

文章编号 :1009-600X(2006)09-0004-04
中图分类号 :TU981 文献标识码 :A

作者简介 :崔功豪(1934-),南京大学城市与区域规划
学院教授,博士生导师。



中国区域规划的新特点和发展趋势

The New Characteristics and Development Trends of China Regional Planning

崔功豪

CUI Gong-hao

1 中国正掀起区域规划的新高潮

区域规划是社会发展的产物,是社会进步的标志,是国家和地区调控区域发展的工具。当人类活动从分散走向集聚,从封闭走向开放,从个体到群体,从一元到多元,区域规划就出现了。

1.1 国内外区域规划的发展历程

回顾国际上区域规划发展的历史,大致经历了5个阶段:20世纪20~30年代,以解决大城市发展问题为中心的区域规划——以欧洲城市为代表;20世纪40~50年代(二战后),以恢复经济和资源开发为中心的区域规划——以前苏联为代表;20世纪60~70年代,以区域均衡发展为中心的区域规划——以法国、日本为代表;20世纪末到21世纪初,以参与全球竞争、提高区域整体竞争力为中心的区域规划,以纽约、东京、伦敦等新一轮规划为代表。

新中国成立以来,针对经济形势,也曾有过两次大规模的区域规划:一

是20世纪50年代,以大工业项目选址为中心的工业区区域规划和部分省区的区域规划(如贵州省);第二次是20世纪80年代,以国土规划和区域城镇体系规划为代表的区域规划。这次区域规划涉及全国到各省市县,是一次普及面最广的区域规划,但国土规划因某些原因没有继续,而区域城镇体系规划则延续至今。

1.2 中国区域规划进入了新的发展阶段

当前世界已经进入了全球竞争的时代,而全球竞争集中表现为区域竞争,表现为中心城市及其周边城镇共同组成的城市区域的竞争。城市区域是全球竞争的基本空间单元,而提高区域竞争力正是区域规划的重要目标和任务。

中国正处在新的发展期、矛盾期和竞争期,区域是当前发展、竞争和矛盾的集中地。发展方向相似,产业结构雷同,设施重复建设,水气相互污染,行政壁垒森严,体制障碍重重……。区域规划将是协调各主体利

益,化解各城市矛盾,通过互信、互利、互助,达到共同发展的有效工具。党的“十六大”提出的区域协调、城乡协调等5项协调的科学发展观,是新一轮区域规划的指导思想和原则,也进一步反映了当前开展区域规划的迫切性和重要性。

从2000年起,我国的区域规划出现了多主体、多类型、多层次、多目标,并以城市区域类型为中心的新形势。例如,新一轮的国土规划(深圳、天津等)、区域规划(长江三角洲等)、跨地区的区域开发规划(江苏省沿江开发规划、沿江城市带规划、安徽皖江开发规划等)、市县域总体规划(嘉兴、宁波、张家港、常熟、桐乡等)、跨地域的城镇群规划(珠江三角洲、长江三角洲、山东半岛、环杭州湾、中原、关中等)、都市圈规划(南京、徐州、苏锡常、武汉、沈阳等)、城乡一体化规划(嘉兴、温岭等)、省市城镇体系规划(各省市县三级,苏州、无锡、大连等)、都市区规划(广州、杭州、宁波等)、城市交通通勤圈(1小时、半小时)规划(泉州等)。

2 当前区域规划的新特点

当前新一轮区域规划的特点可以概括为:

2.1 规划的空间化、经济性和空间性相结合

长期以来,国内的规划体系存在着两个系统,一种是以年度、5年、10年等时间序列,以区域发展目标、总量、速度、结构、比例为主的发展规划系统,以经济社会发展综合规划和各部门的专业规划为代表;另一种是以不同层次的地域序列,以空间发展和

