

中国城市规划学会学术工作委员会

ACUPSC

2006

Annual Progress Report:
Academic Research on Urban Planning in China

中国城市规划学术研究进展 年度报告2006

中国建筑工业出版社

中国城市规划学术研究进展 年度报告

2006

中国城市规划学会学术工作委员会

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国城市规划学术研究进展年度报告 2006/中国城市规划学会学术工作委员会. —北京: 中国建筑工业出版社, 2006

ISBN 7-112-08516-0

I. 中… II. 中… III. 城市规划-中国-2006-文集
IV. TU984.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 103510 号

责任编辑: 唐 旭 陈小力

责任设计: 崔兰萍

责任校对: 张景秋 王雪竹

中国城市规划学术研究进展年度报告

2006

中国城市规划学会学术工作委员会

*

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

北京天成排版公司制版

北京建筑工业印刷厂印刷

*

开本: 880×1230 毫米 1/16 印张: 12¼ 字数: 380 千字

2006 年 9 月第一版 2006 年 9 月第一次印刷

印数: 1—2500 册 定价: **35.00** 元

ISBN 7-112-08516-0
(15180)

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>

内容提要

本书为中国城市规划学会学术委员会对2005~2006年以来我国城市规划部分专业领域内学术研究最新进展情况的总结。书中收集了20多位来自规划设计、研究、管理机构和高校的中青年学者的论文,内容涉及城镇密集地区规划、城市总体规划、近期建设规划、城市规划编制办法、非法定规划以及和谐社会、城市更新等七个热点领域,反映了这些活跃在规划工作第一线的中青年学者对于当前我国城市规划发展动向和趋势的关注和思考。

本书可供政府决策者、城市规划建设专业人员及相关科研工作者、大专院校城市规划专业师生参考。

编辑委员会

编委会主任：杨保军 王富海 孙施文

委 员：刘奇志 俞滨洋 周 岚 周建军 王唯山

徐毅松 张 兵 张京祥 张 菁 张剑涛

袁奇峰 陈宏军 黄亚平 王世福 孙 晖

邹 兵

编 辑：邹 兵 阎 川 张 菁

序 言

摆在读者面前的是一本独特的著作，中国城市规划学会学术工作委员会的同志邀请我为它写一个序言，我其实是一种很矛盾的心理，作为这本书的“始作俑者”之一，感到有责任为这本书做点贡献；作为一名普普通通的城市规划师，又自知学识修养的局限。

还是从我对于这一门学科的看法谈起。最初，对于城市规划的认识，来源于大学老师在我家乡招生时说过的一句话：学这个专业好，起码不会分配到农村去。没想到这一句话竟让我迷恋城市规划近30年。随着专业阅历的增长，发现城市规划原来不只是城市的事情，从建成区、规划区到城乡统筹、区域协调；从专业技术到职业实践；从建设蓝图到公共政策；从保密的政府文件到公众参与；从总平面设计到多学科交叉……我深深地感到学校学到的知识实在很不够，更体会到经历这一巨大变迁的幸运。城市规划究竟是什么？可以列出成百上千的定义、解释，仅从学术的角度来看，我个人认为有几点：第一，它不是传统意义上的技术科学，与一般工程技术学科相比，突出地表现为对于政治、经济和社会问题的关注，它的政策性是显而易见的；第二，它也不是一般意义上的社会科学，它的技术内涵、美学基础、工程取向等，是后者根本无法比拟的；第三，它又不是传统意义上的城市规划设计，它所涉及到的利益和价值分配，注定使它成为政治人物和社会公众关注的“显学”。难怪城市规划学科属性的定位、城市规划在学科分类体系中的位置等问题，成了一个近年来一直争论不休，却又始终难以定论的难题。古人云，三十而立，四十不惑，作为一名从事城市规划的专业人员，学术上的不惑或许需要更长的时间。

联想到我们的城市规划教育体系。从最初以建筑学为基础的城市规划教育，包括1952年全国院系调整后，以同济大学等为代表设置了城市规划设计专业，以清华大学等为代表，设置了城市规划专门化方向，到20世纪70年代以南京大学等为代表，在经济地理专业基础上设置了城市与区域规划专业；从本科教育，逐步发展到硕士、博士的培养，从改革开放初期各种形式的干部培训班、短训班，到眼下正在积极筹备推进的注册规划师继续教育课程，无论是培养目标，还是课程设置，都有了非常大的变化。可见，从城市规划行业发展和城市规划工作的要求来说，需要复杂的、多样的，多学科的、不同专业背景的、不同教育层次的人才，共同参与城市规划，这是一个趋势，多元化是这个行业的特色，也是符合城市规划学科特点的。从学科到教育、到社会需求，再反过来对于学科建设提出要求，是城市规划学术进展的动力与一般途径。从这个意义上讲，建设学习型社会的要求，在城市规划从业人员中也许最具有现实意义。

