

天津市中心城区外围地带 规划建设时序 与发展模式研究

任雨来 江曼琦 白吉祥 郭新天 等编著



中国建筑工业出版社

天津市中心城区外围地带 规划建设时序 与发展模式研究

任雨来 江曼琦 等编著
白吉祥 郭新天



中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

天津市中心城区外围地带规划建设时序与发展模式研究/
任雨来, 江曼琦, 白吉祥, 郭新天等编著. —北京: 中国建筑
工业出版社, 2007

ISBN 978-7-112-09178-2

I. 天… II. ①任…②江…③白…④郭… III. ①城市规划—
研究—天津市②城市建设—研究—天津市 IV. TU984.221

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 038914 号

责任编辑: 陈小力

责任设计: 郑秋菊

责任校对: 孟楠 王雪竹

**天津市中心城区外围地带
规划建设时序与发展模式研究**

任雨来 江曼琦
白吉祥 郭新天 等编著

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京华艺制版公司制版

北京建筑工业印刷厂印刷

*

开本: 880×1230 毫米 1/16 印张: 9½ 字数: 292 千字

2007 年 5 月第一版 2007 年 5 月第一次印刷

印数: 1—1000 册 定价: 28.00 元

ISBN 978-7-112-09178-2
(15842)

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)

本社网址: <http://www.cabp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

城市化是一个历史的过程，是各种力量因素综合平衡的结果。城市化的加速会给人类社会带来什么样的深远影响，目前还没有全面、彻底的认识，各方面的研究都在继续进行。

当前，我国经济社会的迅速发展，使得城市化的进程加快，各类城市的发展壮大成为一种趋势。这其中，大城市尤其是特大城市的发展成为关注的焦点。大城市在发展过程中，往往要面对城市空间扩展的难题：一方面产业和人口大规模聚集要求城市不断进行空间扩展，另一方面土地资源的稀缺性又对城市空间扩展形成刚性约束。为了限制大城市的无序蔓延和扩张，就要为其选择科学合理的发展模式，确定城市化发展的界限。从落实科学发展观的角度来说，就是要实现城市的全面协调可持续发展，构建和谐发展环境。但是，如何确定城市化发展的界限是一个很棘手的问题。因此，开展城市化问题研究，所需破解的关键问题之一就是如何解决城市空间扩展问题。

城市边缘区的发展与城市空间扩展具有非常紧密的联系，城市空间扩展的形态和速度决定了城市边缘区的发展，而城市边缘区的发展又反作用于城市空间的扩展，促进或者抑制城市空间扩展。对城市空间结构演变进行分析，就要对城市边缘区的发展给予充分的认识。在我国，城市边缘区的发展是错综复杂的问题，建设社会主义新农村、发展小城镇和县域经济、城乡统筹等问题交织在一起，所以对城市边缘区的发展进行研究很迫切、也很必要。运用规划理论对城市边缘区发展进行研究，就是要明确城市空间发展的战略目标，使有限的土地和城市空间资源得到合理配置，引导城市合理有序地发展。通过确定城市边缘区的规划建设时序与发展模式，对其进行科学的规划引导，可以有效解决乱占滥用耕地和无序蔓延扩张现象。

在与天津市规划局工作接触的过程中，了解到他们正在开展天津市中心城区外围地带发展战略与实施对策研究，并做出了阶段性研究成果。天津市规划局的这一研究项目，将理论和实践有机结合，对天津市中心城区外围地带，也就是对天津市城市边缘区的发展进行全面系统的实证性研究，认真开展了实地调研，收集到翔实的数据和第一手资料，并与当时正在修编的天津市城市总体规划紧密衔接，取得了令人满意的研究成果。

建设部主持了《天津市中心城区外围地带发展战略与实施对策研究》课题的评审鉴定工作。评审委员会一致认为，该课题以科学发展观为指导，运用城市经济学、城市规划和城市管理学等相关理论，在调查研究的基础上，分析评价了天津市中心城区外围地带建设条件和规划执行情况，提出了天津市中心地区外围地带规划建设发展方向、规模、时序以及保证规划顺利贯彻执行的对策，具有较强的指导意义。该研究成果从区域协调发展的角度，探讨了外围地带的空间发展战略；以理论为基础，理论与实践相结合，汲取先进的规划理念和国内外城市发展的经验和教训，指导了外围地带的发展；把城市规划作为引导城市发展的重要政策和杠杆，实现资源高效集约利用的重要途径，对外围地带的规划、建设、管理过程进行了比较全面系统的研究，具有创新性。课题研究的内容丰富、资料翔实、分析深入、论据充分，研究成果达到有较高的应用价值，对于天津市中心城区外围

地带的规划与建设具有开拓性的指导作用，其研究成果达到了国内领先水平。

在该课题研究过程中，天津市规划局给予高度重视，局长任雨来同志亲自主持该项研究，白吉祥助理巡视员全程把关，同时，善于借助“外脑”，主动与南开大学城市与区域经济研究所开展合作，充分发挥科研院所的专业技术特长，对研究的重点和难点进行了集中攻关，成效明显。

为了更好地扩大研究成果的影响，促进其转化、应用，为全国各大城市进行城市空间拓展和城市边缘区发展的研究提供一点经验，天津市规划局将这一成果公开出版。希望此书的出版，能够为全国各级规划、建设部门提供有益的借鉴参考。

