



普通高等教育“十三五”规划教材



城乡规划概论

何锦峰 董莉莉 编著
周蕙 刘畅 陈坚



科学出版社

普通高等教育“十三五”规划教材

城乡规划概论

何锦峰 董莉莉 编著
周 蕙 刘 畅 陈 坚

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书入选普通高等教育“十三五”规划教材。全书四篇：第一篇为城乡与城乡规划；第二篇为城乡规划要素；第三篇为城乡空间规划；第四篇为城乡规划管理。本书针对我国城乡规划学教育普及化、大众化的趋势，对城乡规划的知识进行了浅显化与精炼化的表述。并通过理论思考、实践练习、延伸阅读的引导，强调理论教学与实践教学、课内教学与课外教学的紧密结合。

本书既可作为建筑类、地理科学类、土木工程类、交通运输类等相关专业的教学用书，也可供相关专业规划设计与行政管理人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

城乡规划概论/何锦峰等编著. —北京: 科学出版社, 2019.7

普通高等教育“十三五”规划教材

ISBN 978-7-03-054488-9

I. ①城… II. ①何… III. ①城乡规划—高等学校—教材 IV. ①TU984

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第224571号

责任编辑: 文 杨 宁 倩/责任校对: 樊雅琼

责任印制: 师艳茹/封面设计: 迷底书装

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京画中画印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2019年7月第一版 开本: 787×1092 1/16

2019年7月第一次印刷 印张: 28

字数: 660 000

定价: 89.00元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

前 言

城市(镇)与乡村作为两个相对的概念,既互相区别又密切联系。2008年1月1日,《中华人民共和国城乡规划法》颁布实施,目的即在于城乡统筹规划,解决城乡二元结构,推动城乡经济增长、社会发展与生态改善,也对城乡统筹与协调发展目标下的规划理论、方法、设计、管理提出了新的要求。

为适应法律要求和行业发展形势,本书对城乡规划的思想发展、我国现行城乡规划层次和类型、城市要素认知与调研、各级层次规划的主要内容及规划方法、城市规划管理等进行概述性的介绍,并注重拓展城乡规划、建筑学、风景园林、人文地理与城乡规划、地理信息科学、土木工程、交通运输工程、测绘工程、安全工程等专业和领域广泛的适用性。

本书针对城乡规划的发展趋势,在内容、结构及组织形式上做了以下尝试:

(1) 在已有同类教材基础上,增加城市要素识别内容。增加城乡建筑,并将城乡交通与道路、城乡基础设施等内容提前至该部分介绍,让学生对该部分内容提前认知,为后面的城乡空间规划的学习做好基础和铺垫。

(2) 增加城乡规划社会调研内容。城乡规划调研在城乡现状调查、规划目标和指标确定、城乡空间规划等方面具有重要作用,但目前大多城市或城乡规划教材未见该部分内容。本书将这部分内容纳入,对学生认识城乡要素、了解城乡建设与规划的内容具有引导和推动作用。

(3) 按照规划层次组织城乡空间规划部分。根据自上而下的规划原则,将城乡规划分为城镇体系规划、城市总体规划、城市详细规划、乡镇与村庄规划、其他主要规划类型等。

(4) 注重课内教学、课外阅读与实践拓展的结合。各主要规划内容均选择典型案例;每章理论知识后,布置复习思考题;提供参考补充阅读资料,包括法律法规、规程规范、技术标准、国内外城乡规划期刊等,拓展规划视野。

