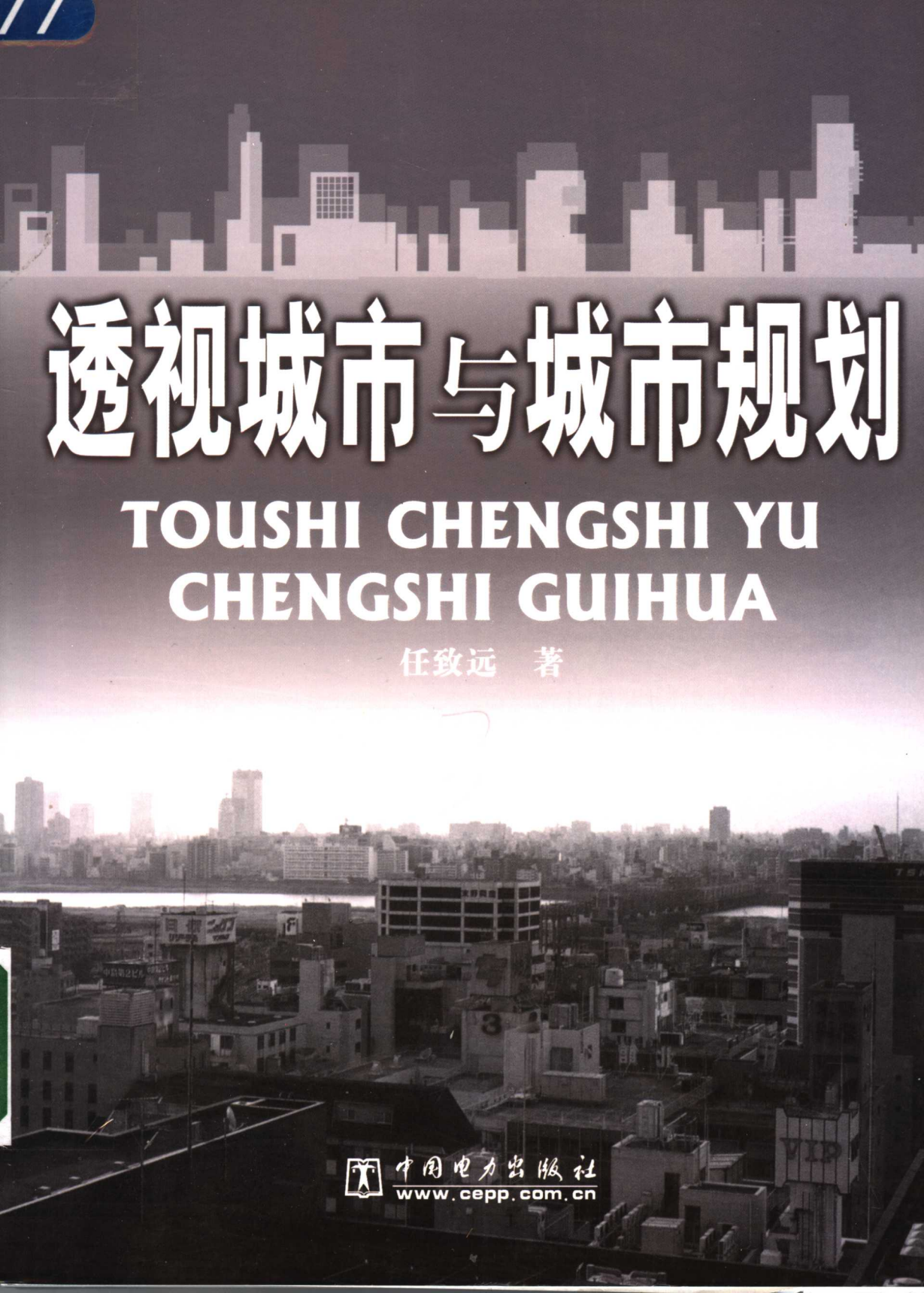




透视城市与城市规划

TOUSHI CHENGSHI YU
CHENGSHI GUIHUA

任致远 著



中国电力出版社

www.cepp.com.cn

透视城市与城市规划

任致远 著



中国电力出版社
www.cepp.com.cn

本书作者从事城市规划管理工作多年，曾担任过建设部城市规划司官员、地方主管城市规划建设的副市长、全国市长培训中心副主任，现任中国城市规划协会副会长。在本书中，作者以其对我国城市与城市规划全面、深刻的了解，向读者介绍了我国城市规划的发展历程、城市规划体系的演变过程和背景，在此基础上用最大篇幅的笔墨展示了我国城市与城市规划中存在的现象、问题，剖析了问题产生的原因，提出了解决问题的办法，预测了我国城市规划的发展方向。本书是一部通俗易懂、生动全面的中国城市规划专业普及读本，对于读者了解我国城市规划的发展历程、目前面临的问题、解决问题的办法以及城市规划的发展方向具有很高的参考价值，适合关心我国城市规划和城市发展的各界人士阅读。

图书在版编目（CIP）数据

透视城市与城市规划 / 任致远著. —北京：中国电力出版社，2005

ISBN 7-5083-3302-0

I. 透... II. 任... III. 城市规划—研究—中国 IV. TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2005）第 038920 号

中国电力出版社出版发行

