



# 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  
供给侧结构性改革与规划应对

2017  
总258期 第33卷





期刊基本参数: CN45-1210/  
TU\*1985\*M\*A4\*146\*zh\*P\*  
¥25.00\*15000\*21\*2017-6

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  
广州市城市规画勘测设计研究院

# 目次

## 规划师论坛

- |    |                          |                   |
|----|--------------------------|-------------------|
| 5  | 供给侧结构性改革视角下的城乡规划转型       | 罗彦, 孙文勇, 邱凯付      |
| 11 | 厦门“降成本”规划供给体系改革策略        | 何子张, 蔡莉丽, 王秋颖     |
| 19 | 供给侧结构性改革背景下沈阳旧城存量土地规划实践  | 刘笑, 刘治国, 王丽丹, 周晓琳 |
| 26 | 供给侧结构性改革视角下城市用地功能布局优化策略  | 赵力, 孙春媛           |
| 32 | 基于供给侧结构性改革的乡镇总体规划变革响应    | 张培刚, 罗小龙, 刘宏燕     |
| 38 | 供给侧结构性改革视角下特色小镇规划建设思路与对策 | 罗翔, 沈洁            |

## 规划管理

- |    |                                               |              |
|----|-----------------------------------------------|--------------|
| 44 | 直辖市基层公共服务设施规划技术地方标准与国家标准比较与启示                 | 孙艺, 戴冬晖, 宋聚生 |
| 55 | 《城市地下空间开发利用管理办法》实施综述与制订建议                     | 张乐, 陈卫东, 潘庆华 |
| 61 | 我国乡村规划用地分类标准研究与展望<br>——来自《村庄规划用地分类指南》的实践反馈与思考 | 褚天骄, 李亚楠     |
| 67 | 整村统筹土地整备工作的政策探索与规划实践                          | 魏秀月, 戴根平     |

## 规划设计

- |    |                        |                     |
|----|------------------------|---------------------|
| 73 | “旅游+”理念下的巴马县总体规划实践     | 高鸿, 张强, 李承蔚, 曾爱华    |
| 79 | 基于可持续性的宁波慈城私营工业城更新规划方法 | 谢晖, 赵伟, 张亚朋, 马威, 赵虎 |

### 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出版权, 请勿一稿多投;
4. 本刊对所发论文享有电子出版权, 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  
副 主 编：毛蒋兴  
社 长：沈伟东  
副 社 长：徐 兵 熊元鑫

理事会理事长：侯百镇  
理事会副理事长：徐 兵

编辑部主任：刘 芳  
经营部主任：杨一虹  
发行部主任：郭敬锋  
设计部主任：唐春意  
本期责任编辑：梁 倩  
栏 目 编 辑：梁志霞  
美 术 编 辑：陈小洁

顾问编委（以姓氏笔画为序）：

|     |     |     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 马武定 | 王建国 | 王静霞 | 文国玮 | 吕 斌 | 任致远 | 闫小培 |
| 李长杰 | 李兵弟 | 吴庆洲 | 吴志强 | 余柏椿 | 邹时萌 | 邹德慈 |
| 张兴国 | 张庭伟 | 陈秉钊 | 陈晓丽 | 赵友华 | 赵宝江 | 柯焕章 |
| 耿毓修 | 唐 凯 | 崔功豪 | 戴 逢 | 戴舜松 |     |     |

编委（以姓氏笔画为序）：

|     |     |     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 丁成日 | 于一丁 | 王世福 | 王涌彬 | 王 燕 | 毛 兵 | 毛蒋兴 |
| 方 飞 | 邓兴栋 | 刘 臻 | 李守旭 | 李 异 | 李 琪 | 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 |     |     |     |     |

86 大都市生态区社区综合规划思路探讨  
——以深圳市西丽水库牛成村综合发展规划为例

赵广英，刘淑娟，李 晨

94 城市旧机场地区土地再开发规划策略  
——以湛江机场片区概念性规划为例

代秀龙，林善泉

## 规划广角

100 基于游憩机会谱理论的城市公园体系研究  
——以安徽省宁国市为例

王 敏，彭 英

106 绅士化视角下苏州古城保护与发展探究

王雨村，何江夏

112 城市公共自行车出行时空特征分析

郭素萍，甄 峰，尹秋怡

119 中国城市规划领域的知识产出、消费与网络  
——基于 2000 ~ 2015 年城市规划四大期刊的分析

龙 瀛，周 垠

126 旧工业基地构建新移民社区的建设路径

葛丹东，方梦翌，童 磊

132 乡村居民的就地城镇化意愿差异特征  
——基于两省 21 村的调查

李 云，陈 宇，卓德雄

## 域外规划

139 美国国家风景游径规划实践及其启示

张宇翔

## 其他

146 理事单位资讯

### 《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：西安市高新区电子西街  
西京国际电气 A 座 711 室  
华蓝设计（集团）有限公司  
西安分公司  
邮编：710065  
主任：谢更放  
电话：029-84501665

### 《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》驻上海办事处

地址：上海市虹口区曲阳路 800 号  
上海商务中心 39 楼  
华蓝设计（集团）有限公司  
上海分公司  
邮编：200437  
主任：陈爱民  
电话：021-55890585-8008

### 《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  
圣德工程有限公司  
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 6 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。



CN45-1210/TU\*1985\*M\*A4\*146\*zh\*P\*25.00\*15000\*21\*2017-6

#### 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         | 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  | Urban And Rural Planning Transformation In Supply-side Structural Reform View                       | Luo Yan, Sun Wenyong, Qiu Kaifu                |
| 11 | Xiamen Urban Planning System Reform Based On "Cost Reduction"                                       | He Zizhang, Cai Lili, Wang Qiuying             |
| 19 | Shenyang Old City Stock Land Planning In The Context Of Supply-side Structural Reform               | Liu Xiao, Liu Zhiguo, Wang Lidan, Zhou Xiaolin |
| 26 | Optimizing Strategy For Urban Land Functional Layout In Supply-side Structural Reform View          | Zhao Li, Sun Chunyuan                          |
| 32 | Village And Town Master Plan Transition From Supply-Side Structural Reform Viewpoint                | Zhang Peigang, Luo Xiaolong, Liu Hongyan       |
| 38 | Thoughts And Measures For Characteristic Town Planning From Supply-side Structural Reform Viewpoint | Luo Xiang, Shen Jie                            |

## Planning Management

- |    |                                                                                                                                                           |                                     |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| 44 | Compare And Enlightenment Between Local Standard And National Standard For Planning Technology Of Basic Public Service Facility In Chinese Municipalities | Sun Yi, Dai Donghui, Song Jusheng   |
| 55 | Implementation Summarized And Formulate Suggestion For Urban Underground Space Development Administration Measure                                         | Zhang Le, Chen Weidong, Pan Qinghua |
| 61 | Research And Prospect On Land Classification Standard In China's Rural Planning                                                                           | Chu Tianjiao, Li Yanan              |
| 67 | Policy And Planning Practice Of Village Land Integration                                                                                                  | Wei Xiuyue, Dai Genping             |

## Planning and Design

- |    |                                                                      |                                                  |
|----|----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| 73 | Bama County Master Plan With "Tourism" Theory                        | Gao Hong, Zhang Qiang, Li Chengwei, Zeng Aihua   |
| 79 | Cicheng Industrial City Renewal Planning For Sustainable Development | Xie Hui, Zhao Wei, Zhang Yapeng, Ma Wei, Zhao Hu |
| 86 | Comprehensive Community Planning In Metropolitan Ecological Zone     | Zhao Guangying, Liu Shujuan, Li Chen             |
| 94 | Old Airport Land Redevelopment Planning                              | Dai Xiulong, Lin Shanquan                        |

## Planning Roundup

- |     |                                                                                 |                                   |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| 100 | A Study On City Park System Based On Recreation Opportunity Spectrum Theory     | Wang Min, Peng Ying               |
| 106 | Protection And Development Of Suzhou Ancient City From Gentrification Viewpoint | Wang Yucun, He Jiangxia           |
| 112 | Analysis On Space-Temporal Characters Of Public Bicycles                        | Guo Suping, Zhen Feng, Yin Qiuyi  |
| 119 | Knowledge Output, Consumption And Network Of Chinese Urban Planning             | Long Ying, Zhou Yin               |
| 126 | New Immigrant Community Construction Approach In Old Industrial District        | Ge Dandong, Fang Mengyi, Tong Lei |
| 132 | Difference Characteristics Of Farmers' Will For In-Situ Urbanization            | Li Yun, Chen Yu, ZhuoDexiong      |

## Planning Abroad

- |     |                                                                   |               |
|-----|-------------------------------------------------------------------|---------------|
| 139 | Implementation And Enlightenment On American National Trails Plan | Zhang Yuxiang |
|-----|-------------------------------------------------------------------|---------------|

Chief Editor: Lei Xiang  
Associate Chief Editor: Mao Jiangxing  
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  
Editor in Charge: Liang Qian  
Column Editor: Liang Zhixia  
Art Editor: Chen Xiaojie

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  
No: ISSN 1006-0022  
CN 45-1210/TU  
Price: RMB ¥ 25



## 本期主题：供给侧结构性改革与规划应对

【编者按】近年来，中央强调推进供给侧结构性改革，要在适度扩大总需求的同时，去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板，使供给体系更好地适应需求结构变化。在当前大力推行供给侧结构性改革的形势下，我国的经济、产业与生活方式发生了改变，城乡规划的供给端也随之发生改变。因此，城乡规划应结合供给侧结构性改革的要求重新梳理工作思路，进行结构性调整。一方面，城乡规划需重新把握“量”，包括框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量；另一方面，城乡规划需着力保障“质”，构建和谐宜居、富有活力、各具特色、服务均等、城乡一体的城乡规划蓝图。基于此，本期“规划师论坛”栏目以“供给侧结构性改革与规划应对”为主题，探讨供给侧结构性改革背景下城乡规划的应对方法、策略与路径，以飨读者。

# 供给侧结构性改革视角下的城乡规划转型

□ 罗彦，孙文勇，邱凯付

【摘要】供给侧结构性改革是中央在经济新常态下提出的重要战略，核心在于提升全要素生产率及推动“三去一降一补”。与经济发展态势相对应，城镇化进程也步入增速趋缓、品质提升的新时期，城乡规划作为空间资源的供给手段，存在供给规模增长上的不可持续、供给品质上的粗放及供给类型上的错位等多方面不适应。推进供给侧结构性改革视角下的城乡规划转型，应主要从优化空间要素供给结构、改革空间供给与管理制度和探索空间规划技术三方面着手。针对不同规模城乡单元的差异性需求与发展导向，超大城市应强化功能疏解与品质提升，大中城市应关注城市修补与生态修复，村镇地区应强调特色营造和美丽乡村建设。

【关键字】供给侧结构性改革；城乡规划；规划转型

【文章编号】1006-0022(2017)06-0005-06 【中图分类号】TU981 【文献标识码】A

【引文格式】罗彦，孙文勇，邱凯付. 供给侧结构性改革视角下的城乡规划转型 [J]. 规划师，2017(6): 5-10.

Urban And Rural Planning Transition From Supply-side Structural Reform Viewpoint/Luo Yan, Sun Wenyong, Qiu Kaifu

[Abstract] Supply-side structural reform helps improve production efficiency and reduce overproduction. Urbanization is slowing down for quality improvement as well. From supply-side structural reform viewpoint, urban rural planning has problems in sustainability, quality, and variety, and its reform shall deal with structure, management, and technique of space provision. Metropolises shall improve function and quality, large and medium cities shall focus on double repairs, and small towns shall highlight characters and beautiful countryside development.

[Key words] Supply-side structural reform, Urban and rural planning, Planning transformation

针对当前我国经济发展的基本形势，近年来中央经济工作会议提出了多项新思想和改革举措。2014年，中央经济工作会议提出我国经济发展进入新常态的科学判断；2015年，中央经济工作会议提出在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革，提高供给体系质量和效率，增强经济持续增长动力，把改革发力点转到调整经济结构上，重点在于去库存、去杠杆、去产能、降成本、补短板。2016年，中央经济工

作会议提出继续深化供给侧结构性改革，主攻方向是提高供给质量。可以说，中央将供给侧结构性改革摆在经济工作的突出位置，供给侧结构性改革将在中国经济转型中发挥重要作用。

目前，对于供给侧结构性改革的研究和讨论主要集中于经济学与城市发展领域，城乡规划领域还较少涉及。城乡规划作为城市重要的公共政策和空间治理手段，需要主动转型，进一步梳理新形势下的改革要

【作者简介】罗彦，博士，高级规划师，中国城市规划设计研究院深圳分院总规划师。

孙文勇，通讯作者，硕士，规划师，现任职于中国城市规划设计研究院深圳分院。

邱凯付，硕士，规划师，现任职于中国城市规划设计研究院深圳分院。

求,适应新常态下的发展环境变化,引领新阶段的城乡发展。

## 1 供给侧结构性改革背景下城乡规划所面临的挑战

### 1.1 供给侧结构性改革与城乡规划的关系

供给侧结构性改革的思想源于新自由主义经济学,是相对于凯恩斯主义的需求侧思想而提出的。需求侧政策强调投资、出口与消费对经济的拉动作用,要素投入是经济增长的主要推动力。城乡规划作为政府的公共政策工具,进行供给和分配的要素主要包括土地资源、公共服务与基础设施等。在上阶段城镇化进程中,城市化空间与基础设施相对不足,城乡规划推动城镇化的方式主要是对各类空间资源的增量供给,以大规模的基础设施投资及土地开发创造并满足城镇化与社会经济发展需求,是典型的需求侧发展模式。

供给侧结构性改革的提出,是在生产要素供给接近充分的前提下,持续的增量要素供给无法进一步推动经济增长,反而可能成为发展的束缚,其思路在于提高供给和生产能力(包括劳动力、资本和技术等要素)<sup>[1]</sup>,强调政府减少财税干预、促进市场竞争和释放资源要素的活力,从而推动经济增长<sup>[2]</sup>。供给侧结构性改革的根本要义是转变政府提供公共产品和配置生产要素的方法,以提高全要素生产率<sup>[3]</sup>,即在劳动和资本总量不变的前提下,通过要素配置结构优化、制度创新和技术进步等方面的改善,实现社会经济发展<sup>[4-5]</sup>。

对于城乡规划而言,随着经济发展拐点的到来,城镇化的发展速度也随之趋缓,持续大规模粗放的空间资源投放已经无法进一步推动城镇化发展,且快速增长下的结构性问题开始大量浮现,当前城乡规划模式与城镇化新形势之间

显现出诸多不适应,规划空间供给方式亟待转型(图1)。

### 1.2 当前城乡规划与城镇化新形势之间的不适应

(1) 大规模增量城镇空间供给与资源环境约束之间的不适应。

过去30年,我国土地城镇化进程明显快于人口城镇化,大规模的新城新区建设远超当地经济社会发展的实际。据统计,2015年全国城乡建设用地总规模达到2593万公顷,近十年的年均增幅超过1.5%<sup>①</sup>,而同期年均城镇化增长速度仅为1%左右。随着城镇化速度趋缓,以大规模增量主导的城镇化模式将更加难以持续。

过量的城镇空间资源供给,导致了土地利用效率低下、用地结构不合理和资源环境紧约束等诸多问题。以深圳为例,特区设立后的高速扩张使其在2006年即出现了土地、能源与水源、人口承载力及环境承载力“四个难以为继”,在资源环境的倒逼下已率先迈入“存量时代”。

(2) 效率导向的空间供给与品质导向的需求升级之间的不适应。

工业化时代,城市是经济产业集聚的中心,资本与权力控制下的城乡规划更加关注城市竞争力的提升与生产空间的组织效率,“以人为本”的理念渐行渐远。服务于资本和空间生产的“增长主义”规划供给方式,造成了经济与社会、文化、生态等多元目标发展的失衡,积累了诸多外部负效应<sup>[6]</sup>。

城镇化的进程实际上也是人的需求升级的过程,即从解决就业与温饱、保障子女教育、满足家庭安置到提升生活品质、实现个人追求<sup>[7]</sup>。随着新一轮城镇化的人口特征发生改变,城乡居民对于宜居品质、城乡特色、公共服务和创新空间等多方面的需求品质也日益升级。据调查,我国人口平均教育水平持

续升高,年龄结构由“金字塔形”转向“纺锤形”,人口结构的变化将引导城乡空间的需求从过去的单一化与效率型转向多元化与品质型。

(3) 标准化空间供给与差异化多元需求之间的不适应。

标准化的规划技术要求与管理机制提供了通用的规划建设准则,有利于保障规划建设的底线要求,但也给各地多元化建设需求造成了一定限制与桎梏,使规划供给难以应对城市的差异性需求,难以提升空间供给的精准性。随着市场经济发展,城市功能的多元化与复合性需求日渐凸显,而当前城乡规划建设管理法规、程序与机制等却缺乏相应的弹性与适应性。

以用地兼容性管理为例,缺乏弹性的土地使用编制实施体系与城市功能的实际需求产生了诸多矛盾,不利于空间活力与土地集约利用的提升。在大城市,突破城市建设、土地出让和运营管理机制的障碍,促使公用设施、交通设施和公共服务设施等用地之间混合使用的趋势性与必要性逐步增强,这对相关的规划制度改革提出了新要求;在中小城市、小城镇,现状城镇用地的功能高度混合、下商上住的模式十分普遍;在城镇边缘地带,前店后厂的用地混合模式也十分常见。

## 2 供给侧结构性改革背景下城乡规划的转型方向

2016年中央经济工作会议提出“十个更加注重”,除强调“经济增长要更加注重供给侧结构性改革”外,还提出“推进城镇化要更加注重以人为核心、促进区域发展要更加注重人口经济和资源环境空间的均衡”等,给城乡规划模式与方法转型提出了新要求。

随着土地资源日渐紧缺和以规模经济为主导的全要素生产率、增长率不断

下降，城乡规划作为公共政策及治理工具，应从经济思维转向城市思维，从项目思维转向规划思维，强调城乡发展的宜居性与规划方法的系统性。

基于供给侧结构性改革的要求，借鉴全要素生产率的内涵导向，本文建议从要素供给结构、制度环境及技术手段三方面对城乡规划进行优化提升，落实“三去一降一补”的任务要求（图2）。

## 2.1 优化空间要素供给结构：以差异化供给提升空间价值与宜居性，补空间服务短板，降空间发展成本

总体上，城乡规划的空间供给模式应从建设开发转向“五量控制”，即框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量与提高质量。在结构质量上，城乡规划应从服务于物质建设转向服务于人民生活，强调以“宜居品质、各具特色、富有活力、优化服务与差异应对”作为规划结构性改革的重点内容。

(1) 关注宜居品质：从效率导向的“生产+”转向宜居导向的“生活+”。

在促进城市紧凑布局、优化城市形态的基础上，引导存量空间的生活化与精细化营造，推动传统效率导向的消极空间（如高速路、高架桥等）向宜居导向的生活空间（如公园、慢行空间等）转变，以提升城市的宜居性。西方国家在后工业化历程中进行了大量宜居导向的城市更新实践，如波士顿自20世纪70年代开始实施的“BIG DIG”计划，将割裂城市中心与滨水区的高速公路予以拆除并引入地下，从而缝合城市公共空间体系；又如2015年启动的纽约皇后大道改造，在原本速度导向的道路上设立独立路权的自行车道，并基于慢行交通需求改进交通设施体系，从而保障面向生活的非机动车的舒适性、安全性与连续性。

(2) 强调特色供给：关注基于地域特色的“生态+”与“文化+”。

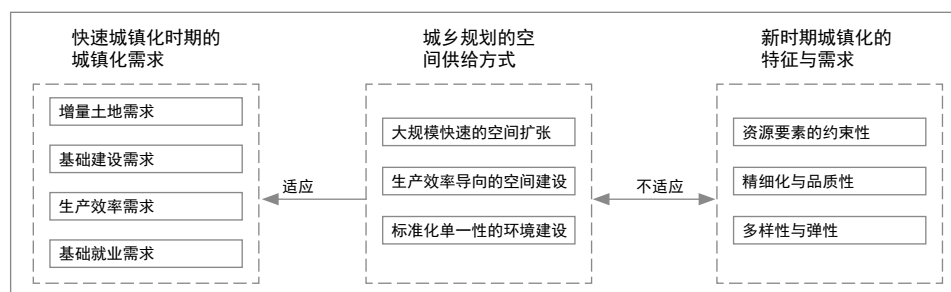


图1 规划空间供给方式与城镇化的关系

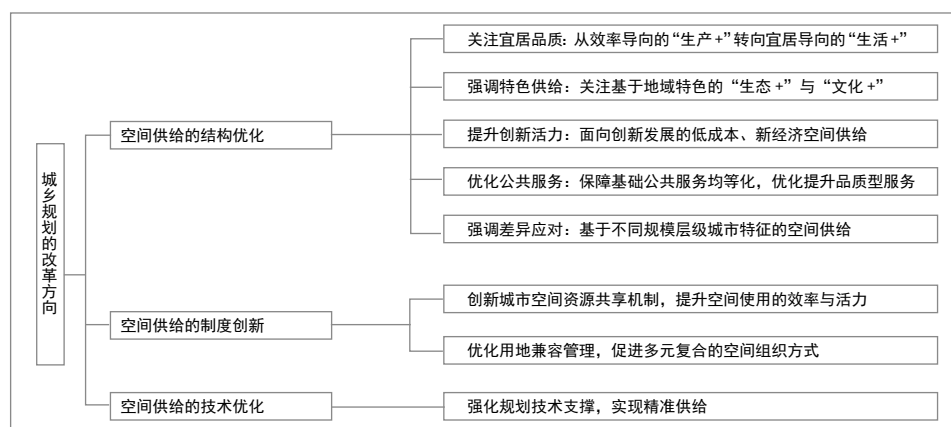


图2 城乡规划的核心理念转向框架

充分保护与利用城市山水环境和文化特色，促进特色空间供给，形成“望得见山水，记得住乡愁”的城市空间，延续传统城市山水格局和特色景观风貌，复兴城市传统文化。在空间建设中更加关注历史文化空间的传承与营造，扩大文化遗产的保护范畴，如建市仅30年的深圳，逐步将一些有代表性的现代建筑纳入文化遗产保护范畴，是对其城市特色的回应，更是对居民文化归属的回应。同时，城市发展应强调富有现代化精神的文化空间供给，从社区文化空间供给与社会组织机制等多方面强化社会建设的可持续性，提高城市居民的归属感。

(3) 提升创新活力：面向创新发展的低成本、新经济空间供给。

经济增长步入新常态，创新发展成为新时期经济转型发展的重要抓手，也是城市空间供给的重要关注对象。创新空间的供给，重点在于建立创新空间体系，关注对特定人群的吸引、要素的充

分交流互动及适度低成本的空间环境。

以《广州新黄埔发展战略规划纲要(2015—2030)》为例，黄埔区在产业创新方面有非常好的基础优势，但其创新要素之间缺乏系统整合，创新体系尚未形成。借原黄埔区及萝岗区的行政区划合并之机，针对不同的创新主体，充分挖掘新黄埔现有存量空间，适度控制空间成本，以创新园区和创新社区构建自上而下与自下而上相结合的创新空间体系（图3）。

一方面，基于存量空间的更新改造，在现有城市功能区中植入创新社区，强化生活服务与创新服务配套，促进产城融合与创新发展。创新社区包括城中村的整治、已建住区的整合提升及SOHO、LOFT等多种居住空间形态，在社区中心提供相关的创新创业服务，降低创新成本，激发创新活力。

另一方面，基于现有产业功能区，对其进行创新导向的单元式更新，植入



创新与综合服务，推动产业转型与创新能力提升。空间布局采取小尺度方格网形式，公共服务设施以点式布局为主，以创新服务设施（孵化器、加速器和研试园等）集聚形成创新服务中心。在空间建设方式上，一方面对现有产业进行识别与分析，对于产业类型低端、产值效益低下或环境影响较大的企业集聚地区，规划划定为创新园区，以推动产业升级与创新植入发展；另一方面对已有规划的园区进行整合提升，通过嵌入或置换创新平台的方式强化其创新服务设施建设。

(4) 优化公共服务：保障基础公共服务均等化，优化提升品质型服务。

基于城镇化趋势与需求分析，公

共服务的供给应强调基础型服务设施的均等化及品质型服务设施的多元化。基础型服务设施包括基础教育、基础医疗卫生服务和基础综合文化体育服务等设施，应按照均等普惠、保障底线的思维，统一配置标准，缩小公共服务供给差距。品质型服务设施包括职业与高等教育服务、高端医疗卫生服务、特色休闲文化服务和拓展型福利服务等设施，应按照品质统筹思维，通过特色化的公共服务空间，满足中等收入人群的休闲、消费与体验需求<sup>[7]</sup>。

(5) 强调差异应对：基于不同规模层级城市特征的空间供给。

不同规模层级的城市存在特征性的问题，需要差异化的规划应对与空间供

给。超大城市面临的核心问题在于资源环境紧约束下的“大城市病”，其规划空间供给应将视野从行政辖区拓展至区域，从更大尺度上统筹优化空间要素供给结构；大中城市则普遍存在城市发展品质不高的问题，其空间供给更应关注基于地域特色的城市修补；村镇地区则存在乡土特色风貌消失、发展动力不足等难题，更需要关注其“小而美”的特色空间供给和村镇建设管理的完善。

2.2 改革空间供给与管理制度：激活存量空间潜力，推动城市空间去产能、去库存与去杠杆

城市空间发展的去产能、去库存与去杠杆，更多需要关注空间管理制度上的改革与探索，一方面以规划、土地与财政等多方面制度红利的充分释放，推动空间要素的优化配置，激活存量空间潜力；另一方面鼓励自下而上的制度创新，适应城市发展特征，提升空间供给的有效性与针对性。以下以共享机制及用地兼容管理为例进行说明。

(1) 创新城市空间资源共享机制，提供空间使用的效率与活力。

随着共享汽车、共享单车的高速发展，共享经济越来越多地进入城市的日常生活，这种整合暂时闲置资源、基于要素使用权短时转移的资源使用模式也给城乡规划带来新的启发。随着互联网的普及，城市低效空间整合与功能转换的多种可能也日益显现。例如，深圳开始探索基于集体建设用地住宅的社会住房供给，实现使用权的共享与住宅的可持续利用，使业主、政府与公众可以共享城市增值，降低城市落脚门槛；又如一线城市兴起的创新人才公寓，通过共享厨房、共享客厅与共享商务等方式，提升资源的使用效率与交流活力，降低租住成本。

