

城市生态功能区规划与实施的国际经验及启示 ——以大伦敦地区和兰斯塔德地区为例

The International Experience and Enlightenment of the Urban Eco-function Zone Planning:
In Reference to the Greater London and the Randstad

吴之凌
Wu Zhiling

摘要: 目前城市生态规划的工作重点已经逐步转移到生态功能区的划定和实施, 确保生态保护工作在空间上落地、纳入规划管理体系。近年来国内深圳、北京、武汉等大城市纷纷通过空间管制、基本生态线管控等方式, 探索快速城镇化背景下生态资源保护的方法。然而, 面临“发展”与“保护”的矛盾, 这类生态功能区规划在实施中困难重重。本文选取大伦敦和兰斯塔德两个特大城市地区作为案例进行对比研究, 旨在对我国的生态功能区规划实践提供经验借鉴。研究显示, 生态功能区规划编制与实施, 应注重生态功能区政策制定的刚性与弹性, 明确生态功能区的补偿与主动发展机制, 构建生态功能区规划实施的法定体系。

Abstract: Nowadays the focus of urban ecological planning has gradually shifted to eco-function zones, which can be brought in the planning management system. Recently, Shenzhen, Beijing, Wuhan and many other cities in China have adopted tools like spatial control, basic ecological line's control, etc., to explore methods of ecological resource protection in the context of rapid urbanization. Facing the contradictions between development and ecology, such eco-functional zone planning is difficult in implementation. Two mega city regions, the Greater London and the Randstad, are chosen as a case study, to provide experience for China's eco-functional zone planning practice. It shows that a series of policy with rigidity and flexibility is needed. What's more, the compensation mechanism, active development mechanism and legal system are also needed to ensure the implementation of eco-functional zone planning.

关键词: 生态功能区; 绿带; 绿心; 大伦敦地区;
兰斯塔德地区

Keywords: Eco-function Zones; Green Belt; Green Heart;
The Greater London; The Randstad

作者: 吴之凌, 北京大学深圳研究生院城市规划与设计学院

引言

2013年7月下旬, 习近平总书记视察武汉城市圈“两型”社会试验区时强调, “绿水青山是最好的金山银山”, 对快速城镇化背景下我国城市生态资源的保护利用提出了更高的要求。

城市生态资源保护并不是一个新课题。西方国家19世纪以后的工业化大发展引发的环境问题, 是现代城市规划的源头, 也催生了现代生态城市的基本范型。然而, 在很长一段时期内, 传统城市规划对生态学理论的融合不足, 往往局限在自然生态要素的外在表象结合, 缺乏对城乡空间内在运行生态机制的系统研究^[1]; 在城市地区各类发展诉求对土地资源激烈争夺的背景下, 生态规划因为缺乏城市规划的空间支撑和机制保障, 实施力度不足。此后, 生态规划工作的重点逐步转移到“分区实施, 分类管控”, 将城市中具有特定生态环境、发挥特定生态功能的地理区域界定为生态功能区 (eco-functional zone), 制定配套管理方案。这一路径的最大优势在于一旦方案落地, 再配以强有力的法规和管理体系, 城市生态保护工作就有了坚实的落脚点。

国外伦敦、巴黎、慕尼黑、莫斯科等城市很早就开始探索通过绿带、绿楔等手段, 明确土地用途、开发强度等使用规则, 实现生态功能区的保护。近年来, 国内深圳、北京、武汉等城市纷纷通过空间管制、基本生态线管控等方式, 探索城市生态资源保护、生态格局构建的方法, 取得了一定的成绩。然而, 北京早在1958年总体规划中即提出划定绿化隔离地区, 并在此后历版总规中予以坚持, 但绿化隔离地区仍不断受到蚕食, 规划绿地面积已经由1958年的350 km²减少到2000年的241 km²^[2]; 2005年北京在国内率先探索采用“规划支持系统”, 科学编制限建区规划^[3], 但并未出台相应的规划实施政策, 缺乏推动规划实施的有效手段。成都、杭州等城市近年来开展了“非城市建设用地”的规划探索, 但主要是从生态因素本身出发划定城市增长边界, 忽略了城市发展的实际需求, 缺乏操作的弹性, 在实践中收效甚微^[4]。2005年深圳在全国率先划定了“基本生态控制线”, 并颁布了相配套的《深圳市基本生态控制线管理规定》, 从规划编制、规划管理两方面实现了我国生态规划领域的创新, 但实施

