

聚焦英格兰规划改革：住房政策

郭青源 伦敦政治经济学院区域与城市规划研究硕士毕业生

作为英国近几年规划系统改革的核心，*升级与更新法案：对国家规划政策的改革*（Levelling-up and Regeneration Bill: reforms to national planning policy，下称升级法案）的草案在 2022 年圣诞前夕刚刚公布并同时开启公众咨询，具体时间线见图 1。草案一出便迅速激起了地方政府，地产开发行业和规划职业圈内的激烈讨论。

此政策既是 2020 年规划白皮书（Planning for the Future）的延续，也是本届保守党政府的旗舰政策——“升级”（Levelling-up）白皮书的重要一环。

作为政府直接干预土地供给的核心工具，英国规划系统的调整和住房市场息息相关。举例来说，在 2020 年规划白皮书中，鲍里斯政府将英格兰这几年的住房危机近乎通盘归罪于现有的规划系统。尽管 2020 白皮书的这项分析颇有争议，但已足以反映规划系统对住房市场的影响之大。

升级法案旨在修订英格兰国家层面核心规划政策——*国家规划政策框架*（National Planning Policy Framework，下称规划框架）。此政策对英格兰所有次国家级规划的制定都有法定约束力。

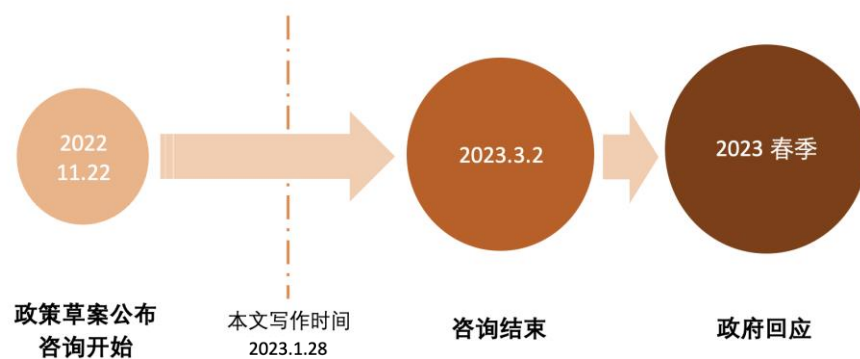


图 1 政策时间线（作者自绘）

下文将主要探讨升级法案在住房供给方面，尤其与住房标准算法施行有关的政策变动和潜在影响。本文将首先评论本法案的“主基调”——即弱化标准算法和实际指标之间的联系，其次阐释法案的具体弱化路径，最后评论未来住房政策改革的趋势。

1. 主基调

升级法案加大了住房交付数量的不确定性，或导致政府无法兑现实现每年三十万住房交付的目标。本届保守党对选民的核心承诺之一是在 2025 年左右（即下届大选前）实现每年交付三十万套住房（Conservatives, 2019:33），但就现在的升级法案看来，这项目标将很难实现。虽然升级法案正式将 2020 规划白皮书和 2022“升级”白皮书的住房目标嵌入规划框架中，但原计划支撑住房交付的核心政策工具的效力在升级法案中被隐性削弱（核心政策工具即于 2020 规划白皮书提出的 *地方住房需求标准算法*（standard method for assessing local housing need），下称标准算法）

原有的标准算法旨在为每个地方规划当局设立一个刚性住房交付指标，其算法基于既有人口对未来进行估计，换言之，人口越多的当局需要完成更多的住房交付。没有完成指标的地方当局将面临严重的惩罚，且失去控制本地住房申请的能力。此项政策在前两年受到了相当大的政治压力（见下议院辩论 2021 vol.697; 681; 699; 705），主要原因在于这套标准算法牵扯了太过庞杂的利益。如图 2 所示，在英格兰境内（近似绿框内），工党的选区集中在大城市区（伦敦，伯明翰，利物浦，曼彻斯特等），而保守党的选区则占领了大部分非主要城市区。对核心选区为大城市和北部区域的工党来说，标准算法一方面没有给缺乏发展机会的北部地区提供足够的住房额度，另一方面对南部大城市地区给予了过量的交付压力。而对核心选区为较富裕郊区和乡村的保守党来说，由于主要选民普遍的“邻避主义”（反开发）倾向，标准算法的刚性本身也十分不讨好。

