

# 超大城市转型发展视角下的空间治理型规划探索

## ——基于广州市国土空间总体规划实践

邓毛颖

**提 要** 推动超大城市空间治理转型是国土空间规划的关键任务。空间治理型规划框架如何构建、如何发挥作用仍亟待探索。广州在2018年作为全国唯一的市级国土空间总体规划试点，立足适应新时代超大城市转变发展方式的要求，对空间治理型规划技术思路、编制内容和实施机制进行了探索实践。基于广州市国土空间总体规划，结合广州历次总体规划对城市转型发展的响应机制分析，提出以落实国家使命为目标、以空间资源配置为核心、以空间利用转型为抓手、以动态数智治理为支撑的治理型规划框架。在此基础上提出，在战略方面应转化国家责任为空间发展方略，在资源配置方面应基于新的发展理念形成资源配置新机制，在空间利用方面应形成适应超大城市需求的空间利用方式，在实施方面应建立可感知与自适应的数智化治理系统。

**关键词** 超大城市转型发展；空间治理型规划；国土空间总体规划；广州

中图分类号 TU984 文献标志码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202404007  
文章编号 1000-3363(2024)04-0051-07

### 作者简介

邓毛颖，广州市规划和自然资源局局长，教授级高级工程师，注册城市规划师，26886688@qq.com

Spatial Governance Planning from the Perspective of Megacity Transformation and Development: The Case of Guangzhou Territorial Spatial Planning

DENG Maoying

**Abstract:** Promoting the transformation of spatial governance in megacities is a key objective of national spatial planning. However, how to establish an effective spatial governance framework and enhance its effect requires further exploration. In 2018, Guangzhou was chosen as the sole city-level jurisdiction in China for a pilot territorial spatial planning initiative. To align with the mandate for supercities to transform development models in the new era, this paper explores the technical approach, planning content, and implementation mechanism of spatial governance planning. Drawing from insights gained in Guangzhou's comprehensive planning practice and the analysis of the impacts of city's previous master plans on urban transformation and development, the paper proposes a governance-oriented planning framework. The framework aims to carry out national missions with a focus on spatial resource allocation and transformation of space utilization under the support of a dynamic digital governance system. Built on this foundation, the paper proposes transforming state responsibility into a spatial development strategy. Regarding resource allocation, it proposes a new approach based on new development concepts. For space utilization, it advocates for an adaptive model that can meet the needs of megacities. In terms of implementation, the paper recommends establishing a perceptible and self-adaptable digital governance system.

**Keywords:** transformation and development of mega cities; governance-oriented planning; territorial spatial planning; Guangzhou

**国**家“十四五”规划纲要提出，“要转变超大特大城市开发建设方式，完善城市精细化管理体制，推进以人为核心的新型城镇化，探索超大城市治理现代化的道路”<sup>[1]</sup>。国土空间规划作为谋划空间发展和空间治理的战略性的、基础性、制度性工具<sup>[2]</sup>，

与城市发展转型双向互动、互促共进，是治理体系现代化的重要构成，也是城市发展转型的空间映射、城市治理的协调方式<sup>[3-5]</sup>。因此，引领推动超大城市空间治理转型成为当下国土空间规划改革的重点方向。一方面，城市发展转型促进了空间规划的演变。空间规划通过规划内容、价值理念、空间结构、实施路径等方面的不断演化回应城市发展转型的需要。另一方面，空间规划也在推动着城市空间治理方式的转型<sup>[6]</sup>。纽约、伦敦、北京、上海等世界城市普遍将空间规划作为引导和调控城市发展、适应并推动城市转型的重要工具，借助合理的、前瞻性的规划对城市发展机遇和挑战做出有效应对<sup>[7]</sup>。

围绕超大城市转型发展，国内学者从经济周期<sup>[8-9]</sup>、制度演进<sup>[10-11]</sup>、政策治理<sup>[12-13]</sup>、社会结构<sup>[14]</sup>等视角进行了分析研判，有学者从演化阶段<sup>[15]</sup>、动力机制<sup>[16]</sup>、发展绩效<sup>[17-18]</sup>等方面对超大城市转型的特征与效益进行了剖析。总体上，我国超大城市发展经历了四个阶段：新中国成立至改革开放阶段，城市以工业为基础，主要围绕生产中心开展城市建设；改革开放后至2000年，伴随对外开放和市场经济的引入，开发区建设带动了城市空间的快速拓展；2000至2020年，财税体制、土地使用制度、住房制度等系列改革合力，城市空间作为资本增殖、积累以及资源、财富分配的载体实现了跨越式拓展；2020年以后，我国由快速城镇化阶段逐步进入稳定发展阶段，发展重点由速度增进向质量提升转变，经济与社会、文化、生态等多元目标的矛盾逐渐凸显。在这个过程中，超大城市面对准确把握新发展阶段、深入贯彻新发展理念、加快构建新发展格局的战略要求，面临转变发展与治理方式的迫切需求<sup>[19]</sup>。新时代时空演变、制度环境变化赋予规划实践以新的转型方向<sup>[20]</sup>，规划顺应新时代发展的要求而优化<sup>[21]</sup>，形成规划对象向全域全要素拓展<sup>[22-24]</sup>、规划目标更加综合多维<sup>[25]</sup>、规划过程强调编管全流程循环反馈<sup>[26-27]</sup>、规划机制突出央地协作治理<sup>[28-29]</sup>等治理型空间规划编制方法。

