



政府视角下的城市规划丛书

县域规划实论

Planning Practice & Theory of County Seat

杜世源 著

同济大学出版社

政府视角下的城市规划丛书

龙游县域规划实论

Planning Practice & Theory of County Seat

杜世源 著

同济大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

龙游县域规划实论/杜世源著. ——上海:同济大学出版社, 2005. 10
ISBN 7-5608-3144-3

I. 龙... II. 杜... III. 城市规划: 经济规划 — 研究 — 龙游县
IV. F299.275.54

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第105655号

龙游县域规划实论 杜世源 著

责任编辑 胡兆民

责任校对 谢惠云

装帧设计 上海尚柏平面设计有限公司

出版

发行 同济大学出版社

(上海四平路1239号 邮编200092 电话021-65985622)

经销 全国各地新华书店

印刷 上海精英彩色印务公司

开本 787×1092 1/16

印张 5.625

字数 144000

印数 1—3500

定价 28.00元

版次 2005年10月第1版 2005年10月第1次印刷

书号 ISBN 7-5608-3144-3/F·303

本书若有印装质量问题, 请向本社发行部调换

序

我曾邀请杜世源同志到同济大学给研究生们作过工作经验介绍,他对经营城市的丰富经验和独到的见解给师生以强烈的启迪,今又喜读《龙游县域规划实论》,感想颇多。

城市化、城市规划与建设不仅已普遍得到许多城市主要领导人的关注,更可喜的是他们在组织、领导城市建设的实践之余着手理论总结。很久之前有一位北京城市规划委员会的领导人曾建议城市规划专业教学中应增设一门课程——“领导心理学”。城市规划学科既是一门实践性很强的应用型学科,又是涉及面非常宽泛的综合性学科,它像钻石可以被切割打磨成多面体,从各个角度去观察,都能见到晶莹的亮点一样。本书也许就是城市建设的组织者、领导者视角下的城市规划。

“调控之手”一章中指出“一个成功的领导者往往是理想主义者与现实主义者的完美结合”,要运用财政货币政策、法律法规手段,包括规划对未来发展的调控。“规划的前向是战略,后向是项目”。这些颇具哲理的经验总结,对领导者是启示,对规划者也许是“领导心理学”的辅助读物。

总体规划的滚动化,区块规划的规模化,“搬盘”之功,等等,都有其独到的见解。尤其是在“控制为先”、“把握时序”、先公建配套后住宅开发、先景观后实体建设等章节,较集中地论述了城市经营之道,读来令人颇有收益。

该书篇幅不长且图文并茂,尤其每个问题都有一个点题确切的简明标题,读来倍感愉悦,随时能入书,适于利用零散的时间阅读,这对于生活工作紧张的今天来说,更觉得入时。

十分荣幸能成为该书的第一个读者,更乐此推荐给各位读者。

陈秉钊

同济大学 建筑与城市规划学院

教授 博士生导师

建设部高等城市规划学科专业指导委员会主任

2005年6月28日

序

杜世源先生曾任龙游县县长、县委书记，领导、组织并主持参与了县域范围内重大项目的规划工作，并在规划定位、组织领导规划编制、评审、实施、管理、干部培训、制度创新等诸多领域取得了实效。他的很多论述，丰富了城市规划学科的内涵；他将领导艺术与规划技术有机结合，总结探索出一套完整、系统的政府领导视角下城市规划的实践机制。摆在读者面前的这本《龙游县域规划实论》就是作者多年勤于实践、勇于探索规划与实践相结合的心血和结晶。

我和杜世源先生相识是在1999年，那是受当地委托进行龙游城市中心区的规划设计。和他第一次见面就给我留下了极为深刻的印象。首先是他的全局观，虽然是针对龙游中心区一个单独项目，但他有着横纵两个方向上的总体思考：横向上，他把握和界定了中心区在城市总体功能布局中所处的地位与作用；纵向上，对于如何安排开发建设时序，以点带面，滚动成势，带动相关区域发展与全县建设局面的打开，他也已经作了认真的考虑。

