

地级市国土空间总体规划的地位与作用

王新哲

The Position and Function of Territorial Master Plan of Prefecture-level Cities
WANG Xinzhe

Abstract: The establishment of a hierarchical spatial planning system is based on the consensus about spatial planning reform. However, owing to the differences between prefecture-level and county-level cities, their respective spatial planning system should not be identical. Coordination among different levels is the focus of spatial planning reform. This paper reviews the process and institutional arrangement of extending urban planning into regional planning, analyses the dislocation of planning power and administrative power in the planning of prefecture-level cities in the existing system, and points out the breakthrough in the planning of prefecture-level cities as a key to build the spatial planning system. County-level units should be taken as the basic unit in the construction of spatial planning system. Territorial master plan of prefecture-level cities should strengthen scale conversion and structure control, emphasize its strategic guidance and regional coordination, and serve as the guidance and maintenance reference of the territorial master plan of the county level units.

Keywords: spatial planning system; prefecture-level city; strategy leading; regional coordination; planning guidelines; central urban areas

提 要 建立分级的空间规划体系是空间规划改革的共识,但地级城市与县级城市有着明显的区别,在空间规划体系中不应等同对待。不同层级间的协调问题是空间规划改革的焦点。回顾了城市规划向区域规划扩展的过程及制度安排,分析了现有体系下地级市规划存在规划权力与行政权力的错位,指出地级市的规划突破是空间规划体系建构的关键。应以县级单位作为空间规划体系建构的基本单元,地级市的国土空间总体规划应加强尺度转换和结构控制、强调其战略引领与跨地域的区域协调,并作为县级国土空间总体规划的指引与维护参照。

关键词 空间规划体系;地级市;战略引领;区域协调;规划指引;中心城区

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》,这是空间规划改革的“顶层设计”。文件明确了“国家、省、市县编制国土空间总体规划,市县和乡镇国土空间规划是本级政府对上级国土空间规划要求的细化落实,是对本行政区域开发保护作出的具体安排,侧重实施性”。讨论已久的国土空间规划体系是五级还是三级似乎有了结论,但“市县”仍然被合并描述。

我国宪法规定我国地方行政架构实行省、县、乡三级,然而实际上却形成了“省—地—县—乡”的四级行政架构模式,在“省—地—县”三级体系里都有市的类型,但一般情况下“市县”中的“市”指的是地级市,其中一部分城市是副省级城市,但这类城市与地级市的区别主要体现为国民经济与社会发展计划方面,行政区划上和地级市无差别。从目前的规划实践来看,弱化甚至取消地级市国土空间总体规划的观点也时有出现,但地级市与县和县级市有着较大的区别,认真分析地级市这一层级规划的地位与作用对于厘清规划体系,理解并落实《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》具有重要意义。

1 建立分级分层的空间规划体系

1.1 不同层级间的协调问题是空间规划改革的焦点

从既有的研究来看,解决“多规合一”问题成为空间规划体系建构的主要目的。

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.201904004
文章编号 1000-3363(2019)04-0031-06

作者简介

王新哲,上海同济城市规划设计研究院有限公司,副院长,教授级高级工程师,wxinzhe@163.com

近年来广州、厦门等城市已经形成了较为成熟的多规合一的技术手段。随着机构的整合,原来多规不合一的基础自然消失。其实规划冲突本质是土地发展权的管理权力之争(林坚,等,2014)。当前中央政府(省政府)和城市政府的博弈仍然存在,城市空间资源是企业化的地方政府通过行政权力可以直接干预、有效组织的重要竞争资源,空间资源使用的规划自然就成为各级政府博弈的焦点(袁奇峰,等,2018)。空间规划是实现空间治理的重要平台和工具,高层级政府通过府际间的关系调整,来实现新的责、权、利关系平衡(张京祥,等,2018)。

十三届全国人民代表大会第一次会议审议的国务院机构改革方案提出,组建自然资源部的目的是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,着力解决自然资源所有者不到位、空间规划重叠等问题。“责、权、利”是未来管理的核心。

1.2 建立分级、分层的空间规划体系

在空间规划改革之前,大量的规划编制改革实践除理念、方法的转变之外,在规划编制体系方面主要聚焦于“分级、分类、分层”。在总规编制中应参照事权归属实现分层次管控,参照空间基准实现分度约束;并按照分层次管控和分度约束对规划的审批、修改和监督规则,制定相应的行政程序(董珂,张菁,2018)。

