

治理视角下的新城建设空间发展模式与机制研究* ——以南京河西新城为例

Study on the Spatial Development Mode and Mechanism of New Town Construction from the Perspective of Governance: A Case Study of Nanjing Hexi New Town

魏昱昊 于涛 WEI Yuhao, YU Tao

摘要 改革开放以来,我国的新城建设在增长主义导向下呈现粗放扩张的特点,伴随城市建设进入做优增量的转型期,政府亟待厘清新城空间的发展机制,从而转变新城建设的治理方式。基于城市政体理论对城市空间发展机制的分析,选取南京河西新城为研究对象,划分其3个建设阶段,研究各阶段的开发模式及产生的空间效应,分析各阶段的空间发展机制。指出政府、市场和社会间的关系变化影响着新城的空间建设,应该构建“强政府+强市场+强社会”的治理结构,建设高品质可持续发展的新城,以适应未来城市发展转型需求。

Abstract Since the reform and opening-up, the construction of new towns in China has shown the characteristics of extensive expansion under the guidance of growthism. With the city construction entering the transformation period of optimizing and increment, it is urgent to clarify the development mechanism of new town space, so as to change the governance mode of new town construction. Based on the analysis of urban spatial development mechanism by urban regime theory, this paper chooses Nanjing Hexi New Town as the empirical object, divides it into three construction stages, studies the development mode and spatial effect of each stage, and analyzes the spatial development mechanism of each stage. It is pointed out that the change in the relationship between government, market, and society affects the spatial construction of new towns, and the governance structure of "strong government + strong market + strong society" should be constructed to build high-quality and sustainable new towns to meet the needs of future urban development transformation.

关键词 治理;新城建设;空间发展模式与机制;城市政体理论;南京河西新城

Key words governance; new town construction; spatial development model and mechanism; urban regime theory; Nanjing Hexi New Town

文章编号 1673-8985 (2024) 04-0094-08 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20240413

作者简介

魏昱昊

南京大学建筑与城市规划学院

硕士研究生

于涛 (通信作者)

南京大学建筑与城市规划学院

城市与区域规划系主任,教授,博士生导师

taoyu@nju.edu.cn

0 引言

中国的新城^①建设不同于西方,有着独特的演化发展逻辑^{[1]59}。随着我国城市建设进入做优增量的转型期,新城建设需要变粗放扩张为精明增长,从而塑造高品质的城市空间。列斐伏尔(H. Lefebvre)^{[2]40-42}指出,空间是社会关系的投影,城市的治理模式影响着新城的空间建设。因此,需要从治理视角梳理我国的

新城建设历程,理清新城的空间发展机制,从而把握新城建设的转型趋势。

目前,学界已有大量对我国新城建设历程的总结研究^[3-6]。有学者从治理的视角对我国新城建设历程进行总结,武敏等^[7]引入国家治理的视角,指出我国新城新区发展反映出央地间权责的博弈平衡。张京祥等^[8]利用城镇化的两阶段模型从建设条件、选址依据和体

*基金项目:国家自然科学基金项目“中小城市高铁新城地域空间效应与机制研究——以京沪高铁为例”(编号51878330)资助。

注释: ① 新城指政府在城市已有建成区外新建设的功能相对完整的城市地域。

制机制等方面对我国新城建设提出建议。李凯等^{[1]59-65}从空间治理的制度视角剖析了我国新区空间开发的制度逻辑,指出中央政府的不同制度激励条件导致央地、政企关系发生变化,空间治理制度引发了中国新区空间开发模式的阶段变迁。

总体来看,现有研究大多从宏观视角总结我国新城建设的整体过程,但缺少聚焦于某一新城分析其空间效应和开发模式间关系和机制的相关研究。南京市于2001年提出在主城西部建设河西新城,持续至今已有20余年。其不同建设阶段采用了不同的开发模式,建成空间也有所差异,对研究新城建设空间发展模式与机制具有一定代表性。因此,本文以南京河西新城为研究对象,以治理视角引入城市政体理论,回溯其各建设阶段的开发模式和空间效应,剖析空间发展机制,并对未来我国新城建设转型提出建议与思考。

1 基于城市政体理论的分析框架

1980年代中期,以斯通(C.Stone)为代表的学者提出了城市政体理论。该理论认为掌握决策权的政府、代表经济利益的市场和代表社会利益的社会团体形成了城市发展决策中的3大力量。这3大力量相互制约协调形成各类城市政体,决定着城市的建设发展^[9]。城市政体理论作为空间治理的源理论,对空间治理研究产生了巨大的影响,在治理领域的研究有着广泛应用^{[10]17-30, [11]10-11, [12-18]}。遵循城市政体理论的研究范式,空间治理的研究基本围绕政府、市场和社会这三元主体展开^{[10]16, [11]12-33}。伴随着1990年代后期我国城市治理研究的兴起,这一理论也被应用于对中国城市发展的分析^[2]。

空间即社会^{[2]40-42},研究新城建设的空间发展机制,需要透过空间研究其背后的社会关系。何丹^[19]指出,利用城市政体理论可以分析城市发展的动力机制。张庭伟^[20]认为,“政体”中主导者和成员的不同,会引起城市空间的不同变化。基于以上认识,笔者提出治理视角下

空间发展机制研究的分析框架。首先从制度架构和措施方式两方面研究新城建设各阶段的开发模式;其次研究空间效应,包括宏观层面的建设速度,微观层面的土地利用、空间肌理和街巷尺度等;最后结合城市政体理论,分析开发模式背后政府、市场和社会间的关系,并对空间效应进行解释,总结得出新城建设各个阶段的空间发展机制(见图1)。

