

面向弹性治理的城市留白空间系统管控研究*

——基于中国和新加坡的比较

唐 爽 张京祥

提 要 随着我国城市规划建设管理趋于精细化,城市留白空间因其能够应对空间开发的不确定性,有效协调规划刚性和弹性之间的矛盾,愈加受到政府部门和专家学者的重视。认为城市留白空间作为一种应对空间开发不确定性、增强规划弹性的空间开发管控工具,在实践运用中应该兼顾空间安排上战略预留和空间开发中提高弹性的两方面政策目的;从规划管控的视角切入,城市留白空间管控的三大理念包括:划定阶段的战略管理、启动阶段的节点管理和使用阶段的灰度管理。与国际上较早探索城市留白空间管控体系的新加坡进行比较,通过梳理和分析新加坡城市留白空间管控制度建设的经验和可借鉴性,从制度设计、规划编制、实施管理等方面提出我国城市留白空间综合治理体系的优化路径,以响应新时期高效能空间治理的迫切需要。

关键词 城市留白空间;白地;弹性治理;规划管控;国土空间规划

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202305004
文章编号 1000-3363(2023)05-0029-08

作者简介

唐 爽,南京大学建筑与城市规划学院博士研究生,shuangtang@smail.nju.edu.cn
张京祥,南京大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师,通信作者,3593786@163.com

Management of White Space Systems in Urban Planning for Flexible Governance: A Comparison Between China and Singapore

TANG Shuang, ZHANG Jingxiang

Abstract: As China's urban planning, development, and management transition toward fine-tuning, the utilization of white space in urban planning has received increased attention from both the government and experts in recent years. This heightened interest is attributable to its effectiveness in managing the uncertainties of spatial development and the flexibility it introduces into rigid controls. This paper argues that the incorporation of white space in urban planning, in the context of uncertainty and control rigidity, should be based on a careful balance between the need to reserve strategic land uses and enhancing flexibility in spatial development. From the perspective of planning management, we propose three major principles in white space planning: strategic management during white space delineation, stage management during initiation, and grayscale management during land use. To add insights, we compare China's experience with that of Singapore, a global pioneer in white space planning. Through analyzing the Singapore experience, we point out a pathway to optimize China's white space planning, encompassing aspects of institutional design, plan preparation, and implementation management. This research contributes to the understanding of efficient spatial governance.

Keywords: white space planning; white site; flexible governance; planning management; territorial spatial planning

对于空间的开发管控是刚性多一些还是弹性多一点,一直以来是规划决策中需要面对的难题。随着城市发展模式的转型,在规划中适当“留白”的观念逐渐成为一

* 国家自然科学基金课题“城市创新空间的生成机制与空间供给研究——基于长三角地区的实证”(项目编号:52078245);根据第六届“金经昌中国城乡规划研究生论文竞赛”获奖论文改写

种共识。近年来,总书记在视察雄安新区、北京城市副中心等地时,也多次强调要做好“战略留白”。从规划实践层面来看,城市留白空间并非全新的概念。国土空间规划体系建立之前,为应对城市发展的不确定性,提前为远期建设储备空间,原土地利用规划、城乡规划在各自的规划编制与管理中均有相应的制度安排^[1]。就土地利用规划而言,原规划编制在“三界四区”中划定的“有条件建设区”即旨在为规划中不能确定的建设项目预留弹性空间;就城乡规划而言,原总体规划层面的“发展备用地”、控制性详细规划层面的“预留用地”^①等也都是这一思维的体现。国土空间规划体系改革以来,在构建“一张蓝图干到底”国土空间管理格局的改革要求下,更需要在规划编制和管理中留有弹性余地^[2]。这其中,城市留白空间由于不追求全范围、全要素的“全面管控”,因而能够应对空间开发的不确定性,有效协调规划刚性和弹性之间的矛盾,愈加受到政府部门和专家学者的重视,并逐渐成为一种重要的空间开发管控工具。在此背景下,国家和地方层面都开始积极探索完善与之相关的政策制度。

从国家层面看,早在2019年国务院办公厅印发的《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》中即提出要“科学预留一定比例的留白区,为未来发展留有开发空间”;2020年的《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》明确了战略预留区和城镇弹性发展区的概念^②;随后,“留白用地”作为一种用地类型在《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》中正式确立。与之同步,各地方政府或结合市域功能布局调整进行战略空间留白的规划管理实践(如上海、北京),或在国家制度框架的指导下建立规划留白管理机制(如宁夏)。就规划研究而言,学术界同样关注“留白”的一系列问题,研究内容从国际经验引介^[3-5]、留白思想内涵与类型界定^[6],逐渐转向国土空间规划语境下留白的定位、策略和管控机制^[7-8]。有学者^[9-10]对单一城市的留白空间管控实践进行了详细剖析;也有少数学者^[11]聚焦村庄规划,探索了村庄留白用地的选取与管控方式。

