

住房和城乡建设部城乡规划司
中国城市规划设计研究院

编著

长江三角洲城镇群规划 (2007-2020年)

中册



商務印書館
The Commercial Press

长江三角洲城镇群规划 (2007-2020 年) 中 册

住房和城乡建设部城乡规划司 编著
中国城市规划设计研究院

 商务印书馆
创于1897 The Commercial Press

2016 年 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

长江三角洲城镇群规划:2007~2020 年/住房和城乡建设部
城乡规划司,中国城市规划设计研究院编著. —北京:商务印
书馆,2016

ISBN 978-7-100-11937-5

I. ①长… II. ①住…②中… III. ①长江三角洲—城市
群—城市规划—2007~2020 IV. ①TU984.25

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 017394 号

所有权利保留。
未经许可,不得以任何方式使用。

长江三角洲城镇群规划(2007-2020 年)
(上中下册)

住房和城乡建设部城乡规划司 编著
中国城市规划设计研究院

商 务 印 书 馆 出 版
(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)
商 务 印 书 馆 发 行
北 京 冠 中 印 刷 厂 印 刷
ISBN 978-7-100-11937-5

2016 年 8 月第 1 版 开本 880×1240 1/16
2016 年 8 月北京第 1 次印刷 印张 77 1/2

定价: 495.00 元

《长江三角洲城镇群规划(2007-2020年)》专题一

国内外城镇密集地区比较研究

南京大学

张京祥 罗震东 何健颐 殷洁 李雪飞

目 录

序一

序二

上 册

长江三角洲城镇群规划(2007-2020 年)	1
长江三角洲城镇群规划(2007-2020 年) 说明书	85

中 册

专题一 国内外城镇密集地区比较研究	319
专题二 产业结构升级与城镇空间模式协同性研究	411
专题三 城镇化动力机制与城镇化质量研究	513
专题四 紧凑型城镇发展的土地利用模式研究	575
专题五 水污染防治与水资源安全利用策略研究	677
专题六 工业反哺农业、城市支持农村的模式研究	727

下 册

专题七 综合交通发展研究	803
专题八 全球化时代长江三角洲国际竞争力空间协调研究	843
专题九 长江三角洲城镇群规划实施机制与创新体制研究	919
专题十 长江三角洲城镇群规划范围研究	971
专题十一 长江三角洲生态资产测算与分析	1033
专题十二 大气环境影响评估研究	1155

《长江三角洲城镇群规划(2007-2020年)》专题一

国内外城镇密集地区比较研究

南京大学

张京祥 罗震东 何建颐 殷洁 李雪飞

目 录

前言	321
第一章 全球化时代的城镇密集地区	322
一、全球发展环境的转变	322
二、城镇密集地区在全球化时代的地位与作用	325
三、城镇密集地区:全球时代的经济与空间复合体	328
四、城镇密集地区发展的新特征	328
第二章 国外城镇密集地区成长历程及其规划的发展演变	332
一、国外城镇密集地区成长历程	332
二、国外城镇密集地区规划编制内容与视角的转变	338
三、国外城镇密集地区规划组织方式	343
四、国外城镇密集地区规划实施机制	348
五、国外城镇密集地区规划实施绩效:理想与现实的对照	355
六、国外城镇密集地区规划发展演变小结	360
第三章 中国城镇密集地区的发展与规划检讨	363
一、中国城镇密集地区的发展	363
二、面临的主要问题与矛盾	366
三、规划编制和实施调控的评价与检讨	368
四、国内城镇密集地区规划发展新趋势	379
第四章 中国城镇密集地区治理与规划的基本建议	385
一、国内外区域治理模式的比较与借鉴	385
二、城镇密集地区规划改革方向的基本建议	392
三、长江三角洲城镇密集地区发展与规划的建议	401
第五章 主要结论	405
参考文献	408

