



# 城市與規劃

CITY AND PLANNING

- 评优综述
- 领导讲话
- 规划研究
- 村镇规划
- 专项规划
- 规划管理
- 行业信息



2011NO.  
总第3期

3



《城市与规划》编辑部



封面设计：刘神辰  
刊名书写：南 晖

本期执行主编：杨晓光

地 址：杭州市保俶路238号

电 话：0571-85160276  
0571-85057893

传 真：0571-85057893

E-mail: zaurp@hzcnc.com

邮政编码：310007

刊 号：浙内准字第O222号

刊 期：季刊

制作印刷：浙江建工印刷有限公司

#### 本刊敬告

- 本刊所发表作品均为作者本人观点，并不一定反映编委会和编辑部的立场。
- 本刊发表的论文，作者仍可向国内公开出版的同类刊物投稿。
- 已在公开刊物上发表过的作品请勿再投此刊。

内部资料，免费赠阅

# 城市與規劃

## CITY AND PLANNING

2011年第三期 中国 杭州

主管：浙江省住房和城乡建设厅

主办：浙江省城市规划学会  
浙江省城乡规划协会

协办：浙江省住房和城乡建设厅城乡规划处

浙江省城乡规划设计研究院

杭州市规划局

杭州市城市规划设计研究院

宁波市规划局

宁波市规划设计研究院

温州市规划局

温州市城市规划设计研究院

编委会组成人员：(按姓氏笔画为序)

丁夏君 卢向东 叶建辉 刘银波 华 晨 孙兴辰 阳作军  
何志平 何明俊 余建忠 余秋荣 吴洵麒 吴效军 宋炳坚  
张建强 张晓斌 李定邦 李天富 杨立新 杨晓光 陈伟明  
陈桂秋 周日良 孟海宁 郑晓东 金百富 姚昭晖 胡村霖  
顾 浩 顾 群 龚正明 韩 波 戴 健

编委会主任：周日良

编委会副主任：(按姓氏笔画为序)

丁夏君 华 晨 阳作军 何志平 宋炳坚 张晓斌 李定邦  
杨晓光 姚昭晖 胡村霖 顾 浩 龚正明

主 编：胡村霖

副 主 编：杨晓光、韩 波

编 辑：郑轶民、潘曾发、孙盛哲

# 规划师的精神

胡村霖

近几年来,随着社会经济的发展、城市化水平的提高,人们对城市的要求越来越高,议论也越来越多。形式有报纸、杂志、网络、微博,街谈巷议,甚至顺口溜;参与人员有草民、专家、官员,乃至外国人;内容涉及到城市定位、城市特色、城市功能、城市交通、历史文化遗产的保护、防灾抗灾……。听起来现在的城市是问题成堆、杂乱如麻,挨骂的是政府和规划部门。其实我们每一个生活在城市中的人,对上述问题都有感觉。说实话,现在对城市的评论、批评以至于抨击中有相当数量的内容,还是正确并切中要害的。造成这些问题的原因既有官员的无智盲目、好大喜功、急功近利、政绩至上,但也必须看到我们规划部门的人员心态浮躁、失去理智、怯于权威及受拜金主义的影响造成的。政府官员的问题,我们无能为力;但属我们规划人自己的问题,我们必须认真对待。

每一个规划人不妨静下心来理一理自己这些年来的学习、工作等方面的情况。我们作为一个科技工作人员,对科技进步做了些什么?对新知识、新理念、新技术、新方法学了多少?又用了多少?对每一件工作是否都是尽心尽力的?违背自己意愿,甚至有悖于道德的事干过没有?有没有单纯或首先为赚钱而工作的情况?……这些问题提得可能有些尖刻,或有人会说看不到主流。但不能不看到,我们不是生活在真空中,社会上许多不良的作风会侵袭我们规划人,会使我们背离对一个科技工作人员的基本要求,实际也确实存在这样的现象。我们不是政客,不是官员,我们不需要讲政绩,但我们是科技工作者,必须讲科学、讲事实、甚至讲良心。有这样一句话:“在改革开放滚滚的洪流中,让你的脚步停下来,让心跟上来。”这句话我们规划工作者都认真地读一读、想一想,我们工作中不需要千里江陵一日还,更不需轻舟已过万重山的态势。我们工作中需要的是冷静,是认真思考问题、认真专研业务、认真讲究科学、认真对待人民、认真对待未来,以至认真对待自己。切莫辜负人民对一个科技工作人员的期望,切莫忘记时代和社会交给科技工作人员的重任。科技工作人员应有科技工作人员的新知识、新理念、新技术、新方法和独特的思维方式及处事能力,即从实际出发,讲究科学,认真负责,一丝不苟地办好每一件事。

历朝历代讲知识分子“清高”,这恐怕还是有点儿道理的,而且这个道理在当今社会还是管用的,我们每一个科技工作人员应该有一点“清高”。假如一个人满脑子私心杂念、满身铜臭、满身俗气,心灵就无法清澈、清醇;精神被权欲物欲色欲所困扰,思想就无法高尚、高远,就无法静下心来做学问、搞科研、想问题。物质资源是人生存的基础,不能没有,应该说现在我们规划行业的从业者绝大部分人都已解决了温饱问题,基本具备了生存的物质基础,不需要再去为五斗米折腰。但人要活好,光有物质资源是不行的,还是要有点儿精神,这就是我们上面说的科技工作者要坚持科学、追求真理、认真做事的精神。

(作者系省规划学会、协会秘书长)

# 目 录

评 优 综 述	03	2011 年度全省优秀城乡规划项目评选情况综述
	03	总规、研究组   杨晓光
	04	详细规划组   张能恭
	05	专项规划组   李王鸣
	06	村镇规划组   韩 波
领 导 讲 话	07	创新服务 规范管理 促进社团全面健康发展   谈月明
规 划 研 究	11	略论城市发展与空间战略   韦亚平
	16	新版《城市用地分类与规划建设用地标准》在实际规划中的应用及展望   赵佩佩
	24	绍兴城市空间发展与组团布局探讨   王富更 骆明敏
村 镇 规 划	31	城乡统筹规划:政策支持与制度创新   赵华勤 张如林 杨晓光 周 焱
	37	小城镇培育与银发产业联动发展研究   斯建培 许建伟 朱文斌 金晓莉
	42	城乡统筹背景下杭州市中心镇小城市化的实践思考   章建明 刘长岐 尹 贵
专 项 规 划	47	浅析我国城市交通拥挤收费的先决条件   邓 敏 王兆军
	51	从二维规划走向三维控制   黄 瑚 吴 为 张 帆
规 划 管 理	54	新型城市化背景下杭州市生态带规划与管理实践探索   吴 为 张楠楠 黄玮玮
	59	湖山型地区城乡规划管理技术规定的编制探索   于 敬 孟娇蓉
学会协会工作信息	64	省规划学会、协会建立我省首届规划行业专家库
	65	2011 年度全省优秀城乡规划项目评选结果揭晓
	69	省规划学会、协会举行会员单位首届总规划师座谈会
	70	省规划协会报送部分优秀获奖项目参加全国评优
信 息 之 窗	71	省内信息
	71	金华市已建成 26 个全国环境优美乡镇
	71	象山建设全国首个低碳生态小城镇
	71	义乌市调整村庄规划布局推进城乡新社区建设
	71	《仙居县绿道网总体规划》评审会召开
	72	临海成为全国首个县级宜居城市
	72	全国信息
	72	住房城乡建设部副部长仇保兴提出为“生活更美好”而设计城乡空间
	72	上海要求创新规划管理方式
	72	海南积极打造特色旅游村镇

**编者按:**

2011年度全省优秀城乡规划项目评选在大家的支持和参与下,已胜利结束并公布了结果。评优的目的不仅是为了表彰优秀,更重要的是学习、推广优秀项目的技术、经验、编制方法等等,从而提高我省全行业的编制水平,推动行业的发展。为了让大家对此次优秀项目有一个概念性的了解,我们特别邀请了初评专家组的四个组长对参评的总体规划(含区域规划、规划研究)、详细规划、专项规划和村镇规划进行了综述和点评,供大家学习参考用。

# 2011年度全省优秀城乡规划项目评选情况综述

## 总规、研究组

点评人:浙江省城乡规划设计研究院副院长、博士 杨晓光

2011年度浙江省优秀城乡规划项目评选于2011年11月完成,共有143个符合参评条件的项目参加了评选。其中总规研究组参评项目39项,获一、二、三等奖共20项,其中一等奖3项,二等奖8项,三等奖9项。

### 1 参评项目的总体特征

#### (1) 项目来源广

参与评选的总规研究组的39个项目来自省内近20家设计单位,来自省外的三家设计单位分别是中国城市研究院、深圳市研究院和同济大学研究院,而省内设计单位来自全省除衢州、舟山、丽水外的8个地市,基本上反映了我省近几年总体规划和规划研究项目的水平。

#### (2) 研究项目多

本次参与评选的研究类项目有21项,占本评选组项目总数的50%以上,这些项目来源广泛,既有来自国内著名的设计单位,也有来自基层设计院的研究成果;项目类型多样,既有对城市总体发展问题的研究,也有对某一类问题的深入分析及对规划管理和规划实施的技术规程的研究。研究类项目

的增加充分说明近年来我省各地区对规划编制科学性的重视,表明随着城市化进程的加速推进,各地在城市化过程中会面临越来越多需要研究的问题,可以预见今后各地的研究项目还将继续增加。

#### (3) 总体水平高

此次参与总规研究组评选的39个项目,80%来自有甲级规划资质的设计院,总体水平较高,在最终评选结果中,获得一等奖3项,占一等奖总数的43%,二等奖8项,占二等奖总数的33%。由于总规研究类项目一般都比较复杂,各设计单位在人力资源投入上都十分重视,从而保障了项目的水平。

### 2 获奖项目的基本情况

#### (1) 总体规划获奖项目情况

总规类参评项目总体数量较少,仅有7项(包括近期规划),但获一等奖两项,二等奖一项,三等奖一项,获奖率达57%,总体水平较高。获得一等奖的浙江省城镇体系规划(2010-2020年)由中国城市研究院和浙江省城乡研究院联合编制,是我国目前第一个完成修编的省域城镇体系规划,规划在深入分析浙江省城镇化特点和存在问题的基础上,把

握未来城镇化的趋势,提出的城镇化战略和城镇空间结构对未来10多年我省的城镇发展具有很好的引领作用,该规划研究深入,分析精准,程序到位,论证充分,代表了我国省域城镇体系规划编制的水平;获一等奖的浙中城市群规划,由浙江省住建厅和金华市政府共同主持、众多省级部门共同参与编制的以金华市域为主体的城市群空间规划,规划探讨了我省由县域经济向城市区域经济转型的过程中,如何推动城市群规划编制目标、编制方法、编制内容和实施手段的全面转型,为构筑网络化、合作共赢的城市群提供空间规划支撑。

## (2) 概念规划的获奖情况

近年来各类战略规划、概念规划各地编制的较多,此次参评的该类型规划有11项,获二等奖1项,三等奖4项,总体获奖情况不理想。由于概念规划、战略规划不是法定规划,国家和省市对规划编制也没有标准规范指导,因此,该类规划编制的

发挥空间较大,一方面有利于设计单位发挥技术特长,编制出有一定特色的优秀规划,另一方面,由于没有规范标准,各设计单位也经常会突破一些国家的相关技术规范,损害一些法定规划的权威性。本次评选中的一些项目也不同程度地存在这些问题。

## (3) 研究项目的获奖情况

本次参与评选的研究类项目21项,获一等奖1项,二等奖5项,三等奖4项,表明研究类项目的总体水平还是比较高的。如获得一等奖的杭州市工业遗产建筑规划管理研究,由杭州市规划院完成,是省内近年对工业遗产研究的代表性成果,该成果调查充分,研究深入细致,解决问题的思路明确,为杭州市工业遗产建筑的管理提供了技术支撑。由于研究类项目要求高,特别是对参与人员的专业素质和设计院的整体水平要求很高,因此研究类项目的水平也参差不齐,一些项目的研究不是很充分,分析也不是很规范。

# 详细规划组

点评人:宁波市规划设计研究院副院长兼总规划师、教授级高级规划师 张能恭

## 一、基本情况

详细规划组共34个项目,可分4种类型:控制性详细规划(7个)、修建性详细规划(5个)、公园设计(7个)、概念规划及城市设计(15个)。经小组初评,21个项目入围,这些项目涵盖了4种类型,且考虑了地区平衡。

## 二、特点与创新

详细规划组总体感觉是控规、城市设计项目有一些亮点,相对而言,公园设计类项目特色不明显。具体有以下几个特点:

### 1、新技术应用,实现技术创新

今年的详规项目中出现了一些技术创新的项目,但不多。比较突出的是《宁波梅山(保税)港城

国际商贸区控制性详细规划》(宁波市规划院编制),该项目通过海岛风、热环境仿真模拟等中尺度低碳设计实践,来合理确定国际商贸区空间布局与开发强度,是控规中的一个亮点。

### 2、与地方文化特色密切结合

《西藏自治区那曲镇控制性详细规划及旧城改造修建性详细规划》(省规划院编制),该项目密切结合那曲地区高原气候与地方民族特色,探索了具有高原地区民族特性的空间布局、设施布置模式。

### 3、旧城更新改造理念创新,实施效果显著

如《杭州炼油厂(康桥厂区)及其周边地块城市设计》(杭州市规划院编制)、《杭州市杭氧、杭锅地块城市设计》(省规划院编制),在工业遗存保护与更新方面做得比较出色,并且已形成工业遗存的评估体系,具有示范与指导意义。

#### 4、多专业合作、多层次结合

通过多专业合作,解决规划实施问题,如《杭州市商业特色街(试点)规划-武林路》(杭州市规划院编制)产业与空间结合,提出相关策略与设计导则,具有较强的实施性;《良渚国家考古遗址公园控制性详细规划》(杭州市规划院编制)结合了考古、生态、旅游、村庄更新等,内容丰富全面。《宁波市湾头地区控制性详细规划》(宁波市规划院编制)、《杭州钱江经济开发区(钱江科技城)中心区城市设计》(省规划院编制)等项目,城市设

计与开发控制结合,增强规划设计的可操作性。

#### 5、其他

《绍兴中心城市家居商贸城(越城片区 YC-01 单元)控制性详细规划》(绍兴市规划院编制),通过交通容量分析,确定地块的开发强度。

《青山湖科技城概念性规划及城市设计》(中国城市规画院上海分院编制)在特色空间的塑造上有一些亮点。

《杭州市江干区艮北新区城市设计》(杭州市规划院编制)提出了低碳新区、复合开放空间网络等。

## 专项规划组

点评人:浙江大学建筑工程学院教授 李王鸣

### 一、基本情况

专项组共有参评项目 50 个,主要有交通规划类 16 个、绿地系统与景观类 5 个、市政规划类 6 个、公共服务设施规划类 6 个、改造整治/有机更新类 4 个、防灾规划类 4 个和其他规划 9 个。参评单位广泛,以主持单位(第一承担单位)计算共有 21 家,有省外规划设计院、各地市规划研究院、大学和科研咨询机构(或研究中心)。

本次评优获奖的专项组项目,一等奖 1 个,二等奖 6 个,三等奖 15 个。

### 二、规划项目特点

#### (1) 专项规划编制内容趋向综合性、一体化

例如:多个城市编制了综合交通规划,台州市椒江组团将用地竖向与城市工程管线规划结合进行一体化编制,义乌市中心区将防空专项规划与地下空间控制性详细规划一体化编制。在综合性专项规划中采用“一体化规划、全过程整合”的思路与工作方式。

#### (2) 涌现出专项规划的新类型、新领域

例如:台州市社区用房布局规划;杭州市江干

区保障性设施布点规划;杭州市应急疏散避难场所布局规划(2008-2020年);舟山市金塘北部区域建设用海规划。

#### (3) 规划编制主题关注民生热点与规划难点问题

就评优的项目类型看,涉及民生问题的交通、绿地景观、市政规划、公共服务设施规划、防灾规划等占专项组项目的 75%左右,同时许多规划考虑了规划区范围内的人群差异化和特殊人群的需求,在资源利用和设施方面上进行了差异化布局。例如杭州市江干区保障性设施布点规划,体现了城市规划编制中以人为本的理念。

#### (4) 多学科、多专业系统、多部门联动协同规划多,尤其是获奖项目

专项组联合编制规划项目占了较大的比例(22%),总体质量水平较高,获奖比例大。例如:温州市城市快速轨道交通线网规划、杭州市应急疏散避难场所布局规划(2008-2020年)、舟山市金塘北部区域建设用海规划。

### 三、规划项目主要创新

1、新的规划类型在编制内容、深度体例上的创

新,取得规划与研究成果可对同类规划开展有指导意义。

2、规划编制贯彻落实转型期科学发展观的要求,改变增量型的思路与工作模式,探索了系列规划技术标准。如赣州市中心城区排水专项规划,台州市椒江组团用地竖向及城市工程管线综合规划,杭州市应急疏散避难场所布局规划。许多规划在编制中探索跨学科交叉、多角度调研、

多部门咨询、系统性思维、多方向比较等方法工作模式。

3、探索规划与建设、规划与管理实施相结合,增强了规划的可操作性。专项规划开始注重实施措施和管理体制改革的思路创新。例如杭州市绿地系统规划(修编)中注意了规划编制内容与管理操作密切结合,在公园的等级划分与相关规划衔接上加以体现。

## 村镇规划组

点评人:浙江省城市规划学会、浙江省城乡规划协会副秘书长、副教授 韩波

### 一、基本概况

本次村镇组参评项目共计 20 个。

#### 1、按类别分类

镇总规类 5 个,占 25%;控规 3 个,占 15%;村庄修规 5 个,占 25%;村庄整治 2 个,占 10%;镇、村研究 5 个,占 25%。

#### 2、按单位资质分类

8 家甲级资质单位提供项目 11 个项目,占村镇组参评项目的 55%;其余参评项目均由乙级资质单位提供。

#### 3、按地域分类

杭州规划设计单位参评项目 7 个,占 35%;宁波规划设计单位参评项目 2 个,占 10%;温州规划设计单位参评项目 6 个,占 33%;湖州参评项目 1 个,绍兴参评项目 1 个,金华参评项目 1 个,台州参评项目 1 个,丽水参评项目 1 个。

### 二、参评项目的一些特点

小组从成果规范性、科学合理性、研究深度、创新与特色、实施操作的可行性、地区平衡等几个方面对参评项目进行了评审,从中评选出 12 个入围项目。这 12 个项目的规划设计各有特点。

1、注重调查研究,充实规划设计的基础。《宁

波市东钱湖镇韩岭村村庄建设规划》(宁波市规划院)对现状情况做了大量细致的调查,使得后续的规划研究、规划设计具有较为扎实基础,更具针对性和可操作性。该项目内容完整,成果规范。

#### 2、注重与产业发展相结合,丰富规划内容。

《富阳城市绿心新沙岛风情小镇规划》(杭州市规划院)、《绍兴县王坛镇南岸精品村规划》(绍兴县规划院)注重村庄建设的产业支撑问题,在产业空间安排与村庄功能分区相结合方面作了全新的探索。

3、注重分析和研究。《安吉乡村风貌特色研究》(浙江大学规划院)、《龙游民居特色与应用研究》(省规划院)对乡村、民居的特色要素做了详细深入的分析,这为地区或民居保护、传承的研究、规划设计和操作实施提供了较扎实的基础条件。

4、注重规划设计的操作实施。《富阳市中心镇、中心村布局规划》(省规划院)、《八里店镇镇域总体规划》(湖州市规划院)、《苍南县桥墩镇横阳支江两岸地区控制性详细规划》(温州市规划院、苍南县规划院)、《义乌市佛堂镇低丘缓坡盘塘区块控制性详细规划》(义乌市规划院)、《浦阳镇桃北新村修建性详细规划》(浙江安地规划院)等项目针对各自具体的要求,在结合实际,提升规划设计的可操作性方面做得比较到位,为规划管理和实施起到较好的指导作用。

# 创新服务 规范管理 促进社团全面健康发展

省住房和城乡建设厅党组书记、厅长 谈月明

二〇一一年九月一日

同志们：

大家好！

今天我们在这里召开厅管社团工作座谈会，主要是总结近年来社团工作所取得的成绩，通过交流经验、听取意见，针对当前形势，就进一步做好新时期社团工作进行动员部署。刚才大家的发言都很好，成绩值得肯定，意见非常重要，会议开的及时必要。下面，我在大家发言的基础上，再讲两点意见。

## 一、充分肯定近年来社团工作取得的成绩

我厅现有行业协会、学会等社团组织 32 个，基金会 2 个，可以说是数量多、类型多、人员多、层面广、覆盖面大，是促进我省住房城乡建设事业发展的重要力量。厅党组十分重视抓好厅管社团工作，多次专题开会研究，加强社团班子建设，充分发挥社团作用，支持社团不断发展壮大。各社团紧紧围绕中心、立足本职，全力抓好管理服务，推动行业企业发展，形成了良好的工作局面，主要体现在以下五个方面。

### 一是覆盖全行业的社团体系有了新的发展。

我厅目前有协会、学会共 32 个，分支机构 53 个。其中行业性社团 13 个，专业性社团 11 个，学术性社团 8 个。涵盖了城乡规划、建筑、房地产、勘察设计、市政公用、风景名胜等各行业、各领域，拥有单位会员逾 7400 家，加上个人会员，会员数已经突破 1 万多，比 5 年前增加了 30%，社团力

量进一步壮大。除了 32 个社团外，我厅主管的还有浙江广天日月鲍林春建设科技基金会和华汇建设美好生活基金会，这两个基金会均为非公募基金会，是我省建筑企业热心公益、回报社会的良好体现。另外由省建筑设计研究院牵头的浙江省土木学会近年来也做了大量的工作，成绩值得肯定。

二是桥梁纽带作用有了新的发挥。社团作为联系政府和企业的桥梁、纽带，近年来在传递政府“声音”、反映行业诉求、加强行业协作、促进行业交流等方面起到了积极作用，以良好的服务赢得了政府部门和广大会员单位的信任和支持。省建筑业协会、省市政协、省房地产业协会、省建设监理协会深入会员单位开展调研活动，主动收集企业呼声和建议，撰写调研报告，向有关政府部门反映行业诉求，积极维护行业和广大会员单位合法权益。同时，还积极为广大会员单位搭建相互沟通、学习交流的平台，促进行业内外的经济合作与交流。省城市规划学会以“世界级城市群的国际化与创新发展的道路——国家战略背景下的长三角城乡规划研讨”为主题，成功举办了首届长三角地区城乡规划研讨会。省风景名胜区协会、省风景园林学会在协助做好我省申报世界遗产和园林城市创建工作中发挥了很好作用。省装饰协会组织了全省设计人员大赛，省档案协会组织了全省档案人员技能比武活动，由房地产业协会承办的房地产博览会更是成为房地产业界的年度盛事，其他协会、学会也

都开展了各种类型的交流活动,增进联系、加强合作。

**三是服务领域有了新的拓宽。在参谋助手方面。**各社团在起草与宣传贯彻政策法规和行业标准、资质资格初审、课题研究等方面做了大量工作,并积极为政府部门制定和完善政策法规提供决策参考。如省建筑业协会积极参与完善省高院《关于审理建设工程施工合同纠纷案件若干问题的意见》。省装饰协会牵头组织编写《浙江省建筑装饰装修质量工程评价标准》、《浙江省建筑门窗与幕墙玻璃贴膜应用技术规程》等一系列标准规范文件。建设会计学会针对房产投资经营活动中缺乏税收政策调节制约的问题,广泛开展研讨,为政府部门决策提供了参考意见。在人才培养方面。各社团积极开展政策法规、经营管理、业务技能等培训,提高行业从业人员素质,满足行业发展和会员单位对人才的需求。近年来各社团开展的建设各类培训多达30余项,仅去年一年培训人数就达到了1万余人次,为人才培养提供良好的支撑。在精神文明建设方面。各社团高度重视抓好党建、精神文明、廉政建设等工作。省建设职工思想政治工作研究会、省建设行业人力资源管理协会通过组织论文评比、编制职业道德规范等载体起到了很好的示范推动作用。在行业宣传方面。大部分社团编辑了协会内刊,有的还建立了相关网站,宣传行业政策,发布行业动态,提供信息服务,推广科技成果,展示行业风采,倡导行业文明,成为宣传行业形象的平台。《浙江建筑业》、《浙江房地产》、《浙江市政》、《浙江勘察设计》、《浙江园林》、《装饰界》等刊物成为业内知名度比较高的有影响的刊物。

**四是自身建设有了新的加强。**厅里建立了由人事教育处负责归口管理,相关业务处负责业务指导,厅机关党委负责党务工作的社团管理体系,并陆续制定下发了《浙江省建设厅社会团体管理暂行办法》、《社会团体财务监督管理暂行办法》和《关于规范管理厅管社团出国管理工作的

意见》等多个文件。各社团着力建立了满足社团业务需要的内部组织架构和分支机构,基本形成了以社团章程为核心,符合国家规定和社团发展要求的人事、财务、决策、监督等内部管理制度体系,发展规模和能力不断壮大。到去年年底,厅管社团资产总额已达到7000多万元,工作人员数量已经发展到近200人,拥有大专以上学历的超过了70%。2008年以来,省建筑业协会、勘察设计协会和房地产业协会先后被省民政厅评估为5A级行业协会。

**五是精神面貌有了新的变化。**我厅的各社团组织,从会长到工作人员,绝大多数工作热情高、精神面貌好、大局意识强、组织纪律严。尤其是从厅第一线岗位退下来的几位老领导,他们还是有那么一股劲,那么一种扎实的作风,那么一种高风亮节的精神,值得我们在位的同志学习。

在肯定成绩的同时,我们也必须看到,随着形势的发展,对照各方面的要求,厅管社团在发展过程中还存在一些不容忽视的问题,一是对社团的认识还有待进一步提升。个别社团、少数同志对社团的性质、地位和作用认识不足,还存在社团机关化的意识,不能从行业发展需要出发提供优质便捷的服务;二是功能作用还有待进一步发挥。由于政策、市场等环境因素影响,各社团的发展水平层次水平还有差异,能力作用还有差距,有的社团工作的方式方法和内容还比较单一,行业影响力和行业代表性有待提高。特别是社团与会员、社团与政府部门、社团与社团之间联系还不够紧密,交流合作方面还有待加强;三是内部管理还有待进一步强化。主要体现在社团内部管理制度还不健全,执行落实还不到位,依法办事、民主管理还需要进一步加强,在2009年的审计中,发现个别协会还存在“小金库”情况,必须引起高度重视。四是党的建设还有待进一步加强。社团党建是新时期党建的新领域。我们有的社团还没有建立党的组织,有的社团虽然建立了党组织,但活动不够正常,影响了党的作用在社团的发挥。

## 二、提高认识、扎实推进,开创社团工作新局面

厅管社团作为服务住房城乡建设事业行业发展的社会组织,承担着十分重要的职责。在新形势面前,必须优化服务、严格管理,以更宽的视野、更新的姿态去努力抓好社团工作。

**一要加强学习、转变观念。**今年2月19日,胡锦涛总书记在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班上强调,要进一步加强和完善社会管理格局,引导各类社会组织加强自身建设、增强服务社会能力;进一步加强和完善社会组织管理,推动社会组织健康有序发展。国家“十二五”规划中明确提出,要充分发挥社会组织作用,形成社会管理和服务合力;培育扶持和依法管理社会组织,支持、引导其参与社会管理和服务,省委关于“十二五”规划的建议中也明确提出强化城乡社区建设,重视引导社会组织健康发展,充分发挥群众组织作用。可以说,新时期社团工作既面临着难得的机遇,也面临着更大的挑战。尤其是我们建设系统社团的特点,更要围绕中心、有所作为。今年是“十二五”的开局之年,围绕着全省住房城乡建设事业“六个加快”、“十个率先”、“八个新突破”的目标,建设系统各行业社团必须进一步认清形势、把握大局、转变观念,发挥更大作用。当前要深入学习贯彻胡锦涛总书记在建党九十周年大会上的重要讲话。通过学习,切实转变三个观念:一是转变社团工作中的“等、靠、要”的观念,要发挥主观能动性,坚持积极进取、奋发向上;二是转变社团发展上的传统守旧观念,要坚持改革创新、开拓视野、拓展空间,在服务中不断寻求发展突破;三是转变社团建设中存在的“非正规单位”的观念,进一步明确社团是新型社会组织,要在社会管理与创新中:发挥更大的作用。从而通过强化章程约束,完善社团制度管理,加强人才队伍建设,树立严谨、规范、高效的社团形象。

**二要创新服务、提升水平。**服务是密切社团和行业关系,树立社团地位的关键所在。我们城乡建设系统社团,如何在加快推进新型城市化和企业转型升级、创先争优等工作中赢得主动、取得实效,必须在服务的质效提升上进一步下功夫。重点要发挥好三个作用。一是桥梁纽带作用。社团要针对上级的要求和企业的需要,充分利用自身优势,多沟通、多交流、多协调、多联系,积极为建设厅宣传党和政府的贯彻大政方针,为企业反映发展中的困难和问题,切实增强服务的主动性和针对性,充分发挥好政府和企业之间的桥梁和纽带作用。二是参谋助手作用。要充分发挥“智囊团”的作用,围绕中心工作,组织精干力量,广泛调查研究,为政府重大课题和规范性文件的出台献计献策,为企业科学发展和规范运营指导服务。三是窗口平台作用,要着力打造行业培训、竞赛、宣传的窗口平台,从行业需求出发,充分发挥自身优势,调配优势资源,开拓业务领域,创新工作方式,丰富工作内容,进一步推动企业之间的交流和合作,加强对外的宣传和服务。

**三要严格管理、树好形象。**没有规矩不成方圆。新形势下,行业的发展和社团的规范必须依靠行之有效的管理。要进一步在五个方面下功夫。一是坚持依法办事。要严格遵守国家和省有关社团管理的政策法规,切实按照社团章程开展活动。要狠抓理事会制度、决策制度、监督制度、人事制度、财务制度,分支机构管理制度等社团管理制度的健全和落实,推进社团民主决策、民主管理和民主监督意识,形成内部组织结构完整、工作责任明确的社团制度体系和运行机制。二是严格程序制度。进一步加强行业动态的掌控和报送,推进对企业行为的规范和管理。要严格按照即将出台的《厅社会团体管理办法》的要求,逐条对照、尽快完善相关制度、落实管理措施。这里特别要强调的是社团举办对行业产生重大影响的活动必须要事先报告,做到程序规范、依章管理。三是推行行业自律。社团在强化自身行为规范的同时,还要通过推行行业规范,出台

行业自律公约，提高行业从业者的职业道德水平，发挥监督和约束的自律功能，自觉维护行业经济秩序，保障行业的健康发展。四是加强自身建设。高度重视班子建设和队伍建设，要将热心于社团事业，对社团工作高度负责，懂行规、善管理的优秀人才充实到社团负责人队伍里来，要积极探索引进人才、培养人才、留住人才的用人机制和激励机制，构建老中青相结合、专业化的社团人才队伍。五是提高管理能力。社团不仅要有勤俭办事的意识，还要有经营管理、做好做优的理念。要鼓励通过诚信合法的渠道拓展业务、提供服务、开源节流，同时确保社团合法收益用于社团的再发展。六是高度重视党建工作。社团是党的建设和群众工作的重要阵地。要进一步明确加强社团党建是保证党的路线、方针、政策在社团贯彻落实和促进社团健康发展的指导思想，进一步建立健全社团党组织，积极创新活动载体，充分发挥党建在社团工作中的政治和组织保证作用。社团常设机构专职工作人员或长期兼职人员中，有3名以上正式党员的应建立党支部。正式党员不足的，可与相近或驻地相邻的社团建立联合党支部，党支部组织关系隶属厅机关党委管理。

