



规划师

ISSN 1006-0022
CN 45-1210/TU

PLANNERS

中国学术期刊综合评价数据库统计源期刊
《中国学术期刊网络出版总库》全文收录期刊
《中国学术期刊（光盘版）检索与评价数据规范》执行优秀奖

中文核心期刊
中国科技核心期刊



本期主题
规划指引与管理导则

2013
总212期 第29卷





期刊基本参数: CN45-1210/
TU*1985*M*A4*130*zh*P*
¥ 25.00*15000*24*2013-8

顾问单位: 中国城市规划协会
主管单位: 广西壮族自治区住房和城乡建设厅
主办单位: 广西华蓝设计(集团)有限公司
协办单位: 雅克设计机构
武汉市土地利用和城市空间规划研究中心
武汉市规划研究院
中国航空规划建设发展有限公司
上海现代建筑设计(集团)有限公司规划建筑设计院
广州市城市规划勘测设计研究院
赣州市城乡规划设计研究院
成都市规划设计研究院

主 编: 雷 翔
副 主 编: 毛蒋兴

社 长: 侯百镇
副 社 长: 徐 兵 熊元鑫 尤 智
社长助理: 郭敬锋

编辑部主任: 刘 芳
本期责任编辑: 邓 倩
栏 目 编 辑: 王 青
美 术 编 辑: 唐春意

目次

规划师论坛

5	规划·规范·规则: 深圳开发控制三大体系的互动关系	周 劲
10	中国语境下“规划指引”的内涵思辨和制度解释 ——兼对中国式规划管控方式的反思	王 宁
16	英国城市设计准则解读及借鉴	陈 楠, 陈可石, 姜雨奇
21	广东省城乡规划指引的思考	张 翔, 肖红娟
27	北京市城市设计导则运作机制思辨	张晓莉

规划设计

33	城市总体规划层面的避震疏散场所规划研究	丁 琳, 翟国方, 张雪原, 李莎莎
38	“国际旅游岛”特色的滨海旅游区规划探索 ——以陵水香水湾为例	刘业日, 魏武强
44	三亚临春山水国际村视觉景观规划探讨	陈璐婷, 陈 荣
51	新时期乡规划的探索 ——以淳安县浪川乡规划为例	戴世续, 杨 帆, 周 骏
56	圩区村庄布局规划新思考	黎智辉, 张一凡, 袁 娟

优秀作品鉴析

61	生态山地·魅力山地·和谐山地 ——威海市区山地保护与利用规划探析	崔宝义, 王东宇, 徐东晖, 都剑光
----	-------------------------------------	--------------------

规划管理

67	建筑工程规划许可质量和效率的提高途径	张希平, 张梦梦
71	北京新城规划精细化控制研究	张晓光, 刘 巍

本刊声明

1. 本刊所发表作品均为作者观点, 并不一定反映编委会和编辑部的立场;
2. 本刊对来稿保留修改权, 有特殊要求者请事先声明;
3. 本刊对所发表作品享有中文专有出版权, 请勿一稿多投;
4. 本刊对所发论文享有电子出版权, 如有异议, 请事先声明;
5. 本刊现被《中国学术期刊网络出版总库》及CNKI系列数据库收录, 其作者文章著作权使用费与本刊稿酬一次性给付。如作者不同意文章被收录, 请在来稿时向本刊声明。
6. 本刊所载文章, 均经作者授权、任何转载、翻译或结集出版均须事先得到本刊编辑部和作者的书面许可;
7. 限于人力和财力, 来稿一律不退, 如三个月内未见采用通知, 作者有权将稿件另行处理。

编辑出版: 《规划师》杂志社
地 址: 广西南宁市青秀区月湾路1号
南国弈园6楼
邮政编码: 530029
电子信箱: planner@21cn.net
网 址: www.planners.com.cn
电 话: 社长室: 0771-2438005
编辑部: 0771-2437582 2436290
发行部: 0771-2438012 2436285
广告部: 0771-2438011 2418728
传 真: 0771-2436269

刊 号: ISSN 1006-0022
CN 45-1210/TU
广告经营许可证: 450106084
账户名: 规划师杂志社
账 号: 45001604843052500696
开户行: 中国建设银行股份有限公司南宁云景路支行
国内总发行: 南宁市邮政局
国内邮发代号: 48-79
国际总发行: 中国图书贸易总公司(北京399信箱)
国际邮发代号: 4750M
定 价: 25元(人民币)
订 购: 全国各地邮局
邮 购: 《规划师》杂志社

顾问编委 (以姓氏笔画为序):

马武定 王建国 王静霞 文国玮 吕斌 任致远
闫小培 李长杰 李兵弟 吴庆洲 吴志强 余柏椿
张兴国 张庭伟 陈晓丽 陈秉钊 邹时萌 邹德慈
赵宝江 赵友华 柯焕章 耿毓修 唐凯 崔功豪
黄富厢 戴逢 戴舜松

编委 (以姓氏笔画为序):

丁成日 于一丁 毛蒋兴 王世福 王燕
王涌彬 何林林 李东君 李异 李守旭
张兵 陈韦 周建军 段进 侯百镇
赵万民 顾朝林 徐兵 曾九利 韩高峰
疏良仁 赖寿华 雷翔

规划广角

- 75 “城乡社区” — “特色城市” — “一体化城市群” 三层次空间模式研究 卢丹梅
- 81 中心城市区域化的空间形态、价值与路径研究 曹传新
- 86 “人口—经济” 集聚视角下的湖北省城市化空间演化过程与特征研究 朱海波，黄亚平
- 92 基于主体功能区划思想的荆州市国土空间划分研究 黄淑琳
- 98 中部地区市县同城发展关系研究 沈鑫
- 103 应对“差序格局”变化的乡村规划策略
——以杭州市萧山区大石盖村为例 陈秋晓，吴霜，华晨

系列专版

- 108 中心城市外围边缘区的区域协作途径和措施选择
——以杭州西南部与富阳东北部为例 张建强，薛俊
- 113 浙江衢州市衢江区“美丽乡村”总体规划编制方法探讨 朱莹，王伟光，陈斯斯，张依姗
- 118 塑造活力与品质水岸
——杭州市滨江区北塘河畔城市设计 危良华，杨安平，周洲

随想杂谈

- 122 论城市总体规划实施的激励与约束机制 文超祥，马武定
- 126 解读岭南村落，探寻乡土精神 王静，周璐

其他

- 130 理事单位资讯

《规划师》驻北京办事处

地址：北京市海淀区增光路甲 34 号
云建大厦 806 室
北京华蓝时代建筑设计咨询有限公司
邮编：100037
主任：尤智
电话：010-88082608

《规划师》驻上海办事处

地址：上海市虹口区曲阳路 800 号
上海商务中心 39 楼
加拿大 TAES 国际设计机构
邮编：200437
主任：陈爱民
电话：021-55890585-8008

《规划师》驻海口办事处

地址：海口市玉沙路 19 号
雅克设计机构
邮编：570125
主任：蔡正英
电话：0898-68546170

《规划师》驻南京办事处

地址：南京市雨花台区软件大道 119 号
丰盛商汇新 5 号楼 4 楼
南京城理人城市规划设计有限公司
邮编：210012
主任：潘春燕
电话：025-52275065

印刷：广西地质印刷厂

出版日期：2013 年 8 月 1 日

读者所订杂志如有装订、印刷质量问题，
请与《规划师》杂志社发行部联系。



CN45-1210/TU*1985*M*A4*130*zh*P*25.00*15000*24*2013-8

Advisory

Ma Wuding
Wen Guowei
Yan Xiaopei
Wu Qingzhou
Zhang Xingguo
Chen Bingzhao
Zhao Baojiang
Gen Yuxiu
Huang Fuxiang

Editors:

Wang Jianguo
Lv Bin
Li Changjie
Wu Zhiqiang
Zhang Tingwei
Zhou Shimeng
Zhao Youhua
Tang Kai
Dai Feng
Wang Jingxia
Ren Zhiyuan
Li Bingdi
Yu Bochun
Chen Xiaoli
Zhou Deci
Ke Huanzhang
Cui Gonghao
Dai Shunsong

Editorial Board:

Ding Chengri	Yu Yiding	Mao Jiangxing
Wang Shifu	Wang Yan	Wang Yongbing
He Linlin	Li Dongjun	Li Yi
Li Shouxu	Zhang Bing	Chen Wei
Zhou Jianjun	Duan Jin	Hou Baizhen
Zhao Wanmin	Gu Chaolin	Xu Bing
Zeng Jiuli	Han Gaofeng	Shu Liangren
Lai Shouhua	Lei Xiang	

Planners Forum

- | | | |
|----|--|----------------------------------|
| 5 | The Interaction Of Plan, Standard, Regulation: Three Systems In Shenzhen Development Control | Zhou Jing |
| 10 | The Connotation And Institution Of "Planning Guidance" In China | Wang Ning |
| 16 | Reading And Reference Urban Design Guideline In England | Chen Nan, Chen Keshi, Jiang Yuqi |
| 21 | Guangdong Urban Rural Planning Guidance Reflection | Zhang Xiang, Xiao Hongjuan |
| 27 | Beijing Urban Design Guideline Operation Mechanism | Zhang Xiaoli |

Planning and Design

- | | | |
|----|---|--|
| 33 | Earthquake Evacuation Space Planning At Master Plan Level | Ding Lin, Zhai Guofang, Zhang Xueyuan, Li Shasha |
| 38 | Coastal Tourism Area Planning With "International Tourism Island" Character | Liu Yeri, Wei Wuqiang |
| 44 | Visual Landscape Planning Of Sanya Lincun Scenic International Village | Chen Luping, Chen Rong |
| 51 | Langchuan Township Planning, Chun'an County In New Period | Dai Shixu, Yang Fan, Zhou Jun |
| 56 | Village Planning And Layout In Polder Area | Li Zhihui, Zhang Yifan, Yuan Juan |

Excellent Planning and Design Appreciation

- | | | |
|----|--|---|
| 61 | Eco-mountain, Beautiful-mountain, And Harmony-mountain | Cui Baosheng, Wang Dongyu, Xu Donghui, Du Jianguang |
|----|--|---|

Planning Management

- | | | |
|----|---|------------------------------|
| 67 | Quality And Efficiency Improvement Approaches In Planning Approval Of Building Projects | Zhang Xiping, Zhang Mengmeng |
| 71 | Detailed Planning Control In Beijing New Districts Development | Zhang Xiaoguang, Liu Wei |

Planning Roundup

- | | | |
|-----|---|-----------------------------------|
| 75 | A Three-level Spatial Model | Lu Danme |
| 81 | The Spatial Morphology, Value, And Approach Of Central City Regional Development | Cao Chuanxini |
| 86 | Spatial Evolution And Character In Urbanization From "Population-economy" Viewpoint | Zhu Haibo, Huang Yaping |
| 92 | Jingzhou Land Use Zoning Plan Based On Priority Development Concept | Huang Shulin |
| 98 | City And County Integrate Development In Middle-China | Shen Xin |
| 103 | Rural Planning Strategies For Differential Order | Chen Qiuxiao, Wu Shuang, Hua Chen |

Topic Study

- | | | |
|-----|--|--|
| 108 | Regional Coordination Of Metropolitan Peripheral Region | Zhang Jianqiang, Xue Jun |
| 113 | "Beautiful Village" Master Plan Compilation In Qujiang District, Quzhou City | Zhu Ying, Wang Weiguang, Chen Sisi, Zhang Yishan |
| 128 | Creating Waterfront With Vitality And Quality | Wei Lianghua, Yang Anping, Zhou Zhou |

Opinions & Essays

- | | | |
|-----|---|--------------------------|
| 122 | Incentives And Restrictions In Urban Master Plan Implementation | Wen Chaoxiang, Ma Wuding |
| 126 | Reading South China Villages, Seeking Vernacular Spirit | Wang Jing, Zhou Lu |

Chief Editor: Lei Xiang

Associate Chief Editor: Mao Jiangxing

Director: Hou Baizhen

Associate Director: Xu Bing, Xiong Yuanxin, You Zhi

Director Assistant: Guo Jingfeng

Director of Editorial Dept: Liu Fang

Editor in Charge: Deng Qian

Column Editor: Wang Qing

Art Editor: Tang Chunyi

Advisory Committee: China Association of City Planning

Competent Organization: Department of Construction of Guangxi

Zhuang Autonomous Regional Federation

Sponsor: Guangxi Hualan Design & Consulting Group

Edited and Published by: Magazine Office of Planners

Ad.Licence: NO.07,GICAT

Domestic Distributor NO.: 48-79

International Distributor:

China International Book Trading Corporation
(P.O.B399,Beijing,China)

International Distributor No.: 4750M

Subscribe to: All Post Offices in China

Mail Order: Magazine Office of Planners

Price: RMB ¥ 25

Address:

6/F,Office Building of Nanguoyiyuan,No.1 Yuewan
Road,Qingxiu District,Nanning, Guangxi.China
530029

Tel: (86-771)2438005 2436290 2436265

Fax: (86-771)2436269

E-mail: planner@21cn.net

Homepage: www.planners.com.cn

No: ISSN 1006-0022

CN 45-1210/TU

本期主题：规划指引与管理导则

〔编者按〕随着城镇化的快速推进，原有的一些规划管控思路已不能适应新的形势，急需探索更为科学的规划管控方法。作为一种科学的规划思想与方法，规划指引与管理导则在城乡规划编制与实施过程中发挥了重要作用，能及时有效弥补城乡规划法律规范的不足，指导规划建设中热点、难点问题的解决，为城乡规划的科学与可行性提供良好的技术支撑。当前，我国对规划指引与管理导则的探索尚处于起步阶段，各地都因地制宜地编制了形式多样的规划指引与管理导则，以加强规划的科学性和可实施性。基于此，本期“规划师论坛”栏目以“规划指引与管理导则”为主题，在剖析规划、规范、规则三大体系互动关系的基础上，从制度解释出发，借鉴英国经验，解读我国规划管控方式，并对广东、北京两地的实践进行探索，以期对我国规划指引与管理导则的制定有所裨益。

规划·规范·规则： 深圳开发控制三大体系的互动关系

□ 周 劲

〔摘 要〕规划、规范和规则是建设项目审批依据的三个基本来源，三者共同构成开发控制管理制度的三大核心体系。研究结合深圳实践，阐述三大体系的特征、构成和分类，分析三者在静态条件下的优先关系和在动态条件下的互动关系，尝试揭示三大体系之间相互替代、补充、促进、转化和融合的演化规律。

〔关键词〕规划；规范；规则；指引；导则；标准；体系

〔文章编号〕1006-0022(2013)08-0005-05 〔中图分类号〕TU981 〔文献标识码〕B

The Interaction Of Plan, Standard, Regulation: Three Systems In Shenzhen Development Control/Zhou Jing

〔Abstract〕Plan, standard, and regulation are the three bases of project approval, and they compose the core system of development control management. The paper studies Shenzhen practice, expounds the character, content, and types of the three systems, and analyzes their interaction and relationship under static and dynamic conditions. The paper studies the replacement, supplement, promotion, transition, and integration between the three systems.

〔Keywords〕Plan, Standard, Regulation, Guidance, Guideline, Criterion, System

0 引言

我国建设项目管理实行开发控制制度，任何项目的建设必须事先取得行政许可。建设项目行政许可的基本依据主要有三个来源：规划、规范和规则（以下简称“三规”）。规划主要指以图形为特征的各类法定和非法定的规划，如总体规划、分区规划、专项规划及详细规划等；规范主要指以数字为特征的各类标准、导则、导引和指引等；而规则在本文中特指以文字为特征的各类条例、办法、程序和细则等。三者共同构成城市建设项目开发控制管理制度的核心体系。

“三规”体系在不同的时空条件下存在着不同的

差别和联系。从城市发展的不同阶段、项目审批的具体条件及看待事物的不同视角看，三者的关系不是一成不变的。虽然三者的本质特征和侧重点各不相同，但从更长的时间维度观察，三者之间存在着相互替代、补充、促进、转化和融合的演化规律（图1）。

1 “三规”体系的构成

1.1 规划体系的构成

规划体系从法律地位的角度可分为法定规划和非法定规划。《中华人民共和国城乡规划法》对总体规划和详细规划的编制、审批和修改规定了严格的权限和

〔作者简介〕周 劲，教授级高级规划师，深圳市规划国土发展研究中心总建筑师，住房和城乡建设部城乡规划标准化技术委员会委员。

程序，这两大类规划被视作法定规划，而其他规划属于非法定规划。结合深圳的实践，本文尝试将非法定规划归纳为两类：一是决策层面的“政策规划”，如城市发展战略（或策略）、次区域规划、分区规划、新区综合规划、文教体卫等各类专项规划及水电路气等各类专业规划等；二是执行层面的“实施规划”，如近期建设规划、年度实施计划、各类行动规划或计划等，常常与具体项目库挂钩。

这种分类的立足点基于公共行政的决策管理流程，便于厘清纷繁多样的规划的本质属性，并更显化规划作为公共政策产品的属性，可观察其是如何被何种用户在什么环节使用的。“政策规划”通常由市政府、区政府、新区（开发区）管理委员会等在做重大综合型决策时使用；“法定规划”通常由规划主管部门在审批各类规划项目时使用；“实施规划”通常由计划主管部门在审批各类建设投资项目时使用。

这三类规划不但在使用主体和使用环节上侧重不同，而且在“时效”上也有所差异。“政策规划”更注重战略性和前瞻性，目标较为高远，策略较为综合，时间跨度达20年以上，有的甚至是“终极蓝图的××年”；“法定规划”更注重战略与战术的结合，既展望未来，又结合现实，时间跨度通常为5~10年，而且需要定期或不定期滚动修订；“实施规划”的时间跨度通常为3~5年，有的甚至是当年度的投资项目安排，从某种意义上说也可以视之为“任期规划”，即一届政府或政府当年的施政计划（图2）。

1.2 规范体系的构成

国家级规划技术规范制定工作开始于1987年，并在2011年构建了新的体系框架，这套完整的体系由1项综合标准、5项基础标准、9项通用标准和47项专用标准共同构成。近年来，住房和城乡建设部一直在动员全国的技术力量建立和完善这一体系，并于2012年2月正式组织成立了第一届城乡规划标准化技术委员会，其成员由来自全国各地的50名从事科研、设计、管理和教学等工作的各专业人员组成。该委员会的职责包括：“遵循国家有关方针政策，协助行政主管部门组织、协调、监督本专业国家标准、行业标准的制定、审查、咨询和信息交流，为城乡规划标准化工作提供技术支持。”^[1]

本文重点从市级规范的角度探讨规范体系的构成。以深圳为例，其规范体系大体可分为三大类，即规划类、设计类和建设类。规划类主要包括各类规划编制技术指引，如《法定图则编制技术规定》《更新单元规划制定计划申报指引》等；设计类主要包括针对专项规划内容和对象的技术导则，如《绿色规划设计导则》《绿色建筑导则》等；建设类主要包括具体建设项目在实施过程中的控制标准，如《物流项目建设用地控制标准》《中小型环卫设施规划与设计标准》等。

《深圳市城市规划标准与准则》（以下简称《深标》）在历经1990年、1997年和2004年三个版本后即将颁布2013年版。2013年版《深标》是在上述工作

（规范体系）的基础上，经过总结、概括、提炼并汇总后形成的集大成的综合性、系统性、权威性的技术法典。其由深圳市政府批准颁布，主要适用于全市域宏观和中观层次规划的编制与管理，与其他专项导则和指引一道构成了深圳特殊的“1+N”规范体系（图3）。

此外，详细蓝图、建筑方案和施工图审查等的管理也需要上述各类设计导则和建设标准作为技术依据。这类文件通常由规划或其相关部门（或多部门联合）制定和颁布。自2000年以来，深圳已批准实施的相关指引和导则近20项，在日常项目许可中起到了很好的依据作用。

1.3 规则体系的构成

如果说规划和规范更侧重于目标和结果的技术合理性，那么规则就更侧重于过程和程序的社会公平性。规则体系按照法律地位的高低可分为法规、规章和规范性文件三大类。以深圳为例，法规指地方立法机构（市人大）审批颁布的各类条例，如《城市规划条例》《保障性住房条例》等；规章指市政府常务会议审批颁布的各类规定和细则等，如《生态线管理规定》《城市更新实施细则》等；规范性文件指各职能部门发布的专项工作指引、意见或通知等，如《关于建设审查相关控制要求的指导意见》《关于建筑面积计算有关问题的通知》等（图4）。

需要说明的是，本文所指的规则并不包括各部门内部管理规定和业务操作规程，而是界定为可以向社会完全公开、

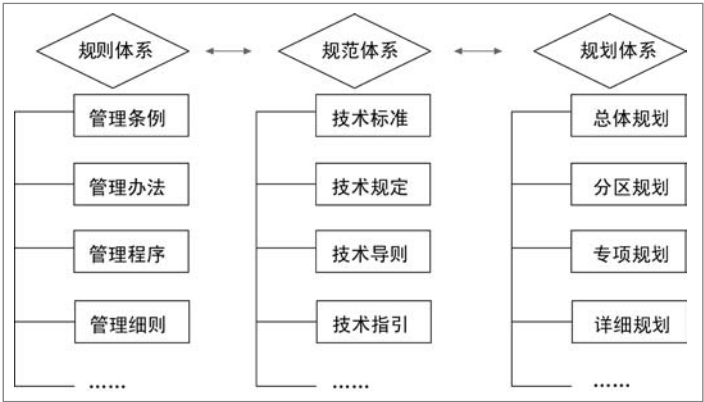


图1 “三规”体系构成示意图

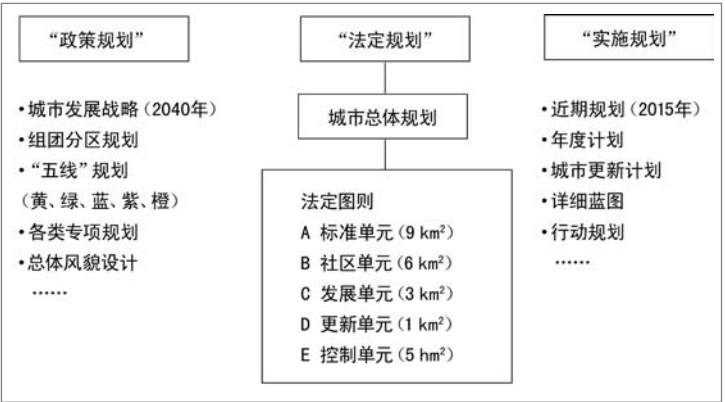


图2 深圳规划体系构成示意图

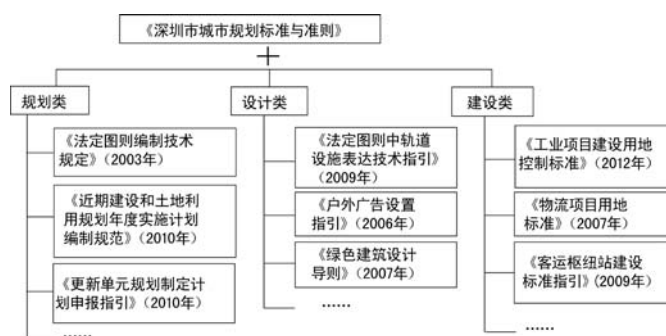


图3 深圳“1+N”规范体系构成示意图

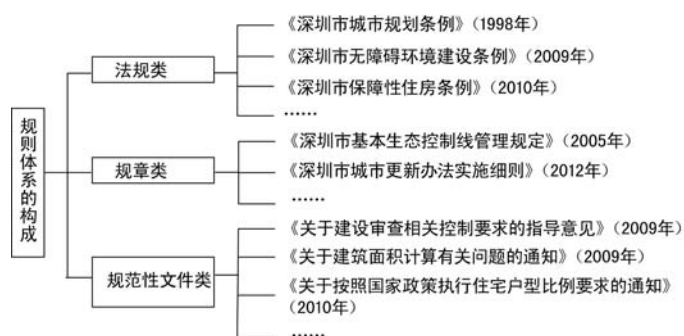


图4 深圳规则体系构成示意图

供全体市民使用和监督的公共政策范畴。规则体系的建设目标主要指向的是“控权”，即明确限定行政管理人员的自由裁量权，对行政行为进行规范化管理和监督。以色列希伯莱大学法学教授、最高法院法官A·巴拉克指出：“自由裁量权是在两个或更多的可选择项之间作出选择的权力，其中每一个可选择项皆是合法的。”众所周知，即使是刚性很强的法定规划和指标量化的规范，在具体项目审批时也存在一定程度的弹性尺度，这就要靠公务员自由裁量了。而规则的作用就是合理控制这种权力，防止过度使用和滥用^[2]。

2 “三规”静态条件下的优先关系

“三规”共同作为建设项目管理的基本依据，并不能随时保持协调一致，尤其是在快速城市化过程中，经常会出现相互矛盾和不一致的状况，这时项目审批该以哪个为优先依据呢？这需要我们进行进一步探索。

2.1 技术合理视角：规划>规范>规则

项目审批属于具体行政行为，其依据也应该是具体而明确的。相对于规范和规则而言，规划是最具有针对性的。规划的范围在地理上具有唯一性和独特性，而规范和规则是具有普遍性和通用性的指标和目标导引，作为许可的依据，具有间接性和原则性。当然，技术标准中的强制性条文在当初编制规划时就不不得违反，不能等到项目审批时才核对标准条文，除非规划并未包含此内容，只能用规范作为补充依据。但总体而言，

从技术合理性的视角看，规划应作为优先依据。

以上论点均建立在一个基本前提下，即城市发展进入相对成熟稳定的状态，且规划编制水平有一定保障，规划前景没有太多的不确定性。总之，规划本身是相对成熟和可靠的。以深圳为例，经过多年的积累，城市建成区已基本实现法定图则全覆盖。每个图则经历了短则一年、长则数年的深入调研、技术讨论、公众咨询、行政审查和规划委员会表决等过程后，在片区的目标、功能、规模和配套等方面达成了广泛的共识，将它们直接作为行政许可的依据是相对可靠的。

2.2 依法行政视角：规则>规划>规范

在快速城市化进程中，难以避免的一个现象是：未等规划编制完（或审批完或修订完）就必须对某些建设项目作出行政许可，否则就会错失招商的机会，或是无法按期完成当年的政府投资计划。这样就带来了一个矛盾：之前的行政审批行为可能与之后的规划内容不一致，甚至还不符合某条技术规范，如果有业主就此事与政府打官司，政府该怎么办？

例如，在深圳市区现存的众多城中村中，有的私人住宅层数已达7~8层，不符合日照间距规范，但追溯历史发现，可能其在20世纪80年代就已办理过当时镇政府或村集体授予的某种官方手续，只是后来因城市规模的扩大，这些私人住宅被包围在城市建成区之中，往往未办理房产登记手续。那么，现在的政府真的就可以这么轻易地认定这些私人住宅为“违法”建筑，并对其进行强

制拆除或没收吗？

从依法行政的角度看，只要当事人不主动提出之前办理的审批手续因违反规范或规划而要求撤消的话，政府是难以违背当初的承诺（尽管是过去的政府）而主动推翻之前的行政审批行为的。从普遍的公共行政原则看，只要程序合法，其结果也是必然要被接受的，哪怕是该业主的相邻方提出诉讼，恐怕也不宜否决之前的行政审批。事实上，政府更多的是采取经济补偿的方式，甚至修改现行规划或规范，以更切合实际，并体现政府尊重历史和物权的执法精神。从这个角度说，行政规则优先于规划和规范。

2.3 公平交易视角：规范>规则>规划

相对而言，规划和规则更具有地域性，而规范更具有普适性。从各个城市的实践可以看到，规划和规则无论从类型、内容和形式上都呈现出“百花齐放”和数量众多的特点，而规范却经常是大同小异的，或直接引用国家标准或省级标准，亦或直接套用其他城市的标准，地域之间的差别不像规划和规则那样大。但是，规范却是不可或缺的，正是其普适性的特征决定了其特殊的价值和地位。

跨地域的交往和交易对一个城市的持续发展越来越具有显著的推动作用，甚至具有决定性的影响力。自我国加入WTO以来，各领域的交往和交易都奉行与国际接轨的原则，其中很重要的一个方面就体现在技术规范上。当一个真正有实力且守法诚信的投资商或开发商进入一个城市时，往往会首先掌握和了解当地的一系列法规标准和技术规范，作

为其商业决策的重要依据。

正是在此背景下，住房和城乡建设部近年来十分重视国家级技术规范的清理和修订工作，使之日益走上正规化、系统化和专业化的轨道，并积极探索与国际接轨的技术法规体系，在省级规范的制订工作方面，也取得了一定成效。以广东省为例，早在20世纪90年代其就开展了“广东省城市规划指引”的制订工作，该工作针对规划建设的某些专题公布了一系列引导性政策和技术要求。截至目前，广东省陆续出台过《城市广场规划设计指引 GDPG—001》（1998年）、《村镇规划指引 GDPG—002》（1999年）和《区域绿地规划指引 GDPG—003》（2003年）等，这对于远离珠三角核心的欠发达地区的广大城镇和乡村而言无疑是雪中送炭，因为这些地区不但经济落后，而且规划技术人员极其匮乏，很多地方完全没有条件建立规则（哪怕是最基本的规则），也没有财力编制规划。这就使得规范的作用显得十分突出，可以对建设审批和实施的质量给予最基本的保障。

经济全球化是不可阻挡的世界潮流，技术创新和推广也经常跨越国境、省境和城市之间，有时还超越了文化差异和地域习俗。从公平交易的视角看，与国际接轨的通用型技术规范的建立和完善，在市场经济无孔不入的趋势下会显得越来越重要和不可或缺，甚至在某种特定的城市竞争、投资博弈和商务谈判中比规划和规则更具有优先考虑的地位。

3 “三规”动态条件下的互动关系

上述“三规”的优先关系是将三者置于同一时空进行权衡和考虑的。但是，当从更长远的发展阶段和时期看时，“三规”呈现出动态互动关系。以深圳为例，“三规”就经历了相互替代、补充、促进、转化和融合的过程。

具体来说，这一过程可分为四个阶段：① 1980～1990年的起步阶段：规则=规划=规范。该阶段是行政主导时期，大部分情形下以规则替代规划和规范，呈现“三规”等同的关系特征。

② 1990～2000年的补充阶段：规则+规划+规范。该阶段“三规”同时出现量的大幅度增长，呈现“三规”并驾齐驱、相互补充的“加法”关系特征。③ 2000～2010年的促进阶段：规则-规划-规范。该阶段“三规”随着量的增长出现了内容上交叉重叠的问题，因此呈现“三规”彼此对照做“减法”的现象。④ 2010年至今的转化阶段：规则×规划×规范。该阶段是“三规”均实现了从量到质的提升，呈现“三规”相互转化的“乘法”关系特征。

3.1 1980～1990年的起步阶段：规则=规划=规范

在起步阶段，深圳除在总体层面外，多数具体的建设项目决策并没有已编的规划和完整的技术规范作为行政依据。从1982年开始，采取定期联合审批用地的办法，基建项目的计划、审批由政府规划、建设各部门的领导统一研究，力求“一个公章（市规划局）、一支笔（主管市长）、一次会议”解决问题。这种做法对于改革开放初期城市的快速开拓具有效率优先的现实意义^[3]。

除了总体规划和市中心区城市设计，以及少量交通市政和居住区的详细规划外，直到1989年底才有薄薄的十几页《深标》作为技术依据。因此，可以说这一时期深圳的建设决策更多地体现出“市长定规则、主管部门定规范、建设单位定规划”的特征。规则的权威性较高，在很大程度上替代了规划和规范，而规范的建设是最薄弱的环节。

3.2 1990～2000年的补充阶段：规则+规划+规范

这一阶段“三规”同时呈现量的快速增长特征。

在规则方面，一个标志性事件就是1998年《深圳市城市规划条例》的颁布，预示着建设决策从行政首长“一支笔”“一个会”逐步向规划委员会决策和公众参与的新规则过渡，1999年深圳成立了首个由超过半数非公务员代表组成的规划委员会，并建立了投票表决的

议事规则。与此同时，深圳市规划局也发布了《依法行政》手册，详细规定了各项审批事项的办理流程。

在规范方面，在1990年版《深标》的基础上，《深标》经历了1997年重大修订后，从十几页扩充到100多页，内容上不但有定性的指导准则，而且有量化的技术指标，并荣获了建设部科技进步奖。

在规划方面，这一时期深圳开展了大量的各类型规划编制工作，包括发展战略、总体规划、次区域规划、组团规划、镇域规划、村规划、市政专项规划及城市设计等。当时深圳几乎成为全国十几家甲级规划院的“主场”，培养和锻炼了一大批规划师，也积累了丰厚的规划成果，与同时期全国其他城市相比，可能是规划“覆盖率”最高的城市。

总之，这一阶段规则、规划和规范并驾齐驱、互为补充，共同起到项目审批管理依据的重要作用。

3.3 2000～2010年的促进阶段：规则-规划-规范

进入2000年后，“三规”随着量的积累，出现了质的分化。

在规则方面，标志性事件有两个：一是行政机关的“分权”，2004年8月原规划国土局拆分为“规划局”和“国土资源和房产管理局”，这意味着各项法规、规章的分立；二是规划审批的“授权”，2001年5月起“经市规划委员会授权，法定图则委员会可以行使法定图则审批权”，相对应的审批流程也进行了调整。

在规范方面，在1997年版《深标》的基础上开展了第二轮全面修订工作，颁布了2004年版《深标》，内容由原来的100多页增加到200多页，增加了地下空间利用准则，但取消了“规划体系”这一章节的内容。因为规划体系已在《深圳市城市规划条例》中有明确规定，而且这期间深圳已基本实现组团规划（相当于分区规划）的全覆盖。这相当于规范对照规则和规划做了“减法”。

在规划方面，正因为《深圳市城市规划条例》明确了法定图则的法律地位，

深圳在这一阶段集中开展了法定图则全覆盖的编制和审批工作,过去多年编制的次区域规划、组团规划和镇域规划等各种类型的规划逐步被新版本的法定图则所替代,法定图则成为行政许可的最新依据。2003年深圳出台了《法定图则编制技术指引》,以此规范全市240多项法定图则的编制工作。

可以说,这一阶段是规划与规范互动最密切和频繁的时期。在众多项目个案编制中暴露出来的共性技术和政策方面的问题需要统一规范和指导,因此深圳规划主管部门2009年出台了一系列法定图则工作政策和技术指引,包括《审查报批细则》《动态管理系统》《考核奖惩办法》等5项政策,以及《更新内容指引》《容积率确定指引》《技术核查要点》《成果格式及制图规范》等8项技术指引。这相当于对大批量的共性问题做“减法”,构建“通则”式的规范体系^[4]。

3.4 2010年至今的转化阶段:规则×规划×规范

进入2010年后,深圳的“三规”在持续量的积累和质的提升的基础上进入了相互转化阶段。这也是深圳城市发展从增量模式向存量模式转变的客观反映。

在规则方面,除了单纯的规划决策和管理外,深圳开始探索政策层面的“合纵联横”,力争促进规划、土地和房产政策的相互配合和融合,使行政规则与项目前期审批和事后监管的操作流程紧密结合。与之相关的一个重大举措就是建设决策领域的“大部制”改革。2009年9月,深圳经历“规土”短暂分设后再次将相关领域的业务进行整合,成立了“规划和国土资源委员会”,不久之后加挂“市海洋局”牌子,在全国率先实现了陆域规划和海域规划的统筹管理。

在规范方面,《深标》在2004年版的基础上于2010年7月起又进行了新一轮重大修订,形成了2013年版,内容增加到300多页。在此期间,深圳积极适应城市精细化和生态化管理的要求,陆续开展了城市设计标准与准则、绿色住区、绿色交通、绿色市政、绿色建筑导

则与指引等专项规范的研究和试行工作,并将其中相对成熟的内容纳入到2013年版《深标》之中,专门新增了“密度分区”“历史保护”“自然保育”等章节,充分彰显了深圳对集约节约、地域特色和生态文明综合目标的不懈追求。

在规划方面,深圳在坚定不移地夯实规划法定权威地位、继续推进法定图则全覆盖和动态修订工作的同时,积极开展了“发展单元规划”“更新单元规划”“社区规划”等多种规划类型的探索工作,旨在法定规划的基础上探索一条切实推进规划实施的政企合作、项目拉动和基层突破的新路径。可以说,规划更加紧密地与各方利益博弈和平衡的规则相结合,呈现出规划向规则转化的现象。

以“发展单元规划”为例,其成果不仅包括用地性质、开发强度、配套设施等可以明确定性、定量和定位的传统的技术内容,还包括暂时不能明确项目的配建标准等通则式规范表述,甚至还包括土地一级开发和二级开发等土地出让模式的规则式政策条文,形式上更像是“三规”结合的契约合同书。这标志着“三规”已从并行的“加法”阶段和分立的“减法”阶段向相互渗透的“乘法”阶段迈进。

4 展望:规划÷规则÷规范

“三规”的互动关系既可表现为“加法”和“减法”的“分”——可自成体系,也可表现为“乘法”和“除法”的“合”——可融为一体。《香港城市规划标准与准则》(以下简称《港标》)就是“三规”融为一体(除法)的典型代表。其内容不仅包括具体的规划意图,还包括责权划分和审批程序等行政规则。

《港标》多年的发展历程也印证了“三规”是可以相互转化和融合的。香港自20世纪60年代开始经济不断发展,城市发展的压力也不断增大。香港政府在1965年开始编制《土地利用计划书》,1974年对《土地利用计划书》作出大幅修订,将其重新命名为《香港发展纲领》,整份文件分为两部份:甲部载列规划标准

和乙部述明发展策略。1982年,《香港发展纲领》的内容被限为规划标准与准则,并易名为《香港规划标准与准则》。由此可见,《港标》最早是脱胎于全港总体规划的。

《港标》的规划意图充分体现在其“分区”政策上。例如,在规定建筑物密度指引时,就明确划分了都会区、新市镇和乡郊地区,并明确指出都会区包括香港岛、九龙、新九龙、荃湾和葵青区等。另外,《港标》条文中也大量出现规则性内容。例如,2.2.2.24款规定:“在评估学校用地需求时,规划师应就最新的学校需求预测,征询教育局局长的意见,并就最新的人口预测,征询政府统计处处长的意见。”而类似的条款不会出现在《深标》里,将会被纳入《规划条例》或《依法行政手册》中。

由此可见,“三规”的“分”与“合”并不是一成不变的,主要取决于社会经济发展形势和城市建设管理的需求,有时需要做“加法”,有时需要做“减法”,有时需要做“乘法”,有时需要做“除法”。■

(本文在写作中得到陈慧莉的协助,特此致谢!)

