

# 《大伦敦规划 2016》空间分区战略的评介与启示

董韵笛

**摘要：**英国作为现代城市规划的发源地和城市规划体系最为完善的国家之一，在空间规划编制和实施上积累了丰富的经验，总结其成功经验对我国空间规划的编制和实施具有重要的借鉴意义。本文以《大伦敦规划 2016》为例，重点介绍和分析其中区域空间分区战略在规划编制、体系构建、策略制定方面的特点，即强调协同规划、重视策略的针对性和交通规划与空间规划的一体化。在总结大伦敦地区通过分区战略推动区域协同治理的成功经验的基础上，结合上海空间规划的现状和问题，提出体系构建、规划编制等方面的相关启示和建议。

**关键词：**大伦敦规划，区域空间战略，分区政策，区域协同治理，机遇区

随着 21 世纪经济全球化发展，特大城市区域的规划正面临着人口、经济、交通、生态各方面的挑战。区域空间规划作为综合性、层次性和地域性空间问题的政策工具，在平衡经济社会发展、协调土地开发和环境资源限制矛盾方面具有重要作用。为应对新时代的挑战，建设全球城市，伦敦先后四次制定实施了《大伦敦区域空间战略规划》（2004 版、2008 版、2011 版及 2016 版，简称《大伦敦规划》），其中的成功经验，尤其是在区域合作和协调发展方面的经验，对于处于同样背景下并致力于迈向世界城市的上海的发展有很大参考价值。本文针对最新版大伦敦规划中一条重要的区域空间战略，即分区政策（指机遇区、强化区、复兴区发展政策）进行评析，探讨其对上海区域规划创新的有益启示。

## 1 大伦敦城市空间概况

《大伦敦规划 2016》中，大伦敦地区包含伦敦市（City of London）与 32 个伦敦自治市镇（London Boroughs），空间范围 1572km<sup>2</sup>。由内而外分为中央活动区（CAZ）、内伦敦和外伦敦。CAZ 承担大伦敦、英国乃至全球的经济中心职能；内伦敦是人口和经济优势区域；外伦敦是居住重要承载区域和大伦敦绿带的主要地区<sup>[1]</sup>。《大伦敦规划 2004》中提出将伦敦分为五个次区域，即东伦敦、西伦敦、南伦敦、北伦敦、中伦敦，并确定了五个主要的增长地区：泰晤士河口发展走廊、伦敦—斯坦斯特德—剑桥—彼得伯勒发展走廊、伦敦—卢顿—贝德福德廊道、西部楔形区、温德尔谷地。之后十多年间，发挥发展走廊的“增长极”作用、加强次区域间的区域合作和协调发展、减缓不同圈层经济社会差异、实现城市空间公平发展一直是《大伦敦规划》的主旨。

