## 跨边界治理与空间规划研究

Research on Cross-border Governance and Spatial Planning

王世福 Wang Shifu

随着经济和社会要素跨界流动性的增强,跨边界区域被认为是政治、经济、社会文化互动最为频繁的功能空间。传统视角下的边界地区因为基础设施条件的改善和双边流通意愿的加强,不再被简单视为"边缘地带"。这些区域或通过集聚产业承担区域的功能分工,或依托成本洼地优势吸引人口聚集,不断发育并演进发展成为合作治理、共建共享和经济社会发展一体化的"前沿地带",并在空间上形成具有显性可识别特征的新区域。与之相对应,跨界的合作联动、融合发展和多主体治理成为研究与实践的重要特征,本专辑的内容即基于此基本观察与认识展开。

同时,不得不承认,近年来疫情防控也引发了对边界管控和治理的强调,因地区冲突和地缘政治的影响,部分敏感地带的边界地区出现了更加强烈的对峙趋势,也影响着边界地区走向不同的路径。这些现象也同样启示着边界所带来的空间影响和社会影响,未来需要城市科学保持持续的关注。

由于发展阶段和体制背景等方面的原因,我国跨边界发展的实践和治理探索晚于欧美发达国家。近年来随着国家层面更加开放的"一带一路""一国两制""海洋强国",区域层面的城市群与都市圈等重要倡议、发展战略与政策的推行,越来越多的地区面临跨边界协同发展的任务与现实挑战。不同尺度的边界跨越形成不同的跨边界发展模式,包括:

- (1) 超国家尺度的跨境发展,如中俄、中越等边界地区;
- (2) 跨关境的发展,如粤港澳大湾区;(3) 跨省域界限的发展,如京津冀地区、长三角地区、上海大都市圈;(4) 跨

国家社科基金重大研究专项研究成果 (22VHQ009)

作者:王世福,博士,华南理工大学建筑学院,教授,副院长,博士生导师;亚热带建筑与城市科学全国重点实验室,教授;粤港澳大湾区规划创新研究中心,主任。archcity@scut.edu.cn

市县行政界限的发展,如苏锡常城市圈、广佛双城、深圳汕 尾特别合作区开发。

跨边界进行创新型合作发展的实践先于理论的现状,需要学界的研究给予系统化的梳理与及时的反思。本专辑所提出的跨边界治理与空间规划的关注点顺应国际理论与实践中被聚焦和讨论的议题,并希望开展其与传统规划有所不同的讨论。事实上,传统规划本身一直对区域发展中的整体目标和府际协作有所关注,例如长三角、珠三角地区的区域协同规划,广佛地区的同城化发展等,长期以来都是规划学者关注的议题。但对于新出现的跨边界治理及其空间发展模式研究,目前还处在相对模糊的探讨和初步阐释状态,有关新的边界定义、新的行动者参与,以及新的规划方法等重要的理论性内容,还未形成系统性认知。

本专辑所有文章都可以视作在试图回应上述实践和理论的转变。专辑文章以欧洲国家、北美国家、中国不同类型的跨边界融合发展和协同治理为案例,介绍跨边界区域的空间治理和空间规划经验,试图对跨边界治理和跨边界规划的理论研究、规划工具、范型价值以及制度模式作出探索。六篇文章对于跨边界区域发展的规律和机制机理阐释、规划方法探索有重要价值,也可以对我国同类区域的发展实践提供借鉴和启示。具体来说,主要包含以下主要内容。

第一篇文章《跨边界区域作为一种价值空间类型——界定、治理与规划》以跨边界区域作为一种具有发展潜力和战略价值的空间类型为基本观点,提出跨边界空间识别与界定,以及相关的治理与空间规划等研究问题。跨边界区域强调分治主体之间的合作和共管、共治、共享空间单元的识别与建立,文章讨论了跨边界治理的多属性渗透与多层级合作特征,跨边界规划更加注重包容柔性和联结情景的理念与方法,最后对跨边界区域的空间规划作为不同于传统中心体系思维的

新规划类型讲行了展望。

第二篇文章《欧盟跨边界合作倡议对波罗的海地区环境治理空间尺度重构的影响》和第三篇文章《情境转向、协议工具与行动者网络——荷兰西南三角洲的适应性跨界治理》,分别选取最具跨边界空间治理经验的两个欧盟案例,作为超国家尺度和次国家尺度的研究代表。其中,前者关注欧盟跨边界合作倡议对于波罗的海地区环境治理的影响,包括新的地理空间边界形成、新的行动者(来自不同国家和地区)组合以及新的规划政策制定;后者聚焦荷兰一国之内流域治理这一议题,从情境治理、治理工具和行动者网络三个维度切人,分析跨界行动者在问题界定、利益赋予、外部征召和知识动员四个"转移"功能中发挥的作用。