[参考文献]

- [1] 鹿勤. 2011年城乡规划标准规范工作动态[C]//中国城市规划发展报告2011—2012. 北京:中国建筑工业出版社,2012.
- [2] 赵民,乐芸. 论《城乡规划法》“控权”下的控制性详细规划——从“技术参考文件”到“法定约束依据”的嬗变[J]. 城市规划, 2009(9): 24-30.
- [3] 深圳市规划和国土资源委员会. 深圳改革开放十五年的城市规划实践(1980—1995年)[M]. 深圳:海天出版社,2010.
- [4] 深圳市规划和国土资源委员会. 法定图则大会战政策与技术指引[Z]. 2009.

[收稿日期] 2013-06-05

中国语境下“规划指引”的内涵思辨和制度解释

——兼对中国式规划管控方式的反思

□ 王 宁

[摘要] “规划指引”概念借鉴于英国，我国以广东省为代表对“规划指引”进行了实践。研究在介绍国内外“规划指引”相关实践的基础上，通过公共政策属性、制发层次、形式载体、结构位置、法律效力和内容构成六方面内容的比较与内涵思辨，指出应注意中英两国不同的背景条件和理解差异，并提出在中国语境下“规划指引”应有的具体指向和基本概念，从而避免对外来概念的盲目应用；同时，通过对中国“规划指引”面临的内外部制度性难点的分析，以及从“政策市场”和“游击式政策风格”理论对规划政策混乱的现象与“规划指引”的制度解释出发，提出了外部“顶层设计”和内部规划体系改革的建议。

[关键词] 规划指引；中国语境；规划管控；内涵思辨；制度解释

[文章编号] 1006-0022(2013)08-0010-06 **[中图分类号]** TU981 **[文献标识码]** A

The Connotation And Institution Of “Planning Guidance” In China/Wang Ning

[Abstract] The concept of “planning guidance” originates from England. Guangdong province has conducted “planning guidance” practice. The paper introduces planning guidance practice, analyzes six aspects of the practice: public policy, institution, carrier, structure, legal efficacy, and content. The author points out that different backgrounds and notions between China and England shall be observed, and suggests planning guidance shall have specific meanings in China different from England. The author further analyzes institutional problems and policy miscues, and puts forwards suggestions on top level design and planning system reform.

[Keywords] Planning guidance, Chinese context, Planning control, Connotation, Institution explanation

受经济社会发展和城镇化快速推进的影响，中国城乡空间资源配置也呈现出更为广泛、交互复杂的景象，原有的一些规划管控思路、方法存在较大不适应之处，这引起了规划界对结合制度特点的规划编制和实施方式方法进行改革探索。“规划指引”作为我国借鉴英国经验的政策工具，是一个较新的领域。本文通过对“规划指引”进行适当比较和内涵思辨，提出中国语境下“规划指引”所应有的多方面指向、内容构成和基本概念，试图分析其制度方面的难点，并在制度解释的基础上提出相关建议，从整体上对中国式规划管控方式进行反思。

1 实践中的“规划指引”

1.1 国内广东等地的实践

目前我国较为系统提出“规划指引”的是广东省。根据《广东省城市规划指引 (GDPG)》的说明，该指引是广东省人民政府城乡规划建设行政主管部门——广

东省住房和城乡建设厅（以下简称“广东省住建厅”），关于城市规划建设某些专题公布的一系列引导性政策和技术要求，针对不同时期城市规划建设和管理方面存在的突出问题、省内各地城镇的发展动态和社会公众普遍关注的规划热点而制定的，是在遵循现行规划法规的基础上对有关城市规划政策和技术的强调、深化和补充。因此，其内容“不仅注重系统性和时效性，更注重实用性和可操作性”，其作用是“在为省内城市规划建设行政主管部门提供政策引导的同时，也为规划设计部门提供技术指导，是各地编制和实施规划的重要依据之一”。许菁芸、房庆方等学者从学理、实践两个角度对“规划指引”的表述与上述内容不约而同^[1-2]。1998～2005年，广东省住建厅制订并发布了10份“规划指引”^①，之后并未有新增加，但有准备对控制性详细规划编制指引进行修订的研讨。

国内其他部分省市也有制定或发布过特定内容的“规划指引”，如南京经市政府批准的《南京新建地区公共设施配套标准规划指引》(2006)、《南京市农

[作者简介] 王 宁，教授级高级规划师，杭州市城市规划设计研究院副总规划师，超+越工作室主持人。

村地区基本公共服务设施配套标准规划指引(试行)》(2011);深圳制定或发布过较多单项建设标准、规划技术标准类或行动事务类“规划指引”^②。其他也有部分省市的规划主管部门的内部管理文件被称为“规划指引”^③,以及直接把规划、建设项目作为“规划指引”的(规划转化类)^④。此外,还有社会性应用类。

一个重要现象是,国内编制的“规划项目”,如城市设计、控制性详细规划和某些专项规划、布点规划中蕴含着不少“规划指引”或“类指引”的“导则”“导引”“导控”等(规划蕴含类),试图在规划编制阶段有意识地从管理角度提炼管控要素。其中,城市设计“指引”的实施性不够理想,对于分区城布局、布点的公益性设施、广告设置、地下空间、市政、环卫、防灾及交通设施、公共自行车、通信基站等的“指引”优劣共存。如“指引”对于城市空间品质中色彩、形体、界面和开放空间的要求不合实际,其对应开发指标常常与各地“管理规定”或其他规范标准相矛盾,以致于这类“指引”通常被一搁了之。此外,某些区域、城镇群、城镇体系、总体规划中也出现“分区规划指引、政策分区(指引)、近期行动指引、实施政策指引”等,内容上主要考虑规划要点提炼、下位规划对接、政策互动和管理手段创新,其实施绩效有待评价,但有些仅是加上“指引”二字“新瓶装旧酒”而已。

目前规划领域的“规划指引”(“规划设计指引”“编制(技术)指引”“建设(标准)指引”“技术指引”及至“工作指引”等)具有普适性甚至社会性的特征,总体上可以分为序列化规范性文件、其他规范性文件、内部技术准则和管理文件、项目蕴含类文件、规划转化类文件、社会应用类文件六大类^⑤,可见在制发或编制主体、法律效力、使用对象和范围、内容构成、形式载体等方面均具有多样性,几乎囊括城乡规划领域。这些“规划指引”的共同之处在于程序化、技术化和实际操作化规划的要素、过程及具体行动。

1.2 国外英国等地的“规划指引”

英国的“规划指引”^⑥是指中央政府关于城市发展和规划的最主要的政策文件,主要由《国家规划政策导则》(National Planning Policy Guidelines,简称“NPPGS”)、《规划建议要点》(Planning Advice Notes,简称“PANS”,是政府针对实践问题提出的指导意见和相关信息,内容更丰富具体)和《告示文件》(Circulars,修改后的公布形式)所组成,并经过长期发展和不断修订,成为一套较为系统和完善的规划政策体系,对地方规划制定和管理运作具有重要影响力,但不具法律上的羁束性^[1]。从内容上看,其分篇包括经济发展、考古与规划、可再生能源开发、无线电通讯及环境影响评价等领域,相似规划要素(如城镇中心和零售业、滑雪运动发展,以及保护区管理、住房质量、乡村新住宅的选址与设计、农田和林地建筑等),以及一些规划运作标准和程序(如电子化的规划服务、设计说明、规划执法和规划申请格式等)^[1]。也有学者认为,英国的“规划指引”分为国家层次上的“规划政策指引”(Planning Policy Guidance Notes,简称“PPGS”)、区域层次上的“区域规划指引”(Regional Planning Policy Guidance Notes,简称“RPPGS”,如“伦敦策略指引”)以及地方制订的各种专项指引(如旧城更新指引),它阐明国家对地方城市规划事务的观点和原则,是一种规划工具^[3]。总体而言,英国的“规划指引”虽然没有立法,可以看作是规划体系中的一种非法定的补充性规划文件,或反映政府意图和要求的一个建议性文件,但却是各地规划实践可以充分参考的实质性依据(而非一般原则),能在地方规划中得到很好地落实。

应该说,当“规划指引”被理解为一种规划(政策)工具时,不同体制的国家、地方均或多或少、或强或弱地存在着“指引”或“类指引”的文件,这是因为“规划指引”作为政策工具和空间资源配置的特殊对象,在市场经济条件下将两者较好地结合,既体现着国家

或上级政府一定的引导和管控要求,又不具有法律层面的死板、终极、图面式管控方式的过度强制性效应。当然,各国的政体和国情有别,规划政策及其形式载体均不同甚至有很大差别。如在整体上规划和管理被认为是地方性事务的美国,并无“从上而下”的明确的“规划指引”体系,而主要是通过联邦政府制定的各类计划或资助策略影响地方规划和实施,州和地方城市政府层面有限展开的规划政策导向,也主要是融合在行政、财政、环境、规划技术等其他手段和工具中,规划本身就被看作“政策工具”,因此没必要整合出类似“规划指引”的政策系列^[4]。这就是说,“规划指引”作为政策形式或载体不具唯一性,政策性内容或多或少地存在于所有规划体系中。

2 中国语境下“规划指引”的内涵思辨与概念

“指引”,中文意指示、引导,是指以现实(问题)为目标导向的,具有实用性和操作性的具体路径、技术和方法。从字面上理解,“规划指引”是指以城市现实(问题)为规划目标导向的,具有实用性和操作性的具体路径、过程、要求、技术和方法。总体而言,其具有方法论意义,是规划过程中的政策工具。其内涵可从以下维度展开思辨。

2.1 规范性文件——公共政策属性

英国“规划指引”的政策属性非常明确。而在中国语境下,政策泛指政府、机构为实现目标而订立的计划,一般专指政府制订的正式方针、计划或行动原则,代表着官方的意图和施政角度的强制性成分,如广东、南京等案例中的“规划指引”也明显具有这一特点。考虑到城市规划的“公共政策”属性及其作为公共政策应具有的针对不特定对象、可以普遍适用的特征,“规划指引”应该是专指城市规划中符合公共政策最低要求的(行政)规范性文件,即成为正式规划制度中基础性的重要环节,包括序

列化规划性文件、其他规范性文件；内部技术准则和管理文件、项目蕴含类文件、规划转化类文件大多由于制发程序不规范、实际效力较差、容易变化或体系区别、操作性差等原因，总体上不应纳入专门指代和序列化的“规划指引”范畴；若有属于规范性文件的（如项目蕴含类文件中列入法定文本），可保留或简化法定文本，待条件成熟时纳入正式“规划指引”系列；而社会应用具有自由权利，不必界定。作为规范性文件，其制发主体应为城乡规划主管部门或地方政府，制发程序应包括调研、立项、政策法规机构审查^①、必要时的听证、行政主管部门法定代表人签发、向社会公布等。各地对规范性文件的制定均有一些规定，通常以实施细则、规定、办法或通知等作为名称，但对序列化“规划指引”的名称和文体、结构、内容（尤其是技术融入政策、政策引导技术）都有所创新。

2.2 各级城乡规划主管部门——制发层次

中国学者似乎很强调英国“规划指引”的“中央政府”“政府意图”“国家对地方”“从上而下”的制定思路。中国之所以借鉴英国的“规划指引”，看中的也许正是英国相对更注重“从上而下”的规划体系及其相应的“政策工具”。不过值得注意的是，英国“规划指引”产生的大背景是20世纪中后期经济自由主义和强调地方权力下的“国家规划”（National Plans）的淡出，即使20世纪90年代有所回潮，其内生机制和“规划指引”的“从上而下”相差极大^{②[5]}，笔者前面特意指出的如美国“规划指引”的非唯一性用意也在这里。更何况即使是“从上而下”，英国的“规划指引”也是以共识为基础，这与中国语境下“从上而下”的含义可能相差很大。因此，笔者认为在将“规划指引”引入中国时不必过分强调“自上而下”，或者至少应同时突出其政策性和过程的“引导”，即突出其方法论的工具性而非过于刚性、终极的具体目标式管控。而且，相比英国的“规划指引”，中国

还有更“强大”的“自上而下”的规划编制审批体系和比规划编制更“强大”的其他众多“工具”。由此，纵览国内的“规划指引”，笔者认为其目标、指标控制式内容还是过强，方法论的工具性有所欠缺。基于以上分析，笔者认为，中国的“规划指引”完全应该具有层次性，可以由国家、省、市（地）、县（市）四级构成。将县纳入，一方面是对应法律“县级以上城乡规划主管部门”的权责主体，县级有权制定“规划指引”（事实上也存在不叫“规划指引”的规范性文件的制定）；另一方面县域也有必要制定“规划指引”，一般县域的面积足够大且特点明显，如浙江景宁（华东地区唯一的少数民族自治县）、淳安（环千岛湖滨水开发）、义乌、绍兴等都有其特点，结合本地特点制定“规划指引”，展开规划创新和强化开发建设治理，确有必要。

2.3 序列化——以整合为前提的形式载体

英国的“规划指引”包括区域规划指引，具有“分篇”并序列化的特点，也许这是由其管控对象的复杂性、长期性和政策连贯性、交叉性所要求的。在中国语境中，“规划指引”的序列化尤为重要，这是因为中国的规划管控系统除法律法规、国家规范标准、各大城市相对成熟的“管理技术规定”外^③，“从上而下”各级规划主管部门有关规划管理、编制、技术、工作等的办法、意见、规范、规定、导则、（技术、地方）标准、技术要点、规则、通则、细则、规程、标准、准则及其各类组合等规范或非规范性文件非常庞杂，呈现出短期化、打补丁、相互矛盾等现象，且往往“事过境迁”，无从监督检验，造成规划师和管理者无所适从。而通过以适当整合为基础的序列化（连续编号）思路，在时间段上能体现出政策的发展演变过程和一定的内在关系（如内容分合、衔接、局部或整体修改、替代等），并能大大提高政策的实用性，这是“规划指引”相比其他政策工具的重要特点之一。“规划指引”的序列化能在体制既定的前提

下，通过尽可能在政策、技术和相关领域的深度整合，以在外部“政策市场”竞争中更好地发挥城乡规划的作用。需要注意的是，“规划指引”的序列化和一定的内在关系中并不是指总体上超前的、具有强烈的系统化、体系化设计，而是与时俱进、可以应对“规划热点”的设计。

2.4 “不限于此”——作为政策工具的结构位置

结构位置也就是“规划指引”在城市规划体系乃至整个行业活动中的位置和其他相关影响要素的关系，根本上是由政府体制和规划主管部门的职权所限定的。英国的“规划指引”是中央政府关于城市发展和规划“最主要”的政策文件。虽然中国的法定规划含有大量发展内容，但规划实施、规划行政权和职能通常难以涵盖规划文本的全部要求，而主要是指“空间资源配置”。但即使是“空间资源配置”，也受到非规划系统（如党政文件的决定、建议、意见、规划）、其他政府职能部门（如发展改革、国土、环保、交通、旅游）、政府派出机构（如开发区等的法律法规、技术规范及专项（行业）规划、规定、意向项目）等的影响，且影响具有决定性^④，以致于出现重叠、不合理和矛盾之处，造成规划和其他政府职能部门的体制性“政策竞争”的现象。显然，在中国语境下，“规划指引”难以占据城市规划体系“最主要”地位，不能或难以排斥其他规划或非规划领域的众多政策、决策等的影响，“不限于此”正是其规划内部、规划外部政策工具中的结构性特征。同时，相对于具体规划编制而言，“规划指引”更为理性、中立、灵活，更易取得共识，在某种程度上也正是规划编制工具的最好补充^⑤。当然，无论是从政府还是规划政策等角度出发，“不限于此”都应该向“主要的”方向演进。

2.5 各方应当遵守——法律效力

英国的“规划指引”属于城市规划体系中一种非法定的补充性规划文件和

可以充分参考的实质性依据。在中国,“规划指引”被认为可以成为规划设计评审和开发管理中必须考虑的因素,政府通过行政审批来约束有关规划行为^[2]。作为规范性文件,“规划指引”是一种准立法行为,具有较低但确定的法律效力,是规划活动过程中“应当遵守”的文件。笔者认为在中国语境下非常有必要强调的是,“规划指引”是一种规范行政行为,中国式挥之不去的规制思维导致政策文件制定的出发点通常是行政审批或行政许可,但却在评审过程中充满着行政责任主体随意性发挥的现象,类似行政决策如果算是判例式的话,显然也是一种“随意化的判例式”。因此,通过“规划指引”的具体化,规范行政行为也为未来的规划问责、社会监督打下基础,发挥“规划指引”的“法律效力”。“应当遵守”,在中国式语境下应突出“决策者和社会均应当遵守”的共同规则性。

2.6 城乡空间优化、规划建设准则、规划运作和服务——内容构成

英国“规划指引”的内容较为广泛,跨界较多、专题性较强。在中国,“规划指引”对传统规划编制和实施,以及地方原有格式化政策文件或规划编制文件已有所超越,如广东的绿道、广场及其附件的“技术资料”的具体内容中的建设管制、审批、管理和维护等内容。在中国语境下,笔者认为应注意到英国的“基于服务理念的建议”与“明确中央政府和地方政府在执行其法定职责中应当实现的具体目标”,前者如提供实际案例则能起到行动指南的作用,后者也要尽量明确制发机关的自身职责和目标,防止政策多变、无法取信于社会之举^⑧。总体上,其内容可以在“引导性政策和技术要求”或编制和实施(或“管理”)等基础上强调和突出空间目的、技术准则及运作服务之特点,主要体现在以下3点。

(1) 城乡空间优化。具体做法是除传统法定、专项规划编制类型外,“规划指引”从多类型、小主题、中微观层面切入,细化、具体化规划内容,弥补

空白,如现状建成区、城镇人口界定,土地使用兼容,工业区隔离带设置,公益性、交通、环卫等各类设施的选址,保障性住房选址、配套和指标,住房出租管理,历史建筑认定、保护和利用,村庄规划建设中的历史保护,村校保留和撤并,地块容积率确定等,从总体上明确规划目标,并倡导地方性和地方创新。

(2) 规划建设准则。“规划指引”的内容相对管控、刚性政策和管理性内容,应更多地突出引导性、弹性、技术性和服务性的内容,并通过图文结合、案例化,少一些绝对化、唯一性规定,多一些可选择、建议性及例外情形应对条款,使其更有实用性和社会参与性。

(3) 规划运作和服务。“规划指引”服务于规划、建设、管理全过程,如规划设计阶段的规划评审意见、会议纪要编写内容深度、公众参与、利益相关人意见征集等,同时起到规范规划管理和行政行为及有关地方政府行为的作用。

2.7 中国语境下“规划指引”的概念

笔者拟定的“规划指引”的中国式概念为:各级城乡规划主管部门制发的以城乡空间优化、规划建设准则、规划运作和服务为主要内容,决策者和社会均应当遵守但不限于此的序列化规范性文件。不过相比概念,以上的思辨及蕴含其中的张力才是“规划指引”的实质。

3 “规划指引”的制度性难点、解释和建议

3.1 “规划指引”的制度性难点

如上所述,笔者提出了在中国语境下“规划指引”相比英国应注意和强调的不同及可借鉴之处,以避免对外来概念的盲目应用。但即便如此,作为政策工具创新的“规划指引”,仍面临如下制度性难点和不确定性。

(1) 如何在规划外部达成共识?

相比英国的公众磋商或成熟的“规划协商”机制,以及“规划指引”中可以共存不同观点的做法,实质性的利益

博弈各方、规划与外部制度环境如何达成共识,仍是中国规划政策制定的难点,否则同样的“规划指引”只是徒有形式,内涵和绩效会相差很大。并且,相对于空间资源配置,城乡规划主管部门的权限其实是很小和不对等的,如深圳的建设标准指引均由发展与改革部门或和其他职能部门联合发布;又如《杭州市建筑工程机动车停车位配建标准实施细则(试行)》)也由建设委员会、规划局、公安局共同制发;而《广东中心镇规划指引》在发布时的贯彻意见明确“成果和内容不符合《指引》要求的,应责成规划组织和编制单位认真修订,并通知财政部门缓拨省中心镇规划补助经费”,似乎在这一点上具有相当的突破性。但“规划指引”从广东肇始并未如以往法定图则等概念逐渐被其他省、市传播和应用(如绿道流行而“绿道指引”并不流行),广东的“规划指引”也有被其他政策文件所取代的可能。当然,对英国“规划指引”的效率和实质内容可以另予评价。从这一层面来讲,“规划指引”不在于具体内容,而在于制度、社会共识基础上的实质有效性。

(2) 如何在规划内部推进?

可以预计的是,“规划指引”越是推进,其与整体规划体系的矛盾越大。因为“规划指引”正是在刚性(法律法规、标准规范)和弹性(短期性政策、权力,甚至可以是多变的法定规划)之间弥补政策空白、通过整合形成一类相对独立的序列化政策工具。一方面,它在面对规划“刚性”的一面时应具有相对“弹性”。能否突破一些标准规范?许多人的回答可能是否定的,可是在实践中不同层次的规划均存在甚至大量存在建设突破标准的行为,如深圳近年的城中村改造、工业用地的容积率大大突破原有标准,而突破有关政策文件标准的更多。这是一个悖论:有时突破有利于消除其他规范、政策、法定规划及具体开发建设行为的负面影响,但随意突破同样意味着自身可能存在与其他规范同样的问题。另一方面,它在面对“弹性”的一面时应具有相对“刚性”,但显然不像

其他政策、权力、法定规划具有法律效力，由于内容、技术上的不足（如与规划编制过多重复），也会使其产生又一个“新枷锁”的印象。“规划指引”序列化政策的独立性能否实现，无疑需要现有规划体系的同步改革。

3.2 制度性解释之一：“政策市场”中的“竞争力”和能动性

对公共政策分析具有极大影响的公共选择理论 (Theory of Public Choice) 认为，在市场经济下，私人选择活动中适用的理性原则也同样适用于政治领域的公共选择活动。也就是说，政府自身利益也是一个复杂的目标函数，其中不仅包括政府本身应当追求的公共利益，还包括政府内部工作人员的个人利益，此外还有以地方利益和部门利益为代表的小集团利益等。如此，不同政策也处于“政策市场”的竞争状态^[9]，即使是在简单状况下，公众的期望也不可能出现完整的集体偏好。

我国的国情特点决定了在整个有关规划编制、实施的“政策市场”中的竞争混乱的现象，无奈规划部门的政策工具问题众多，却缺少能有效解决问题的工具。正是在这一背景下，“规划指引”尝试作为主管部门的主要政策类别，通过内外部整合、序列化及公开发布、结合“热点问题”等特点，在“政策市场”的竞争中立于有利位置和更具“竞争力”，否则与编制导则、办法、意见、规范、准则等差异不大；更进一层，此类政策工具还可以快速回应城市发展、制度要求和上位政策，同时尽量避免、融化和降低制度、政策带来的负面影响，体现出规划导向和规划行动，也体现出规划行政的能动性和规划师的社会责任感。但同时，也需考虑到集体偏好的难度，注意策略和方式方法上的平衡。

3.3 制度性解释之二：“游击式政策风格”之良治和劣治

韩博天、裴宜理认为：“中国政府的治理模式使用了一套独创的方法，这就是源自革命时期、横跨‘毛时代’和‘后毛时代’的灵活多变的‘游击式政

策风格’，其中包含了大量自下而上的输入和互动机制，远远超过了其正式体制结构给人的印象，从而使被官僚（科层）制分割得支离破碎的庞大的政治系统被活跃的政策过程赋予了活力。这一治理模式表现出适应性的特点，并不是因为其制度基础，而是因为其政策风格，这种政策风格鼓励灵活多变地去应对不断更新的发展任务以及不稳定的国内和国际环境，如基层官员普遍具有企业家精神，兼具实验者和机会主义者的特点。无论好坏，‘游击式政策风格’在政治上仍然具有巨大潜力。但这种政策风格对政治问责和法律体系产生了糟糕的影响，不可能靠这种风格处理未来转型过程中所产生的各种政治和社会压力。”^[6]

“游击式政策风格”很好地解释了笔者在前文多次提到的规划内外部的政策乱象，其“强大”的“弹性和适应性”“最大限度地反复修补”的一面可以对应“规划指引”等规划政策应具有灵活、管控有度的一面，而另一面“糟糕的影响”也可在前文分析的“难点”中得到体现。韩博天、裴宜理还认为“游击式政策风格”不取决于制度基础，其政策风格在一定程度上解释了规划政策尤其是“规划指引”在“政策市场”中的“竞争力”和能动性^[6]。但政策毕竟在很大程度上内嵌于制度，如在美国，城市规划的发展始终与政府改革紧密联系在一起^[4]。可见，“游击式政策风格”终难“适应”城乡建设的百年大计，有待改革。

3.4 基于制度性解释的反思和建议

从制度性解释推论，假如“规划指引”是一个好工具，就应从规划内外部两个角度不断推进。广东“规划指引”在“政策市场”中的“竞争力”趋弱，其原因应是外部的制度性障碍和“水土不服”。

推动“规划指引”应用的可能路径，从外部看，就是向权力讲述真理——“顶层设计”，如住房与城乡建设部或省、市政府层面的推动，类似环保部门高层希望从项目环评到规划环评再到政策环评的推进，从而体现规划的能动性。

从内部看，应从整体规划体系改革着手改变“游击式政策风格”，其目标可以是形成规划管控的最佳政策组合：法律法规和标准规范+规划指引+法定规划+其他，而“规划指引”应该在其中居于相对独立完整的位置。与之相对应，规划编制可以通过强化“规划指引”的应用，相应简化法定规划的发展、规模、区域协调、环境保护、空间管制和实施对策等内容，如许多小城镇总体规划的实施对策中常常把国家性课题和难题（如“户籍制度改革”）写入，但所起作用自然不大；此外，某些“规划指引”也可从规划编制延伸形成，并与规划编制形成互补关系，如区域规划甚至总体规划等，从而淡化非理性的大尺度图件控制小尺度布局的现象。另外，相应的规划管理和实施也应具有对应的改革措施，“规划指引”自身则应通过政策评估形成滚动修订机制。

当然，上述措施仅是面临制度难点的几点突破性的设想。如前文所言，“规划指引”越发展，其对内外制度环境的改革要求越高，因为短期内制度环境、规划权责总体上较难改变，因此近期对中国式“规划指引”的作用并不可高估。不过无论如何，中国语境下的“规划指引”应是规划制度和体系的一次较具突破性的尝试，也可能因为多种原因而成为一种实验，同样值得肯定，最终结果仍需继续观察。

4 结语

借鉴于英国的“规划指引”在我国实践无疑是一种政策工具创新。笔者认为在中国语境下，“规划指引”应表现出规范性文件的公共政策属性，以各级城乡规划主管部门为制发层次，具有以政策、技术和相关内容整合为前提的序列化的形式载体，以及管控作用不限于此的结构位置，各方应当遵守的法律效力，以城乡空间优化、规划建设准则、规划运作和服务为主要内容等六方面内涵，并由此构成基本概念，从而注意到中英两国不同的背景条件和理解差异，

避免外来概念的盲目应用。然而中国式“规划指引”也面临着如何在规划外部达成共识、如何在规划内部推进的制度性难点,而从“政策市场”和“游击式政策风格”可以较好解释目前规划内外政策混乱的现象以及“规划指引”在能动性、灵活性及制度性方面的难点。由此笔者建议,假如“规划指引”是一个好工具,就应从规划外部的“顶层设计”和规划内部的编制、实施、管理等整体规划体系改革着手,形成规划管控的最佳政策组合:法律法规和标准规范+规划指引+法定规划+其他。其中“规划指引”应该居于相对独立完整的位置,并通过政策评估形成滚动修订机制。当然,“规划指引”的最终效益仍需继续观察。此外,笔者强调“规划指引”并不是政策工具创新的唯一可选的工具类型,中国语境下的政策工具创新任重道远。■

[注释]

- ①分别为《城市广场规划设计指引》(1998)、《村镇规划指引》(1999)、《区域绿地规划指引》(2003)、《环城绿带规划指引》(2003)、《中心镇规划指引》(2003)、《城市规划管理信息系统建设指引(试行)》(2004)、《村庄整治规划编制指引(试行)》(2006)、《城市控制性详细规划信息公开指引》(2005)、《城市规划委员会指引》(2005)、《城市控制性详细规划编制指引(试行)》(2005)。
- ②如《深圳市公交场站建设标准指引(试行)》(2013)由发展与改革委员会发布,《深圳市独立占地公交总站建设标准指引(试行)》(2009)由发展与改革委员会和交通局发布,技术标准类如《深圳市法定图则编制技术指引》及《深圳城市组团特色及密度分区指引》(研究)、行动事务类,如《深圳市城市更新单元规划制定计划申报指引(试行)》(2010)由规划国土委员会发布。
- ③如厦门市规划局近年来制定了十几项“规划指引”,如《关于建设项目“规划变更”和“改建、扩建”的规划指引》(2012)、《关于加快推进挂牌项目动工建设办理前期手续的规划指引》(2012)、《关于社区公建设施设计的规划指引》(2012)等。
- ④如《佛山市城市滨河景观建设规划指引》(2012)、《佛山市禅城区陶瓷展厅及总部基地布局规划指引(2008—2020)》(2009)。
- ⑤规范性文件:目前我国法律法规对于规范性文件的涵义、制发主体、制发程序和权限以及审查机制等,尚无全面、统一的规定。狭义上一

般指法律范畴以外的其他具有约束力的非立法性文件,制定主体有各级党组织、各级人民政府及其所属工作部门等。文中指政府或规划、相关主管部门审批并发布的系列性、个别性“规划指引”,可能含某些地方政府规章(省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府),具体项目编制中的法定规划文件转化、规划项目蕴含类文件中列入法定文本的部分也具有此类特点,文中为结合载体的分类,并不十分严格。

- ⑥宏观上也有被译为“规划政策指引”的,二者差距不大,语义上各有侧重。“规划指引”内容更广泛,可包含一般理解中的“非政策”性因素,如技术、建议等,笔者认为其更适合中国语境,故本文采用相对通用的这一概念。需要注意的是,英国的“规划指引”从严格意义上讲是有关各层次、专题规划的所有“规划指引”类文件的集成,是“规划类专题的指引”,而不仅是“专题的规划指引”。
- ⑦县(市)城乡规划主管部门一般无内设政策法规审查机构,有的还仅为事业局,可报政府法制局审查。
- ⑧1986年前后制定的战略规划指引(SPG),20世纪90年代后中期被区域规划指引(RPG)所取代,除大伦敦规划外,其余规划文本一般篇幅都不长,也不含任何争议,更趋向阐释规划需要优先解决的问题。例如,西约克郡5个城市区与约克—汉姆伯爵赛得区域环境部(YHDOE)经3年多编制、正式颁布的SPG仅有29个段落的简要声明,重大议题与各区所提的建议基本吻合。
- ⑨笔者认为,在众多城乡规划领域的技术标准规范中,事实上执行较好的屈指可数,大概只有用地分类和规划建设用地标准、居住区规划设计规范中的日照标准,以及近年似有好转的历史文化名城保护规划规范。
- ⑩如禁止建设别墅、高尔夫球场,住宅套型面积为90m²的应占商品房新开发量的70%以上,住宅用地容积率不小于1.0、绿地率不大于30%;再如许多地方要求城市总体规划人均建设用地面积在100m²以下等。
- ⑪我们通常把符合规划即视为“实施良好”,但规划编制的前提有时却是由常规编制要求、规划师的常规考虑外的因素所决定的,规划编制虽显得刚性但也因此更脆弱。
- ⑫如浙江省自2003年始展开县(市)域总体规划编制,有关部门多次在文件中提到年度完成目标,可是至今早过了规划近期限,仍未全部审批到位,全国此类情况不在少数。
- ⑬皮考克(Alan Peacock)把公共选择理论的研究分为三个大的政治市场:初级政治市场、政策供给市场和政策执行市场。在初级政治市场上,政治家把政策“卖”给选民,选民则为政治家支付选票;在政策供给市场上,官员为了实现当选政府的政策目标而提供不同的行政手段;在政策执行市场上,主要分析政策的执行结果及其影响。
- ⑭历史制度主义学者诺思把适应能力视为发展的核心,认为制度创新能力的高低并不取决于其所处的系统(如市场或计划、民主制度或威权

制度)的特性,而是取决于该系统能提供多少“最大限度地反复修补”的机会,而“游击式政策风格”着眼于行为主体的能动性,把制度机制当作一个次要因素,从而具有政治弹性和适应性。20世纪80年代以来,中国虽一直在推动“规范化”治理,但传统和改进的“游击”手段仍然发挥重大作用,这种追求变化的“推动和攫取”风格与现代宪政及法治国家“预期和规管”的政策风格截然不同,具有一些根本的缺陷。

[参考文献]

- [1] 许菁芸,赵民.英国的“规划指引”及其对我国城市规划管理的借鉴意义[J].国外城市规划,2005(6):16-20.
- [2] 房庆方,宋劲松,赵嘉新.构建有广东特色的城市规划管理体系[C]//规划50年——2006中国城市规划年会论文集(上册).北京:中国建筑工业出版社,2006.
- [3] 许瑞生,赖慧芳.规划政策指引:规划控制和实施的一种工具——以英国制订“伦敦策略指引”中得到的启示[J].国外城市规划,1999(3):38-40.
- [4] 孙施文.美国城市规划的实施[J].国外城市规划,1999(4):12-14.
- [5] 罗震东,张京祥.英国大都市战略规划指引机制及其对中国的启示[J].国外城市规划,2001(6):29-31.
- [6] 韩博天,裴宜理.中国如何处理不确定性:游击式政策与适应性治理[C]//比较.北京:中信出版社,2012.
- [7] 王宁.一种城市规划系统观与城市总体规划改革[J].城市规划,2000(7):20-24.
- [8] 吕晓东,夏南凯.从权力角度解读城市开发秩序[J].规划师,2012(10):105-108.
- [9] 张杰,王烨峰.快速城市化背景下工业园区发展瓶颈的制度解析——兼论苏锡常地区工业园区规划的制度创新[J].规划师,2011(9):9-14.

[收稿日期]2013-06-15

英国城市设计准则解读及借鉴

□ 陈楠, 陈可石, 姜雨奇

[摘要] 城市设计准则是城市开发建设的重要手段之一, 完善的设计准则可以提高城市开发建设的速度和质量。近年来, 城市设计准则的使用在英国再度引起广泛关注。研究对英国城市设计准则进行概要介绍, 指出其重点关注三维空间, 通过文字和图像等表述方式对较大规模的开发建设提出设计要求, 并通过一定的强制措施来保障执行; 其主要用于社区开发建设, 同时也具备指导其他类型开发建设的要求; 其编制程序包括启动、整合、评估、设计和检验、正式化、实施、管理七个步骤; 其基本内容包括对场地、建筑、街道、开放空间、土地使用及可持续发展的要求。这些经验可为我国城市设计实践提供借鉴。

[关键词] 城市设计; 设计准则; 设计引导; 英国

[文章编号] 1006-0022(2013)08-0016-05 **[中图分类号]** TU984 **[文献标识码]** B

Reading And Reference Urban Design Guideline In England/Chen Nan, Chen Keshi, Jiang Yuqi

[Abstract] Urban design guideline is one important approach in urban development. Complete guideline improves urban development quality and speed. In recent years, urban design guideline in England receives attention again. The paper introduces urban design guideline in England, and its emphasis on three dimensional space, design requirements by text and illustrations for large scale development. The guideline is compulsory in community development and other development projects. The compilation procedure includes initiation, integration, appraisal, design and inspection, formalization, implementation, and management. Its content includes guidelines on site, building, street, open space, land use, and sustainable development.

