

国土空间规划中发展战略规划路径转变： 框架、愿景到绩效

——湛江、黄石与北海的对比研究

□ 陈研新，袁媛，李宝儿

〔摘要〕随着国土空间规划改革的推进，发展战略正在经历新一轮转型探索。综观全球发展战略规划研究，多聚焦于欧洲结构型框架模式和共识愿景型的演进，对于战略传导、过程的绩效与反馈研究不足。基于此，文章通过梳理发展战略规划的发展脉络和时代诉求，讨论匹配国土空间规划的战略要素转变，落实过程控制和实施传导要义；通过总结近期国内城市开展的发展战略规划的实践经验，提出可考核、可反馈，以及可对空间资源优化配置带来影响的绩效型发展战略规划，作为应对新时代国土空间规划和开展现代化治理的前瞻思考。

〔关键词〕国土空间规划；发展战略规划；绩效；路径传导

〔文章编号〕1006-0022(2020)12-0066-06 〔中图分类号〕TU981 〔文献标识码〕A

〔引文格式〕陈研新，袁媛，李宝儿. 国土空间规划中发展战略规划路径转变：框架、愿景到绩效——湛江、黄石与北海的对比研究〔J〕. 规划师，2020(12)：66-71.

The Framework, Vision, and Performance of Development Strategic Plan Transition in National Land Use and Space Plan: Comparative Study of Zhanjiang, Huangshi, and Beihai/Chen Yanxin, Yuan Yuan, Li Baoer

Abstract Development strategic plan is experiencing transition in national land use and space planning reform. Global development strategic plans most follow European structural framework and focus on common vision evolution, and they are usually weak in strategic transmission, process performance and feedback. The paper reorganizes the context and modern appeals of strategic plan, discusses the strategic elements, transmission process control, and implementation key points that conform to national land use and space plan, and proposes a verifiable and innovative performance oriented strategic language that may impact spatial resource configuration. It provides a prospective thinking on national land use and space plan and modern governance in the new era.

Key words National land use and space plan, Development strategic plan, Performance, Transmission path

0 引言

国土空间规划中的发展战略规划源于20世纪80年代，萌发于21世纪初国内发展战略规划演进后的一种规划范式。历经20余载的发展，业内对其概念与内涵提出了各种看法：王蒙徽认为战略规划是在大中城市及其经济区域范围内，探索城市性质、基本职能和发展方向等重大问题的研究。这一时期的发展战略规划往往

通过构建城市发展框架来实现。在操作中更多表现为一种非法定的“有用”规划而受到地方政府青睐。张京祥认为战略规划本质上是地方政府实现主动治理的政策工具。随着中国发展方式的逐步转型，发展战略规划作为城市治理工具的公共政策属性越来越受到重视，进而渐渐转变成谋求长远共识的愿景形态。但由于规划时间跨度大、未来不确定性等原因，往往造成发展战略规划未能实现最终的愿景。

〔作者简介〕陈研新，高级工程师，现任职于广州市城市规划勘测设计研究院规划设计一所。

袁媛，高级工程师，现任职于广州市城市规划勘测设计研究院规划设计一所。

李宝儿，助理工程师，现任职于广州市城市规划勘测设计研究院规划设计一所。

当下,国土空间规划体系正在建立,面对我国新时代的主要矛盾,把握发展战略规划的历史演进与趋势,通过实例分析和比对,在国家新的空间治理体系背景下提出发展战略规划现代化的发展路径十分必要。

1 城市发展战略规划的演变与内涵辨析

1.1 国外发展战略规划的演进

发展战略规划起源于英国阿伯克隆比主持的1943年伦敦郡规划及1944年大伦敦规划。第二次世界大战后,发展战略规划开始在欧洲兴起,20世纪60年代的荷兰、法国相继建构了包含战略性结构规划的理论体系。此后,美国创建了借鉴企业竞争理论的城市与区域战略规划分析思路和方法。20世纪80年代以后,全球规划领域整体经历了从规制向战略和实施导向的转型,以建立更具有区域弹性的体制来应对快速变化的社会经济环境和政府再造^[1]。这一时期,发展战略规划更侧重于都市区甚至国家层面的中长期规划。

