

主 编：郝寿义
副主编：唐 凯 赖 明 姚胜利

中国城市化
快速发展期
城市规划体系建设



中国城市化快速发展期 城市规划体系建设

主 编：郝寿义

副主编：唐凯 赖明 姚胜利

华中科技大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国城市化快速发展期城市规划体系建设/郝寿义 主编
武汉:华中科技大学出版社,2005年12月

ISBN 7-5609-3570-2

I. 中…

II. ①郝… ②唐… ③赖… ④姚…

III. 城市规划-体系

IV. TU984

中国城市化快速发展期城市规划体系建设 郝寿义 主编

责任编辑:刘 槟
责任校对:刘 竣

封面设计:傅克勤
责任监印:熊庆玉

出版发行:华中科技大学出版社

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)87557437

录 排:华中科技大学惠友文印中心

印 刷:湖北恒泰印务有限公司

开本:880×1230 1/32 印张:16.25 字数:460 000

版次:2005年12月第1版 印次:2005年12月第1次印刷 定价:48.00元

ISBN 7-5609-3570-2/TU.45

(本书若有印装质量问题,请向出版社发行部调换)

内 容 提 要

本书以中国城市化快速发展作为研究的基点,在全面、系统、深入地阐明中国城市化快速发展的识别、动力机制、路径选择的基础上,探讨中国在改革开放条件下的城市化快速发展模型等基本问题。通过剖析中国城市化快速发展期的基本特征(开放性、体制转型期、非均衡、信息化和资源硬约束),以及这些特征对中国城市化发展及城市规划所产生的广泛影响,提出了适应中国城市化快速发展的城市规划体系建设的任务和框架。本书最后以环渤海地区和天津市为例,提出了相应的具有可操作性的规划对策和途径。

本书可供从事城市规划建设管理的领导和工作人员使用,亦可供房地产业、高等院校城市规划、城市经济及区域经济专业有关人员参考。

目 录

绪 论	(1)
一、研究的背景 and 任务	(1)
二、研究的思路	(5)
三、研究的主要内容	(9)
第一章 中国城市化快速发展的基本识别	(16)
第一节 中国城市化快速发展阶段的界定	(17)
第二节 开放条件下城市化快速发展模型	(25)
一、模型提出的背景	(25)
二、开放条件下的影响分析	(26)
三、模型的理论基础	(30)
四、模型的假设与推导	(32)
五、模型结论	(37)
第三节 中国城市化快速发展的特征识别	(39)
一、典型国家城市化快速发展的主要特征	(39)
二、中国城市化快速发展的主要特征	(41)
第二章 中国城市化快速发展的动力机制	(50)
第一节 集聚与扩散——城市化的内在本质	(50)
一、集聚与扩散理论的基本内涵与作用机理	(51)
二、城市的集聚效应与扩散效应：城市化动力机制演进的 经济学依据	(53)

三、经济集聚与扩散机制:城市化动力机制演进的 前提条件·····	(57)
四、市场与政府主导下的集聚与扩散·····	(59)
第二节 中国城市化快速发展的市场动力机制 ·····	(61)
一、农业对城市化的影响·····	(62)
二、工业化对城市化的影响·····	(64)
第三节 中国城市化快速发展的制度动力机制 ·····	(69)
一、就业制度变迁与创新的轨迹·····	(70)
二、户籍制度变迁与创新的轨迹·····	(73)
三、社会保障制度变迁与创新的轨迹·····	(77)
四、土地制度变迁与创新的轨迹·····	(79)
第三章 中国城市化快速发展的路径选择 ·····	(87)
第一节 中国城市化快速发展的资源约束 ·····	(87)
一、资源约束模型的假设·····	(89)
二、资源约束模型的推导·····	(91)
三、资源约束模型的结论·····	(94)
第二节 中国城市化快速发展的制度约束 ·····	(96)
一、制度约束模型的假设·····	(97)
二、制度约束模型的推导·····	(99)
三、制度约束模型的结论 ·····	(102)
四、城市化快速发展的制度创新 ·····	(104)
第三节 中国城市化快速发展道路·····	(106)
一、城市化道路的反思 ·····	(107)
二、城市化快速发展的目标 ·····	(108)
三、城市化道路的国际借鉴 ·····	(112)
四、非均衡、协调发展的城市化道路·····	(114)
第四章 中国城市化快速发展对城市规划建设的 影响与思考 ·····	(120)
第一节 城市化快速发展:全面建设小康社会的必由之路 ···	(120)
一、全面建设小康社会:21 世纪中国现代化建设的	

