

# 城市

周刊  
WEEKLY

梦想家园，你我同行

## 保护好湖泊这个大“水盆”

据报道，湖北省梁子湖流域的牛山湖7月14日正式破堤分洪，当地还将因势利导退坑（湖）还湖，增强梁子湖等湖泊自净功能，实现生态修复。这是应急之举，更是在治理洪水中转变发展理念，落实生态优先战略。

我为城市支一招

记得小时候住房条件较差，每当下大雨，家里就会漏水。大人总要拿各种盆子接上，才不会使屋里到处是水。如今生活条件普遍改善，绝大部分家庭不需要在家里接雨水了，但不少城市却在下雨天不时遭遇内涝。除了汛期多轮强降雨来势汹汹和排水系统建设标准较低等原因，人们普遍意识到，破坏生态行为难辞其咎。

其实，湖泊何尝不是个接雨水的大“盆子”？从自然法则上讲，流水没有江河就会泛滥，降雨没有湖泊就会成涝。湖泊是天然的“海绵体”“调节器”，遇降雨可以有效蓄水、避免城市内涝，干旱时又能释放水资源。对于临水而建、排水条件差的城市而言，湖泊的雨水调蓄、涵养水源、防灾减灾等多种功能更是无可替代。遗憾的是，一些城市管理者并没有管好、护好这个大“水盆”。

按照生态优先的原则，应该保护和利用好江河湖海等生态系统，开出良方化解“城市看海”尴尬，关键看城市管理者是否能真正行动起来。

（湖北省大冶市 张绪才）

成长坐标

## 现代建筑也优雅

我国许多城市拥有厚重的历史文化，强化了城市的识别度和市民的归属感。苏州是一座用水墨勾勒出的优雅之城，在保留白墙黑瓦、小桥流水等传统元素的同时，为满足和完善城市功能，不少现代建筑也应运而生。由中建钢构承建的苏州部分建筑既科技感十足，又充满设计感，与周边建筑和城市整体氛围融为一体，助力这座历史文化名城在发展经济和传承文脉中实现统一。

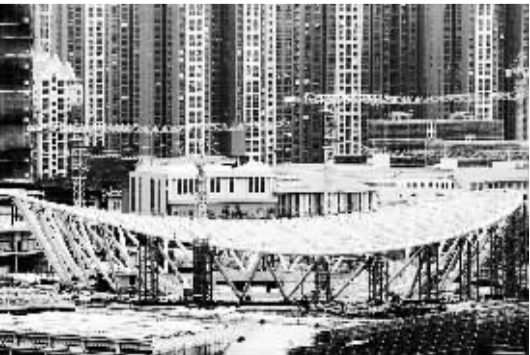
周梦兰 张东东撰



苏州工业园区体育馆采用的单层索网结构为国内最大跨度，轻盈的造型中蕴含着江南韵味。



金鸡湖畔的苏州国际金融中心建成后将成为江苏第一高楼，其采用的液阻阻尼器是国内首例。“身姿”虽然挺拔，建筑的风格却与周边环境相契合。



苏州体育中心游泳馆采用柔性索网加刚性金属屋面结构，建成后给市民带来舒适体验。

执行主编 王薇薇 责任编辑 杨开新  
联系邮箱 jjrbcs@163.com

# “蓝图”绘得好 方能干到底

## ——破解城市“多规合一”面临的共性问题

胡鞍钢 张新

专家谈城市

长期以来，我国城市规划中存在着“纵向”的部门垂直管理和“横向”多规并行、复杂交错问题。城市规划难以发挥对城市发展的引领作用，迫切需要推动“多规合一”破解难题、落到实处、发挥效力

“多规合一”的根本目的，在于探索“以人为本”的城市建设和发展新模式，统一规划愿景、统一各方思想、凝聚人民共识，形成社会各界建设与管理美好城市的巨大动力

去年年底召开的中央城市工作会议指出，“做好城市工作，必须认识、尊重、顺应城市发展规律，端正城市发展指导思想”。城市发展规律，首先表现在城市发展与经济发展阶段相辅相成的关系上。

### “摊大饼”模式亟待改变

伴随改革开放以来城市建设的突飞猛进，人与资源、人与自然之间的矛盾愈突出，“摊大饼”式的城市发展模式亟待转型。促进城市发展，就需要从追求规模扩张效应向资源集聚效应转变；搞好城市规划，就需要从中低经济发展水平下工业化、粗放式的发展模式，向中高发展水平下人性化、集约式的发展模式转变。实现这一系列转变，既是摆在当今城市规划者、建设者、管理者面前的一道难题，更是探索中国新型城市规划与发展道路的一道好题。

