



“都市圈”还是都“圈”市

——透过效果不理想的苏锡常都市圈规划解读“圈”都市现象

罗小龙 沈建法

【摘要】从管治的理论视角探讨苏锡常都市圈规划实施效果不理想的原因。通过追踪苏锡常都市圈规划制定和实施的整个过程、不同行政等级政府在其中的作用和行为以及对实施效果的评估,研究发现没有“管治”的管治革新尝试、协调性规划内容难以把握、都市圈规划缺乏有效的编制、审批、实施、管理和监督的机制是都市圈规划效果不理想的主要原因。

【关键词】都市圈;都市圈规划;苏锡常都市圈规划;规划实施

WHY URBAN REGION PLANNING DOES NOT WORK WELL?— LESSONS FROM SUZHOU-WUXI-CHANGZHOU METROPOLITAN COORDINATING REGION PLANNING

LUO Xiaolong; SHEN Jianfa

ABSTRACT: This study attempts to unveil the reasons of the unsuccess of Suzhou-Wuxi-Changzhou Metropolitan Coordinating Region Planning (MCRP). By surveying the formulation and implementation of MCRP, function of the governments at different hierarchical levels and the performance assessment of the planning, it is found that lack of actors' interaction and information exchange, the difficulties in specifying detailed contents for coordination and lack of good planning mechanisms are major factors leading to the unsuccessful planning.

KEYWORDS: metropolitan coordinating region; metropolitan coordinating region planning; Suzhou-Wuxi-Changzhou Metropolitan Coordinating Region Planning; planning implementation

1 前言

近年来,我国许多大中城市提出建设自己的“都市圈”。作为中国城市规划体系、编制方法的一种创新,都市圈规划与其他强调促进地方经济发展的规划(Ng & Tang, 2004)的显著区别在于,规划对象是多个行政主体,规划的目的在于协调(王学锋, 2003),因此都市圈规划被视作城市 and 区域管治模式的创新(李建波, 2004)。但是新生事物总是同诸多新问题相伴而生。这在“大德阳”规划中可见一斑——德阳虽然已经被纳入成都都市圈规划,但为了增强自己的经济实力,德阳提出建设自己的都市圈,造成了都市圈“圈叠圈”、“圈内圈”的问题。这也是许多都市圈规划面临的问题。应当指出都市圈也经常以城市组团、城市群等衍生术语在其他规划中出现,这使我们提出了这样的问题:单个或多个城市圈都市圈后,为什么会出现圈内城市或部分城市都“圈”市?“都市圈”到底怎么了?笔者通过对《苏锡常都市圈规划》的制定、实施过程和效果进行研究,希望能找到这些问题的答案。

《苏锡常都市圈规划》(以下简称《规划》)是国内第一部政府批准的都市圈空间规划。此《规划》具有一定的示范意义,受到了国家建设部门的重视和推广。然而《规划》也像其他都市圈规划一样面临着各种各样的问题,在其后的实施过程中,效果并不理想。为了发现都市圈规划实施不理想的原因,笔者尝试从管治理论的两个重要理论视角——不同利益群体(stakeholders)的互动和互动的过程(Jessop, 1998)来研究这一问题,找寻《规划》不能达到预期效果的根源,希望对同类规划有所启迪。

2 苏锡常都市圈规划的目标——江苏省的初衷

近年来 苏锡常三市城市竞争带来的问题层出不穷。这些问题主要包括：产业雷同；基础设施协调不力；区域环境恶化等。为了缓解和消除日益加剧的城市竞争，江苏省政府启动了《苏锡常都市圈规划》，尝试通过规划的政策手段促进苏锡常三市的合作和协调。2001年，江苏省建设厅开始组织编制《规划》，规划任务主要由江苏省城市规划设计研究院、南京大学城市规划设计研究院共同承担。《规划》的目标主要在于以下几个方面：

(1) 发挥苏锡常在江苏省社会经济中的核心作用。“……带动苏北、苏中地区发展。提高江苏在全国以及世界经济中的地位”；

(2) 缓解城市竞争 提升区域整体竞争力。通过规划协调区域中城市的发展 避免和消除不利因素，促进城市合作；

(3)“……与上海形成既联合又竞争的错位发展格局……”(范军勇，2004)；

(4) 提升区域竞争优势 应对经济全球化、入世的挑战。

由此可见《规划》是上级政府为缓和城市竞争，提升自身竞争力而绘制的美好蓝图，是对城市合作和协调发展的一种尝试。但是由于权力下放后，地方政府成为利益的主体，被协调方——地级市政府在规划的编制、实施过程中涉及到利益争夺和利益冲突，使规划难以形成共识，因而不能有效地促进苏锡常三市的协调发展。

