

科学发展观·城市规划

安徽省新世纪首届城市规划获奖论文集

主编 谢志平



安徽科学技术出版社

科学发展观·城市规划

——安徽省新世纪首届城市规划获奖论文集

江苏工业学院图书馆
藏书章

图书在版编目 (CIP) 数据

科学发展观·城市规划/谢志平主编. —合肥: 安徽科学技术出版社, 2005. 10
ISBN 7-5337-3353-3

I. 科… II. 谢… III. 城市规划—文集 IV. TU984-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 119954 号

*

安徽科学技术出版社出版
(合肥市跃进路 1 号新闻出版大厦)

邮政编码: 230063

电话号码: (0551) 2833431

E-mail: yougoubu@sina. com

yougoubu@hotmail. com

网址: www. ahstp. com. cn

新华书店经销 安徽省地质印刷厂印刷

开本: 787×1092 1/16 印张: 32.5 字数: 600 千

2005 年 10 月第 1 版 2005 年 10 月第 1 次印刷

印数: 300

定价: 58.00 元

编 委 会

主 编 谢志平

副 主 编 吴晓勤 张文起 曹发义

执行编委 范毓灼

编 委 高冰松 成祖德 王爱华 何刚明

刘 峰 胡长江 李保民 万国庆

前 言

改革开放以来，我国社会、经济得到了巨大的发展，城市规划建设事业取得了空前的进步，城市面貌发生了显著的变化。当今，世界已跨入 21 世纪，我国正以崭新的面貌呈现在世人面前。在党的十六大提出的全面建设小康社会的宏伟目标鼓舞下，一个现代化的和谐社会正在稳步地推进。党的十六届三中全会提出要以“科学发展观”来统领我国的各项事业，这对我国的城市规划建设事业，具有重大的指导意义。

党中央、国务院历来十分重视城市规划工作，国务院有关文件指出：“城市规划是指导城市合理发展，建设和管理城市的重要依据和手段，应进一步加强城市规划工作。”要“充分发挥城市规划对城市土地及空间资源的调控作用，促进城市经济和社会的协调发展”。并指出：“加强城乡规划工作，对于实现城乡经济、社会和环境协调发展具有重要的意义。”随着社会主义市场经济体制的逐步完善，城市规划已经成为加强和改善宏观调控的重要手段，是保障城市公共安全和公共利益的重要公共政策，在促进城乡建设协调可持续发展方面发挥了重要作用。

近年来，省委、省政府及各地各级政府，都更注重城市规划工作，省政府下发了《关于进一步加强和改进城乡规划工作》的通知，召开了全省城镇化发展工作座谈会，下发了《安徽省城镇化发展纲要》，大大促进了全省城市规划工作的发展。全省 11 个城市新一轮的总体规划已获省政府正式批准，另有 7 个城市总体规划已通过省级评审。同时各地还编制了大量的专项规划、详细规划，为城市的建设和管理提供了法律依据。各地依法进行城市

规划实施的监督管理，各级领导和广大市民的规划意识有了极大的提高。

随着我国社会经济体制改革的进一步深化，当前，城市规划工作面临着新的形势和机遇，各级领导、各部门和广大市民，对城市规划工作要求越来越高，城市规划任务越来越繁重，城市规划的新思想、新观念不断涌现，迫切需要我们在城市规划工作中，与时俱进，创新思路，开拓前进，进一步提高我省城市规划的理论和政策水平。为此，在省建设厅和省社科联的指导下，省城市规划协会以“新世纪城市规划科学发展观”为主题，组织开展了安徽省新世纪首届城市规划优秀论文征集评选活动，得到了各城市规划主管部门，及规划编制、科研、教学等部门的积极响应。

为了搞好这次论文的评选工作，协会邀请了有关专家组成评选专家组，对各地申报参评的 112 篇论文，在专家组初评和初审的基础上，召开了以省建设厅和省社科联主要负责同志及专家组成的评审委员会，最终选出反映当前我省城市规划实践和理论水平，并对全省城市规划工作有指导意义的一批优秀论文。其中一等奖 10 篇，二等奖 28 篇，三等奖 36 篇，鼓励奖 14 篇。

