



城镇发展规划研究与实践

PRACTICE AND RESEARCH
ON URBAN DEVELOPMENT PLANNING

文辉/著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

013060171

F299.21

112

城镇发展规划研究与实践

PRACTICE AND RESEARCH
ON URBAN DEVELOPMENT PLANNING

文辉/著



F299.21

112



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



北航

01667491

171030310

图书在版编目 (CIP) 数据

城镇发展规划研究与实践 / 文辉著

北京: 中国经济出版社, 2013. 7

ISBN 978 - 7 - 5136 - 2624 - 8

I. ①城… II. ①文… III. ①城镇—发展—城市规划—研究—中国 IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 137714 号

责任编辑 乔卫兵 于 宇

责任审读 贺 静

责任印制 张江虹

封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 三河市佳星印装有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 25.75

字 数 400 千字

版 次 2013 年 7 月第 1 版

印 次 2013 年 7 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 2624 - 8/F · 9532

定 价 48.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

前言

2011 年我国城镇化率超过 50%，这意味着我国正由“乡土中国”走向“城市中国”。当然这个过程并不会是一帆风顺的，会面临很多实际问题，突出表现在规划、建设、管理和制度等方面。城镇要发展，规划要先行。规划在我国快速城镇化进程中的作用会越来越突出，但从目前我国城镇发展实际来看，也存在许多问题。有些是规划本身的问题，有些是规划之外的问题。

在我国规划种类繁多。据统计，涉及政府行政规划职能的法律有 75 部之多，这些法律规定的规划与我国的“条块分割”行政管理体制保持一致，大多是从行业管理角度出发，具有很强的部门色彩，相互之间的不衔接、不协调问题突出。各部门规划在行政体系、法规体系、编制体系、实施体系等方面各自为政，相互之间存在矛盾和冲突。如发展规划、城市规划、土地利用规划、生态环保规划分别由发改、住建、国土、环保等行政主管部门负责，缺乏协调沟通的制度保障，并且支离破碎的规划体系不利于在市场经济条件下发挥政府宏观调控的职能；各部门规划在规划定位、分类标准、指标体系、规划期限、资格资质等编制方面也存在矛盾，缺少统筹性、全局性、协调性的顶层设计。

规划解决不了城镇发展的所有问题，但没有规划城镇发展就一定会出问题。在实际工作中，不要把规划仅仅当做一个文本、一幅蓝图，而要认识到规划的实效作用体现在编制和实施的全过程中。规划调研是一个摸清家底，统一思路的过程；规划编制是一个明确目标、提出任务的过程；规划实施是一个落实项目、动态调整的过程。规划既是辅助决策的成果，又是推动发展的生产力；规划既是公共政策，又是行动指南。

要科学的编制规划。城镇的经济社会发展离不开科学的规划，应充分发挥规划对公共资源合理配置的作用。尊重客观规律，以人为本，远近结

合,科学编制规划,要避免只重物不重人、只重建设不重管理、只重编制不重执行、只重规模不重效益、只重经济不重环境、只重生产要素不重公共服务的片面做法。规划理念要从城镇建设转向管理服务,注重公众参与,为城镇发展搭建公共服务平台;规划内容要以人为本,以地为根,构建城镇空间形态,注重城镇定位,促进产业发展,繁荣城镇文化,提高城镇管理水平;规划特色要尊重地方发展规律,把握中央政策导向,注重项目引导;规划方法要切合地方实际,综合运用各类新概念、新技术、新手段,突出问题导向;规划成果要简明扼要,通俗易懂。