本书分四篇12章:第一篇为城乡与城乡规划,包含第1章,阐述了我国城乡统筹发展的新趋势和新要求,以及城乡规划为顺应城乡发展需求做出的理论和体系优化响应;该部分内容重在使学生理解我国城乡发展的阶段特征和城乡规划的现实作用。第二篇为城乡规划要素,包含第2~4章,选取城乡人口、经济、生态、文化、建筑、道路、交通及其他基础设施等要素的相关知识进行归纳、总结,全面系统地分析了各要素与城乡规划的关系,阐释了其城乡规划的影响;该部分内容重在使学生熟悉城乡规划要素相关知识,为理解城乡规划具体编制内容与功用奠定基础。第三篇为城乡空间规划,包含第5~11章,是本书的主体内容,遵循城乡规划编制逻辑与层级关系,重点突出城乡规划编制实践特征,从城乡规划调研、城镇体系规划、城市总体规划、城市详细规划、乡镇与村庄规划、其他主要规划类型六个方面,系统梳理了城乡空间规划的相关知识;该部分内容重在使学生从法定规划视角全面认识和理解不同层次、不同类型、不同功用的规划具体编制内容和原理。第四篇为城乡规划管理,包含第12章,从城乡规划管理主要工作内容、管理中的行政行为、规划实施管理三方面,对城

乡规划管理的相关知识进行了梳理;该部分内容重在使学生理解当前我国城乡规划管理体制、要点与发展趋势。最终按照“基础知识、规划要素、规划编制、规划管理”组织逻辑,构建了本书完整的城乡规划认知体系。

本书编写人员如下:第1章,何锦峰、周蕙;第2章,关海长、温泉;第3章,董莉莉、刘畅;第4章,陈坚、刘华;第5章,何锦峰;第6章,周蕙、雷怡;第7章,何锦峰、刘畅;第8章,张炜、刘华;第9章,刘华、董莉莉;第10章,温泉、雷怡;第11章,董莉莉、罗融融;第12章,赵宇、何锦峰。王维、罗雪、庾娅菊、陈佳乐、金高屹等参与了案例图片的绘制与整理工作。在编写过程中,承蒙有关院校和设计、管理单位的大力支持,谨此表示衷心感谢。

本书编写过程中引用和参考了大量相关教材与著作,列出了主要的参考文献,若有疏漏,敬请告知,我们将补充完善。同时,在此对所有被引用资料的作者致以最诚挚的谢意!

由于城乡规划内容丰富,加之编写人员水平有限,书中难免存在诸多不当或不足之处,恳请读者提出意见和建议,我们将诚恳地接受并做进一步修改完善。

重庆交通大学《城乡规划概论》教材编写组

2017年7月

目 录

前言

第一篇 城乡与城乡规划

第1章 城乡发展与城乡规划	3
1.1 城市与乡村	3
1.2 城镇化与城乡统筹发展	5
1.3 城乡规划的内涵与法律效应	10
1.4 城乡规划理论的产生与发展	11
1.5 我国现行城乡规划体系	22

第二篇 城乡规划要素

第2章 城乡人口、经济、生态与文化	31
2.1 人口与社会	31
2.2 经济与产业	36
2.3 城乡生态与环境	52
2.4 城乡历史与文化	59
第3章 城乡建筑历史、空间、功能和技术	68
3.1 建筑历史的基本知识	68
3.2 建筑空间的基本知识	89
3.3 建筑功能组合的基本知识	95
3.4 建筑技术的基本知识	109
第4章 城乡道路、交通及其他基础设施	125
4.1 道路规划设计	125
4.2 停车设施规划	133
4.3 交通枢纽规划	138
4.4 轨道交通规划	141
4.5 其他城乡基础设施规划	151

