摘要、关键词及文题;中文摘要150字左右,关键词3个以上。
2. 希望使用软盘投稿。如采用手写或打印稿,请誊写或打印清楚,标点符号占一格。文中插图请用电子文件传送,或使用硫酸纸墨绘及激光打印图纸,图纸中外文字尽可能译成中文。
3. 翻译稿件应先征得原版权所有者的授权,请随稿件寄来书面证明材料。
4. 文中如引用他人著作的内容,请注明引用来源。
5. 文末请列出参考文献,次序应与文章中引用的次序一致。参考文献的内容及格式如下。专著:著者.书名.版本.其他责任者.出版地:出版者,出版年.文献数量;论文:作者.题名.其他责任者.刊名.年.卷(期):在原文献中的位置。
6. 请注明作(译)者的职务和职称、工作单位、详细通讯地址、联系电话或电子信箱(若有变更,请及时函告)。
7. 敬请作者勿一稿多投,来稿处理周期一般为3个月,超过3个月未得到通知者,可来电询问或自行处理。本刊限于人力财力,来稿一律不退,请作者自留底稿。

来稿请寄: 100037 北京三里河路9号中国城市规划设计研究院《国外城市规划》编辑部;

电话: (010) 68343240, 传真: (010) 68343240, 电子信箱: dofup@public.bta.net.cn