这次各地申报的论文，尤其是获奖的论文，能够围绕主题，结合工作实践，运用新的规划理念，进行总结和论述，并提出相应的对策和措施，是我省城市规划工作者智慧和工作的宝贵结晶。现将获得一、二、三等奖和有代表性的鼓励奖论文共 80 篇汇集成册，编辑出版了这本论文集，供有关领导，各地城市规划、建设、科研、教学等单位阅读参考，也是向国庆 56 周年呈献的一份厚礼！

2005 年 9 月

目 录

· 城镇体系 · 总体规划 ·

城镇群规划编制体系探讨	曹发义(1)
合肥特色城镇化发展战略的探讨	王爱华(10)
环巢湖地区的发展——时代与空间的选择	张 敏 张 烨(23)
强化集聚、组合发展——安徽省城镇区域空间 发展战略探讨	刘复友 汪树群(31)
浅谈市域空间利用总体规划	郑均均 房国坤(38)
创建新型城市地区的探索 ——以合肥市大圩乡发展规划为例	黄 闯(45)
坚持科学的发展观 加快六安城镇化建设步伐	聂贵廷(51)
大滁州市构建及其发展策略	吴其展(60)
构建马芜铜城市群绿色空间生态框架	王 芳(63)
加快我市城镇化进程的调查与思考	贾 林(70)
浅谈六安市城镇化建设中存在的问题及若干对策	高旭红(75)
区域规划中的空间分异与地域重组之探讨 ——以安徽省京沪铁路沿线经济带城镇布局规划研究为例	余 忠(80)
区域规划中的开发管制区划探讨	余 忠(86)
浅谈产业结构调整与城市空间布局 ——以合肥为例	李 祥(92)

· 城市设计 · 详细规划 ·

一个城市设计案例的阅读 ——兼论合肥老城区城市设计	高冰松(103)
商业街评价体系的构建	冯四清(113)
合肥市“城中村”改造初探	叶 鹏 徐晓燕 汪 路(120)

徽州文化园规划与建筑设计	吴永发 徐 震(127)
把握职能定位 塑造形象空间	
——六安市政务区城市设计	汪海洋(133)
浅议城市居住小区配套设施的规划和建设	徐胜强(138)
淮北市桓谭公园规划设计构想	武 静(143)
三境一体	
——阜阳师范学院新校区规划设计	吴永发 徐 震(147)
临泉县城总体城市设计研究	梅 钊 刘三德(151)

· 历史名城、名镇保护规划 ·

安徽省黟县文化遗产地保护与利用对策研究	胡厚国(159)
创新规划编制 强化后续管理	
——皖南古村落保护方法初探	钱界殊(169)
水乡古镇——三河更新保护规划的联想	程华昭 张 阳(176)
关于历史街区的保护、整治与有机更新的思考	
——以苏州城市历史文化保护为例	周振宏(182)
皖南古村落遗产地规划的内涵与外延探讨	万国庆(192)
歙县古城整体申报世界文化遗产可行性研究	陈安生(202)
凤阳县明中都城的历史文化价值与保护	许全胜(210)

· 规划理论研究 ·

对池州市发展与规划问题的思考	杜德龙(216)
城市居住空间分异及贫困人口分布状况研究	
——以合肥市为例	吕露光(224)
近期建设规划编制内容与方法的思考	曹发义(233)
浅议概念性设计的本质与方法	
——以湖州市织里镇同济工业园区概念性设计为例	吴 敏(244)
城市规划“理想”的毁灭	
——评美国社会学家理查德·塞内特的哲学	石建和(251)
城市交通与土地利用互动关系定性研究	冯四清(259)
铜陵市近斯建设规划的实践与思考	孙友胜(265)
老城区整治规划研究探讨	
——以广德县老城区为例	李保民 徐从广 李家宁(271)

虚拟现实技术在规划设计中的应用

- 以淮南市中心广场为例 吴守亮(281)

城市色彩规划初议

- 以合肥市为例 张 骏(285)

关于城市规划实质的思考 乔 森(293)

对矿业城市规划的思考 陈佩富(297)

中国农村包产到户发源地——小井庄规划设计的理念 程 铁 朱利平(303)

