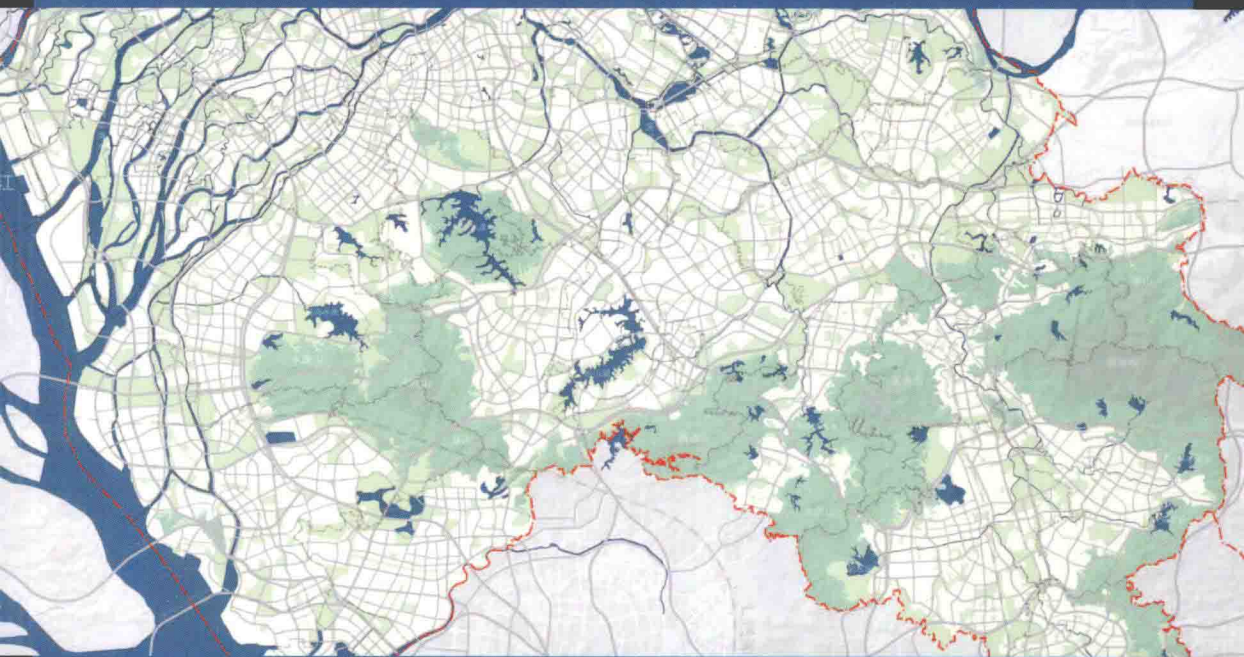


国家科技支撑计划课题（2013BAJ13B04） “十二五”国家重点图书出版规划项目

土地利用与空间规划丛书 主编 曹小曙

新型城镇化进程中的 城乡规划管理创新研究

杨景胜 等◎著



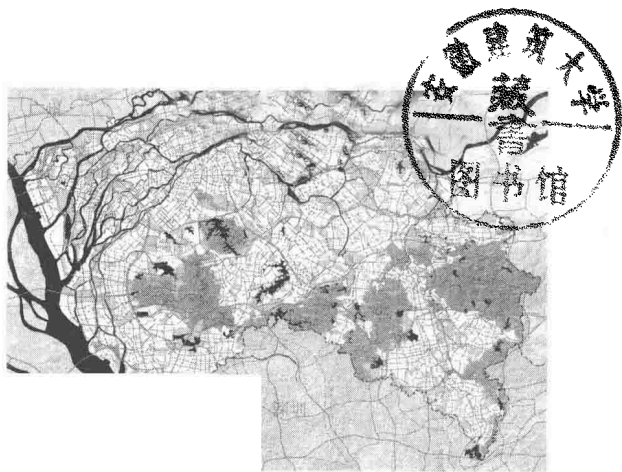
Innovative Research on the Urban-rural
Planning Management in the Process of
New Urbanization

陕西师范大学出版总社

土地利用与空间规划丛书 || 主编 曹小曙

新型城镇化进程中的城乡规划 管理创新研究

杨景胜 华 翔 谭歆瀚 陈祈霖 王鲁峰 著



陕西师范大学 出版总社

图书代号 ZZ15N0940

图书在版编目(CIP)数据

新型城镇化进程中的城乡规划管理创新研究 / 杨景胜等著. —西安: 陕西师范大学出版总社有限公司, 2015.10
(土地利用与空间规划丛书/ 曹小曙主编)
ISBN 978-7-5613-8231-8

