

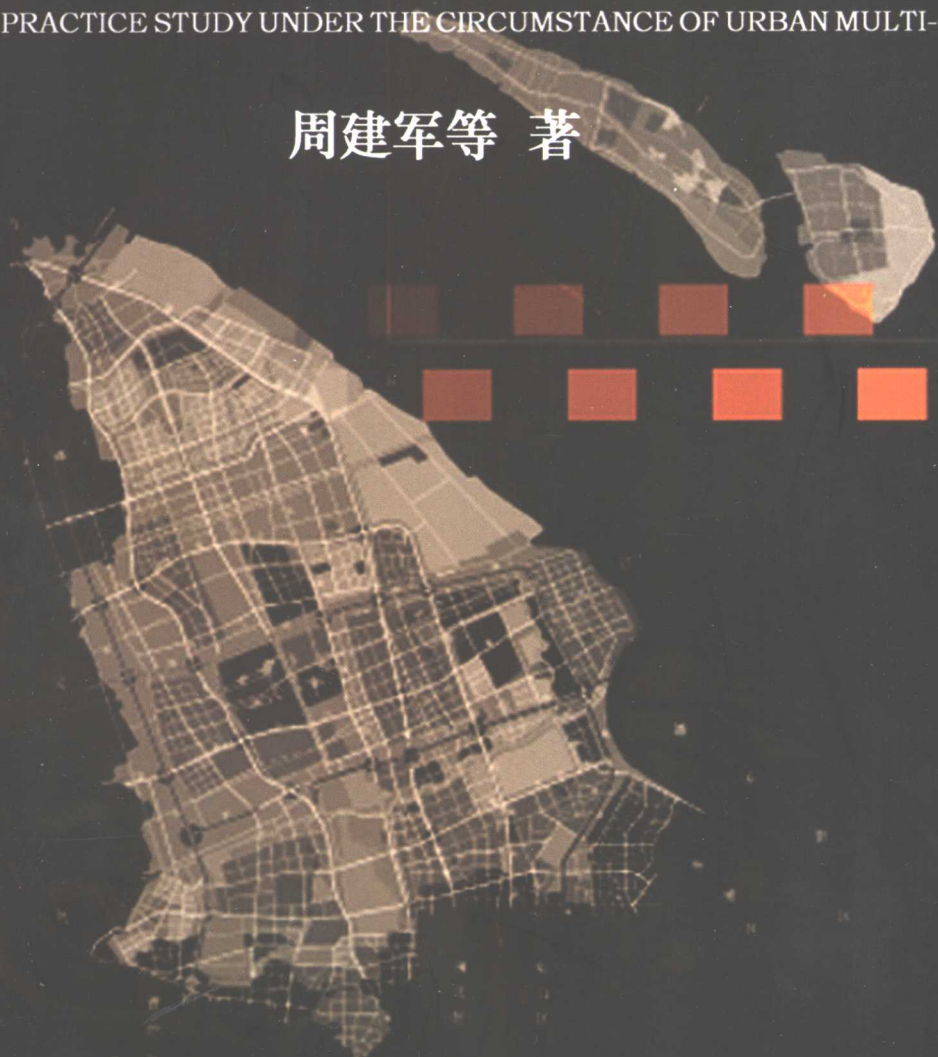
制约下的实践

多样性城市特征下的规划务实研究

THE PRACTICE UNDER CONSTRAINT

PLANNING PRACTICE STUDY UNDER THE CIRCUMSTANCE OF URBAN MULTI-CHARACTERS

周建军等 著



同济大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

制约下的实践: 多样性城市特征下的规划务实研究 / 周建军等著.