[Key words] Urban design, Design standard, Design guideline, England

“设计准则”一词由“Design Code”翻译而来, “Code”有“准则”“编码”的意思。在我国, 城市设计的可操作性越来越受到重视, 城市设计准则在城市开发控制和引导方面有很大的潜力, 是城市设计实施管理的重要手段之一。然而, 我国目前对城市设计准则的理解和编制差异很大, 概念也非常模糊。因此, 学习并理解英国城市设计准则的经验, 对我国的城市设计探索和实践有着重要的借鉴意义。

1 相关背景

1.1 英国的城市设计和设计引导

英国在1968年的规划法中确立了发展规划(Development Plan)的二级体系: 结构规划和地方规划。在法定规划之外, 还有补充性规划(Supplementary Planning), 包括设计引导(Design Guides)和开发要点(Development Briefs), 具体阐述针对特定类型和特定地区的开发政策与建议, 主要类型有三种: 城市设计纲要(Urban Design Framework)、开发要点(Urban Design Brief)和城市整体规划(Master Plan)。本文所

介绍的城市设计准则(Design Code)通常包含在这三类引导中。虽然城市设计在英国的规划体系中还没有法律地位, 但是其概念、手法与策略却广泛应用于建筑开发控制、城市更新和城市再开发控制中。

1.2 英国城市设计准则的使用

城市设计准则并不是一个新生事物, 在英国, 最早的城市设计准则使用可以追溯到1666年之后的伦敦重建。1667年的“重建伦敦法案”中就制定了街道和建筑形态类型, 并在接下来几个世纪的城市大扩张中发挥了管控作用。这一法案如今被认为是实用、有力、与时俱进的, 将伦敦高效、迅速地建设成为一个宏伟壮观的现代城市。在乔治亚时代, 伦敦、巴斯、布莱顿和爱丁堡的发展建设也采用了城市设计准则。

城市设计准则重新引起关注和重视是在2003年2月。为满足东南部日益增长的住房需求, 英国政府启动了《可持续发展的社区计划》(Sustainable Communities Plan), 制定了在城市和乡村地区创建可持续发展社区的长期发展目标。这项计划是对建设速度和建设质量的双重挑战, 在发布之后的几个月里, 媒体不

[作者简介] 陈楠, 北京大学城市规划与设计学院博士研究生。

陈可石, 博士, 北京大学城市规划与设计学院副院长、教授、博士生导师, 北京大学中国城市设计研究中心主任。

姜雨奇, 北京大学城市规划与设计学院硕士研究生。

断发起讨论,探讨城市设计准则是否具有保障大规模住房建设质量、提高城市化质量的潜力,这种现象表达出英国社会对城市设计准则日益增长的关注。

2003年11月,英国建筑和建成环境委员会(The Commission for Architecture and the Built Environment,以下简称“CABE”)发表了关于城市设计准则的报告——《建设可持续发展的社区:城市设计准则的使用》,敦促政府推动城市设计准则的使用,并提议开展更多有针对性的研究,分析城市设计准则的使用潜力以及在现有开发建设中的应用途径。同月,在“王子基金会”(Prince's Foundation)召开的“传统城市化会议”(Traditional Urbanism Conference)上,副首相办公室(The Office for the Deputy Prime Minister,以下简称“ODPM”)宣布将对城市设计准则进行开发研究,以“快速、高效地创造有魅力的、规划周详的环境”。

2004~2005年,政府与CABE和ODPM合作,启动了一项行动研究计划,观察检验城市设计准则在英国的应用,并基于实践案例判断其执行情况。2006年,英国社区与地方政府部门(The UK Department for Communities and Local Government,以下简称“DCLG”)将这项研究成果汇编成《实践中的设计准则:评估》进行发表,研究对象包括一系列的从启动阶段即被全程观察的试点项目、八个使用了城市设计准则的已完成项目,并选择了四个未采用城市设计准则而是选择了其他设计引导的项目作为对比。这些项目涵盖了不同的地理分布、开发类型、空间背景以及尺度、所有权和公众参与。

2 城市设计准则的概念及特征

2.1 概念

DCLG在2006年发布的《规划政策说明》中对城市设计准则的定义为:通过一系列被详细阐述的设计原则和要求,对场所或地区的空间发展提出指导或建议。准则中的文字描述和图像表达应当精确、详细,并建立在对整体规划/开

发框架制定的设计目标的理解之上。

城市设计准则的目的是保障城市设计实施质量,为开发商和当地社区提供一定程度的开发明确性,并且应该与开发建设中的利益相关者共同协商讨论制定,以促进高质量的新开发建设。城市设计准则应当为开发建设提供愿景、原理的阐述以及达成目标应满足的要求(即准则中的条例),包括对街道、街区和建筑体块等的要求,或对建筑性能的关注(如增加能效),城市设计准则的要求和限定的细致程度随开发环境的不同而不同。此外,城市设计准则还应该有一定的约束作用,可以在规划体系中赋予其一定地位,或在开发者之间达成某种责任协议。

2.2 特征

目前,不同的研究对城市设计准则有着不同的理解,CABE在2006年发布的《设计准则编制手册》中将城市设计准则的必要特征和典型特征总结如下。

(1) 必要特征:①城市设计准则的编制者不参与后续的建筑和空间设计,而是由其他机构或个人完成;②城市设计准则适用于各种尺度的开发建设,如建筑、社区或城镇开发项目;③城市设计准则主要规定什么是必须做的和可以做的,而不是规定什么是不能做的;④城市设计准则重点关注三维空间的开发建设,而非土地利用;⑤城市设计准则的要求通过文字和图像进行表述。

(2) 典型特征:①城市设计准则通常应用于较大规模的开发建设,通过一定的强制措施来保障执行,包括施工和使用阶段的日常管理;②城市设计准则主要提出要求而不是引导,通常包括某些针对建筑的特定要求。

尽管城市设计准则规定了不同的空间营造要素,如建筑、街道、街区,以及它们之间的相互关联,但并不一定要规定整体的成果,城市设计准则通常是论述场所开发建设文件中的一部分。因此,要全面了解如何设计一个场所,还需要考虑其与整体规划、发展框架或其他描述开发建设参量的文件之间的关系。

2.3 城市设计准则的使用范围

迄今为止,英国大部分的城市设计准则主要用于社区开发建设,但这并不意味着它们不能指导其他类型的开发建设。事实上,城市设计准则同样可以运用在商业开发、混合开发、公共空间开发等建设中。同样的,城市设计准则还可用于解决开放空间、景观和公共领域等特定区域的要求,对横跨都市、郊区和村庄环境等不同密度地区的城市剖面进行设计。在美国,城市设计准则(或称“精明准则”,Smart Code)就越来越多地用于建立从城市中心到农村郊区的剖面发展特征。

城市设计准则还可以在不同的开发过程中发挥作用,如开发计划的设计、发展、规划和实施过程。更重要的是,城市设计准则还可以将这些过程以及过程中涉及的不同利益相关者联合起来,进行协商合作,避免开发中的冲突和矛盾。

3 城市设计准则的编制

为了更好地了解英国城市设计准则的编制过程和内容,应该先对英国城市设计引导体系做大致地了解。英国城市设计指引的层次体系如图1所示。英国的城市设计指引是法定规划的辅助手段之一,是城市设计概念和不可度量标准的说明或规定,也是公众参与和设计评审的标准之一,其内容涵盖广泛,从国家政策指导至特地场所的初步设计都有全面覆盖。设计引导可以通过城市设计准则阐述设计原则和要求,对场所或地区的空间发展提出指导或建议。其目的是保障城市设计实施质量,提供一定程度的开发明确性,以促进高质量的新开发建设。

3.1 编制程序

英国城市设计准则的编制包括七个阶段,融入在整个开发建设过程中(图2):

(1) 启动。在深入考虑过开发规模和开发背景后,由项目合作者共同决定,为即将进行的开发建设筹备城市设计准则。确定城市设计准则的准备、运作程序,并建立领导体系。

(2) 整合。整合准则设计中的资源

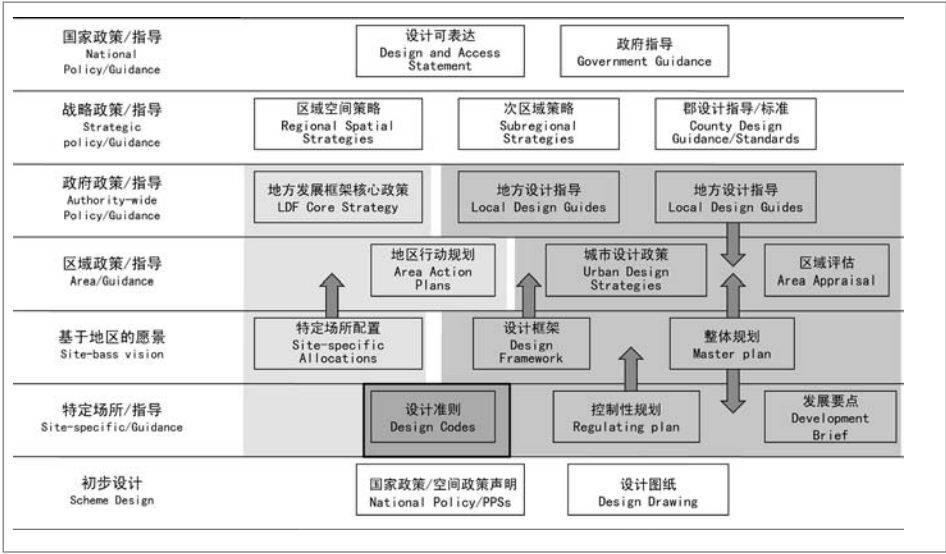


图1 英国城市设计指引的层次体系
图片来源: CABE. Preparing Design Codes: A Practical Manual[M]. RIBA Publishing, 2006.

表1 英国城市设计准则对不同方面问题提出的要求

议题	要求
建筑形式及城镇景观	详细规定建筑形式和地块布局的细节, 如密度和最大楼层面积; 建筑高度控制和层高控制; 地块大小; 建筑红线和其他退红线; 临街延续性和地块边界要求; 建筑类型的管制
街道和附属	通常规定了一系列不同等级的街道类型, 指定了与路面铺筑、人行道宽度、速度限制、转弯半径、坡度、视廊、路缘石、街道照明、行道树和减速带有关的不同元素, 自行车道和街道小品以及人行横道等
停车	由于涉及到土地利用、混合和密度, 专有位通常被包含在一个单独的章节中, 部分准则要求或鼓励将车库和停车场设置在指定位置
开放空间及景观	开放空间和公共领域在许多准则中都有详细的关注。大多数与街道设计细节、边界处理, 以及前后花园的尺寸和设计有关。开放空间准则的编制一般基于整体规划中明确的特定空间; 构造景观的要求在准则中也是常见的; 街道和开放空间的设计准则一般依据一定的分类标准, 如尺度、用途、硬质/软质铺装等
建筑设计	对建筑设计准则的需求很广泛, 大多数准则规定了规模等级、体量、禁止或限制附属房屋; 所有完善的城市设计准则都有详细的、基于当地建筑肌理分析的美学原则
可持续性	在各种城市设计准则中都有可持续性原则的广泛使用, 处理类似于公共交通的保障、雨水保持、太阳能利用等问题; 设计准则依然需要更进一步地探索可持续发展措施

投入, 包括技术资源、财力资源、负责编制和实施城市设计准则的参与者。这一阶段的基础是合作关系和资源投入的协调, 这些问题和关系的合理整合将对城市设计准则的成功编制起到很大程度的决定性作用。

(3) 评估。评估城市设计准则编制的地方背景, 包括现有的政策和指导框架、对场地或区域特征以及与其他文件中的设计目标、空间愿景的认识理解。需要主要的利益相关者, 如发展商、当地规划部门、公路部门、当地议员和土地所有者共同协商讨论, 制定相关条例和要求。

(4) 设计和检验。策划、组织、编写及设定准则的内容和表达方式, 然后检验其稳定性和适用性, 如市场可行性、可操作性等方面的潜力。应该采用或符合规划许可, 在规划系统中获得正式地位。土地所有者应该规定将遵守城市设计准则作为交易或发展的条件, 以此方法将城市设计准则正式化。

(5) 正式化。通过在规划、道路或其他体系中采用城市设计准则, 或其他方式, 如通过开发控制权或不动产的控制, 建立城市设计准则的地位, 以确保持续开发项目的详细设计在遵守城市

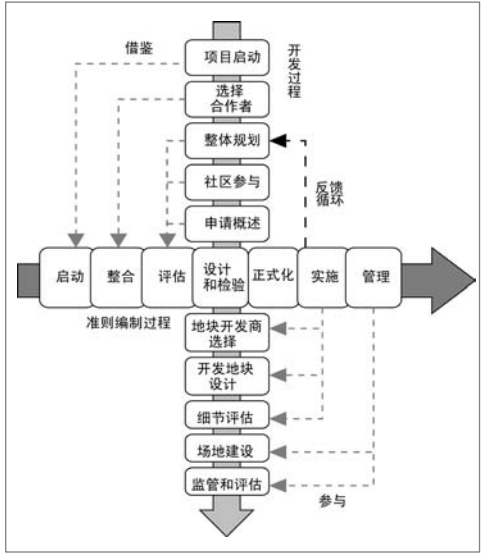


图2 英国城市设计编制过程与开发建设的关联
图片来源: CABE. Preparing Design Codes: A Practical Manual[M]. RIBA Publishing, 2006.

设计准则的情况下推进。

(6) 实施。依据城市设计准则为独立的地块选择设计和开发团队, 指导地块设计过程, 以及为接下来的评估和管理计划提供指导。

(7) 管理。监督和执行城市设计准则, 评估城市设计准则的实施以做出改善, 并利用准则进行项目维护。

3.2 城市设计准则的内容

城市设计准则涵盖的范围很广、内容很多, 不同准则之间有相当大的差异, 但都包括以下基本内容: 政策使用、交通框架/街道等级、停车、开放空间、建筑立面和建筑设计。此外, 根据不同的区域或场所的特征, 可以制定针对性的原则和处理方式。

英国城市设计准则的基本内容包括: ①场地的特征, 往往由平面布局质量、邻里内部的建筑和景观决定; ②建筑和街道的塑造、规模、选址和定位; ③街道的设计和布局, 以及如何安排人、车、公共交通、公共设施及植物等要素; ④开放空间和公用领域, 包括停车场、广场、街道和私人或公共花园的安排, 如何能够设计和维护在较高水准, 并被安全使用; ⑤土地混合使用, 尤其关注开发密度和社区公共设施的定位; ⑥单体建筑或地块的设计质量和主要原则,

包括建筑原则、建筑和公共空间中特定材料的使用、对独立部件（如窗户的尺寸和材料）更详细的设计要求；⑦有关可持续性的要求，包括遵守能量效率、材料的使用和建设方法的标准。

城市设计准则为开发建设和规划许可的颁发制定规则和要求，应该是一组明确的指示，而不是概括性的引导或建议，采用文字和图解两种方式表达及阐述设计要求，并应详细解释各条例与整体规划或项目发展原则之间的关系。这样使用者就会对城市设计准则做出积极的应对，而不是单纯将其视作刻板的技术标准。同时，还应该介绍如何利用城市设计准则对开发计划进行评估，以及在此过程中需要的其他相关文件。

CABE 和 DTLR 在 2000 年共同发布的《设计之路》中制定了城市设计要素的标准，如特色、连续和围合、公共领域的质量、方便的可达性、可识别性、适应性和多样性，目的是创造成功的场所；同时，还列出了城市设计准则应具备的内容，要说明的是，这些内容并不是一个全面综合的框架（表 1）。

4 典型案例——英国厄普顿 (Upton) 城市设计准则

厄普顿位于北安普顿的西南地区，是城市建成区向西扩张策略的重点区域。厄普顿最初的城市设计准则在 2003 年 5 月份发布，主要包含在地区的发展概要和场地评估中，后来经过几次修改，终于在 2005 年完成，被认为是较为经典的城市设计准则实践。

厄普顿城市设计准则分为三个部分（表 2），第一部分是开发背景；第二部分是主体部分，包括八个层面内容：特征区域、街道类型、街区原则（图 3）、边界处理（图 4）、建筑形式和用途、建筑高度、排水系统 / 公园 / 开放空间、建筑材料和细节；第三部分提出了管理、监督的要求和内容。准则的具体内容表述简单扼要，图示说明形象、表达形式丰富，易于理解；同时为具体设计留出创作空间，并为设计管理和评估提供一定参考。

5 对我国城市设计管理与实施的借鉴意义

从总体看，作为联系城市设计与规划实施管理的有效途径，城市设计准则依然是一项非常有价值的工具，它能够通过合理化的程序，更好地处理开发语境中遇到的各类问题，并且对建成环境造成一定的

影响，使城市设计的成果发挥最大效用。因此，城市设计准则可以为我国的城市设计提供一定的借鉴，通过一定的引用方法和借鉴手段，实现我国的城市设计实施需求，从而提高我国城市开发建设的水平，营造更高质量的城市空间。

我国在借鉴英国城市设计准则的适应性上主要表现为以下方面：首先，英

表 2 英国厄普顿城市设计准则内容框架

阶段	条目	内容	目的
前期准备	创造可持续的城市扩张	介绍厄普顿的城市开发建设历程；设计准则的使用；开发者的选拔	提供设计准则编制背景，以及为准则编制做出准备
	厄普顿开发原则	社会多样性；环境可持续性；长期生物多样性；地方特色；宜居性	设计准则的编制要遵从并考虑这些重要的原则，目的是促进城市可持续发展，创造有特色的、持久的环境
	北安普顿发展背景	城市形态和城市体系层次；街道模式和公共空间；建筑门廊入口和边界；城镇景观；建筑形式	通过对北安普顿的独特场所特征进行分析，为厄普顿的设计提供灵感 and 启发，加强地方特色
	厄普顿城市设计准则	厄普顿设计准则的使用	用空间分层的方式列出厄普顿的城市结构，并分为四个特征区域
		特征区域	将厄普顿城市框架分为四个特征区域，并对不同区域提出了相应的准则要求
		街道类型	规定了厄普顿的道路网等级结构
		街区原则	为地块制定了设计原则，包括合理的街区四周和内部边界的处理原则
	边界处理	临街面：建筑靠近街道的边界；后边界：建筑面向后方庭院的边界；边线：两个住宅相邻或位于道路边缘拐角的边界	界定了公共和私人领域的关系，并提供空间过渡
	建筑类型和用途	混合用途；临街面的灵活性和用途的变更	建筑的形式和类型会增强街道等级体系和特征区域
	建筑高度	定义公共空间	增强道路和区域等级体系特征。在关键区域的建筑高度变化，尤其是街角和地标位置，可以形成丰富、清晰的城市形态
监督实施	排水系统、公园和开放空间	可持续排水系统；厄普顿广场；内尼道；儿童玩耍区域；现有自然地物	对景观环境要素提出准则要求，提供宜居舒适的城镇环境
	建筑材料和细节	立面设计；立面设计要素；设计服务	规定了建筑材料和细节的合理使用原则，增强地方场所感，建筑必须被精细设计和实施，使场所富有生机
	环境标准	BREEAM 和 NHER 评级系统；强制要素；发展范围的 BREEAM 评分；小地块和集群示范项目；BREEAM 和生态住区；NHER 评级系统	为实现可持续发展原则，为厄普顿的开发建设提出了最高的环境标准
	实施	过程；推动基础设施建设；公共交通和社区保障；厄普顿的管理构架	将厄普顿分为八个区块，引入多样的、差异化的住房设计方法



图3 厄普顿城市设计准则中对街区原则的要求



图4 厄普顿城市设计准则中对边界处理的要求

表3 中英城市设计运作特点和语境比较

对比要素	英国	中国
国家政治体制	合众国 / 君主立宪	单一制 / 人民代表大会制
经济环境	市场经济。反对政府对市场过度干预	从计划经济向市场经济过渡的转型时期
行政管理结构	中央集权的规划行政体系，地方拥有具体规划管理权。行政管理主要分三级：中央政府—郡政府—区政府	中央集权与地方分权相结合。行政管理主要分三级：中央政府—省政府—市政府
土地开发利用	土地开发权国家所有，所有权归个体私有	土地所有权国家、集体所有，使用权可以通过不同途径转让为个体私有
城市规划体系	由中央统一管理的城市规划体制，城市建设要遵循法定规划及其他补充规划，地方管理服从中央要求	遵循国家、区域规划要求的情况下，由地方具体开展城市规划的编制和管理工作，实现城市规划从中央到地方的管理
城市规划编制	法定规划的二级体系：战略性的结构规划；实践性的地方规划	城市规划可分为两个阶段：城市总体规划（部分城市还需编制分区规划）；详细规划（控制性 / 修建性详细规划）
城市设计管理	自由裁量的规划许可：主要通过开发许可中的有条件许可实现，基于个案的设计审查程序	城市设计管理非常薄弱，主要依靠法定规划和“一书两证”的设计审查来实现
公众参与情况	注重公共参与以及民主决策的程序要求	尚在起步阶段，城市设计的公众参与没有法律程序保证

国的城市规划行政体系表现出很强的中央集权特征，同时中央也给予地方政府在规划管理上的足够的自由裁量权，以“自由裁量”为特征的“规划许可”制度是英国城市设计运作的重要依托，城市设计管理主要通过设计控制的审查体系实现，这一点与我国的城市设计制度体系较为接近（表3）。其次，英国的城市设计准则控制较为灵活、多变，更加适应市场发展规律。最后，英国目前的大多数城市建设都以建成区为主，侧重于城市保护与更新。随着我国城市化进程的加快，旧城更新也是我国城市建设

的一项重要任务，因此借鉴英国的先进经验是非常有意义的。

6 结语

总体来说，欧美等发达国家对于设计控制、设计管理和设计实施等方面的探索已经较为成熟，并形成了具有一定成效的方法体系。相比之下，我国的城市设计与城市规划体系和城市规划实施管理等的结合尚处于起步阶段，相关研究较少，综合实施管理体系也较为单一。因此，在借鉴欧美城市设计经验以及引

入城市设计准则这一有力工具的同时，我们也必须看到由于我国的发展现状、城市化发展阶段、经济发展水平等与西方发达国家存在较大差异，因此并不能完全复制、模仿西方国家的经验。如何合理借鉴这项工具，提高城市开发建设的水平，营造更高质量的城市空间，依然是我国的城市设计实施有待深入研究的课题。未来中国城市建设应当充分发挥城市设计作为公共政策的调控作用，加强城市设计的实施策略研究，使城市设计面向规划管理，使城市设计顺利实施，促进城市品质的提升。

【参考文献】

- [1] 唐子来. 英国的城市规划体系 [J]. 城市规划, 1999(8): 38-42.
- [2] Urban Design Group. Urban Design Guidance[M]. Thomas Telford Publishing, 2003.
- [3] 林云华. 英美城市设计引导研究 [D]. 武汉: 华中科技大学, 2006.
- [4] Carmona M, Marshall S, Stevens, Q. Design Codes[J]. Progress in Planning, 2006(65): 209-289.
- [5] DCLG. Design Coding in Practice: an Evaluation[M]. DCLG Publications, 2006.
- [6] 张庭伟. 城市高速发展中的中国城市设计问题: 关于城市设计原则的讨论 [J]. 城市规划汇刊, 2001(3): 5-10.
- [7] Carmona Matthew. Design Coding and the Creative, Market and Regulatory Tyrannies of Practice[J]. Urban Studies, 2009(46): 2643-2667.
- [8] 屈伸. 伦敦地方发展框架中的城市设计研究 [D]. 北京: 清华大学, 2009.
- [9] 唐燕. 城市设计运作的制度与制度环境 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2012.
- [10] 唐子来. 英国的城市规划体系 [J]. 城市规划, 1999(8): 38-42.
- [11] 唐子来, 李明. 英国的城市设计控制 [J]. 国外城市规划, 2001(2): 3-5.
- [12] Murrain P, Bolgar B. Design Codes. A Suggested Definition and Description. The Prince's Foundation for the Built Environment[R]. 2004.
- [13] Talking Policy: New Urbanism in the UK[J]. New Urban Futures, 2004(2): 6.
- [14] Carmona M. Delivering New Homes: Processes, Planners and Providers[M]. London: Routledge, 2003.

【收稿日期】2013-06-05

广东省城乡规划指引的思考

□ 张翔, 肖红娟

[摘要] 在新型城镇化的要求下,科学的城乡规划指引能有效弥补城乡规划法律规范的不足,指导规划建设中的热点、难点问题,服务地方政府的规划管理。广东省近年来围绕提高城市化水平的政策声明,制定了规划编制、技术标准和管控导则等城乡规划指引,在规划编制指引和技术标准方面进行了创新,以“绿色、智慧、包容、人本”的理念制定宜居建设指南,具有较强的示范意义。研究通过借鉴国内外案例,梳理规划指引体系,分析广东省规划指引的实践活动,并对其基础性技术标准和地方性管控导则较少、体系层次不清晰、制定过程公开性不足等问题进行思考,提出未来应进一步明确规划指引在规划编制、管理和实施体系中的地位 and 作用,加强省级政府政策性、基础性指引和地市级政府程序性、技术性指引的制定,逐步建立制度化的规划指引编制、修订和完善社会参与机制。

[关键词] 政策声明;规划编制;技术标准;管控导则;城乡规划指引;广东省

[文章编号] 1006-0022(2013)08-0021-06 **[中图分类号]** TU981 **[文献标识码]** B

Guangdong Urban Rural Planning Guidance Reflection/Zhang Xiang, Xiao Hongjuan

[Abstract] Scientific urban rural planning makes up for legislation defects, deals with critical problems, and improves local government management. Guangdong has made guidelines for planning compilation, technical standard and management. The guideline embodies green, intelligent, incorporating, and human consideration concepts. The paper studies relevant cases, reorganizes the guidance system, analyzes practical problems, and raises suggestions to improve the guideline in future development.

[Key words] Policy declaration, Planning compilation, Technical standard, Control guidance, Urban rural planning guidance, Guangdong province

0 引言

在工业化、城镇化加速发展的背景下,我国城市开发建设规模空前,城市化水平也从1980年的19%跃升至2012年的52.6%,但“土地城市化超前,人口城市化滞后”的城市低质量问题非常严重。近期国家提出新型城镇化战略,地方政府纷纷以此作为新一轮发展的核心动力,各类新区、新城及新功能空间的建设计划层出不穷。如果新一轮城镇发展延续过去粗放扩张的方式,必将侵占大量土地,抢夺未来几十年的发展空间,与国家发展战略方向背道而驰。为推动城镇发展方式转型,促进土地资源集约利用,真正践行新型城镇化道路,当前的城乡规划急需宏观政策的引导和技术标准的支持。而国家的城乡规划法律规范一般都具有纲领性、原则性和程序性的特征,一旦制定就不易修改,且不能对地方的规划细节问题做

出具体规定,导致其时效性、针对性不强^[1],在引导和规范地方城乡规划建设中存在一定缺陷。规划指引是一种规范和指导城乡建设的政策性文件,强调政策性、时效性和针对性,能有效弥补城乡规划法律规范的不足,达到“刚柔相济”的效果。因此,地方政府制定城乡规划指引的意义重大。

当前城乡规划指引的理论研究主要集中在专项指引上,对规划指引的作用、体系及编制方法方面的研究相对较少^[2-4]。广东省为提升城镇化水平,推动宜居城乡建设,编制了一系列城乡规划指引,如《控制性详细规划编制指引》《珠江三角洲区域绿道规划设计技术指引》《广东省村镇规划指引》《广东省宜居城镇、宜居村庄、宜居社区考核指导指标》等,在宏观政策引导、规划编制方法和规划技术指导方面进行了探索,对全国具有积极的示范意义。在新型城镇化发展的要求下,广东省急需总结和修订已经制定的指

[作者简介] 张翔,硕士,注册城市规划师,高级工程师,广东省城乡规划设计研究院规划设计四所副所长。

肖红娟,硕士,注册城市规划师,工程师,现任职于广东省城乡规划设计研究院规划设计四所。

引，在强化新政策导向、应对新问题的同时，更加需要以创新的思维关注规划指引在规划体系中的地位和作用，规划指引自身的层次构建和内容覆盖，以及规划指引的编制、修订和社会参与机制。本文从城乡规划指引的作用、构成和特征研究出发，借鉴国内外规划指引案例，研究广东省城乡规划指引的创新和不足，为我国城乡规划指引的制定提出新的思考。

1 城乡规划指引的作用

我国的城乡规划指引（包括城乡规划导则）不是城乡规划体系中的法定依据，却正在逐步演化为城乡规划体系中的一种非法定的补充性文件，以反映政府的意图和要求，对规划编制、规划管理和规划实施起指导作用，并具有一定的约束力。借鉴国外规划指引的成功经验以及结合国内规划指引的编制倾向，我国的城乡规划指引可以在以下两大方面发挥积极的作用。

1.1 政策衔接与法规补充

城乡规划的法律规范一般具有纲领性、原则性特征，其修订周期较长、制定程序复杂，在应对我国快速城市化问题的过程中显得前瞻性不足、适应性不强，难以体现国家新政策的导向，难以指导地方规划建设中的实际问题。在制定城乡规划法规的实践方面，西方国家已经取得诸多成功的经验，如英国制定了《国家规划政策导则》《规划建议要点》，明确中央政府对于重要土地的使用及其他规划问题的政策取向；我国香港特别行政区的“规划标准和指引”，也为城市各类设施的规划配置和开发管理提供了准则和依据。

在国家新型城镇化发展的要求下，省级政府及其规划行政主管部门有必要适时制定各种规划指引，对规划建设加以规范和引导：一是衔接国家政策，针对地方特点提出政策声明和实施细

则；二是针对地方发展问题，细化规划法规，提出规划指引和解释性说明。

1.2 规划热点、难点问题的指导

城乡规划的法律规范一般具有普适性，但对高速城市化过程中涌现出的大量热点、难点问题却缺乏针对性。例如，规划设计人员和管理人员在面对新城开发规模过大、工业用地效率低、新区公共设施配套不足、旧区改造破坏文脉、城中村改造难和居住空间分异等问题时，由于缺乏相对应的法规依据，或者相关法规依据不适应时代变化或地方特色要求，往往无所适从，致使各种问题不断累积。现行的《城市居住区规划设计规范》于1994年制定、2002年修订，是现代主义城市规划理念的体现，仍然延续计划经济时代的自我配套、封闭式规划思想，已经难以适应市场经济体制下开发主体多元化的发展要求。根据千人指标自我配套的开发思路，大量封闭的门禁社区形成，忽视了城市内部相互联系的需要，削弱了城市活力，也难以适应房地产开发制度下居住区规模的变化、开发主体的多元化等新要求。针对上述问题，南京市制定了《城市新建地区配套公共设施规划指引》，简化合并三级配建为两级，采取集中布置的原则，形成各级中心区，将各级中心区用地规模作为管理的强制性要求^[5]。

综上所述，针对规划中的热点、难点问题，省级政府需要制定相关的政策声明，阐述总体思路和政策方向，制定相关的规划指引，指导规划编制；市县各级政府要配套制定具体的管理程序规则和技术标准导则，以明确实施的路径和技术要求，使规划编制、管理及监督更加具有政策导向性和可操作性。

2 城乡规划指引的特征和体系构成

我国的城乡规划指引应具有以下四个主要特征，并构建覆盖省、市两个层次的指引体系。

2.1 主要特征

2.1.1 指导性

由于城乡规划指引不具有法律效力，其大部分内容具有指导性，体现上级政府的政策引导意图，是宏观调控城乡发展的重要手段。地方政府在规划编制、实施管理中一般以此为指导，细化落实政策。

2.1.2 规定性

城乡规划指引作为法定的规划法规 and 政策的补充，虽然不具有法律效力，但其部分内容具有规定性要求，主要涉及规划程序、技术标准等方面的内容，城乡规划编制单位和管理部门应当执行。如果指引的内容与相关规划法规和政策不一致，指引应当做出解释性说明。

2.1.3 针对性

城乡规划指引一般针对城乡规划中的热点、难点问题提出政策导向、技术指引，包括各类专项设施规划的指引、重点类型规划的指引、重要地区规划的指引等，为地方政府的规划管理核心工作服务。

2.1.4 时效性

城乡规划指引一般针对当前或预期出现的重要问题而制定，具有明显的阶段性特点，随着城乡发展阶段的变化，规划指引的前提条件也随之发生变化，需要及时进行修订，以适应城乡新的发展需求。

2.2 体系构成

针对我国规划法规体系的不足及规划编制和管理的需求，建议城乡规划指引体系根据其地位、作用、内容、编制主体和服务对象分为两个层次、四种类型（图1，表1），作为省级政府落实国家政策、完善法规缺陷、指导地方规划编制，以及地方政府编制、管理和监督检查规划的重要依据。

2.2.1 宏观政策声明

宏观政策声明作为省级政府指导地方规划建设的文件，强调对国家城乡发展政策在地方的落实、地方城乡规划政策的创新，体现了省级城乡规划政策取

向，包括对现行法规政策程序性问题的解释、对国家法规政策的细化、对规划热点和难点问题的政策声明。其编制主体为省级政府，服务于省级城乡规划主管部门、各市政府及城乡规划主管部门、规划设计单位。例如，2009年广东省制定了《关于建设宜居城乡的实施意见》，提出了科学规划城乡建设、推进住有所居、改善人居环境、加强社会管理、完善公共服务及开展宜居城乡创建活动政策声明。

2.2.2 规划编制指引

省级政府针对热点、难点问题，对地方城乡规划编制工作制定的技术指引，是对国家《城市规划编制办法》的细化，并在规划编制的工作组织、审批程序、修改程序、内容要求和成果要求等方面做出规定。其编制主体一般为省级政府或较大的地级市政府，服务对象主要为规划编制单位、规划行政主管部门。例如，广东省近年来出台了《中心镇规划指引》(2003)、《广东省城市控制性详细规划编制指引》(2005)、《广东省名镇、名村、示范村建设规划编制指引》(2011)、《广东省城市绿道规划设计指引》(2011)等，有效地指导了各地的规划编制工作；重庆市制定了《重庆市城市设计编制技术导则》，提出了总体城市设计、片区城市设计和地段城市设计的编制内容与成果要求^[6]。

2.2.3 管理程序导则

作为地方政府对城乡规划管理工作的导则，管理程序导则对规划的编制组织、审批程序、修改程序、自由裁量权、监督、处罚、信息公开及公众参与等规划管理工作做出规定，指导规划管理人员的行政审批工作以及广东省人民代表大会和公众的规划监督工作。其编制主体一般为地级市政府，服务对象主要为规划行政主管部门、政府各相关部门、广东省人民代表大会、广东省政治协商会议、普通居民和企业等。例如，广东省制定的《广东省城市规划委员会指引》(2005)、《广东省城市控制性详细规划

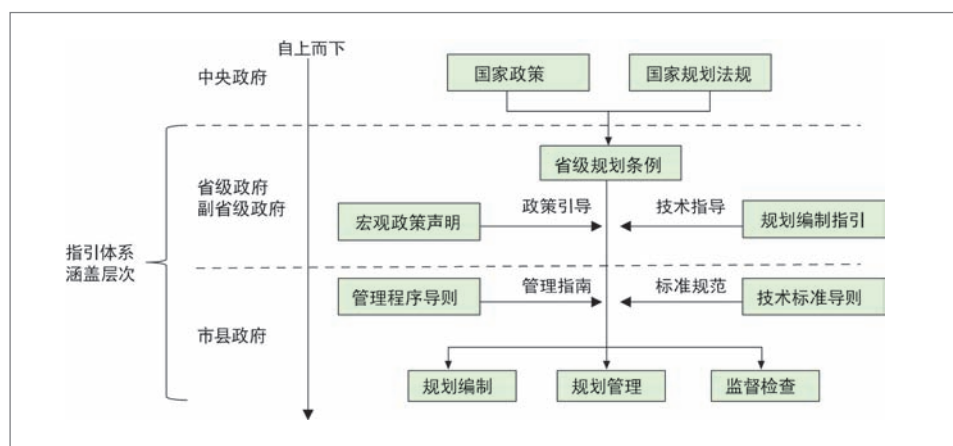


图1 城乡规划指引在规划体系中的作用

表1 城乡规划指引的体系构成

指引类型	地位	内容	编制主体	服务对象
宏观政策声明	规划政策的落实和创新	法规政策解释和细化，规划热点、难点问题的政策声明	省级政府	各市政府及城乡规划主管部门、规划设计单位
规划编制指引	编制工作的技术指引	规划编制的工作组织、审批修改程序、内容要求、成果要求等	省级政府或较大的地级市政府	规划编制单位、规划行政主管部门
管理程序导则	规划管理的过程指南	规划编制组织、审批修改程序、自由裁量权、监督、处罚、公众参与等	地级市政府	规划行政主管部门、政府各相关部门、广东省人民代表大会、广东省政治协商会议、普通居民、企业等
技术标准导则	技术标准的规定	专项规划标准、重点行动计划	地级市政府	规划编制单位、规划行政主管部门、政府各相关部门

信息公开指引》(2009)，广州市制定的《广州市城市规划委员会组成及议事制度》(2012)等对规划的科学决策、公众参与工作进行了探索。

2.2.4 技术标准导则

地方政府对城乡规划各类专项领域做出的具体技术规定，直接用于指导城乡规划编制和管理，以技术性规定为核心，包括用地分类、公共设施、绿地、广场等专项设施的规划标准，各类规划的核心技术标准，重点规划领域的行动计划等。其编制主体一般为地级市政府，服务对象主要为规划编制单位、规划行政主管部门及政府各相关部门。例如，《杭州市城乡规划标准与准则——控规技术标准》提出了“以分层控制”为核心的控规改革设想，在街区层面增加控制因素以应对地块层面强制性管理失效问

题，维护规划的权威性、严肃性，提高行政效率，以适应《中华人民共和国城乡规划法》提出的新要求；《宁波市控制性详细规划编制导则》以街道为单位划分控规编制区（面积一般为2~5km²），以社区为单位划分规划控制单元（面积一般为50hm²左右），加强对规划控制单元的刚性控制，合理确定地块控制指标的弹性^[3]；《深圳市绿色建筑导则》和《深圳市绿色住区规划设计导则》提出了住宅绿地率不低于30%、每100m²绿地的乔木量不应少于3株等绿色建筑标准。

3 广东省城乡规划指引的探索

改革开放以来，广东省以“敢为天下先”的精神率先推进市场化、分权化

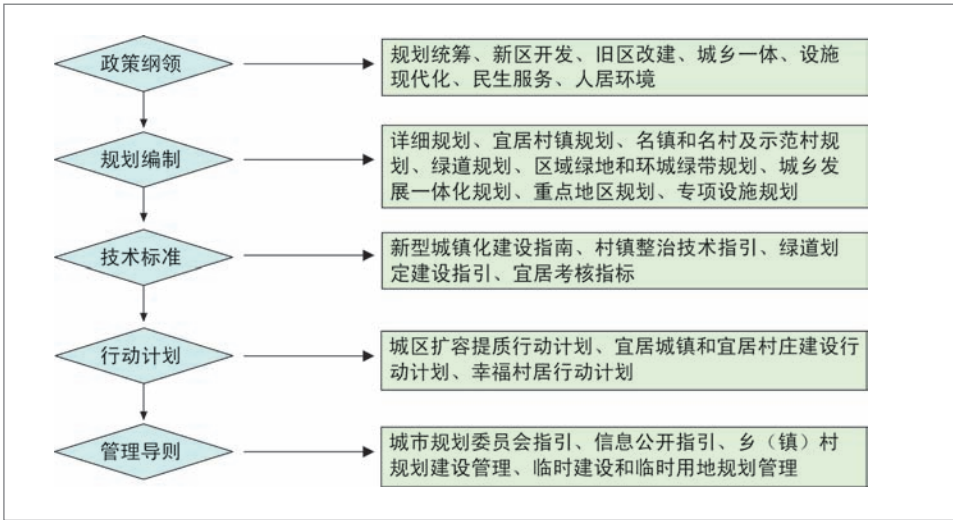


图2 广东省城乡规划指引体系

表2 广东省制定的城乡规划编制指引

类型	名称	实施时间
详细规划类	《广东省城市控制性详细规划编制指引》	2005 年
宜居村镇规划类	《广东省名镇、名村、示范村建设规划编制指引》	2011 年
	《广东省宜居城镇、宜居村庄建设行动计划编制工作指引》	2011 年
	《广东省村庄整治规划指引》	2006 年
	《广东省中心镇规划指引》	2003 年
	《广东省村镇规划指引》	2003 年
	《广东省贫困村规划编制指引》	2012 年
	《广州市村庄规划编制技术指引》	2013 年
绿地和绿道规划类	《广东省城市绿道规划设计指引》	2011 年
	《广东省环城绿带规划指引》	2003 年
	《广东省区域绿地规划指引》	2003 年
重点地区和专项设施规划类	《广东省城市广场规划设计指引》	1998 年
	《广东省产业集聚区规划指引》	2004 年
	《广东省城乡结合部规划指引》	2004 年
	《广州市“城中村”改造规划指引》	2010 年
	《深圳市居住小区雨水综合利用规划指引》	2009 年

改革，积极融入全球化进程，激发基层活力，大力发展乡镇企业和外向型经济，创造出闻名全国的顺德模式、南海模式、中山模式和东莞模式，率先实现了城镇化的超常规发展。2012 年，广东省城镇化率接近 67.4%，在全国各省区排名第一，其中，珠三角地区超过 80%。但在高速的城镇化过程中，也出现了诸多代表性的问题：珠三角和粤东西北区域差异明显、发达地区资源环境难以为继、城市重规模轻功能、经济城镇化发展与社会城镇化发展的矛盾突出。随着世界

经济格局的调整，我国正在推动经济发展方式的转型和新型城镇化战略。广东省作为改革开放的先锋，肩负着为全国继续提供城镇化建设先进经验的重任，近年来在宜居城乡、土地资源集约利用、区域和城乡协调发展等方面进行了重点突破，制定了一系列的规划指引。

