

Planning and Administration of the Densely Urbanized Areas

王学锋 著

城镇密集地区 规划编制与管理

Planning and Administration
of the Densely Urbanized Areas

东南大学出版社



Planning and Administration
of the Densely Urbanized Areas

城镇密集地区 规划编制与管理

王学锋 著



东南大学出版社

内 容 提 要

编制和实施城镇密集地区规划是国家和区域经济社会发展的客观要求,是引导区域空间调整优化的基本手段,是提高区域整体竞争力和发展效率的迫切要求,是加快区域一体化、城乡统筹发展的重要途径。

本书在系统地分析了西方国家城镇密集地区规划的先进理念、规划内容、编制方法、管理机制的基础上,论述了中国城镇密集地区的特征和存在的问题,以及新时期中国城镇密集地区规划的理论基础、城镇密集地区规划的编制和管理。

本书可供政府规划、建设、发展改革、国土、旅游等部门的决策管理者学习参考,也可供社会学研究人员、规划技术人员、城市研究人员及相关专业师生阅读。

图书在版编目(CIP)数据

城镇密集地区规划编制与管理/王学锋著. 南京:
东南大学出版社, 2007. 7
ISBN 978-7-5641-0766-6

I. 城... II. 王... III. ①城镇—城市规划—中国
②城镇—城市管理—中国 IV. TU984.2 F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 066949 号

东南大学出版社出版发行
(南京四牌楼 2 号 邮编 210096)

出版人: 江 汉

新华书店经销 兴化市印刷厂印刷

开本: 700 mm×1000 mm 1/16 印张: 20.5 字数: 357 千字

2007 年 7 月第 1 版 2007 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5641-0766-6/TU·110

印数: 1~2500 册 定价: 35.00 元

(凡因印装质量问题,可直接向经营部调换。电话:025—83792328)

序

当前在城市领域有两种现象是相当突出的。一是城市区域化的发展,不同层次、不同尺度的各类城市区域(都市区、都市圈、城镇群、城镇密集区、城市带等)在全国蓬勃兴起,特别是“十一五”规划明确指出城镇群是我国当前城镇化的主要形态,使中国进入了城市区域时代(亦称都市圈时代、城镇群时代);二是,与之相适应的各类城市区域规划广泛开展,同时,随着城市的快速发展和社会主义新农村建设而普遍推进的新一轮总体规划修编和新农村规划,国家非常关注珠江三角洲、长江三角洲、京津冀城镇群规划以及成渝经济区规划、海峡两岸城镇群规划的编制,这也使中国进入了一个规划的新时代。两种现象的出现,反映了中国经济社会在转型、调整、提升的基础上正步入城乡与区域统筹、协调、和谐发展之路,也反映了面对全球竞争,城市与区域间合作、互动、共生,提升整体竞争力的迫切要求。可以预见,这种现象和趋势还将继续发展和深化。

在各类城市区域规划中最为复杂,在理论和实践中最为需要的是跨区域、大尺度的城市区域(城镇密集区、大都市区、都市圈)规划。国内不少学者和有关科研设计单位已经并且正在进行多方面的研究,也已完成了不少相似的规划。但是也存在下列问题对各类城市区域概念的不同理解和对区域划定的随意性;对规划的目的、要求、内容、方法存在相似雷同的现象,从而缺乏达成共识的、可资借鉴和参考的规划指导范本和著作。更为普遍的是,规划编制和管理工作的脱节,常使规划成果的实施事倍功半。因此,迫切需要各类城市区域规划编制和管理方面的研究成果和学术文献。这对跨区域、大尺度的城市区域规划尤为关键。王学锋博士以其在省级规划管理部门十多年的工作感受和体验以及赴美专题学习的心得体会,结合江苏省和中国沿海地区的实践,选择了“城镇密集地区规划编制和管理研究”作为博士论文的主题,并在博士论文的基础上进行了充实和完善,完成了本书的写作。应当说,本书的创作适应了时代的需要,提供了可贵的借鉴,是十分有意义的。

作者以规划理论(包括概念)、规划编制、规划管理三大板块构成了前后呼应、有机联系的基本框架。在“概念”部分,作者重要的工作是在评价国内外城镇密集区不同概念内涵的基础上,重新诠释了城镇密集地区的概念,明确了其界定要素,并以国内三大城镇密集区和江苏三大都市圈进行实例检验以佐证其概念的科学性和可行性。在对照分析与相关规划关系的基础上,阐述了对城镇密集地区规划内涵的新认识。概念内涵的辨析为本书奠定了重要的科学基础。

