

浙江省城乡风貌整治提升行动及规划方法浅析

丁兰馨¹ 俞英豪² 邓媛祺³

1. 浙江省城乡规划设计研究院；2. 永康市住房和城乡建设局；3. 浙江省建科建筑设计研究院有限公司

【摘要】文章回顾了近二十年来美丽浙江建设中规划方法的发展，阐述了浙江省城乡风貌整治提升行动的规划方法总框架及分阶段要点，结论指出了这套规划方法存在的问题、发挥的作用以及对未来规划学科知识体系拓展、规划管理方向优化的启示。

【关键词】城乡风貌；规划方法；整治提升；有机更新

引言

城乡风貌整治提升行动是浙江省从2021年下半年开始全面启动的五年期政策行动，旨在协调推进新型城镇化和乡村振兴战略，加快城市和乡村有机更新，加快推进共同富裕示范区建设，推动城乡建设绿色发展，高水平打造美丽浙江。行动以城乡风貌整治提升为总抓手，坚持风貌提升、功能完善、管理有序互促共进，推进经济社会高质量发展。行动的突出特征是具备高度探索性与综合性，并无现有范式可循，不断从实践中来又再到实践中去，核心目标是在浙江当前发展阶段，通过自然空间、历史文化和现代建筑三个方面的整体建设提升，形成融合自然之美、人文之美、和谐之美的整体大美，从而带动浙江未来的高品质，展现浙江特有的气质。

一、美丽浙江建设中的规划引领发展历程

自03年千万工程开始，浙江在美丽浙江建设实践中不断探索行政理性与规划技术理性的结合，逐步建立规划引领的美丽浙江建设模式^[1]，并不断迭代升级与最新阶段工作相适应的规划方法^[2]。2003年至2010年，美丽浙江建设聚焦乡村，建设过程中逐步将村庄规划作为乡村环境改善、公服和基础设施建设、乡村特色营造、乡村产业发展的重要指引，开创性走出了规划引领的美丽浙江路径。2016年的小城镇环境综合整治时期，构建了“专项规划+专家服务”的规划管理和技术方法框架，明确将加强规划设计引领写入《浙江省小城镇环境综合整治行动实施方案》这一全省小城镇环境综合整治行动纲领性文件。其中，“专项规划”具体包括规划编制、规划评审、规划评优及规

划成果质量“回头看”，“专家服务”涵盖成立规划专家服务团及设立驻镇规划师制度。至2019年的“美丽城镇”建设行动时期，在“专项规划”维度进一步增加了评价标准引导，也更多关注部门协同，将各部门相关评价指标纳入美镇评价标准^[3]。2021年下半年启动的城乡

风貌整治提升行动是美丽浙江建设的又一次迭代升级，与之相适应的规划方法是行政推动与规划协同的最新探索。目前，全省2022年度首批212个城乡风貌样板区试点已基本建设完成，2023年全省将开展199个城乡风貌样板区试点建设。

