

战略规划意义之两岸比较

Comparing Strategic Planning Across the Taiwan Straits

刘昭吟 林德福 潘陶
Liu Chaoyin, Lin Tefu, Pan Tao

摘要：本文从制度变迁的视角比较分析两岸战略规划的产生与演变。二者产生的条件都是既有的空间规划无法适应外部环境的快速变化而在规划体制内衍生出的新类型；规划的外部条件变化，大陆主要是经济全球化和中央地方分税制，台湾则是政治民主化。二者的取向，大陆规划界面临的是地方经济竞争，在追求发展速度和经济总量的现实世界中面临规划范式竞争；台湾规划界面临的是地方认同感的家园重整，在各自分立的表述中摸索建立有利于对话的多层次的决策程序。后十八大时期“五位一体”启动了政务管理多元化趋势，经济建设向注重质量转型，因此多种主体的需求和利益必须被充分认知，这为新一轮战略规划迎来价值和方法的多元化。故此，本文试图通过回顾台湾战略规划，为大陆战略规划迎接多元化提供反思和借鉴。

Abstract: This paper compares the generation and evolution of spatial strategic planning cross-strait in institutional perspective. Both of them evolved from the incapability of master plan in fast changing period: the economic globalization and tax sharing reform in the main-land and the democratization in Taiwan. The orientation is different that the strategic planning is facing severe competition of local economy and paradigm challenge in a practical world in the main-land while it is involved in refreshing local identities and planners have to build communicative processes for varied values in Taiwan. After the 18th NCCPC, as “Five-in-One” reveals a trend of possibility of diversifying administrative governance and developmental pathways, various desire and benefit of various actors ought to be recognized, thus blooming of diversified planning paradigms are expected to emerge. On this concern of the coming diversification of strategic planning in the main-land, this paper attempts to provide a reflection and prospect via Taiwan's experience.

关键词：战略规划；县市综合发展计划；多元化

Keywords: Strategic Planning; Comprehensive Planning; Diversification

作者：刘昭吟，博士，潘刘卢杨林企业顾问（上海）有限公司产业经济与政策分析总监
林德福，博士，潘刘卢杨林企业顾问（上海）有限公司区域规划与设计管理总监
潘陶，潘刘卢杨林企业顾问（上海）有限公司战略发展与定位决策总监

1 前言

本文比较分析两岸战略规划发展过程，一方面探讨政治经济过程影响下的规划体制变迁对规划理论和方法论的影响；另一方面站在大陆的视角，通过对台湾的回顾与分析，展望新时期大陆战略规划的前景。

战略规划在大陆已走过 20 年。第一个 10 年，它以广义的规划存在，从国家的社会经济发展规划到单项产业或单一企业的发展战略，都需要既全面长远的发展计划又具有近期可行性的行动计划；第二个 10 年，空间部门的战略规划逐渐发展为规划界耳熟能详的、与地方政府发展意愿紧密结合的、一种与传统空间规划既相似又不同的特定规划类型，这是本文所讨论的对象。在空间规划界，无论中外，战略规划都是在传统规划不能回应快速经济社会变迁下所衍生的一种新型规划。其最早的概念是将公司法人响应市场快速变化的企业战略规划借用到空间规划中来，相对于传统规划的蓝图式明确结论，战略规划是一组变动的行动框架，是有关未来趋势、不连续性、充满不确定性预测的一连串决策。

大陆战略规划兴起的政治经济背景始于 1992 年邓小平南巡讲话。“南巡”明确了大陆转向市场经济，并形成“一切以经济建设为中心”、“摸着石头过河”、“白猫黑猫抓住老鼠就是好猫”、“发展是硬道理”等一系列思想意识的统一。1994 年的分税制则将“发展是硬道理”的经济发动机转移到地方政府，形成了各级地方政府分权、自觉求发展的格局。各地政府衍生出站在自我层级寻求区域定位以获取经济机会的发展思路，并据此向上要财政支持和政策扶持，向下定指标要求并敦促政绩表现的工作手法，从而引发了整体规划行业蓬勃发展的 20 年。

