

■ 当代城市规划著作大系

全球化世纪的城市密集地区 发展与规划

张京祥 殷洁 何建颐 著

中国建筑工业出版社

教育部“新世纪优秀人才支持计划”资助项目

当代城市规划著作大系

全球化世纪的城市 密集地区发展与规划

张京祥 殷洁 何建颐 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

全球化世纪的城市密集地区发展与规划/张京祥等著.
北京: 中国建筑工业出版社, 2007
(当代城市规划著作大系)
ISBN 978-7-112-09651-0

I. 全... II. 张... III. 城市规划-研究-中国
IV. TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 161968 号

随着全球化进程的加深, 城市密集地区在全球及国家的经济和空间体系中承担着越来越重要的作用。本书是基于作者相关规划研究的积累, 并在近年来先后承担的两个国家自然科学基金课题“中国城市密集地区城市与区域治理研究”、“基于体制转型背景的中国城市空间结构演化研究”, 以及建设部课题“中外城镇密集地区比较研究”、教育部“新世纪优秀人才支撑计划”等科研项目基础上的总结。本书系统地回顾了城市密集地区的发展历程, 描述了全球化时代城市密集地区发展、规划及治理的一系列重大转型, 并对中国城市密集地区的规划、治理进行了检讨和建议。全书理论与实证相结合, 图文并茂, 反映了城市密集地区研究的最新成果。

本书可供从事区域规划、城市规划、城市地理研究的人员阅读和参考。

责任编辑: 陆新之
责任设计: 崔兰萍
责任校对: 孟楠 关健

当代城市规划著作大系
全球化世纪的城市密集地区发展与规划
张京祥 殷洁 何建颐 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)
各地新华书店、建筑书店经销
北京嘉泰利德公司制版
北京市密东印刷有限公司印刷

*

开本: 850×1168 毫米 1/16 印张: 13 $\frac{3}{4}$ 字数: 331 千字
2008 年 1 月第一版 2008 年 1 月第一次印刷
印数: 1—3000 册 定价: 42.00 元
ISBN 978-7-112-09651-0
(16315)

版权所有 翻印必究
如有印装质量问题, 可寄本社退换
(邮政编码 100037)

出版前言

城市化进程的加快和城市经济的高速发展，是当代中国城市两个最鲜明的特征。城市发展问题也越来越受到社会各界的重视。在当今这个快速发展的特定时期，许多城市都面临着前所未有的机遇，也都有着强劲的发展动力。如何应对这些机遇，如何实现科学规划、协调发展，无疑是摆在每一位城市规划、建设、管理工作面前需要认真研究和探索的重大课题。

中国建筑工业出版社是建设部直属的中央一级专业科技出版社。50多年来，我社一直肩负着整理、保护、弘扬中华民族优秀的建筑文化，促进中国建筑业科技进步，宣传中国建设成就的历史使命，为我国广大建设工作者奉献了大量优秀的建筑精品图书。

近年来，在城市规划领域，我社集中出版了一大批学术著作，为总结城市规划实践经验，推介城市规划研究成果，促进城市规划学术交流，作出了重要的贡献。

为更好地服务读者，服务行业，我社通过对图书选题的细致研究和对作者的认真筛选，精心策划了这套“当代城市规划著作大系”。

之所以命名为“当代城市规划著作大系”，一方面是因为这套书的内容十分丰富，囊括了城市规划研究中的众多领域，涉及经济学、社会学、管理学等多个学科，力求用多学科、多视角的方法来指引当代城市规划实践，充分体现城市规划实践内容与研究领域不断丰富与延展的特点，实践性与综合性并重的学科特征；另一方面是因为这套书的作者涵盖面非常广，既有业界著名的专家学者，也有行业内崭露头角的中青年学者，完全反映了我社既重视知名专家学者又关注中青年学者，不拘一格遴选作者的出版方针。

在如今这个大变迁的时代，“当代城市规划著作大系”中每本著作的作者，都是在不断实践、不断探索、不断提高的基础上，怀着一种不拘泥、不盲从、不妄断、不迷信的真正的科学态度，凭借着自身不寻常的智慧、勇气和毅力，孜孜不倦，笔耕不辍，才最终完成这一部部的心血之作。寄望于这套“当代城市规划著作大系”，能够进一步丰富当代城市规划理论研究，能够更好地指引当代中国城市规划实践，能够为更多的读者所喜爱。如此，才无愧于作者漫漫长灯下的孤诣与苦心。

