

“老城市、新活力”城市治理的实践与思考

——基于伦敦的经验及对广州的启示

□ 姚迈新

[摘要] 作为全球领先的世界级城市,伦敦在政治、经济、文化等多方面影响着各大城市的发展,回顾伦敦的“扩张—增长—衰落—振兴”历程,总结近年来伦敦实现城市复兴与活力焕发的经验,对广州达成“老城市、新活力”城市治理目标能够提供诸多有益启示。

[关键词] 城市复兴;经验;启示;伦敦;广州

[中图分类号] C93 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003—8744(2019)增刊—0115—07

2018年10月,习近平总书记在视察广东时,对广州未来发展提出新要求,要求广州在新的历史时期实现老城市新活力,在综合城市功能、城市文化综合实力、现代服务业、现代化国际化营商环境方面出新出彩。要实现“老城市新活力”的城市发展目标,不仅要关注广州自身的优势和短板,更要具备全球视野、世界眼光,把广州的发展置身于全球城市之林,重点借鉴与广州有类似发展历程城市的复兴经验,为城市的活力迸发注入持久的能量。环顾全球各大城市,伦敦有着两千多年城市发展史,和广州一样具备“老城市”的厚重历史底蕴,在遭遇内城衰败、产业不振和大城市病等诸多问题时,伦敦采取了有针对性的措施,来为城市注入活力,城

市复兴与活力焕发成效明显。本文在回顾伦敦发展历程的基础之上,通过梳理近年来伦敦这座“老城市”焕发“新活力”的具体举措,来为广州“上演一场世界级城市复兴”提供新鲜经验。

一、伦敦的发展历程:从“初建时期”到“世界城市”

当前城市化浪潮风起云涌,伦敦正处在全球领先的世界级城市之列,位列全球城市知名度首位。2018年11月,伦敦被GaWC评为Alpha++级世界一线城市第一名,在政治、经济、文化、教育、科技和金融等方面影响着全球各大城市的发展。作为全球化的典范,伦敦经

[收稿日期] 2019—11—29

[基金项目] 2019年度中共广州市委党校(广州行政学院)新型智库建设重点课题“国内外老城市焕发新活力的案例研究”(DXZK1905B)。

[作者简介] 姚迈新,女,中共广州市委党校(广州行政学院)图书馆副教授,主要研究方向为地方治理与社会治理(广东广州,510070)。

济发达、商业繁荣、产业兴旺、民生富饶。回顾伦敦的发展历程,从初建时期到当前的“世界城市”,伦敦经历了“扩张—增长—衰落—振兴”的历史周期更替,并基本可以划分为以下几个阶段:

(一)公元1世纪至公元17世纪

伦敦最早由罗马人于公元50多年建成,距今有2000多年的历史,历代王国建都于此。在文艺复兴时期,伦敦是英国商业活动最重要的中心地区。公元17世纪,伦敦成为一座高度开放的城市,城市的规模不断扩张,城中心与城郊地区出现了相互融合的趋势。

(二)工业革命时期

伦敦是工业革命的首发地,工业革命后伦敦的经济增长方式实现了从传统的工商业向机器大生产的转型,导致伦敦的人口数量突飞猛进,并呈现爆发性增长的态势,城市空间也得到了急剧的扩张。

(三)工业革命后时期(1760—1851年)

自1760年工业革命到1851年的90年时间里,英国的城市人口规模超过了全国总人口数的50%,现代化目标基本实现。此时的伦敦既是英国的政治、经济和文化中心,又是英国最大的城市,集聚了庞大的国家行政机构、无数的工厂、金融和保险机构等,又是英国的交通枢纽、全国最大的港口和对外贸易集散地,经受工业革命洗礼后的伦敦成长为了世界上最大的城市。当然,这一时期急剧的城市扩张也给伦敦带来了巨大的压力——造成了基础设施不足、管理混乱和景观破坏,以及房屋拥挤、交通堵塞、环境污染、人口膨胀等一系列问题。

(四)第二次世界大战后

第二次世界大战后的1944年,由于伦敦人口的急剧膨胀,权威人士提议并计划在距离伦敦城20—30英里的周边地区地方建立卫星城并吸引熟练工人从伦敦来到卫星城工作,从而

