

大伦敦城市规划发展的 经验及其对广州的启示探析

姚迈新

(广州行政学院文献信息中心副教授)

[摘要] 在大伦敦由小变大的规划发展过程中,“田园城市”、“卫星城市”、“组合城市”和“区域规划”等规划主张对伦敦城市格局、产业分布和区域规划等产生了积极而深远的影响,并形成了一系列的宝贵经验:以问题为导向,与时俱进优化空间战略规划布局;采取大区域视角,引导城市有序发展;突出中心城区的集聚效应,发挥辐射、带动功能等等。在分析广州城市规划发展的变革及所面临的挑战的基础上,借鉴大伦敦城市规划发展的经验,应当从以下几个方面把广州建设成为引领型全球城市:要充分考虑广州的资源环境承载限度,科学控制城市规模;在新兴产业发展背景下调整城市空间格局,实现协同发展;重视广州的城市生态与城市特色,整体提升城市环境品质;开展广州城市品牌塑造与营销,建设“活力全球城市”。

[关键词] 大伦敦;广州;规划发展;经验;启示

[中图分类号] C931.2 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003-7462(2019)01-0053-06

DOI:10.13977/j.cnki.lnxk.2019.01.008

一、大伦敦城市规划发展的历程回顾

近三百多年来,英国伦敦城市规模得到了翻天覆地的变化,它由最初不足几十平方公里的地域面积、不足几万人口规模的村庄,发展为城镇,再进一步拓展为小城市、大城市,最后演变为如今的国际大都市。当前,伦敦市城内的12个市区被称为内伦敦,内城外的20个市区被称为外伦敦,伦敦城、内外伦敦合称为大伦敦,共1572平方公里,计有33个区。2016年人口普查数据显示,大伦敦人口超过878万。伦敦建设世界城市的每个阶段都尤为注重规划,^[1]在伦敦由小变大的规划发展过程中,20世纪上半期,规划师霍华德的“田园城市”思想、雷蒙·恩温的“卫星城市”概念,盖迪斯的“组合城市”主张、艾勃·克隆比提出的“区域规划”理念,以及进入新世纪后的规划调整,都对伦敦城市格局、产业分布和区域规划等产生了积极而深远的影响。

(一)“田园城市”思想

早在1898年,规划师霍华德即对伦敦的城市发展提出了新的构想,构想中伦敦被规划为内圈和外围各圈,内圈为中心城市,设有行政中心、产业集聚区、文化功能区、医疗服务区、居住区及各种服务业聚集区等,外围各圈由不同种类的田园城市所组成,包括工厂、牧场、市场、煤场、木材场、奶场和仓库等。田园城市从实质上是城市与乡村的结合,兼有城市和乡村的优点,从这一构想出发,伦敦的规划发展深受“朝着为健康、生活和产业而设计的城市布局发展”理念的影响,在避免城市的恶性膨胀、无限扩展和土地投机等方面获益匪浅。

（二）“卫星城市”概念

1922年，雷蒙·恩温针对伦敦城市发展过程中工业和人口的过度聚集问题提出了“卫星城市”概念，即在伦敦的中心城市外围建设与其功能联系紧密的城镇，如生活城、工业城、文化城、科学城等，目的是让大城市能够循着合理、健康、平衡、协调的方向发展。雷蒙·恩温建议把伦敦所在城区设计成伦敦郡，用一圈绿带把伦敦郡和周边的“卫星城”隔离开来，伦敦郡为母城，周围的“卫星城”为子城，卫星城承担母城的部分功能，以保证母城不会过分扩张。

（三）“组合城市”主张

1938年，盖迪斯针对伦敦中心城区大量劳动者流入的状况，为改变人口与工业极度密集的状况，提出了“组合城市”概念，计划把城市密集的人口与相关工业迁出中心城区，将大伦敦按照单中心同心圆封闭式系统进行规划，实现伦敦城的有机疏散。具体做法是：把伦敦城由内到外划分为四层地域圈，即内圈、近郊圈、绿带圈和外圈。其中，内圈为主城区，在主城区要控制工业发展，对老旧街区进行改造，并保证较低密度的人口规模；近郊圈主要供人群居住，为人们提供良好的居住空间，人口密度要受到一定的限制；绿带圈为一个主要提供休闲娱乐活动的区域，其中有大约8公里宽的绿化带，设置有森林、运动场地和各种游乐场地等，这一区域内要严控其他类别建筑的建设；外圈要为中心城区所疏散的工业和人口提供足够的地域空间。