总体而言,在国土空间规划背景下,“留白”不仅是一种规划思想,也是规划编制中创新性的技术手段,更是实施管理中应对发展不确定性的政策工具。然而,既有围绕城市留白空间的探索仍集中在总体规划层面,多关注战略储备空间的预留。需要意识到,国土空间规划是涵盖“三类规划”的空间规划体系,随着各级国土空间总体规划编制与审批工作逐步完成,规划改革的尺度势必下沉,改革重点也将向详细规划层面转移。作为一种应对空间开发不确定性、增强规划弹性的空间开发管控工具,如何构建多维度、多层次、系统性的城市留白空间综合治理体系,响应新时期高效能空间治理的现实需求,值得进一步探讨。基于此,本文从规划管控的视角切入,聚焦城市留白空间的政策工具属性,关注城市留白空间在空间开发管控中的作用,据此讨论城市留白空间管控的基本逻辑,并通过对比和分析新加坡的相应经验,提出我国城市留白空间综合治理体系的优化路径,以期对相关制度的探索完善提供借鉴。

1 城市留白空间:作为应对空间开发不确定性的管控工具

1.1 空间开发的先验难料与规划的刚弹之辩

城市是个复杂巨系统,从城市发展的客观规律来看,“唯变不变”是空间开发的真实写照。一方面,市场发展的不确定性使得城市功能变化是常态,尤其近年来创新型经济崛起,各种新产业、新业态的多样化需求迭出,对空间的开发利用提出了新要求^[12];另一方面,新冠疫情等重大突发事件难以预测,需要预留弹性空间增强城市应急能力,提高城市韧性^[13]。在上述因素的综合作用下,城市规划的实施也具有不确定性,实践中很难实现规划与建设间的“一致”^[14]。正是因此,对城市规划(尤其是直接指导空间开发的控制性详细规划)刚性与弹性的讨论已经延续多年。学者们^[14]普遍认为以“土地使用规制”为核心的空间规划,实际上是基于经验总结对未来空间利用形式的计划,这种先验式的规划技术方法在面对城市建设实际需求时难免出现空间的供需错配^[15]。以详细规划为例,我国传统控规编制习惯采用单一性质的用地将整个城市建设空间“铺满”,之后再通过规划调整的方式解决空间供需错配的问题。显而易见,在城市规划建设管理趋于精细化的今天,上述“一事一议”的用地供给路径难以满足高效能空间治理的需求,探索更加灵活、弹性的空间开发管控工具成为规划改革的趋势。

1.2 城市留白空间的双重内涵及其在空间开发管控中的作用

既然规划本身是一种“有限理性”,难以对未来实施过程中的种种不确定性做出全面、准确的预测。那么,在规划的编制和管理中就应该留有一定的缓冲余地以应对不确定性,过于精确的空间安排和单一刚性的空间管控势必导致规划的适应性不足。从前文分析中可以看到,规划实施中的不确定性主要来源于未来发展的不确定性和市场需求的不确定性两个方面。从两种不确定性出发,城市留白空间在实践运用中应该具有两方面的政策内涵:一是面向未来发展的不确定性,应该关注空间安排上的留白,在规划编制中不追求“全范围”的铺满,可选取一些关键区域、重要节点暂不落实规划用途,为未来建设留余地,体现战略预留的政策目的;二是面向市场需求的不确定性,需要重视空间开发中的留白,在规划管理时不追求“全要素”的控制,在对底线要素实施明确刚性管控的同时,适度放松功能、形态等要素的管控要求,为市场需求留弹性,体现提高弹性的政策目的。

尤其值得注意的是,虽然当前国土空间规划体系改革不断强调规划的控制性,但是城市发展的不确定性是客观存在的,在这一总体背景下,更需要诉诸刚弹结合,才能真正发挥规划的指导作用、切实提升规划的可实施性。城市留白空间即是一种应对空间开发不确定性、增强规划弹性的政策工具,是平衡规划管控“刚”“弹”机制的有益探索。

1.3 城市留白空间管控的三大理念

就空间开发的时序而言,可将地块开发过程简化为用地储备、用地供应和项目建设等3个阶段,分别对应城市留白空间的

划定、启动与使用。为适应不同的管控需求，政府在各开发阶段发挥着不同的政策引导和管控职能，城市留白空间的管控也应该根据地块所处开发阶段的不同，形成战略管理、节点管理和灰度管理等3个理念。

1.3.1 划定：战略管理

土地是承载社会经济的空间载体和生产资料，从增长型规划向存量规划转型的新阶段，建设空间更是成为稀缺资源。不论是未雨绸缪为城市长远发展预留空间，还是针对不可预期的重大事件、重大项目做好用地储备，城市留白空间在划定中均需要秉承战略管理理念。结合北京、上海等城市留白区域的划定实践，可以看到，城市留白空间的划定并非仅有传统的边缘地区，而更多的是在规划重点功能区及周边拓展地区、现状低效利用待转型的成片工业区、规划交通区位条件发生重大改善的地区等区位优势突出的地段。

与此同时，明确留白区域的启用须经高位决策，真正通过城市留白空间的划定控制区县的发展冲动，实现其作为储备用地预控战略空间供给的目的。例如，南京在“紫金山科创带总体规划发展思路研究”中，围绕中国科学院南京分院所在科研组团周边划定了留白区域，规定留白区域内的用地主要服务于国家战略科技力量承载区建设，近期不做一般性开发，并提出留白区域内的用地统一由市政府管理，使用时建议报市“三重一大”决策^③。