1.2 国内发展战略规划的演进

国内发展规划战略经历了两次热潮。一是从2000年广州市的概念规划开始,国内开创了立足解决城市问题、加速城市发展的空间拓展型战略规划^[2];二是党的十八大之后,在国家提出“两个一百年”奋斗目标的背景下,为了解决经济增长动力不足和处理人民的主要矛盾,国内一些特大城市因时而动、顺势而谋,力求建立获得社会认可的发展战略规划,如“南京2050”“北京2049”。

2018年,国家在新一轮机构改革后提出通过国土空间规划重建空间治理格局和规划体系的新要求。作为地方落实国家和省、市重要决策的战略部署,发展战略规划应引导新体系的开展,高效协同“央地”关系,最终推进地方责任

的实现。近年来,很多国内城市前置开展了发展战略规划的专题研究,综合分析这些城市发展战略规划,可分为三种类型:一是重点构建城市发展结构的框架型,二是强调通过达成社会各界对于城市发展的共识,推动城市持续发展的愿景型。这两类受限于过往发展战略规划的条框格局,其成效尚未达到国土空间治理体系的有效传导与绩效保障要求。三是随着人本理念的提升,通过创新和探索,强调“用户需求”的可测度、可考核的绩效型。

2 国内当前三类城市发展战略规划的实践解析

基于上述对近期国内发展战略规划的三种类型的划分,本文分别结合三个城市实践案例展开比对:框架型选取湛江在2019年开展的发展战略规划,愿景型选取了黄石2049远景发展战略规划,

而绩效型选取了近年北海市国土空间总体规划中的发展战略规划专项。

2.1 框架型——以广东湛江城市发展战略规划为例

2018年,广东省政府确定湛江为省域副中心城市。为了更好地应对空间发展,特别是在开展国土空间规划的紧迫时期,湛江市政府组织开展了新时期发展战略规划的前置编制工作。规划通过搭建空间结构框架来落实战略思路,体现出四大特征(表1)。

(1) 纵向贯彻的协同规划。

湛江发展战略规划立足国家顶层和粤地的战略设计要求,结合地方发展实际,提出地方发展的使命与责任,提出空间的统领结构,实现发展战略规划从上至下、从中央到地方的传导。

(2) 着眼当下的务实规划。

发展战略规划面对湛江当下的城市发展困境,明确了城市发展方向、功能

表1 湛江空间发展格局多模式比较

模式	规划特点	优点	缺点	图示
拉大框架模式(与区域一体化)	以外围的枢纽设施为基础,同时与吴川联动发展,围绕空港、高铁站和海港等设施,拉大城市框架	摆脱空间限制,科学规划,缓解城区用地不足的情况,有助于形成湛江、空港、吴川一体化	缺乏依托和动能,开发成本高、难度大,短期难以实现,可能造成新城、旧城都难以建好的情况	
区划调整模式(与麻章、遂溪县一体化)	将麻章、遂溪撤县并区,纳入中心城区	已有建设基础且腹地充足,操作性较高	有多条轨道、高速公路隔离,空间碎片化,向内陆延伸,缺乏品质空间和相关配套	
拥湾发展模式	围绕湾区聚湾发展	城市各功能区联系紧密、环湾城市空间品质高,彰显省域副中心、沿海经济带发展极定位下的海湾城市的特色	跨湾发展难度较大、成本高	
中优模式	在现有用地基础上采用存量更新和填充发展的模式来拓展	投资小、见效快,整体性明显	不能解决长远用地问题,中心城区压力过大,无法摆脱城市病	

