

本期主题：“双循环”新格局构建与规划应对

[编者按]2020年以来,面对错综复杂的国际形势,党中央适时提出“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”的战略要求。构建“双循环”新格局,势必催生出新经济、新业态及新的消费模式,进而带来城乡区域发展逻辑的变化,在一定程度上对城乡空间供给、治理、要素配置和区域发展格局等产生影响。在此背景下,规划如何应对成为迫切需要讨论的问题。因此,本期“规划师论坛”栏目以“‘双循环’新格局构建与规划应对”为主题,探讨“双循环”新格局下城市空间供给与治理的困境和策略,以及空间要素配置优化和西部内陆地区融入“双循环”新格局的规划应对思路,以飨读者。

“双循环”新格局下城市空间供给与治理策略

□ 刘宇舒,王振宇,杨新海

[摘要]“双循环”经济形态的新需求势必带来城市空间生长、利用逻辑的转向,空间供给作为重要的保障性制度安排,是政府实现战略愿景的重要抓手,亟待以更为精准、灵活的方式服务于“双循环”新格局。文章从“双循环”发展战略的形成过程入手,分析城市空间供给的需求特征与现实困境,进而提出城市空间供给与治理创新的主要策略,包括以重大项目策划为牵引,聚焦“补短板”“锻长板”的战略方向;以专项规划实施评估为抓手,推进“需求端”与“供给端”的有效对接;以分层控规体系管控为依托,探索适应市场不确定性的管理方式;以国土空间规划“双平台”为支撑,促进空间统筹的协同工作机制。

[关键词]双循环;新发展格局;城市空间;空间供给;治理策略

[文章编号]1006-0022(2021)11-0005-05 [中图分类号]TU981 [文献标识码]A

[引文格式]刘宇舒,王振宇,杨新海.“双循环”新格局下城市空间供给与治理策略[J].规划师,2021(11):5-9.

Provision and Governance of Urban Space in “Double Circulations”/Liu Yushu, Wang Zhenyu, Yang Xinhai

[Abstract] The “double circulations” in economic development will bring about spatial growth and logical transition. Spatial provision is an institutional arrangement that serves strategic visions of government, and it needs more precise and flexible ways in the new development pattern. The paper studies the formation of the strategy of “double circulations”, analyzes its needs of urban space provision and practical difficulties, and proposes new strategies in space provision and governance: major projects programming sets the strategic orientation in making up shortcomings and utilizing advantages; evaluation of specialty planning implementation enhances the connection of supply and demand; regulatory planning as a governance approach regulates the uncertainty of market; national territory spatial planning platform promotes the spatial integration mechanism.

[Key words] Double circulations, New development pattern, Urban space, Spatial provision, Governance strategy

我国正经历一个百年未有之大变局:一方面,新型冠状病毒肺炎疫情的爆发在扰动社会生活与经济发展的同时,极大地考验了国家顶层的治理体系和治理能力;另一方面,全球化进入深度调整阶段,叠加了贸易战、科技战与中美关系的“范式变化”,无不反映出我国参

与全球分工与经济大循环的“生态位”,以及依靠传统要素所建立的成本优势已然改变且不可持续,如何以全新的“角色”融入全球经济循环不仅是我国经济转型的首要难题,还是关系到国家发展根基的核心问题^[1-2]。面对国内外经济形势的巨变,在充分认识我国

[基金项目] 国家自然科学基金项目(51908390)、江苏高校哲学社会科学研究项目(2019SJJA1277、2019SJJA1276)、江苏高校优势学科建设工程三期工程资助项目、江苏省“双创计划”资助项目

[作者简介] 刘宇舒,苏州科技大学建筑与城市规划学院讲师、硕士生导师。

王振宇,通讯作者,苏州科技大学建筑与城市规划学院讲师。

杨新海,苏州科技大学建筑与城市规划学院教授、硕士生导师,国家住房和城乡建设部专家委员会委员,中国城市规划学会理事、常务理事,全国高校城市规划专业指导委员会委员。

外贸依存度、高能级产业链和高附加值环节的“危局”，以及稳固经济长期向好基本面的“能力”（由制度、资源、市场及技术体制优势决定）的基础上，国家提出“双循环”发展战略，要求构建以国内大循环为主体，国内国际“双循环”相互促进的新发展格局，这对于维持经济安全、提高风险韧性、培育国际经济合作和竞争新优势具有重大意义。自2008年美国次贷危机以来，我国经济已然向国内大循环方向展开部署，从“供给侧结构性改革”到“畅通国民经济循环”再到“以国内循环促进双循环”，可以发现我国经济发展的主线始终是激发市场潜力、释放内需潜力、推进供给和需求在更高水平上实现动态平衡^[3]。国土空间资源作为一种特殊的要素，是政府实施宏观经济政策的重要抓手^[4]，如何推进空间资源供给侧结构性改革，实现空间供给以更为精准、灵活的方式服务于“双循环”新格局，是当下亟待解决的现实问题。

