

# 伦敦: 功能布局合理 综合交通便捷

黄嘉瑜

**[摘要]** 作为世界典型的首都城市,伦敦的经验表明,首都城市要实现良性发展,必须形成合理的空间形态和功能布局,推动产业结构和就业结构转型升级,构建高效便捷的综合交通运输体系。实现上述目标,需要依靠合理的、精细的城市管理体系和针对性的政策手段,依靠立法保障、跨区协同、高位统筹、动态调整的首都发展规划引领。未来北京应以首都规划引领区域发展和功能布局调整,打造符合首都战略定位和具有国际竞争力的相关产业体系,加快推进综合交通网络建设,大力提升城市管理能力和管理水平,有效利用各类政策工具精准引导非首都核心功能疏解。

**[关键词]** 首都发展; 城市治理; 功能疏解

**[中图分类号]** G206 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 0529-1445(2017)01-0084-05

伦敦<sup>①</sup>是英国的首都和政治、经济、文化中心,也是世界著名的金融中心、创意中心和旅游胜地。伦敦在第二次世界大战前后的状况与当前北京十分相似,中心城区人口超过800万,伴生一系列卫生、交通、环境等大城市病。此类问题促使伦敦较早地开始思考应对措施,率先形成了现代城市规划理念、技术标准和法律规范。伦敦在战后重建时提出了限制城市蔓延的思路,在空间结构优化、功能结构调整等方面提出了不少有效措施。

## 伦敦城市建设和治理的主要经验

伦敦城市建设和治理的主要经验,概括起来有以下五个方面。

一是城市空间形态的合理布局是首都城市实现可持续发展的基本要求。城市的空间形态与城市的运转效率之间存在着较大的关联性。一般来

说,在一个国家城镇化和现代化的发展过程中,大量的优质资源集中在首都城市,因此首都城市经常面临着人口规模激增的巨大压力。战后的发展过程中,伦敦制定了著名的“阿伯克龙比规划”<sup>②</sup>,过多种途径引导首都城市空间形态的优化和有序拓展。

在较为适当的距离建设若干规模较大、功能完备的新城以分担中心城区的功能。为疏解中心城区的人口与就业,英国政府在1946年曾颁布《新城法》,到1980年为止,伦敦共建设11个新城,外围周长共计129公里,通过建设“反磁力中心”城市,推动伦敦中心的人口、就业问题在更大的范围内实现平衡布局。

加强城市增长边界的管理,在增长边界内规划建设,追求高效率增长。设定城市增长边界,依托自然环境与生态环境建设在城市外围构建绿色空间,是伦敦用以控制建成区无序蔓延的重要手

① 本文中的“伦敦”是指“大伦敦”,即大伦敦管理局(Great London Authority)的管理范围,面积约1572平方公里,略大于北京市中心城区建成区,2011年常住人口817万人,少于北京中心城区常住人口。

② 阿伯克龙比规划(Abercrombie Plan, 1944),规划面积约6735平方公里,涵盖周边与之紧密联系的134个郡属市等地方自治政府,涉及1250万人,系统性地提出了通过绿化带划定伦敦增长边界,通过新城疏解伦敦产业和人口。这一规划成为后续规划的基础和参照。

段。自1944年实施《绿带法》以来,大伦敦规划始终坚持“绿隔理念”,坚持建设环城绿带,保护区域生态景观。目前伦敦绿带囊括了周边总计八个城镇,总面积约350平方公里。

二是推动产业和就业结构的不断升级是首都城市实现可持续发展的重要条件。推动产业结构和就业结构的不断转型升级、不断向高端结构发展,有助于带动首都城市的人口布局合理化,提高资源利用率,进而缓解首都城市在人口聚集、交通治理等方面的压力;同时,也有助于提升首都城市的核心竞争力。

调整产业结构,疏解一般制造业和服务业,大力发展高端生产服务业、高新技术制造业,提高首都城市的综合竞争力。在全球化不断推进的背景下,在一定程度上,首都城市将代表一个国家的形象去参与地区事务,甚至是全球治理,需要通过构建合理的城市产业结构体系,形成全球竞争力,在全球经济的控制力和影响力集中体现在金融业、商务服务业、科技服务业、信息服务业、教育服务业等现代服务业,一般性制造业和低端服务业则在首都城市发展过程中逐步向外围城市转移。世界上许多首都城市都把产业结构转型升级作为城市发展的重大战略,伦敦在战后也经历了两次成功的产业转型。

