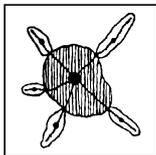


# 改革开放40年以来南京城乡规划发展的演进

## ——兼谈新时代国土空间规划的融合创新

官卫华 叶斌 何流



**提 要** 当前国土空间规划体系的重构要求改革传统城乡规划模式和方法,实现融合与创新。借助南京城乡规划工作视角,回顾40年来我国改革开放总体历程以及南京城乡建设成效和问题,以此折射出规划思路和方法演进的逻辑。伴随改革开放逐步深入,城乡规划持续变革并形成成熟的工作范式,但短板也显然存在,如过于注重地方发展需求而忽视整体统筹和资源约束。然而,当前国家空间规划体系建设尚待深化,应对城乡规划特别是市县及以下层面、详细层次规划模式加以融合,并适应自然资源全域全要素管控、市场经济体制改革深化、空间治理现代化等新要求加以创新。

**关键词** 改革开放;城乡规划;南京;国土空间规划;融合;创新

Evolution of Nanjing's Urban and Rural Planning in the Four Decades of Reform and Opening: With Discussion on the Integration and Innovation of National Territory Development Planning in the New Era

GUAN Weihua, YE Bin, HE Liu

**Abstract:** To reconstruct an integral and innovative national territory development planning system, it is necessary to transform the model and methodology of traditional urban and rural planning. The paper reviews China's reform and opening experience in the past 40 years with reference to Nanjing's urban and rural planning practice in order to reflect on the evolving logic of planning thoughts and methods. As the reform and opening deepened, urban and rural planning formed a mature paradigm but weaknesses, such as privileging local developmental needs and ignoring resource constraints, also became evident. However, it is time to establish the national territory development planning system through integrating urban and rural plans, especially those below the city and county levels and detailed plans, with holistic consideration of controlled utilization of natural resources, the need to deepen market-oriented economy reform and the modernization of spatial governance.

**Keywords:** reform and opening; urban and rural planning; Nanjing; national territory development planning; integration; innovation

中图分类号 TU984 文献标识码 A  
DOI 10.16361/j.upf.201905003  
文章编号 1000-3363(2019)05-0032-09

### 作者简介

官卫华,南京市城市规划设计研究中心副主任,研究员级高级城市规划师, xian-dai89@163.com

叶斌,南京市规划和自然资源局局长,研究员级高级城市规划师

何流,南京市规划和自然资源局副局长,研究员级高级城市规划师

2018年9月中共中央、国务院发布《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》,明确建立以国家发展规划为统领,以空间规划为支撑,由国家、省、市县各级规划共同组成,定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的国家规划体系。同时,党中央组建自然资源部,加强对自然资源工作的集中统一领导,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责,发挥国土空间规划的管控作用,为保护和合理开发利用自然资源提供科学指引。《土地管理法》(修正案草案)规定“经依法批准的国土空间规划是各类开发建设活动的基本依据,已经编制国土空间规划的,不再编制土地利用总体规划和城市总体规划”。2019年5月,中共中央、国务院发布《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,要求将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划,实现“多规合一”,强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用。随后,自然资源部又发布了《关于全面开展国土空间规划工作的通知》《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》等。这不仅是国家对以往贯彻中央城镇化工作会议和中央城市工作会议等精神而开展省级和市县“多规合一”、总体规划修编等试点工作经验的全面总结,更是解决长期以来规划林立、事权不清、职能交叉、重编制轻实

施等问题的重大举措，成为新时代贯彻党中央重大决策部署的空间规划改革顶层设计和纲领性文件。然而，国土空间规划并非各类空间规划的简单组合，亟待适应新形势新要求，加强继承、发扬、融合和创新。改革开放以来，适应市场经济发展和政府职能转变，我国城乡规划工作水平和服务效能实现了历史性跨越，规划编制由相对滞后迈向适度超前，规划管理由机构初创迈向规范高效，规划体系日臻完善，形成了完整成熟的工作范式（张庭伟，2019）。40年来，南京城乡规划工作顺应改革开放大势，开创了诸多创新，也忠实记录了城乡发展的沧桑巨变。通过梳理和回顾改革开放以来国家宏观发展和南京城乡变迁的整体历程、成效及阶段性问题，进一步厘清城乡规划思路和工作方法演进的总体逻辑，全面总结城乡规划变革创新的特点及经验，可对今后国土空间规划改革工作有所裨益。

## 1 改革开放40年我国城乡规划演进历程及南京规划实践

对照国家改革开放脉络（图1），以

规划引领作用的发挥为切入点，以城市大事件为重要节点，系统梳理南京城乡规划、建设和发展历程，划分为四个阶段，并总结分析分阶段城乡规划工作重点及存在问题。

### 1.1 恢复重建阶段（1978—1989年）

改革开放前，我国发展处于短缺型计划经济时期，尤其是建国初期效仿前苏联体制，初创总体规划和详细规划两阶段的城市规划体系，作为对经济计划的空间落实（邹德慈，2008），先是由国家计划经济委员会负责，后又划入国家基本建设委员会。1956年国家建委颁布新中国第一部城市规划法规——《城市规划编制暂行办法》。进入大跃进和文革后，城市规划工作相继进入波动和停滞期（王凯，徐泽，2019）。1978年12月，党的十一届三中全会开启了我国全面进行拨乱反正、改革开放的大幕，标志着我国进入以经济建设为中心的社会主义现代化建设时期。同年，国务院召开了第三次全国城市工作会议，做出“认真搞好城市规划工作”的重大决定，拉开了我国城市规划事业全面恢复的序幕。而后，党的十二大胜利召开

标志着我国改革开放全面展开，逐步由农村向城市以及国企、价格、流通、外贸等整个经济领域拓展。1984年党的十二届三中全会召开，由此我国全面启动了有计划的商品经济建设，以城市为重点的经济体制改革全面展开。同年，国务院发布实施《城市规划条例》，将城市规划工作纳入政府依法行政的职能范围，由国家建设部负责，继承了改革开放前“两阶段”城市规划体系。而后，党的十三大确定党在社会主义初级阶段的基本路线，提出我国社会主义现代化建设“三步走”发展战略。其间，城市规划受到高度重视，规划部门的管理职能得到加强，规划编制成果成为管理依据，基本建立了规划报建审批制度，但是因为国家计划经济痕迹仍较明显，城市建设投资尚未多元化，规划管理手段较为单一，而城市规划已不完全是经济计划的空间落实，成为引领发展和建设管理的工具。

伴随国家城市规划事业全面恢复，南京从规划机构建立、规划管理制度重建、规划编制开展等方面迅速迈开了恢复重建步伐。继北京之后，南京成为全国第二个专门设置城市规划管理机构的

