

大温哥华规划的演进与启示

——基于规划作用的视角

The Evolution and Insights of Regional Planning in Metro Vancouver: A Perspective on the Role of Planning

谢英挺 周 歆 XIE Yingting, ZHOU Xin

摘 要 选取大温哥华近百年来城市和区域层面的重要规划为样本进行研究,阐述大温哥华在规划理念、规划方法及其作用下的演进历程,剖析地区发展与规划的互动关系和互塑过程。大温哥华在城镇快速发展期,通过空间结构和土地使用引导,奠定城市特色,促进区域空间布局演化,建立空间秩序;在城镇发展稳定期,重点关注人的需求、宜居城市、生态环境和经济社会发展,通过战略引领、规划传导和多方协同的机制,引导区域经济社会整体有序、可持续发展。大温哥华的区域规划与我国市级总体规划相当,对我国城市层面的总体规划编制具有一定启示意义。

Abstract This paper conducts an empirical study using significant urban-regional planning in the Metro Vancouver area over the past century as samples. It elucidates the evolutionary process of planning concepts, methods, and functions in the Metro Vancouver area, dissecting the interactive relationship and mutual shaping process between regional development and planning. During the period of rapid urbanization in the Metro Vancouver area, planning, through spatial systems and land-use arrangements, established urban characteristics, clarified regional spatial development patterns, and guided the layout and evolution of regional spatial architecture. In the phase of stable urban development, planning focuses on human needs, environmental quality, and economic and social trends. It achieves overall, orderly, and sustainable development in the region through strategic guidance, transmission of policy frameworks, and implementation mechanisms involving multi-party coordination. The planning in the Metro Vancouver area is comparable to China's municipal master planning, and its planning concepts, methods, and functions offer valuable insights for the formulation of comprehensive urban planning at the city level in China.

关键词 温哥华;规划演进;总体规划

Key words Vancouver; planning evolution; master plan

文章编号 1673-8985 (2024) 02-0082-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20240211

作者简介

谢英挺

厦门市城市规划设计研究院有限公司
总规划师,教授级高级规划师

周 歆 (通信作者)

厦门市城市规划设计研究院有限公司
规划师,硕士, zhouxinpk@163.com

大温哥华提倡绿色生活方式和可持续发展,多年来致力于打造宜居的人居环境和高品质的区域经济。通过规划达成共同的发展愿景,形成先进的规划理念和多样的规划编制方法,持续推动了大温哥华的可持续发展,使温哥华成为一个美丽繁荣的现代都市,常年位居世界宜居城市榜首。

大温哥华在近百年的规划编制历程中,发布了13部区域层面的规划和研究报告。国

内学者对大温哥华的研究重在其特定规划的理念、内容和方法评价,缺乏对长时空跨度下规划演变和阶段特征的系统研究。本文选取1925年至2022年期间对大温哥华发展起到重大影响作用的6部区域层面规划为样本进行研究。通过分析时代背景、规划编制内容与实施绩效,剖析地区发展与规划的互动关系和互塑过程,总结城市发展与规划演进规律,揭示总体层面的规划在城市发展过程中的作用,有

助于深入理解规划的意义、内涵和本质,理解规划系统与发展要素之间的相互关系,促进建立合理有效的规划制度。

1 大温哥华地区规划回溯

加拿大是联邦国家,联邦政府通过传播规划理念、制定规划标准、提供资金援助、持有重大基础设施用地等手段来影响城市决策;省级政府通过制定城市规划法规来明确本省的城市建制,指导各市镇规划编制和管理;各城市政府拥有自治权,负责城市规划的编制、实施和管理,形成上下贯通的规划体系。

以温哥华市为主体的区域联合是从1949年低陆平原区域规划理事会(Lower Mainland Regional Planning Board) 成立开始的。低陆平原是温哥华市所处的不列颠哥伦比亚省(British Columbia,以下简称“BC省”)内约6 600 km²的区域,以此为规划范围先后编制了1966年、1980年等区域规划。1967年BC省为进一步促进区域联合,在低陆平原西部由21个市镇、一个选区(农村区域)和一个特殊区组成大温哥华地区(Greater Vancouver Regional District,以下简称“GVRD”)。大温哥华土地面积为2 882.55 km²,1976年、1996年、2011年、2022年等区域规划报告都是以此为规划范围编制的。同时,大

