

落实“中央城市工作会议”系列丛书
中国城市规划设计研究院学术研究成果

城市发展规律 —— 知与行

中国城市规划设计研究院 编著

Understanding Sustainable Urban Development:
Ideas and Practices

中国建筑工业出版社

落实“中央城市工作会议”系列丛书
中国城市规划设计研究院学术研究成果

城市发展规律——知与行

中国城市规划设计研究院 编著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市发展规律——知与行 / 中国城市规划设计研究院
编著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2016. 8

(落实“中央城市工作会议”系列丛书)

ISBN 978-7-112-19843-6

I. ①城… II. ①中… III. ①城市规划—研究—中国
IV. ①TU984. 2

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第219276号

责任编辑: 黄 翊

责任校对: 李欣慰 张 颖

落实“中央城市工作会议”系列丛书
中国城市规划设计研究院学术研究成果
城市发展规律——知与行
中国城市规划设计研究院 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
北京京点图文设计有限公司制版
北京建筑工业印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 24 字数: 456 千字
2016 年 11 月第一版 2016 年 11 月第一次印刷
定价: 88.00 元

ISBN 978-7-112-19843-6
(29377)

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)

落实“中央城市工作会议”系列丛书

编委会

邹德慈 王瑞珠 杨保军 邵益生

李迅 王凯 张兵 崔寿民

沈元勤 唐凯 石楠

中国城市规划设计研究院学术研究成果

《城市发展规律——知与行》

主 编：杨保军

执行主编：张兵 张菁

执行编委：王静霞 李晓江 陈锋 刘仁根

戴月 官大雨 杨明松 朱荣远

朱子瑜 孔令斌 尹强 朱波

赵中枢 郑德高 耿健 陈鹏

陈明 焦怡雪 林明利

工作人员：王金秋 王娅

前言

第四次中央城市工作会议的重大意义，很多领导和专家都作了精彩的评论，在此不再赘述。但我有一个强烈的预感，或许要再过几十年，我们才能真正意识到这次会议的历史价值！

因为这次会议精神的核心，就是指明城市工作的正确方向。正如吴良镛老先生所说：“就怕方向错了，决心还很大，行动还很快。只要方向正确，速度慢一点不要紧，总能趋近目标。”我们改革开放以来飞速的城市发展，固然取得了巨大成就，但也付出了沉重代价，埋下了种种隐患，已经越来越步履维艰、难以为继。

要想“革弊鼎新”，就须“正本清源”。事实上，过去这种完全服务于经济增长至上理念的发展，背离了城市的本质，必然导致城市的异化，成为缺乏人文关怀的“增长机器”。因此，中央要求城市发展必须回归本源，城市工作的价值导向，应该是使城市成为市民生活的幸福家园，成为人类文明的恒久载体，成为创新驱动的强大引擎。要把创造优良人居环境作为今后城市工作的中心目标。这不仅事关城市发展，更事关中华民族复兴和文明传承，无疑是利在当代、功在千秋的长远大计！

当然，要贯彻落实会议精神，把会议精神从文件条文转化为社会共识和行动，还有很多工作需要做。编撰这套系列丛书，就是我院响应住房和城乡建设部号召，积极承担的一项基础性工作。作为建院60余年的规划界“国家大院”，作为新中国成立以来全程参与城市发展建设、引领中国规划潮流的生力军，作为辅助住房和城乡建设部筹备这次中央城市工作会议的主要技术支撑，我们责无旁贷。

同时，住房和城乡建设部领导对我院还提出了更高的要求，就是不能仅仅满足于规划设计行业的领军队伍，还要建设成为具有国际影响力的国家智库。这就要求我院不仅要结合规划设计对城市个体和单项问题有针对性的研究，还要从理论上对城市发展趋势和问题有前瞻性、系统性的研究，形成具有中规院特色的规划理论和方法。这套丛书，也是我院在新目标要求下的一次崭新尝试。

对于丛书中的每一本书，我们都将抱着战战兢兢、如履薄冰的心态，力求选题契合创新前沿，力求内容汇聚全院乃至全行业智慧，力求行文兼顾科学严谨和通俗易懂，希望能够不负时代所需，不负领导所托，不负读者所盼。对于贯彻落