(2) 优化用地兼容管理，促进多元复合的空间组织方式。

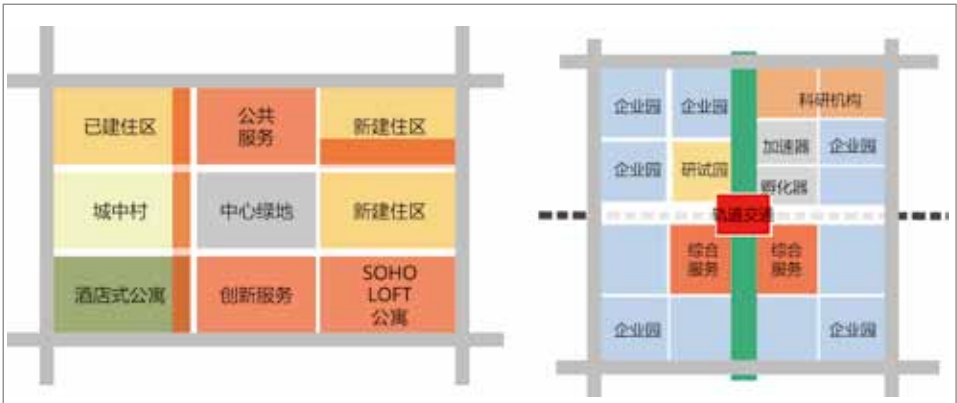


图3 创新社区与创新园区的空间供给模式  
资料来源：《广州新黄埔发展战略规划纲要（2015—2030）》。

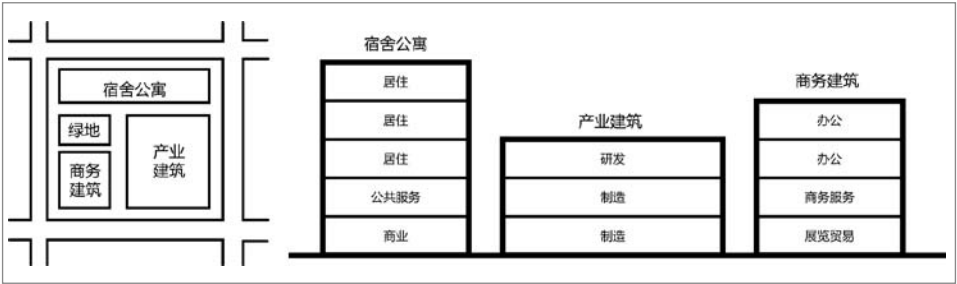


图4 复合型科技产业园区的产业空间模式

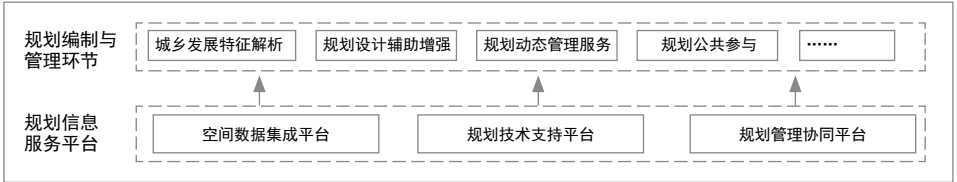


图5 规划信息服务平台对规划编制与管理的支持



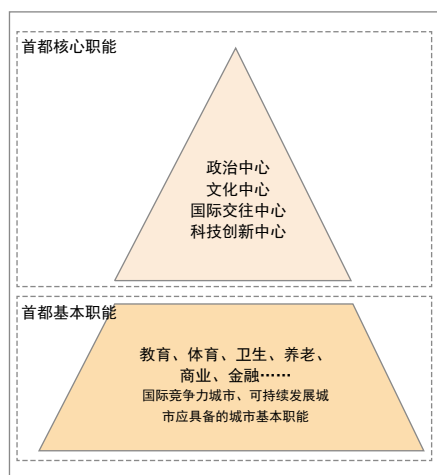


图6 北京首都职能体系

资料来源：根据《北京市城市总体规划（2016—2030）》相关资料改绘。

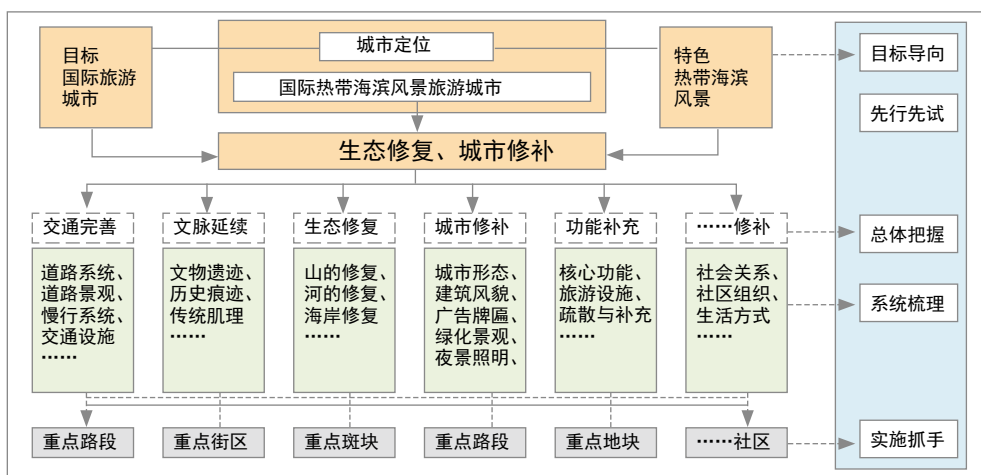


图7 三亚“生态修复、城市修补”工作技术路线

资料来源：中国城市规划设计研究院编制的《三亚市生态修复城市修补总体规划》。

从规划实施管理流程上进一步释放空间管理的弹性，对各层次规划条件的拟定、存量空间功能使用管理等环节，在功能与比例上均需留有一定的弹性空间，以适应相关配套设施的需要及城市开发的不确定性，从而提升城市空间使用的兼容性与灵活性。

鼓励采用以轨道交通上盖混合开发、新型商贸园区与科技产业园区等为载体的“平面混合+立体复合”的空间供给模式（图4），以缓解城市土地资源紧缺状况，促进土地集约利用。同时，在城市更新过程当中，通过兼容与混合的方式，适度弥补各类配套设施、公共绿地、市政交通设施等公益性设施缺口。

## 2.3 探索新的空间规划方法：实现精准供给

长期以来，城乡规划主要靠定性分析、凭经验处理问题，手段落后，难免造成理论的粗糙，相关学科的发展已为规划的改变提供了条件<sup>[8]</sup>。面向以人为本的新型城镇化转向，城乡规划更需要智慧、动态与科学等方面全面提升，在城乡规划的编制与管理过程中充分、合理地掌握与跟踪以企业和人为代表的城市微观主体的空间行为需要及反馈<sup>[9]</sup>，实现空间要素的精准供给。大数

据及信息技术的发展使得城乡规划可能拥有更加完善、科学的方法和支撑体系，从数据集成、技术支持与管理协同等多个方面开展信息平台探索，从规划编制到规划管理，都将给规划体系提供更加科学的决策支撑（图5）。

## 3 各级城乡规划的应对与建议

我国的城镇化发展存在明显的分层特征，不同层级的城镇，其发展模式和发展路径存在明显差异<sup>[10]</sup>，需要针对不同层级的城镇特征，明确规划改革创新的方向。

### 3.1 超大城市的规划重点：功能疏解与品质提升

以北京、上海、广州与深圳为代表的超大城市，已普遍进入到存量发展阶段，亟需借助产业升级提升城市竞争力、增强辐射功能、带动区域发展，规划的重点应突出功能疏解和品质提升。

以深圳为例，空间不足已经成为制约各领域发展的普遍性问题，持续增长的发展需求与资源供给严重不足的矛盾日益尖锐，城市资源和环境的紧约束等问题持续困扰着城市的健康发展。在这一背景下，深圳的未来发展把视野放到

区域，通过共建粤港澳大湾区，促进发展创新、增长联动、利益融合，建设最具发展空间和增长潜力的世界级经济区域。同时，深圳将推动大都市圈建设，打破行政区划界线，将转移和疏解部分与经济特区职能无关的城市功能环节，提升深莞惠地区的整体竞争力。

除关注功能疏解外，深圳还重点关注品质提升，在强化底线管控的同时，提出生态保护要从原来的被动保护走向功能引领，通过生态空间的活化利用实现城市与生态的共生，并提出要建设儿童友好型城市 and 自然野趣城市。

北京则在新一版城市总体规划中坚持政治中心、文化中心、国际交往中心与科技创新中心的功能定位，把建设国际一流的和谐宜居之都作为战略目标，有所为，有所不为，着力提升首都核心功能，有效疏解非首都功能，把疏解功能与完善城市公共服务、提升城市发展水平、提升群众生活质量结合起来（图6）。可以看到，功能疏解、品质提升已成为当前特大城市发展的重要关注点，是供给侧结构性改革的重要体现。

### 3.2 大中城市的规划重点：生态修复与城市修补

对于大中城市而言，新时期的空间

需求已逐渐趋于平稳,城市规划重点应改变原有大工业、大新城的扩张模式,从粗放扩张走向精明调整,重点优化内部结构,通过空间结构调整和组织优化,协调各项城乡建设。要针对大中城市自身存在的生态退化、市政基础设施建设相对滞后、公共服务供给不足和城市生活品质不高等问题,立足于补短板,围绕“让人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好”的目标,不断改善城市公共服务质量,改进市政基础设施条件,倡导城市修补、生态修复,发掘、保护与传承城市历史文化,使城市更加宜居、更具活力、更有特色。

“生态修复与城市修补”是标志着城市转型发展的城市治理新范式。2015年,住房和城乡建设部将三亚列为生态修复、城市修补综合试点城市。随着城镇化的飞速发展,三亚出现土地资源快速消耗、生态环境遭到破坏、城市形态风貌失控和各类配套服务设施保障困难等突出问题,这与三亚建设国际热带海滨风景旅游城市的高端目标形成巨大反差。为此,住房和城乡建设部与三亚市委、市政府开展了“双修”工作,开展了对山、海、河的修复,以及对城市形态(天际线等)、城市色彩、广告牌匾、绿地景观、夜景照明和违章建筑拆除的六大战役,取得了明显成效,不仅提升了城市形象和活力,对于提升城市治理水平、强化政府执政能力也具有重要意义(图7)。

### 3.3 村镇与乡村的规划重点: 特色营建和美丽乡村建设

当前我国村镇发展面临着乡村经济发展乏力、社会结构失衡、基本公共服务缺失、环境污染严重、乡村特色风貌消失及村镇规划管理供给不足等问题。随着消费时代和创新时代的到来,自然和人文资源特色突出的村镇将成为消费时代与大众休闲时代的重要目的地。乡

村功能将全面转型,未来的乡村将不仅仅具有农业生产功能,而是兼具生态保护和游憩功能、文化传承和发展功能、绿色农产品的生产与供应功能等的一个重要重要空间形态。

在这一背景下,乡村建设需要积极适应“到乡村去”“体验乡愁”等新形势,主动转变供给质量,挖掘乡村的多元功能和价值,通过打造一批高水平的特色村镇群、推进农村人居环境综合整治、发展宜居宜业的田园综合体等农业新业态,培育农业农村发展新动能。

要推动村镇规划转型,在规划内容上,更加注重系统性乡村建设和“乡愁”的重塑<sup>[11]</sup>,从目前以空间形态提升为主向既注重空间营造又强调乡村历史人文传承、农村社会生态重构、村民互助意识提升及农村人居环境整治等方面转变,注重系统性和实效性,编制更具实施性的县域乡村建设规划<sup>[12]</sup>。

## 4 结语

供给侧结构性改革,作为我国经济增长领域的发展与改革方向,对于城镇化和城乡规划,它不仅是发展路径上的指导,更是要素供给思维上的变革。城乡规划作为城市重要的公共政策和空间治理的重要手段,需要率先应变,从增量资源供给转向基于存量资源的结构优化、制度创新和技术进步,是供给侧结构性改革视角下城乡规划的转型方向。

未来,城乡规划的核心目标和对象要从为物质建设、生产服务转向为居民服务,空间供给要从单一标准化的空间生产向差异化的空间供给转变,关注不同人群的空间需求,特别注重老城区、有文化和风景地区的价值挖掘,空间管理要从“一刀切、单一化、粗放式”向“空间分区、差异化、精细化”的管理模式转变,规划方法和组织模式上要从政府主导、精英规划向多主体、协商式规划

转变,推动城乡规划从技术手段向城市公共政策和治理工具转型。■

## [注 释]

①根据历年《城乡建设统计年鉴》计算所得。

## [参考文献]

- [1] 龚刚. 论新常态下的供给侧改革[J]. 南开学报: 哲学社会科学版, 2016(2): 13-20.
- [2] 李智, 原锦凤. 基于中国经济现实的供给侧改革方略[J]. 价格理论与实践, 2015(12): 12-17.
- [3] 汪光焘. 关于供给侧结构性改革与新型城镇化[J]. 城市规划学刊, 2017(1): 10-18.
- [4] 沈坤荣, 金刚. 以提升全要素生产率为重点推进供给侧结构性改革[J]. 南京财经大学学报, 2016(3): 1-4.
- [5] 陈旭, 赵民. 经济增长、城镇化的机制及“新常态”下的转型策略——理论解析与实证推论[J]. 城市规划, 2016(1): 9-18.
- [6] 郑德高, 葛春晖. 对新一轮大城市总体规划编制的若干思考[J]. 城市规划, 2014(增刊2): 90-98.
- [7] 李晓江, 郑德高. 人口城镇化特征与国家城镇体系构建[J]. 城市规划学刊, 2017(1): 19-29.
- [8] 陈秉钊. 城市规划系统工程学[M]. 上海: 同济大学出版社, 1991.
- [9] 李苗裔, 王鹏. 数据驱动的城市规划新技术: 从GIS到大数据[J]. 国际城市规划, 2014(6): 58-65.
- [10] 郑德高, 闫岩, 朱郁郁. 分层城镇化和分区城镇化: 模式、动力与发展策略[J]. 城市规划学刊, 2013(6): 26-32.
- [11] 翟辉. 乡村策划: 寻找乡村触媒[J]. 西部人居环境学刊, 2016(2): 15-17.
- [12] 中国城市规划设计研究院, 中国工程院. 村镇规划管理与土地综合利用[R]. 2016.

[收稿日期] 2017-03-20

# 厦门“降成本”规划供给体系改革策略

□ 何子张, 蔡莉丽, 王秋颖

**【摘要】**文章在剖析供给侧结构性改革内涵的基础上,提出规划作为一种制度供给也需推进结构性改革,并分析现有规划供给体系存在的问题。在此基础上,从“降成本”的角度,结合厦门的实践探索,研究变革规划供给体系的策略,以降低交易成本,提高城市运行效率。首先通过推进“多规合一”、加强部门协同和聚焦规划对象,创新规划编制供给体系,建构统一的空间规划体系,实现统筹规划,提升城市承载力和宜居度;其次改革规划实施体系,以五年规划和年度计划强化规划实施的时序统筹,以项目生成机制强化项目落地的部门统筹,强化规划统筹,提升规划引导项目落地的实施成效;最后完善规划监管体系,建立规划编制和管理的事前、事中及事后全流程一体化监管制度,通过清单管理、诚信体系和中介组织培育等,转变规划服务模式,遏制规划腐败。

**【关键词】**供给侧结构性改革;空间规划;规划转型;厦门

**【文章编号】**1006-0022(2017)06-0011-08 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

**【引文格式】**何子张,蔡莉丽,王秋颖.厦门“降成本”规划供给体系改革策略[J].规划师,2017(6):11-18.

Xiamen Urban Planning System Reform Based On “Cost Reduction”/He Zizhang, Cai Lili, Wang Qiuying

[Abstract] The article argues urban planning as an institutional supply shall reform from the supply-side. With Xiamen practice, the author studies planning provision reform to reduce cost and improve efficiency. First, multi-plan integration shall be carried out to establish a unified spatial planning system; second, five year plan and annual plan shall be highlighted to improve planning implementation and efficacy; third, a monitoring system shall be established to supervise the full course of planning and prevent corruption.

[Key words] Supply-side structural reform, Spatial planning, Plan transition, Xiamen

## 1 “降成本”与规划供给体系改革

### 1.1 供给侧结构性改革与规划供给

近年,中央对我国经济社会发展作出重要判断,指出到2020年要全面建成小康社会;同时,为适应经济发展新常态,必须推进供给侧结构性改革。供给侧结构性改革的目的在于落实以人民为中心的发展思想,转变公共产品和资源要素配置的方法,提高全要素生产率、提升社会生产力水平<sup>[1]</sup>。“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”是推动供给侧结构性改革的重要手段。城市是支撑经济发展的空间载体,也应

当要推动结构性的改革解决存在的问题,以助力经济发展,实现美好生活。城市规划是空间资源配置制度的公共产品,在城市空间资源配置中起重要作用,因此规划供给侧结构性改革也是供给侧结构性改革的组成部分。

### 1.2 现有规划供给体系的主要问题

规划体系包括城市规划的编制体系和实施管理体系,其中实施管理体系包括了规划的组织编制、建设项目的规划许可和规划实施的监督检查<sup>[2]</sup>。从要素供给的角度,规划供给体系包括规划编制体系、

**【基金项目】** 福建软科学研究项目(2017R0102)

**【作者简介】** 何子张,博士,高级规划师,厦门市城市规划设计研究院副总规划师。

蔡莉丽,工程师,现任职于厦门市城市规划设计研究院。

王秋颖,厦门大学建筑与土木工程学院硕士研究生。



规划实施体系和规划监管体系。目前规划供给体系的主要问题包括 3 个方面：一是规划编制体系混乱，规划编制供给的结构性过剩与短缺并存。由于缺乏统一的编制体系，各部门之间的规划编制依据不一、标准不同、内容冲突，产生了大量无效或低效的规划编制成果，一方面导致资源浪费，另一方面导致直接指导规划实施和管理的规划缺位，规划实施性差。二是规划实施体系不健全，规划无法发挥对建设项目空间布局和时序安排的统筹作用。规划编制与规划实施脱节，造成项目落地难、城市发展资源无法形成合力及发展不配套等问题。三是规划监管体系不完善，部门各自为政，缺乏全过程的监管平台和一体化的制度规范。各部门出台的制度规范之间存在相互重叠或覆盖不全面等问题，未构成一个覆盖规划全过程、权责明确的监管体系，导致各部门规划管理依据的不清晰，管理方法的不科学，以及管理职能的错位、越位及缺位等问题<sup>[3]</sup>。

### 1.3 “降成本”规划供给体系改革

在供给侧结构性改革提出的“三去一降一补”五大任务中，“降成本”是重要的工作要求与方法<sup>[4]</sup>。我国靠降低成本在三十余年的改革开放中取得了巨大的经济发展成就，但随着时间推移，制度性的交易成本却越来越高，束缚了生产力的发展，降成本成为增强发展竞争力、推进经济转型升级的有力抓手。降成本的关键在于改革与创新，通过变革制度、创新结构和优化要素等措施降低发展的成本，更好地改善市场环境、发挥政府作用，从而保持经济稳定增长。

规划供给体系改革要借鉴“降成本”的改革思路，通过调整规划供给的结构，降低规划编制、实施与监管的制度性交易成本，提高规划供给的质量，提升规划供给侧对城市发展需求侧变化的适应性，更好地满足人民的需求，促进城市

有序、高效发展。厦门认真学习中央供给侧结构性改革的精神，在近年来的规划体系改革中充分运用“降成本”的思路，在规划编制、实施和监管体系供给方面进行了一系列的改革探索。在规划编制体系方面，以加强统筹规划为主要思路，通过开展“多规合一”构建统一的空间规划体系，形成部门协同工作机制，强化统筹规划能力，聚焦规划对象，以提升城市空间承载力和宜居度；在规划实施体系方面，以强化规划统筹为主要思路，建立起“战略规划+五年规划+年度计划”体系、强化规划实施的时序统筹，完善项目生成机制、强化规划统筹项目安排的能力；在规划监管体系方面，以优化服务为主要目标，建立起基于全过程一体化的规划监管制度，建立规划信用信息系统，实行清单管理（图 1）。

## 2 创新规划编制供给体系，加强统筹规划

厦门在创新规划编制供给体系方面，主要是以“多规合一”工作为切入点，加强统筹规划，构建统一的空间规划体系；依托空间信息协同平台，强化规划编制的部门协同，降低规划编制成本；聚焦规划对象，做好城市支撑系统和空间单元规划，提高规划供给的针对性。

### 2.1 推进“多规合一”，建构统一的空间规划体系

#### 2.1.1 制定战略规划，以战略共识统领规划体系

由于规划体制的原因，目前在市县空间单元层面存在各部门规划相互冲突的问题，尤其是缺乏统一的战略规划来引领各部门规划。厦门于 2013 年启动编制《美丽厦门战略规划》，不同于传统的宏观规划，该战略规划按照“五位一体”的总体要求，融合了政治、经济、社会、文化与生态等各方面、全市各部

门和各阶层的内容，是全民的发展战略共识。需要注意的是，彼时的战略共识是模糊的、示意性的，在战略共识下各部门规划基础还是相互冲突的，需要在下一步的“多规合一”工作中予以调整和落实。战略规划作为城市发展的顶层设计，是下一步处理空间规划矛盾冲突的空间基准，因此可通过战略规划降低多部门在资源配置上争夺的交易成本<sup>[5]</sup>。

为了更好地发挥战略规划在规划体系中的统领作用，需要根据形势发展，与时俱进地修订战略规划。厦门学习新加坡、广州等城市经验，在 2016 年开展《美丽厦门战略规划检讨》。通过战略规划检讨，将原有的大海湾、大山海、大花园战略合并为空间战略，结合已有的“多规合一”等工作成果，对空间战略的内容进行细化与深化，同时增加人的发展战略和国际化战略等内容。通过战略规划检讨形成持续稳定的空间战略传递机制，保障规划的稳定性和严肃性，真正落实“一张蓝图干到底”。

#### 2.1.2 循序推进“多规合一”，构建空间规划编制体系

为贯彻“一张蓝图干到底”的指示精神，厦门在战略规划引领下，循序推进“多规合一”工作，构建统一的空间规划体系。2014 年初，厦门启动“三规合一”一张图规划，随着厦门被纳入国家试点，于 2014 年底更名为“多规合一”一张图规划。该规划的主要工作是找出规划、国土、发改、环保、水利和林业这几个主要部门空间规划的矛盾，按照战略共识协调差异，划定生态控制线、城市开发边界等控制线，并明确各主要控制线的管控主体与管控规则，奠定城市发展的理想空间形态模式和发展容量。规划成果纳入“多规合一”业务协同平台（以下简称“协同平台”）进行共享，要求相关部门通过后续的规划修订与之协调。

一张图阶段划定的控制线体系是结

构性的,难以与现有各部门的空间管控事权一一对应。2015年底,厦门启动空间规划体系梳理工作。按照“全域空间规划一张蓝图”的目标,在统一的空间底图上,将各专项规划按照政府需要管控的空间要素分为城市开发边界、生态控制线、海域系统和城市承载力四大板块,将纵向的专项规划和横向的分区空间单元叠加比对,全面梳理与比对了百余项专项规划,于2016年底形成由15个专题、54个子专题和260个突图层构成的空间规划数据,并纳入协同平台,真正实现各部门空间规划信息的共享和协同管理。2017年,厦门在补足原有缺漏专项规划的基础上,将重点推进三维的“全域空间规划一张蓝图”,将地下空间、市政管网、建筑高度与视域廊道等城市设计控制要素纳入协同平台,并着重推进重点地段的的城市设计工作。

至此,厦门构建了独具特色的空间规划编制体系(图2)。该体系以《美丽厦门战略规划》为引领,通过分区空间战略规划分解落实全市战略,以分区空间规划一张图落实分区空间战略和细化落实市级专项规划空间要素,最后形成“全域空间规划一张蓝图”。纵向的市区空间战略和空间要素分解与横向的四大板块相互呼应,是政府需要加强统筹规划的空间要素。这些空间管控规划,一方面需要通过城市设计、控规与修规落实到重点片区,另一方面还要通过战略性行动规划(如项目策划、实施规划)和计划性行动规划(如近期建设规划、年度实施计划)加以实施<sup>[6]</sup>。对于这些规划编制和实施过程中所产生的一系列问题,则需要研究一系列的管控规则(如政策法规、技术标准和导则规程)。

