



多规融合的空间规划

顾朝林 著

清华大学出版社

多规融合的空间规划



顾朝林 著

清华大学出版社
北京

版权所有，侵权必究。侵权举报电话：010-62782989 13701121933

图书在版编目 (CIP) 数据

多规融合的空间规划 / 顾朝林著. -- 北京: 清华大学出版社, 2015
ISBN 978-7-302-40732-4

I. ①多… II. ①顾… III. ①空间规划—研究 IV. ①TU984.11

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第162038号

责任编辑: 周莉桦

装帧设计: 陈国熙

责任校对: 刘玉霞

责任印制: 沈 露

出版发行: 清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址: 北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编: 100084

社 总 机: 010-62770175 邮 购: 010-62786544

投稿与读者服务: 010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈: 010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者: 三河市君旺印务有限公司

装 订 者: 三河市新茂装订有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 170mm×230mm

印 张: 13 字 数: 224 千字

版 次: 2015 年 8 月第 1 版

印 次: 2015 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 45.00 元

产品编号: 064426-01

前言

2014年12月，在北京召开的中央经济工作会议提出了2015年经济工作的五大主要任务，优化经济发展空间格局是其中之一，明确指出“要加快规划体制改革，健全空间规划体系，积极推进市县‘多规合一’”。可以认为，“十三五”期间，“多规合一”和健全空间规划体系是核心内容的一部分。所谓“多规合一”，就是实现国民经济和社会发展规划、城市总体规划、土地利用规划、环境保护规划、综合交通体系规划等“类空间规划”之间在规划目标、规划区范围、规划期限、基础数据和标准的相互“融合”。所谓“健全空间规划体系”，就是在原有的几个“类空间规划”基础上，整合成一个规划；或在这些“类空间规划”的基础上，将“空间规划”元素抽取出来，形成一个高于这些规划，能够实现“一级政府、一本规划、一张蓝图”的城市或区域总体规划，这就是本书所说的“多规融合的区域规划”。

然而，由于中国处在计划经济体制向社会主义市场经济体制的转型期，各项法规和部门事权已经具有相当的基础，尽管这些规划已具有明显的目标、规划理论、编制方法和实施途径的趋同，导致了规划内容交叉冲突、实施和协调难度大及规划失效现象严重等问题，但在“十三五”期间采取“多规合一”的全新的规划编制变革体系是不现实的，主要存在宪法、法规和技术人员等多重难以逾越的制度障碍和困难。

据此，基于“多规合一”的规划体制采取渐变的规划编制办法，在现状国民经济和社会发展规划、城市总体规划、土地利用规划、环境保护规划等基础上，可以由地方政府领导组织主要政府部门，将“空间规划”元素抽取出来，形成一个高于这些规划，编制“多规融合”的“区域发展总体规划”，作为各区未来一段时间的“发展蓝图”，各区行政部门以此作为编制“十三五”规划的依据，基于“多规融合”编制各自的国民经济和社会发展规划、城市总体规划、土地利用规划、城市环境总体规划等，实现“一级政府、一本规划、一张蓝图”的规划编制改革要求。

本书系统研究了中国国民经济和社会发展规划、城市总体规划、土地利用规划、环境保护规划等“类空间”规划等“多规”分立及其演化过程，肯定了各项规划的历史地位和发挥的专业智慧作用。本书也系统研究中国台湾地区和国外的空间规划类型和特色，探索中国新时期可能借鉴的部分。基于“先多规融合，再多规合一”的思路，提出基于“多规融合”的区域发展总体规划编制框架，并对经济“新常态”背景下“多规融合”的内容、方法和技术进行了研究，为“一级政府、一本规划、一张蓝图”提供科学技术支撑。本书还应用这一空间规划理论框架进行了南京市溧水区案例尝试，也就主体功能区规划与城市规划的协同进行了深入研究。