第四篇文章《多中心治理视角下的北美跨界低碳行动》 聚焦北美西部气候倡议(WCI)下美国和加拿大多元主体参与的低碳集体行动。研究首先讨论了促成该倡议制定的五大外部因素,并在此基础上凝练出推动该倡议实践的三大积极要素,包括碳交易立法与政策体系的供给、可信价值承诺的建立和多主体监督体系。研究成果揭示了地方和区域层面协作解决气候问题的可能性,为双碳领域的跨界合作提供了重要参考。

第五篇文章《多尺度流空间视角下的粤港澳大湾区跨界实践与研究》,作为中国跨界合作和空间发展实践最前沿的实证研究,对粤港澳大湾区多中心化、再区域化和去边界化的趋势进行了梳理。研究重点对大湾区内目前出现的三种跨边界合作模式经验进行了总结,包括"强强联合""中心一腹地"与"集合(组合)城市"。之后,研究为未来破除行政和边界壁垒,推动区域治理和治理体系现代化提出了中国背景下的建议。

最后一篇文章《空间的"柔性"重构——欧盟的跨边界合作与规划实践》进一步以综合视野审视跨边界合作实践中的理论方法,深入介绍了欧盟过去 20 年来跨行政区规划与区域协同过程中的经验。研究重点探讨了"柔性空间"和"柔性治理"是如何被应用于各种政策制定、规划工具创新、协商平台的建构过程中,进而促进跨边界合作主体的积极性以及形成常态化的合作机制。文章揭示了欧盟的空间规划从"刚性"向"柔性"转变的原因、过程、效果,以及该理念的适用条件和自身局限性。

本专辑所引之案例与经验,期望从区域观、系统观、综合观、治理观等方面为跨边界治理与空间规划的实践和研究提供新的思路与方法,以促进规划方法、规划实践的创新,尤其是为中国大都市区、城市群或者都市圈未来发展的理论研究提供借鉴。从专辑整体呈现的内容看,最具借鉴价值的经验来自欧盟,最具中国前沿意义的实践在粤港澳大湾区,

北美的跨界低碳合作则从专项目标的治理协同角度提供了相当清晰的行动思路,总体上映射出国际视野下跨边界治理与空间规划研究的共通性。认识跨边界空间的发展潜力,界定跨边界空间单元的研究方法,适应不同尺度和不同情境的治理方式,以及实践中已经形成的柔性规划、动态规划理论等,共同指向了从分治到共治的一种"强边界"规划愿景和路径,其中蕴含的"去中心"思维明显有别于传统规划的中心等级体系思维,有助于拓展区域与城市发展领域的研究视角,也大致实现了本专辑的组稿初心。

诚然,跨边界治理与规划的议题极具多学科交叉的特质,所涉及的主体与路径也呈现多元复杂性。在城市实践极其活跃的中国,以专辑有限的几篇文章尚无法系统覆盖更多的跨边界发展类型,仅作为启发学术同行的一组踏脚石,或许可以通过共同的观察和思考,进一步丰富基于中国问题和实践的跨边界治理和空间规划学术成果。对于专辑中并未充分展开、但极具讨论性的前沿话题,期待学术界与业界后续给予持续关注,并展开更有深度的讨论,在此列举以下几个方面。(1)社会发展方面:人口的迁移(国外表现为难民或者移民),文化多样性的丧失,地缘认同感的建立等。(2)政府管理方面:跨边界区域共治、境外飞地管辖,多级政府协同,权力的再尺度化等。(3)制度衔接方面:经贸合作的制度对接,合作共治的执行机制,社会治理的法规互认等。[IP]

本专辑的组稿过程从 2022 年开始, 经过多轮的选题、定题、写作、审稿、修稿、定稿,至 2023 年 8 月基本完成。期间,得到了《国际城市规划》编辑部、盲审专家以及国内外多个研究团队(包括清华大学、浙江大学、华南理工大学、中规院、荷兰代尔夫特理工大学、芬兰阿尔瓦阿尔托大学)的全力支持。组稿团队对认真敬业的编辑团队、所有参编团队,以及组稿过程中为专辑优化提出各种支持、建议的专家表示由衷的感谢。

(本文编辑: 王枫)