过程中饱受生态线的科学性与合理性质疑，发展与保护、刚性与弹性等矛盾和问题一直存在^[5]。可以看出，在快速城镇化背景下，我国的城市发展与生态保护往往存在剧烈的矛盾，生态功能区规划制定和实施的制度设计亟待加强。

从国外城市的发展经验看，在不同的政府治理模式、规划实施制度条件下，生态功能区的实施策略和实施效果有显著区别。本文选择大伦敦地区和兰斯塔德地区进行比较研究，旨在探讨其生态功能区规划实施的共性规律，以期对我国城市生态功能区规划制定和实施的制度设计提供借鉴。之所以选择这两处特大城市地区，一方面，两地区都经历了50年以上的生态功能区保护历程，取得了一定成效，在全球规划行业中产生了深远影响；另一方面，两地区的城镇化背景、政府治理层级、规划体系模式等均存在显著区别，有利于对比研究，找寻共性规律（表1）。

1 伦敦：审查管理与环城绿带保护

1.1 绿带政策的发展沿革

伦敦是全球最早采用环形绿带控制城市蔓延式发展的城市之一。为了应对城市无序拓展、环境质量下降等问题，大伦敦区域规划委员会（Greater London Regional Planning Committee）于1935年第一次正式提出用绿带为未来发展提供开敞和休憩空间^[6]。1938年，英国议会通过了伦敦及周边城镇的《绿带法案》（Green Belt [London and Home Counties] Act），试图通过“国家购买城市边缘地区农用土地”的模式保护农村地区，防止城市过度膨胀。然而，由于资金缺乏，特别是绿带控制缺乏必要的法律依据和统一规划，结果收效甚微^{[7] ①}。

1945年大伦敦规划提出在伦敦建成区之外设置5英里“绿带”，作为伦敦的农业和游憩地区，阻止城市过度蔓延，成为日后伦敦及周边地区制定相关绿带规划的基本依

据。1947年《城乡规划法》将开发权“国有化”，明确几乎所有土地开发活动都必须在获得政府颁发的规划许可证后才能进行，奠定了绿带实施的法律基础。1955年，英国住房和地方政府部（MHLG: Ministry of Housing and Local Government）正式以立法的形式明确“绿带政策”（Green Belt Policy）作为一项重要的城市规划控制手段^[6]，此后，绿带政策作为英国城乡规划的基石之一，稳定执行至今。

英国政府专门颁布了绿带规划政策指引（Planning Policy Guidance Note 2: Green Belts），对绿带的作用、土地用途、边界划分和开发控制等内容做了明确规定。绿带的划定由地方规划执行，相关的土地所有者和普通民众以公众咨询的方式参与确定过程。以伦敦为例，大伦敦规划中的绿带由8个县郡规划和30个地方机构制定的地方规划综合设计而成^[9]。一旦被确定为绿带，将由具有土地开发权的政府一次性给予土地所有者赔偿，之后将不会更改规划用地性质。法律并未对需要划入绿带的土地类型做明确规定，而是确定了地方政府划定绿带边界的基本原则：（1）符合地方可持续发展的需求；（2）排除无需保持永久开敞的土地；（3）确保在城市与绿带之间规划预留“保障土地”，满足超过规划期限的长远发展需要；（4）用容易识别和可永久持续的地物特征划定边界范围；（5）如果村庄对绿带的开放性具有重要作用，那么村庄应当包含在绿带中，否则应从绿带中排除。

