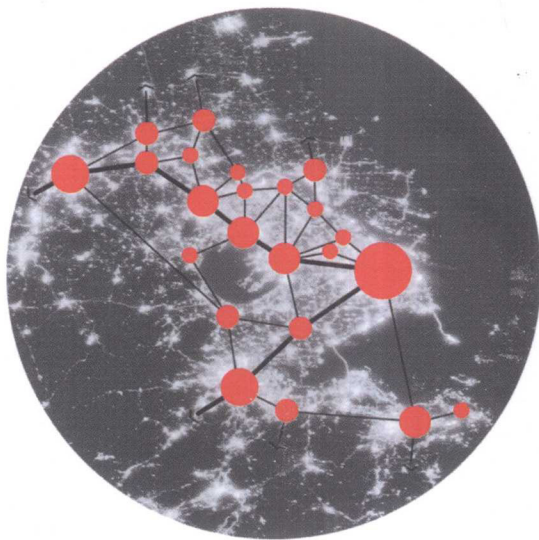




中国城镇体系规划的发展演进

张京祥 胡嘉佩 著



THE EVOLUTION OF URBAN SYSTEM PLANNING IN CHINA



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

国家自然科学基金课题 (No. 51578276、No. 41171134) 资助成果

中国城镇体系规划的发展演进

张京祥 胡嘉佩 著

 东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

南京·2016

内容提要

城镇体系规划是中国城乡规划体系的重要组成部分,作为一种区域型规划,它是国家、区域进行空间发展调控的重要手段。因而,城镇体系规划的发展能够为我们理解国家空间治理逻辑提供重要线索,也在很大程度上表征了中国区域型规划的演进历程。本书将城镇体系规划的发展置于国家政治、经济、社会环境的宏大变迁中予以研究,对每一时期中城镇体系规划所面临的社会发展需求以及规划实践、理论技术、教育体系等相应内容进行一一梳理,从而总结出城镇体系规划的演化特征、脉络逻辑,并进而展望其发展趋势。

本书图文并茂,可读性强,适宜从事各类区域发展与规划、城市发展与规划的科研、设计与管理人员阅读,同时也可作为高校相关专业的辅助教学资料。

图书在版编目(CIP)数据

中国城镇体系规划的发展演进 / 张京祥, 胡嘉佩著.

—南京: 东南大学出版社, 2016. 11

ISBN 978-7-5641-6727-1

I. ①中… II. ①张… ②胡… III. ①城镇-发展-城市规划-研究-中国 IV. ①TU984.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第218413号

书 名: 中国城镇体系规划的发展演进

著 者: 张京祥 胡嘉佩

责任编辑: 孙惠玉 邮箱: 894456253@qq.com 版式设计: 余武莉

出版发行: 东南大学出版社 社址: 南京市四牌楼 2号 (210096)

网 址: <http://www.seupress.com>

出 版 人: 江建中

印 刷: 虎彩印艺股份有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 16 字数: 362千

版 印 次: 2016年 11月 第 1版 2016年 11月 第 1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5641-6727-1 定价: 49.00元

经 销: 全国各地新华书店 发行热线: 025-83790519 83791830

* 版权所有, 侵权必究

* 本社图书如有印装质量问题, 请直接与营销部联系。电话(传真): 025-83791830

序言

城镇体系规划是中国空间规划体系中最具“中国特色”的一种类型：其一，具有法定地位，是《中华人民共和国城市规划法》中明确规定的；其二，持续时间最长，自1980年代以来30余年绵延开展，没有间断；其三，覆盖面广，包括从国家到省、市、县等多个行政层面；其四，类型最全，涵盖区、群、圈、带等不同区域空间单元；其五，内容最广，跳出空间范畴，涉及政治、经济、社会、生态等诸多领域。因此，对于中国城镇体系规划发展史的研究，无论对城市与区域科学、地理科学，还是规划科学的理论建树及规划实践检验都具有重要的学科价值和现实意义，而且对世界范围内的城镇体系理论与实践应用也是十分难得的案例。因此，对于中国城镇体系规划发展史的研究也就具有了重要的国际价值。

纵观全书，其具有清晰的逻辑线索和鲜明的论述特点。

第一，明确城镇体系规划是国家调控区域经济社会发展的重要工具和手段。作者始终把城镇体系规划的发展演进置于国家发展的宏观大背景下，并以国家发展转型的“社会大事件”（划分为计划经济时期、双轨体制时期、增长主义时期、转型发展时期等阶段）为序，由此概括了城镇体系规划的角色属性、理念方法、主要内容等发展演化过程。作者对每个阶段国家经济社会发展变化的分析精练明晰，言简意赅。可见，一部中国城镇体系规划演变史，在某种意义上也是中国经济社会发展转型的简明史。

