



中國人民大學
RENMIN UNIVERSITY OF CHINA
(PEOPLE'S UNIVERSITY OF CHINA)



城市发展战略规划

Urban Strategic Planning



課程介紹

- 本課程是中國人民大學首批研究型教學課程。
- 落實本科人才培養路線圖，建立健全研究型學習制度，促進教學方式轉變和學生自主學習、自主探究的習慣養成與能力提升。
- 以明確的問題為導向，在教師講授、引導和啟發下，促進學生參與研究實踐，實現體驗式、批判式、探究式學習。從“座中學”到“做中學”（learning by doing），從為了學習而學習向有反思的學習。



本课程的地位

- 伴随着各国的规划体系从土地控制向战略引导的转变，强化“城市发展战略规划”教学是世界城市规划教育的普遍趋势。
- “城市发展战略规划”课程是我校城乡规划学科的特色和优势所在。
- “城市发展战略规划”课程也是本专业培养的关键环节。专业培养目标：
培养具有国际视野和扎实的理论基础、掌握公共管理相关专业知识、熟悉城市公共事务发展规划与管理的综合应用型人才。



教学目的

- 通过本专业已学理论的梳理和未学理论的补充学习，使学生系统掌握城市发展和城市规划理论知识；
- 使学生正确认识规划理论和实践的辩证关系。以“假题真做”的形式，使学生能将相关理论知识运用到实际规划中，同时通过规划实践使得学生进一步理解理论学习的意义和不足，为学生未来研究城市发展的“真问题”打下基础；
- 培养学生对规划过程的把握。通过“假题真做”，使学生完整经历资料和数据收集、实地调研和踏勘、公众意见咨询、规划方案研究、规划成果汇报和评价等城市发展战略规划的全过程，提升学生对规划过程的重视和认识。
- 培养学生的综合分析能力和战略思维，全面提升学生的团队意识、协同工作、社会调查与分析、规划图制作、研究成果表达等综合能力。



课程特点

- **理论与实践相结合。**本课程以理论为基础，以实践为重点，在强调理论学习对实践指导作用的同时重视实践对理论学习的重要意义；
- **综合性和战略性相结合。**城市是一个复杂的巨系统，因此本课程涉及经济、社会、文化、空间等诸多领域，具有很强的综合性。但同时，作为战略规划，本课程并非面面俱到，而重在有关城市长远发展的关键性和根本的领域。
- **过程性。**本课程强调的过程性包括两个方面：一方面是强调城市规划更重要的是一个过程，而不是结果；另一方面是强调作为一门实践性非常强的学科，有效的城市规划学习是在规划过程中学习，是在“干中学”。



教学要求

- 学生必须已经具备城市发展相关的理论基础和社会调查与分析能力，
已经完成相关课程的学习；
- 必须能完整经历整个规划实践过程；
- 具备一定的制图能力。



主要教学内容和教学环节

- 本课程的教学环节包括理论讲授和规划实践两个方面。
- **理论讲授**部分按照城市战略规划涉及到的领域，系统梳理已经学过的相关的理论和分析方法，同时补充尚未学过的理论知识和分析方法。主要教学内容包括：
 - 第一章 城市发展战略规划导论
 - 第二章 城市发展愿景与城市定位
 - 第三章 城市经济与产业发展战略分析
 - 第四章 城市人口与社会发展战略分析
 - 第五章 城市空间和交通发展战略分析
 - 第六章 城市文脉与城市特色发展战略分析
 - 第七章 城市规划公众参与理论与方法



- **规划实践**以“假题真做”的形式，以本科暑期专业集中实习城市作为案例城市，编制案例城市的发展战略规划。将所有学生分为3组，每组7-8人，每组以团队的形式完成相应的规划编制工作。主要内容包括：
 - 基础资料收集
 - 城市发展评价
 - 规划方案分析。
 - 城市现场调研和踏勘和公众咨询
 - 规划方案公众咨询。
 - 规划方案展示和评价



教学组织

- **课堂教学组织。** 课堂教学的目的是在前两年其他专业课程学习的基础上，梳理学生已学的城市发展战略规划所需要的理论知识和分析工具，补充讲授相关理论和分析工具，形成完善系统的理论体系和方法体系。课堂教学预计20个课时。
- **实践教学组织。** 实践教学拟将学生分为3组，每组7-8人，每组推选一个组长作为项目负责人，以团队的形式完成案例城市的战略规划编制。由任课教师提出案例城市发展战略规划编制的目标和基本要求，并在实践教学组织中进行全过程和全方位的指导和帮助，规划的具体工作由每组同学合作完成。
- 实践教学组织本身又分为两个阶段：第一阶段在学校完成。在课堂教学结束后，学生即转入规划实践阶段。在学校完成案例城市基础资料收集、案例城市发展评价、规划方案分析等任务。在此阶段，任课教师每周上课时间到教室集中指导一次，同时在其他时间通过其他方式随时为学生答疑解惑。第二阶段利用暑期集中实习完成。包括现场调研和踏勘和公众意见咨询、规划方案的公众咨询、规划方案展示和评价，此阶段至少一名任课教师到案例城市进行至少2个星期的现场集中指导。



考核方式

- 本课程考核包括理论考核和实践考核两部分。
- 理论考核理论考核占总成绩的40%，拟在课堂教学结束后采用闭卷方式进行，考察学生对城市战略规划相关理论和分析方法的掌握程度。
- 实践考核实践考核模拟城市规划方案竞赛进行，考核学生在案例城市发展战略规划编制过程中的表现和成果的水平。首先由每组组长介绍该组战略规划方案的编制过程、内部分工、方案内容、方案的优点和不足，然后其他组员展示自己所负责的部分的内容。展示结束后由本组之外的其他同学、实习所在城市相关部门工作人员、任课教师等提问，由该组同学回答。最后由任课教师、实习基地的工作人员5-8人形成评委会，由每位评委根据各位同学的表现和方案的水平进行打分，取平均分后计入该同学的实践考核得分。实践考核得分占总成绩的60%。



第一讲 城市发展战略规划导论

- 一、战略与战略规划
- 二、西方城市战略规划演进与范例
- 三、中国城市战略规划演进



一、关于战略

- 战略（strategy）一词最早是军事方面的概念。
- 随着人类社会面临的复杂性和不确定性不断增加，战略一词逐步延伸到军事领域以外，现已被广泛应用于诸如政治、经济、科技、文化和教育等领域。
- 泛指统领性的、全局性的、左右胜败的谋略。



战略的特点

- ❑ **全局性。**不谋万世者不足谋一时，不谋全局者不足以谋一域；避免“一叶障目，不见泰山”，“只见树木，不见森林”，战略家应是通才而不是专才。
- ❑ **长远性。**要有“远”、“见”。“利虽倍于今，而不便于后，弗为也；安虽长久而以私其子孙，弗行也。”（《长利》）
- ❑ **根本性。**孔子：“毋欲速，毋见小利；欲速则不达，见小利则大事不成。”，《淮南子》：“逐鹿者不顾兔，决千金之货者不争铢两之价”。
- ❑ **层次性。**全局性、长远性、根本性都是相对的，而不是绝对的。下一层次的战略必须与上一层次战略相一致。
- ❑ **具有一定的主观性：**是客观规律加上价值判断。