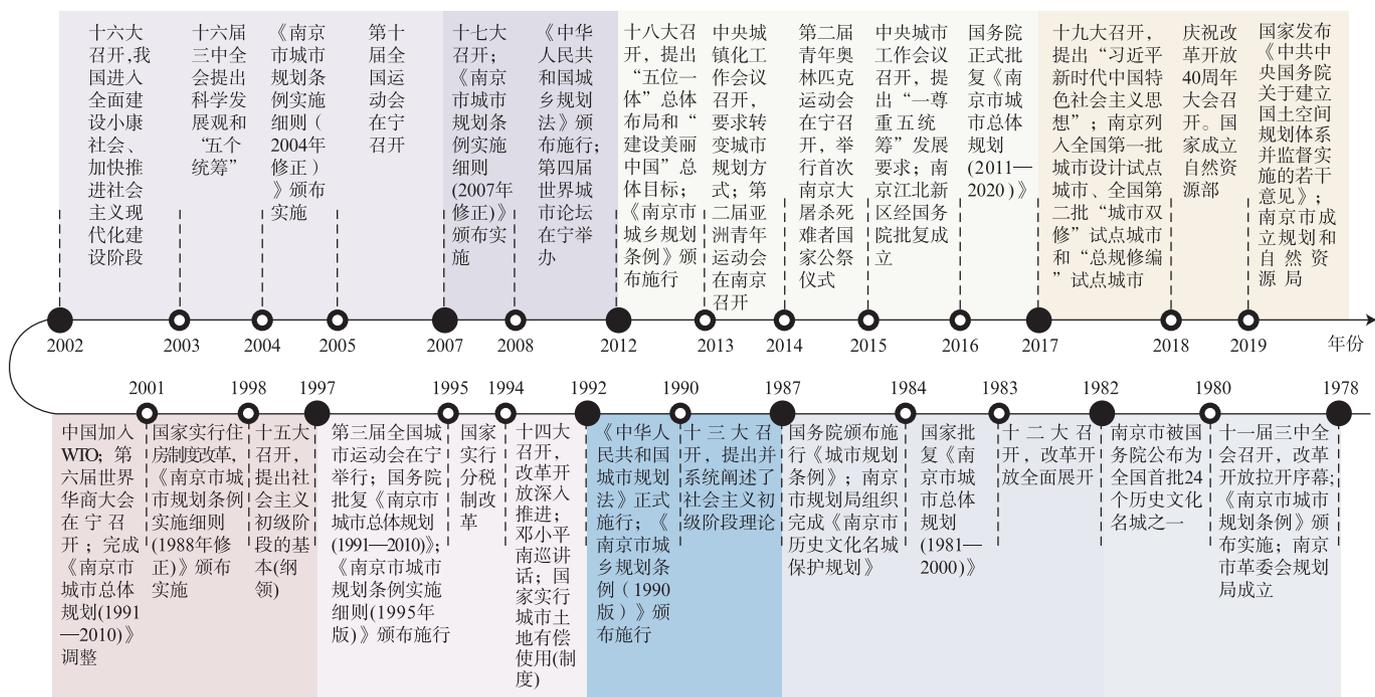


图1 国家改革开放及南京城乡规划历程

Fig.1 The progress of China's reform and opening and Nanjing's urban and rural planning

资料来源：作者自绘。

特大城市，加强全市集中统一规划管理，并且为使规划管理触角更为接近城市建设一线，加强区一级规划管理，先后成立鼓楼、秦淮两区规划办公室和江北、东郊、南郊三个办事处，及时应对违法建设行为，提高规划管理效能。同时，由于规划部门直接参与规划编制，使得规划方案实施性较强，但也存在不规范的问题。适应特大城市规划管理特点，创新开展小区规划、分区规划、控制性详细规划等试点探索，将总体规划意图进行深化和具体化，使总体规划与详细规划、建设管理衔接协调。特别是，适应国家从计划经济向商品经济转轨，应对文革后的拨乱反正，针对知青和下放人员等返城产生的住房短缺、基础设施短板等问题，南京城市规划以补足历史欠账和工业建设为重点，以旧城改造为主导。在规划引导下，南京建成了一批当时在国内具有较强影响力、较大发展规模的钢铁、石油化工、机械、电子仪表和轻纺工业基地，并于1984年经国家批准成为全国经济体制改革综合试点城市，并建成瑞金新村、南湖新村等一批住宅小区，金陵饭店、侵华日军南京大屠杀遇难同胞纪念馆等一批标志性公共建筑以及江心洲污水处理厂、城西干道、城东干道等一批基础设施，区域中心城市地位有所显现<sup>①</sup>。

## 1.2 改革探索阶段（1990—1999年）

至1990年代，以邓小平同志南巡讲话和党的十四大召开为标志，确立了全面建设社会主义市场经济体制的总体部署，形成经济特区——沿海经济开放城市（开发区）——高新技术开发区——沿边沿江内陆开放的整体格局，城市国有土地有偿使用、分税制、住房货币化等改革相继展开，我国改革开放不断向纵深推进（中共中央党史研究室，2016）。由此，掀起我国新一波发展高潮，形成我国社会主义市场经济和外向型经济良好发展的局面，为城市规划搭建了全新平台（石楠，等，2019）。国家相继颁布实施了《中华人民共和国城市规划法》（1990）、《城市规划编制办法》（1991）、《村庄和集镇规划建设管理条例》

（1993）等多项法律法规和标准规范，初步建立了法定城市规划体系，确立城市规划编制与管理的基本工作框架，城市规划走上法制化和规范化发展轨道。这一时期，城市规划编制和管理开始分离，“一书两证”制度成为城市规划实施管理的基本制度，城市规划法定地位得到强化。

适应市场经济转型，考虑到土地出让、投资多元化等多重因素，南京着重在国家立法框架下优化完善规划程序，开展了一大批针对性强的规划编制以及审批管理、批后管理工作，有效缓解了规划管理依据不足的问题。例如，1990年颁布了《南京市城市规划条例》，成为全国最早颁布的城市规划地方性法规，同时针对控规中出现的不足，优化调整思路，先行对土地分类方法、法定指标内容及赋值、土地利用相容性、地块划分等进行试点研究，保证规划成果的科学性和可操作性（南京市地方志编纂委员会，2008）。这一时期，南京城市规划任务以缓解基础设施滞后为重点，强调新区建设与旧城改造并举。在规划引导下，以承办第三届全国城市运动会（1995）和第六届世界华商大会（2000）为契机，通过实施两个“三年面貌大变”城建计划，老城“退二进三”以及河西、苜蓿园、黑墨营等新区住宅建设成效显著，南京高新技术开发区、江宁、新港、六合、大厂等国家级和省级开发区相继涌现，外向型经济发展步伐加速，依托开发区的东山、新尧、浦口等外围城镇快速发展，城乡空间布局得到优化。先后建成禄口国际机场、长江二桥、南京火车站扩建等一批重大工程，基础设施保障能力和交通条件显著提高，城市功能逐渐由工业生产城市向综合性区域中心城市跃迁。以南京为核心的“1小时”都市圈发展获得广泛区域共识，省级层面也自上而下提出了相应规划设想。然而，对空间效益和特色塑造重视还不够，老城过度开发和高层化发展导致老城人口密度增加、多元功能叠加和环境品质下降，“山水城林”城市特色受到威胁，历史文化资源和古都保护压力不断增大（苏则民，2016）。

