

“双循环”新格局下的城市发展趋势及规划应对

方辰昊 赵民¹

【摘要】 2020 年中央提出了要“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”。首先阐释“新发展格局”对国土空间范畴的城市发展的意义,即:城市的发展模式均内生于其发展条件,因而“新格局”下的经济社会发展逻辑将催生新的城市发展模式。从内/外循环的视角,对我国改革开放以来的经济发展与城市发展做了回顾,解析了促进参与“外循环”的相关政策和“提振内需”的“内循环”政策导向。探讨城市发展趋势,包括城市间的分工水平进一步提高、大城市更为聚焦于高端功能的供给、中小城市将接受更多产业和分工环节转移并作为专业化中心而进一步发育。提出要在加强“经济社会—空间”基本规律研究的基础上,加快本土化的空间地域的概念界定和分析识别方法开发,并结合国土空间规划体系建构加强对本土规划理论和方法的系统性研究。

【关键词】 “双循环”新格局 经济发展 城市发展 规划思考

【中图分类号】 TU984 **【文献标志码】** A **【文章编号】** 1000-3363 (2022) 01-0018-09

2020 年,中央提出了要“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”(以下简称“双循环”),并将其写入了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》。

从历史规律来看,各国的城市发展道路均内生于其自然社会条件和时代背景^[1];在不同的土壤中,城市规划学科和实践需要有针对性的响应^[2,3];这不仅是支撑国家发展的必要举措,也是学科活力的来源,并构成激发理论创新的外界条件^[4,5]。那么,“双循环”新发展格局是什么样的格局?对国土空间和城市发展有何影响?规划学科应当如何响应?对这些问题均应该作深入研究,但目前规划界对此仅有少量讨论^[6,7,8]。有鉴于此,本文首先从理论认知角度辨析国家经济发展与城市发展的关联性;然后梳理“双循环”提出前的内/外循环相关政策,分析内/外循环下的我国经济发展和城市发展的现实态势;最后基于对相关政策与现实态势的认识,解读“双循环”新格局的内涵,并分析其影响下的城市发展趋势,进而探讨城市规划学科的响应。

1 理论认知

理解“新发展格局”对国土空间范畴的城市发展的意义,首先需要在理论上阐明国家经济发展与城市发展的关联性。

列斐伏尔^[9]提出的“空间生产”概念可谓构成了从空间角度认知两者关联性的理论基石,在此基础上可形成较完整的理论认知。列斐伏尔提出,随着生产的发展,生产不再仅仅是在空间中进行,而是空间本身亦是生产的对象,并作为一个整体进入生产;亦即,空间既是生产资料,也是消费对象等。这一对空间的认知超越了以往的“容器”概念。此后,莫洛奇^[10]在增长机器模型中所分析的空间生产范畴,不仅涉及物质领域,还包括了政策、制度、意识形态等规则。

在列斐伏尔等学者的基础上,卡斯特尔^[11]进一步论述了城市、空间、经济三者的关系,他认为流空间和场所空间共同支撑着经济活动,而城市是流空间与场所空间的汇聚地^[11],城市发展被后两者共同塑造。具体而言,流空间的关键节点决定了城市在全球经济中的地位,而场所空间一方面要服从流空间的关键节点,另一方面场所空间又是保证居民生活质量的居住空间。此外,佛罗里达^[12]还提出了城市生活方式和居住质量也是吸引人力资源进而支撑城市发展的重要因素。实际上,这一讨论还可延伸至政

¹作者简介:方辰昊,重庆大学建筑城规学院,助理研究员,chenhaofang@163.com;赵民,同济大学建筑与城市规划学院,高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室,教授,博导

体理论的分析，即中央政府、城市政府等多个层级的能动主体均会进行空间生产，这既是为了支撑国家和地方的经济发展，同时也实现了城市的发展。

综上，本文的理论基点可以归纳为：国家和地方的经济活动需要空间支撑（包括流空间和场所空间的支撑），而城市则是场所空间和流空间的汇聚地，亦是承载现代经济活动的主要空间，因而经济发展与城市发展具有内在关联性；经济发展格局将会深刻地影响城市发展的态势，城市发展策略及规划机制亦需要作出能动响应。

2 内/外循环视角下的经济与城市发展

2.1 我国的经济发展与相关政策梳理

我国在 2020 年以前虽未明确提出过经济发展的“双循环”概念，但出台过诸多涉及内/外循环发展的政策。尤其是在改革开放后的相当时期内，我国极为重视外向型经济发展，积极参与“外循环”和融入全球经济体系。因而首先论述“外循环”及相关政策，然后讨论“内循环”的政策导向。

2.1.1 “外循环”及相关政策

我国参与“外循环”的历程大致可分为 4 个阶段，对应着不同的重大政策和事件。

（1）设立“经济特区”和“沿海开放城市”

中央政府于 1980 年批准创设了 4 个“经济特区”，又于 1985 年批准了 14 个沿海开放城市——在这些城市设立施行部分特区政策的经济技术开发区，这也是我国对外开放的政策“试验田”，并旨在推进外向型经济的快速发展。最初，经济特区和经济技术开发区的定位都是“四个窗口”，即技术、管理、知识和对外政策的窗口，尚未明确提出要利用海外的要素市场和消费市场及参与经济发展的“国际大循环”。

（2）正式提出“外循环”政策导向

随即，中央有关部门基于“国际大循环”思路提出了“沿海地区经济发展战略”，即要大力发展“两头在外”（要素市场和需求市场在外）的加工产业。据称这一战略的初衷是避免乡镇企业与国企竞争国内的要素市场和需求市场^[13]。在 1989 年的全国经济技术开发区工业会议上，中央将经济技术开发区的定位从“四个窗口”改为“三为主”，即“以利用外资为主、以发展工业为主、以出口创汇为主”。这是新的政策导向，明确了我国经济发展要走“外循环”的道路。