I. ①新… II. ①杨… III. ①城乡规划—管理—研究—中国 IV. ①TU984.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第188342号

新型城镇化进程中的城乡规划管理创新研究

杨景胜 华翔 谭歆瀚 陈祈霖 王鲁峰 著

选题策划 / 刘东风 郭永新
责任编辑 / 张佩 宋媛媛 刘金茹 李恒
责任校对 / 杜伟宣
装帧设计 / 蒋宏工作室
出版发行 / 陕西师范大学出版总社
(西安市长安南路199号, 邮编710062)

网 址 / <http://www.snupg.com>
印 刷 / 西安建科印务有限责任公司
开 本 / 720mm × 1020mm 1/16
印 张 / 17.75
插 页 / 2
字 数 / 220千
版 次 / 2015年10月第1版
印 次 / 2015年10月第1次印刷
书 号 / ISBN 978-7-5613-8231-8
定 价 / 48.00元

读者购书、书店添货或发现印装质量问题, 请与本公司营销部联系、调换。
电话: (029)85307864 85303629 传真: (029)85303879

国家科技支撑计划课题

村镇建设用地再开发规划编制技术研究（2013BAJ13B04）

“十二五”国家重点图书出版规划项目

总 序

在人类出现之前，地球环境的变化是受自然力量支配的。在人类出现之后，人类就开始干预地球环境的演变过程，其突出的表现就是对土地、矿产等自然资源的利用和对地球环境的影响。人类最初对土地的干预是微不足道的，但随着生产力的发展，人类对土地的影响越来越全面、复杂而且深刻。农业革命使人从旷野走向了城市，工业革命使人从农村走向了工厂，信息革命使人走向以互联网与新能源相结合的第三次工业革命新时代。

在农业社会中，人类的发展主要依靠土地资源，在工业时代则主要依靠能源，而在信息化时代将主要依靠信息和数据。尽管当今的科学技术水平已经取得了前所未有的进步，但人类仍无法脱离地球而生存。地球的资源是有限的，而人类的消费是无限的。人类过于频繁地索取地球资源，给地球带来了巨大的生态负担及负面效应。中国改革开放以来的经济发展，是建立在大量消耗土地、能源等资源的第二次工业革命基础之上的，但随着第三次工业革命的兴起，目前的发展模式已走到了尽头，迫切需要以土地使用的低碳排放甚至零排放为目标的新发展模式。如何整体推进改革发展，目前尚未找到整体性、系统性、长期性的适应中国特色的土地利用发展方式及模式。从基础数据、监测监管、转型升级、规划设计、建设管理到效益效应评估等问



题，依然处于摸着石头过河的状态，因此革命性土地变革的顶层设计必不可少。

农业发展的基本支撑是耕地资源，保护耕地资源从根本上来讲是为了促进农业产业的发展，因为只有农业产业的发展才能使农民真正富裕起来。在不断变化的环境中，农业土地利用要持续发展，需要技术、政策和管理方式不断适应变化，从而可以调整土地利用方式，改进土地利用系统，优化土地利用效益。耕地补充是中国发展过程中长期而艰巨的任务，已经从第一阶段的数量补充提升到现在质量、数量并重的第二阶段，发达地区已进入景观生态修复和生物多样性恢复的第三阶段。耕地红线与国家发展、粮食安全、农民权益等多方面的问题有着交织互动的关系，单纯的行政手段和纯粹的市场机制均不能完全解决问题。

中国自改革开放以来，城乡发展均处于规模扩张过程，诱发了众多的矛盾与冲突。有限的土地资源与无限的发展需求之间的矛盾将会在中国社会发展中长期存在。节约、集约用地就是在这种状态下所产生的解决问题的办法，但节约、集约用地并不是最终目的，高效利用、促进发展、生态和谐才是终极目标。长期以来，我国经济发展主要以廉价土地和廉价劳动力的粗放式带动为主，致使土地的集约化程度较低，并使建设用地规模量逼近未来的指标。但建设用地在促进经济发展中依然起着其他资源所不能替代的作用，建设用地的永续利用将伴随着人类社会的发展而长期存在。目前，仅仅关注存量土地的利用与利用效益是不够的，使存量土地在发展方式转变中起到革命性的变革作用，才是发达地区应该为国家的发展战略起表率作用的根本。