2 南京河西新城的实证研究

南京是首批国家历史文化名城之一,其老城范围内的历史文化资源占到南京市总量的约2/3^[21]。随着南京经济社会的不断发展,老城内不断聚集大量的人口,1995年获批的《南京市城市总体规划(1991年—2010年)》指出,应当合理控制主城人口,并首次提出在原有老城的外围建设以河西为主体的西片生活居住区。此后,2001年修编的《南京市城市总体规划(1991年—2010年)》确立了“一疏散,三集中”的城市发展战略^[3],正式提出建设河西新城,其作为南京新主城的建设就此展开^[4]。

河西新城总占地面积约94 km²,分为北部、中部、南部和西部4大片区。本文按照建设时序将河西新城划分为起步阶段的北部片区(2001年前基本建成)、提速阶段的中部片区(2001年开始建设),以及提质阶段的南部和西部片区(2010年前后开始建设)(见图2-图3)。

2.1 管理型政体^⑤主导下的起步阶段

起步阶段的建设集中于北部片区,该阶段采用的是聚焦于城市日常管理的管理型政体,目标是疏散老城人口,平衡旧城保护和城市发展之间的关系。此外,北部片区是河西新城中唯一在空间上跨越两个行政区的片区,分属鼓楼区与建邺区管辖(见图2)。

2.1.1 区政府主导下的传统开发模式

起步阶段的建设依循传统的开发模式。主要由两区政府根据规划负责各自辖区内的

招商引资和基础设施建设等工作。在这样“分级分区”的开发模式下,区政府凭借有限权力制定的优惠政策对市场的吸引力较弱,政府主要依靠自身的有限财力向社会提供基本的公共服务和基础设施建设。

2.1.2 灵活混合的小尺度建成空间

起步阶段的建成空间呈现灵活、混合、小

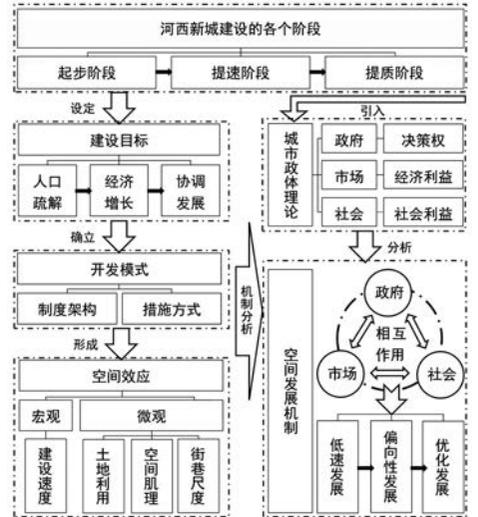


图1 基于城市政体理论的分析框架
Fig.1 Analysis framework based on urban polity theory

资料来源:笔者自绘。



注:河西新城内鼓楼区以外区域均属建邺区。
图2 南京河西新城各片区范围示意图
Fig.2 Schematic diagram of the scope of each district in Nanjing Hexi New Town

资料来源:笔者自绘,底图来源于Google Earth。

注释: ①何丹根据城市政体理论,提出中国城市政体的一个假设证明:“政府(国家)在各种资源分配中仍然占主导地位,政治精英、经济精英和部分知识精英构成的主导阶层主观上为了追求各自的政治、经济利益的最大化而形成的合作关系在客观上也促进了城市的发展;同时在现有法律框架下,弱势阶层处于被边缘化的境地。在现有的政治经济条件下这一合作呈持续发展状态,而且20多年以来这一政体并没有发生根本的变化,从而使得城市发展一直保持着迅猛的势头”。
②“一疏散,三集中”即“疏散老城人口和功能,工业企业向园区集中,建设项目向新区集中,大学向大学城集中”。规划中同时指出,新区建设的重点是“一城三区”,即重点发展河西新城和东山、仙林、浦口3个新市区。
③《河西新城概念规划》中将河西新城定位为“以文化、体育、商务、商业功能为主的都市新中心;以滨江风貌为特色的城西休闲游憩地;居住与就业兼顾,配套完善的现代化居住区”。
④文中提出的政体类型均基于笔者对河西新城的研究总结,与斯通总结的政体类型有所区别。管理型政体关注于提供城市日常公共服务,政府与市场间的联系有限,大规模调动资源的能力相对较弱,难以支持新城的快速开发建设。
All rights reserved

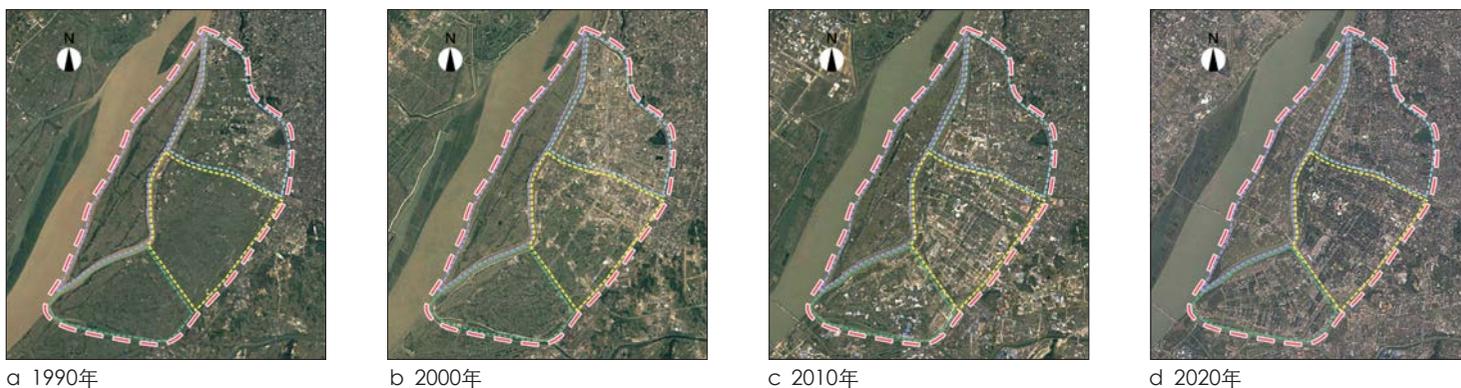


图3 南京河西新城1990—2020年卫星影像图
Fig.3 Satellite image of Nanjing Hexi New Town from 1990 to 2020

