

全域战略框架下城乡融合的规划路径探究

Exploring the Planning Path of Urban-rural Integration under the Global Strategic Framework

张敏 魏宗财 曹靖 ZHANG Min, WEI Zongcai, CAO Jing

摘要 基于安徽省界首市城乡发展过程中存在的实际问题,从国内现行城乡规划体系“重城市、轻乡村”以及近年涌现出的全域规划类型存在的缺陷入手,构筑“六个全市域”战略框架引领下的由水、路、林、村组成的城乡本底空间,并通过贯彻落实市域国土空间规划为引领的规划体系,将“六个全市域”规划与现行城乡规划的编制、实施、管理与监督体系深度融合,探索全域战略框架下城乡融合的规划路径,改变现行城乡规划体系对乡村重视不足的困境,为全面推进界首城乡融合工作提供研究支撑,也为国内其他地区探索适合自身特色与需求的城乡融合规划路径提供借鉴。

Abstract Starting from the problems of the current urban-rural planning system and the new-type universe planning emerging in recent years, this study identifies the actual problems in the urban-rural development process of Jieshou City. Further, a new system of urban-rural planning led by the “universe strategic framework” is put forward. Namely, it is to construct a new urban-rural planning system with Jieshou characteristics, through integrating the six urban plannings with the preparation, implementation, management and supervision system, in order to promote the coordination of urban and rural area, and to provide evidences for comprehensively promoting the integration of urban-rural areas. This paper can provide reference for other regions in China to explore urban-rural integration planning paths suitable for their own characteristics and needs.

关键词 城乡融合 | 全市域 | 战略框架

Keywords Urban-rural integration | Universe plan | Strategic framework

文章编号 1673-8985 (2019) 05-0105-06 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20190517

作者简介

张敏

合肥市规划设计研究院
总工程师,教授级高级工程师

魏宗财 (通讯作者)

华南理工大学建筑学院、亚热带建筑科学国家重点实验室

副研究员,硕士生导师,博士

曹靖

合肥市规划设计研究院
副总工程师,高级工程师,硕士

0 引言

当前我国发展不平衡、不充分最突出的表现就是城乡差距。党的十九大将乡村振兴上升为国家战略,明确了振兴乡村行动的目标任务,并提出了具体工作要求。乡村振兴战略的落脚点和目标是城乡融合发展,而建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系是缩小城乡差距的关键。

从党的十六届三中全会的“城乡统筹”到十八大的“城乡一体化”,再到十九大的“城乡融合”,既反映了中央对城乡关系政策的一脉相承,又体现了新时代的特征和要求。依据人地关系地域系统理论^[1],城乡融合系统、乡村地域系统是全新认知和理解城乡关系的理论依据^[2]。目前,国内关于城乡融合的研究集中在基础理论

研究^[3-6]、经济结构与城乡关系的改变、城市化模式、人居体系、游憩空间系统、特色风貌^[7-9]等方面。而关于城乡融合规划路径的研究,尤其是基于城乡融合视角下城乡规划体系的研究较少。以安徽省界首市为例,从现行城乡规划体系的局限性入手,结合界首市近期开展的“六个全市域”规划及在此引领下整个市域城乡规划框架的重构,探索出一条适宜于县级城市层面城乡融合的规划路径,以期为今后国内城乡融合领域的规划提供参考思路。

1 现行规划体系的认识

国内现行的城乡规划体系主要由城镇体系规划、城市(镇)总体规划、详细规划、乡规划和村庄规划等法定规划,以及战略规划、县域乡

村建设规划、美丽乡村规划等非法规划组成。总体而言,无论是乡村规划还是城乡一体化规划的研究,往往以城市为主角,或关注与城市同类型的空间规划,乡村规划更多的是侧重于镇区、村庄的规划设计,提出村镇空间用地格局与发展思路,缺乏真正意义上的全域规划^[10]。专项规划因编制主体、编制时期、编制范围不同,相互之间存在不协调之处,缺乏全域一盘棋的整体谋划。战略规划对城乡全域发展具有引领作用,但偏向宏观战略方向,难以真正指导乡镇、乡村地区的实际建设。近些年各地探索的城乡统筹规划和县域乡村建设规划,试图在全域层面,尤其在乡镇、乡村地区层面进行整体统筹安排。这些规划综合性较强,涉及产业、交通、设施、生态、人口、村庄拆并、村庄整治、特色风貌等内容,与城乡的各类专项规划以及乡镇总规难免产生冲突点,但由于其非法规划属性,这些冲突点未引起重视,并未推动各类专项规划和乡镇总规的调整,从而让部分地区的城乡统筹规划和县域乡村建设规划流于形式,质量不高、深度不足,难以真正指导广大乡镇、乡村地区的规划建设。