**四要高度重视、加强指导。**社团的发展更加需要全厅全方位的支持。厅机关对社团工作要做到“四个多”。一要多关心。厅党组将继续重视关心厅管社团工作，厅职能处室要具体做好社团工作的服务、指导和管理的工作。二要多放手。要根据《行政许可法》和转变政府职能的要求，适时适度地将一些行业管理的工作转移或委托给相关社团承担，充分调动。社团的工作积极性与创造性。三要多交流。要建立社团与厅业务主管处室的协调沟通机制，各社团要积极反映会员企业和行业诉求，厅相关业务处室要认真听取意见并及时给予答复，同时要向相关社团传达厅的有关业务工作计划和安排，使双方都能够了解对方的工作动态，相互配合，互相促进。四要多支持。各处室要对社团的重大业务给予积极指导，对社团发

展中遇到的困难提供必要帮助。社团之间也要注意加强沟通交流，取长补短，增进合作。要形成全系统支持社团工作，关心社团建设，推动社团发展的良好局面。

同志们，新时期对厅管社团工作提出了更高标准和更严要求，希望厅管社团的同志们进一步振奋精神、增强信心、再接再厉、开拓创新，努力将社团建成组织体系完整、职能定位清晰、规章制度健全、有作为、有地位、有影响、有良好形象的行业自律组织。我相信，有厅党组的高度重视，有各方面的大力支持，有社团自身不懈的努力，厅管社团工作一定会有一个新的局面，在全省住房城乡建设事业发展中发挥更大的作用、取得更大的成绩。

谢谢大家！

# 略论城市发展与空间战略

浙江大学城乡规划设计研究院 韦亚平

**【摘要】** 城市空间战略是为了使城市的各项空间行动具有一个统率全局的发展纲领。充分的研究可以使这个纲领具有更大的说服力与号召力,对城市远景的认同能调动各方面的积极性,可以使整个城市经济社会发展有一个大的空间方向。通过对城市空间战略本质、思维方式以及价值导向的深入思考,提出基于城市竞争力的城市空间战略实现的路径和方式。尽管城市空间战略不是城市发展的终极蓝图,但城市空间战略的制定可以为特定历史时期和特定环境下城市发展提供明确的目标和方向。

## 1 城市发展需要确立空间战略

在城市发展的决策与管理工作中,对于城市主要行政长官与相关的部门领导来说,关注的焦点问题是如何提升城市空间的投资、创业与居住环境。但在日常工作中,又必然经常性地为建设资金从哪里来、引进什么样的项目、项目在何处布局更为合适、有限的资金往哪里投,等等问题而头痛。

由于众多的城市事务都与城市空间相关,往往需要在空间上落实,规划部门涉及的矛盾就更为烦杂,这些矛盾既来自于上下级政府之间、平行行政部门之间,也来自于市场与城市社会之间。这些矛盾需要多方面的综合协调与权衡,而且,最后的空间决策往往是折衷的,很难实现技术上的最优。因此,如果不了解决策的制约条件,以及背后的权衡过程,人们总会提出这样那样的疑问与非议。

我们可能会问——“如果城市主要领导与规划部门不解决这些问题,那他们做什么?”这个问题看起来很符合逻辑,但从城市空间的长远发展看,如果决策者过份陷在具体问题中,疲于应对眼前的问题与矛盾,急于看到成效,或沉湎于既有的相对优势,有可能会使城市丧失更好的发展机遇。

因为在这个过程中,如果缺乏长远的战略规划,问题的解决就有可能缺乏全局导向,导致局部的进步偏离整体目标,甚至破坏整体目标。

为此,城市空间战略是为了使城市的各项空间行动具有一个统率全局的发展纲领。充分的研究可以使这个纲领具有更大的说服力与号召力,对城市远景的认同能调动各方面的积极性,可以使整个城市经济社会发展有一个大的空间方向。

## 2 空间战略的本质

什么是战略?我们可能常常用这个词,我们往往会用“方案”、“策略”、“方略”加上“长远”、“全局”等这样的词汇来描述战略的概念。我们在使用它时可能都没有认真思考过“战略”到底是不是一个涵义明确的概念。再回想一下,有哪一位理论家介绍的知识或方案不附带前提条件?而现实从不给您预留这些理论上的前提条件。理论家们往往回避如何在现实中综合运用各种各样的知识来制定方案,而这恰恰是最复杂最困难的。

战略,就是对你所想达成的目标设定限制(porter,1996)。设定现实的限制并不意味着降低潜能,而是为了使决策者掌握真正的优势与主控

权。只有对目标设定限制,这个目标才是清晰明确的。没有限制的目标是含糊的,也就没有战略的指向和成立条件。对目标设定限制意味着“有所为有所不为”,这是很辩证的法则。

对于制订有效空间战略来说,第一步是考察城市所在的经济地理与产业空间环境,以确保城市能够从区域产业经济与社会网络中获得发展所需的要素资源。我们不能制定了战略却不知道在和谁竞争,因此,全面了解所在区域的环境,以及所在区域在更大空间经济社会网络中的位置非常重要。

但是,战略层面的考虑是如何迈向下一个阶段,如何通过空间途径,增强城市获得竞争优势的能力。为此,制订城市空间战略的第二步是确立正确的城市发展目标。在现实决策中,我们的关注焦点往往是如何提升城市的投资、创业与居住环境,但提升这些环境的目的又是什么呢?在我们的城市空间发展中,往往会过于注重城市规模的成长或城市经济总量的增加,但这并非是明智的选择。真正有效的战略目标是在这些指标中是否体现了空间价值。单位土地面积上的产出是增加了吗?居民对城市空间环境的满意程度是提高了吗?城市交通的可达性与便捷程度是更好了吗?

对城市发展目标设定限制也就是进行战略定位。然而,选择一个独特的定位并不能保证获得持久优势。一个有价值的定位会引起其它城市的争相仿效。为此就涉及到战略的另一面的属性,即:我们对目标设定限制的同时,也在进行“取舍(trade-off)”。例如,一个城市必须选择自己的产业空间发展路径,这就是“取舍”。取舍有几种不同的形式:如基于无可取代的特色(旅游景观资源、城市风貌、自然物产、等),基于最佳的价值链的差异性(即经常所讲的错位发展),基于城市的品牌名声,等。城市发展的战略选择就是在竞争中做出取舍,其实质就是选择不做哪些事情。如:临海城市一定要搞深水港口吗?有港口条件一定要上大化工吗?由此我们说:城市空间战略是在更大的区域空间中,给城市建立起一个非常独特的竞争力定位,对

城市发展的空间路径作出明确的取舍,同时提出如何加强城市空间中各项功能空间之间的协调匹配。

### 3 城市空间的战略思维方式

战略一词是从战争中引申而来,因为关于战争的方案和知识最早具有下面的特点:一切要素都在快速变化,一切对含有前提条件的规律、方案的生搬硬套都会带来“血”的代价。在区域经济(市场)广泛一体化的格局下,国家、城市、企业也越来越具有这些特点。那么,战略的形成有没有一种含义明确的、可操作的、程序清晰的思维方法呢?这种思维方法与我们常用的思维方法有什么差异吗?

在城市发展中,大部分事物的变化都是缓慢渐变的过程,不易察觉,即使察觉了,往往已为时过晚或需要付出较大的代价。想想看,城市水质是突然恶化的吗?交通系统是突然拥塞的吗?城市是突然变衰败而失去竞争力的吗?……。对我们威胁最大的就是这种缓慢渐变的过程,而我们往往要等到它成为“重大事件”时才会处理。但为此采取的措施往往看似在改善问题,实则却是在制造新的问题而不自知。

我们之所以不能预知危机或者在问题恶化时矫枉过正,常常是因为我们习惯了形象思维方法,或者单纯的抽象思维方法。与直觉思维(拍脑袋)和形象思维不同,抽象思维是建立在人类形象思维基础之上的逻辑思维,意图在于要提前看清某一事物的发生和其它事物的发生之间的联系或关系。即,一些现象出现后,接着又会出现什么现象,以及何时出现这些现象。这种事物间的联系、关系或规律,人们掌握得越准确就越有利。抽象思维假设事物之间是“线性关系”或“树型关系”,前者如我们根据过去的经验数据,对城市经济增长或人口增长进行回归预测;后者如我们对城市功能的分解,认为城市必然由某些功能与子功能组成,不可或缺。

战略思维方式是一种整体性思维方法,又称之为“科学具象思维方法”。首先,它仍然运用抽象思维的概念和数量属性来代表现实事物,并描述事物之间的联系,但很多概念的数量属性不再是观察所

得,而是人的自定义。比如请居民对城市形象的满意程度打分,分值设计在“1—5”之间;其次,不同层次概念间的数量关系不再强求数量单位,而是重在判断概念之间的“质”的变化。比如我们会判断一个城市正处于工业化中期,但工业化中期与初期或后期之间的区分就不会强求某种统一的、精确的计量标准;再次就是这种思维的非线性特征,或者说是跳跃性的、动态的思维。比如,对于城市的现有竞争优势,战略思维不会想当然地将其视为长期优势,而是分析“优—劣”转换的可能,并试图寻找新的优势。通俗来讲,就是一种“塞翁失马、焉知非福”式的辩证思维方式。

#### 4 城市空间战略的价值导向

思维方式仅仅是思维的“运动”特征,战略思维是一个至少包含三个要素的结构,这三个要素分别为:战略思维方式、战略知识空间和战略价值观。“战略思维方式”规范思维活动的程序和步骤;“战略知识空间”指进行思维活动时所运用的信息结构,即用什么信息来组织战略思维活动;战略价值观是进行战略思维的功利取向,即战略为谁的利益而服务。这种价值观指导着整个战略思考过程,并体现在最后的战略规划中。

毋庸置疑,空间战略为具体城市而存在,那么战略设计的功利取向(价值观)就局限于这个城市吗?战略思考过程又需要什么样的知识空间呢?关于这两个问题,首先需要简略考察世界城市化的空间特征与趋势。

城市化表现为经济社会活动的空间集聚。近几十年来,经济社会活动的大区域集中已是一个无可争议的经验事实。这有很多的概念描述,比如都市区、大都市连绵区、都市圈等。这些概念中都包含着空间特征的描述,即“城市(镇)密集以及城市建成区的空间连绵”。从经济活动来考察,这种规模超大的地区经常在一个国家的整个国民经济中占有举足轻重的地位,集聚着该国最优秀素质的劳动力与生产力,其所形成的区域竞争力往往能反映这

个国家在全球市场上的“国家竞争优势”。换言之,今天单个的城市空间战略已不仅与地区战略休戚相关,甚至还可能是国家战略的重要部分。

一种战略思维的产生,必然服从于一定的价值要求,这种要求从性质上来说是偏于政治层面的。在城市空间战略分析中,基本出发点在于增强城市在区域中的竞争力。再考虑到战略本身所具有的对抗性,确立何种空间战略首先要将它放到竞争性的城市体系中进行思考:一个城市所面临的外部环境是其作出相应战略决策的主要依据,同时,这种战略又密切联系于该城市的内部条件。在当前“城市—区域”竞争力互为支撑的城市化世界中,城市空间战略的价值观并非是要要求城市利益服从于区域利益,而是要从“城市利益至上”转换为“城市利益+地区责任”的取向。

这里,地区责任的大小轻重取决于该城市在所处区域中的定位。因此,对城市空间的战略思维可这样定义:基于“城市利益+地区责任”的战略价值观,以战略思维方式分析、选取、组织政治、经济、社会的相关知识与信息,结合城市所处的地理空间条件,对城市空间发展进行综合权衡的思考过程。

#### 5 如何进行空间战略思考

关于这个问题,首先需要界定规划研究的范围,以将所有工程技术意义上的规划研究(physical science)与规划决策意义上的规划研究明确分开。战略层面的城市空间研究只是涉及空间决策的“选择(choice)”方面的问题,研究目的在于寻求“选择”背后的真实约束条件,为决策者提供可行的参考方案,其中包括“工程技术与工程规划方案”的选择。例如,城市空间为了跨江建设发展“造桥还是修隧道?”,尽管我们需要了解“桥与隧道”具体的“技术如何处理”以及“给定技术下要多少花费”等这样的信息知识,但这些却不是战略分析要解决的问题,而是工程技术问题。

战略研究关注的是这样两类选择问题:首先,选什么穿越方式或建造技术?桥?隧道?…,悬索

桥? 斜拉桥?…。这里的第一类约束条件是我们有哪些“可以得到资源 (available resources)”, 我们不可能选择压根就不存在的东西或者我们不知道的东西。那么为什么这样选呢? 我喜欢? 他要求? 只愿意出这么多钱…。这就涉及到选择的第二类约束条件, 即我们存在着什么样的“社会需求 (existing needs)”, 包括那些潜在的、可创造出来的需求。在集中决策下我们不会选择拍板者不喜爱的东西, 在投票决策下也不会选择大多数人不同意的东西。

其次, 选择什么样的运行方案与实施手段? 在开放社会与市场经济中, 可得到的空间资源是分散的, 同时, 社会的需求也是分散的。因此, 战略思考还需选择何种资源配置是最节省的、效益最大的。但这又不仅是一个资源最优配置的问题, 它还需要考虑到长期的增长与发展。也就是说我们的关注不仅在于“桥或隧道”本身, 还需要考虑到其对城市空间整体发展的长期影响。

## 6 城市竞争优势与企业竞争优势

对于企业来说, 战略是为其建立起一个非常独特的竞争力定位, 即竞争战略。按照波特 (porter) 的定义, 所谓的竞争战略就是创造差异性, 即有目的地选择一整套不同的运营活动以创造一种独特的价值组合。独特的战略定位有三个不同的出发点, 一是基于种类的定位 (variety-based positioning), 比如独特的产品形象品质; 二是基于需求的定位 (needs-based), 比如服务于特定的需求群体; 三是基于接触途径的定位 (access-based), 尽管购买者有多种渠道获得某一产品, 但其中的某一购买群体更喜欢其中的一种, 比如网络直销的购买途径。

城市与企业的竞争战略设计有着相当程度的共通之处。比如, 一个基于独特自然环境条件的旅游城市战略定位 (基于种类的定位); 一个重点面向中老年人群度假休闲需求的旅游城市战略定位 (基于需求的定位); 一个以多种会务、文化节日与

庆典活动, 提供参与、体验式休闲产品的旅游城市战略定位 (基于接触途径的定位)。

尽管如此, 城市的竞争战略设计与企业相比至少还存在着这样三个不同的重要约束条件。一是城市的地理区位是不可移动的, 尽管可以选择新的空间拓展方向, 但这种空间偏移程度是有限的, 而企业则可以在空间上迁移或者以分部门形式进行多区位布点; 二是城市历史发展形成的空间是不能轻易剥离的, 尽管战略在空间上会有所侧重, 但很难真正做到“壮士断腕”式的舍弃, 历史形成的空间问题同样需要时间来解决, 它将总是困扰政治决策者的问题。这就涉及到第三个约束条件, 城市不能象企业那样自由地取舍内部的居民与社群, 可以加强本地人力资本积累与外部人才引进, 但却不能排斥原居民的“居留”。

因此, 城市的竞争优势不仅仅来自于的独特定位、特色优势或所掌握的关键资源, 而且来自城市整体的空间运行能力, 其中, 既有公共设施的规模服务水平, 也有城市的产业分工选择、空间功能布局、城市管理等方面的协调匹配。也就是说, 城市的竞争优势综合了城市在区域中的要素资源配置能力, 产业发展的综合服务能力, 以及人力资源的涵养能力。

## 7 分析城市空间发展的战略路径

关于战略常有两类相互对立的观点: 理性主义和理想 (激情) 主义的对立, 机会导向和资源导向的对立。事实上, 这两类观点都可为战略研究所包容, 只不过具体到研究者本人不同而有所倾向性。不管怎样, 研究者在提出战略选择时, 首先要对城市空间发展的历史有较为准确的把握, 对现实的城市内外部竞争环境有清醒的认识, 对城市内外部的可用资源有较为全面的了解, 这实际上就是遵循理性分析和资源导向的观点, 主张调查分析在先, 有自知之明; 而对于未来城市空间发展的若干战略选择, 将更多地遵循理想主义和机会导向的观点, 大胆假设, 小心求证。在研究者的激情和城市发展的潜在机会驱动下, 大胆提出某种空间战略蓝图, 基

于理性和务实的分析，小心求证各种可能状况，以确保战略的创见性、正确性和可操作性。

为什么需要理想主义的激情？我们说城市空间发展存在着若干不同的可能，对此我们无法预知何为最优，事实上，所谓的最优只能是城市的认同意识，如果基于理想主义的空间战略能够被城市决策者所认同，能够调动城市内外部的各种市场与社会力量，那么这种战略目标也就具有了较大的实现可能。但反过来，如何能使决策者、各种市场力量与社会群体的意志获得相对认同呢？在一个开放流动的城市化社会中，唯有基于理性分析、小心求证的空间战略才能够获得某种一致接受。

在这个过程中，空间战略涉及到相互关联的一系列战略选择，研究需要将这些选择最终落实到城市产业空间战略、人居空间战略与空间形态战略之中。这就需要将城市的内部战略性资源和外部战略性条件清晰化，并对每一项战略选择进行考察论证。而且，作为一个完整的空间战略，我们必须回答“战略如何实现？”这个问题，或者说“我们如何对城市空间发展进行时序安排”，“城市空间发展在时间轴上的战略布局是怎样的？”。

## 8 城市空间战略不是城市发展的终极蓝图

从“可得到的资源”中选出“能满足现实需求”的东西是一个决策过程，决策选择的范围是这两个选择集的共有交集，专业化研究可以使决策者在这两方面掌握更为充分的信息。战略规划研究面临的困难主要出自于“关于这两方面的信息”都不一定是全面客观的。因为在城市化世界内这些信息往往是极其分散的，如果它们对实际决策有所帮助的话，仅在于有人知道并了解它们，而事实上任何规划研究者的知识是有限的，并且有所专。

关于资源的信息与知识还好一点，规划者作为内行或多或少要比外行知道得多，而且工作中可以认真地调查收集，尽力扩大这个选择集。麻烦主要出在第二方面的需求调研，不但城市社群或集团有不同的要求，而且研究者本身也会具有某种价值偏

好。更为复杂的是，城市的若干内外外部环境是不可控的；而且，我们对未来的预期往往会带有理想主义色彩，比如我们曾经认为卫星城可以缓解大城市病，但事实上人们并不是很愿意在卫星城长久的生活就业。此外，在城市社会的发展中，人们的价值偏好以及对事物的认同意识也会发生变化，尽管这个过程往往很慢。比如我们现在对城市拥挤的心理承受度就要比以前要高，而亚洲的城市又要比欧洲的城市要高，这种差异的背后有历史的社会心理因素，也有现实的资源约束因素。

因此，对于城市空间战略研究来说，需要本着理想主义追求某种“终极蓝图”，本着理性主义寻求“空间现象背后的约束条件”，“终极蓝图”的绘制深度取决于我们对这些“约束条件”的理解程度，知道得多就绘制得详细，少则粗略一点。并且，所谓“终极”和“蓝图”都是动态的。对于快速城市化进程阶段的城市空间发展来说，我们对未来的预测以及目标设定的时段越长、越具细，往往也就意味不准确和不能实现。在具体的空间战略目标方案中，所需控制的以及所能控制的，更应该是城市空间的结构，而非明确的布局。在较长的时间发展轴上，绝没有一成不变的恒定战略，往往因为城市政府的更替、城市社群力量对比的消长，城市外部重要环境条件的变化，就需要作出调整，唯有动态的空间结构才能应对这种调整，使城市空间发展不会过于偏离既定的战略目标，并保持战略目标的延续性。这就需要在战略实施中进行持续的跟踪研究，本着理性主义努力发现新的约束条件，并本着理想主义试图制订、修改那些能使“约束条件获得改进”的正式或非正式的规则。

（本文主要内容修订于“理解城市空间发展战略研究的十个问题”，本次发表在格式体例做了较大调整，并修正了若干观点内容。该文原载于：韦亚平等，《城市空间发展战略研究》，同济大学出版社，2004。）

（下转第 23 页）

# 新版《城市用地分类与规划建设用地标准》 在实际规划中的应用及展望

浙江省城乡规划设计研究院 赵佩佩

**【摘要】** 通过对新版《城市用地分类与规划建设用地标准》的编制背景、主要特点及规划意义的研读,并结合控制性详细规划的应用探索,探讨了新版国标颁布后需要开展的后续规划研究工作。这包括允许地方在框架内进一步扩展该用地分类体系,研究用地混合、兼容的规划控制方法,纳入体现政策内涵的补充用地控制方法等方面。还提出,改进现行的规划编制方法,推动规划管理体制和机制创新,是新版国标之后我国城市规划面临的紧迫而现实的任务。

**【关键词】** 新版国标;用地分类体系;市场经济;城乡健康发展;规划控制

## 1 引言

2012年1月,新版《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB 50137-2011)(以下简称“新版国标”)将开始施行。这是继2008年《城乡规划法》颁布实施之后,出台的一项涉及整个城市规划行业的重要国家标准,对今后一段时期内的城市规划理念和技术方法上均将产生长远影响。统观我国近年来的城乡发展环境及变化,本次新版国标的出台主要有三个方面的背景。

一是面对市场经济环境,原国标存在诸多不适应性。原国标诞生于“十四大”确立社会主义市场经济体制建设的前两年,其主体内容基本体现了计划经济体制的思维<sup>[1]</sup>。在我国当前向市场经济转型的过程中,原国标呈现了出多方面的缺陷,不能很好地适应当前的规划编制与规划管理需要。二是促进城乡健康、协调,可持续发展的客观需要。统筹城乡发展已成为新时期城市规划的重要课题。并且,国家对新时期城市发展提出节约集约利用土

地的要求,客观上需要在国标中得以体现和落实。三是适应政府职能转变,体现城乡规划公共政策属性的需要。在我国向市场经济转型的过程中,许多过去由政府统管的项目逐步移交给市场运作,城市建设的主体呈现为多元并存的局面。城市政府的职能,开始由计划经济时代的统包统揽向完善城市功能、改善投资环境和提高城市综合竞争力等方面转变,而城市规划工作的重点也开始向保障公共利益和控制私人开发方向转变。

用地分类体系本质上体现的是规划编制体系的特征和要求。实际上,城市规划的土地用途分类是一种体现规划者的目标和意图的土地分类方法,或者说是基于规划行为需要的分类方法,它是一定制度的产物,代表了某个时期的规划价值取向。在当前以城乡可持续发展为主旨、以关注民生为价值取向、以节约集约利用土地为前提的规划背景下,客观上需要在用地分类方法、技术标准上与之相适应,以更为科学、有效地适用于今后的城市规划编制和管理工作的。因此,新版国标的出台,既有

市场经济环境下旧版标准不适应的内在原因,也是宏观发展形势下城乡规划体系创新、发展的必然诉求。

## 2 新版国标的主要特点

### 2.1 编制的出发点及适用范围

如上所述,“新版国标”是在国家强调城乡统筹,节约集约利用土地资源的背景下诞生的,编制的出发点是为了“促进城乡的健康、可持续发展”(见总则第一条)。在适用范围方面,“新版国标”同时适用于两个层面的规划编制工作,即“适用于城市和县人民政府所在地镇的总体规划和控制性详细规划的编制、用地统计和用地管理工作”。

### 2.2 建立了完整的“城乡用地分类体系”

“新版国标”与现行城乡规划体系相衔接,提出了覆盖整个市(县)行政区域的城乡用地分类体系,将市(县)域内的全部土地分为建设用地和非建设用地两大类,适用于市(县)域层面的规划调查、编制和管理工作的。

表1 城乡用地的大、中类别

	代码	类别名称	代码	类别名称
大类	H	建设用地	E	非建设用地
中类	H1	城乡居民点建设用地	E1	水域
	H2	区域交通设施用地	E2	农林用地
	H3	区域公用设施用地	E3	其他非建设用地
	H4	特殊用地		
	H5	采矿用地		

市域内城乡用地共分为2大类、8中类、17小类,要求在统计时无遗漏、无重复。城乡用地分类视角扩展至整个行政区域,有利于更好地统筹和掌控城乡土地资源、保护生态环境,扭转无序、粗放的空间开发方式,同时也是实现城乡规划与国土规划衔接的需要<sup>①</sup>。此外,城乡用地分类还与《中华人民共和国土地管理法》中的“三大类”用地(农用地、建设用地、未利用地),以及《土地利用现状分类》进

行了对接。通过用地分类上的“两规衔接”,使得国土规划的控制意图可以在城乡规划用地中得以体现,将有助于落实国家节约集约利用土地,保护耕地资源的政策要求。

与城乡不同空间层次的规划系统对接明确,体现分层次控制理念。“新版国标”中的建设用地包括城乡居民点建设用地、区域交通设施用地等五中类。其中,城乡居民点用地包括城市建设用地、镇建设用地、乡建设用地、村庄建设用地等,与城乡不同空间层次的规划系统对接明确。通过将不同空间层次的规划建设用地纳入统一城乡用地体系,有助于清晰的把握城乡建设用地规模总量与构成,也为对市域内不同空间层次的规划进行统一调控提供了可操作的平台。

此外,新版国标将市域用地分为建设用地与非建设用地两类,并将非建设用地单独列出细分,体现了“划界”的空间管控理念以及对非建设用地的重视。通过这种“划界”控制方法,有助于羁束城市建设用地的无序扩展,有助于增强对非建设用地的保护控制,对于引导城乡健康、可持续发展具有重要的现实意义。

### 2.3 调整及简化了城市建设用地分类体系

新版国标中的“城市建设用地分类”对应于城乡用地分类中的“H11 城市建设用地”,适用于城市层面的规划调查、编制和管理工作的。城市建设用地分类基本了沿用原国标中城市用地分类体系的框架,保持了一定的延续性。而在分类层级上,则做了较大简化,由原“10 大类,46 中类,73 小类”简化为“8 大类,35 中类,44 小类”,简化的主要方面包括:去除了原城市用地分类中的“水域和其他用地(E)”、“特殊用地(D)”,“对外交通设施用地(T)”,将其根据内容划入城乡用地分类;取消了“四类居住用地”,将居住用地中类仅分至住宅用地(R21)和服务设施用地(R22);简化并调整了绿地类别等。调整、简化后的城市建设用地包括居住

<sup>①</sup> 长期以来,存在城市规划与国土规划相脱节的现象。究其原因,一方面是由于部门利益和出发点的不一致,而另一重要方面则是由于两类用地规划在空间范畴上的不对等所致。

用地、公共管理与公共服务用地、商业服务业设施用地、工业用地、物流仓储用地、交通设施用地、公用设施用地、绿地八大类别,其主要特点如下。

一是区分公益性和盈利性用地,突出政府职能,并适应市场经济下多元化的市场开发主体和开发内容。以开发性质为标准,新版国标对原公共设施用地(C)进行了重新归并,分化为以公益为目的的公共管理与公共服务用地(A)和以盈利为目的的商业服务业设施用地(B)两大类用地。两类用地适用于差别化的开发机制、土地政策及规划对策,体现了适应政府职能转变,保障公共利益和控制私人开发的需要。并且在保障满足民生需求的公益性服务设施的同时,也有利于为市场开发提供更多灵活弹性空间。

二是按照环境干扰程度进行用地分类,加强了对土地使用的环境影响限制。现代城市规划产生的背景之一是解决由于土地使用带来的外部性问题。新版国标在用地类型的划分上突出了土地用途对用地环境的干扰、影响方面的限制,对外部环境影响较大的工业用地和物流仓储用地,均按照环境干扰、污染程度进行用地分类。其中,工业用地取消了列举具体行业的做法,取而代之的是提供了工业企业在水、大气、噪声环境影响方面的具体分

类标准<sup>②</sup>。物流仓储用地除增加物流功能内涵以外,亦根据环境干扰标准划分为三三类。

三是加强了土地用途划分与规划控制的衔接。原国标的一个重要缺陷是用地分类较多地体现了计划经济的思路,而对城市管理需要控制的要素缺乏明确的划分,土地性质划分与规划控制脱节<sup>[2]</sup>。新版国标在土地用途划分与规划控制的衔接方面进行了改进,具体表现为:①将公益性设施和商业性设施用地分开,体现保障公共利益、控制私人开发的规划控制重点;②体现规划管理控制强度的差异,如在商业用地中将具有环境影响的餐饮业单独分为一类;③取消不存在实际规划控制需要的用地类别,如居住用地中的道路用地、绿地等;④将中小学用地从居住“公共服务设施用地”中分离出来,归入教育科研用地的小类(A33);⑤将原国标道路广场用地中的公共活动广场归入绿地(G)类,等等。

四是体现落实保障性住房建设的政策要求。国家提出在“十二五”期间建设城镇保障性住房的重要目标和要求,保障性住房建设将是未来一段时期内城市规划与建设的一项重点工作。新版国标将保障性住宅用地(R20)作为小类单独列出,为相关政策落实和规划控制提供了可行的途径。

表2 新版国标城市建设用地分类的主要调整方向

大 类	主 要 调 整 内 容
R居住用地	简化类别,并增加保障性住房小类(R20)
A公共管理与公共服务用地	突出政府职能,核心在于保障公共利益
B商业服务业设施用地	以盈利性为特点,适应多元化的市场开发主体和开发内容
M工业用地	按照环境干扰程度划分,取消了列举具体行业的做法
W物流仓储用地	按照环境干扰程度划分,并增加了物流功能内涵
S交通设施用地	以城市交通功能为核心,对原国标中“对外交通用地”、“道路广场用地”、“交通设施用地”的重新整合
U公用设施用地	增加邮政、广播电视与通信、环保、安全设施用地类别,营业网点用地归入B类
G绿地	取消街头绿地,剥离生产绿地内涵,增加“广场”用地

<sup>②</sup> 详见新国标中的“工业用地分类的参考标准”表。



且,由于缺乏用地功能混合的规范表达方法,以及对用地弹性的预计不足,造成规划“蓝图”对城市发展变化的适应性不足,也客观上导致了某些规划调整频繁的现象。

实际上,随着土地开发主体和使用主体多元化,同一块土地上的使用功能日趋多元复杂,存在不同土地用途、建筑用途在水平和垂直方向的混合、交织,以单一功能为主的土地使用性质划分难以涵盖市场开发下的复合功能用途。以杭州市某控规单元为例,其中存在农贸市场与区行政服务中心、公共资源交易中心等不同用途在同一地块建筑内混合的情形。按照新版国标该地块涵盖了农贸市场用地(B12)和行政办公用地(A1)两种用途。再如某文化活动中心地块,地块内同时包含保留住宅、青少年活

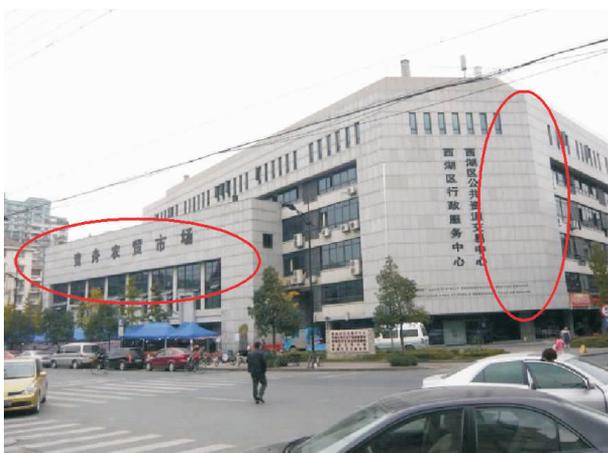


图5 土地使用混合案例一:建筑用途混合



图6 土地混合使用案例二:土地用途和建筑用途均混合

动中心、商务酒店、影视中心等多种用途,涉及了新版国标中二类住宅用地(R21)、文化活动设施用地(A22)、旅馆用地(B14)、娱乐用地(B31)四个土地类别。对于这种高度复合的土地使用方式,在新版国标中难以找到合适的表达依据。

此外,市场主导的土地开发存在一定弹性,规划需要为这类弹性的土地开发留有余地。这一点在国内外混合用地的控制方面可以得到很好体现。典型的例子如新加坡的“白色地带”、“商务园区”,香港的“综合发展区”、“商贸区”等。这些出现频率较高的、通常具有特定且固定兼容模式的地带,被单独列出,以适应新的用地发展变化需求。当然,这并不意味着规划控制的“放开”,而恰恰是为了更好地“收敛”,使规划关注它真正应该关注的内涵。毕竟,规划不能只是以终极蓝图为主的功能分区,而应当是通过制定灵活的用地分类来有效地管理处于动态变化中的城市土地属性。

### 3.2 不同层级用地分类的空间叠合问题

新版国标提出了分层次控制的方法,即按照规划的空间层次将城市建设用地与镇、乡、村庄的建设用地设为平行类别,以便于能与城乡规划体系有较好的衔接性。不过,这客观上也产生了不同层级用地分类在同一城市空间层面上表达时的衔接和协调问题。

以大都市城乡边缘区为例,城乡边缘区是我国大城市中普遍存在的,土地权属复杂、规划管理容易缺位,空间异质性明显的区域之一。在城乡边缘区内往往存在城中村、一般村镇、农田、居住、学校、工业等多种用地类型。各类用地在空间上混杂、交错。对于该类地区,新版国标在规划应用中会遇到一些两难境地。譬如,如何将城中村归类?按照新版国标似乎应归入城乡用地分类中的村庄建设用地(H14)。但实际上城中村与城市在功能和空间上有紧密联系,其规划控制和规划管理与一般村庄也有所差异,有必要将其纳入城市建设用地中统筹考虑。再例如大都市边缘区的镇区用地归类问题,若归入城市建设用地(H11)则与新版国标的规定

有所出入<sup>③</sup>, 归入镇建设用地 (H12) 则掩盖了其实际已成为城市建成区一部分的实质。



图7 大都市边缘区案例: 杭州转塘镇区

### 3.3 非建设用地的分类控制问题

新版国标在城乡用地分类中将非建设用地作为大类单独列出, 并分为水域、农林用地和其它非建设用地, 对于加强市域范围内非建设用地的空间管制将可能起到较好的基础性作用。今后的重点在于进一步增强市域空间管制的法律效力, 明确空间管制的具体内容。而对于城市内部的非建设用地, 新版国标实际上是采用了“留黑”处理的手法, 即不参与城市用地分类。鉴于目前非建设用地的主要问题在于规划的日常监管能力和执行力度上的欠缺<sup>[3]</sup>, 这种“留黑”处理的做法能起到一定“反向”控制的作用。问题的关键是, 在控规编制和规划管理中往往还需要针对城市非建设用地的不同类别提出相应的管控措施。并且非建设用地由于具有特殊环境价值(如自然保护区)或特殊政策意图(如基本农田)要求其具有特别的控制政策。这种政策性的内容在新用地分类中尚难以得到体现。

### 3.4 部分用地的分类方法还有待斟酌

新版国标将经营性的“商业服务业设施用地

(B)”细分为“商业设施用地”、“商务设施用地”、“娱乐康体用地”等五个中类, 也即涵盖了第三产业的主要用地类别。不过, 由于第三产业种类层出不穷, 其地类划分实际上存在多种方法。以“商务设施用地”为例, 在新国标中分为“金融保险业用地”、“艺术传媒产业用地”、“其他商务设施用地”三小类。这看似是一种按照行业标准的划分方法。但实际生活中的商务行业远不止列举出的这两类, 商务设施的用途也较为混合, 理应存在更具包容性和弹性的替代分类方法<sup>④</sup>。并且, 将并不一定具有金融保险业性质的“各类公司总部及综合性商务办公楼宇等用地”归入“金融保险业用地”也欠妥<sup>⑤</sup>。

## 4 新版国标“之后”的规划工作展望

总结上述问题, 在新版国标即将颁布的背景下, 有三个方面需要在进一步的规划工作中给予解决和落实。一是战略性的总体规划和实施性的控制性详细规划是否完全适用于同一深度的用地分类标准, 该分类标准如何适应两个层面规划不同的目标和需求? 二是在市场外部环境不断变化的现实中, 如何在用地上增加规划的弹性, 以增强对未来不确定性因素的适应性? 三是在规划管理工作中, 如何对混合类用地进行灵活控制, 如何有效地进行土地/建筑用途管理, 以适应市场开发的灵活性, 并减少不必要的规划用地调整频度?

