

中国市长培训教材

8

城市规划 方案评价

郑德高 / 著

全国市长研修学院 / 组织编写



中国城市出版社
CHINA CITY PRESS

中国市长培训教材⑧

城市规划方案评价

郑德高/著

全国市长研修学院/组织编写

中国城市出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

城市规划方案评价 / 郑德高著. -- 北京 : 中国城市出版社, 2013.6

中国市长培训教材

ISBN · 978 - 7 - 5074 - 2836 - 0

I. ①城. II. ①郑. III. ①城市规划 - 方案 - 评价 - 中国 - 干部培训 - 教材 IV. ①TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 125471 号

责任编辑 宋凯

封面设计 美信书装

责任技术编辑 张建军

出版发行 中国城市出版社

地址 北京市西城区广安门南街甲 30 号(邮编:100053)

网 址 www.citypress.cn

发行部电话 (010)63454857 63289949

发行部传真 (010)63421417 63400635

总编室电话 (010)68171928

总编室信箱 citypress@sina.com

经 销 新华书店

印 刷 北京圣夫亚美印刷有限公司

字 数 268 千字 印张 17.5

开 本 787×1092(毫米) 1/16

版 次 2013 年 11 月第 1 版

印 次 2013 年 11 月第 1 次印刷

定 价 45.00 元

《中国市长培训教材》编审委员会

主 任：仇保兴

副 主 任：王 宁

执行副主任：王忠平

成 员：（按姓氏笔画排序）

毛其智	王如松	王铁宏	王富海	冯 俊
向寒松	吕 斌	江 亿	江 月	何兴华
吴志强	宋言平	张庆风	张 悦	李 迅
李兵弟	杨保军	沈清基	邹德慈	陈秉钊
周大亚	武 涌	范维澄	段里仁	赵炳时
赵新良	倪 虹	唐子来	唐 凯	徐文珍
董光器	董黎明	潘海啸		

总 序

俞 正

中国市长培训工作始于 20 世纪 80 年代初期。当时的中国刚刚结束“十年动乱”，城市建设同其他领域一样都处于百废待兴状态，同时很多城市领导者不熟悉城市建设的问题也比较突出。在时任国务院副总理万里同志的倡导下，为适应改革开放和城市现代化建设的需要，中国开始了市长培训历程。1983 年 10 月，由中组部、建设部（住房和城乡建设部前身）和中国科协共同组织开办了首期市长研究班。到目前为止，共举办各类市长研究班近百期，培训市长 6300 多人次，为指导和推动城市现代化建设做出了重要贡献。

党中央、国务院一直高度重视市长培训工作。历任中央领导同志，都曾多次接见过市长研究班学员并做出重要指示。胡锦涛同志在直接主管干部培训工作期间，曾两次对市长培训工作做出重要批示，要求以城市规划、建设、管理为主要内容，以提高管理现代化城市的能力和水平为目标，不断改进教学方法，提高教学质量，注重培训效果，努力把市长培训工作做得更好。温家宝同志、贺国强同志曾亲自接见市长学员并与学员座谈。2008 年 5 月，中共中央政治局委员、中组部部长李源潮同志接见全国特大城市城乡规划专题研究班学员并作重要讲话时，高度评价

了有史以来的市长培训工作,并以贯彻科学发展观为主题,对进一步做好市长培训工作提出了殷切希望和要求。

为贯彻党中央、国务院关于努力做好市长培训工作的一系列指示精神,我国一大批专家学者和政府官员都倾注了大量心血,提供了丰富多彩的理论与实践相结合的教学课程。联合国及有关国际机构的专家学者和官员,也在中国市长培训教学过程中,给予了重要的教学支持。不仅如此,通过不断深化市长培训教学改革,新的教学资源建设已形成常态更新机制。这些宝贵并且时时更新的国内外培训教学资源,不仅在当期市长培训过程中发挥了重要作用,而且对今后的市长培训教学仍有重要价值。

中国目前正处于城镇化高峰时期,借鉴世界的城市化经验和已经走过的历程,中国未来的城市建设任务会更加繁重。以往的城市现代化建设,我们已经取得了令世界瞩目的成就,但是存在的问题也很突出,特别是与科学发展观的要求和国际先进水平相比,我们还有不可忽视的差距,未来的城镇化建设仍然面临着严峻挑战。虽然现今城市领导者科学素质和领导能力已经有了显著提高,但是知识和能力的更新永远是客观要求。还有就是城市领导的岗位变动和自然更替,也需要跨领域的熟悉过程。更重要的是,城镇化的惊人发展过程促使许多勤于学习的市长在岗位的实践中成长为富有经验的优秀的城市管理者。按照国际通行概念,中国的建制镇也属于城市范畴,而中国的建制镇目前已有两万多个。因此,对于中国城镇化的科学发展过程来说,中国的市长培训工作仍然是任重而道远。