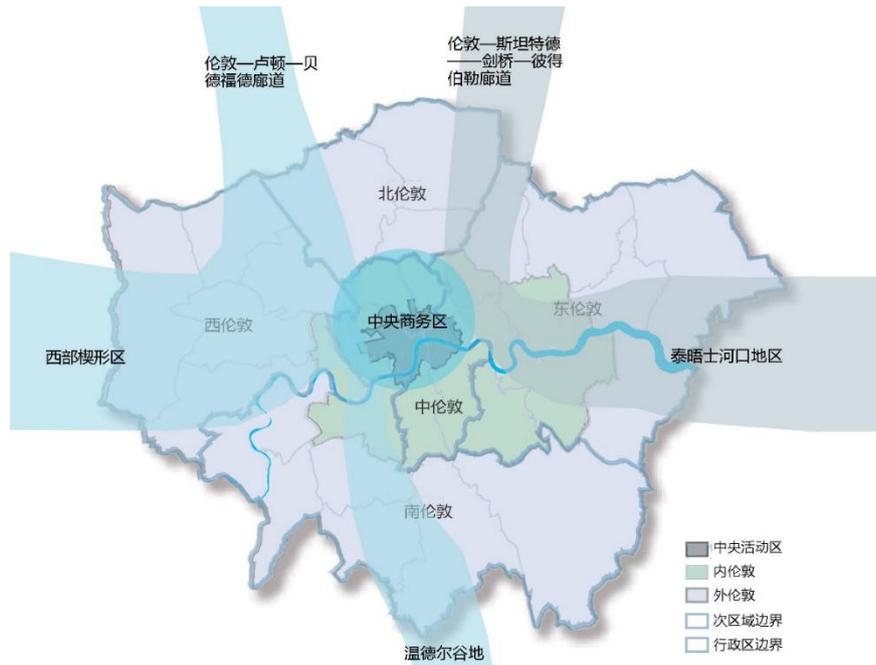


图 1 大伦敦空间结构

资料来源：笔者根据《大伦敦规划 2016》自绘

## 2 大伦敦空间分区战略

### 2.1 分区政策的主要内容和近年的发展

分区政策是《大伦敦规划》的核心内容之一，也是体现上述主旨的重要手段。伦敦市综合考量地块的区位、交通、经济、资源等方面的现状和发展潜力，划定机遇区(Opportunity Areas)、强化区(Intensification Areas)和复兴区(Regeneration areas)三类区域。机遇区是伦敦主要的棕地集中区，通常公共交通便利，并在交通、住房、商业和其他各方面都有很强的开发潜力，一个典型的机遇区能容纳至少 5000 个工作岗位或 2500 个新住房及其他配套设施和基础设施<sup>[2]</sup>；强化区通常是公共交通现状或发展潜力较好的地区，但住房和就业的增长潜力要弱于机遇区，主要利用现有资源和设施，提高其开发强度和密度。这两类地区是满足伦敦住房需求的重点区域，机遇区可以提供总计 575000 个就业岗位和 303000 处住房；强化区可以提供 8000 就业岗位和超过 8650 处住房<sup>[2]</sup>。《大伦敦规划》在附录中给每个机遇区和强化区确定了规划允许的就业岗位目标和至少要增加的住房数量，并提出战略性的发展策略，以指导更具体的机遇区发展框架的制定，并将发展框架制定、实施、审查的进度情况记录在册。与机遇区和强化区不同，复兴区被定义为正遭受较为严重的社会隔离或经济衰败的地区，以贫困程度、劳动力水平、教育、卫生健康、住房等指标评定的衰败程度在前 20% 的地区，这些地区需要吸引多元投资以完善基础设施的建设。

《大伦敦规划》提出分区政策之初，优先开发的是中部和东部，许多机遇区都靠近东伦敦的衰败地区。最新版《大伦敦规划 2016》在伦敦市域内确定了 38 个机遇区和 7 个强化区，与 2011 年的上一版相比，5 年间有 3 个强化区通过潜力提升转变为机遇区，同时其就业和住

房指标也相应提升，另外还增加了 2 个新的机遇区，这 5 个新增的机遇区分别位于西伦敦、中伦敦和南伦敦。但从整体分布情况来看，东伦敦依托泰晤士河口发展走廊，北伦敦依托伦敦—斯坦斯特德—剑桥发展走廊形成连续大片的机遇区；中伦敦的机遇区数量较多但面积较小，布局分散；西伦敦的机遇区也分布零散，发展较慢；南部几乎没有机遇区分布。伦敦当前的重点发展区域依然在东部。