实中央精神、引导中国城市健康发展，对于中规院建设国家智库的新目标，任重而道远。俗话说，“行百里者半九十”，而这套丛书还仅仅是个开端，但我们将不忘初心、矢志不渝！

中国城市规划设计研究院院长

楊保軍

目 录

前言	杨保军
----------	-----

第 1 章 城市与自然协调发展规律	1
-------------------------	---

1.1 城市与自然协调发展规律的基本认识	2
----------------------------	---

(1) 自然是城市起源的先决条件	2
------------------------	---

(2) 自然是城市发展的物质基础	3
------------------------	---

(3) 自然是城市空间的构成要素	4
------------------------	---

(4) 自然是城市景观风貌的重要特征	6
--------------------------	---

(5) 自然是孕育城市文化的摇篮	7
------------------------	---

1.2 顺应城市与自然协调发展规律的经验与做法	8
-------------------------------	---

(1) 城市选址要依据自然条件	8
-----------------------	---

(2) 城市发展要尊重自然基础	9
-----------------------	---

(3) 城市建设要以自然为美	11
----------------------	----

1.3 违背城市与自然协调发展规律的教训与后果	18
-------------------------------	----

(1) 城市选址不依据自然, 导致城市的受灾风险加大	18
----------------------------------	----

(2) 城市发展不尊重自然, 导致城市发展后继乏力	19
---------------------------------	----

(3) 城市建设不注重自然, 导致城市特色丧失	23
-------------------------------	----

第 2 章 城市社会发展规律	25
----------------------	----

2.1 城市社会发展规律的基本认识	26
-------------------------	----

(1) 城市社会与经济应协调发展	26
------------------------	----

(2) 城市社会生态应坚持和谐共生	28
-------------------------	----

(3) 城市社会建设应强调多元共治	29
-------------------------	----

(4) 城市社会空间应逐步开放共享	31
-------------------------	----

(5) 把握社会变迁的进步方向	33
-----------------------	----

(6) 作为公共政策的城市规划具有社会功能	34
-----------------------------	----

2.2 顺应城市社会发展规律的经验与做法	34
----------------------------	----

(1) 推进“共同缔造”，建设“人民的城市”.....	34
(2) 面向多元需求，打造“服务型”政府.....	36
(3) 适应市场经济，推进现代社会治理.....	38
(4) 突出社区营造，建设和谐社会.....	39
2.3 违背城市社会发展规律的教训与后果.....	44
(1) 公共资源供给与民生需求失配.....	44
(2) 公众参与不足和治理手段缺失.....	44
(3) 空间分异带来社会交往割裂.....	45
(4) 大拆大建引发社会生态失衡.....	47
第3章 城市经济发展规律.....	51
3.1 城市经济发展规律的基本认识.....	52
(1) 城市经济具有复杂性.....	52
(2) 城市发展与经济发展相互依托.....	55
(3) 正确认识城市政府在经济发展中的作用.....	58
3.2 顺应城市经济发展规律的经验和做法.....	61
(1) 顺应经济变化，实现城市转型发展.....	61
(2) 参与经济分工，实现城市开放发展.....	67
(3) 发挥资源优势，实现城市特色发展.....	70
3.4 违背城市经济发展规律的教训与后果.....	73
(1) 忽视城市经济的聚集性.....	73
(2) 忽视财政和金融风险.....	74
(3) 忽视经济发展的负外部性.....	76
(4) 忽视城市经济的共生性和多样性.....	76
第4章 城市文化发展规律.....	81
4.1 城市文化发展规律的基本认识.....	82
(1) 城市文化兼具历史性与时代性特征.....	82
(2) 城市文化兼受区域性与地方性影响.....	84
(3) 城市文化兼备物质与精神双重属性.....	86
(4) 城市文化与经济社会发展互促共荣.....	88