—上海: 同济大学出版社, 2005. 3

ISBN 7-5608-2938-4

I. 制... II. 周... III. 城市规划—文集

IV. TU984—53

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第015243号

制约下的实践: 多样性城市特征下的规划务实研究

周建军 等 著

责任编辑 钱忠麒 责任校对 徐春莲 封面设计 姚存卓

出 版 同济大学出版社

经 销 《理想空间》编辑部 电话: 021-65988892

印 刷 上海市印刷七厂一分厂

开 本 889mm × 1194mm 1 / 16

印 张 14.25

字 数 250000

印 数 3000

版 次 2005年4月第1版 2005年4月第1次印刷

书 号 ISBN 7-5608-2938-4

定 价 38元

本书若有印装质量问题, 请向本社发行部调换

题 字: 薛全荣

总策划: 吕民元、陈升平

编 委: 周建军、赵淑勤

黄爱华、顾 斌

王 静、张 雯

顾 英、张明是

李 勤、陈建国

金良荣、龚 莉

李 军、陆婷婷

执行编辑: 王 静、张 雯、张明是

《理想空间》编辑部全程策划

用科学发展观统领

规划，以构建和谐社会

要求落实规划。

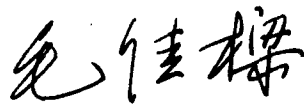
序

宝山，地处上海市域北部，长江入海口，由陆地和岛屿两部分组成，自然区位独特、文化底蕴丰富。在上海“四个中心”和现代化国际大都市的建设中，宝山正处于重要的发展机遇期。规划到 2020 年，宝山将建成为与上海国际大都市相适应的现代化滨江新区，形成精品钢及其延伸业基地、世界级的造船基地、上海国际航运中心的重要组成部分和环境优美、适宜居住、现代化的生活园区。规划管理部门如何贯彻落实科学发展观，发挥宝山的地区优势，统筹城乡一体化发展，统筹特大型企业及重大市政设施布局，统筹地上与地下、滨水地区与海岛资源等多种空间的开发利用，促进地区可持续发展，是当前面临的一项极富前瞻性和挑战性的工作。

本文集是宝山规划工作者，基于地区的地理条件、资源优势、人文历史和时代背景，在大量规划实践的基础上，对规划管理工作进行的思考和总结，涉及规划发展研究、规划管理创新、规划技术开发等方面，具有较强的针对性、实用性和可操作性。同时，它也是一线规划工作者八小时之外的所思、所想、所感、所记、所写之成果，从一个视角对当今上海城市规划管理实践活动进行了有益探索，为城市规划理论研究提供了真实的素材和详实的资料，充分体现了广大规划工作者高度的责任感和使命感。

宝山区是服务长江三角洲地区、服务长江流域的前沿。在市委、市政府的领导下，在市、区有关部门的共同努力下及社会各界的关心和支持下，通过科学规划、开拓创新和务实工作，宝山区必将焕发出新的活力。

上海市城市规划管理局局长



Preface

Baoshan, with particular natural characteristics and abundant culture texture, being estuary of the Yangtse River, locates in north of Shanghai. It consists of islands and land. *Baoshan* is in the best process of important development during the construction of “Four Center” and modern metropolitan city of Shanghai. As planned, in 2020, *Baoshan* will not only be established into a new waterfront district greatly matching up to metropolitan city of Shanghai, also the manufacturing center of refined steel and relative industries, the world-class shipbuilding center and important part of international sea transportation center of Shanghai as well as the modern residential district with amenity environment. It is a challenging and far-sighted work for planning authorities on respects such as carrying out scientific outlook on development; exert the local advantages, making comprehensive arrangement on incorporate development of urban and rural areas, the comprehensive arrangement on big enterprises and main infrastructures; comprehensive development of space from underground to ground; waterfront areas to islands; accelerate local sustainable development.

This corpus is the summary and consideration on planning management made by planning professionals of *Baoshan* in accordance with the geographical features, resources, humanistic and era background and on the base of much practical work. It has strong pertinence, practicability and maneuverability on such respects like the study on planning development, innovation of planning management, and development of planning techniques. It is also the achievement about what planning practitioners are thinking, considering, experiencing, recording and writing apart from those of working time. This corpus has initiated an exploration on urban planning and managerial practices of Shanghai, and provides for study of urban planning theories with cases and detailed information. It fully reflects planning practitioners' responsibilities and task-undertaking feeling.

Baoshan is in the front-line position serving for Yangtse Delta Region and Yangtse River areas. *Baoshan*, which is under the leadership of CPC Shanghai Committee and municipal government, supported by all circles and with efforts made by municipal and local authorities, will be full of vitality in the brilliant future by means of scientific planning and hard work!

目 录

序

上篇：规划发展研究

一、树立科学的发展观，发挥城市规划宏观调控作用	3
1. 宝山快速城市化进程中所面临的挑战与发展机遇	3
2. 城市规划在快速城市化进程中作为资源和市场调控手段的重要性	5
3. 加快宝山城市化进程的对策和措施	5
4. 发挥城市规划调控作用，实施宝山城市可持续发展构想	5
二、上海市郊区小城镇产业与空间发展战略研究	8
1. 概 要	8
2. 背景分析与现实基础——上海郊区小城镇的发展定位研究	8
3. 发展路径与动力机制——上海郊区小城镇发展的路径选择与驱动机制	12
4. 产业导向与空间协作——上海郊区小城镇产业空间的战略构想	13
5. 空间拓展与特色营造——上海郊区小城镇发展中的城乡空间整合	15
6. 战略措施与近期策略——上海郊区小城镇发展中的新跨越与新突破	18
三、上海市近郊区农民向城镇集中的对策研究	22
1. 指导思想和基本原则	22
2. 现状调研	22
3. 加快推进农民向城镇集中的发展目标	26
4. 加快推进农民向城镇集中的政策与措施	26
5. 农民居住点的规划与建设的建议	28
四、上海市城市敏感区的规划控制与引导	29
1. 绪论	29
2. 城市敏感区理论与研究综述	30
3. 上海市城市敏感区规划背景研究	34
4. 上海市城市建设敏感区规划研究	37
5. 城市敏感区实施机制探索	39
6. 附件	40
五、统筹规划与优化区域土地资源研究	44
1. 现状条件分析	44
2. 科学确定区域功能定位，规划总体发展布局	45
3. 确定区域发展重点与特色，推进宝山“三集中”进程	46
4. 合理确立组团定位，充分挖掘土地资源潜力	46

