

新时期城市总体规划实施评估与战略研判

——以黔西南州贞丰县为例

戴军¹, 吴鹏²

(1. 金陵科技学院建筑工程学院, 江苏南京 211169; 2. 申都设计集团有限公司, 上海 200433)

摘要:城市总体规划实施评估是规划重新编制或修编的前提和依据。新时期随着我国全域化空间规划治理体系改革的持续推进,作为引领市县发展的原有城市总体规划将掀起新一轮修编热潮。以贞丰县为例,立足新时期我国市县“多规合一”试点和区域城乡发展环境的变化,采用“总规实施评估+运行环境分析+发展战略研判”的技术路线,对贞丰县总规实施成效与适宜性进行综合评估,研判贞丰县新一轮总体规划编制的战略方向与规划重点,以期为类似地区提供案例借鉴与路径参考。

关键词:城市总体规划; 实施评估; 路径框架; 修编研判; 贞丰县

中图分类号: TU984

文献标识码: A

文章编号: 1672-755X(2020)02-0029-06

Implementation Evaluation and Strategy Evaluation of Urban Master Plan in the New Period: Taking Zhengfeng City for Example

DAI Jun¹, WU Peng²

(1. Jinling Institute of Technology, Nanjing 211169, China; 2. Shendu Design Group CO., LTD., Shanghai 200433, China)

Abstract: The evaluation of the implementation of urban master plan is the premise and basis for its re compilation or revision. In the new era, with the continuous promotion of the reform of the spatial planning and governance system in China, the original urban master plan, which is leading the development of cities and counties, will face with recompilation. Taking Zhenfeng City as an example, based on the “multiple compliance” pilot project and the changes of regional urban and rural development environment in the new era, this paper adopts the technical route of “general compliance implementation evaluation+operation environment analysis+development strategy research and judgment” to comprehensively evaluate the implementation effect and suitability of general planning in Zhenfeng City, and to study and judge the strategic direction and planning focus of the new round of general planning in Zhenfeng County, with a view for similar areas to provide case reference and path reference.

Key words: urban master planning; implementation evaluation; path framework; revision and judgement; Zhenfeng county

城市总体规划(以下简称“总规”)实施评估是指定期对规划实施效果、实施环境和实施趋势变化进行持续监测,对规划实施机制、进度和成效等情况进行综合评价与反馈,以确保规划刚性内容可实施可监督,弹性内容可引导可调控。“总规”实施评估促进了“设计—决策—实施—评估—反馈”公共政策链的闭合,成为体

收稿日期: 2019-11-19

基金项目: 江苏高校哲学社会科学研究基金项目(2018SJA0491)

作者简介: 戴军(1976—),男,安徽舒城人,副教授,硕士,主要从事区域可持续发展、城乡规划设计研究。

现“总规”公共政策属性的关键性环节^[1]。现阶段我国“总规”实施评估工作主要存在“机制缺失”和“方法随意”两大问题^[2]。终极蓝图式的监测评估流程,导致“总规”适应性和动态性不强^[3]。根据我国《城乡规划法》,“总规”实施评估工作是新一版“总规”修编或编制的重要前提和依据。“总规”实施评估分为执行评估和终结评估两种类型,构成了我国当前动态与静态相结合的常态化“总规”实施评估体系^[4]。本文以贞丰县“总规”实施评估为例,立足新时期我国国土空间规划体系构建和区域城乡发展环境的变化,综合评估贞丰县“总规”实施的执行成效,以期能进一步提高“总规”修编的科学性与方向性,为案例类似地区提供案例借鉴与路径参考。