（四）“区域规划”理念

20世纪40年代至21世纪初，依照区域规划的理念，大伦敦城市发展规划经历了几次大的调整：一是1944年在艾勃·克隆比制定的《大伦敦规划》方案指导下，大伦敦采取以内城为核心，向各个方向延伸50公里的范围进行开发和建设；二是1967年出台伦敦《东南部战略规划》，拓展大伦敦有机疏散工业和人口的空间，将伦敦都市圈规划半径延伸最长至100公里，并依托3条主要快速干线向外扩展，打造3个长廊地带作为发展轴，连接3座卫星城镇，极大地协调和平衡了伦敦及周围地区之间的经济、人口等关系；三是1970年进一步调整规划战略，提出了著名的“长廊和反磁力吸引中心”方案，一方面是依托规划长廊发展城市经济，安排布局人口，另一方面是把伦敦居民点体系的规划布局看作是反磁力吸引体系的布局，一定区域内的城市副中心、小城镇与伦敦中心城市一起被规划成为大伦敦城市群；四是1970年至21世纪初，伦敦开始启动旧城改建和保护规划，期间发表了新的伦敦战略规划建议书，从重视伦敦经济重新振兴、提高伦敦居民生活质量、提升伦敦面向未来的持续发展能力，以及为每个人提供均等发展机会四个方面确立了城市未来规划发展的目标。

（五）新版《伦敦规划》概念更新

进入21世纪之后，在新兴产业发展的背景之下，伦敦重新认识到促进一个城市发展的关键要素包括人口增长、核心区加密、紧凑的竖向开发等。2016年3月公布的新版《伦敦规划》是当前大伦敦最具权威性的城市空间综合发展战略规划，确立了大伦敦未来20年的发展目标。例如其提出的“创意伦敦”概念将推动伦敦创意产业的高速发展，未来将超过金融服务业成为最大的产业部门，其背后所依托的正是最新的大伦敦城市规划。对于大伦敦未来如何发展，《伦敦规划》也有明确的战略指向，目前一共谋划了35个大伦敦未来的机遇发展地区、改造地区、重点发展地区等。以大伦敦城市规划中确定为最早一批接受重建改造的核心区肖尔迪奇而论，过去该区域一直处在低收入人口集聚、配套设施不足以及规划缺失的境地中，接受重建改造后，政府投入了4亿英镑支持该地区发展科技城，制定优惠政策并确保把新建筑中的一部分空间用作孵化区。自此，思科、英特尔、亚马逊、彭博、推特、高通等高科技企业和新兴互联网公司陆续进驻肖尔迪奇，创业公司和创业岗位集聚，已使肖尔迪奇成为欧洲成长最快的科技枢纽。

二、大伦敦城市规划发展的宝贵经验

（一）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。具体来说，一方面是立足现实，发现当期问题，确定好大伦敦作为特大型城市的长远发展框架；另一方面则是面向未来，研究大伦敦在接下来的发展中可能面临的重大战略性问题，有针对性地予以考虑和解决。例如：大伦敦早于20世纪40年代采取了“四个同心圈”的规划，20世纪50年代进行了八个卫星城镇的规划，20世纪60年代主抓了三条快速主干道发展长廊，以及三座“反磁力吸引中心”的城市规划，当前则重点关注如何对核心区进行更新改造，创新其产业发展格局与城市布局。特别值得一提的是，在大伦敦城市空间不断扩张的过程中，由于城市无限蔓延带来了很多的负面效应，因此英国政府专门出台了《绿带法案》，允许甚至是要求各地方政府（或行政区）专门收购土地，将其作为保留绿地，也就是作为指定的公共空间，禁止商业机构对这些保留绿地进行大规模开发，到目前为止，大伦敦隔离城市和乡村的绿带面积达到了51万公顷，形成了有效降低环境污染、限制城市无限蔓延的缓冲地带。

（二）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，尤其是1944年完成的《大伦敦规划》和2016年新《伦敦规划》，在当时的城市发展背景下都发挥了巨大的作用，这其中包括在城市中心区腹地建设新城，在城市外围构造一圈绿带，以及打造完善快速交通网络，建设“反磁力中心”卫星城镇等。从规划发展的角度来说，这正是整体性、大区域视角下城市有序发展的具体表现，它使得城市发展摆脱了混乱、无序，实现了城市的有序发展，使得“大城市病”得到一定程度的遏制，诸如城市人口拥挤、交通堵塞、环境污染等问题变得不那么严重。此外，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。