六、上海市宝山工业园区规划建设的问题和对策研究	49
1. 寻找问题	49
2. 探究原因	51
3. 变革之路	51
七、上海市黄浦江沿岸（宝山段）开发研究（一）	53
1. 开发岸线现状	53
2. 开发的有利条件	53
3. 开发的制约因素	54
4. 开发的功能定位	54
5. 开发建议	54
6. 规划工作方案	55
八、上海市黄浦江沿岸（宝山段）开发研究（二）	56
1. 前言	56
2. 黄浦江两岸（宝山段）地区开发背景	56
3. 黄浦江两岸（宝山段）地区历史回顾与现状分析	57
4. 黄浦江两岸（宝山段）地区开发发展战略	59
5. 黄浦江两岸（宝山段）地区沿江岸线功能定位	63
6. 黄浦江两岸（宝山段）地区开发空间布局	63
7. 开发时序	65
8. 宝山区用地结构调整建议	65
九、上海市蕴藻浜（宝山段）滨水区功能开发研究	67
1. 研究背景	67
2. 研究依据	67
3. 现状分析	67
4. 城市滨水区开发的相关研究	68
5. 规划目标	69
6. 规划原则	69
7. 功能分区	69
8. 交通系统规划	71
9. 绿化系统	72
10. 开放空间	72
11. 规划实施	73
十、上海市宝山区长兴、横沙两岛联动规划初步研究	75
1. 概况	75
2. 规划长兴岛造船业基地产业岛特色	75
3. 营造横沙生态森林休闲岛特色	76
4. 发展战略研究	78
十一、杨浦大学城辐射区：宝山区逸仙路以东地区综合功能研究	79
1. 重大历史机遇	79

2. 宝山独特优势.....	80
3. 综合功能定位.....	81
4. 战略规划.....	82
5. 优先重点开发国权北路及何家湾路沿线地区.....	84
十二、上海宝山货运交通组织规划研究.....	85
1. 研究目标和意义.....	85
2. 宝山区现状交通问题分析.....	85
3. 案例分析.....	89
4. 货运交通组织.....	90
上篇小结.....	92

中篇：规划管理创新

一、论新城市时代城市规划制度与管理创新.....	95
1. 制度创新——新城市时代城市规划走向法治化的根本保障.....	95
2. 管理创新——新城市时代城市规划高效实施的有效环节.....	97
3. 结语.....	99
二、城市规划管理机制创新的思考和实践.....	100
1. 城市规划管理机制创新的必要性.....	100
2. 城市规划管理机制创新的思路.....	102
3. 城市规划管理机制创新的操作性.....	103
三、城市规划管理体制决策机制初步研究.....	111
1. 分析城市规划实施管理中的缺陷与问题.....	111
2. 寻求科学规划管理体制与机制的新路径.....	112
四、上海控制性详细规划编制单元和网络化管理的基础性研究.....	114
1. 导论.....	114
2. 编制单元的实践价值.....	114
3. 对香港、深圳法定图则的研究.....	126
4. 探索编制单元组成的“社区”如何在基层管理工作中发挥作用.....	131
五、经营城市：市场经济下城市发展的新理念和新模式.....	137
1. 经营城市：实质是实现城市资源资产资本化的过程，达到城市最大国有资产显值、保值、增值.....	137
2. 经营城市：关键是城市资源资产资本化运营方式的转变，形成城镇投融资市场化、社会化、多元化.....	137
3. 经营城市：先导是发挥城市规划的有效调控，实施可持续经营城市.....	138
六、城市土地使用权制度改革与城市规划发展应对探究.....	140
1. 城市规划与土地使用制度.....	140
2. 土地使用权制度改革解读.....	140

3. 土地公开招投标中的规划质疑.....	140
4. 规划变革方向探究.....	142
七、城市规划批后管理中“一罚三”办法及措施研究.....	143
1. “一罚三”的涵义.....	143
2. 实施“一罚三”法律、法规的依据.....	143
3. 城市规划在执行“一罚三”中的困境.....	143
4. “一罚三”办法及措施探讨.....	144
八、新形势下规划设计体制改革的思考.....	146
1. 当前我国规划设计行业构成日趋多样化、市场化和国际化,传统的规划设计体制受到严峻挑战.....	146
2. 城市规划是政府行为,城市规划设计并非纯技术工程,市场经济下规划设计行业仍有其特殊性.....	147
3. 面对人世和日趋完善的市场竞争,多样化的规划设计体制已形成,谁拥有创新,谁就有未来市场.....	148
中篇小结.....	150