城镇密集地区规划的前提是对城镇密集地区的认定,规划界对此尚认识不一。作者在概述了城镇密集区一般特征之后,从中国国情出发,清晰提炼和论述了中国城镇密集地区综合区位优势性、城镇和人口密集性、经济社会发展的先导性、空间结构的层次性、边界的模糊性与动态性、要素联系紧密性以及组织管理的复杂性等七个主要特征。这是迄今对中国城镇密集地区特征最全面、最具体的概括和阐述,明确地区别了与其他城市区域的差异,使人们认识到这一高层次的区域空间组织形式是一定阶段的产物,有一个发育、发展的过程。这对于推进城镇密集区的研究和规划都是大有裨益的。

本书一个颇有特色的写法是关于城镇密集地区规划理论的介绍和阐述。它区别于一般学位论文和研究中对相关理论本身的描述、概述和介绍,而是精选了切题的相关理论,在阐述该理论实质内涵的基础上,突出了其对城镇密集地区规划的具体影响和要求,为理论与实践结合提供了方向,发挥了理论的指导作用,避免了“就理论论理论、理论与实践脱节”的状况。本书以较多的篇幅引用和介绍了国外城镇密集地区规划实例,系统而图文并茂地阐释了国外城镇密集地区规划的演变、规划新理念、规划重点内容、规划编制方法和组织管理等方面的经验和做法,既提供有益的、具体的借鉴,也是本书对比研究的特色。

本书的重点部分是规划的编制和管理。作者认为明确规划思路、把握规划方向、突出规划重点、讲究规划对策是做好规划编制与管理的关键。因此,作者十分注意研究框架的构建。针对城镇密集地区规划内容多、目标各异、问题复杂、利益不等的特点,构建了城镇密集区区域空间规划体系框架和规划内容框架。同时,根据城镇密集地区的特征、问题、规划任务和当前规划的不足,提出了现阶段我国编制城镇密集地区规划中带有普遍性、应重点关注的九大命题以及采取的规划思路 and 对策,并以此作为规划引导。最终,结合规划编制的方法,总结、建构了城镇密集地区规划编制的整体框架。这些框架和思路,既用之于本类规划,也可推广至其他区域规划,具有指导参考价值。

对于城镇密集地区规划的管理目前还缺少系统的研究。作者同样构建了规划管理的基本框架,理清了研究思路,把规划管理分为编制管理和实施管理两大部分,既详细剖析了编制管理和实施管理的现状和问题,又根据国内外经验和作者自身的管理实践,提出了改进规划管理的设想(包括改进政府规划实施管理和规划部门实施管理两个层面),这些都是具有启示性的。

本书最后就我国当前体制复杂、功能交叉、多头规划、重复规划的状况,在分析比较了国家有关部门现行规划职能的基础上,提出了中国空间规划体系基本架构的设想。虽然,这是一个敏感的、涉及多方职权的复杂问题,但从真正发挥规划“龙头”和指导调控作用,真正领会和落实各级领导对规划的重视、期望和要求来说,这种探讨是十分必要和迫切的。中国需要规划,需要统一架构和协调的规划体系,也需要更多的学者、规划编制和管理工作者、政府工作人员和市民来共同研究和推进中国的规划事业。本书的出版正是中国规划洪流中的一朵浪花,虽小,却是美好的。

学锋嘱序,欣然就之,是为序!

崔功豪

二〇〇七年七月

前 言

自工业革命以来,城市已经成为地区经济与社会发展的核心。随着经济全球化程度的加深,现代城市、区域的发展已经进入了一体化、系统化、网络化的时代。以世界城市或国际性城市为核心、特大城市和大城市为主体的各种形式的城市群体或城镇密集地区,逐渐成为全球经济增长的主要区域,也是国家参与全球竞争的基本单元。例如北美的东海岸大都市带、日本的沿太平洋城市带、英国的大伦敦地区、法国的大巴黎地区等。

