



政策系统

对城市总体规划实施的影响研究

周金晶 ◎ 著

*Study on the Policies System
Affecting the Implementation
of Master Plan*



中国工信出版集团



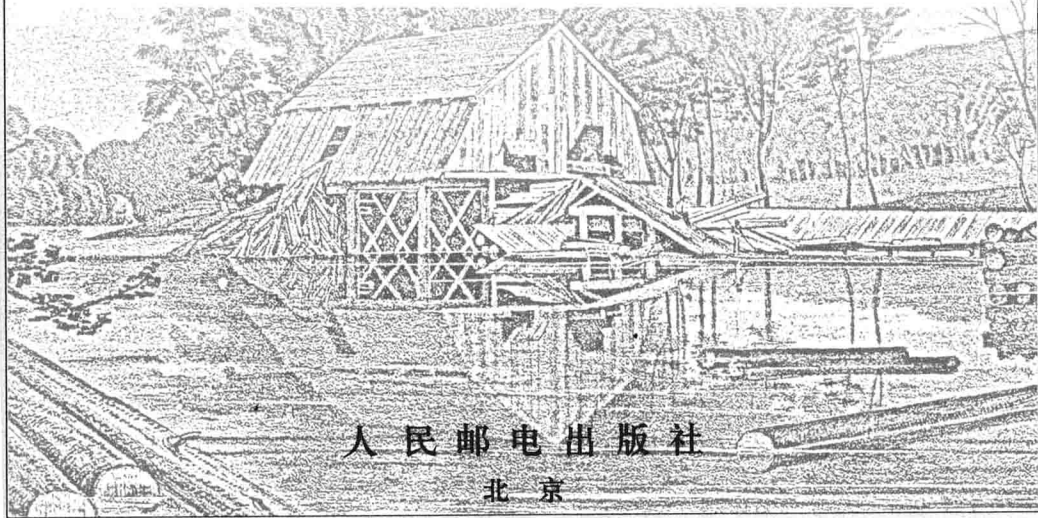
人民邮电出版社
POSTS & TELECOM PRESS



政策系统

对城市总体规划实施的影响研究

周金晶 ◎ 著



人民邮电出版社
北京

图书在版编目 (C I P) 数据

政策系统对城市总体规划实施的影响研究 / 周金晶
著. — 北京 : 人民邮电出版社, 2015. 3
ISBN 978-7-115-38770-7

I. ①政… II. ①周… III. ①政策体系—影响—城市
规划—总体规划—研究—中国 IV. ①TU984. 2

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第048280号

内 容 提 要

城市规划作为一种公共政策,其实施过程中受到诸多其他政策的作用影响。本书通过构建政策系统对城市规划实施影响作用的解释性框架,以杭州市城市总体规划实施为实证案例,先后分析了行政区划、财政政策、土地政策、产业政策和民生政策这五类政策对规划实施的影响,试图揭示出当前我国城市规划实施过程中政策与规划之间作用影响的一系列规律总结。

本书可供城市政府中的规划、建设与管理相关人员阅读,也可供城市研究、城市规划、公共管理等相关专业师生学习参考。

-
- ◆ 著 周金晶
 - 责任编辑 马小霞
 - 责任印制 焦志炜
 - ◆ 人民邮电出版社出版发行 北京市丰台区成寿寺路 11 号
 - 邮编 100164 电子邮件 315@ptpress.com.cn
 - 网址 <http://www.ptpress.com.cn>
 - 北京京华虎彩印刷有限公司印刷
 - ◆ 开本: 700×1000 1/16
 - 印张: 12.25 2015 年 3 月第 1 版
 - 字数: 321 千字 2015 年 3 月北京第 1 次印刷
-