下篇：规划技术开发

一、电子政务之初探.....	153
1. 对电子政务的基本认识.....	153
2. 电子政务的目标定位.....	153
3. 借鉴他国发展电子政务的经验.....	154
4. 电子政务带来的信息不对称.....	155
5. 电子政务的信息安全.....	156
二、城市规划管理信息化建设实践.....	158
1. 前言.....	158
2. 总体设计思想和原则.....	159
3. 网络建设方案.....	159
4. 安全策略.....	162
5. 办公自动化系统.....	172
三、地名命名工作的基本原则与特色实证研究.....	178
1. 导言.....	178
2. 突出地域文化传承.....	178
3. 自然生态与人文历史的融合.....	179
4. 总结.....	180
四、现代测绘在城市规划中的应用.....	181
1. 引言.....	181
2. 现代测绘的发展过程.....	181
3. 测绘在城市规划中的应用.....	181

4. 对规划部门测量队发展的畅想.....	183
五、信息技术在开发档案信息资源中的应用.....	184
1. 研究提高档案快速检索的技术水平, 加强档案目录基础数据库的建立, 提高档案检索效率.....	184
2. 改进网络系统, 编制开发应用软件.....	184
3. 提高对数字档案馆的认识, 推动实体档案馆向数字档案馆的转化.....	185
六、城市道路管理信息系统实施方案.....	186
1. 系统概述.....	186
2. 系统角色定义.....	186
3. 系统功能构架.....	186
4. 系统详细设计.....	187
下篇小结.....	198
后记	

上篇： 规划发展研究

PLANNING DEVELOPMENT STUDY

想前一步	发挥规划前瞻性
想深一步	发挥规划科学性
想远一步	发挥规划主动性
想精一步	发挥规划特色性
想实一步	发挥规划操作性

树立科学的发展观，发挥城市规划宏观调控作用

ESTABLISH SCIENTIFIC DEVELOPMENT VIEW, EXERT THE MACRO-CONTROL FUNCTION OF URBAN PLANNING

[摘要] 本文以进入城市化加速发展与质变的宝山战略发展机遇期的背景为切入点，结合上海及世界城市化发展的特征和客观要求，有针对性地提出了在宝山快速城市化时期发挥城市规划宏观调控作用的价值和意义。

[关键词] 城市化 城市规划 宏观调控

新世纪我国发展既面对良好的发展机遇，又不得不正视严峻的挑战，这种机遇和挑战都具有开放性和世界性。

在可以预见的未来，人类社会将具有以下特征：全球经济一体化的加速；高科技、高新技术迅速发展并对社会经济生活产生更加广泛而深刻的影响；政治格局的多元化；文化发展的多元化；城市化的继续推进，全球人口中城市人口将超过一半并继续增加；可持续发展更加深入人心并成为各国发展战略；发达国家与发展中国家在发展中的差距进一步扩大，发展中国家是否能加速发展，仍然是生死悠关的大事。城市是人类文明史的伟大产物，列宁指出：“城市是经济、政治和人民精神生活的中心，是前进的主要动力”。21世纪是城市的世纪，在人类历史上，将第一次出现大多数人居住在城市中的现象。而21世纪更是中国城市化的关键时期，有资料预测到2020年中国城市化水平将达到54.6%，城市人口将达7.89亿，是1999年全国城市人口的2.2倍，这也是中国这个自古以来的农业大国首次出现城市人口大于农业人口的伟大转变，而这种发展与转变是需有大量的可行战略与政策措施为应变的。面对如此迅猛而史无前例的中国城市化大潮，同时，又要面对全球化挑战，多重变革与制约条件下的中国城市化和城市发展显然要超前应对方能百战不殆。就一般而言，城市发展在空间地域上必须有序，这是实现城市经济社会与人口、资源、环境协调——即坚持科学发展观与可持续发展的要求，而实现这种要求的前提则是科学的权威的城市规划。许多国家政府通过城市规划这只看得见的手，对资本和市场实行强有力的调控。

我国城市化的加速，要求城镇空间布局和城市内部发展的合理化，城市规划肩负着区域城镇体系规划和城市总体规划、详细规划及规划实施管理的重任。因此，我国的城市规划面临着一个新的历史机遇和挑战——新城市世纪的机遇

