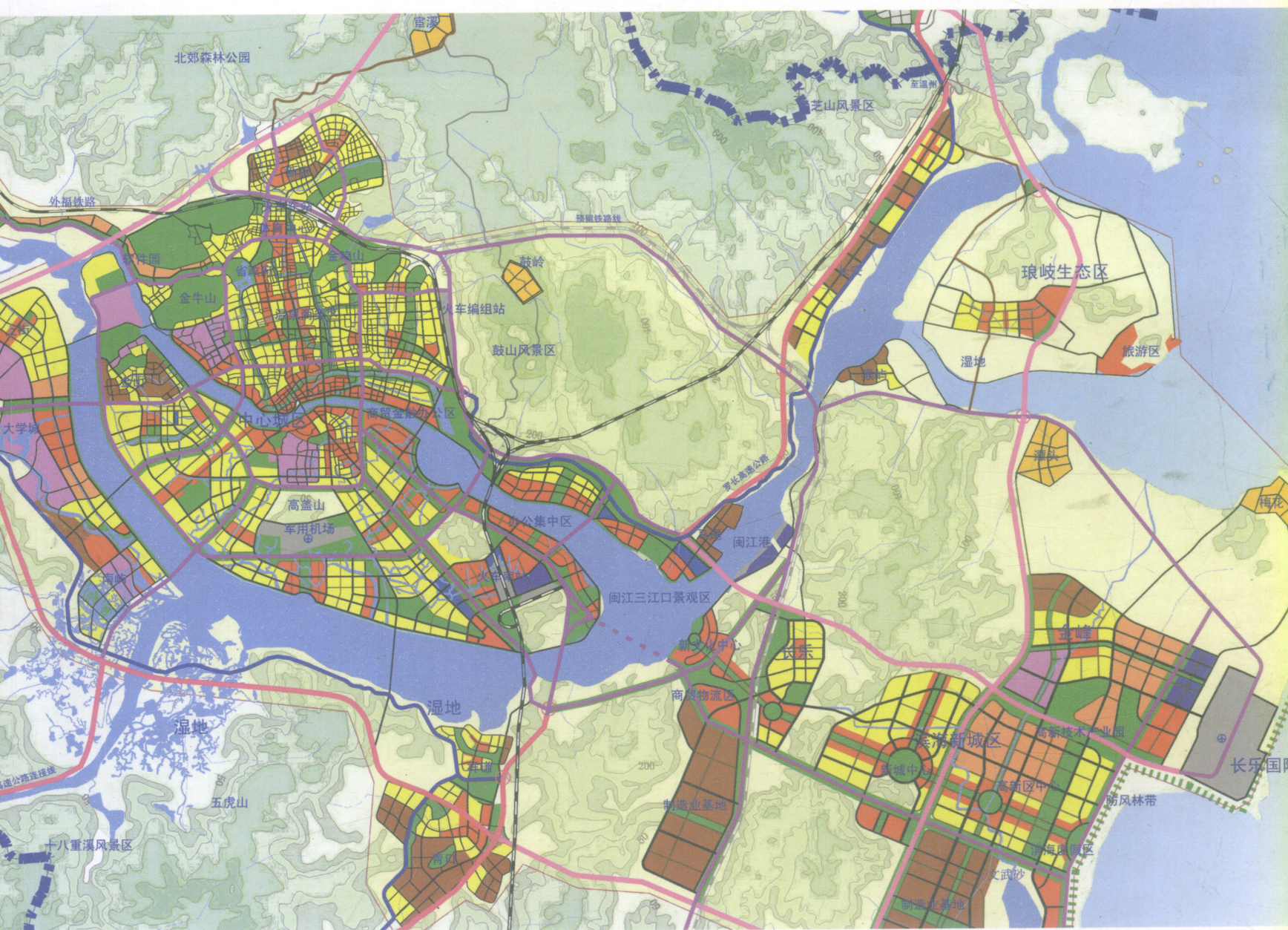


主编 裴新生 王新哲

新形势下的城市总体规划



图书在版编目(CIP)数据
新形势下的城市总体规划 / 裴新生, 王新哲主编. —上海:
同济大学出版社, 2007. 5
(理想空间系列丛书: 20)
ISBN 978-7-5608-3535-8
I. 新... II. 裴... 王... III. 城市规划: 总体规划 -
IV. TU984. 2
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 034962 号

理想空间
2007. 5 (第二十辑)

编委会主任	夏南凯			
编委会成员	李德华	董鉴泓	陶松龄	吴志强
	赵民	唐子来	周俭	彭震伟
	戴慎志	郑正	夏南凯	
名誉主编	李德华			
制 作 人	王耀武			
主 编	裴新生	王新哲		
责任编辑	宋磊	马继兰		
编 辑	鲁赛	桑劲	周海波	刘凌云
	陈超			
平面设计	孙晓璐			
征订电话	021-28643424; 65988891-805			
网 址	www.ideal-space.com.cn			

出版	同济大学出版社
发行	
策划	《理想空间》编辑部
制作	
印刷	上海锦佳装璜印刷发展公司
开本	635mm x 1000mm 1/8
印张	16
字数	256000
印数	1-5000
版次	2007年5月第1版 2007年5月第1次印刷
书号	ISBN 978-7-5608-3535-8/TU. 728
定价	45.00 元

协办单位(排名不分先后)

中元国际工程设计研究院上海分院
厦门市城市规划设计研究院
沈阳市规划设计研究院
上海市奉贤区规划管理局
杭州超越城市规划设计研究所有限公司
上海华都建筑规划设计有限公司

赞助单位

WHI 五合国际

本书若有印装质量问题, 请向本社发行部调换

编者按:

城市总体规划作为全局性、战略性和综合性的规划, 在我国现行的规划体系中, 无疑占据着重要的位置。基于总体规划的“龙头”地位, 各个城市对于总体规划的编制也十分重视, 相继按照《城市规划编制办法》的要求, 组织编制或修编自己城市的总体规划。

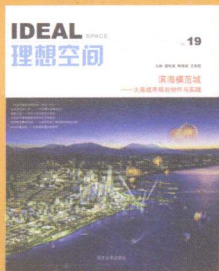
但是, 城市总体规划的编制, 既是热点也是难点。由于城市总体规划的复杂性, 无论是在规划的编制层面还是实施层面均存在十分突出的矛盾与问题, 如规划编制周期长, 时效性差, 许多城市总体规划的批准之日, 也即总体规划的修编之时; 规划的法定性不强, 不能适应市场经济瞬息万变的发展需要, 等等。

当前, 随着树立科学发展观、建设社会主义和谐社会等发展观念的转变, 城市总体规划的编制无论在指导思想还是技术路线以及具体的规划内容上, 均发生了很大的转变。正是在这一发展背景下, 2006年4月新版《城市规划编制办法》正式付诸实施, 要求城市规划的编制应当以科学发展观为指导, 以构建社会主义和谐社会为基本目标, 坚持五个统筹, 坚持中国特色的城镇化道路, 坚持节约和集约利用资源, 保护生态环境, 保护人文资源, 尊重历史文化, 坚持因地制宜确定城市发展目标与战略, 促进城市全面协调可持续发展。城市总体规划的编制当然更不能例外。

随着新版《城市规划编制办法》的实施, 城市总体规划中转变增长方式, 实现从技术属性向公共政策属性的转变, 强化区域统筹、城乡统筹、空间管制与资源保护, 突出强制性内容, 促进可持续发展等, 正成为城市总体规划的新的任务与挑战。

本期文章将针对城市总体规划面临的新的形势与要求, 结合具体的规划案例和专项研究成果, 系统阐述当前城市总体规划编制中新观念、新方法、新内容。本期专辑精心选择了包括城市发展战略规划、大中小城市的总体规划、社会主义新农村规划等各种类型的规划案例, 结合区域统筹、空间管制、发展规模、布局结构、道路交通、特色风貌、历史文化保护、专项规划等研究内容, 希望能引发大家更多的讨论和研究, 共同推进新形势下的城市总体规划编制工作。

上期封面:



IDEAL SPACE

理想空间

约稿函

尊敬的朋友们

《理想空间》编辑部成立于 2003 年，由上海同济城市规划设计研究院主办。《理想空间》系列丛书主要介绍国内外先进的城市规划、建筑与景观设计实践成果，是目前国内城市规划、景观与建筑设计领域的新锐出版物。

2007 年我们将倾力推出以下丛书（见下），以全新的视角介绍优秀的规划作品和实践经验，现诚挚邀请从事相关行业的教学、设计和管理工作人员对下列主题进行探讨并不吝赐稿。

《理想空间》愿意为您提供一个展现自我的平台。欢迎投稿，感谢支持！

已出书目

系列丛书：

- 第一辑：创刊号
- 第二、三合辑：上海沪东地区开发研究
- 第四辑：历史文化遗产研究与保护
- 第五辑：城市空间发展战略研究
- 第六辑：2010 年上海世博会同济作品
- 第七辑：中国高校校园规划
- 第八辑：个性化校园规划
- 第九辑：上海郊区城镇发展研究
- 第十、十一合辑：中法建筑与城市发展论坛特辑
- 第十二辑：快速城市化地区中小城市发展——江阴城市规划
- 第十三辑：景观与旅游规划设计
- 第十四辑：自然与生态设计
——德国 SBA 事务所理论与实践 25 年
- 第十五辑：历史城市保护规划与设计实践
- 第十六辑：城市规划中的文化策略与作为
- 第十七辑：城市道路交通规划
- 第十八辑：文化·街区与城市更新
- 第十九辑：滨海模范城
——大连城市规划创作与实践

第二十辑：新形势下的城市总体规划

教材：

控制性详细规划

策划丛书：

- 世博会特辑
- 2003 上海市城市规划优秀作品集
- 农村住宅规划与建筑设计方案精选
- 制约下的实践
——多样性城市特征下的规划务实研究
- 汉诺威的记忆
- 锦绣荷兰
- 爱知印象
- 新理想空间 III——同济规划设计年鉴
- 寻找适合中国的城市设计
——郑正城市规划、城市设计论文、作品选集

2007 年将出书目 欢迎订购 2007 年《理想空间》系列丛书

系列丛书：

- 战略型城市设计
- 未来新海岸——临港地区的规划设计与实践
- 圆融空间 和谐之美

- 住房制度与社区发展研究
- 小城镇规划实践
- 城市特色研究与风貌规划

联系方式

投稿地址：上海市杨浦区国康路 46 弄 3 号楼 403 室
邮编：200092
电话：021-65988891 021-65988892
传真：021-65988891-811