中国城市规划学会就是在这一系列发展和变化过程中诞生、成长和壮大的，

学术工作委员会是学会新近成立的二级机构之一，从酝酿成立初期，学会领导就提出，多吸纳在城市规划管理、编制和教育第一线的中青年参加到组织中来，充分发挥他们在学术研究领域的积极作用。学术工作委员会自成立以来，成员积极工作，影响不断扩大。本书是学术工作委员会问世以来的一个重要成就，也是学会赋予该委员会追踪学术领域最新进展，倡导学术研究之风的使命所结出的成果。

本书试图回顾与总结这一年来城市规划领域的学术进展，挂一漏万肯定是难免的，某些观点的权威性也值得商榷。但是，可贵之处在于它开启了一项重要的工作，一项能够对学术进展进行汇总与积累的努力，仅这一点，就足够显示其重大的意义。其次，它所涉及的方方面面，并不企图全面反映上述城市规划学科和行业的全貌，而是采取了一种有选择、有重点的手法，挑选若干本年度热点话题，集思广益，集腋成裘。正是因为这一原因，吸引了参与本书的作者们，在百忙中挤出宝贵的时间，参与撰稿和编辑工作。借此机会，我谨代表中国城市规划学会对他们的辛勤劳动致以诚挚的谢意，同时感谢深圳市城市规划设计研究院对于本书的编辑出版所给予的大力支持。我也希望这本书的出版，能够吸引读者的普遍关注，吸引更多的同行加入到以后各个年度的撰稿工作中来，更希望这一本书能够对于规划研究工作，乃至城市规划学科建设起到一定的作用。

一点杂感，权且充当本书的序言。



2006年8月

目 录

Contents

序言

中国城市规划 2006 年度学术研究综述	1
一、城镇密集地区规划	专栏主持: 杨保军 5
城镇密集区规划的国际与国内趋势	张京祥 6
探索中国特色的城镇密集区规划	
——背景、定位与理论发展	邹 军 徐海贤 11
二、城市总体规划	专栏主持: 孙施文 15
近年我国城市总体规划编制工作综述	杨保军 张 菁 17
有关城市总体规划修编的相关文献的综述	孙施文 施 煜 28
落实科学发展观, 创新务实, 科学编制城市总体规划	谈绪祥 34
城市空间发展战略规划实践的进展	张 兵 42
上海市城市总体规划实施回顾和分析	徐毅松 范 宇 46
历史视野的城市总体规划修编谈——以南京为例	周 岚 52
用科学发展观指导城市总体规划修编	
——以哈尔滨市城市总体规划修编为例	俞滨洋 55
用创新理念实施特定区域总体规划编制——《上海市宝山区区域总体规划	
(2005—2020)》的编制实践	周建军 黄爱华 王 静 张 雯 60
三、近期建设规划	专栏主持: 陈宏军 63
近期建设规划: 改革城市规划思想方式的契机	孙施文 65
突出行动计划, 关注空间政策: 深圳新一轮近期建设规划的实践	邹 兵 71
近期建设规划下的年度实施计划: 广州的实践	陈 勇 77
新一轮近期建设规划编制方法探讨	王世福 80
四、新版《城市规划编制办法》解读	专栏主持: 张 菁 85
新《城市规划编制办法》修订情况介绍	孙安军 86
新旧两版《城市规划编制办法》条文对比	闵希莹 90
新版《城市规划编制办法》问题解答	孙安军 103
新版《城市规划编制办法》的评论汇编	唐 凯 石 楠等 107

五、非法定规划	专栏主持: 王富海	113
非法定规划实证分析——以厦门为例.....	王唯山	115
非法定规划的特征及其发展方向.....	孙施文	119
六、面向和谐社会的城市规划	专栏主持: 袁奇峰	123
城乡一体化: 社会主义新农村规划建设的城乡协调思维		
——以武汉市汉南区为例.....	刘奇志 胡跃平	125
和谐社会背景下的城市开发之困.....	袁奇峰	130
城市房屋拆迁制度演变、评价及其完善思路.....	魏 成	136
当代中国大城市居住分异的实证研究——上海	李志刚	140
七、城市更新与历史文化保护	专栏主持: 张剑涛	151
关于深圳罗湖中心商业区 20 年开发建设的反思	孙 晖	152
试论当前城市更新中的多元价值协调.....	王世福	156
资源紧约束条件下的深圳城市更新政策评价与对策研究.....	李 江 王芬芳	161
旧工业区改造中的土地政策研究——以深圳为例	韩 娇	166
附件		
中国城市规划学会学术工作委员会简介		170
学术工作委员会主要组成人员简介		171
中国城市规划学会学术工作委员会大事记		180
中国城市规划学会学术工作委员会章程		182
后记		185

中国城市规划 2006 年度 学术研究综述

中国城市规划学会学术工作委员会在 2005 年 6 月成立后,便计划每年编纂“城市规划年度学术进展报告”,通过一种类似于蓝皮书的形式展现过去一年里国内城市规划学术研究方面的最新进展动向,在每年的学会年会期间发布,本书为第一个年度报告。

