

中国城市规划设计研究院作品系列
A Collection of Works of CAUPD



战略规划

Strategic Planning

中国城市规划设计研究院 编著

中国建筑工业出版社
CHINA ARCHITECTURE & BUILDING PRESS

中国城市规划设计研究院作品系列①

战略规划

中国城市规划设计研究院 编著



中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

战略规划 / 中国城市规划设计研究院编著. —北京:
中国建筑工业出版社, 2006
(中国城市规划设计研究院作品系列①)
ISBN 7-112-08520-9

I.战... II.中... III.城市规划—建筑设计—作品
集—中国 IV.TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 104172 号

责任编辑: 郑淮兵 杜 洁
责任设计: 崔兰萍
责任校对: 邵鸣军 关 健

中国城市规划设计研究院作品系列①

战 略 规 划

中国城市规划设计研究院 编著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京嘉泰利德公司制版

恒美印务 (番禺南沙) 有限公司印刷

*

开本: 880 × 1230 毫米 1/16 印张: 31 字数: 978 千字

2006 年 9 月第一版 2006 年 9 月第一次印刷

印数: 1—2000 册 定价: 238.00 元

ISBN 7-112-08520-9

(15184)

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)

本社网址: <http://www.cabp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

中国城市规划设计研究院作品系列

编 委 会

李晓江 陈 锋 刘仁根 李 迅 邵益生 杨保军 王静霞 邹德慈 王瑞珠 罗成章
王景慧 蒋大卫 戴 月 官大雨 杨明松 王 凯 赵燕菁 朱荣远 朱子瑜 孔令斌
张 菁 詹雪红 尹 强 朱 波 谢映霞 赵 杰 张 兵 贾建中 易 翔 张 全
宋兰和 秦凤霞 石 楠 王 庆

本 册 编 委 会

主 任：李晓江

副 主 任：杨保军 张 菁

编委会成员：李 迅 王 凯 尹 强 张 兵 石 楠 赵燕菁 靳东晓 郑德高
彭晓雷 郝之颖 赵 朋

编者的话

2004年中规院50周年院庆之际，吴良镛先生为我院题词中写道：“究天人之际，穷古今之变，取中外之长，成一家之言。”先生的题词，凝结着对发展中国城市规划学派的深切寄托，蕴含着对学院的殷殷期望。面对前辈和规划行业之期待，我们常有难孚众望的惶恐，但自忖对于忠实履行自身职责、促进中国城市规划学派发展的努力，从未敢懈怠。出版中规院城市规划设计科技成果系列图书的计划，便是我院这种责任感和努力的反映。

系列图书将选取近年来我院承担和完成的规划研究与编制、政策咨询、科学研究项目的部分成果，分类汇集成册，在今后若干年内陆续出版发行。成果的选取本着披沙拣金、择优集粹的原则，力求推出我院最具代表性、最有学术价值和最富技术含量、最精粹的成果。出版这套系列图书，旨在总结中规院城市规划编制和研究工作的经验，展示中规院人的精神追求和风貌，反映中规院在城市规划科学领域努力拓展、持续探索的进展。系列图书力图以历史视野和理论视角，回顾规划科学事业的实践历程，准确把握城市规划发展的脉络，透视近年来城市规划技术领域的热点和前沿问题，展望规划科技事业的未来发展，以为我国城市规划科学的发展作出应有贡献。

改革开放以来特别是20世纪90年代之后，中国经历了前所未有的巨大变革过程，也迎来了我国城市规划发展最重要的时期。由于我国独特的基本国情，经济全球化的深刻影响，我国经济社会发展从计划经济向市场经济转轨、从乡村型农业社会向城市型工业社会转型、从劳动密集型经济向技术密集型经济转换、从闭关锁国向进入世界市场和国际社会的转变等几个重大过程的交织运行，发展中的深层次矛盾不断凸显。大规模的持续开发建设和高速增长，使我国的城镇化面临世界上所仅见的复杂性和艰巨性，既对我国城市规划的引导和调控能力构成了严峻的挑战，也为我国城市规划的发展提供了难得的契机。社会的巨变，时代的前行，城镇化和城镇的快速发展，呼唤着我国城市规划的转型和城市规划科学的创新，赋予城市规划同人创建中国特色城市规划理论、方法和技术体系的历史使命。作为被称为我国城市规划设计研究领域“国家队”的中规院，将承担这一任务视为义不容辞的责任。

多年来，中规院在全面履行自身职能，承担对国家城市规划公共行政和公共政策技术服务、科学研究、规划咨询、标准规范编制等业务时，始终怀抱对我国规划事业的高远志向和责任感，应和着城市规划事业发展的脉动，伫守于城市规划科学的前沿，保持了技术创新的旨趣、敏锐和活力，积极开拓、努力求索、潜心钻研、孜孜矻矻、探赜索隐、精益求精，为推进城市规划学科发展和技术进步竭尽心力。承蒙有关部门和各地政府的信任与厚爱，多年来中规院承担和完成了大量技术复杂、矛盾突出、类型新、难度高的规划咨询和研究任务。中规院在回应一个又一个挑战的过程中，获得了深厚的学术滋养，锤炼了技术素质和能力，激发了创造精神和潜能，产生了一批具有较高学术、技术含量的成果。其中一些成果，在我国城市规划领域产生了广泛积极的影响，为城市规划科技事业的发展立下了历史性功绩，获得了国家和行业的褒奖，至今仍具有重要价值。

在当今我国城市规划文献书籍汗牛充栋，业内出版物洋洋大观的情境下，中规院系列图书的出版，也许算不得一个“盛举”，但却反映了中规院人的一种责任，一种态度，一种意向。中规院应当对发展规划科学作出较大的贡献，中规院有条件对发展规划科学作出较大的贡献。这套图书，体现了中规院献身于我国规划科学的赤诚和执着，荟萃了学院多年来在规划领域辛勤耕耘和奋力跋涉的成果，真实记录了我院推进规划技术创新与进步的历程。我们希望以出版这套丛书的方式，为我国城市规划的百花园献上一束用我们的追求与心血结成的鲜花，与规划界同人共享我们的成果，共同为开创我国城市规划科技事业发展的新局面而努力。

中国城市规划设计研究院

2006.8.16

序

从20世纪90年代中后期开始,随着社会主义市场经济体制的确立以及经济全球化影响的加剧,提升城市和区域的竞争力逐渐成为政府决策者高度关注的主题。与此同时,如何抓住经济全球化赋予的机遇,如何创造和激发城市的活力,如何正视和解决城市问题,如何引导和促进城乡协调发展,也成为城市规划工作者关注的课题。此外,随着城市规划体制改革的不断深入,规划界也在不断酝酿和探索新的有效的规划编制方法,以适应当代中国社会经济发展的现实需要。正是在这样的土壤中培育和萌发了新一轮城市空间发展战略规划实践。

