

# 优化供给体系 建立国土开发城乡顶层规划

□财政部财政科学研究所 贾康 苏京春

中国现阶段城乡发展中的经济社会问题，在很大程度上都带有突出的结构性特征，仅仅通过需求侧总量方面的调节和市场自发的要素流动，在国土空间格局优化上势必收效甚微，尤其是城镇化进程中产生的“城市病”等相关问题，更多表现为中心区及周边发展中所面临的瓶颈制约，这种制约的缓解只有通过供给侧有针对性的管理方略和手段，首先是具有统筹安排全局不同要素功能的顶层规划，来争取充分利用发展空间和提高社会综合绩效。

## 一、顶层规划具有供给管理属性

### （一）中国规划前瞻性不足、水准不高的表现及影响

中国基础设施和与基本公共服务供给在前面几十年的一大教训，是规划缺乏前瞻性与有效统筹，主要体现在以下三个方面。

第一，因“顶层规划”层面提前量和统筹不到位而不得不在短期内重复施工。与城市道路交通系统并行的地下管道系统通常有自来水、污水、供暖、地热、光纤、光缆等，各种管网系统在地下盘根错节、错综复杂，且分别归属于不同的专业管理部门，哪一个系统出了问题，都扯动别家，避免不了大动干戈。随着中国城镇化水平持续提升，相关建设事项中若继续忽视公共服务设施供给前瞻性的问题，那么同类困扰将有可能继续在各地凸显。实践已反复证明：基础设施和公共服务条件建设中，既要注意防止过度超前、大而无边，又要防止提前量不足、反复折腾。

第二，轮次间供给满足需求的区间较短而不得不频繁升级。基本公共服务设施“需求供给双方达到均衡”，意味着该基本公共服务设施恰好满足公众真正所需。任何供给主体的投入能力都是有限的，所以这种设施条件建设只能分轮次逐步“升级换代”地进行。由于规划水准和前瞻性不足是主要问题，中国目前基本公共服务设施建设项目施工后供给满足需求的时间段较短，这在一定程度上表现了初级阶段国力支撑较弱，而同时也往往反映着前瞻性不到位，从现象上表现为短期内便需要扩建或重建，并以公众满意度的损失等造成社会代价。

第三，部分地域配套事项明显滞后，使综合效益无法如愿发挥。转轨时期基本公共服务设施前瞻性欠缺的另一个突出表现是配套要素到位相对滞后。基础设施和基本公共服务条件建设缺乏前瞻性带来许多问题。

首先，重复建设造成的资金浪费。在同一时点下，提升前瞻性的基本公共服务设施供给与不提升相比，是需要更多的资金规模予以支持的；然而若将较长时期作为比较区间，提升前瞻性后的供给，可避免重复建设带来的固定成本费用叠加，且有助于提升公众满意度，从综合绩效的角度考虑应更具明显优势。

其次，对社会公众生活带来的不便与不满。主要表现一是反复施工对公众生活带来的负面影响；二是供给滞后使公众满意度降低、不满情绪上升。

再次，为“寻租”增加机会。虽然中国在加强监管、优化招投标管理方式等方面已作出不少努力，但透明化、规范化程度往往仍难令人满意，非规范的不良行为问题与每一轮供给环节仍存在设租寻租空间相关而处于高发状态，加之已形成的利益集团存在强大的关系网，并且易和坚硬的行政权力联动，资金绩效管理体系往往难以有效形成，还有可能引发致前前瞻性不足与寻租机制相互激励、“越寻租—前瞻性越差—越不规范—越易寻租”的恶性循环。

### （二）经济赶超战略实施中的城镇化迫切要求顶层规划

以上规划前瞻、统筹不足的问题，实际上正是经济赶超战略实施中城镇化滞后于工业化的突出表象之一。此外，中国极为特殊的基本国情所形成的多方约束，也决定着经济赶超战略下的中国城镇化必须从顶层通盘把握。