万事开头难。难在其一,由于当今中国城市发展过程和现象的丰富多彩,每年有关城市发展和规划的研究成果可谓汗牛充栋,根本难以准确全面掌握领域内的最新进展动态和信息;其二,由于城市规划工作具有动态的过程性和连续性,不可能将某一事件或活动局限于一个特定时间段内;其三,由于短期内难以发动更为广泛而精悍的力量,进行更具有权威性的总结检讨工作;其四,由于对“城市规划理论与学术”的概念,在国内甚至国际规划界都有不同的理解,编纂中只能反映主要编者小范围内的认识(主要思想在本综述中首先阐明)。因此在学会秘书处的同意和支持下,学术工作委员会采取了集体讨论重点议题,以委员为主分工撰(组)稿的方式,以近一年内规划界所进行的在学术理论研究和实践方面的进展为主,进行总结概括。

以上述条件,本年度报告不求面面俱到,而只能以编著者自身的认识判断,基于自身的观察视野,从浩如烟海的成果中有所侧重地进行采集,选择了几个热点、几个主题,汇编成稿,所含内容甚至在编纂者对城市规划学所理解的范围都无法充分表达,但编著者的初衷是将此首度报告作为引玉之砖尽快抛出,以引起行业内外关注、批评,进而吸引更多的同仁参与,逐年改进。

一

要阐明编纂者对于城市规划理论与学术的认识,本

身就十分困难。

城市规划学术工作,包括了城市研究、规划理论研究、技术研究和操作方法研究,其中的每一项都有巨大的内涵,相互之间又彼此关联,因而十分复杂。

城市规划是一项应用型的技术工作,并不具备一般学科相对明确的范围、基础理论和应用技术,而要借助其他学科的理论与方法。由于我国城市规划体制相对封闭,其他学科直接参与少,规划专业人员在应对越来越复杂的问题时,也越来越多地引进相关学科的知识,这种由规划人员通过外延式吸纳来充实规划的模式,使得规划学术工作的范围越来越广。

中国城市规划的工作机制受国家宏观体制的影响,一直处于强烈的发展变动之中,尤其是近几年“城市竞争”成为国家发展的重要主题,城市规划充当地方行政的主要手段后,规划的使命、作用、做法和地位发生着急剧的变动。市场、市长和市民等“外部力量”的积极介入,冲击着规划界一直坚守的“学院式”思想、理论 and 操作体系,新的实践不断涌现,新的课题层出不穷,尽管相关的探讨十分丰富,但规划研究在整体上一一直处于无序状态,欠账较多。

讨论城市规划学术工作,首先要辨析规划学术与规划理论关系问题。

理论研究的实质是认识事物的内在关系与发展规律,以此审视城市规划理论研究,最大的困惑在于无法将城市规划界定在一个边界明确的学科范畴,因为它可以分解为城市研究、规划论研究、规划技术研究、规划决策研究、规划实施研究等多个领域。事实上,发达国家的研究者们也正是在诸多领域入手对规划理论作了大量研究,得出的普遍共识是——城市规划理论建设尚未达到共识!弗里德曼认为,城市规划没有自身的核心基

础理论,由于城市规划是一项实践性的工作,规划理论研究可以侧重于两个大的方向,一是其工作对象——城市及其发展变化理论研究,二是其工作方法——规划过程理论研究。美国学者 Susan Fainstein 最近提出一个论点:通过将城市及其动态变化的理论化与规划过程的理论相整合,使规划的理论化更为真实。如果这是方向,显然需要大量关于不同城市以及同一城市不同时期规划操作的批判性和经验性的研究。

因此,关于规划学术和规划理论的关系,我们的认识是:规划学术研究不必拘泥于基础理论研究,而应当把关注的重点放到城市与规划工作的应用研究上。

中国城市规划学术研究,落后于规划实践,游离于现实问题。

改革开放后中国城市的发展之路,极其迅猛也极其曲折,城市规划工作随之跟进并逐渐占据越来越重要的地位。规划体系、规划技术、规划法制有了长足进步,但由于规划学术研究相对滞后,没有能够在规划发展进程中发挥先导作用,而使规划的发展一直处于“摸着石头过河”的应对性探索之中。大量的规划实践,产生了多种类型的品种和五花八门的做法,至今,城市规划在国家宏观管理和地方发展建设中的地位并不稳定,作用毁誉参半。

经济体制、行政体制乃至政治体制的发展,对规划的各方面各环节都产生了巨大影响,经济结构、社会结构及生态结构的剧烈变化,为城市规划源源不断地提供着新鲜课题。但规划界没有能够建立有效的研究支撑系统,更缺乏条理清晰的研究组织体系,在城市快速发展而产生的巨大需求面前,几乎所有力量都投入到了规划编制之中,加上外部力量包括建筑设计、其他学科以及国外机构的涌入,再加上规划制定过程中技术力量的弱势地位,导致规划的原则、主导思想、技术准则等出现了五花八门的混乱状况。此时,城市规划最需要明确的价值观念以统一思想,最需要严格的决策与实施程序以拨乱反正,最需要现实的技术准则以规范建设行为。然而,没有稳定的研究力量,没有有效的研究组织,没有起码的研究经费支持,规划研究处于一盘散沙状态。尽管出版物多了,论文多了,研讨会多了,但均出自规划从业者和修习者个体的论述。规划研究系统性不强、针对性不够,广度有余、深度不足,高度泛滥、观点模糊,主观臆想多、客观结论少。