中国建筑工业出版社

2007年10月10日

目 录

绪 论	1
1 全球化浪潮中日益加深的区域一体化	3
2 新区域主义的兴起	4
3 转型中的城市密集地区规划及其重点	5
4 城市密集地区愈渐丰富的区域政策与治理变革	7
1 解读全球化	11
1.1 全球化的渊源	13
1.1.1 全球化形成的历史渊源	13
1.1.2 现代全球化的阶段	14
1.1.3 全球化的深化	16
1.2 全球化：一个多彩而争议的世界	16
1.2.1 全球化研究的基本阶段	16
1.2.2 对全球化的争论	17
1.3 全球化时代的空间积累与分化	21
1.3.1 城市的积累和分化	21
1.3.2 区域的积累和分化	23
1.4 全球化时代空间规划的再审视	24
1.4.1 传统空间规划作用的解析	24
1.4.2 全球化时代空间规划角色的衍变	25
2 城市密集地区发展的历史过程	27
2.1 城市密集地区及其概念范畴	29
2.2 工业化初期（19 世纪末 ~ 1930 年代末）：萌生阶段	33
2.3 工业化中后期（二战后 ~ 1960 年代末）：快速发展阶段	35
2.4 后工业化时期（1970 年代末 ~ 1980 年代）：趋于成熟阶段	36
2.5 全球化与信息化时代（1990 年代后期至今）：功能完善与更新阶段	37
3 全球化时代城市密集地区的发展	39
3.1 全球发展环境的巨大转变	41
3.1.1 经济全球化与区域一体化的共生	41

3.1.2 城市区域化与区域城市化	42
3.1.3 新区域主义的兴起	43
3.2 城市体系重构的新格局	44
3.2.1 影响城市发展的新因素	44
3.2.2 城市发展的新空间特征	46
3.3 城市密集地区：全球化时代的经济与空间复合体	50
3.3.1 城市密集地区在全球化时代的地位与作用	50
3.3.2 全球时代的经济与空间复合体	52
3.4 城市密集地区发展的新特征	53
3.4.1 逐步呈现为多中心的区域空间结构	54
3.4.2 趋向开放、多层次和高效的功能网络关系	55
3.4.3 全球城市/全球城市区域的显现	55
4 全球竞争时代城市密集地区规划的转变	57
4.1 西方区域规划与政策的总体演变	59
4.1.1 物质建设与开发规划（20 世纪早期）	59
4.1.2 经济复兴与发展型规划（二战后 ~1970 年代）	60
4.1.3 社会与环境发展型规划（1970 年代）	60
4.1.4 区域规划的低谷与停滞（1980 年代）	61
4.1.5 综合多元政策型规划（1990 年代至今）	61
4.2 城市密集地区规划视角与内容的转变	62
4.2.1 由注重经济开发转向追求经济、社会、文化、生态综合发展	62
4.2.2 由注重区域内部问题的解决转向谋求全球时代竞争力的提升	64
4.2.3 由注重区域内生增长转向区域内外力量的协同并重	65
4.2.4 由注重物质空间布局转向重视制定区域公共政策指引	66
4.2.5 从面面俱到型规划转向有限目标型规划	69
4.2.6 由物质性基础设施建设转向区域创新系统培育	69
4.3 城市密集地区规划组织方式的演变	71
4.3.1 第一阶段：基于科层制管理体系的规划组织方式	71
4.3.2 第二阶段：基于自由市场机制的规划组织方式	73
4.3.3 第三阶段：基于组织间网络的规划组织方式	76
5 全球化时代城市密集地区规划的实施	81
5.1 城市密集地区规划的实施机制	83
5.1.1 制定多元政策指引	83
5.1.2 建立区域协调与合作机制	86
5.1.3 构筑完善的法律保障体系	89