建设部科技司司长 赖 明

2007年2月10日

城市边缘区是城市建成区的外围地带，其发展与城市空间扩展具有非常紧密的联系，其范围随建成区规模、城市中心吸引强度而变化。外围地带的发展，不仅可以促进城乡资源对流、资源优化组合，而且通过合理的规划、开发建设，可以实现资源的优化配置，实现城市区域的协调发展。

天津市中心城区外围地带，即城市的边缘地区，涉及北辰、西青、津南、东丽四个区，其中部分区域又处于中心城区和天津滨海新区之间的特殊地理位置，使外围地带的发展除了受到中心城区的影响外，还受到滨海新区发展的强烈冲击。随着天津滨海新区纳入国家总体发展战略、《天津市总体规划（2005—2020年）》批复实施和天津新的城市定位确定，使处于特殊地理位置的中心城区外围地区成为城市发展的敏感地带。由于天津市中心城区和滨海新区的发展规模、阶段和产业结构等不同，在中心城区和滨海新区“双中心”发展格局下，使得中心城区外围地带的发展与目前我国一般城市边缘区发展的动力、方法等有所不同，具有其独特之处。因此，对城市边缘区发展进行规划研究，对于明确中心城区外围地带在全市社会经济发展格局中的地位和作用、明确该区域的规划建设时序和发展模式，合理配置有限的土地和城市空间资源，引导外围地带合理、有序、健康地发展，具有很强的现实意义。

基于此，我局与南开大学城市与区域经济研究所联合成立了课题组，于2005年5月份开始进行《天津市中心城区外围地带发展战略与实施对策研究》的课题研究工作。为了掌握第一手材料，课题组深入东丽、西青、津南、北辰等区进行实地调研，后又经多次研究、论证，先后六易其稿，按计划完成研究报告。期间，我们向有关市领导进行了汇报，得到了市领导的肯定并对研究工作提出要求。根据市领导的指示，我们又征求了市建委、市国土房管局、市土地整理中心、城投集团等单位的意见、建议，并对中心城区外围地带整体开发建设的可行性进行了论证。2006年5月7日，建设部主持了课题成果评审鉴定工作，对研究成果给予了很高的评价。此后，我们根据各位评审委员的意见建议，对研究成果进一步修改完善，形成了最终的研究报告。该项研究，从协调推进滨海新区开发开放、中心城区发展与区县域经济发展三者之间的关系出发，为进一步明确中心城区外围地带在全市经济社会发展格局中的地位和作用，从理论上探讨外围地区整体开发建设的可行性，认为外围地带发展的重点将不再仅仅是承接中心城区的产业转移，而应做到与中心城区、滨海新区的一体化发展，包括居住功能、第三产业的分工协作等，因此，提出了该地区的功能主要体现在四个方面：一是以新城区和中心镇为核心的生活便利、环境宜人的都市居住地带；二是以现代物流、高教科研、休闲旅游为重点的高增值、强辐射的现代服务业拓展区；三是以工业园区为主体，以航空产业为代表的规模化、高效化、循环利用等现代制造业和高新技术产业密集增长基地；四是以高新技术为支撑的多功能、生态型、集约化的都市农业功能。同时，对该地区的规划建设时序和发展模式提出了研究设想，以引导大城市外围地区合理、有序、健康地发展，具有很强实用性、实效性和创新性，得到了有关专家的肯定。

为了进一步发挥研究成果的作用,给其他城市的边缘区开发建设提供一点有益的理论与实践借鉴,中国建筑工业出版社同意将《天津市中心城区外围地带发展战略与实施对策研究》的研究报告编辑出版,并定名为《天津市中心城区外围地带规划建设时序与发展模式研究》。本书的公开出版,一方面展示了我局对规划理论研究的重视,以及致力于将理论研究和实践应用有机融合的科学态度;另一方面也希望本书能给大城市外围地带的发展研究提供有益的启示,为城市规划界深入探讨类似问题抛砖引玉。

本书共分八章,其主要内容包括:(一)天津市城市边缘区(指天津市中心城区外围地带)现状土地利用和建设条件分析。调查了中心城区外围地带的土地利用现状,分析了该区域发展存在的问题和限制因素,特别是工程地质和水文地质、耕地保护、环境保护等方面。(二)天津市城市边缘区城市规划编制实施状况评价。调查分析中心城区外围地带规划编制的基本情况,对有关规划的执行情况和问题进行了分析。(三)天津市城市边缘区的规划设想。通过对天津城市发展的背景、中心城区发展对于城市边缘区的发展要求、郊区城市化对于城市边缘区发展的要求等方面的分析,提出了天津城市边缘区的性质及其应承担的功能方向。根据该地区土地利用的现状和土地利用结构的变迁分析,在比较国内外大城市发展模式和边缘区建设经验的基础上,研究提出了该地区空间扩展的模式和重点发展的区域及发展战略。(四)天津市城市边缘区发展规模的建议。通过有关模型预测了中心城区外围地带的人口规模、用地规模和城市边缘区的合理容量,并重点研究了该地区建设用地供给量和供给时机。(五)天津市城市边缘区开发建设时序与发展模式的选择。通过比较分析国内外比较典型的城市开发建设时序、发展模式方面的理论和实践,分别就天津市中心城区外围地带的规划建设时序的确定、发展模式的选择进行了研究说明。(六)天津市城市边缘区规划管理的对策建议。