## 1.3 全面发展阶段（2000—2011年）

2001年加入世贸组织和2002年党的十六大胜利召开标志着我国进入了全面建设小康社会、完善社会主义市场经济体制和扩大对外开放的关键阶段。2000年我国城镇化水平超过30%，进入城镇化加速发展期。随后，党的十六届三中全会提出了科学发展观和“五个统筹”战略即统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放，引领我国走上社会经济全面协调可持续发展的道路。伴随改革开放深化推进，城市规划进入全面繁荣发展期，国家日益重视城市规划工作，《国务院关于加强城乡规划监督管理的通知》《关于加强城市总体规划工作意见的通知》《城市规划强制性内容暂行规定》等陆续发布实施。特别地，2008年1月1日颁布实施的《中华人民共和国城乡规划法》，标志着我国城乡二元分割的规划体系转变为完整的城乡规划体系，并且更为突出了规划的公共政策属性和公共服务职能，建立严格的规划制定程序，完善了与投资体制、土地管理相协调的建设项目规划审批制度，健全了对行政权力的监督制约机制和公众参与机制，加强了对违法建设的查处和制止力度。可见，随着社会主导价值导向由经济建设转向人本主义，城市规划不再仅仅作为促进发展、营造投资环境的手段，而更加体现出社会公正的职责，呈现出向公共政策回归的发展态势，步入科学化、规范化和公开化轨道（石楠，等，2019）。

伴随国家发展要求的深刻变化，南京一方面按照提高行政效能、贴近管理对象、积极服务地方的原则，建立完善分局制，针对南京城市发展近中远地区，采取略有差异的分局模式：对已建区，强调专业化分工合作，着重做精做实；对近郊区，强调以块为主，着重提高效率；对远郊区，按简政强区（园区）改革要求，实现“决策、执法、监督相对分离”，深化行政审批制度改革，加强市对区（园区）的指导、协调和监督，最大限度向区（园区）放权分权，形成市区合力，推动地方发展。另一方

面,深化完善以战略性规划、专项规划、控制性规划、城市设计等四类规划构成的特色规划编制体系。特别是,以举办2005年第十届全国运动会为契机,规划更加注重内涵增长和特色发展,提出“新区做加法”“老城做减法”的空间发展策略,确立了“多中心、开敞式、轴向、组团”的城市空间布局结构,被城市政府采纳并确定为“一疏散、三集中”“一城三区”城市发展战略<sup>②</sup>。可以说,这一时期南京城乡规划任务重在拉开城市发展框架,合理组织都市区现代化功能,有效彰显“山水城林”城市特色。在规划引导下,南京城市建设水平迈上更高的台阶,城市结构进一步优化,城市功能进一步完善,城市品质进一步提升,由“山水城林有机组织的小南京”逐步迈向“山水城林有机融合的大南京”<sup>③</sup>。然而,规划体系仍较为封闭,开放性和弹性不足,且过于强调地方建设需求,而整体统筹不足,城市综合发展效益有待提高。例如,城市生态建设不足,局部存在外围生态开敞空间被侵占和蚕食的现象,而且古都保护压力重重,城市基础承载力不足(苏则民,2016)。

#### 1.4 转型创新阶段(2012年至今)

2012年,党的十八大围绕坚持和发展中国特色社会主义,明确“五位一体”总体布局和“建设美丽中国”的总体目标。2013年、2015年相继召开中央城镇化工作会议和中央城市工作会议,提出“城市规划要由扩张性规划逐步转向限定城市边界、优化空间结构的规划,让城市融入自然,让居民‘望得见山、看得见水、记得住乡愁’”。2017年,党的十九大召开,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,树立了“两个一百年”奋斗目标,坚定了国家改革开放和转型创新的总体方向和基本方略,开启了全面深化改革的新征程,并由此启动了空间规划体制改革和机构调整。2018年3月国家成立自然资源部,城乡规划管理职能由建设主管部门调整至自然资源主管部门。

南京适应城市发展由投资驱动向创

新驱动转型的趋势,确立了“创新名城、美丽古都”的城市发展新目标,启动了“两落地一融合”工程<sup>④</sup>,着力构建“4+4+1”主导产业体系<sup>⑤</sup>,促进全域创新,增强创新活力,加快提档升级。其间,城乡规划工作重在完善特大城市治理模式,以规划条件改革为抓手,纵深推进“放管服”、“互联网+政务服务”等一系列改革措施,深化规划管理机制改革,提升规划工作精细化水平和服务效能。同时,建立起以城市发展战略为导向、城市总体规划为核心、近期建设规划为重点、控制性详细规划为基础、城市设计为引导、美丽乡村规划为特色的多层次递进、脉络清晰、相互衔接、统筹协调的城乡规划编制体系。在规划引导下,南京城市建设成绩斐然,一个现代文明与古都风貌交相辉映、山水城林特色相得益彰、人民幸福感强的宜居宜业新南京正展现在世人面前,“多心开敞、轴向组团、拥江发展”的现代化大都市空间格局初步形成<sup>⑥</sup>。总体上,面向新时代,城乡规划的战略引领和刚性管控效用逐渐加强,但应对国家战略实施以及城乡建设精细化管理的短板仍较突出,亟待适应空间规划体制改革,革新理念、更新方法和完善机制。

## 2 改革开放40年南京城乡规划变革的总体特征

从1978年到2018年,在改革开放的伟大实践中,南京城市发展从改革发轫到全面深化,日新月异、硕果累累,城市规划从无到有、从相对滞后到超前引领,科学引导城市空间布局更为优化、城市功能更为完善、城市环境更为优美、城市活力更为彰显、城市文化更为自信,规划水平走在全国前列。

### 2.1 从“短缺型”物质形态规划转向“综合性”公共政策

改革开放以来,南京先后组织完成了4版城市总体规划,从改革开放初期带有浓重的计划经济痕迹的“补课型”、“空间落实型”的规划,逐渐转向适度超前、成为党委政府落实国家和区域发

展战略的重要行动纲领,规划关注点从老城向市域、从物质空间向人文和制度不断拓展。2001版总规提出的把南京建设成为充满经济活力、富有文化特色、人居环境优良的城市发展目标,被写入南京市第十一次党代会报告,“多心、开敞、轴向、组团”城市空间布局结构和“老城做减法、新区做加法”发展策略被市委市政府采纳,形成“一疏散三集中、一城三区”的城市发展战略(中共南京市委办公厅,等,2008);2011版总规继承性地增加了“拥江发展”布局指引,为江北国家级新区的批准和设立奠定了坚实基础,并优化建立起“圈层、组团”的产业空间布局模式,城市规划从传统物质空间规划向引领保障经济产业和社会发展的综合性规划转变(图2)。法定的城市规划一经批复,即成为社会契约和公共政策,如经批复的控制性详细规划作为国有土地出让的依据,充分凸显了规划的公共政策属性。

