



湖北省公益学术著作出版专项资金资助项目
中国城市建设技术文库
丛书主编 鲍家声

*The Reconstruction of Planning Mechanism
in Urban Fringe Area during Transitional Periods*

转向多中心平衡

转型期城市边缘区规划实施机制变革

熊向宁 著

第十卷



华中科技大学出版社

<http://press.hust.edu.cn>



湖北省公益学术著作出版专项资金资助项目
中国城市建设技术文库
丛书主编 鲍家声

*The Reconstruction of Planning Mechanism
in Urban Fringe Area during Transitional Periods*

转向多中心平衡

转型期城市边缘区规划实施机制变革

熊向宁 著



华中科技大学出版社

<http://press.hust.edu.cn>

中国·武汉

图书在版编目(CIP)数据

转向多中心平衡:转型期城市边缘区规划实施机制变革/熊向宁著. —武汉:华中科技大学出版社,2023.1

(中国城市建设技术文库)

ISBN 978-7-5680-8364-5

I. ①转… II. ①熊… III. ①城市规划-研究-武汉 IV. ①TU984.263.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2022)第 102609 号

转向多中心平衡

——转型期城市边缘区规划实施机制变革

熊向宁 著

Zhuanxiang Duozechongxin Pingheng

——Zhuanxingqi Chengshi Bianyuanqu Guihua Shishi Jizhi Biange

策划编辑:易彩萍

责任编辑:陈 忠

封面设计:王 娜

责任校对:李 琴

责任监印:朱 玟

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

电话:(027)81321913

武汉市东湖新技术开发区华工科技园

邮编:430223

录 排:华中科技大学惠友文印中心

印 刷:湖北金港彩印有限公司

开 本:710mm×1000mm 1/16

印 张:16.5

字 数:253千字

版 次:2023年1月第1版第1次印刷

定 价:198.00元



本书若有印装质量问题,请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线:400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究

中国城市建设技术文库
丛书编委会

主 编 鲍家声
委 员 (以姓氏笔画为序)
万 敏 华中科技大学
王 林 江苏科技大学
朱育帆 清华大学
张孟喜 上海大学
胡 纹 重庆大学
顾保南 同济大学
顾馥保 郑州大学
戴文亭 吉林大学

作者简介

熊向宁,男,汉族,1971年出生,毕业于华中科技大学,研究生学历,工学博士,正高职高级规划师,国家注册城乡规划师。长期从事城乡规划、城市设计和空间规划研究以及自然资源规划管理等方面工作,完成了近200项设计和研究成果,并获得了国家、省、市各类技术成果奖励40余项,在核心权威期刊及国内外会议上发表20余篇专业论文。



前 言^①

城市边缘区是转型期内大城市快速扩展背景下,城市外向扩展的唯一空间载体,是城市向外扩散与乡村集聚发展的互为渗透、相互影响的混合区域。城市的快速蔓延与无序发展给边缘区带来了一系列空间、人口、经济、社会、生态环境等问题,资源与利益面临着重新分配和重构。特别是农村居民产权主体意识的逐渐加强,对规划的实施将产生巨大的影响,并将左右我国城市化发展的进程。这些都对传统以城市发展为主体的规划机制的科学性和合理性提出挑战。

在城乡统筹、城乡一体化建设目标下,特别是在集体土地流转制度改革的强烈诉求背景下,为真正解决城乡二元结构分离的问题,我们必须对城市边缘区的规划机制予以研究。本书从历史的角度对国内外大城市边缘区的空间结构和形态阶段演变特征予以比较,在理论和实践两个层面概括了转型期中国大城市边缘区规划机制的内涵和发展规律。通过引入制度经济学、公共管理学等前沿理论,创新性地运用制度分析的方法,对当前由政府主导的单中心规划机制展开了剖析,总结了边缘区规划机制四个内在循环演化阶段的特征,循序渐进地阐述了传统规划机制的成因和弊端。

本书以武汉市为例,针对城乡统筹发展要义下边缘区空间拓展中的多元主体分化的现实问题,在“单中心”与“多中心”理论对比分析的基础上,从规划管理组织架构重构、规划决策机制完善、规划实施机制创新三个方面展开了深入的研究,提出了多中心平衡的规划机制重构框架及其主要内容,以弥补现行规划机制的不足,进一步提高城乡规划调控的有效性。