### 4.1 允许地方在国标框架内进一步扩展用地分类体系, 使其具有“生长性”

新版国标实际上沿用了原国标的“树形分类体系”, 该体系由大、中、小类等不同等级的用地分类构成, 整个系统呈逐层细分的树型结构。下级政府和部门在不同的规划编制中选用具体的分类<sup>[4]</sup>。这种“树形分类体系”的结构设计, 具有用地分类覆盖面广, 便于规范、统一各地区使用的优点, 但也

<sup>③</sup> 新版国标中的“镇建设用地”是指“非县人民政府所在地镇的建设用地”。

<sup>④</sup> 在同一商务地块中不仅存在多种商务行业的混合, 还存在商务办公与商业、住宅、酒店等混合开发的现象。因此, 在国外的城市用地分类中, 商务设施用地一般是作为混合用地的形式存在的。

<sup>⑤</sup> 该类用地往往与工业用地、科研用地有更大的关联性, 并在内涵上包括了“其他商务设施用地”中所列举的工程咨询、技术服务、会计和法律服务、中介服务的办公用地。

造成地方创设的灵活性不足,难以反映地域特点和需求等问题。

此外,新版国标面向规划编制和规划管理,同时适用于战略层面的总体规划和实施层面的控制性详细规划。而根据国内外实践经验,同一套标准往往难以同时满足两个层次的规划目标 and 需求。战略层面规划在用地表达上较为概括、单纯,需要体现宏观政策目标和意图。实施层面规划在用地表达上相对细致、复杂,用于指导具体开发控制和审批。两个层面规划目标和需求的不同,决定了其在用地分类的深度、方法上应当有所差异。实际上,在英国、北美等国家,战略层面规划(如结构规划、官方规划)与实施层面规划(如地方规划、区划法)并非套用相同的用地分类标准,而是采用了“框架”与“演绎”来适应不同层级规划的需要。由于我国规划行政体制的不同,不可能照搬其他国家经验,不过其土地分类与规划层次相结合的思路值得借鉴。

鉴于我国国情,较为现实可行的做法是在新版国标的基础上,允许地方在框架内进一步扩展该用地分类体系,以符合我国城乡规划实际。在具体操作上,既可以采用新版标准所提出的“细化分类”方法,在规划编制中对该分类体系进一步灵活细分(如将工业用地进一步细分至小类),也可以通过地方性法规以较为规范的形式对城乡(市)用地的细化分类给予进一步统一明确。

## 4.2 研究和引入用地混合、兼容的规划控制方法,增加市场开发用地的弹性

实际上,体现用地功能的混合已经成为近年来各国城市用地分类调整的重要方向。我国部分城市也在用地混合控制方面进行了有益的探索(如上海、深圳、武汉、杭州等)<sup>⑥</sup>。一个较为明确的共识是现代功能主义思想下理性功能分区的方法已不能很好地适应当前城市规划编制和管理的需要。

<sup>⑥</sup> 总结各地方实践,主要有如下几种做法:一是选用基本用地分类组合成新的复合功能用地,如用“A/B”表示垂直方向的建筑功能混合、用“AB”表达水平方向的土地用途混合;二是原国标基础上,增加若干典型的混合地类,如“商住混合用地”、“商办混合用地”等;三是制定专门的“建设用地适建范围表”,以兼容判断的方式来进行通则式的管理。

<sup>⑦</sup> 特别意图区是指因城市景观塑造、城市空间特色塑造、自然和历史风貌保护等需要提出特殊规划控制和规划管理要求的区域。目前我国已有杭州、武汉等城市开展此方面的规划实践。

在保障公益类用地刚性的同时,增加市场开发用地的弹性,是未来城市规划,尤其是控规革新的重要方向。鉴于新版国标在土地用途混合以及兼容性方面并没有提出可遵循的表达与控制方法,需要在地方规划实践中给予进一步研究和探索,并以地方规划法规、规定的形式明确下来(如在“城市规划管理技术规定”中明确混合用地的表达方法、制定通则性的“土地与建筑用途兼容性表”等)。建设部门也可以通过制定“使用导则”、“开发控制手册”等,对用地混合及兼容性控制给予较为统一和明确的指引。

## 4.3 纳入体现政策目标的补充性用地控制方法

以“新版国标”的土地用途分类为主体,在城市规划中融入体现政策内涵的辅助用地表达方式。在城市总体规划层面,融入各类“政策区”等附加分类方式,作为政策性引导手段;对于非建设用地,需要研究融入附加政策内容的分类规划控制方法。在控制性详细规划层面,可以通过划定“特别意图区”等方式,在区内执行特别的规划控制政策<sup>⑦</sup>。

## 4.4 完善现行规划编制体系,并在规划管理体制和机制上相应创新

当然,通过修编新的用地分类标准不可能解决规划中遇到的所有问题。制定用地分类体系的意义也并不仅仅在于划分用地功能本身,更重要的是要建立起对城市动态本质的认识和理解,并能建立一套行之有效的控制和管理机制<sup>⑧</sup>。或许,改进乃至改革现行的规划编制方法,并推动规划管理体制改革和创新,才将是实现城乡健康、可持续发展的根本之路。

## 5 结语

用地分类存在客观描述性分类和主观选择性

分类两种情形。城市规划的用地分类属于后者,是按照规划目的、意图和价值观对城市土地类别进行的价值重组。城市用地分类实质上体现的是城市规划体系的特征和要求,而这一要求根本上又是由国家的政治制度、土地使用制度和规划行政体制决定的,并受到经济运行环境、国家政策背景的深刻影响。原国标诞生于我国由计划经济向市场经济刚刚开始接轨的时期,带有很明显的计划经济“烙印”。新版国标诞生于我国市场经济已经基本建立、城镇化水平进入 50% 区间、经济社会发展面临转型的大背景下,肩负了规划者对于改进乃至改革现行规划编制方法的众多期望。这其中的重要几点就是如何通过规划、通过新的用地分类标准促进城乡统筹发展?如何促进城乡土地的节约集约利用,并减少对生态环境的影响和破坏?如何突出规划在保障公共利益和控制私人开发方面的重要作用,体现规划的公共政策属性?从以上几点出发,新版国标在用地分类体系和用地分类方法上均做了很大的改进和调整,为今后的规划编制和管理工作奠定了良好的基础。

不过,新版国标尚属新生事物,难免存在一些不足和缺憾,其实际应用价值还要在进一步的规划实践中加以检验,并通过实践经验的反馈使其更加完善、科学。并且,新版国标作为一项全国性的规划行业法规,也需要通过地方相关规划法规、标准的进一步配套,地方规划实践的进一步创新才能发挥其最大的效用。此外,仅仅凭借修编新的用地分类标准也不可能解决我国城市规划中遇到的

所有问题。改进乃至改革现行的规划编制方法,完善规划编制体系,并推动规划管理体制改革和创新,才将是实现我国城乡健康、可持续发展的根本之路。

## 参考文献

- [1] 周剑云, 戚冬瑾. 我国城市用地分类的困境及改革建议. 城市规划, 2008, (3): 45-49.
- [2] 蒲蔚然, 刘骏. 关于建立城市用地分类新标准的思考. 规划师, 2008, (6): 9-12.
- [3] 陈晨, 赵民. 对“非建设用地”及其规划管控问题的若干探讨. 城市规划学刊, 2011, (4): 39-45.
- [4] 上海同济城市规划设计研究院课题组, 赵民, 汪军, 程遥等. 国外城镇建设用地分类与标准的比较分析, 2008. 5: 3-4.
- [5] 宣莹. 做狐狸还是做刺猬? ——香港法定图则土地用途分类与中国大陆城市用地分类体系比较研究. 规划师, 2008, (6): 53-56.
- [6] 程遥. 论用地规划中的“城市非建设用地”分类问题. 中国城市规划年会论文集, 2008.
- [7] 张文奇, 许顺才等. 城乡用地分类的新视角. 城市规划通讯, 2005, (21): 13-15.
- [8] 姜涛, 周强. 规划用地兼容性的有效控制原则、内容及形式研究——以武汉市为例. 中国城市规划年会论文集, 2009.

## 作者简介

赵佩佩 规划师

(上接第 15 页)

## 参考文献

- [1] Porter, M. The Competitive Advantage of Nations. New York, The Free Press, 1990.
- [2] Allen J. Scott (eds). Global City-Regions: Trends, Theory, Policy. Oxford University Press, 2002.
- [3] Porter, M. E., (1996) What is Strategy? Harvard Business Review, November-December, 61-77.
- [4] T. Irene Sanders, Strategic Thinking and the New

Science: Planning in the Midst of Chaos Complexity and Change, Free Press, 1998.

- [5] Krugman, Paul, 1991. “Increasing Returns and Economic Geography”, Journal of Political Economy, Vol. 99 (3) pp. 483-99. University of Chicago Press.

## 作者简介

韦亚平 研究中心主任、副教授

# 绍兴城市空间发展与组团布局探讨

绍兴市城市规划设计研究院 王富更 骆明敏

**【摘要】** 绍兴随着经济社会的发展,城市外拓趋势明显,应“统一规划、合理引导”,强化“东拓、南延、西连、北进、中兴”的空间发展导向,积极开发滨海新城,促进中心崛起。进一步完善各组团功能,发展多中心的城市模式,保护和利用湿地景观资源,促进组团城市的融合发展。

**【关键词】** 绍兴;城市空间;发展导向;组团融合;资源保护

绍兴城市在人口和产业的不断集聚下,规模从小到大逐渐发展,形成了三大组团加绿色空间的布局结构,创造了较好的生产生活环境。在“十二五”期间,绍兴城市将加大开发建设力度,在完善空间架构、集聚高端要素的基础上,把绍兴建设成为“特色产业城市、文化休闲城市、生态宜居城市”。

## 1 合理利用资源条件,确定城市空间发展导向

绍兴城市空间发展在各个阶段有所不同,上世纪八十年代开辟城东新区,九十年代建设城南分区,后又向北开发袍江工业区,并与柯桥片区一起形成组团式城市。2001年浙江省人民政府批准了绍兴城市总体规划,“三足鼎立”的组团城市格局和绿色空间便开始实施,经过十余年的建设,各组团有了长足的进展,绿色空间的镜湖国家湿地公园得到了有效保护,城市面貌有较大改观。越城组团向东发展,开发迪荡新城,建成了生态产业园区;柯桥组团南北拓展,建设以轻纺为特色的生产与销售中心,形成了“北工、南闲、中市”的格局;袍江组团增加了商贸、人居功能,成为国家级经济技

术开发区;绿色空间中的镜湖新区正在积极开发建设之中,有望成为绍兴城市的新中心。过去的城市建设主要集中在越城、柯桥、袍江三大组团内,形成了组团级规模和城市地域结构形态;展望未来,绍兴城市应在充实、完善各组团功能的前提下,适度向外围扩展,形成“东拓、南延、西连、北进、中兴”(见图1)的态势,促进与周边地区的和谐共荣。

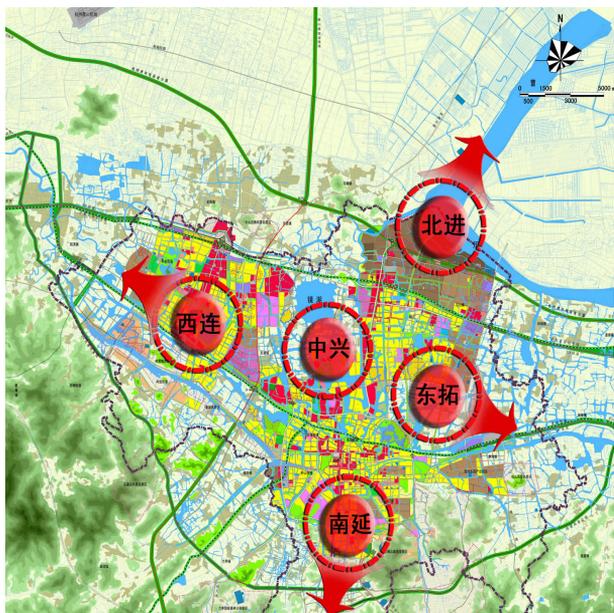


图1 城市空间发展导向

## 1.1 东拓,发挥交通枢纽的作用

东拓是向东拓展(越兴路以东地区),用地包括绍兴县的孙端镇和越城区的皋埠镇。袍江组团和越城组团的规划范围均在越兴路西侧,虽部分用地还未至越兴路,但在越兴路东侧正在规划建设绍兴内河港区、萧甬铁路绍兴(皋埠)货运站等交通运输设施。利用交通优势发展装备制造业、生产性物流业前景广阔,在此可布置运输量较大的产业,有利于铁路与水路的联运,可节省运输费用和生产成本。未来这里将建成大宗物资的集散地、水陆运输的枢纽,进一步发挥绍兴港区和铁路货运站的作用。

地处绍兴城市东侧的越兴路,向北连接滨海新城主干道,与跨曹娥江的袍江大桥一起,构通与绍兴老城、袍江工业区的方便联系。该路的北延线正处在滨海新城中区(核心区)位置,成为南北向主要交通干道,而新城中区的开发建设又在越兴路两侧进行,形成“一心、二区、四园”(一心即江滨区中心,二区分别是北部滨海生态旅游区、南部江滨生态农业观光区,四园是南部工业园、东部工业园、北部工业园以及物流保税区)的用地布局。由此,必将推动曹娥江南岸越兴路以东孙端、东湖等镇域地块的开发,促进相关产业的发展,也使城市布局结构更趋合理。

## 1.2 南延,建成城市的后花园

南延是城市向南延伸,依托南部山地丘陵的自然景色和水乡平原的土地资源、绍诸高速公路解放路道口的交通条件,积极向南部山地丘陵延伸,开发以生活居住、旅游休闲为主的南闲区块,配套建设公共设施、旅游服务设施,形成城市的“后花园”。南延地块主要是指鉴湖镇域范围,这里地处平原与山区的交界处,山水相依,景色旖旎,为南池江、坡塘江两条河流的发源地,流经水乡平原入老城环城河,历史上这两条河流为城市用水提供了充足的水源。南闲区块用地功能以东西向的玉山路为界,路北侧为城南新区,这里正在建设现代化的都市区,高楼林立,各种建筑交相辉映;玉山路以

南是有待开发的区域,按城中村改造要求,建设“美丽乡村、幸福家园”;并加强公共资源的配置,建设社会服务设施,以方便村民生活。

南部半山区林木葱郁,湖池处处,较大的湖池有断塘水库、龙虎山水库、道士岙水库、刘家岙水库、天衣寺水库以及大焦岭水库等,犹如颗颗明珠撒落在山林之中,景色秀丽,应加强生态环境和山林资源的保护。值得一提的是断塘水库,曾是2500年前越国大夫范蠡在此养鱼的地方,开创了全国堰塘养鱼之先河。这里还有许多人工开山采石后留下来的石塘残壁,可以“变废为宝”,在保持其景观特色的基础上,因地制宜辟作休闲农庄和旅游景点,建设成为名符其实的城市后花园。

绍诸高速公路的建成,不仅缩短了绍兴与诸暨城市的时空距离、方便了交通联系,而且还可以吸引沿线的居民来这里休闲、旅游。因此,南延范围可进一步扩大至绍甘线和绍大线两侧地域,把香庐峰、回涌湖、兰亭景区、兰亭国家森林公园以及印山越国皇陵等风景名胜也区也包括进去,并加强对文物古迹、自然景观、生物植被的保护,控制大面积的开发建设,保持地形、地貌特征。东侧的香庐峰已成为绍兴城区部分市民早晨爬山(锻炼身体)的去处,庐峰禅寺节假日香客如云,应保持其佛教文化特色;回涌湖是历史上的古水利遗址,正在恢复原有环境面貌,并与旁边的高尔夫球场一起,成为人们休闲、运动的场所;兰亭国家森林公园则是天然氧吧,空气清新,是人们修身、养心之处;王羲之书写墨冠中华《兰亭序》的兰亭景区,是国内外书法者朝圣的地方。应科学地编制南闲区块规划,将这里建设成为集宗教、文化、观景与一体的旅游、休闲、运动之地。

## 1.3 西连,构筑杭绍都市区

西连是向西联接,小范围是连接绍兴县的钱、杨组群(绍兴县把钱清、杨汛桥两镇组合在一起,形成钱杨城镇组群,也称钱杨副城);紧靠柯桥组团的钱清镇是绍兴县的第一大镇,是国家新农村改革的试点镇,规模与形象已由中心镇向小城市发

展;杨汛桥镇靠近杭州市萧山区,经济发达,是绍兴市乃至浙江省上市企业最多的乡镇之一。绍兴县规划构建钱杨副城,实行强强联合,进一步促进其西部地区的发展。西连主要目的是生产、生活设施的全方位的连接,把钱杨组群作为绍兴大城市的卫星城去考虑,况且钱清的染料市场作为柯桥轻纺市场的重要组成部分(在轻纺市场交易额中,包括了钱清染料市场),在商贸设施布局、资源利用上可以分工合作,互利共赢。

大范围连接则是杭州市区,主要是道路交通设施的衔接,使两地之间经济社会发展的联系更加紧密,如开辟绍兴城区至萧山机场的专用道路,促进人流、物流的方便流动,必将促进空港经济的发展。绍兴要把萧山机场当作自己的机场来看待(绍兴城市至萧山机场与杭州市区至萧山机场的路程相同,柯桥组团则更近些),相关道路、轨道交通、管杆线等重大基础设施与萧山区对接。目前,世界上以机场为基础的航空大都市正在形成,它既是城市化的新模式,也是争取财富和安全的新武器;航空大都市狭义的定义是围绕机场发展的城市,它代表了全球城市的未来。绍兴离萧山国际机场这么近,完全有可能作为航空大都市的一部分去融合。设想在柯桥组团或滨海新城建一个集办公园区、商务酒店、货运设施和工厂区为一体的综合体,可发展成为全球城市网络上的一个节点,促进人员和商品的快速流动,这也是全球城市的未来。希望有关部门能抓住机遇,及早谋划,与杭州空港新城有合理分工,推动生产要素的跨区域流动,使城市发展融合到崭新时代。

产业发展上与萧山的瓜沥、所前等乡镇相呼应,与大江东工业区有区别;大江东工业区主要发展机电、汽车等高端制造业,绍兴应发挥特色产业优势,积极发展新能源、新材料、节能环保、信息等战略性新兴产业,合力打造沿钱塘江的生态景观廊道。在旅游上绍兴可以与杭州实施资源共享、优势互补,绍兴可以作为杭州旅游圈的延伸部分,来进一步深化合作与交流;在生活、休闲设施的布局上,

杨汛桥镇的芝塘湖(环境优雅,景色宜人)区域、夏沥镇的山水地形及风景名胜,都可以与杭州城市共享,实现互惠互利。通过多层次的对接,有利于构筑杭绍都市区。

## 1.4 北进,开发建设滨海新城

北进是城市发展向北挺进,跨过曹娥江、开发滨海新城,是绍兴这一代人的共同愿望。那里海涂辽阔,土地资源充裕,生态环境良好,是21世纪绍兴城市的主要发展方向。开发滨海新城也是实现市委、市政府“从山会到鉴湖时代、再跨入杭州湾时代”的战略目标所在。需完善各项规划,构建“一心、二带、二区”的空间格局,“一心”指位于中部的核心区(也称江滨区),二带是沿钱塘江和曹娥江的二条江滨生态景观带,二区分别是杭州湾上虞工业园区、绍兴县滨海工业区。要以中部核心区为抓手,强化各区的衔接整合,统筹推进融合和联动发展,建设具有江南风貌、滨海风光的现代化产业新城和生态宜居新城。

目前,滨海新城按照“整体规划、分片推进、合力共建”的原则,加大了基础设施的建设力度,横跨新城南北的嘉绍高速公路、连接海宁尖山的跨钱塘江大桥正在建设之中,新城内的世纪大道、滨海大道、越兴路(北延线)等路桥工程已开工建设,构筑起通畅快捷的“三纵三横”路网骨架,极大地方便了交通运输;给水、排水、电力、电信、燃气等管线敷设步伐加快,为招商引资和土地的合理开发、项目的有序建设创造了条件,促进了产业与人口的发展,新能源汽车、新型锂电池、光电、太阳能光伏等产业园区以及沥海居住区将逐步形成。力争把滨海新城建设成为长三角地区承接国际产业的先行区、浙江省沿海产业带的组成部分、绍兴新兴产业的集聚区。

## 1.5 中兴,振兴城市中心区

中兴是振兴镜湖新区,镜湖新区地处三大组团的几何中心,是绍兴城市的核心和生态绿心,按绍兴城市总体规划(2008~2020年)的要求建设20平方公里的新区,促进与各组团的融合发展,使新

的中心区崛起。过去由于强化发展各个组团,对新区的建设未能引起足够的重视,开发速度较慢,导致中心区的作用没有发挥出来,需要及时调整策略,建设城市新中心,呼应三大组团。按照绍兴市国民经济与社会发展的“十二五”规划,高品位地推进镜湖区的建设,集聚发展现代服务业和高端产业,加快行政管理中心、高教园区、中心商贸区、高铁站的建设,配套体育中心、科技中心、文化中心、信息中心和居民住宅区,增加集聚、辐射、服务、创新功能,促进城市中心区的繁荣,引领三大组团的发展,为打造省域中心城市而努力。

利用中心区(绿色空间)的景观资源,进行适度的旅游设施开发,在保持水域面积、自然风光和风土人情的前提下,积极发展服务业和休闲旅游。在20平方公里的规划新区内,发展文化旅游、商贸流通、社区服务、房地产,鼓励发展其他生活性服务业,为改善民生和拉动内需提供支撑。加强国家级名镇——东浦古镇的保护,保持建筑特色和河道两侧的水乡风貌,使古镇在现代化建设中焕发历史文化的光彩,并与中心区的发展相得益彰。

## 2 加强融合发展,保持组团城市的布局特点

由三大组团加绿色空间组成的城市布局结构(见图2),是绍兴城市规划区别于其他城市的

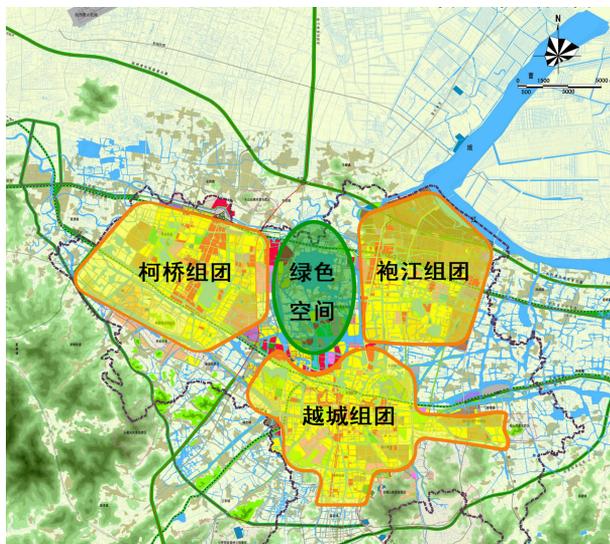


图2 城市布局结构图

重要特征所在,也是建设“生态宜居城市”的有益尝试。在规划建设要尽量保持其组团城市的布局形态和功能特色,推进三大组团的有机融合、协调发展。

### 2.1 保持组团结构,处理好与城市融合的关系

组团布局是现代城市发展的一种新型模式,绍兴大城市存在离散性的主要原因是还未能按城市总体规划要求全面实施(规划要到2020年,还有9年的建设时间),用地布局和各项设施的建成尚有一定距离;受行政区划的限止,各组团的规划或详细规划有待衔接,规划管理上还需进一步加强,导致组团间联系不够紧密。笔者认为,提高城市融合度主要是组团相邻地块用地功能的合理安排,便捷快速的道路交通联系,市级和组团级的商业、文化、教育、卫生等设施的“配套成龙”;而非一定要把三大组团在建设用地上相互联起来,这样会造成“摊大饼”式的布局,不利于城市环境保护和特色创造,容易得“城市病”。从城市布局要求看,各组团的周边有绿楔环抱,并通过河道、道路、管线廊道把绿楔引入组团内,使之绿树成荫,生态环境良好;组团围合的中心区(镜湖新区)仍应保持有较大面积的农田、水面等绿色空间,可以种植蔬菜、稻麦和苗木,养殖水产品和发展(如十里荷塘)的休闲旅游,形成城市的生态调节区。各组团要均等化配置公共资源,合理安排居民住宅用地,加强园林绿化、生态公园的建设,保护和利用河湖水面,形成滨河绿带,创造水乡新特色。所有这些,都是营造“生态宜居城市”的要素所在。

加强各组团的规划对接,在城市总体规划的指导下,编制分区规划和控制性详细规划,完善部分用地布局,对组团间地块性质有冲突、不符合功能要求的作相应调整;对环境影响较大的工厂企业,也要抓住产业转型升级之机,实行转产或搬迁。建议成立城市规划建设领导小组,打破行政界线,强化规划管理,实施重大建设项目审批的例会制度,项目的备案制度(需确定项目的投资数额、用地面

积等),避免重复建设和资源浪费,形成规划一张图,审批一支笔,建设一盘棋。与此同时,对重大建设项目是否符合规划要求进行督促检查,特别要加大对组团相邻地块的建设管理,发现矛盾及时处理,把问题解决在萌芽状态,这样才能促进三大组团的融合发展。

加强道路交通设施的建设,建成组团间联系的快速路、主干路系统,在主要交叉口按规范设置立交,使车辆能快速通过。大力发展公共交通,设置公交专用道,增加运营线路、车辆班次和行车密度,方便居民的出行活动。建设大运量的轨道交通线,在分析研究轻轨或地铁交通工具的基础上,根据交通流量适时开工建设,进一步拉近三大组团之间的距离。根据城市水网密布的自然条件,发展水上交通运输和水上旅游,开辟水上公交线,发挥河道水系对城市的作用。

## 2.2 发展多中心的城市模式,解决城市交通拥堵问题

城市车辆的大幅增加,对交通的压力会越来越大,特别是人们的工作地与居住地相距较远,从东到西(或由南到北)穿越城区,不仅耗费了大量的上下班时间,而且也给道路交通带来了很大的负荷。绍兴城市居住人口多集中在老城及周边地区,从越城到袍江、越城到柯桥,早晚上下班高峰时段会出现浩浩荡荡的机、非车流。城市政府虽在治理交通拥堵方面投入了大量的财力、物力,但效果不是太理想,缺少交通流量的有机疏散。

组团式、多中心城市的布局形态,是解决城市交通问题的一种有效方式。每个组团都有相对独立的中心,行政管理、商业服务、文化教育、医疗卫生等设施一应俱全,并与组团级规模相适应,满足了人们就近生活的需要,减少了组团间的交通流量。从国内外解决城市交通拥堵的经验看,比较好的办法是发展多中心,绍兴城市已经形成了越城组团、柯桥组团、袍江组团三个次中心,这种布局结构为解决大城市交通拥堵问题创造了条件,应完善这些组团次中心的功能,减少对老

城或主中心的依赖,分解其交通流量。柯桥次中心的公共设施建设要自成体系,规模与档次要适当提高,以适应轻纺城商贸、物流业发展和满足人口居住的需要;袍江次中心要根据人口规模的扩大,配套建设与之相应的公共设施和设施,分流与越城间的交通;越城组团(特别是老城区)大型公建设施过于集中,宜采取部分公建外移的办法,来疏解古城交通流量,降低拥堵程度;镜湖新区则要全面发展,加快公共事业的建设,尽早形成新区、新中心,统领三大组团的持续、协调发展。

解决城市交通问题还要创新规划理念,统筹城市产业布局,要大力发展都市型工业、都市型农业和都市型服务业,让大部分人或更多居民能就近上下班(若能让80%的人在组团内上班,或上下班时间缩短在20分钟以内),日常生活就不用跨组团活动,城市的交通流量将会大大减少,城市居民的生活品质、幸福指数就会大幅度提高。从创新发展要求提出都市型工业,就是要发展环境污染少、资源消耗低、与群众生活关系密切的产业,使人们能就近生产、生活,减轻对城市中心或老城区的交通负荷。都市型农业除绿色空间的稻米、苗木种植和螃蟹、甲鱼等特种水产养殖外,还可以发展室内蔬菜、瓜果、花卉的栽培,既接近市场、缩短运输距离,又提高了劳动条件和生产力。

