

广州市国土空间总体规划实施机制的探索与展望

王龙, 董博, 朱寿佳

摘要: 在广州市开展国土空间总体规划先行先试的背景下, 本文在梳理广州总体规划的编制历程的基础上, 结合总体规划编制的成效与不足, 从底图底数、目标定位、空间传导、时间传导、组织保障和监测评估等多个层面阐述了广州市国土空间总体规划在实施机制方面的探索, 同时对下一阶段需要完善的方向进行了展望。

关键词: 广州市, 国土空间总体规划, 实施机制

Abstract: Based on the Background that Guangzhou has first tried the overall planning of city's territorial space, this article reviews and summarizes the effectiveness and shortcomings during the compilation process of Guangzhou master plans. This paper expounds the exploration of the implementation mechanism of Guangzhou territorial spatial master plan from the base figure, development orientation, spatial transmission, time transmission, organizational guarantee, monitoring and evaluation, etc. At the same time, prospects for the next step direction to be improved are also raised in the final paragraph.

Keyword: GuangZhou, Overall territorial spatial master plan, Implementation mechanism.

1 引言

自 2018 年 3 月自然资源部成立以来, 国土空间规划一直是城市规划领域的热门话题, 张晓玲 (2017) 等人总结了我国国土空间规划的发展历程¹, 祁帆 (2016) 等人提出了空间规划体系建设思路², 徐晶 (2018) 等人提出了土地利用地类体系的思考³, 林坚 (2018) 认为规划是“三分编制、七分实施”, 规划“落地”离不开实施机制与配套政策的保障⁴, 学界对国土空间规划如何实施层面的研究相对缺乏。本文以广州市为例, 结合广州市开展国土空间总体规划先行先试的背景, 梳理总结广州总体规划的编制历程, 尝试总结广州在总体规划编制过程中存在的成效与不足, 以及广州市国土空间总体规划实施相关探索的经验, 并展望相关提升建议, 对同类型城市国土空间规划的实施提供参考。

2 广州市总体规划编制历程

广州市总体规划编制历程主要分为城市总体规划的雏形阶段、2000 年以前总体规划的探索、以战略规划为引领的探索阶段、新一轮总体规划的探索四个阶段。

2.1 城市总体规划的雏形阶段

广州市城市总体规划正式的编制工作可追溯到民国时期, 1932 年, 广州市政府颁布了《广州市城市设计概要草案》, 成为广州历史上首部正式的城市总体层面的规划设计文件。⁵1950 年 11 月, 广州市人民政府市政建设计划委员会成立, 朱光副市长任主任委员, 主管广州市城市规划工作。1951 年-1953 年, 市政建设计划委员会提出两个都市规划总图, 当时称

之为“林稿”和“邓稿”。这两个方案都是运用西方城市规划理论提出的广州市城市总体规划总图，是广州 1949 年后开展城市总体规划编制工作的最早尝试。



图 1 1952 年《广州市都市计划总图初稿草案报告书》（左图）

图 2 1953 年《广州市都市计划总纲草案说明书（修订稿）》（右图）

2.2 2000 年以前总体规划的探索

1954-1976 年，在不同政治、经济社会背景和技术指导下，广州市城市建设委员会先后提出了 13 个城市总体规划方案（均未获批）。13 轮方案内容的变化主要在于城市性质、规模、空间布局、专项发展规划的广度与深度等问题。党的十一届三中全会以后，我国城市规划工作逐步走上正轨。会议提出，全党工作的着重点要转移到社会主义现代化建设上来。因此 1978 年开始编制的第 14 方案，是广州市 1949 年以来第一个比较全面、系统、完善的城市总体规划方案。“发展城市经济，改善市民生活，治理城市环境，建设社会主义现代化的广州”成为这一时期编制总体规划的指导思想。广州市城市规划部门组织各方力量，对第十四方案进行了充分论证，并以它为基础编制了《广州市城市总体规划（1981-2020）》，并于 1984 年获国务院批准。