资料来源:《湛江市城市发展战略规划(2021—2035年)》。

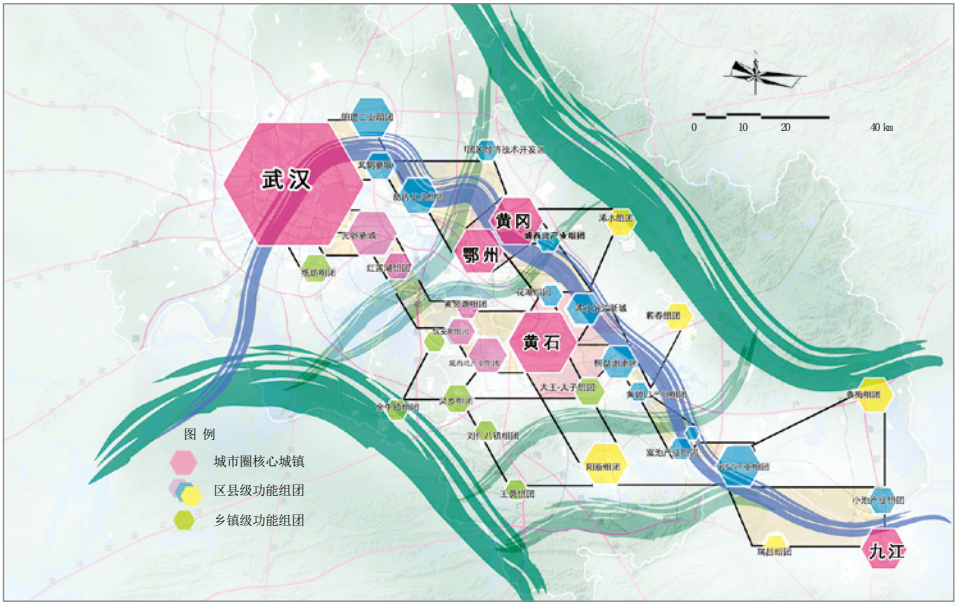


图1 黄石融入武汉都市圈功能架构图
资料来源：《黄石 2049 远景发展战略规划》。

表 2 北海战略规划空间绩效指标体系

系统层	因素层	权重	指标层
区域协同	区域关系	0.125 0	区域联系度
社会经济	经济发展	0.109 9	单位建设用地增加值 在岗职工年平均工资 城镇登记失业率
	社会服务	0.155 0	住房价格指数 社区公共服务设施 15 分钟步行可达覆盖率 2 000 m ² 以上公园绿地 500 m 服务半径居住用地覆盖率
功能分区	结构绩效	0.266 0	城镇开发边界面积占市域面积比例 (%) 城区职住平衡指数 城市密度
交通组织	交通可达	0.162 0	城区道路网密度 交通整合度 交通选择度
生态环境	环境治理	0.047 0	“三废”达标排放率 (%) 水功能区水质达标率 (%)
	生态宜居	0.081 0	细颗粒物 (PM _{2.5}) 年均浓度 建成区绿化覆盖率 (%)

布局 and 空间结构等战略性内容。例如，对中心城区进行多方案推演，形成了最适合湛江“拥湾发展”的新湾区组团城市功能空间布局。

(3) 迅速反应的“有用”规划。

同样作为非法定的宏观层面的规划，

湛江发展战略规划是近一时期有效地对城市建设发展进行引导与控制的实效规划，同时又力求作为国土空间规划的前置引导。

(4) 面向未来的结果规划。

重点关注湛江发展的“山、海、城、

田”等资源和空间的配置导向，呈现对规划的蓝图式描绘，彰显湛江的独有城市文化与空间的价值愿景。

虽处于新时代，但此次湛江城市发展战略规划的编制还留有过往国内发展战略规划构建的影子，存在“穿新鞋走老路”^①的问题，无法有效层层落实国土空间规划的上下传导、土地用途的管制及精准落地。