定价: 39.80 元

读者服务热线: (010)81055256 印装质量热线: (010)81055316
反盗版热线: (010)81055315

前 言

本书是在本人的博士论文基础上修改而成的。之所以选择“政策对城市规划实施的影响”作为研究选题，这主要源于我的工作体会。在我参加工作以来，近十年时间一直从事着规划编制和项目审批等城市规划管理工作，经历了杭州这座城市的快速扩张与发展，也见证了城市规划在这一快速城市化进程中的地位与作用。我所在的规划部门，每年都会编制大量的城市规划，包括专项规划、概念规划、控规、城市设计等，这些规划虽谈不上个个是佳作，但至少也算是汇聚了很多规划师们的心血与才智。然而令人遗憾的是，这其中的大部分规划都没有得到很好的实施。这显然不能简单地用“城市规划的合理性不够和可操作性不强”来解释，一定还有一些更深层次的制度性因素影响着城市规划的实施。事实上，城市规划作为一种公共政策，本身就受到各类其他政策的支撑或制约，尤其是在规划实施时，这种受其他政策作用的影响尤为明显。受到这一思路的启发，我将我的论文选题聚焦于“政策对规划实施的影响”，尝试以政策为研究视角，探讨政策对规划实施影响的机制规律。我认为，如果能把这些问题搞得清晰一点，才能编制出更合理、可行的城市规划。

本书紧扣政策和规划实施这两组关键对象，从政策分析的视角研究政策对城市规划的作用影响。研究的主要落脚点在以下几个方面：城市规划在其实施过程中受到由众多政策构成的政策系统的作用影响；借用公共管理学和新制度经济学等理论工具，搭建了一个分析政策对城市规划作用影响的理论框架；分别就行政区划、土地、财政、产业和民生政策对城市规划实施影响的机理、绩效和成因进行了特征规律总结。

在本书的写作过程中，采用了大量的杭州实例数据，通过这些数据来衡量杭州城市总体规划在多个领域的实施情况，从而进一步推导出相关政策对规划实施在机理、绩效和成因上的影响。在此需要说明的是，本书中提及的一部分规划实施不力的具体案例，并不是某个人或单个部门引起的，更主要的还是制度政策方面的原因，而这也是本书想要表达的主要观点。事实上，在本书付梓之时，新一轮杭州城市总体规划修改已将近完成，本书提到的有关规则实施上的问题，很大一部分已在新版杭州总规修改中得到较好的解决。

近年来，国家城乡规划主管部门正在积极推动规划实施评估、总体规划编审、“三规合一”等规划改革措施，希望本书的撰写能够为我国城市规划工作改革提供一点启发，为城市规划向公共政策转型发展提供有益的参考。同时，作为一项探索性的研究工作，也希望能够得到同仁们的批评指正。

周金晶

2015年3月于杭州

作者简介

周金晶，1980年生，男，浙江大学博士研究生，现任杭州市规划局上城规划分局副局长，主要从事城市规划编制与实施管理工作。

目 录 CONTENTS

第一章 绪论 1

1.1 研究背景	1	1.2.1 杭州城市简况	5
1.1.1 作用之感：城市规划在实施建设中的作用有多大？	2	1.2.2 杭州城市规划编制简况	6
1.1.2 路径之缺：城市规划靠什么促使各类主体按规划实施？	2	1.3 研究目的与意义	11
1.1.3 角色之变：在编制阶段所体现出的城市规划的统筹协调性，在实施阶段怎么体现？	3	1.3.1 研究目的	11
1.1.4 调整之频：城市规划频繁调整，除规划编制的原因外，如何认识来自规划实施方面的原因？	4	1.3.2 研究意义	12
1.2 实证对象简介	5	1.4 概念界定与研究范围	12
		1.4.1 概念界定	12
		1.4.2 研究范围	15
		1.5 研究方法、内容与框架	16
		1.5.1 研究方法	16
		1.5.2 研究内容与框架	16
		1.6 小结	17

第二章 相关理论综述 19

2.1 有关政策对城市发展影响的研究	19	2.2.2 什么影响了规划实施？——城市规划实施的影响因素与保障机制研究	26
2.1.1 政府对城市发展的影响研究	19	2.2.3 规划实施怎样更有效？——城市总体规划实施的改进措施研究	28
2.1.2 政策对城市发展的影响研究	21	2.3 既有研究的评述与启示	29
2.2 城市总体规划实施的研究	24	2.4 小结	31
2.2.1 什么是规划实施？——城市规划实施的内涵理解	24		

第三章 研究基础：理论与方法借鉴 32

3.1 借鉴一：政策分析理论	32	3.2 借鉴二：交易成本理论	47
3.1.1 政策形式	33	3.2.1 交易成本的基本内涵	47
3.1.2 政策系统	35	3.2.2 政策与规划实施的交易成本界定	48
3.1.3 政策执行	38		
3.1.4 政策冲突	44		