联系人：周海波 桑劲
电子邮箱：upc@tjupdi.com
请在邮件主题中注明“城市规划投稿字样”

CONTENTS

目录

第一人系列

004 朱锡金教授谈城市规划

主题论文

006 科学发展观指导下的城市总体规划编制 \ 彭震伟

009 当前总体规划编制中的若干问题研究 \ 裴新生

011 浅议总体规划的实施性 \ 彭坤焘

业内动态

014 天津市城市总体规划介绍 \ 李秋实

018 天津滨海新区空间发展规划 \ 郑向阳

024 上海城市总体规划实施的工作思路和基本框架 \ 姚凯

030 福州市城市发展战略规划中的空间拓展模式研究 \ 邵华

036 东营市城市总体规划 (2005-2020) 介绍 \ 谢丛朴 薛金鑫

042 滨江新城、精钢宝山——上海市宝山新城总体规划 \ 刘凌云

专项研究

046 从区域到中心镇的空间管制——以广东相关规划为例 \ 邹伟勇

050 城市总体规划中的人口年龄结构预测——以莒南县城市总体规划为例 \ 刘振宇

053 眉山市城市综合交通规划 \ 张乔 郭亮

060 统筹城乡土地, 破解城市规模难题 \ 罗志刚

062 城市总体规划阶段中的历史文化遗产保护 \ 刘海涛 孔涛

068 总体规划中的城市特色塑造——以烟台、菏泽城市总体规划为例 \ 黄淑琳

074 试论目前城市总体层面下的公共设施规则——以福州城市发展战略规划为例 \ 陈保禄

078 城市卫生专业规划研究——以上海市杨浦区卫生专业规划为例 \ 姚凯

规划案例

082 临汾市城市发展战略规划

086 大连市金州区城市总体规划 (2005-2020)

088 乐山市城市总体规划 (2003-2020)

090 新泰市城市总体规划 (2004-2020)

092 共青城总体规划 (2003-2020)

094 莒南县城市总体规划 (2005-2020)

096 安阳市殷都区城乡一体化空间发展规划 (2006-2020)

098 盘锦市近期建设规划 (2003-2005)

100 上海市崇明向化新市镇总体规划 (2005-2020)

新农村规划

102 社会主义新农村建设: 从理想到现实——以武汉市汉南区长江村规划为例 \ 耿虹 林榕

110 城中村土地使用控制研究初探——以武汉市新荣村改造为例 \ 陈进 高穗

113 大都市远郊农村地区的发展困境和一种可能的发展模式——以上海市青浦区朱家角镇淀峰地区为例 \ 郭挺

回忆录

118 半世纪 两代人 四规划——抚州城市规划的回忆 \ 周维钧 周珂 王新哲

120 2007 年上海同济城市规划设计研究院招聘快题考试评析 (一) \ 郑正

Person

004 Interview with Prof. ZHU Xijin

Topic Article

006 Making Urban Master Plan under the Guidance of the Scientific Concept of Development \ Peng Zhenwei

009 Issues in Present Urban Master Plan \ Pei Xinsheng

011 Research on the Implementation of Master Plan \ Peng Kuntao

Sector Information

014 Introduction of Tianjin Master Plan \ Li Qiushi

018 Spatial Development Plan of Binhai New Area in Tianjin \ Zheng Xiangyang

024 Methodology and Basic Framework of Implementation of Shanghai Master Plan \ Yao Kai

030 Expansion Mode in Strategic Plan for the Development of Fuzhou \ Shao Hua

036 Introduction of Dongying Master Plan \ Xie Congpu Xue Jinxin

042 Master Plan of Baoshan New City, Shanghai \ Liu Lingyun

Research on Special Subject Planning

046 Spatial Control from Region to Central Town — Cases in Guangdong \ Zou Weiyong

050 Population Age Structure Forecasting in Urban Master Plan — A case from the Master Plan of Ju Nan Country \ Liu Zhenyu

053 Transportation Plan of Meishan \ Zhang Qiao Guo Liang

060 Setting the Problem of Urban Size by Redistributing Urban and Rural Land \ Luo Zhigang

062 Historic Cultural Heritage Conservation during the Process of Making Urban Master Plan \ Liu Haitao Kong Tao

068 Shaping City Characteristics in Urban Master Plan — A Case from the Master Plans of Yantai/Heze \ Huang Shulin

074 Research on the Plan of Urban Public Facilities

— A Case from the Strategic Plan for the Development of Fuzhou \ Chen Baolu

078 Research on the Planning of Urban sanitation System

— A Case Study on the Planning of Sanitation System in YangPu District, Shanghai \ Yao Kai

Case Study

082 Development Strategic Plan for Linfen

086 Master Plan of Jinzhou District, Dalian

088 Comprehensive Plan of Leshan City(2003-2020)

090 Master Plan of Xintai(2004-2020)

092 Master Plan of Gongqing(2003-2020)

094 Master Plan of Junan(2005-2020)

096 The Integration of Spatial Development Plan for Yindu Distric, Anyang(2006-2020)

098 Immediate Construction Plan of Panjin(2003-2005)

100 Master Plan of Xianghua New Town, Chongmin County, Shanghai

New Countryside Planning

102 Building of New Socialist Countryside, from Ideality to Reality

— Case of Changjiang Village in Hannan District, Wuhan \ Geng Hong Ling Rong

110 The Preliminary Study on the Landuse Control of Urban Village

— A Case of the Revitalization of Xinrong Village Change in Wuhan \ Chen Jin Gao Sui

113 The Dilemma in Development of Metropolis Suburb and a Possible Growth Mode

— A Case of Dian Feng, QingPu District, Shanghai \ Guo Ting

Memoir

118 Half Century, Two Generations and Four Plans

— Memory of Urban Planning Work of Fuzhou City \ Zhou Weijun Zhou Ke Wang Xinzhe

120 Test questions and comments (Part 1) for 2007 recruitment of Shanghai Tongji Urban Planning & Design Institute \ Zheng Zheng

朱锡金教授谈城市规划

Interview with Prof. ZHU Xijin

王新哲 裴新生



中国城市规划正面临快速城市化进程，不断地在适应和规范、完善自我。在城市规划现状及发展方面，朱教授就关于城市规划角色作用的再认识、关于城市规划的编制和所谓和谐规划等三个话题，谈了自己的看法。

一、关于城市规划角色作用的再认识

1. 城市规划角色地位与社会作用的增强

当今的城市发展赋予了城市规划越来越繁复的使命，载负了够高的期待。作为“龙头”，几乎被视为城市发展城市建设成败得失之所在。虽然城市规划作为一项技术门类，迄今还存在着自身技术的局限性与适用性等问题。

自改革开放以来，中国城市规划为因应经济社会体制的转型和城市建设的蓬勃发展，也与时俱进地经历了不断的改革与完善过程。表现在法律法规的制定、管理体制的健全和编制技术的改进等方面。

近年来城市规划通过政府的行政过程，在城市发展与城市建设进程中的推动与引导作用进一步提升，突显在政策性、功效性和法制性三方面得以强化

(1) 城市规划作为公共政策的意识与实践作用在增强。不仅在规划制定与规划实施过程中进一步强调和协调国家与地方相关的政策，而且城市规划自身也作为政策制定与实施过程而强化其公共政策地位。如新近颁布的“城市规划编制办法”中，对住房政策等内容的编制要求。

(2) 城市规划不断地适应城市发展与城市建设实际，根据体制转型的特点与进程，提升实效功能。在深度上表现在规划编制技术的细化、实用化和管理过程的公示与亲民措施等；在广度上，也在不断超越“传统”的规划技术领域，在跨学科交叉方面进行探究，这在学校研究生等的论文命题方面表现尤为突出。

(3) 增强城市规划的法制地位方面，为进一步

明确规划管理的权限与法定性，在规划编制中强调强制性内容的划定等。

2. 城市规划角色作用的异化

基于体制特点，特别是市场力作用影响下，城市规划角色被扭曲，作用被异化的现象也屡见不鲜，如：

(1) 城市规划管理作为行政过程，但政府的行政力借道规划过度延伸，模糊了政治与技术的关系。过度的干预限制了规划技术的自主性。

(2) 规划成为实现领导意愿、理想和政绩的载体，这当然有主、客观多方面原由，但是少数城市大权在握的领导过多地对城市规划强加了个人意志，因随意性而造成问题的现象确实存在。

(3) 城市规划作为圈地、土地储备的遁词，或是以“概念规划”等之名，行改变原有城市总体规划之实，巧用“擦边球”方式等。

(4) 作为招商引资的道具，规划的作用只是作为展示和诱物。

(5) 作为某种规划理念的试验田，不问实效，但求“亮点”。

上述现象的产生是过程性的，乃是出之于体制现实，权力与利益的博弈，以及市场行为的待规范等问题。随着体制的改革与健全，法制的完善与严肃施行，这些非常现象的改变是可以期待的。

3. 维护与优化城市规划角色作用

城市规划作为一门比较年轻的学科与技术，伴随其成长与发展过程，一直存在对其性质、科学性以至于存在价值的质疑，甚至有业内的人也曾为之困惑。究其原因，既有来之于自身，客观上也有对城市规划的理解不足，和规划编制与实施过程的矛盾与得失归咎。

为了维护和增强城市规划的作用与地位，实际

上现今已在多方面得以强化和优化。但在以下几点仍值得关注：

(1) 理解城市规划学科的性质

于此本人以为有三个基本点：其一城市规划是一门实践性和发展中的学科；其二是目前我国施行的城市规划最终起作用的成果基本上是基于土地利用的城市建设规划；其三是城市规划的基本功能是综合协调，公正地分配资源与利益。由鉴于此，对于城市规划的性质与业务范畴的界定，明确其进程性、主体性和功能性显得必要。

(2) 关于城市规划的核心理论

核心理论是学科立身的基础，也是存在价值的体现。关于城市规划的理论体系，一般认为主要是由：城市构成理论、援引相关学科的理论、应时出现的理念或“主义”之类的理性升华等组成，从总体而言可以说是呈现散在的结构。我国对于西方一些现代城市规划理论的引入与运用，乃是基于城市发展与城市建设规律的适用性与共通性。经过近20多年我国城市建设与规划实践，和对规划理论的不断探索，具有适合国情的本土性、时代性与实用性的理性创意，已呼之欲出，而亟待加以整合提升。而在具有核心价值的部分，本人以为主要在于综合、构成、和规划编制的技术理论几方面。