从广州城市总体发展概念规划开始,这种规划类型被许许多多城市政府所重视,一批省会城市和一些在区域中具有重要作用的城市相继开展了战略规划实践,一时间战略规划风起云涌,成为这一时期规划界的一道亮丽风景线。这说明城市的发展迫切需要规划的科学指导,也说明规划界蕴含着非常强烈的探索创新冲动。战略规划实践之所以得到如此的重视在于它跟以往的城市总体规划相比具有以下几个特点:

首先,战略规划紧紧把握住了中国当代城市发展的实际需要,抓住了各个城市关注竞争力的客观现实,从经济和产业结构调整、区域合作等角度寻求对策,具有在市场竞争中获胜所必需的灵活性和有效性。

第二,战略规划充分考虑市场在区域与城市发展中的作用,关注到市场经济条件下资源配置的特点、规律及其对城市发展的影响,并据此对政府的作为提出积极应对策略。这对丰富和发展社会主义市场经济条件下我国城市规划理论和技术方法有很好的促进作用。

第三,战略规划在研究城市问题、揭示城市发展规律时,运用了团队合作的组织方式、系统综合的分析手段、多学科融贯的思维方式,开创了城市研究的新局面。

第四,战略规划在城市空间结构的剖析方面作出了很多有益的探索,大大延展了空间规划的内涵,为深入研究城市空间的经济属性、社会属性、文化属性打下了良好基础。

第五,战略规划在推进我国的城市规划编制体系改革方面也作出了有益的探索,至少积累了丰富的批判性和经验性的实践研究。

中国城市规划设计研究院作为建设部直属的科研事业单位,有很多参与地方规划实践的机会。本书收录了最近十年中国城市规划设计研究院一些具有代表性的战略规划范例,它记录了这个学术团队积极探索、勇于创新的足迹,也展现了这个团队的实力和风采。今天中规院能够在繁忙的工作之际,集中技术骨干认真对这些宝贵的实践案例进行系统回顾和理论总结,精神可嘉,值得鼓励。随着我国城市化进程的推进,城乡发展和规划需要更多适应中国国情的规划理论和技术方法的指导。因此,我们应当提倡这种总结性的工作,不断丰富和发展中国的城乡规划理论和技术方法,以不辜负这个伟大的时代提供给我们的机遇,不辜负社会对于城乡规划的期望。

谨此为序。

建设部副部长 

2006年8月14日

目 录

编者的话

序

仇保兴

上篇 理论与总结	1
对战略规划的若干认识 / 杨保军	2
从松北战略到哈尔滨战略——探讨战略规划的技术演进及东北老工业基地的振兴思路 / 李晓江 郑德高 靳东晓	6
广州市总体发展战略构想实施评估 / 张兵	11
战略规划的技术路线与主要技术方法——以宁波、杭州为例 / 王凯	17
从北京战略规划到总体规划——中央与地方政府的规划思辨 / 郑德高 李晓江	24
故善战者，求之于势——关于城市战略规划的简议 / 尹强	30
城市发展战略研究的特点与方法 / 李迅	32
关于城市战略规划的政策思考 / 石楠	35
附录 中国城市规划设计研究院技术人员在《城市规划》杂志上发表的战略规划文章目录	39
下篇 案例与评析	41
哈尔滨市松北新区发展战略研究	42
专家点评	84
广州总体发展概念规划	89
专家点评	153
南京城市发展战略与空间布局规划研究	156
专家点评	195

宁波市城市发展战略规划	199
专家点评	223
杭州市城市发展战略规划	225
专家点评	252
江阴城市总体发展概念规划	254
专家点评	287
北京城市空间发展战略研究	290
专家点评	325
哈尔滨市城市空间战略规划研究	329
专家点评	344
海口城市发展战略研究	346
专家点评	364
成都市城市空间发展战略规划	366
专家点评	380
武汉城市总体发展战略规划研究	381
专家点评	411
深圳 2030 城市发展策略	415
专家点评	433
福州城市空间发展战略研究	440
专家点评	484

上篇 理论与总结

对战略规划的若干认识

杨保军^①

1 战略溯源

1.1 从兵家到商家

战略，从字义上理解是为了求得自身的生存和长远发展而进行的全局性谋划。战略一词最早属于兵家术语，历史上国家之间的军事对抗中离不开战略。例如战国时代范雎向秦昭王提出的“远交近攻”战略，为秦国蚕食六国、各个击破指明了方向和步骤，并最终一统天下。

楚汉相争时，项羽骁勇善战，犹如一把利剑，所向披靡，但刘邦却给他来个斗智不斗力，汉军就像一张网，虽然处处是漏洞，但宝剑却被这张破网所裹缠，最终落得失败。项羽败在只有战术而没有战略，而刘邦胜在战略。先于项羽进入关中并“约法三章”，是个转折点，一来萧何乘机掌握了全国各地的地理形势、户口和物资数量等等资料，使他后期能够有效地动员各种资源以支援消耗战；二来通过约法三章与关中父老建立了一种合法的统治关系，争取到了民心；三来战略要地关中、蜀地掌控在手，为后来的战争源源不断地输送物质给养和兵员。而项羽对这一切的战略意义丝毫未觉，给了刘邦从容部署的机会，随后的一系列作为又远离仁道，奉行霸道，招致失败是必然的了。

三国时期的诸葛亮是人所共知的战略家，在他还没有出茅庐的时候，就在《隆中对》中洞悉了未来天下的大势，指出曹操得天时占据了北方广大地区，难与争锋；孙权得地利凭长江天险而拥有东南地区，应该作为盟友；而刘备要想谋取生存和发展则必须争取人和，先取荆州后入西川，联吴抗曹以形成三国鼎立之势。更为关键的一点是他看到了未来三分天下中一个重要的战略要地，这

就是荆州，事实上荆州对魏蜀吴都是命脉所在。因为东吴凭借长江天险足以应对来自北方的攻击，但荆州处于其上游，顺流而下的进攻难以抵挡，所以东吴也会全力以赴伺机夺取荆州，后来“王浚楼船下益州，金陵王气黯然收”的结局也印证了这一点；蜀汉僻居西川，追求苟安易而一统天下难，若要完成北伐大业，必须西出、北上两路进攻才有可能成功，一路以汉中为基地西出岐山，另一路以荆州为基地北上宛洛，使曹魏首尾难以兼顾，但关羽大意失荆州以后，这一战略落空，诸葛亮纵然善于用兵，六出岐山还是无功，这就是战略要地的重要性。

