



基于城市治理的中国城市战略规划解析与转型*

郑 国

Research on Urban Strategic Planning with the Perspective of Urban Governance

ZHENG Guo

Abstract: Since 1990s, the concept of urban governance and urban planning have prevailed in western countries. They two interact with each other and develop simultaneously. At the end of the 20th century, the concepts of urban governance and urban strategic planning are borrowed by different disciplines. In the first decade of the 21st century, development of the two concepts followed different logics. In a background of promoting governance system and the modernization of governance in China, urban planning needs to be reformed in four aspects to reflect the urban governance theory: to transform plan from a single-purpose document to a platform of urban governance; to transform planning from a government dominated process to multiple stakeholder coordination; to transform planning from producing planning text to process-orientation; and to transform planning from focusing on grand narratives to small details.

Keywords: urban governance; urban strategic planning; process of planning; public participation

中图分类号 TU984

文献标识码 A

DOI 10.16361/j.upf.201605006

文章编号 1000-3363(2016)05-0042-04

作者简介

郑 国, 中国人民大学公共管理学院副教授,
sczhuo@163.com

提 要 1990年代以来, 城市治理和城市战略规划开始盛行于西方国家, 两者交互影响、共同发展, 成为引发西方城市管理和城市规划变革的重要动因。20世纪末, 城市治理和城市战略规划也分别被我国城市管理学界和城市规划行业引入, 成为各自领域学术研究和实践探索的热点。但在实践层面, 两者在我国按照各自的逻辑展开, 两者之间应有的密切关系及其对中国城市发展的重要意义尚未引起足够的重视。在当前我国积极推进国家治理体系和治理能力现代化的背景下, 城市规划学界和城市管理学界应积极推进城市战略规划从一种城市规划形式向城市治理核心工具转型, 成为城市政府实现“善治”的政策平台和指导城市层面其他规划与公共政策的“元规划”。

关键词 城市治理; 城市战略规划; 规划过程; 公众参与

1990年代以来, 城市治理和城市战略规划开始盛行于西方国家, 分别成为引发西方城市管理和城市规划变革的重要动因。两者交互影响、共同发展, 对西方城市发展产生着深远的影响。20世纪末, 城市治理和城市战略规划也分别被我国城市管理学界和城市规划行业引入, 成为学术研究和实践探索的热点。在学术研究领域, 两者相互渗透、交互影响, 其相互关系已经引起部分学者的关注。但在实践领域, 两者按照各自的逻辑展开, 它们之间应有的密切关系及其对中国城市发展的重要意义尚未受到足够的重视。城市治理理论是城市战略规划的核心理论, 而城市战略规划是城市治理的重要工具。在我国当前推进国家治理体系和治理能力现代化的过程中, 促进城市治理和城市战略规划有机融合, 对于提升我国城市治理水平和促进城市持续健康发展具有重要意义。

1 西方城市治理与战略规划

1.1 西方城市治理的产生与特征

西方城市治理和城市战略规划均兴起于1990年代, 都与当时西方社会发生的巨大变化紧密相关: ①全球化使得城市取代国家成为参与全球竞争的主体, “从全球着眼, 从地方入手”成为西方城市发展的基本准则。②市民社会复兴, 各种社会组织蓬勃发展并广泛参与公共事务。③可持续发展观念深入人心, 从更长时间和更综合视角来统筹城市的经济、社会和生态发展成为西方城市的主动选择。

在管理领域, 基于凯恩斯主义的政府主导型和基于新自由主义的市场主导型模式都难以适应新的变化, 传统的管理学术语也难以满足新时代的需要。为此, 西方学者选择治理(governance)一词并赋予其新的涵义来区别传统的术语, 将其定义为: 各种公共和私人机构管理共同事务的诸多方式的总和, 它是使相互冲突或不同的利益得以协调并且采取联合行动的持续过程。治理具有四个基本特征: ①治理不

* 本成果受国家自然科学基金“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)”和中国人民大学“统筹支持一流大学和一流学科建设”经费支持

