

试论新发展阶段城市空间部署的规划协同

——以上海市“十四五”发展规划和 2017 版空间规划为例

屠启宇¹

【摘要】2021 年初国家到各省市地县各级政府都在集中批准公布“十四五”规划。这是 2018 年国家统一规划体系以来，第一个在经济社会发展中落实空间部署的五年规划，且远景展望期延伸到了 2035 年。这与同期正在紧锣密鼓编制的各地国土空间规划不仅在编制时间点上，而且在规划期上高度叠加。上海的空间规划编制相对较早，获批于 2017 年；上海的“十四五”发展规划于 2021 年 1 月获批公布，是少数发展规划和空间规划都已形成的城市。以上海为样本，讨论新发展阶段经济社会发展规划与国土空间规划对于城市空间发展的协同部署问题，进而为推进国家治理体系和治理能力现代化提供在国土空间治理维度的观察支持。

【关键词】国家治理体系 规划协同 发展规划

【中图分类号】TU984 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-3363(2021)02-0033-05

1 空间部署是我国统一规划体系形成规划合力的重要维度

规划，作为一个重要治理手段，是践行国家治理体系和治理能力现代化的关键维度。如何实现高效规划和规划协同尤其受到重视。不同于对各类空间规划协同的广泛讨论，研究经济和社会发展规划与空间规划的协同关系不仅相当晚近而且也为数不多（王向东，等，2012；王磊，等，2014；顾朝林，2015）。真正从治理视角出发，在国家统一规划体系的层次上开展研究，则基本是在党中央国务院酝酿和出台一系列的对规划体系和规划责任予以梳理的意见前后（王向东，等，2016；张京祥，等，2019；黄征学，2020）。具体涉及空间部署的文件主要有《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》（以下简称《统一规划体系意见》）和《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》（以下简称《国土空间规划体系意见》）。2021 年，正是各级政府国民经济和社会发展第十四个五年规划（以下简称“发展规划”）和新国土空间规划（以下简称“空间规划”）的编制公布节点。空间部署维度，成为观察规划协同形成合力推进治理体系和治理能力现代化的一个重要视角。

2018 年 11 月 19 日印发的《统一规划体系意见》提出理顺国家规划关系。指出：“国家发展规划根据党中央关于制定国民经济和社会发展规划的建议，由国务院组织编制，经全国人民代表大会审查批准，居于规划体系最上位，是其他各级各类规划的总遵循。”而“国家级专项规划、区域规划、空间规划，均须依据国家发展规划编制”。并且，在时间部署方面，《统一规划体系意见》提出“……国家级专项规划、区域规划、空间规划，规划期与国家发展规划不一致的，应根据同期国家发展规划的战略安排对规划目标任务适时进行调整或修编。”^①

¹作者简介：屠启宇，上海社会科学院城市与人口发展研究所，副所长，研究员，上海市政府决策咨询研究基地屠启宇工作室，首席专家，qiyutu@sass.org.cn

在空间部署方面,《统一规划体系的意见》明确增加了发展规划的空间部署分量,提出“发挥国家发展规划统筹重大战略和重大举措时空安排功能,明确空间战略格局、空间结构优化方向以及重大生产力布局安排,为国家级空间规划留出接口。”同时提出强化国土空间规划的基础作用,即“为国家发展规划确定的重大战略任务落地实施提供空间保障。”

2019年5月23日出台的《国土空间规划体系意见》呼应了《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》中关于国土空间规划同发展规划的空间治理关系,称:“做好国土空间规划顶层设计,发挥国土空间规划在国家规划体系中的基础性作用,为国家发展规划落地实施提供空间保障。”^②

正如《统一规划体系的意见》和《国土空间规划体系意见》所共同表达的,我国国家和地方的既往规划中存在规划体系不统一,规划类型过多、内容重叠冲突;规划目标与政策工具不协调;某些规划审批流程复杂、周期过长;地方规划朝令夕改等问题。具有国家级空间规划属性的规划,有2006年颁布的《全国土地利用总体规划纲要(2006-2020年)》、2010年颁布的《全国主体功能区规划》(2010-2020年)和2016年颁布的《全国国土规划纲要(2016-2030年)》,序列比较复杂。而承接体系比较完整的国家发展规划,以往对于空间维度侧重于战略性考虑,部署的事项、边界、深度也呈持续的动态变化。

