

解读区域管治的创新尝试—苏锡常都市圈规划

杨犇

(华东师范大学中国现代城市研究中心, 上海 200062)

摘要: 长期以来区域经济的发展受到行政区划的刚性约束。作为我国第一个经政府批准实施的都市圈空间规划, 苏锡常都市圈规划是跨越行政区划进行区域合作和协调发展的一种尝试, 具有一定的示范意义, 因而受到了重视和推广, 然而该规划也像其他都市圈规划一样面临着各种各样的问题。本文的目的在于通过解读苏锡常都市圈规划存在的问题, 探寻规划未能达到预期效果的原因, 以为同类规划提供借鉴。

关键词: 行政区经济; 都市圈; 都市圈规划; 苏锡常

中图分类号: D630.1 **文献标识码:** A

1 引言

“行政区经济”是指地方经济与行政区划紧密叠合的现象, 它是中国经济社会转型时期的一种过渡型经济形态^[1]。近年来, 随着计划经济向市场经济的逐步过渡和政府职能的转换, “行政区经济”格局逐步淡化, 城市的发展逐步冲破行政区划的围墙^[2]。“都市圈”可以看作是城市发展突破行政区划的一种尝试和创新, 都市圈规划与其他强调促进地方经济发展的规划的显著区别在于, 规划对象是多个行政区主体, 规划的目的在于协调^[3], 因此都市圈规划被视作城市和区域管治模式的创新^[4]。

位于长三角地区的苏州、无锡、常州是我国人口最密集、经济和城市化水平最发达地区之一, 区位优势, 交通便利, 也是“苏南模式”的典型区域和带动江苏社会经济现代化的先导地区。2007年, 苏锡常以仅占江苏省 17.07%的面积 18.93%的人口, 创造了占全省 44.44%的 GDP 和 53.77%的实际利用外资率^[5], 在江苏省乃至整个长三角的经济社会中占有举足轻重的地位。

苏锡常所处的经济社会环境正面临着日趋激烈的竞争态势, 经济全球化、城市加速化等正对苏锡常的发展产生积极而深刻的影响。采用何种适当的区域空间组织模式, 从而实现这一地区社会、经济及生态环境的协调发展成为关注的热点, 也引发了许多理论和实践探索。江苏省最终选择了构建苏锡常都市圈来缓和苏锡常三市城市竞争, 实现苏锡常三市和江苏省的共同发展。

本文试图通过解读这一都市圈规划, 来探寻规划未能达到预期效果的原因和规划存在的问题, 以为同类规划提供借鉴。

2 都市圈与都市圈规划

2.1 都市圈概念

都市圈的概念于 1988 年引入我国^[6]。在江苏规划苏锡常都市圈前, 国内外对都市圈有

收稿日期: 2009-3-28

作者简介: 杨犇(1985-), 男, 硕士, 华东师范大学中国现代城市研究中心

相近的概念。基于城市人口统计的需要,美国最早使用了“大都市区”(Metropolitan Area)这一概念。1950年代,法国地理学家戈特曼(JeanGottmann)^[7]提出大都市圈(Mega-opolis)。1950年代日本在定义了“都市圈”后,1960年代又提出“大都市圈”概念。1996年我国经济学家王建^[8]提出在我国建立九大都市经济圈(Megalopolis)。周一星^[9]认为都市区是由中心市(城市实体地域内非农人口在20万人以上)和外围非农化水平较高,与中心市存在着密切社会经济联系的邻接地区两部分组成。姚士谋^[10](1992)则提出城市群(UrbanAgglomerations)的概念,认为城市群是指在特定的地域范围内具有相当数量的不同性质、类型和等级规模的城市,在一定的自然环境条件下,以一个或两个超大或特大城市作为地区经济中心,共同构成的一个相对完整的城市“集合体”。邹军、张京祥等^[11-13]认为“都市圈”是指一个或多个核心城市,以及与核心城市具有紧密社会、经济联系的,具有一体化倾向的临接城镇与地区构成的圈层式结构,并指出“都市圈”是客观形成与规划主观推动双向作用的产物。

综上,都市圈(Metropolitan Coordinating Region)比较完整的概念应是:由一个或多个中心城市和与其有紧密社会、经济联系的临接城镇组成,具有一体化倾向的协调发展区域。是以中心城市为核心、以发达的联系通道为依托,吸引辐射周边城市与区域,并促进城市之间的相互联系与协作,带动周边地区经济社会发展的、可以实施有效管理的区域^[14]。