1 “双循环”发展战略的形成过程

改革开放初期，我国社会主义市场经济刚刚起步，而发达经济体出现了成本上升的困境，我国则采取“三来一补”“两头在外”的贸易方式吸纳发达经济体的投资和技术，通过发展劳动密集型的加工制造业参与全球分工；2000年我国加入WTO后经济发展突飞猛进，而发达经济体却面临低增长、低通胀和低利率的困境，我国则通过FDI（国际直接投资）吸收外资，扩大贸易，持续进行产业升级，深化全球价值链分工，逐渐成为“世界工厂”；2008年全球金融危机爆发，“两头在外”的国际经济发展战略，以及我国经济的结构性、体制性和周期性弊端开始显现，表现为国际收支失衡、国内收入分配区域不均衡等一系列问题。为此，从“十一五”的“立足扩大内需推动发展”

到“十二五”的“构建扩大内需长效机制”，再到“十三五”的“以供给侧结构性改革作为发展主线”“以‘一带一路’建设为统领，构建全方位开放格局”，我国经济政策的重心逐渐从以国际为主向以国内为主转变^[5]；2020年以来，面对新型冠状病毒肺炎疫情的冲击和复杂的国际形势，我国提出“双循环”发展战略，倡导以“内循环”促进“双循环”，通过数字经济的创新驱动、新型基础设施的有力支撑、有为政府的坚实保障，一方面使“生产—分配—流通—消费”环节更多地依赖国内市场，实现“两头在外”（高端产品及服务、基础原材料及市场）的自主畅通和风险可控，保障国内经济循环基本盘的稳定；另一方面通过更加主动的开放战略，在全球价值链体系中谋求更高的站位，实现中华民族伟大复兴的中国梦（图1）。从我国经济发展的演变过程、各阶段的矛盾与问题及国际形势可以看出，“双循环”发展战略的提出是符合我国经济发展内在逻辑和当下国际发展环境的必然选择。

2 “双循环”对城市空间供给与治理的新需求

我国在全球经济体中的实力不断攀升，这源于空间治理方式与工业化、城镇化水平相匹配的基础性作用的充分发挥^[6]。面对国内外复杂多变的形势，政府的治理体系和治理能力成为破解当下困境的重要力量，如何通过空间供给和治理方式的主动创新，支持“双循环”的经济形态与城市发展模式相匹配，成为推动经济高质量发展的关键。

2.1 预留“双循环”替代环节的重大战略空间与重要通道

“双循环”的关键在于消除结构性的“供需梗阻”，实现“两头在外”的产品和服务的自主可控与高品质供给：

一是聚焦世界科技前沿的重大科学问题、前沿技术和颠覆性技术的开创性研究，在智能制造、高端装备制造、绿色环保产业等科技成果的转化和产业化，以及光刻胶和芯片制造、工业关键元器件和原材料等“卡脖子”技术产品方面不再依赖进口，实现自主可控；二是针对占据着产业链和价值链重要位置的高端生产性服务业（如金融服务、保险服务和设计服务等），以及需求不断攀升、呈爆炸式增长的消费性服务业（如教育医疗、文化娱乐等），不再呈现贸易逆差，实现高品质供给。我国对这些产品与服务在生产、消费环节的重大战略空间和技术流、物质流、交通流、信息流等重要通道的预留，直接关乎“生产—分配—流通—消费”循环过程的效率与水平，而且这些产品与服务的供给过程涉及多个部门的职权和多方利益的制衡，因此为避免陷入技术化和部门化的困境，我国必须高位调度，开展统筹、协调和督促等工作。