（3）完善参与“外循环”的相关政策

1992 年我国正式确立了“建设社会主义市场经济体制”的改革取向，加之当时的国际环境相对较为有利，使得我国快速融入了西方主导的全球贸易体系。1994 年我国实行“汇改”，由于顺应了出口导向战略，外向型经济呈现出加快发展。但当时欧美多国仍对我国实施高关税等限制措施，我国深度参与“外循环”尚存在诸多障碍。

（4）加入 WTO，深度参与“外循环”

经多年谈判后，我国于 2001 年 12 月正式加入了世贸组织（WTO）。加入 WTO 除了可以使我国享受关税优惠以外，还避免了与各个国家和地区分别进行贸易谈判的高昂交易成本；更为重要的是，这也在一定程度上代表了西方国家对我国态度的某种转

变。自从加入 WTO，我国的出口总额快速上升（图 1），我国 GDP 中由外需拉动部分的比重也不断上升（图 2）。但美欧对中国态度仍是矛盾且动态变化的，“外循环”并非一帆风顺，2016 年开始的中美贸易摩擦甚至导致我国出口总额增幅一度出现了负增长（图 1）。

总体而言，在国内要素市场、消费市场尚不发育的情形下，我国积极参与“外循环”及不断出台相关政策，其根本目的是借助外部的要素市场和消费市场来实现国内经济的快速发展。

2.1.2 强调“内循环”的政策导向

发展经济的根本目的是满足人民群众日益增长的需求，尤其是对于我国这样的人口大国而言，内循环原本就是国民经济运行的主体，在“外循环”取得积极成效后，促进“内循环”的政策导向调整势必要提上议事日程。

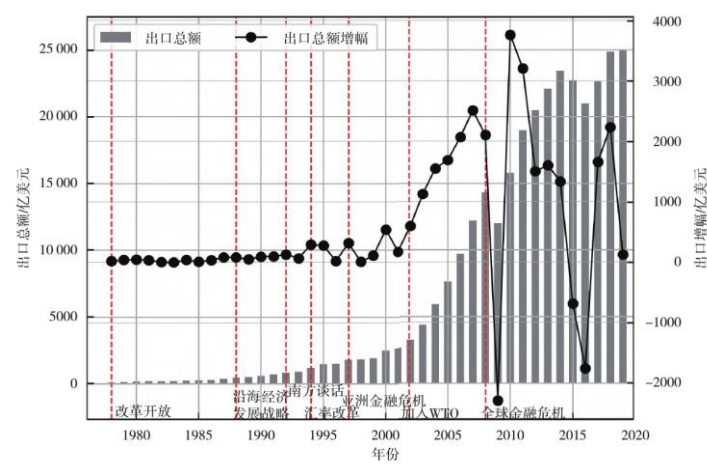


图 1 中国出口总额变化：1978—2019 年

资料来源：根据中国统计年鉴计算。

1998 年首次出现了“提振内需”的政策表述。其背景是我国于 1994 年进行“汇改”并实施外向型经济发展战略后，开始更深度地参与“外循环”，但是 1997 年爆发的亚洲金融危机导致我国遭遇了输入性危机^[13]，因而当时提出了从“内循环”着手化解这一危机的政策思路。自此，历年的中央经济工作会议都强调要扩大内需并且每当外部环境出现变化时都会出台强化“内循环”的相关政策，以对冲波动和稳定经济发展。

自 2007 年起，尽管我国的出口总额还在增加，但 GDP 中由外需拉动部分的比重持续下降（图 2），国民经济发展中的“内循环”决定性作用已经非常显见。

总体而言，1998 年至 2013 年间的“提振内需”和促进“内循环”的相关政策，虽然或多或少也包含了一定的长期成分，但应对“外循环”波动的短期调控“色彩”似更为突出。2014 年以后的政策则是更多地关注长期的、整体的经济发展韧性及模式优化。

2.2 经济发展与城市发展的关联性

分别从全球、全国尺度和城市尺度，分析内/外循环下我国城市发展的现实态势，并阐述经济发展与城市发展的关联性。

2.2.1 全球、全国和区域尺度

在全球尺度上，GaWC 机构的全球城市排名提供了一个有意义的参考系。这一评价是以国际会计/广告/金融/法律四个行业的头部企业为对象，测度其“总部—分支”机构在全球各城市的业务量，以此表征各城市在全球大循环的生产组织中的链接关系和地位。据其历年所公布的城市排序，自 2000 年以来，随着我国参与“外循环”程度的持续加深，中国城市进入 GaWC 全球城市名单的数量不断增加，等级也不断提高，显示了我国城市在全球城市网络中的地位不断提升（图 3）。但是需要注意的是，尽管我国部分城市的排名已经很高，但本质上仅是贸易链接度的提高，而不是全球影响力和资源配置能力的同步提高^[14]。这也印证了弗里德曼基于“核心—边缘”结构的判断——世界城市的崛起实际上就是半边缘地区的不断形成^[15]。全球“核心—边缘”格局的彻底打破，我国若干中心城市的全球崛起，还需要诸多条件和长期努力。