是一整套规则，而是一种过程；②治理的基础不是控制，而是协调；③治理既涉及公共部门，也包括私人部门；④治理不是一种正式的制度，而是持续的互动（Commission on Global Governance, 1995）。

1990年代初，治理也被引入西方城市领域，城市治理（urban governance）迅速被西方学者广泛接受并成为西方城市研究的核心术语，其基本含义是“城市政府与市民社会相互合作促进城市发展的过程”。根据治理的四个特征和相关研究文献，我们可以将西方城市治理的主要内容和特征归结为以下三点：①城市治理的核心在于协调，主要包括三个方面：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，三是协调城市经济、社会、生态、文化和空间的相互关系（张庭伟，2004）。②强调治理主体的多元化和伙伴关系。城市治理认为无论哪个组织都不可能拥有足够的知识、资源和能力来独自解决一切问题，必须通过与其他组织交换知识和资源才能达成目的。因此城市政府应高度重视企业和社会组织的作用，积极与他们形成伙伴关系，共同解决城市公共问题、提供城市公共服务、增进城市公共利益（曹海军，霍伟桦，2013）。③城市治理强调过程和互动。城市治理强调相关的治理主体在平等的基础上积极参与、沟通、协商，以此达成共识并交换知识和资源。

1.2 西方城市战略规划的产生与特征

在规划领域，传统的以土地利用控制为核心的规划体制也难以适应新的变化。西方现代城市规划产生于工业化和城市化带来的严重城市问题，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，但难以促进希望发生的土地开发行为的发生（Albrechts, 2004）。而且，土地利用控制规划缺乏长远眼光、宏观视角和市场弹性，在应对全球化、多元化和可持续发展方面显得力不从心。因此，自1990年代开始，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型，城市战略规划蓬勃兴起并迅速成为西方城市规划体系中一个重要的规划层次¹。

由于历史背景、政治体制和规划制度的差异，城市战略规划在西方不同国家的实践不尽一致，也没有固定的范式。但西方规划理论家对城市战略规划形成了以下几点共识：

①城市战略规划重在解决城市发展面临的长远性和根本性问题。城市战略规划是对关系城市发展的重大问题、关键问题、要害性问题的全局性谋划，这是城市战略规划有别于其他形式规划和公共政策的根本所在，由此也决定了其在西方城市治理中的重要地位。

②城市战略规划的核心功能是地方打造（place making）。一方面，城市战略规划整合和协调地方利益，提升城市居民的地方识别感和归属感，动员对城市发展具有重要作用的相关群体，使他们的认知和行动从“位于某个地方”到“为自己”而行动（Healey, 2007）；另一方面，城市战略规划通过明确城市在区域或国家发展中的作用，有利于向中央政府争取资源，并

促进与相邻城市的合作。

③强调公众参与和过程。受政治学、社会学和公共管理学等学科的影响，公众参与主导了1960年代以后西方城市规划理论的演进。其中，“协作式规划”在城市战略规划中被普遍采用，它认为在市场环境多变和投资主体多元的时代背景下，规划师要不断创新公众参与的途径和方式，让市民参与规划讨论与政策制定。因此，城市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，尤其是通过理性争论达成共识的过程（Friedmann, 2004）。

由此可以清楚地认识到西方城市治理和城市战略规划的内在关系（图1）：两者产生于相同的时代背景，城市治理是城市战略规划的理论支撑，城市战略规划是城市治理的重要手段。城市战略规划适应了城市治理的需要，也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，是西方地方创新的重要来源。

2 我国的城市治理与战略规划

2.1 引入背景

20世纪末，城市治理和城市战略规划分别被相关学科引入我国，这与当时社会经济的转型尤其是地方政府角色的转变紧密相关。1990年代中期以后，我国城市政府和社会以及城市和城市之间的关系处于剧烈的变动之中。一方面市场化改革削弱了城市政府对经济要素和社会的控制能力，全能型政府和“大政府、小社会”模式难以为继，政府需要与市场和社会进行合作。同时全方位的对外开放强化了大都市区和城市群在国际经济竞争中的作用，各自为政的“行政区经济”也难以为继，城市间经济合作的需求日益强烈。