3.1 创新

3.1.1 以政策声明为纲领，突出阶段性工作重点

广东省在 2009 年制定的《关于建

设宜居城乡的实施意见》的基础上，于 2011 年制定了《关于提高我省城市化发展水平的意见》，作为全省城乡规划建设政策纲领。这一文件明确了“以促进人的全面发展为核心，以建设宜居城市为重点”的指导思想，以科学规划、“三规融合”为引领，主要的政策声明包括强化规划的统筹作用、科学推进新区开发、提高旧区改建综合效益、加快推进城乡一体化发展、推动城市公共设施现代化、增强城市民生服务功能及改善城市人居环境等方面。同时，制定了《“关于提高我省城市化发展水平的意见”重点工作分工方案》和各地地方政府实施办法，明确了省直部门和各地政府的责任分工，形成了省市联动的一体化工作机制。广东省以此为引领，配合规划编制指引、技术标准、行动计划和管控导则，共同构成包括政策、规划、技术、行动和管理在内的完整的规划指引体系（图 2）。

3.1.2 创新规划编制指引，保障规划统筹作用

为体现城乡规划的统筹引领作用，广东省制定了一系列的规划编制指引（表 2），创新规划编制方法，包括详细规划、宜居村镇规划、绿地和绿道规划、重点地区规划和专项设施规划等类型，规划编制重点转向城乡统筹、绿道休闲、城市综合承载力提升等方面。例如，为保护及发展名镇、名村和传统村落，广东省制定了《名镇、名村、示范村建设规划编制指引》，提出“民众参与、延续特色、集约建设、分期实施、通俗易懂”的规划要求，根据资源特色建设一批特色工农业名镇、交通枢纽名镇、商贸中心名镇、生态山水名镇、历史文化名镇，以及人文历史型、自然生态型、民居风貌型、农业渔业型、乡村旅游型的名村。为重点推进城乡一体化发展和新型村庄规划试点，广东省正在研究制定《广东省县（市）域城乡发展一体化规划编制办法》《广东省乡村风景化规划指引》。

3.1.3 编制技术标准和行动指南，指导热点规划

为促进规划政策的实施，针对城乡规划的热点问题，广东省及其部分地市制定了技术标准和行动指南。广东省政府制定的技术标准和行动指南包括《广东省提高城镇化水平的宜居建设指南》《促进粤东西北地区地级市城区扩容提质五年行动计划》《“万村百镇”整治技术指引》《绿道控制区划定与管制工作指引》《珠三角区域绿道（省立）规划设计技术指引》《宜居城镇、宜居村庄、宜居社区考核指导指标（2010—2012）》等。其中，《广东省提高城镇化水平的宜居建设指南》创造性地提出走“绿色、智慧、包容、人本”的城镇化建设道路，对城市、城镇和乡村的城镇化建设提出针对性指引（表3）。

地市级政府制定的技术标准和行动指南以广州、深圳等珠三角其他主要城市较多，如广州市和深圳市在绿色低碳和城市更新规划方面先行探索，制定了《广州市低碳社区标准与控制性详细规划指引》《深圳市城市更新单元规划制定计划申报指引》《深圳市绿色住区规划设计导则》等。

3.1.4 建立民主决策和信息公开制度，推进“阳光规划”

为推动城乡规划的科学决策和公众参与，广东省制定了《城市规划委员会指引》《城市控制性详细规划信息公开指引》。《城市规划委员会指引》明确了城市规划委员会是政府进行规划决策的议事机构，主要职能包括审议各层次规划、重大项目的选址、城市设计和建筑设计方面的技术规则以及核定尚未编制控规地块的规划设计条件，专家和公众代表人数应当超过委员会总人数的1/2，按照自愿、公开、公平和择优的原则进行推选，并在主要新闻媒体上公布候选代表的资格条件、推选办法及推选日期。信息公开指引明确了规划各阶段信息公开的内容、方式和程序等。

3.2 不足

3.2.1 偏重规划编制指引，政策指南、基础性技术标准和地方性管控导则较少

在城乡规划指引的四种类型中，广东省以规划编制指引为主体，体现了科学规划、从容建设的思路，但政策指南、基础性技术标准和地方性管控导则仍显不足。在地级市层面，除了广州、深圳、佛山和东莞等珠三角主要城市，其他地方城市则缺乏管控导则，城乡规划的规范性、公开透明度不足。

3.2.2 体系层次不清晰，法律地位不明确

广东省对省市指引编制、指导的层次划分较不清晰。例如，广东省部分规划指引制定了明确的指标以规范全省规划编制，但是缺乏结合市县地方特色进一步细化指引的考虑。此外，广东省城乡规划指引仍然缺乏明确的法律地位，在2013年5月实施的《广东省城乡规划条例》中也没有提到规划指引，指引的约束力难以体现。因此，急需在省市的地方性法规中明确城乡规划指引的地位，以及与法规和法定规划之间的关系。

3.2.3 制定过程公开性不足

广东省城乡规划指引的制定由政府牵头组织并仍以规划专家为编制主

体，体现精英思维。作为城乡规划体系重要的政策声明、技术标准和行动指南，其能否体现民众的需求直接决定了规划的科学性，而当前的规划指引编制在立项、起草和论证等各个阶段均缺乏公众参与。

3.2.4 动态修订制度不足

城乡规划指引反映特定发展阶段的政策导向和技术要求，具有很强的时效性，随着城乡社会经济的发展 and 居民生活水平的提高，城乡规划的外部环境和需求不断变化，规划指引必将逐渐失效。因此，城乡规划指引应制定动态修订制度，而广东省的城乡规划缺乏动态修订制度，如2003年制定的《区域绿地规划指引》《环城绿带规划指引》由于缺乏明确的管控措施，已经难以指导生态保护规划工作，急需评估并及时修订。

3.3 进一步完善的建议

3.3.1 省级政府应对热点问题的政策指南、基础性技术标准加强编制

省级政府作为贯彻国家政策、提出全省政策重点的主体，要将宏观政策声明细化为具体的政策实施指南，提出规划建设的总体要求。

广东省可根据《关于提高我省城市

表3 《广东省提高城镇化水平的宜居建设指南》的主要内容

目标	主要内容
绿色	区域绿地、绿道、绿色市政、绿色城镇、绿色建筑、绿色能源
智慧	智慧空间、智慧网络、智慧管理
包容	公共教育设施、公共卫生设施、公共文化设施、公共体育设施
人本	保障性住房、人性化交通基础设施、人性化公共服务设施、无障碍设施、多层次公交体系、城市公共空间、公共安全、环境治理
重点行动计划	绿道：构建完善的省立—城市—社区三级绿道网络系统 TOD土地综合开发：依托区域轨道站点、城市综合体和新市镇 岭南特色老街复兴：各地级以上市的城区至少实施两个、县级市至少实施一个岭南特色老街区复兴工程 绿色建筑和绿色住区：建设绿色住区、绿色校园、绿色街镇、绿色城区 智慧城乡：建设智慧区域、智慧城市、智慧社区、智慧乡村 保障性住房：建设廉租房、经济适用房和公共租赁房 名镇、名村：打造新型农村社区，大力推动基本公共服务均等化

化发展水平的意见》的主要政策声明,制定政策实施指南,如关于“科学推进新区开发”,制定城市新区规划建设指南,提出新区开发的时机、区位、规模、功能、土地利用、设施配套、公共空间及绿色交通等的政策要求,引导地方政府科学合理建设新区。针对宜居城乡建设的要求,在用地分类、公共设施布局、公共空间、地下空间及绿色交通方面制定基础性技术标准。例如,在用地分类方面,根据国家新出台的《城市用地分类与规划建设用地标准》,进一步完善及细化混合用地、弹性用地的类别。

3.3.2 地市政府加强地方标准和管控导则的编制

我国多数省份幅员辽阔、省内基础条件发展情况差异较大,地方性规划指引对于落实省级政策声明具有重要意义。在遵守国家法规的基础上,按照省级政府的框架指引,各地市政府应根据本地的发展特征和问题,制定地方标准和管控导则,具体指导规划编制和管理工作。广州、深圳、佛山及东莞等珠三角主要城市的地方性规划指引相对较多,而粤东西北城市相对滞后。因此,省级政府要加大对粤东西北城市的技术指导,支持其制定地方标准和管控导则。

3.3.3 明确城乡规划指引的法律地位和约束力

省市级政府要尽快在城乡规划法规中明确规划指引的法律地位和约束力,界定其在城乡规划体系中的角色、作用,明确规划指引的规定性内容,以此作为城乡规划编制和审批的依据,如果城乡规划不符合指引的规定性内容,需要做出解释说明,否则规划不能通过审批。

3.3.4 健全城乡规划指引编制和修订制度,促进社会参与

为促进城乡规划指引的科学性、开放性和时效性,需要健全城乡规划指引的编制和修订制度,省级政府要探索建立规划指引编制委员会,由省级城乡规划主管部门牵头,各市城乡规划主管部

门参与,吸纳专家学者和社会各界代表,共同研讨城乡规划指引的立项、编制计划和编制要求,审议城乡规划指引的技术成果,定期评估城乡规划指引,提出修订要求。同时,规划指引编制委员会要对各市的规划指引编制工作进行指导。

4 结语

中国的城镇化将是21世纪的一件大事,在国际经济格局调整、国家资源环境约束及经济发展方式急需转型的背景下,如何科学引导、促进城镇化是各级政府的一大难题。城乡规划是各项建设的纲领,也是引导城镇化的基本政策,科学的城乡规划指引是发挥规划引领作用的重要保障。在刚性的城乡规划法律法规体系的基础上,城乡规划指引起到“刚柔相济”的补充作用,能有效弥补法规政策的不足,解决地方政府规划建设中的热点、难点问题。

广东省是我国改革开放和政策创新的前沿,其城乡规划指引的编制也走在全国前列。近年来,广东省围绕提高城市化水平的政策声明,制定了规划编制、技术标准和管理导则等指引,重点在规划编制指引和技术标准方面进行了创新,以“绿色、智慧、包容、人本”的理念制定宜居建设指南,具有较强的示范意义。然而,广东省在更具操作性的政策指南、基础性技术标准、地方性技术标准和管理导则编制方面相对滞后,省级层面的指引因缺乏地方标准的支撑而难以落实。

借鉴广东省的经验,我国的城乡规划指引编制宜以省级政府和地市政府为主体,形成制度化的编制、修订和社会参与机制,省级政府侧重于宏观政策声明的指南、基础性技术标准指引的编制,地市政府侧重于地方性管理程序导则和技术标准导则的编制,形成既能贯彻国家政策,又能解决热点问题、体现地方特点的城乡规划指引体系。■

【参考文献】

- [1] 许菁芸,赵民.英国的“规划指引”及其对我国城市规划管理的借鉴意义[J].国外城市规划,2005(6):16-20.
- [2] 冯萍.引导城市良性发展的有益探索——谈广东省《环城绿带规划指引》的编制[J].规划师,2003(10):82-84.
- [3] 鲍维科.控制性详细规划编制方法的新探索——以宁波市控制性详细规划编制导则为例[J].规划师,2009(10):97-100.
- [4] 余柏椿.“城市设计指引”的探索与实践——以湖北天门市城市设计指引为例[J].城市规划,2005(5):88-92.
- [5] 周岚,叶斌,徐明尧.探索住区公共设施配套规划新思路——《南京城市新建地区配套公共设施规划指引》介绍[J].城市规划,2006(4):34-36.
- [6] 覃继牧,彭瑶玲.城市设计编制技术制度探索——《重庆市城市设计编制技术导则》解析[C]//中国城市规划年会论文集,2007.

【收稿日期】2013-07-09;

【修回日期】2013-07-23

北京市城市设计导则运作机制思辨

□ 张晓莉

【摘要】当前城市设计在城市建设中发挥着举足轻重的作用，北京市城市设计导则运作机制自建立以来，在纳入管理与推进实施方面取得了一定进展，对城市精细化设计和管理有着明显的促进作用，但在实际操作过程中，不可避免地遇到各种问题。研究针对北京市依托控规的城市设计导则运作机制，总结现有运作机制的特点，结合运作机制运行3年来的实践，对现有运作机制进行反思，对比运作机制建立的初衷，分析其在编制、审批、管理及实施各个方面遭遇的困境，从编制、管理及制度建设等各个环节提出修改完善的建议。

【关键词】城市设计导则；运作机制；实施；思辨；北京市

【文章编号】1006-0022(2013)08-0027-06 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**B

Beijing Urban Design Guideline Operation Mechanism/Zhang Xiaoli

[Abstract] Urban design is playing a critical role in urban development. Beijing urban design guideline operation mechanism has made progress in management and implementation. It has a positive role in detailed design and management. The paper concludes present characters in operation in the last three years, analyzes problems in compilation, approval, management, and implementation, and puts forward advices in compilation, management and institutional building.

[Keywords] Urban Design guideline, Operation mechanism, Implementation, Thinking, Beijing

近年来，城市设计在引导城市空间精细化建设方面的作用逐渐得到广泛的认可。各城市纷纷研究本土的城市设计指引制度，建立框架与规则，使其在城市建设中发挥更加积极有效的作用。北京市自2007年起开展城市设计导则编制标准与管理方法的研究^[1]，并于2010年4月出台了《关于编制北京市城市设计导则的指导意见》^[2]（以下简称《指导意见》），初步建立了北京市城市设计导则运作机制，规范了导则的编制标准，明确了导则的审批程序和实施途径。这一机制至今已运行3年多，依据相关要求，北京市相继开展了约10个城市重点功能区的城市设计导则编制和实施工作。笔者自2007年起全程参与了北京市城市设计导则运作机制的研究与制定，后续又参与了4个导则实践案例的编制，并进行实施跟踪。本文结合导则运作机制的运行与实践项目的编制情况及其实施进展，反观现有机制，对北京市城市设计导则运作机制进行反思。

1 北京市现行城市设计导则运作机制

总体而言，北京市现行城市设计导则运作机制可概括为“依托控规的城市设计导则”^[3]。控规侧重于城市建设的有序性和公平性，在中心城和新城基本实现了全覆盖；而城市设计导则注重对城市公共空间的整体协调和细节指导，其运作机制具有以下特点。

1.1 依托控规赋予法定地位

要使城市设计导则真正发挥指导城市精细化建设的作用，关键在于明确城市设计导则的法定地位，使其成为实施的法定依据之一。依据《北京市城乡规划条例》第二十二条“区、县人民政府或者市规划行政主管部门可以依据控制性详细规划，组织编制重点地区的修建性详细规划和城市设计导则，指导建设”^[4]的规定，城市设计导则作为控规的补充和完善，被纳入现行规划管理体系。

【作者简介】 张晓莉，工程师，现任职于北京市城市规划设计研究院。

北京市现行规划管理以控规为直接依据,根据城市发展的需求,控规的编制与管理也处于不断摸索、不断完善的阶段。目前,这种完善、改进的思路主要体现在分层次管理方式与动态维护机制两个方面。分层次管理方式即根据地区不同时段的建设要求,分为街区、地块两个层面。其中,街区层面控规以总量控制为主,主要限定地区整体功能、人口容量、就业容量和建设总量,布局各级各类公共服务设施、城市基础设施和城市安全设施,提出区域交通系统、绿地系

统和整体城市形态的控制要求等内容;地块层面控规则主要根据地区情况与项目实施进展确定地块具体指标,包括用地性质、用地面积、建筑高度、容积率、空地率、绿地率及其他相关要求,共7项指标。动态维护机制指“在控规实施管理过程中创立的、将控规编制与控规实施管理紧密结合的一种创新机制。所谓‘动态维护’,是按照城市规划有关法律法规的规定,根据城市经济和社会发展的需要,针对规划编制中的不足和控规实施过程中出现的新情况和新问题,

按照科学发展观的要求,不断探索研究,不断积累经验,在此基础上制定统一的标准和规范的程序,对已批准的城市规划不断进行细化落实、调整修改和不断完善”^[5]。动态维护程序包括申请、受理、论证、审查、公示、上报、办理和评估8个环节^[6],其间不仅包含规划编制单位的技术论证,还包含市政府各相关委、办、局代表作为政府部门的联审。

城市设计导则依据街区层面控规,尽可能与地块层面控规同期编制。在编制过程中,地块层面控规更多地侧重于建设指标的确定和各类设施的落实,而城市设计导则更多地关注公共空间的细节化和人性化设计。部分城市设计导则在地块层面控规编制完成后进行,若对编制完成的控规有局部的调整优化,则纳入控规动态维护程序。城市设计导则在批复后,与地块层面控规指标共同纳入规划设计条件,同期实施。

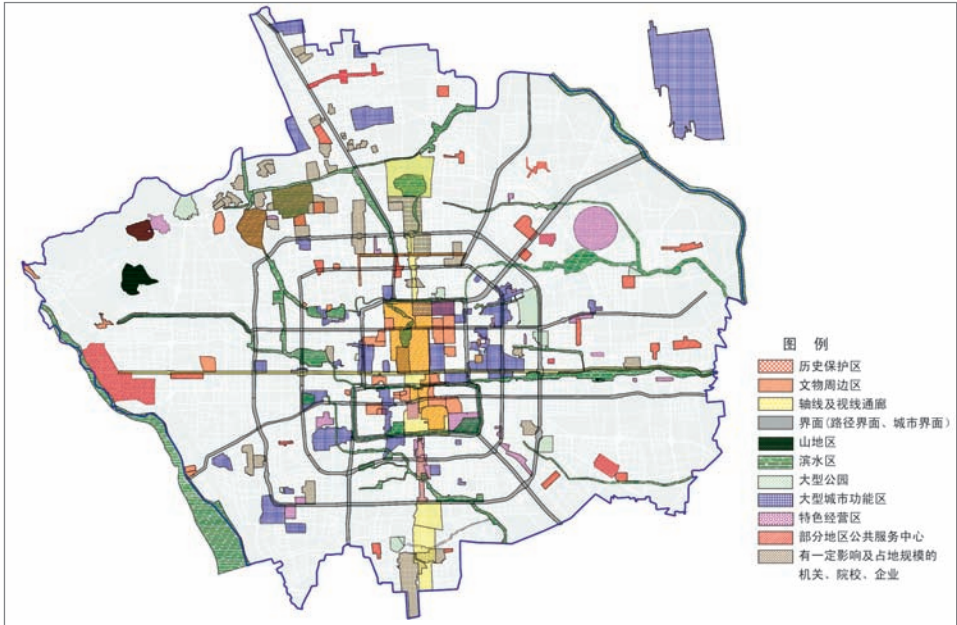


图1 北京市第一批中心城城市设计重点地区

表1 北京市第一批中心城城市设计重点地区分类

类别	地区	个数
在历史、文化方面对城市整体品质具有重要影响的地区	历史保护区	49
	文物周边区	—
在城市空间布局方面对城市整体品质具有重要影响的地区	节点、地标	—
	轴线及视线通廊	2
	界面（路径界面、城市界面）	14
在地形、地貌及自然环境方面对城市整体品质具有重要影响的地区	山地区	2
	滨水区	32
	大型公园	21
其他城市公共活动聚集区	大型城市功能区	46
	特色经营区	33
	部分地区公共服务中心	20
	其他	—
合计	—	199

注：合计数为扣除同属于两个或多个类别地区数目的总数。

1.2 采取分区管理的模式

城市设计导则本身涉及的要素多、工作量大,编制、管理的周期长,成本相对较高。北京市域范围约16800km²,中心城范围约1088km²,实现城市设计导则全覆盖成本过高、项目周期过长,编制的时效性也难以保障。因此,北京市采取分区管理的模式,即分批次划定北京市城市设计重点地区(图1,表1)。重点地区是指那些对城市整体品质有重要影响的地区,在这些地区建设或改建之前需要有针对性地单独编制城市设计导则。而其他一般地区则可参考重点地区,鼓励开展城市设计导则的研究与编制工作。

分区管理模式以北京市城市特色为基准。一方面,北京市作为文化古都,具有深厚的历史积淀和丰富的自然人文景观;另一方面,北京市作为迅速发展的国际大都市,城市空间格局独特,且在发展过程中建成了诸多的功能区。因此,北京市第一批共划定中心城城市设计重点地区199个,通过分批逐步对重

点地区城市设计导则进行引导和管理,逐步提高城市整体品质。这些地区或处于城市关键区位,对城市整体空间结构、区域形象等具有重要的意义;或独具特色,为城市提供独特的场所,便于人们开展丰富的活动,是城市活力的重要源泉。第一批中心城城市重点地区涵盖了历史文化、空间布局、地形地貌、自然环境和重要的公共活动聚集区。这些重点地区占中心城总面积的22%,其余为一般地区。

1.3 通过规范编制促进实施

北京市在现行的城市设计导则运作机制中,从方便管理、便于纳入实施的角度制定了较为详细的城市设计导则的编制标准,正式颁布为《指导意见》。这一指导城市设计导则编制的标准可操作性较强,主要体现在以下三个方面。

(1) 该标准规范了编制的程序和内容,要求导则编制时要充分解读上位规划,依据上位规划进行编制,同时要对已有规划的实施情况和该地区的区位和现状进行深入的分析。在此基础上,着重针对公共空间及与之相邻的建筑界面开展城市设计导则的编制,并提出规划实施建议。

(2) 该标准初步统一了导则成果的形式,将导则要求分为强制性要求和引导性要求,并以图文结合的方式明确各个地块的要求,以便于将导则纳入规划设计条件付诸实施。

(3) 该标准提供了城市设计导则要素库,包括公共空间设计要素和建筑设计要素共40个,供编制时选用。可以说,制定标准规范编制最终是为了促进导则的有效实施。

此外,为了推进导则的实施,北京市还成立了城市设计工作协调小组(以下简称“协调小组”),由北京市规划委员会(以下简称“市规划委”)副主任任组长,小组成员包括市规划委副总规划师、各相关处室正副处长、市规划院总规划师及各所负责人,以及清华大学教授和其他设计单位的总建筑师等,

协调小组对编制完成的城市设计导则进行审查,协调相关问题,督促检查有关措施的落实等工作^[7]。

2 北京市城市设计导则运作机制的困境

北京市城市设计导则运作机制的建立已逾3年。在其机制研究与制定的过程中,虽然尽可能地考虑了编制与管理的各个层面,并相应地提出了应对的措施,但其真正运行后,仍然不可避免地遭遇了各种困境。

2.1 编制的困境: 标准化编制的是与非

为了便于实施,北京市在现行运作机制中制定了城市设计导则编制标准,从各个方面规范了导则的编制,但标准化编制也带来了诸多的问题。

2.1.1 标准化编制与设计创新

归根结底,城市设计和建筑设计都是具有创造性的工作。北京市对于导则内容和要素语言的限制以及明确的成果表达要求,是否会造成标准化生产,桎梏设计的创新?从目前北京市已经编制完成的城市设计导则成果看,都不同程度地出现了不同地区导则内容与要求的雷同。例如,对建筑界面的控制往往都通过退线与贴线、底层功能、建筑立面及建筑材质等要素进行控制,甚至诸多地区对建筑界面都提出了建设骑楼或提供全天候步行空间的要求。这些要求是否针对所在区域的独特性进行充分的调查研究?是否会以削弱后期建筑设计的独创性来取得整体的协调?以上问题均值得商榷。笔者在与部分建设方的接触中也了解到,有些导则的要求过细、过严,建筑师将大量的精力花费在满足各种类型的导则要求上,限制了设计创新的发挥。

2.1.2 主观评判与客观标准

城市设计导则中包含诸多主观评判的内容,从某种意义上说这种评判是一种“审美”。在市场经济条件下,“审美”既与“利益”相关,又受到大众品

位的影响。地方政府、开发商、普通市民及设计师从各自的“利益”出发,在城市设计导则的“审美”评价标准上不尽相同^[8]。伴随着大众文化的兴起,诸如“从背景环境中凸显出来的设计与所处环境相协调的设计哪个更好”这类问题,在大众品位的评判下显得难以定论。好的城市设计导则是否存在客观标准?导则管控内容的各项要求是否合宜?管控力度是否得当?导则制定是否依赖设计师及审查者的主观评判?这些问题越来越引发人们的质疑。

2.1.3 主观意愿与强制要求

由于北京市城市设计导则采取分区管理的模式,重点地区在建设前被强制要求编制城市设计导则。虽然导则管控在精细化管理、提高整体品质方面能够起到积极的作用,但由于其管控更细、涉及内容更多,且需要按照程序进行编制、审批和实施,增加了项目运行的时间周期,增大了经济成本,给开发建设带来了额外的负担,并且收效较慢,一定程度上依赖于建设方的主观认可和推动才能确保导则的有效实施。例如,丰台科技园东区三期在城市设计导则实施初期,需要对入驻单位进行逐一的解释和沟通,并把握与控制导则各项要求的落实情况,极大地增加了丰台科技园管理委员会的工作量。经过一段时间与诸多入驻单位的协调后,丰台科技园管理委员会逐步使大家对整体利益的提升达成共识,即实现共赢,至此导则推进的阻力才有所减小。然而,要实现这种共赢并非易事,大部分的建设方或地区的管理委员会仅将导则作为一个项目审批的必要环节,认为导则给开发建设带来了诸多的麻烦,存在抵触情绪,甚至在后期实施中有意规避,使得已审批的城市设计导则处于尴尬的境地。在实际工作中,这种例子屡见不鲜。

2.2 审批的困境: 审批主体错位与审批程序不足

在北京市城市设计导则运作机制

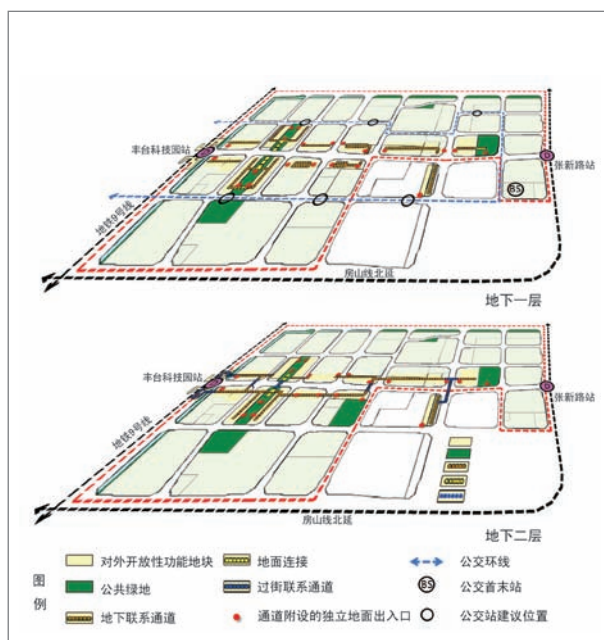


图2 丰台科技园东区三期地下空间系统设计示意图

图片来源：北京市规划设计研究院。丰台科技园东区三期控制性详细规划及城市设计导则 [Z]。2010。

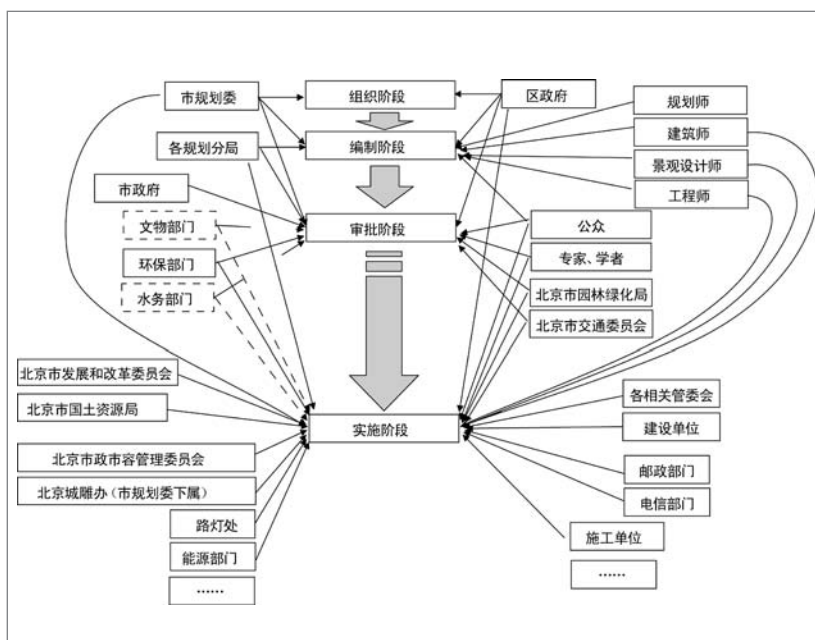


图3 导则各阶段涉及部门示意图

设定之初，协调小组的主要工作职责包括：“按照《关于编制北京市城市设计导则的指导意见》对我市重点地区城市设计导则实例进行评估，协助有关单位组织开展城市设计导则编制工作，组织对城市设计导则进行审查，不定期邀请城市设计领域的专家进行座谈交流，及时解决城市设计导则编制工作的有关问题，督促检查有关措施的落实，定期将我市城市设计导则的实例进行汇编”^[7]。可见，城市设计导则的审查应由协调小组进行。但在实际运作过程中，协调小组仅就奥体南区和丰台科技园东区三期的城市设计导则进行了点评，而这两个地区及其他重点地区城市设计导则的实际审查程序均由市规划委控规动态维护审查会进行，这使得协调小组的职权逐渐减弱，未能按预期定期召开会议。同时，控规动态维护审查会由市规划委各部门、规划局各分局、各区政府及市相关委、办、局等单位的成员组成，缺乏城市设计或城市空间规划领域的专家，使得城市设计导则这一专业性和空间性较强的规划在审查中显得不够完善，并最终导致城市设计导

则工作在机构设置及程序法规建设方面存在缺失。

2.3 管理的困境：管控和调整的度与量

2.3.1 严格执行与适度放宽，参照使用与强制执行

《指导意见》是将北京市城市设计导则实际推广实施的重要的部门规章，要求“机关各处室、各分局、市规划委下属各单位……认真学习，在日常工作中参照使用”，不具有强制执行的约束效力，这使得城市设计导则的管控力度大大削弱。

目前，城市设计导则经行政主管部门审查通过后，纳入规划设计条件（法定形式），作为后续规划审批与建设实施的法定依据。但在实际实施过程中，导则并未做到严格执行，审定方案不断突破导则的强制性要求。以丽泽金融商务区为例，截至2012年3月，在已入驻并完成方案审查的5个项目中，符合或基本符合城市设计导则强制性要求的项目共3个，部分违反城市设计导则强制性要求和严重违反城市设计导则强制性要求的项目各1个。违反导则强

制性要求的项目得以批准和实施，反映出城市设计导则在管理上存在一定的问题。

2.3.2 动态调整程序缺失

规划编制及审批后，由于编制过程中对情况了解不明或考虑不足，以及新情况、新问题的出现，使得规划在实施过程中难免会有调整。这就需要一套行之有效的调整程序与之对应，以便于管理和实施。目前北京市控规的动态调整可通过动态维护程序，以统一的标准依据法规进行。但对于本就是新生事物的城市设计导则而言，由于缺乏相应的动态调整机制与法定程序，均依靠控规动态维护程序进行。在实际操作过程中，导则调整往往不如控规调整及时有效。

2.4 实施的困境：实施衔接与部门协作

2.4.1 系统衔接与分期实施及投资划分

城市设计导则在编制过程中往往会对公共空间、人行道及地下空间等进行系统性的设计，保证其能够彼此衔接，形成网络。在实施过程中，该系统若在一级开发阶段统一实施，则可保证系统

的有效衔接。然而,部分系统不可避免地进入建设单位地块,二级建设不可能一蹴而就,往往是分地块、分期进行实施,且各方对于投资成本均有严格的控制,给系统的衔接带来诸多的困难。例如,丰台科技园东区三期在城市设计导则中对地下空间进行了系统设计,后续还针对地下空间编制了专门的设计导则,规定了相邻地块间地下连接通道的位置与标高(图2)。但在实施的过程中,由于相邻地块间的联系通道位于城市道路的下方,在投资划分方面存在分歧,同时各个地块、地下通道及城市道路的建设在时序组织上均存在困难,给建设协调增加了难度。

2.4.2 部门协作与主管部门内部协作

城市设计导则在编制过程中关注人体尺度空间的营造,包含许多细节性的设计,而这些内容涉及到许多其他相关部门,并非全部属于规划行政主管部门的职权范围。例如,对绿地的植物配置等其他细节性设计需要与园林部门协作、滨水空间的设计需要与园林和水务部门协调、街道家具的设置需要与北京市政市容委员会协作、城市雕塑等公共艺术品的设置需要与北京城雕办(市规划委下属)协作、公交线路及站点位置的设置需要与北京市交通委员会及公交公司协作等(图3)。

北京市城市设计导则运行3年来,部门协作机制仍停滞不前,给导则的实施带来诸多困难。而对于规划行政主管部门可控的部分,目前实施效果也不尽如人意。例如,在城市设计导则编制时,道路交通系统是极其重要的内容,导则往往通过道路断面、道路交叉口形式、人行及过街通道位置、公交站点位置、道路隔离带等的设置方式营造更加舒适宜人的交通环境,如增加隔离带宽度并改灌木为乔木,达到减小行人感知道路尺度的目的;在交通流量较小的支路与步行系统相交时,通过缩窄机动车道和降低车速来保证行人安全;规定人行横道及过街设施的位置,保证步行

系统的连贯等。然而在实际工作中,城市设计导则的审批、建设地块的后续审批和城市道路建设的审批往往归属不同的处室,建设地块的后续审批由于规划设计条件与“两证”的审批相衔接,大多可达到导则设计的要求,但对于城市道路而言,在发放行政许可时,一般仅依据现有规范,从交通要求出发进行审批,很少要求将城市设计导则纳入其中,影响了导则道路交通部分的实施。

3 北京城市设计导则指引与管理制度思辨

从北京市城市设计导则运作机制运行3年来的实践可以看出,任何完美的设计在实施过程中都难免会遇到各种问题,需要在实践过程中不断调整优化。城市设计导则刚刚才建立有限的法定地位,且编制、审批、管理和贯彻实施均处于初期阶段,面对不可避免的困境和经济压力,与其无奈兴叹,不如制定规则加以约束和弥补,在实践过程中不断修正,逐渐完善。

3.1 通则管控与分区编制

面对实施过程中反映出来的城市设计导则管控过细的问题,许多城市的经验值得借鉴。例如,天津市在2009年编制了《天津市规划建筑导则汇编》,从建筑特色、建筑色彩、建筑高度、建筑顶部、外檐材料、围墙设计、街道家具和广告牌匾8个方面,对居住、商业及办公等建筑设计提出了分类型、通则式的规划管理控制要求,并纳入建设项目审批程序。与之相类似,北京市部分新城,如顺义新城也从公共开放空间、公共交通、公共环境设施和公共建筑形态4个方面制定了城市设计导则通则式要求。鉴于此,北京市城市设计导则可采取通则管控与分区编制并行的方式,分类型制定通则式要求,满足城市公共环境的一般性要求,再就特定区域编制有针对性的

城市设计导则。在实施导则的过程中,循序渐进,使导则管控和引导的成效逐步显现,从而提高建设方对导则的认可度,推进导则的有效实施。

3.2 导则解释:分级管控与弹性机制

面对实施过程中反映出来的城市设计导则管控过多、过严的问题,为了应对城市设计导则实施阶段的调整需求,应从多方面入手改进。在编制阶段,应立足现实,制定弹性方案,以容纳原方案各种难以避免的改动。通过蓝图式的远景规划加以指导和制约,使近期建设在未来可按照更理想的方案进行合理更新,分步骤、有计划地实现其长远规划。正如华揽洪先生所言:“事实证明所有考虑到未来发展的规划在实施过程中都极有可能被修改,而那些能够很好地指导城市治理,同时又能适应改动的才是最好的规划方案。”^[9]实践证明,这种弹性机制比事无巨细、概算无遗,在实施过程中遇到些微调就会影响到整个地区环境质量的机制更为合理有效。

此外,在实施阶段可给予导则一定的弹性范围,并在编制中加以解释说明。北京市在绿色建筑评价标准中将指标分为规划设计阶段评定项和运行使用阶段评定项两类,并进一步分为控制项、一般项和优选项三类,再按照项目满足的程度划分为一星至三星3个等级^[10]。参考这一思路,城市设计导则在编制时也可对导则管控的强制性要求进行分级分类,将一部分要求列为可选项,并按照实施阶段符合导则要求的数量,给予建设项目不合格、合格、良好和优秀等级别的评定,并将评定等级与其他配套机制挂钩。

3.3 管理配套:奖惩机制

随着精细化管理工作的逐步推进,城市设计导则成果将逐渐进入实施阶段,新情况和新问题不可避免,调整与优化也必不可少。目前北京市控规动态维

护工作每年涉及项目达数百项,2007年1~7月,市规划委综合处收取控规动态维护项目申请395件^[11],2010年控规动态维护项目共计190项^[12]。在城市设计导则推广实施后,调整的需求趋于强烈,因此应以积极的方式应对实施过程中的各种变化,进行动态调整。

通过建立奖惩机制,在一定程度上规范对导则的调整,许多国家和地区奖励制度都值得借鉴。例如,在台湾都市设计制度中,奖励策略可概括为两类:一类为开发奖励,包括容积率奖励、容积率转移、放宽建筑物高度、放宽建筑密度及增加商业强度等;另一类为财务奖励,包括租税减免、降低开发保证金及降低银贷利息^[13]。通过以上策略,鼓励业主提供公共开放空间或设施。美国芝加哥、波特兰、纽约及费城等城市的区划条令或设计审查,均设有奖励策略,通过实施容积率或建筑高度等奖励措施,鼓励业主为城市提供公共设施或开放的公共空间。

综合考虑现实情况,参考其他国家和地区的成功经验,建议结合北京市精细化管理需求,制定北京市城市设计导则动态维护实施办法及奖惩机制。目前在控规动态维护工作中,规划调整往往采取增加幼儿园、养老院及社区卫生服务中心等公共服务设施的方式,局部改善和优化地区功能,而在增加开放空间、提升环境品质等方面鲜有涉及,且改善的方式和途径也存在较大的随机性与不确定性。

鉴于此,城市设计导则可配合分级管控和弹性机制,按照城市设计导则实施的程度或对导则调整的幅度给予一定的奖励与惩罚,具体可从以下三方面着手:①对公共空间和公共设施进行分类,按类别给予相应的补偿。②明确规定补偿标准与补偿计算方式,使之有章可循。补偿可通过容积率奖励,适当提高建筑高度、建筑密度及降低土地价格等方式进行。③对于惩罚措施,其他国家和地区尚无经验可循,建议北京市结

合动态维护机制,并参考导则实施的程度,制定相应的惩罚措施,如增加公共服务设施或降低地块容积率等。通过制定奖惩机制,一方面推进导则的实施;另一方面在缓解各类压力的同时,减少不良影响,提高其社会、经济效益。

3.4 纳入许可:典型控制与细化要求

考虑到城市设计导则对于城市建设的引导性作用及精细化设计管理工作推进的必要性,在增加导则弹性的同时,应采取更加多元的方式,加强导则对于重要项目或限制性要求较多的项目的管控力度。上海虹桥枢纽商务区是这方面较为成功的案例,其在经过细致周到的规划研究后,进行了全过程的规划实施跟踪,在建设中尝试采用“带方案出让”的模式,确保真正达到设计意图。北京市也有过类似的尝试,如地铁郭公庄车辆段上盖开发项目,由于该项目上盖开发部分需要与车辆段部分进行良好衔接,工程技术要求较高,也采用了“带方案出让”的方式,是北京市细化土地出让条件的初步探索,取得了很好的效果。对于后续典型地区和项目的城市设计导则的编制,应进行精细化的设计,尽可能与修建性详细规划或建筑设计衔接,细化要求,并在上市交易时附带设计方案,以确保其顺利实施。

3.5 制度建设:法定程序与协作机制

城市设计导则的有效推广实施最终依赖于健全的制度,目前北京市依托控规的城市设计导则运作机制在法定程序和机构建设方面还存在较大的欠缺,后续还应给予足够的重视并积极推进加以健全,从编制、审批到管理和实施等各个环节推行城市设计导则制度。明确城市设计导则的审批机构,制定相应的法定程序,规范审批与实施,并积极建立协作机制,不仅包括行政主管部门内部各处室、各单位的协调,更应注重与其他相关单位的协作,从而推进城市建设各层面的精细化设计与管理。

4 结语

北京市城市设计导则运作机制自建立以来,在纳入管理与推进实施方面已取得了一定进展,对城市精细化设计和管理发挥了明显的促进作用。但在实际操作过程中,不可避免地遇到各种问题,规划工作者应以严谨的态度,不断进行动态的调整优化,使精细化设计与管理不断完善。■

【参考文献】

- [1] 北京市规划委员会,北京市城市规划设计研究院,清华大学建筑学院.北京中心城区城市设计编制标准与管理方法研究[S].2010.
- [2] 北京市规划委员会.北京市规划委员会印发《关于编制北京市城市设计导则的指导意见》的通知(市规发[2010]611号)[Z].2010.
- [3] 王科,张晓莉.北京城市设计导则运作机制健全思路与对策[J].规划师,2012(8):55-58.
- [4] 北京市第十三届人民代表大会常务委员会第十一次会议.北京市城乡规划条例[S].2009.
- [5] 邱跃.北京中心城动态维护的实践与探索[J].城市规划,2009(5):22-29.
- [6] 北京市规划委员会.北京中心城控规动态维护工作相关材料汇编[Z].2008.
- [7] 北京市规划委员会.北京市规划委员会城市设计工作协调小组工作会议纪要[Z].2010.
- [8] 吴远翔,徐苏宁.当代中国城市设计的非正式制度探讨[J].规划师,2011(增刊1):149-152.
- [9] 华揽洪.重建中国:城市规划三十年(1949-1979)[M].李颖,译.北京:三联出版社,2006.
- [10] 北京市住房和城乡建设委员会,北京市质量技术监督局.绿色建筑评价标准(DB 11/T 825-2011)[S].2011.
- [11] 邹亚红.控规动态维护之分析报告[J].北京规划建设,2007(5):33-35.
- [12] 北京市规划委员会.北京中心城控规动态维护工作总结2011[Z].2012.
- [13] 刘小兰,高平洲.容积奖励对都市发展影响之研究——以台北市为例[C]//中华民国住宅学会第九届年会论文集,2000.

