

# 规划制度安排与“绿带”政策的绩效:伦敦与北京的比较

## Urban planning institutional arrangement and green belt performance: the comparison between London and Beijing

李强/LI Qing 戴俭/DAI Jian

(北京工业大学建筑与城市规划学院,北京,100022)

**【摘要】**利用比较研究的方法,分析了伦敦和北京“绿带”政策的形成以及绿带政策绩效的差异,并深入分析了绩效差异背后的规划权力结构制度性安排上的差异。

**【关键词】**绿带;制度安排

**【Abstract】**On the discussing the difference of the forming and the performance of green belt between London and Beijing, the author analyses the institutional difference of planning power among social groups between London and Beijing.

**【Keywords】**Green belt; Institutional arrangement

**【中图分类号】**TU984

**【文献标识码】**A

### 1 伦敦与北京“绿带”政策的形成

早在19世纪,澳大利亚的阿德莱德(Adelaide)城以及新西兰的一些城市就有类似“绿带”(green belt)的建设实践,霍华德(Ebenezer Howard, 1898)提出的“田园城市”模式就运用了“绿带”的手法(经金元,1998)。

在英国,大伦敦区域规划委员会(Greater London Regional Planning Committee)在1935年第一次正式提出用绿带为未来发展提供开敞和休憩空间(Planning Policy Guidance Note 2: Green Belts, 1988, 1995)。1947年的《城乡规划法》将开发权力“国有化”,使伦敦大规模的绿带建设成为可能。1955年,英国住房和地方政府部(Ministry of Housing and Local Government),正式以立法的形式将“绿带”建设作为一项重要的城市规划控制手段(Circular 42, 1955)。1968年英国新的城乡规划法实施后,绿带规划已经成为地方政府结构规划(structure plan)中的一项重要内容(Richard Munton, 1983)。英国推行绿带政策有五个目的,包括阻止大面积

建成区的无限制蔓延、阻止城镇的合并、阻止对乡村环境的入侵、保护城镇的环境和历史城镇的特殊属性以及推动城市衰退区的更新,其中根本的目标是阻止城市蔓延,主要手段是保持土地的永久性开敞(Planning Policy Guidance Note 2: Green Belts, 1995)。

我国1989年颁布的《城市规划法》中,没有具体的绿带政策。北京市绿带政策形成主要是基于1994年的《北京市人民政府批转首都规划委办公室关于实施市区规划绿化隔离地区绿化请示的通知》、2000年北京市人民政府办公厅印发的《关于加快本市绿化隔离地区建设暂行办法》以及2001年北京市规划委员会和北京市园林局联合出台的《关于实施四、五环路两侧绿化带的规划管理规定》,主要是以地方规章的面目出现。绿带政策的出台主要是为了落实《北京市总体规划》中关于北京市“分散集团式”空间格局的设想。

### 2 伦敦与北京“绿带”政策的绩效

#### 2.1 伦敦绿带建设实践及其绩效

本文系北京工业大学青年基金项目“转型时期北京城市蔓延治理对策研究”的阶段成果。

伦敦的绿带建设始于 20 世纪 20 年代末、30 年代初,大伦敦区域规划委员会(存在的期限为:1927 年~1936 年)是绿带建设实践的直接推动机构,当时的技术顾问翁温(Unwin)建议的绿带宽度仅 2km,总面积约 200km<sup>2</sup>,主要是为当时休憩设施的匮乏提供一个可行解决方案。1942 年,艾伯克隆比(Abercrombie)被委任准备伦敦区域规划,他把绿带作为减少城市拥挤的重要战略手段。艾伯克隆比认为建设绿带不仅可以限制城市空间的扩展,而且可以通过避免聚落合并来保持聚落的独特性和识别性,还可以保障农业和娱乐用地的提供。他在大伦敦规划(Greater London Plan, 1944)中所建议的绿带超过了 2000km<sup>2</sup>。1946 年城乡规划部(Ministry of Town and Country Planning)正式批准了 Abercrombie 的绿带方案,随后 1947 年的《城乡规划法》将开发权“国有化”为伦敦绿带建设提供了制度上的保证。1968 年城市规划法实施两层次规划体系(结构规划和地方规划),规划权力重心转移到最基层的伦敦自治市(大伦敦包括伦敦城和 32 个伦敦自治市),使得绿带建设实践出现了戏剧性的变化。各自治市纷纷要求扩大绿带的面积,使得绿带面积不断扩大。1978 年,环境部长强调要坚持环境部 42/1955 号文,伦敦的绿带政策要坚持,但伦敦的绿带宽度不要超过 20km~25km。到 20 世纪 80 年代初,伦敦的绿带面积与 1975 年相比又增加了 45%,使得总面积达到 4300km<sup>2</sup>,这与地方政府的要求达到 5800km<sup>2</sup> 还有相当的差距(R·J·C·Munton, 1983)。