3 《规划》编制——圈内城市缺乏互动，存在着激烈的利益争夺

《规划》是将苏锡常三市作为整体的综合规划，内容涉及产业规划、空间规划、基础设施规划、生态环境保护等诸多方面。这种由上级政府通过行政手段发起的城市合作和城市协调规划更多的是上级政府意志的反映，而不是城市之间自发达成的合作和协作共识。在规划编制过程中，主要是由规划编制单位听取苏锡常三市的想法与意见，而三市之间缺乏充分的信息交流和互动，因此在三市间很难形成合作的共识。这一定程度上导致了在规划编制过程中地方政府为实现各自利益最大化，在土地利用、基础设施布局等诸多方面大打利益争夺战，其中以机场选址和过江通道的争夺最为引人注目。以下以机场争夺为例，说明规划编制过程中城市间的利益争夺。

上海虹桥机场的国际客货运职能转移至浦东机场后，由于交通状况和距离增加，苏南地区的国际客运、货运受到严重影响(张京祥、吴缚龙，2004)。为解决苏锡常的空运问题，江苏省政府决定在苏南地区规划建设一座新机场，由此引发了苏锡常三市的机场争夺战，各市纷纷提出理由要求省政府将新机场设在自己的城市内。

这种争夺迫使省政府不得不采取折衷的办法，保留常州、苏州和无锡三个机场，并在无锡和苏州的交界地区修建新机场(仍然处于无锡境内)。但常州和苏州还是紧随其后提出了各自的机场建设计划。这在一定程度上反映了虽然中国的规划具有一定的法律效力，但是地方政府的游说往往也会改变上级政府的决策(Walder, 1995)。苏州和常州在机场建设上也持有这样的心态。应当指出这种利益争夺发生在几乎所有的重大基础设施的选址建设上，以至于委托方也无奈地表示，《规划》只是提供城市协调发展和合作的蓝图，而无法强制地方政府实施。由此可见，协调性的规划应该更多地注重过程，特别是在被协调城市之间建立共识和信任，共谋协调和合作的方向，而不是简单地制订一个规划。

4 不理想的《规划》实施及其原因

4.1 不理想的《规划》实施

为了追踪《规划》制定后几年来的实施情况，笔者走访了编制规划的委托方(江苏省建设厅)、规划的编制方(两家规划院)、规划的实施方(三市的城市规划局)以及相关单位(江苏省交通设计研究院、地级市城市规划院等机构)对规划中涉及内容的实施状况进行了分类评估。这些规划项目主要涉及产业规划、空间规划、环境保护、风景旅游规划和基础设施五类(表1)。由于前四项不涉及规划的具体内容和工程，因此只作总体评估。而基础设施规划涉及较多重点工程的建设，因而笔者在该项评估中可以追踪《规划》中项目的落实情况。

从表1可见，项目实施并不理想，特别是产业规划、空间规划、环境保护规划、风景旅游资源规划，由于规划只是在宏观层面上提出了对策和建议，地方政府很难操作，因而使规划流于形式。且基础设施规划的实施也不尽人意。表1的17个规划项目中，有11个处于规划改变/争论中、搁置、难以操作的状态，占项目总数的65%。

——在公路和铁路的重点项目中，312国道改线和沪宁铁路改造因为实施的可行性问题，并



表1 《苏锡常都市圈规划》实施情况的评估
Tab.1 Implementation evaluation of MCRP

规划项目	已实施/实施阶段	部分实施	规划/准备阶段	规划改变/争论中	搁置	难以操作	项目取消
产业规划							
空间规划							
环境保护							
风景旅游资源整合							
基础设施	312国道改线						
	沪宁铁路改造						
	沿江铁路						
	通沪铁路						
	苏锡常轨道交通						
	常(熟)吴(江)轨道交通						
	澄锡宜轨道交通						
	常武轨道交通						
	苏通公路长江大桥						
	常泰公路长江大桥						
	重点建设常州奔牛机场(4D)						
	完善苏州光福机场(4C)						
	完善无锡硕放机场(4C)						
	规划苏南机场						
	无锡物流中心						
	天然气区域供气						
区域供水							

