

厦门市总体规划编制与实施的互动演进研究 ——历史制度主义的视角

On the Interaction and Evolution of the Formulation and Implementation of Xiamen's Master Plan: A Historical Institutionalism Perspective

谢英挺 XIE Yingting

摘要 论述厦门近40多年总体规划在制度背景、编制实践和实施成效方面的历程,指出总体规划经历了“以蓝图规划构建城市格局,引领城市建设”“以综合规划引导城市空间拓展,进行增长管理”“以空间规划面对空间治理,提升治理效力”的演进。同时,借鉴历史制度主义理论,从关键节点、成熟路径、制度变迁等概念出发,剖析厦门总体规划实施过程中发生的制度层叠、制度转换模式,以及新时期国土空间总体规划的制度替代模式,认为应深入制度逻辑和演进机制中,从规划编制和实施中汲取经验、总结规律,针对我国城市治理转型,在国土空间总体规划的未来演进和实施变迁中,探索规划制度和规划决策的优化更迭,更好地发挥规划作用,推动国土空间规划的实施。

Abstract This article examines the institutional background, formulation practices, and implementation outcomes of Xiamen's urban master planning over the past 40 years. It highlights the evolution of the plan through three key stages: using blueprint planning to shape the urban structure and guide urban development and behavior, using integrated planning to steer urban spatial expansion and manage growth, and using spatial planning to address spatial governance and enhance governance efficiency. Additionally, drawing on historical institutionalism, the article analyzes the layered and transformative models that emerged in the implementation of Xiamen's master plan, through the lenses of key junctures, path dependence, and institutional change. It also explores alternative models for national spatial planning in the new era. The article suggests that a deeper understanding of institutional logic and evolutionary mechanisms is necessary to summarize the evolution of master planning. In light of China's ongoing urban governance transformation, it emphasizes the need to optimize and adapt planning systems and decision-making processes during the implementation of land spatial planning to better harness the power of planning to guide sustainable urban development.

关键词 总体规划;编制实施;历史制度主义;厦门

Key words master plan; formulation and implementation; historical institutionalism; Xiamen

文章编号 1673-8985 (2026) 01-0060-06 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20260108

作者简介

谢英挺

厦门市城市规划设计研究院有限公司

总规划师,教授级高级规划师

372005411@qq.com

改革开放以来,我国城市总体规划(以下简称“总规”)编制和实施具有明显的阶段性特征。厦门作为改革开放与规划创新的典型城市,自1980年以来,随着我国的制度环境变化,不断探索总规编制内容和方法,取得较好的实施成效,引导厦门从滨海小城发展成为现代城市。

代城市。

本文阐述厦门市各阶段的制度环境、规划编制和实施成效,深入研究总规编制内容和模式特征,全景检视规划决策对城市发展的影响,展现总规实施与城市发展的互塑互动过程,并揭示总规对塑造空间结构、推动城市空

间拓展、促进城市社会经济发展和演进规律。主要借鉴历史制度主义理论,从关键节点、成熟路径、制度模式等方面^{[1][7], [2], [3][5], [4]},识别国家制度环境和厦门自身发展的关键节点,分析规划制度的成熟路径,追溯规划决策背后的行为逻辑,介绍厦门实践探索的制度层叠、转换、替代等渐进式制度模式,并从中汲取经验、总结规律,为国土空间总体规划的未来演进和实施变迁提供启迪。

1 厦门市总规历程

厦门经济特区自1980年成立后的40多年间,每隔10年左右编制一轮总规,编制与实施主要分为3个阶段。

(1) 特区起步发展期(1980—2001年),依据国家战略与特区建设需求编制总规,助力城市建设从厦门岛老城逐步向外拓展。1980年启动厦门市总规编制工作,并于1990年获批;1991年启动新一轮编制,形成《厦门城市总体规划(1995—2010年)》,2000年获批。

(2) 城市化快速发展期(2002—2012年),围绕“提升本岛、跨岛发展”战略,2003年启动总规修编,经过多次调整,完成《厦门城市总体规划(2011—2020年)》,2016年获批。在此时期,厦门城市空间沿海湾拓展,工业园区成片建设,基础设施全域布局,公共服务与生态环境持续改善,成功转型为海湾型城市。

