宁波日报
NINGBO DAILY
9-12
理论前沿
2017年4月20日 星期四
学苑 9
责任编辑/李磊明
电话/87682861
电子信箱/llm@cnnb.com.cn

N 本期特稿

凝心聚力推进新一轮城市总体规划编制

市第十三次党代会提出了启动编制新一轮城市总体规划的要求。在新的发展时期编制新的城市总规，对贯彻落实市第十三次党代会精神，进一步明确城市中长期发展目标和战略定位，推进产业转型升级，改善城市环境品质，提升城市竞争力和空间资源配置能力都具有十分重要的意义。编制好一个高标准、高水平的总规不但需要政府的精心组织、专家的技术领衔，还需要社会各界和全体市民的共同参与。

鲍维科

习近平总书记前段时间在视察北京时指出，城市规划在城市发展中起着重要引领作用。要把握好战略地位、空间格局、要素配置，坚持城乡统筹，落实“多规合一”形成一本规划、一张蓝图。城市总规就是这张蓝图。在宁波经济社会发展的关键时刻画这张蓝图，必将对宁波城市发展起到标志性作用，具有里程碑意义。

一、宁波城市总体规划编制的历史回顾

宁波是一座有着一千多年建城史的城市。在城市发展的各个历史阶段，都有明确的发展目标和详细的建设规划，如唐宋时期的子城和罗城建设、五口通商以后的江北岸建设、民国时期的《宁波市工程计划书》等等，但这些规划都存在明显的局部性和专一性。一直到解放后的1951年，宁波才有了具有现代意义的总体性城市规划，这就是由当时宁波市人民政府实业局编制的《宁波都市计划》和《宁波市规划总图》。该规划着重对宁波城区的交通系统、功能分区与公共设施进行了规划布局，这也是现代城市规划的核心内容，但它还不能算法定意义上的城市总规。

改革开放以后，宁波进入了建设发展的快车道，市政府着手组织编制城市总体规划，1982年形成阶段性成果。但随着北仑港的开发，宁波的战略地位和社会经济发生了一系列重大变化，1985年决定重新编制城市总规，这版总规简称为“86版总规”，规划期限为2000年。这版真正意义上的城市总规首次获国务院批复，确定了包括北仑、镇海的组团式的中心城市空间结构，为宁波以后的城市发展明确了框架。

1994年6月，市委提出了把宁波建设成为社会主义现代化国际港口城市的战略目标，宁波进入了新的发展阶段。次年，市政府决定编制新版城市总规，并首次成立了以市长为组长的“总体规划领导小组”。组织单位在规划编制过程中广泛征求社会各界和公众的意见，确定了以现代化国际港口城市为中心的目标体系，划定了片区之间的生态隔离带，规划了到2010年中心城建设用地126平方公里的用地规模，并首次把国家历史文化名城列入城市性质。这版总规于1999年获国务院批复，简称为“99版总规”。

进入新世纪后，中心城市的用地规模快速拓展，2000年，为了从更高的高度、更广的角度把控城市发展的方向，确定城市远景发展的战略目标，市政府决定委托中国城市规划院编制《宁波市城市发展战略规划》，这一高水平的战略规划提出了“做大经济总量，拉开都市框架”的发展策略和“东拓西扩，北工南居”的空间发展构想，为新一轮的总规编制提供了更高的起点和更新的思路，在编制城市总规之前先行编制战略规划从此成了我市总规编制的惯例。2001年启动了新世纪的第一版总规的编制，即“06版总规”。“06版总规”拉大了中心城的发展框架，规划了城市轨道线网，实现了全市域统筹，明确了“两带三片双心”空间结构，继承了“99版总规”的城市性质，规划期为2020年。该版总规2006年获得国务院批复。由于“06版总规”得到批复的中心城规划建设用地只有312平方公里，已不能满足城市发展需要，所以市政府于2014年决定对原总规进行修编。这次总规修编主要对城市规模、生态规划、综合交通等方面进行修改，规划期还是2020年。修编规划于2015年获得国务院批复。

纵观历次城市总体规划的编制内容和城市发展轨迹，我们可以发现，宁波中心城的建设和发展始终在总规确定的框架内有序进行，城市功能片区和各级中心体系的布局不断优化，重大交通基础设施和公共服务设施的配套不断更新完善，城市生态系统和人居环境不断改善，规划描绘的蓝图逐步变成了现实。