(3) 增强规划的科学性

这是维护和加强城市规划角色地位的根本途径。实际上城市规划的科学性问题不只缘于规划理论与技术本身，有的情况下，外在影响因素远大于此。现今“科学规划”已成为很高的社会期待，也成为学科建设自身的鞭策。在技术层面主要应在预测、评价、推导、判断以及机制设定，和策略制定等方面，加强科学性。

二、关于城市规划的编制

2006年实施的新版“城市规划编制办法”，坚

持“政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策”的原则，进一步突显了城市规划作为公共政策的功能和关注弱势群体利益和公众参与规划过程的政策倾向，同时深化强化了规划的控制引导作用。但在一些规划编制和实施操作中也有些值得注意的问题。

1. 在总体规划方面

(1) 城市发展与规划范围往往受行政建制区划的约束。在区域联动与互补和适应经济网络化的趋势方面，虽然在市域范围内可以通过市域城镇体系规划等各得其所，但城市区域的发展衔接，缺少区域性规划的指引与依托。

(2) 在城市发展特别在长远发展的战略性前景的预估与判断方面，在国家与地方五年规划外所需更长远的发展依据往往不足。再加上预测手段的薄弱，如在作为规划基本数据的城市产业规模和人口规模等方面，带来一定的盲目性和不确定性，由此引起土地利用和设施配置等一系列规模量的核定。

(3) 在编制城市近期和远期以至于远景规划长期的期限内，对于规划实施过程的应变与调适机制的预设方面，过程因应的研究较少。另在为保障城市营运效能，在规划实施过程中，各项设施配置关系方面，一般也不够讲究。

(4) 对若干年前风行的所谓概念规划的作用评价方面。这类规划虽然未被纳入编制规范，但却是比较超脱地在战略方向性层面，综合研究城市发展问题。其价值可予肯定的方面是在于其战略思维、跨专业的工作组合及其成果和对城市规划的导向作用。

2. 在详细规划方面

详细规划对城市建设的控制与引导作用方面直接而显其效用。新版规划编制办法尤其对控制性详细规划进一步强调强制性内容的规定，规范性正日臻完善，在一些省市规划院所对此精益求精，显示出严谨而甚高的编制水平。而在修建性详细规划编制方面，则显得深浅、粗细不一，表达形式多样，少见规范之作。此两方面较常见的问题，主要表现在：

(1) 在控制性详规方面，特别在控制指标等数据测算与确定的科学性与适用性方面，存在随意性、不肯定性。如一些指标的确定，只是凭作者一己并不成熟的所谓城市设计方案构想，就以之反算成控制性指标，作为法定性实施规定等。又如对容积率等指标的核算比较轻率，经不起推敲与质疑，而失之于严密性与严肃性。

(2) 在修建性详规方面，常见的一种是建设项目并不确定的情况下而作出的形态意象概念性方案；

另一种是项目具体明确可用于实施的规划设计。而这些要么达不到编制规范要求，要么已进入建筑工程设计的业务范畴，成果性质难以区别。而以城市设计名目的作品更是比比皆是，在内容上也与规范要求的修建性规划似是而非。总之在修建性详规方面，编制内容纷杂不一的现象普遍存在而非规范可言。

3. 增强城市规划编制的体系效能方面

城市规划在城市发展与城市建设中的重要作用无疑已被普遍认同且日益显现。但在技术层面对城市规划的效能如何进一步提升仍应予关注。

有鉴于前述规划编制中一些现象或问题的存在，有以下方面值得讨论：

(1) 加强城市规划战略性依据的论证和研究

近些年许多城市在城市规划修编或调整前，先期进行城市发展的战略规划论证。正面的需要是可以总合地对城市发展的资源、环境、动力等要素，作出相宜的长远发展战略、策略的设计，藉以充实城市总体规划纲要编制的内容，特别是用以作为城市发展规模等的预测依据，对这类规划的作用应予积极地评价。为了强化这类规划的战略性和总合性功用与地位，甚至能否设想将其替代城市总体规划中的规划纲要部分，给以单独列出成为一规划单元，明确多专业组合工作方式及内容规范。

(2) 深化城市空间与环境结构规划内涵

城市的功能、空间与设施配置、以及环境资源的利用结构，关乎城市的构成机能及运营效能，而实际规划中往往是以经验判断，多以理性思维，较少效用性考量。特别是在组合性和过程性效应方面应予更多重视。

在集约和节约用地方面，如混合用地已见诸不少规划案件，但还未被作为正式用地类别。又如对复合用地的概念及作用也需给予评价。

近年许多城市空间结构，着力于形态与图形的“特色”、“亮点”追求，漠视城市结构的经济性与整合性效用的现象不可取。

(3) 加强对专项规划的协调与整合

随着城市多元性发展需要和相关专业的技术进步，纳入城市规划的专项规划在增多。除通常的市政公用工程方面外，为国土环境、旅游、文化、商业等系统，以至于新近的新农村规划等，各有自身的专业规划，都需通过城市规划在空间、环境、经营、工程等方面加以协调与统合。为此需要提升各专项的“规划性”，以城市规划编制与实施的全过程为时限，注重相互匹配关系，提高整体的营运效能。

(4) 提高控制性详细规划的科学性

控制性详细规划是城市规划编制系列中最具规

范性的部分。但在编制与实施中，在科学性、法定性与有效性方面仍有待提高。除了在控制指标的确定要充分论证，严谨测估外，在规定地区土地用途和建设强度等要加强对功能设置的组合互动效用，以及对环境影响的论证。在空间形态的构造上，要作多方案形态意象的比照，兼顾地值与开发利益的优选与平衡，同时要为建筑空间与环境设计的创作留有余地。

另在控制与引导的作用方面，两者应有所区别，并以严格规定，不留或少留暧昧空间。

至于“控制性详细规划难控制”问题的产生，主要要避免执行的随意性，和加强规划法定的严肃性，同时也要有科学编制为后盾。

三、关于和谐规划

构建社会主义和谐社会，已是我国既定的重大国策，其内涵的深邃及其影响力的扩张是难以估量的。

1. 和谐理念与和谐规划

和谐理念与我国古代先贤们所阐述和标榜的政治哲学和社会伦理是一脉相承的，赋予了贴切现代生存发展实际的意蕴。如在《中庸》中所言：“中也者，天下之大本也；和也者，天下之达道也”的中和哲理，都蕴含有和谐之大道。

和谐之于城市规划，恰是其基本职能。和存在的核心价值所在。城市规划所谓的综合、协调、平衡等诸功能，都须基于和谐理念与成就和谐的结局。城市作为构建和谐社会的载体，就应以和谐城市来体现。如果这一说法成立，构建和谐社会，需要和谐城市支持，相应地要通过和谐规划提供空间、环境的保证，这一逻辑也可以说是顺理成章。

2. 关于和谐规划的内容

这里所谓的和谐规划只是意向于在构建和谐社会进程中城市规划的使命。就此非三言两语可说清楚，也少深入的探究，但与“和谐”目的相应的城市规划，在以下几点有所关联：

(1) 城市规划首先要在城市生存与发展的总合层面协调各方、各时的公私利益。秉持规划的公正性原则和规划的社会价值。关注自然和谐、社会和谐、文化和谐与心理和谐的各个侧面及其总合效应。

(2) 城市规划要增强社会意识与亲民意识，将人本思想落到实处。当前应予以重视的几方面问题：第一要注意社会分层趋势的加剧；第二要关注社会的弱势群体的权益保障；第三要使政府和百姓空间亲近提供场所；第四要研究公众参与规划的方式与实效。

(3) 重视“四区”规划。即一是城市和所在区

域的协调发展；二是要关注城市的边区，也就是城乡结合部；三是要做好郊区规划，体现城乡一体，特别是新农村建设，实现城乡共荣、资源共享；四是要深入研究作为和谐社会之本的社区规划。

(4) 引导城市的多元文化的融合，倡导文化创新。文化是和谐的意念基础，其体现在两方面：第一方面是本土文化和外来文化的融合问题；第二方面是历史文化和时代文化的继承与发扬问题。城市是个生命有机体，城市历史文化从来是个发展和不断演化的过程，一切文化的造就都是发展的结果。在强调保护城市历史文化的同时，特别要重视未来的历史文化也就是现

在的文化的创造，高质地持续城市文化的演进。

简介

朱锡金，男，1934年生，同济大学建筑城规学院教授、博士生导师。

科学发展观指导下的城市总体规划编制

Making Urban Master Plan under the Guidance of the Scientific Concept of Development

彭震伟

Peng Zhenwei

[摘要] 本文分析我国传统计划经济模式向市场经济模式转变中城市总体规划作用的不同，明确新时期科学发展观指导下的城市总体规划编制应摒弃需求导向的规划指导思想，倡导供给导向型的城市总体规划，并从城市总体规划内容的完善、城市空间资源利用和体现和谐社会构建等方面探讨了城市总体规划编制对策。

[主题词] 科学发展观 城市总体规划 需求导向 供给导向 空间资源 和谐社会

一、对城市总体规划作用的认识

1. 城市总体规划作用的一般认识

城市总体规划是对一定时期内城市性质、发展目标、发展规模、土地利用、空间布局以及各项建设的综合部署和实施措施（国标 GB/T50280-98）。城市总体规划是从宏观层面上引导城市发展建设的具有全局性、综合性和战略性的规划，是城市规划体系中的重要内容。由于城市规划空间属性的特征，城市总体规划对城市发展建设的引导和调控作用，主要是通过城市空间资源要素的落实来实现的，即通过城市性

质和规模的研究和确定，落实城市的空间发展方向和形态，统筹安排城市各发展阶段中的各项建设用地，配置城市各项基础设施，以保证城市的健康发展。

2. 计划经济条件下城市总体规划的作用

计划经济时期，我国城市经济社会发展所采用的是单一的发展模式，即完全由自上而下的计划来确定和实现城市的发展目标，城市发展所涉及的各种要素资源也是通过单一的渠道由上而下逐级配置。城市总体规划的作用局限于落实政府所确定的各种发展目标和计划，其核心任务是通过专业部门的规划编制，

在城市空间上落实自上而下的城市发展要素资源的配置和利用。可以说，由于计划经济时期城市发展目标的单一性特征，落实城市发展目标的城市总体规划也体现了对计划和目标落实的单一性特征，规划编制更多体现的是技术层面的内容。

3. 市场经济条件下城市总体规划作用的转变

市场经济体制下，由于市场机制的作用，城市已不再单一地由政府决定城市发展的目标，也不再通过自上而下地制定计划和落实计划来实现城市发展的目标。城市发展的利益群体出现多样化，各利益群体

