

武汉重点功能区 规划探索

PLANNING RESEARCH ON
WUHAN KEY FUNCTIONAL DISTRICT

盛洪涛 等编著

中国建筑工业出版社

武汉重点功能区 规划探索

PLANNING RESEARCH ON
WUHAN KEY FUNCTIONAL DISTRICT

盛洪涛 等编著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

武汉重点功能区规划探索 / 盛洪涛等编著. — 北京: 中国建筑工业出版社, 2014.1

ISBN 978-7-112-16332-8

I. ①武… II. ①盛… III. ①城市规划—研究—武汉市 IV. ①TU984.263.1

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第011949号

责任编辑: 徐晓飞 陆新之 张 明

责任校对: 陈晶晶

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京雅昌彩色印刷有限公司印刷

*

开本: 889×1194毫米 1/12 印张: 17 字数: 340千字

2014年1月第一版 2014年1月第一次印刷

定价: 160.00元

ISBN 978-7-112-16332-8

(25063)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

《武汉重点功能区规划探索》

编 著：盛洪涛 殷 毅 陈 韦 汪 颢 陈 伟

参编人员：彭 阳 罗黎勇 张 琳 宁 玲 徐桢敏

何 蕾 汪 云 白 栋 亢晶晶 柳应飞

商 渝 罗巧玲 林建伟 姜 涛 龙骅娟

童丹丹 张 珂 雷学锋 秦 涛 李梦晨

序 Foreword

21 世纪被称为“城市世纪”，目前全球超过一半的人口居住在城市。新中国成立以来，特别是改革开放三十多年来，我国的城市发展取得了举世瞩目的成就，目前城镇化率也已超过 50%，处于快速城镇化发展时期。作为一个拥有 13 亿人口的发展中大国，我国的城镇化被称为“21 世纪影响世界最大的两件事之一”，“在人类发展史上没有先例”。

城乡规划作为“龙头”，对协调城乡发展、优化空间布局、改善人居环境、促进经济社会全面协调可持续发展发挥了重要的引导作用。我们也看到，随着城镇化进程的推进，城乡规划工作还存在某些问题，如重技术轻政策、重编制轻实施、理论和实践相分离等，一定程度上影响了规划的统筹性、有效性和权威性，迫切需要探索将城市发展战略转化为具有可操作性实施手段的方法。

武汉是我国中部地区的中心城市，其城乡规划工作历来重视探索创新，尤其在城乡宏观发展战略领域开展了卓有成效的工作。2009 年，武汉新一轮城市总体规划因顺应“低碳城市”理念，被国际城市与区域规划师学会授予“全球杰出贡献奖”。2012 年，武汉积极开展了建设国家中心城市的规划研究，并于 2013 年在全国率先开展面向 2049 年的远景发展战略探索，冷静思考快速城镇化时期城市发展模式的转型问题，避免犯错误、走弯路、错失机遇，对我国城市的转型发展具有示范意义。近年来，武汉陆续开展的“两型”示范探索、划定城市基本生态控制线等系列工作，与中央关于城镇化发展的重大战略高度一致，对我国新型城镇化发展的路径选择具有重要参考价值。

令人欣喜的是，武汉的国土规划工作者同时也在务实地推动规划实施工作。近年来，随着总体规划获得国务院批复，武汉城乡规划工作的重点转向规划实施，力图构建“法定规划+实施规划”的规划体系，探索以重点功能区为平台推动规划实施的新思路、新方法。以重点功能区为核心的规划实施模式，创造性地提出了“区委区政府+市国土资源和规划局”、“本地设计机构+外地设计机构”的“2+2”模式，为政府、开发主体、公众等利益相关方提供了共享的规划实施平台，是创新规划实施体制机制改革的有益尝试，必将对武汉的城乡规划工作发挥巨大的推动作用，对我国城乡规划实施工作创新也具有示范意义。

《武汉重点功能区规划探索》一书，是来自武汉市国土资源和规划局工作一线的同志对以功能区为平台、推动规划实施工作的理论实践的阶段性总结与思考，对广大规划工作者无疑是有裨益的。目前，武汉的重点功能区规划实施工作刚刚起步，期待这项工作进一步推进执行，在武汉的城市发展建设中发挥更重要的引领作用，为我国的城乡规划实施工作积累宝贵的经验；也期待更多相关研究成果问世，推动我国城乡规划实施的理论创新。