在“发展是硬道理”的背景下，战略规划面对的正是发展议题，提供的是发展策略。然而，20 年来中国大陆的战

略规划有数量增长而没有多样性的扩张，这是发展阶段与发展模式的结果。

在经济全球化中，大陆以主动承接产业转移作为后发战略，地方政府以生产要素的廉价快速供应展开承接机会的激烈竞争，加以地方首长五年任期制及 GDP 考核制，促使地方发展思路单一地集中在要素竞争所导致的“超常规”发展，粗放遂为其必然结果。随着经济维度高于一切的粗放模式愈演愈烈，财政体系土地依存度过高、经济转型面临困难、中央到地方各级发展格局及战略的片段化等成为一系列有待改革的问题。在此过程中，战略规划承当了粗放发展模式的谋士和助手，起到以下三个方面的作用：其一，界定发展愿景，为地方发展制定经济竞争战略；其二，绘制空间战略图，实则为与地方土地财政紧密相关的发展策略；其三，制定行动计划，明确近期可执行的公共投资及其投入产出模式。其中，空间战略图占据规划工作的核心部分，几乎就是规划界的全部努力。地方政府以其对上表发展雄心，对自身为土地财政增益图，对下为项目分工图。大陆以空前的发展速度和规模傲视全球，驱动它的是由制度单一性导致的发展路径、规划理论、集体价值观的单一性，而规划大军为此一洪流的一份子。

十八大以后，转变发展方式提上日程，战略规划迎来一个多元化格局。延续和扩展十二大的“三位一体”、十六大的“四位一体”，十八大提出经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的“五位一体”，揭示发展框架的完善和多元化。而在经济部门，经济建设从注重总量向注重质量调整，经济总量不再是官员考核的唯一标准，经济指标也须多元化。即使大陆软着陆的惯性意味着体制变迁是渐进的，规划界的工作角色和立场不可能产生根本性转变，一种小步快跑的范式转移却可被预期。至少在规划方法上，更多元的政务管理诉求将引发战略规划向两方面调整：一是各地地方政府寻求差异化定位及发展模式，这将促使规划者必须有更开放的价值观、更多元的理论视角；二是追求多种多样的综合解决方案，这促使规划者必须具备制度分析的洞察力和建构制度的综合能力，而不只是绘图能力。

新一轮的战略规划可被预期的是，在体制多元化中激励规划范式的多样性和专门化（specialization）。基于这个趋势，本文比较两岸战略规划的脉络和文本，并特别关注滋养台湾规划多样性的制度环境，以此展望大陆规划范式的变迁。

2 大陆战略规划的产生与演变

2.1 体制内体系外的规划及其反思

相对于《欧洲空间发展战略》（ESDP）产生的背景是为了处理欧盟的“空间发展的政治问题”^[1]，大陆的战略规划的产生背景可以说是为了处理地方政府的“空间发展的经

济制度问题”。作为一种探索和指导地方发展的空间资源配置的过程、技术和平台，大陆最早的战略规划当属 1994 年上海市政府组织的《迈向二十一世纪的上海》发展战略研究^[2]；而名称涵盖发展战略规划、空间发展战略规划、概念规划、战略规划研究，虽非法定规划但重要性足以与法定规划相匹敌，对规划界产生理论、方法论和价值挑战的，则是以 2000 年《广州市总体发展概念规划》为里程碑，以中国城市规划设计研究院（以下简称“中规院”）为主流的一种特定规划类别，在规划界被广泛认知并统称为“战略规划”，具有我们称之为“体制内体系外”的特征。

所谓“体制内”是指战略规划在很大程度上是由国家规划体制内的规划机构所承担；而“体系外”是指其非法定规划特性，并且使得城市规划预设的规划对象，从笼统的“公众”转向具体的“地方首长”。以中规院为首的大量文献总结了这种“体制内体系外”战略规划衍生的背景，是地方政府（尤其是城市政府）成为全球化经济下的竞争性经济实体的结果：中国的经济开放为经济全球化拉开一场全球产业大转移，中央地方分税制使得地方政府站到了全球化经济竞争的前沿，既面对着快速工业化和城市化的机遇获取和治理挑战，又在体制上仅能以空间配置和土地财政作为资源和制度依托。而传统的以执行中央分配任务为目的的静态的城市总体规划的编制规定，不能适应新时期以地方及地方政府为规划客体所必需的议题针对性和快速变化，于是规划体系外、直接服务于地方发展意愿、以产业经济和空间布局为主要内容的战略规划应运而生。

