

英国空间规划体系改革及其对乡村发展与规划的影响*

Spatial Planning System Reform in the UK and Its Impact on Rural Development and Planning

贾宁 于立 陈春 JIA Ning, YU Li, CHEN Chun

摘要 《1947年城乡规划法》奠定了英国的城乡规划体系,但伴随着空间规划体系的变革,英国的乡村规划工作也在发生变化。简要回顾英国乡村规划沿革,将研究重点放在21世纪以来空间规划的变革。“2004年规划和强制购买法”明确英国规划向空间规划范式的转变,但是“2011年地方主义法”对英国的空间规划体系进行了变革,对乡村规划造成了影响。研究发现,英国目前的空间规划改革对“1947年城乡规划法”以来所构建的英国规划体系和规划方式产生了冲击。但规划改革使地方自主权与灵活性得到加强,乡村地区的地方政府积极性得到调动。通过3个案例的介绍,说明了乡村规划的编制所出现的地方性、协商性与实施性的特征。空间规划的变革也给英国的乡村带来一系列新的问题和挑战。通过对这些问题的挑战的分析,希望从英国的经验和教训中获取对我国的国土空间规划构建和乡村规划工作的一些启示。

Abstract 1947 *Town and Country Planning Act* established the urban-rural planning system in the UK. However due to the changes of the spatial planning system, the rural planning in the UK has also been amended. This paper briefly reviews the evolution of rural planning in the UK, and then concentrating on the changes in spatial planning in the 21st century. *The Planning and Compulsory Purchase Act 2004* clarified a spatial planning paradigm. *The Localism Act 2011* has changed the British spatial planning system while creating impacts on rural planning. It is found in the research that the current spatial planning reform in the UK has impacted on the planning system which was established in 1947. Nevertheless, the spatial planning reform has strengthened local autonomy and flexibility, and mobilized the enthusiasm of local governments in rural areas. The paper, by providing three cases, illustrates the characteristics of locality, public participation and implementation in the compilation of rural planning. The research points out that the change of spatial planning has also brought a series of new problems and challenges to the rural areas. Through the analysis of these problems and challenges, this paper hopes to gain some lessons and experience for formation of China spatial planning and rural planning system.

关键词 规划体系改革 | 空间规划 | 乡村规划与政策 | 挑战

Keywords Planning system reform | Spatial planning | Rural planning and policy | Challenges

文章编号 1673-8985 (2019) 04-0085-06 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20190413

作者简介

贾宁

英国卡迪夫大学城乡规划 博士研究生
山东省城乡规划设计研究院 规划师

于立

英国卡迪夫大学生态城市硕士专业 主任
中英生态城市与可持续发展研究中心
主任,博士生导师

陈春 (通讯作者)

重庆交通大学建筑与城市规划学院
教授,博士

2008年金融危机爆发后,欧洲各国推动了新自由主义的经济政策以恢复经济。在此背景下,欧洲各国空间规划体系也受到影响。2008年,英国在工党政府执政期间通过《2008年规划法》;保守党政府上台执政后又颁布《2011年地方主义法》,对空间规划体系进行变革。基于对英国空间规划体系变革的整体研究,本文分析了第二次世界大战后英国乡村规

划的策略以及进入21世纪以来英国空间规划改革对乡村规划的影响,认为空间规划改革对《1947年城乡规划法》以来所构建的英国规划体系和规划方式产生了冲击,地方自主权与灵活性得到加强,乡村规划更能够结合本地的特征,在编制过程中体现出本地性、协商性与实施性。同时,结合英国乡村规划的具体实践,提出英国乡村发展存在的问题和挑战,具体包

*基金项目:国家重点研发计划资助项目“村镇聚落空间重构数字化模拟及评价模型”(编号2018YFD1100300)。

括:乡村“零增长”诉求引发了新的生活与工作方式,并对乡村经济的持续发展产生了一定的影响;改革后的空间规划体系使政策公平性面临挑战;地方政府对城乡边缘区的发展目标与中央政府政策冲突风险升级;乡村创新的都市化不利于乡村创意产品发展。

1 英国乡村规划与政策概述

英国的城市规划始于19世纪末期,源于《公共卫生法》,目的是为了解决工业革命所带来的严重社会问题,保障社会稳定^[1]。1932年,为了限制城市的无序蔓延,英国政府颁布了第一部《城乡规划法》(Town and Country Planning Act 1932),这也是首部包含乡村规划内容的法规,从用地的角度明确提出要遏制城市向乡村扩张,确保乡村的农业和林业用地不受发展规划的影响,同时还明确了要对乡村地区具有历史意义的建筑进行保护^[2]。

