

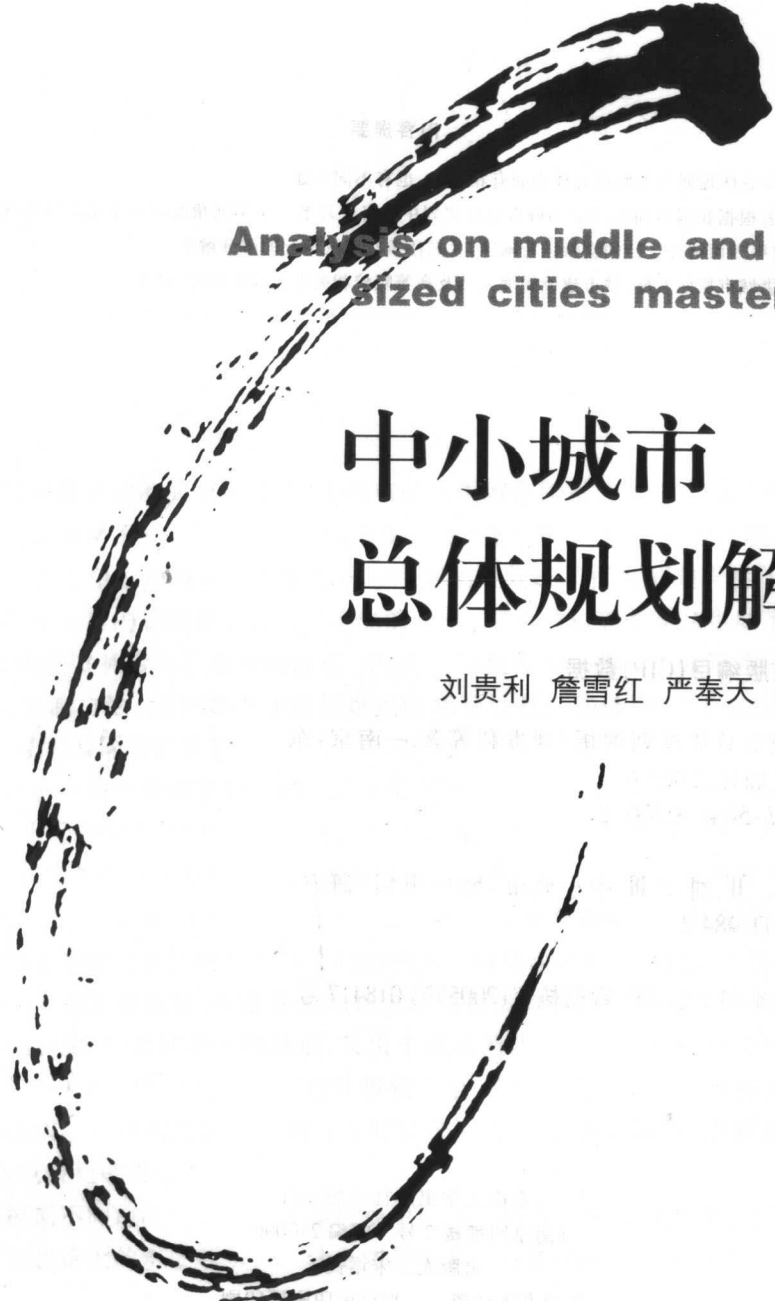
Analysis on middle and small
sized cities master plan

中小城市 总体规划解析

Analysis on
middle and small sized cities
master plan

刘贵利
詹雪红 著
严奉天

东南大学出版社



Analysis on middle and small
sized cities master plan

中小城市 总体规划解析

刘贵利 詹雪红 严奉天 著

东南大学出版社

内容提要

中小城市总体规划与大城市总体规划有相同点,也有不同之处。

本书作者根据我国不同地区中小城市总体规划中的各个环节,从不同角度对中小城市总体规划程序、方法、编制要点等方面结合自己的实践进行阐述,尤其注重在方法论上的辩证解析。

本书可供城市规划人员、城市建设管理人员及高等院校相关专业师生学习、参考。

图书在版编目(CIP)数据

中小城市总体规划解析/刘贵利等著.—南京:东南大学出版社,2005.6

ISBN 7-5641-0100-8

I.中... II.刘... III.中小城市-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 018417 号