重要目标	(121)
二、城市化快速发展:全面建设小康社会的有效路径	(124)
三、科学发展观:中国城市化快速发展的指导思想	(127)
第二节 城市化快速发展对城市规划的影响	(135)
一、“无边界”:城市化快速发展期城市规划的总体趋势	(135)
二、计划与市场相互适应:城市化快速发展期城市规划的 制度环境	(137)
三、统一化和差异化相协调:城市化快速发展期城市规划的 基本原则	(142)
四、物质流与信息流相平衡:城市化快速发展期城市规划的 具体目标	(143)
五、资源供给有限:城市化快速发展期城市规划的硬约束	(145)
第三节 城市化快速发展对城市建设的影响	(147)
一、城市建设的速度将进一步加快	(147)
二、区域问题、城乡问题将更加突出	(147)
三、资源环境对城市建设的硬约束将越来越强	(148)
四、文化遗产的保护将更为迫切	(148)
五、城市特色问题将更加突出	(149)
第四节 城市化快速发展期城市规划的新思维	(149)
一、坚持以人为本的规划理念	(149)
二、从区域和全球的视角审视城市规划	(150)
三、确立资源环境约束条件下城市规划的新理念	(152)
四、提高城市规划的科学性是重中之重	(153)
五、树立空间规划与社会经济发展规划的协调理念	(157)
六、突出城市规划在城镇功能定位与空间布局的作用	(160)
七、加强都市圈的研究和规划	(162)
八、确立城市发展战略规划在城市规划体系中的 地位和作用	(162)
九、按照现代城市内部地缘组成要素及结构的变化,	

制定城乡空间一体化的综合规划	(163)
十、建立“质”与“量”并重的城市化及城市发展模式	(164)
十一、建立与规划转型相适应的法律、法规体系	(165)
十二、着力加强城市规划制度的创新	(166)
第五节 城市化快速发展期城市建设的新思维	(168)
一、科学认识城市及其发展规律	(168)
二、树立科学的城市经营的理念	(169)
三、建立多元投资机制,通过市场机制筹措建设资金	(169)
四、正确处理城市现代化建设与保护历史遗产的关系	(170)
五、因地制宜,突出城市特色	(171)
六、统筹兼顾,协调发展	(171)
七、加强城市建设人才的培养	(173)
八、加强公众参与,增强透明度	(173)
第五章 适应中国城市化快速发展的城市规划体系	
建设的任务和框架	(174)
第一节 发达国家城市规划体系的历史演进和借鉴	(175)
一、西方发达国家城市规划体系的历史演进	(175)
二、亚洲发达国家和地区的城市规划体系演进分析	(185)
三、发达国家和地区城市规划体系发展的突出特征	(196)
四、发达国家城市化对城市规划体系建设的影响	(198)
五、发达国家城市规划体系建设的启示	(201)
第二节 中国城市规划体系的历史演进和特点	(202)
一、中国城市规划体系的历史演进	(202)
二、中国城市规划体系建设的特点与不足	(216)
第三节 中国和西方城市规划体系比较分析	(219)
一、中国和西方城市规划体系建设背景分析	(219)
二、比较和借鉴的理性思考与体会	(221)
第四节 适应城市化快速发展的中国城市规划体系建设的	
任务和框架	(224)
一、中国城市规划体系建设相关研究的基本状况	(224)