3.2.3 产生规划实施交易成本的成因	50	3.3.2 政策对象——影响城市规划实施的五类政策	56
3.2.4 基于交易成本视角的政策对规划实施影响分析	52	3.3.3 规划领域——与政策系统相关的五个规划实施领域	59
3.2.5 交易成本的补充理论：委托代理	53	3.3.4 研究切入点——政策影响的三类特征性分析：机理、绩效与成因	60
3.3 解释性框架——政策与规划作用关系	54	3.3.5 政策对规划实施影响的解释性框架——“一个维度、五类政策、五个领域、三类分析”	61
3.3.1 研究维度——一个有效执行的杭州城市政策系统	54	3.4 小结	62

第四章 行政区划对杭州城市总体规划实施影响 63

4.1 行政区划理解	63	4.3 行政区划对城市总体规划实施的影响	75
4.1.1 行政管理体制内涵	63	4.3.1 机理分析——“委托代理”的环节运用	75
4.1.2 杭州行政区划在城市规划管理上的制度安排	64	4.3.2 绩效分析——“集权”与“放权”的差异化直接效应	77
4.2 与行政区划有关的规划实施例证——空间形态与用地增长分析	69	4.3.3 成因分析——基于纵向的交易成本变动	79
4.2.1 杭州城市空间形态分析	69	4.4 小结	83
4.2.2 城市建设用地增长分布	73		

第五章 土地政策对杭州城市总体规划实施影响 85

5.1 土地政策理解	85	5.3.1 机理分析(How?)——“规划”+“计划”的管控组合	93
5.1.1 土地利用总体规划	85	5.3.2 绩效分析(What?)——“直接”+“消极”的影响效应	94
5.1.2 土地利用年度计划	88	5.3.3 成因分析(Why?)——基于横向的交易成本对比	95
5.2 与土地政策有关的规划实施例证——城市用地规模实施	90	5.4 小结	99
5.2.1 城市用地规模“总量”实施	90		
5.2.2 城市用地规模“增量”实施	91		
5.3 土地政策对城市总体规划实施的影响	93		

第六章 财政政策对杭州城市总体规划实施影响 101

6.1 财政政策理解	101	6.3.2 微观财政政策对杭州城市规划实施的影响——以钱江新城规划实施为例	120
6.2 宏观层面的财政政策对杭州城市规划实施的影响	102	6.4 财政政策影响的综合分析	123
6.2.1 “土地财政”政策的影响——以杭州主城区住宅开发、调整及开发强度为例	102	6.4.1 机理分析(How?)——“动力”的激励+“行为”的保障	123
6.2.2 以间接税为主的财政政策的影响——以杭州工业用地实施为例	111	6.4.2 绩效分析(What?)——方向与程度的多种可能性	125
6.3 微观层面的财政政策对杭州城市规划实施的影响	118	6.4.3 成因分析(Why?)——基于横向的交易成本对比	127
6.3.1 杭州城市规划实施的微观财政政策理解	118	6.5 小结	130

第七章 产业政策对杭州城市总体规划实施的影响 132

7.1 产业政策理解	132	7.3 产业政策对城市规划实施影响的综合分析	141
7.1.1 近十年来杭州市产业政策演变	132	7.3.1 机理分析(How?)——“规划”+“项目”的管控组合	141
7.1.2 杭州市产业政策特征	133	7.3.2 绩效分析(What?)——取决于政策耦合的直接效应	142
7.2 产业政策影响规划实施例证——义蓬组团实施分析	135	7.3.3 成因分析(Why?)——基于共性基础上的个性讨论	142
7.2.1 杭州市义蓬组团产业布局政策理解	135	7.4 小结	144
7.2.2 义蓬组团的规划实施分析	137		
7.2.3 义蓬组团产业政策对规划实施的影响	140		

第八章 民生政策对杭州城市总体规划实施影响 146

8.1 民生政策理解	146	8.2 教育政策对规划实施的影响——以上城区教育设施为例	149
8.1.1 民生政策的内涵	146	8.2.1 杭州教育政策理解	149
8.1.2 杭州民生政策理解	147	8.2.2 教育政策对城市总体规划实施的影响	151
8.1.3 与城市规划实施相关的民生政策	148		

