

# 巨型区域中长期发展战略规划内容剖析与启示

Analysis and Enlightenment on the Medium and Long-term Development Strategy Planning of Mega-regions

李文姝 张明

Li Wenshu, Zhang Ming

**摘要:** 伴随全球化的时代特征, 以全球竞争力为目标的区域联合发展得到极大推进, 为积极应对社会、经济、环境变迁带来的巨大影响, 各国大都市区 (巨型区域) 相继推出新形式的中长期发展战略规划, 以更高水平的思维和更广阔的视野探寻城市和区域的未来发展规划。处于转型期的中国大都市区域及各大城市群, 面对全球化的时代背景和国家发展趋势, 也着手开展新一轮的区域中长期发展战略规划, 急需借鉴国际中长期发展战略规划优秀实践经验。本文从跨国、国家、区域和大都会四个不同的层面选取了几十个近年来开展的新兴中长期战略规划实践进行国际比较, 对其研究历程、案例类型、研究内容和技术方法进行分析 and 总结, 为我国新型城镇化的开展和巨型区域空间规划, 提供国际化的视角和可供借鉴的国际经验。

**Abstract:** With the characteristics of globalization, cross-border cooperation has been advanced greatly as the goal of global competitiveness. In order to cope with the huge impact of social, economic and environmental changes, mega-regions have launched new forms of medium and long-term strategic development plans worldwide, at a higher level of thinking and a broader perspective to explore the future development of urban and regional planning. Faced with the globalization background and national development trend in the transition period, Chinese metropolitan areas have been embarking on the new round of regional medium and long-term strategic development planning, in urgent need of drawing on the international excellent experiences. This paper selects dozens of emerging medium and long-term strategic planning from four different perspectives, international, national, regional, and metropolitan level. Research processes, classifications, contents and methodologies of the cases are analyzed and concluded. The research result provides a global perspective and international experiences for China's new-type urbanization practices and mega-regional spatial planning.

**关键词:** 巨型区域; 战略规划; 区域规划; 全球化; 转型期

**Keywords:** Mega-region; Strategy Planning; Regional Planning; Globalization; The Transition Period

国家自然科学基金 (51278385); 中央高校基本科研业务资金 (2012209020202)

**作者:** 李文姝, 武汉大学城市设计学院城市规划系, 博士研究生。

wenshu-1121@163.com

张明, 武汉大学城市设计学院, 教授。zhangming@whu.edu.cn

## 1 全球化与转型期的中国城镇化

当今世界正处在历史性的转型过程中, 全球化依然是当前社会最为重要的特征之一, 开放的市场和信息技术打破了地域的边界, 促进了经济一体化和资本跨国流动, 经济危机频繁爆发, 气候环境日渐恶化。城市和城市群正在逐渐成为这个转型时代的核心, 特别是巨型区域, 已成为人类历史上经济总量规模最大、人口密度最高和国际影响力最强的空间。

处于转型期的中国正以震惊世界的发展速度迅速崛起, 中国的人口和城市也以前所未有的方式迅猛扩张。根据中国社会科学院发布的《中国城市发展报告》, 2012年中国城镇化率首次突破50%关口, 达到51.27%。2014年3月, 国务院正式颁布《国家新型城镇化规划(2014—2020)》, 从国家尺度进行国家级空间发展规划, 受到全球关注。如何开拓新型城镇化之路, 是中国目前面临的最为紧迫和严峻的挑战。各研究机构已经开始了相关研究, 国务院发展研究中心和世界银行历时2年多, 发表了题为《中国: 推进高效、包容、可持续的城镇化》的研究报告, 提出了构建新型城镇化模式的六大优先领域。

在国家新型城镇化的基础之上, 各城市群也相继着手开展地方新型城镇化规划和新一轮的区域中长期发展战略规划。2010年, 长三角区域规划正式获批; 2013年, 国家发改委已启动《长江中游城市群一体化发展规划》的编制研究工作; 2014年, 长三角新型城镇化建设专业委员会成立; 珠三角正式启动《珠江三角洲全域规划》的编制工作; 京津冀一体化发展规划也日渐雏形。

这些巨型区域中长期战略规划的兴起有着重要

的战略意义。一方面可以应对发展进程中面临的不确定性,另一方面能够规避短期行为对区域长远发展造成的负面影响,同时对未来可能出现的机遇和挑战做好应对策略和回应准备。但是,巨型区域中长期发展战略规划在中国还刚刚起步,国内的理论与实践还没有形成成熟的技术方法。而西方国家有其优良的区域规划传统和具有可操作性的实践案例,因此对全球范围内巨型区域发展战略的案例研究十分必要,不论是案例的研究内容还是研究方法都有着重要的借鉴意义。

## 2 巨型区域研究

对巨型区域(Mega-region)的研究可追溯自1960年代法国地理学家戈特曼(Jean Gottmann)在研究美国区域经济现象时提出的大都会(Megalopolis)概念,并一直用于美国的学术和政策的讨论。在欧洲和亚洲,关于巨型区域的表达方式略有不同,常见的有超大城市(Mega-city)、超大/巨型城市区域(Mega-city-region)、都市圈(Metropolitan Ring)、城市群(Urban Cluster)、超都会(Megapolitan)等。

