

Approaching to the Integrated Urban  
and Rural Planning

# 走向整合的城乡规划

——城乡统筹视野下  
城乡规划的改革研究

“城乡统筹视野下城乡规划的改革研究”课题组 著

中国建筑工业出版社

住房和城乡建设部2011年科学技术项目计划研究  
项目编号：2011-R2-7

# 走向整合的城乡规划 ——城乡统筹视野下 城乡规划的改革研究

“城乡统筹视野下城乡规划的改革研究”课题组 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

走向整合的城乡规划——城乡统筹视野下城乡规划的改革研究 / “城乡统筹视野下城乡规划的改革研究” 课题组著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2013.1

ISBN 978-7-112-15096-0

I. ①走… II. ①城… III. ①城乡规划—研究—中国  
IV. ①TU984.2

中国版本图书馆CIP数据核字 (2013) 第023225号

责任编辑: 焦 扬 陆新之

责任校对: 党 蕾 刘 钰

## 走向整合的城乡规划

——城乡统筹视野下城乡规划的改革研究  
“城乡统筹视野下城乡规划的改革研究” 课题组 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  
北京锋尚制版有限公司制版  
北京中科印刷有限公司印刷

\*

开本: 880×1230毫米 1/16 印张: 22 1/2 字数: 558千字  
2013年4月第一版 2013年4月第一次印刷

定价: 98.00元

ISBN 978-7-112-15096-0

(23162)

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 )

# 住房和城乡建设部2011年科学技术项目计划研究

## “城乡统筹视野下城乡规划的改革研究”

### (2011-R2-7) 课题组成员名单

李晓江	王静霞	覃继牧	蒋 勇	彭瑶玲
杨保军	易 峥	张 菁	张 兵	石 楠
钱紫华	周 强	田俊甫	蔡立力	王 芳
曹力维	冷炳荣	范开来	丁胜君	余 焱
何 波	辜 元	黄雪梅	陈 鹏	曹 璐
谭 静	程 颖			

# 前言

## PREFACE

我国城乡二元化的问题由来已久，严重制约国家社会、经济和环境的可持续发展。基于形势的判断，为缩小城乡之间的差距，2002年召开的党的“十六大”正式提出要“统筹城乡经济社会发展”，“十七大”进一步强化了城乡统筹发展的要求，将其作为科学发展的根本方法。显然，城乡统筹发展已成为执政党直至国家的发展战略和政策。

改革开放以来我国城乡规划的发展，在很大程度上讲，是城乡统筹这一国家战略形成和实施的缩影。或者说，加强城乡区域协调发展和城乡空间的合理利用，是近三十年我国城乡规划改革的一条重要主线。自20世纪80年代开始，国内不少地区相继开展了规划的改革探索，推出了“城乡一体化规划”、“县（市）域规划”、“城乡统筹规划”、“城乡总体规划”等新规划类型，旨在以这类规划来统筹和指导城乡空间的利用和发展。基于地方的规划改革实践和国家城乡统筹发展战略的需要，国家适时对原《城市规划法》进行修改，于2008年颁布实施了新的《城乡规划法》，正式以法律文件宣示，要将传统的、局限于城市区域的“城市规划”，向城乡并举的新型“城乡规划”转变。

毫无疑问，这种转变将要求规划理念、方法等进行相应的变革，必将对我国规划学科、职业带来深刻的变化。受制于意识、体制等诸多因素，要实现这种转变还任重道远。一方面，城乡规划本身还存在弊端，不能完全适应转变的要求；另一方面，囿于大的制度环境，城乡规划并没有被认同为综合性空间规划，城乡规划与发展改革、国土资源等部门主导的其他空间类规划相互交叉甚至掣肘的现象严重，在多类空间规划并存和竞争的情形下，城乡规划的作用受到限制。不仅如此，如没有危机意识或应对不当，城乡规划还有被边缘化的危险。我们认为，消弭这些现象，真正实现“城市规划”向“城乡规划”的转变，既是落实国家城乡统筹战略的需要，更是城乡规划自身发展的内在要求。以实施城乡统筹战略为切入点，探讨我国城乡规划的改革，可能会起到以点带面、全面促进城乡规划