减轻伦敦城市人口过多的压力,这对于控制伦敦市区的自发性蔓延,提升和改善混乱的城市环境起到了积极的作用。

(五)20世纪末期至今

20世纪末期,伦敦作为世界城市的作用和地位被不断提及与强调,通过采取一系列的措施,伦敦的经济得到了重新的振兴,人们生活质量不断提高,伦敦面向未来的可持续发展能力得到加强,生活工作在伦敦的人们能够拥有更为均等的发展机会。当下,伦敦通过转型与再造,已经获得了重生,从一度老迈、迟缓和没落的代表性城市蜕变成了一座最有活力的城市。2016年1月《城市发展动力指数报告》发布,伦敦被评为全球最具活力城市,在吸引尖端企业、培养顶尖人才、运用创新科技和创新人才培养等方面,伦敦成为了全球标杆城市。

二、城市复兴与活力焕发的伦敦经验

伦敦在早期的规划和发展中,由于经验不足,规定服务业、工业企业不能进驻市中心,将有限资源投放到了新城,并使得上百万人口被迁移到了卫星城,目的是解决就业和居住的发展问题,而忽视了购物、休闲娱乐设施的建设,这直接导致了卫星新城居民缺乏丰富的城市生活,人口增长速度长期裹足不前。而伦敦市区却出现了大量人口和工作流失的现象,这在一定程度上导致了伦敦内城的衰败,在产业和人才政策上出现的失误,也使得伦敦内城面临系列的社会问题:财政问题、就业问题、发展不均衡和犯罪、吸毒等。在伦敦,可以列举出很多被旧的政策“耽误”或“抛弃”的区域,面对频发的城市病以及破败的内城,伦敦开始采取系列举措,促进内城的复兴与活力焕发,并取得了实际的成效,所积累的宝贵经验值得陷入“衰败”的城市借鉴与效仿。

(一)以城市规划为引领,发掘伦敦城市新活力

进入21世纪,伦敦城市发展面临越来越多的挑战与问题,包括城市产业转移和内城衰退,交通拥堵与资源紧张,环境污染和就业形势严峻等等,在这一背景下,伦敦开始启动大伦敦空间发展战略的编制工作,以此为引领,实现伦敦城市的复兴。其中的具体做法包括:

1、以问题为导向,与时俱进优化空间战略规划布局

大伦敦在城市规划发展过程中,不同阶段面临的问题与重点是不一样的,例如早期是城市无序扩张的问题、中期是环境空气污染严重的问题,后期是中心城区亟待更新改造的问题,当期是产业布局的重新规划问题。在大伦敦都市圈建设发展的过程中,始终以当期问题为导向,以未来发展为指针,根据城市不同阶段的特点、问题和需求,进行积极而且有效的城市空间规划。这种“以问题为导向,以效果为依据”的方法,引导大伦敦发展规划始终沿着发现问题—寻找方案—解决问题的路径前进。

2、采取大区域视角,引导城市有序发展

大伦敦规划发展由小到大的过程,也是一个从单一的小城镇发展成多核心、多发展轴带的集聚体的过程,采取大区域视角推进城市的规划发展,大伦敦取得了内部协调推进和发展的良好效果,一方面消除了区域内部一系列矛盾和问题,包括区域发展不平衡、资源环境可承载能力下降等;另一方面促进了区域内部各要素有序自由流动,以及实现区域间的基本公共服务均等化等。

3、突出中心城区的集聚效应,发挥辐射、带动功能

当前,大伦敦城市规划尤其强调中心城区的更新改造,目的就是要让中心城区充满活力,通过环境改造、产业布局调整等提升中心城

市的集聚效应和辐射功能。例如,在城市核心区进行地标性景观的塑造,在旧工业仓储区导入文化创意功能等。这反映了大伦敦在制定当前战略规划时充分考虑到了中心城区的集聚效应,具体来说,就是要尊重城市中市场和人的主观选择,鼓励核心区域加密竖向紧凑发展,以吸引人群回归伦敦市中心。

