

5.2 区域层面城市更新与城市设计治理体系

5.2.1 区域层面的正式主体参与

5.2.1.1 区域发展机构

区域治理一直是英国国家治理的重要组成部分，但近年来同样受到了执政党更替和经济紧缩的影响。从历史上看，英国的区域发展不平衡由来已久，以大伦敦地区为代表的英格兰东南部的发展程度远高于国家中部和北部，而在英格兰以外的北爱尔兰、威尔士、爱尔兰地区的区域差异更大。所以自20世纪50年代起，英国就试图通过新城运动（实质是老城改扩建）促进区域平衡，20世纪80年代企业区政策的目的则是打破行政边界，塑造促进经济发展的“制度特区”作为区域增长极。1997年新工党上台后，通过了《区域发展机构法案》（*Regional Development Agencies Act 1998*），在英格兰地区设置了9个区域发展机构（RDA）来解决不平衡问题，其中城市更新被作为经济腾笼换鸟的重要手段之一，而物质空间改造中的设计挑战相伴相生^[29]。根据法案，曾经的国家级非部门公共组织——发展委员会（The Development Commission）和城市更新机构（Urban Regeneration Agency）的相关权责和资产被合并并分配给9个区域发展机构，包括：一个东北部（One North East）、西北区域发展机构、约克郡先锋（Yorkshire Forward）、中东部发展机构、中西部优势（Advantage West Midlands）、英格兰东部发展机构、英格兰西南部区域发展机构、大伦敦区域发展机构、英格兰东南部发展机构（图5-4）。这些机构接受中央财政部设立的单一预算计划资助，该计划支持地方发展机构的资金实际来自社区和地方政府部，环境、食品和农村事务部，文化、媒体和体育部等6个中央部门。其中，社区和地方政府部是推进城市更新和管理城乡规划体系的核心部门，其他部门也都有着促进城市更新和提升城市设计质量的相关政策和议题，从而使得这些机构成为区域层面城市更新与城市设计治理的主体。在接受资金最多的2008年度，9个机构共收到中央政府22.97亿英镑的支持；而在接受资金最少的2010年度，支持金额也有17.6亿英镑。雄厚的资金实力使其有能力在各地通过落实具体项目来贯彻中央政策。

英国财政部的《绿皮书》是对所有其他中央政府机构、地方当局、公共组织使用资金而进行的规范，明确了在其行政层级如何评估和回应中央政策，并进一步制订可行、可控、有效的资金支出和使用计划。为了引导区域发展机构合理使用资金，2004年原副首相办公室（The Office of the Deputy Prime Minister，简称ODPM）

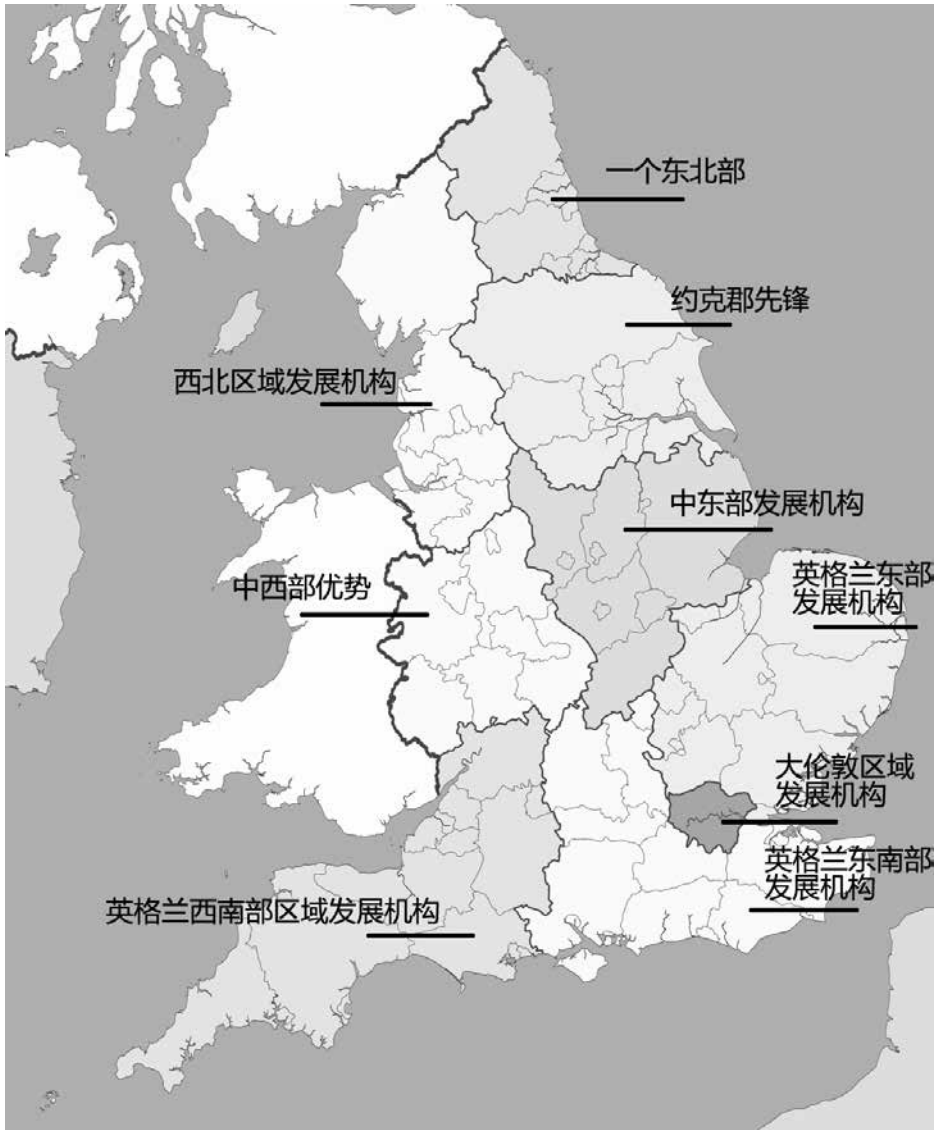


图5-4 英格兰9个区域发展机构的分布

作者根据以下资料翻译改绘：UK Parliament. Regional development agencies and the local democracy, economic development and construction bill [R/OL]. [2020-03-05]. <https://publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmberr/89/89we135.htm>.