### 2.2 从“重城轻乡”转向“城乡统筹、区域协同”的空间规划

坚持城乡统筹的发展观和开放协同的区域观,积极参与“一带一路”、长江经济带、长三角一体化和南京都市圈等不同区域层面规划建设,打破过去“重城轻乡”的规划思维定式,从城乡二元管理转向城乡一体化管理。新世纪初,作为全国县域规划编制试点城市,南京完成了江宁县县域规划和江宁区域城乡统筹规划,对乡村地区规划方法进行了有益探索和创新。《城乡规划法》颁布实施以来,特别是党的十八大后,与城市规划体系相衔接,南京补充完善了具有地方特色的乡村规划体系,先后完成了统筹城乡发展试点镇街、农村特色资源普查、镇村布局、新市镇城市设计、特色田园乡村和田园综合体等一批规划工作,建立健全了“规划师乡村行”活动、基本公共服务设施配套标准、规划制图标准、农民住房设计导则等一批标准规范,实现乡村规划全覆盖,美丽乡村规划建设在国内获得较好声誉。同时,1980年代苏皖赣三省20个城市共同成立“南京区域经济协调会”,

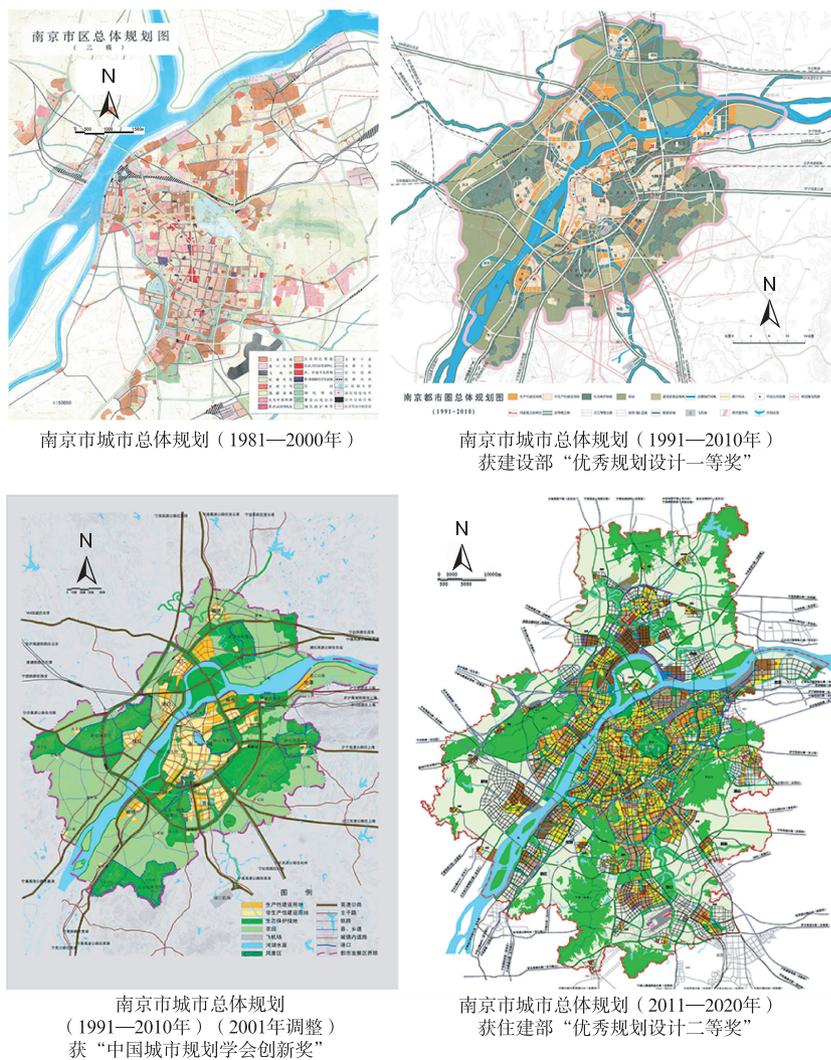


图2 南京城市空间规划布局的演变

Fig.2 The evolution of National urban spatial planning

资料来源：南京历版城市总体规划。

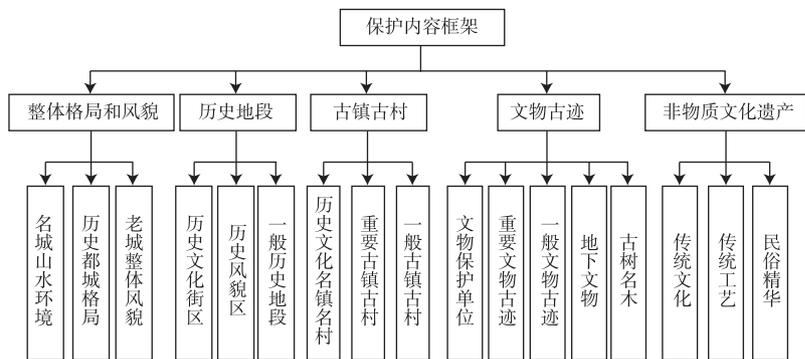


图3 南京历史文化名城保护体系框架 (2010年)

Fig.3 The framework of Nanjing historic and cultural conservation system(2010)

资料来源：作者自绘。

进入1990年代后南京基于大都市空间拓展趋势首次提出了“都市圈”的概念，强调南京城市与沪宁发展轴线的区域对

接。进入新世纪后，江苏省自上而下确定了南京都市圈的发展设想，2013年南京联合都市圈其他七个城市，遵循“平

等协商、优势互补、互惠互利、务实合作、共赢发展”的基本原则，共同成立“南京都市圈城市发展联盟”，并且八市城乡规划主管部门先行成立“城乡规划专业协调委员会”，开展城乡规划协同工作，着力实现都市圈环境共保、交通共网、设施共建、产业共兴、市场公用、创新共赢、人才共通、功能共享、边界共融和机制共创，成为国内都市圈协同合作的典范。而且，南京不断增强与长三角其他中心城市的协作联动，加快宁杭宁淮生态经济带、宁宣黄成长带等发展，助力长三角世界级城市群建设。

### 2.3 从简单被动保护转向更为积极主动的历史文化名城保护

以“找出来、保下来、亮出来、用起来、串起来”为工作路径，南京不断加大历史文化资源保护力度，塑造古都特色风貌，促进历史文化保护传承与当代城市发展互动并进。改革开放之初，南京历史文化保护仍停留在文物点保护层次。南京在国内率先开展文物紫线划定工作，为文物保护单位日常管理提供直接依据。2005年开展覆盖全域的历史文化资源普查工作，突破“文物”范畴，共普查到古建筑、近现代重要史迹、历史地段等文化资源点2067处。并且，通过地方法规、专项行动、创新投入等多种手段，全方位保护历史文化资源，不断扩大保护对象和范围，以此充实和完善保护体系，从仅针对文物的被动保护拓展至如今涵盖环境风貌、城市格局、建筑风格、文物古迹、工业遗产、传统村落和非物质文化遗产等多层次的主动保护（图3）。南京至今已公布309处重要近现代建筑、12片重要近现代建筑风貌区、279处未公布为文保的历史建筑保护名录，完成第一批68栋历史建筑挂牌。并且，陆续颁布实施了《南京市历史文化名城保护条例》《重要近现代建筑和风貌区保护条例》等地方法规及政策文件，成立“历史文化名城保护委员会”和“历史文化名城保护专家委员会”，建立了相应工作制度和运行规则，以法治促保护。