1.3.2 启动：节点管理

既然城市留白空间是预留一定的弹性空间，待条件成熟后再激活利用的战略性措施。相应地，实践中就应该通过“节点管理”的方式对城市留白空间的启动进行妥善安排。具体而言，一方面应加强时序性管理，在时间维度上形成对留白用地的空间管控和引导，通过制定一系列过渡期管控政策，约束规划实施主体的建设行为；另一方面，应明确留白用地的启用条件与原则，提出不同情景下的审批流程、操作路径与具体措施。

借鉴上海针对战略预留区的规划和土地管理经验，笔者认为城市留白空间的启动机制应该包括选址论证、用地申请、征询意见、审核认定等几个关键阶段（表1），并在“维持现状，严控建设增量”的原则下严格过渡期内留白区域的现状管控，除规定的特殊情形外，不得随意改变用途或进行改扩建。

表1 城市留白空间的启动流程

Tab.1 Steps to activate the white space in urban planning

阶段	主要内容
选址论证	由属地政府或城市自然资源主管部门提出项目用地需求和选址要求，并对涉及的城市留白空间的启用开展必要性与可行性论证
用地申请	由城市自然资源主管部门根据论证结果形成专题报告，并向相关部门组成的联席会议提出城市留白空间的规划启动申请
征询意见	由市规划委员会组织专家委员会审议，并征询市级相关部门意见
审核认定	由城市自然资源主管部门根据专家和市级相关部门意见进行审核，并报请市政府批准同意

资料来源：笔者根据上海市规划和国土资源管理局《关于落实“上海2035”，进一步加强战略预留区规划和土地管理的通知》中的相关内容改编绘制

1.3.3 使用：灰度管理

多变的市场因素导致用地性质变更频率增加，为有效提升土地开发阶段对开发主体多样功能需求的动态适应性，城市留白空间在使用过程中还需要强调“灰度管理”。这一管理理念的运用更加强调“为市场发展留弹性”，在一定程度上呼应了当前规划中对土地混合利用的关注^[16]。

具体的土地开发实践中，或是在详细规划中不预定地块的具体开发要求，待开发时再明确用地性质等指标。例如，苏州工业园区探索的白地，即通过预留部分弹性用地，并在未明确用途之前将其作为绿地，待发展到一定阶段后，再将其调整为其他用途^[10]。或是在片区开发中允许主体用途附加一定比例的灵活开发，适度放松详细规划层面的功能管制刚性。当前，上海自贸区、深圳前海自贸区都在探索综合用地、综合发展用地等多种形式的用地弹性管控机制^[7]。结合上述城市的实践经验，可以尝试在城市留白空间内以功能分区的形式构建“综合用地”地类，通过建立各个分区的土地用途与建筑功能引导表控制不同分区的主导用途与附属功能范围；与此同时，在详细规划的编制中仅对不同综合用地主导功能的最小比例进行限定，等土地出让阶段再根据项目具体需求细化每种用地性质的比例，并在供地后按照混合用地进行管理，以此实现功能弹性（图1）。此外，还可借鉴新近张江科学城在“产业综合用地”管理中提出的用途转换机制^④，进一步释放留白用地使用中的功能管控弹性。

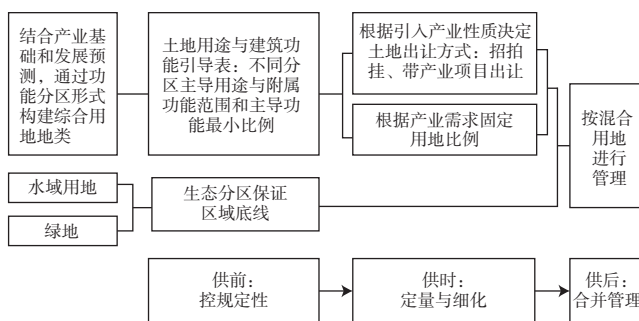


图1 城市留白空间内综合用地的供应流程示意

Fig.1 Supply process for mixed-use sites in white space

2 新加坡城市留白空间管控的经验解析与镜鉴

我国现代城市规划制度的建立伴随着对国际经验的借鉴，其中新加坡是重要来源^[9]。作为较早早在规划中探索留白机制的国家，新加坡在不同的规划层级建构了体系化的城市留白空间管控思维，对其相关经验的解析能够为我国城市留白空间综合治理体系的优化提供有益参考。

2.1 新加坡的规划编制与管理体制

新加坡的城市规划采取两级体系，分别是：战略性的概念规划（concept plan），核心是制定符合长远发展目标的形态结构、空间布局和基础设施体系；实施性的总体规划（master

plan, 相当于国内的控制性详细规划), 核心是制定土地使用的具体管制要求 (主要包括用地类型和开发强度), 作为城市建设开发的法定依据^[18]。

在规划落地环节, 为了实现对具体地块建设的全面管控, 新加坡采用了总体规划结合开发控制手册、特殊地区详细规划的综合管控模式。具体而言, 由于总体规划重点关注地块的用地类型和开发强度, 并不涉及建筑形式、高度等更为详细的开发控制要求, 因此政府规划机构制定了包括建筑后退距离、楼层高度、停车标准等在内的“开发控制手册”作为总体规划的补充(图2)。此外, 为了强化重点地区的环境特色、保证建成区域的空间品质, 还形成了一系列非法定的规划(特殊地区详细规划), 涵盖绿地和水体发展、城市设计要求、历史街区及文物保护等, 通过引导性手段提供开发控制指导。可以看到, 从概念规划到总体规划和开发控制手册、特殊地区详细规划, 新加坡的规划编制与管理贯穿宏观发展理念和具体开发项目管理, 是一个层次清楚的完整体系^[19]。

