

规划知与行

——国家·区域·城市

王凯 著

中国建筑工业出版社

审图号 GS (2014) 613号

图书在版编目 (CIP) 数据

规划知与行——国家·区域·城市 / 王凯著. — 北京: 中国
建筑工业出版社, 2014. 3

ISBN 978-7-112-16380-9

I. ①规… II. ①王… III. ①城市规划 — 中国 — 文
集 IV. ①TU984. 2-53

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第023041号

责任编辑: 郑淮兵 王晓迪

责任设计: 陈 旭

责任校对: 姜小莲 刘 钰

规划知与行——国家·区域·城市

王凯 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京京点图文设计有限公司制版

北京画中画印刷有限公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 27 字数: 590 千字

2014 年5月第一版 2014年5月第一次印刷

定价: 62.00元

ISBN 978-7-112-16380-9

(25104)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

序

1986年我担任中规院院长不久，王凯同志从同济大学毕业来到中规院工作，一晃也快30年了。他们这批20世纪80年代城市规划专业毕业的大学生赶上了国家城市规划事业大发展的时期，经历了改革开放城市建设蓬勃兴旺的过程。在工作中，他们大都思想活跃、踏实肯干，逐渐成为我国城市规划事业的骨干力量，王凯同志是其中比较突出的一位。

我早期接触他是20世纪80年代末，他参加了海南建省之初的系列规划并主持“秦皇岛市城市总体规划”。后来看到他陆陆续续参与主持了“北京城市总体规划”、“全国城镇体系规划”等重要的规划项目，我感到非常高兴，感觉他是一个肯钻研、踏实有为的青年规划工作者。

和他接触比较多是我当选为中国工程院院士以后。我受工程院的委托主持了一系列重大咨询项目研究，其中“我国城市化进程中的可持续发展战略研究”、“我国大城市连绵区的规划与建设问题研究”以及“中国特色城镇化道路发展战略研究”，我都让他以主要参加者的身份介入，有些研究我还冠他以“CEO”，让他具体执行相关的研究工作。他投入了大量的时间和精力，取得了丰硕的成果。

王凯同志近年来工作上不断进步，先后担任了中规院的所长、研究室主任、院总规划师、副院长等职务。但他坚持研究与学习，笔耕不辍，我看了他结集成册的部分论文，感到他有理论、有实践，比较能代表中规院中青年一代规划师的发展历程。他个人在城镇化、区域规划、城市发展战略、总体规划以及土地集约利用等方面也颇有自己的独到见解。对于中青年一代积极思考、勇于实践，我向来都是给予鼓励的。

作为他的老领导，很高兴能为他的论文集作序，也希望他继续为国家的城乡规划事业作出自己的贡献。

邹德慈

中国工程院院士
中国城市规划设计研究院学术顾问

2014年1月10日

自序——学习规划 30 年

1982 年我踏入同济大学的大门，进入建筑系城市规划专业学习，自此开始了 30 年的城市规划学习与工作生涯。回想这 30 年，我有幸经历了中国社会发生巨变的大时代，更有幸在中国城市规划设计研究院这个特殊的机构里，亲身体验了城市规划事业空前发展的几个“春天”。

由于中规院的特殊性，我有机会参加了大到全国城镇体系，小到村镇建设的一系列规划，这些实践对我认识城市、理解规划，特别是认识波澜壮阔的中国城镇化无疑起到了关键性的作用。如果说我们这些专业工作者今天能够对社会有所贡献的话，首先应该感谢这个大发展的时代和这个时代所需要的专业服务。

就规划实践而言，我先后参与了开发区规划、城市总体规划、城市发展战略、城镇群规划、城镇体系规划等多种类型规划，其中温州七里港区、海口金盘工业区、青岛经济技术开发区、广州经济技术开发区等规划是开发区层面比较典型的建设规划；北京城市总体规划、海口市城市总体规划、秦皇岛市城市总体规划、宁波、杭州和厦门的城市空间发展战略是城市层面比较典型的规划；全国城镇体系规划、辽宁沿海城镇带规划、江西省城镇体系规划、新疆城镇体系规划是区域层面比较典型的规划。比较有意思的是，从我实践的参加时间来看，是从小到大地在作规划，从实践过程的理论、方法的掌握上来看，是一个由点到面、由城市到区域的过程。