20世纪40年代,由于第二次世界大战期间暴露出的粮食短缺等问题,英国政府连续制定了两项对乡村地区产生重大影响战略,即1940年由巴洛委员会提出的“工业人口再分布”(Redistribution of the Industrial Population)计划和1942年由斯科特委员会提出的“乡村地区的土地使用”(Land Utilisation in Rural Areas)计划。前者提出对乡村进行“零建设”,后者提出乡村地区应聚焦农业。“工业人口再分布”计划^[3]的重点在于重新配置工业生产要素和人口,把经济活动更平均地分布到英国各地,通过政策引导广大乡村地区限制建设和禁止建设,提升乡村地区的环境质量。“乡村地区的土地使用”(Land Utilisation in Rural Areas)计划^[4]高举“每一亩农田都重要”的旗帜,提出编制农业长期发展规划,确保农业的稳定增产,抑制乡村地区除了农业生产以外的其他产业的发展。这两项计划为战后英国有关乡村地区的立法、政策制定和规划管理架构提供了支撑^[5-7],在战后的20余年间影响了与乡村相关的各类政策^[8,77]。

2 21世纪以来英国空间规划与乡村规划和政策

2.1 2004年国家规划体系构建与乡村规划和政策

英国的城乡规划体系自第二次世界大战(以下简称“二战”)后逐渐成熟。二战后,规划成为“国家干预战后重建”的手段^[9]。更为重要的是将土地的发展权国有化^[10],这使得英国成为一个典型的通过规划管控实现政府意志的国家^[11]。简而言之,英国是以规划许可审批制度为基础,对土地利用进行规划管控。Shaw和Lord^[12,417]认为英国的规划体系赋予了土地使用和所有开发建设普遍意义的法定程序,即根据法律,地方规划部门有责任制定规划。所有的开发建设项目都需要通过规划许可审批,获得批准后方可实施。

然而1990年代末,二战后建立的规划体系受到不少质疑,不少人认为这个体系已经无法适应新的社会经济发展需求^[13]。英国规划官员协会(Planning Officers Society)提出,必须对既有的、以土地利用规划为基础的规划体系进行改革,改革的目标是建立有效融合多种政策的规划框架,创建更加综合的空间规划体系^①。

在英国的乡村地区, Gallent等^[14,22]的研究指出,二战后,通过规划管控,例如驳回所有规划申请,抑制乡村住房的增长,以此保护乡村地区的战略太过于重视“土地保护”的单一维度。这项战略违背了当地社区的利益。例如对住房需求的增长和地方经济发展、本地劳动力就业的需要。该研究认为,二战后的规划要么过于严格,侧重于环境保护;要么缺乏管控,让市场决定发展;而且无法协调不同部门的政策,不能提供一个全面的政策框架,使得影响乡村地区的不同政策和干预措施无法得到协调。2001年,中央政府的交通、地方政府和区域部发布规划绿皮书《根本性的改革》(2001 Green Paper Planning: Delivering a Fundamental Change),提出对规划体系进行改革的计划。2004年英国颁布“规划和强制购买法”(Planning and Compulsory Purchase Act 2004),首次明确空间规划体系的建立。

2004年变革后空间规划体系的建立^{[12,420, [4]17]},

将土地利用和开发政策与各部门中对空间发展可能产生影响的各项政策协调整合起来。2004年的空间规划体系强调了视野的广泛性、制度设置的多主体性以及多部门合作和多议题整合性;在规划策略的制定及其内容上,不仅涉及土地利用问题,还强调多种空间政策工具的并行使用;在规划法定程序上,强调社区持续的参与和监督;在规划实施上,强调发展结果的可持续性,而不是以实现单一的规划目标为目的^{[14,20, [15]6]}。

根据2004年《规划和强制性购买法》,英国的空间规划体系分为两个层级,一个是在区域层面的“区域空间战略”(Regional Spatial Strategy);另一个是“地方发展框架”(Local Development Frameworks)。中央政府则通过制定不同方向和内容的“规划政策公告”(Planning Policy Statements)指导地方规划当局编制规划,审核开发项目的规划申请。

2004年空间规划体系中,“规划政策公告7:乡村地区的可持续发展”(Planning Policy Statement 7: Sustainable Development in Rural Areas)是中央政府专门针对乡村规划的指导纲要。这个公告奠定了英国乡村地区规划范式的转变,即从土地利用规划转向空间规划,强调了可持续发展理念,特别是强调在乡村现有建成区内进行集约的开发建设,而且需要通过高水平的规划设计进行管控^{[15]8}。

