

# 大伦敦交通策略与城市发展

Transportation Policy and Urban Development in Greater London Area

卡米拉·维恩 著 沈璐 编译

**摘要** 2011年,伦敦市长办公室修编了《大伦敦规划》,对伦敦未来20年的城市发展做出了新的设计。交通战略在这版规划中逐步从城市发展的支撑系统转向引导城市发展的动因。伦敦交通不以新建和扩张运能为主要发展模式,而是强调以政策措施来提高路网设施的交通效率,值得上海在城市转型发展期间学习和借鉴。

**Abstract** Boris Johnson, the Mayor of London, has published his spatial development strategy for London in July 2011—a keystone in realizing vision 2020 for London as the best big city in the world. It could be observed in this version of London Plan, that London's transportation system is changing its role from city's support system to a leading character in recent large construction projects.

**关键词** 大伦敦规划 | 交通策略 | 城市发展

**Keywords** The Greater London Plan | Transportation policy | Urban development

伦敦的交通发展经历了步行时代-马车时代-铁路时代-汽车时代的整个近现代交通的演变过程。从大历史角度研究交通政策可见,伦敦交通问题的由来和交通政策的制定并非一时一事,而是与当时的国家政策导向、城市政策、交通科技的发展都有着密不可分的关系。在伦敦现代城市交通体系的建构中,每一次城市交通的重大变化都会导致城市产业、城市形态和区域空间结构的兴衰。

## 1 伦敦规划系统概况

自1979年保守党执政后,1986年英国政府撤销了大伦敦政府,伦敦的33个自治市便“各自为政”,根据其政治愿景以及经济需要来发展辖区。1997年布莱尔担任首相后,推行“第三条路线”。2000年,重新建立了大伦敦政府,包括直选的市长和25人组成的市议会。第一任市长是肯·利文斯顿,连任两届,于2008年卸任。博尔·约翰逊接任市长至今。2012年5月,伦敦将会进行新一轮市长的选举。

发展城市经济、完善交通体系和保护生态环境是市长和议会职责的重要组成部分。因此,伦敦市长负责制定《大伦敦规划》、《市长交通发展战略:20年愿景》、《机会地区发展框架》以及其他综合性的战略规划。

《大伦敦规划》是一份长期的战略发展规划,确定伦敦未来20年的发展目标。规划注重综合性,统筹考虑城市经济可持续发展、旧城改造以及改善交通等议题。《大伦敦规划》总图(图1)上显示了35个伦敦未来发展的潜力发展地区、改造地区、重点发展地区,即伦敦未来20年住房建设、岗位增长的区域,以及与此相配套的交通、市政等设施。值得一提的是,《大伦敦规划》中提到的任何战略都不是“单一”的,而是“组合拳”,都有赖于战略部门间的协作。

在《大伦敦规划》出台之前,政府对规划草案作了综合影响力评估(Integrated Impact Assessment),将经济发展、社会发展、环境保护这三个核心议题做了深化,进行

## 作者简介

卡米拉·维恩 (Camilla Ween)

大伦敦区域交通运输局 (Transport for London)

沈璐

上海市城市规划设计研究院

博士,工程师

了可持续性评估(Sustainability Appraisal)、生态环境评估(Strategic Environment Assessment)、生物栖息地监管评估(Habitat Regulation Assessment),以及健康、公平和社区安全评估(Healthy, Equalities and Community Safety Assessment)。所有这些评估工作都是在公众参与的基础上做出的,公众在此平台上表达对该规划的看法、建议和批评。在此基础上,《大伦敦规划》的第3稿作为最终稿,于2011年7月发表。

## 2 新版《大伦敦规划》的主要内容

《大伦敦规划》是指导城市发展和土地利用的政策框架,保证了公共交通、市政配套与城市更新、投资紧密结合。它也是下位规划,如地区发展规划、分区规划和项目批准的框架法规。33个伦敦的自治市在制定各自发展计划时,必须由伦敦市长批准,并符合整个大伦敦的规划。