就规划研究而言，1986 年我参加了第一版《城市用地分类和规划建设标准》的编制工作，此后若干年里先后参加了建设部、科技部、中国工程院等部门委托的重大科研项目，其中中国工程院的“中国特色城镇化道路发展战略研究”、“我国大城市连绵区的规划与建设问题研究”、“21 世纪中国城市地下空间开发利用战略及对策”，国家“十一五”重大科技支撑项目“区域规划与城市土地节约利用关键技术研究”，国家“十二五”重大科技支撑项目“城镇群空间规划与动态监测关键技术研发与集成示范”，建设部“市场经济条件下城乡规划工作框架”、“城市设计实施制度框架”和新版国标《城市用地分类和规划建设用地标准》等是比较重要的项目。这些研究让我比较多地思考了城镇化、城镇群、土地集约利用、城市规划的标准规范等方面的问题。客观地说，研究的过程是一个学习、理解的过程，也是对城市和区域发展规律由表及里的思考过程。

前些年工作没有那么紧张的时候，我常常在完成一个设计项目或科研项目后会写一篇技术总结或工作体会，并陆陆续续地在不同的杂志上公开发表过。这年工作日渐繁忙，写作频率降低了，但我还是坚持抽空整理自己的学术体会。经过两位青年同

事的帮助，居然也整理出了 30 余万字，加上我自己 1995 年到 1997 年在清华大学撰写的没有发表过的硕士论文，共计 35 万字。开玩笑地说，加上我 2010 年出版的以清华大学博士论文为基础的《国家空间规划论》，我从业 30 年的所有学术思考就都凑齐了，作个交代可以转行干别的了。

“知行合一”是明朝大哲学家王阳明倡导的哲学思想，我的导师吴良镛先生也经常讲要做“有理想的笃行家”。纵观过去 30 年里中国社会、中国规划发生的深刻变化，用“摸着石头过河”来概括其实是不确切的。在这个过程中，理论的探索、以理论为指导的实践一刻也没有停止过，即所谓的“知”与“行”从来没有分开过。20 世纪 80 年代的分区规划、控制性详细规划，2000 年前后的城市发展战略，当前的城镇化研究，探索没有停止过。而我自己的体会则是，作为一名城市规划工作者，“知”与“行”二者不可偏废。尤其在中规院，“行”你不用愁，一堆项目等着你，“知”则是要自己时时努力，一刻也不能放松才行。我自己在极其繁忙的工作中去清华大学读了硕士和博士，还特地在英国卡迪夫大学作了一年访问学者，回过头来看，花的这些时间和精力都是值得的。所以，把经年来的学习体会结集成册，一来算是总结，二来算是鞭策。

衷心感谢我入院以来给予我众多帮助的前辈和同行，尤其感谢邹德慈先生、王静霞女士和李晓江先生三位院长，他们给了我很多的机会，也给予了我很大的信任，没有他们的鼓励和支持我不可能做这么多的事情。

最后感谢为本书出版辛勤工作的中规院研究一室李惟科、王婷琳二位年轻同志，感谢中国建筑工业出版社的郑淮兵先生和责任编辑王晓迪女士，没有他们仔细认真的工作，该书的出版将遥遥无期。

目 录

序.....	邹德慈 3
自序——学习规划 30 年	王凯 4

理论研究篇

全国城镇体系规划的历史与现实.....	3
50 年来我国城镇空间结构的四次转变.....	14
建设国家中心城市意义和布局思考.....	26
我国城市规划五十年指导思想的变迁及影响.....	36
近 30 年快速城镇化背景下城市规划理念的变迁.....	43
全球化时代区域空间的理论认识.....	52
从西方规划理论看我国规划理论建设之不足.....	59
对新体制下总体规划方法的思索.....	69
立法是我国城市规划理论与实践的弱区.....	74
城市规划与城市土地利用问题：综述与思考.....	81
我国城镇土地利用的现状、问题及对策.....	88
立足统筹，面向转型的用地规划技术规章——新版《城市用地分类与规划建设 用地标准（GB 50137—2011）》阐释.....	99
启动科技支撑，促进城镇化健康发展——“区域规划和城市土地节约利用” 科技支撑项目研究综述.....	110
我国城镇化速度和趋势分析——基于面板数据的跨国比较研究.....	123
我国城镇化的新认识.....	135