温哥华还组建理事会(Board of Directors),协调跨市区的区域性事务。大温哥华理事会与联邦、BC省政府协商,与大温哥华交通局、旅游局、农地委员会等区域性组织具有合作伙伴关系,与各成员市镇建立规划传导机制,发布区域背景声明,共同推动大都市区的协调发展。2007年,GVRD申请更名为Metro Vancouver Regional District(MVRD),希望倡导可持续发展的理念,构建促进地区更加一体化的政策框架,建立良好的国际化形象。虽然被BC省驳回,但是这个名称从那时起开始被使用,并因为公众对该名称认可度不断提高,于2017年正式更名为MVRD。

大温哥华早期每15年左右编制一版区域层面的规划,2011年后每10年编制一版。这些规划曾采用不同的称谓,如官方区域规划(Official Regional Plan)、区域战略规划(Region Strategic Plan)、区域增长战略(Regional Growth Strategy)。从规划特征来看,可以分成两个阶段:1920—1980年代的城镇快速发展期,规划重点聚焦于空间结构和土地使用安排,以蓝图型规划引导区域空间架构的布局和演化^[1];1990—2020年代的城镇稳定期,规划重点关注人的需求和行为,内容涵盖空间和以空间为载体的社会经济环境文化,以战略规划统筹政治、经济、社会、环境和文化的

可持续发展(见表1)。

大温哥华近百年来区域规划的演变历程具有以下特点。一是规划思想的先进性和理念的迭代升级。始终秉承以人为本、生态优先的规划思想,高度重视人的需求,致力于建立自然和城市的良好关系^[2],建设生态城市、宜居城市、绿色城市、可持续发展城市。二是规划对象的稳定性和规划方法的针对性。经过百年变迁,规划对象始终聚焦在空间系统,并以空间为载体影响背后的经济社会力量。规划随着时代变化主动回应现实问题,提出相应的规划方法^[3]。三是规划与治理机制相匹配,发挥有效的引导、统筹、协同作用。城镇快速发展期通过制定规划方案和公共政策,协调资源保护与城镇发展,引导空间结构布局,建立空间秩序^[4]。城镇稳定期建构规划体系和治理机制,厘清各层级政府的职责,协调政府、市场、社会多元治理主体的诉求,提升环境品质和空间绩效,引导区域整体有序可持续发展,建构社会秩序^[5]。

2 城市快速发展期,以规划蓝图引导空间架构演化

2.1 巴塞洛缪规划:以公共空间为重点

2.1.1 城镇化初期的规划设计方案

20世纪初温哥华开始城市建设,1920年

表1 大温哥华地区规划演进历程

Tab.1 Evolution of regional planning in Metro Vancouver

时代背景	代表性规划	发布时间	规划类型	规划重点	规划内容方法	实施绩效
城镇化初期 (1920s—1940s)	巴塞洛缪规划	1928年	城市设计	以公共设计为重点	提出城市与自然融合的理念;制定公共空间设计原则	促成温哥华城市中处处见山望海,滨水公共空间丰富多样,具有鲜明的城市特色
工业化与城镇化 快速发展 (1950s—1960s)	低陆平原官方 区域规划	1966年	土地利用 规划	以土地利用为核心	评估自然资源、土壤质量,区分城市发展区和自然保护区,描绘空间形态意象,制定土地功能分区和土地管理指引	明确区域保护和开发分区,界定城镇、农业区、生态区的范围
工业化后期、 国际化 (1970s—1980s)	不列颠哥伦比亚 省低陆平原规划	1980年	综合规划	以增长管理为手段	提出空间结构和空间形态意象,制定“空间形态—发展策略—政策措施—协调机制”的实施路径;提出边界、指标、策略等增长管理手段	形成“多中心”的空间结构、“绿海中城市”的空间形态意象,奠定区域空间总体格局
全球化、知识经济 (1990s—2000s)	宜居区域 战略规划	1996年	战略规划	以空间治理为基础	制定“目标—战略—政策—机制”的技术路线;采用规划全过程的公众参与模式	提升城市宜居环境,社区生活品质高,生态环境良好;土地使用紧凑高效、人口集聚在都市区;民众满意度高
全球气候变化、生态环境形势严峻 (2000年至今)	区域增长战略: 大温哥华 区域增长战略: 大温哥华	2011年 2022年	战略规划	以社会治理为目标	搭建“政策原则集成框架”,制定公共政策;建构“目标—战略—行动”的实施路径 监测城市目标战略的执行情况,评估并修正城市发展方向	推动空间治理、社会治理、综合治理,引导区域整体有序、可持续发展