资料来源:笔者自绘,底图来源于Google Earth。

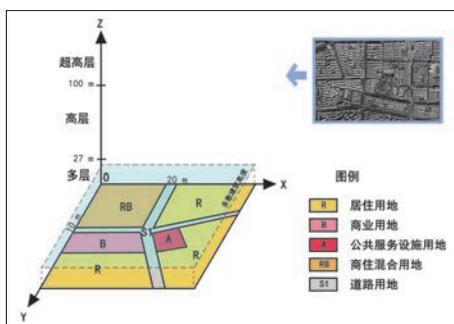


图4 河西新城北部片区的建成空间模式
Fig.4 Built space pattern in the northern area of Hexi New Town

资料来源:笔者自绘,影像图来源于Google Earth。

尺度的特点,建设速度较为缓慢。北部片区内土地利用以居住和商住混合用地为主,空间肌理灵活多样,道路网分割形成的地块形状大小各异,地块间常以“补丁状”镶嵌。街巷尺度较为宜人,以生活性道路为主,断面宽度多为10—20 m,建筑以多层住宅为主,高度大多不超过20 m。此外,片区内各类配套设施有机分布,商业以小商铺为主,多布置在沿街建筑的底层(见图4-图5)。

2.1.3 “两弱”主体制约下的低速发展

起步阶段形成的是“强政府+弱市场+弱社会”的治理结构。政府在新城的建设中起到积极的作用,但区级政府有限的权力影响了其对市场资金的吸引力,难以调动市场参与新城建设,使得市场在新城建设中被边缘化,形成一个“弱市场”。由于缺乏资金,基础设施建设较慢,难以吸引居民进入新城,公众对于人口疏解目标的配合度较低,



图5 河西新城北部片区风貌
Fig.5 Landscape in the northern area of Hexi New Town

资料来源:笔者自摄。

形成“弱社会”。这样的治理结构造成该阶段开发动力不足,新城建设进度缓慢,影响疏解老城人口目标的实现。由于市场力量相对薄弱,因而北部片区的城市空间建设更加务实,灵活混合的建成空间在满足居民基本生活需求的同时,提高了利用效率,并节约了资金。因此,河西新城起步阶段的空间发展机制呈现“两弱”主体制约下的低速发展特征(见图6)。

2.2 增长型政体^⑥主导下的提速阶段

2001年,南京市正式提出河西新城的概念以推动城市建设和经济增长。位于新城中心的中部片区被定位为集商务办公、文体休闲、高端居住于一体的新城中心区。中部片区在行政区划上虽属建邺区管辖,但其开发建设则由市政府直属的“南京河西新城开发建设指挥部”(以下简称“河西指挥部”)负责。河西新城的建设就此进入增长型政体主导下的提速阶段。

2.2.1 “柔性尺度调整”与“大事件营销”下的双轮驱动模式

提速阶段的开发依托政府的柔性尺度调整^⑦和大事件营销形成了双轮驱动的开发模式^[22]。首先,政府通过柔性尺度调整实现了权力的整合,提高了中部片区开发建设主体的权力级别。在市政府保有重大事项决策协调权的基础上,河西指挥部负责该片区的开发建设,另设的河西国资公司(后改称“河西集团”)发挥平台作用,负责重大项目投融资和国有资产运营管理工作,而建邺区政府则辅助河西指挥部进行该片区的拆迁安置和社会经济事务管理工作。河西指挥部这一更高层级的开发主体为中部片区的开发带来了更强的调动资源能力,增强了对市场的吸引力。其次,中部片区的开发还通过大事件的营销扩大对市场的吸引力。2001年起,南京市相继在中部片区举办了“十运会”、首届中国绿化博览会、第四届世界城市论坛等重大事件,并推动市级政府机关搬迁至该片区。大事

注释: ⑥ 增长型政体关注城市经济快速增长,政府与市场间形成了合力,调动资源的能力较强,可以快速推进新城的开发建设。

⑦ 张京祥认为我国城市政府利用设立“新城(区)开发指挥部”的方式进行城市开发建设是一种柔性尺度调整,在一定程度上支撑了我国城市快速增长的实现。

件营销吸引了市场对该片区的注意力,为该片区发展带来巨大的外部经济,也促成南京奥体中心、南京会展中心等重大公共服务设施的建设。

2.2.2 规整有序的大尺度建成空间

提速阶段建设的中部片区空间呈现规整、有序、大尺度的特点,建设速度较快(见图7)。片区内土地利用在居住用地的基础上增加了大量商业商务、教育科研和公共服务设施用

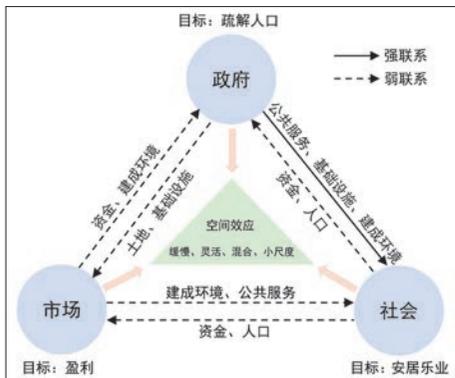


图6 河西新城起步阶段的空间发展机制
Fig.6 Spatial development mechanism of Hexi New Town at the initial stage