对巨型区域的定义和空间规划研究,各国各有其各自的思路和方法,围绕“空间”这个对象关键词,概括起来主要有四个基本概念及相应的研究技术路径。

第一是“统计空间”(space of statistics)。关注的主要是人口和产业的现状空间分布,其目的在于准确了解人口变化动态,为其他应用提供相关数据。美国弗吉尼亚技术大学的罗伯特·兰(Robert Lang)教授对美国巨型区域的研究即基于此概念。他提出在现有美国人口统计局认可的统计地理单元(大都会Metropolitan和微都会Micropolitan)中,增设“超都会”(Megapolitan)这一新的统计单元<sup>[1]</sup>。

第二是“地域空间”(space of territories,亦称space of places)。其基本思路是基于政治地理或行政区划空间来确定区域范围,并规划相应的投资策略。中国因其独特的行政管理体制,一般采用这种行政区域的方法进行研究范围的确定,而且区域范围一般采用“核心+周边”的模式,例如京津冀“2+8”大区域,长三角“1+15”大区域,大武汉“1+8”都市圈。这个思路具有一定的发展和前瞻性,关注更多的是未来可能会发展成为大都会的地区,政府利用其强有力的行政手段予以引导发展。

第三个概念是“辐射空间”(space of influence)。主要关注经济、环境、文化等要素生成的影响范围和辐射空间,影响力随距离的增加而衰减,区域边界相对模糊。其主要目的是以研究为主,探求各类要素对区域发展影响的机制以及大区域内部各组成部分的相互关联。在“美国2050”中区域规划协会(RPA)提出的全美11个巨型区域也是基于此思

路<sup>[2]</sup>。另外,学者理查德·佛罗里达(Richard Florida)及其研究团队对全球40个巨型区域的认定也是基于此<sup>[3]</sup>。

第四个概念框架是“流空间”(space of flow)。关注的对象是人、物、信息等“流体”流动的量、速度和经济社会效应以及这些“流体”所流经的空间(如基础设施布局等)。例如英国伦敦大学学院的彼得·霍尔(Peter Hall)教授将地理学和形态学的量化分析、信息流分析、高级生产性服务业、转化和创新、场所空间和流动空间关系分析方法运用到研究大城市区域中各中心之间关系的课题中<sup>[4]</sup>。同时也开始关注无形的网络互动空间,在全球化、信息化和实时化的背景下,研究跨国公司的经营模式、与子公司和客户对象的联系界面及互动等等。许多欧洲学者基于该概念框架进行巨型区域研究。

## 3 中长期发展战略规划案例研究

### 3.1 研究基础和历程

对于发展战略规划的探索,源自1960年代城市规划和建筑学专业人士对传统规划范式(社会理性和物质决定论)的批判和改革,从强烈的设计和工程概念转向对失业、住房、环境等社会问题的关注。1970年代,战略规划研究得到发达国家重视并逐步应用于实践。1971年英国通过新的城市规划法,首次明确了由战略(结构)规划和地区详细规划两个层次构成的城市规划编制体系;澳大利亚同年完成首部发展研究报告《明日的堪培拉》,提出发展广泛模式和一般指导原则;新加坡也于当年首次完成概念规划,取代城市总体规划;香港也多次进行战略规划研究,形成综合土地利用、环境、交通的规划大纲。改革开放之后,我国首先在珠三角、长三角、京津冀等区域开展战略规划研究,2000年左右深圳市完成“深圳2020”战略规划,拉开了我国战略规划浪潮。

2000年之后,伴随着经济的全球一体化、资本的跨国界流动、新一轮经济危机对世界的冲击,以及全球政治经济新格局的形成,城市和区域间竞争愈演愈烈,一系列重大变化深刻影响城市及区域的未来发展。为了积极回应社会、政治、经济、环境变迁带来的巨大影响,世界各国开始推行新形式的中长期战略规划研究。

本文选取2000年以后各国所开展的不同尺度、不同类型的中长期战略规划研究成果进行深入解读和分析。

### 3.2 案例类型

(1)按照研究尺度归纳,“巨型区域”的研究范围跨越了“跨国、国家、区域、大都会”四个层面,其研究目的也各不相同(表1)。

在跨国层面，欧洲因其地域和欧洲一体化等行政原因，有其区域空间发展规划传统优势，其中影响力最大的是由欧盟 21 世纪初发布的“欧盟空间发展战略”（ESDP），成为跨国层面综合性国际合作研究的典范。

在国家层面上，美国、澳大利亚、德国等国家和地区开展了基于国家战略的中长期发展战略研究，以提高国家和主要区域/城市在全球的战略地位，如“美国 2050”、“澳大利亚 2020”、“德国城市 2030”等。

在区域层面上，作为当今全球竞争体系中促进经济和社会发展的最新形式和竞争优势的重要空间单位，各国进行了跨州（省）层面和州（省）区域规划。其中荷兰“兰斯塔德 2040”成为规划城市网络的典型代表；“未来鲁尔 2030”则是工业改造的全球范本。

在大都会层面，核心城市作为整个区域的经济、文化、管理中心，具有区域经济增长引擎的功能和作用，诸多大都会开展时空跨度更大的综合性城市发展战略研究，围绕积极参与区域和全球竞争，提升空间发展、基础设施、经济和环境等相关政策和引导。“大芝加哥区域框架 2040”协调区域和城市的关系，通过土地利用和交通整合解决区域发展问题。