首先，中国城镇化进程面临作为最大发展中国家弥合二元经济走向“共富”过程的严峻现实挑战。改革开放以来，虽力求通过首先允许一部分地区、一部分人先富起来而走向共同富裕，但意愿中的“共富”进程明显滞后，并由于主要的制度变革尚未到位，城乡二元特征仍然十分明显，区域差距和居民收入及财富差距有所扩大。如何将城乡、区域差距和居民收入差距、财产差距保持在各方面能够承受的范围内，已形成一种严峻的挑战，并将深刻地影响、连带发展进程中的供给环境与机制优化问题。

其次，中国城镇化进程中必须考虑“半壁压强型”的巨大能源、环境、空间压力约束。中国高度集中于东南沿海一带的人口密度、汽车空间密度及能源空间消耗密度等，形成了明显的“半壁压强型”资源、能源耗用及相伴随的环境压力，加上前些年“压缩饼干式”和粗放式外延型经济发展阶段中超常规的高峰期密度提升系数，再加上中国资源禀赋条件决定的基础能源“以煤为主”伴生的异乎寻常的环保压力，势必引发高压力和高压力阶段上基础能源禀赋结构叠加而成的中国“升级版”可持续发展面对的矛盾凸显，其所形成的“非常之局”，使得以供给管理“非常之策”调整结构、优化供给环境、释放增长空间的任務，越发迫切和不容回避。

第三，“中等收入陷阱”历史性考验阶段。基于1962—2013年全球数据，对成功跨越“中等收入陷阱”经济体的路径进行研究，可得到相关结论：成功者跨越“下中等收入陷阱”期间GDP增长率均值则至少为8.50%，跨越“上中等收入陷阱”持续时间均值为15.9年，这期间GDP增长率均值为5.08%。中国前面跨越“下中等收入陷阱”持续时间为14年，GDP增长率均

值为9.87%，表现不错，但今后在“十三五”及中长期将面临跨越“上中等收入陷阱”的严峻考验。国际经验还表明，中等收入经济体成员在试图摆脱“下中等收入陷阱”和“上中等收入陷阱”的过程中，不乏出现“晋级—退出一再晋级”的反复。我国如何避免这种问题，顺利走出中等收入陷阱的潜在威胁，又伴随有国内外一系列矛盾纠结和棘手集群，特别是渐进改革“路径依赖”之下制度性“后发劣势”的可能掣肘。这是摆在决策层及全体国民面前一道严肃的历史性考验课题，并对优化供给环境和机制提出了重大要求。

#### （三）顶层规划过程正是供给管理过程

基于新供给经济学的分析框架，“规划”的实质可被重新定义为，是从国土开发利用的空间结构着眼，通过组织供给、运筹有效供给来处理生产力结构（产业集群、物流条件等）和社会生活结构（功能区、公共服务基础设施体系和不动产配置等）中区别对待和通盘优化协调的过程与方案，即通盘供给管理的过程与蓝图。规划中必然涉及、覆盖产业结构、技术经济结构、功能区间的结构、企业布局 and 产业集群结构、物流中心与网络结构等生产力结构，一旦其基于国土空间布局的厂房、路网、地下管网等不动产的落地及相关要素的投入得到实现，就自然而然地再难以随时随意实现自由流动与调整。在城市产生和发展的自然过程中，这种空间上的选择起初都是市场主体本身决策，且在规模效应、聚集效应等的作用下，市场主体的规模结构、产业的技术结构等都在不断发生变化，同时，市场个体在生产、交换、分配、消费过程中形成的空间布局结构伴随需求的产生以及供给的回应而形成初级阶段的试错式调整，在城市发展过程中还随经济增长自发形成富人区与贫民窟的分隔等，但很快会有试错不能解决的难题出现，人口激增后环境恶化。个体理性却自发地形成了布局上的集体无理性，城市中各类不动产布局失当的矛盾问题不断累积，在社会实践中通常便以不得不出手的政府运用带强制性的旧城改造、城区扩大、城市重建等规划活动来作出重新安排，进而实现生产要素的有序供给，减少发展过程中的成本与制约，这实质上就是一种供给管理中掌控空间布局结构的过程。

