

新区域主义在新大伦敦空间总体规划中的诠释

杨滔

【摘要】回顾了英国区域主义的发展,重点分析了新的大伦敦空间总体规划中的新区域主义思想,包括区域空间网络的模型促进了模糊边界与多中心空间格局,公平的可达性保证了区域的社会整合,即新的区域平衡,有限制的自下而上的合作机制决定了区域空间的最终形态等,最后反思新区域主义是否能带来新的区域平衡。

【关键词】新区域主义;新大伦敦空间总体规划;模糊边界;多中心;公平;自下而上

CONCEPT OF NEW REGIONALISM IN THE SPATIAL DEVELOPMENT STRATEGY FOR GREATER LONDON

YANG Tao

ABSTRACT: This paper first gives a brief review on the evolvement of the regionalism in the UK, and then identifies and interprets the new regionalism ideas in the Spatial Development Strategy for Greater London of 2004, which is the spatial network paradigm determining fuzzy boundaries and polycentricity, equal connection promoting social inclusion or new regional balance, as well as restraint bottom-up partnership shaping regional morphology, finally, it gives a question whether new regionalism pursue a new regional balance.

KEYWORDS: new regionalism; new Greater London Plan; fuzzy boundary; polycentricity; equality; bottom-up process

1 引言

从1990年代初以来,随着全球化浪潮下的后工业经济、信息技术和可持续发展思潮的迅速发展,1980年代以前流行的区域主义再次复兴,区域空间再一次被认为是经济和社会的一个关键元

素,在经济地理学、人文地理学、社会学以及城市规划等领域内涌现一批关注区域的研究和实践,所有这些可以含混地称为新区域主义,主要的观点是区域中不同利益主体之间横向的合作和交流将会构筑起一个充满机遇和活力的网络,这个弹性的网络有利于经济发展、信息交流、政策调整以及整个区域经济和社会的自我学习和创新,它的机制不同于完全自上而下的计划过程,也不同于完全自下而上的自由市场过程,而是基于区域的自发宏观调控的自下而上的协调合作过程,使得各个利益主体的权利在这个区域内得到充分、合理的体现和合法保障,从而强化区域的整体实力。虽然新区域主义和旧区域主义都是从区域的角度推动经济和社会的发展,但是它们最大的不同点在于,新区域主义更强调不同部门在横向协商合作中自发地、开放性地形成区域本身,而旧的区域主义更强调不同部门在纵向指令中直接计划干预形成区域(Amin and Thrift, 1994; Frisken and Norris, 2001; Ward, 2004)。从空间的角度来看,新区域主义认为参与形成某个区域的城市和城市之间,中心区和边缘地带之间,城市、郊区和农村之间存在着相互依存的关系,它们会自发地相互支持和制约,而且区域的空间结构、边界和规模是暂时的、模糊的、弹性的,是随时间和突发事件而不断变化和重新被定义的,边缘地带有可能成为中心区,中心区也可能成为边缘地带,因而区域空间规划应该是动态的过程(Deas, 2004)。新区域主义是欧洲空间发展蓝图(ESDP)的一个思想基础。1986年取消的大伦敦政府于2000年再次被恢复,管辖32个区。以欧洲空间发展蓝图为前提,历经近3年的规划、咨询和公众参与,大伦敦政府在2004年2月又一次颁布了新的大伦敦空间总体规划(以下简称新规划)(图1),其中5个次区域的空间总体规划将于2006年分期颁布,新规划的主题是伦敦人的健康、公平的机会、可