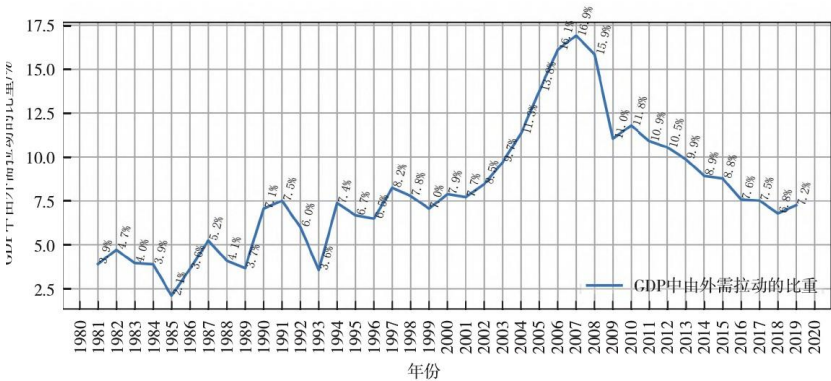


图 2 中国 GDP 中由外需拉动部分的比重

资料来源：根据中国统计年鉴和中国贸易外经统计年鉴数据计算¹

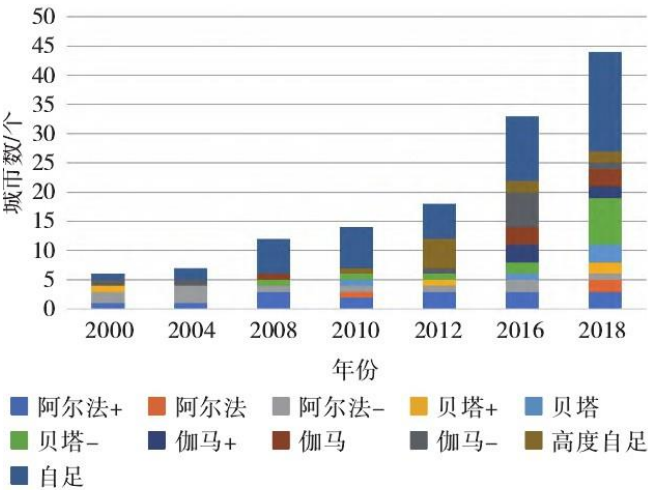


图 3 历年 GaWC 全球城市排序中的中国城市数量和等级

资料来源：根据 GaWC 数据绘制^[16]。

在全国和区域尺度上，可通过企业关联网络来考察城市发展态势。就内涵而言，企业关联网络本质上是国内外各行业的企业在城市的“总部—分支”机构格局，在一定程度上反映了我国各城市在经济发展“内循环”中的角色和作用。2008 年与 2018 年的对比分析显示，随着我国经济发展和“内循环”不断推进，我国的城市网络不断发育，形成了区域内密切联系的城市群，以及高等级城市间的跨区域网络和国际链接。

2.2.2 城市尺度

在 1980 年代和 1990 年代，在我国沿海/沿江/沿边开放城市和一些内陆省会城市中，以经济技术开发区（经开区）和海关特殊监管区为代表的以参加“外循环”生产为主要功能的空间地域发育很快，其中经开区甚至出现了无序发展，以致中央政府一再加以整顿，并一度暂停新设、扩建经开区（图 4）。进入 21 世纪以来，随着“内循环”强化，包括经开区在内的各类产业区逐渐向兼具“内循环”的消费/服务功能城区转变；中心城区也体现出明显的“退二进三”的发展态势；同时许多城市的外围圈层仍有大量制造业，有的甚至出现了“工业包围服务业”的局面。从工业就业比重来看，大连、青岛、宁波、厦门和深圳等 5 个城市 21 世纪以来的空间格局演进也印证了上述观点（图 5）。

现实已经表明，经济的内/外循环发展与城市的空间演进具有明显的关联性，并且随着“内循环”的强化，空间格局也向着更为支撑“内循环”的方向演进，例如很多城市较以往更为重视滨江滨河公共空间开发，对旧居住区的改造力度也更大了。此外，随着国家高铁网络建设不断完善，城市地铁建设和都市圈内部的城际铁路建设等也正在谋划或提速。

3 “双循环”新格局的内涵解读

从内/外循环视角分析经济与城市发展的关联性以后，还需要理解中央提出“双循环”新格局的背景和其内涵。习总书记在《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉的说明》^[17]中，对“关于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”的重点问题进行了说明，高度概括了“双循环”的内涵和策略重点。下文结合前述分析试作理解。

一是“要坚持扩大内需这个战略基点，使生产、分配、流通、消费更多依托国内市场，形成国民经济良性循环”。这既说明了发展路径的客观性，也提出了我国的发展目标：(1) 从需求侧的客观基础来看，我国过去利用外循环实现经济快速增长有两个重要背景。第一是西方主动转移某些具有代差性的技术，从而使我国有了一个技术进步的渠道；第二是以美国为首的西方经济体为了追求低成本要素与培育新的需求市场，具有让我国“入世”的利益，从而使我国能够开拓规模很大的海外消费市场。两者结合，使我国的“后发优势”和“比较优势”得到了充分发挥，实现了经济的快速增长。但是，目前这两个背景条件均已经有所改变，在全球化和反全球化力量同时存在的情形下，外需市场的前景具有不确定性。相比之下，我国内部的消费市场潜力极大，将扩大内需作为战略基点是客观现实决定的理性选择。(2) 从发展目标来看，人民幸福生活需要更多、更好的物质和服务来支撑，同时也对应着更大规模、更高质量的内需发展情景。因而，无论是从客观基础还是发展目标来看，坚持扩大内需都是我国的必然选择，并构成新时代发展的战略基点。

二是“要坚持供给侧结构性改革的战略方向，提升供给体系对国内需求的适配性，打通经济循环堵点，提升产业链、供应链的完整性”。提升供给体系对国内需求的适配性主要是指对高品质最终消费需求的适配；“打通经济循环堵点，提升产业链、供应链的完整性”的重点则是要实现高科技等高等级生产要素的国产化，避免被“卡脖子”。这两者也是提高人民收入水平、满足人民高质量需求和实现价值链攀升的内容，并对应了“供给侧结构性改革”中“高质量供给引领和创造新需求”的要求。

