

厦门、蚌埠、常熟的空间治理实践与思考

Practice and Thoughts on Space Governance in Xiamen, Bengbu, and Changshu

谢英挺

文章编号1673-8985 (2017) 01-0115-05 中图分类号TU981 文献标识码A

摘要 通过分析我国空间治理现存困境,介绍厦门市“以战略规划为引领,全域空间规划一张蓝图为统筹,各类系统性规划为支撑”的空间规划体系,“战略规划、五年规划、年度项目”的规划实施路径,“市政府组织、规划部门统筹、政府各部门协商、市场和社会参与”的多元协同机制的空间规划体系和空间治理体系实践,蚌埠市构建以空间规划为统领的规划编制框架、以政府为主导的空间治理模式,常熟市通过土地规划与城乡规划的互补,建构上下互动、政府与市场对接协调的城乡综合治理模式,总结探索建立空间治理的路径和方法,为其他城市提供经验借鉴,并就如何建构空间治理体系、提升治理体系和治理能力现代化提出思考。

Abstract This paper begins with the analysis on current dilemma of space governance in China, and further elaborates on case studies and thoughts through 3 cities. Xiamen is featured with the spatial planning system led by strategy planning, coordinated by one blueprint and supported by various systematic planning, with the implementation path which emphasizes on strategic planning, Five-Year Program, and annual program, and with the collaborative mechanism practice made up of municipal government, planning sectors, government sectors, market and the general public. Bengbu establishes a planning framework guided by spatial planning and a space governance model led by the government. Through the complementation of land use planning and urban-rural planning, Changshu constructs a comprehensive governance mode which enables interaction and coordination between the government and the market. This paper explores the path and method for space governance, provides reference for other cities, and comes up with thoughts on how to construct space governance system and to enhance the modernization of the system and its capacity.

关键词 多规合一 | 空间治理 | 空间规划 | 厦门 | 蚌埠 | 常熟

Keywords Multiple planning integration | Space governance | Spatial planning | Xiamen | Bengbu | Changshu

作者简介

谢英挺

厦门市城市规划设计研究院
副院长,教授级高级规划师

0 引言

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”的重大决策,2015年12月召开的中央城市工作会议强调“转变城市发展方式,完善城市治理体系,提高城市治理能力”。城乡治理是国家治理体系的重要组成部分,是国家治理在城乡空间上的表述。引导城乡发展的国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划等规划的编制、管理和实施,构成了复杂的城乡空间治理活动。近年来各地市开展的“多规合一”实践,是探索城乡空间治理的路径、提升治理体系和治理能力现代化的重要举措。如何通过“多规合一”工作,从规划编制体系、空间治理主体、统筹协调机制、配套法规等方面建构一

个空间治理制度框架,以合理分配空间资源、调和各方利益,成为当前经济发展新常态背景下具有中国特色的空间治理实践探索。本文通过分析总结厦门、蚌埠、常熟等地市的“多规合一”工作和空间治理实践,探索建立空间治理的路径和方法,并为其他城市提供经验借鉴。

1 空间治理现存困境

在提升治理体系与治理能力现代化的目标下,如何发挥规划作用,完善空间治理体系越来越受到关注。然而,面对经济社会的转型和多元的管理主体,现行的空间治理模式仍然存在如下问题。

一是空间规划体系缺乏系统性和整体性。我国的空间规划类型以国民经济和社会发展规

划、城乡规划、土地利用规划“三规”并重,其他规划互为补充,成为城市管理建设的主要依据^[1]。国家、省、市级层面的规划编制与部门管理实行上下衔接、垂直管控的模式,上级部门对地方的规划编制和审批存在各级事权不清晰、干预较多等现象。同一层面的各类规划之间互相矛盾、空间冲突、协调性差,无法有效地指导管理和建设。二是空间治理主体的行政边界不清,缺乏协同机制。发改、规划、土地、环保等城市管理主要部门依据各自的规划,对同一城乡空间提出不同的空间管制界线和管制要求,空间管制边界与各管理主体之间行政边界、产权边界、行为边界互相交织模糊不清,直接导致了空间管制的难以落实。政府管理主体仅囿于部门事务,缺少互动协同平台,市场、社会主体的诉求未能反映并参与空间治理,城市管理“越位”、“缺位”,行政审批效率低下。空间治理面临的困境,亟待建构一个城乡空间治理制度框架,实现市域空间的整体协调发展。

