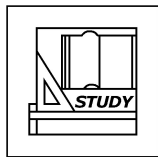


城市发展战略规划的 “不变”与“变”*

——基于杭州战略规划(2001)的回顾与思考



何鹤鸣 张京祥 崔功豪

提 要 城市发展战略规划是近20年来城乡规划领域的一项重要创新实践,其不仅引领着规划理念、技术方法的创新,而且推动了城乡规划体系的改革完善。从不变的本质和变化的内涵两个维度,辩证地阐述了战略规划出现与演进的基本逻辑。战略规划本质上是地方政府实施柔性治理的工具,而其具体内涵则随着不同时代对空间认知的变化而变化。通过对杭州战略规划(2001版)的回顾,印证了战略规划在地方治理中的积极作用和引领城市发展的重要价值,也反思了战略规划的局限性。进而提出在空间规划体系变革的新语境中,战略规划需要坚持其服务地方治理、引领城市发展的不变价值;在社会经济系统转型的语境中,战略规划需要确立人本思维、创新思维、多情景思维、政策性思维,不断创新理念与方法。

关键词 战略规划; 演进逻辑; 地方治理; 空间认知; 杭州

"Constant" and "Change" in Urban Strategic Planning: Review and Thinking on Hangzhou Strategic Planning

HE Heming, ZHANG Jingxiang, CUI Gonghao

Abstract: Urban strategic planning is an innovative practice in the field of urban and rural planning after the reform and opening up. It not only leads to the development of new planning ideas and technical methods, but also promotes the reform and improvement of the urban and rural planning system. This paper expounds on the basic logic of strategic planning in two aspects: constant essence and changing connotation. Strategic planning is essentially a flexible tool for local governance, and its specific connotation varies with the changing context at different times. By reviewing the process of Hangzhou strategic planning (2001), this paper confirms the positive role of strategic planning in local governance while it also reflects on its limitations. In light of spatial planning system reform, strategic planning needs to adhere to its constant mission of serving local governance and leading urban development. In terms of social and economic transformation, strategic planning needs to have continuous conceptual and methodological innovations.

Keywords: urban strategic planning; progressive logic; local governance; spatial cognition; Hangzhou

改革开放40年,是中国社会经济剧烈转型发展的40年,也是中国城乡规划适应时代诉求而不断实践创新的40年。在城乡规划响应社会需求、创新知识并持续进行反思修正的过程中,相继涌现出城镇体系规划、控制性详细规划等一系列新的规划类型。城市发展战略规划(以下简称“战略规划”)虽然出现相对较晚,但其出现和演进的过程却是城乡规划积极应变、主动求变、与时代同行的典型体现。以广州战略规划的编制为标志,2000年成为中国城市战略规划“元年”,随后各大中城市纷纷效仿广州,掀起了战略规划的“世纪浪潮”。战略规划克服了法定规划的制约,提供了更具战略性、灵活性、针对性、前瞻性的“地方方案”,因而颇受地方政府的青睐。伴随着广泛的地方实践推进,战略规划不仅在规划理念、技术方法上持续创新,并且最终成为编制城市总体规划的重要前置环节,推动了城乡规划体系的改革完善。在中国的城市战略规划出现、发展历程近20年之际,在国家空间规划体系面临系统性重构之时,对战略规划这一“自下而上”兴起的创新实践进行回顾和总结,显得尤为必要。

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.201901007
文章编号 1000-3363(2019)01-0060-08

作者简介

何鹤鸣, 南京大学建筑与城市规划学院博士研究生, 南京大学城市规划设计研究院战略研究室副主任, hhmndcz@163.com

张京祥, 南京大学建筑与城市规划学院教授, 博士生导师, 南京大学空间规划研究中心主任, 通讯作者, 3593786@163.com

崔功豪, 南京大学建筑与城市规划学院教授, 博士生导师

* 本文为国家自然科学基金课题“基于精明收缩的城市工业园区转型再生研究——以长三角地区为例”(项目批准号51578276)、“中国三四线城市新区‘透支型’衰退的现象、机制与应对研究:以江苏典型城市新区为例”(项目批准号51608251)资助成果

早在战略规划兴起之初,学术界就针对编制内容和技术方法展开了广泛讨论(张兵,2001;赵燕菁,2001;王凯,2002;罗震东,等,2002;邹德慈,2003;吴志强,等,2003)。更多的争论则围绕其形成原因及发展方向,全球化、市场化等宏观环境和地方政府的角色被认为是理解战略规划出现的重要线索,也引发了对其作用的反思(张兵,2002;李晓江,2003;罗震东,赵民,2003;戴逢,段险峰,2003;张京祥,等,2004)。随着实践探索的不断丰富,战略规划的演进趋势与背后逻辑开始受到关注:规划的价值导向呈现由增长向品质提升、可持续等多元化转变(吕传廷,等,2010;王磊,等,2011;徐泽,等,2012;郑德高,孙娟,2014);转型重构的宏观语境以及地方政府行为的变迁,被认为是战略规划演进的主要动因(王旭,罗震东,2011;郑国,2017),其在城市治理中的价值也日益凸显(汪鑫,2015;郑国,2016;邓伟骥,等,2017)。上述既有的研究成果已经从不同侧面对战略规划的产生与演进逻辑进行了探讨,本文将在在此基础上建构出一个综合而辩证的认知框架,从战略规划“不变”的本质和“变化”的内涵两个维度阐述其演进逻辑,并通过对比杭州战略规划(2001版)的回顾和思考,进而探讨在当前空间规划体系巨大变革、社会经济系统转型的语境中,战略规划的“不变”价值与“应变”创新。

1 战略规划演进的时空观:“不变”与“变”的辩证

1.1 不变的本质:地方政府柔性治理的工具

1.1.1 地方政府实施主动治理的政策工具

城乡规划作为一项公共政策,其产生、发展的过程与政治经济的顶层制度设计密切相关;战略规划的出现及发展演进,正是回应了分权化、市场化过程中地方政府采取主动治理的诉求。一方面,改革开放以来在行政体制总体分权化的改革中,经济发展的责任与权力逐