(3) 城市高质量发展阶段(2013年至今),按照“高素质、高颜值、现代化、国际化”要求,2017年开展总规编制创新试点,2019年编制《厦门市国土空间总体规划(2021—2035年)》(以下简称“厦门2035总规”),2025年获批。通过构建完善规划体系与“一张蓝图”,有效推动岛内外一体化建设及经济社会全面高质量发展。

40多年来,总规编制与实施演进呈现3大特点。一是内涵与外延渐进拓展。适配制度环境与城市发展阶段,规划范围从城市规划区延伸至全域城乡空间,最终覆盖全域国土空间;规划研究对象从单一城市空间与设施安排,转变为区域空间与土地使用规划,进而升级为全

域、全要素、全过程统筹。二是编制内容与实施效用的阶段性特征显著。城镇建设初期,总规作为技术工具,以蓝图规划构建城市格局、引领建设;快速发展期,成为增长管理工具,引导空间拓展、布局重大设施,推动经济社会协同发展;城镇化稳定期,转型为综合治理工具,以空间规划应对治理需求,提升城市空间价值与治理效能^{[5], [6][8]}。三是制度变迁机制与行为模式持续演化。在国家制度环境转换和城市发展关键节点,部分编制方法与实施路径呈现路径依赖,同时结合发展需求探索适配规划制度,呈现渐进式制度变迁。

2 规划编制方法和实施路径的演变

2.1 城市发展初期以蓝图规划构建城市框架和引领城市建设(1980—2001年)

2.1.1 改革开放,设立经济特区

1978年党的十一届三中全会后,我国开启改革开放,从计划经济向社会主义市场经济转型,启动城镇化建设并遴选部分城市率先对外开放。1992年邓小平同志南方谈话进一步确立市场经济地位,我国迎来投资热潮与经济快速增长,城市规划重要性也愈发凸显。其间,规划法治建设不断推进,《城市规划条例》(1984)和《城市规划法》(1989)相继出台,为城市规划工作提供了制度保障。各地市纷纷启动总规编制以指导城市建设和顺应经济社会发展。

1949—1978年,厦门因地处两岸对峙成为海防前线,城市发展缓慢。1980年国务院批准设立厦门经济特区,厦门成为我国改革开放的重要窗口与先行先试“试验田”。为贯彻国家战略,应对市场经济转型与城镇化发展的双重驱动,厦门市开展了经济社会发展战略规划工作,完成了两轮总规编制,形成以空间布局 and 土地使用为核心的蓝图规划,既为厦门奠定了现代城市发展的空间框架,也有效引领了城市的建设。

2.1.2 编制理想蓝图,搭建现代城市框架

(1) 制定经济社会发展战略,明确城市定位和发展方向

在厦门经济特区成立初期,1985年厦门市政府组织百余名专家完成《1985年—2000年厦门经济社会发展战略》(以下简称“《发展战略》”),围绕“加强对台联系、促进祖国统一”和“实施自由港政策、建设自由港型特区”的核心思想,明确了“本世纪末建成具有自由港特征的多功能社会主义经济特区”的目标及“以工业为主、港口为中心、对外贸易为导向”的路径。《发展战略》明确发展指导思想、定位、目标与重点,成为城市中长期建设战略蓝本^[7]。以此为统领,总规确定“经济特区、东南沿海重要中心城市、港口及风景旅游城市”的城市性质,制定配套空间策略。

(2) 结合自然地理和城市特征,制定空间结构与空间策略

厦门秉持“自然与城市融合”理念,结合“山海相隔、海湾环抱”特征,提出“一环数片、众星拱月”组团式空间结构与“山海城相融”意象,实现城市与自然衔接;构建市域城镇体系,以“相对集中、有机分散”原则划分功能组团;港口周边规划工业区保障临港产业发展,生活岸线紧邻居住区和商业区,筓筓湖周边规划城市中心区,统筹重大基础设施支撑城市运行。