发布了4项政策文件作为《绿皮书》的补充文件，对应了中央政府对区域发展机构的4项主要职能定位。其中之一便是《评估空间干预的影响：更新、再生和区

域发展》（*Assessing the Impacts of Spatial Interventions: Regeneration, Renewal and Regional Development*）。区域发展机构对城市更新（内城地区、不平等和衰落地区、乡村地区）、城市再生（贫困邻里和住房）和区域发展的干预目标，是通过提高社会包容性水平，促进邻里更新和区域繁荣，以及塑造繁荣、包容和可持续的社区^[30]。区域发展机构对上述三个领域进行干预的方式包括：一、普遍性福利计划（Universal welfare programme），即在区域范围内促进中央统筹性政策和行动计划落地（参见5.1章节），尽管可能不仅将物质空间作为政策目标，但同样会产生空间影响；二、选择性国家计划（Selectively targeted national programme），即在区域层面促进部门性政策和行动计划落地（参见5.1章节），对与特定群体相关的物质空间产生影响；三、对特定区域的倡议。发挥作用的尺度包括区域、次区域和地方三个层级。

以“中西部优势”区域发展机构为例，如图5-5所示，在其2001年成立之初就在区域内划定了6个跨行政边界的次级更新地区（Regeneration zone），目的是集中资源优先对衰落或有着明显特定问题的地区进行城市更新。在其推出的政策声明文件——《连接成功：中西部经济战略交付框架》（*Connecting to Success: West Midlands Economic Strategy Delivery Framework*）中，制定了围绕“商业、场所、人、传播声音”的行动纲领，包含22个优先事项和配套行动计划^[31]。其中，与城市更新和促进设计质量关系最密切的优先事项和行动集中于“场所”这一行动纲领中，包括：

一、优先事项1：将伯明翰（Birmingham）塑造成具有竞争力的全球城市，鼓励投资和发展，提高其作为全球城市和整个地区增长极的竞争力。具体行动包括：响应“伯明翰2026愿景规划”，通过城市更新继续推进长桥（Longbridge）和阿斯顿（Aston）地区的潜在投资项目，以及其他重大项目 and 就业场所，如东区（Eastside）、卵石厂（Pebble Mill）科学园等；通过支持拟建赌场的开发和日本电气（Nippon Electric Company，简称NEC）竞技场的再开发，确保NEC集团继续成为城市的经济驱动力；利用伯明翰具有国际影响力的文化资产，如伯明翰皇家芭蕾舞团、伯明翰竞技场等，发展该城市的文化特色，使其在国内和国际上脱颖而出。

二、优先事项2：改善区域交通和通信，提高无障碍性、效率和竞争力。具体行动包括：制定区域交通行动计划以申请和争取来自交通部的更多区域性资金；重新开发伯明翰的新街车站，将其作为区域的门户和多种交通联运枢纽，以及城市核心南部的城市更新催化剂；协助地方当局向中央获取对伯明翰国际机场扩建的规划申请；设立区域性基础设施投资基金，促进优先建设基础设施的交付，以便及时开

