

规划广州

林树森 戴 逢 施红平 王蒙徽 潘 安 著

GUI HUA
GUANGZHOU

中国建筑工业出版社

规划广州

林树森 戴 逢 施红平 王蒙徽 潘 安 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

规划广州/林树森、戴逢、施红平、王蒙徽、潘安著.
北京:中国建筑工业出版社, 2005
ISBN 7-112-07893-8

I.规... II.①林...②戴...③施...④王...⑤潘... III.城市规划—研究—广州市
IV.TU984.265.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第142256号

责任编辑:于志公 刘爱灵

装帧设计:朱 光

责任校对:刘 梅 关 健

规划广州

林树森 戴 逢 施红平 王蒙徽 潘 安 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京广厦京港图文有限公司制作

恒美印务(番禺南沙)有限公司印刷

*

开本:889×1194毫米 1/16 印张:14 3/4 字数:465千字

2006年3月第一版 2006年3月第一次印刷

定价:168.00元

ISBN 7-112-07893-8

(13847)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题,可寄本社退换

(邮政编码 100037)

本社网址: <http://www.cabp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

序

当前，我国城市进入大发展时期，城市规划与建设需要及时总结，不断反思。城市行政长官能对执政心得进行认真的回顾和总结，更是十分有价值的事情。有总结、有思考，就会有进步，从实践上升到理论就更有价值了。

不同的城市有不同的特点，在城市规划方面，在国家及其主管部门（建设部）制定的总框架下，应鼓励各城市根据自身的特点进行科学地创造，并积极地发扬地方文化特色。

《规划广州》是对过去十年广州城市发展与规划实践的一次归纳和总结，是对社会主义市场经济下城市规划体制的积极探索，它的编写与出版是一件好事。既有助于对过去规划和建设的成绩与不足进行反思，同时也有益于充实城市发展史和城市规划史，为广州城市的发展存留一份真实的历史记录。

我对广州城市的认识是渐进的过程。1950年底我从美国回国，经香港到广州暂作停留，住在爱群大厦，当时城市规模不大，富有岭南特色，但在百废待兴情况下，筹划重建极其艰辛。1980年代初，梁灵光市长执政时期，我第二次去了广州，参加城市规划讨论会，当时国家城市发展方针提出严格控制大城市规模，我认为控制与发展是对立的统一，控制其不宜发展部分，应发展的还是要善为发展，后来发展天河新区，我曾提出新区的建设与旧区的疏解宜形成完整的战略，作好过渡。1990年代初期广州重经济发展，一度忽视了城市整体协调发展，到了中后期，广州开始重新整合城市环境，我于1999年接受林树森市长的邀请再一次到广州，与林市长座谈中谈到对历史遗留问题不能就个案解决个案，而宜从空间战略上进行整体思考。广州拟定了空间发展战略规划，当时番禺、花都撤市改区，在更大的空间范围内布局，运筹帷幄，是非常好的。这一时期的实践说明，战略规划不能拘泥于某一固定方案，而需设定几种可能的发展模式，可以在不同的情况下为决策者制定城市的发展战略提供适宜的选择；在分片发展中，也要寻求各片相对的完整性和不同的特色，并在发展中注意生态优先等原则。2003年，广州市对战略规划的实施，已取得一定进展，进行了阶段性的总结，我也被邀请参加此会，这种滚动式推进，将战略规划化为行为计划，并在实践中次第落实，是很有意义的，可以视为国内城市发展中的一个创举。

吳良鏞

前言

我国现行的城市规划体系源自于对前苏联模式的借鉴，即在理论体系和作用方式上都是社会主义计划经济体制下的城市规划。改革开放以来，特别是随着社会主义市场经济体制的建立，城市社会经济结构和发展方式的变化，使得城市规划理论、机制、法规等与社会经济发展不相适应的矛盾日益凸显。

广州作为中国实行改革开放最早的城市之一，城市规划工作也同样面临经济转型时期出现的种种问题和挑战，城市规划体系改革滞后于城市化进程，滞后于我国社会主义市场经济转型期的发展需要，客观上给广州城市规划实施也带来了许多矛盾。面对传统城市规划编制体系、编制方法等不能适应社会经济发展的客观现实，广州从社会经济、物质技术、自然资源、区域环境、国内外的环境等客观条件出发，审时度势地把握住了时代赋予的难得发展机遇，借鉴国内外城市规划的经验，对我国传统城市规划编制体系及其实施模式进行了变革和创新。结合建设部的部署，初步形成了“区域协调规划——战略规划——总体规划——市域城乡规划——片（分）区发展规划——近期建设规划——年度城市规划实施计划”的城市总体规划工作体系，在此基础上进行了规划管理图则、规划管理单元、城市设计等方面的探索。在整个规划过程中，宏观阶段以环境容量、生态发展为基础，加强环境、社会、文化的整体协调，维护整个区域范围内的生态完整性，在这个阶段更多考虑的是“制约”；微观阶段以区域的时代特征为背景，在研究和选择规划方案中，不断考虑创新，为城市提供新环境和新建筑，使整座城市随着历史完整地延续，在这个阶段更多考虑的是“创造”。

