

上海社会科学院城市与人口发展研究所
学科建设丛书编委会

总 编

朱建江

副总编

周海旺 屠启宇

委 员(按姓氏笔画排序)

邓智团 杨 昕 李 健 张同林 林 兰 宗传宏 胡苏云

总 序

为贯彻落实 2016 年 5 月 17 日习近平总书记在哲学社会科学工作座谈会上的重要讲话精神和 2017 年 3 月 5 日中共中央发布的《关于加快构建中国特色哲学社会科学的意见》，上海社会科学院城市与人口发展研究所依据职能定位，按照研究生教学需要和智库建设需要，经本所所务会议和所学术委员会讨论决定，在继续推进“上海社会科学院城市与人口发展研究所学术研究丛书”基础上，制定并按照《上海社会科学院城市与人口发展研究所学科建设规划及实施措施》，集中全所科研人员力量，立足中国实践，集中花几年时间，系统地撰写城市与人口发展领域内的若干基础学科理论读本。

学科建设力求于研究问题的广度，理论构建着眼于全面性、系统性、基础性，追求的学术价值是求同，建设的方式是从教材编写做起。学术研究力求于研究问题的深度，追求的学术价值是求异，建设的方式是从论文或专著做起。学科建设和学术研究是可以转换的，学科建设达不到全面性、系统性、基础性要求，此时该学科建设实际上已转为学术研究；反过来，一项学术研究已达到全面性、系统性、基础性的广度，此时的学术研究成果也就转化成学科建设成果了。总之学科体系的建设难于学术体系的建设，而学术体系的建设最终是为学科体系建设服务和打基础的。从这个角度讲，哲学社会科学研究的最高境界是学科体系建设或教材体系建设，学术体系建设是最活跃、最前沿、最创新的研究领域，但最终是为学科体系建设打基础和服务的。而话语体系建设融于学科体系和学术体系建设之中。

基于上述考虑，上海社会科学院城市与人口发展研究所将继续致力于“学科建设丛书”和“学术研究丛书”的撰写和出版工作。

朱建江

2018 年 6 月 29 日

前 言

这是一部基于中国经验、梳理具有全球抱负的城市战略规划情况的专著。当前在中国实践中,以上海、北京新一轮城市规划的启动为标志,城市规划的时空维度正经历重大变革。一是时间视野拉长,21世纪初,一大批先锋城市(伦敦、纽约、巴黎、东京、香港、悉尼、约翰内斯堡)都将城市规划视野放大到2030年、2040年、2050年。二是空间视野提升,从空间控制性详规、城市总体规划到城市概念性规划;从城市、都市圈、城市群到区域尺度,更多关注战略性趋势、环境、模式、愿景、路径而非单纯的分区管控(zoning)。三是涉及领域范围拓展,从单纯的空间拓展到城市经济、社会、文化、生态、治理等各方面;经济学、管理学、社会学、人类学、生态学、政治学方法被引入城市规划学科。

在中国,2014年《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》以及2015年“中央城市工作会议”文件《中共中央 国务院关于进一步加强对城市规划建设管理工作的若干意见》都创新提出了大量战略导向的城市规划思路,尤其是提出了“多规合一”的思路,并出现不少相关的规划实践,如上海“2035规划”“2050研究”,北京“2035规划”,以及大量都市圈、城市群和区域尺度的规划。但是理论上,城市规划从范式、理论到方法、工具都没有充分准备好响应这一变革,出现了显著的理论、方法滞后于实践的态势。

在理论方面,世界银行2009年提出了“城市战略”框架,推广以“Systems of Cities”概念为核心的政策工具箱和最佳实践。联合国(UN-HABITAT)于2015年提出了“城市与地域规划的国际导则(International Guidelines on Urban and Territorial Planning)”,2016年联合国住房和可持续城市发展会议通过《新城市议程》,提出城市发展范式的迭代。位于美国的国际城乡规划学会于2005年编写了“地方政府的战略规划”的工作手册并予以持续更新(参见戈登:《地方政府的战略规划》,2010年第2版)。

