

新世纪全球大城市发展战略关注重点与转型启示

——基于 15 个城市发展战略文本梳理评析

王 伟 赵景华 （中央财经大学政府管理学院,北京,100081）

【摘要】在城镇化、全球化、信息化、市场化与分权化以及发展的可持续化等多种重要趋势的交汇与碰撞下,世界城市的发展正在发生着广泛而深远的变化,城市发展战略规划作为一座城市的施政纲领与行动指南,蕴含了其应对未来挑战的系统性和前瞻性思索。作者对伦敦、纽约、东京、巴黎、法兰克福、香港、新加坡、首尔、台北、芝加哥、巴尔的摩、悉尼、墨尔本、里约热内卢、约翰内斯堡等全球五大洲 15 个代表性城市的发展战略纲领文件进行梳理比较,归纳得到 10 个重点关注领域与 8 大转型趋势,并提出创新战略研究设计、优化规划内容配置、重视社会共识形成等三个方面的启示,以期推动符合世界城市发展规划和趋势、具有中国特点的城市战略规划理论方法体系的发展。

【关键词】战略规划;2030 发展战略;热点;转型;趋势;全球城市

【中图分类号】TU984.3/.7 【文献标识码】A

引言

今日,我们已经进入一个城市化的世界^[1]。在全球化、信息化、市场化与分权化以及发展的可持续化等多种趋势的交汇与碰撞下,世界各地的城市发展正在发生着广泛而深远的变化。而随着民族国家在适应全球化趋势方面的能力逐渐削弱,城市开始发挥前所未有的重要作用^[2]。越来越多的人认识到,城市能够并且应当在国际政治经济和社会事务中扮演重要的角色,城市越来越成为战略性的基地^[3]。

尽管全球化加剧了世界各地的城市所面临的挑战,但它同时也为城市和地方政府扮演积极的政府角色提供了空间。这其中,城市发展战略规划制定作为一种重要的政府行为,在纷繁变化中做出了积极的响应,由此我们看到进入 21 世纪以来所兴起的新一轮全球大城市发展战略规划实践大潮。

在此,笔者收集伦敦、纽约、东京、巴黎、法兰克福、香港、新加坡、首尔、台北、芝加哥、巴尔的摩、悉尼、墨尔本、里约热内卢、约翰内斯堡等全球五大洲 15 个代表性城市进入新世纪后制定公布的相关发展战略纲领文件(表 1),对其梳理比较和归纳提炼,挖掘其应对未来挑战的系统性和前瞻性思索,总结其中具有规律性的趋势,力求呈现新世纪全球大城市空间发展战略规划的关注热点与转型趋势,以期为促进中国城市发展战略规划的制定与实施提供参考。

福、香港、新加坡、首尔、台北、芝加哥、巴尔的摩、悉尼、墨尔本、里约热内卢、约翰内斯堡等全球五大洲 15 个代表性城市进入新世纪后制定公布的相关发展战略纲领文件(表 1),对其梳理比较和归纳提炼,挖掘其应对未来挑战的系统性和前瞻性思索,总结其中具有规律性的趋势,力求呈现新世纪全球大城市空间发展战略规划的关注热点与转型趋势,以期为促进中国城市发展战略规划的制定与实施提供参考。

表 1 15 个全球大城市发展战略纲领文件

城市	文件名称	年份
新加坡	挑战稀缺土地——新加坡概念规划	2001
墨尔本	可持续发展的规划——2030 墨尔本规划	2002
巴尔的摩	2030 远景:共塑区域的未来	2003
伦敦	大伦敦空间发展战略——2030 伦敦规划	2004
芝加哥	大芝加哥都市区 2040 区域框架规划	2005
首尔	全球气候友好城市——2030 首尔规划	2006
约翰内斯堡	约翰内斯堡市增长和发展战略规划	2006
纽约	更绿色、更美好的纽约——2030 纽约规划	2007
东京	10 年后的东京	2007
香港	香港 2030:规划远景与策略	2007
巴黎	确保 21 世纪的全球吸引力——2030 大巴黎规划	2008
悉尼	可持续的悉尼:2030 远景	2008
里约热内卢	成为南半球最出色的城市——未来的里约热内卢规划	2008
法兰克福	网络城市——2030 法兰克福规划	2009
台北	生态城市——2030 台北规划	2003

基金项目:中国博士后科学基金立项课题(资助编号 20110490640):全球化视角下中国大都市发展关键绩效指标(KPI)体系研究——基于京沪实证;上海市哲学社会科学规划青年课题(2010ECK002):区域性交通设施建设与上海都市圈功能布局优化。

