

国家自然科学基金资助项目：西北地区中小城市“生长型”规划方法研究  
项目批准号：50678147

# 生长规划论

## ——西北地区中小城市总体规划模式探索

黄明华 编著

中国建筑工业出版社

7U984.26  
2013/

国家自然科学基金资助项目：

西北地区中小城市“生长型”规划方法研究

项目批准号：50678147

# 生长规划论

——西北地区中小城市总体规划模式探索

黄明华 编著



中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

生长规划论——西北地区中小城市总体规划模式探索/黄明华编著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2010.7  
ISBN 978-7-112-12255-4

I. ①生… II. ①黄… III. ①中小城市—城市规划: 总体规划—研究—西北地区 IV. ①TU984.24

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第134241号

本书讲述了第一部分: 生长规划的研究背景。包括: 规划编制与《城市规划编制办法》城市规划实施效果。第二部分: 生长的城市, 生长的规划。包括: 生长规划中的城市产业发展案例研究, 城市布局的功能、结构与形态, 城乡结合部的新农村规划。第三部分: 不同视角下的城市及其规划的“生长”。包括: 典型城市案例剖析——韩城城市总体布局发展研究, 典型城市案例剖析——户县城市空间结构发展研究, 基于景观生态学的城市总体规划——以定边为例, 基于数学方法的城市开发强度分区研究——以洛川为例。第四部分: 城市生长与耕地保护。包括城市规划中的土地利用与农田保护。

本书适用于城市规划从业人员、政府部门管理人员以及相关社会人员。

责任编辑: 杨虹

责任设计: 赵明霞

责任校对: 张艳侠 关健

生长规划论

——西北地区中小城市总体规划模式探索

黄明华 编著

\*

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

北京嘉泰利德公司制版

北京中科印刷有限公司印刷

\*

开本: 850×1168毫米 1/16 印张: 26 字数: 650千字

2012年12月第一版 2012年12月第一次印刷

定价: 68.00元

ISBN 978-7-112-12255-4

(19514)

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)

# 目 录

|     |   |
|-----|---|
| 绪 言 | 1 |
|-----|---|

## 第一部分 生长规划的研究背景

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 第一章 规划编制与《城市规划编制办法》     | 9   |
| 一、编制方法的不适宜难逃总体规划屡遭诟病之咎  | 9   |
| 二、编制方法的科学性事关城市规划科学化发展之路 | 11  |
| 三、城市规划编制办法的历史演进         | 13  |
| 四、现行《城市规划编制办法》中总体规划编制重点 | 19  |
| 五、结语                    | 36  |
| 参考文献                    | 39  |
| 第二章 城市规划实施效果            | 41  |
| 一、案例城市发展概况及规划回顾         | 41  |
| 二、城市性质定位                | 52  |
| 三、城市总体规划的规模控制           | 61  |
| 四、城市总体规划的空间结构           | 73  |
| 五、城市总体规划的用地布局           | 88  |
| 六、宁夏回族自治区中小城市总体规划实施情况调研 | 103 |
| 七、福建省中小城市总体规划实施情况调研     | 106 |
| 八、本章小结                  | 109 |
| 参考文献                    | 111 |

## 第二部分 生长的城市，生长的规划

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 第三章 生长规划中的城市产业发展案例研究    | 117 |
| 一、以旅游为主的永宁城市产业发展模式      | 118 |
| 二、优化与转型并重的石嘴山城市产业发展模式   | 127 |
| 三、重化工与轻加工业并重的定边城市产业发展模式 | 134 |
| 四、结语                    | 143 |
| 参考文献                    | 144 |