20世纪末，广州提出了适宜生活居住和适宜创业发展的城市发展目标。为实现这一目标，2000年广州在全国率先开展了“概念规划”，并在此基础上形成了《广州市城市总体发展战略规划》。战略规划兴起，是城市规划观念和技术创新的一个重要进展，有助于广州城市规划体系的改革和完善。

广州城市发展和建设的经验已经鲜明地表现出市场经济条件下广州城市规划的基本特点：“两个适宜”是城市规划的基本准则，不同类别的城市应该有不同的“门槛”，建设国际大都市必须有跨越“国际大都市的门槛”规划，文化传承和特色塑造是城市的灵魂，城市规划的规模控制必须坚持环境与资源的可持续发展。广州在城市规划体系上的改革创新和城市规划建设的成就，使广州的经济社会得到更全面、协调、可持续的发展。

现行规划体系的改革是大势所趋，各地对各层次规划的编制方法和程序都进行了有益探索。但如何从国家层面来推进这一改革，还有大量工作要做，需要将过去几年里各地进行的一系列改革的经验教训进行深入总结和提炼，并整合到统一的国家规划运行体系中。广州作为中国的特大城市之

一，在城市规划中碰到的问题和解决模式同国内其他城市和地区肯定有共同之处，因此，我们编写《规划广州》一书，旨在回顾广州城市规划历程，总结规划工作经验，试图从广州规划实践中，寻求中国城市现代化道路的一些原则或特点，以期能与国内外城市分享和交流城市规划实践经验。当然，在过去的城市规划工作中，广州也走过弯路，有过教训，所以也期望国内外城市能从广州的规划实践中吸取教训。此外，城市规划体系是一个不断发展的过程，这一过程依赖于实践的探索和推动。因此，我们也期待广州的实践能对城市规划体系的发展和改革起到积极推动作用，为现代城市规划理论发展注入新的内容。

本书是对广州城市规划体系、规划方法和规划实践进行的综合的系统的研究。全书以经济社会的发展及广州的城市定位开始立论，以广州新的规划布局 and 空间结构来探索城市规划模式的创新，以经济社会时空观来陈述广州的发展。本书在写作过程中，力求脉络清晰，体系完整。由于本书的作者均是见证和参与了广州城市规划工作的同志，其理论探索完全是建立在广州城市规划实践的基础上，所以本书的最大特色即是理论探索和规划实践的有机结合，既重视理性的思考，更注重实践的检验。此外，我们广泛收集图片并经过认真筛选，挑选了约 260 张图片插配在书中以辅助阐述和说明，因此，图文并茂并具可读性是本书的另一特点。

本书的出版，只是抛砖引玉。我们期待更多的专家学者和同行来研究广州、关注广州，为广州未来的规划和发展献计献策。我们也深信本书的出版将会迎来更多城市发展创新和城市规划创新方面的佳作和新作，我国规划体系的变革和城市的发展将会呈现又一个更加美好的春天。

作者

2006 年 2 月于广州

目 录

第一章 城市规划编制体系创新	1
第一节 我国现行城市规划编制体系问题的剖析	1
一、各类别规划缺乏协调, 导致效用降低	2
二、各层次规划交错重叠, 规划管理无所适从	2
三、规划编制与审批要求不合理, 难以有效指导建设	3
第二节 广州城市规划编制体系创新的探讨	6
一、战略规划的实践	6
二、片区规划的探索	20
三、强化和完善近期建设规划	21
四、加强分区规划, 构建“一张图”规划管理平台	21
五、我国城市规划编制体系创新的研究	24
第三节 广州市城市规划编制体系	25
一、广州市城市规划编制体系的基本框架	25
二、广州市城市规划编制体系的特点	26
第二章 广州的城市定位	28
第一节 广州的建立源于国家的空间发展战略	28
一、城市体系与区域首位城市	28
二、我国城市格局的雏形与广州城的建立	30
三、广州城市发展的地缘优势	31
第二节 古代广州建置和城市的发展	32
一、广州城市的早期发展	32
二、唐、宋时期的广州	32
三、明、清时期的广州	34
第三节 进入工业时代广州城市发展的两个重要时期	36
一、工业革命拉开了广州现代产业序幕	36
二、实业计划确立现代广州的地位	37
三、民国时期扩展了现代广州格局	39
四、新中国成立后的广州向工业城市转型	39
第四节 改革开放以来广州城市面临的困难	41
一、广州面临的困难	41
二、“三大基础性难题”论	42

三、“周边城市的发展动摇了广州中心城市地位”论	43
第五节 广州城市的定位	44
一、20 世纪 90 年代初的广州在珠三角的地位	44
二、20 世纪 90 年代真正对广州具有挑战的课题	45
三、广州中心地位的不可动摇性	46