8.3	交通政策对规划实施的影响——以轨道交通为例	158	8.4.1	机理分析 (How?)——“规划”+ “建设” + “使用” 的管控组合	163
8.3.1	杭州轨道交通布局政策理解	158	8.4.2	绩效分析 (What?)——取决于政策耦合的直接效应	165
8.3.2	轨道交通政策对杭州城市总体规划的影响	160	8.4.3	成因分析 (Why?)——基于共性基础上的个性讨论	166
8.4	民生政策对城市规划实施影响的综合分析	163	8.5	小结	171

第九章 结论 173

9.1	主要结论	173	9.3	研究展望	175
9.2	研究的创新性	175			

附表 177

参考文献 178

致谢 187

1.1 研究背景

美国经济学家斯蒂格利茨曾把“中国的城市化”与“美国的高科技”并列为影响 21 世纪人类发展进程两件最深刻的事情。的确,自 21 世纪以来的十多年时间里,我国各大城市普遍进入城市化快速发展时期。这一时期里,城市空间快速膨胀,城市人口大量集聚,城市建设四处展开,如何健康、快速地推进城市化已经成为各级城市政府的最为重要的工作之一。

在如此迅猛的城市化浪潮下,对于城市规划而言,既是机遇也是挑战。一方面,城市规划的应有之义,就是对城市未来一段时期的空间发展做整体的综合部署,城市规划是城市空间资源高效利用的最有力政策工具,城市规划也是城市化进程中各类建设的“龙头”,城市规划部门与财政、国土、发改委等部门一样,往往被认为是地方政府最为倚赖的重要部门。而另一方面,城市规划也面临着众多窘境与困难,城市规划的严肃性遭到挑战,城市规划的合理性遭到质疑,城市规划的前瞻性和可操作性难以很好地兼容。城市规划得不到很好的实施,不但实施不了,城市规划部门时而又还要或主动或被动地调整自身的规划来适应、保障具体项目的实施。

笔者自参加工作以来,一直就职于一个省会城市的规定部门——杭州市规划局,从事规划编制、项目审批等城市规划管理工作,经历了十多年来杭州城市的快速扩张与发展,以及城市规划部门在这一快速城市化进程中所面临的各种困境,对上述城市规划所存在的问题深有体会。这些问题主要可以归为规划编制和规划实施两大类。规划编制的问题向来是学术界的重点研究内容,也有大量文献从各个角度进行分类研究,笔者在这方面再捉笔墨的价值有限。相对而言,在规划实施方面的问题被学术界严重低估了。事实上,规划实施问题在实际的规划管理中非常普遍,规划部门每年编制的大量规划,往往有大半未能有效地实施,规划编好之后就束之高阁。再美好的规划,如果不注重对其规划实施的研究,都会沦为“纸上画画,墙上挂挂”的自娱自乐式的无用规划,城市规划的意义就无从谈起。因此,笔者希望

借博士论文的研究,尝试去分析解释日常的城市规划实施当中所面临的下列四个方面的问题。

1.1.1 作用之惑:城市规划在实施建设中的作用有多大?

城市规划对于实施建设的作用之大,似乎是不言自明的。现实中新建的每一个商场、每一片住宅区,都源自规划师在城市规划中确定的一块商业用地、一片住宅用地,人们自然会认为城市规划对城市的发展有决定性的影响作用,规划师们也会因为自己亲自涂上的那一抹红色(商业)或黄色(住宅)用地变成现实而有一种成就感。

然而,城市规划在实施建设中的作用真有这么大吗?在逻辑方面,现实中符合规划的建设项目实施,只能说明规划只是实施建设的前置环节,却并不能够说明规划对实施的实际作用有多大;在事实方面,规划师确定的功能色块并不一定会实现,现实情况是有大量的原先确定好的规划实施不了。这让笔者认识到,城市规划对实施建设的实际作用并没有想象中的那么大,其作用是有限的。第一,城市规划主要集中在城市的物质空间利用方面,尽管这些空间反映了城市经济、社会、政治等关系,但城市规划只能处理这些关系反映到空间上的相互作用,而难以直接去处理这些关系,恰恰相反,现实生活中,正是这些经济、社会、政治等关系对城市规划有着决定性的作用。第二,城市规划对实施建设的管控作用的权力,是由特定的政治、立法和行政体制等方面因素决定的,不同城市的情况都不尽相同。第三,任何实施建设行为都有其自身的行动逻辑,这些逻辑与城市规划的逻辑不可能保持一致。