改革开放以来,全面的开放格局、快速的经济的发展使得我国进入了快速城市化时期。城市的发展与繁荣,使得城市之间、城市与区域之间、城市与乡村之间也表现出高度交融的关系。随着区域城市化、城市区域化、区域一体化态势的加快演变,近年来在我国沿海、沿江等地区已经出现若干规模不等的城镇密集发展地区,在城市化、工业化和国家经济社会发展进程中扮演了越来越重要的角色。仅东部沿海的长江三角洲、珠江三角洲、京津冀三大城镇密集地区,就集中了全国约半数的大城市和特大城市。根据相关统计数据整理,截至2004年底,长江三角洲、珠江三角洲与京津冀三大城镇密集地区的土地面积为33.63万 km^2 ,占全国的3.5%;常住人口超过2亿人,国内生产总值42817亿元,分别占全国的15.4%和31%。东部和中部地区其他的城镇密集或相对密集发展的地区,也都在各自的区域发展中发挥着核心作用。城镇密集地区已经成为我国经济社会发展的先导地区和国家竞争力的核心地区。

我国的城镇密集地区正处在经济社会快速发展、空间结构尚未稳定、城乡关系正在变革的特殊的历史时期。城镇密集地区虽然是我国经济社会发展的先导区,但其发展面临着众多的问题和挑战。

(1) 城镇密集地区在不同程度上存在空间资源短缺的制约,人均占有资

源稀少,必须走集约增长的道路。而我国的城镇密集地区整体上尚未进入工业化的成熟阶段,依然依靠大规模的资源、资金投入和低成本的劳动力资源等拉动经济增长。在经济全球化的背景下,我国的城镇密集地区面临着既要保持快速增长以解决发展和就业的问题,又要转变增长方式、提高核心竞争力和发展效率的多重压力。

(2) 随着城市化进程和城市功能与空间向区域蔓延态势的推进,人们的生活、就业等活动范围逐渐从原有的行政区划范围向区域拓展,区域空间形态和结构、各类要素流动显现出新的特点,更多的城市和地区发展问题显示出了区域的特征。城市空间的蔓延和区域空间结构的变迁、环境污染和生态质量的变化、交通运输、综合防灾、垃圾处理等问题,已经无法从单个城市的角度自行解决,而需要从区域的层面整体审视和处理。

(3) 我国的城镇密集地区的城镇密度高,中心城市数量较多,城市间由于区划和利益的分割,长时期以来在产业发展、设施建设等方面一直存在盲目、无序的竞争。这种城市间无序竞争的状态使城镇密集地区的集聚效应、结构效应等难以充分发挥,无法实现多方的合作共赢,对提高区域的整体竞争力十分不利。

(4) 城镇密集地区是我国比较典型的自主发展和自下而上推进城市化和工业化的地区,在多年来的发展过程中,不仅城市的产业、功能、空间向郊区和乡村地区蔓延,大量的乡镇工业也在城市以外的地区滋生和发展,带来了严重的资源和环境问题。长期重城轻乡的发展思路,使乡村地区在成为工业和污染扩散地的同时,其人居环境、基础设施、公共服务设施建设却未同步发展。

(5) 城镇密集地区是我国经济社会发展的先导地区,承担着拉动经济增长、推动社会发展、促进改革和创新的使命,需要顺应经济社会发展的潮流,为中国的发展探索出一条经济良性循环、环境集约友好、社会和谐进步的道路,并为其他地区的发展提供借鉴和先导作用。

整体上看,中国城镇密集地区正处在一个重要的转型期,在发展阶段、增长方式、空间结构、城乡关系、区域关系等方面都处在一个历史转变的拐点时期,能否顺利渡过这个转型期,是能否实现城镇密集地区区域协调、城乡统筹、健康持续发展的关键所在。国际经验表明,加强区域发展的规划引导和调控,是实现区域整体发展、城乡协调发展、生态共存共保、设施共建共享的必要手段。早在19世纪末,面对高度工业化带来的大城市病、城乡矛盾、生态恶化等问题,西方国家就已经确立了进行整体空间规划协调区域发展的概念。第二次世界大战以后,结合国家经济复兴、大规模的城市建设,以及为解

决城市化进程中伴生的区域发展不协调、生态环境危机等问题,各类区域空间总体规划得到了蓬勃发展。20世纪90年代至今,面对经济全球化和全球竞争的日趋激烈,欧洲、北美、亚洲的日本等国家的城镇密集地区规划成为引导区域协调发展、提高地区的国际竞争力的重要手段。