升级法案在住房方面的核心趋势是创造更多介于标准算法和地方当局实际住房指标之间的“灰色地带”，即模糊标准算法和实际指标之间的联系。虽然个别业内人士认为这种新“灰色地带”不会给实际住房交付带来太多影响，但在法案公布的短短半个月里，至少有四个地方当局（Teignbridge, Horsham, Stockport, Mole Valley）已经采取行动暂停原来基于标准算法制定的规划，并希望利用这些“灰色地带”带来的新机遇减少区域内的总住房供给数（Gardiner, 2023），而这种心态正在英格兰境内持续升温。

下面几节将具体介绍创造这些灰色地带的主要法则变更：

UK general election 2017

- 保守党
- 工党
- 苏格兰民族党
- 自民党
- DUP
- Sinn Fein
- Plaid Cymru
- Green
- Independent
- Speaker

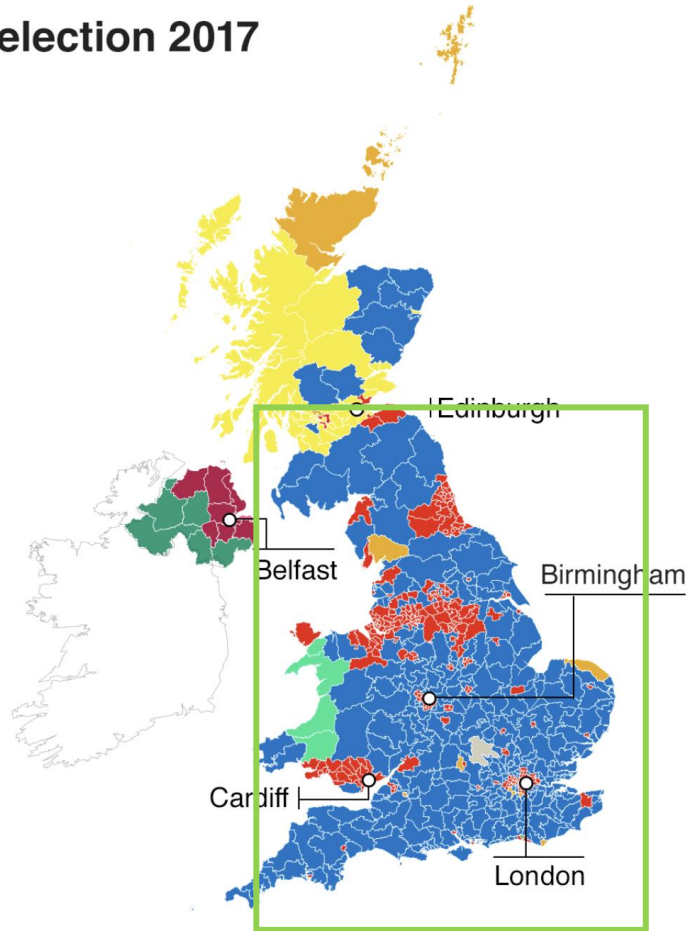


图 2 2017 年英国大选各党派获胜选区分布 (BBC, 2019)

2. 标准算法从下限变上限?