2.2 都市圈规划

都市圈的出现不仅使城市地域空间形态与规模发生重组和变化,而且对原有的城市规划模式和行政区划提出了新的要求和挑战。而都市圈在发展过程中产生的问题也给传统的行政区划带来了新的课题。首先,规划区的范围超越了行政区的边界;其次,基础设施、交通设施的安排等需要在比城市更大的范围内进行协调解决,在这一的基础上,都市圈规划应运而生。

基于都市圈这一空间尺度的规划即为都市圈规划。都市圈规划是一种战略性的空间规划,具有宏观性、综合性、协调性和空间性的特点,它的主要目的是为城市政府提供关于城市 and 空间发展战略的框架,规划内容(见图2)则以都市圈经济社会的整体发展策略、区域空间发展模式以及交通等基础设施布局方案为重点。构建都市圈的本质在于淡化行政区划,从区域角度强化城市间的经济联系,形成经济、市场高度一体化的发展态势;协调城镇之间发展的关系,推进跨区域基础设施共建共享;保护并合理利用各类资源,改善人居环境和投资环境,促进区域经济、社会与环境的整体可持续发展^[15]。

3 苏锡常都市圈规划

3.1 区域概况

苏锡常都市圈位于中国最具经济发展活力的长江三角洲地区(见图3),东侧紧邻上海,南侧与浙江省杭嘉湖城市群接壤,西侧为南京都市圈,北侧与苏中地区隔江相望,在区位上具备承东启西、沟通南北作用。

都市圈由苏州、无锡、常州3个地级市和金坛、溧阳、宜兴、江阴、张家港、常熟、太仓、昆山、吴江9个县级市组成,为了保证可操作性,都市圈规划范围与各市行政边界吻合。该都市圈经济发达、文化繁荣、历史悠久、文物众多、交通完善,不仅是全国经济发达地区、江苏省经济核心和创新基地,还是以上海为中心的长江三角洲大都市连绵区中枢的重要组成部分,其社会经济发展在全省乃至全国都有强大的先导和引擎作用。至2007年底,都市圈总人口1916.56万,城镇人口1247.56万,城市化水平为65.1%,高于全省53.2%的平均水平,人均GDP为76225元^[5](见表1)。