陈凯

二〇一三年十二月十日

前言：战略与实施 Preface: Strategy and Implementation

我国城乡规划成熟于计划经济时代，并逐渐形成了“总体规划—分区规划—控制性详细规划”的规划体系。城乡规划编制注重长期的土地使用性质，具有良好的“前瞻性”、“整体性”。城乡规划实施主要依据控制性详细规划，以项目许可的方式，依靠市场化为主体的项目建设，更具有“指导性”、“个体性”。

计划经济时代，城乡规划（当时还是“城市规划”，乡村规划体系尚未建立）主要从属于国家经济发展计划，成为若干指令、规定、标准的落实与执行，在土地利用和空间布局方面保证城市建设的有序进行，规划的现实引领作用有限，也不太关注规划实施问题；在市场经济体制下，社会资源配置主要通过市场来直接实现，政府作为规划的制定者，既要发挥空间政策对经济和社会的宏观调控作用，又要发挥规划服务市场经济发展的作用。现行规划体系逐渐不完全能够适应当前经济社会发展的多面需要：一方面，总体规划由于事权不清晰、内容太繁杂、审批周期长等原因，难以体现快速城镇化时期的城市发展战略；另一方面，以“审查管理”为核心的规划管理模式，实际上是一种以“导控”为核心的被动应对方式，难以在城市的飞速发展建设中对市场进行有效的引导与干预，规划“主动实施”能力不足。

因此，2010年武汉新一轮城市总体规划获国务院批准通过后，城乡规划管理工作的重心转向“宏观战略”和“规划实施”两大领域。一方面，按照国家转型发展的要求，谋划城市顶层设计，思考快速城镇化时期的发展战略。近年来，武汉相继完成了《武汉建设国家中心城市行动规划纲要》、《武汉2049远景发展战略》的编制工作。特别是武汉在全国城市中率先谋划面向2049年的远景发展战略，避免在快速发展中犯错误、走弯路、错失机遇，在全国城市发展模式转型

的背景下具有示范意义。另一方面，大力推动规划实施工作，构建了“两段五层次、主干加专项”实施规划编制体系，特别是在此基础上重点探索了以功能区为平台、推进规划实施的方法，在建设国家中心城市、谋划城市远景发展的前提下，在对未来城市功能和职能进行深入研究的基础上，相继开展了汉口沿江商务区、二七商务核心区、姚家岭地区、归元寺片区、澳门金角片区等各类功能区规划编制工作，通过“统一规划设计、统一投放资金、统一土地整理、统一组织建设、统一征收安置”，实现了规土深度融合、空间功能配套、空间形象改善的良好效果。

本书是近年来武汉功能区规划编制、实施工作的阶段性思考与总结。主要内容包括以下几个方面：（1）整合国土规划、城乡规划、经济发展计划，分解并落实国家中心城市发展目标，以重点功能区为载体，构筑“两规合一、规划统筹、多规支撑”的功能区实施规划体系。（2）思考并探索国土规划、城乡规划融合编制的具体路径，创新规划编制思路 and 理念。在各级、各类功能区规划编制实践中摸索“规划统筹、土地支撑、空间落实、计划保障”的规划编制模式，针对武汉市具体的发展阶段和发展特点，总结提炼，在编制组织、编制方法、成果内容、管理体制上进行全方位、多模式的探索与实践。（3）突出实施规划编制工作，总结规划设计精品项目，在实践中检验功能区实施规划的适应性和操作性。加大重点功能区项目的编制力度，在编制中探索市区联合、专业协作、经济支撑、计划保障的制度体系和组织模式，更好地发挥规划的统筹作用。

总的来看，武汉的重点功能区规划实施工作是在长期国土规划实践基础上的经验总结与初步思考。这项工作刚刚起步，相关的规划编制、政策保障等工作仍然任重道远，需要规划工作者以崇高的历史使命感和责任感，勇于创新、不懈探索。

重点功能区引领规划实施：武汉的探索与思考

The Implementation of Urban Planning Leading by Key Functional District:
The Revelation of Practice in Wuhan

【摘要】随着各大城市总体规划陆续获批，新形势下城乡规划管理工作逐渐由“被动控制”转向“主动实施”，各地纷纷探索新的规划实施机制。在现阶段我国的法律框架、行政制度、财税制度和市场经济体制下，地方政府规划实施需要处理“主动”与“被动”、“政府”与“市场”、“蓝图”与“行动”、“市级”与“区县”的关系。在此背景下，武汉在长期的规划管理实践过程中逐渐形成了以“城市总体规划—近期建设规划（年度实施计划）—重点功能区规划”构成的实施规划体系，将重点功能区作为推进规划实施的核心策略，从重点功能区空间体系谋划、实施规划编制、实施机制构建等方面开展了探索与实践。