三是“新发展格局决不是封闭的国内循环，而是开放的国内国际双循环”。前述分析已经表明：从要素市场来看，我国对部

分国外的原料和高新科技产品等仍有依赖，并且未来也不可能一切都依靠国内；从消费市场来看，外需仍然是当前我国产业经济发展的重要需求来源，尤其是与“一带一路”、RCEP、BIT等相关经济体的需求相比仍有很大的潜力，可以成为我国对外贸易和经济合作的新增长点。因而，形成开放的国内国际双循环格局，无论是对于促进我国自身经济社会发展，还是构建“人类命运共同体”都有重要意义。

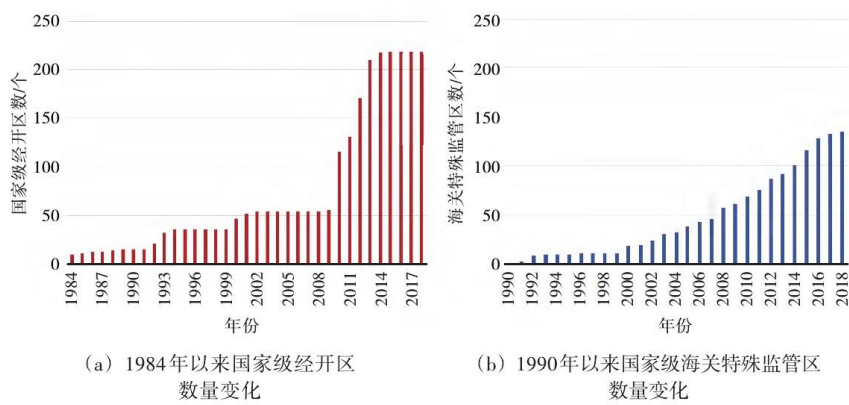


图 4 国家级经开区和海关特殊监管区数量变化

资料来源：根据历版《中国开发区审核公告目录》（2018 版）数据绘制。

四是“推动形成宏大顺畅的国内经济循环，就能更好吸引全球资源要素，既满足国内需求，又提升我国产业技术发展水平，形成参与国际经济合作和竞争新优势”。我国具有成为全球最大消费市场的潜力并具有极为齐全的产业链，西方经济体对我国的消费市场和生产链已经具有较大的依赖度，这是我国与海外诸多经济体既相互依赖又相互竞争的基础。因而，我国做好自己的事情，形成宏大顺畅的国内经济循环，就能形成吸引外部资源和抵御外部风险的强大能力，从而在国际竞争中立于不败之地。亦即，唯有“内循环”的强健与韧性，才有“外循环”的顺畅。

4 “双循环”新格局下的城市发展趋势与规划应对

在明确了“双循环”新格局的内涵和策略重点后，再分析其影响下的城市发展趋势，并提出若干规划应对思路。

4.1 城市发展趋势预判

4.1.1 “双循环”经济图景及其空间议题

分析“双循环”新格局下的城市发展趋势，首先需要预判新格局下的城市产业经济的总体图景。大致可分为两个方面：第一，在现有的堪称“世界工厂”的产能基础上，分工环节将向价值区段更高的上下游延伸。随着“内循环”加强，价值区段较高产业链前端的总部、研发、设计等环节，以及后端的广告、销售、服务等环节都将进一步发展；同时，高科技生产要素的自给率也将不断提高；与之相联系的是现代服务业和国际商务聚集区、科创园区、智慧制造园区等的设立和拓展。第二，虽然我国的要素成本优势趋于减弱，部分产业和环节有向外转移的动力，但出于产业链可控、保证就业和培育需求市场的考虑，并不会以纯粹的市场化逻辑来运作，而是基于多维因素和多目标综合权衡后的适度转移；总体来看，除了人力资源和生产成本外，产业链的完整性和可控性将是主要考量因素。