5.2 城市密集地区规划实施绩效的检讨	90
5.2.1 经济政策实施绩效	90
5.2.2 社会政策实施绩效	93
5.2.3 空间政策实施绩效	94
5.2.4 环境政策实施绩效	96
5.3 西方城市密集地区规划演化谱系	97
6 基于竞争力提升的城市密集地区发展战略	101
6.1 从城市密集地区成长为全球城市区域	103
6.1.1 关于城市/区域发展的未来预测	103
6.1.2 全球城市区域	104
6.2 全球化时代的区域复兴与城市营销	106
6.2.1 全球化时代的区域复兴	106
6.2.2 全球竞争与城市营销策略	107
6.2.3 区域复兴与营销策略的有机结合	108
6.3 新区域主义与城市增长联盟	111
6.3.1 新区域主义的发展观	111
6.3.2 城市增长联盟的出现	112
6.3.3 基于增长联盟的区域发展	113
6.4 区域创新系统的培育	115
6.4.1 产业集群与新产业区	115
6.4.2 区域创新系统与区域发展	117
6.4.3 营造区域创新的环境	118
7 中国城市密集地区的发展与规划检讨	121
7.1 中国城市密集地区的总体发展	123
7.2 全球化视野下中国城市密集地区的再审视	125
7.2.1 中国的城市密集地区与全球城市区域	126
7.2.2 区域发展中的依附与创新	127
7.2.3 先发优势与先发劣势	128
7.2.4 产业集聚与产业集群	128
7.2.5 城市竞争与区域协调	130
7.3 城市密集地区规划的基本检讨	131
7.3.1 城市密集地区的规划类型	131
7.3.2 城市密集地区规划的实施机制与效果评价	134
7.4 中国城市密集地区规划的新趋势	137
7.4.1 确立战略目标与区域营销相结合的发展指向	138

7.4.2 聚焦有关关键问题、确立有限目标的规划模式	138
7.4.3 注重以空间政策为主的引导方式	139
7.4.4 注重落实重大行动计划及其责任主体	140
7.4.5 趋向建立多元伙伴关系以及设立区域专责机构	142
7.4.6 强化具体的实施监测、反馈机制	142
7.4.7 持续推进区域一体化制度领域的建设	143
7.4.8 逐步明确城市密集地区规划的法律地位及依据	143
7.5 城市密集地区规划面临的主要问题与矛盾	144
7.5.1 外部发展环境的影响和制约	144
7.5.2 规划自身运行中的困境和矛盾	146
8 中国城市密集地区治理模式的创新	149
8.1 中国竞争型区域治理与行政区划兼并效应	151
8.1.1 竞争型区域治理的形成机制	151
8.1.2 竞争型区域治理的基本特征	152
8.1.3 竞争型区域治理的运作模式	153
8.1.4 区域治理与行政区划	157
8.1.5 中国城市密集地区的行政区划与区域治理	159
8.2 国外城市密集地区与大都市区治理的借鉴	163
8.2.1 新区域主义思潮影响下的区域治理结构变迁	163
8.2.2 国外城市密集地区及大都市区的治理与案例	165
8.3 中国城市密集地区治理模式的创新	175
8.3.1 国外区域治理模式对中国的启示	175
8.3.2 中国城市密集地区治理模式的创新探索	176
8.3.3 中国城市密集地区双层制治理体系设想	179
9 中国城市密集地区规划变革的探索	183
9.1 公共政策导向的城市密集地区规划	185
9.1.1 公共政策导向的区域规划之基本价值取向	185
9.1.2 城市密集地区规划的社会干预方式	186
9.1.3 城市密集地区规划的本质属性：公共政策属性	188
9.1.4 中国区域规划与政策的演变、发展	191
9.2 对城市密集地区/区域规划改革的建议	194
9.2.1 组织方式：注重空间规划与政策的协调与整合	194
9.2.2 编制内容：构建以“公共政策”为核心的内容体系	195
9.2.3 实施机制：落实责任事权、协调途径与法律保障	199
主要参考文献	205

绪论^①

^① 本部分主要是在“全球化背景中的区域发展与规划转变”一文基础上的改写。参见张京祥：全球化背景中的区域发展与规划转变，国外城市规划，2004（3）

1990年代后期以来,不断加深的全球化进程持续改变着传统的城市与区域空间概念。城市密集地区是一种特殊的区域空间形态,从某种意义上讲,它也是一种特殊的城市空间形态(一种广域的城市型功能地区)。与人们通常对一座城市的实体空间感知不同,“区域”是一个地域弹性很大的空间概念,它泛指由于地理因素以及基于其上的社会经济联系,使得有关地区得以相互结合并同时具备相当程度的依赖关系。因此,区域往往并不具有稳定和确切的边界,特别是在全球化的世纪里,它既可以指一个国家之内的若干具体地域的结合,也可以指代超越主权国家的某些空间层次。总之,全球化使得区域空间层次的弹性变得更大(Newman, 1996)、类型更为多样、作用机制更为复杂。