续表

第二阶段:弥合分离(1973-2003 年)	
④建立欧洲安全合作会议(1973/1991 年)	创建一个泛欧结构 (东、西方两大集团之间的论坛以及致力于稳定欧洲各国政治局势的一个框架)
⑤欧洲委员会向东方扩大(1990 年)	几乎包括所有欧洲国家的大会 (通过规范进行的共同交往与政治教育)
⑥深化与扩大欧洲联盟(1992 年以来)	单一组织框架内的一体化聚合 (成员国主权的成分被让渡于欧盟以及行使以前属于其他国际组织的权限)

资料来源: (法)法布里斯·拉哈著,彭妹玮、陈志瑞译:《欧洲一体化史(1945-2004)》,中国社会科学出版社,2005 年。

表 2-1-2 当今一些发挥重要作用的超国家政治实体

名称	成立时间	类型	功能
亚太经合组织	1989 年	政治与经济	12 个亚洲-太平洋国家间的区域合作和自由贸易体系
东南亚国家联盟	1991 年	政治与经济	促进区域经济的合作和自由贸易区的形成
北美自由贸易联盟	1993 年	经济	美国、加拿大和墨西哥间的自由贸易体系
世界贸易组织	1995 年	经济	处理国家间的贸易规则,试图在世界范围内维护自由贸易
欧洲中央银行	1998 年	经济	建立并运作欧洲统一货币,操纵成员国的货币政策

资料来源:孙柏瑛:《当代地方治理——面向 21 世纪的挑战》,中国人民大学出版社,2004 年。

(二) 城市区域化与区域城市化

21 世纪全球已迈入城市时代,城市化人口占世界人口的 50%以上,城市正在成为当代社会的主体。以城市为中心组织、带动、服务于整个社会已是明显的时代特征。而经济全球化作为一种过程在地域空间上的投影,表现为城市和区域空间格局的持续演化。20 世纪 90 年代以来,伴随着工业化在全球范围的延伸、后工业化经济组织关系的巨大变革,城市发展的日益区域化、区域发展的日益城市化成为城市-区域发展的全球性主体趋势,并进而形成了众多复杂的区域城市群体化发展现象。世界各国的主要城市/区域都在迅速调整它们的全球控制功能和内部空间分工,区域整体功能开发和提升的潜力与趋势决定着区域未来(图 2-1-1)。城市区域化已成为当代社会生产力高度集聚的空间表现形式。

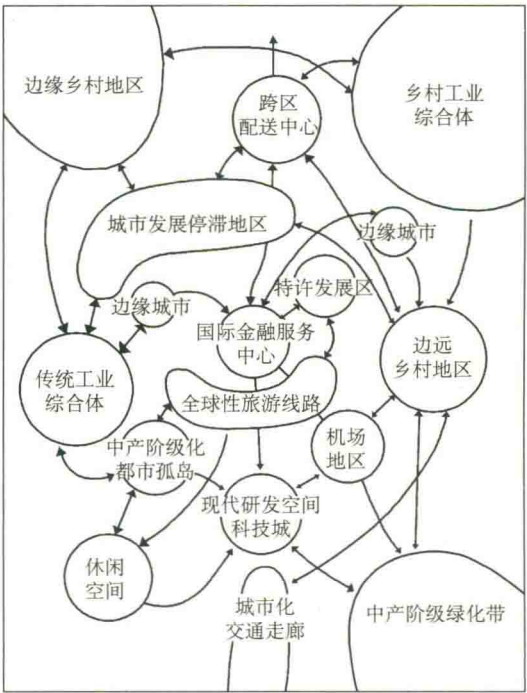


图 2-1-1 20 世纪 90 年代欧洲城市-区域的空间结构

21 世纪是全球竞争的时代,当今的城市则表现为城市竞争,然而,当前的城市竞争已经不是单一的城市间的竞争,而是以中心城市为核心,与其周边城镇共同构成的城市区域或城市集团的竞争。城市区域已成为全球时代城市竞争的基本空间单元,亦是带动世界经济发展的增长极(表 2-1-3)。

