

北京城市副中心高质量国土空间治理体系创新研究

□ 赵勇健, 邢宗海, 郭斯蕤

[摘要] 国土空间治理体系建设是坚持生态文明、提升城乡活力和实现高质量人居环境的重要途径。北京城市副中心作为大城市新区规划建设样板, 积极落实国土空间规划改革要求, 探索构建了面向高质量发展的城市规划建设管理体系和机制路径。文章剖析北京城市副中心高质量发展的内涵和规划实施中存在的问题, 构建北京城市副中心“三个维度、六大体系”的国土空间治理体系框架, 并重点从规划编制体系、审批管理机制、实施监督路径等3个方面, 探讨北京城市副中心在传导层级、权责关系、管理流程、实施模式、体检评估等领域的关键创新。

[关键词] 北京城市副中心; 高质量发展; 空间治理; 规划体系; 实施管理

[文章编号] 1006-0022(2023)05-0076-07 **[中图分类号]** TU984 **[文献标识码]** B

[引文格式] 赵勇健, 邢宗海, 郭斯蕤. 北京城市副中心高质量国土空间治理体系创新研究 [J]. 规划师, 2023(5): 76-82.

Innovation of High Quality Territorial Space Governance System in the Sub-center of Beijing/ZHAO Yongjian, XING Zonghai, GUO Sirui

[Abstract] The construction of territorial space governance system is important in improving ecological civilization, urban-rural vitality, and high quality living environment. The sub-center of Beijing explores the urban planning management system and mechanism for the high quality implementation of territorial space planning requirements. With an analysis of the connotation of high quality development and problems in implementation, the paper establishes a territorial space governance framework of the sub-center of Beijing including three dimensions and six systems, and discusses the key innovations of the framework in transmission levels, power-right relationship, management process, implementation mode, and physical examination and evaluation from three aspects: planning and compilation system, approval management mechanism, implementation and supervision path.

[Key words] the sub-center of Beijing; high quality development; spatial governance; planning system; implementation and management

0 引言

完善国土空间治理体系、提升空间治理能力, 是城乡高质量发展的目标之一, 也是实现治理体系和治理能力现代化的重要途径。党的十九大报告为面向高品质人居环境的城市规划建设指明了方向; 《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》明确了国土空间规划改革的总体方向、体系框架和实施任务; 党的二十大报告提出“坚持人民城

市人民建、人民城市为人民, 提高城市规划、建设、治理水平”的要求。北京城市副中心(以下简称“副中心”)作为首都“一核两翼”中的“一翼”, 肩负着调整城市空间格局、治理大城市病、探索密集地区优化开发路径的重要使命。在《北京城市副中心控制性详细规划(街区层面)(2016年—2035年)》(以下简称“副中心控规”)批复后, 为落实高质量发展要求, 有效应对新区建设开局阶段重点项目多等问题, 本文结合规划从空间治理体系、管理机制、实施监督路径等

[作者简介] 赵勇健, 高级工程师, 现任职于北京市城市规划设计研究院详细规划所。

邢宗海, 教授级高级工程师, 北京市城市规划设计研究院城市副中心规划所所长。

郭斯蕤, 工程师, 现任职于北规院弘都规划建筑设计研究院有限公司国土空间规划研究中心。

多方面的探索开展研究分析,力图通过规划建设管理的全维度统筹提高城市工作的系统性和城市治理水平。

1 副中心国土空间治理的内涵与体系构建

1.1 副中心控规要求和规划实施面临的问题

副中心控规将建设新时代的精品城市作为重要目标,提出“努力创造经得起历史检验的‘城市副中心质量’”,并从创新规划编制和管控体系、加强政策集成与创新、推进体制机制改革、建立健全规划实施和体检评估机制4个方面提出改革方向。副中心控规批复后,北京成立中共北京市委城市副中心工作委员会(以下简称“副中心党工委”)、北京城市副中心管理委员会(以下简称“副中心管委会”),实行扁平管理,但在探索建立国土空间规划体系、推动规划实施过程中发现了诸多问题。一是规划传导体系有待完善,规划实施路径不够畅通,落实国土空间规划改革的新体系有待建立;二是城市治理能力尚需提高,结合建设和谐宜居之都示范区的目标,应配套完善规章制度,改变依靠“大量协商调度”来推动规划实施的方式;三是扁平管理机制有待细化,在副中心党工委、管委会的机构框架下,市区权责关系和部门分工尚不明晰,空间治理体系和流程有待完善;四是实施缺乏有效保障,部分项目暴露出细节品质不高、缺乏过程监管等问题,需探索从规划到实施的全过程高质量流程机制。