（三）突出中心城区的集聚效应，发挥辐射、带动功能

所谓中心城区的集聚效应，一般是指中心城区因产业、企业和居民在空间上的集中而导致的经济利益增加或成本节约。大伦敦在发展历程中，其中心城区的空间集聚性十分明显，并对周边城市形成了强大的辐射与带动作用。当前，大伦敦城市规划尤其强调城市中心区的更新改造，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。这都有利于建设具备高品质、优质环境特征的中心城区，满足新的历史时期整个大都市圈经济活动和生活方式的新需求。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，尤其是在当前第三产业已经占到英国GDP总量80%的前提下，为核心区域新兴产业（金融、科技、创意产业）集聚人才成为大伦敦的当务之急。

（四）注重都市圈的有机疏解，实现均衡发展

大伦敦在早期发展过程中，依照霍华德的“田园城市”设想，就已经考虑到了要实现“城”与“乡”在地域上的一定隔离，同时也要保证“城”与“乡”的适度融合。大伦敦后期所进行的卫星城镇建设以及“反磁力中心”城市建设，都力主将中心城区的工矿企业、大专院校、科技园区等疏散到周边城市里去，实现中心城区与周边城市的优势互补、均衡发展。从实践来看，20世

纪60年代起,大伦敦就依托交通廊道建设了三个规划人口达25万至30万人的新城,在功能上相对独立,并承接了中心城区的部分人口和功能。注重大伦敦都市圈的有机疏解,确实缓解了大城市人口密集、交通拥堵、住房紧张等问题,也为实现大伦敦的长期可持续发展奠定了良好的基础。特别值得一提的是,大伦敦在二战之后逐渐实现了主导产业的转型升级,即由工业城市转变成为了服务业城市,这其中的宝贵经验就是,注重将传统产业疏解到大都市圈的外围,同时鼓励金融和创意等产业的发展,最近10年来,政府开始实施“创意伦敦”概念运作,^[2]避免制造业疏解后中心城区陷入衰败。当然,大伦敦在数次城市功能疏散的过程中也形成了独到的经验,即:只有距离较远、规模较大的新城才可能承接中心城区人口和产业的疏解,另外,要有可靠的体制和政策,为疏解后的新城建设发展提供坚强的保障。

(五) 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。一个突出的例证是,19世纪末到20世纪80年代,伦敦曾是世界闻名的“雾都”,但通过采取严厉的城市规划与环保立法,例如,通过伦敦“封闭同心圆”的城市布局模式和“城市绿带”的落实,成功地控制了城市的无序扩张;而日趋严苛和完善的环境立法,包括《都市改善法》、《控制工厂排烟的规定》、《环境卫生法》、《环境绿带法》等,也逐步缓解了城市大气污染,城市雾霾现象得到了明显的好转。对达不到标准的地区,政府必须划出空气质量管理区域,并强制在规定期限内达标。^[3]更进一步的是,大伦敦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。

三、大伦敦城市规划发展对广州的启示

(一) 广州城市规划发展的变革及所面临的挑战

自改革开放至今,针对广州城市经济社会在不同阶段面临的不同问题,广州城市发展总体规划提出了不同的解决方案,充分适应了广州在不同阶段的发展需要。总体来说,改革开放以来,广州提出过4个具有法律效力的城市发展总体规划。例如,《广州城市总体规划(1984—2000年)》所起到的主要作用是引导改革开放后城市建设跳出计划经济约束,使广州市从原来的工业化城市转变为综合性城市,所采取的主要发展策略为“控制旧城市区人口,积极发展近郊卫星城镇”,并将过去“以旧城为基础的单中心”城市结构扩展成为“带状组团格局”(旧城组团、天河组团、黄埔组团),总体效果良好,带状组团格局将广州的城市框架拉开,使广州的城市格局脱离过去的“云山”,沿着“珠水”向东发展。

