

肯尼亚空间规划体系研究

Research on Kenya's Spatial Planning System

杨庆礼 王兴平
YANG Qingli, WANG Xingping

摘要：随着人类命运共同体建设和“一带一路”倡议的不断推进，“一带一路”沿线国家的空间规划体系受到各界广泛关注。本文首先以时间为轴线系统梳理了肯尼亚空间规划体系的沿革过程，将其分为部落统治时期、被殖民统治时期、独立建国时期和修宪后发展新时期四个时间阶段。其次，总结了肯尼亚空间规划体系具有的三个特征：追求土地管理公平，对土地产权种类和个人拥有土地数量作出限制；追求规划制定与实施公平，多角度多部门监督；追求区域发展公平，重视弱势地区发展与规划。本文对“一带一路”沿线国家的规划特征研究具有一定的参考价值。

Abstract: With the continuous advancement of the construction of the Belt and Road Initiative, the spatial planning systems of countries related to the Belt and Road Initiative have attracted widespread attention. This paper first systematically compares the evolution of Kenya's spatial planning system using time as an axis. It can be divided into four temporal stages: the period of tribal rule, the period of colonized rule, the period of independent statehood, and the period of development after the constitutional amendment. This paper also analyses the characteristics of Kenya's spatial planning system under the equity orientation: pursue fairness in land management and setting limits on the types of land titles and the amount of land owned by individuals; pursue fairness in the planning and implementation process, with multi-perspective and multi-sectoral monitoring and pursue fairness in regional development, and pay attention to the development and planning of disadvantaged areas. This paper can be a reference for the study on the planning characteristics of the countries along the Belt and Road.

关键词：空间规划；空间规划体系；空间规划政策；空间规划法；公平；肯尼亚

Keywords: Spatial Planning; Spatial Planning System; Spatial Planning Policy; Spatial Planning Law; Fairness; Kenya

国家自然科学基金面上项目 (52078115)

作者：杨庆礼，东南大学建筑学院硕士；北京市科学技术委员会、中关村科技园区管理委员会干部。gyangqingli@163.com
王兴平（通信作者），博士，东南大学建筑学院，教授，博士生导师；中国城市规划学会城市规划历史与理论学术委员会，副秘书长；中国城市规划学会国外城市规划学术委员会，委员。wxpsx@seu.edu.cn

引言

肯尼亚位于非洲东部，历史悠久，资源丰富，因东非大裂谷和赤道分别从南北向和东西向穿越整个国家而有了“东非十字架”的别称。同许多非洲国家一样，肯尼亚经历了部落统治时期、被殖民统治时期，以及独立后自由选举时期的政治发展历程。对种族与部落习惯的保留与抗争、对殖民者遗留政治体系的接受与反抗、对国家机器的拥护与质疑，这些曲折的历史文化背景和社会发展条件交织在一起形成了肯尼亚多元融合且独特的空间规划体系。

目前国内外学者针对全球各国空间规划体系的研究多聚焦于欧美^[1-3]等地区城市化水平相对较高的国家，对非洲地区的相关研究较少^[4]。直接聚焦于肯尼亚的研究多关注人口和土地等特定要素的聚集和变迁，抑或是针对特定城市和园区开展关于规划设计的讨论。针对肯尼亚城乡发展和人口变化的研究多由世界银行、联合国人居署等国际机构组织开展，近年来发布了多部以政府管理^[5]、城市规划^[6]为主题的研究报告，为研究肯尼亚土地利用、城市扩张、人口流动等问题提供了翔实的参考资料。在国外，多国学者从不同角度出发分析肯尼亚的土地政策^[7]和空间规划^[8-9]；在国内，亦有学者从各自学科背景出发聚焦于肯尼亚城市区域变化^[10-12]、非正规住区^[13]、境外合作园区^[14]等，取得了一系列成果。

随着“一带一路”倡议的不断推进，中国与肯尼亚的交流合作愈发密切，中国已成为肯尼亚第一大贸易伙伴国和第一大工程承包商来源国^[15]。研究肯尼亚空间规划体系有助于深化肯尼亚国别研究成果，丰富针对非洲国家空间规划体系的研究，亦可为“走出去”的机构或个人提供参考。本文以时间为轴线系统梳理肯尼亚空间规划体系和相关法律政策的沿革过程，介绍肯尼亚现行空间规划体系及其特点。

1 肯尼亚空间规划体系沿革过程

依据肯尼亚《空间和土地利用规划法》，空间规划指“为实现空间、经济和社会文化资源的最佳利用而影响人口及其活动分布的方法和途径”^①。鉴于肯尼亚独特的历史发展背景与规划特点，为了更好地梳理与阐释肯尼亚空间规划体系的沿革过程与特征，本文所指的空间规划既包括独立编制的、以更好地实现空间利用为主要目的的区域空间规划和城市规划，也包括在特定时间段涵盖于综合发展规划中的空间指导和土地利用政策。在时间序列上可以将其规划体系和典型法律法规发展过程分为部落统治时期、被殖民统治时期、独立建国时期和修宪后发展新时期四个时间段（图1）。