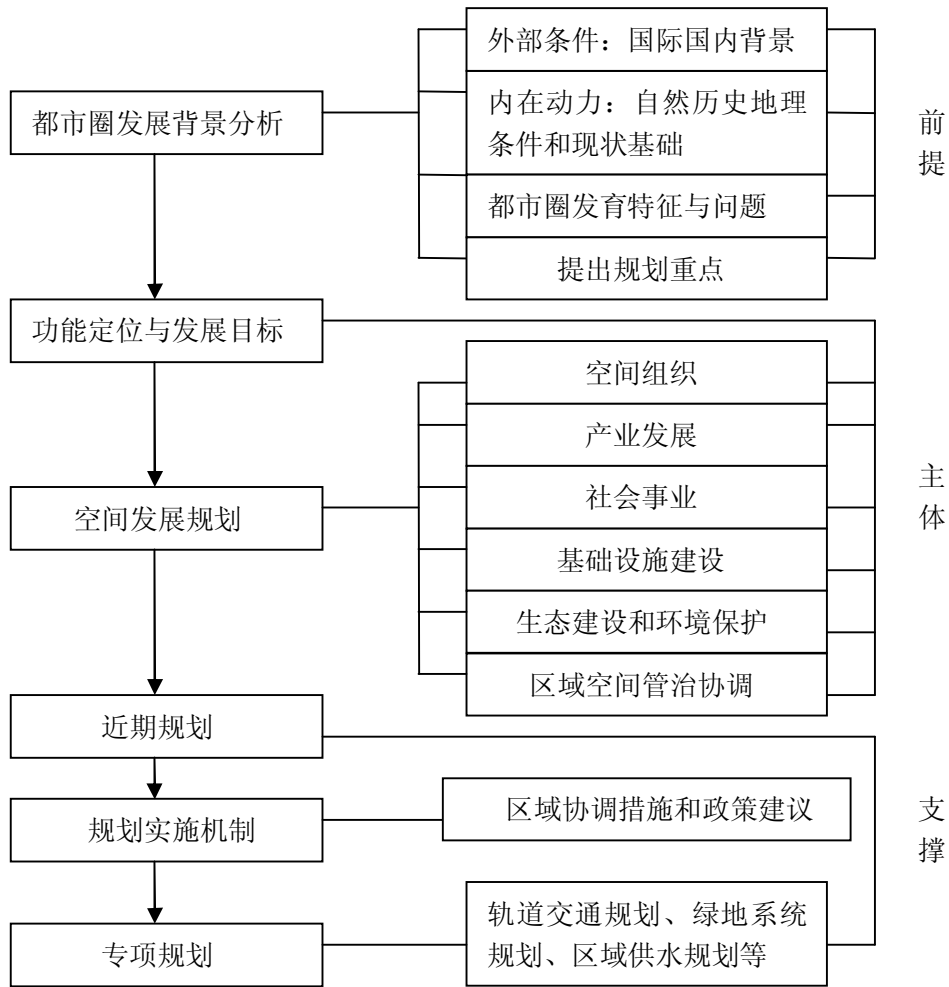


图 2 都市圈规划内容



图 3 苏锡常都市圈区位图

表 1 2007 年苏锡常都市圈社会经济状况

地 区	总人口 (万人)	GDP 总量 (亿元)	人均 GDP (万元)	地 区	总 人 口 (万人)	GDP 总量 (亿元)	人均 GDP (万元)
苏州市区	235.31	2295.29	98620	无锡市区	235.92	2162.92	92385
常熟	106.14	971.83	91847	江阴	119.77	1190.56	99541
张家港	89.30	1050.02	117927	宜兴	106.05	505.06	47627
昆山	67.98	1151.80	171068	常州市区	224.72	1419.91	63502
吴江	79.32	618.00	78149	溧阳	77.62	266.51	34402
太仓	46.38	440.27	95173	金坛	55.04	223.00	40575

资料来源：江苏省统计年鉴 2008

3.2 规划解读

苏锡常都市圈规划专家组组长、华东师范大学刘君德教授说过，“在行政区域经济的运行体制下，就算一个县、甚至一个镇都要去追求经济利益最大化，这是个没办法控制的怪圈。我们规划就是要规划他们相互之间的矛盾”。针对都市圈内多核心高度城市化的地域特点，规划以“协调”为重点。

3.2.1 规划目标

规划的目标主要在于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；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；与上海形成既联合又竞争的错位发展格局。

3.2.2 规划内容

苏锡常都市圈规划的内容包括功能定位、空间组织、产业发展、交通体系、生态环境、空间管治、实施保障等方面，鉴于资料获取等原因，本文选取了以下几个方面内容（见表 2）：

表 2 苏锡常都市圈规划主要内容

指标	内容
功能定位	苏锡常都市圈的区域功能是全国和亚太地区现代制造业的重要基地、上海都市圈的重要组成部分
空间组织	以苏州、无锡、常州市区及其周边地区构成的城市区域为核心，以沪宁城镇聚合轴为骨干，以沪宁交通走廊和长江为横向发展轴，以新长铁路、苏嘉杭高速公路为纵向发展轴的城市群。规划重点建设以苏锡常三市城区为核心的纵向发展轴线，即苏嘉杭城镇发展轴线、澄锡杭城镇发展轴线，构筑“两横两纵井字型”网络化的城镇群体空间
交通体系	将形成由沪宁线（东西向）、沿江（东西向）、苏嘉杭（南北向）和澄锡杭（南北向）构成的“井”字形运输通道和交通网络
空间管治	苏锡常都市圈将划分为五个空间分区进行组织：沿沪宁线地区、环太湖地区、长江

(规划重点) 沿岸地区、沿沪地区和宜溧金丘陵地区。这五个地区既要考虑各自区域内具体环境及发展要求, 同时也要为苏锡常都市圈的整体发展提供空间整合支撑

资料来源: 苏锡常都市圈规划(2001-2020)