4.2	顺应城市文化发展规律的经验与做法.....	89
(1)	保护城市文化遗产,延续城市历史文脉.....	89
(2)	培育城市特色风貌,彰显城市文化形象.....	96
(3)	完善城市文化设施,提升市民文化素质.....	98
(4)	发挥城市文化动力,推动城市活力提升.....	102
(5)	创新城市文化,规划引领城市发展.....	104
4.3	违背城市文化发展规律的教训与后果.....	108
(1)	缺乏文化自信,导致城市特色危机.....	108
(2)	破坏文化遗产,造成城市文化底蕴丧失.....	108
(3)	忽视以人为本,导致城市文化设施供需错位.....	111
(4)	片面理解城市文化,导致城市建设重物质轻精神.....	114
第5章 城市人口流动规律		117
5.1	人口流动的基本内涵.....	118
(1)	人口流动与社会发展阶段、生产方式紧密关联.....	118
(2)	人口一般从经济欠发达地区向发达地区流动.....	120
(3)	农业人口的流动意愿与年龄紧密关联.....	125
(4)	文化、家庭等要素对人口流动的影响逐步显现.....	127
5.2	顺应人口流动规律的经验与做法.....	130
(1)	承载力较强的流入型地区,促进流动人口落户与稳定.....	130
(2)	承载力不足的流入型地区,促进提质转型与人口疏解.....	135
(3)	承载力较强的流出型地区,优化就业创业环境,吸引人口回流.....	137
(4)	承载力较弱的流出型地区,鼓励移民搬迁,实现精准扶贫.....	140
5.3	违背城镇化与人口流动基本规律的教训与后果.....	141
(1)	承载力变弱但人口过度集聚的地区,城市管理水平难以适应.....	141
(2)	承载力较强但缺乏经济动力的地区,盲目拓展导致土地资源浪费.....	144
(3)	承载力较弱且人口流出地区,破坏式开发造成严重的生态威胁.....	145
第6章 城乡关系演化规律		147
6.1	城乡关系演化规律的基本认识.....	148
(1)	城乡关系演化具有阶段性.....	148

(2) 城乡必须走向均衡发展.....	151
(3) 城乡功能互补共生.....	154
(4) 城乡要素双向流动.....	155
(5) 城乡运行法则有别.....	155
6.2 顺应城乡演化规律的经验与做法.....	157
(1) 循序渐进、自愿互惠, 统筹城乡发展.....	157
(2) 因地制宜、多元特色, 实现城乡和而不同.....	159
(3) 改革制度、创新机制, 促进城乡要素双向流动.....	163
6.3 违背城乡演化规律的教训与后果.....	166
(1) 城乡发展与建设水平的两极分化.....	166
(2) 以城市思维和模式发展建设村镇.....	168
(3) 土地财政导向下的大规模迁村并点.....	169
(4) 人为强化城乡要素的单向流动.....	171

第7章 城市与区域协调发展规律..... 175

7.1 城市与区域协调发展规律的基本认识.....	176
(1) 城市与区域之间存在着中心与腹地的功能联系.....	177
(2) 城市与区域之间发生着集中与扩散的物质过程.....	179
(3) 城市与区域是相互依赖、密切相关的利益共同体.....	182
7.2 顺应城市与区域协调发展规律的经验和做法.....	183
(1) 借势区域促进城市长远发展.....	183
(2) 立足区域统筹解决城市问题.....	185
(3) 加强城市之间多层次广泛合作.....	188
(4) 因势利导推进城市群的协调发展.....	190
(5) 因地制宜构建多元驱动的区域协同机制.....	193
7.3 违背城市与区域协调发展规律的教训和后果.....	195
(1) 城市与区域概念混淆, 影响国情认识与政府决策.....	195
(2) 城市与区域发展相脱节, 不协调格局日益明显.....	198
(3) 城市与区域缺乏有效分工, 恶性竞争问题突出.....	200
(4) 区域协调管理滞后, 保障区域统筹协调的机制不健全.....	201