我们还可以例举许多战略决胜的历史故事，如朱升的“高筑墙、广积粮、缓称王”战略使朱元璋最终夺得了天下等等。既然战略有助于对抗中的取胜，它的运用就不会局限在战场，而适用于其他对抗领域。俗话说，商场如战场，精明的商人逐渐从军事对抗中学习了不少战略的法门，运用到商业经营中。但由于商人掌控的资源有限，一些营商之道可能还谈不上是战略，更加接近战术或策略。另外，在市场经济之前，包括漫长的农业经济和计划经济时期，由于物质生产不够丰富，长期处于短缺状态，所以竞争不那么强烈，因此商业战略就不如军事战略那么引人注目。到了过剩经济时期，特别是在全球化的推波助澜下，企业的竞争逐渐进入白热化，战略才引起商界的重视，出现了所谓的市场开拓战略、产品营销战略等。特别是在1980年代初期，迈克尔波特发表了《竞争战略》、《竞争优势》两步经典著作，为指导企业竞争行动提供了基本方法和知识框架，也为理解企业行为、研究企业竞争提供了指南。

1.2 从商家到国家（地区、城市）

波特在《竞争战略》一书中建构了分析产业和竞争对手的理论框架，并阐述了获取竞争优势的三个基本战略，即成本领先战略、差异化战略和目标集聚战略，在《竞争优势》一书中则主要讨论企业将这些理论付诸实施的问题。随后又将竞争的研究扩展到国家层面，出版了《国家竞争优势》一书。虽然该书定位于国家层面，但其分析框架也适用于地区、城市，此后，关于国家、地区以及城市竞争力的研究成为热点。另一个背景是，1980年代以来英美自由市场主义复兴，反对国家干预，推行自由竞争，由此导致政府治理理念的改变，将企业的管理模式引入公共服务领域，并借鉴企业的战略规划，开展了有别于传统理性规划模式的城市战略规划。可以看到，战略总是跟竞争联系在一起的，但从军事到企业再到城市，其竞争的目的和手段并不完全一样。军事战略的目的就是为了消灭敌人，可以不择手段；企业战略的目的是为了更有效地参与市场竞争，加强自己在市场上的地位，谋求利益最大化，但其手段必须符合依据道德标准和通过公共政策建立起来的为社会普遍接受的竞争行为规则，与前者相比，城市战略的目标可能不那么单一，手段也应该有所约束，在这两个问题上，目前还没有形成共识，有必要进一步讨论。

2 城市战略规划的概念与特点

由于在实践中出现的城市战略规划类型多种多样，难以准确地概括其概念。我倾向于从战略的含义出发，将城市战略规划看成是：在全球化竞争时代，城市面对快速多变、严峻挑战的环

^① 杨保军：中国城市规划设计研究院总规划师，教授级高级规划师。

境,为了求得长期生存和发展而进行的全局性、总体性谋划。基于这个认识,战略规划具有四个显著特点:

2.1 全局性

战略规划一般是以全局为对象,根据城市总体发展的需要而制定。它所规定的是总体行动,追求的是总体效果,虽然它必然包括局部行动,但这些局部行动是作为总体行动的有机组成部分在战略中出现的,这样也就使战略规划具有综合性和系统性的特点。在这个特点上,它与总体规划没太多区别,只不过以往的总体规划过于强调综合,并通常提出太多的行动方案,面面俱到的结果是难以见效,而战略规划往往主张一次只在几个方面采取行动,这样可以集中城市的资源迅速见效。另外,战略规划强调跟组织使命相对应,即其使命应该跟制定战略规划的机构所拥有的法定职权相一致,城市政府应侧重于自身控制能力之内的事务,这部分可以称为内部因素,需要分析优势和劣势,而政府必须面对且无法控制的因素可以称为外部因素,需要分析机遇和挑战,这四部分构成了战略规划中的SWOT分析框架。

对城市政府来说,全局比较好界定,通常就指自身所管辖的范围。但对规划师来说,情况有些复杂,规划师是站在国家的立场、区域的立场来理解全局呢?还是只站在城市的立场来制定只对该城市有利而可能伤害周边城市利益的战略呢?实践中这种价值分歧难免会出现,也值得进一步思考。

2.2 长远性

战略规划一定是要关注长远的,虽然它的制定要以城市外部环境和内部条件的当前情况为出发点,并对当前的行动有指导、限制作用,但这一切都是为了更长远的发展,是长远发展的起步。因此我认为,凡是为适应环境条件的变化所确定的长期基本不变的行动目标和实现目标的行动方案,都是战略。而那种针对当前形势灵活地适应短期变化、解决局部问题的方法都是战术。战略与战术应该区别开来,战略不可能随时改变,而战术可以,二者的区别就在于它

是针对长远还是当前。

2.3 抗争性

由上述战略溯源可以看到,战略规划是关于城市在激烈的竞争中如何与竞争对手抗衡的行动方案,同时也是针对来自各方面的许多冲击、压力、威胁和困难,迎接这些挑战的行动方案。它与那些不考虑竞争、挑战而单纯为了改善现状、增加经济效益、提高管理水平的行动方案不同。只有当这些工作与强化城市竞争力和迎接挑战直接相关、具有战略意义时,才能构成战略的内容。我认为这个特点是战略规划与总体规划的根本区别。

2.4 纲领性

城市战略规划规定的是城市总体的、长远的目标,发展方向和重点,前进道路以及所采取的基本行动方针、重大措施和基本步骤,通常都是原则性的,具有行动纲领的意义。它必须通过展开、分解和落实等过程,才能变为具体的行动计划。但战略规划中最重要的其实就是战略的实施,因此,越来越多的战略规划本身就包含了一些行动计划在内。

3 背景与实践

城市战略规划在我国的出现有内外两方面的背景,从外部环境来说,全球化和信息化对城市发展的影响十分显著,城市和城市地区逐渐被纳入全球经济网络之中,打破了原来相对稳定的城市体系格局,一些城市曾经拥有的支配地位受到周边城市的挑战或威胁,特别是一些大都市地区在经济发展中的主导地位突显,成为国家参与全球竞争的战略节点,城市之间的竞争与重构尤为明显,因此,这类地区率先对战略规划提出了要求。另外,城市发展受外部资本影响大,甚至外来投资成为影响城市发展快慢的胜负手,如何改善自身投资环境,吸引更多的外资,也就成为城市政府的工作重点。

从内部环境来说,社会主义市场经济体制的确立和逐步完善,尤其是1994

年分税制的施行,宣告了“全国一盘棋”的终结,中央政府与地方政府的关系从此发生了微妙变化。与过去相比,地方政府的组织使命多了一重含义,那就是有了发展经济的内在动力,这必然会导致城市之间的竞争加剧。对发展机会和发展资源的争夺,促使地方政府调动各种手段来寻找发展良策。到目前为止,经济增长还是依靠投入来拉动的,在劳动力和资金不算稀缺的情况下,土地资源就是关键,而且也是政府职能转变后政府所能直接掌控的重要资源。因此,如何运用空间规划手段来合理引导、调控和高效组织各类资源,以期在你追我赶的发展中脱颖而出,就成为地方政府必须破解的课题。而传统的总体规划难以满足这一诉求,因为从本质上看,传统的总体规划仍然残留着很深的计划经济烙印,这种全面综合的,试图控制未来的规划使城市管理过于静态,缺乏在当今的市场竞争中获胜所必要的灵活性和有效性,于是出现了战略规划的探索。显然,这一方面是现实发展的需要,另一方面也是规划自身知机适变的结果。