资料来源:笔者整理。

代至1940年代兴建大量住房并配套商业设施,供水和污水处理系统、有轨电车系统等基础设施也已具备。1925年BC省通过《城市规划法》,授权市政当局设立规划委员会(Planning Commission),主要承担城市规划职能,并开始编制城市规划^{[6]527}。

1928年温哥华市聘请城市规划专家编制了《巴塞洛缪规划》(Bartholomew Plan),该规划侧重于城市公共空间设计和景观环境塑造,通过分析温哥华地区的山、海、湾、森林、农田等自然要素,识别出独特的自然地理环境特征,提出“自然环境融入城市空间”的规划理念、“明亮而快乐”的城市愿景;选取主要街道、交通设施、公共休闲娱乐设施等主要城市空间,分别提出现状分析、未来需求、规划原则和标准、规划设计方案;制定“限制高速公路穿越市区、交通性干道断面可宽阔而生活性道路应保持窄而安静、重视行道树的培植和植物配置、建设众多的社区公园、预留连接滨水区的步行道和自行车道、社区中心应与学校相邻设置”等设计导则;提出公共空间系统和重要空间的设计方案^{[7]208-209}。

2.1.2 以价值观共识和设计导则塑造城市特色

《巴塞洛缪规划》奠定了温哥华的城市特色,精准捕捉了温哥华的自然禀赋特征,提出“将山体和森林等自然风景要素作为城市景观的重要组成部分、建设公园体系并以绿化连接自然与城市空间、保持海岸线和滨水区的公共性”等规划设计原则,最终获得认可而成为全民共识^[8]。这部规划保护并彰显了城市的自然禀赋和公共空间特征,促成温哥华城市中处处见山望海,滨水公共空间丰富多样,对温哥华的城市形态和公共空间产生了巨大而持久的影响^{[7]209}。在城市建设初期,规划师通常都基于城市的自然环境特征制定规划蓝图。这些规划思想和设计导则若能转化为城市的共同价值观和审美观,将奠定城市基因,潜移默化地影响后续的规划建设,塑造城市特色^[9]。

2.2 低陆平原官方区域规划:以土地利用为核心

2.2.1 工业化与城镇化发展期的土地使用规划

1950年代大温哥华正处于工业化时期,城市人口、用地规模迅速扩张,区域空间趋于无序,造成自然生态环境被破坏、乡村地区被侵蚀。1949年低陆平原区域规划理事会成立,在区域发展框架下统筹协调重大开发和规划事务,并设置专门处理相关事务的规划部,负责组织编制区域规划以限制城市蔓延和建设用地的无序扩张。BC省政府也制定了区域法规为区域治理提供法制支撑^{[7]183}。

1952年理事会发布了《低陆平原展望》(The Lower Mainland Looks Ahead)规划报告,评估土地资源并据此划出城市区、保留区,制定功能分区和使用原则,强调区域理事会应在区域协调和规划实施过程中发挥作用^[10]。在此基础上,1966年发布《低陆平原官方区域规划》(Official Regional Plan for the Lower Mainland Planning Area),提出建设“在绿色海洋里的城镇群”的愿景,划分城市区、农业区、工业区、公园区、保护区等规划分区,划分67个片区单元并编制分区指引。规划还制定BC省、区域理事会、各市镇的协调发展机制,为各市镇的决策提供基本原则和指导方针^[11-12]。

2.2.2 以规划分区和土地使用安排引导空间格局

1952年和1966年发布的低陆平原区域规划报告均在区域层面统筹考虑空间要素,并将规划重点放在规划分区和土地使用安排上。规划特别注重维护自然地理格局、保护生态环境,通过分析评估自然资源要素,合理划定城市发展区和自然保护区,明确空间保护、开发底线,并描绘空间形态意象,制定土地功能分区和土地管理指引。这个阶段的规划从关注城镇空间走向重视区域发展,主要作用在于明确区域保护和开发范围,界定各类规划分区,但土地使用规划和分区引导的实施效果甚微。

2.3 低陆平原规划:以增长管理为手段

2.3.1 城镇快速发展期的综合规划

1970年代至1980年代,大温哥华进入工业化中后期。1970年大温哥华地区人口规模接近100万人,城镇空间快速扩张,出现污染、噪声、拥堵等一系列问题,影响城市环境品质。人们对于美好环境的要求进一步提高,希望通过规划手段来形成区域的宜居环境^{[7]189}。