1.2 副中心高质量国土空间治理的内涵

对于高质量国土空间治理的探讨,应首先明确高质量发展和国土空间治理的内涵。高质量发展的内涵可以从多个方面进行理解:从经济发展视角出发,高质量主要体现在国民经济运行效率、

产业结构与技术化程度、区域发展质量等方面的综合提升^[1-2];从新型城镇化视角出发,其内涵可概括为高质量的城市建设、基础设施、公共服务、人居环境、城市管理和市民化的有机统一^[3],通过科学有效的规划和精细化的城市治理,打造高品质人居环境^[4];从实施路径视角出发,高质量发展的实施路径包括指标体系、政策体系、标准体系、统计体系、绩效评价和政绩考核办法6个方面内容。

国土空间治理是国家治理体系的重要组成部分,其以各类空间规划、法规政策和管理机制为主要内容,以自然资源治理为支撑,通过政府间各部门的协同管理以及政府、市场、社会的共同参与,实现高品质人居环境与地区可持续发展。

高质量国土空间治理应将“实现美好人居”作为重要目标,在满足人民对美好生活需要的同时,注重环境保护、社会治理和文明提升^[5]。就副中心而言,应以打造精品城市、保障副中心控规高质量实施为核心目标,以实现规划决策、管理、实施、执行的标准化为方向^[6],近期以理顺事权关系、建立有效的空间治理模式、推动项目落地、协调开发保护关系为重点^[7],更多地关注规划实施效率和空间效能,从而为居民营造更活跃高效的经济环境、更公平包容的社会环境、更便捷舒适的居住环境及更绿色健康的自然环境^[8]。

1.3 副中心国土空间治理体系的构建

我国的空间治理体系改革重点关注支撑高质量发展的空间体系、面向实施的“多规合一”机制和适应规划改革要求的技术体系^[9]。北京落实新版城市总体规划,构建了“两级三类四体系”的国土空间规划体系,形成了包括编制审批、实施监督、技术标准、法规政策的运行保障系统^[10]。副中心的国土空间治理体系构建应以高质量实施为导向,统筹高质量发展实施路径和国土空间规划体

系机制,围绕城市规划建设管理的全过程和全要素,构建“三个维度、六大体系”的空间治理体系框架,近期重点从“编、管、施”即规划编制体系、审批管理机制、实施监督路径3个方面完善国土空间优化提升的实施路径(图1)。

在编制审批维度,一是构建规划指标体系,注重人们在副中心发展中的获得感,将减量提质、绿色低碳等高质量指标融入规划管控体系,关注指标的组成维度、统计方式和评估方法,科学引领规划实施;二是构建编制审批体系,将副中心规划编制体系、规划传导机制和审批管理路径作为重点,推动形成高水平编制和高效率审批的编审制度。

在实施监督维度,一是构建建设实施体系,关注逐层、逐片、逐项的规划实施模式,夯实建设工程质量的保障路径;二是构建监督评估体系,以实施的绩效评估和政绩考核为出发点,依托副中心智慧平台,推动规划实施监督、城市体检评估和项目动态监测的系统融合。

在政策标准维度,构建法规政策体系和技术标准体系,在全市政策标准框架下重点加强财税政策、绿色发展、高品质人居等方面的集成创新,发挥副中心的样板示范作用。

2 规划编制体系创新

2.1 构建以副中心控规为统领、“两级三类”的规划编制体系

副中心的规划编制体系与扁平管理机制紧密相关,同时与政府、市场权责关系系统筹联动。一是强调中央事权,突出副中心控规的纲领地位,形成副中心级和乡镇级两个层次,并建立重大事项向中央、首都规划建设委员会、市委报告的制度;二是从理顺政府和市场关系入手,按照“政府管公益底线、市场促多元发展”的方式,强化街区控规和乡镇国土空间规划作为法定规划的管控效力,加强副中心拓展区规划、组团控规

深化方案等备案文件的支撑作用，保障规划目标有效传导。

在此基础上，副中心形成了以副中心控规为统领、“两级三类”的规划编

制体系(图2)。“副中心级规划”即副中心控规，以此为基础又编制了12个组团深化方案和副中心拓展区规划，作为规划实施管理的重要依据；“乡镇级规

划”即乡镇国土空间规划和集中建设区街区控规，其主要是统筹各类自然资源和城乡要素，推动城乡和谐繁荣发展；“三类规划”为总体规划、详细规划和专项规划，其中详细规划除街区控规和村庄规划外，还形成了实施单元规划综合实施方案和建设项目实施方案两种类型。

