



# 规划师

## PLANNERS

ISSN 1006-0022  
CN 45-1210/TU

中文核心期刊  
中国科技核心期刊  
RCCSE中国核心学术期刊

中国学术期刊综合评价数据库统计源期刊 · 中国学术期刊网络出版总库全文收录期刊 · 《中国学术期刊(光盘版)检索与评价数据规范》执行优秀奖



本期主题  
城市2040与总规编制

# 2017

总264期 第33卷(卷终)

# 12



期刊基本参数: CN45-1210/  
TU\*1985\*M\*A4\*156\*zh\*P\*  
¥25.00\*15000\*21\*2017-12

顾问单位: 中国城市规划协会  
主管单位: 广西师范大学  
主办单位: 广西期刊传媒集团有限公司  
承办单位: 华蓝设计(集团)有限公司  
雅克设计有限公司  
协办单位: 武汉市土地利用和城市空间规划研究中心  
武汉市规划研究院  
中国航空规划设计研究总院有限公司  
华建集团华东建筑设计研究院有限公司规划建筑设计院  
赣州市城乡规划设计研究院  
成都市规划设计研究院  
重庆市规划设计研究院  
西安建大城市规划设计研究院  
广东省城乡规划设计研究院  
沈阳市规划设计研究院  
华侨大学建筑学院  
深圳市城市规划设计研究院有限公司  
西安市城市规划设计研究院  
长春市城乡规划设计研究院  
长安大学建筑学院  
广州市城市规划勘测设计研究院  
吉林省城乡规划设计研究院

# 目次

## 规划师论坛

|    |                                               |               |
|----|-----------------------------------------------|---------------|
| 5  | 《新城市议程》视角下的中国城市总体规划转型                         | 石 崧           |
| 11 | 城市总体规划“编审督”制度改革下的成都创新                         | 刘继华, 胡 章, 王新峰 |
| 18 | 地方政府规划的行动取向与政策把持<br>——黄石市 2049 战略规划与总体规划的比较观察 | 杨箐丛, 何冬华, 霍子文 |
| 24 | 东莞城市总体规划的空间治理探索与规划应对                          | 邹 鹏, 罗 彦, 陈俊峰 |

## 规划管理

|    |                        |                    |
|----|------------------------|--------------------|
| 30 | 安徽城市公共服务设施综合规划编制导则思路探讨 | 吴亚伟, 代晓辉, 张超荣      |
| 37 | 重庆“多规协同”空间规划编制体系实践     | 王 岳, 彭瑶玲, 曹春霞, 吴芳芳 |

## 规划设计

|    |                                        |               |
|----|----------------------------------------|---------------|
| 42 | 创新集聚区发展机制及空间对策的实证研究                    | 王纪武, 刘妮娜, 张雨琦 |
| 49 | 绿色雨水基础设施规划方法及应用                        | 焦 胜, 戴妍娇, 贺颖鑫 |
| 56 | 城市重点地区线型水域空间微设计策略<br>——以天津市海河中心段水域空间为例 | 孔俊婷, 刘 菲, 孙 瑞 |
| 62 | 老城中心区活力塑造策略<br>——以嘉兴子城为例               | 王 骏, 陈 卉, 徐 杰 |

## 规划广角

|    |                       |                    |
|----|-----------------------|--------------------|
| 67 | 社会资本视域下城市更新可持续推进策略    | 车志晖, 张 沛, 吴 淼, 张中华 |
| 73 | 台湾宜兰县存量化发展“三步走”战略及其路径 | 陈可石, 张运崇, 陈 楠, 赵 旭 |

### 本刊声明

1. 本刊所发表作品均为作者观点, 并不一定反映编委会和编辑部的立场;
2. 本刊对来稿保留修改权, 有特殊要求者请事先声明;
3. 本刊对所发表作品享有中文专有版权, 请勿一稿多投;
4. 本刊对所发论文享有电子版权, 如有异议, 请事先声明;
5. 本刊现被《中国学术期刊网络出版总库》及 CNKI 系列数据库收录, 其作者文章著作权使用费与本刊稿酬一次性给付。如作者不同意文章被收录, 请在来稿时向本刊声明。
6. 本刊所截文章, 均经作者授权, 任何转载、翻译或结集出版均须事先得到本刊编辑部和作者的书面许可;
7. 限于人力和财力, 来稿一律不退, 如三个月内未见采用通知, 作者有权将稿件另行处理。

编辑出版: 《规划师》杂志社  
地 址: 广西南宁市青秀区月湾路 1 号  
南国弈园 6 楼  
邮政编码: 530029  
电子信箱: planner@21cn.net  
网 址: www.planners.com.cn  
电 话: 社长室: 0771-2438005  
编辑部: 0771-2437582 2436290  
发行部: 0771-2438012 2436285  
广告部: 0771-2438011 2418728  
传 真: 0771-2436269

刊 号: ISSN 1006-0022  
CN 45-1210/TU  
广告经营许可证: 450106084  
账户名: 规划师杂志社  
账 号: 45001604843052500696  
开户行: 中国建设银行股份有限公司南宁云景路支行  
国内总发行: 南宁市邮政局  
国内邮发代号: 48-79  
国际总发行: 中国图书贸易总公司(北京 399 信箱)  
国际邮发代号: 4750M  
定 价: 25 元(人民币)  
订 购: 全国各地邮局  
邮 购: 《规划师》杂志社

|              |               |                |     |     |     |     |     |     |  |
|--------------|---------------|----------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|--|
| 主 编：雷 翔      | 社 长：沈伟东       | 顾问编委（以姓氏笔画为序）： |     |     |     |     |     |     |  |
| 副 主 编：毛蒋兴    | 副 社 长：徐 兵 熊元鑫 | 马武定            | 王建国 | 王静霞 | 文国玮 | 吕 斌 | 任致远 | 闫小培 |  |
| 助理主编：陈 玉 欧阳东 |               | 李长杰            | 李兵弟 | 吴庆洲 | 吴志强 | 余柏椿 | 邹时萌 | 邹德慈 |  |
| 理事会理事长：侯百镇   | 编 辑 部 主 任：刘 芳 | 张兴国            | 张庭伟 | 陈秉钊 | 陈晓丽 | 赵友华 | 赵宝江 | 柯焕章 |  |
| 理事会副理事长：徐 兵  | 经 营 部 主 任：杨一虹 | 耿毓修            | 唐 凯 | 崔功豪 | 戴 逢 | 戴舜松 |     |     |  |
| 本期责任编辑：祝桂丽   | 发 行 部 主 任：郭敬锋 | 编委（以姓氏笔画为序）：   |     |     |     |     |     |     |  |
| 栏 目 编 辑：潘付英  | 设 计 部 主 任：唐春意 | 丁成日            | 于一丁 | 王世福 | 王涌彬 | 王 燕 | 毛 兵 | 毛蒋兴 |  |
| 美 术 编 辑：唐春意  | 办 公 室 主 任：李 颖 | 方 飞            | 邓兴栋 | 刘 堪 | 李守旭 | 李 异 | 李 琪 | 李建平 |  |
|              |               | 李 越            | 何林林 | 余 颖 | 张 兵 | 陈 韦 | 武 联 | 罗 镔 |  |
|              |               | 周建军            | 赵万民 | 段 进 | 侯百镇 | 顾朝林 | 徐 兵 | 黄卫东 |  |
|              |               | 韩高峰            | 曾九利 | 温春阳 | 疏良仁 | 雷 翔 |     |     |  |

|       |                                                   |               |
|-------|---------------------------------------------------|---------------|
| 80    | 高铁站区空间形态变化及其应对策略                                  | 曹 阳, 李松涛      |
| 87    | 全龄共享视角下苏州居家养老模式优化策略                               | 王雨村, 王艳春, 王影影 |
| 93    | 大型保障房住区贫困集聚测度及其发展对策                               | 王承慧, 张丹蕾, 汪 徽 |
| 系列专版  |                                                   |               |
| 101   | 广州市交通规划研究院                                        |               |
| 117   | 广州城际轨道网络与城市空间结构规划适应性分析及协调策略                       | 张润朋, 刘 玮      |
| 124   | 基于供需平衡的广州市充电基础设施规划探索                              | 卞芸芸, 黄嘉玲, 郑 郁 |
| 131   | 广州站交通枢纽片区交通规划与城市设计一体化规划探究                         | 王其东           |
| 作品赏析  |                                                   |               |
| 136   | 田园综合体目标导向下乡村旅游区规划建设<br>——以思良江乡村旅游区规划（2017—2021）为例 | 袁 媛           |
| 规划教育  |                                                   |               |
| 144   | 英美城市设计教育解读及其启示                                    | 戴冬晖, 柳 飏      |
| 150   | 精准定位下目标导向性的住区规划教学研究                               | 史北祥, 沈丽珍, 张益峰 |
| 会议与活动 |                                                   |               |
| 154   | 辽东湾十年<br>——城市设计指引下的规划实践                           | 袁敬诚           |

《规划师》驻北京办事处  
地址：北京市海淀区增光路甲 34 号  
云建大厦 806 室  
北京华蓝时代建筑设计咨询  
有限公司  
邮编：100037  
主任：尤 智  
电话：010-88082608

《规划师》驻西安办事处  
地址：西安市雁塔区电子西街三号  
国昇设计有限责任公司  
邮编：710065  
主任：姬晓琳  
电话：13572210458

《规划师》驻海口办事处  
地址：海口市玉沙路 19 号  
雅克设计有限公司  
邮编：570125  
主任：蔡正英  
电话：0898-68546170

《规划师》驻南京办事处  
地址：南京市雨花台区软件大道 119 号  
丰盛商汇新 5 号楼 4 楼  
南京城理人城市规划设计有限公司  
邮编：210012  
主任：潘春燕  
电话：025-52275065

《规划师》驻太原办事处  
地址：山西省太原市杏花岭上肖墙  
12 号  
德圣工程有限公司  
邮编：030002  
主任：张晋平  
电话：0351-3523542

印 刷：广西地质印刷厂  
出版日期：2017 年 12 月 1 日

读者所订杂志如有装订、印刷质量问题，  
请与《规划师》杂志社发行部联系。



# CONTENTS

CN45-1210/TU\*1985\*M\*A4\*156\*zh\*P\*25.00\*15000\*21\*2017-12

## Advisory

Ma Wuding  
Wen Guowei  
Yan Xiaopei  
Wu Qingzhou  
Zou Shimeng  
Zhang Tingwei  
Zhao Youhua  
Gen Yuxiu  
Dai Feng

## Editors:

Wang Jianguo  
Lv Bin  
Li Changjie  
Wu Zhiqiang  
Zou Deci  
Chen Bingzhao  
Zhao Baojiang  
Tang Kai  
Dai Shunsong

## Editorial Board:

|               |              |               |
|---------------|--------------|---------------|
| Ding Chengri  | Yu Yiding    | Wang Shifu    |
| Wang Yongbin  | Wang Yan     | Mao Bing      |
| Mao Jiangxing | Fang Fei     | Deng Xingdong |
| Liu Gong      | Li Shouxu    | Li Yi         |
| Li Qi         | Li Jianping  | Li Yue        |
| He Linlin     | Yu Ying      | Zhang Bing    |
| Chen Wei      | Wu Lian      | Luo Bin       |
| Zhou Jianjun  | Zhao Wanmin  | Duan Jin      |
| Hou Baizhen   | Gu Chaolin   | Xu Bing       |
| Huang Weidong | Han Gaofeng  | Zeng Jiuli    |
| Wen Chunyan   | Shu Liangren | Lei Xiang     |

## Planners Forum

- 5 Transformation Of China's Urban Master Plan In The Perspective Of New Urban Agenda Shi Song  
11 Urban Master Plan Reform Based On "Compilation, Approval And Inspection" System, Chengdu Liu Jihua, Hu Zhang, Wang Xinfeng  
18 Action-oriented And Policy Control Of Local Plans: Yang Jingcong, He Donghua, Huo Ziwen  
24 Spatial Governance And Planning Response Of Dongguan Urban Master Plan Zou Peng, Luo Yan, Chen Junfeng

## Planning Management

- 30 Research On Urban Public Service Facilities Comprehensive Planning, Anhui Wu Yawei, Dai Xiaohui, Zhang Chaorong  
37 Practice Of Spatial Planning Formulation System Based On Multiple Plans Integration, Chongqing Wang Yue, Peng Yaoling, Cao Chunxia, Wu Fangfang

## Planning and Design

- 42 Development Mechanism And Spatial Strategy Of Innovation Cluster Wang Jiwu, Liu Nina, Zhang Yuqi  
49 Planning Method And Application Of Green Storm Water Infrastructure Jiao Sheng, Dai Yanjiao, He Yingxin  
56 Micro Design For Urban Linear Water Space Kong Junting, Liu Fei, Sun Rui  
62 Creating Vitality At Old City Centre Wang Jun, Chen Hui, Xu Jie

## Planning Roundup

- 67 Sustainable Strategy Of Urban Renewal In Social Capital View Che Zhihui, Zhang Pei, Wu Miao, Zhang Zhonghua  
73 Three-steps Strategy For Stock Development In Yilan County, Taiwan Chen Keshi, Zhang Yunchong, Chen Nan, Zhao Xu  
80 Study On The Spatial Form Of High-speed Railway Station Area Cao Yang, Li Songtao  
87 Optimizing Strategy Of "Home-based Care For The Aged" Model In Sharing View, Suzhou Wang Yucun, Wang Yanchun, Wang Yingying  
93 Poverty Concentration And Development Strategy Of Large Subsidized Housing Wang Chenghui, Zhang Danlei, Wang Hui

## Guangzhou Column

- 117 Adaptability Analysis And Coordination Strategy Of Intercity Railway Network And Urban Spatial Structure, Guangzhou Zhang Runpeng, Liu Wei  
124 Battery Charge Infrastructure Planning Of Guangzhou Bian Yunyun, Huang Jialing, Zheng Yu  
131 Integration Of Traffic Planning And Urban Design Of Transport Hub Area Of Guangzhou Railway Station Wang Qidong

## Planning and Design Appreciation

- 136 Planning And Construction Of Rural Complex Oriented Tourism Areas Yuan Yuan

## Planning Education

- 144 Interpretation And Illumination Of Anglo-American Urban Design Education Dai Donghui, Liu Yang  
150 Target Oriented Neighbourhood Planning Education Shi Beixiang, Shen Lizhen, Zhang Yifeng

## Meeting and Activity

- 154 Ten Years In Liaodong Bay New Area: Urban Design Oriented Planning Practice Yuan Jingcheng

Chief Editor: Lei Xiang  
Associate Chief Editor: Mao Jiangxing  
Deputy Chief Editor: Chen Yu, Ouyang Dong  
Director: Shen Weidong  
Associate Director: Xu Bing, Xiong Yuanxin  
Presidents of Council: Hou Baizhen  
Vice Presidents of Council: Xu Bing  
Director of Editorial Dept: Liu Fang  
Director of Business Dept: Yang Yihong  
Director of Circulation Dept: Guo Jingfeng  
Director of Art Dept: Tang Chunyi  
Director of Administration Office: Li Ying  
Editor in Charge: Zhu Guili  
Column Editor: Pan Fuying

Art Editor: Tang Chunyi  
Advisory Committee: China Association of City Planning  
Competent Organization: Guangxi Normal University  
Sponsor: Guangxi Media Group Co., Ltd  
Organizer: APCE Design Group, Hualan Design & Consulting Group  
Edited and Published by: Magazine Office of Planners  
Ad. Licence: NO.07, GICAT  
Domestic Distributor NO.: 48-79  
International Distributor:  
China International Book Trading Corporation (P.O. B399, Beijing, China)  
International Distributor No.: 4750M  
Subscribe to: All Post Offices in China  
Mail Order: Magazine Office of Planners

Address:  
6/F, Office Building of Nanguoyiyuan, No. 1 Yuewan Road, Qingxiu District, Nanning, Guangxi, China  
530029  
Tel: (86-771)2438005 2436290 2436285  
Fax: (86-771)2436269  
E-mail: planner@21cn.net  
Homepage: www.planners.com.cn  
ISSN 1006-0022  
CN 45-1210/TU  
Price: RMB ¥ 25



## 本期主题：城市 2040 与总规编制

**【主持人语】**随着上一轮城市总体规划实施接近尾声，我国各大城市又开始编制新一轮城市总体规划，而“十八大”以来，中央城市工作会议的召开及习总书记关于城市规划工作一系列讲话的发布，对城市总体规划的规划理念、科学性和权威性等均提出了新要求。不久前召开的党的“十九大”，对城市发展提出了更高的要求。在此背景下，各大城市在编制新一轮城市总体规划时如何重新审视城市发展新理念、创新城市总体规划编制思路，值得思考。本期“规划师论坛”栏目以“城市 2040 与总规编制”为主题，在总结国际层面城市规划转型方向的基础上，对城市总体规划编审制度、行动取向、政策性及空间治理等方面的规划新理念和新方法进行了探讨，以期对新一版总体规划编制提供参考。

### 【主持人简介】

罗彦，中国城市规划设计研究院深圳分院总规划师，中国城市规划学会区域规划和城市经济学委员会委员。

# 《新城市议程》视角下的中国城市总体规划转型

□ 石 崧

**【摘 要】**当下，城乡规划是国家治理体系的重要组成部分，是建设和提升国家治理能力的重要平台。在新的转型背景下，城市总体规划将担任起中国城乡规划转型的排头兵和先行者的角色。文章立足于第三届联合国住房和城市可持续发展大会发布的《新城市议程》，从强调社会的包容性、重视生态的本底性、构建结构的网络化和追求治理的政策性 4 个重要的价值导向转变着手，论述上海新一轮城市总体规划在以人民为中心、底线思维、开放网络和公共政策方面的创新探索，总结出新时代中国城市总体规划转型的 4 个方向，即规划导向上强调人民的中心性与城市的功能性并重，发展模式上明确内涵发展的紧凑结构，管理方式上侧重于底线型过程控制，规划属性上定位为国家治理体系的重要公共政策。

**【关键词】**《新城市议程》；规划转型；城市总体规划；上海市

**【文章编号】**1006-0022(2017)12-0005-06 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

**【引文格式】**石崧.《新城市议程》视角下的中国城市总体规划转型[J].规划师,2017(12):5-10.

## Transformation Of China's Urban Master Plan In The Perspective Of New Urban Agenda/Shi Song

**[Abstract]** Urban-rural planning is an important part of national governance system, and it is an important platform to improve national governance capacity, too. In the transition period, urban master plan should play a pioneering role in the transformation of China's urban-rural planning. Based on the New Urban Agenda published by Habitat III, the paper discusses the innovation of Shanghai urban master plan, including the people centered, bottom-line thinking, open network, and public policy from social tolerance, ecological basis, network structure, and governance sides. Moreover, the paper summarizes four transition trends of China's urban master plan in the future: emphasize the importance of people and city; define the compact spatial structure of intensive development; highlight bottom-line and process control of management; make planning an important public policy for national governance system.