1.1 部落统治时期的空间使用规则

在部落统治时期，肯尼亚没有明确成文的关于空间规划的相关规定，土地多由当地部落首领按本民族的风俗习惯进行管理。

在空间使用的方式上，部落时期的肯尼亚土地私有并形成了独具特色的土地管理和交易制度。肯尼亚境内现有几十个部落，其中最大的部落为基库尤族。在基库尤族的传说里，其土地为神所赐。传说一位名为基库尤的男子为莫盖神（Mogai）召唤，并且得到了一片属于自己的土地，也奠定了肯尼亚土地私有的原始基础。最初的土地所有者被称为基萨卡（Githaka），他们通过购买、继承或获取某地的首次狩猎权来获得土地。在一夫多妻制的社会制度下，丈夫会把自己的土地分成小块送给家庭成员，当这个家族不断扩张即可能出现土地不够用的情况，富裕的家族会从别处购买土地。但因家族过度扩张导致没有多余土地再分或因其他各种原因没有能力获得土地的人会成为阿罕（Ahoi）或阿萨米（Athami），他们不再拥有土地，失去土地所有权，但可以

基于与其他家族的友好关系而使用其他家族或个人的土地，享有土地种植权。这种土地种植权的出让往往不图回报，通常情况下只需要在酿酒后送给土地所有人一葫芦甘蔗酒作为达谢。而在土地所有者一家建房子等特殊时期，享有土地种植权的人也有义务帮忙，如果后者举止不得体，即意味着他要放弃权利离开这片土地。在基库尤族人共同居住的区域内也有专供人们开会和跳舞用的公共和祭祀场所、公共道路，供牲畜觅食的盐碱地、矿泉等^[16]。

在空间使用的监督上，以道德约束和族群内部自治组织确保空间的公平利用。尽管土地在部落统治时期为私有，但基库尤人仍然秉持着朴素的互帮互助理念，在遵循部落传统的前提下争取做到公平使用空间。人们为了共同的生存目标而彼此帮助、互相扶持，为维持部落的公平与和睦而严格遵守相关的行为准则。在出现空间使用的纠纷时，一般交由家族、宗族或同年龄组（同一时期接受割礼的人）的长老们评判。基库尤人一生都生活在各种族群内部自治组织中：在接受割礼后进入初级勇士委员会，经过12个雨季后加入战争委员会，结婚后加入初级长老委员会，在其子女到了接受割礼的年龄时升入和平委员会，而最后也是最荣耀的阶段是在所有的孩子完成割礼后加入宗教祭祀委员会^[16]。每加入一个新的委员会就代表着其进入一个新的人生阶段，也意味着其在族群内的地位有了进一步的提高，而诸多委员会相当于族群内部的自治组织对族人的行为进行约束，一定程度上确保了部落在空间使用上的公平性。

1.2 被殖民统治时期的空间规划体系

在被殖民时期，肯尼亚的城市建设和空间规划有了初步的发展，但这种发展本质上是殖民者的资源开发和维持统治服务，广大本土公民的空间所有权和发展权受到了剥夺与限制。

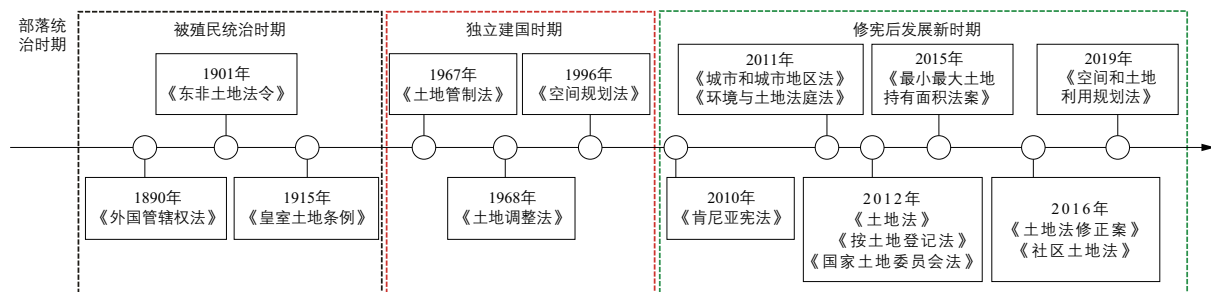


图1 肯尼亚空间规划体系和典型法律法规沿革过程

① 肯尼亚《空间和土地利用规划法》（Physical and Land Use Planning Act, NO. 13 of 2019），详见：https://kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/Acts/2019/PhysicalandLandUsePlanningAct_No13of2019.pdf。

肯尼亚的城市发展和规划体系的建立最早可以追溯到被殖民时期的铁路建设和殖民统治。16世纪初,葡萄牙殖民者占领沿海地带,沿海城镇进一步发展壮大,蒙巴萨等港口城市成为区域内殖民者的行政中心。1896年肯尼亚—乌干达铁路开始建设,随着铁路的延伸形成了一系列铁路沿线城镇,肯尼亚首都内罗毕的发展也得益于此。除了铁路和沿海的城镇外,内陆地区的部分城镇因被选为殖民者的定居点而得以发展,如伊西奥洛(Isiolo)在1901—1922年间成为殖民地北部边境地区的总部,为殖民当局驻军、传教、招募劳工和掠夺资源提供了场所。