4、优化都市圈的生态环境,提升城市空间品质

大伦敦在规划发展过程中,注重提升城市空间环境品质,保障都市区的生态安全。大伦敦生态城市建设的理念,以及可持续发展的思想,深深地影响了它的建设发展实践,例如将自然环境保护、社会生态维护融于经济发展之中,以及不走高能耗、高污染、低产出的发展道路等,使得大伦敦的城市生态环境历年来陆续产生明显的好转。大伦敦城对城市产业转型和布局的调整和变革,使得城市中心区的工业污染源被外移到城市外圈,转而形成了以第三产业为主的新产业布局模式。

(二)重视历史文化的保护与开发利用,提升城市文化活力

作为一座有着悠久历史文化遗产的城市,伦敦的历史文化老建筑星罗棋布(包括场馆、广场、公园和历史纪念物等),伦敦的历史街区风貌中蕴藏着许多宝贵的“伦敦故事”,保护历史建筑环境并提升城市文化品质,成为当今伦敦主政者们的共识。为实现这一目标,伦敦近年来采取的主要策略包括:

1. 制订专门的法律体系,对历史文化建筑保护、开发利用进行明确的规定。

如1990年颁发的《(登录建筑和保护区)规划法》(所谓登录建筑,被定义为具有“特殊的建筑或历史价值”的建筑物)给出了有关登录建筑、保护区的定义和法律程序,还规范了应当如何开展新的开发、拆除、改进、公众参与、产权和

财政资助等。英国《古迹保护法令》《城市宜居条例》等法规对保护等级界定、相应保护举措做出详尽规定,2012年颁布的《国家规划政策框架》是英国各地区城市规划的主要依据。除了法律条文之外,伦敦还制定了一系列的深化法律内容的导向政策,以及关于政策的详细解释和由各地方政府制定的保护区规划指南。

2. 参照老建筑进行复制和规划,促进伦敦城市更新与保护之间的相容共生。

具体做法上,不仅依靠建筑及规划等专业人员的力量,还借助民间团体(如古迹协会、不列颠考古委员会、古建筑保护协会、乔治社团和维多利亚协会等)和私人投资的作用,把有价值的历史建筑与文化街区收管起来,使历史性的建筑环境成为城市发展的推进器而非“绊脚石”。以伦敦码头区为例,20世纪30年代是它发展的鼎盛时期,后因新问世的大型集装箱远洋船只无法抵达码头,英国制造业和运输业整体呈现萧条,70年代该码头陷入全面衰落——失业攀升、交通每况愈下、住宅荒废等。1981年后伦敦码头区开发有限公司成立,开始了长达17年的改造重建工作,改造重建不仅让码头区重新焕发生机、起死回生,而且在码头区原有历史建筑风貌的基础上提振了交通设施、公屋和社区设施以及整体环境。

3. 通过举办公共艺术及大型活动,使伦敦在其古老的城市空间中焕发生机与活力,彰显出独特的城市文化品味。

例如,引发众多讨论的伦敦“地铁中的艺术”、特拉法加广场“第四基座”等活动,吸引了全球的目光,并催生了近年来英国最具知名度的公共艺术作品。借助公共艺术活动,现今的伦敦地铁不仅成为伦敦城市的标志,更是成为城市艺术中的一部分,“地铁中的艺术”为伦敦古老的城市空间赋予了富有创意的艺术元素,并更好地感染到了每一个在伦敦出行的人。此

外,通过吸引众多艺术工作者参与城市复兴,伦敦相对衰落地区的破败景象得到改变,充分展示了伦敦的“老城市、新活力”。

(三)推动产业结构转型,成功步入“服务经济”时代

自工业革命以来,伦敦逐步形成了以制造业为主导的产业结构,早于20世纪50年代,伦敦制造业吸纳的就业人数高达140余万,包括钢铁和重型机械等资本密集型工业,以及印刷和家具制造等劳动密集型产业。受诸多不利因素的影响(城市土地价格上涨、国际竞争加剧、石油价格高涨等),伦敦的制造业优势渐渐丧失,上个世纪60年代至80年代,传统制造业出现城内向城外迁移的现象,大量工人失业,制造业人数减少了约三分之二,产值年均下降约10%,面对由繁华走向凋敝的制造业现状,伦敦开始酝酿产业结构转型,依靠金融改革和创意产业,成功推动伦敦进入了“服务经济”时代。