国内最早的实践归纳性专著是中国城市规划设计研究院于 2006 年出版的《战略规划》(建筑工业出版社),最早的理论体系归纳专著是侯景新与李天健于 2014 年出版的《城市战略规划》(经济管理出版社)以及周振华于 2014 年出版的《战略研究:理论、方法与实践》(格致出版社)。此外,上海社会科学院屠启宇团队自 2012 年起持续出版《国际城市蓝皮书:国际城市发展报告》,周振华领导的上海市政府发展研究中心 2014 年出版《2030 的城市发展——全球趋势与战略规划》,都对国际上优秀的城市战略规划实践案例予以详细介绍。

城市战略规划是有自觉意识的、伴随主动行动的、引导城市整体发展的策划;是动员城市的所有利益相关者和资源去追求形成广泛共识的城市发展目标。城市战略规划的关键约束并不是时间尺度,而是城市发展的最大可能性。“新加坡 X 年规划”即是一个典型样本。城市战略规划与其他行业规划、专业规划是有显著差别的。城市战略规划解决的是城市发展的长期愿景、决心和思路;而其他规划主要是落实、管控、执行,更多是着眼于当期的发展。城市战略规划关注的是如何围绕实现城市整体目标而动员与配置所有资源(经济、社会、文化、政治、生态、空间、科技等),而传统空间规划或其他规划关注的是空间设计、单一资源的动员,或者是单一目标的多资源动员。

本书是上海社会科学院城市与人口发展研究所的集体研究成果。同以往的少数几种城市战略规划著作(如戈登,2005 年;中国城市规划设计院,2006 年;马文军,2012 年;周振华、陶纪明,2014 年)不同,本书强调实操性,重点介绍城市战略规划实际操作方法、程序,并以实际案例作为展示和支撑。具体分工如下。

第一章	城市战略规划概况	屠启宇
第二章	城市战略规划理论	屠启宇
第三章	城市战略规划中外优秀实践介绍	春 燕
第四章	城市战略规划体系与编制程序	陈 晨
第五章	城市战略规划的条件与环境研究方法	杨传开
第六章	城市发展的关键情景及预测办法	刘玉博
第七章	城市功能定位与指标体系	邓智团
第八章	城市战略规划转向及其发展主线	李 健
第九章	城市产业发展战略规划	邓智团
第十章	城市创新策略	林 兰
第十一章	城市人口与发展策略	高 慧
第十二章	城市社会发展和基本公共服务	庄渝霞 肖燕玲
第十三章	城市战略规划中的城市社会治理策略	陶希东
第十四章	城市文化发展战略	严春松
第十五章	城市生态发展策略	张同林
第十六章	城市空间规划战略导引	杨传开
第十七章	城市土地利用战略导引	戴伟娟

第十八章	城市交通规划战略导引	春 燕
第十九章	新城规划战略导引	戴伟娟
第二十章	特色小镇发展战略导引	朱建江
第二十一章	城市群协同策略	李 娜
第二十二章	城市更新问题	薛艳杰
第二十三章	智慧城市规划与建设	林 兰
第二十四章	城市设计、城市营销问题	严春松
第二十五章	城市战略机遇区开发问题	李 娜
第二十六章	“城市病”问题与应对策略	李 健
第二十七章	城市公共安全规划	宗传宏

本书编写的范围和内容涉及面广,由于编写人员水平有限,时间仓促,故本书出现缺点、错误,在所难免,望读者批评指正,以便今后进一步修改补充。

目 录

前言	001
第一章 城市战略规划概况	001
第一节 城市战略规划意义与概念	001
第二节 城市规划的战略转向	002
第三节 21 世纪以来中国的城市规划实践	008
第四节 “十四五”期间上海市的空间战略部署实践	011
第二章 城市战略规划理论	016
第一节 《2030 年可持续发展议程》提出城市发展基本目标	016
第二节 《新城市议程》引导城市发展范式转变	018
第三节 《国际城市与地域规划准则》指引城市规划实践	022
第四节 习近平新时代中国特色社会主义思想对中国城市战略规划的指导	027
第五节 21 世纪城市战略规划实践中的理论创新动向	030
第三章 城市战略规划中外优秀实践介绍	040
第一节 《广州概念规划(2001)》	040
第二节 《上海 2035》	044
第三节 《伦敦规划(2004 年以来)》	046
第四节 《悉尼 2030》	049
第四章 城市战略规划体系与编制程序	054
第一节 城市战略规划的作用与特点	054
第二节 城市战略规划与常见规划的联系	055