1 评估背景与路径框架

“总规”实施评估最初是源于对质疑规划实效性的回应以及对“重修编、轻反思”倾向的修正,主要包括某阶段内规划实施情况、规划决策运行效果以及规划系统功能发挥状态这三个方面的内涵^[5]。2000年以来,深圳、广州、上海、浙江等城市先后开展了“总规”实施评价试点工作,主要是城市发展对照“总规”“按图实施”程度的检验,为《城市总体规划实施评估办法》的制定奠定了基础。评估内容以城市物质空间建设、保障规划相关措施的实施与运行两个维度为框架,采取定性与定量分析方法相结合,数理实证倾向的综合评价方法日益增多^[6]。2017年9月,全国城乡规划实施评估学术研讨会在山西省太原市举行,会议主题为“创新城市总体规划实施评估”,为创新实施评估的理论方法与需求对接指明了方向。2019年5月,随着《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》的发布,构建覆盖全域的空间规划体系改革将持续推进,多规合一,实现一张蓝图干到底成为必然趋势。结合我国市县国民经济社会发展实际,如何建立与市县国土空间总体规划相匹配的实施评估机制和方法路径,成为“总规”实施评估需要解决的关键性问题,也是推进国家治理体系改革和提升国土空间管控能力的重要举措。

贞丰县地处贵州省西南部,隶属于贵州省黔西南州,东邻镇宁布依族苗族自治县、望谟县,南接安龙县、册亨县,西与兴仁县接壤,北与关岭布依族苗族自治县毗邻。《贞丰县城市总体规划(2013—2030年)》编制工作于2012年9月开始启动,2014年4月由黔西南州人民政府批复正式实施,至今已近6年时间,较好地指导了贞丰县发展建设和社会经济发展。本次贞丰“总规”实施评估采用“实施评估+运行环境分析+发展战略研判”的技术路线,采取问题导向和目标导向的双重技术思路,主要立足于三个方面:第一,立足于实施绩效的评估,运用定量及定性相结合的方法对现行“总规”实施情况做全面和客观评析,对规划实施机制进行必要的检讨;第二,立足于运行环境的研究,着眼于当前全国和区域发展的新形势,对城市发展面临的内外部社会经济环境进行战略识别,并以此为依据对城市空间发展以及现版“总规”的适应水平进行评价;第三,立足于发展战略的研判,分析城市自身发展动力和需求特点,初步对未来国土空间发展战略进行方向性的谋划,结合现行“总规”实施绩效和运行环境的评估,提出未来国土空间规划优化提升方向(图1)。