(2) 从研究的针对性和涉及内容来看，可以分为综合性、专项性两大类型（表 2）。

综合性的规划多为政府主导，是对区域、国家、城市未来发展的整体性和全局性判断，长远性和纲领性更强，研究的内容也涉及社会发展的各个方面，包括社会、经济、人口、环境、基础设施、社区建设等。例如，“美国 2050”覆盖了人口、交通、大气、特大区域、土地利用、贸易、增长模式、社会机遇几个方面。

专项性研究一般是专业部门、研究机构、相关私营单位等部门针对某一领域开展研究<sup>[5]</sup>，例如中长期交通战略规划、能源效应战略规划、应对气候变化的规划等，例如“澳大利亚 2030 交通规划”、“密西根州交通战略规划 2020”等。

(3) 按照编制单位和研究主体来看，可以大致分为两类。一类是由政府主导，采取自上而下的方式，以政府管理部门作为组织单位，以规划文本、图纸、政策为主要研究成果，国家和区域性较大尺度的规划采取这种组织方式，例如“欧

盟空间规划”“我国全国主体功能区规划”；另一类由公共部门或者私营机构发起，组织形式灵活、研究内容多样，公众参与性也更强。例如，“美国 2050”是包括政府官员、规划师、学者等多方研究者的科学团队，他们通过持续性组织论坛、撰写研究报告、发表科研论文、建设宣传网站等方式为美国的未来构建一个发展框架。这种形式之前在西方国家实施较多，近年来越来越多的国家开始借鉴和采用，并逐渐成为主流趋势。

### 3.3 研究内容与价值理念

纵观各国中长期发展战略规划，其研究内容构成上大致由“问题——目标——战略——策略”几个方面构成。一般从“目标导向”和“问题导向”两个角度着手，从现状问题出发，确定城市或地区发展的远景目标，然后以目标为导向制定长远战略和具体政策并加以推行。

在研究内容上，弱化由市场起决定作用的经济、产业等因素，重点关注控制性和实施性较强的内容，例如土地利用、绿地、交通、水资源、能源、社区、文化等。经过案例统计发现，交通和生态两大方面已经成为各中长期发展战略必不可少的研究内容。交通领域主要包括区域交通网络、交通基础设施、公共交通网、出行交通选择、交通与土地利用整合、交通廊道、交通投资预算等内容；生态领域则集中在水资源、能源、绿色空间和应对气候变化这几个方面。当然，

表 2 近期中长期发展战略规划的主要类型

层面	类型	
	综合性研究	专项性研究
跨国层面	欧盟空间规划	欧洲多中心巨型城市区域可持续发展管理项目
国家层面	美国 2050； 澳大利亚 2020； 德国城市 2030； 中国新型城镇化规划（2014—2020）	澳大利亚 2030 交通规划； 瑞士 2060（气候变化）； 中国主体功能区规划
区域层面	未来鲁尔 2030； 兰斯塔德 2040； 东南昆士兰 2021； 京津冀都市圈区域规划； 长三角区域规划； 珠江三角洲地区全城规划（未完成）	OKI（俄亥俄州—印第安纳州、肯塔基州）2030 区域交通规划； 密歇根州交通战略规划 2020； 加州能源效率战略规划 2020
大都会层面	大芝加哥区域框架 2040； 墨尔本大都会 2030； 纽约大都会 2030； 悉尼大都会 2030； 东京都长期愿景 2030； 首尔规划 2030； 巴黎大区 2030	旧金山区域交通规划 2030； 大伦敦 2020 交通转型与战略

表 1 不同层面中长期战略规划研究目的

不同层面	研究目的
跨国层面	通过全球国际合作，寻求区域可持续发展
国家层面	提高国家在全球的战略地位
区域层面	成为影响国家和城市发展的重要空间单元
大都会层面	争取发展主动权，提升城市竞争力，改善人民生活质量

资料来源：作者整理

资料来源：作者整理

空间发展战略依然是研究内容之一,包括城市边界、增长模式、形态演变、城镇等级等方面。另外,人才规划、艺术规划、历史文化遗产规划等“软实力”也开始纳入中长期战略规划中,例如“澳大利亚2020”认为未来取决于教育的成就,应优先考虑教育和培训系统对国民创新的作用,因此其第一个章节便是“生产力议程”。

在研究思路和价值理念上,近期的中长期规划战略相较于传统战略规划发生了一些转变。

首先是区域发展的原则取代过去对城市孤立的关注,寻求区域和城市的协调发展;随着城市发展和进步,区域成为了当今全球竞争体系中最先进的竞争形式以及竞争优势的重要来源。相较于过去单个城市的独自竞争,对城市及所在的区域进行整体规划成为回应全球化竞争的重要手段。同时,区域的协同发展也成为提高区域整体竞争力的关键,近期的诸多大都市地区战略规划,不再仅仅关注城市核心区,而是使得区域内各个城市由单一的竞争关系转变为相互合作妥协的策略性联盟。欧盟框架下的欧洲诸多区域,如兰斯塔德地区、大巴黎地区、鲁尔地区,均采用区域各方公共谋划、追求和谐共生的平台,加强区域整体联系,实现共同繁荣。