从哈尔滨松北发展战略研究开始,我院陆续完成了60余项类似的城市战略规划(研究),既引起了城市政府的强烈兴趣和高度重视,也激发了学界的广泛关注和持续讨论。这些战略规划内容丰富,特点各异,很难归于同一个范式。从这些城市开展战略规划的背景看,大同小异。从目的看,各不相同,有的是决策者初步形成了战略构想,希望借助技术手段来论证或评估,帮助决策者完善方案和规避风险(如哈尔滨松北发展战略);有的是决策者尚无成见,希望通过研究提供思路 and 战略方案,供决策者选择(如广州概念规划);有的是为了更好地开展总体规划的修编工作,希望借助战略规划的开放型研究方法对影响城市发展的若干重大问题进行深度研究,其成果将直接作用于总体规划(如南京、武汉发展战略);有的是谋求更为长远的发展定位、目标和策略,形成具有一定法律效力的、指引全社会的行动纲领,这种类型跟英国、香港的近似(如深圳2030发展策略)。

有学者认为可以将战略规划分为主动型和被动型两种,后者只是去被动地落实决策者的战略构想,为其提供技术支持或者“科学注解”,前者是主动进入决策过程,通过科学的研究结论去积极影响、改变决策进而影响城市发展进程。这种分法有其积极的意义,但多少有些一厢情愿。古人云:不在其位,不谋其政。若考虑决策信息因素,还可以推出一句话:不在其位,难谋其政。我们可能经常会抱怨上级的某些决策不当,但这个判断显然是基于自身对信息的占有和理解,而决策者参考的其他信息我们不得而知,有时我们认为最重要的决策依据摆到决策者面前可能就下降到次要的地位了,在权衡中不被采纳也是正常的事情。事实上,我们对战略决策的影响力度可能不如我们想像的大,偶尔感觉成功了,也可能是刚好契合了决策者的意图,未必是改变了他原先的构想。换言之,决策者改变我们的方案容易,而我们改变决策者的设想比较难,能够部分地改变、修正、完善就算功德一件了。

也有的学者认为可以将战略规划分为综合型和非综合型,前者研究面广,触及社会、经济、文化、环境、空间等。后者不求全,专注于几个重点,寻找突破口。比如不作过多发散研究,重点理清空间结构及其演进规律,不求建立未来图景,重点对当前发展机遇作出策略性回应,对若干重点项目和工程的安排和影响作出明确可信的评判。这种分法对选择技术路线有价值,但难以揭示战略规划的本质,避开经济、社会因素,很难认清空间的意义和作用。从战略规划的特性看,它必然事关全局和长远,从研究内容看,政府为实现战略目标,法定职权以内的资源都可以调动,而不仅仅局限于空间。从时间看,仅仅专注当前的举措更像是战术或策略,可能谈不上是真正的战略。

分类只是事后的研究,战略规划实践并没有禁锢在某个范式中,而是在实际工作中因地制宜地发挥,各展所长。由于没有固定套路,思想的翅膀得以自由飞翔,好处是别开生面,灵思迸发,大大拓展了城市研究的视野和深度,不足之处是天马行空,不知所终。

4 理论与方法

战略规划所运用的理论基本上还是立足于以往城市规划理论,但也借鉴和吸收了相关学科的理论。在实践中运用较多的有:(1)全球城市体系理论,这使得研究者无一例外地带有全球视野;(2)城市竞争力理论,这使得产业结构的分析有了深化,同时也扩展到基础竞争力、核心竞争力和环境竞争力的探讨;(3)空间经济学理论,这使得以往城市空间结构的分析赋予了新的力量,城市产业结构与空间结构的关系开始被发掘,城市空间结构与城市竞争力之间的关系也找到了诠释的途径;(4)空间管制理论,这使得规划向公共政策方向前进了一步;(5)区域协调理论,这使得城市竞争战略有可能走出单纯的对抗竞争陷阱,寻求合作竞争,这既符合区域经济一体化的发展趋势,也符合区域统筹的国家方略。

从方法来看,传统的总体规划属于理性规划模式,它从目的和目标开始,通过广泛地获取信息、分析评估,然后选择一个最优方案付诸实施,这是一种线性的、综合的方法。后来为了改进方法的不足,又强调在实施这个方案时,对其结果和成效进行监测和评估,并反馈到目标,如此不断滚动循环。

西方战略规划的方法不同于以上理性规划,它首先假定未来不可预测,甚至也不可控制,即便是通过强大的政府力量也难以奏效;其次,它假定社会不同的利益群体、不同的组织机构之间总是存在矛盾和冲突,很难有共同的利益和目标。因此,战略规划不是从具体的目标入手,而是从问题开始。然后主要运用SWOT分析手段来制定战略,其中最重要的部分是实施。这样,利益相关者必须参与战略制定的全过程,因为只有存在拥护者时,实施才能有效落实。

我国的战略规划显然带有国情特色,从方法看,兼顾了问题与目标两个导向,其本质含义是对总体规划的既传承又超越;从主要内容看,它的空间色彩浓而公共政策色彩淡;从关注重点看,它对远景宏图的构建倾注心力多而

对实施策略的研究着力少。尽管如此,战略规划的探索实践意义非凡,它至少推动了城市规划研究在以下方面的进步:一是团队合作的组织方式;二是融贯的研究思路和方法;三是区域的视野和区域发展理论的借鉴;四是竞争理论的应用。这些进步使城市规划的政策性、实践性作用更为加强,更能适应时代发展对学科进步的要求。

从技术分析角度看,除了通用的SWOT分析方法外,战略规划实践中还运用和发展了以下一些方法:(1)区域分析方法。通过全球、全国、地区等不同尺度的分析,才能准确揭示城市的问题,科学确定未来的定位。几乎所有的战略规划都运用了该方法,其中广州概念规划尤为突出,正是基于对珠三角的全面认识,才能慧眼独具地发现和选择南沙这一战略要地。夸张一点讲,从广州的长远发展来看,南沙之于广州有几分像荆州之于蜀汉;(2)结构分析方法。产业结构、空间结构的分析向来是规划的重点,但以往都是两张皮,自说自话,南京战略规划尝试揭示二者之间的内在关联,并寻求两个结构之间相互契合的对策,颇有建树;(3)动力机制分析。这个方法有助于认清城市空间演进的内在规律,避免我们对空间现象的认识浮于表面,江阴战略在这点上有所突破;(4)历史分析。在外力驱动作用与成效明显的今天,很多人表现出对历史的不屑一顾态度,甚至视历史为包袱。其实,历史对城市的未来发展、对城市空间形态的塑造虽然不是决定性的,但也起着十分重要的作用,值得我们去深刻认识。这方面的分析,武汉战略规划和福州战略规划均有良好表现;(5)目标——途径分析。目标相对容易寻找,但走向目标的途径却往往艰难得多,这方面的研究刚刚起步,值得着力;(6)比较研究。通过对同类城市或地区的历时态、共时态比较研究,有助于吸取经验教训,找准前进方向,这个方法应用也比较广泛;(7)制度分析。一个战略方案能否被采纳,除了经济成本外,还需考虑制度成本,只有在制度环境中权衡,才离操作性更近。这方面的分析有了开端,应该成为一个学术研究方向。