1 全球大城市发展战略10个重点关注领域

城市发展战略规划是一座城市的施政纲领与行动指南,由于国情地域、发展阶段、规划传统的不同,各国城市的战略规划虽然在制定程序、体系、机制上存在着各种差异,但是在规划理念、关注问题、发展目标、应对策略上却有着许多不谋而合的“共性”,而这些“共性”恰恰是全球化时代里最值得我们思考与学习的精髓所在。通过研读梳理,笔者归纳出以下10个方面共同关注的重点领域。

1.1 基于全球竞争与可持续发展的双线目标和战略

20世纪90年代,由于资本在全世界变得更具流动性,城市对其展开的激烈竞争使得当时战略规划更多体现出一种从“比较和竞争视角”来谋划城市。但进入21世纪,通过15个全球大城市战略规划样本的分析,已明显看出一种双线互动融合的趋势,即如何具有全球影响力的“竞争性”高线目标和巨型城市所面临一系列挑战的“生存性”底线目标,其背后折射出战略规划制定越来越意识到需要平衡两类关注,即城市领导者的“竞争力”关注和居民的“宜居问题”关注。如伦敦提出成为典范的、可持续的世界城市,一方面是世界城市、欧洲的领袖城市、国家首都、大都市区一区域间协作的中心,另一面是民享之城、繁荣之城、公平之城、可达之城、绿色之城”的总体发展目标;新加坡则要建设一个“繁荣兴旺的、21世纪的世界级城市”,一个“充满生气、富有特色、令人愉快的城市”;里约热内卢希望能成为国家乃至国际舞台上的重要政治中心和文化中心,并能在接下来的十年里引领巴西全国环境的可持续性发展和环境保护事业;巴黎、香港、悉尼、墨尔本、法兰克福等城市的战略规划均充分体现出“增强宜居性,强化经济竞争力,追求真正的可持续发展模式”的目标导向。

1.2 人口变化趋势及其影响因素、衍生需求和问题

15份战略规划文件中,伦敦、纽约、东京、香港、新加坡、约翰内斯堡均开篇名义地指出人口规模与构成的变化是其制定规划的重要驱动因素与决策依据。然而与国内不同的是,国外人口增长预测研究更注重影响人口增长的基本因素,及导致人口特征变化的原因,尽可能使新的人口假设更可信及更

具说服力。同时将人口发展变化及其衍生的就业、住房、交通、教育、医疗、安全等公共服务及相关的空间资源开发利用等相关需求和问题紧密挂钩,制订一套稳健的应变策略。这与目前国内规划编制中人口研究相比,对真正规划实践工作的指导具有很大优势。如伦敦2030规划中对伦敦五个次区域的人口总量与密度,住房的分布,就业岗位的分布及其不同区域发展的影响进行预测和分析,并以满足增长需求为目标对土地利用、交通、开发强度进行相关性评估;东京根据自身人口变化趋势,提出创造世界先进的超高龄社会的样板都市和人口密集与高效化的东京都市圈;约翰内斯堡预测2030年将容纳600万就业人口,快速而又脆弱的城市化、更高的出生率和死亡率、快速的家庭增长,有效缓解贫苦成为规划着重解决的挑战。

1.3 可持续的城乡区域空间形态构筑与发展管理

空间是城市发展之基,15个城市均希望通过规划与管理实现可持续的空间形态,使经济活力、社会福利、生活质量与环境品质获得实质性提高,这一规划诉求在文件中占据重要位置。经梳理来看,所选城市均立足于城乡区域一体发展的整体观,围绕以下核心要义展开设计。(1)多节点:确立明晰的多节点(活动中心)架构,并使之与城市运行系统很好地结合,突出弱势区域的新经济节点或其他特定地区中的混用节点,这些节点可能是传统城市中心、交通枢纽、战略区域、复兴区域等;(2)混合化与高密度:根据空间发展框架及地区空间发展框架所明确规定的原则和标准,提高节点区域的混合利用程度与集约密度;(3)网络化:设计条理明晰的传递与可及性架构,使城市转运系统能够直接与高强度、混合使用的节点组网相连,从而更有效运作,这些网络可能是公共运输、通勤、产业或河流、绿道网络;(4)赋予一系列的机制与政策鼓励并切实推行紧凑型都市形态,完善土地使用管理系统,更好地控制大都市区增长。

在此,有一个做法需要特别指出,就所研究的15个城市,一些是发达国家的大城市由于发展的先发性使其更多面临开发空间的约束,一些则是发展中国家的大城市由于发展的后发性使其更多面临财政能力的约束。面对两类约束,两类城市都不谋而合地采取了“聚焦战略性区位的区域空间组织架构,推动经济活动的地理布局更加均衡”的策略,体