被殖民时期的肯尼亚空间规划数量少、实施效果差且完全服务于殖民者。随着城市的发展,殖民当局开始在部分城镇编制总体规划,但该阶段编制的规划在数量上相对较少,实施的效果也不尽如人意。内罗毕作为肯尼亚境内最大的城市直到1948年才有了第一个总体规划,且将种族隔离纳入其中,并专门为非洲工人划定了可供使用的道路和住区范围。在更大的区域范围内,英国政府在肯尼亚颁布了《外国管辖权法》《东非土地法令》《皇室土地条例》等法律条例,以法律手段将肯尼亚土地所有权归于英国所有,而处置与规划这些土地的权力集中在英国总督手上。来自英国等国家的移民在这些殖民地法律的保护下争相划定属于自己的肥沃土地,非洲人则被限制在按种族划分的保护地内,不能自由迁移并由通过英殖民政府任命的酋长进行管理,现在肯尼亚区划中的基库尤、坎巴等地区都是当年与相应族群对应的区划名称^[17]。有学者认为英国殖民者只把这里当作原料产地和工业品倾销市场而不是长久的定居点,殖民政府财力的缺乏和对规划的不重视是导致该阶段规划编制较少和实施效果较差的原因^[18]。

被殖民者的反抗等事件进一步加剧了殖民当局的剥削和压迫。英殖民当局错误地认为,保证欧洲人健康和安全的唯一途径是种族隔离,而不是向所有人提供基本的城市服务^[19]。由于肯尼亚几次大型的瘟疫暴发都发生在非欧洲人集聚区中,而殖民者在瘟疫和热带病面前显得脆弱不堪,殖民政府通过颁布《公共卫生法》《流浪法》等与卫生相关的法律将非洲人驱逐在城市地区之外,殖民者则搬到山上最好的地区,尽可能与外界隔离且以极低的密度居住^[20]。针对殖民者不断的压迫与剥削,1952年肯尼亚人民掀起了反对英国殖民者的武装斗争运动“茅茅运动”(Mau Mau Rebellion)。殖民政府一方面进行严厉的报复,打着“维护和平、维护安全”的旗号关闭大部分本土贸易中心,并把村民都赶到规模更小、分布更密集的村落里;另一方面开始进行土地改革,并于1954年出台了“斯温纳顿计划”(The Swynnerton Plan),探索允许肯尼亚当地公民拥有土地所有权,一定程度上缓和了矛盾,但从长

远来看,这仍只是殖民者为了更长远的利益而作出的让步。

1.3 独立建国时期的空间规划体系

1963年肯尼亚独立后,新政府采取了一系列措施以促进空间规划的实施,其空间规划体系在一定程度上得到了重塑。但在此阶段土地逐步沦为政客逐利的工具,空间规划的编制与实施仍未得到重视,由此产生的矛盾冲突层出不穷。

肯尼亚独立后的土地改革和空间规划体系旨在扭转被殖民时期土地利用不公的局面,但在实施过程中并未达到预期的效果。肯尼亚独立后的空间规划体系没有发生大的改变,对土地处置的大权仍高度集中在小部分人手中,只是从英国人变成了本国,由总督变成了总统^[21]。土地作为重要的生产要素成为拉拢关系、操纵政治甚至影响国家政策与大选的工具^[22]。针对被殖民时期遗留下来的双重土地产权系统和西方移民土地占有制^[23],肯尼亚对部分白人的商业农场进行了重新分配,并且通过土地登记程序将土地产权赋予农民,希望通过土地私有化鼓励农户投资农田。但这种后殖民时期安置计划进一步加剧了被殖民时期兼并土地所导致的仇恨,部分族群认为政府并未允许他们收回被殖民者强占的世代相传的土地,而是将这些土地分配给了其他族群的农民,因土地所生的矛盾甚至引发了数次种族冲突^[24]。独立后的肯雅塔政府曾将规划视为“现代化”的工具,但随着政府开始正式登记土地拥有情况并注册土地产权,部分政府官员和有权势的个人趁机剥削城镇和农村民众,规划也变成了部分政客操控社会、发家致富的手段。

在规划的制定上,肯尼亚在独立后并未出台专门的空间规划,而是制定了多个“五年发展规划”。独立后,其规划的主要指导政策是在1965年出台的题为“非洲社会主义及其在肯尼亚规划中的应用”的第10号大会提案,提出肯尼亚政府将优先应对贫困、疾病和国民受教育程度低这三个挑战,该政策同样建议制定国家土地利用政策,将规划从城镇延伸到农村。然而,这些政策和建议并未得到采纳和实施。紧接着,肯尼亚先后制定了多版国家发展规划以促进国家发展,其中部分章节提到了土地使用和空间发展政策。纵观历版肯尼亚国家发展规划中涉及土地和空间发展的内容,不难发现区域和空间规划在肯尼亚国家发展规划中的重要性呈逐步上升的态势,空间规划政策的重点经历了从都市地区到农村地区再到干旱与半干旱等脆弱性地区的尝试,其空间尺度也在不断加大(表1)。但肯尼亚的国家发展规划亦有其不足之处:在实施过程中缺乏必要的协调和平衡,存在空有规划而缺乏行动的现象;也会出现某版国家发展规划在出台两年后即被新版取代的情况。2008年,肯尼亚政府正式启动《肯尼亚《2030远景规划》,为肯尼亚的后续发展指引了方向。