英国政府指出“除了非常特殊的情况，任何对绿带有害的开发都不会被批准”。在绿带内允许开发的类型主要包括：农业、林业、户外运动和户外游乐、公墓、现有房屋的限制性改善、现有村庄的限制性再建、现有发达地区的限制性开发或再开发、现有建筑的翻新再用、矿物提炼和一些诸如大学的开发等^[6]。由于绿带边界的改变在所难免，英国政府一直坚持“增减挂钩”的方式，地方政府要求开发商在绿带进行开发活动时，必须在别处建设一片绿带，以保证绿带总量的动态平衡。

表1 大伦敦地区和兰斯塔德地区生态功能区保护政策的基本情况

城市区域	启动时间	城镇化背景	空间模式	治理层次	规划体系 ^②
大伦敦地区	20世纪40年代	已完成城镇化，处于郊区化时期	环城绿带	统一的大伦敦政府，但权力主要集中在更次一级的地方政府	审查管型
兰斯塔德地区	20世纪60年代	快速城镇化发展时期	绿心	无统一政府，分散为50多个城市政府；后期建立有协调机构	法定规型

资料来源：作者整理

1.2 绿带政策的实施机制

绿带政策是在英国规划许可体系下实施的。大伦敦绿带主要分布在伦敦都市区内，包括大伦敦地区和周边若干郡县（图1）。其中，大伦敦地区包括31个伦敦自治市（London Boroughs）和伦敦市（City of London）、威斯敏斯特市（City of Westminster）。大伦敦政府主要负责战略层面的结构规划（structure plan），重点是战略性和协调性，一般并不直接规

① 到1962年，地方政府根据1938年《绿带法案》购买的绿带土地总计只有约145 km²，不足当时伦敦绿带总面积的5%。

② 由于法制传统和管理体制不同，不同国家城市规划法存在差异，城市规划的主管部门设置、管理重点也有所差别。不同国家的城市规划管理体系可以划分为两种类型：一是利用法定规划进行控制，如美国的区划和德国的建设规划；二是根据规划对项目许可进行审查管理，如英国的结构规划和地方规划。也有学者将这两类规划管理模式分别称为“控制型”规划和“指导型”规划。

定土地利用的方式和强度；伦敦自治市全面负责地方规划（local planning），能详细指导某一地区土地利用的政策，提供本地区更明确、更详细、更具体的发展蓝图^①。英国规划实施的核心是地方政府根据结构规划和地方规划，对项目许可进行审查管理^②。因此，从编制到实施，规划权力都集中到了郡县和自治市这一最基层政府。

英国土地所有权私有、开发权国有，地方政府财政税收与土地开发没有必然关系，使得英国地方政府对建设用地的诉求远不如我国城市强烈。由于英国民众对公园、大型绿带、郊野绿地的需求日益增加，绿带建设已在英国政府、英国民众之间达成共识，地方政府能够始终将绿带作为重要的公共利益，在事关绿带保护的大是大非上始终站在资本的对立面，每一届政府都不敢触碰削减绿带这条“高压线”。这也是英国绿带能够多年坚守的重要原因。

此外，法律规定市民参与规划全过程。各自治市的居民可以通过强有力的公共参与来监督政府的规划决策。在伦敦，任何规划决策的修改，必须通过法定程序，进行广泛的听证，并获得大多数居民的同意。社区居民强有力的公共参与，可以较好地避免政府与开发商之间的妥协。英国地方政府具有高度的规划决策权，居民具有较强的公共参与权，这些因素是绿带政策有效实施的基础。