2004年规划体系改革后,英国乡村规划的重要原则^{[15]7-8}包括:

- (1) 任何开发建设必须以可持续发展为基础。
- (2) 鼓励在现有乡镇和村庄内进行集中开发建设,通过建设提升乡村当地的经济发展和社区人民的福祉。
- (3) 对所有开发项目进行规划决策时,通达性应作为关键的考虑因素,鼓励和给予人们最大程度使用公共交通工具的机会。
- (4) 严格控制远离现有居民点或处于乡镇/村庄外部地区或乡村开放空间的新建筑物建设。
- (5) 规划决策中优先考虑对已开发的场

注释 ① POS., 2005: Available at: <http://www.planningofficers.org.uk> [accessed 8 Nov. 2018].

地进行再利用,严格控制新场地的开发建设。

(6) 乡村地区的所有建设都应有高水平的设计,必须与场所周边环境保持一致,同时能够体现乡村的特点和当地的特色。

在国家乡村规划政策公告的指导下,乡村规划涵盖的内容和需要解决的主要问题通常涉及可持续的乡村社区和经济,特别是研究和分析潜在发展场所的选择;经济增长与就业的政策;乡村社区服务和基础设施以及住房的供给;另外,公告特别强调乡村住区的设计需要体现本地和乡村的特点,而不是城市特征。

乡村乡野的保护和功能利用也是英国乡村规划的要素,英国政府要求乡村规划应当重视对乡村环境的保护;关注对现有建筑的更新和再利用;重视促进农业经济的发展和多元化;规划休闲旅游设施,但只能在现有集约的人居点提供必要的游客和旅游设施以及观光度假住宿。

2.2 2011年空间规划体系改革与乡村规划

2008年全球金融危机爆发后,英国地方经济普遍陷入衰退的困境,如何摆脱低迷的经济状况成为政府面临的难题。为了进一步促进空间规划体系服务于地方经济的发展,改变规划程序的繁冗,建立可持续发展议程,保守党政府执政后,英国政府通过颁布《2011年地方主义法》(Localism Act 2011),并通过简约的“国家规划政策框架”(National Planning Policy Framework 2012)来取代繁杂的一系列“规划政策公报”(PPS)等举措,对规划体系和政策制度框架进行新的改革。

《2011年地方主义法》对空间规划体系进行的改革,首先是对地方当局的权限范围、税收措施、规划政策和住房政策等做出新的规定,具体目标是将更多的规划权限下放给地方行政部门和邻里社区。尤其是在住房、公共事务和设施的规划权力方面,授予地方规划当局和邻里社区更大的自主权。例如引入新的“邻里规划”编制制度,在投票和听证的基础上赋予地方政府和邻里社区规划权以及自主决策权,变更了二战后英国政府一直长期执行的

规划管理体系。对于特定类型的小规模开发项目,邻里社区具备规划直接批准的权限,无需再向地方规划部门申请开发项目的规划许可。“国家规划政策框架”在2012年获得议会通过,将经济发展、城镇活力、乡村建设、可持续交通、通信保障、住房供应、设计、社区发展、绿带、应对气候变化、自然环境保护、历史文化遗产保护和矿产可持续利用这13个“规划政策公告”合并为一个规划政策框架,以此简化中央政府规划政策对地方发展过细的干预,采取战略性宏观引导的措施。

《2011年地方主义法》对2004年英国构建的空间规划体系所制定的规划编制办法、规划决策、管理等安排做出了程序上的改变,取消“区域空间战略”,改设“地方企业区”(Local Enterprise Zone)。为了凸显地方层面的自主性,用“地方发展规划”(Local Development Plan)和“邻里规划”(Neighbourhood Plan)取代“地方发展框架”。除此之外,为提高规划编制体系的运作效率、把握发展机遇,“国家规划政策框架”指出,在规划制定层面,地方规划当局应积极寻求机会满足当地发展的需求;应当有足够的灵活性以适应快速变化的世界;在开发决策层面,对于符合规划的开发项目申请应避免不必要的延误,尽快予以批准;在规划尚未覆盖到的或相关政策规定过时的地区,除非开发项目对地方环境产生的负面影响大于积极作用,否则也应尽快予以通过。这意味着除了绿带和其他禁止建设的地区,其他区域包含大量乡村地区的开发建设项目,市场有了较高的话语权。这实际上是对《1947年城乡规划法》所确定的英国规划体系和原则做了重大调整。