但另一方面，一系列的改革又引发地方政府以GDP增长为重点的激烈竞争，形成了激烈的“晋升锦标赛”。城市政府普遍通过垄断城市建设用地，推行“土地财政”，积极“经营城市”，进而在城市经济社会发展中占据主导地位，因此又经常表现出支配型政府的特点。

在此背景下，我国相关学科在分别引介西方城市治理和城市战略规划概念与研究态势后，在各自领域展开了探索和实践。

2.2 城市治理的理论与实践

治理理念被引入中国后很快进入城市领域，得到中国学术界的广泛认同，相关理论研究和实践主要在社区层面和区域层面分别沿着服务型政府和府际合作的逻辑展开。

社区层面的主导学科是政治学、管理学和社会学，将urban governance翻译为城市治理，这些学科结合我国这一时期城市社区取代传统单位大院的时代背景，推动我国城市基层政府从管理型政府向服务型政府转型，城市社区逐步从过去政府主导的行政型社区向社区主导、政府支持的自治型社区转变。

府际层面的主导学科是人文地理学，将urban governance翻

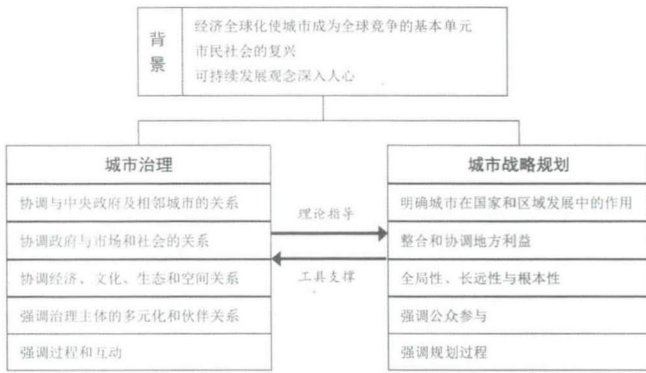


图1 西方城市治理和城市战略规划的内在关系

Fig.1 The relationship of urban governance and urban strategic planning in western countries
资料来源：作者自绘

译为城市管治，重点探讨我国大都市区、城市群和一些特别经济区（如开发区和城市新区）的府际关系与区域关系，积极推动地方政府间的多中心和网络化合作（胡燕，等，2013）。但由于这一时期地方政府间的关系是“积极竞争、消极合作”，因此即使在那些推行“同城化”的相邻城市，实际合作的成效也很有限。

2.3 城市战略规划的理论与实践

由于我国城市总体规划诞生于计划经济时期，难以适应市场经济发展环境的多变性和社会需求的复杂性。中国城市规划学界在1990年代中期开始介绍西方城市发展战略规划，并在21世纪初兴起了城市战略规划研究热潮。学者们围绕城市战略规划的核心理论、方法论、作用与地位等展开了热烈的探讨。其中城市战略规划与城市治理（或城市管治）的相互关系已经引起部分学者的重视，如张京祥等（2004）认为，城市战略规划就是地方政府力图突破传统城市规划的制约，强化地方发展利益的一种新的城市管治方式。孙施文等（2015）认为城市战略规划可以为城市未来的发展和建设行为提供一份共同遵守的“社会契约”，这是提升城市治理能力的重要内容。

但在实践领域，城市战略规划沿着支配型政府和府际竞争的逻辑而展开，具有以下几个显著特点：

①以提升城市竞争力为导向。我国的城市战略规划无一例外地都将“强化城市竞争优势”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（张京祥，等，2013），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”。

②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，土地和空间成为城市战略规划关注的核心，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。

③城市政府主导，缺少公众参与。受“支配型政府”影响，城市战略规划的编制是以城市政府为核心，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（宋博，陈晨，2013）。