2.2 支撑“双循环”产业升级与民生改善的新型基础设施建设

新型基础设施建设（以下简称“新基建”）能够为数字智能、生命经济等新型产业形态提供重要支撑，其一方面能够带来巨大的投资需求，另一方面势必产生巨大的叠加效应和乘数效应。新基建不同于传统基建，掣肘其建设的要素并非物质与资本，而是技术瓶颈、协同瓶颈和软件基础设施不足等。因此，需要从价值链的角度出发，以科学支撑产业链、全力助力供应链和着力筑造防护链为目标，协调政策、规划和融资之间的关系，保障与之匹配的产业承载系统和空间载体的有效落地，以引领新基建全面赋能“双循环”新格局。

2.3 保障“双循环”高效开展与运行的政府作为及创新机制

根据道格拉斯·诺斯的“制度变迁理

论”，制度为交易提供结构，并与技术一起决定了交易费用和生产成本（既包括生产要素及加工的成本，也包括信息获取成本、监管不力或实施不完全而造成的损失成本）^[7]。因此，“双循环”的制度逻辑至少应包含3个方面内容：一是扶持战略性新兴产业发展，提高“双循环”的生产效率；二是强化新基建政策的供给力度，提高“双循环”的运行效率；三是建设协同性工作平台，提高“双循环”的管理效率。空间治理作为政府推进“双循环”的抓手，亟待以创新为驱动、以高质量供给为引领，立足于空间供给前的编制及审查、空间供给中的评估与统筹、空间供给后的考核和检讨等环节，深化空间资源的供给侧结构性改革，实施全环节、全链条的统筹与协调，以提升政府对空间治理的质量与水平^[8]。

3 面向“双循环”的城市空间供给与治理的现实困境

3.1 空间资源被动的供给方式与主动谋划要求之间的矛盾

“双循环”对城市空间的需求主要来自关乎城市能级提升与全局发展的重大项目，无论是聚焦数字经济的新基建还是重塑价值链的产业补强，都需要从更高的视野与站位进行全局统筹和主动谋划，并保障其顺利实施。而重大项目的投资对于经济社会发展具有重大影响和带动作用，因此项目的生成往往以资本为先^[9]，其空间供给则以被动式的合规性审查为基本形式，是项目策划生成后的“附属配套”，这种“依申请许可”的管控方式严重降低了城市空间的整体效益和承载力。

3.2 空间资源精准配置需求与泛化的供给方式之间的矛盾

不同收入阶层人群的经济能力差异导致消费需求结构的分层化，传统空间

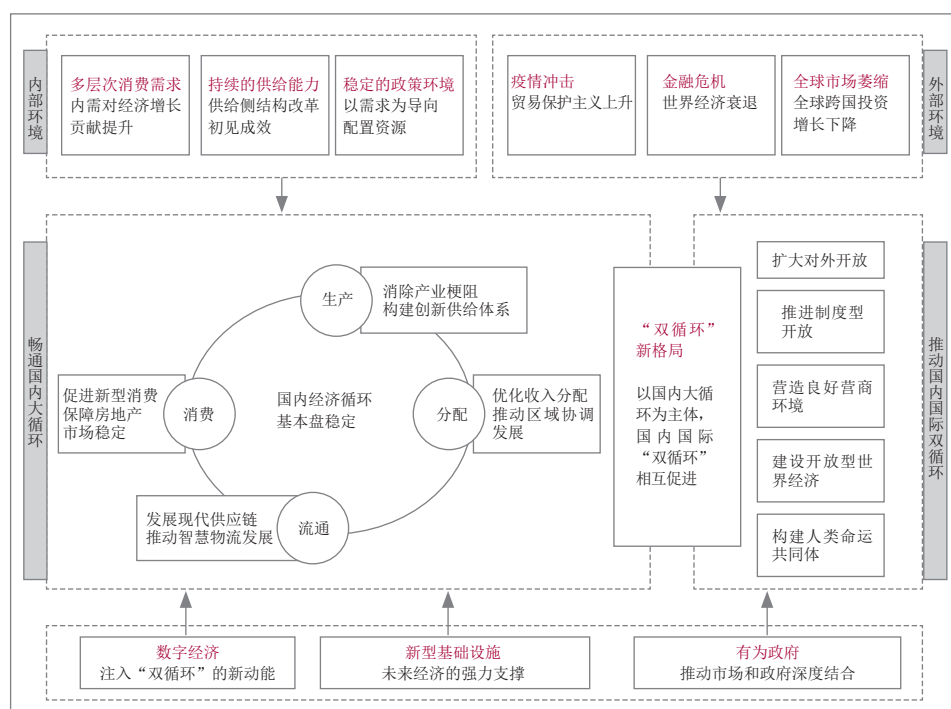


图1 “双循环”新格局框架图

资源供给以“发展”为第一要务^[9]，注重经济发展及其目标的落实，对城市运行中所暴露出的突出问题、城市发展与规划的偏差、不同人群的需求结构等信息掌握不够及时、研究不够深入，导致空间供给方式相对泛化，缺少合理调节不同收入阶层与城乡利益格局的工具和依据，在一定程度上降低了公共产品的供给效率和成本收益。