1. 实行金融改革,奠定伦敦欧洲“第一金融中心”地位

凭借文化、法律、语言和时区优势,以及良好的基础设施条件、优秀的人力资源、集中的客户及成熟的市场,20世纪撒切尔内阁在伦敦启动金融改革,对内放宽对金融的管制,对外开放金融服务业,使英国经济摆脱了劳资对抗、贫富悬殊的困境,带动伦敦基于金融和生产者服务的经济步入快速发展的轨道,由此也奠定了伦敦作为欧洲“第一金融中心”、全球金融中心的地位。在金融改革之后,到20世纪80年代末,伦敦成功步入“服务经济”的时代。当前,全球几乎所有的银行和金融机构都落户伦敦,伦敦是资金与资本云集和市场造市之地。其中,蜚声国际的伦敦金融城,集合了银行、证券、外汇、保险、期货、金属、商品和衍生业务的经销商、船运、咨询等交易与服务,称其为欧洲和世界金融业的“心脏”一点也不为过。

2. 发展创意产业,丰富伦敦“服务经济”的内涵

伦敦历史悠久,拥有丰富的文化资源,人文气息浓郁,它聚集了来自世界各地的时尚、理念、艺术、音乐和生活方式等,是多元文化共生之地。正因为伦敦的文化包容力很强,发展创意产业,充分发挥其多元文化资源优势,成为伦敦优化产业结构、丰富“服务经济”内涵的优先发展策略。为此,英国政府在20世纪90年代率先提出发展创意产业,所颁布的《英国创意产业路径文件》为全球范围内首份阐释创意产业的政策文件。此外,伦敦政府专门设立了“创意优势基金”,以此鼓励和扶持伦敦创意产业中有才华的企业家。而伦敦对于创意产业的支持也来自对知识产权的保护,早在20世纪50年代,英国就制定了旨在鼓励创新的《设计法》。在20世纪90年代,英国先后颁布一系列文化法律、法规,规范文化创意产业发展的市场环境和竞争格局。统计显示,从1997年至今,创意产业是伦敦产值年均增长最快的部门,已成长为产值仅次于金融服务业的第二大产业部门,就业人数已超过金融服务业,使伦敦享有了世界“创意之都”的美誉。

(四)推行人才国际化战略,驱动伦敦城市品质提升

英国是全欧洲最让人趋之若鹜的科技中心,作为英国首都的伦敦,坐拥众多世界一流大学,有着强大的经济实力和稳定的政策框架,产业资本雄厚和文化融合度高。据统计,伦敦劳动力市场上有近59%的人受过高等教育,而全球平均水平仅为34%。近年来,伦敦不遗余力地推行人才国际化战略,更是汇聚和吸引了全球范围内的优秀人才,成功将自身打造成为世界人才中心。

1、高等教育水平享誉全球,吸引人才前来深造

英国教育制度历经数百年的发展,造就了一批世界知名的大学,更打造了一套完善的教育体系,这些学校以高水准的教学质量而名扬四海,高等学府成为顶尖人才思想碰撞和文化交流的聚集地。在泰晤士报高等教育特刊(Times Higher Education,简称THE)2019年世界大学排行榜中,世界排名前五十的英国7所名校中,有4所就在伦敦,分别是排名第9的帝国理工学院、排名第14的伦敦大学学院、排名第26的伦敦政治经济学院以及排名第38的伦敦大学国王学院。伦敦不但有顶级的综合性大学,还有世界一流的专业学院,还是卓越的学术中心,凭借优质出色的高等教育资源(包括招收的学生国际化、师资力量国际化和课程国际化),伦敦对国际化人才的吸引力在全球可以称得上是首屈一指。