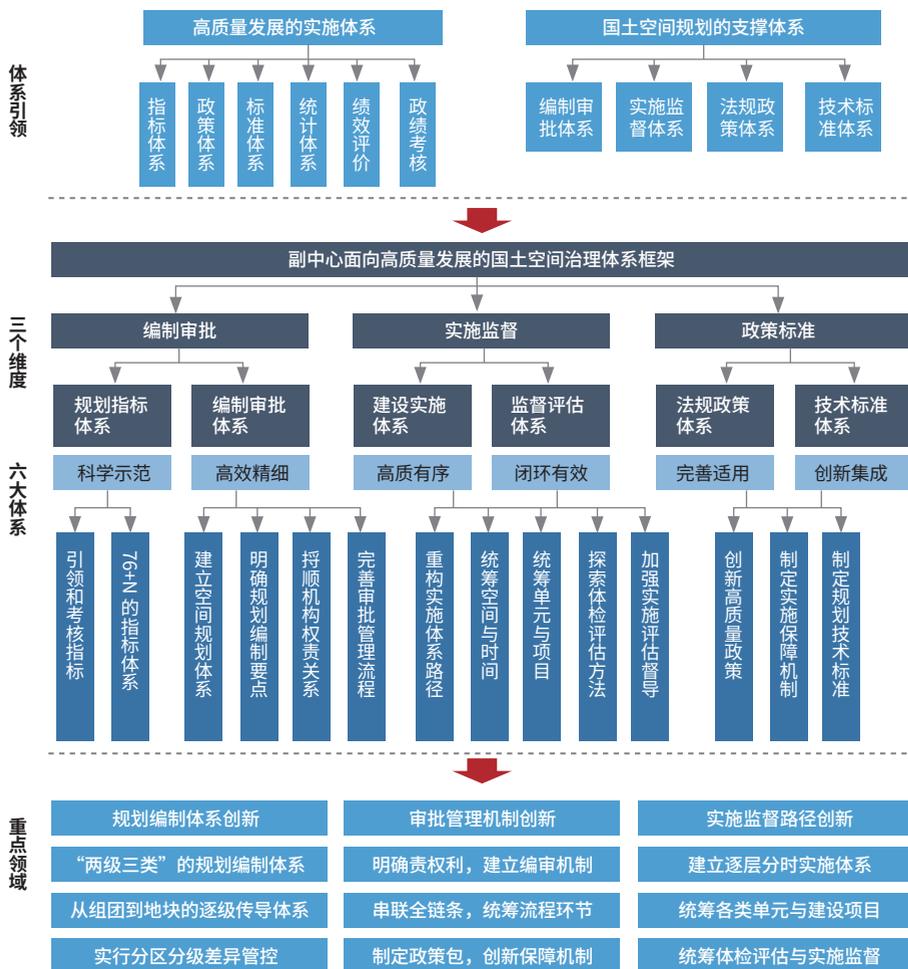


图1 副中心高质量实施的国土空间治理体系构建思路与基本框架示意图

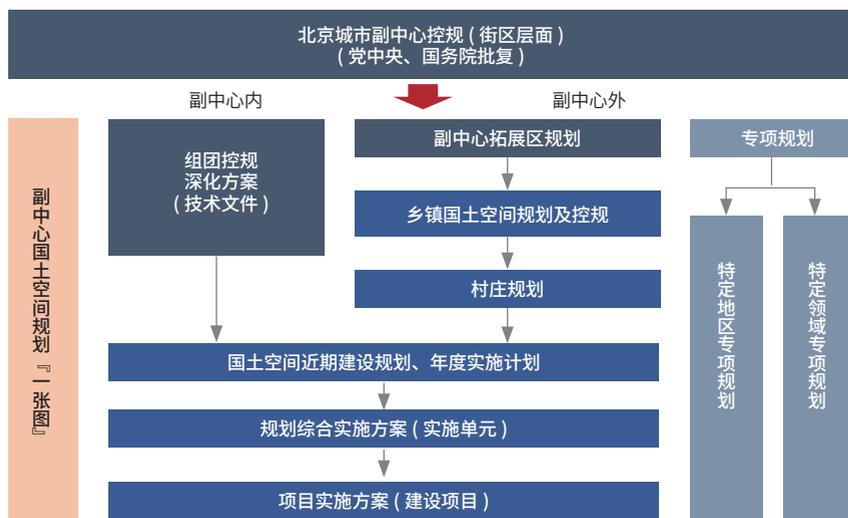


图2 副中心“两级三类”、有序传导的规划编制体系示意图

2.2 建立“组团、街区、细分单元、地块”的逐级传导体系

探索街区控规的向下传导方法是保障规划有效实施的重要手段。从我国各城市的经验来看，详细规划层面的实施传导大致分为单元和地块(街坊)两个层级。单元层级更多的是承载政府意志，通过明确规划单元规模容量、公共设施配置和功能布局，实现自上而下的系统管控，如北京的街区、广州的控规管理单元、深圳的法定图则单元等；地块(街坊)层级更多的是适应市场需要，通过明确用地指标条件、专项要求和实施安排，指导土地开发建设，如上海的街坊等^[11-15]。