大温哥华成立后,1975年理事会组织编制了《宜居地区1976—1986:管理大温哥华发展的建议》(The Livable Region 1976-1986: Proposals to Manage the Growth of Greater Vancouver),首次明确宜居目标,提出对大温哥华进行主动规划干预^[13]。1980年低陆平原规划理事会发布《不列颠哥伦比亚省低陆平原规划》(Plan for the Lower Mainland of British Columbia),对1966年《低陆平原官方区域规划》进行修订,提出低陆平原区域的未来空间形态意象——“一个在绿海中的城市,包括大都市区、小城镇和其他城镇区,由便捷的交通连接,被丰饶的农田、稳定的乡村地区、良好的环境和休闲区所环绕”,据此制定生态、农业、城镇、基础设施等方面的发展策略,引导人口、就业岗位分布和住房、公共设施布局,制定土地使用指引、规划设计导则和各功能区政策(见图1)^[14]。

2.3.2 制定边界、指标、策略等增长管理手段塑造空间形态

主动干预增长趋势、引导市场秩序是这个时期规划的主要特点。针对区域增长可能带来的问题,基于对现状的分析和发展趋势的预判,倡导规划对市场进行主动干预,引导经济社会发展趋势,根据公众的意愿进行目标选择、战略制定和空间形态塑造,以规划引导设施安排和人口、就业岗位的分布,从而形成环境宜居、职住平衡、空间高效的区域,实现增长管理。

规划对区域融合、未来空间秩序建构的引导重点放在制定和实施区域空间结构及形态。通过征集公众意见,根据规划目标原则筛选后确定空间形态意象,设置“空间形态—发展策略—政策措施—协调机制”的实施路径

(见图2)。规划运用以下边界、指标、策略等增长管理手段:划分增长边界、调整用地设施,对城镇空间拓展趋势进行修正优化;预测制定各片区的城镇人口、住房、劳动力需求、就业岗位等指标,制定服务设施和人口分布政策;在都市区、新城加强住房建设、增加高密度居住区,引导人口在城镇聚集,限制建设用地侵蚀农田和生态区;在中心区增加就业岗位、配套高中密度居住区,引导职住平衡;加强中心区与各片区的交通联系,支撑通勤,促进区域平衡发展^{[15]434}。虽然在后续实施过程中,该规划并未很好地执行,但目标导向的增长管理手段仍然取得一定成效,划分增长边界并对人口、住房、

劳动力需求、就业岗位等核心指标分布进行引导管控,促进了“多中心”空间结构的形成,实现了“在绿海中的城市”的空间形态意象,并奠定了区域空间总体格局,为推动大温哥华成为绿色、宜居、可持续发展城市打下了坚实的空间基础。

城镇空间的生长拓展虽然受到地理空间资源的约束,但其背后的真正动因是经济社会发展趋势,规划往往难以准确预测趋势并遏制这种市场行为。大温哥华经验表明,城镇快速发展阶段,宏观层面规划的重点内容和实施成效主要在于构建空间结构和形态。将区域作为一个动态生长的生命体,跟踪分

析发展趋势,主动进行规划干预,对城镇空间拓展方向、空间结构及形态进行管理,通过规划与城市空间形态演变互塑、互促、互动的过程,可以充分发挥规划作用,引导城市空间秩序,提升空间绩效^{[15]443-444}。

3 城市发展稳定期,以战略决策推动综合治理

3.1 宜居区域战略规划:以空间治理为基础

3.1.1 全球化与知识经济期的宜居战略

20世纪末,全球化兴起与区域竞争加剧,温哥华于1986年举办了世博会,进一步吸引国际资本和新移民进入,大温哥华逐渐成为国际分工的节点,经济结构也转变为以活力和创造力为特点的知识经济,新产业的集聚成为城市的发展动力。市民关注宜居环境,参与规划编制的意愿增强,政府也重视城市经营,以空间治理提升城市品质作为重要抓手,强调以人为本的治理统筹、更广泛深入的民主参与,推动了规划理念升级和治理方式的变革^{[16]582-583}。

1995年BC省修改了自治区法案,鼓励建立地区和城市间合作。大温哥华规划理事会运用区域规划权力,完善区域合作机制,与交通局、旅游局、农地委员会、港口局、温哥华国际机场协商合作、签订实施协议。大温哥华规划理事会与各成员城市政府携手共同治理,规划