### 二、从国际典型案例看规划供给管理的实践及实现路径

无论城市规划、都市圈规划或是区域规划，国际案例可证实“多规合一”的顶层规划作为供给管理的重要手段，能够通过实现供给侧的优化来化解经济增长和发展过程中已经产生或即将产生的诸多结构性问题。

#### （一）从规划到顶层规划的巴黎供给管理案例：奥斯曼规划及“奥斯曼”回归

巴黎这座城市的规划工作多年来被全球各界奉为典范。沿时间纵轴看，现在呈现于眼前的有序巴黎得益于两次大型综合规划工作：一是19世纪拿破仑三世统治时期奥斯曼男爵主持的对巴黎的重建，二是1966年戴高乐时期保罗·德罗维耶主持的对巴黎的改造。其中，后者更是对现代城市规划树立了标杆。

1850年之前，巴黎无论城市风貌还是治理秩序均乏善可陈，甚至有成千上万的贫困人口拥挤于狭窄街道和古老建筑中。奥斯曼主持对巴黎的重建，总结来看有四个关键要素，即法治框架、旧建筑的破除、迎合时代感的交通体系重建、公共空间的创新。巴黎很早就有关于土地利用的法规，且在1589年制定了建筑法规，相关规划设计（比如建筑的高度限制）都必须在法治框架下进行，尽管有批评认为这对整体重建工作带来限制，但这也使得相关工作在可借边界内得以顺利开展。

1966年的改造发生在饱经二战之苦后的巴黎，与奥斯曼花了17年的长时间代价不同，保罗·德罗维耶仅用7年就完成了改造。此次规划充分体现了对前瞻性的考虑以及于大区域内综合地、整体地体现了各专项规划的有机结合。巴黎此次改造的特点可总结为四个方面：第一，未来人口的预测。在规划之初，规划组对人口进行的预测是预计20世纪巴黎地区的人口将从900万增加到1400万—1600万之间；第二，待建区域的划定。在人口大幅膨胀预测结果基础上，规划组认为应当划定一个巨型区域，作为改造巴黎的待建区域；第三，建设模式的选择。在巨型尺度上，规划组没有严格模仿霍华德·阿伯克隆比在大伦敦模式中创建的卫星城模式，而是采用斯德哥尔摩式的卫星城模式，在更大的区域、以更大的尺度来开展。紧邻内城西侧的拉德芳斯作为最大的一个卫星城，至今都是巴黎都市圈内最著名区域之一；第四，交通系统整体布局。由于准备在大区域范围内创建巨型卫星城市，交通系统的整体布局成为整个规划是否能够成功的关键，实际上，这也正是此次巴黎改造的亮点和核心所在。

#### （二）产生于顶层规划的巴西利亚：静态与动态理性看待两极评价

不同于巴黎的“交响乐”气质或纽约的“爵士”个性，巴西利亚与这些城市相较，处处透出浓重的跃进式色彩。对巴西利亚的负面评价主要集中在这座城市的规划建设过于“乌托邦”，仅利用三天时间就敲定规划方案，而且没有进行相关的人口预测、经济发展分析、土地使用规划，甚至没有模型和制图。秉承功能主义的方针，整个城市整齐划一旦丧失人文生气，与城市居民拉开了距离。此外，交通运输、阶层固化等细节问题的不良处理，也为城市规划带来了一些负面评价。然而，持赞赏态度者认为，对巴西利亚规划的评判更应放在其时所处的历史背

景中，巴西利亚为当时巴西加快内地开发和经济社会发展贡献巨大，且不可否认的是，在卢西奥·科斯塔对其的规划之中，土地利用分工明确，功能清晰，布局合理，便于组织居民生活。作为城市设计史上的里程碑，巴西利亚几乎是在“一张白纸”上对居民区、行政区、建筑物等作出通盘设计规划，还匹配建立国家公园、阿瓜斯·埃曼达达生物保护区、依贝格和加瓦萨瓦多自然保护区、圣巴尔托罗摩和德斯科贝托环境保护区等自然景观，集中体现了城市和谐并全面彰显了城市总体规划的强大与有效。