东南大学出版社出版发行

(南京四牌楼 2 号 邮编 210096)

出版人:宋增民

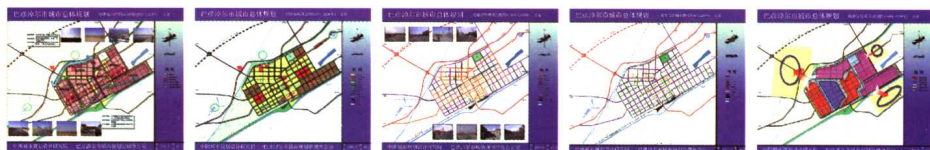
新华书店经销 兴化市印刷厂印刷

开本:700 mm × 1 000 mm 1/16 印张:12.5 字数:251 千字

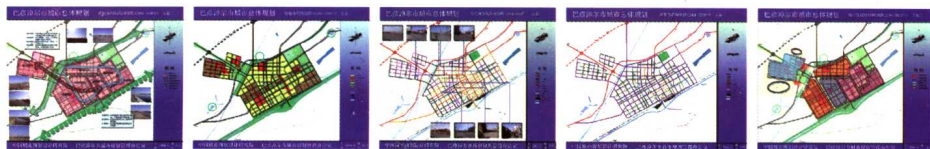
2005 年 9 月第 1 版 2005 年 9 月第 1 次印刷

印数:1~3 000 定价:39.00 元

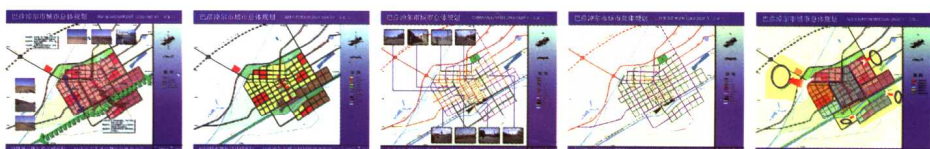
(凡因印装质量问题,可直接向发行部调换。电话:025-83795801)



