

中国城乡统筹规划的 理论、方法与实践

——南京的探索与实证

官卫华 王耀南 周南平 著



科学出版社

中国城乡统筹规划的理论、方法与实践

——南京的探索与实证

官卫华 王耀南 周南平 著

科学出版社

北京

内 容 简 介

中国的城乡统筹工作呼唤城乡规划的科学引领和创新驱动,更需要城乡统筹规划的制度创新和系统支撑。当前,亟待加快城乡统筹规划理论和方法的创新,重构我国的城乡规划体系,以此服务于国家统筹城乡发展的全局。本书回顾新中国成立后我国城乡规划体系的纵向演进历程,汲取多学科新兴理论,围绕“人、地、钱、设施”等核心要素,提出城乡统筹规划的理论基础,并结合南京实际,进行城乡统筹规划编制体系重构、农村规划实施管理创新、农村基本公共服务设施配置方法等方面的实证研究。

本书以理论与实践相结合,对于统筹城乡发展背景下城乡规划编制和管理具有较强的指导和参考作用,适合政府管理和决策部门以及城市规划、建筑学、地理学等相关领域的研究人员、高等院校师生以及所有关心中国城乡统筹发展的人士阅读。

图书在版编目(CIP)数据

中国城乡规划理论、方法与实践:南京的探索与实证/官卫华,王耀南,周丹平著. —北京:科学出版社,2014.12

ISBN 9 78-7-03-042933-3

I. ①中… II. ①官… ②王… ③周… III. ①城乡建设—研究—南京市 IV. ①F292

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 291667 号

责任编辑:杨 琪 周 丹/责任校对:彭 涛

责任印制:李 利/封面设计:许 瑞

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>

北京通州皇家印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2014 年 12 月第 一 版 开本:787×1092 1/16

2014 年 12 月第一次印刷 印张:13 1/2

字数:324 000

定价:89.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

序 一

在我国新型城镇化的新形势下,城乡统筹工作需要城乡规划的科学引领和创新驱动,更需要城乡统筹规划的制度创新和系统支撑。国外对城乡规划开展了大量研究,研究范围较为系统完整,涉及规划的内涵职能、价值标准、理论变迁、运作体系、实施管理等各个方面。相比之下,国内相关研究起步较晚,而且学术界尚存在诸多争论,如对城乡规划编制体系架构、规划实施管理机制、公共服务设施配套方式等尚未达成统一共识。而且,我国现代城市规划理论主要引进于西方,城乡二元分割还存在不少问题,因为理论源生的制度环境及背景条件已经发生了根本性变化,所以往往难以适应实际及付诸实践。应注意到,西方国家城镇化的基本元素并非仅局限于工业化、技术进步等内在动力,关键还在于其城镇化进程所处时空环境的独特性和不可复制性。伴随着制度变革和城乡关系的变迁,中国城乡规划理论与实践已出现了过度分离的局面。因此,只有基于国情,适时地对地方多样化、丰富化的规划实践进行归纳总结,通过实践—总结—实践的循环互动,才能实现国家城乡规划理论和方法的推陈出新。现实社会中,城市规划体系相对健全,而农村规划体系相对滞后,城乡规划与统筹城乡发展要求存在诸多不适应性。为此,亟待加快城乡统筹规划理论和方法的创新,重构我国的城乡规划体系,以此服务于国家统筹城乡发展的全局,这是《中国城乡统筹规划的理论、方法与实践——南京的探索与实证》一书着力解决的问题。

该书在文献综述的基础上,总结归纳国内外城乡规划实践经验,并对我国法律法规、标准规范和统筹城乡发展政策进行系统梳理后,提出我国城乡统筹规划的理论困惑和制度约束问题。首先,回顾新中国成立后我国城乡规划体系的纵向演进历程,分析其存在的问题。其次,在我国现行统筹城乡发展政策框架内,合理借鉴和吸收区域协调、新公共管理和服务、生物共生等多学科新兴理论,围绕“人、地、钱、设施”四大核心要素,建立起基于城乡统筹的规划编制与管理架构。其中,规划体系的全域性、规划形式的务实性和灵活性、规划管理的协同性是规划特点;城乡统筹发展战略、城乡聚落体系规划、城乡空间利用和管制规划以及农业、生态等布局规划是规划编制重点;政府组织、程序开放、制度创新是规划管理核心。

该书具有以下三大特色。

第一,城乡统筹规划编制体系评估与重构的创新研究。分析了南京城乡发展现状,发现存在“大城市、小郊区”、城乡发展差距拉大、城乡土地利用不集约等问题。然后,回顾了南京城乡统筹规划实践历程,总结实践经验,并通过南京现行城乡规划编制体系的实施评估,指出虽然规划的区域观和协调发展观有所强化、规划编制体系逐层实现全地域覆盖以及规划编制方法有所创新,但是仍存在规划编制体系不完整、城市规划手法待转型、农村规划手法不成熟和规划运行机制封闭等诸多问题。基于此,在国家法定规划序列基础上,面向城乡规划管理和实施需要,构建起南京的城乡统筹规划编制体系,

将统筹城乡发展理念融入各层次、各类型规划之中。

第二，城乡统筹规划实施中的农村规划实施管理创新的深层次研究。首先，深入分析南京现行“市区两级、集中和分散相结合”的城市规划管理模式以及南京农村地区规划管理现状、存在问题及原因。其次，结合南京全域城市规划区农村规划管理的独特性考虑，遵循行政管理体制改革的新趋势和新要求，与政府事权范围相匹配，创新设计了农村规划管理流程和环节。基于此，从地方属地化管理（分权化）以及现行城市规划管理方式向农村延伸等不同角度出发，研究设计了在适用范围、管理主体及权限分配上有所不同的两个制度方案，并对比利弊，进行方案比选。