现出一种类似“围棋落子”的战略思想。比如大巴黎规划指出大巴黎需要一个全新的空间构造和整个城市土地的主要调整和转变,为此提出制定战略性和优先性区域规划,指明在哪些空间需要各行业的政策支持,包括交通、住房、设施等必须保障行动的一致,通过区域治理政策配合生产系统的构筑,集中力量实现大区项目,打造经济发展的原动力区域,同时要求经济增长的成果能够进行公平分配,从而在满足地方经济发展的同时寻求区域整体的和谐。

1.4 追求包容性发展的多元产业经济与社会凝聚力

针对经济社会发展,所选城市均强调多样经济、多元社群、多元文化、多级企业的共存、共生、共享、共荣,体现出“寻求社会和经济协调发展、倡导机会平等增长”的包容性发展理念。在经济方面,追求强有力的、多样化的长期经济增长,提出诸如刺激经济活跃性,确保国际影响力,支持新兴的、有活力的增长和创新部门,为小企业、少数族裔企业提供机会,创造和维持足够的基础设施,在适宜的地方创建激励机制促进理想的容积率供给,以此容纳经济增长等务实的策略,而其中伦敦对创意产业与巴黎、巴尔的摩对农业的高度重视值得我们学习。社会方面则是追求社会和谐,使所有人有机会分享城市发展的成功,形成一种强烈社会凝聚力。如解决贫困和歧视,促进社会融合,通过培训咨询使人们获得更多高质量的就业机会,在卫生、安全和其他社区服务有关的方面提供参与式治理机会,为残障人士、高龄人群、国际游客创造更友好的城市,培养志愿风气,有效利用志愿活动等等。除此之外,规划中一个很大的亮点是体育运动对城市社会的价值被重点提出,如法兰克福提出要建设体育城市、东京提出通过体育运动赋予接班人梦想,新加坡提出通过体育与艺术来增加其娱乐魅力。

1.5 体现更多城市发展福利的居住与公共空间供给

随着城市社会人文性的日益积淀,人们评判一座城市的好坏已上升到其内在发展价值导向的深度。在规划层面,很重要的一个体现就是面向公众的福利性城市空间的创造与供给,在 15 个城市的战略文件中主要表现为使更多的民众能够享有充分的住房提供、丰富的公共空间、优质的服务设施、安

全的建筑、深厚的历史遗产、优美的生态景观等等,使人们对生活的城市拥有强烈的认同感与归属感。如纽约提出为 100 万新纽约市民建造更经济 and 更可持续发展的住房,保证所有纽约居民从家到公园在 10 分钟步行距离之内;巴黎计划建造 150 万套住房以满足大规模的需求,每年向本地居民提供 6 万套住房,创建开放性空间区域系统,保持、创建和管理景观、文化遗产,提高生活品质;墨尔本增加区位较佳、价格合理的商品房供应,打造富有吸引力、适宜步行、风格多样的社区等;巴尔的摩为各种年龄和收入群体提供多样化的和经济适用的住房选择,以邻里与社区为核心,制定历史保护计划、街景营造、邻里美化项目,以促进睦邻友好,美化公共空间;制定绿色基础设施清单(包括森林、湿地、牧地、农田、街景和城市公园),增强公众使用;伦敦、新加坡、法兰克福、约翰内斯堡均提出未来为更多需要住房的人提供他们满意并能够负担的住所。此外,安全与休闲两类福利性也被提及,如东京提出集中精力应对震灾,提升安全信誉,利用最先端技术,实施高精度、灵活的反恐对策;约翰内斯堡提出建设一座生命、财产和生活方式都能获得安全保障的城市,发展并保持世界一流的突发事件应对能力(如火灾、急救、有害物质泄漏等);台北与法兰克福则对提供都市绿色体验空间,提升都市休闲游憩的质与量给予重视。

1.6 提升可达性与连通性的城市多样交通系统构建

在 15 个城市战略规划中,交通规划是完善城市功能、提升城市服务品质与竞争力、应对环境与能源挑战的重要举措,集中于对城市外部可达性与内部连通性、机动性的改善、公共交通依然是重点,对国际性、区域性枢纽设施与步行、自行车交通环境的考虑在显著增加。其中一些策略亮点颇具启发借鉴作用,如伦敦 2030 认为夜间的休闲娱乐是一个国际大都市就业和城市吸引力的重要组成,而夜间的就业和娱乐必须依靠便捷的公共交通,因此专门对夜间的就业岗位进行分析,作为交通规划的依据;悉尼 2030 提出建设高度连通的悉尼,强调不仅是物理上的连接、通达,还是人们与城市内在品质的一种连通,提出建设行人走廊带,确保人们以步行方式方便到达主要的活动中心、交通枢纽,为生活在悉尼的人们提供在户外相互认识、交流的场