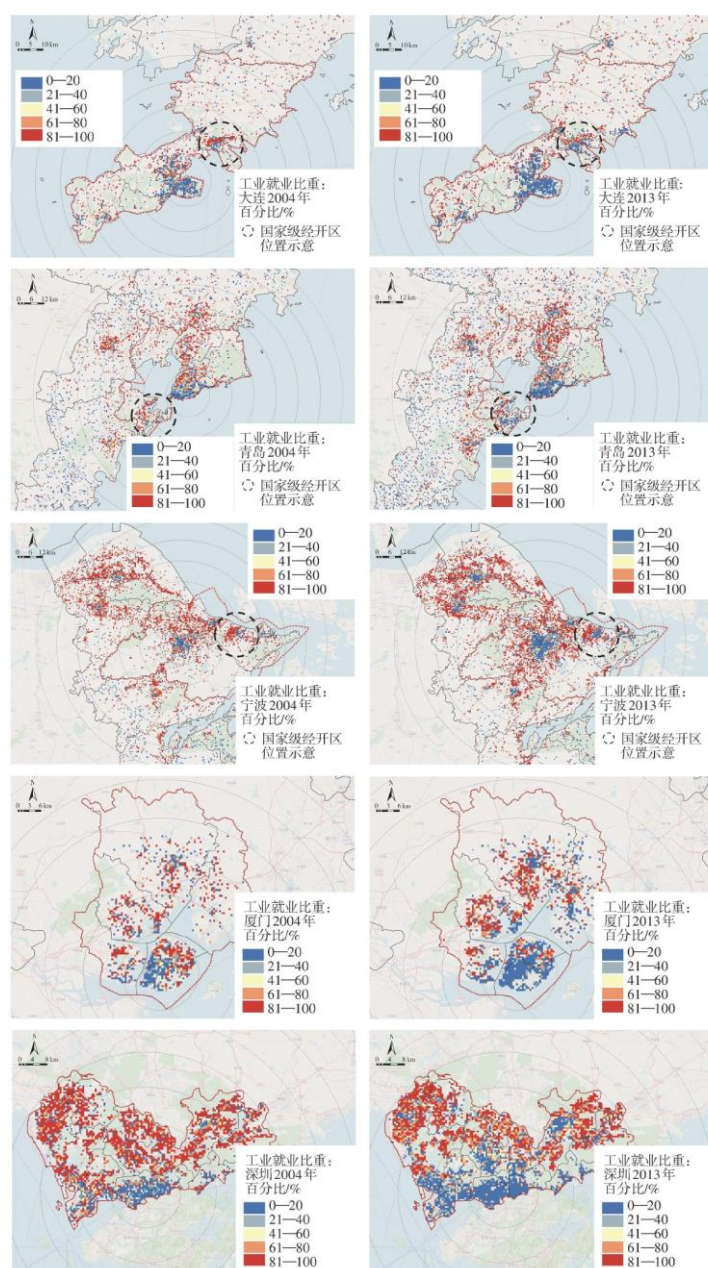


图5 大连、青岛、宁波、厦门、深圳的工业就业比重的空间格局：2004年和2013年

注：圈层中心为2013年从业人数核密度最高值点，圈层间距离为10km。资料来源：作者根据一经普和三经普数据计算绘制。

也就是说，在“双循环”新格局下，在全国或是单个区域及城市群之内，应同时会拥有大量高、中、低价值区段的生产环节，这会带来与空间相关的两个重大议题，并深刻影响城市发展趋势。其一是效率议题，即在“双循环”新格局构建过程中，应如何进行区域内的生产活动的空间组织和布局，以提高正外部性和降低负外部性，从而保证生产效率。其二是公平议题，在“双循环”新格局下，原本在全球尺度分工组织的高、中、低价值区段的分工环节将在区域尺度内高度集中，这既不同于我国过去的产业空间格局，也不能重蹈发达国家在介入全球分工的同时加剧社会极化的覆辙。为了保持社会稳定和实现共同富裕，在收入侧中央已经提出加强三次分配的改革方向，在消费侧则需要实现物价与收入相匹配，从而增强居民的获得感。土地成本无疑是影响物

价的重要因素，那么空间布局就尤为重要。事实上，空间规划需要同时参与处理上述两类议题，并需要加强整体谋划。

4.1.2 我国城市发展的总体方向

在上述经济图景逐渐形成的过程中，为回应上述议题，城市间分工水平需进一步提高。一方面，出于效率追求，新增的高价值区段分工必然有相当部分将会趋于集中在大城市（包括超大城市、特大城市，下同）；但是当前我国的大城市已经面临通勤时间过长、房价高企等“大城市病”，而如果此时特大城市继续保留较多数量的一般制造业，那么不仅会加剧上述大城市病，还可能会抑制高质量空间的供给。同时，在公平议题上，这也会导致大城市居民的收入结构更加不均衡，空间失配所导致的房价不断高企和通勤时间延长将影响大城市的整体宜居性和包容性，这必然不利于社会的和谐发展。

综合上述分析，“双循环”新格局下的大城市应该更为聚焦于国际商务、科教、创意以及高端制造业等新功能空间的供给，与之相对应的是向外疏解部分产业和分工环节，这缘于新时代经济社会和城市发展的内在诉求，可望成为空间发展的新趋势。从疏解的可能性来看，我国的交通、通信基础设施以及电商、物流网络等已经相当发达，因而相当部分的制造业和部分中高价值区段的服务业分工环节可以向低等级和较小规模的城市转移，或是在都市圈、城市群空间范畴内实现城市功能和产业的优化配置。

目前的城市发展在一定程度上已经初步体现了这一趋势。例如北京疏解非首都功能，长三角、粤港澳区域内的城市分工，多个省会的钢厂搬迁，诸多地区的特色小镇的蓬勃发展，各地电商村镇的兴起等。这种城市功能的发展和产业的疏解，体现了区域协调发展和统筹发展，不仅有利于提升经济效率和增强城市一区域竞争力，还有利于提高居民生活质量和培育内需，并有利于化解“半城镇化”现象。在这一新格局下，部分大城市将向顶级综合中心城市演化，既有“虹吸”效应，又具辐射能力，中小城市将接受产业转移并迎来专业化功能的进一步兴起，而基于城市间的分工协作的城市关联网络也将进一步发育，在城市尺度上这将带来不同等级、不同功能城市的建设用地结构和空间结构的变化。

4.1.3 我国城市发展的若干趋势

我国城市整体分工水平的提高，在区域尺度上将体现为城市体系的功能结构、规模结构变化，而区域尺度的变化又需要由城市尺度的土地利用结构、功能和交通的空间结构来支撑，因而它们也会相应变化。

（1）区域尺度

（1）城镇体系的功能结构

在分工水平提高的整体趋势下，可以预测分析不同等级城市的功能演进趋势，并可判断物价水平高低。根据卡玛尼的城市体系发展理论^[18]，城市发展同时受到中心地、互补网络（complementary network）、协作网络³（synergy network）三重逻辑的影响。我国的北上广深等城市可谓是处于规模结构顶端的综合型大城市，既是中心地逻辑中的顶级城市，也是互补网络、协作网络逻辑中的综合性中心，其多样化、综合性、高等级的商务、高端创新和消费等功能进一步增强，而这些大多属于高价值区段分工，那么这些城市就很少承担低价值区段分工。相应地，在高收入人群的空间竞租下大城市将具有高物价水平。而次一等级的城市，一方面会在中心地逻辑下保持次一级中心的地位，另一方面将作为互补网络中的专业化中心进一步发育，主要承担中高价值区段分工，同时也可能保留一些低价值区段分工，具有中等的物价水平。对于大量更低等级的城市而言，它们在中心地中的等级较低，很少承载较高等级的商务和消费等分工的现状不会改变；但在互补网络中的专业化中心角色可望进一步强化，大部分将承担中低价值区段的制造业分工，少部分有望承担研发、电商等中高价值区段的分工；不过，无论它们承载的分工价值区段高低，物价水平均会较低。