表 2-1-3 亚洲经济城市-区域化发展趋势

组织	成员	提出时间	计划完成时间	目前状况
东盟自由贸易区	东盟 10 国	1992 年	2010-2015 年	进行中
中日韩自由贸易区	中日韩			处于构想阶段
中国-东盟自由贸易区	10+1	2001 年	2010 年	进行中
东盟-澳新自由贸易区	东盟 10 国/澳大利亚、新西兰	1999 年	2010 年	处于构想阶段
东亚自由贸易区	10+3	2000 年		处于谈判阶段
亚太自由贸易区	APEC 之 21 个成员			处于构想阶段

(三) 新区域主义的兴起

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。20 世纪 90 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普遍进行了政府重塑等角色转型和将治理权力向区域转移的战略,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,就是目前西方盛行的“新区域主义”(new regionalism)(苗长虹等,2002)。

与凯恩斯主义及自由市场主义的政策原理相比,“新区域主义”具有一些最基本的特征:①基于历史与经验的观点,主张区域正在成为经济发展的“熔炉”,因此应成为经济政策的主要焦点;②赞成自下而上的、针对区域的、长期的和基于多元行动主体的、能够动员内生发展潜力的政策行动;③政策的关键在于增强“合作网络”(networks of associations)和集体的认识、行动与反应能力;④超越国家和市场的多种自主组织及中间管制形式应作为政策的重要内容。因此,这种以区域经济的复兴为视角、以生产的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经济发展的理论、方法和政策导向,便构成了“新区域主义”的基本内涵。

新区域主义强调区域不可或缺的价值,并认为其应该成为现代经济政策关注的焦点;鼓励区域内基于多元主体互动、激发内生发展潜力的各种长期政策与行动;各种区域政策的关键在于增强“合作网络”的集体认识、行动与反应能力,强调经济与社会行为的区域化特征;改进区域发展的经济、社会与制度基础,培育区域的持续发展能力等。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,都是其关注的重要内容,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。许多欧洲学者认为,新区域主义的出现体现了“新世界秩序观”的影响,也与和平、发展、生态可持续等这些当代全球性命题密不可分。新区域主义是目前一些西方区域发展与规划的主流思想,甚至被用来解决某些国际问题的基本框架。例如为了稳定巴尔干地区的局势,欧洲国家于1999年签署了《东南欧稳定公约》,被认为是新区域主义在国际政治事务中的重要尝试。

二、城镇密集地区在全球化时代的地位与作用

全球化时代的城镇密集地区日益受到区域乃至国家的广泛关注,并对全球的政治经济产生重要的影响。简要而言,在全球经济一体化的时代中,城镇密集地区呈现出其作为“全球经济发展的控制中枢”、“制度与文化创新的源空间”以及“技术和信息广泛交流的地区”的显要地位。

(一) 全球经济发展控制枢纽

在经济全球化与信息化的影响越来越深刻的背景下,区域经济运行机制亦发生了巨大变化,区域内外部的功能竞争和分工协作开始影响更大区域甚至全球的经济的发展。当今经济发展重心将更主要集中在以若干大城市为核心的城镇密集地区。城镇密集地区越来越呈现为一种新的空间经济的载体,成为更大区域经济发展的重要支撑点,在经济信息化和全球化的今天,它又成为全球经济体系的重要节点区。例如,世界各地的城镇密集地区大多具有全球性的交通航运枢纽、集聚大量的国际性金融机构或是某一方面的产业中心(表 2-1-4)。可以说,它是区域内各种轴线的枢纽和整个国家对内、对外联系网络的枢纽。正是这种枢纽地位与作用又决定了城镇密集地区对某一国家或区域的经济、文化、金融、通信、贸易等活动和发展政策的主导作用,对全球城市经济的发展起着重要的支配、控制的作用。如英格兰的东南部、纽约地区、东京-大阪地区等,其发展对全球经济具有举足轻重的影响。