规划实践篇

国家空间规划体系的建立.....	153
辽宁沿海经济带开发建设规划.....	162
从全国城镇体系规划看南北钦防地区的发展.....	173

山地脆弱人居条件下的城镇化之路——中国西部地区城镇化发展的特殊路径.....	183
北京模式——新一轮北京总规修编的背景、内容与技术特点.....	197
从“梁陈方案”到“两轴两带多中心”.....	208
关键技术的合理把握凸现总规的创新.....	218
面向国际化的首都职能新定位——新一轮北京区域空间战略的定位思考.....	224
国家战略视角下的北京地区发展展望.....	231
打造北京 CRD——实现石景山区功能的重大转变.....	243
从广州到杭州：战略规划浮出水面.....	249
经济体制转换条件下的城市总体规划——秦皇岛城市总体规划得失回顾.....	264
青岛经济技术开发区北组团的规划实践.....	271
温州市七里港区规划的启示.....	278
我国开发区规划理论与实践的技术轨迹.....	283
舟曲灾后重建规划——高山峡谷地区城镇发展再思考.....	289

社论杂谈篇

城市的昨天、今天与明天.....	297
“城市病症”与现代城市规划.....	300
城市时代的“城市设计”.....	302
规划断想——几个跨世纪的规划疑惑.....	305
改革——中国城市规划教育迫在眉睫的选择.....	310
关注全球化时代我国城镇体系的构建——区域规划与城市总体规划专题会场 内容综述.....	312
国家级新区让兰州走向区域.....	314
城镇化顶层设计与省域城镇体系规划的作用——兼论《江苏省城镇体系规划》 的创新.....	317
大城市连绵区规划研究的再认识.....	320
城市用地分类研究.....	322
中国城市化要补课更要上新课.....	324
修改北京的细节可能——专访 2004 年北京总体规划主持者王凯.....	330
生态文明下的中国新型城镇化.....	334

附录：清华大学硕士学位论文

我国城市公共文化设施的现状分析与规划对策.....	361
---------------------------	-----

理论研究篇

全国城镇体系规划的历史与现实

引言

国家层面的宏观空间规划一直是一个具有争议的话题。1921年苏联首次开展全国经济区划,倡导在国家计划指导下有组织、有步骤地对全国进行区域开发。所以,在很长的一段时间里,国家层面的空间规划被认为是计划经济的产物。尽管我国“一五”时期156项重点工程的全国布局大家公认为新中国的发展发挥了关键性的作用^①,也常被规划界的前辈们津津乐道为城市规划的“第一个春天”。我国从1978年开始经济体制的改革,逐步转向市场经济体制,国家层面的规划在很长的时间里被忽视。20世纪80年代中期由国家计委组织、轰轰烈烈开局的全国国土规划半途而废,《城市规划法》(1990年)颁布至今17年来全国城镇体系规划一直没有出台都是明显的例证。

进入21世纪,经济全球化和区域一体化不断深入,一种新的认识被普遍接受,即全球化时代各国之间的竞争集中体现在以中心城市为核心的地区竞争上,区域发展和国家竞争力分析再次成为各国政府关注的焦点,一系列的宏观区域规划纷纷出台。其中最具影响力的当推1999年由欧盟颁布的《欧洲空间发展展望(ESDP)》和2006年美国区域规划协会出台的《美国2050》(America 2050: Prospectus),宏观层面的空间规划已经成为各国政府在全球化时代提高竞争力、实现可持续发展的重要手段,经济体制不再是规划的框框。

2006年3月全国人大十届四次会议颁布《国民经济和社会发展第十一个五年规划》,第一次提出了主体功能区的概念。这标志着国家层面的空间发展政策已经引起了中央的高度重视,反映出随着社会主义市场经济体制的建立,政府的职能转变正从宏观规划开始。尽管当前主体功能区划、国土规划、区域规划、城镇体系规划花样繁多,但无论从法理上来讲^②,还是城市规划所具有的理论基础以及现有的国际经验来看,以城镇为核心构筑规划体系是空间规划的本质要求,我们甚至可以说,全国城镇体系规划就是国家层面的空间规划。