保护黄山应以规划为先导 王帮助(308)

新一轮土地利用总体规划编制和实施创新初探

- 以合肥市土地利用总体规划实施与修编为例 李学明(313)

营造具有亲和性的现代城市景观 王雪凤(318)

关于近期建设规划新探索

- 兼谈《近期建设规划暂行办法》 黄 闯(325)

城市规划中的环境容量问题探讨 王国昌(329)

重建家园对策研究

- 以长丰县“两湖一湾”重建家园为例 李保民 胡冬冬(334)

关于市场经济条件下城市规划工作的思考 徐国华(341)

小城镇建设发展现状和对策的思考

- 以巢湖市为例 陆文龙(346)

“小城镇”命题与“三农”问题的思考 许和本 许 国(351)

• 生态、环境、景观规划 •

因借自然 塑造特色

- 铜陵建设“中国生态山水铜都”浅议 胡长江(356)

巢湖市滨水区规划与开发建设对策研究 何 文(364)

城市滨水区的保护开发与设计创新

- 关于合肥环城公园包河景区设计的思考 陈达丽(370)

延安“三山”景观规划生态化探析 李 娜(377)

再谈景观规划的理念和方法

- 以延安宝塔山、清凉山、凤凰山景观规划为例 吴爱国 李 娜(383)

打造中国生态山水铜都 重在“塑形、铸魂、固本” 何刚明(387)

生态·文化·人居

- 蚌埠市生态园总体规划的思考 王 方(389)
- 关于阜阳市城市风貌特色建设的几点思考 杨 博(399)
- 合肥市城市景观风貌浅议 张 敏 沈 揆 刘家铭 张 烨(404)
- 拓展安徽小城镇景观特色的思考 叶小群(409)
- 以生态恢复为基础的湿地景观设计
- 以巢湖湖滨带湿地生态恢复景观设计
- (孙村保护区段)为例 张路红 王开明(415)
- 论煤矿城镇的生态保护与可持续发展
- 浅谈煤矿塌陷区的综合开发利用 岳 海(422)
- 湖天第一胜境
- 巢湖中庙 张国强 陆文龙(427)
-

· 城市测绘·专业规划·

- 信息时代的城市勘测 黄 政(431)
- 合肥市老城区道路交通初探 袁中宝(434)
- 高等级公路软土路基的沉降计算问题 陈伟沪(440)
- 蚌埠市城市治涝问题与对策研究 张 浩(447)
- 浅谈城市道路设计对城市设计的影响 金崇斌(455)
- 关于城市规划中城区排水与郊区排水标准的探讨
- 以阜阳市为例 张士军(461)
- 老社区排水治理分析与对策 汤中友(464)
-

· 规划实施、管理·

- 浅议城市规划在土地储备工作中的宏观调控作用 汤 涛(468)
- 城市规划新闻发言人制度初探 杨新刚(472)
- 城市规划管理制度与《行政许可法》的衔接 刘 锋(480)
- 由中小城市规划管理现状引发的思考 杜德龙(488)
- 科学规划 严格管理 切实把城市新区建设好
- 以宿州市西北新区建设为例 虎师州(494)
- 从六安市城市规划对招商引资的支持所引发的思考 曲箴波(499)
- 以科学发展观指导中小城市建设和发展 任俊良(504)
- 如何有效实施城市规划监督管理 倪受照(509)

城镇群规划编制体系探讨

曹发义

摘 要:

针对我国城市规划体系目前的发展阶段及存在的问题,尤其是存在的编制系列不完善,提出我国城市规划编制体系框架设想,结合目前国内正在兴起的城镇群规划,提出城镇群规划编制框架,同时就城镇群规划的实施管理提出建议。

关键词:

城市规划 规划编制 城镇群 实施管理

1. 绪论

改革开放以来,如何适应社会主义市场经济体制,城市规划体系的改革进行了大量的探索,其中最具有革命性的是控制性详细规划和区域城镇体系规划的初步形成。近几年,深圳、广州、南京等地进行了包括法定图则、概念规划等新的规划方法的尝试。广东、江苏、浙江、山东、安徽等省组织编制城镇密集地区城镇协调发展规划,以充分发挥城市规划对重大基础设施布局的综合指导功能、资源保护和利用的统筹功能、对城市间竞争合作的协调功能。这些尝试一方面说明我国城市规划在迅速迈进,越来越得到业内人士的共识。同时也说明城市规划的改革在向针对性、可操作性、法定性方向发展。

