

规划 50 年



广州·2006

中国城市规划学会文集

中册
中国城市规划学会 编

中国建筑工业出版社

规划 50 年——2006 中国城市
规划年会论文集
(中册)

中国城市规划学会 编

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

规划 50 年: 2006 中国城市规划年会论文集 (中册) / 中国城市规划学会编. —北京: 中国建筑工业出版社, 2006

ISBN 7-112-08438-5

I. 规… II. 中… III. 城市规划—中国—学术会议—文集 IV. TU984.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 111902 号

本书收录了 2006 中国城市规划年会 18 个分会场宣读的全部论文、会议交流论文以及第二届“求是论坛”征文获奖论文。内容涉及城市化、区域规划、城市规划管理、城市总体规划、城市土地利用、小城镇规划建设、城市空间研究、社会主义新农村建设、城市规划行业发展、城市复兴、详细规划与住区建设、城市公共设施规划建设、城市设计与城市文化、城市道路与交通、风景与园林绿化、城市工程规划与城市安全、历史文化保护、城市生态环境与可持续发展等专题。

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。

* * *

责任编辑 常 燕

规划 50 年——2006 中国城市规划年会论文集 (中册)

中国城市规划学会 编

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京百万庄)

新华书店经销

广州市一丰印刷有限公司印刷

*

开本: 880×1230 毫米 1/16 印张: 48 $\frac{1}{4}$ 字数: 1816 千字

2006 年 9 月第一版 2006 年 9 月第一次印刷

印数: 1—2000 册 定价: 360.00 元 (共三册)

ISBN 7-112-08438-5

(15102)

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>

顾问委员会

主 任：周千峙 邹德慈
委 员：（以姓氏笔划为序）
王静霞 尹 稚 朱小丹 朱嘉广 劳应勋
吴志强 张广宁 张 泉 李晓江 陈为邦
周一星 房庆方

编辑委员会

主 任：石 楠 潘 安
委 员：（以姓氏笔划为序）
马 林 王 庆 王 凯 王士兰 王国恩
邓 东 吕 斌 吕传廷 孙施文 朱子瑜
闫水玉 张京祥 张 杰 张 松 杨保军
陈建华 陈 蓉 武廷海 胡 海 赵中枢
赵 民 施红平 耿宏兵 耿 虹 袁奇峰
陶 滔 顾朝林 高大伟 崔功豪 黄光宇
彭高峰 彭震伟 谢映霞 靳东晓 蔡 瀛
戴 逢



小城镇规划建设

- 新市镇:珠三角小城镇发展的新方向 宋劲松 王登嵘(3)
- 快速城市化地区城乡空间统筹规划方法探索 董金柱 戴慎志(8)
- 郑州西部老工业基地“城中村”改造研究 曹新民 阳建强(13)
- 烟台总体规划的城乡统筹思想 罗志刚 裴新生 陈保禄 邵 华 陈 进(19)
- 城中村改造中的思考与启示 张光文(26)
- 深圳市罗湖区城中村改造策略初探 顾正江 陈敦鹏(32)
- 分类指导 沈 迟(37)
- 县域村庄布点规划的编制与实施 吕谨益 王 波(39)
- 用区域统筹观念指导小城镇规划 李 迅(43)
- 生态新城的可持续发展模式探讨 董金莲 曹丰林(48)
- 区域协调,突出重点,注重特色,实现空间整合 陶特立 张金华 单军锋(55)
- 江苏省小城镇区域差异及发展模式研究 王志强 徐建刚(60)
- 小城镇总体规划中空间管制研究 运迎霞 马 佳(65)
- 环沪地区小城镇规模预测的分析和探索 张 冉 卢雨田(71)
- 哈尔滨城乡统筹发展策略研究 郭 嵘 吴松涛 李 仿(75)
- 统筹城乡发展,推动江苏沿江区域供水 朱建国(82)
- 资源型城市城乡一体化规划探讨 彭 震(86)
- 国内城中村研究十年述评 赵 婷 周毅刚(90)
- 从北京浙江村的衰落到温州中小城镇的崛起 高毅存(96)
- 以空间集中实施要素集约化的思考 王海卉(101)
- 解决小城镇贫困问题应发挥城市规划的作用 罗竞哲 沈建桑(104)
- 推进新农村建设,探讨城中村改造症结及策略 张晋庆(107)

城市空间研究

- 1990 年代以来广州城市空间拓展动力 王国恩 邓 楠(117)
- 快速城市化背景下的中国城市特色空间结构研究 周 宇(123)
- 城市中微观形态的重构:从“大院”到“街区” 马 强(135)
- 基于空间句法分析的厦门城市形态发展研究 何子张 邱国潮 杨 哲(141)
- 发展前景不明确条件下的弹性空间结构 汪劲柏(147)
- 北京市限建区规划:制订城市扩展的边界 龙 瀛(153)
- 城市中心区的街廓初划尺度的研究 梁 江 孙 晖(162)
- 基于 Spacesyntax 分析的城市内部中心性研究 朱东风(166)
- 快速扩散条件下城市空间模式趋同性研究 李永浮 党安荣(172)
- 低收入流动人口居住空间结构分布特征 孙 昊(176)
- 开发区发展模式下昆山土地利用和空间结构 汤芳菲(189)