1 历史上的全国城镇体系规划

全国城镇体系规划的历史可以追溯到新中国建国初期。“一五”时期,156项重点工程的布局选址与大量新兴工业城市的建设和老城市的改造相结合,初步构建了新中国建国初期的城镇与产业空间格局。因此,156项重点工程的选址在某种程度上可以看

^① 王凯. 50年来我国城镇空间的四次转变[J]. 城市规划, 2006(12): 85-91.

^② 1990年《城市规划法》第11条。

作是新中国第一次具有国家空间规划意义的实践。“三五”和“四五”时期,实施“三线”建设战略,大量沿海地区企业向中西部地区大搬迁,一定数量的工业新城市在中西部地区建设起来,尽管“三线”企业“山散洞”的布局原则未能起到全面促进中西部地区城镇的发展作用,但由于其对全国的城镇布局特别是沿海和中西部地区的重大影响,可以认为又一次起到了国家空间规划的作用,尽管这一作用更多的是负面的。1978年以来,我国实行沿海开放战略,以1984年沿海14个开放城市为标志,整个沿海地区的经济大发展,城镇的数量、密度成倍增长,在此基础上形成了目前以东部沿海地区城镇高度发达为特征的全国城镇空间结构。因此,沿海开放战略无疑起到了第三次国家层面空间规划的作用。但真正冠以全国城镇体系为名的规划还是以1985、1994以及1999年三个时期的规划和研究为代表。

1.1 1985年提出《2000年全国城镇布局发展战略》

《2000年全国城镇布局发展战略》是1985年国家计委统一部署的国土规划的专题规划,由城乡建设环境保护部牵头完成。规划提出的主要任务是,把国家确定的重大项目规划落实在地域上,把大的建设布局体现出来,把城镇布局、生产力布局和人口布局三者结合起来,促进小城镇发展。规划是战略性的,要求从城市本身条件和客观的经济联系出发,把重点城市点出来,对它们的性质、服务范围、资源条件、发展方向等明确下来,纳入规划。当时考虑要解决的主要问题是,全国范围内城市之间的横向联系薄弱,中心城市的作用没有得到充分发挥;沿海和内陆江河沿岸的城市发展不够快,优越条件没有得到充分利用;另外认为大城市人口膨胀太快。

根据上述任务和问题确定城镇布局方针和原则为,城镇布局与生产力布局,特别是与工业交通建设项目的布局紧密结合、同步协调进行;充分体现控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市的方针;正确处理东、中、西三个地带的关系,逐步建立合理的城镇分布体系;促进城市之间的横向经济联系,使城市逐步建设成为开放型的、多功能的、社会化的经济活动中心。城镇发展目标确定为,2000年城市人口3.6~4亿,占全国人口的30%~33.3%;设市城市数量为600多个。城镇空间布局设想为,以各级中心城市为核心,组成不同规模、不同职能分工的多层次的城镇体系,第一级为全国性和具有国际意义的中心城市(北京、上海、香港),第二级为跨省区的中心城市(广州、武汉、重庆、天津、沈阳、大连、西安、兰州),第三级为省域中心城市,第四级为省辖经济区中心城市,第五级为县域中心城市。

规划还提出了积极的实施建议,主要有建立相关的经济管理体制,发挥中心城市的作用;制订相应的政策措施,新建工矿区都要设镇或市,在税收、信贷、能源供应、土地使用和社会福利等方面要向小城镇倾斜,开征土地使用费,大城市使用费高于小城市,引导城市合理布局;重点项目的选址要和城市布局相结合,重点项目选址应征求规划部门意见。

事后建设部城市规划司对规划实施情况做了总结,认为尽管没有履行正式的上报

和审批程序,但规划仍然发挥了一定的作用。城市化与城市发展目标基本实现,城市布局得到调整,城市的中心职能得到增强,初步形成了以各级中心城市为依托的城市网络体系,沿江、沿海、沿交通干线成为我国城市发展最迅速的地区。交通部、铁道部、国家海洋局等在制订本行业的长远发展规划时,都把《2000年全国城镇布局发展战略》作为重要的参考文献^①。