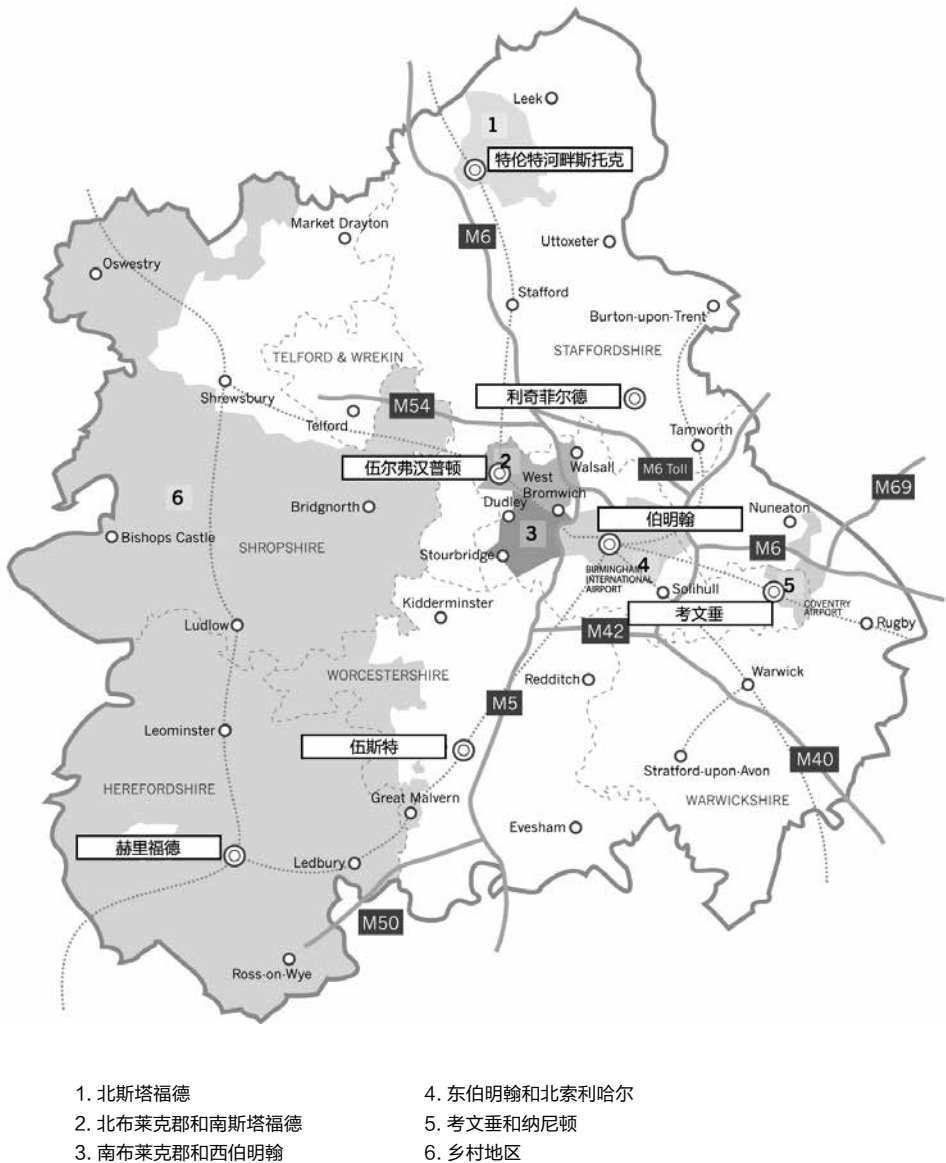


图5-5 英格兰中西部区域的6个次级更新地区分布

作者根据以下资料翻译改绘：West Midlands. Connecting to success: west midlands economic strategy delivery framework [S/OL]. [2020-03-05]. https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090315235424/http://www.advantagewm.co.uk/Images/WMES_Delivery_tcm9-9540.pdf.

发具有重要经济价值的场地。

三、优先事项3：可持续管理和利用土地和房产。具体行动包括：对特定地区、次区域以及公共部门持有的资产，以及单独使用这些资产或通过资产工具促进经济再生和增长的潜力进行评估；开发一个面向区域内所有棕色地带的信息平台（包括棕地数据库），以满足区域发展机构的要求，并支持响应“国家棕色地带战略——棕地宣言”。

四、优先事项5：发展可持续社区，鼓励建立一个高质量、有吸引力和可持续的城乡社区网络，吸引并留住劳动力，形成多样化且繁荣的劳动力市场，为该区域的经济增长做出贡献。具体行动包括：实施次区域更新和经济发展评估；保证持续落实已有城市复兴和乡村复兴原则；解决区域住房需求，更好地理解生产力、产业用地、基础设施、农村和城市可持续性、技能和消费者需求对环境的影响，以及其他各种空间和非空间因素对经济发展问题的影响；确保最需要进行城市更新的地域继续通过内部的规划和发展政策得到支持；确保土地利用方式支持高水平经济增长、鼓励产业孵化和成长空间、扩大知识资产和吸引更多高附加值投资者，包括三条高技术走廊；推广市场城镇计划的最佳实践；实施设计标准和区域可持续性规划自查表制度，鼓励通过良好的建成环境设计创造高质量的场所，包括所有区域资助的公共建筑；制定一项提升认知的教育和培训方案，以支持提高建筑、空间和环境设计的质量标准，包括“西米德兰兹设计良好实践案例研究”的在线资源；继续支持改造和翻新闲置的建筑，并使其在农村地区恢复生产性经济用途；提高该地区劳动力的技能和能力，通过培训支持可持续城市更新方案，并推广良好做法。

五、优先事项6：对最衰落的社区进行更新。具体行动包括：持续支持“中西部区域行动（Regional Action West Midlands）”和“中西部社会企业（Social Enterprise West Midlands）”两机构的能力建设；开发区域最佳实践模型，确保更新资金得到良好利用；确保创新性地使用“工作邻里基金（Working Neighbourhoods fund）”^[32]，与伯明翰、考文垂和乡村地区的城市战略保持一致；监督并保证地方当局履行竞标各类中央和区域资金项目时提出的更新目标；与合作伙伴一起制定对中央政府发布的《社区赋权白皮书》的回应；交付多个设计审查小组，以帮助提高建成环境的设计、质量和环境性能；确保区域可持续性规划自查表的实施与设计相关行政程序的融合；为不同专业的建成环境领域专业人员提供学习机会，形式包括培训、实地考察、推广良好做法的范例和研讨会；通过总体规划、创新设计和良好的咨询来满足社区更广泛的更新需求。

由中西部发展机构的战略框架可见，其推动区域城市更新的手段十分多元，在区域层面包括政策制定、基础调查、咨询研究、优秀实践推广、对中央资金再分配、为区域发展策略设立新的专项资金和计划等。在次区域和城市层面，区域发展机构直接面向地方当局和私营部门辅助政策制定、辅助规划研究、对接分配中央各类资金、直接参与对区域具有重要影响的具体项目的实施、推广各类城市设计治理工具，如设计质量评价体系等。从优先事项5和6中可见，对于城市更新中设计质量的促进，该机构通过帮助地方政府建立设计审查小组、严格保证公共资金建设项目设计质量、辅助其优化规划管理程序、辅助规划法案编制、提供专业培训、开展宣传推广活动等方式来达成这一目标。在实际中运行中，区域发展机构的专业水平并不足以支持其行动计划，更多地是通过与城市更新和城市设计领域的国家代理人合作完成的，采取以下做法：区域发展机构提出目标、搭建框架并提供资金支持，非部门公共组织提供专业支撑，甚至设立区域性次级机构（具体见5.2.2）。而上述模式，并非“中西部优势”一家区域发展机构所特有，其他机构也都有着相似却又较为适应自身区域发展特点的城市更新和城市设计治理政策和行动框架，例如古城巴斯（Bath）所在的英格兰西南部，便对如何促进区域内历史街区和建筑的更新与利用有着更多行动，在此不一一赘述。