在大陆，战略规划阵营大致区分为两个流派：一为外国顾问机构，二为以中规院为首的国内规划院。外国顾问机构进入中国战略规划市场的背景是中国加入世界贸易组织后的开放境外服务采购，途径主要是概念规划的方案征集。基于其知识体系主要来自管理学科，外国顾问机构擅长以全球化理论、跨国公司理论和公司化经营策略理论来判断一个地区的经济发展，并以国外案例作为空间布局和形态的参照，认为发展的线性轨迹可被复制，而西方大都市和富裕的西方社会代表发展的最高点。无论其采用的理论观点和案例是否经过在地化转化，对于厌倦国内常规套路的服务采购方（地方政府）都是耳目一新的创意观点。

以中规院为首的国内规划院，基于官方属性和规划资质管理制度，向来是城市规划市场上具有垄断能力的供应商，因此路径依赖地成为战略规划市场的主力供应商。其知识体系主要来自工程性的、物质的城市规划，在战略规划中借用了区域经济、城市化理论、区位理论、SWOT 分析模型来界定和回答问题。然而，对规划界产生冲击和反思的不在于采用何种理论，而在于理论背后的价值立场。尽管规划经常是

国家意志的执行工具，传统的城市规划学科乃是基于均衡假设，以规划作为一种政府工具，将不均衡的经济秩序及不均等的区域发展差距予以均衡化。当战略规划处理的是城市间的竞争，特别是为了获取产业转移的承接机会，竞争的对象是要素同质性很高的周边城市，并且竭尽所能以割喉竞争手段以邻为壑，这于是造成规划界的一种精神分裂症——面对规划委托方城市政府，强调的是竞争博弈；面对城市所在的区域，强调的是协同发展。另一个使得规划界产生价值分裂的是，规划究竟是谁的规划？同样是基于均衡假设，传统的规划理论预设了普遍性的“公众”，公众的面貌在规划教育中从来没有个别化、个性化过。在战略规划中，地方领导成为了有面貌、有企图心、有意志力、有脾气的活生生的“客户”。这既使规划界从技术提供者提升到决策咨询者而踌躇满志，也使得规划界因公众与地方首长的价值分离而踌躇不安。

关于城市与区域的价值分裂，规划界呼吁将战略规划纳入法定规划，经由法规化的规划管理，使战略规划具有要求城市政府致力区域协调的约束力；关于地方首长与公众的价值分裂，规划界呼吁以法规化的方式规范规划过程的公众参与，以作为首长利益与公众利益协调的界面。显然，主流规划界的思路是力图使战略规划回归均衡理论。

2.2 战略规划的认识论视角

均衡假设的规划理论事实上是继承于规划的现代概念。巴尔杜奇（Balducci）和费莱迪（Feledi）^[3]指出战略的现代概念与中国的古典概念有很大的不同。在现代视角中，“效力”被用来衡量战略的实施，通过建模、规范化流程制定目标，先规划后实施，并衡量实践与理论的差距。中国古典式的战略则是从特殊的、不可预知的、碰巧陷入的形势开始，战略家尝试发现形势的潜力并掌握利用它的方法，形势的潜力及从形势获取有利因素比目标、战略家的意志来的更加重要。在这个意义上，每一个战略规划都是特定脉络的、动态的，而不是一般化的、固定目标的。相对于规划界的均衡视角，邹兵^[4]直指战略规划是“为市长而做的规划”，赵燕菁^[5]则激进地提出，唯有真正进入资源配置的制度才可能提出可操作的战略。那么，现实必须成为被承认的前提而不是被抱怨的理想差距：地方政府的财政核算体制决定了地方政府的空间议题是竞争而不是合作，区域合作必须基于区域内领域主体竞争间的利益交换，而不是一厢情愿的整合，“竞争，基于利益的分歧，其最优结果，却可能是利益的整合”^[5]。