资料来源：笔者访谈，2004。访谈对象主要为规划师和地方政府主管官员。

没有按照规划执行,而是分别采取了扩建和铁路提速的做法;而沿江铁路正处于具体规划选线的争论中;通沪铁路则已经开始规划准备。这些项目并没有按照规划实施,一定程度上说明协调性规划中的项目规划比总体规划等城市规划中的项目规划更难把握,因而更需要在规划过程中的充分论证。

——轨道交通。江苏省建设厅已经按照《规划》着手制定苏锡常轨道交通规划,无锡也正在规划澄锡宜轨道交通,但是付诸实施都需一定时日。而表1中的其他2项轨道交通也仅在《规划》中提及,相当长一段时期内很难实施。

——苏通公路长江大桥和常泰公路长江大桥是江苏省交通规划中的立项项目,因而进展顺利,目前处于规划和选址阶段。

——对于机场的协调,我们从规划上看到的更多的是无奈。《规划》认为“首先重点建设常州奔牛(4D)省级干线机场;其次完善无锡硕放和苏州光福支线机场(4C),发展支线运输……”。根据需求和可能建设无锡新机场,适应苏锡常地区航空运输需求和地区经济发展需要”。

对机场建设进行协调的本意在于避免重复建设,从规划的表述上可见江苏省希望将区内等级最高的常州机场建设为中心机场,但是城

市间的机场争夺使省政府陷入了进退两难的境地。这也再次印证了一些学者的观点(Wei, 2001)在市场经济、权力下放和全球化背景下,行政命令在左右地方发展上的作用逐渐减小。整体利益(江苏省和三市的共同利益)和个体城市的利益(地级市)存在的矛盾,使省政府无法取舍,无法要求任何一个城市牺牲自己的利益(关闭区内机场)。这样省政府出现了自己搭台自己唱戏的情况——规划了区内的第四个机场苏南机场。以后的发展表明,区域中机场发展并没有进入《规划》的预定轨道。2003年8月,无锡硕放机场增加了航班,成为目前苏南地区影响最大的机场。“重点建设常州奔牛机场”的规划可能永远难以实现。

——将无锡物流中心建设成苏南的物流中心。《规划》没有明确的物流工程建设,仅是功能定位。由于建设物流中心是由市场决定的,主要靠地方的经济力量和地方政府的意愿,所以上级政府施加的影响微乎其微。

——区域供气和区域供水规划。在《规划》基础上,江苏省相关部门已经着手编制了这些专项规划。根据笔者对实施部门的调研,目前这些规划在地级市的范围内可以较好地开展,但要实现三个地级市范围内的区域供水、供气比较困难。

这主要有两个原因：一是城市间的相互信任问题。一些城市担心“供水或供气到其他城市可能泥牛入海，即自己的水、气被其他城市不遵守规则而‘免费’使用”。这进一步印证了前述由于缺乏互动，而很难达成共识和存在的信任障碍；二是保护自身经济利益。“水厂、供气站对城市政府而言是一本万利的基础设施，因而城市政府都不愿主动放弃水厂、供气站等项目。而在单个地级市内部由于矛盾较易协调，因此地级市内部分地区已经开始实施区域供水、供气”。此外，工程技术上的问题也制约了部分地区的区域供水、供气规划的实施。

从以上对《规划》实施效果的评估来看，《规划》实施效果并非良好。从规划内容来看，主要由宏观和微观两大协调领域构成。因此，在规划中如何把握规划内容的度决定了协调性规划的成功与否，既应避免由于规划内容过于宏观而让实施者无从下手，也应避免规划过于具体而抑制了实施者的能动性。此外，从以上分析可见，竞争性规划的项目很难进行协调，而对于共同利益所在的领域，城市之间则有较多的共鸣，如交通基础设施。因此，在规划中如何引导城市在竞争性领域的合作将是规划成功与否的关键。当然，城市间信任的建立对《规划》的成功实施也同样重要。以上是对具体项目难以实施的原因分析，下文让我们从宏观层面上分析《规划》难以实施的原因。

4.2 《规划》未能达到预期目的的原因

为了进一步分析《规划》没有达到预期目标的原因，笔者对《规划》的委托方（1人）、编制方（2人）和实施方（8人，包括三市规划局官员和部分城市规划院负责人）共11人进行了半结构式访谈。应当指出，这些被访者都是涉及《规划》的关键人物，因此笔者认为他们的观点具有说服力。图1列出了相似回应最多的原因，这些原因主要可以分为三个方面：