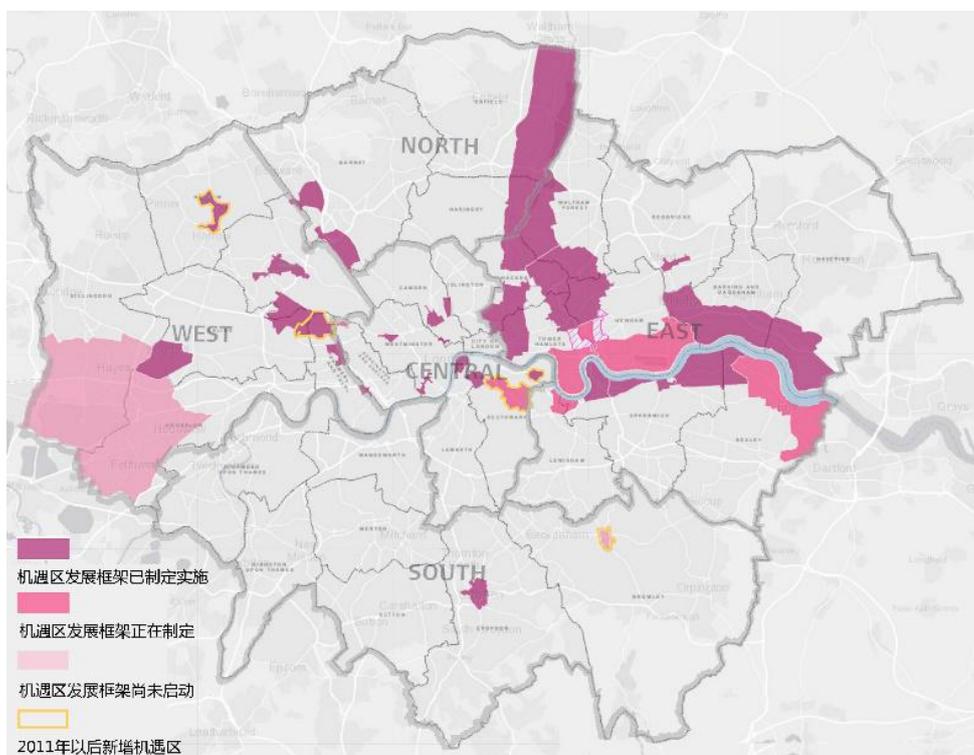


图 2 机遇区分布现状及发展框架实施情况

资料来源: <https://www.london.gov.uk/>, 笔者改绘

2011 年以来,有 11 个机遇区的住房目标和 6 个机遇区的就业容纳目标不同程度上调<sup>[3]</sup>。同时在发展框架审查时,有关机构会根据区域状况的改变或上层规划的战略变化对发展策略进行更新,甚至机遇区的边界也可能重新调整。例如城市边缘(City Fringe)机遇区曾位于金融城北部和东部的边缘地区,也包括一部分金融城内的土地。但随着城市核心商务圈的扩大,当初的边缘地区也成为经济基础较好的核心区,机遇区的边界被向北和东迁移到哈克尼、哈格斯顿等地,不再与金融城的范围重合,而是作为一个独立的科教创意中心,与金融城商务中心互相促进。

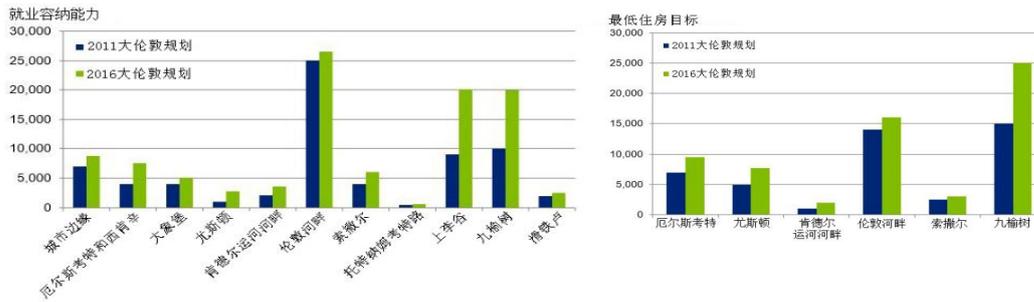


图 3 2011 年与 2015 年机遇区就业和住房指标变化对比

资料来源: <https://www.london.gov.uk/>

## 2.2 分区政策的主要特点

### 2.2.1 强调协同规划，模糊行政边界

《大伦敦规划》中强调“伦敦面临的挑战和机遇几乎不受行政界限影响，因此政府全力支持跨界合作”。划定的机遇区、强化区和复兴区的边界，通常会突破行政区界。目前有 10 个机遇区的范围涵盖了两个甚至更多的行政区的用地。机遇区的发展战略强调跨区合作理念，在市长的支持下，机遇区发展框架通常由大伦敦政府 (Greater London Authority) 和行政区指导小组联合制定，双方可以互相借调人员，共享内部的专业技术，同时也鼓励私营机构的积极参与<sup>[4]</sup>。以城市边缘机遇区为例，其发展框架是由大伦敦政府、伦敦交通局、伦敦金融城公司以及阿克尼区、伊斯灵顿区和陶尔哈姆莱茨区三个行政区的地方当局联合制定的。机遇区各项发展策略特别是基础设施的布局，必须与行政区的规划协调一致，同时也要与更大范围如次区域、发展廊道、甚至整个大伦敦地区的战略规划紧密衔接，还要注重和邻近的其他机遇区协同发展。毗邻的机遇区甚至联合制定发展框架，以实现优势互补。例如皇家公园 (Park Royal) 机遇区和老橡树 (Old Oak Common) 机遇区通过联合发展框架，将土地利用、城市设计、交通、环境等方面的策略整合为一体，同时也提出差异化的发展策略：老橡树机遇区建造新的大型交通枢纽站，依托交通发展商业中心；皇家公园区重建工业基地，满足城市现代物流和废物处理等需求，同时为老橡树区旧企业的搬迁就近提供用地。两个区域共同发展，以期成为西伦敦的一个新中心。