表 2-1-4 世界最大跨国公司总部位置分布

地区	公司数(个)	地区	公司数(个)
纽约	59	休斯敦	11
伦敦	37	匹兹堡	10
东京	34	汉堡	10
巴黎	26	达拉斯	9
芝加哥	18	圣路易斯	8
埃森	18	底特律	7
大阪	15	多伦多	7
洛杉矶	14	法兰克福	7

资料来源:彼得·霍尔:“全球性城市”,《国际社会科学》,1996 年第 3 期。

(二) 制度与文化创新源空间

经济全球化意味着几乎所有的经济活动通过网络把各个地方联系起来;同时也意味着制度与文化在形式与内容上的快速混合,并更加依赖于全球市场。一定地区的制度环境,尤其是具有促进技术创新及扩散的“制度空间”(institutional space),对地区可持续发展十分重要。而文化传统、消费方式以及生活方式也对地区经济发展有重要的影响,在全球化的背景下,“以各种维度——政治的、经济的、社会的、环境的和安全的——展开的全球拓展中,文化资本是必备的”。文化过程是决定制度路径依赖的重要因素,不同类型的文化,亦形成不同的社会制度空间。区域的社会与实体空间对制度和文化的创新有着巨大的影响。

在全球化不断渗透与深化的时代,当今世界制度与文化的创新往往要求有多元而广大的社会文化环境、本源性的独创知识和竞争环境、迅捷的运输通信设施、完善的金融服务设施和宽松的金融管制、需求信息的快速传递、经济结构的不稳定性,同时需要充足的资金保证、及时把握市场信息。欧洲各城市以各种各样的尺度来应对全球化竞争的文化要求,如巴黎和伦敦,数百年来为了欧洲文化首府的头衔而展开激烈的竞争,并借助于大型的文化项目确定其在欧洲的文化统治地位,如巴黎的蓬皮杜中心、伦敦的 TATE 美术馆等。纽约则是通过重构文化空间,促进国际多元观念的交流,吸引更多的资金与高水平的劳动力,逐渐孕育成一个创造的发源地。格拉斯哥工业地区在其更新行动中通过大量文化建设改变自己的形象,1990 年成功申请到“欧洲主要文化城市”的头衔,1999 年又申请到“英国建筑和设计之城”的桂冠,以推动文化创意产业的发展来促使城市的产业结构转换和在城市竞争中崛起。

城镇密集地区的枢纽作用使多种社会与意识形态在空间上高度聚集,必然产生高强度的相互碰撞作用,而成为满足这些条件的最佳场所,导致各种新思想、新文化的涌现,成为对其他地区具有超前示范意义的孵化空间。“区域和国家的竞争优势主要是建立在其高等要素的基础之上的,而对于国家和区域来说,头等重要的是营建高等要素所需要的创新环境。”因此,城镇密集地区通常成为各种制度和文化创新的源空间。

(三) 技术与信息广泛交流区

在过去 20 年里,新的信息和通信技术对世界经济的发展产生了巨大的影响,技术与信息已成为世界经济新的战略性资源。随着信息革命的发展和信息社会的来临,城镇密集地区在信息网络建设中更是领先一步,成为全球通信网络的主要节点,发挥着全球信息中心的功能和作用。而城镇密集地区规模经济和集聚经济的效应,使其可能向着进一步集聚的方向良好地运作,如欧美的城镇密集地区。但这也可能被在重要的国际势力控制下形成的新的区域发展所修正,如东亚新形成的城镇密集地区。技术与信息在世界上主要的城镇密集地区集中并交流融汇,为它们进一步的繁荣提供了保证。