第三章 城市规划的基本准则：适宜生活居住和适宜创业发展

第一节 “两个适宜”的提出及基本概念	51
一、广州城市总体规划及其实施中存在的问题	52
二、“两个适宜”的基本概念及思路	53
第二节 城市形态布局以交通规划为龙头	58
一、广州城市交通历史问题与发展变化	59
二、提高人均道路面积，合理建构道路交通体系	61
三、以内环路建设及旧路改造为重点改善中心区交通问题	62
四、构建“双快”交通系统	66
五、科学的交通规划与建设创造出良好城市形象	70
第三节 “两个适宜”规划观念首先体现在新区规划上	72
一、科学城：从产业园区到现代化新型城区	72
二、南沙：“两个适宜”新城区规划典范	75
三、大学城：城市资源共享的探索	79
四、生物岛：高新技术产业的一颗明珠	85
五、中心镇：城乡协调发展策略下的城市空间结构优化	87
六、新区建设的实施总结	88
第四节 改善中心城区环境的探索	89
一、旧城改造更新的探索与实践	89
二、城市拓展中的环境建设	93
三、城市环境与空间的改善	96
第五节 两个适宜城市格局的初步形成	98
一、“山、水、城、田、海”的宜居城市格局	98
二、城市社会经济进入良性发展的轨道	100

第四章 国际大都市的“门槛”规划

第一节 跨越国际大都市的门槛	101
一、国际大都市的概念	101
二、国际大都市的“门槛”	102
第二节 城市空间的拓展和结构优化	102
一、城市空间拓展与调整的背景	102
二、城市空间结构的改善与优化	103
第三节 现代化的对外交通基础设施	105
一、机场的规划与建设	105
二、港口的规划与建设	113
三、铁路客运枢纽的规划与建设	122
第四节 国际性的服务业设施	127
一、广州国际会议展览中心规划建设	127
二、白云国际会议中心规划建设	130
三、国际会展中心及国际会议中心建设的重大意义	131
第五节 国际水准的文化教育设施	132
一、专业演出场馆的规划与建设	132
二、城市公共图书馆的规划与建设	132
三、文化博览场馆的规划与建设	133
 第五章 城市的灵魂：城市的文化传承和特色塑造	 134
第一节 城市个性源于城市文化	134
一、城市的个性魅力和文化风格	134
二、广州的特色	135
第二节 城市文化和魅力的保存	138
一、历史文化名城保护规划	138
二、南越国遗址保护规划	145
三、沙面保护规划	147
第三节 在人文环境中塑造个性	149
一、中山路改造规划	149
二、上下九路改造规划	149
三、大学城博物馆的规划	152
四、南海神庙周边地区整治规划	153

第四节 在地理自然环境中寻找个性	157
一、绿化景观与生态建设规划	157
二、白云山保护规划	157
第五节 在人工环境中发展个性	161
一、规划城市人工环境必须体现和发展城市文化特色	161
二、加强城市色彩、风格、地标等方面的个性研究	162
第六章 城市规划的规模控制：资源环境与可持续发展	163
第一节 城市环境的改善与可持续发展	163
一、规划应该和建设有相同的节奏	163
二、“一年一小变、三年一中变”城市规划与人居环境改善	164
三、旧城改造	169
第二节 城市生态环境承载力与适宜规模	171
一、城市资源 / 环境瓶颈要素分析	171
二、城乡一体化的生态安全格局	171
三、城市发展的适宜规模	172
第三节 资源的开发利用与保护	172
一、水资源保护与利用	175
二、土地资源保护与利用	179
三、能源资源	183
四、城市森林	185
第七章 制度建设和管理方式的改变	187
第一节 城市规划管理机制的完善	187
一、广州城市规划管理架构的历史沿革	187
二、市场经济条件下广州市城市规划管理体系的重构	188
第二节 城市规划管理技术手段的优化	190
一、建设“三个一”工程，构建统一的规划管理平台	190
二、高效运用信息技术，实现城市规划管理手段质的飞跃	193
三、以交通规划研究入手，综合协调解决城市问题	194
四、加强档案信息在城市规划管理中的综合利用效能	195
第三节 营造精良的城市规划队伍	195

一、规划管理与技术支持队伍的建设——一主五辅架构形成	195
二、充分利用全球资源, 建构全球性规划编制技术网络	203
第八章 重点地区规划建设实例	205
第一节 广州新城市中轴线中心区规划建设	205
一、广州城市轴线体系历史沿革	205
二、广州新城市中轴线中心区规划建设	205
第二节 面向 2010 年亚运会的广州城市规划纲要	210
一、以 2010 年亚运会为契机, 建设国际性区域中心城市	210
二、“亚运城市”的城市形象	210
三、“亚运城市”的空间格局	212
参考文献	221
后记	224

第一章

城市规划编制体系创新

我国现行的城市规划理论方法形成于传统的社会主义计划经济时代,经过几十年的探索与实践,建构了较为完善的城市规划编制体系。改革开放以来,特别是随着社会主义市场经济体制的建立,原有的城市规划编制方法、体系已暴露出不能适应社会经济发展和快速城市化新形势的一面,面临着空前的挑战。城市规划者纷纷对新形势下城市规划方法等方面进行积极探索。