为保障有序发展,规划明确空间策略引导拓展与建设时序:结合自然地理与建设成本,确定“先本岛西侧集中、再跨西海域拓展”策略;采用“跳跃式布局”在新区建设城市中心带动新城开发;运用极限规划方法,测算水、环境、能源等指标推演用地极限,布局基础设施与交通系统,构建远景骨架;预判多元发展情景,制定适配空间策略提升规划弹性^[6]。

2.1.3 推动规划实施,引导城市建设行为

1980—2001年,总规作为建设指引工具成效显著,落实了投资、统筹了设施,搭建了现代城市框架。至2010年规划期末,厦门用地与人口规模超预期,“组团式空间结构”持续贯彻,机场、港口等重大设施及功能分区基本按规划落地,实现新旧城协同发展。但局部用地规划有调整,例如:海沧区原规划因台商王永庆“901工程”终止而进行重大

调整;戴尔等项目引进改变本岛东北部原布局;筲箕湾中心区因商务办公落地不足、房地产需求旺盛,部分商务用地改居住、商业用地改公园绿地。

2.1.4 制度的关键节点、成熟路径与行为逻辑

(1) 关键节点与成熟路径

20世纪80年代初期是厦门城市发展的关键转折点,经济特区政策成为重塑城市空间发展的核心驱动力。1978年以前,厦门城市建设主要依赖国家投资;特区成立后,厦门肩负探索外向经济的重任,发展出口加工业,利用外资和借贷建设机场等重要设施,并启动了建设用地有偿使用改革。

在计划经济向市场经济转型期,厦门市政府编制的《发展战略》立足改革开放与世界经济格局,突破“五年计划”传统模式,创造性地提出中长期战略设想,为起步阶段的经济特区构建了具有前瞻性、科学性与系统性的中长期发展蓝图,成为制定总规、实施计划和经济政策的重要依据。以此为基础,厦门开展两轮总规编制,依托国内外知名专家的广阔视野与丰富经验,推动了规划制度建立和编制方法创新,规划成果获社会各方的广泛认同。尤其是“战略规划引领总规、广纳专家意见”的工作模式,在实施中产生了积极反响,逐渐成为后续规划编制的成熟路径,且在实践中不断优化。此后40年,城市发展关键节点由市政府组织编制战略规划、确定发展方向、凝聚共识、指导总规编制,便成为厦门的规划传统。此外,总规“组团式空间结构”契合了厦门的自然地理特征,后续历版总规持续沿用;以空间策略应对不确定性的方法不断优化迭代,成为提升规划可实施性的关键,具有深远意义。

(2) 专业逻辑和社会逻辑的协同

该时期的总规仍然受计划经济思维影响,以“终极目标的空间想象”描绘理想蓝图,形成对城市未来发展的统一预期并引导资源配置^{[3]52}。总规作为技术蓝图,并未制定严格的强制性条文,但厦门城市发展初期规模较小,建设项目易于管理,作为各方共识的总规蓝图

取得较好实施成效。

总规提出的“组团式”空间布局和“先西后东、环湾发展”的空间策略成为共识,从专业逻辑角度提出的“新经济区与老城隔离”模式与“扩张型土地开发”市场逻辑契合^{[3]53}。在市场投资和规划管理的推动下,厦门特区发展初期建设机场、港口、桥梁等重大基础设施,跳出老城建设新中心区并带动周边新城发展,规划布局 and 设施安排得到有效实施;但因重大产业项目选址变动、市场短期内对商业商务等设施配置需求不足等情况,局部片区的土地使用规划调整较大。显然,当规划专业逻辑与市场逻辑协同一致时,规划能够得到有效落实,而当两者相悖时,规划实施则面临阻碍。

2.2 城市快速拓展期以综合规划引导城市格局和施行增长管理(2002—2012年)