社会主义新农村建设

我国新农村建设类型划分与模式研究	崔 明 覃志豪 唐 冲 耿 洁 E 娜(197)
当前我国乡村空间的特征及重构要点	陈小卉(203)
以小城镇建设为基点促进新农村建设发展	耿 虹 罗 毅(208)
重庆市新农村村级规划编制方法研究	林立勇(215)
农村居民点用地整理的适宜性评价初探	郭 斌(223)
诗意地栖居	邱 红(229)
关于对社会主义新农村建设中规划问题的思考	李咏芹(234)
构建和谐新农村	盖 建(237)
社会主义新农村基础设施建设若干问题探讨	卞 坤(243)
新农村总体布局规划的探索	郑 星 杨 春 陈永毅 吕秀丽 于洪希(248)
社会主义新农村规划与建设范式探索	余 颖 苏 迅 罗江帆(252)
新农村规划中村落传统的保护与延续	姜劲松 刘宇红 汤 蕾 朱 爽(260)
社会主义新农村规划建设探讨	刘晓庆(266)
新农村建设中的村庄整治规划与行动计划编制	徐志力 崔 莉 鄢安军 熊艳琴 罗建云(274)
快速城市化地区的农村居民点集聚方案初探	曹敏娜 陈小卉(280)
大敦村社会主义新农村建设的新思路	吴宇江(285)
社会主义新农村建设中的弱势群体问题探析	高 畅 E 婷(288)
新农村建设中的土地流转制度创新研究:以武汉市为例	朱志兵(292)
新农村建设中村镇规划的编制研究	乔卫芳 支光辉(296)
塑场所精神 建和谐社会	游志雄 潘 琴(299)
“新”在何处?	许兴伟 王健印(303)
西部贫困地区新村建设应注意的问题	陈永喜(308)
“迁村并点”的思考	朱郁郁 孙 娟(311)
一份来自高墙外的调研报告	宿恩明 张 力 裴 杭 周晓东(314)

城市规划行业发展

城市规划的价值导向:效率与公平消长中的困惑	田 莉(323)
城市规划公众科学参与论	王登嵘(327)
论“社会性”之重返空间规划	刘佳燕(335)
我国规划行业人力资本分布特征与规划院校之历史使命	杨迎旭 吴志强(343)
追寻市场经济下城市规划价值的复归	彭敏学(352)
当代中国城市规划中的利益博弈	罗 可 张金荃(357)
物质性与非物质性规划的整合	闫小培 周素红(361)
试论非正式规划的改革诉求	李 亮(366)
城市规划师作为知识分子的职责	陆严冰(371)
塑造城市规划行业的品牌	沈 磊 赵国裕(375)
不确定性视角下的规划失效与改进研究	汤海孺(379)
中国特色城市规划体系建设:回顾与展望	王兴平(387)

城市规划的公共政策过程·····	苏海龙 张 园(392)
发现教学方法:城市规划初步教学实践之一·····	吴怡音 雒建利(397)
城市规划师与职业道德·····	何晓军(401)
关于规划师职业道德的一些思考·····	黄红斌(404)
作为公共政策的城市规划·····	周庆华(406)
传承与创新·····	曹春华(411)
对“节约型社会”目标下城市规划转变的思考·····	郑 金 程旭沛(417)
行动规划与规划的行动·····	阎 川(421)
城市空间发展战略规划中价值理性的初步研究·····	胡京京(426)

历史文化保护

名城城郊型大遗址保护规划初探·····	赵中枢(437)
杭州城市建设与历史遗产保护探讨·····	华 晨 黄 杉 郑志锋(441)
规划 50 年·····	阮仪三 徐伯瑞(446)
历史城区风貌保护与城市交通·····	李 景(451)
广州市历史文化名城保护规划研究·····	李光旭 王朝晖 孙 翔 姚燕华(457)
城市设计理论在古城保护中的应用研究·····	赵 杰(462)
历史地区保护与复兴过程中的居民参与·····	刘 扬(466)
文化遗产:内涵、保护、优化利用及“申遗”思考·····	张祖群(470)
传承·凝聚·发展·····	孙良辉 蒋以凌 陈 亮(474)
历史文化名城文化多样性保护的景观生态视角·····	李 凡 司徒尚纪(480)
历史街区与周边地段整体发展策略初探·····	陈沧杰 王治福(488)
中国古代城市型大遗址的分类及其意义·····	魏 伟(494)
浅析中国古代城市选址与水文化·····	武凤文 陈 颖(506)
为了珍惜的怀念·····	董巧巧(509)
历史文化遗产保护与开发的经济学分析·····	赵 明 镇雪枫(519)
上海租界百年对城市发展的启示·····	胡晓鸣 刘 丹 翁芳玲(522)
楠溪江流域古村落的特点、保护和发展·····	张姿艳 潘海熊(529)
历史街区保护的产权视角的若干讨论·····	翁一峰(533)
浅谈历史城镇的保护体系·····	徐桢敏(538)
历史文化名村大余湾及其保护规划·····	蔡 洪 李雅静(541)
城郊大型遗址区农村居民生活质量研究·····	陈稳亮(549)
历史街区整修规划的研究与应用·····	王 涓 肖 煜 魏春军(555)
紫线规划的思考与探索·····	朱 枫(560)
浅谈北京旧城的道路保护·····	所 萌(564)

城市复兴

郑州西部老工业基地更新规划的整体研究·····	阳建强 罗 超 成 斌 周 倜 曹新民(571)
土地再开发机制约束下的旧城复兴困境透视·····	郭湘闽(578)
城市历史风貌建筑等级评价与保护开发·····	赵艳华 罗永泰(589)

振兴东北背景下老工业基地城市的城市化再造问题研究·····	孙 莹 章光日(594)
旧城改造策略探讨·····	白 梅(602)
振兴东北下的老工业城市复兴策略研究·····	赵 辉 张建军 张年国(607)
由“唐皇城复兴规划”引起的思考·····	黄明华 石会娟 李 孜(615)
市场经济条件下的旧城更新策略研究·····	林振福(618)
英国内陆水路地区城市复兴对我国的启示·····	姜 莉 向 科(626)
历史街区及周边地段规划的几个问题·····	王海勇(630)
东北寒冷地区老工业城市复兴的文化策略研究·····	冷 红 袁 青(635)
浅谈一种节约资源型城市再开发方法·····	杨 珺(641)
大城市中间圈层更新·····	胡海波(644)
郑州老工业基地产业演变及改造策略研究·····	成 斌 阳建强(649)
变革之道·····	陈 军(656)
深圳城市更新的主要类型、问题及建议·····	王卫城(659)
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(664)
城市发展中的旧城更新:广州的回顾和展望·····	潘 安 易晓峰 陈 翀(668)
合肥市老城区空间生产的审视、评价及其治理思路·····	····· 魏 成 乔 森 贺静峰(674)