（1）利益冲突造成规划很难实施。一方面，苏锡常三城市间存在着利益冲突，这些利益冲突主要体现在招商引资、基础设施发展等方面；而多中心城市区域没有主导城市、政治经济地位相当的特征使苏锡常城市之间的竞争较其他地方更为激烈（Kloosterman & Lambregts 2001）；且《规划》涉及了三市诸多利益，如产业、战略定位、基础设施等，因此很难使三市认可。另一方面，上级政府和苏锡常存在利益冲突。从《规划》可见，上级政府试图通过行政手段整合苏锡常三市，提升自己的利益。这意味着为了整体利益，某些城

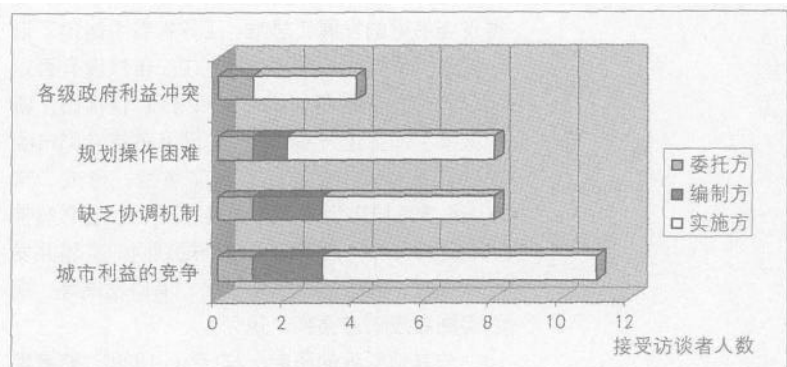


图1 《规划》实施不理想的原因调查
Fig.1 Reasons survey on the unsuccess of the MCRP

资料来源：笔者访谈，2004。

市的利益可能会被牺牲。因此各级政府间的冲突导致了政府的貌合神离。

（2）《规划》缺乏协调机制。虽然省政府制定了规划，但是对规划的实施和管理缺乏监督。同时，在苏锡常三市中也没有类似于长江三角洲城市经济协调会的协调机制，因此很难在城市间建立协作和信任，而更多的只有竞争。

（3）在笔者的访谈中，规划本身的原因（操作困难）也在一定程度上阻碍了城市之间的协调与合作。这也在一定程度上反映了计划经济下的行政手段已经不能适应市场经济下规划的现实需求，需要规划方式的创新。

此外，部门间的权利冲突和分配也是规划难以实施的原因之一。这主要涉及到建设厅、交通厅、环保厅等职能部门的权力冲突和对《规划》的配合程度。

总而言之，城市之间的利益竞争、缺乏协调机制、规划自身的原因、各级政府间利益的冲突以及政府部门间的权力冲突是造成规划实施不理想的主要原因。下文省政府新发展战略的提出和地级市对都市圈的新提法也反映了这些利益的冲突和规划的不确定性。

5 《规划》面临的新挑战——来自两种类型都市圈的挑战

5.1 江苏省发展战略思维的转变和新规划

在《规划》的上一层次规划中，江苏省明确提出了三大都市圈的发展战略，即通过建设南京都市圈、徐州都市圈和苏锡常都市圈，带动全省经济社会发展。这种发展战略思维在《规划》中已有明确体现（如前述），然而新任省委书记李源潮在2003年初提出了沿江开发的新的江苏省经济发展战略——加速发展苏南和苏中沿江地区。根



据省委书记的发展新思维,江苏省着手制定了沿江地区发展规划。在这一规划中,虽然没有否定《规划》中的苏锡常的城市空间格局,但提出了新的城镇空间重组方案,将一些涉及苏锡常都市圈中的城市与苏中的城市进行了重组,形成了常泰、通虞等城市组团(陈闽奇,2004)。这必然带来了这样一个问题——当两个规划同时实施并发生冲突时,例如基础设施布局、港口发展等,规划实施者应该遵循哪个规划?