资料来源:笔者自绘。

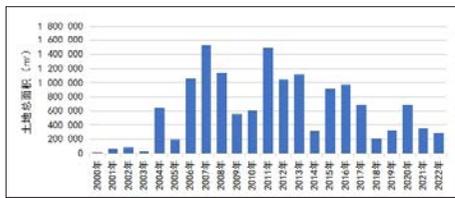


图7 南京河西新城2000—2022年土地出让面积统计图
Fig.7 Statistics of land transfer area in Nanjing Hexi New Town from 2000 to 2022

资料来源:笔者根据南京土地市场网数据整理绘制。

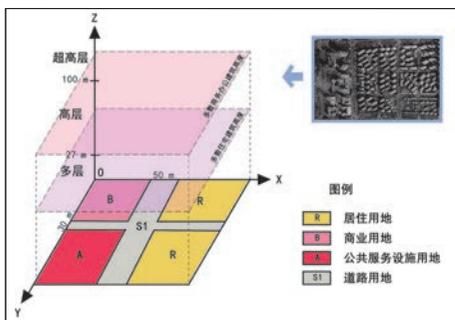


图8 河西新城中部片区的建成空间模式
Fig.8 Built space pattern in the central area of Hexi New Town

资料来源:笔者自绘,影像图来源于Google Earth。

地,形成了商业商务轴线、公共服务配套区和新城科技园区。片区的空间肌理规整有序,形成了均匀的“井”字形道路网,不同功能的用地在空间上严格分离。相较于北部片区,中部片区的商业设施多以商业综合体的形式集中布局,沿街底层商铺较少。片区的空间尺度较为宏大:生活性道路断面宽度多为30 m,干道宽度可达50 m以上,车行道的宽度多大于慢行道的宽度;住宅建筑高度大多为30—50 m,商务办公建筑以高层和超高层建筑为主。部分公共空间的尺度脱离了人所需要的尺度范畴,因而少有人使用,沿主要道路和重要场所周围有极强的空间秩序感(见图8-图9)。

2.2.3 “两强”主体驱动下的偏向性发展

在追求经济增长的导向下,为了快速铺开河西新城的建设,提速阶段形成了“强政府+强市场+弱社会”的治理结构。市政府直属的河西指挥部,其人员配置多由市政府、市级部门和区领导兼任,对各项事务的协调能力较强,形成一个专注于新城开发建设的积极有为的“强政府”。河西指挥部高效的行政运转、新城的规划宣传和大事件的营销增强了中部片区对市场资金的吸引力,市场的积极参与形成一个助力新城开发的“强市场”。在“强政府”与“强市场”的深入互动中,政府意在吸引资金促进经济增长,市场意在利用政府的优惠政策获得更大盈利,社会的利益在这一结构中则被忽视,在力量对比上呈现“弱社会”的特征。这一阶段建设的宽马路、大型公共服务设施和高度集中的商业轴线营造出规整宏大的空间,一方面反映出政府为吸引资本和彰显政绩所做的提升新城形象的努力,另一方面也反映出

市场对政府诉求的迎合,而鲜有人使用的大尺度空间则反映出社会公众需求被忽视的问题。在这样的机制下,强调速度的空间建设明显偏向于政府和市场的利益而忽视了社会公共利益。因此,河西新城提速阶段的空间发展机制呈现“两强”主体驱动下的偏向性发展特征(见图10)。

2.3 发展型政体®主导下的提质阶段

2010年前后,河西新城南部和西部片区相继被开发,人们开始注重新城建设品质的提升,新城的建设进入发展型政体主导下的提质阶段。2012年河西新城南部片区成为全省唯一一个省市共建的绿色生态示范城区的核心区,西部片区的建设则在2009年依托中新两国合作的“新加坡·南京生态科技岛”项目而展开。

2.3.1 新理念引领下的综合驱动模式

提质阶段的开发模式是新理念引领下的综合驱动模式。

(1) 开发中突出了生态、绿色、低碳等满足社会需求的新理念的重要地位,以此引领新城建设。南京市政府通过与江苏省住建厅签署《共建河西绿色生态示范城合作协议》,推动在南部片区省市共建“绿色生态示范城”。省住建厅负责为市政府提供技术指导及政策支持,河西指挥部通过组建专项机构、出台政策法规、建设重点项目和号召公众参与来推动绿色生态城的建设。西部片区则依托中新合作提出了“生态科技岛,零碳未来城”的建设理念。

(2) 提质阶段的开发制度架构也有所创



a 商务轴线
图9 河西新城中部片区风貌



b 公共空间



c 道路形制

图9 Landscape in the central area of Hexi New Town

资料来源:笔者自摄。

注释: ③ 发展型政体是对增长型政体的改良,政府与市场依旧保持高度联系,但引入了绿色发展等新的建设理念,开始关注城市建设发展的质量,而非单一的增长速度。

新。南部片区通过省市共建、河西指挥部负责的开发模式,实现了政府权力的集中,为吸引市场资金创造条件。西部片区则形成了“政府支持,企业主导”的模式。一方面,江苏省委省政府和新加坡工贸部的政府间高层级合作作为片区的开发提供强大的政府力量以吸引市场投资。另一方面,中新双方4家公司合资成立的“中新南京生态科技岛开发有限公司”作为负责该片区一级土地开发、招商融资和运营管理等工作的开发平台,凝聚了政府与市场的合力,成为一个既拥有权力政策,又拥有资金等资源的开发主体,具有强大的建设运营能力。

(3) 大事件的营销同样被用于提质阶段的新城开发。南部片区通过举办第二届青奥会进行大事件营销,吸引了市场投资,推动了青奥板块的建设。西部片区中外合作的模式本身就形成了一种大事件的营销,对市场有较强的吸引力。