本书汇集了我参加工作以来在城镇发展规划实践中的一些思考,内容包括城镇发展规划方面的研究思考和实践应用,但不限于城镇发展规划的内容,还涉及到城镇管理、区域发展、政策研究、城镇化及其制度变革等内容。既有关于不同规划体系的理论研究,也有地方城镇发展的调研思考;既有国内城镇发展的特点分析,也有国外城镇管理的经验总结;既有具体的规划案例分析,也有运用规划理论与方法对城镇发展过程中出现的热点问题的时事评论。在案例选择上,从区域角度着眼,选取东部、中部、西部、东北及大城市周边的小城镇作为典型案例分析,希望对类似区域的类似城镇发展能起到借鉴作用。因此,从某种程度上看,本书可以说是一个大杂烩,实践多于理论,理念多于方法,思考多于行动。

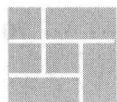
本书的出版得益于国家发展改革委城市和小城镇改革发展中心领导和同事的大力支持;得益于众多良师益友的指导关怀;得益于各级地方领导的积极配合;得益于出版社编辑的辛勤劳动;得益于家庭成员的无私奉献,在此特表感谢。

限于作者的学识和水平,书中难免有疏漏和不妥之处,恳请大家批评指正。

文辉

于北京太阳宫

2013年6月



目 录

前言 / 1

第一部分 理论研究篇

第一章

规划理论研究

- 第一节 我国规划体系研究 3
- 第二节 我国经济社会发展规划的演变历程 13
- 第三节 十六大以来我国规划体制改革的新动向 22

第二章

城镇发展与管理研究

- 第一节 我国城市发展与管理面临的转变 28
- 第二节 我国县域经济发展现状、问题与对策 33
- 第三节 我国低碳生态城市进展研究综述 39

第三章

国外经验借鉴与思考

第一节	荷兰空间规划及其启示	46
第二节	日本规划研究与案例分析	58
第三节	发达国家城市管理经验	70

第四章

国内城镇调研与思考

第一节	加快经济发展方式转变的思路与对策	78
第二节	资源型城镇发展规划思路与设计	84
第三节	临沂市义堂镇经济社会发展分析	91
第四节	绍兴市杨汛桥镇空间发展调整思路	107
第五节	巩义市竹林镇空间布局与优化思考	128

第二部分 规划案例篇

第五章

东部小城镇发展规划

第一节	东部小城镇发展	142
第二节	小榄镇规划背景	144
第三节	规划调研与思路	145
第四节	规划目标与定位	149
第五节	规划任务与措施	150

第六章

中部小城镇发展规划

第一节 中部小城镇发展	170
第二节 三河镇规划背景	171
第三节 规划调研与思路	172
第四节 规划定位与目标	176
第五节 规划任务与措施	178

第七章

西部小城镇发展规划

第一节 西部小城镇发展	186
第二节 万安镇规划背景	187
第三节 规划调研与思路	188
第四节 规划定位与目标	191
第五节 规划任务与措施	193

第八章

东北小城镇发展规划

第一节 东北小城镇发展	222
第二节 范家屯镇规划背景	223
第三节 规划思路与目标	224
第四节 规划任务与措施	231

第九章

大城市周边小城镇规划

第一节	南口镇规划背景	248
第二节	规划分析与思路	250
第三节	规划目标与战略重点	262
第四节	规划任务与措施	269

第三部分 时事评论篇

第十章

区域发展建议与对策

第一节	国家级新区的意义	321
第二节	大城市与周边中小城市的关系	323
第三节	营口市老边区战略规划的重点	325
第四节	包头市石拐区资源城市转型的思考	328
第五节	海南国际旅游岛建设的建议	330
第六节	发展海洋经济的意义	333
第七节	广州市番禺区发展的求变之道	335

第十一章

政策研究与评论

第一节	浅谈公共服务的差别化与均等化	339
第二节	对中山市流动人口积分制的建议	341
第三节	土地流转拍卖要保护农民利益	345
第四节	投资项目要回答的三个问题	346
第五节	对设立镇级市的看法	348
第六节	对北京郊区封村的看法	349