广州作为有着2200多年建城历史的超大城市，常住人口超过1880万，是我

国超大城市的典型代表，同时广州也是我国城市总体规划最早实践的超大城市之一，从1954年至今广州共编制了17版城市总体规划。2018年广州作为全国唯一试点开展国土空间总体规划试点工作，率先贯彻超大城市转型发展需求，探索以超大城市空间治理为导向的空间规划编制方法，为新时代中国超大城市空间规划编制提供了广州经验。本文以广州城市转型发展与规划响应演变的历程为观察样本，提炼形成适应超大城市转型发展的治理型规划逻辑思路和方法，为超大特大城市以空间规划引领空间治理转型提供借鉴。

### 1 城市转型发展背景下的广州空间规划演变

广州历来高度重视规划引领作用，在生产城市建设、改革开放驱动、城镇化快速发展以及当前高质量发展等不同时代背景下，推动了总体规划从项目落实工具向城市治理手段的转型，有效指导了不同时期的城市的建设与发展。见图1。

#### 1.1 新中国成立初期到改革开放：工业生产主导下的计划型规划

在党的七届二中全会提出的“城市

工作的中心环节是迅速恢复和发展城市生产，把消费的城市变成生产的城市”指导下，为尽快恢复城市正常运转、建设生产型城市，广州先后共编制了13版城市总体规划。这一时期的总规在编制内容和方法上进行摸索，规划框架尚未完全稳定，可以视作国民经济计划的延伸，呈现出为生产服务的特点。在编制重点上，将工业用地作为最重要的空间要素，兼顾考虑国防安全，在城市外围分散布局4个工业片区，呈现出以传统中心、以工业组团为单元、沿江蔓延的发展特征。

#### 1.2 改革开放至2000年：经济增长驱动的发展型规划

随着改革开放后城市发展中心转移到经济建设上，“从生产性城市向综合性城市转变”逐步成为城市发展的主旋律<sup>[30]</sup>。但此时广州老城区人口密度达3.6万人/km<sup>2</sup>，外围点状布局功能相对单一的工业组团，面临着老城过度拥挤、外围发育不足、城市框架尚未拉开的问题，难以有效支撑经济的快速发展。

为提升城市综合服务职能、供给吸引境外资本流入的产业空间，广州启动编制新一轮城市总体规划和第一版土地总体规划，以空间计划型管控和组团式增量发展手段，为商务中心、制造业、

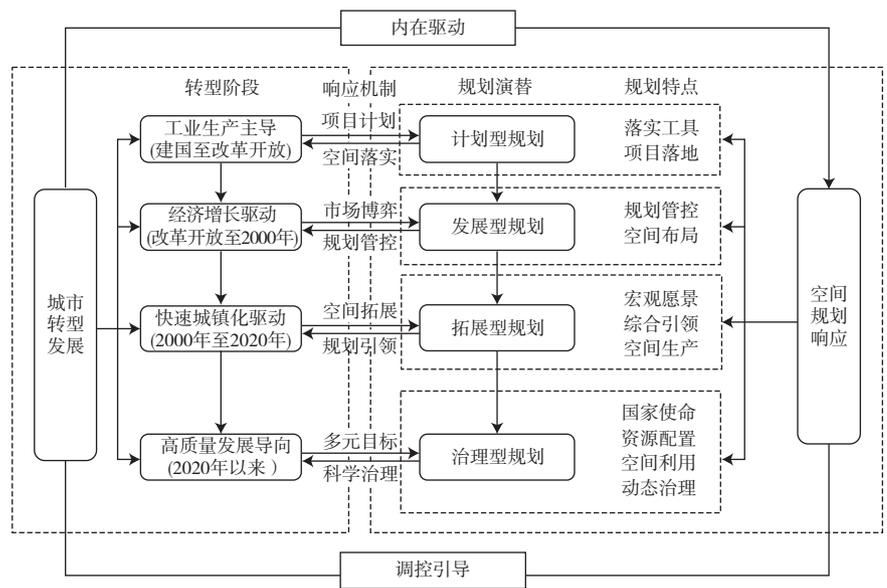


图1 广州空间规划对城市转型发展的响应机制示意

Fig.1 The response mechanism of Guangzhou spatial planning to facilitate urban transformation and development

