

The background of the cover features a detailed urban planning diagram in a light gray color, showing a grid of streets and various building footprints. In the upper right corner, there is a prominent red square logo with a white geometric pattern inside, consisting of nested L-shaped lines. The title 'Urban Planning' is written in a large, white, sans-serif font, rotated 45 degrees counter-clockwise, and positioned diagonally across the center of the diagram.

Urban Planning

刘贵利 编著

# 中小城市总体规划 [第2版]

东南大学出版社  
Southeast University Press

# 中小城市总体规划(第2版)

刘贵利 编著



东南大学出版社  
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

南京·2018

## 内容提要

基于中小城市日益发展为我国发展的中坚和核心,本书重点集中在:上一版部分内容的修正,对当前核心问题的解析,融入城市规划新理念、新方法、新视角,并针对性提出中心城市规划编制内容和技术的革新,针对性增加了相关案例分析。

本书可供城市策划人员、城市战略研究人员、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 / 刘贵利编著. — 2版. — 南京:  
东南大学出版社, 2018. 3

ISBN 978 - 7 - 5641 - 7610 - 5

I. ①中… II. ①刘… III. ①中小城市-城市规划  
IV. ①TU984

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 327609 号

书 名: 中小城市总体规划(第 2 版)

编 著 者: 刘贵利

责任编辑: 徐步政

编辑邮箱: 1821877582@qq.com

出版发行: 东南大学出版社

社址: 南京市四牌楼 2 号(210096)

网 址: <http://www.seupress.com>

出 版 人: 江建中

印 刷: 南京玉河印刷厂

排版: 南京布克文化发展有限公司

开 本: 787 mm×1092 mm 1/16

印张: 19.5 字数: 484 千

版 印 次: 2018 年 3 月第 2 版 2018 年 3 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5641 - 7610 - 5 定价: 69.00 元

经 销: 全国各地新华书店 发行热线: 025 - 83790519 83791830

\* 版权所有,侵权必究

\* 本社图书如有印装质量问题,请直接与营销部联系(电话或传真: 025 - 83791830)

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<sup>①</sup>,这些对不同地区中小城市的总体规划提出了不同的要求。笔者将2010年前从事的城市总体规划工作中负责和参加的地处我国东、中、西三个地带的一些中小城市总体规划的编制体会加以整理,立足侧重于编制方法、设计要求和规划难点的相异性,成书于《中小城市总体规划》上一版。第2版在上一版的基础上增加新理念、新内容和新视角,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的驱使,固定资产投资速度近几年不断增加,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,又由于地处偏远、市场有限、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,从而造成城市规划的侧重点不同。

《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》于2014年3月17日正式公布,推进以人为核心的城镇化,要求有序推进农业转移人口市民化,2020年常住人口城镇化率要达到60%左右,户籍人口城镇化率达到45%左右,并提出保障随迁子女平等享有受教育权利、扩大社会保障覆盖面、拓宽住房保障渠道、推进符合条件农业转移人口落户城镇等一系列举措。

中央经济工作会议2014年12月9日至11日在北京举行。会议首次对经济新常态进行界定,明确指出,认识新常态,适应新常态,引领新常态,是当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑。会议提出2015年将重点实施“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带三大战略,这将使全国城市发展格局发生重大改变。随着我国“一带一路”合作发展的理念和倡议,将建立起中国与有关国家既有的双多边机制,借助既有的,形成行之有效的区域合作平台,激发更大市场活力,共享发展新成果,多个国家和地区将受益。“一带一路”中涉及三条线:一条北线:北京—俄罗斯—德国—北欧;一条中线:北京—西安—乌鲁木齐—阿富汗—哈萨克斯坦—匈牙利—巴黎;一条南线:泉州—福州—广州—海口—北海—河内—吉隆坡—雅加达—科伦坡—加尔各答—内罗毕—雅典—威尼斯。沿线的中小城市将围绕区域中心奠定未来发展格局。