城市公共设施规划建设

浙江省城乡文化设施建设布局问题的调查与思考·····	冯雨峰 黄扬飞(683)
快速城市化下新城基础教育设施配套标准研究·····	刘剑锋(688)
香港新都市中心规划·····	余立基(696)
地铁地下街引入文化活动空间探讨·····	刘皆谊(704)
土地资源紧缺型城市农产品流通体系的建构·····	陆 佳 贺传皎 周庆华(709)
基于消费因素的武汉市大型零售商业设施布局分析·····	····· 郑 星 刘 畅 肖 瑜(715)
大型购物中心对城市空间结构的影响研究·····	叶 强(721)
成都市社区全民健身活动场所配套要求研究·····	黄雅玲(733)
中小城市中小学校布局规划探究·····	姜 涛 冯 敏 刘莉丹(736)
南京现代服务业发展战略研究·····	丁志刚(742)
从基础教育设施布点专项规划引发的思考·····	胡永红 李 莉(749)
浅析金融产业后台服务外移过程中的区位选择·····	····· 刘 宣 蒋峻涛 贺传皎 向发敏(753)
1980 年代以来南京老城商业中心体系发展演变·····	郑瑞山(758)

小城镇规划建设

新市镇:珠三角小城镇发展的新方向

宋劲松 王登嵘

【摘要】 改革开放 20 多年来,珠三角小城镇快速发展,已成为珠三角打造“世界工场”的重要平台和推进城镇化发展的关键环节,但也暴露出难以实现产业结构优化升级、难以遏制土地无序开发、难以提供适量社会公共服务及其设施等问题。土地集体所有与发展动力更新不统一、村镇规划管理模式与城镇发展转型趋势不协调、财权与事权不统一是产生这些问题的根本原因。即便现行的中心镇政策也不能很好地解决这些问题。“新市镇”建设将成为珠三角小城镇创新发展的主要方向。未来应通过扩大中心镇空间范围、整合扶持城镇产业园区、镇镇合并等行政区划调整等路径,在现有专业镇、中心镇的发展基础上,积极培育有特色的服务中心,组建新型的城市政府,使之具有充分的自我发展能力,并带动更广大农村地区,促进广东城乡由农村传统型管理模式向城市社区型管理体制过渡,真正走上以城市为主导的新兴城镇化道路。未来的三至五年,是珠三角小城镇发展转型的关键时期,制定合理有序的“新市镇”发展计划,全面推进“新市镇建设”,是珠三角构建世界级制造业基地和世界级城镇群的当务之急。

【关键词】 珠三角;小城镇;新市镇

[Abstract] Since the adoption of the opening policy, towns in Peral River Delta have been quickly developping, and they have been important base of constructing global workshop and key tache of urbanization in this area. But it is difficult for these towns to optimize industry structure, to prevent ground from being exploited out - of - orderly and to provide local resident with essential infrastructure. The conflict are essential causation of bringing these problems that come from between rural collective ownship and renewal of development drive, between rural planning management and development model transfering, between finance purview and administration purview. Actually central town policy can not commendably settle them. Constructing new town becomes a new innovation direction of town in this area. In the future it is necessary to actively cultivate characteristic service center and to build new city government on the base of existing central town and professional town by extending spatial extension of central town, by integrating industric park and by adjusting administrative demarcation such as incorporating some towns. This is an only approach of making these towns have ability of self - development and driving far - reaching rural area, impelling country of GuangDong province changing from traditional rural administration to community administration system of city. The coming three or five years is a key period of these towns transfering. It is necessary to constitute reasonable plan of developing new town and comprehensively promote new town construction for Peral River Delta which want to become global manufacturing base and global city group.

[Key words] Peral River Delta; town; new town

1 引言

小城镇在城镇化发展战略格局中的占有重要作用,是建设和谐社会、统筹城乡的关键环节。然而,当前城镇化发展中的许多问题都突出集中于小城镇,如生态环境恶化、城镇空间无序、基础设施供给滞后等等。这些问题与小城镇在我国城镇化发展战略格局中的地位严重相悖。结构调整与制度创新成为推动小城镇发展的必然手段。近几年来,广东省针对小城镇发展中的问题,进行了一系列的制度创新,有力地推动了小城镇的发展。但与小城镇的发展趋势相比,仍未能从根本上克服限制小城镇发展的关键问题,迫切需要更为深入地探索小城镇发展的新方向。

2 珠三角小城镇的发展趋势与问题

2.1 小城镇发展趋势

改革开放以来,珠三角小城镇快速发展,已经成为创造国民财富的重要来源。当前,珠三角小城镇突出表现出以下发展趋势:

2.1.1 经济实力越趋增强

小城镇作为独立的经济实体和社会单元,在广东省国民经济中已经占据了重要地位。2001 年,小城镇国内生产总值和财政收入占到珠江三角洲的 40% 以上,除广州、深圳、珠海外,珠江三角洲各市、县乡镇工业产值占全部工业产值的比重都在 50% ~ 70% 之间。就个体而言,珠三角已经有不少小城镇的经济总量超过省内欠发达地区或者内地一个县的经济总量。2003 年,全国县域经济平均国内生

产总值为 22.54 亿元,而在东莞 28 个小城镇中就有 11 个超过全国县域经济平均水平,全省 274 个中心镇中有近 1/10 超过全国县域经济平均水平。部分小城镇的经济实力远远超过这一平均水平,如 2003 年东莞虎门生产总值高达 53.3 亿元,是全国平均水平的 2 倍。

小城镇主要社会经济指标及其在国民经济中的地位(2001 年) 表 1

	小城镇	珠江三角洲	小城镇所占比重(%)
户籍人口(万人)	1397.07	2336.79	59.79
五普总人口(万人)	2173.85	4077.41	53.31
市镇人口(万人)	842.33	2956.39	28.49
国内生产总值(亿元)	3492.03	8363.94	41.75
工业总产值(亿元)	2985.55	12012.28	24.85
财政收入(亿元)	345.49	745.74	46.33