竞争制度的视角，在方法论上，首先导致规划对象不再是笼统的“公众”，而是各个不同的利益实体。当战略规划以地方经济竞争的空间战略为主战场，地方经济议题便不只

是经济总量、增量和承接产业转移的简单结论，而应重视以企业和行业人群为分析单元的发展路径，以及经由分析政府、企业、特定行业人群的利益核算制度，找出为地方发展量身定做的战略。同样的，空间布局便也不只是地理几何的直观形态，而是地域之间的经济关系、权力关系；经由项目建设实现空间布局，便不只是基础设施投资，而是从土地整理、交易到项目建设、招商、租赁、经营的一连串投入产出的利益核算与图谋。

当战略规划的方法论承认现实制度的充分竞争与利益核算，规划界所担忧的“只为市长规划”便不复存在，因为战略规划不再是基于规划者个人的聪明、经验、眼光或与首长的交情，而是基于差别对待的必要性，为相关行动者在直接关系到他们自己的理解和利益中提供协商基础、妥协方案和实践方针。而规划者实践理想的方式，便不在于度量实践落差并加以呼吁，而是在形势中找出有利因素进行制度改造。在这个意义上，战略规划存在着开放性和反思性的潜力，战略规划可以系统地利用行动者自身追求其偏爱事物的动机、行为和智力，而不是仅着眼于以规划者的智力取代个人和团体的智力，这将促使规划者对于其自身所处的位置、认识论和方法论更加敏感。

认识论决定战略取向。基于学科训练，规划者惯于从地缘关系、行政体制、经济结构、空间功能来界定城市地位，博弈理论、商业模式、产权制度等非传统规划理论为战略规划注入新视角与新方法论，使得直面竞争动态的战略规划具有更好的洞察力。更甚者，随着旧城复兴、文化旅游越来越多地成为发展议题，城市定位不再只是生产要素、物质流的地理空间，还必须是意义的再现。集体心态、符号意义、象征资本的理解、分析和运用在规划中将不可避免，不可隐晦，战略规划同时也是意义建构的过程。

2.3 战略规划制度惯性的限制

面对真实世界，随着议题的细分及专门化，战略规划或需跨领域知识应用，或迎来范式竞争，然而规划界的学科惯性及规划者的位置惯性却使之滞后。长期以来，二维或三维的空间规划图不仅体现规划成果，更几乎是规划界赖以沟通的唯一媒介，基于一张图，规划者和客户才能开始对焦思考和对话。尽管人们已经意识到导致空间资源配置行为的制度以及动态的空间关系，比起空间规划图更加具有决定性，更是战略规划的核心议题，学科惯性使得人们仍然认定没有图便不能算是规划。再者，尽管战略规划早已无时无刻不涉及着意义建构，文化分析的理论素养仍旧是工程技术出身的规划界感到陌生甚或回避的学科领域。

惯性，是因为规划界的位置受到制度支持。大陆的规划

体制保障着政府属性的规划院的垄断性，尽管战略规划不是法定规划，战略规划的实施必须与法定规划衔接的制度最终仍强化了战略规划向体制回归，这一方面导致战略规划重返学科惯性，另一方面基本排除了体制外规划者（尤其是非规划学科领域人员）以独立第三方规划团队的身份参与到战略规划工作中并被正式承认。没有独立第三方规划团队的蓬勃发展与正式参与，战略规划的跨领域知识交流和应用只能是体制内规划界自身的一种道德标准，而不能成为一种集体的进步。

大陆的战略规划拥有一个全世界空前绝后的舞台——这样快速又庞大的工业化与城市化——使得它几乎找不到直接可模仿的经验 and 模式。速度和规模与价值的单一和统一互为表里，反之，经济增速放缓是开启多元思考的契机。与大陆经验雷同，台湾的战略规划亦始于体制内体系外路径，是绕开制度惯性的制度变迁，最终形成多元论述的规划场域，这个规划制度变迁背后的政治经济过程值得我们认识和分析。