第8章 城市空间演化规律	205
8.1 城市空间演化规律的基本认识	207
(1) 城市空间结构演变规律	207
(2) 城市空间动力演进规律	211
(3) 城市空间品质提升规律	215
8.2 顺应城市空间演化规律的经验与做法	219
(1) 寻找正确的集聚与扩散拐点	219
(2) 合理、高效的多中心城市空间组织	221
(3) 实现城市适度集聚发展	224
(4) 促进城市功能混合	225
(5) 强化城市设计管控	227
(6) 保护和延续历史文化	231
8.3 违背城市空间演化规律的教训与后果	233
(1) 空间结构失衡	233
(2) 空间增长失控	235
(3) 空间品质受损	238
第9章 城市交通可持续发展规律	245
9.1 城市交通可持续发展规律的基本认识	246
(1) 城市交通与空间和土地使用相协调	246
(2) 城市交通与经济社会和资源环境相统一	249
(3) 综合交通内部各系统发展相协同	251
(4) 交通需求管理与交通供给策略相匹配	254
9.2 顺应城市交通可持续发展规律的经验与做法	256
(1) 坚持土地使用与交通一体化规划	256
(2) 绿色交通优先, 构建可持续的综合交通体系	265
(3) 加强交通需求管理, 动态调控供需平衡	274
9.3 违背城市交通可持续发展规律的教训与后果	277
(1) 城市建设与交通发展不协调	277
(2) 以车为本的交通规划建设管理	280
(3) 重工程设施建设, 轻综合管理调控	286

第 10 章 城市基础设施发展规律	291
10.1 城市基础设施发展规律的基本认识	293
(1) 城市规划建设应坚持先地下后地上	293
(2) 城市基础设施规划建设要适度超前	293
(3) 城市基础设施具有系统性和协调性	294
10.2 顺应城市基础设施发展规律的经验与做法	296
(1) 地下优先, 建管并重	296
(2) 合理投入, 适度超前	298
(3) 补齐短板, 系统增效	303
10.3 违背城市基础设施发展规律的教训与后果	304
(1) 基础设施投入不足, 与城市发展不协调	305
(2) 管理体制机制不适, 碎片化管理突出	309
(3) 建设管理理念落后, 重复建设投入浪费	310
第 11 章 城市住房发展规律	313
11.1 城市住房发展规律的基本认识	314
(1) 住房发展要社会功能与经济功能并重	314
(2) 住房发展要供给与需求相匹配	317
11.2 顺应城市住房发展规律的经验与做法	321
(1) 重视住房的社会功能, 建设和谐住区	321
(2) 调节和引导住房供给, 满足多元化住房需求	326
(3) 推进供给侧改革, 鼓励住房供给的创新探索	329
(4) 近期与远期相结合, 多途径消化住房库存	333
(5) 实施差别化信贷和税收政策, 引导住房消费	335
11.3 违背城市住房发展规律的教训与后果	336
(1) 农民工等新市民住房困难问题较为突出	336
(2) 部分城市保障性住房总量短缺与局部空置并存	337
(3) 部分大城市、中等城市住房供给严重过剩	337
(4) 部分超大城市住房价格过高	338
(5) 既有住区改造中大拆大建模式难以为继	340

第 12 章 城市安全保障规律	343
12.1 城市安全保障规律的基本认识	344
(1) 城市安全问题成因复杂、不确定性强	344
(2) 城市安全问题与经济、社会发展水平密切相关	345
(3) 城市扩张和气候变化带给城市安全更大压力	347
(4) 安全与危机意识是城市安全的思想防线	348
(5) 城市安全须由完善的公共安全管理体系提供保障	348
12.2 顺应城市安全保障规律的经验与做法	350
(1) 科学规划、合理布局, 构建城市的安全本底	350
(2) 完善城市基础设施系统, 提升城市抗灾能力	351
(3) 建立功能完备的城市公共安全管理体系	353
(4) 开展公众危机意识教育, 构筑城市安全的思想防线	355
12.3 违背城市安全保障规律的教训	356
(1) 城市选址与规划布局失当	356
(2) 基础设施滞后于城市发展	356
(3) 违规建设与监管缺失	357
(4) 安全意识淡漠与教育不足	358
参考文献	361
后记	371