第七节 彝良震后重建的几点建议	351
-----------------------	-----

第十二章

城乡发展与管理

第一节 理顺城乡关系，推进城乡一体化	354
第二节 从宁波 PX 事件看规划的公众参与	358
第三节 从需求角度谈旅游规划	360
第四节 对曹妃甸“十二五”规划的建议	361
第五节 临沂市义堂镇规划经验总结	363
第六节 优先发展公共交通治标还需治本	374
第七节 对北京交通的建议与对策	375

第十三章

城镇化与制度变革

第一节 当前城镇化最需要的是制度城镇化	378
第二节 中小城市和小城镇城镇化发展的思考	380
第三节 走有质量的城镇化道路	385
第四节 用市场化来解城镇化制度之困	387
第五节 城镇化呼唤新的财税体制	389
第六节 房产税不仅仅是一个税	391
第七节 新型城镇化背景下金融创新的关键	392

参考文献

第一部分 理论研究篇

第一輯 野山研究

第一章 规划理论研究

第一节 我国规划体系研究

一、三大规划体系

(一) 发展规划体系

我国的发展规划是由发展计划逐步演变而来的。1949年中华人民共和国成立以后我国就逐步进入了有计划的经济建设时期。1950—1952年的国民经济恢复时期,国家逐年制定了计划控制数字。从1953年起,我国正式进入有计划的大规模经济建设时期。此后的几十年中,除1967年、1968年因“文化大革命”的冲击,没有编制年度计划外,每年都制定和执行年度计划,到目前已经编制执行了60多个年度计划。除1963—1965年国民经济调整时期只制定了调整计划外,一直坚持编制和执行5年国民经济和社会发展规划。随着我国由计划经济向市场经济的转变,原有的发展计划已经不能适应经济社会发展的需要,因此发展计划在名称、内容、方法、功能和作用上都发生了变化。从2005年开始,我国的第十一个五年国民经济和社会发展规划更名为国民经济和社会发展规划第十一个五年规划。目前我国正在执行的是国民经济和社会发展规划第十二个五年规划。

发展规划重要性凸显。经过改革开放以来的不断探索,我国逐步摸索出在社会主义市场经济条件下编制和实施五年计划及年度计划的基本规律。特别是从“十一五”开始,五年计划更名为五年规划,规划理念进一步更新,规划定位更加明确。发展规划已经成为阐明国家战略意图,明确政府工

作重点,引导市场主体行为的重要抓手,是未来五年我国经济社会发展的宏伟蓝图,是全国各族人民共同的行动纲领,是政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责的重要依据。

发展规划体系逐步完善。2005年国务院常务会议审议通过《关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见》(国发[2005]33号,以下简称《意见》),以国务院文件形式发布,对发展规划体系、编制程序等提出系统要求。《意见》中提出建立三级三类的规划管理体系,国民经济和社会发展规划按行政层级分为国家级规划、省(区、市)级规划、市县级规划;按对象和功能类别分为总体规划、专项规划、区域规划。为进一步贯彻“十一五”规划和《国务院关于编制主体功能区规划的意见》(国发[2007]21号)的要求,同时考虑到年度计划也是中长期发展规划在年度内的体现,两者在内容上相辅相成、密切联系,在发挥宏观调控导向、资源配置和综合平衡等方面也没有本质区别,因此将主体功能区规划、年度计划纳入到发展规划体系,形成了国民经济和社会发展总体规划、主体功能区规划、专项规划、区域规划等四类中长期发展规划以及国民经济和社会发展年度计划构成的发展规划体系。

1. 总体规划是国民经济和社会发展的战略性、纲领性、综合性规划,是编制本级和下级各类发展规划、国土规划、土地利用总体规划、城乡规划等规划的依据。总体规划分为国家级、省级和市县级,规划期一般为五年,可展望到十年以上。市县级总体规划的规划期根据需要确定。国家级国民经济和社会发展总体规划由国务院组织编制,国家发展改革委会同国务院有关部门负责起草,省级和市县级国民经济和社会发展总体规划由本级人民政府组织编制,本级人民政府发展改革部门会同有关部门负责起草。总体规划由县级以上各级人民政府报本级人民代表大会审议批准。

