

美丽城市建设规划编制思路与连云港实践

□ 牛月, 甄峰, 孔宇

[摘要] 美丽城市建设规划是生态文明建设要求下实现美丽中国目标的关键环节和重要抓手。文章阐述了美丽城市建设规划的内涵、定位和作用, 明确了规划的编制思路, 即以美丽目标愿景为指引, 强化规划的本土根植性; 以规划传导机制为基础, 实现规划有序推进; 以规划包容性为引导, 预留弹性、拓展规划内涵。基于此, 文章构建了美丽城市建设规划编制的技术框架, 并以连云港为例开展规划实践探索, 以期为我国美丽城市建设规划的科学编制提供方法借鉴与应用参考。

[关键词] 美丽城市建设; 美丽中国; 编制思路; 技术框架; 连云港

[文章编号] 1006-0022(2022)04-0092-09 **[中图分类号]** TU984 **[文献标识码]** B

[引文格式] 牛月, 甄峰, 孔宇. 美丽城市建设规划编制思路与连云港实践 [J]. 规划师, 2022(4): 92-100.

The Concept and Practice of Beautiful City Construction Plan of Lianyungang/Niu Yue, Zhen Feng, Kong Yu

[Abstract] Beautiful city construction plan is important in the realization of beautiful China in the era of ecological civilization. The paper explains the connotation, orientation, and function of beautiful city construction plan, and introduces the planning concept: strengthening the locality of planning under the guidance of beautiful construction visions, promoting implementation based on planning transmission mechanism, expanding planning connotation with inclusiveness and elasticity. The paper establishes a technical framework of beautiful city construction plan, practices the method in Lianyungang case, and provides a reference for the scientific compilation of beautiful city construction plan.

[Key words] Beautiful city construction, Beautiful China, Concept, Technical framework, Lianyungang

0 引言

美丽中国作为我国新时代背景下生态文明建设的根本目标^[1], 是人类对传统文明形态中有待完善之处, 特别是对工业文明与环境的冲突进行深刻反思的成果^[2]。中共十八大报告首次提出了建设美丽中国的重要战略思想及目标, 党的十九届五中全会明确部署将在 2035 年基本实现美丽中国建设目标。党和国家自提出美丽中国战略思想以来, 就进行了诸多发展策略和实现路径的探索, 同时引发了学界的研究热潮。学者们对美丽中国的

时代背景、科学内涵、战略意义等进行了深入讨论^[3-5], 从多个视角提出了实现美丽中国愿景的路径和方法^[6-8], 构建了美丽中国评价指标体系^[9-11], 并分别就美丽中国与国土空间用途管制、国土空间格局变化、国土空间规划的关系进行了梳理和思考^[12-14], 这些均为美丽中国建设提供了重要的理论参考。

城市是美丽中国建设实践的重要空间载体之一, 美丽城市建设是我国实现美丽中国宏伟目标的必由之路。目前, 关于美丽城市建设的研究还处于起步阶段, 已有研究侧重从认识论的角度对总体发展思路及战略路

[基金项目] 国家社会科学重点基金项目 (20AZD040)

[作者简介] 牛月, 注册城乡规划师, 南京大学建筑与城市规划学院博士研究生, 青海师范大学地理科学学院讲师。

甄峰, 注册城乡规划师, 南京大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师。

孔宇, 南京大学建筑与城市规划学院博士研究生。

径提出指导建议^[15-17]，或是在美丽城市建设的语境中，探索相关专项规划的编制方法^[18-19]。但对于实践层面具体指导美丽城市建设实施的美丽城市建设规划，尚未形成统一认知。鉴于此，本文将在明晰美丽城市建设规划的内涵、定位及作用的基础上，尝试构建美丽城市建设规划的编制思路及框架，以期为开展美丽城市建设规划编制工作提供方法上的支撑，结合理论与实践不断完善美丽中国的建设路径体系。

1 美丽城市建设规划的内涵、定位与作用

1.1 内涵

美丽城市建设规划是以面向生态文明建设为背景，以实现城市空间高质量发展、满足人民群众高品质生活需求为目的，以城市人居环境提升、现代化治理、本土文化传承为重点，对特定时期内生态、空间、产业、文化等综合要素做出的统筹部署与安排，具有多维性与时空差异性。

规划内容是集合的概念，其内涵涉及多维度、多要素。目前，已有的美丽城市建设探索多侧重以生态环境提升为抓手，探索美丽城市的地方建设模式^[20-21]。虽然生态环境的优化是建设美丽城市的必要任务，但是非等同关系，关于城市“美丽”内涵的认知，要从城市感知主体“人”的角度出发。城市空间品质更加优越、居住条件更加舒适、文化熏陶更加全方位等都将带给人们对于城市“美”的感受，所以美丽城市建设规划的编制应从多角度出发，统筹不同维度要素的协调发展。

规划应体现时空差异性，要结合城市的经济发展水平、自然资源环境变化、居民审美感知能力、历史发展记忆、民俗景观特征等根植地方的特色，有区别地开展本土化美丽城市建设；此外，同一座城市因处于不同发展阶段，需要解决的关键性问题也有所不同，规划针对这些特点要有一定的预判，体现不同时