第一次转型主要是在20世纪70年代至80年代,由于劳动力成本优势的不断丧失和世界航运由河运向海运发展的趋势,伦敦的制造业与港口运输业发生了严重衰退。针对这一衰退的形势,英国先后进行了两次金融改革。在这两轮金融改革的作用下,伦敦的就业结构发生了相应的变化,逐渐转向以金融、商业、房地产业等为主导的服务业部门,重塑了伦敦作为全球金融中心的地位。进入20世纪90年代以后,伦敦进行了第二次产业转型。1988年出台的《英国创意产业路径文件》提出发展创意产业的战略思路。在这一战略的引导下,伦敦充分发挥其现有的人才优势,利用已有

的金融优势,实现了创意产业的大发展,使伦敦获得了世界“创意之都”的美誉。

不同产业在城市空间上进行合理布局,形成城市产业协同发展的趋势。20世纪,伦敦共建设了三代新城。第一次世界大战前第一代新城规模仅有几万人;第二代新城是第二次世界大战后阿伯克龙比规划中提出的8个人口规模十余万的新城,但后来都证明无法承接伦敦人口和功能疏解,新城自身也难以实现职住平衡;第三代新城于20世纪六七十年代提出,伦敦提出依托交通廊道建设三个规划人口达到25~30万人的第三代新城。在第三代新城建设的过程中,伦敦通过合理的产业空间布局,不仅有助于疏解中心城区的功能和人口,而且形成了现代服务业和制造业的有机联系、协调发展的空间关系,能够极好地促进产业体系的良性发展。总体来看,伦敦城市布局的特点有:在中心城区综合性商务中心或是郊区的专业化商务中心集中发展高端生产服务业,形成相互协作的多核心结构;在接近外围城镇或近远郊地带,选择高速公路沿线或港口地区,依托大学城、科技园区、产业园区等发展现代制造业和高新技术产业,实现产学研相结合的发展模式。

根据首都城市定位和时代发展潮流不断更新产业发展战略。随着全球化、信息化的不断推进,具有世界影响的首都城市资源配置愈发重要,并发生着日新月异的变化,城市的全球竞争力内涵也就不断变化。

近年来,伦敦的产业发展趋势是:更加注重发展绿色经济、知识经济。更加强调城市文化内涵。伦敦大力发展低碳、可再生能源和环保产业,2011年低碳和环保商品以及服务部门的产值高达254亿英镑,建立了9200多个绿色产业,雇佣员工超过16万人。伦敦正在建设东伦敦科技城,力图将伦敦打造成为全球最好的科技企业孵化器。2004年以来,伦敦先后出台了4份文化产业战略文件,提出要把伦敦建设成“卓越的国际创意与文

化中心”。

三是打造高效便捷的公共运输体系是首都城市提高城市效率的基本保障。城市交通运输体系为城市经济社会运行提供基础性的支撑,对于城市形象的空间格局有着重要的影响,是决定城市功能效率的重要因素。伦敦职住分布很不平衡,进而导致交通非常拥堵。2014年伦敦金融城的职住比达到57倍。为缓解交通拥堵,伦敦大力推广公共交通,积极限制小汽车出行。2012年,伦敦公共交通出行率高达44.2%,而同时期全国平均水平只有15%,曼彻斯特都市区仅为14%。伦敦把提升城市交通运输能效作为城市治理的重要内容,主要经验有四个方面。

第一,把“公交优先”作为交通发展的基本原则。由于具有极高的集约性,公共交通成为众多首都城市的主要交通方式。目前,全球大都市公交系统承载的居民出行比例高达75%。公共交通的主要方式包括城际铁路、城市轨道交通和常规公交等。

第二,多层次的轨道交通对应不同的通勤需求。首都城市的区域交通需要包括至少3个层次:一是中心城区内的交通,以市民日常出行为主;二是中心城市与周边城镇联系往来的交通,主要以通勤为目的;三是与城市群其他城市节点间的城际交通。世界上主要首都城市的轨道交通具有较为明显的圈层分布特点:在城市中心区(约15公里半径范围内),交通出行主要依靠高密度的地铁路线;在首都圈70公里范围内,主要通过市郊铁路或区域快线提供都市圈通勤服务;70公里以外则以大站距的高速铁路来满足城市群主要城市间的出行需要。目前,伦敦已经建成总长402公里的地铁网,其中包括11条线路和270多个营运车站,日均载客量高达304万人。同时,伦敦充分利用了原有中心城区的十几个火车站,与市内重要的商务、商业、行政中心紧密连接,减少了城际铁路与地铁的换乘压力,提高了换乘效率。