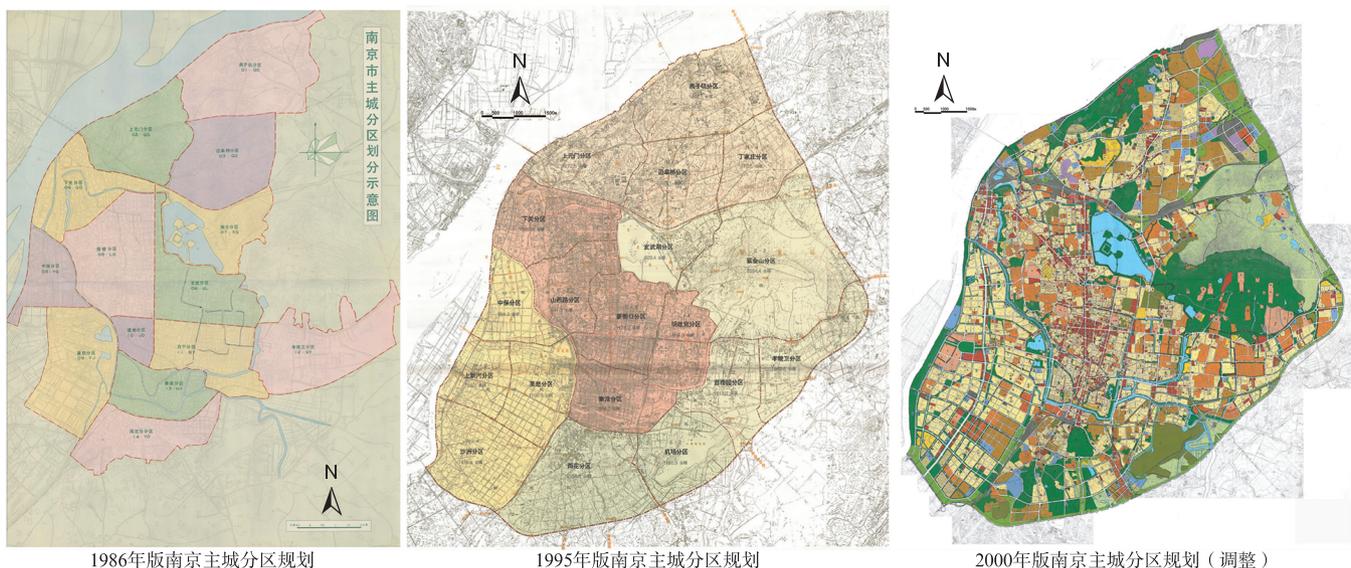


图4 南京分区规划的探索

Fig.4 The exploration of Nanjing district plan  
资料来源：南京历版分区规划。

## 2.4 从单纯的平面用地布置转向三维整体空间塑造

改革开放之初，规划重点是对地面建筑实施管理。1981年版南京总规第一次提出了轨道交通规划，要求结合轨道交通站点和地下管线，加强地下空间开发利用。为有效应对城市建设量骤增和城市高速发展，强化总规与详细规划、规划管理的衔接，南京采用“规划（planning）+法规（zoning）+计算机管理（GIS）”模式，先后开展了以土地细分为主要内容的三轮分区规划工作，以规划单元和行政单元双重导向，有效分解落实总规，具有实施性规划特征和指导管理的重要价值（图4）。并且，南京控制性详细规划从小范围的试点探索发展到控规制度规则建立、成果法定化全覆盖和实施制度创新，形成了一套具有南京特色的控规编制与实施体系，先后完成两轮控规全覆盖，建立起全市统一的控规“一张图”成果库，特别是所提出的以“6211”强制性内容为核心的控规技术控制体系<sup>⑦</sup>，在国内业界产生了积极影响（周岚，叶斌，徐明尧，2007）。同时，南京在国内创新开展了特色意图区规划，将能体现城市空间特色或对城市景观特色塑造有重大影响地区进行空间落实和分级保护，并作为控规强制性内容之一。面向特大城市规划实施管

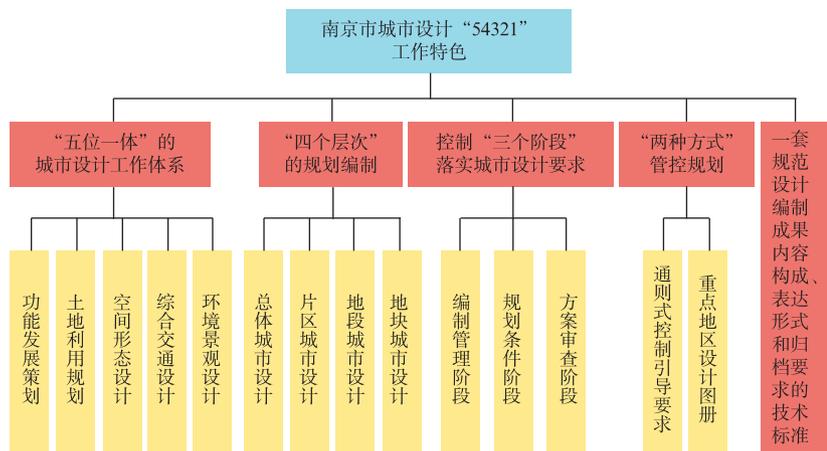


图5 南京城市设计工作体系框架

Fig.5 The framework of Nanjing urban design system  
资料来源：作者自绘。

理需要，仅用二维平面的规划管理手段尚不能充分塑造城市风貌特色，还需通过三维立体的规划管控方法，以城市设计贯穿规划全过程，建立覆盖地上、地面和地下的南京城市设计综合管理平台，有效支撑精细化管理和规划审批，高质量引领城市空间品质提升。十八大以来，南京以提高人的宜居体验为核心，形成了“54321”的城市设计工作体系和工作制度<sup>⑧</sup>（图5），在全国具有领先和示范意义。

## 2.5 从单一的技术管理转向依法行政

历经40年，南京市城乡规划实施管

理从在地形图上手绘建设工程规划红线、手写简单的规划要求，到如今出具建筑市政全要素、图文一体的规划条件，实现了规划实施管理向科学化、规范化的华丽蜕变。改革开放初期，城市规划主要是作为落实国民经济和社会发展规划的手段，管理内容以技术沟通为主，管理方式依靠个人经验，实行“建筑执照”管理制度，缺乏相应的法律法规和标准规范，规划管理随意性较大（南京市地方志编纂委员会，2008）。随着1990年《城市规划法》、《村庄和集镇规划建设管理条例》的颁布实施，规划管理确立了“一书两证”管理制度，逐

步走向法制化、制度化。1990年6月，在国内较早颁布了《南京市城市规划条例》并实施，成为南京城市规划领域第一部地方性法规。可以说，南京城乡规划法规标准从无到有，逐步建立起一套以《城乡规划法》为主干，以各种法规、规范、技术标准为辅助的涵盖规划编制、规划实施、规划监督全过程的城乡规划制度体系。例如，相继出台《南京市城市规划条例实施细则》《南京市市区中心小学幼儿园用地规划和保护规定》《南京市地下空间管理条例》等地方立法，以及《南京市公共设施配套规划标准》《南京市农村地区公共设施规划配套指引》《建筑物配建停车设施设置标准与准则》《街道设计导则》《建筑设计导则》等标准，实现规划管理有法可依。尤其是十八大以来，南京作为全国工程建设领域行政审批制度改革试点城市，结合“互联网+政务服务”要求，积极推进“不见面审批”，实行精简审批环节、压缩审批周期等，在行业内获得了较高的美誉度。

