

住房和城乡建设部城乡规划司 编  
中国城市规划设计研究院

# 全国城镇体系规划

(2006-2020年)



商務印書館

# 全国城镇体系规划

(2006-2020 年)

住房和城乡建设部城乡规划司  
中国城市规划设计研究院 编



YZLI0890122584

商务印书馆

2010 年 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

全国城镇体系规划(2006-2020年)/住房和城乡建设部城乡规划司,中国城市规划设计研究院编. —北京:商务印书馆,2010

ISBN 978-7-100-07265-6

I. ①全… II. ①住…②中… III. ①城镇-城市规划-研究-中国-2006-2020 IV. ①TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 117903 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

全国城镇体系规划(2006-2020年)

住房和城乡建设部城乡规划司 编  
中国城市规划设计研究院

---

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-07265-6

---

2010年12月第1版

开本 880×1240 1/16

2010年12月北京第1次印刷

印张 28

定价: 185.00 元

# 《全国城镇体系规划》编写人员

主 编 汪光焘

副主编 仇保兴 陈晓丽

编委会成员 唐 凯 孙安军 李晓江 陈 锋 王 凯  
张 勤 吴建平 李 迅 邵益生

编写人员(以姓氏笔画为序)

|     |     |     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 门晓莹 | 卫 琳 | 王 凯 | 王晓东 | 叶裕民 | 付殿起 | 庄大方 |
| 刘长岐 | 尧传华 | 李文彬 | 孙安军 | 李 枫 | 李晓龙 | 朱才斌 |
| 朱思诚 | 宋兰合 | 吴建平 | 陈景进 | 张 兵 | 张 勤 | 郑文良 |
| 周 乐 | 赵一新 | 赵永革 | 郝天文 | 胡天新 | 唐 凯 | 徐 泽 |
| 徐 辉 | 曹传新 | 彭小雷 | 彭实铖 | 傅 爽 | 蔡力群 | 樊 杰 |

## 专 题

专题一 我国人口流动与城镇化研究

中国人民大学 叶裕民 等

专题二 我国未来产业发展与社会经济空间布局研究

中国科学院地理科学与资源研究所 樊杰 等

专题三 我国生态环境支撑条件与城镇发展空间布局研究

中国科学院地理科学与资源研究所 庄大方 等

专题四 我国水资源条件研究

中国城市规划设计研究院 宋兰合、袁少军、张桂花 等

专题五 我国城镇群发展研究

中国城市规划设计研究院 徐泽、徐辉 等

专题六 综合交通运输规划研究

中国城市规划设计研究院 赵一新、周乐、张宇、苗彦英、朱胜跃 等

专题七 城乡建设用地调控目标与途径研究

住房和城乡建设部 中国城市规划设计研究院 张勤、王凯、  
李枫、徐泽、陈景进 等

专题八 村镇发展与新农村建设研究

中国城市规划设计研究院 陈明、彭实铖、徐辉 等

专题九 国外国家级空间规划的编制与实施

中国城市规划设计研究院 胡天新 等

# 科学编制全国城镇体系规划 促进大中小城市和小城镇协调发展

——写在《全国城镇体系规划(2006-2020年)》出版之时

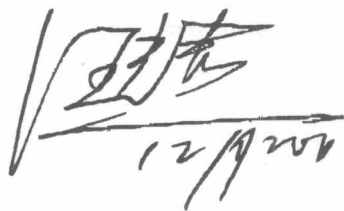
全国城镇体系规划是城乡规划中最顶层的法定规划,是关于全国城镇发展和城镇空间布局的统筹安排,是积极稳妥推进城镇化的重要政策依据,也是各地制定省域城镇体系规划和城市总体规划的依据。2007年10月28日,第十届全国人大常委会第三十次会议通过了《中华人民共和国城乡规划法》,并由中华人民共和国胡锦涛主席第七十四号令公布,于2008年1月1日起施行,将全国城镇体系规划作为城乡规划的重要组成部分,确定了法定地位。