北京三里河路 6 号 100044 <http://www.cepp.com.cn>

责任编辑：王海林

责任印制：陈焊彬

责任校对：罗凤贤

北京丰源印刷厂印刷·各地新华书店经售

2005 年 6 月第 1 版·第 1 次印刷

750mm×980mm 1/16·22.75 印张·363 千字

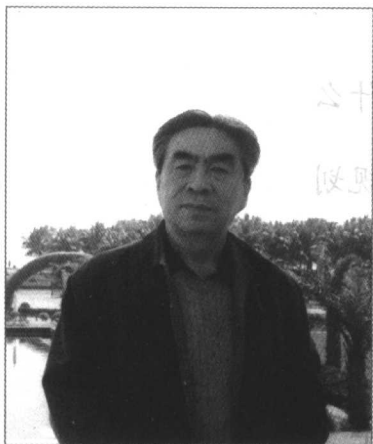
定价：35.00 元

版权专有 翻印必究

本书如有印装质量问题，我社发行部负责退换

本社购书热线电话（010-88386685）

作者简介



任致远，男，生于 1943 年，1966 年毕业于太原工学院土木系建筑学专业。历任兰州市规划管理局规划设计室副主任，建设部城市规划司处长、总工程师、助理巡视员，连云港市副市长，全国市长培训中心副主任，兼中国城市规划学会常务理事、副秘书长。现任中国城市规划协会副会长，中国城市科学研究会副秘书长，兼中小城市分会主任委员，中国建筑学会生土建筑分会副理事长，北京大学规划设计中心兼职研究员，北方工业大学建筑学院客座教授，中国城科会历史文化名城委员会顾问，研究员职称，特许注册城市规划师。发表有《城市规划管理》《城市规划实施管理》《城市规划依法行政导论》《21 世纪城市规划管理》《兰州城市规划论集》《连云港：一座神奇的城市》《村镇规划》《窑洞民居》《城市环境规划原则与方法的研究》《金城魂》等著作。作为总策划、总撰稿人拍摄的 92 集电视专题系列片《迈向 21 世纪的中国城市》，已在中央电视台播出。