布局为主的空间规划系统,以城市规划为代表。两者是依据和载体的关系,但因规划主体不同,前者是发改系统,后者是建设系统,因此存在着衔接和协调的问题。新一轮区域规划中,两类规划都强化了空间内容,强调了空间的作用。我国经济社会发展“十一五”规划中,首次提出了主体功能区概念,并将规划区域划分为优先开发、重点开发、限制开发和禁止开发4类区域,作为空间调控的重要依据。南京市“十一五”规划中,将全市划分为优化提升、重点开发、生态保护3类空间功能区,使经济性和空间性密切结合。而空间规划系列,除了传统的空间结构、空间布局的内容以外,加强了区域空间发展战略的研究,区域空间的划分、空间选择,突出了空间管制。在珠江三角洲城镇群规划中,还提出政策分区,使空间真正成为区域规划的核心内容,实现载体和经济社会活动的对应与协调。

2.2 指导、引导和调控相结合,市场机制和政府主导相结合

计划经济时代,一元化的投资主体下的区域规划更多的是作为体现政府意图、实现政府主导下的发展目标和空间布局,并成为被批准或通过的法定性、规定性文件,因此,刚性强,弹性弱,实施矛盾大,应变能力差。在市场机制下,投资主体多元化,区域规划更多的是一种指导性、引导性的共同遵守的“契约”,重在协调各利益主体(地区、城镇、部门、政府、企业、个人)之间的关系,重在政府总的发展目标下,以平等协商的方式实现互赢,如日本爱知县规划中就提出了合作、协调、妥协的“3C”原则,重在通过调控手段和机制实现规划目标。

因此,新区域规划中,“协调”不仅成为规划的基本性质,也是规划中的专项内容。

2.3 发展与保护相结合,开发与控制相结合

在新一轮规划突出空间的背景下,空间开发与保护成为区域规划贯穿之始终的重要内容。规划改变了过去重开发轻保护、重建设轻控制的状况。

各区域规划中,在进行区域空间评价和承载力研究的基础上,首先划出非建设用地范围,然后分配建设用地空间,按照空间条件,提出不同开发和保护要求,实行区域内程度各异的空间管制。这已成为本轮规划的基本要求,体现了可持续发展的思想和理念。

2.4 刚性和弹性相结合

区域规划总体上是一种战略性、框架性、指导性和远景性规划,在规划编制和实施中存在着很多的不确定因素。因此,规划既要有刚性也要有弹性,既要有强制性内容,也要有选择性的方面。对于涉及到根本利益、长远利益、全局利益、公众利益的内容应当刚性规定,强制性执行,如对生态环境和历史文化的保护要求、对涉及整体的基础设施和公共服务设施配套建设等。对于战略性、方向性、可变性内容,如定位、目标、规模、结构、布局等,允许随着发展而有所调整。

区域规划的弹性和刚性还表现在规划方案的编制中,要改变单一的刚性方案的做法,而采用多方案比较,增加可选性,要阐明各方案的优缺点和实施条件,交政府和公众选择,国外实行的情景分析法(scenario)

可以结合运用。

2.5 战略与行动相结合

本次规划的重要特色之一就是
对发展战略的研究,包括经济社会发展战略、城市化战略和空间发展战略,改变了过去局限于一城、一区、乃至一国的视野和年限的影响。通过战略研究,明确区域在全球区域竞争中的地位、方向、目标,构筑空间布局总体框架和交通、基础设施网络以及远景设想等。同时,加强了区域政策、管治规定、效益分析、时序安排、近期计划、重大项目安排等行动纲领式的可操作性内容,使区域规划成为既引领发展又指导建设的科学指南。

3 区域规划发展的趋势

3.1 规划全覆盖将成为区域规划的新目标

随着“十一五”新一轮发展的高潮,科学发展观的实行和新农村建设的推进,以及政府调控要求的增强,各地普遍开展了新一轮的规划工作。其中,突出的一点是提出了“规划全覆盖”的要求(如江苏省),包括城乡空间全覆盖、建设与保护全覆盖、城乡居民点体系全覆盖(不仅要有城镇规划,也要有镇村规划)、行政区与跨行政区域空间全覆盖(不仅是各行政层次、省、市、县、乡镇的规划,而且有关系到整体竞争力的不同范围的跨行政区域的规划,如长江三角洲与珠江三角洲、长株潭地区以及沿海、沿江、沿湖、沿湾、沿线地区等的规划)。规划全覆盖还不仅是指区域不同空间的全覆盖,也包括产业、基础设施、生态环境、社会保障等对不同空间的