上海总体规划提出总体规划管控体系需要分层次、分要素、分方式展开。管控层次上,划清中央事权、地方事权,做到管控权限明晰,分工明确;管控要素上进行分要素指引、分区块指引,既强调管控的系统性,又关注管控的重点性;管控方式上从政策引导、布局引导、指标控制、边界控制、规模控制等方面,形成完善的总体规划管控路径(葛春晖,袁鹏洲,2017)。按照事权明晰、分级管控、刚弹结合的思路,成都市新一轮总体规划开展了强制性内容分级管控的探索,建立了对应国、

省、市管理事权的三级管控体系,明晰了强制性内容分级分类的依据、探索了总体规划强制性内容的成果表达形式和分级管控内容修改的规则等(胡滨,等,2018)。在具体规划实践中,空间类管控的刚性传递成为控制难点,因为数字类管控要素是从“总体清晰”到“局部清晰”的过程,可以进行数字上的逐级分解;而“空间类”管控是从“总体模糊到局部清晰”的过程,因此无法通过简单的空间分解来实现(董珂,张菁,2018)。

2 城乡规划向空间规划转型的探索

2.1 城镇体系规划使规划从“城”到“市”

2000年代初以前,城市规划是空间规划的主体,之后进入多规冲突的空间规划体系混乱时代。中国区域规划经历了三个阶段:为了安排工业项目在“一五”期间自苏联引进区域规划;为搞好国土整治自西欧和日本引进的国土规划;国内主创的城镇体系规划。1989年全国人大常委会通过的《中华人民共和国城市规划法》正式将城镇体系规划纳入编制城市规划不可缺少的重要环节。这种主要为城市规划服务的城镇体系规划,只具有陪衬性质,其规划内容往往缺乏深度和精度(胡序威,2006)。2006年《城市规划编制办法》、2008年《城乡规划法》进一步强化了城镇体系规划的作用,但城镇体系规划基本无法发挥本应由区域规划发挥的作用。

城镇体系规划使城市规划工作由城市的“实体区域”走向了行政区的“市”。这对于中国城市规划体系是一个巨大的变革。因为在国外,作为现代城市规划所面临的城市基本是城市化区域,少有乡村,更不会有低一级别的“市”建制。中国的“市”作为一级行政机构,其所辖区域与城市的实体地域差别较大,周一星教授早在1995年就提出建立中国城市的实体地域概念(周一星,史育龙,1995)。2006年又提到:中国城市的基本概念极为混乱,已经难以为继。……中国现在的“市”不等于

“城市”,现在的“镇”不等于“城镇”;中国“市”和“镇”的概念全是以城镇为核心,以乡村空间为主体的城乡混合地域。……现在的城市总体规划既包括原来教科书上讲的“城市”“总体规划”,即相当于现在中心城市“实体地域”的规划,又包括都市区规划,即城市“功能地域”的规划,还包括市域规划或市域城镇体系规划,即城市“行政地域”的规划或实质上的“区域规划”(周一星,2006)。

在2006年《城市规划编制办法》之前,对于“城市”的理解是周一星教授所提的“实体区域”。如1991年版的《城市规划编制办法》中对于城市总体规划内容的要求第一条为“设市城市应编制市域城镇体系规划,县(自治县、旗)人民政府所在地的镇应当编制县城镇体系规划”第二条即为“确定城市性质和发展方向,划定城市规划区范围”说明当时的城市总体规划的空间范围就是城市的“实体区域”而市域城镇体系规划空间范围是单独界定的。2006年《城市规划编制办法》则是“城市总体规划包括市域城镇体系规划和中心城区规划”,市域和中心城区统一被纳入到“城市”的空间范畴,这里的“城市”明显指的是城市“行政地域”。而原来的“城市”范围被“中心城区”替代了。

2.2 “中心城区”的划定形成了分类与分级管控

“中心城区”是约定俗成的概念与地域范围。现行法律法规中并未对“中心城区”概念作出明确界定。2013年5月征求意见的《城乡规划基本术语规范》在城乡规划制定的“空间管制”类中增加了“中心城区”条目,定义为“城市总体规划确定的城市发展的核心区域”。条文说明为:中心城区的范围包括建设用和相关控制区域,如城市的新城、新区及各类开发区,组团式城市的主城和副城等,但不包括外围独立发展、零星散布的县城及镇的建成区(中国城市规划学会,2013)。