二、中国城市规划体系的建设环境	(226)
三、中国城市规划体系的基本概念和框架	(227)
四、中国城市规划体系建设的发展趋势	(229)
第六章 中国城市化快速发展期的城市规划体系	(233)
第一节 中国城市化快速发展期的规划法规体系	(233)
一、中国城市规划法制建设现状	(233)
二、中国城市规划法制建设存在的问题	(234)
三、中国城乡规划法规体系目标和任务	(240)
四、构建与城市化快速发展期相适应的城乡规划法规体系 框架	(241)
第二节 中国城市化快速发展期的城市规划行政体系	(247)
一、中国城市规划行政体系的现状	(247)
二、中国城市规划行政体系的现存问题	(248)
三、中国城市规划行政体系的发展趋势	(250)
四、构建与城市化快速发展期相适应的城市规划行政 体系框架	(251)
第三节 中国城市化快速发展期的规划编制体系	(252)
一、中国城市规划编制体系现状及存在的问题	(253)
二、构建与城市化快速发展期相适应的城市规划编制 体系框架	(256)
第七章 中国城市化快速发展期的城市规划建设 管理体制	(264)
第一节 计划经济下的规划建设管理体制	(264)
一、计划经济下规划建设管理体制的构成机制	(265)
二、管理的主要内容与程序	(271)
三、管理的依据、方法与措施	(273)
四、对计划经济下规划建设管理体制的评价	(274)
第二节 市场经济下规划建设管理体制的特点	(276)
一、市场经济下规划建设管理体制的特点	(276)

二、市场经济条件下我国规划建设管理体制的构架	(286)
三、与其他行政管理体制的关系	(306)
第三节 城市化高速发展期规划建设管理体制的调整思路	
.....	(314)
一、规划建设管理体制面临的重大变革	(314)
二、我国城市规划建设与管理体制存在的突出问题	(317)
三、规划建设管理体制改革创新与调整的思路	(320)
四、规划建设管理体制调整的保障机制	(325)
第八章 中国城市化快速发展期的城市规划实施	
保障机制	(329)
第一节 城市规划实施的内涵	(329)
一、城市规划实施的定义	(329)
二、城市规划实施的目的和作用	(329)
三、城市规划实施的主体	(330)
四、城市规划实施的机制	(331)
第二节 国外城市规划实施管理的启示	(332)
一、国外的城市规划实施管理	(332)
二、国外城市规划实施管理的几点启示	(338)
第三节 我国的城市规划实施管理	(339)
一、我国城市规划实施管理现状	(339)
二、规划实施中存在的主要问题分析	(341)
三、我国城市规划实施管理的改革方向	(346)
第四节 建立相应的城市规划实施保障机制	(346)
一、城市规划实施的理论分析	(346)
二、建立与中国城市化快速发展期相适应的城市规划实施 保障机制	(349)
三、对策措施	(355)
第五节 城市规划实施管理必须用好土地政策与 土地规划	(366)

一、土地制度是城市发展及规划实施管理的重要基础	(366)
二、运用土地政策强化城市规划实施管理	(366)
三、借用土地利用规划成果促进城市规划实施管理	(368)
第九章 中国城市化快速发展期环渤海地区区域协调与 区域规划研究	(371)
第一节 环渤海地区城市化发展状况考察	(372)
一、环渤海地区城市化发展历程回顾与现状总体评价	(372)
二、环渤海地区城市化发展呈现出的主要特征分析	(375)
三、目前环渤海地区城市化进程中存在的主要问题	(377)
四、环渤海地区与长三角地区、珠三角地区的综合比较	(380)
第二节 区域协调:环渤海地区城市化快速发展的前提	(387)
一、环渤海地区区域协调水平现状考察与评价	(387)
二、影响区域协调的基本因素及主要内容	(392)
三、国内外区域协调的主要模式考察	(396)
四、环渤海地区区域协调模式探讨	(401)
第三节 区域规划:环渤海地区城市化快速发展的 有力保障	(409)
一、区域规划的基本概念与主要内容	(409)
二、国外区域规划的特点及经验借鉴	(412)
三、环渤海地区区域规划建设政策建议	(427)
四、环渤海地区区域规划保障体系	(433)
第四节 环渤海区域经济发展的增长极之一——滨海新区	(437)
一、滨海新区经济发展现状考察	(437)
二、天津滨海新区发展的国内外环境分析	(439)
三、滨海新区经济发展的优势与发展定位	(443)
第十章 天津市城市化快速发展期的规划建设研究	(454)
第一节 天津市城市规划建设管理现状	(454)
一、天津市城市规划管理现状	(454)