步从中央向地方下移,受到考核机制和激励机制的影响,地方政府越来越表现为有清晰权利结构的利益主体。在过去的不同时期以及未来,地方政府的决策逻辑会随着行政权力的纵向调整而有所改变,但战略规划作为一项地方事务的本质不会变;另一方面,随着市场化改革的推进,城市发展的动力日益多元,地方政府需要主动调动、协调多元发展主体,包括激发市场积极性、谋求部门和社会的共识、争取上级政府的支持等。尽管中国的城市战略规划诞生于强政府的制度环境,其编制过程与内容容易受到地方权威的裹挟,但是一个合理可行的战略规划必然不仅是城市领导者的意志体现,更要融入治理的智慧,充分考虑城市中多元主体的诉求。

综上所述,战略规划本质上是地方政府实现主动治理的政策工具,为其积极应对发展环境变化、理清发展思路、凝聚多元力量、施展空间“抱负”提供了有效的支撑。也正是因为其与地方治理的紧密关系,战略规划才拥有了旺盛的生命力,能广泛影响城市的经济社会发展与空间建设,且能以“非法定规划”的角色对“法定规划”产生引领作用。

1.1.2 对传统规划体系的柔性创新

战略规划的工具属性,决定其具备应对治理诉求的柔性形变特性。空间治理是地方政府实施全局治理的一个重要环节,需要以城市发展的系统认识、长远判断和重大问题的筛选、提炼为基础。战略规划的关键性成果,不仅仅是具体的空间方案,而是一套有严密逻辑的知识和思辨过程。因此,战略规划自诞生起,就意味着对于那些边界明确、物质性内容主导的传统空间规划范式的超越。在“发展战略——规划应对”的基本框架中,规划内容的边界是柔性而开放的:区域甚至全球尺度的城市关系、产业、社会、文化甚至制度设计等,只要对城市发展具有战略意义,都是战略规划必须涉及的内容。相对于城市总体规划内容体例条款明晰的严格约束,战略规划的“自由”使其更容易孕育和推广新思想、新技术,从而体现出

更强的创新性。

值得一提的是,这种“创新”并非纯粹依托于技术精英的思考或嫁接西方经验的“拿来主义”,而是技术精英和地方诉求平等沟通、共同解放思想、相互启发的结果,是“用户驱动型”的创新。战略规划作为一种自发出现的规划类型,在没有颠覆法定规划体系的情况下,适应了分权化、市场化带来治理结构调整,并逐步与法定规划呼应、融合,以一种柔性的方式实现了对城乡规划体系的增量改进。

1.2 变化的内涵:城市空间认知的时代投影

1.2.1 空间认知的时代性

城乡规划作为一项基于空间的治理行动,与特定时代背景下的空间认知密切相关,战略规划作为及时、灵活的地方响应,更为敏锐地反映着不同时代空间认知的变化。空间认知包含对空间的价值导向以及其价值实现方式的理解,决定着战略规划的价值观和方法论。战略规划诞生于以经济增长为主流价值导向的快速工业化、城镇化时代,因此,早期的战略规划大多着眼于提升城市的经济竞争力,并以大规模的空间拓展作为主要手段。在宏观经济快速增长的形势下,战略规划通过跨越式空间重构,明确了对空间资源进行超前整合和主动供给的意图,以达到提振市场信心、吸引投资等目的。这一时期的战略规划看似有浓厚的理想主义色彩,实际上仍然是契合时代背景、满足空间增长诉求的实用主义选择。而随着社会宏观经济环境的变化,空间治理的价值导向日趋多元,和谐社会、科学发展、生态文明、治理现代化等多元价值观开始出现;同时,传统粗放的工业化、城镇化路径难以为继,宏观经济从高速增长向高质量发展的转变已成定势。在此背景下,战略规划也正逐步成为城市积极应对转型发展的“政治宣言”,表现出更为系统全面的行动纲领角色。

1.2.2 超越局限的确定性

空间认知的时代性也意味着它的局限性,而一个长期有效的战略规划,既

要响应时代诉求,又应具备超越于时代的前瞻性,以帮助城市在不断变化的社会经济秩序中掌握发展的主动权。战略规划需要基于对既有规律的深刻总结和未显(或初显)趋势的合理猜想,以形成相对确定的趋势判断与有较强适应性的明确安排。除了对社会经济发展阶段、人与空间关系等整体规律的推演以外,山水格局、人文环境、地理区位等“在地”条件也都是寻求城市发展确定性的重要线索。

在过去大规模工业化的时代背景中,战略规划如果能够超前预见城市后工业化的新趋势、新需求以及创新发展的动力价值,能够在供给城市空间合理扩展需求的同时更加强调空间品质的长远价值,那么,便能够帮助城市在剧烈变动的时代浪潮中赢得新一轮发展的先机。诚然,对于长远确定性的探索是战略规划的应有追求,但空间认知的局限性仍然客观存在。因此,伴随城市发展的不同阶段,战略规划也需要不断地进行反思和调校,或通过一系列“命题型”的战略研究进行持续补充和修正。下文将以2001版的杭州城市发展战略规划作为实证,通过跨越18年的成效回顾,对上述基本论断加以阐释和作证。

2 2001版杭州战略规划编制的总体背景

杭州战略规划(2001版)作为2000年代初国内第一批编制的城市发展战略规划,针对当时杭州面临的紧迫挑战,系统、前瞻地提出了策略应对,具有较强的创新性。更难得的是,2001版本的杭州战略规划的核心意图在城市总体规划编制中得到了充分落实,更在杭州的城市治理过程中得到了长期的坚守和不断的优化、细化,真正主导并见证了杭州城市发展的华丽蜕变。这种现象,在过去二十余年中国城市的高速发展进程中是难得一见的,因此对于审视战略规划之于城市发展的重大价值而言,杭州为我们提供了一个非常难得的样本。通过对杭州这一版杭州战略规划的解读,