2、面向全球引进国际化人才,助力城市发展

伦敦驻有全球范围内顶尖的企业和科技创新中心、学术机构,是欧洲科技人才工作的第一大城市。来自欧洲以外国家的技术工作者、艺术家等一流人才,一方面因为伦敦蓬勃发展的科技行业和文化活力居留在此,加入到伦敦生机与活力的创造者行列;另一方面也得益于伦敦面向全球引进国际化人才的魄力,国际技术工作者常常将伦敦作为海外生活和工作的首选地,如通过形成一整套保障机制,创造宽松的制度环境等,方便国际化人才的签证、移民和定居,为国际化人才来伦敦工作创业提供充分的便利。全球最大的开发者社区Stack Overflow的独立研究表明,伦敦拥有的软件开发人员比任何其他欧洲城市都要多,在这里有超过25万名员工。

3、留住国际一流人才,塑造城市品牌

在人才战略中,吸引人才是重要的一环,如何留住人才特别是一流人才更是重中之重,国

际一流人才是实现城市经济持续向好的强大驱动力。为此,伦敦的各个层面机构都在采取积极的策略,以求保持城市对国际一流人才的吸引力:例如在微观环境营造上,伦敦大学学院每年都会在全球范围进行招聘,选择优秀、年轻的教职员工。对招募的教师,伦敦大学学院注重对他们的指导和培养。同时,在晋升制度上,不搞论资排辈,根据教师的学术成就进行评定,给年轻人脱颖而出的机会。再如在宏观环境建设上,伦敦着力于大力发展高科技行业和服务业,为科技创企业提供高额度的风险投资等,使伦敦的初创生态系统始终充满活力和创新,因而形成了“吸引和留住人才——人才在城市的居留意愿增强——吸引和留住人才——……”的良性循环。

三、伦敦经验对广州实现“老城市、新活力”目标的启示

与伦敦相似的是,广州最早被称为“楚庭”,拥有四五千年的人类活动历史,有着相当长的建城史(达到2200年),完全可以称得上是历史悠久、人文荟萃。作为近代以来中国唯一一个从未关闭的通商口岸,作为自古以来广东乃至岭南区域政治、经济和文化中心,广州无疑和伦敦一样,称得上是一座历史文化底蕴深厚的“老城市”。然而广州这座“老城市”在发展过程中也遇到不少制约和瓶颈,包括在城市规划、历史文化保护、支柱产业定位等方面面临着诸多问题,亟待建立有针对性的制度和机制,引入可操作性的战略应对措施,予以突破。在新的历史时期,广州市树立了“实现老城市新活力、四个出新出彩,建设美丽宜居花城、活力全球城市”的城市改革发展新目标,而伦敦在城市复兴和活力焕发过程中取得的宝贵经验,对于广州实现这一新目标,有着重大的借鉴价值和指导意义。

(一)借鉴伦敦城市规划发展经验,实现广州城市规模有序增长

统计数据表明,广州市在2019年全国常住流动人口数量上居于第二,达到了967.33万人,在过去的4年中,广州常住流动人口保持了超40万人的年均增量。当前中国城市化进程呈现出“大都市圈化”的特点,随着粤港澳大湾区的加速建设与发展,结合广州自身的特点(房价在一线城市中最低,外来人口进入的门槛不高等),可以预计的是,未来将会有更多的人口流入广州,对广州的基础设施和公共服务配套将会带来巨大的压力。从伦敦城市规划发展的经验来看,要从以下几个方面着手,着力实现广州城市的有序增长:一是从总量上科学把控城市人口的规模,争取到2035年将广州的常住人口规模控制在2000万人左右;二是实现中心城区和周边城区的人口均衡分布,将老城区的人口适量抽疏,引导“人随业走”,实现人口和产业向城市外围的适度集聚;三是为提升广州的城市品质,有必要从城市建设用地的性质和规模入手,将产业与人口进行精准化配置;四是提高广州城市工业用地的集约化程度,增强集约地块上的产业关联度和配套能力,实现集约型用地。