做一个小结:规划的治理协同问题已得到了党和国家的高度重视。几项意见的出台有利于我国国家级层面规划的顺畅梳理。在空间部署领域,国家发展规划具有在重大战略和重大举措的统筹安排功能,具体表达为空间战略格局、空间结构优化方向以及重大生产力布局安排三个维度。对此,国土空间规划要作为发展规划编制的依据,提供空间保障,并在必要时进行响应性调整和修编。正是以此为依据,从国家到地方的“十四五”发展规划成为第一轮正式开展空间部署的发展规划。

2 空间部署在地方规划实践中的协调情况

在地方实践中,地方发展规划基本全面向上对接国家发展规划,建国以来的14轮发展规划基本形成完整的时间线衔接。而具有空间规划性质的城市总体规划、土地规划,显然具有更长的实践历史,不少中国城市作为引入近现代城市治理工具的规划实践可以追溯到20世纪上半叶,对城市发展起到了不同程度的规范引导作用。空间规划真正成为规范性、具有连续性的“规定动作”,是改革开放以来。我国的主要城市基本经历了二到三轮空间规划的指引。但从实践来看,空间规划的规划期同真正获批实施的时间线较难达成统一,甚至出现规划期末才获批实施的情况。而且,城市总体规划和土地规划也非都是行政区全域性空间规划。这导致了在当前的地方实践中,仍存在治理体系、规划时限配合的问题留待处置。

2.1 发展规划和空间规划治理关系的协调问题

在我国的治理实践中,各级地方的发展规划和空间规划,都需要遵循国家和上一级党和政府的方针政策和规划指引。在地方层面规划中,居于“最上位”的发展规划,需要遵循的程序是:本级党组织出具规划建议——本级政府编制规划——报送上一级发展改革部门进行衔接——本级人大批准规划——发展规划生效实施。空间规划的程序是:本级政府编制本级人大审议通过报送上一级政府批复同意空间规划生效实施。比较可见,在地方层面的发展规划的不存在上一级政府正式同意的环节,因而自主性更强。而空间规划则不同,在以往实践中,空间规划必须经过上一级政府批复同意,而出现规划期和上级政府批准后的实施期脱节的情况并不少见。甚至出现一些地方为保证空间部署得到及时实施,通过引入非法定性质的战略规划、概念规划,规避法定空间规划的实施脱节风险。

随着国家规划体系的确立,以“十四五”发展规划发端,发展规划被赋予了对时间和空间进行安排的功能,涉及的又是关键性的空间战略格局、内部空间结构优化方向和重大生产力布局3个维度。这使得地方政府仅通过发展规划就能达成比较充分的中观空间部署目的。同时,鉴于《国土空间规划体系意见》所规定的底线约束是空间规划的基本属性,在一定程度上就可能出现地方政府弱化空间规划地位、规避空间规划刚性管控约束的倾向。这需要予以警惕。

2.2 发展规划和空间规划的时间线协调问题

发展规划期(5年)短于空间规划期(15-20年)的问题,并没有因发展规划增加远景展望而得到完满解决。这可以结合上海的实践案例予以分析。建国以来,上海正式的城市总体规划经历了三轮,即1986版,1999版和2017版空间规划,规划期分别为15年、20年、18年。上海的五年发展规划(早期为计划)经历了14轮的编制实践中,有延长展望眼界的既往经验。比如1996年上海编制的《上海市国民经济和发展“九五”计划与2010远景目标纲要》对标国家发展规划,着眼跨世纪,将视线延伸15年到2010年。本轮“十四五”规划也明确为《上海市国民经济和社会发展第十四个五年规划与二、三五年远景目标纲要》。但是,发展规划形成的规划五年展望十年的编制惯例并未见改变。