中心城区是城市的“实体空间”,在城市化较低的时代或区域,形态较为

简单,与行政边界的关系不大。但目前由于城区的扩大,出现了结构的多样性,与行政边界也多有交错,造成了界定的混乱。原住房和城乡建设部《城市总体规划编制办法改革与创新》子课题《城市规划区、中心城区划定的具体办法研究》对中心城划定原则进行了研究。但原则基本上以技术标准为主(官卫华,等,2013),未考虑行政管理因素。

2013年9月2日,住建部《关于规范国务院审批城市总体规划上报成果的规定(暂行)》中明确上报成果强制性内容为“中心城区建设用地区域”。同时相关法规对于规划区内、中心城区建设用地区域以外的地区是否能够编制总体规划并没有明确规定(王新哲,2013)。对于中心城区以外地区市级政府具有较大的灵活性和解释权,中心城区的边界成为上下级政府划分事权和博弈的重要手段,造成了用地的失控。例如在“十五”和“十一五”期间,上海中心城周边地区是全市住宅建筑面积增幅和户籍人口增幅最高的地区。2010年中心城周边地区人口密度仅为0.62万人/km²,远低于中心城1.71万人/km²的人口密度(张玉鑫,2013)。

2016年,住建部《城市规划编制办法》修订方案中,“中心城区”的概念被“集中建设区”取代,内涵基本相同,但更加强调事实存在的集中连绵的区域,可以减少中心城区被人为切割的可能,似乎可以解决分级管控的漏洞,但对于事实存在的多级“集中建设区”未进行界定,仍然存在“中心城集中建设区”和“非中心城集中建设区”。

2.3 市县域总体规划真正将总体规划全覆盖

以《城市规划法》演变成《城乡规划法》为标志,“城乡规划”时代确立,各种以城乡统筹为首要目标的规划实践在全国许多地区陆续出现。主要有重庆的城乡总体规划,山东等省份的城乡统筹规划,比较典型的,对于现在规划有较大影响的是浙江、江苏的市县域总体规划。

2006年4月,浙江省建设厅印发了

《浙江省县市域总体规划编制导则(试行)》,明确提出县市域总体规划应达到的目标,在浙江全省范围内逐步展开县市域总体规划编制工作。2010年《浙江省城乡规划条例》明确了县(市)域总体规划的法定地位。以资源环境承载力与适宜性、经济社会发展需求为规划基石、立足市域空间全覆盖、“两规”衔接、城乡空间管制、规划与管理体系协调、GIS技术运用等方面做出探索,对我国开展全域层面的规划提供了重要的实践经验与理论探索(陈勇,等,2009)。江苏省也通过规定将县和县级市的规划区覆盖到全域,在县级层面真正做到了总体规划全覆盖。

县域规划的创新得到了各界的认可,有逐步走向地级市的趋势,地级市总体规划的“全覆盖”造成了与其下位的县市规划的“叠合”,地级市对于县市除了定位、指标的控制之外,对于空间形态也有了不同深度的控制,“规划传导”成为了问题。

3 城乡规划体系下地级市总体规划的尴尬处境

3.1 “地级市”与“省管县”

改革开放40年来,中国地方政府尤其是地级市——县级层面的行政建制关系发生了多次重大变化,1982年,中共中央第51号文发出了“改革地区体制、实行市领导县体制”的通知;1983年,“地级市”在国家行政区划统计上作为行政区划术语固定下来;2005年开始推广“省直管县”的改革。这种不长时期内的大规模反复变化甚至成为一次次全国性的“浪潮”,它本身就说明了中国至今尚没有寻找到一种适宜的区域、地方治理模式。尤其是长期以来许多县级地方政府、学者都对“市管县”体制予以了严厉的批评(张京祥,2009)。同时,在实行省管县改革的省份,地级市政府往往通过“县改区”的方式来强化地级市的地位,同时由于“省管县”造成的权力分化对于中心城市的发展不利,改革甚至废除“省管县”的呼声也很高。地级市与县级行政