的作用。基于以上认识，在住房和城乡建设部的支持下，中国城市规划设计研究院、重庆市规划设计研究院、重庆市九龙监狱等单位联合开展了“城乡统筹视野下城乡规划的改革研究”课题，试图总结经验、甄别问题、厘清思路、找出对策，使城乡规划更好地服务于国家城乡统筹发展的战略，并进一步推动城乡规划事业的良性发展。本书即为该项研究成果的汇编。

由于能力和水平的限制，研究成果的内容难免会有不足甚至错误，敬请读者批评指正。更重要的是，我们希望出版这一研究成果，能抛砖引玉，使得规划界的同行和关心规划事业的社会人士能持续地关注并积极参与规划的改革，齐心协力，共同推进规划事业的进步。

“城乡统筹视野下城乡规划的改革研究”课题得到了住房和城乡建设部的立项和指导，研究成果的出版得到中国建筑工业出版社的大力帮助，特此致谢。

“城乡统筹视野下城乡规划的改革研究”课题组

2013年1月

# 目 录

## CONTENTS

### 总报告

1	相关概念与研究设计 .....	3
1.1	城乡统筹理念 .....	3
1.2	城乡统筹与城乡规划 .....	5
1.3	研究背景 .....	7
1.4	研究目的和意义 .....	7
1.5	研究框架、技术路线和研究方法 .....	8
2	城乡统筹背景下我国城乡规划的改革实践 .....	10
2.1	城乡规划的改革历程 .....	10
2.2	城乡规划编制体系改革 .....	15
2.3	城乡规划编制方法与内容改革 .....	19
2.4	城乡规划相关保障机制的改革 .....	29
3	城乡统筹对应的城乡规划改革持续存在问题的分析 .....	36
3.1	城乡规划编制方面存在的问题 .....	36
3.2	城乡规划管理方面存在的问题 .....	41
3.3	城乡规划与其他规划的协调与统筹问题 .....	42
3.4	镇村规划编制与实施中的问题 .....	44
4	城乡统筹理念下国外地区的规划经验 .....	48
4.1	案例选择 .....	48
4.2	相关经验 .....	49

5	城乡统筹视野下城乡规划改革对策 .....	58
5.1	城乡规划自身的整合 .....	59
5.2	城乡规划与其他规划的整合 .....	65
6	结论与展望 .....	68
6.1	结论 .....	68
6.2	展望 .....	70

## 专题一 城乡统筹理念下我国城乡规划的改革实践

1	城乡规划编制与管理改革的背景 .....	75
1.1	行政体制背景 .....	75
1.2	经济社会背景 .....	76
1.3	城乡规划形势 .....	78
2	城乡规划编制与管理改革探索与实践的发展历程 .....	82
2.1	20世纪80年代：初步探索阶段 .....	82
2.2	20世纪90年代：相对深入探索阶段 .....	84
2.3	21世纪：改革推进阶段 .....	88
3	城乡规划编制体系改革与创新实践 .....	92
3.1	确定城乡规划编制体系的法律及地方条例的改革 .....	92
3.2	国家城乡规划编制体系改革特征 .....	95
3.3	地方城乡规划编制体系改革实践的特征 .....	97
3.4	小结 .....	107
4	城乡规划编制方法与内容的改革实践与创新 .....	108
4.1	规划编制理论变革的实践 .....	108
4.2	各层级规划编制方法和内容改革的共同特点 .....	112
4.3	各层级规划编制方法和内容的改革、创新实践 .....	126
4.4	小结 .....	139



5 城乡规划实施保障的改革与创新实践 .....	141
5.1 城乡规划法制建设的保障 .....	141
5.2 城乡规划实施保障机构建设的改革创新 .....	146
5.3 城乡规划实施保障的机制创新 .....	151
5.4 小结 .....	154

## 专题二 我国城乡规划改革存在的问题与对策研究

1 城乡规划编制方面存在的问题及对策研究 .....	161
1.1 存在问题 .....	161
1.2 对策建议 .....	167
2 城乡规划实施方面存在的问题及对策研究 .....	172
2.1 存在问题 .....	172
2.2 对策建议 .....	174
3 城乡规划与其他规划协调统筹的问题与对策研究 .....	176
3.1 存在问题 .....	176
3.2 对策建议 .....	179
4 镇村规划存在问题与对策研究 .....	182
4.1 存在问题 .....	182
4.2 对策建议 .....	186