3 台湾战略规划的产生与演变

3.1 宏观层次的《台湾地区综合开发计划》

台湾的战略规划始于1979年《台湾地区综合开发计划》，而在1980年代末起《县市综合发展计划》蓬勃发展，并外延性地影响到以后各个层级、各种领域的各类规划。

二战后到1970年代以前，从日本殖民者手中接收台湾的“国民政府”在“反攻大陆”的“国家目标”下，缺乏长期经营台湾的思维，台湾的空间治理基本上是承接及延续日据时期的都市计划——一种空间管制性计划——来因应偏安台湾的格局。直到1972年“中华民国”退出联合国，“国民政府”不得不调整战略目标，开始长期经营台湾，由“经济建设委员会”主导，于1979年3月核定实施《台湾地区综合开发计划》，开启了以经济发展为主轴的整体战略规划，提出交通、能源、重化工业的“十大建设”，为台湾的经济及工业发展奠定了基础，拉动台湾20年的快速经济及城市化发展。与此同时，即使经济起飞的台湾奇迹已经有目共睹，空间部门的区域计划和都市计划仍是管制性计划，并没有相应转向促进经济发展的空间战略规划。

3.2 体制内体系外中观层次的《县市综合发展计划》

相对于大陆的地方战略规划是经济开放的结果，台湾的地方战略规划的推进力量则是政治开放。

历经20年的快速工业化和城市化发展，1980年代末期台湾进入政治转型期，经由解除戒严、开放政党和媒体，台湾民主化首先在地方政治展开政党竞争。政党轮替的地方政治首先冲击的是行政当局与地方的关系，尤其是行政当局对

地方的财政补助机制。在民进党成功拿下多个县市长席位形成所谓“地方包围中央”的局面下，过去一党专政时期自上而下的国民党政府党内分配补助原则以及起到地方民意代表依附侍从关系作用的收编补助原则，开始受到质疑，行政当局于是必须建立合理分配机制以维系其统治正当性。此际，主管台湾空间规划的“台湾省住宅及都市发展局”，出台了一项实验性计划——县市综合发展计划——一方面以对应补助原则建立省政府对各县市财政补助规则，另一方面将空间规划从管制技术向通盘性规划拓展。

在《县市综合发展计划》出台之前，台湾的规划专业的空间概念是物理的实体空间。规划体系中，一为支持经济发展的交通和用地需求的区域计划，其内容主要是依据现况编订的非都市土地使用管制；一为支持工业化所伴随的城乡移民的都市计划，其技术是依据规划范围未来25年的人口成长推估，制定各类用地需求、交通系统与公共设施的土地使用分区管制计划。这套受冷战时期美援影响的技术体系，其核心概念是市场干预，以蓝图规划与空间管制的对应关系规范空间资源的市场秩序。然而，管制技术在快速发展中的僵化无效，以及富裕和政治开放后的台湾对地方感的强烈渴求，都判定原规划制度失灵，而期待一个制度创新。

《县市综合发展计划》于是试图以全面的、综合的考量进入地方治理中的所有部门，包括整体与个别、物质与非物质、空间与非空间、软项目与硬项目、短期与长期。这种通盘性内容已然超出以空间管制技术为专业的规划人员的能力，现实中也并没有规划方法教本或案例经验可供参考，于是《县市综合发展计划》就以非法定实验性规划亮相，由有意争取的地方政府编列一半经费，邀请多领域学术研究机构组成专业团队，再向省政府申请另一半经费补助，进行为期一年半至两年的规划过程。其文本内容包括四册：整体发展目标与构想、部门发展策略与计划、各市乡镇（相当于县级市）发展构想与计划以及短中长期行动计划（包括财政预算概估）。规划程序则规定：至少三次政府条框全部参与的总体汇报；至少两次的分部门座谈会和分市乡镇座谈会，第一次为听取意见，第二次为规划团队提案座谈。亦即，经由程序规范，地方政府把地方治理的条框动员起来参与到规划中，规划人员自身则必须把各领域专家引入规划团队中，如此经过一个较长的反复互动过程共谋地方发展战略定位，以期达到凝聚地方共识效果。