**[Key words]** New Urban Agenda, Transformation of planning, Urban master plan, Shanghai

## 0 引言

随着 2015 年中央城市工作会议的召开及习近平总书记近年来关于城市规划工作一系列重要讲话的发布，城市规划作为治国理政重要政策工具的地位日益突出。2016 年，在以“规划 60 年：成就与挑战”为主题的中国城市规划学会沈阳年会上，住房和城乡建设部副部长黄艳认为城市总体规划、城市设计、“城市双修”是构建中国空间规划体系的突破口。其中，

在中国现行城市规划体系中处于最顶层位置的城市总体规划，无疑将担任起中国城乡规划转型的排头兵和先行者的角色。

在此背景下，城市总体规划转型与改革往何处去，成为近年来业界从理论到实践层面致力于破题的热点议题。在住房和城乡建设部层面，专门组织开展“城市总体规划编制改革与创新”的专题研究<sup>[1]</sup>，并就《城市总体规划编制审批管理办法（征求意见稿）》广泛听取社会各界的意见<sup>[2]</sup>，同时于 2017 年正式启动 15

**【作者简介】** 石 崧，博士，高级工程师，注册城市规划师，上海市城市规划设计研究院发展研究中心主任。

个城市的城市总体规划编制试点工作；在地方层面，随着上一轮城市总体规划2020年的规划期限临近，无论是北京、上海这样已经完成新一轮城市总体规划编制的城市，还是其他正在启动新一轮城市总体规划编制的城市，都在探索城市总体规划转型的方向。与此同时，学界对于既有城市总体规划编制、审批、管理各环节在价值、法理、技术及方法等方面存在不适应性的认识越来越趋于一致<sup>[3-6]</sup>，对于城市总体规划改革创新的方向也达成了共识<sup>[7-9]</sup>。上述认识在2017年9月28日党中央、国务院批复的《北京市城市总体规划(2016—2035年)》<sup>[10]</sup>和业已正式上报国务院的上海新一轮城市总体规划<sup>[11]</sup>中均有所体现。在本轮城市总体规划编制中，上海在当前城市转型的关键阶段率先启动展望未来20年发展的城市总体规划编制工作，其规划成果本身传递出的对于城市发展的认知和规划转型的尝试，也许对当下中国城市总体规划转型具有重要的探索意义。

中国城乡规划的实践作为中国新型城镇化的重要方向之一，除了探索一条适合中国国情的城镇化道路之外，还应当为世界城镇化路径提供示范性样本。因此，本文以在2016年10月第三届联合国住房和城市可持续发展大会（以下简称“人居三”）上发布的《新城市议程》<sup>[12]</sup>为分析工具，透过对《新城市议程》这份由联合国及其各成员国为应对全球快速城镇化及气候变化等挑战所作出的重要政治承诺文件中的核心价值导向与规划理念的研判，与上海新一轮城市总体规划成果进行文献对照分析，从而为中国未来城市总体规划转型方向提供技术性参考。

## 1 《新城市议程》中的规划取向

2016年10月20日，在厄瓜多尔基多召开的联合国“人居三”大会在总结全球人居环境领域20年来重要成就的基础上，正式颁布针对全球可持续城

镇化发展问题的纲领性文件——《新城市议程》。文件始终围绕着公平和包容的核心理念，提出要推动城镇化的健康转型，就必须建立和完善城市治理结构，倡导优秀的城市规划与设计，并且确保可持续的财政支持。可以说，强调城市规划不可替代的作用，是世界各国透过“人居三”大会和《新城市议程》发出的重要信息<sup>[13]</sup>。

### 1.1 从人居到城镇化的方向转变

1976年联合国在加拿大温哥华召开的“人居一”大会上，首次将人类住区问题作为一个全球命题正式提出，并发布了《温哥华人类住区宣言》。也正是这次会议促成了联合国人类住区中心的成立，这也是后来联合国人居署的前身。1996年在土耳其伊斯坦布尔召开的“人居二”大会上形成了《人居议程：目标、原则、承诺及全球行动计划》这一成果，反映了全球开始意识到城市是全球发展的重要引擎。但是当时联合国人居署的主要工作仍是着眼于解决不平等的住房问题，甚至在政策工具中规划的作用反而有所削弱。而在20年后的“人居三”大会上发布的《新城市议程》，开宗明义就指出“城镇化成为21世纪最具变革性的趋势之一”。

全程参与“人居三”大会筹备和会议文件起草的中国城市规划学会秘书长石楠梳理了三次人居大会关于城镇化命题的态度转变，即从“人居一”承认城镇化是一个“全球议题”，到“人居二”意识到城镇化是一个“全球机遇”，再到“人居三”认为城镇化是一个发展的内生动力和一把实现社会融合和公平的钥匙<sup>[13]</sup>。他认为，这一转变的背后是城市思维的概念萌芽，即城镇化从一种城市发展过程，转变为对应对气候变化等全球性气候挑战、实现全球可持续发展具有至关重要作用的因素。在这一语境下，城市规划作为政策工具的地位持续提升，其标志性文件正是2015年联合国颁布的第一个关于城市规划的技术准

则——《城市与区域规划国际准则》<sup>[14]</sup>。

### 1.2 城市规划的内涵转型

随着三次人居大会对城镇化议题态度的递进式变化，城市规划的创新发展也以“人居三”大会的核心文件《新城市议程》为标志，达到了前所未有的历史新高高度<sup>[15]</sup>。据统计，在《新城市议程》的175项条文中，用了最大的篇幅阐述规划问题，花了33项条文对规划进行全面论述。而作为与《新城市议程》提出的目标、任务和承诺相呼应的《城市与区域规划国际准则》，则进一步明晰了联合国对于规划的基本认知：“城市与区域规划可以被定位为一个决策过程，它通过制定各种空间愿景、战略和规划，应用一系列政策原则、工具、体制性和参与机制、管制程序，实现经济、社会、文化和环境的目标……城市和区域规划不只是一项技术工具，而是一个协调竞争性利益的综合性、参与式决策过程，该过程与共同愿景、总体发展战略和各项国家、区域和地方城市政策相衔接……是城市治理新范式的一个核心组成部分”<sup>[14]</sup>。

根据上述定义，规划的概念和内涵已经延展乃至超越了既有城市规划的尺度范畴，从而变得无所不包又动态演化<sup>[13, 15]</sup>。围绕实现“规划良好的城镇化”这一目标，联合国提出了包括社会包容、规划合理、永续再生、经济繁荣、特色鲜明、安定安全、卫生健康、成本合理和区域统筹9个方面在内的城市新范式。透过《新城市议程》和《城市与区域规划国际准则》所传递出的重要信息，对照近年来国家战略导向关注的热点问题，结合中国城市总体规划的转型需求，可从中提炼和把握4个方面的关键转变：

(1) 强调社会的包容性。围绕 People Centered 的理念，强调和凸显规划价值的人本化导向，这里的“人”既有本地居民、外来移民，又有代际之间的关系处理，如《新城市议程》第11条描

绘的共同愿景是“人人共享城市，即人人平等使用和享有城市和人类住区，我们力求促进包容性”<sup>[12]</sup>。

(2) 重视生态的本底性。既要 will 城市置于更大的生态本底中予以审视，又要给所有的人提供安全、包容与便利的绿色空间，如《新城市议程》第 67 条表述为“建设和维护四通八达和布局完善的开放、多功能、安全、包容、便利、绿色和优质的公共空间网络”<sup>[12]</sup>。

(3) 构建结构的网络化。《新城市议程》第 96 条明确“将鼓励执行可持续的城市和地域规划，包括城市一区域和大都市规划，以鼓励各种规模的城市地区及其近郊和农村周边地区（包括跨界地区）之间的协同增效和互动”<sup>[12]</sup>。这就将城市问题置于区域网络中予以思考，重点是确保区域资源配置的公平、公正。

(4) 追求治理的政策性。《新城市议程》第 15 条承诺要致力于城市范式转变的 4 个关键行动：促进各级政府间的合作、使各类城市利益攸关方参与其中、振兴长期综合城市和地域规划与设计、提供融资框架和工具。其中，规划本身即是城市和区域治理的主要内容，而治理的关键要义在于能否形成稳定的治理结构，以及建立落实规划的政策渠道。

显而易见，上述 4 个方面分别对应着以人民为中心、生态文明战略、区域协同发展、城市与社会治理这四项近年来国家战略导向中具有鲜明倾向性的 4 个方向。这种国际潮流与国家战略的相互呼应关系是否在上海新一轮城市总体规划中有所体现，是下一步需要关注的重点方向。

## 2 上海城市总体规划的价值呼应

2014 年 5 月 6 日，上海召开全市第六次规划土地工作会议，正式启动新一轮城市总体规划编制工作。就编制内容而言，一方面需要回应国家层面的政治理性诉求，包括对于城市发展规模的严控，以及“生产、生活、生态”空间

表 1 上海规划用地（主要大类）构成比例

| 时间     | 用地类别 / % |        |             |        |           |
|--------|----------|--------|-------------|--------|-----------|
|        | 城镇居住用地   | 公共设施用地 | 工业仓储用地      | 绿化广场用地 | 道路与交通设施用地 |
| 2015 年 | 21.5     | 8.5    | 27.3        | 7.2    | 14.0      |
| 规划期末   | 26.0     | ≥ 15.0 | 10.0 ~ 15.0 | ≥ 15.0 | 20.0      |

资料来源：《上海市城市总体规划（公示草案）》（2016 年）。

的划定，注重通过指标体系的设计来实现城市目标的显性传导，以及在编制过程中引入城市治理的思路。上述要求都反映出作为中国最大都会对于党中央、国务院一系列大政方针的高度呼应。另一方面，上海城市总体规划需要体现技术逻辑需求，主要是探索在城市转型阶段如何通过走内涵提升的道路来实现国家的“一带一路”倡议、自由贸易实验区建设及具有全球影响力的科创中心建设这些战略性目标，努力探索超大城市总体规划的转型与变革路径<sup>[16-17]</sup>。本文正是在上述两方面的统筹协调之中，对应上文提出的 4 个重要的价值导向转变，来审视其在上海新一轮城市总体规划编制过程中如何得以体现。

### 2.1 以人民为中心

早在上海新一轮城市总体规划启动之初颁布的《关于编制上海新一轮城市总体规划的指导意见》（以下简称《意见》）中就曾明确提出，要以提升国际竞争力、可持续发展能力和城市魅力为重点，把改善民生作为城市发展的出发点和落脚点，其中首要的就是突出以人为本的发展内涵。《意见》指出：“市民幸福是上海城市发展的根本追求……围绕人的需求和全面发展，着力提高城市公共服务能力和均等化水平。加强社区建设，强化市民的社区归属感，积极提升市民的生活质量和幸福指数<sup>[18]</sup>。”

为了切实反映人的需求，在上海新一轮城市总体规划编制之初便通过开展公众愿景调查，覆盖不同国籍、不同职业类型、不同文化程度及不同年龄段的人群，并将相关的成果反映在规划编制的成果之中<sup>[16]</sup>。而在具体的规划中针

对城市总体规划核心指标之一的人口规模，规划开创性地提出了“常住人口规模 + 实际服务人口”的概念，前者主要是政府对于未来城市规模调控目标的设想，后者则是城市交通、市政基础设施配置的基本依据。在上海新一轮城市总体规划（公示草案）中明确写到：“水、能源、交通等基础设施为满足实际服务人口的需求，预留了 20% 以上的弹性；文化、医疗、体育等高等级公共服务设施，还需要满足更大区域内人群的需求<sup>[11]</sup>。”

可见，上海城市总体规划作为优化空间资源配置的公共政策，将其服务对象从常住人口扩展到了包括常住人口、半年以下暂住人口、跨市域通勤人口及短期游客在内的实际服务人口。对应服务对象的拓展，以“减量规划”为特征的上海在用地结构上也反映出 People Centered 的核心导向。上海新一轮城市总体规划中主要建设用地大类的用地结构变化如表 1 所示，其中居民居住和交通出行两大基本需求的用地比例在建设用地负增长的前提下占比结构提升了 4 ~ 6 个百分点；而公共设施用地和绿化广场用地则可以用“倍增规划”的字眼来形容。这一用地结构正是对 2014 年城市总体规划编制之初便开展的“上海 2040”城市愿景调查中反映出的市民对于环境优化、文化多元、宜居安全、交通便捷的向往，以及希望亟待改善环境污染和公共服务供给不平衡的愿望（图 1）<sup>[19]</sup> 的正面回应，从而让老百姓的获得感、幸福感和安全感通过城市总体规划的编制与实施，得到充分的反映与落实。

为进一步将城市总体规划服务对象的拓展和用地结构的优化通过规划策略



予以落实，上海新一轮城市总体规划中进一步提出打造“15 分钟社区生活圈”的设想，即让社区重新成为城市最基本的组织单元，使之成为践行“五大发展理念”和实现“以人民为中心”规划目标的基本平台<sup>[20]</sup>。所谓“15 分钟社区生活圈”，即在市民日常步行 15 分钟范围内全面满足城市民众从物质、安全、归属到学习、交往和创造等各个层面的人本需求，统筹居住、就业和休闲等诸要素<sup>[21]</sup>。这既是上海打造绿色低碳、功能复合的社区生活的基本空间单元，又是引导城市有机更新的主要空间组织模式。

2.2 底线思维

早在 2015 年，时任上海市委书记的韩正就强调上海的城市发展要牢牢守住常住人口规模、建设用地总量、生态环境、城市生产安全和运行安全这四条底线。这一底线思维要求在随后的上海市“十三五”规划和上海新一轮城市总体规划中均得以体现与落实。也正是秉持上述要求，城市总体规划提出要率先转变规划思维方式，在资源环境紧约束的背景下，由外延增长型向内生发展型转变，并提出将“底线约束、内涵发展、弹性适应”作为上海城市发展模式转型的三大关键词。模式转型的首要问题就是底线约束问题，而底线约束的核心其实是如何实现规划建设用地规模负增长这一要求。在某种意义上，这是以规划的转型和用地的减量来倒逼城市的转型，推进生态文明建设，提升空间治理

能力的关键举措。为了实现上述要求，上海新一轮城市总体规划围绕实现在规划期末全市规划建设用地总规模控制在 3 200 km<sup>2</sup> 以内的核心目标，主要通过“四线管控”“用地复合”“以拆定增”3 个方面逐步实现建设用地的只减不增和生态空间的只增不减。

“四线管控”的核心是通过划定有限的空间增长边界来容纳城市的可持续发展，反映在规划上就是通过划定生态保护红线和永久基本农田保护红线来锚固城市空间的生态底线，通过划定城市开发边界实现城市空间的增长管理，通过划定文化保护控制线实现文化和空间品质的高水准管控。其主要的划定原则是坚持底线思维，有限锚固生态空间；强化内涵发展，突出存量优化和品质提升；兼顾空间弹性，实施分层、分类差别化管控；搭建统筹平台，明确配套管理政策机制<sup>[22]</sup>。在规划管理阶段，则将“四线”录入规划国土资源统一信息平台，与所有审批事项自动对接，确保基本农田、生态空间和文化控制线不被侵占，建设用地规模不被突破。

“用地复合”则是在规划中探索商业、办公、居住、公共设施与市政基础设施等用地的集约复合开发，重点推进轨道交通场站周边地区的综合开发利用，引导大学校区、工业园区与居住社区的融合发展。以产业空间载体为例，规划将上海未来的产业空间划分为产业基地和产业社区两种基本类型，其中产业基地主要指先进制造业相对集中布

局、重点承载国家战略性新兴产业及代表中国制造最高水平的优质产业空间。除产业基地之外的产业空间，则以量大面广的产业社区形式出现，其中重点发展两种类型：一是结合城市更新和工业用地转型而发展嵌入式创新空间；二是融合科技、商务和文化生活等复合要素的科技商务社区。

“以拆定增”其实是有序调节建设用地供应节奏的基本原则，即在锁定建设用地总规模的前提下，坚持城市开发边界外低效建设用地减量与城市开发边界内新增建设用地挂钩。遵循“以拆定增”的原则安排新增建设用地，从而引导城市开发边界外存量宅基地和工业仓储用地逐步退出，推进上海现状的低效存量建设用地的减量。

2.3 开放网络

长期以来，上海所处的长江三角洲地区是中国城镇化水平最高、基础设施建设最完善及社会经济发展水平较高的地区。反映在城市和区域空间格局上则是围绕以上海为代表的核心城市出现明显的城市区域化和区域城市化的基本特征，上海与周边地区城镇一体化和同城化发展的趋势十分显著。为此，上海新一轮城市总体规划从“开放市域、服务全国、面向国际”的规划视角，提出从长三角协同发展的视角来谋划上海空间格局，优化城乡规划体系，形成“网络化、多中心、组团式、集约型”的空间结构，从而在区域和市域层面推动形成同城化的都市圈及产城融合的城镇圈两个空间层次。

同城化的都市圈是指在交通通勤、产业分工、文化认同等方面与上海关系更加紧密的近沪地区形成 90 分钟的交通出行圈，突出同城效应。这一概念的提出有别于以往城市总体规划中面对区域协同发展问题以交待区域空间关系、强调经济功能互动、落实上位规划区域性基础设施网络布局的务虚表述。规划通过聚焦与中心城市接壤的周边地区这一实体空间层级，划定东部沿海、杭州

