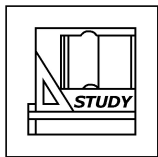


目标管理视角下的近期建设规划定位及规划思路探讨

——以上海为例

刘 晟 张 皓 熊 健



提 要 首先对近期建设规划的定位、内涵以及实施机制进行思考,认为近期建设规划制度在取得一定成效的同时,存在着重“项目”轻“目标”的问题,未能起到分阶段落实城市总体规划目标的作用。其次,分析了管理学中的“目标管理”概念、方法及其在规划管理部门中的应用,认为需要强化近期建设规划的目标导向,将城市总体规划目标转化为具体行动的过程,为政府各职能部门的协同行动提供平台,有效保障总体规划的实施。最后,基于对近期建设规划的再认识,对《上海市中近期建设和土地利用规划(2018—2025年)》的定位和规划编制思路进行了探讨,并对新时期如何进一步发挥近期建设规划在空间规划体系中的作用,推进近期规划的转型,完善近期建设规划的编制机制展开了讨论。

关键词 总体规划实施;近期建设规划;目标管理;上海

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.201902010
文章编号 1000-3363(2019)02-0083-07

作者简介

刘 晟, 同济大学建筑与城市规划学院博士生, 上海市规划和自然资源局总体规划管理处, 76856315@qq.com
张 皓, 同济大学建筑与城市规划学院博士研究生
熊 健, 上海市规划和自然资源局总体规划管理处, 处长, 高级工程师, 通讯作者, ghj_xiongj@qq.com

Exploring "Immediate Construction Plan" from the Perspective of Management by Objective: Based on the Practice of Shanghai

LIU Sheng, ZHANG Hao, XIONG Jian

Abstract: This paper firstly analyzes the function and implementation mechanism of the "Immediate Construction Plan" (ICP), and points out that although ICP has achieved certain results, current practice overemphasizes its project-oriented features and therefore compromises the realization of objectives stipulated in the master plan. Secondly, the paper analyzes the concept and method of "Management by Objective" in managerial science and its application in planning. It is argued that ICP should function as a process for translating long-term goals of the master plan into concrete actions, and serve as a platform for coordinating actions by different government departments in the implementation of master plan. Finally, this paper discusses Shanghai's practices of making and implementing the Immediate Action Plan (2018-2025). How to advance the role of ICP in the new spatial planning system, promote the system transformation and optimize the plan-making mechanism of ICP are also explored.

Keywords: master plan implementation; immediate construction plan; management by objective; Shanghai

近期建设规划作为我国城市规划体系中的重要一环,被认为是总体规划深化细化不可或缺的重要组成部分。随着新时期我国城市总体规划在编制思路和方法上发生转变,上海、北京等城市也相继开展了新一轮总规的编制和实施工作,本文主要结合《上海市中近期建设和土地利用规划(2018—2025年)》(以下简称“《上海市中近期规划》”)的编制工作,尝试从目标管理的角度,对新时期近期建设规划的编制进行思考和讨论。

1 近期建设规划实践中的成效和问题

自2002年后,关于近期建设规划的学术讨论逐渐增多^①,就近期建设规划的作用、思想方法、认识论、主要内容(王蒙徽,等,2002;孙施文,2003;杨保军,2003;王富海,2003;邹兵,2003)等方面展开了大量讨论。此后,关于近期建设规划的讨论则多是结合实践对近期建设规划进行分析总结(陈宏军,施源,2007;吴青苗,江宁进,2006;谢广靖,等,2011),也有学者结合总体规划变革,针对总规实施效果不佳的问题,提出应进一步提升近期建设规划的地位(杨保军,2003;王富海,2003),将近期建设规划作为“三规合一”的平台来推进空间规划协调等。在《城市规划编制

办法(2006年)》和《城乡规划法(2008年)》中均强调了近期建设规划编制的主要依据包括城市总体规划、国民经济和社会发展规划及土地利用总体规划,这种强调意涵了近期建设规划的两方面特征,即首先应依据城市总体规划分阶段落实总体规划确定的目标,同时依据国民经济和社会发展规划及土地利用总体规划确定近期(5年)的主要建设项目和建设规模,这一点尤其在《编制办法》中规定的近期建设规划应包含的内容中体现得明显^②。

从近期建设规划的实施成效来看,首先,近期建设规划既有效解决了总体规划分阶段发展的问题,又妥善解决了5年内城市近期发展时序的问题,对完善我国城市规划体系无疑是一个有力的推动(王蒙徽,等,2002)。其次,近期建设规划的编制和实施要求规划师改变从未来合理状态来界定近期行为的做法,而应从现状和现有条件出发来推导未来的可能结果(孙施文,2003),触发了对城市规划作用和方法的再认识及讨论。最后,近期建设规划自提出后成为了重要的公共政策,在引导城市建设和发展方面起到重要作用,一方面作为工作平台,融合土地利用规划、国民经济和社会发展规划等保障城市资源合理布局 and 有效分配,另一方面则协调经济转型过程中各利益群体的关系,通过规划内容或发展政策促进经济和社会发展。