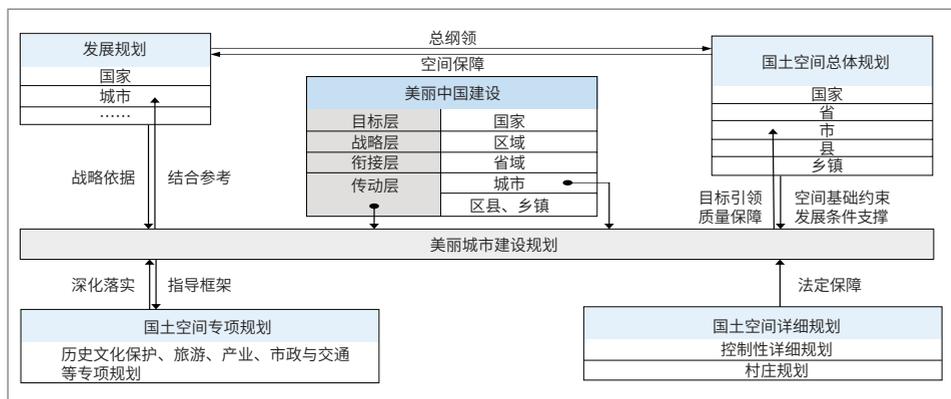


图1 美丽城市建设规划在编制体系中的定位

期规划策略的差异性，以最终构成“各美其美、美美与共”的动态美丽中国城市图景。

1.2 定位

1.2.1 美丽中国建设路径中的主要环节

在美丽中国建设路径中，要尽快形成“国家—区域—省域—城市—区县及乡镇”等各层级不同职能、有侧重的建设指导体系。国家“十四五”规划中明确了美丽中国的发展目标，并出台了《美丽中国建设评估指标体系及实施方案》；《长江三角洲区域生态环境共同保护规划》的印发实施，为推动区域建设美丽中国做了先行示范^[22]；美丽省域层面的建设，目前已经形成了美丽浙江、美丽云南、美丽江苏等地方编制模式^[23-25]；美丽乡村及乡村振兴战略自实施推进以来，在乡村层面的美丽建设已形成了丰富的研究和实践经验^[26-28]。美丽城市建设规划作为美丽中国建设体系中的“传动层”，是市级层面承上启下推进美丽中国建设的主要实践环节，既要落实上位规划意图，又要形成能够指导下级区县、乡镇美丽建设的行动纲领，因此美丽城市建设规划编制的探索对于完善美丽中国实践体系具有重要价值。此外，为实现美丽中国的建设目标，由不同部门组织编制的城市生态文明建设规划、公园城市建设规划、新型基础设施建设规划等面向实施的建设规划相继出台，形成了多元主体参与的建设局面，美丽城市建设规划作为全面综合的框架性规

划，推进了美丽中国建设背景下各项规划的协同治理及“多规合一”。

1.2.2 国家规划编制体系中的重要部分

国家发展规划是我国经济社会发展的总纲领，国土空间规划在国家规划体系中的基础性作用是为国家发展规划落地实施提供空间保障，使其成为国家可持续发展的空间蓝图^[14]。作为美丽中国建设语境下我国规划编制体系中一项重要的综合性专项规划，进一步明晰与既有主要规划的衔接关系是美丽城市建设规划的基础性问题（图1）。

一是与国民经济和社会发展规划的衔接。我国计划将在2035年实现美丽中国建设目标。在此期间，美丽城市建设规划要以遵循各阶段发展规划的要求为引导，动态调整相应时间节点的建设发展目标及要具体开展的项目和工程。而在编制发展规划的过程中应结合2035年基本实现美丽中国建设目标的愿景及各阶段美丽建设目标完成程度，动态确定“十五五”“十六五”等规划时间节点的发展思路和路径。

二是与国土空间总体规划的衔接。国土空间总体规划作为法定规划，对美丽城市建设规划和实施进行了空间上的基础约束，为实现美丽城市建设目标提供了空间保障。美丽城市建设规划的编制要充分对接国土空间总体规划，及时通过市级国土空间总体规划明确规划期内土地开发强度、生态环境质量、乡村建设条件等城市发展情况，为美丽城市建设目标的制定提供更科学的依据。反

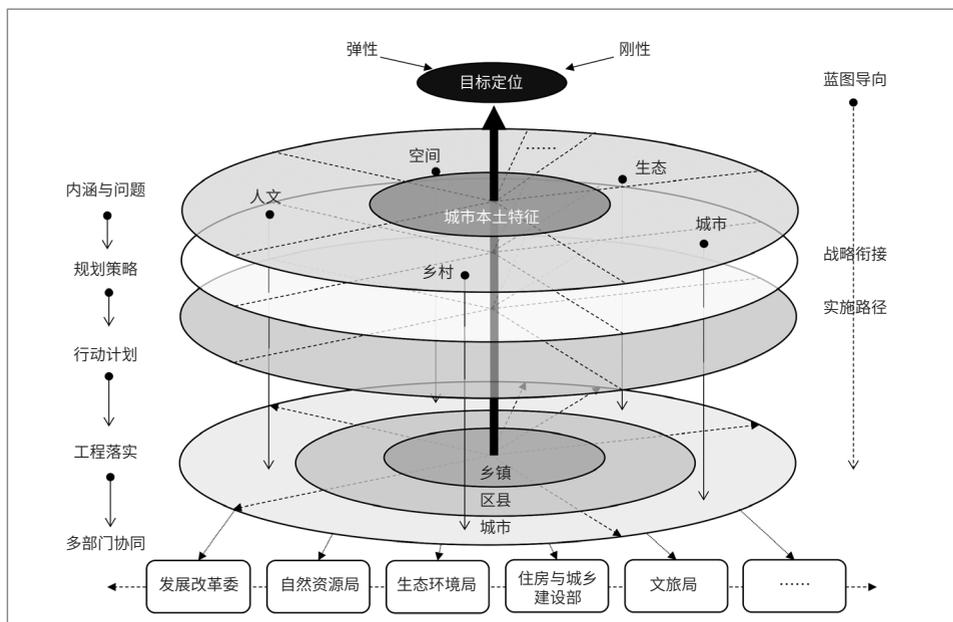


图2 美丽城市建设规划编制思路

之，市级国土空间总体规划要依据美丽城市建设的发展愿景，及时调整规划目标及路径，通过多学科辅助的空间管控和治理手段，提升国土空间总体规划的质量。

三是与国土空间专项规划及详细规划衔接。美丽城市建设规划为专项规划的实施提供了指导性框架，有助于各专项规划的融合。而美丽城市建设目标的实现需要相关部门和领域形成工作合力，发挥好各自专业领域的优势，依据美丽城市建设规划的总体布局，基于专业知识经验研判规划中的深层次问题和趋势规律，进一步完善、细化特定领域的专项规划，提高美丽城市建设规划的实施成效。同时，详细规划为美丽城市建设规划的实施提供了法律保障，是各项建设开展的法定依据。