党的十九大从城乡融合的角度再提国土空间规划体系,习近平总书记在中央全面深化改革委员会第六次会议上再次强调:“将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划,实现‘多规合一’,科学布局生产空间、生活空间、生态空间,体现战略性、提高科学性、加强协调性,强化规划权威,改进规划审批,健全用途管制,监督规划实施,强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用。”

目前,学术界对国土空间规划从编制方法、编制思路、编制体系、法律地位开展初步研究。王唯山通过对国土空间规划的统一管理、体系构成和规划次序等方面的分析,展望城乡规划行业发展的新趋势,即城市土地开发的资源化和城市综合建设的精细化^[11]。罗彦认为未来空间规划要突出资源资产化和空间资源管理,理顺与发展规划及其他专项规划的关系,强化其在全国空间治理体系中的地位^[12]。林坚认为构

建空间规划体系,应立足于生态文明建设的根本大计、长远大计,承担起基础性、指导性、约束性的功能^[13]。综上,目前国内大多数城市,尤其是县级城市在全域层面缺乏战略框架,迫切需要构建一套能落地且能真正指导城乡建设、城乡全面融合的战略框架,并融入现行城乡规划体系中,从规划层面指导城乡融合工作的全面推进。

2 研究区域概况及存在问题

界首市位于安徽省西北部,是阜阳市下辖的县级市。近年来在“品质慢城、乐居界首”目标的指引下,界首的经济社会发展、城区建设管理取得了突出成就。规上工业实现增加值达到147.5亿元,重回全省县域经济前10。界首市高新区正在积极申报国家级高新区,颍南新区、东城新区坚持高品质建设,老城区更新有序推进,公共服务设施、城市公园绿地等短板逐步完善。

但广大乡镇、乡村地区的发展仍然滞后,全市域呈现出明显不平衡不充分的问题,集中体现在6个方面。

(1) 交通网络体系不完善。道路密度低,公路网平均密度136 km/km²,低于省内先发地区平均水平145 km/km²和相似区位的省外先发地区平均水平179 km/km²;道路级别低,二级以上等级公路仅占10.5%,远低于先发地区的25%;最后一公里问题突出,较多道路网络连通能力低下,线型分布较为散落,各乡镇断头路较多,公路网连通度仅0.8,与期望值2.0差距较大。

(2) 过境水资源利用率偏低。最大的过境河沙颍河多年平均径流量达40亿m³,但无拦蓄水设施,境内总蓄水容量2 512万m³,年均缺水量达4 811 m³;伴随城乡无序建设,断头河增多,水系治理有待加强。

(3) 道路、水系沿线无景观,骑路逢集现象突出。目前的绿道建设主要集中在城区,乡镇、乡村地区的慢行空间基本空白。

(4) 森林覆盖率低。市域植树造林总规模106 km²,占市域总面积的16%,低于先发地区平均水平的30%;绿化建设重板块缺廊道,斑块破碎化指数(FN)为0.083,分布离散、破碎化程度高,总体缺乏生态网络的联通。

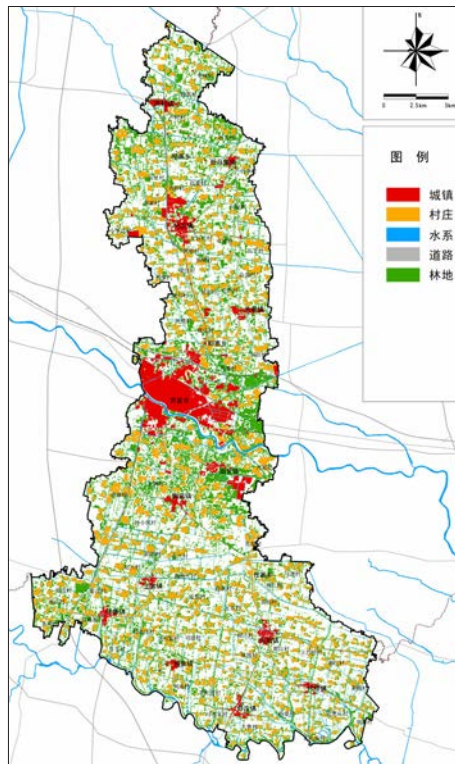


图1 界首全市域现状图
资料来源:笔者自绘。

(5) 农村地区无序建房,缺乏规划引导。除了近年来创建的一批美丽乡村之外,其他大多数村庄的建筑质量低、风貌混杂,整体空间品质低。

(6) 空心村问题严重,土地利用效率低,自然村量大分散,土地资源节约集约使用程度不足。市域内共计1 109个自然村,自然村平均人口规模仅600人,人均农村居民点面积高达240 m²,乡村建设的分散为道路交通、公共服务设施、基础设施的建设带来了更大压力(图1)。