全覆盖。如基础设施由城市延伸到乡村,城乡实行统一的社会保障机制等。只有实行了规划全覆盖,才有可能在统一规划下实现五个统筹,达到资源优化配置、环境科学保育、社会安全保障的目标。而区域规划则是规划全覆盖的基础和前提。

3.2 城市区域规划将继续成为区域规划的重点

整合中心城市与周边地区,实行区域合作,组成富有整体竞争力的城市区域,这已成为国内外、政府与学术界的共识。国家“十一五”规划纲要中就明确提出:“有条件地区,应以特大城市和大城市为龙头……组成城市群。”国家统计局首次发布的《中国区域合作格局和走向》专题报告中,指出“大城市圈将成为区域经济发展的主导力量”,日本专家周牧之也认为,“当前世界进入了‘都市圈时代’。近五年来,我国不同形式的城市地区(都市区、都市圈、城市群、城市带)规划也蓬勃发展,并涌现了一些新的形式,如中心城市一日交通圈、城市组群、城镇组团(由各中心镇联合组成)规划等等。从而,一并构成了新的城市区域空间规划体系,实现了对不同区域经济社会发展的空间引导。

3.3 创新产业、区域文化将成为区域规划着力研究的新内容

区域发展的生命在于创新,区域发展的潜力在于文化。在竞争和合作的时代,在发展动力由投资拉动转向科技拉动的背景下,强调意识创新、产业创意是产业发展的重心所在。当前产业发展中的两个基本趋向:一是技术创新,发展高新技术产业,作为

产业支柱;另一个是意念创新,发展以生产性服务业为中心的创意产业——“软产业”,包括设计、广告、动漫、咨询等,作为产业导向。在世界科技发展日新月异,土地、水、能源等物资性资源制约加重的情况下,高新技术产业和创意产业将是产业发展的重要方向。固然,不同区域有不同的基础和条件,发展高新技术产业和创意产业也不能一哄而上。但高新不在高低,创意不在大小,作为引导和指导区域发展的区域规划,需要深入并结合当地的实际加以研究,例如,无锡工业设计园的建立,既是一种创意产业,又为无锡工业发展提供了有力的支撑。

由历史文化和现代文化组成的区域文化是区域发展的潜力所在。它不仅构成了新兴文化产业,同时也是一种对人们意识、观念、素养和智力水平的潜在影响。文化竞争力同样是区域竞争力中不可或缺的部分。杭州概念规划中提出“城市以文化论输赢”也可用于区域规划。目前各地规划中注重对于历史文化的挖掘已经成为重要的趋势。

3.4 区域性专项规划作为实施措施将得到加强

综合性的区域规划涉及面很广,在实施过程中,除了采用时序安排,近期规划、项目布局等作为重要的操作手段外,区域性专项规划,如交通、给排水、供电、绿化等均是重要的实施举措。江苏省苏锡常区域供水规划已经实施,绿化规划、城际轨道交通规划已编制完成,苏中、苏北的区域供水规划正在进行中。这些都涉及到区域共同利益,通过共建共享,达到

共赢的专项建设规划是推进区域整体发展的有效工具。实际上,区域内城市之间的“两两合作”的专项规划也正在出现,如杭州与苏州两市的区域旅游规划等。因此,区域专项规划将会在不同层次不同内容迅速展开。