再有就是他的实干精神。他做事注重真抓实干，切中要害；他讲话简洁、洗练，富有逻辑性。

还有就是他对政策以及新的规划理论、学术动向的洞悉与把握。他已将规划深深地融入了自己的日常领导工作中。在他看来，规划早已超越了营造物质形态的技术手段，而是“塑造未来的手段”、“整合资源的思路”、“干部能力提升的通道”，是“政府调控经济社会发展的‘调控之手’”。他将规划与国家宏观发展政策、政府决策、组织管理、建设实施、资金筹措、城乡统筹、运行机制、制度保证等紧密结合，结合地方经济社会发展的实际，提出既具有前瞻性又切合实际的行动策略。这对偏重规划技术路线的我而言，具有很大的触动和促进，促使我在空间形态之外，将规划纳入更加广泛的社会经济范畴中去。地方政府借助我们这些专业人员的“外脑”为当地规划出谋划策，同样的，通过与地方政府领导的结合，也极大地拓展了专业人员的视野，从而能跳出专业的小圈子，从更广阔的城市发展实践中去寻找城市规划的恰当定位。

杜先生给我的另外一个印象就是,作为地方一级政府领导的他,非常尊重专业人员的意见,这样的例子,在我们多年的合作中有很多。如书中所述的龙游中心区规划设计中,当初对是否开挖环形河道一事曾有过激烈争执,有的认为工程量、投资都太大,不同意开挖。当时杜先生充分征求了我们设计人员的意见,在深入听取了我们的可行性分析和创作理念之后,采纳了我们的设计构思,使得中心区这一亮丽的点睛之笔得以保留,建成后,不仅成为中心区的标志性景观亮点,而且取得了良好的经济效益和社会效益。

这本书没有宏篇大论,却全面深刻地论述了县域规划工作的完整实践机制。从规划的地位与作用,到城市空间品质的塑造;从城市经营策略到运行保障与制度创新;从城市文化重塑到走向未来的机遇与挑战,形成了完整、严密的框架体系。全书语言生动精练,深入浅出,是作者多年实践经验的概括与总结,书中的每一个观点都有背后深厚的实践支撑。

这本书丰富并开阔了我们的视野,为我们提供了审视城市规划全新的视角。在这里,城市规划不再是一个个理论和图纸上的符号,而是在大地上出现的活生生的现实,深刻影响了一个地区的城市经济社会发展和人民的生活。我相信,无论是政府领导者,还是规划专业人员,都会从这些字里行间发现可资借鉴的灼见真知。

田宝江

同济大学建筑与城市规划学院 博士 副教授

注册城市规划师

龙游县城市规划建设顾问

2005年7月8日

作者简介

杜世源,男,1963年生,浙江省东阳市人,现任浙江省衢州市副市长。1982年走上工作岗位,曾在金华地区行署、衢州市政府办公室工作,1995年起先后任衢州市政府办公室副主任、市政府副秘书长,衢州市委副秘书长、市委办公室主任,1999年8月起任龙游县县长、中共龙游县委书记。

目 录

.....	002
第一章 调控之手	
塑造未来的手段	
整合资源的思路	
能力提升的通道	
.....	010
第二章 空间品质	
城乡规划统筹化	
总体规划滚动化	
专项规划综合化	
区块规划规模化	
设计工作特色化	
.....	030
第三章 经营之道	
控制为先	
把握时序	
“搬盘”之功	
整合之力	
.....	044
第四章 运行保障	
创新规划管理体制	
构筑国有资产营运管理体制	
改革城郊农村管理体制	
.....	058
第五章 凸现文脉	
注重文化重塑	
注重科学布局	
注重合理表现	
.....	070
第六章 走向未来	
规划理念的与时俱进	
规划手段的创新	
走向未来的几个问题	
.....	080
后记	

第一章

调控之手



Adjust & Contral



塑造未来的手段
整合资源的思路
能力提升的通道

什么是规划？在规划设计师的眼里，规划是城市空间的艺术化布局；在文人、艺术家的眼里，规划可能是历史文化和现代文明的脉络传承；在崇尚山水自然者的眼里，规划或许是一种天人合一的和谐默契。对于规划，每个人从不同的角度，都会有自己的理解和体会。从地方政府领导者的角度看，规划是一个区域未来经济社会形态的描绘，是经济社会资源整合的思路，是党委政府调控经济社会发展的有效手段。简而言之，规划是政府的调控之手。