2 厦门市的空间治理实践

2.1 工作历程

改革开放30年来,厦门经历了城市规模快速扩张、空间迅速拓展,城市经济社会发展迎来转型期,城市由扩张转向限定开发边界、优化空间布局。厦门市作为建设部的“多规合一”试点城市,致力于推动“治理体系和治理能力现代化的实践和创新,空间规划体系与规划管理制度的深层次变革”,并凭借其城市规模小、城乡一体化程度高、市区两级行政架构简单、各部门信息基础好、规划长期高度集权、市领导高度重视等因素,在空间治理方面做出了有益的探索。

厦门市的空间治理体系构建过程,可以分成3个阶段。第一阶段为2013年编制完成“美丽厦门战略规划”,明确城市发展目标定位、城市发展战略、空间格局,并制定行动计划和共同缔造的实施路径。《美丽厦门战略规划》编制过程中广泛征求并吸纳了各部门、社会团体和广大市民的意见,汇聚全市各阶层共识,经市委、政协讨论协商、人大审议通过,是长期指

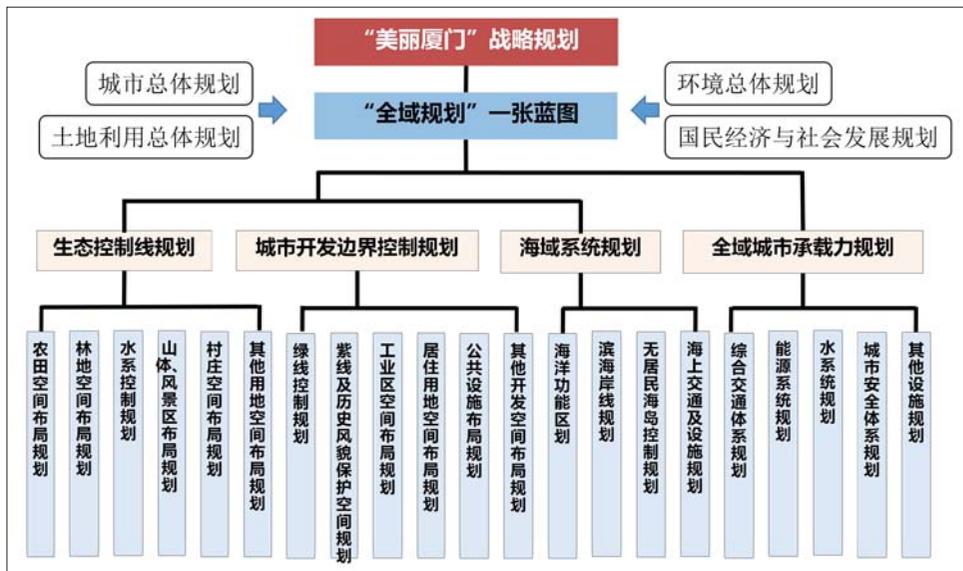


图1 厦门市空间规划编制体系框图

资料来源:厦门市城市规划设计研究院.厦门市全域空间规划“一张蓝图”,2016,作者整理。

导全市工作大局的战略规划,具备了综合性、科学性、民主性和法定性等方面的特征,成为高度共识的城市发展战略,成为“多规合一”的基础。第二阶段为2014—2015年初完成“多规合一”工作。首先构筑“一张蓝图”,整合国民经济与社会发展规划、城市总体规划、土地利用总体规划、环境保护总体规划等内容,划定生态控制线、城市开发边界及城市空间容量,并细化落实生态控制线范围内的基本农田、生态林地等保护控制内容,区分城市开发边界内的生活空间和生产空间,引导重大基础设施和公共服务设施的布局,提升城市承载力和宜居度;其次构建全市统一的协同平台,实现政府各部门空间信息共享和业务协同办理,并依托协同平台以政务中心为组织主体再造审批流程,提高审批效率;三是完善配套机制,以地方立法形式建立保障机制。第三个阶段为2015年初至2016年的“多规合一”深化和应用。一是开展空间规划体系梳理工作,以全域空间规划“一张蓝图”为依据,逐步开展各类专项规划的梳理与修编,将协调整理后的各系统规划图纳入多规合一信息平台,完善全域一张图信息;二是编制完成“十三五规划”,开展近期建设规划、城市建设年度项目计划,并在“多规合一”平台上对接规划内容,强化规划对项目建设的引导统筹作用;