1.3 作用

美丽城市建设规划是实现可持续发展的重要途径。在新时期城乡发展转型、国土空间治理的宏观背景下，人地关系地域系统被划分为城市地域系统、城乡融合系统、乡村地域系统^[29]。和谐的人地关系是可持续发展的重要保障，美丽城市是人地关系中城市地域系统的一种高阶表现形态。而美丽城市建设规划则

是在遵循生态系统和城市社会经济发展规律的基础上，立足城市特色，从系统整体性出发进行全局谋划和精准施策，推进城市不断向高阶表现形态靠近，为促进“自然—人—社会”和谐共生、实现城市可持续发展提供有益引导。

美丽城市建设规划是践行高质量发展的综合手段。城市是由经济、社会、人口、科技、资源和环境等子系统组成的，是时空尺度高度耦合的复杂动态开放巨系统^[30]。城市资源环境承载能力下降、空间无序扩张等问题的形成机制常由多方面原因综合作用，且往往相互影响。美丽城市建设规划制定了系统性探究问题的顶层设计和行动框架，为城市高质量综合发展提供了可能。

美丽城市建设规划是提升政府治理能力的重要工具，是合理划分地方政府部门间权力关系、责任分工的重要依据。其实施成效可用于考核城市高质量发展工作，为有序推进规划的实施，应制定分期目标、短期行动方案及年度计划等，以便各部门按时间节点验收实施成效，并通过对指标考核的控制与引导动员基层部门。这些手段是提升政府治理能力的重要途径，用以推进美丽城市建设的精细化治理。

2 美丽城市建设规划编制思路与技术框架

2.1 规划编制思路

规划需要构建全局观以应对复杂的城市系统，从时间和空间两个维度对建设进行统筹与引导（图2）。

(1) 以美丽目标愿景为指引，强化规划的本土根植性。我国各城市因地理区位、资源条件、历史文化、发展程度的不同而呈现较大的区别，规划需结合地域优势和特色构建美丽城市的发展蓝图。此外，美丽城市目标愿景的设定要以问题为着力点，认真研判问题产生的深层原因，在规划编制中找到能根除这些制约因素的综合解决方案，最终实现“美丽目标根植于本土，进而强化和展现本土美”的规划路径。

(2) 以规划传导机制为基础，实现规划有序推进。美丽城市建设规划最终能否顺利实施，关键是要通过协同具有综合性特征的规划目标，以实现多维度要素的优化配置：纵向上，要强调自上而下执行层面的可传导性，对应各级政府的管理尺度和事权，将上位规划的战略要求转化、拆解为可有效指导下一层级开展规划实践工作的具体计划和行动；横向上，要突出与各个领域和部门横向到边的传导。这种传导还体现在时间逻辑的搭建上：规划要在对各时期工作进行战略引导的同时，明确近期建设的具体路径，有目标、有序地推进各阶段工作的实施。

(3) 以规划包容性为引导，预留弹性、拓展规划内涵。规划的目标体系中既要制定能体现规划刚性的约束指标，又要结合具体实施规划的管辖区特点，制定引导性指标，为下级区域和部门预留深化与探索的空间，以此提升工作积极性，体现规划的包容性；此外，规划不仅要自然环境、功能结构和布局等传统要素进行统筹与约束，还要从广义的城市美学角度着手，对融入生态文明理念后的物质文明的科学发展之美、精神文明

的人文化成之美、政治文明的民主法制之美^[31]等维度进行正向的引导,体现城市的内涵美。

2.2 编制技术框架

规划首先需要解读国家、区域及省域层面的相关政策,重点关注其中的发展目标、评估指标及规划策略对美丽城市建设的指导意见和要求,并通过解读与规划目标城市同类型的美丽城市建设案例,获取美丽城市建设的可借鉴经验。其次,需要深入城市内部进行现状调研,系统性梳理资源禀赋,提炼发展特质,并研判其与美丽城市建设标准之间存在的核心问题及制约因素,基于本土特色制定城市在规划期限内能实现的美丽建设目标,该目标需依据发展规划、国土空间规划及相关建设规划的“多规”编制内容做相应的调整和修正。再次,确定契合城市发展实际、突出特色、充分体现城市多维度美的规划定位及分阶段、可度量的规划目标。进一步以发展目标定位为向导,构建符合城市地域特点、体现美丽城市内涵的发展策略体系,在此基础上配合各维度策略明确近期需要具体展开的行动组,以系统性的治理方案,应对城市多要素耦合的复杂性。为了保障行动的可操作性,根据每个行动组要实现的目标,明确需要完成的指标、对策和工程等具体环节,此外每项工程要与相应领域的专项规划做内容上的衔接和完善。最后,为保证美丽城市建设能以该规划为引领,协同有序地推进,要提出规划实施保障措施(图3)。

3 连云港美丽城市建设规划编制实践

连云港作为新亚欧大陆桥东端起点,是“一带一路”的重要节点,在国家东中西区域合作示范区建设和创新型城市试点设立等工作中发挥重要作用,同时也是长三角一体化、江苏沿海开发的重要城市。建设美丽连云港肩负着探索美

丽中国和美丽江苏建设路径的重要使命,这也是连云港进一步彰显特色、实现转型发展发展的必由之路。

3.1 规划基础研判

深入的前期分析将为连云港编制切实可行、具有本土特色的美丽城市建设规划提供有力的支撑和依据(图4)。

3.1.1 解析提炼上位规划

首先,解析相关文件中美丽中国的战略内涵及部署,为编制美丽连云港建设规划提供方向指引。其次,从“一带一路”建设、长江经济带发展、长三角一体化发展、国家东中西区域合作示范区建设等相关政策中提炼出美丽连云港建设的重要契机,江苏省“十四五”规划中涉及对连云港未来五年发展的总体目标与定位,这既是美丽连云港建设的总体依据,也为美丽连云港建设提供了新机遇。最后,《美丽江苏建设总体规划(2021—2035年)》为美丽连云港建设提供了具体指导,美丽连云港建设规划