[收稿日期]2013-07-09;

[修回日期]2013-07-23

中心城市区域化的空间形态、价值与路径研究

□ 曹传新

[摘要] 中心城市区域化是我国城市—区域发展中的普遍趋势，当前中心城市区域化主要表现为中心城市与周边区域城镇的一体化。中心城市区域化是应对外部压力、地域连续性和地域联系加强共同作用的结果，主要表现为组合城市、簇群城市和都市区三种形态类型，能够更好地响应全球竞争、带动区域发展和促进空间均衡。在不同条件下，可以分别通过规模扩张、产业集群和区域协调等路径实现中心城市区域化。延龙图一体化是比较典型的中心城市区域化类型，在应对东北亚合作、促进吉林省域发展及平衡延边朝鲜族自治州经济格局的价值导向下，根据其发展基础和阶段，宜采取组合型的空间形态和区域协调型的发展路径。

[关键词] 中心城市区域化；空间形态；价值；路径；延龙图一体化

[文章编号] 1006-0022(2013)08-0081-05 **[中图分类号]** TU984.199 **[文献标识码]** B

The Spatial Morphology, Value, And Approach Of Central City Regional Development/Cao Chuanxin

[Abstract] The phenomenon of central city regional development is a common trend of China's city-region development. The phenomenon refers to the integrate development of central city and nearby towns. It is a result of external force, regional continuity and connection enhancement. It has three major forms: combined city, cluster city, and metropolitan area. Central city regional development can better deal with global competition, regional development, and spatial balance. Scale expansion, industrial clustering, and regional coordination can be different ways to realize the development under different circumstances. Yanji-Longjing-Tumen integration is a case of the kind. In response to northeast Asia cooperation, Jilin provincial development, and border economy balance, the integration of these cities shall take combined spatial morphology and regional coordination paths.

[Key words] Central city regional development, Spatial morphology, Value, Path, Yanji-Longjing-Tumen integration

当前，我国绝大多数区域进入到工业化、城镇化中期阶段，中心城市进入到了区域化发展时期。与发达国家中心城市人口外迁的郊区化不同的是，我国当前阶段中心城市的区域化主要表现为城市组团集群的发育^[1]，这是中心城市扩展、郊区城镇化和县级中心城市共同作用的结果。在中心城市经历了改革开放以来的高速集聚发展阶段之后，“核心—边缘”结构的同城化规模聚集到相当程度，产业分布、交通通勤和人居环境的集聚不经济已经显著地表现出来，中心城市的功能扩散和周边城镇的辐射带动日益突出，出现“中心—外围”的区域化城市组团集群关系。

在这种发展趋势下，我国政府和学术界对城市与区域空间结构的认识迫切需要发展、创新。一方面，传统上以城市土地利用结构理论（如同心圆理论、扇形理论和多核理论）为基础的城市空间结构规律已经不能很好地阐释区域化城市^[2]；另一方面，着重建立在经济地域综合分工而非土地空间一体化利

用基础上的区域性城镇组织理论，如城镇体系、城市群和都市圈等与之也有较大差异。本文将着重探讨中心城市区域化的空间形成机制、形态类型与空间价值，并以笔者主持的《延吉—龙井—图们一体化发展规划》^①（以下简称“延龙图一体化”）项目为基础，验证理论认识。

传统观点认为，区域化是不同的空间经济主体为了生产、消费及贸易等利益的获取，产生的市场一体化的过程，包括从产品市场、生产要素市场到经济政策统一的逐渐演化^[3]。这是对于区际关系的大尺度区域认识，不适合城市扩展这种中微观尺度下的区域空间演变认识。

在中微观尺度下的城市区域化，市场一体化仅仅是一个方面，其更多的是涵盖了产业、功能、土地、设施、生态及交通等在同一空间上聚集与分工的立体过程。这一过程主要是按照自然地域经济的内在联系、商品流向、地域文化传统及社会发展需要而形成的区

[作者简介] 曹传新，博士，高级规划师，注册城市规划师，现任职于中国城市规划设计研究院。

域经济社会联合体，通过市场机制实现空间配置优化，并在区域分工与协作的基础上，通过要素的区域流动，推动区域经济协调发展。这一过程是一种状态与过程、手段与目的的统一。

1 中心城市区域化的空间形成机制

中心城市区域化实质上是一个功能性地域空间整合的过程，其区域范围是随着生产力发展经济主体（城市）由传统单一的空间格局发展到与之有高度一体化倾向的外围区域共融所构成的“中心—外围”地域空间单元，其形成发展受到内外环境、生态文化与空间联系等多方面的影响。

1.1 外部压力与发展诉求，要求空间整合和联动发展

在全球化、市场化、区域经济一体化及分权化带来的巨大发展机遇面前，核心地域和外围腹地都表现出了对发展的强烈诉求，成为城市区域一体化发展的逻辑起点。核心地域凭借区位优势和“集聚—扩散效应”，发展成为区域要素的集聚、组织和协调中枢；外围地域依托资源优势积极融入以中心城市为主导的发展框架中，从而形成城市与区域互动一体化的发展格局。

1.2 地域生态文化的连续性，降低区域化的阻力摩擦

中心城市规模的扩大使其空间扩

展及与周边城镇的发展互动越来越多地受到区域生态环境格局和地域文化的影响。在一定地域范围内，自然环境的整体性能够促进城市与区域的要素和功能整合，文化的趋同性，特别是语言风俗、消费偏好和社会结构的一致性，有利于克服行政区划的阻隔、城镇规模等级的差别和经济系统的封闭等，消除城市区域化发展中的障碍，推动城市区域化的巩固和深入发展。

1.3 快速交通与信息化建设，加速城市区域一体化进程

城际高速公路、高速铁路、轻轨等快速交通的建设和信息化的快速发展，极大地扩大了中心城市的辐射范围和影响区域，降低了区域内发展要素流通的成本，提高了流通速度与时效，现代化的基础设施建设为城市区域化的形成提供了强有力的支撑。在我国，环城交通网和城际快速交通已经成为城市与区域一体化发展的引导性力量，将传统等级式的城镇体系结构转变为网络化的城镇联盟结构。

2 中心城市区域化的空间形态及价值判断

2.1 空间形态类型

中心城市区域化是城市与区域互动发展的必然阶段，从总体上看，其空间形态可以归结为三种主要类型。

(1) 第一种是组合型城市地区，主要是在中西部地区、东北地区等欠发达地区和沿海部分欠发达地区，如济（宁）兖（州）邹（城）曲（阜）嘉（祥）都市区（图1）。这些地区的中心城市职能外溢刚刚开始，外围城镇特别是县级城镇的发展刚刚起步，处于中心城市区域化的起始阶段，一般是通过建设城市新区^[4]，整合有限的城市与区域资源，并在外围培育多个平行的经济增长点，构筑“中心—外围”增长格局。

(2) 第二种是簇群型城市地区，主要是位于珠三角、长三角等经济发达地区，如佛山都市区（图2）。这些地区的

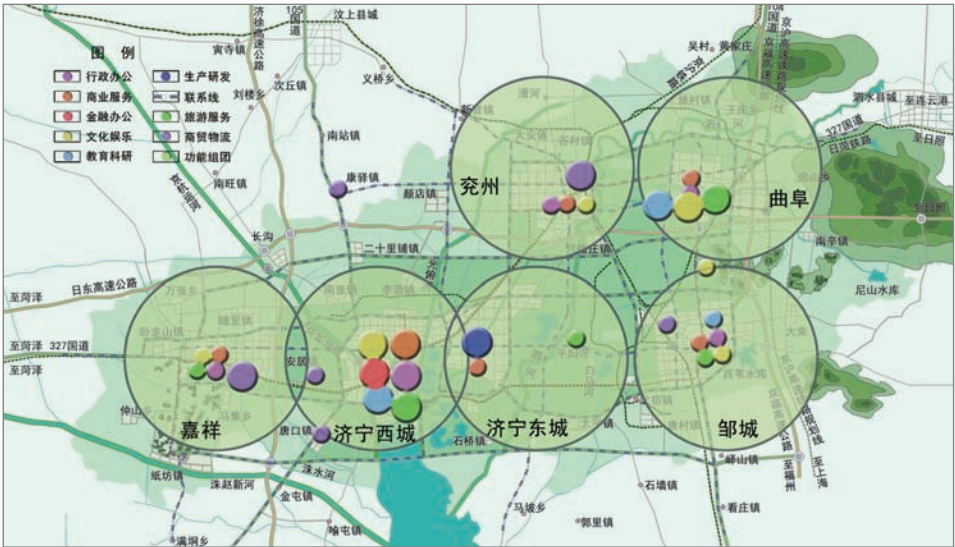


图1 济宁中心城市区域化空间形态分析图
图片来源：《济宁市城市总体规划（2008—2030年）》。

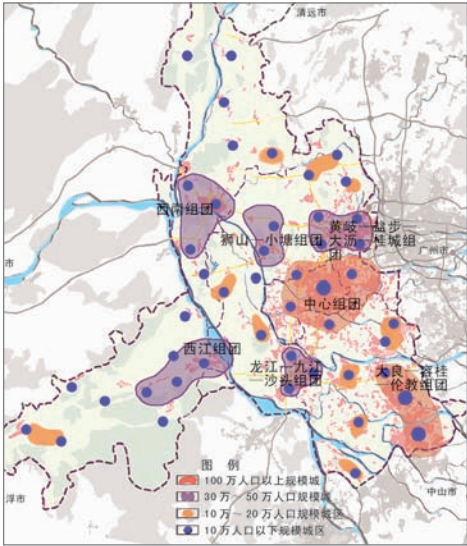


图2 佛山中心城市区域化空间形态分析图
图片来源：《佛山市城市发展概念规划》。

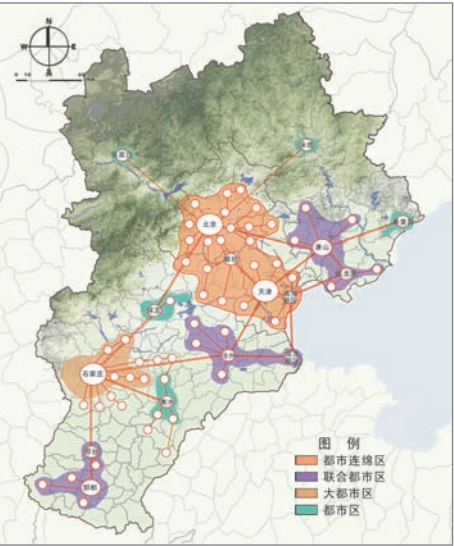


图3 北京中心城市区域化空间形态分析图
图片来源：《京津冀城镇群协调规划研究》。

中心城市与周边城镇的发展动力都比较强劲，形成了自下而上的城镇化发展路径，区域化动力重点推动了中小城镇的快速发展，一般以强调合理的地区产业分工为重点，构筑联盟式的区域城镇系统^[5]，形成多中心的区域化城市格局。

(3) 第三种是都市区型城市地区，主要是一些城市群、都市圈中心城市及其直接辐射区域，如京津冀地区的北京、天津和石家庄等中心城市（图3）。这些地区已经进入到显著的产业扩散和郊区城镇化阶段，少数城市则已经开始人口郊区化进程，城市职能外溢已经跨越行政边界，形成所谓都市“跨界”增长现象^[6]，一般通过加强传统城市中心的集聚、郊区城镇的增长力，协调和组织中心城市、外围组群与郊区城镇的关系。

2.2 空间价值判断

我国当前阶段的中心城市区域化不仅仅是城市一区域的空间形态演变，同时也是城市与区域发展的必然要求，在全球与地区发展格局中发挥着特定的功能价值。

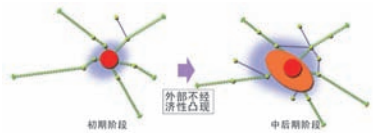
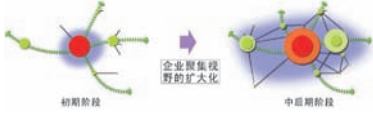
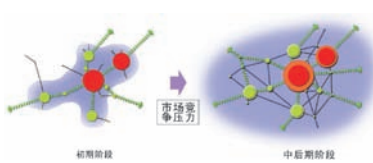
2.2.1 开放价值：参与全球分工的核心载体

在全球化时代，地域分工竞争越来越激烈，传统单体城市形成的竞争优势很容易在迅速变化的全球格局中弱化和丧失，要保持和增强城市的全球分工竞争力，必须具有丰富多样的资源基础、弹性化的经济结构和多元化的创新能力。通过城市区域一体化，可以拓宽地区参与全球竞争的产业链和价值链，抵御全球化带来的外部环境变动的风险。这也是一条通过“地方化”应对全球化的道路，支撑地区参与全球化竞争。

2.2.2 节点价值：区域经济发展的战略支点

通过建设中心城市区域化的都市区空间，可以在快速城镇化发展时期土地资源日益紧张的趋势下，加强中心城市与周边县市的一体化，通过构建都市区的空间组织形态，明确各城镇功能组团分工，最大化地挖掘地区资源优势，推动产业发展；提高产业聚集和人口承载

表1 中心城市区域化空间发展路径分类

类型	动力机制	特征	空间模式
规模扩张型	外部不经济性凸现	在规模效应初期，要素资源集中、消费市场集中、设施完善；在规模效应中后期，居住成本、交通成本和生活成本攀升，城市规模外部不经济和拥挤效应开始显现	
产业集群型	企业聚集视野的扩大化	企业本地导向—市场导向；跨国公司和国内企业施加的压力；各个区域主体依赖性增强，城市成本对企业经营带来的压力	
区域协调型	市场竞争的压力	消除历史大城市倾斜政策造成的二元结构；落后地区以牺牲环境来换取经济增长，给中心城市带来压力；中心城市不具有市场竞争优势，带动能力不强；需要近域联合，实现优势互补、共享、叠加，扩大同种优势，形成竞争力合力，以追求各自经济发展的更加稳定，避免边缘化	

力，创造就业岗位，推进本地优势资源的转化，培育本土化产业链，建设地方发展的核心增长极和区域中心；发挥中心城的龙头作用，助推区域经济发展，引领地方区域的工业化、城镇化实现良性互动。

2.2.3 网络价值：地区均衡发展的主要依托

在快速城镇化发展阶段，通过城市区域空间一体化，将单纯依托中心城市的极化区域经济增长格局转变为依托中心城市与周边城镇共同支撑的网络化区域经济增长格局。在中心城市与周边城镇的共同作用下，推动产业布局、综合交通、公共服务、生态建设及景观风貌等一体化建设，节约资源，降低空间成本，提高系统运行效率，使中心城市与周边城镇成为推进地区均衡发展的新型工业化基地和新型城镇化载体。

3 中心城市区域化的空间发展路径

从实践经验看，当前中心城市区域化的发展路径可归结为规模扩张型、产业集群型和区域协调型三种形式（表1）。

3.1 规模扩张路径

在人口和生产要素不断向城市集聚的过程中，集聚经济和规模经济逐渐成为推动城市发展的重要动力。但随着城市规模的持续扩张和用地的无序蔓延，加之城市保障措施和管理行为的相对滞后，诱发了一系列“城市病”，引发城市居住成本、交通成本和生活成本的持续攀升，城市规模外部不经济和拥挤效应开始显现。城市功能与人口主动寻求新的发展空间，通过扩散效应向外围疏解；外围地域承接城市的功能扩散与人口转移，形成一种城市不断突破现有的行政边界，进行更大范围和更高层次的联合的城市区域一体化空间，表现出一种“主动应对”的发展历程。

3.2 产业集群路径

随着经济全球化和经济区域一体化的不断发展，产业组织垂直解体及网络化倾向日益凸显，不同城市中的不同企业通过横向协作关系和纵向协作关系连接起来，各个区域主体间的依赖程度不断增强^[7]。同时，在企业聚集视野的扩大化和企业发展所表现出的本地导向与

市场导向特征，以及城市发展成本上升给企业经营带来的压力的共同影响下，促使区域主体通过区域一体化尽可能消除市场的“扭曲”，建立统一、开放的市场，形成一种分工演进与专业化的分工网络，在区域内建立一体化的协作关系，达到城市间利益的协同化。

3.3 区域协调路径

以城市为中心的区域竞争一直十分激烈，城市间、区域间的摩擦和冲突随着区域功能联系的不断加强，呈现出进一步升级的趋势^[8]。在市场化环境中，单个城市已不具备市场竞争的优势，带动能力也日趋疲软，在追求各自经济发展更加稳定、避免边缘化的诉求下，城市发展的近域联合与优势互补倾向逐步强化。此外，地方政府在日益趋紧的环境压力和资源约束下，基于自身发展需要，在区域层面展开横向协作的需求也逐渐凸现。由此可见，城市区域一体化成为许多地区一种务实的选择和增强地方竞争力的必由手段。

4 延吉中心城市区域化：延龙图一体化案例分析

4.1 空间形成机制

延吉是吉林省延边朝鲜族自治州（以下简称“延边州”）首府所在地，延（吉）、龙（井）、图（们）地区地

处吉林省东部，是中国、俄罗斯、朝鲜三国交界地区（图4）。目前，延吉中心城市区域化推进了延龙图一体化发展，主要立足于以下几点。

4.1.1 协力应对东北亚合作

从外部压力看，在东北亚合作格局中，需要构建一个跨境“大金三角”，延边州急需打造一个重量级的经济区，继续参与图们江地区的开发和合作。但在延边州内部，不可能同时做大三个中心城市，在有限的时期内，只能做大、做强一个中心城市，即延吉市；同时，通过延吉与龙井、图们的一体化，构筑能够应对东北亚合作格局的区域化城市。延龙图三市产业结构的互补性则为延龙图一体化提供了动力。当前延龙图三市产业结构相似系数总体来说较低，表明延龙图三市之间存在较大的互补差异性，并存在一体化的结构基础（表2）。

4.1.2 地域文化连续一体

首先，历史渊源的同根性是延龙图一体化形成的基础。在历史上，延吉、龙井、图们曾经都属于老“延吉县”的范围，近代史上，三市的发展一直紧密相连。其次，地缘比邻是延龙图一体化的先天优势。以延吉为中心，龙井与图们都处于“半小时通勤圈”内。再次，文脉相同的同宗性提高了延龙图一体化的融合程度。延吉的朝鲜族人口占59%，龙井的朝鲜族人口占67%，图们的朝鲜族人口占58%，民族构成非常相

似。地域文化的连续一体性使延龙图一体化面临的障碍较小，成为推动延龙图一体化的重要助力。

4.1.3 交通经济联系紧密

高强度的交通、经济联系量是延龙图一体化的重要支撑。2010年延边州的货运周转量为41亿吨，在省内仅次于长吉地区，交通流格局呈现出以延吉为单中心的放射状形态，其中延龙图三市之间的交通联系量最为强烈，在某种程度上说明经济联系程度也较其他县市强。

从总体上看，延龙图一体化动力不是来自地区竞争，而是互补推动；不是来自规模经济推动，而是来自于规模经济培育；不是来自产业集群推动中心城市规模外部经济的出现而降低区域交易成本，而是来自为提高延边区域核心竞争力而创造低廉的区域交易成本的投资环境。此外，延龙图一体化动力还来自于地理距离、社会经济距离的可接近性；来自于独立的经济区位环境，以及特殊的三国交界的图们江地区。

4.2 空间形态与价值判断

4.2.1 空间形态

虽然延吉中心城市区域化空间总体经济发展水平在延边州最高，但是，延龙图三市与小城镇之间发展差距较大，仍然处于中心城市快速聚集阶段，小城镇经济发展非常迟缓，是典型的自上而



图4 延龙图地区区位示意图



图5 延龙图地区空间结构规划示意图

表2 延龙图三市与其他城市之间的产业结构相似系数

地区	产业结构相似系数
延吉与龙井	0.797 1
延吉与图们	0.582 9
图们与龙井	0.584 1
延吉与珲春	0.807 1
延吉与安图	0.785 6
延吉与和龙	0.724 9
延吉与汪清	0.619 1
延吉与敦化	0.564 1



图6 延边州空间结构规划示意图



图7 延龙图地区空间规划总平面图

表3 2010年延龙图三市各项经济指标占延边州的比重

经济指标	比重 / %
国民生产总值	45
非农业人口	44
社会消费品零售额	52
通信业务总量	63
邮政业务总量	50
公路客运量	40
货运量	40
在岗科技人员情况	41
工业增加值	55
工业总产值	52
从业人员	40
固定资产投资	51
财政收入	55
财政支出	40

下的城镇化模式。因此，延龙图地区应采取“非均衡”“点聚合”的整合战略，整合延吉、龙井、图们三市的空间资源，构筑延吉中心城市区域化的延龙图一体化区域。

在延龙图一体化发展的初期阶段，宜采取“组合城市”的空间整合路径（图5）。通过延吉、龙井、图们、朝阳川和东盛涌等经济增长极的资源整合，以及建立发达高效的交通运输与通讯网络，加强延龙图地区主要经济增长点之间的分工合作，空间上形成由延吉—朝阳川、龙井、图们三个城镇组团构筑的延龙图“组合城市”，构筑延龙图都市区，这是延吉中心城市区域化的基本骨架。

4.2.2 空间价值

(1) 参与东北亚区域合作的重要力量。在当前的国际背景下，东北亚区域合作不仅是为经济合作这一单一目标，而被更多地赋予了政治、文化及军事等多重目标，需要有相应的空间予以承载。整合后的延龙图地区将以其作为全州政治、文化、经济中心和交通枢纽的地位，更具优势成为中国参与东北亚区域合作的前沿。延龙图地区集聚了全州的优势资源，图们、开山屯和三合是中国对朝鲜的重要口岸，延吉空港又是国家一级对外开放口岸，是全国为数不多具有国际航空职能的空港口岸。延吉中心城市区域化主导下的延吉、龙井和图们宜强

化对朝鲜边贸口岸建设，加快延吉国际空港口岸建设，加快招商引资步伐，增强与韩日发达国家的经济联系，突出边贸、出口加工制造等产业发展，将延龙图地区打造成为东北亚地区重要的边贸出口加工基地。

(2) 吉林省域经济发展的重要经济增长极。吉林省地区发展极不平衡：中心城市长春和吉林两市占据了全省超过50%的城镇人口和70%的经济总量；东部、西部和南部地区发展相对滞后，城镇数量较多，但规模均比较小，尚未形成区域性的增长极核。延吉虽为县级市，但因是州政府所在地而成为吉林省东部地区的政治和文化中心。近年来，延吉在经济发展上也领先于其他县市，成为全州的经济中心。经过延吉中心城市区域化整合后的延龙图地区，社会经济发展将实现新的跨越，进一步确立其在吉林省东部地区的政治、文化及经济发展中的带动辐射地位。

(3) 带动延边州域均衡发展的战略支点。进入工业化中期阶段后，延吉难以独自支撑延边州这样一个地广人稀、生态比较敏感地区的发展，急需打造一个多中心的经济重心区域来支撑区域发展。延龙图三市各项经济指标都占全延边州的1/2左右（表3），也是延吉卷烟厂、石岘纸业、吉林晨鸣及延吉经济开发区等一大批延边州骨干企业的集聚

区，具有良好的经济带动作用。而从空间位置上看（图6），延吉位于延边州中心偏西位置，图们、龙井则分别辐射延边州东北部区域和西南部区域。因此，在延吉中心城市区域化带动下，延龙图一体化将很好地促进州内经济密集空间的东西、南北延展，发挥平衡州内经济发展水平的作用。

4.3 空间发展路径

从经验看，城市规模扩张型、产业集群型一体化发展路径都是政府主动应对的，是市场高度发展的必然趋势，而区域协调发展型路径是政府被动选择的，是迫于市场竞争压力的政府行为，不是区域市场高度发展的产物。就延龙图地区当前的发展状态而言，地区经济发展水平和实力还不足以支撑城市通过规模扩张实现区域一体化发展，也没形成完备的地域产业分工体系，而更多的是一种迫于市场竞争压力的政府行为。特殊的边境区位条件，决定了延吉中心城市区域化应该是对接东北亚区域一体化、全球经济一体化的一体化，是一种典型的区域协调发展型的一体化类型（图7）。

根据州情，延龙图分属于不同的县级行政单元，自治州很难突破县级行政区范围实施行政区划合并和重组。因此，按照经济区重建行政区划【下转第91页】

“人口—经济”集聚视角下的湖北省城市化空间演化过程与特征研究

□ 朱海波, 黄亚平

[摘要] 研究利用 1984 ~ 2008 年湖北省 76 个市县单元的人口、GDP 等统计数据, 综合运用相应的空间分析技术和统计分析方法, 对湖北省城市化空间演化过程和特征进行了系统分析, 结果表明: 改革开放以来, 湖北省进入了快速城市化发展阶段; 该阶段城市化空间发展具有非均衡极化特征, 人口、经济加速向特定地域集聚极化发展的特征日益显著, 并在局部地区形成了连绵发展的态势; 与此同时, 湖北省城市化空间演化过程中具有城市化要素集聚不对称性和社会经济不平衡发展等突出问题。要实现健康城市化的发展目标, 湖北省应根据不同地区的发展特点选择差异化的城市化政策。

[关键词] 人口集聚; 经济集聚; 城市化空间过程; 湖北省

[文章编号] 1006-0022(2013)08-0086-06 **[中图分类号]** TU984.199 **[文献标识码]** B

Spatial Evolution And Character In Urbanization From “Population-economy” Viewpoint: Hubei Case/Zhu Haibo, Huang Yaping

[Abstract] The paper studies the population and GDP indices of 76 cities and counties in Hubei province from 1984-2008 with spatial analysis and statistics methods. It analyzes Hubei urbanization spatial evolution process and characters. The result shows that Hubei province has entered fast urbanization period since China's reform and opening up policy. The provincial spatial development is uneven and polarizing. The population, economy congregates at certain regions in acceleration, and several cities and regions are joining into one unity. Meanwhile, in the process of spatial evolution major urbanization factors and socio-economic development are imbalanced. Hubei province shall adopt different policies for different regions to realize healthy urbanization.

[Key words] Population congregation, Economic congregation, Urbanization spatial development, Hubei province

城市化作为一种与社会经济发展密不可分的动态过程, 集聚与扩散这对矛盾统一体始终贯穿于其空间演化的全过程。而关于区域城市化空间演化过程的研究和测度, 一直是学术界探讨的重点与难点。综观已有研究成果, 可以发现 3 个变化: ①在研究尺度上, 由以省区为单元或在省区层面以市域为单元, 向县域尺度变化^[1-3]; ②在研究方法上, 由定性分析向定量研究转变, 并注重运用 GIS、数理统计等新技术手段^[4-6]; ③在研究对象上, 由以东部发达地区和省份为主向兼顾中西部地区转变^[7-9]。但总体来看, 当前对中部地区区域城市化空间演化的系统研究仍较缺乏^[10-12]。

在国家“中部崛起”的大背景下, 湖北省作为我

国“中部崛起”的“重要战略支点”, 具有突出的带动作用 and 举足轻重的战略地位。本文以湖北省为实证研究对象, 从人口集聚和经济集聚的视角探讨改革开放以来湖北省城市化空间演化中所存在的突出特征和一般性规律, 对丰富中部地区城市化空间发展理论、指导城镇发展实践具有一定的借鉴意义。

1 数据来源与研究方法

1.1 数据来源

本文以湖北省省域 76 个地级市市辖区和县域作为研究的基本空间单元, 并根据相应时期内行政区划调整变动情况等因素对个别数据进行修正和处理, 从

[基金项目] 国家自然科学基金项目 (51178200)

[作者简介] 朱海波, 博士, 现任职于中国城市规划设计研究院城市与区域规划设计所。

黄亚平, 博士, 华中科技大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师、副院长。

而保证研究结果的历史一致性和纵向可比性。

根据统计数据的连续性、可得性与可比性原则,研究时间跨度为1984~2008年,数据来源于相应年份的《湖北统计年鉴》。同时,选取非农人口、GDP和工业产值等指标作为反映城市化空间演化的要素指标。需要说明的是,在城市人口指标的选择上,“非农人口”与“城镇人口”相比,虽为偏小统计且未考虑暂住人口,但由于该数据具有较好的连续性,并相对客观地反映了完全市民化的实际水平,是界定城市规模的重要指标。

1.2 研究方法

(1) 偏移—份额分析法。

偏移—份额分析法(Shift-share Method)由美国经济学家 Creamer 于1942年首次提出,并运用于国家资源与产业结构调整研究领域,后来逐渐被广泛应用于区域经济增长研究。近年来,该方法在我国逐渐被应用于集装箱港口体系、农业增长问题及人口分布情况等方面的研究^[13-15]。

该方法所依据的原理是一定时期内某一地区的某一变量(如人口)的数值可以分解为“份额”和“偏移”两部分。其中,份额增长是指当某一地区以整个区域人口增长率增长时所获得的增长量;偏移增长是指某一地区的人口实际增长对份额增长量的偏差数额。偏移增长值为正,说明该地区人口增长速度较快,相对平均水平而言,人口向该地区集聚;偏移增长值为负,则说明该地区

人口增长速度较慢,人口从该地区向外扩散。其具体模型如下:

$$SHIFT_i = ABSGR_i - SHARE_i \\ = V_{it_1} - \left(\sum_{j=1}^n V_{jt_1} / \sum_{j=1}^n V_{jt_0} \right) \times V_{it_0} \quad \text{公式 (1)}$$

式中, $SHIFT_i$ 、 $ABSGR_i$ 和 $SHARE_i$ 分别为*i*地区在(t_0 , t_1)时段中的偏移增长量、实际增长量和份额增长量; n 为研究区中地区的数目。

(2) 均匀度指数模型。

该模型是由我国学者叶玉瑶^[16]在总结罗震东和张京祥等人研究成果的基础上提出的,其具体公式如下:

$$I = \sum_{i=1}^n \sqrt{(X_i / S_i) / \left(\sum_{i=1}^n (X_i / S_i) / \sqrt{n} \right)} \quad \text{公式 (2)}$$

式中, X_i ($i=1, 2, \dots, n$) 为整个区域中某一地区单元的指标; S_i 为地区单元的辖区面积; I 为区域空间均匀度指数, I 的值从 $1/\sqrt{n}$ 到 1, I 值越接近于 1, 则区域空间越均匀, I 值越小则区域空间越集聚。

(3) 集中度指数模型。

该模型反映的是一个地区的城市化要素(如人口或经济指标)相对于区域的集聚程度,可以用某一地区以占区域1%的国土面积上集聚的要素比重(%)来表示。该值(R_{vi})越高,说明人口或经济的集中程度越高。其具体公式为:

$$R_{vi} = \frac{v_i / V_n}{land_i / LAND_n} \quad \text{公式 (3)}$$

式中, V_i 是*i*地区变量*V*的数值; V_n 是全省变量*V*的数值; $land_i$ 是*i*地区的土地面积; $LAND_n$ 是全省的土地面积。

2 城市人口集聚演化过程分析

运用偏移—份额分析法对湖北省76个市县空间单元历年来非农人口偏移增长情况进行分析,并通过ArcGIS软件的反距离加权插值法(Inverse Distance to a Power)加以图示化表达。在具体操作中,笔者将每一个市辖区和县的相关指标数据赋予其行政中心点,以等值曲线形式表示相应指标数据的空间变化趋势,并利用不同的颜色深度来区分数据的高值与低值区域,颜色越深代表数值越大,反之则越小(图1)。

2.1 1984~1989年,人口增长以低水平的均衡型增长为主

1984~1989年,在湖北省76个市县单元中,非农人口偏移增长量为正值地区达到了49个,也就是说占全省市县总数64%的地区高于全省非农人口增长的平均水平。从图1中可以清晰地看出,这些非农人口相对高增长的地区在空间分布上相对分散,且大部分属于经济发展水平相对落后的小城市地区,如湖北中部的广水、安陆、京山、汉川、天门、仙桃和洪湖等地区,以及省域边界的部分地区,如枣阳、监利、蕲春和石首等地。此外,上述地区非农人口偏移增长的规模也十分有限,其中,排名前三位的枣阳、洪湖和监利3个地区的非农人口偏移增长量分别仅为7.51万人、3.87万人和3.81万人。

总体来看,该阶段湖北省并未形成明确的非农人口集聚增长中心,武汉、宜昌和襄阳等经济发达的大中城市地区

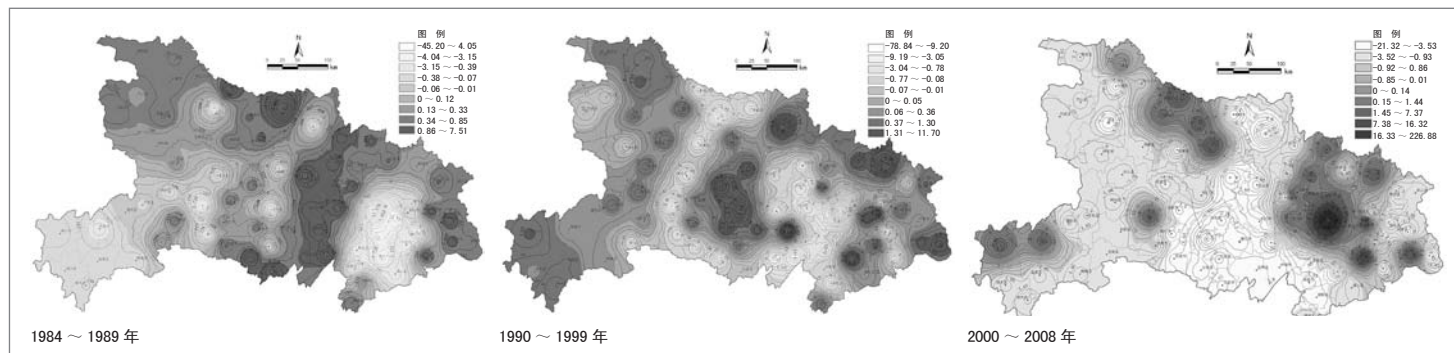


图1 1984~2008年湖北省各地区非农人口偏移增长量

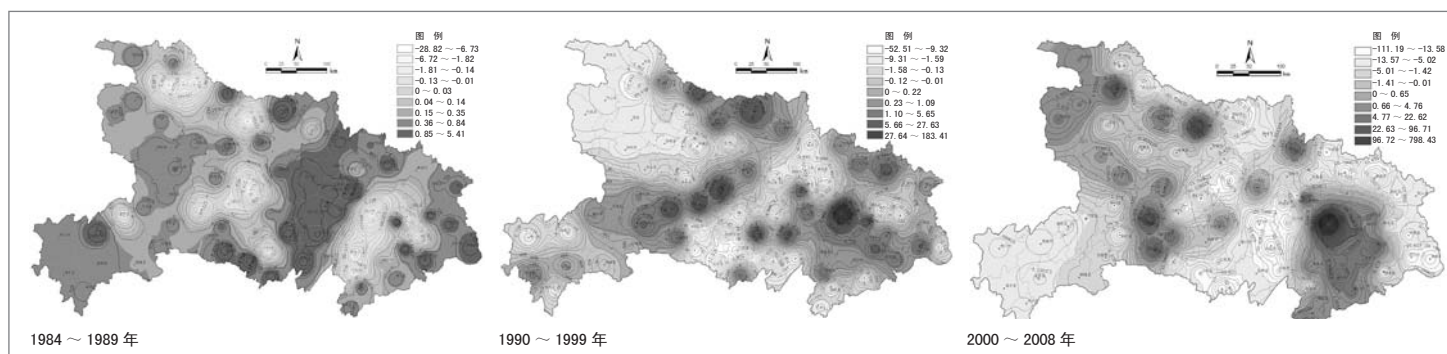


图 2 1984 ~ 2008 年湖北省各地区经济偏移增长量

非农人口增长普遍低于全省平均水平，非农人口空间增长表现出以小城市带动为主的低水平、均衡增长特征。

2.2 1990 ~ 1999 年，中等城市地区人口集聚作用明显提高

进入 20 世纪 90 年代，湖北省市县非农人口偏移增长的重心发生了一定变化，与前一阶段相比最为明显的特征就是部分中等城市地区对拉动全省非农人口增长的作用明显提高，如仙桃、随州、咸宁、黄冈和荆门等地的非农人口偏移增长规模都超过了 5 万人，鄂州、潜江、孝感和大冶等地的非农人口增长幅度也较大。与此同时，该阶段部分小城市地区仍保持了较高的非农人口增长，如黄梅、红安、郧县和浠水等地的非农人口偏移增长都高于全省平均水平。相对而言，该阶段湖北省的武汉、襄阳、十堰、宜昌和黄石等大城市地区在吸纳非农人口方面的带动作用并不十分明显，特别是超大城市武汉仍处于非农人口集聚增长的低值区域。