在该课题研究和本书编著出版过程中,南开大学的专家们和我局多位同志积极参与,为研究工作的圆满完成付出了辛勤的劳动,在此向课题组全体成员表示诚挚的慰问。市有关领导以及建设部科技司、规划司有关领导和我市有关部门对课题研究工作也予以关注和支持,赖明司长不仅担任了课题评审委员会主任,主持了评审鉴定工作,还在百忙之中为本书拨冗撰序,对此深表谢忱!对于课题研究提供咨询意见和参加课题评审的专家学者孙安军、蔡教箴、郝寿义、任致远、王明浩、鲁承斌、郭凤平,以及为该课题研究提供过帮助的西青、东丽、北辰、津南区规划和国土资源局和王杰、王月东、王祥雨、周长林、王学斌、周艺怡等同志,在此一并表示感谢!并对中国建筑工业出版社的大力支持和李东禧、陈小力同志为本书出版所付出的辛勤劳动,表示由衷的谢意!

天津市规划局局长 任雨来

二〇〇六年十月

目 录

绪 言	1
一、研究背景	1
二、研究内容与基本结论	3
(一) 天津市中心城区外围地带建设条件和规划执行情况	3
(二) 天津市中心城区外围地带发展构想	4
(三) 天津市中心城区外围地带建设开发与规划管理	6
三、研究理念与目的	7
第一章 天津市中心城区外围地带建设条件评价	9
一、研究范围	9
二、自然条件与自然资源	10
三、建设条件分析与评价	13
第二章 天津市中心城区外围地带规划历史与实施状况	15
一、天津市中心城区外围地带规划历史回顾与评价	15
(一) 1954 年版城市总体规划方案	15
(二) 1986 年版城市总体规划	17
(三) 1996 年版城市总体规划	17
(四) 1996 年版土地利用总体规划	18
(五) 2005 年版城市总体规划	18
二、天津市中心城区外围地带建设与管理依据要点	18
(一) 1996 年版城市总体规划	18
(二) 1996 年版天津市土地利用总体规划	22
(三) 2005 年版城市总体规划	24
三、天津市中心城区外围地带规划实施状况与原因分析	27
(一) 规划实施状况	27
(二) 原因	29
第三章 天津市中心城区外围地带发展的功能定位	32
一、城市边缘区的主要功能与社会经济发展规律	32
(一) 城市边缘区的特征	32
(二) 城市边缘区的主要功能及其演变规律	35

(三) 城市边缘区社会经济发展的动力	38
二、天津市中心城区外围地带的现实功能和主要问题	39
(一) 外围地带在天津社会经济发展中的现实功能	40
(二) 外围地带社会经济发展的主要问题	45
三、影响天津市中心城区外围地带发展的因素分析	47
(一) 中心城区的发展趋势及发展战略的影响	47
(二) 滨海新区发展的趋势与影响	49
(三) 城市边缘区自身农村城市化的影响	51
四、天津市中心城区外围地带功能定位	54
(一) 外围地带发展的指导思想	54
(二) 外围地带发展的功能定位	54
第四章 天津市中心城区外围地带发展规模	58
一、天津市人口分布变动分析	58
(一) 总体分布状况	58
(二) 人口分布变动特征	58
(三) 与其他城市的对比分析	59
二、天津市中心城区外围地带人口规模预测	60
(一) 户籍人口数量的预测	60
(二) 常住流动人口数量预测	62
(三) 新四区常住总人口数量预测	64
(四) 外围地带未来人口规模预测	64
第五章 天津市中心城区外围地带的布局结构	65
一、天津市中心城区外围地带布局结构与土地利用现状分析	65
(一) 空间布局结构	65
(二) 土地利用结构	69
(三) 土地利用的变化分析	70
(四) 土地利用特征分析	71
二、大都市区域空间布局结构与边缘区城镇建设的理论与实践	73
(一) 大都市区域空间扩展的模式	73
(二) 城市增长的原则	74
(三) 国外边缘区城镇建设的理论与实践经验	77
(四) 国内大都市区域空间发展战略与边缘区建设的经验与教训	80
三、天津市中心城区外围地带空间布局影响因素分析	85
四、天津市中心城区外围地带空间布局的设想	87
(一) 空间布局模式选择的指导思想	87
(二) 总体布局	87
(三) 布局说明	88
(四) 布局要点	88

第六章 天津市中心城区外围地带开发建设的时序	89
一、城市与区域开发建设时序的有关理论	89
(一) 增长极理论	89
(二) 科曾的周期性理论	89
(三) 埃里克森动态模拟	90
二、天津市中心城区外围地带开发建设时序的选择	91
(一) 确定外围地带开发建设时序的原则	91
(二) 外围地带空间增长极的选择	91
(三) 产业增长极的选择	94
三、结论	104
第七章 天津市中心城区外围地带开发建设的模式	105
一、城市开发建设的主体	105
(一) 产品的分类和特征	105
(二) 城市公共产品建设的主体	106
二、公共产品开发建设的资金运作——PPP 模式	108
(一) PPP 模式简介 (Private Public Partnership)	108
(二) PPP 的常见形式——BOT 模式	112
(三) PPP 的常见形式——TOT 模式	114
三、新镇开发建设运作的模式	115
(一) 城市开发建设的几种典型模式	115
(二) 英国新镇开发模式	116
(三) 法国新城开发模式	117
(四) 日本稀疏地区开发的经验	117
(五) 浦东新区开发建设的基本模式	118
四、构建多元化的外围地带开发建设模式	118
第八章 天津市中心城区外围地带的规划管理	124
一、市场主导, 政府制导	124
(一) 规划实施的手段	124
(二) 市场机制发挥作用的条件	124
(三) 政府在规划建设实施中的职能与实施工具	124
二、科学规划, 严格管理	125
(一) 充分认识规划先导作用, 科学编制规划	125
(二) 借鉴城市增长管理的理念, 严格控制外围地带的土地管理	126
(三) 利用科学的管理方法, 引导、调控外围地带的发展	128
三、深化改革, 制度创新	136
后记	138
参考文献	139