第三，城乡统筹规划中农村基本公共服务设施配置方法的典型研究。深入分析南京城乡公共服务设施发展现状，并采用问卷调查方式获取农村公共服务设施的需求信息。然后，以南京江宁区横溪街道为例，采用空间句法的轴线分析方法并通过空间拓扑分析后，建立起南京“新市镇—一级新社区—二级新社区”三级农村聚落体系，对现状空间形态结构具有一定的继承性和延续性，对现实发展也具有较好的适应性和合理性。基于三级镇村体系结构，与政府公共财政支付能力和农村发展需求相适应，构建起南京农村基本公共服务设施分级分类配建体系，并提出相适应的配建模式及规划标准。

总之，在我国统筹城乡发展的新时代背景下，该书为城乡统筹规划提供了一个系统全面的理论分析框架，具有很强的基础性和开拓性。同时，通过南京实证分析，构建起具有南京地域特色的城乡统筹规划编制体系、农村规划实施管理制度和基本公共服务设施体系及配建模式，具有很强的适用性和针对性。该书通过社会问卷调查和实地调研访谈，掌握了第一手真实数据；基于空间句法分析方法，结合 GIS、统计和对比分析方法对南京农村聚落体系结构进行研究；结合南京统筹城乡发展先导试点镇街规划工作和“规划师南京乡村行”活动，对研究成果进行实践检验和反馈论证等，在研究方法上具有很强的创新性。

我认为该书在研究城乡统筹与城乡规划方面有许多新的思路、新的理念，对我国广大城乡规划工作者与管理人员有较大的借鉴意义。为此，现以此文，权作代序。

姚士谋

中国科学院南京地理与湖泊研究所城市与区域研究中心
主任、教授、博士生导师

2014年6月18日

序 二

《中国城乡统筹规划的理论、方法与实践——南京的探索与实证》一书源自官卫华的博士论文。在他的博士论文公开出版之际，我作为他的指导老师欣然为之作序。

城乡统筹是我国发展方式转变的重要内容。应对城乡统筹发展的要求，城市规划需要向城乡统筹规划方向进行扩展。然而长期以来，“重城市、轻乡村，重建设、轻保护”的规划思想和手段已远远不能适应城乡统筹的空间谋划与公共政策设计的逻辑，更不能简单地以城市规划的思维和手段去开展城乡统筹规划。因此，该书的选题对开展中国城乡统筹规划的理论、方法和实践研究具有重要的现实意义、理论贡献和实践价值。

该书针对当前国内规划界的热点问题——城乡统筹规划的编制与管理进行了系统的研究。在对国内外城乡规划实践经验进行总结归纳，对我国相关法律法规、标准规范和统筹城乡的发展政策进行系统梳理的基础上，围绕“人、地、钱、设施”四大核心要素，借鉴规划理论及经济学、社会学等分析方法，构建起城乡统筹规划的理论分析框架，其研究具有较大的理论创新价值，而且也对相关实践具有较强的指导价值。

同时，以南京为具体实证案例，分析评估了南京城乡统筹实践历程，从适应当前国家新型城镇化发展战略的实施要求出发，深入探讨了城乡统筹规划编制体系评估与重构、农村规划实施管理创新、农村基本公共服务设施配置方法等实践问题，为今后南京城乡统筹规划的科学编制和规范管理提供了方向和依据，有重要的实践意义和参考价值。

官卫华是我指导的博士生之一，一直从事城市与区域规划的编制和研究工作。在进入中国科学院攻读博士学位期间，他积极参与多项城乡统筹规划编制和课题研究工作，在繁忙的工作之余，还非常注重对项目的总结、对专业知识的学习和积累，适时跟踪最新的学术动态和发展趋向，应用新技术、新方法，获得了丰硕的科研成果。该书对相关规划理论以及国内外相关研究进展具有较为全面的了解，并结合长期工作经验积累和第一手掌握资料，借助多学科交叉融合的创新思维，分析全面、逻辑清晰、结构严谨、观点明确，是当前我国城乡统筹发展研究中极具价值的研究成果，具有较强的创新性、理论贡献和实践价值。故以此为序。

陈 雯

2014年8月

于中国科学院南京地理与湖泊研究所

前言

伴随制度变革和城乡关系变迁,在国家新型城镇化和统筹城乡发展背景下,城市规划理论与实践出现过度分离的局面。今后我国城乡规划改革可以城乡统筹规划创新为突破口,全面树立协调的城乡发展观和区域观,突破传统计划经济思维定式与城乡二元体制分割,创新建立空间规划体系整合、市场决定资源配置、城乡要素公平流转、多元利益协调和公众参与等多层次机制。在此背景下,本书在文献综述的基础上,总结归纳国内外城乡规划实践经验,系统梳理我国法律法规、标准规范和统筹城乡发展政策,并合理借鉴和吸收区域协调、新公共管理和服务、生物共生等多学科新兴理论,提出我国城乡统筹规划的理论分析框架,试图对当前我国城乡规划体制约束与城乡统筹全域谋划不相适应、城乡规划编制与管理制度体系不健全、农村规划手法不成熟和管理缺位等困惑和问题进行解答。

