

# 城市建设纲要编制的若干思考

## ——以宁波市为例

孙娟 朱小卉 闫岩 康弥 何倩倩

**提 要** 落实新型城镇化城市建设的新理念，完善规划编制与建设实施的衔接统筹，尝试提出“城市建设纲要”的新规划类型。通过分析国内城市建设存在的主要问题，借鉴国内外面向实施的规划编制经验，认为城市建设纲要的核心价值应体现在强调理念性，回归“以人为本”的价值取向；强调结构性，聚焦发展机遇的空间骨架；强调整体性，加强多要素的整合统筹；强调行动性，构建“目标——行动——项目”的实施路径。在此基础上，结合宁波城市建设纲要的工作实践，探索此类规划的技术路线和工作方法。

**关键词** 城市建设纲要；人本导向；理念性；整体性；结构性；行动性

中图分类号 TU984 文献标识码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202001011  
文章编号 1000-3363(2020)01-0079-06

### 作者简介

孙娟，中国城市规划设计研究院上海分院院长，教授级高级工程师，26061345@qq.com  
朱小卉，中国城市规划设计研究院上海分院，城市规划师，通讯作者，zhuxh\_planning@163.com  
闫岩，中国城市规划设计研究院上海分院四所所长，高级城市规划师  
康弥，中国城市规划设计研究院上海分院，城市规划师  
何倩倩，中国城市规划设计研究院上海分院，城市规划师

Thoughts on the Compilation of Urban Development Outline——Based on the Practice of Ningbo

SUN Juan, ZHU Xiaohui, YAN Yan, KANG Mi, HE Qianqian

**Abstract:** In response to the urban development concept under new-type urbanization, this paper proposes a new type of planning called "urban development outline" in order to coordinate plan making and implementation. By analyzing the main problems of current urban development and drawing on Chinese and international experiences in implementation-oriented planning, the paper argues that the core value of an urban development outline should be centered on the people, the spatial structure should focus on development opportunities, and the overall coordination of multiple factors and the implementation actions should follow the working framework of "goals-actions-projects". Based on the practical experiences of Ningbo, the paper suggests the technical routes and methodology of urban development outline planning.

**Keywords:** urban construction outline; people-oriented; concept; integrity; structure; action

改革开放40年来的快速城镇化取得了巨大成就，同时也存在诸多问题，中央高度关注城市建设问题和城市病，主要体现为：一是人居环境恶化，相当数量的城市空气污染、交通拥堵、垃圾围城等“城市病”突出；二是个性特色危机，贪大求洋，千城一面，“奇奇怪怪的建筑”层出不穷；三是自然环境破坏，山水特征丧失，难以让居民“看得见山、看得见水、记得住乡愁”。

针对当前城市建设存在的诸多问题，城市规划应起到城市建设的“龙头”作用。2015年召开的中央城市工作会议，明确提出“统筹规划、建设、管理三大环节，提高城市工作的系统性”。然而当前规划编制脱离城市建设运行的矛盾突出（张尚武，等，2017；本刊编辑部，2017），对城市建设的引导和控制常常失效，亟待面向实施的规划编制创新，从寻找“理想的终极蓝图”转变为选择“可能的实施路径”（吴良镛，等，2003）。

基于此，本文尝试开展“城市建设纲要”的规划编制，从建设实施的角度对建设纲要的核心价值和技术路线进行思考。

## 1 当前城市建设问题的反思

### 1.1 建设理念有待转变

城镇化“上半场”注重追求速度，城市建设粗放，人本理念缺失。一是城市建设以效益和经济为发展导向，“开发区”和“新城新区”成为建设重点（李晓江，2019）。孤岛式的新区开发功能单一、服务缺乏，长期无法形成功能齐全的人居环境。“填湖造城”、“削山造地”的“造城运动”盛行，以牺牲生态环境为代价，换取短时的财政收益。二是片面追求城市形象的推销（仇保兴，2004），盲目追求宽马路大广场，攀比效仿（超）高层或标新立异的建筑，脱离实际建设“政绩工程”、“形象工程”，造成城市人性化尺度丧失，风貌形象文化品位低俗。

