

文章编号: 1004 - 9479(2002)01 - 0077 - 06

英国空间经济规制战略及其对我国的借鉴作用*

朱英明¹, 于念文²

(1. 南京大学商学院, 江苏南京 210093; 2. 山东日照新营中学, 山东日照 276826)

摘要: 本文首先分析了英国空间经济规制的背景, 然后详细介绍了英国在土地、新城镇以及空间结构等方面的规制。在我国实施西部大开发战略的今天, 英国空间经济规制战略对我国具有重要的借鉴作用。

关键词: 规制; 空间经济; 战略

中图分类号: F061.5; F292

文献标识码: A

规制(regulation)是指政府对空间经济中经济活动所进行的直接的、行政的规定和限制。尽管规制活动也属于政府的宏观调控范畴,但是规制活动的内容更具体、更易于操作。英国是工业化和城市化最早的国家,自从产业革命以后,城市得到迅速发展,空间经济布局集中的趋势强化。特别是第二次世界大战后,出现了城市发展和重建的高潮,空间经济的迅速发展带来了一系列的社会经济和环境问题。在国家水平上规制空间经济,促进空间经济健康发展的意识日益加强。政府致力于设计规制方针,以解决大城市的快速增长以及农村地区和小城镇的萧条,社会和地区不平等等方面的问题。英国是世界上最早实施空间经济规制战略的国家,其经验对我国空间经济的发展,具有重要的借鉴意义。

1 空间经济规制产生的背景

英国是第一个现代工业国家和第一个拥有大量城市的国家。快速的工业化和城市化几乎不可避免地带来了以下问题:快速的人口增长、过时的工业区、严重的污染、大量高密度、肮脏的住房、健康和卫生状况差,以及不稳定的就业和失业。这些问题的严重性及其持续客观上要求对空间经济进行规制。

这些问题主要集中在大的集合城市增加的拥挤和聚集的成本,尤其是在伦敦和英格兰东南部,结果造成最大的集合城市人口开始下降。边缘区由于城市化造成的农业土地的快速损失、经济基础和生活环境趋于下降等问题在20世纪30年代已经明朗化,但是集合城市由于较国家平均增长要快,而且民众期望战后这些集合城市要加速发展,造成这些问题的积累越来越大。在地区和地方水平上,城市问题自然蔓延到农村,城市内核的环境保护以及再发展和再建设日益突出。这些问题也导致国家的经济和社会财富及权力在大的集合城市的

* 收稿日期: 2001-12-25;

修订日期: 2002-01-28

作者简介: 朱英明(1965 -),男,南京大学商学院工商管理博士后。

集中问题,中心地区(英格兰东南部)的发展和边缘地区(苏格兰、威尔士和北爱尔兰地区)的衰退等形成了鲜明的对比(EFTA,1973)^[1](表1)。

表1 英国工业就业的集中状况

	总公司		主要服务机构		总公司分部		研究与发展		营业单位	
	数量	%	数量	%	数量	%	数量	%	数量	%
伦敦	40	58.0	9	29.0	58	28.2	23	26.7	180	10.1
东南部其余地区	11	15.9	6	19.4	28	13.5	18	21.0	327	18.4
小计	51	73.9	15	48.4	86	41.7	41	47.7	507	28.5
西南部	0	0	0	0	7	3.4	4	4.7	97	5.4
西英格兰中部地区	6	8.7	12	38.7	53	25.7	19	22.1	264	14.8
东英格兰中部地区	3	4.3	0	0	10	4.7	8	9.3	146	8.2
东英吉利亚	1	1.4	0	0	2	1.0	2	2.3	54	3.2
约克郡/亨伯赛德郡	1	1.4	0	0	9	4.4	2	2.3	174	9.8
北部	1	1.4	1	3.2	3	1.5	3	3.5	68	3.8
威尔士	1	1.4	0	0	5	2.4	0	0	62	3.4
西北部	3	4.3	2	6.5	20	9.7	5	5.8	286	16.1
苏格兰	2	2.9	1	3.2	11	5.3	2	2.3	124	7.0
总计	69	/	31	/	206	/	86	/	1782	/

2 土地规制: 土地资源的合理利用

在英国,经济生活方面政府有意识的干预至少可以追溯到十九世纪晚期,维多利亚时代的英国城市生活令人震惊的社会问题,导致了市民对于城市及环境改善问题的努力。象Briggs(1963)所指出的那样,这种努力大多数来自地方市政水平,深深地依赖于贵族的幻想,依赖于个人的宽厚,只有当这些不能实现时才依赖于地方政府^[2]。