2.2.1 经济全球化、加入WTO和快速城镇化

21世纪初,我国抓住加入WTO的机遇,外需成为经济增长的重要动力,叠加快速城镇化中基建与房地产投资的双重拉动,总体经济规模持续扩大。工业化与城镇化加速背景下,城市间竞争加剧,各地纷纷扩大空间供给、加大招商力度。2004年国家推行土地有偿出让制度,在土地财政、居民需求提升及投资增加的共同作用下,房地产业蓬勃发展,城镇空间快速拓展。

2002年前,厦门城市建设集中于本岛,岛外多未被划入规划区,岛内和岛外的基建、公共服务及产业差距显著。进入快速拓展期后,岛内人口与制造业向岛外转移,厦门面临多重压力。市区两级及各部门需协调权责与资源配置,政府分配意图与市场诉求存在矛盾,公众对环境的关注度提升,如何维护公共利益、以规划干预市场、协调矛盾成为新挑战。2002年厦门提出“跨岛发展”战略,将经济建设从本岛延伸至全市域,跨海域推进岛外大规模开发,规划也持续创新编制和实施模式,以统筹协调、动态调整分配资源、引导布局、推进重大设施落地,推动总规从“理想蓝

图”转型为“引导城市从现状迈向未来的增长管理工具”^{[6]84}。

2.2.2 制定综合规划,引导城市空间拓展

(1) 明确空间战略,凝聚发展共识

在城市高速发展期,厦门延续了“以战略规划确定发展方向、凝聚多方共识”的路径依赖。2002年初,厦门启动“厦门市城市发展概念规划研究”,同年8月厦门市委组织编制“海湾城市战略规划”,形成战略构想和实施纲要。通过制定战略规划,“从海岛型城市向海湾型城市转变”的核心理念深入人心,“维护海湾型城市形态以彰显厦门空间特色、依托海湾布局城市功能与重大设施”成为全市发展共识,为后续空间拓展奠定基础。

(2) 组织空间结构进行预期管理,统筹配置空间资源

厦门通过空间结构的系统性组织进行预期管理,实现空间资源的统筹配置。此阶段总规确定的空间结构,并非简单的“组团模式”或“点轴面”图示化静态表达,而是以“搭建整体逻辑、组织空间秩序”为核心。以塑造理想城市空间形态为目标,科学布局产业园区与新城区;按中心区等级体系引导公共设施与就业岗位集聚;以空间策略明确发展方向与建设时序;依托交通系统、基础设施提供支撑保障。最终形成适配的经济社会活动组织模式,实现城市运行的有序高效,同时构建“多中心”空间结构以提升空间利用绩效。具体来看,在空间形态上,延续“组团式”特征,构建“一岛一带多中心”的组团式海湾城市格局;在中心等级设置上,打破厦门岛独大的单中心模式,建立多中心等级体系,引导城市功能分区与土地使用优化;在空间策略上,明确城市发展方向与建设时序,推动城市向岛外新城拓展。

(3) 全面衔接总规与土地利用规划

厦门市重视处理全域空间关系,加强总规与土规的衔接。对非城市建设用地进行整合,明确非城市建设用地的基本类型、控制范围和管控要求,推动生态空间、农业空间与城乡建设的有机融合。将厦门全市域划为城市规

划区,在重点规划城市建设区的同时,将非城市建设用地管控纳入强制性内容,作为保障城市整体利益的底线。推动总规与土规在城乡建设用地总量、用地分类上全面衔接,减少两规在城乡建设用地规模与布局上的矛盾,提升规划协同性^{[9]69}。

(4) 编制空间布局规划,开展总规检讨,动态引导用地布局

厦门构建“总体规划—详细规划”两级法定规划体系,同步编制空间布局规划及各类行动规划,建立起法定规划与其他规划间的“传导—反馈”机制,并通过定期修改更新、动态维护总规,使总规内容能够随实际情况调整,主动应对规划实施中的各类问题^{[9]70}。