所;法兰克福提出都市友好交通,打造自行车城市;巴黎提出第三产业开发的构筑与集体运输连接的加强相适应,增强专业性接触和交流的活力(各种沙龙、展览会、大型会议等);约翰内斯堡提出以一种可持续、且较为经济的方式将企业、人口和地区联结在一起,道路和公共交通使用者应意识到一系列核心价值观,并为之努力;墨尔本2030整体考虑土地使用和交通战略,将新的开发设置在具有较高公交服务水平与较高强度承载运输能力的区域,加强产业区的交通通达性。

1.7 注入深度城市化内涵的设施完善与功能再造

应当讲,15座城市都是所处区域乃至世界范围内具有重要影响的大都市,城市化功能与水平可以说都已达到较高水平,但在规划报告中,却让我们看到一种依托“理念+功能+设施”三位一体推进,实现“内涵再造与价值提升”为特征的深度城市化趋势。巴黎为增加投资吸引力及商业商务基地的互补性,更新所提供的商业场所和土地,支持原有商业地块的重新定性以保持经济功能的多样性、优先发展符合可持续发展要求的设施和服务,如超高速数字宽带的信息化建设、在居民点中心构筑商业的后勤配套网络等一系列举措来改善城市空间对商业组织的接纳和商业氛围的营造;东京提出迈向更加成熟的阶段,采取清算残留的“20世纪负遗产”、创造舒适便利的高质都市生活、实现“美丽街道、安全街道”等策略在今后10年内进一步挖掘出都市中各种潜力;新加坡提出发展高增值产业、商业开发集约化、提供更多的娱乐选择、关注独特性等关键建议来加速建设全球性商业中心。台北提出建设“信息高效的台北”:推动台北信息基础设施建设、发展信息产业、建立高效的市政服务;建设“国际互动的城市”:提供国际标准的城市生活环境及设施、创造国际化的文化环境、发展国际化的商业投资环境等。巴尔的摩则以“重建和振兴”为主题,针对城市核心、现有社区和城镇中心、空置建筑物、废弃地、棕色和灰色地带及地标性区域,以创造邻里感、提高生活质量、促进公共交通为发展导向,为住房、商业和就业机会的增长提供支撑。

1.8 强化集聚决定城市内在生命力的文化创新要素

在全球化大潮冲击之下,世界变得越来越“平”,每个城市的贸易、商业和金融模式都趋向于

雷同。人们日益形成共识——文化与创新才是真正令一座城市与众不同的灵魂。而这一共识在15个城市的战略规划中被给予高度重视。法兰克福分别以“教育、科学、创新、研究和发展”为核心主题,提出“通过教育获得集成和提升、作为职业教育聚集地的法兰克福、终生继续教育、科学城市法兰克福、在法兰克福科学为人类探索道路、法兰克福亲人般地邀请科学家、区域知识中心法兰克福”等11个行动领域;东京则提出通过“培养下一代的健康成长、构建自由选择劳动方式、能够挑战的体系、在战略上培养有益于亚洲未来的人才与胜任解决多种主题社会课题的负责人”等方略建设为有志者创造挑战机会的社会;巴黎则从创造条件确保21世纪的全球吸引力着手,设计更有效和更清晰宏大的大学区位的空间组织,提出为研究创新和高等教育提供土地的战略,包括围绕创新计划支持各种杰出人才基地的组建、确保巴黎大区科研和创新系统网络的构筑、在社区内部加强协调并提供高质量的大学、确保通达高等教育机构的交通条件等使巴黎大区所集聚的各种人才能够进入到一个网络中,从而充分释放区域的创造潜力;墨尔本则在现有和新兴工业、研究以及教育领域中,为创新和知识经济的发展创造机会,提供硬件和软件支撑。

1.9 应对全球气候变化风险与能源危机的生态行动

进入21世纪,随着全球环境与资源危机的加剧,公众对城市化活动影响维系生存的自然环境的关注持续增长,一种具有全球风险观与责任观、立足长远未来的可持续环境战略与行动成为共识,其中气候变化、能源消耗、水资源短缺、废弃土地治理、植被与自然空间保护在15个城市战略规划文件中成为关注热点。巴黎针对气候变化和石油涨价做出预测与应对,提出做一个负责任的地区:与国际社会一道为促进全球降低25%温室气体排放做出努力,前瞻性的地区:降低过度依赖石油的脆弱性,强有力的地区:减少气候变化对城市一区域生态系统的危害;东京则提出通过实施特有的先进环境政策、推进《减少碳元素东京十年计划》、提供安全优质的水和水资源、抑制废弃物的生成,促进循环再利用等来建设世界环境负荷最小的城市;纽约将其2030战略规划称为“更绿色、更美好的纽约”,整个报告集中关注土地、空气、水、能源以及交通运