均按照各自的利益目标,通过市场化的方式对城市发展的各种要素资源配置加以影响,尤其是影响城市发展的空间资源要素的配置。因此,市场经济体制下城市总体规划的作用已不仅是从技术层面上解决城市发展资源要素的空间落实,而是从城市发展的全局性、战略性、综合性研究城市发展的目标,维护城市的整体利益和公共利益。而且,城市发展中各利益群体的目标体现在城市要素资源的配置上产生了不可调和的矛盾和冲突,城市总体规划首先将起到对城市发展的政策性和引导性的作用。

由于目前我国地方利益分化以及政府业绩考核机制等因素的影响,地方政府往往作为城市利益群体中的一员参与了城市要素资源的配置,并在其中起到重要的作用。不少城市为了发展城市经济而招商引资,以低价征用农民的集体土地并出让土地,目的是使城市的经济指标如 GDP 上升。但是,城市经济指标上升的同时却是城市生态的破坏和环境质量的下降。如我国西南某省会城市南部湖水水体长期受到周边化工工业企业的严重污染,据统计这些企业几十年的利润汇总有几十个亿。但如果要使湖水变清,将劣五类水变回二类水,起码要投入几百亿。近年来,该城市政府又提出要环湖发展城市的构想,使城市社会经济发展与资源、生态、环境之间的矛盾和冲突进一步加剧。一段时间以来在国内盛行的“经营城市”的思想,也是由地方政府主导对以城市土地为主的要素资源的配置,以解决城市发展中建设资金不足或达到城市政府掌控更多资产的目的。究其原因,根本上还是城市经济发展和政府政绩考核中的市场价格体现未能包括经济活动过程中的社会成本,这些社会成本均由整个社会乃至未来去担负。当前在我国开始出现的绿色 GDP 核算体系,就是要纳入这些社会成本,即从现行统计的 GDP 中,扣除由于环境污染、自然资源退化、教育低下、人口数量失控、管理不善等因素引起的经济损失成本,从而得出真实的国民财富总量。新的国民经济核算体系将改变传统的发展观念,从而在根本上改变对要素资源的配置。

市场经济条件下,城市开发往往有着自己的经济目的而独立于城市规划之外,也常常大于城市规划的力量而做出不符合城市规划目标和要求的开发建设活动,或者使符合城市规划目标和要求的城市开发建设活动付出更高的经济和社会成本。因此,从宏观层面面对城市发展进行引导控制的城市总体规划的根本目标应该是通过降低环境成本和社会成本推动城市及其区域的经济长期稳定发展,其主要途径是引导城市空间的健康发展和城市公共设施和基础设施的投资,以带动城市的市场化投资。从这个角度而言,城市总体规划首先体现的是公共政策的属性,其次才是技术层

面的内容。

二、城市总体规划编制的指导思想

1. 对科学发展观的总体认识

在党的十六届三中全会上完整提出的科学发展观,其核心内涵是坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展。经济增长是发展的重要组成部分,但不是唯一的目标。科学发展观即是倡导对“发展”内涵的科学把握、正确认识和全面理解,摆脱发展中诸要素之间的相互孤立,实现人口、经济、社会、资源和环境的协调发展。就城市规划的作用而言,在我国经济体制转轨过程中,除了更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用外,还应看到市场作用自身的局限性,发挥城市规划尤其是城市总体规划在配置要素资源上的全局性、综合性和战略性,把握经济社会的协调、可持续发展。城市是一个复杂的系统工程,城市总体规划体现科学发展观就是要从系统的角度构建城市“经济、社会、生态、空间、制度”等五大要素之间的协调,落实社会经济发展的科学目标,统筹安排城市经济社会发展的空间。

2. 传统发展模式下需求导向型的城市总体规划

传统发展模式下城市总体规划遵循的是需求导向的原则,即根据城市发展对要素资源的需求程度来相应确定城市的空间资源。由于各城市政府对于发展的程度认识和对可持续发展的理解不同,因此对城市发展的空间资源要素的需求也不同。目前存在于我国很多地方政府中的认识是将经济发展等同于经济增长,以经济的高增长作为城市和地区发展的目标。实际上,经济增长仅意味着产出(产品或劳务)的增加,或是按人口平均产出的增加。而经济发展不仅意味着产出的增长,还意味着经济、社会和政治结构的变化,包括投入产出结构、产业比重、分配状况、消费模式、社会福利、文教卫生、人民参与等在内的所有的变化。同样,许多城市取得经济增长的方式大多为粗放型的,即不考虑产出增加所需要付出的综合成本。以经济的高增长为目标作为城市总体规划的依据,也无法考虑城市空间发展的高需求的持续性。

在我国城市总体规划编制的实践中经常可以看到,地方政府在城市总体规划编制前就对技术人员提出规划人口规模的要求,这主要根源在于我国城市总体规划编制中的技术要求,即规划城市用地规模来源于规划城市人口规模和规划人均城市建设用地两项指标。实际上,地方政府更关心的未来城市发展的空间规模。城市土地成为政府招商引资的最主要的条件,

也成为经营城市的主要财政来源。因此,地方政府扩大城市用地规模成为编制城市总体规划的主要动力,在规划人均城市建设用地受到国家标准严格限制的情况下,扩大规划城市人口规模成为扩大城市发展空间的唯一渠道。

如山东某市城市结构为组团型,城市中的各次区域均根据自身发展的需要编制了分区规划、控制性详细规划。由于这些规划的编制均出自于各次区域自身发展的考虑,表现为对扩大城市发展空间的强烈需求。据统计,该市各次区域规划编制的总建设用地超过了 400 km²。而城市总体规划预测至 2020 年城市人口规模仅为 230 万人,城市的各次区域发展空间需求的总和已远远超出了城市发展的实际。

3. 科学发展观指导的供给导向型城市总体规划

科学发展观为指导的城市总体规划应以经济和社会的可持续发展为目标,以构建城市生态和空间为支撑,以完善城市发展制度为根本保障。城市总体规划应以配置城市的公共资源尤其是城市空间资源为主要任务,并探索如何配置这些公共资源,以保障城市经济社会的可持续发展。

配置城市发展的要素资源应以城市的供给和承载能力为依据,坚持供给导向的城市总体规划编制原则。2006 年建设部发布的新的城市规划编制办法(建设部令第 146 号)明确提出了在编制城市总体规划前,应当对城市基础设施的支撑能力和建设条件做出评价,从土地、水、能源和环境等城市长期的发展保障出发,对城市的定位、发展目标、城市功能和空间布局等战略问题进行前瞻性研究。同时要求对涉及资源与环境保护等城市发展的重大专题,由专家领衔进行研究。具体而言,供给导向型的城市总体规划编制首先要研究城市土地资源、水资源、能源的供给能力和环境容量,根据这些供给能力和容量来确定城市发展的规模、空间布局结构和对各类空间要素的利用模式,并引导城市经济的增长方式转变。

三、新时期城市总体规划编制对策

1. 城市总体规划内容的完善

随着我国城市规划编制体系的不断完善,城市总体规划的内容也在不断增加和完善,与城市发展的需要相对应。1990 年我国城市规划法颁布,城市总体规划开始摆脱单纯就城市论城市的思维方式,将市域城镇体系规划纳入到城市总体规划中,为城市性质、规模的确定提供科学依据。20 世纪 90 年代以来,在城市总体规划中逐步引入了整体城市设计、城市景观和城市风貌、城市远景规划等内容,不断充实了城市

总体规划的内容。但是,所有针对城市总体规划编制内容的改革尝试,都没有脱离城市总体规划的技术层面,即围绕城市总体规划的空间规划特性,探讨如何完善城市空间要素的合理布局,提高城市空间品质。

新时期城市总体规划的编制应突出城市总体规划对城市发展宏观指导的作用,强化全局性、综合性、战略性的研究内容。针对城市总体规划编制中确定城市人口规模与用地规模的内容,应重点研究承载规划城市人口和经济社会发展的土地资源条件,以及城市土地上的经济增长模式。应改变单一的根据城市经济增长的需求确定城市用地规模的规划方法,而是从战略的角度研究城市经济增长方式向集约型转变的可能,以及不同经济增长方式对城市空间资源利用的影响,并规划集约型经济发展条件下的城市空间利用模式。在规划城市土地利用与布局时,应改变传统的只关注未来新增城市用地的规划方法,在规划城市增量土地利用方式的同时,研究城市存量土地的再利用模式。

在城市经济增长模式及发展目标确定的前提下,应重点研究城市空间发展的限制性因素,即城市发展的空间要素门槛以及跨越门槛所需的社会成本。以往城市总体规划编制中只关注对城市用地的适用性评价,即针对需要扩展为城市用地的土地进行建设条件评价,主要考虑的因素为土地的自然条件,如土地的坡度、地基承载力、地下水埋深、洪水淹没区以及地质灾害情况等,并最终确定出适宜建设的用地、需要一定工程措施的用地和不适宜建设的用地等。20世纪90年代以后在城市用地发展条件的分析评定中增加了经济因素的影响,除了考虑土地的自然条件外,还增加了已在土地上投入的物化劳动对土地质量的影响。所评价的结果也转变为土地的综合质量,对城市用地布局模式产生了直接的影响。对城市土地的评价范围也从新增城市用地扩大为包括已建成的城市用地,为城市存量土地的合理再利用提供了依据。建设部新颁布的城市规划编制办法中,对城市总体规划提出了空间管制的规划内容,要求将城市空间划分为禁建区、限建区、适建区和已建区,更进一步从保障城市生态和城市公共安全的角度规划城市土地的利用模式及空间布局。

2. 城市总体规划编制的空间资源利用对策

城市土地作为城市经济社会发展的载体,直接反映出城市经济社会的发展状态。传统粗放的发展模式下,城市空间发展的主要体现是城市周边的农业用地不断被转化为非农建设用地,城市空间向外无序乃至失控地蔓延,造成我国耕地资源的大量过度消耗。甚至在国家三令五申控制城市盲目扩大用地规模的情

况下,城市建成区蔓延式大扩张的现象仍在继续。至2003年,全国各类开发区总共6000多个,规划面积3.6万km²,超过了现状城镇建设总面积。

目前,我国的耕地资源状况已经成为社会经济可持续发展和社会稳定的制约因素。据统计,1996—2003年的7年间,我国耕地减少了600万hm²,部分省市区已低于0.053hm²/人的警戒线。城市土地使用已经到了必须从根本上转变方式的时候了。目前的城市发展必须以严格保护耕地特别是基本农田为前提,严格控制新增建设用地,杜绝城市建设用地粗放蔓延,努力提高土地集约利用水平,合理安排各项城市建设用地。新的城市规划编制办法中明确城镇体系规划要提出城乡统筹发展战略,一方面在城镇发展的同时兼顾到农村地区的建设发展,另一方面也为城镇建设用地与农村建设用地的协调发展提供可能。即通过城市对农村的支持,在充分尊重农民意愿的前提下,依法依规地引导农民集中建房,以集中促进节约集约,提高农村建设用地利用率。同时,稳步推进城镇建设用地增加和农村建设用地减少相挂钩和集体非农建设用地使用权的流转。