序 言

近年来,城市与城市规划已经成为全社会关注的话题。21 世纪是城市世纪,全社会对城市与城市规划的关注程度会越来越高。

新中国的城市发展建设和城市规划事业,业已经历了半个世纪的风风雨雨,几度霜寒,几经沉浮,从幼稚、粗放、浅薄、孱弱,逐步走向成熟、系统、壮大和创新,建构了自己的城镇体系与城市规划体系。由于它起步于第一个五年计划时期,带着计划经济体制的深深烙印和由政府大包大揽进行建设的惯性,迈进市场经济体制大变革的洪流之中,自然不可避免地存在着许多不适应性;由于它在初创时期比较多地汲取了前苏联城市规划的经验,在与我国国情相结合的过程中,多次进行了头痛医头、足痛医足的治疗,直到后来脱胎换骨的变化,但尚未完全摆脱形式主义的巢臼;由于它在相当长的一段时期里,主要是城市领导人、决策者、专家学者和工程技术人员专利,不为全社会了解和掌握,尽管如今城市规划与建设的公开化和透明度的窗户越来越大,但公众参与、社会监督的程度仍不彻底。鉴于此,尽管我国的城市规划在城市发展建设的进程中发挥了不可抹杀的重要作用,但它在国民经济和社会发展中的重要地位与作用,尤其是它与广大人民群众的生活和利益息息相关的本质,还没有被全社会所认知和感悟,因此,对城市与城市规划的关注,在很大程度上处于被动状态和朦胧的视觉之中。

20 世纪 90 年代以来,我国的城市发展道路经过了非城市化的挫折,自觉和不自觉地沿着城市化的规律和进程前进,直到城市化率达到 30% 以上,迈入快速发展的新阶段,乃至提出树立和落实科学发展观,构造和谐社会,要求积极稳妥地推进城市化,成为 21 世纪我国重要的城市发展战略。作为科学、健康地引导和推进城市化的指南、

依据和调控手段的城市规划，无疑成为政府部门的方略要政和锐利武器，使其受重视程度空前高涨。国家领导人发出：“建设现代化的城市，一要科学规划，二要科学建设，三要科学管理”的指示，全国市长培训中心于 1999 年以来，在举办了副省级城市和省会城市市长城市规划专题研究班、大城市市长城市规划专题研究班的基础上，又相继举办了大城市市委书记城市规划专题研究班，给予了研究城市与城市规划极大的关注和支持。

与此同时，随着改革和经济大发展，人民生活水平有了很大提高，于是要求物质环境和精神环境有一个很大的改善，要求城市现代化的目标不再是纸上谈兵，要求以人为本地全面、协调、可持续发展不光是一句口号，于是，人们对城市发展方针、政策，城市工业布局与环境污染的治理、城市道路交通堵塞、历史文化遗产的保护、居住区环境建设、大量建筑的千篇一律、城市园林绿化的不足和社区文化的匮乏，以及对于违法用地和违法建设的查处，开始发表自己的意见，或者对某些问题进行争论，甚至运用法律武器来维护自己的合法权益。我们不时在各种报纸杂志和电视媒体上可以看到这方面的报道和披露，尤其是对一些污染环境、影响交通、侵占绿化、损害公共利益、破坏文物、违法建筑行为的揭露，这些现象都是违背城市发展规律和规划要求的恶果。于是，人们看到了维护城市规划的重要性，看到了城市规划与自己的生存权利和切身利益并不遥远，认识到关注城市与城市规划，就是关注我们自己。

说到这里，尽管城市规划是一项政府职能和公共政策，是一个依法行政的手段，是一种社会实践活动，是一门科学和专业知知识，是一门空间艺术，但它绝不是抽象的，不是高不可攀的概念和理论，没有什么深奥的道理和神秘的面纱，更不是什么凌驾于群众之上的紧箍咒，人们是可以读懂它的，况且，城市规划的制定和实施尚需要全社会的理解、关心和支持。换句话说，制定和实施城市规划，以保证城市发展建设沿着科学、健康的轨道前进，是有赖于大家共同建立城市与城市规划的共同语言和交流渠道的。丧失了全社会的关注和支持，城市规划势必会成为无源之水、无本之木，难以达到其预期的目的。