第二，明确指出城镇体系规划就是“区域型规划”，是国家空间规划体系的核心组成部分。本书始终把城镇体系规划纳入区域规划发展的框架，从工业区规划到第一次区域规划高潮、国土规划的兴起和衰退、城镇体系规划替代区域规划，再到各类区域型规划多头并进的演变过程中，梳理出城镇体系规划从城镇布局思想、区域规划中的城镇居民点布局专题、城镇体系规划与其他规划（国土规划等）共同发展、向区域型规划转变，以及多类型城镇群体空间规划涌现的系统发展过程。因此，城镇体系规划的发展历史，也可视为中国区域规划发展的梗概史。

第三，将规划学科的发展改革作为城镇体系规划发展变化的重要基础和结果。早期聚焦工业区规划的项目选址和城镇布局的工程性要求，以及作为计划落实的技术工具，而形成以工科为主的教学体系。1970年代后期，经济地理学界的介入，引进区域分析、综合分析等思想与方法。1980年代，在国土规划中进行城镇居民点布局专题研究，城镇体系思想孕育并成为城市总体规划的重要依据，从而形成了规划学与地理学有机结合、服务规划的格局，并由此确立了理科培养规划人才的新渠道。1990年代，当城镇体系规划成为国家法定规划类型，并进而替代传统、停滞的区域规划而演化成为一种新的“区域型规划”时，其内容也拓展为以城镇发展布局和城镇空间组织为核心，涉及生产力布局、资源环境乃至政策管理等综合性方面。这时，区域规划及其他相关学科课程也在工科院校中开设，“区域规划”成为规划

教学体系中重要的核心课程之一，理科的城市规划也向城市与区域规划发展，经济地理学背景的规划力量成为城镇体系规划的主力军，出现了理工交融、共同促进规划学科发展的大好局面。迈入21世纪，国家进入了重要的转型发展阶段，均衡发展、城乡统筹、区域治理、生态文明等各种理念和政策，以及不同主体、不同类型、突破单个行政区划界限的空间规划类型不断涌现，均使得区域规划的角色属性已从单一的技术工具转化为涉及多元目标、多方利益的公共政策。引导和调控成为区域规划的重要任务，协调和管制成为规划实施的重要手段。因此，城镇体系规划的内容不再面面俱到，而是重在空间分区、空间政策、底线管理、弹性发展，由此也促进了中国城乡规划学科走向多元发展、内涵提升的道路。

第四，科学的规划需要科学的理论。城镇体系规划的理论进展同样经历了不同的阶段，从早期学习苏联的“工业布局”“地域生产综合体”等理论，到改革开放后从西方引入非均衡发展、城镇体系、中心地、区位论、增长极、空间扩散等多种理念与理论，以及从中国实践中提炼出的“城市—区域理论”“点轴开发理论”“三结构—网络”等中国特色的规划理论模式和实践范式，共同构成了城镇体系研究的基础理论，有力地指导和推动了城镇体系规划的实践。正如作者所言：“规划理论建构进入了中西交融、兼容并蓄下的积极创新。”从1990年代中期到21世纪初是中国区域规划发展的新高潮期，随着全球化的推进，展开了各行政层次的城镇体系规划，战略规划的崛起，都市圈、城市群规划等的出现，全球城市、全球城市体系、可持续发展理论，以及为应对资源环境严峻形势和城市盲目扩张等问题而从西方引介的空间管制、增长管理等理论，在规划实践中均发挥了有益的作用，也丰富了中国的城乡规划理论体系。2005年以来，科学发展观、五个统筹、和谐社会、新常态等一系列新的政治理念和理论的提出，以及国家为实施区域均衡发展政策而大量推出的“战略区域”，多部门各自主导的全国性区域型规划出台，使得城镇体系规划和区域规划的发展进入了新阶段。多空间、多类型、多目标、多利益均呼唤新规划理论的支撑，区域竞争力、区域协调、空间治理、城乡统筹、和谐共生等成为研究的重点，萌生着新的理论。城镇体系规划学科的理论建构也走向了外来与本土相结合的多元主义阶段，这也正是中国城镇体系规划实践所期盼的。

总之，作者通过国家发展史、区域规划史、学科发展史、规划理论演进史，对新中国成立60多年来城镇体系规划的发展轨迹、变化过程进行了系统梳理，描绘出清晰的演化脉络。这种以史读史、以史论史的写作思路、框架和手法是颇有新意和值得赞赏的，而其中对演化过程、现象、原因和成效的种种见解、论断与点评都颇为理性、客观和具有针对性，发人深省。当然，就中国这个世界上最大、最多的城镇体系规划实践场而言，可以总结、研究、探索的主题和内容实在太多，本书中也难免存在遗缺、不当或不足之处。期待广大的规划同仁，为推动规划学科的发展、规划事业的兴盛、构筑中国特色的规划理论体系大厦而共同努力！