能够明确看到战略规划在地方治理中的积极作用和创新价值;同时,在18年后的今天进行回顾,我们也可以看到其难以避免的局限性。

2.1 战略规划编制的基本背景

2001年3月经国务院批准,余杭、萧山撤市设区。行政区划的调整破解了长期以来困扰杭州城市发展的土地资源约束,实现了从“小杭州”到“大杭州”的转变,也成为促使杭州编制战略规划的重要契机。在当时在国家格局之中,杭州并不是地位突出的经济强市、区域中心城市,面临着省域内外诸如上海、南京、宁波、温州等城市的严峻挑战;同时,社会各界对杭州城市发展的思路也存在着巨大争议,发展的目标与路径都尚未形成共识。如何充分释放行政区划调整的政策红利,如何应对日益激烈的城市与区域竞争环境,如何达成社会各界对于城市发展的共识等一系列困惑,都是当时杭州城市政府迫切需要解决的重大问题。当时杭州城市总体规划正在编制,迫切需要在战略层面进行更多的研究和明确。因此,杭州市政府决定开展城市发展战略规划的研究,并邀请中国城市规划设计研究院、南京大学城市规划设计研究院、上海市城市规划设计研究院三家单位平行开展工作。

2.2 杭州当时面临的关键挑战

2.2.1 受到挑战的区域中心地位

从长三角内的城市综合竞争力来看,由于北翼地区(沪宁沿线)率先与国际经济体系接轨,南京、苏州的综合竞争力均优于杭州(表1);而在浙江省内由于块状经济和港口大工业的发展,宁波已经崛起为能与杭州相抗衡的区域中心,温州的次区域中心地位也初步确立,杭州不得不面对“强省弱省会”的尴尬(表2)。此外,区域交通网络化的趋势也对杭州的区域中心地位形成持续冲击,杭州已经不再是传统“之”字形区域结构中要素流动的必经节点。尤其是当时已经确定建设的宁波——嘉兴跨杭州湾大通道,表明国家沿海大通道已

表1 2001年长江三角洲城市综合竞争力指数及排序

Tab.1 Indicators and ranking of comprehensive competitiveness of cities in the Yangtze river delta in 2001

| 城市 | 综合竞争力得分 | 排序 |
|----|---------|----|
| 上海 | 91.4 | 1 |
| 南京 | 45.9 | 2 |
| 苏州 | 43.1 | 3 |
| 杭州 | 42.3 | 4 |
| 宁波 | 36.9 | 5 |
| 南通 | 32.5 | 6 |
| 扬州 | 30.4 | 7 |
| 无锡 | 29.9 | 8 |
| 常州 | 29.7 | 9 |
| 绍兴 | 26.3 | 10 |

资料来源:苏州市人民政府,苏州经济(2001)。

表2 1999年浙江省主要城市的各项主要经济指标

Tab.2 Indicators of major cities in Zhejiang province in 1999

| 指标 | 杭州 | 宁波 | 温州 |
|--------------------|--------|--------|--------|
| GDP占全省百分比(%) | 20.44 | 17.37 | 12.23 |
| 人均GDP(元) | 19 961 | 19 405 | 10 186 |
| 地方财政预算内收入占全省百分比(%) | 21.03 | 23.36 | 15.42 |
| 固定资产投资总额占全省百分比(%) | 23.27 | 16.96 | 12.57 |
| 实际利用外资金额占全省百分比(%) | 34.04 | 32.36 | 4.59 |
| 社会消费品零售总额占全省百分比(%) | 17.30 | 16.67 | 17.98 |
| 各类专业技术人员数占全省百分比(%) | 23.53 | 21.57 | 8.82 |

资料来源:浙江省统计年鉴2000。

经发生东移,为整个浙东南地区越过杭州而直联上海提供了新的、更便捷的路径,杭州将很可能沦为一个被逾越的区域“角落城市”。传统的杭嘉湖绍区域经济板块已发生明显解体、重构,杭州的区域影响腹地不断收缩,其城市影响力基本上局限在市域范围和金华市的北部地区。

2.2.2 并不充分的工业化道路

1980年代以后,杭州城市产业结构出现了明显的转变,第三产业占比的不断提高似乎预示着杭州步入了工业化的中后期,但是实际上杭州的工业化过程并不充分,第三产业的发展水平也有待提升。表现在:①从企业结构上看,工业企业数量众多,但多为中小企业,呈现碎石型的特征。根据2001年杭州市统计

年鉴可得,2000年全市工业总产值约42%的贡献来自中小企业,缺乏知名企业,缺乏能够在现代信息经济的生产管理中处于支配地位的“链主”;②从发展动力上看,创新源先天不足,杭州的人才储备与南京、上海相比不具优势;内生的中小企业模仿能力强,但创新意识和能力弱;跨国公司在杭州的投资主要是以布局生产基地为主,缺乏研发部门。这些基础条件共同决定了杭州在技术储备、科研开发、成果转化等方面的短板;③抢占产业制高点(生产性服务业)的意识不强。旅游、餐饮、商贸产业虽然带动了第三产业比重的提升,但并没有支撑起商贸流通中心、金融中心、信息和科技中心等高端的中心职能。虽然杭州拥有丰厚的民间资本,但并没有找到适合的金融化渠道和转化链接模式。

2.2.3 亟待整合的都市区空间

行政区划的调整为杭州城市功能与空间的重组创造了历史性机遇,但是市区整合、协同发展的共识并没有立刻达成。针对城市是否要跨江(钱塘江)发展的问题,当时在社会各界及城市政府领导层中都存在着巨大争议,同时也面临着来自地方(尤其是萧山区)的强烈抵触。浙江省长期实施的“扩权强县”行政管理体制,使得余杭、萧山长期保持了极高的发展自主性,而且在撤市设区后依然保留了原有的体制,市、区主体之间的矛盾并没有因为行政区划的调整就自然化解,反而诱发了余杭区、萧山区政府采取一些急功近利的行为。例如在行政区划调整前后,萧山、余杭两区政府在与杭州老市区交接的地段大面积出让土地,增加后续杭州城市进行空间统筹规划、建设的难度。总之,杭州城市面对显著扩大的行政地域,亟待通过在整体发展策略上谋求共识并采取一致行动,将行政区划调整的红利真正转化为社会、经济、空间全面耦合的发展资源。

