



暨南大学
JINAN UNIVERSITY

IESR
Institute for Economic and Social Research

CPR IESR政策研究中心
CENTER FOR POLICY RESEARCH

暨南大学经济与社会研究院

政策简报

政策研究中心

第三期

2018年4月



《广州市城市总体规划（2017-2035）》草案研讨献策要点总结

李承政 张思思

2018年2月24日，广州市国规委公示了《广州市城市总体规划（2017-2035）》草案。3月9日暨南大学经济与社会研究院政策研究中心举办了《广州市城市总体规划（2017-2035年）》草案内部研讨会，来自学术界、产业界的专家和学者纷纷建言献策，对草案内容提出了一系列修改意见。冯帅章教授认为，规划草案既要准确预测人口规模，又要精准把握人口结构，否则可能出现基础设施和公共服务供给过剩或出现错配；刘云刚教授认为，应进一步明确广州的城市定位，把南沙建成粤港澳大湾区协调中心；梁平汉教授认为，广州应该强调自身的文化特性、成为岭南文化的引领者，以岭南文化增强港澳居民的国家认同和区域文化认同。中山大学政治与公共事务管理学院公共管理系王雨副教授认为，规划应进一步突出广州的山水特色，让美丽乡村和生态建设紧密相连。中山大学国际金融学院应用经济系主任张莉副教授认为，宜居要充分考虑人性需要，广州的规划应重新审视番禺的功能定位。暨南大学经济与社会研究院副院长谷一桢副教授认为，规划草案应该增添一系列度量指标，确保定量目标与定性目标的有机结合。新世界中国地产（华南-广州）副总经理张三宝认为，广州的城市规划既要有硬件性的规划，又要有软件性的规划。此外，与会专家学者和业界人士也对规划草案的其他细节展开了有益的讨论。

暨南大学经济与社会研究院院长、国家杰青、长江学者冯帅章教授：既要准确预测人口规模，又要精准把握人口结构，否则可能出现基础设施和公共服务供给过剩或错配。

1、人口规模方面：规划草案中提出“到 2035 年广州的常住人口要达到 2000 万，按照 2500 万进行基础设施和公共服务设施的配套”，规划草案对广州市常住人口数量的预测是否准确，是否存在理论依据和预测模型？据世界银行统计的报告，中国人口数量总体的趋势，2015 年应该是达到一个最高点，后面是朝下走的。而且全国二胎放开后，生育水平并未出现大幅增长，也就是就说人口增长的速度可能比某一些机构的一些乐观的预测还要低一些。此外，其它城市也会出台相应措施吸引人才，到 2035 年广州的人口能否达到 2000 万值得推究。前些年，中国城市面临各种“城市病”，比如流动儿童教育问题、环境污染、交通拥堵等问题等，主要是因为以前城市的城市规划没有预想到人口转移规模的迅猛膨胀，所以城市的基础设施和公共服务的增加跟不上需求的增长。如今在总体规划中，广州的基础设施和公共服务按照 2500 万人口规模来配套，如果未来人口规模的增长不如预期，则会导致基础设施和公共服务的配套过多，造成公共资源的浪费。

2、人口结构方面：规划草案只提及未来广州市人口规模，并没有涉及到未来不同年龄段人口的构成情况。不同年龄层的人口对公共服务、基础设施的需求不一样，比如，儿童和老年人对于公共服务和基础设施的需求就存在明显差

异。而且，针对引进的劳动力，要明确其职业分布、教育水平、行业分布，这对城市总体规划的布局很重要。比如说广州市要建设创新中心、航空枢纽，规划草案需要预测潜在的流动人口构成，进一步明确配套设施与服务的供给计划。

3、公共服务与配套设施方面：规划草案笼统地谈到了幼儿园、小学、初中要实现全面就近入学，并未涉及实施方法。此外，我们知道人力资本投资越早，这个回报便越大。随着国家经济发展，小学、初中义务教育已经实现，那么高中实行义务教育或者说免费教育是否也会实现？实现幼儿园的免费教育、高中义务教育，或许是民众更加期待的。最后，广州市既然要吸引外来人口，就应该进一步保障外来人口的受教育权利，规划草案对这方面须进一步明确。