从规划层面来看,这6方面的问题与现行城乡规划体系“重城市、轻乡村”显著相关,严重制约了城乡融合发展,迫切需要在全市域探索一条城乡融合的新型规划路径,全面指导城乡建设管理。

3 “六个全市域”总体思路

从2017年开始,界首市委、市政府针对上述6个问题,构建水、路、林、村组成的全域城乡本底空间,全面开展了全市域快速通道、全市域水系治理、全市域森林园林、全市域慢行绿道、

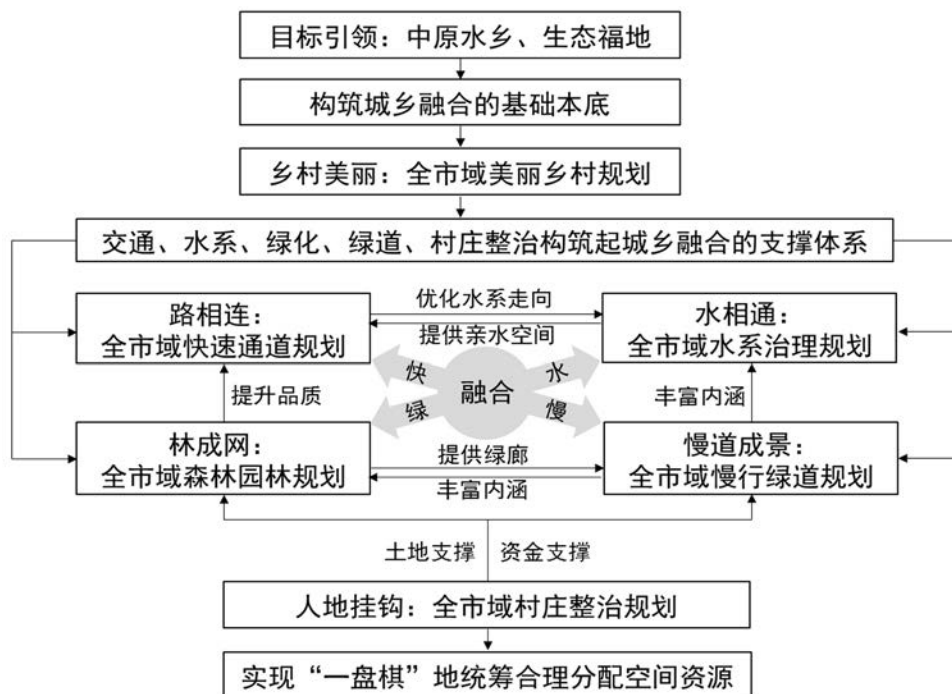


图2 界首市“六个全市域”规划关系示意
资料来源:笔者自绘。

全市域美丽乡村和全市域村庄整治“六个全市域”规划,作为今后城乡建设的指导纲领,为促进城乡全面融合提供保障。

“六个全市域”规划整体统筹规划道路、水系、土地、林地、绿地、城镇等空间资源,促进资源统筹合理分配,构建“六个全市域”统筹推进的城乡融合骨架体系,实现全市域路相通、水相连、林成网、慢道成景、乡村美丽、土地集约利用的城乡建设综合网络体系,为打造美丽界首奠定基础。“六个全市域”战略中的6项工程有机统一,实现了快和慢的结合、水和绿的融汇、人和地的挂钩。全市域美丽乡村建设工程为村庄整治、交通、水利等其他5项工程的实施解决了拆迁安置问题;全市域绿道慢行系统建设解决了沿路建房、骑路逢集、沿沟建房等问题,促进全市域美丽乡村建设工程的实施;同时交通、水利、绿化等工程之间相互联系、相互协调,打破了部门间原有的藩篱,有助于实现综合效益最大化(图2)。

4 “六个全市域”战略框架下的城乡融合规划路径

4.1 “六个全市域”构建城乡融合一张底图

“六个全市域”规划从全域空间一盘棋的视角同步编制、相互协调,打破现状无序建设的局面与各乡镇规划独立编制、不相协调的困境,并与界首市域空间规划相衔接,在空间规划信息平台上进行精准的空间落实,实现真正意义上全域城乡空间资源的优化配置。

4.1.1 “六个全市域”规划的内容与方法

全市域快速通道规划依托国省干道和县乡公路,打造市域总长度825 km的三级快速通道体系,形成“美丽交通走廊”,实现快速通道对外沟通区域运输大通道、对内成网全覆盖的目标。具体涉及3个方面:第一,强连通,增密度,重点提升市级、镇级、镇村级和村级等各等级节点的连通度,规划市域公路网密度在现状基础上提高50%,达到200—210 km/km²的水平。第二,完善体系,以通行时间为出发点,打造界首市3个交通圈,即“两小时区域商务圈”联系长三角经济区和中原经济区,“一小时市域辐射圈”覆盖周边皖豫边境市县,“半小时城市交通圈”支撑城乡融合的生活圈、生产圈和旅游圈,大幅度提升界首的对外交通水平和对内城乡联