2.2.4 文化与体制的劣势

在城市所有的地域传统文化形态中,对杭州经济社会发展影响最深的当属“南宋偏安醉文化”。古往今来,流

传下来的诸多文字都记载着在杭州人“独善其身”的哲学意蕴,优越的山水环境和恬静的生活氛围,滋养出杭州人不温不火、不急不慢的平和心态,并集中表现为杭州总体的城市品格特征。从某种意义上讲,制约杭州发展的最大障碍尚不是外界的环境,而正是这种“偏安”的文化形态及其衍生出的体制劣势。同处长三角内的苏州、无锡、宁波等城市,虽然在文化基质上与杭州相近,但他们之所以能成为快速成长、先发引领的城市,其根本原因之一正是这些城市具有紧迫的自我危机意识和开放、融合的进取心态。在全球化的激烈竞争环境中,杭州这样的城市尤其需要不被传统所累,不为文化所醉,而是要实现传统文化与现代文明的有机结合与交融,塑造符合现代城市发展要求的“新杭州文化”、“新杭州精神”。

3 杭州战略规划的策略应对与认知局限

3.1 立足空间、超越空间的策略应对

3.1.1 从规律层面认知未来城市竞争的新法则

杭州战略规划基于对城市发展趋势的判断,前瞻性提出未来城市竞争的新法则:①城市以功能比强弱。随着信息化的发展,城市功能的高低越来越取决于其在信息网络节点中所处的区位,取决于该城市与世界经济体系接轨的方式和程度,取决于其占有、处理与支配信息的能力,而不再是传统的规模、生产综合化水平;②城市以文化论输赢。未来城市之间创新能力的竞争,在一定程

度上体现为包括创新意识、制度环境在内的广义文化竞争,优秀的文化状态是立足于本土且不断开放融合、持续演进的;③城市以空间视优劣。空间是支撑社会发展的重要资源,空间的区位、大小、质量、组合形态及应变弹性直接决定了城市发展状态的优劣,空间规划将成为城市参与全球竞争、区域竞争的战略手段;④城市以环境定胜负。在信息时代,生态化的人居环境将成为吸引现代资本流、信息流和人才流的理想场所,生态化、人性化的环境是城市竞争的核心优势。在当时工业化、城镇化“大跃进”的时代,在当时中国的众多城市正迷恋GDP增长、粗放扩张的时代,战略规划指出的这些“城市竞争新法则”恰恰引领杭州在关键时刻率先走出了一条新路径,成为了杭州后来实现“弯道超车”、“华丽转身”的“秘诀”。

3.1.2 建构基于内涵品质的城市发展愿景

基于对未来城市竞争新法则的认知,战略规划从五个维度建构了杭州城市发展的战略目标:①接轨国际,充满活力的开放之城。主动参与全球经济分工,提升国际化层次;全面提升政府服务水平,塑造开放包容的新杭州精神;②辐射带动,功能卓越的中心之城。培植新链主,延伸产业链;培育创新功能;构筑便捷的区域大交通,拓展城市影响腹地;发挥名城效应,提升城市发展的内在质量;③空间整合,弹性生长的有机之城。明确由“西湖时代”迈向“钱塘江时代”;延续古城风貌,建设都市新城;强化网络联系,构建组团式都市区结构;④山水城林,和谐共生的生

表3 信息时代全球新兴技术城市的特征

Tab.3 Characteristics of global technological cities in the information age

| 地名 | 人口(万人) | 技术岗位(万人) | 上网人数占比(%) | 高技术企业(家) | 主要产业 |
|------|--------|----------|-----------|----------|-----------|
| 奥克兰 | 40 | 1 | 87 | 300 | 因特网 |
| 奥马哈 | 39 | 5 | 61 | 4000 | 电信、数据处理 |
| 塔尔萨 | 39.3 | 5.4 | 48 | 380 | 因特网、电信 |
| 大坎皮纳 | 36 | 0.05 | 9 | | 商务软件、电子商务 |
| 汉兹维尔 | 15 | 1.8 | 48 | 1000 | 电子、航空 |
| 阿克伦 | 21.7 | 3 | 62 | 400 | 聚合物生产 |
| 巴塞罗那 | 400 | 7.5 | 37 | | 电信、IT |
| 蓝色海岸 | 100 | 2.4 | 13 | | 电信、数据库处理 |

资料来源:整理自2001年美国《新闻周刊》(亚洲版)中关于新兴技术城市的相关报告。

态之城。修复、保护自然生态环境, 显山露水, 协调城市建设、旅游开发与生态环境保护的关系; ⑤灵秀文润, 人居最佳的诗韵之城。营造精致和谐的城市景观环境, 凸显充满诗性的城市文化底蕴, 重视城市设施的人性化建设。战略规划提出的这五个维度发展愿景, 在实践中浓缩转化为杭州的“东方品质之城”、“天堂硅谷”等一系列城市内涵发展、品质发展策略。

3.1.3 产业路径: 系统性的转型升级

战略规划提出在全球经济网络化的情况下, 杭州产业发展要实现四个战略性转变: 产业体系要从垂直分工转向水平分工, 产业性质要从综合型转向特色化, 产业功能要从生产中心转向资源配置中心, 产业组织要从碎石型转向规模集群。在此基础上, 规划进一步对几个重要的产业方向进行引导。①孵化高科技产业。借鉴信息时代全球新兴技术城市的先进经验(表3), 抓住网络通讯、电子商务、数据处理等产业的发展机遇, 打造民间资本主导下的创业型高科技产业基地; ②抢占生产服务业先机。针对杭州及浙江省中小规模企业居多的环境, 着力打造“头脑型”城市, 错位培育服务中小企业的区域专业金融中心; 以供应链管理建设现代物流中枢, 着重培育电子商务支撑的物流管理和组织配置功能; 以环节经营发展技术中介基地, 推进“科学家+民间企业家”模式;

③延伸大旅游产业。实现从发展旅游业向提高城市竞争力的功能性延伸, 从国内旅游向国际旅游的市场延伸, 从单一观光向综合产业的产业链延伸, 从西湖向大区域(两江一湖、皖南)空间延伸。