具体实践中,厦门将全市行政区划划分为95个规划管理单元,实现控制性详细规划全覆盖,汇总各管理单元的土地利用规划图,形成“空间布局一张图”,取代传统总规总图,成为城市发展的新蓝图,纳入规划管理信息系统,作为规划审批与城市建设的重要依据。根据各类开发实施规划,“空间布局一张图”每年修订两次,及时更新内容,以跟踪、引导和修正土地使用安排,有效回应市场主体诉求^{[9]70}。此外,厦门还定期开展总规检讨工作,监测城市实际发展与总规目标的偏差,及时修正规划内容、调整空间策略,这一做法可视为后来“城市体检”工作的初步探索。

2.2.3 实行增长管理,塑造海湾型城市格局

2002—2012年,厦门市采用“全域规划、动态规划、统筹规划”的方法,以总规确定的预期目标为导向,从空间结构与策略层面切入,定期审视城市发展中出现的问题,评估规划实施效果并调整规划对策。借助“空间布局一张图”引导项目落地与建设行为,使总规的编制与实施成为一个持续优化的动态过程,充分发挥总规在城市从现状迈向未来进程中的引导与管控作用。此阶段,总规作为核心的城市增长管理工具,有效引导“组团式”空间形态落地,构建起“生产空间与生活空间平衡、城市空间与生态空间融合、城市功能布局与交通市政体系耦合匹配”的多元复杂

空间结构,推动厦门顺利实现“跨岛发展”战略目标。至规划期末,厦门城市建成区面积增长3倍多,成功形成岛内外一体化的海湾型城市格局,进一步巩固并提升了区域中心城市地位。

2.2.4 规划编制与实施的渐进式制度变迁

2002—2012年间,厦门总规以战略规划凝聚空间拓展共识,通过空间结构组织开展预期管理,明确强制性内容为规划管控制定刚性底线。从实施结果来看,总规确定的“组团式空间结构”意象得以持续,但中心等级体系与空间发展时序根据实际情况发生变化,土地使用规划也随之进行较大幅度的优化。

城市快速发展期面临诸多不确定性,市场投资方成为总规实施过程中的重要参与主体,在项目选址、开发强度等方面提出大量诉求,对原有规划框架形成挑战。规划管理者作为总规的具体执行者,既要应对政府对短期经济绩效的追求,又需协调政府、市场、公众之间的多元矛盾,其行为模式从“坚守原规划”转向“迂回妥协”,在规划实施过程中主动吸纳各方需求,与土地使用者开展协商沟通,选择“制度层叠”的渐进制度变迁路径,即“将新规则附加在旧规则之上”^{[1]2}。具体实践方法为“法定的总体规划、详细规划体系与各类行动规划并行”,以总规明确规划预期目标,以行动规划为辅助,及时发现并解决现实问题,灵活应对多变的市场需求;伴随城市空间拓展,动态更新修正总规内容、调整空间布局图,避免因规划僵化阻碍重点设施与重大项目落地。值得注意的是,此阶段总规在长达12年的编制周期内三易其稿,始终未获国务院批复,这一特殊背景为“制度层叠”模式提供了灵活空间,使其得以顺利推行。

2.3 城市发展转型期以空间规划提升治理效用(2013—2025年)

2.3.1 经济新常态、高质量发展与空间治理

2014年我国经济进入“新常态”,2017年党的十九大提出经济转向高质量发展。2019

年5月,中共中央、国务院印发《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,明确建立统一空间规划体系,实现“多规合一”,将各类空间规划融合为国土空间规划,推进治理现代化。

面对经济高质量发展与城市治理转型新形势,在国家规划制度变革进程中,厦门率先开展规划创新,2013—2017年整合规划矛盾,推动“多规合一”工作和审批改革。2019年编制“厦门2035总规”并于2025年获批,为全国国土空间规划体系改革提供了探索经验。

2.3.2 编制空间规划,实现“多规合一”