5 趋势与困惑

从我院陆续完成的战略规划案例看,它还处在不断的探索完善之中。并体现了以下几个趋势:一是从强调城市个体之间的竞争转向探求区域整合,从认识上将城市竞争由零和游戏变为正和游戏,城市由一味的对抗竞争走向竞合,这样的思路更契合区域一体化发展趋势;二是从相对单纯的经济目标转向经济、社会、资源、环境协调发展,由此更加重视地域历史文化、特色方面的研究,并对空间的图底关系有了新的认识;三是从构建宏大目标,展示壮美图景,逐渐转向关注策略行动,即不仅仅着力于物质空间图解,而是赋予空间多维涵义,这样,实施政策、时序、动态渐进的特色得以显现。四是研究重点由发散走向回归,作为城市战略规划,它应该是综合的发展战略,涉及经济、社会、文化甚至制度等各个方面,并由此提出空间的回应要求,因此,涉及各个地域的发散研究是必要的。但是,由于政府直接掌握资源能力的局限,也由于经济、社会活动与空间之间的逻辑链条尚不十分严密,使得它们之间的契合度仍不够高。因此,战略规划的重点有回归到城市政府可以直接控制的“空间”上的趋势,

这也是中后期我院将此类项目命名为城市空间发展战略研究的原委。

战略规划作为一种特定背景下出现的新规划类型,犹如在传统法定规划体系的静潭中投下一块巨石,激起了千层浪花,产生了冗长回响。它的作用与意义不可低估,特别是它对城市的认识方法让我们告别了以往经验主义的判读习惯,开创了城市研究的新局面。这一点也为主管部门所认同,并被吸收到新版《城市规划编制办法》当中。不过实践中也还存有一些困惑:

(1) 战略目标不很清晰。有的城市决策者提出“招商引资是第一要务”,是否意味着一切资源倾向于服从招商引资呢?有的城市决策者提出“千方百计上项目”,是否围绕着上项目来开展工作?有的城市倾力比拼GDP,是否就全力打造GDP呢?问题本来不难回答,难点在于有限目标容易短期见效,而追求多元目标、长远利益则会使战略规划锋芒锐减,回归到总体规划上去了。

(2) 竞争对手不很清晰。冷兵器时代,一国的实力取决于它所掌控的土地和人口,所以外交和军事上的战略讲究“远交近攻”是正确的。现代军事技术下,远程打击轻而易举,这个战略已经失效,睦邻友好合作变得重要。军事上的零和博弈尚且如此,何况经济上的正和博弈?但我们仍然习惯与邻为敌,将

周围的城市视为自己的对手,不太考虑合作的可能和前景,损人利己甚至损人不利己的方案都可能出台,若与区域的眼光来看,就不可取。特别是对沿海发达地区而言,竞争对手应该瞄准海外才更符合国家利益。

(3) 竞争力概念含糊。虽然每个战略规划都声称要提升城市的竞争力,但对竞争力的理解不太一致,不少认识还停留在“做大”上,包括经济总量的扩大、人口和土地规模的扩大等,似乎做大了就等于有了竞争力。我比较认同波特对竞争力的定义,他认为竞争力的惟一意义就是生产力,即通过持续创新,不断提高产品质量、增加产品特性、改善产品技术、提高生产效率来促进生产力的持续成长,进而提升产业结构、提高人民生活水平。

(4) 竞争主体错位。除深圳外,国内的城市规划大都没有企业和公众参与,无形中认定了经济发展中的核心角色是政府,城市之间的竞争似乎转换成了政府之间的竞争。而波特认为,企业在城市竞争中的作用更为关键,政府不应该是钻石理论要素中的一个组成部分,尽管政府对每个要素都会产生影响,它首要的任务是要尽力去创造一个良好的、可以支撑生产率提升的软硬环境,而不应该越俎代庖。但在不少战略规划中,企业被虚置,政府在唱独角戏。

从松北战略到哈尔滨战略^①

李晓江^② 郑德高^③ 靳东晓^④

——探讨战略规划的技术演进及东北老工业基地的振兴思路

【摘要】自1996年哈尔滨松北新区发展规划编制完成以来,城市发展战略历经10年,城市发展战略技术方法日趋成熟,本文总结了城市发展战略的主要技术特点,包括区域研究的方法、历史研究的方法、不确定性研究方法和实时研究方法等特点,并通过松北战略和哈尔滨战略两个同一个城市,不同时期和不同着眼点规划的编制技术要点的总结,探讨了战略规划的技术演进过程与重点,并分析了振兴东北老工业基地的主要思路。

【关键词】城市发展战略 哈尔滨 松北 振兴东北老工业基地

1 背景分析

1995年黑龙江省委省政府提出要“把哈尔滨建设成为东北亚重要的经贸城市,哈尔滨城市发展要“开发江北,两岸繁荣”。哈尔滨与中国当时其他许多城市一样,城市发展方向的重大决策背后缺乏宏观的、战略层面的规划技术支持。面对省级政府的决策,哈尔滨市政府采取积极、务实、客观的态度,在组建松北新区管委会后不久,就启动了宏观层面的规划研究工作,委托中规院编制《哈尔滨市松北新区发展规划》,并对规划在宏观、战略以及具体实施机制层面提出很高的要求。与此同时,松北新区管委会更关心松北新区的具体的发展条件、可能性、潜在问题以及如何实施。

2002年,面对全球经济一体化下的

竞争压力,作为新世纪的开始,哈尔滨市政府需要进一步明确整个城市发展目标与方向。与此同时,市政府搬迁至松北的工作已经启动,但当时对松北发展的具体设想、要求也并不明确。为此,哈尔滨市政府启动城市总体规划的编制工作,在工作程序上先委托多家单位编制战略规划,为城市总体规划做好前期的技术准备。