三是建立项目生成机制,建设项目审批前期,形成以发改、规划、国土等多部门协同的项目生成协调机制。

2.2 空间治理的实践探索

2.2.1 建立空间规划编制体系与实施路径,合理安排空间资源

(1) 空间规划体系框架

厦门市贯彻覆盖全域空间、城乡一体、分层管控等理念,以达成共识的战略规划和“多规合一”一张蓝图来向上承接国家、省域层面的上位规划,并整合城乡发展建设与公共管理中较为重要的空间管制要素系统,将全域空间分成城市生态控制线、城市开发边界、海域、承载力4个板块,构建“以战略规划为引领,全域空间规划一张蓝图为统筹,各类系统性规划为支撑”的市域空间规划编制体系(图1)。

厦门市在空间规划体系的引导下,突出经济、社会、文化、生态、政治“五位一体”的城市发展战略规划的主导地位;通过“多规合一”协调城市总体规划、土地利用总体规划、国民经济与社会发展规划、环境保护总体规划,构建“一张蓝图”(图2),处理好生态环境保护与城市建设、城市地区与乡村地区的关系,划定生态控制线和城市开发边界。通过各空间系统的建构

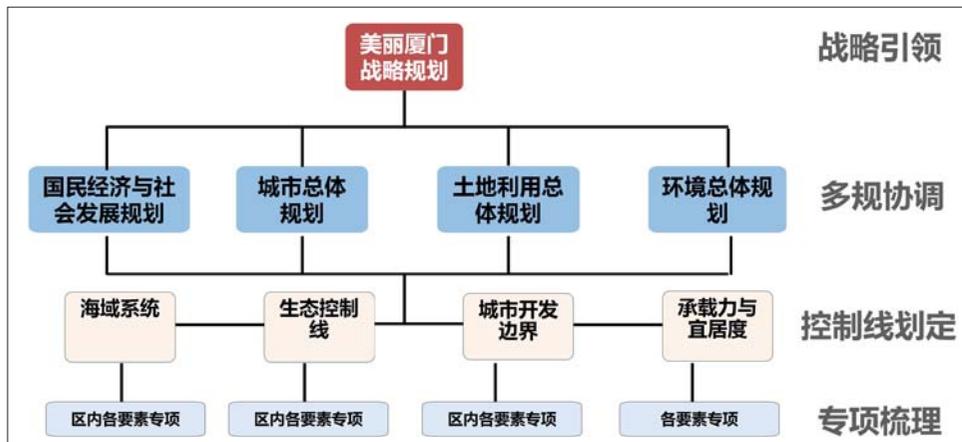


图2 厦门市全域空间规划“一张蓝图”构成图
厦门市全域空间规划“一张蓝图”构成图

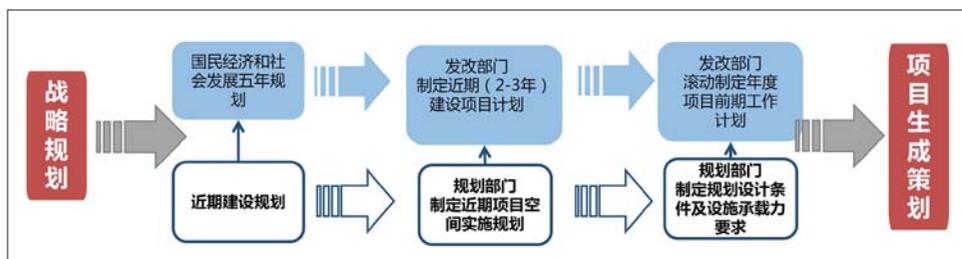


图3 厦门市规划实施路径图
资料来源:厦门市城市规划设计研究院.厦门市“多规合一”项目生成工作组织研究, 2015, 作者整理。

和专项规划整合,划定二级空间管制线,划定生态控制线内的农、林、水、绿等空间要素的控制线,叠加水源保护区、风景名胜等管理界线,划定开发边界内的绿线、紫线和公共设施用地边界或布点,明确全域空间的交通市政等重大基础设施的用地界线和设施布局。通过一、二级空间管制线的划定,统筹安排空间管制边界,合理安排空间资源,衔接管理主体和管理职责,使空间管制边界与管理边界相对接,真正发挥空间管制作用,保持良好的生态系统和海域系统、优化城市空间格局、提升城市承载力和宜居度。