科学布置社会公共事业,突出组团次中心的地位,特别是袍江组团、镜湖新区和滨海新城要优先考虑这些设施建设,使就业、社保、医保和社会管理、治安管理一体化,实施设施共建、可持续发展。若大量的人流在同一时间里集中、同一时间里散去,对城市的交通压力会更大。要统筹兼顾,坚持“交通疏导”的原则,合理布置医疗、文体、教育等设施,方便居民就近求医、子女求学。开展组团之间和城市外围交通设施对接以及交通运输方式的研究,加快交通枢纽站、组团广场和停车场的建设,采取多种方法来解决交通拥堵的“城市病”。

## 2.3 保护景观环境，加强对央茶湖周边的建设控制

央茶湖是我市北部水网平原地带的第一大湖，位于镜湖新区（见图3）的国家城市湿地公园内，是被称为绍兴“城市之肾”的重要组成部分。该湖水面辽阔，植被多样，自然景观丰富，应加强其湿地资源的保护，保持沿湖地带的山、水、田、路、村庄等景观风貌和地方特色。在此基础上，进行适度的旅游开发，为城乡居民创造一个休闲、游憩的环境。这里需要指出的是镜湖新区环湖区域的概念性规划即《绍兴湖畔城市规划思考》，在央茶湖的北岸和东岸紧贴湖面布置了大量的会所、娱乐设施、住宅之类的建筑，这可能会对湖泊及沿岸景观环境造成破坏，对湿地资源的合理利用带来影响，需要认真对待。

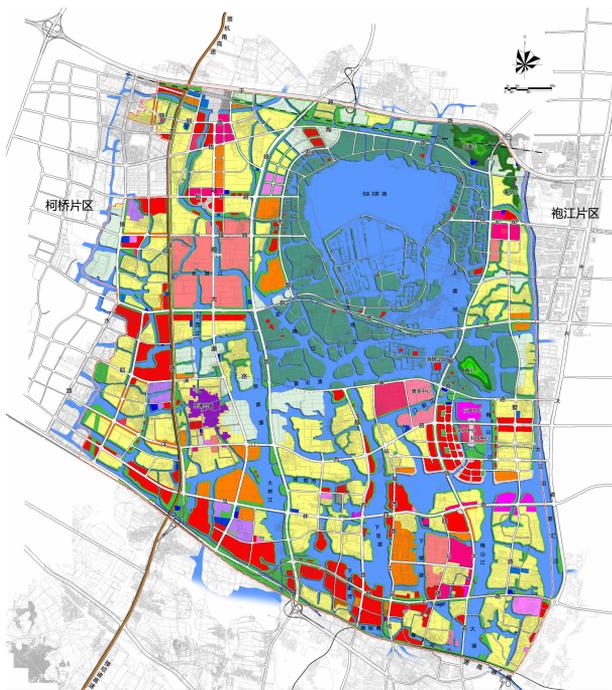


图3 镜湖新区规划图

央茶湖湖面不大，现仅为2.4平方公里（原湖面有4平方公里多，在上世纪文革期间，被围湖造田所占用），若在沿湖滨水地带建起了大量的建筑群，会使湖面变小、成为“盘塘”，对城市湿地公园的保护很不利。这里应该吸取杭州市在西湖（面积达7平方公里）沿岸一至六公园内建房的教训，他

们为能使西湖景色与人们共享，从上世纪九十年代开始，拆除了沿湖（除受保护的历史建筑以外的）的全部建筑物，还绿、还水、还景于民，这种做法值得绍兴城市在规划、建设中借鉴。好在镜湖新区对沿湖滨水地带还未进行大面积开发，用地控制应该还来得及，这就需要有关部门开展调查研究，分析利弊得失，再来进行旅游和相关设施的开发建设。

一是要提高对湖区景观资源保护的认识，厘清生态环境对城市美化、调节小气候、泄蓄洪水等所起的作用。认真处理湖区生态环境保护与商品经济发展的关系，划定湿地公园保护范围和建设控制地带，取缔填湖占用水面的现象，加强湿地科普宣传教育和生态湿地的保育，把央茶湖建设成为具有原生态特征的休闲胜地。要积极创造条件，恢复文革中被围湖造田的水面，还其央茶湖的本来面目。与央茶湖相通的河道既是城市水网肌理，又是珍贵的城市公共资源，应保障其公共使用的属性，使之能为广大市民服务。

二是调整环湖区域的概念性规划即《绍兴湖畔城市规划思考》，可按照绍兴城市总体规划对镜湖新区建设的要求，根据其自然景观、资源特征，重新编制环湖区域规划或滨水地带规划，保持生态湿地和植被多样性，合理安排农田、绿地、道路和休闲设施，做到“显山露水”，保证水系、山体的可见性和可通达性，并与城市公共开敞空间的建设相结合。要加强环境景观设计，保证滨水地带边界的非连续性，营造滨水地带边界的韵律感，并注重城市轮廓及地标的引导和控制。北部临湖地段以湿地保护（少量滨水游憩建筑）为主，禁止大面积的人工开发；南部（梅山以南地区）结合城市新中心建设，可形成“湖在城中、城在水中”的景观格局，为市民、旅游者提供更多的绿色共享空间。

三是要控制滨水地带土地的高强度开发，对沿湖100米范围内的建筑审批要慎之又慎。即使规划安排建设的地点，也应对用地性质、建筑容积率、绿地率是否符合滨水地带景观规划要求进行

审核,多作方案比较,保留更多的滨水沿岸空间。在保持大面积的自然生态环境下,可以适当搞些以旅游服务为主的开发,建筑体形上宜做跌落式处理,越靠近滨水地区尺度越近人,垂直于滨水地区体现空间层次;建筑高度近湖则低一些、远离湖区可相对高一些;建筑体量和尺度要小,建筑长度不宜超过 50 米,建筑风格宜协调统一,以体现绍兴地方特色,使湖区周围环境在保护中利用,利用中得到保护。

### 3 结语

绍兴城市空间发展引导不仅是在用地上的定向拓展,实施组团功能与优势的互补,而且还要与周边地区或城市有机联系,集聚高端要素,提高城市的综合能级。在规划建设中应保持组团城市的布局特色,优化公共资源配置,加强对河湖水面的保护利用,建设宜业、宜居、宜闲、宜游的城市,使绍兴傲然雄峙于长三角和杭州湾城市群之林。

(上接第 41 页)对老年人的身心都有好处。对处于宏观调控下的社会资金来讲,房地产行业正在经历由住宅、商业等常规领域的广度向更为细分和专业化的市场全面的转变,养老地产正是房地产行业重塑自身价值的代表性尝试和新的投资出口之一。

莫道桑榆晚,为霞尚满天。养老事业不仅关乎我们的父辈,也关乎我们自身,更关乎社会的和谐与安定。小城镇培育与银发产业联动发展,不仅有利于提高老年人的生活质量,也会对城市政府和社会资金提供有益的帮助。将养老产业引入小城镇的发展思路,既可以促进小城镇的可持续发展,又可减轻大中城市的养老压力,笔者建议在具备条件的近郊小城镇规划中积极引入养老产业发展战略。

#### 参考文献

- [1]民政部. 社会养老服务体系建设的“十二五”规划, 2011. 2.
- [2]浙江省人民政府. 浙江省老龄事业发展“十二五”规划, 2011. 6.

#### 参考文献

- [1]绍兴市人民政府. 绍兴城市总体规划(2008-2020) [M]. 2008.
- [2]绍兴市人民政府. 绍兴市国民经济和社会发展第十个五年规划纲要(草案) [M]. 2011.
- [3]浙江大学城乡规划设计研究院. 镜湖新区概念性规划 [M]. 2010.
- [4]中国城市规划设计研究院上海分院. 绍兴滨海新城概念性规划 [M]. 2010.
- [5]王富更, 杜蔚, 周凤娟. 绍兴滨海新城规划建设探讨 [J]. 联合会刊, 2010.

#### 作者简介

王富更 教授级高级规划师、浙江省特级专家  
骆明敏 工程师

- [3]田香兰. 养老事业与养老产业的比较研究——以日本养老事业与养老产业为例. 天津大学学报(社会科学版), 2010. 1.
- [4]魏友民. 新型休闲养老产业大有可为. 决策, 2008, (9).
- [5]陆明远. 城镇化进程中的社会保障建设研究——以天津滨海新区为例. 前沿, 2009, (4).
- [6]丁宁宁. 国际养生养老“产业”发展趋势. 政策瞭望, 2010, (9).
- [7]浙江大学城乡规划设计研究院. 杭州市养老设施布点规划, 2011.
- [8]浙江省民政厅. 2010年浙江省城乡老年人口生活状况调查, 2011. 4.

#### 作者简介

斯建培 副院长  
许建伟 副总规划师、高级工程师  
朱文斌 院长、研究员  
金晓莉 助理规划师

# 城乡统筹规划：政策支持与制度创新\*

浙江省城乡规划设计研究院 赵华勤 张如林 杨晓光 周焱

**【摘要】** 统筹城乡发展是缩小城乡发展差距,全面建设小康社会、和谐社会的重要途径。城乡统筹规划作为指导城乡发展建设的总纲,必须要有强有力的政策来支持以及较完善的制度体系作保障。通过对城乡统筹规划实践过程中存在问题的分析,初步构建了城乡统筹规划的政策与制度设计基本框架,并结合各地城乡统筹规划的实践经验,就一些重大问题提出相关的政策与制度建议。

**【关键词】** 城乡统筹规划;政策;制度

## 引言

城乡统筹规划本质上是将城市和农村的发展作为整体统一规划,通盘考虑;其目的是缓解城乡矛盾,推动城乡之间建构区域功能协调、城乡功能互补、空间布局合理与支撑体系配套完善的城乡系统。在国家提出以统筹城乡发展为主导的“五个统筹”发展要求下,以及当前“工业反哺农业、城市支持农村”的城乡关系发展背景下,城乡统筹规划愈来愈多地成为各地协调城乡发展的重要手段。各地开展的众多城乡统筹规划,虽规划的内容各有侧重,规划手法各不相同,在指导地方城乡统筹发展方面都进行了有益的探索,并发挥了积极的作用。但由于城乡统筹规划与城乡统筹发展的政策息息相关,规划编制的目的在于实施和发挥功用,没有相关政策与制度的匹配,城乡统筹规划的成果不得不面临束之高阁的困境,这也是当前各地的一种普遍现象。本文将从城乡统筹规划实践中的主要问题入手,重点探讨城乡统筹规划所需要的政策支持与制度创新等匹配性内容。

## 1 城乡统筹规划实践中存在的主要问题

### 1.1 规划地位不明确

城乡统筹规划属于一种新兴的规划类型,不属于国家法定规划,在国家现行城乡规划体系中的地位也尚无定论,国家相关的法律法规也未有对城乡统筹规划编制的内容、深度等作出相应的说明或规定。因此,各地所开展的城乡统筹规划多是地方政府基于自身对城乡统筹发展的诉求、应对本地城乡发展面临问题的一种自发和自律的行为,规划的内容和要求也取决于各地的发展实际、规划编制单位和政府部门的认识水平,规划的形式也呈现多种多样,规划名称也不尽相同。规划地位的不明确使得许多地方编制的城乡统筹规划仅仅作作为一种规划研究,缺乏相应的法律保障和法律效力,直接影响城乡规划的权威性和可操作性,使得城乡统筹规划难以落实。且规划地位不确立,也使得规划的内容、方法、深度、成果表达方式等方面难以统一,进而影响整个城乡规划体系的构建以及规划的实施。

### 1.2 规划衔接不紧密

城乡统筹规划作为综合性的占据统领地位的

\*住房和城乡规划建设部2011年科学技术项目“中国城乡统筹规划研究”(项目编号:2011-R2-18)部分成果。

城乡空间规划,加强与各部门规划的衔接对于规划的顺利实施以及规划效用的发挥具有突出意义。然而,目前受各方面因素制约,规划的衔接尤其是与国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、生态环境保护规划等三大部门规划的衔接仍然不紧密,甚至鲜有衔接,以致规划的统筹协调流于形式。从政策体制分析,目前的规划衔接也确实存在较多难点。四大规划分属于不同的法律授权,隶属于不同的行政主管部门,在规划的编制技术标准、目标、重点、管理方式、调控手段等方面均存在较大差异,这些都形成规划衔接的制约因素。

## 1.3 规划实施缺支撑

城乡统筹规划尚处于研究探索阶段,规划实施的支撑体系还未架构完善。一方面,未有相关的配套法规;另一方面,缺乏相应的政策与制度配套,尤其是土地、人口、财税等政策体系的缺失或者不完善。其中,发展权的问题尤其值得关注。城乡统筹规划涉及城乡资源要素的统筹配置和城乡发展机会的统筹协调,牵涉面广,关乎多个利益主体的公平平等发展问题,然而实践中仍然缺乏科学合理的城乡区域公平发展制度保障。与此同时,各部门现行相关政策不乏涉及城乡发展的政策,尤其在支农惠农方面,但普遍缺乏整合。多部门多口子的扶持政策一方面使得资源的投放零星分散,难以形成发展合力;另一方面存在与城乡统筹规划相脱节的现象。

## 1.4 实施效果存在偏差

城乡统筹规划旨在协调城乡发展,缓解城乡发展矛盾;然而,部分地区在推进城乡统筹过程中过于激进,过于功利性,缺乏制度准备,反而造成了城乡矛盾、社会矛盾激化。分析其深层次原因,既有规划导向迷失,也有政府功利冲动。当前,国家在试点地区提出城乡建设用地增减挂钩政策,但部分地区却对这一政策加以滥用,以致编制城乡统筹规划的核心内容就是核算村庄迁并能够整理出多少城镇建设用地指标。在这一错误思想主导下,城乡统筹规划沦为了“圈地运动”的工具。各地广泛出现了“宅基地换房”、“迁村并点”等形式掠夺农村建设

用地指标,侵占农村土地收益,剥夺农村发展机会。有的地方甚至一哄而上、一刀切地推进农村迁村并点工作,“强拆”、强迫农民上楼等现象屡有出现。

## 2 城乡统筹规划的政策与制度设计框架

### 2.1 政策与制度设计的出发点

城乡统筹规划配套政策与制度设计的目的就是要保障规划的顺利实施,通过对土地、人口、财政、行政管理、规划建设管理等一系列政策与制度进行改革创新和完善,逐步调整城乡二元结构,化解“三农”问题,促进城乡有序和谐发展。政策与制度设计的出发点应着重体现三个方面内容:第一,体现对农民利益的保护和参与权表达。城乡统筹规划涉及农民的根本利益,相关政策与制度设计必须充分保障农民的利益,尤其是保护农民的土地权益,保障农民的生存权和发展权。政策制定过程中必须充分尊重农民意愿和利益诉求,畅达农民对利益诉求的直接表达。第二,体现协调的城乡发展观和区域观。调整城乡二元结构,引导城乡和区域的协调发展是城乡统筹发展的重要目标,政策与制度设计必须体现出协调的城乡发展观和区域观,积极促进城乡发展要素的合理流动,促进整个区域和县域经济的协调可持续发展。第三,体现出多方利益协作。城乡统筹规划的系统推进与落实既有政府行为,也有市场行为,政策与制度设计在保障农民利益的同时,也需要积极地协调利益关联方,在多方利益协作的前提下明确利益调整、分配等内容的约束机制,确保相关工作的持续推进。

### 2.2 政策与制度设计的基本思路

城乡统筹是一个非常复杂的系统工程,如何在以城促乡、以工哺农的目标下实现城乡之间各类要素的合理流动是目前城乡统筹政策与制度设计的难点所在。政策与制度设计的基本思路应把握以下四点内容:

(1) 要有利于城乡之间从割裂走向融合。城乡统筹政策的设立要有利于打破城乡之间人为分割的状况,有利于优化城乡之间各类要素的配置,促

进城乡之间的融合发展,在保持城市和农村各自特点的情况下,使城乡得到更均衡的发展,进而建立城乡全面合作的新型伙伴关系。

(2)要从对农民的剥夺转向给予。城乡统筹政策的制定必须最大程度的尊重农民的利益诉求,有利于形成以工促农、以城带乡的城乡统筹机制,真正使农民从城乡统筹中获得实惠。

(3)要尊重现有的法律法规框架。城乡统筹政策体系的设计必须在国家现有的法律规范和政策框架下进行,特别是对于土地政策、人口政策等政治敏感度高、情况极端复杂的政策,必须尊重现有法律和政策。

(4)要鼓励不同地区根据实际特点进行各类探索。城乡统筹的政策与制度设计必须充分尊重各地区的差异,鼓励各地区和基层民众根据各地区发展的需求和各自的特点,在国家总体政策的指导下进行不同的政策探索。

## 2.3 城乡统筹政策体系基本框架构建

城乡统筹政策体系包括基本政策和核心政策,以及三个层面的实施主体。基本政策包括了经济政策、财政政策、投资政策、社会事业发展政策、环境保护政策、生态政策、城乡治理政策、乡村规划管理政策等;核心政策包括土地政策、人口迁徙政策和社会保障政策;实施主体即中央政府、地方政府以及民众等三个层面。中央政府在城乡统筹的政策体系中处于非常重要的地位,中央政策对明确农村土地用地管理制度改革的基本方向、统一户籍改革制度、建立公平合理的城乡要素流通机制等改革创新方面作用重大。各级地方政府作为推进城乡统筹实施的基层主体,其在中央政府明确的框架下进行城乡统筹政策的积极探索与实践,是推进城乡统筹政策更符合各地实情的关键。广大民众是城乡统筹政策实施过程中的参与者、监督者和直接受益者,特别是广大农村居民的积极参与,对城乡统筹政策的实施效果判断十分重要。城乡统筹政策涉及到城乡发展的方方面面,其政策体系的建立,也受到多种因素的直接限制或间接影响,不可能面面俱到,必

须要有所为,有所不为,做到重点突出,围绕解决现阶段急需解决的关键问题,在现有的制度框架下发挥政策创新指引的作用。

## 3 城乡统筹规划的政策支持与制度创新

### 3.1 规划编制体系改革与完善

#### 3.1.1 明确城乡统筹规划改革的方向

城乡统筹规划首先要更多的关注城乡发展利益的协调,加强对公共财政投资的科学引导,实现以规划促进城乡资源要素的合理配置,以市场力量实现城乡资源要素的公平竞争;并对行政地域、城乡主要领域(部门规划)、城乡发展要素和政府统筹城乡职能进行四重全覆盖,实现在城乡空间布局上城乡居民点同步谋划,在基础设施和公共服务设施建设上同步推进向农村地区延伸,在主要生产要素配置上同步组织布局安排,在资金政策上统筹集中使用分散在各部门的资金;城乡统筹规划还要突出阶段性城乡基本民生(就业、医疗、教育、住房与养老保障等)目标和重点。

#### 3.1.2 探索城乡统筹规划编制的基本内容

通过对各地城乡统筹规划内容的总结,基本内容包括:城镇化发展目标的设定;城乡居民点聚落体系空间布局调整;城乡建设用地统筹整理及调整使用规划指引;城乡环境与生态安全保护规划指引;城乡区域性基础设施建设规划及重大建设项目库构建;城乡公共设施配置规划;城乡社区服务管理规划引导;推进城乡一体化建设的阶段目标与主要措施等。这些内容可供政府决策参考,其中比较成熟、相对规范的内容应依法纳入到法定规划中。

#### 3.1.3 城乡统筹规划组织领导与实施方式的改革

城乡统筹规划的内涵和外延均超出了目前规划建设部门的职能范畴,需要其他各职能部门的共同协作。具体做法主要有三种模式,一是成立跨部门的联合规划组织机构来统领城乡规划的编制和实施工作(如重庆有市委成立的“统筹城乡发展工作委员会”);二是理顺现有规划管理层次职能,强化现行规划管理机构效率(如安徽繁昌县建立的

“县为主导、镇为重点、村为基础、社区配合”的规划层级管理工作机制)；三是增强现行规划管理组织结构上的薄弱环节(如河南新乡市改变了“规划不下乡”的传统,将规划延伸至乡、村一级)。

## 3.2 “多规合一”的规划机制构建

为解决规划衔接不够紧密的问题,各地将城乡规划、土地利用规划、国民经济和社会发展规划等不同部门的专业规划在空间上互相统一和协调。其协调机制主要体现在规划编制体系、规划标准体系、规划的实施管理等方面。目前主要有“两规”、“三规”、“四规”等形式的“多规合一”。

浙江省在县市域总体规划中首先提出“两规衔接”,即通过重点落实《县市域总体规划》与《土地利用规划》的衔接工作,使市县域总体规划的发展规模符合土地利用规划的指标控制,使县市域总体规划中的空间布局都能落实到地。“三规合一”在各地实践中内容比较统一,一般是指将国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划落实到一个共同的空间规划平台上。如成都市成立统筹城乡综合配套改革试验区领导小组,以规划、国土、建设等部门为重点,形成统筹城乡发展的管理体制。通过各部门联合制定的各项管理实施文件加强“三规合一”,建立了编制、实施、监督一体化规划管理体制。“四规合一”在不同地区,受发展阶段、目标和战略各不相同等因素影响,其内容也不尽相同。如太原市是指城市总体规划、土地利用总体规划、产业园区规划和环境影响评价;新乡市是指土地利用规划、城镇发展规划、产业集聚区规划和新型农村社区规划。

这种“多规合一”在目前部门职能、管理体制分割的情况下,仅从技术层面进行整合的实际意义不大,因此上述的浙江、成都等地更重视从管理机制、政策文件、制度体制等方面建立协调、沟通平台,来实现“多规合一”,使其能够真正从图纸上落实到空间上。这也是未来“多规合一”的发展方向和实践重点。

## 3.3 农村土地制度的改革导向与制度创新

### 3.3.1 农村土地制度的改革导向

党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,对深化土地管理制度改革做出了全面部署。深化土地管理制度的改革目标是要坚持最严格的土地使用制度,将城镇化发展过程中的土地收益更多地向农村倾斜,让农民得到更多的实际利益。在深化土地管理制度改革的进程中,要继续坚持对农村集体建设用地上建设活动的依法规划依法管理,寻求与土地管理制度改革相适应的村镇规划建设管理模式。

### 3.3.2 农村集体建设用地的调剂使用

农村集体建设用地的调剂使用政策是农村土地管理制度改革的重要内容,调剂使用的文件规定源于“城乡建设用地增减挂钩”政策。调剂使用实质上须通过挂钩政策的落实得以实现,并且在实际操作中具有定项目、定指标、定范围、定时间、定方法的严格规定与要求。国土资源部发布《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》,将成都、天津、浙江等地作为增减挂钩的试点地区,推进城乡建设用地增减挂钩试点工作,积极探索并积累经验。

成都作为全国试点城市,各区县都进行了农村土地综合整治实践,蒲江县通过土地整理,吸引企业加盟,实现万余亩土地流转,建立了农业合作经济组织,解决土地流转后农民就业问题。新津县采用“统一规划、自主建设”方式,将土地成片流转,发展种植养殖业,同时通过合作社经济组织,把产业链做长,农民进入企业务工。龙泉驿区把土地指标平移到主城区,提高宅基地的价值,并且将土地增值收益还回给农民。

### 3.3.3 农村集体土地的流转机制

探索农村土地流转的方式,规范农村集体建设用地的流转使用,已是我国农村土地管理制度改革的关键。农村土地的流转,一是要建立产权流转体系,保障农民合法权益。要积极开展农村土地确权、登记和颁证制度,明晰土地产权。在此基础上,要建立土地流转市场,培育市场中介组织,畅通土地流转信息。二是要保障农村土地流转的合法性、有效性。农村土地承包经营权流转应坚持最严格的

耕地保护制度,集体经营性建设用地流转坚持最严格的节约用地制度。农村宅基地和村庄整理所节约的土地,首先要复垦为耕地,调剂为建设用地的必须符合土地利用规划,纳入年度建设用地计划,并优先满足集体建设用地。

### 3.3.4 农村宅基地的退出机制

探索制定宅基地退出机制,对保护农民财产权益、优化土地资源配、提高土地资源利用的综合效益十分重要。宅基地的退出,一是要因地制宜,设计多样化农村宅基地退出安置模式,赋予农民多样化选择的权利;二是要从土地资源高效利用的要求出发,进行村庄布局的空间整合,整体谋划,分步推进;三是要规范农村村庄整治节约的集体建设用地的指标使用。

## 3.4 农村居民点调整的政策与实施机制

### 3.4.1 农村居民点调整的相关政策

涉及农村居民点调整的政策主要在以下三个文件中有明确规定。

《关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知》(国发〔2010〕47号)对农村居民点调整提出了切实要求。文件明确要求严禁盲目大拆大建和强迫农民住高楼,要与地方经济社会发展水平和农业产业发展相适应,与城镇化进程和农村人口转移相协调,遵循城镇发展规律,区分城镇规划区内、城乡结合部、空心村和闲置宅基地等不同情况,因地制宜,量力而行,循序渐进;《关于进一步严格征地拆迁管理工作切实维护群众合法权益的紧急通知》(国办发明电〔2010〕15号)明确,“征地涉及拆迁农民住房的,必须先安置后拆迁,妥善解决好被征地农户的居住问题,切实做到被征地拆迁农民原有生活水平不降低,长远生计有保障”;《国土资源部办公厅关于做好征地拆迁管理工作的紧急通知》(国土资电发〔2011〕72号)也对拆迁作了明确规定,实施征地拆迁,必须在政府的统一组织领导下依法规范进行。

### 3.4.2 农村居民点调整的实施机制

第一,制定农村聚落空间发展政策指引。各地

经济社会发展情况差异很大,农村居民点调整必须在规划指引下分类组织实施。在统筹考虑村庄发展基础和发展潜力、生态和公共安全保护要求以及城镇化发展对村庄影响等方面的基础上,实施不同的空间发展政策指引;第二,分步、稳妥实施农村居民点调整。一是建立政府的规划调控引导机制。二是推动农村住房制度的完善与改革,形成良性的农村居民点规划建设管理机制和农村生产生活环境的改善机制;第三,建立政府引导下的农民利益保护机制。逐步建立完善四方面的制度,一是完善农村建设用地估价制度;二是建立农村整理土地收益返还机制;三是规范迁建村庄的建设标准;四是规范农房拆迁;第四,建立农户和村民组织的参与机制。应积极引导农民及村民组织参与农村居民点调整的全过程,逐步建立农民自愿参与、村民组织自我管理、农户代表全过程监督的农民参与机制。

### 3.4.3 完善农村居民点调整的相关配套政策

为进一步稳步推进农村居民点调整,今后还应完善农村居民点调整的保障机制,重点是户籍管理、土地管理、公共财政资金等相关部门的政策配套。

## 3.5 村镇规划建设管理制度的改革与创新

### 3.5.1 乡村规划建设制度的系统构建

村镇建设制度改革的重点领域是加强对农村集体建设用地的规划管理,依法规范农村集体建设用地上建设活动的建设活动,强化城乡建设用地流转使用的规划指导。主要途径有:修订《村庄和集镇规划建设管理条例》;制定《镇乡、村庄规划编制办法》;制定《乡村建设规划许可实施管理办法》;落实和推进乡村建设规划许可制度实施;修订镇、乡、村庄规划技术标准体系;推动《乡村建设与保护法》立法研究。同时,要保障农村最困难群众最基本的居住权利,保障农户宅基地的用益物权;强化各级政府的村镇建设公共服务与社会管理能力,加强农村地区建设的质量安全管理。

### 3.5.2 加强农户自建住房的规划服务与政府管理

农民自建房是农村的重要建设活动之一,对农村自建房的规划服务也是农村规划建设管理工作

的重要内容。目前农民自建房遇到了亟待解决的深层次问题：一是农民建房的基本权益受到不同层面冲击，动摇农民以“自筹资金、自行建设、自己拥有、自我管理、自家使用”为特点的农房建设基本制度；二是拆迁农民住房随意性增大、缺乏着眼长期生存发展的合理拆迁补偿；三是农村建房规划管理与技术服务薄弱，相当部分的农房缺乏抵御自然灾害的基本能力；四是村庄基础设施建设和人居环境改善滞后；五是农村宅基地的退出机制尚不明晰，农民房屋财产权益保护缺乏制度性安排。

各地根据自身特点摸索了农民自建房的政府服务模式。如江苏泗阳和平康居示范村和广东省中山市小榄镇的自建自我管理模式。县政府、村委会和村民分工协作，分别负责规划监管、委托设计和施工建设，降低成本，体现村民意愿并能保障施工质量。未来应通过坚持稳定的农民建房宅基地供给政策，统筹合理安排农民住房建设用地需求。推动农村住房建设产业政策引领，形成有效推进节能省地减排农房建设的政策支撑，配套推动农村公共设施建设维护管理资金税费改革，持续改善农村的人居生态环境。按照同一平台、城乡有别，独立编码、预留接口，分类登记、共同指导的原则推进农村房屋登记管理工作，实现农户宅基地用益物权。

### 3.5.3 乡村（驻村驻镇）规划师制度的探索

乡村（驻村驻镇）规划师制度是适应城乡统筹要求的新探索。由成都首创，深圳、浙江等地都有所发展，该制度强化规划师作为政府行政主管部门和普通民众之间沟通的桥梁作用，加强农村群众的规划公众参与，加强规划师下乡驻村的规划服务，加强规划知识宣传和规划管理能力的普及，加强对农村地区规划师技术队伍的建设 and 专业技术水平的培养。这一制度极大地促进我国村镇规划建设事业的发展，促进城乡规划法的实施，促进城乡统筹规划的落实。

## 4 结语

城乡统筹发展及规划各地都在进行着积极的

探索，相关的经验在不断积累，政策在陆续出台，政策的操作性和效果都需要时间的检验，也需要做进一步的跟踪研究，使之能够推广实施。各部门之间要加强协调沟通的力度，在实践的基础上逐步形成相对完善的城乡统筹规划政策、制度、管理体制及机制，为未来城乡统筹规划的编制、实施提供支撑，促进城乡统筹事业的全面发展。

### 参考文献

- [1] 仇保兴. 统筹城乡发展的若干问题[J]. 城乡建设, 2008, (11): 19-20.
- [2] 李兵弟. 改革开放三十年中国村镇建设事业的回顾与前瞻[J]. 2009, 25(1): 9-10.
- [3] 张京祥. 张京祥教授呼吁要对当前城乡统筹规划的实践进行检讨——力求避免三大误区[J]. 城市规划通讯, 2010, (4): 11-12.
- [4] 郭建军. 我国城乡统筹发展的现状, 问题和政策建议[J]. 经济研究参考, 2007, (1): 24-44.
- [5] 徐元明. “新土改”视角下的城乡统筹与农民土地权益保障[J]. 现代城市研究, 2009, (2): 20-23.
- [6] 胡滨, 薛晖, 曾九利, 何旻. 成都城乡统筹规划编制的理念、实践及经验启示[J]. 规划师, 2009, (8): 26-30.
- [7] 黄雪梅, 易峥. 城乡统筹条件下“四规叠合”初探——以重庆市江北区“四规”叠合综合实施方案为例[J]. 中国城市经济, 2010, (8): 222.
- [8] 邓毛颖. 基于城乡统筹的村庄规划建设管理实践与探讨. 小城镇建设, 2010, (7): 21-27.
- [9] 陈锡文, 赵阳, 陈剑波, 罗丹. 中国农村制度变迁 60 年. 人民出版社, 2009.
- [10] 冯现学. 对公众参与制度化的探索——深圳市龙岗区“顾问规划师制度”的构建. 城市规划, 2003, (3): 68-71.
- [11] 孙津. 城乡统筹: 城乡协调发展的政策机制. 中国发展, 2004, (2): 10-12.
- [12] 杨保军. 从实践中探索城乡统筹规划之路. 中国建设信息, 2009, (7): 17-20.
- [13] 中国城市科学研究会等. 中国城乡统筹规划的实践探索, 2011.

