

有副省级城市，也有地级市和县级市，城市的人口规模、土地面积、开发强度、功能定位存在很大差别，需要根据城市的不同特征采取差别化的政策措施。针对试点城市划定永久性基本农田保护区、城市增长边界、重要生态功能区、碳排放空间“四条红线”，根据不同规模和特性的城市出台差异化政策确保“四条红线”不突破，实现各类城市的可持续发展。对于特大城市和大城市，政策设计的导向在于引导功能优化、产业提升和人口疏解，强化人均和地均各项指标的集约潜力，打造宜业、宜居的生产和生活环境。对于中小城市，政策设计的导向在于加强城市功能的配套完善，引导人口、产业等各类要素集聚，强化对周边城镇和乡村地区的辐射作用，建设成为精明、紧凑、智慧、生态的新型城市。

五是加强法制保障和衔接，提高多规合一试点工作的权威性和严肃性。首先，加快《发展规划法》的立法进程，从法律上保障经济和社会发展规划的编制和实施。支持试点城市地方政府先行出台有关条例或法规，增强经济社会发展规划的法律保障，便于与其他规划的法律支撑相匹配。其次，加强现有各项专门法律法规之间的衔接，针对多规合一试点过程中出现的矛盾和冲突，加快各个专门法律法规的修订和完善，避免各个规划依据各自专门法律法规相互扯皮。最后，根据试点工作的需求，提前酝酿起草新的专门性法律法规，特别是鼓励试点城市地方政府层面率先出台相关法规或暂行规定、管理办法，保障试点工作的顺利推进，同时为今后全国层面的专门立法工作打下基础。

人口收缩对城市规划的挑战

□ 龙瀛，北京市城市规划设计研究院博士、高级工程师

我将从城市扩张和人口收缩角度探讨中国城市规划的编制和评价。

我们过去的规划实施效果怎样

我和合作者近年来在城市增长边界领域开展了若干研究。我们认为，中国的城镇建设用地的规划布局可以作为中国的城市增长边界（urban growth boundaries/UGBs），这点学术界和实践界并没有取得完全的共识，最近也成为规划界研究和争论的热点。我们主要利用物理空间的城市扩张与总体规划进行对比，来评价城市规划的实施效果，实证城市是北京。我们的研究发现，非正式（或非法）开发的比例不容忽视。建国以来北京编制过的五版总体规划的实施效果显示，最新版的总规实施效果最佳，这也和我们对新城边界对开发的影响的研究发现基本一致。国内也有多个学者比如徐毅松、毛蒋兴等



在上海、广州和深圳开展了实证研究（主要用的是城市扩张与规划比对的结果，还没有考虑存量开发），基本上都发现了总体规划之外不容忽视的非正式开发。

在针对北京城市扩张与总体规划一致性评价分析的基础上，我们又从三个维度对已有研究进行了扩展，考虑更完整的规划实施过程和更丰富的开发类型（扩张与再开发），以及更多的城市和人类活动。

其一，我们在对中国城市规划体系和城市开发实际过程分析的基础上，基于 Hopkins^[1] 的研究提出了一套针对中国城市 UGBs 实施评估的分析框架，包括总规 UGBs、控规 UGBs、规划许可、实际开发这些环节之间的一致性和表现。我们将该分析框架应用于北京，利用北京 2004 版总规的 UGBs、后续批复的一系列控规 UGBs、发放的建设用地规划许可证（用地证）、利用遥感和人工手段观测到的城市开发数据（城市扩张即增量开发、城市更新即存量开发），对 UGBs 进行了系统深入的评估工作。评估结果显示：一是与总规相比，控规 UGBs 有了较大扩张；二是控规与规划许可的一致性程度较高；三是规划许可与 UGBs 对实际开发的有限控制力度，主要体现为没有规划许可的非正式开发。