中国正处在从社会主义市场经济体制向“尽量让市场发挥更多的作用”和经济发展“新常态”，以及开始“走出去”的经济全球化时期，改革在计划经济体制基础上形成的各类规划编制制度安排非常必要，也任重而道远。本书只是推进规划制度改革的不成熟的探索研究成果，不足之处，敬请谅解。

本书得以成稿，首先感谢博士生韩青与我三年的合作研究，完成国家科技支撑计划项目（编号：2008BAH31B05）“主体功能区规划与部门规划一致性评价与协同规划技术研究”，同时感谢工作室所有员工，特别是牛品一、张兆欣等，共同完成了南京市溧水区发展规划和南京市“十三五”规划前期研究重大课题“多规合一试点的实践探索研究”，没有他们的辛勤工作和协同研究，完成这样的成果几乎是不可能的。当然，还需要感谢支持从事这些探索研究的国家发展和改革委员会、科学技术部、南京市发展和改革委员会和南京溧水区人民政府，以及袁禧禄、金凤君、孙志高、曹旭峰、洪礼来、张春生等朋友的支持和帮助。本书的出版也要感谢清华大学出版社周莉桦编辑的无私帮助。

2015年6月于汤山

目录

第一编

理论篇 多规融合的空间规划

001

一、区域问题及其管理与控制

002

1. 区域经济快速增长导致区域不协调发展 003
2. 空间规划编制体系存在相对混乱状态 003
3. “多规”是形成国家区域空间结构的重要基础 004
4. 主体功能区规划可以成为区域协调重要手段 004

二、多规分立与趋同

005

- (一) 计划经济时期的国民经济计划和城市总体规划 006
 1. 苏联版的国民经济计划 006
 2. 落实国民经济计划的城市规划 007
 3. “两规”之间的分工与协调 007
- (二) 改革开放初期“三规”搭建吸引投资的环境平台 009
 1. 迈向综合型的国民经济和社会发展规划 009
 2. “以经济建设为中心”的城市规划 009
 3. 先天不足的中国特色“区域规划” 010
 4. “三规”共同搭建了吸引外资的环境平台 012
- (三) 市场经济时期“三规”发挥专业智慧作用 012
 1. 增长拉动型国民经济和社会发展规划 012
 2. 从建设蓝图到发展蓝图的城市总体规划 014
 3. 供给制约型土地利用规划 014
 4. “三规”对市场机制的不适应 015
- (四) 经济全球化时期“三规”趋同与迟来的环境保护规划 015
 1. 面向空间协调的国民经济和社会发展规划 015
 2. “公共政策工具”的城市规划 017
 3. 基于土地资源利用的区域综合规划 018
 4. 迟来的环境保护规划 018
 5. “四规”趋同与规划事权争夺 019

三、“多规合一”及其难点和原因 019

(一) “多规合一”实践	019
1. “两规合一”	021
2. “三规合一”	022
3. “四规叠合”	022
4. “多规合一”	024
(二) “多规合一”的难点和原因	025
1. 部门规划为主但都趋向综合	025
2. 条块分割的政府管理体制	025
3. 规划编制的法律依据不同	026
4. 规划编制技术标准的不同	026

四、国外和中国台湾地区空间规划 028

(一) 地方自治型空间规划	028
1. 美国自由式城市与区域规划	028
2. 德国分层式空间规划体系	029
(二) 国家干预型空间规划	030
1. 日本城市/国土空间规划体系	030
2. 荷兰空间总体规划	034
3. 英国区域战略规划	035
4. 韩国国土综合规划	035
(三) 中国台湾地区规划体系	036
1. 空间规划	037
2. 建设用地规划	038
3. 非建设用地规划	039
(四) 大城市地区空间协调方法研究	039
1. 疏散过密地区——法国巴黎总体规划	039
2. 突出重围发展——印度大城市发展规划	043
3. 保护敏感地区——中国香港地区的规划标准与准则	044
(五) 各国及地区空间协调规划实践启示	046
1. 完善区域规划编制体系	047
2. 建立弹性规划指标体系	048
3. 明确规划管制范围类型	048