系。第三,提升品质,以通行时间要求为根本出发点,提升公路网技术等级,提升快速通道断面标准,硬化路肩,公路兼顾机、非交通功能,预留城乡公交站点空间,统筹公路两侧控制区,打造公路沿线林地、水系休闲景观带。

全市域水系治理规划通过沟河塘疏浚等工程措施,实现沙颍河、泉河与大中沟、平原水库水系的全连通,打造城乡相依的全域循环水系。具体包括3个方面:第一,统筹水资源,分析市域生活、生产、生态用水需求及水资源基础,明确需要补充的水资源量,通过增加河道蓄水闸坝34座,新建水库及湿地17处,增加补水泵站7组,增加2个污水厂中水利用等措施,实现多水源联合供水,打破原有的分区片供水。第二,治理水环境,针对市域内各水系存在的差异性水环境问题,综合采用截污治污、内源治理、活水补水、海绵城市、生态修复等措施,确保颍河、泉河等达到Ⅲ类水标准,内河水系最终实现长治久清。第三,提升水景观,结合界首地域文化特色,分区施策、分段施策,营造市民公园、生态湿地、水利风景区、生态风景林带、滨水文化长廊等差异化、特色化的滨水景观空间,支撑界首建设水生态文明之城。

全市域慢行绿道规划依托国省道、县道乡道、城市道路、滨水堤坝等构建3—8 m的慢行绿道,提升界首慢城品质。具体包括3个方面:第一,理绿道。以中心城区和环城绿环为基础,规划区域绿道180 km、绿道干线160 km、绿道分干线340 km、社区绿道100 km。营建城乡一体、生态乐游的全市域绿道体系,串联城区、集镇、中心村及优质旅游资源,市域慢行绿道比例不低于30%、城区慢行绿道密度不低于15%,依托绿道串联盘活全市绿色生态空间。第二,配驿站。依据现状建设条件与合理的服务半径,结合集镇、村庄、旅游景点、重要景观节点,规划一级驿站11处、二级驿站16处。第三,明指引。结合绿道建设条件,针对城市型、道路型、滨水型绿道分别提出断面指引,与绿廊系统有机结合,丰富绿道沿线的游览体验感受,指导下一步建设实施。

全市域森林园林规划将森林园林与乡村

产业结合,构建50—200 m宽的生态长廊,明确管控范围,提升乡村品质,打造全连通、开放式、功能复合的园林景观,构建“园在城中、城在园中”的绿色生态网络。具体涉及3个方面:第一,筑体系。基于GIS分析平台,采用最小路径(Least-Cost Path method, LCP)方法确定生态源和目标之间的最小消耗路径,以莲浦湖湿地和两湾湿地两处具有生态保育功能的生态斑块为分析源点,以其他生态斑块为目标点,模拟生成11条潜在廊道,作为全市域生态廊道的基础,规划水系森林长廊7万亩(约46.67 km²)、道路森林长廊4万亩(约26.67 km²)、郊野森林公园5.7万亩(约38 km²)、城镇园林景观2.2万亩(约14.67 km²)、生态湿地公园1.5万亩(约10 km²)、防护林3.8万亩(约25.33 km²)、彩叶林3万亩(约20 km²)、经济林4万亩(约26.67 km²)、楸树林4万亩(约26.67 km²),全市森林覆盖率达到30%以上,建成区绿化覆盖率达到40%以上,绿地率达到35%以上。第二,重管控。坚持生态优先、绿色发展原则,科学划定生态保护线,结合国家与地方标准规范,明确河渠绿化、湿地、生产林地、道路林地、防护林地、自然林地、城市绿地、农田林网等各类森林园林生态资源管控要求,制定差异化生态保护措施,加强对全市森林园林等生态空间的保护,构建地方生态管控体系。第三,明指引。针对不同类型、不同区域的重点生态区域,从树种选择、种植要求等方面提出建设指引,形成市域森林园林建设导则。

全市域美丽乡村规划以乡村振兴为主旨,以产业兴旺、生态宜居、治理有效、乡风文明、生活富裕为总体要求,建成体现规划品质、项目品质、建设品质、经济发展品质、群众生活品质的特色集镇与美丽乡村。具体涉及4个方面:第一,体系构建。在合理预测未来市域村庄人口总量的基础上,按照人口较多、经济基础较好、公共设施和基础设施较完善、交通较便捷、有地域特色、有利于生态保育和环境保护的村庄等原则,选取区位、地形、交通、人口、经济、设施等因子评价村级单元发展潜力选择重点建设的中心村,构建45个中心村、25个农村居民集聚点、