将在遵循该规划总体思路和目标要求的基础上,针对连云港的城市特色,对规划中的内容进行深化和落实。

3.1.2 对标参考案例

在探寻美丽连云港发展路径前,需分别立足全球和全国尺度进行案例的对标参考。在全球美丽宜居城市中,墨尔本、温哥华和悉尼3座城市虽非经济实力最强的世界级大都会,但却拥有得天独厚的自然资源、优美秀丽的山海格局,是区域性重要的港口城市。这些城市都将绿色低碳、注重人的需求、关注可持续发展价值及多元与活力作为城市发展的衡量标准,可将这些标准作为连云港在现状研判时对标找差的准则及在规划建设过程中要遵循的基本原则。国内杭州是江南精致、繁荣之美的集大成之地,威海是住房和城乡建设部美丽城市建设的首个试点城市。这些城市在资源禀赋和发展路径等方面与连云港存在相似之处,其建设发展经验对连云港有着具体的可借鉴之处,它们在建设过程中均强

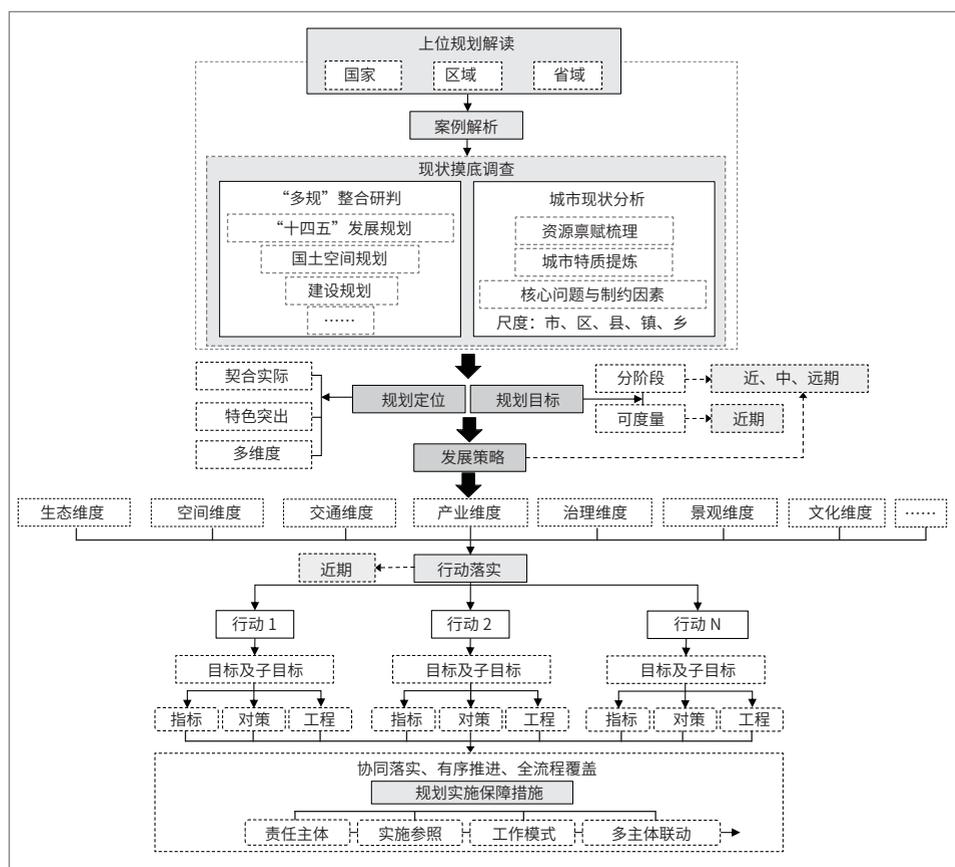


图3 美丽城市建设规划编制技术框架

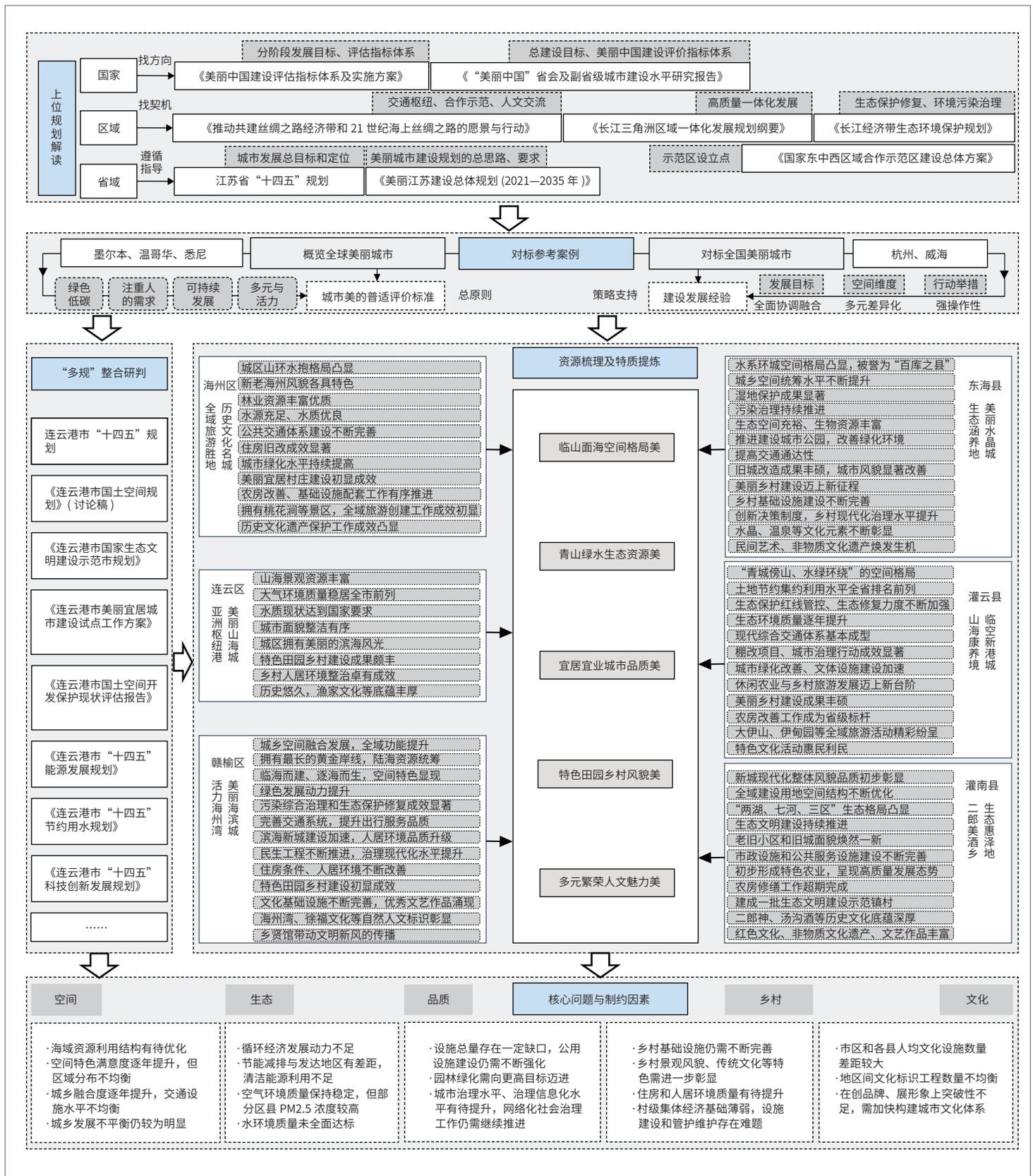


图4 美丽连云港建设规划基础研判分析框架

调了全面融合的发展目标、多元差异化的空间维度及具有可操作性的行动举措，为美丽连云港建设规划提供了具体的策略支持。

3.1.3 “多规”整合与现状摸底

规划对市级层面分领域的多项规划，如“十四五”规划、在编的国土空间规划等相关规划进行了梳理总结，以便在

美丽城市建设规划中做出相应的衔接。连云港位于黄海海州湾畔，是江苏省山、水、林、湖、海生态资源要素齐全的唯一城市，陆海面积近似相同，云台山脉

贯穿中心城区、连接陆海，形成天然的生态屏障，将城市建成区划分为多个组团，使城市整体空间形成山、海、城融合发展的优美形态。连云港曾获批绿化模范城市，有花果山AAAAA级景区、国家地质公园、国家级海洋牧场示范区，还成功创建国家卫生城市和全国文明城市，资源禀赋基础良好，但在空间、生态、城市品质、乡村、文化5个维度存在海域资源利用结构不完善、清洁能源利用不足、城市治理水平不高、农村住房质量欠佳、各区县文化载体建设水平不均衡等与美丽城市建设发展目标相背离的问题。

3.2 规划定位与目标确定

3.2.1 多元要素综合的规划定位