总结国内外相关实践经验,回顾新中国成立后我国城乡规划体系的纵向演进历程,本书围绕“统筹城乡人口和社会资源、统筹城乡空间布局、统筹城乡经济发展、统筹城乡公共服务”4个核心要素,强调与农村土地综合整治规划有效衔接,对城乡人口发展规模和流向合理调控,实现农民市民化和农业产业化;通过农村特色空间组织和经济性评估,为实现新型城镇化、新型工业化、农村现代化提供有效空间保障;通过公共服务设施分层分类引导建设,加快推进城乡基本公共服务均等化。这样,基于良性、协调的城乡关系和人地关系,建构起城乡统筹规划的理论分析框架,具有一定的理论价值和现实意义。

新中国成立之后,我国城乡规划编制体系的演进基本上同步于国家政治经济环境的变迁过程。目前,在国家深化落实城乡统筹发展战略和实现转型发展的新形势下,面对国内各地多样化的城乡统筹规划实践,现行城乡规划体系存在一定的不适应性,亟待进一步健全和完善。在深入分析我国城乡关系和城乡规划体系演进特点的基础上,根据南京地方实际,在城乡统筹政策框架范围内,尝试将统筹城乡发展理念融入各层次、各类型规划,提出南京城乡统筹规划编制体系的新架构:实现以城市、次区域和新市镇3个空间层次总体规划统筹全域,宏观把握城乡空间总体布局;以城市(镇)控制性详细规划和新社区(村庄)规划为管理依据,微观引导和规范城乡建设行为;以战略规划、专项规划和城市设计为补充支撑,将城乡统筹战略、专业化要求和特色要素引入法定规划过程。总体上,基于城乡统筹的城乡规划体系重构着重突出“五个转向”,即规划对象从城市主导转向城市与农村并重、规划目标从增量扩张主导转向存量与增量并重、规划方法从空间供给主导转向供给与需求管理并重、规划形式从侧重法定规划编制转向法定规划与非法定规划并重、工作组织从自上而下指令计划转向自上而下与自下而上协同并重。

城乡规划实施是一项政策性、复杂性、综合性、协调性很强的行政管理和服务工作。新时期农村地区的规划实施管理必须充分体现依法行政、统筹协调、社会监督、科学民

主等原则，才能保障规划的顺利实施，有效引领建设和发展。本书在梳理上位法相关要求和国内城市经验做法的基础上，深入分析南京现行“市区两级、集中和分散相结合”的城市规划管理模式以及南京农村地区规划管理现状，认为南京现行农村规划管理因法规依据缺失、组织保障不足及地区差异较大等原因而造成规划管理模式多样、规划许可手段缺失、相关规划管理依据的法定地位不明确等多方面问题。为此，从城乡统筹和一体化规划、建设、管理的要求出发，依据“有法可依、依法行政、加强管理、服务发展”的原则，明确农村规划实施管理的总体思路为“承接上法、借鉴周边、分类管理、市区联动、程序合法”。然后，结合农村实际，创新设计“规划意见、规划条件申报环节、规划设计方案审查环节、建设工程规划许可证（村）”等规划管理流程和环节。同时指出，农村规划实施管理创新的关键在于处理好“收”和“放”关系，其中对规划权限的“收”，是在于加强整体的、长期的调控，“放”则在于促进管理工作接近具体问题、具体实践，激励社会多方参与。

加快推进城乡基本公共服务均等化已经成为我国社会改革和转型发展的重要突破口。长期以来受城乡二元体制和重城轻乡观念影响，我国在城市公共设施体系日臻完善的同时，农村公共设施建设仍不成体系、缺乏建设标准。伴随着当前统筹城乡发展战略的深化实施，亟待针对农村特点，根据社会经济发展水平和趋势，配套完善农村公共服务设施。本书以南京为例，运用空间句法理论和方法，深入分析现状及发展趋向，基于社会问卷调查和实地调研访谈的第一手数据，结合GIS、统计和对比等方法进行空间拓扑分析后，并与政府公共财政支付能力和农村发展需求相适应，提出适应南京实际的“新市镇——一级新社区——二级新社区”三级农村基本公共服务设施分级分类配建标准及配置方法，填补了国内相关研究的不足。其中，强调引导设施集中布局，强化中心集聚效益；鼓励空间复合利用，提升运营规模效益；满足农村现实需求，优化调整配建标准；保障社会公共利益，把公益性公共设施作为配建底线标准等。

本书是基于官卫华、王耀南等作者近几年工作成果和发表论文整理而成，诸多内容也凝聚了作者所在的南京市规划局、南京市城市规划编制研究中心研究团队的集体智慧。本书的出版有助于进一步丰富和完善我国城乡统筹规划的理论和方法，可为政府制定城乡统筹规划政策提供方法基础和科学依据，也可为专业人士和广大公众参与城乡统筹规划的讨论、编制和研究提供参考。在本书写作过程中，得到了中国科学院南京地理与湖泊研究所虞孝感研究员、姚士谋研究员、陈雯研究员，南京大学张京祥教授、甄峰教授，南京师范大学陆玉麒教授等老师的很多帮助，在此表示深深的谢意。

由于学术水平、资料和时间所限，本书作为城乡统筹规划理论和方法的探索还不完全成熟，仍有诸多亟待深化和完善之处，同时书中难免存在疏漏和不妥之处，敬请广大读者批评和指正。