战略VS.战术

战术是“达到战略目的的手段，在战场上指挥军队（军事力量）的方针和策略”。

	第一套	第二套	第三套	第四套	第五套	第六套
□	胜战计	敌战计	攻战计	混战计	并战计	败战计
□	瞒天过海	无中生有	打草惊蛇	釜底抽薪	偷梁换柱	美人计
	围魏救赵	暗度陈仓	借尸还魂	浑水摸鱼	指桑骂槐	空城计
	借刀杀人	隔岸观火	调虎离山	金蝉脱壳	假痴不癫	反间计
□	以逸待劳	笑里藏刀	欲擒故纵	关门捉贼	上屋抽梯	苦肉计
	趁火打劫	李代桃僵	抛砖引玉	远交近攻	树上开花	连环计
	声东击西	顺手牵羊	擒贼擒王	假道伐虢	反客为主	走

海



二、战略规划

- 是指一个组织针对自己面临的内外环境，对该组织所要实现的目标及为实现目标所要采取的手段和策略而进行的全局性、长远性、系统性、纲领性的谋划和决策。
- 战略规划的构成要素：战略目标、战略重点、战略措施、战略步骤。
- 城市发展战略规划，是对一个城市对中长期发展目标和路径的选择，是从战略层面上对未来发展的一种总体部署。



三、西方城市发展战略规划演进

1 西方城市发展战略规划的兴起

- 西方传统的城市规划以土地利用控制为核心。在英国1909年《住房与城市规划法》(Housing, Town Planning Act)中，城市规划职能被认为是对于开发活动的被动控制，而不是对于城市发展的积极引导。
- 由于土地利用控制规划通常具有正式的法律地位，因而刚性很强，弹性较弱。
- 土地利用控制规划是一种消极的地方规划，旨在确保不需要的开发不发生，但不能促进需要的开发发生。



- 二战以后，随着西方社会多元化、城市复杂性以及城市发展环境多变性的增强，土地利用控制规划逐渐显得力不从心。
- 系统论、控制论和信息论蓬勃发展广泛影响着自然和社会科学的发展。凯恩斯主义的盛行和福利国家兴起。一种强调干预与控制的理性综合规划理论在城市规划领域逐渐盛行，这为城市发展战略规划的兴起奠定了理论基础。
- 西欧一些具有集权传统的国家的政体为城市战略规划的形成提供了很好的制度背景，尤其是他们对公共产品积极干预的理念和体制。二战后各国为国家重建和经济发展而广泛开展的区域规划则为都市区战略规划的形成提供了实践基础。

- ❑ 在西欧，城市发展战略规划起源于结构规划。
- ❑ 1938-1939 年丹麦第一部《城市规划法》，提出规划分为两种类型：一是结构规划（structure planning），二是城镇规划（town planning）。前者确定未来城镇发展区域的用地方向与目标，后者对城镇内具体用地项目提出详细的规划。
- ❑ 1965年荷兰的《物质规划法案》规定城市规划体系由“结构规划”和“土地利用规划”两个层次规划构成。“结构规划”为非法定规划，属于政策型的规划，编制的目的是明确城市未来的发展方向和目标。“结构规划”可以不局限于市域的范围，城市政府与周边的城市可以合作编制跨市域范围的“结构规划”，制定共同发展的政策。



图3 1948年出版的第一个“手指规划”建议书封面

- 1967年法国的《土地导向法案》规定城市规划体系由“城市规划整治指导纲要”和“土地利用规划”两个层次的规划构成。前者是中长期的城市发展指导方针，编制年限为30年，不具备法律效力。由于法国基本行政管理单位“市镇”的面积和人口规模通常很小，因此必须在若干市镇组成的市镇群的尺度上进行编制。在编制“城市规划整治指导纲要”前，必须成立由国家职能机关和地方代表共同组成的“地方规划委员会”。
- 1968年英国的《城乡规划法》对原来的城市规划体系进行了重大调整，以结构规划和地方规划取代原来的发展规划、总体规划和详细规划。结构划由郡政府编制，呈报中央政府的规划主管部门审批。任务是为未来15年或以上时期的地区发展提供战略框架，作为地方规划的依据，解决发展和保护之间的平衡，确保地区发展与国家和区域政策相符合。



- 英国的规划体系也对当时亚洲一些新兴国家或地区产生了重要影响，典型的如新加坡和香港。
- 新加坡建立了战略性的概念规划 (Concept Plan) 和实施性的总体规划 (Master Plan) 两级规划体系。概念规划是长期性和战略性的，制定城市长远发展的目标和原则，体现在形态结构、空间布局和基础设施体系，作用是协调和指导公共建设的长期计划，并为实施性规划提供依据。规划图只是示意性的，不是法定规划。
- 香港的城市规划体系包括全港发展策略、次区域发展策略和地区图则三个层面。先订定全港性的发展策略，拟定整体的中期及长期的土地用途、运输及环境规划大纲；再订定较为具体的五个次区域发展策略和指引，五个次区域分别为都会区、新界东北、新界西北、新界东南及新界西南；最后制定地区层面的详细土地用途图则。全港性和次区域发展策略并不是法定文件。



- 在美国，城市发展战略规划主要受企业战略规划的影响。虽然美国的规划体系也由城市总体规划和土地利用区划两个层次构成，但总体规划基本上都是物质层面的内容，战略性内容缺失。1928年的《城市规划授权法案标准》（Standard City Planning Enabling Act）。1928年《城市规划授权法案标准》将城市总体规划内容界定为：“包括道路、公共用地、公共建筑、公用设施、分区规划”，这一原则沿用了半个多世纪。
- 自20世纪中期起，随着美国开始进入后工业化阶段，社会经济环境发生巨变，美国企业越来越多地面临前所未有的挑战。为应对这些挑战，战略被有意识地引入企业管理，1962年艾尔弗雷德·钱德勒出版的《战略与结构》一书，被公认为是企业战略规划诞生的标志。随后，战略管理被广泛应用到企业管理领域。



- 1970年代初，由于受石油危机、人口迁移、价值观变化、经济波动的影响，美国政府也开始对战略规划产生了浓厚的兴趣，学术界也呼吁地方政府积极采用在企业中广泛采用的战略规划来应对社会经济的转型。
- 1975年，美国法律协会颁布了《土地开发规范》（A Model Land Development Code）将数据收集和社会经济分析作为总体规划的基础，强调了规划的长远性和持续性，因此美国城市总体规划中战略性内容开始增加。
- 此外，1960年代，为了应对联邦政府高速公路建设的要求和协调都市区的规划建设，美国各个都市区陆续成立了都市区规划组织（MPO，Metropolitan Planning Organizations）。但总体而言，由于美国没有集权统治传统，自由经济和城市自治思想盛行，MPO的作用和影响力有限，因而都市区层面的战略规划这一阶段并未广泛开展。



2 西方城市发展战略规划的衰落

- 1980年代是西方城市发展战略规划衰落的时代。
- 新自由主义对城市规划的反对。1970年代末和1980年代初上台的英国撒切尔政府和美国里根政府推行新自由主义思想，主张市场原则、权力分散、反对官僚主义和政府干预。战略规划作为官僚主义和政府干预的重要组成部分，因此在这一时期被普遍削减。
- 非理性主义盛行对规划作用的怀疑。非理性主义片面夸大了非理性因素在生活和世界中的作用，认为城市是不能被规划的，理性综合规划理论受到批判。



- 1980年代的城市规划主要集中在项目上，土地利用控制规划再次成为城市规划的核心。
- 这一时期西欧一些负责大都市区战略规划编制与管理的政府机构的纷纷撤销。如成立于1964年的荷兰的大鹿特丹政府，在1985年被废除。成立于1974年的巴塞罗那联合政府，在1987年被撤销。成立于1965年的大伦敦政府，在1986年被废除。