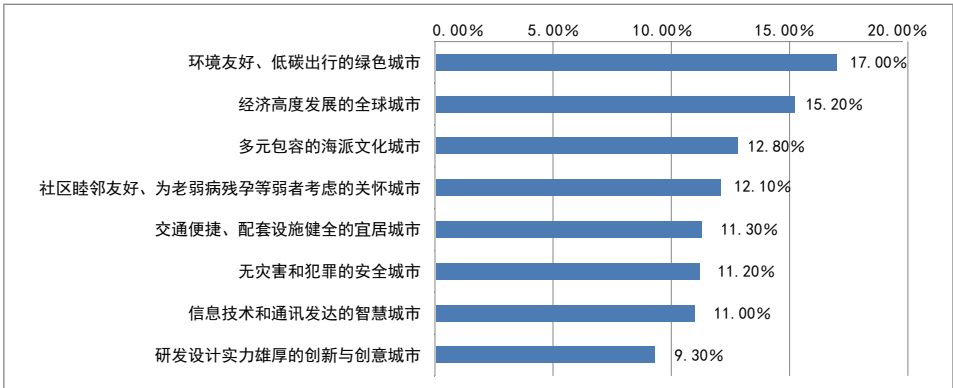


图 1 市民对未来上海 20 年发展目标的调查结构示意图  
资料来源：《“上海 2040”城市愿景调查报告》(2014 年)。





图2 上海城镇圈规划空间示意图

资料来源:《上海市城市总体规划(公示草案)》(2016年)。

湾北岸、长江口及环淀山湖四大重点区域战略协同区,明确4个跨区域方向的功能导向及空间协同重点方向,从而将更加主动地提出针对生态环境共保共治、交通设施互联互通、基础设施共建共享的具体规划举措。例如,在交通领域,规划在明确不兴建新客运机场和新货运港口的前提下,提出进一步加强上海两大机场与周边城市机场群的快速通达,提高上海港货物通达长三角区域的“水—水”中转比例和“海—铁”联运能力;在市政领域,规划首次提出加强与长三角天然气管网的互连、互通、互保,形成管网反输能力,实现区域用气应急保障,并建议上海应与上游流域及周边省市建立综合防灾协调机制,共同应对气象、地震和地质等区域性重大灾害。

产城融合的城镇圈则是立足市域,将城镇圈作为主城区外围的市域空间的主要空间组织和资源配置的基本单元。其规划特质是打破传统城镇体系以行政层级配置公共资源的方式,以一个或多个城市(新城或新市镇)为核心,以30~40分钟的交通出行时间来配置公共服务资源,集就业、生活和服务等功能于一体,覆盖若干个建制镇或街道。规划形成综合发展、整合提升及生态主导的3类24个城镇圈(图2)。每个城镇圈内注重统筹公共服务资源,加强核心城镇与周边一般新市镇、集镇及农村地区的公共交通服务、基础设施网络建设,从而促进产城融合、职住平衡、资源互

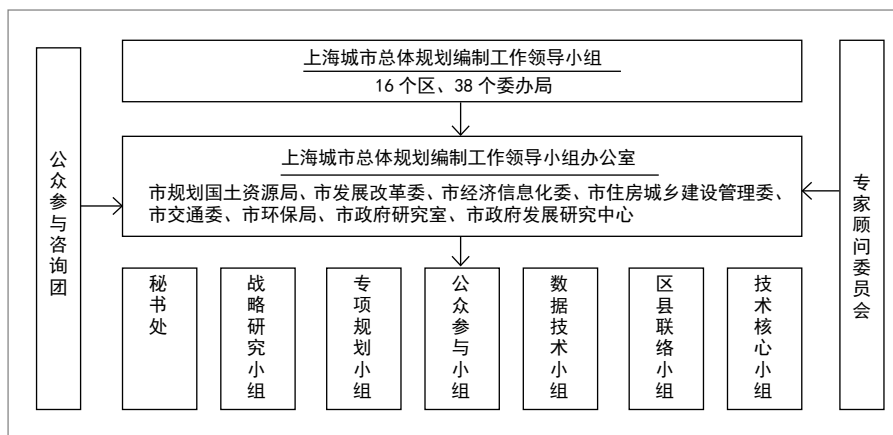


图3 上海新一轮城市总体规划组织架构示意图

补和服务共享<sup>[23-24]</sup>。值得关注的是,上海的城镇圈规划延续了同城化都市圈的开放思维,提出对邻近上海市域边界的4个城镇圈进行统筹协调,探索建立生态环境共建共治机制,实现公共服务的高效供给。

## 2.4 公共政策

党的“十八大”以来,“推进国家治理体系和治理能力现代化”成为全面深化改革的重要目标。而从《新城市议程》的导向中可以清楚地看到,城乡规划是国家治理体系的重要组成部分,是建设和提升国家治理能力的重要平台。在2014年的《关于编制上海新一轮城市总体规划的指导意见》中也专门提及:“要尊重人民群众在城市发展中的主体地位,转变社会治理理念,创新城市管理模式。”

上海新一轮城市总体规划始终秉持上述要求,按照“开门做规划”的理念,通过构建社会各方共同参与的工作格局,把规划编制过程作为探索城市治理方式转变的必由之路<sup>[25]</sup>,努力构建由空间规划体系、政策法规体系、空间管控体系、社会参与体系及规划维护体系组成的规划实施保障框架<sup>[26]</sup>,从而真正让城市总体规划通过规划的编制、审批、实施、监督与维护的全过程运营,实现从技术蓝图到公共政策的转身。而这样的转身主要是通过广泛的公众参与和全过程的管理思路转变来实现的。

就公众参与而言,上海新一轮城市总体规划在组织编制方式上就实现了从单纯的政府主导向组织多元主体协同参与转变,坚持按照“精心筹备、专家领衔、科学规划、公众参与、多方协同”的思路开展总体规划成果编制。从图3所示的本轮规划的组织架构中可以清晰地看到:与以往规划不同的是,专家顾问委员会和公众参与咨询团作为强大的助力全程参与城市总体规划编制的每一个关键环节。而在编制工作序列中,专门设立了公众参与小组来做好城市总体规划编制中每个阶段的公众参与工作。正是在细致的方案谋划、团队保障和机制设计下,规划在公众参与方面实现了从启动之初的“1万+”,到纲要公示时的“10万+”,再到成果公示时的“100万+”的“三级跳”。所谓“1万+”,是指2014年启动规划之初,上海面向全体市民发放并回收了16000多份调查问卷;到了2016年1月8日通过新媒体平台正式向社会公布城市总体规划纲要的阶段成果时,24小时内的浏览点击量达到“10万+”;2016年8月22日~9月21日上海城市总体规划草案公示,在全面听取社会各界意见时,“上海发布”网络平台上全文草案的点击量猛涨至“100万+”。在这些数据的背后揭示出:通过不懈的公众参与宣传和行动举措,城市总体规划逐渐从技术性文件变为全社会共同热议的焦点,民情被广泛了解、民意被充分吸纳,未来也将促

进全社会共同推动和监督规划的实施。

全过程的管理思路则是体现在规划成果编制阶段就开始考虑未来规划实施的一系列制度与机制的设计。就上述五大体系而言,在空间规划体系上侧重于增强城市总体规划的协调性、适应性和可操作性,突出“空间合一、时间合拍”,即以城市总体规划和土地利用总体规划为主题,整合全市各类专项规划中涉及空间安排的要素及政策,并在规划编制阶段就按照“目标(指标)—策略—机制”的逻辑框架,同步考虑规划实施问题,强化宏观战略与具体策略的衔接。在政策法规体系上,则强化规划实施的法律依据和政策支撑,明确后续规划条例和法规的修订工作,同时针对重点地区和重点领域深化研究对应政策。在空间管理体系上,突出空间资源配置对城市总体规划实施的保障和支撑作用,主要是构建“三大空间、四条红线”的空间分区管制体系。在社会参与体系上,要营造有利于城市总体规划实施的良好社会氛围,突出构建最广泛的公众参与格局,以城市空间艺术季、SEA-HH!论坛等活动为平台载体进一步宣传规划,同步探索多方协商、共建共治的社区自治方式。在规划维护体系上,注重灵活适应未来城市发展环境的动态变化,统筹数据、平台和机制“三位一体”的维护体系,建设上海城市发展战略数据库和城市空间基础数据平台,建立城市总体规划的动态监测机制和定期评估机制。

### 3 结语

上海新一轮城市总体规划是指导全市行政辖区内城市规划、建设和管理的法定依据,是引领上海城市创新转型、促进区域协调发展、优化空间资源配置的战略蓝图、政策平台和行动纲领。本文论述的上海新一轮城市总体规划在以人民为中心、底线思维、开放网络和公共政策4个方面的创新探索,一方面直接呼应了《新城市议程》中关于强调社

会的包容性、重视生态的本底性、构建结构的网络化和追求治理的政策性这四个重要的价值导向转变;另一方面也积极对应以人民为中心、生态文明战略、区域协同发展及城市与社会治理这四项近年来的国家战略导向。上述这种国际潮流与国家战略的相互呼应关系,最终在上海新一轮城市总体规划中得以充分体现,也反映出新时代中国城市总体规划转型的4个基本转变方向,即规划导向上强调人民的中心性与城市的功能性并重,发展模式上明确内涵发展的紧凑结构,管理方式上侧重于底线型过程控制,规划属性上定位为国家治理体系的重要公共政策。■

#### 【参考文献】

- [1] 住建部《城市总体规划编制改革与创新》总报告课题组.城市总体规划编制的改革创新思路研究[J].城市规划,2014(增刊1):84-89.
- [2] 住房和城乡建设部.城市总体规划编制审批管理办法(征求意见稿)[Z].2016.
- [3] 杨保军,陈鹏.制度情景下的总体规划演变[J].城市规划学刊,2012(1):54-62.
- [4] 赵民,郝晋伟.城市总体规划时间中的悖论及对策探讨[J].城市规划学刊,2012(3):1-9.
- [5] 李晓江,张菁,董珂,等.当前我国城市总体规划面临的问题与改革创新方向初探[J].上海城市规划,2013(3):1-5.
- [6] 邹兵.增量规划向存量规划转型:理论解析与实践应对[J].城市规划学刊,2015(5):12-19.
- [7] 施卫良,赵峰.对创新城市总体规划编制方法的初步思考[J].北京规划建设,2011(7):96-101.
- [8] 王富海,钱征寒,陈叶龙,等.实施效用导向的城市总体规划制度改革研究思路[C]//城市与区域规划研究,2015(10):87-99.
- [9] 孙施文.城市总体规划实施政策的理性过程[J].城市规划学刊,2001(2):13-19,79.
- [10] 北京市人民政府.北京市城市总体规划(2016—2035年)[Z].2017.
- [11] 上海市人民政府.上海市城市总体规划(公示草案)[Z].2016.

- [12] 联合国人居署.新城市议程[J].城市规划,2005(12):19-32.
- [13] 石楠.“人居三”、《新城市议程》及其对我国的启示[J].城市规划,2017(1):9-21.
- [14] UN-Habitat. International Guidelines on Urban and Territorial Planning[Z].2015.
- [15] 王红扬.人居三、中等发展陷阱的本质与我国后中等发展期规划改革:再论整体主义[J].国际城市规划,2017(1):1-25.
- [16] 庄少勤,徐毅松,熊健,等.超大城市总体规划的转型与变革[J].城市规划学刊,2017(2):10-19.
- [17] 石崧.国家战略与地方响应:上海城市转型的内生逻辑梳理[J].上海经济,2016(5):5-15.
- [18] 上海市人民政府.关于编制上海新一轮城市总体规划的指导意见[Z].2014.
- [19] 上海市城市总体规划编制工作领导小组办公室.“上海2040”城市愿景调查报告[R].2014.
- [20] 庄少勤.迈向卓越的全球城市——上海新一轮城市总体规划的创新探索[J].上海城市规划,2016(4):1-8.
- [21] 奚东帆,吴秋晴,张敏清,等.面向2040年的上海社区生活圈规划与建设路径探索[J].上海城市规划,2017(4):65-69.
- [22] 史家明,范宇,胡国俊,等.基于“两规融合”的上海市国土空间“四线”管控体系研究[J].城市规划学刊,2017(增刊1):31-41.
- [23] 徐毅松,廖志强,张尚武,等.上海市城市空间格局优化的战略思考[J].城市规划学刊,2017(2):20-30.
- [24] 陈琳,黄珏,陈星,等.上海市城镇圈空间组织模式及规划实施模拟研究[J].上海城市规划,2017(4):57-64.
- [25] 庄少勤,徐毅松,熊健,等.上海2040:以规划组织编制方法转型探索提升城市治理水平[J].城市规划学刊,2017(3):38-46.
- [26] 王世营,程大鸣,孔卫峰,等.基于公共政策运行的上海市新一轮城市总体规划实施保障体系研究[J].城市规划学刊,2017(增刊1):119-126.

【收稿日期】2017-10-18

# 城市总体规划“编审督”制度改革下的成都创新

□ 刘继华, 胡章, 王新峰

**【摘要】**城市总体规划“编审督”制度改革是解决当前城市总体规划实践各种问题的必然方向,改革的重点包括规划编制内容的优化、规划审查方式的调整、规划督察重点的转变和“编审督”管理制度的联动调整等。成都新一版城市总体规划落实改革要求,在规划编制内容上,突出总体规划的战略引领和底线管控地位;在规划成果制定上,探索性地明晰了各层级政府管理规划的事权和对应的强制性内容分级管理职责,提出了规划审查和督察的框架性设想。在此基础上,文章重点比较了“编审分离”和“分级管理”两种“编审督”方式实现的前提条件以及可能对城市总体规划改革带来的影响。

**【关键词】**城市总体规划;“编审督”制度改革;强制性内容;编审分离;分级管理

**【文章编号】**1006-0022(2017)12-0011-07 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

**【引文格式】**刘继华,胡章,王新峰.城市总体规划“编审督”制度改革下的成都创新[J].规划师,2017(12):11-17.

Urban Master Plan Reform Based On “Compilation, Approval And Inspection” System, Chengdu/Liu Jihua, Hu Zhang, Wang Xinfeng

**[Abstract]** The reform of compilation, approval and supervision of urban master plan is necessary to solve problems in practice. The optimizing of compilation content, transform of approval object, and adjustment of supervision system are the main reform contents. Following the reform demand, Chengdu master plan also makes some reforms: on the compilation content, highlights the guidance and bottom-line control of master plan; on the plan result, defines the administrative power and responsibilities among different governments, and puts forward the planning approval and supervision thought. At last, the paper compares the different realized condition between “separated compilation and approval” and “hierarchic control”, analyzes their influence to urban master plan.

**[Key words]** Urban master plan, Reform of compilation, approval and supervision, Compulsory content, Separated compilation and approval, Hierarchical control

## 0 引言

城市总体规划(以下简称“总规”)改革一直是学术界研究的重点,在近期的相关研究中,基于明晰中央和地方政府事权的“编审督”制度联动改革逐渐成为研究热点。例如,石楠提出,总规应该是政策性的,政策性的核心是协调各种利益关系,首当其冲的便是中央与地方利益关系的协调;赵燕菁提出,根据各级政府的事权,将总规分为国家、省和地方三个部分,分别由中央政府、省政府和地方政府审批;郑德高提出,总规减负不能完全解决当前的困境,其改革核心是明晰事权边界,涉及中央事权的规划需上报中央政府审批;杨保军提出,新版总规编审办法改革的一个重点方向就是明晰规划法理、尊重政府事权,要管住城市发展的底线,合理把控刚性控制的边界,区分不

同规划层次、不同城市地区规划强制性内容的表达深度和表达方式等。

2016年9月在全国城乡规划改革工作座谈会上,住房和城乡建设部提出了推动总规“编审督”制度系统改革的思路和要求,并发布了《关于改革创新城市总体规划工作方案的说明》以及“编审督”方面管理办法修改的征求意见稿。相关会议文件顺应了改革要求、指明了改革方向,但要尽快落地并转化为正式的管理要求,还需要各地在新一版总规编制过程中进行探索,总结经验。成都作为较早启动总规编制改革的试点城市,在新一版总规修编中,按照会议精神,着力探讨了新理念下总规编制重点的调整,明晰规划管理事权的成果编制创新,本文将以《成都市城市总体规划(2016—2035年)》为例,详细介绍成都所做的探索。

**【作者简介】** 刘继华,高级规划师,中国城市规划设计研究院北京公司规划二所所长,中国人民大学公共管理学院博士研究生。

胡章,规划师,现任职于中国城市规划设计研究院北京公司规划二所。

王新峰,高级规划师,中国城市规划设计研究院北京公司规划二所副所长。



## 1 总规“编审督”制度改革的背景和意义

### 1.1 “编审督”制度改革的必要性

我国总规制度建立于计划经济体制之下,至今仍延续着很强的计划经济特征,表现为编制层次较多、技术内容繁杂,强调详细的蓝图式布局、系统全面的技术细节,规划编制与规划审批、规划管理、规划实施等过程脱节。过多的编制内容叠加上繁杂的修改申请、技术论证和征求意见程序,使总规编审的周期十分漫长,部分由国务院审批的总规的编审周期竟达10年以上。当前规划督察的主要手段是按照总规确定的强制性内容“按图索骥”,这就要求以指导城市长远发展战略为主要目标的总规必须一次性达到控制性详细规划(以下简称“控规”)的落地深度。按《中华人民共和国城乡规划法》的要求,对于总规强制性内容的调整,必须报原审批机关同意,并重启周期漫长的修编程序。“编审督”的整个过程事实上已经“结成”了一个互相制衡、难以解开的“死结”。

实践中,地方政府对于总规的重视程度越来越高,但为了规避编审程序和督察风险,出现了很多不合理的做法。例如,有的城市高度重视总规编制的深度,使之成为汇总控规强制性内容的大拼盘,忽视了总规战略引领的作用,造成城市布局的碎片化;有的城市规划过期也不提出修编申请,或者总规一直处于动态编制过程中却迟迟不提交审批,通过专项规划和年度计划等方式“架空”或替代总规,严重影响了总规的严肃性和权威性。在对管理事权缺乏合理界定以及对强制性内容传导机制缺乏合理设计的情况下,过于庞杂的编制要求、过于僵化的审批机制和过于刚性的督察机制,事实上已经封死了总规由蓝图式规划向政策性规划改革创新的路径。

### 1.2 “编审督”制度改革的紧迫性

中共中央十八届三中全会提出,

要全面深化改革,转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,推进国家治理体系和治理能力现代化。随后,中央对城镇化、城市工作和生态文明建设提出了一系列的战略部署和任务要求,建立国家空间规划体系、推进规划体制改革的要求越来越紧迫,也越来越具体。加快推进总规“编审督”制度系统改革,既是破解当前城市规划突出问题的现实需要,更是建立我国空间规划体系的必然要求。目前,国务院审批的2020年总规即将到期,全国新一轮总规编制工作正在陆续启动,必须加快推进总规编制、审查审批和实施监督等方面的系统性改革。