2.3 上海历次发展规划与空间规划的协同实践

21世纪以来,指导上海城市发展的主要涉及了2轮空间规划和5轮发展规划^⑥。空间规划与发展规划之间的协同在上海实践中体现得比较充分。1999版空间规划确立了到2020年基本建成社会主义现代化国际大都市的目标和国际经济、金融、贸易和航运中心的功能,以及上海城市由中心城和新城构成的空间格局。“十五”到“十三五”的4轮发展规划,以接力方式围绕城市发展目标,连续开展了为期5年的中长期部署。

这种接力体现在上海“社会主义现代化国际大都市”的总体定位在20年间没有偏移,而每个五年中又在发展主线上实现接力推进。上海在21世纪第一个10年的发展规划,侧重培育和增强城市竞争力,分别在“十五”计划和“十一五”规划中接力提出“增强城市综合竞争力”和“增强城市国际竞争力”的五年发展主线;在21世纪第二个10年的“十二五”规划和“十三五”规划中,又是坚持强调创新驱动和转型发展作为主线。20年间,仅在“十三五”规划中,做出唯一一次关于城市功能定位的重大补充,即将“具有全球影响力的科技创新中心”作为第五个中心,纳入上海城市功能。

也正是在“十三五”规划出台的前后,5年规划与空间规划的密切协同在上海的实践中得到了充分的体现。”“十三五”规划的研究编制期与2017版城市空间规划的研究编制期基本同期(2014年-2016年),而且基本共享了面向“第二个一百年”的超长期战略研究成果。

做一小结:在既往的地方实践中,工作着眼于更易预见、更具操作性的中短期的倾向完全可以理解。发展规划立足当下着眼5年部署且强调任务和项目导向的风格决定了其更强的执行力。大时间跨度与宏观性的“时空安排”职能则更多由更新周期较长的空间规划予以承担。这也意味着,自“十四五”开始,发展规划如何更充分地承担好新规划体系所赋予地战略性导向作用,将是新的考验。

3 “十四五”期间上海的空间部署内容

2021年是中国全面实现小康,开启全面建设社会主义现代化国家新征程的起步之年、“十四五”发展规划的开局之年。以上海“十四五”规划来看,国际大都市和“四个中心”的城市复兴目标基本实现,人均GDP稳固处于发达经济体水平、总量规模跻身全球城市前列,城市综合实力和国际竞争力达到建城史上前所未有之高度。这是一个上海人民真正有自信不沉湎于1930年代怀旧风,憧憬城市发展新奇迹的时代。相应,指导新时代的上海各项规划的主题和内容以及空间部署都传递出新信息。作为首度实践“时空安排”的发展规划,上海“十四五”规划(全文16章)以3个章又8节4幅布局图的篇幅,首度表达了发展规划对于上海的“空间安排”。其中3个完整章节内容分别涉及到区域、市域和基础设施。此外,在核心功能、文化、数字化、乡村、生态、生活等各个维度也都安排了空间部署的小节^⑦。在此,试以2017版空间规划开展对照^⑧,有助于更充分把握二个规划的空间安排风格。

3.1 区域空间部署

关于区域空间部署。上海 2017 版空间规划，从落实长三角一体化国家战略和响应上海中心功能辐射、各类要素流动大都市圈化的客观趋势出发，做出了在传统空间规划实践中少有先例可循的创新之举。一方面突破规划边界提出以 90min 通勤圈为基础形成以上海为中心的同城化都市圈方案；另一方面基于推动上海与近沪地区一体化，创新性提出了共同研究编制跨行政区城镇圈规划。但限于空间规划鲜明的“边界”烙印，上海 2017 版空间规划对于区域性议题还显拘谨，一些表达仍是含蓄的。上海“十四五”发展规划以一个章节的篇幅，较为充分地部署了上海推动长三角更高质量一体化发展服务全国发展大局的重点领域、重点区域、重大项目和重大平台。其中重点区域部分不仅纳入了 2017 版空间规划出台后国家部署的长三角生态绿色一体化发展示范区，而且对于省际毗邻地区的部署也从空间规划部署的跨行政区城镇圈，拓展到了各类“飞地”、功能走廊和产业创新带。体现了更自如的全局意识。