事实上,城市规划只是城市经济社会发展多面体中的一面,规划的实施需要城市规划与其他众多领域的共同作用,而如何理解在多方作用过程中的这种互动关系就成为理解城市规划实施的第一个问题。

1.1.2 路径之缺:城市规划靠什么促使各类主体按规划实施?

城市规划编制完成并经过法定程序批复之后,城市规划是依靠什么来促使各类公私部门来实施规划呢?我们来看看法律上是如何规定的。1990年颁布实施的《中华人民共和国城市规划法》(2008年废止)第四章共11条(第二十八条~第三十八条)内容对规划实施进行了规定,这11条内容主要强调了三个事项:一是实施建设须符合规划;二是实施建设须通过规划部门“一书两证”的审批;三是实施建设行为的一些原则性要求。可以看出,城市规划将“一书两证”作为规划实施的途径,同时,城市规划更多的是强调实施建设要如何符合规划,城市规划一旦制定完成后,各类主体应自动自发地实施规划,规划部门接下来的工作就是被动地等着各类主体来申请发放“一书两证”。

随着几十年市场经济的发展、住房改革的推进和土地出让制度的形成,带有计划经济烙印的《中华人民共和国城市规划法》已跟不上时代的发展,被2008年颁

布实施的《中华人民共和国城乡规划法》所取代。在规划实施方面,《中华人民共和国城乡规划法》第三章明确了共 18 条(第二十八条~第四十五条)要求,除了沿用“一书两证”的审批机制、完善相关程序性要求之外,新法还专门提出了制定近期建设规划的要求。新法的这一内容,意味着在规划制定以后,还需要有类似近期建设规划一样的能够主导规划实施的政策手段,在具体项目“一书两证”审批之前加以引导或限制。自此,我国城市规划实施在法律层面总体形成两条逻辑链条:一条是“总规—专项规划—控规——一书两证”的内容链,一条是“总规—近期建设规划”的行动链。

然而,法律层面上的理想要求回到规划管理的现实操作层面就大打折扣了。事实上,由国家建设主管部门推动并在各地普遍开展的近期建设规划,其实际效果并没有在各地政府决策、运行层面掀起大的波澜。尤其在杭州,杭州曾于 2006 年开始编制近期建设规划,并借鉴广州、深圳等地的经验,从 2006 年到 2010 年每年制定年度行动计划,多年的近期建设规划编制始终未见实效,一方面,近期建设规划中确定的发展区块和项目不一定能按计划实施;另一方面,近期建设规划中没有的项目却可以照样实施。其规划失效的原因,既有规划编制的不科学、编制时效性不够,更有实施机制上的配套缺失。可以这么说,至少在杭州,近期建设规划并没有起到主导规划实施的作用,其他的促使规划实施的主动途径也没有形成。

事实上,城市规划就像是“守株待兔”故事里的农民,在自己预设的树桩旁(制定好的规划)等待兔子来撞(规划实施),在实际管理操作层面,城市规划部门几乎没有促使各类主体实施规划的有效途径,规划的实施更多地还要依赖于其他配套政策的实施。因此,如何理解与规划相关的配套政策的实施并构建主导实施规划的有效途径,就成为理解城市规划实施的第二个问题。

1.1.3 角色之变:在编制阶段所体现出的城市规划的统筹协调性,在实施阶段怎么体现?