【文章编号】 1002-1329
(2007)02-0019-05

【中图分类号】 TU984

【文献标识码】 A

【作者简介】

杨滔(1976-),男,伦敦学院大学巴特雷特建筑规划学院,博士生。

【收稿日期】 2006-02-09

持续的发展,目标是把伦敦发展成为一个以人为本、繁荣、公平、可达、绿色的城市。

2 英国规划的区域主义

英国地理学家格迪斯(Patrick Geddes, 1968, orig. 1915)在20世纪初就倡导城市规划应在区域测量的范围内实行,这种区域规划的思想深刻地影响了英国一战之后的城市规划。1921年南威尔士区域测量委员会颁布了英国第一部区域规划,其中就提出了卫星城的蓝图(MH, 1921)。著名的1944年大伦敦规划提出了二战以后经典的规划理念——分散、限制和更新,还提出了区域平衡的观点(Abercrombie, 1945)。1950年代末和1960年代,英国城市规划思想的重点就是区域的平衡、分散和更新,以此来解决当时的失业问题(McKay and Cox, 1979)。这种区域规划是静态的,区域中的中心、边缘、用地边界等及其相互关系被规划自上而下地限定了,忽视了区域内这些元素随时间变化的网络关系,从而间接导致了区域中的规划中心,比如新城,可能依然是郊区边缘(Ward, 2004)。1979-1990年撒切尔夫人执政时期,英国城市规划思想发生了巨大的变化,原有的区域空间规划和总体空间规划思想被迅速地抛弃,取而代之的是地方各自为政的、以完全自由经济为主导的空间规划思潮。在执行的过程中,撒切尔夫人通过国家直接干预来指定开发区(enterprise zone)和城市开发公司(urban development corporations)等方式导致了区域上破碎的规划结果,以彼得·霍尔(Peter Hall)的没有规划的规划为理念的伦敦道格兰区更新是这个时期的代表作(Hall, 1989; Thornley, 1991);1965年建

立的区域发展办公室于1981年被撤消,以及撒切尔政府于1983年原则上同意并于1985年通过了撤除大伦敦市议会和政府这级机构的法案,导致了区域规划已经事实上被放弃了(Cullingworth, 1988)。1992年的梅杰政府又逐步开始关注区域规划:英格兰区域办公室于1994年成立;梅杰政府提倡城市开发公司之间的竞争,设立单独更新预算(single regeneration budget),促使不同城市通过竞争以获取中央政府的财政支持来设立开发公司,而不是中央政府直接指定开发公司;1995年成立了泰晤士河门户(the Thames Gateway)区域规划工程(RPG9a, 1995);特别是1990年代英国接受了欧盟更多的区域援助,欧洲大陆新区域主义的思想激发了英国区域规划的复兴。此后,1997年以来的布莱尔政府更加关注区域规划,不仅在1998年通过了区域发展委员会法案,2000-2001年仅仅在英国西北区、约克区、东北区、西中部和伦敦区这5个区域中就分别投入了超过1亿英镑的规划资金,而且于2000年恢复了大伦敦政府并于2004年设立了区域内阁,负责准备和审议区域空间规划。一些学者认为后撒切尔时代的区域规划体现了新区域主义思潮,强调区域内不同私人机构、公共机构和志愿工作者部门等自发地良性互动、协商和合作,以此构筑区域竞争力来争取中央政府或者欧盟,甚至国际机构的投资,这个自下而上的区域规划更注重区域内不同机构相互交织形成的连接紧密性,即制度厚度(institutional thickness)和区域的自发性,比如伦敦区、英格兰东部区和英格兰东南区都是自发形成的区域机构,并且有边界重叠,因此它不同于前撒切尔时代的区域规划,即自上而下的明确边界的区域主义(Shaw & Sykes, 2005)。

3 空间网络

新区域主义认为在当今世界中区域是不同机构参与而形成的充满机遇的开放网络或者它的一部分(Dees, 2004)。这种整体结构已经逐步成为研究区域本身的基本点。英国城市经济学家克里斯·韦伯斯特(Chris Webster, 2003)认为城市区域是在政府和市场经济构成的制度网络中自发生长的,最小交易成本是其动力。美国社会学家卡斯特尔(Manuel Castells, 2000)提出人的流动、物的流动、资本的流动、信息的流动等等构成了当今网络社会,这些流动的空间将会构筑出不同的空间场所,区域空间的形成依赖于网络的构成结构,巨大的城市区域将会随着网络密集化及其空间流动复杂化而越来越多。英国地理学家巴蒂(Michael