官卫华 王耀南 周南平

2014年秋于南京

目 录

序一

序二

前言

第1章	绪论	1
1.1	问题的提出	1
1.2	基本概念解析	7
1.3	本书研究问题及章节安排	10
第2章	相关研究进展及实践探索	17
2.1	发达国家的城乡规划体系及其启示	17
2.2	城乡规划编制研究进展及实践探索	42
2.3	城乡规划实施管理研究进展及实践探索	52
2.4	城乡公共服务设施配置研究进展及实践探索	56
2.5	小结	66
第3章	城乡统筹规划编制与管理的总结架构设计	68
3.1	相关理论概述	68
3.2	城乡关系和城乡规划体系的演变进程	81
3.3	城乡统筹规划的核心要素	87
3.4	基于城乡统筹的规划编制与管理架构	92
第4章	基于城乡统筹的南京城乡规划编制体系评估与重构	100
4.1	城乡统筹规划实践历程回顾及经验总结	100
4.2	现行城乡规划编制体系的实施评估	120
4.3	基于城乡统筹的城乡规划编制体系重构	131
第5章	基于城乡统筹的南京农村规划实施管理创新	136
5.1	现行城乡规划管理体制概况及评估	137
5.2	农村地区规划实施管理创新的思路与流程设计	143
5.3	农村地区规划实施管理制度方案比选和讨论	149
第6章	基于句法分析的南京农村基本公共服务设施配置方法	154
6.1	城乡公共服务设施发展现状及需求分析	154
6.2	基于句法的农村地区空间结构分析	160
6.3	农村基本公共服务设施体系及其配置方法	176
6.4	小结	186
第7章	结论与展望	189
7.1	主要结论	189

7.2 方法应用	191
7.3 研究展望	192
参考文献	193
附录 南京农村地区基本公共服务设施配套调查问卷	202
后记	206

第1章 绪 论

2008年1月《中华人民共和国城乡规划法》的颁布实施,打破了新中国成立以来规划立法的城乡二元分割的局面,开启了城乡统筹规划编制和管理的新局面。伴随着统筹城乡发展思维对各类型、各层次规划的渗透和融入,同时为了适应多元化社会经济需求、地域特征和实施政策,国内各地衍生出多种形式和类型的城乡统筹规划。这既是我国统筹城乡发展背景下城乡规划体系优化演进和技术方法持续进步的结果,也充分凸显出城乡规划的公共政策属性以及对规划引领作用的基本认定。

芒福德(Mumford)说过:“真正影响城市规划发展的是深刻的政治和经济的变化”。城乡规划并非一项纯工程技术性行为,也非仅仅是对发展蓝图的描绘,其最基本属性是公共性和政策性(石楠,2005)。首先,公共性体现于规划的核心价值、制定过程、实施手段。在市场经济条件下,城乡规划就是在政府失灵和市场失灵的状况下,要扮演好第三方角色,代表公众利益和社会理性,兼顾社会公平、经济效益、操作可行、实践检验等标准(孙施文和王富海,2000),并正视政治博弈、权力重组与利益分配问题,以空间资源配置为手段,调整和平衡各方利益关系,优化城乡治理结构。其次,政策性体现于规划的政府职能,核心在于依法行政和宏观调控,关键在于与各级政府事权范围、行政职能以及与政府任期目标相匹配,做到“一级政府、一级事权、一级规划”。然而,技术性则体现于城乡规划要以自身的技术语汇将国家和地方公共政策目标转译为可供实施的方案,通过引导、控制城市空间发展规模和结构,规范市场经济秩序,避免过度逐利行为所产生的合成谬误,实现公共政策目标以及社会经济协调发展。最后,城乡规划成为在多变的市场经济环境中政府应对发展的不确定性、规避市场风险和实行宏观调控不可多得的空间工具。规划师要思考如何把理想和政治结合起来,把价值理性和工具理性结合起来,将多样化技能应用于规划之中(Seasons, 2003; Gualini and Majoor, 2007; 杨保军, 2010)。伴随着我国体制改革的深化推进,为了与国家民主法治建设为核心的政治体制改革相配套,适应转型发展和城乡统筹发展形势,城乡规划理论、方法和体制亟待创新,需再造一套务实高效的规划流程,回归规划的核心价值观,推进城乡规划科学化、法制化和民主化进程。

1.1 问题的提出

1.1.1 中国城乡统筹规划衍生的基本背景

(1) 国家的战略转变与发展转型

改革开放以来,中国经济发展取得了举世瞩目的成就,已成长为世界第二大经济体,人均GDP已超过了5000美元,正加快推进实现小康社会和基本现代化,在人类发展史

上创造出了举世瞩目的“中国模式”。然而,当前中国在经济体制、社会关系、政治结构、空间格局等各个方面正发生着剧烈变动和重组,相伴产生了环境透支、资源浪费、分配不公、诚信缺失、利益寻租、城乡差距拉大和贫富两极分化等诸多问题,隐患不小(陆大道等,2007;仇保兴,2010a;李兵第,2010)。特别是,2008年爆发的全球金融危机使国外市场需求萎缩,中国的外向型经济模式遭受巨大冲击。而且,面对国际贸易摩擦、人民币升值压力等外部挑战,使得当前我国的发展形势更为严峻^①。2008年以来,我国经济增速已明显放缓,2014年为7.49%左右。因此,过去以低成本劳力和土地投入换经济增长、过度依靠外部资本(资金)、依靠牺牲环境和局部利益(农村、弱势群体)的发展模式已经难以为继。在科学发展观战略的指引下,在我国社会主义市场经济体制改革深化推进的迫切要求下,国家主导战略思想正在发生重大转变,从强调出口导向转为内需驱动,从强调对外开放转为内外兼顾。否则,“中国模式”发展空间会越来越小,成本会越来越高(胡锦涛,2010)。面对“全球化”、“市场化”、“分权化”、“工业化”、“城市化”和“信息化”等多重、多变的发展环境,现今中国的发展已处于改革的攻坚阶段和重要转型期^②,加快经济发展方式转变已势在必行,寻求转型发展的有效路径已迫在眉睫。