港口码头等城市功能布局提供了保障,引领广州从生产性城市向综合性城市转型发展。从城市性质看,国务院批复广州是“广东省政治、经济、文化中心,我国的历史文化名城之一,我国重要的对外经济文化交往中心之一”,要求城市向更为综合的方向发展。从空间扩张模式看,规划提出从“云山”到“珠水”沿江往东发展的思路,沿江规划“旧城组团、天河组团、黄埔组团”,城市结构由单中心向“带状组团格局”转变。但与此同时,规划和市场需求之间的矛盾逐渐凸显,伴随1987年全国第六届运动会筹办带来的中央商务区建设需求,以及外商投资和国家开发区“遍地开花”,1989年广州几乎把规划确定的建设用地额度用完,城市空间产生无序蔓延的问题。

### 1.3 2000年—2020年:快速城镇化驱动的拓展型规划

随着分税制、土地使用制度、住房制度等改革的不断深化,地方政府对城市开发的积极性和主动权越来越大<sup>[10]</sup>，“谋划新空间,形成快速、弹性和多样的空间拓展策略”成为这一时期总规编制的核心目标。为了抓住行政区划调整的契机,拓展城市发展空间,强化区域竞争力,广州启动了2000年战略规划和2010版总体规划编制,开创了战略规划指引总体规划的模式,以更大的区域视角确立广州“国际性区域中心城市”的长远战略目标,并提出“南拓、北优、东进、西联”的“八字方针”,先后推进了白云新城、琶洲地区、大学城、南站商务等城市中心周边地区的新城建设,为构建广州多中心结构雏形起到了重要引领作用。

2008年底国务院批复的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》明确了广州面向世界、服务全国的国家中心城市的地位,标志着广州的发展已跃升至国家战略层面。此时,广州受到2008年金融危机下房地产刺激政策的影响,新城新区四面开花问题凸显。为了承担与“国家中心城市”定位相匹配的城市职责,广州启动编制2009年战略规划和2020版总体规划,对城市空间拓展起到了引领作用。从区域协作看,广州积极落实国

家战略,深化与港澳合作,以南沙自贸(试验)区为龙头,建设粤港澳创新合作的主力区、国家中心城市的新支点。从空间与功能方面看,强调城市空间发展从用地增长到结构优化,在原“八字方针”上进一步增加“中调”战略,在疏解中心城区人口的同时,构建现代服务业及区域高端功能聚集区,使中心城区成为珠三角乃至更大地域范围的区域服务中心。2012年,为破解城市规划和土地规划矛盾,广州率先在全国超大特大城市中开展“三规合一”“多规合一”工作,推动基数统一、差异图斑协调、专项规划整合等工作,推动了全域空间资源的统筹与利用。

### 1.4 2020年至今:高质量发展导向下的治理型规划

十九大以后,党中央推动建立“多规合一”的国土空间规划体系。广州在取得巨大发展成就的同时,面临发展和保护矛盾突出、空间结构均衡性不足、粗放式发展和土地资源约束日益趋紧等许多挑战。2010年至2020年10年间,广州常住人口年均增长约60万人,随着人口快速涌入,建设用地急速扩张,持续挤压生态、农业空间,对城市环境造成较大压力,部分结构性生态空间受到蚕食。此外,在城市空间结构上,尽管历版规划引导多中心布局,但是外围城区反磁力作用仍旧不足,人口和公共服务优质资源仍然高度集聚在中心城区。此外,城市土地低效利用的现象广泛存在。存量低效用地规模较大,全市“三旧”图斑约350 km<sup>2</sup>,约占全市建设用地总面积的20%。随着我国进入高质量发展阶段,城市发展需要确立生态、经济、社会、文化等多元目标,广州亟须转变超大城市发展方式,统筹谋划全域国土空间合理利用和保护,以空间治理水平提升赋能城市高质量发展。

因此,在“三规合一”“多规合一”的探索实践基础上,广州被确定为市级国土空间规划全国唯一试点城市,着力探索国土空间规划改革和编制新范式,破解超大城市发展和保护矛盾、功能与人口过度集中、空间利用方式粗放等问题,以治理型规划促进超大城市空间治理转型,提升城市核心功能,统筹全域

全要素资源配置,转变空间利用方式,建立更加高效的实施管理机制。

## 2 超大城市空间治理型规划的思路框架

国土空间是人类经济社会活动的物理载体,面对超大城市当前存在的片面追求规模、功能过度集中、人口过度集聚、大城市病加剧等问题,需要通过科学的空间治理实现各类要素、各类主体关系的统筹协调。因此,空间治理型规划应该是通过制定并实施科学的顶层设计,促进国土空间结构优化、要素整合、功能提升、价值实现、权益保护的制度安排和行动过程。超大城市作为国家高质量发展的龙头,其空间治理型规划应形成以完善和落实国家战略使命为目标,以空间资源配置为核心,以空间利用方式转型为抓手,以动态数智治理为支撑的逻辑思路,为其他城市提供示范借鉴。