规划在综合“多规”解读、对标案例、凝练各区县现状资源特质与问题的基础上，确定了契合规划期发展实际、突出地方特色的发展定位，该定位还体现了城市在空间、生态、城市、乡村、人文等多维度的要素美，即“建设陆海统筹的开放创新港城、城乡均衡的和谐幸福之州、底蕴深厚的山海西游名郡”。其中，“陆海统筹的开放创新港城”体现了美丽内涵的高度，将连云港的发展融入“一带一路”、东中西区域合作示范区建设、长三角一体化等国家和区域发展机遇；“城乡均衡的和谐幸福之州”彰显了连云港美丽内涵的温度，注重城市发展的内在动力，当城市治理能力、农村居住环境、社会保障网络等得到进一步完善时，连云港之美才真正可观、可感；“底蕴深厚的山海西游名郡”体现了美丽内涵的深度，充分彰显城市的比较优势及文化内涵，在凸显连云港自然景观特色的同时，将西游记、徐福、淮盐等丰富的文化内涵嵌入其中。

3.2.2 分阶段、可度量的规划目标

根据规划发展定位，以五年为一阶段，分别制定2025年、2030年、2035年的阶段性目标。同时，将近期建设目标可度量化，近期建设目标体系的构建

应扣准最能影响美丽城市建设质量、反映居民对美丽概念感知的关键性指标，量化连云港的美丽目标愿景，为地方政府和各部门提供实现路径及必要的抓手。美丽连云港建设规划的目标体系设计了5个维度、13个一类指标，并遴选了67项具体指标（表1）。

(1) 衔接相关规划，参考有价值指标。美丽连云港建设规划的目标体系建构的基础并不是一套独立存在的指标框架。规划承接了《美丽中国建设评估指标体系及实施方案》与《美丽江苏建设总体规划（2021—2035年）》中的重要指标。另外，参考并选取了《江苏省“十四五”循环经济发展规划》等相关专项规划、《新型城镇化品质城市评价指标体系》及《浙江省美丽城镇建设评价办法》中具有价值的指标。

(2) 体现本土适应性，增强地方积极性。目标体系主要用于考核，因此所选指标应尽量齐全和通用，要综合考虑地方针对性、方便获得性及在各个区县的普遍适用性，在内涵和外延上避免交叉。体系设计中既包含了约束性指标，如“城市道路网密度”“森林覆盖率”等，也包含能提高地方积极性的预期性指标，如“社区公共服务设施步行15分钟覆盖率”“省美丽宜居示范居住区数量”等。此外，为了体现连云港各区县特殊的环境禀赋要素，设置了如“岸线保有率”“国家A级旅游景区数量”等能体现连云港资源优势的指标。所有指标需明确考核责任部门。

3.3 策略与行动落实

结合连云港在空间功能、生态建设、城市治理、乡村人居、人文文化5个维度的美丽发展现状特质和目标，分别提出美丽城市建设的分阶段策略框架，并明确近期需要开展的16项行动和48项工程。