广州作为中国最早实行改革开放的城市之一,城市规划工作也最早遇到中国经济转型时期城市建设的种种问题与挑战。近年来,广州市借鉴国内外城市规划实践的成功经验,总结改革开放以来的得失,抓住机遇,开拓创新,与时俱进,顺应历史发展趋势,在城市规划编制与实践等方面率先进行了探索。

第一节 我国现行城市规划编制体系问题的剖析

根据《中华人民共和国城市规划法》、《城市规划编制办法》,城市规划分为总体规划和详细规划两个阶段。大、中城市可以在总体规划的基础上编制分区规划;详细规划又可分为控制性详细规划和修建性详细规划。概括起来我国城市规划编制体系由两阶段四层次构成:总体规划——分区规划——控制性详细规划——修建性详细规划(图1-1)。

现行城市规划编制体系是在计划经济体制下建立起来的,城市规划成为社会经济发展计划的延伸。在传统计划经济体制条件下,社会经济发展规划一般是从生产和消费两方面的平衡出发,规划的重点对象是物质生产、消费和为了满足物质生产必需的自然资源开发。而在市场经济体制下,社会经济规划一般是从环境、市场和为支持这两者发展的基础设施这三个方面去考虑。因此,在传统计划经济体制下的城市规划就是根据一定时间内城市生产和消费的需求出发,安排相应数量的土地,并在这些土地上“放项目”、“摆房子”(当然也包括相关设施)。既然市场经济体制下的社会经济规划三要素为环境、市场、基础设施,那么,作为社会经济规划基础的城市规划也必须相应地从环境容量、市场主体、人居、创业空间、基础设施去考虑问题。从环境容量出发考虑人与自然和谐发展和从满足生产与消费出发去考虑城市规划,是科学发展观和传统计划经济发展观的分水岭。建立在计划经济体制下的现行城市规划编制体系已无法适应社会经济发展的新

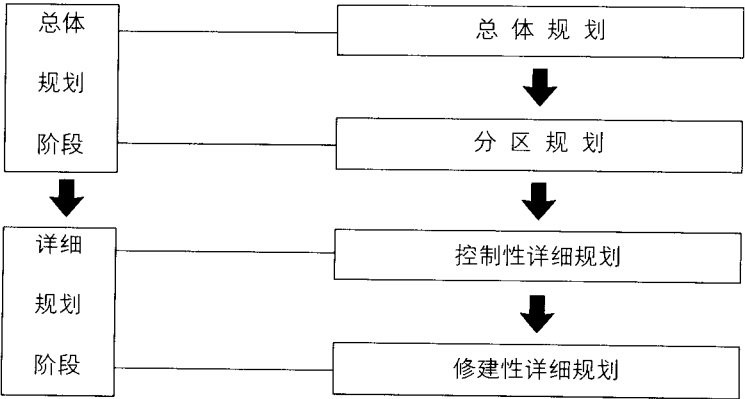


图 1-1 现行城市规划编制体系结构

形势，出现了一系列问题。

一、各类别规划缺乏协调，导致效用降低

现行城市规划编制体系具备了传统计划经济体系的基本特征，所以传统计划经济体制的“条条专政”、“层层笼子”等现象都会在城市规划中有所反映，现行城市规划体系不可避免与市场经济体制产生一些冲突与矛盾。

近期中国城市规划学会曾经对我国各领域规划编制状态做过一次调查研究，其研究报告显示，目前我国各部委以上单位，经过国家法律法规授权编制、实施的法定规划，就达80余种，而省、市一级要求编制规划的种类就更多了，几乎所有专业和行业规划都与城市规划有关，都需要在城市空间中给予落实，都需要与城市规划相衔接（图1-2）。1990年代中期以来，广州市各部门、各行业已完成了相当数量的专业规划，这些规划构成了极为复杂、庞大的规划成果集成体。

城市规划必须海纳百川，综合统筹，逐一解析各领域、各行业的规划，并将其中与城市空间相关的要素转换为城市规划的语言，使其成为城市规划中一个个和谐的组成部分（图1-3）。城市规划内容的包罗万象，导致协调的要素多、周期长、难度大，如果协调得不好，往往会导致城市规划的“滞后”与城市规划的效用折减，城市规划的“龙头”作用不能得到充分发挥。

二、各层次规划交错重叠，规划管理无所适从

1990年代中期以来，广州市已编制各层次城市规划约250项，各建设单位也组织完成了各种类型的规划。而且，现在广州对城市规划编制的需求量和计划数呈急剧上升趋势，规划编制的范围越来越广、种类越来越多、数量越来越大，对规划管理的要求越