在城市内部,注重城市存量土地的再开发,研究城市土地使用强度管制区划,合理确定城市各片区开发的控制指标,也成为新的城市总体规划编制中的重要内容。

我国构建社会主义和谐社会的根本目标是实现全体社会成员共同发展,并将此社会政策作为社会制度得以有效实施。城市总体规划作为配置城市公共资源的全局性、战略性、综合性的规划,更应在规划中体现占有城市资源的公平性。城市总体规划编制中涉及的公共资源主要包括城市土地及其土地上的建设,不仅要体现不同收入群体在占有土地资源上的公平性,并且城市总体规划作为公共政策更要保障城市低收入群体保持适当城市居住水平的权利。新的城市总体规划编制要求中明确要落实公交优先的政策,也体现了保障城市中低收入群体的利益。

城市中的社会和谐也体现在城市总体规划编制中将经济与社会发展进行统筹安排,把经济增长与社会发展结合起来,在努力促进经济持续稳定增长的同时,继续高度重视社会事业的发展,让最广大人民群众共享经济发展成果。

城市总体规划中构建和谐社会的另一重要表现在于城乡发展的统筹,充分考虑到区域内广大农村地区的发展能够尽可能享受到与城市(镇)相同的水平。在城市总体规划编制中,依据区域内农村人居环境的地理位置、人口、经济特征、村庄特色,以及未来村庄发展前景等因素,制定相应的农村人居环境建设规划,强化引导政府公共财政资源在农村建设中的投入

方向,如确定政府投入村庄公共服务设施和市政基础设施的内容和强度。对城市周边的农村人居环境,则可进一步确定公共服务设施和市政基础设施的城乡一体化建设。

注:

1. 基金项目,高等学校博士学科点专项科研基金(项目编号20060247014)

参考文献

- [1] 汪光焘. 科学编制城市总体规划,促进城市健康持续发展[J]. 城市规划, 2005 (2)
- [2] 曹传新,董黎明,官大雨. 当前我国城市总体规划编制体制改革探索由渐变到裂变的构思[J]. 城市规划, 2005 (10)
- [3] 杨保军,张菁. 近期我国城市总体规划编制工作综述. 中国城市规划学术研究进展年度报告2006[C]. 北京:中国建筑工业出版社, 2006年9月
- [4] 仇保兴. 关于城市总体规划修编的几个问题:在城市总体规划修编工作会议上的总结讲话[R/OL]. 建设部网站 <http://www.cin.gov.cn/planning/speech/2005081503.htm>

作者简介

彭震伟,同济大学建筑与城市规划学院,教授、博士生导师。

当前总体规划编制中的若干问题研究

Issues in Present Urban Master Plan

裴新生
Pei Xinsheng

[摘要] 本文通过对我国规划编制体系的回顾,分析当前城市总体规划编制中存在的诸多问题,明确新时期科学发展观指导下的城市总体规划编制应转变发展观念、加强对市场经济体制的适应性,并从突出总体规划的公共政策属性、完善总体规划的编制内容、强调总体规划的调控作用、完善总体规划的编制过程等方面探讨了城市总体规划编制对策。

[主题词] 科学发展观 城市总体规划 市场经济 公共政策

一、城市总体规划编制体系的回顾

城市规划编制体系的发展是一个伴随宏观经济环境的变迁而不断发展的过程,总体规划的编制当然也不例外。纵观我国的社会经济发展历程,可将城市总体规划编制体系划分为三个阶段:计划经济时代、计划经济与市场经济并存阶段、市场经济与全球化时代。

建国初期到20世纪70年代末,我国处于计划经济时代,城市规划上也借用前苏联的规划方法进行编制。1956年7月,国家建委颁发了《城市规划编制暂行办法》,一直沿用到70年代末。这时的总体规划基本是对社会经济发展“计划”的落实和安排,带有很强的计划性。如城市人口规模可根据生产力布局的需要,预测劳动力的数量,综合考虑带着系数,可相对准确的预测城市未来的发展规模。这一阶段的城市总体规划编制也是按照社会经济发展计划来落实的。

1978年以后我国实行改革开放,社会经济体制进入计划经济与市场经济并存阶段,城市规划的编制得到迅速的恢复和发展。特别是进入90年代以后,改革开放与经济建设进入新阶段,社会经济发展速度加快,城镇化也开始进入提速阶段,但这时的总体规划编制的问题开始显现。特别是随着市场经济的发展,城市总体规划所面临的不确定因素越来越多,总体规划也日益不能适应社会经济的发展需求,因而也带来了总体规划“科学性”的激烈争论。

进入90年代末和21世纪初,随着我国社会主义市场经济体制的基本建立和WTO的加入,我们日益融入经济全球化的浪潮中,市场经济与全球化是我国当前社会经济发展的基本特征。同时我们的发展观念也有了很大的转变,树立科学发展观,建立社会主义市场经济和谐社会,建设资源集约型和环境友好型社会,从

片面强调发展速度,向全面协调可持续发展转变等,是国家的大政方针,也是城市总体规划编制的政策性要求。为了顺应这一变化,我国新的《城市规划编制办法》于2006年4月1日开始实施,对城市规划的编制包括总体规划的编制提出了新的要求。如何顺应新的发展态势,满足发展需求,是当前城市规划特别是总体规划所必需重点研究的课题。

二、当前总体规划的主要问题

1、主要问题

在我国现行的规划编制体系中,总体规划无疑处于核心和重要的位置。但面临日益变化的发展需求,总体规划的问题也越发激化,这主要表现在编制层面和实施层面。

(1) 规划编制层面存在的主要问题

① 规划编制的内容过于庞杂,要求面面俱到,但往往重点不突出。总体规划需要突出和强化的内容没有重点研究,而许多与总体规划阶段关系不大或其他专项规划可以解决的内容却割舍不去。大家常说规划是“龙头”,但凡城市发展中遇到的问题无论轻重缓急,均需要规划特别是总体规划来协调,造成总体规划不堪重负,规划成果越编越厚,真正能解决问题的却不多。

② 规划编制的周期过长,时效性不够。许多城市的总体规划编制少则2~3年,多则5~6年,很多总体规划的批准之日也即修编之时,很难有效的指导城市建设。我们曾于1999年承担浙江某市的总体规划编制任务,经多轮讨论、汇报,至2002年终于进入审批程序,但却因城市发展条件的变化,总体规划需要重新修编,既造成了时间、人力、资金的浪费,也影响了规划对城市建设的指导与控制。

③ 受地方政府的干预较大,未必能完全符合国

家发展的政策要求,在某些地区城市总体规划往往沦为“圈地运动”和“政绩工程”、“形象工程”的道具。现在许多地方政府领导越来越认识到总体规划对于城市发展的重要作用,但往往从局部利益或政绩考核的需要出发,片面贪大求全,崇洋慕新,造成某些地方大马路、大广场盛行,城市规模越摊越大。而规划编制单位受雇于委托单位,往往采用技术处理的手法,突破国家政策的限制,起到了推波助澜的负面作用。

(2) 规划实施层面存在的主要问题

① 总体规划成果难以适应城市发展建设的需要,规划的弹性和适应市场经济的能力不够。

② 总体规划的法定性不强,在规划实施过程中对规划修改的随意性较大。

③ 很多总体规划的内容过于宏观笼统,操作性不强,不利于规划的实施,特别是对城市近期要发展和建设的内容没有明确的指导。

2. 原因剖析

造成总体规划编制难、实施效果差的原因很多,许多专家学者也进行了论述并提出了相应的解决对策,笔者认为根本原因包括两方面:发展观念的转变和原有规划体制对市场经济的不适应性。

(1) 发展观念的转变

随着改革开放的不断深入,在快速发展阶段所产生的各种问题开始凸现,如粗放、低效的经济增长方式,资源的浪费,生态环境的破坏,贫富差距的扩大等等。现在我们的发展观念产生了巨大的转变,树立科学发展观、建设和谐社会是一切发展的核心,相应的城市规划的指导思想也要随之转变。这就要求总体规划同样要树立科学发展的观念,加强对国家政策的研究,在人口、经济、社会、资源和环境等要素之间进行统筹、协调,实现城市的全面、协调、可持续发展。

(2) 原有规划体制对市场经济的不适应性

以前的总体规划编制体系脱胎于计划经济体制，一切按照计划来统筹安排城市各项发展要素，以及在城市空间上的落实与安排。但在市场经济体制下，影响城市发展的利益主体众多，规划所面临的不确定因素也大大增加，规划的调控能力被大大削弱。面对城市发展中不断出现的新问题，如何完善城市规划特别是总体规划的编制内容和体制建设，强化对市场经济体制的适应性，依然是我国城市规划需要探索和解决的主要问题。

三、对策与建议

1. 突出总体规划的公共政策属性

在强调科学发展观的今天，城市总体规划必须向城市公共政策转变，新实施的《城市规划编制办法》也强调了城市规划由技术属性向公共政策属性的转变。城市规划是政府指导、调控城市建设和发展的基本手段。编制和实施城市规划是实现政府发展战略目标、弥补市场不足、有效配置公共资源、保护资源环境、协调利益关系、维护社会公平、保持社会稳定的重要手段。城市规划是政府的公共政策。在市场经济体制下，政府、开发商、居民等诸多利益主体对城市公共资源配置的博弈过程，需要总体规划作为公共政策对城市建设过程加以引导和协调。

总体规划的公共政策属性，首先表现为总体规划的制定必须符合国家的政策要求，如强调树立科学发展观，贯彻“五个统筹”，实现节地、节水、节能的节约型发展，加强资源与环境保护，关注公共安全与公共利益等。其次，规划成果需要制定相关的政策性内容，引导城市人口、产业、空间、环境等各系统的协调发展。结合孙施文教授、马武定教授的研究，城市总体规划中的政策性内容主要包含以下几方面：