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 第四章 城市布局的功能、结构与形态·····       | 145 |
| 一、案例城市概况·····                | 145 |
| 二、平原型中小城市“生长”规划的结构与形态研究····· | 153 |
| 三、沟壑型中小城市“生长”规划的结构与形态研究····· | 168 |
| 四、台塬型中小城市“生长”规划的结构与形态研究····· | 178 |
| 五、本章小结·····                  | 189 |
| 参考文献·····                    | 190 |
| 第五章 城乡结合部的新农村规划·····         | 193 |
| 一、城乡结合部“新”农村面临的问题·····       | 193 |
| 二、城乡结合部的农村环境特征及规划影响因素·····   | 196 |
| 三、城乡结合部的新农村产业发展·····         | 202 |
| 四、城乡结合部的新农村功能定位·····         | 207 |
| 五、城乡结合部的新农村空间布局·····         | 212 |
| 六、城乡结合部的新农村人口安置·····         | 228 |
| 七、城乡结合部的新农村规划建议·····         | 234 |
| 参考文献·····                    | 237 |

### 第三部分 不同视角下的城市及其规划的“生长”

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 第六章 典型城市案例剖析——韩城城市总体布局发展研究····· | 243 |
| 一、韩城城市总体布局的历史演变·····            | 243 |
| 二、韩城现行城市总体布局的特征及存在的问题·····      | 258 |
| 三、基于“生长”的韩城市未来城市总体布局构想·····     | 262 |
| 参考文献·····                       | 268 |
| 第七章 典型城市案例剖析——户县城市空间结构发展研究····· | 271 |
| 一、户县社会经济发展概况·····               | 271 |
| 二、户县城市空间结构的历史演变·····            | 273 |
| 三、户县城市空间结构的现状特征及存在的问题·····      | 275 |
| 四、影响户县城市发展的主导因素·····            | 282 |
| 五、基于“生长”的户县未来城市空间结构构想·····      | 290 |
| 参考文献·····                       | 300 |
| 第八章 基于景观生态学的城市总体规划——以定边县为例····· | 303 |
| 一、定边县基本概况及现状景观格局分析·····         | 303 |
| 二、宏观景观格局分析·····                 | 306 |

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| 三、中观景观格局分析·····                       | 317 |
| 四、小结·····                             | 329 |
| 参考文献·····                             | 330 |
| <br>第九章 基于数学方法的城市开发强度分区研究——以洛川为例····· | 332 |
| 一、宏观层面的开发控制策略：建筑供给需求总量控制预测·····       | 332 |
| 二、中观层面的开发控制策略：效率原则下的开发强度分区·····       | 336 |
| 三、微观层面的开发控制策略：公平原则下的空间管制区划·····       | 343 |
| 四、小结·····                             | 350 |
| 参考文献·····                             | 351 |
| <br><b>第四部分 城市生长与耕地保护</b>             |     |
| <br>第十章 城市规划中的土地利用与农田保护·····          | 355 |
| 一、概述·····                             | 355 |
| 二、我国城乡土地利用面临的问题·····                  | 357 |
| 三、土地制度改革与城乡土地使用·····                  | 364 |
| 四、转型期社会经济制度改革对我国城市规划的影响·····          | 368 |
| 五、可发展城市建设用地总量分析·····                  | 370 |
| 六、转型期城乡统筹背景下的土地使用问题研究·····            | 375 |
| 七、耕地与城乡建设用地关系研究·····                  | 405 |
| 八、对生长规划方法体系构建的启示·····                 | 407 |
| 参考文献·····                             | 408 |

# 绪言

生长，意为具有生命的“生物体或细胞从小到大的过程”。城市随着人类社会的发展从无到有、从小到大，具有生命体的典型特性。而城市规划，作为对城市未来的展望与描绘，应该充分体现具有生长特征的城市的发展过程。

改革开放的30多年里，我国经济发展保持了一个持续的高速度，平均增长率达到了9%，综合国力显著提高。但是同时也出现了区域差距、城乡差距越来越大等发展不平衡问题，这些问题成为制约中国社会持续和谐稳定发展的重要因素。近年来，国家发展的重点由注重效率向注重社会和谐、公平转变，统筹区域、统筹城乡、坚持科学发展观、构建和谐社会，通过城镇化改变城乡二元结构，建设节约型、环境友好型社会等成为我国经济社会和城市发展的新的指导思想。与此同时，我国以资源、劳动力、环境大量消耗为主的粗放型经济增长模式面临资源和环境的国内、国际瓶颈而需要发生根本转变，发展模式的改变使得城市规划必须作出相应的变化。