中共中央政治局2015年4月30日召开会议,审议通过《京津冀协同发展规划纲要》,其核心是有序疏解北京的非首都功能。这一规划涉及交通、生态和产

业升级转移等重点领域,这将形成中国经济新的增长极,为三地实现协同发展增添新的动力。长江经济带的规划也将影响涉及上海、重庆、江苏、湖北、浙江、四川、湖南、江西、安徽、贵州等 11 个省市。此外,随着 12 个国家级新区的陆续批复、自贸区工作的不断推进、《京津冀协同发展规划纲要》的发布,中小城市的发展将受到极大的影响,在总体规划编制中应充分考虑这些发展变化。

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,完全的工作经验和一些体会的总结未免有些偏颇,但为从事规划设计和管理工作的人员提供一个交流体验的平台,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具有不同的历史成因,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进化着,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,各个中小城市分别呈现出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位老师 and 同仁们进行更深入的讨论和探索。

#### 注释

① 根据《中华人民共和国城乡规划法》(中华人民共和国主席令第七十四号),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。

## 前言

<b>1 中小城市概况</b>	<b>1</b>
1.1 我国中小城市现状与特征 / 2	
1.1.1 我国中小城市概况 / 2	
1.1.2 我国中小城市特征 / 9	
1.2 我国中小城市发展趋势 / 18	
1.2.1 发展历程 / 18	
1.2.2 发展前景和发展趋势分析 / 20	
1.2.3 中小城市总体规划的研究意义 / 30	
<b>2 城市总体规划编制背景</b>	<b>33</b>
2.1 国家政策和宏观背景 / 33	
2.1.1 国家政策和部门法规体系 / 33	
2.1.2 近期大政方针对城市发展的宏观指导 / 41	
2.2 城乡总体规划编制要求 / 45	
2.2.1 城建部门要求 / 45	
2.2.2 地方政府要求 / 47	
2.3 中小城市总体规划的特殊性 / 50	
2.3.1 审批程序的特殊性 / 50	
2.3.2 编制深度的特殊性 / 52	
<b>3 中小城市总体规划程序</b>	<b>55</b>
3.1 调研阶段 / 55	
3.1.1 项目沟通对话 / 55	
3.1.2 现状踏勘 / 57	
3.1.3 基础资料汇总 / 59	
3.2 初步构思阶段 / 59	
3.2.1 现状分析 / 59	
3.2.2 目标定位与发展战略 / 63	
3.2.3 初步方案构思 / 66	
3.3 规划协调阶段 / 68	
3.3.1 与委托方协调 / 68	

3.3.2	与成果审批方协调	/ 74
3.3.3	与合作方协调	/ 74
3.3.4	与地方各专业部门协调	/ 76
3.3.5	与公众的协调	/ 77
3.4	修改完善阶段	/ 78
3.4.1	意见整合	/ 78
3.4.2	深化方案	/ 79
3.4.3	案例一:宣城	/ 80
3.4.4	案例二:高碑店	/ 84
3.5	评审报批阶段	/ 91
3.5.1	规划成果与城市建设协调	/ 91
3.5.2	城乡规划委员会制度及改革创新	/ 92
3.5.3	组织评审报批	/ 93
<b>4</b>	<b>中小城市总体规划方法</b>	<b>94</b>
4.1	科学规划方法	/ 94
4.1.1	编制规范	/ 94
4.1.2	地区独特性	/ 96
4.2	经济分析方法	/ 96
4.2.1	传统经济分析	/ 96
4.2.2	现实客观需求	/ 99
4.3	计算机技术方法	/ 101
4.3.1	遥感技术的应用	/ 101
4.3.2	GIS技术	/ 105
4.3.3	通用绘图技术	/ 106
4.4	多维客观判断方法	/ 106
4.4.1	整体利益最大化	/ 106
4.4.2	主导目标化	/ 109
<b>5</b>	<b>中小城市总体规划编制要点</b>	<b>112</b>
5.1	规划编制第一阶段	/ 112
5.1.1	编制要点	/ 112
5.1.2	规划重点	/ 121
5.2	规划编制第二阶段	/ 125
5.2.1	编制要点	/ 126
5.2.2	规划重点	/ 130
5.3	规划编制第三阶段	/ 134

