

国外都市区战略规划演进与范例研究

郑 国 张湛欣 (中国人民大学 公共管理学院,北京,100872)

【摘要】1960年代以后,西方规划体系普遍经历了从土地控制向战略引导的转变。首先系统梳理了国外都市区战略规划的起源、衰落和复兴的过程,然后选择大伦敦战略规划、芝加哥大都市区规划和新加坡概念规划这三个在全球范围内具有广泛的代表性和影响力的都市区战略规划作为范例,系统分析了其规划组织者与参与者、规划过程和实施机制,以把握当前国外都市区战略规划的共性和在不同治理环境及规划制度下的个性特征。

【关键词】都市区;战略规划;大伦敦;芝加哥 2040;概念规划

【中图分类号】TU984.3 【文献标识码】A

0 引言

由于西方城市规划产生于工业化和城市化带来的诸多城市问题,因此现代城市规划最初是以土地利用控制为核心,以确保不需要的土地开发行为不发生。土地利用控制规划被动性和消极性较强,同时由于通常具有正式的法律地位,因而刚性很强,弹性较弱。进入后工业和后现代社会后,随着城市多元性、复杂性以及发展环境多变性的显著增强,土地利用控制规划显得力不从心,西方各国的规划体系普遍经历了从土地控制向战略引导的转变^[1]。

战略规划是对一个城市中长期发展目标和路径的选择,是从战略层面上对城市未来发展的总体部署,具有全局性、长远性、系统性、纲领性的特点。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。与西欧学术界广泛使用的“空间战略规划(Strategic Spatial Planning)”这一术语相比,本文使用的“都市区战略规划(Metropolitan Strategic Planning)”强调都市区这一地域范围,暂不涉及类似“荷兰国家空间战略”、“欧盟空间发展展望”等更大区域层面的战略规划。

基金项目:国家自然科学基金“基于政策网络视角的城市战略性规划决策与实施过程研究(71373277)”;中国人民大学“统筹支持一流大学和一流学科建设”经费项目

进入21世纪以后,城市战略规划在我国蓬勃兴起并广泛开展。从地域范围来看,我国的城市战略规划绝大多数也是在都市区层面展开。因此,系统分析西方都市区战略规划的演进过程和现状特征对于我国城市战略规划的发展必然会带来诸多启示,这也正是本文的写作目的。

1 国外都市区战略规划的演进过程

1.1 都市区战略规划的兴起

“二战”以后,系统论、控制论和信息论广泛影响着自然科学和社会科学的发展,强调干预与控制的理性综合规划理论也在西方城市规划领域逐渐盛行,这为都市区战略规划的兴起奠定了思想和理论基础。西欧一些具有集权传统的国家的政体为都市区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,都市区战略规划起源于1960年代兴起的结构规划^[2]。荷兰、法国和英国在1960年代中后期相继颁布了新的规划法规,这些规划法规纷纷提出了战略性的结构规划和实施性的土地利用规划相结合的新的城市规划体系,其中结构规划为非法定规划,编制的目的是明确区域未来的发展方向、目标和路径。在荷兰和法国的法规中明确规定结构规划不局限于城市的行政辖区,可以与周边城市

合作编制,而英国规定结构规划由郡政府编制^[3]。为促进都市区战略规划的编制和管理,一些大都市区政府陆续设立,如荷兰在1964年设立了大鹿特丹政府,英国在1965年设立了大伦敦政府,西班牙在1974年设立了巴塞罗那联合政府^[4]。西欧都市区战略规划的兴起对那些曾属于其殖民地或附属国的发展中国家产生了深远影响,因此都市区战略规划也在亚洲、大洋洲和拉丁美洲等一些国家开始兴起。

在美国,都市区战略规划深受企业战略规划的影响^[5]。美国1928年的《城市规划授权法案标准》(Standard City Planning Enabling Act)将城市总体规划内容界定为道路、公共用地、公共建筑、公用设施、土地区划等物质层面的内容,关于城市发展的战略性内容严重缺失。自20世纪中期起,美国企业为应对社会经济转型带来的挑战,开始广泛关注战略规划和战略管理,并取得了显著的成效。1970年代初,美国学术界呼吁政府积极借用企业战略规划的思想和方法来应对经济波动和社会转型。1975年,美国法律协会颁布了《土地开发规范》(A Model Land Development Code),该规范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,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在这一阶段并未广泛开展。