5.2.1.2 地方企业合作组织

2011年保守党上台后，利用政界长期存在的对区域发展机构的质疑声关闭了所有区域发展机构，批评主要包括：与各级政府职能多有重叠之处；区域划分缺乏内部逻辑支撑，例如维尔特郡、多塞特郡、格罗斯特郡、德文郡、康沃尔郡在经济、产业上并没有过多联系，却被统一划入西南部，又例如在历史上因为民族或种族的不同，缺乏联系的城镇或郡县在划入同一区域后缺乏归属感等；区域机构与地方政府存在矛盾，并没有作为中央政府和地方政府之间的润滑剂，反而增加了对地方的管制。但是支持者认为：恰恰相反，区域发展机构协调了市县一级之间的矛盾，制定了促进区域发展的优先事项；同时，在经济发达地区，如东北部、西北部、约克郡和亨伯地区的地方当局和民众更加支持通过区域协调和统一领导促进区域发展一体化，进一步增强自身实力。由此可见，区域发展机构关闭的决定性因素仍是保守党的新自由主义倾向和经济以及财政紧缩。

2010年，中央政府发布政策白皮书《地方增长：实现所有场所的潜力》（*Local Growth: Realising Every Place's Potential*），宣布用地方企业合作组织取代区域发

展机构，2012年所有原区域发展机构关门^[33]。在社区和地方政府部以及商业、创新和技能部的共同领导下，“复辟”了20世纪80年代的企业区政策。在第一批申请的56个地方企业合作组织中，24个获准成立。截至目前，在全国范围内设置了38个跨行政边界的地方企业合作（Local enterprise partnership）组织，该组织由地方政府和私营部门共同组成（图5-6）。其主要职责包括：与政府合作明确关键投资优先事项，包括交通基础设施和相关项目；通过竞争获取和使用区域增长基金；支持高增长性商业领域的发展；参与国家规划政策的制定；规范和领导地方商业活动；战略性住房的交付；改善就业情况；利用公共资金撬动私人资本；促进可再生能源项

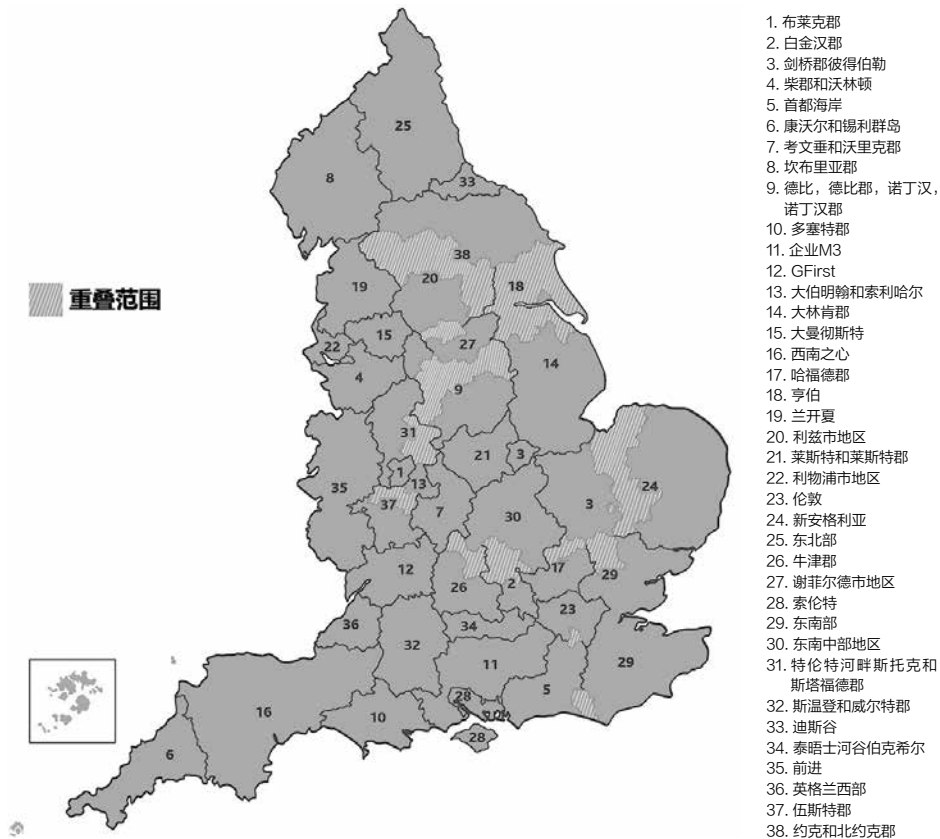


图5-6 英格兰地区38个地方企业合作组织的分布

作者根据以下资料翻译改绘：Department for Business, Innovation & Skills. Local growth: realising every place's potential [S/OL]. (2010-08-28) [2020-03-05]. <https://www.gov.uk/government/publications/local-growth-realising-every-places-potential-hc-7961>.

目；参与其他国家优先事项的实施，如数字基础设施政策。地方企业合作组织负责制定区域性、长期性的“地方产业战略（Local Industrial Strategy）”以及“年度交付计划和年终报告（annual delivery plan and end of year report）”，用以评价地方产业战略产生的影响、资金使用和对地方的干预情况等。成立之初，各组织向中央竞争2011年至2015年投入的32亿英镑“区域增长基金”（2016年后该计划暂无新增资金安排）^[34]。2014年，各组织编制了《战略性经济规划》来竞争“地方增长协议”资金，截至2016年，73亿英镑的“地方增长协议”资金被分配给各组织。此外，中央政府还向“增长的场所基金（Growing places fund）”投入7.3亿英镑用以支持关键基础设施项目的建设，以及促进就业和住房建设。除英国中央政府的资金外，各组织还会申请使用欧盟的各类资金，因为不属于英国国家治理体系的范畴，在此不做展开。