3.3 规划解读

苏锡常都市圈规划自 2002 年底实施以来应该说取得了一定效果, 苏锡常三市之间竞争有所缓和, 区域整体竞争力得到很大的提升(见图 4)。

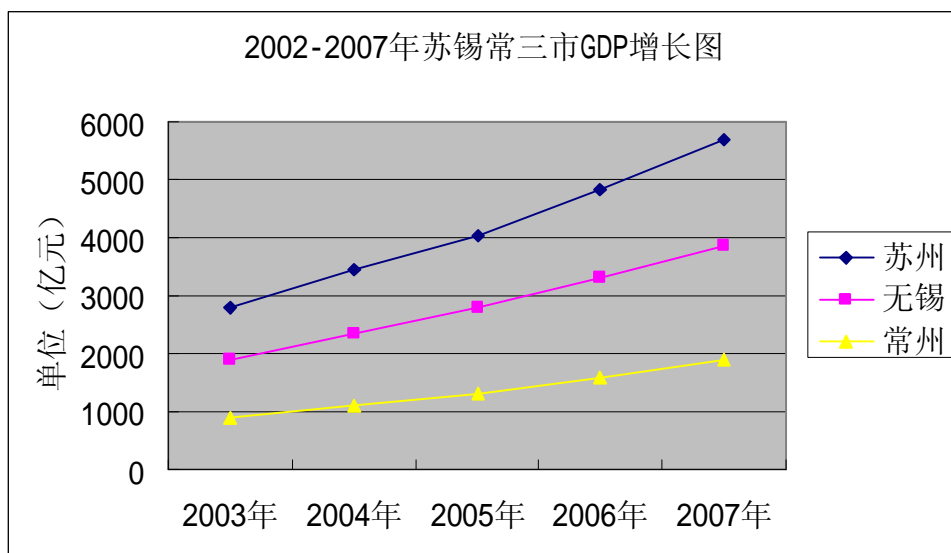


图 4 苏锡常三市 GDP 增长图

一些专项规划如都市圈区域供水规划、轨道交通规划、绿地系统规划等已编制完成并得以实施, 但从整体上看, 规划实施的不太理想, 规划没有达到预期的目的, 在一定程度上可以从表 3 中¹可以看出:

表 3 苏锡常都市圈规划实施情况评估

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						√	
312 国道改线	√						
沪宁铁路改造	√						
基 沿江铁路				√			
通沪铁路			√				

¹ 根据项目实际进展情况对原表进行了一些改动

	苏锡常轨道交通	√		
基础设施	常（常熟）吴（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			√
	区域供水	√		
	天然气区域供气	√		

资料来源：罗小龙.“都市圈”还是都“圈”市.2005

从表 2 可见，规划实施并不理想，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 3 的 17 个规划项目中，有 12 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 71%。

（1）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。

（2）轨道交通。江苏省建设厅已经按照规划制定了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 3 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。

（3）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，苏通大桥已经建成并于 2008 年 6 月 30 日正式通车，常泰大桥目前也处于规划和选址阶段。

（4）对于机场问题最难协调。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，但是市间的机场争夺使省政府陷入了进退两难的境地。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。无锡硕放机场目前已成为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。

(5) 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。

3.4 规划未达到预期目的原因分析

3.4.1 行政区经济下的地方利益冲突

地方政府往往通过建立于行政区划之上的各种政治、经济的政策壁垒以谋取本地利益的最大化。苏锡常都市圈规划跨越苏州、无锡、常州三个地级市行政单元,受到行政区经济影响下的地方利益冲突造成了规划很难实施。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。三市的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,三地之间都想以自己为中心发展。苏锡常都市圈规划制订不久,这些城市就按照自己的思路发展以自己为核心的都市圈,比如苏州提出的环太湖城市圈的概念,包括苏嘉湖和苏锡常两块,意图成为苏南和浙北城市之间的领头羊。无锡则把目光投向了北方,提出了和泰州建立跨江都市圈。另外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。

3.4.2 上级长官意志、任期利益的影响

苏锡常都市圈是江苏省于 2002 年提出的三大都市圈之一²,时任领导提出三大都市圈战略旨在带动全省经济社会发展。然而 2002 年底江苏省省级领导层发生变更,现任中组部部长的李源潮走马上任担任江苏省委书记,他在 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。根据新的发展新思维,江苏省着手制定了沿江地区发展规划。在这一规划中,虽然没有否定苏锡常都市圈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。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?领导变化和意志的转移对规划的实施带来了不小的影响。

3.4.3 没有管治革新尝试

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——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^[16]。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 and 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。

3.4.4 缺乏相关有效机制

² 2000 年 7 月,江苏省第三次城市工作会议做出了建设南京、徐州和苏锡常三个都市圈的战略决策。

规划缺乏有效的编制、审批、实施、管理和监督机制,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,需要在实践中不断摸索。