副中心落实新体系要求，结合12个组团、36个家园的街区划分，逐渐探索出了“组团、街区、细分单元、地块”的规划逐级传导体系(图3)。组团、街区层面主要编制街区控规及其深化方案，统筹法定批复和技术备案的关系。街区控规将城市战略定位、空间底线、品质风貌、区域协调作为重点，是副中心规划建设的基本依据；控规深化方案注重各项内容的分解落实，融入重点地区设计方案和专项要求，是规划管理的技术文件。细分单元层面主要编制规划综合实施方案，面向一级市场和权利人需要，统筹规划方案、成本测算和实施计划，是实施土地资源整理、城市有机更新、基础设施建设等工作的行动指南，也是核发规划许可的依据。地块层面主要编制项目实施方案，面向二级市场和项目建设，明确建设项目的规划要求和工程设计方案，并同步开展园林、竖向、消防、人防等专项工作，是核发建设工程许可的依据。



图3 副中心“组团、街区、细分单元、地块”的逐级传导示意图

2.3 实行“规划+”和“规划-”的分级差异管控

为加强对城市骨架性空间和重点项目的管理，副中心控规统筹划定了约36%的重点地区，包括“一带一轴”管控区、基础设施环区域、城市绿心、组团中心、公共活力中心等地区。同时，按照重点地区“规划+”和一般地区“规划-”的方式，从编制审批实施等多个维度实行差异管控。

重点地区的“规划+”，通过深化规划编制内容、加强组织和严格审批等方式实现。一是增加编管深度，重点地区内的规划综合实施方案建议参考修建性详细规划或建筑设计方案的深度开展编制；二是加强规划组织，鼓励通过方案征集、多方案比选、多专项保障、专家智库咨询等方式，提高规划编制水平；三是严格规划审批，通过提高规划审查标准和批准层级的方式，加强规划把关。

一般地区的“规划-”，通过框定基本底线要求和管理通则的方式实现。一是提高政府服务效率，在建设项目的规划指标符合技术方案指标、无重大争议的情况下，可简化编制内容和审批流程；二是强调通则性管控，依托控规深化方案和城市设计导则实现全域管理，不再要求建设主体开展专题研究和专项

规划，进一步优化营商环境。

3 审批管理机制创新

3.1 明确责权利，建立事权清晰、扁平高效的编审机制

部门机构是履行政府职能的重要载体^[16]。副中心党工委、管委会的设立，目的就是“权责集中、管理扁平、部门整合”等方式提高政府的统筹能力，保障新区在建设起步阶段各项工作的顺利开展。因此，兼顾实施效率与质量，理顺各级政府和各类部门的权责关系并建立统筹联动机制，成为副中心国土空间治理体系建设的重点。

(1) 加强集中管理，明确各级政府事权。副中心在实践过程中明晰了市政府的批准事权、党工委和管委会的审查及批准事权、区政府的编制和审查事权，提出了第三方技术服务平台参与规划审查、技术服务和监督的设想，加强了专家评审和公众参与等工作，希望形成“市区联动、责权清晰、共治共享”的规划编审机制。同时，细化事项与事权的对应关系，依据规划项目的重要性实行分级管理^[17]，并将原有各类市级管理职责归并至副中心管理委员会规划和自然资源局的内设处室，统筹各类空间管理事权。

(2) 聚焦重点项目，建立统筹调度与专项服务机制。在组织方式上，副中心成立了重大项目的专项协调专班，建立了市、区、乡(街)的多层级联席调度会议制度，实现了对市区相关部门和各项工作的统筹。在管理流程上，围绕“规划研究、设计方案、土地征收、土地供应、基础设施”5个重点环节，形成了符合副中心要求的扁平服务流程，尝试扭转“逐级上报、部门分责”的原有模式，实现各级规划管理事权的互联互通，在提高规划审批效率方面进行了大量实践探索。