其次,基于全球竞争的区域发展目标日益明确。全球化的挑战和区域扩张的普遍趋势需要进行全球竞争力的塑造和提升。如何在国际化的背景下整合区域力量参与全球竞争,成为各大区域发展的迫切需求和发展目标,因此诸多大区域规划提出了实现具有全球影响力的“竞争性”的目标。一些具有国际性功能的大都市区,更是将其在全球的竞争力作为战略目标,纷纷争做“世界城市”、“全球城市”,这在很多大都市区规划中得到了充分体现。大伦敦都市区规划提出了“典范的、可持续的世界城市:民享之城、繁荣之城、公平之城、可达之城、绿色之城”的总体发展目标;大墨尔本2030发展战略规划提出“巩固其作为世界最适宜居住、最具魅力和活力的城市地位”。

第三,可持续发展是其核心思想,从关注“物质空间”向关注“人”转变,目标也由关注经济增长转变为生态平衡、社会和谐等多元目标;注重宜居、绿色、低碳、文化等理念指导。发达国家在经历了经济优先单一目标带来的惨痛经历后,逐渐关注生态平衡、社会和谐等多元可持续发展目标。面对能源危机和全球气候变化的时代挑战,环境保护、生态城市和绿色空间的构建,已成为大多数战略规划的重要研究内容,也逐渐成为规划师们开展规划研究的重要立足点。同时,开始关注“人”的需要,以建设人性化城市和提升城市竞争力为主要方向。另一方面,在规划时间上也更长,年限指向了2030、2040、2050乃至更久远。

### 3.4 技术方法

由于受到世界经济、技术条件、政策条件等诸多因素的影响,国家、区域和城市的发展具有不可预估性,中长期发展战略规划的主要研究目的即为应对未来的不确定性。在寻求解决方案的过程中,学术界逐渐抛弃以往基于事物发展连续性的准确预测的思维方法,而从影响事物发展的关系网络入手,探究影响事物变化的驱动力、结构要素及其因果关系,构建事物变化的未来可能图景。中长期发展战略规划开始探索尝试情景规划方法,通过一系列定性或定量的变量组合来描述未来系统的状态和当前形势发展到未来状态的路径。比如“荷兰2030”研究中,将空间发展需求和环境保护政策作为关键要素,形成自由发展、贴近自然、廊道发展、集约土地四种情景。

在研究程序上,中长期战略规划不再局限在一个作为终结性成果的“规划蓝本”,开始强调研究的动态过程性与规划程序的科学性,将规划本身作为一项持续性的活动来经营,通过组建信息交流中心和公众参与平台,来获取社会意见、形成战略共识。在研究成果上,新兴中长期战略规划研究则极大拓展了战略规划的成果内容,包括研究报告、网站建设、出版物、会议和论坛、文化和社会活动、社会联系网络、行动计划与启动项目等各种成果形式。

在组织机构合作上,中长期战略规划多采用跨专业、跨部门的共同协作的方式来解决综合复杂的城市问题。例如,“美国2050”的合作机构包括十多家企业机构。“德国城市2030”虽然是国家发起,但采取城市投标的方式,在112个申请者中选出21个具有代表性的城市来进行实验,采取行政管理方与科研机构的捆绑合作的方式进行<sup>[6]</sup>。

另一个不可忽视的是公众参与在中长期战略规划研究过程中的重要作用,多层级政府、私营部门、专家学者、市民等社会各界人事可以随时加入到研究程序的各个环节中,通过不同途径表述自己的意见,组织方会针对这些社会反馈和规划实施成效不断进行内容修订和方向调整。例如,“澳大利亚2020”由征集公众意见的一系列峰会构成,战略议题和策略应对都完全出自社会各界人士之手。

在规划实施中,为了加强其可操作性,一般通过指导下位规划和其他相关规划的制定与实施来加以落实;同时将战略规划与城市财政支出和部门工作联系起来以保证其实施;并定期发布项目进展报告,评价和总结战略规划的实施情况,以不断修正战略和强化运作实效。

## 4 中国的实践与总结

### 4.1 国内中长期战略发展规划回顾

我国的战略规划相较于国外发展进程起步较晚,也经历了从摸索到清晰再到转型的过程。1980年代,国内学者开始

介绍国外战略规划经验；随后开始进行探索性实践，珠海在1990年代初编制了国内首个城市发展战略规划<sup>[7]</sup>；1994年，上海市召开“迈向21世纪的上海”发展战略国际研讨会，“其研究成果中的很多观点作为指导上海发展的行动方针”<sup>[8]</sup>；然而随着市场经济的推进，2000年以来由广州市率先开展继而风靡全国并不断发展演变的“城市发展战略”规划，无疑是中国规划界最具有时代特征和总结价值的实践探索之一。