方案一:功能结构、用地布局、交通规划、道路等级、发展时序



方案二:功能结构、用地布局、交通规划、道路等级、发展时序



方案三:功能结构、用地布局、交通规划、道路等级、发展时序

图 3.2 内蒙古巴彦淖尔市初步方案比选分析列图



a:现状图

b:初步规划图

c:修改规划图

图 3.3 宣城市总体规划方案演化图

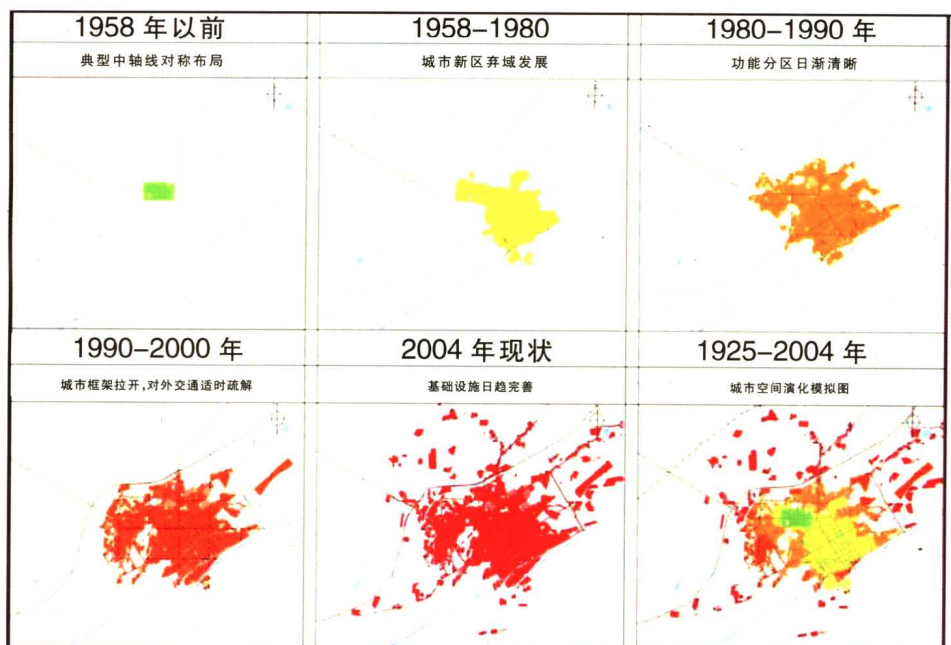


图 5.1 内蒙古巴彦淖尔市城市空间的演化历史分析图

前 言

作为我国最普遍的城市形式,中小城市是我国城市体系的中坚。在目前中国城市总体规划编制体系中,中小城市的编制受历史过程、发展背景、资源环境基础、行政管理以及审批单位地域差异性的影响而表现出规划成果标准的差异性^[1],这些对不同地区中小城市的总体规划提出了不同的要求。笔者通过近些年从事城市总体规划工作,分别负责和参加了地处我国东、中、西三个地带的一些中小城市总体规划的编制,对其编制方法、设计要求和规划难点的相异性有一些体会,工作之余将其整理,以期与读者及同行们共勉。

东部的中小城市受快速经济增长速度的驱使,近几年的固定资产投资速度不断增加,城市化进程加快,城市建设用地出现爆炸性扩张,城中村现象严重,耕地面积迅速减少,城市与农村用地的矛盾也越来越突出。中部中小城市的经济发展速度较快,但城市财政吃紧,城市扩张速度有限,征地补偿安置费用难以一步到位,从而呈现出发展的迫切性与条件的局限性之间的矛盾。西部地区的中小城市经济落后,发展机遇比不上中东部地区,但受中央和地方分税制度的影响,地方政府也瞄准了土地收益,但土地由生地转化为熟地后,又由于城市偏远、市场有限、城市各项设施不齐全等较差的城市投资环境而难以招徕投资资金,造成另类的城市和农村矛盾——城市扩张粗放。三种地带的中小城市发展背景不同,发展模式不同,矛盾焦点也不同,从而造成规划的侧重点不同。

本书根据不同地区中小城市总体规划中的各个环节,从不同角度进行阐述,尤其注重在方法论上的辩证解析,一些工作经验和一些体会的总结未免有些偏颇,但

[1]根据《中华人民共和国城市规划法》(中华人民共和国主席令第23号),国务院城市规划行政主管部门和省、自治区、直辖市人民政府应当分别组织编制全国和省、自治区、直辖市的城镇体系规划,用以指导城市规划的编制。城市人民政府负责组织编制城市规划。县级人民政府所在地镇的城市规划,由县级人民政府负责组织编制。

为从事规划设计和管理工作的人员提供一个交流借鉴的平台,期望起到抛砖引玉的作用。

此外,不同地区的中小城市或同一地区不同的中小城市中都有不同的历史成因,在各自历史发展过程中,不同程度地保留、保持了自身独特的面貌。尽管改革开放以来这些城市群体不断发展变化着,但受到发展条件、发展机遇和执政者的执政能力等因素的影响,各个中小城市分别处于从量变到质变的各个阶段,本书仅从部分实例进行的相关阐述不具有普遍性。而且,中小城市总体规划问题也是一个尚需深入研究和实践的大课题。因此,笔者希望以此书与各界老师和同仁进行更深入的讨论和探索。

刘贵利

2005.8

目 录

1	中小城市概况	1
1.1	我国中小城市现状与特征	1
1.1.1	我国中小城市概况	1
1.1.2	我国中小城市特征	5
1.2	我国中小城市发展趋势	11
1.2.1	发展历程	11
1.2.2	发展前景和发展趋势分析	13
1.2.3	中小城市总体规划的研究意义	16
2	城市总体规划编制背景	19
2.1	国家政策和宏观背景	19
2.1.1	国家政策和部门法规体系	19
2.1.2	近期大政方针对城市发展的宏观指导	22
2.2	城市总体规划编制要求	25
2.2.1	城建部门要求	26
2.2.2	地方政府要求	28
2.3	中小城市总体规划的特殊性	30
2.3.1	审批程序的特殊性	30
2.3.2	编制深度的特殊性	33
3	中小城市总体规划程序	36
3.1	调研阶段	36
3.1.1	项目委托对话	36