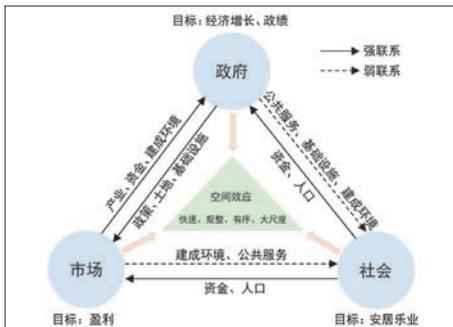


图10 河西新城提速阶段的空间发展机制
Fig.10 Spatial development mechanism of Hexi New Town at the acceleration stage
资料来源:笔者自绘。

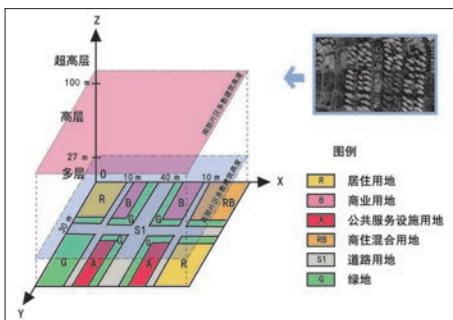


图11 河西新城南部和西部片区的建成空间模式
Fig.11 Built space pattern in the southern and western area of Hexi New Town
资料来源:笔者自绘,影像图来源于Google Earth。

2.3.2 有机宜人的生态化建成空间

提质阶段的空间建设呈现有机、宜人、生态化的特点。

(1) 强调土地利用的生态化。南部片区重点突出对绿地系统的布局,以河西城市生态公园为核心,沿各级道路两侧的绿带和水系将片区内各类绿地连接成“绿网”,交织于各类用地之间。西部片区则突出生态用地的主体地位,生态保护用地面积占片区陆地面积的55%,片区内居住、产业、公共服务和生态用地高度融合布置。

(2) 该阶段的空间肌理呈现“小街区,密路网”的特点,并建设了大量小尺度机动车单行道。南部片区除主干道外的道路交叉口间距为100—150 m,西部片区的交叉口间距为200 m左右,而北部和中部片区的交叉口间距则为200 m以上。

(3) 该阶段的空间尺度更加宜人,道路宽度相较于提速阶段有所减小,增加了慢行道的宽度,建设了大量行人过街安全岛。同时缩减了公共空间的尺度,居住区中增加了底层商业的设置,更加方便居民使用,体现了以人为本的建设理念(见图11-图13)。

2.3.3 “两强”主体改良下的优化发展

河西新城在提质阶段注重经济、社会与生态的协调发展,形成了改良后的“强政府+强市场+弱社会”治理结构。一方面,河西指挥部、省市共建,以及中外合作的模式都强化了政府主体的力量,尤其是西部片区采用的“政府支持,企业主导”的模式使得开发主体在权力和资金上实现了集中,既享有政府赋予的土地开发权,又可以充分利用市场机制解决资金问题。另一方面,提质阶段的发展同样通过大事件营销等方式吸引了市场资本,使得市场充分参与新城建设,形成了“强市场”。这一阶段最突出的特点是政府主动提出新城建设的新理念以保障社会利益,促使市场向社会提供更高品质的产品和服务,反映出新城建设由“聚资”向“聚人”转变^[23]。由于这种变化源于政府的主动“改良”,社会只是被动地接受,并非主动协商的结果,所以本质上还是“弱社会”。但是,相较于提速阶段粗放的建成空间,提质阶段更加生态宜居的空间建设体现了对社会利益的关注。因此,这一阶段河西新城空间发展机制呈现“两强”主体改良下的优化发展特征(见图14)。



图12 河西新城南部片区风貌
Fig.12 Landscape in the southern area of Hexi New Town
资料来源:笔者自摄。



图13 河西新城西部片区风貌
Fig.13 Landscape in the western area of Hexi New Town
资料来源:笔者自摄。

3 新城建设空间发展的机制障碍与优化策略

通过对南京河西新城空间发展模式与机制的研究,笔者总结当前我国新城建设空间发展中的机制障碍,并提出相应的优化策略。

3.1 新城建设空间发展的机制障碍

政府、市场和社会间的关系是新城空间发展的深层机制。在河西新城的起步阶段,管理型政体下区级政府调动资源的能力有限,政府与市场间联系不足,形成“两弱”主体的治理结构,制约了新城空间的建设速度。在提速阶段增长型政体下,设立河西指挥部和大事件营销使得政府与市场形成强大合力,形成“两强”主体的治理结构,促进新城建设快速推进,但由于与社会的联系不足,造成新城空间建设粗放。在提质阶段发展型政体下,政府提出新开发理念结合大事件营销,形成“两强”主体改良下的治理结构,在保障建设速度的同时也对社会利益有所关注,但与社会联系的深度仍旧有限。因此可以发现,政府、市场和社会三元主体间的联系影响着新城的空间建设,主体间联系的不畅会造成新城建设空间发展的障碍(见表1)。