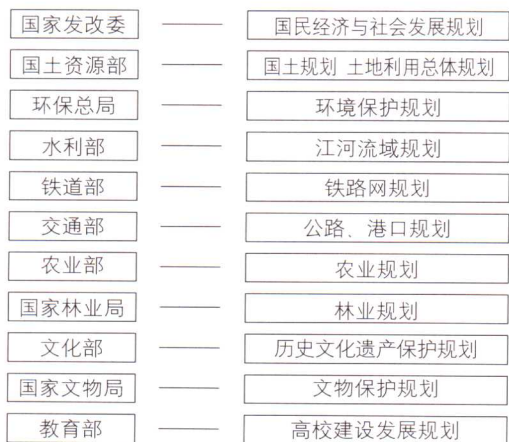


图1-2 与城市规划相关的部委编制规划示意



图1-3 城市规划与其他领域规划的包容关系

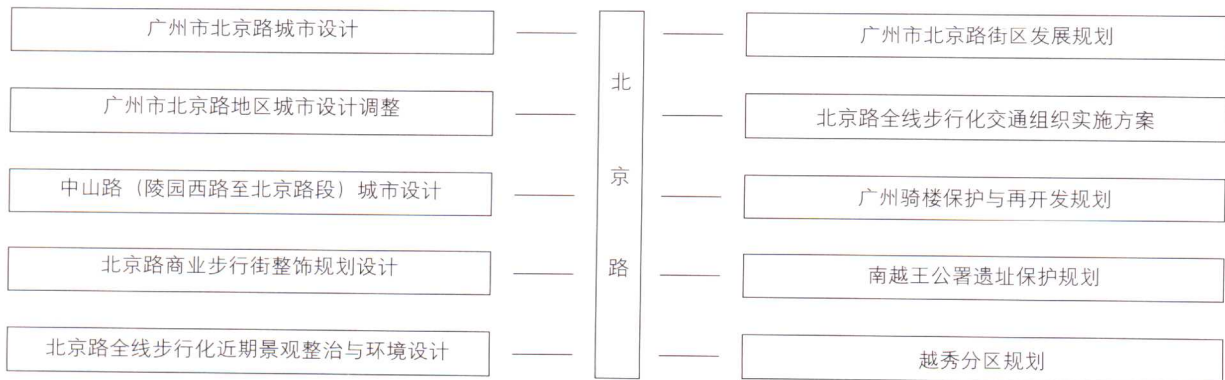
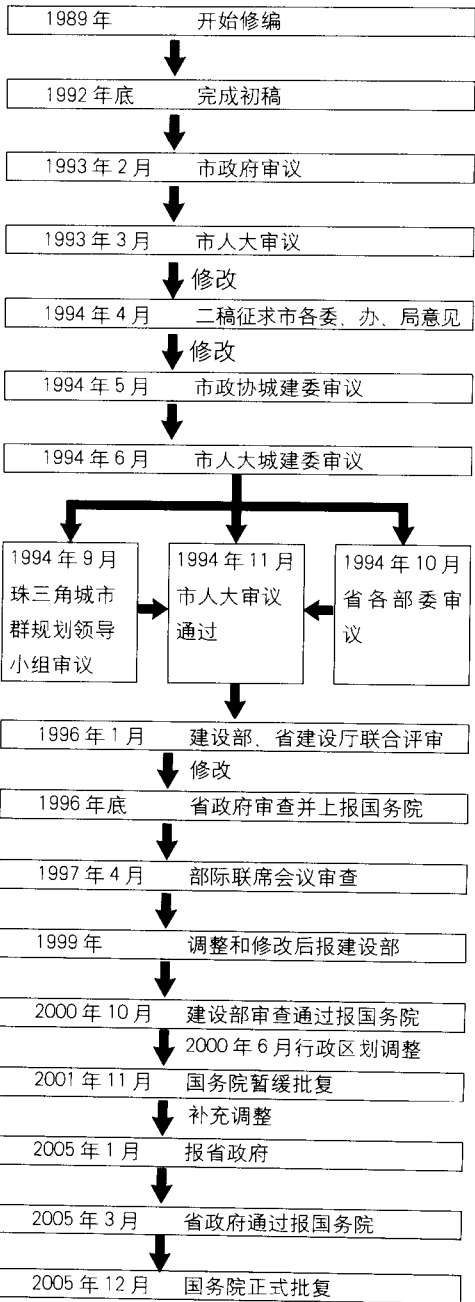


图1-4 广州市越秀分区规划北京路地段涉及的规划项目

来越高,压力也越来越大。现阶段广州的很多地块往往会叠加十几个,甚至几十个规划,例如涉及北京路地段的规划就有《广州市历史文化名城保护规划》、《广州市商业网点规划》、《广州市越秀分区规划》、《广州市北京路城市设计》、《广州市北京路地区城市设计调整》、《中山路(陵园西路至北京路段)城市设计》、《北京路全线步行化交通组织实施方案》、《广州骑楼保护与再开发规划》等十余个规划项目(图1-4)。但在实际规划管理中,往往又会出现预想不到的矛盾。有时会出现某一开发地块存在不同层次的规划对其进行控制的现象,且不同规划依据其研究侧重点制定了相应的控制指标(内容),如果没有极精密的协调统一,则会相互矛盾,反而给城市规划管理带来诸多麻烦。