中山大学地理科学与规划学院城市与区域规划系刘云刚教授：明确广州的城市定位，把南沙建成粤港澳大湾区协调中心。

1、广州城市定位方面：广州在地理上靠近深圳与香港，广州是准备发展为与香港并行的经济中心，还是与香港协调互补，应该进一步在规划中阐释清楚。在大湾区新战略背景下，建议更加强调广州的省会城市和枢纽地位。

2、区域一体化方面：按照粤港澳大湾区的版图，建议加快在南沙建设一个粤港澳大湾区协调发展中心，突破以往的区域间的壁垒，形成一体化的区域，提高华南地区整体的竞争力。在一体化区域内，广州要发挥在区域中心的带动作

用，甚至考虑把省政府迁往南沙。

中山大学政治与公共事务管理学院公共管理系王雨副教授：突出广州的山水特色，美丽乡村和生态建设紧密相连。

1、在主题上，规划草案中关于广州市“美丽宜居花城、活力全球城市”的基本定位值得认可，但建议还可以在广州规划草案中突出广州的山水特色。和其他的三个一线城市比起来，广州是唯一一个既有山又有水的最宜居的城市，其在自然环境和就业机会、公共服务设施平衡得最好。在规划中，虽然提到广州有很多有水的地方，但却缺乏集中论述，没有突出水的重要性。我们认为，水体能够对一个城市的空间组织和空间形态进行串联，比如说沿珠江形成创新带，东江、汾江也都有产业带。此外，水对一个城市的生态环境也很重要。广州的河涌、河网非常密集，围绕“水”有很大的建设空间。

2、建议可以把乡村的建设和生态廊道的建设联系起来，而非孤立地谈建设生态片区、生态廊道和建设美丽乡村。通过绿道将乡村连接，美丽乡村是点，生态廊道是线，生态片区是面，以此提升城市居民生活品质。

暨南大学经济与社会研究院副院长谷一桢副教授：规划草案应该增添一系列度量指标，确保定量目标与定性目标的有机结合。

草案提及了很多目标，但却未提及利用何种指标来衡量

目标的实现程度。

1、建议规划中添加关于交通方面的指标。比如主干道拥堵指标、主干道速度指标、各种交通方式分担率（如百分之多少人坐公交，百分之多少的人坐地铁）等等。以北京市城市总体规划为例，其指出“到2020年小客车出行比例和车均出行强度降幅力争达到10%—15%，到2035年降幅不小于30%”。

2、建议添加空气质量的目标。相较其他几个一线城市，广州空气质量存在一定的优势，雾霾天气相对较少。建议草案应该设定空气质量目标，将其作为城市竞争力的一个重要组成部分。

3、建议强调建设租售并举的住房体系。以北京为例，其规划紧跟中央的政策，提到要建设租售并举的住房体系。对广州来说，建议参考2017年7月公布的《广州市加快发展住房租赁市场工作方案》。我们建议，在租赁市场方面，结合现有人口结构、消费结构及租售市场发展不平衡的现状，对广州的城市房屋租赁（长租公寓）布局进行规划。在优化广州购房政策方面，规划共有产权房试点区域。

新世界中国地产（华南-广州）副总经理张三宝：既要有硬件性的规划，又要有软件性的规划，好比一个完整的人，既要有身体也要有思想和灵魂。

首先，从城市的整体发展来看，城市的发展应该是软硬件的结合。目前该规划更多地是从实体建设的角度来规划城

市的发展，然而从城市全面发展的角度，广州既要有硬件性的规划，也要有软件性的规划，好比一个完整的人，既要有身体也要有思想和灵魂。

其次，每一份新规划都应该在充分吸取上一份规划经验的基础上制定，要充分分析上一份规划落实的得与失，更重要的是要深入了解还需完善的地方，这样才能避免重复性失误，防止因规划不足导致事后再三改正时造成施工上的资源浪费。

再次，从乡村振兴方面看，更重要的是要完善乡村的基础服务与设施，比如环境方面的垃圾处理，河涌治理，民生方面的公共医疗服务、楼宇规划。城市规划应提升乡村宜居性。

最后，规划落实之后，应该借鉴国内外城市高水平治理的经验，提升城市治理和管理水平。

中山大学国际金融学院应用经济系主任张莉副教授：宜居要充分考虑人性需要；应重新审视番禺的功能定位。

首先应明确“宜居”的定义，“宜居”是指一个城市的生活方式要跟人性需要保持一致。广州提出要建美丽宜居城市，则须充分考虑人性需要这一层面，既要提供充足的就业机会，更要提供便利的生活服务和公共服务。建议广州在中心城区建设公共交通无缝接驳体系，即地铁站与公共汽车站之间实现无缝隙接驳，以满足居民基本需求。比如，深圳东莞一体化建设方案中，深圳地铁6、11、12、18号线计划将