### 1.2 建设活动过于破碎

城市建设的行动安排以项目为导向，欠缺目标管理视角的统筹协调，导致城市建设碎片化、无序化问题显著。一方面是基于自下而上的项目上报，编制年度建设计划。各实施主体往往从自身发展诉求出发，缺乏重点，缺少衔接，与整个城市发展格局在空间和时间上存在很多偏差的地方（谢广靖，等，2011）；另一方面是落实自上而下的试点建设。强调对试点指标任务的分解落实，注重项目的实施性和显示度，与已有的建设计划缺少有效整合。同时，由于任期制度、财政体制、考核机制等因素，地方部门更加关注本届政府任期内的建设任务（陈玮玮，2007），对远期的建设计划缺乏考虑，导致建设空间常常因政府换届而未能有效延续。

### 1.3 建设内容缺乏统筹

城市建设部门分割，系统不协调，各类开发建设缺乏统筹，资源难以共享（李晓江，2019）。一是城市建设要素间缺乏联动。关注单一的建设目标，对空间价值的综合提升缺乏考虑。如滨江与腹地建设脱节，滨江绿带由政府部门承担建设，强调基础设施的贯通和绿化景观的提升，而腹地开发为市场化主体，

注重追求开发收益，导致滨江地区功能单一，城市活力缺乏载体。二是城市建设部门间缺乏统筹。城市建设的内容众多，道路、市容、市政设施等分属于不同主体建设管理，部门之间“条块分割”、市区两级“建管分离”的矛盾突出。如拉链马路现象，市政管网、轨道交通、街巷整治等建设不同步导致道路重复开挖，在影响城市面貌和市民生活的同时，也造成建设资金的巨大浪费。

### 1.4 规划落地缺少平台

规划编制与建设实施难以有效衔接，远景蓝图难以指导当前的城市建设。反思当前规划编制，从编制内容上缺乏行动安排（张尚武，等，2017），总体规划作为远期的战略性规划，注重规划目标和空间布局的谋划，对规划如何实施指导性弱，缺乏行动计划（本刊编辑部，2017）。规划实施作为常规章节，往往缺乏针对性，无法成为落实总体规划的“行动指南”。从规划运行上缺乏载体。《城乡规划法》明确提出以近期建设规划作为分阶段实施总体规划的重要手段，但在实际工作中未将近期建设规划的实施机制纳入政府部门的操作体系和思路中，与部门工作缺乏统一平台和协调机制（本刊编辑部，2017），未能起到有效指导城市建设的作用。

## 2 国内外的面向实施的规划实践经验

德国、英国、新加坡等国家已建立完整的规划与建设管理体系（谢英挺，王伟，2015），在城市总体规划中体现“战略性的行动规划”的特征，强调规划目标对应的行动领域、实施主体、实施政策的安排（本刊编辑部，2017）。同时国内上海、深圳、北京等城市也开始探索面向实施的创新规划类型，加强对城市重点地区的建设指引。

本文以德国柏林《城市发展战略规划（Stadtentwicklungskonzept）》、英国雷丁《地方发展框架（Local Development Framework）》、《新加坡总体规划（Master Plan）》、上海《黄浦江苏州河

沿岸地区建设规划》、《城市更新四大行动计划》以及深圳《趣城计划》等为例，梳理总结国内外实践经验，发现在目标、空间、内容和框架上呈现出共同趋势和特点。

### 2.1 建设目标：回归以人为本的价值取向

从城市愿景目标来看，以人为本成为全球共同关注的核心议题。

《大伦敦规划2016》核心在于为人和企业拓展机遇，实现高环境标准和高品质生活，以此应对21世纪的挑战。《新加坡总体规划2019》提出“努力对所有年龄段的人创造出一个经济上充满活力和适宜居住的家园”，直接回应“人”的需求，关注人的生活空间，就业机会，精神文化，出行支撑和生存安全。

国内而言，上海《城市更新四大计划》聚焦宜居、创新、人文、休闲等市民关注焦点，提出共享社区、创新园区、魅力风貌、休闲网络四大计划。深圳《趣城计划》探索新的人本主义规划思路，鼓励自下而上、可实施建造的更新方案，对宏观叙事下的传统城市规划进行修正和补充（张宇星，2015）。

### 2.2 建设空间：聚焦发展机遇的价值空间

从空间方案来看，在城市空间格局趋向稳定、用地规划全域覆盖的基础上，聚焦重点发展空间成为共同趋势。

德国、英国、新加坡等国家的总体规划中均明确提出机遇地区、强化地区、战略转型区等类似概念。德国柏林《城市发展战略》在综合考虑各片区人口趋势、经济发展、核心功能、社会特征、气候能源条件、用地潜力等要素后，聚焦十大战略转型区（Transformation-sräume），作为支撑城市应对未来挑战、促进经济增长、提升国际影响力的核心载体空间，并分片提出建设指引（图1）。《新加坡总体规划》关注枢纽地区、风景人文地区与创新地区，明确提出樟宜机场片区、北海岸、南海岸、加冷河、巴耶利峇空军基地、榜鹅数码区、铁轨