3.2 串联全链条，加强规划建设管理的环节统筹

我国的城市规划管理存在权利清单长、管理事项多、服务链条长的情况。随着规划、国土、林草等事权的整合，自然资源管理部门的内设机构更为庞杂。为实现“副中心的事副中心办”，副中心聚焦规划管理流程的改革，结合课题研究率先探索了链条闭环的管理统筹机制。具体来看，副中心将空间治理改革要求融入规划管理的各类事项，通过梳理编制审批、规划实施、规划许可、竣工验收、监督评估等环节的重点难点，优化完善了规划建设管理各阶段的操作流程，研究提出高质量的规划建设管理

运行流程机制。同时,为提高治理水平和实施质量,通过创新制定“政策包和工具箱”的方式,引入第三方技术服务、事中事后评估、“规建管”三维智慧平台等机制,畅通了空间治理体系的脉络(图4)。

3.3 制定政策包,创新关键领域的实施保障机制

为做好规划实施的“最后一公里”,副中心深入规划管理“需求端”,加强机制保障。一是建立副中心规划建设专家咨询组,对副中心的规划和建设项目进行技术咨询、论证和评审。二是完善规划建设咨询的决策服务体系,提出组建独立第三方技术团队的设想,希望能够开展技术咨询、独立审查、质量管控及评价评估工作,从而提高政府决策的科学性。三是加强重点项目设计方案的“全方位把关”,方案在报送审查后,由规划部门组织责任规划师、责任建筑

师、控规编制单位和设计导则编制单位开展联合审查,随后组织技术审查、专家评审和部门联审工作,最终上报副中心党工委审批。四是建立具有副中心特色的“12+9+1”的责任规划师、建筑师“责任双师”制度。随着责任规划师、建筑师在12个组团和9个乡镇的扎根,逐渐形成了一批城市更新、环境整治、老旧小区改造项目。五是聚焦工程质量,制定建设工程事中事后评估和“总督导”机制,对项目的建设及使用绩效开展实证性检验,对勘察、设计、施工、监理各参与方的工作做出评价,在实践中探索了反馈和奖惩问责的有效路径。

4 实施监督路径创新

4.1 统筹各个层次,分时推动规划实施

规划目标的实现过程具有复杂性、

动态性和综合性特征,规划实施既是政府的工作,也涉及公民、法人和社会团体的行为^[18]。面对高度复杂的实施要素,副中心应进一步从时间和空间两个维度出发,对相关部门(规自委、住建委、发改委、工程办等)以及各类规划(投资计划、建设规划、实施计划、项目库等)进行“一盘棋”统筹,主要从3个层次分时推动规划实施(图5):①副中心层次匹配“近期”时序,统筹社会经济和空间发展,通过制定控规实施工作方案(3年)和国土空间近期建设规划(5年),形成100项规划实施任务并落实至各主要责任部门,同时提出近期重点实施领域和建设项目,同步衔接规划实施的督导机制。②组团层次匹配“年度”时序,通过滚动编制年度实施计划和投资计划,确定各组团或单元的实施统筹方案,明确年度重点项目的规模、投资、建设主体、开工时间等具体内容。③细分单元