## 2.2 加强部门协同,强化统筹规划能力

强化统筹规划能力是规划编制供给

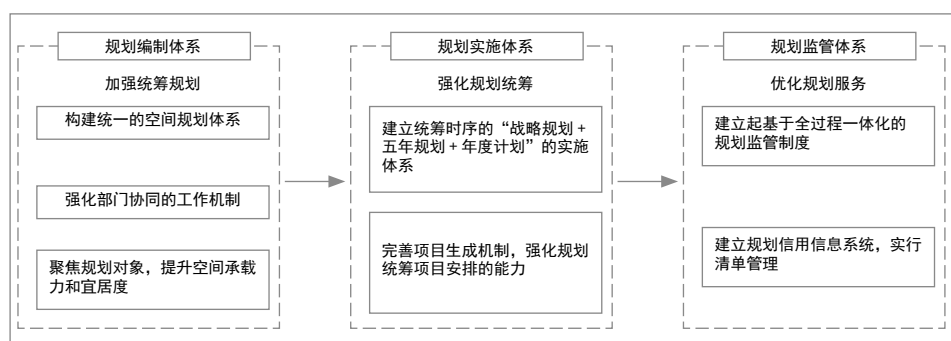


图1 厦门规划供给体系改革路线示意图

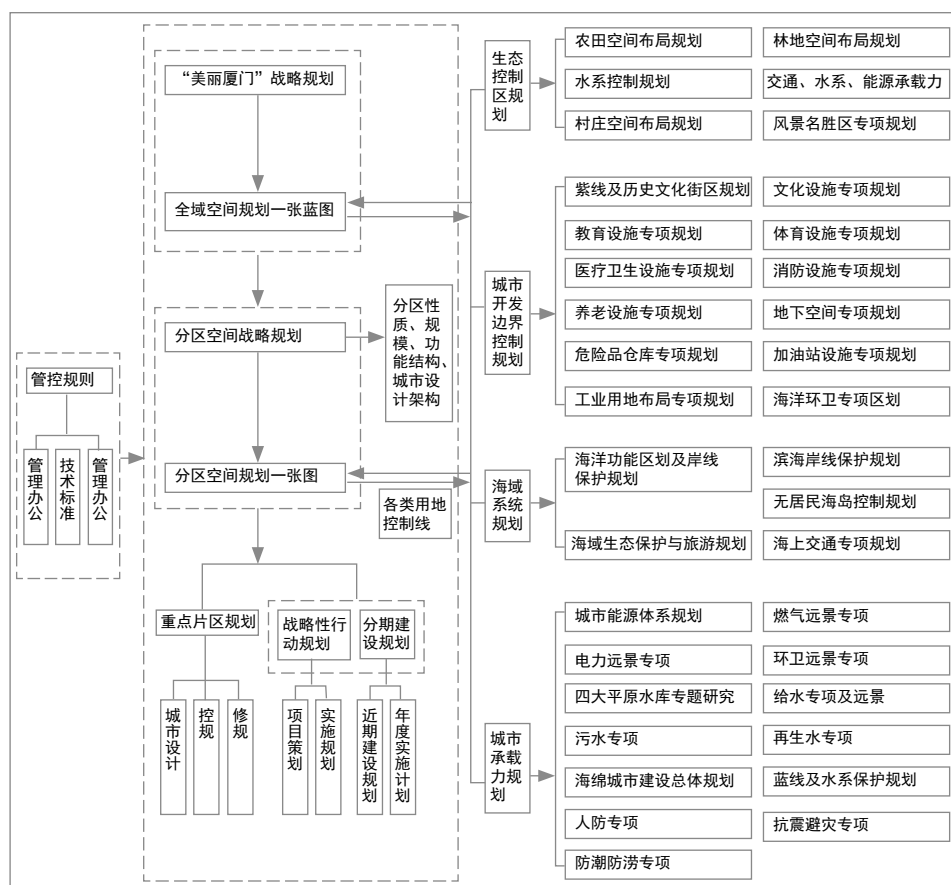


图2 厦门空间规划编制体系示意图

体系设计的重要环节。经过几年的努力,厦门已经实现了各部门空间规划信息在协同平台上的共享共用,但部门规划和项目安排是动态变化的,共享的规划信息也需及时更新,这就需要建设强化部门协同的工作机制,以更强的统筹规划能力实现共享信息的动态实时更新。

### 2.2.1 完善工作组织,建立空间规划的部门协同机制

为推进“多规合一”工作,厦门成

立了以市主要领导任组长的“多规合一”工作领导小组,负责统筹协调和监督全市“多规合一”的实施,制定法规政策和技术标准。领导小组下设办公室(以下简称“市多规办”)挂靠在厦门市规划委员会,负责协调涉及空间差异的各专项规划。2017年,厦门市政府颁布政府规章《厦门市空间规划编制管理办法》,赋予市多规办对涉及空间的专项规划的协调权限,强化对专项规划的编

前管理、批前审查和批后维护的职能<sup>[7]</sup>。

按照管理办法,在规划编制计划管理阶段,各部门可根据自身发展需求提出专项规划编制项目,并报市多规办备案;在规划编制前期,各部门应向市多规办申请规划底图等基础资料,确保规划成果能满足协同平台入库要求;在规划编制成果审查前,主管部门应通过协同平台征求相关部门意见;在规划成果审查上,各部门可自行组织或会同城乡规划主管部门联合组织规划审查,市多规办提出涉及空间的规划审查意见,在通过审查后方可依法上报审批;在规划成果报批前,各部门需将规划成果电子文件提交市多规办进行复核,与“一张蓝图”核对无误后方可进行规划报批;在规划批复后,主管部门需将成果报送市多规办,在限定时限内完成空间规划信息的动态维护。

### 2.2.2 依托协同平台,强化统筹规划能力

厦门依托协同平台强化了规划部门统筹规划的职能,实现了开放规划、协同规划和系统规划。①实现共享信息与部门管控信息的一致。“全域空间规划一张蓝图”已经基本消除了部门规划之间的主要矛盾,充分征求各部门意见的专项规划也由市多规办推送到协同平台进行共享,使得各部门对各自负责管控的空间要素可以进行实时管控与更新,即确保各部门所看到和各自使用的是同“一张蓝图”。②各部门可以实时参与到规划调整的互动中。若因某个专项、片区规划或项目调整,必须进行空间规划信息维护时,相应受到影响的各部门都可以通过协同平台反馈意见,而不再是由规划部门独立应对规划调整,通过部门合力可有效规避行政和市场力量下非理性的规划调整,从而大大加强规划的稳定性和严肃性。③强化了规划部门对于规划调整的管控,确保调整后规划的系统性和完整性。合理的规划调整是

必须也是必然的,但是需要在调整后依然保持规划的系统性和完整性,避免因项目或小片区规划对整体规划的冲击和肢解。因此,从2016年开始厦门的规划部门收紧控规调整和修正力度,对于因项目或小片区规划产生规划调整的,需编制控规局部调整论证报告,从控规管理单元层面系统论证调整的合理性和必要性,确需调整的通过多规平台征求相关部门意见,以保证规划的系统性和严肃性。

## 2.3 聚焦规划对象,提升城市空间承载力和宜居度

城市规划的空间性是规划师独特的知识领域<sup>[8]</sup>,但在规划编制实践中还是出现规划外延不断扩展、本体领域趋于失焦的问题。近几年,厦门规划编制一直聚焦于城市空间,将提升城市空间承载力和宜居度作为工作焦点。

### 2.3.1 做好空间单元规划,促进城市有序发展

作为人类聚居环境,城市是以空间单元相互连接起来的有机体。空间单元不仅包括以自然生态为基础的完整单元(如流域单元)和以居民活动空间距离为半径的社区单元,还包括以生产生活为有机体的产业单元。完整空间单元是以混合性与多样性为基本特征、以生态或活动空间的完整性为原则进行构建的,单元空间之间由基础设施体系支撑,具有内部的完整性和对外的生长性<sup>[9]</sup>。

做好空间单元规划是促进城市有序发展的基础,近年来厦门主要开展以下空间单元规划:①做好溪流小流域综合治理。小流域是涉及生产、生态和生活空间的完整的人居环境空间单元,是有效的统筹空间,在功能上需要统筹农业、林业、农村、旅游与林业等,在行政层级管理上需要统筹市、区、镇村各层级,在部门上则需要统筹各个相关部门。小流域的综合整治是以水环境治理

为抓手,通过实行“河长制”,促进农村生活环境的改善,促进都市农业和旅游业的发展。②大力推进完整社区建设,通过实现“六有、五达标、三完善”<sup>①</sup>,打造设施完备、服务齐全、特色鲜明、环境优美、管理规范 and 温馨舒适的完整社区,特别是以共同缔造的方法自下而上地推进老旧小区改造,得到市民的广泛认同。③建设产城融合的工业社区。工业社区建设是以产业升级为动力、以人居环境为载体、以社会融合为支持,通过引进产业服务、混合用地建设和帮助外来劳动力就地城市化,形成“以人力资本为主导,以创新为引领”的具有产业集群特征及完整社区特质的社会单位与产业单元。例如,在同安工业社区建设中,通过设立社区大学,提供职业教育与学历教育,形成园区人力资源培育的重要资源平台,为产业升级提供人力资源支撑。通过设立产业服务中心,为企业提供咨询、政务、人才服务等一站式配套,搭建企业新技术、新产品推广平台,组织企业家交流活动;加强企业间的联系与交流,促进创新意识的形成;通过设立生活服务中心,帮助外来员工实现“以家庭为核心”的就地城市化目标,把当地房东协会、社工组织和妇联等社会组织结合起来,为外来员工提供子女托管、妇女关怀等帮助他们安居乐业的服务。

### 2.3.2 完善城市支撑系统规划,提升城市承载力和宜居度

城市支撑系统包括生态系统、基础设施系统和公共服务系统,为自然和人工活动健康运行提供保障,始终是规划供给的焦点。近年来,厦门将完善城市支撑系统规划作为重点,通过开展“多规合一”工作,划定城市开发边界和生态控制线,深入开展溪流景观和水环境治理规划,保障生态系统功能。通过梳理规划体系,对缺失或失效的公共服务设施专项规划进行修编,完善公共服务



系统。通过开展综合交通战略、轨道线网修编和主干路网规划等工作,完善交通系统支撑。通过开展水资源、能源战略规划和海绵城市系列规划,完善市政系统支撑。

### 2.3.3 做好山水城格局规划, 营造理想城市空间形态

山水城格局作为城市空间的最稳定要素,是维持城市整体性、系统性、生长性和特色性的基础,是城市长期发展的框架与基本遵循。因此,厦门在《美丽厦门战略规划》的基础上,开展山水格局规划,充分挖掘厦门山水相间、“海在城上,城在海中”的形态特征,保护蜿蜒的海岸线,塑造适宜人居的湾区;保护山海、联系绿廊,并将其细化落实到生态廊道划定规划中。

## 3 改革规划实施供给体系, 强化规划统筹

“先布棋盘后落子”,在构建统一的规划编制体系的基础上,如何有序地实施规划,则需要改革规划实施供给体系。厦门为强化规划实施的时序统筹,建立了“战略规划+五年规划+年度计划”的规划实施体系;依托“多规合一”平台,完善项目生成机制,强化了规划的项目统筹能力,促进城市建设的集约高效。

### 3.1 建立“战略规划+五年规划+年度计划”体系, 强化规划实施的时序统筹

以系统的思维看待空间规划的实施,建立起以《美丽厦门战略规划》为长期引领,以发展规划、近期建设规划等五年规划为近中期抓手,以规划实施年度计划为年度落实的实施体系,实现规划内容的分解落实。规划实施的时序统筹,规划运行的部门协作,使城市建设更具长期性与合理性,优化了资源配置。

#### 3.1.1 强化发展规划的空间属性, 做实近期建设规划

为落实《美丽厦门战略规划》,厦门强化了发展规划的空间属性,做实近期建设规划,使得发展规划和近期建设规划能在近期时间段上更好地落实战略目标。发展规划对城市五年内的国民经济活动和社会发展作出安排,经过几十年来、十几轮次的编制与完善,在安排项目的资金统筹上已具备较高效率,但是存在空间上的虚化,规划落地实施所需的项目难有切实的空间保障。在编制《厦门市国民经济与社会发展第十三个五年规划》时,创新性地变革编制方法,注重了规划的空间属性,加强了项目的落地安排(图3),保障发展规划提出的项目基本具备空间条件,使发展规划衔接战略目标,推动项目的落地实施。

从2002年国家要求编制近期建设规划以来,各地开始了编制成果各异、思路内容不一的探索实践<sup>[10]</sup>,总体而言,各种类型的近期建设规划还难以与政府宏观调控相衔接、发挥其对城市建设综合调控的作用。为解决该问题,厦门基

于“多规合一”的工作基础,在“十三五”规划编制同期进行近期建设规划的编制,在五年规划期内对城市建设目标和发展布局进行安排,强调对政府可统筹的城市重要片区、重大基础设施和民生项目的空间落实与规划安排,提升规划项目布局的合理性。同时,规划部门加强与发改部门联动协作,使近期建设规划得以与发展规划协力共同丰富建设项目储备库,将近期建设规划做成与政府规划管理机制相结合的规划,保障近期规划实施的作用。下一步,还需要进一步加强国土部门在经营性用地、土地收储的五年规划安排,实现发改、规划和国土三大主要空间性规划部门在五年规划环节的协同。

#### 3.1.2 制定规划实施年度计划, 强化年度建设项目谋划与空间落实

五年规划作出的近期安排还需分解落实到各区、指挥部、管委会和相关行业主管部门的年度工作中,才能保障规划的实施。厦门通过规划实施年度计划的制订,在发改部门通过年度投资计划、以资金统筹年度项目的基础上,强化规

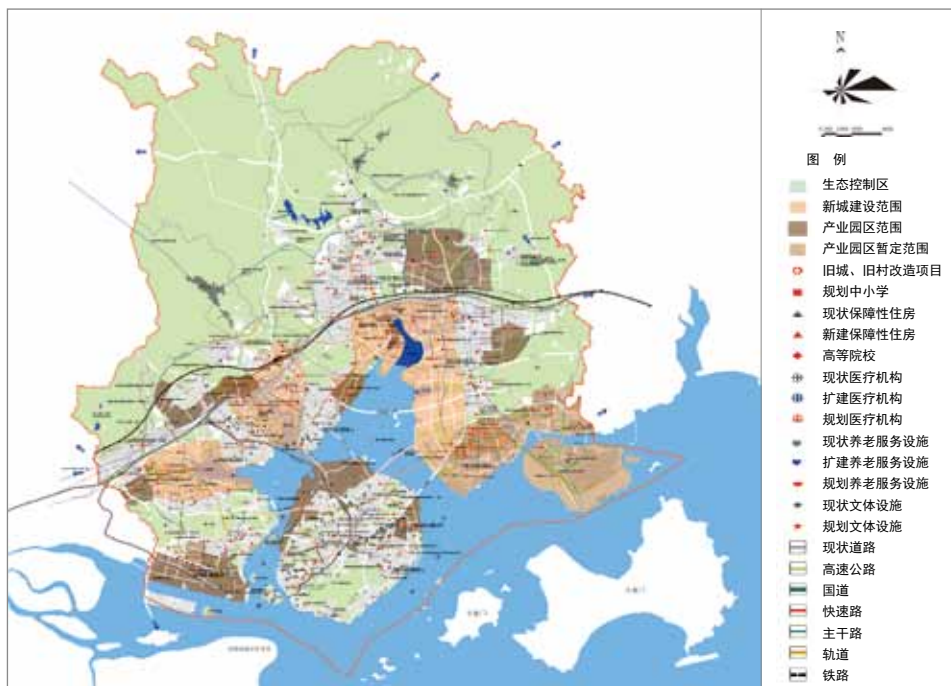


图3 厦门“十三五”规划项目分布图

划部门的主动引导作用，统筹各部门落实年度项目的空间与时序安排，强化规划项目落地的可操作性与合理性。

厦门规划实施年度计划主要包括两个层面：一个是市级层面的城市规划实施年度规划；另一个是分区层面的年度建设项目空间实施规划。市级层面的城市规划实施年度规划的作用在于定目标，在评估上一年度规划实施情况、分解落实相关规划与工作要求的基础上，明晰年度发展方向、用地储备指引，提出规划实施重点片区和实施项目建议。分区层面的年度建设项目空间实施规划的作用在于落指标，根据市级层面的城市规划实施年度规划目标，策划提出具体项目并落实用地情况。

规划实施年度计划能够较好地实现承上启下、统筹协调的规划实施作用，降低后续项目协调的部门沟通成本，降低项目落地条件部门的反复报建成本，减轻报建单位负担，提升政府在年度工作中统筹城市发展的效力。在“承上”方面，将规划对未来的谋划细化落实到年度城市建设中，从空间资源优化配置的角度安排项目及其建设时序，最大程度发挥协同效益；在“启下”方面，强调项目的经济社会安排、空间落实和用地安排，做到层层落实，奠定项目储备基础。在统筹方面，规划实施年度计划由市政府下达，实现规划编制与政府管理相衔接，强化政府宏观调控城市发展的能力。同时，通过规划实施年度计划

衔接规划与具体项目，使得规划提出的重点片区有项目作为支撑，使得片区得到统筹发展。在协调方面，作为一个面向实施的计划，编制过程中可实现资金、项目与空间的耦合，同时推动各区、相关职能部门的密切配合。

3.2 完善项目生成机制，强化规划统筹能力

年度计划制定后，规划就落实到具体的项目，进入项目生成环节。以往项目生成一般是由发改部门牵头项目立项，搜集各区和各相关部门以部门需求为导向的建设项目申请计划，审核把关后汇总形成分批次的年度项目工作前期计划，再按程序由建设单位报各部门审批。在这种工作机制下，规划部门无法发挥规划对项目落地的引领作用，为了改变这一局面，厦门开始完善多部门协同的项目生成机制。

3.2.1 依托“多规合一”平台，强化项目生成的业务协同

2016年初出台的《厦门市建设项目生成管理办法》，将全市的划拨用地和出让用地都纳入协同平台进行推送，建立起以发改、规划和国土部门为主，多部门共同协作的工作机制，落实项目的资金、用地和规划设计条件，并为项目审批提速创造条件（图4）。通过项目生成，充分发挥规划部门在项目前期的空间引导作用，同时通过多部门的协同落实政府的空间发展意图，强化了统筹

能力。

3.2.2 做好项目承载力分析，保障项目落地的规划合理性

在项目生成过程中，为了发挥空间统筹的职能，规划部门需对生成相对成熟的项目进行承载力分析。所谓承载力分析，就是基于“规划一张图”信息系统，对项目建设所需的交通、市政和社会公共服务配套设施进行分析。例如，出让经营性建设用地需要对给排水、电力、电信、公交与医疗教育等配套设施进行分析，将短缺的设施推送到协同平台，要求在土地出让的同时同步配套建设。依托项目承载力分析这一工具，规划部门可以从城市发展整体性和系统性的角度，对其他相关部门提出的建设项目进行空间的复核，可以从项目整体配套的角度主动生成项目，最大程度地保障项目建设的空间完整。也正是通过项目生成机制，有效联结了规划编制和项目实施，使得长期困扰城市发展的建设项目布局无序、建设不配套的问题有了有效的解决对策（图5）。

4 完善规划监管供给体系，优化规划服务

在改革规划编制和规划实施体系的基础上，如何完善规划监管体系、降低监管成本是新的挑战。近年来厦门主要是通过修订规划法规和技术指标，夯实规划基础制度，强化规划全过程的规划监管制度设计<sup>[1]</sup>；通过实行清单管理，建立规划信用信息系统，转变监管方式、提高规划监管能力。

4.1 基于全过程一体化的规划监管制度建构

根据规划部门的事权，规划监管主要分为对组织规划编制的监管和对建设项目规划许可的监管两个方面。规划监管效力的提升依赖于政策法规和技

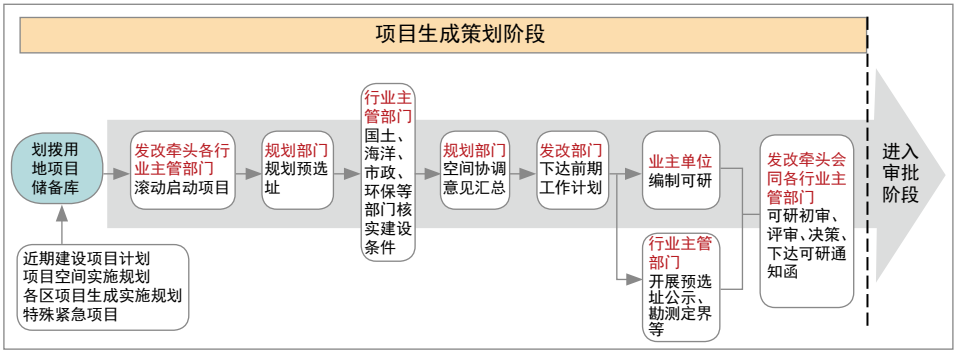


图4 厦门市财政性投融资项目生成流程图



| 配套项目 | 完善措施        | 备注      |
|------|-------------|---------|
| 专项   | 子项          | 长度 (m)  |
| 道路   | 南海五路        | 364     |
|      | 沧信环路        | 162     |
|      | 洪坪路         | 231     |
| 给水   | 南海五路下给水管    | 364     |
|      | 沧信环路下给水管    | 162     |
|      | 洪坪路下给水管     | 231     |
| 雨水   | 沧信环路下雨水管    | 162     |
|      | 洪坪路下雨水管     | 182     |
|      | 南海五路下给水管    | 364     |
| 污水   | 沧信环路下污水管    | 162     |
|      | 洪坪路下污水管     | 184     |
|      | 南海五路下污水管    | 366     |
| 电力   | 10 kV 用户配电室 | 1 ~ 2 座 |
|      | 南海五路下电力管    | 360     |
|      | 洪坪路下电力管     | 420     |
| 通信   | 南海五路下通信管    | 360     |
|      | 洪坪路下通信管     | 420     |
| 燃气   | 南海五路下燃气管    | 360     |
|      | 洪坪路下燃气管     | 420     |



图5 厦门项目承载力分析案例示意图

术标准的完善及建立全过程的规划监管制度。

#### 4.1.1 修订规划法规和技术标准，夯实规划监管基础制度

随着“多规合一”工作的深入推进，厦门规划编制和实施体系发生了重大调整，这必然对规划监管体系提出新的要求，因此有必要重新梳理原有的规划法规政策和技术标准。厦门开展了规划部门规范性文件的清理工作，全面梳理此前出台或下发的规范性文件、政策规定、意见、通知及规划指引等共315项文件，最终整理保留53项、修订64项、废止198项。通过留用退废、补缺补漏，完善了规划相关的规章制度，逐步建设形成涵盖规划编制、规划审批与规划监管全过程一体化的规划制度体系。

同时，厦门加强立法和政策设计。

① 2016年5月，出台《厦门经济特区多规合一管理若干规定》。厦门利用特区立法权，在地方法规中明确了“多规合一”协调管理机构的主体地位，确立了空间战略规划的法律地位，提出涉及空间的规划协同编制的机制，为建设项目生成和审批的创新性、突破性的改

革预留了法律空间，解决了地方创新实践无上位法依据的困境。② 2016年底，市政府发布《厦门市城乡规划实施规定》，该规范性文件对控制性详细规划编制、规划许可和规划条件核实的具体程序细则做了明确的规定，进一步规范规划管理的自由裁量权。③ 2017年初，实施《厦门市城市规划管理技术规定》，进一步实现城市规划设计、管理的标准化、规范化和法制化，保障城市规划的实施。此外，2017年起启动《厦门市城乡规划条例》修订，实现地方规划法规底层的统一。

#### 4.1.2 规范规划的编、审、管，强化规划全过程的规划监管制度设计

一是规范规划编制管理，制定《加强控规调整与审批工作的意见》和《规范规划编制经费管理暂行办法》。二是严格行政审批的监督，制定《行政审批事项内部监督检查管理办法》，强化内部监督，制定了《关于实行规划许可变更报备制的通知》，严格对许可变更的内部监管。出台了《关于申请变更建设工程规划许可证征求利害关系人意见的通知》和《进一步规范建设工程规划许

可证变更听证前期工作的通知》，严格控制建设工程规划许可证变更，明确操作细则。三是强化批后监管。为规范竣工规划条件核实行，减少自由裁量权，制定《建设工程竣工规划条件核实工作机制》、《建设工程竣工规划条件核实规程》和《市政工程竣工规划条件核实规程》。为严格规范违法建设举报工作，制定《关于实行查处违法建设工作联系单报备制的通知》，与市执法局联合出台《违法建设规划技术认定工作规程》，规范违法建设对规划实施影响程度的量化认定。出台《厦门市建设工程规划实施过程事中事后监管办法》，建立起“随机抽取检查对象，随机抽取选派执法人员”的“双随机”抽查机制，随机抽查比例原则上不低于建设项目市场主体名录库中建设项目的5%，抽查频次比例原则上每年不少于2次，对于投诉举报多、严重违法的建设单位加大随机抽查力度。四是实施“零容忍”，严惩违法建设。出台《关于厦门市经营性房地产项目竣工增容面积处理办法的通知》，严惩经营性房地产违规增容，出台《关于厦门市经营性房地产项目违反城乡规



划行为处罚细则的通知》，重罚违规建设。

## 4.2 实行清单管理，建立规划信用信息系统

协同平台的运行，不仅提升了审批效率，也为与其他部门的信息联通搭建了信息平台，这为转换管理方式、建立规划信用信息系统奠定了基础。

### 4.2.1 实行清单管理，规范规划权力运行

2016年起，厦门规划部门开始实行清单管理，按照《关于地方政府职能转变和机构改革的意见》的要求，从国家和地方法规中提炼出本部门的权责边界，确立了责任清单（包含行政许可5项、行政监督检查4项及上级委托下放2项）、责任清单（81项）和服务清单（1项，即建设工程设计方案审查），规范规划管理部门的权力运行，做到可执行、可考核、可问责，实现“行政权力进清单，清单之外无权力”，使城市规划管理真正成为一项界定清晰、责权明确的公共政策制定和实施工作<sup>[3]</sup>。通过清单的编制，规范了规划管理部门的权力。同时，实行负面清单管理制度——规划部门建立了3个负面清单（即建筑景观艺术评审项目分类管理负面清单，线性交通、市政工程修建性详细规划编制工作负面清单，日照分析和三维建模技术审查负面清单），通过负面清单明确准入条件，利于建设单位依清单自检、对不符合要求的部分事先进行整改，从而提高建设审批的效率。

### 4.2.2 建立规划信用信息系统，创新监管方式

为了进一步规范城乡规划实施管理，出台《厦门市城乡规划信用信息管理办法》，通过建立城乡规划信用体系，对城乡规划实施过程中的建设、设计与测绘等单位的信息进行采集、认定、录入、公布和监管，对信用信息良好的建

设单位提供便利化服务，如容缺办理、加快进度、减少日常检查频次，对失信建设单位则加大监督检查力度，提高监督检查频次，将严重失信的建设单位列入“黑名单”，通过守信激励和失信惩戒相结合的方式遏制违法失信行为。

## 5 结语

城市规划是一种配置空间资源的制度供给，本质作用是调节主体有关空间开发和使用中的利益关系<sup>[12]</sup>。规划应对供给侧结构性改革的总体策略是降低空间利益的制度性交易成本，通过简政放权转变政府职能。厦门这几年以“多规合一”工作为切入点，充分发挥规划在空间资源统筹方面的主动引导作用，推进了规划转型。2015年底，厦门市规划局改名为厦门市规划委员会，不再局限于建设项目的开发控制，而是突出规划部门在空间规划编制和建设项目上的统筹作用。厦门依托“多规合一”信息平台，通过规划编制、实施和监管供给体系的建构，初步形成了“编、审、管”相互协调又相互制约的规划供给体系。这种地方性的探索是初步的，必然会有不成熟的地方，还需要做更多理论性的总结，也希望得到更多同行的批评和指正。■

### [注 释]

① “六有、五达标、三完善”指在城市社区里要有一个综合服务站、一个卫生服务站、一个幼儿园、一片室外活动场地、一套完善的市政设施、一套便捷的慢行系统；同时，社区还必须外观整治达标、公园绿地达标、道路建设达标、市政管理达标和环境卫生达标；社区里的组织队伍要完善，社区服务要完善，共建机制要完善，环境要优美、温馨、舒适。

### [参考文献]

[1] 汪光焘. 关于供给侧结构性改革与新型城镇化[J]. 城市规划学刊, 2017(1):

10-18.