一、研究背景

城市边缘区是城市建成区的外围地带,或由城市向乡村过渡的地带。它是城市在自身的近域推进和广域扩展过程中,城乡要素逐渐过渡、彼此渗透、功能互补而形成的特殊区域,它既不同于城市又有异于农村。无论是发达国家还是发展中国家,在城市化的过程中,地域结构变化最大、最频繁、最敏感的区域就是城市边缘区。自从1936年德国地理学家哈伯特·路易斯(Herbert Louis)在研究柏林的城市地域结构时,首次提出城市边缘区这一概念以来^①,对此地带的研究日益增多,与此相似的一些术语也被交换使用,如:“城市蔓延区(the area of urban sprawl)”、“城乡边缘区(urban-rural fringe)”、“城乡结合部(city-country fringe)”、“城乡过渡地带(urban-rural transition belt)”、“城乡连续区域(rural-urban continuum)”、“城市阴影区(urban shadow zone)”等。而且,这些概念有时还被交换使用,有时又定义为各个不同地区,然而实际上这些概念在地域上存在一定程度的交叉重叠。

德国地理学家哈伯特·路易斯在1936年研究柏林城市地域结构时发现,某些原属城市边界的地区,后被建成区所侵吞,成为市区一部分,他称之为城市边缘地带^②。之后,许多学者在此基础上进行更深层次的研究和探讨。威尔文(Wehrwein, 1942)将城市边缘地带定义为:“在已被承认的城市土地与农业地区之间的用地转变地域”^③。洛斯乌姆(L. H. Russwurm, 1975年)将城市边缘带定义为我们通常所认为的城市的郊区部分^④。比较权威的定义是由R·G·普内尔(R. G. Pryor)于1968年提出的:“是一个既非农村也非城市的地区,一个农业正在衰退的地区,一种土地利用、社会和人口特征的过渡地带,它位于连片建成区与外围几乎没有城市居民住宅、非农业土地利用的纯农业腹地之间,兼具有城市与乡村两方面的特征,人口密度低于中心城,但高于周围的农村地区”。^⑤到20世纪80年代,前苏联及东欧国家的学者也开始了这方面的研究。

国内是20世纪80年代才开始关于城市边缘区方面的研究。顾朝林、崔功豪、武进、张明、陈佑启等人在评述了前人对城市边缘区的基础之上,提出了各自的定义。目前国内有三种代表性意见:其一是指“郊区”,这种说法已流传很久。现代意义的城市郊区是指:“城市市政界限以内、城

① 张建明、许学强:“城乡边缘带的回顾与展望”,《人文地理》,1997年,第12卷第3期,第5~8页。

② 同上。

③ G. S. Wehrwein, *The Rural-Urban Fringe*. *Economic Geography*, 1942, 18, pp: 217~228.

④ L. H. Russwurm, *Urban Fringe and Urban Shadow*. In: R. C. Bryfogle and R. R. Krueger (eds). *Urban Problem* (rev. edn), Holt, Rinehart and Winston. Toronto, 1975, pp: 148~164.

⑤ R. G. Pryor, *Defining The Rural-Urban Fringe*. *Social Forces*. 1968, 47, pp: 202~215.

区用地周围的田园景观地带和紧密为城区服务的农副产品经济区”^①（韩光辉，尹钧科，1984）。其二被认为是“城市地域结构的重要组成部分”^②（崔功豪，武进，1990），这种定义使用最为广泛，用来泛指“城市建成区与广大乡村相连接的部位，城市环境空间向乡村环境空间的过渡地带”。其三是20世纪80年代中期由我国规划界和土地管理部门提出的“城乡结合部”，主要是指“城市规划区内的边缘地带”^③（张明，1991），陈佑启（1995）将城乡边缘区定义为“城乡交错带”^④。事实上，这些定义所指的区域内涵并没有多大的区别。另外，王永洁、朱秀丽认为城乡边缘区是一个不连续的空间，受建成区“外延型”及“飞地型”城市化的影响，它是建成区工作性流动人口的主要扩散地，是农业人口向非农业人口大规模、快速过渡的转移地，而且它的空间范围受多种因素影响，其中以经济发展的影响为主，且具有动态变化的特点^⑤。以上定义虽不完全一致，但都强调了城市边缘区的过渡性和变化性，体现了城市与农村之间的连续变化过程。