我国城市治理遵循治理的基本内涵，以协调和合作为中心，推进城市社区共治和城市间的合作；而城市战略规划遵循传统综合性规划范式，以提城市升竞争力为导向，以空间和土地为核心，成为经营城市和土地财政的重要推手。两者在不同学科的主导下，各自按照不同而且看似矛盾的逻辑展开，相互之间缺乏紧密的联系。在每两年评选一次的“中国地方政府创新奖”的优胜奖和提名奖中，与城市治理紧密相关的项目占有较高比重，而与城市战略规划甚至整个城市规划领域紧密相关的项目却一个没有，这也从一个侧面反映了两者的关系。

3 我国城市战略规划转型

3.1 城市战略规划的地位与定位

十八届三中全会指出，我国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”。随着我国整体从农业社会进入城市社会，城市治理成为国家治理的基础和重要内容。从现实来看，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，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，共同提供城市公共服务和解决城市公共问题，公私合作（public private partnership, PPP）正在成为一种新的潮流。因此，以更大的力度推进城市治理是我国当前和未来较长时期城市发展的迫切要求。

统一治理工具的缺失是当前制约我国城市治理的症结所在。受以专业化为主要特征的科层制管理的影响，我国城市的治理手段和工具（典型的如规划和公共政策）被专业化部门所分解，呈现出“条条化”的特点。这使得诸多规划与政策存在矛盾或不协调，城市国民经济与社会发展规划、城市总体规划和城市土地利用规划之间的矛盾就是其典型，由此导致城市层面的治理显得力不从心。

仅有理念的创新，而无有效工具的支撑，城市治理只是海上蜃楼；仅有规划形式的改进而无核心理论的创新，城市战略规划也难以担当重任。从西方的实践来看，城市战略规划的综合性和长远性和根本性等特性决定了其在城市治理中核心地位，是实现城市治理并将其制度化的最佳公共政策工具。因此，在当前我国需要积极推进城市治理形势下，城市规划学界和公共管理学界应以城市治理理论作为支撑，积极推进城市战略规划从一种城市规划形式向城市治理核心工具转型，使其真正凝聚社会各界的共同愿景，成为城市政府实现“善治”政策平台和指导城市层面其他规划与公共政策的“元规划”（图2）。

3.2 城市战略规划的转型

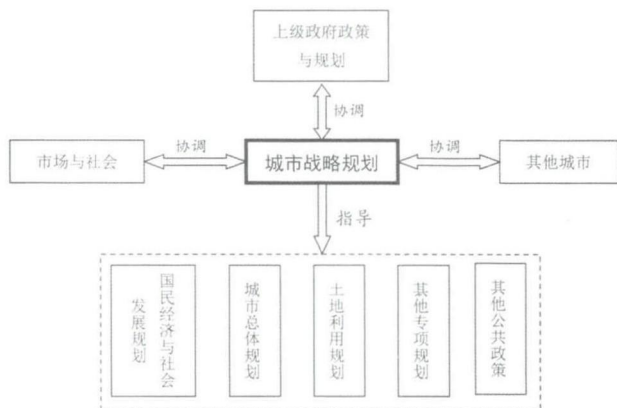


图2 作为治理平台的城市战略规划

Fig.2 The status of urban strategic planning as a governance platform
资料来源：作者自绘。

随着城市战略规划从一种规划形式向城市治理工具转型，治理理论和方法论也应取代综合理性规划成为城市战略规划的核心理论和方法论。为推进城市战略规划的转变，其自身需进行以下三个方面的转型：

从“政府主导”向“多元协调”转变。治理的核心在于协调和合作，因此未来的城市战略规划的核心也是协调与合作，要积极识别和动员对城市发展具有重要作用的利益相关者和知识相关者，协调和整合他们的利益与知识，促使他们为促进城市发展而主动参与集体行动。同时通过明确城市在区域发展中的地位和作用，协调城市和区域的关系，促进与其他城市的广泛合作（朱介鸣，2012）。

从“重结果”向“过程和结果并重”转变。根据治理理论的观点，一个“好”的城市战略规划不仅基于“好”的理论，而且需要“好”的规划过程。因此，要积极借鉴国外战略规划编制过程的经验，创新公众参与方式和途径，通过规划教育、选取相关议题建立讨论组（focus group）、组织公众评议、构建公众参与信息系统等多种形式，提升公众参与的有效性。