3.3 空间资源僵化的管控方式与未来不确定性之间的矛盾

以“双循环”为引领的新经济正在重塑未来的生产生活方式并创造新需求，而在这一过程中“创新要素聚集能力和承载能力”成为推动城市高质量发展的关键因素^[10]。有别于传统企业的空间选择逻辑和利用方式，创新企业的选址呈现小型、灵活、不确定性的特征，创新人才的流动也不再受制于企业区位的限制，而是呈现明显的生活指向性^[9]。因此，传统控规体系相对单一的用途管制和刚性的指标控制方式显然无法满足创新企

业和创新人才多元化、复合化、不确定性的空间需求，由此带来控规的频繁修改，在影响其权威性的同时也增加了行政成本和时间成本。

3.4 空间资源协调繁复与高效的行政效能要求之间的矛盾

在传统的重大项目生成和审批流程之下，项目从前期工作到落地建成需要经历漫长的时间，项目实施涉及市、县、区及各属地之间、部门条块之间的任务分工和合作，一方面工作存在交叉，另一方面权责关系复杂。项目实施及调整、空间资源“生成—利用—反馈”的闭环体系需要不断协调^[11]，其协调过程的繁复严重制约了政府的行政效能和服务水平。

4 面向“双循环”的城市空间供给与治理策略

面对新的发展格局和环境，城市空间供给应突破原有框定于部门内部的技术架构，立足于提升城市能级和核心竞争力，

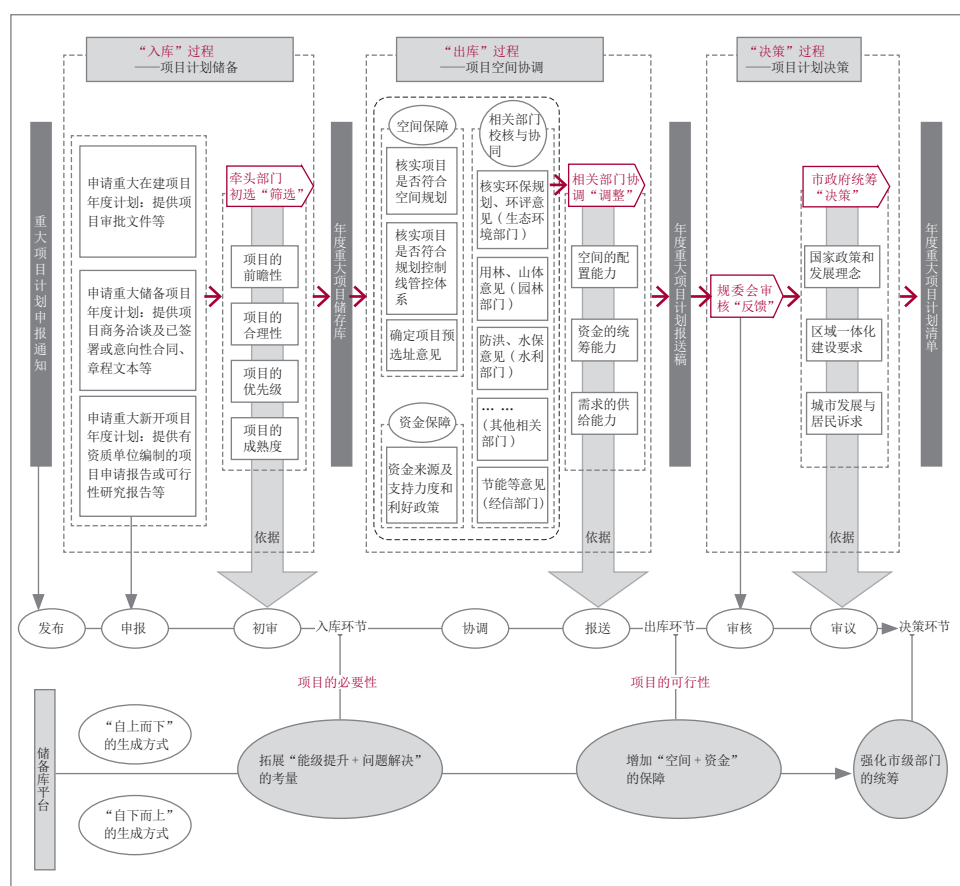


图2 重大项目策划生成过程示意图

处理好新经济与新空间、部门专项与城市整体、经济提升与社会效益提升、阶段目标与长远目标之间的关系和互动逻辑，以更具弹性、更抗风险、更有效率的方式匹配“双循环”新格局的发展需求。

4.1 高位统筹：以重大项目策划为牵引，聚焦“补短板”“锻长板”的战略方向

推进重大项目建设既是畅通“生产—分配—流通—消费”循环，抵御“断链”“短供”风险，以及突围科技“短板”、畅通“堵点”的关键举措，也是保民生、扩内需、促转型及保持经济平稳快速发展势头的重要途径。以重大项目策划为牵引，实现空间的主动式供给，能有效保障城市空间发展的整体性和全局性：一方面强调“目标属性”，在充分认知“补短板”“锻长板”的空间需求特征与生长规律的前

提下，做到“有的放矢”；另一方面强调“保障属性”，从“需求—空间—能力”匹配的角度出发，充分协调财政部门（资金）与自然资源和规划管理部门（土地），以及其他相关部门的配置能力和配置水平，做到“落地实施”（图2）。