第1章

城市与自然协调发展规律

我国自古以来就注重城市与自然的协调发展。相土尝水、象天法地以及天人合一等相关思想和论述,从不同角度都强调了城市选址与建设过程中要尊重自然,要与自然相互协调。

我国古代城市建设往往讲究天地方位、山川形势,总体上能与自然山水和谐相处、相得益彰。城市建设无论是在大尺度的自然山水环境的把握上,还是微观的城市景观营造上,通常都能较好地体现人工建设与天造自然的和谐统一,也能较好地反映天人合一等哲学思想^①。但随着我国生产力和工业化的发展,人们改造自然、征服自然的能力和欲望不断增强,城市 and 自然原有的平衡逐渐被打破,城市一度被简单作为生产场所。在这期间,城市发展建设过程中违背城市与自然协调发展规律,甚至逆其道而行的案例屡见不鲜,导致城市 and 自然的关系逐渐失调,严重影响了城市宜居品质和城市可持续发展。

21 世纪以来,在科学发展观和生态文明建设战略指导下,城市与自然协调发展的重要意义以及自然对城市可持续发展的重要性再次成为各方共识。“依托现有山水脉络等独特风光,让城市融入大自然,让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁”,“城市建设要以自然为美,把好山好水好风光融入城市”等词句也具体描绘了城市与自然协调发展的美好愿景,并得到广大人民群众的热议和欢迎。因此,如何认识城市与自然协调发展规律,如何在城市发展建设中顺应城市与自然协调发展规律,对于推进生态文明建设、建设“美丽中国”以及实现城市可持续发展都具有十分重要的现实意义。

1.1 城市与自然协调发展规律的基本认识

(1) 自然是城市起源的先决条件

根据现有的史料和考古实物证明,我国最早的城市产生于原始社会末期,是在原始居民点的基础上演变而来的。这一时期,原始居民点选址的位置一般都选在背山面水的高爽之地,靠近河流的多选在二级阶地上,这样既便于取水,又防备水患^②。这说明良好的自然条件是人类选择定居的先决条件。从世界范围内城市发展的历史经验来看,最早的城市通常都位于土地肥沃、水源充足、交通便利之处。

① 许菁斐. 浅析自然山水环境与古代城市规划建设的关系[J]. 美与时代(城市版), 2015(6): 53.

② 庄林德, 张京祥. 中国城市发展与建设史[M]. 南京: 东南大学出版社, 2002.

相比于其他地区，这样的地方首先是气候比较适合人类聚集居住和繁衍；良好的自然条件带来丰富的物质资源，可以满足各种消费需求；便利的交通有助于商品的运输与集散，适合进行商品交换。因此，早期的城市多起源于江河两岸或河流交汇的港口地区。例如，尼罗河流域、东地中海沿岸、两河流域、印度河和恒河流域、黄河流域和长江流域等都是早期城市的主要起源地区，也是世界文明的主要发祥地。同样的缘由，我国自然条件较好的三大农业地区，即关中平原、成都平原和黄河下游平原，也是中国城市最早兴起的地区。这些都充分说明自然是城市起源的先决条件。

另外，山川河流、平原丘陵、气候条件等初始状态的自然条件，也就是欧洲地理学所提出的第一自然力，不仅影响个体城市的起源，还在宏观上影响城镇的分布和城镇体系的形成。例如，早期城镇往往沿河流产生和分布，并以山体为界，从而逐渐形成了高山相隔、沿河分布的城镇体系。

（2）自然是城市发展的物质基础

从系统论角度看，城市是由自然系统、社会系统和经济系统相互作用形成的复合生态系统。气候、地形、水文、土壤、生物、矿产等自然条件构成了城市生产、生活的物质基础，城市的生存与发展离不开自然的支撑。优越的自然条件可以加快城市的人口集聚和产业发展，从而促进城市的迅速发展。例如，英国的伦敦四季温差小，空气湿润，为人们的生产、生活提供了适宜的自然地理环境，从伦敦市中心穿过的泰晤士河，使伦敦拥有世界上不可多得的良港。正是依托这些良好的自然条件，伦敦发展成为英国的政治经济文化中心、世界贸易和金融中心。再如，我国的长江三角洲地区，地处长江中下游平原，地势平坦，气候舒适，土壤肥沃，扼长江入海口，临江濒海，集“黄金海岸”和“黄金水道”于一身。优良的自然条件为长江三角洲地区的发展奠定了雄厚的物质基础，使其成为我国经济最发达的地区之一。