一本著作，一种精神，一番心血。是以，欣然为之序。

南京大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师

前言

写作本书的最初原因，是因为2014年南京大学课题组参与了中国城市规划学会组织的《中国城乡规划学科史》编写工作，其中的“城镇体系规划”部分是由我们具体承担。为了完成这个课题任务，我们进行了大量的资料检索与整理工作，同时也采访了一些熟悉中国区域规划、城镇体系规划发展演变的专家学者，在此基础上梳理了“城镇体系规划史”发展演变的逻辑脉络，由此为本书的写作奠定了良好的基础。

“城镇体系”是一个源于西方的学术概念，它描绘、探索的是一个城镇群体中各城镇之间内在的功能联系与空间秩序。从19世纪末霍华德勾勒的“田园城市”到1930年代克里斯特勒（W. Christaller）提出的“中心地理论”，再到1960年邓肯（O. Duncan）明确提出“城镇体系”（Urban System）一词，西方学术界对“城镇体系”的研究经历了雏形、发展、高潮、总结与转向等不同的发展阶段（邹军等，2002），形成了较为成熟、系统的理论与方法体系。因此，当这一概念于1970年代末、1980年代初被引入中国时，西方国家已有的研究成果就迅速构成了中国城镇体系规划研究与实践的基本骨架。然而，这并不意味着中国城镇体系规划的发展就只是一个对西方理论方法进行机械复制的过程。

中国独特的自上而下的科层管理体制，以及计划经济体制传统延续的“强政府、弱市场”的资源要素分配模式，恰恰为“城镇体系”这一在西方国家（尤其是北美）仍主要囿于理论研究层面的学术概念提供了丰富的实践土壤，促成了“城镇体系”理论与规划实践在中国的大发展。1990年实施的《中华人民共和国城市规划法》明确将“城镇体系规划”列为一种法定规划类型，并置于整个规划体系的最前端，作为联系城市规划与区域规划的重要环节。这种将城镇体系规划正式作为一种“法定规划”，并通过有关行政手段予以实施的做法，可以称得上是“中国特色”。从这一层面来理解，可以认为中国城镇体系规划的发展是极具独特性的，它不仅仅是中国构建本土化、特色化规划理论与方法体系的重要组成部分，同时也是对世界规划理论与实践的丰富完善，具有重要的研究与总结价值。然而，在中国当前的学术研究中，城镇体系规划往往只是被作为诸多区域型规划的类型之一而被略有涉及，专门针对其发展演变历史的系统、深入研究尚未得以充分展开。因而，去弥补这一基础性工作的缺失与不足，则成了我们写作本书的重要动因与使命。

城镇体系规划的发展演变离不开中国整体经济社会发展的宏观背景，新中国成立后尤其是改革开放30多年以来，受到跌宕起伏、波澜壮阔的经济社会体制变革的深刻影响，中国城镇体系规划经历了曲折多变的发展历程。在这一过程中，城镇体系规划作为国家应对社会经济宏观环境变化的战略工具，为改革开放后国家—地方政府治理转型、规制区域—城市发展的空间秩序做出了巨大的贡献，其自身在理论发展、方法探索、实践创新等方面也取得了巨大的成就。在本书的写作过程中，我们将城镇体系规划的

发展演变置于国家宏观政治、经济、社会的发展环境当中，以国家发展转型的“社会大事件”为序，将其划分为四个重要的阶段。在此基础上，结合典型的重大规划事件与有关素材，对每一阶段城镇体系规划所面临的宏观背景、规划角色定位、理论与实践进展，以及学科发展等进行一一梳理与总结，进而概括提炼出城镇体系规划学科发展的总体脉络逻辑，并对其未来的发展趋势进行展望。

与此同时，随着内外环境与条件的变化，城镇体系规划的发展也面临着一系列严峻的挑战——就其内部而言，虽然规划内容日益充实、技术手段日益丰富，但却因为内容体系渐趋僵化、规划思维过于刚性等原因，城镇体系规划往往被诟病为难以适应市场经济、缺乏应变弹性……加之城镇体系规划缺乏有效的实施手段，因而面临严重的失效危机；就外部环境而言，近年来中国区域型规划正经历着前所未有的大发展、大繁盛格局，“一场由国家不同部门（发展和改革委员会、住房和城乡建设部、国土资源部等）以不同形式开展的区域规划新浪潮已经涌起”（崔功豪等，2006），“多规并起、群规割据”的混乱局面愈演愈烈。在各类区域型规划的内容不断泛化、彼此渗透的过程中，城镇体系规划处于“多规冲突”的最前沿，也是多部门间对“空间规划权”争夺冲突最激烈的领域。