资料来源:珠江三角洲城镇群协调发展研究小城镇专题研究报告,2003。

2.1.2 建设规模不断扩大

经济力量的增强,产业的不断扩大,为小城镇的建设拓展创造了条件。一些地区的建制镇之间越来越靠近,已呈相连态势,如东莞的厚街—虎门—长安镇之间,寮步、大朗、黄江、樟木头及塘厦镇之间,顺德的伦教、大良、容桂各镇之间几乎已连城一片,难以区别城乡景观差异,以四通八达的高质量交通网络为纽带,形成了城乡一体的区域发展态势。

2.1.3 战略地位日益突出

小城镇是珠三角外来人口的主要集聚点。2001 年珠三角吸纳了近 800 万外来暂住人口,占总人口的 1/3 以上。一些发达地区城镇还普遍存在外来人口数量远高于本地人口和本地中心城区人口的情况。以东莞市为例,“五普”统计,全市 32 镇区中,有 5 个镇的人口密度超过中心城区,莞城的人口密度和规模仅分别居各镇区人口密度和规模的第 2 位和第 11 位。

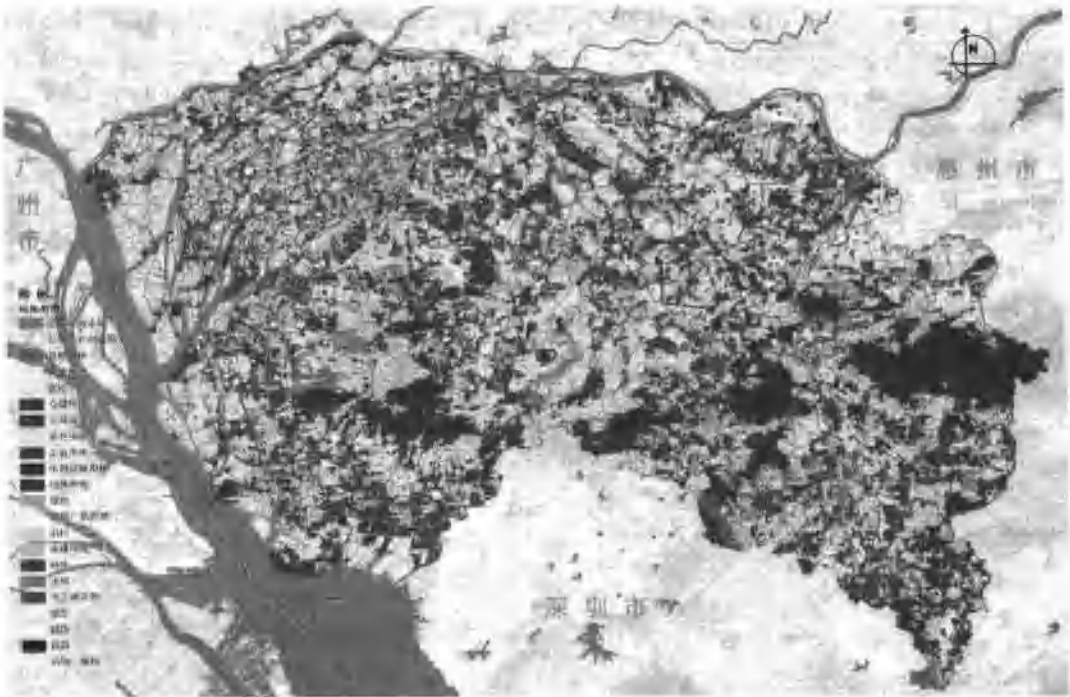


图 1 东莞市域城镇建设用地现状

正是由于小城镇对于外来人口的巨大承载能力,使之在国家城镇化发展格局中具有十分重要的战略地位,成为城乡统筹、建设全面小康社会的核心环节与和谐社会的关键。

2.2 小城镇存在问题

尽管小城镇显现出良好的发展趋势,但源于制度创新滞后于经济发展的现实,珠三角小城镇未来的发展正面临一些严重问题,主要包括:

2.2.1 土地集体所有与发展动力更新不统一,限制产业结构优化升级

小城镇未来经济发展的主要方向不是经济总量上的提高。小城镇生产制造成本的不断提高、廉价土地资源的日益稀缺,迫使珠三角的小城镇必须改变过去“两头在外”的低成本生产制造业发展路径,通过产业结构的调整,以提升产业与产品技术含量为突破口,提高单位产品的附加值,达到维持经济总量高速增长的目标。省委、省政府已经明确了将珠三角建设成为世界级的制造业基地,小城镇必须只有加快产业结构的优化升级才能够在其中承担起基础和平台的作用。

但目前珠三角的小城镇已经形成了对过去以初级生产要素粗放投入推动经济发展路径的严重依赖。而这种推动经济发展动力路径的最深层的制度因素则来源于小城镇农村管理模式所有固有的农村集体土地所有制。土地使用权和管理权分散在村级组织手中,在城镇政府综合管理能力弱小的情况下,必然促使各村级组织以压低土地资源等生产要素成本的手段推动各级组织的经济发展。初级生产要素对经济发展的成功推动减轻了通过技术创新推动经济发展的压力,从而在主观上限制了产业结构的优化升级。

2.2.2 村镇规划管理模式与城镇发展转型趋势不协调,难以遏制土地开发失控

我国宪法和组织法将包括城市规划管理权在内的管理城乡建设事业定位于县级以上地方各级政府,而未定位于乡(镇)级政府。现行《城市规划法》对建制镇政府行使规划管理权的规定十分原则,实际工作中难以操作,影响了建制镇的发展。依照《城市规划法》的规定,建制镇政府依法不具备完整的城市规划用地和建设管理权,可以作出调整用地的决定,核定用地位置和界限,提供规划设计条件的意见,但无权核发建设项目的选址意见书和建设用地规划许可证件;建制镇依法不具备完整的城市规划建设管理权,无权核发建设工程规划许可证件和查处违法建设行为。同时,《城市规划法》以及《建制镇规划建设管理办法》只适用于建制镇规划区,而不适用于建制镇规划区以外的区域。建制镇规划区以外的村庄、独立的工矿区、集镇,则应按《村镇条例》等规定执行。