从“宏伟叙事”向“嘘寒问暖”转变。前一阶段我国城市战略规划积极构建产业体系、拉大城市空间框架、建设大型市政基础设施，为城市发展描绘宏伟的蓝图。但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，城市战略规划的立足点将转向以人为中心，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，这也是城市治理和创新型社会建设的关键所在。

注释

① 虽然一些学者认为西方城市战略规划源于1960年代西欧各国兴起的结构规划，在经历1980年代的短暂衰落后于1990年代再度兴起。但本文认为，1990年代西方兴起的城市战略规划和结构规划具有本质的差异：城市战略规划以治理理论为支撑，强调协调、合作、过程和弹性，而结构规划以理性综合规划为支撑，强调干预、控制和刚性。

参考文献 (References)

- [1] ALBRECHTS L. Strategic (spatial) planning reexamined[J]. Environment and Planning B: Planning and Design, 2004, 31(5): 743-758.
- [2] 曹海军, 霍伟桦. 城市治理理论的范式转换及其对中国的启示[J]. 中国行政管理, 2013(7): 94-99. (CAO Haijun, HUO Weihua. The paradigm transformation about theory of urban governance and its enlightenment to China [J]. Chinese Public Administration, 2013(7): 94-99.)
- [3] Commission on Global Governance. Our global neighborhood[M]. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- [4] FRIEDMANN J. Strategic spatial planning and the longer range[J]. Planning Theory & Practice, 2004, 1(5): 49-56.
- [5] HEALEY P. Urban complexity and spatial strategies: toward a relational planning for our times[M]. London: Routledge, 2007.
- [6] 胡燕, 孙屏, 陈振光. 中国城市与区域管治研究十年回顾与前瞻[J]. 人文地理, 2013(2): 74-78. (HU Yan, SUN Yi, CHAN R. C. K. A review on the research of Urban and Regional Governance in China[J]. Human Geography, 2013(2): 74-78.)
- [7] 宋博, 陈晨. 情景规划方法的理论探源、行动框架及其应用意义[J]. 城市规划学刊, 2013(5): 69-79. (SONG Bo, CHEN Chen. Theoretical foundation, application frame and practical significance of scenario planning: a strategic planning plat form beyond instrumental rationality[J]. Urban Planning Forum, 2013(5): 69-79.)
- [8] 孙施文, 等. 城乡治理与规划改革[J]. 城市规划, 2015(1): 86-88. (SUN Shiwen, et al. Urban-rural governance and planning forum[J]. City Planning Review, 2015(1): 86-88.)
- [9] 张京祥, 吴缚龙, 崔功豪. 城市发展战略规划: 透视激烈竞争环境中的地方政府管治[J]. 人文地理, 2004(3): 1-4. (ZHANG Jingxiang, WU Fulong, CUI Gonghao. Urban development strategic planning: a perspective of the local government's governance in the competitive situations[J]. Human Geography, 2004(3): 1-4.)
- [10] 张京祥, 赵丹, 陈浩. 增长主义的终结与中国城市规划的转型[J]. 城市规划, 2013(1): 45-55. (ZHANG Jingxiang, ZHAO Dan, CHEN Hao. Termination of growth supremacism and transformation of China's urban planning [J]. City Planning Review, 2013(1): 45-55.)
- [11] 张庭伟. 新自由主义·城市经营·城市管治·城市竞争力[J]. 城市规划, 2004(5): 44-50. (ZHANG Tingwei. Neo-liberalism, city management, city governance, and city competitiveness in China[J]. City Planning Review, 2004(5): 44-50.)
- [12] 朱介鸣. 城市发展战略规划的发展机制[J]. 城市规划学刊, 2012(4): 22-27. (ZHU Jieming. Development mechanism of urban strategic planning[J]. Urban Planning Forum, 2012(4): 22-27.)

修回：2016-06