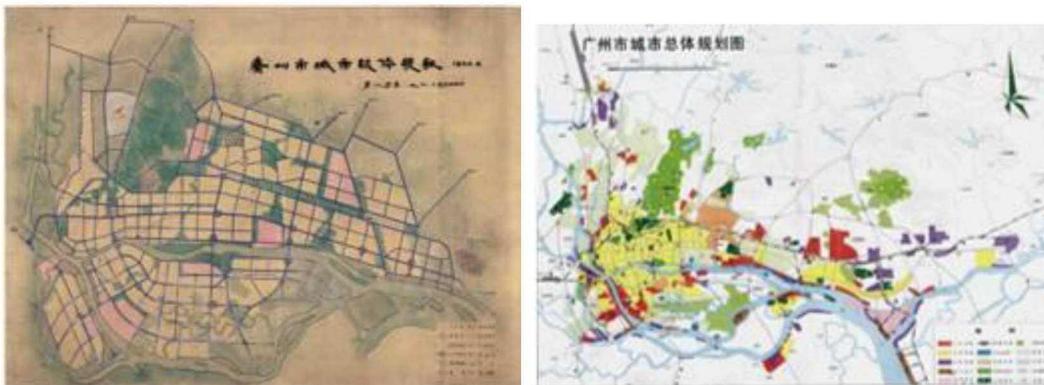


图 3 1954 年《广州市城市总体规划》第一方案（左图）

图 4 1978 年《广州市城市总体规划》第十四方案（右图）

2.3 以战略规划为引领的探索阶段

2000 年，广州经济蓬勃发展，城市建设日新月异。广州借番禺、花都撤市设区的契机，

开国内大城市之先河，开展城市发展战略规划工作。邀请五家设计单位开展了战略规划咨询工作。在咨询方案基础上进行了战略规划的整合与深化，完成了《广州城市建设总体战略概念规划纲要》，对城市的发展定位、发展目标、城市功能和空间布局等战略问题进行前瞻性研究，有效及时引导和控制城市发展及建设活动。在战略规划指导下，2001年12月开始对《广州市城市总体规划（2001-2010）》进行修改，于2005年12月获国务院审批通过。2007年开始，广州市开展了新一轮的战略规划咨询，至2009年，经过规划咨询、多方案比选、专家研讨等阶段后完成《广州城市总体发展战略规划》。本轮战略规划在肯尼亚首都内罗毕举行的国际城市与区域规划师学会第46届国际规划大会（2010年）上，广州战略规划荣获“国际杰出范例奖”。在战略规划的引领下编制《广州市城市总体规划（2011-2020年）》，并于2016年获批。