第三篇 城乡空间规划

第5章 城乡用地	161
5.1 土地的概念	161
5.2 土地利用的概念、属性与价值	162
5.3 城乡用地区划	163

5.4	城乡用地控制	167
5.5	城乡用地适用性评价	168
5.6	城乡农用地适用性评价	187
第6章	城乡规划调研	195
6.1	城乡规划社会调研	195
6.2	社会调研基础知识	198
6.3	城乡规划社会调研的主要方法	198
6.4	城乡规划社会调研的实施	205
6.5	数据分析与处理	206
6.6	提交调研报告	207
第7章	城镇体系规划	210
7.1	城镇体系的概念与演化规律	210
7.2	城镇体系规划的地位、作用与任务	218
7.3	城镇体系规划的编制内容	220
7.4	城镇体系规划的编制要求	226
第8章	城市总体规划	229
8.1	总体规划的概念、功能与定位	229
8.2	总体规划编制的基本要求与程序	230
8.3	前期调研与现行总体规划实施评估	231
8.4	总体规划纲要的编制	234
8.5	市域城镇体系规划的编制	239
8.6	中心城区规划的编制	243
8.7	近期建设规划的编制	295
第9章	城市详细规划	298
9.1	城市详细规划的概念	298
9.2	控制性详细规划	298
9.3	修建性详细规划	317
第10章	乡镇与农村规划	322
10.1	乡镇与农村规划概况	322
10.2	乡镇与农村规划的任务与作用	325
10.3	乡镇与农村规划内容与编制要求	327
10.4	其他重要镇(乡)村规划与编制要求	338
第11章	其他主要规划类型	343
11.1	居住区规划	343
11.2	风景名胜区规划	372
11.3	城市设计	381

第四篇 城乡管理

第 12 章 城乡管理概述	391
12.1 城乡管理的主要工作内容	391
12.2 城乡管理中的行政行为	393
12.3 城乡实施管理	399
参考文献	404
附录：城乡典型案例	407

第一篇 城乡与城乡规划

第十章 城乡发展与城乡规划

11. 城市与乡村

第一篇 城乡与城乡规划

从历史沿革的平义而言，“乡村”是“城”和“市”两个概念的统称。《说文》：“城，卫国之郭也。从土，从成。”“市，交易之所也。从巾，从廌。”“城”和“市”两个概念的统称，即“城乡”。《说文》：“城，卫国之郭也。从土，从成。”“市，交易之所也。从巾，从廌。”“城”和“市”两个概念的统称，即“城乡”。《说文》：“城，卫国之郭也。从土，从成。”“市，交易之所也。从巾，从廌。”“城”和“市”两个概念的统称，即“城乡”。

一、城乡与城乡规划

城乡是人类聚居的产物。在人类聚居的初期，人们就开始了聚居。随着生产力的发展，人们开始有了定居。在定居的过程中，人们开始有了聚居。聚居的聚居，即“城乡”。《说文》：“城，卫国之郭也。从土，从成。”“市，交易之所也。从巾，从廌。”“城”和“市”两个概念的统称，即“城乡”。《说文》：“城，卫国之郭也。从土，从成。”“市，交易之所也。从巾，从廌。”“城”和“市”两个概念的统称，即“城乡”。

二、城乡与城乡规划

城乡是人类聚居的产物。在人类聚居的初期，人们就开始了聚居。随着生产力的发展，人们开始有了定居。在定居的过程中，人们开始有了聚居。聚居的聚居，即“城乡”。《说文》：“城，卫国之郭也。从土，从成。”“市，交易之所也。从巾，从廌。”“城”和“市”两个概念的统称，即“城乡”。《说文》：“城，卫国之郭也。从土，从成。”“市，交易之所也。从巾，从廌。”“城”和“市”两个概念的统称，即“城乡”。

城乡是人类聚居的产物。在人类聚居的初期，人们就开始了聚居。随着生产力的发展，人们开始有了定居。在定居的过程中，人们开始有了聚居。聚居的聚居，即“城乡”。《说文》：“城，卫国之郭也。从土，从成。”“市，交易之所也。从巾，从廌。”“城”和“市”两个概念的统称，即“城乡”。《说文》：“城，卫国之郭也。从土，从成。”“市，交易之所也。从巾，从廌。”“城”和“市”两个概念的统称，即“城乡”。《说文》：“城，卫国之郭也。从土，从成。”“市，交易之所也。从巾，从廌。”“城”和“市”两个概念的统称，即“城乡”。

第1章 城乡发展与城乡规划

1.1 城市与乡村

1.1.1 关于“城市”