21世纪以来，我国进入城市化的加速时期，与城市化进程的加速推进相适应，人口和经济活动以更大的规模、更快的速度向城市集聚。城市，特别是大城市和特大城市的城市空间局限性凸显，城市人口、工业不断向外扩散，地域扩张迅速，建成区面积不断扩大，从而使得城市与乡村的交接地域也在不断地扩大。另一方面，巨大的城乡差别，城市对周边区域的辐射影响力也在不断地提升，耕地、水资源、交通压力和生活垃圾都给周边农村带来巨大的压力。而郊区农村自身的城市进程加快，农村的非农化产业逐渐成为主导。城市边缘区在两种力量的冲击下所激发和暴露的人口管理、土地利用、经济结构、社会秩序和生活环境等矛盾十分突出，而这些矛盾解决得好坏，必将对实现城乡一体化、解决“三农”问题和构建社会主义和谐社会产生重要影响。加快城市边缘区全面、协调、可持续发展，成为政府和学者共同关心的热点问题。为此，国内武汉、上海、成都等城市纷纷对城市边缘区的发展作出了战略规划。对城市边缘区的研究领域也不断扩展，城市发展与城市建设周期的关系、城市边缘区的空间特征及演变机制、城市边缘区的土地利用与开发等方面的研究成果日益增多。

当前，经济全球化趋势进一步加快，环渤海经济的蓬勃发展，为天津的社会经济发展提供了有利条件与历史性机遇。面对天津滨海新区纳入国家发展战略和中心城区功能进一步完善的发展新形势，处于这两个区域之间的中心城区外围地带，肩负着沟通中心城区与滨海新区两个核心，积极贯彻落实“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”方针的历史机遇和艰巨任务。外围地带的快速发展不仅可以促进城乡资源对流、资源优化组合，而且通过合理的规划、开发建设，可以实现合理配置城乡人口、产业，保证城市区域的可持续协调发展目标的实现。因此，审时度势地分析外围地带所处的发展环境，分析优劣势，抓住机遇，促进外围地带的科学发展对天津实现可持续发展具有重要的作用。同时，天津特殊的双核心影响下的城市边缘区发展案例，也必将丰富城市地域结构的研究。

目前，天津中心城区外围地带的发展正处在边缘区发展中的一个特殊的阶段。一方面城市要素沿对外交通干线迅速地向外扩散，一些工业、居住、商业等城市建设用地从中心城区向外跳跃式地

① 张建明、许学强：“城乡边缘带的回顾与展望”，《人文地理》，1997年，第12卷第3期，第5~8页。

② 崔功豪、武进：中国城市边缘区空间结构及其发展——以南京等城市为例，地理学报，1990，45（4）：399~410。

③ 张建明、许学强：“城乡边缘带的回顾与展望”，《人文地理》，1997年，第12卷第3期，第5~8页。

④ 陈佑启：城乡交错带名辩，地理学与国土研究，1995，11（1）：47~52。

⑤ 王永洁、朱秀丽：城市边缘区概念及特征研究，齐齐哈尔师范学院学报（自然科学版），1996年11月，第16卷第4期。

布局；另一方面，位于中心城区外围的各区县也在加速“农村城市化”的步伐，卫星城、中心镇以及地方的各种开发区“遍地开花”，表现出强烈的“点状”扩张。尤其在中心城区外围与相邻乡村的交接地带，近年来，许多城市大型基础设施、生活居住区、各种产业开发区都相继在这一地带投资和开发。这一地带成为天津市城市发展变化量最大、最迅速也是最敏感的地带。但是，由于企业和个人对于自身短期利益、地方政府对于政绩的追求，加上规划、管理制度上的一些问题，这一地带的发展逐渐引发了一系列的社会、经济和生态环境问题，显现出与中心城区连片“摊大饼”蔓延的趋势，因此，迫切需要通过科学有效的规划管理，引导和控制该地区的发展布局，以保持城市良好有序的发展形态。

面对天津市中心城区外围地区社会经济发展的客观需要，天津市规划局明确提出了加强对外围地带规划建设研究的任务，并在2005年度重点调研课题计划中进行了安排，与南开大学城市与区域经济研究所联合成立了课题组。经过对天津市中心城区外围地带实地调研、理论分析和深入研究等，在借鉴有关国家或地区城市开发建设经验的基础上。

二、研究内容与基本结论

本书依据天津市城市总体规划、建设部汪光焘部长关于城市总体规划修编的前期研究工作要点的精神^①，设计研究的内容和结构，在内容方面贴近实际、力求创新。全书由三大部分组成，基本结构如下：

（一）天津市中心城区外围地带建设条件和规划执行情况

本部分对中心城区外围地带的地理、资源环境、地质进行了综合评价，对这一地区的规划管理历史进行了简要回顾，对其发展的约束条件和现状进行了较详细的分析。

第一章“天津市中心城区外围地带建设条件评价”的主要内容是，明确本次研究的地域范围，通过分析该区域的自然环境和自然条件，提出可能构成影响和约束本区域未来发展的四方面因素。从理论上说，城市对外围地带的影晌是一个由强到弱的渐变过程，不存在一条严格的分界线，其形状也不规则，考虑到这次研究的目的是为外围地带的开发建设与管理提供规划引导，因此，研究范围大致以规划环外高速公路为界，同时考虑资料的收集和现状调研的便利，将研究的地理范围细分到村一级单位。通过分析，提出：①特殊地理位置是确定该区域社会经济发展和土地开发利用模式的出发点；②水资源数量不足，且污染问题成为本区域发展的瓶颈之一；③复杂的地质环境使该区域发展不宜大规模集中成片开发；④气象条件限制西南、东南方向不宜建设污染的项目。