建设用地再开发贯穿于一个城市与区域发展的长期过程。然而，目前以房地产开发为导向的土地再开发模式以追求短期的投资回报率为目标，没有为城市整体经济发展和社会进步发挥基础性作用，呈现出强烈的经济利益驱动性特征；在操作上也存在制度缺失、利益失



衡、空间失序和社会阶层不平等等现象。由此催生的更新规划失控、房价高涨、社区解体、居住分异和社会不公平等一系列问题，正威胁着城市与区域长远发展的未来。

中共十八届三中全会指出，山、水、林、田、湖是一个生命共同体，人的命脉在田，田的命脉在水，水的命脉在山，山的命脉在土，土的命脉在树。应该将海也作为生命共同体的组成部分，而山、水、林、田、湖、海的命脉最终在人，人不是生命共同体的主人，而是生命共同体的组成要素。土地利用中人类的影响是必然的，表现在生态环境与人类社会经济的协调、多层次多领域人的参与和干预、人际关系的协调、人类土地利用的历史经验及教训等方面。土地利用惠及民生实际上也代表着人类社会对待土地的态度，生活中人们一方面尊敬土地，而另一方面在一定程度上又轻视土地。

伴随着科学技术的发展，人类终于能够将地球作为一个整体进行观测和研究。其中，对国土疆域面积、地理区域划分、地形地貌特征、道路交通网络、江河湖海分布、土地利用与土地覆被、城乡布局与扩展、生产力空间布局、灾害分布等地理国情有了科学的认识。

农业土地，特别是耕地和高标准基本农田的建设与持续利用，建设用地的再开发持续利用，离不开持续投入与经营。因此，规划作为投入与经营的先决条件是必不可少的。人们在实践中逐步认识到，城市地区的城乡规划与土地规划的剥离造成了越来越多的问题，事实上在乡村地区此类问题也越来越突出，以居民点为核心的乡村规划与以农用地为核心的土地规划，如何相互融合，已经到了需要我们深刻反思的阶段。以“三规合一”和“多规融合”为理想出发点的规划变革已经出现。乡村地区的各种规划融合与统一，特别是以农用地为核心的规划思想是未来发展的方向。目前，我们面临的难题是，传统的以地学、农学等为基础的土地方面的研究，已无法满足日益变化的土地功能多样化的现实需求，迫切需要贯穿地学、农学、测绘工程、农田水利工程、土地规划与



管理等人类干预土地利用全过程的研究人才与团队。

“土地利用与空间规划丛书”的编撰宗旨是：遵循土地利用理论的历史演化、理论基础、方法构建、案例验证、规范标准、实施应用、评估持续的总体思路，从传统的以经济发展为导向的再开发，走向生态控制下的统筹经济发展与生态保护的再开发，从以项目为导向的碎片化的再开发，走向区域与城乡统筹的再开发。围绕我国村镇建设的要求，贯彻国家城乡统筹全面发展与新农村建设的方针政策，以规划技术为重要手段，全面提升村镇功能，促进发展方式转变，改善人居环境，实现土地可持续利用。在全球视野、国家战略、地方实践基础上进行继承创新与集成创新，系统地提出村镇建设用地再开发的管制体系与方法，为美丽中国的精致化建设与精细化管理提供重要的技术支撑。

陕西省“百人计划”陕西师范大学特聘教授

中山大学教授、博士生导师

曹小曙

2014年11月



前 言

改革开放后，我国在经济发展和城市化方面取得了极大的成就。短短30多年，我国完成了西方国家需要一两百年才能走完的工业化和城市化进程，成就举世瞩目。但是，快速的经济与城市化发展，伴随着规划管理新问题的集中出现，这就对城乡规划管理创新提出更高的要求。一方面，我国尚未进入城市化的高级阶段，经济发展过程中的资源、能源使用效率与发达国家相比仍有差距，表现在空间上便是土地和空间资源的快速消耗。另一方面，由于市场化改革下大部分地区同时进入市场竞争，城市化过程涉及的空间范围极大地超过以往的市区或者规划区的范围，规划管理对象的空间范围快速扩大。

“东莞模式”在中国城市经济版图上堪称奇迹。改革开放以来，东莞市凭借其优越的区位条件，充分发挥人缘、地缘、政策优势，以加工贸易为突破口，以外向型经济为导向，通过快速推进农村工业化和城市化，有效地推动各级经济和社会高速发展，从昔日的农村变成现在的制造业名城。但是，必须要正视的一个现实是：东莞的高速发展凸显出了发展欠平衡、欠协调、欠持续的三大特征。东莞过去依靠大量的土地、劳动力、能源资源的投入换回经济的高速增长，同时也造成能源资源消耗巨大、环境污染严重的局面。新形势下，粗放式的发展已不合时宜。