(2) 制度创新与城乡统筹的驱动

我国发展方式的转变,涉及区域社会经济组织方式的变革,城乡空间组织重点正由推进城镇化向城乡统筹发展转变,由城乡二元分割向城乡融合转变^③。因此,统筹城乡发展是中国发展方式转型的重要内容,也是中国平稳跨越“中等收入陷阱”的制度安排,

① 2008年政府采取了扩大公共财政支出刺激经济的措施,但有可能加剧低端产能过剩和政府债务信用危机的风险。据统计,2010年年底我国省、市、县三级地方政府性债务合计约10.7万亿元,占全年GDP的1/4,超过全年财政收入。

② 国家在“十二五”规划中明确了“加快转变经济发展方式,加快转变政府职能,完善覆盖城乡居民的基本公共服务体系和实现经济平稳较快发展……”的总体目标。为落实国家转型发展战略要求,2009年年底南京市委、市政府也制定出台了“1+X”政策体系。“1”即“转型发展、创新发展、跨越发展”3个发展的总体要求,“X”即环境提升、科技创新、城乡统筹、青奥会建设等配套政策与实施行动。

③ 2002年党的十六大提出了科学发展观和“五个统筹”即“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”的指导思想。“十一五”期间城乡统筹已经作为国家体制改革的重要领域,各地着手进行试点探索和经验总结,2007年成都、重庆被设立为“国家城乡统筹综合改革配套试验区”。党的十七大报告提出“……要坚持把发展现代农业、繁荣农村经济作为首要任务,加强农村基础设施建设,健全农村市场和农业服务体系……”。随后,党的十七届三中全会上通过了《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,明确了“以工促农、以城带乡和多予少取放活”的城乡统筹指导方针以及“加快形成城乡经济社会发展一体化新格局”的目标要求。2010年中央农村工作会议将十七届三中全会精神具体化,强调“要把政府的财政投入到农村基础设施建设和农村民生改善”。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》中提出将加快推进城乡统筹工作,实行城市支持农村、工业反哺农业的新机制。2011年中央经济工作会议提出,“要推进发展现代农业,要加快建设覆盖城乡居民的社会保障体系,要研究制定收入分配改革方案,努力扭转收入差距扩大趋势……”。2012年中央农村工作会议再次强调“各级各地要切实将基础设施建设和社会事业发展的重点转向农村,把财政新增教育、卫生、文化等事业经费和固定资产投资增量用于农村,让公共财政的阳光更多地照耀到农村”。党的十八大上又明确“将解决‘三农’问题作为全党工作重中之重,城乡发展一体化作为解决‘三农’问题的根本途径。坚持把国家基础设施建设和社会事业发展重点放在农村……要加大统筹城乡发展力度,增强农村发展活力,逐步缩小城乡差距,促进城乡共同繁荣。坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针,加大强农惠农富农政策力度……加快完善城乡发展一体化体制机制,着力在城乡规划、基础设施、公共服务等方面推进一体化,促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置……”。

是完善中国特色社会主义制度的内在要求,是全面建成小康社会和实现现代化的战略选择(叶裕民,2013)。当前,我国正处于城镇化快速发展阶段,2012年中国城镇率达到了52.57%(第六次人口普查城乡人口统计口径)。借鉴西方城镇化发展经验,城镇化水平达到50%左右的时期往往是城镇化的持续发展期,也是城市建设矛盾凸显期和城市病集中爆发阶段,迫切需要发展模式的转变,通过区域政策、城乡规划等有效的政府干预和综合调控手段,促进城镇化与社会经济的健康协调发展(李浩,2013)。2013年中央城镇化工作会议指出“推进城镇化是解决农业、农村、农民问题的重要途径,是推动区域协调发展的有力支撑,是扩大内需和促进产业升级的重要抓手”(习近平,2013),重点关注“城怎么建?”、“地怎么管?”、“钱从哪来?”三大问题,强调区域城镇化布局优化、用地效率提升以及多元资金保障等。我国农村经济的健康与否直接决定了城镇化发展能否健康。为此,以统筹城乡发展为目标,以加快推进城镇化为核心,积极培育和扩大国内城乡一体化的市场规模,成为制度改革的重要内容。城乡统筹较城镇化更多关注的是农村地区的利益实现,其工作重点也在农村地区^①,关注城乡关系的理顺,关注城乡土地、劳动力、技术、信息、资本等要素的系统优化、组合和对接,并将其制度化、组织化(王冰松和杨开忠,2008;陈为邦,2010)。同时,城乡统筹也更关注民生改善,强调政府公共财政投入向农村倾斜,民生建设覆盖范围到农村地区,强化城乡发展条件和环境的公平性。如何实现城乡功能的差异互补、城乡市场的系统联动、城乡收入的合理分配、城乡公共服务的均等供给、城乡一体的制度环境是工作的关键(仇保兴,2005)。