如果从城市规划、城市地理学的研究视角来考察西方国家的社会经济发展总体历程,我们大致可以认为:自工业革命以来,西方国家的发展先后经历了:①城市革命时代(18、19世纪高速工业化支撑的高速城市化进程);②大都市区革命时代(以1950年代~1970年代欧美国家大规模的郊区化拓展为主体);③真正的区域革命时代(1990年代以来伴随着全球化的发展,区域作为经济和社会生活载体的价值被空前提高)。我们之所以认为1990年代以后才进入真正的“区域革命时代”,主要是因为全球化既包含了空间分裂化的倾向,也同时包含了区域一体化重组的趋势。全球经济已经发展到了一个新的阶段,需要用诸多功能性的城市网络(而不再是单一的城市或都市区)去支配其空间积累的过程,因此各种区域性层次的制度与空间架构,就显得前所未有的重要。

自20世纪初格迪斯明确提出区域规划概念后的100年以来,区域主义渐渐发展直至今天的区域革命是有着其深刻的政治与经济背景的。二战以后,《联合国宪章》将维持和平作为未来世界的首要问题,并认为地区性组织能够在一定程度上维护世界秩序,更好地实现国际和平与安全,从而确立了各种地区性组织在联合国框架内的合法性,为随后的区域主义发展奠定了基础。当时,对于区域主义(Regionalism)的理解是:在具体区域的基础上,不同利益主体之间的团体或组织的结构化。1960年代伴随着非殖民化运动,区域主义掀起了第一次全球性高潮。而在冷战时期,区域主义也被用作建立东、西方两个冷战政治集团和两种社会体系的理论依据之一。1990年代以后,伴随着冷战体系的解体和愈渐加深的经济全球化影响,在西方国家,区域研究、区域复兴特别是城市密集地区的发展被重新理解与重视,并成为众多学科的中心议题。城市密集地区(包括都市带、大都市区、都市圈等各种空间形态)不仅被看作是参与当今全球竞争的重要空间单元与组织单元,也被理解为推动全球化的基本动力,从而兴起了全球范围内的第二次区域主义浪潮。

事实上,包括城市密集地区在内的区域发展与规划从来就不是一个由单纯的技术所主导层面的问题,特别是在全球化所带来的整体环境转变中,传统的区域发展战略、区域规划、区域政策与治理等也面临着巨大的转型。简要地概括,这些重要的转型可能表现在如下一些方面:

1 全球化浪潮中日益加深的区域一体化

经济全球化源于贸易分工理论的深化,加之信息时代的来临、技术的创新,都促使国

际间联系更加紧密并进一步细化分工,所有这些都催生着当今国家、区域、城市间各种合作的深化。有人将“全球化”与“区域化”比作一对孪生体——在世界盛行全球化的同时,也衍生着广泛的区域一体化。在当今非均衡、非对称的世界环境中,经济全球化是一把“双刃剑”;同时由于全球贸易的公平化不可能在短期内实现,于是,区域一体化就成为很多国家、地区一种务实的选择和增强整体竞争力的必由手段。但是人们也已经注意到,全球化时代的区域一体化早已不再局限于某个国家内部的地区间联合,欧盟、北美自由贸易区、南美共同体、亚太经合组织等跨国的区域经济与政治联盟在空间地域上的叠加,使得区域一体化的形式与内容愈加丰富。

