

总体规划编制方法研究*

——以北京、深圳、伦敦、香港为例

孙珊 凌莉 石崧

摘要 通过对北京、深圳、香港和伦敦4个城市最新一轮总体规划编制方法的研究,重点关注规划编制的目标体系、核心要素的技术路径和成果表达等方面,通过对比和归纳研究,揭示编制方法的特色与共性,以期达到借鉴的目的。

关键词 城市总体规划 编制方法

北京 深圳 伦敦 香港

Research on Planning Methods of the Master Plan—Case study of Beijing, Shenzhen, London and Hongkong

SUN Shan, LING Li, SHI Song

Abstract: The paper examines the latest master plan of the four cities, Beijing, Shenzhen, London and Hong Kong. The research focuses on three aspects which are target system, technical approach of core elements analysis and drawings expression of planning programs. It reveals the characteristics and similarity in planning by comparing and summing up the research. Then it prospects the planning methods of master plan in the future.

Keywords: master plan, planning methods, Beijing, Shenzhen, London, Hong Kong

中图分类号 TU984

文献标识码 A

文章编号 1000-3363(2008)07-0038-03

作者简介

孙珊,浦东院副总工,注册规划师,高级规划师

凌莉,规划四所,硕士,工程师,注册规划师

石崧,规划四所,所长助理,博士,高级工程师,注册规划师

1 引言

2005年和2007年,新的《城市规划编制办法》和《中华人民共和国城乡规划法》相继出台,标志着新的城乡规划法律法规体系开始建立起来,这也意味着中国城市规划迈入一个新的时代。新的法规不仅在城市总体规划内容和深度上有了更明晰的要求,而且着重强调了总体规划编制程序的规范和对规划过程的弹性控制。充分体现出新时期城市总体规划编制以科学发展观为指导思想,回归公共政策基本属性的政策导向。

他山之石,可以攻玉,为了从编制方法的角度理清新形势下城市总体规划编制的新趋势和新特征,文章分析了伦敦、香港、北京、深圳4个国内外城市总体规划编制的成果,以期有所借鉴。

2 国内外四城市总体规划概述

北京市和深圳市新一轮的总体规划都是在编制办法出台前后开展的工作,因此在基本框架上有了很多变化。《北京城市总体规划(2004-2020)》的编制创新是把“以人为本”、“全面、协调、可持续发展”的科学发展观和不断提高构建首都和谐社会等内容充分体现在了规划编制中,在内容上强调城乡统筹发展、生态环境建设与保护、新城建设、产业布局、社会事业及公共服务设施、资源节约与保护利用等。可以说北京市新一轮的城市总体规划对新版城市规划编制办法有着深远的影响,编制办法中的很多条文均脱胎于这版规划。而《深圳市城市总体规划(2007-2020)》则是在城乡规划法规出台后开始编制的,在整体框架设计上既严格遵循法规要求,又吸收和借鉴了香港规划的一些特色。比如在城市空间发展和总体布局的整体层次下设计了3个支撑体系,分别是城市经济社会文化支撑体系、城市基础设施支撑体系和规划实施政策支撑体系,涵盖了法规要求的诸多方面。深圳总规的另一个特点就是十分注重政策在总规实施中的作用,因此6大部分中有2个部分是在讨论城市政策的引导。除此之外,深圳市结合自身的城市特色对城市文化发展与保护、总体城市设计、海岸线利用和旅游发展等进行专门章节讨论。

《伦敦空间发展战略》十分强调规划的政策性,并重视规划实施。从具体涉及的内容上看,虽然和国内城市规划分析的议题基本类似,但其基本着眼点更关注于如何使规划条文细化为公共政策,并使之切实服务于广大伦敦市民,而并不拘泥于图面的“空间落地”。此外还有一些上海本轮总体规划很少涉猎的内容,包括城市设计的引入、矿产资源规划、对规划远景的展望等。《香港2030》则是通过制定一个长远的土地用途、运输及环境规划策略,作为香港日后发展和策略性基础建设的指引,并通过规划发展,协助实现政府的其它政策目标。因而,规划的内容更强调与施政

* 本文源自2007局重点科研课题“城市总体规划实施跟踪研究”——新情况、新特点带来规划方法的变革专题。

政策的融合,规划方案突出了多方案比较,并且设定一些假定条件以讨论未来发展的多种可能性,使整个规划更具弹性和过程可控性。

3 规划目标体系比较

4个城市大致有3种阐述目标体系的方法。

①北京市城市总体规划虽然在城市目标内涵上有了较大新意,但从技术角度仍然延续城市性质质的表达方法。而且与整个规划框架之间只存在内在的逻辑联系,而缺乏直观的联系架构。此外规划确定的社会经济发展指标体系也与总体目标没有直接联系,而是强调对公共设施和基础设施的具体要求。