伴随着《2011年地方主义法》和“国家规划政策框架”的出台,英国乡村规划也出现了相应的变化。乡村地区的地方政府和邻里社区与城市地区一样获得了较大的自主权,可以制定住房、发展、保护等项目计划,公众参与积极性增强。不过“规划政策公告7:乡村地区的可持续发展”被整合编入国家规划政策框架后,“乡村”一词只在全文13个章节之一的“支持繁荣的乡村经济”一章中作为大标题存在,

涉及乡村地区规划和发展的内容被编入各相应章节中,不再单独出现。英国空间规划体系改革使得乡村规划和乡村地区作为国土空间及其规划的组成部分,与其他的规划要素融合在一起。

3 空间规划体系下的乡村规划编制方法及案例

英国的规划体系是指导性的规划体系,地方规划当局具有很大的自由裁量权^[16],但在规划的编制和实施过程中需要考虑规划法、环境法等相关法律,以及中央政府和上位规划的政策。

2011年对空间规划体系进行改革后,目前英国地方乡村规划由各地方行政区组织编制。地方乡村规划的编制要求体现和强调对改革后的空间规划政策框架的指导内容以及其他相关政策的解读与运用。乡村规划的编制程序是统一的,一般分为3个步骤:首先通过调研发现乡镇、村庄、乡村开放地区的基本情况和面临的挑战;然后由“建筑与建成环境委员会”(CABE)对当地的发展前景做出评估分析;在“建筑与建成环境委员会”完成评估后,需要通过邻里社区广大居民的广泛咨询来确定当地的发展目标和具体措施,最终完成空间规划的编制。每个乡村地区在编制其规划时,虽然程序相同,但具体的方法和目标却各有区别,这体现了空间规划的统一性和多样化的结合。本文通过几个不同的案例,简要介绍英国乡村规划编制的方法和目标的差异。

3.1 林奇菲尔德2010乡村规划方案——公众参与

位于伯明翰北部16英里的林奇菲尔德地方政府区在2010年启动了“林奇菲尔德2010乡村规划”(Lichfield District Rural Planning Project)的编制工作。通过这项工作制定了辖区内Alrewas、Armitage、Fazeley、Little Aston、Shenstone和Whittington这6个村的乡村规划。“林奇菲尔德2010乡村规划”的主要特点是公众参与。规划过程中,为当地居民设计了4次发表意见的参与过程,充分体现了当地居民参与

规划的民主过程。

地区议会首先在当地进行广泛的规划筹备工作和规划前期居民参与的动员行动。在2010年夏季举办一系列展览,发放调查问卷,征求发展意愿以及村民们对本地区存在的主要问题的意见。根据这些初步结果确定规划的目标框架。2010年11月教区议会、当地主要的利益相关者和地区议会的成员们通过讨论会进行磋商。磋商的结果于2011年1月在每个村庄举行的第二轮当地村民参与的规划活动中进行公布,展示所有磋商的主要内容,由村民们表述赞同或反对意见。对于村民们认为重要的内容或问题,采取张贴“帖子”的方法进行额外的评议和讨论。

规划具有一定的专业性,只有掌握了一定的规划知识,了解规划所确定的发展目标,才能真正实现公众参与。为此,在第三轮的村民参与中,为了让居民能够获得专业指导,地区议会邀请外部专业机构——“建筑和建成环境委员会”的专家参与讨论。在2011年2月的研讨会和小组会议上,进一步开展村庄规划方案 and 政策的公开讨论,随后向地区议会提交报告。规划的主要内容包括每个村庄的性质、当前面临的问题、未来发展的目标以及在促进地区住房需求方面可能发挥的作用。在所有村民参与乡村规划制定的活动结束后,需要完成并提交各村庄的参与报告。报告上需要明确通过村民参与和咨询的具体内容、村民参与规划和咨询过程中所达成的共识内容,以及最终规划方案与初期规划方案不同的内容。2011年秋季,需要把公众参与规划活动完成后的结果及规划方案和意见反馈给社区,再经过谈论、评论后最终通过。

3.2 约克郡西侧乡村发展战略(2016—2020) ——夯实行动计划

“2016—2020约克郡西侧乡村发展战略”的特点是实施性的乡村规划。这项规划明确了施政目标和具体任务,厘清了可运用于乡村经济发展的各项基金和预算。“2016—2020约克郡西侧乡村发展战略”不仅仅是规划的制定,