^① 由国家自然科学基金项目“中部大城市集群式发展机理及空间调控关键技术研究——以武汉、长沙为例”(项目编号:50878091)资金资助。

目 录

第 1 章 导论	(1)
1.1 研究的缘起	(1)
1.2 相关术语辨析	(2)
1.3 大城市边缘区的规划制度模式研究	(4)
1.4 国内外相关研究	(6)
第 2 章 大城市边缘区空间演变发展现状及问题	(22)
2.1 大城市边缘区空间发展的现有状况	(22)
2.2 大城市边缘区空间发展的主要问题	(70)
第 3 章 大城市边缘区规划失效的制度分析	(95)
3.1 规划机制的制度化解分析	(95)
3.2 大城市边缘区多元化主体利益及空间效应分析	(100)
3.3 大城市边缘区规划机制运行的内在轨迹分析	(105)
第 4 章 转型期多中心理论对传统一元主导机制的挑战	(114)
4.1 对传统一元主导规划机制的反思	(114)
4.2 一元主导的规划机制制度缺陷	(134)
4.3 理论引入——多中心理论的概念和内涵	(137)
4.4 多中心理论与单中心理论比对分析	(142)
4.5 多中心理论影响下的公共服务多元化管理变革	(149)
第 5 章 转型期大城市边缘区多中心平衡规划机制构建	(157)
5.1 转型期大城市边缘区多中心平衡规划机制框架分析	(157)
5.2 转型期大城市边缘区多中心平衡规划管理组织架构的重构	(160)
5.3 转型期大城市边缘区多中心平衡规划决策机制的完善	(175)



5.4	转型期大城市边缘区多中心平衡规划实施机制的创新	……	(197)
5.5	基于国情综合运用具有中国特色的规划机制建设模式	……	(237)
第6章	转向多中心平衡的大城市边缘区	……	(240)
参考文献		……	(247)

第 1 章 导 论

1.1 研究的缘起

1.1.1 以时代背景为依托

伴随着我国经济从传统的集中计划经济向现代的市场经济转型,经济体制转型所产生的巨大变革向社会政治体制深化、渗透,作为空间载体的城市也处于此剧烈的转型发展之中,中国的城市化发展道路面临着重新选择。一方面,自 20 世纪 90 年代后,作为中国城市化中的发展主体——大城市的规模增长及空间拓展极为迅速,中国城市化发展的区域化及区域城市化趋势明显,城市的发展和扩张均是呈向外拓展的主要态势,大城市边缘区(特指城市集中建成区与周边农业用地融合渐变的地域空间单元)面临着都市区外向空间拓展的压力。但另一方面,城乡二元经济结构仍很明显,城乡差距较大,城乡对立矛盾突出。因此边缘区是当前现实状况下,实现城乡一体化发展的最集中和最有效的区域。

在城乡统筹发展背景下,为解决城乡二元经济结构导致的问题,特别是目前从国家层面提出的重大农村政策改革,其中允许农村集体建设土地入市和同价使用,将为农村与城市的发展带来全新的变革,为城市连绵区、城市群以及城市边缘区的空间发展带来深刻变化。在未来的半个世纪里,中国的城市化进程将大大加快,城市数量和等级都会有较大提升,大城市的边缘区空间演化将在中国城市化发展道路中扮演重要角色。但面对中国特有的城乡二元经济结构实际国情以及经济体制转型中多元利益群体分化与博弈的现实,规划技术的进步并不足以遏制现有规划管理体制或制度导致的负面作用,因而必须从规划机制创新的角度来合理引导城市边缘区的空间拓展,真正探索出城乡一体化发展的新路径,确保城市化进程的顺利进行。



1.1.2 以现实问题为导向

在此背景下,我们重新审视和关注这些城市空间变化剧烈地区存在的方方面面的问题。一方面,在中国快速的城市化进程中,城市边缘区作为城市外向扩张的承载主体和集中区域,农业集体土地与国有用地混杂的特殊性,导致土地管理制度、经济发展模式与城市建成区均有所不同,其面临的规划问题也将有其特殊性;另一方面,城市边缘区的农村集体发展要求与城市发展之间的矛盾日益尖锐,资源与利益面临着重新分配和重构,以往潜藏在政府、市场、社会大众之间的博弈关系开始显现,特别是农村居民产权主体意识的逐渐加强,将对规划的实施产生巨大的影响,并将左右我国城市化发展的进程。这些都对传统以城市发展为主体的规划机制的科学性和合理性提出了挑战。因此,必须从边缘区空间组织的实施机制入手,探求城市化快速发展背景下边缘区空间拓展问题的应对策略,解决规划实施过程中的实际问题。