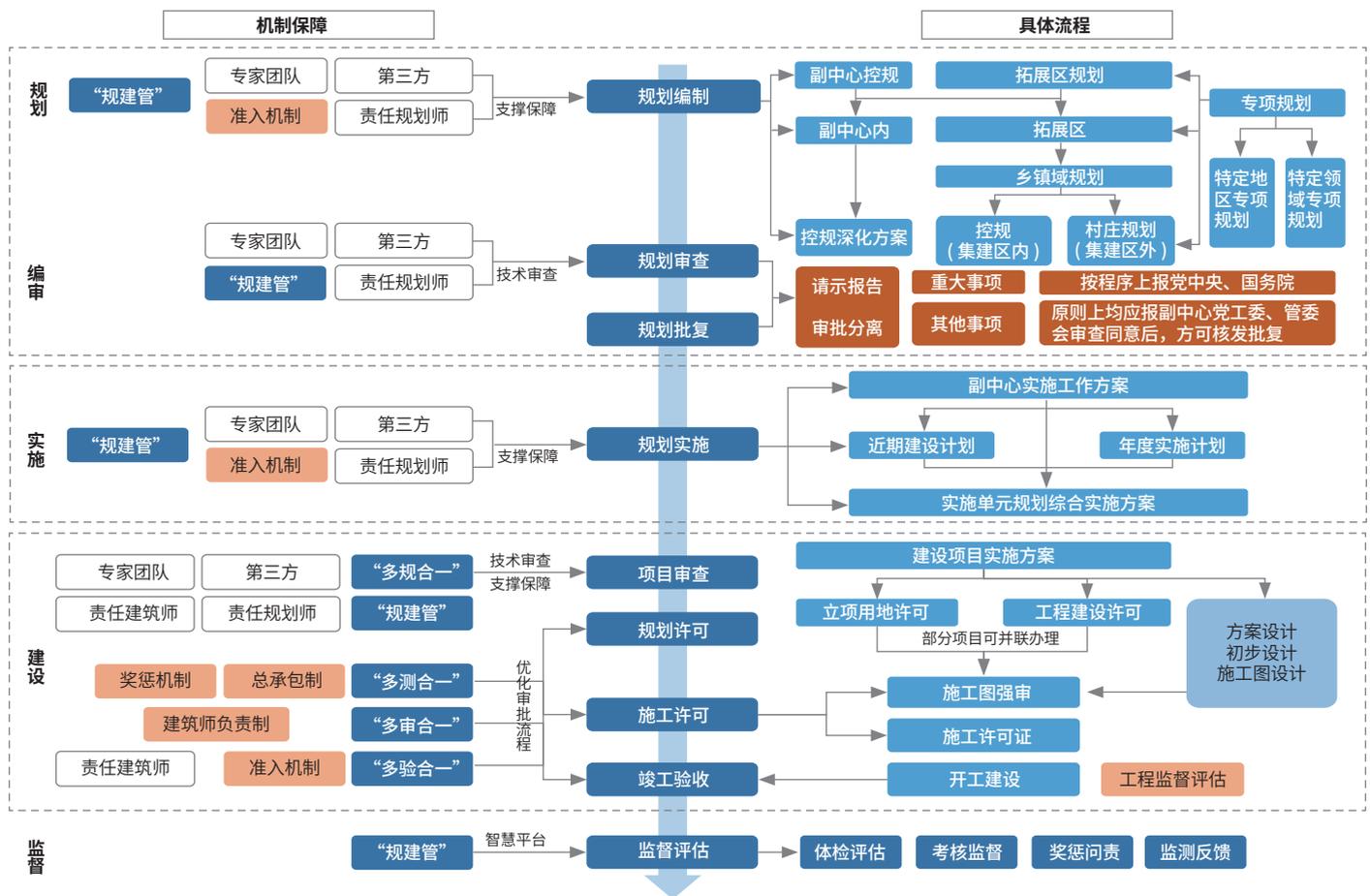


图4 副中心规划建设管理各阶段衔接关系与运行流程研究示意图

层次匹配“项目”实施，有序编制规划综合实施方案或项目实施方案，明确建设项目的规划条件、设计方案和实施路径，实现规划的高质量落地。

4.2 统筹各类单元，推动权责统筹和“多线合一”

规划边界(规划单元、街区、街坊)、实施边界(棚改范围、开发征收范围)、行政边界(街道乡镇、社区)的不一致，一直是制约规划实施成效的突出问题。副中心将加强边界单元的衔接、夯实属地政府主体责任作为空间治理改革的重要方向，从严格落实规划、强化社区治理、规范土地供应等方面出发，确定了实施边界和行政边界向“组团、家园等规划空间边界靠拢”的方案，主要包括3个层级的工作：①在街道层级，街道边界向规划空间边界靠拢，按组团或家园范围调整街道、乡镇等的行政边界，制定副中心行政区划调整方案，计划用5~10年时间逐步实现边界整合。②在实施层级，实施单元与细分单元衔接，改变以往土地储备开发、棚改等项目的范围与规划边界脱节的情况，统筹近期建设项目、土地储备开发计划和社区边界管理，在副中心36个家园边界的基础上进行细化，形成覆盖全域约470个10~40hm²的细分单元，作为“最小细胞”组织规划实施。③在社区层级，实现生活圈与社区融合，根据规划的“5-15-30分钟生活圈”重构社区生活范围，通过组团中心、家园中心、社区会客厅等社区复合型服务中心凝聚社区生活，实现居民生活、设施布局与社区管理的有机统筹。

4.3 统筹建设项目，实现标准化与全过程管理

在城市管理中规划部门往往更多地关注宏观、中观的规划布局，建设项目的实施安排通常由发改委或主管部门制定，有时会带来部门之间难协调、项目

名录重叠或标准不一等问题。在副中心党工委、管委会的组织模式下，副中心进一步明确各部门事权，在建立项目从审批到竣工统筹联动机制方面开展了相关探索(图6)。一方面，统筹规划、发改、住建、工程办等各部门的建设计划和项目清单，初步形成规模、投资、空

间、时序“四位一体”的近期建设项目台账，部分项目实现了在国土空间规划“一张图”上精准落位。另一方面，创新建立实施项目动态监测与实施评估平台，统筹八大类实施任务和重点项目，对建设项目从审批到竣工验收的若干节点进行细分监测，逐步推动全过程监测。