- [2] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 中华人民共和国城乡规划法[S]. 2008.
- [3] 门晓莹, 徐苏宁. 基于建立权力清单的城乡规划管理改革探索[J]. 城市规划, 2014(12): 23-27.
- [4] 王乐锦, 程晓月. 供给侧改革之降成本: 政策含义与企业转型发展[J]. 财务与会计, 2016(22): 64-66.
- [5] 何子张. “多规合一”之“一”探析——基于厦门实践的思考[J]. 城市发展研究, 2015(6): 52-58.
- [6] 何子张, 李小宁. 行动规划的行动逻辑与规划逻辑——基于厦门实践的思考[J]. 规划师, 2012(8): 63-67.
- [7] 李佩娟, 蔡莉丽. 基于“多规合一”的专项规划编制协调机制研究——以厦门市为例[C]//中国城市规划年会论文集, 2016.
- [8] 段进, 李志明. 城市规划的职业认同与学科发展的知识领域——对城市规划学科本体问题的再探讨[J]. 城市规划学刊, 2005(6): 59-63.
- [9] 王蒙徽, 李郁. 城乡规划变革: 美好环境与和谐社会共同缔造[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2016.
- [10] 陈宏军, 施源. 城市规划实施机制的逻辑自洽与制度保证——深圳市近期建设规划年度实施计划的实践[J]. 城市规划, 2007(4): 20-25.
- [11] 门晓莹, 徐苏宁, 董治坚. 简政放权视角下的城乡规划管理体制变革[J]. 规划师, 2016(7): 5-10.
- [12] 何子张. 城市规划中空间利益调控的政策分析[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2008.

[收稿日期] 2017-04-20

# 供给侧结构性改革背景下沈阳旧城存量土地规划实践

□ 刘 笑, 刘治国, 王丽丹, 周晓琳

**【摘 要】**开展存量土地规划是推动供给侧结构性改革、补足城市短板的必然要求,是改善人居环境的重要行动,是城市转变发展方式的重要标志。文章从供给侧结构性改革的认知入手,在梳理我国 30 年来存量土地规划供给实践的基础上,提出新时期的思维方式从效率优先向质量优先转变、规划方法从单一视角向多元服务转变、治理模式从强权治理向协作共赢转变。以沈阳为例,在存量土地规划的规划技术上基于土地“供需平衡”的角度开展总量测算;在规划方式上注重“补短板”,划定多元化的存量政策区,释放城市新动能;在实施操作上,由政府主导向“协同共治”转变,构建面向实施的存量空间治理体系。

**【关键词】**供给侧结构性改革;存量土地规划;沈阳

**【文章编号】**1006-0022(2017)06-0019-07 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

**【引文格式】**刘笑,刘治国,王丽丹,等.供给侧结构性改革背景下沈阳旧城存量土地规划实践[J].规划师,2017(6):19-25.

Shenyang Old City Stock Land Planning In The Context Of Supply-side Structural Reform/Liu Xiao, Liu Zhiguo, Wang Lidan, Zhou Xiaolin

[Abstract] Urban stock land planning is necessary in promoting supply-side structural reform and is a symbol of urban development transition. The article reviews practice of urban stock land planning in the past three decades, proposes planning transition from efficiency to quality, single to multiple services, governance to collaboration. In Shenyang stock land planning, general scale is calculated for demand-supply balance; multiple policy area is delimited to release urban energy; collaboration mechanism is practiced to establish a new spatial governance system.

[Key words] Supply-side structural reform, Stock land planning, Shenyang

## 1 供给侧结构性改革的基本认识

### 1.1 供给侧结构性改革的缘起

供给侧结构性改革源于供给经济学的概念。供给经济学即 Supply-Side Economics,是 20 世纪 70 年代初出现于美国的一个新自由主义的经济学流派,强调供给(即生产)在经济中的重要性,包括实施大幅度降低税率、减少福利支出等主要政策,主要代表人物为罗伯特·孟德尔、阿瑟·拉弗等<sup>[1]</sup>。

供给经济学的出现一改第二次世界大战后几十年内西方资本主义国家对凯恩斯主义的推崇,它使人们开始把研究的眼光由需求方转向了供给方。供给经济

学认为,凯恩斯经济学只强调财政政策对总需求的影响,忽视了对相对价格、经济主体行为和总供给的影响,而决定经济长期增长的恰恰是供给方面的因素<sup>[2]</sup>。因此,供给经济学的出现为西方国家重新认识供给管理在经济发展中的积极作用,提供了一种新的思路和视角。

### 1.2 供给侧结构性改革的发展与实践

最初的供给经济学实践是在解决西方国家 20 世纪 70~80 代的“滞胀”问题方面发挥了关键的作用。20 世纪 70 年代中期,西方资本主义国家面临两个主要问题:一是严重的环境污染造成生态环境的破坏;

**【基金项目】**国土资源部公益性行业科研专项(201411015)

**【作者简介】**刘 笑,硕士,工程师,现任职于沈阳市规划设计研究院。

刘治国,王丽丹,硕士,高级工程师,现任职于沈阳市规划设计研究院。

周晓琳,硕士,沈阳城市建设学院讲师。

二是经济停滞、高失业率和高通胀率并存的“滞胀”问题，且通过扩大总需求并没有实现就业和经济增长。因此，供给经济学主张采取各种手段改进总供给。美、英两国正是以供给经济学派的理论和政策主张为主要依据，形成了“里根经济学”和“撒切尔主义”，通过在供给端改革及采用减税、国企改革等措施帮助国家经济走出衰退的困境<sup>[3]</sup>。

新世纪以来西方发达国家纷纷提出以创新驱动与技术革命带来新的增长。自金融危机以来，发达国家又一次陷入经济增长滞缓的问题中。面对实业空心化的局面，发达国家提出要通过改变供给结构、加强有效供给，以创新驱动与技术革命带来新的增长，纷纷推出制造业振兴计划，如德国工业 4.0、美国再工业化等。

### 1.3 供给侧结构性改革的内涵

从当前我国面临的形势看，供给侧结构性改革应该是超越供给经济学的中国特色实践和理论创新。供给侧结构性改革是在适度扩大总需求的同时，一并加强有效、优质供给<sup>[4]</sup>，是一种寻求经济新增长、新动力的新思路，其实质是解决“供需不匹配”的问题，即强调从供给端、生产端入手，通过解放生产力、提升竞争力，促进经济发展。

自 2011 年我国经济发展增长率持续走低，从“三期叠加”到“新常态”阶段，再到“供给侧结构性改革”，是我党综合世界经济发展周期和我国现阶段发展特征的综合判断。2015 年中央经济工作会议提出了“供给侧结构性改革”在去产能、去库存、去杠杆、降成本 and 补短板 5 个方面的工作要求，意味着我国经济增长从主要依靠需求侧发力转变为依靠供给侧和需求侧同时发力，更加注重解决深层次结构性矛盾，通过供给端体制改革和机制创新，提高供给的质量和效率<sup>[5]</sup>。

“十三五”时期是我国“新旧动能转换的关键时期”，更需重视有效供给

与城市发展的关系。从我国城市发展的环境看，城市转型发展重在优化存量、引导增量、主动减量，做好“加减乘除”，应从单一的物质空间设计向空间管理与城市经营并举转型，推进城市转型发展。

## 2 供给侧结构性改革下的存量规划实践及发展思路

### 2.1 我国存量空间的规划供给实践

(1) 改革开放后，以“补欠账”为主要特征的基础设施供给。

我国大规模的城市更新开始于改革开放初期，伴随我国城市发生的急剧而持续的变化，城市更新日益成为我国城市建设的关键问题和人们关注的热点。这是在计划经济体制下，缓解住房短缺、改善居住条件和出行条件的需求，偿还城市基础设施领域的欠债，以北京、上海、广州、南京、合肥、苏州与常州等城市为代表，开展了大规模的旧城改造。

(2) 20 世纪 90 年代后，以“扩大规模”为主要特征的物质空间供给。

城市土地有偿使用制度在我国全面实施，以“退二进三”、棚户区改造、城中村改造等为标志在全国全面铺开，以优化城市功能结构，如深圳、沈阳、天津和上海等。这一时期老城区大面积的存量拆旧建新，城市开发从平面扩张向纵向高容积率开发转变，导致老城基础设施压力巨大，传统文化与社会结构的破坏等“城市病”出现。

(3) 21 世纪以来，以“提质增效”为主要特征的公共服务供给。

2013 年中央城镇工作会议以来，再次强调了“严控增量，盘活存量，优化结构，提升效率”，对城市存量空间供给提出了更严格的要求。2016 年我国划定首批城市开发边界，各大城市纷纷提出了以存量开发为核心的内涵式增长战略，以公众诉求为核心，加强城市修补，探索多元化的公共服务供给，主要集中在两个方面：一方面，从技术层面深化对存量土地供给的认知和操作模

式，注重城市公共服务设施建设，提升城市品质和活力，改善民生需求，如上海在“社区服务、创新经济、历史传承、慢行生活”4 个方面开展的更新项目试点；另一方面，建立城市存量建设用地盘活机制，摆脱原有“两证一书”模式对存量空间的供给方式的局限性，使得存量开发逐步走入正轨，如上海《城市更新实施办法》、广州市城市更新局挂牌成立和深圳的城市更新单元计划等。

综上所述，30 年来我国的规划供给从原有的以住宅开发为主导的土地财政开发向多元化、面向公众需求的供给转变，从单一的物质空间供给逐步向空间管理与城市经营并举转型，推进新时期城市转型发展。

### 2.2 主要问题

从我国存量土地发展看，其根本问题是“供需错位”，主要表现为：①土地投放和市场需求不契合，土地结构性过剩，公益性设施得不到保障，如何实现公共利益的最大化成为关键问题。②空间资源日趋紧张，外延式的粗放开发，带来老城肌理破坏，城市传统风貌缺失，以及交通、基础设施容量超负荷等“城市病”。③旧城社会网络遭受破坏，社会空心化、离散化，文化认同感和人文精神弱化。④政府投放与公众需求错位，单纯强调自上而下的空间资源配置导致公众需求得不到满足。

### 2.3 主要思路

从我国城市转型发展情况看，落实存量土地的供给侧结构性改革应注重“供需平衡”，实现“提质增效”。

(1) 转变思维方式，从效率优先向质量优先转变。

应着手于我国现行土地政策，实现土地增长从粗放低效向紧凑高效转变，摆脱速度情结，识别城市空间的内在结构性变化，厘清空间发展的新趋势<sup>[6]</sup>；在存量建设上，允许改变用地性质，提高土地开发强度和使用效率，实现功能



提升、布局优化和环境改善,盘活存量土地,实现老城区活力再生。房地产去库存难以走出困境的主要原因在于房地产开发供给侧结构失衡,需要推出一系列能够改善房地产供给侧的长效机制。

(2) 转变规划方法,从单一视角向多元服务转变。

落实中央城市修补精神,以民为本,以宜居建设为核心,以人的需求为重点,以完善城市功能为目的,通过“针灸式”疗法完善城市功能,重点保障公共服务设施,提升城市环境品质,展现城市风貌特色,疏导城市公共空间,展示城市活力,将“有限”的存量用地转化为“有效”的供给。

(3) 转变治理模式,从强权治理向协作共赢转变。

改变原有的计划经济思维下的资源配置方式,改变政府专断决策以增量式的开发改造存量空间的做法。应鼓励通过多种社会集团的对话、协调、合作,达到最大程度地动员资源,以此来补充市场自由交换和政府自上而下调控的不足,并最终达到“多赢”的社会发展目标<sup>[7]</sup>。强调政府主导、公众参与、市场运作,实现自上而下的政府目标、自下而上的公众需求、贯穿上下的企业经营的充分协调,将公众参与作为判断更新路径可行性与合理性的关键因素,实现吴良镛先生所说的“让规划回归实践、回归人民”。

### 3 沈阳旧城存量土地现状及问题

#### 3.1 现状

沈阳旧城是实现城市重点功能提升和存量土地更新的重要载体,面积约为350 km<sup>2</sup>。“十二五”时期,土地市场需求呈波浪形发展,完成存量土地改造约10 km<sup>2</sup>。存量土地改造以低效用地为主,包括棚户区、破旧工业企业、仓储和批发市场等。其中,居住、商业等经营性用地更新占总量的近80%(图1,图2)。

随着国家经济增长放缓以及“东北

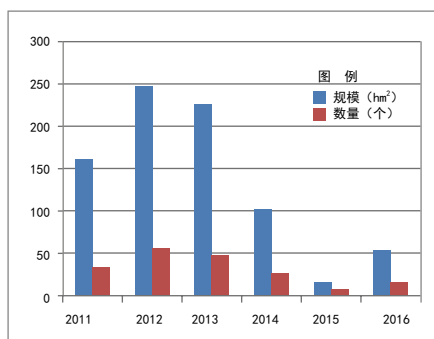


图1 “十二五”时期存量土地出让情况示意图

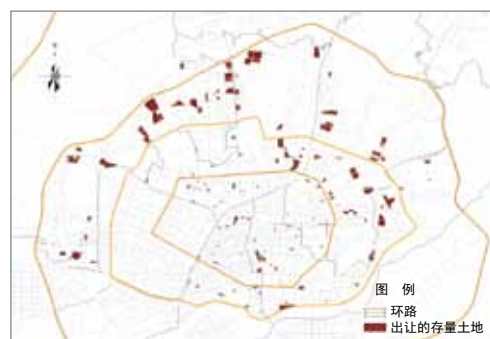


图2 “十二五”时期存量土地出让空间分布图

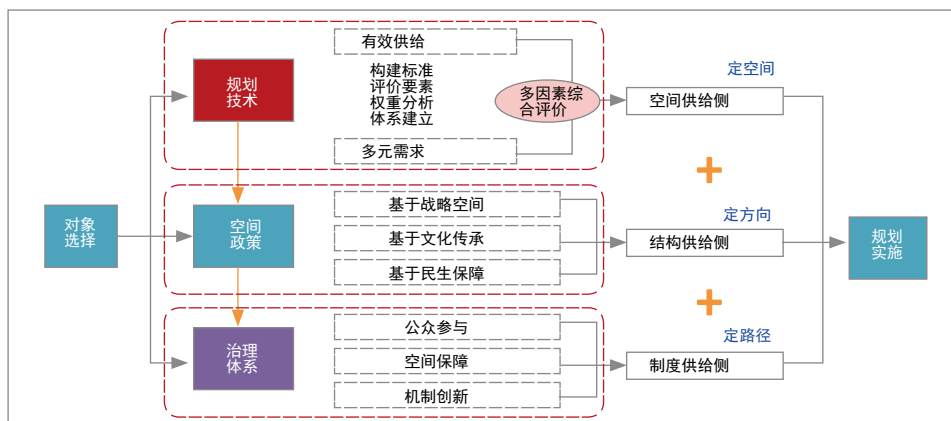


图3 研究路线图

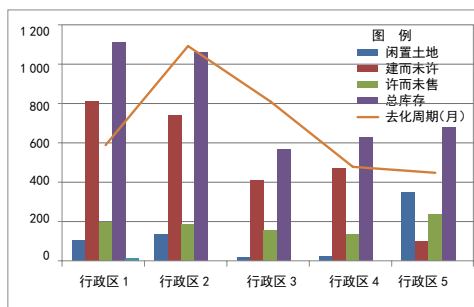
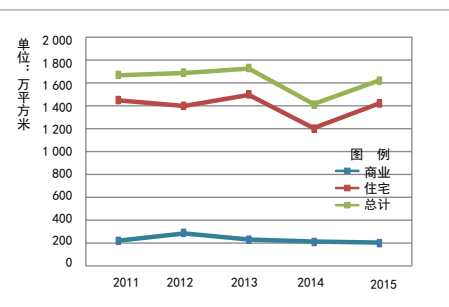


图4 各区库存现状及消化周期示意图



现象”<sup>①</sup>后的城市经济艰难转型,2014年旧城土地市场收缩明显,土地需求陡然下降,2016年存量土地更新仅为2012年的1/5。旧城内部工业、市场等低成本更新基本结束,存量土地开发机会越来越小,成本越来越高;旧城更新方式由原本的成片规模化更新向小块织补式更新转变;城市开发从注重量的开发向注重效益转变;我国城市进入了面向调控增长、精细化管理的存量改造时期。

#### 3.2 存在问题

(1) 无计划的存量土地更新与市场需求相脱节。

从政府土地供给角度看,存量土地开发存在“盲目性”,实际操作中“用地主导”大于“规划主导”,并没有考虑供地的宏观布局和市场的需求,导致供地总量、类型、空间等与市场需求有偏差,导致存量居高不下形成的空间浪费。从市场需求角度看,房地产库存量大、闲置土地(已批未建)居多,导致土地市场需求减弱造成的用地出让停滞,大量已完成拆迁的净地闲置,随着时间的推移也进一步增加了更新的成本,加剧了更新的难度。

(2) 大量经营性用地开发导致单一功能的结构性过剩。

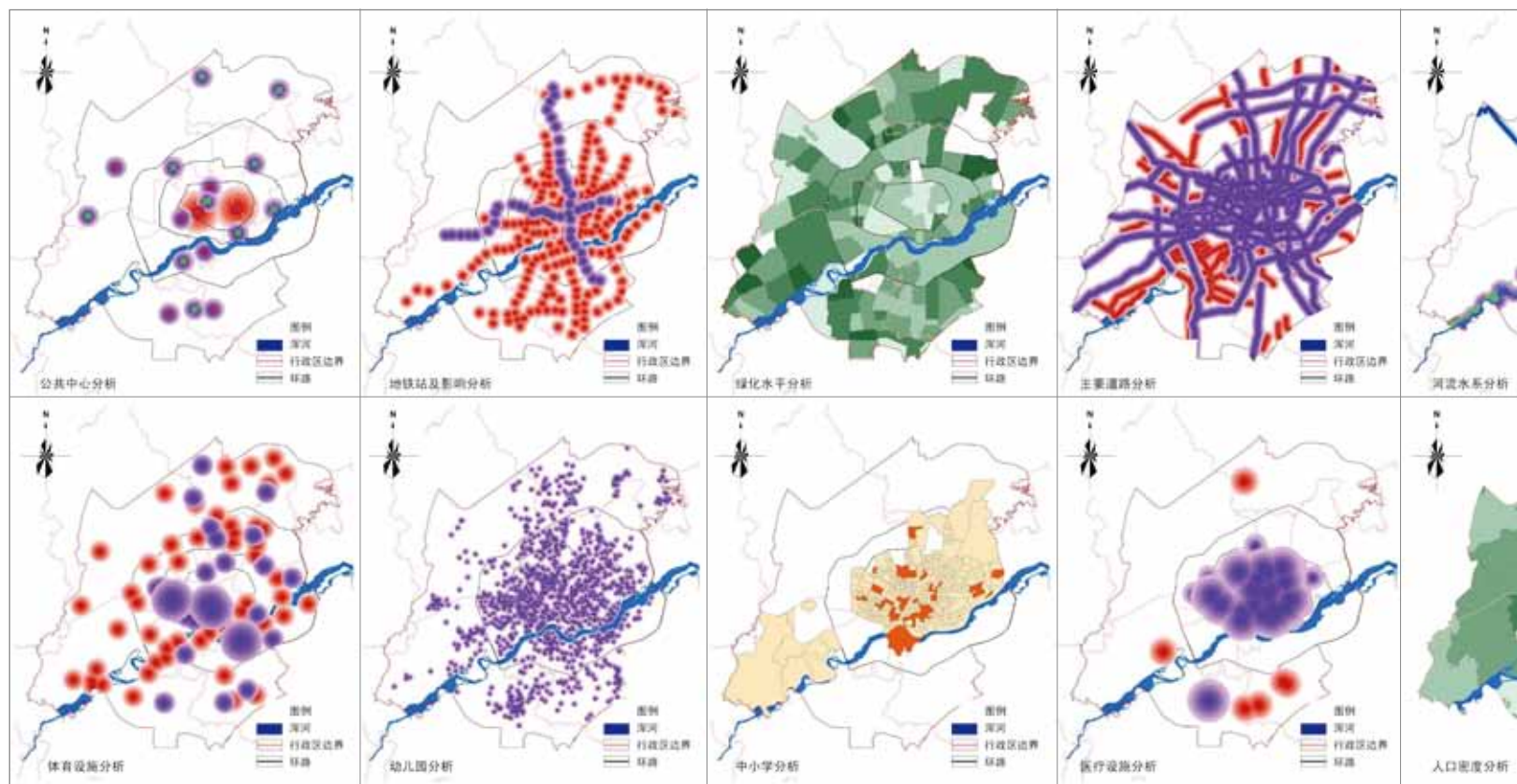


图5 现状设施供给分析图

以经济效益为导向的土地出让，使得原本功能混合的有机体转变为形态、业态功能单一的经济体，大量增加商业商务功能代替了原有旧城内的文化、体育等公共服务功能，造成了旧城的功能相对单一，出现结构性过剩现象，有待通过功能和空间的供给侧结构性改革予以解决，这需要规划深入研究、精准判断和有效指导。

(3) 粗放式的开发模式忽视了对老城区文化和社会属性的营造。

“快餐式”的更新带来旧城风貌、肌理、传统空间的破坏，导致城市内部活力降低。原本的文化遗产和社会空间缺失，公众诉求得不到满足，这种简单的“拆建式”改造很难赢得广大市民的认同，对社会发展的负面效果逐渐加大。随着社会的进步和公众法制意识的提高，社会效益与环境质量的提升将成为博得群众青睐的关键。

(4) 管理权下放造成了分区均质化、集中更新。

市区两级土地开发事权相对独立，

短期调动了区级政府的积极性，也造成了存量土地更新的遍地开花和同质化发展，而对合理使用土地以促进可持续发展的关注较少，致使大量区位好、效益高的存量土地被低价出让，不利于全市统筹规划管理。

#### 4 供给侧结构性改革导向下的沈阳规划实践

“十三五”时期，沈阳城市发展进入了内涵式增长与注重城市品质提升和活力激发创新的发展阶段，旧城存量更新成为城市规划与建设的重点。本次工作强调从追求经济增速的“快更新”转向符合规律的“慢复兴”，以存量土地的供需关系为切入点，在规划技术上强调“规划引导—土地供给”的关系，将“有限”的存量用地转化为“有效”的供给；从空间政策上强调分类治理，保障多元化的空间有效利用，推进旧城活力提升；从治理体系上强调“协同共治”，衔接规划实施，激发社会活力，形成振兴发

展的强大合力（图3）。

#### 4.1 以“去库存”为抓手，理清土地市场供需关系，构建存量土地“一张图”

(1) 梳理家底，建立存量土地“有效供给”。

树立老城区存量土地开发“一盘棋”的思想，整合市区两级各规划部门的存量土地供给信息，建立统一坐标系和标准纳入存量土地基础数据库，构建政府土地供给、房地产库存供给、现状设施供给模型。政府土地供给是存量土地的主要来源，汇总土地使用情况、供应方式、土地成本、产权划分、出让性质、容积率、出让金与溢价率等多方面信息。房产库存供给是调节土地市场供需关系的主要环节，也是供给侧的重要着力点，整合建筑规模、空间分布、楼市价格与消化周期等信息，建立信息化、可视化的房产数据平台。现状设施供给是存量土地实施的重要保障，整合分析商业、交通、基础设施、公共服务与活动空间



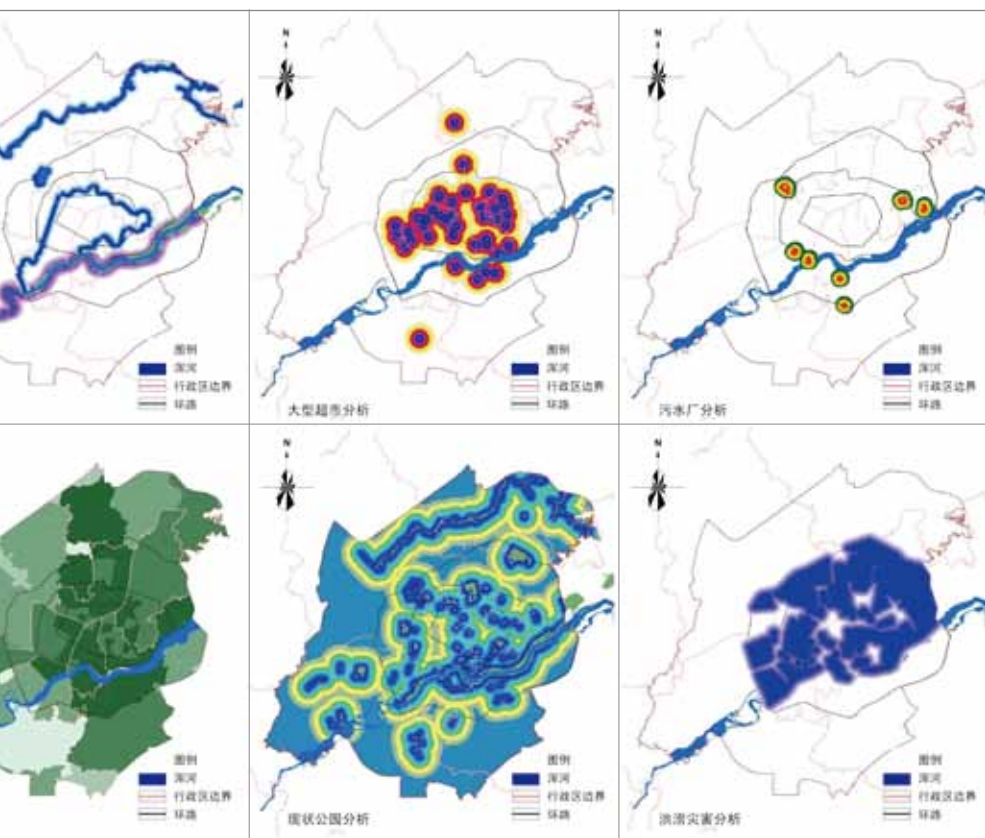


图6 存量土地“一张图”