表1 南京河西新城各阶段建设总结

Tab.1 Summary of various stages of construction of Nanjing Hexi New Town

建设阶段	开发片区	建设目标	开发模式	空间效应	空间发展的机制障碍
起步阶段 (2001年前)	北部片区	疏解人口	•制度架构:区级政府主导	•土地利用:混合 •空间肌理:灵活 •街巷尺度:小尺度 •建设速度:缓慢	•“两弱”主体制约下的低速发展 •管理型政体下政府与市场间联系不足,建设速度缓慢
提速阶段 (2001—2010年)	中部片区	经济增长	•制度架构:河西指挥部主导 •措施方式:大事件营销	•土地利用:有序 •空间肌理:规整 •街巷尺度:大尺度 •建设速度:快速	•“两强”主体驱动下的偏向性发展 •增长型政体下政府、市场与社会的联系不足,建成空间粗放
提质阶段 (2010年后)	南部片区	协调发展	•制度架构:河西指挥部主导、省市共建 •措施方式:新理念引领、大事件营销	•土地利用:有机 •空间肌理:生态化 •街巷尺度:宜人 •建设速度:快速	•“两强”主体改良下的优化发展 •发展型政体政府关注社会利益,空间品质有所优化,但社会力量依然有限,缺乏主动力量
	西部片区		•制度架构:政府支持,企业主导 •措施方式:新理念引领,大事件营销		

资料来源:笔者自制。

3.2 新城建设空间发展的优化策略

当前,我国的城市建设进入“做优增量”的阶段,基于上述分析,需要优化政府、市场和社会三元主体间的关系,建立“强政府+强市场+强社会”的治理结构,破除制约新城空间发展的机制障碍,建设高品质的新城空间(见图15)。

3.2.1 以强政府孵化新城开发,协调多方利益

政府是新城开发建设的组织者。新城建设需要一个强政府,通过优化开发制度架构进行权力整合,通过大事件营销、制定优惠政策等方式吸引市场投资,从而孵化新城开发。强政府是新城开发启动的关键。此外,政府也是新城开发建设的协调者。一方面要吸引市场资金,考虑投资者的利益;另一方面则需要科学决策和规划,保障公共利益;避免过于倾向某一方利益导致空间建设的偏向性,影响新城整体的最优发展。

3.2.2 以强市场催化新城建设,稳定资金基础

市场是新城开发建设的资源提供者。在“做优增量”的时代,新城建设需要可持续的稳定资金流来取代土地财政和土地金融的模式。通过政策优惠等方式吸引具有创新能力

的企业率先进入新城,形成支撑新城建设的稳定“税源”,再利用所得资金改善公共服务,吸引更多企业进入新城,形成催化新城建设的强市场,促进良性的新城运营。对于如房地产商之类的“短时大量”资金主体,需要建立其与社会间的联系,通过制定规划、列出负面清单、完善法规等方式规范其建设行为,使市场和社会之间形成互动,保障空间品质。

3.2.3 以强社会优化新城品质,回归人本驱动

社会是新城的创造者与使用者。城市作为人所创造的环境,其本质是为每个人更好地生活而服务。未来,人才资源会成为城市发展的稀缺要素和动力基石。新城建设要保持

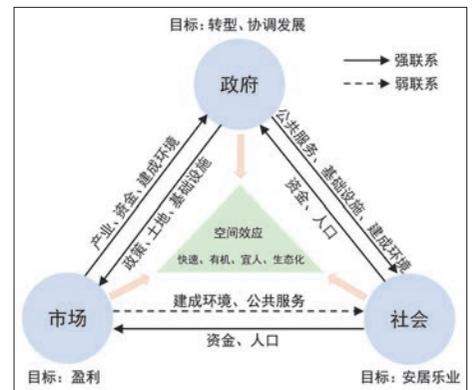


图14 河西新城提质阶段的空间发展机制
Fig.14 Spatial development mechanism of Hexi New Town at the quality improvement stage
资料来源:笔者自绘。

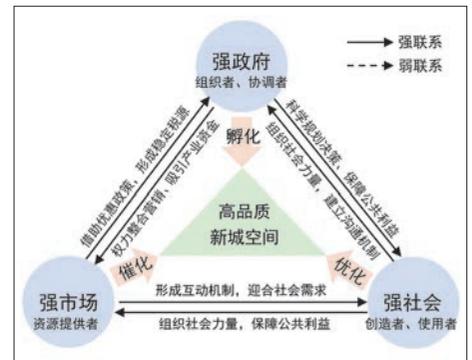


图15 建立“三强”主体,建设高品质新城空间
Fig.15 Establishing the “strong government + strong market + strong society” bodies and building high-quality new town space
资料来源:笔者自绘。

可持续的生机与活力,必须回归人本驱动,优先提供高品质人居环境和高质量公共服务,吸引居民进入新城。如对潜在的新城居民群体进行调查,了解其对新城空间和服务设施的需求,有针对性地进行规划设计。此外,还需要组织培育社会力量,唤醒居民保障自身利益的意识,依托社区、非营利组织和各类公益机构建立起社会、政府和市场间的协商机制,使社会与其他主体保持良好的沟通联系,形成能够保障自身权益的强社会,促进新城品质优化提升。

4 结语

通过对河西新城的研究,可以发现:随着开发模式的变化,新城的治理结构由“两弱”主体、“两强”主体转向改良后的“两强”主体,政府、市场和社会三元主体间的联系逐渐紧密,新城的空间发展呈现不同特征。政府与市场之间的联系加快了新城空间的建设速度,而政府对社会利益的关注则逐渐引导市场建立起与社会的联系,不断优化新城的空间品质。因此,未来的新城建设应当形成“强政府+强市场+强社会”的治理结构,强化三元主体间的联系,促进城市建设向“做优增量”转型。但是,当前对社会利益的关注是基于政府主导的自上而下的力量,社会缺少主动性,仍处于弱势地位。未来的新城建设如何引导社会形成自下而上的力量,建立起与其他主体的协商机制,形成真正意义上的“强社会”,仍是一个值得探究的问题。