资料图

二、新一轮城市总体规划编制的必要性

城市总规是全局性、综合性规划，在城市发展中具有战略引领和刚性控制作用，是合理配置城乡资源、优化空间布局、指导城乡建设和管理的基本依据。政府依据《城乡规划法》组织编制城市总规既是一个职能也是一项任务。如今，宁波已经到了爬坡过坎、追赶跨越的改革发展关键时期，新的发展战略目标已经明确，新的战略地位正在形成，启动新一轮的城市总规编制正当其时，其必要性主要表现为以下几方面。

一是落实国家区域发展战略，提升城市竞争力的需要

近年来，国家大力推进“一带一路”战略，制定实施《长江经济带发展规划纲要》，宁波已经成为“一带一路”战略支点城市和长江经济带龙头龙眼。以宁波为核心的港口经济圈正在打造，宁波的区域地位更加突出。在去年国务院批准的《长三角城市群发展规划》中，宁波都市圈（包括宁波、舟山和台州）承担着长三角城市群亚太地区重要国际门户的战略定位。中央和省里都对宁波寄予厚望，提出了与杭州共同唱好“双城记”和跻身全国大城市第一方队的要求。在这一新的发展背景下，及时启动城市总规的编制，可以更好把握发展契机，积极利用各类战略资源，深化落实国家对宁波的相关职能要求，充分体现宁波的战略地位和战略优势，有效解决发展的瓶颈问题，切实提升城市的综合竞争力。

二是贯彻落实市第十三次党代会精神，推进名城名都建设的需要

市第十三次党代会提出了“加快建设国际港口名城，努力打造东方文明之都”的战略目标和“六化协同”的战略举措。大会还提出要积极争创国家中心城市，以更高的标准、更大的气魄、更高的品位，建设具有国际影响力的现代都市，并要求启动编制新一轮城市总体规划。新的目标需要新的蓝图，名城名都是一个立意高深、特色鲜明、内涵丰富的宏伟目标，实现这个目标还需要进一步制定发展策略、确定发展路径、绘制发展蓝图。城市总规作为城市建设的蓝图，主要承担配置城乡空间资源的功能，是落实城市战略目标的重要平台和战略抓手。

三是深化规划体制改革，适应行政区划调整的需要

“多规融合”是我市近年来深化体制改革的一项重要任务，目前已基本完成了规划区范围内城市总规、土地利用总体规划和环境功能区规划三规融合的空间规划一张图，为下一步的全市域“多规合一”奠定了基础。但是，各类规划的编制时间和目标期限不一致，使多规难以互动、相互缺位现象依然存在。利用这个时机同步编制规划将能进一步理顺空间规划体系，实现“多规合一”的深化改革目标。随着深化改革的推进，我市在去年进行了一次行政区划的重大调整，市区陆域面积扩大了1268平方公里，区划变更也将激发市区各功能要素的新一轮重组，进一步优化中心城空间结构和功能布局，也是这次编制新一轮城市总体规划的当务之急。

四是加强依法行政，无缝接续城市总体规划的需要

根据《城乡规划法》，城市总规是一切城市建设行为的根本依据，到期后的规划将失去法定效力，所以在到期前需要有新的规划接续生效。如今，“06版总规”的规划期2020年将要到来，城市总规的编制和审批需要一定的时间，尽管审批制度改革后将会缩短审批时间，但必要的程序还得依法进行，公众参与、征求意见和成果修改的时间将会延长。根据新的报批要求，城市总规编制工作应当至少在现行规划到期前两年开始，如果包括战略研究和前期基础工作，则要提前三年。

三、当前城市总体规划编制的新趋势

我国的城镇化率已达到55.4%，沿海发达地区已超过60%，进入国际公认的城市型社会阶段。未来20年我国城镇化水平将步入中低速发展阶段，快速膨胀阶段已经过去，提升城市发展的质量已经成为城市工作的重点。去年召开的中央城市工作会议已经定下了新时期我国城市规划、建设、管理的总基调，提出了城市发展工作要坚持“一个尊重，五个统筹”的要求。住建部正在制定城市总体规划编制与审批的改革方案，北京、上海、武汉相继编制新一轮的总规，并在实践中进行了大胆的探索，城市总规编制总体上呈现出六大新趋势。