3.1.2	现状踏勘	39
3.1.3	基础资料汇总	40
3.2	初步构思阶段	41
3.2.1	现状分析	41
3.2.2	初步方案构思	45
3.3	规划协调阶段	46
3.3.1	与委托方协调	47
3.3.2	与评审审批方协调	50
3.3.3	与合作方协调	51
3.3.4	与地方各专业部门协调	53
3.3.5	与公众的协调	53
3.4	修改完善阶段	54
3.4.1	意见整合	54
3.4.2	深化方案	55
3.5	评审报批阶段	60
3.5.1	规划成果与城市建设协调	60
3.5.2	组织评审报批	61
4	中小城市总体规划方法	62
4.1	科学规划方法	62
4.1.1	编制规范	62
4.1.2	地区独特性	65
4.2	经济分析方法	65
4.2.1	传统经济分析	65
4.2.2	现实客观需求	68
4.3	计算机技术方法	70
4.3.1	遥感技术的应用	70
4.3.2	GIS 技术	74
4.3.3	通用绘图技术	75
4.4	多维客观判断方法	75
4.4.1	整体利益最大化	75
4.4.2	主导目标化	78

5	中小城市总体规划编制要点	80
5.1	规划编制第一阶段	80
5.1.1	编制要点	80
5.1.2	规划重点	89
5.2	规划编制第二阶段	93
5.2.1	编制要点	93
5.2.2	规划重点	96
5.3	规划编制第三阶段	100
5.3.1	编制要点	100
5.3.2	规划重点	105
5.4	规划编制第四阶段	106
5.4.1	编制要点	106
5.4.2	规划重点	107
6	江都市城市总体规划修编要点分析(东部)	109
6.1	规划编制要求	109
6.1.1	城建部门要求	109
6.1.2	地方政府要求	111
6.2	规划设计方法	113
6.2.1	设计方法	113
6.2.2	设计重点	129
6.3	规划协调难点	133
6.3.1	规划协调原则	133
6.3.2	整合多方利益	134
7	宣城市城市总体规划修编要点分析(中部)	136
7.1	规划编制要求	136
7.1.1	城建部门要求	136
7.1.2	地方政府要求	136
7.2	规划设计方法	137
7.2.1	设计方法	137
7.2.2	设计重点	145
7.3	规划协调难点	153

7.3.1	规划协调原则	153
7.3.2	整合多方利益	154
8	巴彦淖尔市城市总体规划修编要点分析(西部)	157
8.1	规划编制要求	157
8.1.1	城建部门要求	157
8.1.2	地方政府要求	157
8.2	规划设计方法	158
8.2.1	设计方法	158
8.2.2	设计重点	173
8.3	规划协调难点	177
8.3.1	规划协调原则	177
8.3.2	规划协调	177
	主要参考文献	185

1 中小城市概况

世界工业化历史表明,工业化和城市化是同步推进、相辅相成的。20 世纪初,大约只有 5%的世界人口居于城市。今天,这个数字已达 40%以上。预计在未来的 20 年间,该比率可达 60%以上,世界城市人口将由现在的 29 亿升至 49 亿。历史证明,城市化是人类对这个地球最强大、最直观的影响力量,随着新技术的不断发明、创新速度的逐步加快,必然导致工业化过程,进而推动城市化过程的加快,城市的发展日益受到关注。

我国在建国以后相当长的时期内都致力于提高国家的工业化水平,虽然城市化水平也有了一定程度的提高,然而我国工业化与城市化发展的道路与世界上其他许多国家并不一样,工业化与城市化发展水平相互脱节,城市化水平远远落后于工业化水平。2000 年第五次人口普查公报显示,我国工业化率已经超过 50%,而城市化水平却只达到 36.09%,两者相差近 15 个百分点,与同等经济发展水平的国家相比,落后近 10 个百分点。城市化的滞后严重制约了国家经济与社会进一步发展。因此,加快城市化进程,大力发展中小城市,提高城市化水平,是我国未来工作的一项重要内容。按照《城市规划法》的规定,城市包括大、中、小城市和建制镇,中小城市是城市生长的中间阶段,也是数量最大的城市群体。

在上述前提背景下,各类城市,包括大、中、小城市都将得到更大发展。各类城市也都面临着不同的优势和局限性,都要以经济发展为基础。到 2050 年,我国中小城市将突破 2 000 座,发展中小城市,就是夯实城市结构中的座基和中坚。基于中国城市化的紧迫性,必须大力发展中小城市,提升社会经济功能,增强吸纳人口和扩大就业的能力,形成一批各具风格和特色鲜明的中小城市群。