2.3 2000 年以后，大中城市地区人口集聚作用进一步增强

进入 2000 年以后，湖北省 76 个市县单元中，非农人口偏移增长量为正值的地区由改革开放初期的 49 个减少到了 19 个，武汉、宜昌和襄樊等大城市地区对拉动全省非农人口增长的作用日益突出。与此同时，该阶段湖北省非农人口出现了明显的向特定地域集中增长的趋势。

在鄂东，以武汉为中心，包括鄂州、黄冈、大冶和武穴等地无疑是湖北省非农人口集聚增长的重心，而超大城市武汉非农人口偏移增长量达到了 226.88 万人，远远超出其他市县的总和，为第二位城市大冶的非农人口偏移增长量的 13 倍，表现出在人口集聚方面的明显优势；在鄂东北，围绕大城市襄阳的周边地区，包括宜城、老河口和谷城等地出现了非农人口集聚增长的态势；在鄂中南，宜昌形成明显的非农人口节点集聚特征。此外，鄂西南的恩施和利川的非农人口也有较快增长。

总体来看，该阶段湖北省主要大中城市地区的非农人口集聚能力明显提高，并在局部地区形成了围绕中心城市呈团块状集聚发展的态势。

3 经济总量集聚演化过程分析

运用偏移—份额分析法对湖北省 76 个市县单元历年来 GDP 偏移增长情况进行分析，并通过 ArcGIS 软件的反距离加权插值法加以图示化表达，如图 2 所示。

3.1 1984 ~ 1989 年，经济增长以低水平的均衡型增长为主

1984 ~ 1989 年，湖北省 76 个市县单元中，经济偏移增长量为正值的 64 个地区主要分布在广大小城市地区，并且上述地区经济偏移增长等值曲线分布十分稀疏，并未形成明显的峰值区域。这充分说明当时湖北省的经济增长是一种

以小城市带动为主的低水平、均衡式增长模式。这种经济增长的空间特征与我国计划经济时期长期实行的控制大城市发展的城市化战略，以及当时较低的区域社会经济发展水平有着直接的关系。

3.2 1990 ~ 1999 年，大中城市地区对区域经济增长的拉动作用初显

进入 20 世纪 90 年代，湖北省经济增长在空间上表现出了明显收敛的趋势，其经济偏移增长的正值地区数量由前一阶段的 64 个减少到了 36 个，部分大中城市地区对区域经济增长的拉动作用初步显现。在 1989 ~ 2000 年的近 10 年间，武汉的经济偏移增长总量达到了 183.4 亿元，为增长最快的第二位城市荆门的 4.22 倍，武汉作为拉动湖北省经济增长的中心地位十分明确。此外，在襄阳、宜昌、荆门和荆州等大中城市周边地区也表现出一定的经济增长态势。

3.3 2000 年以后，大城市的带动作用日益明显

进入 2000 年以后，围绕武汉、宜昌、襄阳和十堰等大城市周边地区出现了明显的团块状集聚经济特征，这表明湖北省经济增长进一步向大城市及其周边地区集中，大城市在经济发展中的带动作用日益明显。其中，超大城市武汉的经济偏移增长量达到 798.43 亿元，约为第二位城市襄阳市的 8 倍，武汉作为湖北省经济增长“发动机”的突出地位毋庸置疑。与此同时，武汉周边的鄂州、黄石、大冶、孝感、咸宁和赤壁等

市县经济增长也较快; 襄阳、宜昌和十堰 3 个大城市经济增长幅度也明显快于其他地区, 其经济偏移增长量分别达到了 96.71 亿元、75.19 亿元和 48.61 亿元。

4 综合特征分析

4.1 城市化集聚程度先降后升, 极化发展是现阶段的总体特征

本文选取湖北省 76 个市县单元的经济规模、工业产值、总人口和非农人口 4 项基本指标, 并通过上述“均匀度指数”模型对湖北省城市化集聚程度进行测定。

从表 1 可以看出, 1984 年、1989 年、2000 年和 2008 年湖北省 4 项基本指标均匀度指数与综合均匀度指数整体上呈先增大后缩小的趋势。这表明湖北省城市化空间集聚程度呈先缩小后扩大的趋势, 特别是 2000 年以后, 这种极化发展的趋势明显增强。这一论断与前文的研究结果一致, 在改革开放初期, 湖北省城市化处于起步阶段, 量多面广的县级以下城镇发展迅速, 人口、经济集聚表现出均衡化、分散化的特点。进入 20 世纪 90 年代以后, 湖北省城市化进入加速发展阶段, 与此同时伴随着我国政

治体制改革的深入和社会主义市场经济体制的确立, 大中城市地区城市化资源要素集聚效应日益突出。

4.2 大中城市地区优先增长, 局部地区呈连绵发展态势

首先, 从 2008 年湖北省城市综合规模指数 $F^{\text{①}}$ 的反距离加权插值图 (图 3) 来看, 湖北省城市化要素集聚水平较高的地区主要集中在大中城市周边地区, 并在局部地区形成连绵发展的态势。其中, 在鄂东的“武鄂黄黄”地区 (武汉—黄石—黄冈), 鄂中南的“宜荆荆”地区 (宜昌—荆门—荆州), 鄂西北的“襄十随”一线 (襄阳—十堰—随州), 有已经或正在形成团簇状集聚发展的趋势。

其次, 通过对 1984 ~ 2008 年湖北省 76 个市县单元的非农人口偏移增长量、GDP 偏移增长量与城市综合规模指数进行相关性分析 (表 2), 可以清晰地看出, 改革开放以来, 湖北省各地城市规模与其“人口—经济”集聚能力的相关性逐步增强。具体来看, 在改革开放初期, 受当时社会经济发展水平和城市化政策导向等相关因素影响, 湖北省城市规模与其自身“人口—经济”集聚能

力呈显著负相关。此后, 伴随着改革开放的不断深入, 特别是进入 2000 年以来, 大中城市地区城市化要素集聚发展能力明显提升。例如, 2008 年, 湖北省的几个主要中心城市——武汉、襄阳、宜昌、十堰、黄石及荆州就集中了全省 46.6% 的非农人口、52.3% 的国内生产总值和 56.5% 的工业总产值, 表现出明显的集聚优势。

4.3 “人口—经济”集聚不同步, 地区发展差异持续加大

人口集聚和经济集聚是体现城市化集聚发展的两个重要方面, 两者之间的关系是否协调在一定程度上反映了一个地区经济发展对人口城市化的带动作用, 这对揭示城市化空间演化特征无疑具有重要意义。根据上述研究, 可以粗略地判断出湖北省人口和经济的偏移增长存在不一致的倾向。为了能从全局角度测度和比较“人口—经济”的空间集聚趋势, 本文在此提出“偏移增长率” (V_{SHIFT_i}) 的概念。所谓“偏移增长率”就是某地区某一变量 (V_i) 的偏移增长量 ($SHIFT_i$) 与其初始规模的比值。

在此, 本文分别计算出 1989 ~ 2008 年湖北省 76 个市县单元的非农人口和

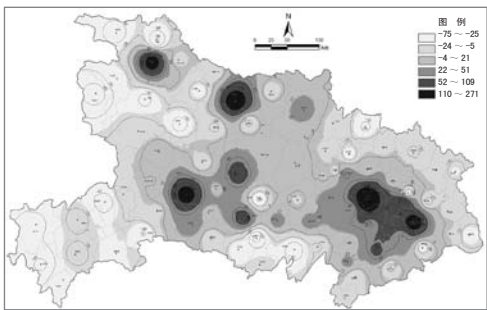


图 3 2008 年湖北省城市综合规模指数下反距离加权插值图

表 1 湖北省城市化集聚均匀度指数及其变化

年份	均匀度指数				
	经济规模	工业产值	总人口	非农人口	综合
1984	0.75	—	0.91	0.72	0.79
1989	0.80	0.74*	0.90	0.74	0.80
2000	0.78	0.75	0.91	0.76	0.80
2008	0.74	0.70	0.90	0.72	0.77

注: “综合均匀度指数”为经济规模、工业产值、总人口和非农人口 4 项基本指标均匀度指数的平均值; 用 “*” 标注的指标为 1994 年数据; 表中数据来源于相应年份的《湖北统计年鉴》。

表 2 湖北省城市规模与“经济—人口”集聚能力的相关性分析

年份 指标	1984 ~ 1989 年			1990 ~ 1999 年			2000 ~ 2008 年		
	P	G	F	P	G	F	P	G	F
人口集聚能力	-0.942	-0.938	-0.941	-0.931	-0.934	-0.934	0.961	0.949	0.956
经济集聚能力	-0.820	-0.825	-0.824	0.815	0.826	0.822	0.947	0.950	0.950

注: 上述计算结果显著性水平检验值均在 0.01 以上; 人口集聚能力和经济集聚能力分别用非农人口偏移增长量和 GDP 偏移增长量来表示; P、G 和 F 分别代表非农人口规模、GDP 总量和城市综合规模指数; 表中数据来源于相应年份的《湖北统计年鉴》。

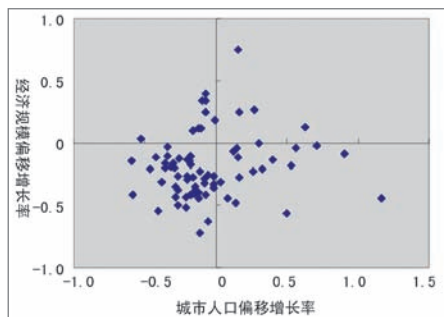


图4 1989～2008年湖北省非农人口与经济规模偏移增长率散点图

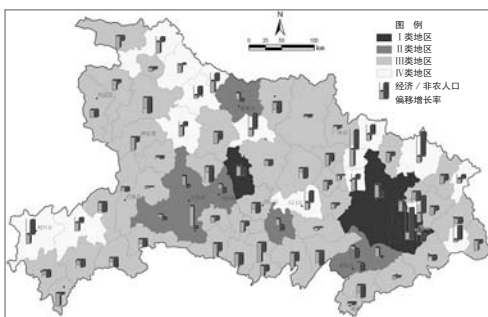


图5 1989～2008年湖北省“人口—经济”集聚类型分布图

表3 “经济—人口”空间集聚水平的国际比较

地区	人口密度 / (人 /Km ²)	面积比 重 /%	人口比 重 /%	GDP 比 重 /%	经济集中 度 (R _G)	人口集中 度 (R _P)	不一致性 系数 (R _G)
美国核心发达地区	—	1.99	30.84	37.31	18.71	15.5	1.21
日本东京都、大阪府、神奈川县	4 508	1.75	22.94	31.21	18.80	13.10	1.36
英国大伦敦、大曼彻斯特和西米特兰	3 292	1.55	20.91	25.85	16.71	13.50	1.24
印尼雅加达和西爪哇省	—	2.45	25.05	33.64	13.73	10.22	1.34
湖北省 武汉市	2 193	4.57	13.64	34.95	11.7/17.3	6.01/6.66	1.94/2.59
襄阳市	2 276	2.27	3.59	5.13	7.98/9.96	5.96/6.91	1.33/1.44
宜昌市	1 400	1.98	2.04	4.72	7.4/10.0	3.93/4.27	1.89/2.35

注：表中国际部分指标为 1997 年数据，来源于《生产集中、人口分布与地区经济差异》^[17]；湖北省指标主要为 2008 年数据（部分为 1989 年数据），来源于《湖北统计年鉴》；1989 年和 2008 年数据用符号“/”隔开；不一致性系数 (R_G) 为人口集中度 (R_P) 和经济集中度 (R_G) 的比值。

经济规模的偏移增长率，并将其作为点 (X_i, Y_i) 的坐标值生成人口与经济偏移增长率散点图。在图 4 中，位于 4 个坐标象限内的不同坐标点分别代表 I、II、III、IV 四种类型的地区。其中，第一象限代表相对全省而言，人口、经济都趋于集聚的地区 I；第二象限代表相对全省而言，经济趋于集聚而人口趋于分散的地区 II；第三象限代表相对全省而言，人口、经济都趋于分散的地区 III；第四象限代表相对全省而言，人口趋于集聚而经济趋于分散的地区 IV。最后，通过 GIS 技术对 4 个坐标象限内的不同地区进行图示化表达（图 5）。

从图 4 和图 5 中可以看出，湖北省省域内部存在着明显的“人口—经济”集聚不同步现象。湖北省大部分经济发达的大中城市地区（I、II 类地区）对人口集聚的带动作用明显不足。而经济发展水平不高或是欠发达地区（III、IV 类地区）则存在经济发展缓慢，并且与

发达地区发展差距逐步加大的突出问题。

4.4 城市化集聚水平不高，发达地区集聚发展潜力大

如上所述，湖北省人口与经济集聚存在着不平衡发展的现象。但是，这种人口与经济分布不平衡现象到底是城市化过程中的一种常态，还是一种异常现象？湖北省发达地区城市化要素集聚发展水平到底如何？要回答上述问题，还需要开展进一步的比较研究。

在此，本文选取湖北省城市化发展的核心地区——武汉、襄阳和宜昌 3 个大城市地区，并采用绝对值指标和相对值指标相结合的方法与国际上其他代表性地区进行综合比较。其中，绝对值指标是指选择区域面积绝对值大致相同的不同核心发达地区，比较其人口（或经济）总量和人口（或经济）密度；而相对值指标则利用集中度指数 (R_{v1}) 和不一致性系数 (R_G) 进行测算。从表 3 中可

以看出：

(1) 湖北省的经济集中程度高于人口的集中程度，人口与经济分布的不一致性较显著。湖北省发达地区除襄阳的人口与经济分布不一致性系数较低外，武汉和宜昌的人口与经济分布不一致性系数均远远高于国际其他地区，并且随着时间的推移，这种不一致性仍在增强，这说明湖北省经济发达地区的经济集聚未能有效带动该地区的人口集聚。

(2) 湖北省发达地区人口与经济集聚水平低，未来集聚发展潜力仍较大。与表 3 中国际上的其他地区相比，无论是从绝对值指标还是从相对值指标看，湖北省发达地区的城市化集聚发展水平都十分低下，特别是人口的空间集聚水平过低。例如，武汉 2008 年集中了全省约 35% 的经济总量，却只集中了全省不到 14% 的总人口，区域人口密度远远低于日本和英国的大城市地区。

5 结语

本文基于“人口—经济”集聚视角，综合运用相应的空间分析技术和统计分析方法，揭示了改革开放以来湖北省城市化空间演化过程与特征，主要研究结论可概括为以下几点：

(1) 改革开放以来，湖北省进入快速城市化发展阶段，该阶段城市化空间演化具有非均衡极化特征。具体来看，少数大中城市地区在人口和经济方面表现出优先增长规律，并在局部地区（如“武鄂黄黄”地区、“宜荆荆”地区和“襄十随”一线）形成连绵发展的态势。根据区域城市化发展的一般规律，未来上述地区城市群化和区域一体化的发展态势将日趋明显。

(2) 湖北省城市化空间演化过程具有城市化要素集聚不对称性和社会经济不平衡发展等特点。无论是从国际比较还是从现实发展情况看，湖北省经济发达地区在城市化过程中人口吸纳作用发挥不足，经济要素的集聚未能有效带动人口集聚。与此同时，湖北省大部分欠

发达地区则存在着经济发展缓慢、城市化动力不足等问题,并与发达地区的发展差异持续扩大。

笔者认为,造成上述现象与湖北省不同地区的产业经济发展状况、区位优势条件、自然地理特征及相关政策导向等因素紧密相关。未来,湖北省应根据不同地区的城市化发展特点制定差异化的城市化发展政策,推动各类城市化资源要素在空间上的优化配置,逐步缩小地区发展差异、促进湖北省城市化的健康发展。■

[注 释]

① $F = \sqrt{P \times G}$, 其中, P 代表非农人口规模, G 代表 GDP 总量。

[参考文献]

[1] Lin G C S. Evolving Spatial Form of Urban-rural Interaction in the Pearl River Delta, China[J]. Professional Geographer, 2001(1): 56-70.

[2] 马国霞, 甘国辉. 区域经济发展空间研究进展[J]. 地理科学进展, 2005(2): 90-99.

[3] 于涛方, 李娜, 吴志强. 2000 年以来珠三角巨型城市地区区域格局及变化[J]. 城市规划学刊, 2009(1): 23-32.

[4] Borje Johansson, John M Quigley. Agglomeration and Networks in Spatial Economies[J]. Regional Science, 2004(86): 186-198.

[5] Champion A G. A Changing Demographic Regime and Evolving Polycentric Urban Regions: Consequences for the Size, Composition and Distribution of City Populations[J]. Urban Studies, 2001(4): 657-677.

[6] 马晓冬. 基于 ESDA 的城市化空间格局与过程比较研究[M]. 南京: 东南大学出版社, 2007.

[7] 杨俊宴, 陈雯. 1980 年代以来长三角区域发展研究[J]. 城市规划学刊, 2008(5): 68-77.

[8] 尚正永, 张小林, 卢晓旭, 等. 安徽省区域城市化格局时空演变研究[J]. 经济地理, 2011(4): 584-590.

[9] 陈文峰, 孟德友. 河南省城市化水平综合评价及区域格局分析[J]. 地理科学进展, 2011(8): 978-985.

[10] 刘耀彬. 湖北省城市体系空间结构发展研究[J]. 华中科技大学学报: 城市科学版, 2003(2): 53-59.

[11] 王璐. 湖北省区域经济发展差异及其时空格局研究[J]. 国土与自然资源研究, 2003(3): 12-13.

[12] 黄亚平. 湖北省城市化发展的若干关键问题[J]. 咨询与决策, 2010(7): 58-66.

[13] 曹有挥, 李海建, 陈雯. 中国集装箱港口体系的空间结构与竞争格局[J]. 地理学报, 2004(6): 1 020-1 027.

[14] 罗良国, 李宁辉. 结构调整与区域比较优势对我国粮食主产区农业增长的影响[J]. 中国农业大学学报: 社会科学版, 2005(2): 21-27.

[15] 段学军, 王书国, 陈雯. 长江三角洲地区人口分布演化与偏移增长[J]. 地理科学, 2008(2): 139-144.

[16] 叶玉瑶, 张虹鸥. 珠江三角洲城市群空间集聚与扩散[J]. 经济地理, 2000(9): 773-776.

[17] 李国平, 范红忠. 生产集中、人口分布与地区经济差异[J]. 经济研究, 2003(11): 79-93.

[收稿日期] 2013-07-03

[上接第 85 页] 的方案是不可行的, 但可通过州政府行政平台, 以协商协调机制的“软约束”方案, 冲破长期形成的多层行政壁垒, 在现行行政区划和利益主体不变的情况下, 克服区域经济一体化的体制性障碍, 走区域空间调控的路径。同时, 以制度一体化带动功能一体化。通过延龙图三市公平竞争构建制度平台, 辅以基础设施共用、环境共治, 达到资源共享、产业共联、区域一体的目的。

5 结语

中心城市区域化是当前不同能级中心城市都具有的一个现实特征。在中心城市区域化过程中, 需要根据不同类型、不同等级、不同区位的中心城市发展特点和阶段, 选择适合自身发展规律的空间整合路径和联系形态, 绝不能一味追求同城化。中心城市区域化要有来自于外部机遇压力和内部发展需要的空间整

合与联动发展的诉求, 要有地域生态文化的连续性的社会基础, 以及快速交通和信息化建设的支撑体系。

为了应对区域空间格局变化和提升中心城市核心竞争力, 笔者认为, 中心城市区域化的空间价值主要表现为参与全球分工竞争的开放价值、建设区域经济发展战略支点的节点价值和推进地区均衡发展的网络价值。结合我国地域空间差异性特征, 中心城市区域化的空间发展路径主要有规模扩张、产业聚集和区域协调三种基本类型, 在空间形态上也表征为都市区型城市地区、组合城市地区和簇群城市地区三种基本结构。■

[注 释]

① 《延龙图一体化发展规划》是延边朝鲜族自治州政府委托的一项非法定规划, 是一项中观尺度的区域发展规划。2008 年以《延吉、龙井、图们城市空间发展规划纲要》的规划文件形式得到了吉林省人民政府的批复, 后经州政府同意, 州人民政府下发了关于实施《延龙图城市空间发展规划纲要》的意见(延州政函[2008]77 号)。

[参考文献]

[1] 张静. 大城市理性扩张中的新城成长模式研究[D]. 杭州: 浙江大学, 2008.

[2] 陈菁, 罗家添, 吴端旺. 基于图谱特征的中国典型城市空间结构演变分析[J]. 地理科学, 2011(11): 1 313-1 319.

[3] 孟庆明. 区域经济一体化的概念与机制[J]. 开发研究, 2010(2): 47-49.

[4] 刘成, 王晓文. 城市新区的区位布局与城市空间发展研究[J]. 吉林师范大学学报: 自然科学版, 2011(4): 122-125.

[5] 张健, 宛素春, 张建. 以地区资源联盟构建城镇群优势产业[J]. 北京工业大学学报, 2005(5): 486-489.

[6] 罗小龙, 沈建法. 跨界的城市增长——以江阴经济开发区靖江园区为例[J]. 地理学报, 2006(4): 435-445.

[7] 朱家德. 培育产业集群与提升城市竞争力研究[D]. 成都: 西南财经大学, 2008.

[8] 吕国锋. 东北区域经济一体化研究[D]. 长春: 东北师范大学, 2006.

[收稿日期] 2013-07-07

基于主体功能区划思想的荆州市国土空间划分研究

□ 黄淑琳

[摘要] 研究探讨了荆州市国土空间划分的基本思路和主导因素, 设定“县域”为分析评价单元, 通过定性分析判定一部分区域的国土功能区的类型划分, 采用多指标综合评判法最终形成国土功能区划方案, 并对不同功能分区发展的政策导向进行了深入分析。研究表明, 对于荆州市这样自然环境条件区域分异明显、人口集聚和经济发展水平差异显著、市域内交通指向主导经济布局的地区, 在划分国土功能区时, 应综合考虑应用市域单元、乡镇单元两种尺度, 避免“一刀切”。

[关键词] 主体功能区; 国土空间规划; 多指标综合评价; 荆州市

[文章编号] 1006-0022(2013)08-0092-06 **[中图分类号]** TU984.199 **[文献标识码]** B

Jingzhou Land Use Zoning Plan Based On Priority Development Concept/Huang Shulin

[Abstract] The paper studies basic rules and concepts of Jingzhou land zoning plan. County is the basic unit in qualitative analysis of an area's land function. Multi-index analysis method is used in land zoning plan, and further study on policies of different functional regions is conducted. The result shows that Jingzhou city shall use different scales of units in land zoning plan considering its uneven natural, population, economic characters.

[Keywords] Priority development zone, Land zoning plan, Multi-index appraisal, Jingzhou

0 引言

空间管治的手段是多样的, 主要包括编制和实施空间布局规划、制定和落实区域政策与区域法规等^[1-2]。近年来, 区域战略和规划逐步受到全社会的重视。对未来空间格局的正确判断、对长远目标和实施途径的合理设计等社会需求, 给科学研究提出了新的命题和更高的要求^[3]。国土空间规划在合理开发利用资源、保护生态环境、改善生产生活环境、提高人们的生活水平和生存质量、增强区域可持续发展能力与竞争能力方面, 发挥着积极的作用。《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要》和《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》提出: 将国土空间划分为四类主体功能区的空间开发结构^[4], 其实质是以地域空间分异和联系规律为基础, 应用综合区划方法划分地域单元, 综合考虑人口、经济及环境资源的空间组合状况并予以适宜的空间管治战略, 确定区域空间结构和分工, 促进不同空间单元协调发展与可持续发展^[5]。不同

地区的自然环境和经济社会发展存在着巨大差异, 因此进行不同区域层级的国土划分十分必要。国家层面的主体功能区划分重点在宏观调控和协调上, 真正实施的可操作的方案应集中在省级或再下一层市级功能区的建设和管理上^[6]。

1 荆州市国土功能区划的基本思想

1.1 地域概况

荆州市地处江汉平原腹地, 国土面积为 1.41 万平方公里, 下辖荆州和沙市两区, 江陵、公安和监利三县, 以及松滋、石首和洪湖三市; 2011 年常住人口为 570.4 万人, 全市生产总值为 1 043.12 亿元, 比上年增长了 13.4%。荆州市是我国东西南北的地理要冲, 距中国“四大经济发展极”——北京、上海、广州和重庆均为 1 000 km 左右。独特的区位优势使荆州市成为长三角和珠三角两大经济发达区域与大西北之间重要的交通枢纽。荆州市各地区资源环境条件、社会经济发展基础有一定的差异性, 经济发展处于自

[作者简介] 黄淑琳, 注册城市规划师, 上海同济城市规划设计研究院规划三所副总工。

然经济社会转型过程中的关键阶段，自然、经济和社会发展的时空过渡性特征表现突出。近年来，荆州市经济持续快速发展，工业化速度加快，城镇综合实力显著增强，区域经济发展与资源环境保护之间冲突不断，国土空间规划的合理性和前瞻性成为荆州市发展必须面对的问题。

1.2 国土功能区划的基本思想和方法

荆州市国土功能区划应充分考虑自然条件和经济社会发展特征，抓住主导因素进行深入分析和制定指标体系。借鉴国家和其他省级主体功能区划的方法，总体思路为以区域的核心要素和问题为主逐层展开。荆州市国土功能区的划分以县域为基本单元，划分各类功能区，通过对各个因素的综合评价，划分出优先开发区；以各类保护区为主体，划分出禁止开发区。根据县域和乡镇两个尺度的划分结果，整合各类国土功能区划方案。

根据不同国土空间的自然属性确定不同的开发内容。生态脆弱的区域不适宜大规模、高强度的工业化与城镇化建设。一定的国土空间具有多种功能，但必有一种主体功能，区分主体功能并不排斥其他功能。同时，不同国土空间的主体功能不同，集聚人口和经济的能力

不同。生态地区和农业地区由于不适宜进行大规模、高强度的工业化与城镇化开发，承载较高消费水平人口的能力有限。此外，自然条件较好的国土空间尽管适宜进行工业化与城镇化开发，但这类国土空间同样适宜进行农业开发，为保持农产品供给安全，也不能过度开发。

借鉴《全国主体功能区规划》的相关方法，从荆州市实际出发，构建以资源环境承载力、开发强度、发展基础和发展潜力为主要评价对象的国土空间功能区划指标体系（表1）。数据来源于《荆州市统计年鉴》、国土统计公报以及各县市的统计资料汇编等。采用ArcGIS对不同的指标分析结果进行综合叠加，得到功能区规划方案。

采用GIS技术辅助下的“多指标综合评判法”，通过设定的指标和权重测算与比较各个评价单元的综合分值，划定国土功能区类型，评价模型为：

$$V_i = \sum_{j=1}^m (S_j \times W_j)$$
 公式 (1)

式中， i 代表基本评价单元，且 $i=1, 2, 3, \dots, n$ ； j 为评价指标，且 $j=1, 2, 3, \dots, m$ ； S_j 为第 j 个指标的标准化值，且 $0 \leq S_j \leq 100$ ； W_j 为第 j 个指标的权重值，且 $0 \leq W_j \leq 1$ ； V_i 为第 i 个基本评价单元的评价得分值，且 $0 \leq V_i \leq 100$ 。

2 荆州市国土功能区划分

2.1 资源环境承载能力评价

2.1.1 资源丰度评价

资源丰度评价主要考察各区域的水、土地及矿产资源情况。荆州市属于人多地少的地区，全市人均耕地面积仅为1.41亩（约合0.094hm²）。中部荆州市区以及公安、江陵、石首、监利等县市的耕地资源较松滋和洪湖两市丰富。荆州市的矿产资源分布较为集中，大多分布在西部松滋低山丘陵地区，散布在城镇周边，易于开发。综合考虑土地和矿产等资源的分布情况，松滋、公安、江陵、监利及洪湖等县市邻近长江沿线的乡镇街道，资源较为丰富。而松滋的山区部分、石首及洪湖西北部的湖区等地资源条件相对较差（图1）。

2.1.2 空间开发的生态敏感性评价

选取对区域开发限制较大的自然生态因子、生态服务因子和灾害风险因子对市域空间开发的生态敏感性进行评价。对每个因子进行差值或缓冲分析，按照生态敏感性指数大小分为极高生态敏感区、高生态敏感区、中生态敏感区、低生态敏感区和非生态敏感区（表2）。

采用因子叠置法得出空间开发生态敏感性的空间分布特征及其差异，作为空间开发限制性程度的重要依据。极高

表1 荆州市国土空间功能区划指标体系

目标层	二级指标	三级指标	指标解释
国土空间功能区划	资源环境承载力	水土资源丰度	水资源、土地资源
		生态敏感性评价	包括自然生态因子（水域、坡度等）、生态服务因子（自然保护区）和灾害风险因子（滞洪风险）
	开发强度	人口密度	—
		城镇化	—
	发展基础	建设用地密度	城市建成区、农村居民点
		第一产业	人均耕地面积、产业比重、产值
		第二产业	工业总产值
		第三产业	总产值、社会零售商品总额
	发展潜力	经济发展水平	—
		省域协作条件 交通通达性	与不同等级城市的协作 —

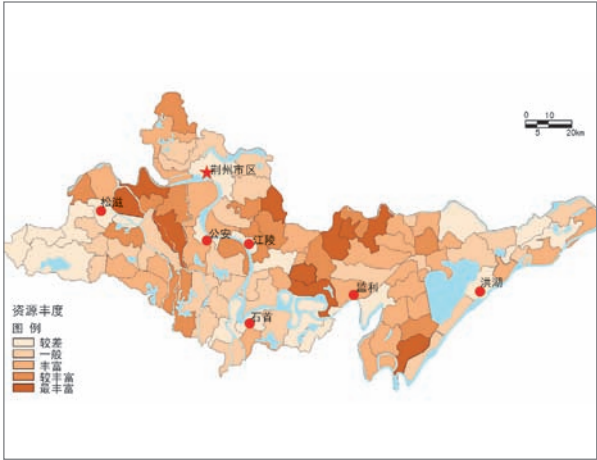


图1 荆州市资源丰度评价

表 2 生态因子及其类别与敏感性分类标准

类型	生态因子	类别	生态敏感性
自然生态因子	水域	重要湖泊:	
		1 000 m 核心区	极高
		1 000 ~ 2 000 m 缓冲区	高
		一般湖泊:	
		100 m 核心区	中
		100 ~ 200 m 缓冲	低
		重要河流 (长江):	
		200 m 核心区	高
		200 ~ 400 m 缓冲区	中
		一般河流:	
	坡度	100 m 核心区	中
		100 ~ 200 m 缓冲区	低
		>25%	高
		15% ~ 25%	中
		5% ~ 15%	低
		<5%	非
生态服务因子	自然保护区	国家级	高
		省级	中
灾害风险因子	滞洪风险	蓄滞洪区	高

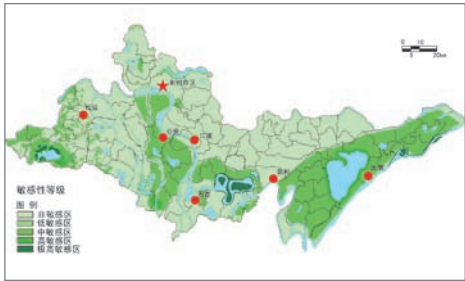


图 2 荆州市生态敏感性评价结果

生态敏感区与高生态敏感区属于脆弱生态环境区, 极易受到人为破坏, 一旦破坏很难恢复, 应作为保护区; 中生态敏感区属于较为脆弱的生态环境区, 开发建设易造成生态系统的扰动和不稳定, 此类区域作为控制开发区或过渡区, 宜在指导下进行适度开发利用; 低生态敏感区与非生态敏感区, 对生态环境影响不大, 可作为开发区或适度开发区, 进行强度较大的开发利用 (图 2)。

荆州市域极高敏感区和高敏感区主要分布在市域国家级自然保护区以及洪湖、滢水水库等重要湖泊周边的防护地区; 另外, 在区域防洪、地形限制和矿山治理等因子的共同作用下, 松滋山区以及公安、石首、监利和洪湖等县市也有较大范围地区为中生态敏感区。低生态敏感区与非生态敏感区主要集中在市

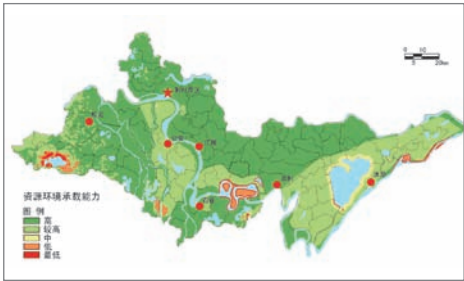


图 3 荆州市资源环境承载能力评价

域中部, 其中, 长江北岸的荆州市区 (荆州区、沙市区)、江陵县、监利县北部低生态敏感区与非生态敏感区连接成片, 市域其他区县的低敏感区与非生态敏感区的分布较为分散。

2.1.3 资源环境承载能力综合评价

荆州市生态环境承载能力较高的区域占荆州市国土资源的大部分, 其次为生态环境较高的区域, 生态环境承载力低和较低的区域相对较少。资源环境承载力高的区域集中分布在江北、西南和南部地区, 资源环境承载能力较高的区域集中分布在中部和东部地区。江北荆州市区及江陵、监利等县区的限制因素较少, 资源环境承载力相对较高; 公安大部分区域、洪湖大部分区域及石首部分区域受分蓄洪影响, 较松滋山区的资源环境承载力低一个等级; 各类自

然保护区、重要河流水域周边地带是市域资源环境承载能力最低的区域 (图 3)。

2.2 开发强度评价

采用空间插值分析法, 分析人口密度与建设用地空间分布情况, 得出当前荆州市各区域的开发强度。荆州市存在两片人口较为密集的区域: 其一为以荆州市区、松滋县城及公安县城为极核的人口密集区; 其二为由监利县城向北经洪湖的几个人口密集的乡镇后延伸至洪湖市区。石首市区人口密度也较高, 但尚未形成人口密集分布的连绵带。城镇建设用地密度分布的中心地格局明显。以中心城市为核心, 城镇建设用地的密集地区呈中心集聚状态, 但只表现为市县两级中心地格局, 等级体系发育并不完善。市域中部北起荆州市区, 南至石首市, 并已沿长江两岸形成呈连绵状分布的城镇建设用地高密度地区 (图 4)。

荆州市开发强度较高的区域主要为荆州市区及各县市中心城市周边的地域, 已形成中心地型的开发模式。荆州市区、公安县城、江陵县城及石首市区已沿长江形成南北向开发强度较高的连绵地带, 其他区域开发强度较高的地区仍呈点状分布 (图 5)。

2.3 发展基础评价

荆州市是湖北省乃至全国主要的农业产区之一, 第一产业在 GDP 中所占比重接近 30%。江陵、监利和洪湖等县市为荆州市的主要农业发展区, 第一产业占 GDP 比重均达到 40% 以上。荆州市工业发展较为薄弱, 虽然近年来增速有所加快, 但仍比湖北省平均水平要低。市域中部的荆州市区及公安、石首等县市的工业发展基础优于西部的松滋、东部监利和洪湖等县市, 无论是总产出还是地均产出, 均比这些县市要高。荆州市区及公安、石首等县市的规模以上企业工业总产值占全市工业总产值的比重高达 85.7%, 地均工业总产值也均超

过 100 万元 / km²，而最低的江陵县仅为 36 万元 / km²。近年来，第三产业发展较快，旅游业和房地产业快速增长，带动了餐饮业、批发零售业等行业的增长。第三产业发展较好的区域主要是荆州中心城区及石首、洪湖、松滋、公安等市（县）域中心城市，监利和江陵略显不足（图 6）。

2.4 发展潜力评价

区位条件越优越、交通条件越便捷的地区，其发展动力就越为强劲。省域范围内的协作水平和能力是荆州市未来发展的重要潜力。对省域协作条件的评价主要考虑与省域城镇体系发展轴衔接程度及其外部发展潜力，内部发展潜力主要通过各县市之间的紧密联系程度来考量。

就与省域发展轴的衔接条件而言，荆州市区最优；其次为公安、江陵；石

首、洪湖次之；松滋、监利最差。荆州市部分县市区与这些中心城市有便捷的交通联系，易于接受其辐射带动。洪湖因与省域中心城市武汉距离较近，易于接受武汉城市圈的辐射带动，因此其衔接条件相对较优；而公安南部，石首西部地区因地处武汉 200 km、宜昌 100 km 辐射范围之外，在接受湖北省中心城市辐射方面的条件较差；市域其他区域接受武汉、宜昌两大中心城市的辐射带动条件一般。从区域内部看，荆州市中心城区是市域的首位城市，与其距离越近、交通越便捷的地区越易于接受其辐射带动，区位条件也就越优越。公安的大部分区域、松滋的东部及江陵的西部均处于荆州市中心城区“1 小时交通圈”范围之内；松滋的西部及石首的大部分区域与荆州中心城区的交通时间介于 1 ~ 2 小时之间；监利的大部分区域与荆州市中心城区交通时间介于 2 ~ 3 小时；

洪湖与中心城市因相距较远，交通时间大多在 3 小时以上（图 7）。

对现状及规划高速公路出入口、港口、国道、省道进行缓冲区分析，并以乡镇为分析单元比较道路网密度，分析市域不同区域的道路交通条件。与省域协作能力和内部交通通勤程度等进行叠加，得到交通发展潜力的综合评价图（图 8）。荆州市区以及国道 217 沿线区域是市域区位交通潜力最优的区域；松滋、公安和石首等县市主要交通线沿线区域，以及监利县城周边区域区位交通潜力也较优；洪湖的东北部受武汉城市圈辐射和高速公路的带动，也具备相对较优的区位交通潜力；市域其他区域区位交通潜力相对较差。