在全球信息网络中,城镇密集地区充当着技术与信息的集聚和扩散地区,如智能建筑、电信港、光纤以及其他关键技术,已成为正在浮现中的信息化城市的基础设施的一部分。这些电信设施的建设和扩张对一个区域未来的经济增长将起到决定性的作用。城际网(WAN)、大都市地区网(MAN)、地方网(LAN)的全球连接为城市/区域对市场、资源和就业机会的竞争创造了一个新的经济与技术平台。在这些信息化基础设施的支撑下,城镇密集地区日益发展成一个全球技术、信息流和通信流的广泛交流地区。

三、城镇密集地区:全球时代的经济与空间复合体

全球时代的城镇密集地区是一个自然、社会、经济、政治、文化、空间、人口等诸多方面相互交织作用异常复杂的区域复合系统。按照约翰·弗里德曼的观点,城镇密集地区是一种着眼于未来的、理想的城市区域空间形式,是由完善的社会经济联系网络演化成的有着相对低密度的、广阔的、多中心的区域结构,形成一个整合的功能性/经济性空间,并囊括了城市机能良好运作所不可缺少的种种设施(Friedmann,1998)。而从“城镇密集地区”的字面含义看,它通常表现为一个结构复杂的庞大城市网络(vast network urban complexes),由多达数十个城市以及周边的小城镇组成。区域总人口常达上千万,城市之间通过快速的交通和通信系统联成网络。城市与城市之间及城市与区域之间形成一个高度联系、有机分工的整体,城乡之间协调共生。总的来说,其基本特征可归纳为:高度密集城镇、高城镇化水平、高强度的功能联系、具备数个核心大城市、多层次的空间网络结构。

在城市与区域之间高强度联系和有机分工作用的影响下,城镇密集地区呈现为各种具体的不同形态,如大都市带、都市圈、都市区等。无论何种城镇空间形态,它们的生长、演化与其内部的经济的发展过程之间都是相互促进、紧密相关的:城镇密集地区高度集聚的空间形态有利于产生规模效应、示范效应和竞争效应,将进一步吸引各种经济与社会要素聚集、交流,并产生巨大的创新效应;而经济与社会的发展又会进一步刺激城市的繁荣与空间扩张,并引发城市之间的进一步连绵。城镇密集地区通过这种持续的双向作用进行物质、能量、技术、文化和信息的空间传递,推动着区域的不断演化。所以,城镇密集地区表面上是一种发展的空间形态,实际上和区域经济发展背景环境密不可分。例如日本的京阪神地区,整个地区的建成区几乎全部连片,完全是靠快速交通系统进行联系,这一地区的GDP总量(2004年)如果按照国家排名可以列全球第八。从全球来看,城镇密集地区都是各国或地区经济增长最快、最精华的地区,虽然也产生了很多区域协调、环境治理等方面的问题,但毫无疑问,它们都是目前及将来国际经济增长的中枢,是参与全球竞争的主要空间单元。

四、城镇密集地区发展的新特征

从国际大环境看,为共同的整体利益进行协调、磋商与合作已经深入到生产、贸易、金融等社会经济生活的更多领域以及更深的层次,更多的协作也伴随着更激烈的竞争,经济全球化促使城市与区域主动走向竞争的前沿,同时也将加剧全球与地区的城市功能重组(张尚武,1999)。

城镇密集地区作为一种新型的生产力布局形式,是城镇化发展进入高级阶段出现的以聚集和扩散为主要特征的地域城镇化现象,它占据着全球发展区域的核心位置。城镇密集区作为一

个开放的、复杂的巨系统,均遵循着系统演变发展的一般规律。城镇密集区与外部环境之间以及各组成要素之间无时无刻不在发生着复杂的相互作用和变化。在全球竞争时代,城镇密集地区主要表现出一些新的发展特征(图 2-1-2)。