“城市”一词的来源在中西方有不同的解读。

1. 我国汉字字义的解读

从我国汉字的字义来看，“城市”是由“城”和“市”两个单独的汉字组成的，其中，“城，廓也，都邑之地，筑此以资保障也”，“城”即以武器守卫土地的意思，是一种防御性的构筑物；“市”即市场，系商品交易的场所，即“日中为市”、“五十里有市”的市。但是有防御墙垣的居民点并不都是城市，有的村寨也设防御的墙垣。当“城”、“市”合起来的“城市”作为一种特定的人类居住场所（settlement），有着商业交换职能时，就成为具有现代意义的城市概念。

2. 西方历史语言解读

在西方历史语言中，“城市”主要有两个源头、三种解释：一是来源于拉丁文 *urbs*，英文为 *urban*，原意指城市生活并引申到城市、市政等方面；二是来源于古代希腊文 *civitas*，英文为 *city*，其基本含义为“市民可以享受的公民权利”，与其相关的还有 *civis*（市政的）、*civilization*（文明的、文化的）、*civil*（公民的）等，均表明了城市的社会学意义，即城市是文化较高的、能享受公民权利的地方；三是在古希腊，人民匍匐在神圣的雅典山下，建设了一个个“新城邦”（*neopolis*），后来该词被赋予新的含义，多用来形容现代化的大都市。

3. 我国法律法规解读

根据《中华人民共和国城乡规划法》及城市规划基本术语等规定，城市是指以非农业和非农业人口聚集为主要特征的居民点。我国政区管理中的市（*municipality, city*），是经国家设市建制的行政地域，有直辖市、副省级城市、地级城市、县级城市四种层次。

1986年我国对设市标准做了较大调整：①非农业人口6万以上，年国民生产总值2亿元以上，已成为该地经济中心的镇，可以设市。少数民族地区和边远地区的重要城镇、重要工矿科研基地、著名风景名胜区、交通枢纽和边境口岸，虽不满足以上标准，如确有必要，也可以设市。②总人口50万以下的县，县人民政府驻地所在镇的非农业人口10万以上，常住人口中农业人口不超过40%，年国民生产总值3亿元以上，可以撤县设市。总人口50万以上的县，县人民政府所在镇的非农业人口12万以上，年国民生产总值4亿元以上，也可撤县设市。自治州人民政府或地区（盟）行署驻地所在镇，虽不足以上标准，如确有必要，也可以撤县设市。③市区非农业人口25万以上，年国民生产总值10亿元以上的中等城市，可以

实行市领导县的体制。

2014年国务院印发的《关于调整城市规模划分标准的通知》指出,以城区常住人口为统计口径,根据聚居人口规模将城市划分为五类七档:城区常住人口50万以下的城市为小城市,其中20万以上50万以下的城市为I型小城市,20万以下的城市为II型小城市;城区常住人口50万以上100万以下的城市为中等城市;城区常住人口100万以上500万以下的城市为大城市,其中300万以上500万以下的城市为I型大城市,100万以上300万以下的城市为II型大城市;城区常住人口500万以上1000万以下的城市为特大城市;城区常住人口1000万以上的城市为超大城市。“五类七档”城市规模等级划分图如图1-1所示。

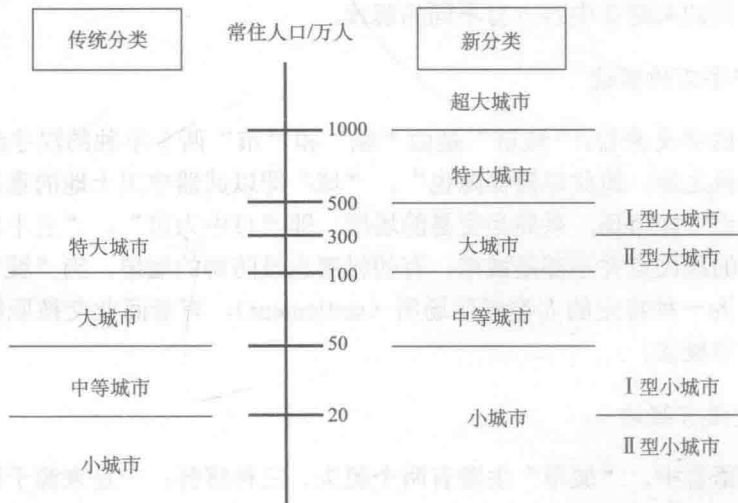


图 1-1 “五类七档”城市规模等级划分图

资料来源:中国城市经济学会中小城市经济发展委员会《中国中小城市发展报告》编撰委员会,2014.《中国中小城市发展报告(2014)》.北京:社会科学文献出版社

1.1.2 关于“乡村”