### 作者简介

赵华勤 教授级高级规划师  
张如林 规划师  
杨晓光 副院长、博士  
周焱 高级规划师

# 小城镇培育与银发产业联动发展研究\*

——以长三角地区为例

浙江大学城乡规划设计研究院 斯建培 许建伟 朱文斌 金晓莉

**【摘要】** 老龄化和城市养老矛盾日益突出,小城镇亟需寻找新的替代产业,本文从社会化养老的视角试图建立小城镇培育与银发产业联动发展机制,探寻老年人、大城市和小城镇、社会投资可行的共赢之路——发展银发产业保障养老事业,补充城市公共品的不足;结合小城镇建设开创异地养老的新平台,培育小城镇新型替代产业。

**【关键词】** 老龄化;小城镇;银发产业

## 1 老龄化危机与发展机遇

### 1.1 老龄化问题突出

如果说 20 世纪人类面临的最大挑战是战争,那么 21 世纪人类面临的最大挑战就是人口老龄化。中国的老龄化又不同于其他国家,老龄化问题对于中国而言尤为严峻:一是计划生育政策造成的机械性老龄化特点;二是“未富先老”、“未备先老”的“跑步式”进入老龄社会特点;三是老龄化、高龄化和空巢化三者并存的特点。

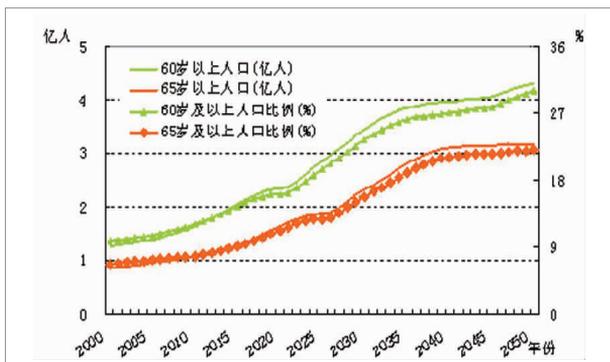


图 1 中国老龄化发展趋势

根据第六次全国人口普查资料显示,中国大陆 60 岁及以上人口为 1.78 亿人, 占总人口比例 13.26%。2030 年前为我国的快速老龄化阶段,2020 年,中国 60 岁以上的人口将达 2.43 亿, 占总人口比重将达到 18%, 预计年均增加 800 万老年人, 社会进入人口高龄化、社会少子化的新阶段; 2045~2050 年为我国人口老龄化高峰阶段, 60 岁以上老龄人口将达 4.3~4.5 亿, 占总人口的 30% 以上。

浙江省老龄化程度高于全国平均水平——截止 2010 年底,浙江省 60 岁及以上户籍老年人口数达到 789.03 万人, 占总人口数的 16.6%; 其中 80 岁及以上高龄老人 121.09 万人, 占老年人口总数的 15.35%。据权威预测, 未来 10~30 年间, 浙江将迎来两次人口老龄化的高峰。预计至 2015 年, 60 岁及以上人口将达到 991.2 万, 占全省总人口的 20.5% 以上; 而至 2040 年左右老年人口将达到最高峰 1460 多万, 约占全省总人口的 32%。

\* 浙江省老龄科学研究中心资助课题《浙江省小城镇规划与养老社区建设研究》。

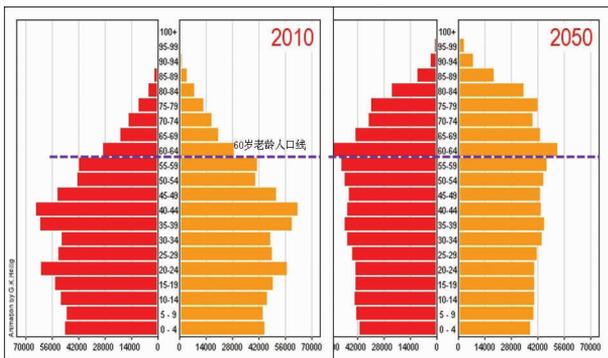


图2 中国人口年龄结构变化趋势

快速到来的老龄化是一个不以我们意志为转移的事实，就像我们不愿自己的父母老去，就像我们不愿生命迅速流逝——但这一切都不可避免注定要发生。无论你愿不愿意，它就在那里，不离不弃。面对快速到来的老龄化社会，我们每个人都应该冷静思考与规划生命的最终归宿，这是对于生命的终极关怀，这是一个从经济、道德、伦理的角度都无法逃避的课题。

## 1.2 老龄化危机孕育银发产业契机

事实上，老龄化对社会并非只是严峻的挑战，其间也蕴含着巨大的机遇，尤其是老龄化为发展现代服务业提供了巨大的前景空间。2011年2月11号，民政部出台《社会养老服务体系建设的“十二五”规划》，将原来的“居家养老为基础、社区为依托、机构为补充<sup>①</sup>”，改变为“社会养老服务体系建设的居家为基础、社区为依托、机构为支撑”，政策层面强调了机构建设的重要性，这标志着从家庭赡养到社会化养老这样一个重大的转型。

据民政部预测，到2020年，我国老年人护理服务和生活照料潜在市场规模将超过五千亿元，直接新增养老服务就业岗位700万个。2010年，浙江省每百名老人拥有床位2.4张，全省养老机构床位保有量18.9万张；按照《浙江省老龄事业发展“十二五”规划》发展目标，“十二五”期末每百名老人拥

有床位3张，浙江省养老床位缺口约11万张，平均每个床位所需的投资额按10万元计，未来5年内，浙江相应的潜在市场约110亿元。2020年每百名老年人拥有床位数5张，2015年至2020年5年期间，相应的养老床位缺口约25万张。

“银发产业”也叫老龄产业，是指以老年人为目标客户的产业，是一个产品和服务非常细化的市场领域。根据老年人群的基本需求和深层需求，可以将银发产业分成三个维度的产业：本位产业、相关产业、衍生产业。本位产业包括养老设施和机构、老年房地产、老年护理服务业、老年服饰、老年食品、老年医疗等；相关产业包括养老设施和机构供应链上的专业家具、专业设施、专业易耗品、护理人员的培训、治疗和康复器械等；衍生产业包括老年储蓄投资理财产品、老年地产的倒按揭等金融产品、寿险产品等资本市场。本位产业、相关产业、衍生产业之间相互补充，可以形成经济和社会效益的良性循环和产业链条，如果能把国外先进的养老产业专业化的操作模式与中国庞大的市场和具体的国情结合起来，将会打造出一个无比巨大的新型产业。

可以预见，养老产业既是永久性的产业，又是产业链条较长的朝阳行业。当然需要在商业操作和解决社会问题中找到平衡点，在中国整体“未富先老”的国情上找到应对老龄化社会的可能路径。

## 2 社会、大城市与小城镇面临的困境

### 2.1 老龄化社会中的人面临的困境

过去，很多老年人的护理工作由家庭成员承担。伴随传统的大家庭式的居住方式越来越为小家庭所取代，多数家庭进入“421”结构模式，导致供养资源减少，失智失能等需要护理的老人无法得到精心照顾。同时城市生活节奏快、工作竞争激烈，由

<sup>①</sup>养老机构是指为老年人提供饮食起居、清洁卫生、生活护理、健康管理和文体娱乐活动等综合性服务的机构。它可以是独立的法人机构，也可以是附属于医疗机构、企事业单位、社会团体或组织、综合性社会福利机构的一个部门或者分支机构，通过为入住老人提供住养服务，进行健康管理提高老年人生活质量，以达到老有所养、老有所医、老有所为、老有所教、老有所学、老有所乐、增进健康、延缓衰老的目的。

于城市生活和工作压力造成独生子女无暇也无力照顾老年人的矛盾越发凸显,传统的家庭养老显然已经不能满足现实需要。

城市老人养老,必须要面对空巢家庭的孤独感、基本消费品价格上涨的成本问题、护理资源不足造成的看病难、城市拥堵带来的出行难以及现有普通社区先天设计不足带来的公共服务设施使用不便等问题。再者,城市环境的恶化大大降低了老年人的健康水平。根据问卷调查,城市老人普遍认为悠闲的乡村生活要优于城市生活环境,更向往“采菊东篱下、悠然见南山”的田园化生活环境——在某种意义上讲,大城市不是老年人的“理想之城”。另一方面,随着人们更加追求精神生活的品质,老少两代人都更加希望拥有独立的生活空间,这些都显示了老年护理服务的社会化和市场化是社会发展的必然趋势。

## 2.2 大城市面临的养老困境

一方面城市本身的土地等资源有限,养老机构建设水平远远满足不了老年人的需求。以杭州为例,早在1987年就先于全国13年进入老龄化城市行列。2010年杭州养老设施为60家,床位数达到7644张。与杭州市人口老龄化、高龄化快速发展的趋势相比,机构与床位总量依然不足——老年人人均拥有的机构养老床位率仅为2.05%,低于同期全省平均水平,而且社会办养老设施的床位数仅占总床位数的38.25%。同时普遍存在养老设施规模普遍偏小,配建达标率低的情况。街道(镇)办的养

老设施以原来其它用途的建筑进行改建的居多,用地面积普遍偏小,平均每个养老机构用地面积1537平方米,建筑面积1042.25平方米,远远低于规范要求。

另一方面,城市养老财政资金捉襟见肘。以经济发达的上海市为例,2010年上海市本级财政拿出107.43亿元,补贴当年上海城镇职工基本养老保险基金的收支缺口。这个补贴额仅仅4年就翻了一番——养老危机已成为影响上海发展的最大难题。近年来浙江省养老保险基金收支增长不平衡现象日益突出,其中主要原因之一就是人口老龄化加剧了支付压力。预计到“十二五”期末,浙江省将从“十一五”期末的100个劳动人口抚养24个老人提高到抚养31个老人,老年人抚养比例明显提高,城市养老财政压力越来越大。

## 2.3 小城镇产业升级的困境

我国正处于城市化迅速发展的时期,在此过程中,大城市地域空间结构以及大城市边缘地区空间结构的变化最为显著。在快速城镇化进程中,大城市边缘区的小城镇受到大城市的带动辐射作用,成长尤为迅速,同时也面临着城镇建设特色不足、千篇一律、产业基础薄弱、产业聚集水平不高、吸引投资能力较弱、城镇化与工业化动力不足等诸多制约因素。由于小城镇习惯于从自身角度制订发展规划,主要以承接大城市扩散转移的低端加工制造业为主,与周边城镇竞争大于合作,导致各城镇产业类型千篇一律,资源无法得到有效整合,产业缺乏特色而竞争力不足,一旦在产业竞争中落于下风,没有新的产业链支持,小城镇的经济发展将遭受重创。

虽然现在小城镇的粗放型加工制造业仍然可以维持运行一段时间,伴随环境保护、节能减排、集约土地等政策要求,原先的粗放型工业必须转型或升级,可以预见小城镇产业升级将会受到中等城市的严峻挑战。相比而言,未雨绸缪地寻找适合小城镇环境特点的替代产业,扬长避短错位发展,将会

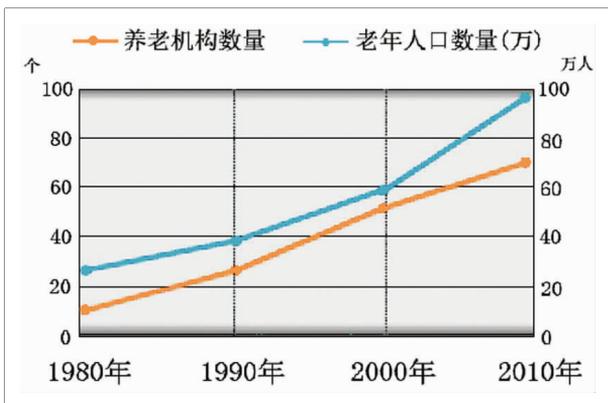


图3 杭州养老机构与老年人口增长比较

在未来的区域竞争中占得先机。

经济增长方式与社会结构的深刻变化,使延续了上千年的反馈式的家庭养老模式,受到了极大的冲击,养老方式越来越走向社会化。

### 3 小城镇培育养老产业的可行性

在城市养老矛盾日益突出和小城镇产业发展亟需突破的同时,寻找两者共通点和结合点,以银发产业为突破点,立足现实,是否可以寻找到适合在小城镇发展的养老产业新模式?

#### 3.1 文化观念的转变

随着思想的变化,中老年人和青年人都开始重视、尊重自己与他人生活的独立性。双方都开始认同两代人在经济、劳务和精神上保持密切联系的同时分开生活,传统的养老观念日渐瓦解,社会养老的观念开始成为进入人们的视线,城市老人异地养老存在可能性。

#### 3.2 养老产业空间巨大

养老产业涵义的基本构成包含了为老年人提供产品、服务和就业机会的经济产业体系三个要素。同时,完整的银发产业还包括老年人力资源的开发和利用。中国目前的产业梯度决定了整个银发产业周期会比发达国家要漫长,这使得银发产业的市场化之路可能相对于西方成熟国家来说要缓慢得多,但人人会老,银发产业无疑又是一个朝阳产业和恒久产业,潜力无穷。

一是养老设施和机构建设可以吸引大量投资,全国养老床位缺口 600 万张,这无疑是一个巨大的市场。二是老年护理服务提供大量的就业岗位,如果老人平均有 8 年需要半自理或完全不能自理的长期护理服务,将会需要大量的护理和理疗师、营养师、心理治疗师等岗位。三是相关产业如老年旅游、老年趣味培训市场等也会出现大量需求。四是保险、老年金融等衍生产业,对于金融业来说是一个很大的待开发市场。五是老年用品的研发、制造和销售流通尚未真正形成,适老产业相比其他产业竞争压力要小得多。

### 3.3 小城镇发展养老产业优势分析

表 1 城市与小城镇硬件软件对比

老年人的养老需求要素及要素成本分析		城市	小城镇
生活资源	固定资产成本(如住房)	高	低
	各种生活消费成本	高	低
	护理资源	稀缺且成本高	低
	医疗资源	质量好但成本高	低
公共环境资源	交通成本	拥挤且高	方便且低
	公共休闲成本	高	低
	空气环境	污染严重	良好
	噪声环境	嘈杂	安静
	绿地等土地休闲环境	稀缺	丰富
	邻里间交往	较少	较多

#### 3.3.1 经济成本优势

经济水平是制约老年人生活水平的一个重要因素。中国受计划生育与其他相关政策的影响,“未富先老”是中国老龄化重要的特征。城市老年人退休之后的收入来源比较单一,大多数仅限于退休工资,数量上也仅为退休前的 50%到 70%,经济收入明显低于社会平均水平。在中国,地区差异导致了城乡收入差异与价格差异,这也给老年人异地养老提供了契机。小城镇消费品价格、住房租金、护理的人员工资等非常低廉,如果考虑通过城市房产置换而得到级差收益,小城镇较低的生活成本开支将极大提高老年人的生活满意度。

#### 3.3.2 生态环境优势

老年人随着年龄的增长,各种生理机能都开始退化,抵御疾病的能力大幅降低,受污染的城市环境不利于老年人的健康。而小城镇虽然规模不大,但有比城市更好的气候条件和自然环境条件,准田园式、慢生活节奏的小城镇环境更适宜老年人的晚年生活需要。

#### 3.3.3 规模优势

大多数学者认为异地集中养老可以获得比较优势和规模效应,在我国养老资源并不丰富的情况下可以利用地区差异,合理配置养老资源,降低养

老成本,提高老年人的生活质量。小城镇丰富的土地与低廉的人力成本使大规模兴办老年社区与养老产业有了可能。

由上所知,客观上小城镇比大中城市更适合养老产业的发展。

### 3.4 小城镇发展养老产业的意义

以马斯洛模型为依托,我们对杭州老年人的需求层次做了调查:调查结果显示杭州老年人的需求层次不仅仅停留在吃饱穿暖的生理需求方面,而是开始往更高层次的健康和与人交往发展,其中,健康是老人们普遍关心也最为需求的。

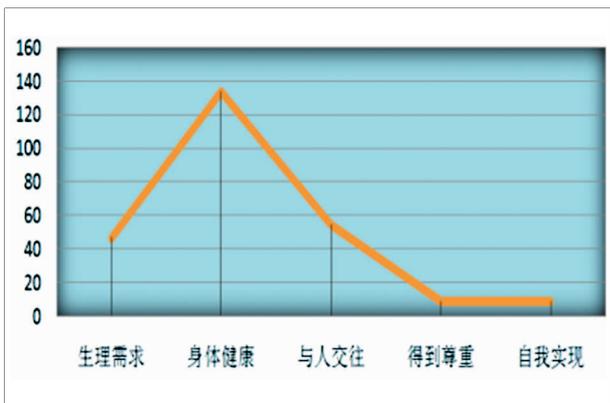


图4 杭州老年人需求问卷统计

对于小城镇而言,城市的老年人口不仅仅是消费人口,同时也是生产性人口。具有较多人力资源的老年人口向小城镇流动,会对当地的社会经济发展产生有利影响,推动当地经济的发展。调查显示,50岁以上的人群拥有人生最高的财富净值。相对于本地居民,城市老人具有更高的收入水平和经济能力,对吃穿住行、医疗保健、信息休闲等也具有更高的需求,必然为当地带来更多的商机。

其次,规模化的老年社区与养老产业可以提高当地的知名度,发掘当地潜在的特色旅游业与文化产业,吸引投资带动小城镇的其他产业发展。

再次,城市知识型老年人群所带来的技术、知识优势和人际关系网络,可以为小城镇增加新的信息渠道来源和技术、资金来源。这些老人所带来的新的价值观念和生活方式,将推动当地人思想的转变,对提升城镇整体素质有很大的作用。

最后,养老产业不仅仅包括养老社区的建设,与老年人相关的辅助器械、智能家居、老人玩具、保健品、涉老金融、护理职业学院等相关产业都可以在养老社区建设的过程中衍生发展,带动产业升级和现代服务业发展,并形成小城镇中颇具竞争力的产业新链条。

### 3.5 社会资金进入养老地产的热情高涨

随着老龄化社会的加速到来,曾不为人知的养老地产成了炙手可热的香饽饽,养老住宅需求正在成为房地产行业新的转型领域之一。万科、保利、华润置地、绿地等在内的多家开发商高调宣布开拓老年地产;合众人寿、泰康人寿等各类投资基金与保险资金开始在全国布局养老地产。不谋而合的是,上述公司的养老地产和养老社区大多位于大城市周围的中小城镇里。

全国工商联房地产商会会长聂梅生称,在未来的10年,中国60岁以上的人口将到2.43亿,占总人口比重将达到18%。在2011-2020年这个阶段,中国整个福利保障、福利水平会不断提高。到2020年老年住宅将会成为消费主题,现在40-50岁的中年人,再过10年也将是支撑老年产业的主流。因此,预计10年之内养老产业会出现井喷现象,需求量会保持每年10%的增长水平。中国养老产业未来将占房地产市场的3-5%,回报率起码在15%上下,10年之内养老地产或将出现“井喷”行情。

## 4 结语

从养老产业本身而言,具有巨大的市场空间与发展潜力,对地方经济而言,具有一定的刺激性和拉动作用。对城市而言,小城镇发展规模化的银发产业在一定程度上缓解了因人口老化带给大城市的压力。对具有较好山水环境和区位条件的小城镇而言,银发产业不仅吸引大批投资商,有利于地方经济发展,也带动了文化、技术等软环境的提高,也是小城镇新的经济增长点之一。而对于城市老人来说,异地养老不仅在环境上满足了老年人的生活习惯与需求,也丰富了老年人的日常生活,(下转第30页)

## 城乡统筹背景下杭州市中心镇小城市化的实践思考

杭州市规划局 章建明  
杭州市城市规划编制中心 刘长岐 尹贵

**【摘要】** 中心镇是统筹城乡发展的节点和纽带,在推进城乡一体化进程中具有十分重要的战略地位。至2010年底,杭州市中心镇小城市化在土地、户籍、财政、管理等方面的政策体制已基本形成,中心镇的发展遇到了千载难逢的机会。为了更好地推进此项工作,本文通过对杭州市中心镇小城市化的现实需求和现状问题的梳理,提出要分类指导、分批推进,应用城市规划标准,努力壮大城镇规模,积极培育产业集群,重视人居环境建设,加强规划研究等对策建议。

**【关键词】** 城乡统筹;中心镇;小城市化;杭州市

中心镇是统筹城乡发展的节点和纽带,在推进城乡一体化进程中具有十分重要的战略地位。2007年8月,浙江省政府出台了《关于加快推进中心镇培育工程的若干意见》,提出10项扶持政策,明确提出将中心镇培育成小城市的发展目标。2009年11月,杭州市委市政府出台了《关于推进中心镇扩权强镇工作的实施意见》,2010年9月,出台了17号文件《关于以新型城市化为主导进一步加强城乡区域统筹发展的实施意见》从城乡统筹的高度提出在五县市选择20个中心镇向小城市发展的目标,构建“中心城市(杭州市区)—中等城市(五个县城)—小城市(中心镇)—特色镇—中心村—特色村”梯次衔接的网络化、组团式空间结构体系。随后《关于深入开展农村土地综合整治工作的实施意见》、《关于农村住宅置换城镇产权住房土地承包经营权置换城镇社会保障的若干意见》等一系列加快中心镇改革发展的政策不断出台。2011

年市委市政府更是在元旦日发布了《关于加快发展中心镇培育小城市的若干意见》,提出具体的发展目标和落实举措,彰显了此项工作的重要地位。

至此,促进我市中心镇小城市化的土地、户籍、财政、管理等方面的政策体制已基本形成,中心镇的发展遇到了千载难逢的机会。为了更好地推进此项工作,本文以五个示例中心镇规划为基础<sup>①</sup>,通过对我市中心镇小城市化的现实需求和现状问题的梳理,提出具体的规划对策建议。

### 1 杭州市中心镇小城市化的现实意义

#### 1.1 中心镇小城市化是城市化发展的需要

2010年,我市城市化率达到69.5%,户籍人口人均生产总值已突破1万美元,郊区化进程加快,城市区域化发展成为必然趋势。在集中型城市化向分散型城市化转型的过程中,杭州都市区、杭州—富阳—桐庐城镇发展轴、杭州—临安城镇发展轴已

<sup>①</sup> 为了支持我市中心镇的发展,我局于2010年底,在五县市各选一个中心镇,与当地一起编制总体规划,作为示例,以期达到以点带面的指导效果。

呈连绵发展的态势。都市区的扩张需要新的空间分解其相关职能,位于周边的中心镇无疑成为其空间整合和职能分解的重要选择,近郊中心镇将会向专业镇转化,最终整合进城市建成区,而远郊中心镇则可能成长为具有相应职能分工的新兴小城市。

## 1.2 中心镇小城市化是彰显城镇规模效应的需要

在现代社会经济发展背景下,城镇要保持持续性自我生长,必须要跨越相应的规模门槛。其门槛阈值取决于两个因素:一、城镇公共基础设施的经济性的要求;二、城镇规模经济的发展要求。国外研究经验表明(鲁麦克斯、克拉克),城镇人口规模达到5万人以上时,人均公共消费趋于合理,规模在10—15万时,人均公共基础设施消费最少,规模在15万时,规模经济开始显现。当前我市的发展背景不同于当时的欧洲国家,这一合理规模未必完全符合,但至少说明将中心镇培育成小城市有利于集约发展并发挥规模效应。

## 1.3 中心镇小城市化是城乡统筹工作的需要

目前我市每年有大量的财政支农投入,有效的改善了农村的基础设施条件,提高了农村的生活环境和生活质量。但也存在着公共基础设施投资分散、产出效益过低和更大范围的资源环境的压力等问题。就乡村论乡村的发展模式,难以推进规模高效的农业,也不利于城镇化的推进。当前,市委市政府提出“强城带乡、强工补农”的统筹发展思路,就是要把中心镇作为广大农村区域的生长极来培育,成为新农村建设的龙头和载体,承载着产业增长、开发投资、人口集聚、社会公共服务设施等功能。但在现有乡镇治理模式下,一般小城镇难以承担县域城市化的主体功能,应将中心镇进一步做大做强,与县城共同形成“强城带乡”的城镇主体。

## 2 杭州市中心镇小城市化的现实问题

### 2.1 城镇规模效应不足

我市中心镇人口规模普遍不足,难以形成城市规模效应。表1为本次我局选取的作为规划示例的

五个中心镇现状人口规模。

表1 中心镇现状规模一览表

县市	名称	镇区人口	镇域人口
富阳	场口镇	1.85万人	4.37万人
桐庐	分水镇	3.6万人	7.2万人
建德	乾潭镇	3.16万人	5.6万人
淳安	汾口镇	2.2万人	5.75万人
临安	於潜镇	3.07万人	5.6万人

资料来源:各中心镇总体规划文本(2010—2030)。

表中的镇区人口是指镇规划区内现状常住人口,包括镇区非农人口、规划区内农业户籍人口以及外来暂住人口。镇区平均人口规模为2.78万人,尚无一个超过5万人。而城镇现状建成区的人口规模还要小的多,以场口镇为例,现状镇区常住人口仅5453人(其中居民1900人)。这样的中心镇规模偏小,公共设施配套不够经济,难以形成规模集聚效应。仅依靠城镇自身动力难以获得更大的持续发展动力,必须加快培育。

### 2.2 土地资源利用不合理

总体来看,中心镇现状土地利用不够集约,土地资源消耗偏大。五个镇区现状人均建设用地面积为121.7平方米,场口镇甚至高达178平方米。但部分山地城镇却存在着用地过于紧张的局面,如汾口镇现状人均建设用地面积仅70平方米,不利于宜居环境的塑造。

表2 中心镇现状人均建设用地面积一览表

县市	名称	现状人均建设用地面积
富阳	场口镇	178平方米/人
桐庐	分水镇	108平方米/人
建德	乾潭镇	139平方米/人
淳安	汾口镇	70平方米/人
临安	於潜镇	113.4平方米/人

资料来源:各中心镇总体规划文本(2010—2030)。

### 2.3 产业集聚度有待提高

除少数几个镇外,大多数中心镇主导产业综合实力不强,产业集聚效应尚未形成,部分产业存在趋同竞争。如表3的五个中心镇中,产业门类林立,

纺织产业趋同率达 80%，金属制品（五金）产业趋同率达 60%，并且纺织等产业与浙江其他中心镇存在着更大范围的产业同构现象。中心镇产业经济实力，直接影响着城镇规模的发展、功能的发挥与小城市化进程。

表 3 中心镇现状主要产业门类一览表

县市	名称	主要产业门类
富阳	场口镇	机械、铸模、照明、塑料制品
桐庐	分水镇	制笔、纺织、家具、金属制品、农副产品加工
建德	乾潭镇	纺织（床上用品）、金属制品、建材（竹木板材）、塑料化工、五金机械、水晶工艺
淳安	汾口镇	纺织、饮料（啤酒）、建材、来料加工
临安	於潜镇	纺织、金属制品、造纸、农副产品加工、电子通讯设备、非金属矿产品

资料来源：各中心镇总体规划文本（2010—2030），笔者整理。

## 2.4 规划建设相对滞后

现有中心镇的人居和投资环境难以满足小城市功能需求。建设滞后于发展，现状面向区域服务的公共设施不足，面向产业服务的基础设施配套标准不高，面向公共服务的空间环境品质不优，如场口镇目前尚无一处公共绿地。城镇建设千篇一律，缺乏地域特色，难以吸引外来投资和居住。



图 1 中心镇部分地区现状风貌

②现有城市等级划分的标准为：特大城市大于等于 100 万，大城市为 50-100 万，中等城市为 20-50 万，小城市小于 20 万。《镇规划标准》把镇的等级划分为：特大型城镇大于 5 万，大型城镇 3-5 万，中型城镇 1-3 万，小型城镇小于 1 万。从上述标准可见，小城市小于 20 万，特大型城镇大于 5 万人，其区间未予明确，造成小城市与城镇的分界的不确定性。为了更合理地进行分级指导，本次研究提出将中心镇划分为中等城市（大于 20 万）、小城市（10-20 万）、特大型城镇（5-10 万）、大型城镇（3-5 万）四级。

余杭镇（组团）2007 年现状城镇人口 12.6 万，规划至 2020 年城镇人口 45 万，良渚镇（组团）2007 年现状城镇人口 13.9 万，规划至 2020 年城镇人口 23 万，因此本次中心镇发展等级划分保留中等城市这一级别。

## 3 杭州市中心镇小城市化的对策建议

### 3.1 分类指导、分批推进

我市中心镇无论是空间地域规模、人口规模，还是社会经济发展水平等方面都存在着较大差异，因此需要对其进行分类指导。根据中心镇所处的区域基本上可以分为城镇密集地区和农村区域中心两个类型。根据中心镇人口规模，可将其分为中等城市（20 万以上）、小城市（10-20 万人）、特大型城镇（5-10 万人）、大型城镇（3-5 万人）四个级别<sup>②</sup>。表 4 是对我市 27 个中心镇的类型及其发展目标等级的划分。

表 4 我市中心镇类型及等级划分一览表

区县	名称	类型	发展等级（目标）	备注
萧山	临浦镇	城镇密集地区	小城市（都市组团中心）	省级中心镇
	瓜沥镇	城镇密集地区	小城市（都市组团中心）	省级中心镇、首批省级小城市试点
	河上镇	城镇密集地区	大型城镇（都市组团）	省级中心镇
余杭	塘栖镇	城镇密集地区	小城市（都市组团中心）	省级中心镇、首批省级小城市试点
	余杭镇	城镇密集地区	中等城市（都市组团中心）	省级中心镇
	良渚镇	城镇密集地区	中等城市（都市组团中心）	省级中心镇
	瓶窑镇	城镇密集地区	小城市（都市组团）	省级中心镇
富阳	新登镇	农村区域中心	小城市	省级中心镇、首批省级小城市试点
	大源镇	城镇密集地区	特大型城镇（富阳市区组团）	省级中心镇
	场口镇	城镇密集地区	小城市（富阳市区组团）	省级中心镇
	万市镇	农村区域中心	大型城镇	市级中心镇
临安	於潜镇	农村区域中心	特大型城镇	省级中心镇
	昌化镇	农村区域中心	特大型城镇	省级中心镇
	太湖源镇	农村区域中心	大型城镇	省级中心镇
	高虹镇	农村区域中心	大型城镇	省级中心镇

续表

区县	名称	类型	发展等级(目标)	备注
桐庐	分水镇	农村区域中心	小城市	省级中心镇、首批省级小城市试点
	富春江镇	农村区域中心	大型城镇	省级中心镇
	横村镇	农村区域中心	特大型城镇	省级中心镇
	江南镇	农村区域中心	特大型城镇	市级中心镇
建德	乾潭镇	农村区域中心	小城市	省级中心镇
	梅城镇	农村区域中心	小城市	省级中心镇
	寿昌镇	农村区域中心	特大型城镇	省级中心镇
	大同镇	农村区域中心	大型城镇	省级中心镇
淳安	汾口镇	农村区域中心	特大型城镇	省级中心镇
	威坪镇	农村区域中心	特大型城镇	省级中心镇
	临歧镇	农村区域中心	大型城镇	市级中心镇
	姜家镇	农村区域中心	大型城镇	市级中心镇

注: 27个中心镇的名单来自《杭州市“十二五”中心镇发展规划》,各中心镇的发展等级根据其现状情况及相关规划综合确定。

城镇密集地区的中心镇应承担中心城市的职能分解功能,最终培育成为城市组团,其相应的用地结构应根据其承担的职能作相应调整,不应简单套用小城市或中心镇的用地结构标准。如场口镇作为未来富阳产业功能分解区,在本次总体规划中工业用地比重接近40%。城镇密集地区的中心镇由于其所处的区位优势,自身能到得较快发展,应首先着力培育那些基础规模好、发展潜力大的农村区域中心型中心镇,如新登、於潜、昌化、分水、乾潭、梅城、汾口等,使其尽快发展成为小城市或特大型城镇,与县城一起承担县域城市化的主体功能。

### 3.2 应用城市规划标准

中心镇小城市化使中心镇规划实现了从村镇规划向城市规划的跨越,要按照小城市的标准推进城镇规划建设。强化公共服务职能,大力发展第三产业,努力形成“三、二、一”的城市产业结构。集约利用土地,合理布局用地功能,优化用地结构,逐步建成符合现代小城市发展需求的生产、生活、交通、游憩等四大基本功能。对全镇域进行空间管制,根

据城镇长远发展的需要划定规划区,加强规划控制,积极推进规划区内撤村建居工程,防止新的“城中村”形成。

### 3.3 壮大城镇规模

现状城镇规模小是中心镇小城市化的现实瓶颈。为积极壮大城镇规模,建议采取以下措施:①从示例的五个中心镇看,镇域人口规模最大的不过8万,应明确中心镇的区域辐射范围,若条件成熟可推进乡镇撤并,对一般乡镇只强调作为基本公共服务载体,不鼓励或限制其无序扩张。②以农村土地整治为切入点,通过土地流转,解决中心镇发展的土地瓶颈;以农村住房置换城镇产权住房,以土地承包经营置换城镇社会保障等“两置换”政策出台为契机,加大宣传,积极贯彻落实,加快推进农村城市化。③应在加快产业升级的基础上,进一步培育具备地方比较优势的劳动密集型产业,加快发展城镇服务业,积极吸纳农民进城。④加强对进城务工人员培训,提高其收入水平,为本地和外来城市化人口提供同城同待遇,以集聚城镇人气,壮大城镇规模。

### 3.4 加快产业集聚、培育产业集群

中心镇发展缓慢与其产业增长点不足有很大关系。中心镇应依据自身资源禀赋重点积极引进省内其他地区或中心城市(县城)传统产业进驻;努力延伸产业链,探索现有产业升级机制;以产业化思路抓农业发展,利用产业融合的态势,大力发展休闲农业、体验农业、创意农业、“农家乐”等新型业态,推进农业和第二产业、服务业的融合发展。

仇保兴副部长曾指出:“城镇化最基础的动力源泉,就是企业集群”。产业集群通过同质或相关企业在地上的集聚和专门化分工与合作,大大降低了企业的创业成本和交易成本,降低了农民创业门槛。其次,集群内分散创新而又协同对外,使得集群的抗市场风险能力增强,有利于乡镇企业的发展。因此,中心镇规划应在对当地发展条件、市场需求、要素供给等综合论证的基础上,选择具有地方根植性的、关联作用大、市场拓展能力强的主导产

业加以培育，创造宽松政策环境，形成产业集群。在某些已经出现产业集群的地区，如分水镇的制笔产业，应加强政策的引导和服务，强化其簇群。通过优惠政策的制定和配套设施的完善，促进腹地内企业向中心镇特色工业园区集聚，并尝试建立完善的信息服务网络和技术创新平台。

### 3.5 重视人居环境建设

现有中心镇往往依山傍水且历史悠久，拥有良好的自然景观和丰厚的历史文化资源，且由于其规模较小，城镇格局和特色易于被感知和关注。要防止中心镇在小城市化过程地域特色的消失，变成“城市建筑森林”。为此，要积极开展城市设计，加强空间环境设计，保护小城镇独有的空间特色和城市文化，打造宜居的山水城市、田园城市，达到“筑巢引凤”的目的。保持景观资源的公共属性，防止因短视而让一些私人属性很强的开发行为圈占城镇的公共资源，如城镇的滨水地区完全被纯住宅用地占据。同步推进旧区改建和新区开发，通过新区开发拉开框架，通过旧区改建改善民生，提升形象。



图2 中心镇良好的山水环境

### 3.6 加强规划研究

最近《半月谈》记者在对江西的一些中小城市调查发现，交通拥堵、环境污染、房价居高不下等“大城市病”出现蔓延苗头。“城市病”出现的一

个主要原因在于一些有待商榷甚至错误的规划理念指导了城市建设，如过分强调功能分区，造成大量通勤交通的出现，从而造成拥堵。不要再让20世纪某些错误的规划理论指导21世纪的城市建设，要加强规划研究，积极变更、应用新的规划理念，如混合开发、生态保护、公交优先等，防止“城市病”在中心镇小城市化的过程中出现。

#### 参考文献

- [1] 朱东风. 中心镇小城市化的理论分析与江苏实践的思考[J]. 城市规划, 2008, (3).
- [2] 游宏滔, 王士兰. 从典型实证探析中心镇 培育中小城市的规划设计——以浙江省绍兴县杨汛桥镇总体规划为例[J]. 城市规划, 2008, (3).
- [3] 罗瑜斌. 论产业集群对珠江三角洲中心镇发展的影响[J]. 城市规划, 2008, (3).
- [4] 朱东风. 江苏小城镇发展的回顾与反思[C]. 2008年中国城市规划年会论文集——生态文明视角下的城乡规划, 2009.
- [5] 袁中金, 刘君德, 侯爱敏. 中国中心镇镇区人口规模研究[J]. 城市规划, 2004, (6).
- [6] 王士兰, 游宏滔, 徐国良. 培育中心镇是中国城镇化的必然规律[J]. 城市规划, 2009, (5).