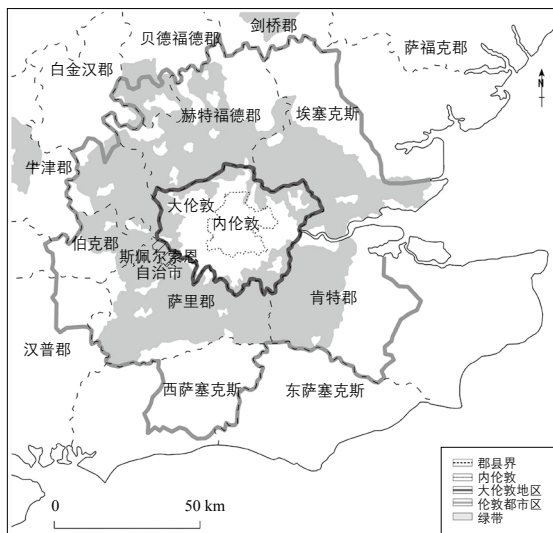


图1 大伦敦地区绿带
资料来源：作者根据参考文献[8]改绘

1.3 绿带政策的实施效果

从伦敦的实践来看，绿带政策是非常有效的。1946年批准的《大伦敦规划》（Greater London Plan 1944）建议的绿带超过了2 000 km²。此后，绿带中的建设大多为相容性建设，绿带中的新开发建设活动的增长速度远远低于绿带面积的扩展速度。截至2003年，划入伦敦绿带的土地总面积达到5 129 km²，最大宽度达到30 km。

然而，绿带政策的实施过程中，一直充满争议。绿带的负面影响主要包括：增加交通距离和交通成本；加重农业地区的开发压力；造成城市土地供应紧张，影响了住房的充足供应；无法满足绿带内居民发展的诉求；不利于绿带内环境质量的改善。特别是绿带内的土地大部分是农业用地，近年来，英国传统农业收入呈直线下滑的趋势，绿带中的农民迫切需要多样化经营，如修建旅馆、商店，开发旅游等，以获得更多的收入，但苛刻的限制条款使这些要求不能得到很好的满足。同时，尽管绿带政策规定了一系列强化实施的措施，如地方政府应当设法提供可达的通道、室外运动和休息活动的机会，改善损坏和废弃的土地等，但由于实施动力不足、资金缺乏等原因，绿带中一些地方基础设施落后、环境质量欠佳。

为了弥补绿带政策的不足，近年来，英国一些地区探索了“绿色地带”、“战略空隙”、“农业缓冲区”和“绿楔政策”等新的生态功能区政策。这些政策原本是在农村城镇周边实行的一种绿地规划模式，其作用和控制内容与绿带政策基本相似，最主要的区别是政府可以自行修改相关绿地规划，以及时满足城市建设的需要，保证政策的弹性。

2 兰斯塔德：法定规划与绿心保护

2.1 绿心政策的发展沿革

荷兰兰斯塔德地区包括50多个城镇，总人口超过700万，占荷兰总人口的45%，而占地面积只相当于荷兰总面积的26%，是荷兰经济发展的重心地区。该地区住房需求增长率达到15%，在基础设施、就业空间（尤其是港口地区）、自然空间、水资源储备以及娱乐空间等方面的增长需求超过荷兰其他地区。空间用地资源短缺成为该地区的持续问题^[10]。

兰斯塔德并不是一个行政区域，而是一个由众多大城市和小城镇构成的松散城市群。该城市群跨越4省，包含了

① 20世纪80年代，撒切尔执政时代的保守党政府推行了一系列自由化倾向的改革措施，撤销了大伦敦议会，规划权力的重心进一步下移。1997年布莱尔领导的工党政府上台以后，进行了一系列改革，1999年，英国国会通过《大伦敦市政府法案》（Greater London Authority Act 1999），恢复成立大伦敦政府，但其权力相对大伦敦议会更小。

② 审查管理模式认为未来发展是不确定的，对规划所确定的发展方案、规定、政策必须具有灵活性，否则难适应不确定的未来。所以规划所规定的政策应当是指导性，而不是指令性的。这种“指导型的规划”体系（Discretionary System）具有相当大的灵活性，是一种开放性的规划管理模式，政府在开发控制中拥有很大的自由裁量权。