《城市规划法》中有关于建制镇管理的规定与快速城镇化地区小城镇发展需求间的矛盾较大,已经不能适应我省发达地区小城镇由半城镇化向完全城镇化转型过程中日益增强的协调、整合的迫切需要。村镇规划管理模式的滞后使实际上具有中等城市建设规模的小城镇难以从全镇的层面统筹考虑镇域的规划建设问题,难以遏制本

已十分突出的土地开发失控问题,延缓了发达小城镇的城镇发展转型。

2.2.3 财权与事权不统一,造成社会服务供给滞后

在珠三角小城镇中普遍存在“事权过泛,财权不对应”的问题。根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和各级人民政府组织法》规定,县级以上地方各级人民政府承担“环境和资源保护、城乡建设事业”等职能。1990年广东省人民政府颁布的《广东省农村管理区办事处暂行规定》,管理区办事处是乡、镇人民政府根据行政管理需要而设置的派出机构,不承担“环境和资源保护、城乡建设事业”等职能。但在珠江三角洲地区,管辖区域内的基础设施和公共服务设施一般由所在的镇、管理区、村民小组出钱。由于镇、管理区、村民小组没有独立的财权,预算内收入很少,为满足上级政府下达的“事权”,城镇政府必须千方百计通过获取更多预算外收入来弥补“财权”不足造成的亏空。在镇一级具有执法权和收费能力,能够增加地方收入的站、所却往往划归市、县一级领导(如税务所、工商所、派出所、土地管理所等);而需要财政负担的站、所、市、县一级又划归镇管(如农机站、林业站、文化站、广播站等)。这些都无形中增加了小城镇财政负担。

小城镇中普遍存在的财权与事权不统一,造成了在上级政府看来本应由城镇政府供给的基本服务设施却由于小城镇财权不足而实际无法供给。从珠三角基础设施供给在城乡功能区域的分布来看,城乡结合部、农村地区是基础设施供给最为短缺的地区。而造成这一现象的根本原因就在于小城镇政府在财权难以与事权平衡的情况下,只能将有限的财力用于镇区基础设施的供给。

基础设施供给短缺背后隐藏的是城镇居民急需的社会化服务的短缺。这一矛盾在外来人口不断涌入小城镇,并且在国家致力于构建和谐社会的政治背景下显得格格不入。与各级政府赋予的小城镇在我国城镇化发展格局中的战略地位产生了严重的冲突。

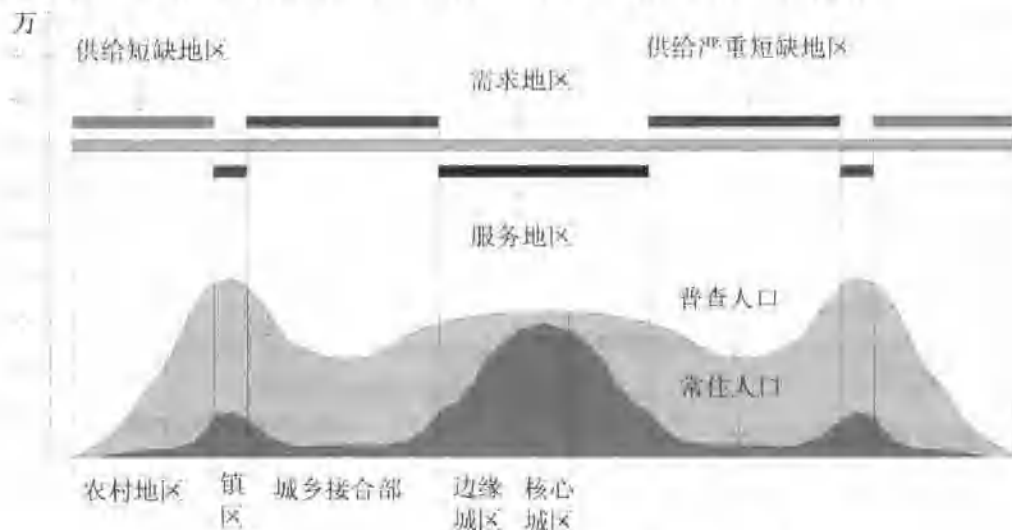


图2 基础设施供需矛盾在不同功能地域的分布状况³

3 小城镇发展政策及其绩效评价

小城镇的发展趋势与存在问题表明,进行结构调整与制度创新已经成为小城镇继续保持发展优势和走向现代化的必然途径。广东省自 2000 年开始,以加快中心镇建设为突破口,围绕小城镇进行了一系列制度创新。

2000 年,省委、省政府发文,提出“要把发展小城镇作为加速全省城市化的战略措施”,要“重点建设抓好 300 个左右中心镇的建设。在经济管理权限、用地指标分配、基础设施项目安排等方面给予支持,使之先行一步,起示范作用,推动农村城镇化的发展”。自此,广东省全面推进了以中心镇为抓手的小城镇发展战略。

围绕中心镇的发展,广东省政府设计了一系列创新务实的突破性政策,包括:(1)提高对中心镇规划编制工作的要求,并在规划编制资金上给予支持;(2)通过税费返还等手段,拓宽了中心镇建设资金筹措渠道;(3)通过建设用地年度计划指标单列,在省每年下达的年度建设用地计划指标之外,设立农地转用专用指标,对中心镇建设用地予以倾斜;(4)逐步取消中心镇本镇农民进镇门槛,实际居住地登记户口的原则,实行城乡户口登记管理一体化;(5)中心镇管理体制有了较大创新:具备条件的中心镇,可设立独立的一级财税机构和镇级金库;中心镇在实行分税财政体制之前,其地方财政超收部分的全部或大部分留于镇级财政;各职能部门应适当下放审批权到中心镇,有条件的部门可在中心镇设立派出机构;在省规定的机构编制限内,经济发展较快的中心镇可根据实际情况合理确定机构设置和人员配备,包括村镇规划建设机构。