(1) 城市人口政策；

(2) 城市产业政策和产业布局政策：包括项目选址的政策规定、产业园区的用地构成规定等；

(3) 城市空间政策：城市功能、城市布局结构、建设时序、大型基础设施的配套政策等；

(4) 城市建设用地政策：建设用地的权属政策和供应政策、城市用地布局中的产业、仓储、经济适用房用地的相关政策；

(5) 根据近期建设规划成果制定的近期城市建设核心政策；

(6) 其他相关政策：住房、交通、城市设施配套、城市环境、重点地段开发政策，以及指导有关部门为实施总体规划而制定部门政策的基本原则。

2. 完善城市总体规划的编制内容

(1) 加强区域规划体系建设

城市不是孤立的，许多城市问题的解决需要在更大的区域层面来协调。但在我国的规划体系中，城市总体规划往往“就城市论城市”，区域规划是比较薄弱的环节。首先是区域规划工作内容需要继续完善，缺乏对下一层次总体规划的有效指导；其次是城市总体规划中也缺乏关于区域统筹的规划内容，或者做的比较简单，受行政区划的束缚，很难有效协调跨行政区域的空间布局、产业优化、资源配置、环境保护、基础设施共享等重大问题。应该看到，我国现在的大区域规划正在逐步加强，如珠三角地区、长三角地区、京津冀地区等已完成或正在做区域发展规划，对完善规划编制体系、协调区域发展、引导区域内的城市建设，起到积极有效的作用。

总体规划要以大的区域规划为依据，同时要加强与自身城市发展联系紧密的区域间的统筹和规划。区域规划是经济社会发展任务在特定空间上的落实，主要是对人口、资源、生态环境和经济活动等进行空间布局安排。主要包括以下内容：一是基础设施整合，着重解决重复建设和资源共享问题。二是空间结构优化，明确空间发展方向和重点，特别是城镇空间布局的方向和重点，解决区域内部特别是跨行政区的协调发展问题。三是产业结构、经济结构的优化，主要是从全国甚至全球视角，解决区域在全国发展格局中的职能分工和定位问题。四是土地、水和其他重要资源的综合利用和生态环境保护，使经济社会发展和资源环境协调起来。五是政策措施，通过提出支撑规划实施的政策措施，协调中央与地方、地方与地方之间关系。

(2) 加强战略规划的研究

总体规划从本质上说，是对城市未来一定发展阶段内的要素资源进行战略性的安排，实现城市的发展战略目标，因此具有鲜明的战略性特征。建设部也要求“重视和加强城市总体规划修编的前期研究和论证工作，着眼城市的发展目标和发展可能，从土地、水、能源和环境等城市长远的发展保障出发，组织空间发展战略研究，前瞻性地研究城市的定位和空间布局等战略问题”。

在当前城市规划领域，战略性规划已成为大家关注的一个重要方向，以2000年广州率先开展城市总体发展概念规划开始，厦门、杭州、合肥、沈阳、武汉、福州等城市相继开展概念规划或战略规划的编制工作，丰富了城市规划的内容，解决了城市总体规划编制内容僵化、审批效率低下的问题，并得到理论界和实践界较为一致的肯定。

姑且抛开关于战略规划的法定地位和实际效果

的争论，也不是要求每个城市都需要编制战略规划，但在总体规划的编制中加强战略性的研究内容，仍然具有重要的意义。一般认为，城市发展战略研究的核心内容是城市长远发展的目标与可能，城市的定位，城市空间发展的方向与布局结构，以及与之密切关联的城市重大基础设施和生态环境与资源保障等战略性安排。

(3) 总体规划编制内容的调整

在我国城镇化快速发展的大背景下，希望总体规划解决城市发展中的所有问题是不现实的。城市总体规划是城市规划体系的核心，是公共政策，是战略性、全局性、综合性的工作（汪光焘语）。同样，总体规划要解决战略性、全局性的问题，那么总体规划的编制内容上必须作出调整，需要抓大放小，才能解决总体规划真正需要解决的问题，新的《城市规划编制办法》也体现了这一调整的需要。笔者理解认为总体规划的研究范围可以扩大，但具体的落实还是要突出规划的物质空间属性，这也是城市规划与社会经济发展规划相区别的重点所在。总体规划中需要强化的内容主要包括城市发展战略研究、区域统筹、城乡统筹、生态环境与资源保护、空间管制、重大社会服务设施与基础设施的布局、城市空间布局研究、发展时序控制、强制性内容等。相应的，需要弱化的内容主要包括产业经济发展规划、城市专项规划、近期建设规划。

当然，笔者并非否认以上规划的重要性。首先，城市规划当然要研究产业经济的发展，但规划部门更主要的是研究产业在城市里的空间布局，而城市产业发展的专项研究更应是发改委和经济主管部门的研究领域。其次，城市总体规划需要与专项规划相结合，但专项规划作为总体规划的下层规划，待总体规划批准后，再由相关部门组织，编制的内容与深度要求与总体规划不完全符合，而总体规划阶段更应突出研究城市各专项的总体容量、系统结构及重大设施的落实。再次，近期建设规划当然非常重要，所以新的《城市规划编制办法》明确要求近期建设规划单独编制，总体规划阶段很难达到这一要求。

3. 强调总体规划的调控作用

城市规划是政府对资源配置进行调控的重要手段，是针对“市场失效”而建立起来的政府行为。但在市场经济的发展进程中，规划的实施与调控面临太多的利益主体和博弈斗争，而要保证规划的公平与公正、促进城市的和谐持续发展，突出规划的调控作用非常关键。加强总体规划的调控作用主要包括两方面：对规划编制内容的调控和对规划实施过程的调控。

(1) 内容上要强化强制性内容的编制。过去的

规划编制强制性不够，地方自由裁量的余地过大（唐凯语），也就造成了总体规划在实施过程中被不断的随意更改。当前的规划编制重点内容从突出增长速度向控制合理环境容量、确定科学建设标准转变，从侧重确定开发建设项目向对各类资源实施有效保护和空间管制转变。要突出规划的控制性，明确规划强制性内容，划定禁止、限制与适宜建设地区；要统筹考虑区域基础设施建设、生态环境保护；要重视市域城镇体系规划，促进城乡协调发展；要重视对历史文化和风景名胜资源的保护；要明确近期建设规划的发展重点和建设时序。

（2）过程上要强化对发展时序的控制。过去的规划缺乏对规划实施全过程的应对，规划成果依然停留在对未来发展蓝图的描绘，也无法提供突变性因素下的应变对策，缺乏弹性和动态适应性。现在的总体规划要加强对规划的实施过程和发展时序的控制，特别是近期建设的内容要明确落实，而且需要单独编制。

同时要强化规划布局结构的弹性，以增加规划方案在不同的发展时序下应对变化因素的适应性。当然，就目前的规划体制而言，提高总体规划的弹性和适应性还没有特别有效的方法，需要业界进一步研究和探索。

4. 完善总体规划的编制过程

（1）强化规划纲要成果的编制。总体规划的编制首先要加强对规划纲要的编制，突出前期的战略性研究内容，一旦规划框架得以确定，后续内容可补充完善，即使有调整也不会是方向性的调整，可有效简化规划编制过程，保证规划的编制质量。

（2）完善总体规划编制的组织形式。城市总体规划修编要转变单一由部门编制的方式，采取政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策、依法办事的方式。规划修编的有关专题研究，要在政府组织下，由相关领域的资深专家领衔担任专题负责人。规划的修编过程中要广泛吸收包括政府部门、社会组

织、企业、个人等各方意见，要采用咨询、交流、公示等方式，促进公众对规划修编的参与。

参考文献

[1] 马武定，文超祥.我国城市总体规划的改革探讨[J].城市规划,2006,(10).
[2] 陈秉钊.变革年代多变的城市总体规划剖析和对策[J].城市规划,2002,(2).
[3] 孙施文，王富海.城市公共政策与城市规划政策概论[J].城市规划汇刊,2000,(6).
[4] 胡忆东.关于当前战略性规划的几点理性思考[N].中国建设报.
[5] 邹兵.探索城市总体规划的实施机制[J].城市规划汇刊,2003,(2).

作者简介：

裴新生，上海同济城市规划设计研究院，主任规划师，注册规划师。

浅议总体规划的实施性 Research on the Implementation of Master Plan

彭坤焘
Peng Kuntao

[摘要] 总体规划的实施性差，是有目共睹的问题。主要原因在于规划编制的有限理性，以及市场机制下实施主体的转变。总体规划修编中，评价上轮总体规划的实施性，分析其得失成败，并从加强近期建设规划和重视市场行为研究入手，以期完善和优化总体规划编制，具备重大意义。本文结合参加总体规划编制的实际体会，从编制和实施主体，以及有限理性和不确定性等角度对总体规划实施性进行初步的探索和思考。

[关键词] 主体 有限理性 实施性 评价标准

一、黎明的曙光

在 2005 年全国城市总体规划修编工作会议上，汪部长指出要搞好城市总体规划修编，必须扎扎实实做好修编的前期研究工作，首要的就是全面总结和评估现行总体规划的实施情况、存在问题。这体现了城市总体规划要与时俱进，是走出困境的曙光。

学理上，总体规划工作包括编制、实施以及反馈改进的完整过程，研究和评价实施性是总体规划修编的重要组成。只有总体规划的所有建制——编制、管理以及各项制度的建设都从实施角度建构，才能确保总体规划的实施性。同时，增强实施性是体现总体规划科学性的关键，也是确立规划权威性和严肃性的基本前提。

二、后蓝图时代的降临

1. 蓝图的终结

自 20 世纪 80 年代以来，国内规划界对总体规划的反思就已开始。目前兴起的没有定式、可从实际问题出发、不拘泥于规范的概念规划以及城市发展战略规划，在很大程度上就是为了弥补法定总体规划编

制的不足,也是对终极蓝图式总体规划的批判。可以说,非法定规划的兴起意味着城市总体层面的规划步入后蓝图时代,但作为法定规划,正式审批的总体规划尚不可替代。

2. 编制不能承受实施之重

总体规划包罗万象,编制内容十分详细繁复,每次编制都劳师动众。在新时期,由于规划背景、编制主体、编制理论、编制过程的转变,已不能承受实施之重。

首先,规划背景上,目前已基本实现计划向市场经济的转变,传统总体规划赖以实现的经济基础已不复存在。但总体规划尚未成功转变,仍处在不成熟期。现有的编制理念及办法仍根植于计划经济,体现为对城市发展的全面规定性,强调人口和用地预测的确定性,描绘不符实际的终极蓝图,加上编制和审批时间过长,脱离了市场经济条件下灵活发展的需要。