首先，在重大项目生成阶段，强调“自上而下+自下而上”的生成环节。在传统“自下而上”的部门申报基础上，拓展项目入库环节“自上而下”的主动策划方式，以符合城市发展长远目标和规划为基本依据，建立“重大项目计划储备库”，明确项目的范围、规模、标准和申报规则、储备管理办法等，同时对储备项目进行滚动生成、分类管理。其次，在项目协调阶段，强调“空间+资金”的保障环节。在传统部门协调的基础上，整合空间规划、资金计划和项目计划，强化项目出库环节的“空间+资金”保障审核；

在符合城市发展长远目标和近期计划的前提下，将以往项目审批过程中各部门的职能事项和跨部门协调事宜适当前置出于出库阶段，尤其加强空间和资金保障，在土地、财政和公共服务相对紧约束的条件下，协调处理好空间的配置能力、资金的统筹能力及需求的供给能力之间的关系。最后，在项目决策阶段，强调市级层面的高位调度。应充分发挥市级责任部门规划委员会、重大项目建设办公室的统筹作用，充分发挥其对城市发展目标和战略把握的专业性，以及对重大规划问题决策咨询、集体审议的综合性，加强项目决策的科学性和合理性。

4.2 精准对接：以专项规划实施评估为抓手，推进“需求端”与“供给端”的有效对接

专项规划实施评估具有监测城市发展、检验规划效力和反馈城市问题的综合效用，是政府打破“需求端”与“供给端”盲区，实现政府供给与满足企业、居民需求的空间手段和治理工具。现阶段，独立的专项规划实施评估的内容体系尚未建立，而如何优化专项规划编制、建立各利益主体沟通的桥梁以服务决策更无从提及。因此，应立足于“供需互动”与“规划纠偏”的基本要求，从专项规划的效用和建构目标角度出发，强调以下实施重点内容：①厘清年度、五年和终期评估的工作界面。通过一年、五年、终期的时序跟踪，分别评估年度、五年阶段性和规划到期后的实施情况，明晰各阶段评估的特点、重点、内容和成果。②强化以“指标+项目”为核心的评估体系。聚焦实际与实施，以分解任务指标的完成度和重大项目落实水平为共性标准，结合各部门、行业的个性化要求，构建评估指标体系，并区分评估重点。③关注规划“前一—中—后”实施过程的综合统筹。通过规划实施前的编制及审查、规划实施中的评估与统筹、规划实施后

的考核和检讨全环节、全链条的统筹协调提升专项规划的编制与实施水平。④服务于重大问题和深层次机制的总结与建构。通过阶段性的动态评估将专项规划实施的过程和结果有机结合起来,并针对专项规划实施过程中发现的重大问题和深层次机制问题进行分析与总结。