低陆平原发展意象		实施措施	
		土地面积政策和分配	区域特色政策
1个大都市区和5个山谷城镇以及其他城市地区	城市和镇	<ul style="list-style-type: none"> 城市发展区域政策 发展中的城市和郊区政策 城市保护区政策 工业区政策 	<ul style="list-style-type: none"> 中心政策 住宅安置指南
被多产的农田包围稳定的农村地区	乡村和农田	<ul style="list-style-type: none"> 农业区政策 农村地区政策 峡谷小村庄地区政策 资源区政策 	
受保护的环境敏感区和休闲区	环境	<ul style="list-style-type: none"> 公园区政策 有限使用区政策 度假区政策 	<ul style="list-style-type: none"> 洪泛区政策 自然资源政策
由高效的交通设施连接	交通和基础设施	<ul style="list-style-type: none"> 港口码头区政策 	<ul style="list-style-type: none"> 交通网络政策 区域公用事业政策

图1 从意象到实施的路径
Fig.1 Path from vision to implementation

资料来源:《不列颠哥伦比亚省低陆平原规划》。



图2 发展战略演变过程
Fig.2 Development strategy evolution

资料来源:《不列颠哥伦比亚省低陆平原规划》。

理事会通过编制规划引导各城镇发展,维持区域的生活质量,并以高效且经济的方式促进区域服务供给,各城市通过制定土地使用、开发和交通决策,推动规划实施,二者之间通过签订协议的方式达成契约,分担责任,协调解决在区域合作中出现的问题^[17]。

1996年大温哥华发布《宜居区域战略规划》(Livable Region Strategic Plan,以下简称“LRSP”),针对公众对人居环境的要求,制定宜居目标,描述地区发展愿景,制定“保护绿区、建设紧凑型大都市区、建立完整社区、增加交通选择”等4项战略,每项战略下都提出省、大温哥华地区、各市政府应采取的政策和行动^[18-19]。根据LRSP,各城市制定区域背景声明(regional context statement)并提交大温哥华理事会,作为与大温哥华城市之间的一种特殊形式的协议^{[16]583,[20]}。

LRSP的编制工作真正体现了从plan到planning的转变,从1989年启动到1996年正式发布,前后历时8年(见表2),经历了漫长的协调过程,开展全过程的公众参与,在规划编制过程中让社会公众选择战略,通过多方协调达成区域发展的一致愿景。

3.1.2 以战略引导提升环境品质,以公众参与提高实施效用

在全球化竞争背景下,为增强区域竞争力、吸引更多资本,大温哥华开展了一系列规划创新工作。LRSP凸显以人为本、环境友好、公民社会的价值取向,规划关注对象从“空间形态与土地使用安排”转向“满足人的需求,提升环境品质”,规划类型从综合规划转

向战略规划,规划方法采用“目标—战略—政策—机制”的技术路线,以及规划全过程的公众参与模式。大温哥华自下而上的规划方式不仅仅是口号,通过政府、团体、民众等多元主体反复讨论协商,参与规划目标战略的选择和规划决策,在规划价值观方面达成共识,使得规划关注更加长远的目标而非短期效果,减少政治投机影响而具有较强的稳定性,民众也从被动的遵守者角色转变为身体力行的推动者,从而降低了规划执行过程中因多元主体博弈而产生的不确定性。

LRSP的规划理念和编制方法得到规划界的广泛关注,获得国际“改善人居环境最佳做法”金奖,形成大温哥华的规划治理模式,并对后续的规划产生重要影响。宜居、绿色、可持续发展成为大温哥华的规划思想延续至今,公众参与被纳入规划编制的法定程序中,引导大温哥华将宜居理念化成实际的治理行动。得益于战略规划先进理念和有效实施,地处北美、拥有大量土地资源的大温哥华,坚持紧凑高效的土地使用方式,人口集聚在都市区,社区生活品质高,生态环境保持良好,常年位居世界宜居城市榜首。优美的自然环境、高品质的生活吸引众多国际移民,房价也不断飙升,成为财富型城市。但是与此同时,区域的产业经济并未得到大力发展,普通居民生活成本高企,带来一系列社会问题。全民规划、公众参与的模式引入多元治理主体的协商,降低了规划的不确定性,也延缓了规划决策过程,增加成本、降低管理效益,影响了资本市场的快速反应,使得大温哥华在全球创新竞争中处于不利