表 1 肯尼亚历版国家发展规划中涉及空间规划的部分内容

规划年限	规划内容
1966—1970 年	明确空间规划负责土地利用结构和布局，启动土地登记计划，编制 7 省区域发展规划和内罗毕大都市增长战略
1970—1974 年	通过确定区域增长中心来加速区域发展
1974—1978 年	明确肯尼亚城市化政策和发展中心城市以促进区域发展的战略
1984—1988 年	重视乡村在区域发展中的作用，开始在农村地区确定发展中心
1989—1993 年	以河流、海岸、资源分布为依据建立 6 个跨行政边界的区域发展局
1994—1997 年	为减轻农村地区的人口压力、缓解都市病，大力推动二级城市发展
2001—2005 年	推动干旱与半干旱地区的发展

资料来源：作者根据参考文献 [25] 绘制

1.4 修宪后发展新时期的空间规划体系

2010 年肯尼亚修改宪法并通过全民公投，实行总统内阁制，增设参议院和最高法院，并将中央政府的权力下放，新的行政区划由省、专区、分区、小区、村^[26]等多层级改为中央和郡两级，全国被划分为 47 个郡进行治理。修宪后，肯尼亚密集出台的多部与空间规划相关的法律法规与多部门协调共同参与制定的行政秩序一起构建了新的空间规划体系。

在空间规划法律法规方面，修宪前后肯尼亚密集出台了一系列空间规划相关的法律法规。2009 年 12 月通过的肯尼亚《国家土地政策》旨在实现肯尼亚土地的可持续和公平利用，该文件的一系列思想在新修改的宪法和后续出台的多项法律中予以体现。2010 年的《肯尼亚宪法》规定了履行空间规划职能所必需的体制框架，成立了国家土地委员会以监督全国范围内的空间规划实施，并确定了可以通过实施国家土地政策以促进土地资源可持续利用的原则。2012 年出台的《土地法》明确了肯尼亚的土地产权制度、征用方法和管理措施。《土地法修正案》在 2016 年出台，对地役权、土地补偿基金等条款予以修正。《按土地登记法》《国家土地委员会法》《城市地区和城市法》等一系列与土地和空间规划直接相关的法律法规确定了目前肯尼亚空间规划体系的基本框架和运行逻辑。《国家政府协调法》《政府间关系法》《郡政府法》等与政府权力相关的法律将地方发展的规划权力下放到郡级，肯尼亚国家体制的改革在空间规划上的影响通过相关的政府法律体系得以体现。2019 年《空间和土地利用规划法》出台，进一步明确了空间规划的原则、执行机构、类型、发展控制和执法等方面的内容。此外，因空间规划还需协调与农业、环境等部门的关系，亦受到《环境管理和协调法》《农业、渔业和粮食管理局法》《水资源法》等相关法律的制约。

在空间规划层级与传导方面，肯尼亚具有明确法律依据的空间规划集中在国家级和郡级，但在其他空间尺度上亦存在协调区域发展的其他规划，如区域规划、城市规划、市区规划和邻里规划等。国家级空间规划主要确定全国未来发展方向，现行的《肯尼亚国家空间规划》的规划年限为 2015—2045 年，也是肯尼亚首部单独编制的国家空间规划，规划原则包括鼓励公众参与、控制城市扩张、提高城市宜居性、实现城市可持续发展、智能和绿色城市增长、促进生态完整性、促进公共交通七个方面。该版国家空间规划从土地利用现状和资源增长潜力出发划定了国家空间结构，并确定了一系列空间发展原则。区域空间规划多指跨郡级规划，需要与多个郡级政府和更广泛的利益相关者进行接触沟通，如塔纳河和阿西河发展局（Tana and Athi River Development Authority）、海岸发展局（Coast Development Authority）等部门制定的区域发展规划和肯尼亚首都大内罗毕地区的大都市发展规划。郡级空间规划是肯尼亚空间规划体系中的重要一环，在肯尼亚政府权力下放后，由郡级政府统筹区域发展的各项事宜，郡级规划确定郡级土地使用和基础设施投资与服务提供的优先级，并旨在加强城镇、增长中心及农村地区之间的联系，促进城乡协调发展。城市规划指导城镇的城市发展，肯尼亚的城市规划具有界定城市增长边界、确定基础设施和住房投资、根据历史和文化价值确定保护区域等作用。市区规划侧重于城市或城镇的中心区域，如为中央商务区制定的规划。邻里规划侧重于单个社区和局部区域，是当地城市规划和市区规划的进一步落实与细化（图 2）。

1.5 小结

整体而言，肯尼亚空间规划体系经历了由无序到有序，由发展规划主导到重视空间规划，由被动接受殖民者的空间规划体系到建立新时期独立自主、追求公平的空间规划体系的沿革过程（表 2）。