### 2.1 以落实国家使命为目标

“大国”对“大城”的支撑是广州等超大城市高质量发展的基座,国家战略的牵引是超大城市高质量发展的引擎。目前,全国国土空间规划纲要、粤港澳大湾区发展规划纲要等国家战略文件已印发,国土空间规划作为贯穿国家到地方的体系性工作,超大城市应积极承接和落实国家战略对自身的定位与要求,在规划中科学确定城市性质与核心功能,以此为引导开展城市空间治理的顶层设计,通过依托国家“超大”优势塑造城市“超强”优势,使服务和承担国家战略与城市自身发展两者之间相互促进、相得益彰。

### 2.2 以空间资源配置为核心

在改革开放40多年的高速发展背景下,建设用地资源增量供给成为空间资源配置的重点,也带来了城市空间发展失衡与资源破坏。新时期超大城市空间治理应从增量建设用地配置为主,转向基于新发展理念的空间资源配置机制。首先是全域统筹配置。一是统筹中心城区与外围地区,重点破解中心城区资源过度集中与外围地区资源供给不足、发展能级较低的问题;二是统筹全域全要

素,引导山水林田湖草海等自然资源全要素的空间布局、用途管控和价值实现。其次是精准精细配置。增存并举对建设用地进行科学投放,存量用地重点提质增效与差异化精准盘活,增量资源则优先配置给符合新质生产力的发展空间。

### 2.3 以空间利用转型为抓手

高质量发展背景下,推动空间开发利用从粗放型外延式向集约型品质化转型是超大空间治理的关键,重点应树立三个思维。一是底线思维。生态文明时代对于生态农业空间的保护与利用成为规划的前置工作,也是发展空间有序开发的前提,其中重中之重便是科学客观识别城市发展底线,作为城市开发建设、经济发展不可逾越的红线。二是弹性思维。人工智能、新型交通等科技变革和极端气候、疫情危机等风险挑战给城市未来发展带来了不确定性,空间开发的用途管制应从传统的刚性思维向弹性思维转变。三是品质思维。应以人为核心推进全龄友好的城市空间建设,提升空间功能和居民实际使用需求匹配度。

### 2.4 以动态数智治理为支撑

治理型空间规划作为对空间的制定安排和行动过程,应从静态蓝图的规划方案转向全过程全周期动态管控转变。相比中小城市,超大城市的知识、技术、人才资金等的时空交换与流动更加频繁,城市生产与居民活动范围更大、类型更复杂,通过空间规划协调城市发展、居民生活、生态保护等多元目标的难度更大,因此应通过多源城市时空数据为国土空间上各类资源要素与人群活动时空信息感知、分析、评估与决策的过程“赋能”,实现动态化的数智治理。

## 3 基于超大城市发展转型需求的广州空间治理型规划实践

### 3.1 战略导向:基于国家责任确定城市空间发展战略

#### 3.1.1 承载四个维度的战略发展目标

广州在新一轮国土空间总体规划编制过程中深刻把握国家对广州继续在改革开放与高质量发展中扛起“排头兵、领头羊、火车头”的核心要求,履行好

支撑粤港澳大湾区建设成为“新发展格局的战略支点、高质量发展的示范地、中国式现代化的引领地”的职责,同时对标纽约、伦敦、巴黎等全球城市样本,从世界的广州、中国的广州、湾区的广州、广东的广州等四个维度出发,提出“美丽宜居花城、活力全球城市”的目标愿景,全面建设具有经典魅力和时代活力的中心型世界城市,明确“广东省省会、我国重要的中心城市、国家历史文化名城、彰显海洋特色的现代化城市、国际性综合交通枢纽城市、科技教育文化中心”六大城市性质,以及“国际商贸中心,全国先进制造业基地,综合性门户,国际科技创新中心重要承载地”四大核心功能定位。

#### 3.1.2 把握引领粤港澳大湾区协同发展的战略使命

根据粤港澳大湾区的多源数据分析,2010—2020年间大湾区内GDP增长105%,企业数量增长104%,人口数量增长83%,从夜间灯光数据增长来看,形成了以广佛、港深为核心的功能合作网络。随着狮子洋通道、莲花山通道、南沙大桥等系列跨江通道的建设,国家赋予南沙、前海、横琴等国家级战略平台重大使命,“狮子洋—伶仃洋”成为粤港澳大湾区协同发展的前沿阵地。

在此背景下,新一轮国土空间总体规划提出引领共建环珠江口100km“黄金内湾”,促进东西两岸要素快速高效流通。区域联动方面,积极推动广佛莞、南中莞都市区一体化发展,做强两个都市核,建设广州—佛山—东莞中心城区联动走廊、南沙—中山—东莞—深圳新兴联动走廊,加快边界地区交通互联互通、基础设施共建共享和跨海通道建设,围绕两大都市核布局重大产业平台。创新平台共建方面,协同共建广深港、广珠澳科技创新走廊。以广州东部中心为核心,加强与东莞松山湖科学城、滨海湾地区、深圳前海合作区、河套深港科技创新合作区、光明科学城等重要创新平台的衔接,推动金融、海洋、科创、文旅等高端功能协作,共同构筑产业科创脊梁;西岸以广州中心城区、南沙为引领,沿珠江西岸深入与佛山三龙湾地区、中山翠亨地区、珠海唐家湾地区和横琴粤澳深度合作区等重大创新平台对