欧盟当之无愧地是当今区域一体化的杰出代表和重要推动力量。两次世界大战使欧洲陷入了经济凋敝、政治危机、社会动乱等困难之中,各国认识到任何单个国家都不可能凭借自身的力量恢复经济和政治影响,只有通过联合才能实现欧洲与各国的复兴与繁荣。经过艰难的努力,欧盟终于在1990年代实现了经济与政治的初步一体化,在国际事务中作为一个实体,其政治和经济影响远远超越了任何一个单个国家。作为依靠区域主义思维建立起来的跨国组织,继续在各个层面全面推行区域协调发展政策,毫无疑问是欧盟的核心使命。欧盟的发展轨迹代表了经济全球化时代区域发展的一种模式和方向,其影响波及到国家内部及国际间区域发展与规划的各个方面。今天,对于绝大多数城市而言,在全球化背景中试图孤立发展都将是前景渺茫的,只有通过区域整体优势的结合和协作型的竞争,才能保证它们未来立于不败之地。从全球化发展的态势看,目前各种世界上的区域性合作方式大概可以归结为以下几种类型:①大规模扩张前的欧盟模式:区域内各成员之间的发展水平和制度相近,着重通过产业的水平分工追求规模经济效益;②北美自由贸易区模式:区域内各成员经济与社会发展水平差异较大,围绕某些核心国或核心城市形成区域性市场体系,并形成一定排他性的贸易区域;③雁行模式:区域内有明显的强势核心,以其为领头雁形成以垂直分工为主的产业联系;④增长三角模式:利用毗邻地区或城市间的明显互补性,形成跨地域的经济合作区。

2 新区域主义的兴起

在全球竞争时代,区域的角色与作用正在发生着巨大的变化。1990年代以来,面对经济全球化的深化和挑战,发达的资本主义国家普遍进行了政府重塑等角色转型和将治理权力向区域转移的战略,这包括国家权力的下放和城市间通过联盟方式将某些权力上交(表现为当今各种大都市区、区域性组织的兴起),以形成新的制度竞争优势,进一步突出了区域在全球经济竞争中的地位和作用(Donald, 1999)。尤其是城市密集地区被看作是当今全球竞争体系中,协调社会经济生活的一种最先进形式和竞争优势的重要来源。简单地说,这种以生产技术和组织变化为基础、以提高区域在全球经济中的竞争力为目标,而形成的区域发展理论、方法和政策导向,就是目前西方盛行的“新区域主义”(New Regionalism)(苗长虹, 2002)。

“新”与“旧”是相比较而言的,如果将二战后的区域发展归结为是由旧区域主义观

念所主导,那么,所谓的“新区域主义”则出现于1980年代末期。从全球化的宏观背景看,这时候国家、地区之间的多边自由化更加完全,而许多经济欠发达国家与地区也已摒弃封闭、反市场的做法,尽量融入到多边贸易体系之中,原东欧社会主义国家与改革开放后的中国是最典型的代表。虽然关于新区域主义的特征还在学术争论之中,但是宏观发展背景的变化必然反映到区域发展的方式与政策之中:二战以后,西方国家在经济发展中先后奉行过重视政府作用的凯恩斯主义和鼓吹市场至上的自由主义,但是进入1990年代以后都遇到了极大的挫折,导致了一些国家开始寻求“第三条道路”。与已有的发展政策相比,新区域主义强调区域不可或缺的价值,并认为其应该成为现代经济政策关注的焦点;鼓励区域内基于多元主体互动、激发内生发展潜力的各种长期政策与行动;各种区域政策的关键在于增强“合作网络”的集体认识、行动与反应能力,强调经济与社会行为的区域化特征;改进区域发展的经济、社会与制度基础,培育区域的持续发展能力等等。

与旧区域主义相比,新区域主义不再局限于单一的、狭隘的安全和经济目标,它所关注的内容和要求实现的目标不断增加,空间效益集约、环境可持续发展、社会公正、社会和文化网络交流与平衡等,都是其关注的重要内容。新区域主义强调区域发展与规划中的社会多极化,强调自上而下与自下而上的结合互动。如果说旧区域主义过于强调区域内部的一致性和对外的封闭性,那么,新区域主义则是以“开放”为特征的,不只是在区域内部开放,也鼓励向其他地区开放,因此这种区域内成员间的相互依赖关系与世界经济发展的网络化环境是相容的。与旧区域主义具体、单一的目标相比,新区域主义是一个综合、多元的进程,它既包括贸易和经济一体化,同时也包括了环境、社会保障政策、安全和民主等方面,即在深化经济一体化的基础上最终达到区域社会、安全 and 文化的趋同。旧区域主义过于重视边界、政府的作用,而新区域主义则特别强调非政府组织(NGOs)应成为影响区域发展的重要力量。许多欧洲学者认为,新区域主义的出现体现了“新世界秩序观”,也与和平、发展、生态可持续等当代全球性命题密不可分。新区域主义是目前影响西方区域发展与规划的主流思想,甚至被用来作为解决某些国际问题的基本框架,例如为了稳定巴尔干地区的局势,欧洲国家1999年签署了《东南欧稳定公约》,这被认为是新区域主义在国际政治事务中的重要尝试。