自1993年以来,随着我国经济社会发展和经济体制改革深入,根据国务院的要求,开始形成省域城镇体系规划并由国务院审批。之后,建设部在技术层面上不断开展全国城镇体系规划的前期研究。1998年国务院领导同志要求加强城乡规划工作,并于1999年召开了全国城市规划工作会议,对城乡规划工作包括城乡规划立法提出了明确要求。自1998年建设部正式启动全国城镇体系规划编制工作,安排由中国城市规划设计研究院组织调研、编写提纲,部务会议听取汇报。2001年底,我担任建设部部长之后,针对城镇发展中存在的突出问题,党中央、国务院专门听取有关城乡规划建设工作的汇报,将城乡规划放在突出的位置,要求建设部会同国务院有关部门抓好城乡规划的编制和实施工作。2005年9月,胡锦涛总书记在主持中央政治局第二十五次学习时要求“要加快全国城镇体系规划的编制”,引导城镇化健康、协调、可持续发展。我与部里同志一道,在总结过去工作的基础上,认真学习党和国家对城乡规划建设工作的新要求,深入分析城乡规划编制工作面临的新形势、新情况和存在的问题。一是贯彻落实十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制的决定》。《决定》对城乡规划的编制和管理带来深刻影响。市场经济强调市场对资源配置的作用,强调价值规律,使城乡规划的实施机制与计划经济体制根本不同。二是贯彻落实中央《关于国民经济和社会发展第十一个五年规划建议》。《建议》明确提出,坚持大中小城市和小城镇协调发展,提高城镇综合承载

能力,积极稳妥地推进城镇化。强调要把城市群作为推进城镇化的主体形态,发挥对经济发展的带动和辐射作用,加强区内城市的分工协作和优势互补,增强城市群的整体竞争力。三是中央提出坚持统筹城乡经济社会发展的基本方略,贯彻“工业反哺农业、城市支持农村”的方针,在积极稳妥推进城镇化的同时,扎实稳步推进新农村建设。四是依法科学编制和按程序审批城镇体系规划也提到议事日程。各地按照中央的要求,加快了省域城镇体系规划的编制。国务院已经批准了数省(区、市)城镇体系规划。五是《城乡规划法》立法进程进一步加快。城乡分割立法的格局正在调整,总结城市规划和村镇建设管理条例,统一制定城乡规划法已是历史客观要求。在这种形势背景下,建设部积极转变观念,统一思想认识,确立了坚持统筹城乡发展、促进区域协调、完善市场机制、扩大对外开放,坚持立足于节约资源、保护环境为前提的编制全国城镇体系规划的指导思想和原则。深入论证全面体现“十一五”规划纲要关于大中小城市和小城镇协调发展,充分体现城市、镇发展与新农村建设协调发展,以及省区市间经济社会协调发展的要求,全面启动了《全国城镇体系规划(2006-2020年)》(以下简称“《规划》”)的编制工作。

组织编制全国城镇体系规划,坚持从科学论证着手,坚持“政府组织、部门合作、专家领衔、公众参与”的组织方式和原则,坚持与总结执行已批准的省域城镇体系规划、城市总体规划和全国小城镇规划相结合,坚持与开展新农村建设相结合。在工作部署上,首先是调查研究和专题论证,对涉及城镇化和城镇发展的人口、资源环境条件、产业和城镇空间发展等重要问题进行了深入的研究,认真梳理了经国务院审批的省域城镇体系规划、直辖市总体规划,吸纳了全国公路、铁路、民航等专项规划的成果,充分听取了各方面专家和各省、自治区、直辖市城乡规划行政主管部门的意见,并组织专家制定《全国城镇体系规划纲要》,开展对《纲要》对《规划》成果进行论证。在此基础上编制完成了《全国城镇体系规划(2006-2020年)》。在《规划》编制的全过程中,建设部与有关省、区、市加强合作,积极探索,继2002年与广东省启动并完成了《珠江三角洲城镇群协调发展规划》,之后与福建、浙江、广东、江西联合制定了《海峡西岸城镇群规划》,与北京、天津、河北联合制定了《京津冀城镇群协调发展规划》,与重庆、四川联合开展了《成渝城镇群规划》,深化落实“十一五”规划有关城镇化发展的要求。《规划》成果于2006年7月经“城市规划部际联席会议”审议通过,并经部常务会议讨论同意,于2007年1月11日将《规划》成果上报国务院。这是我国第一部由建设部负责组织,国务院有关部门共同协作,地方政府合力支持完成的法定规划,而且成果已经在实际工作中发挥了重要的作用,成为各地编制新一轮省域城镇体系规划、城市总体规划的重要依据。