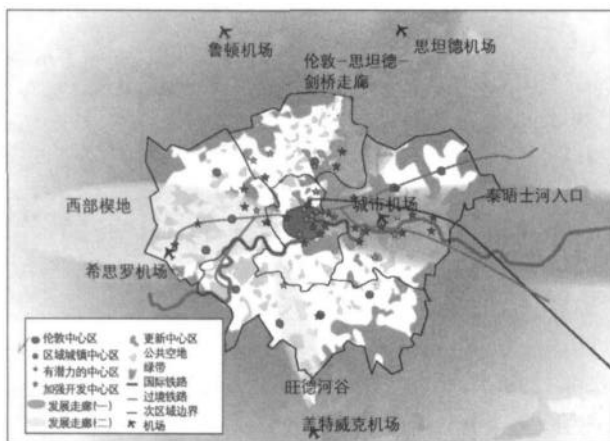


图1 大伦敦2004年区域规划示意
 Fig.1 Regional plan of Greater London, 2004

资料来源:2004年大伦敦空间总体规划:Greater London Authority, 2004。

Batty 2003)认为当今自然和人文地理的网络拓扑空间关系动态地影响社会、经济和文化等方面。英国城市形态学家和空间句法教授希列尔(Bill Hillier,1996,2005)认为城市空间网络形态是通过人的社会经济流动自发地突然形成的。同时,这个空间网络作为一个组织制度作用于人的流动,从而形成富有活力的城市中心和边缘。空间网络和人流量的非匀质性决定了动态的多中心布局。

空间网络的范式是伦敦新规划的基本出发点,在不同尺度上明确“网络”(network)这个概念是新规划的新意。(1)新规划给大伦敦地区在世界范围内定位,提出了大伦敦作为“世界城市”的竞争力取决于全球化的经济市场的交易网络在伦敦的强化、国际移民的网络结构在伦敦的多样化以及全球交通信息流动网络在伦敦的改善,因而建议发展伦敦和纽约、东京的虚拟网络合作,支持伦敦人口多元化与外国移民与母国的联系,预测到2016年为止80%的人口增长将来自黑人和少数民族移民,以及优先机场、国际海底隧道和国际铁路建设以及相关的海外投资。(2)新规划把伦敦放入了欧洲空间发展网络之中,考虑它与整个西北欧的莱茵-鲁尔城市圈与兰斯塔德城市群的合作,发展伦敦-巴黎-柏林-莫斯科空间走廊,以及计划第二条海底隧道和高速铁路,重点是巴黎-布鲁塞尔-兰斯塔德一线,从而将伦敦整合入欧洲大陆的城市空间网络之中。(3)新规划意识到伦敦已经是英国经济、政治、旅游、文化中心,而且吸纳了国内75%的移民,但是不能把它简单地看成容量无限的黑洞,而应把它看成是英国区域网络的一个部分,可以推动其他核心城市的生长,因此伦敦要重点改善长途的、甚至国际的过境交通,伦敦地铁网的改善也要纳入这个计划。(4)新规划认为大伦敦位于1800万人口的大伦敦及周边区域网络之中,规划了一系列具有潜力的区域空间发展走廊,包括东向的泰晤士河门户走廊、北向的伦敦-斯坦斯德-剑桥、西部楔地和泰晤士河谷、南伦敦-盖特瑞克机场,发展以上区域走廊中的经济互补的中心城镇,优先发展公共交通网,同时也加强伦敦和其他空间区域的联系,如英国东南区域和东部区域。(5)在大伦敦范围内,新规划一方面强调伦敦交通网络的重要性,认为这是实现伦敦以人为本、繁荣、公平、可达、绿色这些目标,以及保持多中心格局的基石,要求不仅要改善伦敦交通网与其他区域和国际交通港的联接,而且建议把城市地铁网进一步整合进入铁路网络,改善公共交通网、自行车网、步行网、水网以及换乘,强调互通可达性,特别提出了交通网和城市用地