1.1 我国中小城市现状与特征

1.1.1 我国中小城市概况

根据我国 2003 年统计年鉴资料,我国城市按超大城市、特大城市、大城市、中等

城市和小城市五类统计,共计 660 座,其中中小城市 551 座^[1],在城市中占 83.5%,可见中小城市不仅是我国城市居民聚居形态的主体,还是全国城市体系的主要单元。

1) 我国中小城市的分布

如果按城市市辖区人口统计,20 万~50 万人口的城市有 171 个,20 万以下的城市有 39 个。目前,在全国范围内已初步形成以大城市为中心,中小城市为骨干,小城镇为基础的多层次的城镇体系。

从表 1.1 可以看出,中小城市具有明显的地域性分布特征。按各地区所含中等城市数量统计,大于 10 个的地区为河北、山西、吉林、广东和新疆;5~10 个的地区为内蒙古、黑龙江、浙江、福建、江西、河南、湖北、湖南、广西、四川、贵州、云南和甘肃;其余为小于 5 个的地区。按中小城市百分比统计,全国中小城市比例为 31.8%。按各地区

表 1.1 城市规模划分及其区域分布(2002 年底) 单位:个

地 区	合 计	按城市市辖区人口分组					
		400 万以上	200 万~400 万	100 万~200 万	50 万~100 万	20 万~50 万	20 万以下
全国 ^[1]	660	10	23	138	279	171	39
北京	1	1	—	—	—	—	—
天津	1	1	—	—	—	—	—
河北	33	—	2	2	18	11	—
山西	22	—	1	1	7	13	—
内蒙古	20	—	—	3	2	8	7
辽宁	31	1	1	4	22	3	—
吉林	28	—	1	3	7	15	2
黑龙江	31	—	1	2	15	10	3
上海	1	1	—	—	—	—	—
江苏	40	1	4	15	17	3	—
浙江	33	—	2	9	17	5	—
安徽	22	—	—	6	13	3	—
福建	23	—	1	5	7	10	—
江西	21	—	—	3	11	5	2
山东	48	—	4	16	27	1	—
河南	38	—	1	8	20	8	1
湖北	36	1	1	11	18	5	—
湖南	29	—	—	7	13	8	1
广东	47	1	3	17	15	11	—

[1]本书中的全国中小城市“660 座”并未把香港、澳门、台湾地区计算在内;本书中的“全国”、“我国”均指除香港、澳门、台湾之外的其他地区。

续表 1.1

地区	合计	按城市市辖区人口分组					
		400 万以上	200 万~400 万	100 万~200 万	50 万~100 万	20 万~50 万	20 万以下
广西	21	—	—	5	8	5	3
海南	8	—	—	—	4	3	1
重庆	5	1	—	3	1	—	—
四川	32	1	—	11	15	5	—
贵州	13	—	—	2	5	6	—
云南	16	—	1	1	5	6	3
西藏	2	—	—	—	—	—	2
陕西	13	1	—	—	8	4	—
甘肃	14	—	—	2	1	7	4
青海	3	—	—	1	—	—	2
宁夏	6	—	—	—	2	4	—
新疆	22	—	—	1	1	12	8

注：县级城市市区人口是全市人口，地级及地级以上城市为市辖区人口。

中小城市百分比统计，可分为四类地区：①大于 65%的地区，包括西藏(100%)、新疆(90.9%)、甘肃(78.6%)、内蒙古(75%)、宁夏(66.7%)和青海(66.7%)，多为贫困地区，发展条件有限，发展速度缓慢，主要集中在西北部；②33%~65%的地区，包括吉林(60.7%)、山西(59.1%)、云南(56.3%)、海南(50%)、贵州(46.2%)、福建(43.5%)、黑龙江(41.9%)、广西(38.1%)、河北(33.3%)、江西(33.3%)，多为发展中地区，资源条件较好，具备一定的经济基础，主要集中在中部；③10%~33%的地区，包括湖南(31%)、陕西(30.8%)、河南(23.7%)、广东(23.4%)、四川(15.6%)、浙江(15.2%)、湖北(13.9%)、安徽(13.6%)；④小于 10%的地区，包括辽宁(9.7%)、江苏(7.5%)、山东(2.1%)。后两类大多为较发达地区，少数为人口密集地区，主要集中在中部。这种显著的地域分布差异决定了各地区经济发展速度和产业转型速度，从而也预示了不同地区中小城市的未来发展趋势：东部≥中部≥西部，即经济实力越强的地区中小城市发展越快。