(1) 统筹规划,开展“多规合一”工作

在国家倡导新发展理念,但制度环境尚未变革之前,厦门采用“保留原有法定规划体系,加强统筹规划”的模式开展“多规合一”工作。2013—2014年厦门编制《美丽厦门战略规划》,对厦门经济、社会、环境等各方面发展做出了全局性、长期性、决定性的谋划;以此为指引统筹整合各类规划,协调城规与土规冲突图斑,划定城市开发边界与生态控制线,形成“多规合一”一张图;把改革延伸到管理环节,构建“多规合一”平台,推动审批制度改革,完善法规政策体系^[10]。2015—2016年厦门提出统筹规划理念,构建涵盖发展战略、刚性管控、要素配置、公共空间营造及审批管理等5个层次的“一张蓝图”,配套建立规划实施传导、信息平台支撑、政策保障、建设管理监测评估等机制。2016年,厦门修改总规,同步调整土规,使“多规合一”的工作成果得以纳入法定规划,作为规划实施管理的有效工具。

(2) 建构国土空间规划体系

依据国土空间规划体系改革要求,厦门搭建市级国土空间规划体系,建立高效实施管理机制,以数字平台支撑空间治理,通过管控规则引导规划管理,提升治理现代化水平。规划编制上,以国土空间规划为协同平台,构建“战略规划引领、全域空间规划一张蓝图统筹、各类系统性规划支撑”体系;突出总规

战略引领与刚性管控,建立总规与25个专项规划的衔接机制;形成“总规—分区规划—详规”逐层传导机制,确保战略意图与管控要求落地,实现全域“一张蓝图”覆盖。实施传导上,对接部门五年规划与年度计划,构建“五年近期规划、三年行动计划、年度实施计划”的“5-3-1”实施体系,推动规划有序落地;搭建统一的国土空间基础信息平台与“一张图”信息系统,实现全生命周期管理,建立实施监测评估预警机制,提升国土空间治理能力。

(3) 落实国家战略要求,建立全域空间秩序

“厦门2035总规”落实国家与区域重大战略,明确城市性质为“经济特区,东南沿海重要的中心城市,现代海洋城市,国际性综合交通枢纽城市”,2035年建成具有自由港特征的经济特区及高素质高颜值现代化国际化城市。规划以“统筹开发与保护”为核心,逐层建立全域空间秩序^[1]:构建“一屏一湾十廊多组团”国土空间格局,统筹划定3条控制线,保护生态与农业空间,引导城市空间发展;划分规划分区,明确“一岛一湾”城镇空间结构,通过功能分区引导土地使用,实施用途管制与规模控制,优化人口与建设用地布局;划定工业控制线,完善居住用地与公共服务、旅游设施布局;加强陆海统筹,优化海岸带空间结构,促进陆海功能协调^[2]。

(4) 全域全要素全过程配置资源,引导和约束空间使用行为

厦门通过全域管控统筹各类自然资源要素。设定国土空间功能结构调整表,平衡自然要素并建立指标约束;依托市域城镇建设用地结构规划表,明确基期与目标年指标变化,优化用地结构,监督土地绩效,推动集约节约;以“一张蓝图”与数据库为支撑,实现城市全周期管控。强化国土空间分区管控,注重引导约束空间使用行为。统筹全域生态修复,构建从山体到海洋,从流域、海域到全域的生态保护格局,以自然地理单元谋划重大生态修复工程,整体改善全域自然生

态系统质量;推进镇街级土地综合整治,开展农用地整理、农村建设用地整治与乡村治理。分类推进存量空间盘活,推动城市更新行动。

(5) 营造空间特色,提升空间品质

“厦门2035总规”十分重视空间特色的营造,以全域全要素城市设计提升空间品质。保护“城在海上、海在城中、山海交融”的空间格局,优化“湾中有湾、湾中有岛”的特色空间形态,引导公共建筑环湾集聚,打造通山联海公共空间体系;构建景观眺望体系,提高海岸线与山脊线的可视度;对天际线重点管控区进行分段管控,打造起伏灵动环湾天际线;构建全覆盖历史文化保护传承体系,落实保护线管控,延续传统风貌。

2.3.3 从制度转换到制度替代

面对日益复杂的空间问题和长期积累的规划矛盾,2013—2016年期间厦门采用渐进制度变迁的“制度转换”模式,规划作为实施协同平台,各级政府从单纯依赖共识,转变为依据管理规范开展规划协同实施。具体的做法是维系总规、土规的法定规划编制模式,以“多规合一”来统筹协调多种规划矛盾,构建一张蓝图来统筹规划和实施,最终修正法定规划。厦门“多规合一”的工作,为全国空间规划体系改革和国土空间规划编制做出良好的试点探索。