3 国土功能区划方案

借鉴全国主体功能区划的思想，根

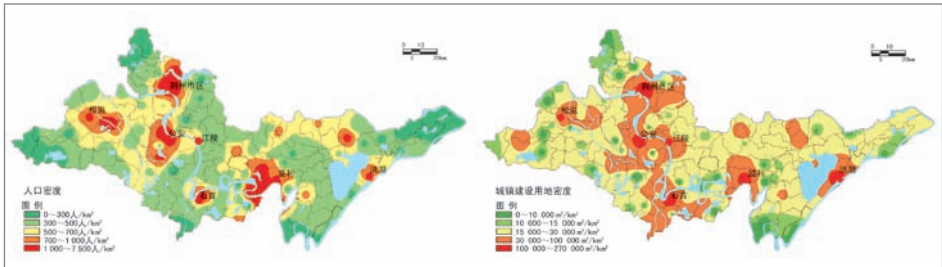


图 4 荆州市人口密度和建设用地密度评价

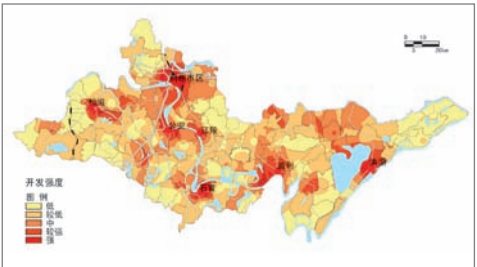


图 5 荆州市空间开发强度评价结果

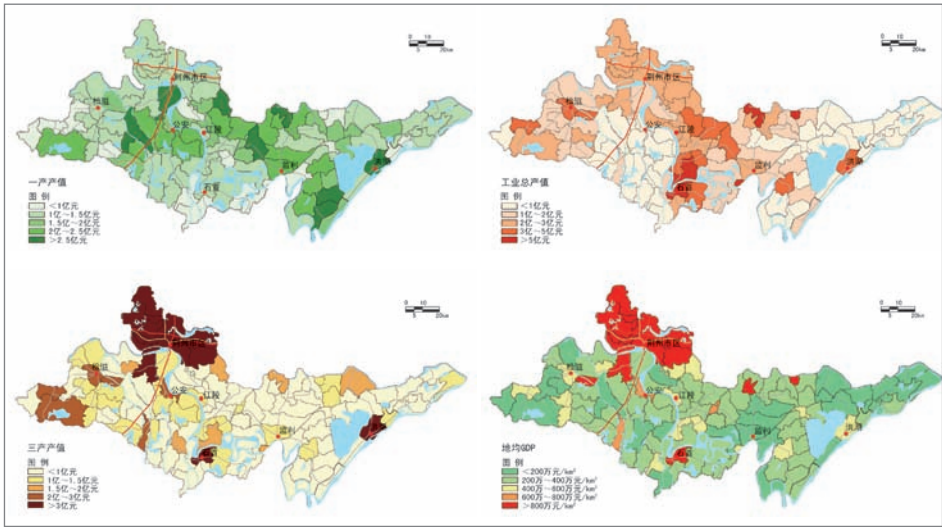


图 6 荆州市经济发展基础评价

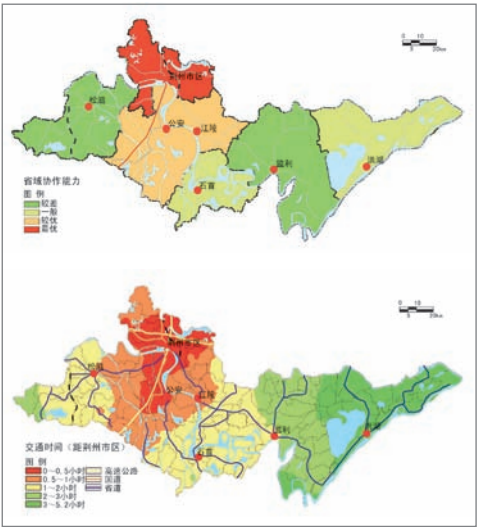


图 7 荆州各县市区省域协作能力评价——与省域发展轴的衔接和中心城区等时圈分布情况

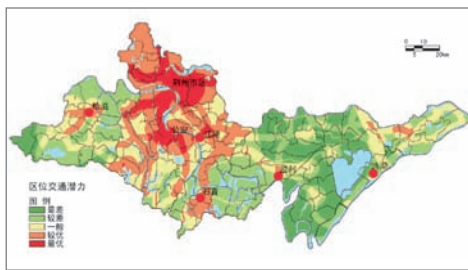


图 8 荆州市区位交通潜力综合评价结果

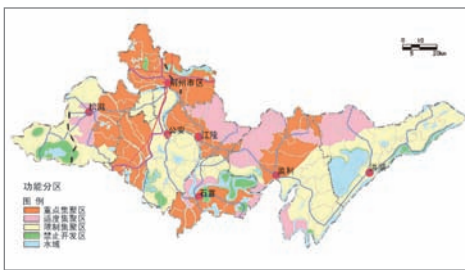


图 9 市域功能区分区方案（未计入基本农田）

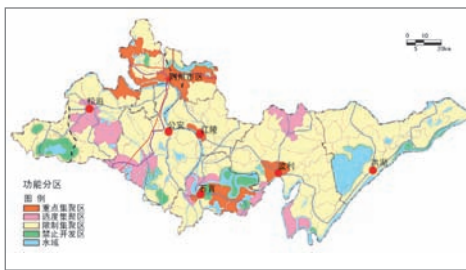


图 10 市域功能区分区方案（计入基本农田）

据不同区域的资源环境承载力、开发强度、发展基础及发展潜力，将市域空间划分为重点集聚区、适度集聚区、限制集聚区及禁止开发区四种类型（表 3）。同时，根据是否对基本农田进行保护，对荆州市进行功能区划，形成以下两种划分方案。

3.1 不计入基本农田的划分方案

如不考虑基本农田保护，荆州市区、江陵沿江地带、监利省道 215 沿线区域、石首市区及南部乡镇是市域的重点集聚区；市域大部分适度集聚区也多分布于这些县市；而松滋、洪湖和公安等县市则受地形、分蓄洪的影响，多数地域属于限制集聚区，不适宜大规模集聚人口及非农产业（图 9）。

3.2 计入基本农田的划分方案

荆州市耕地面积为 6 738 km²，其中，基本农田面积为 5 727 km²，基本农田保护率高达 85%。江陵、监利和石首三县市的绝大多数乡镇的基本农田占行政区域面积比重均超过 80%；公安的绝大多数乡镇及松滋东部丘陵地带乡镇的基本农田占比也超过 60%。市域仅有少部分区域的基本农田占比低于 60%。计入基本农田后，因基本农田所占比例较高，江陵、监利和松滋等县市重点集聚区大幅减少。市（县）域大部分区域为限制集聚区，仅荆州市区、石首城区、监利县城周边小部分区域为重点集聚区；另有少部分适度集聚区分布于松滋的东部、监利的北部和公安的西部。

从重点集聚区及适度集聚区的空间

表 3 不同功能区基本内涵

类型	重点集聚区	适度集聚区	限制集聚区	禁止开发区
资源环境承载力	高	较高	较低	很低
开发强度	高	较高	一般	较低
发展基础	较优	优	一般	较差
发展潜力	较高	高	较差	极差
内涵	资源环境承载力较强、非农经济和城镇人口集聚条件较好，为主要的城镇发展区	资源环境承载力较高，但不具备大规模集聚非农经济和城镇人口的条件，为城镇发展区及农业发展区的过渡区域	资源环境承载力不高，开发强度不高，非农产业发展基础及发展潜力均较差，不具备集聚城镇人口和非农经济的条件，主要为农业发展区	依法设立的自然保护区及资源环境承载力极弱，对地区生态安全有重大影响的区域

表 4 各县市区重点集聚区及适度集聚区规模

县市	重点集聚区		适度集聚区		总计	
	面积 /km ²	比重 /%	面积 /km ²	比重 /%	面积 /km ²	比重 /%
荆州市区	411.4	49.1	—	—	411.4	18.9
江陵县	24.1	2.9	—	—	24.1	1.1
松滋市	101.3	12.1	44.4	3.3	145.7	6.7
公安县	—	—	462.0	34.6	462.0	21.3
石首市	203.9	24.3	258.7	19.4	462.6	21.3
监利县	97.4	11.6	239.9	18.0	337.4	15.5
洪湖市	—	—	330.9	24.8	330.9	15.2
合计	838.0	100.0	1 336.0	100.0	2 174.0	100.0

分布情况看，荆州市区重点集聚区的面积接近市域总量的一半；其次为石首，达到 24.3%。而公安和洪湖两县市则无重点集聚区，但两县市的适度集聚区面积较大，均超过 300 km²（表 4，表 5）。

4 结论与政策指引

研究表明，自然资源本底条件是刚性约束条件，尤其是生态环境较敏感和

脆弱的区域，对禁止开发区和限制集聚区的划定作用明显；经济发展较快和城镇发展水平较高的区域是重点集聚区划分的重要条件。荆州市资源环境承载力高的区域集中分布在江北、西南和南部地区，资源环境承载力较高区域集中分布在中部和东部地区。各类自然保护区、重要河流域周边地带是市域资源环境承载力最低的区域。荆州市区及各县市中心城市周边的地域开发

表 5 四类功能区分类结果

分区	空间范围	面积 /km ²	占市域比重 /%
重点集聚区	沙市区、荆州区长江沿线区域，江陵县城周边区域，石首市区及其南部乡镇，监利县城周边区域	838	6.0
适度集聚区	松滋东部丘陵平原区、公安南部部分乡镇、石首县城以北部分区域、监利省道沿线乡镇	1 336	9.5
限制集聚区	成片基本农田保护区、分蓄洪区	7 515	53.4
禁止开发区	八岭山国家森林公园、长湖湿地自然保护区，松滋危水风景名胜区、北大山森林公园，石首淤泥湖自然保护区、黄山头鸟类自然保护区、天鹅洲麋鹿自然保护区、桃花山自然保护区、监利杨林山森林公园、洪湖国家级湿地保护区	838	6.0
水域	—	3 540	25.1
合计	—	14 067	100.0

表 6 功能区分区政策指引

项目	重点集聚区	适度集聚区	限制集聚区	禁止开发区
财政政策	促进产业集群发展，壮大经济规模，加快城镇化，促进新型工业化	增加生态环境补偿，提升公共服务水平，实现公共服务均等化	增加生态环境补偿，提升公共服务水平，实现公共服务均等化	着力增加生态环境补偿，不断提升公共服务设施水平，逐步实现公共服务均等化
投资政策	充实基础设施，改善投资环境	支持公共服务设施建设，加强生态环境保护	建设公共服务设施，保护生态环境	建设公共服务设施，保护生态环境
土地政策	保证基本农田，适当扩大建设用地供给	实行比较严格的土地用途管制，限制生态用地改变用途	实行严格的土地用途管制，严禁生态用地改变用途	实行非常严格的土地用途管制，严禁生态用地改变用途
产业政策	加强产业配套能力建设，促进规模化的非农产业发展	发展特色产业，限制不符合主体功能定位的产业扩张	积极发展农业，限制不符合主体功能定位的产业扩张	严禁不符合主体功能定位的开发活动
人口及城镇化政策	以规模城市化发展为主，以工业化推动城市化；加快基础设施建设，进一步加快人口集聚，并承接限制集聚区和禁止开发区的人口转移	以集中城镇化模式为主，保障区域生态服务功能和有限特色产业，适度吸引农村人口向城镇转移，形成区域性公共服务中心和农副产品加工基地	引导农村人口适度集中，推进新农村建设，提高农村居民点服务设施水平及农业服务水平	人口异地城镇化，逐步引导人口向重点集聚区及适度集聚区迁移
城镇建设	积极做大城市规模，构建科学合理的城镇结构体系	择优、有限发展农副产品加工型和特色产业型中小城市及城镇	择优、有限发展农业服务型小城镇	发展生态或旅游服务型小城镇
环保政策	提高环保意识，完善环保政策，注重项目环境评估，实现经济发展和环境保护的统一	实行较为严格的环保政策，限制不符合主体功能的产业发展	实行严格的环保政策，严禁不符合主体功能的产业发展	实行严格的强制性环保政策，严禁不符合主体功能定位的各类开发活动

强度较高，荆州市区、公安县城、江陵县城和石首市区已沿长江形成南北向开发强度较高的连绵地带。荆州市区以及国道 217 线沿线区域是交通潜力最优的区域；松滋、公安、石首及监利县城周边区域区位交通潜力也较优；洪湖的东北部受武汉城市圈辐射以及高速公路的带动也具备相对较优的区位交通潜力；市域其他区域的区位交通潜力相对较差。基于以上分析，考虑基本农田保护，荆州大部分区域为限制集聚区，仅荆州市区、石首城区、监利县城周边小部分地区为重点集聚区；另有少部分适度集聚区分布于松滋东部、监利北部及公安西部。从重点集聚区及适度集聚区的空间分布情况看，荆州市区重点集聚区的面积接近市域总量的一半；其次为石首，达到 24.3%。而公安和洪湖两县市则无重点集聚区，但两县市适度集聚区面积较大。

根据荆州市四类功能区的内涵，确定不同的发展方向，并进行区别化的政策指引（表 6）。■

[参考文献]

[1]Michael B Teitz. Progress and Planning in America over the Past 30 Years[J]. Proress in Planning, 2002(57): 179-203.

[2]Peter King, David Annandale, John Bailey. Integrated Economic and Environmental Planning in Asia: A view of Progress and Proposals for Policy Reform[J]. Progress in Planning, 2003(59): 233-315.

[3]樊杰. 我国主体功能区划的科学基础 [J]. 地理学报, 2007(4): 339-350.

[4]国家发展和改革委员会. “十二五规划”战略研究 [M]. 北京: 人民出版社, 2010: 3-151.

[5]马仁锋, 王筱春, 张猛, 等. 云南省地域主体功能区划分实践及反思 [J]. 地理研究, 2011(7): 1 297-1 308.

[6]张莉, 冯德显. 河南省主体功能区划分的主导因素研究 [J]. 地域研究与开发, 2007(2): 30-34.

[7]王利, 张卓, 王丹. 辽宁省主体功能区划分方法研究 [J]. 地域研究与开发, 2010(6): 30-34.

[收稿日期] 2013-07-20

中部地区市县同城发展关系研究

□ 沈 鑫

[摘 要] 随着我国改革不断深入，市县同城现象再次成为行政区划的热点与难点。江西省市县同城问题由来已久，其成因、特点具有较强的典型性。研究以江西为例，通过市县发展关系辨析，探求不同区域背景、发展阶段条件下的解决方案，以期对相关领域工作提供借鉴。

[关键词] 市县同城；发展关系；中部地区；江西

[文章编号] 1006-0022(2013)08-0098-05 **[中图分类号]** TU984.199 **[文献标识码]** B

City And County Integrate Development In Middle-China/Shen Xin

[Abstract] City and county integrate development is becoming a focus issue of administrative boundary adjustment. The issue has a long history in Jiangxi province. The paper analyzes the province's city and county development relationship, studies different solutions for different cases, and provides a reference for other regions.

[Keywords] City and county integrate development, Development relationship, Middle-China, Jiangxi

1 问题由来

市县同城现象是在以面状行政区域为主的行政区划体系向点（市、镇）面（省、县、乡）并存的行政区划体系演变中出现的。在我国漫长的农耕社会里，各级行政区域一直是以面状行政区域为主。由于近现代工业化的发展，孕育出一批“工商城市”，城市发展定位和组织管理方式均发生重大变化，设市成为管理模式转变的重要标志。自 20 世纪 20 年代开始设立市建制以来，直到 20 世纪 80 年代初期，我国基本采用“切块设市”模式，大多是将历史上的州府驻地（即后来的省政府和地区行署驻地）的一小块地域划出来设市，驻地所在的县仍然保留。由于历史上的州府或行署驻地同时也是县城驻地，因而设市后就出现了市县同城的局面。

随着经济社会的进一步发展，市县共治的矛盾日益凸显，市县合并或市县分治的议题越来越受到各方关注。市县分治要求原有县城必须搬迁，为便于行政管理，同时为了发展经济，其选址往往在境内交通条件较好、用地开阔、水源丰富及靠近市区的范围内选

择；有的县城虽然从市区搬迁出去了，但市区只有一小块，仍然被广阔的郊县封闭或半封闭地包围着，地域空间很小，并呈现出点状行政区域的独特个性（这是我国早期设立的大中城市市辖区建制的共同特征）。新县城的搬迁建设，虽然耗费了全县大量人力和物力，但在市县平行发展的过程中，新县城在面状行政区域内往往优先占有了空间资源和发展要素。

江西省内市县同城问题因市县分治、治所适度分隔，在改革开放初期表现得并不十分明显。随着当前区域经济一体化和城镇化快速发展，市县空间逐渐连成一片，当前市县近城问题日益显现，原有市县同城问题与矛盾重新浮出水面。由于市县宏观环境、区域政策、发展阶段和管理模式等均发生深刻变化，呈现多样化趋势，单纯依靠县城搬迁或撤县设区已经不能解决发展问题。

中部地区大中城市地理区位、自然条件、发展阶段、政策环境、发展机遇和面临的问题相近，存在许多市县同城或近城地区，在城市化快速发展阶段，这些地区的同城问题表现出复杂化和多样化的趋势。随着行政区划调整逐步解冻，行政层级和行政区划优化再

[作者简介] 沈 鑫，高级规划师，注册城市规划师，注册咨询工程师（投资），江西省城乡规划设计研究院规划二所所长。

次提上议事日程。本文以江西为例,尝试从地域发展角度对这一普遍问题及其解决方案进行探索,希望推动对相关问题的深入分析,寻求在当前城镇化高速推进过程中可能的解决方案,为中部地区解决市县近城与同城问题提供参考。因近城与同城发展面临的问题近似,为便于理解与表述,本文统称为“市县同城问题”。

2 江西省县同城地区的发展历程

江西共有 11 个设区市,南昌、九江、上饶、宜春、吉安、抚州和赣州均为原州府所在地,解放后陆续实行市县分治(图 1)。景德镇 1949 年从浮梁划出撤镇设市,1953 年升格为地级市,1960 年撤销浮梁县设区,由景德镇直辖,1988 年重新恢复浮梁县建制。1960 年萍乡、新余因工业发展需要改县设市(1963 年新余撤市),于 1970 年和 1983 年先后从宜春地区划出升格为地级市。1979 年鹰潭因交通枢纽发展需要从贵溪县划出撤镇设市,1983 年升格为地级市,贵溪县改属鹰潭市(贵溪因皖赣铁路以及冶炼厂、电厂和化肥厂等一批大中型工业项目相继建成投产,城市经济迅速发展,于 1996 年撤县设县级市)。

1937 年,南昌市县分治,南昌县治所迁至谢埠,后因交通不便,于 1949 年迁至莲塘。解放初期由临川县析出抚州市(县级),后改抚州镇,其后市镇数次更名,1987 年临川县、抚州市合并为临川市,1995 年县市正式合并。

20 世纪 50 年代末,赣州、吉安、九江和上饶等县市准备分治,着手建设县城。九江县迁至沙河,因沙河在铁路沿线,已小有规模,有一定市政设施基础,1968 年正式迁入。因梅林镇濒临贡江,背依丘陵,用地条件好,323 国道穿越其间,交通便捷,1969 年建赣县新县城。吉安县城址选在吉安市南的敦厚丘陵上,北近禾水,东依 105 国道,水资源充足,不占良田,交通方便,1971 年底开始对该区域进行勘测,1979 年新

县城正式由吉安市迁入敦厚镇。1969 年上饶县城旭日镇破土动工,县治于 1980 年迁入。1979 年划宜春县城区设宜春市(县级),1985 年将宜春县并入宜春市,2000 年升格为地级市。

总体而言,江西设区市大多在县城的基础上发展起来,但设市基础不完全相同:有原州府所在地采取切块设市模式,形成县包围市的空间结构,如南昌、九江和赣州;有切块设市后再进行市县合并,如宜春和抚州;还有整县改市,如萍乡和新余;更有县属镇直接设市,如景德镇、鹰潭原是浮梁县、贵溪县的镇,经切块设市发展成地级市,并管辖原所属县。近年来,为促进地域经济发展,也有在原市区内设置新县,如从萍乡析出的上栗、芦溪,以及在景德镇市域内恢复浮梁县建制。

目前,江西省内较为典型的市县近城地区有 7 个市 8 个县(市),包括南昌市与南昌县、新建县,九江市与九江县,吉安市与吉安县,赣州市与赣县,景德镇市与浮梁县,上饶市与上饶县,鹰潭市与贵溪市。为做大做强区域中心城市,上述地区往往都把县城驻地纳入设区市中心城区总体规划框架,市县近城在空间布局上已经演变为市县同城问题。

3 特征与问题分析

综观江西省的市县同城地区,虽阶段不同、环境各异,但呈现出的问题具有普遍性和多样性,在中部地区具有一定的代表性。

3.1 市区空间普遍狭窄

切块设市,使城市受同城县的包围,城区空间局促,郊区腹地狭小,制约城市的健康发展。在城市化发展初始阶段,问题还不太突出。但在改革开放后,城乡经济社会全面发展,城市化进程加快,城市行政区域狭窄的矛盾就凸显出来,主要是市县同构、重复建设,城市各种生产、生活服务设施难以合理布局,成熟产业扩散受阻,产业结构空间调整的

余地很小,经济发展、重大生产力布局受到的制约较多。中心城市“退二进三”的产业升级与外溢向周边重新布局,行政区划与经济布局不对应,出现众多“飞地”管理区域,如九江出口加工区位于九江县、吉安高新开发区位于吉安县、上饶经济开发区位于上饶县、南昌红谷滩新区位于新建县等。市县分治时期,县治搬迁优先占领了中心城市发展的优势区位,造成目前中心城市拓展的普遍门槛。由于行政区划的分割,一方面中心城市自身的城市功能无法得到合理的完善和加强,另一方面中心城市的功能难以在更大范围内得到合理发挥。

3.2 郊县部分功能缺失

郊县县域经济与城镇空间布局呈现非整合的地域特征,内部生产空间和城镇发展受中心城区带动强烈,县城影响力有限。县域本该集中的一些功能无法有效地集聚,行政管理、科教文卫和生产力布局等都不得已分散化,有的寄居在中心城市,有的分散在县域内各处,难以形成一定的集聚效益和规模效益。分散布局导致耦合效应较差,难以营造大多数县城所具有的良好投资环境,影响到县域第二、第三产业的合理发展,以及县域社会发展水平的提高。由于中

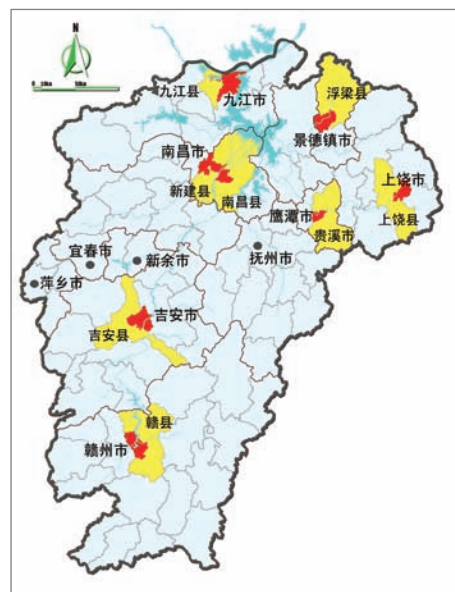


图 1 江西省县同城地区分布图

心城市自身空间局促，使处于市区的大量县属企事业单位的发展也受到一定的空间制约。缺乏发展中心的同城县，为了发展城市型经济，往往抓住“机遇”，对处于县辖区域的城郊结合部和入城交通干线两侧、具有较优区位的地段，进行优先开发，但这却提前使用了城市的后备发展空间，打乱了城市地域结构调整的步伐。例如，上饶县域城镇和生产布局都是围绕上饶市区展开，三条主要发展轴线中有两条并不经过县城，而以市区为核心呈放射状布局（图2）。

3.3 市县交界地区矛盾突出

郊县内靠近中心城区的城郊结合部开发迅速，但这里也是规划的盲区，管理比较松散，往往成为中心城市空间拓展的“紧箍圈”，十分不利于城市空间结构的优化。南昌、九江及景德镇市区的不少新住宅区、工业区、经济技术开发区已经伸展到“同城县”内，给行政区划和行政管理带来了不少新的问题。而几乎所有“同城县”随着自身经济的发展和自有财力的增长，依仗开发区建设之势，纷纷在郊县内靠近中心城区的区位上建设自己的行政、文化及社会事业中心。虽有一些新城与老城区连成一体，但多数县为了不让市里有朝一日吞

并自己，往往故意避开中心城市的发展方向，跳跃式地布点新城址，自成一体，铺新摊子，既迟迟形不成城市功能，缺乏人气，又造成了整个城市系统发展的畸形化。吉安市高新开发区与吉安县工业园区以105国道为界各自分头发展，产业雷同、基础设施重复建设、生产要素不合理流动、发展定位不明确和市县利益之争等现象突出（图3）。

3.4 郊县发展格局分化

郊县发展与中心城市经济发达程度密切相关，中心城市规模越大、带动能力越强，市县协同配合越紧密。南昌县和新建县均为江西十强县，两县发展都得到南昌中心城区的强力带动，工业退城进郊，房地产、旅游休闲产业外溢延伸，独特区位使两县具有与省内其他县市难以望其项背的优势。与此对应的是，市县矛盾越发突出，南昌市区空间已经将新建县城所包围，南昌县小蓝经济开发区的工业布局于南昌市上游，县市“分灶吃饭”，各工业园区争项目，竞相压低地价，恶性竞争激烈。与此相反的是鹰潭与贵溪，目前为小市大县（市）关系，虽然空间距离仅16 km，但贵溪作为十强县（市），工业发展速度远超鹰潭，鹰潭市本级财力不及贵溪，故而有

所谓“市吃县”（或“大市吃小市”）一说，市县（市）矛盾相对突出。赣县、上犹县南北狭长，围合市区，面积达到市区的十倍，是国家级贫困县，这类郊县人口总量大，农村人口多，非农化进程缓慢，更加渴望强化中心城区的辐射和带动。

4 市县发展关系辨析

4.1 市县分治——撤县设市（县级）或县城搬迁

一些“同城县”除了城市人口和城镇规模与设市标准尚有差距外，其余经济指标基本都达到国务院颁发的现行设市标准。实际上，要维持过去市县同城的那种传统格局已是不可能了，各“同城县”都在试图建设新县城（或称“开发区”），这种造城运动必然打破旧的市县地域系统的平衡，使区域发展呈现出新的特点。老县城已经处于区域经济发展的轴线上，交通、基础设施资源丰富，一方面希望摆脱中心城区的控制和蚕食，另一方面仍需要中心城区的辐射带动，这就使得新县城选址不可能距离过远，同时仍然处于中心城区的拓展方向上。

4.2 市县合并——撤县设区

随着经济的发展和市区人口的日益增多，有些大中城市的城区发展空间明显不足，进一步发展时受制于周边的县（市），或者与周边的县（市）在经济布局 and 市政建设上出现产业雷同、重复建设和浪费资源的问题，市县矛盾（或大市与小市矛盾）日益加剧。因此，通过调整行政区划来解决市县矛盾或大市与小市的矛盾，既是一个不得已而为之的办法，也是一个较为可行的办法（表1）。

4.3 统筹共治

4.3.1 必要性

(1) “同城县”的县域面积较大、农业人口众多，撤县设区将使大面积农区戴上了市区的帽子，在一定程度上存



图2 上饶县域空间结构规划图



图3 吉安市与吉安县产业园区分布图

表 1 城市土地再开发的不同类型分析

优缺点分析	撤县设市（县级）	县城搬迁	撤县设区
优点	①便于对外交往，扩大知名度，在区域经济开发和参与国际竞争中处于有利地位；②县级财政体制不变，设市后甚至可能有所强化（如计划单列市），城市维护建设税增加，有利于城市建设；③缓解了中心城市在城市建设资金上的不足，加快了区域城市化步伐	①治所搬迁，短期内发展受中心城市制约较少，自成体系，便于发挥地方的积极性和行政管理；②区域开发、乡镇企业发展、小城镇建设和农村工作的开展较为有利；③县级机关和干部在设市后基本不受波动	①历史上市县本是一体，城乡一体化的趋势要求冲破市县相互封闭的行政壁垒，将市县融为有机整体，更好地发挥城市所处区域的重要作用；②改变目前市区、郊区、县的环状结构，形成城乡结合的新型“区”，给城市发展松绑，优化城市内部结构，使城市按照中长期规划科学建设，形成合理的城市功能分区和有序的城市空间结构；③可精减机构和人员，郊县经济可以充分利用城市这个经济中心的功能，促进区域的优化发展
缺点	①中心城市受到一定的遏制，易出现小市（县级市）包围大市（地级市）的格局，从长远看可能会导致中心城市的相对衰落和区域地位的下降；②关系可能会进一步僵化，各自成一体，独立完善又相互离散，原有的区域经济结构和地域分工可能会被进一步割裂；③如县城距离中心城市过近，其土地和劳动力等资源极易被更高行政层面所占有，则发展始终处于中心城市的阴影之下	①新县城的建设与一般的工业卫星城镇的建设思想有所区别，投入大、产出小，在一段时间内可能会因为新县城的建设而影响整个郊县的发展；②如果组织不当，新县城可能仅成为行政办公区域或城郊工业区，无法形成城市的综合功能；③县级机关工作人员和家属、子女多年生活在老市区，县城搬迁牵涉到家属工作、子女就学等一系列具体问题，有一定的难度	①农村地域在“区”内占有相当的比重，如把握不好，可能会给农村工作带来影响；②县改区后，由于财政、税务、金融、外贸、投资项目审批等经济管理权限削弱，对行政主体的积极性和能动性的发挥有所影响；③一般而言，县的自主权比市辖区要大，之所以要县改区，完全是为了中心城市发展的需要，一个有较长历史的县被撤销，波及面大，县内居民思想上有抵触

在假性城市化问题，不利于农村问题的解决。1985 年宜春县并入宜春市，1987 年临川县、抚州市合并为临川市，市县合并并未给中心城市发展带来明显推进作用；而 1988 年景德镇市设立浮梁县、1997 年萍乡市芦溪与上栗撤区设县，由于县城与中心城市相距过近，新县城难以达到发展预期。上述例子说明市县同城地区统筹发展不能简单通过“撤县设区”或“撤区设县”进行解决，需要遵循不同历史阶段的发展规律而为。但是“分县设区”（即将县域城市化程度较高区域划出另行设置市辖区，原有县建制保留）与当前民政部门“严格控制增设建制的行政区划调整”政策相矛盾，几乎没有调整的可能性。

(2) 当前江西省“省直管县”试点全面展开，在不削弱城市经济发展的前提下，通过管理体制创新，发挥市、县的比较优势，发展壮大县域经济，把根基做牢，形成更多的地域经济发展中心，扩权强县，加速城市化进程。现阶段重点在于从财政和人事两方面进行管理，给予县级政府更大的自主发展权利，推动区域竞争与协作。在“省直管县”政

策引导下，发挥自身优势、挖掘发展潜力、拓展发展空间是“同城县”当前的工作重点。

(3) 作为欠发达地区，江西省有三个“同城县”（上饶县、吉安县、赣县）属于国家级贫困县，每年有上亿元的财政转移支付资金，可占到县财政的 20%，这对于工业发展基础薄弱、原始积累缓慢的县域经济是不可多得的资源，撤县设区无疑将摘掉“贫困县”帽子，资金缺口将转移到市财政，这是现阶段市县两级都不愿看到的结果。

(4) 市县适度分隔有利于中心城市空间拓展，有利于保持良好的生态格局，保留地方特色，防止出现“大城市病”。

4.3.2 实现方式——空间管治

市县分治与撤县设区各有优势，也存在明显的弊端，解决市县同城问题必须针对本地区不同地理环境、经济发展阶段进行取舍。既然市县同治（城）在现阶段将长期存在，就需要采用具有可操作性、灵活性和创新性的第三种途径，以扬长避短、实现统筹发展。

市县区域统筹，需要从市县自身的比较优势出发，在强化管理、突破重点、

制定标准、突出规划、完善政策和健全机制等层面上创新发展，进一步完善现有的区域统筹发展的政策，重新架构区域统筹发展的思路。通过区域协调规划、划分市县管理事权，建立区域管理（协调）机构、设立区域经济政策组织、推进区域管理法律法规体系建设。其具体操作方式是对城乡全域的各类土地与空间资源进行以政府行为为主的发展引导型的动态管治，以实现适当的生活品质、环境安全、资源保护和社会均衡的综合性目标。同时，明确“谁管”和“管谁”。“谁管”即必须设立分工合理、职能明确的区域管理机构；“管谁”即有明确的标准区域划分框架和问题区域识别体系。通过市县区域统筹，解决由竞争走向合作、由粗放走向集约、由城乡分管走向城乡统一管理、由各自为政走向统一管理。

从全国各地的成功经验看，比较有利于市区长远发展的市辖区结构模式是扇形放射式。过去很多城市的市区设置多采用同心圆模式，即中心区、次中心区和郊区包围城区模式。实践证明这种模式不利于城市的长远规划和发展，也



图4 南昌市县城同城解决方案示意图

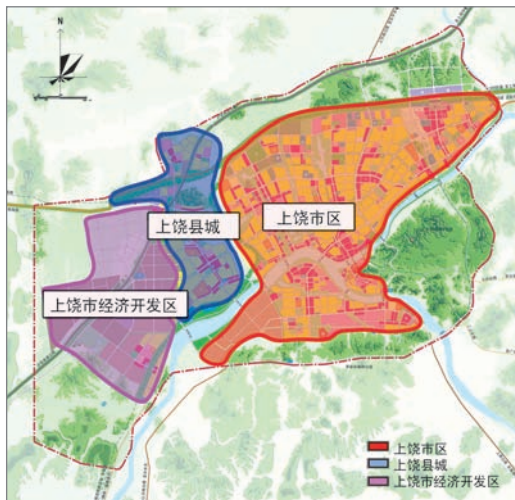


图5 上饶市与上饶县统筹发展示意图

不利于各区之间的竞争。相对于同心圆模式而言，扇形放射模式具有发展的可持续性，各市辖区既有中心城区，又有外围郊区，都有可以进一步向外发展的空间。

5 解决方案

解决长期存在、目前仍在发展的市县同城矛盾，总的原则应该是有利于市县系统的政治稳定、经济增长、城市发展和社会进步。需要具体研究各市县系统的发展特点、市县关系和城市总体发展战略，并给予分类指导。

对于中心城市有较大规模且发展较快，原有市域空间已不适应或不能满足城市总体规划所确定的近、中期城市化发展需要，县域规模又不大，尚未大规模启动新县城建设的市县系统，可以考虑撤县建区。在实际操作中，可根据具体情况将郊县分设为若干个区，并与市区行政区划的调整相结合，形成“有城有郊”、发展空间比较充裕的新型市区。该方案适用于南昌市的新建县（图4）、九江市的九江县。

对少数经济发达、区位条件优异的市县系统，可以探索一条培育新县城、撤县设市、发展城市群的道路。县城可以在中心城市外缘的一个方向上作点式近城开发，新老城区可以看作是一个城市系统的两个组团。该方案适用于南昌

市的南昌县，原县城所在地莲塘划入市区，新县城搬迁至京九、浙赣铁路交汇处的向塘，设立县级市。

对中心城市规模中等，处在中速发展阶段，郊县又较大的市县系统，可以暂时维持市县关系的平衡，保留县建制。该方案适用于景德镇市的浮梁县、吉安市的吉安县、上饶市的上饶县和赣州市的赣县。对于这样的市县系统，尤其要注意超前防范和避免出现比较严重的割裂规划、基础设施不衔接、新城建设“铺大摊子”却迟迟形成不了城市功能等问题。市县系统必须建立统一规划的机制，对城市建设规模、建设时序作科学、严谨的分析，对城市功能的设置更应考虑与老城的协调、互补，区域性基础设施尤其要相互衔接，切忌自成一体、独立发展及徒然增加建设成本。江西省以上饶市—上饶县为代表的一些市县同城地区，新城与老区衔接较好，由于市、县规划衔接，基础设施配套，新城建设事半功倍，很快就初具规模，且人气比较旺盛（图5）。在科学发展观的指导下，统筹这类“同城县”经济社会发展规划和城市规划，尤为迫切和重要。

6 结语

市县同城地区发展模式各不相同，需要因地制宜、因时制宜，但目标是一致的：减少内耗，整合资源，强化合

力。在此前提下，首先保证中心城市的健康发展，同时兼顾郊县利益。大中城市的行政区划调整，不宜简单地撤县设区或撤并郊区，而是在撤县设区或撤并郊区的同时，对中心城区划分不合理的地方进行调整，在统筹整个市区地域的基础上重新划分各市辖区的范围，从而为各个市辖区提供可供较长期发展的空间，适应相当长时期经济社会发展的要求。近期，特别是在行政区划调整之前，需要加强设区市市域城镇体系规划工作，克服行政区划约束，实现跨行政区的重要基础设施的联合开发和共同使用，保护环境、提高效率。以区域统筹、空间管治为基础，为行政区划调整提供优选方案。■

【参考文献】

- [1] 戴均良. 关于近年来大中城市市区行政区划调整变更的研究 [EB/OL]. 人人网, <http://blog.renren.com/share/236326312/1183576996>.
- [2] 陈瑛, 汤建中. 市县同城: 从分治到合并——以常州和武进为例 [J]. 城市问题, 2001(5): 58-60.
- [3] 储胜金. 市县同城问题的思考——以江苏省为例 [J]. 行政区划与地名, 1997(2): 11-13.
- [4] 丽水市发改委课题组. 重构区域统筹发展新思路 [J]. 浙江经济, 2009(1): 18-19.
- [5] 徐会夫. “撤县(市)并区”的市辖区空间管治研究 [C]//2006 中国城市规划年会论文集(上), 2006: 147-153.
- [6] 江西省城乡规划设计研究院. 江西省城镇体系规划(1998—2020)(送审稿) [Z]. 2000.
- [7] 江西省城乡规划设计研究院. 上饶县城市总体规划(2009—2030)纲要 [Z]. 2009.
- [8] 江西省地方志编纂委员会. 江西省志·江西省城乡建设志 [M]. 北京: 方志出版社, 2000: 17-21.

【收稿日期】2013-06-12

应对“差序格局”变化的乡村规划策略

——以杭州市萧山区大石盖村为例

□ 陈秋晓, 吴 霜, 华 晨

[摘 要] 在市场经济的冲击下, 中国传统社会的“差序格局”正逐渐发生变化。这种变化不仅发生在快速变革的城市地区, 还逐渐蔓延到乡村。研究在分析乡村“差序格局”变化趋势的基础上, 提出了重塑村庄空间体系和减少户外交流空间障碍等应对城市化快速发展时期人际关系转变的村庄规划策略, 并以杭州市萧山区大石盖村为例, 开展了相应的规划实践。

[关键词] 乡村规划; 差序格局; 人际关系; 杭州市萧山区大石盖村

[文章编号] 1006-0022(2013)08-0103-05 **[中图分类号]** TU982.29 **[文献标识码]** B

Rural Planning Strategies For Differential Order: Dashigai Village, Xiaoshan City/Chen Qiuxiao, Wu Shuang, Hua Chen

[Abstract] The market economy is impacting traditional Chinese social structure not only in cities but also in countryside. The paper analyzes the change of differential social order in rural China, raises strategies such as rebuilding village space system, enhancing outdoor communication. The above strategies are used in Dashigai village planning.