2) 我国中小城市的划分

城市的类型可以按照不同的标准划分。以规模大小划分城市，我们习惯上将城市分为四种：小城市、中等城市、大城市和特大城市。从世界范围看，关于什么是小城市，什么是大城市等都只是一些相对的概念，世界上并没有统一的规定和划分标准。在我国，国务院规定：10 万人至 20 万人为小城市；20 万人至 50 万人为中等城市；50 万人至 100 万人为大城市；100 万人以上为特大城市。

在全国城镇体系规划中将全部城镇划分为五个等级：①全国性并兼具有国际意义的中心城市，如北京、上海等；②跨省区的中心城市，如广州、重庆、武汉、西安等；③

省域中心城市,一般为省、自治区首府城市,也包括个别省内的其他重要城市,如山东的青岛市、福建的厦门市;④地区的中心城市,一般为地级市,是省(自治区)域内的地方经济中心;⑤县域中心城市,主要是县级市和县城。广大的中小城市群体基本集中在第四和第五等级中。

一些学者从产业层面将我国的中小城市划分为资源型、综合型和辅助型三类。主要分布规律是:西部以资源型为主,如内蒙古自治区西部大多数中小城市属于资源型城市,应在保护环境、合理开发利用资源的基础上,形成基础产业体系,培养资源竞争力;中部以综合型为主,如湖南的大多数中小城市都属于综合型城市,应全面发展及改善投资环境,培养综合竞争力;东部以辅助型为主,如长江三角洲地区的大多数中小城市都属于辅助型城市,应在接受大城市辐射的基础上,形成自身发展的特色,培养核心竞争力。

3) 我国中小城市面临的问题

(1) “小马拉大车”现象普遍存在

大多数中小城市城市规划区范围较小,经济薄弱,受周边大城市的影响,难以辐射拉动全市范围的经济发展,常常是“顾了头,顾不了尾”,常常注重中心城区的发展,而难以兼顾全市范围的发展。

(2) 注重短期效益的发展模式

为了追求短期经济效益,中小城市往往沿路建设,追路发展,严重干扰了过境交通,且极不利于中小城市完整形态的形成和合理布局,从长远角度讲,对城市发展是有制约作用的。

(3) 建设管理不一致,规划落实存偏差

中小城市虽然大都在编制城市总体规划中,但编制目标各不相同,有政绩指导式规划、规划师构图式规划、开发商引导式规划等多种利益主导形成的规划成果。这种流于形式的规划往往导致“图上画画,墙上挂挂”,或者“领导一换,规划重来”的后果,是“人治”主导科学的方法。

(4) 中小城市人均建设用地偏高

规划的不严肃性造成的直接后果是“圈地运动”和“滥占土地”现象,人均建设用地大都超过 120 m^2 ,土地资源浪费严重,民怨民愤日积月累,城市存在着社会隐患。

(5) “千城一面”,特色无存现象突出

“制造业基地”、“生态城市”、“区域性中心城市”、“交通枢纽城市”等成为许多中小城市争相制定的发展目标,使许多有着丰富内涵的城市个性丧失殆尽。在上海召开的城市管理世纪论坛 2002 会议暨中小城市发展新思路研讨会上,专家一致认为,中小城市不必求区域头牌、全能冠军,应各就各位,合理搭配,只有这样才能在城市中兴起,为城市发展留下足够的空间。城市形象是以该城市物质或非物质的外貌为

载体的各种信息的综合反映。中小城市发展的各个时期定位不连续,阶段目标变化大,在城市功能、布局、规划上难以体现独特的、个性化的城市形象、气质、品位,导致“千城一面”的局面。

(6) 就业门槛低,城乡差别小

与大城市相比,中小城市的建设成本低,农民比较容易进入,中小城市在城市与乡村之间承担着“二传手”的作用,是解决“三农问题”的前沿,也是城乡矛盾的焦点,城乡协调发展势在必行。