但在具体实践中,由于政府部门实际工作中的项目导向,近期建设规划往往为“项目”所缚,虽然规划设置了多种协调机制、管理制度等,但在实施中都是聚焦在项目和土地上(吴青苗,江宁进,2006),致使近期建设规划重“项目”轻“目标”的特征明显,实际上弱化了总体规划的宏观调控功能,并且因为没有形成“滚动规划”、“连续规划”的约束机制,既不利于城市建设按照总体规划的目标逐步推进,也无法对近期建设规划形成有效管控(邹兵,2003)。再者,在近期建设规划的编制方面,虽然学者们强调应与政府其他职能部门相互协作,甚至应把规划工作的影响力从过去的“建设行业”转变到重要的“综合”调控手段(王富海,2003),但从目前实践的情况来看,其编制还是局限在城市规划行政主管部门的“传统的边界”内,并未真正将城市发展的目标、内容和工作机制融入政府的操作体系和思路中。各利益主体(委办局、区县)上报的项目往往缺乏重点,缺少衔接,与整个城市发展的大局在空间和时间上存在很多偏差的地方(谢广靖,等,2011)。一旦近期建设规划失去了对各类项目的引导,而只是成为了落实各类项目的技术工具和一张“总平面图”,本质上也就失去了规划的意义,更谈不上对总体规划目标的分阶段落实。如此,实践中的近期建设规划便逐渐失去了其应有的作用,有时甚至起到变相修改总规的作用。

2 对近期建设规划的再认识:基于目标管理视角

2.1 目标管理的概念、方法及应用

2.1.1 目标管理的概念

“目标管理”(Management by Objective)是20世纪中叶由

彼得·德鲁克(Peter F. Drucker)围绕“目标”为中心提出的一种管理方法(彼得·德鲁克,2009)。这一理论认为组织所有的管理活动都应是围绕着目标而展开的,分目标和具体行动的目标都应是统一在总目标之中,并为实现总目标而服务。而目标的制定过程则是一种纵向和横向的协作手段,通过上下结合的方式进行反复协商和综合平衡,强调组织成员经由确立目标、合作努力,在自我控制下达成共同的目标(许一,2006)。

2.1.2 对“目标管理”方法的认识

如德鲁克所言,目标如果只是一些良好的愿望,那么它们就毫无价值,我们必须把目标具体转化为各项工作。而工作始终是具体的,始终有(或应该有)清楚、明晰、可以衡量的结果、完成的期限和责任的具体分配。依据德鲁克的论述和相关文献的总结^③,目标管理大致可以分为三个部分,即目标的设定、目标实现过程的管理及成果的测定与评价,这三部分构成一个完整的激励系统,并形成“目标——自我控制——成果评价”的逻辑体系。

(1) 设定全方位、全过程、多层次的目标体系。确定组织的总目标,然后对总目标进行逐级分解,通过各部门共同协商制定出分等级、成体系的具体目标,从而形成具有操作性的具体任务和安排,以“目标——具体手段”的方式保证总目标的实现。

(2) 对目标实现过程的管理。强调组织中各部门、各类人员的自我控制和全过程参与,建立起纵横联接的完整的目标体系,把各部门都整合在目标体系之中。同时,目标分解的过程也是明确职责、划清关系的过程,能够有效改进组织现有结构中的职责分工,充分调动组织各部门人员的积极性。

(3) 成果的测定和评价。对成果的测定和评价能够识别出对总目标的实现失去作用或无法实现的目标,是组织在实施目标过程中不断进行自我再定位的过程。通过测定和评价形成信息反馈机制,从而使组织能够及时对意外和不可测事件等形成应对,按照目标期望(总目标)来检验和整体把握近期行为的适当性。

2.1.3 规划管理部门的目标管理

在德鲁克看来,各种公共服务机构(包括政府机构)同工商企业一样都是社会机构,这些机构全都都有着执行管理职能的人员,并发挥着一定的社会职能,因此同样需要管理,也同样适用“目标管理”的主要内容(彼得·德鲁克,2009)。

在市场经济体制下,城市政府对土地开发权(土地的所有权或使用权可以通过市场而获得)的管理是当代城市政府行政权力发挥作用的关键性领域,在这样的条件下,城市规划政策就成为城市其他各项公共政策的起点和最终归结,既是城市发展目标和相关宏观政策的具体化,同时又是各专业部门的规划和实施行为的最终目标,综合反映了城市政府各组成部门在城市发展过程中的政策取向,将各部门的发展目标置于城市规划所确立的基本发展目标框架之中(孙施文,2007)。但是,由于城市发展目标的动态化和利益主体的行为复杂性,城市规划管理的目标也是多层次、动态化的(姚凯,2006),规划管理部