二、天津市城市建设管理现状	(459)
第二节 天津市城市化快速发展与区域协调发展	(465)
一、京津冀联合发展的战略意义与基础	(465)
二、天津市城市化快速发展与区域协调发展应重点做好的 几项工作	(466)
第三节 天津市城市化快速发展期的规划建设管理体制研究	(470)
一、天津市城市化快速发展期的城市规划体系基本构架	(470)
二、完善天津市城市规划管理体制	(474)
三、完善天津市城市建设管理体制	(481)
第四节 推动天津城市化快速发展的规划建设研究	(487)
一、制订合理的城镇发展总体规划	(487)
二、加强与完善市域交通网络	(493)
三、搞好城镇的规划建设	(494)
四、建立与完善城镇土地管理体制	(497)
五、发展城镇经济	(498)
六、注重保护生态环境,实现可持续性发展	(500)
七、建立城镇建设发展的政策保障机制	(501)
后记	(505)

绪 论

进入 21 世纪以来,世界科技水平快速提升,信息化带来巨大的社会变革,中国的城市化正面临经济全球化和由计划经济向社会主义市场经济的转型期。党的“十六大”提出全面建设小康社会的奋斗目标,加快城市化是实现这个目标的必由之路。在具有中国特色的快速城市化的过程中,没有现成的经验或模式供参考或模仿,需要针对我国的实际情况进行深入分析研究,客观认识中国城市化快速发展时期的背景、特征和引发的问题,研究和把握我国城市化政策,科学选择城市化的路径。

规划是引导城市化发展的龙头。在进入城市化的快速发展阶段后,开展城市化规划建设研究是当前规划战线一个非常紧迫和重要的课题,本课题研究通过理论分析与实践总结,目的是探寻中国高速城镇化进程中的规划建设管理的新思路与新理论。

一、研究的背景 and 任务

(一) 加快城市化是全面建设小康社会的必由之路

城市化是现代化的特征,中国新世纪的现代化建设,是实现全面小康社会的基础,实现全面建设小康社会的任务必须加快城市化发展,已是不争的共识。根据我国现代化的发展战略,到 2020 年,我国国内 GDP 将达到 35 万亿人民币以上,这 20 年里,经济增长将保持 7.0% 的速度。要实现这一宏伟目标,离开城市化是难以实现的。因为我国社会发展中的诸多矛盾和问题都与城市化问题的解决密切联系。如,要解决城乡差别,改变长期造成我国经济落后的二元经济结构,就必须加快城市化进程;加入 WTO 后增强我国经济及农业的竞争力,也离不开城市化

的推动。

城市化率的不同导致了国家社会财富聚集能力的差异。加速城市化,有利于逐步扭转工农差别、城乡差别和地区差别扩大的趋势;有利于实现工业化和现代化,增强综合国力和国际竞争力;有利于健全社会保障体系和实现社会充分就业,普遍增加家庭财产,使人民过上更加富足的生活。

城市化率的不同反映国家社会发展水平的差异。加速城市化,有利于形成比较完善的现代国民教育体系、科技和文化创新体系、全民健身和医疗卫生体系,提高全民族的科学文化素质和健康素质,促进社会、经济、文化全面发展。

加快城市化发展,有利于促进资源的节约利用,不断增强可持续发展能力,改善生态环境,促进人与自然的和谐,推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