3 转型中的城市密集地区规划及其重点

在上述背景下,国家、城市的竞争力都越来越有赖于中心城市所在区域的竞争力,各种形式的区域规划包括城市密集地区规划,成为促进区域竞争力提升的一种积极和重要措施。1990年代以后,世界范围内特别是欧洲国家兴起了新一轮区域规划的高潮。欧盟15国为了促进持续发展、增强全球竞争力、共同实现区域与城市空间的集约发展,1993年开始了“欧洲空间展望(European Spatial Development Perspective)”的跨国规划。欧盟希望通过各种区域性规划,使得各个城市、国家由单一的竞争关系转变为策略性的联盟。欧洲21世纪议程、阿姆斯特丹条约、欧盟人居会议(1996)等,无一不强调维护区域意识,加强区域基础设施规划和建设上的管理与合作,并成立了欧洲城际联盟(Eurocities)、欧洲

大都市联盟 (Metrex)、欧盟发展实施计划署 (IDO) 等区域组织,担负起为整合欧盟区域政策而努力的重要使命。因此可以说,全球化时代的城市密集地区规划已不再是仅仅解决区域内自身发展中遇到的具体问题,而更具有增强区域吸引力和竞争力以获取更多发展机会等空间形态以外的内容,即城市密集地区规划更多地具有了空间政策的内涵,成为参与全球性竞争的一种战略手段。

在全球化环境中全面提高国家、区域与城市的竞争力,是当今城市密集地区规划的核心目标。1992年通过的大巴黎地区规划,总面积12072km²,涉及7个省,规划认为协同巴黎盆地整体合力的大巴黎地区,将成为欧洲以至全球最具竞争优势的区域。1998年日本的五全综规划 (Grand Design for the 21st Century) 完全是着眼于世界经济一体化,通过重新审视国家的定位及各地区在国际经济活动中的作用和地位,来谋划未来50年日本的国土开发和整治战略。该规划提出推进地区经济全球化,在各地建立和改进有利于国际交往的基础设施和政治经济体制,积极参与国际活动;打破行政界线,形成全国性的跨区域合作走廊;形成国际交流圈,通过与周边国家的交流与合作,使每个地区都能在国际活动中扮演重要角色等等。

面对全球化所带来的一个网络性世界和瞬息多变的发展环境,西方国家的城市密集地区规划倾向于鼓励通过建立多极化的城市体系,特别是加强各个城市之间的联系和相互依赖性,来应对单极化所带来的区域发展二元落差等负面影响。近年来,大伦敦的发展战略规划 (Spatial Development Strategy for Greater London, 2004)、大巴黎规划 (1996)、兰斯塔德规划 (将阿姆斯特丹、海牙、鹿特丹城市群作为整合体参与欧洲与世界事务)、柏林/勃兰登堡统一规划,以及1996年公布的第三次纽约区域规划等,都强调在更大的区域范围内加强整体联系,以实现共同繁荣、社会公平与环境改善的目标。在城市密集地区规划编制及其随后的具体实施过程中,无数的激励、调整、金融和财政手段,被用于抑制过度的社会与空间不平衡的出现。例如由于地形原因和长期经济政策的影响,日本战后形成了以东京、名古屋、大阪为中心的太平洋沿岸单轴型空间发展态势,造成了日本国内不同区域间发展的巨大落差。因此,平衡地区经济布局就成为五全综规划的一项重要内容。在该规划中,基本理念是要改变目前的单极、单轴结构,建立一个多轴网络 (东北带、日本海沿岸带、新太平洋沿岸带、西部带) 并实施相关的政策。