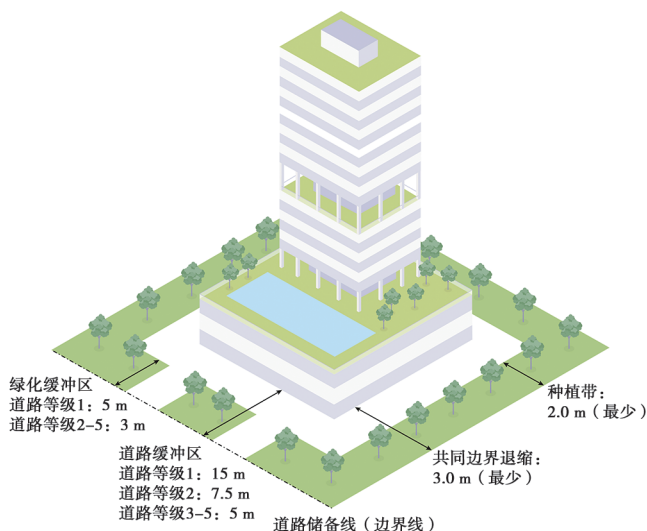


图2 开发控制手册对酒店开发项目建筑后退距离的规定

Fig.2 Building setbacks for hotel development as set out in the development control handbook

资料来源: 新加坡市区重建局,《新加坡开发控制手册》(酒店部分)

2.2 新加坡两个层级的城市留白空间

对应两级规划体系, 新加坡形成了两个层级的城市留白空间管控制度, 包括概念规划层面的战略储备区 (reserve site) 和总体规划层面的白地 (white site)。

2.2.1 概念规划层面的战略储备区

作为一个地狭人稠的岛国, 新加坡必须高效利用有限的土地资源, 使其在充分承载各项功能的同时仍能为未来发展留有空间。为此, 新加坡一直以来均强调土地资源的储备, 早在1971年的首轮概念规划中就超前预留了中央储水区和重大基础设施用地, 1991年概念规划进一步提出了预留走廊 (reserved corridor) 的概念, 2001年概念规划更是直接提出战略储备区, 在沿海地区预留了约70 km²的用地。根据规定, 战略储备区每5年做一次规划评估 (与总体规划的修编同步进行), 结合市场需求有序启用 (表2)。在这一层级设置城市留白空间的初衷更多是为未来建设留空间, 倾向于对用地的严格控制, 体现战略预留的政策目的。

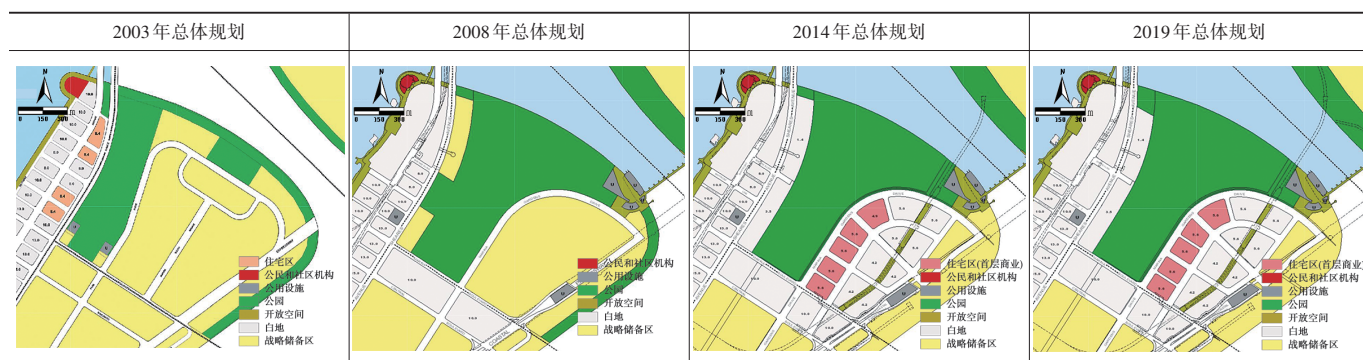
2.2.2 总体规划层面的“白地”

除了概念规划层面的战略储备区外, 新加坡在总体规划层面同样重视留白理念的运用, 并形成了完善的配套体系。具体来看, 为适应知识经济时代的新空间需求, 新加坡市区重建局 (Urban Redevelopment Authority, URA) 在1995年开始试行白地政策, 旨在通过预留当时无法确定具体功能的用地, 增强未来土地开发的灵活性。

就空间区位布局而言, 新加坡的白地通常选址在新城开发、商业中心、交通枢纽、历史文化保护等区位好、交通便利、配套完善的地段^[9], 充分体现了战略预留的政策目的。就实施传导机制而言, 在新加坡总体规划的编制中“白地”就是白色的图斑, 开发前期作为预留用地, 以绿化为主; 建设开发时, 政府通过编制招标技术文件的方式约定相应的强制性指标, 并在地价评估后予以出让或租赁。开发商在白地租赁使用期间, 可以视市场环境需要, 在规定的范围内, 不经区划调整自由变更使用性质和功能比例, 且无须缴纳土地溢价^⑤。以2018年滨海湾区公开招标的一处白地为例 (表3), 其招标技术文件中规定的地块控制指标包括地块面积与边界、建筑面积与各功能的使用区间、立体空间的相关管控内容 (如高度控制分区、地下停车