## 专题三 城乡统筹理念下国外地区的规划实践

1 案例选择的基本背景 .....	195
2 英国：城乡统筹理念下的城乡规划体系 .....	196
2.1 《威尔士空间规划》（Wales Spatial Plan） .....	197

2.2	《区域战略》(Regional Strategies)	201
2.3	《地方空间规划》(Local Spatial Planning)	205
2.4	乡村规划政策	211
2.5	村庄规划	219
3	欧盟:跨区域合作背景下的城乡协调发展	225
3.1	《欧洲空间发展愿景》	225
3.2	欧盟的区域合作	230
4	韩国:全民参与的“新村运动”	237
4.1	韩国社会经济发展背景与“新村运动”的提出	237
4.2	韩国的“新村运动”实践	238
4.3	“新村运动”建设的主要经验	241
4.4	韩国的规划体系和“新村运动”之间的关系	242
5	经验与启示	248
5.1	英国的规划体系和欧盟的规划与政策设计体系对我国城乡发展的主要启示	248
5.2	韩国案例对我国城乡统筹规划的主要启示	250

## 专题四 城乡统筹理念下重庆城乡规划编制实践

1	“城乡统筹”背景下重庆市的城乡规划编制实践	255
1.1	从动阶段(2003~2007年)的重点规划实践	255
1.2	主动阶段(2007~2009年)的重点规划实践	260
1.3	延续阶段(2009年以来)的重点规划实践	263
1.4	实践案例选择	265
2	案例《重庆市城乡总体规划(2007—2020年)》	267
2.1	规划编制背景	267
2.2	规划编制主要思路	268

2.3	规划编制重点内容 .....	269
2.4	规划实践创新与不足 .....	273
<b>3</b>	<b>案例《重庆市一小时经济圈城乡总体规划 (2007—2020年)》 .....</b>	<b>277</b>
3.1	规划编制背景 .....	277
3.2	规划编制主要思路 .....	277
3.3	规划编制重点内容 .....	278
3.4	规划实践创新与不足 .....	284
<b>4</b>	<b>案例《梁平县城乡总体规划(2007—2020年)》 .....</b>	<b>286</b>
4.1	规划编制背景 .....	286
4.2	规划编制主要思路 .....	286
4.3	规划编制重点内容 .....	287
4.4	规划实践创新与不足 .....	293
<b>5</b>	<b>案例《重庆市江北区“四规叠合”综合实施方案(2008— 2012年)》 .....</b>	<b>297</b>
5.1	规划编制背景 .....	297
5.2	规划编制主要思路 .....	297
5.3	规划编制重点内容 .....	299
5.4	规划实践创新与不足 .....	303
<b>6</b>	<b>案例《巫溪县羊桥坝片区总体规划》 .....</b>	<b>305</b>
6.1	规划编制背景 .....	305
6.2	规划编制主要思路 .....	306
6.3	规划编制重点内容 .....	307
6.4	规划实践创新与不足 .....	317
<b>7</b>	<b>案例《重庆市武隆县江口镇三河村规划(2006—2016)》 .....</b>	<b>320</b>
7.1	规划编制背景 .....	320
7.2	规划编制主要思路 .....	320

7.3 规划编制重点内容 .....	321
7.4 规划实践创新与不足 .....	330
<b>8 案例《九龙坡黄金堡村村规划（2010—2020年）》 .....</b>	<b>333</b>
8.1 编制背景 .....	333
8.2 规划编制主要思路 .....	334
8.3 规划编制重点内容 .....	335
8.4 规划实践创新与不足 .....	339
<b>参考文献 .....</b>	<b>342</b>

# 总报告





# 1

## 相关概念与研究设计

### 1.1 城乡统筹理念

#### 1.1.1 城乡统筹的概念

“城乡统筹”是国内外不同学科普遍关注的焦点。实际上，国际学术界尽管也关注“城乡统筹”的相关领域，但重点在于城乡关系、城乡融合发展等，并未出现“城乡统筹”或类似的相关术语；而在我国学术界，“城乡统筹”常与“城乡一体化”作为两个并行的学术用语，被学者们广泛使用。在我国，不同的学科由于切入研究的视角、研究的侧重点均存在较大差异，所以长期以来对“城乡统筹”一直缺乏科学统一的内涵。

