

# 浅析伦敦中央活动区(CAZ)规划的导向及启示

姚俊

(北京大学深圳研究生院城市规划与设计学院 广东 深圳 518055)

**摘要:**随着全球化和后工业时代的发展,传统的城市中心(CBD)已经无法满足多元化的空间需求,于是出现中央活动区(CAZ)的概念。伦敦作为世界瞩目的国际化大都市,在城市规划方面对其他国家具有重要的示范意义。其于2004年颁布的《大伦敦规划》中第一次提出了CAZ的概念,并在后续2011年及2017年更新的《大伦敦规划》与2016年发布的《中央活动区补充规划指南》中,逐步对CAZ的功能、空间特征及实施战略进行完善。从近年来伦敦城市规划战略的不断完善可以看出,英国中央活动区(CAZ)战略思路是:规模随城市需求迭代发展、多元化功能提升区域活力和可持续发展的交通模式。结合英国CAZ的规划政策导向,对未来我国大城市中心区的发展具有一定的借鉴意义。

**关键词:**中心区规划;多元化;可持续

中图分类号:TU761.11

文献标识码:A

文章编号:1673-0038(2020)03-0076-02

## 1 中央活动区(CAZ)的提出

近年来,随着经济全球化和后工业时代带来的城市高速发展,传统城市中心(CBD)的弊端逐渐显现,过于强调单一功能的大量集中,无法适应当下人口和财富快速聚集的多元化经济空间要求,迫使国际大都市的经济结构不得不实现多元化发展以保持竞争力。为此,同时也是为了一定程度上解决CBD所带来的各种生活、交通、教育、医疗等诸多城市问题,于是出现了“CAZ”(Central Activity Zone)即中央活动区的概念。

CAZ的相关概念起源于20世纪60年代,当时随着西方城市从工业化时代转变为后工业化时代,传统CBD的理念开始被人们质疑,主要是针对为了隔离工业污染而提出的功能分区理念,以及建立在此基础上对CBD功能的限制。由于制造业已经几乎完全从城市中心消失,以工业化时代为背景提出的功能分区也失去了其存在的理由。雅各布斯(Jane Jacobs)在其1961年出版的《美国大城市的死与生》(The Death and Life of American City)一书中,对于功能区划理念提出了强烈批评,也指出了中心区被人为的局限于服务业而排斥了居住功能的误区。该书最重要的观点是多样性,她认为“地区……的主要功能必须要多于一个,最好多于两个……”,即土地使用的功能必须多样化。同时,雅各布斯还提出,在城市规划建设中除了考虑城市的基本功能(Primary uses),还应该考虑城市的从属功能(Secondary uses),即指为那些受基本功能吸引的人提供各种服务的功能,如商业设施、娱乐设施、文化教育设施,以及传统意义上的居住区功能等等。

## 2 英国中央活动区(CAZ)的规划发展历程

2004年和2011年颁布的《大伦敦规划》以及2017年公布的《大伦敦规划(公共咨询版)》中,分别对CAZ的定位和功能做了详细阐述,并在2016年颁布的《中央活动区补充规划指南》中从功能、交通、公共空间等方面提出了CAZ的实施策略。

### 2.1 大伦敦规划2004

2004年颁布的《大伦敦规划》(The London Plan)是近20年来伦敦的第一部法定战略规划,其中第一次正式提出中央活动区(CAZ)名称。该计划提到:CAZ是位于伦敦中东部地区的规划政策,包括金融办公、专业零售、旅游、文化、娱乐等综合功能。同时CAZ中包括一批具有特殊重要性的功能活动:中央政府的办公机构、企业总部和外交使馆、伦敦最集中的商业和服务部门及贸易办事机构、专业服务部门、各种组织机构、通讯、出版、广告和媒体,如图1所示。

### 2.2 大伦敦规划2011

2011年在可持续发展的理念下,面对人口持续稳定的增长和不断发展变化的经济,伦敦颁布了第二部伦敦市法定战略规划,其中提出了外伦敦、内伦敦和中央活动区(CAZ)三个次区域发展战略,并着重对CAZ提出了功能发展要求:CAZ包含伦敦的地理、经济和行政中心;汇集伦敦



图1 资料来源——大伦敦规划2004

金融核心业务以及其他国际化业务和服务,与金丝雀码头一起,为伦敦提供了将近1/3的工作机会;是国家的政治中心、文化中心、零售中心。并且在以上综合功能的基础上,战略规划还要求CAZ需要为275000名伦敦人提供居住条件,以满足区域内乃至全市的各种住房需求。另外,规划提出时,虽然北狗岛(NIOD)不在正式CAZ范围内,但它已经满足了CAZ一些相同的功能,尤其体现在支持面向全球的财务和商业服务集群功能。