4 关于中国区域规划工作的几点建议

4.1 研究界定城市区域的概念内涵,促进城市区域规划的科学发展

目前,各类城市区域的名称及概念基本上引自国外,由于出自不同国家、不同地区、不同时期以及不同专家的诠释,加之中文译名不一,因此,各类城市区域的概念时有交错混用,同一城市区域可以出现不同的名称,如长三角城市群、长三角城市带、长三角城市连绵区、长三角城镇密集区、上海大都市圈等。这种状况导致规划对象不明,重点不清,影响规划的科学性。因此,需要结合国外概念、产生背景和中国的实际,研究界定统一的术语和概念。

对此,中国城市地理学家正在进行研究,但尚有一定的难度。北京大学周一星教授曾提出“都市区”概念及其划分标准,但尚未得到普遍的认同,而且随着时代的发展,又会出现一些新的名词,如“巨型都市区”等。为此,应当尽快组织研究、讨论,建立统一的术语概念,以取得共识,为科学的城市区域规划打下基础。

4.2 制定“区域规划编制办法”,明确各类区域规划的目的、任务、内容和重点

目前开展的国土规划、区域规划、

地域总体规划、区域城镇体系规划、城镇群规划、都市圈规划等,其范围、要求、内容、重点乃至做法均有相当近似之处,其核心内容基本上是:区域定位与发展目标、产业导向(分工)、空间战略(结构、框架)、城镇体系、基础设施、生态环境、空间管制、政策措施等。由于名称不同,委托主体不同,虽然范围一致、目标雷同、内容近似,但仍重复规划、反复编制,既造成浪费,也起不到规划应有的作用。国内有“城市规划编制办法”和“城镇体系规划编制办法”,但还没有正式的区域规划的编制办法。因此,建议在界定术语的基础上,尽快制定“区域规划编制办法”,以适应规划形势的需要和满足各地的期望,以使专业人员“有法可依”。

4.3 研究国家规划体系,明确区域规划在规划体系中的法定地位。

目前,除了城镇体系规划的法定地位在《城市规划法》中已有明确外,其他各类规划均随发展需要,由各主管部门确定编制。但因事权不明,没有明确的法定地位,其批准、执行、实施就有困难,影响规划的实际效用。要明确区域规划的法定地位,首先要有一个科学的规划体系。我国与区域规划、空间规划事权有关的部门有国家发改委(经济社会发展规划纲要)、国土资源部(国土规划和土地利用规划)和建设部(城镇体系规划和城市总体规划),因此,规划体系的制定涉及到3类规划的相互关系。目前,国家发改委已经在积极研究和制定规划体系,浙江、江苏已在“十一五”规划中提出了规划体系的构想。建设部部长期致力于城市规划体系的研究和实

践,但基本未涉及区域规划。根据城市区域规划实际上已经是扩大了的城市规划的事实,一个好的城市规划必定是区域规划——芒福德,和城市区域规划的发展趋势,建设部也应该积极开展包括区域规划在内的规划体系研究,由此明确各层次规划的法定地位。为此,也提出建立国家规划委员会,统一各类相关规划的必要性。

4.4 加强区域规划的理论建设,逐步构建中国区域规划的理论体系

改革开放以来,我国的规划界走上了与国际规划界接轨的道路,国外经典的、传统的、先进的、现代的各种城市与区域发展和规划理论,通过学术交流和网络源源不断地传入我国,开阔了视野,提供了借鉴,使我国的规划水平有了很大提高。但也出现了过多的简单借用、引用、搬用国外理论的问题。一方面我们缺乏对国外理论产生的时代和社会背景及其理论的适应性和局限性的深入了解,造成在国内简单搬用和实效不足;另一方面,我们缺乏结合中国实际的独创性的理论。应当说,已经有些学者在关注和研究规划理论,但还缺乏持久性、系统性,创新不足。面对中国特有的自然和人文背景,特有的政治经济体系,特有的区域结构,丰厚的规划传统与宏大的规划形势,我们应当也有可能创建中国的区域规划理论体系。应当从繁重的规划项目的实践上,努力探索、总结、提炼、升华,让中国的规划理论真正有效地指导规划实践,真正成为世界规划理论体系构架中强有力的支撑。