这样的规划过程，对于彼时的国民党地方政府而言，从属于政党一致性按上级分派任务拿补助，仍较按其自身意志申请补助来得更加容易。但对于经由选举而非文官系统出身的非国民党执政新手而言，《县市综合发展计划》无疑是个绝佳练手机会。新官上任，借着规划团队进场产生的系统扰

动,认识政务运作体系,挑选新政府核心成员;借规划团队的区域经济调研,探索地方的发展定位、战略和重点建设项目;借规划团队的实地调研,认识民生问题,建立对话渠道,争取基层支持新政。因而,非国民党地方政府显示出争取《县市综合发展计划》补助的强烈的积极性。随着凝聚地方愿景共识的效果为人所知,《县市综合发展计划》的规划范式及规划团队也为规划体制外所采用,成为非国民党政党所看重的智库。据以有计划地准备县市长竞选的政策白皮书,并作为当选执政承诺,使得地方选举开始聚焦于政策辩论而不仅是选举技术。如此,《县市综合发展计划》从一个空间规划体制内的实验性规划,扩展为与民主化过程息息相关的地方发展和地方治理的战略规划。

3.3 愿景论述与替选方案的对抗和竞争

由于台湾县市首长的统治权来自民众直选,县市政府的财政收入主要来自中央分配,中央与地方的财政支出受民意机构审查监督,因此相较于大陆体制使得地方政府成为经济发展的发动机,台湾的地方政府则更多的是推进民主化的发动机。这一时期的战略规划,无论是《县市综合发展计划》或《竞选政策白皮书》,都不是唯经济是论。一方面,1990年代的台湾已经尝到经济快速发展的单一性代价,人们开始诘问承接国际分工、追求发展速度的意义;另一方面,被压制已久已深的地方意识因政治开放释放出来,随即呈现多元价值的井喷效应。

于是,以地方发展愿景为主轴的战略规划,寻求的是基于地方自身特色的发展,而不再是听命行政当局安排。竞争中的政党,更是以追求“替选方案”作为竞争资源。一个知名案例是宜兰县。偏居台北“后山”的宜兰县尽管经济发展滞后于台湾西部,但在其战略规划中明确提出不走台湾西部的工业化发展之路,选择宜居和旅游作为发展主题,倾全力细致地打造开放空间、景观、公共建筑、文教设施、公共艺术、民居等环境,并且对于行政当局基于区域平衡战略派给它的项目主动重新评估,争取辩论。其中包括:动员地方居民直面拒绝行政当局选址于宜兰的重化工业项目(第六轻油裂解厂);对于北宜高速公路计划,提出的替代方案是以城际大众运输衔接地方运输系统的方式发展旅游,要求以直线铁路取代高速公路;当北宜高速公路势在必行时,又为了经过长时间隧道交通后进入宜兰的第一眼意象,反复与行政当局辩论雪山隧道出口位置。这并不是说宜兰县放弃了经济发展和区域平衡,这仍然是宜兰县企盼的目标,但是常规的、不假思索的促进区域平衡的工具,必须被放在地方发展的框架中重新检验。其他案例如屏东县,其地方发展定位在农业、生态及多元文化,成为台湾第一个提出“原住民自治区”的

地方政府,争取行政当局对农民、“原住民文化”、生态环境的倾斜政策。再如彰化县,在明晰其经济体的中小企业特征下,采取向劳工倾斜的政策;同时彰化民间为了保护鹿港小镇,也发起了台湾第一次反跨国公司杜邦的环保运动。

空间战略之争既发生在行政当局与地方之间,也存在于地方政府之间,前者是路线、价值之争,后者是资源之争。经过一段时期政治民主化与社会多元化进程后,县市一级的地域自主性和多元价值观已然确立,行政当局的项目既不能直接选址执行,也越来越难以采取指标评分的方式向下分派,于是摸索建立项目竞争制度。参与项目竞赛的地方政府自行筹组专业团队,对项目提出愿景与执行构想,行政当局则组织专家学者评审,经由公开的程序遴选获胜的地方政府。具有里程碑意义的案例是南部科学园区的选址。1995年“国家科学委员会”决策设立南部科学园区,彼时同是民进党执政的两个相邻县市台南县和高雄县都正在进行《县市综合发展计划》规划,都有争取南部科学园区落地的强烈企图心。“国科会”于是启动专案竞赛程序,经由公平公开的提案、方案答辩、现勘,最终选定科学园区落脚在台南县。南部科学园区的这一竞赛过程后来成为行政当局项目选址的通例,它的里程碑意义在于,公平公开的竞赛规则打破了专业垄断的黑盒子,无论是竞争团队还是评选委员会都必须站在专业知识上对话,从而也打破了以行政资源作为政治收编手段的潜规则,提高了地方治理的合理性与正当性。