门在制定规划时应借鉴目标管理的理念和方法，对城市发展目标的研究制定和实现进行全过程管理：

首先，通过制定城市总体规划，明确城市的整体发展战略，形成各个部门和机构共同行动的纲领和愿景，确保各部门的行动与政府整体战略的实现方向一致。其次，通过分解形成目标网络，将宏观发展战略转化为目标导向下的具体活动，依据分解后的目标安排具体任务的先后次序及相应的资金、人员、土地保障等。最后，对规划管理部门的目标管理来说，非常重要的一项是制定工作的反馈机制，保障每一阶段均对实现总体目标的行动形成一定程度的纠偏，形成包括目标制定、分解、实施、评估等环节的目标管理过程。

2.2 对近期建设规划的再认识

基于目标管理的视角，对近期建设规划有以下再认识。

2.2.1 作为将总体规划目标转化为具体行动、有序实施的过程

总体规划由于其本身的战略性特点，所确定的发展目标也是较为综合和长期的，是一个多层级、网络式的目标体系。麦克洛克林 (J.Brian McLoughlin) 曾指出：“广义总体性的规划目标，必须附有详细具体的目标作为补充” (孙施文, 2007)。城市规划过程的一切活动都是在目标的引导下展开的，所有的行动都是为了目标的实现，是围绕着目标的实现而组织的 (孙施文, 2007)，总体规划目标的实现必须依靠城市巨系统中各分项目的实现以及具体的建设活动和政策的落实，通过设定实施机制和行动序列，以分阶段的、规范的方式来缩小城市未来发展的不确定性和可能性。

从我国目前的规划体系来看，近期建设规划应是在时间维度不断落实总体规划目标和意图的主要载体，将城市发展各方面的远期和宏观目标分解成一个个阶段性的、可操作的具体目标，直至成为可以操作的一项项行动，并将这些目标与具体的建设活动和政策对应起来，以推进战略目标实施为目的组织安排各类建设项目或提出相关政策，明确各具体行动对总体目标实现的意义，使相关实施主体对其负责的目标和行动形成认同感，使近期建设规划规划成为一个从目标到行动、以目标引导具体项目建设的完整过程。

2.2.2 作为各部门和各主体协同行动、凝聚共识的平台

总规目标的分解及规划的“工具理性”只是在技术上使规划更具有可操作性，规划目标的落实必须借助政府实际的运行机制。从总体规划实施角度来说，必须搭建一个各部门、各主体协同的平台来进行支撑。但现实情况是，城市的发展呈现出交错影响和综合演进的特征，各类要素之间的关系及影响机制很难界定清楚，但这些众多的因素实际上分属于不同的政府管理机构 and 部门，导致部门之间的协作存在一定困难，虽然我国的规划体系在系统内部是逻辑自洽的，但其与社会治理和政府管理的整体框架相脱节 (孙施文, 2018)，从而导致综合性的规划目标往往不能得到很好落实。

要想使城市近期建设规划真正作为规划实施的协调平台，需要将各职能部门纳入到规划编制和实施的决策结构中，通过

目标分解来明确权责，重视各职能部门在规划编制和实施过程中的主体性，充分调动各部门积极性，而不是简单地强调部门协作 (在实践中变形为前期调研和意见征询会)，来共同推动规划的编制和实施。具体来说，以总体规划确定的发展目标为指引，各部门结合自身管理要素的实际情况以及总体目标的要求，确定未来一段时间的发展目标，并依此制定较为详细的行动安排以保障目标的实现，这样就转变以往直接以项目为讨论焦点的局面，而使各部门聚焦总体目标和目标分解的过程，从而形成“总体目标——近期目标体系——具体行动 (项目、政策等)”的操作逻辑。

2.2.3 作为对总规目标进行动态管理、评估反馈的机制

城市的发展处于恒常的动态变化之中，而规划的编制和实施是以规范的方式来缩小城市未来发展偏离既定目标的可能性，使其不断接近既定的发展目标。所有的发展目标和具体行动，在实施一段时间后必然带来一定的结果，规划的实施必须对此作出测定和评估，通过测定和评估形成信息反馈机制，使后续的实施能够符合远期的目标期望。

近期建设规划将总体目标分解成为一个可具体操作的目标体系，这一目标体系中的各个目标均处于不断的“提出—达成”过程中，是一个渐进的、连续的完整过程。为保障这一过程的连续性、有效性及所提出的行动和政策能够支撑总体目标的实现，需要围绕近期建设规划形成目标的动态管理机制。这一管理机制主要依据前期确定的阶段性目标，对规划实施的结果进行测定和评价，依此对下一阶段的目标和行动作出必要的更新或补充。同时，对实施结果进行评测有利于形成规划实施机制的闭环，既“目标分解——具体行动——成果评价——目标维护”的循环过程。

2.3 目标管理视角下的近期建设规划框架

综合来看，目标管理视角的近期规划可以被看作是一个不断优化和完善的总体规划实施过程 (图1)。首先，在总体目标的框架下，由各职能部门协同制定特定期限内的具体目标，从而形成一个分层级的目标体系，再在目标引导下安排由具体单位负责的可操作的项目和政策，共同支撑分目标及总目标的实现，同时建立成果评价的制度，分层级进行评价，分别反馈到