3.4.5 协调性规划内容难以把握

根据区域经济发展水平与城市化发展水平,都市圈规划大致分为三种类型:协调型、促进增长型、培育型^[17],苏锡常都市圈规划属于协调性规划。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。由于不同于传统的总体规划、城镇体系规划等规划模式,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,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。在表3中我们可以看到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,如交通基础设施,城市之间则有较多的共鸣,规划也容易进行协调。因此,在规划中如何引导、协调各城市在竞争性领域的利益将是规划成功与否的关键。

4 结语

从行政区经济走向都市圈经济是苏锡常乃至长三角发展的破题之作,也是区域未来实现新一轮发展的核心诉求。因此,作为区域间城市合作和协调发展的一种尝试,苏锡常都市圈规划具有一定的示范意义。本文通过解读评估苏锡常都市圈规划自03年以来实施的情况,简要分析总结出了苏锡常都市圈规划未能达到预期效果的原因主要在地方利益冲突、空间管治影响和上级长官任期利益等方面。

苏锡常都市圈规划的初衷在于突破行政区经济的束缚从而谋求地方经济社会的更好发展,但是对规划实施效果影响最大的仍然是受到行政区经济影响下的地方利益冲突。因此,如何突破现有行政区划设定都市圈规划范围从而实现更好的区域管治,实现地方社会经济的更好发展?如何处理不同都市圈规划范围的交叉与包容?这些问题都有待于进一步的研究。

参考文献

- [1] 刘君德,等.中国行政区划的理论与实践[M].上海:华东师范大学出版社,1996
- [2] 汪宇明,刘君德等.上海大都市区行政区划体制研究[J].人文地理,2000(6):5-8.
- [3] 王学锋.都市圈规划的实践与思考[J].城市规划,2003,(6):51-54.
- [4] 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.
- [5] 江苏省统计局.2007年江苏省国民经济和社会发展统计公报.
<http://www.jssb.gov.cn/jstj/jsnj/2008/nj00/nj0001.htm>,2008-12-10.
- [6] 宁越敏,曲凌雁.长江三角洲都市圈的形成,发展研究 P330-342《21世纪初长江三角洲区域发展战略研究》朱敏彦等主编 上海人民出版社,2001.
- [7] 崔功豪,主编.中国城镇发展研究[M].北京:中国建筑工业出版社,1992.
- [8] 王建.中国区域经济发展战略研究[J].管理世界,1996(4).

- [9] 周一星.城市地理学[M].商务印书馆, 1995.
- [10] 姚士谋.中国的城市群[M].中国科技大学出版社, 1992.
- [11] 邹军,陈小卉,等.城镇体系空间规划再认识[J].城市规划, 2001(1): 30-33.
- [12] 张京祥,邹军,吴启焰,等.论都市圈地域空间的组织[J].城市规划, 2001 (5): 19-23.
- [13] 邹军,张京祥,胡丽娅,编.城镇体系规划:新理念·新范式·新实践[M].南京:东南大学出版社,2002.
- [14] 邹军,王兴海,张伟,等.日本首都圈规划构想的考察及其对中国都市圈规划的启示[J].国外城市规划, 2003 (2).
- [15] 顾朝林.都市圈规划—理论·方法·实例[M].中国建筑工业出版社, 2007.
- [16] 罗小龙.“都市圈”还是都“圈”市[J].城市规划, 2005, 29(1):32
- [17] 张伟.都市圈的概念、特征及其规划探讨[J].城市规划, 2003, 27(6):47-50.

The research of an innovative attempt to urban governance —based on SUZHOU-WUXI-CHANGZHOU Metropolitan Coordinating Region Planning

Yang Ben

(The Center for Modern City Studies, East China Normal University ,Shanghai 200062 , China)

Abstract: The development of regional economic has long been restricted rigidly by the administrative division.As the first metropolitan coordinating region planning which approved by the government in China, Suzhou-Wuxi-Changzhou metropolitan coordinating region planning (MCRP)is an attempt who is cross administrative division for the coordinated development of regional cooperation .At the same time,it has a certain degree of model significance, which has been a amount of attention and promotion.However,the planning is also facing a wide range of issues as the same as other MCRPs.Through researching the issues of Suzhou, Wuxi and Changzhou MCRP ,This paper tries to explore the reasons for the planning does not achieve the desired effect, With a view to drawing on similar planning.

Key words: administrative economy; metropolitan coordinating region; metropolitan coordinating region planning; Suzhou-Wuxi-Changzhou