表2 新加坡滨海南区战略储备区的演变

Tab.2 Evolution of the reserve site within Marina South, Singapore



资料来源: 新加坡市区重建局, 2003—2019年间的四版新加坡总体规划

设施等),以及公共区域、绿化、市政设施的建设说明。需要注意的是,不同于国内的“规划待定区”^⑥,新加坡的白地是一种专属地类(地块开发前后的用地类型并不变更),虽然之后定义逐渐衍生化,形成了更多的“白色用途”,但仍是以新的专属地类出现(表4)。可以看到,除了体现战略预留的政策目的之外,这一层级的城市留白空间更多的是为市场发展留空间,实质是在规划端对土地使用的一种“松绑”。

2.3 新加坡城市留白空间管控的可鉴性分析与差异性比较

城市规划本身具有政治性,一个国家的规划管理体系亦与其自身的经济水平、土地制度、治理模式等密切相关,任何其他国家的所谓规划实践经验都不能简单复制、完全适用于中国。对新加坡城市留白空间管控成功经验的借鉴同样需要结合具体国情,在关注中新两国制度背景、规划体系和经济社会发展阶段等方面所存差异的基础上,有选择地吸收。从可借鉴性上来看,同为亚洲国家的新加坡与我国国家治理(尤其城乡规划体制)非常相似,都是强政府管控,都是严谨的空间规制体系等。以此观之,新加坡较为成熟的留白空间管控经验能够为中国提供有价值的借鉴。

但也应该注意到,由于中新城市发展阶段的差异,虽然国内对新加坡城市留白空间管控经验的引介由来已久,并伴随了一定的本土化实践,但并未在真正意义上得以实现。这其中,在空间开发中“留白”的体现尤为突出。具体而言,新加坡的“白地”作为一种专属地类,其意义不仅在于为未来发展保留了一定的空间;更重要的是,其上建筑物在建成后的使用阶段可以在一定范围内较为灵活、自由地实现用途的弹性转换。反观我国,即使是对“白地”理念运用最为成熟的苏州,也仅是将其作为“规划待定区”。由于我国的用地规划分类标准中不存在“白地”这一地类,因此在有开发需求时,需要将控规中的“白地”更新为用地规划分类标准中的某(几)类用地性质,地块出让后并不具有二次开发(功能调整)的自由度。有学者^⑦认为,中新两国在规划体系、土地经济、开发经验等方面的差距是形成具体应用中城市留白空间管控要求差异性的主要原因(表5)。然而,随着城市发展模式由资本型增长向运营型增长的转轨,中国也将逐步进入高质量发展的通道,开始更加强调精细化的治理理念,中新两国在城市留白空间实践应用中的差异势必不断缩小。

表3 2018年滨海湾区一处白地的招标技术文件(部分)

Tab.3 Technical specifications of a white site tendering in Marina Bay 2018 (partial)

参数	规定/要求
地块面积	地块1:7 817.6 m ² ;地块2:18.0 m ² (地下空间)
用地性质	地块1:白地(住宅、酒店以及其他补充用途);地块2:地下人行道
总建筑面积和各功能建筑面积使用区间	最大建筑面积:101 629 m ² ;最低建筑面积:91 467 m ² ; 至少51 000 m ² 用作住宅用途,服务式公寓不允许在最低住宅数量内使用; 至少26 000 m ² 用作酒店客房和酒店相关用途; 最多2000 m ² 可用作办公室(如使用); 最多2000 m ² 可用作商业用途;包括商店和餐厅,户外茶点区(仅限首层),健身中心、医疗诊所、酒吧等其他商业用途
建筑高度	低层区:最高35.0 m;高层区:最高200.0 m(经主管部门评估后屋顶构筑物最高可达245.0 m)

资料来源:笔者根据新加坡市区重建局2018年10月31日发布的招标技术文件“Sale of Site For White Site Development at Marina Bay Land Parcel at Marina View Technical Conditions of Tender”整理绘制

注:地块2内的地下空间层由中标者负责地籍测量

表4 新加坡“白地”的区划解释

Tab.4 Zoning explanation of the "white site" in Singapore

区划类型	用途说明	备注
白地	主要用于商业、酒店、住宅、体育&娱乐及其他兼容用途,或两种及以上此类用途的混合开发	为实现一个区域的总体规划意图,在某些地区可能会对总量和用途类型提出具体控制要求
产业园—白地	主要用于产业园用地和白地中允许用途的混合开发	白色用途的使用量不得超过规定比例:例如,分区“BP-W[40]”表示允许使用的白色用途总量不得超过总建筑面积的40%;此外,不超过商业园用地功能总建筑面积的40%可以被用于其他允许的辅助用途
产业1类—白地	主要用于产业1类用地和白地中允许用途的混合开发	产业1类用地功能须达到最低容积率才允许白色用途:例如,分区“4.2[B-2.5]W”表示该地块最大容积率为4.2,且只有产业1类用地功能容积率达到2.5后,白色用途才被允许;此外,辅助用途不得超过产业1类用地功能总建筑面积的40%
产业2类—白地	主要用于产业2类用地和白地中允许用途的混合开发	产业2类用地功能须达到最低容积率才允许白色用途:例如,分区“4.2[B-2.5]W”表示该地块最大容积率为4.2,且只有产业2类用地功能容积率达到2.5后,白色用途才被允许;此外,辅助用途不得超过产业2类用地功能总建筑面积的40%