西方国家已经经历了大规模高速发展的历史阶段,城镇密集地区的发展和城镇密集地区规划的发展都进入了相对成熟稳定的时期,中国则刚刚进入由城镇密集地区的大都市和城市集团引领区域经济社会发展的时代。中国在快速城市化时期所要解决的问题要远比西方国家复杂与艰巨,数量与质量、眼前与长远、速度与效益、局部与整体、效率与公平等矛盾将更加突出,并集中表现为各种区域空间发展资源的配置与使用的冲突。这些问题和矛盾在城镇密集地区表现得尤为突出。严峻的发展现状和巨大的竞争压力,使我国各级政府逐渐认识到,在经济发展过程中,必须通过有序的规划调控手段来协调区域发展的矛盾,整合区域发展的优势,制约和消除以邻为壑、恶性竞争的无序行为,实现区域的整体协调发展。

因此,编制和实施城镇密集地区规划,是国家和区域经济社会发展的客观要求,是引导区域空间调整优化的基本手段,是发展区域整体竞争力和提高效率的迫切需求,是加快区域一体、城乡统筹发展的重要途径。

近年来国内在制定包括城镇密集地区规划在内的区域性规划方面取得了丰富的成果,在完善区域规划编制和实施管理机制等方面上也正在多方积极探索。但我国区域规划编制和管理还存在很多矛盾、不足和不确定因素,而城镇密集地区因为其区域的特殊性和问题的复杂性,其规划编制和实施的问题显得尤为突出,主要表现在以下几个方面。

(1) 城镇密集地区规划在理论、方法和技术等方面具有明显的不适应性。当前大部分城镇密集地区规划的理论和方法都源自早期的区域规划和当前的城镇体系规划。不少省市结合各自的规划编制工作,对不同类型城镇密集地区规划的编制方法进行了积极的探索,对原有的城镇体系规划技术路线进行了创新和改革,例如江苏的都市圈规划、广东的珠江三角洲城镇群协调发展规划等。但中国的城镇密集地区规划仍然是一个新生事物,尚且缺乏成熟的理论体系、完备的编制方法和先进的规划手段。编制城镇密集地区规划和一般的区域规划,其指导思想、规划重点、主要内容等方面的差异在哪里,还有待系统地研究和总结。

(2) 城镇密集地区规划的法律支撑不完善,规划的职能归属还存在争议。由于法律法规并没有关于城镇密集地区规划的专门规定,目前全国大部分城镇密集地区规划的制定和实施是以城市规划的相关法律为依据,以城镇体系

规划的法律基础编制和审批。一方面,包括《城市规划法》在内的关于城镇体系规划的法律条款,其编制工作都是有规定、无制约、无责任;另一方面,城镇密集地区规划是否等同于跨地区的城镇体系规划,在政府部门、学术界都存在不同的看法。国家有关部门对城镇密集地区规划的管理职能归属也存在争议。城镇密集地区规划和区域规划、城镇体系规划、区域性专业规划、城市总体规划等各类规划之间的法律和技术关系还不清楚。

(3) 城镇密集地区规划编制的组织和实施管理机制尚不健全。由于缺少明确的法律规定,城镇密集地区规划的编制组织形式也是多种多样。已经出台的都市圈规划、城镇群规划等,大部分是由省级政府组织、省级城乡规划部门具体负责,如江苏、浙江、山东、安徽、广东等省的都市圈、城镇群规划;也有的是计划部门牵头组织,如长株潭城镇群规划;还有一些规划,是城镇密集地区所在的首位核心城市主导编制的,类似于大都市区规划的核心城市发展战略规划。对于规划编制过程中省有关部门、地方各级政府的参与职责、规划权利和义务等,既无法可依,也无章可循。

综合以上分析,城镇密集地区是当前中国从区域角度加强规划引导和协调的重点地区,城镇密集地区规划是当前事关中国城镇密集地区健康、协调发展一项重要工作。经过几年来的实践探索,中国城镇密集地区规划编制和实施工作积累了一定的经验,但是依然存在诸多问题、矛盾和薄弱环节。因而加强城镇密集地区规划研究,特别是对规划理论、技术体系、规划编制和实施的组织管理、实施机制等的系统研究,不仅十分必要,而且非常紧迫。基于这一认识,本书立足于对城镇密集地区规划实践进行理论总结和提升,合理借鉴国际经验,试图较为系统地提出适合引导和调控当前中国城镇密集地区发展的规划理论、内容方法和规划管理构架。通过上述系统研究,一方面建立一个城镇密集地区规划研究的基本框架,为后续的城镇密集地区规划研究奠定基础;另一方面,也可以为完善包括城镇密集地区规划在内的中国区域规划编制和实施管理机制提供参考和借鉴。