2 肯尼亚空间规划体系的特征分析

经过四个时期的历史变迁，现阶段肯尼亚的空间规划体系呈现鲜明的追求公平的特点，具体体现在追求土地管理公平、追求规划制定与实施公平和追求区域发展公平三个方面。

2.1 追求土地管理公平，对土地产权种类和个人拥有土地面积作出规定

就土地产权制度而言，肯尼亚的土地分为国家所有、社区所有和个人所有三种，既考虑了部落风俗习惯又有对既有私人财产的保护，是土地管理公平在产权种类上的体现。国

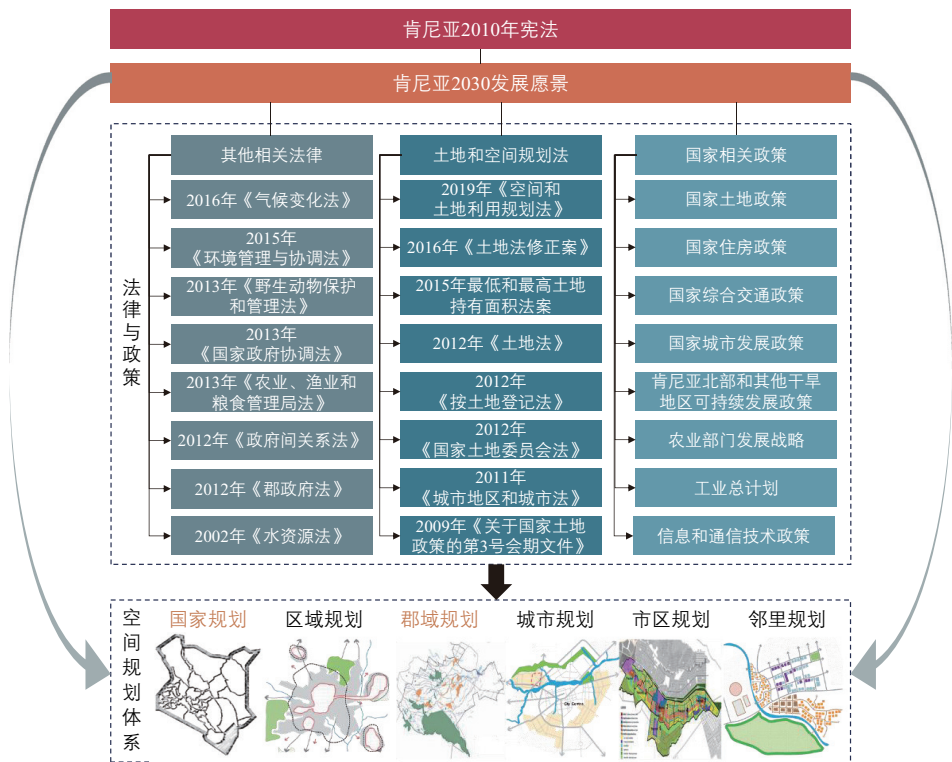


图2 肯尼亚的空间规划政策和法律框架
资料来源：作者根据参考文献 [6,27] 绘制

表2 肯尼亚空间规划体系发展特点与影响

空间规划发展时期	空间规划体系特点及影响
部落统治时期	以部落自治和道德约束为主，无明确的成文法和规划要求
被殖民统治时期	在法律上以英国法律体系为基础，在规划上以殖民地定居点的城镇规划为主，规划数量较少且为殖民者服务，与其他影响因素一起引发了当地人民针对殖民者的武装斗争运动
独立建国时期	以发展规划为主，空间规划和土地政策在发展规划的章节中出现，虽有美好的规划愿景但规划的编制数量较少且实施效果相对不佳
修宪后发展新时期	空间规划得到重视，明确规划层级，立法保障规划的编制与实施，在空间规划体系上呈现追求公平的特点

家所有土地指国家机关和政府占有的土地，出售或转让给政府的土地，所有矿物、森林、河流等自然资源用地，道路用地、专属经济区、领海、大陆架所涉及的土地以及其他不能确定所有权的土地，由国家土地委员会和郡政府代表国家行使权力。国家所有土地的产权渊源可以追溯到被殖民时期的《皇家土地条例》和《政府土地法》，在独立后所有权归于肯尼亚总统所有，直到修宪后处置这些土地的权力才被赋予了代表公众的国家土地委员会。社区所有土地是指根据种族、文化或相关利益确定的社区归属和持有的土地，由特定的社区合

法持有并管理，具体体现为社区森林、放牧区或宗教用地所使用的土地，祖传土地，传统狩猎与采集社区用地。个人所有土地包括任何人在任何永久业权期限下持有的土地和其他议会法案宣布为个人所有的土地。个人所有土地上的产权渊源可追溯到部落时期的土地产权私有，大部分部落承认通过在原始森林打猎、垦荒、继承或购买的方式所获得的土地所有权。在肯尼亚，只有本国公民可以拥有土地所有权，外籍人士和非居民企业进行不动产交易需要获得政府的审批，外国投资者可以通过租赁获得土地使用权，最长租赁期为99年。

由于历史遗留问题未妥善解决以及对少数人持有巨量土地进行制衡，肯尼亚对持有土地的面积同样有所要求。土地作为基本的生产资料在肯尼亚民众间迟迟未能得到妥善分配。被殖民时期当地人持有土地的面积和区域均被严格限制，大批良田被掌握在殖民者手中；在独立后的土地重新分配中，大块土地因规模经营的需要未被切分并分配给公众，得到新土地的农民为了购买和经营小块土地而欠下了巨额债务^[28]；独立建国时期的土地政策在一定程度上反而加剧了社会不平等的问题。基于此，肯尼亚颁布了《最小最大土地面积持有法》，按照区域性质和地力评估的结果对不同地区公民所能拥有的土地规模进行限制，并规定了商业用地、大学、医院等机构所能持有的最大和最小土地面积。该举措在一定程度