ABSTRACT: As the master planning of many meg-cities in China approved in recent years, the key words nowadays in urban planning and management have gradually turned into "actively implement" from "assive control". Many Cities have been trying new implementation mechanisms of urban planning. With the legal framework, administrative system, taxation system and market economy system in China, it is recommended that the relationship between "active" and "passive", "government" and "market", "blueprint" and "action", "city" and "county" government should be considered seriously by local government. Recent years the implemental planning system concluded by "the master plan-the immediate plan-the key functional area plan" has initially formed in Wuhan. In this system, key functional areas are taken as the key platform of the implementation of the master plan. What's more, a series of measures including the spatial system, the implemental-planning and the implemental policy about key functional areas are introduced.

近年来，随着各大城市总体规划陆续获批，我国城乡规划管理工作的重心逐渐转向规划实施^①。城乡规划的编制注重长期的土地使用性质，具有“整体性”；而城乡规划的实施依靠市场化为主体的项目建设，具有“个体性”。在快速城镇化进程中，奠基于计划经济时期、以“审查管理”为核心的规划管理制度，逐渐难以满足规划合理有序实施的需要。各地方政府^②、规划行政管理部门纷纷探索主动推进规划实施的方法、工具与制度。

1 规划实施的新形势

新中国成立以来，我国城市建设取得了巨大的成就。城乡规划作为“龙头”，对协调城乡空间布局、改善人居环境、促进经济社会全面协调可持续发展等方面发挥了重要的引导作用。然而，我国的城乡规划体系脱胎于苏联模式，长期在计划经济体制下运行；改革开放以来，尽管规划体系不断变革，但与不断深化的市场经济体制改革相比，目前仍然存在“重技术、轻政策；重编制、轻实施”的显著问题，一定程度上影响了规划的有效性、权威性。随着我国的城镇化进程不断深化、城乡规划职能与地位的不断提升，规划编制方案与实施之间的矛盾也正变得越来越突出。

1.1 规划实施的融资模式难以为继

1994 年的分税制改革界定了中央和地方政府的权益边界，也决定了各自的行为趋向，地方政府拥有了强劲的发展动力^③。数据显示，土地财政收入在地方财政收入中所占比重从 2001 年的 19.7% 上升至 2012 年的 42.1%，几乎占据了地方财政收入的一半，成为地方政府财政收入的重要来源，也是过去十年我国城镇化快速发展的最主要资金来源。然而，土地资源是有限的；受到近年房地产调控政策的影响，通过土地筹集城建资金难度大幅增加。由于以“土地”为核心的城市建设融资模式在短时间内难以改变^④，在探索新的融资手段的同时，应检讨过往的土地融资模式，提升土地融资效率。以武汉为例，中心城区老旧住宅区、零星工业用地已基本纳入“打包”^⑤或市、区土地储备机构计划范围，基本上已经没有可以继续用于“打包”储备的土地资源。已“打包”项目中，累计打包土地面积 32.6 万亩（约 217 平方公里），占中心城区陆域面积的 30%，预计可平衡资金 1068 亿，与打包项目 2024 亿的资金需求相比，资金平衡率仅 52.8%。然而，规划实施过程中，现行土地融资模式并未最大限度地发挥土地的经济价值。一方面，为了快速推动部分重点地区、重大项目的规划实施，部分地区在基础设施尚不完备、周边开发尚不成熟的条件下将“生地”打包，土地收益率较低。如王家墩地区、武汉新区、杨泗港等地区“打包”项目单位面积的土地储备收益不到全市主城区平均土地储备收益的一半；目前这些地区的地价已经增长了数倍，但土地增值部分的收益未能转化为城市建设的资金。另一方面，受到拆迁、安置、重大项目建设等因素的影响，那些实施难度较小的用地往往被优先收储，导致部分开发用地规模偏小、辐射带动能力不足，土地的价值潜力不能完全发挥。面临城市建设融资的巨大挑战，迫切需要优化土地融资的理念与方法。