其次,作为编制主体的规划师不可能具备完整信息,也非万能造物主般都能做出正确判断,这也就决定规划编制的有限理性。根本原因在于城市太复杂,社会经济发展变化快,无论在宏观还是微观层面不确定性太高,导致编制不可能获得充分、确定的信息。这决定编制主体既不能完全正确解释现有城市现象,也不可能充分预见未来,更甭谈解决未来问题。编制上的硬伤也就决定总体规划不可能按部就班实施。

再则,规划编制理论不成熟。由于规划学科不是精确的硬科学,因而规划理论也不可避免的存在缺陷。即便对现有城市现象,也难以达成解释上的共识,更谈不上准确预测。毕竟总体规划并非实验室里可在相同约束条件下进行的不断反复、成功与失败的试验,也缺少不断学习、形成和检验规划理论的过程。就如总体规划中人口和用地预测,从来只是貌似科学,甚而只是沦为玩弄数字游戏的伎俩。规划编制除了改进规划技术,更实际的办法就是转变观念,总体规划应当是一个持续的过程,而不是关于用地规划得“一次性”实践。从而需要在规划内容和表达方式上,探索更灵活、更弹性的形式,提升规划承受不确定性变化的能力,使外部环境发生难以预料的变化时,仍能发挥作用。

另外,编制过程中,由于价值判断影响规划的技术理性,导致非面向实施的规划编制。因为城市规划并非“纯洁”的技术行为,从设立目标到实现目标的每一环节,各种利益主体,特别是政府决策者的价值取向,连续与规划师的价值取向相互作用并最终影响着规划的价值判断。同时,由于缺少空间经验研究的核心理论解释工具,在评价城市编制与实施的现象时,不得不动用经济、社会等若干学科领域的理论工

具,以解释不同问题的成因,而在此过程中又会发现若干问题互为因果。这样,研究就难以整体把握城市现象,同时也很难对这些问题有一个标准的权重,于是不同的研究单位对同一现象会有不同的解释,这为权力选择真理的随意性亮了绿灯。

最后,总体规划并不具备直接实施性,须通过下一层面的规划发挥作用。但将总体规划和下一层次规划的划分,可能将人引入误区:既然总体规划是“中长期”的,就不必过于关注眼前的问题;既然是“战略性”的,就不必过多考虑实施性的问题,具体的操作可以交给下层次的详细规划。照此推论:总体规划的命运注定只能成为无法具体指导城市建设的切实可行的手段。

3. 实施主体的转变

为什么总体规划的实施性差?理论界和实践界对此都有自己的解答,而总体规划实施过程中主体的转变,无疑是实施性差的症结所在。

首先,实施主体的资源条件已经发生转变。在蓝图时代,政府既是编制规划的委托主体也是实施主体。政府垄断了几乎所有城市发展的资源,因而空间和用地需求直接体现为权力意志,总体规划是城市空间分配和再分配的确定过程。而在后蓝图时代,规划编制的委托方不再是全能型的政府,而是只具备有限资源的政府,空间需求主要由市场的分散决策决定,呈现多元化、不确定的特征。如果政府想真正落实总体规划,就面临资源硬约束,并不能得心应手。

其次,实施主体动机的转变。许多情况下,总体规划并非用来实施的。在地方政府看来,总体规划只不过是合法化城市扩张和征用土地来实现自我意愿的操作工具,而不是用来进行城市布局 and 结构调整的途径,因而一开始总体规划就不是准备实施的。而这种扩张城市用地的动机与中央和地方的财政分税相关,不解决地方政府的财政压力,想通过规划师的职业道德去抵制城市盲目扩张,或通过提高规划科学性来提升实施性毫无疑问是缘木求鱼。

再则,实施主体在实施过程中激励和监督的缺位。虽然是地方政府编制总体规划,但并无明确的实施机构,从来没有一个专门机构激励和监督总体规划实施。由于缺少动力和约束机制,总体规划实施也罢,不实施也罢,都无人关心,规划师们辛辛苦苦编制的总体规划最后只能落得个束之高阁的命运。

最后,实施主体行为逻辑的转变。经济体制转变后,地方政府有追求自身政绩最大化行为逻辑,并不愿遵守上届政府甚至是本届编制的总体规划,而倾向于相机调整的策略。在蓝图时代,城市资源是由地方政府甚至是中央政府的计划安排,无须为其保值或

增值考虑。市场体制下,利益主体和价值取向的多元化,迫使地方政府陷入“被动等待”的境地,并且在运用规划手段平衡和协调利益的过程中,肩负着比计划经济体制下更为艰巨和复杂的决策职能。尤其在全球化和分权条件下,地方政府之间展开激烈竞争,地方政府承担着“为官一任,造福一方”的使命,采取相机调整的策略,以便于抓住实现的发展机会是较优的选择。

从这些方面来看,总体规划的实施性差也就在所难免。

三、善事必先利器

1. 走对路,才有出路

解决实施性差的首要途径是建立评价实施性的标准。无以规矩,不成方圆,只有建立科学的实施评价标准,才能公允评价总体规划的实施绩效,也才能发挥实践是检验真理的惟一手段的作用,真正有效的促进规划编制。

其次,就是加强近期建设规划。由于规划期越长,不确定性就越高,预测就愈难把握。虽然不确定性是不容辩驳的客观存在,但不应主观上进一步加剧不确定性。因为越是不确定,就越会滋生机会主义,使得微观的城市开发无可适从,无疑会浪费城市发展资源。对于城市来说,一定程度的确定性是适宜的,城市需要有相对确定的预期、需要一个能鼓舞大众一起建设美好家园的目标。因而应区分远期规划和近期建设规划的不同要求,而不是搞一刀切。

再则,应该加强对市场行为的研究。蓝图时代,城市规划理所当然的是对经济计划的具体化和空间上的落实,规划实施依靠行政权威,操作上完全依靠指令性的技术手段强力推进。在后蓝图时代,城市开发不能缺位资本。因而,研究市场行为,理解资本的运作逻辑才能真正落实总体规划。

2. 建立实施性评价标准是第一要务

由于城市建设的复杂性、长期性、客观性,相对较简单、短期、主观的总体规划在实施过程中不可避免会有偏差,原因可能存在于不确定的外部环境,也存在于编制与实施的环节上。而编制与实施是连续、不可分割的统一过程,它们之间存在复杂的互动关系,这些原因盘根错节,难以分清彼此究竟何属何归。这决定了评价实施研究的方法势必是历史性的、全方位的、综合的,而非短期、随机的。不仅要立足于编制考虑实施,也应检讨编制和实施本身,特别是通过对实施绩效的研究提出编制内容和形式上的要求。这样,才能有效评价城市规划编制工作的得失,才能增强实

施对编制的反馈，提升实施性。

目前规划界没有公认的、严密的、系统的评价总体规划实施效果的标准，在方案评审上，往往出现专家们公说公理，婆说婆理，莫衷一是的局面。这样的结果是大家难以判别总体规划的好坏，既然连专业人士也不能达成共识，总体规划的作用也得不到大众的认同。总体规划实施的三个层次：第一个层次是战略思想的实施，诸如发展方向选择、新城建设与否等；第二个层次是落实到分区、控制性等规划；第三个层次是具体用地安排的落实，以城市建设执行规划方案的“对号入座”程度为依据。一般的讨论局限于第三个层次，要求总体规划按部就班的可实施性。而由于政治、经济等条件的约束，用地需求的确定性是相对的，不确定性是绝对的，按部就班的可实施性无疑是求全责备，是总体规划不可能完成的任务。而第一个层次的实施是通过影响当局的思想观念而实现的，第二个层次的实施是通过影响规划的管理和编制者来实现，这两个层次都是难以观察的过程，也是一般批判所忽略的地方。

3. 近期建设规划是突破重围的根本途径

总体规划分为远期和近期两个层面，两者应该区别对待。

由于正确的远期预测是不可能的任务，因而远期规划应该从重视规模向重视结构转变。因为市场经济条件下，空间结构在城市规划中的作用具有比城市规模等规划核心要素更重要（至少同等重要）。空间结构是发展预期与不确定性的结合点，重视远期的空间结构既能适应未来不确定性的变化，又能给予城市确定的发展预期。

而城市建设是一系列的步骤，每一步行为都受限和取决于所处的阶段，所能做的是每一步都力争为下一阶段的战略胜利预留最大的可能。这就决定总体规划的核心任务就是在走好近期建设这一步，并为下一阶段的建设预留最大的可能。因而近期建设应该从重视空间布局向重视开发项目转变。开发项目在带动城市发展、调整用地布局方面的触媒作用比追求确定的空间布局更为重要。从这个意义上，近期建设规划应该是一系列重大项目在空间布局和时间安排的艺术。

在具体操作上，近期建设规划应该重视战术的研究。一般而言，城市开发项目的实施工具主要是资本和土地工具。资本投入主要是在道路、基础和公共设施方面为开发创造基本条件，然后，土地利用规划控制和引导开发。这些战术工具也应进入近期建设规划的内容范围，营造城市的确定预期，但预期的基础不是确定性的空间布局，而是开发项目，并以此引导

城市开发迈入健康发展的轨道。

4. “无违”才能“无为”

无论是过去，还是现在，行政命令和法规都是总体规划实施的有力手段，但规划实施并非政府、规划师或规划部门来进行，而是由整个社会来运作。尤其当前的总体规划是在城市开发实行市场体系的政治经济环境中实施，规划的作用受到市场的约束，甚至是由市场意志来决定，这其中最重要的角色无疑是企业。

从这个层面上看，总体规划也是一种经济活动，实施性的提高要对价格机制和企业行为有充分的认识。企业是城市土地的重要需求者，企业总是从自身利益最大化出发进行选址。由于土地是固定的，资本是流动的，一旦城市用地开发受到过多的限制，企业可以通过资本的空间转移来回避。在许多城市的开发项目案例中可以看到，一旦背离市场真实需求和开发意愿，再有力的政府举措和再美妙的规划设想也只会是一厢情愿的梦呓。要了解实施的过程，及如何使实施更高效，就需要了解市场，以及运行期间的推动者和机构，从而将规划与市场作用高度配合，共同推动城市发展。

这表明总体规划能否很好实施，关键在于反映市场的内在运作机制，无违市场规律，才能无为而实施。

四、结语

中国处在社会经济发展的转型期，总体规划的不成熟是可以理解的，但是国情和阶段不能成为不去反思和改变的理由。增强实施性来确立规划权威性和严肃性，已到了刻不容缓的时候。通过建立实施性的评价标准，我们就能评判好坏是非，明确前进的目标，重视近期建设规划，就能突破重围，走出困境；无违于市场规律，就能调节各方力量，共同建设美好家园。总之，只有走对路，我们才能提升总体规划的实施性，廓清迷雾，找到出路。

参考文献

[1] 张兵. 城市规划实施论 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1998.
[2] 孙施文. 城市总体规划实施政策概要 [J]. 城市规划汇刊, 2001[1].
[3] 孙施文. 有关城市规划实施的基础研究 [J]. 城市规划 2000[7].
[4] 赵燕菁. 探索新的范型: 概念规划的理论与方法 [J]. 城市规划, 2001[3].
[5] 孙施文. 城市总体规划实施的政府机构协同机制——以上海为例 [J]. 城市规划汇刊, 2002[1].
[6] 王雅娟, 张尚武. 空间战略规划在实践中寻求超越 [J]. 城市规划汇刊,

2002[11].