根据2016年全国城乡规划改革工作座谈会明确的“编审督”制度系统改革思路和原则,各地在新一版总规编制中积极探索和创新。例如,上海在新一版总规中提出了“1+3”的成果框架,强调总规向战略性和结构性层面的转型;北京在新一版总规中围绕明晰“四个中心”的战略定位,强调非首都功能的疏解,强调对大城市病问题的综合治理,凸显了总规的操作性和政策性。然而,既有的实践虽探索了规划改革的方向,但更多还局限在规划编制领域,无法涉及“编审督”制度联动改革的全局性设计。随着各地现行总规即将到期,制度改革和设计的窗口期即将关闭,如果不能在新一版总规审批前完成相关制度设计和调整,总规将不仅失去解决当前突出问题的重要机会,还有可能错过在国家空间规划体系改革创新中发挥应有价值的历史机遇。

## 2 总规“编审督”制度改革的思路 and 重点

### 2.1 规划编制内容的优化

根据现行总规编制办法的要求,规划编制的工作内容繁杂、空间层次较多、专项规划和用地布局要求十分具体。《城市总体规划编制审批管理办法(征求意见稿)》对以上工作要求进行了较大调整,主要体现在三个方面:①改进规划编制理念和方法。按照因地制宜、分类指导的原则,通过明确规划目标、指标和空间管控要求,落实以人为本、尊重自然、传承历史等规划理念。②突出规划编制重点。重点围绕强化总规的战略引领和底线控制作用,把握好战略定位、空间格局和要素配置,强调城乡统筹、多规合一,使总规真正成为落实国家区域发展战略的重要手段。③明晰规划事权,加强规划“编审督”的衔接。通过明晰政府与市场的边界、中央与地方政府的事权边界,调整优化规划编制内容,改变强制性内容的表达方式,加强规划审批与监管的有效衔接,使总规成为统筹各类发展空间需求和优化资源配置的平台。此外,该征求意见稿还明确了规划层次、空间规划、指标体系和成果框架等具体要求,体现了总规战略地位的提升,符合新理念新要求的编制改革要求。但在明晰规划事权方面,只提出了要区分总规层面表达的内容和下位规划落实的内容,强调规划强制性内容的指标量化和分解落实,对于如何进行内容区分和事权界定并没有给出明确的指导意见。

### 2.2 规划审查方式的调整

《城市总体规划审查和修改工作规则(征求意见稿)》,按照简政放权、放管结合,提高总规审查和审批效率的要求,提出的改革内容主要包括三个方面:①按管理事权明确审查重点。按照中央和地方各级政府的规划事权,分级把握审查审批的重点,中央政府重点把握涉及城市全局和长远发展的战略要求,减少对具体建设、具体项目的规定。②简化和规范审查程序,提高审查审批效率。要精简前期工作和审查程序,改进部门联席会议审查方式,明确相关部门审查程序和时限要求。③区分强制性内容的修改和非强制性内容的修改。强化对修改强制性内容的审查,简化修改

非强制性内容的审查,给予地方更大的自主权。

该征求意见稿对简化审查审批程序、改进部级联席会制度做出了较大的改进,但笔者认为还存在三个方面的不足:①与编审办法征求意见稿一样,对于规划管理事权的区分和界定不够具体,过于原则性的要求难以转化为具体的操作手段。②继续以是否调整强制性内容作为是否简化修改程序的前提条件,事实上这并没有达到简政放权的目的,因为按照新的编审办法,强制性内容的广度和深度都大幅度增加了,很多强制性内容要达到落地的精度,若非涉及到强制性内容调整,地方政府基本上不会提出调整规划的请求。③对于建立并逐步完善总规的动态调整机制考虑不足。总规审批的本质是上级政府对城市政府的行政许可,体现了上级政府对城市政府和市场在城乡规划与建设层面上的管制,考虑到我国各地城市千差万别的发展实际和发展环境,应当在规划编审过程中给予地方更大的自主权。

## 2.3 规划督察重点的转变

在规划监管和督察方面,《城市总体规划实施评估和监督检查工作办法(征求意见稿)》提出的主要内容包括:①明确规划实施监管形式和监管重点,将第三方开展的总规实施评估与住房和城乡建设部实施的督察相结合。②建立规划评估公开制度,开展年度评估和五年阶段评估,与政府绩效考核和人大监督工作相结合,并定期向社会公布评估结果。③建立上级机关监督检查制度,将结构性空间布局要求、下位规划制定及历史文化保护要求等作为住房和城乡建设部派驻督察员等监督检查的工作重点。

该征求意见稿对规划实施评估的工作内容表述较多,建立了规划评估与实施督察的结合机制,但对于如何改变目前督察“越位”和“缺位”的状况,如何调整“过于刚性、按图索骥”的督察方式,如何落实“弹性内容可引导、

可调控”的改革要求没有做出回应;同时,也没有对应《城市总体规划编制审批管理办法(征求意见稿)》和《城市总体规划审查和修改工作规则(征求意见稿)》中界定规划事权的要求,明确各级政府的监管内容和监管方式,也没有提出如何发挥人大、媒体的监督作用,特别是突出公众参与作用,建立多层次、立体式实施监督机制的设想。按照“编审督”联动改革的要求,中央政府应着力于对总规强制性内容的落实和传导过程的督察,重点督察总规与详细规划的衔接是否有效贯彻总规要求;应完善多渠道监督机制,明确各层级政府的规划管理责任,加强对各层级政府履行监管责任的监督检查;对于非审批部门监管的强制性内容,应赋予地方政府合理优化调整、动态增补的职权,并通过公开公示、审批备案制度予以确认,完善强制性内容编制、审批、监督的联动机制,为总规动态调整机制的建立创造条件。

## 2.4 “编审督”管理制度的联动调整

总规“编审督”制度联动改革的前提是相关法律法规、规章制度的联动调整。按照改革思路,既要强化总规的严肃性,实现全域覆盖、底线控制,又要提升总规的适应性,实现事权明晰、刚弹结合。加强总规的严肃性,需要提高强制性内容的约束力;而提升总规的适应性,则需要重点解决强制性内容刚性过刚、弹性不足的问题。可见,强制性内容事权的合理界定和把握是决定总规“编审督”制度改革的关键所在。而目前提出的管理办法征求意见稿缺少对于强制性内容管理事权分级的具体意见,也没有改变目前规划强制性内容调整的审查程序和实施监管要求,“简政放权”“按事权明确审查重点”“谁审批、谁监管、谁有权同意修改”等改革思路仍没有落实到位。为更好地推进改革,需要总规编制、审查审批、批后监管等部门联动推进相应制度和程序设计;需要同步推进总规信息平台的建立,整合

规划、审批、开发和督察等数据信息,建设全国统一的规划编制、审批和管理信息化平台;需要建立常态化的总规联合评估和审查工作机制,针对问题联合施策,为科学编制规划和调整管理要求提供依据。

## 3 成都总规落实改革要求的编制探索

成都新一版总规编制工作不局限于上述各管理办法征求意见稿的要求,而是结合成都作为特大中心城市的特点和管理需要,按照“编审督”制度联动改革的要求围绕三个方面展开探索:①搭建政策导向的目标框架体系,推动总规战略引领地位的提升;②按照绿色发展要求,明确城市发展的刚性约束条件,强化总规的底线管控作用;③明晰规划管理事权,对强制性内容管理层级进行细分,搭建权责对应的管理框架。

### 3.1 聚焦目标框架,提升总规的战略引领地位

基于国家战略要求和城市发展阶段特征,规划提出以建设全面体现新发展理念的国家中心城市为目标,重点增强成都的西部经济中心、金融中心、科技中心、文创中心、对外交往中心和综合交通通信枢纽的六大核心职能,提升成都的国际竞争力和可持续发展能力,支撑城市远景向繁荣、幸福、可持续发展的世界城市目标迈进。围绕目标定位,规划制定了国际开放、创新引领、生态集约、便捷高效、幸福宜居和文化包容六个方面的目标内涵要求,以目标为引领,建立了目标—战略—举措—指标的政策性目标框架体系(图1),强化总规的战略引领作用。围绕着推进双向开放、强化创新引领、建设洲际枢纽、加强生态保护、打造宜居天府和提升文化魅力六方面战略举措,形成围绕目标内涵、战略举措的分阶段目标指标考核体系,推动目标框架体系成为指引成都发展的



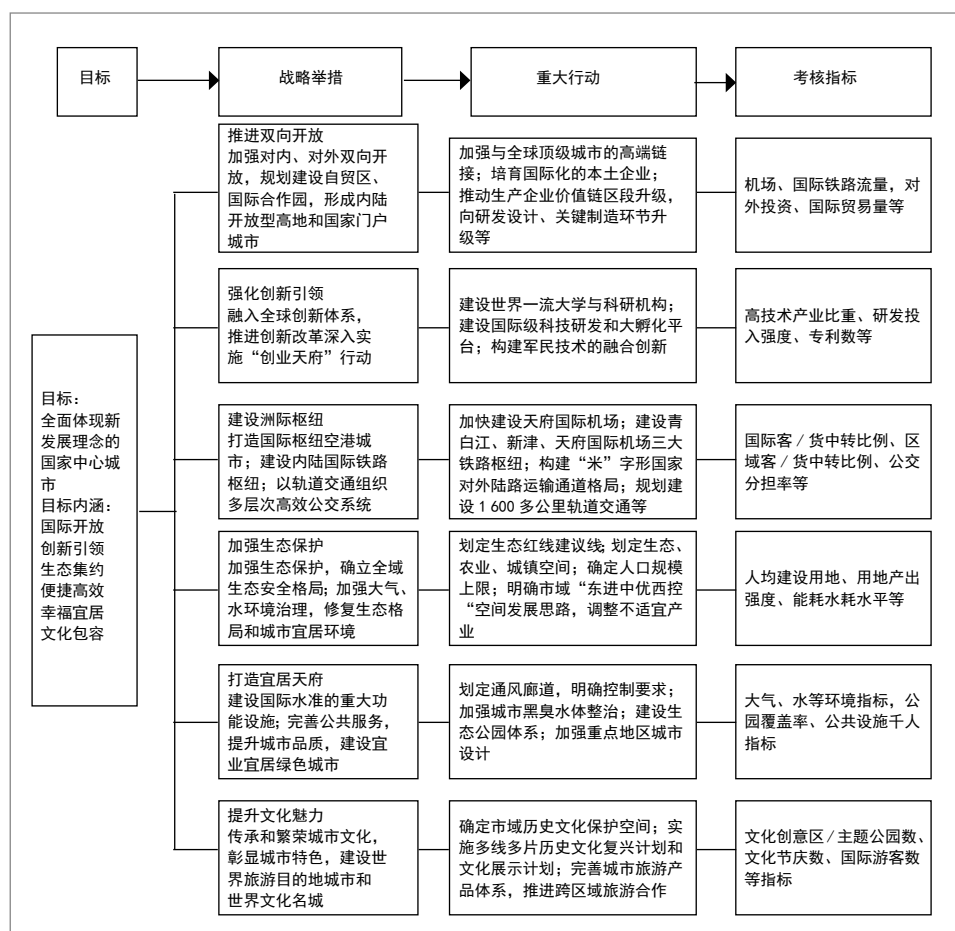


图1 目标—战略—举措—指标框架示例图

总纲领。

例如，围绕着从休闲之都到宜居天府这一战略，规划提出以水环境治理和大气治理为核心改善宜居环境品质、围绕人才引进和人口结构变化完善住房和公共服务体系等系列策略。其中，在大气环境治理行动计划方面，提出在中心城区划定六条一级通风廊道和若干条二级通风廊道（图2），明确管控边界，制定管控措施，并细化落实到分区指引，以指导下位规划落实；同时，针对该行动提出了系列考核指标，如环境控制质量优良率从现状的58.6%提高到国家二级标准；全市PM2.5浓度要从现状的64 ug/m<sup>3</sup>下降到35 ug/m<sup>3</sup>。

### 3.2 限定发展前提，强化总规的底线管控作用

针对近年来成都在快速城镇化过程中累积的人口不断膨胀、用地低效拓展、生态体系侵蚀退化及环境质量改善

压力加大等突出问题，规划坚持生态优先、绿色发展的理念，以成都资源本底环境的短板作为约束城市发展的前提条件，明确了“四定”的发展前提。其中，“以水定人”是选取多要素综合评价资源环境承载力，最终确定以水环境短板为约束性门槛，限定常住人口规模上限和建设用地规模上限；“以能定业”是基于资源环境禀赋和能源结构特征，确定成都应当以服务业高级化和制造业高端化为发展方向，进而限定产业发展门类，制定产业发展负面清单；“以底定城”是根据全域的用地条件适宜性评价结果，划定生态控制线和城镇开发边界等空间底线，推动城市发展方向调整和城乡空间格局优化；“以气定形”是强调大气通风环境对发展布局和建设形态的约束力，结合城市通风环境与热岛效应的改善要求，划定两级通风廊道控制线，制定廊道内的用地发展、产业布局、建筑高度及建筑形态等管控要求。

例如，按照“以底定城”的原则，规划基于成都市域资源禀赋特征，以交通和功能组织网络调整为切入点，打破圈层式布局模式，提出“东进、南拓、北改、西控、中优”的全域空间策略分区，促进城乡空间格局的调整，并制定五个分区的规划导则以及各个区县的规划指引，推动底线管控的向下贯彻（图3）。其中，在“西控”地区，严格保护生态高敏感地区和都江堰精华灌区，严控城市规模和产业类型，建设生态文明示范区；规划期末，“西控”地区生态红线面积应占全市95%以上，城市建设用地应比上轮规划减量20%左右（过程稿的要求）；制定负面清单，逐步退出与资源禀赋不协调的污染型产业，引导发展绿色科技产业。以郫都区为例，属于“西控”范围内的城市建设用地比上轮卫星城总规缩减20%，缩减后郫都区（绕城高速公路外）城市建设用地规模由102 km<sup>2</sup>下降到95 km<sup>2</sup>。

### 3.3 明晰规划事权，搭建权责对应的管理框架

结合国内相关研究，规划管理事权划分的共识是中央政府应重点把握涉及全局和长远发展的战略要求等内容，省级政府应着力统筹区域协调和资源环境监管等内容，地方政府应负责具体的公共服务供给和建设用地布局等内容。在《城市总体规划编制审批管理办法（征求意见稿）》中，规划强制性内容在现行总规编审办法规定的建设用地规模、城市四线等内容的基础上，新增了城镇开发边界、核心约束性指标和生态隔离地区管理要求等内容，同时中心城区要覆盖市区所有的新城区和各类开发区，强制性内容的深度和广度都有所增加。

成都新版总规编制按照改革要求对规划强制性内容进行了事权细分，中央政府事权的强制性内容主要包括规划区范围、城市建设用地规模、总规核心约束性指标、历史文化遗产保护、生态红线及管控要求、各专项规划目标和配



置标准等；省级政府事权的强制性内容主要包括区域重大基础设施、区域生态廊道管理要求等；市级政府事权的强制性内容主要包括城市公共服务设施用地布局、交通和基础设施布局、城市特色和城市风貌、近期建设规划等。

规划强制性内容中的城镇开发边界、城市四线等空间边界类强制性内容，难以简单地界定为国家级、省级或者市级事权，需要根据管控对象级别、规模、作用和影响的不同探索性地分级界定（表1）。例如，在城镇开发边界方面，规划将需要上报国务院审批的规划区范围内的城镇开发边界列入国家级管控强制性内容；将由省人民政府审批总规的设市城市的开发边界列入省级管控强制性内容；将由市人民政府审批城镇总规的县城、镇的开发边界列入市级管控强制性内容。在城市绿线方面，规划将主要河道两侧绿地及5hm<sup>2</sup>以上的大型绿地等系统性、结构性绿地的绿线列入国家级管控强制性内容，将2~5hm<sup>2</sup>的块状绿地等城市绿线列入省级管控强制性内容，将2hm<sup>2</sup>以下的块状绿地的城市绿线列入市级管控强制性内容。在城市蓝线方面，规划将都江堰精华灌区涉及河道以及城市内重要湖泊等蓝线列入国家级管控强制性内容（图4），将其他省管河道蓝线列入省级管控强制性内容，将省管河道以下蓝线列入市级管控强制性内容。

依据以上强制性内容管理分级划分，项目组建议将强制性内容划分为国家级管控、省级管控和市级管控三类，按照“一级政府一级事权、权责对应”的原则，明确相应层级强制性内容的管理职责，包括审批权、管理监督权和调整权。按照由谁审批，则由谁监督管理、由谁负责调整审批的管理规则，项目组提出国家级管控强制性内容应由国务院规划主管部门进行管理和督察，其修改应上报原总规审批机关审批同意，并通过重启总规修编程序来实现；省级管控强制性内容应由省级政府进行管理和督察

和督察的重点内容。其修改应上报省人民政府批准，并报国务院城乡规划主管部门备案；市级管控强制性内容应由市人大进行管理和督察，其修改应报市人大批准，并报省人民政府和国务院城乡规划主管部门备案。以上相应管理要求，建议通过纳入总规成果的方式来落实，即在总规文本中结合规划强制性内容的划定逐条明确，并将相应条款作为总规审批、评估

和督察的重点内容。

#### 4 对总规“编审督”制度改革路径的思考

在成都总规编制过程中，项目组以规划管理事权的界定和强制性内容分级方案为基础，重点比较了“编审分离”和“分级管理”两种规划成果的“编审督”