3.4 多元多层次行动的程序保障

1990年代的台湾经历了经济放缓、社会多元、政治民主、地方分权、公众参与等一连串重大变革,至2000年顺利完成政党轮替。政府与民众、行政当局与地方、专业与非专业等多层次的组织和团体经过10多年公开竞争、跨领域合作、多元价值发展模式的洗礼与磨合,地方政府不再只是承上启下的行政环节,而成为地方治理的主体。民进党执政行政当局后,这种多元价值的资源竞争模式全面铺开。各种层次的规划与行动计划纷纷出笼,例如强调地方文化的社区总体营造、强调民众参与的地区环境改造计划。其涉足领域广泛、尺度多样、主题多元,可以是重大项目选址竞赛,也可以是旧城复兴、聚落保存、城镇自行车专用道系统,还可以仅仅是庙埕空间美化、社区古树保护、街道商店指标系统;可以是宏大叙事,也可以只是为了使小日子更滋润更有社区感的路灯水沟问题。

议题多元化导致规划市场的细分,从价值取向、知识体系、专业主题、程序和方法细分出各种规划团队、各种组织模式,学术界、公司法人、地方文史工作室、社区规划师和建筑师、协会、慈善机构、非政府组织如雨后春笋

般地涌现,地方发展不是谁说了算,而是一个讲求共识的一连串规划决策。

这种带有地域和群体自主意识的愿景规划、多元多层次的行动计划,已成为新世纪台湾规划专业的主流。不同专业、不同层级、不同立场在论辩和竞争中,必须学习对话和妥协,深入的对话导致相互理解,充分的竞争导致求同存异。空间规划专业自身也不再是自上而下一元价值体系下技术部门的专利,规划专业者成为多元价值的社会实践者。回到治理主体,在这样的情势下,无论行政当局还是地方政府都必须为共同的愿景创造论述(discourse),为多元多层次行动创造平台和程序。于是,新一轮的《台湾地区综合开发计划》被提升为所谓的“新世纪国家计划”,执政轮替的政党提出宏观的具体行动方案,如民进党提出“新十大建设”、国民党提出“爱台十二建设总体计划”;中观层级的《县市综合发展计划》则被纳入新拟定的“国土计划体系”中,从一个非法定的实验性规划,转化为强调决策过程、以程序保障多元多层次行动的法定规划。

4 结论:两岸战略规划的比较和展望

我们从制度变迁的视角分别考察了两岸战略规划的产生与演变。二者产生的条件都是既有的空间规划无法适应外部环境的快速变化而在规划体制内衍生出规划的变种;规划的外部条件变化,大陆主要是经济全球化和中央地方分税制,台湾则是政治民主化。二者的取向,大陆规划界进入的是经济资源竞争,台湾规划界进入的是家园的重整。

不同的制度衍生出不同的路径,尽管两岸最初的规划品种都是静态的、蓝图式的技术专业。20年来大陆的制度变迁导致地方政府成为经济发展发动机,战略规划的核心议题是如何使地方发展以最快的速度得到最大的经济总量,规划人员走出绘图室进入真实世界接触充满企图心的地方领导,他们必须像商场上营销主管、战场上的军师对局势作出及时判断供地方领导决策,规划自身的时程十分紧迫,一般只有3~6个月。20年来台湾的制度变迁导致地方政府成为民主化的实验场,战略发展的核心议题是如何使地方发展得到最大范围的共识,规划人员走出象牙塔进入真实世界接触拥有各类欲望、各种梦想的人群,他们必须像人类学家、社会学家、地理学家、政治学家、媒体工作者般地收集各领域殊异信息,作出分析总结,供所有人坐下讨论、争论和妥协,因此规划时程长,一般18~24个月。