与其他学者的研究一样(Zhu, 1999)笔者发现地方领导变化和意志的转移对规划的实施确有影响。就目前而言,我们仍然没有建立处理省政府发展战略和区域规划关系的相应机制,以及《规划》缺乏法定地位,这些都给《规划》的实施带来困难。都市圈规划在制度化和规划体系建设上,道路依然漫长。下文各地方政府提出自己的都市圈也表明《规划》所面临的制度困境。

5.2 地级市新都市圈的提出

《规划》将苏、锡、常三市作为圈内城市,而三个城市似乎都不接受这种都市圈的划分方法,以至学者认为因为苏锡常作为一个多中心都市区,没有首位城市,因而这个都市圈很难实现,因此,应该重新考虑都市圈的划分。而圈内的城市政府也纷纷提出了自己的都市圈划分方法。例如苏州市政府2003年组织了首届“长三角(太湖)发展论坛”,并提出了“环太湖城市圈”的新概念,认为环太湖都市圈由苏锡常和苏嘉湖两个板块组成,共五个城市(长三角(太湖)发展论坛组委会,2004),这种提法明显使苏州成为苏南城市和浙北城市的“领头羊”。据笔者了解,区内的其他城市也正在酝酿自己的都市圈。在此虽然不能比较各种都市圈划法孰优孰劣,但是可以看出圈内城市从自身利益出发而再划都市圈的现象至少表明了圈内城市对规定身份的不认可和扩大自己发展空间的意图,因而《规划》实施非常困难。

综上所述《规划》正面临着两种类型都市圈的挑战:根据不同规划目的所划都市圈或城镇组团,这种类型的都市圈往往相互重叠;在已划都市圈规划无效下,圈内城市出于自身的利益而再划都市圈。这给我国的城市规划体系提出了新问题。对于前一种“都市圈重叠”的规划,由于出发点不同,如发展战略调整、专项规划等,此类规划在一定的情况下还是需要的。但如何协调这种“圈叠圈”,以使各种规划都可以得到有效实施?当“圈”与“圈”在规划和实施过程中出现冲突时,如何解决?这些问题将是城市规划界共同面对的问题。而对于后一种更为复杂的情况——“再划都市

圈”,面对的问题将会更多,因为这里不仅涉及到对已划定都市圈的认可程度以及城市政府和上级政府的权利博弈等等,这里需要解决的问题是:如何界定、规划、审批、监督、管理都市圈规划?都市圈规划无效时,谁有权利调整和修订都市圈规划?

6 结论:《规划》实施不理想的根源

《苏锡常都市圈规划》和其他的都市圈规划一样是我国城市规划的一种创新,其意义在于开创了一个城市/区域协调与合作的平台。但是作为一个新生的事物,也不可避免存在着各种各样的问题,甚至会遭遇挫折。本文的目的在于通过找寻苏锡常都市圈规划未能达到预期效果的原因,解读都市圈规划存在的问题,希望为同类规划提供借鉴与经验,以使今后的都市圈规划更加有效和成功。通过以上对苏锡常都市圈规划的编制、实施的追踪和评估,以及对政府行为和外部挑战(新规划中的新都市圈或城镇组团)的分析,笔者认为主要有以下导致《规划》难以实施的原因:

(1)没有“管治”的管治革新尝试。苏锡常都市圈规划是由上级政府发起的旨在协调城市和区域发展的规划,因为进行了规划操作方式的创新,一改以往行政指令性规划,尝试通过协调的方式指导城市和区域的发展。在这个意义上讲,苏锡常都市圈可以被视为一种管治革新的尝试。但是,管治的核心内容——相关利益单位的互动和达成共识(Jessop, 1998)——并未在规划的制定、实施过程中充分体现,因而苏锡常都市圈规划是一次没有“管治”的管治革新尝试。应当指出,都市圈规划不能简单地在规划图纸上表达,而更应当是一个建立互信和共识的过程,而这正是《规划》所缺乏的。此外,对于上级政府来说,虽然在《规划》中担当了调解人的角色,但是也应该在《规划》的各个阶段动员圈内城市和为营造城市互动的氛围创造条件。只有充分动员下级政府,促使它们达成共识与互信,都市圈规划才可能水到渠成,基础坚实。

(2)协调性规划内容难以把握。都市圈规划是一种新的规划范式,这使其在内容上不能追随总体规划、城镇体系规划等既有规划模式,而是要在实际操作中不断完善和修正。更为重要的是旨在协调的都市圈规划使规划师很难把握需要规划协调的内容。因为规划内容既不能过于宏观,以至于实施者无从下手,也不宜过于具体,使规划缺乏弹性。规划内容应该是一个被协调城市互动后的共识或行动纲领,即圈内城市明确了哪些