等城市基础数据,判断当前存量土地的潜在价值环境(图4,图5)。

(2) 认清方向,建立存量土地“多元需求”。

沈阳正处于城市转型发展期,面临着功能结构性更新和民生质量提升的双重任务,因此结合城市战略规划导向,基于城市多元化的需求构建用地数据平台。

重点改变规划实施和土地储备脱节的现状,强化城市规划对土地储备的引导作用,使土地储备在规划引导下有目的性和计划性的展开。新时期城市建设重点落实战略需求、文化需求与民生需求3个方面。战略需求是实现城市结构性更新的重要途径,依托政府统一征收、统一储备,为城市未来空间发展做好保障。文化需求是城市底蕴的展现,是展示城市特色、风貌的重要窗口,依托历史资源和环境要素,保留城市记忆。民生需求是体现城市转型发展的关键所在,是提升城市质量的必然途径。结合战略规划、总体规划及各专项规划中对上述需求要素的控制要求,对城市未来发展

做出重要指引,对潜力地块进行评价打分,进行定量分析与定性分析,建立城市更新需求模型,并运用GIS技术对范围内所有地块进行各类因子可视化与量化分析,叠加形成城市更新需求结果。从分析看,未来沈阳旧城可改造用地约为60km<sup>2</sup>,约占旧城范围的20%。

(3) 协同“多规合一”平台,构建存量土地“一张图”。

依托沈阳“多规合一”平台建设,围绕“有效供给”和“多元需求”,整合存量土地基础数据库、潜力地块数据库和近期规划实施数据库等版块,构建存量土地“一张图”,围绕“完善公共服务配套,提升城市活力,促进房地产健康发展”的目标,落实年度实施计划安排,推进沈阳城市发展与存量更新(图6)。

#### 4.2 以“补短板”为核心,加强规划引导,构建多种更新需求的存量政策区

以完善公共空间体系、激发社会活

力为目标,解决存量空间给谁、怎么用的问题。按照“突出重点、区别对待”的原则,落实城市总体战略的政策指引,通过差异化的政策分区、功能导向和空间指引,统筹协调建成区的结构调整,划定核心功能集聚区、传统文化提升区和城市功能完善区3个政策分区(表1),其比例关系为3:1:2。

(1) 核心功能集聚区。

该区以“战略需求”为导向,通过战略规划和总体规划识别,由政府一级土地开发负责承载城市重大功能,面积约为30km<sup>2</sup>,实施成片开发。加强政府对重点地区的统筹规划,结合轨道交通建设优化城市空间格局,塑造门户景观节点(图7)。

(2) 传统文化提升区。

该区以“文化需求”为导向,结合名城保护规划和重点历史街区规划,划定历史风貌保护区、民俗文化提升区和工业遗产保护区3个类型,面积约为10km<sup>2</sup>,实施综合整治。传统文化提升区着重在整体风貌环境、历史肌理,街





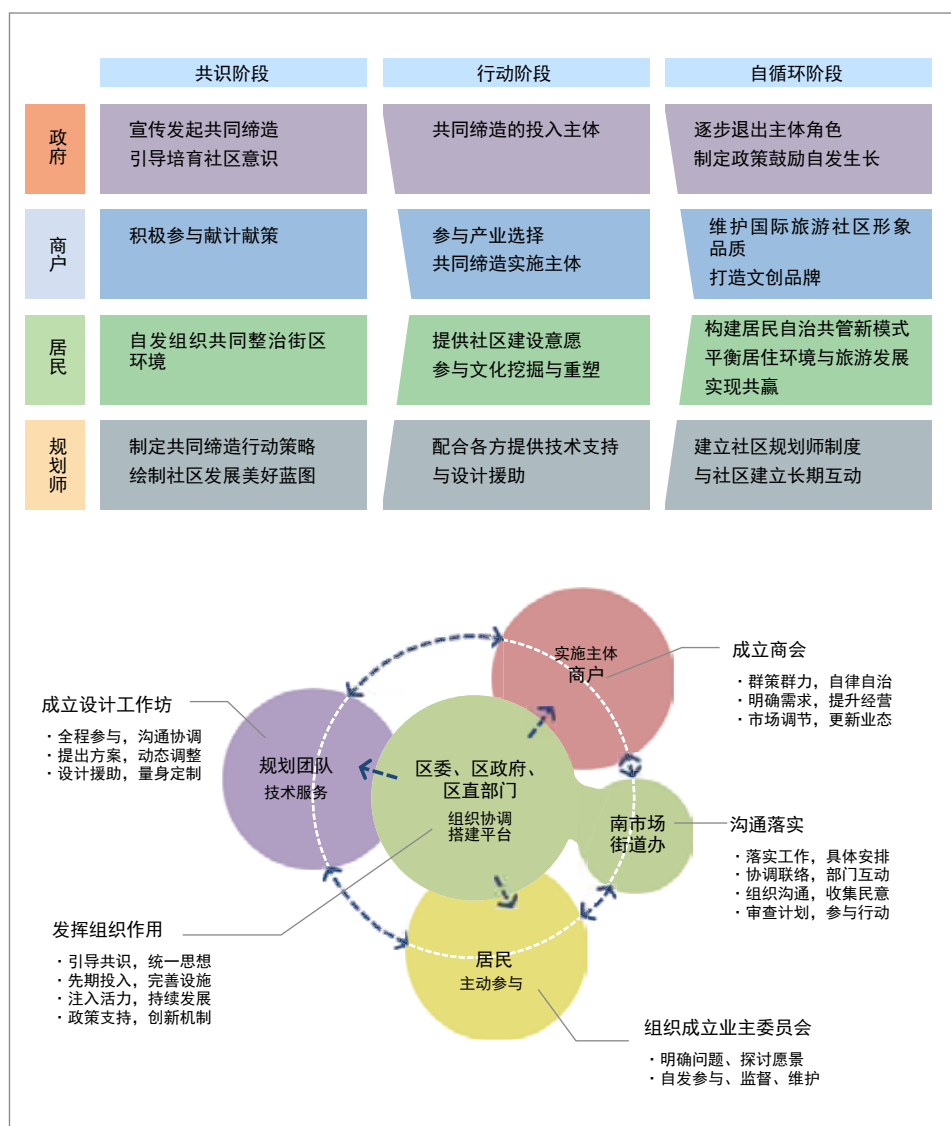


图 10 从政府主导到“协商共治”路径示意图

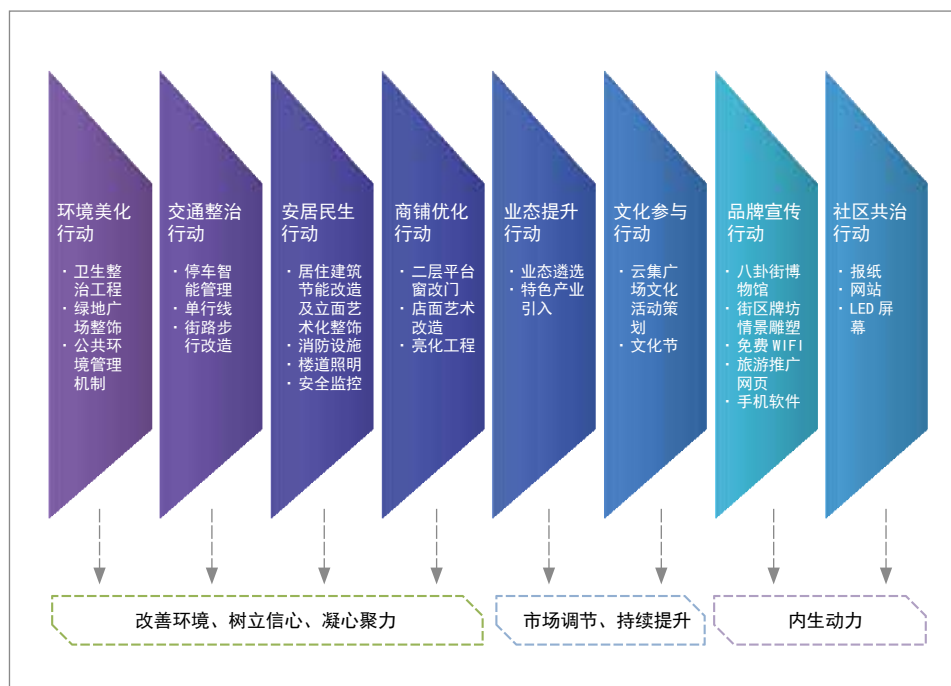


图 11 规划实施行动策略示意图

来都不止于空间”。在供给侧结构性改革的引领下，存量土地更新将引发城市规划、政策体制、房地产市场、政府职能乃至社会理念的全面革新。

“十三五”时期是沈阳城市转型发展的关键时期，本次工作是落实国家供给侧结构性改革的重要任务，是推进以人为本的新型城镇化的重要实践，突出存量规划工作中对思维方式、规划方法、治理模式的全新认知和实践。下一步，沈阳市将进一步完善存量土地的管理体制，结合存量土地“一张图”的构建，面向法制化、常态化的存量土地管理实践，为建设“幸福沈阳”和“活力沈阳”发挥积极作用。■

### [注 释]

① 在经济新常态下，2014年东北三省经济增速大幅回落，引发了全国的关注。表面上是外需不足、投资拉动减弱造成的经济增长下滑，实质上是长期没有解决好传统产业困境和老工业基地深层次矛盾的集中爆发。

### [参考文献]

- [1] 陈凤香. 供给经济学与供给侧结构性改革[J]. 经济师, 2017(2): 43-44.
- [2] 胡希宁. 供给经济学与我国的“供给侧”改革[J]. 经济观察, 2016(1): 5-7.
- [3] 黄婉韬. 从供给经济学谈中国供给侧结构性改革[J]. 经济研究导刊, 2016(17): 15-17.
- [4] 石爱华, 范钟铭. 从“增量扩张”转向“存量挖潜”的建设用地规模调控[J]. 城市规划, 2011(8): 88-90.
- [5] 尹强. 转型规划推动城市转型[J]. 规划师, 2012(11): 8-11.
- [6] 邹兵. 实施性规划与规划实施的制度要素[J]. 规划师, 2015(1): 20-24.
- [7] 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.

[收稿日期] 2017-04-20;

[修回日期] 2017-05-07

# 供给侧结构性改革视角下城市用地功能布局优化策略

□ 赵 力, 孙春媛

**【摘 要】**中央经济工作会议指出, 2017 年需抓住深化供给侧结构性改革的主线, 结合各地、各部门、各行业的具体情况, 采用理性的、定制化的“供给管理”方案, 突出重点, 统筹协调。按照中央提出的深化供给侧结构性改革的方向, 文章首先分析了 2016 年各地供给侧结构性改革在城市规划领域取得的成效, 以及需求侧导向下我国城市用地功能布局仍存在的问题; 其次结合产业生命周期理论、经济外部性理论、土地竞租理论和供给侧结构性改革理论来揭示问题的成因, 以及如何通过深化供给侧结构性改革, 实现城市用地功能布局方面的优化; 最后结合当前我国城市建设中面临的实际问题, 提出深化供给侧结构性改革、优化城市用地功能布局的规划策略。

**【关键词】**供给侧结构性改革; 供给管理; 城市用地; 功能布局; 规划策略

**【文章编号】**1006-0022(2017)06-0026-06 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

**【引文格式】**赵力, 孙春媛. 供给侧结构性改革视角下城市用地功能布局优化策略[J]. 规划师, 2017(6): 26-31.

Optimizing Strategy For Urban Land Functional Layout In Supply-side Structural Reform View/Zhao Li, Sun Chunyuan

[Abstract] The central government has required rational and customized supply side reform in 2017. The paper analyzes the performance and problems of supply-side structural reform in urban planning in 2016, discusses the underlying reasons and land use layout improvement with life circle theory, externality theory, rent theory, and supply-side structural reform theory. Finally the paper puts forwards supply-side structural reform suggestions with respect to practical problems.

[Keywords] Supply-side structural reform, Supply management, Urban land, Functional layout, Planning strategy

## 0 引言

2016 年 12 月召开的中央经济工作会议, 形成了对我国 2017 年经济发展和相关重大事项的指导意见。会议回顾了 2016 年以去产能、去库存、去杠杆、降成本和补短板“三去一降一补”五大任务为抓手, 推动供给侧结构性改革取得的初步成效, 以及行业供求关系、政府和企业理念与行为发生的积极变化。会议强调 2017 年是实施“十三五”规划的重要一年, 是供给侧结构性改革的深化之年, 要继续深化供给侧结构性改革, 破解发展难题。会议指出, 2017 年需抓住深化供给侧结构性改革的主线, 牢牢把握创新发展的“第一动力”, 结合各地、各部门、各行业的具体情况, 以理性的、定制化的“供给管理”方案突出重点, 统筹协调。会议明确供给侧结构性改革的最终目的是

满足需求, 主攻方向是提高供给质量, 根本途径是深化改革、打破垄断, 健全要素市场, 增强微观主体内生动力, 提高盈利能力, 提高全要素生产率和潜在增长率。

2016 年结合中央供给侧结构性改革的精神, 很多城市针对房地产土地成本过高、库存量过大和公共服务不足的短板, 制定了一系列的促进房地产市场平稳、健康发展的政策, 通过土地成本构成组价优化、降低税收, 结合市场需求调整用地功能, 增加公共配套等手段, 实现了去库存、降成本与补短板的任务在城市规划建设领域的落实, 并取得了初步成效。尤其针对近几年由于经济增速放缓, 网络电商冲击, 以及商务、办公与商业等功能的用地过剩、库存较高和去化周期较长的问题, 制订了一系列的土地用地功能调整的政策, 并结合市场需求, 积极促成了很多城市旧

**【作者简介】** 赵 力, 硕士, 高级工程师, 昆明市规划设计研究院法定规划研究机构主任。

孙春媛, 硕士, 助理工程师, 现任职于昆明市规划设计研究院法定规划研究机构。



改项目的推进、烂尾项目的完工及库存产品的销售。然而,虽然这些政策的短期效益明显,但在城市长远发展、产业功能的协调统筹和用地功能的合理布局方面,仍有很多需要重视的问题。

## 1 需求侧导向下我国城市用地功能布局存在的问题

### 1.1 偏重短期需求的土地供给,导致城市功能失衡

美国哈佛大学教授雷蒙德·弗农(R.Vernon)提出了产业生命周期理论,产业生命周期是每个产业都要经历的一个由成长到衰退的演变过程,是指从产业出现到完全退出社会经济活动所经历的时间。一般分为初创阶段、成长阶段、成熟阶段和衰退阶段4个阶段。对政府决策来讲,只有懂得产业生命发展周期,才能了解产业发展规律,从而针对生命周期每个阶段的特征进行产业规划,制定产业政策。城市土地作为城市产业的空间载体,如果仅从现阶段的土地短期需求形式来供应土地,成熟阶段的产业用地则会供给过多,但当成熟阶段的产业进入衰退期后,则会形成过剩、库存、烂尾等严重后果;同时,处于初创、成长时期的新兴产业缺乏用地支撑,难以壮大发展,最终导致城市功能单一。

某些城市本身可能会由于自身资源特征专业化于矿业、汽车、旅游某几个产业,然而综合性功能城市更能够抵御特定的产业波动,当一种功能或生产活动由成熟阶段进入衰败阶段,或受到了不利影响时,相关生产资料可以转移到其他功能或生产活动中去。同时,更多的不同产业功能在城市中,它们之间能够享受到大量的不同产品和更多的公共服务,这些将使得不同产业具有更高的劳动生产率。所以,当前很多城市在土地供给过程中,过分偏重需求导向,缺乏供给管理,导致当前市场需求较多、

用地比例过高,特别在城市化快速发展时期,如果一拥而上的话,将会造成城市产业失衡和城市土地浪费,而其他功能用地不足等问题,这将会对城市的长远发展带来非常不利的影响。

从我国当前的城市发展形势看,以居住房地产业为例,该产业处于成熟阶段,土地需求最旺盛。在城市改造、新建过程中,迫于成本、利润与市场导向等因素的压力,居住功能往往成为片区功能定位的首选,而其他产业、功能则难以进入。当人们翻开一个城市的各区功能定位,可以看到满眼都是和居住相关的表述,如度假旅游居住片区、宜居生态居住片区、文化休闲居住片区、科教创意居住片区、金融商贸居住片区、医疗养老居住片区和商贸物流居住片区等,可谓是数不胜数。表面上看似产业丰富的功能片区,在实施过程中往往最终都成为一个个居住功能组团。当居住房地产业进入衰退期,大量的城市用地已作为居住功能建设,将引发居住功能过剩、库存过高和烂尾等严重后果。

### 1.2 用地功能外部效应的影响,导致公共配套不足

英国经济学家马歇尔在其经典著作《经济学原理》一书中提出了外部性理论(也称“外部效应”或“溢出效应”),是指一个人或一个企业的活动对其他人或其他企业的外部影响,这种影响并不是在有关各方以价格为基础的交流中发生的,因此其影响是外在的。确切地说,外部经济效果是一个经济主体的行为对另一个经济主体的福利所产生的效果,而这种效果很难从货币或市场交易中反映出来。

根据我国的城乡用地分类,公共服务用地主要为A类,经营性用地主要为B类、R类。在开发过程中,公共服务用地主要由政府投入开发,产生正向的外部效益;经营性用地主要由市场投入

开发,需要消耗公共服务用地产生的正向的外部效益,特别是居住类用地(R)需要大量的教育、医疗与体育设施等公共服务用地配套,产生负向的外部效应。而这些效应很难在土地市场交易中反映出来,从而在以需求为导向的土地供给背景下,使得以居住类用地(R)为主的经营性用地增加,以公共服务类用地(A)为主的服务性用地减少,最终使得公共服务用地和经营性用地严重不相平衡、匹配。

结合当前我国城市公共服务配套情况看,各种客观因素加大消耗了公共服务用地产生的正向的外部效益,导致现在很多城市在公共服务配套供给方面存在很多不足。首先,原来的老城、老旧建成区对公共服务配套缺乏系统考虑,配套标准较低,而且提升空间有限,造成公共服务设施缺乏;其次,为降低楼面地价,新建区域通常采取高容积率、高强度的开发模式,也使片区居住人口增多,造成人均公共设施用地减少;再次,随着二胎的开放和老龄化等问题凸显,规划面临的挑战越来越多,但规划建设还是按照原来的教育、养老设施配套计算的口径、标准进行,相关公共配套不足的问题也将会日益突出。

### 1.3 土地财政主导的用地竞租,导致居住用地过多

美国土地经济学家阿隆索引入区位边际均衡和区位边际收益等空间经济学理论而提出竞租理论,竞租(Bid Rent)是城市经济学中的一个基本概念,是一个“意愿支付租金”的虚拟概念,即某个土地使用者(居民或企业)为竞争得到某块城市土地(某个区位)所愿支付的最高租金。他认为,对区位较敏感、支付地租能力较强的竞争者(如商业服务业)将获得市中心区的土地使用权,其他活动的土地利用依次外推。随着地租地价从市中心向郊外逐渐下降,市中

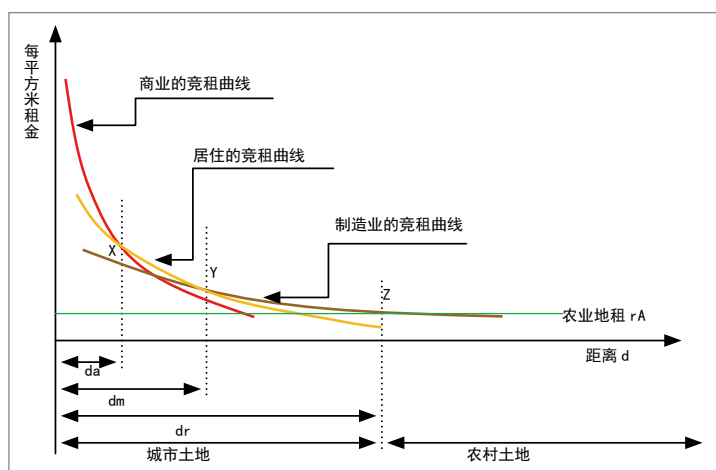


图1 阿隆索的城市土地竞租模型示意图

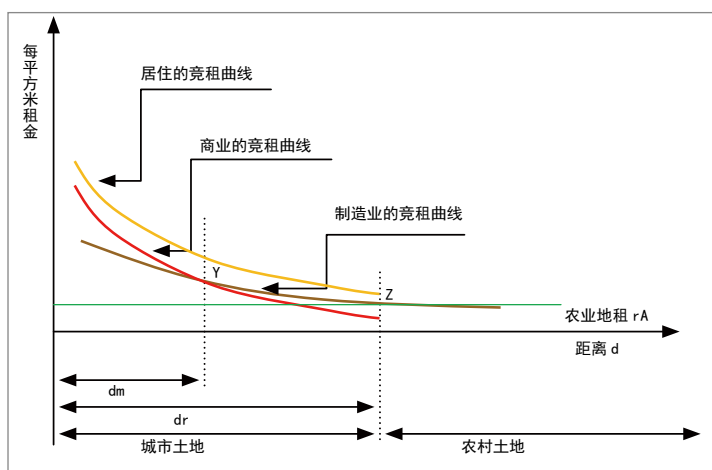


图2 当前我国城市的土地竞租模型示意图

心至郊外的用地功能依次为商业区、住宅区、制造业区和农业区。

当前，土地财政收入是我国城市地方财政的主要来源之一，何种用地功能支付的地价最高，便可主导土地具体的使用性质。受网络电商的冲击，商业区难以支付核心区的昂贵地价，逐步退出核心区土地竞租；制造业区面临产能过剩、环境问题的危机，也逐步退出城区土地竞租；而住宅区诸多的市场优势，使得其在土地竞租市场极具竞争力。根据阿隆索的竞租模型（图1），可以演化出当前中国城市的土地竞租模型（图2），可看出我国居住用地的竞租曲线在城市各区域中均出价最高，从而可以理解为何居住功能用地在城市各个区域的土地功能中都会如此快速的增加。

结合当前我国的市场形势看，去化周期最短、市场需求最多的还是居住用地。首先，在旧城改造中，为解决居民回迁、安置成本过高和拆迁改造资金迅速回笼等问题，旧城改造后的用地被定位为居住用地。其次，在新区开发中，需要大量建设城市道路、市政管线与公共服务配套等基础设施，而最能获得银行贷款、社会企业投资的用地也是居住用地。最后，在销售和租用前景不佳的情况下，已建成的酒店、办公与公寓等功能也被当作居住功能使用。这些情况

都使得城市居住用地功能增加过多，城市不同功能之间的用地比例失衡。

## 2 深化供给侧结构性改革对城市用地功能布局的要求

在城市规划领域，深化供给侧结构性改革，需要通过供给管理，从土地生产资料的合理功能结构配比布局入手，提高供给质量，调整土地功能的市场供应，推动过剩土地的化解，促进产业优化重组，降低新兴产业拿地成本，有效推进新兴产业和现代服务业发展，增加公共产品和服务土地供给，优化城市用地功能布局，实现用地供给结构对今后长期需求变化的适应性和灵活性。

### 2.1 结合供给侧理论，进行公共干预

供给侧结构性改革是相对需求侧（投资、消费、出口）管理而言的，主要侧重提升经济增长的质量和效率，增强企业长期的创新活力，注重经济长期、持续的发展。综观经济思想史，作为供给学派的典型实践，“里根经济学”（Reaganomics）和“撒切尔主义”（Thatcherism）供给侧结构性改革，就是从供给、生产端入手，通过降低企业税负、减少生产领域的交易成本和促进投资者更有效地进入各生产领域等改

革措施，最大限度地释放生产力，提升企业竞争力，促使资源转向新兴领域、创新领域，创造新的经济增长点，最终实现经济结构的转型和可持续发展。

近些年在土地财政的导向下，城市土地功能定位更倾向需求侧，使得城市土地功能更多转向销售情况较好的居住用地，造成城市部分功能的土地比例过高，而其他产业用地、公共服务用地不足，导致城市其他产业发展缺乏土地资源，城市经济增长缺乏创新动力，楼市一旦下跌，将对整个城市经济造成巨大影响。同时，由于公共服务用地不足，降低了居住用地的品质，建设出来的居住产品缺乏吸引力，反而形成新的库存。因此，政府必须转变原来以需求侧来引导城市功能的定位思路，按照供给侧结构性改革理论，通过供给管理和城市规划的公共干预手段，从优化供给的角度，调整土地功能的供给结构，提高供给质量，以促进土地资源等生产要素的长期有效投入，引导城市产业的健康发展及用地功能的合理布局。

### 2.2 调整土地供给，落实城市定位

以消费侧为导向的土地供给，对市场较为敏感，但缺乏对城市整体、长远、统筹的考虑。城市总体规划是结合城市自身资源禀赋，统筹协调各个产业，从

城市的战略发展考虑,对城市的用地功能进行合理布局。深化城市土地的供给侧结构性改革,需要政府按照城市总体规划的不同用地功能的比例、不同用地功能在城市不同区域的布局及不同用地之间的关联性调整土地供给,这样才能避免消费侧导向下土地供给的短视性,有效落实城市定位,实现城市用地功能布局的优化。

