

文章编号:1000 - 8462(2011)11 - 1834 - 06

传统资源型城市转型的城市规划响应研究 ——以白山市为例

张石磊,冯章献,王士君*

(东北师范大学 城市与环境科学学院,中国吉林 长春 130024)

摘要:资源型城市特定的发展脉络决定了其转型期面临产业发展问题、景观生态问题、贫困问题、空间问题、二元结构问题、土地利用问题、政企协调问题、区域协调问题等突出矛盾。问题的破解需要规划的综合响应,包括城市规划导向、规划体系、规划内容、规划执行等方面。这种响应也体现在规划编制内容的优化,规划体系的调整,规划执行的演进等。特别是总体规划、详细规划,区域规划、景观规划、空间规划、棕地开发规划、产业发展战略规划、城市更新规划等法定规划与非法定规划的协调与综合集成。白山市作为典型的资源枯竭型城市,转型问题突出,其城市规划实践在导向与内容上针对转型期问题和需求具有良好的响应,值得借鉴。

关键词:资源型城市;转型;城市规划;响应;白山

中图分类号:F291

文献标识码:A

资源型城市是指以自然资源的开发为基础,依靠输出能源或原材料或依赖资源型产业发展的城市类型。资源产业与资源型城市发展的内在规律决定其必然要经历新建→发展→繁荣→衰退→转型→重振(或衰亡)的过程。资源型城市特别是资源枯竭型城市的可持续发展是公认的世界性难题^[1-3]。在资源开发进入后期,特别是资源枯竭前实现资源型城市的顺利转型是其是否能实现可持续发展的关键。

资源型城市转型的成功与否,某种程度上可以理解成城市功能增长与结构创新问题。在当前我国的行政管理体制下,政府管理的作用极其突出,行政力量主导下的多方博弈是资源型城市转型的主导力量。政府主导下编制的各项规划,无论是法定规划,还是非法定规划,其规划体系、规划内容、规划实施等各个环节对于资源型城市转型的有效响应都是转型的重要保障。资源型城市转型是社会变迁、经济变迁、居民发展的综合过程,必须顺应全球化背景下我国的市场化改革和城市化进程。在市场和政府的双重作用下,大量问题与矛盾凸显,产业发展演替、用地格局调整、功能转化、城市更新等均需城市规划的积极响应。然而,当前相关研究的视角多集中于产业转型、生态化可持续发展、土地利

用等方面^[4-6],学术界对于资源型城市转型过程中的规划响应研究十分欠缺,因此有必要在理论层面和实践层面开展相关研究,以促进规划体系的演进与调整,保障资源型城市成功转型,实现可持续发展目标。

1 资源型城市转型中面临的挑战和问题

众所周知,资源型城市特别是资源枯竭型城市在转型过程中将面临众多挑战和大量问题。较为典型的如产业发展问题、景观生态问题、空间问题等,这些问题存在内在关联,必须综合应对和解决。

产业发展是最核心的问题。资源型城市发展严重依赖资源型产业,造成产业结构单一,市民的就业限制明显,就业结构单一的后果。特别是资源枯竭型城市,资源型产业严重萎缩,接续产业发展不足,产业衰退所带来的直接后果就是大量的下岗工人涌现,进而引发严重的城市贫困现象,对其社会发展造成了不稳定因素。

景观生态问题日益严重。资源型城市的矿产资源开发对生态环境存在明显破坏,例如采煤沉陷区、地下水污染和漏斗区、植被退化等。生态问题伴随着资源型城市发展的始终,资源型城市忽视城市景观的整体塑造,其城市建设容易阻断历史文脉而

*通讯作者:王士君(1963—),男,黑龙江延寿人,教授,博导。主要研究方向为城市地理,城市与区域规划。E-mail: wangsj@nenu.edu.cn。

收稿时间:2011-08-17;修回时间:2011-10-22

基金项目:国家自然科学基金项目(编号:40971099)和“中央高校基本科研业务费专项资金”项目(编号:10QNJJ018)联合资助。

作者简介:张石磊(1976—),男,吉林长春人,在职博士研究生,高级工程师,注册城市规划师。主要研究方向为城市与区域规划。E-mail: ghzsl@163.com。

另起炉灶。城市景观单调,现代气息匮乏。

空间结构不合理,土地利用粗放。资源型城市在空间上普遍存在明显的结构问题,结构松散,缺乏有效的空间规划^[7]。资源型城市空间分布一般都由资源的分布决定,例如东北的林业城市伊春,石油城市大庆等都是如此,多个组团之间距离遥远,功能联系不紧密。土地利用方式普遍较为粗放,低效利用、无效利用和废弃地比重大,特别是在资源开采中大量原本适宜建设的用地成为棕地。同时由于企业的强势地位,土地利用规划和城市规划也难以得到有效实施,也间接造成了土地利用的随意性。