接,打造战略性新兴产业走廊。

#### 3.1.3 顺应空间发展的逻辑转变

以引领粤港澳大湾区空间协同发展为导向,广州空间发展从城市逻辑走向更广阔的“湾区一流域”城市群逻辑,从区域空间考虑城市功能布局,以向东向南融湾发展为重点,构建“一带一轴、三核四极”的城市空间结构。广州提出沿“珠江—东江”的“两江”东进战略,建设珠江高质量发展带,推动黄埔、增城联动建设东部中心现代活力核,营造新质生产力引领的创新和产业空间,积极融入湾区东岸科技创新走廊。此外,在原“南拓”战略基础上,进一步提出沿“狮子洋—伶仃洋”的“两洋”南拓战略,建设广州活力创新轴,推动两洋沿岸的番禺与南沙聚力联动,建设南沙新区未来发展核和狮子洋增长极。作为发展积淀深厚的城市,广州积极推动老城提质,统筹协调新老城区关系,引导非核心功能疏解与更新,在外围地区打造综合新城,带动全域一体化发展。

### 3.2 资源导向:建立基于新发展理念的空间资源配置机制

#### 3.2.1 协同单要素与多要素资源,体现自然资源全要素管控

广州国土空间总体规划延续落实“多规合一”的总体思路,统筹山水林田湖草海各类自然资源布局,通过建立“规划分区—用地用海分类”的管控传导体系,向上强化对主体功能区战略的深化落实,向下细化用地用途和开发强度,形成全域的6类一级规划分区,中心城区以主干道路网为主要分隔细分为18类二级分区<sup>[31]</sup>;在全域分区的基础上,分类制定全覆盖、全要素、差异化的用途管控规则,填补农用地和生态用地之间转用等空白,通过功能引导和指标约束,形成开发、保护、整治、修复和更新等全域空间管控引导策略。同时,结合国土调查和海岸线勘测结果,形成用地用海现状一张图,明确陆海一体的国土空间总体规划编制范围,将海洋空间纳入国土空间总体规划布局,陆海统筹确定生态保护红线,陆海一体划定国土空间规划分区,将海岛作为海洋强市建设的战略资源进行科学规划和分类管理,提出海岸线分类保护利用措施,将原海洋

功能区划、海岛保护规划、海岸线管理等海洋空间规划管理要素融入国土空间总体规划。

### 3.2.2 协同增量和存量资源，实现空间资源精准高效配置

对城市空间进行“提质增效”、实现可持续的城市运营是超大城市空间治理转型的重要方向<sup>[32]</sup>，广州国土空间规划建立以存量用地为主的建设用地供给机制，实施“严控总量、盘活存量、精准配置、提质增效”的建设用地调控策略。指标控制方面增存并举，中心城区和外围城区中心地区实施调整重构型规划，投放约15%的增量规模，促进存量用地成片连片更新改造；承担区域功能的重点平台和交通枢纽地区实施适度拓展型规划，集中投入全市约70%以上的增量规模，重点保障战略性新兴产业、先进制造业、现代服务业布局；预留15%的增量规模统筹用于规划期间重大机遇性项目、基础设施、公共服务和乡村振兴项目。实施差异化城市更新策略，划分三个城市更新分区通过微改造、混合改造、全面改造等方式推进城市更新，积极稳步推进城中村改造、村镇工业集聚区改造，通过整合归宗、土地置换等方式促进区域成片连片开发，优化用地功能布局，提高土地利用效率，补齐基础设施短板。

### 3.2.3 协同中心和外围资源，推动非核心功能有序疏解

破解城市功能过度集中于中心城区的问题，统筹中心城区与外围综合新城的功能和空间资源配置，立足城市核心功能定位，有序疏解非核心功能，加快中心城区内低效零散仓储、劳动密集型制造、一般性装备制造、纺织与农产品等批发市场、区域性物流中心等功能向外围城区疏解，严格控制中心城区新增用地规模，以低效腾退用地再开发为主，增加中心城区现代服务业、商业服务业、绿地、公共服务设施供给，全面增强中心城区全球资源配置和服务能力。推动提升外围综合新城的综合承载能力，引导新增用地资源向外围综合新城和重点平台投放，增加外围城区公服设施配置能级，强化轨道1 km服务半径内住房用地的供给，推动外围综合新城有效分担中心城区功能，提升对人口与就业的拉

