

伦敦城市疏解经验及对广州的启示

□ 陈 炜

[摘要] 为解决中心区功能和产业过度聚集、人口超载、公共资源短缺、环境污染等问题,我国各大中心城市近年来都提出了“功能疏解”“建设城市副中心”等规划远景。实际上,超大城市疏解过度聚集功能的实践在国外城市发展历程中已经出现多次,而伦敦是第一个提出并实践城市疏解的城市,伦敦也在城市变迁中经历了从兴旺到短暂衰败、再到重新复兴的过程。回顾并分析伦敦一个世纪以来城市治理与规划过程中的经验与教训,能够为广州城市发展建设提供借鉴。

[关键词] 超大城市;疏解;伦敦

[中图分类号] C931 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003—8744(2018)06—0037—04

伦敦在十九世纪就已经成为国际城市,第二次世界大战后的伦敦进入了经济繁荣期,中心城区人口超过 800 万。庞大的人口规模给伦敦城市管理部门提出了诸多挑战,尤其是著名的“烟雾事件”发生后,伦敦在世界上率先提出了限制城市蔓延、疏解城市功能的思路,在空间结构优化和城市管理水平提升方面进行了多次尝试,较为成功地实现了人口疏解、产业转型和城市竞争力提升。伦敦百年城市疏解过程中的经验值得广州借鉴。

一、伦敦的城市疏解历程

伦敦有三种概念,分别是伦敦城、大伦敦和伦敦都市圈,其中伦敦城仅 2.9 平方公里,一般所指的伦敦是指大伦敦的概念,包括了内伦敦和外伦敦两部分,总面积为 1572 平方公里。十

九世纪大伦敦地区人口就已经从 94 万增加到 716 万,特别是内伦敦地区以 319 平方公里的面积承载了 500 万人,人口密度达到 15700 人每平方公里,在第二次世界大战结束后,伦敦地区人口达到 862 万,交通拥堵、环境污染、公共资源严重短缺等问题日益突出。1944 年,伦敦巴罗委员会制定了“大伦敦规划”,提出将伦敦周边 134 个郡、总面积为 6735 平方公里的土地纳入疏解规划范围,目的是将伦敦部分人口和产业从中心疏解到外围,涉及人口 1250 万。在规划的指导下,伦敦在随后 40 年间陆续建立起 14 座新城,构建了内环、郊区、绿化带、乡村外环等四个同心圆,同时发展快速交通干线,将 220 多万人口和部分产业从中心区疏解到周边,较为成功地实现了规划目标。

在新城运动实施 40 年后,伦敦地区进入了后工业化时期,人口与产业过度迁移使得伦敦

[收稿日期] 2018—10—25

[作者简介] 陈炜,男,政治学博士,中共广州市委党校(广州行政学院)政治学与法学教研部讲师,主要研究方向为政治学(广东广州,510070)。

内城开始空洞化,许多区域或者被抛弃,或者沦为贫民窟,引发城市财政危机和社会治安问题。在撒切尔政府执政后,伦敦通过《内城地区法》,开始促进中心地区复兴。进入2000年后,随着大伦敦政府成立,伦敦先后在2004年、2008年、2011年和2016年制定了四部城市发展战略规划,明确将伦敦建设为欧洲主导型城市 and 世界级城市。在这四部规划中可以看出,规划者已经意识到人才聚集对于金融、科技、创意设计等新兴产业的重要性,不能片面地因为人口集聚问题而简单地限制城市规模扩张。^{[1](P115)}为此,伦敦规划委员会提出回归市中心、鼓励核心区域加密、紧凑、竖向开发,同时对地理位置优越但长期被忽视的区域进行更新,实现增长、公平与可持续的平衡发展。在2016年版的大伦敦远景规划中,伦敦未来的发展态势为多中心、分散式的发展,中心区与周边13个较大次级城区均匀散布在泰晤士河两岸,不同中心承担不同的产业功能,以吸引不同的人口聚集,但每个中心都拥有独立而完善的公共设施,未来的城市形态将会是中心区与周边城区环环相扣、协同发展。

二、伦敦城市疏解的成功经验

第二次世界大战后伦敦的城市疏解经历了“分散—重聚—多中心”的历程,经过多次区域规划调整,形成了当前“中心引领、周边协同”的分布式城市形态,有效解决了“大城市病”问题。伦敦城市疏解的主要举措及经验如下:

(一)划定城市增长边界,控制中心区蔓延

在战后伦敦城市急速膨胀的阶段,伦敦制定了“内城—城郊—绿化带—乡村外城”的同心圆规划,其中最关键的一环是绿化带。绿化带作为伦敦中心城区的边界,宽度在10公里左右,总面积达到2000多平方公里,将开放性空间串联成环形封闭带,阻隔了城市进一步扩张。伦敦议会通过了《绿带法》,严格控制绿带