更重要的是确定了战略实施的行政和政策的机构主体。规划为每一个主体设计角色。在此基础上,制定本地区从战略到行动计划一系列的规划。在具体行动计划的制定中,充分考虑规划的动态性(一年为一个周期)和协商性(资金来源)的特点,使乡村发展战略容易被地方政府所接受,成为具有操作性的乡村发展行动指南。

行动计划列出执行“2016—2020约克郡西侧乡村发展战略”所提出的6大目标、19项任务必要的行动和建设项目。6大目标分别是:

(1) 确保乡村企业能够获得良好的联系和相应的支持(任务包括实现农村企业有效的网络化,通过专业的业务咨询和培训支持农村企业的创建和发展,支持促进乡村事业发展的小规模基础设施建设)。

(2) 最大限度地发挥乡村景观和历史文化遗产的效益(任务包括支持乡村旅游业产品开发,鼓励提出并实施改善居民和游客进入乡村的措施)。

(3) 支持食品和农业部门的发展(任务包括提供技能和培训机会,使当地农民能够发展自己的企业;支持当地食品行业的发展)。

(4) 与当地社区合作,确保包括乡镇在内的乡村地区的可持续发展(任务包括通过与社区合作,支持当地社区团体实现自己的发展目标;鼓励和支持现有和/或新的当地社区志愿者)。

(5) 与乡村社区合作开发和维护满足当地需求的服务和设施(任务包括支持宽带、移动设备的接入和接收,并为无法获得数字技术和设施服务的居民群体提供支持;与乡村住房推动者合作,解决乡村住房短缺问题;最大限度地促进乡村社区的交通连接和提高通达性;支持乡村社区采取减少乡村隔离、提升安全程度的措施;支持为乡村青年提供配套的生活服务和设施;支持为乡村老年人和残疾人提供配套的生活服务和设施)。

(6) 确保“考虑乡村”的政策得到贯彻(任务包括倾听村民的声音,为村民提供相关的资源,帮助他们适应政策变化;组织讨论会,与村民讨论乡村规划;最大限度地提供融资机

会;发展可持续的伙伴关系工作方法和最佳实践模式)。

2016/2017行动计划确定了这一年度需要采取的具体行动和建设项目,明确预期结果,同时也确定了2017/2018年的行动和建设项目。鉴于当时政策和财政的不确定性,乡村规划在这个时间没有明确两年以上的行动和建设项目。但随着这些行动计划的滚动实施,新的计划可以在下一个年度得到修正。行动计划的定位不是一个蓝图,而是一个随着乡村发展战略的进展而演变的文件,是一个能够在需要和机会出现时做出反应的文件,是一个可以与合作伙伴或利益相关者进行持续协商、以确保行动与关键目标一致的行动计划。这项行动计划所涉及的方案和政策的内容的整体交付、监测、审查,由“约克郡东侧乡村合作伙伴理事会”和“约克郡东侧议会”具体负责。

3.3 卡莱尔地区乡村总体规划——保护本地风貌

卡莱尔地区议会通过英国“家庭和社区管理局”乡村总体规划基金申请到规划项目基金,于2013年对辖区内的22个中心村和乡镇进行了总体规划全覆盖的编制工作(Rural Master Planning in Carlisle District)。

其中,人口仅为303人的Castle Carrock村庄由于紧邻“杰出的自然景观区”,因此特别强调旅游特征的营造。Castle Carrock村庄总体规划中将旅游业上升为该村庄发展的核心产业,规划方案特别关注旅游设施水平;规划对乡镇和村庄的街景、历史建筑展开了重点保护性控制,实现对景观整体性保护的目标。具体来说就是在规划平面图纸中用箭头标识需要保护的历史或自然景观,并在文本中通过文字和照片的形式体现需要保护的整体景观,以此保护村庄的整体风貌。