和挑战。

1. 宝山快速城市化进程中所面临的挑战与发展机遇

宝山位于上海市北部，长江和黄浦江交汇入海口。自古以来是上海市的水上门户，同时，又是与市区联成一片最紧密市中心城区的区县之一，是上海市中心城区城市化首先外向推进和最先导入区。加上，作为上海冶金工业基地的产业特征，构成了宝山特殊的区位和地区经济地理特征，自然也是上海城市化进程中最先影响区。至2000年底止，宝山区城市化水平已达77.68%，远远超过了上海农村城市化率47%的平均水平，是上海郊区（县）中城市化水平最高的区（县）之一，也是城市发展最快、特征最显著的地区之一，因而，也最需有正确、科学和合理的方法和调控政策与措施，以确保宝山城市化进程的快速、协调、持续、稳定发展。

宝山作为上海市北部郊区，其城市化是一个历史过程。在这一过程中，中心城市的性质、扩散能力、农村地区非农经济发展、城乡经济联系以及不同历史时期政府的政策措施都是影响其城市化的重要因素。改革开放以后，上海市政府提出了城乡一体化的发展方针，并采取多种措施促进城乡一体化发展，城市联系的加强及政府的政策措施，都促进了农村非农产业的发展。宝山作为城乡一体的改革试点区，于1987年首先撤消宝山县、吴淞区建宝山区进行了区划调整。行政区划的调整无疑从政策导向上推进了城市化进程，然而，这个进程却是曲折而渐进的过程。但是，由于历史原因和传统产业的制约也给宝山城市化进程造成了许多主客观制约因素，使宝山在城市化过程中出现了种种问题，面临众多新挑战：①城镇数量多、质量低、规模小。宝山2000年共14个镇，平均每个镇服务面积不到20km²，平均每个镇

镇区人口较低。②工业布局分散零乱、环境污染较严重。1999年底,宝山区有1+9(镇)工业区,还有宝钢、吴淞两大市级工业区。此外,每个村都有自己的村办工业,形成家家点火、村村冒烟的局面。由于工业规模小、工业布局过于分散、环境保护设施难以配套建设,工业生产排出的“三废”一般不经处理就向自然界排放,生态环境污染严重。③经济有较大的发展,但城镇的基础设施和市政设施建设滞后。宝山近几年来各乡镇经济保持了良好的增长,但城镇化却滞后工业化和经济发展,表现在各乡镇的基础设施和市政公用设施建设比较缓慢,绝大多数乡镇没有污水处理设施、环卫设施等,与大上海郊区发展要求和目标格格不入,而城镇基础设施建设滞后却对我区各乡镇经济进一步发展起到了瓶颈和制约作用。④城镇的生活服务设施质量较差。由于城镇化滞后,从各乡镇的生活服务设施建设来看,拥有医生数、艺术表演场、图书馆数、园林绿化、中小学专职教师数等也较低,居民享受的生活服务水平较低。以上问题无疑都为我区城市化的后续发展留下了障碍和制约,因而必须引起高度重视。

新世纪初,由于区委、区政府高瞻远瞩,实施了一系列加快推进城市化进程的战略部署和政策措施。随着工业化、城镇化进程的加快,我们认为重点要加快发展以下方面,第一,抓住市重大基础设施在宝山建设(如内环线、内环隧道、明珠线、郊环线、M7线及上海吴淞客运中心等)的机遇,加快宝山城市化进程。在借助外部推动力的条件下,要认真落实市委七届六次全会提出的“中心城区体现繁荣繁华,郊区体现实力水平”的要求,实施宝山新城建设和中心镇为重点的城镇化战略。主要包括加快编制报批区域总体规划、宝山新城区规划及重点镇规划、重点地区详细规划等,并加快淞宝地区的基础设施完善和环境整治,使宝山的城镇建设和环境形象得以较大较快的改观,以增强城市综合吸引力和竞争力。第二,抓住区划调整契机,优化城镇资源配置。撤并乡镇和工业区是新世纪宝山发展的又一次大转折,原14镇撤后并为9个镇,原乡镇工业区也由1+9变为1+5等。要通过行政区划调整,进一步优化资源配置,扩城镇规模,增强城镇实力,为进一步落实“三集中”打下基础。因此,此次乡镇撤并本身就是加快我区城市化进程的重大举措,也是城市化进程中的客观必然要求,而关键是要有切实可行的战术措施作保障。第三,加快实施重点地区示范带动作用,优先实施发展小城镇战略。近几年,区委、区政府除抓住市一