再如,《广州市城市总体规划(2001—2010)》对广州城市性质进行了重新定位,确定广州市为“广东省的政治、经济、文化、交通中心,是我国的历史文化名城和华南地区的中心城市,是我国重要的经济、文化中心和对外交往中心之一,是我国南方的国际航运中心”。在此规划指导下,广州市城市空间格局实现了由过去的向东发展朝同时向南部、东部发展的变化。自此,广州的城市发展不再单纯围绕“云山珠水”展开,而是以“山、水、城、田、海”的自然格局为基础,形成了沿珠江水系发展的多中心组团式网络型城市结构。

又如,伴随改革开放后20年间的城市空间大拓展,广州城市发展面临着“由粗放到精细”、“由拓展到提升”的挑战,新版的广州城市总体规划既顺应国家、中央层面的要求,又直面自身规划发展中面临的问题,在原有的规划中增加“中调”战略;并提出了城市绿线、蓝线、紫线和黄线理念,以这些刚性控制要素作为全市空间资源管控的主要依据;在“全域规划”理念的指导下,

广州市开始贯彻实施“多中心、组团式、网络型的空间结构”，以求实现功能错位互补和功能疏解；在精细化发展方面，新版规划提出要完善和提升市、区、社区各级配套服务设施网络及功能；针对老城区历史文化风貌保护问题，也提出了一系列的措施，明确指出要实现对广州市历史文化遗产的有效保护和有序利用。

经过长期发展，广州成为了国内一线城市，2016年国务院对广州市进行了重新规划定位，其首次从华南地区中心城市上升到了国家重要中心城市，未来广州将要以全球城市为标杆，把自身放在全球城市体系中，谋划提升广州的战略定位。因此，最新一版的《广州市城市总体规划（2017—2035年）》草案对广州提出了一个全新的定位：“逐步建设成中国特色社会主义引领型全球城市，向世界展示中国特色社会主义制度的巨大优越性”。作为引领型全球城市，一是要充分发挥和加强对外联系功能，将建设“一带一路”、粤港澳大湾区的重大机遇利用好；二是要加快发展高层次开放型经济，形成全面开放新格局。从城市空间规划发展上来说，就是要完善城市的国际交往网络和服务环境建设，从最高层次、更大视野统筹国际交往动力、格局和环境建设，使广州的城市规划发展更上一个台阶，进一步凸现广州的历史文化特色，提升城市可持续发展的能力。

当然，广州在规划发展的过程中也面临着诸多问题，例如：“大城市病”未得到根本性的缓解；中心旧城区的历史街区保护力度仍待加强；城市公共空间（包括公园、广场、绿道等公共产品）供给总体上落后于需求；城市新城发展中职住不平衡问题突出；城市结构要真正实现从单中心化向多中心化的转化等等。

（二）大伦敦城市规划发展对广州的启示

借鉴大伦敦城市规划发展的宝贵经验，分析广州城市规划发展的历程，笔者认为，应当从以下几个方面入手，将广州建设成为引领型全球城市。

1. 要充分考虑广州的资源环境承载限度，科学控制城市规模。2016年末，广州市常住人口为1404.35万人，随着城市化进程的不断推进，未来会有更多的人口流入广州，将对广州的基础设施、公共服务配套形成巨大的压力，导致种种“大城市病”（交通拥堵、环境污染、城市贫困等）的堆积产生。对中心城区（越秀区、荔湾区和海珠区等）而言，由于这些地区常住人口规模和人口密度都较大，调整优化其人口和产业布局的压力更大。

因此，我们应借鉴大伦敦规划发展经验，一是科学控制人口规模，争取到2035年将广州的常住人口规模控制在2000万人左右；二是科学调整中心城区和周边城区的人口分布，有序疏解老城区人口，引导人口和产业向城市外围集聚；三是严格控制城市建设用地的规模，将产业和人口进行精准化配置，以达到城市品质提升的效果；四是针对广州大部分工业用地集约程度不高的现状，实现集约型用地，尽可能使具有产业集聚效应的产业集中分布在一个区域范围内。

总的来说，广州市未来要以资源环境承载力为硬约束，在各类建设用地上“严控增量、优化存量”，在人口分布上实现有序、健康发展，尤其要避免以往大规模造城运动所带来的不良后果，以求科学控制城市规模。