了解该地区规划编制与建设管理实施情况，是正确制定这一地区今后发展战略的基础。本书第二章“天津市中心城区外围地带规划历史与实施状况”，通过回顾天津市城市规划历史，发现对外围地带发展影响较大、具有较强的引导作用的几次规划主要是：1959年对1954年城市总体规划的

^① 汪光焘部长指出：在城市总体规划修编前期工作中，要全面分析评价现行城市总体规划的执行情况；综合分析评价城市现有功能；深入分析本地区的资源环境承载能力；认真研究省域城镇体系规划对城市功能、规模的定位；对城市发展目标进行综合论证。

修编版、1986年版城市总体规划、1996年版城市总体规划、1996年版土地利用总体规划和2005年版城市总体规划（规划期限为2005~2020年，国务院于2006年7月27日正式批复）。1959年对1954年城市总体规划的修编版开始将天津市中心城区外围地带的发展纳入到城市总体规划中。1986年版城市总体规划，提出建设中心市区外环线以及外侧500m以上绿化林带，从而明确地划分了中心城区和外围地带的内边界；“工业发展重点东移，大力发展滨海新区”的城市发展战略，不仅改变天津单一市区的发展模式，而且使外围地带的发展不仅受到中心城区，也必将受到滨海新区集聚与扩散的影响，形成了非常独特的双核“夹击”的城市边缘区模式。1996年版城市总体规划将近郊卫星城镇发展模式调整为中心城区外围组团发展模式，并增加布点（由4个增至8个），为城市发展留出较大的拓展空间。2005年版城市总体规划延续了“中心城区+外围城镇组团”的布局结构，在组团数量上有所增加。为此，本章对1996年版城市总体规划、1996年版土地利用总体规划和2005年版城市总体规划涉及外围地带发展的要点进行了整理，并对外围地带的社会经济发展、土地利用现状与1996年版城市总体规划、土地利用总体规划进行比较，分析发现：外围地带的社会经济发展速度迅猛，经济目标提前实现，但发展方向模糊；规划布局构架已具雏形，但与规划目标相差甚远，聚集效益亟待提高；规划基础设施项目基本按期建成，但仍然滞后于区域社会经济发展；城市建设用地快速膨胀，耕地保有量持续减少，经济建设与耕地矛盾突出；新的大型项目进入，连锁效应改变原有规划布局。造成这种状况的原因主要有：①模糊的城市规划指导；②缺失的规划管理协调；③不全面的政府发展绩效评价诱导；④失灵的市场机制引导。

（二）天津市中心城区外围地带发展构想

本部分对外围地带的发展方向、规模与空间布局规划进行了全面的研究。

区域发展的功能定位是区域总体规划中的一个重要组成部分，也是区域规划中首先要决定的战略问题。第三章“天津市中心城区外围地带发展的功能定位”从理论分析入手，研究城市边缘区的主要功能及其演变规律，认识到：城市边缘区的发展与中心城区的发展紧密相关，是城市郊区化和郊区城市化双向互动的结果。中心城区发展的状况直接影响到其外围地带所承担的功能。现今的城市边缘早已脱离了传统的依附于城区、承担部分居住功能的作用，边缘区内的城镇与中心城区形成一种合作与竞争关系。而实现产业、居住、教育、交通、公共服务设施等的均衡发展，是加快城市边缘区发展的必然要求。与西方城市广阔的边缘区空间相比，目前我国城市边缘区的发育还很不完善，其发展动力主要受城市中心区人口与产业的离心扩散、城市中心区外及远郊区的向心迁移和城市边缘区自身的农村城市化这三种力量的共同驱动。

适当的功能定位建立在现实发展的基础上。对照彼得·霍尔（Peter Hall，1980，1985）的城市演变模型，如今天津市中心城区发展已进入相对分散阶段。大量的统计数据分析表明，中心城区外围地带已经成为中心城区人口外迁和住宅建设的承接之地、制造业聚集之地、现代化农业发展基地、现代商贸与旅游建设之地、大型基础设施建设之地、科研教育基地以及生态、安全保护屏障，但同时也存在着四个方面的问题：①经济实力与区域地位不相称，难以履行相应的职能；②城乡差别过大，无法吸引人口聚集；③产业结构不协调，资源利用效率不高；④环境污染严重，生态景观脆弱。

由于天津中心城区外围地带处于中心城区和滨海新区之间的特殊地理位置，其发展除了受到中心城区影响外，还受到滨海新区进一步开发开放的强烈冲击。这两个城市主副中心的发展规模、阶

段、产业结构都不一样,使得天津市外围地带的发展与我国一般城市边缘区发展的动力有所不同。根据天津市新的城市定位^①,在“双中心”发展格局下,中心城区发展现代服务业和滨海新区发展制造业、航运、物流等的分工模式得以形成,中心城区向外转移的现代制造业将可能直接同滨海新区实现对接,使外围地带的生产性功能将被弱化。而滨海新区将充分利用现有产业基础,加快用先进技术改造提升传统产业,做大做强电子信息、化学工业、汽车和装备制造、现代冶金、生物技术和现代医药、新能源和新材料等六大产业集群。这使原本中心城区圈层扩散与向郊区蔓延的态势因滨海新区的加快发展而减弱,中心城区将会产生位移扩展,滨海新区这一新的增长极和城市副中心已经取代外围地带成为现阶段天津城市空间拓展的重点。外围地带只能充分利用原有产业园区在现代制造业方面的优势,在电子信息、汽车制造等产业方面利用原有基础进行深度拓展,不能再进行制造业基地的粗放扩张和重复建设。因此,外围地带发展的重点不宜再仅仅是承接中心城区的产业转移,而应是实现与中心城区、滨海新区的一体化发展,包括居住生活功能与产业的分工协作等。同时,郊区城市化进程加快的发展趋势,将使中心城区的持续集聚扩大和外围城镇组团的继续发展,在未来相当长一段时期内同时存在。