第三节	城市战略规划的内容体系	059
第四节	城市战略规划的编制程序	061
第五章	城市战略规划的条件与环境研究方法	065
第一节	发展条件分析的内涵与框架	065
第二节	城市战略规划条件分析方法	071
第三节	城市发展的宏观趋势与外部环境	072
第四节	城市发展的自身基础与内部条件	076
第六章	城市发展的关键情景及预测方法	081
第一节	概述	081
第二节	城市发展的经济、人口、土地和生态情景及预测	085
第三节	城市发展关键情景及预测的发展趋势	092
第七章	城市功能定位与指标体系	100
第一节	城市功能定位基础	100
第二节	城市功能定位方法	105
第三节	全球城市的功能定位案例	109
第四节	城市指标体系编制与案例	113
第八章	城市战略规划转向及其发展主线	119
第一节	近现代城市规划理论及其内在主线	119
第二节	全球化时代的城市战略规划理论及其主线	121
第三节	21世纪以来的城市战略理论范式与规划主线突破	124
第九章	城市产业发展战略规划	137
第一节	城市产业战略规划基础	137
第二节	城市产业发展规划方法	144
第三节	城市产业发展规划案例	152
第十章	城市创新策略	169
第一节	创新策略之于创新	169
第二节	城市创新转向	170
第三节	城市创新策略改变	175
第四节	城市创新策略规划	177

第十一章 城市人口与发展策略	184
第一节 城市人口与城市战略规划	184
第二节 城市人口发展变化特点	187
第三节 城市规划视角下的城市人口规模预测方法及应用	201
第四节 城市战略规划背景下城市人口发展的主要策略	203
第十二章 城市社会发展和基本公共服务	210
第一节 城市社会发展和基本公共服务的现实意义	210
第二节 城市社会发展和公共服务的空间比较	213
第三节 城市基本公共服务内部差异化根源	215
第四节 促进城市基本公共服务均衡发展的对策	218
第十三章 城市战略规划中的城市社会治理策略	226
第一节 城市战略规划注重社会治理策略的逻辑起点	227
第二节 特大或超大城市面临的主要社会问题	228
第三节 社会治理的基本理论框架	232
第四节 城市战略规划中社会治理策略的基本内容	235
第十四章 城市文化发展战略	241
第一节 城市文化发展的战略价值	241
第二节 城市文化发展战略体系的构成	244
第三节 城市文化遗产的开发与保护	251
第十五章 城市生态发展策略	255
第一节 生态发展的战略价值:可持续发展的基础、资源环境硬性约束	255
第二节 城市资源环境承载力的测评方法	259
第三节 环境友好型城市	262
第四节 韧性城市发展策略	266
第五节 海绵城市	269
第十六章 城市空间规划战略导引	276
第一节 城市空间战略规划的理论基础	276
第二节 城市空间战略规划的基本要求	278
第三节 城市空间发展模式及方向判定	280

第四节	城市空间战略规划的主要内容	283
第五节	新型城市空间的组织方式创新	286
第十七章	城市土地利用战略导引	293
第一节	城市土地利用战略概述	293
第二节	土地利用战略研究与编制	299
第三节	住房规划战略	306
第十八章	城市交通规划战略导引	314
第一节	城市居民交通出行特性是编制交通规划的基础	314
第二节	大运量快速公共交通是交通规划公交优先的保障	319
第三节	城市交通规划与城镇建设	323
第四节	慢行交通是城市交通战略规划的重要部分	325
第五节	综合交通枢纽的布局与规划	328
第十九章	新城规划战略导引	331
第一节	新城发展概述	331
第二节	新城规划战略选择	334
第三节	新城规划编制与实施	337
第二十章	特色小镇发展战略导引	341
第一节	特色小镇的概念及意义	341
第二节	特色小镇的开发建设	353
第三节	特色小镇建设的体制和政策	357
第二十一章	城市群协同策略	362
第一节	理论分析——城市战略规划的区域化趋势	362
第二节	方法归纳——城市战略规划的区域战略	367
第三节	案例解读——国内外城市区域战略规划	376
第二十二章	城市更新问题	386
第一节	城市更新综述	386
第二节	城市更新主题	390
第三节	城市更新实践	391