2019年的国土空间规划体系改革,涵盖规划体系、对象、内容、传导管控的全方位转变,是对原规划制度的“替代”,即正式的改革。替代内容包括:以“国土空间总体格局、三线划定、规划分区、城镇空间结构、一张蓝图,从区域、城镇到片区逐层渐进传导来建构市域空间秩序”,替代原来的“根据空间结构意象、空间策略、土地使用规划、基础设施系统支撑、重大项目布局,采用规划蓝图的图示化语言和指标测算的方法,进行城镇空间布局安排和城市增长管理”;实行全域、全要素、全过程的资源配置,对组成国土空间的各项要素的各种使用进行统筹安排,而不是局限在安排规划区内的城镇开发建设活动;建立国土空间

规划“一张图”,作为国土空间格局和空间使用行为的管控依据,强调规划体系建构和各层次、多类型规划之间的协同和上下贯通传导,改变原来“多规并存,在发展过程中通过矛盾协调、利益博弈,引导城市从现状走向未来,从混沌走向有序”的模式。这种制度替代的本质,是从“制定理想蓝图、追求目标共识、引导建设行为与城市空间拓展”的规划编制和实施路径转向“运用一张蓝图的数字化、现代化管控,建构规划体系传导和监督实施机制”。

3 总结与展望

总结“厦门2035总规”编制和实施的演进历程和实践经验,可清晰地看到,在城市发展的不同阶段,规划的内容与作用存在差异,呈现出规划的时代性。在我国特定制度环境的关键节点,城市依据国家自上而下的规范要求,结合自身实际情况,在实施过程中对规划制度进行了适应性的调整与优化,并展开大量创新探索,呈现出渐进的制度变迁。

我国制度环境变化经历4大关键节点。第1个节点为20世纪80年代改革开放初期,厦门作为经济特区,通过多轮国内外专家规划咨询奠定独特制度基础,形成“市政府主导编制战略规划凝聚共识、以空间结构引导拓展布局”的模式,并逐渐成为某种路径依赖。同为特区的深圳,在国内外专家主导下完成总规,以前瞻性战略定位与空间结构规划筑牢长远发展根基。第2个节点是2004年土地有偿出让制度改革启动、规划规范密集出台时期。面对城市间竞争与市场挑战,各地实践呈现多样性:厦门直面政府、市场、公众的利益博弈,通过“两规”协调化解矛盾,采用“法定规划叠加行动规划”的制度层叠模式应对挑战;深圳推进规划体系改革,以近期规划、法定图则保障实施;东莞、常熟等城市则按市场诉求拆分“两规”管理,虽短期满足需求,却埋下规划协调与环境发展的长期隐患。第3个节点为2014—2015年,中央提出新型城镇化与五大发展理念。厦门率先开展“多规合一”探索,通过“保留城

规和土规体系、优化内容与管控策略”的制度转换模式,推动审批改革与治理现代化,为国家规划改革提供重要探索。第4个节点是2019年国土空间规划体系改革全面推进时期,国家出台统一标准规范。厦门市以建构市级国土空间规划体系、“5-3-1”实施传导机制等的顶层设计促进规划协同,以全域全要素城市设计推动高质量发展,提升治理体系和治理能力现代化。

2025年以来,随着各地国土空间总规实施与“十五五”规划编制的推进,规划实施中的系列问题也逐渐凸显:总规如何发挥战略引领与刚性管控作用?面向存量时代,现有规划模式能否适应高质量发展需求?如何引导城市更新与空间管控?国土空间规划体系能否有效助力空间治理?在“整体性治理”与多元主体博弈的环境中,总规是治理利器,还是难以忍受市场冲击与公众质疑?如何平衡政府、市场、公众之间的关系?地方政府会坚守规划管控,还是会放任规则异化?这些均有待观察并需在实践中寻找应对之策。