图5 副中心逐层分时、单元统筹的规划实施管理体系示意图

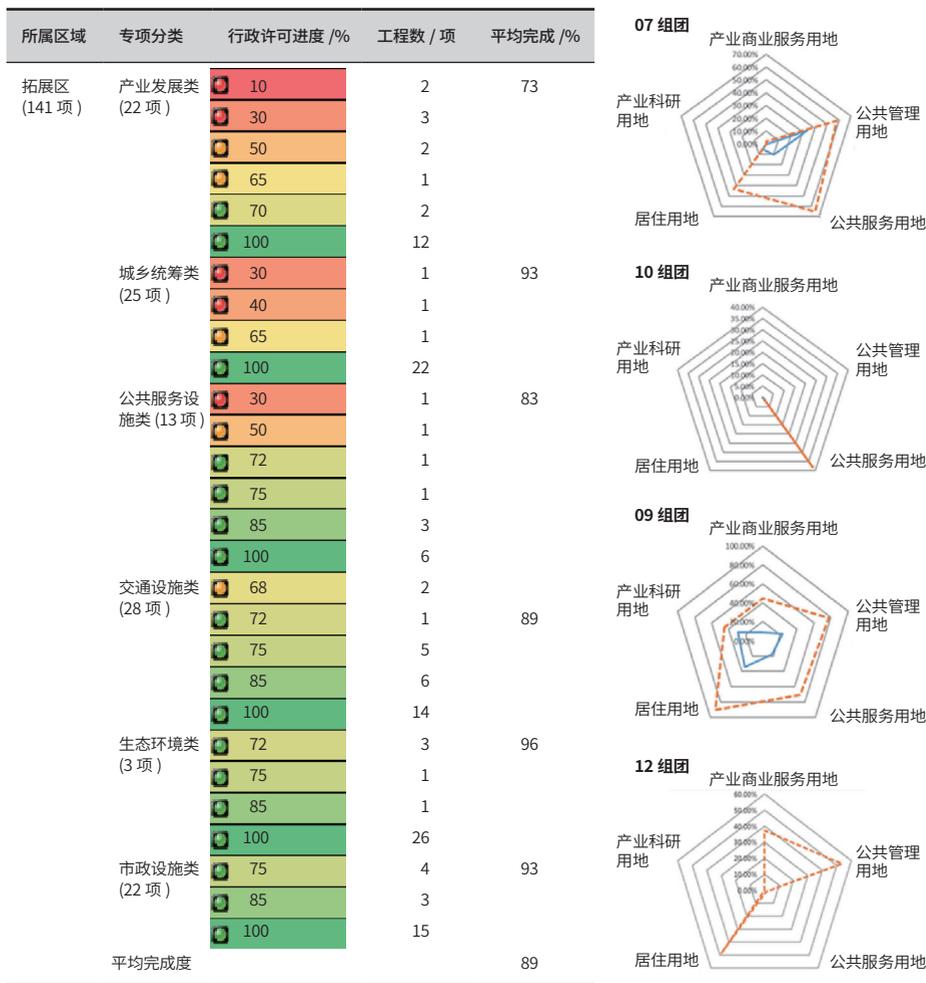


图6 重点建设项目实施监测和组团年度实施进展评估研究示意图

4.4 统筹监督评估, 建立规划实施监督评估路径

健全规划监督评估机制, 加强规划编制、用途管制、执法监督、建设实施的全过程管理, 是实现未来没有城市病城区的重要手段。面向首都功能特征, 副中心将城市体检评估与规划实施监督进行有效衔接, 既对城市健康状态进行体检, 又对规划实施任务的完成情况开展督导, 聚焦“健康值、实施率、实现度、完成率”等实施指标, 有效发挥体检评估对规划实施的促进作用。

一是与规划层级对应, 提出“副中心、组团、家园”三级评估体系的思路。副中心层面重点评估全局指标与管控内容; 组团层面重点评估功能规模、风貌塑造、公共设施和系统性任务的实施情况; 家园层面重点评估社区生活与建设项目实施情况。二是建立“市(党工委)、区、街乡”的三级协同机制, 将“建设管理、城市感知、部门统计”3类体检指标分解到各街乡和委办局, 实现多源数据的互动校验分析。三是强化督导, 形成覆盖各环节的事前统筹组织、事中督查督导、事后体检评估的规划监督体系, 通过年度体检评估、季度绩效考核与月度工作报送等方式, 对规划执行情况等实现跟踪预警。四是注重平台统筹, 依托副中心“规建管”三维智慧平台与智慧实施平台, 建立常态化的动态监测体系, 对规划实施与项目建设情况进行常态化监督、评估与反馈。