1990年《中华人民共和国城市规划法》的颁布实施,初步确立了城市规划的法制框架。经过15年的发展,尤其是社会主义市场经济体制不断完善,城市规划法的科学性、针对性、可操作性等方面存在的问题亟待调整、修改,以适应我国社会经济新形势的要求。建设部1991年《城市规划编制办法》及1995年《城市规划编制办法实施细则》的出台,确立了我国城市空间规划体系的结构框架,为我国城市规划的编制、审批、实施管理奠定了法制基础。但

我国空间规划体系中存在许多不完善之处，是以目标干预为主的缺少弹性的规划，尚处于物质建设规划阶段。

回顾改革开放 20 余年来，与国际城市规划体系发展历史相比较，从中吸取经验和教训，寻求与社会主义市场经济体制相适应的城市规划体系。城市规划的发展依靠城市规划体系的完善，包括从法律、技术到行政手段等一系列内容的科学化、系统化、完善化。城市规划体系由法规体系、编制体系、管理体系三部分组成，法规体系是基础，编制体系是依据，管理体系是手段，目的是通过依法编制、实施城市规划，促进人口、经济、资源、环境协调可持续发展。本文在探讨有关城市规划编制体系内容的基础上，重点对城镇群规划编制体系、实施管理提出若干思考。

在城市规划编制体系中，基于城市问题的解决、区域经济复兴、区域基础设施共建共享、环境共保、资源合理配置和利用，作为城镇群规划及其空间范围的各种研究如火如荼，近几年开展的广州市概念规划、合肥城市空间发展战略规划、江苏省三大都市圈规划、安徽省三大城镇群规划、京津冀城乡空间发展规划、珠三角城镇协调发展规划等均属于城镇群规划的尝试。

2. 我国城市规划编制体系的分析及实践

2.1 现状及问题

我国现行的城市规划体系包括城市规划法规体系、城市规划编制体系、城市规划管理体系三方面内容。目前，我国城市规划体系尚处于初级阶段，正面临经济体制由计划经济向市场经济体制、经营方式由粗放型向集约型转变的两大挑战，以及我国加入 WTO 之后，来自国际方面的各种压力和挑战。从整体上来说，我国城市规划体系包括理论体系、技术体系和实践体系等均存在亟待解决的问题。首先，从理论体系来说，基础理论缺乏，而应用理论未得到充分的发展。由于我国和西方在政治、经济体制及文化背景方面有所不同，所以不能照搬照抄西方国家的模式，而应建立有中国特色的城市规划体系的模式。其次，在技术体系方面，缺乏系统性的技术规范：规划编制系列不完整，且无从参照；规划的法定内容与规划管理的衔接不够，难以适应市场经济下城市规划管理的要求等。再次，从实践体系来说，城市规划的法律、法规不健全，现有的法律法规基本上是计划经济下的产物，面对市场经济下出现的新情况、新问题，其可操作性不强；地方性法规或者不完善，或者与国家有关规定相矛盾；规划管理方面尤其是“一书两证”管理依据、程序有待规范，以适应投资体制改革和行政审批制度改革的需要。

2. 2 现行城市规划编制体系的反思

2. 2. 1 区域规划。新中国成立以来,开展过四次重要的区域规划工作:一是20世纪50年代末期,按前苏联模式,以资源开发和大型工业项目区域规划为主,在部分城市和省区开展。二是20世纪60年代,大规模的全国性各行政系统的农业区划。三是20世纪80年代中期开始的,学习西方50~60年代的模式,从全国到各省市(个别到县)的国土规划。当时的国土规划虽提出国土整治问题,但仍以资源开发、生产力与城镇布局为中心,与西方的平衡区域生产力和城市发展的规划有所不同。四是20世纪90年代初中期,全国各省(区)开展的省域城镇体系规划。重点是研究城镇发展战略,明确省域城镇等级规模,职能结构、空间结构,提出基础设施建设要求。目前,我国尚未形成法定化、规范化的区域性综合协调的空间规划系列。中国面临着经济全球化和加入WTO的新形势,城市之间的竞争不再仅仅表现为单个城市间的竞争,越来越表现为以核心城市为中心的区域整体间的竞争,以大城市为核心的城市群已成为具有全球化意义的城市。其次,城市进入快速发展阶段,面临经济发展上工业化与后工业化双重压力,日益突出的环境问题以及资源短缺、就业压力等,快速城市化阶段城乡发展出现的新旧矛盾的交错,城市产业同构、低水平的重复建设和恶性竞争,客观上需要开展区域空间规划,研究区域经济发展模式和城市空间组合形式,发挥区域规模经济和设施完备的优势,提升区域综合竞争力。