力作用。

### 3.3 空间导向：探索适应超大城市发展需求的利用方式

#### 3.3.1 构筑国土空间安全韧性底盘，保障高水平安全

广州国土空间总体规划坚持底线思维，构建开发底线、安全风险和承载上限构成的国土空间底线极限体系（图2）。优先划定“大三线（生态保护红线、永久基本农田保护线、城镇开发边界）”“小四线（绿线、蓝线、紫线、黄线）”，分类确定不同控制线管控传导要求<sup>[33]</sup>。识别地质安全、防洪排涝等国土安全风险清单，划定岩溶、软土沉降等7类地质安全风险区；运用遥感、高程模型、水利模型等技术，识别出全市62个易发内涝风险区域，建立流域整体开发管控、增加雨洪滞蓄空间、提升排涝标准等综合性、系统性风险管控体系。结合南方沿海超大城市人口密集、气候湿热、台风频繁的特点，开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，综合评估确定国土开发强度上限与人口容量，确定全市城镇建设空间不高于市域面积1/3，生态和农业空间不低于市域面积2/3，常住人口规模控制在2200万人，实际服务人口规模控制在2500万—3000万人，全市建设用地人口密度控制在1万人/km<sup>2</sup>，中心城区人口密度控制在1.65万人/km<sup>2</sup>。

#### 3.3.2 建立战略留白空间管控机制，支撑高质量发展

为应对人工智能、新型交通等科技

变革和极端气候、疫情危机等风险挑战给城市未来发展带来的不确定性，强化城市对未来重大事件、重大项目保障能力，本轮规划研究建立战略留白空间管控制度，为超大城市转型发展留足战略空间与稀缺资源。规划充分考虑广州成片连片增量产业空间不足、老城区非核心功能集聚等问题，划分两类战略留白空间：空间留白类位于城镇开发边界外，对重要平台周边地区的发展空间进行战略预控，重点应对不可预期的重大事件、重大项目，做到“土地等项目”的前瞻性；功能留白类位于城镇开发边界内，主要对交通区位条件可能发生重大改善和规划意图尚不明确存量建设用地进行预控，暂不明确功能，为科技创新回城、新型基础设施布局、老城区空间品质提升等提供弹性空间。为实现留白用地的科学划定和实施管理，探索出台战略留白空间管理办法，建立市、区两级上下联动划定与管理机制，规范留白用地“启动申请—过渡期管理—实施监督”全生命周期管控。

#### 3.3.3 推行以生活圈为单元的设施配置模式，打造人人可享的宜居家园

以人为核心健全全龄友好社区建设，全面摸清儿童、青少年、老年人、就业人口、流动人口等各类人群画像，利用手机信令数据分析居民空间活动规律和空间需求特征，面向多元群体全生命周期精细化需求，提出乐龄社区、青年社区、儿童友好社区、落脚社区等城乡社区生活圈建设指引，从“精准公服配套、舒适人居环境、特色公共空间、社区共

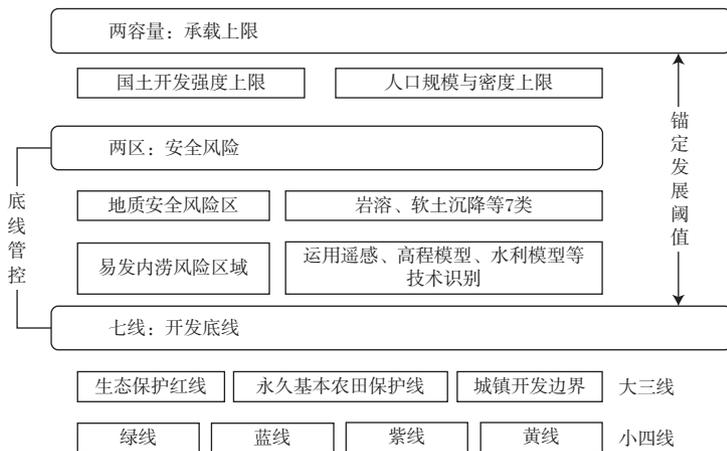


图2 国土空间底线极限体系构成示意图

Fig.2 Schematic diagram of territorial spatial bottom line system

同缔造”等四个方面打造复合化的社区。在5—15 min步行可达范围内完善服务配套,推动养老、幼托、体育、文化、商业、公共空间等集中布局,围绕童趣、适老化、全民健身、滨水魅力、历史印记等主题建设特色公共空间,构建网络化、无障碍、功能复合的公共空间网络,坚持共同缔造理念,构建由专业大师、技术团队、社区居民多方参与的社区治理共同体,打造宜居、宜业、宜游、宜学、宜养的便民生活圈。