城市和大城市群在国家 and 区域经济发展中具有非常重要的地位,它不仅有良好的投资环境和经济实力,有完善的城市功能和较高的投资效益,同时也是一个国家和地区社会经济发展的中心,具有较强的吸引力和辐射力。加快城市化,不仅有利于带动区域经济发展,更有利于中国在知识化和全球化背景下,主动地融入全球经济体系。因此,城市化快速发展能够促进我国现代化建设战略部署的顺利实施,有助于更好地推进工业化,为全面建设小康社会提供经济基础,有助于解决二元经济结构矛盾,为全面建设小康社会提供强大动力,城市化快速发展是实现全面小康社会的必由之路。

(二)新的发展背景对规划建设提出了新的要求

中国城市化经过半个多世纪的发展,特别是改革开放以来,城市数量和城市规模都有大幅度的增加,2002年全国设市城市有660个,市辖区人口在100万人以上的城市有171个。近年来,中国城市化水平每年均以1.40个百分点以上的速度增长,无论是学术界还是政府都意识到,中国城市化已经进入全新的发展阶段。城市化快速发展不可避免带来人口、资源、环境等方面的问题,也是中国全面建设小康社会必须面

对的问题。每年城市化水平只要提高1个百分点,就会有1 000~1 200万农村剩余劳动力从农村转移到城市。城市化的快速发展,再也不能重复以牺牲农民利益、浪费资源和污染环境为代价的城市化模式,应该以科学发展观为指导思想,走资源节约型的可持续发展城市化之路。

可持续发展目标的确立,要求改变传统的经济社会发展模式,走经济与人口、资源、环境协调发展的道路。可持续发展的核心,就是经济社会发展与人口、资源、环境之间的协调。人类社会在经历了以资源浪费、环境破坏为代价的经济增长过程以后,越来越清醒地认识到自然资源和环境对人类的重要性,开始摒弃过去这种以破坏资源和环境为代价的发展模式,转而追求经济发展与人口、资源、环境相互协调的“可持续发展”模式,并在全球范围内达成共识,落实到具体的行动之中。作为发展中国家,经济总量的提高固然重要,生态环境的承载能力也同样重要。经济发展不可能再走发达国家“先污染后治理”的老路,必须同时兼顾“追求经济增长”、“保护和改善生态环境”这两大基本目标,促进经济发展与人口、资源、环境的相互协调。这种协调,需要城乡规划对城乡的发展规模、速度和产业结构进行引导。

经济全球化使中国城市化的快速发展具有开放性和城市空间向区域空间转化的特征。传统的城市体系基于国家的框架,分为首都、区域中心等级别,但随着经济全球化下的生产、流通、交换系统的机制的形成,传统城市体系的框架立论基础正在改变。城市作为城市系统的一部分,不是按照传统理论的领土的连续性,而是建构在功能节点(中心城市)以及节点间的轴(商品流、人流、资金流、信息流)之上。随着经济活动全球化程度的不断加深,从全球范畴而不是国家、地区的范畴认识城市化过程是十分必要的。区域交通和信息化发展促使现代城市空间从封闭结构向开放结构转化,使每一个城市都与所处区域空间的整体密切相关。城市密集地区的出现已成为现阶段城市空间发展的一个明显现象。从深度讲,城市化快速发展期,城市区域化布局并不完善,等级体系与横向联系较弱。因此,区域化研究往往比城市体系研究更接近现实,直接触及市场经济下城市发展的竞争和各种问题。从广度讲,以往

国内外国土规划的发展经验和教训认为,由产业布局的点状规划到交通布局的线状规划和以创造居住、生活、生产环境为目标的面状规划都难以解决城市化高速发展的社会病症,需要探索建立区域共生的发展秩序,促进区域整体良性发展。