#### 作者简介

章建明 城乡规划处处长  
刘长岐 主任、高级工程师、博士  
尹贵 硕士

# 浅析我国城市交通拥挤收费的先决条件

金华市城市规划设计院 邓敏 王兆军

**【摘要】** 交通拥挤收费是利用经济杠杆缓解交通压力的一种交通需求管理措施,其在国外已取得了很好的效果,但在我国尚未实行,其原因在于拥挤收费的推行是存在一定先决条件的。本文通过对比分析国内外实行拥挤收费的情况,结合我国特点,归纳总结出了我国实行交通拥挤收费的先决条件,并举例加以说明。

**【关键词】** 拥挤收费;交通拥挤;社会效益

## 引言

伴随着经济的高速发展,小汽车的数量也迅速增长,城市交通的供需之间逐渐出现了不平衡,从而导致城市交通拥挤问题日益严重。而交通拥挤收费作为交通需求管理的一种有效经济手段,在国外一些城市或地区已取得了良好的效果,因此逐渐受到我国一些城市的重视与研究。然而交通拥挤收费在国内一些城市,如北京、上海、广州等城市的推行过程中却倍受阻力,这其中必然有着某些深层次的原因。因此,本文将通过对国内外不同情况的比较,探索我国实施拥挤收费的先决条件。

## 1 交通拥挤收费的目的和意义

### 1.1 缓解城市交通压力

通过对高峰时段在拥挤路段上行驶的车辆征收额外费用,提高出行成本,迫使部分出行者调整出行路径,即运用经济杠杆来调整出行车辆在城市路网空间和时间上的分布,从而达到缓解局部交通拥挤的目的。

### 1.2 减少交通拥挤造成的经济损失

交通拥挤延长了居民的出行时间,同时,路上的拥堵也会影响到人的心情,继而影响工作效率,在一定程度上影响了公司和企业的发展。实施交

通拥挤收费的目标就是在于减少因出行时间延长而造成的损失,使社会效益最大化。

### 1.3 体现社会公平

机动车使用者占用了更多的道路资源,并造成了道路的拥挤,从而间接导致他人出行成本及其他社会成本的增加。交通拥挤收费,实际就是征收因机动车出行造成拥挤而产生的外部费用,由此体现社会公平。

### 1.4 减轻环境污染

汽车尾气排放是城市环境污染的一个主要因素,而在交通拥堵时,汽车所产生的尾气远远超过其在自由流状态下所产生的尾气。因此,交通拥挤收费在减轻交通拥堵的同时,也减少了汽车的尾气排放,降低了对环境的污染。

## 2 国内外拥挤收费的实施状况分析

### 2.1 国外实施状况分析

#### 2.1.1 伦敦

伦敦是最早拥有地铁系统的城市,其轨道交通线路已达到410公里。除了轨道交通发达外,伦敦市还不断改善公共汽车的服务,提高车速和可靠性,引进智能交通系统;提倡公共交通、步行和自行车,并在城市外围区为私人汽车创造更有利的停车条件,如修建低费用的停车库等。

伦敦于 2003 年 2 月在交通拥挤最为集中的区域开始实施“交通拥挤收费”计划,并取得显著效果:①收费区内的拥挤水平平均下降了 30%;②收费时间段内进入收费区域的车辆(4 轮及 4 轮以上的车辆)减少了 16%;③进入收费区的巴士乘客显著增加,整个巴士网络的平均车载乘客数量增加;④交通事故呈现下降趋势。

## 2.1.2 新加坡

新加坡目前轨道交通线路全长为 138 公里,其中 3 条地铁线和 3 条轻轨线。公共巴士也非常发达,共有 240 多条巴士线路。巴士的运营时间从早上 5 点 30 分一直到午夜,每个站点每 15 分钟之内必有一辆巴士到达,任何一位居民,在家周边 400 米范围内必定能找到一个站。此外,出租车打车方便,可以在出租车站打车,也可以通过热线电话和网站预约出租车。

新加坡是世界上最早实施城市道路收费并且获得成功的国家之一,1998 年 5 月实施电子收费(ERP)系统之后,立即在控制交通流量方面取得明显成效,在限制时间内进入控制区的机动车辆从 16000 辆/日下降到 13000 辆/日,出行速度提高到 50~60 公里/小时。

## 2.1.3 斯德哥尔摩

斯德哥尔摩的公共交通十分发达,其轨道线路长 110 公里,地铁、巴士和出租车的乘坐都很方便。城市共有 170 万人口,其中过百万人选择乘坐火车、地铁、巴士等公共交通工具出行,其受欢迎的原因在于其可靠性,同时乘公交车上班者可以享受到即时服务。

斯德哥尔摩市于 2007 年收取交通拥挤费后,取得了良好的效果:①市内及周边的交通量减少了 20%;②公交客流增加了 10%,地铁、火车和巴士等各种交通工具的载客量都有所增加;③市民观念转变,在征收拥挤费用以前,许多市民反对,但实施后,许多市民对拥堵费的良好成效感到惊讶;④城市环境得到了改善。

通过分析总结以上 3 个城市的情况,不难发现这些实施拥挤收费的城市有着很多共同点:①公共交通十分发达,既拥有上百公里的轨道线网,同时

公交、出租车等出行方式也非常便利;②居民对有利于减少交通拥堵和降低环境污染的政策给予积极配合与支持;③合理的交通拥挤收费方案。所有这些因素促使大量出行者转向了公共交通的出行方式,整个路网交通量减少,车辆运行速度增快,环境得到改善,社会总效益得到提高。

## 2.2 国内实施状况分析

国内多个城市也尝试推行交通拥挤收费,如北京、上海、广州等城市,但却因市民的反对不得不放弃。根据有关调查,市民反对的原因主要在于三点:一是认为收费政策不合理,汽车使用者承担的税费过重;二是现有的公共交通存在各种各样的问题,难以满足市民的出行需求;三是认为收费的公平性无法保证,收费可能只是限制了私人小汽车,而我国存在大量的公车,其出行不受限制的话,道路拥挤状况难以改变。

## 3 实行拥挤收费的先决条件

关于交通拥挤收费,除了伦敦、新加坡等城市采取的对进入中心城区的车辆进行收费的方式外,还有对进入特定道路进行收费的方式,但前者比后者更复杂,且从国内城市的交通现状来看,更多的是呈现一种区域拥堵的状况。因此,本文研究的交通拥挤收费的先决条件,主要是指在城市中心交通最拥挤区域进行拥挤收费的先决条件。通过国内外现状的对比分析可知,我国实行拥挤收费的先决条件主要有以下几个方面。

第一,交通拥挤状况严重,实行拥挤收费可带来社会效益明显增加。拥挤收费的目的是获得社会效益的最大化。可采用双层优化交通模型计算出不同 OD 下出行的社会效益及出行的社会成本,进而分析得出适合实行拥挤收费的 OD 点以及交通量。

双层优化交通模型的上层目标函数是寻求整个路网的社会净效益最大值,下层目标函数是在收费成本下不同出行需求新的用户平衡情况。该模型的具体形式如下。

上层目标函数为:

$$\max F = \sum_{m=1}^M \left[ \int_0^{d_w^m(x_a)} D_w^{m-1}(w)dw - \sum_{a \in A} t_a(v_a^m(x_a)) \bullet v_a^m(x_a) \right]$$

下层目标函数为:

$$\min F = \sum_{a \in A} \int_{v_a} t_a(w, v_a, x_a) dw + \sum_{a \in A} \sum_{m=1}^M \frac{1}{\beta^m} v_a^m x_a - \sum_{w \in W} \sum_{m=1}^M \int D_w^{-1}(w) dw$$

约束条件为:

$$\sum_{p \in p_w} f_{pw}^m = \bar{d}_w^m - \hat{d}_w^m, \quad w \in W, m=1,2,\dots,M$$

$$v_a = \sum_{w \in W} \sum_{m=1}^M \sum_{p \in p_w} f_{pw}^m \delta_{ap}^w, \quad a \in A$$

$$v_a^m = \sum_{w \in W} \sum_{p \in p_w} f_{pw}^m \delta_{ap}^w, \quad a \in A, m=1,2,\dots,M$$

$$f_p^w \geq 0, p \in p_w, w \in W, m=1,2,\dots,M$$

式中:  $A, a \in A$  为所有路段的集合;  $W, w \in W$  为所有 OD 对的集合;  $D$  为出行需求,  $D_w^{-1}(\bullet)$  则表示 OD 对  $w \in W$  的需求函数  $D_w(\bullet)$  的反函数;  $x_a, x_a \in \mathbb{R}^+$  为路段  $a$  上的流量;  $t$  为出行时间,  $t_a$  则表示地面路段  $a$  上的出行时间;  $v$  为流量,  $v_a^m$  则表示地面路段  $a$  的  $m$  类用户的流量;  $f_{pw}^m$  为地面路网上 OD 对  $W$  上  $p$  路段上  $m$  类用户的流量;  $\delta_{ka}, \delta_{ka} \in \{0, 1\}$  为关联系数。

社会净效益等于总体用户效益减去总体社会费用,由下式给出。

$$\max_y F(y, d(y), v(y)) = \sum_{w \in W} \int_0^{d_w} D_w^{-1}(x) dx - \sum_{w \in W} u_w d_w$$

式中: 总体社会成本是路网中所有用户时间成本的总和。通过引入时间价值系数可将用户出行时间成本转化为货币成本,从而得到货币单位的社会净效益值。

随着交通量的增长,当实行拥挤收费前后社会净效益差值明显增加时,即可实行拥挤收费,但此时所冒的社会风险高,公众的支持度低,特别是在我国经济快速发展的阶段,应特别慎重;在其他交通管理措施能有效缓解交通拥挤时,尽量不采用拥挤收费。若高峰时产生了大范围的严重交通拥堵,且其他交通管理措施的效果不佳时,可考虑实行拥挤收费。

第二,替代交通方式发达且成本低廉。从国外的实施的效果可以看出,在实施之后大量人流涌向公共交通,这就对公共交通提出了更高的要求。包括提高公共交通准点率、缩短发车时间、提高舒适度、缩短运营时间等。可以采取的措施很多,如有条件时可引入大容量、准时准点、快速的地铁、轻轨

或 BRT, 以及开辟各种公交专用道,推行公交优先,引进智能交通系统等。此外,还可以提倡自行车出行,为自行车建立专用的道路网络系统或提供免费公共自行车。另外,替代交通方式的一个重要特点应是其出行成本低廉。

第三,非收费区域路网发达。交通拥挤收费会导致部分车辆选择非收费区域的道路出行,这就增加了非收费区域的道路的交通压力,若其通行能力不足,就会使得转移者的出行成本增加。当超过了使用原有道路的成本时,出行者便极有可能仍选择收费区域出行,从而导致拥挤收费达不到预期效果。

第四,收费政策合理公平。我国公车众多,其许多出行并不一定全是因为公事,但出行费用却是公款,因而交通拥挤收费对其起不到限制作用。假如收费区域内公车比例过大,收费就达不到预期效果,进入收费区域的私人出行者就无法享受到应有的服务水平,收费的公平性就得不到保证。因此,在制定收费政策时,应充分考虑收费制度。

第五、公众的认可度高。收费的目的是为了实现社会效益的最大化,可能目前部分人的直接利益受损,但最终会通过其他形式(如环境质量的改善、道路交通状况的改善)获得弥补。所以,在推行拥挤收费之前,应向公众大力宣传,让大部分公众支持此项政策的实施,则会大大降低拥挤收费的推行阻力。要使公众支持,不仅要宣传,更重要的是采取实际措施,譬如提高公共交通的服务水平等。

第六、技术条件成熟。从新加坡拥挤收费经验中可知,使用 ERP 收费系统效果更优。该系统是综合了技术、设备、管理等多种手段,并充分利用智能交通技术,其中最重要的一点是建立设备对车辆的识别系统。

## 4 实例浅析

以金华及北京为例,分别说明我国中小城市及特大城市是否具备实行交通拥挤收费的条件。

### 4.1 金华

从交通状况来看,目前金华市路网的整体交通

服务水平较为良好,交通延误不大,只有少数路段及交叉口在道路早、晚高峰的时候存在一定的交通拥挤现象,但持续时间不长,拥挤现象消散较快。运用前面章节的理论,即代表出行的时间成本并不是很高,因此,如果实行拥挤收费并不能带来社会效益的显著增加。

从公共交通来看,金华目前及近期内都不会拥有轨道交通;现有公交线路54条,但存在着公交线路重复系数偏高、部分线路发车时间间隔较长、收班时间较早等问题;出租车方面,金华共有出租车将近800辆,这个数字已经7年没有发生过变化,导致了如今的出租车拼车现象严重、道路早晚高峰打车难等问题,在2011年的年末,才终于敲定了新增出租车投放方案。因此,金华的公共交通尚不具备替代小汽车出行的良好条件。

由以上两个方面即可看出,像金华这样的中小城市,并不适宜实行交通拥挤收费。从目前来看,更应该从交叉口及局部路网的优化、公共交通的完善、合理规划和增设停车位等方面来解决城市交通问题。

## 4.2 北京

北京的机动车保有量在2010年底就已经接近500万辆,其交通拥挤人尽皆知,出行者每天在路上消耗了大量的时间。北京的公共交通发达,目前已开通地铁线路14条,线路总长将近340公里,地铁票价低廉,实行全网2元票价制度;公交方面,截止到2009年底,共拥有各类运营车将近28000辆,运营线路882条,其公交线网密度、万人拥有车辆、车辆舒适程度等指标均达到了国内领先水平。路网方面,北京近年来加大路网建设投入,至2010年下半年,其路网密度达到4.52km/km<sup>2</sup>。技术方面,我国已具备相应的技术,开通交通拥挤费的技术难度并不大,只需在现有的道路收费系统和监测系统的基础上进行技术改造即可。

因此,从硬指标来看,北京已经具备了实施交通拥挤收费的基础条件。其所需要做的是制定合适的收费方案,以保障方案的可行性、公平性、有效性,并获得民众的支持,以及挑选一个合适的推出时机(在所有别的措施都不奏效时)。

## 5 结语

交通拥挤收费是利用经济杠杆达到调节交通量的目的,其显著效果已为国外众多城市的实践所证实。但并不是任何城市都可实行拥挤收费,其需要一定的条件,只有当条件满足时,才会收到良好的效果,否则,将无法实施。拥挤收费不仅是技术问题,更多的是管理问题,应予以充分的论证,在验证可行的基础实施上才会达到的预期目的。总之,交通拥挤收费是一项有效的交通需求管理措施,只有科学合理地采用,才会起到良好的效果。

### 参考文献

- [1] 陈蔚,杜豫川,邵敏华,孙立军. 城市道路拥挤收费实施时机确定方法研究[J]. 公路工程, 2008, 33(5): 142-145.
- [2] 王喜文,赵胜川. 世界主要城市交通拥挤收费概述[J]. 中国科技论文在线, 2008, 3(10): 746-750.
- [3] 朱广峰,盛玉奎. 城市道路交通拥挤收费的经济学分析[J]. 山西科技, 2007, (3): 37-42.
- [4] 许旺土,何世伟,宋瑞,李娟. 考虑拥挤收费的非集计交通方式分担模型研究[J]. 交通运输系统工程与信息, 2008, 8(3): 96-102.
- [5] 黄慧琼,李琳玉. 拥挤收费的机理分析[J]. 交通科技与经济, 2009, (2): 101-104.
- [6] 孟永平. 公车对拥挤收费的影响研究[J]. 交通与计算机, 2008, 28(2): 75-78
- [7] 朱从坤,杨莹莹. 拥挤道路使用收费基本原理与实践[J]. 辽宁交通科技, 2004, (2): 61-64.
- [8] 张小宁. 双层优化交通模型及其算法[J]. 同济大学学报(自然科学版), 2005, 33(2): 169-173.
- [9] 谢辉. 城市交通拥挤收费影响分析[J]. 山西科技, 2006, (4): 89-91.
- [10] 郭伟,姚丹亚,胡坚明. 拥挤收费下的路网交通评估模型研究[J]. 公路交通科技, 2006, 23(1): 105-109.
- [11] 马万达,韩印. 交通拥挤收费原理与对策研究[J]. 交通与运输, 2007, (7).

### 作者简介

邓敏 助理工程师

王兆军 高级工程师

# 从二维规划走向三维控制

## ——杭州市城市竖向规划编制方法探索及对策建议

杭州市规划局 黄 璐  
杭州市城市规划编制中心 吴 为 张 帆

**【摘要】** 竖向规划对指导城市规划建设具有重要意义,本文梳理了当前杭州市城市竖向规划中存在的问题与难点,通过对其他城市的经验借鉴,对杭州市竖向规划编制方法进行了探索与思考,进而提出适应杭州城市规划建设情况的若干保障措施及建议。

**【关键词】** 竖向规划; 高程; 编制方法

### 1 开展竖向规划的重要意义

我国部分城市按照城市防洪排涝标准修建新的道路、桥梁适应防洪需求,但由于标高比老城区地面高出很多,老城区相形之下就成了“低洼地”,形成老城区雨天排水困难,居民生活不便等弊端;在道路建设过程中,道路缺乏系统性安排,造成后建设道路受先建设道路牵制、后建设地块受先建设地块牵制,甚至难以衔接的问题。这些现象产生背后的原因大都是城市用地控制高程缺乏综合考虑、统筹安排,从而造成了各项用地在平面与竖向空间布局之间的矛盾,建筑、道路交通、综合防灾、工程管线等各项用地高程之间的矛盾,建设的近期与远期之间的矛盾,局部与整体之间的矛盾。

为此,国内部分城市已开展了比较系统的城市竖向规划,对城市用地高程进行统筹安排。城市用地竖向规划,即城市开发建设地区为满足道路交通、地面排水、建筑布置和城市景观等方面的综合要求,对自然地形进行利用、改造确定坡度、控制高程和平衡土石方等而进行的规划设计。作为城市规划的重要专业规划之一,将城市规划从二维控制向三维空间控制拓展。

目前,杭州市已基本编制完成了城市总体规

划、各项专业规划与各单元控制性详细规划,然而上述成果涉及到竖向规划的内容仍存在技术标准与要求不一,竖向成果的数据来源与依据不足等问题。因此,需要借鉴其他城市的竖向规划经验,对杭州市竖向规划的内容、深度等进行探索,建立统一的技术标准,并结合城市特色在城市竖向设计的各个方面进行科学规划、统筹管理,以保障竖向规划能够切实有效的指导杭州的城市规划建设。

### 2 当前杭州市城市竖向规划中存在的问题与难点

1999年建设部颁布行业标准《城市用地竖向规划规范》(CJJ83-99)首次对城市用地竖向规划内容和基本要求作了规定,为城市用地竖向规划的编制和研究提供了依据和规范作用。规范对城市总体规划和详细规划两个阶段四个层次的竖向规划内容深度都提出了具体要求,但在杭州实际的城市规划工作中仍存在以下几个主要问题与难点:

在城市总体规划层面,缺乏整体城市竖向高程控制规划指导,具体设计中不同设计人员的设计思路不同,高程确定各自为政,相互协调不足,易导致衔接困难;在控规阶段,控规阶段的竖向规划成果对于地坪高程的确定仅仅是一个原则性的要求,缺

乏系统性的控制规划指导;在村镇规划层面,由于部分原有村镇用地转换为城市用地后,其现状高程难以满足防洪标准,在开发建设这些区域时,标高编制往往偏低,不能满足防洪安全排涝条件,可能形成新的受涝区域;在城市道路规划设计层面,城市道路设计过程中的道路标高还缺乏系统性,且道路与地块建设的衔接关系也有待理顺。

## 3 竖向规划经验借鉴

### 3.1 福州市竖向规划经验借鉴

福州市的竖向规划于2001年完成,其关注点在于城市排涝,将城市竖向规划与城市治涝统筹考虑。规划实行由大到小的控制方法,即按独立的片、竖向单元、路网与地块的分级控制办法进行,由原则到具体的工作步骤,建立福州中心城城区地面高程系统资料。制定城区范围内主、次干道、各支路,交叉点与变坡点的高程,为城市规划管理与实施提供具体竖向要求。重点对旧城进行竖向平面单元划分和高程台地分类,对应确定不同的整治方案、竖向规划与治涝措施;预留高水高排通道,降低低海拔地区城市治涝成本;局部地区增建排涝站;对河网进行综合治理,并注意保护城市水面和湿地。

### 3.2 苏州市竖向规划经验借鉴

苏州于2009年完成竖向规划,涉及范围包括整个苏州古城区。关注的方面比较多,涉及的内容也更为全面。对中心城区的古城区与非古城区以及局部特殊保护地段分别进行了最低控制标高的界定;在规划道路网交叉点编码分区与防洪规划大包围的基础上,将中心城区进行竖向分区划分,并进行城市用地竖向控制规划;竖向规划同时考虑了与古城区综合保护相结合,明确古城风貌保护及历史街区的竖向控制措施。

### 3.3 温州市竖向规划经验借鉴

温州市城市竖向规划提出了竖向规划与温州市城市综合交通规划、防洪排涝规划、排水规划、管线综合规划等相关规划的衔接和航道及重大基础设施对竖向高程控制的影响等研究方法。

规划初步建立了温州市竖向高程控制网络,将城市道路竖向规划作为温州市城市竖向高程的控制依据,以指导下层次详细规划的编制和城市道路

单项工程竖向设计;将市区分片区划分,提出了道路竖向控制规划的技术标准与原则、道路控制标高核算方法以及竖向规划标高的指定;与“西向排洪”、已批控制性详细规划、已批道路扩初及施工图设计的控制标高的校核,对于个别存在较大差距的区域,进一步衔接并采取必要的补救措施;同时提出了道路竖向规划管理及实施措施。

对以上城市竖向规划编制规划构思、工作要点、规划内容技术路线等方面的深入分析发现,各城市竖向规划编制的时间不同,侧重点各有不同。总体看来,城市竖向规划应着重从高程上解决好五个方面问题:第一,满足城市道路、交通运输要求,以利于交通组织;第二,解决好地表排水,同时能满足防洪排涝方面要求;第三,对用地地形进行利用与整治,使之适合地块性质和地块划分等平面布局的需要;第四,结合地形、地质条件,因地制宜,满足景观规划设想,为美化城市环境创造必要条件;第五,解决各项工程建设场地及工程管线敷设的高程要求,并将地下空间的系统性利用纳入统筹考虑。

## 4 杭州市竖向规划编制方法探索

为了使杭州的城市竖向规划成果落实统一,在实际工作中建立起统一的技术标准和技术要求,以更好的指导城市规划建设,杭州需要借鉴其它城市的竖向规划经验,综合考虑综合交通规划、河网水系规划、航道规划、雨水专项规划、防洪减灾规划等相关专项规划,制定出相关竖向规划控制标准和引导策略,为下一步杭州市各阶段竖向规划的制定与落实提供基础和规划方法与方向。

### 4.1 确定竖向规划影响因素

在梳理总结杭州竖向现状与内涝成因的基础上,对相关竖向影响因素进行对照研究,最终选择水域、陆域、地下空间、重要工程设施四个主要影响因素进行竖向分析。针对上述影响因素,采用纵横结合,横向对照,纵向叠加的研究方法,在纵向上结合流域水系、防洪排涝、地形地貌、道路、用地、铁路、轨道交通、过江通道、钱塘江防洪堤塘、航道等具体影响因子进行分析和相关规划解读,在横向上将现状与规划进行对照,为竖向规划编制提供技术支撑。

## 4.2 明确竖向规划不同阶段内容

根据竖向规划规范,结合杭州实际情况,杭州市的竖向规划应分为竖向专项规划、分片竖向规划、控规阶段竖向规划三个阶段进行。其中,在竖向专项规划阶段,对规划范围内的现状地形地貌、排水现状等进行分析,划分竖向分区,制定标准与策略;分片竖向规划阶段,对规划片区内主次道路、河道、桥梁等竖向控制资料进行收集整理,并进行衔接分析,以指导控规及其他详细规划;控规阶段,对上一阶段竖向规划中确定的道路高程进行复核,完善竖向数据控制体系。

## 4.3 确立竖向控制标准和引导策略

在现状调查、结合影响因素分析和相关经验借鉴的基础上,明确防洪排涝、道路纵坡、航道净空、地块标高、重要建筑等竖向控制标准,确立用地与道路、排水系统、城市周边地形保护等竖向控制引导策略。例如,针对不同分区,确定各分区内临河沿线雨水排出口处的道路最低点高程;整理铁路、高速公路、快速路、隧道、过江通道、地铁、防洪堤等重要设施和节点的现状和规划情况,提出其重要节点和区段的竖向要求;提出各控规单元竖向关键点及高程要求等。

## 5 杭州竖向规划保障措施及建议

城市竖向规划是一项系统、庞大的工程,涉及市政、交通、水利、用地、景观等多专业的协同配合,作为城市规划的一个重要组成部分,需要在编制的过程中做到在不同的层次上逐步深化,其实施更是一项长期、艰巨的工作。为了保障杭州市竖向规划能够有效指导城市规划建设,应从以下几方面入手:

### 5.1 系统统筹协调,突出城市特色

杭州的城市规划需要将兼具城市设计与工程技术双重视野的城市竖向规划纳入统筹考虑,特别要研究城市特色与竖向的关系。杭州倡导“五水共导”,发展水旅游及水上交通,竖向控制需满足水旅游与水安全的需求,是杭州有别于其他城市的特色所在。

### 5.2 结合法定规划,各层次有效衔接

城市竖向规划编制需要在不同层次上逐步深

化的同时实现竖向规划的层次衔接。建议在市区竖向专业规划的基础上,开展分片区竖向规划。具体实施过程中,可先进行一个分片竖向规划的编制试点,总结经验后对其他分片进行规划全覆盖。通过分片竖向规划的编制,指导各个控规单元的竖向规划的落实。

### 5.3 指导土地利用,重视河道控制

以强化土地利用规划指导和河道规划控制为手段,建议在城市各级土地利用规划中均应作好城市用地的利用分析,严格保护城市周边地区山体、水体等自然地形地貌,严禁随意开挖填土等行为,使城市周边地区生态环境质量、景观面貌得以持续改善和提升。加强河道规划控制,及时疏导和整治河道,减少内涝,保障城市安全。对通航河道进行全面调查、建立竖向控制资料库。在地面高程实施的过程中,要对现有的高程、建设情况以及排水设施进行综合研究,分析受涝原因以及规划高程实施的可能性,最终确定相应的对策。

### 5.4 以地理信息系统为平台,实现对城市竖向规划的动态管理

随着信息技术的飞速发展,城市规划和管理技术也日新月异;GIS地理信息系统的成熟,其方便、直观的数字地面模型,可为城市地面高程规划和管理提供直观科学的依据。因此,建议以地理信息系统作为管理平台,实现对城市竖向规划的动态管理。

#### 参考文献

- [1]潘红卫.城市竖向规划与城市治涝——福州市中心城竖向规划的探索与实践[J].城市规划,2004,(5):83-85.
- [2]城市用地竖向规划规范(CJJ83-99)[S].1999.
- [3]杭州市城市规划设计研究院.杭州市主城区竖向规划研究[Z].2010.