25个近期保留自然村、10个永久保留自然村组成的乡村居民点体系,强调“城—镇—村”三者的相互作用关系,并依据农村居民点用地人均150 m²/人的标准,落实农村居民点建设用地范围。第二,产业优化。构建农业“三园一体”平台体系,重点推进5个农业产业园、2个农业科技园、4个农民创业园和3个田园综合体建设,同时做精农业旅游,农业各环节与旅游产品无缝融合,形成密切关联的农旅产业链,并综合分析界首地形地貌、资源分布、自然灾害、交通条件、人口密度、各村庄主要产业以及城镇发展重点,梳理分析影响界首乡村聚落的主要动力和因素,合理确定农产品供给型聚落、观赏资源型聚落、休闲农业型聚落、生态保护型聚落和城镇带动型聚落5类乡村聚落类型,提出分乡镇产业指引。第三,设施共享。结合供给方式和运营特点,引入“生活圈”概念,并鼓励市场化参与和调节,采用分类、分级的控制方法,合理配置重点集镇与中心村的各项公共服务设施与市政基础设施。第四,风貌营造。结合各乡镇本地资源特色,划分7大特色主题风貌分区,同时从基本保障、重点提升和特色品质3类分别梳理建筑整治、道路整治、公共设施、环境整治等方面的建设重点,明确整治方法,有效指引乡村品质提升。

全市域村庄整治重点在于土地资源的整理,利用城乡建设用地增减挂钩节余指标流转政策,落实最严格的节约集约用地制度,统筹城乡建设用地管理,科学配置城乡土地资源,逐步将村庄整治范围由城市周边、国道道路、干线河流沿线村庄、易地扶贫搬迁区域拓展至全市域。立足农村空心村、土地闲置,以及农村土地低效利用等问题,实施整村推进项目工程,重点实施国道道路两侧各100 m、干线河流50 m的村庄拆迁复垦工程,实现“拆小并大”“拆散集聚”,解决农村宅基地闲置、集体建设用地低效利用及城乡建设用地指标不足、镇村建设资金不足等问题(图3)。

4.1.2 “六个全市域”规划的协调要点

“六个全市域”规划都属于全域层面的专项规划,从专项的视角出发难免出现矛盾冲突,因此在编制的同时,需要开展大量的协调工作,才能实现一张底图。6个全市域专项规划虽然同

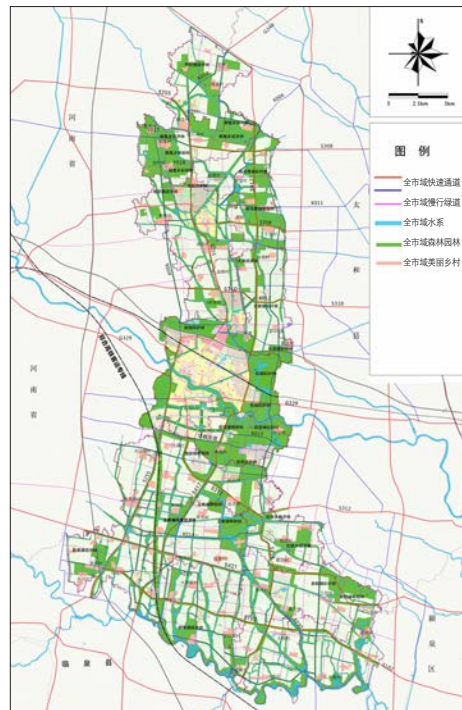


图3 界首市“六个全市域”一张底图
资料来源:笔者自绘。

步编制,但协调手法存在先后关系。

第一步,通过全市域美丽乡村规划构建全域乡村人居空间格局,明确未来的村庄规模与空间布局。

第二步,通过全市域水系规划构建全域水系统空间格局,在满足水资源、水环境、水景观要求的基础上,协调与美丽乡村的空间关系。例如,布局村庄内的当家塘及重塑界首历史上村庄的“水寨”格局。

第三步,通过全市域快速通道规划构建全域交通系统空间格局,在满足3个交通圈要求的基础上,协调与美丽乡村和水系的关系。例如快速通道覆盖所有的集镇与中心村,严格管控公路沿线建筑与公路之间的间距,逐步实现路宅分家;快速通道顺延主要河流,塑造亲水空间,尽可能减少与高等级河道的交叉,避免架桥带来的造价提升。

第四步,通过全市域森林园林规划构建全域绿色空间格局,在森林城市与园林城市指标要求的基础上,协调与美丽乡村、水系和快速通道的关系。例如,森林园林与村庄结合,优化村庄外围及内部的空间环境品质;森林园林与重要水