4 现阶段乡村发展面临的一些新挑战

4.1 乡村“零增长”诉求引发新的生活与工作方式

目前,英格兰乡村有4种不同的经济发展

政策导向,即追求乡村生产力导向、追求乡村福祉导向、追求内生发展导向和追求收入支持导向。这4种导向的政策虽然存在兼容性方面的问题,但是都强调“增长”加速的诉求。

这是由于英国环境、食品和乡村事务部从成立伊始就倡导提高乡村地区的生产力,并通过改善最薄弱地区乡村的绩效来减少GVA^②的区域差异。根据《2000年地方政府法》《2011年地方主义法》,地方政府鼓励通过制定社区战略为其所在地区谋求经济、社会和环境的福祉,并要求这种福祉的经济要素应促进“地方繁荣”。与此同时,“欧盟公共乡村政策”一直把内生增长作为政策重点。1970年代末和1980年代初,欧洲通过“农村综合发展计划”,使这种发展方式正式化。内生增长模式通过1992年和1994年的LEADER项目得到巩固,在1996年的“科克宣言”中进一步得到重申,并一直实施至今。欧盟编制的“2014—2020年英格兰乡村发展计划”对LEADER项目的乡村居民技能培训的费用支出预算高达1.74亿欧元,“欧盟公共农业政策”通过直接付款和市场补贴两种方式向农民提供收入支持,提升农业竞争力^{[8]579}。

但有证据表明,许多在乡村工作的人故意选择避开GVA的目标,而去追求更多的社会目标。例如, Courtney等^[17]在“表现良好”和“表现较差”的地区政府(用GVA生产力定义)进行了一系列的定性调查,有的地方政府追求环境和文化生活质量,而不是经济绩效。Deakins等人^[18]通过研究,提出乡村“生活方式公司”的现象,他们发现86%的小型乡村企业实际上并不奢望增长,而是把工作作为维持一种惬意的生活方式的手段。乡村发展是为了使村民成为更好的人,而不是使他们成为工作得更好的人^[19]。在此背景下, Slee^[20]呼吁重新定位乡村地区的能源生产、食品生产和休闲时间的使用。追求“零增长”本质上反映了一种新的生产和生活的方式,这种发展模式在乡村社区中越来越普遍。这种方式强调社会的意义,但从经济持续发展的维度可能对乡村的经济增长带来一定的冲击。

4.2 改革后的空间规划体系使政策公平性面临挑战

社会公平是乡村可持续发展的目标之一,但有学者认为对英国空间规划产生重大影响和改革的《2011年地方主义法》带来了更多的城乡之间的不公平。英国政府长期以来对乡村发展政策的倾斜可能遭受破坏。

Curry^[21]认为,《2011年地方主义法》所提出的实现地方社区更分散的决策过程,意在推动可持续发展,因为权力下放似乎意味着机会均等的增加。但是城乡之间并非所有的地方社区都能平等地利用这些新机会。而且权力从中央向地方社区的转移,也一并转移了规划治理的成本负担。因此,表达能力更强、信息渠道更多的城市居民更容易利用地方主义法而得利;但那些表达能力较差、获取信息不便的乡村居民则会因此受到损害。这导致那些最需要从地方主义中获益的乡村地区反而得不到相应的利益。长此以往将产生抵触情绪,可能进一步导致乡村地区出现“防卫地方主义”,即消极地抗拒一切外来事物。对此,有学者指出,乡村发展不能仅仅依赖于权力下放,还需要通过因地制宜的国家、区域空间规划和经济发展政策,更加公平地调配资源,创造就业机会^[20]。

4.3 城乡边缘区发展目标冲突的风险

城乡边缘区应该是规划政策优先的地区,因为该地区面临路径选择的压力更大,应当通过优先的规划政策加以引导,单纯的城市政策和乡村政策都不足以应对城乡边缘区面临的问题。在这种背景下,城乡边缘地区成为“经济增长”和“环境保护”之间的一个接合点,如果能够平衡开发建设与环境保护,城乡边缘地区将会实现最优发展。

但更广泛的城乡“边缘议程”的拥护者认为需要采取协调一致的行动,例如可以把边缘区作为抑制城市扩张的缓冲地带,关注高科技园区建设和投资,考虑城市废弃物的安全降解如何被当地社区再利用。但中央政府还没有形成一致的、针对边缘区的政策。目前的政策主要还是引导建立外围的步道路径网络,或创

造受投资者欢迎的田园环境。与此同时,在地方层面对2004年空间规划改革和调整所带来的新型工具,包括可持续社区战略、地方战略伙伴关系和地区行动计划等,鼓励地方政府在中央政策出台之前自己形成一套平衡城乡“边缘议程”的地方干预方式^[22],但地方政府的“边缘议程”存在与中央政策相矛盾的风险,可能成为未来中央和地方政府在规划政策上的冲突,存在对簿公堂的风险。

4.4 乡村创新都市化的弊端

随着英国乡村地区进入“后生产力主义”阶段,经济基础已经发生了改变。在农业生产之外,消费、旅游和娱乐成为经济的重要支柱,乡村地区的文化创意产业对于助推乡村经济起到了重要作用;特定的乡村地区已成功利用文化创意产业政策重塑经济并改变其地位形象^[23]。