#### 作者简介

黄 璐 副局长  
吴 为 副主任  
张 帆 规划师

# 新型城市化背景下杭州市生态带 规划与管理实践探索

杭州市城市规划编制中心 吴 为 张楠楠 黄玮玮

**【摘要】** 近年来杭州市以新型城市化为主导构建城乡区域经济社会发展一体化新格局,对杭州市生态带实施保护与控制是实现新型城市化战略的重要战略部署。本文在总结近年来杭州市生态带保护与控制规划和实施情况的基础上,借鉴北京、广州、深圳等生态保护与控制的经验,提出杭州市生态带保护与控制的规划对策。

**【关键词】** 新型城市化;生态带;规划与管理

## 1 新型城市化背景及其内涵的解读

### 1.1 新型城市化概念解读

为了走出传统的城市化造成的困境,化解深层次矛盾,适应发展新阶段的新趋势,新型城市化战略将是破解整体发展“瓶颈”的有效选择。新型城镇化基本内涵包括以城市、城乡之间“人与自然”的平衡、“人与人”之间的和谐为目标;在城市中、城乡区域中实现自然环境、经济环境、社会环境统一为目标;要求体现城镇化发展既满足当代人不断增长的需求,又泽被后代并为他们提供更多的发展机会的可持续发展理念;体现既满足城市不断增长的需求,又不损害城镇以外广大乡村区域和非城镇地区不断增长需求的区域统筹协调发展理念;以实现包容性增长与和谐发展为目标和方向。

与传统城镇化相比较,新型城镇化具有一些显著的特征:经济集约、社会和谐、城乡统筹、与新型工业化相互促进、城乡均质化发展、生态文明。在发展理念上倡导科学发展观和以人为本的指导思想;在发展动力方面以新型工业化动力,二者相互促进;在城镇体系空间特征方面表现为大中小城市和小城镇协调发展、多元化、联系密切;城镇空间

特征表现为集约高效;城乡之间是相互促进、一体化、均质化、统筹发展的和谐共生关系;经济发展表现为高效、产业链一体化。

### 1.2 杭州市新型城市化战略与生态带规划建设

近年来,杭州市认真贯彻中央和省委的决策部署,深入实施城市国际化、工业兴市、服务业优先、环境立市、软实力提升、民主民生等“六大战略”,统筹区域发展,以构筑网络化大都市为主抓手,着力推动城乡区域协调发展,为构建城乡区域发展一体化格局打下了坚实基础。

2010年9月,市委市政府颁布了《关于以新型城市化为主导进一步加强城乡区域统筹发展的实施意见》,要求以形成城乡区域经济社会发展一体化新格局为目标,以加快转变经济发展方式和城市发展方式为主线,以新型城市化为主导,以网络化大都市建设为抓手,整体提升我市城市化、工业化、信息化、市场化、国际化水平。

杭州市生态带是由杭州市总体规划确定的“一主三副、双轴六组团、六条生态带”的城市空间形态格局中的重要组成部分,生态带用地范围为除杭州市区建成区和各组团之外的以非建设用地为

主的地区,包括西北部生态带、西南部生态带、南部生态带、东南部生态带、东部生态带和北部生态带六条生态带,涉及到八个城区和钱塘江上游水源保护区,总面积约 2203 平方公里。

对杭州市生态带实施保护与控制是实现新型城市化战略的重要战略部署,可以有效防止组团建设的无序蔓延和扩张,使城市发展具有较大的弹性,也是对城市非建设用地区域实现统筹规划控制的具体体现,它对于杭州市进一步优化空间发展格局、保障其长远的安全发展能力、加快推进市域网络化大都市建设、在更高层次上实现科学发展、协调发展、和谐发展具有重要和积极的意义。

## 2 国内城市生态带规划管理实践借鉴

针对国内生态带规划管理的实践情况来看,我国已经形成了针对风景名胜区、基本农田保护区以及森林、湿地等特定区域的保护条例、法规以及相应的管理与保护部门、程序等,但对于生态带(生态区)这一涵盖较丰富的区域尚未形成统一的界定,在管理上也难以达成统一的、有效的模式,国内部分城市在生态带(生态区)管理探索可以对杭州市生态带规划管理工作提供有关借鉴。

### 2.1 深圳市基本生态控制线

深圳市基本生态控制线国内第一条划定的城市生态保护控制界线。以 8 处大型区域绿地和 18 条城市生态廊道组成的生态绿地系统为基础划定保护范围,974 平方公里土地被划入生态控制线内,约占深圳市总面积的一半。2005 年 11 月,作为制度保障的《深圳市基本生态控制线管理规定》正式施行。2007 年 3 月,为加强基本生态控制线管理,解决管理工作中的实际问题,深圳市政府根据相关法律、法规和《管理规定》制定了《关于执行〈深圳市基本生态控制线管理规定〉的实施意见》。

总体来看,深圳市的基本生态控制线是国内许多城市的生态控制实践起到了示范性效应,强有力的制度规定切实保证了生态线的实施。从实施情况来看,这一严格保护生态区域的“铁线”在执行中也遭遇了种种困境,规划过程没有从景观生态格局角度来构筑整个网络体系,很难将生态用地落实

到空间,而且依照其“一条线”加“一规定”的要求,50%的生态控制线内为非建设区域,其划定与管理政策对实施造成较大的困难,优化调整生态控制线的呼声日渐强烈。

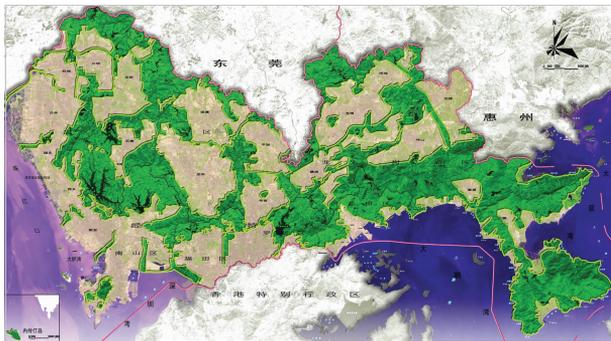


图 1 深圳市基本生态控制线

### 2.2 广州番禺生态控制区

广州番禺生态控制区强调生态规划的实际可操作性,提供一种规划控制非建设用地的模式。该规划目标取向是对生态廊道用地实施有效管理,保护廊道内具有特殊价值的生态敏感用地,维护区域的生态安全格局和生态平衡,规避建成区无序发展和恶性扩张造成的生态损失。采用“斑块——廊道”相结合的开放式网络状和“用”字形空间形态;然后将土地利用划分三级控制:核心保护区、生态缓冲区和建设协调区;最后将核心保护区分单元控制,制定一系列规划控制指标,从控规层面保护核心区的生态价值和整个生态廊道结构的完整。

广州番禺的生态区控制根据生态区域敏感性的不同程度划定分级保护区域,提出不同控制要求,并将核心保护区保护内容纳入法定规划的形式,既强化了基本保护的内容,也能较好适应城市发展的要求。

### 2.3 北京市限建区规划与构建生态安全格局

北京市限建区规划的规划范畴界定为市域的非建设空间,包括中心城、新城及小城镇城市建成区以外的非建设空间,其中包括限制较严格的禁止建设区和有条件建设的限制建设区。

在快速城市化和人地关系高度紧张背景下,规划基于生态安全格局的构建,强调最低生态安全格局的概念,即通过最少量土地的保护,保障城市

最基本的生态系统服务。维护基本生态系统服务的安全格局就是城市扩张的生态底线,是城市发展不可突破的刚性格局,或者叫最少生态用地。

规划针对北京市一些关键性的生态系统服务状况,选取水文、地质灾害、生物、文化遗产和游憩五大过程,运用景观安全格局理论和 GIS 空间分析技术,判别维护上述各种过程安全的关键性空间格局,并进一步将它们整合,构建综合景观安全格局。在生态安全格局研究的基础上,选取“底线安全格局”作为城市空间发展的前提,模拟未来城镇空间发展格局。



图2 2000年北京市绿化隔离地区规划图

## 2.4 对我市生态带规划管理的借鉴

总体来看,尽管深圳、广州和北京对城市生态与建设控制的规划与管理实施模式,体现了不同的管理诉求和实施力度,但均是对生态规划法制化实施管理途径的探寻。

一种是通过公布生态控制线,并制定有关制度依法保障生态线内建设控制和生态保护,实施力度较强;但“一刀切”的做法不利于对较大区域实施统一控制,面临保护与发展难以协调的现实矛盾问题。

一种是通过现行规划体系的实施途径,将生态保护区域的具体控制内容纳入法定规划层次,转化为相关指标要求进行实施,这种方式通过对非建设用地区域制定控制图则,细化了保护的要求,强化

了对生态带资源的保护与利用方式,在处理保护控制与建设发展之间关系上具有一定的灵活性,但需要城乡统筹规划管理的机构和制度内容作为配套实施保障。

一种是对基于一定水平安全格局的城镇发展格局进行研究,结果显示,进行生态环境保护可以通过科学合理的空间格局的设计,用尽可能少的土地,来保障城市基本生态系统服务及其安全格局,而不必牺牲很多或更多的建设用地为代价。

## 3 杭州市生态带规划与实施情况

自2007年起,杭州市为有效贯彻总体规划的要求,开展了一系列生态带规划编制工作,并在生态带规划管理中进行了一定的探索和实践。

### 3.1 基本建立生态带规划控制体系框架

目前,杭州市已相继编制完成了《杭州市生态带概念规划》和六条生态带的保护与控制规划,并已获得市政府批复,进入具体的操作实施阶段。这个两个层面的规划是杭州市总体规划对生态带控制要求的细化,与总体规划共同建构形成较为完整的杭州市生态带规划控制体系框架。

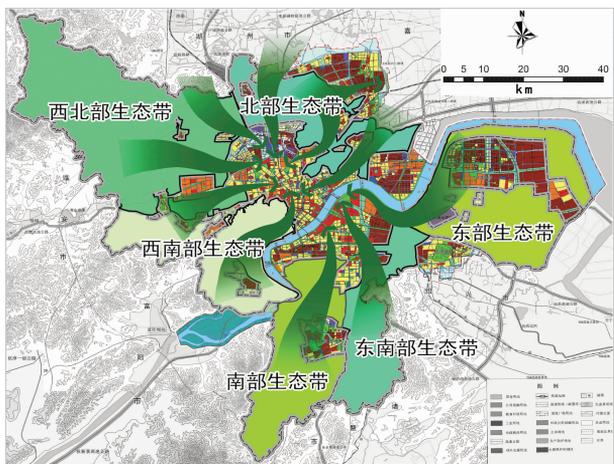


图3 杭州市生态带概念规划空间结构规划图

《杭州市生态带概念规划》按照杭州市总体规划的布局要求,在总体层面上明确了六条生态带性质和空间范围,并提出空间分区及管制要求。针对生态带的用地条件与主体功能,划定为禁建区、限建区和适建区三类用地,并分别提出三类用地的建设控制原则与措施。规划还确定了由三项核心指标

(区域人口总量、区域人口密度和建设用地比例)和四项扩展指标(农田面积比例、森林面积比例、林网水网结合度、林网路网结合度)构成的保护与控制指标体系。另外,还针对性地提出了各条生态的功能布局 and 产业发展指引的要求。

六条生态带保护与控制规划是在杭州市生态带概念规划的总体指引下,基于对禁建区、限建区、适建区“三区”划分和保护与控制要求,进一步落实在细化的管理空间上,按照空间管制区的不同,将六条生态带详细划分为700多个生态管理单元,相应提出整体规定性控制指标、分项规定性控制指标、指导性指标和生态建设指引等几个方面的控制要求,同时也提出一些生态带管理和保障措施。

### 3.2 深入开展有关专题规划研究

针对生态带规划的具体实施,杭州市还进行了多方面的规划研究和探索工作,如已编制完成《杭州市生态带区域生态型村庄规划研究》。该研究以生态带内广泛分布的各类村庄为研究对象,针对其不同特点和主要问题提出了针对性的控制要求及引导策略,分析乡村生态系统及其格局的特点与属性,结合景观生态学理论建立生态型村庄规划编制体系,进一步提出生态型村庄的建设目标、发展方向、发展模式等要求,并建立兼顾生态保护、社会发展、村庄建设等要求的生态型村庄综合指标体系以及针对性地提出生态型村庄的规划管理措施。

### 3.3 继续推进生态带规划管理实施

近几年,杭州市经历了比以往更为快速的发展阶段,城市建成区范围不断扩大,城市边缘地区的城镇、乡村纷纷在寻找发展的机会和可能,导致原有规划中确定的生态带控制线面临一定的挑战与压力。我市针对规划实施中碰到的新问题、新现象,不断总结经验,对原有规划进行总结、反思,为进一步完善规划编制与管理实施提供了基础。同时,杭州市规划局着手开展《杭州市生态带管理规定》制定工作,由《杭州市生态带管理规定》明确规定了《杭州市生态带规划》在生态带区域内建设和规划的指导地位和作用,生态带管理责任主体的管理责任和法律责任,以及生态带规划调整和建设项目管理的相关管理程序要求,目的在于继续推动生态带

相关规划的有序实施,进一步理顺局部与整体、眼前与长远、发展与保护的关系。

### 3.4 规划控制与实施情况

生态带保护与控制规划的杭州市一系列生态带相关规划,为杭州市生态空间的落实,有效防止城市无序蔓延和扩张,保障城市安全格局,促进城乡协调与和谐发展具有重要的积极意义。但是,生态带范围内的多数用地建设规划并没有充分依据业已完成并获得杭州市人民政府批复实施的生态带保护与控制规划,在建设规模和用地布局上也存在一定的规划衔接问题。在规划管理上,生态带范围内的城乡规划管理与非生态带范围内的管理方式并没有区别对待,仍然按照一般的城市用地和乡村用地的管理模式,在市区规划主管部门的领导下,以乡镇、街道规划管理部门为主实施城乡空间的规划管理,在规划管理中,也难以做到充分依据已生效的各生态带保护与控制规划。

随着城市规模的不断发展,城市化地区可建设用地的不断减少,城市建设对位于城市边缘区的生态带的土地的压力将不断增大,如果不及时采取有效的应对策略,生态带的建设与发展将受到更大的威胁,也将对整个城市的生态安全格局造成深远的影响。

## 4 新型城市化背景下杭州市生态带规划编制与管理对策

在新型城市化背景下,各级政府越来越重视生态空间在完善城市功能、促进城市可持续发展能力的独特作用。就我市发展实际情况来看,生态带建设不容乐观。针对杭州市城市发展的特点和生态带的规划建设的要求,既要坚定不移的执行对生态敏感地区大力保护措施,也应注意保持好生态保护与建设发展的平衡关系,在建设中强化保护,在保护中合理发展;应该依据《城乡规划法》的要求,从规划到建设到管理、自上而下地形成一套有效衔接的法定程序,实现真正意义上的保护与控制。

### 4.1 强化生态带规划法律地位

目前生态带内各街道、乡镇在指导城乡建设过程中,并没有很好地依据杭州市生态带相关规划,

多数根据各乡镇总体规划、控制性详细规划、村庄建设规划等来管理地区的建设项目。因此必须充分把这些规划与杭州市生态带相关规划进行衔接,必要时对这些规划进行优化与调整,使其满足城市生态带建设目标。对于近期需要建设的土地,可以在生态带保护与控制规划的指导下,及时开展控制性详细规划,对其土地利用、空间管制等制定可操作的规划要求。

## 4.2 将生态带规划实施纳入法制化管理轨道

生态带规划需要完善的法律制度作为实施保障,同时也应完整的纳入现行的规划体系,以法定规划的形式得以落实和实施,并发挥对相关规划的指导作用。通过《生态带管理规定》的制定,统筹协调各项关系,明确生态带内禁建区的划定程序和保护与控制要求,明确对限建区和适建区的建设管理要求,明确生态带概念规划和生态带保护与控制规划的法定地位和对生态带内其他规划的指导性要求。

同时,完善管理机制,尽快明确与有关制度确立相应的、符合生态带保护与建设的执法程序、执法主管部门和执法手段,通过行政执法程序的合理化和规范化来提高监督管理机构执法的可操作性及严肃性。

## 4.3 探索生态带实施的配套政策

根据自身实际情况和生态带建设的目标与要求,参考国内外的已有做法,重点在村庄整治、生态补偿、市政实施配套、企业升级改造、财政与金融扶持等方面进行考虑,出台配套政策。

重点支持禁建区和限建区的基础设施建设和生态保护,适建区和已建区要扶持自主创新、循环经济,加大对禁建区和限建区的生态专项补助政策。增加政府投入,争取国家、省市资金支持,用于发展与生态建设相关的公益事业。制定有利的政策,引导企业筹集资金发展生态经济,动员社会力量广泛参与,引导社会资金投向生态带建设和环保项目。

按照“资源有偿使用”的原则,严格征收各类资源有偿使用费,完善资源的开发利用、节约和保护机制。加大对禁建区、限建区的财政转移支付力

度,逐步完善生态专项补助政策。限建区要以优惠政策,引导产业和开发项目的调整,建立建设准入标准;禁建区要建立合理的生态保护和财政保障政策,落实生态保护长效机制,增强生态建设和环境保护积极性。

## 4.4 建立生态带规划实施的反馈预警机制

生态带规划实施应是动态的、渐进的,是实施效果与手段保持不断信息沟通的建设行为,因此规划时效与规划手段的反馈机制的建立尤为重要。应加强各个层次的生态带规划实施的公共参与,使其每一步实践都在公众监督之下进行,广泛宣传,畅通公众监督渠道;通过建立城市生态带管理信息系统等科学的管理方式和技术手段来辅助实施管理工作,以此强化规划实施手段的生态效应预评预警和及时修正机制,使生态带规划实施的效益发挥最佳、生态损失最小。

### 参考文献

- [1] 刘薇. 浅谈城市外围绿化带的规划与用地管理[J]. 规划师, 2001, (2).
- [2] 刘畅, 石铁矛, 赤崎弘平, 姥浦道生. 日本城市绿地政策发展的回顾及现行控制性绿地政策对我国的启示[J]. 城市规划学刊, 2008, (2).
- [3] 苏建忠. 生态规划的探索与思考——以深圳的生态规划探索实践为例. 2010 城市发展与规划国际大会论文集.
- [4] 谭求. 北京市第一道绿化隔离地区规划反思和探索[D]. 清华大学, 2008.
- [5] 盛鸣. 从规划编制到政策设计——深圳市基本生态控制线的实证研究与思考[J]. 城市规划学刊, 2010, (7).
- [6] 王海蒙. 北京绿隔地区控规实施中的问题与思考. 2008 中国城市规划年会论文集.
- [7] 孙喆. 城市郊野公园是城市生态保护的重要载体——以杭州城市生态带保护为例[J]. 中国园林, 2009, (6).
- [8] 钱颖. 城市生态带规划方法探索[D]. 浙江大学, 2008.
- [9] 王国恩, 易晓峰. 从方案到政策: “生态优先”的广州空间规划[J]. 城市规划, 2010, (3).

### 作者简介

吴为 副主任、高级工程师、国家注册规划师  
张楠楠 高级工程师、国家注册规划师  
黄玮玮 高级工程师、国家注册规划师

# 湖山型地区城乡管理技术规定的编制探索

——以淳安县为例

浙江省城乡规划设计研究院 于敬 孟娇蓉

**【摘要】** 淳安县正在努力把千岛湖镇建设成为国际旅游休闲度假城市,其优良的生态自然环境与独特的湖山型景观资源已转化成为城市发展的强劲动力,城市建设速度不断加快,正成为开发投资热土。由于长期以来城乡规划管理部门缺乏相关的地方性技术管理规范,直接影响了规划管理的成效。近年来,笔者通过对淳安规划项目的编制、研究,认为对于类似淳安等具有特殊管理、控制城市,其县一级政府编制《城乡管理技术规定》(简称《技术规定》,后同)是十分必要且意义重大。文章通过对淳安县大量规划项目的总结,以城乡统筹为视角,从湖山型地区的特征入手,提出编制《技术规定》的必要性,并对其层次定位、编制框架、主要内容等提出探索性意见和建议。

**【关键词】** 城乡管理技术规定;淳安县;风景区

淳安县作为杭州市所辖县,因拥有千岛湖国家5A级风景名胜区而著名于世。其所处的长三角地区是我国经济最为发达、活跃的地区,雄厚的经济实力支撑了旅游业的快速转型,体现休闲、度假品质的高端旅游产品日益兴起。特别是近几年来,千岛湖名声大振,作为休闲度假城市初见端倪,开发的项目与日俱增,成为新的投资热点。同时,千岛湖作为浙江省的重点水源保护区,保护自然生态环境的压力也日益凸显。在快速开发建设的情况下,构建具有淳安特色的城乡管理技术规定显得尤为迫切。

## 1 湖山型地区规划管理面临的主要问题

对于类似千岛湖的湖山型地区,普遍存在山环水绕的地形特征和生态敏感的自然特征,以及“小城市+大农村”的空间特征。加之,千岛湖作为国家5A级风景区及浙江省的重点水源保护区,必然造成城乡建设发展与风景区保护和生态保护之间

矛盾突出,生态保护的责任对此类湖山型地区的规划建设形成客观上的约束。

### 1.1 城乡发展与风景区保护之间的矛盾

淳安县是浙江省行政区面积最大的县,地域面积4427平方公里。其中,千岛湖风景区总面积982平方公里,是目前国内最大的国家级森林公园,超过县域总面积的22%。

根据国家风景区相关法律法规要求:风景区内不得设置各类开发区、度假区;风景区内的土地和资源不得出让或变相出让;国家重点风景区内建设公路、索道、缆车、大型旅游设施、旅馆等重大建设项目必须按规定程序报建设部同意,一般性项目要报省建设部门审批。

淳安县交通状况相对较好、用地平坦、适宜建设的土地几乎都在风景区和外围保护地带内,其他用地多为海拔七八百米以上、坡度较大的山坡。这就使得淳安原本就十分突出的人地矛盾变得更加尖锐,缺少发展所需要的空间。复杂的自然环境、

紧张的用地条件、以及严格的风景区保护要求等极大地制约了淳安的城乡发展。淳安不但要保护好千岛湖的风景资源,同时也要实现国民经济持续健康发展和经济社会协调发展,提高45万淳安人的生活水平。因此,充分利用千岛湖的自然景观资源,建设必要的旅游度假设施、服务和接待设施和生态环保型产业是不可避免的。

## 1.2 开发建设与山水资源保护之间的矛盾

淳安县最突出的是生态环境和水资源条件,同时具有交通便利、旅游特色鲜明、林业资源丰富等优势,也是淳安发展最有价值的资源。

2000年前后为了进一步促进旅游业发展,“留住外地游客”,县政府转换思路,决定开发高档休闲度假设施。2002年,开元度假村的建设标志着大规模建设热潮的开始。“天下第一秀水”的千岛湖镇,现在已成了中国五星级度假酒店和高端度假房产最多的县城之一。

快速、大规模的开发建设,对千岛湖的环境造成巨大压力和潜在的环境威胁。由于各类开发建设普遍采用混凝土建筑,山体的开挖、简单的景观营造模式常常破坏了山地原有的植被和环境,很多建筑往往是临湖面而建,尽管视野开阔,但湖面的景观却遭到了破坏。同时,千岛湖水质也正在遭受污染威胁,局部水域水质已达到中等营养水的水平,主要原因是农业污染、工业废水污染、生活污水以及垃圾等的大量流入。

## 1.3 湖山型地区规划管理要素构成

千岛湖以“西子三千、峰峦叠嶂”闻名,湖区面积573平方公里,“普通淳安县、特色千岛湖”是对以一湖“圣水”为代表的特色淳安最形象的描述。湖山型地区的意象要素可归结为以下项目,同时也是规划管理控制的主要内容。

### 1.3.1 山水结构

“山水”作为湖山型地区重要的景观意象,其关键要素可以概括为“三线一面”,即水体蓝线、山脊线、林冠线,和第一照面山(临湖山体的面向湖面一侧的山坡)。

### 1.3.2 建筑高度与退界

湖山型地区建筑高度与退界的控制,主要关注建筑高度与山体的关系,以及建筑退水体蓝线距离的控制。从而,充分协调开发建设与自然山水格局之间的关系,同时避免优质资源的私有化,保证滨水空间等特色空间的公共性。

### 1.3.3 场地利用

湖山型地区的建设多具有明显的山地特征,开发建设应依自然地形而建筑并得以升华。因此,场地的整理和利用方式,包括土方平衡、切坡高差、地下空间开挖等要素组成了影响湖山型地区开发建设的关键因素。

### 1.3.4 建设方式

主要指坡地及滨水建筑、道路,滨水开敞空间以及堤岸的建设模式。如建筑中吊脚楼立柱高度、屋顶形式、立面宽度、单体组合关系,绿化与建筑、道路、场地之间的关系等。

### 1.3.5 建筑风格、色彩与其他要素

除上述要素外,湖山型地区特色的构筑,还与建筑风格、色彩、标志物、门户、夜景等要素相关,且此类要素直接反映了地区文化特征,对山水风景城市的景观风貌形成具有不容忽视的作用与意义。

## 2 城乡规划管理技术规定编制的必要性及意义

2010年10月1日起《浙江省城乡规划条例》正式施行,其中第八条明确规定“城市、县人民政府可以按照国家和省有关技术标准、技术规范,制定适用于本区域的相关实施性技术规定,向社会公布后实施”。

### 2.1 根据地区特征,落实相关法规中的“强制性内容”

我国幅员辽阔,地理、气候及经济条件、建设水平千差万别,具体到某一个省或者地级市内的情况也有很大不同,如杭州地区的萧山、富阳、淳安等地情况均存在明显差别,《城乡规划法》或较高层次的地方法规中的“强制性内容”仅能做出范围控

制。因此，在湖山型地区需要适合当地实际情况，编制《技术规定》，以增强“强制性内容”对地区差异的适应性。

## 2.2 指导控制性详细规划及其他规划的编制，增强可操作性

对于湖山型地区的规划编制，特别是控制性详细规划的指标确定，参考已有规划经验和成功建设的范例，制定出“符合当地实际的规划”显得尤为重要。因此，当地的规划管理部门汇集以往经验和普适的规划控制指标，作为《技术规定》提供给规划编制人员，有利于增强规划的可操作性。

## 2.3 对于“城乡空间一体化控制”更具针对性的指导意义

湖山型地区拥有卓越的生态景观资源，加之旅游方式的转变，乡村游和多种形式休闲度假游的兴起，越来越多的开发建设选址突破了已完成了控制性详细规划的用地范围内，甚至不在城市总体规划范围内（本文不讨论某些度假区项目开发建设的程序合法性问题）。因此，对包括道路在内的开发活动和建设项目进行规划、审批与管理，需要以《技术规定》为依据，对城乡空间进行一体化管理。

# 3 《技术规定》的要点和编制重点

## 3.1 层次定位

对于湖山型地区的《技术规定》，建议由县一级人民政府组织，以城乡规划行政主管部门为主，会同众多专家、部门共同参与完成。在县市一级的法规框架体系中属于第二层次的法规，即“由县市政府制定颁布的规划条例实施细则或城市规划管理的单项规定，是对城乡规划的编制、审批、实施、监察等的具体化，以便于操作和执行”。从对城乡规划的规范层次，即“城乡规划的运行机制、编制审批、实施管理、信息管理”四个层次中，县一级的《技术规定》应侧重“实现城乡规划编制和管理的标准化、规范化和法制化”，因此属于“编制审批、实施管理”两个层次。

## 3.2 编制框架

《技术规定》位于规划“编制”与“管理”层次，因此编制框架应与国家标准化法规的框架相一致，以便更好地同国家及地方的城乡规划编制标准接轨。

表1 《城乡规划管理技术规定》编制框架

第一部分 用地分类	第一章	总 则
	第二章	建设用地的区划分类和适建范围
	第三章	特定区域（度假区、村庄、其他）
第二部分 建设控制	第四章	建筑容量控制指标
	第五章	建筑限高、退界和景观控制
	第六章	建筑间距
	第七章	场地设计及建设模式控制
	第八章	绿地及开敞空间
	第九章	地下空间利用
第三部分 道路交通与 市政设施	第十章	道路建设和停车方式
	第十一章	综合防灾和减灾
	第十二章	其他市政设施
第四部分 附 录	第十三章	其 他
	第十四章	附 则
第五部分 附 录	表一	各类建设用地适建范围表
	表二	建筑密度和建筑容积率控制指标表
	表三	建筑容积率折减表
		.....
	附录一	名词解释
	附录二	计算规则
	附录三	建筑间距和离界距离图
		.....