2.2 愿景型——以湖北黄石发展战略规划为例

黄石是中国历史上重要的工矿城市。经济全球化以后，黄石所在区域竞争愈发激烈，功能需求日益复杂和多元，城市发展不确定性明显增加，城市地区核心化或边缘化的可能性并存。为了更好地应对转变和参与竞争，实现可持续发展目标，黄石市政府设计了面向“百年大计”的远景规划，即黄石 2049 远景发展战略规划。黄石 2049 远景发展战略规划从“蓝图式”的空间结构转向了“共识型”纲领。同时，通过调动全社会资源，“众筹智慧”，在区域协同、城市空间、产业转型、绿色安全和文化提升五个角度提出了发展共识，重点体现两大方面：

(1) 多层次、重内涵的共识。

在区域协同和可持续发展的背景下，对黄石发展的脉络肌理、放大时空尺度的多层次视角进行研判，融入武汉都市圈，实现从磁湖时代走向大冶湖时代^②（图 1）。

(2) 多部门协同、重过程的共识。

城市发展目标由关注经济增长转变为实现生态文明、高质量发展和社会和谐等，协同多方利益。黄石 2049 远景发展战略规划通过多方参与、共同缔造，形成最广泛的社会共识。

但是，由于黄石 2049 远景发展战略规划时间跨度大、具有未来不确定性等因素，注定了发展战略规划的路径选择具有侧重过程而非结果的特质，实际为一种与国土空间规划的传导与反馈初衷相悖的过程型规划。

2.3 绩效型——以广西北海发展战略规划为例

2017年,国家领导人在北海调研“一带一路”建设,提出“五个扎实”务实新要求。以此为背景,北海市政府结合国土空间规划编制率先开展了发展战略规划专题的编制工作,重点探索了满足北海诉求的绩效型战略,与国土空间规划建立了紧密对接,形成了顺畅的工作逻辑;重点体现了可考核的实施路径、系统化的规划内容和人本性的地方场景创新设计三大方面内容。

(1) 可考核的实施路径。

北海发展战略规划架构了“战略定位—发展指标—功能分区—用途管制—实施考核”层层分解的实施路径,结合城市发展重点制定行动纲领。按照泛北部湾的门户枢纽、魅力风尚的山海名城、向海经济的龙头高地和都市创新的先行示范四大发展定位,基于“目标—系统—因素”的三级层次框架,构建“区域、经济、功能、交通和生境”5大类、7中类和17小类的指标体系(表2)。

在功能分区和用途管制方面,采取“功能分区+政策属性”的路径,有效避免战略传导中对用地的“过度”规定,把控地区功能的结构性。同时,针对各类主导功能分区,提出用途管制规则,

指导下阶段规划编制。

在实施考核方面,北海战略设计了“发现实施偏差—分析原因和机理—评估措施和政策—反馈优化目标”的良性循环模式,并将检测评估结果与部门绩效挂钩。同时,北海发展战略规划从全要素的角度,提出城市资源增值保值的激励措施,并针对实施过程制定规划保障机制。

(2) 系统化的规划内容。

基于国土空间规划体系,北海战略建构了区域责任、空间构架和支撑系统三大内容系统。首先通过对国家战略、区域协同态势和城市发展特质的探析及审视,推导出城市的区域发展责任。其次在空间构架维度,通过大数据指数、POI、城镇联系度和城市增长模拟等,共同分析和研判区域主要联系与未来城镇发展趋势,明确城市发展格局。丁成日提出要增强对城市规划中的经济、定量和模型等方面的分析,增强规划中的非物质性内涵^[3]。例如,使用CA-Markov模型结合自然增长、政策引领和生态控制三种发展情景,模拟未来北海城乡建设用地规划和空间布局,校验战略发展的可行性,为空间扩展提供科学支撑(图2,图3)。

(3) 创新的场景设计植入。

北海发展战略规划基于地方产业发展、社会资源等基础条件,从旅游与产业的融合、人口与安居的定制、海洋与城市的活化三方面进行了创新性探讨,共同体现了北海发展战略规划对人口、城市活力带来的空间绩效的重视。例如,在创新旅游发展模式上,结合旅游场景实现与产业的有机融合;在人口与安居层面,提出候鸟城市特色服务的概念和在向海发展上的特色城市空间IP塑造。