中共十八大以来，按照中央政府深化改革的总体部署，城市、区域、国家等各个尺度层面都正着力推进“多规合一”的工作。未来随着国家空间规划体系的确立，城镇体系规划作为一种独立的“区域型规划”可能会消失，但由于数十年来城镇体系规划的有关理念、方法已经广泛渗透、深刻影响各类区域型规划的编制，可以预见，它在未来的“国家空间规划体系”中仍将以一定的方式继续发挥重要的影响。正因如此，我们认为在中国“国家空间规划体系”构建的关键时刻，对城镇体系规划的发展演进进行历史梳理与系统总结，是一项非常有意义、有价值的工作。这不仅仅有助于理清中国城镇体系规划理论与实践的发展脉络与成就，更重要的是能够帮助我们认清其中的问题、不足并前瞻中国区域型规划发展的总体趋势方向，从而为“国家空间规划体系”的构建与完善提供有益的启示。

需要说明的是，在长期发展过程中，中国城镇体系规划的理论、思想和方法实际上已经广泛影响了各类型的区域型规划，各类区域型规划的理论发展与实践其本质是相通的、一致的，不应以具体行政部门的职能分割作为学科发展的截然界限。因此，作为学科发展史的研究，我们不能仅仅局限于住房和城乡建设系统所管辖的、《中华人民共和国城乡规划法》中所规定的“城镇体系规划”范畴，而必须要突破行政部门工作领域的界限，适当拓展到一系列相关的区域型规划之中。基于以上认识，本书在写作过程中许多方面都跳出了法定“城镇体系规划”的局限——这首先表现在时间维度上的延伸，不仅涵盖了1990年代以前“城镇体系（城镇布局）”作为区域规划、国土规划专项研究的“雏形期”，还对2000年以来基于城镇体系规划思想和方法而发展出的大都市战略规划（概念规划）、城市群（都市圈）规划、城乡统筹规划等非法定规划类型进行了梳理与总结；此外，在规划编制与实施主体方面也进行了拓展，在以住建部门的城镇体系规划为主线的基础上，还适当涉及发展和改革委员会的区域规划、主体功能区规划，以及国土部门的国土规划等多类区域型规划，并将其相关内容视为城镇体系规划思想与方法的应用与延展。如此，有主有次、有分有合的研究范围界定，能够帮助我们在更高层面上深刻阐释和理解“城镇体系规划”的精髓及其影响。

本书从总体框架构思开始，南京大学建筑与城市规划学院的崔功豪教授就给予了殷切的指导，接受了多次专访并提供了大量的素材，在写作过程中还不断关心和鼓励笔者。杭州市规划局张勤局长（国家住房和城乡建设部城乡规划司原副司长）曾长期主管中国的城镇体系规划事务，作为本书稿的第一位阅读者，以其深

厚的专业造诣和活跃的思维给笔者提出了许多中肯的意见。在此，特向崔功豪教授、张勤局长致以特别的感谢！南京大学城市规划设计研究院的耿磊、朱查松等人，以及陈川、汪鑫等研究生协助进行资料的收集与整理，提升了本书写作的效率与质量。东南大学出版社的徐步政老师、孙惠玉老师对本书的立项、出版给予了一如既往的支持。对于来自各方的帮助与指导，笔者一并致以最诚挚的谢意。

由于资料、水平以及时间有限，本书内容难免存在一些疏漏与不当之处，恳请广大读者批评指正、不吝赐教。

张京祥 胡嘉佩
2016年10月于南京大学

目录

序言
前言

1 中国城镇体系规划发展演进的总体性分析框架	001
1.1 梳理城镇体系规划发展历史的重大意义	002
1.1.1 城乡规划学科“科学化”与“中国化”建设的有益探索	002
1.1.2 为“多规合一”背景下“国家空间规划体系”的建构提供启示	003
1.2 中国城镇体系规划发展演进的研究框架	003
1.2.1 基于“广义”理解的城镇体系规划范畴	003
1.2.2 从宏观背景到学科发展的整体分析框架	004
1.3 中国城镇体系规划发展演进的阶段划分	005
1.3.1 阶段划分方法的选择	005
1.3.2 阶段划分及其主要特征	006
2 计划经济时期：孕育与萌芽（1980年代中期以前）	009
2.1 移植于“苏联模式”的计划经济体制	010
2.1.1 百废待兴中“倒向社会主义”一边	010
2.1.2 全面引入并深入学习“苏联模式”	011
2.1.3 确立计划经济体制与以重工业为主要的道路	011
2.2 “城镇布局”思想在区域规划波动发展中孕育与萌芽	013
2.2.1 以工业项目布局为重点的第一次区域规划浪潮	013
2.2.2 “大跃进”后区域规划陷入全面停滞	021
2.2.3 “文化大革命”期间有限的区域调查研究与规划实践	023
2.2.4 “城镇体系”思想在区域规划实践中的萌芽与发展	028
2.3 权威式的理论借鉴以及工程化的技术方法	030
2.3.1 多种形式全面引入和学习苏联的区域规划理论方法	030
2.3.2 “地域生产综合体”：区域城镇布局的主导理论	030
2.3.3 以指标配给与定量判断为主的工程技术方法	033

