

邵自升 著

新城区战略与路径

推进城镇化重大问题研究

战略研究 策划营销 规划设计 开发建设
投资 文化 体制 政策 类型 未来

中国城镇化道路

大城市 中等城市 小城镇

老城区改造 新城区建设 小城镇提升

中国城市出版社
CHINA CITY PRESS

新城区战略与路径

——推进城镇化重大问题研究

NEW URBAN STRATEGY AND PATH
RESEARCH ON MAJOR ISSUES OF URBANIZATION

邵自升 著

中国城市出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

新城区战略与路径 : 推进城镇化重大问题研究 / 邵自升著. — 北京 : 中国城市出版社, 2013. 12

ISBN 978-7-5074-2906-0

I. ①新… II. ①邵… III. ①城市化-研究-中国
IV. ①F299.21

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第306932号

责任编辑	欧阳东
封面设计	李庚明
责任技术编辑	张建军
出版发行	中国城市出版社
地址	北京市西城区广安门南街甲30号 (邮编 100053)
网址	www.citypress.cn
发行部电话	(010) 63454857 63289949
发行部传真	(010) 63421417 63400635
总编室电话	(010) 68171928
总编室信箱	citypress@sina.com
经销	新华书店
印刷	北京圣夫亚美印刷有限公司
字数	306千字 印张 21
开本	787x1092 (毫米) 1/16
版次	2014年2月第1版
印次	2014年2月第1次印刷
定价	60.00元

版权所有, 盗印必究。举报电话: (010) 68171928

PREFACE 序 言

仇保兴博士

中国住房和城乡建设部副部长、中国城市科学研究会理事长

我国的城镇化正处于快速发展的时期，并且还将持续二三十年的时间。这在中国现代化发展史和人类进步史上，都是具有重大影响和里程碑意义的事件。积极稳妥地推进城镇化，是党的十八大报告提出的战略任务，是促进工业化、信息化、农业现代化、城镇化同步发展的重大部署，是转变发展方式、调整经济结构、推动科学发展的战略重点，是解决“三农”问题、促进区域协调发展、全面实现小康目标的重要途径。对此，我们必须坚定不移，勇于探索，积极作为。

第二次世界大战以后，欧洲国家的注意力从战争转向经济发展时，城市规划学有一个著名的人物，即芬兰的规划学家沙里宁（Eliel Saarinen）就敏感地感到这个问题，他认为所有的世界级大城市都必须走一条有机疏散（Organic Decentralization）的道路，有机疏散论是当时城市规划学的一个扛鼎之作。根据他的理论，时任英国首相丘吉尔在第二次世界大战还没结束的时候就提出，英国当时只有3600万人口，但是却集中了500万的精英跟德国法西斯作战，战争一结束这500万人就要结婚、生孩子、找工作，要到哪里去？如果全部涌到伦敦来，伦敦人口就会爆炸。

当时丘吉尔就根据沙里宁的思路，请了一批规划学家推出“新城计划”，即在英国伦敦之外布局30多个卫星城市。具体实施方式是由政府组建新城开发公司后，由国家财政借款一次性把农地征过来做新城规划和基础设施投资，然后再把土地卖出去再把钱收回来实现滚动发展。英国的新城规划发展成新城运动，影响了整整一代人。有了大伦敦的新城规划以后，大巴黎的新城规划也紧随其后，这些规划无一不遵循沙里宁的有机疏散理论。

在我国，这一类大城市的疏散早该开始。但是我们不仅认识得晚，而且对新城的成长机制始终心存疑虑。

英国在这个问题上也经历过许多痛苦的探索，实践方面也经历了第一代、第二代和第三代新城。

第一代新城。人口规模较小、功能单一，新城区里很少有就业岗位，被称为睡城（Sleeping town）。大部分人早上涌到老城区来，晚上又涌回新城，造成巨大的钟摆式城市交通，实践证明这类新城是失败的。

第二代新城。丘吉尔时代的规划学家们就敏感地感觉到，应该发展第二代新城，也就是人口规模应该在20万人以上，就业岗位50%当地解决。这样，这种新城能够至少减少50%的城际交通。

第三代新城。继第二代新城实践后，又迅速推出第三代新城，人口规模为30万，就业岗位基本上能够在新城内自己创造，实现职住平衡，既保证了新城的经济活力，又大大减少了对老城市的交通压力。

这样，英国规划学家才逐步探索到新城的科学规划和建设的正确路径。在新城建设的中间，他们逐步得出一个结论，就是新城开发成功的关键是其人居环境应该比老城还要更高、公共服务质量更好、人与自然更和谐，这样就可形成对老城的人口反磁力。只有形成这种反磁力，老城的功能和人口才会逐步转移到新城来，有机疏散才能实现。