厦门之所以在经过多次探索之后选择这样的空间规划编制体系,一方面基于战略规划的编制与实施能够直接体现城市政府的发展意图与管理诉求,更容易摒弃门户之见,得到市级各管理部门的认可并达成发展共识,另一方面也是由于厦门市的总体规划、土地利用规划必须依据编制办法要求并报国务院审批,国民经济与社会发展规划缺乏长远战略和空间内容,采用任何一种规划均无法涵盖引导城市

发展的核心内容并成为主导。同时,厦门市高度的城乡一体化、清晰的地理空间结构关系,支持其生态控制线与开发边界的“图底关系”划分、各空间要素系统的空间管制划分、全域承载力系统的构建。

(2) 规划实施路径

厦门市根据城市建设进程中政府起主导作用的“强政府”特点,构建“战略规划—五年规划—年度计划”为时间轴的规划实施路径(图3)。战略规划提出长远的目标、理想的空间格局和行动计划,五年规划在战略规划的指导下,进一步明确近期目标任务,对接城乡规划、土地利用和环境总体规划,明确重大片区、重点项目布局,实现发展目标、用地指标和空间坐标的“三标衔接”,改变原来五年规划与空间规划脱节的情况。根据五年规划和部门要求进行年度计划的项目安排,并运用项目生成平台,将项目选址与规划相对接,落实项目布局安排。

厦门市从“项目主导建设”改为“规划统筹项目”,选择“战略规划—五年规划—年度计

划”的实施路径,选择发改委主导、规划与土地部门配合的实施主体,实现规划对空间资源的合理分配,对公共投资、重大项目的布局安排,并以此引导市场投资和开发建设,从而实现政府工作计划与空间规划的对接、公共投资对市场开发的引导。

2.2.2 依托“多规合一”信息平台,形成有效的规划统筹协同机制

首先,重视规划编制阶段协商,建立空间信息共享平台。厦门市开展战略规划编制、“多规合一”工作和专项规划的梳理,均在编制阶段以规划部门牵头,频繁召开市区两级政府及各专业部门的协调会、市人大政协征求意见会、专家咨询会,采取网络调查、规划宣传公示等方式收集了解社会团体和广大市民的诉求和意见建议,并将经过认同的各系统规划纳入“多规合一”的平台,从而促进空间规划信息交流共享。其次,依托统一的建设项目协同审批平台,建立城市管理的协同机制。启动审批制度改革,以政务中心为主导,发改、规划、土地、环保等核心部门协同形成“一张表单、一口进出”,由现场报审、串联审批的“跑部门模式”转变为一表报审、并联审批的“走网路模式”,实现建设项目统一受理和审批,优化审批流程、提高审批效率。其三,依托统一的建设项目策划生成平台,建立规划实施路径的协同。对接“十三五”规划和近期建设规划,建立项目库和近期项目规划布局安排。通过项目生成机制,依托“多规合一”平台交换项目信息和政府各部门意见,落实项目的投资、预选址、用地指标等建设条件,推进策划生成的项目可决策、可落地、可实施,体现实施阶段的规划统筹和部门协同。

在规划编制、管理和实施的全过程中,始终以城乡规划为统筹,以规划部门为主导,发挥城乡规划的龙头作用。厦门市通过管理机构职能改革,将厦门市规划局改名为厦门市规划委,将“多规合一”办公室设在规划委,使规划委由专业部门转变成综合部门,由规划审批为主的部门转变成规划协同部门,在空间治理过程中始终起统筹协调作用,推进并协调了各类规划的编制,统筹协调政府各个职能部门的空间资源

安排与分配,形成强有力的综合治理合力,逐步形成市政府组织、规划部门统筹、部门协作的治理结构,以发挥“城乡规划对城乡发展和建设行为的全社会协同平台的作用”^[2],将城乡规划纳入城市治理体系的建构之中。厦门市还凭借特区立法权的优势,完善法规和政府规章等空间治理协同配套机制,制定《厦门经济特区生态文明建设条例》、《厦门市生态控制线管理规定》、《厦门经济特区多规合一管理若干规定》等法规,以地方立法形式建立保障机制。