3.1.4 都市空间: 突破性的整合重构

基于杭州城市的目标, 战略规划提出了都市区空间重构的一系列重大举措: ①重新织补区域交通网络, 实现从拐点到枢纽的地位转变。构筑“西进东出、南联北引”的放射式主通道, 让杭州成为沪杭甬、沪宁杭、杭甬金(衢)、杭宁徽等多个区域发展三角的复合中枢(图1); ②理清空间发展的基本走向, 坚定南下决心。面对东进与南下的战略方向之争, 战略规划明确提出坚持跨江发展, 指出钱塘江不仅是一个地理上的天堑, 更是一个观念上的“天堑”。放弃跨江发展的决心, 就意味着行政区划调整所付出的巨大社会、政治成本付之东流; 意味着杭州与可能成为更大、更强区域中心城市的机遇擦肩而过; ③构筑“双核拥江”的总体格局(图2)。战略规划指出从西湖时代走向钱江时代将经历的三个阶段: 隔江发展—跨江发展—拥江发展。跨江是中心城区单一方向的辐射, 拥江则是发挥江南江北合力发展的优势。同时, 建议拥江打造城市CBD, 作为战略性功能的核心载体; 将主城区外围相对孤立的组团, 打造为有机协同的“城市组团”; ④通过空

间增长的引导与管制, 实现城市精明生长。推行TOD、SOD、AOD模式, 保护开放空间和创造舒适环境, 制定疏解振兴区、产业拓展区、生态维护区等政策发展区; ⑤通过宜居环境的精细雕琢, 实现城市的内外双修。优先考虑自然山水的完整性和可修复性, 积极构筑绿色的生态网架。强调城市景观的文化融合, 形成独具魅力的灵秀文润城市特色。

3.1.5 系统优化: 可持续的城市经营

战略规划指出, 政府需要对经营城市有更深刻的理解、更卓越的目光, 并采取更灵活的策略。资金导向的城市经营往往立足于即期发展, 而功能导向的城市经营则更注重可持续发展, 强调对城市发展状态的系统性优化。因此, 战略规划提出要统筹考虑局部收益和全局代价, 合理调控城市房地产业, 避免因高昂的地价与房价对生产要素的流入、人才的创业和定居产生威胁(图3)。要统筹有形资源和无形资产, 重视环境与文化资源的经营, 持续提升城市软环境建设的水平。要打造城市形象和注意力经济, 重视知名度、美誉度的经营, 形成卓越的城市品牌, 高品位进行杭州城市形象的设计和推介。

3.2 反思 2001 版战略规划的认知局限

18年来杭州城市转型发展的成功, 足以验证了2001版战略规划的总体正确。但是在今天的情境中重新反思战略

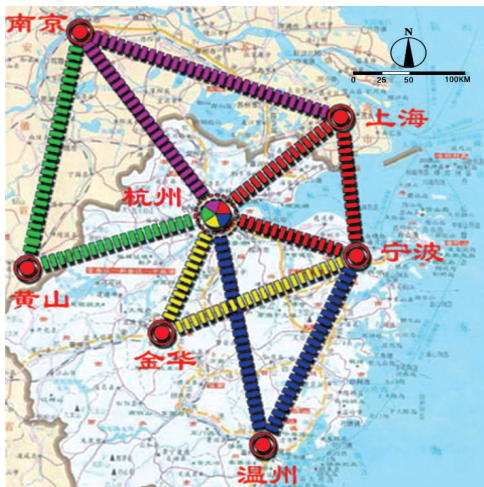


图1 让杭州重归区域交通枢纽示意

Fig.1 Hangzhou's return its role as a regional transportation hub
资料来源: 南京大学城市规划设计研究院. 杭州市城市发展概念规划. 2001.

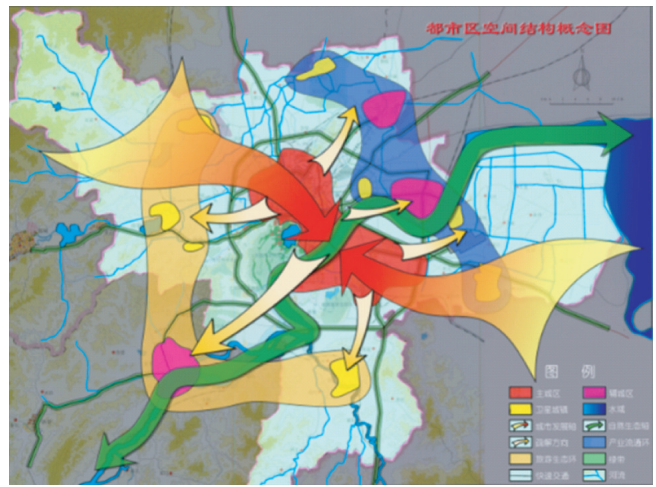


图2 拥江发展战略概念图

Fig.2 Planning of urban spatial structure
资料来源: 同图1.

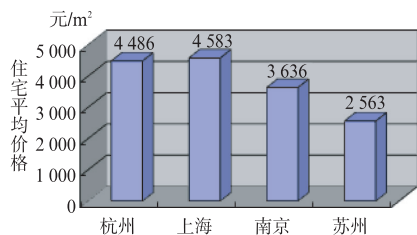


图3 2001年长江三角洲主要城市平均住宅价格比较

Fig.3 Comparison of average housing prices in major cities of the Yangtze river delta in 2001
数据来源：整理自2001年相关城市的房地产发展报告。

规划，也可以看到当时在一些重要认知方面存在着不足：①对杭州城市功能与影响力提升的预判不足。当时杭州的区域地位并不突出，省域中心城市的位置也岌岌可危。战略规划没有预料到如今杭州不仅是一个强大的区域中心城市，更是一个别样精彩、独具韵味的世界名城，国际电子商务、互联网创新的引领城市以及美丽中国发展的“样板”；②对环杭州湾、都市圈和市域的关注不足。鉴于当时长三角北翼相对稳固的先发优势，战略规划对于长三角南翼的发展预期较为保守，没有预料到杭州湾大湾区的快速崛起。鉴于当时杭州影响腹地受到严重挤压的情况，战略规划对于杭州都市圈思考较少。当时的战略规划对于杭州功能、格局的思考主要着眼于杭州市区范围，没有预料随着交通西进、旅游西进，市域西部特色城镇、乡村的价值不断彰显、功能不断发育，网络化都市的发育不断加速；③对互联网支撑下创新性经济的成长预期不足。战略规划虽然提到以电子商务支撑物流、制造业的发展，但没有预料到其随后令人惊叹的成长速度与巨大影响。以阿里为代