目 录

1	总论	1
1.1	城镇密集地区的概念释义	1
1.1.1	城镇密集地区及相关概念	1
1.1.2	本书对城镇密集地区的概念释义	4
1.1.3	对城镇密集地区界定条件的检验	7
1.2	城镇密集地区规划的内涵	14
1.2.1	相关规划的回顾与总结	15
1.2.2	对城镇密集地区规划内涵的认识	18
1.2.3	城镇密集地区规划与相关规划	20
1.3	国内外城镇密集地区规划研究综述	24
1.3.1	国外城镇密集地区规划研究综述	24
1.3.2	中国城镇密集地区规划相关研究综述	30
1.4	本书的研究重点和框架	35
1.4.1	研究重点	35
1.4.2	研究框架	35
2	中国城镇密集地区的特征和存在问题	36
2.1	中国城镇密集地区的基本特征	36
2.1.1	城镇密集地区的基本特征	36
2.1.2	中国城镇密集地区的主要特征	40
2.1.3	和非城镇密集地区的特点对比	59
2.2	中国城镇密集地区发展面临的主要问题	60
2.2.1	城镇密集地区发展的战略目标和功能定位不清晰	60
2.2.2	分散的区域空间发展格局制约了城镇密集地区 发展的整体效率	61
2.2.3	城市政府的区域责任不明确,行政区经济阻碍了 城镇密集地区整体协调发展	62

2.2.4	粗放的增长方式和快速城市化使城镇密集地区人口、资源和生态环境的压力十分突出	63
2.2.5	城乡差距和社会贫富差距不断拉大	63
3	新时期城镇密集地区规划的理论基础	66
3.1	统筹协调理论	66
3.1.1	统筹协调的科学发展观	66
3.1.2	基于共生理论的协同发展	68
3.1.3	区域协调发展的内涵剖析	69
3.1.4	对城镇密集地区规划的影响和要求	70
3.2	产业集群理论	71
3.2.1	产业集群的概念和理论要点	71
3.2.2	产业集群理论的基本特点	74
3.2.3	对城镇密集地区发展和规划的启迪	74
3.3	群体空间组合理论	75
3.3.1	城镇群体空间组合的基本概念	75
3.3.2	与传统城镇空间组织的区别	77
3.3.3	对城镇密集地区规划的启迪	77
3.4	治理和新公共服务理论	78
3.4.1	新公共管理理论及其影响	79
3.4.2	治理的基本内涵	79
3.4.3	新公共服务理论的产生及其主要思想	80
3.4.4	相关理论的启示	82
3.5	增长管理和区域空间管治	83
3.5.1	增长管理的基本概念	83
3.5.2	增长管理的工具	84
3.5.3	区域角度的增长管理	86
3.5.4	增长管理对城镇密集地区规划的启迪	87
3.5.5	具有中国特色的区域空间管治	88
3.6	新区域主义理论	91
3.6.1	新区域主义的概念及背景	91
3.6.2	对新区域主义思想内涵的基本认识	93
3.6.3	新区域主义思想对城镇密集地区规划的影响	95
4	国外城镇密集地区规划的经验借鉴	97
4.1	国外城镇密集地区及规划的发展演变	97

4.1.1	国外城镇密集地区的发展阶段	97
4.1.2	国外城镇密集地区规划的发展演变	99
4.2	国外城镇密集地区规划的新理念	102
4.2.1	多元发展的理念	102
4.2.2	集约增长的理念	104
4.2.3	可持续发展的理念	105
4.2.4	合作规划的理念	106
4.2.5	制度规划的理念	107
4.3	国外城镇密集地区规划的重点内容	108
4.3.1	规划的主要内容	108
4.3.2	可资借鉴的规划的重点内容	117
4.4	国外城镇密集地区规划的编制方法	128
4.4.1	规划注重对未来的空间发展提供多种可能和 多方案比选	128
4.4.2	各种新技术的应用十分普及,规划注重量化 具细的分析研究	130
4.4.3	以多方协商的方式解决区域发展中的共同问题, 注重规划编制的公众参与	131
4.4.4	注重对发展过程的引导和规划的及时更新完善	132
4.5	国外城镇密集地区规划的组织管理	135
4.5.1	国外城镇密集地区规划编制组织主要做法	135
4.5.2	国外城镇密集地区治理的主要经验	137
5	城镇密集地区规划编制	147
5.1	城镇密集地区的区域空间规划体系	147
5.1.1	空间规划层次体系	147
5.1.2	空间规划结构体系	149
5.1.3	规划成果	151
5.2	城镇密集地区规划的重点命题和对策思路	155
5.2.1	产业的优化发展	157
5.2.2	空间格局的整合	160
5.2.3	资源的高效利用	165
5.2.4	交通的战略引导	168
5.2.5	城乡统筹的对策	171
5.2.6	生态安全的保障	174
5.2.7	人口和社会发展	178
5.2.8	文化的保护传承	180