3 西方城市发展战略规划中的复兴与发展

□ 到1990年代中后期，城市发展战略规划再次得到西方规划届的重视

。主要原因有：

① 全球化使得城市取代国家成为参与全球竞争的主体

② 市民社会的复兴

③ 可持续发展观念深入人心

④ 治理理论的兴起

- 在欧洲，与城市发展战略规划复兴相伴随的是大都市区政府的恢复和发展。1994年，意大利博洛尼亚、罗马、威尼斯等都相继成立了各自的大都市政府。同年，德国斯图加特地区政府成立。1996年，荷兰鹿特丹恢复了1985年被撤销的大都市政府。1999年英国颁布了《大伦敦市政府法案》，2000年，大伦敦市政府经选举成立。
- 1993年美国Government Performance and Result Act of 1993要求联邦机构制定战略规划并将其与政府预算和行动方式联系起来，很多州也有类似的法律要求。但由于美国是没有集权统治传统、基本按照自由市场经济原则发展起来国家。因此跨城市的发展战略规划实践较少，但在总体规划中加强了战略层面的内容。如加州2003年颁布的《综合规划指导》要求综合规划具备综合性、长期性等战略规划特性。
- 在西欧、澳洲、拉丁美洲等世界其他国家，战略规划实践在这一时期广泛开展。



- 在东欧转型国家，城市战略规划伴随西方的“援助”而被引入。
- 从20世纪80年代末到90年代初，中欧和东欧的前社会主义国家的政治经济制度发生根本性改变，从斯大林模式的社会主义制度迅速演变为西方欧美资本主义制度。这些国家原有的规划体制都是建立在公有制基础之上，是与计划经济相适应的。在转型以后，这些国家必须建立一个新的、适应市场经济和私有制的规划范式，以设定一个城市发展愿景，吸引投资和动员资源促进城市发展。
- 西方国家将城市战略规划作为援助项目介绍给转型国家，成为这些国家的一种重要规划形式，在有些城市（如拉脱维亚共和国首都里加），城市发展战略规划已经成为处于领导地位的规划，是城市管理和发展控制的最重要工具。

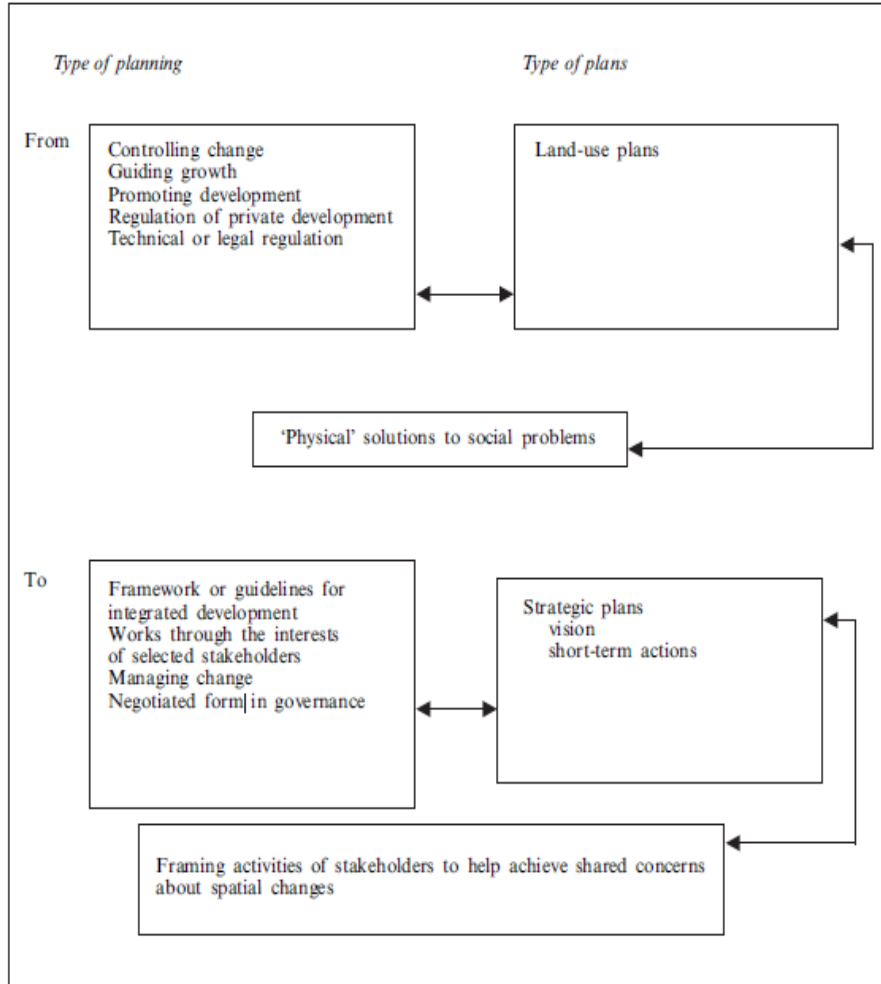


Figure 1. From traditional land-use planning to strategic planning.

- 世界规划领域都在经历一个从规制、官僚向战略、实施导向和发展导向的变化。越来越明显地需要规划更公开、对土地利用更少的规制，以建立更具有弹性的体制来应对快速变化的社会经济环境和政府再造。
- 城市战略规划被誉为是引发世界城市规划变革的重要动因。
- 由于国外城市普遍规模较小，因而战略规划通常在都市区层面展开，即以一个重要城市为核心，同与其紧密联系的周边城市一道编制战略规划。