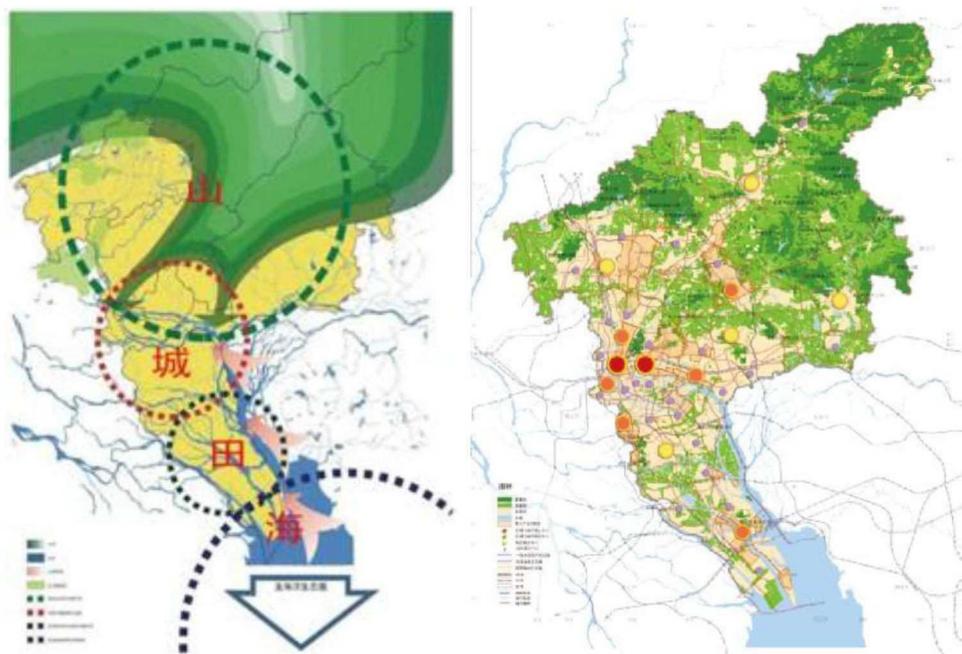


图5 2000年《广州城市建设总体战略概念规划纲要》（左图）

图6 2016年获批《广州市城市总体规划（2011-2020年）》（右图）

2.4 新一轮城市总体规划的探索

2017年9月，住建部发布《住房城乡建设部关于城市总体规划编制试点的指导意见》，正式明确广州在内的15个城市开展总体规划编制审批改革试点。2017年10月16日，广州召开新一版城市总规编制工作部署推进大会，市直机关相关部门、11个区政府、部分企业等50多个单位参会。本来规划延续以往工作经验，先期开展战略规划研究，明确工作目标后深入编制总体规划。2018年2月24日，《广州市城市总体规划（2017-2035年）》草案正式发布，形成了“1+5”的组织方案，分别为广州城市总体规划编制工作方案、总规编制专责小组工作方案、全域数字化现状图工作方案、实施管理平台工作方案、行政审批改革工作方案、实施监督考核工作方案。形成五个一的成果体系，分别为一本规划、一套指标体系、

一张蓝图、一个平台和一套考核机制。

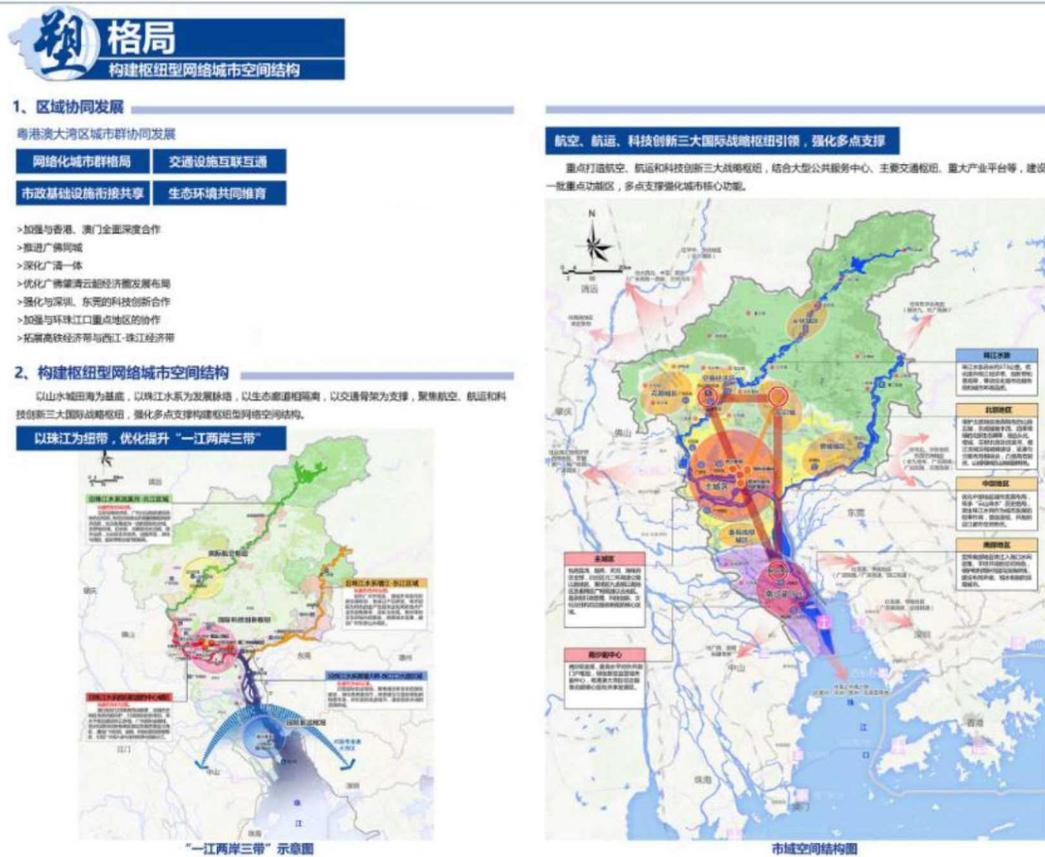


图7 《广州市城市总体规划（2017-2035年）》草案公示

2.5 成效与不足

广州市总体规划探索经历了半个多世纪，积累了丰富的工作经验，由于《广州市城市总体规划（2017-2035年）》的编制过程中尚未进行机构改革，仍存在规划语言不统一、规划体系不完善等问题，但仍不能忽略新一轮城市总体规划对既往经验的延续和提升作用，在组织上、内容上及实施上对后续国土空间规划的编制均具有重要的借鉴意义。