1.1.2 我国中小城市特征

我国是个土地面积广阔,自然地理环境差异很大的国家,由于各地区经济发展的不平衡性以及地域资源环境和基础传统等不同,造成我国的城市呈现出比较明显的地域差异性特征。将我国以东、中、西三大区域来划分,会发现东、中、西部地区城市数量、城市规模和分布等情况的迥异特点。我国中小城市具有地域差异性和发展阶段两方面的特征。

1) 地域差异性特征

受地理条件、气候条件、经济社会发展水平、人口分布和交通条件等影响,我国城镇体系的地域差异仍比较明显,沿海与内地,东部、中部与西部地带之间差别较大,各省区内部,城镇与城镇人口的分布也不平衡。图 1.1 反映了全国 660 座城市(《2003 年统计年鉴》)中非农业人口的聚集特征,无论中部、西部还是东部,中小城市都是整个区域城市体系的主体元素。但三大地带也存在一定的差异性,就中小城市

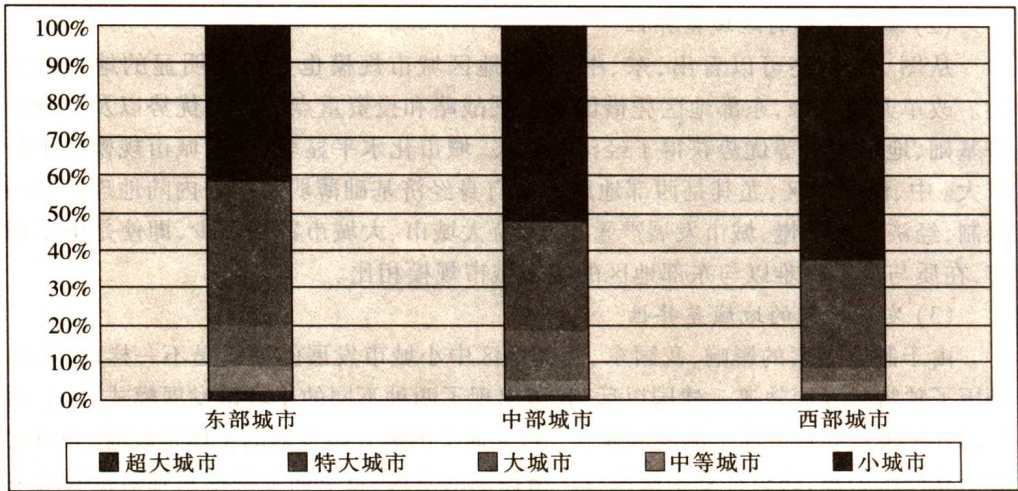


图 1.1 2002 年按城市市辖区非农业人口分组的城市数量统计分析图

数量而言,西部 $\geq$ 中部 $\geq$ 东部。东部地带集中分布着较多特大城市和大城市,中部地带大、中、小城市分布比较均衡,而西部地带则表现为以小城市占优势的地域城市分布特征。

(1) 发展前景的地域差异性

由于我国的东部地区是全国经济比较发达的地区,城市化水平高,工业化进展迅速,因此,东部地区中小城市发育比较完善,发展较快,分布密度高,是全国中小城市重要的“孵化”区域。当前,东部多个城市群业已形成,六大城市密集地区——长江三角洲、珠江三角洲、环渤海地区、闽东南地区、山东半岛和辽中南地区工业化和城市化水平都非常高。其中,长江三角洲、珠江三角洲和环渤海地区是我国经济最为发达的三大区域,代表着城市发展的前沿。在区域一体化发展趋势的引导带动下,中小城市的发展面临更大的契机。

我国中部地区从经济发展状况来看,亚于东部地区的发展。然而,中部地区具备便利的交通和比较好的工业基础,因此,中小城市的发育也具有一定的有利条件,其分布密度较高,受东南发达地区的影响,中部地区中小城市的交通条件普遍得到改善,城市发展提速。