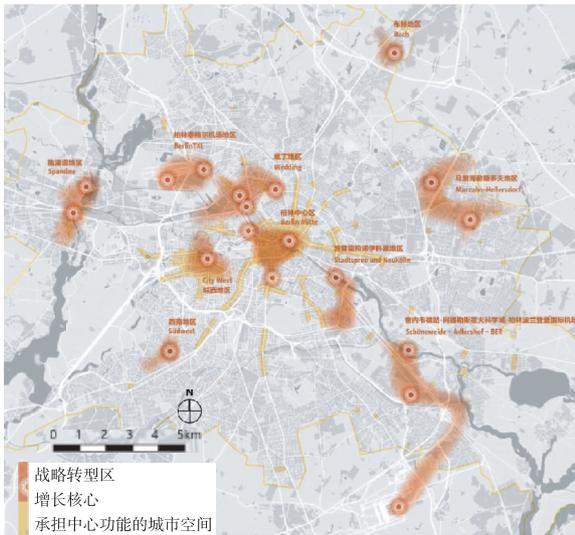


图1 柏林城市发展战略2030战略转型区分布示意图

Fig.1 Transformation areas identified in Urban Development Concept Berlin 2030

资料来源：柏林城市发展和住房局，2015。

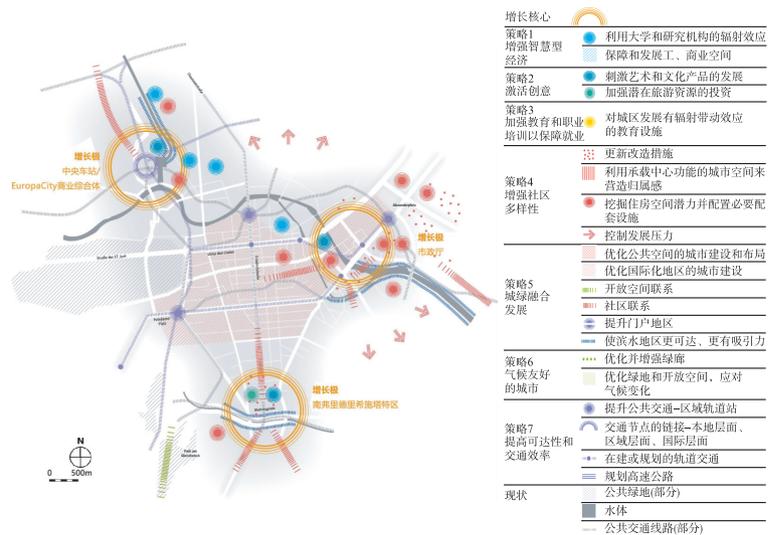


图2 柏林城市发展战略2030“柏林中心”战略转型区建设指引

Fig.2 Construction guidelines for the transformation area "Berlin Mitte" in Urban Development Concept Berlin 2030

资料来源：柏林城市发展和住房局，2015。

走廊、伍德兰兹区域中心等八大战略转型区，重点促进片区内的经济增长、创造就业和建设面向居民的便利设施。

同样，上海聚焦市民最期待和最能感知的“一江一河”地区，通过《黄浦江、苏州河沿岸地区建设规划》对黄浦江核心段45km和苏州河中心城区42km提出明确建设要求。在此基础上，2019年上海住建委进一步谋划“绿色珠链”，在深化城区的基础上向外围拓展，将黄浦江上游及太湖流域纳入总体滨水公共空间提升框架，扩大影响力和示范效应。

### 2.3 建设内容：强化多种要素的整合统筹

建设内容的指引强调建设要素的统筹考虑，响应日益多样化的人群需求，加强各专项系统之间良好衔接与协调。

如柏林《城市发展战略》为每个战略转型区制定详细的建设指引（图2），将各项建设要素进行整体安排，包括研发、文化艺术、旅游、教育、居住、枢纽站点等多项不同类型的设施布点优化措施，以及提升开放空间品质与可达性所需增补的绿廊绿道、交通通道等线性联系。