随着经济全球化趋势和科技进步、信息化速度的加快,进一步提高我国城镇化水平和城镇群国际竞争力是摆在我国面前的重大课题。科学编制全国城镇体系规划,是城镇化发展的客观要求,是城乡建设部门的重要职责。中央“十二五”规划建议强调,完善城市化布局和形态。按照统筹规划、合理布局、完善功能、以大带小的原则,遵循城市发展规律,以大城市为依托,以中小城市为重点,逐步形成辐射作用大的城市群,促进大中小城市和小城镇协调发展。时光荏苒。当前,国家正在组织制定第十二个五年规划,各地都在按照中央的要求研究部署城镇化发展战略。希望《全国城镇体系规划》的出版能够为中国特色城镇化和现代化建设作出更大的贡献。并且特别期望按照全国人大常委会审议通过实施的《中华人民共和国城乡规划法》要求,有一部由国务院批准的《全国城镇体系规划》版本,标志我国走向全面建设小康社会的全国城乡统筹、区域协调、社会公平、共同富裕的城市、镇、乡村协调发展的布局规划。

A handwritten signature in black ink, followed by the date "12/1/2011" written below it.

# 内 容 概 要

## （一）城镇发展策略和目标

要坚持“城乡统筹、区域协调、功能完善、集约发展、社会和谐、安全高效、文化昌盛、人居环境良好”的城镇发展策略。

近期(2006-2010 年)城镇发展要按照《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》的要求,转变增长方式,优化布局,提升质量,强化管理,初步实现健康城镇化;远期(2011-2020 年)城镇发展要与国家中长期规划相协调,切实提高城市的服务功能和综合承载能力,显著提高城乡人居环境质量,实现经济发达、就业充分、文化繁荣、资源节约、环境适宜、社会和谐、基础设施高效、城乡和区域协调、大中小城市和小城镇协调发展的新格局。

## （二）发展规模

### 1. 城镇化水平和城镇人口规模

本研究认为近 20 年内我国经济发展仍将保持较强的动力,城镇化水平将进一步提高,针对我国城镇化发展的形势和面临的问题,要积极稳妥地把握城镇化速度,重点提升城镇化质量,防止速度过快,超越社会经济发展阶段和城镇吸纳能力,加剧资源环境压力。

本研究根据我国未来总人口发展趋势和城乡人口结构变化趋势,以及产业结构调整与劳动力转移的关系,预计到 2020 年以前我国城镇化水平以年均提高 0.8-1 个百分点为宜。按照这样的发展速度,2010 年和 2020 年城镇化水平分别达到 47%和 56%-58%,城镇人口分别达 6.4 亿和 8.1 亿-8.4 亿人,平均每年转化和吸纳农村人口 1 500 万左右。

### 2. 建设用地规模

根据对我国土地开发利用条件的综合分析,我国适宜城镇发展的地区占国土总面积的 19%左右,而这些地区总体上耕地资源较为富集,人地矛盾相对突出,实际可建设用地资源占国土面积 9%左右,十分宝贵,因此必须强调城镇集约紧凑发展。城镇化过程中,随着城乡人口构成的变化,城镇和乡村居民点建设用地结构不断调整。在城镇建设用地比例提升的同时,城乡人均占有建设用地减少,逐步从以乡村居民点建设用地为主的比较粗放的土地利用方式转向以城镇建设用地为主的更为集约的土地利用方式。

本规划综合分析土地资源条件和城乡建设用地需求变化趋势,提出应控制城镇和乡村居民

点建设用地<sup>①</sup>增长速度,提高集约利用水平,优化用地结构,2010年和2020年城镇建设用地的控制目标分别为8.24万平方公里和11.08万平方公里,2006年到2010年平均每年增加2920平方公里,2011年到2020年平均为每年2840平方公里左右。

城镇建设用地与乡村居民点建设用地分别占总用地的比例,从2005年的31%和69%,过渡到2010年的37%和63%,2020年实现城乡用地比例相当。人均占有城镇和乡村居民点建设用地从现状的165平方米下降到2020年的154平方米左右。