二元结构问题加剧。资源开发与本地产业在经济上联系度较低,属于嵌入式产业,城乡、产业、就业等都存在鲜明的二元结构,通常城市发展水平较高,而乡村缺乏要素投入,相对落后和贫困,资源相关产业独大,就业高度集中于资源采掘开发相关产业。二元结构问题严重影响了城市功能的发挥,城市发展受限,转型困难,存在明显的“发展锁定”。

政企协调问题和区域协调问题亟待解决。资源型城市中以央企或省企为代表的大型资源型企业普遍强势,企业和政府间存在的功能性矛盾和利益诉求上的巨大差异,使得两者之间很难形成合力,同时以央企、省直企业为代表的企业的高行政级别使得地方政府的协调能力受到很大的限制。利益获得方异地化对资源型城市的经济发展形成“采空效应”,一旦产出降低甚至停止,则地方经济彻底陷入衰退。同时,资源型城市的嵌入式特征,使得其通常缺乏与邻近区域的协调发展,其对外联系通常集中于资源型产业领域,且多为区外联系,这使之在区域生态环境保护、在公共资源开发利用、在区域性公共物品供给等领域的合作陷入“囚徒困境”。区域协调度不足,也成为资源型城市功能转变的障碍,影响了城市整体影响力的发挥。

2 城市规划响应综合分析

2.1 政府角色和作用

首先,我国的政治经济体制决定,各级政府在设计规划的编制和实施中是绝对的主体,政府的角色定位直接影响规划的导向和内容,更决定了规划能否得以实施。政府的发展定位直接决定规划的导向性。在城市发展的不同阶段和水平上,政府发展导向性差异明显。对于经济发达的综合性中心城市而言,其规划导向应当偏重于提高城市发展质量,提高居民幸福指数。而我国的资源型城市普遍存在发

展基础薄弱,城市功能单一,城市体量偏小的问题,难以承担区域发展中心城市的功能,因此,处于转型期的资源型城市其规划导向可能更倾向于加快发展,在城市快速发展过程中逐步解决转型问题和矛盾。最后,由于资源型地区的发展通常受到“发展锁定”和“路径依赖”的影响,完全依靠市场力量是很难实现成功转型的,必须依靠政府力量的强力介入,推动各项事业的改革与发展。这就需要其政府角色的大尺度转换,特别是“大企业,小政府”的城市,政府应当明确自身责任,向社会化服务的综合型政府转变,由片面追求经济增长的经济型政府向强调社会协调发展的民生型政府转变,由强调管制的管理型政府向强调提供公共产品的公共服务型政府转变。

2.2 城市规划导向响应

资源型城市的转型期特征和存在的问题,要求城市规划在导向上要有所侧重,综合而言,应当重视生态化发展导向、产业多元化导向、区域化导向和社会化导向。

首先在规划中加以控制和引导,强调生态建设目标在产业发展和城市建设中的约束作用。其次,资源型城市要改变过去专注于本城市的小地域,专注于资源型产业狭窄领域的规划理念,应当在继续强化资源领域区域合作的同时,强调资源型城市在区域经济中的综合职能,实现角色转变。这从功能上要求资源型城市必须从资源主导型向区域主导型城市转化,功能上由单一经济功能向多元化的综合中心城市功能转化,在规划层面上强调区域统筹与协调发展,推动资源型城市在社会经济功能(如文化、教育、商贸、交通等)上的综合发展,这也是转型的关键内容之一。资源型地区的发展在区外,从区域经济的视角来看,就是区域经济合作是地方经济发展的未来趋势,因此,城市规划响应体现在导向上的区域化倾向,特别是资源型地区横向和纵向的区域协作必须纳入规划范畴,这也为资源型地区的区域规划提供了新的视角。最后,要强调规划的社会化效益,以人为本,改变传统的技术至上的硬规划理念,强调软规划,重视教育、就业、住房等民生问题。

2.3 城市规划体系与内容响应

城市规划是综合解决资源型城市转型的重要保障,在问题导向下改进相关的法定规划和非法定规划体系,研判城市规划制度改革的总体趋势,更新现有规划内容,形成以总体规划、详细规划为基

基础,区域规划、景观规划、空间规划、棕地开发规划、产业发展战略规划、城市更新规划等非法定规划为支撑,与五年发展规划和土地利用规划等其它部门编制规划的协调集成的综合规划体系,最终将其落实到资源型地区城市规划的技术合成上。限于篇幅,此处重点阐述景观规划、生态规划、棕地开发规划等当前明显薄弱或缺失的重要规划内容。