2.4	以地理院校为起点的城镇体系规划学科萌芽	036
2.4.1	城市规划学科的工科化道路	036
2.4.2	地理院校介入城市与区域规划教育工作	036
2.4.3	地理院校将区域视野引入城市规划教育	037
2.5	小结：“以苏为师”下的城镇体系思想孕育与萌芽	038
2.5.1	角色属性：对国民经济计划单向、被动的空间落实	038
2.5.2	理论建构：国家集权下单向化、单一化的规划理论引介	041
2.5.3	理念方法：与计划经济相适应的工科思维逻辑	042
3	双轨体制时期：交融与初建（1980年代中期至1990年代初）	043
3.1	“双轨”体制时期的渐进式改革	044
3.1.1	从计划经济向商品经济的转变	044
3.1.2	从“以苏为师”走向对外开放	048
3.1.3	从中央集权走向权力下放	050
3.2	中国特色化城镇体系规划初步成型	052
3.2.1	“城镇布局”专题在国土规划浪潮推动下充实发展	052
3.2.2	城镇体系研究为市域规划提供宏观区域分析功能	057
3.2.3	城镇体系规划兴起并最终成为法定规划类型	060
3.2.4	多尺度、多类型、多范畴的城镇体系规划实践	062
3.3	西方理论与技术方法的广泛引入及本地化创新运用	064
3.3.1	城镇体系研究关注度提升与研究机构完善	064
3.3.2	西方城镇体系相关理论成果与实践进展的引介	065
3.3.3	城镇体系理论的本地化创新与实证运用	068
3.3.4	城镇化研究的兴起以及城镇化载体之争	069
3.3.5	科学化思潮下定量方法的兴起与普及	072
3.4	以地理院校为主力的城镇体系规划教学体系初步建立	075
3.4.1	地理院校“城乡区域规划专业”的继续完善	075
3.4.2	对计划经济时期规划教学内容的延续与提升	076
3.5	小结：新旧交替、内外碰撞下的学科交融与初建	077
3.5.1	角色属性：国家有限发展资源的调配工具	077
3.5.2	理论建构：中西交融、兼容并蓄下的积极创新	079
3.5.3	理念方法：实证主义逻辑与过度计量化现象	080
4	增长主义时期：扩充与发展（1990年代中期至2000年代初）	083
4.1	社会主义市场经济体制的全面建立	084
4.1.1	以经济增长为中心的政策导向	084
4.1.2	全面对外开放与外向型经济的快速增长	085

4.1.3	分税制改革背景下政府的企业化治理倾向	088
4.1.4	“城镇化”成为贯穿各级区域、城市的“国家战略”	089
4.2	城镇体系规划向“区域型规划”的巨大转变	092
4.2.1	《城镇体系规划编制审批办法》的正式颁布	092
4.2.2	城镇体系规划在全国各区域层次全面开展	094
4.2.3	城镇体系规划内容已经具备了区域规划的综合性	101
4.2.4	作为制度突破的都市区空间发展战略规划风靡全国	107
4.2.5	都市圈规划、城市群规划：城镇体系规划的衍生类型	110
4.3	面向实践需求的城镇体系规划理论与方法发展	115
4.3.1	以“三结构，一网络”为重点的理论深化与实践总结	115
4.3.2	与时俱进地进行国际理论的引入与应用	115
4.3.3	定性与定量分析促进规划技术方法发展	122
4.3.4	成立区域规划与城市经济学术委员会推动学术活动	126
4.4	实践推动下的城镇体系规划教育普及与发展	127
4.4.1	城镇体系规划学科教育的普及化和规范化	127
4.4.2	与规划实践需求紧密结合的教学内容体系	128
4.5	小结：“增长主义”高潮中的学科发展与潜在危机	131
4.5.1	角色属性：走向巅峰但又濒临失效的管控手段	131
4.5.2	理论建构：实用主义哲学下的理论拼凑与发展	134
4.5.3	理念方法：多样化与规范化并存的逻辑思路	135
5	转型发展时期：多元与提升（2005年以来）	137
5.1	传统发展困境与执政理念转变	138
5.1.1	全球化进程加深与加快实施城镇化战略	138
5.1.2	区域发展落差不断加剧与区域协调政策密集出台	140
5.1.3	城乡差距矛盾日益突出与城乡统筹战略全面实施	143
5.1.4	生态资源危机凸显与可持续发展理念的深化落实	144
5.1.5	中央“再集权化”以加强宏观调控的力度	146
5.2	“区域型规划”多规并起及转型发展	147
5.2.1	以主体功能区划为代表的区域规划强势回归	148
5.2.2	城镇体系规划的拓展深化与调整提升	153
5.2.3	新一轮国土规划试点工作蓬勃兴起	172
5.2.4	“群规割据”的混乱局面与“多规合一”的实践尝试	174
5.3	多元并存、内外并重、融会贯通的理论与方法发展	179
5.3.1	基于增长导向的全球化研究与竞争力理论	179
5.3.2	基于协调理念的区域治理与城乡统筹研究	181
5.3.3	城镇体系规划理论与实践的梳理与总结	185
5.3.4	注重准确描述与及时反馈的规划技术创新	186