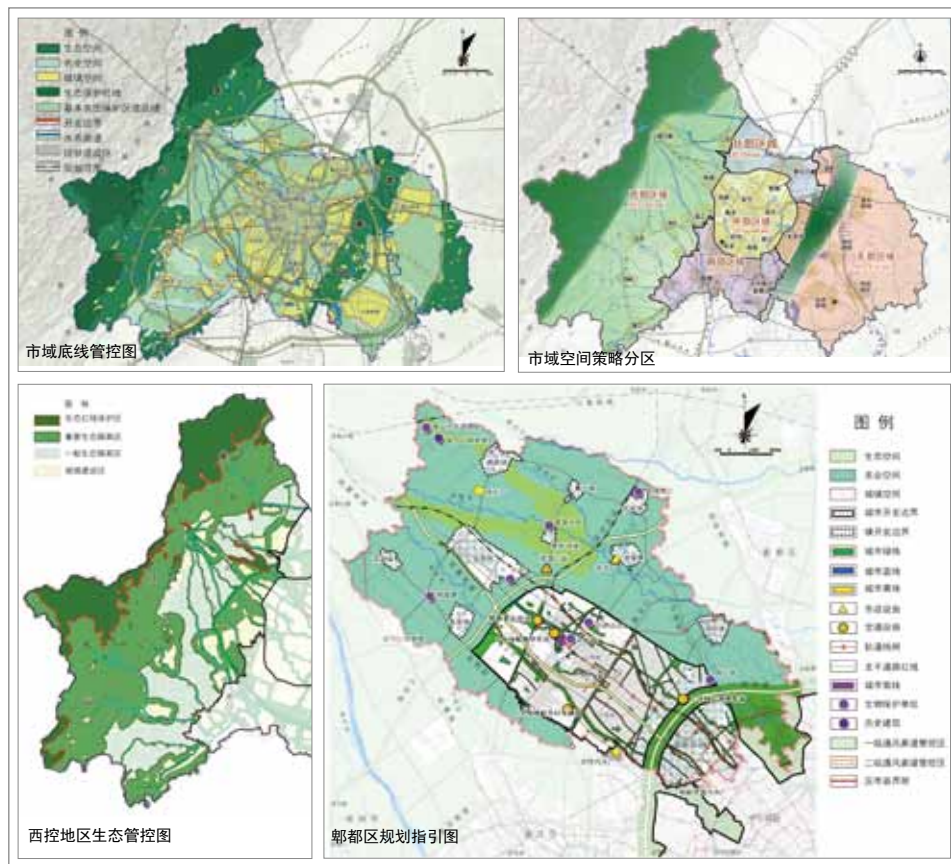


图3 “以底定城”原则自上而下贯彻路径示意图



图2 成都中心城区通风廊道规划图（过程稿）



图4 成都中心城区国家级管控五线图（过程稿）

方式。二者差异的核心在于非审批部门管理事权的规划强制性内容是否上报审批，以及相应的规划编制、审批、监管等程序调整和制度建设问题。

4.1 “编审分离”的方式

“编审分离”是指总规的编制和审批内容相分离，编制仍按照相对完整的技术内容要求进行，但是上报的成果需突出审批部门的管理重点，只上报审批部门事权和重点关注的内容。按照“编审分离”的思路，总规需要按照审批部

门和地方事权，将成果梳理为上报版和完整版两套技术成果。其中，上报版技术成果重点关注涉及国家和区域利益的相关内容，如城市发展战略、重要自然资源的保护、文化遗产的保护、空间开发管制、重大基础设施和区域协调等战略框架性内容；完整版技术成果在上报版技术成果的基础上，还需包括城市发展战略、建设用地布局、地方事权的规划强制性内容以及分区规划指引等地方管理需要的建设性规划内容。此外，按照事权对应的原则，由国务院审批的

总规成果还可分解为三个版本，分别是国批版、省批版和市批版。“编审分离”可以简化总规上报内容，明晰审批重点，提高审批效率。上报版和完整版两套技术成果的审批与修改程序实行分开管理，上报版由上级部门审批，是上级部门督察地方规划实施的重要依据，其修改和调整需上报上级部门审批；完整版则由地方人大审批，是地方规划主管部门指导下位规划编制、督察下位规划实施的重要依据，其中不涉及上报版强制性内容的修改和调整由地方人大审批。

需要注意的是，“编审分离”也会带来新的问题：首先，上报版技术成果和完整版技术成果分别报批，是否还属于一个规划，二者是否具有同等的法律效力？其次，地方政府为了规避督察和规划调整的压力，会减少或“虚化”上报版技术成果中强制性内容条款，是否会弱化上级政府对地方政府规划管理调控的约束力？最后，两套成果的审批部门和程序不同，编审周期很容易脱节，未来是否会逐步演变为两个规划，一个是中央政府审批的城市战略性总规，另一个是地方政府审批的城市建设性总规？

表 1 成都总规边界类强制性内容管理层级划分一览

| 管理级别 | 城镇开发边界         | 城市绿线                               | 城市蓝线                         | 城市黄线                      | 自然资源与生态环境                         |
|------|----------------|------------------------------------|------------------------------|---------------------------|-----------------------------------|
| 国家级  | 城市规划区内城镇开发边界   | 主要河道两侧绿地及 5hm <sup>2</sup> 以上的大型绿地 | 市域 27 条主干河流、都江堰精华灌区涉及河道、重要湖泊 | 机场及铁路场站等市级重大交通设施          | 生态安全格局、环城生态区、自然遗产、风景名胜、自然保护区、森林公园 |
| 省级   | 规划区外设市城市的开发边界  | 2 ~ 5hm <sup>2</sup> 的块状绿地         | 清白江、毗河等省管河道                  | 城市轨道交通车辆基地、公路客运站等市级重要交通设施 | 县级以上集中式饮用水水源保护地，一级、二级通风廊道         |
| 市级   | 规划区外的县城及镇的开发边界 | 2hm <sup>2</sup> 以下的绿地             | 省管河道以下的河道水网及湖泊               | 其他各类设施黄线及由下位规划划定的要求       | 其他水源保护区                           |

表 2 两种方式对现有制度的调整要求及可能的改革方向

| 改革内容       |      | “编审分离”的方式                  | “分级管理”的方式                       |
|------------|------|----------------------------|---------------------------------|
| “编审督”要求的调整 | 编制内容 | 内容拆分、两套成果                  | 内容完整、一套成果                       |
|            | 审批方式 | 分别上报、分开审批                  | 同步上报、一次审批                       |
| 改革方向       | 督察重点 | 中央事权强制性内容实施情况              | 地方政府履行督察职责                      |
|            | 修改程序 | 地方提出申请、重启修编程序              | 动态维护调整、无分歧采用备案方式                |
|            | 改革类型 | 一步到位、激进式分权改革               | 循序渐进、渐进式分权改革                    |
|            | 演进趋势 | 总规纳入国家空间规划体系；原总规主体内容成为地方事务 | 以国、省空间规划为上位规划依据；沿用现行总规制度并保持相对独立 |

4.2 “分级管理”的方式

“分级管理”是指总规只形成一套成果，同时上报审批，但在规划成果中对规划事权，特别是规划强制性内容管理事权进行分级表达，明确各级政府应当行使的规划管理权限，明确强制性内容分级管理要求和调整程序。由此，总规审批部门不仅要把握规划内容的技术合理性，还要审查强制性内容分级界定和管理要求的合理性，在审批规划内容的同时，对强制性内容的管理要求和修改程序一并进行审批。在总规批复后，相应管理要求也得到赋权，地方政府承担起相应管理事权强制性内容的落实和监管责任，同时获得在相应赋权范围内对强制性内容进行维护和修改的权利，通过简化程序上报原审批部门批准或备案，规划审批部门按照规划成果要求对

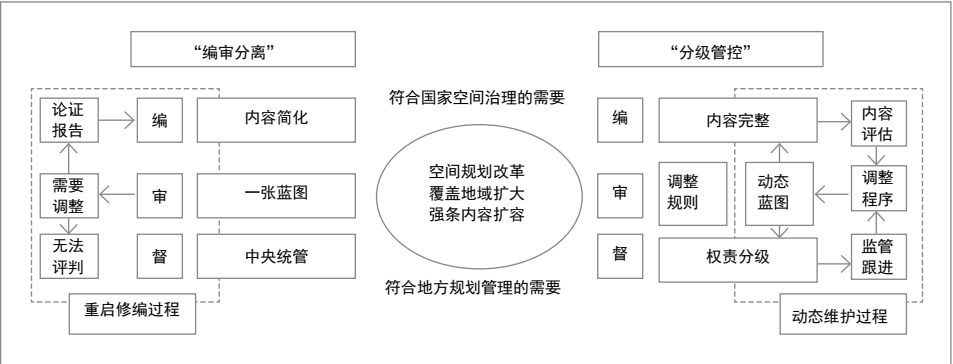


图 5 “编审分离”和“分级管理”两种编审督方式的比较



地方政府履行职责情况进行动态监管。

“分级管理”的核心是在保证总规约束力不降低的同时,将部分规划审批和监管的责任和权利下放,简化规划调整的程序,可实现规划动态维护,增强规划的适应性。同时,由于规划成果由上级部门审批,意味着所有强制性内容的管理要求均需上级审批部门最终审核确定,可以降低地方政府随意虚化或更改强制性内容的可能性。

需要注意的是,影响“分级管理”实现的一个关键问题就是关于强制性内容修改的简化程序设定与既有法律法规要求不符,特别是《中华人民共和国城乡规划法》和《城市总体规划修改工作》都规定了总规强制性内容的修改必须重启总规修编程序。只有国务院主管部门自上而下地推动才有可能实现“分级管理”,可以是启动相关法律法规和管理办法的修订,也可以是在既有框架下重新界定强制性内容的概念内涵,用“地方性强制性内容”或“准强制性内容”等概念来替代。

#### 4.3 两种“编审督”方式的比较与思考

比较以上两种成果编审方式,从“编审分离”来讲,“编”的内容简化了,“审”的是上级政府事权的强制性内容,而“督”的权责集中在负责总规审批的政府部门。对于上级审批部门来说,“编审督”的对象是内容简化、固定不变的一张蓝图,规划执行过程中发生强制性内容调整的情况,必须按照原程序重启总规修编过程。从“分级管理”来讲,“编”的内容是完整的,“审”的不仅是强制性内容还有其分级要求及管理规则,“督”的权责分配给不同层级政府。“编审督”的对象是内容完整、动态维护的一张蓝图,强制性内容既可优化又可增补,“编审督”将成为一个动态并可持续的政策过程(图5)。

“编审分离”和“分级管理”体现了两种改革思路,其中“编审分离”是

激进式分权改革,中央政府只审批最重要的、刚性的一张蓝图,并纳入国家、省级空间规划体系,而将城市发展布局的主体内容留给城市政府自己把握,城市规划将逐步过渡为地方政府主导的管理事务。而“分级管理”则是渐进式分权改革,中央政府整体把握一张动态的、政策性的蓝图,将原来总规的编审过程由一次博弈转化为多次博弈,在此过程中,中央政府继续发挥对城市空间规划的调控作用,并逐步提升地方政府的管理能力、管理责任和管理权限。两种思路都符合总规改革的方向,如何选取则要综合考虑未来国家空间规划管理体制调整的方向、空间规划体系中总规的定位以及各地规划管理水平和自我监管能力的差异(表2)。

#### 5 结语

总规“编审督”制度改革,重点要破解当前总规管理事权界定不清、刚性约束不力、弹性应对不足及审批效率低下等突出问题。按照国家空间规划改革的要求,需提升总规的科学性、严肃性和实效性,“总体规划经法定程序批准后就具有法定效力,要坚决维护规划的严肃性和权威性”“要把握好战略定位、空间格局、要素配置,坚持城乡统筹,落实‘多规合一’形成一本规划、一张蓝图”。应对我国发展环境的快速变化,以及各地城市发展的巨大差异,构建和设计好这张蓝图并系统推进相关制度优化设计至关重要。

总规经过多年的实践探索和各方努力,相应管理制度日趋丰富并逐步固化,在此背景下,系统推进“编审督”制度改革需要有关部门发扬自我革命的精神,按照简政放权的要求做好顶层设计,系统谋划城乡规划改革与空间规划体系改革的匹配性问题,为差异化的改革方案和蓝图设计提供包容性的指导框架,鼓励各地大胆尝试、探索多元化改革路径。总规的编制内容应当有增有减,

不宜要求各地按照统一的编制内容和深度编制成果;总规的审批权力应逐步下放,通过明晰规划管理事权,推动审批、评估、督察等制度的系统化完善。只有中央和地方政府合力,“编审督”相关主管部门联动,才能更好地推进改革,促进总规由“目标蓝图式规划”向“动态政策性规划”的范式转变。

(感谢中国城市规划设计研究院院长杨保军、副总规划师尹强,成都市规划管理局副局长胡滨,成都市规划设计研究院院长曾九利,以及《成都市城市总体规划(2016—2035年)》编制项目组成员在技术创新思路形成过程中给予的帮助!)

#### [参考文献]

- [1] 郑德高,葛春晖. 重塑边界:总体规划改革与地方实践[J]. 上海城市规划, 2014(2): 81-90.
- [2] 杨保军,张菁,董珂. 空间规划体系下城市总体规划作用的再认识[J]. 城市规划, 2016(3): 9-14.
- [3] 赵民,郝晋伟. 城市总体规划实践中的悖论及对策探讨[J]. 城市规划学刊, 2012(3): 1-9.
- [4] 周显坤,谭纵波,董珂. 回归职能,明确事权:对城市总体规划强制性内容的辨析与思考[J]. 规划师, 2015(7): 36-41, 54.
- [5] 徐超平. 城市总规“编审分离”的实践探索——以国务院批复兰州总规模板为例[R]//2015年度CAUPD业务交流会, 2015.
- [6] 杨保军,陈鹏. 制度情境下的总体规划演变[J]. 城市规划学刊, 2012(1): 54-62.
- [7] 李晓江,张菁,董珂,等. 当前我国城市总体规划面临的问题与改革创新方向初探[J]. 上海城市规划, 2013(3): 1-5.
- [8] 尹强. 冲突与协调——基于政府事权的城市总体规划体制改革思路[J]. 城市规划, 2004(10): 58-61.
- [9] 许景权,沈迟,胡天新,等. 构建我国空间规划体系的总体思路和主要任务[J]. 规划师, 2017(2): 5-11.

[收稿日期] 2017-10-18



# 地方政府规划的行动取向与政策把持

## ——黄石市 2049 战略规划与总体规划的比较观察

□ 杨箫丛, 何冬华, 霍子文

**【摘要】**地方政府是组织编制与实施城乡规划的主体。然而, 长期以来, 由于城市总体规划存在审批周期冗长、规划内容繁杂及事权关系不清等弊端, 使得地方政府对其又爱又恨, 编制战略规划成为地方政府规避总体规划弊端的方法之一。文章以湖北省黄石市 2049 战略规划与城市总体规划为比较研究的对象, 从地方政府的视角剖析战略规划与城市总体规划在编制目标、过程、内容及实施等方面的异同, 分析二者存在的“最大公约数”, 从城市共识、全域治理和机制保障等方面提出战略规划与城市总体规划协同对接、形成合力的建议。

**【关键词】**城市总体规划; 战略规划; 地方政府; 比较研究

**【文章编号】**1006-0022(2017)12-0018-06 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

**【引文格式】**杨箫丛, 何冬华, 霍子文. 地方政府规划的行动取向与政策把持——黄石市 2049 战略规划与总体规划的比较观察 [J]. 规划师, 2017(12): 18-23.

Action-oriented And Policy Control Of Local Plans: A Comparative Study Of “2049” Strategy And Master Plan Of Huangshi City/Yang Jingcong, He Donghua, Huo Ziwen

[Abstract] Planning formulation and implementation are dominated by local government. strategic plan has been an optional substitute for urban master plan by local governments due to its complexity. The paper compares the target, progress, content and implementation of “2049” strategy and master plan of Huangshi city from the viewpoint of local government, finds out their “greatest common divisor”, explores an integrated approach from urban consensus, general governance, and mechanism guarantees.

[Keywords] Urban master plan, Strategic plan, Local government, Comparative study

### 0 引言

一直以来, 城市总体规划被定义为“对一定时期内城市性质、发展目标、发展规模、土地利用、空间布局以及各项建设和综合部署和采取措施”<sup>①</sup>, 是指导城市地方政府进行空间资源分配与土地利用布局的基本依据。中共中央十八届三中全会将“推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标, 2015 年中央城市工作会议进一步提出“要提升规划水平, 增强城市规划的科学性和权威性”。然而, 随着我国市场经济的不断发展和资源环境的约束矛盾日益加深, 城市总体规划的不适应性也逐渐突显。正是在这一时期, 城市战略规划再受重视, 因其战略性、长远性、全局性的特点成为地方政府热衷使用的谋划

远景蓝图的重要工具。

在新形势下, 学术界对战略规划和城市总体规划的关注与研究持续不断, 主要集中在改革创新方向、空间规划体系、总体规划实践和地方政府行为等方面。其中, 李晓江等人从价值理念、事权法理、规划体制和技术方法等方面系统提出了总体规划改革创新方向; 杨保军等人提出在国家构建空间规划体系的背景下, 城市总体规划在城市层面的空间规划体系中占据主导地位; 庄少勤从规划目标、发展模式、空间格局和规划方法等方面对上海城市总体规划的创新探索进行了总结; 易晓峰以广州为实例, 提出新形势下城市总体规划的转型应从实施角度出发, 考虑地方政府的诉求, 并理顺各级政府、各类规划之间的关系; 郑国提出战略规划不仅要凝聚社会各界的共同愿景, 还

**【作者简介】** 杨箫丛, 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。

何冬华, 通讯作者, 高级工程师, 广州市城市规划勘测设计研究院规划设计一所副所长。

霍子文, 现任职于广州市城市规划勘测设计研究院规划设计一所。

要成为政府实现“善治”的政策平台和重要工具。然而，目前将战略规划与城市总体规划进行比较分析的研究较少，而从地方政府规划的行为和政策视角来分析的研究则更少。

因此，在当前城市总体规划改革的背景下，从地方政府的视角，对战略规划与总体规划进行比较分析，将为城市总体规划的改革提供思路。本文选取湖北省黄石市作为研究对象，一方面是因为黄石市城市总体规划由国务院审批，经历了市、省、国家整个编制审批流程，另一方面是黄石市作为资源枯竭型城市，在转型关键时期推动了战略规划与城市总体规划的联动编制，具有一定参考价值。本文将从地方政府视角，对黄石市 2049 战略规划与总体规划并行推进过程中的异与同进行剖析，从而提出两者协同对接、形成合力的建议。

1 总体规划的实施尴尬与战略规划的及时补位

湖北省黄石市是新中国成立初期重要的矿冶工业城市。随着矿产资源的日渐枯竭，黄石市面临着转型发展的现实需求。2003 年经国务院批准实施的《黄石市城市总体规划 (2001—2020)》对黄石市城市社会经济发展起到了重要的指导作用，但是随着黄石市城市发展面临新的形势与背景，亟待对该版城市总体规划进行调整。当前，国务院批复的城市总体规划大多以 2020 年为规划期末，这在规划期限上制约了地方政府对城市未来的谋划与展望，且由于城市总体规划审批流程长、时间久，地方政府对社会经济发展与城市建设的迫切需求难以及时反映到城市总体规划之中。因此，在编制城市总体规划的同时，黄石市政府推动了战略规划的编制工作，甚至期望战略规划中的近期行动能得以实施。