当然，关注城市与城市规划，单凭一阵热忱和一时一事的需要是不够的，也是不行的。尽管全社会不需要也没有必要去弄懂关于城市与城市规划的各种理论和各个学术流派的见解，以及城市用地布局结构及其各项用地的定额指标，但了解城市与城市

规划的基本知识和法律原则以及规划管理权限是必要的，否则，全社会如何建立城市与城市规划的共同语言和对话机制呢？人民群众又如何才能获得城市规划的知情权、参与权和监督权，以及充分发表自己的意见和维护自己的合法权益呢？为此，通过透视城市与城市规划问题，宣传和介绍城市规划的基本知识、法律原则、行政要略、管理权限和发展走向等，引导全社会关注城市与城市规划就成为新时期新形势下的客观需要。

21 世纪，是城市的世纪。关注城市与城市规划，人们必将由被动走向主动，由朦胧走向清晰，由盲目走向自觉，由心动走向行动，从而使城市意识、城市规划意识、城市规划要求深入人心，实现依法行政、依法办事、依法管理、执政为民，保证城市规划的科学制定和顺利实施，以人为本，把我国城市发展建设成为一个个现代化的美丽家园。但愿《透视城市与城市规划》这本书，能够为人们关注城市与城市规划鸣锣开道，搭建一个人们认识城市与城市规划、理解城市规划、重视城市规划、参与城市规划、支持和维护城市规划的桥梁和纽带。

关注城市与城市规划是时代的要求。

关注城市与城市规划是社会的进步。

关注城市与城市规划是城市的愿望。

关注城市与城市规划是规划的希冀。

任致远

2005 年 4 月于北京

目 录

序言

一 走进城市

1 城市是什么	2
1) 城市的字面涵义	2
2) 城市的直观感受	2
3) 城市的不同描述	3
4) 城市的法律概念	4
2 城市构成与分类	4
1) 城市构成要素	4
2) 城市的分类	5
3) 城市元素	7
3 城市的地位与作用	8
1) 历史地位与作用	8
2) 我国城市的地位与作用	10
3) 21 世纪是城市世纪	11
4 城市发展规律	12
1) 城市是有生命的	12
2) 城市化	13
3) 城市问题	14
4) 城市发展目标	15

5 感受城市	17
1) 北京直观印象	18
2) 连云港城市形象	26
3) 兰州城市特点	30
4) 兴城的特色	35

二 认识城市规划 39

1 城市发展呼唤城市规划	40
1) 城市发展的困惑与觉醒	40
2) 城市规划是什么	41
3) 市场经济条件下的城市规划	43
2 城市规划的制定	46
1) 城市规划思想的演化	46
2) 城市规划体系	47
3) 城市规划的编制与审批	50
3 城市规划的实施	51
1) 城市规划是要实施的	51
2) 城市规划管理	52
3) 城市规划管理权	55
4 城市规划法	57
1) 城市规划需要法律保障	57
2) 城市规划法规体系	59
3) 城市规划法的内容与作用	60
5 城市规划就在你我身边	64
1) 城市的发展离不开规划	64
2) 生活的方便有赖于规划	66
3) 文化的传承借助于规划	67
4) 环境的营造寄托于规划	69

5) 管理的依据来源于规划	70
---------------	----

三 关注城市与城市规划 75

1 我国城市与城市规划的命运	76
1) 建国初期的城市与城市规划	77
2) 文革时期的城市与城市规划	78
3) 改革开放后的城市与城市规划	79
2 城市问题的辩证思考	81
1) 城市问题是一个客观存在	81
2) 城市问题在发展中不断演化	84
3) 城市问题需要辩证地超前思考	86
3 对待城市规划的基本看法	91
1) 如何看待城市规划	91
2) 正确对待城市规划的几个基本观点	93
3) 城市规划工作要领	96
4) 走出城市规划误区	100
4 城市规划面临新挑战	103
1) 城市化迈上新干线	103
2) 城市形态呈现新动态	104
3) 城市交通提出新要求	104
4) 城市扩展要求新突破	105
5) 城市再造引出新问题	106
6) 城市规划迎接新考验	107
5 城市规划需要理性思维	108
1) 科学发展观是城市规划的指导思想	109
2) 科学发展观是城市规划的一面镜子	110
3) 城市规划要遵循和体现科学发展观	112