5.3.1	编制要点	/ 134	
5.3.2	规划重点	/ 139	
5.4	规划编制第四阶段	/ 140	
5.4.1	编制要点	/ 141	
5.4.2	规划重点	/ 141	
<b>6</b>	<b>江都市城市总体规划修编要点分析(东部)</b>		<b>143</b>
6.1	规划编制要求	/ 143	
6.1.1	城建部门要求	/ 143	
6.1.2	地方政府要求	/ 145	
6.2	规划设计方法	/ 146	
6.2.1	设计方法	/ 146	
6.2.2	设计重点	/ 160	
6.3	规划协调难点	/ 163	
6.3.1	规划协调原则	/ 163	
6.3.2	整合多方利益	/ 164	
<b>7</b>	<b>宣城市城市总体规划修编要点分析(中部)</b>		<b>166</b>
7.1	规划编制要求	/ 166	
7.1.1	城建部门要求	/ 166	
7.1.2	地方政府要求	/ 166	
7.2	规划设计方法	/ 167	
7.2.1	设计方法	/ 167	
7.2.2	设计重点	/ 174	
7.3	规划协调难点	/ 180	
7.3.1	规划协调原则	/ 180	
7.3.2	整合多方利益	/ 181	
<b>8</b>	<b>巴彦淖尔市城市总体规划修编要点分析(西部)</b>		<b>184</b>
8.1	规划编制要求	/ 184	
8.1.1	城建部门要求	/ 184	
8.1.2	地方政府要求	/ 184	
8.2	规划设计方法	/ 185	
8.2.1	设计方法	/ 185	
8.2.2	设计重点	/ 198	
8.3	规划协调难点	/ 201	
8.3.1	规划协调原则	/ 201	

9 “多规合一”规划探索 209

- 9.1 城市发展新常态 / 209
  - 9.1.1 发展目标发生转化 / 209
  - 9.1.2 发展模式发生变化 / 210
  - 9.1.3 发展路径发生变化 / 211
- 9.2 传统城市规划中的痼疾 / 214
  - 9.2.1 城市规划编制体系相对完整,与国土部门的土地规划协调有限 / 214
  - 9.2.2 城市规划审批体制中的利益化造成城市规划成果的程序形式化 / 215
  - 9.2.3 城市规划实施后的所有问题暴露出城市规划管理体制中的弊端 / 215
  - 9.2.4 以一张蓝图将城市规划推向权威性更高的“神坛” / 216
  - 9.2.5 通过年度评估探讨城市规划与发展的主要问题 / 216
  - 9.2.6 强调法制化、公众化的监管程序 / 216
- 9.3 “多规合一”发展背景 / 217
- 9.4 “多规合一”试点工作的多方案比较分析 / 218
  - 9.4.1 试点方案 / 218
  - 9.4.2 多方案比较 / 220
  - 9.4.3 方案整合建议 / 221

10 全域规划探索 224

- 10.1 全域规划的提出 / 224
  - 10.1.1 “全域化”城市实践 / 224
  - 10.1.2 全域规划理论研究 / 227
  - 10.1.3 全域规划应用 / 228
- 10.2 全域规划方法的探索 / 228
  - 10.2.1 战略引领 / 228
  - 10.2.2 目标框定 / 232
  - 10.2.3 区域划分 / 234
  - 10.2.4 分类指引 / 234
  - 10.2.5 项目化推进 / 235
- 10.3 全域规划案例——以顺平县为例 / 236
  - 10.3.1 编制要求 / 236
  - 10.3.2 战略引领 / 239

10.3.3	区域划分	/ 246
10.3.4	分类指引	/ 250
10.3.5	规划蓝图设计	/ 279

附录	285
参考文献	295
图片来源	299
表格来源	300
后记	301

# 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50%以上。预计在未来的20年间,该比率可达70%,世界城市人口将由现在的29亿升至50亿。中国正全力向现代化、城市化转变。未来十年内城市人口在数量上达到9亿—10亿。国家统计局发布的2014年经济数据中指出,2014年年末,中国大陆总人口(包括31个省、自治区、直辖市和中国人民解放军现役军人,不包括香港、澳门特别行政区和台湾省以及海外华侨人数)136 782万人,比上年末增加710万人。城镇人口占总人口比重为54.77%。其中流动人口为2.53亿人,城镇就业人员39 310万人。而中小城市城市化率普遍偏低,大多不足40%,提升潜力较大,随着大城市房价、物价的不断提升,生活成本居高不下,中小城市今后将成为跨越发展的主要载体。