1.2 规划实施的制度工具支撑不足

我国城乡规划脱胎于计划经济时代,形成了“总体规划—分区规划—控制性详细规划”的规划体系,规划实施主要依据控制性详细规划,以项目许可为核心。这种“守株待兔”的实施模式使得总体规划确定的城市发展战略实施效果大打折扣,规划“主动实施”能力不足。2002年以来我国各大城市纷纷开展了落实总体规划近期建设安排的近期建设规划编制。但从十多年的实施效果看,由于缺乏相应法律体系、配套政策的支撑,缺乏具体的空间载体落实,大部分近期建设规划要么变成规划部门“一厢情愿”的愿景展望,缺乏与相关部门的有效衔接;要么变成各类城建计划的“杂烩”,难以发挥空间统筹的作用。

由于缺乏统筹规划实施的空间工具,城市建设“区区点火,处处冒烟”,分散化的发展模式,难以发挥合力提升城市的功能与形象,导致城市空间无序发展。从空间形态上看,城市建设分为两种模式:单一项目的点、线状实施,和复合多个项目的面状实施两种类型。当城市规模较小、项目较少时,两种模式影响并不突出;当城市规模较大、项目众多时,点状、线状的建设模式不利于城市整体功能的优化和提升,城市建设的抓手也不明确,不利于规划实施的整体推进。武汉市政府近年陆续提出建设十余个功能集聚片区,但其他相关部门制定的交通及市政基础设施建设计划,与功能区的空间契合度不足10%,导致城市基础设施投入产出较低、功能区建设滞后。

1.3 规划实施的效用质量亟待提升

近年来,党中央、国务院高度重视城镇化工作,提出了“新型城镇化”的总体要求。“新型城镇化”的核心是“人”的城镇化,要求提升城镇化的质量。改革开放三十多年来,我国的城镇化发展走的是一条急剧扩张的道路,“增量扩张”是显著特色。随着“中等收入陷阱”^⑥现象出现、生态环境质量恶化等问题的日益突出,转变发展方式、提升发展质量、促进城市转型的要求迫在眉睫。

城市功能的提升是城镇化质量提升的关键。一方面,我国的城市基本功能并不完善。《雅典宪章》将居住、工作、游憩、交通作为城市的基本功能。在快速扩张过程中,交通、市政等基础设施的建设跟不上用地扩张的步伐,导致一系列城市问题,近年来大城市逢暴雨“看海”的现象即是典型的反映;同时,随着农村人口大规模迁入城市、欠发达地区人口大规模向发达地区和城市转移,各类新区建设层出不穷,但医疗、教育、养老、体育、文化等公共设施建设不足,城市的服务水平并未得到相应提升,难以满足现代城市生活的需要。近年来,城乡规划界已经充分意识到这一问题。如《广州城市功能布局规划》根据广州市“123”发展战略,重点针对不同的片区明确了基础设施和公共服务设施的布局;武汉市近年来先后编制了教育、医疗、养老、文化、体育等领域的专项布局规划,完善城市的基本服务职能。另一方面,面临内需市场扩大、国家发展重心转移、经济结构调整等新的发展机遇,各大城市纷纷编制新一轮发展战略规划,其中突出城市的战略功能、谋求特色发展是共同的发展路径。如武汉市编制了《武汉建设国家中心城市行动规划纲要》,希望能够围绕城市的核心资源和优势,打造“国家商贸物流中心、国家先进制造中心、国家创新示范中心”,

充分发挥在全国城市体系的枢纽地位。

改革开放三十多年来的城市建设实践表明，传统的以控规为依据、项目审批为核心的城市规划实施方式，对提升城市功能的作用有限。面临“新型城镇化”的要求，迫切需要探索更为科学有效的规划实施模式。

2 规划实施的核心问题

2.1 “主动”与“被动”的关系

规划作为政府部门的宏观调控手段，通过“看得见的手”，对市场经济进行主动干预，弥补市场缺陷。根据2008年实行的《中华人民共和国城乡规划法》，我国城市规划管理的核心是“一书两证”制度^⑦，采取项目审查和规划许可的方式，其基本依据是控制性详细规划。与之相配套的规划体系，如从总体规划到详细规划的层次、以项目许可为核心的管理制度等，很大程度上受到英国规划体系的影响，但控制性详细规划和深圳采用的法定图则体系则更多地借鉴了美国区划的经验^⑧。这种模式的问题在于，在快速城镇化的背景下，未来的发展经常难以为规划师所认识，变化是必然的，规划经常难以适应社会经济的快速发展与迅猛变化，导致以控制性详细规划为核心的“法定规划”与现实的社会经济发展脱节；同时，这种通过“项目许可”实施的规划管理，实际上是一种以“导控”为核心的被动应对方式，难以在城市的飞速发展建设中对市场进行有效的引导与干预，往往导致公共服务设施、市政基础设施、绿地等城市公益性设施建设滞后、发展不足。规划“主动干预”的职能要求与“被动应对”的实施模式存在鸿沟，需要探索主动实施的模式。