近年来,随着城市经济的快速发展,城市建设量也处于居高不下的局面。广州市城市规划管理部门每年审批、函复各类建设项目的文件达2万余件,近10年来各种审批、函复文件逾20万件。面对如此庞大的信息源和信息集成板块,我们需要一个合理的城市规划体系和完善的城市规划管理机制。但是,目前我国法定的城市规划编制体系,难以应对复杂而又快速发展的城市建设局面和城市经济发展的要求。



三、规划编制与审批要求不合理,难以有效指导建设

城市总体规划编制规则不合理。按照现行的城市总体规划编制要求,规划涉及的内容极为繁杂,规划编制所需的很多数据、素材和行业要求都依赖于规划管理部门征集各部门意见,各部门报送材料和意见的科学性、严谨性和准确性都值得商榷。规划管理部门不可能汇聚各社会行业的研究人才,而且对经济社会发展各种概念的理解也未透彻,同时也缺少在各部门之间矛盾时的裁决职能,因此,当各机关、各部门对城市空间的使用和占有矛盾时,只能以一种讨价还价方式取得平衡,其最终结果很可能是一个不尽科学的折衷方案,无法有效地指导城市全面、协调、可持续发展。

由于总体规划工作内容多、编制审批时间长,使总体规划的时效性大大削弱,无法适应社会经济快速发展的新形势。如广州市第15次城市总体规划方案于20世纪80年代末开始编制,到1996年完成后报广东省政府,广东省政府通过后报国务院,后因番禺和花都行政区划调整,暂缓批复,需结合行政区划调整进行调整和修改,前前后后历经约15年(图1-5)。城市总体规划编制在超长周期的编制和审批过程中,也缺少城市市民的参与,只局限在各级政府、各个部门之间的运作。各级政府和各个部门只代表了相关区域和有关部门的利益,缺少对本市社会利益全面发展的咨询。

图1-5 《广州市城市总体规划(1996~2010)》编制与审批过程示意

城市总体规划时限一般是15~20年,而现代科学技术发展迅速,我们很难准确预测20年后经济社会发展到什么水平,受这些因素影响的社会形式、居民生活方式更无法确定。城市总体规划内容过细,则很难具备实际操作价值。一个20年的城市总体规划从开始执行到规划期限末期,社会经济和城市发展肯定有很大变化。城市总体规划编制内容与规则应适应其变化,具备可调整性。广州在过去不足40年里作了14次城市总体规划方案(包括修编)就足以说明这个问题(图1-6)。

城市总体规划重点规划20年可能建成的城市建设用地范围,而忽视城市建设用地范围或城市规划区外的规划控制,很容易在城市的边缘生成“城乡结合部”。随着城市经济和建设的发展,城市建设用地范围一轮一轮地扩大,“城乡结合部”也随之增加,恶性循环,未有休止,迫使城市政府不断调整扩大整治和重建范围。在这种城市规划概念下,城市的整体性、城市建设的成本、城市的生态产生很多问题。1977年的《马丘比丘宪章》已提及这类城市发展“远远超出了现行城市规划程序所可能做到的范畴”的问题,提到城市混乱发展的两种形式:第一种是工业化社会的特色,随着私人汽车的增长、较为富裕的居民都向郊区迁移。而迁到市中心区的新户以及留在那里的老户缺乏支持城市结构和公共服务设施的能力。第二种形式是发展中国家的特色,在那里大批农村住户向城市迁移,大家都挤在城市边缘,既无公共服务设施又无基础设施。目前所做的不过是对这些自发的居住点凑合着提供一些最起码的公共服务。为提供小小的公共服务、卫生设施和住房所做的努力往往是自相矛盾的,反而加剧了问题的严重性,更加刺激了城市无序扩展的势头。显然,在一定时间里安排一定的城市建设用地“放项目”、“摆房子”的城市规划模式不适应中国现代社会发展的要求。

分区规划是城市总体规划的深化和分解,在总体规划与详细规划之间起承上启下的作用。对大中城市来说,从总体规划到详细规划只是一个两步到位的问题,而对小城市,就是一步到位的问题。它应随着总体规划编制的调整而调整。分区规划的一个核心问题是如何“分区”,合理的分区应从资源的整合和处理人与自然的和谐发展角度出发,但目前传统的分区方法,过于强调统计与规划基础资料的搜集的便捷性,“分区”一般是按行政辖区(区、街)进行划分。

详细规划是落实城市规划思想和理念的一个重要手段,是指导城市建设内容的重要依据。控制性详细规划是城市建设用地利用的规划控制的一种方式,它既不能脱离城市总体规划的宏观性要求,又不能忽略城市建设需要,不能过于理论化和空洞化。

修建性详细规划是将城市规划语言转换为城市规划管理语言的重要环节。修建性详细规划必须忠实地执行城市总体规划,但往往修建性详细规划与其以上层次的城市规划之间未能很好衔接,有时也容易和城市设计混为一谈。