（2）城镇体系的规模结构

城镇规模体系总体将更为均衡，但超大城市的规模发展趋势仍需具体辨析。在分工深化的趋势下，随着大城市功能疏散，城镇体系的整体规模结构将更为均衡。但超大城市情况则较为复杂，它们的规模素来存在争论，部分观点认为超大城市有更高的地均 GDP，因而应继续扩大规模来提高国家的整体经济效率。但是以 GDP 衡量的经济效率虽然受空间绩效影响，但更多取决于城市所承载分工的价值区段高低，即超大城市地均 GDP 更高的重要原因其聚集了大量高价值区段分工，而在国家经济格局不变、高价值区段分工总量一定的情况下，继续提高超大城市规模，或许能保持地均 GDP 进而继续实现“高效率”，但其本质是争夺存量而不是创造增量，并会加剧物价水平高企而进一步降低城市包容性和社会公平性，并不利于区域平衡发展。在“双循环”新格局下，高价值区段分工会增加，但其中有多大比重必须集中在大城市尚需研究。一方面必须集聚的则集聚，另一方面不需集聚的则未必都向超大城市集聚，并且可分散的存量分工也可适当分散，那么超大城市是否应继续扩大规模，应综合新格局下的经济与空间因素、效率与公平目标，并基于机理分析综合权衡决定，切不可就空间论空间和基于统计数据刻舟求剑。

(3) 区域差异

上述趋势判断是较为抽象的讨论，现实中还将体现出区域差异。对于长三角、珠三角等自然、地形条件较好，经济已相当发达的区域，发展趋势可能更符合上述判断；而对于自然约束条件明显（气候、地形、生态等）的西南、西北等区域，实际的空间格局将有较大区别，包括较低等级的城市受自然限制而导致数量不足或发育困难，以及中高等级城市距离太远导致难以形成理想的城镇体系规模结构和空间结构，并影响功能结构，那么某些较低价值区段的分工也将由更高等级的城市承担，不同等级城市间的分工将会相对较弱；不过高等级城市之间的分工水平仍会较现在有所提升，例如“成”“渝”的分工。那么，这些地区的大城市更可能也更有必要进一步扩大规模。

(2) 城市尺度

(1) 城市建设用地的数量结构

区域层面的分工水平提升需要由城市的用地结构变化来承载和实现，因而城市土地利用结构变化也将迎来新趋势。土地利用类型的数量结构上：超大城市中，北上广深等综合性城市的工业用地有望进一步减少，同时商业、服务业用地将继续增加；而重庆、天津虽然规模大，商业、服务业比重有望继续提高，但由于区域城市体系发育或能级相对较低，相当部分的制造业功能可能保留。对于特大城市和大城市，其情况则可能体现出明显的区域差异。对于发达地区的中小城市（镇）而言，在区域分工水平提升的趋势下，部分城市（镇）的专业化功能将更为凸显，其用地结构将更为多样化——部分城市制造业专业化，部分城市服务业专业化，例如研发、后台等，对应不同的工业用地和商业用地比重。

(2) 城市空间结构：用地、功能与交通

对于超大城市和特大城市，其服务业比重将进一步提高，各类产业区也将由制造业向服务业转型，前者会带来就业密度提升，后者会导致制造业的宿舍式职住平衡大幅减少，那么城市必然面对更大的通勤压力，而必须加快形成动态多中心结构^[19, 20]予以应对。需要指出的是，虽然多中心早已成为大城市的发展方向，但在构建“双循环”新格局的背景下，其迫切性和重要性都将进一步提升。对于规模较小的城市，则不必要多中心。

4.2 规划应对

4.2.1 我国的空间规划范式需要本土化理论指导

在上述对趋势的预判中，经济图景的空间需求是城市发展的牵引力，生产与生活的选址逻辑是城市发展的动力，城市发展现状是城市未来发展的物质支撑，这些因素共同决定了我国城市发展的基本趋势；但最终的城市空间模式尚有赖于规划布局和对

空间资源配置的有效调控。从国际经验来看,西方发达国家城市的空间模式因其发展条件的不同而具有很大差异性。例如美国的“住宅郊区化+城市中心高度产业化”模式,巴黎和伦敦的“大核心”模式,日本的“中心城+都市圈”模式,德国、荷兰较多形成了“多中心”模式。针对我国“双循环”新格局下的空间发展调控,虽然也要积极汲取先发国家的经验,但更重要的是要准确认知我国城市发展的特质,进而提出我国的空间规划范式。这需要有理论指导,可谓是对我国规划学界的重大挑战。