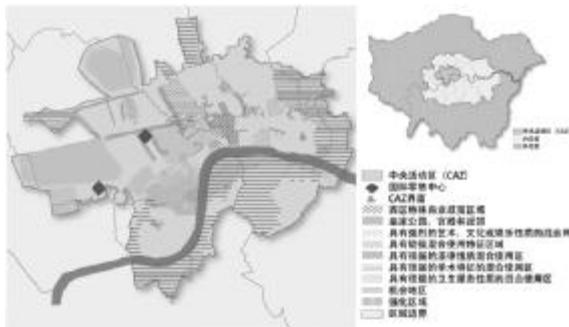


图2 资料来源——大伦敦规划2011

### 2.3 大伦敦规划2017(公共咨询版)

2017年的大伦敦规划是最新的一版法定战略规划,其中提出伦敦市中心应当包括中央活动区(CAZ)和北狗岛(NIOD)两部分,作为伦敦和英国经济的主要推动力。规划中明确规定CAZ战略职能包括:“国家政府相关职能;外交组织(如使馆和高级专员公署);国家和国际的重要办事处;与财务,商业,专业相关的公司总部、团体协会和机构;科学、技术、媒体、

通讯和具有区域、国家和国际重要性的文化部门;高等教育和继续教育研究中心;区域、国家或国际范围的医疗、法律重要性机构;具有地区、国家和国际重要性的艺术、文化、休闲、娱乐用途集群;具有区域、国家和国际重要性的零售功能;旅游设施,包括酒店和会议中心;与其他主要活动相关的专业创意集群,包括时装、珠宝、印刷、古董、艺术品和文化;交通设施,特别是区域、国家和地区的重要公共交通设施;礼拜场所,具有地区、国家和国际重要性的地方集会场所;沿泰晤士河的公共休闲空间;建筑周边景观和皇家公园等绿色开放空间”。

除了一系列战略职能外,CAZ还包含住房、社会基础设施和一般社区用途,以满足居民、访客和从业人员的需求。虽然它们不在CAZ的核心区域中,但这些面向区域内的用途功能,能够提供人们在一天24h和一周7d中不同时间所需的活动和活力,使该区域成为一个充满活力的多功能特色区域,但是片区内的新住宅发展应以不损害CAZ的战略功能为前提。

按照战略规划建成后的CAZ区域将是伦敦充满活力的心脏和全球标志性的核心,其业务功能和活动的密度、规模和组合将是独一无二的,规划应以提高的区域连通性为基础,包括公共交通,步行和骑行网络的加强。同时北狗岛(NIOD)被确认为CAZ的“卫星区域”。

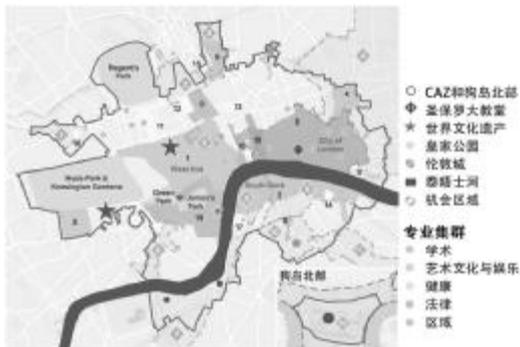


图3 资料来源——大伦敦规划2017

#### 2.4 2016《中央活动区补充规划指南》

2016年,伦敦市政府发布了《中央活动区补充规划指南》,对《大伦敦规划》做出进一步说明和补充,除了明确规定CAZ战略职能和住宅功能外,对CAZ的空间发展方面也作出了政策引导,规划中提出:

(1)在2011年至2031年期间,CAZ和北狗岛(NIOD)需要增加至少17.7万个工作岗位和230万平方米(净)办公空间。为适应预计的就业增长,并确保CAZ、狗岛和科技城地区在伦敦保持全球竞争力,片区内的开发需要更密集和更高密度,并在将来考虑对CAZ边界进行改变。同时在保证战略功能的前提下,CAZ内的住宅开发项目可考虑建设成为融合居住和办公的混合用途社区。

(2)高质量,管理完善的公共空间对CAZ将产生积极影响,有助于增强整个片区对商业和办公环境的吸引力。同时它还可以从健康和社会因素方面改善人们的生活质量,并且有助于增强住宅和商业社区的空间联系,提供一个安全、优美、活力的片区环境。