按照我国城市总体规划编制办法，总体规划分近期、远期两个阶段。这是具有法律效力的规定（另外还有不具有法律效力的“可以对城市远景发展的空间布局提出设想”）。虽然这种方法取得了很大成绩，但也具有很大的局限性。首先，人为地规定5年、20年城市发展到什么程度，对城市在发展过程中的多变性、不确定性的考虑不够充分；其次，只考虑了以远期布局为重点的总体布局的合理，尽管也强调近期规划，但对近期到远期怎么发展缺乏结构上的动态考虑；第三，近期规划总体来说更注重在现状基础上的近期建设项目安排，对城市整体结构的关注不够；第四，对“远景”的规定不置可否。总之，目前的规划编制办法还不能直接、有效地从编制机制上对“规划是一个过程”提供方法上的可能，因此所形成的总体规划缺乏对城市发展过程的应对。它使得城市布局有可能长期处于一种“不合理”的状态，直接或间接地导致了规划管理无“章”可循、城市建设四面出击、市政设施长期欠缺或低效使用，以及新一轮规划对原有规划的大量“修正”。

西北地区地广人稀、水资源短缺、生态脆弱、经济发展水平及效率低下，要解决社会发展问题，面临着极为复杂和艰巨的任务。西北地区城市以中小城市为主，特大城市和大城市只占到城市总数的约10%，而中、小城市占到了总数的90%；在人口方面，全国特大城市和大城市非农业人口占到非农业人口总数的45%，中小城市占到了55%；与之对应的特大城市和大城市总人口，以及中小城市总人口分别占西北地区城市总人口的30%和70%。受到经济整体发展水平的制约，大城市的发展辐射能力非常有限。而西北地区作为矿产资源的富集区域，产业类型与空间布局的现实客观上需要发展中小城市。另外，进入大城市的高门槛制约着农村人口向大城市转移，中小城市较低的进入门槛能够吸纳农业转移人口。

因此,在以农业经济为主体的西北地区,大力发展中小城市对解决三农问题,缩小城乡差距、区域差距,对构建和谐社会作用巨大。而在规划领域,探索具有地域特色的城市规划理论与方法解决目前城市发展面临的新问题,以相对较小的代价使城市健康持续发展,对整体经济社会及城市发展滞后的西北地区具有十分重要的理论意义和实践意义。

本书把研究重点放在西北地区东部的中小城市。西北地区东部由陕西、宁夏及甘肃兰州以东地区构成。这里人口密度较大,城市分布相对集中、均匀,交通便利,经济结构、发展水平、生活习惯较为接近,相互联系较为密切,城市发展面临的问题也有较多的共同之处,是西北地区中的发达地区,其城市的发展对整个西北地区的社会经济发展有着重要影响。

目前的城市总体规划缺乏城市作为生命体的生长特点。这里的“生长”,意为完整性贯穿生命的始终,其发育生长过程是针对这个“生命”整体而言均衡进行。与此同时,这个生命体在其生长过程中,还需要适应于其生长的内部及外部条件。以上两种意义上的“生长”——即与城市发展过程相适应的城市总体规划中的动态问题、生态问题,都是目前西北地区的城市建设及其规划十分缺乏的,而这正是本书关注的核心。希望通过本书,探索一种符合西北地区中小城市现实情况和发展可能的,具有操作性的,能使城市从小到大均衡、健康发展的,同时具有生态和动态特点的“生长规划”理念及方法。