2.2 “政府”与“市场”的关系

规划实施宏观调控的手段，是通过影响空间土地资源分配而实现的。在不同的经济体制下，具有不同的要素分配和资源影响模式，规划实施的重点和方式有所差别。计划经济时代，政府既是规划的制定者，也是决定社会多数资源分配与使用的决策者，规划实施不足以成为一个重要问题；市场经济体制下，社会资源配置主要通过市场来直接实现，政府作为规划的制定者，控制和分配的社会资源有限，更多地通过影响市场参与者行为的空间政策实施调控，规划实施的问题不可避免地成为重要议题。国内外城市发展的经验表明，在繁荣的市场状态下，传统的以开发控制为核心的规划手段对于城市的发展振兴能够发挥积极的作用；当快速发展时期、市场经济体制不完善、市场状态不佳、市场资金裹足不前等情况下，以开发控制为主的规划体制由于对土地开发市场的活动过度管制，产生消极作用而广受诟病。同时，政治体制和经济社会发展阶段决定了我国城市政府是典型的“发展型”政府，是经济发展的主动参与者甚至主导者；全球化背景下，城镇化成为发展生产的手段，城市规划被赋予筹资、参与市场营销以及售后服务等新的功能。换句话说，城市规划本身成为提高促进发展的手段，需要与市场运作有一个互

动机制。规划在发挥“管控”作用的同时，也可能扮演更加积极的、具有企业家战略眼光的角色。

2.3 “蓝图”与“行动”的关系

计划经济体制下，城市规划从属于国家经济发展计划，主要职能是在土地利用和空间布局方面保证城市建设的指令、规定、标准的落实与执行，带有浓厚的静态“终极蓝图”烙印。随着市场经济体制的完善，在我国城市政府直接参与甚至主导市场经济发展的背景下，受到城市竞争压力、任期考核机制等因素的影响，地方政府更加关注近期行动倾向；以投资驱动的增长动力机制，决定了中国城市规划必须告诉政府和社会“做什么、何时做、在哪做和怎么做”，具有强大的行动性。以近期建设规划为代表的行动规划，关注的重点不是去寻找“理想的终极蓝图”，而是选择若干可能的实施途径，力图解决具体问题。随着行动规划的滚动实施，城市空间发展逐渐向“理想状态”逼近，真正地将理想与现实沟通起来。同时，近期建设规划一般与国民经济和社会发展规划期限相一致、与政府的任期相一致，强调政府的主导性和政府意志的体现，因而容易受到政府的认同。

2.4 “市级”与“区县”的关系

受到历史、文化、国情、民情、政情等诸多因素的影响，我国的政府治理模式与他国有显著不同，其中重要的特征之一是“既高度集中，又相当分散”。这种特征贯穿从中央到地方的各行政层次。1994年的分税制改革，刺激了地方政府的发展动力。同样的道理，在地级市层面，通过财政、税收等制度设计，市级政府下放部分财权、事权到区县，调动区县发展的积极性，形成各区县竞相发展的局面。这种模式显著提升了各级政府的发展动力，是过去二十年来我国经济保持快速增长的重要原因之一。但同时，也导致产业类型同构、空间扩张无序、项目建设“村村点火，处处冒烟”的局面。城乡规划作为地级市政府统筹各区县发展的平台，同时也是市级政府、区县政府、开发商、公众等利益相关者博弈的平台。城市总体规划在平衡各方利益的同时，追求适合城市实际的理想发展模式，对行政区划等因素并不作过多的考虑；而现实发展过程中，总体规划的实施更多依赖区县政府。规划编制和实施主体的差异，导致规划方案确定的战略重点在实施过程中往往难以落实，而区县政府竞相发展的地区往往与总体规划产生矛盾，规划实施的效果大打折扣。

3 武汉的经验与探索

基于我国当前经济社会发展背景和行政体制特点，基于规划实施应着重处理的核心问题，目前已形成了广泛共识：在现行行政体制、社会经济背景下，我国政府、特别是地方政府是市场经济的直接参与者，需要通过规划的手段实现对市场的有序引导；需要探索以行动规划为核心、主动实施规划的新机制，处理好不同层级政府、不同部门之间的关系。为了推进规划实施工作，近年来，