地位。显然,规划的作用是有限的,规划可以营造物质空间环境,通过空间政策影响经济社会发展,但不能解决经济社会问题,甚至可能因为过度干预而阻碍经济社会的发展。

在城市发展逐渐趋于稳定的阶段,民众对环境品质的追求、对参与空间治理的诉求,将使得规划理念转向以人为本,通过战略规划提出城市决策和实施引导,通过公众参与凝聚全民共识,使规划编制与实施的过程成为空间治理的过程,是大温哥华宜居城市战略留给我们的宝贵经验^{[6]527-529}。

3.2 区域增长战略:以社会治理为目标

3.2.1 气候变化下的可持续发展战略

21世纪以来,全球化进一步深入,随着互联网通信技术的发展和亚洲移民的进入,大温哥华与新兴经济体的联系增强。同时,全球气候问题加剧,自然灾害频发,环境恶化,气候变暖和环境保护议题成为各国关注的焦点。

大温哥华根据BC省法规建立了完善的规划体系,包括区域层面的区域成长战略(regional growth strategy)、市镇层面的区域背景声明(regional context statement)、社区层面的官方社区规划(official development plan)和面向开发控制的区划法(zoning by law)。此外,区域和城市层面还编制了多种形式的规划,如经济住房策略、经济发展策略、健康城市策略等,也包括交通规划、供水规划、公园绿道规划、住房规划等各种类型的专项规划,以及绿色城市行动规划等(见图3)。

2000年以来,大温哥华倡导持续探讨可持续发展理念^[21]。2008年制定了《大温哥华可持续发展框架手册》(Metro Vancouver Sustainability Framework),并在2011年发布《区域增长战略:大温哥华2040》(Regional Growth Strategy: Metro Vancouver 2040,以下简称“RGS2040”)。RGS2040是围绕可持续发展框架制定的一系列相互关联的规划之一,通过土地利用政策来指导该区域的未来发展。RGS2040很好地与其他规划衔接,将各类规划的目标、政策要求转化成空间策略和

表2 《宜居区域战略规划》编制过程

Tab.2 LRSP 1996 preparation process

时间	阶段
1989—1990年	城市未来公众意见调查,确定延续1976年规划的宜居价值观和发展方向
1990—1992年	确定绿区的愿景,划定保护范围、确定执行机构
1990—1992年	确认想要新增的区域增长战略
1991—1993年	与区域交通规划相协调
1993年	批准LRSP 1993(征求意见稿)和交通2021规划
1993—1994年	在区域内的不同城市之间协调增长目标,形成LRSP 1994
1992—1995年	通过《增长战略法案1995》
1996年	启用LRSP 1996作为区域增长战略

资料来源:笔者整理。

土地政策,从而实现政策传导(见图4-图5)。此外,还实行“一年一评估、五年一回顾”的评估监测机制,监测RGS2040实施进展是否符合战略规划的目标和策略^[22]。

2022年大温哥华发布了《区域增长战略:大温哥华2050》(Regional Growth Strategy: Metro Vancouver 2050,以下简称“RGS2050”),进一步诠释可持续发展理念。新战略将RGS 2040目标中的“营建完整社区”改为“提供多样的住房选择”,其他目标保持一致。RGS2050更加重视规划实施评估,通过一系列制度将调整规划的原则和程序制度化,构建规划执行的框架体系,并将各个分区在地图上进行标识^[23]。

3.2.2 制定体系框架传导政策策略,开展综合治理

21世纪的大温哥华完成了从工业城市到后工业城市的转变,城镇空间形态基本稳定。Metro Vancouver倡导可持续发展理念,规划视野由物质空间拓展到背后的经济社会结构,规划关注重点从空间治理转向更为宏大的社会治理命题,通过社区营造、提供多样化住房以满足多元人群的需求,推动社会公平;通过经济、环境的可持续发展策略,以空间为载体开展综合治理。规划不再追求宏大叙事,根据公众意见和社会经济发展情况,优化城市发展

策略,升级城市发展目标,通过一系列指标监测城市目标战略的执行情况,评估并修正城市发展方向。规划创新性地以制度设计的方法,搭建了“政策原则集成框架”,引导并传递各类城市发展政策,使得这些政策保持在同一个方向上,并以空间为载体来实施这些政策。依托“区域—市镇—社区—区划”的规划体系并链接相关规划,建构“目标—战略—行动”的实施路径,贯彻规划理念、实行规划策略,制定并传导政策要求,真正体现了规划的公共政策本质。