“生长规划”是笔者所在研究团队在长期的生产实践和理论研究的基础上提出的。生长规划的“生长”大约可分为三个阶段。

第一阶段从1997年开始,代表作为笔者于《城市规划汇刊》1997年第5期上发表的文章《分期规划:持续与接轨》。文章认为规划应与城市及其建设的持续发展相对应,即应该充分地反映出一个城市从“现在”到某个预定阶段(指用地阶段)的发展轨迹,并使这个阶段之后的城市发展与之顺利衔接。因此,应在已有以城市合理规模为前提的远景规划中增加从现状到远景的若干个发展阶段(即分期)。分期的阶段根据城市未来发展幅度、自然环境等因素在空间上而不是在时间上来确定。将这些连续的发展阶段,通过一系列从现状到合理规模都能体现既自身合理又能与相邻阶段具有良好衔接关系的连续的规划图来体现。文章特别强调两点:①这种连续的规划图是一种分期规划“结构布局图”,即它只反映城市内部空间的结构布局及其变化、增长;②这种连续的规划图不是若干张不同规模规划图的简单叠加,而是只反映规划实质框架的“结构规划图”于不同发展阶段演变过程的集合。文章提出了与我国当时规划编制体系不同的几点看法:第一,城市总体规划应将以往规划中对终点合理的强调改变为对过程合理的强调。第二,规划应淡化时间概念,强化空间概念,因为对城市的发展来讲,空间是具有本质意义的,而时间只是空间的附庸。第三,分期规划希望在几个方面达到“接轨”目的:从观念及某些做法上与发达国家接轨,即使规划能够反映出“过程”;从编制方法上与现行做法接轨,即分期规划中的一些分期可与现在的近期、远期、远景对应;从实施角度上与规划管理接轨,即使城市建设分阶段紧凑发展,摊子也不会拉得太大;从城市发展角度上与历史进程接轨,即使人们在了解城市一步一步地从昨天到今天的同时,也能看到它将如何一步一步地从今天走向明天。

第二阶段以笔者2004年完成的博士论文为代表。这时笔者在与研究团队(主要人员

有迟志武、李祥平、胡永红、李莉等)共同实践了若干规划项目的基础上提出了西北地区中小城市“生长型规划布局”理念与方法。这时的研究重点主要体现在总体布局上。

“生长型规划布局”的理念除了以前提出的动态特点之外,又强调了生态要素,以及它们与城市布局结构和形态的相互关系,即:城市的生长型总体布局最终体现在形态上,这个形态不但充分反映了布局的结构,而且体现出结构及其形态自身的由小到大的发展变化过程。而无论是形态、结构,还是它们的发展变化过程,都应该体现出生态对它们的作用。也就是说,生态应该贯穿到城市的整个发展过程。生长型总体布局应该具有结构规划的特点,即它在把握原则性的同时,给城市未来的发展留有充足的余地,与此同时强调空间、淡化时间,具有跨越时空、区域的整体意识。

“生长型规划布局”的方法主要包括八个方面,它们为:

(1) 区域定位。通过对与城市相关的所有区域的分析、研究,考察城市在现在及未来,在不同的区域中所处的和将处的地位,以及从现在到未来之间,城市在区域当中的定位的演化。

(2) 城市性质。应强调以下三个方面:①突出主要职能;②凸显过程特点;③强调不宜类型。

(3) 城市规模。包括:①人口规模应强调远景的合理规模,而合理规模的确定除应用以往的方法之外,土地承载能力分析法是很重要的一种方法;②用地规模可考虑与当地的实际情况紧密结合、适当扩大,原则是节约耕地,有利于生态环境的保护和改善。

(4) 用地发展分析。不但要考虑现状及未来城市可能发展用地的工程地质状况,而且要考虑城市发展后内部及周边自然生态环境的变化。常用方法有土地承载能力分析法以及土地适宜度分析法、土地敏感性分析法等。

(5) 城市发展综合评价。通过以上方面的分析、评价、定位,再采用以往规划中对城市所在区域中对地质、用水、用地的分析方法,同时考虑国家宏观发展政策对城市的发展影响以及当地政府对城市的发展设想,最后确定城市远景土地使用的方向、范围以及发展的时序。