中规院幸运地再次承担了哈尔滨市城市发展战略研究的工作。与1996年松北战略相比,两项工作重点不同、背景不同,但在主要工作安排上有连续性,工作思路上有继承,也有发展。从1996年开始,战略规划编制工作已历经10年,总结和回顾两次规划的技术路线及演进过程仍然有十分重要的意义。总体来说两个战略规划都运用了区域研究方法、历史研究方法、不确定性研究方法和实时研究方法,但是不同历史时期,不同命题下的战略规划有着相似而又不同的技术路线。

2 战略规划的技术方法综述

2.1 区域研究——一种横向比较研究的方法

所谓区域研究方法包括全球概念、区域差异和区域关联的概念,一般是针对不同的空间尺度界定不同的区域命题,研究发生在区域中的过程和演变规律。战略规划借鉴区域研究的方法,强

调从区域研究的角度来判断城市的发展战略,把地区放到城市背景,把城市放到更大的区域背景中研究和定位。区域研究的方法实际上是一种横向比较的研究方法,通过不同空间尺度和主题来分析城市的角色和地位,这对于在全球化和区域化背景下强化城市竞争力研究尤为必要。

区域研究的方法在城市战略规划中的应用方式也是多种多样的:包括区域背景研究、各国关系研究、同类或同级城市比较研究、同类事项或问题研究、专项问题比较研究等。通过区域研究方法,可以从宏观区域的角度来研究城市的定位,从地缘政治学角度研究城市所担当的国家政治、经济、军事上的战略地位;通过比较可以进一步明确城市竞争的比较优势与劣势等。同类特征或专项问题的研究如跨江城市的比较研究,奥运会、冬奥会选址对城市的影响研究等,对于总结和借鉴他人的经验也十分重要。

2.2 历史研究——一种纵向比较研究的方法

历史研究的方法是对历史现象进行比较和对照,并分析其异同及缘由,从而寻求历史规律的一种方法。对于战略规划而言,历史研究的方法就是要把城市放在历史的背景中,探讨城市发展规律,研究城市的社会经济与空间发展背后的历史推动力,探讨城市未来发展的可能走向与变化。区域研究的方法更多

^①“松北战略”1996年开始编制,1997年完成,原名为《哈尔滨市松北新区发展规划》,由于具有战略规划诸多特点,这里简称为“松北战略”。“哈尔滨战略”的全名为《哈尔滨市城市空间战略规划研究》。

^② 李晓江:中国城市规划设计研究院院长,教授级高级规划师,《哈尔滨市松北新区发展规划》、《北京城市空间发展战略研究》项目负责人。

^③ 郑德高:中国城市规划设计研究院科技处副处长,高级规划师,《福州市城市空间发展战略研究》、《哈尔滨市城市空间战略规划研究》项目负责人。

^④ 靳东晓:中国城市规划设计研究院城建所副所长,教授级高级规划师,《哈尔滨市城市空间战略规划研究》项目负责人。

的是一种横向比较和定位,而历史研究的方法更多是一种纵向的规律性的比较与趋势判断,对于战略规划而言,长远的、宏观的规律分析与趋势判断特别重要,因此历史研究的方法成为战略规划一种重要的技术支撑。

回顾历史,寻找规律,展望未来成为战略规划中历史研究方法的主要线索。哈尔滨战略、武汉城市发展战略和福州城市发展战略中都是比较成功应用历史研究方法的案例。武汉城市发展战略侧重历史地位与关系比较的研究方法,突出武汉与上海在近代化过程中主要事件的比较分析;福州城市发展战略突出历史上福州港口功能与城市的区域门户地位关系的研究。而哈尔滨战略突出周边国家的发展战略对城市地位与空间布局方向的影响。

2.3 不确定性研究——一种基于远景模糊判断的研究方法

城市战略规划是一种远景发展目标的规划,在目前中国城市快速发展时期和制度转型时期,远景很多条件都处在变化之中,这种变化是不确定性的主要来源。但是不确定性对规划工作尤为重要,也尤为困难,既涉及到对未来各种可能性的判断,也涉及到规划所提出策略、措施、布局的弹性、适应性等。相对而言,时序上的不确定性比趋势、职能类型、空间布局的不确定性更难把握。

如何应对城市的不确定性,规划工作者在实践中探索,应用了多种技术方法来应对。总体来说主要应用模糊判断的方法,在具体的操作层面又分成以下几类研究方法。

(1) 多方案应对方法。通过研究寻找影响城市发展的不确定性要素,这些要素包括城市的增长速度,制度、法规和政策变化趋势,交通发展水平等等,规划研究这些要素的未来变化的几种可能性,提出多方案的应对措施。

(2) 弹性方案应对方法。通过对不同发展速度、不同要素成长性的模糊判断,构建不同的发展方案;通过综合各个方案的异同,识别出可能变化的地

区;最后用一个综合的方案来涵盖、应对未来可能的变化。香港的全境发展策略(TDS)使用的就是这一方法。

(3) 资源供给与需求分析方法。通过对城市重要空间与资源的适宜性分析评价和各种发展需求可能分析,构建多个不同供需关系组合的前景假设方案;通过假设方案的比较,识别出未来供给与需求可能出现矛盾与冲突的敏感性地区或资源;然后对这些地区和资源作出预警性的安排和约束要求。这是珠海总规所尝试构建的方法。

2.4 实时研究——一种基于近期决策与行动计划的研究方法

在中国城市发展战略技术的演进中,从更关心长远逐渐走向更关心近期行动是一个很显著的变化。在新加坡概念规划和松北战略中都突出了展望未来X年的规划设想,但是在珠三角城镇群规划中,在展望远景的同时,更加突出了近期行动计划,并把近期行动计划与政府的行政事权相结合,提高规划的可操作性。在战略规划中通过远景规划等手段加强城市预测、控制功能的同时,另一个重要方面就是强化决策的准确度和动态性,保证城市发展的弹性余地,让决策成为一个过程伴随城市的发展。约翰·弗里德曼把这种着眼于近期、强调项目导向型的规划的方法,称之为“实时规划”(planning in real time)。

在实践探索过程中,近期行动计划可以分成两类:

(1) 基于实现长期目标的行动,其动机是为远景目标打基础,形成发展的基本条件和推动趋势,将行动变成一个过程,逐渐走向长远目标。

(2) 基于现实需求的行动,其动机与长期目标无直接关系,但会产生正面或负面的影响,这种行动在规划中更难把握。如北京的奥运会,按照城市的总体发展战略,奥运场馆布局最合适的位置应该在城市的外围地区,通过奥运会带动城市空间结构的调整和转移。但是由于国际奥委会对场馆比赛的要求、城市的经济实力、举办权的竞争压力等等各种要素综合后,奥运场馆的布局在城