4. 确定规划实施政策体系	049
(六) 不同国家地区空间规划思想演变	049

五、改革开放以来中国空间规划发展 052

(一) 中国的空间规划类型	052
1. 引导型发展战略规划	053
2. 综合型城市总体规划	053
3. 协调型多规融合规划	054
(二) “多规融合”规划实践	054
1. 城市发展战略规划	055
2. 城乡统筹发展规划	055
3. 城市综合发展规划	056
4. 区域发展战略规划	057

六、“多规”融合的空间规划框架设计 057

(一) 区域发展总体规划	059
1. 区域发展规划定位	059
2. 区域发展规划主要编制内容	059
3. 区域发展规划框架	060
(二) 新常态下的“多规融合”	061
1. 提高政府治理能力的国民经济和社会发展规划	062
2. 注重建成空间的城市总体规划	064
3. 需要变革的土地利用规划	064
4. 面向环境约束的城市环境总体规划	065
(三) “多规融合”空间规划事权划分	066

七、“多规融合”空间规划方法和技术 066

(一) 规划组织	066
1. “一本规划”编制工作领导小组	066
2. “一张蓝图”工作平台	067
(二) 规划编制	068
1. 区域发展总体规划编制	068
2. 多部门多领域规划编制	068

3. 多规与总规协调和融合	068
(三) 规划技术	068
1. 统一基础数据	068
2. 统一规划期限	070
3. 统一用地分类	070
4. 统一信息平台	070
5. 动态融合平台	070
(四) 规划管理	071
1. 以土地供给为抓手	071
2. 构建精细化城市治理模式	071
3. 实行企业化政府运作方式	073

第二编 案例篇 南京溧水区空间规划

075

一、发展背景和条件	076
1. 发展背景	076
2. 发展条件	076
二、发展目标和策略	077
1. 发展目标	077
2. 发展策略	077
三、功能定位和发展规模	080
1. 功能定位	080
2. 发展规模	080
四、自然资源开发与保育	081
1. 建设用地适宜性评价	081
2. 水源涵养区划定	081
3. 生态绿道划定	084
4. 生态—生活—生产空间划定	087
5. 城市刚性增长边界划定	088

五、空间组织构想	088
1. 南京都市区空间构造	088
2. 空间结构大框架	091
六、重点功能板块	091
1. 发展板块划分	091
2. 区域开发重点	094
七、经济和产业发展规划	094
1. 产业体系构建	094
2. 产业空间布局优化	097
3. 功能区划分	097
八、交通、信息和物流业发展	100
1. 综合交通运输网	100
2. 区域快速交通规划	102
3. 区域公共交通系统规划	104
九、城市建设规划地区发展策略	104
1. 城市整体开发设想	104
2. 核心区土地利用规划	104
3. 城市功能区组织	107
4. 重要开发片区划分	107
十、美丽乡村建设	111
1. 农业现代化规划	111
2. 农村社区重划	112
3. 农村公用服务设施规划	118
十一、规划实施和政策	118
1. 推行规划管制	118

2. 区域协调及周边互动发展	120
3. 体制改革和制度创新	120
4. 加强政策保障	123

第三编

研究篇 主体功能区规划与城市规划的协调

125

一、研究思路

126

1. 揭示区块功能和空间界限本质	126
2. 区块功能和空间界限非一致性研究	126

二、研究内容

126

1. 空间界限	129
2. 发展方向	129
3. 规划目标	130
4. 功能定位	131
5. 指标控制	132

三、一致性研究

137

(一) 研究范围	137
(二) 功能类型和空间范围一致性评价	140
1. 优化开发区内城市规划一致性评价	140
2. 重点开发区内城市规划一致性评价	144
(三) 主体功能区与城市规划一致性协同技术	147
1. 优化开发区内城市规划调控取向与主要指标	148
2. 重点开发区城市规划调控的原则与主要指标	149
(四) 功能协调与空间范围协调机制与手段	151
1. 优化开发区内城镇体系规划结构性分析	152
2. 重点开发区内城镇体系规划结构性分析	152
(五) 结论	153