法律规定除了在特殊情况下,通过合法的程序绿带中的相关政策可以调整,在其它任何情况下,被批准的绿带为永久性的。通常情况下,除了农业和森林建设、户外运动和户外娱乐基本设施建设、现存居住设施的有限变化、现存村庄的有限的建设和主要现存开发点有限建设,绿带中不允许有新的建设活动。托马斯(Thomas, 1970)对绿带中的土地利用状况做了深入的调查研究,他把绿带中的土地利用分成 11 类,包括居住和商业(residential and commercial)、制造业(manufacturing)、矿业(extractive)、交通(transport)、公共服务(public services)、复杂长期的风俗习惯占地(institutions standing in extensive grounds)(比如墓地)、林地(woodland)、水面(water)、娱乐(recreational)、农业(agricultural)、空地(unused),其中前五项为不相容性用地(non-conforming uses),后六项为相容性用地。他计算得到,在 1960 年,相

容性用地占 89.5%。莫腾(Richard Munton, 1983)分析计算得到从 1947 年到 1969 年在 1975 年批准的伦敦绿带范围内新开发面积的净增长率仅为 2.5%,这里的新开发面积是指超过 5 公顷以上的居住、工业和商业、公用设施和服务、交通及城市开放空间建设项目用地总和。

从伦敦绿带建设的实践来看,“绿带”政策是非常有效的。从 20 世纪 20 年代到 80 年代,绿带的面积不断扩大,从最初的 200km<sup>2</sup>,发展到了 80 年代的 4300km<sup>2</sup>。绿带中的建设大多为相容性建设,绿带中的新开发建设活动的增长速度远远低于绿带面积的扩展速度。可以看出,伦敦的绿带政策在很大程度上达到了它的预期目标。尽管人们批判绿带是一种生硬的空间形态控制手段,并且认为绿带对城市边缘区土地的混合使用毫无积极意义,但是在英国人们对绿带建设的支持却丝毫没有减弱(Richard Munton, 1983)。

## 2.2 北京绿带建设实践及其绩效

1983 年国务院批准了北京市改革开放后第一个城市总体规划,总体规划确定市区为“分散集团式”空间格局,市区中心大团和 10 个边缘集团之间形成由绿化隔离地区相分隔,面积约 240km<sup>2</sup>。自此,经过各有关部门的共同努力,在绿化隔离地区内逐步建成了一些片林或公园绿地,但是,由于规模小、速度慢,布局也不尽合理,且总绿化面积只有 20km<sup>2</sup> 左右,仅占规划绿化隔离地区总面积的 8%(首都规划委办公室, 1994)。1994 年北京市政府正式批准了首都规划委员会办公室的《关于实施市区规划绿化隔离地区绿化的请示》,绿带建设逐步纳入法制轨道。但是到 1998 年,绿化面积和水面面积共计 42.1km<sup>2</sup>,仅比 1993 年 30km<sup>2</sup> 增加 12.1km<sup>2</sup>。建设用地 5 年内由原来的 80km<sup>2</sup> 猛增到 118.3km<sup>2</sup>,而农田、菜地由原来的 130km<sup>2</sup> 减为 61.8km<sup>2</sup>。此外,近 16 平方公里的其它用地基本上也成了建设用地(刘新雷、黄建华, 2000)。1999 年,北京结合环保、申奥的要求进一步明确要利用 3 至 5 年的时间完成绿化隔离带的建立改造,把绿化隔离带地区重新划分成 24 片,总面积 60km<sup>2</sup>,其中划定建筑占地 4000 万 m<sup>2</sup>,形成了以绿养绿的新格局(张瑾, 2002)。2002 年 8 月,首都绿化委员会和市信息办利用卫星遥感技术对本市绿化隔离地区的绿化现状进行调查和监测,结果表明绿化隔离地区内已实现的绿化面积为 106.7km<sup>2</sup>,其中水域面积为 4.2km<sup>2</sup>,与 1994 年《北京

市人民政府批转首都规划委办公室关于实施市区规划绿化隔离地区绿化请示的通知》中设定的到 2000 年在绿化隔离地区中建设  $140\text{km}^2$  以上绿地的目标还相差甚远。

1994 年《北京市人民政府批转首都规划委办公室关于实施市区规划绿化隔离地区绿化请示的通知》中指出“允许在绿地内适当安排公园和体育、娱乐设施等,与绿地无矛盾的经营性建设项目,其建筑基底面积不超过总绿化用地面积的 2%—3% (建筑层数限 1—2 层)”,“在规划绿化隔离地区内允许建设的项目,都要留足距城市主干道红线 100m 以上的绿化带,距城市次干道红线 50m 以上的绿化带”。然而,到 2003 年 5 月北京市的绿化隔离带中已建有 30 多个楼盘项目,都超过两层(李雪妍、李霄峰, 2002)。