表的一大批创新企业成为了杭州产业发展的新链主，完全重构了城市的产业体系（见图4），也支撑起城西科创大走廊等一批新兴的创新空间；④对人本化、生态化的深层认识不足。战略规划虽然关注到以人为本，但是对于不同人群的需求差异性、动态性认识不足。对于生态主要强调的是单一“保护”，而如何做好“生态+”的文章则考虑不足。

4 新时代城市发展战略规划的 trends 展望

4.1 空间规划体系变革语境中的“不变”价值

当前中国正面临着空间规划体系的重大变革，中央政府通过机构改革释放出重构统一高效的全国空间规划体系的巨大决心，以回应此前一段时期多规混乱、规划约束力不强等问题（孙安军，2018）。从国际经验来看，空间规划体系涵盖了国家、区域、城市的各种战略性、地方性规划，并在国家——市场——社会间关系以及治理模式的牵引下不断演进，以适应经济、社会发展的变化（Friedmann J, 2004; Min J K, Chung C W, 2010; 杨东峰, 2016; 张京祥, 等, 2018）。目前国家空间规划体系的总体架构正在研究之中，但毫无疑问，伴随着部门之间、中央和地方之间空间治理职能的调整，原有的法定城乡规划体系将被巨大重构甚至解构。自上而下重新确立的空间规划体系，与城市发展、地方政府治理诉求之间也将经历一个适应、磨合的过程，不会一蹴而就、立刻稳定固化下来。

不同于国家与省级层面空间规划更侧重于资源、生态管控的导向，城市层面的需求更多元、矛盾更现实，需要统筹协调平衡的目标也更多，除了资源、生态管控以外，引导城市经济社会持续健康发展是空间规划不可回避的重点任务。城市的发展离不开地方政府在城市空间资源配置上的主动积极作为，战略规划作为地方治理的柔性工具，兼具了引领性、综合性、协同性和及时应变的能力，能够成为地方政府落实保护责任、服务国家战略、优化资源配置的综合平台，是弥合、链接法定空间规划体系与地方治理诉求的重要工具。战略规划（或是一系列有特定意图的战略研究）有条件承担引领城市空间总体规划的纲领性职能，在以城市空间资源配置为核心的地方治理中发挥更大作用。战略规划是空间规划发挥“战略引领”价值的重要体现，其存在和发展也将成为空间规划体系改革的重要修正机制，促进空间规划体系在治理方式、技术方法等方面持续完善。

4.2 社会经济系统转型语境中的“应变”创新

在社会主要矛盾发生变化、经济增长动力面临转型的新时代背景下，战略规划需要不断保持理念与方法的先进性，以积极应变、主动求变，主要体现在如下几个方面：

4.2.1 确立人本思维

中共十九大关于新时代社会主要矛盾的基本论断，将人民对美好生活的追求放到了国民经济发展的突出位置（于涛，等，2018）；同时，随着资源约束趋紧和传统粗放工业化模式的终结，人力资源将代替土地资源成为推动经济发展的核心要素，人口质量将替代人口数量成为新的发展红利。如何吸引“人”、服务“人”、发展“人”，将成为战略规划需要高度关注的问题。战略规划需要从“人本”的视角出发，关注“人”的差异需求，提供层次丰富、类型多元的空间服务体系，彰显城市的包容性与多样性；关注“人”的发展需求，满足日益提升的对于空间品质、生

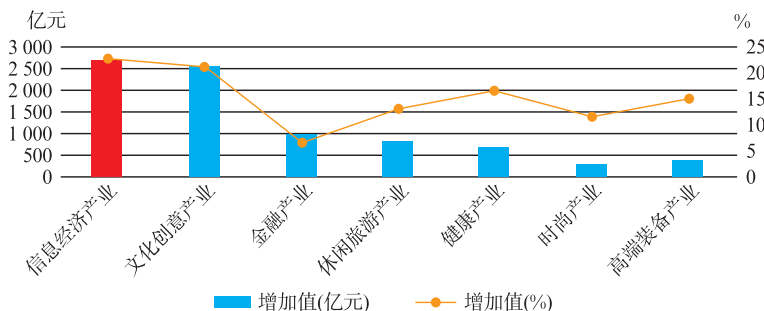


图4 2016年杭州“1+6”产业集群发展情况

Fig.4 Development of "1+6" industrial clusters in Hangzhou in 2016
数据来源：杭州市统计年鉴2017。

活模式、就业方式的追求,适应并促进人口素质的结构性优化。

4.2.2 确立创新思维

在工业化、城镇化的中后期,创新是维持资本可持续积累、塑造国家和城市竞争力的关键(Harvey D, 1989)。在全球化格局深度调整和国家战略主动引导之下,创新驱动将成为诸多城市发展的主要目标和必然选择。战略规划需要充分认识创新经济对于区域格局、城市发展路径、空间利用模式的系统性影响。在区域层面,传统的垂直或水平分工格局将进一步解体,形成基于创新链的细分结构,导致核心——边缘关系的模糊与折叠;在城市层面,需要基于地方产业发展、社会资源等基础条件,塑造地方化的创新生态系统,探索创新发展的个性化路径。同时,战略规划必须积极探索适应于创新经济空间偏好的治理方式,强调空间功能(生产、生活与生态)的适度混合和空间利用的弹性(存量空间的灵活使用),提供有机组织的创新交往空间和激发创意的愉悦景观。

4.2.3 确立多情景思维

告别了宏观经济快速增长的“奇迹”时代,中国城市正面临着复杂且不确定的发展环境。城市将脱离纯粹、线性的增长模式,在转型中迎来路径的分化和人口——经济——用地耦合关系的嬗变,并导致不同地区、不同尺度空间中增长与收缩的拼贴现象(何鹤鸣,等,2018;何鹤鸣,张京祥,2018)。在快速发展时期,“超前”规划导致的土地资源、公共设施浪费,可以视为线性增长过程中的阶段性问题,通过城市发展逐步消化。但在转型发展的过程中,线性增长并不是确定的唯一路径,城市将可能面临趋势型、透支型、调整型等收缩情景(张京祥,等,2018)。缺少不同情景的发展预案将可能给城市带来不可逆的社会、经济成本。因此,战略规划需要树立风险意识,对于城市发展的多种情景进行系统讨论。通过对多方案的得失、利弊权衡来明确城市发展的关键策略,并提出可供备选的应对方案。