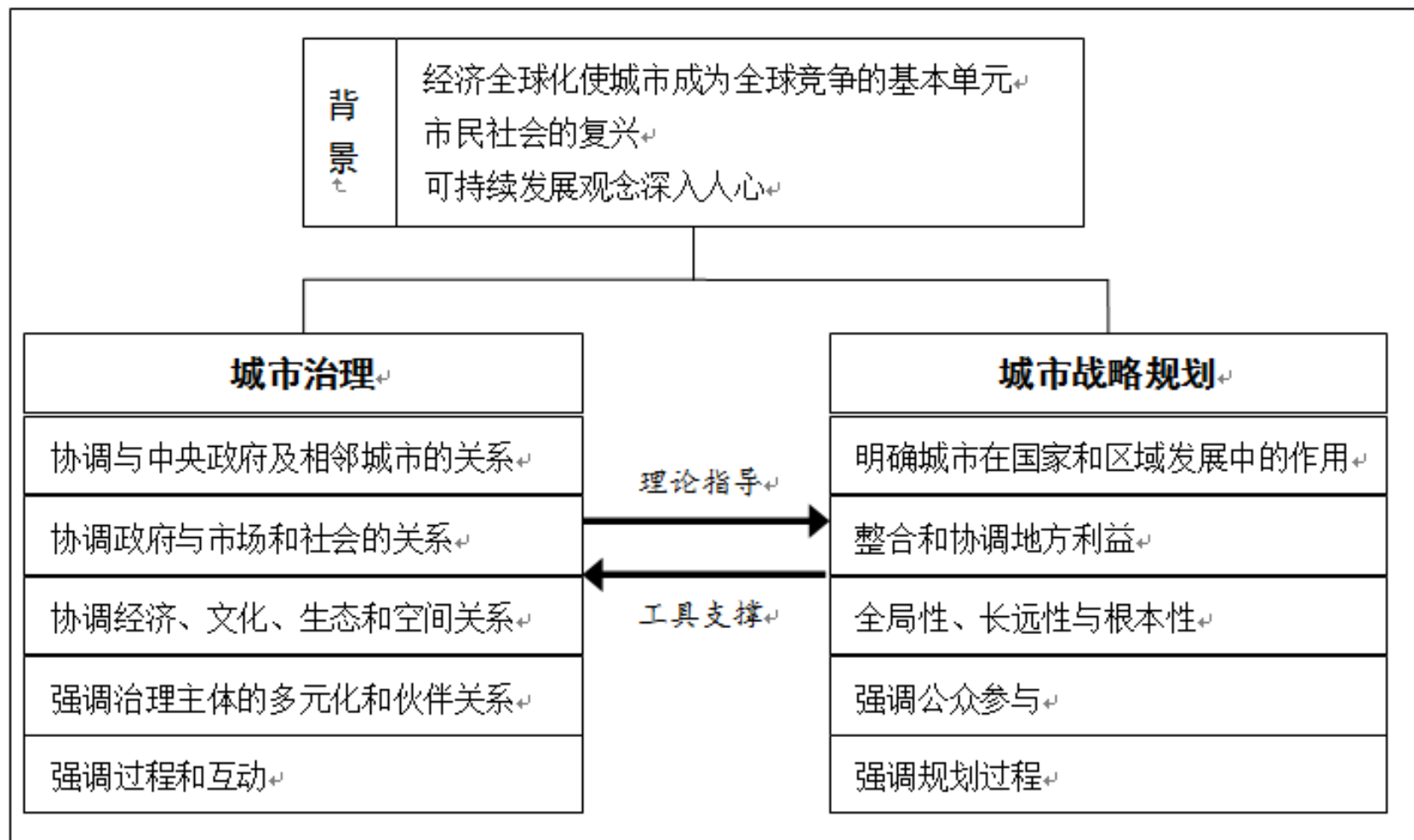


图 1 西方城市治理和城市战略规划的内在关系

四、国外城市战略规划范例

1 大伦敦战略规划

包括伦敦市及其周边的32个自治市，总面积1579平方公里，2010年总人口780万人。2000年大伦敦市政府恢复后，先后于2004年和2011年颁布了两版战略规划。





- 规划的组织者：伦敦市政府（GLA, Greater London Authority）
- ◆ 英国虽然是地方自治的起源国，但地方事务会受到中央政府的强力干预。大伦敦战略规划即是英国中央政府干预地方事务的一个手段，GLA则是平衡中央和地方关系的平台。
- ◆ 新的大伦敦市政府根据《1999年大伦敦政府法案》经选举形成，负责协调32个自治市和伦敦城。
- ◆ 伦敦市长负责制定大伦敦战略规划，规划的具体工作由伦敦市政府的一个规划小组承担。



- 规划参与者：主要包括专业咨询公司和广大民众。
- ◆ 专业咨询公司受规划编制者委托承担一些专业的研究或组织公众参与。
- ◆ 广大民众主要为规划编制提供意见和建议，并对规划进行评价。
- ◆ 由于协作式规划认为规划所需要的知识是通过利益相关者的平等公开对话形成，规划组织者的知识并不比规划参与者的知识有优势，因此这三个都市区战略规划范例都高度重视规划参与者的作用，规划组织者的核心角色是听取、协调和整合这些意见。



- 规划过程：战略规划的成果不仅仅体现在一个规划文件上，而更重要的是规划过程，尤其是通过利益相关者的理性争论达成共识的过程。
- ◆ 大伦敦规划的编制过程是严格按照英国法律规定进行的。英国现行法律将区域战略规划分为六个阶段，每个阶段规定了公众参与的内容、形式和期限。
- ◆ 其中一个阶段为公众评议（Examination in Public），由英国社区与地方政府部部长任命的一个独立小组开展，以非正式的圆桌会议的形式进行，就选定议题与公众进行讨论。
- ◆ 最新一版大伦敦战略规划于2008年5月启动，历时38个月完成，其中法定的公众咨询阶段约占其中的1/3。

□ **实施机制：**战略规划是实施导向的规划。但战略规划的制定和实施通常存在一个鸿沟，规划制定者经常批评规划实施者歪曲他们的规划，而规划实施者又抱怨规划编制者的愿景仅仅是一个海市蜃楼而已。大伦敦市政府与各自治市之间是合作和协调关系，大伦敦市政府通过以下三个途径来推进规划的实施：

◆ **编制实施规划。**大伦敦战略规划完成后，大伦敦市政府着手编制大伦敦战略规划的实施计划（London Plan Implementation Plan），该实施计划将大伦敦战略规划涉及到的政策转换为具体的实践活动和投资计划。



- ◆ **规划许可。** 大伦敦法令要求各自治市一些具有重要影响的建设项目的规划建设需要征求大伦敦市长意见，英国2008年修订的《城乡规划法》中有这些项目的清单。同时，大伦敦法令要求在各自治市制定地方发展框架（Local Development Frameworks）和地方发展文件（Local Development Documents）的时候，也需要征求大伦敦市长的意见。大伦敦市长需要对前者审批，对后者是否与大伦敦规划一致做出说明。
- ◆ **规划监测。** 大伦敦市政府对大伦敦战略规划的实施情况进行动态跟踪和监测，每年公布年度监测报告（the Annual Monitoring Report），据此把握大伦敦战略规划在实施中的有效性；
- ◆ **建立大伦敦数据库，** 为社区提供透明的和易获得的信息以促使他们参与到其所在区域的建设中。



2 芝加哥大都市区战略规划

- 2010年颁布的Go To 2040: Comprehensive Regional Plan是继1909年伯纳姆芝加哥规划之后该区域的第一个战略规划，荣获美国规划师协会等多个组织机构的多项表彰。
- 规划范围包括芝加哥市周围的7个县，总面积11193平方公里，2010年总人口860万。



□组织者：芝加哥都市区规划机构（CMAP, Chicago Metropolitan Agency for Planning）。

◆由于对个体自由的崇尚和对强权政治的抵制，美国社会和公众舆论对中央政府干预地方事务的接受度较低。因此美国城市规划的特点也是地方自治，地方政府在规划上有较大的自主权，中央政府和州政府对于城市规划事务的干预极为有限，由此导致区域性难以解决。

◆CMAP是顺应芝加哥大都市区协同发展的需要而于2005年依据伊利诺伊州法律而设立的，是负责该区域战略规划的非政府组织，也是联邦政府指定的MPO。



□规划过程：过程相对灵活，公众参与的形式丰富。

◆芝加哥都市区战略规划于2007年9月启动，历时整整4年。从形成规划愿景开始，CMAP就组织广泛的公众咨询活动，其中一项是通过举办摄影大赛，让公众充分表达自己心中的理想家园，一些获奖相片与对应的文字说明一道出现在规划成果中。

◆规划方案形成阶段正值伯纳姆芝加哥规划发布100周年，芝加哥为此举行了隆重的纪念活动。CMAP趁机与纪念会的主办方合作，对公众进行规划培训，使他们认识到自己参与规划的重要性并了解如何有效参与规划。

◆同时，CMAP举办了题为“创造未来（invent the future）”的公众咨询活动，有35000人分别通过讨论会、网站、多媒体展示厅、社区集会和社交网站等途径表达了自己的意见和建议。