在国家层面，自“十一五”以来，中央政府开始通过空间规划来构建国家—地方的尺度关系，从出台国家、省域层面的主体功能区规划，到编制全国各级和各个区域的城镇体系规划以及土地利用规划，再到近年来连续密集推出的各种“国家战略区域规划”，中央政府通过重构国家的经济空间格局，给予这些“国家战略区域”以相应的经济投入、要素投入或者制度创新的权利，从而激发国家经济的普遍增长和繁荣<sup>[9]</sup>。但是由于历年来我国的国土规划（主体功能区规划）、城镇体系规划、国民经济发展规划各分其家，缺乏统筹。2014年国务院颁布的《国家新型城镇化规划（2014—2020）》，具有创新价值和里程碑意义，明确了未来城镇化的发展路径、主要目标和战略任务，统筹相关领域制度和政策创新，是一部指导全国城镇化健康发展的宏观性、战略性、基础性规划。

在区域层面，珠三角、长三角、京津冀等区域因国家优先发展政策的扶持和发达的经济基础条件，较早开展了区域战略规划。2004年，福建、江西、湖南、广东、广西、海南、四川、贵州、云南九个省份和香港、澳门两个特别行政区（简称“9+2”），签订“泛珠三角区域合作框架协议”，率先建立共生共赢型经济体系，在全国经济格局中地位十分突出。长三角区域在2000年之后也呈现出强劲发展之势，经济总量跃居全国第一。2010年5月24日，国务院正式批准实施长三角区域规划，到2020年，长三角将形成以上海为核心的“一核九带”空间格局，统筹两省一市发展，辐射泛长三角地区，带动长江流域乃至全国经济的发展，形成具有较强国际竞争力的世界级城市群。京津冀地区是我国继长三角、珠三角之后的又一个巨型区域，也是国家级城市群之一，从“十一五”期间就开始启动《京津冀都市圈区域规划》，以北京和天津为核心，联合河北8个地级市，形成“8+2”的发展模式，力举成为中国经济的“第三极”。成渝城市群、长江中游城市群、中原城市群等区域也紧随其后，开展区域一体化合作。

在大都会层面，以北京、上海、广州、深圳为主的发达一线城市及其周边地区，呈现出城市区域化的特征。在近些年经济快速发展和城镇化的刺激下，呈现出迅猛的跳跃式发展的趋势。为了摆脱法定规划限制，尤其是总体规划的限制，

2000年广州率先进行总体发展概念规划研究。随后各大城市相继开始新一轮的战略规划，其典型特征是期望城市凭借经济快速发展的条件实现跨越式发展，摆脱大城市病<sup>[10]</sup>。

## 4.2 发展阶段与变化

### （1）第一轮战略规划

2000年开始，在全球化、市场化和分税制的背景下，我国的战略规划进入了第一轮编制热潮，主要是地方政府为了应对总体规划编制落后与城市快速发展的矛盾，自下而上，在部分发达城市开始进行。总体规划在规划理念、规划内容和技术方法上更多的体现出计划经济的色彩，研究内容八股化，针对性不强，视野不开阔，研究方法缺少创新，很难适应市场化下城市快速多变的发展，也难以满足城市政府应对竞争的需要。而且总体规划冗长的编制和修订周期阻碍了政府应对新形势的能力，虽然花费了大量时间编制、审批，但是往往在这期间城市建设现状早已发生巨大改变，丧失了时效性，也使得政府无法获得对土地使用的有效建议，甚至会错失发展大好时机。

这一阶段的编制由于是在没有任何框架束缚下展开的，因此在价值取向、规划方法、研究内容、组织方式等方面都有了重大突破。首先，战略规划将“提升城市竞争力”作为其核心价值取向，以满足地方政府的现实需求，也因此引发了“城市竞争力”的系列研究。其次，战略规划在内容上打破了传统城市总体规划“八股式”的规划框架，加强了对城市特殊性的分析。三是在研究方法上进行创新，引入经济、社会等相关学科的研究方法，构建跨学科的研究平台。

### （2）第二轮战略规划

近几年，随着市场的变化和国家宏观调控自上而下的指引，各地为了争取国家政策的倾斜，不断提升城镇化水平和质量，纷纷开始新一轮的战略规划研究。在价值取向上，虽然仍以“提升城市竞争力”为主，但是更多地是关注“城市软实力”，如宜居的环境、完善的基础设施、良好的人文氛围等，更加注重品质的提升。同时，战略规划也由与总体规划相对立的局面转变为协调共生，为了提高战略规划的可操作性，加强了与总体规划的编制和修编的结合，为总体规划提供研究成果与思路。在研究方法上，面对国家区域战略的实施要求，更加注重其“目标导向”和“政策引导”。另外，第二轮战略规划在加强多学科合作的同时，在编制的各个环节中增强了公众参与。

## 4.3 反思与困惑

作为诞生于市场化、全球化环境中，由企业化的地方政府发动和组织编制的非法定规划，中长期发展战略规划已成

为城乡规划转型实践的重要代表。然而从国内城市群的发展现状和区域规划实践效果来看并不理想,问题诸多。相较于西方国家和地区的战略规划,当前我国的战略规划仍就停留在政策引导层面,实施效果收效胜微。究其原因主要有以下几个方面。

一是法律制度保障的缺失,导致战略规划缺乏有效控制力。战略规划不是真正意义上的法定规划,仅仅是一种研究表述手段<sup>[11]</sup>。虽然有些城市的战略规划通过了市人大的立法程序,但是大多数城市战略规划的定位,是为政府决策者寻找解决城市发展核心问题的路径,为城市未来发展的重大决策提供参考。因此,相较于面面俱到的城市总体规划,战略规划具有提纲挈领的作用。可以说城市发展战略规划的成功和蓬勃发展是中国传统城市总体规划体系的滞后与失败<sup>[12]</sup>。