周边开发建设,并在绿带内分批建立森林公园、牧场、果园、农田等休闲观光设施,提高了绿化带的使用价值。

(二)建设自足型新城,承接人口和产业转移

伦敦在新城运动中建设了三代新城:第一代新城设计规模仅数万人,远达不到疏解人口的目标;第二代新城将人口承载量提高到了30万人,但这些新城距离中心区太近,人们开始了白天在中心区工作、晚上回新城休息的模式,新城沦为“睡城”,不但没有减少中心区的人口数量,反而增加了城市通勤的压力;第三代新城建设设置在距离中心区100公里左右的地区,拥有完善的生活、医疗和教育设施,同时伦敦市政府还将部分企业总部和工厂迁移到新城。伦敦政府将这些新城视为“反磁力中心”,意思是能够抗御中心区人口引力、自成一体。的^{[2](P33)}新城最终安置了225万人口,提供了110万个就业岗位,包括奔驰、奥迪、保洁、葛兰素史克等知名企业均位于新城内。

(三)提高环保标准,倒逼传统产业疏解

伦敦在1956年颁布了世界第一部《清洁空气法案》,划定了烟尘控制区,迫使燃煤电厂和重工业企业离开中心区。1995年《环境法》的实施,更是几乎将城市中所有高耗能行业关停搬迁。^[3]这部分企业的离开不仅为伦敦的产业升级提供了空间,同时也改变了中心区产业人口的构成,新兴行业人才开始进入伦敦,为伦敦的后工业化发展奠定了基础。此外,伦敦在2008年设立了机动车“低排放区”,从管制时间、地域、对象、排放标准、收费金额及处罚规定等方面规定了进入低排放区车辆要求,从而将仓储、物流、批发等业态从中心区剥离出去,由新城承载。

(四)引导新兴业态入驻,避免中心区衰退

为了解决中心区疏解后产生的经济衰退、城市破败问题,伦敦政府主动引导金融、租赁、创意设计、服务咨询等新兴业态进驻中心城区,譬如对创意产业,政府每年提供5千英镑的基

金投入,支持创意空间的运作,并为就业人员提供活动场所、技能培训和法律咨询服务。伦敦政府还特别重视对中心城区中地理位置优越但长期破败的区域进行更新,比如以贫民聚居区闻名的东伦敦片区,政府将伦敦科技城直接落户在此地,投入4亿英镑支持科技城周边的道路建设和住房维修,带动了思科、英特尔、亚马逊、高通等大型公司进驻,仅2017年投入使用的亚马逊欧洲总部就给该地区带来了5000个工作岗位。伦敦政府还利用2012年举办奥运会的契机,将75%的资金投入旧城改造,实现教育、娱乐、科技、医疗、商业在伦敦中心区百花齐放的形态。

(五)优化多中心布局,实现分散式协同发展

在最新的城市规划中,伦敦将沿泰晤士河自东向西打造13个城市副中心,这些副中心将承担不同的职能,例如希灵顿定位于物流和运输、布伦特定位成商贸、金斯顿成为休闲娱乐中心,等等。^{[4](P81)}这些副中心之间通过轨道交通、公路和水上交通等方式进行连接,其中轨道交通包括了11条地铁线、26条城市铁路、1条轻轨和3条机场轨道快线组成,此外两条横贯东西和南北方向的城市铁路动脉也将在2019年投入运营。伦敦规划委员会的目标是将伦敦打造为由中心城驱动(金融、研发、创意)、周边多中心实现(制造、物流、商贸)的协同式发展都市圈。

三、伦敦城市疏解对广州的启示

在最新的广州城市规划方案草案中,广州提出了有序疏解旧城区人口,引导人口向城市外围集聚的目标,并将广州建设成为引领型全球城市^[5]。从城市定位与发展历程来看,广州与伦敦在城市疏解、产业升级方面有相似性,伦敦的城市疏解经验对广州有一定的启示。

(一)产业疏解是实现城市疏解的关键一招

城市疏解往往被理解为是人口疏解,以行

政调控为手段的人口疏解又常被作为首选。而伦敦的经验则是通过产业结构调整带动人口流动的方式来实现城市疏解,尤其是要舍得将部分优质产业和资源疏解出去,才能带动相关人口在城市周边形成功能区划分。伦敦在建设第三代新城的时候,就是将超过20%的知名企业总部从伦敦搬迁出去,这些企业中既有英国本土企业如BP(石油)、Argos(百货)、Rightmove(房地产)等,也有国际企业如奔驰、大众、雅马哈等,这些企业的迁移不仅带动了职工及其家属,也转移了相关产业链中的供应商,形成了城市疏解的虹吸效应。