但也有学者批评英国的文化创意产业政策长期以来具有高度的“都市美学”特性,忽视了乡村特性。英国创意产业政策和研究的标志性空间主要集中在城市地区,在政策层面也将文化创意与城市进行了高度关联^{[24]742}。因此乡村文化创意产业面临的最大隐患是在乡村环境中简单地复制城市创意产业政策,将城市创意产业的发展模式嫁接到乡村地区^{[24]756, [25-26]}。这种状况不利于乡村地区发展具有乡村特色的创意产业、创意文化,形成乡村创意产品。就理论而言,空间规划应当协调好各部门之间的政策,然而空间规划不是万能的,空间规划与各利益相关者,及与不同的政府部门在政策的协调上不一定都能成功;而且各部门的政策表述有时是模糊的,甚至是相互矛盾的;作为公共政策的空间规划,与其他的公共政策一样,都不具备“完美实施”的条件,会受到权力的制约^[27]。

5 结论

自1932年第一部《城乡规划法》颁布以来,英国的城乡发展一直就是一体化的规划管控。但乡村地区,除了与农业生产直接相关的土地利用和功能的变化属于“事先得到规划批准”,而不再需要规划审批,其他的任何土地

注释 ② Gross Value Added (总附加价值):一个估计国民生产总值(Gross Domestic Product, GDP)的重要方法。GVA - 生产的税收 - 生产的补贴 = GDP。

利用和功能的变化都需要申请规划的许可。这套规划制度是二战后,英国通过《1947年城乡规划法》建立起来的规划体系的重要特点之一,即对“开发”(或“发展”,英文为同一个词)进行定义;将土地和物产的所有权与发展(开发)权分离开,发展(开发)权“国有化”,再通过将开发项目规划许可审批作为政府的干预手段,对城乡地区的发展产生束缚。

2004年的规划体系改革引入空间规划范式,把开发项目的规划许可制度和发展政策与各部门中可能在空间上产生不同影响的其他政策整合起来,使单一的对土地利用的规划管控转变为具有综合性的空间规划体系,空间规划的改革使乡村地区能够在可持续发展的各项政策整合下,获得相对综合性的、全面的规划引导。

但是《2011年地方主义法》的颁布对《1947年城乡规划法》构建的英国规划体系和规划产生了冲击,规划改革使地方自主权与灵活性得到加强。改革使得乡村地区的地方政府的积极性被调动起来,使得乡村地区地方规划编制更能针对当地特点,能够根据自身发展的需要制定规划政策。当然,规划仍然需要按照国家政策要求进行编制和创新。但乡村规划的内容更为丰富;乡村规划在村民参与、行动计划、特色风貌保护方面进行探索。我们的研究表明,英国空间规划体系能够有效地引导乡村多元的发展;乡村规划的编制体现出地方性、协商性和实施性。然而,需要看到的是,《2011年地方主义法》的颁布对乡村地区的发展带来新的挑战。由于规划权力的下放,地方政府和邻里社区获得比之前更大的规划和发展的自主权。在乡村地区出现的“零增长”诉求,虽然是一种新的生产和生活发展,但对乡村的发展带来一定困惑。实际上英国的乡村地区已经出现了再次衰败的风险;权力的下放是为了调动地方的积极性,然而由于资源和知识的不均衡,造成不均衡发展的威胁;中央政府政策制定的滞后,以及地方政府自由裁量权的进一步提升,造成一些特定地区政策制定可能出现矛盾,例如城乡边缘区未来可能会出现中央政府与地方政府对簿公堂的局面;英国在城市和乡村,特别是在乡村地

区,对历史和特色建筑以及乡土文化与景观的保护确实取得了很大的成绩。但是空间规划不是万能的,空间规划和其他公共政策一样不具备“完美实施”的条件。英国空间规划改革的经验,特别是在解决政策公平性、鼓励和扶持乡村地区的创新方面的教训,对于我国在国土空间规划体系和制度的构建中实现乡村振兴有一定的参考价值。