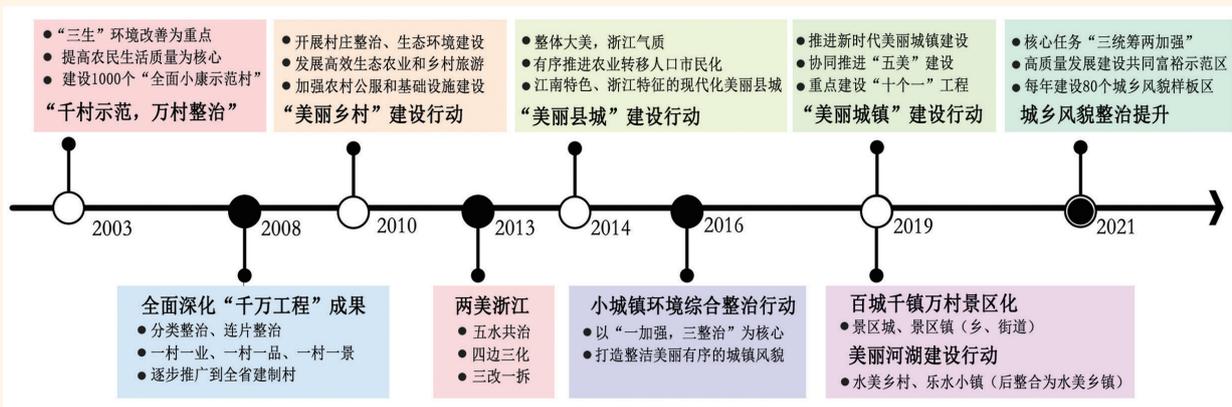


图1 美丽浙江建设重要举措及时间节点（图片来源：笔者自绘）

二 城乡风貌内涵认知与规划重难点

（一）内涵认知：城乡风貌不仅是建设形象，更是人文精神的综合表现

这次城乡风貌整治提升行动明确提出，城乡风貌是由城市和乡村的自然山水格局、历史文化积淀、建筑形态容貌、公共开放空间、街道广场绿化、公共环境艺术等多种要素相互协调、有机融合所表现出的整体气质。城乡风貌不仅仅是外在的建设形象，也是自然山水与人文精神共生的综合表现，是历史传承与时代追求的文明交融，是一个地方经济发展活力与社会治理能力的集中展现，也是人民群众的家园所在、精神所系。城乡风貌的这一理念内涵，在《浙江省城市景观风貌条例》中对“城市景观风貌”的定义基础上，结合本次行动的工作任务、风貌要素构成，进一步在综合治理、经济发展、文化发展、经济发展方面做了内涵延伸。

（二）规划目标：目标任务兼顾工程建设与制度完善

本次行动的目标任务兼顾建设目标与制度建设目标，任务内容复合，强调转型、创新与探索。具体目标任务包括面上推进和样板区建设，即2021年起，十四五期间每年建成50个左右城市风貌样板区、30个左右县域风貌样板区，择优公布20个“新时代富春山居图城市样板区”，10个左右“新时代富春山居图县域样板区”。在建设目标之外，要同步探索形成具有浙江特色的城乡风貌建设管理模式，五年内基本完善城乡风貌管控的政策体系、技术体系，显著实现建设方式绿色转型，彰显浙派特色，进一步提升全省城乡风貌品质。

（三）规划实施：组织实施不再依靠现有机构和单一部门

城乡风貌整治提升是一项系统性工作，不

是单一部门的工作,也不是单一部门能完成的,其工作内容往往是跨部门的,甚至可能是现有部门的职能空白。城乡风貌整治提升行动的工作组织架构延续了小城镇、美丽城镇时期的专班机制^[4],旨在充分发挥专班作为变革型组织的作用,加强部门协同,激发部门合力。在美丽浙江建设领导小组下设城乡风貌整治提升工作专班,纳入住房和城乡建设、自然资源、文化和旅游、农业农村等28家成员单位,实行实体化运作。各市、县(市、区)是城乡风貌整治提升的责任主体,对应设立市、县(市、区)城乡风貌工作专班,有效形成省-市-县三级联动,推进城乡风貌整治提升工作的上下贯通。

(四) 规划难点: 规划方法构建的突出难点

城乡风貌整治提升行动的规划方法构建面临着几大突出难点。其一,规划对象的复杂性。一方面,浙江地域复杂性特征突出,需要因地制宜,凸显地方特色,采用差异化的在地方案,避免“千城一面”。另一方面,相较美丽浙江过往建设的各个阶段,城乡风貌整治提升行动的对象是最为复杂的,不再是单一的村或镇,而是全域性的,同时面向城和乡。其二,尚不属于法定规划体系。目前城乡风貌整治提升相关规划尚未纳入国土空间法定规划体系,没有现成的编审要求,也无法定实施保障。其三,推进节奏紧张。行动推进的十四五期间任务相当明确,因此对相应的规划工作的时效性要求极高,尤其是在行动推动的前期,例如第一批样板区试点的建设对应的规划工作时间不会超过半年,对于启动滞后的地区甚至可能不超过三个月。其三,具体规划编制环节有一定难度。从全域性的风貌整治规划方案编制来说,规划范围面积大,如何在短时间内快速切中问题难

度大,对应的规划编制要求设置来说,如何提出编制要点、传达编制要求则尤为紧要。从指导实施阶段的样板区试点规划方案编制来说,该如何增强规划对样板区建设落地的实施性指导,真正提出解决问题的风貌整治可实施性要求尤为重要,同时过程中也需要融入资金测算、后期运维、长效运营等非原规划知识范畴的前瞻性思考,并融入充分的多部门协同、政府及编制单位的沟通以及公众参与过程。