回顾厦门40余年的规划实践并展望未来,总规在传导和实施过程中势必会面临多重挑战,规划制度的调整优化亦不应止步,需在各地的实践中持续完善,探索出适配中国国情的规划治理路径。■

参考文献 References

- [1] 安德烈·索伦森. 重视路径依赖: 规划史中的历史制度主义研究议程[J]. 罗震东, 饶叶玲, 方鹏飞, 译. 国际城市规划, 2020(4): 5-12.
SORENSEN A. Taking path dependence seriously: a historical institutionalist research agenda in planning history[J]. LUO Zhendong, RAO Yeling, FANG Pengfei, translate. Urban Planning International, 2020(4): 5-12.
- [2] 罗震东. 空间规划研究的新视角: 历史制度主义的源起和应用[J]. 国际城市规划, 2020(4): 1-4.
LUO Zhendong. A new perspective for spatial planning study: the origin and application of historical institutionalist[J]. Urban Planning International, 2020(4): 1-4.
- [3] 侯丽. 借鉴历史制度主义的中国规划史研究方法[J]. 国际城市规划, 2020(4): 50-54.
HOU Li. A historical institutional approach to Chinese planning historic studies[J]. Urban Planning International, 2020(4): 50-54.
- [4] 李吉桓. 历史制度主义观察: 上海城市更新制度和演变[J]. 城市规划学刊, 2024(4): 84-89.
LI Jihuan. Insights from historical institutionalism: the institution and evolution of Shanghai's urban renewal[J]. Urban Planning Forum, 2024(4): 84-89.
- [5] 杨保军, 张菁, 董珂. 空间规划体系下城市总体规划作用的再认识[J]. 城市规划, 2016, 40(3): 9-14.
YANG Baojun, ZHANG Jing, DONG Ke. Re-thinking the role of urban master planning under the spatial planning system[J]. City Planning Review, 2016, 40(3): 9-14.
- [6] 谢英挺, 周歆. 大温哥华规划的演进与启示——基于规划作用的视角[J]. 上海城市规划, 2024(2): 82-88.
XIE Yingting, ZHOU Xin. The evolution and insights of regional planning in Metro Vancouver: a perspective on the role of planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2024(2): 82-88.
- [7] 厦门经济社会发展战略编委会. 厦门经济社会发展战略(1985—2000)[M]. 厦门: 鹭江出版社, 1989.
Xiamen Economic and Social Development Strategy Editorial Committee. A strategy for Xiamen's economic and social development (1985-2000)[M]. Xiamen: Lujiang Publishing House, 1989.
- [8] 厦门市人民政府. 厦门市城市总体规划(1995—2010)[R]. 2000.
Xiamen Municipal People's Government. Xiamen urban master plan (1995-2010)[R]. 2000.
- [9] 谢英挺. 从理想蓝图到动态规划——厦门市30年城市规划实践评析[J]. 城市规划学刊, 2014(2): 67-72.
XIE Yingting. From ideal blueprint to dynamic planning: analysis of Xiamen urban planning practice in the past 30 years[J]. Urban Planning Forum, 2014(2): 67-72.
- [10] 谢英挺, 王伟. 从“多规合一”到空间规划体系重构[J]. 城市规划学刊, 2015(3): 15-21.
XIE Yingting, WANG Wei. From “Multiple-plan coordination” to the reform of the spatial planning system[J]. Urban Planning Forum, 2015(3): 15-21.
- [11] 谢英挺, 吴宇翔, 魏立军. 市级国土空间总体规划的效用与编制管控策略——空间治理视角的探讨[J]. 城市规划, 2021, 45(6): 46-51.
XIE Yingting, WU Yuxiang, WEI Lijun. Utility of municipal territorial planning and management and control strategies for its formulation: from the perspective of spatial governance[J]. City Planning Review, 2021, 45(6): 46-51.
- [12] 厦门市人民政府. 厦门市国土空间总体规划(2021—2035年)[R]. 2025.
Xiamen Municipal People's Government. Xiamen territorial spatial master plan (2021-2035)[R]. 2025.