这一原本只有20万人口的城市，经过总体而言成功的城市规划吸引了大量人口，迅速成长为巴西四大城市之一，是依靠顶层规划实现的。这种规划并非像世界许多城市那样主要进行旧城区的改造，而是在近乎“白纸”式的土地开发上建造一座行政中心功能为主的新城。正如世界遗产委员会评价所言，“城市规划专家卢西奥·科斯塔和建筑师奥斯卡·尼迈尔设想了一切”，巴西利亚的规划正体现了经济发展规划、国土规划、功能区规划、生态环境规划的有机结合，是所谓“多规合一”的现实版典范。然而，与此同时，值得我们注意的是，相比旧城区改造规划，巴西利亚新城的创建显然具有更大的空间优势，基于此进行的科学布局与想象力的发挥，在极大程度上受到限制，这是全球许多待改造城市都不具备的先决条件。此外，没有哪一次规划能够一劳永逸，随着新城的成长，人口、车辆、住房以及诸多配套设施的需求和供给系统势必更加错综复杂，比如现阶段看，巴西利亚的交通规划，已经由于过多的车辆而与当初所建高速公路期待的高运转效率出现了矛盾，诸如此类的发展矛盾未来还可能在这方面出现。

#### （三）多轮顶层规划下的日本：经济赶超下城镇化的典型范例

全球人口承载力最大的城市区域之一，是中国近邻日本的首都东京。东京及其周边所承载的人口规模高达3600万之多，但在这个在全球范围内不见得有多大的首都、超大型城市，同时也是全球生产效率最高的城市区域之一。对于拥有全球最多人口数量的中国而言，同样经历经济赶超并最终成为发达经济体的日本，其东京都市圈规划的成功经验非常值得思考借鉴。

通盘看，日本共进行了五轮“全综”规划，每一轮都是典型的顶层规划，通过供给管理有针对性化解发展中不断产生的结构性问题，焕发整体经济持续增长和发展的活力。

第一，1947—1973年期间，日本经济经历高速增长黄金期，年均增速在9%以上。1960年前后，日本重化工业高速发展，沿海工业带形成。基于“国民收入倍增计划”中提出的“太平洋工业地带构想”引发太平洋沿岸与非太平洋沿岸之间的矛盾。1962年，以地区间均衡发展为目标，日本开始进行全国性综合开发计划（简称“一全综”），通过规划东京、大阪、名古屋、北九州四大工业基地在地方层面的扩散，试图达到缩小收入差距、区域差距、实现国土均衡发展的目标。第二，1969年，日本通过第二次全国综合开发计划（简称“新全综”），在发展相对稀疏的地区，规划建立了大工业基地、大型粮食基地和大型旅游基地，推动劳动密集型工业产业向太平洋沿岸集中。“新全综”囊括通盘的网络规划（包括信息通信网、新干线铁路网、高速公路网、航空网、海运网等）、产业规划（包括农业、工业基地、物流基地、观光基地等）和生态环境规划（包括自然保护、人文保护、国土保护、资源适度开发等）。通过信息网络和交通网络成功连接“城市点”，实现了“城市面”的战略性地整体开发。第三，1977年，日本以“三全综”主要针对居住问题进行顶层规划，以同时推动历史及传统文化复兴、自然与生产生活和諧、抑制人口与产业向大城市集中等为规划内容，建立新的生活圈，为第三产业的健康发展培育良好环境，地方经济得以振兴。第四，1987年，日本的“四全综”以分散型国土开发规划和交通网络规划相配合，以顶层规划有效缓解了东京发展极化问题。“四全综”是加速日本“后工业化”进程浓墨重彩的一笔，在国土规划的基础上要求：全面铺设交通网，建立“全国一日交通圈”；全面铺设通信网，切实提高各个中心的连接能力；全面铺设物流网，以高效的物流服务加强中心之间的连接；在广域、圈域内同时建立社会治理网络，全面防范社会安全问题。可以说，“多规合一”的顶层规划推动和保障了日本多中心的过渡和实现。第五，日本1998年全国综合开发计划是以“硬件”建设向“软件”建设转变的标志，在既成规划网络和布局基础上，以行政、居民、志愿者组织、民间企业为合作规划主体，进行了生产生活环境的全面提升。