1.2 1994年全国城镇体系规划的启动和前期研究

1994年3月建设部城市规划司正式向建设部领导建议开展全国城镇体系规划工作。认为党的十四大构筑了社会主义市场经济的基本框架,并进一步明确了我国实现社会主义现代化的目标和部署,从总体上研究跨世纪城市化和空间发展战略的时机已经比较成熟,建议依法组织编制全国城镇体系规划,并按规定报国务院审批,用以指导城市总体规划的修编,为国家有关城市建设和发展决策提供依据。这是1990年《城市规划法》颁布以来第一次正式启动全国城镇体系规划工作。尽管由于多种原因,该项工作并未在当年全面展开,但为这项工作的前期研究却取得不菲业绩,主要有“跨世纪中国城市发展研究”和“陇海—兰新地带城镇发展研究”。需要指出的是,党的十四大确定的社会主义市场经济体制是全国城镇发展的思路进行重新梳理的根本原因,建立新的城镇空间体系是市场经济条件下城市规划工作面临的新挑战。

“跨世纪中国城市发展研究”是建设部“八五”重点科研项目。该研究对第二次世界大战以后世界城镇发展的趋势做了比较全面的分析,对全球化和信息化背景下的城市发展做了相当程度的研究,有针对性地提出了中国城市发展的相关对策。

研究认为随着经济全球化和信息化社会的到来,未来世界城市化出现新的趋势:一是全球城市体系的形成,若干全球信息节点城市将发展成为世界城市,主宰着世界的经济命脉;二是大都市连绵区更具发展活力,从宏观上看城市“大集中小分散”的地域格局将会长久地持续下去,全球聚落将向具有良好气候条件和生存环境质量的地区转化;多极多层次世界城市网络体系将形成,城市的发展越来越依赖于其与全球其他城市的相互作用强度和协作作用程度。

针对全球城市发展的新趋势,研究建议我国应建设若干世界级城市,纳入世界城市体系,培育上海、北京、广州、大连4个国际性城市;重视连绵区的建设,重点形成长江三角洲、珠江三角洲、京津唐、辽中南4个大都市连绵带;构建大都市地区双层地方政府体制,实施县下设市模式;鼓励和推进城市化进程,至2020年城市化率达到60%左右;分区制定城市化发展策略;加强城镇体系规划的宏观调控,建立整体规划的观念,强化政府干预能力等。

应该说,该项研究比较全面地提出了全球化时代我国城镇化总体发展思路,较以往任何关于中国城镇化的研究都更具有时代的特色。将我国城镇的空间结构放到世界

^① 根据建设部城乡规划司张勤同志提供的资料整理。

城市体系中去分析,具有开拓性。尽管研究本身囿于认识阶段,对中西部地区的关注严重不足,但客观地说,这是一次很有价值的研究。

1.3 1999 年全国城镇体系规划的编制

作为一项工作,全国城镇体系规划 1999 年正式启动。至 2004 年提出了一份较为完整的报告。报告从项目背景、城镇化与城镇发展现状、城镇发展战略目标、城镇空间布局规划、城镇发展与交通、资源和环境的协调、实施保障等七个方面对全国城镇化和城镇发展提出了建议。

规划认为我国处于社会经济全面发展的转型期,实施积极的城镇化战略,是实现现代化的保证,是解决当前及以后社会诸多难题的关键。规划的指导思想是:全球化视野,分析世界经济和世界城镇化的发展规律;可持续发展角度,从保护我国重要生态敏感区的角度考虑城镇化的人口迁移和城镇空间布局;区域协调宗旨,积极响应“西部大开发”的国家战略,重点推动中西部地带城市的发展;强调城镇在社会经济发展中的龙头地位,逐步建立空间组织有序的城镇发展网络,支撑国家经济的发展;国民经济和社会发展规划与城市发展相结合、产业布局与城市布局相结合、区域性基础设施与城市布局相结合等。