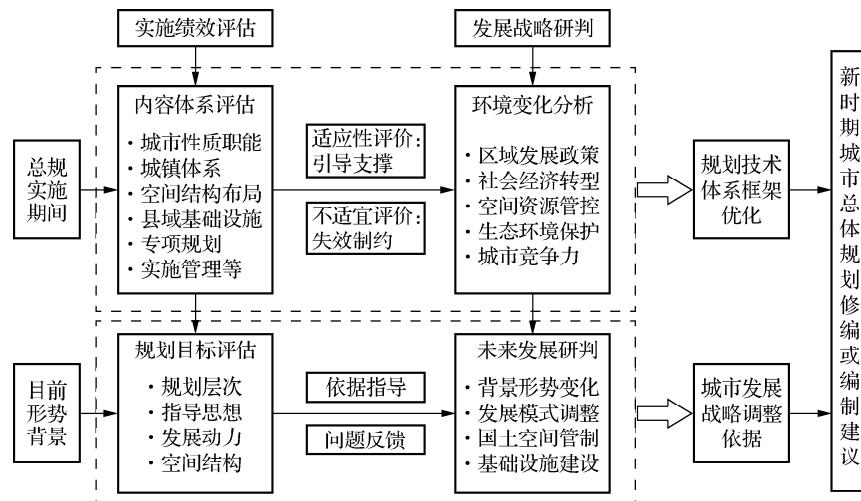


图1 实施评估技术路线结构图

评估方法兼顾“总规”实施成效与问题研究两条主线,见表1。

表1 现行“总规”实施评估方法

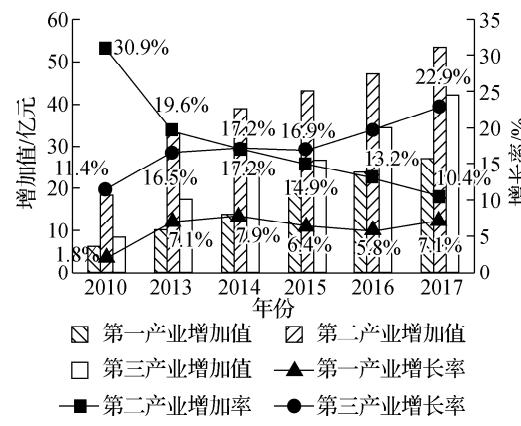
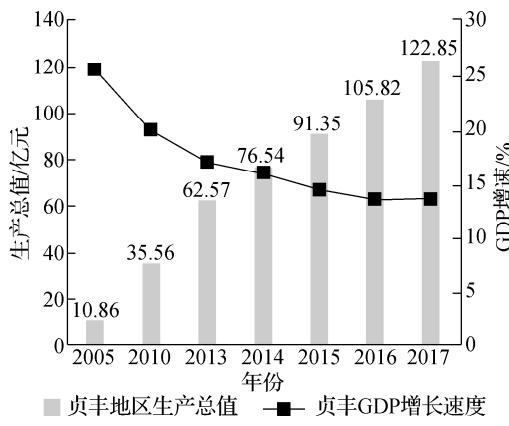
评估方法	具体应用
访谈调查	访谈对象包括政府部门工作人员和城乡居民,对各县直部门、各个街道乡镇工作人员的访谈主要了解城乡建设现状、“总规”实施情况、存在问题等;对居民访谈主要了解对现行“总规”实施的具体诉求
实地踏勘	通过实地踏勘县城和各乡镇,实时记录实地踏勘中图纸照片、行走线路、走访交流等情况,对现行规划实施、未实施、与规划不相符等用地的分布情况进行专业评估
GIS地理信息系统	针对县域、中心城区、各乡镇区的生态环境保护、基本农田保护、建设用地变化、基础设施建设等主要实施情况进行综合分析评估,注重“多规合一”的实施比对等
无人机航拍	通过无人机拍摄,直观了解县域及中心城区用地建设增量、用地发展方向及用地增长边界变动情况,直观印证现行“总规”实施效果与存在的问题

2 贞丰县总体规划实施成效与适宜性评估

总体来看,现行“总规”对于贞丰县域及县城发展起到了重要作用。现行“总规”从区域角度认识贞丰的地位和作用,明确城市发展的总体方向,进一步提升了贞丰在区域发展、产业职能上的城市定位,指明了城市未来的发展方向,构筑了县城、者相、龙场片区组团同城化的发展共识,紧紧依托脱贫攻坚和贵州省相关示范工程,有序带动了县域基础设施和产业统筹发展。但随着区域发展环境的变化,贞丰社会经济和城市建设逐步迈向新的发展阶段,现行“总规”的若干不适应性也逐渐显现,主要体现在以下几个方面。

2.1 城乡产业结构持续优化,综合实力不断提升,但传统产业转型与增长压力大

“总规”实施期间贞丰县国民经济发展较快,产业结构继续优化。2017年贞丰县地区生产总值达到122.85亿元,5年间年均增长14.8%,超过黔西南州13.9%和贵州省10.9%的平均水平(图2)。全县三次产业比重由2013年的16.4:56.1:27.5调整为2017年的22.1:43.6:34.3(图3)。从三产增长率和贡献率来看,第一产业山地特色农业发展势头良好;第二产业发展以建材、采矿、煤化工等高能耗、高污染、资源消耗型重工业为主,存在产业链短、产品附加值较低、优势企业数量少等问题,工业增长率对于经济的贡献率5年间下降了18个百分点,以资源依托为主的传统产业转型发展乏力;第三产业旅游业、商贸业发展持续井喷。2013—2017年贞丰县共接待游客从223万人次增长到448.6万人次,年均增长19.1%。旅游总收入从4.25亿元增加到36.4亿元,年均增长71.2%。2017年实现社会消费品零售总额11.39亿元,同比增长13.0%,但缺乏区域影响力的物流商贸市场。