2.4 小结

通过将上述三个城市国土空间规划发展战略规划进行比较分析(表3),从“基本特点、理论基础与依据、逻辑动线”三个层面开展差异比对,可以得到以下结论:以“建设”为主的框架型战略注重目标与结果,愿景型发展战略规划关注过程但对结果把控不足,绩效型发展战略规划强调过程传导和实施中的考核、反馈与控制;框架型和愿景型发展战略规划往往由政府驱动,政府通过强力进行干预,以“经济增长”为价值导向,绩效型发展战略规划倡导“以人为本”的多元价值和平等协商的治理理念等;在设计逻辑层面,绩效型发展战略规划将“目标—战略—行动计划”或“目标—长远共识”逻辑动线进行迭代,明晰了“五



图2 北海市主导功能分区图
资料来源:在编《北海市国土空间总体规划》。



图3 耦合战略后城市建设用地发展概率图
资料来源:在编《北海市国土空间总体规划》。

表 3 框架型、愿景型与绩效型战略的对比

	框架型战略	愿景型战略	绩效型战略
基本特点	1. 以“建设型”思路为主 2. 注重目标与结果控制 3. 为政府驱动型，由政府主导，以及强力干预	1. 以“愿景型”思路为主 2. 为政府驱动型，时间跨度大，存在未来不确定性	1. 以“治理型”思路为主 2. 注重过程控制，强调实施过程的规划传导，对空间资源配置产生的影响可考核、可反馈 3. 为“用户驱动型”，强调平等协商的治理理念
理论基础	1. 单一工具理性 2. 以经济增长为价值导向 3. 过于强调目标与结果的一致性，对达成目标的过程重视不足	1. 工具 + 沟通理性 2. 以经济增长为价值导向 3. 强调过程型规划，对结果把控不足	1. 引入演进理性、沟通理性 2. “以人为本”的多元价值导向 3. 建立规划实施的考核反馈机制，提高规划面对不确定性的应变能力
逻辑动线	目标—战略—行动计划	目标—长远共识	战略定位—发展指标—功能分区—用途管制—实施考核

表 4 绩效型战略规划的核心内容

规划目标	规划内容
高效	有效落实区域责任、网络化的空间构架和高效组织的功能分区
经济	人口资源环境协调发展，“人、地、房、业”等支撑系统的供求匹配，基础设施配置的规模经济
公平	公共服务中心等公共资源的均衡配置
人本	人本性的场景设计

步走”的传导架构。

3 国土空间规划时代绩效型发展战略规划的内容

国内学界从绩效的视角研究城市规划始于 2000 年左右。刁星等人通过绩效指标体系的构建，对特定区域的空间绩效进行了有测度的评价^[4]；彭坤焘等人研究了空间规划的政策绩效提升路径^[5]；孙施文认为发展战略规划这一类型规划，是指导城市各种空间行为的总纲领，借鉴管理学的概念，可以使用城市空间绩效来定义城市整体空间资源配置的动态变化情况，反映各种空间行为所产生的综合空间效用，进而提出了基于绩效的总体规划实施评价方法^[6]。

2018 年，国家机构改革后建立了“五级三类”的国土空间规划体系，发展战略规划被纳入统一的空间规划体系中。基于此，绩效型发展战略规划一方面可以在城市的区域责任、空间构架和支撑体系等系统内容基础上加入传导属性，填补实施过程中的考核反馈必备项；另一方面还强化了各系统、各资源要素的匹配、协调和绩效管控，将关联性强的支撑系统要素进行交叉分析，综合运筹经济、社会、土地、空间结构和生态环境，突出资源配置的高效性、经济性、公平性和人本性研究（表 4）。