分别和东莞的轨道交通 1、2、3 号线连通，在深莞两市边界规划接驳换乘，实现无缝对接。同时，建议部分城区规划时，考虑将各区域建筑实现无缝链接。比如广州老城区传统的骑楼建筑之间有连廊，行人在连廊中无须担心淋雨或晒太阳，方便居民步行购物或就餐。

规划中提升南沙的定位，将其作为城市副中心重点建设。然而，处在中间的番禺的定位显得比较模糊，广州市的城市规划应该要重新审视一下番禺在其中的功能定位。

中山大学政治与公共事务管理学院公共管理系梁平汉教授：广州应该强调自身的文化特性、成为岭南文化的引领者，以岭南文化增强港澳居民的国家认同和区域文化认同。

规划草案关于城市未来的定位以及人口结构应该要阐释清楚，与深圳相比，广州老龄化问题更为严重，所以社保问题更加严峻。广州在规划时谈到吸引人才，应该主要是吸引青年人、中年人，那么未来这一部分人口所占的比例，以及其未来的发展和就业结构都应该有一个清楚规划。同时，吸引人才的配套措施如流动儿童教育提供等，在规划中应该明确。

广州的发展应该强调自身的文化特性。广州是历史文化名城，岭南文化是城市的名片之一。文化传承不仅是通过继承，更应不断发展和再生产。文化的再生产不仅仅意味着要保护好以前的遗迹，比如陈家祠，还意味着进行文化创造及文化的传播，将广州的文化输出到全国乃至全世界，比如文

创中心的建设等。在粤港澳大湾区城市群的协同中，广州应作为这样一个岭南文化的引领者，以增强港澳居民国家认同和区域文化认同。

暨南大学经济学院特区港澳经济研究所副研究员谢宝剑：广州应该发挥联动港澳的作用，力争成为“粤港澳大湾区”核心发展极。

1、粤港澳大湾区城市群的发展规划：在城市群中，广州应该发挥联动东西的作用。如何在区域格局上实现联动协同，规划里表述得不够不清晰，广州的国际定位也不够清

2、建议将“增长极”修改为“发展极”：关于“粤港澳大湾区核心增长极”的提法，建议将“增长极”修改为“发展极”。“增长极”仅代表某一经济或人口指标的变化，“发展极”则意味着高质量的增长模式。

3、粤港澳大湾区文化认同上：发挥省会城市的文化功能，增强广州的岭南文化特色，以广州最鲜明的岭南文化去引领区域发展，增强港澳居民国家、区域的认同。

4、在公共设施方面，建议广州在中心城区建设无缝接驳体系，比如，建立城市交通无缝接驳系统，方便广州市居民出行。

5、建议在南沙试点经济高质量发展体制机制改革，以及全面开放新格局改革，可以借助南沙自贸区体制机制创新的优势推动改革。

作者简介：

李承政，现为暨南大学经济与社会研究院政策研究中心助理研究员。2017 年获得上海交通大学经济学博士学位。研究领域包括气候变化、住房政策、经济发展和三农问题等，在 *Economics Letters*，《经济科学》、《经济学动态》等期刊发表论文数篇。

张思思，暨南大学经济与社会研究院副院长、副教授、博导、政策研究中心副主任。在 *Journal of Population Economics*, *Demography*, *American Economic Review (Papers and Proceedings)*, *American Journal of Agricultural Economics*, *Review of Industrial Organization* 等国际一流期刊发表多篇论文。曾任美国 IMPAQ 国际研究院研究员、美国城市研究院研究员、美国房利美研究员，上海财经大学高等研究院副教授。2009 获得美国波士顿学院经济学博士学位。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：徐梦瑶 联系电话：020-85222102

主办：暨南大学经济与社会研究院政策研究中心；

电子邮箱：iesr@jnu.edu.cn

官方网站：<https://iesr.jnu.edu.cn/>

地址：广州市天河区黄埔大道西601号

电话：020-85221755



黄埔大道西观点



经济与社会研究院