输等 5 个城市环境关键问题;伦敦的战略目标之一是成为更具吸引力、精心设计、绿色环保的城市,为此提出处理气候变化课题、发展绿色产业、以最具可持续性的方式对土地、水、能源和建筑材料在内的资源加以利用等一系列政策方向;首尔将全球气候友好城市定为其转型目标,采取措施有改善建筑及交通部门的能源消耗结构,到 2030 年削减 40% 温室气体排放、发展适合首尔的十大绿色技术,创造 100 万个新的绿色就业岗位、采取预防性适应措施应对气候变化的影响,如热浪、水资源短缺和传染性疾病等;约翰内斯堡目标成为一座环境可持续城市,预测、调整并降低自身对全球和地方潜在的环境突变的易感性;通过不懈努力以减少自身建成环境和城市化进程对更大范围内的自然资源的影响。此外,墨尔本提出建设更加绿意盎然的城市,巴尔的摩将建立能源效率作为发展项目和整个区域地方政府工作的基本原则等各具特色的生态行动。

1.10 多元共识下务实的规划实施政策与行动机制

15 个城市都十分重视战略规划的实施环节,因为城市并不是由管理者与设计者“从天上而建”,而是由各种各样的地方行动者开展的细微活动“从地上而建”。采取的主要途径与举措如前期多元主体广泛参与的共识达成、规划策略的政策化、规划实施的动态监测与评估、可持续性的财政支持与良好的政府治理保障等。如巴尔的摩随机对 1203 名居民进行电话调查 2030 规划所提出的核心价值观和战略举措,在居民中产生强烈共鸣;伦敦则将规划目标通过贯穿整个规划的详细政策得以强化,分为市长确认的具体行动、战略性的发展控制政策、通过整体发展规划实施的政策、经由多种渠道和机构发布的其他空间政策等四类,并在最后设计了监测和评估指标,对规划实施进行动态考核;墨尔本为获得商业企业和各类社区的支持与理解,建立“长效磋商、定期报告、适时审查”的工作机制,以全民参与的方式贯彻 2030 规划;法兰克福提出“责任和参与”的核心主题,将“公民参与作为整个城市社会的一项任务”列为其行动领域之一;巴黎提出实行政治伙伴关系;东京提出强化东京都的行政财政运营,联合集聚在东京的各种主体,推进扩展网络事业;约翰内斯堡则提出将成为一座以客户为中心的城市,在财政可接受范围内为公平的服务和发展提

供资金,一座以公民为中心的城市,继续完善其政府治理,发展治理技术与能力。由此种种可看出,制订城市战略位于第一位的主要原因是反映规划框架中城市行动者的利益和希望,城市战略不仅仅是城市政府的一个规划,而且是一个可以与社区、公民和企业共享的协同行动议程。

2 全球大城市发展战略实践 8 大转型趋势

前文更多是笔者以战略规划文件内容为基础进行梳理和评析,之后对蕴含其背后的工作思路、方法、流程与机制进行了进一步考察。循着“背景趋势驱动城市利益主体,利益主体制定战略规划予以响应”的逻辑(图 1),发现进入新世纪后,全球大城市纷纷制定的战略规划正在出现一系列转变,呈现出以下 8 种主要转型趋势:

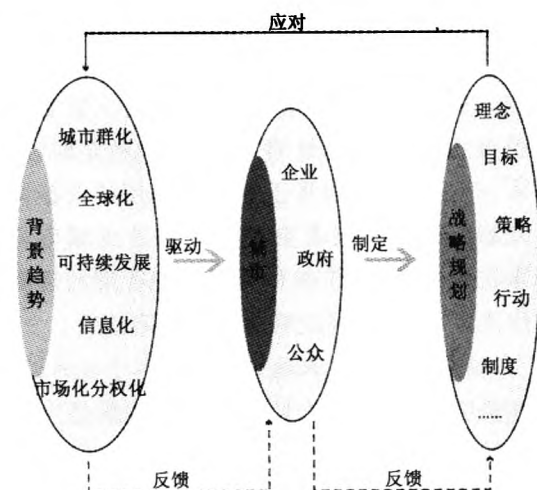


图1 新世纪全球城市战略规划的驱动与响应

2.1 在主导思想上越来越强调以人为本与可持续发展

国外城市战略规划的主导思想逐步从经济生产为主转向侧重于人的生活质量和生态问题,“以人为本”与“可持续发展”是两大核心。国外城市战略规划对生活福利、生活环境、就业等非生产领域的问题越来越重视,强调从人的尺度、人的需要、人的情感和人的知觉以及人与人之间相互作用过程等方面出发,编制出“因宜居而宜业”的合理规划。同时,随着全球气候变化,很多国外城市通过战略规划高度关注低碳经济、循环型社会、绿色生态城市,促进形成人与自然和谐发展的模式。