由上述定位可见，不同于区域发展机构，地方企业合作组织的核心目标已经不再包括城市更新，城市更新被作为促进经济增长的附属品和非唯一途径。但是在实际工作中各组织仍然将大量的精力投入到了城市更新中，尤其是在和经济增长密切相关的产业、商业空间的更新以及住房的供给中。手段从物质空间导向转变为改善面向经济内生动力的综合模式。但是在此过程中，地方企业合作组织同样注重回应国家层面的规划政策框架和设计导引等导引，并通过多元化的方式加以实现。

以兰开夏（Lancashire）企业合作组织为例，自其成立以来，利用约10亿英镑推动了超过50项主要行动，其中直接涉及物质空间环境更新的行动共有7项，累计投资约9500万英镑，包括：一、兰开夏企业合作组织为南兰开斯特（South Lancaster）住房增长计划提供1625万英镑的资金，用来刺激对新开发的住房和商业用地的投资；二、为布莱克浦（Blackpool）会议展览中心提供1500万英镑的资金，在布莱克浦著名的冬季花园新建了耗资2800万英镑的会议中心和酒店，使兰开夏地区能够获得新的发展机会；三、为菲舍尔盖特（Fishergate）的市政厅剧院和普雷斯顿（Preston）汽车站周围的普雷斯顿市中心改善工程提供600万英镑的资金；四、为诺斯莱特（Northlight）提供495万英镑的改造项目资金，将彭德尔（Pendle）的布瑞尔菲尔德工厂改造成一个主要的混合用途开发项目；五、为西北伯恩利（North West Burnley）增长走廊提供489万英镑的资金，支持旨在增加帕迪哈姆住房的防洪和公共领域改善方案；六、为洛美沙耶（Lomeshaye）工业区扩建工程提供400万英镑的资金，打造新的战略性就业场所；七、为布莱克浦电车公司提供1640万英镑的资金，用以改造和整合电车和铁路网。

以另一个企业合作组织——德比市、德比郡和诺丁汉市、诺丁汉郡（Derby

Derbyshire Nottingham Nottinghamshire, 简称D2N2) 为例, 其利用中央的“地方增长基金”设立了15项区域性资金计划, 其中6项与城市更新高度相关, 例如: 在贝克特(Bechetwell), 计划投入810万英镑用以支持该地区的商业再开发, 撬动总投资2亿英镑, 以帮助地方当局完成一直没有能力实现的城市更新计划。在此过程中, 企业合作组织深度参与项目的策划、土地产权收拢和规划设计, 对具体功能规划和商业空间设计提出了明确目标。D2N2投资448万英镑用于维苏威(Vesuvius)砖厂旧址的棕地更新, 更新建筑面积36 700平方米, 撬动总投资1660万英镑。建立总值1200万英镑的“我们的城市, 我们的河流”计划, 支持区域内滨水空间的更新。此外, 还有“A61走廊”“滨河商业公园”“德比市中心空间提升”等计划。

从上述两个地方企业合作组织的做法来看, 这类主体在城市更新和城市设计领域其改变了区域发展机构过去以区域策略制定、辅助地方当局策略和规划制定为主的做法, 更加面向具体项目的实施。而在公共资金完全支持的项目和公私共同投资项目的实施中, 保障了国家规划政策框架和设计质量倡议的落实。地方企业合作组织在城市更新中对设计质量之所以重视, 是因为他们接受资金的来源正是国家规划政策的制定部门——社区和地方政府部, 以及设计质量的另一个倡导者——商业、创新和技能部。而在对各类资金的竞争中, 其需要提出回应中央政策的具体区域性策略和具体实施计划。

5.2.2 区域层面的半正式主体参与

5.2.2.1 建筑中心网络和设计网络

1999年到2011年存在期间, 建筑与建成环境委员会(CABE)作为城市设计治理的国家代理人, 利用公共资金建立或扶持了全国范围内区域层面的建筑和建成环境中心(Architectures and built environment center, 简称ABEC)网络。该网络旨在提高英国专业人士和公众的技能、知识和机会水平, 并促进年轻人和社区参与良好空间环境的塑造, 提升地方当局对于高质量、可持续设计的关注。建筑与建成环境委员会下属的“场所塑造委员会(Placemaking committee)”主导了这一网络的建设, 由上级委员会委员罗宾·尼克尔森(Robin Nicholson)主持。如表5-6所示, CABE在10个区域任命了区域代表, 由CABE自身员工或长期合作的专家或官员担任。此外, CABE还与其他区域性公共机构(主要为区域发展机构和中央政府的区域性派出机构, 见5.2.1.2)或非政府机构合作, 建立在地的建筑中心, 辅助地方政府开展工作。

表5-6 区域性建成环境和建筑中心网络情况

区域	合作 方	建筑 中心	主要 职能
英 格 兰 东 部	英格兰东部发展机构 (East of England Development Agency) ; 激励东部 (Inspire East) ; 英格兰东部政府办公室	塑造东部 (Shape East)	通过研讨会、互动活动、展览、会谈、培训和在线资源,让公众参与影响当地建筑环境的问题
		密尔顿·凯恩斯-中南部建筑中心 (Milton Keynes-South Midlands Architecture Centre)	通过向所有参与当地增长区域开发的人提供建议,支持更好地设计建筑、空间和场所
英 格 兰 中 东 部	中东部发展机构; 中东部更新 (Regeneration East Midlands) ; 中东部政府办公室	Opun机构 (中东部建筑中心)	与决策者、专业人士、社区和年轻人合作,改善该地区建筑环境的设计
		密尔顿·凯恩斯-中南部建筑中心	通过向所有参与当地增长区域开发的人提供建议,支持更好地设计建筑、空间和场所
英 格 兰 中 西 部	中西部优势 (Advantage West Midlands) ; 中西部更新 (RegenWM) ; 中西部政府办公室	中部建筑+设计环境 (Midlands Architecture+Designed Environment, 简称MADE)	支持和促进卓越的环境设计,包括建筑、场所和公共空间、公园和绿地
		北斯塔福德郡城市愿景 (Urban Vision North Staffordshire)	促进北斯塔福德郡大都市区内部和周围的高质量城市和建筑设计
大 伦 敦	伦敦发展机构; 设计伦敦 (Design London) ; 城市设计伦敦 (Urban Design London) ; 大伦敦政府办公室	新伦敦建筑 (New London Architecture)	展示伦敦当前建筑、规划和发展问题的永久性展示平台
		开放住宅 (Open House)	旨在教育和激发关于伦敦卓越建筑价值的讨论,展示杰出的设计
		建筑基金会 (The Architecture Foundation)	旨在推广和鼓励当代建筑的精华,并将其带给广大观众
		哈克尼建筑探索 (The Building Exploratory, Hackney)	东伦敦的教育和资源中心,通过互动展览和广泛的教育方案探索建筑和当地环境
		城市设计伦敦	通过支持、培训、网络机会、最佳实践和建议,帮助伦敦当局实现更好的设计环境
		基础性 (Fundamental)	教育和激励纽汉姆 (Newham) 的社区更多地参与建筑和社区的重建