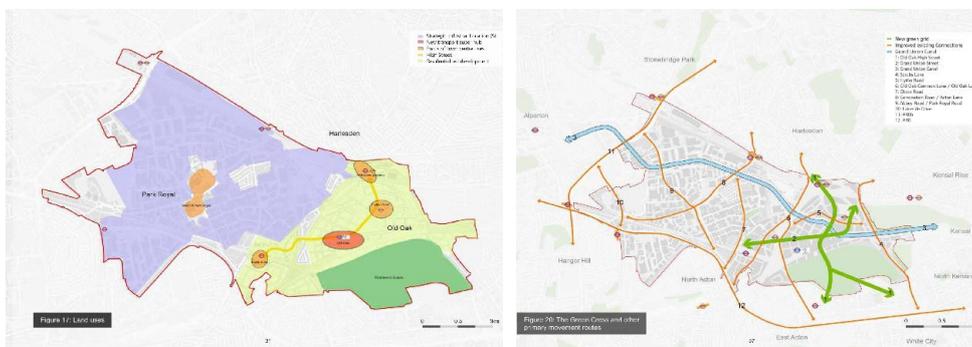


图 4 皇家公园机遇区和老橡树机遇区联合土地利用规划和交通规划

资料来源: the Old Oak and Park Royal Opportunity Area Planning Framework



升开放空间联通度，积极利用历史建筑资源促进旅游发展等。

### 2.2.2.2 创意产业中心型

定位为数字创意产业集群的城市边缘机遇区是从 1990 年代开始以老街为核心聚集起一批互联网传播、市场营销、广告等企业，后不断拓展形成。毗邻伦敦城金融中心的区位，区内大量指定遗产财富和有历史价值的建筑空间，还有因传统印刷业衰落留下的规模较小、价格低廉的办公场所，都对创意产业和科技初创公司有很大吸引力。机遇区发展框架中指定了七个“重要策略地区”，这些地区有的是重要交通枢纽，有的是学校或教堂等重要建筑附近的区域。用平面分析图表达地块入口、现存和潜在的步行流线、优先发展的公共领域和开放空间以及重要的沿街立面的布局规划，并结合文字策略介绍。以这些“重要策略地区”为增长极，带动其他区域的发展。例如老街地区对旧地铁站和路面环形交叉路口进行大规模改建，改善照明、升级交通设施、引进艺术设施，增设供教育、展览、活动的公共空间，使其变成机遇区的门户。再如毗邻伦敦大学玛丽皇后学院的怀特查佩尔地区，重点发展医学研究产业，打造科研园区。

### 2.2.2.3 工业基地型

上文中提到的皇家公园机遇区是伦敦重要的工业基地之一，《大伦敦规划 2016》提出该地区要维持和强化这一战略定位，并与老橡树机遇区联动发展。因此机遇区发展框架首先划定了占总面积近 80%的用地为战略性工业基地，以此保证整个区域的功能定位。提出多项发展策略促进工业基地适应伦敦的市场变化，如吸引多类型企业、升级物流仓储设施、增加小微型企业办公场地等。还要求工业基地能为老橡树区发展需要的专业人才提供就业机会和技能培训。在战略性工业基地以外的区域，增加住宅和办公场所，提高街道和公共领域网络的联接度。在区域中心又专门划定了一片 20hm<sup>2</sup>的服务核心区，核心区内强化原威斯利庄园及附近游乐区的特色，增加一系列商业、教育、医疗等服务设施，提升公共绿地的品质，使衰败的城镇中心重新焕发活力。

## 2.2.3 强调交通引领，空间规划交通规划一体化

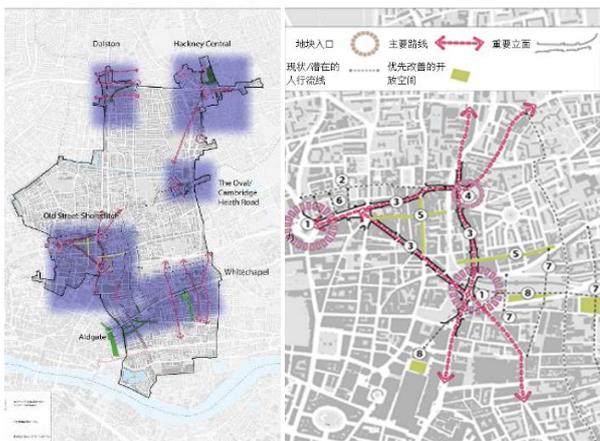


图 7 城市边缘区重要策略地区分布和老街片区规划重点  
资料来源：City Fringe Opportunity Area Planning Framework