1.1 城市总体规划的实施尴尬

黄石市城市总体规划面临管控期

表 1 远景战略规划的案例分析

| 比较内容 |        | 芝加哥 2040 | 纽约 2030 | 香港 2030 |
|------|--------|----------|---------|---------|
| 内容构成 | 问题与挑战  | ●        | ●       | ●       |
|      | 目标与愿景  | ●        | ●       | ●       |
|      | 战略议题   | ●        | ●       | ●       |
|      | 应对策略   | ●        | ●       | ●       |
| 研究方法 | 数据统计   | ●        | ●       | ●       |
|      | 趋势判断   | ●        | ●       | ●       |
|      | 情景分析   |          | ●       | ●       |
|      | 方案比选   |          |         | ●       |
| 成果构成 | 战略总报告  | ●        | ●       | ●       |
|      | 专项研究报告 | ●        | ●       | ●       |
|      | 网络平台   | ●        | ●       | ●       |
|      | 会议与论坛  | ●        | ●       | ●       |
|      | 启动项目   |          | ●       |         |
|      | 行动计划   |          |         | ●       |
|      | 政策     | ●        | ●       | ●       |

注：“●”表示规划中有的内容。

限、空间和实施等方面的现实问题，这些问题也正是很多城市在编制与实施城市总体规划时面临的困局。

首先是规划管控期限过短。由于审批周期过长，许多总体规划面临着批准即需修编的情况，法定规划管控的时间很短。早在 2008 年，黄石市政府就启动了城市总体规划的实施评估工作。当时武汉城市圈“两型社会”综合改革试验总体方案获国务院批复，黄石市被列为武汉城市圈副中心城市，迎来了区域发展的新机遇。然而，正当黄石市政府积极响应外部新机遇，希望通过城市总体规划在空间发展上寻求新突破的时候，其城市总体规划却因漫长的实施评估、规划编制和审批周期的限制，诸多发展新思路在空间上难以落地。从 2008 年启动实施评估到 2017 年城市总体规划获批，历经 11 年，且距规划期末 2020 年仅剩 3 年时间。这一尴尬局面是让大多数地方政府认为总体规划“无用”的最直接原因。

其次是空间管控范围受限。城市总体规划往往聚焦于市辖区内的中心城区，对于全域空间布局统筹管控的方法与手段较为缺乏。以黄石市为例，由于黄石市区面积较小，且市区与下辖大冶市城区距离较近，两地已形成相向发展趋势，现状建成区已经连成一片，而黄

石市城市总体规划受制于政府事权，在市域范围难以对用地布局进行指导，对突破市辖区的片区缺乏指导下层次规划编制的方式。

最后是实施监督过于刚性。城市总体规划的卫星遥感督查等实施监管制度开始逐步建立，这是上级政府为保障公共利益和长远利益而对地方政府加强监管的制度设计，有效维护了城乡规划的权威性和严肃性。但当前督查体制建设尚未厘清各级政府的事权关系，容易“一刀切”，导致对地方政府的监管刚性过强而弹性不足。以黄石市为例，黄石市政府在编制黄石市城市总体规划时，考虑到上级政府对中心城区的督查事权，要求将中心城区范围尽可能地划小，并按照控制性详细规划的内容拼合形成中心城区的土地利用规划图，导致总体规划失去了宏观指导意义。

上述问题的存在使城市总体规划的战略性和全局性和可操作性大打折扣，因此地方政府更愿意推动战略规划的编制，将其作为未来施政纲领的空间响应。

1.2 地方政府推动的战略规划补位

2012 年国务院同意对黄石市城市总体规划进行修改，其总体规划修改工作进入编制阶段，尽管距离 2020 年只剩 8 年时间，但此次总体规划修改的规

划期末仍为 2020 年。针对这一现实，黄石市城市总体规划在编制中提出了“看两步，走一步”的思路，先期开展了 2030 年战略研究；2014 年底，黄石市政府又提出开展面向更为长远的 2049 年远景战略规划的编制工作，在启动编制前，对国内外近年编制的战略规划案例进行了分析，如表 1 所示。

在案例借鉴的基础上，针对黄石市城市总体规划在编制过程中面临的困境，黄石市政府通过战略规划从以下三个方面进行突破。

(1) 凸显战略，体现城市共识。

采取“众筹共编”的思路，前期广泛征集专家、媒体、公众、企业及相关发展设想和规划建议，充分了解社会及市场需求；采取大数据技术手段，对通过网络、媒体及问卷等方式收集到的调研数据进行系统分析，全面、深入和客观地剖析黄石市城市发展与区域联系的特征，为战略规划的定位提供科学的依据和支撑。

(2) 着眼全域，构建空间分级管控。

战略规划跳出黄石市城区范围，着眼全市域 4 583 km<sup>2</sup> 的空间资源布局，在长江中游城市群等大范围发展格局下，重点研究武汉城市圈、武鄂黄黄城市密集区等区域。根据不同的空间范围，采取不同的空间引导与管控措施。

(3) 面向行动，推动滚动式评估。

黄石市 2049 战略规划属于远景规划，是城市发展的“百年大计”，是今

后各阶段规划编制的统领性文件，总体的战略目标需要由分阶段的实施评估不断校准，并通过各阶段行动逐步落实与实现，构成一个动态完善的规划过程。

1.3 战略规划补位存在的问题

尽管地方政府在战略规划的编制过程中体现了区域协调、生态优先、注重可操作性等思路，并得到了一定的落实，但毕竟战略规划只是地方政府自行编制的规划，缺乏上层次管控依据和法定审批程序，难以成为指导下层次规划的法定依据。

(1) 区域协调难以向上反馈。

由于战略规划由地方政府自行编制，在区域协调方面更多地是从地方发展的角度对区域提出一些设想，缺少向上反馈的相关程序；而城市总体规划由于具有法定上报程序，可以起到向上反馈区域协调诉求的作用。

(2) 生态等底线管控缺乏上位评判。

虽然战略规划在编制过程中强调了底线优先的理念，也进行了一些区域性的底线分析，但是缺乏上层次的宏观格局评判。而生态等底线性关键内容是需要上级政府在更大范围予以整体把控并明晰管控要求的。

(3) 规划实施缺乏法定依据。

由于战略规划并无法定审批程序，很多城市均将战略规划的核心内容纳入城市总体规划，通过法定的城市总体规划推进实施。因此，在城市总体规划尚

未批复之前，战略规划的内容仍只具有研究性质，难以作为法定依据。

2 战略规划与总体规划的比较分析

2.1 编制目标的比较分析

在编制目标方面，地方政府认为城市总体规划应是“可批”的规划，而战略规划是“可用”的规划。例如，黄石市政府在编制黄石市城市总体规划时，按照法定内容与程序，按部就班地开展编制；而在编制战略规划时，更多地是强调为地方发展寻求突破。

其实，“可批”与“可用”并不是决然对立的，关键是需要将批准的内容与各级政府的事权相对应，在必要的上位刚性约束下给予地方政府最大的弹性，这样就能将“可批”与“可用”结合起来。

2.2 编制过程的比较分析

从编制过程看，城市总体规划作为法定规划，上报审批等法定程序较多，周期较长；而战略规划主要把控在地方政府手中，程序相对较少，周期较短。以黄石市为例，总体规划的编制审批周期达 11 年，其中有一半以上时间为省级及以上政府审查与审批规划所花的时间；而 2030、2049 两版战略规划的总编制时间为 4 年，其中 2049 战略规划由于地方政府的强力推动，其编制时间仅历时一年半。事实上，2049 战略规划与总体规划在编制过程中的交集主要体现在地方政府组织编制城市总体规划的前期阶段，在这一阶段战略规划的引领作用尤为明显，在黄石市政府的统筹下，仅花了半年时间便实现了政府、市场和社会的“众筹智慧”，达成了城市共识；战略规划的战略目标、发展路径等内容逐步融入总体规划之中，成为指导城市未来发展的共识性基础。在城市总体规划进入审批阶段后，战略规划对近期行动计划等实施性内容继续细化，又能与“十三五”国民经济和社会发展

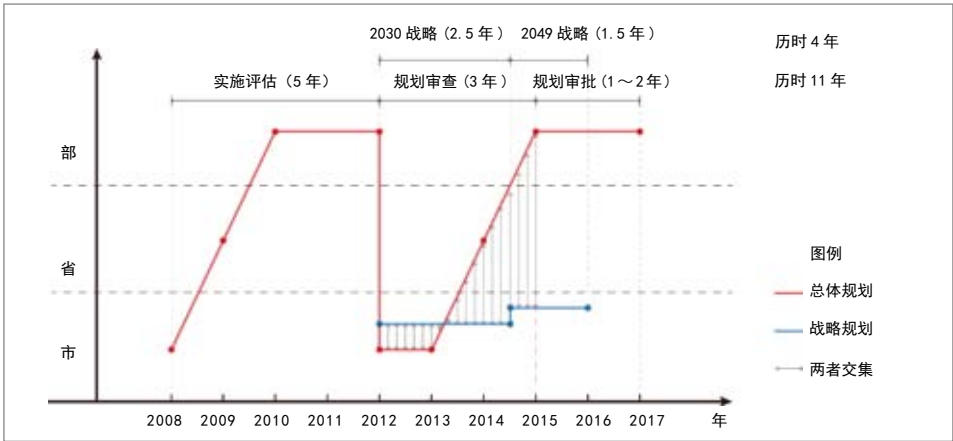


图 1 战略规划与总体规划编制过程的交集



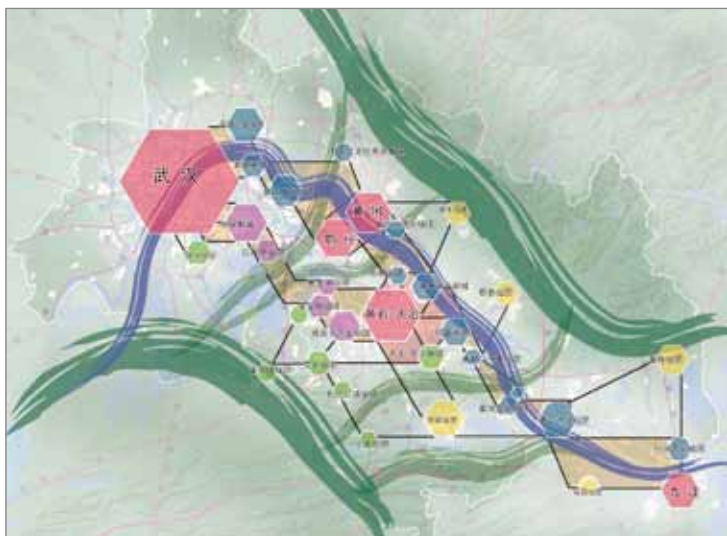


图2 2049 战略规划区域空间格局图



图3 2049 战略规划市域空间结构图



图4 总体规划城镇体系规划图

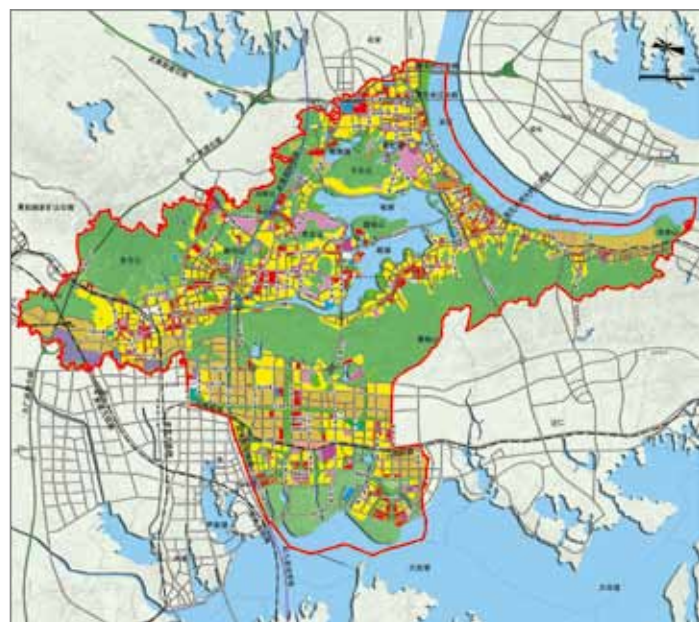


图5 总体规划土地利用规划图

规划较好地结合起来,起到指导近期实施的作用(图1)。

## 2.3 编制内容的比较分析

从编制内容看,战略规划更关注区域衔接与市域统筹,而城市总体规划在市域层次采用的传统城镇体系规划方法已不能适应城市群发展的特征;总体规划中的中心城区土地利用规划的管控模式更是缺乏弹性,将上级政府的管控要点直接引向了地块用途。由此可见,传统的总体规划编制方法与管控手段已不适应当前城市的发展,更与上级政府审批的权限设置不相符。

(1) 黄石市 2049 战略规划的核心内容。

黄石市 2049 战略规划的核心内容包括发展分析、目标愿景、发展战略、实施保障和近期行动五大部分内容,从历史、区域和竞争力等视角分析城市发展的趋势与机遇,同时研判城市未来面临的门槛与挑战,从而对城市发展方向进行深入研究。在此基础上,提出城市面向 2049 年的总体目标与愿景,并对实现目标提出针对性的发展战略。接下来,从区域协调、城市转型、多规合一和动态更新等方面提出实施保障措施,并明确了近期行动计划与抓手。在主要

图纸方面,更为关注区域空间的协调布局、市域空间的统筹规划与分区指引、重点地区的布局与指引等(图2,图3)。

(2) 黄石市城市总体规划的法定文本。

黄石市城市总体规划的法定文本分为总则、城市发展战略、市域城镇体系规划、中心城区规划、规划实施和附则六 chapters。在主要图纸方面,市域主要为城镇体系规划图,规划区主要为三区划定图,中心城区则细化落实到土地利用规划图,进行更为精细的规划管控(图4,图5)。

## 2.4 实施机制的比较分析

从实施机制看,黄石市 2049 战略

表 2 地方政府视角下黄石战略规划与总体规划的比较分析

| 比较内容   | 战略规划                                                        | 城市总体规划                                                                      | 相同                      | 差异                               |
|--------|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------------------------|
| 编制目标   | 为地方发展寻求突破的“可用”的规划                                           | 依据法定程序与要求编制的“可批”的规划                                                         | 整体指导地方空间资源配置与土地利用       | 总体规划需符合上级政府监管、考核要求               |
| 编制过程   | 地方政府组织、批准                                                   | 地方政府组织，省政府审查，国务院审批                                                          | 地方政府组织编制过程相似            | 总体规划需上级政府审查、审批                   |
| 文本主体   | 目标愿景、发展战略、实施保障、近期行动                                         | 城市发展战略、市域城镇体系、中心城区规划、规划实施                                                   | 包含城市发展战略、布局安排与实施行动      | 战略侧重长远目标与实施路径，开展多情景分析            |
| 主要规划图纸 | 区域：空间发展战略、重大设施等；市域：空间管制、生态格局、历史保护与全域旅游；都市区：空间结构、分区指引近期行动规划图 | 市域：城镇体系、综合交通、重大基础设施、空间管制（含规划区）等规划图；中心城区：用地规划图、四线控制图、公服设施、交通、居住用地、市政、历史保护等规划 | 对市域进行统筹安排，对重点发展地区进行详细布局 | 战略增加区域空间协调布局、市域空间指引、都市区分区指引和近期行动 |
| 实施机制   | 发展战略纳入总体规划，近期行动纳入“十三五”、土地利用总体规划；开展广泛的公众参与，构筑社会网络            | 规划期限内用地布局与土地利用依据，与“十三五”、土地利用总体规划衔接                                          | 均强化与不同类型规划的衔接，推进“多规合一”  | 战略规划更为关注政府、企业、公众共同构成的社会网络，促进规划实施 |

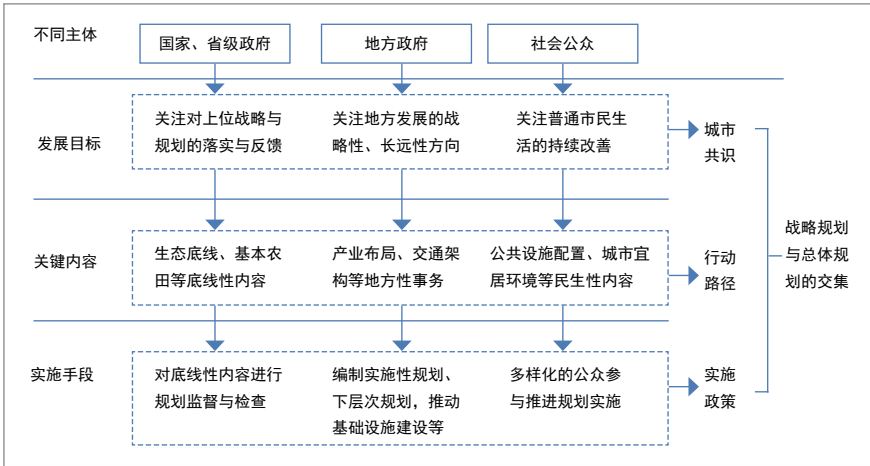


图 6 不同主体视角下战略规划与总体规划的“最大公约数”

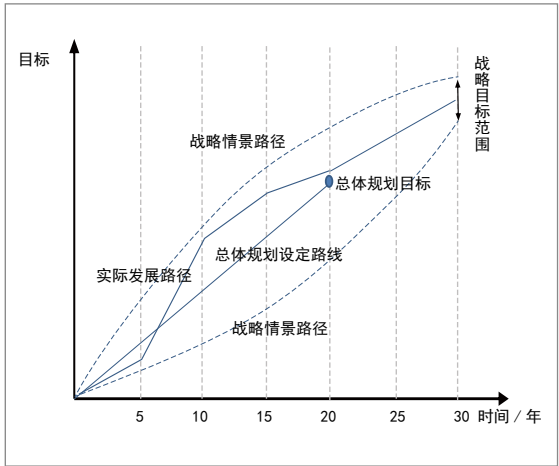


图 7 总体规划实施评估与战略检讨并行推进的模式分析

规划的实施一方面通过与各类法定规划的衔接，融入了法定规划体系（其中，发展战略内容纳入了城市总体规划，近期实施内容纳入了国民经济和社会发展规划）；另一方面，通过广泛的公众参与，让公众参与到规划实施的监督中（不少地方媒体开始通过微信公众号定期发布规划动态，黄石市规划局还聘请了市民规划师，定期组织市民规划师参与规划研讨工作）。而黄石市城市总体规划由于距离规划期末仅剩 3 年，对于地方政府而言仅能起到近期建设规划的作用，对于上级政府而言仅提供了规划期限内规划督查的工具（表 2）。