另一方面,实现环境的可持续和适宜的人居环境,依然是当今城市密集地区规划的终极目标之一。在日本的五全综规划中就提出了创立“居民为之自豪”的区域,改善居民的生活和基础设施,保障老年群体生活稳定,建立安全和舒适的家园;享受并保护自然,重构人类活动与自然环境的关系,建立一个以自然物质循环为基础的国土结构。对于这一点不需再赘述,但需要强调的是,全球竞争时代的城市密集地区规划对“可持续”的理解,除了大家业已熟悉的生态、产业与社会可持续之外,还特别强调培育这些区域的自我成长尤其是持续的创新力,以形成强劲的区域创新系统 (RIS)。伴随着全球经济一体化、区域集团化进程和知识经济的兴起,创新系统成为经济发达国家提高区域集团经济与科技竞争力的重要组成部分,并被认为是全球化时代城市密集地区发展与规划的关键内容。美国硅谷和128号公路地区是世界上出现最早也最著名的区域创新系统,欧盟对欧洲区域创新

系统的框架会议也已举行了5届。北欧环波罗的海地区创新系统,德国亚琛、荷兰南里姆勃格及比利时列格省之间的跨国创新网络,莱茵—阿尔卑斯地区及英格兰东北部等等都是重要的区域创新系统。这些地区往往成为高新技术产业的集群区域,有关这些城市密集地区的区域规划中,都着重对其持续创新所需的空间与政策环境进行了深入的研究。

而与以上相对应的是,欧美特别是西欧国家区域规划中对重振经济衰退地区活力的巨大努力。与许多城市的复兴一样,区域复兴也是当前发达国家区域规划中的重要议题之一。鲁尔区是德国乃至世界最重要的城市密集地区和工业区之一,二战以后,其以煤、钢铁为基础的重化工业经济结构日显弊端,区域经济陷于结构性老化的危机之中。为摆脱危机以适应新形势下经济发展的需要,1960年代以来鲁尔区就开展了全面的区域规划整治工作。通过持续、不间断和务实的区域规划,鲁尔区紧跟世界产业结构调整步伐,不断创新,以新技术革命促进区域经济结构的全面更新和提升,成为老工业区持续发展的典范和德国区域整治中最成功的实例。鲁尔区区域规划的核心就是开展区域全面整治和更新,改变原有的单一经济结构,使区域经济朝着多样化、综合化发展,以重塑区域的全球竞争力。为了重整衰退的经济,英国政府于2000年提出了“第二次现代化”的概念,重点努力推进传统产业区域的再发展。英国的利物浦地区、格拉斯哥等传统产业地区等都成功地实现了区域发展转型,特别是格拉斯哥—爱丁堡高速公路地带,已经成功地发展成为电子信息产业带,吸引了400多家高新技术企业,其中跨国公司达150余家。

4 城市密集地区愈渐丰富的区域政策与治理变革

经济全球化所带来的不仅是经济关系与生产方式的转变,也对地方政府的角色和治理方式产生了重大的冲击。全球化时代的城市密集地区的治理(Regional Governance)涉及中央元(AC)、地区元(LG)、非政府组织元(NGO)、社区元(CBO)等多组织元的权利协调建构,其中政府、跨国公司、非政府组织等的影响正在发生着剧烈的重组变化。从本质上理解,治理是涉及地方权力和私营利益共同试图提高集体目标的过程,因此,城市密集地区治理应该被看作是穿越公共与私人边界双向的、疏通压力的渠道和目的,这其中的核心问题就是实现区域管理中集权与分权的平衡。

由于不同的历史、文化、政治与经济背景,在不同地区、不同国家甚至在其不同时期,城市密集地区区域治理的方式也是不一样的,最典型的例子是英国大伦敦地区区域治理系统从1960年代以来的反复变化。在城市密集地区的区域政策与治理方面,西方国家当前的侧重点主要集中在区域可持续发展、开发战略模式、产业协调、区域政策效应评价、地方政府间竞争、区域营销与形象设计等方面。而在这所有之中最重要的是,如何保证一个科学的城市密集地区规划得到有效的实施。强力有效的区域性组织是保障城市密集地区规划得以实施的载体,虽然这一直是困扰世界各国政府的一个难题,但这样的努力从来就没有停止过。分权主义长期是西方区域治理中的主流传统,但进入1990年代后受到经济全球化影响的激烈挑战,区域主义再度盛行并演化为新区域主义,为谋求整体利益而进行区域的协调管理,再度引起人们的重视。人们认识到解决区域内经济、社会发展冲突和增强