可以说,这些创新性的优惠政策是针对当前我省小城镇发展的瓶颈而设计,主观愿望很好,在社会上也引起了较大的反响。然而,从近几年中心镇政策的实施情况来看,政策的绩效效果并不明显。一方面,优惠政策未能实现与各地最需支持的小城镇达到最优匹配。各地并非选择经济实力最强的小城镇作为重点建设的中心镇,更多的是从辖区发展平衡的角度确定中心镇,造成急需优惠政策以突破发展瓶颈的小城镇未能成为省政府重点扶持的对象。另一方面,优惠政策也难以向小城镇有效渗透。规划扶持经费下拨后往往不能到位、优惠性的用地政策难以落实、镇级管理权限仍然受到当地上级政府的束缚等等在各地普遍存在,省政府赋予中心镇的多项优惠政策被截留。实践表明,当前的中心镇建设政策还无法从根本上解决小城镇发展中存在的问题,需要另辟蹊径,从新的角度思考广东省小城镇的发展方向。

4 发展的新方向:建设新市镇

所谓“新市镇”是指以现有珠三角地区内经济发达、规模较大、具有较大发展潜力,同时又被赋予城市型管理权限的小城镇。建设新市镇即要以建设经济发达、规模较大的小城镇为突破口,通过走以城市为发展单元的新型城镇

化道路推动珠三角小城镇实现结构调整与制度创新。

4.1 建设新市镇的必要性与可行性

4.1.1 建设新市镇的必要性:解决小城镇权限不足的根本途径

目前珠三角镇级行政区数量多,范围小,城镇分布过密,部分镇已达到中、小城市的规模,有些镇的总人口甚至达到了大城市的设市规模,行政管理和社会服务事务繁多,但镇级行政管理权限往往只相当于市、县办事机构或执行机构,权小能力弱,权责分离,具有浓厚的农村传统型政府管理模式色彩,无法对全镇实施全面高效的管理,无法适应小城镇转型的发展要求。

因此,有必要适应城市化的市场性、综合性与复杂性要求,依据城市型和区域型行政管理的不同性质和特点,加快推进城镇行政体制改革,构建以城市为基本单元的行政建制体系,建立城市型的“新市镇”管理架构,消除现行不同级别城市政府间存在的权限差异,使“新市镇”能与其他大小城市一样,享有同等的责、权、利,逐步使“新市镇”由农村传统型政府管理模式向城市社区型政府管理体制过渡,真正走上以城市为主导的新型城镇化道路。

4.1.2 建设新市镇的可行性:来自撤镇设市的成功经验

我国已有少数省区试行撤镇设市并取得了成功。如福建省撤石狮镇设石狮市、广西壮族自治区撤东兴镇设东兴市等。这种撤镇设市模式是以占据优越区位、在经济社会中具有特殊地位的城镇为中心,连同与中心城镇有密切经济联系的毗邻乡镇一起切块设市,实行“小政府、大社会”的行政管理体制。撤镇设市的管理模式可以看作是新市镇建设的一种途径。这些地区推进小城镇建设的做法为建设新市镇提供了可供借鉴的经验。

4.2 建设新市镇的基本设想

4.2.1 依据不同的发展路径,组建一批“新市镇”,作为小城镇发展建设的突破口

组建“新市镇”是走以城市为发展单元的新型城镇化道路的前提和载体。因此,为避免因缺失重点引起的优惠政策地域匀质化所产生的制度创新绩效低下的问题,首先要依据不同的路径(行政区划调整、园区经济带动等),选择一些经济实力较强、规模较大、发展潜力较好的城镇作为“新市镇”的建设对象。“新市镇”的建设对象大致包括四类:一类是紧靠中心城市,可以承担部分城市功能的城镇;二类是距中心城市最近的几个相邻城镇,可以共同建设成为中心城市管辖的城市新区的;三类是距离中心城市较远的几个城镇,但可以共同组建为新的城市的;四类是省内已经确定的中心镇。

4.2.2 构建城市型的行政管理架构

“新市镇”区别于其他城镇的本质特征并不在于其经济实力与规模如何雄厚,而在于对于此类城镇除可按照国家标准规定的城市建制组织城市建设外,省、市政府亦要给予政策倾斜,相应扩大各项建设指标和人员配备编制标准,以高标准完善各类公共设施配套建设,强化城镇管理、

提高城市化质量。简单而言就是要围绕“新市镇”构建城市型的行政管理架构。

4.3 新市镇的发展路径与布局

4.3.1 新市镇发展路径

根据珠三角的实际情况,可采取以下三种路径建设新市镇:

(1) 中心镇扩大路径

对于经省政府确认的珠江三角洲区内的中心镇全部纳入新市镇建设范畴。根据中心镇及其与周边城镇之间的关系,继续对其进行行政区划调整,扩大中心镇的空间范围。同时,在保持继续享受省政府对于中心镇的既有优惠政策的同时,积极探索更优的制度创新机制与制度安排,赋予更加宽松与优惠的政策,使珠三角中心镇获得比全省其他地区的中心镇更加优越的制度优势,加快发展。

(2) 产业园区壮大路径

依托于城镇自身的发展动力,对城镇现有产业园区建设予以整合、扶持,培育园区经济,扩大其规模,提升其档次,并积极引导产业向园区集聚,推动相邻城镇共建大规模的工业园区,在园区内建设为中小企业配套服务的生产性服务机构,培育、扩大协作配套的产业发展支撑体系,以此带动城镇产业结构和空间布局的战略性调整。

(3) 行政区划调整路径

对小城镇行政边界的重新划分和建制调整,推动产业、城镇资源整合,实现优势互补,提升整体竞争力。行政区划调整路径涉及撤镇设区、镇镇合并、建设城镇联盟等方式。行政区划调整路径除了上述围绕中心镇所进行的调整外,也可包括非中心镇的行政区划调整所形成的新市镇。

4.3.2 新市镇的规划布局

按照上述新市镇的建设路径,可以确定以下城镇/地区可作为需重点建设的新市镇:(1)珠三角地区已经省政府确认的中心镇;(2)深圳前海—宝安、沙井—松岗、龙华—观澜,珠海西部地区,佛山顺德、狮山、九江—龙江,江