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。

我国在中华人民共和国成立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的进一步发展。根据赛尔奎因和钱纳里就业结构模式理论,我国第一产业劳动力比重不断下降,第二产业和第三产业劳动力比重不断提高,当工业化发展到一定阶段,第二产业劳动力比重的变化不再显著,大量农业劳动

力开始向第三产业转移,并导致第一产业劳动力比重的持续下降与第三产业劳动力比重的持续上升。因此,产城融合发展将取代传统的单一工业区结构,其载体也将从小城市向中小城市转移。

## 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,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。

按照中小城市绿皮书 2015 年发布数据统计,截至 2014 年年底,中国有建制市 653 个,其中直辖市 4 个,地级城市 288 个,县级建制市 361 个。4 个直辖市常住人口均超过千万,属于巨型城市。288 个地级城市中,163 个城市属于中小城市,占比 57.0%。361 个县级建制市中,除了极个别发达城市的市区人口接近或略超过百万之外,多数建制市市区人口在数万至数十万之间。基本可归属为中小城市。广义上看(包括含乡镇的市辖区),中小城市直接影响和辐射的区域,行政区面积达 934 万 km<sup>2</sup>,占国土面积的 97.3%;总人口达 11.68 亿,占全国总人口的 85.4%。2014 年,中小城市及其影响和辐射的区域,经济总量达 53.91 万亿元,占全国经济总量的 84.7%;地方财政收入达 51 859.3 亿元,占全国公共财政收入的 36.95%。

#### 1) 发展背景的变化

《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》(以下简称《规划》),是指导全国城镇化健康发展的宏观性、战略性、基础性规划。《规划》提出七项基本原则:一是以人为本,公平共享。从中小城市的角度看,是充分体现农民和市民的平等,以及城镇化成果的共享。二是四化同步,统筹城乡。针对中小城市而言,就是推动中小城市信息化、工业化、农业产业化和城镇化深度融合,同步发展。三是优化布局,集约高效。指导中小城市节约集约发展,提高效率。四是生态文明,绿色低碳。把生态文明理念全面融入城镇化进程。五是文化传承,彰显特色。展现各个城镇的个性和独特性,保护挖掘独特的自然历史文化禀赋,形成符合实际、各具特色的城镇化发展模式。六是市场主导,政府引导。对于中小城市而言,政府应摆正位置,起到引导和服务作用。七是统筹规划,分类指导。中小城市应依据上位规划,落实规划指导,有序推进城镇化。

按照发展目标,对中小城市的指引解析如下:① 缩短户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率的差距;② 依托“两横三纵”城镇群结构,增强中小城市的服务功能;③ 调整产业结构,带动城镇化;④ 有重点地发展中小城市;⑤ 消除抑制城镇化的体制障碍。