1.2 相关术语辨析

1.2.1 转型期

从狭义上讲,转型是指经济体制发生根本性变化的过程,是从基于国家控制产权的集中计划经济转向自由的市场经济,是一个新制度代替旧制度的过程;从广义上讲,转型就是一个发展制度、发展环境发生明显变迁的过程,从这个意义上看,全球化的影响已经将世界上的大多数国家带入了转型的发展过程之中。

在国内学术界,“转型”一般都是指从传统的集中计划经济向现代的市场经济过渡的理论和实践。与苏联及东欧地区的激进改革形成鲜明对比的是,中国采取的“渐进改革”转型方式取得了明显的成功。但事实上,转型就是一种大规模的制度变迁过程,是一个各方面的体制变化由量变到质变的过程。即使制度的变迁首先是发生在经济领域,但是也会逐渐延展到社会、政治等其他领域。然而从中国内部而言,自20世纪80年代以来,四十余年的政治与经济体制改革,中国的经济、社会与政治格局及总体运作秩序都已



经发生了根本的变化,中国的转型是“社会文化、制度传统环境的转变,资源配置方式转变和政府权力行为方式转变这三种主变量变化的统一”。“转型期”就是特指在制度变迁背景下,不同利益主体间利益关系调整的社会体制转变时期。

1.2.2 城市边缘区

“边缘”的意思是物体沿边的部分,它首先表明所指对象隶属于物体本身,其次特指周围的部分。边缘是靠近界线周围的、有厚度的以及同两方面以上有关系的部分,它可以很好地反映城市—乡村过渡区域中兼容城市和乡村的特点,以及城乡相互联系的空间区域的特点,而非“线”或者“带”。边缘区的概念在区域经济的研究中应用得较多,国际性城市、节点城市和区域的代表性城市周围通常存在边缘区。目前对城市及其周边用地分类的描述中,郊区、城乡交接带、城乡接合部、边缘区、阴影区等概念均涉及边缘区的内容。边缘区是城市化发展到一定阶段形成的独特产物,是城市空间利用的快速变更区域,是城乡互为渗透、城市化发展加速和城乡过渡的地带。约翰·弗里德曼(John Friedmann)在其著作中将这种区域描述为 peripheral region(边缘区),重点强调区域的区位特征——边缘。洛斯乌姆(Russwurm)在其研究中将边缘区描述为 urban fringe(城市边缘区),重点强调边缘部分的状态特征——城市化。国内学术界对“城市边缘区”概念的描述,有许多不同的看法,总结起来,主要是从四个方面对“城市边缘区”的概念进行定义。一是从空间位置方面解释,城市边缘区即围绕城市的地带或城市外围地带,一般指城市建成区的外围地带。二是从行政地域方面解释,就目前我国城市地域的行政体制而言,有城区和郊区之分,城市边缘区为城区与郊区交错分布的接触地带。三是从社会、经济、景观特征方面解释,城市边缘区是城市经济、城市社会、城市景观与乡村经济、乡村社会、乡村景观的接合部,或城市环境景观与乡村环境景观的交错地区。四是从城市的扩散作用或城市的影响力方面解释,城市边缘区可称为城市直接影响区或城市化的侵入地区。

综上所述,城市边缘区的概念在我国应用得比较广泛,虽然对它的描述和界定还没有形成比较一致和全面的看法,但是用“城市边缘区”的概念描



述城市—乡村过渡区域的做法正在被越来越多的学者所接受和推崇。按照城乡一体化的建设要求,城市边缘区是指城市建成区与周边广大农业用地融合渐变的地域空间单元,是介于城市与乡村之间的实体空间形态。依据约翰·弗里德曼的划分标准,城市周围宽度约 50 千米的地域为城市边缘区,且可以划分为近缘区和外缘区,近缘区宽度为 10~15 千米,外缘区延伸至 25~50 千米。

1.2.3 规划机制

“机制”原指机器的构造和动作原理,常见于生物学和医学领域,说明生物功能的内在工作方式,包括有关生物结构组成部分的相互关系,及其间发生的各种变化过程的物理、化学性质和相互关系。阐明一种生物功能的机制,意味着对它的认识已从对现象的描述上升到对本质的说明。

“边缘区的规划机制”表述的是城市规划与管理体制中针对边缘区空间拓展的规划、管理与实施的组织和行为,以及它们在运作过程中的动态联系,主要包括四个方面:

- ① 规划管理体制的构成(包括规划管理机构的组织、层级、职责等);
- ② 规划决策的方式(包括城市规划与设计方案的编制、组织实施等环节的制度安排);
- ③ 规划实施的具体模式(包括组织形式、实施手段等);
- ④ 相关的配套制度或机制(包括规划实施的融资方式、土地相关政策的变革、有关的产权配置方式、规划的技术支持等内容)。

1.3 大城市边缘区的规划制度模式研究

改革开放以来,在全球化和市场化的双重背景下,中国大都市的空间结构正受到经济转型和社会转型等的多重影响,经历着急剧的演变进程,本书希望基于对武汉的实证研究,达到以下三个研究目的。

第一,从地理学、社会学、公共管理学和经济学等多学科的角度对城市边缘区的相关理论研究进展进行系统的总结,在充分了解该领域研究动态的前提下,建立处于全球化和市场化转型过程中的中国大都市边缘区规划机制的研究框架。



第二,基于本书研究的理论框架,针对中国典型大城市扩散中边缘区空间结构的演化特征与趋势进行研究,从制度分析的角度,提出转型期中国大城市边缘区规划机制变革的方向。

第三,以武汉为案例城市,立足于城乡统筹规划的目标要求,对转型期的规划机制进行解析,并初步构建具有中国特色的大城市边缘区规划机制框架体系。

本书研究的意义主要体现在以下两个方面。

(1) 对大城市边缘区的规划制度模式研究具有重要的理论意义

20世纪90年代后,一方面,中国大城市规模增长及空间拓展迅速,中国城市化发展的区域化及区域城市化趋势明显,大城市边缘区面临着都市区向外部空间拓展的压力。但另一方面,城乡二元结构仍很明显,城乡差距较大,城乡对立矛盾突出。因此城市边缘区是当前现实状况下,实现城乡一体化发展最集中和最有效的区域。

2007年,经国务院同意,国家发展和改革委员会批准武汉城市圈、长株潭城市群为“全国资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区”,这就要求武汉必须探索出一条低投入、高产出、低消耗、少排放、能循环、可持续的新型工业化及城乡一体化的城市化发展道路。在某种意义上,这也是新时期国家对中国未来城市化科学健康发展的期待和要求。按照“两型社会”的发展要求,对转型期城市边缘区的规划机制予以研究,可以科学合理地引导边缘区空间拓展行为,实现“两型社会”下新型城市化的总体发展目标,既可避免重蹈部分沿海城市边缘区生态损害型城市区域化发展之覆辙,同时也可以丰富我国城市化研究,为探索我国城乡一体化的发展道路积聚基础,为沿海发达地区城市区域化发展提供借鉴。

在未来的半个世纪里,中国的城市化进程将大大加快,城市数量和等级都会有较大提升,大城市的边缘区空间演化将在中国城市化发展道路中扮演重要角色。但面对中国特有的城乡二元结构实际国情以及经济体制转型中多元利益群体分化与博弈的现实,规划技术的进步并不足以遏制现有规划管理体制或制度的负面作用,因而必须从规划机制创新的角度来合理引导城市边缘区的空间拓展,确保城市化进程的顺利进行,同时可以推进我国



城市边缘区空间演化机制的范型研究,从理论体系构建方面来讲,这对于大城市边缘区的合理发展有重要的理论意义。

(2) 对大城市边缘区的规划实施机制研究具有重要的现实意义

针对转型期我国大都市空间拓展中出现的城乡经济、社会发展差距过大的问题,若缺乏理性、有效的边缘区空间成长管理及实施对策,未来大城市很可能走向城市空间区域化无序发展,造成城市区域生态环境本底的不可逆式破坏、城市空间结构绩效降低、城乡二元极化的进一步对立,进而导致城乡整体经济、社会结构的不健康、不稳定,最终破坏城市长远发展的基础和环境。失地农民的生活保障等诸多问题也会对构建和谐社会造成极大威胁。

考虑我国大城市蔓延中边缘区发展存在的现实情况,特别是面对农村地区的发展滞后和城乡社会阶层矛盾突出等诸多问题,必须从边缘区空间组织的实施机制入手,探求快速成长背景下边缘区空间拓展的应对策略,解决规划实施过程中的实际问题,完善边缘区空间规划管理的内容。这对于大城市边缘区合理发展有着重要的现实意义,同时对目前武汉城市规划实践具有重要的指导作用,对中部地区乃至全国的同类城市也有重要的示范作用。