荷兰最大的4座城市。各城镇围绕内部约400 km²的农业区环状布局，形成独特城市群形态，该农业区被称为“绿心”（图2）。

20世纪50年代以来，随着城市发展对空间需求的增加和农业本身规模经济的扩展，“绿心”成了城市化过程中城乡用地矛盾最突出、空间争夺最激烈的区域，在管理与利用上产生了一系列的问题与冲突，“绿心”逐渐受到蚕食^[12]。20世纪60年代以来，荷兰开始采取措施应对兰斯塔德地区城镇的盲目扩张和有序发展。在五次国家空间规划中，均对“绿心”提出了保护措施（表2）。

2.2 绿心保护政策的实施机制

荷兰的规划体系采取法定控制的模式，分为全国层面的空间规划、省域或区域层面的结构规划、城市层面的结构规划和土地利用规划等。根据法律规定，只有土地利用规划是法定规划，任何的开发建设必须符合土地利用规划的规定和要求。由于地方政府编制的土地利用规划是唯一的法定规划，中央、省级政府编制的空间战略和结构规划只有政策指导作用，地方政府是规划的主体。中央政府通过监督、政策指导和非正式接触等方式，对地方政府施加影响（表3）。

兰斯塔德地区包括50多个城镇，并不存在统一的城市政府，因而“绿心”的保护政策主要依赖国家和区域空间战略提出。中央政府通过对地方政府的政策指引，要求地方政府在土地利用规划中予以落实保护政策。此外，20世纪80年代以来，兰斯塔德地区先后出现了一系列非政府以及政府性质的协调机构，协调该地区的发展与管理。如绿心平台（Green Heart Platform）是首个由国家相关部委、省政府、

环绕“绿心”的4个主要城市及其市政部门与相关团体共同组成的绿心管理职能部门，主要职能是保护“绿心”，以及承担国家政策的执行与监督工作^[12]。

1989年，荷兰出台了自然政策规划，提出了“生态重要结构”（Ecological Main Structure）理念，纳入“生态重要结构”的绿地可得到法律保护。自然政策规划在区域范围内极大促进了兰斯塔德与“绿心”的生态保护与环境建设。1998年“绿心”正式被命名为荷兰的“国家景观”（National Landscape），其中的开发建设受到了更为严格的控制。

2.3 绿心保护政策的实施效果

尽管荷兰将“绿心”保护作为国策，50多年来坚定地执行，但很长一段时期内，其实施效果并不如人意。1970—1990年，“绿心”政策在阻止兰斯塔德朝中心开放空间发展方面的效果不佳，“绿心”内的住宅增长速度超过了周边城市。究其原因，主要有三方面。（1）政策制定的弹性不足。

表2 荷兰五次国家空间规划对“绿心”的保护政策

	公布时间	政策内容	实施效果
第一次空间规划	1960年	制定了疏散政策，通过引导周边地区的发展来减少兰斯塔德的压力；对于主要作为农业地区的“绿心”，规划要求保持其绿色	实施效果不佳，绿心受到侵蚀，绿心内人口持续增长
第二次空间规划	1966年	以“相对集中的分散”方式将人口就近分散到北荷兰省、弗莱福兰省、三角洲等周边地区，以保护“绿心”	
第三次空间规划	1973—1983年	以具体的开发规划代替分散布局，提出将14个城镇作为生长中心	“绿心”得到了良好的保护与恢复
第四次空间规划	1988年	将居住生活中心（又称VINEX区域）全部布置在“绿心”界区之外，仍然通过“绿心”来分隔城乡	
第五次空间规划	2000年	引入了“红线”与“绿线”作为防止城市蔓延和保存空间的基本战略。“红线”被用来划定城市及其发展区；“绿线”被用来划定城市发展过程中要保护的生态或景观地段，以及具有全国性或区域重要性的绿地	

资料来源：参考文献[12]

表3 荷兰不同层级政府的不同规划职责和规划工作内容

各级政府	编制的规划	覆盖的范围	主要内容
中央政府	全国空间规划、规划规范和政策	全国	广泛的、全国性的规划指导政策
12个省政府	省域结构规划	全省或省的部分地区	全省规划政策导则
500个城市政府	结构规划 土地利用规划（法定规划）	一个城市或几个城市的组合 城市部分地区	城市规划政策导则 控制型的规划图纸和规定