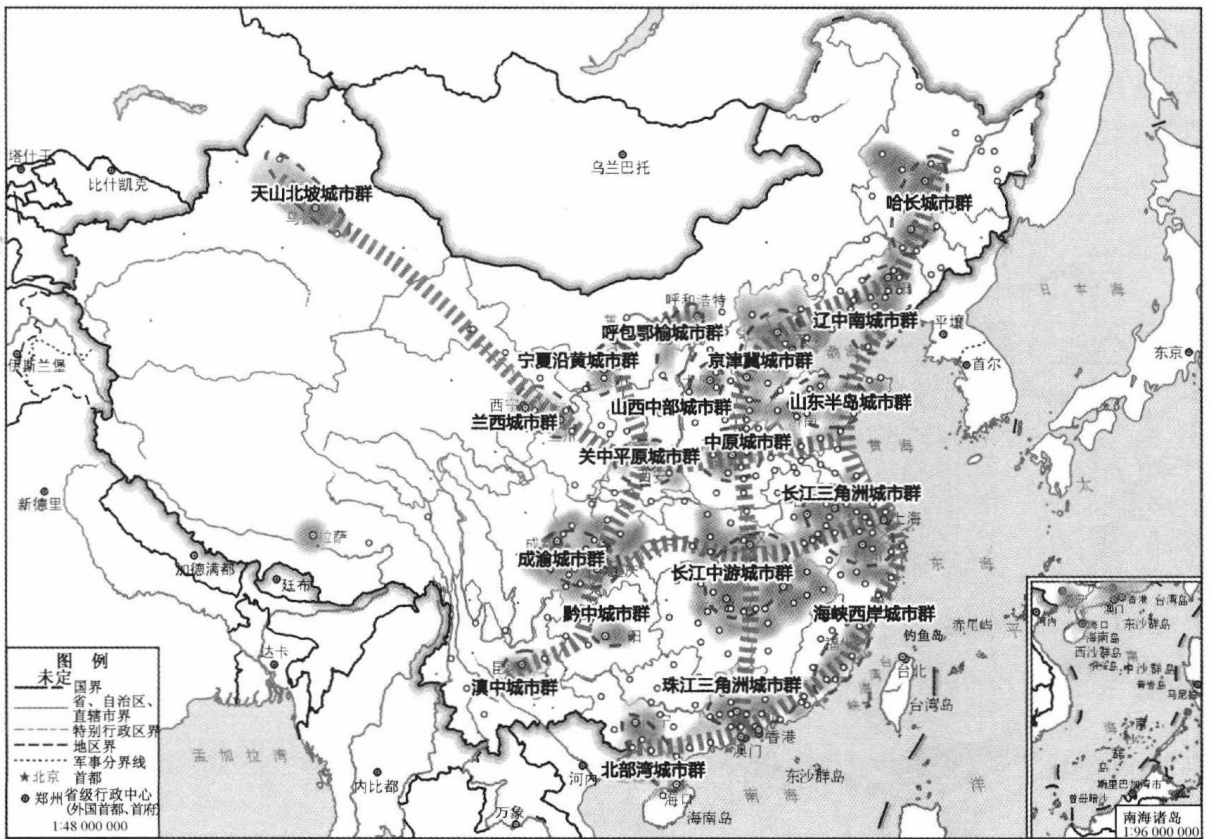
其中,针对有重点地发展中小城市,《规划》指出:“按照控制数量、提高质量、节约用地、体现特色的要求,推动中小城市发展与疏解大城市中心城区功能相结合、与特色产业发展相结合、与服务‘三农’相结合。大城市周边的重点镇,要加强与城市发展的统筹规划与功能配套,逐步发展成为卫星城。具有特色资源、区位优势中小城市,要通过规划引导、市场运作,培育成为文化旅游、商贸物流、资源加工、交通枢纽等专业特色镇。远离中心城市的小城镇和林场、农场等,要完善基础设施和公共服务,发展成为服务农村、带动周边的综合性小城镇。对吸纳人口多、经济实力强的镇,可赋予同人口和经济规模相适应的管理权。”

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要(2016—2020年)》，简称“十三五”规划，是2016—2020年中国经济社会发展的宏伟蓝图，提出贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”的五大发展理念。有关城镇化战略的内容包含以下三方面：

(1) 优化城镇化布局和形态

加快构建以陆桥通道、沿长江通道为横轴，以沿海、京哈、京广、包昆通道为纵轴，大中小城市和小城镇合理分布、协调发展的“两横三纵”城市化战略格局。

① 加快城市群建设发展。优化东部地区城市群，建设京津冀、长三角、珠三角世界级城市群，提升山东半岛、海峡西岸城市群开放竞争水平。培育中西部地区城市群，发展壮大东北地区、中原地区、长江中游、成渝地区、关中平原城市群，规划引导北部湾、山西中部、呼包鄂榆、黔中、滇中、兰州—西宁、宁夏沿黄、天山北坡城市群发展，形成更多支撑区域发展的增长极。促进以拉萨为中心、以喀什为中心的城市圈发展。中小城市在不同的经济区域将面对不同的发展要求和发展指引(图 1-1)。