5.2.9	协调制度的构建	182
5.3	城镇密集地区规划的内容框架	185
5.3.1	区域发展战略	185
5.3.2	区域空间组织	187
5.3.3	重大区域设施	196
5.3.4	区域生态环境	198
5.3.5	空间管治协调	199
5.3.6	实施保障体系	204
5.4	城镇密集地区规划编制方法	206
5.4.1	量化分析	206
5.4.2	多方案比选	211
5.4.3	多方协商	216
5.4.4	公众参与	218
5.4.5	区域信息共享和新技术应用	222
6	城镇密集地区规划管理	226
6.1	城镇密集地区规划管理的内容与作用	226
6.2	城镇密集地区规划编制管理	228
6.2.1	城镇密集地区规划编制管理的现状及问题	228
6.2.2	改进中国城镇密集地区规划编制管理的设想	233
6.3	城镇密集地区规划实施管理	243
6.3.1	我国城镇密集地区规划实施的现状	244
6.3.2	城镇密集地区规划实施管理的主要问题	245
6.3.3	改进政府规划实施管理的设想	250
6.3.4	改进规划部门实施管理的设想	266
6.4	完善区域规划体制的构想	268
6.4.1	存在的问题	268
6.4.2	改革规划体制的基本思路	274
6.4.3	理顺政府规划事权的构想	283
7	主要结论与后续研究	288
7.1	主要结论	288
7.2	后续研究	290
	参考文献	292
	后 记	303

1 总 论

国内的城镇密集地区规划还处在实践先行的发展阶段。不论是城镇密集地区还是城镇密集地区规划,都没有统一的概念界定。本书所述的“城镇密集地区”和“城镇密集地区规划”的概念是什么?城镇密集地区规划和区域规划、城镇体系规划、国土规划、城镇规划的关系如何界定?理顺相关概念的关系,明确本书研究的对象,是本书进行相关研究的前提和基础。

1.1 城镇密集地区的概念释义

国内的法律法规和相关技术规范对城镇密集地区的概念尚无界定。一些学者在进行相关研究的时候就城镇密集地区及相关概念提出了自己的观点和评估标准。进行城镇密集地区规划研究,首先需要阐明对城镇密集地区概念的认识和理解。

1.1.1 城镇密集地区及相关概念

目前学术界关于城镇密集地区的概念释义主要包括以下几种。

(1) 孙一飞(1995)在对城市化地区进行界定后,提出城镇密集区范围应包括:两个或两个以上 30 万人以上的中心城市;与中心城市相连的连片城市化地区;与中心城市相邻,或为连片城市化地区所包围,但尚未达到城市化地区标准的个别县市。由于这一概念是 1995 年提出的,经过 20 多年的快速发展,中国的城市化和区域发展已经发生了质的变化。依据《中华人民共和国城市规划法》,市区和近郊区非农业人口超过 100 万的为特大城市,50 万~100 万之间的为大城市,20 万~50 万之间为中等城市,小于 20 万的为小城市。按照当前我国的城市化水平和城镇密集地区的发展状况,城市规模等级已经大幅度提高,特大城市和大城市的数量明显增加,中小城市发展也很迅速。30 万人口的城市只达到了中等城市的规模门槛,在当前我国城镇体系特别是城镇密集地区的城镇体系中并不能承担区域核心城市的功能和作用。以江苏省为例,根据 2003 年度《江苏省城镇发展报告》,全省 65 个市、县(市)中,