二是战略规划编制的理论指导不足。中长期发展战略规划在中国还是刚刚起步,其技术方法应该走向何处,中国的理论与实践都没有成熟。虽然国内学者借鉴了国外的先进方法和理论,比如情景规划、网络关联等技术方法,但是仍然处于摸索阶段,没有形成系统。战略规划的兴起,不可否认主要是代表了增长型政策体制与企业化地方政府的利益诉求,为城市的迅速发展与扩张提供了依据;同样也不可否认的是,城市发展战略的出现暴露了中国城乡规划理论与方法在从计划经济向市场经济转轨过程中的滞后,为中国规划理论与方法的创新、为规划学科更为多元开放的发展开辟了一条道路。

三是编制形式单一,面临制度化的风险。虽然我国目前大多数战略规划没有其法定地位,但是依然由政府规划管理部门负责组织编制,与其高效、灵活、开放的特点并不符合,如果一味的照搬现有体制对其进行法定化的编制、审批,那么战略规划必定会失去其特殊性质。

如今,新一届的中央政府提出了新的战略版图,“丝绸之路经济带”“21世纪海上丝绸之路”“长江流域经济带”“东北—内蒙古东部地区”“北部湾经济区”这些将会是未来我国新一轮经济增长的主要引擎和重点开发区域,也是巨型区域战略规划的重要实践区域。同时,越来越多的地方政府关注到区域战略规划的重要性,许多城市和区域正在开展中长期战略规划编制工作,例如“珠江三角洲地区全域规划”和“上海2040愿景规划”。因此,如何克服传统战略规划的弱点,找寻更为适合实际的理论与技术方法,是当前战略规划研究的一个重要工作。及时学习、总结与推广新一轮发展战略规划在技术方法和规划理念上的进展,借鉴和剖析国内外中长期发展战略规划案例,显得尤为迫切与必要。

## 5 国际经验与借鉴

### 5.1 基于全球竞争的区域发展与综合竞争力

对于中国作为发展中国家来说,增强城市的综合竞争力仍是当前的主要任务之一,然而一个城市的经济能力取决于它所关联的区域生产力,区域生产力水平越高,这个城市的经济能力也就越强<sup>[13]</sup>。因此,通过区域协作的方式提升竞争力成为诸多城市自下而上的内生诉求,区域逐步代替单个城市成为参与全球竞争的基本单元。一些世界大国和具有国际性功能的大都市将其在全球的竞争力作为规划重点关注和追求的战略目标,例如“美国2050”针对未来美国面临的挑战和发展趋势,确立了十大“特大区域”参与全球竞争,希冀美国经济的第二次腾飞。

但是,是否每一个巨型区域(城市)都需要以全球城市作为发展目标并制定相应措施,答案并非肯定。研究全球城市的美国哥伦比亚大学的萨斯基娅·萨森教授多次指出,每个城市需要根据其自身特点来判断其全球地位。这就需要城市置于全球网络与区域网络中,进行准确的自我定位,而非制定大而空洞的规划。

### 5.2 可持续发展的空间规划组织和引导

区域空间发展的规划组织和引导是中长期发展战略规划的重要研究内容,规划所采取的空间政策既要保持整体地区的活力,促进经济发展,又要维护良好的区域生态和人文环境。因此在空间组织上需要贯彻可持续发展的理念,普遍采用“中心—走廊—开敞空间”为主要特征的空间组织方式。例如“大芝加哥2040”将中心、走廊和绿色空间作为空间组织框架,其“中心”包括区域中心、社区中心、镇中心,通过TOD/TRD实现土地混合利用,对就业和住房进行再开发和再利用;“走廊”即交通走廊,结合土地利用建立高效、健康的交通廊道和可持续的交通系统,实现不同交通形式的廊道交叉,以及交通与基础设施的融合;“绿色空间”主要关注水资源和生物多样性,开敞空间的复兴和衔接,以及农业用地的保护。这种空间组织方式,有助于提高基础设施配置效益和要素投入的集聚效应,也很好兼顾了区域的生态安全利益。

可持续发展的空间规划需要面临的另一个问题是如何疏散核心城市功能,缓解超大城市的聚集压力。欧洲的区域规划给我们带来了一定的借鉴经验。不论是“欧洲空间发展战略”,还是“欧洲多中心巨型城市区域可持续发展管理项目”,都非常注重城镇体系的建立和完善,目标是在整个欧盟地区建立具有城市等级分类的多中心居住结构;关注居住密度较小、经济上较不发达的地区,同时小城镇网络的建设也被列

人重要地位。然而,当前我国一线特大城市呈现出过度集聚的现象,例如在京津冀地区,北京的城市功能高度集中带来一系列问题亟需进行城市功能的疏散,这就对良好的通勤联系提出了要求。