四、非一致性衔接技术研究 153

(一) 研究范围	153
(二) 规划目标和功能定位非一致性分析	155
1. 规划目标非一致性	155
2. 功能定位非一致性	156
(三) 面临的共同问题分析	156
1. 空间界限非一致性	156
2. 发展方向非一致性	157
(四) 关键性问题分析	157
1. 指标控制	157
2. 核心参数	158
(五) 衔接机制与调控措施	161
1. 基本原则	161
2. 技术方法	162
3. 技术标准	162
4. 调控措施	163
(六) 功能协调与空间范围协调机制与手段	166
1. 限制开发区内省域城镇体系规划结构性协调	166
2. 限制开发区内市域城镇体系规划结构性协调	166
3. 限制开发区内县域城镇体系规划结构性协调	167

参考文献 168

附表 177

附表 1 全国优化开发区域城市行政区布点分布一览表	177
附表 2 全国重点开发区域城市行政区布点分布一览表	178
附表 3 全国限制开发区域(生态功能区)县级行政区一览表	182
附表 4 全国限制开发区域(农业生产区)县级行政区一览表	187

关键词 191

第一编 理论篇

多规融合的空间规划

2014年,《国家新型城镇化规划》明确提出“推动有条件地区的经济社会发展总体规划、城市规划、土地利用规划等‘多规合一’”。同年12月的中央经济工作会议进一步要求:加快规划体制改革,健全空间规划体系,积极推进市县“多规合一”。为什么在推进面向市场经济体制改革过程中如此强调“多规合一”?这些规划的历史地位如何?它们演化过程又是怎样的呢?

一、区域问题及其管理与控制

改革开放30年的经济快速增长促进了城市与区域发展,也因此带来了区域发展不均衡、城乡差距和贫富差距扩大等许多发展问题,尤其是滋生了系列区域问题(图1)。若不能有效解决这些区域问题,就可能会衍生出导致城市与区域发展的竞争力下降的系列社会问题,进而影响到投资环境和人居环境(顾朝林,2007)。

中共十六届三中全会提出坚持“五个统筹”、“科学发展观”和“以人为本”的指导思想。在“十一五”规划中明确提出将国土空间进行主体功能区规划,划分为优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区。在党的十七大报告中提出按照主体功能区的要求完善区域政策。为了适应这些新的需求和变化,2007年全国人民代表大会通过《城乡规划法》,城乡规划空间范围也由城区延展到乡村地区。但从实际看,城市总体规划、土地利用规划和主体功能区划规划在空间上存在一致性和不一致性,因其空间“管制”的目标不同,也