简单来说,乡村是以从事农业活动人口为主体的居民点。

乡村具有如下基本特征:①人的活动、建筑的区域、居民地、生产地等相对分散;②同一地区的人们生活有明显的同质性;③大部分生活资料可直接来源于土地;④社会结构较单一;⑤能源使用多样;⑥如同城市的变化一样,在经济发展和变革的驱使下,乡村在各地也发生着程度不同的变化。

1.1.3 城乡差异与联系

1. 城乡差异

城市与农村的差异,主要是产业结构,即居民从事的职业不同,还有居民的人口规模、聚居强度的不同。具体来说,其差异主要体现在以下几方面。

(1) 集聚规模差异。城市与乡村首要差别主要体现在空间要素的集中程度上,城市较

为集中，而乡村相对分散。

(2) 生产效率差异。城市经济活动的高效率，是由于城市的高度组织性；相反，乡村经济活动还依附于土地等初级生产要素。

(3) 生产力结构差异。城乡居民职业构成的不同，造就了生产力结构的根本区别，城市的主要产业为第二、第三产业，农村的第一产业则占有较大比重。

(4) 职能差异。城市一般是一个地域的政治、经济、文化中心，而乡村则不然。

(5) 物质形态差异。城市具有比较健全的市政设施和公共设施，而乡村一般不具备。

(6) 文化观念差异。城市与乡村不同的社会关系，使得两者在文化内容、意识形态、风俗习惯、传统观念等方面产生了差别。

2. 城乡联系

(1) 城市与乡村有着很多不同之处，但仍是一个统一体，不存在截然的界限。

(2) 随着社会经济的发展，以及交通、通信条件的改善与进步，城乡一体化发展的现象越发明显。

(3) 城乡社会、经济及景观和聚落都具有连续性。

1.2 城镇化与城乡统筹发展

1.2.1 城镇化相关知识

1. 城镇化的内涵

城镇化是一个过程，广泛涉及经济、社会与景观变化的多方面，是一个农业人口转化为非农业人口、农村地域转化为城市地域、农业活动转化为非农业活动的过程，也可以认为是非农业人口和非农业活动在不同规模的城市环境的地理集中的过程，以及城市价值观、城市生活方式在农村的地理扩散过程。

城镇化是乡村转变为城市的复杂过程，从社会学、经济学和地理学等学科概括起来有两个方面。

(1) “有形的城镇化”，即物质上和形态上的城镇化，具体反映在：①人口的集中。人口的集中是通过城镇人口比重的增大、城镇点的增加、城镇密度的增大、城镇规模的扩大等方式来实现的。②空间形态的改变。反映在城市建设用地增长、城市用地功能的分化，以及建筑物和构筑物的大量增加所带来的土地景观的改变。③经济结构的变化。经济结构变化体现在产业的转变，即由第一产业向第二、第三产业的转变。④社会组织结构的变化。社会组织结构的变化主要是由分散的家庭到集体的街道，由个体、自营到各种经济文化组织和集团。

(2) “无形的城镇化”，即指精神上、意识形态上、生活方式上的城镇化，主要表现在：①城市生活方式的扩散。乡村建设会很大程度上受到强势的城市物质空间建设模式的冲击。②农村意识、行为方式、生活方式向城市转化。这一过程是随着城乡间交通、信息联系不断强化的过程中，由农村居民自我选择而逐渐实现的。③农村居民逐渐脱离固有的乡土生活态度、方式，而采取城市生活态度、方式。农村居民对城市生活的向往，正是推动城镇化持续发展的源动力所在。