三、适应风貌行动的规划管理及编制实践探索

(一) 城乡风貌整治提升行动的规划方法总述

城乡规划学科的系统性思维及具有高实践性,作为高实践性、强政策性(孙施文,2021),在城乡风貌整治提升行动开始以来,陆续探索了一条助力行动推进的规划适应性方法,意图针对性地解决城乡风貌问题并有意识的引导城市发展和建设,包括政府端的规划管理方法创新和实施端的规划设计方法的协同创新。

具体来看,是在城乡风貌政策导向下,由省-市-县三级联动创设了以政策文件为指引,行动方案为上位总体谋划,建设方案为样板区试点建设实施指导,建设评价办法既为评价标准又为详细指导的规划方法体系,从而分阶段高效推进城乡风貌整治提升行动落地。行动方案、建设方案与建设评价办法成为本次行动中规划方法中的重点。行动方案及建设方案并不属于法定规划内容,而是结合行动要求应运而生的创新产物,在推进过程中,通过设置专家评审-专班审核-人民政府备案的程序,赋予其相对合理的法律效益,确保行动方案与建设方案的法定效力与实施推进。

（二）总体谋划：全域覆盖的行动方案

行动方案是省级层面要求各设区市、各县（市、区）在行动初期最先开展的总体格局层面的全域覆盖型的谋划，用以指引当地政府明确后续工作重点、策略路径及总体工程安排。省级层面通过编制《浙江省城乡风貌整治提升行动方案导则》引导各地迅速掌握城乡风貌整治提升行动要点，并且开展评奖评优鼓励地方能在短时间内快速开展创新探索。

行动方案的整体思想模型正如《雅典宪章》的文本结构，“发现具体问题—提出解决问题的对策—在新框架下整合各类要素和对策”。内容框架上，导则明确要求城乡风貌整治提升行动方案内容应包括城乡区域的风貌评估、风貌特色框架、整治提升重点区域和重要节点、实施机制保障四大部分，并要求附加实施项目清单和年度计划。方案层次上，设区市城乡风貌整治提升行动方案包括市辖区域（市本级）和中心城区（两个层面），县（市、区）方案包括县（市、区）域和中心城区两个层面。设区市市域和县域层面突出城乡整体风貌格局彰显、自然景观空间优化，配套设施完善，乡村风貌整治提升，特别是美丽城镇、美丽乡村串珠成链、联动发展的县域美丽风景带打造，形成县域特色风貌大廊道。中心城区层面突出重要节点和区域的整治提升，重要节点以入城门户、特色街道、中心广场、滨水空间、山前地区、历史地段、未来社区、城乡结合部等为重点，塑造城市风貌标志性空间场所；重要区域以城市新区、传统风貌区、特色产业区等为重点，注重有机更新导向，落实未来社区理念，区域整体推进风貌提升。

（三）实践指引：聚焦样板区的建设方案

建设方案是为了指导城乡风貌样板区试点

具体建设要求和建设安排而要求以各县（市、区）为主体开展编制的。省级层面通过印发《浙江省城市风貌整治提升技术指引典型问题（一）》、《浙江省县域风貌样板区技术指南》等指引指南，以及发布建设方案编制大纲，界定建设方案具体工作任务，分类型指引各地因地制宜开展建设方案编制工作，内容深度以能指引样板区试点建设为基本要求，与地方相关工作基础和建设基础相适应。

编制大纲对建设方案的基本内容要求包括现状基础、目标与策略、总体设计与项目安排、保障与支撑及附图附表。整治提升策略强调需紧紧围绕自然、建筑和文化三个方面的文化要素，按照人本化、生态化、数字化要求，坚持目标导向、问题导向，倡导微更新精提升的方式，根据城市、县域风貌的不同特点确定，针对性提出样板区整治提升行动策略，如建筑风貌整治、人本化空间改造、文化主题及识别度强化、功能复兴业态提升、基础设施完善、公共服务提升、绿色交通引导、公共环境艺术提升、生态景观美丽田园建设、浙派民居特色打造、智慧化管理等等，以及新技术新方法应用、管理机制创新等。