城市规划自学科诞生以来,就含有“统筹协调”特性的基因,综合性是城市规划工作的重要特点。在现实工作中,这种高度综合的统筹协调特性往往体现在规划编制阶段。在规划编制期间,由于城市规划的专业技术性,身为决策层的政府主要领导往往只关心大的战略格局,当地政府往往将城市规划编制权力直接委托城市规划部门来具体代理行使,此时城市规划部门往往扮演了“政府”的角色,被赋予了较多的综合应对的职责,规划部门对不同主体对空间利益的需求进行统筹协调的能力被放大了,规划编制期间的这支空间的“画笔”较大程度上由城市规划部门来使用了。然而,当规划按照法定程序制定完成后,进入到规划实施阶段时,城市规划部门的角色则从“政府”回归到“部门”,统筹协调的权力回到了政府手里,城市规划部门在先前所拥有的综合权力大为削弱。在具体的实施建设过程中,规划部门

往往既要维护公共利益和规划的权威,又要服从上级政府的要求最大程度地利用空间资源,同时还要面对来自平行部门的各种利益诉求的压力。

事实上,规划师“胸怀天下”的理想主义情怀往往只能停留在规划编制方案阶段,到了规划实施阶段,规划部门就被还原成一个政府序列下的普通职能部门,城市规划不得不现实地与各类主体及相关政策展开博弈。因此,如何理解实际工作中规划部门在规划实施阶段的角色,就成为理解城市规划实施的第三个问题。

1.1.4 调整之频:城市规划频繁调整,除规划编制的原因外,如何认识来自规划实施方面的原因?

城市规划是对城市长远空间发展的综合部署,是谋全局全域的战略性政策,按理不应有过多的调整,国外众多城市“百年规划”的现象比比皆是。然而,在我国,特别是近十几年来,随着城市化进程的快速推进,各地城市规划频繁调整的现象十分普遍,换一届政府就换一批规划,甚至同一届政府任期内规划也会被多次修改,很多地方的总规、控规批复之日就是其修编、调整之时。杭州在规划调整方面就颇为典型。从2004年到2010年的7年时间里,杭州市总共进行了1749次控规调整¹(见表1-1),平均每年要进行约250次规划调整,也就是说杭州市规划局每个工作日都有规划调整的工作要做,这样的规划调整频率可以说是居全国各大城市的前列。由于城市规划自学科诞生以来就具有安民济世的情怀和代表公共利益的特性,规划师们在对待规划频繁调整问题时通常会占据道德高地,往往会将规划调整归咎于各类主体追求自身短期利益、规划部门不够强势等原因。

表 1-1 杭州市 2004—2010 年控规调整资料统计表(按年份\处室统计)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009—2010	合计
规划处	11	50	101	106	95	251	1749
用地处	54	102	142	92	73	151	
工程处	1	14	18	32	56	57	
建管处	22	28	40	35	21	7	
各分局	27	28	43	32	35	70	
总计	115	222	344	297	280	536	

资料来源:杭州市规划局控规调整统计分析报告

城市规划频繁调整的原因是多方面的,既有城市规划自身编制的水平问题,也有快速城市化的大环境原因,还有实施规划的制度因素,因此很难对其进行价值判断。将规划频繁调整行为看成好的或是坏的,这只是说明了一种现象,仅此而已。

¹ 该统计仅涵盖杭州主城区,未包括萧山、余杭两区,对于这一情况,本书第四章将做详细分析。

所以,如何正确理解规划调整背后的真正影响因素,就成为理解城市规划实施的第四个问题。

通过以上城市规划实施中所面临的四方面问题,我们发现,规划实施的逻辑与规划编制的逻辑有着很大的不同。在规划实施过程中,由于自身缺乏实施途径管理,城市规划实施要依赖于其他政策系统的配套实施,规划实施的成效受到其他政策系统的作用影响,规划部门在此过程中要与各类主体及相关政策展开互动,现实中出现的大量的规划调整很多都表现为规划与政策之间的博弈。因此,笔者希望通过本书的研究,能够对当前我国在城市规划实施过程中,由各种政策组成的城市政策系统对城市规划实施的作用影响做一次有益的探索,希望对今后我国城市化进程中城市规划与政策系统之间能够良性互动做出可能的贡献。

1.2 实证对象简介

本次研究以杭州为实证案例对象,为便于理论上的解释(上节提出的城市规划实施中四个方面的问题,都是以杭州为具体案例),以及现实中各个城市总体规划实施评价工作中的需要,本节将杭州城市简况和杭州城市规划编制简况做简要介绍。