组织上，《广州市城市总体规划（2017-2035年）》是广州历版总规工作中组织架构规格最高、成员单位最多的一次，由政府主要领导牵头，充分调动全市力量，多个部门参与到规划的具体内容编制，并坚持公众参与，开门编规划，形成全市规划全市做的格局。

内容上，邀请全国知名专家研讨，为广州总规编制工作把脉，发挥知名专家团队和本地核心技术团队的技术支撑作用，结合已开展的广州市总体城市设计、交通战略规划等成果，形成了20多个专题研究、11个专责小组专项报告、部门专项大纲、11个区及空港委发展大纲，为总规编制提供技术支撑，提高了规划的科学性、权威性。

实施上，形成各部门、各区深度参与“规划编制—管理—实施—监督考核”全过程的工作机制。各区、各部门作为规划实施的主体，全程参与，推动实现规划共编共用共管共治，提高了规划的引领性和可实施性。

3 广州国土空间总体规划实施机制的探索

2018年3月国家机构改革方案公布,广州开始探索在“城规”、“土规”两规试点基础上开展国土空间总体规划的探索。2018年4月起,自然资源部共举办7期“国土空间规划编制重点问题系列研讨会”,其中7月份在广州举办“新时代国土空间保护与开发格局”研讨会,广州作为协办城市汇报了广州国土空间规划的探索工作。2018年11月《自然资源部办公厅关于在广州市开展市级国土空间总体规划先行先试的通知》明确广州率先开展国土空间总体规划先行先试,并要求建立规划实施管理机制,由此广州正式开展国土空间规划实施机制的探索。2019年1月中央全面深化改革委员会第六次会议审议通过了《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,明确建立“五级三类”的空间规划体系。2019年1月自然资源部发布《关于做好市县国土空间总体规划编制工作的指导意见》(征求意见稿),明确了全国开展国土空间规划的时间、内容和技术要求,2020年需完成。广州在此期间规划实施方面的探索主要体现在六个方面。

3.1 统一底图底数,一张蓝图统筹规划实施

广州结合“国土空间规划试点”、“建设项目审批制度改革试点”等工作,通过现状整合、规划整合和系统整合,建立市级国土空间信息平台(多规合一实施管理平台),形成全市国土空间规划“一张图”,统筹规划落地实施,推进城市治理体系和治理能力现代化。

现状整合,以国土空间开发保护现状、全域数字化现状图、“四标四实”等现状数据为基础,摸清底数、协调矛盾,统一底数和底图,形成现状一张图。

规划整合,整合总体规划、详细规划和重点建设项目,形成全市国土空间规划“一张图”,保障各类空间管控边界精准落地。以现行城总规和土总规为基础,梳理各类空间规划之间关系,结合国土空间总体规划的编制,梳理战略要求、底线管控、空间格局、资源统筹、要素配置等要求,形成总体规划一张图。以控制性详细规划为基础,整合协调教育、医疗等多个部门专项规划,推动多规融合,形成详细规划一张图。收集整理各部门重点建设项目,纳入市级国土空间信息平台,形成重点建设项目一张图,统筹项目实施。

系统整合,通过整合政府各部门空间规划、项目管理、行政审批信息系统,实现部门之间的数据共享和信息交互、国土空间规划编制和管控的部门协同;依托平台加强工程项目联合审批、规划体检评估、监测预警以及服务群众等功能,为国土空间规划的编制、实施/审批、服务、评估监督等全生命周期工作提供支撑。

3.2 拆解定位目标,深化指标传导体系

以国家级和省级国土空间规划指标为基础,结合广州市实际与特点进行拓展,形成符合广州市实际需要的国土空间总体规划指标体系。建立“定位-模式-目标-指标”的实施传导路径,在落实“一带一路”倡议、粤港澳大湾区协同发展及广东省“一核一带一区”发展格局的要求下,明确广州城市定位,结合广州未来6大专项发展需求,在繁荣开放国际城市、

岭南魅力文化名城、云山珠水吉祥花城、包容共享幸福家园四个维度建立 80 项指标体系。结合事权及城市管理的需求，形成空间规划核心指标和城市发展体征监测指标，各类型指标通过行动计划落实至具体项目建设当中。