资料来源:新加坡政府,《2019年总体规划书面说明》

表5 中国和新加坡在城市留白空间应用中差异性的来源

Tab.5 Sources of differences in the application of white space in urban planning in China and Singapore

分析维度	新加坡	中国
规划体系	总体规划每5年修编一轮的法定刚性强	控规的调整呈现出一定的开放性和时效性
土地经济	公共财政收入主要来源于营业税、房产税等空间经营性收益	公共财政收入对土地出让金等直接的土地增值收益高度依赖
开发经验	丰富的土地开发经验和一系列的配套制度设计	精细化的土地开发经验缺乏、制度配套水平也较为滞后

资料来源：笔者根据参考文献[5]重新整理绘制

3 构建管控有序的城市留白空间综合治理体系

作为应对空间开发不确定性的管控工具，伴随着实践中的具体需要，一些城市已经结合国土空间规划的编制建立了城市留白空间管控机制。但这些自下而上的探索才刚刚起步，总体而言，目前针对城市留白空间的认知在我国尚未统一，也并未真正成为一项规范^[20]，亟须在总结地方实践、借鉴国际经验的基础上提出我国城市留白空间综合治理体系的优化路径。

3.1 统筹“控”与“用”：多维度、体系化的制度设计

前文根据规划实施中不确定性的不同来源，认为城市留白空间需要同时关注空间安排上的留白和空间开发中的留白，并分别对应不同的管控目标与政策内涵。为了增强规划的弹性应变能力，新加坡在不同规划层级建构了多维度、体系化的城市留白空间管控机制：概念规划层面划定“战略储备区”，随总体规划修编有序启用，体现“控”；总体规划层面划定“白地”，通过法定与非法定内容结合，在强调底线约束的同时给予地块开发一定的灵活性与自由度，关注“用”。

但综合国内实践来看，更多的还是将城市留白空间视为“规划待用地”，重在“控”；对面向“用”的空间开发中留白的重视程度不足，更倾向于通过“土地混合利用”的方式来平衡地块具体开发中的不确定性^[16]。实际上，当前土地混合利用的实践探索多聚焦地块出让环节，旨在解决控规用地性质和拟用地项目需求不符的矛盾，对供地后建设项目功能空间优化需求的关注不足。因此，对于“混合用地”上已建成项目的功能变更，大多仍需要通过控规调整与相应的审批程序。可以看到，由于用途弹性转换机制的缺失，仍难以实现对多变市场环境的动态适应。

实际上，战略预留和提高弹性是城市留白空间政策设计的两个初衷，应该兼顾用地预控机制和弹性使用机制。因此，对于城市留白空间的管控就需要在整体层面有一个体系化的引导^[21]。具体而言，以规划编制体系为基础，从“市域”到“分区单元”再到“开发地块”，不同层级、不同类型规划的重点内容不同，城市留白空间管控的关注点也就不同，各需要明确相应的留白内容。其中，总体规划层面，重点关注空间安排上的留白，在统筹新建与存量的基础上，为重大事件或重大项目、产业升级转型及城市功能优化预留不明确具体用途的区域。详细

规划层面（主要指城镇开发边界内），由于其接近市场，因此在兼顾空间安排上留白的同时，更加侧重空间开发中的留白，强调对刚性控规的修正；通过设置“白地”“综合发展用地”等灵活多样的“专属地类”，增强用地功能的灵活性、促进土地价值的最大化。

3.2 协调“规”与“管”：分层次、弹性化的规划编制

城市留白空间在使用中强调“灰度管理”理念的运用，尤其对于详细规划层面而言，主要是通过规划端对用地功能弹性的合理释放，来解决传统控规功能具体的管制方式对市场需求适应性差的问题。这就需要在实践中推动详细规划的分层编制与审批，通过不同深度层次的详细规划区分“刚性管控”与“引导完善”两类内容，以保证刚性与弹性的结合。借鉴佛山等诸多城市“单元控规—地块开发细则”的分层规划控制体系^[22]，在针对留白区域内用地的管理实践中，改变传统控规直接编制到地块深度的做法：在单元层面仅对功能定位、总体容量、公益性设施等底线内容进行刚性管控，确保空间开发的基本框架；而将受市场影响较大的用地性质及配套比例的确定下沉至“地块开发细则”，并将其调整为随土地出让滚动编制。值得注意的是，2023年自然资源部印发的《关于加强国土空间详细规划工作的通知》同样提出，在国土空间详细规划的编制中将详细规划分为单元层面和实施层面。这一政策创新从国家层面为城市留白空间的弹性管控提供了制度框架，各地在新一轮详细规划的编制工作中应进一步开展相应的探索实践，积极尝试为城市留白空间的弹性管控贡献具体、可行的路径。