2. 2. 2 总体规划。城市总体规划是对城市地域内的各类资源,特别是对城市地域内的空间资源进行的整体配置和综合协调。我国的城市总体规划是在20世纪50~60年代,全面学习苏联时期引进的,经历了近半个世纪的发展,经历了艰苦的探索,在理论和实践上取得了长足的进步。1989年12月国家《城市规划法》、1991年建设部《城市规划编制办法》以及相关的规范陆续出台,为城市规划工作的健康发展提供了法定依据和技术规范。20世纪80年至今,全国各地已经按照5年一修编的周期,进行了三轮城市总体规划编制或修编工作。第一轮20世纪80年代的城市总体规划是以城市建设为特征,重点是弥补基础设施建设欠账,保障了随之而来的改革开放、大规模的城市发展的基本有序进行。第二轮20世纪90年代的城市总体规划是以城市的协调发展为特征。规划既要保证经济发展的需要,同时又要考虑资源、环境和可持续发展等问题。第三轮:2000年以来的城市总体规划是以贯彻落实“五个统筹”科学发展观,充分体现总体规划的战略性和前瞻性、综合性,做好城乡统筹区域协调发展、市域空间利用总体规划与空间分区管治、城市综合交通与重要基础设施

施规划布局、城市发展与项目建设时序的安排。城市总体规划在不同经济发展阶段所表现出来的不同特点，一方面说明城市规划的编制内容有着深刻的时代特征，另一方面说明我国的城市规划事业渐趋成熟。但是城市总体规划作为承上启下的一个规划环节，其上面的规划层次（包括国土规划和区域规划）没有明确的法律地位，表现为我国空间规划系列不完善，直接导致城市总体规划的编制缺乏上一层次的依据，而又与下一层次规划缺乏良好的衔接。

为加强城市总体规划的宏观依据，在《城市规划编制方法》中，加入了城市所在区域城镇体系规划的要求，并于1994年8月出台了《城镇体系规划编制审批办法》。近年来，国家为强化土地管理、保护和节约土地资源的需要，接连出台了若干重要文件，均涉及到总体规划与国土规划相协调的问题。一是国发〔1996〕18号文：“城市总体规划应与土地利用总体规划等相协调，切实保护和节约土地资源。”二是国发〔1997〕11号文：“城市建设总体规划要与土地利用总体规划相协调，用地规模不得突破土地利用总体规划。”三是国发〔2004〕28号文：“切实做好土地利用总体规划与城乡规划的相互衔接。”由此可见，国家对于城市总体规划和国土规划工作均高度重视。但是，二者在技术上存在一定的分歧，如在规划范围、规划期限、用地指标控制以及用地分类等方面，均存在不完全可比的问题；同时在某些原则性问题上也存在分歧。城市总体规划是对影响城市发展的重大问题如人口、资源、环境等进行专题研究，在此基础上，科学确定城市性质、规模、发展方向和空间布局，统筹安排城市各项建设用地，合理配置城市各项基础设施。因此，新时期的总体规划是指导城市建设发展的公共政策，而不再是单纯的建设项目规划。