因此,我们认为,规划学术研究的滞后与空泛,影响了规划行业进步和作用的有效发挥,有关部门应当制

定规划学术研究的规划,有效地进行组织。

中国城市规划应当建立先进的、具有特色的城市与规划理论体系。

城市规划的实践性特征,使其受到地理环境、人文环境和历史环境的多重影响,政治制度、行政体制、经济特征、社会状况等左右着规划机制。我们可以断定,不存在超出这些要素的“科学的”规划体系,只有与国情及阶段“适宜的”操作系统。面对本世纪中国城市化这个影响历史甚至影响世界的社会运动,中国城市规划应当也必须建立有中国特色的理论体系。

当然,这是一个漫长而浩繁的探索过程,但检视规划机制的现状,每每能够发现,在各个方面、各个环节都拥有明显的改进空间,并且,局部的改进正在不断地涌现。我们希望,有关部门和机构能够将诸多好的经验进行总结、研究、组织、推广,也希望学术工作委员会组织的“年度学术进展”平台,能够不断吸纳更多的研究成果与技术进步经验,为规划学术研究的发展尽一份绵薄之力。

积跬步,至臻境。

二

2006 年度的学术进展总体状况,可以用“一个背景,一部规章,三类综合性规划,多项专题研究”来简要概括。

“一个背景”,就是 2005~2006 这个时期的特殊意义对城市规划研究所产生的深刻影响。

2005 年是“十一五”规划编制年,2006 年则是“十一五”规划的开局之年,这对于城市经济、社会发展都具有十分不同寻常的意义。2005 年 10 月中共中央通过的“十一五”规划《建议》确定了全面建设小康社会的目标,并提出了保持经济平稳较快发展、加快转变经济增长方式、提高自主创新能力、促进城乡区域协调发展、加强和谐社会建设、不断深化改革开放的“六个必须”,决心以此来解决中国经济社会发展“一条腿长,一条腿短”的问题,体现了国家发展理念和价值取向的根本性转变。2006 年 3 月“十一五”规划纲要经全国人大批准出台,成为承前启后、扶正固本的纲领性文件;和谐发展,全面建设小康社会,成为“十一五”规划纲要之要义;区域协调、社会和谐、资源节约、环境友好成为特色鲜明的主题词。这些具有重大意义的政策性背景,对于最近的城市规划研究必将产生深远的影响,促使广大规划工作者必须加强学习,端正认识,转

变思路,更新观念,并推陈出新。2005年9月,中央政治局专题听取规划学者的城镇化汇报,并作出今后城镇化应由快速推进转向健康协调发展的决策,成为规划行业备受鼓舞的大事。而“十一五”规划将建设社会主义新农村作为重要内容,既是统筹城乡发展、解决“三农”问题的重大举措,也是推进健康城镇化的重要路径。

“一部规章”,就是于2005年底颁布、2006年4月1日开始正式实施的新的《城市规划编制办法》。

新的《编制办法》出台,是过去一年里发生在规划行业的一件大事,对于全国的城市规划工作有着直接的影响。尽管《编制办法》只是建设部颁布的一项部门规章,但在城市规划的定位和作用已经发生重大变化,而城市规划的根本大法《城乡规划法》却迟迟不能出台的形势下,它的社会影响力和重大意义不可低估。《编制办法》的出台,为提高城市规划的科学性、权威性奠定了制度基础,标志着我国从法律意义上对城市规划的社会角色的重新定位,也说明计划经济时期形成的城市规划体系已经全面进入调整和重构阶段,适应市场经济发展、适应政府职能转变的新体系正得到逐步确立,这已经引起媒体和社会各界的普遍关注。同时,从具体的规划实际操作看,《编制办法》从依法行政的角度,对于现有规划体系内的各类法定规划的编制内容和程序都提出了明确原则和详细规定,有助于推动规划编制工作的规范化和制度化。《编制办法》推出后,规划界为尽快学习、认识、理解和掌握《编制办法》并在实际工作中落实运用,开展了一系列活动,同时,就如何更好地理解其中的精神内涵,并将普适性规定在实际工作中实事求是地应用也进行了探讨和研究。

“三类综合性规划”是指综合性、政策性较强,具有突出的政府宏观调控功能的三种规划:城镇密集地区规划、城市总体规划和近期建设规划。

城镇密集地区规划方面,中央的“十一五”规划《建议》首次提出了城市群的概念,并将培育和促进城镇群的发展作为提升国际竞争力、统筹区域发展和优化城镇化空间结构的有效途径。这是国家针对近年来我国城镇化发展出现的新情况作出的新总结和新部署,也意味着城镇密集地区的协调发展已经纳入了国家决策视野。在前几年开展工作的基础上,全国范围内的城镇群规划继续如火如荼地推进。全国城镇体系规划纲要编制完成,已经下发各地征求意见。2005年11月建设部启动了“长江三角洲城镇发展规划”,这是一个跨区域的城镇体系规划实践,涉及上海、江苏、浙