2.2 县域城镇化快速推进,但发展轴线带动效应和乡集镇辐射带动能力仍显不足

总体来看,贞丰县已初步形成以中心城区为核心的城镇体系格局。一方面,以主城区、者相、龙场为主的城镇地区近年来快速发展,交通等基础设施条件持续改善,三镇同城化基本框架已初步建立,其集聚带动能力显著增强;另一方面,由于近年来大力推进撤乡建镇工程、脱贫攻坚的“易地扶贫搬迁”工程、生态移

民扶贫工程,已实现扶贫搬迁4.1万人,快速推进了贞丰城镇化进程。2017年贞丰县常住人口城镇化率为42.31%,户籍人口城镇化率为32%;2017年全县城镇化水平达到46%,2013—2017年年均增长2个百分点,整体城镇化水平低于全国、贵州省乃至黔西南平均水平(图4)。现行“总规”对县域乡镇城镇化动力分析不足,培育的重点镇北盘江镇、白层镇、鲁贡镇、挽澜镇等一般乡镇辐射带动力较弱,对其余乡镇的城镇化发展引导也出现了一定程度的偏差。县域发展基本按照现行“总规”确定的“双轴四区”结构进行布局,东西向区域综合发展通道已初步形成,成为县域最主要的产业发展聚集地,但南北向旅游发展轴线尚未形成。

2.3 生态环境改善成效显著,城市品质不断提升,但生态空间管控要素亟待调整

“总规”实施期间,贞丰生态环境状况指数由2013年的一般上升到2016年的良好等级。加强流域治理,完成全县水源保护区规划,完成23个集中式水源点保护区划分和环境整治。开展水土保持治理工作,实施纳黑河流域、长冲流域石漠化综合治理工程,治理面积17km²,治理水土流失面积12km²。县城环境空气质量优良率达99.7%,氨氮、二氧化硫、氮氧化物等排放量明显下降。生态屏障更加牢固,2014年开始实施“石漠化山头绿起来”,2017年实施新一轮退耕还林等生态建设工程,共完成营造林91.97万亩,森林覆盖率从2014年的38.6%上升到2017年的48%。城市品质不断提升,已建成岷山公园、丰茂广场、龙泉广场、虎山公园等景观空间,尚未形成规划要求的“点线面”网状绿地系统。由于缺乏有效的管控手段,现行“总规”确定的限建区、禁建区对建设用地的空间管控力度被弱化。贵州省生态红线划定工作已经初步完成,现行“总规”中心城区中的七星片区、者相片区等规划用地与生态图斑存在冲突,未来空间管制需要进一步与生态红线内容相协调(图5)。

2.4 中心城区空间结构初步成型,集聚效应明显,片区规模和分项用地实施差异较大

贞丰中心城区格局基本按照“总规”框架发展,“一主两片、双轴双带”的空间结构体系初步成型(图6),主城区近年来主要拓展了西部片区,并向东南拓展了部分用地,但由于贵州省国土资源厅坝区耕地管控和黔西南州5000亩及以上大坝耕地保护方案的实施,“总规”确定的北部七星新城迟迟未能实现,造成主城区建设用地增长只完成预期增量的34.34%(表2)。龙场片区由于工业经济发展不景气,现行“总规”产城融合的发展思路并未实现,但因贵州省“5个100工程”中100个示范小城镇建设工程的推进,片