2.2 在总体目标上越来越强调综合性和弹性

今日,战略规划越来越由单目标的物质建设规划或经济布局规划为主转向综合的区域发展目标规划,越来越重视外在环境、区域与全球趋势以及公众的期望,制定一个富有远见的、各方利益主体和各类资源要素皆能发挥价值作用的“共识”型、“契约”型规划。与此同时,全球化、信息化和网络化条件下发展环境更加的多变与不确定,为保证规划的灵活性及弹性,战略规划的目标逐步向弹性目标转变,体现出多目标、多方案的弹性特征,以具备更大的应变性,防范各种风险与被动的境况。

2.3 在关注重点上越来越强调解决核心问题

各个城市政府普遍意识到,城市是一个处于快速变化时代中的复杂综合体,规划只能是有限目标的规划。因此,国外城市的战略规划逐步走向“核心问题”规划,根据未来的挑战和机遇,概述一种帮助决策者如何思考和设计最合适的未来发展路径的论点。这个论点必须是城市独一无二的发展环境所特有的,强调规划针对特定区域、特定时段、特定要求、抓住战略规划真正能发挥作用的关键内容进行规划。帮助决策者更加清楚地看到城市具有的未来发展可能性,并在有关应优先考虑的选择之间做出决定,以此提高战略规划的战略绩效。

2.4 在编制方法上越来越强调新技术手段的运用

在科学分析基础之上实现规划创新是当前世界各国城市战略规划的又一重要理念。战略规划需要搜集、储存和分析大量的社会、经济、生态方面的资料信息,需要对规划成果进行表里俱佳的表达。就目前看,战略规划中充分运用了地理信息系统(GIS)、决策支持系统(DSS)等以计算机作为主要工具的软件平台和建模技术,对影响城市发展的关键因素或变量进行分析,使城市区域预测的发展目标尽可能接近区域实际发展;另一方面便于公众快捷、方便地参与规划、了解规划结果。

2.5 在编制力量上越来越强调社会的全面参与

规划协商是国外战略规划的一个重要特征。城市中各种利益集团和各个阶层通过咨询、讨论等手段,参与到规划全过程中来,共同协商、寻找解决区域与城市之间、中心城市与县区之间、城市各阶层之间利益冲突的途径,从而制定出一个透明度高、满足大多数人要求的规划,成为区域协同精神、

自信意识和协作能力形成的催化剂。如2040芝加哥区域框架规划采用了一种新的规划途径,被称为“共识:区域行动的蓝图”,目的是使地方政府和公众最大范围、最大程度地参与到规划过程中,为区域未来35年的发展创造出一个共同的远景,为2040区域框架规划做准备。

2.6 在编制实施上越来越强调规划的跟踪评估

国外城市对战略规划的评估工作开展得广泛而深入。从发展历程看,国外城市规划评估的内容已从简单的方案评估扩展到对规划价值标准、规划方案、政策落实、规划实施过程、实施效果等各方面的全面评估与分析。同时,国外已建立的信息系统和评估实施机制较为完善,通过监测及时反馈规划政策绩效及周围环境的信息,为管理部门确定未来可能面临的挑战、机遇,并适时调整政策以满足未来需求提供指引,形成循环式的决策过程。图2反映了国外规划评估的流程框架^[17]。

2.7 在地位保障上越来越强调健全立法体系

国外许多国家都制订了一系列与战略规划有关的法规法律,以保证规划的权威性和规划的实施。比如具有法定效力《伦敦规划》颁布后,伦敦各城区要相应修改他们各自的城市规划,以符合《伦敦规划》的要求,同时制定了《伦敦规划》的修编和实施进度的监督机制,在《伦敦规划》颁布实施后,每年将对规划实施情况、规划实施取得的进展进行一次检查审议,并编制年度监督报告。东京都市区概念规划文本中处处见到的法律依据可以得到印证,而且其成果也具有法律效力,一旦规划制定,就必须按照规划内容实行,具有很强的约束性。

2.8 在贯彻落实上越来越强调实施手段的多样化

国外城市均十分重视战略规划的实施,并积极运用多种手段引导城市开发按照规划的方向发展,其中有法律手段,如规划立法和相关的法律、法令和政策;有经济手段,如通过政府投资、经济补贴、设立基金、引导资金、减免税收等方式保障规划实施的资金来源等;也有行政手段,如通过审批、发放许可证、签订合同等鼓励或限制某些地区某些项目和企业的发展;还有动员公众参与形成广泛的社会支持,以及跟踪、检查、监督等其他促进规划实施的手段。