### 3.4 实施导向:建立可感知与自适应的数智化治理系统

#### 3.4.1 构建数字化实施监测评估预警系统,确保“一张蓝图干到底”

本轮规划推动建立国土空间基础信息平台 and “一张图”实施监督信息系统,开展国土空间规划实施监测网络(CSPON)试点,拓展智能感知、体检评估、监测预警、动态调控等功能(图3),服务于国土空间规划的编制审批、实施监督全过程,实现国土空间规划的信息汇交与各行业主管部门之间的信息共享、业务协同。一是智能感知,运用空天地海组网检测与城市协同感知技术,探索对城市自然资源、社会经济活动的智能感知;二是监测预警,研发自然资源解译大模型,开展耕地、城市、海洋、林业等专项监测;三是体检评估,构建一套突出国际视野、落实国家要求、彰显广州特色的体检评估指标体系,包含6个维度120余项指标,同时考虑到单个指标对城市发展问题分析的局限性,按照基础板块、重点领域、重点地区的思路,对各类指标监测内容及空间监测内容梳理整合,对接实施监测应用场景,优化搭建评估模块;四是动态调控,通过分析模型构建、指标分析可视化、大数据计算分析,实现对规划实施计划的动态调整优化。

#### 3.4.2 健全综合性的法规政策与标准,形成公共政策平台

本轮空间规划以强化规划对城市建设行为的引导作用为目标,推动完善规划实施的政策框架。一方面健全规划法规政策体系,衔接上位立法进程,推动《广州市国土空间规划条例》《广州市国土空间规划技术规定》前期研究,确保

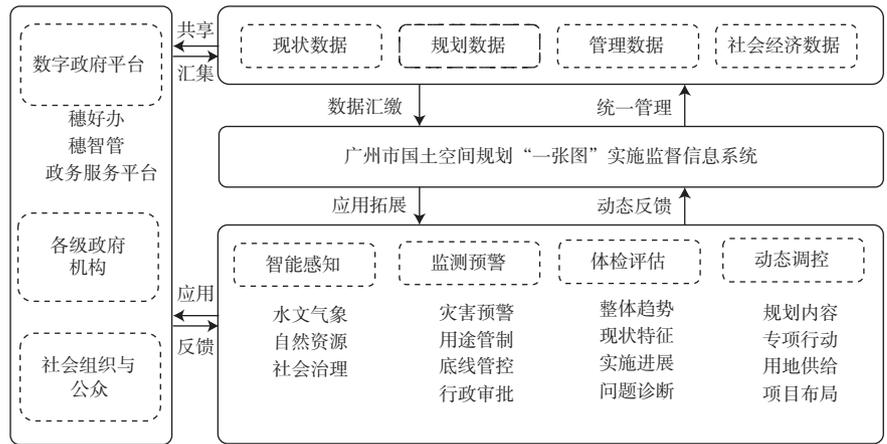


图3 广州国土空间规划实施监测评估预警系统的构成和功能

Fig.3 The constitution and function of the monitoring, evaluation, and early warning of Guangzhou territorial spatial planning

空间规划管理全面纳入法治轨道。围绕耕地保护、生态修复、城市更新、城中村改造、节约集约用地等重点领域,制定国土空间规划编制实施的相关配套政策,强化规划的公共政策属性,保障规划目标和空间布局的有序实施。另一方面完善规划技术标准,研究制定覆盖规划建设、自然资源保护利用各领域各环节的技术标准与准则,推进重点和急用标准研制,及时修订相关技术规范,构建符合广州特色的国土空间规划地方技术标准体系。加强顶层设计和标准化管理,促进技术标准相互衔接,提升国土空间规划技术标准体系的开放性和先进性。

## 4 总结与展望

超大城市转型发展经历了不同的阶段,空间规划作为空间治理的主要工具,始终响应和引导着超大城市的发展,成为治理体系和治理能力现代化的重要组成。回顾新中国成立以来的广州空间规划演变历程,伴随着城市发展的动力与特征更替演变,空间规划经历了落实城市生产建设、引领城市快速扩展,再到以综合治理的空间政策主动引导城市转型发展的变革之路,回应新时代超大城市转变发展方式要求,逐渐形成超大城市治理型规划方法,从城市能级、资源配置、空间利用、实施管理等四个维度推动超大城市空间治理转型:在城市能级方面,提升在国家战略中的担当与责

任,引领粤港澳大湾区区域协同发展,优化形成区域化、多中心、网络化的空间结构;在资源配置方面,建立基于新发展理念的空间资源配置机制,统筹协调中心和外围、增量和存量、各类自然资源要素的关系;在空间利用方面,探索适应高质量发展的空间利用方式,构建国土空间安全韧性底盘、战略留白空间,推行以人为本的公共服务设施配置模式;在实施管理方面,构建动态数智化治理体系,推动城市治理科学化、精细化、智能化发展。

面向未来的空间规划编制工作,应当进一步意识到超大特大城市转型发展是一个复杂的系统工程,涉及产业经济、空间布局、社会治理等多个维度,超大城市转型背景下的空间响应应具备更加丰富的多重内涵,在新兴技术变革浪潮和后现代社会思潮下,生活方式和生产方式加快重塑,未来应更加注重跟随未来人的需求和产业重构变化,从宏观、中观、微观等多个尺度强化对城市空间治理模式的探索研究。

## 参考文献

[1] 韩志明,刘子扬.迈向大城善治的新时代进阶:超大城市治理转型升级的谋划及其实践[J].城市问题,2023(4):4-11.  
 [2] 庄少勤,徐毅松,熊健,等.超大城市总体规划的转型与变革:上海市新一轮城市总体规划的实践探索[J].城市规划学刊,2017(2):10-19.