我国各级领导和民众都非常担忧我国的特大型城市过分地膨胀，因为特大型城市的过分膨胀是一个全球通病。城市规模越大，商品生产的效益就越高，同时创造的就业岗位就越多，公共服务的品种也越多，人们就越趋向于到这样的城市里来生活工作，所以超大城市能够自动吸收人口，并引发规模膨胀的恶性循环，这样的问题在世界城市化历史上早就发生过多。解决此类问题，应及早部署中国式的“新城计划”去应对。

邵自升同志主持德州市城乡规划建设管理部门的工作多年，并曾负责德州河东新城的规划建设管理工作，有着比较丰富的工作实践经验。工作之余，他潜心学习研究城镇化理论和新城区发展规律。从住房和城乡建设系统转到其他岗位后，他依然怀着对推进城镇化强烈的责任和深厚的感情，利用工作之余，撰写了《新城区战略与路径》一书。这种城建人的责任感和情结，十分难能可贵，应当给予鼓励和提倡。

我国的城镇化是一场史无前例的人类伟大实践，需要理论的广泛深入探索和全面的科学指导。新城区发展是城镇化的重要内容和基本途径，正以过去从未有过的速度、规模和形象，展现在世人面前，呼唤对实践经验的

及时总结和理论研究的不断创新。西方国家新城区建设已经时过境迁，但总结其经验教训的文章不多。我国新城区方面的著述，与城镇化的理论研究相比，数量不多，综合性的研究更少。邵自升同志所著的《新城区战略与路径》，在理论与实践的结合上，比较系统地介绍了新城区发展历程、研究状况，全面地研究了战略定位、策划营销、规划设计、开发建设、投资、文化、体制、政策、类型和未来发展等十多个方面，构筑了一套完整的新城区战略全景和发展路径。这是一部具有一定理论性、系统性、创新性的新城区研究著作，是一部来自实践、融接地气、具有可操作性的新城区发展导论。当然，全面构筑新城区发展理论，需要不断地实践，需要不断地丰富。

我相信，只要我们认真把握，奋力工作，新城区及其整个城镇化发展，一定能够走出独具特色的中国道路，一定能够为中国的现代化建设和人类共同发展的美好前景，做出更大的贡献。

邵自升

2013年10月14日

PREFACE 自序

邵自升

20世纪80年代末至90年代初，伴随着改革开放的步伐加快，中国进入了一个快速城镇化的时期，到处在兴办经济开发区，规划建设新城区。从21世纪初到现在，形成了一个席卷全国、波澜壮阔的新城区浪潮，有人说这是造城运动，也有人说这是新城区时代。这个浪潮在中国，至少还将持续二三十年的时间。

这个新城区浪潮，来势迅猛，波及面广，影响广泛。以至于中国在思想、理论、人才、资金、管理、政策、法律等方面还没有来得及做好全面、有效的准备，于是各级政府及其有关部门忙于招架、疲于应对，各个规划设计单位应接不暇，对接手的项目草草挥就，各个投资企业趁机大量圈地、造势造城。这样，难免会出现新城区战略决策上盲目、规划设计上贪大求洋、景观效果上千城一面、投资建设上铺张浪费、生态环境上失衡破坏、失地农民保障薄弱和组织管理滞后等问题。

在新城区发展中，一些规划设计人员对新城区的宏观战略把握能力、整体设计水平还不高。由于有大量的规划设计任务接踵而来，根本来不及学习、思考、比较，使新城区在规划空间上比较教条、呆板，功能上单一、空洞。一些地方官员对新城区发展规律不知不懂，存在着盲目决策、胡乱指挥的问题，有些受政绩思想的支配，快速规划，快速建设，给新城区建设留下了很多后遗症。如果这种局面不迅速改变，将直接影响到中国政治、经济、社会、生态和文化的长远发展，直接影响到人民群众居住、交通、休闲和工作条件的改善，应当高度重视，致力研究，探索规律，制定法律，加强引导，科学发展，确保中国新城区浪潮持续、健康向前推进。**中国是个人口大国、地域大国，各地情况不同，城镇化是个多元化、渐进式的过程，要总结、吸取工业化的经验和教训，急不得，也慢不得，还是积极稳妥为好。中国是世界上城市化的后发国家，在城市规划与建设上具有很多优势，如果用**