1.2 都市区战略规划的衰落

1980年代是西方都市区战略规划衰落的时代^[6]。导致其衰落的原因主要有以下两方面:一是新自由主义对城市规划的反对。1970年代末和1980年代初上台的英美政府推行新自由主义思想,主张市场原则、要求分散权力、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,在这一时期被普遍削减。二是非理性主义对规划作用的怀疑。1980年代西方的社会思想理论具有浓厚的非理性主义色彩,对传统的理性主义采取了极端否定的态度,片面夸大了非理性因素在生活和世界中的作用^[7]。非理性主义认为城

市是不能被规划的,先前以理性综合规划理论为基础的战略规划也受到广泛的质疑和批判。

由此导致在1980年代,国外的城市规划主要集中在项目规划上,土地利用控制规划再次成为城市规划的核心。1960年代西欧成立的负责大都市区战略规划编制与管理的大都市区政府也纷纷被废除,如大鹿特丹政府在1985年被废除,大伦敦政府在1986年被废除,巴塞罗那联合政府在1987年被撤销。

1.3 都市区战略规划的复兴与繁荣

进入1990年代,战略规划再次受到国外规划界的广泛重视,都市区战略规划在世界范围内蓬勃复兴。这主要与以下三个因素有关:一是1992年联合国环境与发展大会之后,世界各国普遍接受了可持续发展观念。城市是实现人类可持续发展目标的重心和焦点,因此从更长时间和更综合视角来统筹规划城市的长远发展成为各国政府和城市规划界的主动选择。二是随着全球化的快速推进,各国地方政府逐步认识到,与经济全球化进程相伴而生的并不是区域差异的消失,而是区域的崛起和个性的凸现,因此都市区的整体观被进一步强调。三是1990年代上台的西方各国政党不约而同地宣称在政治和经济等方面采取一种既不同于传统左派,又不同于右翼主流的“第三条道路”,他们提出的新口号是“少一些统治,多一些管治”(less government, more governance)。由此导致都市区管治的兴起,地方政府以平等和协商为基础,一方面积极调整政府与政府的关系,另一方面努力改进政府与社会和市场的关系,调动各方面的积极性。那些1980年代被撤销的大都市区政府也相继恢复,同时在意大利、德国等国也相继新成立了各自的大都市区政府^[8]。这些大都市区政府的重要职责就是制定和实施大都市区的战略规划,将其作为实现都市区管治的一个重要工具和平台。在此背景下,都市区战略规划的相关实践在西欧、大洋洲、拉丁美洲和亚洲各国广泛展开。

还特别值得一提的是1990年代欧洲转型国家的规划变革。东欧巨变使得欧洲前社会主义国家从社会主义体制迅速演变为资本主义体制,这些国家原有的规划体系都是以公有制为基础的,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。西

方国家适时将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,在有些国家(如拉脱维亚),战略规划已经成为处于核心地位的规划^[9]。

2 国外都市区战略规划范例分析

“范式”是指可以作为典范的样式或模式,“范例”是指可以仿效的事例或典型的例子。由于历史背景、政治体制和规划制度的差异,都市区战略规划在不同国家的作用和地位不尽相同,并逐步形成一些各具特色的区域范式^[10]。大伦敦战略规划、芝加哥大都市区规划和新加坡概念规划在全球范围内具有广泛的代表性和影响力,因而可以作为都市区战略规划的范例。三个都市区战略规划的基本情况如下:

(1) 大伦敦战略规划。大伦敦包括伦敦市及其周边的32个自治市,总面积1579km²,2010年总人口780万人。大伦敦地区是都市区战略规划的重要起源地,其战略规划的兴衰和演进在一定程度上能代表西欧与英联邦一些国家都市区战略规划的情况。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。

(2) 芝加哥大都市区战略规划。芝加哥也是现代城市规划的重要源地,其都市区战略规划在很大程度上能代表北美的范式。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。其规划范围与芝加哥大都市区略有不同,包括芝加哥市周围的7个县,总面积11193 km²,2010年总人口860万。

(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到了非常重要的作用,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年和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 km²,总人口531万人。