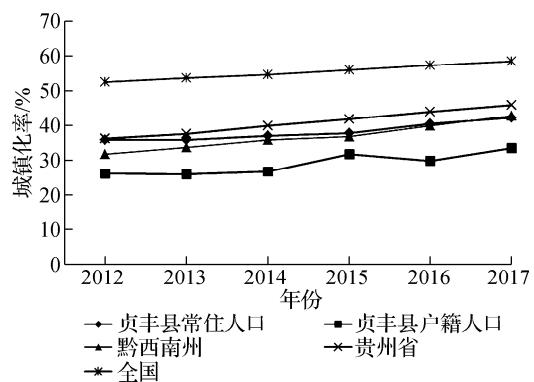


图4 贞丰县历年城镇化率对比情况

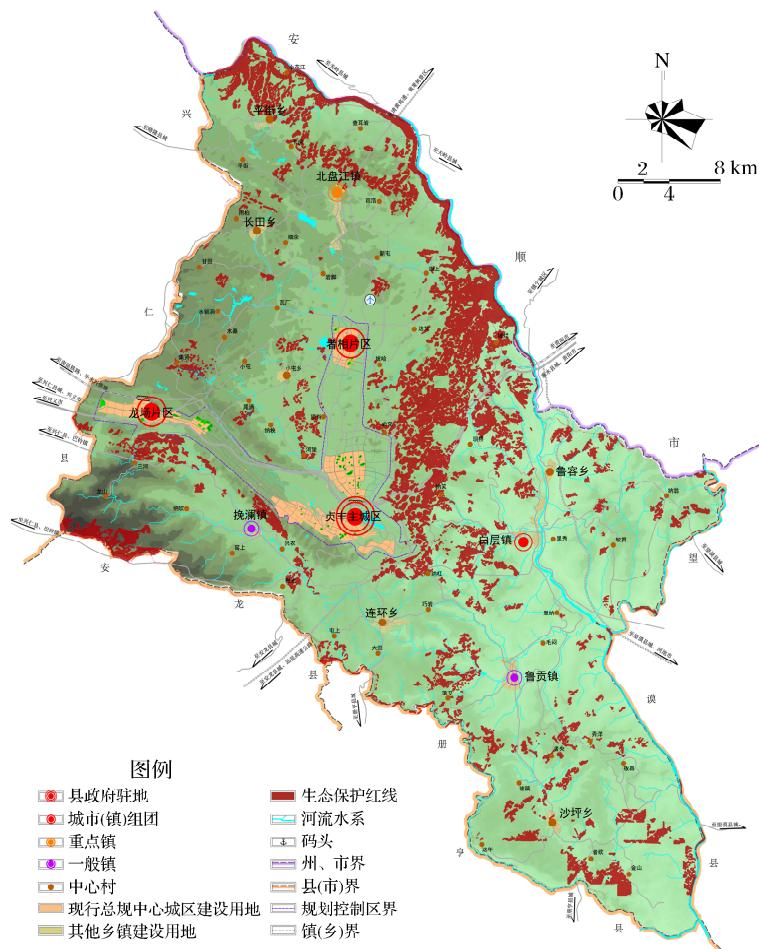


图5 贞丰现行“总规”与生态红线图斑叠加图

区用地增长面积完成预期增量的 159%。者相片区也由于三岔河—双乳峰旅游景区以及者相小城镇建设的推动,空间发展较快,片区建设用地增长面积完成预期增量的 174.77%。另外“总规”确定的规划建设用地分项实施情况差异较大,其中居住用地完成预期增量 129.19%,道路与交通设施用地完成预期增量 214.15%,公用设施完成预期增量 164.27%,而商业服务业设施用地完成预期增量 52.39%,工业用地完成预期增量 35.88%,绿地与广场用地只完成预期增量 30.23%(图 7)。