然而,无论是《中华人民共和国城市规划法》,还是《城市规划编制办法》,只是从技术层面划分出从总体规划到修建性详细规划各层次规划编制内容的深度、广度和分工,以及审批这些规划的政府行政分工,并没有考虑从有利于城市规划管理工作角度明确各个层面规划的功能,每个规划都是重要的,每个规划的内容都必须执行,不考虑规划编制的针对性,不考虑规划编制时间的不同,只有下一层次规划必须服从上层次规划的“铁”的规定,城市规划编制成果中弹性与刚性设置不当,造成城市规划编制工作容易出现脱离实际,难以实事求是调整和规划管理者面对无数的规划编制成果无所适从,引据失措。

如总体规划编制方面,由于是由国家或省级政府审批,为了便于规划管理工作中有“尚方宝剑”,使许多本应由分区规划和专项规划承担编制的内容都放到了总体规划中,内容愈加繁杂,编制越发困难,审批过程越发冗长,总体规划无法发挥城市发展战略指导的作用。

又如没有从“法定程序”和“法定依据”的角度区分各层次城市规划在城市管理工作中的分工,每个层面的规划都是“法律依据”,“研究类、策划类规划”弹性不足,操作类规划刚性不足,城市规划管理者在愈来愈多的行政诉讼中面临着规划与规划“打架”,规划与规划“斗大”的局面。

再如,没有区分修建性详细规划与建筑总图的关系,在实际操作中,修建性详细规划往往容易“沦落”为“规划方案”等级而失去其应有的“刚性”功能,出现了一幢建筑也要编制修建性详细规划,数平方公里也有建筑总图的混乱局面。