5.4	城镇体系规划学科教育日益走向成熟与完善	192
5.4.1	“城市规划学科”向“城市与区域规划学科”转变	192
5.4.2	系统性、规范性、时代性的教学体系日趋成型	192
5.5	小结：转型推动下的学科多元发展与内涵提升	195
5.5.1	角色属性：面向多元目标与多方利益的公共政策	195
5.5.2	理论建构：学科价值内省与本土规划理论发展	197
5.5.3	编制方法：从“精英技术”走向“协商决策”	198
6	中国城镇体系规划发展脉络及总体特征	199
6.1	角色属性：从“技术工具”逐步走向“公共政策”	200
6.2	实践发展：日益全面、系统、多元的规划编制	201
6.2.1	载体类型日益丰富	201
6.2.2	规划范围不断扩展	202
6.2.3	内容体系持续扩充	203
6.2.4	目标导向渐趋多样	204
6.2.5	部门间职能日益冲突	205
6.3	理论方法：以外部为参照、实践为推力的建构过程	206
6.4	专业教育：从工、理二分逐步走向普及化与规范化	208
6.5	国家宏观环境变化与城镇体系规划发展的互动	208
7	中国城镇体系规划的未来发展趋势	211
7.1	城镇体系规划发展演化的总体趋势	212
7.1.1	不同层级政府间竞合博弈的平台	212
7.1.2	推动中国城市一区域嵌入并重塑全球网络	213
7.1.3	超越特定规划形式而内化为区域统筹协调的思想	214
7.1.4	实践是中国城镇体系规划发展的基础与优势	214
7.2	城镇体系规划需要前瞻思考的重大命题	215
7.2.1	“新常态”下城镇体系规划发展变革的方向	215
7.2.2	“一带一路”战略下跨国界城镇体系规划的创新	215
7.2.3	城镇体系规划对国家空间规划体系构建的贡献	216
附录	中国城镇体系规划发展演进“大事记”	219
	参考文献	225
	图片来源	235
	表格来源	241
	专栏来源	243

- 梳理城镇体系规划发展历史的重大意义
- 中国城镇体系规划发展演进的研究框架
- 中国城镇体系规划发展演进的阶段划分

中国城镇体系规划发展演进的总体性分析框架

1.1 梳理城镇体系规划发展历史的重大意义

1.1.1 城乡规划学科“科学化”与“中国化”建设的有益探索

2011年，“城乡规划学”正式上升为一级学科，并建议在其下设置了区域发展与规划、城乡规划与设计等六个二级学科方向（图1-1），城乡规划学科迎来了新的发展阶段，关于学科建设与发展的新一轮讨论也随之再次兴起。有学者提出，“科学化”和“中国化”应当是城乡规划学科成熟与持续发展的核心内容（罗震东，2012）：一方面，中国的城乡规划学科需要完成“科学化”进程，界定研究对象，完善理论体系，确立价值观与方法论，树立学科的权威性；另一方面需要完成“中国化”进程，即紧密结合中国的实践，发掘、更新、提升历史当中有益的元素，吸取传统养分、总结历史经验（杨保军，2010），形成根植于本土的开放的学科体系（图1-2）。