资料来源：参考文献[13]

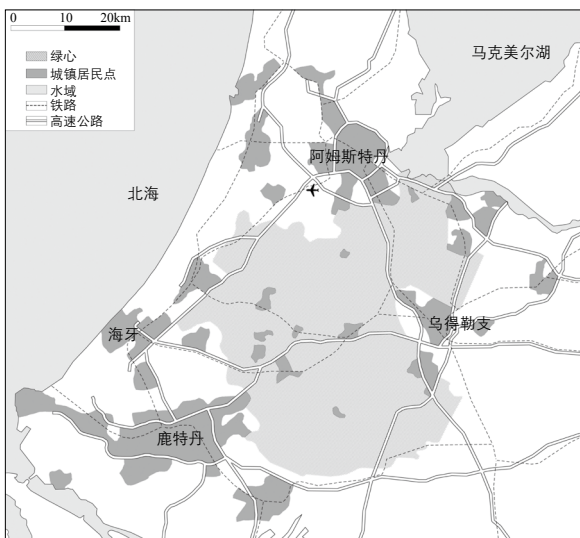


图2 兰斯塔德绿心和城镇布局

资料来源：作者根据参考文献[11]改绘

20世纪80年代以前的“绿心”保护政策,秉承“保证‘绿心’永远天然无损”的理想目标,但绿心内有大量的居民,也是荷兰温室园艺业最发达的地区,地方政府发展的诉求强烈。(2)政策的制定与实施脱节。国家空间规划制定的严格限制“绿心”内开发的政策,需要地方政府的土地利用规划落实,但地方政府并不重视“绿心”政策,“绿心”中的众多小城镇不遗余力地招商和吸纳外来居民^①。(3)政策实施的法规不明确。虽然荷兰规划体系要求各级政府实施空间规划,但是只有城市土地利用规划具有法律地位,这就致使“绿心”政策的执行有规无法。

20世纪90年代以来,荷兰政府开始反思城乡二元对立问题,“保护”不再是“绿心”政策的唯一目标,“绿心”地区的政策更加弹性,除了严格控制商业及居住发展外,政府鼓励在“绿心”内积极发展旅游、休闲等服务业,甚至允许有条件地建设具有区域重要性或很高经济效益的政府项目。同时,国家生态重要结构、国家生态网络、国家景观等一系列法规及规划建设指引,也为“绿心”的保护提供了法律依据。在这一背景下,“绿心”得到了良好的保护与恢复。

3 对我国城市的启示

“生态功能区”的源头是“生态”,但影响涉及经济、社会、行政、法律等多个层面。生态功能区规划的编制与实施,不仅需要基于生态学原理的科学支撑,更需要强有力的制度支持。我国目前仍然处于快速城镇化时期,“发展”仍是地方政府的第一要务,长期以来没有找到合适的路径解决“发展”与“保护”的矛盾,导致生态功能区规划实施效果不尽如人意,生态环境逐步恶化。从大伦敦地区和兰斯塔德地区的经验来看,未来我国的生态功能区规划实施,需要从政策的刚性与弹性、主动与被动、民主与法治等方面探索更加合理的制度体系。

3.1 注重生态功能区政策制定的刚性与弹性

英国是世界上最早完成城市化的国家,到1911年城镇化率已经达到78.1%^[14],绿带政策开始执行的时候,英国已处于城镇化后期、郊区化阶段。换句话说,英国绿带政策所要控制的是由郊区化所引发的城市蔓延,这种城市蔓延的动力机制来源于对更好生存空间的追求,相对而言是一种弹性的需求。兰斯塔德“绿心”保护政策开始提出是在1960年,荷兰城镇化率为59.75%,仍处于快速城镇化发展时期^②。“绿