江、安徽三省一市,是继前两年组织开展珠江三角洲城镇群协调发展规划后又一次更大范围内的区域协调发展规划工作。广东省在与建设部联合完成了珠三角规划后,一方面着手制订《珠江三角洲城镇群规划实施条例》,努力推进规划的法定化;另一方面,由广东省建设厅和香港房屋及规划地政局牵头的“粤港城市规划与发展专责小组”启动了《大珠江三角洲城镇群协调发展规划研究》。

城市总体规划历来都是学术界讨论研究的重点和热点,在过去的一年中也不例外,而这是与我国许多城市开始准备或筹划进行新一轮城市总体规划的修编工作直接相关的。由于在1990年代上半期全国范围内完成的一轮总体规划将陆续接近期限,而近年来城市总体规划越来越引起各级政府的高度重视,总规修编工作纷纷启动。据统计,国务院审批总体规划的86个城市中,有53个城市正在编制城市总体规划。2005年7月,经国务院批准召开了“全国城市总体规划修编工作会议”,在统一思想、推进城市总体规划修编的有序开展方面取得了很好的成效,之后又下发了《关于加强城市总体规划修编和审批工作的通知》,也为与城市总体规划修编相关的学术研究的开展指出了方向。北京城市总体规划成为建设部推出新一轮总体规划修编的范例,围绕其编制思路和组织模式的相关研究在不断深入推进,并得到全国其他正在开展总规修编工作城市的广泛关注和借鉴。继北京之后,天津市城市总体规划得到国务院审批,为天津滨海新区的开发建设提供了长远发展的指引。尽管国务院加强了总体规划审批工作,但深圳等特大城市仍启动了新一轮修编,相应的前期研究工作都在紧锣密鼓地开展。

近期建设规划方面,过去一年是新一轮近期建设规划的编制年。2002年国务院13号文件和九部委的联合发文,可视作近期建设规划范型转变的重要转折点,不仅明确了近期建设规划独立编制的形式和程序,也强化了其作为宏观调控手段的功能。2005年8月,建设部又下发了《关于抓紧组织开展近期建设规划制定工作的通知》。这是继2002年国家要求全国各地城市按统一时限和进度修编近期建设规划后,来自国家主管部门对于此项工作的再次强力推动。本轮近期建设规划的编制与“十一五”规划在时限上达成了完全的统一,两个规划的衔接和协调也成为了这次规划编制的重点要求,各地关于这方面问题进行了相应的探讨,并有了一些新的尝试。但与前两类规划相比,近期建设规划在行业内的关注度仍显不足,仍然是上一

轮开展近期建设规划较为成功的深圳、广州等城市在原有基础上继续努力提升。

“多项专题研究”，是指规划界针对“区域协调、社会和谐、资源节约、环境友好”等政策主题词作出的回应，以及就社会所普遍关注的热点和焦点问题展开的一系列研究，涉及社区发展、公共住房、公共交通、公共安全、政策体制、循环经济、生态建设等各个方面。本报告选取的“面向和谐社会的规划”和“城市更新”也属于这样的热门话题。需要特别指出的是，在这些针对纷繁复杂的现实问题而开展的研究基础上，诞生了多种非法定形式的规划新品种。这些非法定规划大多是从操作性的要求出发来进行编制的，其编制、审批以及实施并没有相应的法律规范来予以制约，使得这些规划能够具有更强的针对性，并对实际问题的解决提供具体的手段，所编制完成的规划也能得到较好的实施，相当程度上改变了法定规划由于“格式化”之后带来的实施困难，并对现行的法定规划的框架给予了补充和充实。这

也是本年度报告特别关注非法定规划研究进展的重要原因。

三

由于是首次尝试编写年度报告，编著者人力、时间、经验和水平有限，对于目前规划领域各方面的最新学术进展情况难以概全，我们选择了利用热点问题进行论述这种相对简便易行的方式，其弱点在于无法进行全方位扫描，同时由于组织力度不够，对热点问题的筛选以及问题发掘都难免偏颇，对于某些热点问题，如“社会主义新农村建设”等，虽予以高度关注，但由于种种原因未能设置专题纳入本报告。

好在有中国城市规划学会领导的支持和学术工作委员会委员们的积极参与，我们总算有了一个开始，首次尝试所留下的遗憾可以在今后的年度报告中进行弥补，并持续改进。

一、城镇密集地区规划

专栏主持：杨保军¹

城镇密集地区是一种官方表述，它涵盖了学术界所指的都市区、都市圈、大都市连绵带(区)、城市(镇)群等多个概念。从国家的城市发展方针看，有一个由“小”到“大”的演进脉络，即重心逐渐上移。先是严格控制大城市，合理发展中等城市，积极发展小城镇；然后是控制大城市，合理发展中小城市；再往后是大、中、小城市和小城镇协调发展；直至党的十六届五中全会《建议》首次提出了城市群的概念，并将培育和促进城镇群的发展作为提升国际竞争力、统筹区域发展和优化城镇化空间结构的有效途径。这是针对近年来我国城镇化发展出现的新情况作出的新总结和新部署。