作为具有鲜明中国特色的一种规划实践类型，尽管城镇体系规划的理论基础来源于西方国家，但其在特殊的政治、经济制度环境中却找到了很好的实践土壤，并经过多年的蓬勃发展，已然成为中国城乡规划学科不可或缺的重要分支以及链接城市规划与区域规划的重要环节，很好地呈现出中国城乡规划学科在区域尺度的持续探索与演进历程。城镇体系规划伴随着城乡规划学科的发展，同时又呈现出自身的独特性，但当下学界的研究中却鲜有专门针对城镇体系规划发展演进进行的系统性总结。因此，在中国城乡规划学科正面临巨大转型与提升的新环境时，在各界酝酿建立“国家空间规划体系”的关键时刻，对城镇体系规划的实践、理论和方法进行系统性的梳理与提炼，可以说是对城乡规划学科“科学化”和“中国化”进程的一次有益探索与重要推动。



图1-1 城乡规划学二级学科设置建议

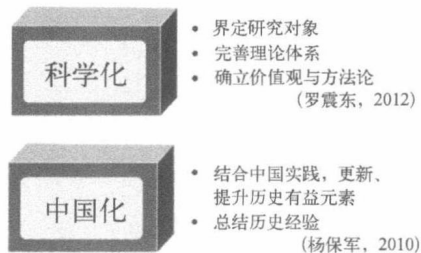


图1-2 城乡规划学科成熟与持续发展的核心内容：“科学化”与“中国化”

1.1.2 为“多规合一”背景下“国家空间规划体系”的建构提供启示

从过去区域规划、国土规划中的一项专题性工作，逐渐上升成为中国法定的规划类型，随后又在时代发展需求的不断推动下发展与完善，并衍生出都市区规划、城市群规划、城乡统筹规划等多种规划类型，城镇体系规划以不同形态、不同载体长期活跃在中国空间规划领域。2005年以来，在“国家战略区域”政策等的带动下，区域规划再次成为国家治理体系的“热点”环节，不仅都市圈、城市群等区域型规划处于前所未有的编制热潮之中，而且主体功能区规划、新一轮国土规划等新型的区域型规划也蜂拥而至，一时间在区域层面出现了“群规割据”“多规叠置”“遍地开花”的混乱局面。城镇体系规划在中国区域型规划蓬勃发展的大背景下再一次焕发出新的活力，但同时也带来了诸多新的问题与挑战。

城镇体系规划在中国是如何兴起与发展的？当下的内容体系与编制方法是如何形成的？期间的演化过程与逻辑是怎样的？其未来将会呈现什么样的发展趋势？……这些问题的探索与回答，对于我们理解当下各种区域型规划的编制热潮与混乱局面，并探索“多规合一”背景下中国区域规划的健康发展道路都具有重要的指导意义。

近年来，“国家空间规划体系”的建构与实施开始被正式提上政府议程。随着各空间规划部门的职能以及各类“区域型规划”内容的整合，城镇体系规划作为一种独立的、法定的规划类型未来可能将不复存在；然而，由于城镇体系规划的理念、方法已经广泛渗透到区域规划、主体功能区规划、国土规划等各类区域型规划之中，其核心思想必将以更为灵活的方式影响着“国家空间规划体系”的架构与完善。因此，在国家新的发展背景下，深入地回顾和梳理城镇体系规划的发展历史，并对其核心思想、理论精髓以及实践方法进行提炼总结，无疑能够为“多规融合”工作的推进以及“国家空间规划体系”的建构提供重要启示。

1.2 中国城镇体系规划发展演进的研究框架

1.2.1 基于“广义”理解的城镇体系规划范畴

目前，中国的“区域型规划”由多个部门分头完成，主要包括发展和改革委员会系统主导编制的区域规划、主体功能区规划，国土部门主导编制的国土规划、土地利用规划，住建系统主导编制的城镇体系规划、城市群（都市圈）规划、城乡统筹规划等，还有其他职能部门负责编制的各种专项性区域规划，等等（图1-3）。中国这种空间规划体系被分割、肢解的局面在国际上是比较少见的，根本原因是由于特定背景、特定体制下的部门间职权博弈所造成的。虽然法定意义上的“城镇体系规划”是指由住建部门组织编制的一种区域型规划，然而由于在实际工作中学科发展与规划编制工作是相通的，并不以行政部门为截然的界限，城镇体系规划的核心思想早已广泛渗透于各类区域型规划当中。因此在一定程度上可以认为，城镇体系规划本身就是中国目前内容最丰富、最完善的“区域规划”，或者说区域