一是更加注重以人为中心。中央城市工作会议要求把坚持以人民为中心的发展思想，坚持人民城市为人民的核心理念，作为做好城市发展工作的出发点和落脚点。以前的城市规划中只有到详细规划阶段才具体考虑居民生活配套的便利性，总规阶段一般只提出原则性的公共配套指标和要求，而上海在这次新编的总规中，明确提出了构建社区生活圈的规划设想，并划定以步行15分钟生活圈作为社会治理和社区公共资源配置的基本单元，把人的发展和生活的便利性要求落实到规划的方方面面。

二是更加注重可持续发展。绿色发展和可持续发展理念已成上下共识，城市发展从扩张式向内涵提升式转变，城市用地规模控制更加严格，而区域生态系统的修复、生态红线的划定、城市生态系统的建立将成为城市总规的重要内容。

三是更加注重城市特色。贪大媚洋、千城一面现象是长期以来我国城市规划建设的通病。为了解决这类问题，中央和各级规划建设部门提出了一系列的措施和要求，希望通过城市设计手段，从空间上统筹建筑布局，协调景观风貌，传承历史文化，体现城市地域特征、民族特色和时代风貌，并要求在总规阶段进行总体性城市设计，对城市形态、特色风貌进行总体控制。

四是更加注重统筹协调。城乡统筹、区域统筹是新时期城乡规划的基本特征之一，城市总规必须在市域层面作出统筹安排。随着国家战略的深入推进，跨行政区的区域统筹也逐步在城市总规中深化，如北京总规中的京津冀协同发展规划，上海总规中规划包括江浙的90分钟都市圈等等。

五是更加注重公众参与。城市规划编制不仅是政府的事，也是全体市民的事，一个好的规划需要市民的共同参与、献计献策。随着时代的进步，市民的规划意识不断提高，公众参与形式越来越多样化，规划内容的表达也呈现出通俗性和趣味性。

六是更加注重刚性约束。总体规划经法定程序批准后就具有法定效力，要坚决维护规划的严肃性和权威性。总规编制必须要有底线思维，对关键内容要进行严格的刚性约束，而且要有较强的针对性和可操作性，提出科学的管控要求。

四、新一轮宁波城市总体规划编制的新要求

每一轮城市总规的编制都有各自的特点。这一轮总规编制应该立足宁波经济社会发展的新形势，按照创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念和“一个尊重，五个统筹”总体要求，为实现新的发展目标提出新思路，画出新蓝图。

一是编制方法要有新突破

这次总规修编共分四个阶段，即前期研究和准备阶段、城市发展战略规划编制阶段、城市总规编制阶段和审议和报批阶段。把战略规划编制纳入总规编制的一个阶段是一个编制方法的创新，这一做法不仅能够节约调研成本和时间，而且能使总规内容更好地体现战略规划的资源和成果，使总规站得更高，看得更远，把得更准。

动员全市力量编好规划也是这次总规的新亮点。一是动员各部门、各研究机构的力量做好相关领域的专题研究，使城市总规更具综合性和权威性；二是动员社会各界的力量开展规划咨询工作，使城市总规更具全面性和平衡性；三是动员广大市民积极参与规划的意见征集活动，使城市总规更具公共性和开放性。

为了进一步深化规划体制改革，实现“多规合一”的改革目标，应该积极争取相关空间规划的同步开展，特别是土地利用总体规划的编制，使两规采用统一用地分类标准和统一建设用地指标，争取成为全国新一轮规划编制试点城市。

二是编制内容要有新特点

新一轮总规编制内容应该围绕建设名城名都的总体目标，适应新形势，贯彻新理念，突出新亮点。要立足宁波现状，顺应发展潮流，力求改革创新，体现时代特色。具体内容上，要进一步明确宁波的城市性质、职能和发展目标，合理确定人口与建设用地规模，加强区域协同发展，统筹市域空间布局，重塑中心城空间格局，引导产业转型发展，彰显历史文化风貌，提升生态环境品质，建设人文宜居城市，保障城市安全格局，加强基础设施建设，强化分区指导落实。