## 2.3 增加公共服务,补足城市短板

增加公共服务配套是提升土地供给质量的关键。在以经营性土地出让为主导的建设开发模式下产生的大量负向的外部效应,形成了城市公共服务设施不足、历史欠账较多的城市发展短板,而土地的供给侧结构性改革有利于补足城市短板。从城市规划角度看,要补足城市短板,首先需要在总体规划的基础上,制定各类公共服务设施的专项规划,按照人口规模、服务半径,落实公共服务设施的布点;其次,还需通过法定的控制性详细规划,落实到具体用地;最后,对于不占地的公共服务设施,必须制定地方法规,明确公共服务设施类型、面积在经营性土地中的配建比例,并纳入规划条件,作为土地供给招拍挂的前置条件,从而落实公共服务设施配套,优化功能布局。

## 2.4 发展新兴产业,优化城市功能

在土地财政的导向下,处于发展初期的新产业,即使今后可能会有很好的前景和市场,但在土地竞租中很难竞争过成熟期的产业。城市规划要深化供给侧结构性改革,优化城市用地功能布局,要从土地生产资料的合理功能结构配比布局入手,降低新兴产业的拿地成本,鼓励新兴产业进入。首先,需要按照相关规划,控制不同用地功能的规模 and 比例;其次,应结合原有行政办公用地及科教文化用地的搬迁、调整,发展以服

务业、文化创意和展示等产业为主的新兴产业功能;最后,发展城市新区,不能只图短期的土地收入,而是要结合自身特色的产业带动,鼓励实体经济发展,强调长期、稳定的财税支撑,通过多产业带动城市良性发展,优化城市综合性功能,从而能够抵御特定的产业波动。

## 3 深化供给侧结构性改革要求下的城市用地功能布局优化策略

### 3.1 实施评估

为从供给侧角度破解土地问题对推动转型升级的制约作用,有必要对城市建设用地的实施情况进行评估,充分认识地区的土地发展问题,以制定适应发展新阶段的土地供给政策与措施。

#### (1) 基础性评估。

基础性评估也称为“一致性评估”,其核心在于通过对城市建设用地现状进行调查和梳理,将现状与城市规划土地利用方案进行比对,评价两者的一致性,并识别出偏差的空间分布。

#### (2) 合理性评估。

合理性评估的重点是客观地揭示规划实施偏差产生的原因。分析原因可从历史遗留问题、地区发展目标变化、区域协调发展及各级规划衔接等方面入手,鉴别在特定的社会经济环境、政策条件背景下,对城市规划进行修改的做法是否具有必要性与合理性,并将这些影响因素是否有助于建设更加美好的城市作为评判的标准。

#### (3) 效果性评估。

效果性评估主要是针对规划实施偏差最后建成的内容和设施,评估其实际效用是否符合规划目标和居民意愿,或者有利于规划的后续实施。

通过以上三方面的评估,对城市建设用地的实施情况及其影响原因进行分析,实现3个目的:①对城市建设用地

的实施情况进行全面总结;②对城市建设用地的实施偏差进行成因解释;③提出建议,为下一步土地供给管理提供技术性支撑。

### 3.2 优化措施

结合实施评估的结论,考虑我国当前面临的都市核心区过度密集等都市病问题,以及由增量规划转变为存量规划的城市发展背景,城市规划要深化供给侧结构性改革,要从土地生产资料的合理功能结构配比布局入手,通过有效的供给管理措施,优化不同用地功能的比例、布局。

#### 3.2.1 居住用地供给优化

居住生活是城市的首要功能活动,随着人们对城市宜居环境和人文环境的日益重视,邻里导向、公交导向与适度就业的混合应是居住用地布局的主要原则。不能仅从需求侧来考虑居住用地的供给,随意增加居住用地。城市的旧城区往往居住比例过高,但又是都市的核心区。以昆明为例,其二环核心区(面积为45.65 km<sup>2</sup>)的居住用地达到16.33 km<sup>2</sup>,占总用地的35%(图3)。都市核心区本应体现都市历史文化、公共服务与商业商贸等核心功能,这些区域的用地功能调整应依照片区的整体功能定位,对居住用地规模进行控制,原则上不予增加。老旧小区应以存量改造和完善社区公共服务设施为主,增加停车设施和公共空间,提升环境品质。

#### 3.2.2 工业用地调整优化

城市工业用地的组织方式与布局形式对城市活动的组织有着巨大的影响。工业生产用地的安排需要考虑自身的发展要求,并统筹考虑与都市环境、交通运输的关系。虽然当前我国城市通过新建产业园区,合理有效地解决了新增工业用地的布局问题,但是都市旧区中的老工业厂房依旧是都市内部功能优化的难题。这些旧厂房往往位于都市内部、



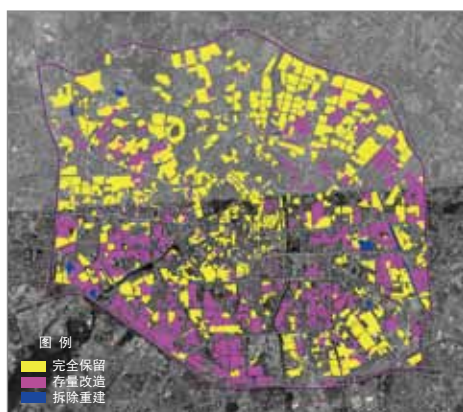


图3 昆明市二环核心区内居住用地分布图

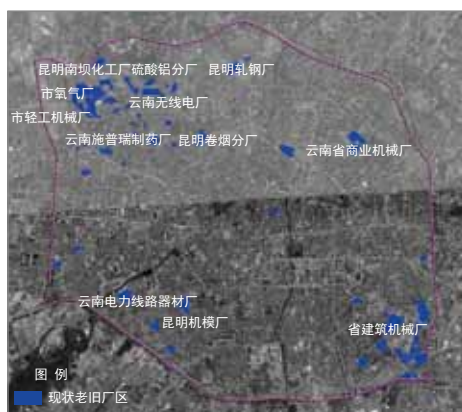


图4 昆明市二环核心区内工业用地分布图

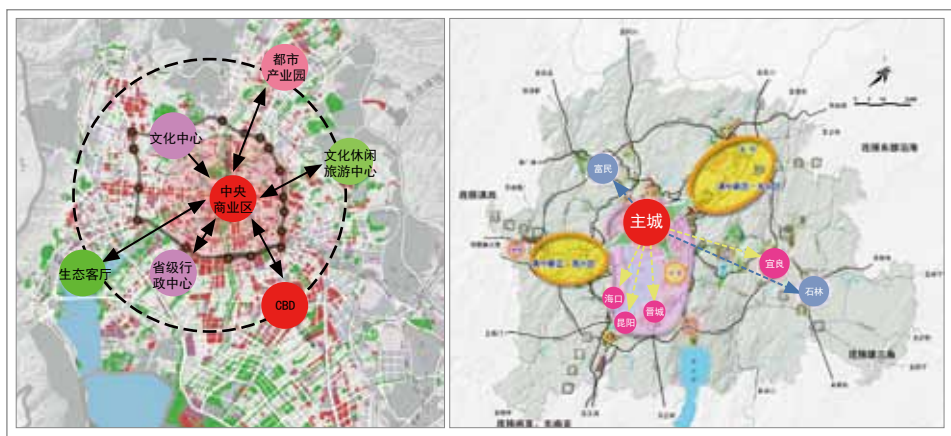


图5 基于供给管理的用地功能优化布局

中心区周边。以昆明为例，市轻工机械厂、市轧钢厂与机模厂等旧厂区位于城市二环内，生产基本上处于停产闲置状态，布局相对分散、占地较大。这些用地的调整优化，应从供给侧角度，积极推动“棕地”改造、开发和再利用，结合服务、文化创意和展示等产业的引入，重视存量改造，避免大拆大建，重视城市传统文化空间的保存；同时，注重营造高品质的公共开敞绿化空间，提升城市的综合功能和整体环境质量（图4）。

### 3.2.3 文化用地供给优化

结合当前我国对城市发展重内涵、重文化、重品质的要求，以首批国家历史文化名城昆明为例，城市用地功能优化提升应以历史文化保护为抓手，加强对城市历史城区、历史文化街区核心保护范围和建设控制地带的保护。注重对历史文化底蕴的挖掘和传承，形成以

文化展示、文化创意、旅游服务、特色商业与传统手工业等为主的文化旅游产业，提升城市的文化品味，增加城市文化用地供给，增加旧城区内绿地空间和公共空间，提升城市空间的品质。旧城区应控制人口容量，疏解城区交通，改善居住环境，提高旧城区内的整体活力。

### 3.2.4 体育用地供给优化

随着城市的快速发展，原来城市的省、市、区级体育馆融入到了城市内部，受交通因素限制，难以承担大型体育赛事的功能。以昆明为例，城市二环内集中了省、市、区级的体育中心，但由于核心区内交通的巨大压力和停车设施的不足，这些体育中心无法承担相应级别的体育活动。城市体育用地的布局优化，应结合当前提升全民身体素质的要求，原省、市、区级大型体育场馆可通过存量改造，逐步转变功能，弱化承担大型

体育赛事的功能，鼓励在城市新区供给新建大型体育场馆用地，积极承担省级体育服务功能。原各类体育场馆（包括高校体育场馆）鼓励向社会开放，提高体育设施的利用效率，满足市民进行体育运动的需求，实现资源的共享。

### 3.2.5 医疗卫生用地的调整与优化

区域中心城市集中了区域的优势医疗资源。以昆明为例，其作为区域中心城市，集中了大量省市级三甲医院，这些医院由于历史原因，通常布置于城市中心区附近，缺乏发展空间、过度拥挤，又吸引了省内大量的就诊对象，加剧了中心区的交通压力。在医疗卫生用地的供给策略上，建议控制现有规模，可将服务于全省的医疗设施搬迁至新城区或其他交通便捷的城市，同时按人口、服务半径配建服务于本地的医疗设施，加强社区医院的配套建设。

### 3.2.6 行政办公用地的调整与优化

行政中心城市集中了区域的大量行政办公用地，以昆明为例，其作为省会城市，集中了大量省、厅、市、区级的行政办公用地，这些用地往往位于城市内部，布局分散，不利于集中办公的要求，加剧了城市内部交通拥堵情况。在行政办公用地的供给策略上，建议整合省、市级行政中心用地及其他分散布局的行政用地，以集中布局为原则，尽量往中心区外搬迁。推动部分行政单位向新区疏解，同时可起到疏解其他功能的示范带动作用。中心区内搬迁行政单位的原址，进行存量改造，提升功能，转变为以服务业、文化创意和展示等产业为主要功能的用地。

以昆明为例，原来以需求为导向的土地供给造成城市核心区、二环内居住用地过多、人口过度集聚，导致城市交通拥堵、公共配套不够、环境品质较低和文化特色不足等。2017年昆明结合深化供给侧结构性改革的要求，从用地功能的合理功能结构配比布局入手，通

过有效的供给管理措施,优化不同用地功能的比例、布局,实现用地功能在城区及区域内的优化布局(图5),疏解城市二环内的用地功能空间,提升城市品质。

### 3.3 实施手段

深化供给侧结构性改革,优化城市用地功能布局,需要通过土地储备、供应规划,落实城市总规及公共服务配套,结合新形势,改变传统增量改造的模式,发挥基层地方政府的作用,解决城市规划用地功能落实中的问题。

#### (1) 做好土地供应规划。

依据城市总体规划,做好土地供应计划。城市总体规划是指导和控制城市发展和建设的蓝图,统筹协调了城市各种功能用地的比例和布局,城市政府需要严格按照城市总体规划的要求,对城市各区用地功能和布局进行调整优化。不仅如此,城市土地储备、供应规划,以及供给的土地功能、布局与比例需按照城市总体规划确定的城市功能结构、布局进行落实。

#### (2) 保证公共服务配套。

结合当前我国城市公共配套资源(特别是教育、道路)不足的情况,对于用地功能的调整审批,需考虑功能调整后带来的人口变化,保证公共服务设施的落实。例如,提出商改住的项目,绝大多数的教育配套设施是按原方案人口规模进行配建且已实施,已无空间进行教育用地及建筑规模的扩充,导致方案调整后自身的教育配套设施不能支撑新增的人口。因此,项目若提出用地功能调整,需按照新的功能考虑公共服务设施的配套要求,结合公共服务设施布局,考虑服务半径等因素,保证公共服务设施落地的实施性,否则不予调整。

#### (3) 改变城市更新方式。

当前我国很多城市进行旧城改造的思路依然没有脱离房地产开发导向,过

分关注土地效益、空间改造,这仍然是一种基于“城市增长”的需求侧导向思维方式,忽视了对城市空间载体内涵及城市软实力的提升,导致改造的效果并不理想。今后的旧城改造需按照住建部关于加强城市修补工作的指导意见,改变原来大拆大建的旧城改造方式,对于存量的城中村和老旧小区,采用“微改造”方式,改善公共环境,提升旧区形象。

#### (4) 发挥基层政府作用。

城市的基层辖区政府在落实城市规划中起着重要作用:辖区政府应将落实布点规划、教育设施等公共服务配套建设纳入年度工作计划;对拆迁进展难度较大的城市更新改造项目,建议辖区政府调整改造范围,充分发挥辖区政府平台公司的作用,切实保障动迁群众的安置;辖区政府应多渠道解决安置用房来源,允许人们自行建设或者购买商品作为安置用房;辖区政府不能为强调经济平衡,随意调整片区规划,增加居住用地,减少公共配套。

## 4 结语

2017年是实施“十三五”规划的重要一年,也是供给侧结构性改革的深化之年。城市规划作为国家宏观调控的重要手段,应依据城市的经济社会发展目标,根据上层次的空间规划要求,选择城市用地的布局和发展方向,在城市的发展中维持公共生活的空间秩序而对未来空间作安排。因此,城市规划对土地、空间资源供给的调配发挥着关键作用,是实现深化供给侧结构性改革的重要途径。

当前,城市规划要结合当前我国城市重内涵、重文化和重品质的发展要求,以及引导增量规划转变为存量规划的城市发展背景,根据城市发展的总体目标、产业发展导向,增加城市服务能力,提升用地供给质量,按照土地生产资料的

合理功能结构配比布局,调整不同功能土地的市场供应。通过供给管理,推动过剩土地功能的改变,促进原有产业用地的优化重组,降低税费,鼓励新兴产业拿地,有效推进新兴产业和现代服务业发展。严格按照规划及标准,增加公共产品和服务土地供给,提高城市品质。通过深化供给侧结构性改革,实现各类土地功能布局的优化。■

## [参考文献]

- [1] 李智. 城市住宅价格控制目标横向比较及其合理性分析——基于南京市的案例[J]. 财经问题研究, 2014(8): 66-70.
- [2] 孙施文. 基于城市建设状况的总体规划实施评价及其方法[J]. 城市规划学刊, 2015(3): 9-14.
- [3] 吴炳怀, 王慧莹. 多重因素影响下的都市型产业园区转型升级规划[J]. 规划师, 2016(6): 72-78.
- [4] 郁鸿元. 我国住房建设的库存化问题及供给侧改革[J]. 上海城市管理, 2016(6): 57-61.
- [5] 赵力. 漫谈昆明商改住的合成谬误[J]. 规划师, 2016(7): 143-146.
- [6] 薛洪言. 中国为何走不出高房价困局[J]. 中国经济信息, 2016(12): 16-17.
- [7] 周恺, 顾朝林, 钱芳芳. 重视新常态下我国城市的“紧+缩”发展研究[J]. 规划师, 2017(1): 12-17.

[收稿日期] 2017-03-20;

[修回日期] 2017-05-02



# 基于供给侧结构性改革的乡镇总体规划变革响应

□ 张培刚, 罗小龙, 刘宏燕

**【摘要】**供给侧结构性改革是新常态时期中央政府做出的顶层设计, 将会对我国经济社会发展及城乡规划产生重要的影响。新时期, 如何落实供给侧结构性改革的要求, 是我国各级地方政府及规划工作者共同面对的议题。文章以乡镇总体规划为切入点, 对供给侧结构性改革进行了规划学解读, 从供给侧结构性改革的视角分析了现行乡镇总体规划存在的主要问题, 并以实现供需平衡为目标提出相应的变革应对策略, 包括编制模式转变、功能完善提升和编制深度调整等, 以期提高乡镇总体规划的有效供给, 并为总体规划的转型创新提供一定的借鉴。

**【关键词】**供给侧结构性改革; 新常态; 乡镇总体规划; 规划变革

**【文章编号】**1006-0022(2017)06-0032-06 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

**【引文格式】**张培刚, 罗小龙, 刘宏燕. 基于供给侧结构性改革的乡镇总体规划变革响应 [J]. 规划师, 2017(6): 32-37.

Village And Town Master Plan Transition From Supply-Side Structural Reform Viewpoint/Zhang Peigang, Luo Xiaolong, Liu Hongyan

[Abstract] As a top level design, supply-side structural reform is significant to socio-economic development and urban planning. It is a common issue for local governments and urban planners. The paper analyzes the problems of town master plan from supply-side structural reform viewpoint, puts forwards reform strategies on compilation model and content, functional integration, and degree of depth. It intends to improve supply of town master plans and promote urban master plan reform and innovation.

[Keywords] Supply-side structural reform, New normal, Village and town master plan, Plan transition

## 0 引言

总体规划是城镇建设与管理的基本依据, 是重要的公共政策, 涉及政治、经济、文化和社会生活等领域<sup>[1]</sup>。作为政府调控空间资源的重要手段, 总体规划在推动我国城乡建设与空间合理布局、经济社会快速发展等方面发挥了重要的作用。随着 20 世纪 90 年代以来我国经济的快速发展, 现行总体规划已经形成了一套成熟的、适应增量扩张的编制模式。目前, 由于我国经济发展进入新常态, 城乡建设从过去快速增长、不断蔓延的粗放式发展模式向集约化发展模式转变, 城乡规划方法由增量规划转向存量规划<sup>[2]</sup>。面对新形势、新要求, 现行总体规划表现出了明显的不适应性, 传统规划供给与新兴规划需求之间产生了错位失衡。而作为“城市之末, 农村之首”的乡镇, 在我国各项发展中占据重要的战略地位。在供给侧结构性改革的

背景下, 本文以乡镇总体规划为切入点, 以提高有效供给、实现供需匹配为目标, 分析当前乡镇总体规划存在的问题, 进而提出应对策略, 以期提高乡镇总体规划的供给效能。

## 1 供给侧结构性改革的规划学解读

### 1.1 供给侧结构性改革的提出

2015 年 11 月 10 日, 习近平总书记在中央财经领导小组会议上首次提出“供给侧结构性改革”, 希望通过提升供给体系的质量和效率, 实现经济持续、高效的增长。供给侧结构性改革的内容与要求包括: ①根本目的, 提高社会生产力水平, 落实好以人民为中心的发展思想; ②重点任务为去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板; ③改革主线, 从生产领域加强优质供给, 减少无效供给, 扩大有效供给, 提高供

**【基金项目】** 国家自然科学基金项目 (41471133)

**【作者简介】** 张培刚, 高级规划师, 注册城市规划师, 南京大学建筑与城市规划学院博士研究生, 江苏省城市规划设计研究院宿迁分院总规划师。

罗小龙, 通讯作者, 南京大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师。

刘宏燕, 南京邮电大学人文地理与城乡规划系讲师。



给结构的适应性和灵活性,提高全要素生产率,使供给体系更好地适应需求结构变化<sup>[3]</sup>。供给侧结构性改革的核心在于提高供给的质量和效率,增加供给的有效性和灵活性,增强经济增长的动力<sup>[4]</sup>。目前,供给侧结构性改革已成为我国各级政府的共识,并由经济领域扩展到各个领域,受到社会各界的高度关注。

## 1.2 从规划视角解读供给侧结构性改革

供给侧结构性改革是适应新常态、引领新常态的重要举措,是为推动当前我国经济持续健康增长而进行的顶层设计,其影响范围不应仅局限于经济领域,也是新时期推动我国城乡规划改革转型的重要力量。

基于对供给侧结构性改革的理解与适度拓展,本文认为供给侧结构性改革对乡镇总体规划的变革要求主要体现在价值模式、资源调控和编制深度三个方面(图1):①价值模式,改变“经济至上”的单一价值模式,更加关注以人为本、文化特色和品质提升等多元要求<sup>[5]</sup>,最终实现“发展为人”,即以人民为中心的改革目的<sup>[4]</sup>。②资源调控,供给侧结构性改革提出“去库存、补短板”的重点任务。从乡镇总体规划的视角看,“去库存”主要指淘汰工艺流程落后、污染严重的产业,推动房地产消费、降低房地产积压,盘活废弃企业、弃置地等闲置土地资源及低效用地等,实现土地的集约高效利用或空间的“收缩”;“补短板”则是完善设施配套,增加公共设施、市政设施等内容,如民生设施、

环卫设施和开敞空间等,提高集镇区的综合品质。③编制深度,基于乡镇特点,调整编制内容与深度,如增强集镇区用地布局的市场灵活性、提高村庄规划的有效性等,增强对乡镇发展要求的适应性,实现“减少无效供给、扩大有效供给”的目标。

## 2 供给侧结构性改革视角下现行乡镇总体规划的主要问题

目前,总体规划的编制内容与方法比较单一,上至大城市下至一般乡镇的编制模式高度雷同,且存在内容复杂、应变能力差和审批周期长等问题。对应供给侧结构性改革的要求,乡镇总体规划主要存在如下问题。

### 2.1 编制内容全面,但供给结构与需求结构的匹配性较差

当前,乡镇总体规划的编制模式、内容构成与规划思路等带有明显的城市总体规划的“影子”,编制体系庞杂、编制内容不断增加,从空间到产业、交通、市政、旅游、生态、历史……且几乎要对所有的新政策、新要求做出回应,造成“简单问题复杂化”。而从供给效能看,虽然乡镇总体规划的内容面面俱到,但是重点不突出,有效指导性差。以常熟市沙家浜镇总体规划为例,作为中国历史文化名镇与全国特色景观旅游名镇,由于对总体规划编制内容的“全面兼顾”而导致对历史文化保护、旅游发展引导等内容研究不足,无法满足地方政府对历史和旅游的深度要求。可以说,现行

乡镇总体规划的编制内容不符合“从生产领域加强优质供给,减少无效供给,扩大有效供给”的改革要求。

## 2.2 增量扩张的编制模式与存量更新“去库存”的改革要求相违背

20世纪90年代中后期以来,我国逐步确立的以城镇空间(核心是土地)为载体,的增长主义发展模式<sup>[6]</sup>对各级地方政府打下了深深的“烙印”,以空间扩张支撑经济快速发展、以土地换资本<sup>[5]</sup>成为各级政府管理者“约定俗成”的规划默契。改革开放初期,得益于当时特殊的政策环境,大量乡镇地区开始发展工业并吸纳农村剩余劳动力,对当时我国经济发展和推动城镇化进程做出了重要贡献。随着收入水平的提高、消费观念的变化及国家综合生产能力的提升,传统生活消费品和一般工业制品由实质性短缺转向结构性过剩<sup>[7]</sup>,以生产中低端产品为主的乡镇企业正承受着巨大的生存压力,“曾经灿若繁星、GDP贡献中占据半壁江山的乡镇企业,因经济与技术优势不再而纷纷倒闭,留下的是大量土地占用、环境污染和特色丧失的衰败乡镇”<sup>①</sup>。

然而,梳理乡镇地区特别是边远乡镇的规划可知,受传统政绩观、“土地财政”的影响,增量扩张的规划思维在乡镇层面依然盛行,争取发展空间依然是乡镇总体规划编制的重要动因和被赋予的重要职能;同时,受财力的制约,乡镇政府在面对新的建设需求时一般选择跳开老旧镇区,在产权关系简单、交通相对便捷的地区开展建设,往往导致新建地区与老旧地区之间产生一定的“过渡空间”,不仅未能消除规划意义上的“空间库存”,反而加剧了空间扩张与土地资源的浪费,违背了供给侧结构性改革的要求。以常熟市沙家浜镇为例,2015版总体规划在2006版总体规划的基础上继续扩大发展规模,其中工业用地更是大幅度增加,且在空间布局方面直接跳开了“不好用”的空间,产生了新的“空间库存”(图2,图3)。