（四）顶层规划下所完成的供给管理是经济增长与发展关键之一

以上典型国际案例首先证实，无论是在老牌发达国家法国的首都巴黎，还是通过后发追赶最终成功实现赶超的日本，或是同为发展中国家巴西的首都巴西利亚，无论是城市规划还是区域规划，关键时点所开展的重大规划，供给管理的主体都是政府。殊途同归的选择再次向我们印证了一个结论，那就是中国在以经济建设为中心的历史阶段，尤其是经济赶超战略路线中攻坚克难的发展阶段，顶层规划的牵头主体只能是政府，这一点毋庸置疑。

本文所选取的巴黎、巴西利亚和日本三个典型案例，其顶层规划供给管理过程最终达成的具体目标各不相同。从巴黎的案例来看，供给管理的具体手段是以政府为主体进行的城区重建和改造，其有效地、针对性地解决了战后工业化建设进程中大量移民和农村人口无处安居、

住房短缺、配套设施不齐全、缺乏改建空间、土地资源利用率不高等一系列当前发展已经存在及后续发展可能面临的经济社会难题，尤其保罗·德罗维耶主持完成的城市改造，是一个典型的立足于更高层次、针对于更大区域、融汇了各个专项规划的供给管理解决方案，最终将人口、不动产、资源能源、土地等诸多要素进行了空间上的重新分布，并通过专项规划成功建立了空间分布相对分散要素的联通机制。与巴黎的旧城改造不同，巴西利亚则较为极端地体现了通过顶层规划这一供给管理过程，能够从供给侧完成“城”的建造和“市”的搭建：在“城”的建造方面，巴西利亚独特的建筑风格得到世遗组织的褒奖；在“市”的建造方面，则颇具极端色彩地突出印证了新供给经济学所强调的“供给创造需求”能够成为现实，在规划这一供给管理过程完之后，相关链条上的要素得以在短时间内涌入、运行、互动、发展。中国最值得重视的通过顶层规划供给管理实现发展优化的典型案例当属日本，同样顶着经济赶超战略实施中先行工业化与滞后城镇化错配的压力，日本坚持通过五轮“全综”系列规划逐步理顺了供给侧发生结构性问题的关键要素，“全综”这一名称及其实际内容，也就是我们所强调的“多规合一”的顶层规划。沿时间纵轴综合来看日本的各次顶层规划，其接续之间呈现出鲜明的螺旋式上升特点，这也印证了通过供给管理对解决供给侧结构性问题、真正实现供给侧优化的动态特点与动态平衡规律性。

特别具有价值的细节，是针对人口要素的处理。无论是巴黎极大扩充自身辐射区域后通过高效率的通勤交通维持原中心城市的高效率、日本通过建立交通网络实现人口要素流动的畅通，还是巴西利亚并不完美的公路规划致使城市运行出现阻滞而遭到诟病，交通运输系统无疑都是城市运转效率的保障，同时也是区域发展、大城市功能优化的前提条件。从国际经验来看，四通八达、密度足够且立体化的网架公共交通以及交通运输体系建立和运营过程中，以现代化交通工具提供人口与要素便捷流动功能的落实，是提升城市承载能力的重要基础支撑条件。

### 三、“多规合一”顶层规划的供给管理对策建议

我们一直所强调的规划，首先就是从地上地下大系统的空间结构入手，通过组织供给来处理生产力结构和社会生活结构中区别对待和通盘协调问题的解决方案，实质上就是形成综合要素供给体系必须前置的规划供给，以其带出供给管理的全过程。基于此，中国现阶段必须先行且走向“多规合一”的顶层规划至少应考虑环境、层次、逻辑和模式四个方面。落实到供给管理的对策建议层面，依次为：实现法治框架下的规划先行、开展多轮针对结构性问题的顶层规划、把握“多规合一”内在联系逻辑、锁定不同发展阶段每轮顶层规划的主要矛盾等四个方面。