续表

区域	合作 方	建筑 中心	主要 职能
英 格 兰 东 北 部	<p>一个东北（One North East）；</p> <p>激活东北（Ignite North East）；</p> <p>东北部政府办公室；</p> <p>纽卡斯尔-盖茨赫德住宅市场更新探路者（Newcastle-Gateshead Housing Market Renewal Pathfinder）</p>	北方建筑（Northern Architecture）	通过面向专业人士和公众的项目、方案和活动，在该地区推广高质量的建筑和设计
英 格 兰 西 北 部	<p>西北部发展机构；</p> <p>重要场所（Places Matter！）；</p> <p>西北部政府办公室；</p> <p>曼彻斯特-索尔福德（Manchester-Salford）住宅市场更新探路者；</p> <p>提升东兰开夏（Lancashire）住宅市场更新探路者；</p> <p>奥尔德姆-罗奇代尔（Oldham-Rochdale）住宅市场更新探路者；</p> <p>默西塞德（Merseyside）住宅市场更新探路者</p>	重要场所	旨在提高该地区的建筑质量，提供支持并展示成功经验
英 格 兰 东 南 部	<p>东南部发展机构；</p> <p>卓越东南部（South East Excellence）；</p> <p>东南部政府办公室</p>	肯特（Kent）建筑中心	旨在通过促进良好的建筑和设计以及提供建议、培训和教育来改善肯特郡和英格兰东南部的城市环境
		索伦特（Solent）建筑和设计中心	促进建筑环境中的高质量设计，注重教育、参与和设计宣传
		密尔顿·凯恩斯-中南部建筑中心	通过向所有参与当地增长区域开发的人提供建议，支持更好地设计建筑、空间和场所
英 格 兰 西 南 部	<p>西南部发展机构；</p> <p>创造：卓越（Creating: excellence）；</p> <p>西南部政府办公室</p>	布里斯托（Bristol）建筑中心	促进整个地区更好地理解 and 享受建筑和设计，以及更好建成环境带来的好处
		德文和康沃尔（Devon & Cornwall）建筑中心	提升德文郡和康沃尔郡的设计质量和建成环境

续表

区域	合作 方	建筑 中心	主要 职能
约克郡和亨伯	约克郡前沿 (Yorkshire Forward) ; 整合约克郡 (Integreat Yorkshire) ; 约克郡和亨伯政府办公室	建筑, 外壳 (Arc, Hull)	促进亨伯地区建筑和公共空间的设计质量
		环境助理 (Environmental Assistance)	为致力于保护和改善自然和建成环境的社区和个人提供专业知识、建议、教育和培训
		梁 (机构名称, Beam)	通过学习和教育, 促进好的设计, 以及在公共领域富有想象力地运用艺术手段帮助人们创造更好的场所
		棚 (机构名称, Shed)	与南约克郡地区的社区合作, 尤其是与学校和年轻人合作, 支持他们更加自信地帮助塑造、维护和打造更加美丽和可持续的建筑和场所
英格兰以外的地区	苏格兰地区: 苏格兰建筑+设计 (Architecture+Design Scotland) ; 苏格兰建筑 (Scottish Architecture)		
	威尔士地区: 威尔士设计委员会 (Design Commission for Wales)		
	北爱尔兰地区: 场所, 贝尔法斯特 (Place, Belfast)		

资料来源: UK web archive. CABE website history [DB/OL]. (2010-05) [2020-05-05]. <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100510234125/http://www.cabe.org.uk/regions>.

2008年至2010年间, 建筑和建成环境委员会和其区域合作伙伴向各地的建筑中心网络拨款总计186万英镑, 支持其运营。通过数额并不大的直接经济支持, 建筑和建成环境委员会建立了高效的区域影响力窗口。在对建筑中心网络的支持中, 中央政府向区域派出的办公室和地方发展机构是资金支持的主力, 分别代表了中央政府的政策主张, 以及地方当局和企业形成的增长同盟, 建筑和建成环境委员会则起到了专业支撑的作用, 三方共同构成区域层面城市设计治理的背后力量 (图5-7)。在此过程中, 建筑和建成环境委员会的大量研究成果、设计导引、活动倡议、治理工具 (参见2.2.2章节) 向区域和地方输出。一方面, 这些多层次的城市设计治理工具为区域性、网络化的地方机构提供强有力的专业支撑, 尤其是在那些本地专业力量薄弱的欠发达地区, 这一点尤为重要。因为地方政府普遍缺乏具有专业知识的官员和行政人员, 再加上区域内专业技术人员、企业、机构的