心把握，科学指导，精心规划和建设，一定能够在新城区建设上创造出奇迹，一定会科学有效地推进城镇化发展，为中国现代化建设和世界和平与发展做出很大贡献。

欧美、日本等一些发达国家早已经跨过了大规模的新城区建设时期，在理论和实践上对新城区发展已经弱化，时过境迁，转入城市的改造提升阶段。从能够查阅到的文献和资料看，虽然中国在新城区发展理论研究方面收获了一些重要成果，但总体而言，这方面的著作和文章比较少，理论研究滞后于现实发展。已有的著述，可以大体分这么几类，一类是偏重于介绍国外和中国香港的做法、经验，如张捷等著《新城规划与建设概论》、陈劲松主编《新城模式——国际大都市发展实证案例》，为中国人了解学习国外新城区建设方面的历史、经验，作出了贡献；一类是介绍与研究中国一些地方新城区建设实践的，如喻新安、王建国、完世伟等著《中国新城区建设研究——郑州新区建设的实践与探索》，程刚编著《新城发展路径选择——以宁波杭州湾新区为例》，陈家祥著《创新性高新区规划研究》，等等，这些著作全面总结介绍了一些城市的经验和做法，但在宏观理论上的探讨少了一些；一类是中国一些专家、学者就规划设计专业方面进行的研究，如傅崇兰著《新城论》，时匡、刘浩、林中杰著《新城规划与实践——苏州工业园区例证》，段进、段铭等著《当代新城空间演化发展规律》。这些著作专业性、技术性、案例性强，没有用更多的笔墨探讨整体性、战略性的方面；还有一类是散见在一些综合类城市发展方面书籍中的著述，这些著作侧重于规划设计，在战略、营销、策划、投资、政策等方面涉及较少。对于这些新城区方面的著作，将在后面篇章中专门进行评述。

迄今为止，城市是人类有史以来人类最伟大的发明，是人类建造的最大的综合性工程，是人类有计划、有目的构建的地域最广袤、内涵最丰富的政治、经济、社会、人文形态。新城区建设就是这项人类伟大而浩瀚工程的勾画与建造。这是一项战略工程，一项系统工程，需要从战略研究起始，先谋而后动；先搞好策划营销，规划设计，而后才是投资开发建设。新城区不是工业制造品、复制品，一定要有文化的内涵，要有特色，而体制、管理、政策，则是保障和驱动力。

本书试图从分析古今中外新城区发展的历程开始，从理论与实践案例相结合的角度，从新城区的战略研究、策划营销、规划设计、开发建设、投资

策略、文化内涵、体制机制、政策保障、类型特色、未来展望等方面，全面地论述新城区发展的思路、实施步骤、推进措施，为新城区发展提供系统的理论体系和实践借鉴，设置一套完整的行动路线图，以确保新城区发展的预见性、科学性和可操作性。

屈指算来，我从最初有研究新城区的想法，到现在已有十多年的时间。2002年，我任德州市城市规划建设管理部门的负责人。2003年，德州市启动河东新城建设，我兼任办公室主任，主持新城区的规划建设管理，还管理下辖有17个村的新城办事处，一直到2008年才把新城区移交给德州经济开发区管理。这期间，正是国家严格控制土地、各地大拆大建、社会对城市建设议论较多的阶段，我们对新城区的发展进行了多方面的实践与探讨，如新城区策划、规划设计、征地补偿、村民安置与社会保障、投融资，等等，取得了良好的效果，同时也有一些深刻的感受。2005~2007年，我在北京大学光华管理学院学习，认真撰写了《论城市化加速发展进程中的新城建设》毕业论文，有幸获得优秀论文。之后，一直在关注、思考新城区建设，利用出国考察、国内出差的机会，实地观察、多方探究，平时也注意收集这方面的资料，但由于工作繁忙，一直没有时间坐下来系统研究。

2012年3月，我调到新的工作岗位后，面对中国轰轰烈烈推进城镇化的形势，面对各地蓬勃发展的新城区，感到有责任行动起来，结合自己的学习与实践，汲取国内外的经验与教训，研究和探索新城区发展的战略与方式方法，进而对中国的城镇化提出自己的一些认识，兴许能够尽到一些微薄之力，为中国的城镇化做点实事，起码尽到了自己的责任。于是，利用工作之余，静下心来，系统地梳理思路，翻阅资料，进行了认真的写作。

西方国家新城区规划建设积累了丰富的经验，应当有选择地吸收。中国幅员辽阔，人口众多，各地城市情况千差万别，发展日新月异。城市是一个内在丰厚、包罗万象的宏大社会，新城区发展是一项波澜壮阔、宏伟艰巨的壮丽事业。处在一个飞速发展、知识爆炸的信息时代，要全面、系统地构建新城区理论，涉及的学科众多，涵盖的知识面广泛。由于个人水平有限，很难做到全面、科学，我会尽到责任，用心来做。