图 8 皇家公园区功能区划分  
资料来源：the Old Oak and Park Royal Opportunity Area Planning Framework

《大伦敦规划 2016》一直强调空间发展规划与交通规划紧密结合，促进城市土地利用与交通设施提供的高效匹配<sup>[5]</sup>。从市域和次区域层面来看，交通道路网构建了空间布局的骨架，进一步影响功能布局，几乎全部机遇区都位于交通枢纽或交通干线旁。在机遇区密集分布的泰晤士河口走廊区域，横纵贯轨道快线（crossrail）分别承担了东伦敦区东西、南北方向的对外交通，横贯轨道快线还向东北、东南方向继续延伸，解决了东伦敦内部边缘地区与中心泰晤士河口区的联通。此外，还有两条主要的铁路线、码头区轻轨线及朱比利地铁线共同构建交通网络，满足沿河交通、跨河交通和与中伦敦紧密联接等需求。发达的交通体系加强了各机遇区之间的联系，有助于泰晤士河两岸土地利用高度整合，为实现联动发展提供了有利的硬件支撑。

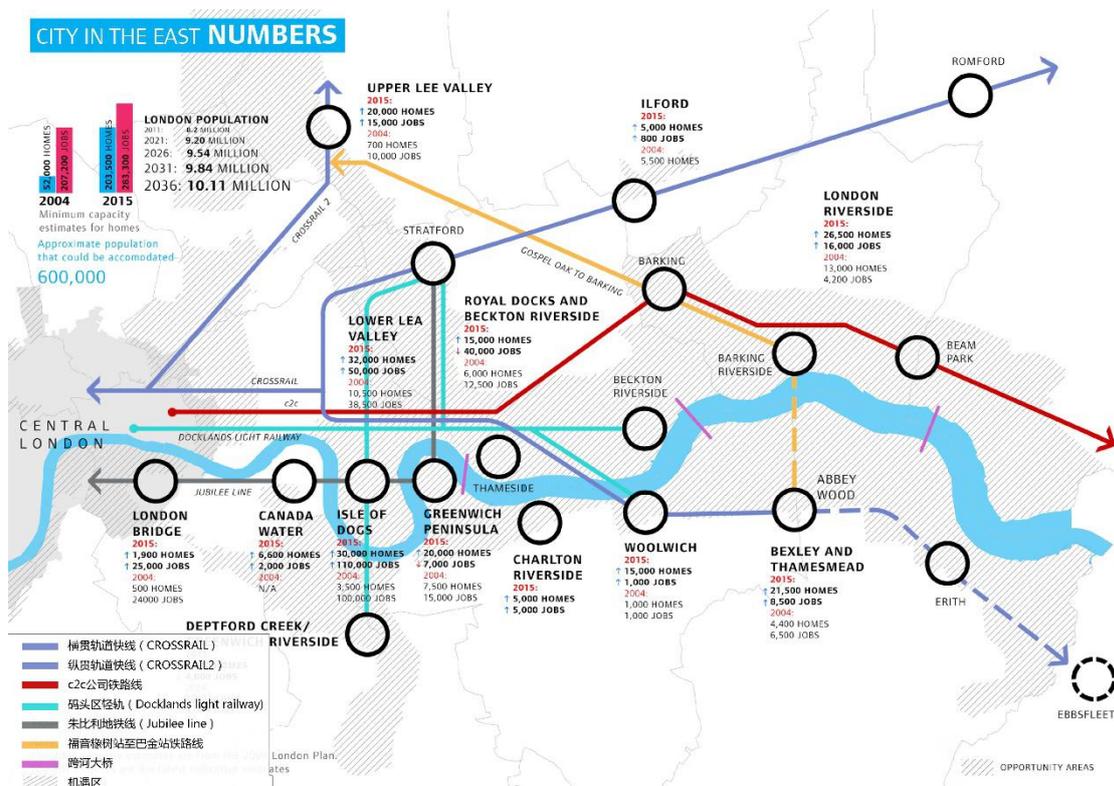


图9 东伦敦泰晤士河口走廊区域交通体系

资料来源: London Riverside Opportunity Area Planning Framework

从机遇区内部层面来看，交通政策的引领作用体现在：其一，工作机会增长点的开发向公共交通节点和沿线集中，并与交通容量的增加相协调<sup>[5]</sup>。发展规划中通常对铁路、地铁、有轨电车、公交等在内的多种交通方式承载能力进行综合评价，若要增加规划建筑规模，必须同步提高公共交通的支撑水平，主要通过调节税收等方式增加交通基础设施投资<sup>[1]</sup>。其二，公共交通体系对绿地系统、开放空间的规划布局起关键作用。骑行、步行系统规划与绿地公园、景观节点的选址互为依据，轨道交通、水路航运、慢行交通等多交通联运体系与城市开放空间、旅游设施的布局紧密结合。其三，隐性交通成本同样不容忽视，机遇区内伴随交通快速发展而出现的碳排放过量、噪声污染等问题，促进了各种环境政策、能源政策的制定。这些政策对于保护区域整体特色和历史遗产、提升环境品质和宜居度都大有裨益。由此可见，

在区域和地方层面上空间规划和交通的一体化是大伦敦分区政策的一个重要特点和目标。

### 3 对上海区域空间规划的启示

虽然体制上存在很大差异,但在“建成卓越全球城市”的愿景下,上海这个以构建“多中心城市体系”为目标的特大型城市区域也面临着很多与大伦敦相似的挑战。上海现在提出的疏解主城区就业岗位,优化就业结构和布局;依托国家科学中心,发展多样化创新功能集聚区;着力保障先进制造业发展,建设一批承载国家战略功能的工业基地等战略,可借鉴大伦敦空间分区战略强调功能区治理和模糊行政边界的有益做法,根据不同区域的交通、经济现状和发展潜力,划分不同的“增长区”,并针对性地提出刺激和扶持政策。