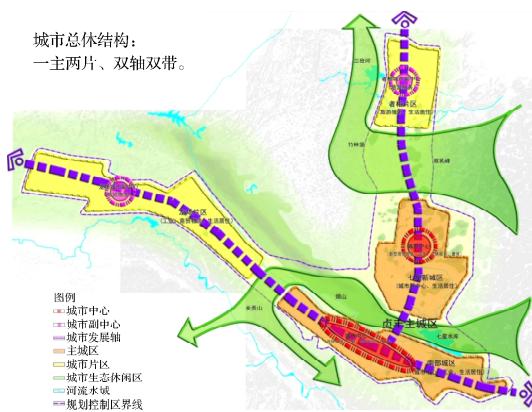


图 6 中心城区空间结构规划图

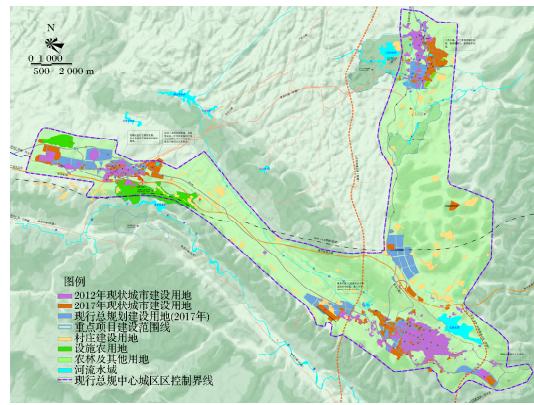


图 7 “总规”规划建设用地增长情况分析图

表 2 中心城区各片区城市建设用地现状

地区	现城市建设用地/hm ²	“总规”近期规划建设用地/hm ²	规划预测增量/hm ²	实际城市建设用地增长面积/hm ²	完成预期增量/%
贞丰主城区	728.39	950.00	344.76	123.15	34.34
者相片区	308.69	252.00	75.82	132.51	174.77
龙场片区	348.45	283.00	110.93	176.38	159.00

2.5 城乡全覆盖的规划体系和管理制度已构建,但“总规”战略引领与刚性管控作用较弱

截至目前贞丰县城乡规划体系已初步建立,主城区控制性详细规划编制覆盖率已达到 100%。13 个乡镇中者相、龙场、白层、连环、平街 5 个乡镇“总规”已得到批复,鲁贡、沙坪、鲁容、北盘江、挽澜等 7 个乡镇“总规”已通过审查,已编制必克村、岩鱼村、糯食小镇、土布小镇等一批特色乡村和特色小镇规划。规划管理全面加强,2014 年,贞丰县城乡规划管理委员会制度建立,根据项目审查需求,定期召开规划审查会议。随着《城乡规划法(2019 年修正)》、《城市绿线划定技术规范(GB/T 51163—2016)》和《贵州省城乡规划修改审查报批工作规则(2018)》等技术规范的出台实施,现行“总规”确定的部分技术内容存在明显的不适应,内容重“远景蓝图描绘”、轻“发展弹性指导”,规划层次重“体系+布局”的层级落实、轻“全域空间管控”的局限性仍然存在,导致现行“总规”战略引领与刚性管控作用不足,难以继续指导贞丰县空间战略发展,亟待调整。

3 新时期贞丰县总体规划编制的战略研判

3.1 从发展模式转换角度——积极探索基于“绿色、生态、文化、扶贫”的绿色发展贵州样本

中央经济工作会议、中央农村工作会议强调要实施乡村振兴战略,加快推进生态文明建设。贵州省深入推进国家生态文明试验区建设,打造国家生态文明建设样本,借助优越的生态环境和逐步完善的交通条件,贵州经济进入高速发展阶段,特别是贵州旅游出现了“井喷”现象。就贞丰而言,2016 年获批为贵州首个民族文化旅游试验区,旅游发展也随之进入快车道。依托丰富的民族文化特色资源、优越的自然景观环境,秉承绿色空间也是生产力的发展理念,要注重以“农文旅一体化”的理念打造田园综合体引领县域城乡融合发展,以“城文旅综合化”打造黔西南州和兴兴安贞城镇群特色休闲旅游城市和次中心城市,积极探索以“绿色、生态、文化、扶贫”为基点、以旅游为突破口的贵州绿色发展城市范本。