大批市政设施落户宝山推进小城镇发展外,要着力加快本区重点地区和重点工程的示范带动作用,根据区域发展把宝山建设成为现代化新城,基本形成钢铁精品基地、上海国际航运中心的重要组成部分的发展目标,重点形成“三块、三点、一线”的区域城镇空间布局结构,特别是随着新城西区的建设,将成为宝山城市建设的新热点和突破点。新城西区将与东西功能相互协调,相互补充,成为宝山新的政治、行政、经济和文化中心和现代化新城。此外,加快重点镇、中心镇建设将是十五期间宝山镇城市化由量向质转变的重中之中。第四,加快吴淞工业区的整治,加快改变宝山环境形象。由于宝山是上海传统的冶金工业基地,污染较严重。随着近两年吴淞工业区被列为市级重点环境治理区,环境将会逐步得到改善,但是,吴淞工业区的整治是一巨大的系统工程,除了环境整治达标,绿化配置增量,关停并转污染企业外,重要的还有产业结构的调整,寻求新产业的落户。特别是对工业区内的大量粗放型、污染型关停并转后,如何进行土地置换并发展新型产业或进行住宅开发及三产建设等都应有一个系统的规划和研究。如德国鲁尔工业区中的杜伊斯堡市将其一个巨大的钢铁厂关停后按市场规划通过土地置换全部改建成物流中心等作法值得宝山借鉴,这也符合宝山“十五”期间加快物流产业发展产业政策,又可解决地区污染和地区就业等问题,同时也有利于改变城市用地结构,为旧城改造拓展了新的思路 and 空间。通过考察和结合宝山吴淞工业区的现状,经比较、分析,建议在宝淞工业区整治中选定保留一个大型的钢铁经冶炼厂房为基础,规划建设中国最大的钢铁博物或展览馆,并配套建设一钢铁公园,这样既改善了环境,又利于体现该地区的文化内涵和历史价值,也可以从中看出宝山特定时期的发展史。在上海也只有宝山可以以此作为特色、以此为吸引力、以此为支撑展现中国最大、最现代钢铁基地的历史和发展。因此,吴淞工业区的改造不应仅是环境或经济的达标,更应挖掘其深层的特殊的的企业历史和文化特色,才能是永恒的、有魅力和有吸引力的。’第五,加快“两岛”及沿江的开发和结构性调整,重塑滨江城区形象。随着沪崇苏高速大通道的规划建设,位于长江口的崇明、长兴和横沙三岛联动已纳入上海“十五”规划或未来更长远的发展大计。作为宝山的长兴、横沙两岛在主动参与三岛联动的大循环的同时,也必须发挥其独特的优势与魅力。两岛既是上海未来城市形态的重要代表区和拓展区,又是宝山未开发的绿色宝岛。但不管怎样,两岛的开发发展都必须以保护

优良的自然生态环境为前提和核心,以建设现代生态岛、休闲岛、科技岛,建成特色型、专业型、生态型花园城镇为目标,使之成为拉动未来宝山经济,提升综合竞争力和体现新形象的重点区域。与此同时,宝山必须转变观点,做好沿江风光带的研究、开发和建设,将城市的生活主立面重点放在沿江,形成沿江城市公共生活轴线,绿化景观轴线和历史文化轴线。改变长期以来宝山临江(长江、黄浦江)不见江,拥有优美天然江河,却无法享用的极大遗憾。因此,要从战略高度研究我区行政区内浦江和长江岸线的结构性调整和置换,逐步增加生活岸线数量和质量,加快建设宝山沿江景观绿带,加快滨水地区的形象和功能重构与重塑。可以说宝山整体形象的根本性改观除了现有的措施与办法外,加大力度重塑和重建公共和开放的滨江景观和绿带系统,对于形成宝山新形象建设将是一个至关重要课题和任务,并具有重要的战略价值和意义。

2. 城市规划在快速城市化进程中作为资源和市场调控手段的重要性

城市规划是根据一定时期城市经济和社会发展的目标,确定城市性质、规划和发展方向,合理使用土地,协调城市空间功能布局及进行各项建设的综合部署和全面安排。从特点上看,城市的社会、经济、环境等各要素互为前提,互相制约,城市规划要对城市的各项要素进行统筹安排,使之各得其所。从目标要求看,城市规划要使城市在未来具有较高的环境质量和生活质量;城市规划应使城市的社会设施与基础设施齐备化、现代化;城市规划应促进城市发展的产业结构与空间结构高度匹配;城市规划应有利于城市管理现代化。事实上,城市化进程中的许多问题都与城市规划有关,在很大程度上可以说,提高城市规划的质量,能明显缓解和消除城市化进程中许多问题和困扰。城市规划的优化,可以从根本上推动城市发展目标的实现。

城市规划的核心是对城市土地和空间(地下、地上)资源的安排,这种安排在市场经济条件下就是对资源的调控,以及通过对市场的调控进而对投向这些土地和空间的资源和资本进行调控。国务院指出:“城市规划是指导城市合理发展、建设和管理城市的重要依据和手段”,“切实发挥城市规划对城市土地及空间资源的调控作用,促进城市经济和社会协调发展”,“城乡规划是政府指导和调控城乡建设和发展的基本手段”,“切实发挥城乡规划对城乡土地和空间资源利