为了更好地适应市长培训工作需要,充分发挥市长培训教学资源在促进住房和城乡建设事业在科学发展过程中的咨询引导作用,在中组部、住房和城乡建设部、中国科协的大力支持下,全国市长研修学院以科

学发展观为指导,组织国内外资深专家学者和政府官员,于2009年开始着手编写系列化的市长培训教材。已出版《城镇化与城乡统筹发展》、《城市安全与应急管理》、《低碳生态城市理论与实践》、《建筑文化与地域特色》、《城市交通规划与管理》、《城市固体废物管理》、《城市公共空间规划设计》7本教材。今后还将陆续出版发行更多包括引入国外为我所用的教材。这些教材不仅可以用于市长培训教学,也可以作为对城市建设与发展感兴趣的其他读者包括大专院校的学生学习参考。

需要说明的是,市长培训虽属教育范畴,但与规范的国民教育还是有区别的。其中最重要的区别就是教材不是法定规范教材。因为城市的建设和发展会不断出现新情况和新问题,如何应对这些新情况和新问题并没有现成的答案。即使对于过去已经发生的事情,在认识论和方法论上也不是一成不变的。因而教材中的错误和不当之处是在所难免,所谓的市长培训教材,也绝不是金科玉律,只能是城市领导者在施政过程中的咨询参考。诚恳希望城市领导者及所有的读者对此给予宽容和谅解,并提出宝贵意见和建议。相信教材编写工作者一定会虚心接受并不断加以改进。

2013年10月15日

前 言

2011 年中国城镇化水平首超 50%，中国已经有一半的人进入城市生活，中国很显然进入了“城市时代”。进入城市时代，中国城镇化的发展方向，包含了两种趋势：一是中国城镇化还将保持快速的的增长，二是中国的城镇化还将稳定在合适的城镇化水平。两者之间存在一定的相互关系。首先讨论第二个问题，中国未来的城镇化水平最终会稳定在多少是比较合适的？根据学者对美国、德国等西方发达国家的研究，这些地区的城镇化水平最终分别稳定在 80% 和 75%，而中国的城镇化水平将会稳定在 80% 的水平可能是众多学者的一个基本判断。

城镇化水平从 50% 增长到 80% 这个阶段，是城镇化的加速发展阶段，也意味着约有 3.5 亿人将从农村转移到城镇。依据这个发展水平，预测中国到 2020 年，中国城镇化水平将达到 60%，同时城镇人口要新增加 1.6 亿人。预测中国到 2030 年，中国城镇化水平将达到 80%。以上是相对保守的估计，也有比较乐观的预测，根据麦肯锡对中国城镇化水平的预测，中国 2025 年城镇化水平达到 66%，同时预测中国将产生 20 个城镇群。

无论何种预测，基本的判断是中国的城镇化将处于加速发展阶段，这么多的人口进入城市，一种是增加现有城市的个数，但从中国过去发展的历程来看，城市的数量几乎没有过多的增加，那只有另外一种路径

就是中国现有的城市将有较大规模的增长,城市也将处于快速发展阶段。

面对当前快速化的城镇化发展阶段,几乎每天都有与城市相关的建设,每天都有规划方案的专家评审。同样,作为城市管理者,每天也面临着众多的决策。在这些决策中,最多的莫过于对各种城市规划方案的决策,因为它涉及城市的整体或片区,城市的历史与未来,这种决策对城市的影响是深远而持久的,其重要性远远大于单个建设项目的决策。

但是作为城市政府的市级主要领导,一般都不是规划专业背景的人员,甚至包括规划局长也不一定是规划专业背景的人员。面对五花八门的规划、形形色色的方案、五彩缤纷的图纸,难免会略有“力不从心”的感觉,大部分的规划决策只能“跟着感觉走”,多借助于过去经验来判断,所以会有这样的疑问:究竟什么样的规划算是好的规划?评价一个规划方案的好坏究竟需要关注什么?对于城市的发展,需要从哪几个角度去关注和把握?怎样的决策才是一个好的决策,才能够从长远、综合的角度为城市未来发展提供清晰的指引?