上海《黄浦江、苏州河沿岸地区建设规划》以“一江一河”为骨架，制定创新活力、休闲网络、魅力水岸、蓝绿

表1 英国雷丁地方发展规划框架

Tab.1 Local development framework of Reading

框架层次	雷丁地方发展框架 Reading Borough Local Plan
核心战略 Core strategy	第1章 简介 Introduction
	第2章 愿景与目标 Vision and objectives
	第3章 空间策略 Spatial strategy
	第4章 一般政策 General policies 4.1 跨边界政策 Cross-cutting policies 4.2 建筑和自然环境 Built and natural environment 4.3 就业 Employment 4.4 居住 Housing 4.5 交通 Transport 4.6 零售、休闲与文化 Retail, leisure and culture 4.7 其他功能 Other uses
特定区域部分 Area-specific sections	第5章 雷丁中心区 Central Reading 5.1 区域背景 Area context 5.2 雷丁中心区策略 Strategy for central Reading 5.3 雷丁中心区一般政策 General policies for central Reading 5.4 重要机遇地区 Major opportunity area
	第6章 雷丁南部 South Reading
	第7章 雷丁西部和瓦勒赫斯特 West Reading and Tilehurst
	第8章 卡弗森和艾默格林 Caversham and Emmer Green
	第9章 雷丁东部 East Reading
实施与监测 Implementation and monitoring	第10章 实施 Implementation 10.1 实施措施 Implementation measures 10.2 履行时间表 Delivery timescales 10.3 基础设施建设计划 Infrastructure delivery plan
	第11章 监测 Monitoring

资料来源：雷丁市会议，2019。

轴带与旅游品牌五大行动，从功能活化、公共空间、环境生态、城市形象、旅游策划等多个维度着手，共同助力打造对标上海全球城市定位的世界级公共客厅。

### 2.4 实施框架：形成“目标——行动——项目”的传导体系

从实施框架来看，建设导向的规划编制更加注重从战略目标到行动落实的一体衔接，以雷丁为例，英国《地方

发展框架》由三部分组成(表1)。一是核心策略(core strategy),提出地方发展目标和战略的政策性文件;二是特定区域部分(area-specific sections),针对各分区提出近期建设的重点行动和重要机遇地区;三是实施与监测(implementation and monitoring),提出实施措施、行动履行时间表以及基础设施建设计划,明确建设资金、建设主体等具体安排。

国内实践中,上海《城市更新四大行动计划》针对四大行动采用“12+X”的弹性管理方式推进,明确12个典型性、创新性、公众性与实施性均比较突出的项目,作为近期的示范重点,并可增补示范项目,纳入“X”类。深圳《趣城计划》提出要以地点激活城市,谋划特色公园广场计划、特色滨水空间、街道慢行生活计划、创意空间计划、特色建筑计划、城市事件计划等六项子行动,并在每项子行动下形成10—20个试点项目(张宇星,2015)。

### 3 城市建设纲要的核心价值

基于国内外面向实施的规划经验借鉴,本文认为城市建设纲要的编制工作应体现以下四点核心思想:理念性、整体性、结构性和行动性。

#### 3.1 理念性:从“工程导向”到“人本导向”

进入品质提升的城镇化的“下半场”,城市发展的逻辑转变,带动城市建设的视角从重速度、重形象的“工程视角”向有温度、重感知的“人本导向”转变。顺应新的时代趋势,引导城市建设的理念转变。

一是进入生态文明时代,改变惯性的扩张式发展思维,重新认识生态人文地区的空间价值,激发有“风景”的地方兴起“新经济”。

二是回归以人为本时代,坚持人民城市为人民。以市民群众的需求为导向,因地制宜地寻找市民最关心的问题,满足人民群众对美好生活的需求。

三是面向知识——创新时代,知识

和人才成为核心资源。营造对创新人群具有强大吸引力的城市,提供符合创新人群需求的供给和环境营造。

#### 3.2 结构性:从“项目主导”到“结构引领”

城市建设纲要应体现战略意图,抓住城市发展中的主要脉络和关键环节,纲举目张,制定指导未来城市建设的行动纲领。

在空间上需要统筹好“个体”与“整体”的关系,从针对具体单个项目的谋划,转变为聚焦目标引领下的城市价值空间。守住底线的保护结构,引导城市建设地区的精明增长,凸显蓝绿空间的生态底色。彰显独特的魅力结构,激活滨水地区、艺术文化地区和特色商业地区等公共空间,提升城市活力和文化品质。聚焦潜力的发展结构,围绕区域联动地区、枢纽地区、创新地区等机遇空间,对标一流建设标准,带动城市空间的转型优化。