(6) 总体结构与形态。应强调以下几点:①紧凑发展;②单核中心区;③圈层式发展;④对地形地物的充分利用;⑤土地的混合使用。

(7) 结构要素。

①道路系统:除遵循一般城市道路系统规划原则外还应注意以下几点:a. 路网应尽可能简洁;b. 道路红线不宜过宽;c. 路网密度应达到规范要求;d. 加强对停车场地的考虑;e. 布局应尽可能避免城市中有限水分的流失,以改善城市内部的小气候以及城市局部地段的微气候。②绿地系统:强调以下几点:a. 系统性;b. 均衡性;c. 宜人性;d. 因地制宜。③工业用地:从宏观上确定城市工业的“不适宜发展”类型的同时,对城市的工业用地有一个合适的安排。a. 对于污染性项目要严加控制;b. 工业用地的布置要有利于城市的生长;c. 工业的布局在适度集中的同时应考虑适当地分散。④居住用地:应该注意以下几个方面的问题:a. 居住用地与城市中心(或分中心)、与工业用地之间保持良好的关系;b. 居住用地的均衡分布;c. 不同职业、经济能力居民的适当混合居住区域;d. 要特别重视对于由于

城市扩展、占用农田而被被动地吸纳到城市的农转非人口的居住的安置、改造规划。⑤公共设施用地：商业服务设施用地应针对服务对象的不同而在不同的位置进行不同内容的布局，以使其达到布局的均衡、层级的清晰、规模的适度；行政办公用地中政府办公用地由于其工作性质、特点，所在的区域一般都程度不同地成为城市的中心；非政府的企业、社团的办公通常沿主要街道布置。⑥过境交通：城市的过境交通要特别强调在考虑远景合理的同时注意从现状开始的城市生长过程的布局的合理，做到既与城市的发展密切结合，又尽可能一劳永逸。

(8) 分阶段布局。需要重点把握以下几点：①以现状为依据，以远景为目标，将城市地域空间发展过程划分为若干个阶段；②每个阶段的布局结构应保持合理、有机，使城市具有一个较高的运转效率；③城市的布局形态应保持阶段性的完整；④每个阶段的布局结构、形态既具有相对的完整性，又具有良好的衔接关系；⑤分阶段布局包含了前面七方面的所有内容，它所展示的布局更强调结构性、原则性；⑥用系列图来体现城市由小到大的连续发展变化过程。

第三阶段以 2006 年笔者所在研究团队申请国家自然科学基金项目“西北地区中小城市‘生长型’规划方法研究”成功为起始标志。这个阶段具有以下特点：

一是参加人员多。除研究团队固定的十来名专业教师和研究人员外，还吸收了若干名近年留校的年轻教师，以及近 20 名研究生。他们是：黄明华、陈晓键、迟志武、王小文、李祥平、邓向明、胡永红、李莉、王琛、杨辉、郑晓伟、王林申、李克昌、李孜、石会娟、王静、马琰、高峰、罗洁、潘昆、田晓晴、李小龙、敬博、李静、刘坤、陈亚芬、胡佳、来雪慧、卓悦、徐杰锋等。

二是专业门类更齐全。参加人员涵盖了城市总体规划涉及的各个主要相关领域，如区域经济、城镇体系、道路交通、市政工程、环境保护等。

三是成果丰富。除超额完成实践性项目外，还发表了 20 余篇文章，参加 10 余次国内外学术会议与交流活动，出版著作一部，完成硕士研究生论文 10 余篇。本书就是在这些成果的基础上总结、归纳、整理而成的。

四是成果的涉及面相比以往的研究有了很大的拓展。除了上面提到的各个不同工种的研究方向外，还在这些基础上产生了一些新的“话题”。如对新旧《城市规划编制办法》的比较与研究，对耕地保护与城市发展关系的研究，对新技术及相关学科在城市规划中应用的研究，对城市总体布局中文化遗产的研究，等等。

通过近年对国内外相关规划理论和法规的学习，课题组深深感到以下几点：

(1) 近两年新颁布的相关城市规划法规里有不少是跟生长规划相关的，如新版《城市规划编制办法》中提出的有关规划的“时序”问题，城市规划的“用地增长边界”问题，近期建设规划的“滚动编制”问题，等等。这些问题虽然属于“规划方法”或是“规划编制”问题，但它们首先是对城市及其规划的认识问题，或者说是理论问题。