系、快速通道结合,构建50—200 m宽的水系与道路的森林长廊,优化滨水景观与道路景观。

第五步,通过全市域慢行绿道规划构建全域绿道空间格局,协调与美丽乡村、水系、快速通道和森林园林的关系。例如绿道串联所有集镇与中心村,构建城乡贯通的市域绿道系统;绿道结合水系、快速通道和森林园林设置,延展绿廊范围,丰富滨水、重要道路沿线和森林园林中的体验空间。

需要强调的是,6个步骤虽有前后之分,但每一步的工作都需要及时反馈到前一步工作。因此,6个全域专项规划必须同步编制,不断对接协调,最终构建界首市“六个全市域”一张底图(图4)。

4.2 “六个全市域”城乡融合规划新路径

“六个全市域”规划是6个体现界首城乡融合关键要素的全域型专项规划,构建了由水路、林、村组成的市域城乡本底空间,通过贯彻落实市县国土空间规划为引领的规划体系,引领了界首市城乡规划框架的重构,即通过“六个全市域”规划与现行城乡规划的编制、实施、管理与监督体系的融合,形成具有界首特色的城乡规划框架,对于落实城乡融合、乡村振兴战略具有一定意义。

4.2.1 城乡融合规划编制框架

目前国内大多数县级单元的规划编制体系仍然偏重县城,宏观层面规划及部分专项规划虽覆盖全域,但整个规划编制体系难以实现全域覆盖,因此规划编制层面难以做到真正意义上的城乡融合。“六个全市域”规划作为促进城乡全面融合的全域型规划,并不是孤立的6个专项规划,而是构筑了界首市城乡规划的战略框架,但不同于宏观层面的战略规划,“六个全市域”规划实现了与界首市现行的城乡规划体系深度融合。

首先,与空间规划相衔接,构建出市域空间规划的本底,为国土空间规划“三区三线^①”的划定奠定基础,指导全域层面的城乡规划与城乡建设。其次,在不突破现行城市总体规划强制性内容的基础上,构建的城乡空间、水绿空间与

全市总体城市设计相协调,并全面指导各层面的公共服务设施、绿地系统、市政基础设施、道路交通等系列专项规划、“十三五”规划、乡镇总规和美丽乡村规划的编制,各类规划与“六个全市域”有冲突的地方进行全面的优化调整,为下一步国土空间总体规划奠定基础,真正将“六个全市域”规划落实到现行城乡规划体系的各类规划中,构建一套适宜于界首发展需求的地方城乡规划编制体系,体现出较强的落地性与可实施性。

“六个全市域”规划搭建的全域空间框架重在“硬化”对交通、水系、绿化、绿道、村庄等非赢利性、公共性资源的布局要求,并纳入现行城乡规划体系中,通过法定化的手段规范其布局,使之具有更强的“刚性”。而对于其他商业性、非公共性资源则进行“软化”约束,重在用经济手段引导其布局,使之具有更大“弹性”及对市场经济的应变性,通过“软硬兼施”,全面促进高标准的城乡融合发展,真正实现全域空间的理性管控。

4.2.2 城乡融合规划实施框架

“六个全市域”理念不仅体现在规划编制体系层面,同时全面贯彻于城乡建设实施层面。过去乡镇、乡村地区的建设实施往往以单个项目为引导,目光短浅,缺乏系统思维和统筹一盘棋的谋划。例如一条公路建设所涉及的村庄拆迁,过去仅考虑道路红线范围内的拆迁,尽量少拆,短期来看节约了成本,但缺乏对公路两侧森林绿化建设、水系整治、旅游开发等其他工作的统筹考虑,给后续工作带来更大压力。这种现象在乡镇、乡村地区尤其普遍,不利于实现全域范围内城乡融合的建设实施。界首通过编制“六个全市域”规划,将“六个全市域”理念全面渗透到全市域城乡建设实施的各个环节,统筹谋划项目建设、拆迁安置与土地整理工作,采用片区化开发思路,开发一片、成熟一片。例如,一条快速通道的实施,不局限于道路本身,而是采用“项目打包”的方式,综合考虑两侧50—100 m绿化带、周边旅游项目、慢行绿道建设与水系整治工作,运用基层视角、全局视野,统筹开展村庄拆迁与土地整理工作,大幅度提升城