此外，城乡规划决策从封闭、保密转向法制化、民主化，构建起完善的南京城乡规划委员会制度和分层审议机制，充分发挥了专家、公众等多方参与和作用。同时，规划管理技术也从传统手工作业转向更为现代化（图6），规划信息平台实现了从CAD到GIS的飞跃，从单纯的CAD辅助规划制图向集规划制图、数据管理、展示应用、统计分析、辅助决策于一体的规划管理信息系统的转变，实现图档一体、图属联动、图图融合的“多规”协同集成管理和应用。

### 3 新时代国土空间规划框架下城乡规划的融合与创新

新时代国土空间规划体系要加强对城乡规划的融合（图7），突出公共政策设计创新，强调规划目标从侧重地方需求迈向国家战略实施，规划对象从土地利用迈向自然资源全要素管控，规划范围从城乡建设迈向国土全域，规划过程从重编制迈向编制实施监管一体化，管

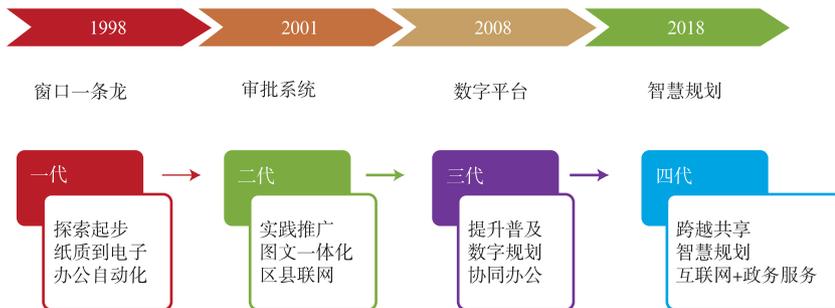


图6 南京规划信息化发展历程  
Fig.6 The progress of Nanjing planning informatization  
资料来源：作者自绘。

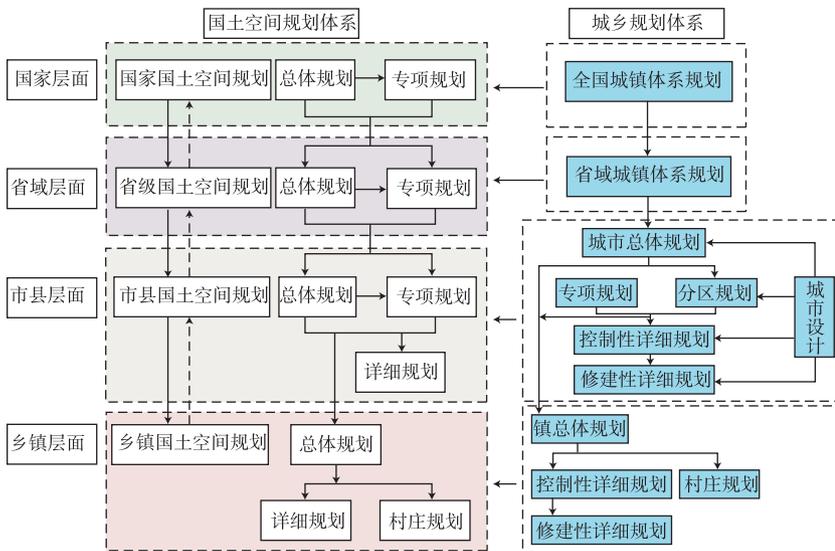


图7 城乡规划全面融入国土空间规划体系  
Fig.7 Overall integration of urban and rural planning into the national territory development planning system  
资料来源：作者自绘。

制方式从单一平面布局迈向三维空间塑造，运行模式从粗放的资源利用迈向精细化的资产和资本管理。

#### 3.1 空间规划运作：强化整合创新，从土地用途管制向自然资源全域全要素管控拓展

贯彻落实生态文明建设要求，以解决发展不平衡不充分的问题为导向，以助力实现“两个一百年”为目标，以实现高质量发展和高品质生活为核心，建立国土空间开发保护制度，涵盖规划编制审批、实施监督、法规政策和技术标准等四个子系统，既各自闭环，又相互交圈。其一，从编制组织来看，国土空间规划要自上而下、上下结合编制，且下级规划要服从上级规划，不得随意修

改和违规变更，若确需修改和调整，要有严格的限制条件和程序要求。同时，与中央-地方事权相匹配，既注重宏观管控，也注重微观引导，上级国土空间规划重在控制性审查和约束性规划，保障国家和区域重大战略落实，指导下位实施性规划编制，将技术审查重心下移（张兵，等，2018）；其二，从实施层面来看，坚持先规划后实施，严格规划实施监督，完善规划定期评估机制，并着力形成全国国土空间规划“一张图”，建立国土空间基础信息平台，体现“多规合一”改革效果。并且，服务“放管服”改革，推进用地预审和规划选址、用地审批和规划许可等审批事项合并，实现“多审合一”、“多证合一”，提高行政管理效率，优化营商环境；其三，

从运行支撑来看,建立统一的国土空间规划技术标准和操作规范,不断完善国土空间规划相关法律法规和政策体系,如资源承载力和国土空间开发适宜性“双评价”、用地分类、各级规划编制办法、数据标准、动态监测、实施评估等(林坚,等,2016)。值得注意的是,各类自然资源的空间属性和产权关系是规划的基础,规划也是各类自然资源调查、核实、登记和确权的重要工具。然而,目前自然资源和资产管理理论储备不足、部门协同不够、监管体制不健全等问题客观存在(严金明,等,2018)。为此,国土空间规划专业知识体系亟待更新和整合,亟待集中多专业多领域成熟理论方法破解技术瓶颈和政策约束,加强新技术应用,规划教育也要由过去功能主义导向下工程主体转向人本主义导向下工程设计、资源管理、社会科学、信息数据等多维专业知识融合、应用实践教育模式(王兴平,等,2018)。

### 3.2 空间规划体系:理顺事权关系,突出战略引领、底线管控和刚弹结合

按照“以管定编”、“以编促管”原则,以不同尺度空间界定各级政府和部门的事权范围,开展分层分类规划(图7):一是与行政管理体系相匹配的纵向五级规划(国家级——省级——市级——县级——乡镇级),实现自上而下的规划层层落实和刚性传导,既充分体现对国家意志的落实,又充分对人民权益诉求和地方治理需要的响应。全国国土空间规划强调战略性,体现保护优先和公共政策导向,突出集成型空间制度设计和法制建设,侧重总体目标、结构调控、跨省统筹和政策指引;省级国土空间规划则承上启下,强调协调性,结合省情深化设计空间政策,侧重全域管控、整体格局、要素协调和跨市统筹;市级国土空间规划强调实施性,体现保护与发展并重,细化落实上位国土空间规划要求,侧重地方战略制定、空间结构引导、底线管控、要素配置和跨区统筹;县(县级市)级的侧重点则与市级层面大致相同,不具备直接指导规