(2) 西方发达国家的城市规划早已从物质空间规划转向了社会、公共政策规划。因此中西方规划关注的问题有很大的不同。当然，我国近年的城市规划也在向公共政策转移，但仍然是以物质空间为核心。因此，我们向西方的学习借鉴，一定会有一个“转化”的过程。

(3) 国内的研究与相关实践主要集中在发达地区以及特大城市。并且由于新的规划编制办法及城乡规划法实施时间不长,因此尽管原有规划问题多多,但是按照新的法规编制完成的规划是否能解决以往的问题,尤其是西北地区中小城市的问题,目前还没有答案。至少从目前看到、想到的一些方面看,新的规划编制办法并不完善。

本书是第三阶段各方面研究成果的一个汇总。主要内容包括四个大的部分。

第一部分是关于“生长规划的研究背景”。这一部分又分为两章。其中第一章是对于我国目前的总体规划编制与《城市规划编制办法》的分析研究与思考;第二章是对以课题组为主以往完成的总体规划和不同地区总体规划实施情况的调查。通过对现行总体规划编制办法和对以往规划实效的研究发现问题,是第一部分的主旨。

第二部分题为“生长的城市,生长的规划”,是西北地区中小城市“生长规划”的核心内容。本部分分为三章,即:对区域发展和城镇体系的研究;对城市总体布局中功能、结构和形态的研究;对城市在快速发展过程中城乡结合部新农村发展建设的研究。本部分归纳总结了若干种由于经济发展、文化差异和地域环境不同而显现出的不同生长特点的城市类型,初步建立起“生长规划”的主体框架。

第三部分是“不同视角下的城市及其规划的‘生长’”。本部分中既有对城市个案的研究——将视角深入到不同类型的城市当中对案例城市的不同时期的发展进行深入剖析,又有借鉴相关学科(如景观生态学、微观经济学)以及采用新技术(如空间生长引导模型)的方法对城市未来发展展开的探索性研究。通过研究领域的拓展,使生长规划具有更大的包容性、更强的科学性。

第四部分题为“城市生长与耕地保护”。本部分可以说是本课题的延展研究内容。因为目前在我国,城市发展和耕地保护势如水火。城市的生长、发展是必然的,耕地的保护是必须的,城市与耕地“争地”是显而易见的。有没有可能使“必然”和“必须”和谐相处?尽管本部分是本书的最后部分,但却是生长规划应该解决的先决问题。

本书也可以看做一个阶段性研究成果的汇总,所有的研究结论都是开放的。因为就我目前所了解的情况来看,在一些方面已经或将要产生新的研究课题和研究成果。如本研究团队在2008年申请的另一国家自然科学基金面上项目(50878175),用技术手段对城市的生长进行模拟、量化研究,在中央政府提出的宏观发展战略背景下的城市生长方式,等等。

本书的最后形成有赖于研究团队的共同努力。

本书的主要编撰人员有(排名不分先后):黄明华(统稿)、王琛(第一章、第二章部分)、杨辉(第二章、第四章、第八章、第九章)、胡永红(第三章、第五章)、邓向明(第六章、第七章)、迟志武(第十章)。