3 蚌埠市的“多规合一”实践

3.1 加强规划统筹,合理引导城市有序发展

蚌埠市是皖北地区中心城市,自然资源和生态禀赋良好,经济发展和城市建设速度适中,土地增量指标充足,各类建设项目无需争夺空间资源,市场开发对城市规划的干扰少。各层面的规划均已编制,规划实施程度高。蚌埠市通过“多规合一”工作,构建的规划框架如图4所示。

蚌埠市开展《面向“多规合一”的空间格局研究》作为“多规合一”之“一”,总结、修正、深化完善相关规划,统筹全市发展合力,明确目标定位、生态格局、空间形态结构、空间发展方向、发展时序和重大项目布局等方面的规划内容,以统筹全局达成发展共识,并尽量减少因盲目扩张而带来的城市无序蔓延,实现精明增长和精明管理。

蚌埠市结合各层面规划,围绕中心城区和主要城镇划定“多规合一”的规划区范围,并构建“一张蓝图”。从现状山水资源识别出生态核心要素,从城市总体规划、土地利用总体规划和永久基本农田划分等规划梳理厘清空间管制边界,确定市域生态空间格局,划定规划区内的生态控制线。针对城市总体规划、土地利用总体规划编制期限不同的情况,以土地利用总体规划为基础结合城市总体规划划定2020年建设用地规模边界,以城市总体规划为基础结合永久基本农田、生态格局规划确定2030年用地规模边界,从而划定2020年、2030年城市开发边界,并修正形成城市总体规划的2020年、2030年土地利用规划图。以城市开发边界为基础,结合

“十三五”规划项目库空间分布,提出项目安排和发展时序建议。

事实上,蚌埠这一类城市由于各类规划的空间冲突不多,市场开发对空间资源的争夺不激烈,政府较容易按照城市规划来分配空间资源、推动城市建设,如果对传统城市总体规划的编制办法稍作修正,强化总体规划的空间战略内容,明确城市保护与开发边界等空间管制要求,综合考虑土地利用总体规划、环境规划关于的土地指标、环境保护等相关内容,完全可以形成统一的空间规划,并引导其他专项规划的编制。

3.2 建立以城乡规划为主导的统筹协同机制

由于蚌埠市大量规划由外来单位分头编制,地方规划编制单位和规划管理人才缺乏,城市现状基础资料分散,缺乏汇总整理,但规划之间实质性的空间冲突不多,蚌埠市强调规划编制阶段的政府部门信息互通、工作协调,通过收集整理基础情况,搭建信息平台汇集整理数据,以摸清家底,充分了解、共享空间资源的基本情况,并对接相关规划,通过统筹形成较为稳定的规划预期和空间发展共识。同时,蚌埠市的城市管理建设主要由政府推动,治理能力提升的重点在于推动政府职能体系的科学化、规范化,建立政府主导、自上而下的空间治理协同机制,以市政府统领,规划、土地、发改、环保等核心部门组成管理主体,加强部门沟通交流,建立起部门分工协作、统筹协调的综合管理体系,形成有效的规划统筹协同机制。

4 常熟市的“多规合一”实践

4.1 关注全域城乡空间,注重规划协调

常熟市位于长三角经济圈,区域竞争激烈、土地资源匮乏、城乡用地分散、生态环境面临压力,由于经济发展的驱动,各类建设项目争夺有限的空间资源,呈现市场对规划的干扰、倒逼态势。在建设用地指标极其紧张的情况下,城市规划部门主要关注中心城区建设用地布局,土地部门则采取各种约束指标、不占指标、变相指标等技术手段,把土规的允许建设区指标挖潜到极限,仅设置少量有条件建设区。各乡镇则利用