3.1 发展战略规划的建构核心转变

过往发展战略规划的编制往往结合国家、省、地方的顶层倡议、宏观构想和上位规划等开展趋势判断，进而提出区域责任、目标愿景和功能空间等内容。基于国土空间规划体系，新的发展战略规划构建通过田野调查、大数据指数、联系度和城市增长模拟等分析，对国家顶层设计、区域协同态势和城市发展特质进行探析及审视，结合新技术，高效、精准地推导城市的区域发展责任、城镇发展趋势和空间构架格局。

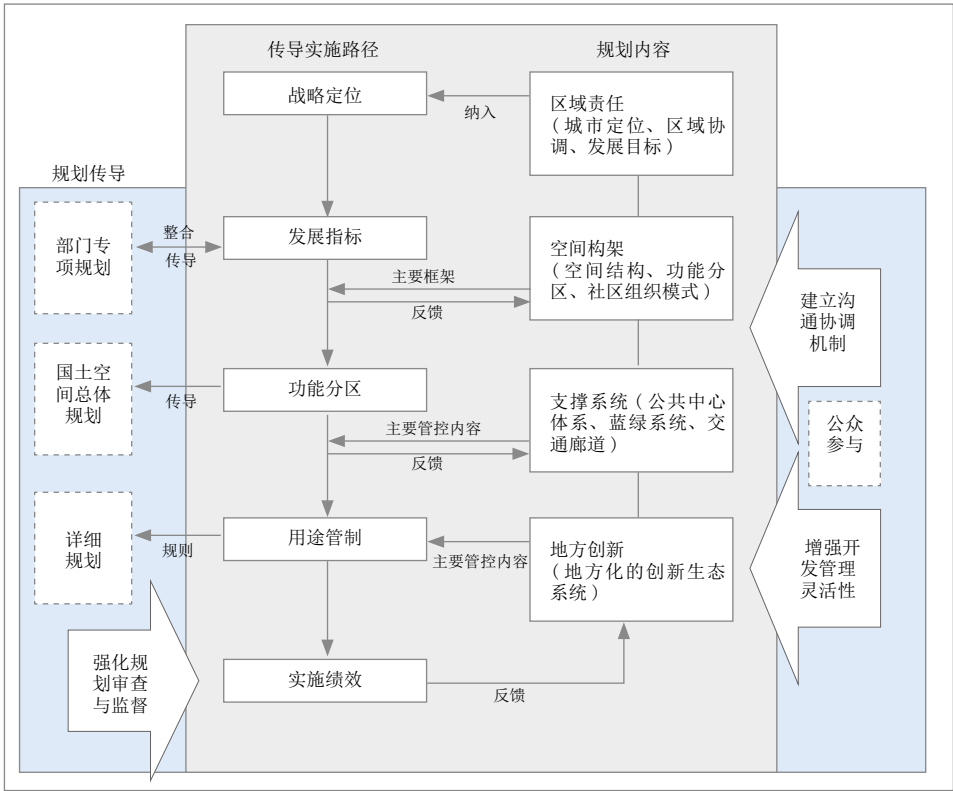


图 4 绩效型发展战略规划在国土空间规划中的传导架构图

3.2 资源的供求经济转变

我国的人均资源保有量有限,要满足人民对美好生活向往的需求,就不能延续以往高消耗、高成本的“非经济”模式,应采取兼具约束资源投入和关注效益产出与效率的可持续发展模式。具体表现为统筹共有资源、精准投放,强调空间资源的投入产出与投入占用产出,可通过单位城市空间的资源成本或产出量来表征,以满足对“人、地、房、业”等要素的系统供需,实现生态资源享有、农业资源安全和城市空间有效配置的模式效益。

3.3 公共资源的空间公平转变

空间公平,又称为“空间正义”。目前,我国城市公共资源配套的“不匹配不平均”已成为我国的新城市病之一。这“一盈一损”造成了大量城市公共资源的浪费,部分政府也因此遭到诟病。随着国家治理体系的改革,在国土空间开发的过程中,政府提供的优质公共服务应重点靠向“均衡配置”这一主题,以加强对民众获得感的支撑,从而实现公民空间权益的社会公平和公正。另外,可以通过建立“公众参与型”的沟通协调机制强化政府的公共服务职能,实现均等化、精准化的公共资源配给转变。