## 2.5 战略规划与总体规划的“最大公约数”

尽管城市总体规划与战略规划存在

诸多差异，但两者却可以找到更多的共同之处。进一步聚焦两个规划的发展目标、关键内容和实施手段，从上级政府、地方政府、社会公众三个角度分析两个规划的共性，可以归纳提炼出两个规划之间的“最大公约数”，为两者形成合力提供基础（图 6）。

在发展目标方面，两者都侧重于达成城市共识，包括落实与反馈国家、省级等上位战略与规划，谋划地方发展的长远战略，并关注普通市民生活的持续改善；在关键内容方面，两者都重点谋划行动路径，包括严控生态、基本农田底线，统筹产业、交通等布局，落实公共设施、宜居环境建设等民生大事；在实施手段方面，两者都注重政策支撑，包括加强对底线内容的监督检查、指导下层次实施性规划的编制、通过公众参与推进规

划实施。在上述共性内容中，地方政府无疑起到承上启下的关键性作用，通过地方政府的推动，战略规划与城市总体规划完全可以协同编制、形成合力。

## 3 地方政府视角下战略规划与总体规划的合力

未来，地方政府将以“转变城市发展方式，完善城市治理体系，提高城市治理能力”为目标，实现从“经营型政府”向“治理型政府”的转变。在这一过程中，战略规划与城市总体规划都将是统筹空间资源的重要工具。地方政府应在上级政府和社会公众之间搭建桥梁，可从城市共识、全域治理和机制保障三个方面推动城市总体规划与战略规划的协同衔接，使两者充分对接，形成合力。



### 3.1 战略引领,“众筹智慧”形成城市共识平台

城市总体规划应更强调战略性,借鉴战略规划“众筹智慧”的编制模式,通过搭建多方共同参与的 platform,促成城市共识,并围绕战略的实现建构广泛的社会合作网络。由于未来情况的不可预见性,规划应强调多层级政府、私营部门、专家学者及市民等广泛参与,使规划编制与实施的过程成为一个民主、开放的动态过程,社会各界可以随时加入到相关研究活动中,通过不同途径表述自己的意见,不断为规划提供新的思路与视野。

### 3.2 强化路径,对应事权构建全域治理体系

在“保护权上收、发展权下发”思路的指导下,城市总体规划应当面向全域,并根据不同层次政府的事权构建分级的空间治理体系。首先,对应上级政府事权,规划应明晰底线,划定远景发展不能触碰的红线。从长远角度关注城市环境、能源及气候等重大问题,积极应对城市发展进程中面临的不确定性和突发状况。通过上级政府对底线的审批和监管,规避地方政府的短期行为对城市长远发展造成的负面影响。其次,对应地方政府事权,规划需把握机遇,有效利用发展契机。规划充分发挥规划对经济、社会、空间和环境等的整体调控作用,对未来可能出现的机遇和挑战做好应对准备,使城市在激烈的竞争中占据有利位置,实现可持续发展。

### 3.3 面向实施,针对过程设定规划保障机制

城市总体规划与战略规划都应进一步强化实施,寻找到适合其规划特征的实施抓手。对上级政府而言,需要城市总体规划这一法定规划对地方政府进行监督、考核;对地方政府而言,需要战略规划对城市发展不断进行检讨与展望。城市发展的重大战略一经确定必须

加以落实,但也要意识到,在未来较长时间跨度内城市将面临诸多变化因素。因此,地方政府需要建立持续的总体规划实施评估与战略检讨的并行推进机制,不断地将地方新的战略设想融入到城市总体规划之中(图7)。此外,总体规划实施评估与战略检讨应结合地方政府每隔5年进行的国民经济和社会发展规划来开展,在战略规划的情景路线中选择未来5年的发展目标与路径为时间点,构成一个动态完善的规划过程。

## 4 结语

随着我国社会经济和城镇化发展进入新的时期,在“两个一百年”奋斗目标的引领下,战略规划再次成为城市政府的关注焦点,并成为与城市总体规划并行编制的一个重要规划类型。在全面深化改革的今天,无论是总体规划还是战略规划,都需要遵循城市发展的基本规律,秉持科学发展理念,才能看清前进方向、聚力前行。作为法定规划,城市总体规划具有权威性和严肃性,但仍可借鉴战略规划的优势与长处。

从黄石市的实践与探索看,战略规划与城市总体规划存在众多异同之处。战略规划与总体规划的“最大公约数”集中体现在三个方面:首先,城市共识是基础,只有基于城市共识,才能在共同的目标下构建起广泛的社会合作网络。其次,全域治理是路径,规划需要面向全域,并根据不同层级政府的事权设定空间管控的层次、内容与深度。最后,实施机制是保障,地方政府需要建立一个持续的总体规划实施评估与战略检讨的并行推进机制,不断审视、校准目标与路径,才能有效推动规划实施。

地方政府既是战略规划和城市总体规划的组织编制主体,也是规划实施主体。在城市总体规划的改革过程中,需充分把握这一特征,从地方政府规划的行动取向和政策把持入手,在体现上级管控的同时充分发挥地方政府在“城市

治理”中的能动性,以城市共识为战略引领、以全域治理为行动路径、以实施机制为规划保障,促成战略规划与城市总体规划形成合力,走出一条依托地方政府的城乡空间资源“善治”之路。

## [注释]

①《城市规划基本术语标准》(GB/T 50280—98)第3.0.10条:城市总体规划对一定时期内城市性质、发展目标、土地利用、空间布局以及各项建设的综合部署和采取措施。

## [参考文献]

- [1] 李晓江,张菁,董珂,等.当前我国城市总体规划面临的问题与改革创新方向初探[J].上海城市规划,2013(3):1-5.
- [2] 杨保军,张菁,董珂.空间规划体系下城市总体规划作用的再认识[J].城市规划,2016(3):9-14.
- [3] 庄少勤.迈向卓越的全球城市——上海新一轮城市总体规划的创新探索[J].上海城市规划,2016(4):1-8.
- [4] 易晓峰.地方政府的城市总体规划编制和实施逻辑——对广州的观察[J].规划师,2015(1):25-30.
- [5] 郑国.地方政府行为变迁与城市战略规划演进[J].城市规划,2017(4):16-21.
- [6] 彭海东,尹稚.政府的价值取向与行为动机分析——我国地方政府与城市规划制定[J].城市规划,2008(4):41-48.
- [7] 王磊,马赤字,胡继元.战略规划的认识与思考——基于不同发展形势下的战略规划取向[J].城市发展研究,2011(6):7-12.
- [8] 罗彦,樊德良.治理能力现代化视角下的城乡规划法治化建设挑战与思考[J].规划师,2016(9):46-53.
- [9] 广州市城市规划勘测设计研究院.黄石2049远景发展战略[Z].2016.
- [10] 广州市城市规划勘测设计研究院.黄石市城市总体规划(2001—2020)(2017年修订)[Z].2017.

[收稿日期]2017-09-18



# 东莞城市总体规划的空间治理探索与规划应对

□ 邹 鹏, 罗 彦, 陈俊峰

**【摘 要】**当前, 东莞正处于转型发展的关键时期, 早期发展模式下的空间管理方式难以适应新的发展需求, 需要探索空间治理的新模式。而基于计划经济时代背景的城市总体规划也面临一系列问题, 其改革创新成为城市规划行业持续关注的热点话题。文章结合正在编制的《东莞市城市总体规划(2016—2030年)》, 基于空间治理视角, 从城市治理模式、规划管控方法、资源要素配置和规划创新表达方面对新时期总体规划的编制方法进行了有益探索。

**【关键词】**空间治理; 城市总体规划; 改革创新; 规划管控方法

**【文章编号】**1006-0022(2017)12-0024-06 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

**【引文格式】**邹鹏, 罗彦, 陈俊峰. 东莞城市总体规划的空间治理探索与规划应对 [J]. 规划师, 2017(12): 24-29.

Spatial Governance And Planning Response Of Dongguan Urban Master Plan/Zou Peng, Luo Yan, Chen Junfeng

[Abstract] At present, Dongguan is undergoing a critical period of urban transition. Traditional spatial governance model no longer fits development needs. The last urban master made in planned economy era needs reform and innovation. The paper takes Dongguan urban master plan (under compilation) as an example, studies urban governance mode, planning control measure, resources allocation method, and planning innovation of urban master plan.

[Key words] Spatial governance, Urban master plan, Reform and innovation, Planning control measure

## 0 引言

东莞是我国改革开放的先行区和“珠三角发展模式”的原生样本。改革开放以来, 东莞以“外资驱动、多轮并转、以地生财、增长导向、自下而上”的模式, 通过工业化带动了经济社会与城乡建设的迅速发展, 从传统农业县发展成为一个具有国际影响力的现代制造业名城。然而, 该模式也带来了城市集聚能力不足、城市品质不高等问题, 使城市面临空间全域化、连绵化下如何统筹管理及存量更新提质下如何推进更新管理的特殊挑战。因此, 东莞的典型性和特殊性, 在空间治理模式转型方面的实践, 对珠三角乃至全国类似城市都有一定的示范意义。

党的“十八大”以来, 国家大力推进国家治理体系和治理能力现代化建设。在空间治理方面, 已经明确了空间规划、用途管制和差异化考核三个重要方向,

并提出要“构建以空间治理和空间结构优化为主要内容, 全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系”。城市总体规划作为统筹各类发展空间需求和优化资源配置的平台, 在城市发展中起着战略引领和刚性控制的重要作用, 并成为新时期治国理政的重要手段。近年来, 城乡规划行业一直致力于城市总体规划改革与创新的研究, 住房和城乡建设部(以下简称“住建部”)也开展了多项试点工作。东莞是住建部2030年城市总体规划编制改革创新首批试点城市, 成为城市总体规划编制改革的先行区, 为城市总体规划编制改革做出了有益的创新与探索。

## 1 空间治理视角下的总体规划转型

### 1.1 空间治理与总体规划的作用

空间治理就是解决空间生产过程中所产生的问

**【作者简介】** 邹 鹏, 规划师, 中国城市规划设计研究院深圳分院规划研究中心主任规划师。

罗 彦, 高级规划师, 中国城市规划设计研究院深圳分院总规划师。

陈俊峰, 高级规划师, 东莞市城乡规划局水乡规划中心副主任。

题。陈晓彤认为,空间是治理的基础和对象。法国学者 Rene Lourau 于 2003 年指出,“没有空间就没有制度”,没有空间也就没有治理,治理都是在特定空间中进行的,并且针对的是空间内存在的关系和其他问题。空间治理是提升城镇化质量的手段之一。而引入空间治理概念,目的在于对不同空间利益主体的空间关系进行协调,实现空间生产关系顺应空间生产力发展需要的目标,逐步提高城镇化发展的质量。而城乡规划本身就是空间治理的关键过程,无论是列斐伏尔还是卡斯泰尔,都认为规划就是对各种冲突在空间上进行政治性谈判、协调。

当前,中国正面临着从工业驱动向创新驱动、消费驱动的转变,城市空间治理模式也相应面临转型。针对国家的空间治理,一方面要深入研究如何能够进一步夯实国家的基本权力,不断健全和完善既有的法律制度,提高治理能力;另一方面也要尽量避免在国家空间治理领域的权力“另起炉灶”和“重复建设”,切实提高政府对土地使用和空间管理的效能。

城市总体规划是我国治理能力现代化的综合工具和重要平台,从计划经济时代附属于国民经济计划,到改革开放初期成为城市各项建设的综合部署,再到 21 世纪初期上升为政府调控城市空间资源、指导城乡发展与建设、维护社会公平、保障公共安全和公众利益的发展蓝图与公共政策,无不发挥着重大作用。

## 1.2 总体规划面临的挑战与转型要求

与此同时,基于计划经济时代背景形成的城市总体规划与市场经济下开放包容的城市建设精神存在诸多矛盾,诸如部门权力的条块分割、规划体制的不尽完善及规划方法的技术缺陷等问题。在新的发展阶段,城市总体规划需要解决编制方法不适应实际需求、对市域的管控和指导不足、规划适应能力不强、缺乏有效的传导机制与监管措施、公共

政策属性体现不足等各种问题。

当前,中国城市和城乡规划的发展正处在新的历史转折点。经济体制的转型,要求尊重市场规律,发挥市场在资源配置中的决定性作用;依法治国的推进,要求完善规划法律法规体系,依法行政;新型城镇化的实施,要求规划以人为本;以及跨入“城市时代”后伴随而来的社会整体组织方式的改变,均推动着城市总体规划逐步进入全面改革的攻坚阶段。这就要求总体规划从空间治理角度,从规划管控模式、治理路径和技术手段等方面进行改革创新,探索新时期的城市总体规划编制方法。

## 2 东莞的空间发展特征与空间治理困境

东莞紧邻广(州)深(圳),市域总面积为 2 465 km<sup>2</sup>,截至 2015 年,全市城乡建设用地规模约为 1 143.6 km<sup>2</sup>,占市域总面积的 46.4%,是我国地级市中建成度较高的城市。

### 2.1 东莞的空间发展特征

#### 2.1.1 面向区域的“中间城市”

东莞地处穗莞深发展走廊,是广(州)深(圳)两个特大城市之间的“中间城市”,其发展受到周边城市的强烈影响。这种特殊的地理区位使得东莞一方面有着诸多发展机会,如依托香港、深圳的产业转移和区域交通设施,实现了经济的快速崛起;另一方面形成了被动承接辐射的发展模式,主动战略谋划不足,致使区域功能不突出。

地理区位的中间性决定了东莞整体上并不是一个封闭的城市空间体系,呈现出分散化、离散式的发展特征。第一,城市空间呈现外向型空间结构,未能形成独立的空间体系,中心服务职能不完整。第二,整体缺少真正意义上的交通集散中心,各镇街交通与珠三角交通系统发生直接联系,中心城区的辐射力不

足。第三,镇街交界地区成为交通服务的边缘地带,但面向深圳的交界地区发展活力足。

#### 2.1.2 分散发展的镇域经济

截至 2015 年,东莞下辖 4 个街道办事处、28 个镇和 4 个园区(图 1)。在早期分散发展的模式下,镇村一级承担大部分行政管理事项,以村为基本单位组织农村经济和社会生活(村股份社),镇村自主权较大。东莞实施特殊的“以市带镇”的行政管理架构,这种管理架构具有精简、层次少和能够激发基层积极性的特点,在工业化的起步和腾飞阶段,充分调动了社会的积极性,一定程度上适应了当时市场经济的发展规律,有力推动了东莞经济高速增长和城市急剧扩张。各镇街依托自身资源,同步、平行发展,形成了相互差异化的产业成长模式和格局,既充分调动了镇街和基层的积极性,又形成了相对弹性的整体结构。

### 2.2 东莞空间治理的困境

#### 2.2.1 空间形态破碎,用地效率低下

镇村主导的发展模式,导致工业化、城市化的质量不高,市域城镇空间呈蔓延式、破碎化形态,集中体现在以下方面:①产业和城镇空间布局散乱;②资源利用粗放、效益低,单位建设用地产出远低于广州、深圳、苏州和无锡等城市,生态环境遭到破坏;③产业空间布局相对分散、规模小,以镇村为单位的集体土地供应方式难以引进大企业带动产业升级。

#### 2.2.2 各镇街独立发展,难以形成合力

东莞充分发挥市、镇、村各级的积极性,实行“多个轮子一起转”。这种“诸侯发展模式”曾推动东莞快速启动工业化和城市化,但至今在一定程度上成为产业升级和城市功能提升的“包袱”:一是各镇街独立发展,城市建设分散,集聚能力不强,难以形成合力,导致“处处是城市、处处非中心”等问题;二是



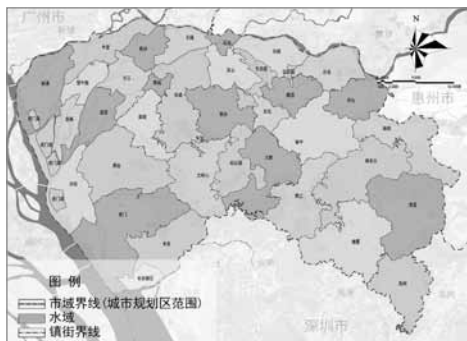


图1 东莞市现状城镇格局示意图(2015年)  
资料来源:东莞市城市总体规划(2016—2030年)。



图2 市域现状水厂分布示意图(2015年)



图3 市域组团发展结构图  
资料来源:东莞市城市总体规划(2016—2030年)。

村镇级别发展平台过小,无法整合资源应对新一轮的城市竞争,区域间的各种生产要素得不到优化组合与有序流动,造成资源配置不合理、产业类型同质化及土地资源效益低等问题;三是公共设施和基础设施建设相对分散,建设标准不一,存在“小而全”的重复建设(图2),导致整体水平不高,且难以适应区域一体化发展的要求。

### 3 空间治理视角下的东莞城市总体规划编制探索

东莞新一轮城市总体规划在明确战略发展方向和强化底线约束的基础上,基于空间治理的问题剖析与趋势判断,从空间治理模式、资源要素配置方式及规划传导机制等方面,对城市总体规划编制的改革创新进行了探索。

#### 3.1 以空间治理重构规划管控模式

##### 3.1.1 通过全域管控实现规划引领

我国传统的城市总体规划编制一般采用“市域城镇体系规划+中心城区规划”的方式。规划聚焦于中心城区,包括对城市性质的描述也往往局限于中心城区,在编制内容方面夹杂很多应该在下层次规划或专项规划中解决的具体事务,面面俱到,以至于管控思路反而不清晰。而对市域范围一般仅针对城乡统筹战略、城镇化水平、空间管制原则,以及各城镇的规模和定位等主要内容做

出安排,缺乏具体的实施管控抓手。作为我国经济发展的先发区,东莞城乡建设用地早已连绵成片,迈入城乡融合发展阶段。传统城市总体规划中的“市域城镇体系规划”已难以适应东莞这种建成区基本分布于全市域的现实情况,故早有学者认为编制全域规划是快速城市化地区实现城乡统筹发展的必然选择。

东莞新一轮城市总体规划将城市规划区拓展到东莞全域,结合本市实际,提出建构“市域统筹规划+组团发展指引+中心城区规划”的规划体系,探索全域覆盖规划模式,以此推动空间治理体系的改革。同时,调整市级层面的编制重点,一方面从区域协同角度统筹城市发展战略,构建城市未来发展框架,并对接区域主要的交通、生态及设施廊道;另一方面强化对全域的管控,主要包括城市规模、三类空间、城镇开发边界、生态控制线及空间优化等结构性引导内容,以及历史文化保护、城市风貌、重大公共服务和基础设施等系统性要求。