RGS规划成为政策形成和实施工具,20年来推动大温哥华以空间为载体实行综合治理,引导区域整体有序、可持续发展。空间是经济社会发展的投影,规划可以通过空间政策来影响经济社会的决策,但规划对市场的干预和对社会的引导作用是有限的。大温哥华战略虽然制定了一系列社区营造方案和住房政策,但未能有效引导新移民的社会生活,更无法阻挡国际资本涌入引发的住房价格飙升。规划制定的经济可持续策略为绿色产业提供了空间,但仍然无法提供众多就业岗位来改变大温哥华产业经济不振的状况。

城镇化后期城市规划将不仅仅是物质空间规划,规划师应在综合治理的视野下思考空间问题,把握城市发展的因果逻辑,以系统思

维整体考虑城市战略,使得规划成为实现城市发展愿景、协调不同主体利益的公共政策工具。

4 对我国城市国土空间总体规划编制的启示

虽然大温哥华的治理模式与我国的城市管理模式有所不同,大温哥华是若干城镇和组成的联合体,各市镇为地方自治,联邦、省对区域的管理十分有限,但大温哥华的空间单元与我国城乡结合的城市单元类似,区域空间尺度、人口和用地规模与我国大部分中小城市情况接近,规划层级、规划内容和发挥的作用与

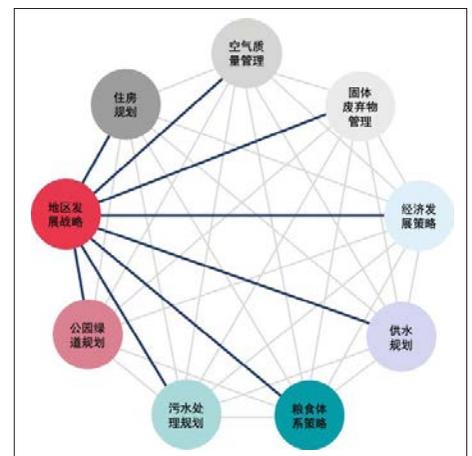


图4 RGS2040与相关规划的衔接关系
Fig.4 The connection between RGS2040 and related plans

资料来源:笔者自绘。

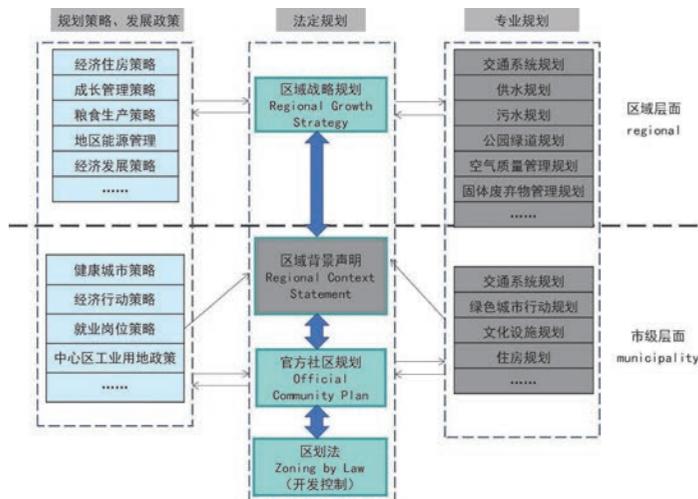


图3 大温哥华规划编制体系框图
Fig.3 Diagram of urban planning system in Metro Vancouver

资料来源:笔者自绘。



图5 RGS2040与其他规划的传导关系
Fig.5 The transmission relationship between RGS2040 and other plans

资料来源:笔者整理。

我国城市层面的总体规划相当,其规划理念、规划方法和实施绩效值得我们学习借鉴。

中华人民共和国成立以来,我国各地城市开展了大量城市层面的总体规划实践,规划名称为城市总体规划、土地利用总体规划、战略规划、国土空间总体规划,规划学界、业界对总体规划的对象、方法、作用有诸多的困惑、质疑,并不断创新探索。随着我国大量城市进入快速发展中后期,国土空间总体规划编制进入尾声,面对存量时期的规划编制,如何贯彻人民城市、可持续发展理念,总体规划重点是划定“三区三线”还是实行动态管制,能否以强制性内容来管控城市发展等问题仍然困扰着我们。对未来总体规划的核心内容,规划方法和作用的探索仍将持续。对大温哥华的规划演进和实施效用进行分析,可以得出3点启示。一是总体规划思想理念的先进性有助于彰显城市特色、提升城市品质和竞争力;总体规划的模式、方法和实施路径应与时俱进、不断创新;总体规划与治理机制相匹配,对城市发展具有引导、统筹、协调的作用。二是总体规划内涵十分丰富,其作用有效但也有限。总体规划与城市发展的阶段及其规划制度相适应,作为空间治理和社会治理的主要手段之一,通过处理空间系统和土地使用,影响政治、经济、社会、环境、文化等因素而发挥作用。三是未来阶段,我国城市的总体规划应倡导以人为本、可持续发展、公平公正的理念,优化规划方法,体现制度设计、公共政策的本质内涵,搭建“政策原则集成框架”,依托规划体系和战略实施路径来传导规划策略和公共政策,以空间治理、社会治理、综合治理、精细化治理等来引导城市经济、社会、环境的整体有序和可持续发展。■