城乡统筹的提出，源于我国典型的城、乡“二元社会”格局。从字面上来看，城乡统筹是指作为相对独立的主体“城”、“乡”，在一定的时代背景中共同发展，实现双赢。学术界对于城乡统筹的研究，尝试从城乡两个系统的经济、社会、生态等方面出发，去寻求一种城乡共同发展的目标和模式。

社会学和人类学界从城乡关系的角度出发，认为城乡一体化是指打破城乡相互分割的壁垒，实现生产要素的合理流动和优化组合，促使城乡经济和社会生活紧密结合与协调发展，逐步缩小直至消灭城乡之间的基本差别，使城市和乡村融为一体。

经济学界从经济发展规律和生产布局合理角度出发，认为城乡统筹是指统一布局城乡经济，加强城乡之间的经济交流与协作，使城乡生产力优化分工，合理布局、协调发展，以取得最佳的经济效益。

规划学者从城乡空间的角度对城乡发展做出统一的部署，即为了适应经济快速发展的需要，以城市总体规划为基础，结合土地利用总体规划和其他专项规划，通过调控城乡土地的使用，调整城乡空间结构，统筹区域基础设施，使城乡统筹和融为一体。

生态、环境学者从生态环境的角度出发，认为城乡统筹是社会—自然—经济复合生态系统演替的顶级状态，是城乡生态环境的有机结合，能保证自然生态过程畅通有序，促进城乡健康、协调发展。

综合不同学科理解，研究认为，城乡统筹的内涵，就是指坚持市场机制在资源配置中起基础性作用的条件下，充分发挥政府宏观调控的作用，打破相对发达的城市与相对落后

的农村之间相互分割的壁垒，逐步实现生产要素的合理流动和优化组合，促进城镇与乡村在经济、社会、文化、资源环境、空间布局等的整体协调、健康、持续与稳定的发展，最终达到城乡共同繁荣。

### 1.1.2 城乡统筹的相关理论

#### (1) 国外城乡统筹理论发展

西方城乡统筹发展理论最早可以见诸于空想社会主义思想家们的一些代表性主张，如圣西门的“城乡社会平等观”、傅立叶的“法郎吉”与“和谐社会”、欧文的“理性的社会制度”与“共产主义新村”等，都体现了对城乡协调发展的思考。

恩格斯是最早提出“城乡融合”概念的人，他提出通过消除旧的分工，进行生产教育、变换工种、共同享受大家创造出来的福利，以及城乡的融合，使全体成员的才能得到全面的发展。

20世纪50~70年代，国际学术界对城乡发展关系有了一系列较深入的探讨。“刘易斯—拉尼斯—费景汉”模型认为只有采取措施提高农业劳动生产率和工业劳动生产率，使工农业劳动生产率的变化保持同步，才能解决城乡发展的问题。托达罗模型则指出发展中国家农业发展相对落后的主要原因是由于对农业部门的忽视，片面强调对城市工业部门的投资。此外，法国经济学家佩鲁的“增长极”理论、弗里德曼“中心—边缘”理论、缪尔达尔的“循环累积论”理论、赫希曼“非均衡增长”理论等均从非均衡增长的角度对城乡发展进行了深入研究。

20世纪80年代后，统筹城乡发展思想出现了根本性的分化，各种理论流派纷纷涌出。施特和泰勒提出了“选择性空间封闭”发展理论。他们反对“自上而下”的发展模式，而提倡“自下而上”的发展模式，即发展劳动密集的、小规模、以农业为中心的产业，重视适当的而不是最高技术产业的发展。朗迪勒里提出了“次级城市发展战略”，认为发展中国家要获得社会和区域两方面的全面发展，必须建立一个完整、分散的次级城市体系，以支持经济活动和行政功能在城乡间进行必不可少的传播，进而促进城乡之间的平衡发展。

进入21世纪，与过去城乡分割的发展理论不同，新的发展理论更加关注“网络”和“流”，关于城乡间“联系”和“流”的城乡相互作用理论探讨也因此发展起来。新的理论更注重城乡之间的联系和统筹发展，而非片面强调其差距。

