

# 城市规划的重要问题初探

Preliminary Study on the Important Issues of Urban Planning

何光远

(前海管理局,广东 深圳 518054)

HE Guang-yuan

(Qianhai Administration Bureau, Shenzhen 518054, China)

**【摘要】**当前,城市规划处于大变革时期之前几十年,城市规划实践取得了一定的成绩,也积累了一些问题。为了解决这些问题,我国着手对空间规划体系重新进行顶层设计,成立了自然资源部,明确提出了国土空间规划体系。论文试图结合自身多学科知识背景和相关工作经验,对城市规划一系列重要问题进行初步探讨,并就城市规划改革发展提出一些看法。

**【Abstract】**At present, urban planning is in a period of great transformation. In previous decades, the practice of urban planning has made some achievements, but also accumulated some problems. In order to solve these problems, China started to redesign the space planning system, established the Ministry of Natural Resources, and clearly put forward the land space planning system. This paper attempts to discuss a series of important issues in urban planning and put forward some opinions on the reform and development of urban planning based on the multidisciplinary knowledge background and relevant working experience.

**【关键词】**国土空间规划;城市规划;规划制度

**【Keywords】**land space planning; urban planning; planning system

**【中图分类号】**TU984

**【文献标志码】**A

**【文章编号】**1007-9467(2019)11-0032-02

**【DOI】**10.13616/j.cnki.gejsysj.2019.11.214

## 1 规划的本质

规划是龙头,已成为一种共识,没有人会忽视规划的重要性,但什么是规划的本质,或者说规划的核心目的是什么?不同的规划课题、不同的人有不同的看法。例如,产业规划的核心是产业,空间规划的核心是空间,不一而足。无论哪种规划,它的核心目的只有一个,即推动规划对象“健康的发展”,其中,健康是前提,发展是根本。

据此,城市规划的目的是推动城市健康的发展,而城市是一个复杂的巨系统,要推动城市的健康发展,一个规划恐怕不够,需要一系列规划组成规划体系,不光是空间的规划,还要包括政策方面的规划<sup>[1]</sup>。长期以来,“城市规划”学科虽名为城市规划,实际关注的核心一直是“城市空间”,很少涉及其他领域。在长期的城市规划实践过程中,人们发现,如果仅关注城市空间远远不够,没有相关政策和制度的配合,会导致城市规划难以落实,同时,仅关注城市空间也容易造成城

乡二元割裂、城市周边生态恶化等问题。为了解决这些问题,城乡统筹规划、城市生态规划等各种类型规划应运而生,但因为这些规划都不是法定规划,难以在实际规划实践中发挥指导作用。

随着我国自然资源部的成立以及后续国土空间规划的探索完善,可以看到我国对规划的顶层设计日渐清晰,以发改规划为纲领性规划,同时,起到政策规划的作用,将国土空间规划作为空间性唯一规划,落实发改规划及各相关政策规划的要求。

在国土空间规划一统空间规划,且定位为落实发改规划的情况下,城市空间是国土空间最重要的部分,原来的城市规划已被国土空间规划完全取代。本文认为,将国土空间规划定为空间规划中唯一的法定规划是非常必要的,但国土空间规划内部,城市空间、乡村空间、生态空间等不同空间门类也应随着规划层次的深入不断进行专项深化研究,成为支撑国土空间规划的子规划,因此,继续在国土空间规划的基础上单独对城市空间进行专项规划和研究仍有必要,可借鉴日本国土空间规划体系的做法,将城市空间规划作为国土空间规划的