问题可以协调与合作,哪些存在争议的地方应该搁置争议,或是采取其他更为有效的解决方法。应当指出,经过多方讨论、协调后所确定的规划内容将会更容易付诸实施。

(3)都市圈规划缺乏有效的编制、审批、实施、管理和监督的机制。通过对规划编制和实施整个过程的追踪以及其他新都市圈出现的原因分析,笔者认为都市圈规划缺乏一个有效的编制、审批、实施、管理和监督的机制。这是造成规划没有达到预期效果的主要原因之一。这种机制不仅包括对规划的规范(都市圈的界定、划分等)规划的审批以及对各种可能出现问题的解决(如圈内圈、圈叠圈问题)等,而且也应该包括城市之间的协调机制。应当指出,协调性的都市圈规划由于利益主体的多元和利益的不断变化,这种机制也要求更加富有弹性。这些都需要在实践中不断摸索。

正是由于以上的原因,致使许多城市都“圈”市,带来一个又一个“都市圈”的失效,而“圈”都市又会一波接一波地再次上演,最终造成全国各地“都是圈”。

(本研究得到美国UrbanChinaResearchNetwork和香港中文大学研究生奖学金的资助。感谢南京大学张京祥教授和中科院南京地理与湖泊研究所陈雯研究员在本文研究过程中给予的大力帮助和建设性的建议,并对文中所提及的访谈者和所有接受笔者访谈的朋友深表谢意!)

注释(Notes)

把脉南京都市圈,《小康》杂志, <http://www.sina.com.cn>, 2004年7月8日。

实地访谈 09060401。

机场建设需要上报国务院、国家民航总局和省政府等相关部门批准、立项。苏州其后由于各种原因暂时放弃了机场项目。

实地访谈 10060401。

实地访谈 10060401 和实地访谈 14060401。

无锡新机场即文中其他地方提及的苏南机场。

实地访谈 14060401。

实地访谈 15060401 和实地访谈 12060401。

实地访谈 14060401, 实地访谈 15060401 和实地访谈 12060401。

实地访谈 10060401。

① 实地访谈 10060402。

② 实地访谈 14060401, 实地访谈 15060401 和实地访谈 12060401。

参考文献(References)

- Jessop B. The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development [J]. International Social Science Journal, 1998, 50(1): 29-45.
- Kloosterman R C and Lambregts B. Clustering of Economic Activities in Polycentric Urban Region: the Case of the Randstad [J]. Urban Studies, 2001, 38(4).
- Ng M K & Tang W S. The Role of Planning in the Development of Shenzhen, China: Rhetoric and Realities [J]. Eurasian Geography and Economics, 2004, 45(3): 190-211.
- Walder A G. Local Governments as Industrial Firms: an Organizational Analysis of China's Transitional Economy [J]. American Journal of Sociology, 1995, 101(2): 263-301.
- Mei Y H D. Decentralization, Marketization, and Globalization: the Triple Processes Influencing Regional Development in China [J]. Asian Geographer, 2001, 20(1&2): 7-23.
- Zhu J. Local Growth Coalition: the Context and Implications of China's Gradualist Urban Land Reforms [J]. International Journal of Urban & Regional Research, 1999, 23(3): 534-548.
- 江苏省建设厅,江苏省城市规划设计研究院. 苏锡常都市圈规划[Z]. 2002.
- 陈闽奇. 快速开发进程中的江苏省沿江地区空间发展策略[J]. 城市规划汇刊, 2004, (2): 8-12.
- 张京祥,吴缚龙. 从行政区划兼并到区域管治[J]. 城市规划, 2004, (5).
- 王学锋. 都市圈规划的实践与思考[J]. 城市规划, 2003, (6): 51-54.
- 李建波. 竞争性区域管治研究初探:以长江三角洲地区为例[D]. 南京大学, 2004.
- 长三角(太湖)发展论坛组委会,编. 长三角(太湖)发展论坛首届年会论文集汇编[C]. 北京:中国经济出版社, 2004.
- 范军勇. 从“173”项目的实施看上海产业政策的调整对策[J]. 城市规划汇刊, 2004, (2): 17-22.

启事

从2004年第6期起,本刊所刊文章中的图表名称已经全部译配了英文,为此,请作者在向本刊投稿时,除提供文章标题、摘要和关键词的英文译文外,也请附上文中所有图表的名称(即图名和表名)的英文译文。

另外,应本刊编辑及版式体例的需要,请来稿中图纸上(包括框图)标注的文字尽量采用细黑字体,以方便编辑排版。