#### （一）环境：实现法治框架下的规划先行

规划必须从全局、长远视野注重经济社会发展生态演进，发展中经济体更应注重践行经济追赶—赶超战略过程中城镇化与加速工业化匹配方面特别应当打出的“提前量”。这种前瞻性之意并非在于所有规划都要在精确科学预测下做到下一卯二严丝合缝，而是科学打出有弹性的“提前量”。这就要求顶层规划一方面做到避免规划中缺乏前瞻性导致很快出现严重供给短缺所引发的试错式沉没成本，另一方面做到可放可收。

经济社会发展尤其是其高速发展进程中，最大程度上避免“试错—改错”巨大社会成本的有效手段就是“规划先行”，所有项目建设都应当建立在具有前瞻性、力求高水平的科学规划基础之上，法律所规定的规划权的行使决不能独断专行、率性而为、朝令夕改。顶层规划关系一个经济体通盘的经济增长和社会发展，尤其其可说是关系到发展中经济体能否实现赶超战略目标，具体内容包括一个经济体国土范围内从城市到农村的所有区域，在落实中涉及土地开发利用、生态环境、文教卫体、交通、市政、水利、环卫等各行各业各个方面。

#### （二）层次：打开制度结节，开展先行的多轮顶层规划

现阶段，中国尤其应当在多轮顶层规划开展之前打开行政审批制度结节，达成“多规合一”的合意结果。除了提高行政法治程度，顺应精简机构的要求之外，更要扩充动态优化设计，以后择时启动整个“大部制”框架下的、行政审批的国家标准化工作，而后联通“规划先行、多规合一”相关工作的开展。多年来相因成习的由不同部门分头来处理的国民经济发展规划，形式上可以具体化到国土开发、城乡建设、交通体系、环境保护、产业布局、财政跨年度规划等等，都应该纳入“多规合一”的综合体系，并基于全国统一的行政审批信息数据库和在线行政审批平台里的有效连通，矫治多部门管规划、“九龙治水、非旱即涝”的弊端，提高政府决策的信息化和整合水平，并实现业务流程的优化再造。这样一个系统工程，设计不可能毕其功于一役。

每一轮顶层规划都应建立在基于现状对未来进行力求科学预测的基础上，应积极利用先进信息技术（例如：云计算和大数据）进行国土开发功能预测、人口预测、产业发展及结构变动预测、资本增长及流动预测、各项需求的预测等，对人口数量和结构、产业总量和结构、环境压力和制约等等做到心中有数，再将这些合理地上“提前量”纳入城建、交通、文教卫体、市

政、水利、环卫等方面规划的考虑，从而最大程度上避免沉没成本的发生和指导各种要素有序流动与功能互补、提高增长质量、社会和谐程度和发展可持续性。

#### （三）逻辑：基于要素分类对“多规合一”的内在把握

立足于中国目前所处的中等收入发展阶段，沿经济增长与经济发展这一线索思考，如何通过顶层规划实现供给侧各项要素安排的统筹协调、结构优化，是“规划先行、多规合一”的目标所在。经济增长要素可分为竞争性要素和非竞争性要素，前者包括土地、劳动力和资本，后者则随第三次科技革命的爆发在以往所强调的技术和制度基础上，增加了信息。除了这些经济增长的动力要素以外，某一经济体发展过程中还存在制约要素，主要包括财政三元悖论制约、社会矛盾制约、资源能源制约、生态环境制约等。顶层规划，显然就是将以上经济增长要素与经济发展制约要素全部纳入系统考虑的一种通过供给管理实现供给侧优化从而促使经济活力最大化的手段。

我们现所强调的“多规合一”，实际上包括国民经济和社会发展规划、城乡建设规划、土地利用规划、生态环境保护规划以及文教卫体、交通、市政、水利、环卫等专项规划，即专门规划涉及的方方面面。从专项规划上看“多规合一”，城市通盘规划中的交通规划决定着城市的运转效率。由于能够切实缩短空间距离，城市交通规划同时也是都市圈、城市群规划是否能够形成的关键所在。城市生态环境规划目标在于通过规划实现人工生态、自然生态、环境保护与经济发展的有序组合和平衡，在稳态中实现城市和谐、高效、持续发展。城市生态环境规划在工业化时期，首先是体现制约特征，因为生态环境达标是劳动力再生产和社会成员生存与发展的基本条件，是不能击穿底线，在后工业化时期，则颇具更高层次追求特征（如人文、生态视角的“望得见山，看得见水，记得住乡愁”）。