(3) 城乡规划成为统筹城乡发展的重要手段或工具

在传统计划经济体制下,城市规划主要定位于“国民经济计划的延续和具体化”或仅为服务于经济计划的“建设规划或空间落实”。在政府主导的内向化城市建设模式的影响下,规划方法表现出封闭性、静态性的特征,即基于行政区内部资源为基础和自上而下的行政指令,静态地确立城市的功能定位、发展规模与空间布局(崔功豪,2010)。改革开放之初,随着计划经济向市场经济转变,城市规划被重新定位为“一定时期内城市或区域经济和社会发展、土地利用、空间布局 and 各项建设的综合部署”,开始强调规划的综合性、开放性和动态性,注重从更多学科领域和更大空间层次的视野来审视规划。特别是在全球化、市场化、信息化等的带动下,生产要素跨地区流动的高速化、建设投资主体的多元化、城市区域竞争的扩大化,促使规划正不断寻求方法创新与技术进步,突出表现为:规划视野逐渐从城市向农村和区域拓展,规划目标导向由关注绝对的区域经济平衡转向强调区域公平的可达性,规划工作机制由传统自上而下的纵向指令化

^① 2006年以来,国家采取了“家电以旧换新”、“家电下乡”、取消农业税(农业减负)等政策,给农民减负、扩大内需,虽取得了阶段性成效,减轻了国际金融危机负面效应,但并不能从根本上解决问题。受城乡二元体制影响,当前我国出现了明显的隐性城市化特征,即城市人口来源主要为知识青年返城、农村学生通过升学改变身份、城市扩张等,而大部分进城务工的农村剩余劳力尽管已从事非农产业,但尚未纳入城市社保,其户籍管理、福利保障、心理归属等各方面仍在农村,身份并未转变、未完成市民化(这也是造成我国“春运”现象的根本原因),故而他们存在“后顾之忧”,无法扩大消费支出。即使在城市地区,也存在社保不完善、民生保障滞后的问题,住房、医疗、教育、养老等成本负担过重,限制了居民消费力的释放。

过程转向自上而下与自下而上相结合的多元化主体横向协调合作过程(官卫华等,2010)。2013 年中央城镇化工作会议提出了转变城市规划方式的要求,“城市规划要由扩张性规划逐步转向限定城市边界、优化空间结构的规划……要严控增量,盘活存量,优化结构,提升效率,切实提高城镇建设用地集约化程度……科学设置开发强度,尽快把每个城市特别是特大城市开发边界划定,把城市放在大自然中,把绿水青山保留给城市居民”。

今后,适应于统筹城乡发展的要求,城乡规划一体化成为先行目标和切入点,城乡统筹规划成为政府指导和协调城乡建设与发展的重要手段,将推动城乡规划体系的优化和工作方法的改进,主要表现为:其一,通过编制城乡统筹规划,与各行业部门的专业专项规划相衔接,在城乡整体区域范围内合理配置空间资源,统筹安排城乡社会发展、产业发展、空间发展和公共设施建设。其二,将城乡统筹规划实施与政府行动计划相衔接,分阶段、分时序地将规划目标分解落实到年度建设计划之中,并借助政府土地投放和供应、产业准入等政策手段,有序实施规划。

1.1.2 当前中国城乡统筹规划工作中面临的困惑

中国城市规划理论是在借鉴原苏联经验基础之上,又以英国、美国等西方发达国家城市规划的思想和方法予以改进的,但因为缺少对西方规划理论和方法的社会、经济、政治的应用背景以及发展阶段的关注,进而缺乏内在系统性的研究,长期以来处于含混矛盾的局面(段进,2005)。尤其是,西方国家城镇化的基本元素不仅局限于工业化、技术进步等内在动力机制,关键还在于其城镇化进程所处时空环境的独特性和不可复制性(张京祥和陈浩,2010)。当自身体系尚不完善的城市规划在面对国内时空交叉、盘根错节的城乡二元分割问题时,理论和方法更是捉襟见肘、难以应付,把城市规划理论方法运用到城乡统筹规划,与统筹城乡发展要求存在诸多不适应性,主要表现在以下几个方面。

(1) 城乡规划面临体制性的地域约束与全域谋划的不相适应

从规划立法来看,我国城乡规划存在权、责不对等的现实问题。根据《城乡规划法》,规划区范围的划定由过去的以行政区为基础转向以空间实体地域为基础,并衍生出城乡规划行政管理的权力空间范围和责任空间范围两个不同概念(石楠,2008)(图 1.1):①城乡规划的责任空间范围是规划区(图 1.1 中的 B),而不一定是行政区域范围(图 1.1 中的 C),主要负责保证规划区内的各项建设活动符合法律和规划的要求^①。②城乡规划编制的权力空间范围,则主要在规划区内的建设用地上。一般地,建设用地包括规划区内的建设用地(图 1.1 中的 A,由城乡规划部门通过《建设用地规划许可证》、《建设工程规划许可证》和《乡村规划建设许可证》“三证”确定)和规划区外的建设用地(图 1.1 中的 D,由城乡规划部门通过《选址意见书》“一书”确定)。因为按照相关法

^① 《城乡规划法》第 11 条规定“国务院城乡规划主管部门负责全国的城乡规划管理工作。县级以上地方人民政府城乡规划主管部门负责本行政区域内的城乡规划管理工作”。该法第 2 条第 1 款明确规定“制定和实施城乡规划,在规划区内进行建设活动,必须遵守本法”。