2. 在新兴产业发展背景下调整城市空间格局，实现协同发展。当前广州正在大力发展战略性新兴产业，包括新一代信息技术、人工智能、生物医药在内的创新产业，有利于广州高端、高质、高新、现代产业体系的建设。广州要实现从“世界工厂”蝶变成创新高地的目标，城市空间格局应进行大的布局调整。通过产业升级和科学布局，广州市可以让旧的城区焕发出新的活力，并借此契机让许多区域面临的经济萧条、环境恶化和交通拥堵等问题消弭于无形，实现城市内部区域间的协同发展。

当前，广州在东部布局了富士康10.5代8K显示器产业园、乐金显示8.5代OLED面板、GE生物科技园、百济神州生物药等项目，在北部布局了中国电科华南电子信息产业园、神山轨道交通装备产业园、黄金围新一代信息技术产业园、大健康生物医药产业基地等园区，在南部琶洲互

联网集聚区内正在布局腾讯、阿里巴巴、小米、国美、唯品会等项目。借助这些高新科技项目提质增效，广州将优化城市空间格局，未来也要通过战略性新兴产业的布局，引导就业、居住人口的合理分布，实现产业与人口的协同发展。

3. 重视广州的城市生态与城市特色，整体提升城市环境品质。回顾大伦敦规划发展历程，为了防止伦敦的无限制膨胀，以及城市生态环境的恶化，英国专门制定了《绿带法》，即在伦敦中心城区外围，安排建设较多的绿地或绿化比例较高的相关用地，因此形成了城市生态走廊和永久性的开放空间，大伦敦的“绿带政策”与“绿带建设”现已成为世界典范。广州在进行经济建设的同时，同样不可忽视城市生态环境的建设，要在北部突出生态山林风貌，中部突出都市风貌，南部突出滨海风貌，利用云山珠江打造生态景观带，将最能反映广州历史底蕴与文化特色、最能展现广州传统风貌的建筑、街道、街区连接起来，从整体上提升广州的城市环境品质，增加广州人民群众生活的幸福感和获得感，要促进城乡之间达到深层次的生产、生活、生态空间融合和功能耦合关系，形成“你中有我，我中有你”的发展格局。^[4]同时，在城市环境治理方面，仍然要坚持以建设干净、整洁、平安有序的城市环境为抓手，打好污染防治的攻坚战，具体对广州而言，重点是抓好水环境治理和空气环境治理工作，持之以恒地改善和优化水和空气环境质量，为城市环境品质的整体提升打下坚实的基础，这也是建设“美丽宜居花城”的保障措施之一。

4. 开展广州城市品牌塑造与营销，建设“活力全球城市”。包容性城市更新是打造未来城市的标杆与实现路径。^[5]21世纪初，大伦敦城市的各个地方渐次开展了一场深刻的“城市复兴”实践运动，目的是让大伦敦焕发生机和活力，从而创造一种人们所期盼的高质量和具有持久活力的城市生活。借鉴大伦敦城市规划发展经验，2018年初发布的《广州市城市总体规划（2017—2035）》草案提出，要将广州建设成为“活力全球城市”。为此，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”。就后者而言，要客观分析广州有哪些极富辨识度的品牌元素，包括广州的“鲜花、美食、音乐、珠水、云山”等等，还要将这些品牌元素打造好、营销好，使其在原有基础上进一步升华提高；要借助一系列的主题活动进行全球推介，使更多的海内外人士认识广州、了解广州、热爱广州，让“广州花市”、“广州美食”、“广州智造”以及“广州过年”等成为广州名片；要通过文化、艺术等城市“软精神”活化广州城市内核，弘扬广州文化自信，促进广州文化消费，强化广州这座城市的全球辨识度和花城品牌影响力，真正把广州建设成为“活力全球城市”。当然，其最终目的是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] 刘波，白志刚. 伦敦世界城市建筑的特征及对我国城市发展的启示 [J]. 城市观察，2012，(5).
- [2] 刑琰，成子怡. 伦敦城市圈规划管理经验 [J]. 前线，2018，(3).
- [3] 王玉明. 伦敦都市群环境治理的重要特征和主要经验 [J]. 城市管理与科技，2017，(1).
- [4] 周耿斌，姜涵. 乡村振兴战略下城乡融合发展的体制机制障碍及其破解——以花都区梯面镇为例 [J]. 岭南学刊，2018，(5).
- [5] 郑浩生，黄紫琼. 城市包容性更新：内在逻辑、现实困境与发展路径 [J]. 广东行政学院学报，2018，(3).

(责任编辑：谢青)