在时间上需要处理好“近期”与“远期”的关系。城市建设纲要应当立足现状,切实解决当前城市建设面临的突出问题,近期建设时限与当届政府的国民经济社会发展五年规划相挂钩,形成政府部门的近期工作抓手,保证重要建设空间在公共投资上形成合力,提升城建资金的有效性。同时体现纲要的战略性和构建长远的目标框架,远期时限与国土空间规划衔接,符合国土空间规划的目标愿景和空间布局。

#### 3.3 整体性:从“单一维度”到“多元价值”

城市建设是涉及多主体、多部门的复杂的系统工程,城市建设纲要应起到整合空间资源、统一目标共识的作用。

一是制定多要素集成的建设行动。建设行动不应局限于单一的建设要素,而应围绕城市核心的空间结构骨架,促进生态、活力、人文等多元价值的综合提升。整合建筑、景观、市政、交通等不同建设内容,提升公共领域的空间价值;加强地上与地下的同步建设,强化基础设施和空间集约利用;引导政府和

市场的联动开发,体现公共投资的杠杆带动作用。

二是搭建多部门协同的公共平台。建设纲要不是具体项目的提供者,而是行动平台的搭建者。建设目标的落实必须借助各部门和各主体的运行机制,调动实施主体的积极性。转变以具体项目为焦点的工作方式,聚焦总体目标和行动分解的过程,使各部门对其负责的工作内容形成认同感,共同推动建设纲要的顺利实施。

#### 3.4 行动性:从“蓝图展望”到“行动路径”

城市建设纲要是将总体建设目标转化为具体建设活动和政策文件,推动有序实施的整体过程。强调“分时”和“分工”的目标分解,加强相关配套政策的研究,形成从蓝图式向过程式转变。

从“分时维度”明确“时间表”,将城市建设的远期目标分解为阶段性的具体目标。针对近期建设任务需要制定较为详细的行动安排,明确建设规模、建设方式、投资估算、形象进度等建设指引。

从“分工维度”落实“项目库”,以项目为抓手,明确相关实施主体,强化纲要实施的过程管控。筛选具有显示度和可推广的示范项目。考虑两类示范项目,分类指引针对重点建设系统,集中示范聚焦核心建设空间。

从“实施管理维度”完善“政策包”,从政府部门的行政流程和职权角度出发,加强实施保障的机制体制创新,重点关注建设模式、融资方式、优化运营、协调管理等方面的政策建议。

## 4 宁波城市建设纲要的技术路线思考

为了落实省市“加大新型城镇化力度”的决策部署,以城市品质提升带动城市转型发展,宁波市开展《宁波城市建设纲要(2019—2035年)》的编制工作。目的在于衔接战略规划目标,指导近期建设计划,系统谋划城市建设的工作安排。基于对城市建设纲要的内容理