审图号：GS(2016)1607号

图 1-1 城市群空间分布示意图

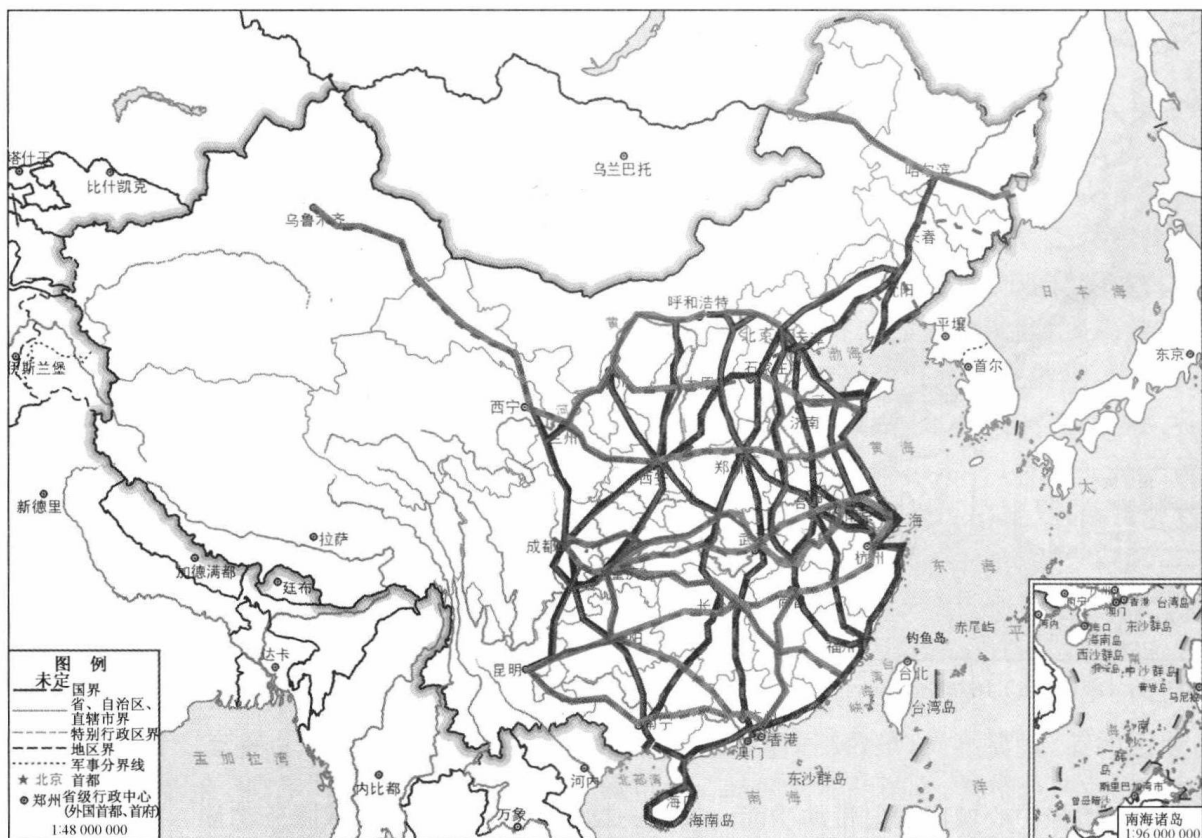
② 增强中心城市辐射带动功能。发展一批中心城市，强化区域服务功能。超大城市和特大城市要加快提高国际化水平，适当疏解中心城区非核心功能，强化与周边城镇高效通勤和一体发展，促进形成都市圈。大中城市要加快产业转型升级，延伸面向腹地的产业和服务链，形成带动区域发展的增长节点。科学划定中心城区开发边界，推动城市发展由外延扩张式向内涵提升式转变。中小城市既要有大战略，也有注重自身发展特色。

③ 加快发展中小城市和特色镇。以提升质量、增加数量为方向,加快发展中小城市。引导产业项目在中小城市和县城布局,完善市政基础设施和公共服务设施,推动优质教育、医疗等公共服务资源向中小城市配置。加快拓展特大镇功能,赋予镇区人口 10 万以上的特大镇部分县级管理权限,完善设市设区标准,符合条件的县和特大镇可有序改市。因地制宜发展特色鲜明、产城融合、充满魅力的小城镇,提升边境口岸城镇功能。

## (2) 完善现代综合交通运输体系

坚持网络化布局、智能化管理、一体化服务、绿色化发展,建设国内国际通道联通、区域城乡覆盖广泛、枢纽节点功能完善、运输服务一体高效的综合交通运输体系。中小城市发展不仅面临区域新机遇,还会充分受益于国家大交通设施的利好。