近年来，城镇密集地区规划不断涌现，引起了学术界的关注和政府的重视。虽然这类规划不属于法定规划系列，但它却有着强烈的现实需要。党的十六届五中全会以后，意味着城镇群发展纳入了国家决策视野，因此，最近掀起了一个城镇群规划高潮。为了让业内同行了解该领域的理论与技术进展、规划实践现况和发展走势，学工委邀请张京祥、邹军两位青年学者撰写了两篇文章。张京祥着重以国际视角，从适应全球化竞争需要的角度，梳理了城镇密集地区规划相关的背景，总结了这类规划视角和重心的五大转变，并从学术角度归纳了我国城镇密集地区规划实践的七个新趋势，同时还指出了其面临的三对矛盾。邹军则主要立足于国内实践，从适应区域统筹、城乡统筹发展要求的角度，准确论述了城镇密集地区规划编制的动机、目标、类型、组织方式、定位等各个方面，也从管理实施的角度指出了当前的一些变化趋势和存在的分歧。透过这两篇文章，我们可以大致把握当前城镇密集地区规划的轮廓和走势，有利于我们进一步去研究和思考。

两位学者都有一个明确的观点，那就是国外的理论和经验不能照搬，应当结合国情探索适合自身的规划理论、方法和实施调控机制。这一点非常重要，也是我们今后努力的方向。

¹ 杨保军：男，中国城市规划设计研究院总规划师，教授级高级规划师，中国城市规划学会常务理事，学术工作委员会主任委员

城镇密集区规划的国际与国内趋势

1 全球时代城镇密集地区发展及规划的背景

在非均衡、非对称的世界环境中,经济全球化是一把“双刃剑”,同时由于全球贸易一体化不可能短期内实现,区域一体化就成为许多地区一种务实的选择和地方增强竞争力的必由手段。以中心城市为核心与其周边城镇共同构成的城镇密集地区,成为全球竞争时代的重要空间单元(崔功豪,2002),是全球时代的经济与空间复合体。简要地概括全球化时代城镇密集地区的地位与作用,可以归纳为三个方面:(1)全球经济发展控制枢纽;(2)制度与文化创新源空间;(3)技术与信息广泛交流区。

在全球竞争时代,区域的角色与作用正在发生着巨大的变化。1990年代以来,面对经济全球化的深化和挑战,发达的资本主义国家(事实上中国亦是如此)普遍进行了政府重塑等角色转型和将治理结构向区域转移的战略,这包括国家权力的下放和城市间通过联盟方式将某些权力上交(例如各种大都市区、区域性组织的兴起)以形成新的制度竞争优势,进一步突出了区域在全球经济竞争中的地位和作用(Donald, 1999)。区域被看作是当今全球竞争体系中协调社会经济生活的一种最先进形式和竞争优势的重要来源。这种以生产技术和组织变化为基础、以提高区域在全球经济中的竞争力为目标,而形成的区域发展理论、方法和政策导向,就是“新区域主义”(苗长虹,2002)。与旧区域主义相比,新区域主义所关注的内容和要求实现的目标不断增加,空间效益集约、环境可持续发展、社会公正、社会和文化网络交流与平衡等,都是重要内容,并且强调区域发展与规划中

的社会多极化,强调自上而下与自下而上的结合互动。

全球化时代的城镇密集地区的规划是对全球化的一种战略回应。新的区域规划被看作是行动计划的一部分,并紧紧地与区域营销联系在一起。因此,城镇密集地区的规划已不再是仅仅解决区域内自身发展中遇到的某些具体问题,而更具有增强区域吸引力和竞争力以获取更多发展机会等空间形态以外的内容,即城镇密集地区规划更多地具有了空间政策的内涵,成为参与全球性竞争的一种战略手段。上述这些,都成为当今世界城镇密集地区发展、规划的最基本背景。

2 城镇密集地区规划视角与重心的转变

2.1 由注重经济开发转向经济、社会、文化、生态综合发展

为解决日益突出的资源、环境与经济社会发展问题,城镇密集地区规划越来越由经济开发规划为主转向综合多元的区域发展规划,社会因素、文化因素以及生态环境因素正愈来愈受到重视,区域生态环境的保护与提升、文化的传承与创新等涉及生态与社会可持续发展的主题,成为城镇密集地区规划的新方向。埃明(1994)认为:全球化时代一个重要的理论就是区域作为经济、文化、政治组织的回归。从经济社会文化层面来认识进而提升制度的竞争力,在城镇密集地区的发展中日益受到高度关注。