2. 主体功能区规划是以国土空间为对象编制的战略性、基础性、约束性规划,是国民经济和社会发展总体规划在空间开发和布局方面的体现,是其他各类规划在空间开发和布局方面的基本依据。主体功能区规划应当立足资源环境条件,以国土规划、土地利用总体规划、城乡规划等为支撑。主体功能区规划分为国家级和省级,规划期一般为十年。国家级主体功能区规划和省级主体功能区规划分别由国务院发展改革部门和省、自治区、直辖市人民政府发展改革部门组织编制。全国主体功能区规划由国务院发展改革

部门报国务院批准;省级主体功能区规划由省、自治区、直辖市人民政府发展改革部门报本级人民政府审定后,报国务院批准。

3. 专项规划是以国民经济和社会发展的特定领域为对象编制的规划,是国民经济和社会发展规划总体规划在特定领域的细化,是各级人民政府及其有关部门指导特定领域发展及审批、核准特定领域重大项目、安排政府投资和财政支出预算,制定特定领域相关政策的依据。专项规划分为国家级、省级和市县级,国家级和省级专线规划的规划期与本级总体规划一致。市县级专项规划的规划期可根据需要确定。编制领域包括:①关系国民经济和社会发展全局的;②涉及重大产业布局或者重要资源开发的;③市场不能有效配置资源、需要政府进行调控的。在编制专项规划前,要对编制规划的必要性、可行性进行研究,提出编制建议,经本级人民政府发展改革部门统筹协调后报本级人民政府批准。专项规划原则上由本级人民政府相关部门批准,报人民政府备案包括:①关系本级行政区域国民经济和社会发展全局的;②需要本级人民政府审批或核准重大项目的;③需要安排本级政府投资数额较大的;④对实施国家或地方重大战略任务具有重要导向作用的专项规划,需征求本级人民政府发展改革部门意见后报本级人民政府批准。

4. 区域规划是以跨行政区的特定区域国民经济和社会发展规划总体规划为对象编制的规划,是国民经济和社会发展规划总体规划在特定区域的细化和落实,是编制区域内各级国民经济和社会发展规划总体规划、专项规划的依据。区域规划分为跨省级和跨县市级,规划期一般为五年,可以展望到十年以上。编制领域包括:①国家级、省级国民经济和社会发展规划总体规划确定的重点地区;②主体功能区规划确定的各类区域;③对国家发展总体布局或者区域发展总体战略有重要影响的地区;④以对区域经济社会发展有较强辐射能力和带动作用的城市群为依托的城市经济圈地区;⑤国务院和省、自治区、直辖市人民政府确定的其他地区。跨省级区域规划,由国务院发展改革部门会同国务院有关部门和区域内省、自治区、直辖市人民政府编制。跨市县级区域规划,由省、自治区、直辖市人民政府发展改革部门会同本级人民政府有关部门和区域内县级以上人民政府编制;国务院有特殊要求的,由国务院发展改革部门会同国务院有关部门和有关省、自治区、直辖市人民政府编制。跨省级区域规划由国务院批准;以下跨市县区域规划由国务院批准:①对全国区域发展有重要影响的;②对国民经济和社会发展全局有重要作用的;③对跨

省级行政区的特定区域或者流域有重要影响的;其余跨市县级区域规划由省、自治区、直辖市人民政府批准,报国务院备案。

5. 年度计划是对本年度国民经济和社会发展所做的安排,是中长期规划在年度中的体现,具有宏观调控导向、资源配置和综合平衡等作用。年度计划分为国家级、省级和市县级,计划期为一年。国家级年度计划由国务院组织编制,国家发展改革委会同国务院有关部门负责起草,省级和市县级年度计划由本级人民政府编制,本级人民政府发展改革部门会同有关部门负责起草。年度计划由县级以上各级人民政府报本级人民代表大会审议批准。