第三,发展具有复合功能的交通枢纽。交通枢纽在城市交通网络顺畅运转中发挥着极为重要的作用。随着区域一体化进程的加快以及高速铁路、城际铁路等交通通道的建设,城市与城市之间的经济联系会进一步加强。当大量客流达到交通枢纽结点时,如果能够实现快速有序分流,就会极大缓解城市交通网络的压力。因此,包括伦敦在内的许多首都城市都花费了一定的力气建设具有高效集散能力的交通枢纽,配套设施包括常规公交站场、出租车和私家车停靠点以及贯通东西南北的地下通道等。

第四,尽可能提倡绿色出行。与公共交通相比较,小汽车在运行中所需要的人均道路面积以及占用的停车面积较多,效率最低。许多的首都城市都通过提高消费税、停车费等办法限制小汽车的使用。伦敦从2003年开始对进入内环线的车辆收取拥挤费,方案实施后约有40万人放弃私家车改乘公共交通工具,区域内交通减少了16%,平均车速提高37%,拥挤率降低了40%。2012年伦敦奥运会之前,伦敦又相继推出了自行车租赁计划、巴克利自行车高速公路等试点项目,规划了12条从中心城区至近郊的自行车道,着力打造长距离自行车交通和“城铁(地铁)+自行车交通”的出行新模式,以期彻底转变小汽车主导的城市交通体系。

四是科学有效的产业及就业结构是首都城市有效管理的经济基础。首都城市在经济社会发展过程中,要实现空间、产业、交通等方面的重大战略目标,首都城市必须依靠科学有效的管理来保障发展高效、平稳、有序地进行。伦敦作为首都城市的管理经验主要有以下几个方面。

第一,建立分工明确的首都城市管理体制。首都作为国家治理与地方治理交织重叠的特殊区域,公共事务繁杂,要实现首都良好治理,必须明确中央政府和地方政府的公共治理权责关系。从伦敦的相关经验来看,政府部门分工明确在很大

程度上提高了城市管理效率。《伦敦市自治法》清楚界定了各级政府部门的职能,有效杜绝了机构重叠的低效运行现象。

第二,依靠健全的城市管理法律体系实施城市管理。伦敦建立了健全的城市管理法律体系,大到政府治理、经济发展、社会活动,小到市场、公共卫生,都有相应的制度规定。以强制力保障的规范形式来开展城市管理,成为城市政府的基本价值理念。同时,行政执法部门在具体的管理过程中,能够讲究技巧、宽严相济,体现疏堵结合、以人为本的管理理念。

第三,综合运用多种管理手段来实现空间格局优化、实现首都城市可持续发展等目标。首都城市要推动空间布局优化调整、实现产业结构升级,必须依靠针对性的政策和管理手段来实现目标。1956年伦敦颁布《清洁空气法案》,划定了烟尘控制区,倒逼燃煤电厂和部分重工业设施关闭或迁出伦敦,以推动功能疏解和产业升级;1995年,伦敦政府颁布了《环境法》,制订了78个行业标准,使市内高耗能和污染性行业几乎全部迁出。

第四,实施科学化与精细化管理。伦敦在首都城市管理中,不仅重视资金和人力投入,也高度重视以科学管理提升城市管理效率,城市管理部门针对各类公共事务开展精细化管理。

五是以规划调控引领首都城市实现良好发展。跨区协同、高位统筹、立法保障、动态调整是首都发展规划区别于一般普通大城市和区域规划的主要特点。主要经验有:

第一,首都发展规划宜通过立法的形式予以明确并保证其权威性。为保障首都发展规划能够顺利实施,英国政府将规划的核心内容都通过立法予以明确,并根据规划的实施情况对法案进行阶段性的修改。英国主要依托《大伦敦地方政府法》《绿带法》《新城法》《城乡规划法》《内城法》《卫生法》和《工厂法》等一系列法案共同落实大伦敦规划。

第二,运用大都市区范围内的协同规划统筹安排首都圈范围内的空间布局、基础设施建设等事项。随着首都与周边区域的经济社会联系日益紧密,单纯通过首都行政区域内的规划治理往往不能取得良好的效果,只有在更大区域内进行统筹规划才能有效地缓解首都压力,实现功能布局优化,并带动周边地区发展。

第三,根据不同阶段的发展需要对首都发展规划的目标、内容和实施重点进行适当的适时动态调整。英国大伦敦规划自战后重建至撒切尔政府废除大伦敦议会期间经历了两次大的规划思路调整。在城镇化的中前期,首都圈规划的重点主要是控制人口增长、引导区域分工。进入城镇化成熟阶段之后,首都圈规划的目标向提高新城的自立能力、促进旧城再生、应对环境保护挑战等转变。近年来,伦敦等首都城市的规划重点已放在进一步强化国际竞争力,保持多元文化的和谐,建设创意城市、低碳城市、安全城市等方面。