实现上述目标,首先,必须严格执行《城市用地分类与规划建设用地标准 GB137-1990》和《村镇规划标准 GB50188-93》确定的建设用地规划控制标准,控制新增城镇和乡村居民点建设用地,“十一五”期间要把城镇建设用地的年均增长率控制在4%以内,2011-2020年期间力争控制在3%以下;其次,必须根据城镇化过程中城乡建设用地动态调整的特点,通过划定许可建设区域和禁止建设区域,严格保护基本农田,统筹城镇和乡村居民点建设用地管理,禁止以租代征等违法占地行为;第三,要严格乡村居民点建设管理,加强对农民建房的规划引导,控制一户多宅现象的蔓延;第四,要适应农村人口减少的趋势,优化乡村居民点布局,提高村庄、集镇的集聚水平,做好空心村的土地整理和复垦,逐步实现乡村居民点建设用地的腾退<sup>②</sup>。由于我国建设用地利用水平、用地结构和城镇化发展机制存在较大的区域差异,各地要根据上述目标和原则,因地制宜地提出控制建设用地增长的实施方案。

### (三) 城镇空间发展战略

根据我国地域辽阔,各地区由于经济发展水平、区位条件、人口密度、民族传统、资源禀赋和环境基础不同,城镇化发展机制和发展阶段存在较大的区域差异的国情特征,本规划本着既要整体协调又要体现地方特色的原则,从分层调控、分区指导和突出重点三个方面提出了国家城镇发展的空间战略。

在分层调控方面,提出在宏观上要以协调发展为重,在中观上要以集聚发展为重,在微观上要以紧凑发展为重。一是要因地制宜地组织多样化的城镇体系,充分发挥城镇对区域经济社会发展的辐射带动作用;二是要引导城镇群协调发展,促进人口和产业的空间集聚;三是要实行空间开发控制,促进城镇紧凑布局、集约发展,转变增长方式。我国的资源环境条件和人口分布特点决定了我国必须走集中发展的城镇化道路。东部、中部和东北地区是人口和耕地资源集中分布的地区,人多地狭,又要避免占用耕地,城镇发展必须进一步强调集中、紧凑;西部地区虽然地广人稀,但是生态环境脆弱,水资源分布不均匀,人口和非农产业发展应向条件适宜地区集中。

<sup>①</sup> 城镇和乡村居民点建设用地包括设市城市、建制镇(含县城)、集镇和村庄建设用地。一般将设市城市和建制镇建设用地称为城镇建设用地,将集镇和村庄建设用地称为乡村居民点建设用地。

<sup>②</sup> 目前,我国乡村人口7.45亿,人均建设用地199平方米,是城镇人均建设用地的1.69倍。按照预期的城镇化发展目标,2020年,我国乡村人口将减少到6.2亿-6.5亿。如果不采取措施腾退乡村居民点建设用地,即使扣除15%左右的乡村人口实现就地城镇化,2020年乡村人均建设用地仍将为206平方米。

在分区指导方面,按照“十一五”规划确定的区域发展总体战略,提出东部地区要按照“鼓励东部地区率先发展”的要求,把提高城镇化质量放在首位,加快三大重点城镇群的升级发展和资源整合,同时切实提高城乡公共服务水平;中部地区要按照“促进中部地区崛起”的要求,大力培育城镇群和区域中心城市,提高城镇群的人口吸纳能力,同时加大对县城、中心镇基础设施建设的支持,推动农村人口本地就业转移;西部地区要按照“推进西部大开发”的要求,推行生态环境保护优先的集中式城镇化发展战略,加快培育区域增长极,重点发展县城、工贸和旅游型小城镇,引导生态脆弱地区人口合理布局 and 有序转移;东北地区要按照“振兴老工业基地”的要求,提升城市的服务功能,促进老工业基地和资源型城市经济转型与产业振兴。

在突出重点方面,本规划立足中央事权,把重点城镇群和城镇群,跨省界城镇发展协调地区,重要江河流域、湖泊地区和海岸带等在提升国家参与国际竞争的能力、协调区域发展和资源保护方面具有重要战略意义的地区作为国家调控城镇化与城镇发展的关键地区,分别提出发展要求、协调内容和协调对策。