(二)只有自立宜居的新城才能承接城市疏解

伦敦新城经历了三次探索,最后才取得成功,其中最重要的经验是要让新城实现自立,避免成为中心区的“睡城”。这需要满足三个基本条件:一是有较大的人口规模(20万人口以上)以保证新城具有足够的活力和消费需求;二是新城与中心城区保持一定距离(100公里以外)以减轻新城与中心城区的通勤压力;三是新城自身能提供足够数量的就业岗位。为了保证新城的生活品质,伦敦的新城建设采用了政府与私营资本合作、共同成立公司进行规划运营的模式(PPP),一方面控制新城建设的方向符合政府预期,另一方面也通过市场化模式满足居住人口的衣、食、住、行等实际需求。

(三)警惕城市疏解过后的中心衰败问题

包括伦敦在内的许多欧洲国家在实施了数十年的城市疏解战略后,都遭遇到了中心城区衰败的问题,表现为中心区常住人口持续下降、地区财政收入骤减、部分街区或被遗弃或沦为贫民窟、城区犯罪率持续上升等等。伦敦在上世纪末开始停止新城建设,转而大力复兴内城,可以说是对过去高强度城市疏解的纠正。事实证明,只要政府有决心,疏解中心区是比较容易的,但如果疏解不是为了保持城市的健康可持续发展,没有及时对疏解后的城市进行填充,则

城市疏解极易变成“中心坍塌”,而重建中心的成本非常高昂。

(四)健全城市群协同机制

当前伦敦城市规划的思路不再是简单的疏解或重聚,而是发展城市群协同,围绕主导产业进行分工,形成多核结构,城市群内主要目的地通勤时间控制在4个小时以内,城市群内所有人都可公平享用教育、医疗、社保等基本公共服务。从世界范围来看,成熟的城市群应当由主核、次核和若干中小城市构成的城市生态,其中主核城市是要素配置中心,主要集中于金融、高端服务和总部经济,次核城市主要承担高端制造、新技术开发和贸易,其余城市则处于产业链末端,开展零部件生产。这种城市群形态应当成为未来珠三角城市群规划的蓝本。

[参考文献]

- [1] 刘家骏.国外典型大都市区新城规划建设对雄安新区的借鉴与思考[J].经济纵横,2018,(1).
- [2] 河北省发改委宏观经济研究所课题组.京津冀世界级城市群发展研究[J].经济研究参考,2018,(15).
- [3] 国务院发展研究中心课题组.战后伦敦治理“大城市病”的经验启示[N].中国经济时报,2016—8—18.
- [4] 张倩.伦敦兴衰启示:从疏解人口到重聚人口[J].决策探索,2017,(11).
- [5] 广州市国规委.广州市城市总体规划(2017—2035年)草案[EB/OL].广州市人民政府网,2018—2—26.

□责任编辑:周权雄

(接第29页)教材的警示意义,警钟长鸣,荡涤心灵,增强廉政教育感染力和针对性。

健全监督检查制度,推动家风建设制度落地生根。坚持将领导干部是否带头树立良好家风、是否如实报告个人有关事项、是否对偶、子女从业情况严格管理纳入家风建设监督检查范围,发挥制度的刚性约束作用,严格规范领导干部家风建设,不断增进对领导干部良好家风的政治认同、心理认同、情感认同,以优良家风涵养家庭美德,以良好家庭美德助推廉洁从政,不断凸显监督检查制度的威慑力,切实增强培育良好家风的政治自觉和使命担当,推动领导干部家风建设不断取得新的成效。

[参考文献]

- [1] 中纪委去年通报34名部级及以上领导干部超六成涉亲属[N].人民日报,2016—1—6.
- [2] 十八大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2014.

- [3] 习近平在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话[N].人民日报,2016—5—3.
- [4] 习近平治家箴言:不让家人打我们旗号乱说话[EB/OL].中国网,2016—5—8.
- [5] 王丹.扎紧制度笼子严管“家属经商”[EB/OL].人民网,2016—6—23.
- [6] 习近平谈家风建设:防微杜渐,不要护犊子[EB/OL].人民网,2016—5—12.
- [7] 习近平.之江新语[M].杭州:浙江人民出版社,2007.
- [8] 习近平给领导干部的“治家箴言”[EB/OL].人民网,2016—5—8.
- [9] 习近平.在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话[EB/OL].新华网,2016—7—1.
- [10] 习近平.使纪律真正成为带电的高压线[EB/OL].人民网,2016—8—19.
- [11] 李智勇.履行管党治党责任加强警示教育工作[N].中国纪检监察报,2017—6—28.

□责任编辑:宋玉蓉