- [3] CASTELLS M. City, class and power[M]. New York: St. Martin's Press, 1978.
- [4] WRIGHT G, RABINOW P. Spatialization of power: a discussion of the work of Michel Foucault[J]. Skyline, 1982(3): 14-15.
- [5] EASTON D. A framework for political analysis[M]. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1965.
- [6] 王兴平. 面向社会发展的城乡规划: 规划转型的方向[J]. 城市规划, 2015, 39(1): 16-21.
- [7] 唐子来, 玉兰. 城市转型规划与机制: 国际经验思考[J]. 国际城市规划, 2013, 28(6): 1-5.
- [8] 唐伟成. 改革开放以来的经济周期波动与空间政策响应: 发展主义视角的解析及反思[J]. 城市规划, 2018, 42(1): 74-82.
- [9] 赵燕菁. 城市化2.0与规划转型: 一个两阶段模型的解释[J]. 城市规划, 2017, 41(3): 84-93.
- [10] 张兵. 改革开放以来我国城乡规划发展的回顾与反思[J]. 小城镇建设, 2015(10): 25-27.
- [11] 张兵. 全球化进程与城市的应对[J]. 国际城市规划, 2009, 24(S1): 153-156.
- [12] 张京祥, 赵丹, 陈浩. 增长主义的终结与中国城市规划的转型[J]. 城市规划, 2013, 37(1): 45-50.
- [13] 胡军, 孙莉. 制度变迁与中国城市的发展及空间结构的历史演变[J]. 人文地理, 2005(1): 19-23.
- [14] 冯健, 胡秀媚, 苏黎馨. 城市人口空间重构及规划响应: 武汉案例跟踪研究[J]. 规划师, 2016, 32(11): 24-32.
- [15] 孙施文. 解析中国城市规划: 规划范式与中国城市规划发展[J]. 国际城市规划, 2019, 34(4): 1-7.
- [16] 沈清基. 论城市转型的三大主题: 科学、文明与生态[J]. 城市规划学刊, 2014(1): 24-32.
- [17] 顾朝林. 转型发展与未来城市的思考[J]. 城市规划, 2011, 35(11): 23-34.
- [18] 庄少勤. 迈向卓越的全球城市: 上海新一轮城市总体规划的创新探索[J]. 上海城市规划, 2016(4): 1-8.
- [19] 葛天任, 李强. 从“增长联盟”到“公平治理”: 城市空间治理转型的国家视角[J]. 城市规划学刊, 2022(1): 81-88.
- [20] 庄少勤, 赵星烁, 李晨源. 国土空间规划的维度和温度[J]. 城市规划, 2020, 44(1): 9-13.
- [21] 庄少勤. 新时代的空间规划逻辑[J]. 中国土地, 2019(1): 4-8.
- [22] 孙施文. 从城乡规划到国土空间规划[J]. 城市规划学刊, 2020(4): 11-17.
- [23] 程遥, 赵民. 国土空间规划用地分类标准体系建构探讨: 分区分类结构与应用逻辑[J]. 城市规划学刊, 2021(4): 51-57.
- [24] 杨壮壮, 袁源, 王亚华, 等. 生态文明背景下的国土空间用途管制: 内涵认知与体系构建[J]. 中国土地科学, 2020, 34(11): 1-9.
- [25] 张兵. 国土空间规划的知与行[J]. 城市规划学刊, 2022(1): 10-17.
- [26] 吴志强. 国土空间规划的五个哲学问题[J]. 城市规划学刊, 2020(6): 7-10.
- [27] 孙施文, 张菁, 邓红蒂, 等. 国土空间规划体系改革背景下规划编制的思考学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2019(5): 1-13.
- [28] 赵燕菁. 论国土空间规划的基本架构[J]. 城市规划, 2019, 43(12): 17-26.
- [29] 赵民. 国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 8-15.
- [30] 叶嘉安, 徐江, 易虹. 中国城市化的第四波[J]. 城市规划, 2006(S1): 13-18.
- [31] 黄慧明, 韩文超, 朱红. 面向全域全要素的广州市国土空间规划传导体系研究[J]. 热带地理, 2022, 42(4): 554-566.
- [32] 刘巍, 吕涛. 存量语境下的城市更新: 关于规划转型方向的思考[J]. 上海城市规划, 2017(5): 17-22.
- [33] 邓兴栋, 韩文超, 霍子文. 基于人地和谐的国土空间治理框架: 以广州市为例[J]. 城市规划学刊, 2022(2): 47-53.

修回: 2024-04