3.3.1 针对问题和目标的策略制定

一是山海港城空间美。该策略的核心在于健全连云港市域国土空间规划体

系，统筹推动陆海资源开发和港产城融合发展及塑造山海相拥的区域空间特色。具体需由全域功能提升、陆海资源统筹、空间特色塑造3项行动的实施以保证策略有效推进。二是蓝绿交织生态美。通过统筹协调近、中、远期的社会经济、环境保护、生态建设计划，大力发展生态经济和绿色产业，积极打造创新链与产业链深度融合的绿色发展格局，营造亲山近水的优美生境新体验，建设人与自然和谐共生的现代化城市。该策略的实施需要污染综合治理、生态保护修复、绿色发展提升3项行动的支撑。三是幸福宜居城市美。该策略以实现全面提升居民生活幸福率为目标，通过出行服务提效、人居品质提升、优质服务共享、现代化治理4项行动，提升生活服务功能和完善城市治理体系。四是田园风光乡村美。该策略以保障农民基本生活条件为底线，以村庄环境整治为重点，以建设宜居村庄为导向，以打造特色田园乡村为抓手，显著提升乡村人居品质，彰显具有苏北特色的沃野田园韵味，并相应提出农村人居环境整治提升、特色田园乡村建设、住有宜居3项行动。五是胸风海韵人文美。该策略以体现连云港“山—海—港—城”一体的城市风貌、展现历史文化底蕴及丰富的物质和非物质文化遗产资源特色、提升市民文化素养为目标，强化连云港的内在美，并相应地制定地域文化彰显、文化标识打造、文明新风塑造3项行动方案。

3.3.2 面向实施传导的行动工程

为保障策略的可操作性，由策略引导的各项近期行动均以对标解决现状具体问题为出发点，将问题转化为要实现的目标，并拆解为若干可操作性较强的子目标，以此逐层传导转化为相应的对策、指标和工程，并进一步针对工程性质、上下层级事权及责权关系明确责任单位和实施时间，使地方和部门各司其职，分阶段、有步骤地实现建设工程的全过程管理，以精细化的规划细则指导行动工程落地。由于篇幅所限，下文以蓝绿

表1 美丽连云港建设规划目标体系

维度	一级指标	二级指标	属性	维度	一级指标	二级指标	属性
空间功能	资源要素利用	耕地保有量	约束性	城市治理	基础设施支撑	人均应急避难场所面积	约束性
		岸线保有率	约束性			城市道路网密度	约束性
	空间功能结构	公路城乡覆盖率	预期性		集中式饮用水水源地水质达标率	约束性	
		干线航道总里程	预期性		城镇生活污水集中收集率	约束性	
生态建设	污染综合治理	公共汽 / 电车线路网密度	预期性	城市品质	城镇污水达标处理率	约束性	
		城市空气质量优良天数比例	约束性		市区生活垃圾分类集中处理率	约束性	
		细颗粒物 (PM2.5) 浓度	约束性		新增停车泊位数量	约束性	
		可吸入颗粒物 (PM10) 浓度	约束性		快速路里程数	预期性	
		地表水水质优良比例	约束性		建成区绿化覆盖率	约束性	
		地表水水质劣 V 类比例	约束性		建成区海绵城市达标率	约束性	
		近岸海域海洋监测点位达标率	约束性		绿色社区建设比例	约束性	
		受污染耕地安全利用率	约束性		装配式建筑占新建建筑面积比例	约束性	
	生态修复建设	污染地块安全利用率	预期性	城市家具标准化建设覆盖率	约束性		
		森林覆盖率	约束性	老旧小区改造数	约束性		
		自然保护地面积占陆域国土面积比例	约束性	市政管网管线智能化监测管理率	约束性		
		重点生物物种数保护率	约束性	建成区城市公交站点 500 m 覆盖密度	预期性		
	绿色发展方式	建成区绿化覆盖率	约束性	城镇常住人口保障性住房覆盖率	预期性		
		农膜回收率	约束性	社区公共服务设施步行 15 分钟覆盖率	预期性		
		化肥施用总量	约束性	省美丽宜居示范居住区数量	预期性		
		农药使用量	约束性	养老助困服务保障水平	预期性		
单位地区生产总值能源消耗降低		约束性	绿道总里程	预期性			
单位地区生产总值二氧化碳降低		约束性	人均公园绿地面积	预期性			
单位地区生产总值用水量降低		约束性	农村人居环境质量	约束性			
单位地区生产总值用电量降低		约束性	乡村人居	约束性			
人文文化	地域文化特色	清洁能源占一次能源消耗比重	约束性	田园乡村特色	美丽宜居乡村数量	约束性	
		高新技术产业产值占比	预期性		美丽宜居镇村建成率	约束性	
		劳动年龄人口平均受教育年限	约束性		特色田园乡村数量	预期性	
		人均接受公共文化场馆服务次数	约束性		省级传统村落数量	预期性	
	打造文化标识	文化产业增加值占地区生产总值比重	预期性	农民住房条件	农村生活垃圾处理率	约束性	
		国家级文物保护单位数量	预期性		农村自来水普及率	约束性	
	健康文明新风	省级文物保护单位数量	预期性	农村住房条件改善户数	预期性		
		国家 A 级旅游景区数量	预期性	农村人均住宅建筑面积	预期性		
		县级以上文明村镇占比	约束性				
		社会文明程度测评指数	预期性				
	全民阅读指数	预期性					

交织生态美策略中的污染综合治理行动为例，阐述从策略到工程的转化过程。该行动的目标是补齐连云港目前生态环境保护方面存在的短板，实现提高大气环境质量、改善水环境质量、加强土壤污染防治 3 个子目标，建设空气清新、水土洁净、生态宜居的城市环境，并提出具体对策 (图 5)。

(1) 提高大气环境质量。通过强化工业污染治理，推进大气污染物和温室气

体协同减排、融合管控，实现减污降碳协同效应，探索碳达峰路径；同时，通过对扬尘和机动车的移动污染源管控，改善空气环境质量。在此基础上，根据连云港的空气质量现状条件和规划目标制定相应的考核指标：城市空气质量优良天数比例达 82% 以上、细颗粒物 (PM2.5) 浓度在 $35 \mu\text{m}^3$ 以下、可吸入颗粒物 (PM10) 浓度在 $57 \mu\text{m}^3$ 以下。为完成此目标值，需实施“蓝天保卫”工程，