1.2.1 杭州城市简况

杭州市,为浙江省省会,长江三角洲南翼的重要城市,是国内著名的历史文化名城和国际知名的风景旅游城市。杭州是我国八大古都之一,有“人间天堂”之美誉,拥有西湖、京杭大运河两处世界遗产。杭州市下辖上城、下城、西湖、拱墅、江干、滨江、萧山、余杭八个区,富阳、临安、建德、桐庐、淳安五个县(市)。整个杭州市域土地总面积 1.6 万平方公里,市域常住人口 884 万(截至 2013 年),其中市区(八个城区总和)面积 3068 平方公里,市区常住人口 632 万(截至 2013 年)。

杭州作为我国经济发达地区,其经济社会发展水平居全国前列。2013 年,杭州市的 GDP 达到 8343.52 亿元人民币,人均 GDP 为 94566 元人民币,三次产业结构为 3.2 : 43.9 : 52.9。杭州市拥有阿里巴巴、娃哈哈、吉利、万向等国际知名企业。在中国社会科学院发布的《2013 年城市竞争力蓝皮书》中,杭州在中国城市综合竞争力排名第 7。

从城市规划视角来看,杭州市近年来的城市建设、发展的迅猛之势同样位居全国前列。2013 年,杭州市的城镇化率已达到 74%。十多年来,杭州市在已有围绕着西湖的“三面云山一面城”空间格局的基础上,秉承城市空间沿江、跨江发展,城市东扩、旅游西进的总体战略部署,从西湖时代迈向钱塘江时代的杭州城市空间新格局正逐步显现。

1.2.2 杭州城市规划编制简况

1.2.2.1 杭州城市总体规划

自我国改革开放以来,杭州先后经历了 1983 年版和 2007 年版两轮城市总体规划²,本书主要考察的是后者。以下对 2007 年版的杭州城市总体规划做简要介绍。

该轮总体规划最早始于 1993 年,当时的杭州市区仅 430 平方千米,1996 年浙江省决定将萧山、余杭的六个乡镇共 253 平方千米用地划入杭州市区,市区面积扩大到 683 平方千米。2001 年 2 月,经国务院批准,杭州市区行政区划又做了一次调整,萧山、余杭两市撤市并区,使杭州市区面积进一步扩大。自此,经过两轮行政区划调整,杭州市区的版图已拓展到 3068 平方千米,在此基础上,本轮总体规划方案于 2002 年正式完成,经过浙江省和国家建设部多轮审查和修改完善,最终于 2007 年 2 月由国务院正式批复(见图 1-1)。

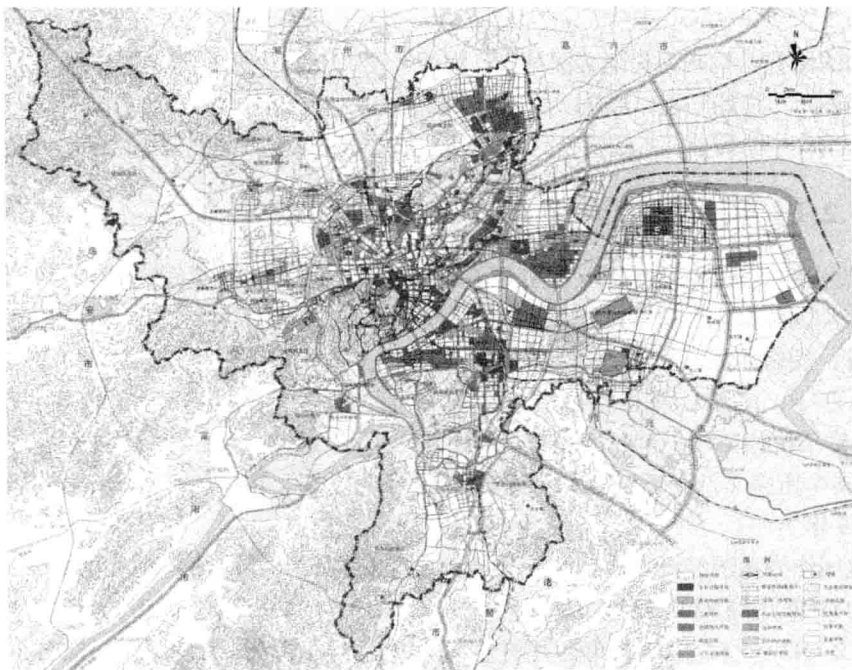


图 1-1 2007 年版杭州城市总体规划用地规划图

该轮总体规划是指导杭州新世纪头一个 20 年城市发展的重要空间政策,主要对杭州的城市性质与发展目标、城市空间布局、城市人口和建设用地规模等进行了明确。规划提出杭州的城市性质为浙江省的省会和经济、文化、科教中心,长江三