单位的协调是空间规划体系设计不可回避的任务。

3.2 规划权力与行政权力的错位

在经济欠发达地区,中心城市往往强调自身的壮大而牺牲周边县市的利益;在经济发达地区,中心城市又无力协调、组织周边县市的发展(张京祥,2009)。《浙江省县市域总体规划编制导则(试行)》明确规定:本导则适用于县级市及行政管辖范围,设区市及市辖区可参照本导则进行编制。《浙江省城乡规划条例》第十一条、十二条规定:设区的市人民政府组织编制设区的市城市总体规划^①……县(市)人民政府组织编制县(市)域总体规划。该县(市)域总体规划的适用范围应该是县及县级城市。地级市域总体规划定位于非法定性质的规划,仅起到统筹作用,市一级政府对县(市)政府缺乏调控的手段。在新一轮的总体规划试点中,市域规划要求发挥管控的作用,市域层面的规划面临着要么由县级规划的拼合,要么被突破的局面。2005、2008年嘉兴市进行了两轮的城市总体规划编制,从2014年开始,为了落实中央城镇化工作会议精神,国家发展改革委、国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部等部委联合开展市县“多规合一”试点工作,嘉兴作为四部委同时试点的城市,并且是两个市带县试点城市之一。期间多个县和县级市开展了总体规划修编的工作,在理念、结构、特别是跨区域的基础设施、地区开发方面,均依据了相应的市域总体规划,但在具体的边界、规模方面均有所突破或修改。

3.3 地级市市域规划亟待突破

在近几年的总体改革中,“多规合一”、全域管控等创新虽然由广州、厦门等城市发起,但真正落实的却在县级单位,2014年开展的“多规合一”28个试点县市中,仅有6个地级市。厦门市的总体规划因多规合一、全域管控成为住建部的“样板”,但厦门地域面积较小,没有下辖县,城市开发边界具备由地级市政府划定的条件。

地级市市域规划除市辖区全覆盖的城市外,中心城以外的部分如何控制无法套用县级规划“全覆盖”的做法,实践中基本有三种情况:一种是虽然从城镇体系规划转变为市域城乡规划,其作用仍然停留在城镇体系规划的阶段,即仅对下辖县市在等级、职能、重大基础设施网络方面有一定的引导作用;一种是划定了各种控制线,但限制了下辖县市的发展,从而最终被突破;还有一种索性就同步编制、整体纳入,失去了这两层级规划分层控制的作用。如何处理层叠化的控制区域是未来国土空间总体规划亟待突破的问题。

中规院厦门项目组明确提出大部分地级市市域面积较大、下辖县(市),划定的开发边界非永久、非稳定,因此并不完全具备全域一次划定的条件。地级市总规中对下辖县(市)的开发边界划定应更多体现引导性和预留弹性,上下联动进行最终划定(中规院厦门总规组,2018)。2017年住建部城市总体规划编制改革15个全国试点城市全部为地级市,从已经形成的成果来看,苏州市提出建立符合地级市特点的分级传导和全域管控机制,长沙提出差异化管控策略。基本都集中在分级、差异化管控。

4 地级市域层面国土空间总体规划的定位与强化方向

4.1 因地制宜明确市县规划的分层与定位

研究中国历史可以发现,县级单位是最为稳定的单位,而且尺度相对适中,可以起到国土空间总体规划控制的作用,同时现有规划体系中除市辖区的规划管理权外,基本都在县级政府,将县级国土空间总体规划作为空间规划的“基本层”是合适的,也是具有共识性的。全域城乡规划、多规合一的实践基本在县级层面展开。《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》中明确各地可因地制宜,将市县与乡镇国土空间规划合并编制。这里没有“一刀切”的规定,显然是考虑到各地的差异,对于城市化水平较高、地域尺度不

表1 市县国土空间总体规划编制模式

Tab.1 Compilation model of urban and county territorial master plan

模式	分类	程序
一	市级主导,一步到位	由市级政府主导,各区县设计深度与市辖区一致
二	市县同编,一步到位	市县同步编制,相互协调对照,形成市县各自的成果,市级规划为各县级规划的拼合
三	市县同编,分层表达	市县同步编制,相互协调对照,形成市县各自的成果,将市辖区外各县级规划的结构要素纳入市级规划
四	先市后县,分级编制	市级规划主导,市辖区外各县市级规划作结构性控制,市辖区外各县级规划依据市级规划编制

资料来源:作者整理。

大的省,市县可以合并编制。但对于中国大部分省份来说,地级市规划起到一个“次区域”规划的作用,强调地级市国土空间总体规划的作用还有着必要性和现实性的。

根据各自不同的情况,可将市县国土空间总体规划编制模式分为四类(表1)。目前比较多的采用了模式一、模式二,都是城市化水平和城镇密度较高的区域,其中模式一一般是市辖区全覆盖的地区。依笔者之见,模式三和模式四才是最多采用的模式,其真正体现了分层、分级控制的思想,依靠空间规划体系的传导平衡各级政府的诉求,也有利于维护规划的基础性与权威性。