① 构建内通外联的运输通道网络。构建横贯东西、纵贯南北、内畅外通的综合运输大通道,加强进出疆、出入藏通道建设,构建西北、西南、东北对外交通走廊和海上丝绸之路走廊。打造高品质的快速网络,加快推进高速铁路成网(图 1-2),完善国家高速公路网络,适度建设地方高速公路,增强枢纽机场和干支线机场功能。完善广覆盖的基础网络,加快中西部铁路建设,推进普通国道提质改造和瓶颈路段建设,提升沿海和内河水运设施专业化水平,加强农村公路、通用机场建设,推进油气管道区域互联。提升邮政网络服务水平,加强快递基础设施建设。



审图号: GS (2016) 1607号

图 1-2 中长期高速铁路网规划示意图(2030 年)

② 建设现代高效的城际城市交通。在城镇化地区大力发展城际铁路、市域(郊)铁路,

鼓励利用既有铁路开行城际列车,形成多层次轨道交通骨干网络,高效衔接大中小城市和城镇。实行公共交通优先,加快发展城市轨道交通、快速公交等大容量公共交通,鼓励绿色出行。促进网络预约等定制交通发展。强化中心城区与对外干线公路快速联系,畅通城市内外交通。加强城市停车设施建设。加强邮政、快递网络终端建设。

③ 打造一体衔接的综合交通枢纽。优化枢纽空间布局,建设北京、上海、广州等国际性综合交通枢纽,提升全国性、区域性和地区性综合交通枢纽水平,加强中西部重要枢纽建设,推进沿边重要口岸枢纽建设,提升枢纽内外辐射能力。完善枢纽综合服务功能,优化中转设施和集疏运网络,强化客运零距离换乘和货运无缝化衔接,提升物流整体效率。