2. 城镇化水平

在现行工作中，通常采用的国际通行方法是：将城镇常住人口占区域总人口的比重作为反映城镇化过程的最重要指标。

计算公式为

$$PU = \frac{U}{P} \times 100\%$$

式中，PU 为城镇化率；U 为城镇常住人口；P 为区域总人口。

城镇化指标只能用来测度人口、土地、产业等有形的城镇化过程，无形的城镇化过程如思想观念、生活方式等是无法测量的。

3. 城镇化的阶段特征

18 世纪在西欧开始工业革命后，出现了现代化的工厂化大生产，资本和人口在城市集中起来，农民向城市集中，城市的用地扩大，把周围的农田变成了城市、村镇变成了城市、小城市又发展成为了大城市。

城镇化的发展历程可以用 S 形曲线表示。1979 年，美国城市地理学家诺瑟姆发现并提出了该曲线，因此又称为“诺瑟姆曲线”（图 1-2）。诺瑟姆在总结欧美城镇化发展历程的基础上，把城镇化的轨迹概括为拉长的 S 形曲线，并将城镇化划分为起步、加速和稳定三个阶段。

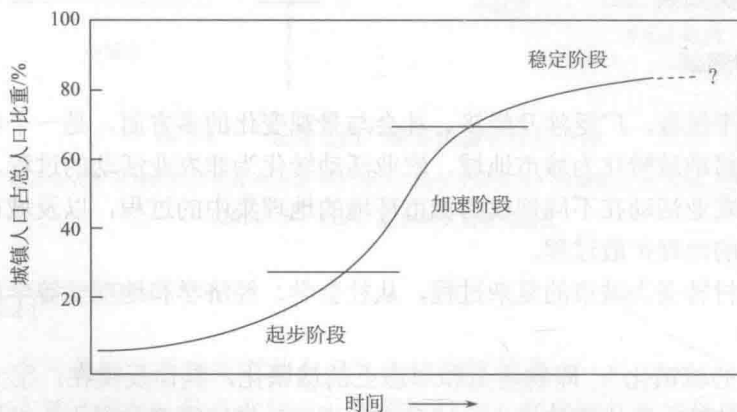


图 1-2 “诺瑟姆曲线”示意图

资料来源：邹德慈，等. 2002. 城市规划导论. 北京：中国建筑工业出版社

(1) 起步阶段——生产力水平尚低，城镇化的速度较缓慢，需较长时期才能达到城市人口占总人口的 30% 左右这一指标。

(2) 加速阶段——当城镇化超过 30% 时，进入快速提升阶段。由于经济实力明显增加，城镇化的速度加快，在不长的时间内，城市人口占总人口的比例就达到 60% 或以上。

(3) 稳定阶段——农业现代化的过程已基本完成，农村的剩余劳动力已基本上转化为城市人口。随着城市中工业的发展和技术的进步，一部分工业人口又转向第三产业。

4. 中国城镇化的特征与发展趋势

(1) 我国城镇化现阶段的主要特征包括：①经过了大起大落阶段以后，我国城镇化已进入了持续、加速和健康发展阶段；②城镇化发展的区域重点经历了由西向东的转移过程，目前总体是东部快于西部、南方快于北方；③区域中心城市及城市密集地区发展加速，成为区域甚至是国家经济发展的中枢地区，成为接驳世界经济和应对全球化挑战的重要空间单元；④部分城市正逐步走向国际化。

(2) 我国城镇化的发展趋势主要表现为：①东部沿海地区快于中西部内陆地区，中部地区不断加速，城市数量和等级都有较大提升；②以大城市为主体的多元化的城镇化道路将成为我国城镇化战略的主要选择；③城市群、城市圈等将成为城镇化的重要空间单元；④在沿海的一些发达的特大城市，开始出现了社会居住分化、“郊区化”趋势；⑤特大城市和大城市要合理控制规模，充分发挥辐射带动作用，中小城市和小城镇要增强产业发展、公共服务、吸纳就业、人口集聚的功能。