本书在深入探讨新型城镇化发展的研究理论和快速城市化地区的发展经验的基础上,构建出新型城镇化进程中城乡规划管理创新的分析框架,结合新型城镇化地区相关的规划管理创新经验,以东莞市为例,对新型城镇化进程中的规划管理创新进行系统整理和理论总结。本书结合工业区改造、地下空间开发、镇域规划编制、滨海湿地公园规划管理、地块包装、规划院体制改革等方面,分别从存量、增量、主体、品质、单元、架构等角度,搭建新型城镇化地区城乡规划管理的创新体系。



目 录

第一章 绪论

- 一、研究背景与意义 001
- 二、研究内容与技术路线 005

第二章 新型城镇化背景下城乡规划 管理理论与案例

- 一、城乡规划管理理论基础 008
- 二、城乡规划管理案例分析 042
- 三、城乡规划管理创新方向 048

第三章 东莞城市社会经济发展

- 一、城镇发展概况 054
- 二、经济社会发展演变历程 061
- 三、经济社会发展动力 066
- 四、经济社会可持续发展面临的障碍 069



第四章 存量空间再开发利用规划

一、快速城市化中的存量空间再开发	076
二、存量空间再开发利用规划	084
三、规划编制框架与主要内容	090
四、旧工业区城市更新规划创新	101
五、旧工业区城市更新策略	112

第五章 增量空间开发利用规划

一、快速城市化中的增量空间开发	117
二、地下空间开发利用与规划管理现状	118
三、开发利用存在问题	133
四、开发利用对策	137

第六章 规划管理主体

一、快速城市化地区中的发展主体	142
二、快速城市化地区的镇域发展	145
三、基于生态整合的镇域规划	150
四、黄江镇空间生态整合实践研究	156

第七章 规划管制品质

一、规划管理中的保护与开发	170
二、滨海湿地公园的特征	172
三、南沙滨海湿地公园保护性开发机制	176



第八章 规划管制单元

- 一、应对快速变化、提高空间品质 193
- 二、构建空间品质评价体系、地块包装应对市场变化 ... 194
- 三、东莞提升空间品质的探索 196

第九章 城建规划设计院体制改革创新

- 一、快速城市化地区的地方规划院架构创新 230
- 二、规划院现行组织结构概况及缺陷 232
- 三、规划院组织结构再造的思路 236
- 四、规划院新组织结构运行的保障措施 251

参考文献 259

后记 267



第一章 绪论

一、研究背景与意义

世界经济的发展使得城镇化速度加快，人民的生活水平明显提高，但与此同时也带来了城中村、环境恶化、城市内空间不足等一系列的城市问题，因此，城市管理工作日益成为现代城市发展的重要内容。城市管理水平的高下折射着城市发展状况的优劣，城市管理体制的合理与否影响着城市发展的速度与质量。

国内外对城市管理问题都做了一定的研究，例如通过城市建设用地的再开发来增加城市建设用地的面积，恢复经济衰落地区的活力；通过发展地下空间来拓宽城市发展的空间；通过增加、保护湿地来促进生活环境质量的提高；通过实施城市管理机构改革来提高管理水平，有些城市尝试运用城市增长边界和城市管治来管理城市的发展；等。这些措施在一定程度上都对城市的发展



产生了一定的影响，因此在未来的城市发展中需要更加深入地城市管理进行研究。

我国改革开放以来，城镇化水平得到显著提高，城镇化的快速发展，必然会产生一些城市管理问题，因此对城乡规划管理者提出了更高的要求。另外，我国人口众多、城镇面积广、情况不一、没有一个统一的管理模式，这就要求城市管理者在管理城市的过程中具体情况具体分析，制定适合本地区的城市管理政策措施，从而促进城市的发展。

1. 旧工业区更新的意义

旧工业区的更新是城市更新的重要内容之一，而国内目前对于城市更新的研究，偏重于旧居住区的整治、中心区的再开发、历史文化区的保护等，对于旧工业区的更新与改造一般都以实例介绍为主，缺乏系统而又专门的研究，还没有建立起完整的理论体系。而且，通过对旧工业区的定义、产生、发展和演变及相关理论、政策的初步研究，可以深入了解和全面把握城市更新的发展和动向。因此，开展这方面的研究势在必行。