标准算法的刚性显著减少。升级法案提出的新规划框架中，第 35 段 a) 节的表述出现了重要调整（见图 3），标准算法得出的住房数量从地方当局规划所需交付的“最低数量”（as a minimum）被调整为地方当局需要“尽可能达成”（so far as possible）的目标。值得强调的是，保守党每年三十万住房交付目标的战略体系的核心之一就是被“最低数量”这一表述支撑的标准算法的刚性。

- a) **Positively prepared** – providing a strategy which, ~~as a minimum,~~ seeks to meet the area's objectively assessed needs so far as possible, taking into account the policies in this Framework²²; ~~and is informed by agreements with other authorities, so that unmet need from neighbouring areas is accommodated where it is practical to do so and is consistent with achieving sustainable development;~~

图 3 新规划框架第 35 段 a) 节 (DLHC, 2022:12)

要知道，标准算法本身并不是一个新发明。2017 年的住房白皮书（DCLG, 2017:14）已经提出了住房需求的标准算法，而该算法的修正版已于 2018 年被采纳（MHCLG, 2018:17）。然而，现存的住房标准算法只要求地方当局制定规划时被其告知（being ‘informed’），即地方当局只需要在代表中央政府的规划督察部（Planning Inspectorate）审核规划时证明其规划已经“合理”地考虑到标准算法得出的数字就足够了（MHCLG, 2021:17）。这样的规制使现存的系统在实践中需要地方当局和规划督查局双方都花费大量的精力就实际住房目标是否“合理”进行讨价还价，并最终造成实际住房交付低于预期（MHCLG, 2020a:32; MHCLG, 2020b）。在提升住房交付量上，2020 规划白皮书提出的新标准算法之所以被寄予厚望，就在于其被描述成一种必须完成的死指标，而本次升级法案对规划框架第 35 段 a)节的修改实质上将新的标准算法又重新弱化成了之前的版本。

3. 绿带与地方特色

在段落 35 段 a)节的大背景下，升级法案创造的灰色地带主要集中在绿带和地方特色两个方面，二者都会带来住房交付量的下降。

绿带保护被赋予高于住房交付的政策优先度。升级法案对原 140 段（现第 142 段）（见图 4）的修改再次重申了英格兰绿带的重要性。绿带（Green Belt）是英国为了保护乡村不受城市扩张威胁而设立的标志性政策。在绿带范围内的住房申请除了极少数例外之外（比如农民的自用房）都不会被授予开发许可，也因此经常被批判是造成英国房价上涨的核心原因（见 Barker Review 2006）。但面对住房危机，本届保守党政府仍然维持对绿带的严格保护本身倒是不足为奇。绿带和乡村对英格兰民族和中产阶级都有高度重要性，自上世纪末几次较大政治失败后，本世纪的各届执政党基本不敢再涉足和放松绿带管控有关的改革。但值得注意的是，现第 142 段明确将住房交付的优先度置于绿带保护之后，并且允许将绿带保护作为住房交付任务不达标的理由。这一修改会对基于标准算法的原住房交付目标产生很大影响，因为原计划中其实大部分的住房指标都落到了本身就人口稠密的大城市区域，而这些区域又恰好是绿带最集中的地方（图 5）。本身就面临可开发土地稀缺的一些大城市规划当局很有可能就此寻找机会在绿带边界区域减少计划住房交付指标。

140.142. Once established, Green Belt boundaries should only be altered where exceptional circumstances are fully evidenced and justified, through the preparation or updating of plans. Green Belt boundaries are not required to be reviewed and altered if this would be the only means of meeting the objectively assessed need for housing over the plan period. Strategic policies should establish the need for any changes to Green Belt boundaries, having regard to their intended permanence in the long term, so they can endure beyond the plan period. Where a need for changes to Green Belt boundaries has been established through strategic policies, detailed amendments to those boundaries may be made through non-strategic policies, including neighbourhood plans.