参考文献 References

- [1] 孙施文. 现代城市规划理论[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2007.
SUN Shiwen. Modern urban planning theories[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2007.
- [2] 杨保军,张菁,董珂. 空间规划体系下城市总体规划作用的再认识[J]. 城市规划, 2016, 40 (3): 9-14.
YANG Baojun, ZHANG Jing, DONG Ke. Rethinking the role of urban master planning under the spatial planning system[J]. City Planning Review, 2016, 40(3): 9-14.
- [3] 罗震东. 大温哥华区战略规划的实施与监督[J]. 国际城市规划, 2007 (5): 86-90.
LUO Zhendong. Implementation and supervision of strategic planning in Greater Vancouver Area[J]. Urban Planning International, 2007(5): 86-90.
- [4] WHEELER S. Regions, megaregions, and sustainability[J]. Regional Studies, 2009, 43(6): 863-876.
- [5] 杨保军,陈鹏. 制度情境下的总体规划演变[J]. 城市规划学刊, 2012 (1): 54-62.
YANG Baojun, CHEN Peng. Evolution of comprehensive planning in institutional context[J]. Urban Planning Forum, 2012(1): 54-62.
- [6] HOLDEN M. Urban policy engagement with social sustainability in Metro Vancouver[J]. Urban Study, 2012, 49(3): 527-542.
- [7] MACDONALD E. The efficacy of long-range physical planning[J]. Journal of Planning History, 2008, 7(3): 175-213.
- [8] Vancouver City Planning Commission. History[EB/OL]. [2023-10-08]. <http://vancouverplanning.ca/about/history/>.
- [9] 郭雪飞. 传统与现代——成都城市管理之世纪变迁[M]. 成都: 四川大学出版社, 2016.
GUO Xuefei. Tradition and modernity: century changes in Chengdu urban management[M]. Chengdu: Sichuan University Press, 2016.
- [10] Lower Mainland Regional Planning Board. The Lower Mainland looks ahead[R]. 1952.
- [11] Lower Mainland Regional Planning Board. Official regional plan of the Lower Mainland Regional Planning Board, the Municipalities of the Region, and the Province of British Columbia for the Lower Mainland planning area, report, Vancouver[R]. 1966.
- [12] City of Vancouver. Development permit board[EB/OL]. [2023-10-08]. <https://vancouver.ca/home-property-development/development-permit-board.aspx>.
- [13] Greater Vancouver Regional District. Livable region 1976/1986-proposals to manage the growth of Greater Vancouver[R]. 1975.
- [14] British Columbia. Plan for the Lower Mainland of British Columbia[R]. 1980.
- [15] TOMALTY R. Growth management in the Vancouver Region[J]. Local Environment, 2010, 7(4): 431-445.
- [16] ABBOTT J. Planning as managing uncertainty: making the 1996 livable region strategic plan for Greater Vancouver[J]. Planning Practice and Research, 2012, 27(5): 571-593.
- [17] HUTTON T A. Thinking metropolis: from the 'livable region' to the 'sustainable metropolis' in Vancouver[J]. International Planning Studies, 2011, 16(3): 237-255.
- [18] Greater Vancouver Regional District. Creating our future: the history, status, and prospects of regional planning in Greater Vancouver[R]. 1994.
- [19] Greater Vancouver Regional District. Creating our future, steps to a more livable region[R]. 1996.
- [20] Greater Vancouver Regional District. Livable region strategic plan[R]. 1996.
- [21] Vancouver City Planning Commission. Sustainable city of sustainable neighbourhoods[EB/OL]. [2023-10-08]. <http://vancouverplanning.ca/our-work/projects/sustainable-city-neighbourhoods/>.
- [22] Metro Vancouver. Regional growth strategy Metro Vancouver 2040: shaping our future[R]. 2011.
- [23] Metro Vancouver. Metro 2050 regional growth strategy[R]. 2022.