空白，使得区域和地方难以回应中央政府的国家规划政策框架及其他政策主张。规划许可、设计审查等行政程序难以有效开展或者自由裁量水平较低，同时公共资金投入或政府参与的PPP项目中设计质量难以得到保证。国家代理人在区域层面建立的“网络”有效填补了这些不足，并通过宣传、多方参与活动等形式进一步提升了地方当局、企业和公众对于设计质量的意识，促使中央政策向广泛认同的社会文化转变，形成政策与实践的良性循环。

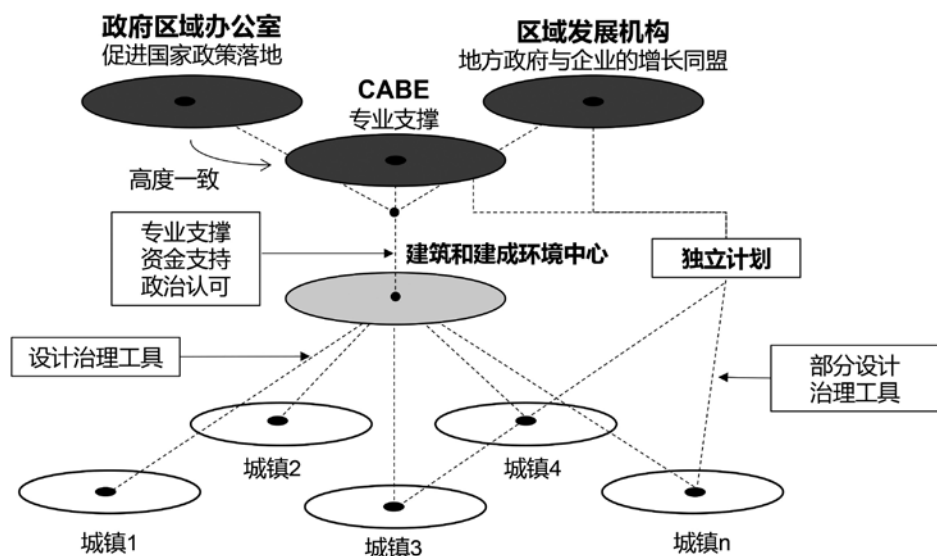


图5-7 区域层面半正式主体参与城市设计治理模型

另一方面，建筑和建成环境委员会除了依靠建筑中心网络间接开展工作，还通过自身任命的区域代表与地方当局和公共组织合作直接推进相关计划。建筑和建成环境委员会在英格兰东部地区和中东部地区推进了“区域设计行动管理计划”，该计划侧重于应对与增长和住房扩张相关的问题，与英格兰东部开发机构共同出资设立。这项工作集中在5个城市地区，通过“设计冠军”（奖项）和地方当局举办的培训活动，以及研讨会来扩大区域增长议程的影响，受众为地方官员和企业代表。建筑和建成环境委员会深度介入了多个城市更新地区的具体工作，如凯特琳东区（Kettering East）、威林伯勒镇中心（Wellingborough town centre）等。在东北部的重点地区，如迪斯谷（Tees Valley）地区增派区域代表，与地方城市

更新机构“蒂斯谷再生（Tees Valley Regeneration）”共同研究城市和区域相关的规划事项、住宅更新市场、总体行动规划、设计准则、案例等。在历史资源丰富的西北部，推进“兰开夏设计和遗产”计划，为地方当局提供设计建议、技能培训、历史遗产利用和再开发咨询。与“更新西北（Renew Northwest）”、区域开发机构一起，共同推进“设计利物浦”计划，帮助地方当局在中央政府的“住房市场更新倡议（Housing Market Renewal Initiative）”下促进居住区邻里的改造，建立设计审查程序。与地方发展机构在东南部建立城市设计联盟，成员包括伯克希尔（Berkshire）、牛津郡（Oxfordshire）、白金汉郡（Buckinghamshire）和密尔顿·凯恩斯（Milton Keynes），形成地方政府官员讨论最佳实践、分享挑战和应对措施、提供互助和讨论建筑环境设计问题的论坛，并提供培训和调研学习服务。在西南部成立“设计西南（Design South West）”联盟，旨在影响西南地区建成环境质量，由该联盟支持两个建筑中心向地方当局交付“设计领导”方案，并协调它们在该方案上的工作，通过咨询、培训和展示良好设计的价值，帮助那些参与城市更新的利益相关方有效地交付设计良好的建筑和公共空间。无论是第三方的区域性常设机构，还是建筑和建成环境委员会通过自身区域代表推进的计划，都对这些地区包括城市更新在内的建成环境领域城市设计治理产生了巨大影响。

进入紧缩时期，建筑和建成环境委员会和设计理事会合并后，不再代表中央政府对英格兰9个地区的区域性建筑和建成环境中心进行直接资金扶持。虽然没有了资金支持，但其中8个机构都存活了下来，并保留了设计审查、设计建议等核心服务。而建筑和建成环境委员会曾经打造的城市设计治理工具（见2.2.2），如设计评价体系、各类奖项、品牌活动等不复存在。在建筑和建成环境委员会和区域发展机构双双被裁撤的大背景下，各机构预算和职能的缩水在所难免，如“重要场所”（原英格兰西北部建筑和建成环境中心）就转投到英国皇家建筑师协会（RIBA）旗下。为了填补建筑和建成环境委员会消失带来的影响力缺失，8个机构自发成立了新的“设计网络（Design Network）”机构，用以共享研究成果、联合成员机构参与国家政策制定咨询（图5-8）。2017年，“设计网络”发布了《议员的伙伴：规划中的设计》（*Councillor's Companion for Design in Planning*），从新的角度介入城市设计治理，其受众从地方当局、开发商和一般民众，转向了各级民意代表，指导从国家到地方的各级议员如何更好地行使权力，参与各级政府（如地方规划委员会、开发公司理事会）等主体的管理活动。如何监督、督促地方当局保证良好设计？如何有效组织公众参与？有哪些国家计划和资金可以被申请用来提升空间