#### (2) 国内城乡统筹理论与实践探索

我国对于城乡统筹理论与实践的探索，起始于改革开放之后。这一时期，苏南地区的乡镇工业异军突起，但发展中遇到了计划经济体制下城乡分隔的障碍，部分市、县提出政府要对辖区内的城市和农村、工业和农业实行统筹兼顾的调节和安排。苏南地区的实践工作者据此正式提出了“城乡一体化”的概念。

最初，受沿海发达地区农工商联合发展的启迪，一些学者从城乡经济一体化研究入手，希望在经济转型时期，将城乡一体化作为一种手段，通过生产要素在时空上的优化配置，确保城乡协调发展。因而，城乡发展战略一体化、经济管理一体化、商品市场一体化、经济活动网络化、利益分配合理化等对策思路纷呈迭出。如1984年，陕西省宝鸡市委、市政府在调查研究的基础上，针对乡镇企业崛起和城乡商品流通的发展趋势，提出



“两下乡（工业下乡、科技下乡）、两进城（农副产品进城、农民劳务和资金进城）、一建设（加强小城镇建设）”的城乡一体化发展战略，试图寻求一条促进城乡经济协调发展的新途径。

其后，一些学者将城乡一体化研究范围扩展到户籍管理、住房、食品供给、就业、教育、医疗、养老保险等更为广泛的制度领域，试图通过调整 and 改革传统的城乡分割体制，来达到消灭城乡差别，实现城乡融合发展的目的。还有的学者将城乡融合发展扩展至政治、经济、生态环境、文化、空间等各个方面，将城乡一体化视为经济社会发展的必然结果，认为城市和乡村最终将成为一个互相依托、互相促进的统一体。

在理论上，国内学者围绕城乡一体化的概念、内容、目标、实质、动力机制、核心、标志、模式等展开过热烈讨论，并对若干理论问题达成了一些基本共识。实践中，为了推进城乡一体化的发展，政府部门和学术界在诸多方面做了不懈的努力和尝试。如在管理方面，尝试进行了“市带县”、“县改市”、小城镇建设等体制改革探索；在具体发展方面，通过试点比较和归纳总结，提出了若干具有代表性的城乡统筹发展模式，如珠江三角洲“以城带乡”的模式，上海“城乡统筹规划”模式，北京“工农协作、城乡结合”的模式，以乡镇企业为联结点、以小城镇为载体、以农业产业化为纽带的城乡互动发展模式，苏南模式、青岛模式等。

## 1.2 城乡统筹与城乡规划

城乡统筹理念与城乡规划的结合，从来都是非常紧密的。这在城乡规划理论和城乡规划实践方面，都有非常充分的体现。

### 1.2.1 国外相关理论与实践

早期的城市规划理论研究者就注意到了城乡统筹发展的必要性。如“田园城市”理论的提出者霍华德认为，“田园城市”避免了城市和乡村的缺点而兼具两者优点，是一种城乡一体的社会结构形态，也是在工业化条件下实现城乡结合的发展道路。

美国规划学者亨利·赖特（Henry Wright）和城市学家芒福德则积极倡导城乡发展的“区域统一体”（Regional Entities）理念。他们提出以现有城市为主体，通过分散权利来构建大量“新的城市中心”，形成一个更大的“区域统一体”。通过把“区域统一体”的发展引入到许多平衡的社区，从而推动经济社会发展，使居民在任一地方都能享受到真正的城市文明。

美籍芬兰裔学者伊利尔·沙里宁提出了有机疏散理论，他主张“将原来密集的城区分成一个一个的集镇，集镇之间用保护性的绿化地带联系起来”，提倡把城市看作是一个有机联系同时存在相对分离的区域。从区域角度讲，这是一种城乡差距较小的城乡区域均质体。

相关理论提出后，国外一些地区先后启动了一系列的规划实践。

英国政府在第二次世界大战后启动了大伦敦规划，主要思路是按照霍华德的理论，在距中心城一定距离处选择地价较低的农业区建立新城，把城市人口转移到新城中去。1965年，法国政府通过了《巴黎地区整治和城市规划方案》，在城市密集区以外规划建设新城，把巴黎—新城—郊区农村结合起来，使它们在形态、职能上形成和谐统一体。