[Key words] Rural planning, Differential order, Human relationship, Dashigai village, Xiaoshan district, Hangzhou

1 “差序格局”与传统农村的“熟人社会”

社会学家费孝通针对中国传统社会人际关系提出了经典的“差序格局”概念, 即传统社会中人际关系是以“个体”为中心, 像石子投入水中, 水波纹向外一圈圈推出, 愈推愈远, 也愈推愈薄的富有伸缩性的网络结构^[1]。这种社会关系建立在血缘性、地缘性以及传统道德与伦理的基础之上。

费孝通的“差序格局”正是传统农村社会的真实写照。在传统农村社会中, 由于自给自足的封闭生活方式、血缘关系以及建立在血缘关系之上的地缘关系, 整个农村社会呈现出一种“熟人社会”的态势: 因血缘、地缘关系而建立起来的人际关系构成了家族、族群与村落之间的联系。在这种“熟人社会”中, 充分的人际交流使信息得以充分传播, 有利于构筑拥有相

同道德伦理的村落共同体。在这种共同体中, 道德与伦理的约束力较强, 村中的大小事件往往依靠人情与伦常就可以解决。笔者认为, 这种由熟人关系所构建的社会格局, 在某种程度上正是农村与城市的主要差别以及乡村生活的人文魅力所在。

2 “差序格局”变化趋势

根据国家“十一五”规划提出的按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求, 全国各地新农村建设不断推进, 农村社会面貌发生了较大变化。但与此同时, 传统农村的“差序格局”有日渐被打破的倾向, 主要表现在以下四个方面。

(1) 村民间交流减少、邻里关系陌生化。

改革开放后, 市场经济开始渗透到农村社会, 传

[基金项目] 国家国际科技合作计划项目 (2010DFA92720)

[作者简介] 陈秋晓, 浙江大学区域与城市规划系副教授、副主任。

吴 霜, 浙江大学区域与城市规划系硕士研究生。

华 晨, 浙江大学教授、博士生导师, 浙江大学城市规划与设计研究所所长。

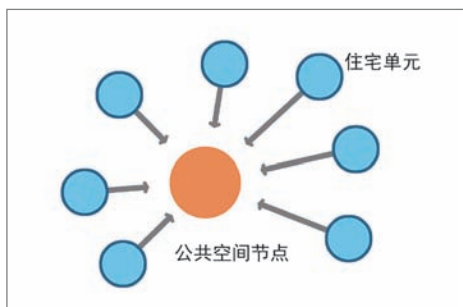


图1 核心空间主导型空间模式示意图

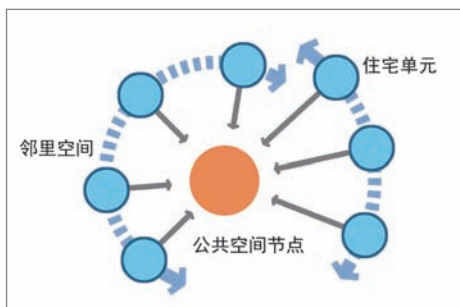


图2 邻里空间主导型空间模式示意图

统农村封闭的环境受到市场经济这一“无形之手”的冲击。农村的一些有能之人凭借着自身能力与外界机遇迅速向资源中心靠拢，在财富积累水平上迅速崛起，农村的个体财富差距被拉大，原有“吃大锅饭”的局面被打破。经济分化无形中增加了不同经济阶层间村民交流的“心理成本”：处于经济劣势地位的村民碍于“面子”很少与处于经济优势地位的村民交流，强势者偶尔的“口无遮拦”又会伤害到弱势者的自尊心。

随着收入的逐渐增加，村民改善居住条件的需求日益迫切。在缺乏统一规划设计的情况下，村民自发对自家住宅进行改造，原有村落中的邻里空间不断被侵占，取而代之的是一幢幢独立院墙的住宅。有些按照小区模式建立的新农村集聚点舍弃了原有的邻里空间，照搬城市化的空间模式推进，农民纷纷“上楼”。原有端着饭碗到邻家串门、下午聚在院中下棋或打麻将的生活化场景不再，一面面独立的院墙与紧锁的大门成为村民间交流的“空间障碍”。

(2) 村民交际圈扩大。

传统社会的村民交际圈大多为本村或邻村，多数交流对象为本村或邻村村民。随着城市化进程的加快，城市与乡村间的人口、物质及信息交换速度加快，村民的交际圈在各种流的快速交换中不断扩大，主要表现为外出务工人员交际圈扩大和原住民交际圈扩大两种现象。

①外出务工人员交际圈扩大。

随着城市的快速发展与壮大，进城务工经商的农民工大量涌现，他们走出了以往交际对象仅为本村或邻村村民的

闭塞圈子，在与城市市民接触的同时，逐渐形成新的城市型交际圈，个人的生活习惯、价值观念受到城市居民的影响，造成了原有农村型交际圈与城市型交际圈重叠并存的现象。

②原住民交际圈扩大。

伴随着城市化的进程，村庄或多或少受到城市辐射的影响，尤其以近郊型村庄最为明显。位于城市近郊工业区附近的村庄，成为了农村与城市交接的边缘地带。在工厂就业的工人有些就近租住在附近的村落中，工人的涌入打破了原有村庄基于血缘关系的人际关系网络，他们虽然与村民无血缘关系，但在日常生活中与原住民频繁接触，逐渐形成了新的交际圈。村庄原住民在与外来人口的交流中，由于无法做到“知根知底”，因此在交流过程中信息交换不充分。随着原住民新交际圈的扩大，矛盾也在逐渐显现。

村民交际圈的扩大，城市文化的渗入、外来人口的进入，使村内人际关系由单一化向异质化、多元化方向转变，村庄自身诉求显得更加复杂多元，村民的需求很难通过统一的刚性规划与建设计划满足。

(3) 村民表现出利己主义、功利主义趋势。

传统农村中，基于血缘关系与地缘关系的“熟人社会”的社会结构相对稳定，道德与伦理对个体约束力较强，主要靠个人自律及宗族的族规维护传统社会秩序。但是在市场经济环境中，农村的熟人社会秩序被打破，机会主义带来的收益较之前有所增加，道德与伦理的

约束力降低，因此部分村民表现出利己主义和明显的功利主义。

(4) 村民阶级意识淡化，追求平等成为自觉意识。

传统农村社会中，人群流动性较弱，社会构成较稳定，容易形成民间权威。在传统伦理中，阶级意识较重。在集体经济时代，村干部与村民间为命令与服从的关系，村干部成为处理村中大小事物的“权威”。在市场经济时代，农村开放度相应提高，法治观念得到宣扬，村民普遍追求平等，尤其在牵涉到自身利益的问题上，村民的自我意识不断强化。

3 应对“差序格局”变化的规划策略

3.1 重塑村庄空间体系

目前的村庄规划大多采用城市住区的空间塑造手法，采取以核心公共空间及若干公共节点为主导的空间模式（图1）。虽然村庄空间环境得到了提升，但这样的规划手法往往将村民的户外活动引导至核心公共空间及节点上。由于传统农村的熟人社会被打破，在公共空间中，多样化的人口构成导致村民无法敞开心扉，传统的乡土生活中以“传闲话”“串门”为代表的细腻邻里关系无法重现。当今农村日益冷漠的邻里关系在公共空间节点上并未得到根本上的改善。

中国有句俗语：“远亲不如近邻”。笔者认为，在乡村规划中除了注重核心公共空间及节点外，同样也应充分重视邻里空间。本文将乡村邻里空间定义为以一定数量的住户（通常按村落地理分布情况划分）为服务对象，使这些对象有归属感、认同感的空间。高品质的空间可以诱发人们之间的交流^[2]，因此在邻里空间塑造上选择乡土特色植物树种进行绿化，适当安排环境小品，提高邻里空间质量，诱导村民交流。通过对邻里空间的规划引导，增进左邻右舍间的交流，重塑费孝通提出的“差序格局”中的“水波”，使整个村庄形成私密空间（住宅）+半私密半公共空间（邻里

空间)+公共空间(核心节点)的空间体系(图2)。

半私密半公共的邻里空间通常是在村庄发展的历史过程中逐渐形成的。伴随着经济发展带来的利己主义,传统邻里空间遭到了侵占和蚕食,因此在规划过程中,还原邻里空间成为了村庄空间规划的重点。江南地区的邻里空间通常有以下三种类型,相比较而言,类型三更有利于增进邻里交往。

(1)“线形”邻里空间。

传统农村住宅大多为村民自主建设,较多考虑日照问题,为了充足的日照,住宅间东西向间距较短,南北向间距较大,因此形成“东西向”的“线形”邻里空间格局(图3)。

(2)“块状”邻里空间。

住宅围绕公共院落或某些节点(广场、水塘、晒谷地)形成“块状”邻里空间(图4)。

(3)“线形+块状”邻里空间。

当聚落户数较多、占地面积较大时,通常形成“线形+块状”邻里空间(图5),东西向的“线形”邻里空间成为邻里空间的骨干,“块状”邻里空间成为空间组织核心。“线形”邻里空间相互串联,并与“块状”邻里空间连接。

3.2 减少户外交流空间障碍

在一些经济发达地区,一栋栋独门独院的小楼代替了原有以院落为核心的传统居住空间。虽然村民的私密性得到了保证,但是院墙和铁门很大程度上将村民与外部空间隔离,成为村民间交流的“空间障碍”。这些障碍使原有左邻右舍间的日常交流减弱。规划应对现存住宅户外空间进行优化处理,并对新建住宅的院落空间进行设计,在保证私密性的同时,留有一部分交流空间。

公共空间节点应主要采取“还原提升”的手法,选取现状有空间基础、文化基础的节点进行空间品质的提升而非“另立门户”。除公共空间节点外,村庄应提升与村民日常生活有关的公共服

务设施的供给水平,营造良好的交流环境,诱发村民自主进行公共交流活动。

3.3 规划“刚性”与“弹性”相结合

城市化与工业化的快速发展使传统农村单一化的社会结构体现出多元化、异质化的特征。随着农村开放程度的不断增加,规划过程中不仅需要考虑村庄自身的需求,往往还要考虑其与周边村镇的协调,以及村庄多元主体(原住民、外出打工者和外来暂住者等)的诉求,传统村庄规划的刚性特点难以适应当今农村社会发展的需求。在外来暂住者与原住民的交流过程中,由于无法做到交

流信息完全对称,在多样性的需求面前,容易产生多样需求与刚性供给不匹配的情况,而缺乏灵活性的刚性规划无疑增加了上述不匹配的概率。

笔者认为,由于原住民一直生活在村庄中,对村庄需求有更加深刻的体会,可以更加敏锐地察觉到需求与供给的平衡点,因此在居民点的建设过程中,可适当鼓励村民自发地利用住宅底层,提供多种便民服务,以应对村庄的多样性需求,缓解村庄服务设施相对不足的矛盾。传统规划中直接确定房屋平面图的方式显然不适应这种灵活的经济空间组织需求。作为经济活动的空间载体,规



图3 “线形”邻里空间(余姚市陆埠镇郑新自然村)示意图

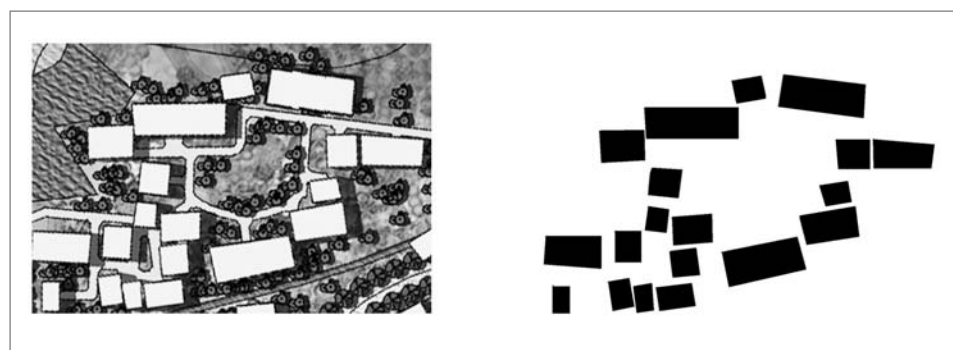


图4 “块状”邻里空间(余姚市陆埠镇宋岙自然村)示意图

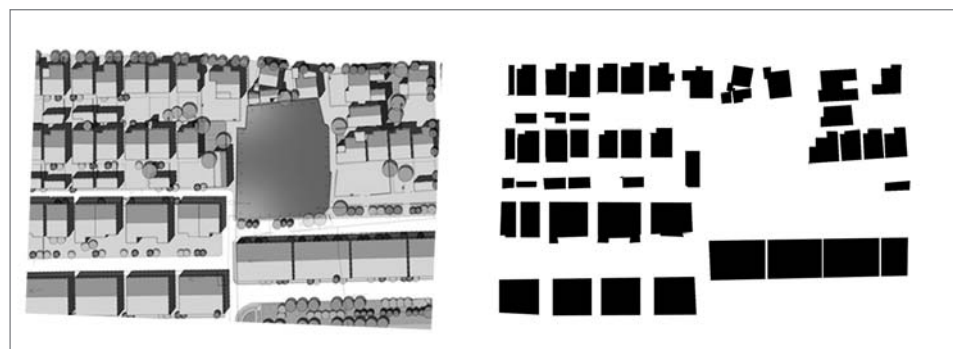


图5 “线形+块状”邻里空间(杭州市萧山区上董村)示意图

划应给予其一定的弹性。建议在延续村庄肌理与空间组织模式的基础上，确定新建住宅的宅基地位置，划定每户宅基地边界与建筑高度上限，采用模块化的住宅设计方式，允许村民根据自身需求对户内空间进行组合拼接。在村落绿化、建筑色彩和环境小品等方面的处理上，主要采用导则的方式进行控制引导。而规划的刚性则主要体现在村庄建设区范围、基本农田保护区范围等方面，防止村庄无序扩张。

3.4 村民参与和监督机制

伴随市场经济而来的“个人主义”以及法治观念的传播，使传统阶级意识被削弱，村民的自主意识不断觉醒，村民参与村庄规划的意愿明显增强。但是各地村庄规划编制过程中普遍存在村民参与环节缺失或以村中部分强势群体（村长、村支书）代表村民表达意愿的现象，最终规划方案的全体村民投票表决常常是走过场而流于形式。由于村庄规划涉及到村民的切身利益，客观上需要全体村民的参与。倡导全过程的村民参与，在保证规划质量的同时，提高了规划的可操作性。

传统农村“熟人社会”的瓦解使传

统道德的约束力降低，因而有必要在规划实施过程中引入村民监督机制，确保新农村建设能惠及全体村民。

4 杭州市萧山区大石盖村村庄规划实践

4.1 村庄概况

大石盖村位于杭州市萧山区戴村镇城区东北部，03省道穿境而过，距戴村镇建成区1.5km，村域面积为2.6km²。工业是大石盖村发展的主导产业，主要以农副产品加工及建筑构件生产为主。农业则以多种生产经营为主，主要种植胡瓜、豇豆和水稻等农作物及各类苗木。村庄建设区位于村域中部，南邻戴村镇政府，西南部闻戴公路沿线为戴村工业功能区。

4.2 规划措施

从城乡区位关系看，大石盖村属于典型的近郊型村庄。戴村镇北侧工业园区的崛起使得当地劳动力需求迅速增长，外来务工者人数增加。在大石盖村中，村民对外出租房屋现象普遍，出租对象大多为在工业区工作的外来务工者，同时村内也存在青壮年外出跨市、跨省打工现象。2012年，大石盖村户籍

人口为2046人，暂住人口为1300人，户籍人口中有203人外出打工。新的常住人口格局使大石盖村传统农村的熟人社会逐渐瓦解。针对村民人际关系出现新变化的情况，以及村庄由熟人社会向半熟人社会转变的新态势，为改善邻里关系，增进村民交往，重塑传统农村的空间格局，在村庄规划的编制过程中，主要采取了以下四方面的规划应对措施。

(1) 围绕池塘还原邻里空间，重塑村落空间体系。

在大石盖村的规划调研中，笔者发现村内保存有若干大小不一的池塘，有的位于街边田垄，有的被民居环抱（图6），村民的许多日常活动围绕着这些池塘展开（如洗衣、洗菜、捕鱼等），因此选择池塘作为维系和增强邻里关系的纽带。在保持池塘水质条件的基础上，以池塘周边一定数量的农居为限，整合“线形+块状”空间：“线形”空间为串联若干住宅门前路的空间，它们之间相互串联，并与以池塘为核心的“块状”空间紧密联系（图7）。规划将块状的池塘空间作为邻里空间的重点打造对象，完善生活岸线，保留原有伸到水面的青石板，增加亲水木栈道、座椅



图6 大石盖村孙家居民点现状平面图

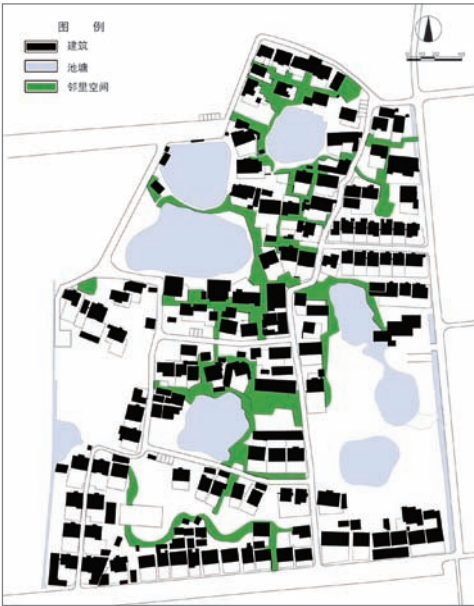


图7 大石盖村孙家居民点邻里空间分布图



图8 大石盖村孙家居民点规划平面图

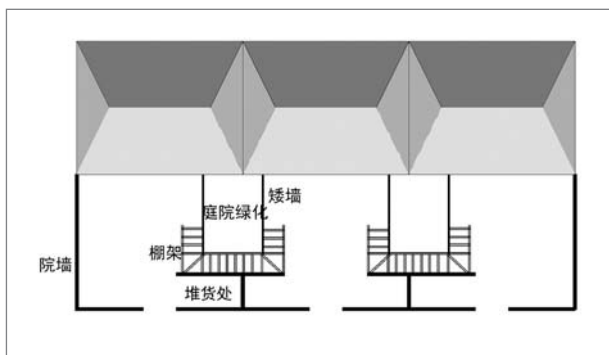


图9 院落改造示意图

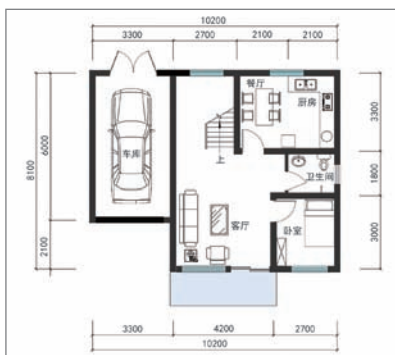


图10 传统居住户型底层平面图



图11 临街商铺户型底层平面图

等可参与性设施。除塑造半公共半私密的邻里空间外,规划还将祠堂和村口广场等传统集体活动场地作为公共空间,以还原和提升空间品质为主,增加植物绿化,布置大众性活动设施。通过规划的空间引导,促使整个村庄形成“住宅+邻里空间+公共空间”的空间体系,进而实现重塑“差序格局”所对应的传统村庄空间格局的目标(图8)。

(2) 院落空间改造。

对已建造完成的新农村居民点进行改造,这部分住宅主要集中在村庄建设区东部与西部,大部分为独栋的低层住宅,在尊重村民意愿的基础上,将封闭院墙改为通透式。规划新增居民点位于村庄北部、西南部,在新建住宅的规划上,改变独栋的居住形式,通过对院墙的组合设计,利用绿化和矮墙等要素对视线进行遮挡,保证住户的私密性;同时,划分一部分院落空间作为共享空间,并采取串联的形式串联若干居民住宅(图9)。

(3) 弹性与刚性规划。

针对村中每户人口构成、经济水平和住宅需求不一的状况,规划首先对村中拆迁户进行仔细调研,分解各户需求,提取空间需求类型,通过模块化设计,让村民自主选择拼接住宅单元,合理组成自家住宅,避免了单一住宅平面图难以适应差异化的村民生活需求的窘境(图10)。对于部分有意愿改造自家住宅院落以便于进行小规模经商活动(小超市、小饭馆、理发店等)的村民,在其住宅建筑平面

组合上应留有较大弹性(图11),为其经商活动打下空间基础。通过规划对村民小规模经商活动进行空间引导,在满足村庄多样性需求的同时,避免因村民私搭乱建而带来的环境问题。

(4) 村民参与和监督。

大石盖村人口较多,如果规划人员挨家挨户进行访谈调研,不但工作量大,而且耗时长,因此规划采用代理人的方式,在调研期间委托其对各户需求进行调研访问(对在外务工人员主要采取电话访谈的方式进行调研)。代理人一般选取村中较有威信、熟悉村中事务的人员进行调研。在规划前期,对村民及外来暂住者的需求进行分类整理;在规划方案制定过程中,通过村委会组织的村民集体大会广泛征集方案的建议,使规划成为“村民主导式”规划;在规划实施阶段,建议通过村民自主监督的形式抑制村庄建设中出现的道德行为。

5 结语

传统农村的魅力在于无序的外表下,内在的道德伦理约束形成的自发式熟人关系格局。在当今新农村的建设过程中,越来越多农村的外在空间秩序从无序走向有序,而在市场经济与社会格局变动的冲击下,内在道德伦理约束正在逐渐减弱。在新农村建设过程中,如何从根本上保留农村的人文魅力,成为村庄规划的一个重点和难点。虽然空间作为规划的主要调控手段不是万能的,

村庄的发展需要经济、制度等多方配合,但是空间理应为村庄健康发展打下基础。本文以浙江省杭州市大石盖村为例,初步探讨了规划如何应对城市化快速发展时期人际关系的转变,使村庄在保留原有传统特色的基础上注入新的活力。■

【参考文献】

- [1] 费孝通. 乡土中国 [M]. 北京: 人民出版社, 2008.
- [2] 扬·盖尔著. 交往与空间 [M]. 何人可, 译. 北京: 中国建筑工业出版社, 2002.
- [3] 贺雪峰. 乡村社会关键词: 进入21世纪的中国乡村素描 [M]. 济南: 山东人民出版社, 2010.
- [4] 周建国. 紧缩圈层结构论 [M]. 上海: 上海三联出版社, 2005.
- [5] 唐绍欣. 非正式制度经济学 [M]. 济南: 山东大学出版社, 2010.
- [6] 闫丽娟, 胡兆义. 社会转型期中国农村人际关系的变迁 [J]. 长白学刊, 2007(6): 108-111.
- [7] 李娟, 徐伟. 江南传统农村弹性规划模式研究 [J]. 新建筑, 2008(2): 66-70.

【收稿日期】2013-06-20

《城市设计的应用与实践》主题展览在成都市规划馆举办

《城市设计的应用与实践》主题展览于2013年6月14日在成都市规划馆开幕。中国工程院院士、中国建筑设计研究院副院长兼总建筑师、中国建筑学会副理事长崔愷等业界知名人士出席了开幕式及当天的主题研讨会。来自四川省各城市规划管理部门、国内知名设计机构、开发企业及建筑规划类高校的代表共120余人出席了此次会议。主办单位成都市规划管理局局长张樵、承办单位成都市城市设计研究中心主任李琦出席会议并致辞。

主题研讨会由成都市规划管理局副局长王松涛主持，受邀参加会议的成都市城市设计研究中心总建筑师刘刚、东南大学建筑设计研究院总建筑师韩冬青及成都市规划管理局建管处处长郭世伟三位嘉宾分别作了《关于复杂性的三个城市案例》《城市设计——从形态理解到形态设计》《城市设计在成都市规划管理中的应用》的报告。嘉宾们从设计师或规划管理者的不同角度同参会代表分享了他们在城市设计中的经验与思考。

(中国建筑西南设计研究院有限公司供稿)

“新型城镇化与中小城市规划论坛暨首届全国部分中小城市规划院联席会”在山东潍坊召开

2013年6月29日，由中国城市规划协会主办，潍坊市规划设计研究院承办的“新型城镇化与中小城市规划论坛暨首届全国部分中小城市规划院联席会”在潍坊市隆重召开，来自全国部分中小城市规划院的百余位规划专家参加了大会。

中国人民大学城市规划与管理系主任叶裕民教授，住房和城乡建设部村镇司原司长、中国城市科学学会李兵弟副理事长及相关专家学者在会上作了主旨报告。同时，在大会上还进行了中小城市规划院发展与改革经验交流。此次大会通过了《全国中小城市规划院联席会规程》，为中小城市规划院长期的合作交流搭建了一个良好的平台。

(济宁市规划设计研究院供稿)

住房和城乡建设部课题《人口老龄化趋势下的城乡规划研究》专家咨询会召开

2013年6月25日，由江苏省城市规划设计研究院主办的住房和城乡建设部课题《人口老龄化趋势下的城乡规划研究》专家咨询会在该院召开。该院技术(质管)办特邀江苏省社会科学院陈颐研究员、江苏省民政厅老龄工作委员会牛颢副主任、东南大学王兴平教授、南京大学医学院田晶副主任医师及江苏省住房和城乡建设厅城乡规划处方芳五位相关学科专家参加了本次会议。

与会专家在听取课题组的汇报后，认为该课题具有前瞻性，对于完善规划学科和相关规划技术规范具有重要意义，对政府推动老年友好型城市具有重要借鉴作用。同时，与会专家还对课题组提出了具有针对性的完善建议。

(江苏省城市规划设计研究院供稿)

深圳市城市规划设计研究院有限公司中标《上虞市曹娥江旅游度假区概念性规划》项目

2013年7月19日，以“创建长三角最具山水田园特色的生态休闲度假目的地、建设上虞城市伴生型旅游度假区”为目标的《上虞市曹娥江旅游度假区

概念性规划》国际竞赛正式拉开帷幕，深圳市城市规划设计研究院有限公司提交的规划方案获得评分第一名，并取得下阶段的深化设计权。

上虞市曹娥江旅游度假区的总面积为110.9km²，2012年12月经浙江省政府批准设立为省级旅游度假区，属于城市伴生型旅游度假区。深圳市城市规划设计研究院有限公司的规划方案提出了四大核心发展策略：“城景互动—景城共荣”“生态为先—量化发展”“文旅整合—主题引领”“城乡统筹—景村协作”。

(深圳市城市规划设计研究院有限公司供稿)

《沈阳市居住区公共服务设施配置标准(草案)》顺利通过专家论证会

2013年7月19日，《沈阳市居住区公共服务设施配置标准(草案)》专家论证会在沈阳市规划设计研究院召开，会议由沈阳市规划设计研究院专业副总韩玉鹤主持，毛应稠、李国才、姚宏韬、唐万杰和王国庆五位专家应邀参加会议，沈阳市规划设计研究院规划一所所长高鹤鹏对规划方案作了汇报。专家一致认为该方案规划内容丰富、调研资料详实、配置项目体系比较合理、设施配置标准基本可行，原则通过审议。

在下一步的工作中，沈阳市规划设计研究院规划一所课题组成员将严格按照专家组意见，对方案进行修改和完善，同时积极对接城市管理与审批部门，着眼城镇实际发展情况，尽快推出符合沈阳市发展的规划标准，并上报沈阳市规划和国土资源局，为新时期沈阳城市规划与建设工作提供技术支持。

(沈阳市规划设计研究院供稿)



规划师

理事单位及理事名录

The Council Members and Directors

常务理事单位



中国航空规划建设发展有限公司
李守旭 院长
010-62038300



广州市城市规划勘测设计研究院
赖寿华 总规划师
020-83762163



上海麦塔城市规划设计有限公司
陈 荣 董事长
021-52300001



上海现代建筑设计(集团)有限公司规划建筑设计院
李东君 院长
021-52569588



上海营邑城市规划设计有限公司
冯伟民 总经理
021-62825522



上海经纬建筑规划设计研究院
张 榜 副院长
021-65638325



武汉市土地利用和城市空间规划研究中心
陈 韦 主任
027-82788743



武汉市规划研究院
于一丁 院长
027-87833206



成都市规划设计研究院
曾九利 院长
028-83198616



陕西金城绿景城市规划设计有限公司
周宗起 总经理
029-88219423



赣州市城乡规划设计研究院
韩高峰
0797-8275829



广东省城乡规划设计研究院
曾宪川 院长
020-34399129



广州市城市规划设计所
王 玉 所长
020-83320630



广东省建科建筑设计院
钟开健 院长
020-87020795



华南理工大学建筑学院
王世福 系主任
020-87111321



锦杰建筑规划设计咨询(上海)有限公司
俞锦杰 总裁
021-53011100



上海市浦东新区规划设计研究院
吴庆东 院长
021-58899851



上海交通大学规划建筑设计研究院
黄建云 院长



埃瑞弗(上海)建筑规划设计机构
鲍承业 总规划师
021-61435019



上海市长宁区城市规划设计研究院
赵命亮 副院长
021-62336001



上海市城市规划设计研究院
张玉鑫 院长
021-62473288



上海同济城市规划设计研究院
周 俭 院长
021-65982930



天津大学建筑设计规划研究总院
洪再生 院长
022-27404491



天津市城市规划设计研究院
邹积新 副院长
022-28012339



重庆浩鉴旅游规划设计有限公司
余以平 董事长
023-63500011



重庆大学建筑城规学院
赵万民 院长
023-65120701



重庆市规划设计研究院
彭瑶玲 总工程师
023-67527707



重庆市规划信息服务中心
李兰昀 总工程师
023-67959832



东北大学建筑设计院有限公司
顾 威
024-23906434



沈阳市规划设计研究院
毛 兵 院长
024-23939377



江苏省城市规划设计研究院
陈沧杰 副院长
025-83739064



江苏省住房和城乡建设厅城市规划技术咨询中心
梅耀林 主任
025-83739156



南京城理人城市规划设计有限公司
刘晶晶 副总经理
025-84538506



南京市规划设计研究院有限责任公司
张正康 院长
025-84733684



南京市城市规划设计编制研究中心
赵 蕾 副主任
025-84733722



南京林业大学风景园林学院
李志明 系副主任
025-85427106



南京博来城市规划设计研究有限公司
钱 锋 总经理
025-87718698



湖北省城市规划设计研究院
黄 熔 院长
027-87897975



中国建筑西南设计研究院有限公司
刘 刚 副总建筑师
028-62550866



四川省城乡规划设计研究院
曹珠朵 副院长
028-83333254



西安建大城市规划设计研究院
雷霞霞 副院长
029-82202043



西安市规划局
惠西鲁 局长
029-84799099



西安市城市规划设计研究院
李 琪 院长
029-84799822



邯郸市规划设计院
高瑞宏 院长
0310-3222227



石家庄市规划设计院
李惠林 院长
0311-88627834



承德市规划设计研究院
高中卫 院长
0314-2023240



廊坊市城乡规划设计院
崔文武 院长
0316-2089042



沧州市规划设计研究院
边健全 院长
0317-2129233



邢台市规划设计研究院
王凤军 院长
0319-2660588



山西省城乡规划设计研究院
翟顺河 院长
0351-5680100



大同市规划设计院
王国华 院长
0352-2539065



晋城市规划设计研究院
秦 军 院长
0356-2027150



郑州市规划勘测设计研究院
王 军 总工
0371-67181918



大连市城市规划设计研究院
胡献丽 院长
0411-83722700



营口市城市规划设计院
常 薇 院长
0417-6666019



长春市城乡规划设计研究院
刘延松 副院长
0431-85645927



吉林市城乡规划设计研究院
张纯国 院长
0432-62031405



延吉市规划勘测设计院
金仁鹤 院长
0433-2267055



黑龙江省城市规划设计研究院
宁德峰 院长
0451-82120091



哈尔滨市城乡规划设计研究院
高 岩 院长
0451-84615434



哈尔滨工业大学城市设计研究所
吕 飞 副所长
0451-86281144



牡丹江市城市规划设计研究院
王 巍 院长
0453-6172509



大庆市规划建筑设计研究院
张金生 院长
0459-4667930



包头市规划设计研究院
赵 娟 院长
0472-3316688



无锡市城市规划设计研究中心
卞大伟 副主任
0510-81178402-820



苏州市规划设计研究院有限责任公司
李 锋 董事长
0512-65185708



苏州科大城市规划设计研究院有限公司
夏 健 董事长
0512-68781950



徐州市规划设计院
孙 强 院长
0516-85832275



济南市规划设计研究院
赵 奕 院长 书记
0531-62321388



青岛市城市规划设计研究院
闫韶兵 院长
0532-83893298



青岛理工大学建筑学院
郝亦彪 常务副院长
0532-85071220

理事单位



北京北达城乡规划设计研究院
温锋华 常务副院长
010-62571096



北京清华同衡规划设计研究院有限公司
袁 昕 副院长
010-82819000



北京林业大学园林学院城市规划设计研究中心
李 翹 主任
010-83007626



中建(北京)国际设计顾问有限公司
郭永刚 副总经理
010-84266511



亚太都会(北京)城市规划设计研究院
张万芳 院长
010-85755505



广东省旅游发展研究中心
李国平 主任
020-22386507



广州市科城规划勘测技术有限公司
陈 革 常务副总经理
020-32068817

青岛市园林规划设计研究院有限公司
李成基 董事长
0532-85719922



永嘉县规划设计研究院
盛建峰 院长
0577-57672001



深圳市规划国土发展研究中心
戴 晴 主任
0755-23965251

桂林市规划局
谷海洪 局长
0773-2827649



淄博市规划设计研究院
宁 伟 院长
0533-2305373



温州市城市规划设计研究院
何志平 院长
0577-88334545



深圳市宝安区规划设计院
戴国强 院长
0755-27822602



北海市城市规划设计研究院
伍传顺 院长
0779-3201877



济宁市规划咨询中心
王新友 主任
0537-2609008



丽水市规划建筑设计院
潘勇法 院长
0578-2158938



筑博设计股份有限公司
陈广俊 总规划师
0755-83321696



北海市规划局
关国明 局长
0779-3202924

济宁市规划设计研究院
史衍智 院长
0537-2609899



义乌市城市规划设计研究院
杨立新 院长
0579-85570158



深圳市北林苑景观及建筑规划设计院有限公司
何 昉 院长
0755-83551480



南昌市城市规划设计研究总院
梁 燕 副院长
0791-86753663



安徽省城乡规划设计研究院
刘复友 总规划师
0551-3412031



福州市规划设计研究院
高学珑 院长
0591-87812914

北京中海华艺城市规划设计有限公司
闫志杰 总规划师
0755-83779082



江西省城乡规划设计研究院
万 敏 副院长
0791-88626276



合肥市规划设计研究院
陶其中 院长
0551-5613997



福建省城乡规划设计研究院
李 川 副院长
0591-87831770



深圳市城市规划设计研究院有限公司
司马晓 院长
0755-83785004



四川攀枝花规划建筑设计研究院有限公司
陈 立 总规划师
0812-3359450



中铁城市规划设计研究院
王万荣 总经理
0553-3833832



厦门市城市规划设计研究院
王唯山 院长
0592-2273350



香港华艺设计顾问(深圳)有限公司
盛 烨 总经理
0755-83790286



贵阳市城市规划设计研究院
魏定梅 院长
0851-5212284



浙江建院建筑规划设计院
李乐华 所长
0571-56035617



泉州市城市规划设计研究院
林劲松 院长
0595-22111065



珠海市城市规划设计研究院
杨峥屏 副院长
0756-2651689



贵州省城乡规划设计研究院
单晓刚 院长
0851-6826437



浙江省城乡规划设计研究院
陈伟明 总规划师
0571-85115772



漳州市城市规划设计研究院
许少亮 院长
0596-2638176



广东顺建规划设计研究院有限公司
许红卫 副总经理
0757-22227852



昆明市规划编制与信息中心
高雪梅 总规划师
0871-3182557



杭州市城市规划设计研究院
龚正明 院长
0571-87755850



威海市规划设计研究院有限公司
毕建威 院长
0631-5226457



佛山市城市规勘测设计研究院
温卫华 副院长
0757-83993481



云南省设计院
张绍稳 总规划师
0871-4146339

浙江大学城市规划与设计研究所
华 晨 所长
0571-88206379



日照市规划设计研究院
赵瑞森 副院长
0633-8899516

肇庆市城乡规划局
刘 彦 总工
0758-2765131



海南华都城市设计有限公司
吴小平 总经理
0898-66708618



浙江工业大学城乡发展与人居环境设计研究中心
陈前虎 主任
0571-88320845



襄阳市城市规划设计研究院
陈建斌 院长
0710-3805118



中山市规划设计院
方 志 院长
0760-88322881



新疆新土地城乡规划设计院
李江宏 总规划师
0991-8881818



浙江大学城乡规划设计研究院有限公司
陈怡平 院长助理
0571-88832222



鄂州市城市规勘测设计研究院
秦宏志 院长
0711-3223535

东莞市城建规划设计院
孙隐石 院长
0769-22388030



新疆佳联城规规划设计研究院(有限公司)
季 铭 院长
0991-8887993



浙江工业大学建筑规划设计研究院有限公司
张建强 总规划师
0571-88871025



荆州市城市规划设计研究院
秦振芝 院长
0716-8254123



南宁市城市规划设计院
荣海山 副院长
0771-2818185



湖州市城市规划设计研究院
陈烨风 院长
0572-2057551



湖南科技大学建筑与城乡规划学院
吴 越 院长
0731-58290066



广西建筑科学研究设计院
黄 晨 书记
0771-3153601



慈溪市城乡规划研究院
明思龙 院长
0574-63892505



湖南城市学院规划建筑设计研究院
谭献良 院长
0737-4233101



广西大学设计研究院
黄 健 副院长
0771-3232844

宁波市规划局
王丽萍 局长
0574-87728388



韶关市城乡规划市政设计研究院
曹宣东 副院长
0751-8962152

广西壮族自治区国土资源规划院
邓 强 院长
0771-5388390



宁波市规划设计研究院
张能恭 副院长
0574-87720410



惠州市规划设计研究院
李晓峰 院长
0752-2117329

南宁市规划管理局
封 宁 局长
0771-5700276



绍兴市城市规划设计研究院
杜 蔚 院长
0575-85110861



惠州学院建筑与土木工程系
邝 伟 教授
0752-2529258



广西城乡规划设计院
兰 波 副院长
0771-5863864



台州市城乡规划设计研究院
王勇军 院长
0576-88517702



汕头市城市规划设计研究院
许斯鹏 院长
0754-88627837

桂林市城市规划设计研究院
韦 伟 院长
0773-2803004