《大伦敦规划》是跨领域、跨部门的大计划,对伦敦的城市发展和建设项目的运作起到了重要的引领作用。2011年伦敦市长办公室为了响应变化的国际形势及伦敦新的发展需求,对2004版的《大伦敦规划》做了较大的

调整,修编后的新规划主要由以下几个部分组成:(1)城市概况和规划背景;(2)城市场所和环境;(3)人口预期和分布;(4)应对气候变化;(5)居住环境;(6)监督和实施。

伦敦向来是一个多种文化交汇的世界城市,这里居住和工作着来自不同国家、不同民族的人。未来20年,伦敦人口将达到760-890万,工作岗位从现有的470万增加到545万。为了保持其世界第一等级城市的能级,在全球资本市场上持续占有支配地位,“发展和增长”成为本轮规划的核心思想,保证商务活动的多样性和多元化是其中非常关键的一点。具体来讲,伦敦的产业界将继续保持“平等和信任”的精神,允许和支持经济主体的多元化和多样性,以保持经济的活力。

伦敦过往的发展经验显示,相对均质化的城市有利于经济的可持续发展。因此,缓解地区间相对贫困的问题依然是政府重要任务,而为相对落后的城市地区寻找经济发展的刺激点是政府解决贫富差距的有力抓手。基于此种考虑,政府将2012年奥运会场馆选在了泰晤士河门廊地区(Thames Gateway),恰恰是伦敦相对落后的东伦敦地区(图2)。为举办奥运会而建的市政基础设施、高速铁路的贯

穿必将为东伦敦经济的发展注入活力。

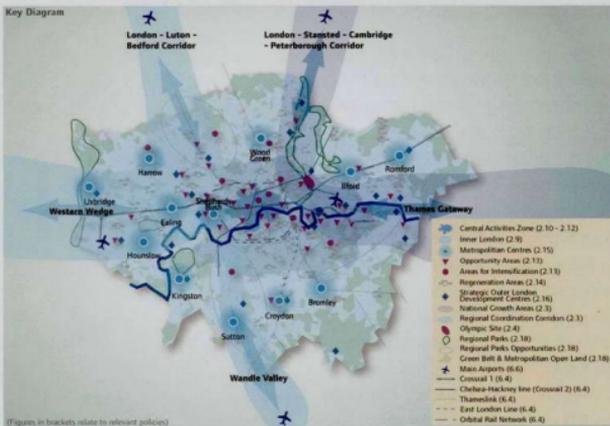
“人”是伦敦这个国际大都市的重要因素之一。尽管“发展和增长”是本轮规划的首要关键词,但经济的发展不能以牺牲人们的生活质量为代价。《大伦敦规划》为公众提供生活、工作平衡的健康的生活方式,提供和保障更多的开放空间、公园,以期创造更好的环境。这里,公众是指所有的人,包括古普赛人或游客,平等地为他们提供所需社会服务设施,教育设施和体育设施。在城市周边已建成的绿带圈,以及城市内部开放空间的基础上,力争在未来的30年中保持45%的绿化覆盖率,经济和城市发展绝对不能侵占这些绿色空间。

除了自然景观之外,作为英国最古老的城市之一,保持传统而有特色的城市景观十分重要。站在伦敦任何一个重要的地方,比如国会大厦,从人视角看,它的背景不应出现其它的构筑物,这就是所谓景观管理,它对天际线做出了明确的规定,从法律上对城市重要景观做出了保护。

如果说前文提到的社会经济的发展、城市景观的保护、生态自然的保育是城市可持续发展的重要保证,那么未来的城市交通则是城市发展的重要支撑。交通正在从市政配套转变为引导城市重点地区发展的重要抓手。伦敦未来的交通体系构建将以更便捷、更安全为目标。具体来说,应保证出行的安全性、行程时间稳定性、公共交通的可承受度以及包容性。具体的措施包括:减少私人小汽车数量,增加公共交通的运量,鼓励步行和自行车,以及保证城市开发和交通发展的同步性。