4.2.4 确立政策性思维

在社会经济系统转型的语境中,城市发展将面对诸如存量开发等更为复杂的空间矛盾,需要战略规划运用系统的政策工具予以破解。城乡规划虽然被视为一项公共政策,但是受制于过去的行政主管部门职能权限,对于空间愿景、结果的讨论较多,而对于促成空间愿景和结果实现的政策设计则很少涉及。随着机构改革的推进,政府实施空间治理的权力将进一步集中,也意味着空间规划在政策设计领域将承担更大责任、拥有更多作为。战略规划尤其需要确立政策性思维,充分认识到集成于空间之上的“权利束”,充分认识到制度安排对于空间生产的直接影响。基于(新)制度经济学的认识论,在土地发展权交易设计、开发收益转让等政策领域做出更加积极的探索;超越功能区划,探索内涵更为丰富的政策区划方法;同时通过政策设计的创新,引导规划实施管理的改革,促成“善治”和“善政”的相互统一(张勤,等,2018),使空间规划真正成为推进治理体系和治理能力现代化的核心手段。

5 结论

战略规划是改革开放以来城乡规划积极应变、主动求变、与时代同行的典型代表。作为“自下而上”产生的一项创新实践,近20年来战略规划不仅在技术方法、规划理念上持续创新,也推动了城乡规划体系的改革完善。战略规划的出现和演进过程呈现出辩证统一的逻辑线索:战略规划本质上是地方实施柔性治理的政策工具,而其具体内涵则随着不同时代语境中对空间认知的变化而变化。通过对于杭州战略规划(2001版)实施18年来的总体回顾,我们可以看到当时战略规划针对城市面临的严峻发展挑战、政府迫切的治理诉求,所作出的创新应对,也可以看到战略规划作为一个时代性产物而存在的认知局限。在当今中国的空间规划体系巨大变革、社会经济系统转型的新语境中,一方面战略规划需要“不忘初心”,坚持其服

务地方治理、引领城市发展的“不变”价值;另一方面需要“与时代同行”,积极适应中国当前以及未来一段时期的转型方向,确立并强调人本思维、创新思维、多情景思维、政策性思维,保持战略规划在理念与方法上的先进性,在推进空间治理体系和治理能力现代化的过程中发挥更加积极的作用。随着国家空间规划体系的重新构建,“战略规划”的名称或将出现变化,但其所承载的本质属性和创新内涵,必然将以其他形式在新的空间规划体系中得到渗透和传承。

感谢杭州市城市发展概念规划(2001版)各方案组的支持。

参考文献(References)

- [1] FRIEDMANN J. Strategic spatial planning and the longer range[J]. *Planning Theory and Practice*, 2004, 5(1): 49-56.
- [2] HARVEY D. The urban experience [M]. Johns Hopkins University Press, 1989.
- [3] MIN J K, CHUNG C W. An anatomy of spatial planning: coming to terms with the spatial element in UK planning [J]. *European Planning Studies*, 2010, 18(2): 239-257.
- [4] 戴逢, 段险峰. 城市总体发展战略规划的前前后后——关于广州战略规划的提出与思考[J]. *城市规划*, 2003(1): 24-27. (DAI Feng, DUAN Xianfeng. Strategic planning: why we need it a practice in Guangzhou and some implications to reforming Chinese planning system[J]. *City Planning Review*, 2003(1): 24-27.)
- [5] 邓伟骥, 何子张, 旺姆. 面向城市治理的美丽厦门战略规划实践与思考[J]. *城市规划学刊*, 2017(5): 33-40. (DENG Weiji, HE Zizhang, WANG Mu. The practice of governance-oriented strategic plan of beautiful Xiamen [J]. *Urban Planning Forum*, 2017(5): 33-40.)
- [6] 何鹤鸣, 张京祥, 耿磊. 调整型“穿孔”: 开发区转型中的局部收缩——基于常州高新区黄河路两侧地区的实证[J]. *城市规划*, 2018, 42(5): 47-55. (HE Heming, ZHANG Jingxiang, GENG Lei. Regulation-type perforation: local shrinkage of the development zones in the context of transformation based on a case study of the region along the Huanghe road in Changzhou high-tech zone [J]. *City Planning Review*, 2018, 42(5): 47-55.)
- [7] 何鹤鸣, 张京祥. 后金融危机时代传统工业城市转型与规划应对——基于绍兴的实证[J]. *经济地理*, 2018, 38(10): 54-62. (HE Heming, ZHANG Jingxiang. Transformation of the traditional industrial cities and urban planning