有特大城市 5 个、大城市 5 个,是全省三大都市圈的核心和 5 条城镇发展轴的重要节点城市;另有中等城市 9 个,其中超过 30 万人的主要是苏北地区的省辖市和苏南地区快速发展的县级市,处在全省城镇体系的一个承上启下的位置。以“两个或两个以上 30 万人以上的中心城市”作为城镇密集地区中心城市的标准,已经很难反映出城镇密集地区中心城市和城镇体系的基本特征。

(2) 刘荣增(2003)认为可以将城镇密集区界定为“在一定地域范围内,以多个大中城市为核心,城市之间和城市与区域之间发生着密切联系,城市化水平较高,城镇连续性分布的密集城镇地域。”这一概念基本体现了城镇密集地区的内涵特征,但其中“多个大中城市”仍然是模糊的表述,将“城镇密集地区”等同于“密集城镇地域”,可能引起理解上的歧义,忽视城镇以外的区域要素。

(3) 宋迎昌(2005)认为城镇密集区是指在特定的区域范围内,以一个或若干个特大、超大城市为核心,由多个不同类型、不同等级的城市相对聚集,包括小城镇在内的城镇人口密度相对较大,城市间、市镇间保持强烈交互作用和密切联系的城镇群体的空间布局形态。这一概念基本上是针对具有相当地域规模的城镇密集地区而言的,对于较小规模的城镇密集地区不适用。

不少学者对与城镇密集地区相关的都市区、城市群、都市圈、大都市带等进行过研究,其中与城镇密集地区相关的概念主要包括以下几种。

(1) 戈特曼(1957)在其对大都市带(Megalopolis)的研究中,认为大都市带必须具备的条件是:①区域内有比较密集的城市;②有相当多的大城市形成各自的都市区,核心城市与都市区外围的县有着密切的社会经济联系;③有联系方便的交通走廊把这些核心城市联结起来,使各个都市区首尾连接没有间隔,都市区之间也有着密切的社会经济联系;④人口总规模必须达到 2 500 万,人口密度不低于 250 人/km²;⑤是国家的核心区域,具有国际交往枢纽的作用。由于中国和西方国家在人口总量和密度、城镇密度等方面存在很大差异,戈特曼关于大都市带的基本概念虽然对我们具有重要的借鉴意义,但其定量指标并不能简单套用。同时根据戈特曼对大都市带的内涵和标准界定,说明这是一个高等级的城镇群体空间形态,不能适用于较小地域规模或等级规模的城镇密集地区。

(2) 约翰·弗里德曼(2005)提出其对“城市—区域”(City-Region)的认识,他的解释是:“一个在功能上整合的地区,包括一个大的城市核心及其毗邻的区域,这个区域可以满足城市的多种需求,并为它的扩张提供空间。”根据弗里德曼的解释,随着大型现代城市的功能和空间扩散,城市和周边乡村在传统上的差别不再有意义,整个城市—区域是一个新的城市景观形式,跨越多个行政管理的管辖边界。这一概念与大都市区(Metropolitan Area)的内涵基本是一致的。

(3) 周一星于1986年提出了“都市连绵区”(Metropolitan Interlocking Region)的概念,与“大都市带”相对应。他强调都市连绵区要以都市区为基本单元,以若干大城市为核心并与周围地区保持强烈交互作用和密切社会经济联系,沿一条或多条交通走廊分布的巨型城乡一体化地区,并归纳出都市连绵区形成的五个基本条件:①具有两个以上人口超过百万的特大城市作为发展极;②有对外口岸;③发展极和口岸之间有便利的交通干线作为发展走廊;④交通走廊及其两侧人口稠密,有较多的中小城市;⑤经济发达,城乡间有紧密的经济联系。

(4) 相对于美国的标准大都市区(MSA)和标准大都市统计区(SMSA),日本的大都市区(亦有学者将其译作“都市圈”)在人口规模和密集度等特点上更接近中国的国情。日本的大都市区被定义为一个直径为200~300 km、人口达到3 000万以上,以1~3个人口为200万以上的大城市作为中心城市,并且中心城市的国内生产总值达到整个区域的1/3~1/2以上的区域(曾艳红,1998)。