□ 实施机制：由于是近百年来第一次编制，且CMAP的地位和手段有限，因此尚未建立起成熟的实施机制。

◆ 芝加哥都市区战略规划提出CMAP是规划实施的主要角色，其具体措施包括：①建立区域指数数据库，提升各方面数据的可获得性；②与其他组织合作确定区域交通、公共空间和其他方面的优先项目；③代表大都市区向联邦政府和州政府申请重大项目资助；④每年出版一个年度实施报告，但其形式仅为一个非正式的海报。

◆ 对于其他实施主体，芝加哥都市区战略规划仅提及他们对该规划实施有利的可能行为，而无明确的“谁应该做什么”的表述。相应的，在描述其他实施主体在规划实施中的作用的时候，芝加哥都市区战略规划的文本普遍使用了can而不是should。



3 新加坡概念规划

□ 概念规划对支撑和引领新加坡经济繁荣、社会和谐和空间美化起了非常重要的作用，是诸多发展中国家学习的榜样，可作为发展导向型国家都市区战略规划的典型。

□ 新加坡先后于1971年、1991年、2001和2011年制定了四版概念规划。概念规划的范围包括新加坡全境，2011年总面积为714平方公里，总人口531万人。

□规划组织者：城市重建局（URA, Urban Redevelopment Authority）

□规划过程也相对灵活，公众参与的形式更为务实。新加坡2011版概念规划于2009年8月启动，历时大约2年，可以划分为以下四个阶段：

◆生活方式调查。2009年8月，URA启动了新加坡生活方式调查，该调查由一个咨询公司承担，通过问卷调查、网络调查和深入研讨，形成调查报告。

◆公众咨询。2010年1月，URA选取生活质量和老年化、可持续发展和城市特色两个话题进行公众咨询。URA针对每个话题成立一个讨论组（Focus Group），讨论组由专业人士、感兴趣的群体、学者、企业界和草根阶层组成，每组大约30人。这两个讨论组通过广泛征求民众意见、现场踏勘、反复讨论后形成公众咨询报告，供概念规划修编时采纳和参考。URA也通过媒体公开征求新加坡民众对概念规划的意见和建议。

◆初稿公示。在概念规划初稿形成后，进行为期半个月的公开展示。展示结束后，URA组织一次公开对话，听取民众对概念规划初稿的意见和建议。

◆终稿形成。根据公众的意见和建议，URA对初稿进行修改和完善，最后形成概念规划的终稿。



□ 实施机制：主要通过总体规划（Master Plan）来实施

- ◆ 新加坡已经建立起战略性的概念规划和实施性的总体规划相结合的成熟的规划体系，总体规划根据概念规划的成果每五年修编一次。
- ◆ 总体规划是法定规划，是新加坡土地开发和城市建设的法定依据。
- ◆ 新加坡概念规划的实施相对顺畅，显示了集权体制下战略规划实施的优势，即URA既可以在高层次上综合且概括地选择城市发展战略议题，也可以在较低层次上制定详细政策和实施步骤。



四、中国城市战略规划演进

- 在我国，城市战略规划也已成为一种重要的规划类型，受到地方政府和规划届的普遍重视。
- 由于开展时间相对较短，国内学者对于城市战略规划的认识还存在诸多分歧：城市战略规划的起源；城市战略规划的作用与地位；城市战略规划的核心理论与方法论。
- 城市战略规划是“地方的事”，是城市政府为应对外部环境挑战，通过地方打造提升城市竞争力的主动选择。因此，要准确理解城市战略规划的起源、作用及其核心理论和方法论必须从地方政府行为入手。



□ 改革开放以前，我国各级政府是以政治和行政控制为主的规制型政府。各行业（条条）和各区域（块块）都是中央指令性计划的执行者，而且“条条”的重要性大于“块块”。

□ 国家是唯一的利益主体，地方政府是“代理型政权经营者”，只是代表中央政府并执行中央各部门下达的计划。区域规划只是对国家经济发展规划的分解和细化，城市规划则是地区经济发展规划的具体落实。

□ 因此在这一阶段，“战略”一词仅出现在政治军事领域和全国各行业的整体发展规划中，与城市几乎没有关系。



1 企业经营型政府时期的城市战略研究

□ 1978年的十一届三中全会开启了中国改革开放的进程，在1980年代三个方面的改革对地方政府行为存在较大影响：

- ◆ 市场化改革。地方政府由于贴近市场，在促进和调控地方经济发展中相对中央政府更具有优势。
- ◆ 分权化改革。一是赋予直辖市、省会城市、较大的市和经济特区以地方立法权，为城市发展提供了法律保障；二是财政体制从计划经济时期的“统收统支”改革为“税收包干制”；三是下放项目审批权限，简化了审批手续，并将大量国有企业下放给地方政府。
- ◆ “市管县”体制的推行。地级（及以上）城市政府的地位凸显，管辖的范围和可以组织的资源大幅度增加。



□ 以上改革的推进导致地方政府行为角色发生了巨大变化：

- ◆ 在政府与市场关系上，地方政府积极投资兴办国有企业和乡镇企业，普遍介入到企业生产经营活动之中，从各方面给予本地企业以极大地支持。“地方政府即厂商”。因此这一阶段的城市政府被定义为“企业经营型政府”。
- ◆ 在地方与中央关系上，这一阶段地方政府从计划经济时期的“代理型政权经营者”转变为“代理-谋利型政权经营者”，城市政府此时兼具区域经济调控主体和经济利益主体的双重身份。
- ◆ 在城市与城市的关系上，政府间“为利益而竞争”，地方保护主义盛行。这一时期的外商投资仅限于沿海开放城市，国内资本流动也有限，城市竞争的核心内容不是招商引资，而是在努力发展本地工业企业的同时保护本地市场和限制本地生产要素的流出，由此形成典型的“行政区经济”和“蜂窝状”的经济空间格局。



- 随着角色和行为模式的转变，城市政府开始重视城市发展的竞争性、全局性和长远性问题，有关城市战略的理论研究和实践开始出现。
- 与企业经营型政府相适应，这一阶段的城市战略主要围绕经济而展开，一批从事宏观经济和区域经济研究的学者是这一时期的主导者。
- 1982年12月，北京召开了全国城市发展战略学术思想讨论会，首次正式提出要重视城市发展战略研究。1985年6月，在重庆召开的第三次全国中心城市会议提出重点研究城市发展战略的建议和号召。1986年5月，在上海召开的中国城市经济学会成立大会提出研究城市发展战略是今后城市经济学的主要任务之一。
- 城市规划届也认识到城市发展战略研究的重要性，在进行城市总体规划的编制时，通常会将城市战略研究作为依据或参考。
- 全国各类城市都纷纷开展了面向21世纪的跨世纪城市发展战略研究。



这一阶段的城市战略研究普遍存在以下几个特点和问题：

□重“研究”，轻“规划”。有关城市战略的理论和实践成果普遍冠以“研究”而不是“规划”，这表明它还不是一个独立的规划形式，需要通过其它规划如国民经济计划和城市总体规划来体现或落实，因而在研究成果中通常缺少与实施有关的内容；

□重“经济”，轻“空间”。由于受城市经济学主导，这一阶段城市战略研究主要关注城市经济和产业发展，对空间问题的论述也主要围绕产业布局而展开。

□重“与上衔接”而轻“横向协调”。受计划经济思维和地方保护主义的影响，这一时期的城市战略研究普遍强调与上级政府和上一层次区域发展战略的衔接，而缺少区域合作的论述，对区域关系的分析也非常有限。