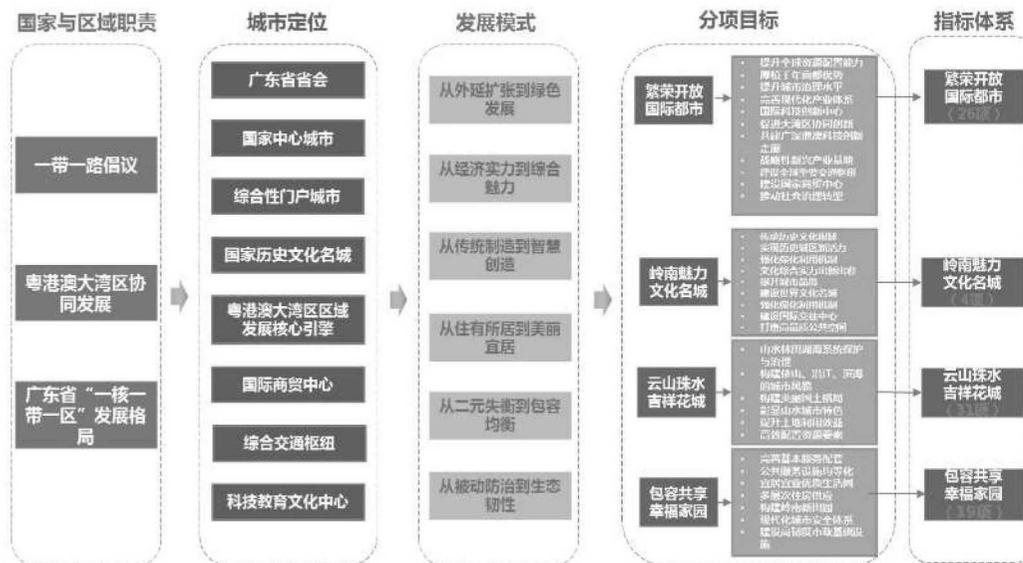


图 8 “定位-模式-目标-指标” 的实施传导路径

3.3 梳理空间层级，健全空间传导机制

空间的纵向传导。结合《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》要求的“五级三类”的国土空间规划体系，细化广州总控联动的空间实施路径，形成“市域一片区一单元”的空间规划层级。各区编制片区规划，并通过划分四类单元落实片区规划要求。城镇开发边界内部划分城镇单元，编制控制性详细规划，城镇开发边界外部划分农业生产单元、郊野生态单元和特色发展单元，编制控规深度的详细规划。在用地方面，建立功能控制（市级规划）—用途控制（片区规划）—用地管理（详细规划）的用途管控机制。通过 13 类功能片区对国土空间规划的结构管控内容和指标体系进行分解落实，确定土地用途。单元详细规划应确定不同地块划分、地块的使用性质以及相关控制指标，作为实施用地规划许可和规划管理的依据。

空间的横向衔接。实施专项规划编制清单制管理，以国土空间规划为依据，重点从资源利用、要素配置、安全保护、城市特色等方面编制专项规划。专项规划应以同级国土空间规划的“一张底图”为依据，在总体目标和重点管控内容上与国土空间规划保持衔接一致，不得突破约束性要求。

3.4 明确建设时序，建立行动计划体系

构建战略—行动—空间平台—重点项目的实施路径，在落实战略目标基础上，建立以行动规划为载体的滚动实施机制，以行动计划为牵引，结合指标体系，将重点建设项目落实到重大战略平台，保障目标和指标的有效实施。明确行动规划是总体规划实施的载体，形成“国

土空间总体规划—近期建设规划—年度实施计划”的滚动实施框架,特定领域行动规划作为近期建设规划的有效补充。**近期建设规划**主要落实国土空间规划分阶段的目标,衔接发展规划、各部门专项规划,明确近期行动计划重点,落实差异化约束要求,落实阶段目标,提出重要行动计划、重大项目安排和配套政策保障。**年度实施计划**按年度编制,是近期建设规划的分年度实施的主要途径。响应年度评估结果,确定年度行动目标,落实土地储备和供应安排、用地保障计划等年度实施重点。围绕项目实施,加强土地供应、建设管理与年度财政预算、年度重点工作、年度重点工程安排之间的协调和衔接。**特定领域行动规划**作为近期建设和土地利用规划的有效补充,针对特定发展领域或目标,根据需要组织编制,如特定领域的专项行动规划、特定地区的行动计划等。特定领域行动规划纳入近期建设规划及年度实施计划统一实施。