相反，自然条件一旦恶化，城市的健康发展就会受到极大影响，甚至由兴盛走向衰败。例如，良好的自然气候条件使两河流域的古代巴比伦、南亚恒河与印度河流域的印度和巴基斯坦一度成为人类文明发祥的重要地域，也是当时最为发达的区域之一，但随着人类对自然资源的过度掠夺而使生态严重恶化，失去了往日的光彩，有的甚至成为不毛之地。

另外，对于某个区域或城市而言，在一定时期内，其自然资源条件对城市生产生活的支撑能力具有一定的限度。因此，区域或城市的发展必须与自然的支撑能力

相协调，这不仅关系到城市未来的自身命运，也关系到城市所在区域能否顺利实现可持续发展的目标。

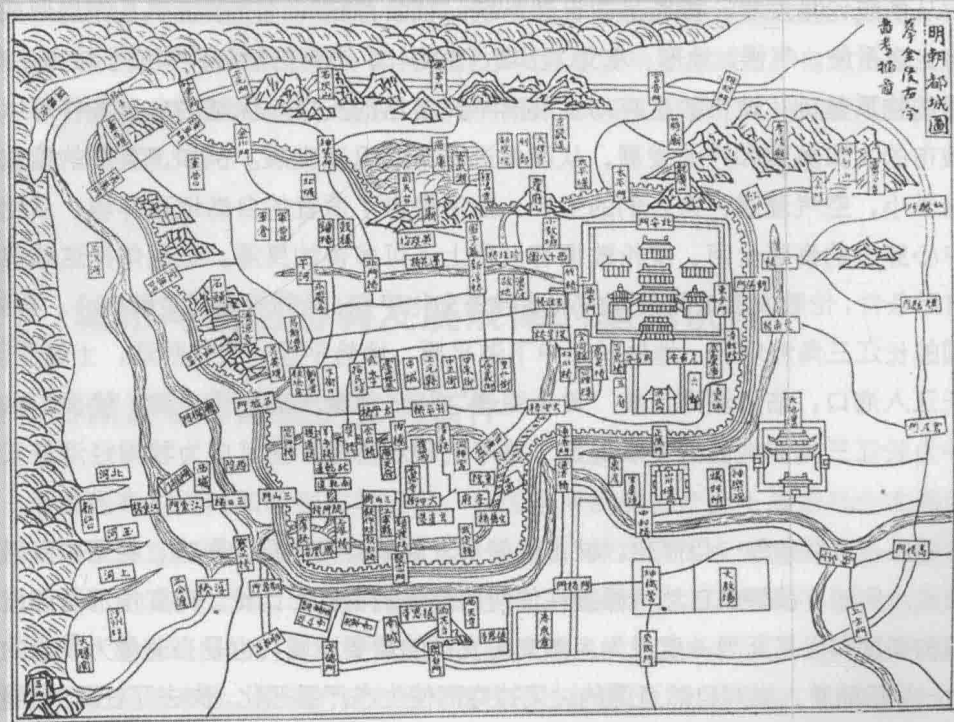
(3) 自然是城市空间的构成要素

①自然奠定了城市的空间格局

“有形”的山水格局是城市空间骨架的规划基础。“古人通常会依据特定的观念

专栏 1-1 “虎踞龙盘”的南京古城空间格局

南京古城有“六朝古都”、“十朝都会”之誉，背靠幕府山，钟山左辅，石城右弼。早至诸葛亮对南京的山水格局论断：“钟山龙盘，石头虎踞，此乃帝王之宅也”，再到毛泽东主席的名句“虎踞龙盘今胜昔，天翻地覆慨而慷”，足见南京山水形胜传承之久。秦淮河、金川河和玄武湖、莫愁湖等大小河流、湖泊萦绕，点缀于城中南北，与浩瀚的长江一起，奠定了城市的空间骨架。



《金陵古今图考》中所记载的明朝都城图

图片来源: http://www.360doc.com/content/15/0314/15/8528302_455067920.shtml