### 5.3 交通等基础设施规划与土地利用整合

交通等基础设施是城市与区域功能有效运转的重要因素,城市和区域活力的体现在很大程度上取决于人们交流和各类要素流动的便捷性和可选择性<sup>[14]</sup>。在各种中长期发展战略规划中,无一例外地将交通设施布局和建设放在重要位置,甚至进行诸多专项性交通战略规划,例如“澳大利亚2030交通规划”、“密西根州交通战略规划2020”、“旧金山交通规划2030”等。政府通过对区域交通设施的规划建设,有效引导区域和城市发展的空间格局。美国政府对交通规划引导区域发展十分重视,“美国2050”便是一个基于基础设施和能源资源的战略规划<sup>[15]</sup>,重在整合利用。对我国巨型区域交通规划的借鉴意义主要体现在三个方面:

(1) 构建区域交通网络——交通网络是构建城市网络的基础。“欧洲空间发展战略”提出加强二级交通网络与泛欧网络(TENs)的联系;“兰斯塔德2040”规划的交通网络是一个由大城市和经济中心组成的网络,承担着国际联系的枢纽,如道路、水面航路、空中航线、铁路和互联网;“美国2050”规划建立世界级的多种模式的交通系统——航空、铁路、公路、航运、港口。

(2) 重视公共交通,特别是轨道交通发展——诸多案例表明,公共交通建设是城市建设的重中之重。例如“欧洲空间发展战略”规划建设高效的区域公共交通体系,改善公共交通服务,为中小城镇提供最基本的设施与服务;而轨道交通则承担了公共交通的很大一部分,更加受到关注,“美国2050”提出了全美高速铁路规划。

(3) 交通与土地利用整合——虽然TOD理论引入中国已有段时间,但是真正实践很少,实施效果也有待提升。“大芝加哥2040”提出结合土地利用建立高效、健康的交通廊道和可持续的交通系统<sup>[16]</sup>,是一个针对土地利用和交通规划的综合规划,具有很强的目的性和针对性,有着较为切实的实施方法和有效的实施成果,对于区域(都市区)层面的战略规划有借鉴意义。

### 5.4 生态环境的高度重视和全面保护

从近期的中长期发展战略规划案例中不难发现,有关生态环境的研究内容相较之前的传统战略规划越来越受到重视,它们利用详实的数据进行定量研究和深入考察,对生态

环境全面深入的保护措施和先进的研究方法都值得我们学习和借鉴。主要研究内容涵盖生物多样性、水资源、能源、绿色空间和气候变化等方面。

(1) 水资源——各国对于水资源保护予以高度重视和深入研究,根据各种水体分别制订了一系列不同的保护措施。

“欧盟空间发展战略”希望改善水资源供需之间的平衡关系,鼓励跨国家和跨区域的合作,保留并恢复大型湿地,协同管理海域;“兰斯塔德2040”提出要实行可持续的水务管理,保护该地区免受海平面上涨带来的威胁,同时为解决内陆水位降低的问题,将提高水位与环境 and 住房开发结合起来;“美国2050”通过跨区域的供水规划,对水资源进行综合规划和管理,以实现水源保护、城市平衡,进而能够保证农业和行业用水需求、饮用水安全、和安全的污水处理等。

(2) 能源——主要针对城市能源消耗、清洁能源、能源运输等问题进行深入研究。“欧盟空间发展战略”鼓励节约能源,通过居民点结构布局减少交通量,编制资源综合规划,增加可再生能源的利用,减少二氧化碳排放量。“纽约大都会2030”希望改善能源规划、减少城市能源消耗、扩展城市清洁能源的供应、促进电器运输基础设施的现代化。

(3) 绿色空间——部分国家提出了森林战略,通过城市绿楔和开敞空间保护生物多样性。“欧盟空间发展战略”将生物多样性保护与产业政策(农业、区域政策、交通、渔业等)相结合,对保护区、环境敏感区以及沿海、山地、湿地等具有生物多样性的地区制定整体性的空间发展战略,通过减少侵蚀、土壤毁坏和开敞空间的过度利用,保护人类和动植物赖以生存的基础——土壤;“兰斯塔德2040”蓝—绿三角洲所构成的充满活力的蓝绿结构,打造国家级景观,保护绿心和湿地<sup>[17]</sup>;“美国2050”实行跨区域的大型景观集中保护政策,保护生态敏感区和栖息地,保护水文敏感区;“大芝加哥2040”绿色空间的主要目的便是保护生物多样性。

(4) 气候变化——未来应对气候变化,各国开始研讨保护和应对策略。“纽约大都会2030”明确指出减少汽车尾气排放、减少废气排放、减少建筑垃圾废气排放;并设立特别行政区小组来保护基础设施、与邻里共同协作、启动城市尺度的战略规划来应对气候变化。

### 5.5 区域协同治理

经济全球化推动了更为紧密的劳动分工并细化,加速了城市与区域关系的结构性变化,促使国家、区域、城市间各种合作的深化。不同利益集团为追求自身利益加深了区域间合作,通过区域协作的方式,进一步调整区际分工。在全球竞争加剧的背景下,区域协同发展成为了提高区域整体竞争力的共识。