与此同时，要想真正实现空间开发中的留白，势必需要给予地方政府一定的自由裁量权。这就需要通过有效的程序来规范留白使用中的权力寻租，杜绝腐败。实践中，新加坡结合“法定规划+非法定规划+开发控制手册”等多元方式共同实现对具体地块的开发控制引导。可以借鉴这一经验，通过对详细规划实施传导机制的调整，实现对空间开发中自由裁量权的制度约束。具体而言，探索采用“详细规划+技术规定+城市设计”的手段对留白区域内的空间开发进行综合管理，在将详细规划通过“分层”方式简化编制内容的同时，对除用地性质外的其他强制性指标（如容积率、建筑密度等），依据“城市规划管理技术规定”中的通则性内容在出具规划设计条件时予以确定，形成详细规划与“技术规定”互为补充的管理模式，并结合城市设计细化重点地区的管控。见图3。

3.3 衔接“地”与“产”：全流程、精细化的实施管理

土地的开发涉及规划、建设、产业等诸多方面，因此理想的空間规划要想演变为成功的城市实践需要一系列配套政策的系统跟进。就城市留白空间而言，从新加坡的土地开发经验中不难发现，其在选址、功能和土地估价等方面均需要进行精细化的前期策划^[9]；更为重要的是，与各项空间上的安排相匹配，地方政府往往还需要配套相应的土地政策^⑦。从用地标准到出让价格、方式、程序，再到建设管理、产业项目管理等，城市留白空间体现在“编”但重在“管”，深刻考验着地方政府的精细化治理水平。

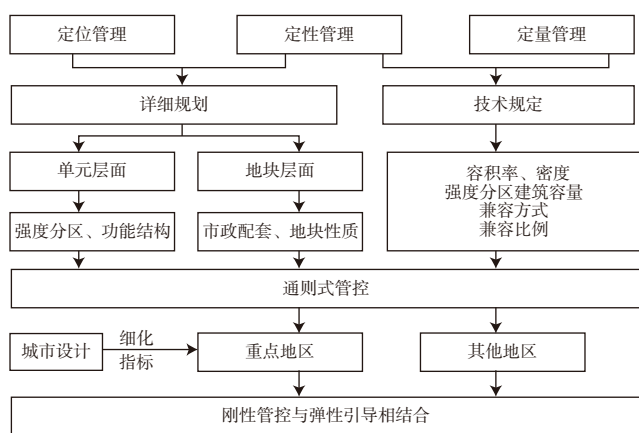


图3 “详细规划+技术规定+城市设计”的综合管理模式示意

Fig.3 Management model of "regulatory detailed planning + technical regulations + urban design"

从既有实践经验^[17]来看,通过产业准入、主体准入等限制条件建立项目遴选机制,并配套差别化优先政策,能够提升土地资源投放的精准度。例如,借鉴深圳市“重点产业项目遴选”的实施经验(深圳市规定通过遴选的重点产业项目可以在出让方式、地价设定上享受不同程度的优惠),未来可探索采取“择优遴选”的方式在规划统筹选取的区域范围内,对符合地块发展方向且更具社会责任感和品牌公信力的企事业单位优先供应在空间开发中更具弹性(规划管控留白程度更大)的用地。此外,随着自然资源“一张图”信息管理平台的上线,结合履约保证金制度和用地企业信用体系建设等手段实施“全生命周期管理”,可以加强对空间功能营运的动态监管能力,遏制开发主体的违规行为。

总而言之,借助完善的政策设计与精细化的治理体系保障,衔接用地管理与产业项目管理,以留白部分的“地价让利”换取产业升级与税收回报;能够更好地发挥城市留白空间的活力释放作用,也符合未来以税收代替土地出让金的可持续城市经营需求,是城市留白空间政策设计中需要重点关注的方向。

4 结论与讨论

从国内外经验来看,城市留白空间能够有效协调规划刚性和弹性之间的矛盾,在应对城市发展的不确定性等方面发挥了积极作用,符合当前由“蓝图式规划”向“治理型规划”转变的规划改革方向。笔者认为:在国土空间规划背景下,“留白”不仅是一种规划思想,也是规划编制中创新性的技术手段,更是实施管理中应对空间开发不确定性、增强规划弹性的空间开发管控工具;面向规划实施中未来发展的不确定性和市场需求的不确定性,城市留白空间在实践运用中应该兼顾空间安排上战略预留和空间开发中提高弹性的两方面政策目的;而推动城市留白空间的实践落地需要“划定—启动—使用”的完整链条设计,进而提出城市留白空间管控的三大理念,即划定阶段的战略管理、启动阶段的节点管理和使用阶段的灰度管理。最后,通过梳理新加坡城市留白空间的管控经验与可借鉴性,从3个层

面提出城市留白空间综合治理体系的优化路径:在制度设计层面,应统筹“控”与“用”,以规划编制体系为基础,推进多维度、体系化的制度设计;在规划编制层面,应协调“规”与“管”,结合详细规划改革,探索分层次、弹性化的规划编制;在实施管理层面,应衔接“地”与“产”,致力于提升地方政府的空间治理水平,倡导全流程、精细化的实施管理。

创造工具为管理目的服务。在城市化快速推进的增量时代,全面覆盖、严谨细致的规划管控更有利于空间利用模式的快速复制,而追求精细化管理的城市留白空间并不与之适配。进入以提质增效为主的新发展阶段,城市留白空间的运用开始有利于空间规划转型和精细化治理目标的实现。在这种背景下,更为全面、系统地城市留白空间的管控理念与具体实践进行解析,较之以往更具必要性和现实意义。就城市留白空间综合治理体系的构建而言,既有的本土探索和国际经验提供了非常重要的知识储备,未来应从我国国家治理体系出发,谨慎渐进地开展城市留白空间的探索实践。毕竟,规划学科发展史很大程度上就是一部规划实践创新进步的历史^[23]。