4.3 弹性管控:以分层控规体系管控为依托,探索适应市场不确定性的管理方式

在“双循环”新格局下,由于经济和技术具有多样性与不确定性,人群的行为倾向、消费规律和空间分布也发生了根本性的改变,与空间供给联系最为紧密的控规体系也面临新的转型需求。新经济形态不确定性的本质决定了控规需要解决刚性与弹性的制衡问题,在保障社会公平和公共利益的前提下,赋予城市未来发展更多的可能性、应变性和可塑性,为不同价值导向的参与者提供一个利益平衡与达成共识的平台。

一是面对供给空间对象的分层性特征,控规的编制范围应与国土空间规划范围相适应,应从建成区扩展到全域范围,并针对不同类型、不同功能的地域单元,制定差异化的“管”“控”“限”标准。

二是面对用地功能控制的灵活性特征,在市级层面应以“单元控规”形式落实不同片区的功能导向、总体容量、重要设施和控制要素等刚性要求,同时解决“跨单元”重大战略空间与重要通道、新型基础设施、慢行系统与生态廊道等用地的预留问题;在区级层面应在不突破“单元控规”的底线要求下,下放独立编制和变更“地块控规”的权限,以更灵活、更高效的方式适应市场规则及其新空间功能的不确定性和多样性需求。

三是面对用地指标的人本性特征,应以社会公平、指标效能性和正向性为基本原则,改进能提高地块宜居性的引导类指标。例如,人均绿地面积可调整

为人均5分钟可达绿地面积;在人均绿道长度指标的基础上,可叠加生态网络结构性指标等,以提高地块的软实力和吸引力,带动就业与消费。

4.4 技术支撑:以国土空间规划“双平台”为基础,统筹空间供给的规划协同工作机制

构建国土空间“一张蓝图”、打造国土空间规划“双平台”是城市空间供给的基础,也是提高政府工作效率、降低空间供给过程行政成本的重要途径。一方面,应构建国土空间基础信息平台,实现空间数据资源的快速调用与可视化展示,并依托国土空间基础信息平台开发“一张图”实施监督信息系统,实现规划分析评价、规划成果审查与管理、监测评估预警等功能;另一方面,应构建统一的业务协同管理平台,支持发改、资规、环保和交通等多部门的协同作业,包括项目策划生成、项目统筹实施和项目优化审批等。

5 结语

“双循环”新格局势必催生出新经济、新业态及新的消费模式,而这种来自新经济形态发展的持续动力,势必带来传统空间的变革和新空间的生成。城市空间供给作为政府承担民生使命、实现战略愿景与目标的重要抓手,亟待适应新形势、新要求,主动改革与创新,以形成对经济高质量发展与“双循环”新格局的强力支撑和全面助力。

[参考文献]

- [1] 陈文玲.当前国内外经济形势与双循环新格局的构建[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2020(4):1-8.
- [2] 郭先登.论“双循环”的区域经济发展新格局——兼论“十四五”及后两个规划期接续运行指向[J].经济与管理评论,2021(1):23-37.

- [3] 樊纲.双循环与中国经济发展新阶段[J].开放导报,2020(6):7-10.
- [4] 岳雷,杨帆,谭龙生.“多规合一”背景下空间资源供给侧改革探讨——基于重庆实践案例[J].中国国土资源经济,2021(5):64-69.
- [5] 叶初升,李承璋.内生于中国经济发展大逻辑的“双循环”[J].兰州大学学报(社会科学版),2021(1):16-28.
- [6] 张京祥,殷洁,罗小龙.地方政府企业化主导下的城市空间发展与演化研究[J].人文地理,2006(4):1-6.
- [7] 肖旭.制度变迁与中国制度改革的文献综述[J].首都经济贸易大学学报,2017(4):96-104.
- [8] 何子张,蔡莉丽,王秋颖.厦门“降成本”规划供给体系改革策略[J].规划师,2017(6):11-18.
- [9] 张京祥,唐爽,何鹤鸣.面向创新需求的城市空间供给与治理创新[J].城市规划,2021(1):9-19.
- [10] 张京祥,何鹤鸣.超越增长:应对创新型经济的空间规划创新[J].城市规划,2019(8):18-25.
- [11] 孙嘉麟,杨新海,顿明明,等.苏州市吴中区“多规融合”目标协调机制建构[J].规划师,2017(8):51-56.

[收稿日期]2021-05-02