政府协调、制度合作和利益分配是联合跨界合作的重要因素。从国际经验来看,各方参与(作为编制主体)共同编制区域战略规划,是区域内各城市结成策略联盟的一个重要途径。首先,基于各方参与的规划编制形式,使得区域战略规划成为各方谋划共同利益、化解区域矛盾、追求协调共生的手段和平台。如欧盟的空间战略规划,由欧盟各成员国派出代表成立专门委员会,共同商议各项事宜。其次,致力于推出有利于区域共同发展的相关公共政策指引,如基础设施的相互衔接,环境保护的专项行动等。第三,形成统一的市场和平台,建立区域一体化服务。如德国柏林-勃兰登堡区域发展战略规划,尽管经济发展水平不同,但仍然成立统一的就业市场和共同的经济区,实行统一的财政支持和技术发展政策,对外采取统一的市场区位形象,建设统一的旅游市场。第四,各方出资提供足够的资金来确保实施。第五,空间管制的法律保障,跨国合作一般由合作组织制定相应章程作为联合跨界合作框架基础,各国国内也有相关法律对联合跨界予以保护。如“大纽约2030”、“巴黎大都会总体规划”、“大伦敦战略规划”等均提出了区域协同的重要性和具体策略。我国虽然提出区域协同政策指引,但是法律制度保障上仍待加强。

## 6 结语

在近十多年的时间里,可以说我国新一轮的中长期发展战略规划刚刚萌芽,它不同于传统的战略规划,不是传统扩张型战略规划的技术总集成,而是一种全新类型的远景战略规划。这类规划在规划目标方面从增量扩展转向品质内涵提升;在规划性质方面,从重视规划研究转向实施和行动计划;在规划内容方面,由主体取向转为综合取向,由聚焦空间实体转向关注空间与战略的关系;在规划方法方面,积极引入交叉学科的技术,从静态规划转向不确定性导向的动态规划。强调趋势判断的重要性而非数值的准确性。

我们也清楚地认识到,中国目前正处于工业化、城镇化的推进阶段,巨型区域作为国家经济增长极,其发展阶段和发展水平和西方发达国家仍然存在明显的差距。但是在全球化的时代背景下,我国和西方国家都置身于一一体化的全球经济和城市网络之中,都需要参与激烈的国际竞争,求得跨越式发展并提高自身在世界城市体系中的地位。因此,我们要借鉴和汲取国外巨型区域发展道路上的经验和教训,学习他们先进的研究方法,但是绝对不能直接套用西方国家当前的发展理念和规划目标,而忽视我们自身的现实情况和发展需求。

在这样一个时间距离与空间距离急剧压缩的高度复杂环境下,中长期发展战略规划将会在时代浪潮中发挥着越

来越重要的作用,但是如何构建能够适合中国本土、能够匹配中国规划实践机遇的规划理论,使其更好地指导城市和区域发展,是我们所有规划工作者应该思考并予以行动的问题。UPI

## 参考文献

- [1] 清华大学建筑与城市研究所. 2012 人居环境科学国际研讨会论文集 [J]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2013: 121.
- [2] RPA (Regional Plan Association). America 2050: A Prospectus[R]. New York: RPA, 2006.
- [3] Richard Florida. Toward the Learning Region[J]. Futures, Volume 27, Issue 5, June 1995: 527-536.
- [4] 彼得·霍尔, 考蒂·佩因, 罗震东, 陈焯, 阮梦乔. 从大都市到多中心城市 [J]. 国际城市规划, 2008, 01: 15-17.
- [5] 唐燕. 中长期发展战略规划研究的国际进展评述 [J]. 北京规划建设. 2012(03): 88-92.
- [6] 克劳兹·昆斯曼. 德国城市: 未来将会不同 [J]. 国际城市规划, 2007(3): 5-15.
- [7] 朱介鸣. 城市发展战略规划的发展机制——政府推动城市发展的新加坡经验 [J]. 北京: 城市规划学刊, 2014(04): 22-27.
- [8] 罗震东, 赵民. 试论城市发展的战略研究及战略规划的形成 [J]. 城市规划, 2003(01): 15-23.
- [9] 张京祥. 国家——区域治理的尺度重构: 基于“国家战略区域规划”视角的剖析 [J]. 城市发展研究, 2013(05): 45-50.
- [10] 郑德高, 孙娟. 基于竞争力与可持续发展法则的武汉 2049 发展战略 [J]. 城市规划学刊, 2014(02): 40-50.
- [11] 王磊, 马赤宇, 胡继元. 战略规划的认识与思考——基于不同发展形势下的战略规划取向 [J]. 城市发展研究, 2011(06): 7-12.
- [12] 张京祥, 罗震东. 中国当代城乡规划思潮 [M]. 南京: 东南大学出版社, 2013.
- [13] 约翰·弗里德曼. 世界城市的未来: 亚太地区城市和区域政策的作用 [J]. 国外城市规划, 2005(05): 11-20.
- [14] 王学锋, 崔功豪. 国外大都市地区规划重点内容剖析和借鉴 [J]. 国际城市规划, 2007(04): 81-85.
- [15] 刘慧. 美国 2050 空间战略规划及启示 [J]. 地理研究, 2013(01): 90-98.
- [16] 黄玮. 中心·走廊·绿色空间: 大芝加哥都市区 2040 区域框架规划 [J]. 国际城市规划, 2006(04): 46-52.
- [17] 阿金·凡德伯格, 巴特·宾克. 面向 2040 年的兰斯塔德地区——荷兰政府远景规划 [J]. 国际城市规划, 2009(02): 20-26.

(本文编辑: 许政)