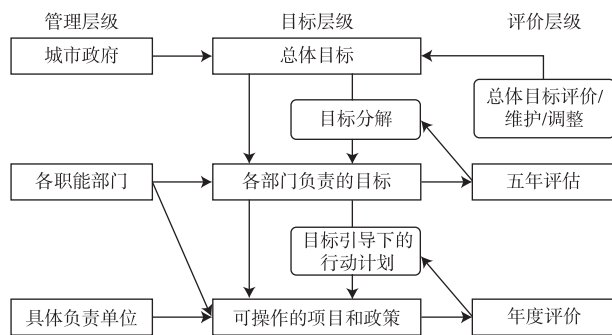


图1 目标管理视角的近期建设规划框架

Fig.1 Framework of immediate construction planning using MBO approach
资料来源：笔者绘制。

目标分解和行动计划制定两个层面,形成整个规划实施的动态闭环。在目标分解环节,通过部门协同和上下互动形成了与部门事权匹配的目标体系,在具体行动计划制定阶段又建立起了支撑目标落实的行动任务体系,并基于年度和五年两个时间节点建立了评价与反馈体系,共同保障了总体规划目标的落实。

3 《上海市中近期规划》编制的思考

2017年12月15日,国务院正式批复《上海市城市总体规划(2017—2035年)》(以下简称“上海2035”)。为分阶段实施“上海2035”,进一步发挥总体规划对城市发展的引导作用,按照“开门办规划”的原则,由组织编制“上海2035”的9个核心成员单位,牵头开展了《上海市中近期规划》的编制工作。考虑到本次规划是“上海2035”批复后启动编制的首轮近期建设规划,因此,将规划期限分为两个阶段,近期至2020年,与“十三五”规划的时限相衔接,中期至2025年,将2021—2025年作为一个完整的5年时限予以考虑。其后仍是每五年滚动编制,每轮近期规划提前同一期国民经济和社会发展规划半年完成。

由于本次规划跨越两个“五年”规划期限,因此在规划编制过程中,按照目标管理的思路,对工作有以下总体考虑:一方面发挥《中近期规划》的空间引领和土地保障作用,明确“十四五”时期建设项目空间布局引导和土地使用安排,对近年来上海市的新增建设用地计划下达与减量化实施情况进行分析,结合用地需求趋势的判断,明确“十四五”时期全市的供地总量以及供地结构(新增供地、与减量化挂钩的供地等),并将其作为年度财政预算、年度重点工作、年度重大工程以及年度土地出让、储备计划编制的重要依据。另一方面,注重规划与国民经济和社会发展规划、各专项五年规划以及各类三年行动计划的编制形成工作互动,各委办局结合“十三五”中期评估工作,对“十三五”规划以及各类三年行动计划所明确的建设项目实施情况进行梳理,在规划中予以落实,保障至2020年重点项目的顺利推进,起到夯实“十三五”规划的作用,同时各部门按照规划明确的目标和任务指引要求,提出“十四五”时期本部门重点项目提出意向性安排,为“十四五”规划的编制做好技术储备。

基于上述考虑,对本次规划的编制思路有以下三方面的思考。

3.1 构建“目标——战略——行动”的总体框架,将“上海2035”目标分解为具体行动,有序实施

“上海2035”提出了“迈向卓越的全球城市”的总目标,并进一步通过“令人向往的创新之城、生态之城、人文之城”三个分目标深化全球城市内涵,形成了“上海2035”的多维度目标体系,建构了4类30项核心指标体系,将定性描述的目标愿景转化为可感知、可测度、易比较的量化指标(庄少勤,等,2017)。通过规划编制,将“上海2035”明确的发展目标、发展

指标,分解落实到2020年、2025年两个时间节点。

在战略任务方面,对应发展目标,形成由“三大战略任务和三大空间战略”共同组成的六大战略(图2)。将“上海2035”提出的建设创新、人文、生态之城的分目标,作为本次规划的三大战略任务。推动区域协同、聚焦重点地区发展、实施乡村振兴,是当前国家对上海的战略要求,也是市委、市政府近期的工作重点,同时也是三大战略任务功能实现的支撑和保障,本次规划将其作为三大空间战略。