武汉在总体规划获批、法定规划体系初步构建形成的基础上,对以“引导”为核心的实施性规划体系进行了有益的探索。

3.1 武汉实施性规划体系的构建

《武汉市城市总体规划(2010—2020年)》于2006年编制完成并进入上报程序。2007年以来,基于规划与国土行政管理合一的特点,武汉着手开展城乡规划体系的构建,提出了“两段五层次”的国土规划合一的规划编制体系(图1)。其中,二段即导控型规划和实施型规划。五层次包括导控型规划三个层次,即城市总体规划+市级土地利用总体规划、分区规划+区级土地利用总体规划、控规导则+乡级土地利用总体规划,实施型规划的两个层次,即近期建设规划+中长期土地储备规划+功能区规划、年度实施计划+年度土地储备供应计划。从城市规划的角度,形成了“法定规划+实施规划”双轨并行的体系。由“总体规划—分区规划—控制性详细规划”构成的法定规划体系以“管控”为出发点,发挥规划的均等化控制作用;由“近期建设规划—年度实施计划”构成的实施规划体系以“引导”为出发点,发挥规划引领城市建设的作用。近年来,随着城市总体规划获国务院批复同意,各分区规划和控制性详细规划导则相继编制完成,法定规划体系初步形成,城乡规划管理工作的中心转到规划实施上来。

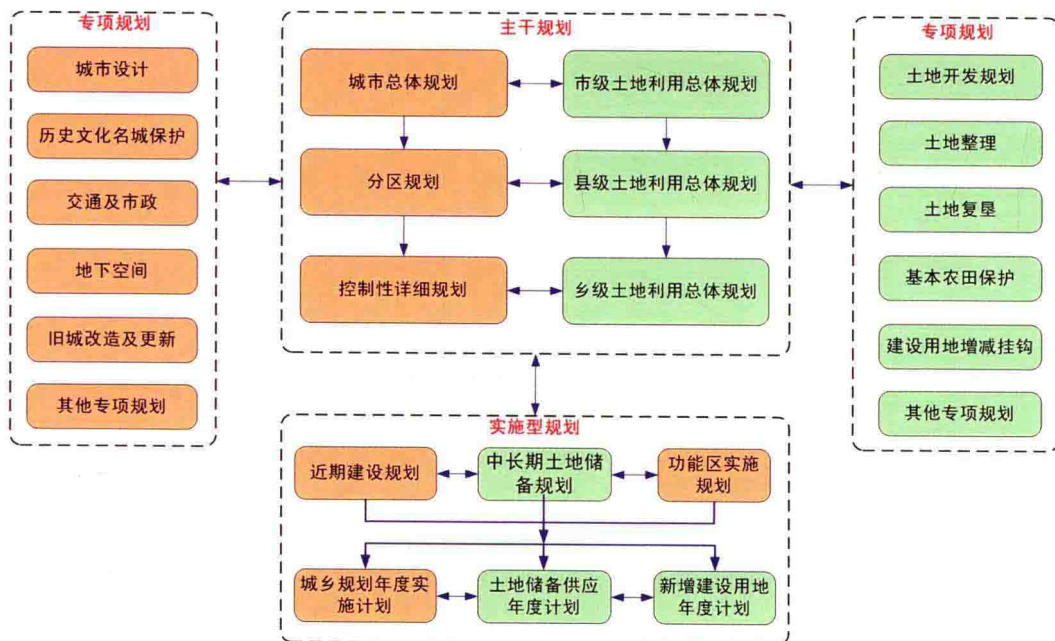


图1 武汉市规划编制体系示意图

2009~2011年,武汉市政府组织编制了《武汉市近期建设规划(2010—2015年)》,旨在引领“十一五”期间的城市建设。规划以空间资源配置和空间关系的协调为切入点,为共同构成空间资源和决策机制的“双平台”提供了良好的契机,通过制度化和常态化建设,实现“规划项目化”和“项目空间化”,强化对土地储备供应、城市投融资、环境保护等各类建设计划的统筹协调;

同时，将确定的近期建设空间结构向片区开发规划和专项行动规划纵横两个方面分解，高效落实各类规划建设用地；并以土地计划为抓手，确保近期建设规划和年度计划的“可实施、可协调、可监管、可落实”。在此基础上，武汉市相继编制了2011年、2012年城乡规划年度实施计划，分解和落实“十二五”规划及近期建设规划发展目标和实施策略。