在城镇空间发展政策上,认为我国城市发展政策要多样化和差别化。提出要重视城镇密集地区的发展,强化大城市的功能,三大地带城镇发展要区别对待。提出培育香港、上海、北京 3 个国际性城市,扶持沈阳、大连、天津、武汉、南京、广州、西安、重庆 8 个区域性特大城市和深圳、厦门 2 个特区城市,扶持哈尔滨等 17 个区域性特大城市和珠海、汕头 2 个特区城市。另外,根据城市的不同属性,将 50 ~ 100 万人的一般大城市分为综合型、工业型、矿业型和交通枢纽型 4 种类型。

在城镇空间布局上提出点(中心城市)、轴(城镇带)、面(3 大地带、12 个城市密集区)相结合的空间结构。其中“点”是国家一级中心城市和重要中心城市,主要包括东北的沈阳、大连、哈尔滨,华北的北京、天津、济南、青岛,西北的西安、兰州、乌鲁木齐,华东的上海、南京、杭州,华中的武汉、郑州、长沙,西南的重庆、成都、昆明,华南的香港、广州、澳门、深圳、厦门等城市。“轴”是指国家一级、二级轴线,一级轴包括沿海岸线、京广铁路、包兰—宝成一成昆铁路沿线 3 条纵向轴,长江沿线、陇海—兰新铁路沿线 2 条横向轴,二级轴包括京沪—沪杭甬铁路沿线,哈大、京沈铁路沿线,京九铁路沿线。“面”指国家层面的城市密集地区,包括东部地区的长江三角洲、珠江三角洲、京津唐、辽中南、松嫩平原、山东半岛、闽东南,中部地区的江汉平原、中原地区、湘中地区,西部地区的四川盆地、关中地区等 12 个城市密集地区。

在规划的实施方面,报告提出了采取积极的城镇发展政策、发展小城镇、对西部地区城镇建设指导、节约城市用地、改革户籍制度等项措施。

这份报告考虑了我国城镇化和城镇发展的诸多方面,特别关注了西部大开发的国家政策和小城镇的发展。但客观地说,规划对新形势下我国城镇化的背景以及城镇发展的制约条件、产业发展政策缺少较为深入的分析,空间政策上重点扶持西部、大力

发展小城镇的思路也缺乏足够的支撑。但不管怎么说,这是一次很有价值的实践。

2 全国城镇体系规划的现实情况

2005年4月作为建设部“保持共产党员先进性教育”的成果之一,新一轮全国城镇体系规划重新启动。经过一年半的工作,完成了人口、产业等10个专题的研究,两次正式征求31个省市自治区和14个相关部委的意见,广泛听取经济、社会、环境和规划等方面专家的意见,并于2006年4月通过了专家论证,2006年7月通过第三十三次城市规划部际联席会议的审查,2006年底完成全部成果,2007年1月正式上报国务院。

2.1 新一轮规划的编制背景

党的十六届三中全会科学发展观的提出是新一轮规划的主要政策背景。在科学发展观的指导下,如何落实“五个统筹”,走具有中国特色的健康城镇化道路是规划自始至终探索的核心问题。

2005年9月,中央政治局以“国外城市化发展模式和中国特色的城镇化道路”为题举行了第25次学习会。胡锦涛总书记在总结讲话中明确提出了我国要走健康城镇化的道路的要求。指出要按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则,努力形成资源节约、环境友好、经济高效、社会和谐的城市发展新格局。并要求坚持城镇化发展与人口、资源、环境相协调,走可持续发展、集约式的城镇化道路。走健康城镇化的道路是新时期国家发展政策的需要。

2006年3月全国人大十届四次会议通过《国民经济和社会发展第十一个五年规划》,规划中提出要提升城镇群和中心城市的综合承载能力,以城市群作为推进我国城镇化的主体形态,逐步形成以沿海及京广京哈线为纵轴,长江及陇海线为横轴的空间格局。落实这一规划以及自20世纪80年代以来中央政府先后提出的东部地区率先发展、西部大开发、振兴东北老工业基地、中部崛起等宏观区域政策都要求现行的城镇化和城镇发展方针在新时期进行相应的全面调整。