其二，目前多数的 UGBs 研究和评价工作局限于单个城市或区域，城市间横向的 UGBs 实施评估和对比还处于空缺状态。为此，我们开展了全国范围内系统地横向对比和评估 UGBs 控制成效的研究。这一正在进行的研究首先收集了全国超过 300 个城市的正在实施的城市总体规划图，之后将各个城市的 UGBs 与来自遥感观测到的 2000~2010 年的城市扩张进行对比发现，仅“与规划的一致性”这个指标，202 个城市中 27 个低于 50%，122 个低于 80%。

其三，我们利用包括公交地铁刷卡数据、出租车轨迹、位置微博和照片等多源新数据，评价北京 UGBs 的实施效果。研究结果显示，虽然有大量的非正式开发分布在 UGBs 之外，但 UGBs 所包含的区域容纳了 95% 以上的城市活动和移动，这与较大比例的非正式开发结果不一致。原因是多方面的，如非正式开发的使用程度较低、非正式开发政府不提供公共服务如公共交通等。

概言之，中国城市规划实施的结果，显示了中国各个城市都存在不可忽视的相当比例的非正式开发；非正式开发不仅体现为扩张，也体现为再开发。不过，北京的实证研究也显示，非正式开发空间的人类活动水平较低。

城市开发的主要形式及其空间分布

中国城市规划实施的有限效果，既受到城市扩张的影响，也受到城市再开发的影响。目前北京和上海正在准备的城市总体规划，纷纷提出了“存量规划”的概念，中国规划界也有声音认为中国目前进入了存量开发（即城市再开发）的阶段。这样的呼吁是否意味着中国真的进入了新

的存量开发的阶段?对中国城市过去的开发模式的准确判读,是“以史为鉴”的有效手段。

一方面,我们利用遥感数据识别了中国1980年和2010年的城镇建设用地分布,进而评估城市扩张情况。其中,中国284个地级及以上城市,城镇建设用地面积扩张的比例(2010面积/1980面积)位于1.03~26.40之间,最大的依次为东莞、广安、中山、苏州、海口、普洱、佛山等。^①这反映了中国过去30年的快速城市扩张的步伐。但我们没有明确的证据证明,行政上的存量规划、零增长的呼吁就能控制住这一趋势,毕竟存量和增量的开发成本差距巨大。

另一方面,我们在北京进行了更加深入的研究工作,利用城市多年的用地数据和规划许可分布,发现存量开发(城市更新、城市改造、城市再开发)主要分布于城市中心区,越外围地区的城市扩张占总开发的比例越高,这也符合城市经济学的基本理论。目前,我们正在用其他数据来刻画中国各个城市2009~2014年的城市扩张占比的数量分布,及其空间分布规律。初步的结果显示:规模越小、经济发展水平越低的城市,过去五年城市扩张所占所有开发的比例越高;存量开发主要存在于大城市的中心地区;而大城市的外围地区和中小城市,城市扩张的趋势很难因当前的政策而有根本性改变。

因此,据我们观测的过去若干年的中国快速的城市扩张表明,存量开发主要分布于或者说主要适用于大城市的中心地区,难以找到让人信服的理由证明中国在未来短期内就能进入存量规划的年代。

控制城市人口与大量收缩城市存在的现实

城市人口的收缩由来已久,德国政府资助项目已经证实,全球范围内人口超过100万的450个城市地区,总体上失去了其城市人口的1/10。德国学者近几年对此进行了开创性的探讨,以居住人口作为评价指标已成为共识。广为接受的收缩城市的定义是,多于1万人、连续超过两年人口流失、发生结构性经济危机的城市。

在中国,城市收缩现象依然为增长的主流所忽视,规划实践上人口必须增长的桎梏观念还鲜有突破。事实上,全球金融危机引发的出口加工工业的衰退和国内劳动力刘易斯拐点的到来,都使中国城市增长的条件发生了变化。国内关注收缩城市研究的学者,已经于2014年11月共同发起了“中国收缩城市研究网络”,持续跟踪收缩城市方面的国际研究,并开展国内的理论和实证研究工作。