#### (四) 城镇体系空间组织

根据城镇空间发展战略,本规划提出,以城镇群为核心,以促进区域协作的主要城镇联系通道为骨架,以重要的中心城市为节点,形成“多元、多极、网络化”的城镇空间格局。

强调“多元”的目的是,适应我国城镇化发展的地域差异特征,不同资源条件、不同发展阶段、不同发展机制和不同类型的区域,要因地制宜地制定城镇空间组织方式和发展模式。

强调“多极”的目的是,充分发挥各级各类中心城市的辐射带动作用,完善中心城市的综合服务功能,依托不同类型、不同层次的城镇群和中心城市,带动不同区域发展,落实国家区域协调发展总体战略。本规划按照城市在国家和区域中的地位与作用,分为国家中心城市、区域中心城市、地区中心城市和县域中心城市四个层次。其中,国家中心城市(包括北京、天津、上海、广州、重庆)和区域中心城市,是国家城镇体系的骨干。随着我国城镇化水平的不断提高,城镇区域化、区域城镇化的趋势日益明显。国家中心城市和绝大多数区域中心城市都不再是孤立的城市,而是以一个或多个核心城市为中心,大中小城市共同发展的城镇群体。以国家中心城市为核心,形成沿海地区的京津冀、长江三角洲、珠江三角洲三个重点城镇群和内陆地区具有区域重大影响力的成渝城镇群;以区域中心城市为核心,形成或正在形成多个城镇群。这些地区是推动国家城镇体系不断优化升级的关键地区,在国家经济社会发展中发挥着重要作用。由于城镇密集,发展迅速,资源环境问题最突出,这些地区在城市功能、空间布局和基础设施建设等方面协调发展的要求也最迫切,国家要加强对这些地区城镇化和城镇发展的规划与引导。

强调“网络化”的目的是,把连通各级中心城市的交通通道作为城镇体系空间组织的重要组成部分,增进中心城市之间的联系,促进要素的流动,更好地发挥城镇的辐射带动作用;促进城镇集聚,发挥城镇与基础设施在空间布局上的聚合效应。本规划提出重点推进“一带七轴多通道”的城镇网络化发展体系。

## （五）村镇发展建设

促进农村人口向城镇有序转移,充分发挥城镇对农村发展的辐射带动作用,是健康城镇化的重要内容。

目前,我国有 2.1 万个集镇和 313.7 万个村庄,平均人口规模分别为 2 500 人和 250 人。2020 年,我国在农村居住和生活的人口大约为 6.1 亿-6.4 亿,按照目前村庄和集镇的平均人口规模保守地估计,2020 年我国集镇和村庄大约比现状减少 70 万个。未来随着农村人口的转换和迁移,农村居民点的发展途径主要有以下四点:一是城市周边的集镇、村庄在中心城市的发展过程中成为中心城市的组成部分;二是随着农村非农产业的发展,以集镇为主体的地区将自主发展成为新的城镇;三是在继续保留传统的农村景观和风貌的基础上,通过健全公共服务设施,成为新型的农村社区;四是由于人口的迁出,一些乡村发展缓慢甚至凋敝,应逐步加大对这些村庄的腾退与整治力度。村庄的发展与整治是一个持续、渐进的客观过程,因此城乡规划建设需要因地制宜地引导,切忌大拆大建。

本规划按照中央关于社会主义新农村建设的战略部署,根据城镇化过程中农村居民点演化的特点,提出了对村镇发展建设的规划要求。一是要根据城镇化过程中乡村人口减少的趋势,优化乡村居民点布局,促进村镇适度集聚。积极发展重点镇和中心村,提高村镇的集约用地水平。二是要着力推进城市基础设施向村镇延伸,以村镇重大项目为抓手,整合人力、财力和物力,推动城镇社会服务事业向乡村地区延伸;应根据地区特点因地制宜地制定村庄建设与设施配套标准。三是要根据村镇生态资源环境条件、经济发展水平和区位条件,结合城镇化过程中乡镇和农村居民点演化的特点,按照提升型、拓展型、整治型、保护型等分类引导原则引导村镇建设。

促进乡村人口的适度集聚,不仅有利于合理配置建设用地,实现集约紧凑发展,而且有利于提高农村公共服务设施建设的效益,降低农村现代化的成本。

## （六）城镇发展支撑体系及资源和生态环境保护

城市是一个复杂的综合体,城市发展离不开综合交通体系、市政公用设施、社会服务设施、城市公共安全体系和土地、水、电力等重要资源能源,也离不开优良的生态环境条件。本规划综合分析城镇发展需要和资源环境的可能条件,以相关部门规划成果为基础,提出了交通等基础设施和公共安全体系建设、资源与生态环境保护的规划对策。