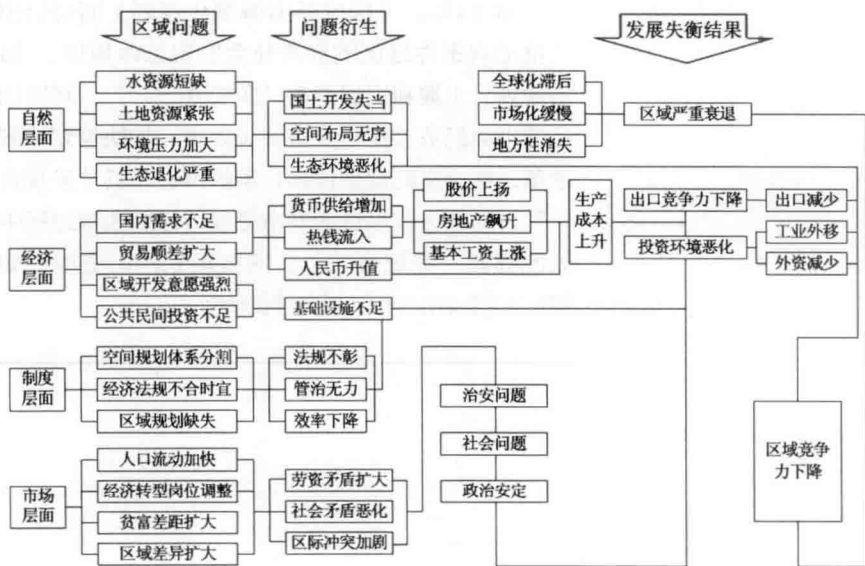


图1 区域问题衍生发展失衡结果^①

① 顾朝林,等. 盐城开发空间区划及其思考[J]. 地理学报, 2007, 62(8):788.

存在相互矛盾和不协调的现象。由于经济快速发展和区域不平衡发展,也导致了一系列区域发展问题,针对区域问题的空间规划也显得越来越重要。

1. 区域经济快速增长导致区域不协调发展

30多年里,中国GDP居世界位次由1978年的第10位上到目前的第2位,实现了年均9.8%的经济增长速度。区域经济高速增长也带来对区域内有限发展空间和资源的争夺,导致了一系列资源、环境与生态问题。在全国665个城市中,有300多个城市缺水,114个城市严重缺水,地下水的开采过量造成了大面积地下水位下降。影响区域整体优势发挥和竞争力提升的瓶颈就是区域发展的不协调,区域协调成为解决各种区域问题的出路。马凯(2006)认为区域发展不协调是人口、经济、资源环境之间的空间失衡,而不是简单的GDP差距。

中国的城镇化已经被认为是21世纪世界上最具影响的两大事件之一^①。2009年,中国城镇化水平已达46.7%,在未来几年将超过50%。构建和谐的人居环境,提高整体社会文明和福祉,实现可持续发展,这是在关键时期所面临的重要任务。在当前经济发展条件下,我们应该如何引导城市和区域空间健康良性发展?吴良镛院士倡导的人居环境科学为应对这些问题和挑战提供了一种科学研究的框架和方法,推动了中国人居环境建设和研究的持续开展。但是人居环境建设和可持续发展仍面临系列纷繁复杂的问题与挑战,不少科学问题需要研究。

2. 空间规划编制体系存在相对混乱状态

区域协调在个体之间的协调和公共领域的协调具有调节的复杂性。武廷海(2006)认为“区域规划在引导和协调区域变化与发展方面具有较强作用,是区域层面结合发展需要与资源状况的空间计划与行动”。萨伦巴(1986)认为区域规划是门建立在科学原则基础上的实用艺术,能组织和恢复空间秩序并能形成满意环境。

但是试图解决区域协调矛盾的空间规划体系存在编制与管理的无序状态。多种不同主体单位承担的不同规划形式成为各部门进行空间管治的有效手段,空间规划成为各类空间资源利用的约束和规范,也由此成为识别各类空间区域

^① 2001年,诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨(Joseph E.Stiglitz)认为21世纪影响世界的两大事件是美国的高科技和中国的城镇化。

的依据和标准。虽然各类空间规划均基于对空间要素属性的认知,但是不同空间规划形成了不同的技术标准与编制规则,不同的空间规划也归属于不同的职能部门分别进行研究、编制、实施和执行,并形成了系列的控制性指标。目前不同空间规划存在着不断拓展规划内容的趋向,而且指标体系也没有进行衔接和协调,各种规划在同一城市空间存在较大的差异性,并因此形成各种冲突和矛盾。于是规划体系中存在着“规划体系紊乱、规划数量过多、规划功能定位不清晰的突出问题”(王凯,2006),反映出目前中国空间规划编制体系的状态。