2 城市经营型政府时期的城市战略规划

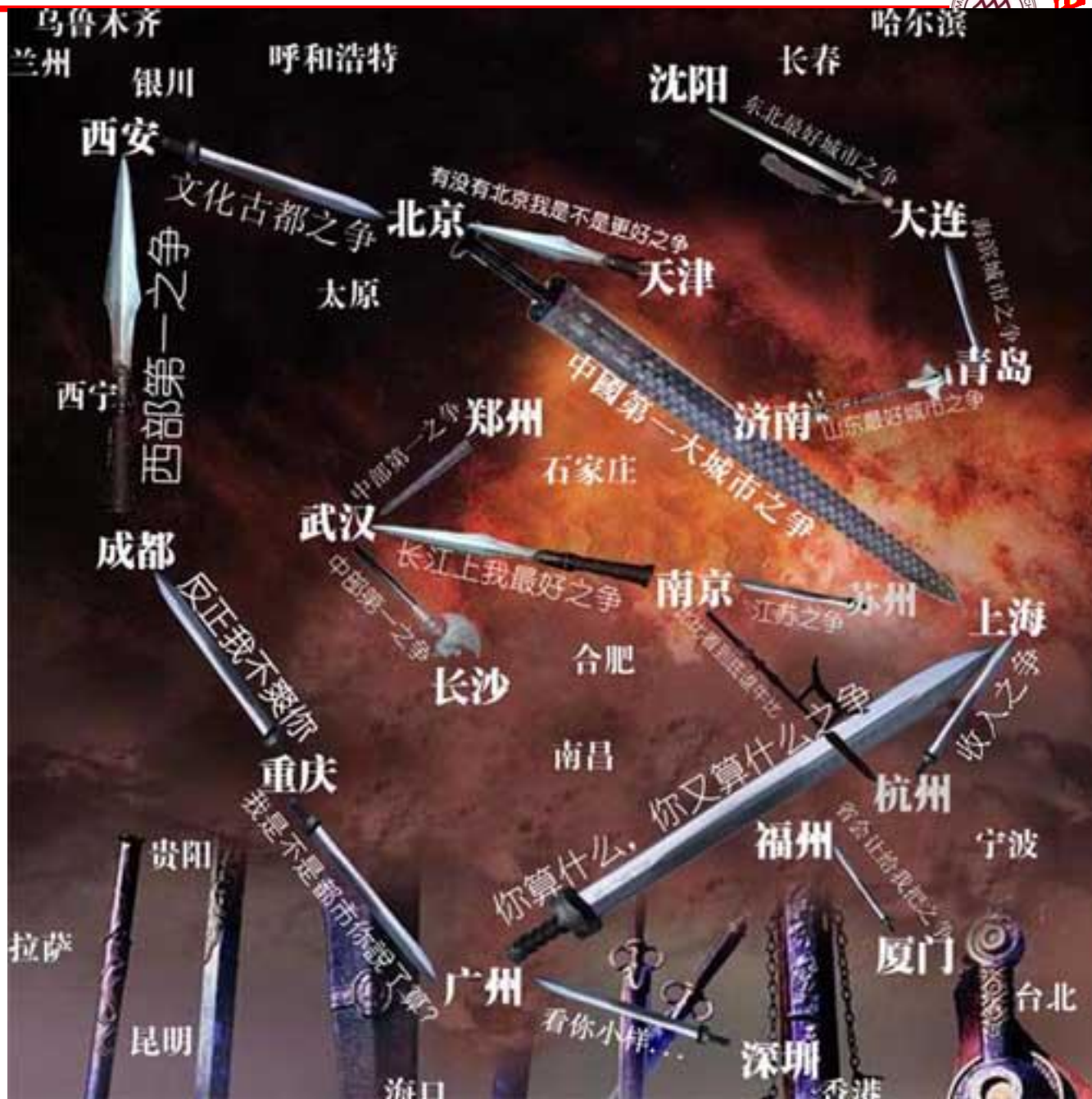
进入1990年代中期，国际国内社会经济形势再一次发生了巨大变化，对我国地方政府行为影响较大的变化有：

- ◆ **全方位的经济体制改革。**进一步强化了地方政府在社会经济发展中的能动性。
- ◆ **全方位的对外开放。**城市成为把握全球化机遇、应对全球化风险与挑战的前沿阵地。
- ◆ **分税制改革。**强化中央宏观调控能力的同时加重了地方政府发展经济和创收的压力。
- ◆ **县（县级市）改区。**进一步扩大了城市政府土地资源和空间资源，强化了城市政府的能力和地位，导致“大都市主义”盛行。同时也为城市政府带来了一个新的研究课题，即面对骤然扩大的城市空间，如何重新确定城市的定位、发展方向和空间结构？



这一阶段城市政府的行为特征表现为：

- ◆在政府—市场（社会）关系上，地方政府从“经营企业”转向“经营城市”。政治利益和经济利益在GDP增长率上得到高度统一，“经济增长主义”盛行。城市土地的价值凸现，城市政府转而垄断城市土地，一方面通过大规模土地开发来直接拉动房地产业的发展，另一方面通过“筑巢引凤”吸引外来投资，由此形成了“经营城市”和“土地财政”的发展模式。
- ◆在地方与中央关系上，这一时期总体上延续了“代理-谋利型政权经营者”的角色。所不同的是，从1995年开始建立的以“工作实绩”尤其以GDP增长率为核心的干部政绩考核体制扮演了“指挥棒”的作用，极大地激励着地方政府领导人不遗余力地去推进地方经济的发展，狂热地追求GDP增长率，以实现政治升迁的目的。
- ◆在城市和城市关系上，政府间“为晋升而积极竞争”和“消极合作”。一方面，由于决定城市政府官员升迁的核心是经济增长，因此引发地方政府以招商引资和GDP增长为重点的激烈竞争，形成了“晋升锦标赛”。另一方面，市场化改革削弱了地方政府对生产要素的控制能力，国际化强化了大都市区和城市群在国际经济竞争中的作用，这些因素又增强了城市间进行合作的客观需求。但在晋升锦标赛压力下，城市间的关系呈现出“积极竞争、消极合作”的局面，即以竞争为主、合作为辅，普遍选择对自己有利的方面进行合作，而在对自己不利的合作上表现出抵触的态度。





- 与城市政府行为模式转变相对应的是城市空间战略规划的兴起，城市规划届和地理学届开始成为这一时期的主导。
- 1990年代中期，我国城市规划届开始介绍西方城市战略规划。
- 1996年，黑龙江提出要把哈尔滨市建成东北亚国际经贸城市，中国城市规划设计研究院按照“两岸繁荣”的构想，围绕松北区开发建设问题展开了战略研究。
- 2000年，受山东省委托，北京大学周一星教授编制了《“济宁—曲阜都市区”发展战略规划》，规划的核心是推进济兖邹曲复合中心的一体化，使之成为山东南部的区域性中心城市。
- 同年，广州委托五家规划设计单位完成了《广州城市建设总体战略概念规划纲要》。自此，以空间为核心的城市战略规划在我国蓬勃开展。