在综合交通系统方面,本规划明确要以交通枢纽城市为节点,加强铁路、公路、航空、水运等各类交通方式之间的有机衔接,建立全国综合交通体系,增强中心城市对区域发展的辐射和带动作用。本规划依据城市在国家公路网、铁路网和民用航空网络中的功能定位,确定了北京—天津、上海、广州—深圳、重庆—成都、武汉、西安、沈阳、郑州和兰州 9 个一级交通枢纽城市和 20 个二级综合交通枢纽城市。

本规划提出要加强城镇发展空间的管理和调控,优化资源配置。2020 年以前缺水地区城市新增用水量的 50%以上要通过节水来解决,同时人均综合用水量应逐步降低,水资源稀缺地区城市要率先建设成为节水型城市。

### (七) 省域城镇发展指引

为了加强全国城镇体系规划与省域城镇体系规划、城市总体规划的衔接,落实全国城镇体系规划确定的城镇发展战略和发展要求,加强对下一层次规划的指导,本研究以 31 个省(自治区、直辖市)为单元,分别提出了规划指引。规划指引的内容包括城镇化发展目标,重点发展与管理的地地区和城市,跨省域协调发展的地区和需要协调的内容,以及对规划期内重大基础设施建设的建议等。

# 目 录

科学编制全国城镇体系规划 促进大中小城市和小城镇协调发展

内容概要

## 第一部分 全国城镇体系规划总报告

|                        |    |
|------------------------|----|
| 引 言 .....              | 3  |
| 第一章 中国城镇发展的条件与趋势 ..... | 4  |
| 第二章 城镇发展策略、目标与规模 ..... | 28 |
| 第三章 城镇化空间战略 .....      | 33 |
| 第四章 城镇体系与城市发展 .....    | 45 |
| 第五章 镇、乡和村庄布局与建设 .....  | 51 |
| 第六章 城镇发展支撑体系 .....     | 55 |
| 第七章 资源的节约保护与利用 .....   | 68 |
| 第八章 生态保护与环境污染防治 .....  | 73 |
| 第九章 省域城镇发展指引 .....     | 79 |
| 名词解释 .....             | 95 |

## 第二部分 全国城镇体系规划专题报告

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 专题一 我国人口流动与城镇化研究 .....          | 99  |
| 专题二 我国未来产业发展与社会经济空间布局研究 .....   | 123 |
| 专题三 我国生态环境支撑条件与城镇发展空间布局研究 ..... | 161 |
| 专题四 我国水资源条件研究 .....             | 231 |
| 专题五 我国城镇群发展研究 .....             | 265 |
| 专题六 综合交通运输规划研究 .....            | 297 |
| 专题七 城乡建设用地调控目标与途径研究 .....       | 325 |
| 专题八 村镇发展与新农村建设研究 .....          | 353 |
| 专题九 国外国家级空间规划的编制与实施 .....       | 389 |

## 第一部分

# 全国城镇体系规划总报告



# 引言

全国城镇体系规划<sup>①</sup>是统筹安排全国城镇发展和城镇空间布局的宏观性、战略性的法定规划,是引导城镇健康发展的重要政策依据,也是编制、审批省域城镇体系规划和城市总体规划的依据。为加强中央政府对全国城镇空间发展的引导和调控,落实党的十六大提出的城镇化发展战略,深化“十一五”规划对城镇化和城镇发展的各项要求,2005年,建设部依法组织编制了《全国城镇体系规划(2006-2020年)》。为编制好规划,在住房和城乡建设部的直接组织下,中国城市规划设计研究院联合中国科学院地理科学与资源研究所、中国人民大学等多家学术机构开展了《全国城镇体系规划》研究。

本研究的基本出发点为:一是以科学发展观为指导,坚持城镇化发展与人口、资源、环境相协调,转变城市发展模式,合理集约利用土地、水等资源,走可持续发展道路;二是坚持走多样化的城镇化道路,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,促进城乡统筹和区域协调;三是以提高城市综合承载能力为宗旨,优化城镇的空间布局,增强城镇综合服务功能,改善人居环境,以带动农村富余劳动力有序转移。