回顾三年以来的近期建设规划及年度实施计划实施成效，当初确定的近期建设目标分解为“片区开发”和“专项行动”两方面，“专项行动”正大力实施、有序推进，而“片区开发”的目标与预期存在一定的差距，存在“只见建设项目，不见功能新区”的尴尬局面，城市基础设施投资分散、项目零星建设问题突出，城市功能、城市形象短时期内难以得到有效提升；城市建设的分散一定程度上导致工地遍布全市，对城市各项功能的组织和居民日常生活带来影响。

同时，近期建设规划并不能很好地解决规划实施过程“市级”与“区县”两级政府的关系：各区有强烈的发展诉求，但与全市层面的发展战略、发展方向和用地控制存在偏离，导致土地指标投放、生态用地保护、重大基础设施建设等方面矛盾突出。在这一背景下，以实施性规划体系为基础，武汉进一步探索提出通过“重点功能区”，构建市区两级政府规划实施的共同平台，引领城市建设，推进规划实施。

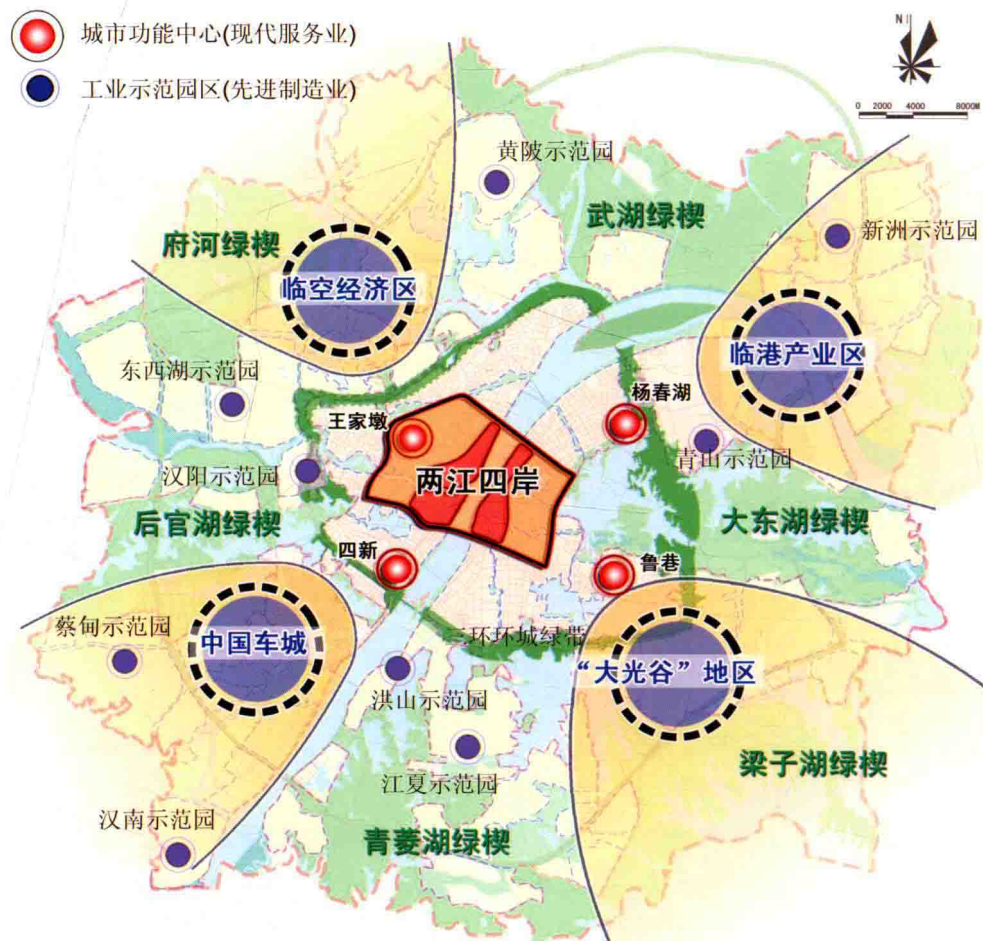


图2 近期建设规划空间结构图

3.2 武汉重点功能区平台的探索

重点功能区是承载和布局城市重要职能和重要功能的空间载体，为政府、开发主体、公众提供了共享的规划实施平台，整体提升片区功能，保障公益性设施的实施，探索片区层面的城市建设投融资新模式。