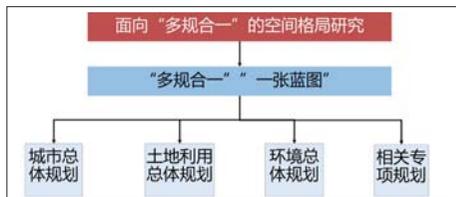


图4 蚌埠市“多规合一”编制体系图
资料来源:厦门市城市规划设计研究院,蚌埠市规划设计研究院,蚌埠市“多规合一”规划,2016,作者整理。

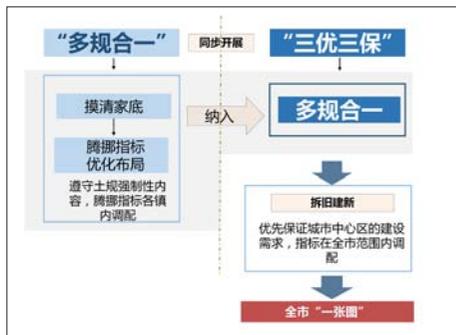


图5 常熟市“多规合一”工作路线图
资料来源:厦门市城市规划设计研究院,常熟市规划设计研究院责任有限公司,江苏省土地勘测规划院,常熟市“多规合一”一张图规划,2016,作者整理。

土地政策的“擦边球”在集体土地上建设大量乡镇企业,拓展村镇用地。常熟市的城市规划与土地规划的矛盾大,土地增量指标严重不足,重点项目难以推进。

针对常熟市的特点,规划编制阶段通过战略规划明确生态空间格局和空间结构关系,并形成“多规合一”和土地部门“三优三保”工作同步开展、明确分工,互为补充的技术路线(图5)。先开展各乡镇的土地规划与城乡规划的比对,结合各乡镇“三优三保”工作,开展土地资源调查、农村居民点和乡镇企业用地的清退量摸底,拆旧建新、盘活存量建设用地,明确各乡镇的城镇建设用地增量指标调整情况,农村居民点和城市用地的增减挂钩,腾挪农村建设用地指标用于城镇建设。根据各项规划的协调和生产、生活、生态“三生”空间格局安排,划定生态控制线和开发边界,并将增量指标优先保证重大片区的建设需求、重大建设项目的落地,从而实现空间资源的合理分配和安排。

4.2 建立上下联动的多方治理路径

针对常熟市城乡空间的矛盾冲突、市镇两

级对空间资源的争夺、城市规划部门与土地部门对农村居民点和乡镇企业用地认定的不同,建立市镇两级政府上下联动,规划、土地、发改、环保等部门协同,政府与市场多方共治的城乡空间治理模式。通过各乡镇的城规、土规对接,“三优三保”工作对土地指标的挖潜清退,各乡镇的发展诉求和市场情况,自下而上反馈市场对空间资源的需求,并以用地总量锁定、城乡有序流转的方式,根据规划要求和项目情况,进行市镇两级的土地指标调整和空间资源分配安排。根据战略规划、城市总体规划及相关规划要求,各政府部门达成共识,自上而下明确生态格局的底线控制和空间形态的布局引导,严守生态控制线、合理安排空间资源。

5 体会与思考

“城乡规划是对空间资源的使用和收益进行分配和协调的过程”^[3],现阶段“多规合一”工作是推进规划编制体系和管理体制改革的过渡性安排,其本质是空间治理的改革,是通过整合空间性规划、建构空间规划体系,提升治理体系和治理能力现代化的工作。厦门、蚌埠、常熟市的“多规合一”工作与空间治理实践的共同点在于,一是整合各类空间性规划,对接规划编制内容,并通过建构空间规划编制体系和规划实施路径的制度设计,实现空间资源的合理分配和安排;二是建立政府为治理主体,兼顾市场和社会诉求的规划统筹协同机制,达到多元共治的目标。当然,由于城市发展阶段和发展需求的不同,空间规划体系的构建和空间治理路径的选择也不尽相同。厦门市构建的“以战略规划为引领,全域空间规划一张蓝图为统筹,各类系统性规划为支撑”的空间规划体系,“战略规划、五年规划、年度项目”的规划实施路径,从空间、时间上构筑规划编制与实施的系统,并建立“市政府组织、规划部门统筹、政府各部门协商、市场和社会参与”的多元协同机制,空间规划体系和空间治理体系较为系统完整,以统筹安排空间资源,实现城市的有序发展,对很多城市具有借鉴意义。当然,应避免过于关注规划的理想化和系统性,忽略了城市作为有机体的

生长性、市场需求的变化多端,走向规划的主观僵化。蚌埠市构建以空间规划为统领的规划编制框架、以政府为主导的空间治理模式,值得经济发展、城市建设速度适中的县级市、地级市参考。常熟市通过土地规划的挖潜整合,城乡规划对空间资源的合理分配,建构上下互动、政府与市场对接协调的城乡综合治理模式,可以为土地指标紧缺的城市所借鉴。