这一阶段城市战略规划有以下几个显著特点：

- ◆ **以提升城市竞争力为导向。**都将“强化竞争优势”作为中心议题，系统分析全球化背景下城市自身的优势与劣势，研究国际国内环境变化对城市发展带来的影响，制定提升城市竞争力的应对之策。提出的城市发展目标通常是“国际性大都市”或“区域中心城市”。
- ◆ **以土地和空间为核心。**随着城市规模的迅速扩张、行政区划调整和土地财政效应的凸显，土地和空间成为这一阶段城市战略规划关注的核心。虽然城市战略规划也广泛研究产业、生态、制度文化等内容，但落脚点都是城市土地和空间，相当一部分规划也以“空间战略规划”为名。与“增长主义”相适应，城市战略规划普遍提出城市空间跨越式发展、拉大城市框架、兴建新区等策略，以此引导城市土地开发，为经营城市服务并为“土地财政”打下的基础。
- ◆ **城市政府主导，缺少公众参与。**城市战略规划是城市政府面对激烈竞争的主动回应，是由城市政府直接推动和组织编制的，编制过程、编制时间、编制单位和编制内容基本受政府掌控。城市战略规划实际上集中体现了城市政府甚至是少数领导人的施政意图，是城市政府官僚与规划技术官僚之间的对话，而与市民几乎没有关系。



阶段	时间与内容
现状调研阶段（20**年 3 月）	3月3日—22日：调研七区五市及市有关部门座谈 3月11日：市委书记与规划院长会面，讨论城市未来发展所面临的核心问题
方案讨论及深化阶段（20**年4月-20**年5月）	4月20日-21日：向**市规划局进行项目初步方案汇报 5月3日：进行规划院院内专家研讨 5月6日：向市委书记及相关领导进行初步汇报 5月6-18日：项目组在**市封闭深化方案
形成空间战略初稿(20**年 5 月-2011**年 7 月)	5月25日：向市委书记第二次汇报方案 5月31日-6月9日：再次征求区市主要领导意见 6月—7月：编制空间战略初稿及专题 7月30日：在京召开高层规划专家战略评议会
成果阶段(20**年 8 月 -2011**年 9 月)	8月12日：向市委书记及相关领导汇报修改成果



我国城市总体规划的不足

- 八股文
- 规划编制和审批周期过长
- 刚性强而弹性不足
- 既致力于战略层面，又致力于用地控制和具体建设



3 治理型地方政府与城市战略规划

2008年全球经济金融危机以后，国际国内形势产生了诸多新的变化，主要的变化包括：

◆ **中国经济进入新常态。**金融危机使我国出口导向的经济增长模式严重受挫，利用外资增速明显下降。同时国内生产要素成本显著提高，“刘易斯拐点”已经显现，“人口红利”时代正在终结，资源环境对于经济增长的制约持续加强。这对我国经济发展形成强大的倒逼机制，传统的增长主义模式难以为继，中国经济进入增长速度放缓、经济结构不断优化升级的“新常态”。

◆ **对“治理”的强调。**十八届三中全会指出，全面深化改革的总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”，从管理到治理，最大的区别就在于主体由单中心向多中心转变，手段由刚性管制向柔性服务转变，目的由工具化向价值化转变。

◆ **创新型国家建设。**政府和社会各届都认识到要突破当前发展瓶颈、解决深层次矛盾和问题，根本出路就在于推动发展模式从要素驱动和投资驱动转向创新驱动。因此，以全球视野谋划和推动创新，改善人才发展环境，实现优势领域和关键技术的重大突破成为我国当前社会经济发展的首要任务，“大众创业、万众创新”正成为拉动中国经济继续前行的核心动力。



随着社会经济背景的变化，地方政府行为模式也正在发生相应的变化：

- ◆从政府-市场（社会）关系来看，城市政府正在向治理型政府转变。随着国企改革为进一步深入、土地资源的紧缺、地方债务危机的显现和城市政府所属平台公司政府融资职能被剥离，城市政府因控制的资源大幅下降而不得不积极寻求与企业和社会进行合作，公私合作（PPP）正在成为一种新的潮流，“政府引导、多元参与、协商共治”的治理型政府正在形成。
- ◆适应市场经济发展中央-地方关系进一步完善。一是中央政府上收了部分事权，加强了中央对全国性事务和区域性事务的管理权限和支出责任，以强化中央政府的宏观调控作用；二是中央在上收和加强部分权力的同时，弱化了GDP在地方政府实绩考核中的权重，减少中央政府对微观事务的管理和对各类项目的审批，进一步发挥地方政府在本地经济社会发展中的调控作用。
- ◆城市间将形成“为城市品质而竞争”和“为公共服务而合作”竞合关系。当前和未来城市的竞争将是“品质之争”，“城市生活质量”将成为决定创新型城市建设成败的关键。与此同时，随着全能型政府的退出和治理型城市政府的兴起，城市政府将转而成为公共服务和生态保护等公共事务合作的主体。城市政府之间必然会通过协调和磋商，弥补前两个阶段因过度关注经济发展而导致公共服务滞后和生态环境恶化等问题，为提升城市生活品质而积极合作。



- 城市战略规划是对关系城市发展重大问题和关键问题的全局性谋划，这是战略规划有别于其他形式规划和公共政策的根本所在，由此也奠定了其在城市治理中的重要地位。
- 从国外经验来看，城市战略规划适应了城市治理的需要，是实现城市治理并将其制度化的最佳公共政策工具，两者的有效结合既有利于城市的持续健康发展，也有利于地方民主和政府再造，是地方创新的重要来源。
- 因此，伴随着社会经济的转型和治理型城市政府的兴起，我国的城市战略规划也应当成为城市治理平台与重要手段，而不再局限于一种城市规划形式。相应地，治理理论和方法应当成为城市战略规划的核心理论和方法。



□为此，城市战略规划应当推进如下转型

- ◆从“政府主导”向“多元协调”转型。城市治理的核心在于协调，一是协调城市中政府、市场和社会之间的关系，二是协调地方与中央的关系和与周边城市的关系。因此未来的城市战略规划的核心是协调，要积极动员对城市发展具有重要作用的利益相关群体，协调和整合他们的利益和诉求，使他们的认知和行动从“位于某个地方”到“为自己”而行动。同时通过明确城市在区域或国家发展中的地位和作用，协调城市和国家及区域发展的关系，促进与其他城市的广泛合作。
- ◆从“重结果”向“重过程”转型。城市治理强调多元化主体在平等的基础上积极参与、沟通、协商的过程，因此城市战略规划的成果不仅仅体现在一个规划文件上，更重要的是规划过程。
- ◆从“宏伟叙事”向“嘘寒问暖”转变。随着城市建成环境的日益成熟，生活质量成为决定未来发展的关键，相应的城市战略规划的立足点将转向以人为中心，战略措施也将从“宏伟叙事”转向“嘘寒问暖”，即强调人的情感满足和人与人之间的和谐关系，提升城市居民的地方识别感和归属感，这也是创新型社会建设的关键所在。