3.2 市域空间部署

关于市域空间部署。上海“十四五”发展规划提出以优化功能布局塑造市域空间新格局。其规划核心思路表述为“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”。对照上海 2017 版空间规划，发展规划“新格局”的体现，并非在新空间的识别，而是在关键战略空间上推动辐射、发力、转型的力度和速度。上海“十四五”发展规划对于作为中心的主城区，聚焦提升活力和品质全面细化了功能；对于嘉定、青浦、松江、奉贤和南汇 5 个新城，在综合性节点城市的定位之上，凸显了独立作为上海重要增长极和新战略支点的新的更高要求，进而扩展了空间范围和目标人口规模；基于对国家战略的承载使命，集中安排了东西两翼的临港新片区、张江科学城、虹桥国际开放枢纽和商务区、长三角一体化示范区的功能；基于对国家沿海沿江大通道建设机遇的把握，明确做出了南北侧郊区的发展转型部署。

3.3 基础设施空间部署

在基础设施空间部署方面，上海的规划实践比较明确地呈现出空间规划管布局 and 标准，发展规划管建设与管理的协同关系。2017 版城市空间规划，从国际曲、城市掩、城市（生研安全 3 个维度，整体部署了定标 2035 年的涉及所有基础设施维度的功能、布局 and 标准。“十四五”发展规划则是显著细化了定标 2025 年的 5 年建设目标和重大项目，并在“十四五”期间要求重点见效的城际、市域铁路项目方面配图予以呈现。

做一小结：以上海“十四五”发展规划为样本分析可见，作为“空间部署”的首秀，发展规划的确集挥了其擅长识别主要矛盾、抓住主攻方向、落实重点任务，进而带动全局发展的既有风格，为空间部署带入了激情。同时，空间格局变迁的渐进性、系统性、长期性本质，以及“十四五”发展环境的特殊性，也考验着发展规划编制智慧。

4 “十四五”期间上海在关键空间议题上的规划处置特点

“十四五”发展所面临的特殊性在于，自 1980 年代勃兴的本轮经济全球化正遭遇更多“逆风和回头浪”，“世界进入动荡变革期”，“百年未有之大变局正在向纵深发展”。而新冠肺炎疫情全球大流行及其对于全球经济社会的后遗症影响很可能会贯穿这个 5 年。在大量国际交流“熔断”或缩水、大量国家社会出现“内顾化”的局面下，所有具有门户地位或开放诉求的城市，都面临着发展目标再斟酌、发展策略新谋划的问题。具体对于上海而言，在以国内循环为主体、国际国内双循环相互促进的新发展格局下，国际大都市如何自处？如何处世？这是一个重大问题。上海“十四五”发展规划明确了市委关于上海担当国内大循环中心节点、国内国际双循环战略链接的部署。这指引着上海继 2017 版空间规划后，对城市空间发展的定位、规模、结构、强度等问题予以再研究再检视。

4.1 远景目标与主攻方向彰显战略判断力

上海“十四五”发展规划以一节的篇幅展望了 2035 年远景目标，实现了与 2017 版城市空间规划时间线齐整。对比可见：

“十四五”发展规划将总书记“人民城市”思想全面纳入为城市愿景，并结合中国特色、时代特征、上海特点，表达为打造“一座人人都有人生出彩机会、人人都能有序参与治理、人人都能享有品质生活、人人都能切实感受温度、人人都能拥有归属认同的图景”。同时鉴于全球化态势，上海“十四五”发展规划未沿用侧重于国际语境的“卓越的全球城市”表达，而强调了2017版空间规划中“具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市”的目标，体现了战略审慎与道路自信。而在具体的城市性质（“五个中心”和文化大都市）和子目标（创新之城、人文之城、生态之城）方面二项规划则达成了高度统一。当然，从各下位规划需要依据发展规划发挥战略导向作用的高期望而言，“十四五”发展规划远景展望仍显简略。

本轮发展规划是本世纪以来5轮发展规划中，首度未用“主线”表达，转而采用“主攻方向”的表达，称：强化“四大功能”、深化“五个中心”建设、推动城市数字化转型、提升城市能级和核心竞争力。从主线的一个词到主攻方向的一长句，直接反映了新发展阶段的城市工作线头之多、任务之重。