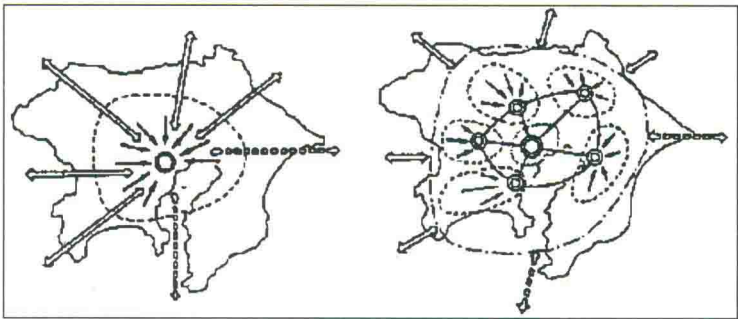


图 2-1-2 东京大都市圈由单中心向“多心多核”结构的转变

(一) 逐步呈现为多中心的区域空间结构

城镇密集地区的形成是一个具有明显阶段性的历史过程。这种阶段性的演变是由于城镇密集地区内各种物质要素高度集中,多样化的活动极度交织,以及交通、信息技术的进步,使区域组织与空间形态逐步由初始的孤散中心区域转向多中心的空间结构。根据霍尔的研究,在全球化背景下一新的城市区域现象在形成之中,即特大城市区(mega-city region)。特大城市区在空间上和职能上都不是单中心的,而是多中心的、空间连绵不断、服务职能边缘化(如郊区商业中心)、功能相互交织的广域地区。这一地区的产生,不仅具有经济上的必然性,而且也是一种“人居空间组织的新式摇篮”。英格兰东南部地区、美国纽约地区、日本京阪神地区、荷兰的兰斯塔德地区以及中国的长江三角洲、珠江三角洲都是典型的多中心城镇密集地区(图 2-1-3)。

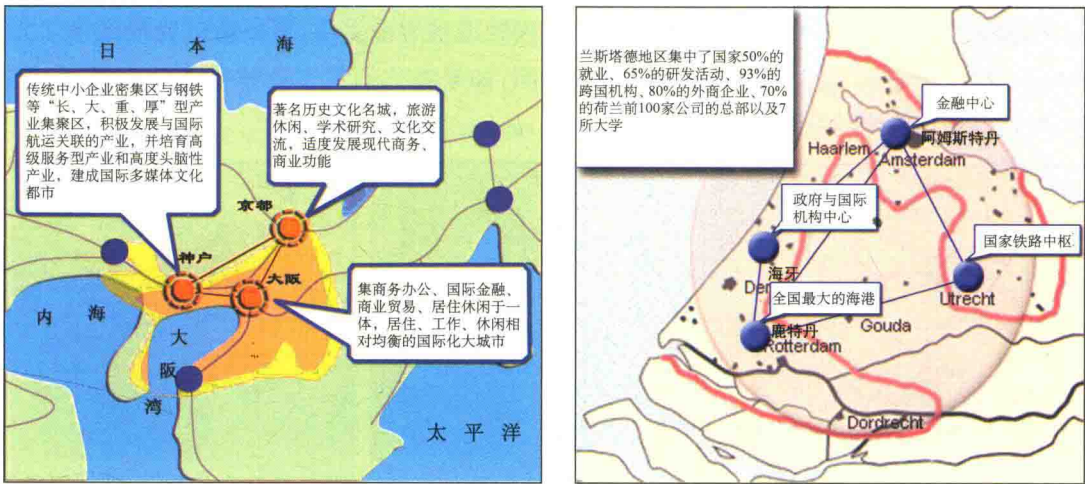


图 2-1-3 日本京阪神都市圈内部功能分工(左)与荷兰兰斯塔德地区城市间的功能分工(右)

(二) 趋向开放、多层次和高效的功能网络关系

芒福德在 20 世纪初就提出“区域整体论”(regional integration),主张大、中、小城市相结合,城市与乡村相结合,人工环境与自然环境相结合,通过整体化、清晰、高速的区域交通体系的联系,最终形成网络化的空间结构体系。真正意义上的城镇密集地区不是城镇建成区的无限延伸和连片,也不是城镇之间简单的空间组合,而是社会经济活动频繁、各种要素强烈交互作用的地域组织,更侧重于经济、社会和文化领域的多层次非实体要素的融汇,是城镇发展到高级阶段时空耦合的多要素、复杂的有机体,城镇之间日益体现出开放、多层次和高效高密度的功能网络关系。因此,当今的城镇密集地区发展的前途、层次与绝对的规模已非必然相关,城镇密集地区在全球城市网络体系中的功能地位更为重要。于是,这种基于高强度的经济、社会与环境功能网络联系使得城镇密集地区影响范围更为深远,一般都成为国家枢纽,甚至可成为全球枢纽。