市中心城区,那么奥运场馆的布局可能要对城市远景目标产生重大的正面或负面的影响。

3 松北战略到哈尔滨战略的技术演进与应用

3.1 地区—城市—区域的思考

区域研究的方法是松北战略和哈尔滨战略中的重要技术手段,主要是通过区域的研究来思考城市和地区的定位。在松北战略中,把松北放在城市和区域当中思考,应用“地区—城市—区域”的方法手段,侧重在城市层面的研究。①在区域层面,松北战略分析了亚太地区和东北亚发展趋势,认为东北亚各国之间在资源和产业结构上具有很强的互补性,这种互补性给东北地区的发展带来了新的机遇。互补性也为东北亚各国合作提供了好的基础,如果东北亚政治环境进一步改善,将为哈尔滨的发展带来重大的机遇,当然东北亚的政治格局是相当复杂的,这也给哈尔滨的发展带来相当大的不确定性。②在城市层面,认为哈尔滨是东北经济区北部的最大城市,是东北亚经济区的国际大通道的交通枢纽,具有明显的国际区域型区位优势,有条件成为东北地区向北沿边开放带的中心城市,成为我国乃至东南亚地区和东北经济区以及俄远东地区之间经济联系的中转站和前进基地。③在地区层面,松北新区的开发对于21世纪城市社会经济发展具有十分重要的战略意义,是哈尔滨城市发展的战略方向。

因此松北地区的发展是希望得益于东北亚政治环境的改善对哈尔滨的影响,松北地区也就成为哈尔滨重要战略性地区,其功能定位、开发模式与区域、城市的未来息息相关,正是基于“地区—城市—区域”的研究方法,很好地把握了松北地区的未来。

哈尔滨战略是一个完整意义的城市发展战略,因此从技术方法上更多应用“城市—区域”思考手段,重点放在区域层面。与松北战略的区域分析相比,视野更加开阔,区域的空间范畴更加丰富,重点体现在以下几个层面:

①在东北亚层面,认为从东北亚各国的国家战略出发,都存在着加强政治经济合作的外部压力和内在动力,哈尔滨在历史上的两次辉煌都是由于地缘政治、大国战略的需要而创造的奇迹,未来哈尔滨发展只有做强自己,成为有影响力、有号召力的中心城市,才能成为东北亚经济区的中心城市,推动东北亚经济的合作与发展。②寒地国际性城市的比较,通过综合的比较分析,认为哈尔滨寒地城市特色鲜明,具有国际性城市的历史传统和经验,具有多元文化和冰雪城市的特色,有条件建设成为寒地国际性城市。③黑龙江省层面,哈尔滨是黑龙江的省会,其经济发展约占全省的1/3,具有很强中心地位职能,但城市区位并不在黑龙江省的中心位置,而是偏向南部,因此必须重视城市的北向发展。④跨江城市比较,综合分析国际国内城市跨江的时机、条件、促使跨江的主要因素,论证哈尔滨跨江发展的可能性以及主要的策略。

3.2 空间—历史研究

任何国家国土突出板块的中心城市,在国家安全与社会经济发展中一定会具有特殊的战略地位,如西南部的昆明对大湄公河次区域经济合作,东北部的哈尔滨对东北亚经济合作等都有着特殊的地缘政治地位。

哈尔滨战略充分研究了哈尔滨发展的百年历史,可以发现哈尔滨发展的奇迹源于独特的地缘政治区位,是东北亚大国的战略焦点。1898年以后,沙俄为垂涎中国丰富的物产资源,修建中东铁路,把管理中心设在哈尔滨,这是城市发展的开始;1908年开始,帝俄强化了远东战略,强迫哈尔滨对外开放,使哈尔滨成为当时著名的国际性经贸城市;1931年以后,日本帝国主义侵略中国,并要把哈尔滨建设成为伪满洲国的一个重要经济城市,并是“北上对抗苏联”的基地,日本的大量投资使哈尔滨的经济得到快速发展。解放战争期间,哈尔滨又成为巩固新政权的后方基地;1950年代,中国接受苏联援助,哈尔滨成为国家“一五”时期全国经济建设与工业化

发展的基地。1960—1970年代,中苏关系恶化,这里有成为双方敌对的战略前沿;1980—1990年代,国家采取了沿海开放战略,使这里逐步被“边缘化”。

进一步研究发现,沙俄在哈尔滨的发展强调南进,最早的选址从呼兰移到现在的城址;日本在哈尔滨的发展强调北上,最早提出松北发展构想;新中国成立前后,哈尔滨一直是向南发展,反映了战略后方服务全国的要求;1990年代省政府提出哈尔滨再度向北发展,希望发挥它对全省的作用。在这些深刻变化中,我们可以看到当权者战略意图对城市空间的影响。

通过运用地缘政治学、经济地理学、城市地理学等相关学科的研究方法,分析出哈尔滨百年兴衰的真正原因是东北亚各个大国国家战略的影响,结合国家安全战略分析、国家经济发展战略重心可能“北上”的分析,认为哈尔滨必须从国家战略的高度认识未来城市发展的重要地位和作用,并要为此做好思想准备、空间准备和人才积累准备等。

3.3 不确定性——时序研究

城市发展的不确定性主要来源于关键性要素的可能变化,松北战略首先发现城市发展方向具有较强的不确定性,这源于东北亚政治经济环境的不确定性、国家区域发展战略对东北地区要求的不确定性等等。在城市层面,突出了城市空间向各个方向的可能性,并形成了假设方案,从工程地质条件、水文地质条件、土地征用补偿、拆迁费安置、防洪、交通通道、环境状况、特殊工程因素等方面对假设方案进行技术经济评价,来论证城市主要发展方向。在松北地区层面,研究了空间发展影响最大的几种变化因素,这包括铁路职能变化、城市规模变化、跨江通道变化、机动化水平提高对城市空间布局的影响分析,并提出相应的调整对策,调整的对策主要表现在空间布局弹性和可选择性方面,把对策作为未来具体操作的工具。当时而言,城市发展的不确定性研究还刚刚起步,松北战略的城市发展不

确定研究更多侧重在经济技术评价和具体的工程层面,但这是一次在宏观规划层面技术方法上的前瞻性探索,为中科院在后来编制珠海总体规划中不确定性研究提供了很好的基础。

如果说松北战略对不确定性研究主要集中在多方案的比较与选择上,哈尔滨战略规划则把不确定性研究转化为发展时序的研究。首先,东北亚的政经环境,国家的区域发展战略对哈尔滨城市发展而言是最大不确定性因素,而这种不确定性重点体现在时间纬度上,时间提前和退后对城市发展具有重大的影响。从长远来看,哈尔滨是国家战略的重要地区,具有很好的发展前景,但是发展的时机具有很强的不确定性。哈尔滨战略针对这种不确定性提出“两步走”战略,第一步为调整提高、蓄势待发,第二步为升级跨越、再现辉煌,并结合两步走战略提出每一阶段的发展对策。