(二)发展战略性新兴产业,推动广州产业结构优化

战略性新兴产业对经济社会全局和长远发展具有重大引领带动作用,其特点是知识技术密集,成长潜力大且综合效益突出。当前能够称为战略性新兴产业的有:可再生能源技术、信息网络产业、新材料和智能绿色制造体系等。伦敦在成功步入“服务经济”时代的当前,也在重点发展人工智能产业,致力于将自身打造为欧洲的“人工智能之都”。借鉴伦敦经验,广州要科学地选择新兴战略性产业,实现从“世界工厂”蝶变成“创新高地”的目标,具体包括:新一

代信息技术,生物与健康,新材料与高端装备,新能源汽车、新能源与节能环保,时尚创意等。在产业升级和科学布局的引领带动之下,旧的城市区必然将焕发出新活力,“以新换旧”“腾笼换鸟”等具体产业升级举措,有利于实现广州城市内部各区域的协调发展,也有利于将广州面临的土地紧张、交通拥堵等问题消弭于无形。

(三)重视广州的城市历史文化保护与开发利用,提升城市整体文化品质

与伦敦类似,广州有着2000多年的悠久历史,作为国家首批历史文化名城,为了更好地实现“老城市、新活力”目标,有必要在传承老城市历史文化根脉的同时,让历史文化资源焕发出新的光彩。可以采取的策略包括:建立灵活的机制和有效的政策,吸引更多社会主体参与,完善对广州历史建筑、街区的修缮保护与活化提升;对广州传承至今的“三雕一彩一绣”等非物质文化遗产和传统艺术,可以仿效伦敦做法,通过举办各种类型的活动,加大挖掘开发和保护的力度;开展“最广州”历史文化品牌项目策划研究,挖掘和整合历史文化内涵,充分展现广州在古代、现代和当代不同历史时期的历史文化底蕴,“以文化人,以文立城”。

(四)出台系列政策措施,增强对中高端人才的吸引力

如果与伦敦相比较,广州对高端人才的吸引力显然远远落后。即使与国内其他一线城市比较,广州对高端人才的吸引力也居于末位。根据智联招聘最新发布的《2018春季人才流动报告》竞争指数排名显示,北京、上海在严格控制人口规模的大环境下,仍旧占据1、3位,足见其强劲的人才吸附力,而广州则位列13,说明广州在人才吸引方面面临劳动力供需矛盾凸显、人口红利消退等问题。有必要采取以下政策措施,增强广州对中高端人才的吸引力:一手抓引进,一手抓培养,外派留学生和吸纳人才流入相

结合;发展总部经济,打造人才高地;加快广州产业转型升级,集聚更多国内外高层次人才加大;加大对高学历人才、专业技术类人才的引进力度等。

(五)开展城市品牌营销,塑造广州良好城市形象

很长一段时间里,广州被称为“说不清的城市”,一是充满城市发展的活力,二是城市居民群众生活场景呈现多元化的形态,三是城市面貌“鱼龙混杂”。对比伦敦的城市形象,广州的城市品牌营销史还存在明显不足。广州在未来城市规划和建设发展过程中,要将“练内功”和“重营销”结合起来。一方面是缓解“大城市病”,全方位提升广州的城市品质,优化城市空间布局,正所谓“苦练内功”;另一方面是塑造广州城市形象,推介广州城市品牌,实现“活力全球城市”规划愿景,正所谓“重视营销”。要将广州的“鲜花、美食、音乐、珠水、云山”等等品牌元素打造好,通过走城市品牌发展之路,使广州在全球创新竞争和资源分配过程中取得主动权和话语权。

[参考文献]

- [1] 尹建龙. 传统工业设施改造中的伦敦城市复兴计划[J]. 学海, 2018, (2).
- [2] 陈恒, 李文硕. 全球化时代的中心城市转型及其路径[J]. 中国社会科学, 2017, (12).
- [3] 王世福, 卜拉森, 吴凯晴. 广州城市更新的经验与前瞻[J]. 城乡规划, 2017, (6).
- [4] 张倩. 伦敦兴衰启示: 从疏解人口到重聚人口[J]. 决策探索(上半月), 2017, (11).
- [5] 张继焦. 新功能主义: 文化遗产在城市复兴中的新价值[J]. 青海民族研究, 2018, (4).

□责任编辑:李书耘