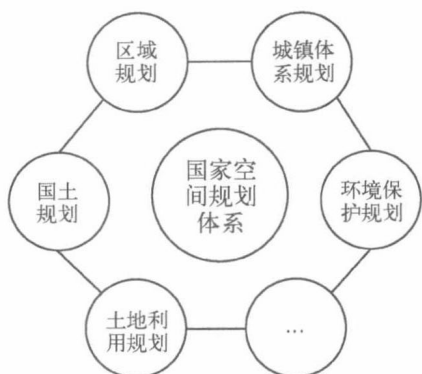


图1-3 国家空间规划体系涉及的范畴

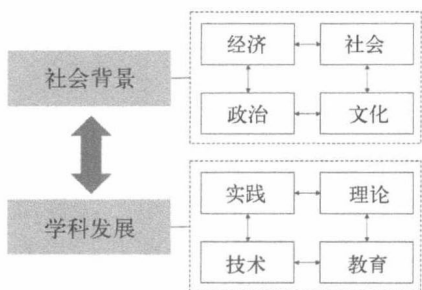


图1-4 基于“广义”理解的城镇体系规划范畴

规划的核心内容就是城镇体系规划。

基于上述的背景，本书虽然以住建部门的“城镇体系规划”为主题，但内容并不完全局限在法定的“城镇体系规划”范畴里，而是将讨论范围适度扩展到其他相关规划中的相关内容。在纵向时间维度上，本书涵盖了城镇体系规划的雏形（1950年代的区域规划、1980—1990年代国土规划中的“城镇布局”专题），以及城镇体系规划的变型形式（2000年以来兴起的都市区战略规划、都市圈规划、城市群规划、城乡统筹规划等）；在横向部门维度上，本书还对发展和改革部门的区域规划、主体功能区规划以及国土部门的新一轮国土规划有所涉及。简而言之，本书以“城镇体系规划”为核心内容，也叙述了上述相关各种区域型规划中与城镇体系规划关系密切的内容，并将其视为城镇体系规划思想、方法在相关规划领域中的体现和应用（图1-4）。

我们认为这样适度扩展的研究范围，能够更为完整地揭示出城镇体系规划发展历程的“前世今生”与逻辑脉络，并且可以帮助我们更好地厘清城镇体系规划与其他区域型规划之间的演化关系，从而为新时期背景下各类区域型规划的整合协调提供更为清晰的方向指导。

1.2.2 从宏观背景到学科发展的整体分析框架

鉴于规划学科的“社会实践性”（孙施文，1999），学界对城乡规划、区域规划发展历史梳理的既往工作：一方面大多按照“社会背景—学科发展”的经典范式，将具象表征的规划实践工作放置在宏大的经济社会环境中进行解读分析，从而较为深入地揭示出规划工作的发展脉络与演化逻辑；但另一方面也将关注点较多地放在了城乡规划、区域规划的实践层面，而较少对理论研究、技术方法以及教育体系的演化进行总结和梳理。对于社会背景、实践工作、理论方法与教育体系之间的整体性互动关系的研究几近空白，难以较为完整地展示学科的演化图景。

因此，本书将在延续既往研究中“社会背景—学

科发展”分析框架的基础上，进一步扩展现有研究的范畴和内容，将规划实践、理论研究、技术方法与教育体系统一纳入到中国城镇体系规划发展历史的研究范围之内。不仅从经济、社会、政治及文化等相关宏观背景的变迁角度，来分别解释不同发展阶段中城镇体系规划实践、理论、技术与教育各自的演化历程；同时，还进一步对上述四个要素之间的相互作用与影响进行综合性的考察，以构筑起关于城镇体系规划系统整体的发展历史研究框架（图1-5）。



图1-5 城镇体系规划学科的整体性分析框架

1.3 中国城镇体系规划发展演进的阶段划分

1.3.1 阶段划分方法的选择

通过有关的文献综述发现，既有的研究对区域规划（城镇体系规划）主要采用两大视角进行阶段划分（专栏1-0）：一是基于国家宏观的政治、经济、社会发展阶段背景，探讨区域规划（城镇体系规划）在其中的相应变化（武廷海，2006；张京祥，2013）；二是以规划自身发展领域的重大事件（重要规划类型、规划事件的出现及发生等）作为规划演化阶段的主要分界点（胡

（1）以社会经济制度变革为划分标准：探索社会主义道路进程中的区域规划实践（1949—1978年）；计划经济体制内的空间规划改革（1978—1991年）；建立社会主义市场经济体制与区域规划发展（1992—2002年）；完善社会主义市场经济体制与区域规划新探索（2003年以来）（武廷海，2006）。（2）以国家与地方关系演化为划分标准：计划经济集权体制环境中的区域规划（1949年—1990年代初）；分权化体制环境中的区域规划（1990年代中期—2005年）；治理转型与积极尺度重构环境中的区域规划（2005年以后）（张京祥，2013）。（3）以理论来源与规划类型转变为划分标准：自苏联引进的区域规划（1956—1960年）；自西欧和日本引进的国土规划（1981—1995年）；国内原创的城镇体系规划，包括以后的城市群规划（1996年以来）（胡序威，2008）。

专栏1-0 现有对区域规划发展历程的划分