5 结束语

城市的规划建设和管理不再单一关注要素集聚与经济规模, 而是更多地关注空间品质、实施效能和人民群众的幸福指数。自副中心控规批复以来, 面向高质量的空间治理, 副中心建立了以控规为统领、“两级三类”的规划体系, 探索形成了从组团到地块的四级传导体系; 统筹审批管理, 匹配国土空间治理要求和

扁平管理制度, 从明确责权利、串联全链条、制定政策包等方面, 逐步实现“规、建、管、施”的全流程贯通; 统筹实施监督, 通过时空维度、单元维度、项目维度的系统创新, 进一步处理好空间管制、管理权责和主体意愿的关系, 并以监督反馈机制促进国土空间优化提升。

近年来, 副中心以承接中心城区功能疏解和3个示范区建设为主线, 有序拉开空间发展框架, 目前行政办公区的第一批单位已完成搬迁入驻, 东六环入地、副中心站综合交通枢纽等项目已开工建设, 国土空间开发保护格局已初步形成。同时, 结合国土空间规划体系机制的完善, 《关于北京城市副中心高质量规划建设管理的意见》《城市副中心规划综合实施方案管理办法(试行)》《北京城市副中心存量国有工业用地利用试点指导意见(试行)》等文件相继出台, 提高了城市规划治理水平。本文结合副中心的实践探索, 思考了国土空间规划治理的创新方法, 部分观点仍有待深化完善, 希望能为我国其他城市的规划建设管理提供有益借鉴。□

[参考文献]

- [1] 王一鸣. 大力推动我国经济高质量发展[J]. 人民论坛, 2018(3): 32-33.
- [2] 赵剑波, 史丹, 邓洲. 高质量发展的内涵研究[J]. 经济与管理研究, 2019(11): 15-31.
- [3] 方创琳. 中国新型城镇化高质量发展的规律性与重点方向[J]. 地理研究, 2019(1): 13-22.
- [4] 吴唯佳, 吴良镛, 石晓冬, 等. 人居与高质量发展[J]. 城市规划, 2020(1): 99-104.
- [5] 杨伟民. 贯彻中央经济工作会议精神 推动高质量发展[J]. 宏观经济管理, 2018(2): 13-17.
- [6] 张尚武. 空间规划改革的议题与展望: 对规划编制及学科发展的思考[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 24-30.
- [7] 林坚, 赵晔. 国家治理、国土空间规划与“央地”协同: 兼论国土空间规划体系演变中的央地关系发展及趋向[J]. 城

市规划, 2019(9): 20-23.

- [8] 张文忠, 许婧雪, 马仁锋, 等. 中国城市高质量发展内涵、现状及发展导向: 基于居民调查视角[J]. 城市规划, 2019(11): 13-19.
- [9] 杜立群. 衡量北京城市副中心的质量宜用新的价值判断和标准[J]. 北京规划建设, 2019(2): 186-189.
- [10] 杨浚, 边雪. 从规划编制到实施监督的贯通与协同: 兼论北京国土空间规划体系的构建[J]. 北京规划建设, 2019(4): 10-14.
- [11] 陈晓明, 岑慧. 控制性详细规划全覆盖编制技术创新: 以广州市花都区为例[J]. 规划师, 2012(7): 32-40.
- [12] 游俊霞, 朱骏. 转型期城市规划精细化编制与管理的实践探索: 以深圳法定图则为例[J]. 城市规划学刊, 2010(7): 12-18.
- [13] 胡瑜芝. 精细化管理与多元协商背景下弹性控制方法的探索: 以南桥新城08单元控制性详细规划为例[J]. 上海城市规划, 2017(3): 129-134.
- [14] 赵冠宁, 司马晓, 黄卫东, 等. 面向存量的城市规划体系改良: 深圳的经验[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 87-94.
- [15] 何芳, 潘琴. 我国控规编制存在问题及技术创新: 基于四城市控规编制实践分析[J]. 上海城市规划, 2012(5): 115-120.
- [16] 苏冬, 刘健. 规划机构改革与空间治理现代化的路径选择[J]. 城市规划, 2020(12): 18-27.
- [17] 叶裕民, 王晨跃. 改革开放40年国土空间规划治理的回顾与展望[J]. 公共管理与政策评论, 2019(6): 25-39.
- [18] 马文军, 王磊. 城市规划实施保障体系研究[J]. 规划师, 2010(6): 65-68.

[收稿日期] 2022-11-15