行动任务方面,在六大战略的引领下,明确22项具体的行动任务,行动任务的选取重点落实“上海2035”的规划要求,并能够有效衔接各委办局的重点工作。

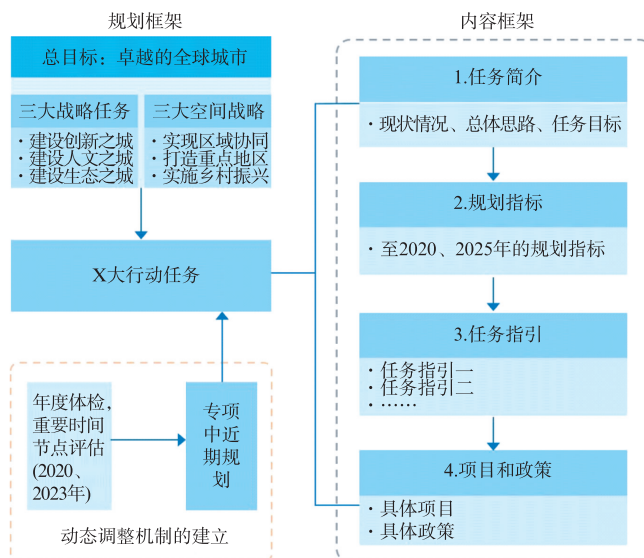


图2 《上海市中近期规划》的总体框架
Fig.2 Framework of immediate construction planning
资料来源:笔者绘制。

3.2 明确各项行动任务的主体部门,形成工作协同的平台

在中近期目标引领下,明确各项行动任务的牵头(负责)单位和参与部门(图3)。每项行动任务包括明确规划指标、提出任务指引、落实项目和政策三部分。明确规划指标是指分解“上海2035”中与该项行动任务有关的核心指标和主要监测指标,并考虑各行业部门的相关行业指标。各项指标的指标值分别按照2020、2025年两个时间节点予以明确。任务指引则主要是由各编制部门结合规划目标及实际发展情况,按照“分类、分区、分时序”的总体思路提出的布局策略,以体现规划在空间和时间维度对项目布局的引导。与规划目标相对应,具体项目和政策也包括2020年和2025年两个时间节点:2020年的任务和政策主要聚焦各负责单位近期的工作重点,以突出可实施性和可操作性为导向;2025年的项目和政策,则主要是结合2025年的规划目标,在提出任务指引的基础上,以建议性和意向性为主,后续可结合动态调整机制进行充实和完善。至此,基本完成从了“总体规划目标——分解至中近期节点的目标——目标引领下的项目和政策”这样一个从目标到项目的逻辑过程,并且能够引入各职能部

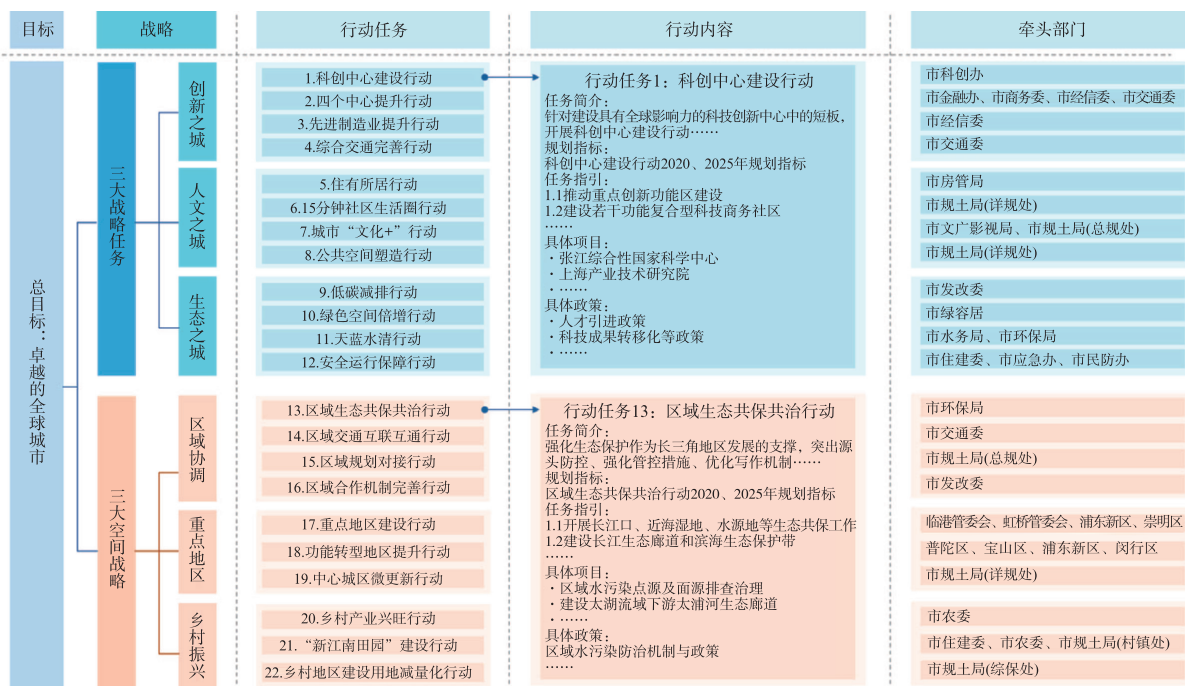


图3 《上海市中近期规划》技术路线及工作组织

Fig.3 Technical route and work organization of immediate construction planning
资料来源：笔者绘制。