**【作者简介】**何光远(1985~),男,河北兴隆人,高级工程师,注册规划师,从事城市规划管理研究。

一部分，在国土空间规划的约束和指导下，更加聚焦城市空间，避免原来城市规划的大而空。

## 2 新城市空间规划的研究重点

新城市空间规划最重要的目的是通过城市空间的布局调整，保证城市不得“城市病”，促进城市的发展，关键是经济发展。亚里士多德曾说“人们来到城市是为了更美好的生活”，城市经济学也提到“城市的基本职能是其为本市以外地区提供货物和服务的活动”。因此，新城市空间规划的2项主要任务为：(1)如何避免城市病，保证城市各类用地平衡发展。居住、商业、办公等市场主导的用地，可主要通过供地计划控制各类用地的供地节奏。学校、医院、道路、绿地等公益性用地，则需要政府重点关注均好性问题，加大投入力度。(2)如何推动城市发展，尤其是经济发展，这就需要重点抓好生态环境和营商环境建设，明确产业发展方向，支持政策，吸引和培育人才，企业集聚。这部分内容，新城市空间规划能够涉及的不多，也不应涉及过多，可在自己能发挥的领域深入研究。如根据产业规划确定产业发展方向，布局各类产业空间、科研和高校空间，根据生态环境规划确定的保护和旅游空间，规划确定绿地系统和交通组织，根据人才和企业的要求，合理布局教育、卫生等公共设施用地，构建便捷、舒适的生活和创新创业环境。

## 3 当前城市规划失效的主要原因

城市规划在具体实施过程中经常失效，究其原因主要有2方面：

1)规划编制不合理。这里说的是不合理，而不是不科学，因为有些城市规划可能很科学，但也不一定合理。按照新制度经济学的有关观点，实际经济生活中存在“交易成本”和“制度环境”两方面制约因素，也就是赵燕菁老师认为的存在“两种规划”：一种规划是不存在交易成本的理想状态下的最优规划；另一种是在交易成本限制下的最优规划。在全国各大城市开放规划市场，规划院以追求经济效益优先的背景下，大量的规划编制可能科学，但并不一定适合当地的制度环境和财力水平。

2)规划执行难度大。城市规划领域一直存在部门职责与综合职能的悖论，规划部门的职能是综合的（与发改部门类似），但其职责却是单一的，不足以支撑其综合职能的发挥。城市规划的两大主要任务，也可以看成是地方政府的主要任务，需要统筹协调多个部门共同努力才能推动，而规划部门职责较单一，也没有后续跟踪监管的手段，执行难度较大。同时，规划编制与建筑设计类似，规划管理部门在启动一项规划编制

时，其目的很明确而简单，规划编制部门应从这个简单的目的出发，发散出实现目标的若干手段，再将这些手段简化为最关键的几项工作，以便规划实践中落实。然而，现在规划大部分能够做到第一步由简入繁，却很少能做到第二步化繁为简，导致规划成果较复杂，规划管理者难以完全明白其意图，并在繁杂的日常工作中认真落实。

## 4 关于城市规划发展的一些想法

针对上述情况，结合自身工作经验，认为城市规划需要进行新的顶层设计。本文认为还可以在以下几方面进行改革：

1)城市规划师又被形象地称为“城市的医生”，然而，城市规划师的教育却远远落后于医生的教育。一般医生在大学教育阶段就会明确各自的细分领域，如牙科、外科等，在工作后还需要进行3年的规范化培训，并确定自己的执业范围，如全科、儿科等。而城市规划师则没有如此细化的区分，建议参照医学进一步细化城市规划师的执业范围。

2)规划的编制和执行有机分离，解决单一职能和综合职能悖论问题。可进一步将发改规划和国土空间规划等相关部门进一步整合为一个规划编制部门，成为地方政府的决策参谋机构，真正实现规划的一张图管理，规划部门负责规划编制、调整、监管和评估，不参与具体的规划执行。规划部门在编制规划时，需对地方政府的预算、执行力等情况进行专项评估，并在此基础上编制规划，可向各执行部门派驻相关人员，保证规划编制的合理性和监管的及时性。其他部门全部为规划的执行部门，严格按规划实施，并及时向规划部门提出调整建议及反馈情况。

3)解决以往广泛的公众参与流于形式的问题，充分将依靠群众的力量与发挥民主集中制的优势结合起来，在各社区、各行业分别安排社区规划师和行业规划师，全程参与规划编制与监管。社区规划师由具有规划专业知识且在当地居住生活的人士担任，可作为政府与社区群众的桥梁，参与社区相关规划编制，并向社区群众介绍宣传规划。行业规划师由具有规划专业知识和相关行业知识的人士担任（如教育行业规划师、医疗行业规划师等），可作为行业与政府的桥梁，参与行业相关规划编制，并向行业内介绍宣传规划。

### 【参考文献】

【1】谭纵波,高浩歌.日本国土利用规划概观[J].国际城市规划,2018(6):