英国第一部城镇规划法在1909年获得通过,到20世纪30年代,英国的大多数城市制定了地方规划法,1939年大多数区域空间经济的发展受到规划当局的直接控制。英国战后空间经济的规划战略主要是在20世纪40年代提出的。一个是1940年“皇家产业人口分布委员会”的报告,另一个是1942年“补偿和改善委员会”的报告,涉及有关土地投机的限制,第三个是1944年由艾伯克龙比爵士筹备的“大伦敦计划”,第四个也是在1944年提出的关于就业方针、工业定位等问题的白皮书(Burns,1973)^[3]。

对于土地的种种规制战略中最突出的方面是,建立在土地利用控制的基础上的保证土地的有效利用,不仅仅是消极意义上的北美分区制特征,而是在更广阔背景下促进农村保护、消遣娱乐、资源保护和城市环境改善。确立了城市空间扩展和再建设的规制体系,以及土地利用方面个人利益服从于公有利益原则。

1947年的“城镇和农村规划法”确立了土地利用的管理机制,赋予地方规划当局制定城镇发展规划的权利,同时给予他们对于土地利用的审批和控制权力。通过不同机构的试验(比如委员会和部)以及立法的改善(尤其是1968和1971年的法令),国土的大多数处于某种形式的发展制约下(表2)。

表 2 英国经济空间的分配(英亩)

		英格兰和威尔士	苏格兰	总 计
1970 的城市区域		4330	565	4895
方针限制 (保护区域)	国家公园	3366	1530	4896
	森林公园	167	262	429
	国家自然保护区	77	147	224
	突出的自然优美的区域	2746		2746
	绿带——法定的	1211		
	——非法定的	2455	{333}	{3689}
	高地形的区域	5947	5160	11134
	扣除与下列区域重叠的部分	- 583	n. a	n. a
总的保护区域		15403	(7432)	(23418)
自然限制——高地				
海拔超过 800 但不包括				
上述方针限制的分类		1246		
海拔超过 600 的土地			9840	
扣除方针与自然限制重叠部分			- 5316	
总区域		37343	16674	54016

3 新城镇规制：地方增长中心

新城镇的规制是英国空间经济规制战略中最为突出的成就,并为许多国家所效仿。在英国,新城镇概念可以追溯到 19 世纪。但是,新城镇对城市化型式的巨大影响却始于战后的发展。新城镇之父是 E 霍华德所创造的“社会城市”的思想实际上并不是由单一的城市组成,而是由相互联系的一批花园城市组成。尽管其中没有一个在那时作为商业冒险被证明是成功的,但是规划的原则是永存的,比如人与自然环境相和谐、富有人情味、有序的城市发展等原则。

战后英国出现了建立新城镇的高潮,其规制的目标在不同阶段和不同的城镇迥异(表 3)。新城镇建立的激发因素集合城市的住房和人口的溢出问题,但是促进成功的手段是新城镇开发公司的组织以及公有土地的获得。新城镇开发公司作为半自治的机构,被委以相当大的权力和对中央政府直接的责任权限。土地获得过程在超前发展的价值观上考虑到大规模的土地聚集,因而降低了成本,为新城镇公司提供了必需的财政支持。新城镇第一阶段的目标,是 Reith 勋爵领导下的“咨询委员会”提出的“有计划分散”和“自我抑制和平衡”,坚持 Abercrombie 的规划原则(即在位于伦敦中心 20 - 50 英里的新城镇体系中容纳 100 万人),由于得到了政府的认可,城镇的迁移顺利进行。第一阶段(1946 - 1950 年)建立了 14 个新城镇。大伦敦地区的新城镇是:斯蒂夫尼奇(1946)、克劳利、赫默尔亨普斯特德、哈洛(1947)、哈特菲尔德、韦林花园城市(1948),以及巴西尔登、布拉克内尔(1949);苏格兰地区的新城镇有:东基尔布赖德(1947)和格伦罗西斯(1948);在北英格兰——艾克利夫(1947)和彼得利(1948);英格兰中部地区的新城镇为科比(1950);威尔士地区的新城镇是昆布兰(1949)。所有这些新城镇强调设计中的自然标准以及适度的规模(30 万 - 9 万人)。

新城镇发展过程的大中断发生在 1950 年后。直到 20 世纪 60 年代,第二系列的新城镇才被建立。英格兰中部的集合城市中的溢出城镇开始建立,例如利物浦的斯凯尔默斯代尔

(1961)、伯明翰的雷迪齐(1964)、曼彻斯特的沃灵顿(1968)。1961 - 1966年建立了6个新城镇,1967 - 1971年建立了7个新城镇。后者包括米尔顿凯恩斯(1967)、中兰开夏(1970)、彼得伯勒(1967)和北安普敦(1968)。