(三) 全球城市/全球城市区域的显现

自 20 世纪 60 年代以来,经济全球化使城市在全球经济中所扮演的角色日益重要,城市不断地调整其在全球范围内的职能和地位(图 2-1-4),全球范围内的城市逐步形成新的组织结构,城市之间的经济网络开始主宰全球经济命脉,并涌现出若干在空间权力上跨越国家范围,在全球经济中发挥指挥和控制作用的全球性城市。弗里德曼从城市的功能属性指出,全球城市是全球经济体系的空间表达,而全球经济体系是由经济发展水平不同的区域经济系统所构成。经济实力越雄厚的区域,其拥有的全球城市的等级就越高,反之就越低。因此,可以说,城市与城市之间的竞争同时也是城市所在地区的实力的竞争。这种全球性的城市竞争与区域性的城市合作共同塑造了新的城市景观:全球范围内形成了若干以大都市为核心的全球经济战略性空间,并成为全球经济最主要的发展引擎(Scott,2001)。如果从纯粹的地理形态上看,可以将这些地区称之为“大都市带”、“城市密集区”或“大都市连绵区”等;然而,如果将它们置于全球经济-空间体系中进行考察,则可以称之为“全球城市区域”(global city region)(图 2-1-5)。

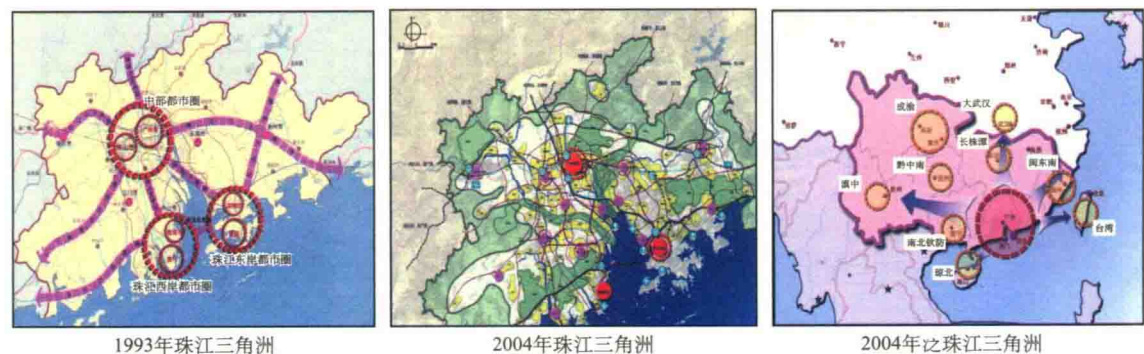


图 2-1-4 珠江三角洲地区区域空间版图的扩大与演变

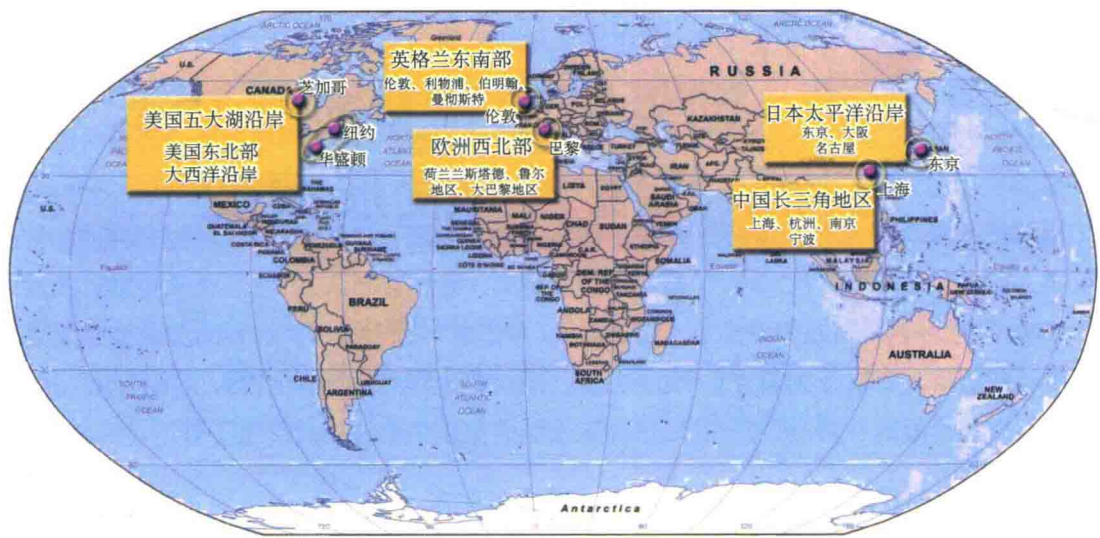


图 2-1-5 世界主要城镇密集地区分布

第二章 国外城镇密集地区成长历程及其规划的发展演变

一、国外城镇密集地区成长历程

在城镇密集地区的研究过程中,各国使用的概念存在一定差异,如英国常使用“组合城市”(conurbation),法国主要使用“城市群”(urban agglomeration),德国较多使用“urban ballungsraum”,美国学者弗里德曼和米勒 1965 年提出了“城市区域”(urban field)。