近年来，中央多次提出“健全空间规划体系，推进多规合一”，并以“以人为本”为中心，坚持人民城市为人民”为城市工作的出发点和落脚点。2013年12月召开的中央城镇化工作会议上提出：“要建立一个统一的空间规划体系，限定城市发展的边界，划定城市生态红线，实现一张蓝图干到底”。国家“十三五”规划纲要更明确要求以市县行政区划为单元，以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划，推进“多规合一”。

从当前市县行政区划来看，全国地级市288个，县级市有360多个，实际情况各有不同。那么，在具体工作中应当如何把握“多规合一”的共同实质？如何协调和破解“多规合一”中的共性问题？怎样才能充分发挥“多规合一”对城市发展的引领作用？

近期，笔者多次参加厦门等城市的规划编制研讨会。通过实地调研以及与当地干部群众反复交流、论证，我们发现，作为2014年国家开展“多规合一”试点的28个城市之一，厦门不仅在“多规合一”的理念上率先创新，在“多规合一”的实践中率先破题，更在“多规合一”的落实上率先发力，以创新突破“多规合一”中的体制机制问题，实现了城市发展“合力、协调、集约、高效”。

必须看到，“多规合一”是当前全面深化改革的一项重要任务。长期以来，我国



城市规划中存在着“纵向”的部门垂直管理和“横向”多规并行、复杂交错问题，落实过程中必然遇到诸多困难。例如，相关部门规划之间难以协调、城乡区域无法全部覆盖、相关审批互为前置等问题。

这不仅使总体规划审议难以统一，旷日持久的“马拉松”式批复也往往使一些规划成为空文，难以发挥对城市发展的引领作用，公众知情度、参与度不高，更会导致社会的不满情绪。

### “多规合一”是手段不是目的

顺利推动“多规合一”，需要认识几个基本问题。

首先，“多规合一”要回答“一张蓝图干什么”的问题。“多规合一”是手段而不是目的，必须有创新理念引领，不能为了“合规”而“合规”，必须与科学、合理、具体的城市发展目标、发展定位相结合。厦门“多规合一”的总体战略引领，就是《美丽厦门战略规划》。该规划的立足点在于人的全面发展，最大的亮点在于提出“三个全覆盖”，即基本公共服务要覆盖全体市民（包括非户籍人口）、覆盖公共服务全领域、覆盖每个人全生命周期。这就使得“多规合一”真正反映出中央城市工作会议的精髓，更抓住了人民城市建设、发展的根本。

其次，“多规合一”要落实“一张蓝图谁来干”的问题。作为推动现代城市发展的重要手段，“多规合一”之所以不同于以往的政府部门规划，就在于它要调动各方面的积极性、主动性、创造性，尽最大可能推动政府、社会、市民同心同向行动，使政府有形之手、市场无形之手、市民勤劳之手同向发力。

最后，“多规合一”要明确“一张蓝图干多久”的问题。“多规合一”的规划跨度要考虑怎样为未来设计、为未来规划，“一张蓝图干到底”，不仅要考虑到当下需求，还要考虑更为长远的发展，才能真正做到覆盖人的发展全生命周期。作为厦门“多规合一”的基础蓝本，《厦门市城市总体规划（2011-2020）》，全面梳理并统筹协调了

城市中长期经济社会发展规划、土地利用规划、城乡规划等各类规划，并在实践中，将城市战略规划、基础规划、“十三五”规划（包括2030年远景目标）相衔接，从而建立起城市建设“一年一评估、三年一调整、五年一修编、十年一升级”的动态性、长远性发展机制。

### 破解难题应坚持五点原则

从各地的实践来看，“多规合一”要破解难题、落到实处、发挥效力，应该遵循以下几项原则。

一是总体统领、远近结合、全面与专项相融合。“多规合一”的直接目的，在于实现城市资源的全面空间统筹，解决以往城市成长中，各类要素资源与经济社会活动在空间、时间上不协调、不平衡的矛盾。这就需要以总体规划为引领，以主体功能区规划为基础，在规划层面上统一发展理念；需要使城市发展远景目标与近期任务相结合，中长期规划与远期规划相衔接，避免城市规划的断裂，为城市发展的延续性奠定制度基础；需要使城市总体规划与各专项规划相衔接，避免建设方案的反复，消除城市发展的未来隐患。

二是建立“地方主抓，部门放权”的体制机制。规划是党总揽全局、协调各方、落实科学政绩观的重要抓手。“多规合一”既涉及发展改革、国土、环保、农业、交通等多部门的横向协同，又关系到与各部委、省政府各部门的纵向贯通。党委领导亲自主抓，上下联动、协调推进，是厦门推动“多规合一”试点、实现城市统筹发展中最重要的经验和制度安排。这就要求由地方党政主要领导担任规划领导小组组长和副组长，确保城市发展规划的科学性与有效性。