3.4 人本性的场景设计

党的十九大将人民对美好生活的追求放到了突出位置,故国土空间规划的发展战略规划的重点也应转向大众。大众的“人群画像”构成了具有地方特色的活力场景,需要类型多元的空间服务体系与之对应。

4 绩效型发展战略规划的实施路径及建议

发展战略规划作为政府实现主动治理的政策工具,其有效的规划实施传导机制是推动规划编制合理化的重要途径。

新时期的国土空间规划应包括“战略定位—发展指标—功能分区—用途管制—实施绩效”全流程绩效实施路径(图4)。

基于全流程绩效实施路径,发展战略规划要做到要素与规则并重。重点考虑三方面:一是影响城市整体发展的框架性要素;二是发展战略规划可层层分解,传导落实;三是要素与规则对空间资源配置产生的影响,是否可测度、可反馈、可考核。对于前两方面,建议在全流程中尊重绩效路径,通过建立沟通协调机制来确定城市战略方向、发展定位,通过指标、功能分区、用途管制进行层层落实与分解,进而与国土空间规划中总体规划、专项规划和详细规划三类规划分级分步对接,保证发展战略规划在规划各层级的有效传导。在绩效的实施考核中,需要根据结果对规划进行反馈,并与地方政府人事考核、财政资源投入和政策挂钩,形成“发现实施结果偏差—分析认知原因和机理—评估调整实施措施和政策—反馈优化规划目标”的良性循环。此外,要素的测度和反馈应通过引入多方参与及场景模拟来使空间的用途与治理精准化,最终建立一种严谨的战略传导逻辑闭环,并得出新的结论。

5 结语

国土空间规划体系正值建立之时,作为重要组成部分之一的发展战略规划,其一方面体现了地方落实国家和省、市重要决策,明晰城市定位、目标、发展策略的战略部署;另一方面要以新时期生态文明建设促进高质量发展为主旋律进行创新蝶变,以实现国土空间的现代化治理。湛江与黄石的发展战略规划,聚焦结构框架和愿景共识层面,缺少对新时期体系变革后国土空间规划的路径设计。本文通过对北海绩效型发展战略规划路径的研究,建构了可传导、可测度、可绩效的绩效型发展战略规划,以

及设计路径传导架构,即以区域责任、空间构架、支撑系统和场景创新为内核,以“五步走”路径对接“三类”规划的传导机制,最终构建了完整的逻辑闭环,为国土空间规划中发展战略规划的转型提供了借鉴。

[注释]

- ① 2019年9月,自然资源部总规划师庄少勤接受《每日经济新闻》记者采访时提出这一问题。
- ② 2016年6月,《黄石市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》发布,明确提出“黄石要融入武汉都市圈,实现从磁湖时代走向大治湖时代”。

[参考文献]

- [1] Healey P, Khakee A, Motte A, et al. Making Strategic Spatial Plans[M]. London; New York: Routledge, 1997.
- [2] 田莉,吕传廷,沈体雁.城市总体规划实施评价的理论及实证研究——以广州市总体规划(2001—2010年)为例[J].城市规划学刊,2008(5):90-96.
- [3] 丁成日.增长、结构和效率——兼评中国城市空间发展模式[J].规划师,2008(12):35-39.
- [4] 刁星,程文.城市空间绩效评价指标体系构建及实践[J].规划师,2015(8):110-115.
- [5] 彭坤焘,赵民.关于“城市空间绩效”及城市规划的作为[J].城市规划,2010(8):9-17.
- [6] 孙施文.基于绩效的总体规划实施评价及其方法[J].城市规划学刊,2016(1):22-27.

[收稿日期]2020-04-26;

[收稿日期]2020-05-26