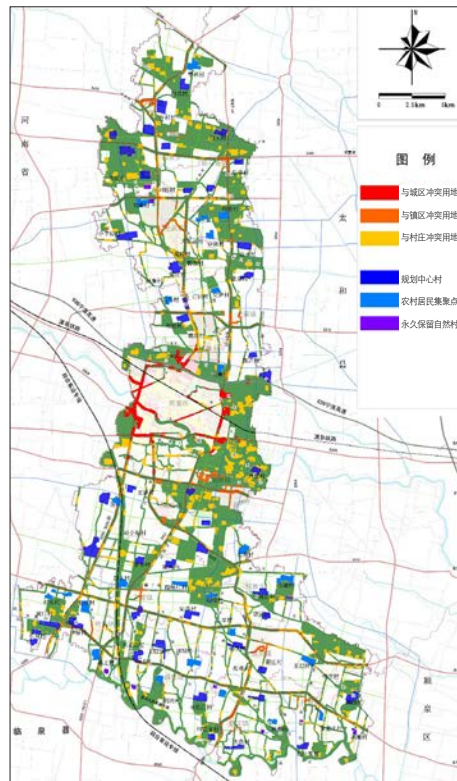


图4 “六个全市域”规划的协调
资料来源:笔者自绘。

乡建设实施的工作效率。

4.2.3 城乡融合规划管理框架

“三分建,七分管”,城乡建设品质的高低与城乡规划管理水平的高低密不可分。目前各地规划实施管理普遍存在“重城区、轻乡镇”的问题,基层乡镇建设管理力量普遍薄弱,管理人员不稳定,带来村镇规划实施、农房建设、村庄环境整治等管理工作滞后等突出问题。前文所述的界首市域范围内过去城乡发展不平衡不充分的6大问题中,很多都可归咎于乡镇、乡村地区的管控力度不足,城乡融合管理水平较低。目前,界首将“六个全市域”全面纳入城乡规划管理的各项工作中,深化规划、建设、国土、环卫部门职能覆盖乡村改革,从根本上扭转农村建设无序、管理手段缺失的局面,促进各市直部门的全域管理,尤其强化各市直部门对乡镇、乡村地区的管理,逐步探索提升国土空间治理能力和效率,加速实现全域空间资源规划,以及利用“一盘棋”打破部门间原有隔断,通过全市工作调度会的方式,探索建立适合界首实际的空间资源管理体制机制。

注释 ① “三区”为城镇空间、生态空间、农业空间;“三线”为城镇开发边界、永久基本农田、生态保护红线。

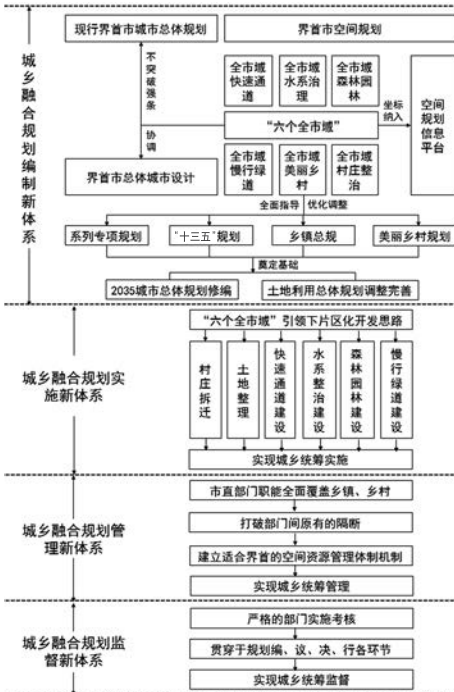


图5 “六个全市域”引领下的界首市城乡融合规划新路径
资料来源:笔者自绘。

4.2.4 城乡融合规划监督框架

规划实施状况欠佳的现象在国内很多地区都存在,在乡镇、乡村地区更加普遍,这固然是与规划缺乏必要的法律地位和硬约束有关,更与缺乏有效的监督机制有关,致使不符合需要的规划得以出台、不符合规划的建设得以实施,规划的有效实施必然难度很大^{[14]390}。

为了有效推进“六个全市域”规划及与之相关的其他各类规划的建设实施,界首重点完善了“六个全市域”规划的监督检查机制,进行严格的部门实施考核,针对规划目标进行阶段性实施考核,探索与构建了一套行之有效的内部制衡与外部监督体系,把监督工作贯彻于规划编、议、决、行各个环节^{[14]390},在监督层面促进了“六个全市域”工作从规划编制、建设实施到规划管理的全面、有效开展,有效推进了城乡融合工作(图5)。

5 结语

界首的“六个全市域”规划是结合城市发展阶段与实际需求,基于目标、问题、价值三方导向下因地制宜构建出的地方战略框架,能为

全面推进界首城乡融合工作提供研究支撑,也能为国内其他地区探索适合自身特色与需求的城乡融合的规划路径提供思路借鉴。

笔者认为,通过全域层面战略框架的构建,实现与现行城乡规划的编制、实施、管理与监督体系的融合,构筑具有地方特色的城乡规划框架,从全域空间一盘棋的视角开展整体谋划,推动全域层面的规划同步编制、相互协调,并在空间规划信息平台上进行精准的落实,推动能落地、能指导城乡建设的战略框架的构筑,形成指导当地城乡融合的底图,才能实现真正意义的全域城乡空间资源的优化配置。全域战略框架重在“硬化”对交通、水系、绿化、绿道、村庄等公共性资源的布局要求,并纳入现行城乡规划体系中通过法定化的手段规范其布局,使之具有更强的“刚性”;而对于其他商业性、非公共性资源则进行“软化”约束,重在用经济手段引导其布局,使之具有更大“弹性”及对市场经济的应变性,通过“软硬兼施”,促进高标准的城乡融合发展,实现全域空间的理性管控。