基于五普(2000年)和六普(2010年)的乡镇和街道办事处尺度的人口数据,我和合作者发现中国180个城市发生了人口总量/密度的下降,即存在着180个收缩城市。^②我们归纳,中国收缩城市可以根据原因主要分为四种类型:资源型城市在工业化进程中出现的局部收缩、传统工业城市工业衰落导致的局部收缩、欠发达地区人口迁

移引发的局部收缩、行政区划调整导致的局部收缩。我们也发现中国4个省、105个地区/市域、897个县域和19822个乡镇街道办事处发生了人口密度的下降,其中,在乡镇街道办事处尺度,1/3国土面积人口密度下降,存在着较为严重的空心镇现象。^③此外,中国的人口收缩现象不限于农村地区,还发生在城市地区,比如3364个街道办事处人口密度下降,总面积达44.2万平方公里。

在识别180个收缩城市基础上,我们后续找到了其中64个城市的总体规划资料(目前正在搜集其他收缩城市的资料),发现这些城市的规划所预测的未来人口都处于上升状态,即出现了“膨胀的规划、收缩的城市”的现象,也说明了人口收缩现象尚没有被中国城市规划的编制所重视。这主要源于中国的城市土地财政,即只有预测未来的人口增长,才能获得相应的城镇建设用地指标,进而支持后续的城市开发。

而中国收缩城市除了具有和其他国家收缩城市的共性外,还有若干特点,如数量大、分布广(180个分布于中国东中西部)、人口收缩与土地快速扩张的悖论、收缩程度低且多分布于县级市(其中140个为县级市),以及人口收缩但经济增长等。这些都给中国收缩城市研究及规划应对带来新的挑战。

城市规划的范式挑战及应对方向

多项研究证明,当前中国的城市规划的实施效果受到挑战。中国的城市规划主要建立在增量规划的基础上,而人口增长是当代城市规划范式的基石。虽然中国将存量规划作为未来的主导方向,但是多个证据表明未来的存量开发主要存在于大城市的中心地带。

这些都对未来中国城市规划的走向提出了挑战,即已有的范式不完全适用于所有城市,已经提出的发展模式不完全适用于中国所有城市的所有地区。

无论如何,未来的城市规划,应该重点回归到提高城市活力和居民生活质量上来。

注释:

① 具体排行见北京城市实验室, Beijing City Lab, BCL, <http://www.beijingcitylab.com/projects-1/15-shrinking-cities>。

参考文献:

- [1] Hopkins L D. Plan assessment: making and using plans well. The Oxford Handbook of Urban Planning. CRANE R, WEBER R. New York: Oxford University Press, 2012.
- [2] Long Y, Wu K. Shrinking localities in booming urbanization of China (2000-2010). Environment and Planning A (Accepted), 2015.

[3] 毛其智、龙瀛、吴康. 中国人口密度时空演变与城镇化空间格局初探——从 2000 年到 2010 年. 城市规划, 2015, 39(2).

“多规合一”第三方评估及“十三五”展望

□ 刘志平, 上海财经大学财经研究所副研究员、博士

“多规合一”试点工作的瓶颈

为贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神, 把中央经济工作会议和中央城镇化工作会议确定的目标任务落到实处, 2014 年, 国家发改委、国土部、环保部和住建部四部委联合下发了《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》, 全国有 18 个省区的 28 个市县已经启动了“多规合一”的试点工作。开展市县空间规划改革试点, 推动经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划“多规合一”, 是中央全面深化改革工作中的一项重要任务。市县“多规合一”是解决市县规划自成体系、内容冲突、缺乏衔接协调等突出问题, 强化政府空间管控能力和改革政府规划体制的必经之路, 是对规划编制、审批、管理和实施等现行制度的规划体制改革创新, 是提高规划公信力和完善地方政府治理体系的重要内容。但是, 规划体制的改革创新, 依然面对着传统利益格局的“破与立”, “多规合一”面临着一系列的瓶颈。