4.2 加强尺度转换和结构控制

作为侧重实施层面的“最高层级”规划,分解落实省级规划要求成为地级市规划的重要任务。一方面由于省域尺度较大,无法准确定位,同时提升国土空间治理能力,需要处理和驾驭发展中的复杂性和不确定性。市县空间规划是省级空间规划的重要基础,二者之间并不是单向的自上而下分解执行或者自下而上拼合的关系,而是各有分工、各有侧重的统一整体。

以三线管控的传导为例,在省级层面可确定基本农田集中保护区、生态保护红线及重大基础设施廊道等底线,市级规划应严格落实并进一步细化,但对于面积比例相对较小、不确定性较大的城镇开发边界就较难以落实,需要在市级规划层面进行研究、落实。

土地利用总体规划已经形成了成熟的分级编制、建库的管理制度。通过省

级定任务——市级分解,控制中心城——县级划定扩展边界——乡镇定线的方法逐级落实到位。“上海2035”建立了覆盖全域的空间规划体系,大量的内容在总体规划层面仅作结构性表达,通过“市、区县和镇乡”不同层次规划予以法定化(图1),在市级层面为结构线、区级层面为政策区控制线,地块图斑的精准落地只在镇级规划中落实(王新哲,2018)。

4.3 作为县级国土空间总体规划的维护参照

前文提到部分地市将县级规划同步编制并纳入地级市规划失去了这两层级规划分层控制的作用,当县级规划进行维护与调整时,是否也要同时调整地级市的规划呢?显然不尽合理。应该在地级市规划里突出结构性要素,重点进行格局的管控、用地的政策分区、指标的分解,作为下位县级规划编制的“任务书”。相对结构性的规划控制也为县级规划提供了弹性的发展空间,当县级规划进行调整维护时,只需与上位地级市进行比对,如没有原则性调整,不突破强制性规定,建议可以简化审批手续,备案即可。

分区指引是“上海2035”的“1+3”成果体系的重要组成部分,从分区维度构建总体规划的管控体系,以“任务书”形式指导各区规划编制。分区指引管控体系突出目标导向与问题导向相结合、刚性管控与弹性引导相结合、顶层指引与实施操作相结合的三大基本原则。分区指引框架包括三个板块、十二个方面。分区指引既是下位规划的编制