的通盘规划:交通用地优先考虑;人流量需求高的用地应位于空间网络可达性高的部分,人流量需求低的用地位于空间网络可达性低的部分;另一方面,新规划认为伦敦社会已经从依靠国家福利的纵向社会变成经济相互依存的横向社会,个人价值取向从二战之后的追求永久的住所、稳定的生活方式、可见的未来演变成当今的多元化的选择、多变的生活方式、自由的未来等,而且信息社会加剧了对工作和住所地点的灵活选择和整合,并且预计伦敦社会由于移民和旅游等,人口构成将更年轻,文化更加多元化,人们也更需要交流来减少由于隔绝而引发的不信任和犯罪,因而强调城市中心和住宅区中的社会与经济活动网络化,即鼓励公共设施的互通可达、混合用地与高密度的开发,从而推动多元化经济和生活以及提高城市可持续发展能力。

4 模糊边界与多中心

边界和多中心格局是当今大都市规划不可避免的考虑内容。新区域主义认为当今越来越不可能去明确限定一个区域、城市中心或者城市功能区的边界,区域或者中心的出现常常是跨越已有的功能或者行政边界,甚至是国界,它的边界是随经济、社会、文化等动态变化的,因而应在“之间”的概念下定义边界(Healey,2002)。基于新区域主义的欧洲空间发展蓝图(ESDP)提出了多中心平衡和可持续发展的空间模型,成为了学术界和规划部门讨论的热点。霍尔(Peter Hall,2003)认为多中心这个概念需要严格定义,这是由于多中心可以出现在不同的空间层面上,某个层面上的单一中心可能是另一个层面上多中心的一个中心。

在世界、欧洲和英国范围内,新规划把伦敦看成是网络中的一个中心节点,关注的是网络连接而不是边界问题。在大伦敦及周边城市圈范围内,新规划不仅把大伦敦的边界模糊化,即大伦敦已有的各个城市中心被认为是这个区域多中心格局的一部分,而且认为需要考虑这个城市圈和英格兰东南区域以及东部区域之间跨边界的合作。在大伦敦范围内,新规划在肯定已有的多中心格局的基础上,把大伦敦分为了5个次区域,也可以说是5个中心,包括中心伦敦次区域、东伦敦和泰晤士河门户次区域、西伦敦次区域、北伦敦次区域和南伦敦次区域,以此来加强次区域内的已有地方行政区之间的合作和交流,但认为各个次区域边界的可渗透性和模糊性,在新规划的前言和次区域规划草案的前言都反复强调这一点,而且规划中明确了在今后次区域总体规划和

规划调整过程中次区域的边界是可以改变的,特别是中心伦敦次区域、东伦敦和泰晤士河门户次区域之间的边界是最模糊的,这两个次区域的总体规划草案在空间上都有交织的地方,以此促进合作,也反映了伦敦东部开发的可能优先性。而且,在大伦敦以及次区域范围内,规划了多中心空间格局,根据中心地区特征分为有潜力的中心区、加大开发强度的中心区、需要更新的中心区以及城镇中心,其中有潜力的中心区的具体边界是完全不确定的,根据今后次区域详细规划和城市发展计划来逐步明确,而且大部分加大开发强度的中心区与需要更新的中心区相邻,其边界也是模糊的。这些中心本身及边界的模糊性也在于次区域规划和规划调整将它们和交通网的建设以及地方机构的参与通盘考虑。因此,模糊边界和多中心就是动态区域规划的一个部分。

5 公平的可达性

新区域主义也强调不同机构或者个人之间横向的公平竞争和合作(VaRYNEN, 2003)。在区域网络结构和多中心格局规划的过程中,需要考虑个人或者机构能够公平地参与到区域的每个空间活动中,这是保持区域竞争力的一个重要方面。