注释

- ① 如《南京市城市用地分类和代码标准》中有“Ak 公建预留用地”“Uk 市政预留用地”。
- ② 战略预留区和城镇弹性发展区均为城镇发展区的二级规划分区,其中战略预留区可视作城镇集中建设区内的城市留白空间,城镇弹性发展区可视作城镇集中建设区外的城市留白空间。
- ③ “三重一大”指重大决策、重要人事任免、重要政策或项目安排和大额度资金使用。
- ④ 2023年9月5日印发的《关于促进张江科学城科技创新和产业融合发展规划土地管理试点意见》提出:允许存量产业用地根据不同生产阶段的实际需求,在满足产业、环保、安全等要求下,将研发功能与实体制造在同一地块或同一建筑内实现使用转换。
- ⑤ 根据新加坡1964年规划法令修正案的规定,在规划部门允许的情况下,发展商可以变更土地用途或开发强度等规划条件,但必须支付发展费。
- ⑥ 这类区域在未开发时虽然也作“白地”保留,但通常在有开发需求时会通过控规调整的方式将其确定为现行的标准地类,在开发完成后也难以进行二次混合开发。
- ⑦ 如上海针对总体规划层面的城市留白空间出台了《关于落实“上海2035”,进一步加强战略预留区规划和土地管理的通知》,针对详细规划层面的城市留白空间则印发了《关于中国(上海)自由贸易试验区综合用地规划和土地管理的试点意见》等专门的政策文件。

参考文献

- [1] 王新哲,杨雨菡,宗立,等.国土空间“总—详”规划空间传导:现实困境、基本逻辑与优化措施[J].城市规划学刊,2023(2):96-102.
- [2] 辜寄蓉,朱明仓,江浏光艳,等.国土空间规划中弹性空间的作用与划分[J].中国农业资源与区划,2019,40(12):39-47.
- [3] 黄经南,杜碧川,王国恩.控制性详细规划灵活性策略研究:新加坡“白地”经验及启示[J].城市规划学刊,2014(5):104-111.
- [4] 钟苏娟,王鑫.白色用地及其对国土空间规划的启示[J].土地经济研究,

- 2020(1): 156-170.
- [5] 黎子铭,王世福.关键地段留白的精细化治理:新加坡“白地”规划建设管理借鉴[J].国际城市规划,2021,36(4):117-125.
- [6] 左为.城市规划的“留白”之道[J].城市规划,2018,42(1):83-91.
- [7] 杨恒,何冬华.国土空间总体规划中的用途留白策略探讨:以广州增城区为例[J].规划师,2020,36(12):78-82.
- [8] 王笑笑,赵华甫.留白用地的定位及管控机制研究:基于国土空间规划语境[J].中国土地,2021(1):22-24.
- [9] 崔吉浩,吕海虹,杜立群.做好空间预留,助力城市可持续发展:北京城市副中心战略留白规划[J].北京规划建设,2019(2):16-19.
- [10] 杨忠伟,王震.城市白色用地与灰色用地规划比较研究[J].现代城市研究,2011,26(12):28-33.
- [11] 蔡为民,张亦弛.基于“反规划”理论的村庄“留白”用地选取研究:以天津市洪水庄村为例[J].中国土地科学,2020,34(12):34-43.
- [12] 张京祥,唐爽,何鹤鸣.面向创新需求的城市空间供给与治理创新[J].城市规划,2021,45(1):9-19.
- [13] 车冠琼,仇保兴,王旭春.突发公共卫生事件下的城市留白思考[J].城市发展研究,2020,27(9):1-5.
- [14] 孙施文.国土空间规划的知识基础及其结构[J].城市规划学刊,2020(6):11-18.
- [15] 周子航,张京祥.“试错”与“先验”:应对创新的土地供给困境与规划响应[J].城市规划学刊,2021(5):110-117.
- [16] 唐爽,张京祥,何鹤鸣,等.土地混合利用及其规建管一体制度创新[J].城市规划,2023,47(1):4-14.
- [17] 唐爽,张京祥,何鹤鸣,等.创新型经济发展导向的产业用地供给与治理研究:基于“人—产—城”特性转变的视角[J].城市规划,2021,45(6):74-83.
- [18] 唐子来.新加坡的城市规划体系[J].城市规划,2000(1):42-45.
- [19] 沙永杰,纪雁,陈婉婷.新加坡城市规划与发展[M].上海:同济大学出版社,2021.
- [20] 马琳,黄志基,宋名悦,等.产业用地混合利用的国际经验与实践启示[J].国际城市规划,2023,38(3):91-98.
- [21] 申明锐,杨帆,唐爽,等.项目全流程视角下土地供给的内在逻辑与调控策略[J].城市规划学刊,2022(5):51-58.
- [22] 张建荣,翟翎.探索“分层、分类、分级”的控制制度改革与创新:以广东省控规改革试点佛山市为例[J].城市规划学刊,2018(3):71-76.
- [23] 张兵.国土空间规划的知与行[J].城市规划学刊,2022(1):10-17.

修回: 2023-09