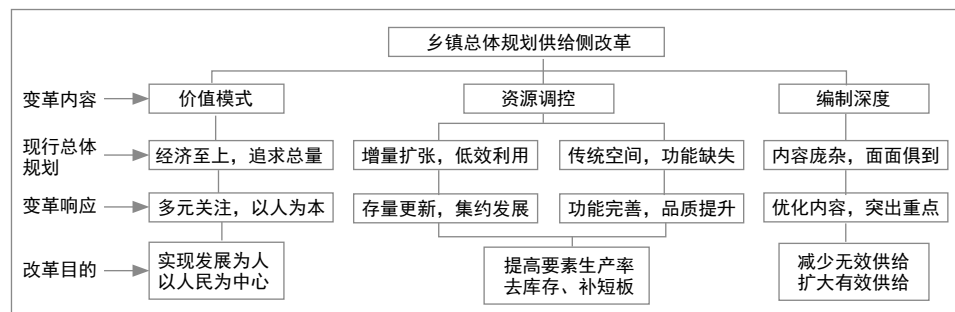


图1 乡镇总体规划供给侧改革思路框架图

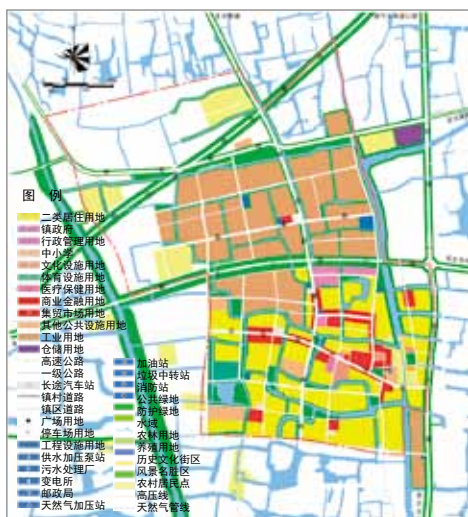


图2 沙家浜镇总体规划 2006 版用地规划图  
资料来源：江苏省城市规划设计研究院。常熟市沙家浜镇总体规划（2006—2020）[Z]。2007。



图3 沙家浜镇总体规划 2015 版用地规划图  
资料来源：江苏省城市规划设计研究院。常熟市沙家浜镇总体规划（2015—2030）[Z]。2017。

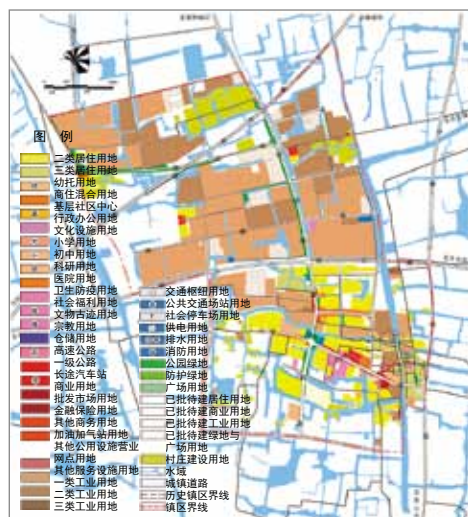


图4 沙家浜镇总体规划 2015 版用地现状图  
资料来源：江苏省城市规划设计研究院。常熟市沙家浜镇总体规划（2015—2030）[Z]。2017。

## 2.3 重点关注传统功能，不符合“以人民为中心、补短板”的要求

受“经济至上”传统价值观的影响，目前乡镇总体规划依然重点关注工业、居住、交通等传统功能的布局引导，对公共设施、市政设施等关注不足，较少涉及社会问题、民生问题等。随着收入水平的提高和社会供应能力的提升，人的需求层次在不断变化，居民对城镇空间、生活环境和社区品质等的要求日益提高<sup>[8]</sup>。相应地，对比近年来的变化，可以发现大量集镇区呈现出普遍性的发展颓势：“僵尸企业”频现、沿街门面等传统商业日渐萧条、影剧院或书店等文化设施闲置或功能转换，部分乡镇甚至出现了中学停办的现象……集镇区综合功能开始衰败成为不争的事实，与之并行的是集镇区吸引力的持续降低<sup>②</sup>。究其原因，为追求产业发展和经济效益，乡镇总体规划在编制时重点关注生产空间，功能性用地基本是按最低标准或简单附属式来处理的，加上建设资金缺乏，建设标准较低，公共服务设施、市政基础设施建设存在先天性的不足，使得民生设施建设与城镇品质提升远远滞后于集镇区的空间扩张，难以满足居民不断提高的需求。例如，沙家浜镇 2006 版总体规划中规划的中小学、养老设施、

商业用地和绿化开敞空间等涉及民生的设施，历经 10 年时间，除部分居住用地外，功能性设施建设较少，而工业用地却大幅度增加（图 4）。此外，广大农村地区“空心化”、常住人口“老龄化”、住宅废弃和生活环境恶化等现象突出，传统乡村社会结构面临解体、乡村特色面临消失，农村衰落的现实不容忽视。

## 2.4 计划经济思维，导致编制内容的适应性和灵活性差

受传统编制模式的影响，目前乡镇总体规划编制仍沿用计划经济的思维，采用终极蓝图式规划方式，主要是对规划远景的控制，且用地布局过于详细，采用排他性、自我闭合的功能性分类方法<sup>[9]</sup>，缺乏对实现过程、步骤和措施的研究，难以引导具体的建设行为，导致对市场多变需求的适应能力较弱。面对快速变化的外部环境，“详细蓝图”往往难以满足实际需求而屡被突破，在规划实施的弹性和适应性方面表现出明显的不适应性<sup>[5]</sup>。当市场实际需求与详细的用地布局产生冲突时，总体规划难以做出及时应对，导致大量乡镇政府管理者认为乡镇总体规划无用甚至制约发展。此外，乡镇总体规划对村庄的指导也显得“苍白无力”，粗放的村庄布点

引导或者粗暴的“去农村化”思维，使其对村庄集体建设活动引导和管控不足，失去了对下一层面，即村庄建设规划的有效指导。

## 3 供给侧结构性改革视角下乡镇总体规划的应对策略

结合经济新常态及供给侧结构性改革对总体规划提出的变革要求和当前乡镇总体规划存在的主要问题，笔者从编制深度调整、编制模式转变、功能完善提升三个方面，初步探索乡镇总体规划的应对策略。

### 3.1 基于乡镇特点调整编制深度，实现供需平衡

#### 3.1.1 优化编制内容，突出规划重点，扩大有效供给

现行总体规划承载内容过多、规划布局过细，需要瘦身减负、突出重点已经成为业界的共识。乡镇管辖范围不大、行政层级简单、发展规模较小，决定了乡镇总体规划在规划重点、编制深度等方面与城市总体规划的差异性。落实供给侧结构性改革的要求，乡镇总体规划编制内容要“与时俱进”，并“剥离过于宏观和微观的内容”<sup>[9]</sup>，更加聚焦于



乡镇这一具体层级,增强乡镇总体规划的有效性。未来,乡镇总体规划需重点关注功能定位(乡镇性质)、发展规模(人口与用地)、集镇区空间布局(空间结构与功能分区)、镇域功能空间、村庄规划和支撑性配套设施等内容。在“文本”中,重要专项规划简化提炼为明确刚性要求和管控内容,如将交通规划、历史文化保护规划和旅游规划等作为总体规划的组成部分<sup>③</sup>,其他专项规划则提出简要的指导性要求,实现编制内容的简化瘦身。

### 3.1.2 改变集镇区蓝图式详细布局,增强规划的灵活供给

一般而言,乡镇抵御外部变化的能力相对较差,容易受市场变化等因素的影响。未来,集镇区规划布局重点转向

对空间形态、发展方向、中心体系(如划分社区中心——基层社区中心)和空间结构的研究,在划定增长边界的基础上,依据中心体系和空间结构划定“发展单元”,重点研究“发展单元”内的功能构成、建设标准及兼容性,而不做用地的具体安排,预留发展弹性与灵活性(图5)。通过对乡镇总体规划层面具体用地布局的“剥离”,提高乡镇总体规划对市场变化的适应性与应变能力。

关于集镇区功能的具体安排与用地的详细布局,其“落脚点”为划定的“发展单元”(类似大中城市的分区空间或控制性详细规划的规划编制单元),结合市场变化、政策要求及近期建设规划的行动计划,以“发展单元”为基础,由下层次规划(如控制性详细规划)具

体落实。同时,加强对近期建设规划的研究,根据乡镇远期发展目标,结合政府年度资源配置计划,将近期建设规划“项目化”,并细化近期建设规划的实施路径,把总体规划由过去的“静态蓝图”转化为“动态”的可落地实施的具体项目,增强乡镇总体规划的可实施性。

### 3.1.3 合理划分村庄类型,分类提出发展策略

改变过去乡镇总体规划中粗放的村庄布点模式,特别是通过简单粗暴的村庄撤并以支撑集镇区空间扩张的做法。未来,应尊重村庄客观演变的规律,规避“大拆大建”。通过划定村庄类型并制定差异化的发展策略,实现对村庄发展的有效指导。规划以自然村为对象,依据村庄的地理区位、建设规模、产业

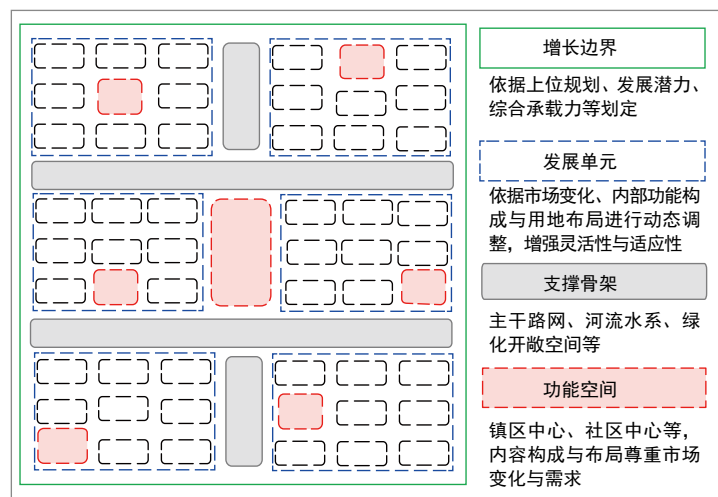


图5 集镇区用地布局结构示意图

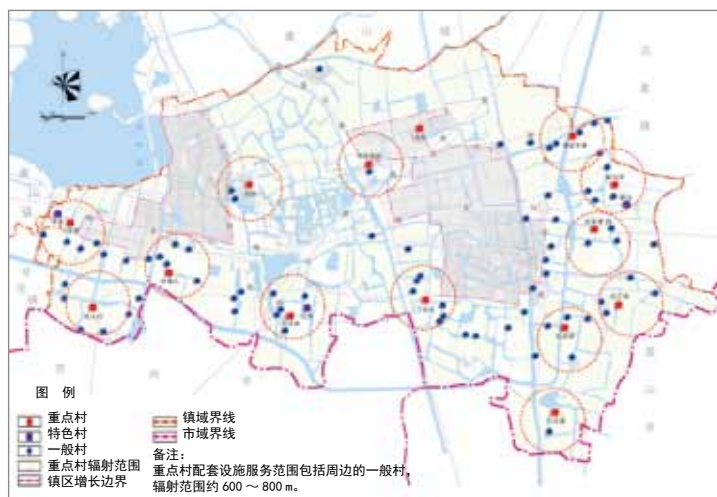


图6 沙家浜镇村庄布点引导图

资料来源:江苏省城市规划设计研究院.常熟市沙家浜镇总体规划(2015—2030)[Z].2017.

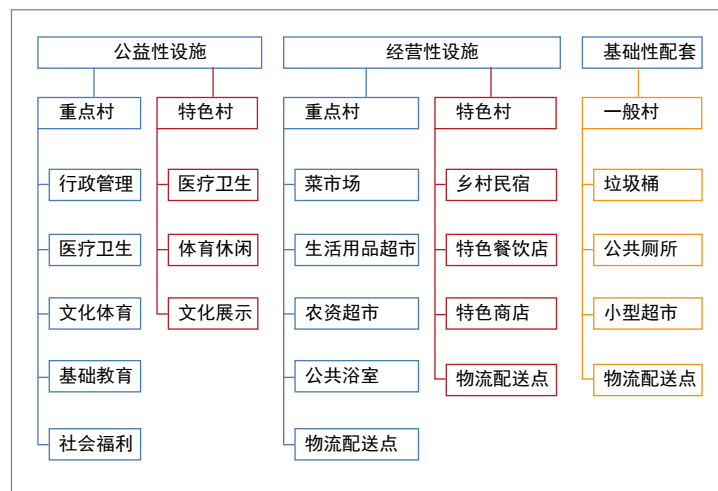


图7 沙家浜镇村庄设施配套引导示意图



图8 沙家浜镇域空间划分引导图

资料来源:江苏省城市规划设计研究院.常熟市沙家浜镇总体规划(2015—2030)[Z].2017.



表1 沙家浜镇自然村庄分类评价指标体系

| 一级指标 | 二级指标 | 内容描述                                                                                                        |
|------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 经济发展 | 现代农业 | 以传统农作物种植为主<br>以特色农作物种植、畜牧业养殖、水产养殖为主                                                                         |
|      | 工业企业 | 小型工业企业(职工人数100人以下);大中型工业企业(职工人数100人以上)                                                                      |
| 社会发展 | 常住人口 | 300人以下;301~500人;501~700人;701人以上                                                                             |
|      | 设施配套 | 行政村村部所在地<br>卫生室所在地<br>有小型教育设施(幼儿园、小学);有大中型教育设施(小学、中学)<br>有小型商业设施(便利店);有大中型商业设施(商店、超市)<br>有小型环卫设施(垃圾房、污水处理站) |
| 村庄建设 | 交通条件 | 位于主要镇村公路路线上的村庄;位于国道、省道等交通便利地区的村庄                                                                            |
|      | 资源条件 | 属于地域特色自然风貌地区<br>存在历史文化类遗迹;有非物质形态的历史文化活动<br>通过村庄环境整治行动的村庄<br>具有地域建筑特色的村庄                                     |
|      | 发展潜力 | 已被评为省三星级康居乡村;已被评为市三星级康居乡村<br>属于近年建设的配套较完善的农村集中居民点<br>属于近年拟整合乡镇的集镇区                                          |

基础、风貌特色、设施配套、人口结构及发展态势等综合要素,将村庄划分为重点村、特色村、一般村三类,并分类提出规划建设指引要求<sup>④</sup>。

以沙家浜镇总体规划为例,规划构建了自然村分类评价指标体系(表1),将镇域91个自然村划分为14个重点村、3个特色村和74个一般村(图6),根据村庄的类型提出差异化的引导要求,如对村庄公共设施提出差异化配套要求(图7)。其中,①重点村,作为城镇功能向村庄延伸和覆盖的节点,具有服务周边村庄的功能。根据实际发展需要,规划允许适度扩大发展规模以吸纳周边村民的进驻与产业植入,实现村民的就近就业。为控制重点村的发展规模,规划划定重点村的增长边界,并提出空间布局的引导性建议。②特色村,规划不仅在保护现有特色的基础上,继续深入挖掘村庄特色,如地形地貌、特色产业、历史遗存、古树名木和建筑形态等,还控制发展规模,适当增加相关设施配套,并纳入区域旅游发展线路,实现特色村的保护性发展。③一般村,作为重点村、

特色村之外的村庄,规划以维护现状为主,可适当增加垃圾桶、厕所等配套设施,以满足村民的基本生活需求。

结合村庄类型,用“旅游+”“生态+”等模式,推进农业、旅游和康养等产业深度融合,打造富有乡村特色的民宿和养生养老基地,借助“互联网+”大力发展农村电商产业,积极打造集循环农业、创意农业和农事体验于一体的田园综合体<sup>⑤</sup>,实现农村的繁荣复兴。

### 3.1.4 合理划定镇域发展空间,分类提出空间管制措施

从全域空间统筹的角度进一步细化镇域空间,分类提出空间管制措施。同时,在镇域层面加强与土地利用规划、生态保护规划、市政专项规划、产业发展规划及旅游规划等相关规划的衔接,在镇域层面实现“多规合一”。

以沙家浜镇为例,作为典型的江南水乡地区,镇域范围内河湖相连、河网稠密,现已建成沙家浜国家湿地公园等生态涵养空间,同时也是阳澄湖大闸蟹的重要产地,特色养殖业突出。沙家浜镇总体规划基于当地的特点,将镇域空

间划分为城镇建设空间、历史镇区保护空间、村庄建设空间、生态涵养空间、特色养殖空间、高效农业空间、传统农业空间、大型水体保护空间和重要市政管线走廊等空间类型,并分类提出空间引导要求与管制措施,实现了镇域空间发展引导的全覆盖(图8)。

### 3.2 转变传统编制模式,实现镇村建设空间的存量更新

2016年2月,国务院颁布《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》,要求加强空间开发管制,划定城镇开发边界,优化城镇空间布局和形态功能;2016年5月习近平总书记提出“实施创新驱动发展战略,创新是引领发展的第一动力”,乡镇层面受劳动力素质、创新能力和技术储备等的制约,继续扩张的内在需求降低、扩张能力不足;2017年2月,习近平总书记在考察北京市工作时进一步指出“以资源环境承载力为硬约束,确定人口总量上限,划定生态红线和开发边界”。改变过去“经济至上”的单一价值模式和增量扩张的编制模式,实现从外延扩张的粗放发展到内涵集约的高效发展。

城乡发展道路急需由粗放式、资源高消耗式增长向内涵式、资源集约式发展转型,控制增量、盘活存量将是未来一个时期城乡规划工作的必然选择<sup>[1]</sup>。乡镇总体规划层面“去库存”的主要对策:①对于集镇区,划定空间增长边界,并确定约束性建设指标。对于农民安置区、老旧镇区等,通过完善配套设施、综合环境整治等手段,提高宜居程度和吸引力,提升价值;对于倒闭或闲置的工业企业、沿街商业(商铺)等用地,通过引入创新要素或引入特色业态,盘活闲置空间;对于棚户区、危旧建筑或其他的闲置、低效建设用地等,通过拆除以实现功能置换或提升。集镇区的存量更新或挖潜要以人为本,并兼顾社会公平,最终目的是实现设施配套完善、生态环境优良、居民生活质量提升。②

对于村庄地区,结合农村地区人口动态分析,划定村庄增长边界。对于废弃厂房、住宅危房等建筑,拆除后打造休闲开敞空间,发挥其社会价值;对于闲置农民住宅,转化其原有功能,结合村庄特点,植入民宿、农村养老等新兴功能,实现乡村地区的复兴。<sup>③</sup>对于镇(乡)域,主要针对镇域范围内闲置的建设用地,拆除后恢复农林用地的功能。

### 3.3 完善镇村综合功能,提升发展活力与宜居品质

2016年9月召开的全国城乡规划改革工作座谈会上,黄艳副部长提出城乡规划要从注重物质空间布局向以人为本为核心转变,关注民生设施建设,并着力提升文化特色和生活品质。现行总体规划应注重以人为本、文化特色、城乡统筹和品质提升等多元要求,更加关注民生、公共设施及实施保障等内容<sup>[5]</sup>,提升集镇区与农村地区的发展活力与宜居品质。

现行乡镇总体规划需重点做好两方面的应对措施:①对于集镇区,开展集镇区“活力源”研究,借助当前“特色小镇”等强大的政策推力,挖掘乡镇地区的本土特色元素,吸引文化创意、休闲旅游和养老等产业,打造集镇区的特色业态,带动集镇区居民及周边农村的发展<sup>⑥</sup>;采用更新织补理念,对集镇区范围内的老旧小区等采取设施改建、功能再造、环境整治和生态修复等措施,完善设施配套,提升集镇区的宜居度和居民生活质量,切实提高乡镇的发展活力和综合吸引力,实现集镇区的发展复兴。②对于村庄地区,依据村庄特点完善设施配套,服务方式因地制宜,并充分考虑均衡性和经济适用性;结合2017年中央1号文件的要求,完善农村地区的小型超市、卫生室、文化站、小型体育设施和开敞空间等,针对农村地区留守老人、儿童较多的情况,有针对性地进行规划托老、托幼设施,推进美丽宜居乡村建设,提升农村地区的发展活力。

## 4 结语

基于需求侧刺激的传统经济增长路径难以为继,供给侧结构性改革的提出是打破当前经济发展局面、适应并引领经济新常态的发力点与关键举措。在新常态下,我国经济发展动力由要素驱动、投资驱动转为创新驱动,因此从依赖土地要素投入向存量空间挖潜和空间资源优化配置转变,成为新时期经济转型发展的要求之一。总体规划作为政府调控空间资源、辅助经济发展的重要手段,在供给侧结构性改革的背景下,需要主动变革以顺应时代发展需求,规划思维从增量扩张转向存量挖潜,关注空间从以集镇区为主扩展到全镇域,编制内容从面面俱到转向内容简化、重点突出,同时更加注重民生需求与品质提升,以满足推动经济持续增长、指导地方规划建设、以人民为中心的改革要求。

### [注 释]

①详见城市规划学刊2017年第2期刊登的《小城镇之路在何方——新型城镇化背景下的小城镇发展》学术笔谈会中张京祥教授所著部分。

②根据笔者的调查,“如果条件允许”,集镇区超过83%的受访人员(18~35岁)愿意离开而选择到“县城及以上”的城市生活;农村地区“如果你选择离开农村,你选择集镇区or县城及以上”,超过87%的人员选择“县城及以上”。

③详见住房和城乡建设部黄艳副部长于2016年9月1日在全国城乡规划改革工作座谈会上的讲话(山东济南)。

④江苏省历来重视镇村规划的编制与实施,并走在全国前列,2014年江苏省政府办公厅下发关于加快优化镇村布局规划的指导意见(苏政办发[2014]43号)开启了江苏省新一轮的镇村布局规划编制工作。指导意见中提出“规划发展村庄”的概念,并将村庄分为重点村、特色村、一般村三类。

⑤详见2016年12月31日中共中央、国务院关于《深入推进农业供给侧结构性改革,加快培育农业农村发展新动能的若干意见》。

⑥详见城市规划学刊2017年第2期刊登的

《小城镇之路在何方——新型城镇化背景下的小城镇发展》学术笔谈会中彭震伟教授所著部分。

### [参考文献]

- [1] 汪光焘. 建立和完善科学编制城市总体规划的指标体系[J]. 城市规划, 2007(4): 9-15.
- [2] 杜立柱, 杨韞萍, 刘喆, 等. 城市边缘区“城市双修”规划策略——以天津市李七庄街为例[J]. 规划师, 2017(3): 25-30.
- [3] 习近平. 在2016年1月26日下午主持召开中央财经领导小组第十二次会议的讲话[N]. 人民日报, 2016-01-27.
- [4] 李本松. 习近平供给侧结构性改革思想探析[J]. 河北经贸大学学报, 2016(5): 7-11, 17.
- [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] 张京祥, 赵丹, 陈浩. 增长主义的终结与中国城市规划的转型[J]. 城市规划, 2013(1): 45-50, 55.
- [7] 杨东峰, 龙瀛, 杨文诗, 等. 人口流失与空间扩张: 中国快速城市化进程中的城市收缩悖论[J]. 现代城市研究, 2015(9): 20-25.
- [8] 郑德高, 葛春晖. 对新一轮大城市总体规划编制的若干思考[J]. 城市规划, 2014(增刊2): 90-98, 104.
- [9] 赵民. 总体规划编制创新的思路[J]. 同济规划简讯, 2013(11): 20-21.
- [10] 赵佩佩, 顾浩, 孙加凤. 新型城镇化背景下城乡规划的转型思考[J]. 规划师, 2014(4): 95-100.

[收稿日期] 2017-05-10

# 供给侧结构性改革视角下特色小镇规划建设思路与对策

□ 罗翔, 沈洁

**【摘要】** 供给侧结构性改革与新型城镇化道路息息相关, 当前特色小镇的规划建设要从特色产业培育方面提高供给质量, 弥补空间供给与需求不平衡造成的城郊发展短板, 以深化改革, 完善优化特色小镇的制度环境。文章以上海浦东为例, 从供给侧结构性改革的视角阐述大都市郊区推进特色小镇规划建设的现状、困境与破解思路, 并提出创新规划管理、治理模式和社会参与的政策建议。

**【关键词】** 供给侧结构性改革; 特色小镇; 规划应对; 大都市郊区; 上海浦东

**【文章编号】** 1006-0022(2017)06-0038-06 **【中图分类号】** TU984 **【文献标识码】** B

**【引文格式】** 罗翔, 沈洁. 供给侧结构性改革视角下特色小镇规划建设思路与对策 [J]. 规划师, 2017(6): 38-43.

Thoughts And Measures For Characteristic Town Planning From Supply-side Structural Reform Viewpoint/  
Luo Xiang, Shen Jie

[Abstract] Characteristic town planning shall improve industrial cultivation to make up for the imbalance between spatial supply and demand. With Shanghai case, the paper studies the status quo, dilemma, and strategies of characteristic town development in metropolitan suburb, and puts forwards planning management, governance mode, and social participation suggestions.