通过3个城市的空间治理实践,也引发我们一些思考。

如何建构空间治理体系,发挥城乡规划的作用,提升治理体系和治理能力现代化?与西方城乡分治、城市是一个自治型地域的情况不同的是,我国的行政建制“市”是一个行政管理单元,市制实行城区型与地域型相结合的行政区划建制模式,市政权管理城区,并管理(或通过县)广大农村地区。源于西方城市规划体系的主导规划、引领城乡发展的城市总体规划,其关注点在于城市中心城区的规划和城市建设用地的安排,土地利用总体规划、主体功能区划、环境总体规划以及其他专项规划也从各自目的出发表达了对土地使用和空间安排的意图,这些空间性规划关注的地域重点不同、互相缺乏协调,与我国的行政管理单元和管理制度未能有效结合。因此,根植于中国的行政建制和社会治理系统,“构建以空间治理和空间结构优化为主要内容,全国统一、互相衔接、分级管理的空间规划体系”^[4];针对城市特点,通过合理的制度设计,研究建立具有特色的市域层面空间规划体系,在有条件的市县统一编制全域空间规划,将各类空间性规划纳入其中,重新界定城乡规划的核心内容和编制方式并“与其他治理行为建立协同关系”^[2],体现城乡规划对空间资源分配和空间管制的引导和控制作用,值得我们在实践中深入探索。

当然,“规划问题从来都不是单纯的技术问题,其背后蕴含着复杂深刻的经济、社会、政治逻辑”^[5]。当前,中国是“强政府”特征,政治权力在空间资源分配中起主要作用,市场对空间资源的需求主要通过与合作,或利用相关部门之间的不协调、管制缺位来实现(如乡

镇企业用地、村镇用地的建设问题),个人和社会组织的声音微弱,也甚少参与空间治理。中国城市空间治理现阶段的问题主要在于政府各部门的互相制衡缺乏协调,通过改革创新“建立有限但有效的政府”,注重“政府职能体系的科学化、规范化”^[3],形成政府各部门的多方协调路径,并逐步加强自下而上的反馈机制,培育社会力量、规范市场秩序。多元的协同治理模式的建立,有待于在各城市的空间治理实践中逐步完善。■

参考文献 References

- [1] 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):9-15.
XIE Yingting, WANG Wei. From multiple-plan coordination to spatial planning system reform [J]. Urban Planning Forum, 2015 (3): 9-15.
- [2] 孙施文,刘奇志,王富海,等.城乡治理与规划改革[J].城市规划,2015(1):81-88.
SUN Shiwen, LIU Qizhi, WANG Fuhai, et al. Urban rural governance and planning reform [J]. City Planning Review, 2015 (1): 81-88.
- [3] 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.
ZHANG Jingxiang, CHEN Hao. Spatial governance: political economy of China's urban and rural planning transformation [J]. City Planning Review, 2014 (11): 9-15.
- [4] 中共中央,国务院.生态文明体制改革总体方案[R].2015.
The Communist Party of China Central Committee, the State Council. Integrated reform plan for promoting ecological progress [R]. 2015.
- [5] 厦门市城市规划设计研究院.“美丽厦门战略规划”总结与提升[R].2016.
Xiamen Urban Planning & Design Institute. Summary and improvement of beautiful Xiamen strategy planning [R]. 2016.
- [6] 厦门市城市规划设计研究院.厦门市全域空间规划“一张蓝图”[R].2016.
Xiamen Urban Planning & Design Institute. One blueprint of Xiamen spatial planning [R]. 2016.
- [7] 厦门市城市规划设计研究院,蚌埠市规划设计研究院.蚌埠市“多规合一”规划[R].2016.
Xiamen Urban Planning & Design Institute, Bengbu City Urban Planning & Design Institute. Multiple planning integration of Bengbu [R]. 2016.
- [8] 厦门市城市规划设计研究院,常熟市规划建筑设计研究院责任有限公司,江苏省土地勘测规划院.常熟市“多规合一”一张图规划[R].2016.
Xiamen Urban Planning & Design Institute, Changshu Architectural Design & Research Institute Co., Ltd, Jiangsu Province Land Surveying and Planning Institute. Multiple planning integration of Changshu [R]. 2016.