所有这些词汇几乎都是限定在城镇密集发展的群体空间,带有城镇密集地区演化特定的地域、阶段色彩并反映了人们不同的价值评判标准(张京祥,2000b)。本研究中拟使用具有一般意义上的概念——城镇密集地区(city-and-town concentrated areas)来表示城镇密集地区的广泛含义。在这个基础上将国外城镇密集地区的成长历程大致分为工业化初期、工业化中后期、后工业化时期、全球化与信息化时期四个发展阶段,全面而简练地回顾国外城镇密集地区的发展历程以及各个时期的基本特征。

(一) 工业化初期(19 世纪末至 20 世纪 30 年代末):孕育阶段

19 世纪下半叶开始的工业革命使得西方国家进入资本主义经济高速发展的阶段,并引发了社会经济领域和城市空间组织的巨大变革。工业大生产带来的新型生产要素、社会结构、生活形态和社会需求等,都是人类历史上从未经历过的。工业革命导致新型的工业城市在广大的区域内迅速生长,城市成为经济生产的绝对中心,并以其巨大集聚效应快速推动西方国家城镇化的进程。到 20 世纪初,英国城市人口占总人口的比重已经从 19 世纪中叶的 50% 增至 75%。在美国,城市人口占总人口的比重从 1890 年的 35.1% 增至 20 世纪 20 年代的 50%。

工业革命的机器生产方式,大大拓宽了城市经济活动的社会化、生产的专业化发展范围。企业为寻求协作利益和增强竞争能力,在地域上出现了相对集中的倾向。这种倾向直接影响了这一时期城市的扩展形式与区域分布格局。如英国在工业革命之前,经济最发达的地区是以伦敦为中心的东南部。工业革命之后,英国以工业为主的经济高速发展,许多新兴工业城市相继产生。英国在 20 世纪 20 年代末就已形成了大伦敦地区、曼彻斯特-利物浦、利兹-谢菲尔德、诺丁汉-伯明翰等八大城市密集区域(Geddes,1915)。而法国的大巴黎、德国的柏林-鲁尔地区以及美国的匹兹堡、芝加哥、纽约等城镇密集地区也颇具规模。