分别设计空气质量达标工程、重污染天气应急管控工程和温室气体碳排放考核工程。

(2) 改善水环境质量。通过加强饮用水水源地保护、推进水环境综合治理、控制农业面源污染及营造蓝色海湾，确保水生态环境质量的提升。在此基础上，制定相应考核指标：地表水水质优良比例达 87% 以上、地表水水质劣 V 类比例达到 0%、近岸海域海洋监测点位达标率

90%以上。在该指标要求下，需实施“碧水保卫”工程，并根据连云港水环境现状问题，分别设计源头管控工程、污水站扩建工程和河道治理工程。

(3) 加强土壤污染防治。通过提升土壤治理修复水平和强化土壤污染源监管，打造健康的土地环境。在此对策的引导下，制定连云港土壤污染防治考核指标：污染地块安全利用率和受污染耕地安全利用率均达到90%以上，并相应完成建设用地土壤污染状况详查工程、持续推进土壤污染修复工程和实施土壤分类管控工程。

3.3.3 全流程覆盖的规划实施保障体系

规划从健全组织领导体系、强化规划引领作用、建立规划实施监测评估机制和引导公众积极参与4个方面构建了“责

任主体—实施参照—工作模式—多主体联动”的规划实施保障体系，其中有以下亮点措施工作。一是鉴于规划涉及领域及事权的复杂性，在编制启动阶段便成立了工作领导小组，以便组织编制主体、编制单位、各级政府部门，使相关信息和资料能更高效、准确地进行传递和交流，同时与全省、全市“十四五”发展规划、国土空间规划和其他专项规划进行有效对接。二是规划在编制过程中与在编的《连云港市国土空间规划》进行了衔接，尤其与涉及空间发展格局、生态保护、土地开发强度等部分的内容进行了重点对接。在规划编制中后期，陆续启动了《连云港市沿海发展规划》《连云港市循环经济发展规划》等相关专项规划的编制工作，在规划中细化落实美丽连云港建设规划对特定领域和行业提出的发展要求。

三是规划在已明确的近、中、远期规划目标和策略的基础上，单独制定了三年行动方案，并根据建设进展情况确定相应的年度计划，将总目标拆解细化，进行动态管控和推进实现。四是为鼓励公众能共同参与到美丽连云港的建设中，规划成果中单独编制了方便公众阅读的规划简本，让市民能直观了解美丽连云港建设的动态与前景。此外，还将充分利用互联网、报刊等媒体平台加强宣传和引导，提高全社会参与的积极性、主动性，营造多主体联动的良好氛围。