第二十三章	智慧城市规划与建设	401
第一节	智慧城市的相关概念	401
第二节	国内智慧城市建设案例	405
第三节	智慧城市的顶层设计	414
第二十四章	城市设计、城市营销问题	422
第一节	城市设计的角色地位	422
第二节	城市设计的主要内容	423
第三节	城市设计的实施	428
第四节	城市营销问题	430
第二十五章	城市战略机遇区开发问题	437
第一节	城市战略机遇区内涵、类型与发展历程	437
第二节	城市战略机遇区规划方法	445
第三节	城市战略机遇区规划主要案例	451
第二十六章	“城市病”问题与应对策略	462
第一节	“城市病”的概念与类型划分	462
第二节	“城市病”的发生机理与规律	465
第三节	“城市病”的国际经验与应对	470
第四节	“城市病”的应对思路与策略	476
第二十七章	城市公共安全规划	481
第一节	城市公共安全	481
第二节	城市公共安全规划	484
第三节	城市公共安全规划体系	490
第四节	世界城市公共安全规划体系	491
第五节	国内城市公共安全规划的现状、问题及对策建议	493

第一章 城市战略规划概况

第一节 城市战略规划意义与概念

城市战略规划是有自觉意识的、伴随主动行动的、引导城市整体发展的策划；是动员城市的所有利益相关者和资源去追求形成广泛共识的城市发展目标。城市战略规划的关键约束并不是时间尺度，而是城市发展的最大可能性。“新加坡 X 年规划”即是一个典型样本。城市战略规划与其他行业规划、专业规划是有显著差别的。城市战略规划解决的是城市发展的长期愿景、决心和思路，而其他规划主要是落实、管控、执行，更多是着眼于当期的发展。城市战略规划关注的是如何围绕实现城市整体目标而动员与配置所有资源（经济、社会、文化、政治、生态、空间、科技），而传统空间规划或其他规划关注的是空间设计、单一资源的动员，最多是单一目标的多资源动员。

当前在全球范围，城市规划的时空维度正经历重大变革。一是时间视野拉长，在 21 世纪初，一大批先锋城市（伦敦、纽约、巴黎、东京、香港、悉尼、约翰内斯堡）都将城市规划视野放大到 2030 年、2040 年、2050 年。二是空间视野提升，从空间控制性详规、城市总体规划到城市概念性规划；从城市、都市圈、城市群到区域尺度，更多关注战略性趋势、环境、模式、愿景、路径而非单纯的分区管控（zoning）。三是涉及领域范围拓展，从单纯的空间拓展到城市经济、社会、文化、生态、治理等各方面；经济学、管理学、社会学、人类学、生态学、政治学方法都被引入城市规划学科。

在中国，2014 年《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》以及 2015 年“中央城市工作会议”文件《中共中央 国务院关于进一步推进城市规划建设管理工作的若干意见》都创新提出了大量战略导向的城市规划思路，尤其是提出了“多规合一”的思路，并出现不少相关的规划实践，如“上海 2040 规划”“北京 2035 规划”以及大量都市圈、城市群和城市一区域尺

度的规划。但是理论上,城市规划从范式、理论到方法、工具都没有充分准备好响应这一变革。出现了显著的理论、方法滞后于实践的态势。

在理论方面,世界银行 2009 年提出了“城市战略”框架,推动以“Systems of Cities”概念为核心的政策工具箱和最佳实践。联合国(UN-HABITAT)于 2015 年提出了“城市与地域规划的国际导则(International Guidelines on Urban and Territorial Planning)”。国际城乡规划学会于 2005 年编写了“地方政府的战略规划”的工作手册并予以持续更新,江苏凤凰出版社于 2013 年将其首度译介到国内(参见戈登:《地方政府的战略规划》,2010 年第 2 版)。国内最早的专著是侯景新与李天健于 2014 年出版的《城市战略规划》(经济管理出版社)以及周振华于 2014 年出版的《战略研究:理论、方法与实践》(格致出版社)。此外,上海社会科学院屠启宇团队自 2012 年起持续出版《国际城市蓝皮书:国际城市发展报告》,上海市政府发展研究中心周振华团队 2014 年出版《2030 的城市发展——全球趋势与战略规划》,都对国际上优秀的城市战略规划实践案例予以介绍。