1.2.2 城乡“二元化”与统筹发展

1. 城乡“二元化”

长期以来，我国呈现出城乡分割，人才、资本、信息单向流动，城乡居民生活差距大，城乡关系不均等、不和谐等发展状况，其差异概括为：

(1) 城乡结构“二元化”。长期以来，我国一直实行“一国两策、城乡分治”的二元经济社会体制和“城市偏向、工业优先”的战略和政策。

(2) 城乡收入差距拉大。目前我国城乡居民实际收入差距已达 6:1~7:1，为新中国成立以来的最高峰值。

(3) 优势发展资源向城市单向集中。城市一直是我国各类生产要素聚集的中心，城乡资源流动单向、不均衡发展的现象明显。

(4) 城乡公共产品供给体制严重失衡。失衡的分配体制导致了失衡的义务教育，基础设施和社会保障等公共产品供给的失衡。

目前，我国城乡关系正处在一个从城乡二元经济结构向城乡一体化发展阶段迈进的历史转折点上，应综合运用市场和非市场力量，积极促进城乡产业结构调整、人才资源配置、金融资源配置和社会发展等各个领域的良性互动和协调发展。

2. 城乡统筹发展的内涵

统筹城乡发展的内涵不仅仅指经济范畴，它包括城乡经济与社会发展中的物质文明、精神文明、政治文明、社会文明和生态文明五个方面都要实现城乡统筹。在经济上应把农民致富与转移农民、减少农民结合起来，长富于民，藏富于民，实现农民“有其利”；在政治上应把善待农民与尊重农民、组织农民结合起来，给农民国民待遇，让农民当家作主，实现农民“有其权”；在思想文化上应把教育农民与转变农民观念、提高农民素质结合起来，弘扬勤劳、善良、讲修养的传统美德，增强民主、科学、讲公德的现代文明意识，实现农民“有其教”。具体说来，统筹城乡发展的内容主要包括以下几个方面。

(1) 统筹城乡规划建设。即改变目前城乡规划分割、建设分治的状况,把城乡经济社会发展统一纳入政府宏观规划,协调城乡发展,促进城乡联动,实现共同繁荣。根据经济社会发展趋势,统一编制城乡规划,促进城镇有序发展,农民梯度转移。主要包括:统筹城乡产业发展规划,科学确定产业发展布局;统筹城乡用地规划,合理布局建设、住宅、农业与生态用地;统筹城乡基础设施建设规划,构建完善的基础设施网络体系。尤其在农村地区缺乏基础设施建设资金的情况下,政府要调动和引导各方面的力量着力加强对农村道路、交通运输、电力、电信、商业网点设施等基础设施的投入,使乡村联系城市的硬件设施得到尽快改善。优先发展社会共享型基础设施,扩大基础设施的服务范围、服务领域和受益对象,让农民也能分享城市基础设施。

(2) 统筹城乡产业发展。以工业化支撑城市化,以城市化提升工业化,加快工业化和城市化进程,促进农村劳动力向二三产业转移,农村人口向城镇集聚。建立以城带乡、以工促农的发展机制,加快现代农业和现代农村建设,促进农村工业向城镇工业园区集中,促进农村人口向城镇集中,促进土地向规模农户集中,促进城市基础设施向农村延伸,促进城市社会服务事业向农村覆盖,促进城市文明向农村辐射,提升农村经济社会发展的水平。

(3) 统筹城乡管理制度。突破城乡二元经济社会结构,纠正体制上和政策上的城市偏向,消除计划经济体制的残留影响,保护农民利益,建立城乡一体的劳动力就业制度、户籍管理制度、教育制度、土地征用制度、社会保障制度等,给农村居民平等的发展机会、完整的财产权利和自由的发展空间,遵循市场经济规律和社会发展规律,促进城乡要素自由流动和资源优化配置。

(4) 统筹城乡收入分配。根据经济社会发展阶段的变化,调整国民收入分配结构,改变国民收入分配中的城市偏向,进一步完善农村税费改革,降低农业税负,创造条件尽快取消农业税,加大对“三农”的财政支持力度,加快农村公益事业建设,建立城乡一体的财政支出体制,将农村交通、环保、生态等公益性基础设施建设都列入政府财政支出范围。