（四）考核要求：“考纲”兼“教学大纲”的建设评价办法

本次样板区建设评价办法的特点之一在于，既是“考纲”，又是“教学大纲”。评价条目中阐述了省级层面的核心价值导向与希望各地能够探索开展的重点工作内容。价值指引以人本化、生态化、数字化为核心，紧扣整治提升要求，不仅关注要素或设施的“有和无”，更关注“有和优”，即环境或设施的品质，不仅关注地方实际工作推进，更关注人民群众的感知度、满意度。重点工作内容以分类型的“N

个一”一级指标为引导，同时通过评价内容中的得分项与扣分项设置做出细致的整治提升导向指引。例如城市新区的一级指标之一为“一做高品质的城市公园”，评价内容里明确将耗资过大、维护成本高、无障碍设施不全等问题作为扣分项，以期规避或整治类似问题。

建设评价办法的特色之二在于系统集成，由点及面。即指标制定是在对接各条线上的工作推进基础上的集成与整合，对应领域的评价指标与相应领域现有的主要评价指标保持一致。建设评价指标由基础性指标、特色性指标和创新性指标及否决清单四部分构成，同时设置了要求委托第三方机构开展的群众满意度评价。综合得分为基础、特色、创新指标得分之和，出现否决清单事项则取消该年度评价资格。基础指标评价标准统一，为样板区建设的基本要求，区分城市和县域两类，包括生态优良、风貌协调、设施完善、工作绩效4个一级指标。特色指标评价则可以由参评对象自由选择最能体现自身特色的若干项计分，区分城市新区、传统风貌区、特色产业区及县域四型，聚焦样板区“十个一”标志性项目的建设成效。创新指标评价针对在制度创设、典型案例等方面有突出创新和优秀做法的予以加分奖励。群众满意度评价重点关注城乡风貌整治提升前后群众的感知度、满意度，群众重点关注问题的整治提升情况。

表1 《浙江省城乡风貌样板区试点建设评价办法》涉及的相关条线工作

工作条线	主要工作基础
自然资源	全域土地综合整治、生态修复、城市体检
住房和城乡建设	美丽城镇、未来社区、最美绿道、海绵城市
农业农村	美丽乡村、未来乡村、美丽田园
文化和旅游	景区镇、景区村
水利	五水共治、美丽河湖
交通	美丽公路、四好农村路
林业	最美森林、最美森林古道

四、结语

城乡规划方法在浙江城乡风貌整治提升行动政策落地推进过程中起到了重要作用。尽管这套规划方法在实际运用中仍常出现盲目对应指标，缺乏整体格局谋划、实施指导性不足等问题，这套规划方法仍可以说是当前美丽浙江系列建设过程从政策谋划到实践推进的最新集成，其探索带来很多有益的启示。从国土空间规划体系维度，未来城乡风貌整治提升行动相关规划如何从行动式转向常态化，如何进一步充分表达公众意愿是值得思考的^[5]。例如是否可以在国土空间规划体系中如何界定这种“类专项规划”，从而构建风貌管控的法定化路径。从学科发展维度，城乡规划学科整体知识体系如何进一步调整、充实和整合，也是值得思考的。城乡风貌整治提升行动过程中，对运营管理、资金平衡、空间治理、生态修复等领域有迫切的需求，是被寄予希望在相应的规划工作予以解决的，这也是对规划学科知识体系的延伸发展方向的要求与启发^[6]。

◎ 参考文献

- [1] 施德浩, 陈前虎, 陈浩. 生态文明的浙江实践: 创建类规划的模式演进与治理创新[J]. 城市规划学刊, 2021(6): 53-60.
- [2] 杨晓光, 丁元, 赵佩佩, 等. 应对新形势的有效规划供给——浙江省特色小镇规划创新与重点问题剖析[J]. 城乡规划, 2017(6): 12.
- [3] 余建忠, 江勇. 基于高质量发展理念的浙江美丽城镇特色化发展路径探索[J]. 小城镇建设, 2020, 38(12): 9.
- [4] 吴一洲, 陈前虎, 郑晓虹. 特色小镇发展水平指标体系与评估方法[J]. 规划师, 2016, 32(7): 123-7.
- [5] 孙施文. 规划的理性与理性的规划[EB/OL]. https://www.sohu.com/a/311298180_275005.
- [6] 孙施文. 我国城乡规划学科未来发展方向研究[J]. 城市规划, 2021.