国外战略规划实践是伴随着规划理论的演进而被不断重塑的。1990年代都市区战略规划复兴之时,协作式规划(Collaborative Planning)已经取代系统理性规划而成为西方城市规划的主流。因此,

近10年来国外有关战略规划理论(theory of strategic planning)的研究主要集中在利益相关者、规划过程和规划实施三方面^[11]。因而本文也从这三个方面对三个范例进行剖析和比较,据此把握当前国外都市区战略规划的共性和不同范例的个性特征。

2.1 规划组织者和参与者

根据发挥作用的性质不同,规划的利益相关者可分为规划组织者和规划参与者:规划组织者是指按照法律法规承担规划编制任务的机构或组织;规划参与者是指在规划方案编制过程中,为完成编制工作而涉及到的各个领域相关行为主体^[12]。

三个范例的组织者各不相同,与各国的治理体系相适应,且自身就是这个体系的重要组成部分:

①大伦敦战略规划的组织者是伦敦市政府(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。

②芝加哥都市区战略规划的组织者是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,由此导致区域性难题难以解决。CMAP正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。

③新加坡概念规划的组织者是城市重建局(URA, Urban Redevelopment Authority)。作为一个城市国家,新加坡的治理体系相对特殊。在新加坡的国家治理中,政府尤其是国家政府占据着绝对主导地位,可视为集权的典型。概念规划本身也是新加坡国家治理体系的一个重要工具,因此其国家发展部所属的URA成为概念规划编制的组织者。

三个范例的规划参与者基本类似,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^[13],因此,这三个都市区战略规划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。

2.2 规划过程

国外战略规划理论家普遍认为: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^[14]。但是,由于战略规划具有宏观、综合和长远的特点,而利益相关者的关注点具有微观、具体和近期的特点,两者的调适是一个难点。若处理不当,公众参与就只能停留在程序性或象征性参与层面,很容易成为空洞的仪式。这三个战略规划范例都高度重视规划过程,在公众参与的具体作法上各有侧重。

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。

芝加哥都市区战略规划的过程相对灵活,公众参与的形式丰富。虽然美国相关法律也对规划程序和公众参与有明确要求,但远不如英国那么明确和严格,因此实际过程弹性较大。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。

新加坡概念规划的过程也相对灵活,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:①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。②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。③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。④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。

2.3 实施机制

规划的本质特征是对未来实践的指导性,只有在实践活动中发挥作用,规划才具有存在的价值和意义。国外战略规划的理论家普遍认为,战略规划应是实施导向的规划。但与此同时,他们也认为,战略规划的制定和实施存在一个鸿沟,规划制定者经常批评规划实施者歪曲他们的规划,而规划实施者又通常批评规划编制者的愿景仅仅是一个海市蜃楼而已^[15]。因此,建立合理有效的实施机制对于都市区战略规划具有非常重要的意义。

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:①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方案(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。②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市长的意见,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市长的意见。大伦敦市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。③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;④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。

芝加哥都市区战略规划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要项目资助;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。

新加坡概念规划主要通过总体规划(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。

3 结语

最近这半个世纪,全球规划领域整体经历从规制向战略和实施导向的转型,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^[16]。但由于各国治理方式和规划制度不同,都市区战略规划的编制主体、规划过程和实施机制也不尽一致。因此,都市区战略规划不是教条的概念,也没有固定的标准,它必须根据地方环境和需求而量体裁衣。

进入21世纪以来,城市发展战略规划在我国蓬勃兴起。与国外都市区战略规划相比,我国城市发展战略规划有以下几个显著特征:①对利益相关者的重视明显不足,规划主要还是地方官僚和技术精英之间的对话,社会大众很少参与其中。②重结果轻过程。地方政府和规划编制者都更看重宏大的城市发展图景和目标,而对规划过程普遍忽视,规划的编制周期通常也非常短。③战略规划实施机制畅通,但对实施的关注度不高。我国的地方政府治理模式和规划体制与新加坡类似,战略规划的部分成果可以通过总体规划修编来实现。但由于目前相当一批城市发展战略规划的功能是为地方领导人出谋划策,而不是实施导向,因此很多规划的最终成果就是一份演示文档。