2.2.3 近期建设规划。随着城市总体规划由过去的规模规划向战略规划、政策规划、控制规划转变，其内涵发生了较大变化。目前的总体规划更加注重对城市发展的长远战略目标的研究，注重对城乡、区域协调发展途径的研究，注重对城市总体框架和功能的控制，注重研究城市可持续发展的问题，突出规划强制性内容的规定，充分体现规划的公共政策属性。在此背景下，近期建设规划亦发生较大变化，由过去城市总体规划的附属品转向实施城市总体规划的必要步骤，统筹安排城市近期建设项目的规模和时序。针对近期建设规划地位和作用的转变，国务院《关于加强城乡规划监督管理的通知》，从端正城市建设指导思想，切实加强城乡规划调控作用的高度，强调了近期建设规划的重要性。随后建设部等9部委将做好近期建设规划工作，作为贯彻落实国务院通知的重要内容，明确要求各级城市人民政府抓紧编制城市近期建设规划。

3. 城市规划编制体系框架的设想

城市规划编制体系框架的建构和完善,应为城镇的发展提供长远性、前瞻性、全局性的战略目标和蓝图,同时还应从城市规划实施管理角度出发,为城市的宏观总体控制和常规性管理提供法定依据。规划必须具备原则指导下的应变能力,以适应市场经济下的应对性。对于不同区位、不同资源禀赋、不同规模、不同职能、不同类别、不同发展阶段的城市能够区别对待。为此,城市规划编制体系可以分为战略规划、规划编制和图则制定3大部分。战略规划可分为经济社会发展战略规划、城镇空间发展战略规划、区域城镇协调发展战略规划等,为法定规划提供前瞻性、战略性思路和支撑。规划编制应该分法定系列和非法定系列;图则制定可以分法定图则和工作图则。规划编制是图则制定的依据,是图则的政策、技术支撑;图则是规划的法律表现形式,是规划意图的法律化,为城市规划的实施管理提供直接依据。

3.1 规划编制

规划的编制以实现城市规划的公共政策属性,满足规划实施管理的需要,科学指导城市建设,促进城乡、区域协调发展为宗旨。试图把所有实际需要的各种类型的规划包含在一个系列里,是不可能的,也是没有必要的。因此,应该将整个规划编制系列分为规划编制法定系列和非法定系列。法定系列指各类城镇一般均需编制的规划,这些规划上下层次互相衔接,是一个有机的整体,是城镇实施规划管理的法定依据。非法定系列是整个规划编制体系不可缺少的组成部分,但这些规划之间并不一定存在有机的联系。按其深度而言,同一个规划,可能既有属于总体规划层次的内容,也有属于详细规划层次的内容。对于它们的类别、任务、内容和深度等不宜做统一规定,应按城镇实际需要编制,为法定规划的编制提供支撑。

3.1.1 法定系列。包括区域空间规划、总体规划、近期建设规划、分区规划、控制规划、详细规划等7个层次。从规划的地域范围讲,区域空间规划是市(县)域或者跨行政区的;总体规划、近期建设规划和控制规划是城镇的;分区规划是城市片区性的;详细规划是地段性的。从规划的作用角度讲,区域空间规划是战略性的空间结构规划,以发挥上级政府的监督职能;总体规划是城市功能控制性的用地布局空间结构规划;近期建设规划、分区规划、控制规划和详细规划是实施城市总体规划的发展建设规划,是对总体规划的深化、细化和落实。

3.1.2 非法定系列。非法定系列的规划可以是多种多样的,有按专业编

制的，有按地区编制的，还有按有效期限编制的，不必强求统一。但这些规划，可根据各个城镇的特点和不同时期的需要而编制，例如城市空间发展战略规划、项目选址规划、各种专业规划、各类特定地区的规划、重要地区的城市设计等。

3. 2 图则制定

规划管理要做到依法行政，真正能够直接起到管理依据和作用的，主要是近期建设规划、控制规划和详细规划。战略规划和总体规划是宏观层次的规划，是城市发展的长远目标和整体构想，起原则指导和调控作用。近期建设规划是总体规划实施的阶段性具体安排，具体指导城市土地有序利用和项目的科学建设；控制规划和详细规划是总体规划和分区规划的深化，是总体规划意图的具体体现，应该在规划实施中起直接的控制作用。为了做到这一点，必须使近期建设规划、控制规划和详细规划法制化，赋予它们“有国家强制力作保障”的法律特征。但由于规划管理面对的是极其复杂且不断变化的城市，规划必须既有原则的刚性，又有灵活的弹性。也就是使近期建设规划和控制规划的成果成为法定条文和图则，使详细规划成为工作图则，它们具有不同的审批程序，不同的法律地位，不同的法律效力，起不同的作用。