目标的转变明显地随着新城镇的产生而变化。第一批新城镇主要是为抑制伦敦人口规模的膨胀而分散转移人口的溢出城镇。定位在边缘地区的新城镇(苏格兰、威尔士北部),具有不同的目标,某些为住房供给改善计划(彼得利),另一些给转移的工业计划提供住房(科比)。由于大多数这些城镇也位于“政府鼓励工业投资的地区”,因此作为增长中心有助于地区平衡,但是这种效果是间接的且规模有限。

第二阶段的新城镇有更广大的目标。尽管溢出作用仍是一个具有重要意义,但是将新城镇的定位、设计与地区方针、城市更新联系起来是其突出的目标。这些城镇在农村范围内更广泛地分布,在人口方面规模更大,在经济基础方面更多样化。三个新城镇作为增长中心——华盛顿、欧文和纽敦,尽管也适合溢出功能。进一步的战略转化发生在第三阶段,这些城镇要大得多。事实上大多数是现有的城市的扩张。例如米尔顿凯恩斯计划规模为25万人,其余的作为集合城市的反磁力(比如彼得伯勒和北安普敦)。

表3 英国新城镇建立的时间和名称

第一阶段: 伦敦	第一阶段: 省	第二阶段: 新中心	第三阶段: 新城市
分散/ 抑制(溢出作用)	住房/ 工作/ 溢出作用	溢出作用/ 增长中心	反磁力/ 增长中心/ 更新
1 斯蒂夫尼奇(1946)	9 艾克利夫(1947)	15 坎伯诺尔德(1955)	23 米尔顿凯恩斯(1967)
2 克劳利(1947)	10 东基尔布赖德(1947)	16 斯凯尔默斯代尔(1961)	24 彼得伯勒(1967)
3 赫默尔亨普斯特德(1947)	11 彼得利(1948)	17 利文斯顿(1962)	25 北安普敦(1968)
4 哈洛(1947)	12 格伦罗西斯(1948)	18 雷迪齐(1964)	26 沃灵顿(1968)
5 哈特菲尔德(1948)	13 昆布兰(1949)	19 朗科恩(1964)	27 泰尔福特(1968)
6 韦林(1948)	14 科比(1950)	20 华盛顿(1964)	28 中兰开夏(1970)
7 巴西尔登(1949)		21 欧文(1966)	
8 布拉克内尔(1949)		22 纽敦(1967)	

4 空间结构规制: 地区方针

在英国,规制经济发展的空间结构的重要目标是地区方针。由于地区问题是空间经济变化调节不充分造成的,因此地区方针的根本目标是减弱向新的平衡的转变,具体措施是地区间的失业比率和迁移。由于大多数地区的迁出方向是拥挤的英格兰东南部和英格兰中部地区,而且通过迁移的办法来解决地区问题不受民众的欢迎,因此,地区方针传统上强调失业的地区差异以及高失业地区基础产业的再定位。

“地区平衡”的目标是20世纪30年代提出的。那时,经济发展分布的无秩序持续进行,主要表现在人才、资金、技术向东南部的“漂流”(拥挤)以及在边缘地区工业就业的下降(萧条)。为此,1934年的特别地区法提出的解决办法是,限制拥挤地区的工业扩张(大棒),以及在萧条地区通过直接的激励促进工业的定位(胡萝卜)相结合的方法。

自巴洛报告(Barlow Report)发表以来,制定了一系列立法措施来促进地区平衡和减少

萧条地区高水平的失业(表 4),其中对于工业定位最早的立法是 1945 年的“工业分布法”。方针手段包括一系列的措施:工业发展证书(IDCs),通过此证书政府能影响工业的地位决策;地区就业奖励(REPs),它是支付给在萧条地区的个人公司的补助金,建立在必需附带一定雇员的基础上;资本补助金和税收津贴来减少新的建设成本作为工厂再定位的激励。指定激励的区域有三种类型,分别享有不同的补助水平:政府鼓励工业投资的区域(DAs),中间区域(IDAs),以及政府特别的鼓励工业投资的区域(SAs)。在 DAs 的新投资平均接受到政府 18%的投资费用补助, IDAs 接受到 4%,特别区域接受到 20%。一系列立法的结果导致地区方针上达成的共识,即向着国家空间经济更综合的观点,既意识到大城市的支配作用,又强调在国土范围内的定位控制和激励,促进区域的共同发展。