[7] 周宇. 城市规划实施效果评价与策略机制研究 [D]. 上海: 同济大学硕士学位论文, 2003.

[8] 赵民, 栾峰. 城市总体发展概念规划研究刍议 [J]. 城市规划汇刊, 2003[1].

[9] 陈秉钊. 从远景规划到概念规划 [J]. 城市规划汇刊, 2003[2].

[10] 邹兵. 探索城市总体规划的实施机制——深圳市城市总体规划检讨与对策 [J]. 城市规划汇刊, 2003[2].

[11] 赵燕菁. 高速发展与空间演进 [J]. 城市规划, 2004[6].

[12] 赵燕菁. 空间结构与城市竞争的理论与实践 [J]. 规划师, 2004[7].

[13] 韦亚平等编. 城市空间发展战略研究 [M]. 上海: 同济大学出版社, 2004[8].

[14] 丁成日等. 市场经济体系下城市总体规划的理论基础 [J]. 城市规划, 2004[11].

[15] 张菁等. 城市总体规划编制的技术探索 [J]. 城市规划, 2004[11].

[16] 童明. 政府视角的城市规划 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2004.

[17][英] 尼格尔·泰勒著. 1945年后西方城市规划理论的流变 [M] 李白玉, 陈贞译. 北京: 中国建筑工业出版社, 2006.

作者简介

彭坤燕, 上海同济大学建筑与城市规划学院硕士生

天津市城市总体规划介绍

Introduction of Tianjin Master Plan

李秋实

Li Qiushi

为了适应天津经济社会持续发展的需要,2001年5月,天津市第八次党代会提出修编天津城市总体规划的工作任务。2002年底,天津市组织开展了《天津城市空间发展战略》的编制工作,该研究经天津市委、市政府组织多方审议,并向国务院提出修编城市总体规划的申请。2004年1月,建设部致函天津市人民政府要求尽快开展天津市城市总体规划修编工作。2004年初天津市人民政府委托中国城市规划设计研究院和天津市规划院共同编制《天津市城市总体规划(2004-2020)》,2005年底编制完成,2006年7月27日国务院下达了关于天津市城市总体规划的批复文件。

批复天津城市性质为:“天津市是环渤海地区的经济中心,要努力建设成为国际港口城市、我国北方的经济中心和生态城市。”

城市职能:现代制造和研发转化基地;我国北方国际航运中心和国际物流中心,区域性综合交通枢纽和现代服务中心;以近代史迹为特点的国家历史文化名城和旅游城市;生态环境良好的宜居城市。

人口规模:2020年,天津市域常住人口规模为1350万人,其中户籍人口1100万人,居住半年以上外来人口250万人。

用地规模:2020年,全市城镇建设用地规模控制在1450km²以内,城区建设用地总规模控制在580km²以内,人均城镇建设用地为92m²左右。

规划项目组紧紧抓住加快滨海新区发展的战略机遇,以科学发展观为指导,坚持新思路、高起点、大视野,对天津市城市总体规划进行修编。下面就《天津市城市总体规划(2004-2020)》在专题研究、主要技术路线、规划内容重点、规划特点和创新点等方面做一下简要的介绍。

一、专题研究

为了使《天津市城市总体规划(2005-2020年)》更具科学性,我们与总体规划同步进行了17项专题研究,为规划提供了有力的支撑。其中近期建设行动计划研究对城市近期发展很快的写字楼建设、会展中

心建设等有明确的量化分析。结合土地利用总体规划修编前期调研,规划组织开展了天津市土地利用总体规划实施评价、天津经济社会发展与土地利用关系研究、天津市土地适宜性评价等专项研究,为协调城市总体规划与土地利用总体规划的关系,合理利用各类土地,保障城市建设发展用地提供了重要的依据。规划进行了气象条件影响评价、生态环境评价,为城市发展方向提供了有力的技术支持。同时规划还进行了广泛的社会调查,我们分市民、村民和企业三方面进行了万卷调查,得到了很多信息,也起到了宣传城市规划的效果。

二、主要技术路线

在规划内容和方法上,《天津市城市总体规划(2005-2020年)》切实体现“区域视野、滨海重点、城乡协调、生态理念、资源节约”的二十字方针。

区域视野:本次规划修编,从天津市行政辖区范围内扩大到京津冀乃至环渤海等更大视角,深入分析天津在东北亚、环渤海和京津冀区域发展中的地位和作用,科学确定城市发展定位和目标。把自身的发展与区域经济发展紧密联系起来,在资源开发利用、生态环境保护、基础设施共享、区域产业分工与协作等方面,增强天津市与区域间、尤其是与环渤海地区的多层次协调,以实现各类要素的对接流动,改善区域环境,构建统一市场,拓展天津港腹地,发挥天津市的优势和特色,更好地为区域服务,实现区域协调发展。

滨海重点:按照党中央国务院加快滨海新区建设的要求,在规划中重点处理好滨海新区与区域发展的关系,加强滨海新区区域性重大交通设施的建设和整合,完善现代化综合交通体系,发展高层次的服务业和物流业,扩大开放开发力度,提高服务能力和国际竞争力,建立港城结合的发展模式,在更高层次、更宽领域发挥滨海新区对区域经济发展的辐射和带动作用,推动新区既快又好地发展。

城乡协调:坚持以人为本,不断提高城乡人民群众的生活水平和生活质量,是城市建设的根本出发

点和落脚点。本次规划,将城乡协调发展作为一个重点问题,积极推进新城、建制镇和农村的发展。

生态理念:规划对划定以河湖、湿地、山地、基本农田、风景名胜等为主的生态区域切实予以保护,制定严格的保护措施和科学的开发策略,建立保护与开发的协调机制,强调环保意识、生态意识,加强生态建设,保持良好的生态环境和宜人的居住环境,努力实现人与自然的协调发展。

资源节约:本次规划将资源环境作为天津可持续发展的基础和前提。本着坚持可持续发展、建设节约型社会的原则,系统研究了天津土地资源、水资源和能源的状况,科学确定发展规模和发展速度,合理配置各种生产要素。进一步加强土地的集约利用,转变经济增长方式,坚持走新型工业化道路,大力发展循环经济,做到人口集中、产业集聚、土地集约,力争以最少的资源消耗实现最好的发展效果。强化节约意识,努力实现经济社会的节约发展、清洁发展、安全发展和可持续发展。

三、规划内容重点

1. 城市发展战略

规划依据天津城市发展条件和面临的主要问题,提出构筑高层次产业结构、加快基础设施建设、加强区域合作、实施科教优先发展和人才战略、节约能源资源和保护环境、推进和谐社会建设六大城市发展战略。

构筑高层次产业结构,即:积极发展现代都市型农业和特色养殖业,逐步提高农业的综合生产能力和经济效益。充分利用天津市雄厚的产业基础,发挥资源、交通、科技人才和对外开放等优势,发展壮大支柱产业和高新技术产业,加快建设现代制造和研发转化基地。完善自主研发体系,提高自主创新能力,建设一批高水平的技术研发中心和高科技企业孵育基地。大力发展金融、物流、旅游等现代服务业,增强城市综合服务功能。

加快基础设施建设,即:充分发挥海洋和港口的优势,加快天津港和疏港通道建设,打造北方国际

航运中心和国际物流中心。加强天津机场与首都机场的合作，共同构建东北亚地区国际航空客货运枢纽。完善陆地交通体系，加快天津各功能区与周边城市基础设施建设的衔接，努力构筑与周边地区紧密联系的大交通体系。推进物流网络化和信息化，加快建设现代化物流基地，建立国际贸易信息服务体系。

加强区域合作，即：积极推进环渤海地区在产业结构、生态建设、环境保护、城镇空间与基础设施布局等方面的协调发展。发挥天津港口、交通和现代服务业等优势，为环渤海地区扩大开放和产业转移提供通道和载体。进一步形成以京津冀为经济核心区、以辽东半岛和山东半岛为两翼的环渤海区域经济发展的大格局。

实施科教优先发展和人才战略，即：依托京津地区高等院校、科研机构密集的优势，发挥创新孵化器、企业研发中心、博士后工作站等多层次的科研创新体系和科技人才创新基地的作用，加快培育各类高素质人才，广泛吸引人才，为天津乃至整个环渤海地区的发展提供强有力的人才支撑和智力保障。

节约能源资源和保护环境，即：坚持可持续发展，节约集约利用土地、水资源和能源。按照规划，充分利用不适宜耕种的盐碱地作为城市发展用地，加强对耕地、湿地的保护。大力发展循环经济，节约用水，循环用水，加强环境保护和治理，节约用能，提高能源利用效率，建设节约型、环保型的生态城市。

推进和谐社会建设，即：坚持以人为本，大力发展教育、文化、卫生、体育等社会事业，提高社会保障水平，构筑社会防控、应急管理和城市安全保障体系，创造和谐、优美、安全的人居环境。推动经济建设、政治建设、文化建设，建立城乡协调发展机制，发挥城市对农村的辐射带动作用，加快城乡一体化发展，推进农村现代化建设。

2. 市域空间结构和城乡统筹发展

规划综合考虑京津冀区域发展格局，依据自然环境特征、湿地分布、蓄滞洪区分布、地面沉降情况等用地本底分析，结合天津现状城镇发展特点，在空间发展战略的指导下，提出了“一轴两带三区”的市域空间结构。

“一轴”是“武清新城——中心城区——滨海新区核心区”的城市发展主轴，该发展轴是环渤海地区京津发展主轴的重要组成部分，西端与北京城市总体规划确定的东侧发展轴相联，东端通过中心城区紧密连接滨海新区。

“两带”是“宁河、汉沽新城——滨海新区核心区——大港新城”的东部滨海发展带和“蓟县新城——宝坻新城——中心城区——静海新城”的西部城镇发

- 1. 市域产业布局分析图
- 2. 区位分析图
- 3. 京津发展带分析图
- 4-5. 区域交通
- 6. 中心城市用地规划图