为了更好地推进城镇化和新城区发展，为了让更多的人民群众幸福，我们共同努力。

2012年7月

CONTENTS 目 录

序 言	1
-----------	---

自 序	5
-----------	---

第一篇 总论篇

第一章 新城区发展演变	2
-------------------	---

一、新城区概念内涵与基本特征	2
二、新城区发展历程	6
三、新城区发展动因	13
四、新城区发展模式	16

第二章 新城区发展的相关理论	20
----------------------	----

一、田园城市理论	20
二、卫星城理论	22
三、有机疏散理论	23
四、城市聚集经济理论	24
五、城乡一体化理论	25

第三章 当代中国新城区理论研究概述	27
-------------------------	----

一、综合性的新城区理论研究	27
二、分类性的新城区理论研究	29
三、散见于一些著作中的新城区理论研究	31

第四章 中国已进入新城区时代	32
----------------------	----

一、中国几乎每个城市都有新城区	32
二、中国飞速的城镇化催生新城区建设	33
三、发展新城区是推动城镇化的主要形式	36
四、中国新城区发展中主要成就与问题	40

第五章 本书新城区理论研究的特点	47
------------------------	----

一、全面性、系统性的突破	47
--------------------	----

二、创新性、理论性的特色 48

三、实践性、现实性的价值 48

第二篇 战略篇

第一章 新城区战略研究 52

一、战略研究就是顶层设计 52

二、战略研究重点 53

三、战略研究主体与方法 54

第二章 战略定位 56

一、目标定位 56

二、选址定位 56

三、功能定位 61

四、规模定位 66

五、特色定位 69

第三章 战略研究与制定 72

一、全面分析、掌握新城区的战略基础 72

二、认真具体制定新城区战略目标 74

三、确保战略贯彻实施 75

第三篇 策划与营销篇

第一章 新城区策划 80

一、城市策划与城市营销不同 80

二、新城区策划 83

三、新城区的触媒效应 84

第二章 新城区营销 86

一、新城区营销十分重要 86

二、新城区营销战略和工具 87

三、重在塑造新城区形象和品牌 88

四、新城区营销主体 89

五、新城区营销的目标客户 89

第四篇 规划设计篇

第一章 新城区规划设计四大法则	94
一、规划是政治	94
二、经济是规划的基础	96
三、人是新城区规划的核心	97
四、生态问题极为迫切	101
第二章 新城区规划的十大因素	104
一、规划选址	104
二、地质条件	105
三、资源状况	106
四、空间腹地	107
五、发展需求	108
六、周边城市	109
七、投融资能力	109
八、产业发展	110
九、国家和地区要求	110
十、文化传承	111
第三章 新城区规划功能平衡	114
一、新城区与老城区	114
二、综合性与单一性	116
三、产业与居住	117
第四章 新城区规划空间结构	118
一、组团式与蔓延式	118
二、板块结构与其他结构	120
三、大社区	120
四、城市综合体	125
五、楔形绿地	132
第五章 新城区城市设计	135
一、新城区应当特别重视城市设计	135
二、城市设计与城市规划、城市建筑设计	136
三、新城区城市设计的内容	138
四、新城区城市设计的编制方法	138

五、新城区城市设计的执行与落实	139
第六章 新城区规划设计路线	141
一、新城区发展技术路线	141
二、新城区规划设计工作程序	141
三、主体力量	143

第五篇 开发建设篇

第一章 开发建设基本原则	148
一、坚持以人为本，牢记为人而建	148
二、始终遵守规划，尊重原创设计	148
三、注重自然生态，追求低碳环保	149
四、掌握适度超前，组织科学有序	149
五、讲求集约紧凑，努力节约节俭	150
六、坚持精益求精，确保质量效果	150
七、坚持依法开发建设	151
第二章 新城区开发建设主体与模式	152
一、政府主导并组织运作	152
二、政府主导，市场运作	153
三、社会、市场为主，政府支持	153
四、国家政府之间合作，市场化运作	154
第三章 城市运营商	155
一、城市运营商的应有内涵	155
二、新城区呼唤城市运营商	156
三、政府要借力城市运营商	157
四、城市运营商要乘势而上	158
第四章 开发建设时序	160
一、投资能力、投资效益的影响	160
二、新城区类型的影响	161
三、空间布局的影响	162
四、尊重土地开发利用规律	163