国内外城市更新实践中有许多成功与失败的案例，本书试图通过对已有的旧工业区的更新发展策略及模式的分类研究，为我国当前的旧工业区城市更新实践提供一种参考，结合我国实际情况，借鉴西方的经验，探索旧工业区的更新改造的方法与途径。

对旧工业区更新这一城市更新的重要组成部分进行深入研究，有利于指导老工业基地更新中的规划与建筑改造，有利于促进城市旧工业区的用地调整，有利于指导城市旧城区工业企业搬迁后的地段建设，有利于产业类建筑的保护和适应性再利用的探索，可以对我国正在进行的更新实践起到重要的推动与促进作用。



2. 地下空间开发的意义

城市地下空间是城市空间资源的重要组成部分,有效开发利用地下空间资源是实现城市可持续发展的重要途径(束昱等,2007;李长栓,2010)。地下空间的合理开发利用与建设对于节约土地、缓解地面交通压力具有重要的意义,是扩大城市容量、提高土地利用率、改善城市环境与实现城市可持续发展的重要保障(李长栓,2010;车建仁,2011)。相关实践证明,地下空间的合理开发利用对城市经济社会发展是非常重要的(童林旭,2005;邱先发,2010;孟炜,2006;陈阳,2011)。

首先,有利于节约和集约利用土地资源,缓解土地供需矛盾。在城市经济快速发展、城市用地紧张时,单靠地面的用地面积很难满足城市建设与发展的需求。地下空间的开发利用,能够在不增加或少增加城市用地的前提下,适当扩大城市空间容量,实现城市空间的三维式拓展。因此合理开发利用地下空间、走集约化的立体发展道路,可以有效缓解地面用地不足的现象,促进城市的健康发展。

其次,有利于改善城市交通状况。地下空间的开发能够有效疏散人流与车流,缓解交通压力,改善路面状况,加快车流速度。

再次,有利于满足城市特殊需求,保障城市安全。地下空间具备了地面空间所不能比拟的某些特性和优点,如良好的抗震性、稳定性、隐蔽性、防护性等,这些特性能够满足城市的某些特殊要求。将地下空间开发利用与人防工程建设相结合,建立完善的城市地下防空防灾空间体系,能够在战时掩蔽与防灾抗震等方面起到重要作用。

科学发展与合理利用地下空间不仅具有重要性,且是十分必要的。由于地下空间的开发利用是涉及大系统、大投资的决策,且地下空间建设具有不可逆的特性,因此一旦建成则较难改变。如果盲目地进行开发,势必造成地下空间资源的极大浪费,并阻碍今后高层



次的开发建设。对地下空间开发利用进行深入调研、详细论证与专项规划,对于合理开发利用地下空间资源具有重要的意义(陈阳,2011)。为避免地下空间开发利用由于缺乏合理规划管理而出现混乱无序的状况,有必要在开发利用前进行全面的调查,从而进行统一的规划与管理。

就东莞市而言,为避免地下空间开发建设缺乏整体性、系统性规划而出现混乱无序的状况,有必要针对其地下空间资源利用状况进行全面系统的调查。随着东莞地下管线普查工程的开展、轨道交通建设的启动、中央三区的规划等地下空间项目的陆续开展,东莞地下空间规划与利用迎来了良好的机遇。抓住该契机对东莞市地下空间利用状况与管理体制进行全面的调研,寻求科学规划和有效管理地下空间资源的方法,对于东莞市地下空间合理利用具有重要的意义,也是当前东莞城市管理和规划迫切需要解决的问题。

3. 湿地保护的意义

随着公众环境意识不断增强,湿地越来越成为公众和学术界讨论的焦点,也成为各国政府环境生态工作的重心之一。各国政府陆续划定了一批湿地保护区和湿地公园。

我国在2005年2月颁布了《国家城市湿地公园管理办法(试行)》标准,以规范国家城市湿地公园的申请、设立以及保护管理工作。与此同时,还有许多正在规划、审批和建设中的湿地公园。这些湿地公园的规划,由于受行政主管部门差异和行政条块切割的影响,在其委托设计单位、规划编制重点以及项目可操作性等方面都存在较大的差异。特别是对“保护”与“开发”这两大主题之间的关系处理模糊,相关规划理论、分析手段和设计方法欠缺,在一定程度上影响了湿地公园的规划设计和运行管理。

为此,笔者希望能够在对实际参与的滨海湿地公园规划设计项