图5-8 英格兰8个区域性组织组成的设计网络

作者根据以下资料翻译改绘：设计网络官方网站<https://designnetwork.org.uk/>。

质量？有哪些治理工具可以使用和可以寻求？有哪些公共组织可以提供帮助并介入？——诸如此类来自设计网络的研究成果通过成员组织在各区域加以推广。2018年至2019年，设计网络依托其遍布全国的区域性成员组织，辅助国家住房、社区和地方政府部开展了大范围的政策咨询活动——国家设计工作坊讨论（National Design Workshop Discussions 2018-19 Report for MHCLG，MHCLG的全称是Ministry of

Housing Communities&Local Government），并形成政策建议报告。这次咨询活动向英格兰8个区域内92个地方当局的233位代表征询对于国家相关政策的意见，以及地方实践中的困难^[35]。这份报告直接影响了国家层面的《规划实践导引》（*Planning Practice Guidance*，简称PPG，参见5.1.3.1章节）的修编。此外，设计网络还会根据成员需要，接受其他公共组织或非政府机构委托进行研究，并共享研究成果，避免各成员在应对普遍问题上的重复支出。例如支持“场所联盟”（参见5.1.5.3章节）研究的成果——《议员对于住宅设计的态度》（*Councillors' Attitude Towards Residential Design*）^[36]。除英格兰地区外，北爱尔兰、威尔士和苏格兰地区自建筑和建成环境委员会时期就存在三所区域性设计质量促进机构——“苏格兰建筑+设计”“威尔士设计委员会”“场所，贝尔法斯特”。它们运行因为自始至终对建筑和建成环境委员会的依赖程度就极小，同时三地区域政府相对独立于英国中央政府行事，所以三所机构并没有因为中央财政紧缩而遭到裁撤。

5.2.2.2 地方企业合作网络

在政府治理和经济紧缩时期，与企业合作组织相伴相生了半正式机构——地方企业合作网络（Local enterprise partnership network）。作为全国范围的联合组织，它与政府、咨询方、企业、学术界、智库以及其他参与方共同对区域性的地方企业合作组织进行评估、审查，并代表所有成员组织参与国家政策制定，同时还是国家监管地方企业合作组织的信息和数据来源。作为一家非营利性机构，其运营带有强烈的多方参与色彩，当前英国38个地方企业合作组织均为其成员。而该机构的运营则由一家企业主导的企业联盟、一家国资背景财团（劳埃德银行集团）、一家咨询企业、两家社会组织提供支持。企业联盟为高盛集团主导的“英国10 000家小企业（10 000 Small Businesses UK）”组织，其旨在促进与主导者——高盛集团合作的小企业的发展，但同时也和政府组织[主要是“规模扩大工作小组（Scale up Task force）”]合作制定面向更广范围内企业的产业战略。公共组织为“伦敦卓越行政中心（The London Centre for Executive Excellence）”，其通过技能培训、咨询等方式支持企业发展。两家社会组织分别为“注册技能（Signed up Skills）”和“NOCN（National Open College Network）小组”，二者都致力于英国职业技能水平的提升和就业的改善。上述五个组织都在不同程度上利用公共资金开展活动。地方企业合作网络搭建了成员与捐赠者之间的相互作用桥梁，一方面推进了上述捐赠者的倡议（高度回应中央政策）在各区域层面的落实，另一方面对接了成员在推进自身战略

中在特定领域所需的专业咨询、技术支持、资金支持、合作以扩大影响力等诉求。除捐赠者外，地方企业合作网络当前还有四家深度合作对象，他们尽管没有采取资金支持的方式，但同样通过这一“网络”放大了自身影响与实施能力。

在城市更新和城市设计领域，地方企业合作组织发挥了资源对接、政策解读与宣传、倡议引领的作用。其深度合作对象——环境、经济、规划和交通长官协会（Association of Directors of Environment, Economy, Planning and Transport, 简称APEPT）是全国范围内与物质空间建设有关的各层级政府官员的联盟组织，其发布的《战略规划2020—2023：为繁荣社区塑造场所》（*Shaping Places for Thriving Communities Strategic Plan 2020-2023*）同样回应了国家规划政策框架，并从地方政府当局的角度提出了更多可行措施^[37]。通过地方企业合作网络，该组织吸纳了更多区域内的地方政府成员，并将原来没有参与的企业合作组织成员纳入了联盟。地方企业合作网络还具有上传下达的作用，体现在辅助和协调成员组织争取“欧盟结构性投资资金（EV structural investment, 简称ESI）”、代表各成员参与“国家基础设施交付计划（National Infrastructure Delivery Plan）”的制定咨询、汇总成员为争取“地方发展基金（Local Growth Funds）”而制订的战略性经济计划、参与国家层面的“战略性住房市场评估（Strategic Housing Market Assessments）”，各区域通过该组织在国家乃至欧盟层面为本地发展发声、影响政策制定，并争取政府更多的资源倾斜。在活动组织方面，地方企业合作组织举办了每年一度的“鼓舞人心的城市（Inspiring City）”国家论坛，发布指导未来十年的城市发展议程。“鼓舞人心的城市”当前已经成为颇具影响力的品牌活动，受到了区域组织成员的支持，作为宣传区域发展成就和未来愿景的窗口。总体而言，地方企业合作网络作为一家半正式机构，在中央政府和区域组织、公共资源和区域组织、社会资源和区域组织间发挥桥梁作用，但是因为国家对地方企业合作的定位转变，城市更新让位于经济更新，因此其对于促进城市设计治理的效能实际上十分有限。

5.3 城市层面城市更新与城市设计治理体系

5.3.1 地方回应国家城市更新治理体系的途径

本章前两节着重分析了中央政府如何在全国和区域层面引导城市更新活动的开展，保证设计质量的实现，并通过各类半正式的公共组织，辅助各级政府部门。本