第二节 城市规划的战略转向

一、传统空间规划体系与城市战略的位置

(一) 城市规划体系

城市规划包括很多规划,从空间规划理论来分类,主要包括以下三个层次。

一是着重于城市功能性边界层次的区域发展规划(都市圈规划)。其中,有全球性的区域规划,联合国、美国、欧洲都会推进很多全球性的规划或者次全球性的规划,如欧洲国土规划、日本国土规划。中国也有一些都市圈的规划,例如京津冀都市圈区域规划、长三角都市圈区域规划、珠三角都市圈区域规划、长江中游都市圈区域规划。这些规划基本上没有行政区域的划分,都是跨区域的城市规划。

二是着重于城市市域层次的城市总体规划,主要是指城市内部规划。总体规划是最具代表性的城市内部总体规划。城市总体规划包括规划纲要、总规、分区规划、镇规划,又称为城乡总体规划。

城市战略规划经历了从对传统城市总体规划的补充(也称城市概念规划),到直接成为城市总体规划主体内涵的发展过程。中国大陆城市战略规划起步最早的是广州。广州最初称其为城市概念规划,始于 2000 年。其解决了传统城市总体规划、编制和审批期过长导致的调整不及时,规划控制内容过细导致的调整弹性不够的问题。

三是着重于细化落实层次的城市控制性/修建性详细规划。城市总体规划成立之后,对城市中的某个单元或者某个部分进行城市控制性规划,比如道路、河道、绿地等。

1. 区域规划

区域规划是为实现一定地区范围的开发和建设目标而进行的总体部署。广义的区

域规划指对地区社会经济发展和建设进行总体部署,包括区际规划和区内规划。前者主要解决区域之间的发展不平衡或区际分工协作问题,后者是对一定区域内的社会经济发展和建设布局进行全面规划。狭义的区域规划则主要指一定区域内与国土开发整治有关的建设布局总体规划。

区域规划还要对整个规划地区国民经济与社会发展中的建设布局问题做出战略决策,把同区域开发与整治有关的各项重大建设落实到具体地域,进行各部门综合协调的总体布局。

2. 城市总体规划

城市总体规划是指城市人民政府依据国民经济和社会发展规划以及当地的自然环境、资源条件、历史情况、现状特点,统筹兼顾、综合部署,为确定城市的规模和发展方向,实现城市的经济和社会发展目标,合理利用城市土地,协调城市空间布局等所做的一定期限内的综合部署和具体安排。自2019年我国统一国土空间规划体系,原城市总体规划改称某市国土空间规划。

整体而言,此类规划根据国家对城市发展和建设方针、经济技术政策、国民经济和社会发展的长远规划,在区域规划和合理组织区域城镇体系的基础上,按城市自身建设条件和现状特点,合理制定城市经济和社会发展目标,确定城市的发展性质、规模和建设标准,安排城市用地的功能分区和各项建设的总体布局,布置城市道路和交通运输系统,选定规划定额指标,制定规划实施步骤和措施。最终使城市工作、居住、交通和游憩四大功能活动相互协调发展。

3. 城市详细规划(控制性、修建性)

城市详细规划(detailed plan)是以城市总体规划或分区规划为依据,对一定时期内城市局部地区的土地利用、空间环境和各项建设用地所做的具体安排。城市详细规划的目的主要在于选定技术经济指标,提出建筑艺术处理要求,确定各项用地的控制性坐标和标高等,为城市设计提供依据。它是城市总体规划的深化和具体化。

控制性详细规划是以城市总体规划或分区规划为依据,确定建设地区的土地使用性质和使用强度的控制指标、道路和工程管线控制性位置以及空间环境控制的规划要求。控制性详细规划的重点问题是确定建筑的高度、密度、容积率等技术数据,依然是关注数据平衡问题。

修建性详细规划以城市总体规划、分区规划或控制性详细规划为依据,制订用以指导与建筑和工程设施设计和施工相关的各项规划。

(二) 城市规划的战略升级

城市升级呼唤城市规划体系的升级,引发了传统城市规划向城市战略规划的战略转向。

1. 城市战略规划

城市是一个复杂的巨系统。城市发展战略是关注城市中整体和长远发展影响问题,对城市经济、社会、环境的发展所做的全局性、长期性、决定全局的谋划和规划。特