此外,2005年我国城镇化水平已经达到42.9%,正处于城镇化快速发展阶段。面临着城乡差别过大、地区发展不平衡、土地资源浪费、生态环境恶化、历史文化遭到破坏等许多矛盾。就全国层面的城镇发展来看,大中小城市体系不明、城镇群发展缺乏指引等问题,已经对城乡协调发展、区域协调发展和各类资源的有效利用产生了严重的不利影响。以若干省域城镇体系规划为例,由于相互之间缺乏协调,整个国家城镇空间组织十分混乱,既存在大都市连绵区、区域中心城市与其腹地缺乏紧密联系的问题,也存在内陆各省区过于注重省域内空间结构的完整性,忽视整个大区域的协调等问题。

总体来看,落实中央政策的有关要求,顺应国家发展思路的重大转变,迎接城镇化发展的挑战,解决当前城镇发展中的突出问题,都要求对我国的城镇化战略和全国城镇体系提出新的规划。

2.2 新一轮规划的工作思路

本次规划的工作思路是,通过分析国际政治经济发展的新格局、未来15年我国人口迁移的新趋势和国家产业发展的新动态,提出我国城镇化和城镇发展的需求;通过自然地理和土地、水资源、生态环境等方面的条件分析,指出我国城镇化和城镇发展的可能。按照因地制宜的原则,提出我国城镇化的政策要求以及全国城镇的空间结构,以期实现健康城镇化的总目标。技术上的突出特点是资源环境分析前置,人口、产业和城镇发展分析紧密相连,充分体现国家宏观规划的政策与科学属性。

规划的指导思想是,以科学发展观为指导,坚持城镇化与人口、资源、环境相协调,坚持城镇集约紧凑可持续发展;坚持走多样化的城镇化道路,因地制宜地制定城镇化战略及相关政策措施,发挥城镇群、中心城市在一定区域范围内的辐射和带动作用,促进大中小城市和小城镇协调发展;提高城市综合承载能力,优化城镇空间布局,增强城镇综合服务功能,引导农村富余劳动力有序转移;加强和改善政府对城镇化的宏观调控,发挥城乡规划的综合调控作用,将规划作为引导城乡发展建设的重要公共政策。

2.3 新一轮规划的主要技术内容

2.3.1 以健康城镇化为目标,提出积极稳妥的城镇化战略

城镇化是农村人口向城市的迁移过程,城镇化与工业化互为因果,城镇化受人居环境条件的制约。本次规划以人口、产业和人居环境条件三方面的研究为基础,综合分析我国资源环境条件、城乡人口分布特点和转移趋势、产业发展的趋势,以此来优化城镇空间结构和布局,引导人口有序转移。

研究认为我国地域辽阔,自然地理条件差异很大,存在不同的城镇发展适宜程度。尽管我国有960万平方公里的土地,但适宜城镇建设的国土面积仅占19%,其中还有一半以上是耕地,真正可用于城镇建设的用地不到9%,这是我国人居环境建设的基础(图1)。

研究认为到2033年左右,我国人口总量将达到峰值15亿人,并将先后迎来总人口、劳动年龄人口、老年人口的三大高峰期。未来15到20年人口流向仍然遵循由农村流向城市、由落后地区流向相对发达地区、由中小城市流向大中城市的基本规律。城镇群和各地区中心城市将是吸纳人口的主要空间载体。

研究认为随着我国工业化的进程,未来二十年我国将形成京津冀、长江三角洲、珠江三角洲、辽中南、成渝等五大城市经济区和哈大齐、长吉、山东半岛、海峡西岸、中原、关中、江汉平原、湘东、北部湾、天山北麓等十个人口—产业集聚区。这些产业集中的地区也将是城镇重点发展的地区(图2)。

在上述诸多分析研究的基础之上,规划提出应按照资源环境条件、产业发展和人口迁移趋势合理布局城镇,以提高城镇化质量为重点,循序渐进地推进城镇化发展。预计未来15年我国城镇化水平将进一步提升,速度会稳定在年均增长0.8~1个百分点,到2025年左右步入低速、稳定的发展时期。2010年城镇化率为46%~48%,2020年城镇化率为56%~58%。