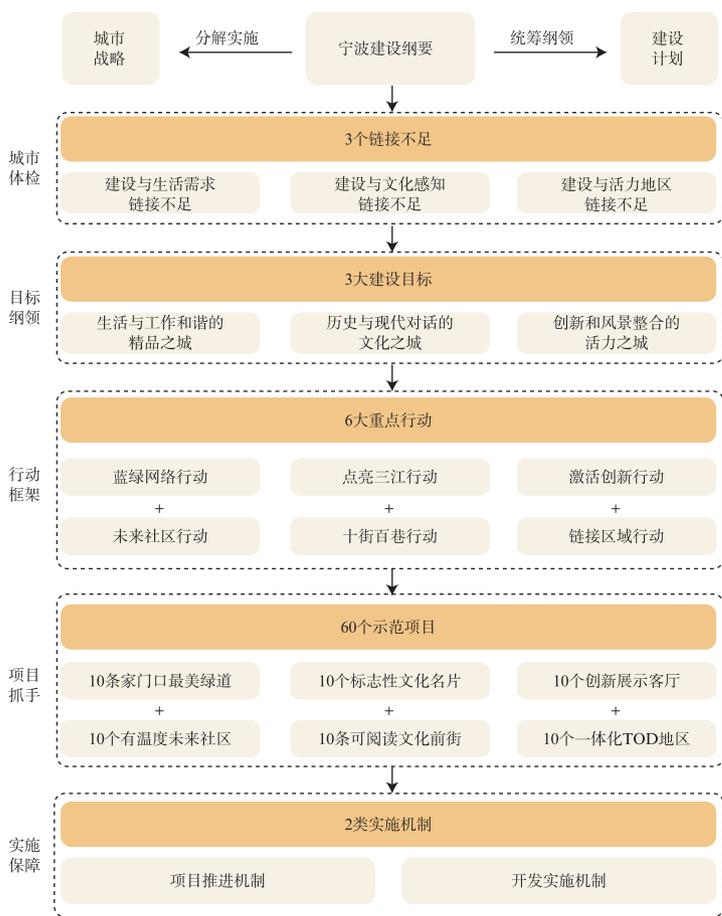


图3 宁波建设纲要项目技术路线

Fig.3 Roadmap of the program of Ningbo urban development outline  
资料来源：作者自绘。

解，本文提出“城市体检——目标纲领——行动框架——项目抓手——实施保障”的技术路线（图3）。

#### 4.1 开展“人本视角”的城市体检

有别于传统规划评估关注社会发展指标，本文强调从人的视角开展对当前宁波城市建设工作的全面反思。运用“人本数据”的评价方法，借助多种来源的大数据，通过人群行为客观评价各类空间的使用绩效。聚焦“人本需求”的建设空间，以“六区六道”为研究重点，六区为吸引人群的价值空间，包括宜居社区、滨水地区、人文地区、生态地区、门户地区和创新地区，六道为部门工作的核心抓手，包括蓝道、绿道、街道、轨道、管道和快道。

研究发现宁波当前的城市建设存在三个“链接不足”的问题。一是“建设与生活链接不足”，绿道建设与市民生

活空间和活动需求不匹配，社区建设难以满足“15min生活圈”要求。二是“建设与文化链接不足”，滨水地区缺乏腹地公共功能联动，人文地区缺少文化场景的整体营造。三是“建设与活力链接不足”，创新地区缺乏面向创新人群的空间营造，门户地区缺乏直联直通的交通支撑。

#### 4.2 建立多维度的目标共识

借鉴国内外城市建设目标的演变趋势，从经济发展的单一目标向社会文化生态的多元路径转变，思考宁波未来的城市建设目标。

从市民需求的维度要坚持“精品”，顺应宁波强核心的空间特征，落实新型城镇化的市民化要求。从特色营造的维度要畅想“文化”，传承宁波丰厚的文化积淀，应对个性化艺术化的消费趋势。从发展远景的维度要点亮“活力”，

结合宁波人口变化趋势，提升对青年创新人群的吸引力。

基于以上考虑，本文提出宁波的城市建设要“链接生活、链接文化、链接未来”，营造生活与工作和谐的精品之城，历史与现代对话的文化之城，创新和风景整合的活力之城。

#### 4.3 构建“目标——行动——项目”的行动框架

推动建设目标的落实，构建“目标——行动——项目”的行动框架。对应三大建设目标，形成六大重点建设行动。每项建设行动包括建设指标和任务指引两部分内容。建设指标按照2025和2035年两个时间节点予以明确，任务指引基于建设目标和建设理念，提出空间和时间维度的建设重点引导。

对应“链接生活”的建设目标，提出“蓝绿网络”和“未来社区”行动。凸显“三江六塘河，一湖一水乡”的生态脉络，引导老城、旧村和新城的社区分类营造。

对应“链接文化”的建设目标，提出“点亮三江”和“十街百巷”行动。聚焦“三江六岸”的魅力骨架，塑造可阅读的“文化前街”和人情味的“生活后巷”。

对应“链接未来”的建设目标，提出“激活创新”和“链接区域”行动，引导“拥江揽湖滨海”的战略平台打造，加强长三角“1小时交通圈”、大湾区“半小时交通圈”和轨道城市建设。

在六大建设行动的框架下，各实施主体结合各自发展诉求和实施条件，提出可操作的60个标杆示范项目。

#### 4.4 完善“工作推进”和“开发政策”的机制保障

为保障纲要的顺利推进，提出两方面的政策机制建议。一是明确工作推进机制。市级搭台，明确行动框架，区级唱戏，持续项目推进，搭建工作协同的公共平台。二是制定政策优化清单，针对存量更新地区、滨江地区、轨道地区等加强配套政策支撑。