为实现市域范围内的区域协同发展,《上海总规 2035》中提出了浦江-周浦-康桥-航头、亭林-叶榭等跨区城镇圈,重点完善跨行政区的高等级公共服务设施配置、交通衔接和生态保护等机制<sup>[6]</sup>。但目前上海的跨行政区协调政策编制主体尚不明确,可以借鉴大伦敦地区机遇区发展框架的机构设置,建立跨区的空间规划机构,制定“增长区发展规划”,必须与各区总体规划、市镇总体规划、主城区单元规划等协调统一,以推进区域内产业分工、要素流通、设施共建、资源开发、服务共享、环境保护等方面的协调统筹。一方面增强多尺度的空间规划的衔接性,上下级规划间明确指引和实施的关系,如总体规划突出其政策指引功能,单元规划、增长区规划和详细规划则通过中观和微观层面的用地划分落实政策。另一方面积极推动“多规合一”,例如借鉴大伦敦空间规划和交通规划的一体化的做法,可赋予专门机构在交通和规划上的权责统一,通过这个独立部门将相关的政策和活动联结起来,实现协同作用<sup>[7]</sup>。

### 4 结语

《大伦敦规划 2016》的空间分区政策通过不同分区的刺激和扶持政策并与交通规划的有效配合,促进城市不同空间地域的协调发展<sup>[8]</sup>。这对于上海及其他正以“促进多中心布局”为目标的特大型城市区域来说有一定的参考价值,但在借鉴时也要注意中西方政治经济体制、社会文化背景的区别,去芜存菁、因地制宜,找到真正适合中国城市的区域协同发展之道。

#### 参考文献

- [1] 常青. 大伦敦空间战略选择对北京中心城区规划转型的启示[A]. 中国城市规划学会、东莞市人民政府. 持续发展 理性规划——2017 中国城市规划年会论文集(02 城市更新)[C]. 中国城市规划学会、东莞市人民政府., 2017:14.
- [2] Greater London Authority. The London Plan[Z]. 2016.
- [3] Deloitte. Further Alterations to the London Plan: Opportunity and Intensification Areas[EB/OL]. <https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/london-plan/past-versions-and-alterations-london-plan.2015-12-03/2018-05-17>.

- [4] Mayor Of London. What are Opportunity Areas[EB/OL].  
<https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/implementing-london-plan/opportunity-areas/what-are-opportunity-areas>. 2016-05/2018-05-17.
- [5] 盛明洁. 大伦敦地区规划[J]. 城市与区域规划研究, 2012, 5(01):165-178.
- [6] 上海市城市总体规划(2017-2035年), 2018.
- [7] 陈成, 张丽君. 英国区域空间战略及对我国的启示[J]. 国土资源情报, 2012(01):20-24.
- [8] 赵景亚, 殷为华. 大伦敦地区空间战略规划的评介与启示[J]. 世界地理研究, 2013, 22(02): 43-51.

#### 作者简介

董韵笛, 同济大学, 研究生