中心城的交通始终是伦敦交通系统中的短板。2000年时,伦敦市中心的时速只有5英里/小时(约为8公里/小时),似乎又退回到了维多利亚时代。2003年,前市长肯·利文斯顿推出了交通拥堵费政策(Congestion Charge)。2年后推出第二轮扩展计划(图3中的粉红色斜线地区),虽然被现任市长取消,但仍然保留了第一轮计划的范围。

这项收费政策达到了立竿见影的作用:交通流量降低了21%,拥堵减少了30%,减少了交



通事故,改善了空气质量。第一年就收到了1.2亿英镑的交通拥堵费,根据相关法律法规,所有这些收入用作改善交通硬件设施的投入。

在规划实施、跟踪和检讨方面,伦敦政府着重消除开发建设对环境的负面影响,采用以社区为单位的收费制度。在项目开始前就对其可能产生的外部效应作出评估,用交通模拟工具来估算开发项目对周围环境,包括交通的影响,并向开发商收取负外部效应的赔偿金。如果带来的环境影响和交通压力过大,赔偿金不能完全抵消时,则否决该项开发。有些自治市,赔偿金的税率是固定的,有些自治市则规定了2-3级不同的税率。对于一些社会效益较大的公共设施,补偿费可以酌情低一些。

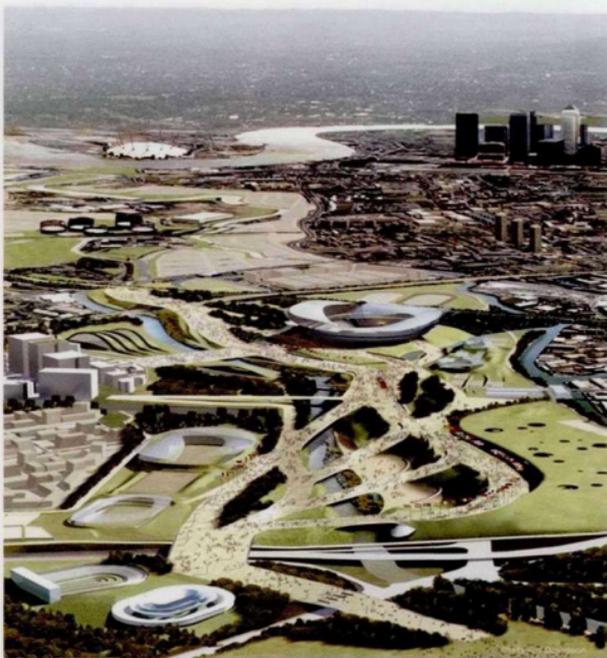
### 3 城市更新与交通优化的综合开发案例

Vauxhall、Nine Elms和Battersea(合称VNEB地区)是紧邻伦敦的市中心的三个自治市。在新版的《大伦敦规划》中VNEB地区被列为“机会发展区”。巴特西发电站(Battersea Power Station)是1980年代建造的发电厂,现已废弃,位于伦敦潜力地区VNEB内。近2平方公里的地块成为伦敦最靠近伦敦城的棕地,也是商业、办公和居住潜力最大的地块。其北端有Vauxhall、Oval和Kennington三个现状地铁站。

根据公共交通可达性水平(Public Transportation Accessibility Level, PTAL)的测度,绿色或黄色表示可达性较差的地方,相反,紫色和红色表示可达性好的地方(图4)。因此,除了地块北部的部分区域外,这个区域的交通可达性普遍较差,成为棕地更新的一个重要制约因素。

为了改善该地区的交通通达性,比对新增地铁线路、增加公交车线路等选择,比较好的解决方案是将现有的地铁北线(Northern Line)进行延伸,增加Nine Elms站和Battersea两个站点(图5)。经过交通可达性模拟,使整个区域的可达性达到相对均值的水平(红色和紫色水平)。