4.2.2 我国本土化规划理论的建构诉求

“双循环”新格局意味着经济与新空间的新逻辑、新现象,而关于空间的认识和实践都需要新的理论。有学者多年前就曾指出过我国城市规划存在理论创新的惰性化问题^[5],后来又有学者再次指出我国城市规划普遍沿用西方理论的问题^[21],这些问题目前仍然存在。许多城市/空间研究仍然在沿用西方理论,但这些理论是基于西方发展的特定条件和经验提出的。诸如:1930年代的《雅典宪章》,仅仅基于当时一批西方建筑师的理念^[22];1930年代提出的中心地理论,针对的是欧洲国家内部的空间现象;1950年代的依附理论,针对的是全球民族国家间的发展差距;20世纪出现的都市区、都市圈、城市群等概念,是美国、日本等国家用来描述自身的空间现象、进行地域空间统计和实施空间政策而产生的概念^[23];20世纪末兴起的世界城市 and 全球城市理论,关注的分别是大型跨国公司/生产性服务企业(会计、广告、金融、法律)在全球分工组织中的作用。当前,简单沿用西方工具只能是管中窥豹的情况已十分明显:如基于都市区、都市圈、城镇群等国外概念来认知我国的区域空间现象,可发现我国区域中的产业结构、分工组织模式、通勤关系、人口规模、城乡关系、发展目标等都与国外有着很大差异;再如基于 GaWC 的世界城市排名来认知我国城市的全球地位,明显会产生误导,因为这个排名没有考虑我国处于半边缘地位的结构性因素^[24]。同时,中国全球城市的规划与发展理念已经超越既有西方理论,不再局限于跨国服务业,还增加了科技创新和文化创意等新内涵^[25]。比较而言,我国的经济和城市发展的现实与西方理论描述的现实有很大差异,政策目标也有明显差异,因而这些理论用于我国现实的阐释力和实践的指导力难以充分。在我国“双循环”新格局下的城市发展进程中,西方理论的适用性有可能会继续减弱,若继续沿用西方理论,不仅难以形成准确的认知,更难以指导新的实践。因而,本土化的理论和技术方法探索 and 建构势在必行。

4.2.3 本土化理论建构的主要方向与原则

本土化理论可分为关于城市的理论和关于规划的理论两部分。就前者而言,当前亟待探索本土化的空间地域概念及与其对应的空间分析方法和工具,以便准确认识空间现状,为科学编制规划提供基础。就后者而言,分工水平提高的城市发展趋势要求城市发展具有更高的整体性和协调性,从治理的角度而言,这需要与之对应的空间规划体系支撑。

(1) “经济社会—空间”基本规律研究

本土化理论的建构要基于普适性的规律,在“经济社会—空间”运行逻辑与西方的差异进一步扩大的情况下,城市规划学科必须加强对相关经济社会理论的吸收,结合对空间规律的研究,加强、加深“经济社会—空间”一般规律认识,在此基础上才能明确我国的“经济社会—空间”运行逻辑,这是本土化理论建构的基础。

(2) 加快本土化的空间地域的概念界定和分析识别方法的开发

应在“经济社会—空间”基本规律的基础上进行本土化的空间地域的概念界定以及分析识别方法开发。这一工作应当符合我国空间“现象”和“发展目标”的两个实际,理论成果应体现认识和实践的统一。就第一个“实际”而言,新的空间地域概念既要基于我国现实,其内涵还应反映我国空间运行主要方面。例如:国外的都市区强调跨城通勤联系,但我国空间组织模式下的跨城通勤比重并不高,反而是强调产业联系强^[23];西方的生产组织较多依赖于全球性的生产服务业,而我国生产组织对其依赖的比重明显较低。第二个“实际”需要建立在第一个“实际”的基础上,即在明确现象的情况下,不能仅根据数据差异来界定不同概念,还必须结合空间发展目标来使其服务于实践。例如:都市区、都市圈、城镇群等概念界定与区分,首先需要以明确通勤流、商务流、货运流、资金流等的总量、比例等数据反映的现象差异为基础,但对不同概念进行界定时又不能仅基于统计数据差异,

还必须结合实现空间发展目标所需的基础设施、公共服务、政策投放、跨行政区协调等支撑因素的差异，从而方便规划实践进行分类指导，即不同概念间需要有区分度，也要降低复杂度，也就是不能用一个概念来描述需区别对待的现象，但也不能脱离需求地过度细分概念。此外，考虑到我国地域差异大，可能还需要对相关概念进行地域性调整，形成若干亚类。概念的内涵被准确界定后，其内涵就成为空间地域分析识别的方法和工具开发的指导，方法和工具须符合其内涵；但是，概念界定和方法与工具开发又并非先后关系，而应是相互映证的循环过程，如此才能使概念符合现实，从而建构高质量的本土化理论。

(3) 国土空间规划体系建构健全的理论探索

上述理论探索方向针对的是规划编制环节，而有效的规划调控还需要规划实施体系、法律体系保障。在“双循环”城市分工水平提高的趋势下，需适当加强集权，改变大量向城市分权的做法，实现由较多“各自为战”“各显神通”向更强调整体性、协调性的转变。当前，国土空间规划体系的基本建构已经完成，“五级三类”的体系强调了自上而下的传导性，并且国家级国土空间规划强调战略性，省级国土空间规划突出协调性^[26]，这都对应了上述城市发展趋势；但关于传导和协调如何落地，以及如何保持地方政府的积极性等问题仍需探索。这也是“双循环”格局下本土化理论创新的重要方面。

4.2.4 理论指导下的规划实践

在本土化理论建构之后，各地应当在理论指导下开展扎实的实证研究，形成对空间现状的准确判断，并在此基础上结合发展的需求和可能，科学编制规划；同时，需要加快健全国土空间规划体系，以实现有效的规划调控，从而更好地形成契合“双循环”格局的城市发展格局。

5 结论

2020 年中央提出了要“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”。“双循环”属于国民经济发展模式的范畴，但国家和地方的经济活动需要空间支撑，城市则是承载现代经济活动的主要空间，因而经济发展与城市发展具有内在关联性。

自改革开放以来，我国积极发展外向型经济，主动参与“外循环”，同时也较早就提出了“提振内需”的“内循环”政策导向。内/外循环均对我国的城市功能发展和空间格局产生了深刻影响。在“双循环”新格局下，城市的分工水平将进一步提高，大城市将更为聚焦于国际商务、科教、创意以及高端制造业等新功能空间的供给，与之相对应的是向外疏解部分产业和分工环节，这有利于中小城市作为专业化中心进一步发育。城市功能的发展和产业的疏解，体现了区域协调发展和统筹发展，有利于提升经济效率和增强城市一区域竞争力，并将促进城市关联网络的进一步发育。这些变化在城市尺度上将体现为不同等级、功能城市的用地结构的进一步分化，大城市空间结构加快向动态“多中心”转变。

总之，在“双循环”新格局下的城市发展进程中，我国城市的发展模式将迎来新变化，西方理论的适用性可能会继续减弱；继续沿用西方理论，将难以形成准确的认知和指导新的实践，因而本土化的理论和技术方法探索 and 建构已刻不容缓；尤其是在加强“经济社会—空间”基本规律研究的基础上，加快本土化的空间地域概念界定和分析识别方法开发，并结合国土空间规划体系的建构加强规划理论和方法的系统性研究，最终形成本土化的规划理论和方法论体系。

参考文献:

[1] 孙施文. 中国的城市化之路怎么走[J]? 城市规划学刊, 2005(3): 9-17.