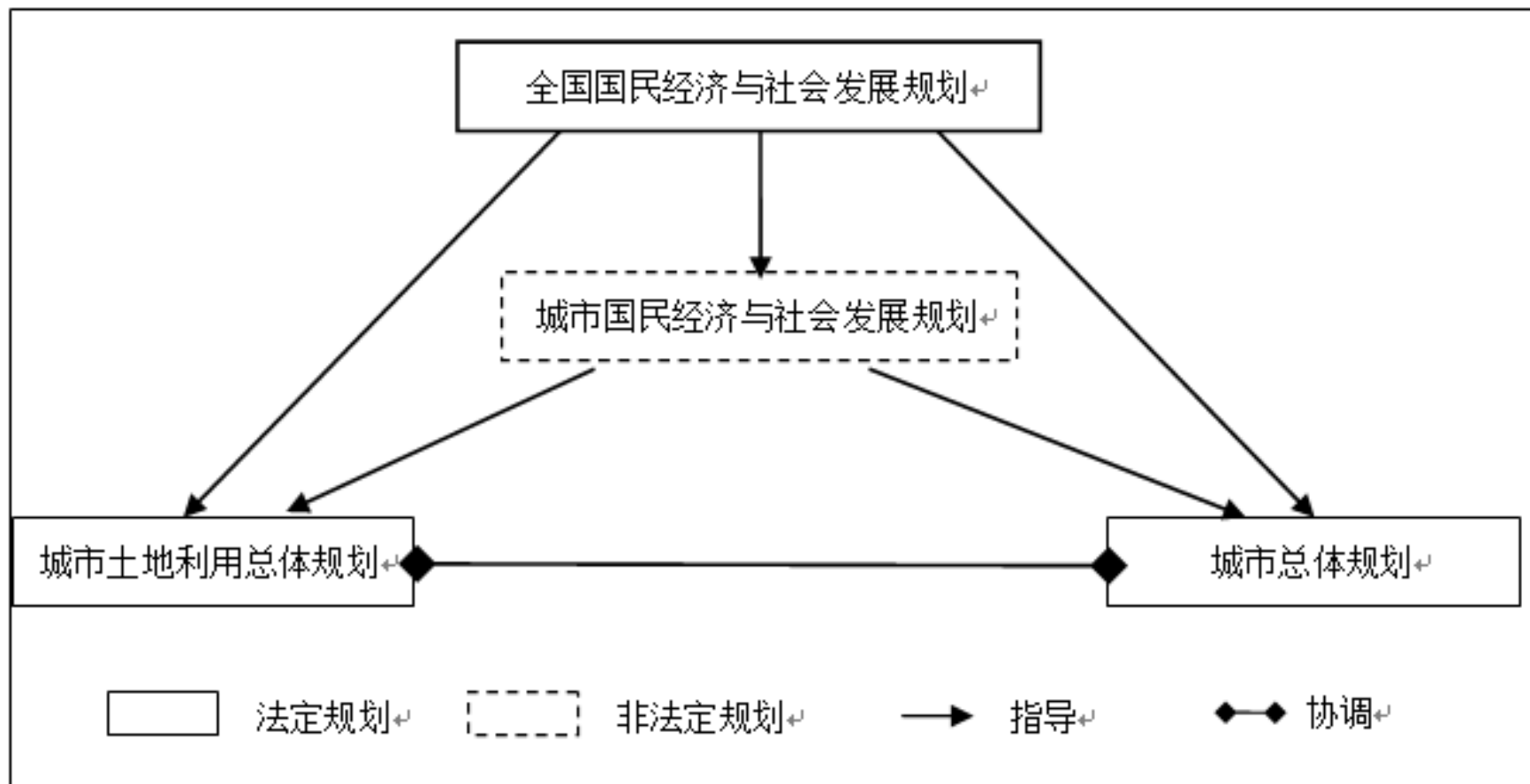


图 3-4 三规法律关系示意图

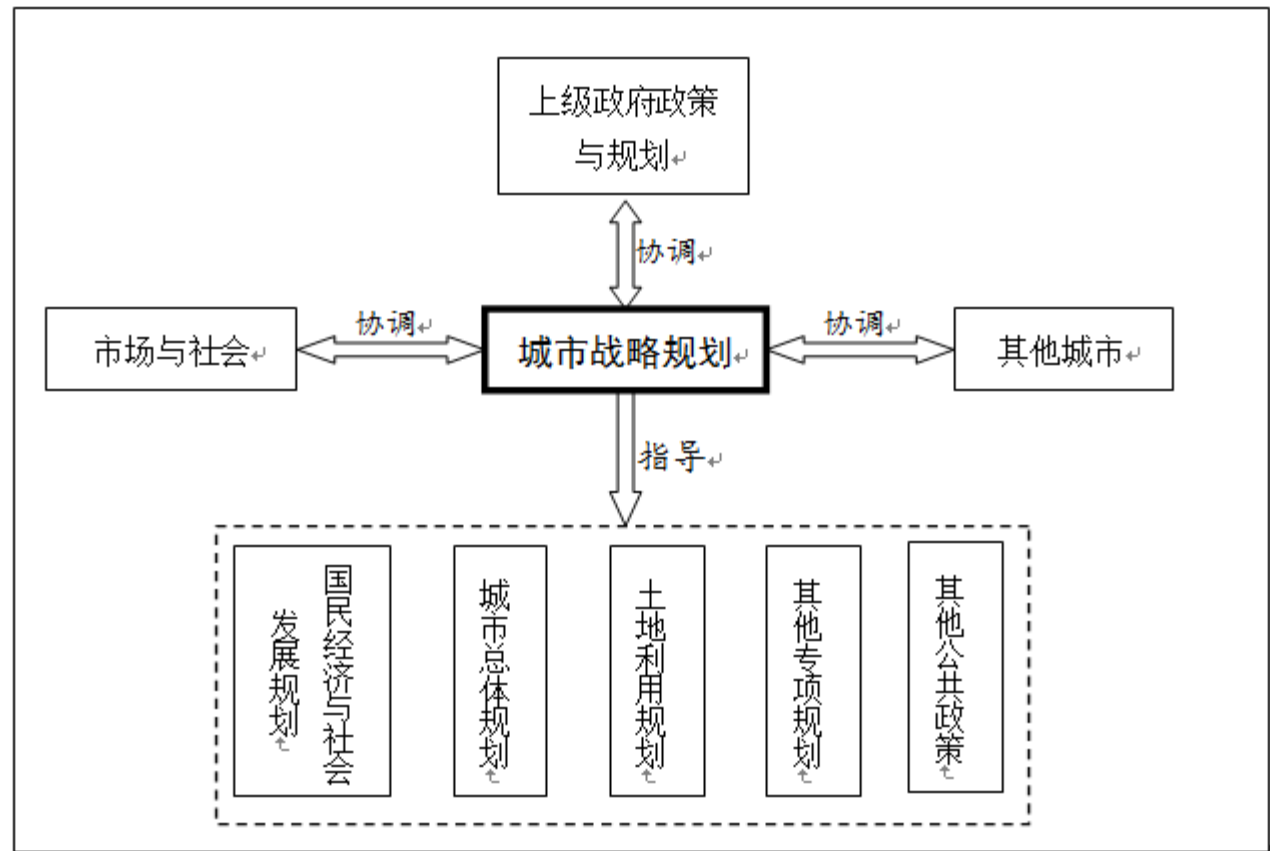


图 2 作为治理平台的城市战略规划

Fig. 2 the status of urban strategic planning as a governance platform



阅读文献

- 郑国，涨湛欣. 国外都市区战略规划演进与范例研究. 城市发展研究，2015年第9期
- 郑国. 基于地方政府行为变迁的城市战略规划演进研究. 城市规划，已录用
- 新加坡概念规划 <https://www.ura.gov.sg/uol/concept-plan.aspx?p1=View-Concept-Plan>
- 大伦敦战略规划 <https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/london-plan>
- 芝加哥战略规划 <http://www.cmap.illinois.gov>
中文简版 <http://www.docin.com/p-697707889.html>
- 中共中央 国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见（2016年2月6日）