第一, 怎么合? 粗放的投资增长模式造成的思维定势、行为惯性和路径依赖, 是“多规合一”规划思路转型的一道门槛。在新常态的发展态势下, 依赖土地扩张、房地产开发、新城建设、园区开发等发展模式已难以维系, “多规合一”是一个基于资源约束条件、客观实际和发展转型要求的规划, 而现有土地资源、未来的发展方向和目标都具有前所未有的不确定性。如何在越来越不确定的约束条件下把握规划的弹性和刚性, 确定“多规合一”的目标和方向, 是一个客观现实的难题。

第二, 谁来做? “部门之争”是“多规合一”体制掣肘的表现形式。这次“多规合一”的文件抬头, 发改委在前、国土第二、环保部第三、住建排到最后。有人说: 发改委是天时, 国土部是地利, 建设部是人和。现在环保部又上来了, 部门的重要性究竟应该如何体现? “多规合一”究竟应该以什么部门为主导? 只有在体制机制理顺的背景下, 才能有章可循, 否则“多规”打架的现象难以消失。具体到市县地方层面, “多规合一”的牵头组织既有市政府或者多规合一工作领导小组, 也有住建部门、国土部门和

发改部门等职能部门, 在某种程度上也反映出政府规划职能和决策话语权的多样性。直接导致的关键问题是, 多专业合作的规划编制团队能否把“发、城、土、环、产、水”等多个规划都融合进来, 能否真正实现跨领域、跨专业的合作, 其实现的难度是非常大的, 需要实践的观察与总结。

第三, 怎么做? 规划思维定势及差异是“多规合一”的主要制约因素, 这里的规划思维定势包括规划的技术与方法的固化和僵化。由于规划师主要由城市规划和土地利用规划人员组成, 知识结构相对单一, 缺乏对资源环境约束、经济发展要素禀赋、社会发展规律和法律法规的整合理解, 无法对“多规合一”中出现的复杂问题及多元利益主体进行解决和协调, “多规合一”的科学性和可行性难以体现, “多规合一”的“部门利益性和领导意志性”弊端难以根绝。

除此之外, “多规合一”还面临着规划审批、空间分区和边界的划定、规划数据统一等规划体系构建及动态协调, 以及实现规划目标、内容及编制管理体系的“融合”与“协同”等相关问题的挑战。

“多规合一”第三方评估的必要性、原则及思路

1. 必要性分析。 评估是政府绩效管理的关键环节, 第三方评估是政府绩效管理的重要形式。第三方评估作为一种必要而有效的外部制衡机制, 能弥补传统的政府自我评估缺陷, 在促进服务型政府建设方面将发挥不可替代的促进作用。虽然政府督查可以发挥一定的促进作用, 但由于督查本身缺乏系统的技术支撑, 再加上各种因素下的督查独立性不足, 评估效果和公信力难免受损。第三方评估恰恰可以发挥研究咨询机构独立性、专业性的优势, 避免政府在自己评估体系中既当运动员又当裁判员, 使评估结果更加科学、独立、客观、公正。为使“多规合一”更具有科学性、可操作性、整体性、实效性, 对“怎么合? 谁来做? 怎么做?”等一系列问题的解决过程进行准确分析和判断, 实现“可复制、可推广”的试点工作目标, 探索完善市县空间规划体系, 建立相关规划衔接协调机制, 也有必要对“多规合一”试点工作全面引入第三方评估机制, 最大化地实现政府对自身的监督与促进。

2. 基本原则。 “多规合一”第三方评估有科学性、定量性、系统性、可操作性和有效性五项评估原则。科学性原则, 是以科学理论为导向, 准确反映“多规合一”项目在效益、质量和进度等方面的实际状况; 量化原则, 是指评估指标通过赋值量化, 以定量统计方法进行评估; 系统性原则, 评估指标体系通过层次化结构予以分类, 以层次分析法界定各类评估指标的权重; 可操作性原则, 是指评估方法简单易行, 统计演算直观, 具有可操作性; 有效性原则, 能够如实反映“多规合一”试点工作的绩效, 可判别水平差异程度, 总结出可复制、可推广的经验, 具有