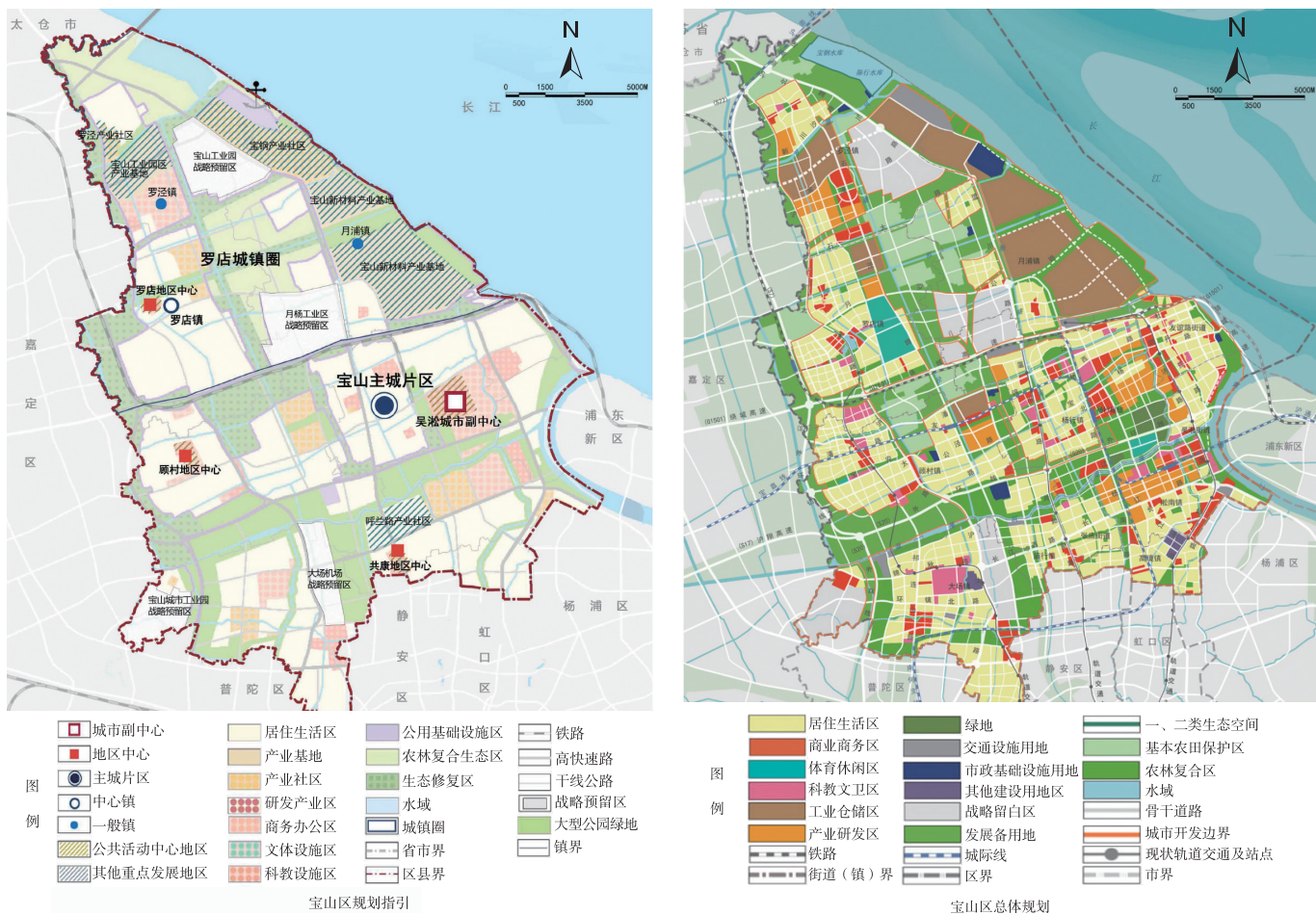


图1 “上海2035”区县指引——区总体规划

Fig.1 District guidelines & district master plan of 'Shanghai 2035'

资料来源：上海市人民政府. 上海市城市总体规划（2017—2035），2017.

上海市宝山区人民政府，上海市规划和国土资源管理局. 上海市宝山区总体规划暨土地利用总体规划（2017—2035），2019.

表2 “上海2035”分区指引内容框架

Tab.2 Framework of district guidelines of 'Shanghai 2035'

一、战略引导
1. 战略任务
2. 空间格局
3. 特定政策地区
二、刚性管控
1. 人口规模/人口调控
2. 生态底线/绿地布局
3. 用地底线/用地管控
4. 历史文化
三、系统指引
1. 生态环境/公共空间网络
2. 社区生活圈
3. 综合交通
4. 城乡风貌特色/城市风貌特色
5. 基础设施

资料来源：上海市人民政府. 上海市城市总体规划（2017—2035），2017.

依据，也是重要的审查依据（表2）。

4.4 增强战略引领与市域协调作用

中央城市工作会议曾明确城乡规划承担着战略引领、刚性控制的作用，但从近年来的规划改革来看，刚性控制的研究较多，战略引领的作用在弱化。只有进行全面的、科学的战略研究，才能真正发挥总体规划的引领作用（王新哲，2018）。《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》提出市县和乡镇国土空间规划侧重实施性的同时，不可忽视其战略性与协调性，在区域层面进行统筹引领。

从规划实践来看，市域国土空间总体规划主要关注市域范围内各行政主体不能解决、需要在市级层面协调解决的问题。在战略目标的指导下确定空间协

同发展的基本结构，统筹协调区域内各市县的总体规划；通过面向政府与市场的规划实施，将空间发展战略转化为全社会的共识，确定政府管控的边界和核心指标（卓健，等，2018）。

昭通位于滇川黔渝交界地区，是云南省的北大门，是国家14个连片特困区之一，是全国脱贫攻坚的主战场。近期随着国家、省市交通规划的重视，交通条件大为改善，市域城镇布局受此影响发生重大改变，规划依托城镇和交通布局，构建了全域协作的产业布局；同时市域超过90%以上为山区，地质灾害较多，结合易地扶贫进行了城镇与人口布局的优化，在中心城和6个县规划28个集中安置区。这些内容是省级规划深度无法达到、县级规划无法统筹的，只能在市级层面解决。