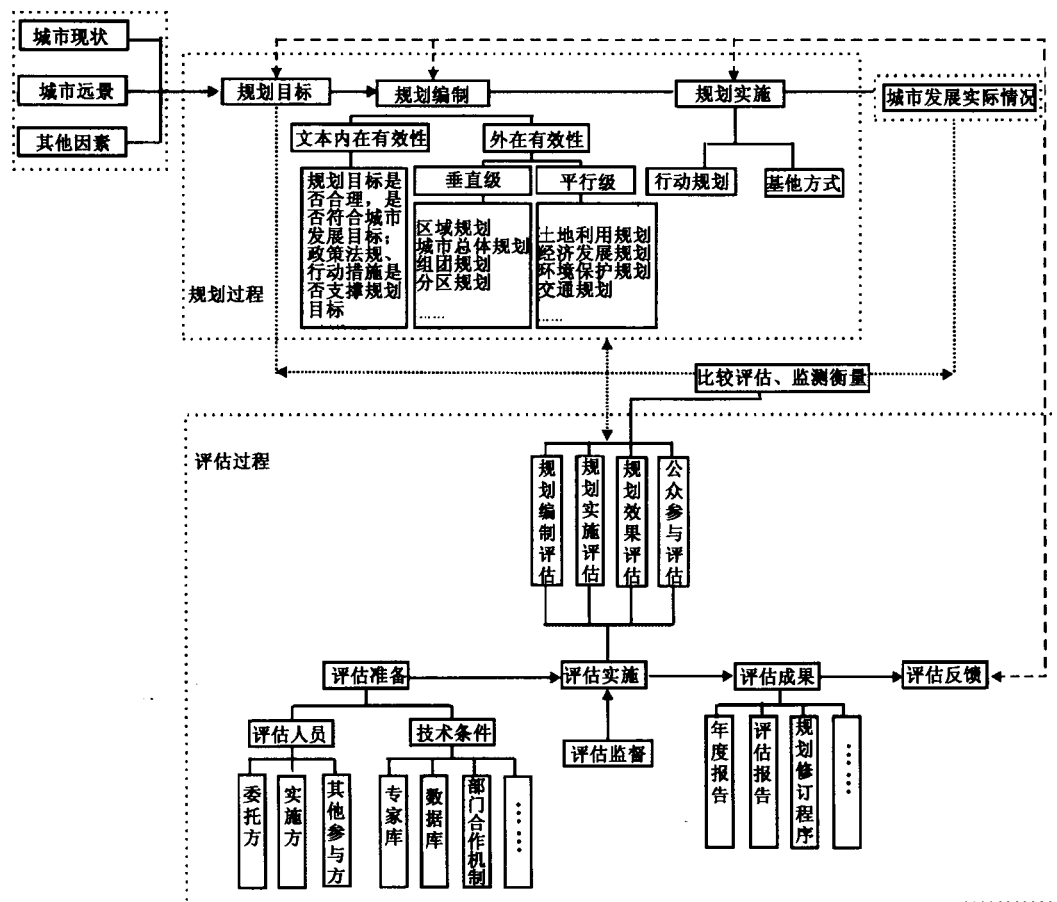


图2 国外规划评估实施框架图

3 启示与展望

2000年后,战略规划曾一度在我国大城市中出现和迅速发展,反映出城市政府管理者和规划者对城市发展的正确战略及有效政策的探索和对传统规划编制方法的反思和创新。今日,在国外城市战略规划依然兴盛的时候,我国的城市战略规划被纳入城市总体规划编制的前期战略研究环节。面对当前国内对城市总体规划定位与作用的种种争议,笔者认为,无论何种规划本身都只是一种手段,它的存在价值取决于对城市发展的实质贡献,而战略规划所具有的特殊优势使其仍是一种有效地规划形式,仍应给予持续的关注。

基于前文15个城市的战略发展规划研究和自身规划实践经历,深感研制出符合世界城市发展规律和趋势、具有中国特点的城市发展战略规划应是未来我们追求的目标。在此,谈一些对中国城市战略规划编制与实施的粗浅感悟。

(1) 创新战略研究设计。采用跨学科多领域集

成攻关的工作路径,破解城市复杂巨系统日益综合的问题挑战;增强对政府可调控资源框架约束下的调控战略对策研究意识的培养,提高专项研究的针对性与前瞻性;强化战略研究中针对具体项目、政策措施以及监测指标的研究,推广“规划目标+支撑项目+配套政策+绩效监测”的规划模式等。

(2) 优化规划内容配置。规划领域应“有进有退”,更加聚焦社会、生态、环境等关乎民生与公共利益领域,逐步弱化经济领域的内容,真正做一个“善治”的政府;规划内容应“上浮下沉”、“虚实结合”,一方面,将战略规划作为阐述和落实国家战略的重要载体,规划目标按照发展战略的不同阶段进行确定,体现规划的国家战略导向性;另一方面,包含着具体支撑项目和实现发展战略目标的对策措施,增加与人民生活息息相关内容的分量。

(3) 重视社会共识形成。战略规划研制过程中应加快推动众多企业、民众由“知情权”向“参与权”迈进,让规划成为凝聚共识的平台是规划编制后实现共建与共赢的关键突破;建立负责协调与评估的