门开平、司前—大泽、斗山—广海,东莞虎门—长安、常平—横沥,中山东部地区、小榄—古镇、三乡—坦洲,惠州惠阳—大亚湾。

5 结 语

经过近20多年的快速发展,珠三角小城镇已经开始进入到发展转型的关键时期。但政治管理体制改革的滞后已经成为限制小城镇继续向前快速发展的关键因素。过去的成功经验表明,哪里赋予地方政府越多的管理权限,哪里就发展的越快。新市镇的建设方向从本质上讲就是要对珠三角内的发达小城镇进一步扩大管理权限。通过赋予其中等城市相似的管理权限与职能,促进小城镇建立起与其发展规模相适应的城市型管理架构,真正提高城镇化的质量。

参考文献

- 1 李彬. 乡镇公共物品制度外供给分析[M]. 北京:中国社会科学出版社,2004
- 2 金太军等. 乡镇机构改革挑战与对策[M]. 广州:广东人民出版社,2005
- 3 广东省城乡规划设计研究院省城市发展研究中心. 珠江三角洲城镇群协调发展研究小城镇专题研究报告[Z]. 2003
- 4 刘君德,汪宇明. 制度与创新——中国城市制度的发展与改革新论[M]. 南京:东南大学出版社,2000
- 5 我国县域经济总量. <http://www.gx.xinhuanet.com/misc/2006-05/29/content-7118709.htm>
- 6 姚爱国. 关于建制镇人民政府行使城市规划管理权的法律思考[J]. 规划师,2002(1):53~55

作者简介:

宋劲松(1970-),男,广东省城乡规划设计研究院省城市发展研究中心主任,教授级高级规划师。

王登峰(1975-),男,广东省城乡规划设计研究院省城市发展研究中心城市规划师。

快速城市化地区城乡空间统筹规划方法探索

——以浙江省桐乡市域总体规划为例

董金柱 戴慎志

【摘要】 首先综述了城乡空间统筹规划的研究背景和发展理念,以浙北经济发达地区桐乡市为例,分析当前我国快速城市化地区发展态势、城乡空间发展现状,明确该地区实施城乡空间统筹规划的现实意义、发展目标、编制技术与方法,指出通过城乡资源统筹、多项专业规划协调、制定可操作的空间管制规定是城乡空间统筹规划的关键。

【关键词】 快速城市化地区;城乡空间;统筹规划

1 研究背景

1.1 国家战略、方针与政策的背景

国家大力构建和谐社会战略思想日益明确,全国三中全会系统提出“五个统筹”的科学发展观,四中全会提出“工业反哺农业、城市支援农村”,五中全会进一步阐述了建设社会主义新农村的理念。这些都反映了国家开始对传统的城乡分割的城市化道路进行反思。

1.2 城乡总体发展客观要求

快速城市化对乡村产生了巨大冲击,城市空间实体逐渐向乡村地区推进,局部乡村景观向城市实体转变。在经济利益的驱使下,自然斑块和耕地面积减少,水土流失日趋严重,人地矛盾日益突出,城乡基础设施条件、空间环境、景观风貌面临着建国以来最大的改变,城乡自然生态系统有待恢复和改善。

1.3 原规划编制体系中对城乡规划控制的缺失

传统城镇体系规划中城镇之间以点状连接,空间布局与土地利用之间衔接不够,虽然近期新一轮城市规划法体现出区域整体发展的新思路,但区域的视野替代不了乡村发展的全部内涵。传统城市总体规划编制以城市为中心的视角需要调整,乡村不应该总是城市发展的“灰色背景”,城市与乡村作为区域共同组成部分,应该既相互对立又彼此依托融合。

1.4 国内外研究综述

1.4.1 研究历程

(1) 20世纪70年代后国外出现了城乡融合和城乡空间网络系统的理论与实践研究兴起的新格局。日本的“第四全综”和韩国的“第一次国土规划”,都突出了城镇、网状基础设施和农村网络化发展的内容,这与长期存在的城乡“分化”形成反差,相互独立正为相互依赖所替代。一些亚洲多数发展中国家和地区开始推行“多中心城市化”和空间一体化的发展政策,通过分散城市化地区来加速农村的发展,来建立一个相互连接的城乡空间网络系统。

(2) 20世纪80年代以来,国内部分学者学术视野开

始由城镇个体空间研究转向城镇体系的研究(周一星,1995;顾朝林,1992;姚士谋,1992)。但是城镇体系的研究往往忽略与乡村空间、生态空间研究的整合,也忽视了城乡发展的融合。至90年代,经济学、社会学和地理学等众多学科开始涉足城乡发展中的相互关系和影响作用的研究(周一星,1998),城乡发展问题成了研究热点。

(3) 20世纪90年代以来,国内部分学者转向了对城乡发展的量化评价研究,如城乡一体化、城乡关系的调查测量指标(刘应杰,2000),通过定量研究,来评价城乡关系发展状况,从而为制定区域发展规划乃至实施城市化发展的宏观调控提供科学依据。

(4) 2000年以来,市域内城乡空间一体化规划较为盛行^①。部分沿海城市提出要实现城乡一体化,如浙江省嘉兴市提出实施六个一体化工程^②,温岭市城乡一体化规划和桐乡市域总体规划等实行市域范围规划全覆盖,有序组织了“中心城市—中心镇—一般镇—中心村”四级城乡网络体系,对城乡发展与建设、基本农田和生态保护等方面进行全面部署,对市域内主要专业、专项规划进行整合优化,突破了传统建设项目布局的规划格局。对城乡劳动力就业分布跟城乡规划的关系有初步分析,但对规划实施保障体系尚缺乏深入研究。

(5) 另外,新近编制的一系列总体规划中对城乡层面涉及较多,深度也有扩展,如北京市总体规划中对市域城乡人口、空间资源和产业布局内容的研究。可以预计,随着国家城乡统筹宏观要求的逐步深入,传统城市总体规划关注的视角必将更多转向乡村广大地区。