心”政策所要控制的是城镇化带来的空间扩张,这种扩张是一种刚性需求,需要提供“进城农民”新的就业岗位与生活条件,单纯的以“控制”为核心的保护思路难以实施。因而,在城镇化快速发展时期实施生态功能区政策的难度远远高于城镇化成熟时期^[15]。

即使是位于郊区化时期的大伦敦地区,“在城市与绿带之间规划预留用地满足长远发展需要”也是绿带划定的基本原则。由于部分地区绿带边界往往恰好划在建成区的边缘,留给城市自身可利用的开发空间并不充足,造成城市土地的供应紧张。兰斯塔德地区在20世纪60年代至90年代的快速城镇化时期,将“保护”作为绿心政策的唯一原则,但并未实现“保护”的目标。可以看出,政策制定的刚性与弹性,直接关系到生态功能区规划实施的成效。

我国目前仍处于快速城镇化时期。北京、上海、广州、武汉等大城市的城镇化率尽管已经超过70%,但由于对外来人口的强大吸引力,仍然处于快速扩张的刚性需求阶段。在这一背景下,生态功能区保护的政策需要刚性与弹性相结合,实施分类管控——该保护的地方,如国家公园、风景名胜地、风景保护区、环境敏感区,以及城市城镇组团之间重要的具有生态敏感性和民众活动需求的地带,应该坚定地保护;而应该发展的地方、未来可能需要发展的地方,应预留足够的发展空间。对于一般性的绿地和绿色廊道,建设控制应赋予一定的灵活性,既保证生态功能区政策的严肃性,又为城市可能的发展留有余地。

3.2 明确生态功能区的补偿与发展机制

生态功能区内往往拥有大量的农业用地、农业人口和农业产业。被动的保护,一方面可能造成生态功能区内因发展动力不足而衰败(如大伦敦地区);另一方面可能因为不能满足生态功能区内部居民的发展诉求而受到争议,甚至影响保护效果(如兰斯塔德地区)。因而,需要探索生态功能区的主动实施机制,主要包括两方面。

(1)探索生态补偿机制。生态功能区内、外的居民,其发展的权利是平等的。尽管依据各国现有的政策,政府往往拥有土地的开发控制权,但通过开发权的限制造成人为的发展权利不平等,本身是不合理的。如英国最早的绿带政策设想,是通过政府直接购买划入绿带的土地而实施的,这种方法由于资金问题而较少采用;但此后的政策中,政府仍然对划入生态功能区的土地一次性给予土地所有者赔偿。在规划

① 由于政治体制的原因,尽管中央政府能够通过财政支出的手段对地方政府施加影响,但总的来看,中央政府政策的贯彻并不顺畅。主要原因是各级政府之间的关系高度商业化,各级政府之间对簿公堂已是常事。此外,随着新经济和新技术的发展,空间规划的规模和内容所涉及的范围进一步扩展,编制和实施过程更加复杂,各级政府之间的协调难度增加。

② 数据引自世界银行(World Bank)“全球发展指标”(World Development Indicators)数据库。

实施过程中，生态补偿机制是化解开发与保护的矛盾、平衡各方利益的重要工具。

(2) 探索主动利用机制。“生态系统的利用，是最好的保护。”兰斯塔德地区长时期将绿心政策定位为单纯的保护，但绿心被侵蚀的状况并未好转；近20年来开始积极发展绿心内的绿色产业，反而收到更好的效果。可见，生态系统的保护需要必要的功能释放，尤其在生态用地适时适量注入观光游憩、休闲度假、都市农业等功能，可以收到事半功倍的效果^[16]。

3.3 构建生态功能区规划实施的法定体系

生态功能区作为一种规划管控手段，需要相应的实施机制和法律制度予以保障。大伦敦地区和兰斯塔德地区的规划重心均在最基层的地方政府。前者出台了专项的绿带法律支撑，地方政府重视代表公共利益的绿带政策，将绿带实施纳入规划审查管理，实施效果较好；后者在20世纪90年代前缺乏保护绿心的法律依据，且绿心保护主要由《国家空间规划》作为政策指引提出，没有强制性的手段纳入地方政府法定规划体系，实施效果并不明显。