1.4 国内外相关研究

人们对城市边缘区空间的研究是从个体走向群体,从局部微观实践走向整体宏观,从空间直觉形态走向社会制度政策分析,这实际上反映了人们认识不断深化、视野不断拓宽的过程,中西方概莫能外。本书主要是对国内外的主要研究成果进行梳理,对研究重点进行比较分析,并以此为基础明确研究的对象和范围。

1.4.1 国外相关理论研究与实践的演变历史脉络

(1) 边缘区空间形态及主要特征

西方学术界早期将研究重点放在对理想城市整体空间形态结构模式的探索上,对城市空间发展中的边缘区也有所涉及,特别是从19世纪初到20世纪50年代前,人们从社会改良的角度提出了一系列理想城市模式,对城市



与乡村的空间关系提出了一些设想,如霍华德(E. Howard)的田园城市、戛涅(T. Garnier)的工业城市、赖特(F. L. Wright)的广亩城市、恩温(R. Unwin)的卫星城市、道萨迪亚斯(C. A. Doxiadis)的动态城市、“Team 10”的“簇群城市”结构学说等。但这一时期古典城市地理、城市规划学者对城市内部空间的研究关注度更高一些,对城市外部和边缘区仅仅是对现象和问题的描述,被认为是缺乏理论分析的经验型科学。

对城市边缘区的研究真正始于1936年,德国地理学家赫伯特·路易斯(H. Louis)发现,伴随城市的扩展过程,德国柏林城市空间的地域结构具有一个特殊规律:虽然部分分布在边缘地带的城市土地已逐渐融合为城市建成区的一部分,但仍然因其特殊的景观面貌成为城市新、旧城区的分界地带(图1-1),而且这一地段内的土地利用类型随着城市地域内位置的不同而具有不同的变化特征。他把这一与城市土地利用类型不同的地区称为城市边缘带。

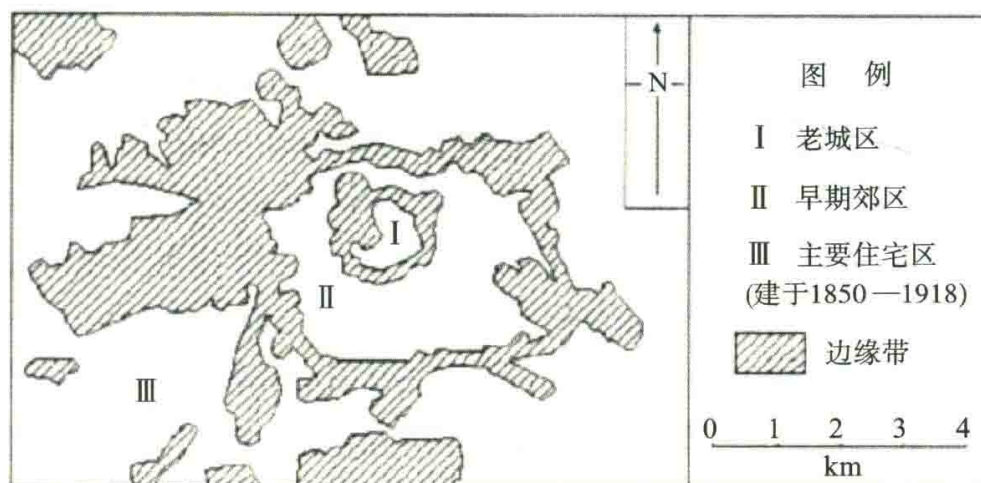


图 1-1 柏林早期城市边缘带

资料来源:周婕.大城市边缘区理论及对策研究——武汉市实证分析[D].上海:同济大学,2007.