其次,哈尔滨战略规划还分析了城市发展的一些关键性要素的发展时序,包括CBD与跨江发展研究。CBD专题研究综合分析了CBD建设的门槛条件,认为跨越这个门槛的时间约为15~20年左右。跨江专题综合比较了国内外跨江城市时机,以及跨江发展对哈尔滨的意义,跨江发展的门槛条件,提出哈尔滨大规模跨江发展的时间约在2010年前后。

3.4 近期决策——行动计划研究

松北战略的一项重要任务是要为松北管委会提供近期行动的计划。无论是松北战略还是哈尔滨战略对松北的判断是一致的,即松北是哈尔滨城市发展战略要地,但是哈尔滨大规模跨江发展时机还不成熟。在这种情况下,松北的近期行动的一个基本原则是既不能妨碍远期的发展,又不能过于草率。因此松北战略规划建议松北的近期行动以生态环境建设为主,以少量开发建设为辅,为城市大规模跨江发展做好空间准备。

哈尔滨战略的近期行动计划是结合“两步走”战略来实施的。由于近期的目标是调整提高、蓄势待发,因此近

期的行动首先是全面改善居民生活条件与质量,改变旧城为主的发展策略,加大新区土地的有效供给,保护历史风貌,加强产业结构调整,恢复哈尔滨城市的特色文化,改善城市的“封闭”意识等等。这些行动的目的一方面为解决城市未来快速健康发展的后顾之忧,另一方面是打下更坚实的发展基础。上海、天津、广州等城市在经济腾飞之前都经历了这样一个时期,也都较好地处理了这些问题。

总体来说,两个战略对近期的行动计划还只是停留在原则阶段,在此之后,2004年编制的《珠三角城镇群协调发展规划》强调结合政府的管理事权的近期行动计划,为本届政府的决策提供了很好的依据,具有较好的操作性,在此之后中规院编制的福州城市空间发展战略借鉴珠三角经验,也提出了更加具有针对性和实施性的近期行动计划。

4 哈尔滨战略与振兴老工业基地的思考

4.1 国家发展的“第四个十年”判断与“振兴东北老工业基地”战略

2003年中央的十六大会议正式提出“振兴东北老工业基地”,并指出“振兴东北老工业基地与西部大开发战略,是东西互动的两个轮子”,随着振兴东北国策的确立,继珠江三角洲、长江三角洲和京津唐地区后的内地经济“第四增长极”已初露端倪。其实在中央的国策出台之前,松北战略和哈尔滨战略都已经从学术的角度分析了国家振兴东北战略的可能性。

早在1996年,规划组对东北地区的判断是东北拥有丰富的资源条件和区位优势,国家不会、也不可能放弃东北地区的发展。在哈尔滨战略中进一步分析和明确了国家振兴东北的可能时机,通过对我国改革开放进程中地区发展重心的变迁分析,可以发现地区发展的重心经历了由南向北推进的趋势。国家在1980年代通过特区的设立导致了珠三角地区经济与产业的发展,创造了改革开放以后第一个十年

辉煌,1990年代以开发浦东为契机,带动了长三角的全面开放和发展,形成了第二个十年辉煌;进入新世纪,北京以奥运会为契机、天津经过20年的卧薪尝胆,奠定了经济起飞的基础,使我国改革开放的第三个十年的地区发展重心将北移到以北京、天津为核心的华北地区和环渤海地区(天津滨海新区开发在2006年中央“十一五规划”中明确为国家的重要战略部署)。因此我们大胆预测,国家的下一个十年的重心应该是东北地区。东北地区将成为继珠三角、长三角、环渤海地区之后第四个增长极。这个学术上大胆判断与中央的振兴东北老工业基地的国策不谋而合,反映了学者的敏锐和睿智。正是基于对国家战略的认识,才真正认清了哈尔滨在国家战略中的地位和作用,并由此提出了“蓄势待发,再现辉煌”总体发展目标。

4.2 从工业基地到中心城市,思考东北特大城市的转型路径

东北的哈尔滨、长春、沈阳都是我国“一五”、“二五”时期工业发展的重点地区,都具有产业结构过重,三产发展的结构性失衡、城市经济活力不足的问题。哈尔滨2002年轻重工业比为83:100,虽然第三次产业占全市GDP比重很大,达到48%,但是与中心城市功能密切相关的金融保险、科学研究和综合技术服务业的职能相对落后。哈尔滨中心服务职能的偏弱是与哈尔滨位于全省偏南位置以及松花江南岸的区位分不开的。要想使哈尔滨成为更大区域的中心城市,首先要增强哈尔滨对本省的辐射、带动作用,形成本省的产业集群和本地区的服务中心。哈尔滨既要强调城市职能与产业结构,也要形成与之相适应的用地布局 and 空间结构。

此外,在研究黑龙江省的城镇化水平时,我们发现黑龙江省的城镇化水平有虚高的成分,1995年的城镇化水平已高于全国的22个百分点。进一步分析,我们发现城镇化的大部分人口为农场和林业工人(非农业户口),而不是真正在城市生活就业的人,本

质上是从事的农业劳动。如果扣除这部分人后的城镇化水平,黑龙江的城镇化水平将大大降低。这个分析使我们对黑龙江全省城镇化进程和哈尔滨未来人口增长的趋势有了正确的把握,否则很容易误解未来城市人口规模与人口迁移问题,也难以解释未来如何培育哈尔滨成为区域中心城市。

4.3 从城市到区域,思考东北地区的中小企业活力

振兴东北老工业基地,学术界从产业、项目、金融政策等多方面提出了具体的发展对策。从城市空间发展角度,哈尔滨战略规划提出要发挥中小企业和中小城市的活力,从城市区域化的角度来发展东北地区的大城市及其周边地区。

在东北三省中,城镇化发展存在两个比较明显的特征,即中心城市规模过大,周边城市实力过弱,二元经济特征明显;其次,国有企业比重过重,中小企业实力过弱。而这两个特点从一定程度上制约了东北城市的发展。

经济全球化与产业发展的专门化趋势,一方面促进了跨国公司的发展;另一方面,产业垂直分工的瓦解,平行分工的加强,让中小企业在产业重构的过程中显示它的活力与竞争力。按照产业发展的规律,东北城市在加大大中型国有企业发展的同时,要为中小企业提供良好的发展环境,促进中小企业的发展。

从单个城市而言,哈尔滨城市的发展主要受大中型国有企业的推动,城市空间格局也深受大中型企业布局的影响,这是城市发展的重要动力因素之一。但是我们在哈尔滨战略的研究中,注意到哈尔滨外围小城市和中小企业的活力。例如在哈尔滨北部的利民,其发展态势要好于松北开发区,究其原因,主要是利民的生产要素的低成本与相对宽松的环境促进了中小企业在利民的发展。因此战略规划从区域发展角度提出哈尔滨城市发展战略要重视中心城市大中型国有企业自内向外的动力,和中小企业自外