我国规划管理的核心是“一书两证”制度，采取项目审查和规划许可制度。我国采用的规划体系，如从总体规划到详细规划的层次、国家、区域政策等，很大程度上受到英国规划体系的影响，但控制性详细规划和深圳采用的法定图则体系则更多地借鉴了美国区划的经验^[17]。尽管控制性详细规划作为我国的法定规划管理依据，但各级政府仍然拥有较大的自由裁量权。同时，受到历史、文化、国情、民情、政情等诸多因素的影响，“既高度集中，又相当分散”是我国政府治理模式的典型特征之一。这种特征贯穿中央到地方的各级行政层次。地市、区县级政府发展诉求强烈，往往导致区域、城市层面的生态功能区规划充满争议，“发展”与“保护”的矛盾日益突出。

鉴于生态功能区规划已经成为我国城市生态保护的核心策略，借鉴大伦敦地区、兰斯塔德地区的经验，一方面应探索将生态功能区规划纳入日常规划管理的法定规划体系的方法；另一方面，需要探索独立的生态功能区立法机制，建立强有力、具有适应性的管制措施。UPI

参考文献

[1] 杨培峰. 城乡空间生态规划理论与方法研究[D]. 重庆: 重庆大学, 2002.
 [2] 杨小鹏. 英国的绿带政策及对我国城市绿带建设的启示[J]. 国际城市规划, 2010, 25(1): 100-106.
 [3] 龙瀛, 何永, 刘欣, 等. 北京市限建区规划: 制订城市扩展的边界[J]. 城市规划, 2006, 30(12): 20-26.
 [4] 朱查松, 张京祥, 罗震东. 城市非建设用地规划主要内容探讨[J]. 现代

城市研究, 2010(3): 32-35, 80.
 [5] 盛鸣. 从规划编制到政策设计: 深圳市基本生态控制线的实证研究与思考[J]. 城市规划学刊, 2010(7): 48-53.
 [6] ODPM: Office of the Deputy Prime Minister. Planning Policy Guidance Note 2: Green Belts[S]. 1995.
 [7] 贾俊, 高晶. 英国绿带政策的起源、发展和挑战[J]. 中国园林, 2005(03): 69-72.
 [8] Robert L G, Guy M R, Shahab F. Land-use Change in the 'Edgelands': Policies and Pressures in London's Rural-Urban Fringe[J]. Land Use Policy, 2011, 28(1): 266-279.
 [9] 倪文岩, 刘智勇. 英国绿环政策及其启示[J]. 城市规划, 2006, 30(2): 64-67.
 [10] Arjen van der Burg, Bart Lennaert Vink. Randstad Holland Towards 2040 - Perspectives from National Government[C]. Dalian, China: 44th ISOCARP Congress, 2008.
 [11] Manfred Kühn. Greenbelt and Green Heart: Separating and Integrating Landscapes in European City Regions[J]. Landscape and Urban Planning, 2003, 64(1-2): 19-27.
 [12] 王晓俊, 王建国. 兰斯塔德与“绿心”——荷兰西部城市群开放空间的保护与利用[J]. 规划师, 2006(3): 90-93.
 [13] 于立. 控制型规划和指导型规划及未来规划体系的发展趋势——以荷兰与英国为例[J]. 城市规划学刊, 2011, 26(5): 56-65.
 [14] Hall P. Urban and Regional Planning[M]. 4th ed. London and New York: Routledge, 2002.
 [15] 谢欣梅. 北京、伦敦、首尔绿带政策及城市化背景对比[J]. 北京规划建设, 2009(6): 68-70.
 [16] 顾朝林, 马婷, 袁晓辉, 等. 限建区规划研究——以长株潭绿心规划为例[J]. 城市规划学刊, 2010(4): 15-21.
 [17] 周明祥, 田莉. 英美开发控制体系比较及对中国的启示[J]. 上海城市规划, 2008(6): 18-22.

(本文编辑: 王枫)