3. “多规”是形成国家区域空间结构的重要基础

1949年新中国成立以来,根据“大政府、小社会”的政府管理模式,经济、社会、建设、土地、环境、交通和能源等不同政府部门划分,形成了按部门编制部门规划或计划的传统,涉及空间要素的有城市总体规划、国民经济和社会发展规划、土地利用规划、环境和生态保护规划、交通规划等,它们形成国家区域空间结构的重要基础。

4. 主体功能区规划可以成为区域协调重要手段

为了协调资源、环境、人口和发展问题,国家在“十一五”期间,进行主体功能区规划尝试。所谓功能区(functional region),在1920年由地理学家提出,主要思想就是将联系加入到均质性中作为区别区域的基础,强调区域内外联系,由此所引出的空间组织(spatial organization)已为观察社会不同层次的紧迫问题提供了有用的观点(苏珊·汉森,2009)。传统功能区划以地域分异规律为指导,以定量与全覆盖区划为主,根据区域发展的统一性、区域空间的完整性和区域发展要素的一致性,逐级划分或合并地域单元,并按照从属关系建立地域等级系统,容易形成超大重点发展区,激发区域问题恶化。主体功能区重新界定区划原则,在地理区划的基础之上,考虑特定区域在高一级区域经济、社会、生态发展中的地位和作用,划分出具有某种主导功能的区域单元并依据其从属关系构成一定单位等级系统的区域划分方法(米文宝,等,2009),是促进区域协调发展的一个新思路(马凯,2006)^①,是功能区划方

① 马凯.《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》辅导读本[M].北京:北京科学技术出版社,2006.

法的创新。姜安印（2007）认为主体功能区规划是目前区域发展空间秩序的再造，主体功能区规划不是整合现存各类空间规划形成的一个新规划，而是框架性规划，因此自身不具备落实空间管制方案的手段，有必要与现有空间规划形成协调关系（史育龙，2008）。它使国家空间规划体系变得更加密实，也是针对中国现行空间规划相互割裂的一种尝试性统筹与策略性完善（王金岩，2008）。

2010年6月12日，国务院审议通过《全国主体功能区规划》。要求树立新的开发理念，把以人为本、提高全体人民生活质量、增强可持续发展能力作为基本原则，坚持优化结构、保护自然、集约开发、协调发展、陆海统筹，科学开发国土空间，构建城市化战略格局、农业发展战略格局和生态安全战略格局，实现空间开发格局清晰、空间结构优化、空间利用效率提高、基本公共服务差距缩小和可持续发展能力增强的目标。2011年，“十二五”规划第六十二章中提出：“以国民经济和社会发展规划为统领，以主体功能区规划为基础，以专项规划、国土规划和土地利用规划、区域规划、城市规划为支撑，形成各类规划定位清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。”由此可见，城市规划与主体功能区规划的关系就是基础与支撑的关系。可以说主体功能区是解决区域问题而进行的导向性区域划分，可以成为区域协调的重要手段。面对比较混杂的国家空间规划体系，顾朝林（2007）认为应该将主体功能区规划分区作为发展政策区，形成三规^①合一的空间前置平台。

二、多规分立与趋同

在旧中国，长期实行封建国家制度，政府为百姓所养，政府管理主要是收取来自百姓的赋税，维持政权运行，不需要国家经济和社会发展规划。城市发展就是城市建设，只需要成为传统中国文化的象征和符号，而并不将民生、发展放在优先位置，因此即使古代城市有城市规划，也只是在城市建设过程中贯彻和突出传统中国哲学、文化、艺术、威权的张本，并不真正是城市建设的蓝图。直到民国后期，我国沿海半封建半殖民地城市才有外国城市规划师帮助编制具有现代意义的城市总体规划。土地基本属于地主和封建王朝所有，以农为本，也不需要土地利用规划。到1949年新中国成立之初，由于计划经济体

^① 三规是指：国民经济与社会发展规划、城市总体规划与国土利用规划。