2.2 由注重区域内部问题的解决转向全球时代竞争力的提升

按照“新区域主义”的理解,区域被看作是当今全

¹ 张京祥:男,南京大学城市与区域规划系教授、博导,南京大学城市规划设计研究院副院长、总工,中国城市规划学会学术工作委员会委员

球竞争体系中协调社会经济生活的一种最先进形式和竞争优势的重要来源。在上述背景下，国家、城市的竞争力都越来越有赖于城镇密集地区的竞争力，城镇密集地区规划成为促进区域竞争力提升的一种积极的和重要的措施。于是从1990年代开始，世界范围内特别是欧洲国家兴起了新一轮的城镇密集地区规划的高潮，无不体现了着眼于全球、提高地区竞争能力的广阔视野。

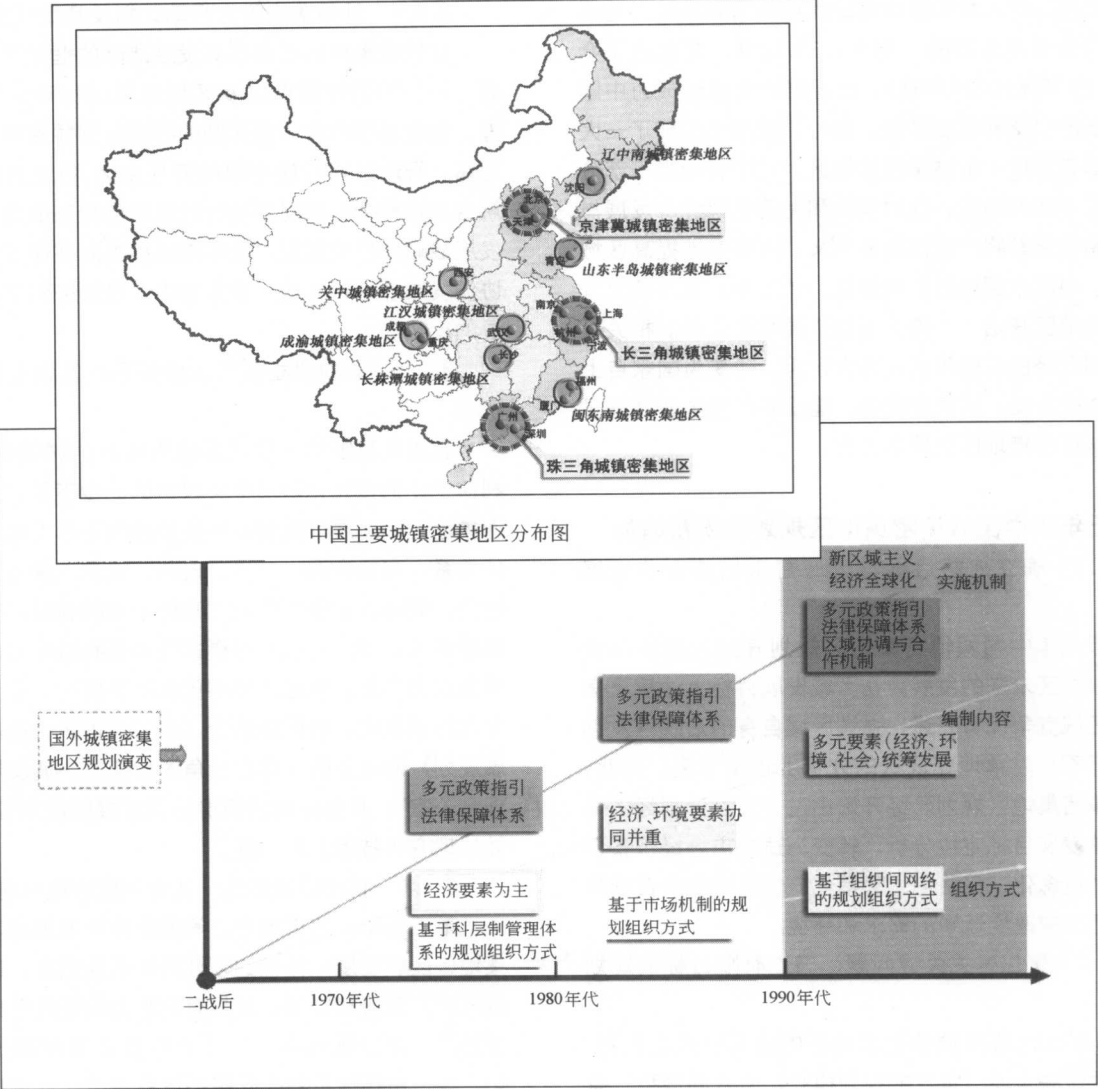
2.3 由注重区域内生增长转向区域内外力量的协同并重

城镇密集地区规划由以往的专注区域“内生增长”转向区域“内外力量”的协同并重，倾向于“为区域发展提供战略解决方案，足够健全以应对变化的环境，全

面反映区域投资者的观点，能够对政策及其实施做出调整，让区域变成更合适的投资空间”。

2.4 由注重物质空间布局转向制定区域公共政策指引

城镇密集地区规划编制的内容逐渐从注重物质空间布局等技术层面转向灵活的“区域公共政策指引型规划”，旨在更好地解决区域公共问题，维护与协调区域公共利益。与此同时，政府在区域发展和空间政策实施方面也越来越扮演着主动而关键的角色。事实证明，以调动公私资源来提升区域整体竞争力为目的的区域经济与空间发展政策，受到了城镇密集地区的普遍欢迎，目前已经成为城镇密集地区规划最有力的措施之一。