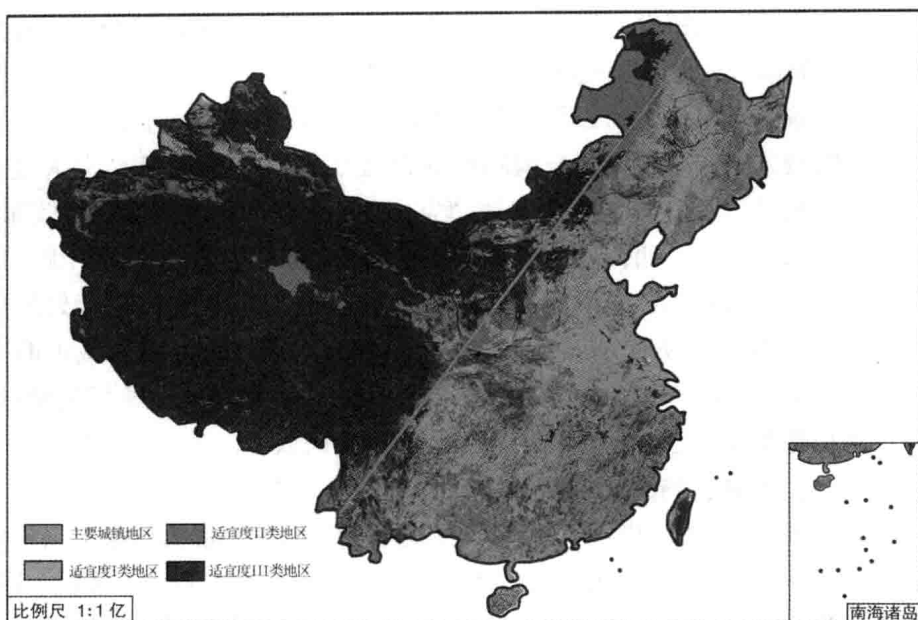


图1 人居环境条件分析示意图

资料来源：全国城镇体系规划（2006～2020），建设部。

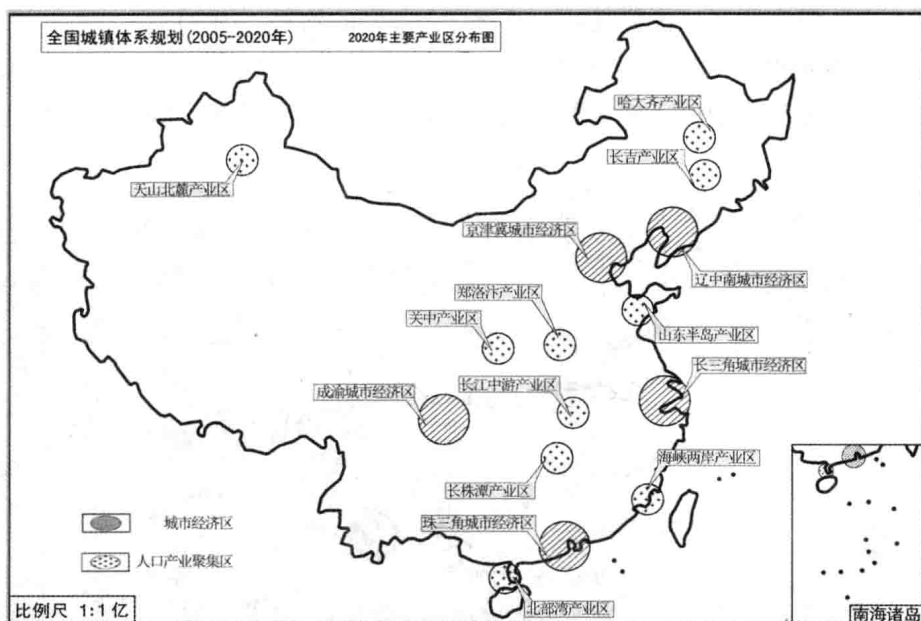


图2 2020年全国产业空间分布示意图

资料来源：全国城镇体系规划（2006～2020），建设部。

2.3.2 立足东中西的多样化城镇化政策

规划从我国地域辽阔，发展不平衡的国情出发，根据各地经济社会发展水平、区位优势特点、资源禀赋和环境基础，依据“十一五”规划提出的国家区域发展总体战略，首次分别提出东部、中部、西部和东北地区的城镇发展政策，旨在引导各地区因地制宜