图 4 新规划框架第 142 段（DLHC, 2022:42）

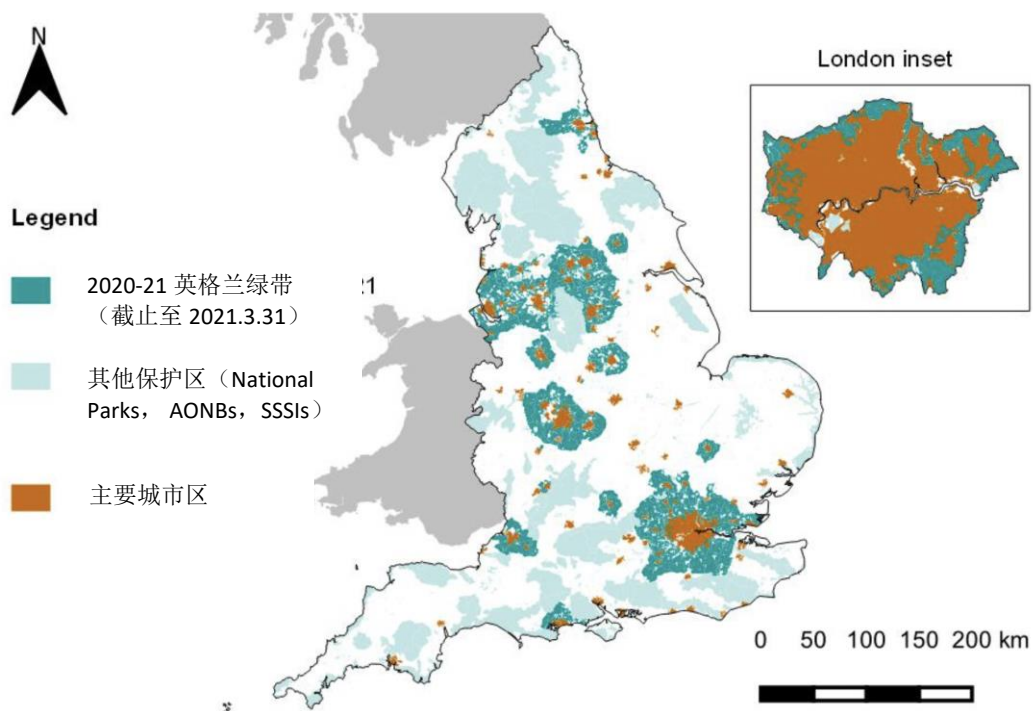


图 5 2021 年绿带在英格兰的分布（DLHC，2021）

强调地方特色的优先度。或许出于对前几年一些高密度开发和建筑事故的回应，抑或出于对快速推动住房建设可能造成民意反弹的考量，本届政府将 2010 年工党下台后就不怎么讨论的城市设计（尤其是建筑密度相关的）重新搬回了政治台面上。和绿带情况相似，新规划框架第 11 段 b）节 ii（图 6）将密度也列为了可以挑战标准算法的情况之一。同样，这一修改也会减少住房的实际交付，尤其是在一些南部非主要城市区。这些城市的生长边界被各种保护区和绿带限制，同时区域内本来建筑密度就较低，一旦草案被采纳，地方当局便可利用此次修改有效减少区域内的实际住房指标。

- b) strategic policies should, as a minimum, provide for objectively assessed needs for housing and other uses, as well as any needs that cannot be met within neighbouring areas⁶, unless:
- i. the application of policies in this Framework that protect areas or assets of particular importance provides a strong reason for restricting the overall scale, type or distribution of development in the plan area⁷; ~~or~~
 - ii. any adverse impacts of doing so would significantly and demonstrably outweigh the benefits, when assessed against the policies in this Framework taken as a whole~~;~~ such adverse impacts may include situations where meeting need in full would mean building at densities significantly out of character with the existing area⁸; or

图 6 新规划框架第 11 段 b) 节 (DLHC, 2022:6)