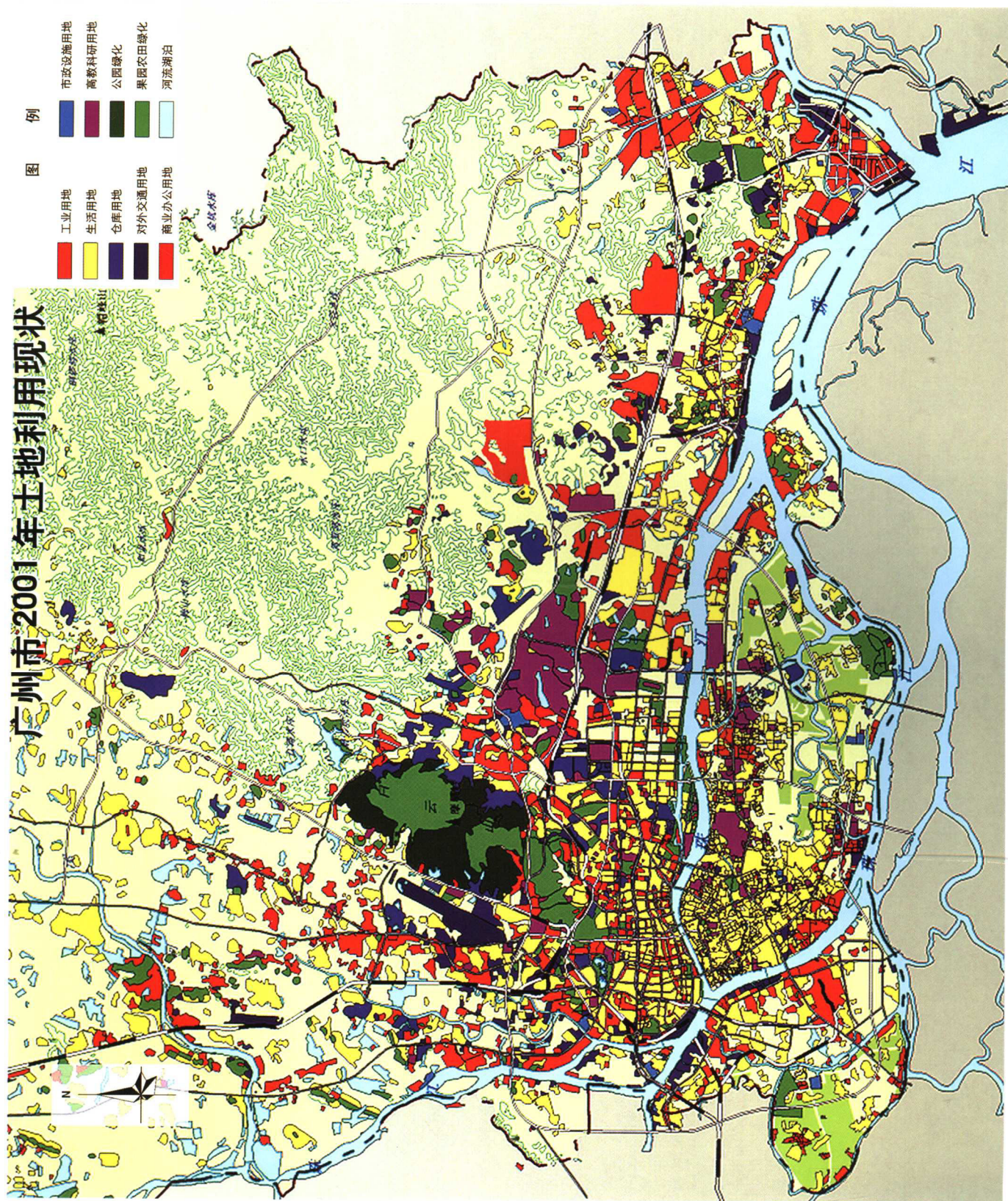


图 1-6 广州市城市总体规划第 14 方案与 2001 年土地利用现状比较

第二节 广州城市规划编制体系创新的探讨

2000年广州市开国内城市之先河,首次开展了广州城市总体发展战略规划研究工作,拉开了中国探索快速城市化时期市场体制下的城市规划编制、实施管理新思路、新方法的序幕,之后相继进行了片区规划、近期建设规划、规划管理单元等方面卓有成效的探索,初步建立了面向市场经济的城市规划编制体系。

一、战略规划的实践

面向21世纪广州城市发展正面临来自国际国内宏观环境发展变化(如经济全球化、加入WTO)带来的挑战,行政区划调整(花都、番禺撤市改区),使广州城市空间结构、土地资源配置方式发生重大变化,面对新的发展环境和发展形势,广州市开国内大城市之先河,开展了广州城市总体发展战略的规划研究工作,进行了战略规划的实践与探索。

(一) 战略规划开展背景及其咨询

广州市经历快速发展时期后,新世纪广州亟需拟定一个面对新的发展形势的长远发展目标,并制定一个引导城市可持续发展的总体发展战略规划,以适应全市国民经济快速增长的需要,引导建设项目空间布局,促进社会经济发展与环境保护的协调。2000年6月,广州市代管的两个县级市番禺、花都撤市设区,行政区划的调整为广州城市空间的拓展和城市的可持续发展提供了契机。

广州市政府在思考城市规划过程中多次与全国规划专家进行探讨,在广州市领导与吴良镛先生的一次谈话中,吴良镛先生提出了概念规划的问题,他认为规划设计首先贵在思路,设计竞赛不是具体内容的竞赛,而是概念的竞赛,比大师意匠手笔,不要太急,宁愿多做些研究,通过概念规划明确思路后再考虑正式做传统的城市总体规划。按照这一建议,广州市政府于2000年6月邀请清华大学、中国城市规划设计研究院、同济大学、中山大学和广州市城市规划勘测设计研究院等五家规划设计单位开展了广州总体发展概念规划咨询活动。

五家规划咨询单位针对广州未来发展进行了深入研究,提出了各自的富有创造性的概念与方案:

清华大学提出了知识经济时代打破行政区划的网络城市概念,认为广州未来的城市发展不但要在市域范围内对城市功能、中心城区人口、产业等进行有效疏解,还应与珠江三角洲其他城市协同考虑城市的整体疏解与聚集(图1-7)。

中国城市规划设计研究院认为快速城市化时期,广州经济社会高速发展,城市必须实行跨越式发展,规划在南部地区建立珠三角新的核心区,实施“北抑南拓、东移西调”的空间发展策略(图1-8)。

同济大学认为广州在近期应实行内聚式发展,通过内聚来增强城市的综合功能和实力,在基本完成内聚后再走向疏解和全市域均衡发展,即走向远期的外延式发展(图1-9)。

中山大学在充分分析广州发展历程、现状特点的基础上,提出了基于现行城市规划理念及信息技术影响下的不同的城市空间结构模式与方案(图1-10)。

广州市城市规划勘测设计研究院基于生态思想提出了从“云山珠水”向“山城田海”演变的发展模式,在更大的空间尺度中寻求平衡发展,对城市的空间结构调整采取“分散的集中化战略”,并提出了“都市绿心”和“一江多岸”两个空间结构方案(图1-11)。

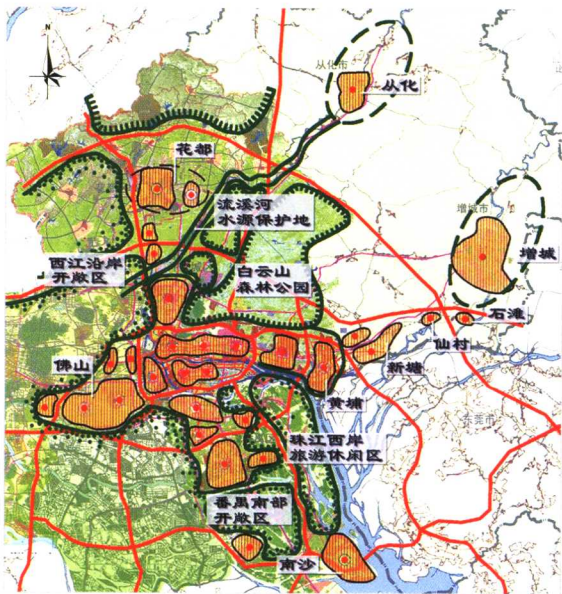


图 1-7 清华大学方案(2000年)