3.2 从空间供给改革角度——以一张蓝图为目标,注重打造“产城景田绿”的田园城乡发展模式

2017年中央一号文件首次提出“田园综合体”概念,旨在着重解决工业化和城市化发展所导致的农业衰退、劳动力流出、乡村社会功能退化的问题,以田园空间创新带动三产深度融合,促进乡村振兴,实现乡村现代化和新型城镇化联动发展。借力国家易地扶贫搬迁、棚户区改造政策和贵州省100个示范小城镇、100个城市综合体、100个旅游景区等重点发展平台建设的优惠扶持政策,当前贞丰中心城区建设已经进入良性发展轨道。在田园综合体与产城融合发展的新趋势下,贞丰中心城区在组团式城镇组群发展格局的基础上,需进一步践行山地特色城镇化战略,强调尊重自然山水格局,根据资源环境承载能力,注重一张蓝图为目标的“产城景田绿”城镇化总体布局,进一步缓解人地矛盾,走集约生态型城镇化发展道路。

3.3 从规划管控角度——构建“国土空间规划引领+专项规划细化+详细规划落实”的空间治理体系

2018年3月自然资源部成立时要求国土空间治理以土地资源为基础编制空间规划,统一行使全民所有自然资源资产所有者的职责,统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责^[7-8]。国家及各省市县机构改革、市县“多规合一”试点的完成,《中共中央国务院关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》(2018年)等文件的颁布,标志着我国空间发展和治理进入了生态文明新时代。通过建立“多规合一”的国土空间规划体系,加强国土开发刚性管控与指导约束作用。在贞丰新一轮国土空间总体规划编制启动之前,应针对县域发展过程中的若干重大问题,开展有关贞丰县经济社会发展、国土空间发展战略、人口与建设用地规模、产业发展与布局、环境保护与利用等专题研究,构建“国土空间总体规划引领+专项规划细化+详细规划落实”的空间规划治理体系,全面加强对贞丰县域发展的空间管控与实施治理。

4 结语

“总规”实施评估改变了我国传统城市规划“重编制轻实施”的问题,将规划实施过程中的影响因素及实施效果进行了综合分析评价,从而有效地监测城市发展动态与过程,并针对城市发展环境的变化适时为“总规”修编提供反馈和修正,是提升我国新时期国土空间综合治理能力的重要技术手段和政策工具。本文仅以县城上一轮“总规”为例进行实施评估与修编研判探讨,尚需结合我国新时期构建的国土空间规划编制体系,加强对新一轮市县国土空间总体规划的编制与实施评估展开深入研究,进一步提升我国市县国土空间总体规划编制的权威性与规划实施的科学性,使现行“总规”能更好地符合我国国土空间治理体系管控需求,促进“总规”作为城市发展公共政策的全面转型。

参考文献:

- [1] 马璇,郑德高,孙娟,等.规划改革背景下总规评估的认识与思考[J].城市规划学刊,2017(6):62-67
- [2] 赵民,汪军,刘锋.关于城市总规实施评估的体系建构——以蚌埠市城市总规实施评估为例[J].上海城市规划,2013(3):18-22
- [3] 张吉康,杨枫,罗罡辉.浅谈国土空间规划监测评估的路径[J].中国土地,2019(9):12-15
- [4] 陈有川,李鹏,王林申,等.城市总体规划实施终结评估探讨——以商河县为例[J].城市发展研究,2018,25(2):8-15
- [5] 张兵.论城市规划实效评价的若干基本问题[J].城市规划汇刊,1996(2):1-11
- [6] 祝立雄,董文丽,李王鸣.我国城市规划实施评估发展历程、技术特征与演变趋势[J].西部人居环境学刊,2019,34(2):67-73
- [7] 新华网.关于国务院机构改革方案的说明[EB/OL].(2018-03-14)[2019-11-03].http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/14/c_1122533011.htm
- [8] 詹庆明,黄启雷,赵中元,等.面向规划应用的地理国情分类标准优化研究[J].规划师,2018,34(12):63-67

(责任编辑:湛江)