##### 3.1.2 通过分区统筹重构市域治理模式

由于东莞各区域的发展阶段、发展特点及发展问题不同,要坚持问题导向、分区治理。东莞的转型发展,既要保持自下而上的活力,又要逐步优化和调整镇街主导的发展模式,形成多个镇街组团化联动发展的新格局。

本次规划以同类型经济区一体化理念统筹镇街(园区)发展,实施分区统筹战略。以经济区统筹引导资源要素优

化配置和高效整合,构建“一中心、四组团”(中心组团、西南组团、西北组团、东南组团和东北组团)的新型空间格局(图3),从分散发展走向统筹发展,推进城市治理能力的提升。以组团为单位,跨镇域整合配置产业、土地、基础设施和公共服务等资源,提升城市发展水平和服务质量。在不同类型地区采取差异化的引导调控策略,发挥组团特色,促进城镇科学布局,合理分工、协调发展,提升城镇组合竞争优势。

##### 3.1.3 通过发展单元明晰中心城区的管控要求

在大致确定中心城区空间布局 and 各类管控要素的基础上,规划将中心城区划分为19个发展单元,以发展单元为平台载体,分片落实本次总体规划的管控要求。规划提出的发展单元要素管控要求,是编制下层次规划的依据,以此建立总体规划的传导机制。同时,以发展单元为基本单位,统筹公园绿地、公共服务设施和市政基础设施等空间要素,形成多元综合服务中心,完善“市级—发展单元级—社区级”的公共服务体系,提升公共服务水平和效率,并引导土地开发。

##### 3.1.4 通过特别政策地区强化统筹带动作用

本次规划识别对城市未来具有战略性影响的地区,并将其设置为特别政策地区,加强规划管控,制定鼓励发展政策,向上引导城市空间结构和功能结构

的优化,向下增加分区统筹的实施抓手。该项特别政策地区机制,主要是强化市级政府在重点地区的统筹作用,以及对空间的干预作用。

### 3.2 以“结构引导”和“要素管控”明晰方向与底线

按照城市总体规划改革“瘦身减负、精简内容”的要求,东莞新一轮城市总体规划提出,改变以往总体规划内容“包罗万象”、管理重点不突出的情况,探索“结构引导、要素管控”的方法。通过“结构引导”把握好战略定位和空间格局,明确城市未来的发展方向;通过“要素管控”进行刚性控制和要素配置,明确生态控制线、城镇开发边界及基本农田等要素的底线,并做好各类资源要素的配置,保障城市公共利益,从而发挥总体规划的“战略引领”与“刚性控制”作用,提高规划的可操作性和可实施性,解决总体规划“管什么”的问题,使总体规划能“该管的管好”。

在精简内容上,一是按照是否可监控可考核、是否具有操作性和实施性的标准精简管控要素,大幅减少可以由市场自行调节的内容;二是强调总体规划的战略性和纲领性、结构性和系统性内容(如城市性质、空间格局等),保证

城市发展格局的稳定性;三是突出底线性控制内容,如城市开发边界、“三区四线”等;四是落实保障性设施内容(如重大公共服务与交通市政基础设施),确保城市的有序运转,既做到控制城市空间结构,又切实保障了城市公共利益。

在表达方式上,弱化传统用地规划总图的法定效用,转为“两张图”管控:一是“功能引导图”(图4),表达城市发展方向和功能区的结构引导,增强用地性质的兼容性和弹性,适应总体规划功能传导的需要和用地混合发展的趋势,弹性引导市场发展重点,适应市场灵活多变的需求特征;二是“要素管控图”(图5),将城市开发边界、“三区四线”、大型公共服务和基础设施等大型的、重要的、稳定明确的要素提炼形成“要素管控图”,对应落实住建部“一张图”“一督查”的要求,以“要素管控图”为规划督察依据,实现用地规划图和督察用图相分离,使该管的能更好地管住,而对应由市场调节或因实际情况调整机会大的非强制性内容应赋予更大的规划弹性。

### 3.3 明晰事权,探索总体规划的分级管理与规划传导机制

明晰上下级政府事权关系,把城市政府要“实施和操作”的内容和上级政

府要“决策和监管”的内容区别开来,明确责任主体。由国务院审批的城市总体规划,除城市性质和发展战略、城镇开发边界、生态空间、生态保护红线、空间结构、功能布局、环境保护、历史文化保护、重大区域性基础设施及市级城市“四线”管控等核心内容,由城市政府报国务院审定并定期报告实施成效外,其他一般性和专项性规划内容由地方人大监督实施,并定期向国务院城乡规划行政主管部门、省政府报告实施成效。

建立面向实施的规划传导机制,实现总体规划由静态蓝图向过程管控转变。部分难以在总体规划层面一步到位划定边界的要素,在符合大的布局原则、结构控制和总体规模的前提下,在专项规划或下层次规划中可不断进行细化和调整(如上级政府管控大的功能分区和基础设施通道),而地方政府落实和确定具体用地功能和线位安排,包括性质、边界和位置等。

东莞新一轮城市总体规划创新性地将各项内容的管理分为“定界管理”和“目标管理”两个类型(图6),解决“怎么管”的问题。“定界管理”是传统的技术蓝图管理,明确管控对象的边界,属于刚性管理,重点督查是否突破边界,

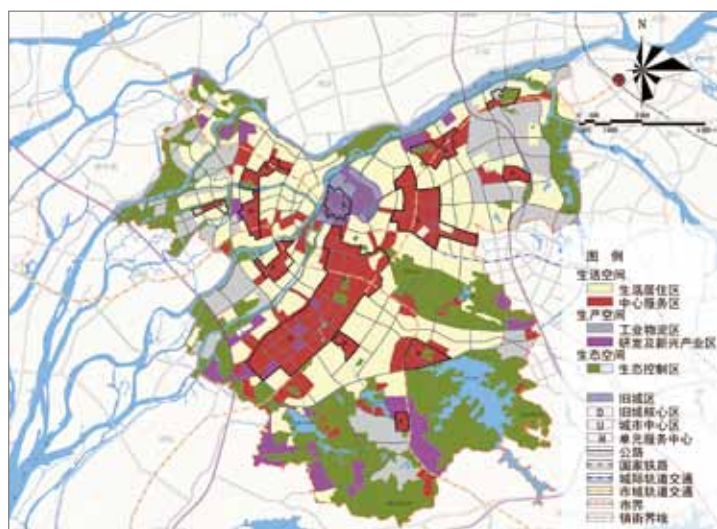


图4 中心城区用地功能引导规划图  
资料来源:东莞市城市总体规划(2016—2030年)。



图5 中心城区要素管控图  
资料来源:东莞市城市总体规划(2016—2030年)。



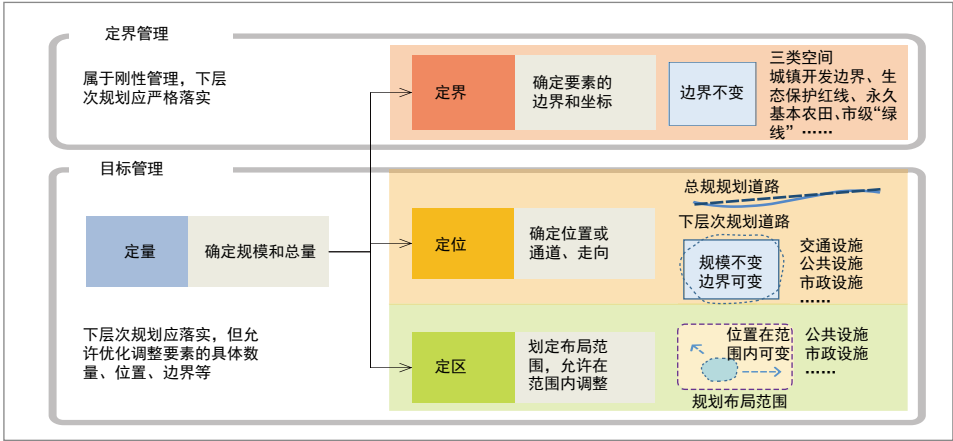


图6 要素管控传导方式示意图

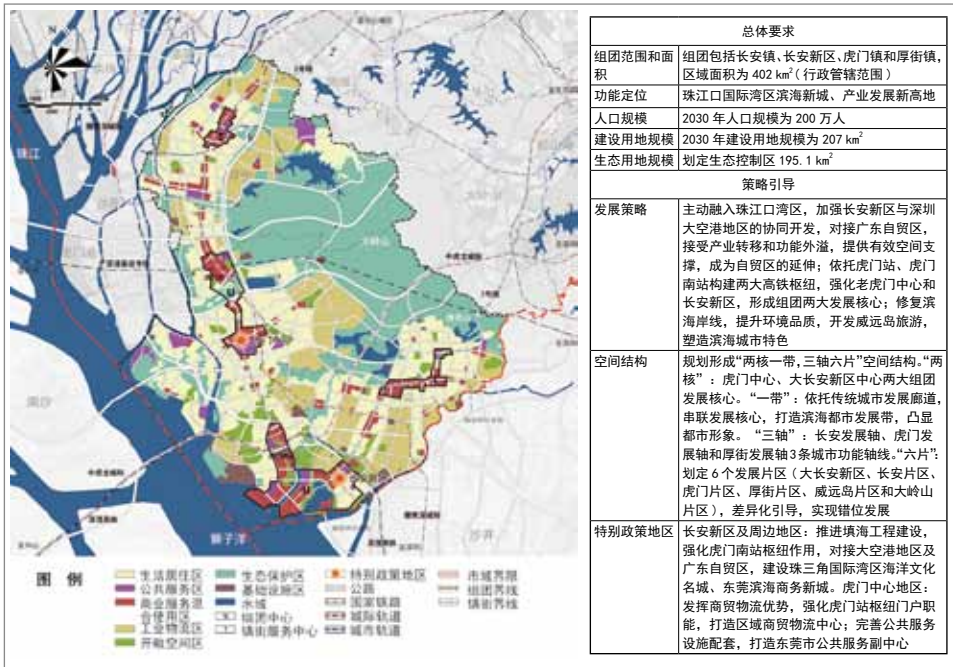


图7 西南组团结构引导图

资料来源：东莞市城市总体规划（2016—2030年）。

下层次规划必须严格落实，不得擅自修改，如禁建区、绿线等。“目标管理”类型是在规划中不确定管控对象的具体边界或内容，但明确提出开发功能目标与布局要求，如管控要素的等级、规模、位置、走向及形态等结构性内容，下层次规划可对要素具体边界进行优化调整，或直接通过市场调节解决，用目标考核的方式进行管理，也就是弹性管理。在此基础上，再通过“规划编制要点指引”的规划引导方法，建立有效的总体规划传递机制，将管控要素和管控要求

自上而落实到下层次规划当中。

“目标管理”包括“定位”、“定区”和“定量”管理三种方式。“定位”管理是指已确定管控要素的位置或走向，但具体边界或线位可由专项规划或下层次规划优化落实，如部分公共服务和市政设施。“定区”管理是指划定管控要素的控制范围，管控要素的具体位置可在此范围内适当调整，如中心城区分片划定了公共服务设施集中区。“定量”管理是指对管控要素进行总量控制或指标控制，可作为开展量化评估的依据和

考核政府工作的重要参考。

### 3.4 加强精细化管理，建构统一的空间控制线管制体系

规划在坚持“生态优先、统筹协调、精细管理”等原则的基础上，改变原有基本生态空间单一、简单划线管制的做法，从生态的系统性、完整性考虑，将市域生态控制线分为两级，实施“差异化、精细化”管理，并制定分类管控要求。

同时，规划针对生态空间及非建设用地管理政出多门和概念繁多的现象，结合东莞实际情况，以“三区”划定为基础，统合生态农业城镇三类空间划定、生态控制线、生态保护红线和城镇开发边界等控制要素，建构统一的市域空间控制线管制体系。将适宜建设区作为城镇空间，其范围线作为城镇开发边界；将限制建设区与禁止建设区作为生态控制线的主要控制区域，分别对应生态控制线的一级管制区和二级管制区，其中生态控制线一级管制区再对应国家要求划定的生态保护红线区。

在管控措施方面，一是强化核心生态资源的保护和生态修复，制订综合生态治理方案，加快生态廊道、关键性生态节点、生态源地的生态修复进程，加强生态网络连通性，提升整体生态效益；二是重视人与自然的良性互动和共存，依托区域性生态山体绿地打造自然公园群，适当兼顾科普教育、郊野游憩功能，提升生态服务功能，将生态系统改善和宜居环境建设相结合。

### 4 面向空间治理的规划成果创新表达

总体规划的改革，最终会落实和体现在规划的成果内容及形式上。东莞新一轮城市总体规划结合住建部近两年制定的系列指导文件，结合管理事权，面向空间治理和规划实施，从成果构成、表达形式和编写方式上进行了一定探索。



#### 4.1 变革规划成果, 转换话语体系

总体规划原有的成果话语体系一直源于技术思维, 不管是文本还是说明书, 其成文逻辑强化的是一种技术文件或是研究报告式的逻辑自治, 保证的是技术成果“内部正确”, 但却很难满足公共政策文件所要求的“外部适宜”。因而规划常常出现不好理解、不好用、不好批的问题。笔者认为, 在规划的法定性文件成果中, 技术内容大可“藏”起来, 需呈现的是公共政策文件, 更为“简单”和“直白”, 从而更具外部适宜性。

东莞城市总体规划率先采用了“规划条文”“规划条文说明”“图件”的成果表达形式。“规划条文”体现公共政策属性, 按照法条化的形式进行表述, 一般直接描述核心内容, 包括目标、策略和结论等。“规划条文说明”体现技术性与实施性, 分为解释说明和实施要点两个部分, 其不再追求自成体系, 而是对“规划条文”的逐条解释、深化和扩展, 并为规划的后续深化、细化工作留出接口。规划图纸不再是简单的装订成册, 而是将管控要求和使用方法链接到“规划条文”和“规划条文说明”的控制要求中。

#### 4.2 面向管理实操, 注重图则结合

规划积极探索“图”和“则”相结合的成果表达方式。通过图文对应, 进一步明确图纸的适用范围、实施路径和规则, 以便于规划管理部门和各类使用者对总体规划图纸的理解与应用。实际上, 图则结合不只是表现形式的变化, 更是对规划技术和管控工作的重构。

规划从以下三方面展开探索: 一是以文本和表格形式备注在图纸当中, 便于阅读和理解; 二是通过制定市域五大分区的分区发展指引图(图7), 明确各分区的功能定位、发展方向、发展规模和刚性控制要素, 以及需要统筹和协调的公共设施、市政设施等发展要素, 作为各分区编制次区域规划的“设计条

件”; 三是通过制定中心城区的发展单元划分图, 并链接至“中心城区发展单元管控表”, 明确各发展单元的主导属性、主要土地用途、人口规模, 以及主要的公共服务设施、绿地及水域、交通设施、市政设施 and 历史文化保护要求等内容, 确保总体规划各类管控要素向控制性详细规划等下一层次规划的有效传导。

### 5 结语

作为住建部城市总体规划编制改革创新首批试点, 本次规划立足于东莞特点, 结合城市总体规划改革创新进行了一系列探索: 以空间治理重构规划管控模式, 建立“结构引导”和“要素管控”的管控方式, 探索总体规划的分级管理与规划传导机制; 推动以底线约束、弹性适应为主的编制内容改革, 加强精细化管理, 健全规划的实施机制; 创新了规划成果表达形式, 实现从建设蓝图到公共政策的规划话语体系转型, 促进规划治理的现代化。

当前, 我国发展已经进入新时代。面向城市2040时代, 东莞在“一带一路”倡议和粤港澳大湾区背景下, 通过以上一系列的空间治理探索, 推进城市治理体系和治理能力现代化, 推动东莞从分散发展走向统筹发展, 以更大的平台在更高层次参与区域竞合, 实现东莞从“中间城市”走向“区域中心城市”, 从“世界工厂”走向“创新型城市”, 从“镇村拼合”蝶变为“高品质都市”, 打造“国际制造名城、现代生态都市”, 践行美丽中国梦的东莞样本, 从而为我国高度城市化地区(大都市区)的城市转型发展提供一定的借鉴。■

#### [参考文献]

[1] 张京祥, 陈浩. 空间治理: 中国城乡规划转型的政治经济学[J]. 城市规划, 2014(11): 9-15.

- [2] 张兵, 林永新, 刘宛, 等. “城市开发边界”政策与国家的空间治理[J]. 城市规划学刊, 2014(3): 21-27.
- [3] 谢英挺. 基于治理能力提升的空间规划体系构建[J]. 规划师, 2017(2): 24-27.
- [4] 何冬华. 空间规划体系中的宏观治理与地方发展的对话——来自国家四部委“多规合一”试点的案例启示[J]. 规划师, 2017(2): 12-18.
- [5] 许景权, 沈迟, 胡天新, 等. 构建我国空间规划体系的总体思路 and 主要任务[J]. 规划师, 2017(2): 5-11.
- [6] 杨保军, 陈鹏. 制度情境下的总体规划演变[J]. 城市规划学刊, 2012(1): 54-62.
- [7] 杨保军, 张菁, 董珂. 空间规划体系下城市总体规划作用的再认识[J]. 城市规划, 2016(3): 9-14.
- [8] 李晓江, 张菁, 董珂, 等. 当前我国城市总体规划面临的问题与改革创新方向初探[J]. 上海城市规划, 2013(3): 1-5.
- [9] 周显坤, 谭纵波, 董珂. 回归职能, 明确事权: 对城市总体规划强制性内容的辨析与思考[J]. 规划师, 2015(7): 36-41, 54.
- [10] 《城市总体规划编制改革与创新》总报告课题组. 城市总体规划编制的改革创新思路研究[J]. 城市规划, 2014(增刊2): 84-89.
- [11] 尹强. 冲突与协调——基于政府事权的城市总体规划体制改革思路[J]. 城市规划, 2004(10): 58-61.
- [12] 郑德高, 葛春晖. 重塑边界: 总体规划改革与地方实践[J]. 上海城市规划, 2014(2): 81-90.
- [13] 高中岗, 张兵. 论我国城市规划编制技术制度的创新[J]. 城市规划, 2009(7): 26-32.
- [14] 朱力. 城市总体规划编制改革与创新的“东莞探索”[J]. 城市规划, 2017(7): 42-48.

[收稿日期] 2017-09-18