1.2.3 城市发展战略

城市发展战略的核心是要制定一定时期的城市发展目标和实现这一目标的途径。城市发展战略的内容一般包括确定战略目标、战略重点、战略措施等。

1. 战略目标

战略目标是发展战略的核心,是在城市发展战略和城市规划中拟定的一定时期内社会、经济、环境发展应选择的方向和预期达到的指标。战略目标可分为多个层面,包括总体目标和从经济、社会、城市建设等多个领域明确的城市发展方向,总体目标和发展方向一般采用定性的描述。

为更好地指导战略目标的实施,还需要对发展方向提出具体发展指标的定量规定。这些对应发展方向的具体指标一般包括:

(1) 经济发展指标,如经济总量指标(国内生产总值、增长速度等)、经济效益指标(人均国内生产总值、单位产值能耗指标等)、经济结构指标(三次产业比例等)等。

(2) 社会发展指标,如人口总量指标(总人口控制规模、城市人口规模等)、人口构成指标(城乡人口比例、就业结构等)、居民物质生活水平指标(人均居住面积)、居民精神文

化生活水平指标等。

(3) 城市建设指标,如建设规模指标、空间结构指标、基础设施供应水平指标、环境质量指标等。

城市发展战略目标的确定既要针对现实中的发展问题,也要以目标为导向,对核心问题的把握与宏观趋势的判断至关重要,因此开展城市发展战略研究是保证其科学合理的前提。必须从社会经济整体运行的关系中认识空间发展问题,而不是局限在某一领域中,需要对人口、经济、环境、土地使用、交通和基础设施等系统进行分析并提出关键性发现,从大区域、长时段来考虑城市发展的未来。

2. 战略重点

战略重点是指对城市发展具有全局性或关键性意义的问题,为了达到战略目标,必须明确战略重点。城市发展的战略重点所涉及的是影响城市长期发展和事关全局的关键部门和地区的问题。战略重点通常表现在以下方面。

(1) 城市竞争中的优势领域。遵循客观的市场竞争优势,争取主动,求得不断创新和发展。例如,有的城市虽然交通区位突出,但并没有转化为经济区位优势,对此应注重对交通资源的整合,处理好交通发展与城市功能布局的关系。

(2) 城市发展中的基础性建设。科技是推动社会经济发展的根本动力,能源是工业发展和社会经济发展的基础,教育是提高劳动力素质和产生人才的基础,交通是经济运转和流通的基础。因此,科技、能源、教育和交通经常被列为城市发展的重点。

(3) 城市发展中的薄弱环节。城市是由不同的系统构成的有机联系和互相制约的整体,如果系统或某一环节出现问题将影响整个战略的实施,该系统或环节也会成为战略重点。例如,受到资源约束的城市,要深入分析本地区的资源环境承载能力。

(4) 城市空间结构和拓展方向。城市空间增长的过程反映了社会经济需求,城市发展的方向、空间布局结构及时序关系都会因不同阶段城市发展的需求而改变。

需要指出的是,战略重点是阶段性的,随着内外部发展条件的变化,城市发展的主要矛盾和矛盾的主要方面也会发生变化,重点发展的部门和区域会发生转换,因而城市发展战略重点会发生转移。战略重点的转移往往成为划分城市发展阶段的依据。

3. 战略措施

战略措施是实现战略目标的步骤和途径,是把比较抽象的战略目标、重点加以具体化,使之可操作的过程。战略措施通常包括基本产业政策、产业结构调整、空间布局的改变、空间开发的顺序、重大工程项目的安排等方面。政策研究在战略措施中占有重要地位。

城市发展战略的制定必须具有前瞻性、针对性和综合性。既要有宏观的视角,也必须有微观的可操作的抓手,必须考虑城市发展的“软件”因素,同时注意体现“软中有硬”的整体发展思路。