### 对北京完善首都城市治理的经验及启示

一是对规划的制定和实施提供立法保障。首都圈规划的核心内容应该包括功能布局、交通基础设施建设、基本公共服务均等化、环境保护、灾害防治等。应通过立法的形式对首都圈规划编制和修改的法定程序、各阶段主体和实施机制等进行明确。首都地区的规划和实施应由中央政府负责,并在此基础上明确各级政府执行规划的权责,推出中央和地方政府支出责任清单。协调首都圈内各行政区的法律法规体系和相关技术标准,例如财税制度、质量检验检疫政策、环保排放标准等。立法应按照城市发展的趋势定期调整,进行规划评估,并将规划实施情况作为中央对地方考核的重要内容之一。

二是按照首都圈形态调整优化城市功能和产业分工布局。根据《京津冀协同发展规划纲要》,

京津冀地区整体定位为“世界级城市群”。在现有京津冀城市群基础上,参照已有经验,可以考虑在北京为中心、半径100公里左右的空间范围内,规划发展首都圈,其中包括北京及其周边紧密联系的县市区。首都圈可以按照三个圈层规划城市功能布局:第一圈为北京中心城市,主要聚集各类高端服务职能与国际化职能;第二圈为北京近郊地区与远郊地区组成的首都功能拓展区,承担国际门户、专业化服务、新兴产业基地等功能;第三圈是由外围依托区域性次中心城市等组成的协调发展区,在这一圈层可以在距主城区适当距离的地区建立几个规模较大、功能完善的自立新城,形成首都城市副中心。<sup>①</sup>

三是精准引导非首都核心功能疏解。制定严格的产业准入和退出机制。不符合产业功能定位的新产业不予批准,坚决停止在中心城区新建大型公建项目,严格限制医疗、行政办公、商业等大型服务设施新建和扩建;原则上不再新增产业功能区;制定需要淘汰的产业目录清单以及企业名单并坚决执行。实行差别化的地价和财税政策,引导中心城区产业结构加快向技术和智力密集型高端现代化服务业转型。不断提升周边地区的人口承载力和人口吸引力,完善周边的交通、教育、卫生医疗、文娱等设施和服务。

四是打造具有国际竞争力的产业体系。应聚焦首都城市战略定位,站在一定高度研究确定与我国国际地位相符合的、能够显著提升全球经济控制力的制高点产业。在全球经济治理、科技创新、信息咨询、文化创意等高端服务业领域积极拓展,全面提升核心竞争力。制定能够有效助推相关产业发展的产业战略和产业政策。组织建立战略性新兴产业升级的创新资源和创新环境支撑体系,形成政府、企业、高校科研机构多主体协同推动产业升级的发展模式。

五是大力推进交通精细化管理。发挥交通在城市建设与发展中的作用,以新机场、新北京东站等枢纽建设为契机,整合交通资源,促进航空、铁路等多种交通方式之间以及城市内部交通系统的有效衔接,提高综合运输的优势和组合效率。加快中心城区和市郊轨道交通建设,合理布置站点,完善轨道交通线网建设,优化市郊轨道交通与城区地铁衔接换乘。全面梳理、整合优化公交线路,按照公交优先的原则设置专用车道,确保公交车快速通行。合理布局步行道和自行车道,鼓励非机动车出行。加强城市交通设施规划的科学性,优化道路设计,在交通拥堵较严重的路口建立和完善立体交通枢纽,实现科学分流。完善交通管理水平,利用信息技术提高交通设施利用效率,适当引导居民合理出行。

总之,伦敦在城市建设和治理方面特别是在功能疏解和产业转型方面,有不少成功经验。北京可在首都圈规划、立法与定期评估调整、绿化隔离带、非首都功能疏解、推动产业转型升级等方面汲取伦敦的经验。

#### [参考文献]

- [1]李廉水等.都市圈发展:理论演化、国际经验、中国特色[M].北京:科学出版社,2006.
- [2]王稼琼.京津冀协同发展背景下的功能疏解与产业协同[M].北京:科学出版社,2016.
- [3]宋连娣.新时期深化首都城市管理体制改革研究[J].城市管理与科技,2016,(2).
- [4]陈万钦.关于首都功能疏解的若干设想[J].经济与管理,2014,(2).

(作者单位:外交学院研究生部)

责任编辑/高斌

<sup>①</sup> 《京津冀协同发展领导小组办公室负责人就京津冀协同发展有关问题答记者问》,《人民日报》2015年8月24日,第1版。