3.5 加强组织保障,以行政保实施

行政保障是国土空间总体规划有效实施的前提条件,广州国土空间总体规划真正地做到了市长书记亲自抓,全市做规划的要求。延续总体规划试点的工作组织方案,坚持“党委领导、政府推进;专家领衔、科学决策;多规合一,部门合作;公众参与、开门规划”的组织模式,建立市委书记任组长的领导小组,下设工作小组,由市长任组长,工作小组下设办公室,包括多个核心成员单位牵头成立专责小组,制定专责小组工作方案,并组织起草规划文本中的相应内容,规划内容在编制初期即获得各部门的认可,有效提升规划的权威性和引领性。

3.6 定期监测评估,修正阶段安排

2019年1月,《自然资源部国土空间总体规划局关于召开规划实施评估先行先试工作启动会的通知》明确北京、上海、重庆、广州等9个城市开展规划实施评估试点工作。广州延续“一年一体检,五年一评估”的规划定期评估制度,建立国土空间规划监测评估预警管理系统,并将体检评估结果作为开展国土空间规划实施监督考核、制定近期建设规划与年度计划安排、开展国土空间规划动态调整完善的重要依据。其中**年度体检**侧重评估重要指标、关键事件和重点项目,对照当前阶段总体规划、近期建设规划、各区专项大纲、各部门发展规划的要求评估年度计划实施情况和规划执行情况,预判城市发展趋势,形成年度体检报告面向下一年下层次规划修编、项目立项和年度建设计划。**五年评估**侧重对五年的规划实施情况进行系统评估,总结阶段性实施效果与作用评价、主要进展与存在问题,面向未来规划修编或重大调整、近期建设规划,动态维护国土空间规划。**监测评估预警管理系统**则是充分利用新技术、新手段,通过完善国土空间大数据体系,有效支撑广州市空间规划编制、审批、实施、监测评估预警全过程,提升国土空间大数据集成能力、规划编制智能分析能力、治理实施网络驱动能力、监测评估精准能力。

4 小结与展望

目前广州国土空间总体规划已经形成了一套较为完善的规划实施机制,建议广州未来在相关工作的技术上,继续从批后实施方案和监测评估两个方面深化规划实施工作。

深化国土空间规划批后实施方案的探索。一是建议建立批后实施工作方案,在传承规划编制工作方案、专责小组工作方案等相关工作方案的基础上,明确各部门在规划实施过程中的职责和工作内容。二是深化规划动态调整完善机制。国土空间规划面向的是未来二十年的中长期规划,未来的发展存在着一定的不确定性,需要深化事权分级,细化修编和调整的界限,制定动态调整完善工作规程,固化市级规划调整完善的路径和程序。

提高国土空间规划实施评估定位,加强统筹工作和全市参与的力度。以纽约为例,纽约市实施评估工作由政府内部成立市长办公室绿色城市领导小组组织开展评估工作,小组成员来自市政府、长期合作事业部门、研究机构,实施评估工作对于督促各部门完成各项计划,及时调整规划文本内容、修正近期行动计划与相关专项规划内容,指导城市下一步重点建设工作具有重要意义。结合国外相关城市经验,广州实施评估工作目前尚处于规划系统内部的“规划研究工作”,总体规划的实施需要通过行业内部的下位规划和行业外部其他部门的相关规划进行支撑与落实。应继续加强对实施评估工作的统筹,加强市区联动和部门协同工作。建议编制全市层面的实施评估工作方案,明确市、区及各部门职责,加强各区、各部门在实施评估工作中的参与度,加强对实施评估工作成果的应用。

参考文献

- [1] 张晓玲,赵雲泰,贾克敬.我国国土空间规划的历程与思考[J].中国土地,2017(1):14-18.
- [2] 祁帆,张晓玲,李志刚.空间规划体系建设思路研究[J].中国土地,2016(3):20-22.
- [3] 徐晶,朱志兵,余亦奇.空间规划用地分类体系初探[J].中国土地,2018, No.390(7):24-26.
- [4] 林坚,宋萌,张安琪.国土空间规划功能定位与实施分析[J].中国土地,2018(1).
- [5] 韩文超,刘云亚,刘松龄.广州市城市总体规划发展回顾与展望[J].城市观察,2018(1).

作者简介

王龙,规划师,广州市城市规划勘测设计研究院

董博,规划师,广州市城市规划勘测设计研究院

朱寿佳,规划师,广州市城市规划勘测设计研究院