(二)城市规划体系

新中国的城市规划是伴随着发展计划逐步开展起来的。1954年第一个五年计划时期在建工部召开的第一次城市建设会议上提出“城市规划是国民经济计划的继续和具体化”。时任建工部部长万里在第一个五年计划后指出“城市规划是在国民经济计划的基础上产生的,是国民经济计划的继续。其目的是为了合理安排各项物质要素,使城市建设有计划地进行”。在“大跃进”时期,1958年提出“用城市建设的‘大跃进’适用工业建设的‘大跃进’,倡导‘快速规划’的作法”;到“大调整”时期1960年宣布“三年不搞城市规划”,1966年后的相当长时期内,各地城市规划终止实施。

城市规划法定地位的确立及其演变。1978年3月,召开了全国城市工作会议,制定了《关于加强城市建设工作的意见》(中共中央[1978]3号文件),这个文件对于城市规划恢复和发展具有重要意义,其中指出“城市规划是一定时期城市发展的计划,是城市工程设计和管理的依据。”1984年国务院出台了《城市规划条例》是新中国成立以来关于城市工作的第一个条例。1989年12月26日第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过了《中华人民共和国城市规划法》,自1990年4月1日起施行,国务院发布的《城市规划条例》同时废止,该法是我国在城市规划、城市建设和城市管理方面的第一部法律,是涉及城市建设和发展全局的一部基本法。2007年10月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过了《中华人民共和国城乡规划法》,自2008年1月1日起施行,《中华人民共和国城市规划法》同时废止。

《中华人民共和国城乡规划法》所称的城乡规划,包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划。城市规划、镇规划分为总体规划和详细规划。详细规划分为控制性详细规划和修建性详细规划。

1. 城镇体系规划。分为国家和省域两个层级。国务院城乡规划主管部门会同国务院有关部门组织编制全国城镇体系规划,用于指导省域城镇体系规划、城市总体规划的编制。全国城镇体系规划由国务院城乡规划主管部门报国务院审批。省、自治区人民政府组织编制省域城镇体系规划,报国务院审批。省域城镇体系规划的内容应当包括:城镇空间布局和规模控制;重大基础设施的布局;为保护生态环境、资源等需要严格控制的区域。省、自治区人民政府组织编制的省域城镇体系规划,在报国务院审批前,应当先经省级人民代表大会常务委员会审议,常务委员会组成人员的审议意见交由省级人民政府研究处理。规划的组织编制机关报送审批省域城镇体系规划,应当将省级人民代表大会常务委员会组成人员的审议意见和根据审议意见修改规划的情况一并报送。

2. 城市、镇总体规划。城市总体规划由城市人民政府组织编制。直辖市的城市总体规划由直辖市人民政府报国务院审批。省、自治区人民政府所在地的城市以及国务院确定的城市的总体规划,由省、自治区人民政府审查同意后,报国务院审批。其他城市的总体规划由城市人民政府报省、自治区人民政府审批。镇总体规划。县人民政府组织编制县人民政府所在地镇的总体规划,报上一级人民政府审批。其他镇的总体规划由镇人民政府组织编制,报上一级人民政府审批。城市、县人民政府组织编制的总体规划,在报上一级人民政府审批前,应当先经本级人民代表大会常务委员会审议,常务委员会组成人员的审议意见交由本级人民政府研究处理。镇人民政府组织编制的镇总体规划,在报上一级人民政府审批前,应当先经镇人民代表大会审议,代表的审议意见交由本级人民政府研究处理。规划的组织编制机关报送审批城市总体规划或者镇总体规划,应当将本级人民代表大会常务委员会组成人员或者镇人民代表大会代表的审议意见和根据审议意见修改规划的情况一并报送。城市、镇总体规划的内容应当包括:城市、镇的发展布局,功能分区,用地布局,综合交通体系,禁止、限制和适宜建设的地域范围,各类专项规划等。其中规划区范围、规划区内建设用地规模、基础设施和公共服务设施用地、水源地和水系、基本农田和绿化用地、环境保护、自