上缓和了土地所有权不公的问题，但也制约了部分公共机构的发展。

2.2 追求规划制定与实施公平，多角度多部门监督

在国家层面,编制规划与监督规划的政府部门权责分明且相互制衡,民间组织和国际机构共同参与规划制定并监督其实施。在2010年修订宪法以后,肯尼亚的行政体系迎来了较大的变革。纵向来讲,目前肯尼亚空间规划的编制与执行工作相对集中于国家和郡两个层级;横向来讲,肯尼亚构建了针对空间规划领域的督察体系,专门立法成立了国家土地委员会来监督土地和自然规划部的工作成果和规划执行情况。与中国自然资源督察隶属于自然资源部的行政层级不同,肯尼亚的国家土地委员会与土地和自然规划部级别相同,但并不直接听命于土地和自然规划部。有研究指出,负责专业工作的土地和自然规划部和负责检查监督的国家土地委员会在实际工作中磨合得不得理想^[29]。随着《土地法修正案》

《国家土地委员会法》的出台，国家土地委员会的权力不断扩大，与其他部门的权责重合度越来越高，引起了一系列的纠纷和争执。除了官方机构以外，以肯尼亚土地联盟、资源冲突研究所、土地治理研究所为代表的非政府组织也活跃在监督规划实施与土地利用的第一线，它们由规划师、估价师等专业人士和社区居民组成。世界银行、法国开发署、瑞典国际合作发展署等国际机构也通过注资（或直接）参与肯尼亚市政计划（Kenya Municipal Program Project）、非正式住区改善计划（Kenya Informal Settlements Improvement Project）等公益项目或参与编制城市规划的方式被纳入肯尼亚空间规划体系，并帮助监督整个规划体系与相关工作的有序运行。

在地方层面，以郡综合发展规划（county integrated development plan）为主导衔接各种规划，并与郡空间规划（county spatial plan）和郡部门规划（county sector plan）相互配合、彼此监督，引领未来一段时间该郡的发展。肯尼亚《2030 远景规划》是各郡规划的蓝图和参照系，《肯尼亚国家空间规划》和郡长期战略规划将目标进一步分解，在此基础上各郡需要编制郡综合发展规划、郡空间规划和郡部门规划。郡综合发展规划是各郡为期 5 年的核心发展规划，是将肯尼亚的长期国家愿景与地方发展结合、将政客选举与民众期望相结合的关键成果，该规划中确定的关键事项会影响郡政府的预算投入直至下次选举。郡空间规划多为期 10~15 年，旨在确立郡内土地和空间的高效生产和可持续利用。郡部门规划为各个行政部门确定了长期目标和实现目标的相应计划。郡空间规划和郡部门规划每 5 年进行更新和审查，并为修编新的郡综合发展规划提供依据。在郡综合发展规划、郡空间规划和郡部门规划的协调配合下落实各类空间规划，

年度发展规划和部门综合计划。然而,截至 2022 年,肯尼亚 47 个郡全部发布了郡综合发展规划,但只有 6 个郡发布了郡空间规划^[30]。在尚未出台落实郡空间规划的地区,部分郡通过综合城市发展战略规划(integrated urban development plan)、空间发展框架(urban spatial development framework)、地方空间发展规划(local physical development planning)或分区规划(zoning plans)等指导空间发展^[27]。规划的实施与监督受到来自各方面的监督以保证效果,一方面肯尼亚国家政府会审查各类郡级规划特别是郡综合发展规划,并以此为基础批复地方政府向中央政府申请的资金预算;另一方面规划实施的效果也受到郡议会、居民和各类利益团体的关注,规划编制与实施的效果影响着选票和政治。同时,郡综合发展规划、空间规划和部门规划的编制时间和期限不同,彼此之间存在着一定的协调关系(图 3),理论上能够通过每年的发展计划、郡内各部门的年度工作计划和资金预算等进行监督修正。

2.3 追求区域发展公平，重视弱势地区发展与规划

重视城市发展与区域发展相协调，以重点城市和交通廊道推动区域发展。纵观肯尼亚历史和城市发展过程，以点带面、以线带面的空间发展规律有其形成的自然原因和历史依据。肯尼亚境内地形地貌以高原为主，东非大裂谷南北纵贯肯尼亚全境，早期聚落多集中于沿印度洋平原地区。在肯尼亚—乌干达铁路动工以后，肯尼亚南部内陆城市地区开始大规模发展，但北部城镇发展相对缓慢。自然条件差异和长期的居住限制政策形成了区域间发展的不平衡，直至今日依然需要依靠经济相对发达的城市与交通廊道带动整个区域发展。为扭转这一局面，防止内罗毕、蒙巴萨等城市的无序扩张，实现区域发展公平，历版国家发展规划中高度重视其他

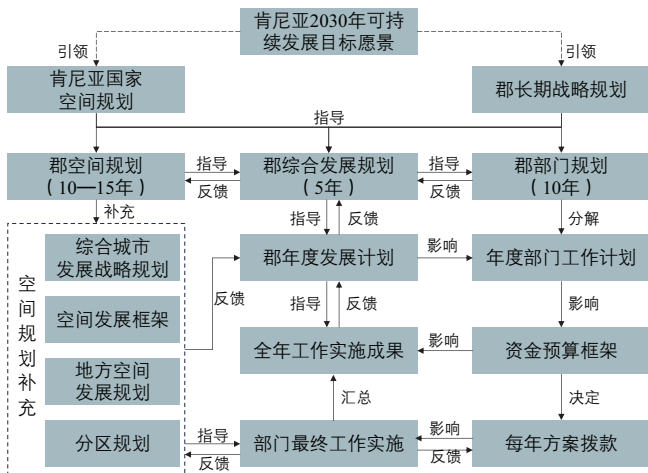


图 3 郡级规划实施框架

区域核心城市等点状要素,提出区域增长中心、农村发展中心等多层级发展中心的概念,重视区域重点城镇对周边地区的带动作用。2015年的《肯尼亚国家空间规划》确定了肯尼亚未来区域发展的空间结构,以土地资源潜力分区为本底,明确了两条国家级交通廊道,并以此串联起各个国家级、区域级重点城市和城镇中心,在交通廊道与区域重点城市的引领下带动各个地区发展(图4)。