律规定,规划许可权仅限于规划区内的建设用地范围,批后与监督管理范围为规划区^①。此外,对于规划区内、建设用地之外的空间范围(图1.1中的A外B内)由城乡规划部门与其他主管部门共同管理。例如,规划区内的农田、山林、水域等非建设用地是其他政府部门的职责范围,但城乡规划部门也负有行政责任参与管理,但无规划许可权;而对于规划区外、行政区内(图1.1中的B外C内),并非城乡规划部门的职责范围,而为其他政府部门的职权范围。可见,比较上述两个空间层次可知:我国城乡规划的权、责之间存在不对等、不匹配的问题,如果依据《城乡规划法》,由城乡规划管理部门来开展城乡统筹规划,尚难以对城乡全域进行全面管理,这也是规划编制与实施管理脱节、规划地位尴尬和矛盾集中的制度性成因(石楠,2008)。

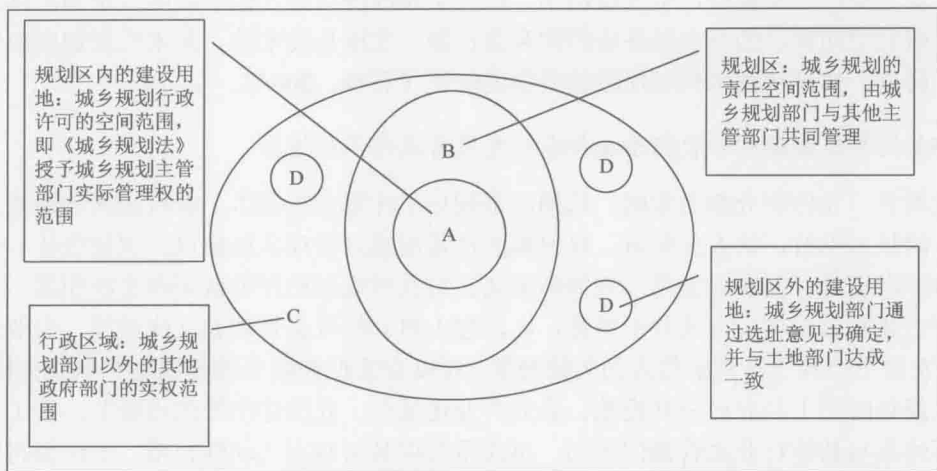


图 1.1 基于《城乡规划法》的规划区与建设用地、行政区域的关系

(2) 城乡统筹规划编制与管理的制度体系不健全

《城乡规划法》实施以来,相应的配套规章标准也正在陆续出台。2010年12月中华人民共和国住房和城乡建设部(简称住建部)发布实施了《城市、镇控制性详细规划编制与审批办法》,其中增加了镇控制性详细规划的规定条款,开启了对既有《城市规划编制办法》修订的篇章,当前仍在开展对总体规划编制与审批办法的修订。住建部2010年12月又发布了新版《城市用地分类与规划建设用地标准》,其中与国土部门用地分类相衔接,增加了城乡用地分类体系。虽然各地正大力推进城乡统筹规划工作,但我国城乡规划编制与管理体系仍存在以下问题:第一,对城乡统筹考虑不足,城市规划重城轻乡、市镇脱节,镇规划、乡规划、村庄规划过于关注居民点,忽视农业生产和生态空间的安排(程茂吉,2009)。第二,仍过于封闭和刚性,造成规划结果过于单一,规划实施操作性不足。第三,规划编制与管理相互脱节,规划多而无序,体系结构繁杂,管理程序不规范,对规划实施造成了不良影响(张文彤等,2012)。第四,规划理论和实践仍偏

^① 《城乡规划法》第42条明确了“城乡规划主管部门不得在城乡规划确定的建设用地范围以外作出规划许可”。第30条第2款也明确了“在城市总体规划、镇总体规划确定的建设用地范围以外,不得设立各类开发区和城市新区”。

重物质形态和技术方案,对社会、经济和政治等因素关注较少,成为技术性约束的重要方面。这种就空间论空间的思维模式已经不能适应市场化、多元化的社会经济进程。

甚者,农村规划管理的要求仍比较原则化,缺乏具体的实施细则。各地根据自身情况,形成了多样化的规划审批管理程序及许可方式,难以统一。城乡规划实施是一个长期的过程,更是涉及经济社会资源环境的全方面的工作。城乡统筹规划最基本的属性不只是技术性,还有政策性和公共性,且城乡统筹规划作用的发挥与制度安排、社会价值、实施操作等息息相关。城乡规划部门受工作权限制约,在推动规划实施上往往效果不理想,常常因为与拆迁安置、宅基地置换、经济补偿等配套政策的不衔接,使得许多地方规划管理不规范甚至不合法,城乡统筹规划实施更面临缺乏路径引导的窘境。为此,城乡统筹规划亟待拓宽视野,引入政治学、社会学和经济学等其他学科的理论 and 思维,重视分析研究空间背后的社会经济成因和利益机制,实现从技术性、艺术性规划向政策性规划的转变,实现从技术科学向政策科学的转变(石楠,2004)。