参考文献 References

- [1] 李凯,王凯. 中国新区空间开发的制度逻辑[J]. 城市规划学刊, 2022(1): 59-65.
LI Kai, WANG Kai. The institutional logic of spatial development in China's new area[J]. Urban Planning Forum, 2022(1): 59-65.
- [2] 亨利·列斐伏尔. 空间的生产[M]. 刘怀玉,等译. 北京:商务印书馆, 2021: 40-42.
LEFEBVRE H. The production of space[M]. LIU Huaiyu, et al, translate. Beijing: The Commercial Press, 2021: 40-42.
- [3] 武廷海,杨保军,张城国. 中国新城:1979—2009[J]. 城市与区域规划研究, 2011, 4(2): 19-43.
WU Tinghai, YANG Baojun, ZHANG Chengguo. China's new town: 1979-2009[J]. Journal of Urban and Regional Planning, 2011, 4(2): 19-43.
- [4] 刘士林,刘新静,盛蓉. 中国新城新区发展研究[J]. 江南大学学报(人文社会科学版), 2013, 12(4): 74-81.
LIU Shilin, LIU Xinjing, SHENG Rong. Research on the development of new town and new area in China[J]. Journal of Jiangnan University (Humanities & Social Sciences), 2013, 12(4): 74-81.
- [5] 陈嘉平. 新马克思主义视角下中国新城空间演变研究[J]. 城市规划学刊, 2013(4): 18-26.
CHEN Jiaping. A research on spatial transformation of China's new towns in the perspective of Neo-Marxism[J]. Urban Planning Forum, 2013(4): 18-26.
- [6] 杨东峰,刘正莹. 中国30年来新区发展历程回顾与机制探析[J]. 国际城市规划, 2017, 32(2): 26-33.
YANG Dongfeng, LIU Zhengying. Exploring history and mechanism of Chinese new areas in recent 30 years[J]. Urban Planning International, 2017, 32(2): 26-33.
- [7] 武敏,彭小雷,叶成康,等. 国家治理视角下我国新城新区发展历程研究[J]. 城市规划学刊, 2020(6): 57-64.
WU Min, PENG Xiaolei, YE Chengkang, et al. A research on the development of new towns and new districts in China from the perspective of national governance[J]. Urban Planning Forum, 2020(6): 57-64.
- [8] 张京祥,黄龙颜. 城镇化2.0时代的中国新城规划建设转型[J]. 上海城市规划, 2022(2): 54-58.
ZHANG Jingxiang, HUANG Longyan. Transition of China's new town development in the context of urbanization 2.0[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2022(2): 54-58.
- [9] 张庭伟. 构筑规划师的工作平台——规划理论研究的一个中心问题[J]. 城市规划, 2002(10): 18-23.
ZHANG Tingwei. The working platforms for the Chinese planners[J]. City Planning Review, 2002(10): 18-23.
- [10] 陈易. 转型期中国城市更新的空间治理研究:机制与模式[D]. 南京:南京大学, 2016.
CHEN Yi. Study on spatial governance of urban renewal in China transformation period: mechanism and model[D]. Nanjing: Nanjing University, 2016.
- [11] 曾艳艳. 城市政体理论简析[D]. 长春:吉林大学, 2009.
ZENG Yanyan. On the urban regime theory[D]. Changchun: Jilin University, 2009.
- [12] 李震,于涛. 基于城市政体理论的小城市高铁新城发展机制研究——以山东省滕州市为例[J]. 现代城市研究, 2020(9): 18-24.
LI Zhen, YU Tao. Research on the development mechanism of high-speed rail new town in small cities based on the theory of urban government: a case study of Tengzhou, Shandong Province[J]. Modern Urban Research, 2020(9): 18-24.
- [13] 李晨曦,何深静. 基于城市政体理论的工业园区文化导向的更新研究——以上海红坊为例[J]. 现代城市研究, 2020(3): 98-105.
LI Chenxi, HE Shenjing. The research on culture-led renewal of industrial parks based on urban regime theory: the case of Red Town, Shanghai[J]. Modern Urban Research, 2020(3): 98-105.
- [14] 郭旭,田莉.“自上而下”还是“多元合作”:存量建设用地改造的空间治理模式比较[J]. 城市规划学刊, 2018(1): 66-72.
GUO Xu, TIAN Li. Top-down or multi-party collaboration: a comparative study on spatial governance of built-up areas in the developed regions of China[J]. Urban Planning Forum, 2018(1): 66-72.
- [15] 姜紫莹,张翔,徐建刚. 改革开放以来我国城市旧城改造的进化序列与相关探讨——基于城市政体动态演进的视角[J]. 现代城市研究, 2014(4): 80-86.
JIANG Ziyang, ZHANG Xiang, XU Jian'gang. A research and discussion on the evolutionary sequence of old city transformation since reform and opening up: a study based on the dynamic perspective of urban regime[J]. Modern Urban Research, 2014(4): 80-86.
- [16] 王兰,刘刚. 上海和芝加哥中心城区的邻里再开发模式及规划——基于两个案例的比较[J]. 城市规划学刊, 2011(4): 101-110.
WANG Lan, LIU Gang. Neighborhood redevelopment model and planning in the central city of Shanghai and Chicago: a comparison of two cases[J]. Urban Planning Forum, 2011(4): 101-110.
- [17] BLANCO I. Analysing urban governance networks: bringing regime theory back in[J]. Environment and Planning C: Government and Policy, 2013, 31(2): 276-291.
- [18] JASON H. State devolution, urban regimes, and the production of geographic scale: the case of New Brunswick[J]. Urban Geography, 2000, 21(5): 450-458.
- [19] 何丹. 城市政体模型及其对中国城市发展研究的启示[J]. 城市规划, 2003(11): 13-18.
HE Dan. City regime model and its implication on Chinese city development[J]. City Planning Review, 2003(11): 13-18.