划实施管理的精度条件,还需细化编制下位实施性规划;乡镇级国土空间规划,作为国土空间规划管理的基本单元,以实施管理为导向,是对行政辖区空间保护和开发利用进行具体安排的实施性规划。二是横向三类规划即总体规划、详细规划和专项规划。其一,总体规划上承国家和区域战略实施,下接各类空间要素管制,强调综合性,加强相应行政区全域统筹,重在定底线、定总量和定规则,确定发展目标、功能定位和“多规合一”空间布局,统筹布局城镇、农业和生态三类空间,科学划定和明确城镇开发边界、永久基本农田保护线、生态保护红线及管控要求,实现多要素“激励相容”和优化配置,减少发展的不确定性影响。但是,由于工作精度条件限制,可弹性明确优化调整的政策路径和程序要求,做好“战略留白”。例如,乡镇级空间总体规划可基于指导实施管理的精度要求,依据上位规划对城镇开发边界等强制性要求进行校核和自下而上反馈。其二,详细规划在市县及以下层面编制,是国土空间规划管理的法定依据,对各类空间要素落地布局、用途管制和开发建设强度作出实施性安排。其中,城市化地区在城镇开发边界内编制多层次的详细规划(分区——单元——地块),乡村地区在农村居民点编制“多规合一”的实用性村庄规划,实行“详细规划+规划许可”管制方式。其间,要延续控制性详细规划工作方法,但适应空间治理要求,更为强调上位总体规划的刚性传导,加强与专项规划的融合,并且更加重视保障多元产权利益、空间复合利用和精细化管控,营造城市发展活力和统筹三维空间秩序,而村庄规划实际上也是整合了村域自然资源综合规划、村庄建设规划等内容的法定规划,两者成为核发城乡建设规划许可的重要依据;其他非建设地区则采取“约束指标+分区准入”的管制方式,对自然保护区等实施特殊保护制度,如正负面清单管理、特许经营许可、特定保护名录等。此外,针对具体建设地块的建筑布局、交通组织、管线布置等建设性安排,编制修建性详细规划。其

三,对于特大城市和设区市可延续分区规划方法,编制分区国土空间规划,分区落实总体规划战略和发展指标,强化总规与详规的衔接。其四,专项规划是对特定区域(流域)、特定领域,为体现特定功能,对空间开发保护利用作出的专门性安排,强调纵向跨区域、横向跨专业的各类空间要素统筹配置。市县以上层级空间规划可结合实际编制公共设施、基础设施等专项规划,并实现与总规、详规的融合。

### 3.3 空间规划治理:加强综合治理,实现空间治理体系和治理能力现代化

国土空间规划改革根本目标是要有效应对社会、经济和环境问题,实现空间治理现代化。国土空间规划兼具技术性和政策性,涵盖实体空间、资源资产、数据信息、政策配套、协商机制等方面。改革开放40年来我国形成了城乡规划、土地利用规划、主体功能区规划等多种形式的空间规划,其间只有城乡规划单独立法,城乡规划在空间规划和城乡治理中占据重要地位。目前,还是以《城乡规划法》为主体,《土地管理法》等一般行政法以及涉及空间规划编制、实施、处罚、复议等相关行政法规所组成的空间规划法规体系。伴随国家空间规划改革,亟待完善以《国土空间开发保护法》为主体的空间规划法规体系,管制对象不仅包括各类城乡建设行为,还涵盖各类自然资源要素,实现全域、全要素、全周期的规划管控,使国土空间规划“有法可依”(何明俊,2018)。围绕“山水林田湖草城”生命共同体建设,兼顾公平和效率,强调人与自然和谐共生,完善国土空间用途管制制度,实现国土空间统一规划、整体保护、系统修复、科学利用、综合治理。而且,为保证规划的科学性,要传承和发扬既有城乡规划公众参与机制,充分体现规划的人民性,适应供给侧结构性调整,坚持以社会调查为基础,尊重产权制度,推动多元主体共同参与规划,通过政府、企业、社会的协作,达成规划共识,建立健全社会契约约束机制。特别是,实施性规划要强化

居民和基层组织的主体作用,充分调动社会力量,协调和平衡利益分配,合理管控空间秩序,实现社会协同治理和科学决策。

#### 4 结语

回顾国家改革开放和城乡规划工作历程,城乡规划各阶段的工作任务和重点都紧密围绕着国家改革开放深化逻辑和社会主义市场经济发展轨迹而逐步优化调整,围绕着解决城乡发展面临的实际问题而予以破解,围绕着国家发展目标转型而不断变革。以南京为实证,城乡规划工作顺应40年来改革开放大势,实现从“短缺型”物质形态规划转向“综合性”公共政策,从“重城轻乡”转向“城乡统筹、区域协同”的空间规划,从简单被动保护转向更为积极主动的历史文化名城保护,从单纯的平面用地布置转向三维整体空间塑造,从单一的技术管理转向依法行政,从封闭、保密转向法制化、民主化的城乡规划决策,从传统手工作业转向更为现代化的规划管理技术,形成成熟的工作范式 and 高效的运行机制,引领城乡科学发展和高效的运行机制,引领城乡科学发展和高效的运行机制,但也客观存在诸多问题教训,可供国土空间规划体系重构加以借鉴。

2018年12月,习近平总书记在庆祝改革开放40周年大会上指出,“在新时代起点上继续把全面深化改革推向前进,要增强战略思维、辩证思维、创新思维、法治思维、底线思维,加强宏观思考和顶层设计,确保各项重大改革举措落到实处。”贯彻十九大精神,落实生态文明建设要求,以助力实现“两个一百年”为目标,以解决发展不平衡不充分的问题为导向,坚持以人民为中心,国家正紧锣密鼓地建立全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系,实现“多规合一”,为国家发展规划落地实施提供空间保障。目前,尽管国土空间规划“四梁八柱”顶层设计和“五级三类”总体框架已然明确,但是分级分类规划内容、规划实施监督机制、法规政策和技术标准等方面均尚待深化,特别是市县空间规划体系、详细

规划体系等方面的要求尚为薄弱。改革开放40年来对服务地方发展作用和贡献甚大的城乡规划体系所形成的工作机制可供移植、嫁接,并适应新要求加以融合、创新。一是适应自然资源全要素全域管控,加强多学科协同推进规划知识体系的重构,同时深化明确刚性传导和实施监督机制;二是适应市场经济体制改革深化,理顺纵向府际事权关系,通过“以管定编”、“以编促管”,重构分层分类规划编制体系,突出战略引领、底线管控和刚弹结合;三是适应空间治理体系和治理能力现代化,注重自上而下与自下而上相结合,强化契约精神和产权意识,重视政府职能转变和充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,不断健全横向的政府——市场——社会治理体系。

本文是在《南京城乡规划40年》专题研究基础上整理提炼而成,课题参加人员有叶斌、何流、官卫华、黄宏亮、马晓玲、陈阳、朱霞、包文渊、李娜、潘臻、杨梦丽、封留敏等,感谢同事们的辛勤努力!感谢南京大学张京祥教授、南京工业大学蒋伶教授等在研究过程中的悉心指导!