3. 2. 1 法定图则。法定图则是在控制规划基础上，根据有关法规制定的，是控制规划的法律表现形式。法定图则是规划管理的基本依据，实施规划意图的主要手段。控制规划由于其图纸、文字繁多，其图纸和解释性说明并不能直接成为法定图则，只宜作为技术文件，成为法定图则的说明和技术支撑。法定图则应由有关的地方法规规定其法律地位、作用和审批、修改等程序，确保其法律效力的严肃性和权威性。同时制定其实施细则，规定法定图则的土地分类、建筑物分组及其适宜建设的兼容性，以及土地使用强度和建筑形态要求等。法定图则是规划编制、规划立法和规划实施管理三者的结合。

3. 2. 2 工作图则。工作图则是规划管理部门日常进行规划实施管理的工作依据，是对法定图则的补充。工作图则就是经过规定程序审批的详细规划的图纸和文本。工作图则更详细地对用地性质做出安排，规定应该建什么；更具体地规定地块的开发强度和控制指标；更详细地规定建筑物与周边的关系；更具体地提出建筑形态的要求等。工作图则的土地分类可以是“国标”的小类。工作图则是城市规划实施管理导则。用法定图则把必须管的管住，而工作图则是在遵守法定图则的前提下，给行政管理以适当的灵活性，既便于操作，也可通过行政管理弥补法定图则之不足。

4、城镇群规划编制框架研究

4.1 城镇群空间内涵

我国的城镇群主要有两种典型形式：一是以长江三角洲、珠江三角洲和环渤海地区的都市圈为代表，由自上而下的城市扩散和自下而上的农村城市化两种力量结合而形成；二是以大城市地区为代表，特别是核心城市非农业人口超过 100 万的城市地区，聚集和扩散两种过程均十分明显，城市边缘组团和卫星城发育明显，城市周边地区与城市核心地区之间联系紧密，城乡一体化程度深。

4.1.1 城镇群的空间界定。城镇群是由中心城市和外围非农化水平较高，与中心城市存在着密切社会经济联系的临接地区两部分组成。中心城市的确定，首先需划分出城市实体地域，凡城市实体地域内非农业人口在 20 万以上可视为中心城市。对于建成区面积占市区面积 10% 以上的城市，将包围中心城市的县级行政单元作为中心县，视其为城镇群的组成部分。

4.1.2 城镇群的功能整合。城镇群是由强大的中心城市及其周围邻近城镇与地域共同组成的高联系强度的一体化地域，但是并非有了强大的中心城市就能构建成功的城镇群。以中心城市为核心组织起来的协调分工是城镇群整体优势确立与和谐运作的基础。在日常城镇群范围内，重点是围绕中心城市的日常生活、生产与环境职能构筑一个完整的城市功能体。在城镇群范围内，建立相对独立的产业体系是实现城镇群的战略核心。城镇群既可视作城镇群体空间的基本经济地域单元，也可视作一个基本的生态单元，其在更高层次与更大的范围内还必须与其他城镇群实现进一步整合。城镇群在区域城镇群体空间中的整合是一个复杂的过程，在此过程中会表现出更多的网络状发展关系，从而形成一个更大的城镇紧密联系空间。若干个城镇群间类似作用的结果就是大都市连绵带的生成与生长。

4.2 我省城镇群规划实践

城镇密集地区城镇协调发展规划的制定，目前在我国刚刚起步。我省城市规划实践方面，1996 年编制了《安徽省城镇体系规划》，首次提出“二线三片”的城镇空间布局形式，从理论、法定两方面明确了我省三大城镇群概念。近年来，城镇群规划在规划界出现的频率越来越高。我省皖中地区、皖江地区、京沪铁路安徽沿线地区，是全省城镇化发展较快且极具发展潜力的地区。2000 年，按照省域城镇体系规划确定的“二线三片”空间总体布局，省建设厅组织开展了这三个地区的城镇群布局规划研究工作，从战略层面明确区域城