塑造未来的手段

一个成功的领导者往往
是理想主义者与
现实主义者的完美
结合。理想主义者就是要对未来充
满美的憧憬和追求。现实主义者并
不是满足于现状、承认低水平和落



◆ 龙游城市规划鸟瞰图

后,而是格外关注起点的承受力,做到适应而不滞后,适度超前而不超越。一个时代有一个空间系统,一段历史有一段空间进程。未来经济社会形态的演变发展,最终要体现在空间形态上。在特定的空间,描绘、塑造、创造和成就完美的未来发展形态,实际上是每一个有理想的领导者的共同追求。规划的本质就在于描绘未来、创造未来、成就未来,是领导者塑造未来的重要手段。

规划是一定历史阶段经济社会发展水平的反映。规划是时代的产物。规划要对经济社会发展形态以及空间形态进行描绘,离不开特定的经济社会制度、发展阶段、文化背景和意识形态,其塑造未来的理念、方法和内容不能游离于客观的社会条件而存在。熟悉德国城市发展史的人都知道,前西德和东德的城市建筑具有截然不同的规划设计风格,其根源就在于两地长期以来实施不同的经济社会制度以及由此所决定的不同的文化、艺术审美习惯和意识形态。这是规划的现实基础。但是,规划要描绘和创造未来,不是对经济社会发展被动的滞后反映,必须立足现实,着眼长远,把握规律,超前思考,对未来的发展形态作出科学合理的判断。

规划是贯彻落实科学发展观的根本保证。科学发展观的核心是以人为本,实质是统筹发展,推动经济社会全面、协调、可持续发展。科学发展观的确立,既为我们描绘未来的经济社会形态和城市空间形态提供了崭新思路,更是对我们工作的新要求和新考验,迫切要求我们运用规划手段,对未来发展形态进行科学分析和塑造。人们塑造未来的手段很多,有财政货币政策、法律法规手段,也包括规划对未来发展的调控。规划作为一种公共政策,对未来经济社会发展的调控作用显得越来越重要。2003年下半年开始的宏观调控对此作出了充分印证。这一轮宏观调控政策给我们的一个深切感受是,国家对地方

政府管理经济社会的方式已经发生重大调整 and 变化。这就是更加重视发挥规划在经济社会发展中的调控作用,突出运用城市总体规划、土地利用总体规划和专项规划的控制来表达国家对地方发展的意愿和导向,来影响一个地区和城市的空间形态和发展方向。在这样的背景下,对一个地区和城市来说,就没有理由不重视和发挥规划对塑造未来的杠杆作用,以迎接和适应这种变化趋势。宏观调控的目的是防止经济大起大落,就是要解决统筹发展的问題,而解决“统筹”的问题,首先要依靠规划。没有规划,统筹发展就会落空,就会成为一句空话。

同时,还要注意到,市场经济是以信息横向加速交流传递为主要特征的,信息的不对称性大大增强,各种有用信息资源稍纵即逝。凡事预则立,不预则废。机遇总是垂青于有准备的人的。如果我们加强对信息资源的整合利用,通过规划做好科学和超前的预测,可以促进政府、市场、经济主体的信息和行为同向化,从而有助于降低整个经济社会运行成本,提高运行效率。

整合资源的思路

把 现代企业经营管理
的理念引入政府
公共管理之中,是
《改造政府》一书的一个重要观点。不论理论界对这一观点存在多少争论,作为一级政府必须确立经济思维,经营管理好一个地方的资源,促进经济社会发展,这是无可非议的。新的时期,各级政府要从大政府转向小政府,从无限政府转向有限政府,从竞争性领域更多地转向公共服务领



▲ 龙游县城市规划展示中心的“规划失误启示录”专项展区引起社会各界广泛关注,《解放日报》、《浙江日报》、浙江卫视、浙江电台等三十多家媒体进行了报道。

一门复杂的艺术。没有高瞻远瞩的眼界和预见未来的洞察能力,没有不负今世和后人的豁达心胸和责任感,城市规划就会自觉不自觉地误入歧途。对龙游来说,这方面的失误也有不少,教训是深刻的。2003年,我们在规划展示厅专门开辟了“城市规划失误录”展区,对11处规划败笔进行集中展示,旨在提醒人们时刻保持如履薄冰、如临深渊的工作态度,尽最大可能从制度上确保规划的优化,尽最大可能维护规划的严肃性和权威性,尽最大可能减少规划工作的失误。这一做法受到了社会各界的广泛关注和好评。