专门组织机构,加快建立法律保障,避免规划被人为随意调整,确立规划公信力。

跳出形式之争,关注实效之实。逢城镇化率后50%的转折路口,中国规划人需要更大的智慧和勇气推动规划事业的发展与创新,已有的大量城市战略规划实践探索不应被闲置,全球视野博采众长,不断更新和系统化其方法理论,形成真正意义上的中国城市战略规划方法体系现在就可行动起来。△

【参考文献】

- [1] 联合国人居中心. 城市化的世界——全球人类住区报告 1996 [M]. 沈建国, 于立, 董立, 等, 译. 北京: 中国建筑工业出版社. 1999.
- [2] 安东尼·吉登斯. 社会学 (第4版) [M]. 赵旭东, 等, 译. 北京: 北京大学出版社. 2003.
- [3] 联合国人居署. 全球化世界中的城市: 全球人类住区报告 2001 [M]. 司然, 焦怡雪, 李昕, 等, 译. 北京: 中国建筑工业出版社. 2004.
- [4] 伦敦. 大伦敦空间发展战略——2030 伦敦规划 [EB/OL]. <http://www.london.gov.uk/thelondonplan/>
- [5] 纽约. 更绿色、更美好的纽约——2030 纽约规划 [EB/OL]. <http://www.nyc.gov/html/planyc2030/html/publications/publications.shtml>
- [6] 东京. 10 年后的东京 [EB/OL]. www.metro.tokyo.jp
- [7] 巴黎. 确保 21 世纪的全球吸引力——2030 大巴黎规划 [EB/OL]. <http://www.iledefrance.fr/>
- [8] 法兰克福. 网络城市——2030 法兰克福规划 [EB/OL]. <http://www.frankfurt-fuer-alle.de/>
- [9] 香港. 香港 2030: 规划远景与策略 [EB/OL]. <http://www.info.gov.hk/hk2030>
- [10] 新加坡. 挑战稀缺土地——新加坡概念规划 [EB/OL]. <http://www.ura.gov.sg/conceptplan2001/index.html>
- [11] 首尔. 全球气候友好城市——2030 首尔规划 [EB/OL]. <http://www.seoul.gov.kr>
- [12] 悉尼. 可持续的悉尼: 2030 远景 [EB/OL]. <http://www.sydney2030.com.au/>
- [13] 墨尔本. 可持续增长的规划——2030 墨尔本规划 [EB/OL]. <http://www.dped.vic.gov.au/planning/plansandpolicies/melbourne2030>
- [14] 芝加哥. 大芝加哥都市区 2040 区域框架规划 [EB/OL]. <http://www.cmap.illinois.gov/2040/main>
- [15] 巴尔的摩. 2030 远景: 共塑区域的未来 [EB/OL]. www.baltometro.org/vision2030.html
- [16] 约翰内斯堡. 约翰内斯堡市增长和发展战略规划 [EB/OL]. http://www.joburg.org.za/joburg_2030/
- [17] 宋彦, 江志勇, 杨晓春, 陈燕萍. 北美城市规划评估实践经验及启示 [J]. 规划师, 2010, (3): 5-9.
- [18] 台北市. 台北生态都市设计架构暨原则之研究 [Z]. 台北市都市发展局, 2003.

作者简介:王伟(1980-),男,山西晋中人,城市规划博士,中央财经大学政府管理学院城市管理系副系主任。研究方向:城市与区域规划理论与方法
赵景华(1962-),男,山东潍坊人,教授,博导,中央财经大学政府管理学院院长。研究方向:政府公共战略管理。

收稿日期:2012-12-05

Strategic Hotspots and Transformation Revelation on Development Strategy of Global Cities in New Century: Based on 15 Urban Development Strategy Reports Analysis

WANG Wei, ZHAO Jinghua

[Abstract] In the intersection and collision of a variety of important trends of urbanization, globalization, information, market-oriented and decentralizing as well as sustainable development of cities in the world is happening with extensive and far-reaching change, urban development strategic planning as an urban policy agenda and a guide to action, embedded in its response to the challenges of the future are forward-looking and systemic thinking. The author has collected 15 representative cities, London, New York, Tokyo, Paris, Frankfurt, Hong Kong, Singapore, Seoul, Taipei, Chicago, Baltimore, Sydney, Melbourne, Rio de Janeiro, Johannesburg and other global development strategy framework document to sort out the comparison, summarized get 10 key areas of concern with 8 major transformation trends, and put forward three aspects of the revelation that innovate research design, optimize planning content, format social consensus, in order to promote the development of urban strategic planning theory and methodology in line with the world's urban development patterns and trends and Chinese characteristics.

[Keywords] Strategic Planning; 2030 Development Strategy; Hotspot; Transformation; Trends; Global Cities