四 透视城市问题.....116

1 透过现象看问题.....	117
1) 虚高城市化.....	117
2) 盲目追求国际化大都市目标.....	119
3) 区域性基础设施重复建设.....	120
4) 大搞中央商务区 (CBD)	120
5) 百城一面.....	121
6) 造城风暴.....	123
7) 城市沙漠化.....	124
8) 城市空心化.....	125
9) 城市两极化.....	126
10) 城市老龄化.....	127
11) 城市不像城市, 农村不像农村.....	128
12) 城乡结合部的无政府主义状态.....	128
13) 城中村.....	129
14) 城市文化的失落.....	130
15) 推土机式的旧城改建.....	131
16) 文物古迹屡遭厄运.....	131
17) 园林绿地被蚕食.....	132
18) 风景名胜区域城市化.....	133
19) 风景名胜索道风波.....	134
20) 城市环境污染严重.....	135
21) 城市火灾.....	136
22) 城市洪灾.....	137
23) 城市“非典”(SARS) 灾难.....	138
24) 交通堵塞.....	141
25) 马路需要安上拉链.....	141
26) 乱停车灾害.....	142
27) 四大金刚.....	143

28) 握手楼	143
29) 骑河楼	144
30) 江滩楼	145
31) 假墙楼	146
32) 豆腐渣工程	146
33) 鸡毛树	147
34) 逆温气象	147
35) 热岛效应	148
2 通过热点看问题	148
1) 高楼巨厦攀比成风	148
2) 开发区一哄而上	150
3) 房地产开发热	151
4) 行政中心搬家	152
5) 大学城热	153
6) 购物中心热	154
7) 会展中心热	154
8) 假古董盛行	155
9) 欧陆风	156
10) 别墅豪宅热	156
11) 百米宽大马路	157
12) 立交桥热	158
13) 大广场大草坪热	158
14) 大搞形象工程、政绩工程	161
15) 建筑造型抢风头	162
16) 宾馆过剩	163
17) 水景开发热	164
18) 汽车热	165
19) 大上索道	165
20) 大树进城	166
21) 高尔夫球场	167

22) 城雕广告热	167
23) 申遗热	168
24) 玻璃幕墙	169
25) 外环路	170
3 披露矛盾问题	171
1) 毗邻市区发展的矛盾	171
2) 不该有的争地矛盾	171
3) 摊大饼带来的矛盾	173
4) 历史原因带来的矛盾	174
5) 资源型城市发展困惑	176
6) 错误选址建房存隐患	176
7) 保护与发展的矛盾	177
8) 地上与地下的矛盾	178
9) 占马路产生的矛盾	179
10) 人车矛盾	179
11) 争水矛盾	180
12) 消防矛盾	182
13) 拆迁矛盾	183
14) 日照间距纠纷	184
15) 上下游与上下风向矛盾	184
16) 开山采石矛盾	185
17) 抵御自然危害的矛盾	186
18) 城乡矛盾	187
19) 大城市空间环境诱发心理疾病	188
20) 违法用地与违法建设屡禁不止	189