用的指导和调控作用,促进城乡经济、社会和环境协调发展”等,无疑都强调了在社会主义市场经济条件下城市规划的核心职能、地位与作用,因此,重视运用和发挥好作为资源和市场调控手段的城市规划也是城市政府的主要职责。提高城市规划的地位和作用,加强城市规划意识对于快速城市化的宝山更具有重要的紧迫的现实价值和长远指导意义。正因为城市规划是综合规划,在城市的建设和发展方面,在调控土地和空间资源利用及建设活动方面,它是“龙头”。工业发展规划、土地利用规划、旅游规划等专业规划,凡涉及城市土地、空间资源利用和建设活动,皆应与城市规划相协调,并由城市规划来进行综合。因此,从以上所述看,城市规划并非单纯的技术规划,它更是一种综合经济规划。土地是城市最可贵的财富,合理利用这些财富,有赖于城市规划。而合理的城市布局结构将使城市经济更好地发展,并使经济与社会和环境相协调,因此,城市规划又是政府调控社会、经济和环境等资源合理配置的重要手段之一。

3. 加快宝山城市化进程的对策和措施

城市化的动因来自两个方面:一是现代工业对规模经济、区位经济的追求;二是农村人口对现代文明的追求。这两种追求,引起生产要素向城市聚集。就一般而言,只要生产要素的正常流动没有制度性障碍,城市化就能随工业化和经济发展而推进,城市化滞后的局面就不会出现。因此,要改变城市化滞后局面,就必须进行制度创新,主要涉及以下三方面的内容:一是通过制度创新,克服生产要素在城乡间正常流动的阻力,建立起生产要素在城乡间合理流动的制度,主要措施包括:①乡镇企业产权制度的创新;②户籍制度改革;③农村土地流转制度改革;④财政体制创新。二是通过制度创新,增强城镇对农村工业的引力,具体措施和办法有:①加快城镇基础设施建设;②完善小城镇土地使用制度;③对迁移企业给予财税政策上的支持;④促进乡镇企业加速折旧;⑤加强城镇企业信息服务和渠道的建设。三是通过制度创新,增强农村地区对非农产业的推力,具体方式措施有:①利用财税政策治理乡镇企业污染;②建立土地使用权的交易市场,通过土地使用权的有偿流动,形成合理的土地使用价格的,从而推动乡镇企业集中。

4. 发挥城市规划调控作用,实施宝山城市可持续发展构想

4.1 抓机遇、寻突破，科学确立区域经济城市发展战略

宝山区位于长江和黄浦江入海口和沿江开放带上，以上海浦东为龙头的长江开发带已成为中国经济发展新增长极，上海市和以浦东为龙头的长江经济带的整体开发效应和强大辐射必将带动宝山经济的迅速发展。宝山区在经济发展战略的调整中，沿长江经济带（圈）的城镇群的整合力对宝山经济的发展必须发挥新的更重要的作用。在区域发展条件较为优越的情况下，宝山区体制的理顺（区划调整）和一大批重点工程落户宝山并相继建成，成为宝山崛起与腾飞的现实推动力，珠联璧合，必将预示宝山灿烂美好的未来。随着宝山区中心城区城市地位的大大提高，宝山区的城市发展将毫无疑问地集中力量优先发展中心城区（新城区），增强中心城区的综合实力和辐射带动作用，并在此基础上集中精力加速城市基础设施建设（如城市道路系统、能源、交通和通讯等设施），改善城市投资环境（物质环境与人文环境），加大改革开放力度，充分利用外部良好的发展机遇，苦练内功，强化宝山中心城市的作用，提升城市品位，有目标、有步骤、有重点地加快宝山中心城区和各乡镇的各项设施建设，把宝山建设成为文明、繁荣、富强、生态优美的现代化新城。

4.2 高效益、高标准，致力编制新一轮跨世纪城市总体规划

城市规划是城市建设的龙头，面对新世纪，面对新的发展机遇，区委、区政府高瞻远瞩，把编制好跨世纪城市总体规划提上了重要议程，并作为当年区政府重要的大事来抓。宝山区城市总体规划的编制历时近两年，经市区专家领导和部门的充分论证，取得了满意的成果。宝山区城市总体规划本着“高起点、远目标、重实际、可操作”的宗旨，从上海和长江经济带区域城镇发展的大势研究入手，深入研究国情、市情和区情，从理论上，方法上和技术上均有所突破。规划要用跨世纪的眼光和战略，坚持科学发展观，贯彻“五个统筹”方针，在此基础上制定宝山区跨世纪城市发展蓝图，并根据市场经济的新特点、新要求，力求在规划内容、形式和手法上都要有所创新，从而给人以全新的规划理念，并有效指导城市发展和城市建设。因此，可以相信，城市规划对城市社会经济和各项建设发展必将起到良好的引导和调控作用，并将取得较好的经济、社会和环境效益。