当前各级政府非常重视城镇化、城镇规划与城市建设,笔者也多次参与住建部全国市长研修学院、浦东干部学院以及各级政府组织的关于城市规划的讲课,主讲的内容主要是《城市规划的案例评析》、《城市总体规划案例评析》、《城市转型、可持续发展与城市规划》、《城市特色与特色城镇化》等。《城市规划案例评价》课程最开始主要由中国城市规划设计院杨保军副院长主讲,后来杨副院长推荐我参与主讲,在主讲的过程中,对城市规划的案例也逐渐进行了调整,主要介绍一些我熟悉的案例,大部分是我参与其中的项目,以及我所在单位中国城市规划设计院完成的项目。在把演讲的东西转化成书的过程中,考虑到版权以及批评式的点评可能会有欠妥的地方,只好对案例又进行了删减。

在本书创作过程中,动员了中规院上海分院其他同志共同参与编写,包括第二章第二节城市定位由陈勇参与主写,第三节城市空间发展方向由孙娟参与主写,第四节城市空间结构由付磊参与主写,第五节城市特色功能由孟江平参与主写,第六节开发区转型与产城融合由朱郁郁参与主写,第三章第一节城市设计理论与实践概述由蔡震参与主写,第二节城市中心地区城市设计案例评析由刘昆轶参与主写,第三节枢纽地区城市设计方案评析由张晋庆参与主写,第四节滨湖地区城市设计方案评析由杭小强参与主写,第五节滨水地区设计方案评析由赵哲参与主写,第四章第一节生态城市规划由朱郁郁参与主写,第二节城市更新改造地区由黄昭雄参与主写,第三节保障性居住社区规划由杜宁参与主写,第四节新兴产业空间规划主要由陈雨参与主写。之后,我和孙娟、马璇和葛春晖四人共同在一起对文章进行了整体的修改。最后,我对整本书又进行了修改完善。非常感谢全国市长研修学院的各位领导,是你们提供了一个这样的机会让我完成这样一个有意义的任务,非常感谢全国市长研修学院的陈超,没有他的精心组织,我想我很难完成本书。

由于作者水平有限,所选的案例又有一定的局限性,在进行方案评价时并没有求评价内容的完整性,因此本书的一些观点与案例仅供各位参考,不当之处,希望读者批评指正。

郑德高

2013年5月

总 序 (仇保兴)

前 言

第一章 城市规划评价综述/1

第一节 城市规划的演进/2

- 一、蓝图式规划/2
- 二、战略规划/3
- 三、法定规划/3
- 四、业态规划/4
- 五、空间资源的效率/5
- 六、社会利益的公平/6

第二节 规划方案评价的一般原则/7

- 一、规划方案评价的类型/7
- 二、科学性、合理性与可行性/8

第三节 经济学与区域视角/10

- 一、资源的稀缺与效率/10
- 二、政府与市场/11
- 三、区域发展规律/11
- 四、关键性节点/13

第二章 城市战略与城市总体规划案例评析/15

第一节 战略与总体规划概述/16

第二节 城市定位/17

- 一、城市定位的概念内涵/17
- 二、城市定位的评价标准/18

三、特大城市:北京与上海城市定位评析/20

四、中小城市:舟山、新余与天台城市定位评析/25

第三节 城市空间发展方向/32

一、城市空间发展方向的概念内涵/32

二、城市空间发展方向的评价标准/34

三、区域性中心城市空间发展方向的案例比较/36

四、地区中心城市空间发展方向的案例比较/48

五、小城市空间发展方向的案例比较/55

第四节 城市空间结构/60

一、城市空间结构的概念内涵/60

二、城市空间结构的评价标准/63

三、跨越式城市发展案例:福州/70

四、跨越之后的结构突破案例:南昌/73

五、关注边际效益递减案例:绵阳/77

第五节 城市特色功能/80

一、城市特色功能的概念内涵/81

二、城市特色功能类别与评价标准/83

三、科技特色功能案例:临安青山湖/86

四、商务特色功能案例:昆山花桥/91

五、文化特色功能案例:浙江天台/94

第六节 开发区转型与产城融合/96

一、我国开发区发展概况/97

二、开发区转型实践困惑与评价标准/98

三、向城市新区转型案例:苏州工业园/98

四、向新城转型案例:杭州湾新区与安亭国际汽车城/101

五、向综合功能区转型:青浦工业园/107

六、嵌入式改造与转型:温州高新区/111

第三章 城市设计案例评析/117

第一节 城市设计理论与实践概述/118

- 一、城市设计与城市设计方案/118
- 二、城市设计方案评价的主要内容/119
- 三、城市设计方案的评价标准和基本价值取向/124
- 四、国内城市设计的发展趋势与特征/128