重视贫民窟、干旱与半干旱地区等相对落后地区的发展。干旱与半干旱地区在肯尼亚国土面积中占有相当的比重,其开发难度较大,在历史上也未曾得到有效的开发与利用。自2001—2005年的国家发展规划中提出着力推动干旱与半干旱地区的发展,其后各版国家发展规划亦重点关注干旱与半干旱地区,肯尼亚《2030年远景规划》中提出“肯尼亚北部和其他干旱地区发展战略”的专题,旨在打造一个安全、公正和繁荣的干旱和半干旱区。此外与绝大多数非洲国家类似,肯尼亚亦面临着大城市飞速扩张所带来的贫民窟问题,非洲最大的贫民窟之一基贝拉贫民窟(Kibera)即位于肯尼亚首都内罗毕。针对贫民窟等非正规住区的规划及其落实由政府 and 民间组织共同完成。早期政府对贫民窟治理的手段以驱逐为主,1996年内罗毕和阿西河贫民窟的社区协会网络组成了贫民窟居民联合会,旨在为贫民窟居民寻找工作岗位并在被驱逐时为其提供援助。2003年,肯尼亚政府与联合国人

居署和城市联盟合作开展“肯尼亚贫民窟改造计划”,通过发展的手段逐步解决贫民窟问题,以实现区域空间的公平有序改造。

3 结语

随着人类命运共同体建设和“一带一路”倡议的不断推进,“一带一路”沿线国家越来越受到国内各界的关注。纵观肯尼亚的空间规划发展史,其经历了部落统治时期、被殖民统治时期、独立建国时期和修宪后发展新时期四个时间阶段,现行的空间规划体系呈现出追求土地管理公平、规划制定与实施公平和区域发展公平的鲜明特征。公平是肯尼亚《2030年远景规划》中实现经济、社会、政治发展的重要原则之一,也是肯尼亚人民在殖民斗争和实现工业化、城市化、现代化道路上的不懈追求。放眼世界,人类命运共同体的思想也以公平理念引领世人向前。同样的追求在不同的历史背景和国情条件下可能会呈现出不同的结果,肯尼亚在空间规划体系建设的道路上经历过哪些阶段,又表现出哪些特征,这是本文所要尝试回答的问题,也希望能以此为“一带一路”沿线国家的规划特征研究提供参考。UPL

注:文中未注明资料来源的图表均为作者绘制。

参考文献

- [1] 唐子来. 英国的城市规划体系 [J]. 城市规划, 1999(8): 37-41, 63.
- [2] 罗震东, 宋彦. 变与不变之间: 二战以来美国土地使用规划的演进及其对中国的启示 [J]. 国际城市规划, 2018, 33(4): 4-11. DOI: 10.22217/upi.2017.415.
- [3] 李经纬, 田莉. 价值取向与制度变迁下英国规划法律体系的演进、特征和启示 [J]. 国际城市规划, 2022, 37(2): 97-103. DOI: 10.19830/j.upi.2020.076.
- [4] 张忠利. 迈向国土空间规划框架法——南非《空间规划与土地利用管理法》的启示 [J]. 国际城市规划, 2021, 36(5): 104-111. DOI: 10.19830/j.upi.2020.131.
- [5] World Bank Group. Systematic country diagnostic: Kenya[R]. Washington DC: World Bank, 2020.
- [6] UN-Habitat. Urban planning for city leaders: a handbook for Kenya[R]. Nairobi: UN-Habitat, 2018.
- [7] KIRORI G N. Rural development policies in Kenya: a descriptive analysis over 1970-2001 period[J]. European journal of business, economics and accountancy, 2015, 3(1): 35-53.
- [8] KITUR R C. Barriers to implementing urban plans in Kenya[D]. Minneapolis: Walden University, 2019.
- [9] ALANDO W, WAGAH G, NYSTROM M. Refocusing urban planning to the realities of informal trade in Sub-Saharan African cities: the case of Kisumu City, Kenya[J]. Urban studies and public administration, 2021, 4(1): 85-96. DOI: 10.22158/usp.v4n1p85.
- [10] 焦文哲, 刘荣高, 葛全胜. 非洲内罗毕城市变化的遥感监测与驱动因子分析 [J]. 资源科学, 2013, 35(4): 885-891.
- [11] 任航, 张振克, DAS P, 等. 基于人口规模的肯尼亚城市体系演变及空间联系 [J]. 经济地理, 2022, 42(5): 56-65. DOI: 10.15957/j.cnki.jjdl.2022.05.006.
- [12] 施令飞, 何晓宇, 沈坚, 等. 基于 SLEUTH 模型的内罗毕城市扩张预