4.3 理体制、重实施，建构科学的城市规划管理体系

“三分规划、七分管理”，实施管理是实现规划蓝图的保证。规划一经批准就必须严格执行，为了确保规划实施，

维护规划的严肃性，强化规划职能部门的权威必须做到：一是抓好规划宣传。通过电视、报纸等手段向市民广泛宣传新一轮城市总体规划，让市民了解规划、理解规划、支持规划，自觉遵守规划，为规划实施奠定社会和群众基础。二是严把规划审批关。三是严格执行规划法。四是依法行政。整个规划管理须大力推行政务公开，所有建设项目均应实行“规划条件、规划政策、规划审批、规划程序、规划执法、规划结果”的“六公开”制度，确保在项目审批上的依法行政和“公开、公平、公正”的原则实施。通过以上措施，加大管理幅度和力度，使规划管理向深度迈进，通过制度建设、管理体制审批机制的不断改革和完善，使宝山区的各项建设迅速走上规范化、法制化轨道，使城市规划的各项建设目标不断得以实施，因此，探索和建构一套比较科学又符合宝山区情的城市规划管理体系又是十分迫切而重要的。

4.4 创特色、出精品，着力改善城市形象，提升城市品位

宝山区城市总体规划确定了创建现代化的园林城市建设思路，旨在充分保护生态环境，确保城市可持续发展的前提下，创造符合宝山特色的城市风貌和建筑特色。对于城市化快速发展、生态环境不断恶化、受各种城市病困扰的人类，对优美生态环境追求远远超过对其他任何追求。未来城市的竞争不再是纯物质条件的竞争，而更是城市环境的竞争，环境资本是未来城市中的重要致胜法宝和资产。可以说谁拥有环境，谁将拥有美好的未来。区委、区政府十分重视对宝山区环境整治，提出创造园林城区的构想，要求城市景观既体现时代性，又具地方性，建筑风格更是要求如何将建筑与环境和谐统一，将人工与自然完美结合，个性突出，统一中有变化，真正体现有机建筑的真谛。规划广置绿化，开辟城市公共广场。近几年城区城市绿化大幅度增加，作为城市“客厅”的城市广场更是从无到有，从有到精，使城区城市公共活动广场建设取得了长远的发展。宝山区以环境立市，不求规模大小，但求生活环境最佳等观念已逐步深入人心。随着宝山区牡丹江路绿带、白玉兰广场、新城西区市民广场、滨江公园和沿江大道等一大批旨在改善城市品质的公共项目的逐步规划建成，一个现代化的环境优美、独具特色的新宝山必将促进宝山社会经济的全面进步和发展。因此，在城市发展中，城市规划的先导作用和效益是不言而喻的。因为，一个科学的总体规划本身是财富，城市规划也是生产力。

4.5 制规章、严执法，确保城市总体规划创造性实施

美丽的家园始于规划，城市规划是城市建设的龙头，而城市规划管理是确保城市规划蓝图实施的关键。城市规划依法行政要求规划管理严格执法，树立规划的权威，以对历史负责、对当代人和子孙后代负责的使命感和责任感严格实施规划。严格执法具体来讲，一是领导要带头执行规划。城市规划是事关全局长远的大事，不能因领导调换和个人喜好而随意更改，要依法处理规划事务，不要行政干预规划。要真正做到在规划问题上人人平等，任何单位和个人均无特权，坚持“规划一张图、审批一支笔、建设一盘棋”。二是规划部门要不断提高自身素质。规划管理人员的整体素质和行政水平是规划确保实施的重要直接影响要素，规划人员必须高标准、高质量地尽最大可能确保规划实施。规划实施要大公无私、坚持原则，切实做到依法办事。规划部门作为实施规

划的具体操作者，其自身素质、行政水平、职业道德和价值取向直接影响规划实施效果。规划部门必须坚持真理，敢于制止一切违法违规行为，绝不可拿规划做交易，谋求部门利益、个人利益。城市规划要追求城市长远利益和公共整体利益最优。三是要加快各项规划配套法规建设和管理体制变革。市场经济是法制经济，城市规划实施必须依法行政，同时，城市规划实施管理也必须不断改革和创新，以适应新的发展要求。

21 世纪是一个充满生机、充满挑战的新世纪。建设一个可持续发展的新宝山是宝山人的历史重任，宝山区正按照与世界级城市相匹配的规划的宏伟蓝图逐步实施，我们坚信一个充裕、发达、优美的新宝山必将展示在世人面前，宝山的明天会更好。

作者：周建军

成果简介：2001 年 10 月成稿，2004 年 10 月略修改。