第二节 城市中心地区城市设计案例评析/131

- 一、城市中心地区的概念界定/131
- 二、城市中心地区的特点/132
- 三、城市中心地区的城市设计方案评价标准/133
- 四、重庆江北城 CBD 城市设计案例/136
- 五、长沙芙蓉 CBD 城市设计案例/139
- 六、杭州大江东新城核心区城市设计案例/141

第三节 枢纽地区城市设计方案评析/145

- 一、枢纽地区概念界定/145
- 二、枢纽地区发展阶段及特征/146
- 三、枢纽地区规划方案评价标准/148
- 四、上海虹桥综合交通枢纽地区案例/150
- 五、嘉兴(高铁)国际商务区案例/154
- 六、无锡市锡东(高铁枢纽)新城规划/157
- 七、浙江余姚(高铁)新城案例/160

第四节 滨湖地区城市设计方案评析/163

- 一、滨湖地区概念界定/163
- 二、滨湖地区分类/163
- 三、滨湖地区城市设计方案评析标准/164
- 四、苏州金鸡湖周边地区案例/167
- 五、昆明草海片区案例/169

六、西湖东岸案例/174

第五节 滨水地区城市设计方案评析/177

一、滨水地区发展历程/178

二、滨水地区分类/179

三、滨水地区城市设计方案评价标准/180

四、天津海河城市设计案例/183

五、重庆江津北部新城案例/184

六、株洲龙母河案例/187

七、株洲湘江东岸案例/190

第四章 特定地区规划评析/193

第一节 生态城市规划/194

一、生态城市的概念界定/194

二、生态城市规划的作用和特性/194

三、生态城市规划的评价标准/196

四、中新天津生态城规划案例/199

五、株洲云龙生态新城规划案例/203

第二节 城市更新改造地区/209

一、城市更新概念、历程与经验/209

二、城市更新设计方案评价要点/211

三、株洲旧城更新案例:结构性控制与区划单元/213

四、济南小清河地区:功能提升与品质提升/219

五、长沙岳麓山大学城周边地区:创新和人文/223

第三节 保障性居住社区规划/226

一、概念界定与背景介绍/226

二、大型保障性居住社区的评价标准/227

三、上海松江区叶榭大型居住社区案例/238

四、北京回龙观大社区建设案例/243

第四节 新兴产业空间规划/245

一、新兴产业空间概念内涵/245

二、新兴产业空间规划评析要点/247

三、上海市张江高科技园区规划/248

四、上海虹桥临空经济园区一体化规划/252

参考文献/258

编后语 (王忠平)

第一章

城市规划评价 综述

第一节 城市规划的演进

一、蓝图式规划

现代城市规划在很长一段时间内,主要是一种静态“蓝图式”规划,通过理性分析来建构未来几十年的图景。其思想基础是“理性主义”的思考,城市规划的发展过程中,理性主义一直占有重要的地位,相信世界只要通过对问题的足够的分析,任何事物的规律都能够揭示出来,并由此提出一个“理想”(Idea)蓝图。理性主义的规划主要表现在以《雅典宪章》为标志的简单的功能分区,以及理想为蓝图的静态式规划。

在西方规划历程中,20世纪50—60年代以后,这种蓝图式规划很快就受到各方面的批评,其中以美国学者简·雅各布(Jane. Jacobs)的《美国大城市生与死》为代表对城市缺乏活力的批判,以及其他学者对现代主义的批判,倡导多元、拼贴、自下而上的后现代主义在各个方面受到追捧,但多数学者认为后现代主义本质上还是一种现代主义,但后现代主义对城市规划的影响还是非常明显的,其中倡导自下而上、公众参与、动态规划的理念对城市规划影响最大。

在中国,对静态蓝图式规划的主要批判主要集中在由于体制、机制的原因,规划只能是“纸上画画,墙上挂挂”,很多领导往往是刚上任时,期待一个“50年不变”的规划,但下任领导上任时,往往是马上修改上任规划,重新编制一个“50年不变”的规划,这种静态蓝图式的规划在实际的运行过程中,还是变成了一个动态的规划。如何适应符合中国的政治经济体制,中国的规划也从不同层面开始发生多样性的转变。其中实践领域的三种类型形式比较突出:①面向咨询决策的战略规划;②面向资源调控的法定规划;③面向招商引资的业态规划。