#### （四）模式：锁定不同发展阶段每轮顶层规划的主要矛盾

经济发展实践从国外经验来看，首先应当解决的矛盾，就是在原有产业布局基础上进行均衡性区域规划。就中国现状看，东南沿海以长江三角洲、珠江三角洲为代表的工业地带已然形成，东、中、西部发展不平衡、城乡发展不均。顶层规划首先应当考虑的是工业化相对落后地区增长极的培养、工业化中等发达地区城市点的扩大以及工业化发达地区城市辐射力的增强，这势必要求通过国土规划、产业布局规划、交通规划、环保规划及专项规划的合理衔接、合理搭配，形成有效合力。中国广袤土地上，经济发展程度还没有达到所有城市都普遍广泛实现便捷连接的阶段，势必针对工业化程度不同的区域进行规划中重点的区别对待。

针对工业欠发达地区，可启动依托当地资源禀赋建立差别化工业基地的规划项目，工业化水平的提升势必吸引更多人口入驻目标城市，因此目标城市应根据工业、产业发展规划预测未来的人口增长、收入增长，并针对劳动力数量、人口结构及居民收入的预测，有针对性地配以交通、文教卫体、市政、水利、环卫等方面的专项规划。

针对工业化中等发达地区，可启动以几个“城市点”共同带动“城市面”的一体化规划发展。这一轮顶层规划，是基于由几个“城市点”所划定的大区域共同构成“都市圈”，而其最终追求的发展目标则要形成“城市群”式的均衡发展。以中国现阶段经济社会发展的案例观察“京津冀”一体化就是这一阶段必须优先化顶层规划的典型。对于人口已达2300万以上的北京市而言，城市运转中所面临的问题绝非再建几条环路可以解决的，势必突破现有格局，建立“首都圈”，以北京市、天津市为点，以外围的河北省为一体，在顶层规划中疏解首都核心功能，确立卫星城式的“副中心”所在地、所承担职能等等，在既有信息网络、物流网络的基础上，首先通过跨区域交通网络体系的落成提升“京津冀”区域空间上的整体性、缩短“副中心”、边缘区与主城中心的空间距离。与此同时，应当在“副中心”等区域全面落实国土规划、产业规划、功能区规划、公共交通规划、住宅区规划等一系列规划有机结合的顶层规划，完成新城建设。在这一点上，中国“京津冀”一体化进程其实颇具与巴西利亚建设相类似的优势。在新城建设的过程中则应当特别注重为未来发展预留动态优化的空间，同时可在预算约束线以内尽量高水平地加入对建筑设计规划、自然生态规划与人文保护规划的创新。

针对几大片工业化发达地区，应在着力推动产业结构转型、优化升级的过程中灵活掌握因地制宜的都市圈、城市群规划模式，以最大程度上提升这些地区的辐射面，提握大都市圈以及大都市圈构成的城市群模式下聚合效应的产生。现代城市的产生和发展是生产力不断集聚的结果，城市在诞生伊始数量少，相互之间影响小，而随着城市自身规模扩大、数量增多，已形成或未形成都市圈的几个甚至更多数量的城市，在地理区位、自然条件、经济条件、贸易往来、公共政策、交通网络等多重作用因子下，会逐步发展形成一个相互制约、相互依存的统一体。中国目前较为典型的城市群包括沪宁杭地区、珠三角地区、环渤海地区等，这些区域已经形成的“一体化”态势，需在进一步发展中高水平制定区域层面贯彻总体发展战略的顶层规划，至少应在区域内会产生广泛关联影响的产业发展、基础设施建设、土地利用、生态环境、公用事业协调发展等方面的规划内容有机结合。