## 3.3 重点内容

### 3.3.1 统筹城乡空间，统一用地类别

作为城乡二元结构的结果，长期以来我国对城市、乡镇采用了两套用地分类标准，造成了规划衔接、城乡空间统筹等多方面问题。《技术规定》应根据当地实际建设需要，在2012年1月1日即将实施的《城市用地分类与规划建设用地标准》基础上，新增或进一步明确用地类别，统一用地分类标准。同时，湖山型地区较普通地区更多地承担了休

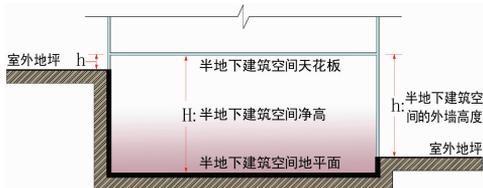
闲旅游功能,在度假区的相关规划中应对“非建设用地”进行细分,尤其是对于农林用地(E2)进行细分,既贯彻了保护为先的理念,又兼顾了对规划区内休闲、旅游项目的引导和控制。

### 3.3.2 明确土地利用相容性原则,保障景观核心区域的公共性

为了应对土地利用的不确定性,考虑到湖山型地区城镇规模普遍偏小,用地混合使用可以丰富活动内容和建筑形象,聚集人气,使其充满活力和生气,《技术规定》中应明确土地利用相容性原则,通过“各类建设用地适建范围表”为规划编制和管理提供依据。其中,为确保景观核心区域以及开敞空间(如滨水区、历史街区、广场公园等)的公共性,避免私有化空间侵占公共资源,《技术规定》在明确可兼容用地性质外,应对可兼容用地的位置、比例等要素做出严格规定。

### 3.3.3 针对场地特殊性,确定建筑容量计算方法

湖山型地区的开发建设多涉及到山地的利用,原始坡地、山地,或人工堆土改造形成的场地等,与常规平整形貌的建筑室外场地相比特征明显。此类场地上难以界定完全地上、地下的建筑空间,其建筑面积计算可通过地上外墙(房间地平面低于室外地面的高度不超过该房间净高 $1/2$ 的非完全地上地下的建筑空间外墙;但居住用地上其相应空间建筑顶板板面高出室外地面超过 $1.5$ 米的外墙即视作地上外墙)平面投影长度与该建筑空间外墙投影总长度的比值核算,同时作为容积率等相关指标的计算依据。



当 $h > 1/2H$ 时,半地下非住宅建筑空间的外墙称为:地上外墙

当 $h > 1.5$ 米时,半地下住宅建筑空间的外墙称为:地上外墙

$$\text{半地下建筑的地上建筑面积比值} = \frac{\text{地上外墙的平面投影长度总和}}{\text{地上外墙的平面投影长度总和}} \times 100\%$$

图 1

### 3.3.4 增加体量控制元素,综合确定建筑高度

对于湖山型地区,除控制建筑高度外,建筑整体体量的控制决定了建筑与山水的空间关系。任何成片、成街区、成组团的建筑群体,都必须在控制局部最高的高度值下形成高低、大小、进退的层次变化。保持景观视廊,构筑与山水环境融合的建筑外部空间。因此,在建筑高度确定的情况下,可通过增加“建筑面宽”要素对建筑体量进行进一步控制。

同样,由于湖山型地区的地形特征,建筑高度、建筑面宽的控制均应以主要景观面(如建筑主要滨水界面)为主。建筑高度计算应以主要景观面的最低场地标高作为起算点,并结合绝对标高进行有效的控制。建筑面宽则应以主要景观面的投影宽度进行控制。

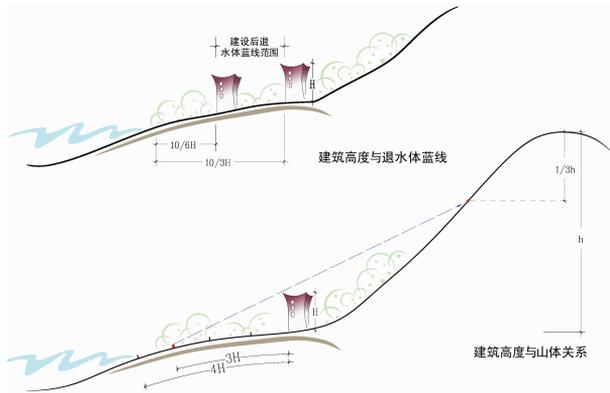


图 2

一般来说,建筑物的高度 $H$ 与开场空间宽度 $W$ (道路、广场、绿地、水面等)的比例关系给人的视觉心理感受如下: $H < 0.3W$  宽阔、空旷; $0.3W < H < 0.6W$  亲切、宜人; $H > 0.6W$  高耸、压迫。对于临近山体的建筑,需要满足在视点的距离小于或等于 $3H$ 处,山体至少 $1/3$ 不受任何遮挡。因现状条件限制难以按 $3H$ 视点距离控制高度的,视点距离可适当弹性放大,但不得大于 $4H$ 。

### 3.3.5 优化场地特征,满足土石方平衡

场地设计作为决定湖山型地区开发建设成败的关键因素之一,其不但关系到景观风貌的塑造,也是消除地质灾害隐患的主要方式,同时土石方的平衡也影响了建设的经济性。在《技术规定》中可通过增加切坡高度,台地高差等指标,对场地设计

进行控制。

例如原则上新建、改建和扩建建设项目中相邻场地标高,切坡高差不大于5米;台地高差不大于8米,场地与相邻地块高差不大于2米。



图 3

### 3.3.6 结合当地建设特征,对建设模式进行控制

除了以上控制要素外,湖山型地区的《技术规定》还应更多关注各类建设的方式,并作出相应的控制和指导。例如,作为开敞空间的滨水岸线(码头、挑台、眺台、退台等)建设方式,自然岸线、山体切坡面等的绿化保护方式;滨水或沿山的道路、桥梁、隧道,以及停车场等交通设施的建设方式;坡地建筑形态与不同坡度场地的对应关系和建设方式(如吊脚短柱高度等);以及其它建设内容的模式控制。

道路断面(m)		场地坡度		
		0°-15°	15°-30°	30°-45°
机动车交通	9 (1+7+1)	模式 C-1-1	模式 C-1-2	
	6 (3+3)	嵌入山体	嵌入山体	
非机动车交通	3	模式 C-2-1	模式 C-2-2	模式 C-2-3
	1.5	嵌入山体	嵌入山体	嵌入山体
静态交通		模式 O-3-1		

图 4

### 3.4 表达方式

《技术规定》的表述一定要做到规范、清晰,既有利于操作,也可避免在执行过程中存在争议或模糊不清的情况。作为县一级的《技术规定》应明确说明指标控制数值浮动的前提条件。同时,根据湖山型地区地形的复杂性,对于一些难于单纯用文字或数据表达的控制要素,采用模式归纳的方式,分要素提供若干模式图(如滨水岸线处理方式等),以便更为直观的为规划编制人员、土地使用者、规划管理部门提供相应的依据。

### 3.5 可操作性

《技术规定》的制定应以公共利益为基本价值取向,提倡整体性、公共性和公平性的原则。作为一个地区规划编制及管理的重要依据,应随着城乡的不断发展中出现的新情况和新的需求,在内容上做出相应的和适当的调整,以保持同实际情况相一致。同时,《技术规定》作为法规文本,要求表述严谨、规范、清晰,做到言简意赅、准备无误。从而,在使用中避免不必要的争议等情况出现。

## 4 结语

随着国家城乡统筹发展的不断深入,县一级中小城市将逐步成为承接未来城镇化发展和解决“三农”问题的主要空间所在,且已逐步进入快速发展阶段,成为各类投资的热土。同时,湖山型地区的耕地保护、生态涵养等功能和任务尤为突出。加之,短时间内的快速发展导致规划编制、管理依据的缺失,一定程度上对湖山型地区的整体发展带来迷茫和限制。因此,研究编制湖山型地区《城乡规划管理技术规定》具有重要现实意义。

### 参考文献

- [1] 刘奇志,凌利. 城市规划管理技术规定编制工作探析. 规划师, 2004, (7).
- [2] 曹珠朵. 《城市规划管理技术规定》的编制与实施. 规划师, 2007, (12).
- [3] 耿慧志,张晨杰. 城市规划管理技术规定比较分析——以上海、深圳为例. 规划 50 年——2006 中国城市规划年会论文集(上册), 2006.
- [4] 于一丁,胡跃平. 控制性详细规划控制方法与指标体系研究. 城市规划, 2006, (5).
- [5] 陈燕秋. 滨海旅游度假区控制性详细规划的指标体系研究. 中国城市规划设计研究院, 2008.
- [6] 令晓峰. 控制性详细规划控制体系的适应性编制研究. 西安建筑科技大学, 2007.
- [7] 于敬. 千岛湖旅游度假区控制性详细规划的编制研究, 浙江大学, 2010.

### 作者简介

于敬 规划师  
孟娇蓉 规划师

# 省规划学会、协会建立我省首届规划行业专家库

根据 2011 年学会、协会工作安排，“浙江省城市规划学会和城乡规划协会专家库”专家推荐工作得到了广大会员单位的支持和参与，专家库的评选工作已告完成。本次评选本着公平、公正的原则，采用投票与讨论相结合的形式产生，经网上公示、学会协会审定等程序，最终确定了我省第一届规划行业专家库的入选名单，共 75 人，其中包括 8 位特邀的离退休老专家。入选专具体名单如下：

（按姓氏笔画为序，排名不分先后）

- |                      |                    |
|----------------------|--------------------|
| 丁元（浙江省城乡规划设计研究院）     | 李天富（舟山市规划局）        |
| 丁夏君（浙江建设职业技术学院）      | 李王鸣（浙江大学）          |
| 方毅立（浙江省城乡规划设计研究院）    | 李永红（杭州园林设计院有限公司）   |
| 王宁（杭州市城市规划设计研究院）     | 李伟国（浙江建设职业技术学院）    |
| 王峰（杭州市城市规划设计研究院）     | 杨介榜（温州市城市规划设计研究院）  |
| 王丽萍（宁波市规划局）          | 杨永康（浙江省城乡规划设计研究院）  |
| 王富更（绍兴市城市规划设计研究院）    | 杨立新（义乌市城市规划设计研究院）  |
| 刘长岐（杭州市城市规划编制中心）     | 杨建军（浙江大学）          |
| 刘晓东（杭州市规划局）          | 杨晓光（浙江省城乡规划设计研究院）  |
| 刘银波（中国联合工程公司）        | 杨晓岚（杭州市城市规划设计研究院）  |
| 华晨（浙江大学建筑设计研究院）      | 杨毅栋（杭州市城市规划设计研究院）  |
| 孙兴辰（嘉兴市城乡规划建设管理委员会）  | 邵波（浙江省城乡规划设计研究院）   |
| 朱小康（浙江省城乡规划设计研究院）    | 陈勇（浙江省城乡规划设计研究院）   |
| 汤海孺（杭州市城市规划设计研究院）    | 陈伟明（浙江省城乡规划设计研究院）  |
| 何志平（温州市城市规划设计研究院）    | 陈怡平（浙江大学城乡规划设计研究院） |
| 余建忠（浙江省城乡规划设计研究院）    | 陈前虎（浙江工业大学）        |
| 吴为（杭州市城市规划编制中心）      | 陈茜（杭州市建设委员会）       |
| 吴伟年（金华市规划局）          | 陈桂秋（浙江省住房和城乡建设厅）   |
| 吴效军（湖州市城市规划设计研究院）    | 周凤娟（绍兴市城市规划设计研究院）  |
| 宋绍杭（浙江工业大学）          | 周日良（浙江省住房和城乡建设厅）   |
| 宋炳坚（浙江省住房和城乡建设厅）     | 林观众（温州市城市规划设计研究院）  |
| 应联行（杭州市城市规划编制中心）     | 罗永联（嘉兴市规划管理局）      |
| 张静（温州市规划局）           | 郑声轩（宁波市规划局）        |
| 张建强（浙江工业大学建筑规划设计研究院） | 郑晓东（温州市规划局）        |
| 张晓斌（宁波市规划设计研究院）      | 姚建华（杭州市城市规划设计研究院）  |
| 张能恭（宁波市规划设计研究院）      | 胡晓鸣（浙江大学）          |

赵萍 (浙江省城乡规划设计研究院)  
 赵鹏 (浙江省城乡规划设计研究院)  
 项存平 (舟山市住房和城乡建设委员会)  
 袁朝晖 (宁波市规划局)  
 顾浩 (浙江省城乡规划设计研究院)  
 高群 (杭州市城市规划设计研究院)  
 崔昆仑 (台州市建设规划局)  
 龚正明 (杭州市城市规划设计研究院)

韩波 (省规划学会、协会)  
 詹瑾 (衢州市规划局)  
 蔡俊华 (丽水市规划局)  
 谭侠 (浙江省城乡规划设计研究院)  
 谭永朝 (杭州市综合交通研究中心)  
 潘强 (浙江省城乡规划设计研究院)  
 戴健 (湖州市住房和城乡建设局)

**特邀老专家名单 (按姓氏笔画为序, 排名不分先后):**

丁俊清 刘正官 刘辉石 李大瑜 李子松 沈德熙 宗羽飞 林福昌

## 2011 年度全省优秀城乡规划设计项目评选结果揭晓

根据中国城市规划协会《关于开展 2011 年度全国优秀城乡规划设计奖评选活动的通知》(中规协秘(2011) 51 号文)精神和我省评优活动的安排(详见浙规协【2011】9 号文),2011 年度全省优秀城乡规划设计项目评选活动于 11 月在杭州进行。经过单位申报、地方审查、协会初审、专家组初评、评委终评、网上公示、业务主管部门审定等程序,评选工作已告完成。此次评优活动共评出一等奖 7 项,二等奖 24 项,三等奖 40 项和表扬奖 16 项,获奖名单具体如下:

### 一等奖 (共 7 项)

浙江省城镇体系规划(2010-2020 年)	中国城市规划设计研究院
浙中城市群规划	浙江省城乡规划设计研究院
温州市城市快速轨道交通线网规划	浙江省城乡规划设计研究院 金华市城市规划设计院
安吉乡村风貌特色研究	中国地铁工程咨询有限责任公司 温州市城市规划设计研究院
西藏自治区那曲镇控制性详细规划及旧城改造修建性详细规划	浙江大学城乡规划设计研究院有限公司 浙江大学建筑工程学院
宁波市梅山(保税)港城国际商贸区控制性详细规划	浙江省城乡规划设计研究院 西藏自治区那曲地区行政公署
杭州市工业遗产建筑规划管理研究	宁波市规划设计研究院 杭州市城市规划设计研究院

### 二等奖 (共 24 项)

良渚国家考古遗址公园控制性详细规划	杭州市城市规划设计研究院 浙江理工大学
-------------------	------------------------

嘉兴市生态绿道网规划

杭州市公共开放空间系统规划

浙江省建设项目规划选址论证报告编制技术规程

湖州中心城市规划管理单元总体控制研究

青山湖科技城概念性规划及城市设计

宁波市江东区近期建设实施规划(2011-2015)

绍兴中心城市家居商贸城(越城片区 YC-01 单元)控制性详细规划

杭州市江干区保障性设施布点规划

乐清中心城市北翼组团空间战略规划

绍兴市镜湖新区滨水空间规划研究

宁波市轨道交通 2 号线一期工程交通衔接专题研究

龙游民居特色与应用研究

杭州市商业特色街区(试点)规划——武林路

温州市中心城区绿道网行动规划

台州市“永宁河一下分水”沿岸空间规划研究

杭州市江干区艮北新区城市设计

杭州市城市轨道交通线网评估及规划优化

桐乡市城市公共交通专项规划

杭州市应急疏散避难场所布局规划(2008-2020 年)

庆元县竹口中心镇总体规划(2010-2030 年)

富阳城市绿心新沙岛风情小镇规划

宁波市东钱湖镇韩岭村村庄建设规划

浙江省控规标准图集与海宁市中心城区控规编制区规划实践

## 三等奖(共 40 项)

黄岩区院桥区域发展概念规划

乐清市域总体规划

嘉兴市规划设计研究院有限公司

深圳市城市规划设计研究院有限公司

浙江省城乡规划设计研究院

湖州市城市规划设计研究院

中国城市规划设计研究院上海分院

临安市建设局

宁波市规划设计研究院

AECOM 公司

宁波迪赛房地产投资咨询有限公司

绍兴市城市规划设计研究院

浙江工业大学建筑规划设计研究院有限公司

温州市城市规划设计研究院

绍兴市城市规划设计研究院

绍兴市水利水电勘测设计院

宁波市规划设计研究院

浙江省城乡规划设计研究院

杭州市城市规划设计研究院

温州市城市规划设计研究院

台州市城乡规划设计研究院

杭州城市规划设计咨询有限公司

杭州市城市规划设计研究院

杭州市城市规划设计研究院

杭州市城市规划设计研究院

杭州市城市规划设计研究院

杭州市地下工程设计研究院有限公司

丽水市规划建筑设计院

杭州市城市规划设计研究院

宁波市规划设计研究院

浙江省城乡规划设计研究院

浙江省城乡规划设计研究院

浙江省城乡规划设计研究院

乐清市城乡规划设计院

- 江北区城乡空间发展规划  
 宁波市镇海区近期建设项目规划研究  
 杭州城西科创产业集聚区概念规划  
 杭州市现有建筑物改变使用功能专题研究  
 温州瓯海新城概念规划  
 嘉兴市统筹城乡综合配套改革的实践、思路与对策研究  
 余姚市姚东片区规划研究  
 金华市多湖片区燕尾洲地块城市设计  
 杭州高新(滨江)区物联网产业园城市设计  
 杭州钱江经济开发区(钱江科技城)中心区城市设计  
 杭州炼油厂(康桥厂区)及其周边地块城市设计  
 杭州市杭氧、杭锅地块城市设计  
 浙江大学紫金港校区西区规划方案设计  
 宁波市湾头地区控制性详细规划  
 宁波市甬江东岸(甬江大桥—庆丰桥)滨江地段修建性详细规划  
 湖州仁皇山公园详细规划  
 宁波江北姚江新区概念规划及核心区城市设计  
 上虞滨海新城控制性详细规划暨核心区城市设计  
 台州市椒江组团用地竖向及城市工程管线综合规划  
 温州市城市商业网点规划(2010-2020)  
 乌镇西栅景区南入口周边区域改造与更新规划  
 青川县域供水系统实施性规划  
 赣州市中心城区排水专项规划  
 温州城市中心城区慢行系统规划  
 温州市城市公共交通规划  
 杭州市萧山区综合交通规划  
 舟山市城市综合交通规划  
 杭州市绿地系统规划(修编)  
 舟山市金塘北部区域建设用海规划  
 宁波市规划设计研究院  
 宁波市镇海规划勘测设计研究院  
 杭州市城市规划设计研究院  
 杭州市城市规划设计研究院  
 温州市城市规划设计研究院  
 嘉兴市规划设计研究院有限公司  
 嘉兴市城乡规划建设管理委员会  
 宁波市规划设计研究院  
 浙江省城乡规划设计研究院  
 杭州市城市规划设计研究院  
 浙江省城乡规划设计研究院  
 杭州市城市规划设计研究院  
 浙江省城乡规划设计研究院  
 杭州市城市规划设计研究院  
 宁波市规划设计研究院  
 宁波市规划设计研究院  
 杭州园林设计院股份有限公司  
 上海同济城市规划设计研究院  
 宁波市规划设计研究院  
 浙江省城乡规划设计研究院  
 浙江省城乡规划设计研究院  
 温州市城市规划设计研究院  
 桐乡市城乡规划设计院有限公司  
 浙江省城乡规划设计研究院  
 浙江省城乡规划设计研究院  
 温州市城市规划设计研究院  
 中国城市规划设计研究院  
 温州市城市规划设计研究院  
 杭州市城市规划设计研究院  
 杭州市规划局萧山规划分局  
 宁波市规划设计研究院  
 深圳市城市规划设计研究院有限公司  
 浙江大学城乡规划设计研究院有限公司  
 浙江省水利河口研究院

济宁河湖水系综合规划

杭州市西部水系防洪调度方案规划

杭州市雨水资源化利用规划研究

湖州市中心城区老小区综合整治规划

绍兴县王坛镇南岸精品村规划

富阳市中心镇、中心村布局规划

义乌市佛堂镇低丘缓坡盘塘区块控制性详细规划

八里店镇镇域总体规划

苍南县桥墩镇横阳支江两岸地区控制性详细规划及新村地块城市设计

## 表扬奖(共16项)

杭州市城市规划公共服务设施基本配套规定

杭州市武林商圈提升改造概念规划

强化温州城市功能、提高城市竞争力的思路与对策研究

杭黄高铁桐庐站场综合体概念规划

舟山市新城长峙岛控制性详细规划

瑞安市集云山生态公园概念性规划

浙江省科研机构创新基地一期修建性详细规划

湖州市中心城市住房建设规划 2010-2012

杭州市大公交系统优先发展建设规划(2010-2015)及三年行动计划

台州市社区用房布局规划

绍兴滨海新城江滨区地名分区规划

宁波市中心城综合防灾规划(2010-2020)

《义乌市人民防空专项规划》暨《义乌市中心区及国际商贸城地下空间控制性详细规划(人民防空部分)》

杭州市主城区竖向规划研究

洞头县半屏岛控制性详细规划

杭州桃花源度假村规划——浦阳镇桃北新村修建性详细规划

杭州市城市规划设计研究院

济宁市规划咨询中心

杭州市城市规划设计研究院

杭州市综合交通研究中心

北京建筑工程学院

湖州市城市规划设计研究院

绍兴县规划设计院

浙江省城乡规划设计研究院

义乌市城市规划设计研究院

湖州市城市规划设计研究院

温州市城市规划设计研究院

苍南县城乡规划设计研究院

杭州市城市规划设计研究院

浙江工业大学建筑规划设计研究院有限公司

温州市城市规划设计研究院

上海同济城市规划设计研究院

舟山市城市规划编制中心

舟山市规划建筑设计研究院

瑞安市城乡规划设计研究院

杭州市城市规划设计研究院

临安市建设局

湖州市城市规划设计研究院

杭州市综合交通研究中心

台州市城乡规划设计研究院

绍兴县规划设计院

宁波市规划设计研究院

义乌市城市规划设计研究院

杭州市城市规划设计研究院

温州市城市规划设计研究院

浙江安地建筑规划设计有限公司



## 省规划学会、协会 举行会员单位首届总规划师座谈会



省规划学会理事长、省规划协会名誉理事长、省住房和城乡建设厅周日良总规划师到会讲话



温州市规划局郑晓东副局长兼总规划师到会致辞

社会经济的发展对规划行业的要求越来越高，规划涉及的技术层面越来越广，规划与各方的利益越来越密切，科学规划是我们规划人的根本职责。鉴于总规划师有共同的工作性质，都主持着各单位的技术管理工作，省规划学会、协会本着为行业服务、提高本省规划工作质量的宗旨，根据今年工作计划，于11月1日在温州举行了学会、协会会员单位首届总规划师座谈会。本次座谈会由省规划学会、协会主办，温州市城市规划设计研究院承办。会议由省规划学会、协会胡村霖秘书长主持，温州市规划局郑晓东副局长兼总规划师到会致辞，共有36位总规划师参加了此次座谈。省规划学会理事长、省规划协会名誉理事长、省住房和城乡建设厅周日良总规划师到会讲了话。

郑晓东副局长在致辞中祝贺首届总规划师座谈会的顺利召开，对前来参加会议的有关领导和总规划师们表示热烈的欢迎。他向大家概要介绍了近年来温州的经济社会发展状况及城乡规划与城市建设情况，重点提到了温州地区正在开展的几项规划工作，也借此机会提出了工作开展中遇到的一些现实问题作为会议



省规划学会、协会胡村霖秘书长主持



会议现场之一



会议现场之二

交流,希望与会代表们能畅所欲言,真正融入到探讨问题、交流经验、共享心得的座谈氛围中来。

胡村霖秘书长首先谈到了举行此次座谈会的目的,即“建立对话平台、交流工作经验、提高业务水平、壮大行业队伍”;其次,他向在座的总规划师们介绍了学会、协会近期开展的一些行业服务工作,同时建议大家能从自身及本地区、本单位的工作实际出发,知无不言,言无不尽,珍惜这样的交流机会,共促行业发展。

周日良总规划师在讲话中肯定了本次座谈会的积极意义,谈到了对于总规划师这一职位的深层次理解,要求与会者充分认识到规划管理及规划编制工作的重要性,树立良好的工作心态;他指出当前的城乡规划工作与政治、经济和社会发展等紧密相连,需要广大城乡规划工作者从广义的技术层面来进行科学研究,探索事物发展的客观规律,正确把握各种聚集行为规律的动态变化;他强调大家应该在规划认知的基础上,真正意识到作为总规划师的职责所在,找准定位,切实肩负起总规划师应有的工作责任。

整个座谈会采用了大会发言与小范围交流相结合的会议模式,就如何体现规划的前瞻性和现实性、如何把握规划的目标性和过程性、如何平衡规划的技术性和政策性展开了重点讨论。会议期间,部分规划局或规划设计院的总规划师发言积极,充分利用这一相互交流和探讨的良好平台,有效促进了各会员单位之间的横向联系与业务交流。首届总规划师座谈会得到了有关会员单位的大力支持,得到了与会者的一致认同,达到了预期的目的。

## 省规划协会报送部分优秀获奖项目参加全国评优

根据中国城市规划协会《关于开展 2011 年度全国优秀城乡规划设计奖评选活动的通知》(中规协秘(2011) 51 号文)和《关于开展 2011 年度全国优秀村镇规划设计评选活动的通知》(中规协秘(2011) 67 号文)精神及 2011 年度我省优秀城乡规划项目评选结果,省规划协会组织有关获奖单位,积极准备全国报优材料,并已按时统一报送,共有 31 个规划项目参加 2011 年度全国优秀城乡规划设计评选。

## 省内信息

### 金华市已建成 26 个全国环境优美乡镇

国家最新公布命名了一批全国环境优美乡镇，金华市的莘畈乡、孝顺镇、大盘镇、盘峰乡等 4 个乡镇榜上有名。至此，该市已创建全国环境优美乡镇 26 个，其中义乌 6 个、磐安 18 个、婺城 1 个、金东 1 个。

根据相关评定标准，全国环境优美乡镇要求辖区内无滥垦、滥伐、滥采、滥挖现象，无捕杀、销售和食用珍稀野生动物现象，近 3 年内未发生重大污染事故或重大生态破坏事件；城镇布局合理，管理有序，街道整洁，环境优美，城镇建设与周围环境协调；镇郊及村庄环境整洁，无脏乱差现象，“白色污染”基本得到控制；乡镇环境保护社会氛围浓厚，群众对环境状况满意。据环保部门介绍，目前该市累计建成全国环境优美乡镇 26 个、省级生态乡镇 60 个、市级生态乡镇 95 个。

### 象山建设全国首个低碳生态小城镇

继太阳能风光滨海大道工程、大目湾新城综合服务中心工程之后，面积相当于半个杭州西湖的浙江宁波蓝色内湾工程正式开工建设。该工程是浙江宁波大目湾又一项核心工程，它的开工标志着大目湾打造低碳生态休闲小城镇的帷幕正式拉开。

据专家介绍，北接宁波松兰山国家 4A 级风景旅游区、东临大目洋的大目湾新城，从规划阶段开始就把现代性和生态性放在首位，积极进行风能、太阳能、地热能等清洁能源的开发利用研究，拟采用综合管线、直饮水、地下空间利用等城市建设新技术。在生态水系规划方面，以突出滨海风情为目标，游艇可在海滨度假区内自由穿梭。在交通规划方面，坚持以人为本，除了尽量减少交叉口和信号灯外，还做到了人车隔离，通过新城慢行交通系统营造高度人性化的慢行环境。

### 义乌市调整村庄规划布局推进城乡新社区建设

义乌根据城市化进程和村庄区位条件，把该市 716 个行政村整合为 290 个社区，按照不同区块的功能定位，因地制宜、分期分批推进城乡新社区建设。

义乌对村庄规划开始“动手术”。如城中村采取以高层公寓为主进行安置；镇中村改造实行生活和生产功能分区，鼓励农户在满足生活居住的前提下，将剩余建设用地用于建造生产经营用房；近郊村通过拆除危旧房，实现零增地或少增地的“空心村”改造。在村庄布局调整的同时，“中心村”的出现为社区建设提供了契机。在村庄规划布局大调整的同时，义乌市还加大了对村庄整治建设的力度。自 2002 年起，义乌市财政就每年安排 1 亿元资金，各镇、街道每年再配套 1 亿元资金，专项用于村庄整治建设。

### 《仙居县绿道网总体规划》评审会召开

9 月 27 日下午，《仙居县绿道网总体规划》的街道、乡镇和部门评审会在仙居县建设规划局 11 楼召开，会议由仙居县府办副主任杨含呈主持，仙居县府办、县人财委、各街道、乡镇、部门的分管领导参加了会议。与会人员听取了广州市城市规划勘测设计研究院对《仙居县绿道网总体规划》的介绍，对规划进行了认真评议与讨论，并提出了好的意见和建议，原则上予以通过。

规划仙居县绿道网由 1 条主绿道、多条辅绿道构成“叶脉型”的绿道网结构。规划的主绿道（主脉）总长 112 公里，打造“神仙情缘”主题，主要沿仙居永安溪边，沿线串联了仙居县大部分自然与人文景观，服务于该县大部分人口，同时开辟为旅游精品线路，服务旅游人口；规划的辅绿道总长度 321 公里，依托三个城镇组群，分成三个片区，即中心城片辅绿道打造“生态宜居”主题，白塔片辅绿道打造“深度探游”主题，皤滩—横溪片辅绿道打造“探古寻幽缘”主题。规划仙居绿道设置 4 个一级驿站、17 个二级驿站、若干个三级驿站。本次规划仙居绿道分

别与天台县、临海市、黄岩区、永嘉县、磐安县衔接。

(仙居县建设规划局供稿)

## 临海成为全国首个县级宜居城市

《浙江省临海市宜居城市规划建设实践研究报告》在北京通过北京大学、清华大学、浙江大学、中国科学院、国家环境保护部、国家住房和城乡建设部、浙江省住房和城乡建设厅等权威机构的专家评审验收,确认临海市宜居指数为 83.8,是全国首个通过宜居城市验审的县级城市。宜居城市评比涉及到社会文明度、经济富裕度、环境优美度、资源承载力、生活便宜度和公共安全度等六大方面共 83 个指标,其中刑事案件发案率高、社会贫富两极严重分化、近三年被国家环保部公布为年度十大污染城市、区域淡水资源严重缺乏或生态环境严重恶化等四项条件,有任何一项否定条件,不能确认为“宜居城市”。宜居指数得分在 80 分以上的城市才能获得“宜居城市”。

## 全国信息

### 住房城乡建设部副部长仇保兴提出为“生活更美好”而设计城乡空间

推动江苏城乡空间品质提升论坛在南京召开,住房城乡建设部副部长仇保兴参加论坛并作学术报告。江苏省副省长何权在论坛上致辞,中国科学院院士齐康、中国工程院院士张锦秋等参加了论坛。

仇保兴在论坛上表示,江苏在城镇化快速推进的现阶段提出城乡空间品质提升和文化追求,可以说是为时不晚、恰到好处。城市的本质内涵是使人们的生活更美好。优化城乡形象要从 6 方面入手:一是道路,要注重道路的可识别性、连续性、方向性和交叉点;二是边界,包括河岸的开放空间、被道路分割的区域、城市边缘(城乡边界)等;三是区域,要显山露水,形成人工建筑与自然风光的协调景观,将最美的景观让与最广大的群众享受;四是节点,包括广场、公园以及运动场、大学园区等大型公

共建筑;五是标志物,包括有空间感染力的构筑物与自然物;六是遵循差别互补原则,整治村庄。

仇保兴强调,为“生活更美好”而设计城乡空间,要持续开展“美化城乡”的设计大赛;尽快制订江河湖海岸线景观保护规划,并以划线加以控制;对公共绿地、生物多样性区域和生态保护区划定“绿线”;精心制订历史街区和文物保护区保护规划,并以虚实“紫线”进行空间管制;结合节能减排来设计城乡空间、公园和交通;深入研究传统历史建筑、园林、城乡文化的美学因素,创造和谐的城乡形象。

论坛上,江苏省住房城乡建设厅厅长周岚、副厅长张泉介绍了江苏城乡空间品质提升的思路以及空间特色体系规划。与会专家深入讨论并对城乡空间品质提升和文化追求达成共识。

## 上海要求创新规划管理方式

在上海市建设规划管理工作会上,会议指出,要创新规划管理方式,结合本市规划工作实际,积极稳妥推进三维审批工作。要区别对待、分类处理,积极推进告知承诺制度,政府事前告知、建设和设计单位遵守承诺、政府事后监管。各部门要积极配合,加快并联审批,提高审批效率。要加快推广应用新的“一书两证”审批平台,所有新项目原则上都要在平台上运行,规划土地管理部门要加强服务监管和规划宣传培训。市区规划土地管理部门要加强联动,形成合力,切实将各项工作落到实处。

## 海南积极打造特色旅游村镇

海南省注重积极推进村镇规划建设管理和特色旅游小镇建设,出台了村镇规划编制办法、设计导则等 4 个与《海南省人民政府关于加强村镇规划建设管理工作意见》相关的配套措施。为全面推进特色风情旅游小村镇建设,海南近期规划建设投资 33.75 亿元,力争到 2015 年成功打造出 25 个特色旅游小镇、50 个特色旅游村。举办特色风情旅游小村镇投资推介会,推进项目落实。抓好村镇特色风貌规划设计,逐步形成体现海南地方特色的村容镇貌。加紧研究政策导向,引导乡镇、农村民宿业的发展。

# 征 稿 启 事

《城市与规划》是由浙江省住房和城乡建设厅主管，浙江省城市规划学会、浙江省城乡规划协会主办的城市规划类综合性季刊。其前身为《联合会刊》，面向全省规划管理部门、规划设计机构发行，在过去3年中，已成为浙江省规划行业交流经验、发表观点、展示成果、传播信息的重要平台。《城市与规划》将在《联合会刊》的基础上，引入先进的规划思想和规划理念，持续提升刊物的学术水平，进一步把自身打造成为浙江省规划工作者学习规划、探讨规划、交流思想的重要学术性刊物。

本刊重点关注城市规划领域的前沿问题，交流学术实践心得，传递最新信息动态。投稿的范围包括：理论研究、城市建设、管理者论坛（市〈县〉长论坛、局长论坛）、规划信息、问题探讨、队伍建设、他山之石、新技术应用等方向的学术论文和设计技术成果等。

热诚欢迎省内外广大工作在城市规划、建设、管理战线上以及各高等院校、科研院所的同行不吝赐稿，来稿一经录用，即寄稿酬和样刊3份。投稿要求如下：

1. 论文要求观点明确、论证充分、结构严谨、数据可靠、文字流畅。
2. 论文未曾公开发表，不得侵犯他人著作权，不得泄露国家机密。
3. 论文字数以5000字左右为宜。论文标题一般不超过20字，摘要200—500字，关键词3—7个。

4. 文章采用层次标题形式：即1，1.1，1.1.1，（1）……。

5. 来稿应提供作者简介和作者地址。简介包括作者姓名、性别、出生年月、最高学历、工作单位、职务、职称、主要从事的研究方向等；地址包括详细联系地址、联系电话、手机、传真、E-mail等。

6. 来稿请附电子文件；来稿恕不退稿，敬请作者自留底稿。投稿地址：杭州市保俶路238号浙江省城市规划学会、城乡规划协会《城市与规划》编辑部，310007。

或请将投稿论文的电子文件以“附件”形式发送至《城市与规划》编辑部邮箱：zaurp@hzenc.com。稿件的电子文档名称采用文章标题，在发送邮件主题栏中填上“《城市与规划》投稿”字样。

**联系人：**孙盛哲

**电 话：**0571-85160276

《城市与规划》编辑部

二〇一一年十二月