新规划提出社会整合是可持续发展的核心,人们公平地享有伦敦住宅、工作、服务和休闲的机会是大伦敦区域继续繁荣的根本,在空间规划中应该体现这一点。(1)公共交通网络,特别是地铁网和公共汽车网,与城市中心、城镇中心、公共设施、娱乐设施、公共空间通盘规划,使得交通的可达性是为尽可能多的人考虑的,同时在伦敦中心区收取交通堵塞费用来限制私人汽车的使用,以此改善道路通行能力,并完善步行和自行车道路网来人性化公共空间。(2)针对伦敦住宅昂贵、可负担公房存量不足以及将来更多的年轻国外移民和国内移民进入伦敦等现状,规划提出今后每年新增加的住宅中50%应为可负担公房,即提供给那些无法依靠收入购买商品房的的人群的住宅,其中70%为社会住宅,即低于市场租房价格的住宅,30%为调解住宅,即高于最低市场租房价格而低于市场房价的住宅,主要面对公务人员,比如警察、教师和护士等;在空间分布上,规划城市中心区保持一定比例的可负担公房,避免一些人群由于负担不起中心区的房价和交通费而失业、居住条件恶化或者缺乏正常的社会生活,也能增加年轻人创业的机会,还能减少整个区域的不安全空间,比如,中心伦敦次区域45%的就业人口来自其他次区域,18%来自伦敦以外的地

方,已有可负担公房占住宅总量的1/3,虽然比其他次区域高不少,这个次区域的总体规划草案还是计划今后每年新增加的住宅中25%为可负担公房。(3)各类中心区和住宅区的混合用地,特别是交通枢纽附近的混合用地,提倡规划一定比例的中小型商业用地与可负担公房,鼓励地方社区和地方志愿工作机构的参与。

6 有限的自下而上的合作

新区域主义认为区域的竞争力与活力源于区域内公共机构、私人机构、非赢利组织等之间的自发协商和分享,它们之间的合作是自下而上地形成的,而它们各自内部以及它们之间也相互制约,这样有限的自发过程是区域形成的机制(VaRYNEN, 2003)。20世纪末英国规划建筑界采用公共机构和私人机构的合作方式(partnership)成功地开发了一系列项目,平衡了地方和区域、私人 and 公众的利益(Ward, 2004)。

新规划认为规划本身只是提供一个可能的空间框架和协商蓝图,给投资方以信心,它的实现在于各个层面的公共机构、私人机构、志愿者机构甚至个人之间共享收益和承担风险,自下而上地形成合作机制。(1)跨越行政区边界的交通网与学校和医院等公共设施网的成功完善需要来自各级政府机构、地方社区、私人机构等共同投资、合作和推动,需要地方行政区的规划、伦敦规划、英格兰东南区域和东部区域规划,甚至欧盟空间计划等不断协商和调整,达到共赢。(2)新规划认为各种中心区是在多方合作的过程中才能成功出现的,而不是区域总体规划指定的,因此特别需要地方社区和地方志愿团体积极地参与到地方行政区的详细规划过程和具体合作中,以此协调地方和区域的利益。(3)新规划提出开发是分阶段的,东伦敦和泰晤士河门户次区域是目前规划的重点,但是也需要多方的协商来自发地形成这个共识。

7 结语

可以认为新区域主义思想以空间的形式体现在伦敦新空间总体规划之中:区域空间网络的模型促进了模糊边界与多中心空间格局;公平的可达性保证了区域的社会整合,即新的区域平衡;有限的自下而上的合作机制决定了区域空间的最终形态。旧区域主义出发点是促进区域平衡,但结果往往是发达地区更加发达,落后地区更加落后。新区域主义是否会带来真正的区域平衡?它是否能平衡发展与公平?这可能要看伦敦新

的空间规划的实施结果。

参考文献 (References)