从上可以看出,虽然北京的绿带建设进程在申奥成功后有所加快,但从整体上建设进程较慢,而且,偏差较大,有很多不相容的建设项目出现。此外,建成区已与一些边缘集团、一些边缘集团之间已经相连成片。

### 3 “绿带”政策绩效的制度分析

为什么同样的绿带政策,伦敦比北京更有效,笔者尝试从绿带政策背后的制度安排找出合理的答案。

首先,规划的权力结构安排上的差异在很大程度上决定了绿带政策绩效差异。伦敦绿带政策执行过程各涉及到的相关利益主体包括社区居民、伦敦各自治市(32 个外加一个伦敦城)、大伦敦相关机构、开发商和国家及其相关部门,各利益主体之间有效的制衡是政策有效性的关键。1968 年英国《城乡规划法》引入了两层次的规划体系(two-tier system),大伦敦政府主要负责战略层面的结构规划(structure plan),伦敦自治市全面负责地方规划(local planning),使得规划权力的重心转移到了最基层地方政府。1980 年代,撒切尔政府撤销了大伦敦政府,伦敦各自治市负责编制统一发展规划(unitary development planning),统一发展规划包括结构规划和地方规划两部分,使得规划权力进一步下移。1990 年代后的布莱尔政府,在全民投票的基础上又建立了大伦敦局民选政府(有限职责范围的政府),为伦敦各自治市之间的规划合作创造了条件。规划体系的变革实际上使得规划的权力集中到了伦敦自

治市,而各自治市的居民又可以通过强有力的公共参与来监督政府的规划决策。在伦敦,任何规划决策的修改,必须通过法定程序,进行广泛的听证,并获得大多数居民的同意。伦敦自治市政府具有高度的规划决策权以及居民具有较强的公共参与权是绿带政策能够有效实施的基础。社区居民强有力的公共参与,可以较好地避免政府与开发商之间的妥协。另外,法律规定市民参与规划全过程,从而进一步增加了市民影响规划决策能力,职业规划师在制定规划政策时必须充分考虑社区居民的利益。自治市政府和居民又必须充分考虑开发商的利益,因为开发商由于掌握了丰富的社会资本能为城市带来财政收入,能为社区居民提供就业机会。此外,在地方政府否决开发商的开发申请或附加开发条件后,开发商可以行使他们的上诉权(appeals),最终由国家层面的权力机构来最终裁定,目前,主要是由副首相事务部大量的规划审查员(planning inspectorate)负责,并且国家在原则上还可以收回地方政府的项目审批权。英国的议会和国家的相关部门制定大量的法律和部门规章以及一些区域机构制定了相关的空间规划来制衡地方政府的规划决策。总之,规划决策权力的下放、国家法律和规章的约束,以及社区居民强有力的公共参与是伦敦绿带政策得以有效实施的保证。

在我国,设市城市的总体规划由市人民政府负责,分区和详细规划由市人民政府城市规划行政主管部门负责(城市规划编制办法,1991)。因此,从法律基础上来看,北京市的规划决策权力主要集中在首都的规划主管部门——首都规划委员,区政府的规划行政主管部门要对首规委负责,规划决策在很大程度上是一种垂直管理体系,任何建设项目必须取得首规委的建设工程项目选址意见书、建设用的规划许可证和建设工程规划许可证。但是,随着改革的进一步推进,市政府逐步下放经济发展权,此外,区政府在地方财政收入、地方就业水平、以及政府绩效的驱使下,发展经济的动力也逐步增强,使得垂直的规划控制经常和区政府经济发展目标相冲突,区政府往往主动采取一些措施来规避规划部门的控制,再加上开发商在获取城市建设项目中具有强大的讨价还价能力,使得垂直的规划控制经常失效。虽然近年来政府积极鼓励市民参与规划过程,但是,市民参与还处于初级阶段,市民影响规划决策的能力相对较小。从国家层面来看,在经济体制转

型过程中,规划的相关立法以及中央政府规划相关管理部门的规章还很不完善,使得中央政府对规划部门的宏观调控力度较小。因此,正是这种自上而下的规划控制,与我国市场化背景下,地方微观决策权力的多元化之间的冲突,以及市民参与规划决策权力较小,致使北京绿带政策的绩效与伦敦相比相对较差。