本研究主要包括以下几方面内容:一是针对我国城镇化发展的阶段特点和当前发展建设中的突出问题,研究提出我国走健康城镇化道路的总战略、目标,确定城镇发展规模;同时,在充分认识我国人口和城镇发展条件基础上,提出全国城镇化空间发展战略、城镇化政策分区指引。二是按照“循序渐进、节约土地、节约资源、保护环境、集约发展、合理布局”的原则,在空间上落实和协调国家发展的各项要求,研究重点地区发展指引;从转变城镇发展模式出发,研究城镇体系空间组织、城市发展指引;从建设社会主义新农村出发,研究镇、乡和村庄的布局与建设原则。三是研究各项设施和资源的空间配置与生态环境保护要求,主要包括:研究支撑城镇与区域协调发展的综合交通、社会基础设施和市政基础设施配套要求,研究土地、水资源、能源和港口岸线资源的配置要求;同时研究城镇的生态环境保护和环境防治,以促进城镇与自然的协调发展。四是在总结归纳以上研究内容基础上,提出分省域发展指引,提出分层次的空间开发管制要求。

本研究的期限为2006-2020年,近期为2006-2010年。

---

<sup>①</sup> 全国城镇体系应该包括港澳台地区的城市,本研究的范围重点是大陆地区。港澳台地区的城市具有较高的国际化程度,对于我国的城镇发展具有重要意义,在《大珠江三角洲城镇群协调发展规划研究》以及《海峡西岸城市群协调发展规划》中对这些城市的发展做过相关分析。本研究不做论述。

# 第一章 中国城镇发展的条件与趋势

## 一、城镇发展的宏观背景

### (一) 经济全球化的挑战

21 世纪的头 20 年是我国发展的重要战略机遇期,发展是主旋律。在经济全球化背景下,新一轮的国际产业转移浪潮中,我国有望并应该在全球生产、贸易、金融、科技、文化的重新构建中争取主动,提高我国的国际竞争力和综合国力。经济全球化要求我们建设具有国际竞争力的城市与城市地区也要求我们加强国内的产业布局与地区分工,推动各地区与城市尽快融入全球经济体系。

经济全球化背景下,国际性城市(如香港)构成了全球城市体系的核心,起到对区域经济乃至世界经济组织、控制和管理的职能。我国的北京、天津、上海、广州等城市随着近年来国际机构和跨国组织,以及国家重要企业总部的进一步集聚,逐步具备国际性城市的雏形,围绕这些城市形成的京津冀、长江三角洲和珠江三角洲等重点城镇群将逐步成为我国参与国际竞争的主体。未来 20 年里这些核心城市及其地区将在很大程度上决定我国的国际竞争力和在世界经济、政治、文化格局中的地位。

经济全球化背景下,区域经济一体化态势显现。我国从长远发展战略角度出发,近年来进一步加强了与周边地区的合作。多种国际区域合作组织的建立改善了我国的周边环境,推动了我国陆路对外交通和能源进口通道的建设。东北、西北、西南的陆路口岸城市正逐步从单纯的边境贸易站点向大规模、规范化、集约化的陆疆国际转口贸易流通中心、国际交通运输枢纽节点和外向型加工制造业基地转变。我国与周边区域的多边合作组织的建立,要求我们积极构建面向两个市场、利用两种资源的城镇空间结构。

我国正积极加强与亚太经济合作组织、上海合作组织、东南亚经济联盟、大湄公河次区域组织等国际区域合作组织成员国的合作,并积极推动中国—东盟自由贸易区、中亚自由贸易区和中日韩自由贸易区的建立。在此背景下,以经济特区和大连、唐山、青岛、宁波、福州等为主的沿海开放城市,以满洲里、凭祥、二连浩特、阿拉山口、绥芬河等陆路口岸为主的地区或城市将加快发展的步伐。特别地,随着陆路口岸对外交通网络的进一步完善,外向型加工制造业的发展以及陆路能源通道的建设,重要陆路口岸地区及其所依托的中心城市对于边疆地区的开发和维护国家稳定的战略意义凸显(图 1-1-1,图 1-1-2)。