2 此处的 1983 年版和 2007 年版,指的是总体规划经国务院正式批准的时间,两轮总体规划对应的管控时间分别是 1981—2000 年,2001—2020 年。

角洲中心城市之一，国家历史文化名城和重要的风景旅游城市。规划确定了以杭州主城区为中心，以钱塘江为轴线，加强江南、临平、下沙这三个副城和外围组团建设，形成“一主三副六组团”的空间布局。到 2020 年，杭州城市常住人口控制在 405 万左右，城市建设用地控制在 400 平方千米以内（见《杭州市城市总体规划》2001-2010）。对于杭州主城的要求，是要逐步完善主城功能，迁移工业企业，降低人口和建筑密度。

1.2.2.2 杭州城市总体规划的深化落实

在本轮城市总规的指导下，杭州市相继开展了专项规划、分区规划、战略规划、单元控规、城市设计等，其中六城区（杭州市除萧山、余杭以外区域）单元控规覆盖率达到 90%，建立了相对广覆盖、多层次的城乡规划成果体系。同时，为了更主动、有效推进总规实施，杭州市开展了滚动编制近期建设规划及年度行动计划的工作。以下就杭州市主要的专业（专项）规划、近期建设规划和控制性详细规划编制情况做简要介绍。

（1）专业（专项）规划

在城市总规的指导下，杭州市至今共编制完成了总体规划中要求的城市绿地系统、历史文化名城保护、西湖风景名胜保护区保护、城市景观、旅游、综合交通、基础设施、环境保护、综合防灾、村镇空间等各类专业（专项）规划项目计 238 项（见表 1-2）。

表 1-2 本轮总规实施以来杭州市规划局组织编制的专业（专项）规划一览表

专业（专项）	主要规划名称
城市绿地系统	杭州市城市绿地系统规划
	杭州市绿地系统规划（修编）
	杭州市生态带概念规划
	六大生态带保护与控制规划
历史文化名城保护	杭州历史文化名城保护规划
	杭州市紫线控制规划
	26个历史街区和历史地段保护规划
	四批共计244处历史建筑保护图则
	杭州市历史文化名城保护规划（萧山篇、余杭篇）
	南宋皇城大遗址保护规划
	杭氧、杭锅地块工业遗产保护和利用专项规划
	京杭运河（杭州段）历史文化景观概念规划
	京杭运河杭州段综合整治与保护开发战略规划

专业（专项）	主要规划名称
西湖风景名胜区保护	西湖风景名胜名总区总体规划
	西湖综合保护工程规划
	西湖东岸城市景观提升工程规划
城市景观	杭州市公共开放空间系统规划
	杭州城市强制性建筑高度分区规划
	杭州滨江新城天际线规划
	杭州市钱塘江两岸色彩规划
	京杭运河（杭州段）两岸色彩规划
	钱塘江及两岸亮灯工程规划
	杭州市西溪湿地保护区总体规划
	杭州市西溪湿地周边地区景观控制规划
旅游规划	“两江一湖”风景名胜名总区总体规划
	杭州市旅游发展总体规划
城市综合交通	杭州市城市综合交通规划
	杭州市公共交通发展战略研究
	杭州市城市公共交通专业规划
	杭州市公共自行车交通系统发展专项规划（修编）
	杭州市轨道交通线网规划(优化)
	杭州市干道网规划
	杭州市城市快速路网布局规划
	杭州市主城区小环线规划研究
	杭州市慢行交通系统规划
	杭州市武林地区慢行系统规划
	长江三角洲地区城际铁路网规划——杭州篇
	杭州——德清轨道交通规划
	杭州港总体布局规划
城市基础设施规划	杭州市主城区黄线规划
	杭州市给水专项规划
	杭州市污水专项规划
	杭州市区雨水工程专业规划