[2] 赵民. 在市场经济下进一步推进我国城市规划学科的发展[J]. 城市规划汇刊, 2004(5): 29-30+95.

-
- [3]周珂,王雅娟.全球知识背景下中国城市规划理论体系的本土化:John Friedmann 教授访谈[J].城市规划学刊,2007(5):16-24.
- [4]吴志强.论进入21世纪时中国城市规划体系的建设[J].城市规划汇刊,2000(1):1-5.
- [5]吴志强,于泓.城市规划学科的发展方向[J].城市规划学刊,2005(6):2-10.
- [6]董珂.“内外双循环”的辩证认识和规划应对(上)[EB/OL].2020a-07-30.<https://mp.weixin.qq.com/s/wwNrghx3D0ug5yCtLv3IjQ>.
- [7]董珂.“内外双循环”的辩证认识和规划应对(中)[EB/OL].2020b-08-13.<https://mp.weixin.qq.com/s/018k3XKsJym6VTqX-SaQWHg>.
- [8]董珂.“内外双循环”的辩证认识和规划应对(下)[EB/OL].2021-02-18.<https://mp.weixin.qq.com/s/9zxPjEXFryWj04ckyvLqUw>.
- [9]LEFEBVRE H.The production of space[M].NICHOLSON-SMITH D,translate.Oxford:Oxford Blackwell,1991.
- [10]MOLOTCH H.The city as a growth machine:toward a political economy of place[J].American Journal of Sociology,1976,82(2):309-332.
- [11]CASTELLS M.Space of flows,space of places:Materials for a theory of urbanism in the information age[M]//LEGATES R,STOUT F.The city reader.New York:Routledge,2001.
- [12]FLORIDA R.The rise of the creative class[M].10th ed.New York:Basic Books,2011.
- [13]温铁军.八次危机:中国的真实经验 1949-2009[M].北京:东方出版社,2013.
- [14]赵民,李峰清,徐素.新时期上海建设“全球城市”的态势辨析与战略选择[J].城市规划学刊,2014(4):7-13.
- [15]FRIEDMANN J.The world city hypothesis[J].Development and Change,1986,17(1):69-83.
- [16]GAWC.The world according to Ga WC[EB/OL].2021-08-21.<https://www.lboro.ac.uk/gawc/gawcworlds.html>.
- [17]习近平.关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》的说明[EB/OL].2021-04-26.http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/03/content_5556997.htm.
- [18]CAMAGNI R P.From city hierarchy to city network:reflections about an emerging paradigm[M]//LAKSHMANAN T R,NIJKAMP P.Structure and change in the space economy.New York:Springer,1993.
- [19]李峰清,赵民,黄建中.论大城市空间结构的绩效与发展模式选择[J].城市规划学刊,2021(1):18-27.
- [20]李峰清,赵民,吴梦笛,等.论大城市“空间结构的“空间绩效”机理:基于厦门LBS画像数据和常规普查数据研究[J].城

市规划学刊, 2017(5):21-32.

[21]梁鹤年. 中国城市规划理论的开发:一些随想[J]. 城市规划学刊, 2009(1):14-17.

[22]张庭伟. 20 世纪规划理论指导下的 21 世纪城市建设:关于“第三代规划理论”的讨论[J]. 城市规划学刊, 2011(3):1-7.

[23]赵民. 赵民专家笔谈:都市圈规划既要借鉴国际经验, 更要基于国情和彰显区域协调功能[EB/OL]. 2021-09-01. https://mp.weixin.qq.com/s/a_Qfa6QUUT5ghy_Y-rz2BWCw.

[24]程遥, 赵民. Ga WC 世界城市排名的内涵解读及其在中国的应用思辨[J]. 城市规划学刊, 2018(6):54-60.

[25]屠启宇. 21 世纪全球城市理论与实践的迭代[J]. 城市规划学刊, 2018(1):41-49.

[26]潘海霞, 赵民. 关于国土空间规划体系建构的若干辨析及技术难点探讨[J]. 城市规划学刊, 2020(1):17-22.

[27]任泽平, 张宝军. 我国经济增长模式比较:内需与外需[J]. 改革, 2011(2):14-20.

[28]陈全润, 许健, 夏炎, 等. 国内国际双循环的测度方法及我国双循环格局演变趋势分析[J]. 中国管理科学, 2022, 30(1):12-19.

注释:

1 计算方法为:本地生产中用于出口的部分(外需拉动部分)=出口额-用于加工贸易的进口-0.5×一般贸易进口。本文采用的方法仍为简化估算,但已能反映总体趋势;更准确的测算可参见任泽平等^[27]和陈全润等^[28]的计算结果。由于这两个计算的时间范围有限,加上本文测算的趋势与这两个计算具有一致性,因此本文仍展示时间范围更全的简化估算结果。

2 这 5 个城市均属于经济特区或首批沿海开放城市,率先且目前仍深度参与外循环,对说明城市在“内/外循环”下的发展趋势有一定代表性。

3 互补网络由专业化的、互补的中心组成;协作网络由相似的、协作的中心组成。