参考文献 References

- [1] 吴传钧. 论地理学的研究核心: 人地关系地域系统[J]. 经济地理, 1991, 11(3): 1-6.
WU Chuanjun. Man-earth areal system: the core of geographical study[J]. Economic Geography, 1991, 11(3): 1-6.
- [2] 刘彦随. 中国新时代城乡融合与乡村振兴[J]. 地理学报, 2018(4): 637-650.
LIU Yansui. Research on the urban-rural integration and rural revitalization in the new era in China[J]. Acta Geographica Sinica, 2018(4): 637-650.
- [3] 张富刚, 刘彦随. 中国区域农村发展动力机制及其发展模式[J]. 地理学报, 2008, 63(2): 115-122.
ZHANG Fugang, LIU Yansui. Dynamic mechanism and models of regional rural development in China[J]. Acta Geographica Sinica, 2008, 63(2): 115-122.
- [4] 杜志雄, 张兴华. 世界农村发展与城乡关系演变趋势及政策分析[J]. 调研世界, 2006(7): 7-8, 47.
DU Zhixiong, ZHANG Xinghua. Evolution trend and policy analysis of world rural development and urban-rural relations[J]. The World of Survey and Research, 2006(7): 7-8, 47.
- [5] 陆大道. 区位论及区域研究方法[M]. 北京: 科学出版社, 1988.
LU Dadao. Location theory and regional research methods[M]. Beijing: Science Press, 1988.
- [6] 陆大道. 关于“点—轴”空间结构系统的形成机理

分析[J]. 地理科学, 2002, 22(1): 1-6.

LU Dadao. Formation and dynamics of the "pole-axis" spatial system[J]. Scientia Geographica Sinica, 2002, 22(1): 1-6.

- [7] 魏清泉. 城乡融合发展的动态过程——经济结构与城乡关系的改变[J]. 城市研究, 1998(2): 22-25.
WEI Qingquan. The course of development due to urban and rural areas' harmonious growth[J]. Urban Research, 1998(2): 22-25.
- [8] 魏清泉. 城乡融合——城市化的特殊模式[J]. 城市发展研究, 1997(4): 26-29.
WEI Qingquan. Urban-rural integration: a special mode of urbanization[J]. Urban Development Studies, 1997(4): 26-29.
- [9] 郑书剑. 立足城边村, 实现整体人居体系城乡融合: 以珠三角地区为例[J]. 国际城市规划, 2014(4): 60-64.
ZHENG Shujian. Integrating rural-urban holistic human settlement system based on urban fringe village: the case study of Pearl River Delta[J]. Urban Planning International, 2014(4): 60-64.
- [10] 昌南燕. 城乡融合背景下的农村全域规划空间管控探索[J]. 中外建筑, 2016(5): 98-100.
CHANG Nanyan. Under the background of urban-rural integration to explore the whole space management control[J]. Chinese & Overseas Architecture, 2016(5): 98-100.
- [11] 王唯山. 机构改革背景下城乡规划行业之“变”与“化”[J]. 规划师, 2019(1): 5-10.
WANG Weishan. The change of urban planning profession with institutional reform[J]. Planners, 2019(1): 5-10.
- [12] 罗彦, 蒋国翔, 邱凯付. 机构改革背景下我国空间规划的改革趋势与行业应对[J]. 规划师, 2019(1): 11-18.
LUO Yan, JIANG Guoxiang, QIU Kaifu. Reform trend and countermeasures of spatial planning under the background of national institutional reform[J]. Planners, 2019(1): 11-18.
- [13] 林坚, 吴宇翔, 吴佳雨, 等. 论空间规划体系的构建——兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系[J]. 城市规划, 2018(5): 9-17.
LIN Jian, WU Yuxiang, WU Jiayu, et al. Construction of the spatial planning system: with discussion on the relationship between spatial planning, territorial spatial regulation, and natural resources supervision[J]. City Planning Review, 2018(5): 9-17.
- [14] 王兴平. 中国特色城市规划体系建设: 回顾与展望[C]//2006年中国城市规划年会论文集: 城市规划行业发展. 北京: 中国建筑工业出版社, 2006: 387-391.
WANG Xingping. Construction of urban planning system with Chinese characteristics[C]//Proceedings of 2006 China Annual National Planning Conference: Urban Planning Industry Development. Beijing: China Architecture & Building Press, 2006: 387-391.