本着落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的指导思想,以“城乡统筹,区域协调互动”为目标,对未来天津市中心城区外围地带的发展功能进行了分析预测,主要由四个方面构成:①以新城区和中心镇为核心,形成生活便利、环境宜人的都市居住地带;②以现代物流、高教科研、休闲旅游为重点,形成高增值、强辐射的现代服务业拓展区;③以工业园区为主体,建设规模化、高效化、循环利用的现代制造业和高新技术产业密集增长基地;④以高新技术为支撑,进一步完善多功能、生态型、集约化的都市农业功能。通过以上功能的建设,最终使外围地带成为天津市经济发展的一个新的增长点,成为沟通中心城区与滨海新区、中心城区与武清区社会经济联系的桥梁。

按照城市经济学的理论,城市的核心与外围是一个相互作用的有机整体。因此,在第四章“天津市中心城区外围地带发展规模”中分析天津城市外围地带的发展时,把外围地带放到整个城市的宏观背景中加以研究,而不仅仅把它作为一个独立的个体。本着外围地带的发展规模建立在地区人口增长基础上,以吸纳新增人口(特别是中心城区外迁人口和其他区域向中心城区迁移的新增人口)为主要职能,以降低中心城区密度、提高外围地区人口密度、促进地区均衡发展为目的,对外围地带的发展规模进行规划研究。首先,以历年人口统计资料为基础,对天津市整体的人口变化状况进行概括,把握天津市人口分布的趋势;其次,将天津市与其他有代表性的城市进行对比分析,研究城市人口变化的特点,以及对天津城市发展的可借鉴之处;再次,整理外围地带的人口现状,预测外围地带未来人口状况发展的规模。

近二十年,中心城区、新四区、滨海三区^②、其他郊县这四个区域的户籍人口占全市人口比重,大体维持在41%、11%、14%、34%左右,只有轻微浮动。中心城区人口分布已呈现出由内到外的扩散,新四区和滨海新区则是新的人口聚集地,东丽区和城市东南方向是最具人气的聚集地。随着天津社会经济的不断发展和城市中心人口的不断扩张,在未来一定时期内,新四区必定是承接城市

① 《天津市城市总体规划(2005—2020年)》确定天津城市性质:天津是环渤海地区的经济中心,要逐步建设成为国际港口城市、北方经济中心和生态城市。

② 新四区:北辰区、东丽区、津南区和西青区;滨海三区:塘沽区、汉沽区、大港区,含开发区、保税区、天津港等经济功能区。

人口转移的主要目的地之一。为此,研究提出,2010年、2020年外围地带的常住人口宜分别按90~95万人、98~110万人考虑,其中,城镇人口规模宜分别按65~75万人、80~90万人考虑。

作为城市区域,天津中心城区外围地带已经形成了外围组团、中心镇和集镇三级城镇组合结构。但是,乡镇企业发展和乡镇政府招商引资后,出现“农村包围城市,城市又包围农村”的混杂局面,“组团式”布局结构的特征并不突出。相反,城市蔓延的现象突出,中心市区存在圈层扩展的趋势。外围地带产业布局十分分散,生产集中化的程度相对较低,各个点的优势产业不明显,工业园区土地闲置情况严重。现有组团和中心镇,除杨柳青镇外,城镇规模普遍偏小,特色不突出,基本功能不健全。外围地带土地利用的变化中,耕地、园地持续减少,城市建设与交通用地不断增加。在城市建设用地中,工业和居住用地所占比例过高,缺少配套的生产、生活服务设施,土地利用集约化程度与利用效益较低,土地供需矛盾尖锐。

为此,第五章“天津市中心城区外围地带的布局结构”对大城市空间结构的演化进行了探索。本章介绍了霍华德的城市增长原则、城市“精明增长”的内涵以及对城市发展的影响,总结国外城市边缘区城镇建设的理论与实践,借鉴北京、上海等国内大都市区域空间发展战略的经验和教训,分析影响天津城市空间结构演化的因素和趋势,提出外围地带空间布局的指导思想和具体设想,即:本着“贯彻落实科学发展观和城乡统筹发展的思想,坚持‘精明增长’的理念,以实现天津市可持续发展和为外围地带发展提供良好的发展空间为目的,以城市总体规划确定的‘两轴—两片—两级—多中心、开敞、网络化’都市区布局框架为依据,积极把握建设社会主义新农村的机遇,在符合安全、生态环境保护的前提下,顺应城市土地利用和空间扩展的基本规律,努力缓解中心城区过度聚集造成的区域发展不平衡状况,建立节约土地和空间资源、城市建设与运营成本最小化、效益最大化的区域整体均衡发展的空间布局,即:以京津塘高速公路和西部津沪铁路为中心城区的主要扩展轴,建设杨柳青、东丽两片新城区,形成新城区、中心镇两级城镇结构”。在具体布局上要充分体现“布局集中,用地集约;环楔套接,溶解城市;精城特镇,平衡发展”的特点。