4.2 人口人才问题检验高质量发展决心

2017版空间规划对上海城市提出了2500万左右常住人口的调控目标。在2016年9月的空间规划（草案）公示期，学术界和社会中出现了一些的“不应调控”、“调控不了”的讨论。在政策实践上，对于北京和上海这样超级城市的调控态度则是始终明确的。2014年国务院发布的《关于调整城市规模划分标准的通知》，将城区常住人口1000万人以上的城市单列一类为“超大城市”，并明确了超大城市的疏解政策。习近平总书记一直持有这个观点，在2020年第21期《求是》刊发题为《国家中长期经济社会发展战略若干重大问题》文章中，科学说明了意见：“产业和人口向优势区域集中是客观经济规律，但城市单体规模不能无限扩张。……逐步解决中心城区人口和功能过密问题。”^⑥文章中，总书记还特别列举北京和上海的人口密度数据予以国际对比分析。

因此对上海而言，扩大人口规模已不是选项，人才规模质量才是问题。上海“十四五”规划中更精准深刻地提出了加快破解人才、土地等要素资源对高质量发展的约束问题。对此，早在2017年12月国务院关于上海空间规划的批复意见中，已明确提出规划建设“上海大都市圈”的要求。相关协同规划工作已经启动，在更大空间范围、依托更广大人口底数和人力资源基础上的“大上海”高质量发展新格局即将呈现。

4.3 破解密度困惑需要坚持新发展理念

如何科学评价经济密度和人口密度？什么是提升经济密度的合理手段？这些既是学术问题也更是兼顾时与势的政策精准选择问题。在低发展水平阶段，通过加大空间开发强度和单位投资力度实现经济密度提升是合理选项；在高质量发展阶段，新发展理念是关键指引，最优选项很可能是通过加大创新力度实现经济产出密度的提升。但践行创新、协调、绿色、开放、共享理念并非易事，当处于由低发展水平向高质量发展的变轨时期，是投资驱动还是创新驱动就成了试金石。

习近平总书记在《求是》文章中，同样从学术讨论出发渐次推进到更为复杂的综合政策分析，“增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力，这是符合客观规律的。同时，城市发展不能只考虑规模经济效益，必须把生态和安全放在更加突出的位置，统筹城市布局的经济需要、生活需要、生态需要、安全需要。……长期来看，全国城市都要根据实际合理控制人口密度，大城市人口平均密度要有控制标准。……要因地制宜推进城市空间布局形态多元化。东部等人口密集地区，要优化城市群内部空间结构，合理控制大城市规模，不能盲目“摊大饼”。要推动城市组团式发展，形成多中心、多层级、多节点的网络型城市群结构。”^⑦

上海“十四五”发展规划实践中，细化提出了引导土地、劳动力、资本、技术、数据等各类要素协同向先进生产力集聚，并将单位建设用地生产总值年均提升率作为十四五期间的主要预期性指标。并提出了以“新城发力”为关键亮点的空间部署，推动土地、能耗等指标向重点区域倾斜，更好促进城市资源要素科学配置、合理流动。

4.4 城市更新考验实力和智慧

上海的“马桶问题”（无套内卫生设施二级旧里以下住房的改造）一直是上海人民、历届党委政府心中的关切，是上海城市更新的主要难点。鉴于市场化改造成本、公共财政能力、居民逐渐高企的期望以及历史风貌区保护需要等因素，上海有数以万计的“马桶”拎进了新世纪。上海“十四五”发展规划以前所未有的决心宣誓要全力推进旧区改造和旧住房更新改造。并细化为用5年时间分两个节点完成总计130万m²旧里的改造任务，消灭“马桶”。这鲜明地反映了发展规划的目标任务、节奏计划、雷厉风行的线性风格。这与我国的发展规划脱胎于计划有关，强调的是“做事”，要求年度计划去贯彻衔接发展规划。

空间规划实践的发展已从关注空间(space)推演到关注场所(place)和场景(scenarios)。所以城市规划会进化出城市设计；规划师行业会细分出社区规划师。因此，人文关怀指引下空间规划看待“马桶”问题，需要兼顾的维度显著增加：居民是否合适大规模动迁？社区生活的原生场景如何留存？后续充实什么功能以免无意间造成“空城”？后续改造如何契合历史风貌，延续城市文脉？旧改工作之难，在于不仅涉及推动的实力，还考验处置的智慧。