三是以具体问题为导向，正确处理好三层关系。

“多规合一”的主要目标，是为了解决现有规划体制和规划体系中存在的缺陷，一要协调好“条条规划”的部门上下关系，

既要改革完善政府管理体制，又要保证政令畅通，贯彻上级各部门的总体部署；二要处理好各级各部门之间的左右关系，既要体现“一张蓝图严格管控”的管理要求，又要统筹好部门间横向分工的协作关系；三要处理好政府部门、社会各界和市民群众之间的内外关系，为形成和推动规划共识创造良好的外部环境。

四是整体把握与分阶段实施相统一。

“多规合一”是一项涉及各领域、多方面的系统性工程，离不开大量的前期地理测绘与数据处理工作，还需要政府具备较高的信息化管理水平。因此，推动“多规合一”必须结合实际，整体把握、阶段推进，按照“更新观念、总规先行、搭建平台、培养人才”的部署，协同推进“多规合一”的改革。

五是政府、市场和市民共同缔造。“多规合一”的根本目的，在于探索“以人为本”的城市建设和发展新模式，这就有赖于自上而下与自下而上相结合的多轮规划决策机制，以“专题调研—党委常委会研究—专题讨论会—专家学者论证—吸纳各界意见”等方式，促进综合规划的科学决策、民主决策和依法决策，统一规划愿景、统一各方思想、凝聚人民共识，形成社会各界建设与管理美好城市的巨大动力。

中国是世界上地区发展差异最大的国家之一，一个地区创新的结果和模式可能并不具有普适性，但这也意味着不同地区都能有独特的创新收益。地方形成“创新竞赛”机制、中央提供鼓励容错机制，这就是全国创新的“源头活水”。

对“多规合一”的细致调查和专业化研究发现，相关试点城市创新的最大特色，在于根据自身发展条件、发展限制和发展优势，创新性地提出建设“三个全覆盖”的公共服务体系，这充分体现了城市发展“以人为本”的本地化实践，为地方推动“多规合一”提供了“看得见、摸得着”的成功案例，也为各地探索有中国特色的城市建设提供了可资借鉴的重要经验。

（作者分别为清华大学国情研究院院长、清华大学公共管理学院博士后）

# “城市病”往往与扭曲的政绩观相关

黄科

城之道

“城市病”是一种“规划症”。城市规划是一座城市建设和发展全局性、前瞻性的蓝图，它不仅表现在城市的外观景象上，还隐含于城市的“地底”下。相对于地面上的规划给人们带来的直观感受，地下的规划似乎很少受到关注，但这并不意味着它的作用可以被忽视。事实证明，科学合理的总体规划，特别是地下管网的畅通，会让城市变得更美好；虎头蛇尾的规划，尤其是各种管网的阻滞，则会让城市逢雨必涝、开挖不止，甚至遍体鳞伤。

从更深层次看，城市规划不科学不合理，往往与扭曲的政绩观相关。在看得见的短期政绩的驱使下，一些地方政府在谋划城市建设时，往往忽视了规划

科学合理的总体规划，特别是地下管网的畅通，会让城市变得更美好；虎头蛇尾的规划，尤其是各种管网的阻滞，则会让城市逢雨必涝、开挖不止，甚至遍体鳞伤

要想做好和坚守科学规划，就首先要改变扭曲的政绩观，建立一套以维护公共利益、满足群众需求为价值取向的绩效考核机制

理念、规划期限、规划方法、规划思路能够“管多远”，只是把眼前能看得见的“面上工程”摆在第一位，甚至把先前的科学规划乱改一通。于是，政绩成为城市规划的“指挥棒”，“东一榔头、西一棒槌”的胡乱规划就成了城市健康运行的绊脚石。可见，做好和坚守科学规划是破解城市“规划病”的必然之举，而要想做好和坚守科学规划，就首先要改变扭曲的政绩观，建立一套以维护公共

利益、满足群众需求为价值取向的绩效考核机制。唯有如此，做规划时才能兼顾地上与地下，才不会让城市规划成为管某一届、某一个时间段的面子工程、形象工程。

相应的干部选任机制也需配套。要通过建立科学规范的激励与惩戒标准，将权力关进制度的“笼子”，建立常态化、长效化的监督机制和倒查追责机制。在城市规划中一经发现问题，必须

总之，科学规划要尊重城市发展规律，塑造城市灵魂。城市规划不能以“量”的扩张为特征，而是要以“质”的控制为着力点。

（作者单位：江苏省社科院）