4 结语

本文的实践探索为美丽城市建设规划的编制提供了有益参考，但同时也需要明确美丽城市建设并非一蹴而就的工

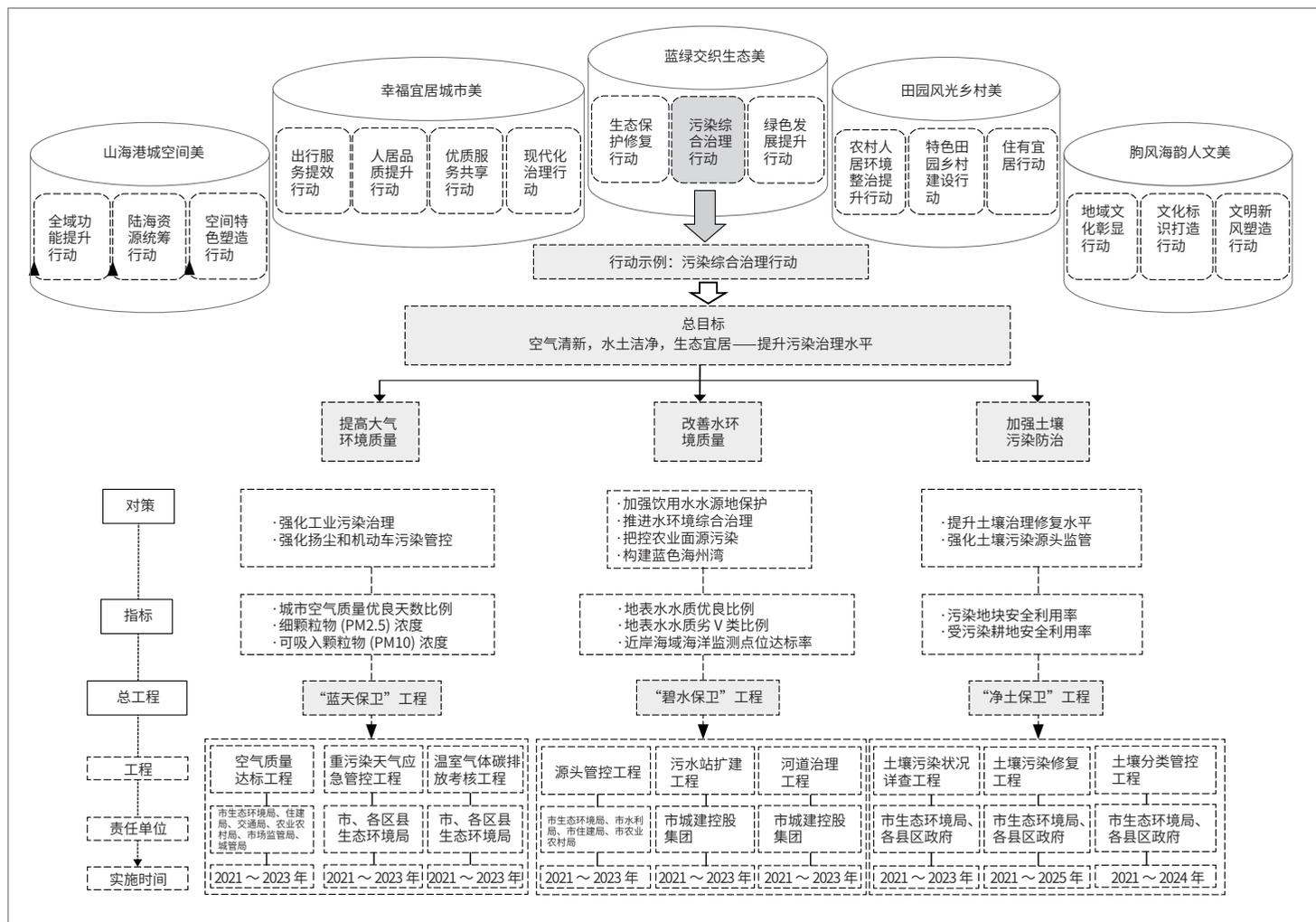


图5 美丽连云港建设规划策略传导示例框架

作,而是一个不断实践和探索的过程。未来需要就如何保障规划实施做进一步探讨,可以预见新一代信息技术方法的应用将成为未来美丽城市建设规划实施的关键抓手。例如,可通过建立仿真推演算法模型,实时诊断城市运行状态、监测项目实施效果,为实现规划的精细化实施和动态管理提供保障服务,进而科学优化规划方案、智慧辅助政府管理和决策。此外还应意识到,美丽城市的内涵随着时代和居民审美意识的发展有动态变化的可能性,规划要及时做出相应调整,既要做到因地制宜,也要做到因时制宜,明确不同阶段规划要解决的关键问题,保证规划在不同阶段的有效衔接。当然,人的需求和意愿是该规划中最重要的考量依据,在编制和实施过程中要进一步强化居民的主体地位,将美丽城市建设的内涵体现在居民可观、可感的现实体验当中。■

[参考文献]

- [1] 方创琳,王振波,刘海猛.美丽中国建设的理论基础与评估方案探索[J].地理学报,2019(4):619-632.
- [2] 韩逸,赵文武,郑博福.推进生态文明建设,促进区域可持续发展——中国生态文明与可持续发展2020年学术论坛述评[J].生态学报,2021(3):1259-1265.
- [3] 李建华,蔡尚伟.“美丽中国”的科学内涵及其战略意义[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2013(5):135-140.
- [4] 秦书生,胡楠.习近平美丽中国建设思想及其重要意义[J].东北大学学报(社会科学版),2016(6):633-638.
- [5] 许先春.习近平生态文明思想的科学内涵与战略意义[J].人民论坛,2019(33):98-101.
- [6] 曹明德.美丽中国建设的法治保障[J].环境保护,2018(11):21-23.
- [7] 葛全胜,方创琳,江东.美丽中国建设的地理学使命与人地系统耦合路径[J].地理学报,2020(6):1109-1119.
- [8] 燕连福,赵建斌,毛丽霞.习近平生态文明思想的核心内涵、建设指向和实现路径[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2021(1):1-9.
- [9] 谢炳庚,向云波.美丽中国建设水平评价指标体系构建与应用[J].经济地理,2017(4):15-20.
- [10] 高峰,赵雪雁,宋晓谕,等.面向SDGs的美丽中国内涵与评价指标体系[J].地球科学进展,2019(3):295-305.
- [11] 马延吉,王宗明,王江浩,等.典型区“美丽中国”全景评价指标体系构建思路[J].遥感技术与应用,2020(2):287-294.
- [12] 黄贤金.美丽中国与国土空间用途管制[J].中国地质大学学报(社会科学版),2018(6):1-7.
- [13] 匡文慧.新时代国土空间格局变化和美丽愿景规划实施的若干问题探讨[J].资源科学,2019(1):23-32.
- [14] 陈明星,梁龙武,王振波,等.美丽中国与国土空间规划关系的地理学思考[J].地理学报,2019(12):2467-2481.
- [15] 俞孔坚.论美丽城市的“三重奏”[J].景观设计学,2020(5):4-11.
- [16] 俞孔坚.生态文明理念下美丽城市的规划设计与建设[J].人民论坛·学术前沿,2020(4):18-36.
- [17] 邓伟骥,何子张,旺姆.面向城市治理的美丽厦门战略规划实践与思考[J].城市规划学刊,2018(增刊1):8-15.
- [18] 李冠群.科学处理垃圾建设美丽城市——国外城市精细化管理系列研究之一[J].当代世界,2018(8):76-78.
- [19] 赵娟,王亚楠,车冠琼,等.美丽城市理念下的城市绿色开敞空间构建[J].规划师,2015(2):114-121.
- [20] 蔡书凯,胡应得.美丽中国视阈下的生态城市建设研究[J].当代经济管理,2014(3):77-82.
- [21] 高吉喜,张小华,邹长新,等.筑牢生态屏障建设美丽中国[J].环境保护,2021(6):17-20.
- [22] 葛察忠,程翠云,杜艳春,等.打造美丽中国建设的先行示范区——《长江三角洲区域生态环境共同保护规划》解读[J].环境保护,2021(10):6-9.
- [23] 傅歆.美丽中国的范例:浙江的实践与经验研究[M].杭州:杭州出版社,2020.
- [24] 郭家骥.最美丽云南建设的依据、内涵、生态文化底蕴及对策研究[J].云南社会科学,2021(1):109-116.
- [25] 中共江苏省委办公厅、江苏省人民政府办公厅.关于印发《美丽江苏建设总体规划(2021—2035年)》的通知(苏政办发〔2021〕7号)[Z].2021.
- [26] 吴理财,吴孔凡.美丽乡村建设四种模式及比较——基于安吉、永嘉、高淳、江宁四地的调查[J].华中农业大学学报(社会科学版),2014(1):15-22.
- [27] 全闻一,徐文君,袁方浩.美丽乡村规划技术方法探索——以青岛市崂山湾国际生态健康城村庄改造为例[J].规划师,2018(11):75-80.
- [28] 邓毛颖,湛冬梅,林莉,等.从“角落村”到“明星村”:系统论视角下广州增城大埔围村美丽乡村建设研究[J].规划师,2020(1):66-72.
- [29] 刘彦随.现代人地关系与人地系统科学[J].地理科学,2020(8):1221-1234.
- [30] 付允,刘怡君,汪云林.低碳城市的评价方法与支撑体系研究[J].中国人口·资源与环境,2010(8):44-47.
- [31] 李建华,蔡尚伟.“美丽中国”的科学内涵及其战略意义[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2013(5):135-140.

[收稿日期]2022-02-08