这项基础设施的建设需要政府约7亿英



2

镑的资金投入。其中的5亿英镑将通过交通基建融资系统支付,商业开发项目的开发商在开发项目时,支付一定资金进行市中心地区的公共交通的建设。其他2亿英镑投资及贷款利息通过收取地区内各类物业的“商业税”(Business Rates)偿还。

在巴特西发电站棕地改造的总体方案中,规划师和设计师强调了地块内部与泰晤士河的联系,利用现有的道路网络,拓宽成一条双向六车道的主干路;通过与主干路垂直的次级道路、景观道路和地下空间,打通地块与滨水区的联系,营造很好的居住、办公和商业环境(图6)。

巴特西发电站区域的招商工作仍在进行中,美国大使馆新址已经在地块中确定下来,由

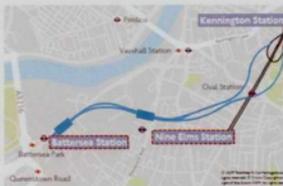


3

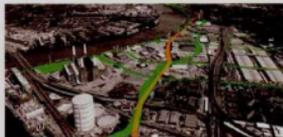
2 伦敦2012年夏季奥运会场地效果图  
3 伦敦拥堵收费区域



4



5



6



7



7

美国费城KT建筑事务所设计,将成为该地块的标志性建筑(图7)。以这个项目为代表的该区域的所有项目,在其开发策划阶段,就应将交通问题考虑进去,进行交通综合评估,模拟新增的通勤量和各种交通形式的占比,计算公共交通需要的投资。交通改善和优化的问题贯穿整个项目建设,尽可能地把公共交通建设跟城市发展结合起来,不以新建公路、扩张运能为主要的发展模式,而是强调以政策措施来提高路网设施的交通效率,从而引导市民选择合理的出行方式。开发商在提交项目审批时,也需将交通通达能力纳入其中,作为审批的综合评估。

#### 4 结语

伦敦的城市规划建设包括交通网络建设,市场发挥的作用极为明显。由于缺乏先行经验,基本选择的途径都是“先发展,后治理”,却为其他大城市的发展带来了丰富的经验和教训。交通作为典型的公共产品,交通政策作为城市公共政策的重要组成部分,交通发展建设在公共和私人机构合作(public-private-partnership)时,公共机构应在项目引导方面起到更大的作用,充分考虑项目的边界效应、环境影响、社会影响,防止市场失灵。

因此,《大伦敦规划》的最大意义在于其对城市建设的导向和项目审批的衡量标准。在项目评估时,综合考虑基础设施、生活质量、气候变化等影响因素,规划师和决策者要在市场和规划、企业和市民、建设和自然、支出和收益之间做出权益和平衡。交通管理的政策和管理措施也非常有效果,对国内交通策略和城市发展有重要的借鉴作用。

本文的主要内容和观点基于大伦敦区域交通运输局总规划师卡拉·维恩女士在“2011·上海·大都市规划论坛”上的专题报告,经演讲人同意,整理、编译,以饯读者。

4 巴特西发电站基地

5 地铁北线(Northern Line)延伸段(蓝线)和新增站点(红色虚线框)

6 巴特西发电站区域绿地改造概念方案(上)/总体规划方案(下)

7 美国大使馆建筑形态模型

#### 参考文献 References

- [1] Banister, David. *Unsustainable Transport: City Transport in the New Century* [M]. London: Routledge Chapman & Hall, 2005.
- [2] Mayor of London. *The London Plan. Spatial Development Strategy for Greater London* [R]. London: Greater London Authority, 2004.
- [3] Mayor of London. *The London Plan. Spatial Development Strategy for Greater London* [R]. London: Greater London Authority, 2011.
- [4] ROCOL. *Road charging options for London: A Technical Assessment* [R]. London: HMSO, 2000.
- [5] Transport for London. *Travel in London, Report 4* [R]. 2011.