# 第一部分

生长规划的研究背景



# 第一章 规划编制与《城市规划编制办法》

众所周知,城市总体规划具有重要的作用。从法定地位来讲,无论对于“法定规划”这一概念的理解是仅限于传统城市规划领域,还是因当下住房和城乡建设部、国土资源部与发改委“三权纷争”空间规划权利而导致的“法定规划”概念向社会经济规划或者国家空间规划方向拓展,城市总体规划都位列法定规划之中,且享有较高的地位。从实践效用来讲,城市总体规划一直在我国的城市建设与发展中发挥着无可替代的作用:20世纪50年代的城市总体规划以项目建设安排为特征,以空间布局落实为己任,在规划与计划、规划与建设工作之间建立了较好的配合,在指导城市建设促进经济发展等方面起到了较好的作用;20世纪80年代的城市总体规划对我国大多数城市而言是城市规划事业逐步恢复后的第一次总体规划,虽具有较明显的计划经济时代特征,却较好地解决了当时城市总体规划的有无问题,也弥补了“文革”期间大量城市建设方面存在的欠账;至20世纪90年代,城市总体规划力争契合改革开放与市场经济的宏观背景,将规划重点放在城市性质、规模、布局和重大基础设施的安排等方面,对我国城市发展起到的积极作用已被在我国已经发生并且正在进行着的世界罕见的高速度与大规模的城市建设实践所证明。从功能发挥来讲,城市总体规划的主要任务是“综合研究和确定城市性质、规模和空间发展形态,统筹安排城市各项建设用地,合理配置城市各项基础设施,处理好远期发展与近期建设的关系,指导城市合理发展”<sup>①</sup>,达到的目标是“控制人口规模、提高人口素质,按照有效配置公共资源、改善人居环境的要求,充分发挥中心城市的区域辐射和带动作用,合理确定城乡空间布局,促进区域经济社会全面、协调和可持续发展”<sup>②</sup>。从理论发展来讲,时任国务院副总理的温家宝同志在2001年中国市长协会第三次代表大会上提出城市总体规划是政府部门重要的公共政策之一,既彰显了国家与政府对城市总体规划地位的确定与认可,又是对当今城市总体规划理论研究的一次总结与提升。作为政府的重要职能之一,每一座城市的每一轮总体规划都势必得到多方关注,牵动市民之心。由此,可以预见,城市总体规划将在今后继续发挥其重要作用。

## 一、编制方法的不适宜难逃总体规划屡遭诟病之咎

随着我国法制化建设的不断完善及城市规划理论与实践的发展,城市规划的地位与威

① 建设部.城市规划编制办法(1991).

② 建设部.城市规划编制办法(2006).

望在不断提升的同时,规划在实施过程中也表现出越来越明显的不适宜性。城市是复杂的,规划不可能完全准确地预测城市的未来,城市也不可能完全按照规划既定的轨迹运行。当现实与规划的矛盾扩大到一定程度时,规划便不适于指导城市的发展,规划实施也会陷入两难境地:或者放弃现实的利益与机遇而保持对现有规划的尊重,或者为了找寻更为合适的发展途径而置规划的严肃性于不顾。

### (一) 缺乏实施步骤

长期以来,较明显的计划经济特征使总体规划对城市动态性、生长性的重视及对“规划是一个过程”的理解不够,从而在规划实施过程中缺乏对空间发展引导与控制的步骤。规划一般先规定城市5年、20年后发展到什么样的程度,继而勾画出其理想的“模样”,但这样的结果是只考虑了以远期为重点的城市总体布局的合理性,而忽略了由现状到近期、再到远期这一发展过程中的多变性与不确定性,缺少了对城市发展过程的总体考虑。规划是跳跃式的,城市的发展却是连续的。规划体现在优美的图纸中,却对城市的土地投放与规划的占地实施缺乏有效的引导,好像在规划范围内任何土地都是可用的。正是这样的做法,给日后的总体规划实施和管理留下了很大的隐患,导致了城市建设过程中土地随意投放,项目“遍地开花”及基础设施重复建设或远远落后于项目开发等问题的不断出现,造成了社会资源的极大浪费,同时也与规划的目标和理想背道而驰。

### (二) 前一轮的规划往往成为后一轮规划的“问题”

规划是连续的过程,好的规划可持续有效地引导城市健康发展,好的规划编制体系可保证规划与规划之间的有效衔接。但常常事与愿违的是,现实中紧跟前一轮规划后的不是“秉承”而是“摒弃”,其目的在于为新一轮规划所进行的结构性调整或重构做好铺垫。这种现象是规划师欲于此炫耀自己与众不同的创造性,还是原有的规划结构确已不再具有生长性呢?或许二者兼而有之。但随着规划师职业道德与业务水平的不断提高,因规划编制体系的缺陷而导致的规划衔接不力的问题却日益突出,前一轮规划的成果也往往成为了后一轮规划的“问题”。后一轮规划常常因疲于收拾这些前一轮规划“遗留”的“当前问题”,而丧失了城市长远发展的考虑。