1.4.2 研究总结

国外较早开展了城乡规划研究与实践,如美国、英国、日本、韩国等。国内则从不同的学科领域展开了城乡统筹发展研究。在众多研究中,研究方法还停留在定性描述阶段,缺少定量分析,研究深度不够,实证性的研究少。研究角度偏重于社会学、经济学、历史学,从地理学和规划学角度较少,实践上具有操作意义的较少。新近一些城乡空间规划编制在内容上越来越突出用地集约与资源保护的导向,但对于乡村层面的考虑尚不深入,对国土利用、基础设

施、环境保护等部门的事权协调性不够,同时对规划起支撑作用的实施保障体系有待深入。

2 研究目标

2.1 对桐乡市城乡发展阶段的认识

城乡发展的不协调性主要体现在经济增长速度、人均收入水平、居民受教育机会和就业机会、公共卫生和医疗条件、生活水平、社会保障和福利等方面的差距上。改革开放以来,上海、杭州、嘉兴等大中城市的产业升级和转型为桐乡市产业发展提供了机遇。桐乡市内城镇如崇福、濮院、洲泉等依靠地缘优势和政策机遇,极大地提高了城镇经济实力,相应推动了村镇建设和基础设施建设。至2003年底,桐乡市域总人口84.9万人(含暂住人口),城镇化水平为39.04%。从空间上看,桐乡市区三个街道和濮院城镇化水平较高,崇福和乌镇其次,其他片区城镇相对较低。

但随着城乡经济的进一步发展,城市化进程不断延续,城乡关系方面也暴露出一些不和谐因素。近20年间,桐乡市城乡居民平均收入差距日益扩大。从目前看,应主要从两方面着手:转移农村劳动力;推动工业化、城市化和农业产业化,使得农村劳动力既要从第一产业向第二、三产业大量转移,农业劳动力结构本身也需要优化,必须开始实施“工业反哺农业”、“城市支持农村”的基本政策。

2.2 市域城乡发展现状分析

2.2.1 城乡空间关系

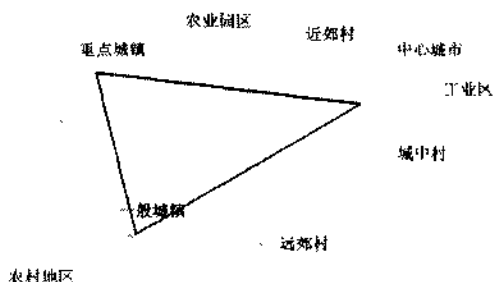


图1 市域城乡空间要素分布示意图

市域城乡空间范围里面集聚着大量空间实体。如中心城市、重点城镇、一般城镇、开发区、产业园、农村,并呈现出以下特征:

(1) 各级城市政府处于经济、政治利益的需求,在城市周边开发了大量工业区,集中了政策、资金、劳动力等要素,提升了城市GDP,但是也出现了一些圈地行为,不仅侵占了农田等生态基质空间,对原有城市规划的冲击也大^③。

(2) 农村。按地理位置又分为城中村、城市近郊村、远郊村、偏远农村。一方面大量农民涌入城市,拥有承包田的农村富余劳动力从农业产业向非农产业的转移;另一方面,农村土地制度期待改革,流动人口现象长期存在,乡村建设管理刻不容缓。

2.2.2 规划建设进程

桐乡市域城镇化水平提高较快,基础设施得到改善,但中心城市功能相对薄弱,重点城镇功能单一,城镇的集聚化和差异化发展不鲜明,均质平原和行政区经济状况严重影响了区域经济的运行效率。伴随着快速工业化和城市化进程,还出现了诸如生态环境日趋恶劣、农村居住形态无序蔓延、传统文化缺失等问题。在当前城市化、快速工业化和农业现代化背景下,其城乡发展必须关注城-镇-村体系的互动关系,促进市域社会、经济与环境之间协调发展。

2.2.3 资源支撑基础

随着经济快速增长,桐乡市对能源的需求呈加速增长的趋势。以电力为例,由于电力输入依赖分配的配额,一旦经济发展速度加快,电力供应紧张的矛盾便凸现出来,使得停电现象经常发生,严重影响了企业生产和居民生活,能源问题已成为制约桐乡社会经济发展的重要因素。桐乡城乡发展要考虑能源的支撑能力,要开发和增加能源的供给能力,提高能源利用效率。

2.2.4 环境保护资源

目前桐乡市地表水水质污染严重,不仅不能饮用,甚至达不到许多工业用途的要求,水资源的承载能力已十分脆弱,地表水的匮乏迫使桐乡城乡居民和企业大量开采地下水,并引发了明显的地面沉降。这些将对社会经济发展和生态环境造成严重威胁。

2.3 市域总体规划需要解决的问题

2.3.1 土地资源约束

1. 城乡统筹背景下的空间集约建设

2003年末,桐乡市域城镇开发用地达到40.7km²,比2000年增长了近50%,并且已经有大量的土地列入开发计划。根据桐乡土地利用和城市总体规划,市域城镇开发用地总数达到100km²左右,也就是说,仅城乡建设用地就需净增近60km²。其他方面的用地,如村庄建设、基础设施等都需要大规模用地。值得注意的是,按照现行政策,桐乡市基本农田保护面积49.9158万亩,其中30万亩(200km²)是保障粮食安全用地,必须能够短期内恢复种粮用途。因此,桐乡土地资源已捉襟见肘,成为制约桐乡进一步发展的重要因素^④。

2. 土地集约利用条件下的土地利用结构优化

浙江省的经济相对发达,但生态环境面临问题不少。从保护国土资源的角度,规划要求实行统筹节约和环境保护工作。但只从某个镇问题不能得到解决,怎样确定规划的利益,要求从市域空间角度来进行管制。因此跟国土部门一起编制规划方案很有必要,通过协调确定城乡适宜建设规模,为空间规划实施打下基础。

3. 农田保护背景下的土地使用法则

城镇建设用地扩展与农田保护矛盾需要协调。城市建设用地的增加,必然带来了农田用地减少,前几年还可以通过利用未开发用地来实现农田数量平衡,但未利用地面积逐年减少甚至消失。面对这种局面,我国实现了严格的基本农田保护政策。