- responses in post-financial crisis era: a case study of Shaoxing[J]. *Economic Geography*, 2018, 38(10):54-62.)
- [8] 李晓江. 关于“城市空间发展战略研究”的思考[J]. *城市规划*, 2003(2):28-34.(LI Xiaojiang, Some consideration on urban spatial strategic studies[J]. *City Planning Review*, 2003(2):28-34.)
- [9] 吕传廷, 吴超, 黄鼎曦. 从概念规划走向结构规划——广州战略规划的回溯与创新[J]. *城市规划*, 2010, 34(3):17-24.(LÜ Chuanting, WU Chao, HUANG Dingxi. From concept planning to structural planning: review and innovation of strategic plan of Guangzhou[J]. *City Planning Review*, 2010, 34(3):17-24.)
- [10] 罗震东, 王兴平, 张京祥. 1980年代以来我国战略规划研究的总体进展[J]. *城市规划汇刊*, 2002(3):49-53.(LUO Zhendong, WANG Xingping, ZHANG Jingxiang. Review the research of strategic planning in China since 1980s[J]. *Urban Planning Forum*, 2002(3):49-53.)
- [11] 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, 27(1):19-23.(LUO Zhendong, ZHAO Min. On the strategic study of urban development and urban strategic planning[J]. *City Planning Review*, 2003, 27(1):19-23.)
- [12] 孙安军. 空间规划改革的思考[J]. *城市规划学刊*, 2018(1):10-17.(SUN Anjun. Thinking on planning reform[J]. *Urban Planning Forum*, 2018(1):10-17.)
- [13] 汪鑫. 中国城市发展战略规划的演进——基于空间治理的视角[D]. 南京大学硕士学位论文, 2015.(WANG Xin. The evolution of China's urban strategic planning: a spatial governance perspective[D]. The Dissertation for Master Degree of Nanjing University, 2015.)
- [14] 王凯. 从广州到杭州:战略规划浮出水面[J]. *城市规划*, 2002, 26(6):57-62.(WANG Kai. From Guangzhou to Hangzhou: the arising strategic planning[J]. *City Planning Review*, 2002, 26(6):57-62.)
- [15] 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, 18(6):7-12.(WANG Lei, MA Chiyu, HU Jiyuan. The review and study of strategic planning[J]. *Urban Development Studies*, 2011, 18(6):7-12.)
- [16] 王旭, 罗震东. 转型重构语境中的中国城市发展战略规划的演进[J]. *规划师*, 2011, 27(7):84-88.(WANG Xu, LUO Zhendong. Strategic planning evolution within China's transformation context[J]. *Planners*, 2011, 27(7):84-88.)
- [17] 吴志强, 于泓, 姜楠. 论城市发展战略规划研究的整体方法——沈阳实例中的理性思维的导入[J]. *城市规划*, 2003(1):38-42, 99.(WU Zhiqiang, YU Hong, JIANG Nan. Research on the whole method of urban strategic planning: a case study of Shenyang[J]. *City Planning Review*, 2003(1):38-42, 99.)
- [18] 徐泽, 张云峰, 徐颖. 战略规划十年回顾与展望:以宁波2030城市发展战略为例[J]. *城市规划*, 2012, 36(8):73-79, 86.(XU Ze, ZHANG Yunfeng, XU Ying. Review and prospective of ten-year strategic planning: a case study on Ningbo urban development strategy 2030[J]. *City Planning Review*, 2012, 36(8):73-79, 86.)
- [19] 杨东峰. 重构可持续的空间规划体系——2010年以来英国规划创新与争议[J]. *城市规划*, 2016, 40(8):91-99.(YANG Dongfeng. Reconstructing sustainable spatial planning system: innovations and relevant debates of the UK government since 2010[J]. *City Planning Review*, 2016, 40(8):91-99.)
- [20] 于涛, 张京祥, 罗小龙, 陈眉舞. 人本视角下的城市发展动力与治理创新——基于南京实证研究[J]. *城市规划*, 2018, 42(3):50-58.(YU Tao, ZHANG Jingxiang, LUO Xiaolong, CHEN Meiwu. Dynamics of urban development and governance innovation from the humanistic perspective: an empirical study of Nanjing[J]. *City Planning Review*, 2018, 42(3):50-58.)
- [21] 张兵. 敢问路在何方:战略规划的产生、发展与未来[J]. *城市规划*, 2002, 26(6):63-68.(ZHANG Bing. A critical review of the strategic planning practice in contemporary China with Guangzhou, Nanjing and Jiangyin as the cases[J]. *City Planning Review*, 2002, 26(6):63-68.)
- [22] 张兵. 关于“概念规划”方法的初步研究:以“广州城市总体发展概念规划”实践为例[J]. *城市规划*, 2001, 25(3):53-57.(ZHANG Bing. Concept planning: case of concept planning for Guangzhou city development[J]. *City Planning Review*, 2001, 25(3):53-57.)
- [23] 张京祥, 冯灿芳, 陈浩. 城市收缩的国际研究与中国本土化探索[J]. *国际城市规划*, 2017, 32(5):1-9.(ZHANG Jingxiang, Feng Canfang, CHEN Hao. International research and China's exploration of urban shrinking[J]. *Urban Planning International*, 2017, 32(5):1-9.)
- [24] 张京祥, 林怀策, 陈浩. 中国空间规划体系40年的变迁与改革[J]. *经济地理*, 2018, 38(7):1-6.(ZHANG Jingxiang, LIN Huaice, CHEN Hao. 40-Year changes and reforms of China's spatial planning system[J]. *Economic Geography*, 2018, 38(7):1-6.)
- [25] 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, 19(3):1-5.(ZHANG Jingxiang, WU Fulong, CUI Gonghao. Urban development strategic planning: a perspective of local government governance in the competitive situations[J]. *Human Geography*, 2004, 19(3):1-5.)
- [26] 张勤, 章建明, 张京祥, 等. 追求善治与善政的统一——杭州“最多跑一次”规划实施管理改革经验与启示[J]. *城市规划*, 2018, 42(4):9-17, 93.(ZHANG Qin, ZHANG Jianming, ZHANG Jingxiang, et al. Pursuing “good governance” and “good government”: experiences and implications from the “running at most once” planning implementation regulation reform in Hangzhou[J]. *City Planning Review*, 2018, 42(4):9-17, 93.)
- [27] 赵燕菁. 探索新的范型:概念规划的理论与方法[J]. *城市规划*, 2001, 25(3):38-52.(ZHAO Yanjing. On the theoretical foundation and methodology of concept planning[J]. *City Planning Review*, 2001, 25(3):38-52.)
- [28] 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(2):40-50.(ZHENG Degao, SUN Juan. Great Wuhan development strategy towards 2049 on the basis of competitiveness and sustainable development[J]. *Urban Planning Forum*, 2014(2):40-50.)
- [29] 郑国. 地方政府行为变迁与城市战略规划演进[J]. *城市规划*, 2017, 41(4):16-21.(ZHENG Guo. Research on the evolution of China's urban strategic planning from the perspective of local government's role[J]. *City Planning Review*, 2017, 41(4):16-21.)
- [30] 郑国. 基于城市治理的中国城市战略规划解析与转型[J]. *城市规划学刊*, 2016(5):42-45.(ZHENG Guo. Research on urban strategic planning with the perspective of urban governance[J]. *Urban Planning Forum*, 2016(5):42-45.)
- [31] 邹德慈. 审时度势, 统筹全局, 图谋致远, 开拓进取——谈战略规划的若干问题[J]. *城市规划*, 2003(1):17-18.(ZOU Deci. Some consideration on strategic planning[J]. *City Planning Review*, 2003(1):17-18.)

修回: 2018-12