我国西部是全国经济比较落后的区域,虽然西部大开发战略的实施给西部带来了发展的契机,然而西部大部分地区现状经济基础还相当脆弱,城市发展困难重重。此外,西部生活环境恶劣,人口集聚难度大,大城市发展的依托不足。因此,西部大城市首位度较中、东部地区都要高,中小城市在这样的条件下缺乏“发动机”。依托资源的开发,产业形式受到局限,发展风险主要表现在对环境保护与生态承载力的破坏与影响下。

(2) 城市规模的地域差异性

从图 1.1 中还可以看出,东、中、西部地区城市规模也显示出明显的地域差异性。改革开放以来,东部地区凭借国家发展战略和投资重点方面的优势以及自身经济基础、地理位置等优势获得了经济的起飞,城市化水平显著提高,城市规模也不断扩大。中、西部地区,尤其是西部地区受到自身经济基础薄弱和所处内陆地理位置的限制,经济发展缓慢,城市发展严重不足,特大城市、大城市数量很少,即使是中小城市,在质与量上也难以与东部地区的中小城市规模相比。

(3) 发展模式的地域差异性

由于制度因素的影响,我国东、西部地区中小城市发展的模式是不一样的,各自经历了独特的发展轨迹。建国以后,我国出现了两种不同的小城镇发展模式:自上而下的发展模式和自下而上的发展模式。自上而下的模式指发动的主体是政府,并由政府依靠行政力量,通过计划手段进行严格控制的发展;自下而上的模式则是指发动主体是民间力量或社区组织,受市场因素支配,演化结果被政府认可的发展。我国的西

部地区城市大多以第一种方式发展起来,而在东部地区,第二种方式被广泛采用。由于这两种不同的发展模式,造成了东、西部地区中小城市具备显著的地域差异性。

东部地区中小城市的发展伴随产业结构内部受市场规律支配的优化,产业重心由第一产业向第二、第三产业转移,城市具有较强的自我发展能力和较快的生长速度。中、西部地区大城市发展相对有利,而中小城市发育不足且发展速度缓慢,经济结构内部也存在较明显的不合理性。比如,在产业结构上,西部地区城市第一产业在GDP中的份额要高于同期东部地区,但农业现代化程度低于东部地区。此外,在企业所有制结构上,西部地区城市的国有企业比重高,非国有企业比重低,这与东部地区的城市私营企业、中小企业兴旺繁荣的局面大相径庭。

(4) 发展速度的地域差异性

中小城市发展的速度与地区经济总体发展快慢是呈现正相关的关系。20多年来,我国城市发展速度总体较快,东、西部地区都有不同程度的增长,然而地域差异性也是明显的:东部快,西部慢。改革开放以后,东部沿海地区区位优势得到充分发挥,经济发展进入良性循环,与中、西部地区之间的差距越来越大。而中、西部尤其是西北部很多地区,生态环境脆弱,经济发展受限制,城市化水平难以获得快速提高,中小城市发展还步履维艰。

当前,在我国的东部沿海地区,一些跨行政区的、多“增长极”的城市带(圈)已经出现,如珠江三角洲、长江三角洲地区,它们必将促使这些地区的城市化进程进一步加快,中小城市发展更为迅速。而中、西部地区虽然也出现了一些增长极,如长株潭城市群,黄河上游、中游城市带等,有利于中小城市的发展,但它们的影响力有限,对城市发展速度提高所发挥的作用不能与东部地区的优质“增长极”同日而语。

(5) 发展条件的地域差异性

从上述对我国中小城市发展各项情况的介绍中,我们已经认识到,东、中、西部地区城市发展之所以存在巨大差异是与它们发展条件的不同息息相关的。

我国东部地区除却地理位置优越、交通便利、对外贸易频繁等有利条件外,在经济制度、产业结构、基础设施、科学技术、开放意识和政策环境等方面都走在了中、西部地区的前面。

西部地区由于自身条件较差造成了中小城市发育不稳定,城市化“率高质低”又反过来进一步恶化了城市发展的局面,城市产业聚集程度低,规模效益差,公共设施利用效益低,工业和其他各种非农产业效率低,发展受限,并因此限制了服务业的发展。这样劳动力从农业向非农产业的转移更加难以为继,最终导致城市尤其是中小城市缺乏基础,难以发展起来。

按照区域经济梯度转移理论,东部地区是我国区域经济的高梯度区域,依次向下为中部地区,然后是西部地区。东、中、西部中小城市的发展条件因此而存在着相