门，使其充分参与到中近期规划的具体编制过程中。

以“绿色空间倍增行动”为例，该项行动任务属于“建设生态之城”战略，由市绿化市容局牵头组织编制。为落实要求，在行动任务中，按照“上海2035”提出的全面提升生态品质，完善城乡公园体系，健全生态保护机制的要求，明确了2020年（近期）和2025年（中期）的具体建设目标，并提出至2025年基本建成多层次、成网络、功能复合的生态网络框架，确保市域生态用地（含绿化广场用地）占市域陆地面积比例达到59%以上，实现3 000m²公园绿地500m服务半径在中心城全覆盖、郊区覆盖率达到80%以上，全市人均公园绿地面积达到9.5m²以上等规划指标（表1）。

同时，结合规划目标及实际发展情况提出任务指引，将较为抽象的规划目标转化为引导建设项目布局和建设时序的具体方针，包括推进崇明生态岛、环淀山湖生态区、市级生态廊道等生态区域的建设，推进环城公园带的功能性转变，完善城乡

五级公园的体系等。在此基础上，本次规划提出按照项目指引布局 and 安排具体的建设项目，包括明确项目布局的地点、项目主要内容、项目规模、实际责任单位以及完成时间，从而保障具体建设项目与规划目标相吻合（图4、图5）。其次，为保障项目落实，规划提出建立或完善生态资源基础调查与等级机制、市域生态品质定期评估和发布机制等方面的政策和标准，形成政策机制方面的保障。

3.3 建立“近期规划——年度体检和定期评估——新一轮近期规划”的动态实施机制，对“上海2035”目标进行动态管理，定期评估反馈

考虑到城市发展的不确定性，建立动态调整机制对保障规划实施、形成总规编制实施闭环环非常重要。此次规划主要依托总体规划实施年度体检工作来建立动态调整的机制，形成每年体检、定期评估和滚动编制近期规划相互支撑的机制。以动态监测、年度评估和五年评估为基础，形成监测——评估——维护机制，增强总体规划实施的动态适应性，保障目标管理和过程控制的统一（张尚武，等，2017）。通过年度体检和重要时间节点的评价，发现总体规划实施过程中出现的问题和面临的新形势，以此作为规划调整的依据。规划作为近期至2020年，中期至2025年的行动纲要，应保证一定的稳定性，根据年度体检发现确有必要进行调整的，主要以“专项中近期规划”的形式来进行，主要分两类，第一类是结合年度体检和近期工作变化，对某项行动任务的目标、指标、指引、项目及政策等进行动态更行；另一类则是在出现重大调整的情况下，以新增专项中近期规划的方式来进行调整。同时，以年度体检为依据，加

表1 绿色空间倍增行动核心指标一览表

Tab.1 Core indicators for green space multiplication action

指标	单位	指标值			
		现状 (2017年)	近期 (2020年)	中期 (2025年)	远期 (2035年)
生态用地(含绿化广场用地)占市域陆地面积比例	%	57	≥58	≥59	≥60
森林覆盖率	%	16.2	≥18	≥19	23左右
人均公园绿地面积	m ² /人	8.1	≥8.5	≥9.5	≥13
规划市级生态走廊内建设用占地面积占生态走廊总面积的比例	%	18	<15	<13	<11

资料来源：《上海市中近期规划》（征求意见稿）。



图4 上海市城市总体规划(2017—2035年)生态网络空间规划图
Fig.4 Shanghai municipality-wide ecological network planning
资料来源:上海市城市总体规划(2017—2035)报告(送审稿)。



图5 中近期生态化建设重点区域布局图
Fig.5 Key areas in ecological development of immediate construction planning
资料来源:上海市中近期规划(征求意见稿)。

强对规划的实施结果形成有效的监测和监督,并将评价结果纳入各级政府和各职能部门的考核,使规划编制和实施真正成为发挥城市总体规划引导和控制作用的重要途径,切实推进总体规划的实施。

4 结语及讨论

4.1 结语

从现行的法定规划体系来看,总体规划基本定位为远期规划,强调综合性、战略性和长期性,这些特征决定了其必须依靠成体系的实施机制来保障规划目标的实现。其次,随着总体规划在价值取向上逐渐从注重经济发展转向更加注重以人为本和多维度,其目标体系更为丰富,目标的实现也更需要全社会各部门、各主体之间协同行动。这两个方面共同促使总体规划的实施机制进一步完善。

总体规划是未来20年城市发展的蓝图,是未来的愿景和目标,但只有在行动过程中对目标进行落实,才能真正说是以未来为导向的。如德鲁克所言,目标不是命运,而是方向;不是命令,而是承诺;目标并不能决定未来,而是为了创造未来而配置资源和能量的手段(彼得·德鲁克,2008)。在目标管理的视角下,近期建设规划强调以实现总体目标为目的、以目标指引具体行动为手段,以目标管理的思路来建构编制和实施的机制,形成“目标分解——具体行动——成果评价——目标维护”的完整循环过程,通过将总体目标转化为具体行动、搭建部门协同行动平台、建立动态维护机制来保障总体规划目标的不断