从规划工作的流程看,规划的前向是战略、策划和构思,整体的把握、巧妙的构思和艺术化的策划是做好规划的前提。规划的后向是项目、体制和经营,规划要为项目工作、经营思路的实施和体制机制创新服务。因此,规划作为整合资源的思路,更重要的在于为经营和发展服务,通过规划带出一大批项目,有效吸引整合内外资源,增强外来投资者对一个地方的投资信心,使外来投资者纷至沓来。从这个意义上说,规划是一种不可多得的投资环境,是吸引外资、借力发展必不可少的工具。

能力提升的通道

加强各级领导干部能力建设是执政能力建设的基础性工程。从一个区域来说,要推动经济社会发展,各级干部特别是党政“一把手”要着力提高全局谋划能力和扎实推进能力,其前提是必须科学分析判断形势,系统思考,整体筹划,这恰恰是当前干部能力建设的薄弱环节。学习、研究和运用规划,是提升干部能力、加快干部转型的最佳切入点。

学习规划有利于形成战略性、整合性思维。规划思维是一种战略性、整合性的思维,其基本过程是按照现有资源条件,根据一定时期内外部情况的变化,科学确定发展的目标和路径,通过资源的有效组合以及相应的保障措施,确保战略目标的实现。这种战略性、整合性的思维特质是任何一个成功的领导者都必须具备的一种基本素质。当一个领导者面对自己手上掌控的权力资源、经济资源、人力资源时,他首先得确定这些资源禀赋能够帮助自己达到什么样的目标,然后按照目标管理的要求对各类资源进行优化组合,以

获得最佳的行政运作效率。因此,学习规划、掌握规划原理,是领导干部增强战略性、整合性思维能力的有效途径。

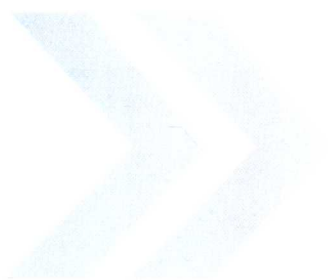
学习规划有利于确立科学发展观。规划既要解决干什么的问题,又要解决不干什么的问题。遵循人与自然、历史与未来、经济与社会、局部与整体、形式与内容和谐的原则,是规划编制的基本原则。这些原则要求与科学发展观所强调的以人为本,全面、协调、可持续发展的主张是完全一致的。加强各类各层次规划的编制、实施和管理,正是各级领导干部贯彻落实科学发展观的重要手段。

学习规划有利于增强规则和规范的意识。市场经济是法制经济、规则经济,要求各级干部严格按法律法规办事,遵守市场经济规则和国际惯例。长期以来,在计划经济体制的影响下,各级干部的人治观念强,法制意识弱,行为办事缺乏规范约束。特别是改革开放初期,由于鼓励冲破体制约束较多,加上市场经济体制和竞争规则相对缺位,各级干部头脑中的规则、规范意识在一定程度上更加削弱。规划管理就是原则管理,就是制度管理。学习规划、运用规划是培养领导干部规则、规范意识的一个有效渠道,可以使各级干部更好地适应市场经济和加入WTO的要求。

龙游是浙江西部的一个经济欠发达县,也是传统的农业大县,领导干部以农村经济管理型为主。随着工业化和城市化的加快发展,领导干部的城市经济观念缺乏,领导和管理产业经济、城市经济能力欠缺的问题愈来愈突出。为增强各级干部在市场经济条件下发展工业经济、管理城市的能力,促进他们从农村经济型向城市经济型转型,我们以规划知识培训为抓手和启动点,培养一批规划建设型干部。从1999年起,每年分期分批组织各级领导干部包括城郊村支部书记、村民主任到同济大学、浙江大学进行规划管理知识培训,先后外派培训干部近200人,使这些干部对城市化工作的重要意义和内在规律有了更深刻的认识和把握,城市意识和规划意识明显增强,对规划的接受能力和理解能力进一步提高,尤其是规划实施执行能力大幅提升,对促进县域经济和城市发展起到了重要作用。如今,规划是生产力,规划是资源和财富,抓规划就是抓统筹发展,科学规划是加快发展的保证,规划失误是最大的失误等规划工作理念,已经在各级干部中深入人心。



1999年开始,龙游县通过“请进来”与“派出去”相结合的办法,对各部门、镇乡领导干部及城中村、城郊村干部进行规划培训,取得了较好的效果。图为培训照片。



第二章

空间品质



Roomage & Quality