(3) 现有规划编制和管理手法与农村发展需求的不相适应

受城乡二元体制分割的影响,长期以来规划工作重点在城市,农村地区普遍缺规划引导、缺技术支持、缺人员配备。农村地区在基层规划管理队伍建设、规划宣传、技术装备等方面更是存在明显差距。规划师更缺乏对农村规划的理论认识和实践积累,对农村生产方式和农民生活方式并不熟悉,在内容上对农村社会管理和文化传统、农业经济发展、农民生产和生活需求等方面欠缺统筹,难以有效把握城乡统筹规划的本质和精髓。进而在规划时序上与农村公共设施、农业产业化项目、农民建房等建设脱节,在工作组织上不注重与其他行业主管部门协同,不注重发挥基层政府主动性作用,不注重村民公众参与,与规划管理不衔接,从而使规划实施存在诸多不确定性。以农村公共设施建设为例,过去的配套方式与现实需求之间存在明显的不适应性。长期以来受城乡二元体制分割的影响,城市地区公共设施规划建设标准和模式日臻完善,而农村地区公共设施配建体系仍不健全、有所缺项,且缺乏建设标准。进而,从推进城乡基本公共服务均等化的角度出发,亟待结合农村生产与生活实际,创新农村公共设施规划理论和方法。

(4) 规划的社会认识不聚合

这与规划成果本身的出发点和质量问题息息相关。其一,尽管各级政府都高度重视规划编制,但功利思想仍然十分严重,把规划编制当作解决建设项目和用地空间手段的意识较为普遍,过于功利、过于激进,没有从城乡统筹和农村长远发展的角度合理组织规划;其二,不重视相关职能部门的相互协作,各专业规划之间相互不衔接,相关专业规划要求在空间规划中难以落实;其三,规划编制单位对城乡统筹规划内涵认识不到位、政策理解不深刻、技术方法不成熟,最为典型的例子就是上下位规划的镇村布点数量、人口和建设用地发展规模相互不一致,造成规划实施效果存在偏差。尤其《物权法》实施后,社会对私有产权的保护意识显著增强,对过去运行封闭而且产权观念薄弱的规划机制挑战不小。所以,规划尚未成为全社会共同遵守和追求的目标。

综上所述,城乡统筹规划角色如何扮演?规划内容如何界定?如何提高规划成果的

科学性和实施性?如何优化完善规划编制、审查、审批及实施管理程序?规划管理如何做到既依法行政,又贴近现实?这一系列问题已经成为当前困扰规划界的难题。为此,亟待通过实践—总结—实践的循环互动,不断创新城乡统筹规划理论和方法,重构我国的城乡规划体系,以此有效地服务于国家统筹城乡发展的全局。

1.2 基本概念解析

1.2.1 城市、镇和农村

1933年德国地理学家克里斯泰勒在中心地学说中提出“一个区域的发展必须有自己的核心,一个具有经济活动的区域是由若干个大小不同的城镇组成,城市又为它服务范围内的居民的经济单位提供货物和服务”。“中心地”的概念揭示了城市的核心所在。区域是一个空间概念,是地球表面上占有一定空间的、以不同的物质客体为对象的地域结构形式(崔功豪等,2000)。城市是一定区域内的经济、政治和文化中心。在我国,一般经国家批准的设有市建制的城镇称为城市^①(city),不够设市条件的城镇则称为建制镇^②(town)。按照行政地域概念,城市是指按国家行政建制设立的直辖市、地级市(省辖市^③)、县级市(地辖市^④)。按照实体地域的概念,还包括县人民政府所在地的县城(城关镇)。城市按人口规模又分为大城市、中等城市和小城市。

在我国的行政区划中,镇是建制镇的简称。从实体地域来看,小城镇应包括建制镇和乡集镇。其中,集镇是乡人民政府所在地。小城镇在农村地区起着中心地的作用,承担着为周边村庄提供服务的职能。我国著名社会学家费孝通先生将小城镇分为5类:以农副产品和工业品集散为主要特点的农村经济中心、专业化工业小城镇、政治中心、消费游览型集镇、交通型集镇。

农村或乡村是指以农业生产为主体的地域,以从事农业生产的人——农民聚居的场所就是农村聚落(张小林,1999)。城、乡分属于不同范畴的地域,彼此在人口分布、经济发展、社会结构、环境基质等各方面的差异性,决定了城、乡对行政管理体制的不同需求。为此,西方国家一般均坚持“城乡分治”的原则。所以,按此原则进行设市模式创新,充分体现了城乡差异的需求,在基层实行城乡分治,由高一层次的面状行政区管辖下一级的点状行政区和面状行政区,在城市可集中管理,在农村则相对分散、放权,

① 我国1986年发布,现今仍在执行的设市标准为:a.非农业人口在6万人以上,年GDP在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,虽不足以上标准,如确有必要,也可以设市。b.总人口50万人以下的县,县人民政府驻地所在镇的非农业人口在10万人以上,常住人口中农业人口不超过40%,年GDP在3亿元以上,可以撤县设市。总人口50万人以上的县,县人民政府所在镇的非农业人口在12万人以上,年GDP在4亿元以上,也可撤县设市。自治区人民政府或地区(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。c.市区非农业人口在25万人以上,年GDP在10亿元以上的中等城市,可以实行市领导县的体制。

② 我国1984年发布,现今仍在执行的镇设置标准为:总人口2万人以下的乡,假如乡政府所在地的居民点非农业人口在2000人以上可以设镇;总人口2万人以上的乡,假如乡政府所在地的非农业人口超过总人口的10%也可以设镇。

③ 1983年地级行政区划改革以后,“省辖市”全部改为“地级市”,实行“市管市”和“市管县”体制。

④ 1983年地级行政区划改革以后,“地辖市”改称“县级市”,其行政地位与县相同。