- Amin A, Thrift N, eds. Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe[M]. Oxford University Press, 1994.
- Friskén F, Norris D F. Regionalism Reconsidered, 23 J [Z]. Urb. Aff. 2001, 467, 473-475.
- Ward S V, eds. Planning and Urban Change[M]. Sage Publications, 2004.
- Deas I. From a new regionalism to an unusual regionalism? Mapping the emergence of non-standard regional configurations in Europe[Z]. Paper presented to the Association of American Geographers[Z]. 100th Annual Meeting, 2004.
- Geddes P. Cities in Evolution: An Introduction to the Town Planning Movement and the Study of Civics[M]. Benn, London, 1968.
- MH. Report of the South Wales Regional Survey Committee[Z]. London, 1921.
- Abercrombie P. The Greater London Plan 1944[Z]. HMSO, London, 1945.
- McKay D H, Cox A W. The Politics of Urban Change [M]. Croom Helm, Beckenham, 1979.
- Hall P. London 2001. Unwin Hyman, London, 1989.
- Thornley A. Urban Planning under Thatcherism: The Challenge of the Market[M]. Routledge, London, 1991.
- Shaw D, Sykes O. Addressing Connectivity in Spatial Planning: The Case of the English Regions[J]. Planning Theory & Practice, 2005 Vol. 6, No. 1, March, 11-33.
- Webster C, Lai L W C. Property Rights, Planning & Markets[M]. Edward Elgar UK, 2003.
- Castells M. The Rise of the Network Society[M]. Blackwell Publishers Ltd, 2000.
- Batty M. Network geography: relations, interactions, scaling and spatial processes in GIS[Z]. CASA Working Papers, no. 63. Working paper. Centre for Advanced Spatial Analysis (UCL), 2003.
- Hillier B. Space is the Machine[M]. Cambridge University Press, 1996.
- Hillier B. Between Social Physics and Phenomenology: Explorations towards an Urban Synthesis[M]? 5th International Space Syntax Symposium, 2005, 1-23.
- Healey P. Spatial Planning as a Mediator for Regional Governance: Conceptions of Place in the Formation of Regional Governance Capacity[A]. in: Furst D, Knieling J. Regional Governance: New Modes of Self-Government in the European Community[Z]. Hanover, 2002, 13-25.
- Hall P. In a Lather about Polycentricity[J]. Town and Country Planning, 2003, 7(7), p. 199.
- VaYRYNEN, R. Regionalism: Old and New[J]. International Studies Review, 2003, 5, 25-51.
- Greater London Authority. The London Plan, Spatial Development Strategy for Greater London[Z]. 2004.
- Greater London Authority. The London Plan, DRAFT Sub Regional Development Framework[Z]. 2005.

(上接第18页)

参考文献 (References)

- 汪晖. 现代中国思想的兴起[M]. 生活·读书·新知三联书店, 2004.
- 沈湘平. 全球化与现代性[M]. 湖南人民出版社, 2003.
- 余章宝, 杨玉成. 经济学的理解与解释[M]. 社会科学文献出版社, 2005.
- 隗鸿飞. 发展: 人之生存方式的变迁[M]. 社会科学文献出版社, 2004.
- 杨国荣, 主编. 现代化过程中的人文向度[M]. 上海古籍出版社, 2006.
- 顾肃. 理想国以后[M]. 江苏人民出版社, 2006.
- 顾准. 顾准文集[C]. 贵州人民出版社, 1995.
- 王珉. 当代西方思潮评介[M]. 浙江大学出版社, 2005.
- 赵敦华. 现代西方哲学新编[M]. 北京大学出版社, 2001.
- 蒋红雨. 人文经验与科学经验[M]. 社会科学文献出版社, 2004.
- 朱学勤. 风声·雨声·读书声[M]. 生活·读书·新知三联书店, 2003.
- 江怡. “社会科学”抑或“人文科学”[J]? 读书, 1996(12).
- 秦英君. 科学乎 人文乎[M]. 河南大学出版社, 2005.
- 程新英. 发展的意蕴[M]. 中国社会科学出版社, 2006.
- 陈芬. 科技理性的价值审视[M]. 中国社会科学出版社, 2004.
- 彭学农. 从制度经济学看哲学与经济学之互动[M]. 上海大学出版社, 2004.
- 郑祥福, 洪伟. 科学的精神[M]. 上海三联书店, 2001.
- 尼格尔·泰勒, 著, 李白玉, 陈贞, 译. 1945年后西方城市规划理论的演变[M]. 中国建筑工业出版社, 2006.
- 邹德慈, 马武定, 陈秉钊, 等. 论城市规划的科学性与科学的城市规划[J]. 城市规划, 2003(2).