在当前经济和社会面临重大转型的时代背景下,中国规划届应进一步重视城市发展战略规划在引领城市发展和构建和谐社会中的地位和作用,积极借鉴国外经验教训,建构适宜于中国国情和时代需求的战略规划范式,使战略规划不仅真正凝聚社会各界的共同愿景,更要成为政府实现“善治”政策工具。△

【参考文献】

- [1] Albrechts L. Strategic (Spatial) Planning Reexamined [J]. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 2004, 31(5): 743-758.
- [2] Francesca S. S. Strategic Spatial Planning: A Historical Review of Approaches, its Recent Revival, and an Overview of the State of the Art in Italy [J]. *The Planning Review*, 2012, 41(4): 26-40.
- [3] 唐子来. 英国的城市规划体系 [J]. *城市规划*, 1999(8): 38-42.
- [4] 生小刚. 英国大伦敦市政府的组织机构及启示 [J]. *国外城市规划* 2006(3): 21-24.
- [5] Albrechts L. In Pursuit of New Approaches to Strategic Spatial Planning: A European Perspective [J]. *International Planning Studies*, 2001, 6(3): 293-310.
- [6] Healey P. Urban complexity and spatial strategies: toward a relational planning for our times [M]. London: Routledge, 2007.
- [7] 张京祥. 西方城市规划思想史纲 [M]. 东南大学出版社, 2005.
- [8] 亚历山德罗·巴尔多赛·威尔瑞亚·费得利. 战略规划在意大利:

- 基于实践领域的初步反思[J]. 罗震东,译. 国际城市规划, 2010(3): 27-32.
- [9] Tsenkova S. Urban futures: strategic planning in post-socialist Europe. *The Post-Socialist City: Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism* [M]. Stanilov, Kiril (Ed.). Springer 2007.
- [10] Searle G., Bunker R. Metropolitan strategic planning: an Australian paradigm? *Dialogues in Urban and Regional Planning* 5 [M]. London: Routledge 2013.
- [11] Albrechts L. Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective[J]. *Planning theory*, 2013, 12(1): 46-63.
- [12] 孟芊. 我国发展规划编制中的多元主体参与研究[J]. 中国行政管理 2014(5): 77-82.
- [13] 刘刚, 王兰. 协作式规划评价指标及芝加哥大都市区框架规划评析[J]. 国际城市规划 2009(4): 34-39.
- [14] Friedmann, J. Strategic spatial planning and the longer range [J]. *Planning Theory & Practice*, 2004, (5) 1: 49-56.
- [15] Albrechts L. Bridge the gap: from spatial planning to strategic projects[J]. *European Planning Studies*, 2006, 14(10): 1487-1500, 20.
- [16] Healey, P., Khakee, A., Motte, A. and Needham, B. (Eds). *Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe* [M]. London: UCL Press, 1997.
- 作者简介: 郑国(1977-),男,博士,中国人民大学城市规划与管理系副教授。主要研究方向: 城市与区域规划。
- 收稿日期: 2015-06-20

Research on the Evolution and Paradigm of Metropolitan Strategic Planning

ZHENG Guo, ZHANG Zhanxin

【Abstract】The Western planning system has gone through a change from land control to strategic guide after the 1960s. The article combs the origin, declination and revival of foreign metropolitan strategic planning in the first place. Then, to seize the commonality of foreign strategic planning and individuality in different governance environments and planning systems, the article chooses *Greater London Plan, Go To 2040* and Singapore's Concept Plan as examples, which are representative and influential all over the world, and analyzes the organizers and participants, as well as processes and implementation mechanism of the Strategic Planning systematically.

【Keywords】Metropolitan Area; Strategic Planning; Greater London; Go to 2040; Concept Planning

(上接第 84 页)

Radiation Effect on the City and Regional Development of Free Trade Zone Construction: Taking Tianjin as an Example

WEI Yanqiu QIU Licheng

【Abstract】FTZ is a system innovation of the country to further expand opening up, upgrade the level of reform. The establishment of FTZ in Tianjin is put forward under the background of the coordinated development of Beijing, Tianjin and Hebei. The FTZ will bring radiation effect to the mother city and regional development. This article will analyze the mechanism of the FTZ radiation effect from the system, the basis and the way, then study the city's radiation effect from the factors aggregation and industry development further more, study the radiation effect on the regional development from the investment expansion, trade transformation and financial innovation.

【Keywords】FTZ; Radiation Effect; Regional Development