重点功能区本质上是一种超越宗地的整体开发模式，通过对多种土地产权主体的干预，以整体开发推动城市规划目标的综合实现。事实上，随着现代城市生活对城市功能的空间复合要求和现代技术对空间功能复合实现的可能性的提升，地块、片区的土地综合开发与利用的需求越来越迫切，很多国家和地区都探索了这类整体开发模式。如美国实施了规划单元开发（PUD）制度^⑨、法国实行了协议开发区（ZAC）制度^⑩、日本推行了城市开发计划^⑪、深圳提出了城市发展单元模式^⑫等。武汉结合这些城市的经验，从空间体系谋划、实施规划编制、实施机制构建等方面，开展了重点功能区规划编制实施的实践探索。

3.2.1 谋划重点功能区空间体系

武汉目前正处于城镇化加速发展时期，空间结构尚未稳定、城市功能尚不完善。2012年初武汉正式提出“建设国家中心城市、复兴大武汉”的宏伟目标。重点功能区为打造国家战略职能、完善城市功能提供了良好的平台，也是未来空间结构优化调整的关键。秉承“功能性、规模性、主导性、可达性”的四项原则（表1）按照“战略聚集、分级实施”的思路，构建“市、区”两级重点功能区体系。其中，市级重点功能区着眼于武汉建设国家中心城市的功能要求，举全市之力集中建设；区级重点功能区作为市级的支撑，满足各区的发展诉求。功能相关、空间相近、配套共享的重点功能区聚合形成功能集聚区，优化城市空间布局。

表 1 重点功能区的遴选原则

原 则	内 涵
功能性	具备明确的国家中心城市职能，并达到发挥区域辐射作用、参与国家竞争的能级要求
规模性	具备一定空间规模，其中主城区的重点功能区规模以 3～5 平方公里为宜，外围新城的重点功能区以 5～10 平方公里为宜
主导性	具有较强的同类或相关功能集聚，重点功能区的主导功能用地占比一般应达到 40%～50% 以上
可达性	具有较好的区位交通条件，尤其应注意与轨道交通、高速公路等大型交通设施建设相结合

3.2.2 完善重点功能区规划方法

重点功能区划定后，为了进一步统筹建设，武汉开展了重点功能区实施性规划的编制。与传统的片区层面的详细规划、城市设计不同，重点功能区实施性规划协调政府、开发主体和公众等利益

相关者的关系，在保障可实施性的前提下探讨片区的较优的空间形态，保障城市公共利益，重点是面向“实施”，更好协调总体规划、分区规划与控制性规划的关系。为规范重点功能区实施性规划的编制技术方法和思路，武汉制定了《武汉市重点功能区实施规划编制技术规程》，明确了规划编制组织形式和主要内容。

为促进市级政府和区级政府的有效衔接，充分尊重区级政府的发展意愿，确保重点功能区规划编制既具有较高水平、又具有较强的可实施性，重点功能区规划编制采取“区委区政府+市规划局”、“本地设计机构+外地设计机构”、“区规划分局统筹”的“2+2+1”模式，成立“工作站”。在实施性规划阶段，以功能定项目；在修建性详细规划深化设计阶段，以项目定指标，转化控制性详细规划细则，形成“两步一转”的规划策略，纳入法定平台推动规划实施。

从编制内容上看，重点功能区规划编制分为功能定位和项目策划、用地和法定规划、资金及实施建议等三大部分。其中：功能定位和项目策划阶段的重点是明确规划目标和功能定位，形成城市设计方案，并将空间规划内容项目化和工程化，有效指导规划实施；用地和法定规划主要根据功能定位和空间规划的要求，深化分区规划、控制性详细规划及专项规划等导控性规划导则控制内容，提出交通组织、市政管线及设施等专项内容，形成控制性详细规划细则；资金及实施建议主要通过建设工程量和土地资源的盘整，估算重点功能区内建设实施的开发投入和土地产出资金，明确重点项目的实施策略，确定规划建设的时序，提出规划组织、管理和协调机制的建议。

4 小结与展望

为了应对当前我国城乡规划实施的新形势、新问题，处理好规划编制实施过程中“主动”与“被动”、“政府”与“市场”、“蓝图”与“行动”、“市级”与“区县”的关系，加强引导、主动实施，武汉在长期的规划管理实践过程中逐渐形成了以“城市总体规划—近期建设规划（年度实施计划）—重点功能区规划”构成的实施规划体系，并结合城市发展的实际情况，将重点功能区作为推进规划实施的核心平台，转变城市建设模式，探索新的规划实施机制。目前，武汉的重点功能区相关工作刚刚起步。总的来看，对重点功能区的空间体系、规划编制等方面的思考与探索初见成效；对实施机制的研究与制定，仍然任重道远。