转型期的特征决定了必须选择适合中国特色的城市化发展道路。我国城市化具有经济体制改革的路径依赖特征,城市政府在城市化进程中具有非常重要的作用。因此,我国的城市化表现为自上而下的特征,随着我国社会主义市场经济体制的不断完善,城市化的市场导向也将进一步体现出来。城市政府主导城市化进程,不可避免地对城市化的路径选择起到正反两方面的作用。一方面取决于政府的偏好和特定的目标函数,另一方面取决于政府自身的效率。城市化道路问题一直是理论界争论的焦点,它所涉及的问题是,在农村人口向城市人口转化的过程中,是以发展大城市为主进行转化还是以发展中小城市为主进行转化,或者是重点发展小城镇,实现农村人口的就地转化。中国的城市化战略必须着眼于两个方面。一方面要打破现存的城乡二元结构,实现人口经济活动的合理分布和自由流动,以中心城市为龙头,带动地区经济协调发展,为城乡居民提供文明优质的生产生活环境,最大限度地提高全社会经济运行效率;另一方面要着眼于提高中国的整体竞争力,在推进城市化的过程中,建立起具有强大竞争力和可持续发展能力的经济社会系统。区域是城市经济健康发展的“土壤”,促进城镇化的意义不仅仅是吸纳农村剩余劳动力的权宜之计,更是增强我国整体实力、保证我国经济可持续发展的必要条件。确定和选择适合的中国城市化快速发展的路径成为迫切需要解决的问题。

(三)研究的主要任务

城市规划是城市建设和发展的蓝图,是建设和管理城市的基本依据,直接关系城市总体功能能否有效发挥,关系经济、社会、人口、资源、环境能否协调发展。城市化“成为经济的新增长点”,已被赋予“拉动经济发展”的重任,其实质是,城市化已成为一种生产手段。城市化已不仅仅只是经济发展的“结果”,而是造成、带动经济发展的一个“原因”。城

市建设活动也不再是消费,而是一种生产活动,其产品是城市化的空间,包括城市空间的“量”的增加(非城市空间向城市空间转化,包括原有城市建成区的扩大,以及新城市、城镇的增加)和“质”的提高(原有城市空间质量的提高,包括旧城区空间的重组和改建)。这种生产活动日益成为保证国民经济稳定增长的重要因素。对于各级城市来说,城市建设活动对地方经济增长的作用尤为突出。

在中国的城市化快速发展的特定背景下,对城市规划、建设提出了新的要求。城市规划作为城市发展的龙头,必须把科学发展观融合、渗透到城市规划之中,充分协调城市与人的关系,使城市的发展与人的需要达到和谐,需要确立城市规划的新思维。中国城市化快速发展阶段,规划建设应重点控制与引导的领域是什么;小城镇布局与城镇体系规划应如何适应和促进城市化高速发展;现行规划编制体系及编制办法如何改革;如何有效地加大城市经营和建设的力度;如何建立健全推进城市化高速发展的动力机制、运行机制与法制环境等等,都是亟待研究和解决的问题。以积极慎重的态度迎接城市化高潮的到来,并通过推进城市化来解决目前及未来中国社会面临的重大问题,是中国广大城市规划建设工作者的历史责任,也是本书的任务所在。只有通过研究搞清楚这些问题,在实践中我们才能充分发挥规划建设管理在快速城镇化进程中的保障作用,才能充分发挥规划的龙头作用。因此,开展城市化快速发展背景下的规划管理研究是当前规划建设战线一个非常紧迫和重要的课题,受到国内城市规划理论界和行政管理部门的高度重视。

二、研究的思路

1979年,美国地理学家诺瑟姆(Ray M. Northam)在总结欧美城市化发展历程的基础上,把城市化的轨迹概括为拉长的“S”型曲线。他把城市化进程分为三个阶段,把城市化水平(城镇人口占总人口比重)在30.0%~70.0%的阶段为城市化加速阶段。但从世界发达国家的城市化历程来看,城市化快速发展并不完全与诺瑟姆规则相吻合。实际上,国内许多学者已经意识到了诺瑟姆规则的缺陷性,指出,简单地套用诸如诺瑟姆的城市化“S”型的进程曲线,认为城市化在达到30.0%后将