实施,真正使总体规划编制和实施过程的有效衔接,从而更好地发挥其对城市发展的战略引领作用。

4.2 讨论

最后,基于目标管理视角,结合上海的实践经验,对新时期近期建设规划如何发挥在空间规划体系中的作用,推动近期建设规划的转型,并进一步完善近期建设规划的编制机制,笔者提出以下三方面的进一步讨论:

4.2.1 作为空间规划体系在时间维度上的“外部接口”

2018年11月,中共中央、国务院印发《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》(中发[2018]44号),提出要理顺规划关系,对国家级专项规划、区域规划、空间规划等规划,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进行调整或修编。目前,自然资源部负责制定的国家空间规划体系顶层设计方案也已基本稳定,明确了五级、三类的空间规划体系总体架构,但对时间维度的近期建设规划未有“一席之地”,其定位和作用尚未明确。如前所述,近期建设规划作为一个不断调整和完善总体规划实施机制,在新的历史时期,如何起到分阶段落实各级国土空间规划(暂名,最终名称以自然资源部正式发布为准)确定的发展目标,同时又能够落实44号文的要求,在时限上更好地和发展规划的目标相衔接,笔者提出两种路径供探讨:一种是优化顶层设计,将近期建设规划纳入到空间规划体系统筹考虑,进一步优化完善空间规划体系在时间维度上的规划机制;另一种是允许地方政府根据实际情况,组织开展近期建设规划的编制工作。

4.2.2 由聚焦近期转向聚焦中近期

为更好的发挥在空间规划体系中的作用,做好和发展规划的衔接,在近期建设规划的规划时限上,可以从一般做法上的与一届政府的5年任职期限相挂钩,转向关注近期(第一个五年)、展望中期(第二个五年)两个年限,作为空间规划体系中分阶段、有序衔接发展规划目标的“对外接口”。这主要出于以下考虑:从目标回溯和分解落实的角度来说,目标回溯和分解落实在时间上应是连续和动态的,需要架构“远期、中期、近期”三个维度,将空间总体规划明确的远期目标回溯成中期目标和近期目标,其中“近期目标”主要是从现有状况出发,并与当届政府的国民经济和社会发展五年规划相协调,形成政府近期工作抓手和部门合力,“中期目标”则是在近期目标实现的基础上,对下一步工作安排进行提前引导,并与下一轮五年规划形成工作互动,使不管是具体项目安排还是工作导向均能符合总体规划明确的远期目标。

4.2.3 完善各层级近期建设规划的编制机制

2017年底,国务院批复“上海2035”以后,上海市以系统化、项目化、动态化的原则推进全市新总规实施工作。在时间维度上,除《上海市中近期规划》以外,同步开展了《关于建立上海市城市总体规划实施监测、评估和维护工作机制的若干意见》以及《上海市城市总体规划实施年度体检报告(2017年)》的起草和编制工作,搭建起了市一级总规实施的“监测-评估-维护”的框架。按照现行的《城乡规划法》要求,区、镇人民政府也应根据批准的总体规划,制定近期建设规划。目前上海市正在推进的浦东新区及郊区各区总体规划、主城区单元规划以及新市镇总体规划等各层级规划中,虽要求明确近期重点发展区域、近期重点建设项目以及近期建设用地的减量等工作,对近期需要实施的重点公共基础设施也落实到了图则深度,在用地和空间上予以保障,但未专门开展近期建设规划,区、镇一级如何形成完整的近期规划编制机制,搭建起总体规划实施的框架,需要进一步探讨。

感谢同济大学黄建中教授对本文写作给予的建议和指导!

注释

- ① 主要原因是2002年,国家建设部下发《关于印发“近期规划工作暂行办法”、“城市规划强制性内容暂行规定”的通知》(建规[2002]218号文),规定城市总体规划中尚未包含有近期建设规划的城市,必须按期编制城市总体规划所对应的近期建设规划,由此引起了关于近期建设规划的学术讨论。2006年4月1日开始实施的《城市规划编制办法》中,正式将近期建设规划作为城市规划编制体系中一个相对独立的阶段,进行单独编制,并明确了近期规划的编制内容等。
- ② 《城市规划编制办法(2006)》中规定的近期建设规划的内容应当包括:近期人口和建设用地的规模,近期建设用地范围和布局;近期交通发展策略、主要对外交通设施和主要道路交通设施布局;各项基础设施、公共服务和公益设施的建设规模和选址;近期居住用地安排和布局;历史文化名城、历史文化街区、风景名胜区的保护措施,城市河湖水系、绿化、环境等保护、政治和建设措施;控制和引导城市近期发展的原则和措施。
- ③ 此部分内容主要总结自参考文献[2]、[3]、[4]、[12]。

参考文献 (References)