(5) 姚士谋等(2001)提出“城市群”的概念是,“在特定的地域范围内具有相当数量的不同性质、类型和等级规模的城市,在一定的自然环境条件下,以一个或两个超大或特大城市作为地区经济中心,共同构成的一个相对完整的城市‘集合体’”。在《中国城市群》(2001)一书中,姚士谋将城市群分为大型或超大型城市群、中等规模的城市群组以及地区性的小型城镇群组三种类型,并将除超大型城市群外的其他类型城市群称为城镇密集区,同时对中国的城市群提出了包括总人口、特大城市数量、城市人口比重、交通网络密度等在内的10项定量指标。将“超大型城市群”排除在“城镇密集区”的范围之外,影响了城镇密集地区概念的完整性。

江苏省建设厅(2002)在其编制南京、徐州、苏锡常三个都市圈规划的过程中,提出了都市圈的概念,并将其表述为“由一个或多个中心城市为核心,以发达的联系通道为依托,核心城市吸引、辐射周边城市与区域,并促进城市之间的有机联系与协作分工,形成具有区域一体化发展倾向并可实施有效管理的城镇空间组织体系,其英文可简称为MCR(Metropolitan Coordinating Region)”。由于其规划的三个都市圈在城市化水平、城镇发育和密集程度等方面差异较大,三个都市圈也被划分为雏形期、发展期和成熟期三种类型。与南京、苏锡常两个都市圈不同,处于雏形期的徐州都市圈能否称为城镇密集地区,还不能得到认可。

关于“城镇密集地区”和“城市群”、“城市带”等概念的关系,董黎明、冯长春、顾文选(1989)认为城市群等同于城市密集区;侯启章(1993)认为城市带是城市群的更高层次;吴启焰(1999)认为城市群和大都市带都是城镇密集区,而大都市带是城镇密集区的高级形式;胡序威(2000)认为城镇密集区更

强调城乡间的相互作用和区域一体化,而城镇群更侧重城市之间的联系与作用;刘荣增(2003)对城镇密集地区与都市区、城市带、城市群以及城镇体系的关系进行了分析,提出:都市区是由一定规模以上的中心城市及与其保持密切社会经济联系、非农业活动发达的外围地区共同组成的具有城乡一体化倾向的城市功能地域。城镇密集地区是以都市区为基本组成单元,以若干大中城市为核心并与外围保持强烈交互作用和密切社会经济联系的城乡一体化地区;如果城市带是由多个都市区形成的不中断的整体,则城市带本身就是一个大城镇密集地区;如果城市带本身是由多个都市区不连续的形成一个松散的城市化地域,则不能成为城镇密集地区。

1.1.2 本书对城镇密集地区的概念释义

学者们对城镇密集地区基本内涵、特点的认识基本相近,主要涉及一定区域范围内中心城市的规模、数量、相互联系的情况等基本要素,但各自的判定标准不尽相同。在对已有的城镇密集地区概念释义进行评述的基础上,本书将城镇密集地区理解为:“由数个连续分布的中心城市及其辐射范围组成,城镇密度和城市化水平较高,以综合交通等基础设施为支撑,城镇之间及城镇与区域之间发生着密切联系,具有一体化态势的城市化区域。”

有学者提出,城镇密集地区具有“节点、网络和基质”三要素(孙一飞,1995)。节点是指各级城镇,城镇密集区的中心,节点的规模、等级及功能等方面的差异和相互作用,形成了城镇密集区的核心体系,节点的发育水平往往反映并且也影响到整个城镇密集区的地位与水平;网络是指由各城镇之间人流、物流、资金流、信息流及其载体构成的关联网,通过通畅的交通运输、通讯等基础设施,将多个节点城市及其毗邻的区域联系成一个区域整体;基质是指城镇所在的区域,包括广大的农村地区和其他生态功能区域,是城镇密集地区最基本的载体空间和生态支撑。但是城镇密集地区的节点规模和时空距离、网络的密集程度和作用、节点网络与基质的关系等,应当有区别于其他区域的基本特征,这也是判定城镇密集地区的重要标准。城镇密集地区的具体界定是一个复杂的问题,不是本书的研究重点。这里更多地从定性的角度提出本书对城镇密集地区应具备的基本条件的理解和认识。综合考虑中国城市化的现状整体水平和发展态势、城镇和区域发展的基本情况,同时基于突出重点、易于界定的出发点,对“城镇密集地区”的判定可以主要从以下几个方面进行。

1) 中心城市及城镇密集程度

区域范围内至少具有两个以上人口超过 100 万的城市、地域相邻的大城市或特大城市,或者拥有一个人口超过 400 万的超大城市,且中心城市周边毗