4. 未来展望

尽管升级法案的最终稿仍然没有确定，但至少在本届苏纳克政府任期内，此次升级法案在住房政策上的主基调已经难发生大的改变。此次升级法案的公布已经反应保守党内部原来占优势的住房派在各方的政治压力下已显颓势。同时，保守党去年地方选举的大败以及党内派系分裂导致的核心领导力缺失更遏制了苏纳克政府推行更激进的住房政策。本文预测，在大基调不变的前提下，接下来针对升级法案在住房方案条例的修改和细化将主要围绕本次法案创造的“灰色地带”——即标准算法和实际目标的具体关系上。至于具体细化会倾向于给地方政府更多的自由裁量权（会造成结果上更少的住房交付）还是更强调标准算法的相对刚性上（会造成结果上更多的住房交付），则将取决于党内住房和反住房派接下来的政治博弈和更广泛的政治经济形势变动。最后，虽然本文主要探讨了升级法案在住房交付方面的妥协，但对比现存的规划框架，升级法案提出的新框架仍然巩固了促住房在英格兰规划体系中的核心地位。一言以蔽之，即使三十万的交付承诺将无法实现，这次改革也将进一步减少住房开发时遇到的制度阻力。

参考文献:

Barker, K. (2006). Barker Review of Land Use Planning – Final Report – Recommendations, Norwich: HMSO.

BBC (2019). General election 2019: A really simple guide. Available from: <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-49826655>.

Conservatives (2019). Conservative Party Manifesto 2019. Available from: <https://www.conservatives.com/our-plan/conservative-party-manifesto-2019>.

Department for Communities and Local Government (DCLG) (2017). Fixing our broken housing market. Available from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/590464/Fixing_our_broken_housing_market_-_print_ready_version.pdf.

Department for Levelling Up, Housing & Communities (DLHC) (2021). National statistics: Local authority green belt statistics for England: 2020-21 - statistical release. Available from: <https://www.gov.uk/government/statistics/local-authority-green-belt-statistics-for-england-2020-to-2021/local-authority-green-belt-statistics-for-england-2020-21-statistical-release>.

Department for Levelling Up, Housing & Communities (DLHC) (2022). National Planning Policy Framework: Showing indicative changes for consultation. Available from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1126647/NPPF_July_2021_-_showing_proposed_changes.pdf.

Gardiner, J. (2023). [Planning: Planning Resource: independent intelligence for planning professionals] How the NPPF revisions would change the way in which councils apply housing need figures. Available from: <https://www.planningresource.co.uk/article/1810025/nppf-revisions-change-councils-apply-housing-need-figures>.

House of Common Deb (2021e). vol. 697. Available from: <https://hansard.parliament.uk/Commons/2021-06-17/debates/5D495527-9769-4F94-AF6D-E94191787214/FutureOfThePlanningSystemInEngland>.

House of Common Deb (2021f). vol. 705. Available from:
<https://hansard.parliament.uk/Commons/2021-12-07/debates/A46F2F44-AEB3-4EEF-B02E-0C12361E5C8A/AffordableHousingPlanningReform>.

House of Common Deb (2021g). vol. 681. Available from:
<https://hansard.parliament.uk/Commons/2020-10-08/debates/2496DD54-7CE6-4393-B8E0-477A7084D8FD/PlanningAndHouseBuilding>.

House of Common Deb (2021j). vol. 699. Available from:
<https://hansard.parliament.uk/Commons/2021-07-15/debates/822C85F4-D427-4D2D-A131-9B0295D5F978/Planning>.

Ministry of Housing, Communities & Local Government (MHCLG) (2020a). Planning for the Future: White Paper August 2020. Available from:
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/958420/MHCLG-Planning-Consultation.pdf.

Ministry of Housing, Communities & Local Government (MHCLG) (2020b). Changes to the current planning system: Consultation on changes to planning policy and regulations. Available from:
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/927157/200805_Changes_to_the_current_planning_system.pdf.

Ministry of Housing, Communities & Local Government (MHCLG) (2021a). National Planning Policy Framework. Available from:
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1005759/NPPF_July_2021.pdf.

《国际住房市场与政策动态》电子新闻刊由上海交通大学住房与城乡建设中心、亚太住房研究网络(APNHR)、中国城市研究网络(UCRN)、香港大学-城市系统研究院共同发起编撰，由上海交通大学住房与城乡建设中心出品。文中数据准确性与观点由通讯员个人负责，《动态》编发仅为公众提供信息参考。