- [1] 陈宏军,施源.城市规划实施机制的逻辑自洽与制度保证——深圳市近期建设规划年度实施计划的实践[J].城市规划,2007,31(4):20-25.(CHEN Hongjun, SHI Yuan. Implementation system of urban plan: logical consistency and institutional guarantee [J]. City Planning Review, 2007, 31(4): 20-25.)
- [2] 方辉,廖鹏洲.政府绩效管理:目标、定位与顶层设计[J].中国行政管理,2013(5):17-22.(ZHENG Fanghui, LIAO Pengzhou. Government performance management: target, positioning and top-level design [J]. Chinese Public Administration, 2013(5): 17-22.)
- [3] 彼得·德鲁克.管理的实践[M].齐诺兰,译.北京:机械工业出版社,2009.(DRUCKER P F. The practice of management [M]. Beijing: China Machine Press, 2009.)
- [4] 彼得·德鲁克.管理使命、责任、实务[M].王永贵,译.北京:机械工业出版社,2008.(DRUCKER P F. Management tasks, responsibilities, practices [M]. Beijing: China Machine Press, 2008.)
- [5] 孙施文.强化近期规划促进城市规划思想方法的变革[J].城市规划,2003,27(3):13-15.(SUN Shiwen. Strengthen the immediate planning and promote the transformation of the methodology of urban planning [J]. City Planning Review, 2003, 27(3): 13-15.)
- [6] 孙施文.现行政府管理体制对城市规划作用的影响[J].城市规划学刊,2007(5):32-39.(SUN Shiwen. The planning failure under the present government system in China [J]. Urban Planning Forum, 2007(5): 32-39.)
- [7] 孙施文.现代城市规划理论[M].北京:中国建筑工业出版社,2007.(SUN Shiwen. Modern urban planning theories [M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2007.)
- [8] 孙施文.城市总体规划改革的取向[J].城乡规划,2018(2):6-7.(SUN Shiwen. The orientation of reform of urban master planning [J]. Urban and Rural Planning, 2018(2): 6-7.)
- [9] 王蒙蒙,胡显文,孙翔.对近期建设规划编制内容与方法的探讨[J].城市规划,2002(12):40-43.(WANG Mengmeng, HU Xianwen, SUN Xiang. Exploring the content and method of the short-term construction planning [J]. City Planning Review, 2002(12): 40-43.)
- [10] 王富海.以近期规划为规划改革的突破口[J].城市规划,2003,27(3):16-19.(WANG Fuhai. Taking immediate planning as a breakthrough in planning reform [J]. City Planning Review, 2003, 27(3): 16-19.)
- [11] 吴青苗,江宁进.关于编制城市近期建设规划的思考[J].规划师,2006,22(S1):65-66.(WU Qingmiao, JIANG Ningjin. On the draft of short-term plan for urban construction [J]. Planners, 2006, 22(S1): 65-66.)
- [12] 许一.目标管理理论述评[J].外国经济与管理,2006,28(9):1-7.(XU Yi. A review of management by objectives theory [J]. Foreign Economics & Management, 2006, 28(9): 1-7.)
- [13] 谢广靖,张恒,郭本峰.变革背景下天津近期建设规划编制方法思考[J].城市规划,2011,35(10):38-43.(XIE Guangjing, ZHANG Heng, GUO Benfeng. Reflections on compilation method of Tianjin immediate construction planning in the background of transformation [J]. City Planning Review, 2011, 35(10): 38-43.)
- [14] 杨保军.直面现实的变革之途——探讨近期建设规划的理论与实践意义[J].城市规划,2003,27(3):5-9.(YANG Baojun. Facing the path of change in reality —— discussion on the theoretical and practical significance of immediate construction planning [J]. City Planning Review, 2003, 27(3): 5-9.)
- [15] 姚凯.城市规划管理行为和市民社会的互动效应分析——一则项目规划管理案例的思考[J].城市规划学刊,2006(2):75-79.(YAO Kai. Analysis of the interactive effect between urban planning administration and civil society [J]. Urban Planning Forum, 2006(2): 75-79.)
- [16] 庄少勤,徐毅松,熊健,等.超大城市总体规划的转型与变革——上海市新一轮城市总体规划的实践探索[J].城市规划学刊,2017(2):10-19.(ZHUANG Shaoqin, XU Yisong, XIONG Jian, et al. Transformation of the master planning in super-large cities: practice and exploration of the new round of city planning in Shanghai [J]. Urban Planning Forum, 2017(2): 10-19.)
- [17] 张尚武,王颖,王新哲,等.构建城市总体规划面向实施的行动机制——上海2040总体规划中《行动规划大纲》编制与思考[J].上海城市规划,2017(4):33-37.(ZHANG Shangwu, WANG Ying, WANG Xinzhe, et al. Construction action mechanism for urban master plan implementation: plan-making and thinking of action planning outline in Shanghai 2040 Master Plan [J]. Shanghai Urban Planning Review, 2017(4): 33-37.)
- [18] 邹兵.由“战略规划”到“近期建设规划”——对总体规划变革趋势的判断[J].城市规划,2003,27(5):6-12.(ZOU Bing. From strategic planning to immediate construction planning [J]. City Planning Review, 2003, 27(5): 6-12.)

修回:2019-03