此外,政策的权威性差异也是北京与伦敦绿带政策绩效差异的一个重要原因。伦敦的绿带政策是以法律的面目出现,英国1947年的《城乡规划法》就明确提出要做绿带规划,环境部42号文(Circular 42/1955)明确指出建设绿带的三大目标:阻止建成区的蔓延;阻止邻里城镇的融合;保护城镇的个性。1988年英国环境部公布了《规划政策纲要第二号备忘录:绿带》(Planning Policy Guidance Note 2: Green Belts),并在1995年进行了修订,进一步强调了可持续的发展方式。而北京的绿带政策是以北京市的地方规章的面目的出现,它的权威性远远低于伦敦的绿带政策,政策背后的强制措施也远低于伦敦,也影响了政策的有效性。△

#### 【参考文献】

- [1] Richard Muntou. London's green belt: containment in practice. London: Boston: Allen & Unwin, 1983.
- [2] Office of the Deputy Prime Minister, Britain. Planning Policy Guidance Note 2: Green Belts, 1995.
- [3] Research Report by Oxford Brookes University (November 2000). Strategic Gap and Green Wedge Policies in Structure Plans. 网址: <http://www.webarchive.org.uk/pan/10150/20050208/www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm-planning/documents/page/odpm-plan-031449.html>, 2005.
- [4] Scott Campbell and Susan S. Fainstein (ed.). Readings in Planning Theory. Oxford: Blackwell, 1997.

- [5] Patrick Geddes. Cities in Evolution. New York: Howard Fertig, 1968 (orig. 1915).
- [6] Peter Hall. Cities of tomorrow: an intellectual history of urban planning and design in the twentieth century. Oxford, UK; Malden, MA: Blackwell Pub., 2002.
- [7] Yvonne Rydin. Environmental planning in the UK. Basingstoke: Macmillan, 1998.
- [8] Barry Cullingworth and Vincent Nadin. Town and country planning in the UK (13th ed). New York: Routledge, 2001.
- [9] Barry Cullingworth. The Political Culture of Planning: American Land Using Planning in Comparative Perspective. New York: Routledge, 1993.
- [10] Philip Allmendinger. Thatcherism and Planning: The Case of Simplified Zones. Aldershot: Brookfield, USA; Singapore; Sydney: Ashgate, 1997.
- [11] Peter Hall. Planning: Millennial Retrospect and Prospect. Progress in Planning, Vol. 57, 263-284, 2002.
- [12] Guy Benveniste. Regulation and planning: the case of environmental politics. San Francisco: Boyd & Fraser Pub. Co., c1981.
- [13] The United Kingdom Parliament. Town and Country Planning Act 1990, 1990. 8.
- [14] 徐强. 英国城市研究. 上海: 上海交通大学出版社, 1995. 12.
- [15] 吴良镛. 吴良镛城市研究论文集. 北京: 中国建筑工业出版社, 1996.
- [16] [英]埃比尼泽·霍华德(Ebenzer Howard)著, 金经元译. 明日的田园城市. 北京: 商务印书馆, 2000.
- [17] 金经元. 近代西方人本主义城市规划思想家: 霍华德、格迪斯、芒福德. 北京: 中国城市出版社, 1998. 5.
- [18] 俞可平. 治理与善治. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [19] 刘新雷, 黄建华. “绿带”将给北京带来什么. 北京青年报, 2000年3月30日.
- [20] 李雪妍, 李霄峰. 绿化隔离带地区楼市异军突起. 北京日报, 2002年11月20日.

**作者简介:** 李 强(1973—), 男, 北京大学区域经济学博士, 北京工业大学建筑与城市规划学院讲师。研究方向: 城市与区域规划、城市与区域经济。

**收稿日期:** 2005—05—24

### 《城市发展研究》“参考文献的书写格式”要求

|            |  |
|------------|--|
| 期刊         | 作者·题名[J]·刊名·年,卷(期):页码                                    |
| 专著(或译著)    | 著者·书名[M]·译者·出版地:出版者,出版年·页码                               |
| 论文集        | 作者·题名[A]·编者·文集名[C]·出版地:出版者,出版年·页码                        |
| 学位论文       | 作者·题名[D]·所在城市:保存单位,年龄                                    |
| 技术标准       | 标准代号标准顺序号——发布年 标准名称[S]                                   |
| 技术报告       | 作者·题名[R]·报告代码及编号,地名:责任单位,年份                              |
| 报纸文章       | 作者·题名[N]·报纸名,年-月-日(版次)                                   |
| 在线文献(电子公告) | 作者·题名[EB/OL]·[引用日期]· <a href="http://...">http://...</a> |
| 光盘文献(数据库)  | 作者·题名[DB/CD]·出版地:出版者,出版日期                                |
| 其他文献       | 作者·题名[Z]·出版地:出版者,出版日期                                    |