#### 注释

- ① 1986年由南京市发起,江苏、安徽和江西三省20个成员城市共同成立“南京区域经济协调会”。
- ② “一疏散、三集中”即疏散老城人口和功能,建设向新区集中、工业向园区集中、大学向大学城集中,“一城三区”即河西新城区、仙林新市区、江宁新市区、江北新市区。
- ③ 以十运场馆和保障性住房为代表的城市公共设施得以完善,以民国建筑、历史文化街区、古都山水格局保护为核心的名城风貌得以彰显,以“显山露水、见城滨江”为重点的老城环境整治成效显著,南京明城墙风光带和秦淮河整治分获“中国人居环境范例奖”和“联合国人居特别荣誉奖”。
- ④ “两落地一融合”为科技成果项目落地、新型研发机构落地、校地融合发展。
- ⑤ “4+4+1”主导产业体系即打造新型电子信息、绿色智能汽车、高端智能装备、生物医药与节能环保新材料等先进制造业四大主导产业,打造软件和信息服务、金融和

科技服务、文旅健康、现代物流与高端商务商贸等现代服务业四大主导产业,加快培育一批未来产业。

- ⑥ 河西新城区初步建设成为南京现代化国际性城市中心,国家级江北新区、东山、仙林等地区功能日趋完善,一批高新园区建设全面提速,古都风貌和公共空间环境品质显著提升,六朝博物馆、江宁织造府博物馆、中国科举博物馆等一批反映南京特色的博物馆开放使用,优质公共服务资源逐步向副城新城均衡布局,美丽乡村特色有所彰显,城乡基本公共服务均等化全面推进,市域生态网架基本成形。在“中国最具幸福感城市”的评选活动中,南京已连续11年入选中国十大幸福城市。
- ⑦ “6”是指路红线、绿地绿线、文物保护紫线、河道保护蓝线、高压走廊黑线等六线;“2”是公共设施和基础设施两项设施用地;“11”分别是建筑高度和特色意图区。
- ⑧ “5”是建立“五位一体”城市设计工作体系,指城市设计成果内容包含功能发展策划、土地利用规划、空间形态设计、综合交通设计和环境景观设计五个方面;“4”是关注“四个层次”规划编制,分为总体城市设计、片区城市设计、地段城市设计以及地块城市设计,分别与城市总体规划、片区规划、控制性详细规划及修建性详细规划相对应;“3”是把控“三个阶段”,从编制管理阶段、规划条件阶段、方案审查三个阶段落实城市设计要求;“2”是运用“两种形式”管控,对于工业区、居住区等一般地段和地块要形成一系列通则式的城市设计控制引导要求并纳入控详规划管理单元图则;对于城市中心区、历史文化街区和历史风貌区、风景(名胜)区、主城区主干道和快速路沿线及重要广场周边地区等重点地区则按修建性详细规划深度开展城市设计,形成城市设计图则;“1”是形成“一套技术标准”,规范城市设计编制成果的内容构成、表达形式和归档要求等。

#### 参考文献 (References)

- [1] 何明俊. 改革开放40年空间型规划法治的演进与展望[J]. 规划师, 2018(10): 13-18. (HE Mingjun. Evolution of the spatial-class planning law system in the past reform and opening forty years and its visions of futurity[J]. Planners, 2018(10): 13-18.)
- [2] 林坚, 等. 探索建立面向新型城镇化的国土空间分类体系[J]. 城市发展研究, 2016(4): 51-60. (LIN Jian, et al. Research on establishing a land space utilization classification for new urbanization[J]. Urban Development Studies, 2016(4): 51-60.)
- [3] 南京市地方志编纂委员会. 南京城市志[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2008. (Nanjing Chorography Compilation Committee. Nanjing city chorography[M]. Nanjing: Jiangsu People Publishing House, 2008.)

- [4] 石楠,等. 新中国城市规划科学研究及重要论著的发展历程(1949—2009年)[J]. 城市规划学刊, 2019(2): 24-29. (SHI Nan, et al. A review of Chinese city planning researches and important treatises from 1949 to 2009[J]. Urban Planning Forum, 2019(2): 24-29.)
- [5] 苏则民. 南京城市规划史[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2016. (SU Zemin. Urban planning history of Nanjing[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2016.)
- [6] 王凯, 徐泽. 重大规划项目视角的新中国城市规划史演进[J]. 城市规划学刊, 2019(2): 12-23. (WANG Kai, XU Ze. Evolution of new China's urban planning: a perspective of influential planning practices[J]. Urban Planning Forum, 2019(2): 12-23.)
- [7] 王兴平, 陈骁, 赵四东. 改革开放以来中国城乡规划的国际化发展研究[J]. 规划师, 2018(10): 5-12. (WANG Xingping, CHEN Xiao, ZHAO Sidong. Research on the international development of China's urban and rural planning since reform and opening-up[J]. Planners, 2018(10): 5-12.)
- [8] 严金明,等. 重塑自然资源管理新格局: 目标定位、价值导向与战略选择[J]. 中国土地科学, 2018(4): 1-7. (YAN Jinming, et al. Remold new pattern of natural resource management: target orientations, value guidelines and strategic choices[J]. China Land Science, 2018(4): 1-7.)
- [9] 张兵,等. 城镇开发边界与国家空间治理[J]. 城市规划学刊, 2018(4): 16-23. (ZHANG Bing, et al. Urban growth boundary and national spatial governance[J]. Urban Planning Forum, 2018(4): 16-23.)
- [10] 张庭伟. 中国城市规划: 重构? 重建? 改革? [J]. 城市规划学刊, 2019(3): 20-23. (ZHANG Tingwei. China's urban planning: reconstruction? rebuilding? reform? [J]. Urban Planning Forum, 2019(2): 20-23.)
- [11] 中共南京市委办公厅, 南京市人民政府办公厅, 等. 乘风破浪: 南京改革开放三十年(1978—2008)[M]. 北京: 中共党史出版社, 2008. (Nanjing City Council Office, et al. Nanjing reform and opening 30 years[M]. Beijing: CCP Party History Publishing House, 2008.)
- [12] 中共中央党史研究室. 中国共产党的九十年[M]. 北京: 中共党史出版社, 2016. (CCP Central Party History Laboratory. CCP's 90 years[M]. Beijing: CCP Party History Publishing House, 2016.)
- [13] 周岚, 叶斌, 徐明尧. 探索面向管理的控制性详细规划制度架构: 以南京为例[J]. 城市规划, 2007(3): 14-19. (ZHOU Lan, YE Bin, XU Mingyao. An exploration of institutional framework of administration-oriented regulatory detailed planning: a case study of Nanjing[J]. City Planning Review, 2007(3): 14-19.)
- [14] 邹德慈. 刍议改革开放以来中国城市规划的变迁[J]. 北京规划建设, 2008(5): 16-17. (ZOU Deci. Comment on the changes of China's urban planning since the reform and opening up [J]. Beijing Planning Review, 2008(5): 16-17.)

修回: 2019-08