表 4 英国主要的地区方针措施的演化

立 法	指定的区域	财政激励
特别区域法 1934,1936,1937	东北英格兰、西坎伯兰、南威尔士、 克莱兹代尔	贷款给迁向 SAs 的公司租金、地方税和 国家税的捐助。免除国家防卫款项
工业分布法 1945	南兰开夏(1946)、默西河畔 (1948)、苏格兰高地一部分(1949) 以及东北兰开夏增加到 SAs 中	对场地、建筑物提供贷款。已批准的计 划根据在“最高求助的贷方”基础 上的资金贷款和补助
城镇和农村法 1947		
工业分布法 1958	集中在失业率高于 4.5%的 DAs 内 或之外的区域	扩大的资金贷款及补助
地方就业法 1960	用政府鼓励工业投资的区域代替 Das	贷款和补助没有“最高求助的贷方”的 限制。建筑补助
地方就业和财政法 1963	象 1960 年的法令那样	25%的建筑补助和 10%的工厂和机器 补助
工业发展法 1966	苏格兰和威尔士的大部分,默西河 畔、康沃尔、北德文和英格兰北部	40%的投资补助
增进劳动力法 1967	特别的 DAs 增加:诺森伯兰、达勒 姆、坎伯兰、苏格兰和威尔士煤田	Repzai Das 和 SDAs,SDAs35%的建筑补 助。仅 1967~1968 投资补助增加到 45%
地方就业法 1970	中间地区的产生:利斯、东北兰开 夏、约克煤田、亨伯河畔、Notts/德 比煤田、东南威尔士、普利茅斯	25%的建筑补助、培训补助
保护法 1970~1971	扩展的 SDAs 包括:克莱德河畔、 泰恩河畔、西北英格兰和南威尔士	投资补助。更大的建筑补助。在 SDAs 中 30%的业务补助
工业法 1972	DAs 和 SDAs 仍相同	20%在 Das,22%在 SDAs;

注: SA = 特别的区域; DA = 开发区域; DD = 开发地区; IDC = 工业发展证书; ODP = 公司发展证书; REP = 地区就业奖励; SDA = 特别的开发区域。

与这些定位控制激励措施相对应,政府开始从伦敦和东南部分散政府机关的就业程度,其中大部分分配到需要政府工业投资的地区。

在英国,宏观水平上的空间规划的操作单位是区域(region)。1965 年建立了 10 个经济区域,其中英格兰 8 个,苏格兰和威尔士各 1 个。每个区域各有 1 个“经济规划委员会”和“地区经济规划委员会”;前者主要是协调中央政府不同地区行政管理部门的活动,而主要是

协调地方规划机构之间以及地方规划机构国家地方规划机构间的联系。

5 启示与借鉴作用

英国的空间经济发展的规制是世界上最为完善和最为成功的范例,对我国的启示和借鉴作用有:第一,从我国空间经济发展的背景方面。改革开放后,我国工业化、城市化进程持续高速进行,大城市、特大城市普遍出现了严重的社会经济和环境问题,宏观空间经济不平衡进一步加剧,规制战略的制定已经时不我待。第二,从我国土地资源的利用方面。工业化和城市化的加速发展的过程中,土地资源的浪费现象十分惊人,“房地产热”、“开发区热”、“人造景观热”等非理性土地开发利用,以及城市用地规模的攀比风,已经造成了大片土地的浪费和闲置。急需对土地资源利用类型及空间分布进行规制。第三,从城镇的发展方面。我国新城镇的发展在近20年出现了“遍地开花”的现象,城镇的规模小,功能不完善,结构雷同,没有起到地方发展中心的作用。在我国产业结构转换、升级以及西部大开发战略实施的宏观背景下,城镇的“二次创业”意义非同一般,对城镇的规制,应当考虑不同阶段、不同区域的城镇的发展目标。第四,从地区发展方针方面。“地区平衡”是我国经济社会发展的最终目标,对于中西部的经济发展,特别是西部经济社会的发展,要制定促进发展的系列立法,规制的区域、财政、金融、税收、人才、公司定位等方面的激励,同时应加强国家政府部门在中西部的定位措施和步骤。

参考文献:

- [1] European Free Trade Association. Toward a national settlement strategy: A framework for regional development [M]. Geneva, 1973.
- [2] Briggs, A. Victorian cities[M]. Odhams, London, 1963.
- [3] Burns, W. National policies for urban development in the United Kingdom[R]. Paper presented to the U. N. International Seminar on new towns, London, 4 - 19 June, 1973.

Regulation strategy of the spatial economy in England and its reference to China

ZHU Ying-ming¹, YU Nian-wen²

(1. Commercial School, Nanjing University, Nanjing 210093;

2. Xingying High School of Rizhao City, Shandong Province 276826)

Abstract : The background about the regulation of spatial economy in England is first analysed in this paper, then the regulations about land, new town, and spatial structure in England are detailedly introduced. Today, our country is implementing the strategy of west development in large, it play an important role of using for reference on China.

Key words : regulation; spatial economy; strategy