### (3) 加快建设主体功能区,增加规划依据

强化主体功能区作为国土空间开发保护基础制度的作用,加快完善主体功能区政策体系,推动各地区依据主体功能定位发展(图 1-3)。

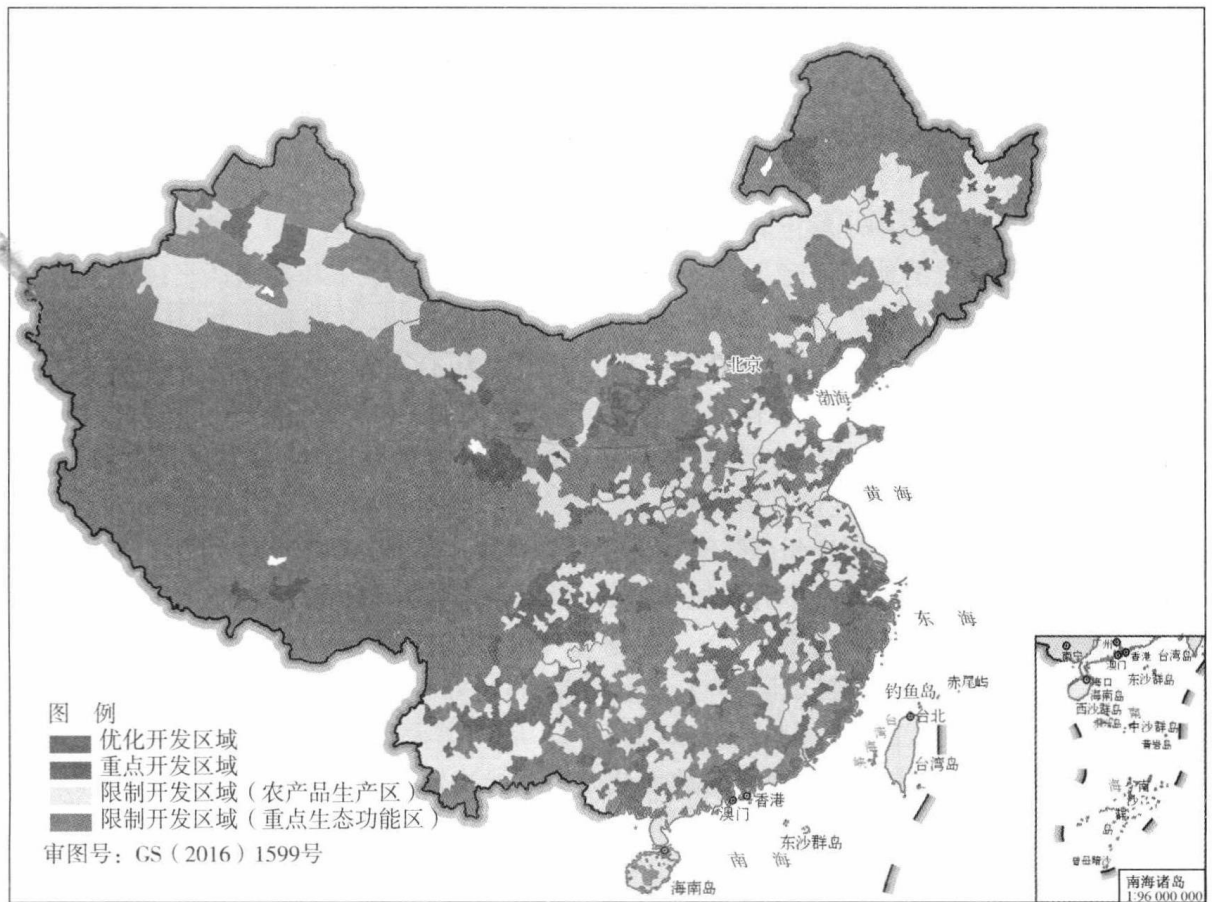


图 1-3 全国主体功能区示意图

① 推动主体功能区布局基本形成。有度有序利用自然,调整优化空间结构,推动形成以“两横三纵”为主体的城市化战略格局、以“七区二十三带”为主体的农业战略格局、以“两屏三带”为主体的生态安全战略格局,以及可持续的海洋空间开发格局。合理控制国土空间开发强度,增加生态空间。推动优化开发区域产业结构向高端高效发展,优化空间开发结构,逐年减少建设用地增量,提高土地利用效率。推动重点开发区域集聚产业和人口,培育若干带动区域协同发展的增长极。划定农业空间和生态空间保护红线,拓展重点生态功能

区覆盖范围,加大禁止开发区保护力度。

② 健全主体功能区配套政策体系。根据不同主体功能区定位要求,健全差别化的财政、产业、投资、人口流动、土地、资源开发、环境保护等政策,实行分类考核的绩效评价办法。重点生态功能区实行产业准入负面清单。加大对农产品主产区和重点生态功能区的转移支付力度,建立健全区域流域横向生态补偿机制。设立统一规范的国家生态文明试验区。建立国家公园体制,整合设立一批国家公园。

③ 建立空间治理体系。以市县级行政区为单元,建立由空间规划、用途管制、差异化绩效考核等构成的空间治理体系。建立国家空间规划体系,以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划,推进“多规合一”。完善国土空间开发许可制度。建立资源环境承载能力监测预警机制,对接近或达到警戒线的地区实行限制性措施。实施土地、矿产等国土资源调查评价和监测工程。提升测绘地理信息服务保障能力,开展地理国情常态化监测,推进全球地理信息资源开发。

## 2) 我国中小城市分布

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,大于等于10个的地区为河北、山西、吉林、黑龙江、福建、广东和新疆;5—10个的地区为内蒙古、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;② 33%—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;③ 10%—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。

表 1-1 城市规模划分及其区域分布(2002年年底)

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
北京	1	1	—	—	—	—	—
天津	1	1	—	—	—	—	—
河北	33	—	2	2	18	11	—

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
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	—
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
全国	660	10	23	138	279	171	39

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。

随着城镇化的持续推进，2015 年中小城市的分布发生很大变化，已经从传统的带状发展转化成集群化发展。按照中小城市分布的密集程度统计，主要聚集在以下 8 个地区：长三角地区、广州—深圳地区、京津冀东南部平原地区、长江中游地区、山东半岛地区、中原城镇群地区、辽中南城镇群地区、成渝地区。伴随高速铁路及快速交通的发展，我国中小城市的