1942年,威尔文(G. S. Wehrwein)首次将城市边缘区定义为城市土地利用与专门农业生产地区之间的用地激烈转变区域,认为边缘区是“明显的工业用地与农业用地的转变地带”,并提出了边缘区的交通方式及资金模式两个重要特征。同年安德鲁斯(R. B. Andrews)指出边缘带是城市和乡村过渡的地带,并属于乡村—城市边缘带的一部分。



1962年,威锡克(G. A. Wissink)在分析总结了边缘区的各种土地利用状况后,认为现有土地使用均是随机混合的方式,反映了城市边缘区不舒适、不卫生的状况,并称它为“大变异地区”。怀特汉德(J. W. R. Whitehand)在研究城市边缘区内新土地利用的空间模式时,称边缘区是城市新区外向拓展中的一种特殊空间形态区域。

印度学者安加纳·德塞(Anjana Desai)和斯密塔·森·古普塔(Smlta Sen Gupta)在20世纪80年代提出了乡村边缘带专有的概念,界定其是乡村地域景观较为明显、乡村经济活力突出的地带;并采用“郊区化”指数来确定边缘区的范围,同时也认为城市边缘带和乡村边缘带是共同组成乡村—城市边缘带的两个部分。

(2) 边缘区空间的结构、发展规律等理论研究

城市边缘区空间结构及运行的基本规律,一直是西方城市学界关注的核心问题之一。学者们借助城市空间各类理论的发展,重新审视城市边缘区的发展问题,以美国芝加哥大学的派克(E. Park)和沃尔思(L. Wirth)为首的学者,遵从“物竞天择、适者生存”的生态学原理,针对城市空间的动态扩展,从社会学角度陆续提出了同心圆理论(concentric zone theory)、扇形理论(sector theory)、多核心理论(multiple-nuclei theory)三大土地利用经典模式。这三大经典模式从动态变化角度入手,对城市空间所体现出来的“非计划的结局所表现出来的犹如最优计划般的有序”,即对城市中心区空间和边缘区空间结构的自组织形成和演化予以深化分析,并在同一城市(芝加哥市)或不同城市找到了相关实例予以剖析,为从社会学、生态学的角度探讨城市地域结构的发展演化提供了一种思路。

1947年,迪肯森(R. E. Dickinson)提出类似伯吉斯的理论,综合考虑城市历史发展和自身地理条件的影响等方面,进一步论证了同心圆理论的真实性。他将土地利用结构由市中心向外依次划分为中央地带、中间地带、外缘地带。中央地带由商业用地、行政办公用地、高档住宅区、贫民窟、公共建筑及铁路站场等组成;中间地带以私人住宅以及早期形成的工业区为主;外缘地带则包括许多沿铁路发展的集中工业厂区、郊区新建高档住宅区以及原有的中心村镇和城镇。



1950年以后,库恩(Queen)和汤姆斯(Thomas)提出大都市地区三地带学说,认为大都市地区的地域结构由核心到外围分为市街密集的中心区域、郊外的城市边缘区和市郊外缘广阔的城市腹地,从而在地域结构上明确提出了城市边缘区的范围界定。1953年,麦肯(M. C. Mckain)与波恩赖特(R. G. Burnight)将边缘区分解为内边缘区、外边缘区、城市阴影区和外围农业区四个部分。

1967年,哈威德·玛耶(H. Mayor)认为城市边缘区发展的两个重要研究方向主要包括边缘区的土地竞争和开放空间的保存。1968年,普罗尔(R. J. Pryor)定义城市边缘区是“城乡间土地利用、社会和人口统计学等方面具有明显差异特征的区域,地理空间上则位于连片建成区和城市郊区之间。兼具城市与乡村两方面的特征,人口密度低于中心城区,但高于周围的农村地区”。

20世纪70年代中期,萨特司(Suttles)和柏瑞(Berry)在研究美国城乡边缘带的社区结构时,将边缘区划分为四种构成类型:高级富裕阶层公寓复合体、中产阶层的家庭住宅区、低收入少数民族和工人阶级社区、世界主义者中心。

美国城市与区域规划学家约翰·弗里德曼在对城市边缘区空间进行分析的过程中,采用了“核心-边缘理论”,认为城市经济中的主导工业或发动型工业可促进该地区产生一种强大的集聚力量,确保经济发展进一步集中在该地区,形成核心区域(core region),它对周边产生一定范围影响的区域则称为边缘区(peripheral region)。城市中心区和城市周边区域在空间系统上存在着权威-依附的相互关系,但二者之间也长期存在冲突与对峙,呈现一种典型的核-边缘关系。

(3) 边缘区空间的影响因素、动力机制等理论研究

自20世纪60年代开始,不同理论流派基于不同理念对城市空间体系形成的基本动力进行了多方位、多层次的探索与实践。城市空间变动最为激烈的区域——城市边缘区的范围、结构、功能也处在不断的变化之中。因此,通过对影响城市边缘空间的各类因素和动力机制进行研究,来揭示城市边缘区形成发展的规律,成为各国学者研究的重点。