第六篇 投资篇

第一章 新城区建设投资特点	168
一、投资数量大, 密集度高	168
二、投资持续时间长	168
三、投资阶段性明显	168
四、政府调控的空间广阔	169
第二章 新城区投资战略把握	170
一、政府主导, 加强统筹	170
二、市场导向, 多元融资	171
三、依法监管, 严控风险	172
第三章 新城区投融资策略	175
一、政府做实做强投融资平台	175
二、企业积极投资新城区	176
三、拓宽多种投融资渠道	179

第七篇 文化篇

第一章 新城区文化内涵	184
一、文化很有内涵	184
二、城市文化多姿多姿	184
三、新城区文化内涵与要素	186
第二章 新城区文化建设	190
一、留住历史, 延续文脉	190
二、突出地域, 彰显特色	193
三、照应老城, 相得益彰	195
四、善于借鉴, 融合创新	195
五、以人为本, 塑造精神	197

第八篇 体制与管理篇

第一章 新城区的综合管理体制	200
一、新城区的综合管理体制应有内涵	200
二、新城区综合管理体制的几种模式比较	201

三、新城区综合管理体制创新和调整	202
第二章 新城区规划体制	206
一、新城区实行统一的规划管理体制	206
二、新城区规划体制注意统分结合、刚柔相济	207
三、新城区几种规划体制比较	208
第三章 新城区开发建设体制	209
一、政府包办型	209
二、新城区主导型	210
三、政府与新城区共建型	210
第四章 新城区城市管理体制	211

第九篇 政策篇

第一章 土地使用与补偿政策	214
一、土地征用与补偿是个大问题	214
二、科学确定供地方式	215
三、建立供地的激励机制	217
四、必须集约使用土地	217
第二章 房屋征收与补偿安置政策	218
一、房屋征收补偿安置十分重要	218
二、村民补偿安置政策应以家庭人口数量为基础	219
三、其他征收补偿安置政策	220
四、征收补偿与住房安置相结合	220
五、让村民安置房成为商品房	221
第三章 社会保障政策	223
一、给失地农民一个市民身份	223
二、落实社会保障各项政策	223
三、确保失地农民有稳定的收入来源	224
第四章 开发政策	225
一、科学谋划，有序推进	225
二、有计划地放开土地一级开发市场	226
三、大力鼓励新城区，科学控制老城区	226

第五章 投资政策	228
一、政策就是资源和资金	228
二、制定投资政策要讲究科学	229
三、执行投资政策要有重点	229
第六章 新城区人口政策	231
第七章 财税收费政策	235
一、实行独立的财政体制	235
二、实行税收优惠政策	235
三、坚持低收费政策	236
第八章 政策的设计制定与实施	238
一、政策设计	238
二、政策制定	238
三、政策实施与落实	239

第十篇 类型篇

第一章 复合新城区	242
一、发展的起因与动力	242
二、应当重视的原则	243
第二章 行政新城区	245
第三章 产业新城区	247
第四章 生态新城、低碳新城、低碳生态城、太阳城	250
一、关于生态新城	251
二、关于低碳新城	255
三、关于低碳生态新城	258
四、关于太阳城	258
第五章 科技新城区、科学城	262
一、科学城发展历程	262
二、科学城主要特点	263
三、科学城推进方式创新	264
第六章 教育新城区、大学城	266
第七章 沿河（江）新城区	269

第八章 临海新城区	273
一、临海新城区内涵	273
二、临海城市发展情况	273
三、临海新城区发展特点	274
第九章 空港新城区	276
一、空港新城区研究及其作用	276
二、空港新城区发展状况	277
三、空港新城区的规划建设	279
第十章 高铁新城区	281
一、高铁新城区成为新城区发展的重要现象	281
二、关于高铁新城区规划	282
三、打造一个升级版的高铁新城区	284

第十一篇 未来与呼唤篇

第一章 新城区的未来	294
一、发展新城区将成为发展中国家城市化的主要形式和基本城市形态	294
二、新城区将呈现出丰富多彩、各具特色的局面	295
三、新城区发展速度更快、效益更好、形象更佳	297
四、节地节能节水节材、绿色环保集约智能型的新城区， 将成为新城区发展的趋势	298
五、新城区更加重视文化建设	299
第二章 新城区的呼唤	300
一、加强宏观研究与科学引导	300
二、加强国土规划与区域规划	301
三、加强法律保障和政策指引	301
四、开发建设新城区，改造提升老城区	302
五、不断创新创造	303
六、加强学习、教育与培训	304
参考文献	307
报刊参考资源	313
网站参考资源	314
后 记	315