### (三) 总体规划战略性不强

城市总体规划的战略性主要表现在两个方面:一是总体规划自身的战略分析,二是总体规划与政府的发展战略关系。从总体规划自身来看,“20年”的期限限定了考虑问题的空间;较为繁杂的编制内容与细节占用了规划编制人员的太多精力和时间,使其无暇顾及更为重要的长远发展问题;终极蓝图式的成果表达使规划缺少动态与弹性的引导作用;技术性过强的特点则使规划缺少了前瞻性。

从总体规划与政府发展战略的关系看,总体规划的法定地位虽然很高,但由于统领性、政策性不强,仍远不能与政府每五年颁布一次的国民经济与社会发展规划相提并论。因此,总体规划在编制过程中,对政府经济与社会发展规划既不能“离”(二者实际地位模糊),又

难以“依”(二者规划年限相差悬殊),总体规划自身也就难以站在一定高度看问题、找思路。

#### (四) 总体规划“定位”不准

现行的总体规划与作为实施性规划的近期建设规划在某些方面混淆了自己的位置与效力。城市总体规划涉及的内容庞杂,从城市性质、规模的确定到产业、交通、环境、土地利用等各项规划,事无巨细,无一不包,其规划成果更是具体到图纸的数量、比例等。如此,城市总体规划巨不及战略研究,细不及专项规划,陷入上不能预测长远、下不能指导近期的尴尬境地。

到底是什么导致了城市总体规划陷入如此境地?未来出路何处可寻?需要对总体规划剖析一番,以分析原因之根源、探明出路之所在。第一,将总体规划划分为内外两个部分。其中外部,即城市总体规划发展环境,它所存问题让我们眼中的总体规划生不逢时、左右碰壁;内部,即城市总体规划自身,它所存问题时常让总体规划疲于应付、斑痕累累。因为外部环境的改善并非学术研究领域达成共识就可切实推动的,所以唯有自身做大做强才是硬道理。第二,将总体规划划分为上下两个层次。其中上层,即总体规划理念层面,是总体规划的追求;下层,即总体规划技术层面,则代表了总体规划的根基;两者之间,前者是后者的反映,后者是前者的基础。因为任何抽象的科学理念都可通过一定的手段物化在技术科学层面,所以总体规划编制方法等技术性要素责任更大、担子更重,堪称总体规划拨开云雾见青山的利剑。

《城市规划编制办法》是国家建设部门颁布的关于城市规划编制的部门规章。它是城市规划编制工作必须遵循的规范,是指导各级城市规划行政主管部门工作的重要依据,是每一位规划师必须认真解读与执行的工作手册。

在新中国成立以来的城市建设历史上,《城市规划编制办法》一直发挥着重要作用。1952年9月,在由政务院(国务院前身)财政经济委员会组织召开的全国城市建设座谈会上提出讨论的《编制城市规划设计程序草案》是新中国成立以来拟定的最早一版《城市规划编制办法》。随后,国家建委先后于1956年和1980年正式颁发了《城市规划编制暂行办法》和《城市规划编制审批暂行办法》。前者在“一五”期间指导全国150多个城市完成了城市初步规划或总体规划的编制工作;后者指导了“六五”期间全国城市和建制镇普遍开展的总体规划编制和审批工作,对我国城市规划的恢复和发展起了重要的推动作用。1991年颁布实施的《城市规划编制办法》(也就是本文中的“旧版《城市规划编制办法》”)作为我国城市规划法规体系核心法的配套法规,不仅发挥了指导城市规划编制的重要作用,还与之前颁布实施的《城市规划法》共同成为我国城市规划编制法制化、规范化的纲领性文件。至2006年4月新版开始实施,我国的《城市规划编制办法》自新中国成立以来共经历了四次修订、五个版本,而新版《城市规划编制办法》势必一如既往地在我国城市规划与建设中发挥重要作用。

## 二、编制方法的科学性事关城市规划科学化发展之路

城市规划编制是城市规划体系的重要组成部分。按照最简单的划分方法,城市规划体