2.5 由物质性基础设施建设转向区域创新系统培育

全球竞争时代的“区域可持续发展”，尤其强调培育区域的自我成长与持续的创新能力和以形成强劲的区域创新系统(RIS)。城镇密集地区规划的核心内容因而也更强调在促进创新过程中社会资本(社会人群、非正式的交流等)的重要性，以及对发展过程中的关键性主体之间的关系进行界定和协调。区域创新系统已成为发达国家提高区域集团经济与科技竞争力的重要组成部分，并被认为是全球化时代区域发展与规划的关键内容。

3 中国城镇密集地区规划的新趋势

3.1 中国城镇密集地区的发展态势

长三角、珠三角和京津冀三大城镇密集地区土地面积、人口分别占全国的1.61%、10.08%，却创造了全国GDP的33%(2004年底)，已经当之无愧地成为中国经济增长的引擎和枢轴区域。此外，我国还出现了一大批正在孕育形成中的城镇密集地区，其中有相当一部分是分布在中西部地区，这对架构和完善全国经济发展与空间战略格局都将产生深远的意义。为有效地提高区域竞争力，中国东部地区的京津冀、长三角、珠三角三大城镇密集地区开始了一轮全新的资源整合发展。相关区域的规划已经由前些年的地方性行为，转变为国家自上而下的战略行动，国家发改委、建设部已经全面展开了这三个城镇密集地区的规划工作。

3.2 近年来中国城镇密集地区规划发展新趋势

3.2.1 确立战略目标与区域营销相结合的发展指向

最近几年中国城镇密集地区规划开始注重面向全球、放眼地区未来的发展，在区域发展目标上注重更有创意的区域竞争优势表述，强调区域自身的活跃性及创造性，而不是单纯地在现状的分析上预测未来。因此，国内城镇密集地区规划已经开始由过去适合计划经济体系的传统发展目标定位分析，转变为适应市场经济条件的注重“概念化、策略化、营销化”的区域发展目标指向，以适应快速变迁中的需求和环境。

3.2.2 聚焦有关关键问题、确立有限目标的规划模式

近年来国内许多城镇密集地区的规划已经意识到：需要突破过去全面、宽泛的规划模式，引入问题型、有

限目标型的规划理念，在操作中有针对性地解决区域内部实际存在的主要问题。

3.3.3 开始注重以空间政策为主的引导方式

在国外相关规划的影响下，中国城镇密集地区规划的性质亦开始表现为由技术型向政策型的逐步转变，从而令规划变得较具弹性，也更具有实施的明确性。这种政策导向型的规划方式，可在某程度上减少编制区域规划的机关或组织与地方政府之间的矛盾。例如《珠江三角洲城镇群协调发展规划规划(2004—2020)》根据珠江三角洲地区的具体特点，提出了政策区划和分级管治，以正确把握“先发地区与后发地区”、“敏感地区与一般地区”的关系。这样的分区与分类指导、分级管理，有利于加强政府对区域经济社会和资源环境的综合调控，有利于因地制宜采取不同的发展策略，是对区域规划观念和方法的重要创新和突破。

3.2.4 注重落实重大行动计划及其责任主体

城镇密集地区规划在其发展战略的框架下，还必须有一系列的工作重点以及区域发展的行动时序作为支撑，这就必须包含一套详细的行动计划并落实到各责任主体。行动计划可使不同的责任主体/行动方都清楚了解各自在整个区域规划执行过程中所担当的角色，促使发展战略的成功实现。近年来这种趋向在珠三角城镇群协调发展规划和其他一些规划中，已经得到了越来越明显的反映。

3.2.5 趋向建立多元伙伴关系以及设立区域专责机构

在当前我国的一些发展较为成熟的城镇密集地区，利益主体的多元化以及中央权力的逐步下放，促使城镇密集地区的发展与规划开始逐步趋向于寻求建立多元伙伴关系，利用咨询、讨论、谈判、交流、参与、公示等途径，共同协调规划中地方政府之间的利益冲突。虽然这种多元伙伴关系的规划模式强调各利益单元的集体行动及权力下放，但是这并不代表不需要一个专责区域规划的协调机构。如最新结合《珠江三角洲城镇群协调发展规划》而设立的“珠江三角洲城镇群协调发展规划管理办公室”，具体承担城镇群协调发展的规划管理工作，并处理有关技术上的问题。

3.2.6 持续推进区域一体化制度领域的建设

最近几年，随着地方之间的合作交流加强，城镇密集地区区域制度一体化的领域得以逐渐拓宽，达成了一些对地方政府和经济主体具有约束力的经济合作多边框架协议，在促进商品、生产要素自由流动和投资便利化，统一市场体系和公共服务体系建设，促进信息资源