[Key words] Supply-side structural reform, Characteristic town, Planning response, Metropolitan suburb, Pudong District, Shanghai

## 0 引言

当前, 我国正处于新常态发展阶段, 推进供给侧结构性改革, 是培育新经济增长点、促进产业转型升级、增强区域经济核心竞争力和可持续发展能力的重大战略举措<sup>[1]</sup>。同时, 也要认识到, 我国已进入城市时代, 促进以人为核心的新型城镇化发展, 关键之一就在于大中小城市和小城镇的协调发展<sup>[2]</sup>, 它们应互相促进、并行不悖。因此, 要实现新型城镇化目标, 有赖于供给侧结构性改革。

《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》指出, “具有特色资源、区位优势的小城镇, 要通过规划引导、市场运作, 培育成为文化旅游、商贸物流、资源加工、交通枢纽等专业特色镇。”<sup>[3]</sup>可见, 特色小镇建设是当前我国探索新型城镇化的重要路径, 也是加强优质

供给、扩大有效供给的空间手段。浙江、四川等地的实践经验表明, 特色小镇不等同于新城新市镇、产业园区或全域城镇化, 也不能简单地理解为以业兴城或以城兴业, 而是城郊特定区域和集中规模的产业、文化、社区等城市功能发展平台, 城镇发展及规划建设的供给端也必将随之发生改变。本文结合上海浦东的实例, 阐述供给侧结构性改革背景下大都市郊区特色小镇规划建设的实践。

## 1 从供给侧结构性改革考察特色小镇规划建设

### 1.1 国际经验: 多元主体塑造特色发展

特色小镇发展是当代城市发展研究领域的经典课题之一, 一般而言, 其发展的动力机制包括城市政府、市场(企业)及小城镇本身。例如, 在英国20世纪中

**【基金项目】** 国家自然科学基金项目(41401140)、浦江人才计划(13PJJC016)

**【作者简介】** 罗翔, 高级工程师, 现任职于上海市浦东新区规划设计研究院。

沈洁, 通讯作者, 复旦大学社会发展与公共政策学院副教授。



期的新城运动中,政府颁布法令疏散大城市人口;美国的郊区化以市场为主导力量,借助发达的交通网络,实现人口和产业向郊区转移,带动小城镇发展;南欧、北欧的城镇依靠自身资源和本土力量塑造特色小镇。

依据产业类型,国外特色小镇可分为科技创新型、产业升级型、文化创意型和旅游会展型等。美国硅谷依托斯坦福大学等科研机构,借助便捷的交通和宽松的移民政策,成为全球科技创新高地;法国格拉斯以香水制造为支柱产业,带动花卉种植和旅游产业的发展;美国圣达菲以密集的民俗创意活动(如设计周)和“遗产+社区+创意+旅游”的创意发展模式打造文化创意小镇;瑞士达沃斯依靠得天独厚的自然生态景观发展冰雪运动,并作为世界经济论坛的举办地闻名全球。

综观国外特色小镇建设,可总结如下经验:①根据小镇自身特点和优势资源选择适宜的主导产业并做大做强,形成小镇名片;②特色小镇与区域内的科创、金融、文化等因子良性互动,共同发展;③成功的特色小镇均配置完善的公共服务设施,提供优质的生活生产服务;④宜居宜业的生态环境与城镇品质是吸引人才和投资的关键因素。

## 1.2 国内进展:如何从供给侧结构性改革发力

当前,国内特色小镇建设呈蓬勃之势,各省市均发布相关文件推动特色小镇的申报和建设。例如,浙江强调“非镇非区”,规划面积控制在 $3\text{ km}^2$ 左右,建设面积控制在 $1\text{ km}^2$ ,在产业方面聚焦信息经济、环保和健康等新兴产业,兼顾茶叶、丝绸等传统产业,采取政府引导、企业主体和市场化运作的方式,配套土地、资金等政策措施,并实行年度考核,根据考核结果给予奖惩措施<sup>[4]</sup>;四川注重“扩权强镇”,将部分县级管

理权限和事项下放到试点镇,增强其统筹管理的能力;福建给予用地指标支持和倡导土地弹性利用,在符合规划的前提下,发展文化创意、科研、健康养老、工业旅游和现代服务业等新业态。

由此可见,国内特色小镇规划建设与供给侧结构性改革密切相关。首先,培育多元主体,扩大供给规模,特色小镇的诸多主体如何共谋发展,如何吸引社会力量投资,是特色小镇供给侧结构性改革的重中之重;其次,以需求为导向,优化供给结构,在产业、环境、文化、基础设施及公共服务等领域提供优质项目和特色空间;再次,扩大供给方式,提升供给品质,如在小镇建设或实施时实现产融结合、产城融合,利用“互联网+”和发展众创空间等;最后,创新供给机制,释放供给活力,解决“要素错配”瓶颈,都需要前瞻性的顶层设计、跨条线空间治理机制以及社会参与、政府购买等具体抓手,这样才能激发供给活力和提高供给效率。

同时也要认识到,特色小镇理论及政策研究尚滞后于供给侧结构性改革的要求和发展,特色小镇如何做实做强产业,如何融资、实施及运营,如何处理政府间治理关系(含省市、区县和镇政府),以及如何处理镇政府与企业(包括央企、市级国企、外企和民企等)的“政企关系”等,都需要从供给侧结构性改革上作进一步探讨和研究。

## 2 从供给侧结构性改革审视特色小镇的现实困境

### 2.1 供给质量受限于特色产业的发育程度

无论是从发展需求看,还是从供给质量看,我国的大多数镇级发展单元(包括已申报的各级特色小镇)均存在产业短板,体现在产业基础薄弱、产业支撑匮乏、产业集聚度不高、政策依赖性强

和辐射带动能力不足等方面。以上海为例,各级开发区(产业园区)的工业用地率平均为52.61%,其中国家级开发区的产业用地占比平均值高出市级和镇级开发区17.48个百分点,具有更显著的集聚度。就绩效而言,国家级开发区工业用地产出强度为285.19亿元/平方公里,远远超出市级和镇级开发区(82.32亿元/平方公里)<sup>[5]</sup>。

究其原因,近三十年来,我国在经济发展模式上很大程度是以刺激需求来实现投资和增加就业的;在城市建设上,通过基础设施投资吸引产业项目,以税收弥补开发成本,依赖土地出让收益提供持续的公共服务,其空间效应则体现为用地蔓延、城市布局拓展和城镇体系延伸<sup>[6]</sup>。特色小镇位于城市体系的末端,在上述过程中处于被挤压和被剥夺的地位,产业的培育和发展程度不高,供给质量受限。

### 2.2 空间供给与需求不平衡形成短板

在空间供给与需求方面,我国在很大程度上存在空间不平衡的问题,体现在特大城市(如北上广深等)因人口大量导入而供给不足,而三四线城市作为人口流出地,往往建设过剩、库存严重。特色小镇作为城乡体系的一个重要节点,对农村地区的吸引力和对大城市的“反磁力作用”均有限,难以吸引足够的人流、投资和就业机会来实现自身发展<sup>[7]</sup>。

空间不平衡问题的一个突出方面就是公共服务,镇级单元(特别是已撤消建制的老镇)普遍存在设施老化、覆盖不足、人才流失和资金匮乏的现象,具体体现在医疗、教育、养老和幼托等民生领域,形成阻碍发展的短板。以上海浦东新区为例,作为典型的特大城市郊区地区,其包括中心城、近远郊及新城等多种地域类型。通过比较发现,郊区的医疗卫生和社会福利设施、商业金



图1 浦东新区各镇特色功能示意图

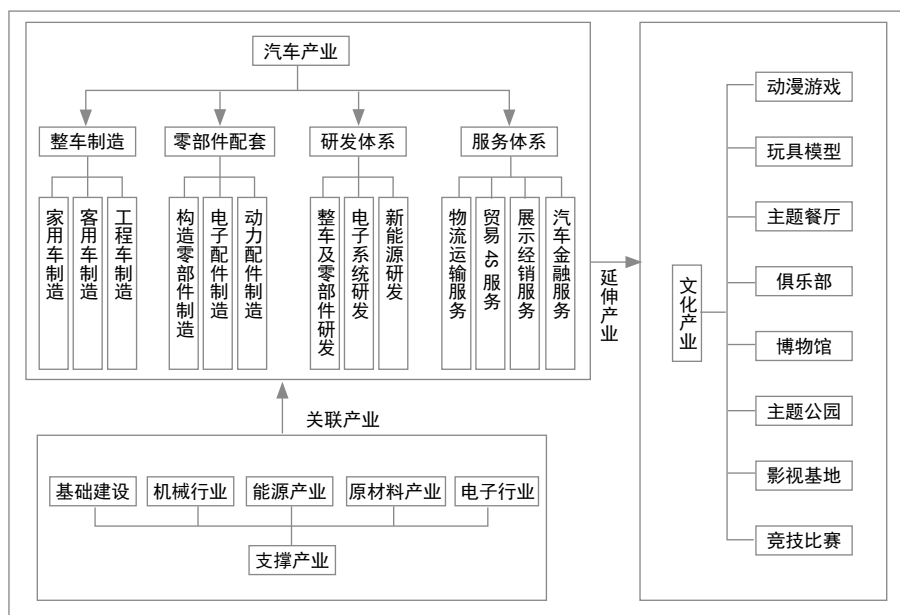


图2 汽车产业链及其延伸示意图

融和和娱乐设施用地与中心城有较大差距，而教育科研、体育设施用地又不及新城，可见公共服务设施供给的需求在郊区，短板也在郊区<sup>[8]</sup>。

## 2.3 制度环境有待进一步改革完善

供给侧结构性改革不是要搞新的计划经济，而是要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，这就需要通过“去行政化”手段来调整不合理的政策和制度安排，激发市场活力。其中的一个重要方面就是要打破行政垄断，对于规划、土地、财税等行政管理手段和政府资源，要优化配置并允许流动，特别是对于供给不足的领域和地区，要降低准入门槛，让市场资本和社会力量可以进入，对于产能过剩的行业和地区，则要实施负面清单制度，避免出现僵尸企业和“鬼城”现象。

供给侧结构性改革的另一层要义是“去杠杆”。当前我国大城市的高房价困境，在相当程度上源于金融市场的过度青睐和倾斜，“去杠杆”意味着挤出泡沫、优化配置，投入到能够有效供给的基础设施和公共服务领域。在特色小镇建设初期，由于产业基础薄弱，尤其

需要金融对产业的助推作用，实现产融结合。也就是说，在结构调整的思路下，特色小镇应该甚至有必要“加杠杆”。

## 3 供给侧结构性改革视角下的特色小镇发展新思路

### 3.1 突显自身特色，夯实供给基础

区位和资源是特色小镇规划建设的一大基础条件，充分发挥小镇自身优势，既是塑造特色的途径，也是夯实供给的基础。在工业化、市场化和全球化背景下，国际大都市位于城市体系顶端和城市网络枢纽位置，对于人口、资金和信息具有更强的吸引力，具备土地集约利用、基础设施发达、产业集群发展及创新氛围浓厚等条件。受国际大都市辐射蔓延的影响，大都市郊区的小城镇具有发展先机。以上海浦东为例，笔者查阅各镇十三五规划、总体规划、政府工作报告、镇史镇志等文件及文献，梳理出十三五期间的特色塑造方向（图1），并进行简要阐述和分析，具体如下：

(1) 承接中心城区溢出功能。以北蔡为例，北蔡位于上海内环与中环之间，毗邻陆家嘴金融贸易区，后者所承担的

国际金融中心核心区功能近年来逐渐向世博园区、前滩地区扩散。北蔡定位为新兴金融集群的“金融小镇”，旨在集聚公募基金、私募基金、融资租赁、商业保理、资管平台及小贷公司等金融服务和投资型企业，打造聚焦财富管理、创新金融和文化金融等业态的“慢金融”集聚区。又如宣桥，其依托靠近浦东国际机场的区位优势，打造以上海钻石交易功能扩容为核心，以平台经济、总部经济、服务经济为特色的含钻石珠宝制造、展示、交易和培训等内容的产业链相对齐全的产业功能集聚区。

(2) 结合城市发展布局安排。十三五期间，浦东空间结构规划为“一轴四带”，其中在陆家嘴至浦东机场的东西向发展轴线上，串联了陆家嘴金融城、花木行政文化中心、张江科学城、川沙国际旅游度假区和祝桥航空产业基地等发展版块，周边镇紧密结合，因地制宜地打造自身特色。例如，唐镇以电子商务和银行卡园对接张江科学城，并积极发展中高端居住与配套服务；惠南积极发展科教产业，吸引航空培训学校等职业院校入驻，为航空产业提供支撑。“四带”之一的浦东中部城镇发展带是沟通北片



中心城区和南片南汇新城的重要纽带,沿线各镇包括周浦(医疗产业)、康桥(先进制造)、航头(商贸物流)和大团(观光农业)等,各镇均借助供给侧结构性改革转变发展思路,创新发展路径,推进新型城镇化发展。

(3) 连接历史与未来。以高桥为例,其既是我国的历史文化名镇,也是十五期间上海重点发展的“一城九镇”之一(唯一一个位于中心城区的重点镇)。近二十年来,高桥兴建了一批标志性、开放型、现代化的产城融合社区,兼具区位优势和环境品质,使“老镇换新颜”。高桥定位为“互联网+创客”小镇,其充分发挥“文脉”“地脉”“科创”的互动效应,较好地呼应和深化了上海的新型城镇化道路,有利于城镇发展融入自贸试验区以及科创中心建设等国家战略的实施。又如,沿长江岸线的合庆和老港,现状布局有大型市政设施,空间品质不佳,未来应结合环境整治改造和城市郊野公园布局,规划成为生态环境优美、人口密度适中、适宜居住或发展旅游的特色小镇。

### 3.2 聚焦产业发展,提高供给质量

供给侧结构性改革的首要之义就是提高供给质量,强有力的产业基础支撑是重要保证。特色小镇的产业定位要精准、个性要鲜明,并向做精做强发展,充分利用“互联网+”等新兴手段推动产业链升级延展。以浦东金桥为例,汽车产业为其主导产业之一,具有区域性乃至全国性的影响力(图2)。

(1) 夯实汽车主业,包括整车制造、零部件配套、研发、中试及相关服务体系等。例如,汽车发动机研发与制造可以延伸及带动机械、材料、电机、能源等若干领域的科研和应用。近年来新能源汽车得到重视和逐渐普及,已成为汽车行业新的增长点。服务领域除了传统的物流、销售和展示等,还呈现以融资

租赁为代表的平台化、金融化趋势,是“加杆杠”的行业领域。此外,还应积极发挥自贸区溢出效应,发展“产地直达”“前店后库”“保税出口”“进口直销”等实体业务模式,为跨境电商主体入驻运作提供便捷服务。

(2) 延展支撑产业,包括发展基建、机械、能源、材料和电子等传统产业,以及探索发展航运、金融、保险、法律、咨询、信息和交易等配套服务业,构建较为完善的汽车产业和服务体系。同时,聚焦发展运营型(如研发总部、营销总部、结算中心、集成解决方案供应商等)、平台型(如大数据开发、产业电商、新兴金融、车联网、孵化器、技术转移平台、知识产权交易中心等)和研发型(如智能制造应用平台、工业设计中心、四新经济企业等)新产业业态。

(3) 培育文化产业,包括以汽车为主题的动漫、游戏、玩具、主题餐厅、博物馆、主题公园、影视基地和竞技比赛项目等。文化产业项目既是生产力,也是软实力,既是品牌,也是效益。

### 3.3 以人为核心推进特色小镇城镇化

以供给侧结构性改革适应和引领经济发展新常态,一个重点领域和抓手就是积极推进新型城镇化。在特色小镇尺度上,更加注重以人为核心,整体格局和风貌具有标识性,空间布局与周边自然环境协调融合,建筑密度与高度适宜人居。以新场为例,该镇是浦东地区现存规模最大、历史遗产最丰富的市级历史文化风貌区,已被列入上海重点推进的名镇保护案例。

(1) 结合美丽乡村和大型郊野公园建设,塑造优美宜人环境,包括推动定位为“新水乡菁英创智社区,古镇人文风尚新门户”的轨道交通周边开发,打造以文化创意产业、旅游服务和宜居社区为特色的生活版块,旨在打造古镇文化创意产业综合体的古镇风貌区。

(2) 加大历史风貌保护区和优秀历史建筑的保护力度,完善古镇文化展示交流创新功能。以文化创新带动产业发展,实现工业区的转型升级;完善城镇功能配套,营造宜居环境。

(3) 充分挖掘、发扬和利用当地优秀传统文化,形成独特的地域文化标志,并在经济社会发展中体现价值。新场文化资源丰富,现有2处市级、6处区级文保单位,拥有2项国家级、3项市级非遗项目及80余处非遗资源。近年来,新场围绕“都市古镇、活力新场”的发展定位,全力打造“最文雅、最休闲、最具创意”的都市古镇。“更·新场”古镇实践案例就是其中的典型案例之一,该案例在2015上海城市空间艺术季获最佳案例奖。

### 3.4 补短板的重点在于完善公共服务

公共服务均等化及其空间布局均衡化,是集中体现我国新型城镇化道路的特征之一,也是供给侧结构性改革的主要着力点。在特色小镇的空间尺度,补短板工作包括完善基础设施,配套齐备的公共服务,实现道路、交通、停车便捷化,教育、医疗、卫生、商业覆盖城乡区域等。以浦东新区为例,其以镇区高品质建设和人们生活需求为导向,通过整治拆违、更新改造和提升功能等完善公共服务。

(1) 规划形成15分钟城镇社区生活圈和乡村社区生活圈,织补城乡体系存在的品质差距。其中,城镇(含镇区)社区生活圈平均规模约3~5 km<sup>2</sup>,覆盖常住人口5万~10万,配备日常所需的教育、文化、体育和商业等基本服务设施以及公共活动空间。在此基础上,以500 m为半径进行规划布局,满足老人、儿童和残疾人等弱势群体的基本需求。乡村社区则结合村庄布局,集中高效地配置各类服务设施。

(2) 实施文化惠民工程,加强公共文化、公共体育和公共图书馆服务,完



表 1 各地特色小镇支持政策分类汇总

| 政策类别      |      | 政策内容                                                                                                                                                                              |
|-----------|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 规土政策      | 用地指标 | 1 000 个示范镇 5 000 亩 (约 333.3 hm <sup>2</sup> ) 新增建设用地指标 (山东); 省级重点示范镇 1 000 亩 (约 66.7 hm <sup>2</sup> )、文化旅游名镇 200 亩 (约 13.3 hm <sup>2</sup> ) 用地指标 (陕西); 完成规划目标奖励 50%~60% 指标 (浙江) |
|           | 弹性利用 | 鼓励兴办文化创意、健康养老等新业态; 对工矿厂房进行改扩建等, 以提高容积率, 不再补缴土地价款差额 (福建)                                                                                                                           |
|           | 土地流转 | 加快农村土地流转力度, 探索宅基地自愿有偿退出机制 (甘肃); 鼓励采用集体建设用地使用权转让、租赁等方式开展农家乐等旅游开发试点 (内蒙古)                                                                                                           |
|           | 专项资金 | 3 年 15 亿元 (四川); 每年 10 亿元 (山东); 省级重点示范镇 1 000 万元、文化旅游名镇 500 万元 (陕西)                                                                                                                |
| 财税政策      | 财政补助 | 示范镇补助 1 000 万元 (广西); 每个镇 50 万元规划设计补助 (福建)                                                                                                                                         |
|           | 财税返还 | 新增财政收入上缴省市的部分, 前 3 年全部返还, 后 2 年返还一半 (浙江); 地方小税原则上留给示范镇 (山东); 对于新增财政收入部分, 省财政可考虑给予一定比例返还, 规划区内建设项目的基础设施配套费全额返还 (海南)                                                                |
|           | 金融信贷 | 住房和城乡建设部与中国农业发展银行、国家开发银行共同推进政策性金融、开发性金融支持小城镇建设 (国家层面); 搭建政银合作平台, 3 年内每年安排支持示范小城镇的贷款不低于框架协议金额的 10% (贵州); 鼓励设立村镇银行、农村资金互助社和小额贷款公司 (山东)                                              |
| 金融政策      | 社会资本 | 以 BOT、TOT 等 PPP 项目融资方式吸引社会资本参与小城镇建设 (甘肃、河北、四川、贵州等)                                                                                                                                |
|           | 债券贴息 | 新发行企业债券用于特色小镇公用设施项目建设, 按债券当年发行规模给予发债企业 1% 的贴息 (福建)                                                                                                                                |
|           | 产业培育 | 优先落户主导产业 (上海金山); 保障特色产业用地, 安排土地利用计划指标 (天津)                                                                                                                                        |
| 产业政策      | 发展基金 | 设立产业发展引导基金 (海南)                                                                                                                                                                   |
|           | 人才流动 | 安排省、市、县三级部门以及单位、高校的规划、建设、财经专业技术人才任职、挂职和交流互派锻炼 (山东); 规划专业技术人才赴省级重点示范镇挂职和任职 (陕西)                                                                                                    |
| 人才政策      | 人才引进 | 对高端人才实行税收优惠和个税优惠政策 (福建); 放松特色小镇人才落户限制 (重庆)                                                                                                                                        |
|           | 教育医疗 | 对偏远地区的医疗和教育人才给予专项奖励, 并完善住房补贴、岗位聘任等相关政策 (上海浦东)                                                                                                                                     |
| 民生政策      | 养老服务 | 养护服务免征营业税; 可将闲置公益性用地调整为养老服务用地; 支持养老机构发行企业债券融资 (上海)                                                                                                                                |
|           | 文化创意 | 补贴新引进企业; 对于具有相当国际、国内影响力的文化创意产业品牌活动, 补贴 50 万~200 万元 (上海浦东)                                                                                                                         |
| 文化旅游政策    | 生态旅游 | 对于农民就业增收带动大、发展前景好的乡村旅游项目, 安排适当用地指标; 对于促进旅游产业发展的相关项目、提升城市形象的相关项目和旅游公益设施项目等, 给予资金扶持, 额度不超过项目总投资或总费用的 30% 且不超过 500 万元 (上海)                                                           |
|           | 扩权强镇 | 特色小镇行政权限下放到县里, 项目由县里审批 (浙江); 将部分县级管理权限和事项下放到试点镇 (四川); 委托给示范镇的行政许可和审批事项, 一律进入镇便民服务中心, 实现 “一站式服务” (山东)                                                                              |
| 政府权限及改革支持 | 改革支持 | 优先上报国家相关改革试点; 优先实施国家和省相关改革试点政策; 改革先行先试 (河北、福建)                                                                                                                                    |

成居 (村) 委文化活动室区级标准化建设, 使公共文化服务标准化、均等化水平加快提升。加强基层指导服务, 着力推进基层文体设施建设, 推进文化进社区、进农村、进企业、进学校。

(3) 教育、卫生政策向郊区小城镇倾斜, 以师资和卫生专业技术人才城郊均衡配置为目标, 采用委托管理、局 (或高校) 镇合作、集团化办学、城郊结对和中心城区功能疏解等模式, 在薪酬、

职称及晋升等方面给予补贴和优惠, 为郊区域镇留住人才, 并提高公共服务水平和医疗水平。

#### 4 供给侧结构性改革视角下的特色小镇政策创新

住房和城乡建设部等三部委发布的《关于开展特色小镇培育工作的通知》指出, “充满活力的体制机制” 是特色小镇健康发展的有力促进手段。笔者收集汇总了各地特色小镇支持政策内容 (表 1), 认为在供给侧结构性改革视野下, 特色小镇的改革创新不仅应在规土、财税、金融、产业、人才、民生和文化旅游等领域有所作为, 还应在规划管理、治理模式及社会参与等方面有所突破和创新。

##### 4.1 创新规划管理

特色小镇的申报、建设和管理均有助于规划先行, 具体包括镇域总体规划、镇区控详规划、特色小镇专项规划和产业发展布局规划等, 以及创建特色小镇评价及考核指标体系等专题研究。实地调研表明, 上述部分法定规划和城市设计方案需向市区两级规划、土地、产业部门层层申报审批, 流程繁琐、手续复杂且耗时较长, 容易贻误发展时机和项目落地。

笔者建议根据部委意见精神, 将部分规土审批权限下放或设立绿色通道, 以加快规划审批及规划调整节奏, 适应市场、企业和企业的发展需求, 及时落实建设指标, 确保相关重点功能性项目和重点社会事业项目落地。同时, 应充分考虑特色小镇的产业特色及从业人员需求, 灵活运用规划管理手段, 激励产业转型和企业创新, 如进行工业用地转性、容积率奖励和建筑面宽高度调整等, 力争在规划用地和产业空间方面形成突破, 打破千篇一律和千镇一面的局面, 进一步突显特色<sup>[9-12]</sup>。

## 4.2 创新治理模式

特色小镇在开发建设中需涉及镇、市(区、县)乃至省(市)等多层级政府及其职能部门,需建立灵活、高效的管理平台和协调机制。各省市对特色小镇的管理主要有联席会议和领导小组等形式,借助联席会议定期对工作中出现的重大事项和问题进行会商,统筹指导、综合协调、全力推进特色小镇规划建设工作。

同时,特色小镇虽不等同于开发区、产业园等,但也属于特定政策区域。一般而言,政策管理区域主要有管委会和开发公司两个参与主体,前者负责行政管理事务,后者偏向市场化运作。部委文件明确提出,“县级人民政府是培育特色小镇的责任主体,镇人民政府负责做好实施工作”。笔者认为,从简政放权和深化改革的角度看,镇作为一级行政主体,本身就是基层组织,为减少行政冗余,可不必由县(区)派出管委会,而采取“镇政府+开发公司”管理开发体制。此外,设计实施一系列特别机制,如“小镇事小镇办,小镇钱小镇用”的政策机制,镇域内统一管理、就地办结机制,收入留用、市区扶持机制,以及建立行政审批服务中心、土地指标单列和耕地占补平衡区域统筹机制等。

## 4.3 创新社会参与

特色小镇所属政府行政层级较低,其吸引的投资企业可能是省市级国企(甚至是央企)、大型民企和知名外企等。在政企关系上,宜采取“政府主导、企业引领、创业者为主体”的运作方式,有效形成合力,避免“店大欺客”或“客大欺店”。政府通过“腾笼换鸟”“筑巢引凤”打造产业空间,集聚产业要素、做优服务体系;企业则充分发挥龙头引领作用,输出核心能力,打造中小微企业创新创业的基础设施;政府和企业共同搭建平台,以创业者的需求和发展为

主体,构建充满活力的产业生态圈。

此外,特色小镇政府可采取以地入股、以资源入股等方式和外来企业合资成立联合开发公司,由开发公司来负责小镇的运营和建设,并积极激励社会资本进入基础设施、公共服务、主导产业和环境治理等领域,参与建设和营运。镇政府做好PPP项目的全程服务,包括设立PPP项目库,制定十三五期间行动计划,配合申报立项工作,在金融、财税、规划和土地等领域给予政策支持,在教育、卫生、环境、文化、信息和养老等民生领域推广政府购买服务等。

## 5 结语

供给侧结构性改革涉及到新型城镇化的各个领域,包括特色小镇的规划建设。特色小镇源于特色资源或区位优势,尚需进一步转化为特色产业优势。其中,拉伸产业链条、夯实产业基础以提高供给质量,以人为核心推进城镇化战略是落实供给侧结构性改革的重要抓手之一;而补短板的重点在于完善公共服务,实现供给和需求的空间平衡。此外,深化改革是特色小镇培育的重要动力机制,包括规划、土地审批权限下沉,简政放权创新治理结构,激励社会力量参与特色小镇建设。■

### [参考文献]

- [1] 人民日报社经济社会部. 七问供给侧结构性改革——权威人士谈当前经济怎么看怎么干[M]. 北京: 人民出版社, 2016.
- [2] 汪光焘. 关于供给侧结构性改革与新型城镇化[J]. 城市规划学刊, 2017(1): 10-18.
- [3] 中共中央, 国务院. 国家新型城镇化规划(2014—2020)[Z]. 2014.
- [4] 吴一洲, 陈前虎, 郑晓虹. 特色小镇发展水平指标体系与评估方法[J]. 规划师, 2016(7): 123-127.
- [5] 罗翔. 转型发展背景下的产业用地政策创新[J]. 北京规划建设, 2014(5): 108-

111.

- [6] 沈洁. 中国城市的郊区增长[M]. 北京: 商务印书馆, 2016.
- [7] 林毅夫, 管清友, 盛洪, 等. 供给侧结构性改革[M]. 北京: 民主与建设出版社, 2016.
- [8] 罗翔. 十三五时期城乡体系演进的新趋势[J]. 规划师, 2016(3): 29-33.
- [9] 陈宇峰, 黄冠. 以特色小镇布局供给侧结构性改革的浙江实践[J]. 中共浙江省委党校学报, 2016(5): 28-32.
- [10] 卓勇良. 创新政府公共政策供给的重大举措——基于特色小镇规划建设的理论分析[J]. 浙江社会科学, 2016(3): 32-36.
- [11] 赵佩佩, 丁元. 浙江省特色小镇创建及其规划设计特点剖析[J]. 规划师, 2016(12): 57-62.
- [12] 尹怡诚, 张敏建, 陈晓明, 等. 安化县冷市镇特色小镇城市设计鉴析[J]. 规划师, 2017(1): 134-141.

[收稿日期] 2017-04-10;

[修回日期] 2017-05-09