②深圳总体规划采取了“总目标——分目标——城市指标体系”的表达方式,更加直观和清晰,但仍然存在两个问题。一是与北京总规一样,规划目标和规划框架的联系性不够;二是分目标和城市指标体系间的逻辑关系尚未建立。

③伦敦和香港规划的方法基本一致,即首先建立系统的目标体系,并围绕这个体系来搭建规划成果的整体框架,这就弥补了前两者的缺陷。而且把目标体系和规划评估的绩效指标结合在一起,这样不仅增强了规划框架的内在逻辑性,使得规划目标能够通过具体的规划策略落实,而且把规划成果和规划实施、评估、检讨和修编有机地实现整合,便于规划管理。

4 规划核心要素的技术路径比较

人口、用地、产业和交通一直是总体规划编制的核心内容,也是本文重点分析的内容。

4.1 人口

4个城市都是将人口规模作为假定依据条件来确定其他内容,重点都在人口总量和就业总量2个方面,但因城市发展特性不同,研究的侧重也有所不同。香港对移民数量的预测体现了香港的城市特征;伦敦重点在于从业人员发展趋势预测;北京在人口规模预测综合了生态环境承载力、资源条件、劳动就业等经济社会协调发展的7个方面进行论证,其中对资源承载力赋予了更多的权重,特别是水资源的承载力,这一方面反映了北京总规重视现状发展问题的态度,同时也体现了科学发展观要求的生态可持续发展,而且北京针对城市不同的发展阶段对增长率、资源承载力等要素赋予了不同的权重,体现了过程预测的科学性;深圳除了对常住人口的预测以外,对半年以下暂住人口也有分析。

与传统的总体规划不同,人口结构的研究是本轮总体规划的研究的重点内容,其中就业人口结构的研究一直以来是伦敦和香港城市总体规划的重要内容,更是预测用地和各类产业建筑需求量的前提,是人口—就业—产业相关模型的数据基础。

这一点与编制办法要求的“按照人口与产业、就业岗位的协调发展要求”相一致,北京和深圳新一轮总规也深化了这部分研究。伦敦根据自身特点,研究了种族构成变化,重视新形势下社会空间分异,研究人口规模及结构背后隐藏的深层次的社会问题,为规划空间布局提供社会学依据。香港加重了老龄化的研究,研究并关注因人口结构而产生的各类社会群体的内在需求,为公共服务设施布局和社区管理提供依据。北京总规中对人口教育结构进行了分析,从简单控制人口规模转向提高人口素质,这也为城市可持续高素质发展奠定基础。深圳提出了城市管理服务人口的概念,即指城市在其辖区内需要进行管理和提供服务的城市人口,包括常住人口和半年以下的暂住人口,作为城市管理和基础设施与公共服务设施配套的依据,通过关注对人口构成和需求差异的分析,对于不同空间圈层的人口结构优化提出具有针对性的空间策略。

4.2 用地

用地规模的预测中,北京和深圳突破了常规人均用地指标预测的局限,采用从土地供给的角度进行预测,将城市用地潜力分为新增建设用地的潜力、存量建设用地潜力、未利用土地的潜力、城镇建设用地潜力4个方面进行分析,重点是挖掘存量土地的用地潜力,体现出城市发展以新增用地为主向改造用地为主的模式转变的发展趋势,也体现了节约用地的思想。伦敦和香港则是细分了各项土地需求进行预测:①居住用地需求分析(人口与家庭增长为基数核算住宅需求);②工商业用地需求分析(预测与经济增长有关的产业和就业人数,以平均就业人数占有的建筑面积推算工商业土地需求);③公共用地需求预测分析(以人均公共用地消费水平计算所需公共用地)。

香港还增加了建筑量的预测,这部分是基于产业需求进行预测的,可以与用地规模和开发强度(香港称密度分区)进行校核。伦敦在用地开发强度上的控制主要是体现在城市设计之中。

对于市域用地的开发控制,4个城市的思路基本一致,北京和深圳通过禁建、限建、已建和适建四区划定进行控制,伦敦通过政策分区进行控制,香港有明确的止步区(类似于国内的禁建区)范围与面积。其中,伦敦和香港通过机遇区(或策略区)对近期发展建设项目进行空间上的引导。

对于总体规划中人口在用地空间上的落实,四城市采用的技术方法基本一致,都是将人口落在主城、新市镇或各个分区之中。

北京还根据不同区域的现状发展特征、资源禀赋条件、生态环境承载力划定次区域,通过对次区域的限制条件、开发强度、开发模式和管理模式的分类指导,实施分区域的城市发展策略。

4.3 产业

科学发展的重要维度就是产业经济的健康持续发展。虽然法规没有强制性地要求总体规划涉及产业经济方面的内容,但是城镇发展布局、功能分区等内容其实都需要产业体系的支撑,而且与人口规模密切相关的就业人口规模也需要产业分析提供数据支撑。