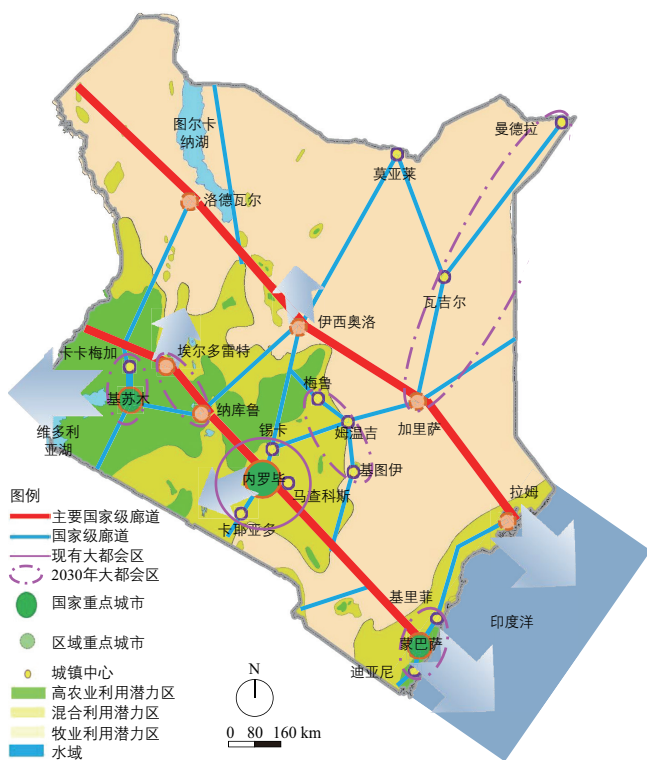


图4 2015年肯尼亚国家空间规划战略框架

资料来源:作者根据参考文献[25]绘制

- 测分析[J]. 云南大学学报(自然科学版), 2020, 42(6): 1101-1109.
- [13] 黄正骊. 非洲当代城市中的贫民窟与非正规社区: 以内罗毕为例[J]. 国际城市规划, 2018, 33(5): 62-69. DOI: 10.22217/upi.2018.246.
- [14] 赵胜波, 闫怡然, 王兴平. 日本境外产业园区规划实践及启示——以蒙巴萨经济特区发展总体规划为例[J]. 国际城市规划, 2023, 38(3): 137-144. DOI: 10.19830/j.upi.2020.510.
- [15] 对外投资合作国别(地区)指南·肯尼亚·2021年版[EB/OL]. (2021)[2022-10-14]. <http://www.mofcom.gov.cn/dl/gbdqzn/upload/kenniya.pdf>.
- [16] 乔莫·肯雅塔. 面向肯尼亚山[M]. 杭州: 浙江工商大学出版社, 2018.
- [17] 胥帅. 肯尼亚土地政策的转变(1890—2016)[D]. 金华: 浙江师范大学, 2019. DOI: 10.27464/d.cnki.gzsfu.2019.000727.
- [18] 彼得·霍尔. 明日之城[M]. 4th ed. 上海: 同济大学出版社, 2017.
- [19] WERLIN H H. Governing an African city: a study of Nairobi[M]. New York: Africana Pub., 1974.
- [20] 斯蒂芬·萨姆, 托因·法洛拉. 历史视野下的非洲城市空间[M]. 上海: 上海三联书店, 2021.
- [21] 肯尼亚土地制度和空间规划体系简介[EB/OL]. (2018-12-14)[2022-10-14]. <https://mp.weixin.qq.com/s/IHS4qZTQA2W9IfR8Ttko4w>.
- [22] Commission of Inquiry into the Illegal/Irregular Allocation of Public Land. Report of the commission of inquiry into illegal/irregular allocation of land[R]. Kenya: Commission of Inquiry into the Illegal/Irregular Allocation of Public Land, 2004.
- [23] 黄贤金. 非洲土地资源与粮食安全[M]. 南京: 南京大学出版社, 2014.
- [24] Commission of Inquiry into Post-election Violence. Report of the commission of inquiry into the post-election violence following the December 2007 general election[R]. Kenya: CIPEV, 2004.
- [25] Kenya National Spatial Plan (2015-2045)[EB/OL]. (2015)[2022-11-10]. <https://vision2030.go.ke/publication/kenya-national-spatial-plan-2015-2045/>.
- [26] 中国社会科学院《列国志》委员会, 高晋元. 列国志: 肯尼亚[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2004.
- [27] UN-Habitat. Urban planning in Kenya: a survey of urban planning practices in the counties[R]. Nairobi: UN-Habitat, 2019.
- [28] 丹尼尔·布兰奇. 肯尼亚[M]. 李鹏涛, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 2017.
- [29] Patricia Kameri-Mbote. Kenya land governance assessment report[R]. Nairobi: University of Nairobi, 2017.
- [30] AUMA T. Only six counties in Kenya have prepared the county spatial plans after ten years of devolution[EB/OL]. (2022-07-28)[2023-07-07]. <https://www.ktmn.co.ke/only-six-counties-in-kenya-have-prepared-the-county-spatial-plans-after-ten-years-of-devolution/>.
- [31] County Government of Nakuru. Nakuru County integrated development plan 2018-2022[R]. Nakuru: County Government of Nakuru, 2018.
- [32] Ministry of Devolution. County governance toolkit[EB/OL]. (2020)[2023-07-09]. <https://countytoolkit.devolution.go.ke/>.

(本文编辑: 王枫)