- [20] 张庭伟. 1990年代中国城市空间结构的变化及其动力机制[J]. 城市规划, 2001 (7): 7-14.
ZHANG Tingwei. The urban restructuring of Chinese cities in 1990s and its dynamic mechanism[J]. City Planning Review, 2001(7): 7-14.
- [21] 邓芳岩. 新城建设的引导策略——南京河西新城发展实例分析[J]. 现代城市研究, 2009, 24 (12): 81-85.
DENG Fangyan. The guidance strategy for the construction of new towns: a case of the new town development to the western of Qinhuai River[J]. Modern Urban Research, 2009, 24(12): 81-85.
- [22] 张京祥, 陈浩, 胡嘉佩. 中国城市空间开发中的柔性尺度调整——南京河西新城区的实证研究[J]. 城市规划, 2014, 38 (1): 43-49.
ZHANG Jingxiang, CHEN Hao, HU Jiapi. Flexible rescaling during the development of urban space in China: a case study on Hexi new town in Nanjing[J]. City Planning Review, 2014, 38(1): 43-49.
- [23] 于涛, 张京祥, 罗小龙, 等. 人本视角下的城市发展动力与治理创新——基于南京实证研究[J]. 城市规划, 2018, 42 (3): 50-58.
YU Tao, ZHANG Jingxiang, LUO Xiaolong, et al. Dynamics of urban development and governance innovation from the humanistic perspective: an empirical study of Nanjing[J]. City Planning Review, 2018, 42(3): 50-58.
- [24] 张京祥, 于涛, 陆彙麟. 全球化时代的城市大事件营销效应: 基于空间生产视角[J]. 人文地理, 2013, 28 (5): 1-5.
ZHANG Jingxiang, YU Tao, LU Xiaolin. Marketing effects of urban mega-event in the era of globalization: based on spatial production theory[J]. Human Geography, 2013, 28(5): 1-5.
- [25] 于涛, 张京祥, 罗小龙. 城市大事件营销的空间效应: 研究进展及思考[J]. 城市发展研究, 2011, 18 (2): 94-100.
YU Tao, ZHANG Jingxiang, LUO Xiaolong. Research progresses and thinking on the spatial effects of city marketing by mega-events[J]. Urban Development Studies, 2011, 18(2): 94-100.
- [26] 张京祥, 于涛, 殷洁. 试论营销型城市增长策略及其效应反思——基于城市增长机器理论的分析[J]. 人文地理, 2008 (3): 7-11.
ZHANG Jingxiang, YU Tao, YIN Jie. Research on the growth strategy of city promotion and its effects - based on the theory of urban growth machine[J]. Human Geography, 2008(3): 7-11.
- [27] 于涛, 张京祥. 城市营销的发展历程、研究进展及思考[J]. 城市问题, 2007 (9): 96-101.
YU Tao, ZHANG Jingxiang. The development, research progress and thinkings on city marketing[J]. Urban Problems, 2007(9): 96-101.
- [28] 殷洁, 罗小龙. 大事件背景下的城市政体变迁——南京市河西新城的实证研究[J]. 经济地理, 2015, 35 (5): 38-44.
YIN Jie, LUO Xiaolong. The evolution of urban regime under the mega-events background: an empirical study of Nanjing Hexi New Town[J]. Economic Geography, 2015, 35(5): 38-44.
- [29] 陈浩, 王莉莉, 张京祥. 国家空间选择性、新城新区的开发及其房地产化——以南京河西新城为例[J]. 人文地理, 2018, 33 (5): 63-70.
CHEN Hao, WANG Lili, ZHANG Jingxiang. State spatial selectivity and the property-led development of urban new town in China: a case study of Hexi New Town in Nanjing[J]. Human Geography, 2018, 33(5): 63-70.
- [30] 苏则民. 南京城市规划史[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2015: 505-528.
SU Zemin. Urban planning history of Nanjing[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2015: 505-528.
- [31] 梅杰. 城市政体理论研究[D]. 上海: 华东政法大学, 2018.
MEI Jie. Research on urban regime theory[D]. Shanghai: East China University of Political Science and Law, 2018.
- [32] 冯奎, 闫学东, 郑明媚, 等. 中国新城新区发展报告: 2017[M]. 北京: 企业管理出版社, 2017: 247-260.
FENG Kui, YAN Xuedong, ZHENG Mingmei, et al. China's new town and new district development report[M]. Beijing: Enterprise Management Publishing House, 2017: 247-260.
- [33] 王凯, 刘继华, 王宏远, 等. 中国新城新区40年: 历程、评估与展望[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2020: 2-10.
WANG Kai, LIU Jihua, WANG Hongyuan, et al. 40 years of new towns in China: history, evaluation and prospect[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2020: 2-10.
- [34] 陈续谱, 栾晓帆, 李志刚. 政府与社会资本合作下的产业新城治理研究: 以固安产业新城项目为例[J]. 现代城市研究, 2022 (6): 120-126.
CHEN Xupu, LUAN Xiaofan, LI Zhigang. The governance of industrial new town driven by public-private partnership: in the case of Guan's industrial new town[J]. Modern Urban Research, 2022(6): 120-126.
- [35] 顾朝林. 基于地方分权的城市治理模式研究——以新城新区为例[J]. 城市发展研究, 2017, 24 (2): 70-78.
GU Chaolin. Research on urban governance models based on decentralization: focus on new towns and new development areas[J]. Urban Development Studies, 2017, 24(2): 70-78.
- [36] PIERRE J. Can urban regimes travel in time and space? Urban regime theory, urban governance theory, and comparative urban politics[J]. Urban Affairs Review, 2014, 50(6): 864-889.
- [37] STONE C N. Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach[J]. Journal of Urban Affairs, 1993, 15(1): 1-28.
- [38] STONE C N. Regime politics: governing Atlanta 1946-1988[M]. Lawrence: University Press of Kansas, 1989: 3-12.