速度和规模始终是重要因子。大陆的速度和规模造成地方政府激烈竞争同类市场,尽管割喉竞争的代价众所周知,尽管经济学家证明规模是多样化的前提,但正由于追求经济速度,使得战略规划没有井喷出非经济价值、非空间规划图

成果、非均衡理论的多样规划方法。国际分工位置和岛内区域发展格局已定,且不以投身经济竞争为首要目标的台湾地方政府,以时间足够长的规划流程、频次足够多的沟通座谈,摸索出多元多层次的工作方法,以谋地方治理共识和积累政治资源。

十八大之后,一方面,“五位一体”的国家建设启动政务管理多元化趋势,非GDP指标有机会成为地方政府政绩考核新诉求;另一方面,宏观经济减速促使地方经济再不能延宕转型,以产业升级代替粗放竞争,大陆的规模优势为技术创新、细分市场提供新竞争场域。在细分市场中产品的差异化意义、各个供需者的欲望和利益盘算必须被充分认知,那么,即使地方发展仍以经济价值为主轴,却已经不能简化为单一的经济总量。尽管未必迎来多层次的决策过程,这将为新一轮战略规划迎来价值、方法和参与者的多元化框架。不同制度导致不同路径,不同路径可能殊途同归。在对大陆战略规划多元化的预判中我们回顾台湾战略规划的演变,不是孰是孰非、孰优孰劣,而是据此在反思中展望未来。UPI

参考文献

- [1] Faludi Andreas. 欧洲战略规划的制度因素[J]. 国外城市规划, 2004, 19(2): 29-36.
- [2] 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.
- [3] Balducci Alessandro, Valeria Fedeli. 战略规划在意大利: 基于实践领域的初步反思[J]. 国际城市规划, 2010, 25(3): 28-32.
- [4] 邹兵. 由“战略规划”到“近期建设规划”——对总体规划趋势变革的判断[J]. 城市规划, 2003, 27(5): 6-12.
- [5] 赵燕著. 大棋局: 厦门空间战略的区域视角[J]. 城市规划学刊, 2012(5): 1-10.
- [6] 陈定荣, 蒋伶, 程茂吉. 转型期城市战略研究新思维[J]. 城市规划, 2011, 35(S1): 148-151.
- [7] 刘昭吟. 战略规划以何为据[J]. 城市环境设计, 2006(5): 64-65.
- [8] 石楠. 关于城市战略规划的政策思考[M]//中国城市规划设计研究院. 战略规划. 北京: 中国建筑工业出版社, 2006: 35-38.
- [9] 王凯. 战略规划的技术路线与主要技术方法——以宁波、杭州为例[M]//中国城市规划设计研究院. 战略规划. 北京: 中国建筑工业出版社, 2006: 17-23.
- [10] 吴良镛, 武廷海. 从战略规划到行动计划——中国城市规划体制初论[J]. 城市规划, 2003, 27(12): 13-17.
- [11] 杨保军. 对战略规划的若干认识[M]//中国城市规划设计研究院. 战略规划. 北京: 中国建筑工业出版社, 2006: 2-5.
- [12] 尹强. 故善战者, 求之于势——关于城市战略规划的简议[M]//中国城市规划设计研究院. 战略规划. 北京: 中国建筑工业出版社, 2006: 30-31.
- [13] 张兵. 散问路在何方——战略规划的产生、发展与未来[J]. 城市规划, 2002, 26(6): 63-68.
- [14] 郑德高, 李晓江. 从北京战略规划到总体规划——中央与地方政府的规划思辨[M]//中国城市规划设计研究院. 战略规划. 北京: 中国建筑工业出版社, 2006: 24-29.
- [15] Healey Patsy. 欧洲新空间战略对“空间”和“地方”概念的处理[J]. 国际城市规划, 2008, 23(3): 53-65.
- [16] Salet William G M. 战略规划的制度探索[J]. 国外城市规划, 2004, 19(2): 2-6.

(本文编辑: 翟健)