参考文献 References

- [1] 于立,那鲲鹏. 英国农村发展政策及乡村规划与管理[J]. 中国土地科学, 2011, 25 (12): 75-80.
YU Li, NA Kunpeng. Rural development policies and planning and management for rural area in the UK[J]. China Land Science, 2011, 25 (12): 75-80.
- [2] 于立. 英国乡村发展政策的演变及对对中国新型城镇化的启示[J]. 武汉大学学报(人文科学版), 2016 (2): 30-34.
YU Li. Evolution of rural development policies in the UK and lessons for Chinese new type of urbanisation[J]. Journal of Wuhan University (Arts & Humanity), 2016 (2): 30-34.
- [3] BARLOW A M. Royal commission on distribution of industrial population report[R]. London: HM Stationery Office, 1940.
- [4] BRITAIN G. National parks and access to the countryside act[R]. London: HM Stationery Office, 1974.
- [5] GREEN R J. Country planning: the future of the rural regions[M]. Manchester: Manchester University Press, 1971.
- [6] MARSDEN T, MURDONCH J, LOWE P, et al. Constructing the countryside[M]. London: UCL Press, 1993.
- [7] GILG A. Planning in Britain: understanding and evaluating the post-war system[M]. Newcastle upon Tyne: SAGE Publications Ltd., 2005.
- [8] CURRY N, OWEN S. Rural planning in England: a critique of current policy[J]. Town Planning Review, 2009, 80 (6): 575-596.
- [9] WARD S. Planning and urban change[M]. Newcastle upon Tyne: SAGE Publications Ltd., 2004.
- [10] DAVIES H W E. Continuity and change: the Evolution of the British planning system, 1947-97[J]. Town Planning Review, 1998, 69 (2): 135.
- [11] 姜涛,吴志强. 西欧1990年代空间战略性规划案例的比较研究[J]. 城市规划学刊, 2007 (5): 53-56.
JIANG Tao, WU Zhiqiang. A case study on the western European strategic spatial planning(SSP) in the 1990s[J]. Urban Planning Forum, 2007 (5): 53-56.
- [12] SHAW D, LORD A. 2009. From land-use to spatial planning': reflections on the reform of the English planning system[J]. Town Planning Review, 2009, 80

(4-5): 415-436.

- [13] CULLINGWORTH J B. British land-use planning: a failure to cope with change?[J]. Urban Studies, 1997, 34 (5-6): 945-960.
- [14] GALLEN T N, JUNTTI M, KIDD S, SHAW D. Introduction to rural planning[M]. London: Routledge, 2008.
- [15] Office of the Deputy Prime Minister. Planning policy statement 7: sustainable development in rural areas[R]. 2004.
- [16] 于立. 控制性规划与指导性规划及未来规划体系的发展趋势——以荷兰与英国为例[J]. 国际城市规划, 2011, 26 (5): 56-65.
YU Li. Regulatory and discretionary planning and way forward of planning system: cases of the Netherlands and the UK[J]. Urban Planning International, 2011, 26 (5): 56-65.
- [17] COURTNEY P, AGARWAL S, ERRINGTON A, et al. Determinants of relative economic performance of rural areas[R]. 2004.
- [18] DEAKINS D, GALLOWAY L, MOCHRIE R. The use and effect of ICT on Scotland's rural business community: research report for Scottish economists' network[R]. 2003.
- [19] BRYDEN J, ATTERTON J, COURTNEY P, HART K, et al. Differential economic performance in rural areas[R]. 2000.
- [20] SLEE R W. Sustainable solutions: dreams, dilemmas, dangers[M]. Plymouth: University of Plymouth, UK, 2008.
- [21] CURRY N. Sustainable rural development in England: policy problems and equity consequences[J]. Local Economy, 2012, 27 (2): 95-102.
- [22] GALLEN T N. The rural-urban fringe: a new priority for planning policy?[J]. Planning, Practice & Research, 2006, 21 (3): 383-393.
- [23] BELL D, JAYNE M. The creative countryside: policy and practice in the UK rural cultural economy[J]. Journal of Rural Studies, 2010, 26 (3): 209-218.
- [24] PECK J. Struggling with the creative class[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2005 (29): 740-770.
- [25] BANKS M, LOVATT A, O'CONNOR J, et al. Risk and trust in the cultural industries[J]. Geoforum, 2000, 31 (4): 453-464.
- [26] FLORIDA R. Cities and the creative class[M]. London: Routledge, 2005.
- [27] 于立. 不确定性,完美实施,随机性规划方式及规划的评估[C]//城市规划评价及其方法:欧洲理论家与中国学者的前瞻性研究. 南京:东南大学出版社, 2012:212-221.
YU Li. Uncertainty, perfect implementation, contingency planning and planning evaluation[C]// Planning evaluation and its approaches: pioneering research from European and Chinese scholars. Nanjing: Southeast University Press, 2012: 212-221.