竞争力的最好办法,是将整个区域纳入一个统一的管理体系之下,适当集中区域治理的权力,多元发展主体合力产生的共鸣是区域繁荣的基础(Pierce, 1993),各种大都市区政府、区域性政府(或协调组织)因而正在西方发达国家蓬勃兴起(Neil, 2002)。近年来,欧洲区域治理中最重要的事件就是大伦敦区域政府的重新成立,而欧盟也可以被认为是全球化时代的一个超级区域性政府(组织)。

包括城市密集地区在内的各种区域规划的实施,还有赖于立法、行政与经济手段的全面配合。法律提供了区域发展制度和投资政策所需要的基本依据,在西方区域发展的实践中,尽管有许多是直接将具体的区域规划赋以法律的形式,但也不乏制定作为具体区域规划指导依据的政策法规。例如二战后日本为了促进落后地区的发展,相继颁布了《新产业城市建设促进法》、《工业整备特别地区促进法》、《工业再配置法》、《高技术工业集聚地区开发促进法》等。日本和德国作为两个具有“强政府”传统的资本主义国家,它们在二战后经济的迅速恢复与快速发展中,都离不开区域政策与规划的成功实施,而强有力的行政手段被证明是十分必须的。德国十分注重通过计划、规划引导企业的区域性投资,1975年开始制定了《联邦区域规划纲要》,并先后出台了十余个《联邦区域发展计划》,明确发展方向,突出资助重点,引导企业投资。当然,成功的区域规划实施更离不开灵活有效的经济手段激励。欧盟区域发展基金(ERDF)、欧盟社会发展基金(ESDF)通过大量的资金分配来落实欧盟的整体规划,解决区域内及区域间城市人口迁移、就业不平衡、社会救助、产业复兴、服务改善、环境整治等问题。英国为引导企业向落后地区投资,除给予企业大量优惠贷款外,还同时实行资金补贴。日本为了加快北海道地区的开发,专门成立了北海道开发银行,并在政府金融体系中设立了直接服务于该地区开发的“公库”。美国虽然缺少区域规划的传统,也很少进行完整的区域规划,但联邦政府基金和州政府基金在地方发展中占有相当大的份额,也成为保证某些区域性规划得以实施的重要诱导手段。

最后还需要谈到的一点,是城市密集地区规划中日益广泛的多元参与。全球竞争时代的良好治理(Good Governance)是以充分的多元参与为前提的,对于区域治理而言,多元参与不仅指城市密集地区中的各个地方政府,也包括企业、非政府组织和个人。在全球化的时代,经济资本已经实现了高速的无国界流动,因此与其他资本形态相比,社会资本就更成为高度稀缺的资源。而城市密集区域社会资本的形成与积累,既依赖于正规制度的变革(如区域发展自主能力的提高,区域决策的透明化、民主化,政府与非政府组织之间多元关系的形成等),同时也依赖于诸多非正规制度的创新(如区域包容性和认同感的加强,参与公共决策精神的培养,对集体利益与合作精神的追求,区域自信意识的塑造等)。广泛的多元参与,是城市密集地区区域协同精神、自信意识和协作能力形成的催化剂。因此从这个意义上讲,城市密集地区规划中有效的参与、协作过程,往往要比最后的具体规划结论来得更为重要和意义深远。

从上述背景可以看出,全球化世纪正从基础层面上重塑着区域与城市发展的总体环境,以城市高度密集为表征的区域空间形态——城市密集地区,其不仅是全球化作用的结果,也是推动全球化进程的一股强劲动力,城市密集地区规划也因而在发生着一系列根本的变革。本书的写作是基于作者相关规划实践工作的积累,是对近年来先后承担的两个国

国家自然科学基金课题“中国城市密集地区城市与区域治理研究”、“基于体制转型背景的中国城市空间结构演化研究”，以及建设部课题“中外城镇密集地区比较研究”、教育部“新世纪优秀人才支持计划”等科研项目基础上的总结，研究生朱查松、易千枫等参与撰写了部分章节。本书希望为读者展开一幅全球化时代城市密集地区规划与发展的新画卷并启发更为深远的思考，但是由于作者研究能力与水平的限制，本书中的谬误与疏漏之处还请读者不吝赐教。最后，我们对给予本书出版以大力支持的中国建筑工业出版社的领导和编辑同志表示由衷的谢意。