三是编制成果要有新形式

以前的城市总规成果一般包括文本、说明书和附件，其中的文本是法定文件。为了便于规划的报批、管理和监督，适合不同对象的阅读和执行，宁波将总规成果形式进行改进，形成“1+3+N”形式，其中，“1”是上报文件，包括文本、图集和指标体系；“3”是专项规划大纲、分区规划指引和近期建设引导；“N”是重大专题研究报告。

（作者为市城乡规划研究中心主任）

N 高端声音

把创新主战场放在实体经济上

国务院发展研究中心主任李伟指出，培育新动能需要注重前沿技术和新兴产业领域的创新，现阶段更为重要的是，把创新重点放在对既有产业和产品的升级上，把创新的主战场放在做强做优做大实体经济上。

这是因为：一方面，前沿领域的创新和新兴产业的培育并非易事，需要资金，需要探索，需要知识和经验的积累；这些新技术和新产业成为中国经济发展的主体性支撑力量，绝不可能在短期内实现。另一方面，虽然我国已成为世界制造业第一大国，但实体经济总规模还需要继续扩大。客观地说，我国实体经济的发展还远谈不上充分。2014年，我国人均第二产业增加值不到美国的三分之一。即使只是把人均第二产业增加值提高到美国二分之一的水平，我国的第二产业增加值规模还可以扩大70%左右。

同时，还要看到，在传统产业领域，我国在技术、管理等方面与发达国家差距虽然已经缩小，但差距依然较大。我国传统产业领域在技术、工艺流程、品牌价值和运营管理等方面还有较大的创新空间，要围绕做强做优做大实体经济，推动技术创新、产品创新、工艺创新、管理创新和营销模式创新。

新型城镇化“新”在以人为核心

中国社科院副院长蔡昉指出，以人为核心的新型城镇化，是党的十八大以来党中央提出的一个城镇化战略新理念。这一新理念是在总结和反思国内外城镇化的成功经验与存在问题的基础上形成的，既具有高屋建瓴的理论高度，更适应我国经济发展进入新常态的现实国情。坚持目标导向与问题导向相结合，推进以人为核心的新型城镇化，是践行创新、协调、绿色、开放、共享发展理念的重要一环。那么，以人为核心的新型城镇化战略究竟“新”在哪里？

第一，它是以人民为中心发展思想的具体体现。习近平总书记指出：“以人民为中心的发展思想，不是一个抽象的、玄奥的概念，不能只停留在口头上、止步于思想环节，而要体现在经济社会发展各个环节。”城镇化就是这样一个关乎我国经济社会长期可持续发展的重要环节，以人为核心的新型城镇化必须是由全体人民共享发展成果的城镇化。第二，它是贯彻落实新发展理念的具体抓手。推进新型城镇化是转变发展理念和经济发展方式的一个重要抓手，直接反映创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念是否落到实处。第三，它是供给侧结构性改革的具体领域。以人为核心的新型城镇化，可以通过深化户籍制度等领域的改革，推动以基本公共服务均等化为中心内容的农民工市民化进程。

在高效法治实施中提升人民群众获得感

中国行为法学会会长江必新指出，高效法治实施体系的建设，是一个长期的系统工程，也是中国特色社会主义法治体系建设的攻坚工程。法治为民是中国特色社会主义法治的重要价值，随着中国特色法治实施体系建设的加快推进以及硬件建设的显著提升，下一阶段法治深化的着力重心、检验法治质效的第一标准，就是依法治国是否以及多大程度地增强了人民群众在法治建设中的获得感。有鉴于此，应当从如下方面全面提升人民群众对法治建设的获得感。

全面强化法治建设，增强人民群众公正感；切实改善社会治安、行业监管，增强人民群众安全感；简政放权、优化服务，增强人民群众方便感；加快建设法治政府，增强人民群众信任感；促进执法规范化，保障人民群众受尊重感；优化政府职能，增强人民群众受益感；保障和促进个体发展，增强人民群众成就感；开拓渠道、探索机制，增强人民群众参与感；创造法治氛围，增强人民群众认同感；迈向良法善施的法治强国，增强人民群众归属感。