五 透视城市规划 191

1 社会原因 192

1) 观念不到位 192

2) 权大于法	194
3) 部门掣肘	196
4) 建设性破坏	198
5) “一阵风”影响	200
6) 急功近利	202
7) 公众参与不够	204
8) 长官干预	206
9) 非法定规划冲击	207
10) 存在违法行为滋生的土壤	209
2 规划症结	211
1) 规划理论不适应	211
2) 规划编审不及时	214
3) 规划内容不过硬	215
4) 规划职能不明晰	216
5) 规划设计质量不够高	218
6) 规划管理不得力	221
3 体制问题	223
1) 思想存在误区	223
2) 机构五花八门	225
3) 规划力量不均	226
4) 规划支撑不硬	228
5) 监督检查不力	230
4 规划独白	232
1) 规划不是大杂烩	232
2) 规划不是推土机	233
3) 规划不是紧箍咒	233
4) 规划不是走马灯	234
5) 规划不是现成饭	235
6) 规划不是唐僧肉	236

六 明日城市与城市规划 238

1 对我国城市发展的几点构想 239

1) 大、中、小城市合理分布与协调发展 242

2) 建设具有中国特色的现代化人民城市 244

3) 处理好“人、自然、建设、城市”的关系 245

4) 适应人民不断增长着的各种需要 248

2 21 世纪城市发展的走向 249

1) 现代化是城市发展的共同目标 249

2) 优美环境是城市发展的本质追求 250

3) 个性特色是城市发展的客观选择 251

4) 可持续发展是城市发展的生命法则 252

5) 进一步开放是城市发展的必然趋势 253

3 现代城市发展目标取向 254

1) 绿色是永恒的主题 254

2) 文化是品质的体现 257

3) 舒适是必然的追求 259

4) 便捷是时代的特征 261

5) 繁荣是发展的动力 263

4 走好城市化之路 265

1) 抓住城市化这个千载难逢的城市发展机遇 265

2) 城市化需要正确的城市发展方针引导 267

3) 城市化的关键在于提高城市质量水平 268

4) 21 世纪是城市世纪 269

5 城市现代化目标 270

1) 经济上的高效益 271

2) 运作上的高效率 272

3) 环境上的高质量 272

4) 文化上的高品格 273

5) 人口上的高素质	274
6) 管理上的高水平	274
6 城市发展形态趋向	275
1) 组建大型城市群	275
2) 突破行政界限的城市发展	276
3) 生态型城市发展	277
7 城市空间发展理性思维	278
1) 充实主体空间	279
2) 保护独特空间	280
3) 留足开放空间	281
4) 开发潜在空间	282
8 城市形象建设	283
1) 城市形象已经成为全社会关注的话题	283
2) 美好城市形象是城市发展的必然追求	285
3) 城市形象建设是一个神圣而艰巨的历史使命	286
4) 加强城市形象建设必须抓好六个环节	288
9 历史文化名城保护	290
1) 历史文化名城的地位与作用越来越重要	290
2) 历史文化名城保护是城市政府的重要职责	291
3) 旧城区是历史文化名城保护的重点	292
4) 立法是历史文化名城保护的根本保证	293
10 城市“五化”建设	294
1) 城市绿化	294
2) 城市净化	295
3) 城市静化	296
4) 城市美化	296
5) 城市亮化	297

11 21 世纪我国城市规划走势	298
1) 现代化是城市规划追求的共同目标	298
2) 体系化是城市规划完善的必然结果	300
3) 规范化是城市规划成熟的主要标志	301
4) 个性化是城市规划深化的突出特点	303
5) 公开化是城市规划进步的客观要求	304
12 城市总体规划的历史使命及其改革	309
1) 第一轮城市总体规划	310
2) 第二轮城市总体规划	312
3) 第三轮城市总体规划	314
4) 关于城市总体规划的改革	317
13 城市详细规划的发展及其改进	319
1) 详细规划基本概念	320
2) 详细规划发展动因	321
3) 详细规划发展的实践意义	322
4) 详细规划的进一步改进	324
14 城市规划实施管理的辩证思维和改革	326
1) 城市规划实施管理的辩证思维	326
2) 21 世纪我国城市规划实施管理的改革	329
附表	334
附表 1 全国设市城市一览表	334
附表 2 国家历史文化名城一览表	340
附表 3 国家重点风景名胜区一览表	341
参考文献	344