(三) 天津市中心城区外围地带建设开发与规划管理

本部分从实施规划的角度,确定外围地带规划实施的时序、开发建设的模式,并提出了外围地带的规划管理对策建议。

第六章着重对天津市中心城区外围地带开发建设的时序进行了研究。从时间、空间和内容等多方面分析研究表明,城市发展总是有先有后,均衡发展是相对的,不均衡发展则是绝对的。佛朗索瓦·佩鲁(Perroux)增长极理论中的增长极已经包含了两方面的含义:作为经济部门的增长极和从地理角度理解的空间上的增长极;科曾(M. R. G. Conzen)周期性理论和埃里克森(Rodney A. Erickson)动态模型,都模拟地描述了地域结构演变的过程。利用这些理论,本着“顺应城市发展的规律,从区域整体发展的需要出发,充分发挥空间和产业增长极的带动作用,突破城市发展的瓶颈,利用合理的开发建设时序,用最小的成本获得最大的社会效益”的原则,本书从历史、现状与未来多方面、多角度分析研究外围地带的规划编制与管理等,提出外围地带在空间发展上,应优先发展东丽与西青新城区;在产业发展上优先发展现代物流、航空科技、汽车工业等现代服务业和高新技术产业。

中心城区外围地带开发建设的任务巨大,创新开发建设模式是外围地带规划得以顺利实施的保证之一。第七章对天津市中心城区外围地带开发建设的模式进行了分析研究。

按照公共产品理论,即:城市公用事业属于准公共产品,原则上一般由城市政府提供。改革开放以来,面对日益严峻的城市公共产品的供求矛盾,各地城市政府作出种种尝试,形成了多元化的建设主体。国内外的研究和实践表明:随着社会经济的发展和人民生活水平的提高,要使城市公共设施的供给保持连续稳定的扩张和高效的运营,拓展投资主体、渠道和创新管理体制,成为一种必然的选择。党的十六大明确指出,要充分发挥个体、私营等非公有制经济在促进经济增长、扩大就业和活跃市场等方面的重要作用;要放宽国内民间资本的市场准入领域,在投融资、税收、土地使用和对外贸易等方面采取积极措施,实现公平竞争。这种政策性的规定为民间资本参与公用事业的建设与发展提供了现实的契机。

国内外对于公共产品的开发建设模式一直处于不断的探索与完善之中,其中 PPP 模式是一种融合了政府部门与私营部门的新型合作开发模式,其实质是通过让渡给私营公司长期的特许经营权和收益权来换取私营部门的投资,加快基础设施的建设,实现基础设施的有效运营。通过 PPP 模式,政府机构能够更加主动灵活地运用私营领域的各种优势,同时又能保持对各项公共服务在质量和水平上的管理和控制。PPP 作为一种融资方式,本身有多种类型。本书通过案例,分析了常见模式中的 BOT、BT、TOT 模式的优缺点、适用范围,以及采用这些模式时可能遇到的问题。根据天津市外围地带的现状和发展的规划,提出建立多元化融资、多层次开发、建设模式,即:①加快政府管理方式改革,建立政府引导、市场化运作的建设模式;②鼓励和引导社会和民间投资公共设施,形成多元化的投资渠道;③盘活已有的资产,实现城市建设资金的良性循环;④充分调动各级政府和企业的积极性,因地制宜采取多元化的建设模式;⑤建设程序上以城市轨道交通引导的 TOD 模式为主,以教育、医疗卫生服务为重点的 SOD 模式为辅,筑城引居。

第八章“天津市中心城区外围地带的规划管理”,从经济学层面分析,政府的存在是为了实行公共管理,纠正“市场失灵”,为社会提供市场不能够有效提供的公共产品和公共服务,制订公平竞争的规则,提供法律、制度和公共服务的保障,而不是直接参与竞争。城市政府不是万能政府,也不是经济政府,而是公益政府和公共管理政府。外围地带的发展,需要以市场为主导,政府指导为辅,充分运用规划管理手段调节市场行为。

城乡规划是城乡建设管理的基本依据和发展的蓝图,也是实现区域统筹和城乡统筹协调发展的重要公共政策。科学规划是科学发展的先导,没有科学规划就没有科学的发展。科学合理的规划是调整经济结构、转变经济增长方式、建设节约型社会的有效手段。同时,区域与城市规划是个动态过程,不仅要包括规划的制定而且也要包括规划的实施。各级政府要充分认识规划在城乡社会经济发展中的地位 and 作用,科学编制规划;借鉴城市增长管理的理念,通过对城市用地形态、城市土地供给量、土地利用结构、土地供给量的调控,科学管理外围地带的发展。此外,还要加强促进城乡统筹发展的政策、推进新城和中心镇优先发展的有关政策、保护绿化隔离用地的政策研究,以及外围地带规划管理机制改革,形成政策保障体系。

三、研究理念与目的

在研究过程中,自始至终贯彻三个思路:①以科学发展观为指导,从区域协调发展的角度,城乡统筹,经济、社会、自然、环境综合考察制定外围地带的发展战略;②以理论为基础,坚持理论