4.5 空间的留与用考验“历史耐心”和战略定力

上海2107版空间规划，运用世界先进规划理念，提出以“空间留白”弹性适应未来发展的不可预见，构建了空间留白机制。具体规划了200km²战略预留区，以远近结合、留有余地的原则为未来发展留足稀缺资源和战略空间，针对不可预期的重大事件和重大项目做好应对准备，提高空间的包容性。同步设计动态调整机制，评估论证是否启动战略预留区。“空间留白”的本质是承认空间规划认知的局限性，着眼于未来发展的无限可能和空间使用的代际公平，强调的是谋定而后动。上海“十四五”发展规划着眼的是规划认知的主动性，强调快谋、快动。提出加快研究部分战略预留区功能定位和规划安排，并提出了“成熟一块、使用一块”的总思路。具体部署加快桃浦、南大、吴淞、高桥、吴泾、金山滨海等重点区域转型发展，这构成了“南北转型”的主要内涵。对照国家层面的重大空间发展战略部署，习近平同志在涉及京津冀协同发展、长三角一体化发展、长江经济带发展等的多次谈话中都强调，要保持历史耐心和战略定力。这值得深入体会。

5 总结

空间发展事关一国一地的发展大业，规划协同事关国家治理体系和治理能力现代化，在空间部署领域实现规划的协同就显得特别重要。“十四五”期间，从国家到地方的发展规划和空间规划都在做出重大的变革。

本文以市域空间为部署对象，深度对照上海这二份规划，期望有助于更深刻理解《国家规划体系意见》和《国土空间规划体系意见》所规定的发展规划和空间规划的属性和责任。比较分析可见：在空间维度上，发展规划可理解为写意画，对待空间是大开大合、抓大放小、主要解决重大战略、重大举措的时空安排问题；空间规划可以理解为工笔画，对待空间是既抓大又管小，精准管控，“把每一寸土地都规划得清清楚楚”，发挥基础性作用。在时间维度上，大小长短的关系又有一个换位，发展规划立足于部署5年工作，其视线主要还是落在中长期。超长期的考虑与部署则是空间规划的所长。这种时间与空间、宏观与微观的关系处置风格差异，源自于二类规划在长期实践中积淀形成的规划文化基因。善加利用必能释放出更大的空间治理效能。

注释：

①参见中共中央国务院，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11月19日印发。

②参见中共中央国务院，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，2019年5月23日出台。

③分别是《上海市城市总体规划(1999-2020)》、《上海市城市总体规划(2017-2035)》和上海市国民经济和社会发展“十五”计划、“十一五”规划、“十二五”规划、“十三五”规划和“十四五”规划。

④参见上海市人民政府,上海市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要,2021年1月27日上海市第十五届人民代表大会第五次会议批准。

⑤参见上海市人民政府,上海市城市总体规划(2017-2035),2017年12月15日国务院批复同意。

⑥习近平,国家中长期经济社会发展战略若干重大问题[J],求是,2020(21)。

⑦同上。

参考文献:

[1]顾朝林.论中国“多规”分立及其演化与融合问题[J].地理研究,2015,34(4):601-613.

[2]黄征学.国家规划体系的演进历程与融合对策[J].改革,2020(4):65-73.

[3]王磊,沈建法.五年计划/规划、城市规划和土地规划的关系演变[J].城市规划学刊,2014(3):45-51.

[4]王向东,龚健.“多规合一”视角下的中国规划体系重构[J].城市规划学刊,2016(2):88-95.

[5]王向东,刘卫东.中国空间规划体系:现状、问题与重构[J].经济地理,2012,32(5):7-1529.

[6]张京祥,夏天慈.治理现代化目标下国家空间规划体系的变迁与重构[J].自然资源学刊,2019,34(10):2040-2050.

[7]周宜笑,张嘉良,谭纵波.我国规划体系的形成、冲突与展望——基于国土空间规划的视角[J].城市规划学刊,2020(6):27-34.