(3)伦敦市中心是世界上交通最便利的地区,包括轨道、公路、公共汽车、河流、地下空间、步行和自行车网络等多元交通方式,早高峰时段到达CAZ的人们,约有90%采取公共交通出行方式。规划提出CAZ核心区和北狗岛(NIOD)以“无车化”为发展目标,通过加强公共交通的连通性和可及性、建设“健康街道”、降低停车场设置标准等策略,鼓励步行和自行车等慢行出行,限制小汽车出行,以实现CAZ绿色、可持续的交通方式和环境改善需求。

### 3 英国中央活动区(CAZ)的规划导向总结

从以上四版规划中可以看到,英国中央活动区(CAZ)的战略思路相比原有的城市中心,其功能更加多元化,关注公共交通和慢行交通的组织,注重以人为本的城市空间形态,主要体现在以下三个方面:

(1)规模随城市需求迭代转化发展:城市的人口、产业和经济发展是一个动态变化的过程,因此作为其控制中心的CAZ规模也需要根据城市发展需求而不断改变。虽然各版大伦敦规划中都没有明确CAZ的总体用

地规模,但是从三版CAZ地图中可以清晰看到,2004版还没有明确的边界,且外围区域用地是较为零散的商业零售用地功能;2011版已经有了明确的用地范围,边界地区除商业零售用地外也包含其周边的住宅社区;2017版除中心区域的CAZ范围,更将北狗岛(NIOD)列入CAZ的拓展区域,并且未来考虑周边区域作为CAZ的拓展可能性。

(2)多元化功能提升区域活力:多元化的城市功能是提升中心活力的基础,而多样化的服务人群则是实现片区活力的保障,CAZ居住功能的引入,为维持片区持续活力提供了有利条件。2004规划中CAZ的功能中主要阐述了办公、专业服务、零售、旅游、文化、娱乐等等功能;2011版规划中在此基础上增加了“满足当地和全市需求的各种住房”的功能需求;2017版规划中明确规定了CAZ多样化的综合战略职能,并且在在不损害战略功能的前提下,还应注重住房和社会基础设施等社区居民需求,作为确保CAZ片区活力的基础。2016版补充规划指南中更提到了对CAZ中住宅与办公功能混合开发的需求与实施措施,以灵活的应对产业与经济发展的多元需求。

(3)可持续发展的交通模式:伦敦中心城区的街道空间占公共空间的80%,因此城市交通模式直接影响了城市公共空间的品质。2004和2011版规划中虽然未针对CAZ提出明确的公共空间和交通改善建议,但其针对城市和中心城区提出了优化公共交通体系、改善步行、自行车等慢行交通环境的总体策略;2017版大伦敦规划和2016版补充规划指南更是在此基础上提出了“健康街道”的概念,以此提升公共空间品质,鼓励绿色交通出行,实现人本和可持续发展的目标。

### 4 对我国中心区规划发展的启示

在我国,以《雅典宪章》为代表的20世纪的现代主义城市规划理论对规划界影响颇深,很多城市中心区土地利用规划中仍存在机械的功能分区,影响了城市资源最优化和CBD的可持续发展。然而随着全球化进程的加速,我国的城市中心区发展也应当充分考虑这一背景因素,在城市中心区建立多元化的城市功能和产业集群,优化城市交通和公共空间体系,塑造活力、多元、人性化、可持续的城市中心发展模式。通过借鉴以英国为代表的西方大都市中央活动区(CAZ)的先进规划经验,摸索出更加适合我国国情的中心区规划建设模式。

#### 参考文献

- [1]GLA(2004).The London Plan - Spatial Development Strategy for Greater London 2004 (<https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/london-plan/past-versions-and-alterations=tondon=plan/tondon=plan=2004>).
- [2]GLA(2011).The London Plan - Spatial Development Strategy for Greater London 2011 (<https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/london-plan/past-versions-and-alterations=tondon=plan/tondon=plan=2011>).
- [3]GLA(2017).The London Plan - The Spatial Development Strategy for Greater London Draft For Public Consultation Spatial Development Strategy for Greater London 2017 ([https://www.london.gov.uk/sites/default/files/new\\_london\\_plan\\_december\\_2017.pdf](https://www.london.gov.uk/sites/default/files/new_london_plan_december_2017.pdf)).
- [4]GLA(2016).Central Activities Zone Supplementary Planning Guidance London Plan 2016 (<https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/implementation-london-plan/planning-guidance-and-practice-notes/central-activities-zone>).
- [5]简·雅各布斯.美国大都市的死与生.金衡山,译.南京:译林出版社,1961,ISBN7-5447-0121-2.

收稿日期:2019-12-14

作者简介:姚俊(1983-),女,汉族,陕西西安人,学士学位,研究方向为城市中心区规划与设计,从事城市规划设计工作13年。