北京和深圳总规都设置了产业研究专题,并且在总规中明确了城市未来发展的主导产业体系。深圳总规中甚至对产业区布局加以进一步明确。在产业研究方面都突破了传统总体规划的研究范畴,更多地与社会经济发展的五年规划相结合。对照伦敦规划,虽然也明确伦敦未来发展的主要产业门类,但对伦敦规划的意义更多地是体现在对就业人口的预判和政策分区的导引上。而《香港2030》则在产业方面有所弱化。

总体规划在产业层面存在产业体系和产业人口两大不同的研究维度。在产业体系设计必须考虑到未来经济发展的多种可能性,找出支撑城市经济持续发展的支柱产业和潜导产业,并在城市整体布局上为其预留合理的发展空间。而在就业人口方面,则要细化研究产业发展与就业、用地的内在关联机制。一方面要分析产业体系的发展趋势对从业人员结构的客观影响,从而制定出有针对性的人口结构优化政策。另一方面对于一些重要的行业门类,需要研究其产业规模扩展带来的就业人数变化及其用地规模的需求。比如商务办公业的从业人员变化将影响商务写字楼宇的变化。

4.4 交通

4个城市的交通规划都是基于交通量预测和交通模型的建立和分析之上的,反映在总规中,主要包含两部分内容,一部分是工程型的交通市政项目;一部分是政策型交通策略。这体现了总体规划层面的交通规划的两个趋势:一是注重交通模型的量化研究与交通设施承载;二是注重城市交通策略的研究,其中,大区域交通整合和公交优先发展策略是目前发展的趋势。

对于大区域交通的整合发展研究体现了区域协同发展的理念,以北京总规为例,为统筹京津冀都市圈的发展,在京津城镇发展走廊上分布有机场、港口、铁路、高速公路等战略性交通设施资源。

交通规划的基本属性应是作为城市的公共政策导向,从城市发展的需求、居民的需求、就业的需求以及游客的需求等不同角度审视和分析城市能够提供的基本交通保障,并以交通政策和交通措施的形式引导民众选择合理的需求。

5 新时期城市总体规划编制方法展望

前文总结了国内外4个城市近年来在总体规划编制过程中出现的一些新技术、新趋势。这些经验对未来国内开展的城市总体规划修编有着很好的指导和借鉴作用。将具体的技术动向进一步上升到方法论的层面,可以对新时期城市总体规划编制

方法有些基本的判断和思考。

5.1 落实生态优先的可持续发展理念

强调城市在维持生态平衡前提下,处理好城市发展同资源、环境、社会公众利益等方面的关系。特别是在当前资源环境硬约束的背景下,要把生态优先真正实现空间落地。

5.2 重视以人为本的社会公正理念

规划作为配置土地和空间资源的基本手段,要在各个主题中充分体现自己社会公共政策的属性。一个基本的思想应是为不同地区、不同人群提供均等的发展机会和公共服务设施,合理配置公共资源。综合考虑地区常住人口和流动人口的发展需求。因此应从构建和谐社会的角度出发,在总规层面关注市民的需求,同时尊重市民对规划的参与权和知情权。尤其是在住房、就业等领域要体现机会的公平性,并满足教育、文化、医疗等社会需求,构建公平的社会环境。

5.3 参与全球竞争的区域协调理念

以新区域主义的视角审视,城市的发展应当考虑与邻近地区的相关关系。城市总规要主动对接周边城市区域,同邻近地区的空间发展战略衔接,与之形成合理的空间分工格局,实现共赢。这是确定城市宏观发展战略及城市定位的基本出发点之一。同时,区域经济的协作与共赢,还应注意加强重大基础设施、生态保护和环境治理等方面的协调。

5.4 强调城乡统筹的空间分工理念

城市规划已经过渡到城乡规划,如何在城乡合理空间分工的基础上实现市域范围共同繁荣是总体规划在空间布局中需要回答的问题。不仅包括中心城区和周边的近郊农村地域的关系,如何应对快速近郊城市化过程中所逐渐显现的各类问题,如何推进近郊新农村的建设,同时促进城镇群的合作发展,优化区域层面的城镇化空间结构也是重点关注的内容。

参考文献

- [1] The London Plan: Spatial Development Strategy for Greater London, 2004.
- [2] Draft Further Alterations to the London Plan (Spatial Development Strategy for Greater London), 2006.
- [3] 孙施文. 英国城市规划近年来的发展动态[J]. 城市规划学刊, 2005(6).
- [4] 胡力骏. “世界城市”的发展和规划策略及其演进——以伦敦和香港为例(硕士论文)[D]. 同济大学, 2004.
- [5] 香港规划署. 香港2030规划远景和策略最后报告[R]. 2007.06.
- [6] 北京市规划委. 北京市城市总体规划(2004-2020)[R], 2005.
- [7] 深圳市规划局. 深圳市城市总体规划纲要(2007-2020)[R], 2008.

收稿日期: 2008-12