2.3.1 景观规划。资源型城市的资源开发特征使得其地域景观保护和规划先天不足,特别是在工业化推进和城市化快速发展的当前,资源型城市面临经济发展和景观建设双重落后的尴尬境地。在资源型城市转型中,急功近利的转型动机使得对景观资源和城市发展的自然生态本底的进一步蚕食和破坏。当前的规划体系中,景观规划普遍是作为城市总体规划的部分章节来涉及,一般是总体规划中的专项规划内容,而国外的有益经验则是景观规划与城市各层次的规划相互衔接,并且指导建设规划,这就有效的保护了城市风貌的整体性和协调性,避免了景观资源的发展破坏。资源型城市转型期的景观规划编制可以形成不同层次,在宏观、中观和微观层面分别与资源型城市的区域规划(城镇体系规划、区域发展战略规划等)、城市总体规划(含建设规划)和详细规划相对应,在规划时限上以5年为周期,内容上结合城市改造和工矿废弃地的综合治理来促进资源型城市在转型中的风貌塑造和环境协调发展^[9]。

2.3.2 生态规划。资源型城市所在区域通常具有独特的生态本底,地形复杂多样,如果合理加以规划,反而能够获得更大的生态回报和城市风貌的提升。在生态规划引导下促进城市由传统工业城市的建设向现代理念下的生态城市的建设转变。

编制相应的生态规划或生态城市规划,其规划理念应当强调产业、人居和自然景观的协调统一。当前编制的相关生态规划多作为上层规划的专题或弱化为一个章节,缺乏系统深入的分析与规划保障。从内容上看,笔者了解到一些生态城市规划的内容仍然偏重物质规划,强调通过工程技术手段来改造和治理环境,事实上,资源型城市的生态问题是产业发展、社会价值理念和生活方式等多个因素综合作用下造成的,更需要在生产方式、生活方式和价值观等非物质层面加以规划引导和治理。

生态型的理念导向应当贯穿于资源型城市规划体系的各个部分,在各类规划中综合阐述。另外,需要编制专门的生态建设规划,可以尝试“先底后

图”的规划方法,按照主体功能区划的思想,其禁建、限建、适建、已建的区域应当在生态结构完整性以及用地适宜性标准下划定^[9],在地理信息系统基础上建立管理平台,设立各区域的生态建设指标并在城市建设中严格按规划指标管理。针对当前的生态规划难以落实的普遍问题,资源型城市的生态规划响应可以考虑在公共政策层面建立完整的体系,如产业政策、社会保障政策、教育政策、公众参与政策、环境保护政策、区域生态统筹政策等。

2.3.3 城市更新规划。资源型城市普遍存在城市面貌陈旧,现代城市功能组织不完善的问题。因此,在资源型城市转型期,以城市更新为导向的相应城市规划的编制亟需落实。目前,部分资源型城市在转型中存在急功近利的思想,试图在旧城改造中推倒重建。事实上,这种重建只是在物质形态上的短期改变,而城市建设的衰败本质上是产业、社会等多元因素的共同作用形成的。单纯物质层面的改造并不能根本转变其发展轨迹,问题将在新的发展周期中重现。因此,资源型城市转型中的城市更新规划应当从综合开发的视角出发,以综合的整体观念和规划行为来解决复杂的旧城问题^[10]。与新区的发展不同,资源型城市的城市更新中需要面对多元化利益主体,居民、企业、政府利益在旧城中盘根错节,因此,需要依靠市场的力量介入,通过城市更新理顺多方的利益关系,通过土地置换、综合安置来把握好旧城的改造机会,盘活原本僵化的资源型城市经济。

城市更新规划需要综合处理多方利益的复杂博弈,必须具备较高的弹性和市场操作空间,因此,资源型城市转型期中的城市更新规划应与法定规划紧密衔接以强化其对公共利益诉求的体现和城市整体发展框架的落实,但又不可纳入法定规划体系,以免丧失其市场化操作的应对能力和相应的弹性。在内容上强调与城市总体规划、近期建设规划、控制性详细规划相衔接,特别是与详细规划的紧密衔接。法定规划编制中,应当考虑城市更新内容,例如总体规划中应当初步设定相应的城市更新区域、规模、发展定位与导向,作为资源型城市的更新改造规划的上层规划指导。控规层面应当加入其城市更新地区的规划控制内容,并对老城区启动必要的控规修编程序,以补充完善城市更新规划内容^[11]。从规划成果的组织上设计,建议编制《城中村改造规划编制技术规范》、《城市更新办法》、《城市更新总体规划》、《法定图则中城市更新相关内容编制技术

指引》,并着手编制《城市更新单元规划技术规范》。

2.3.4 棕地综合整治规划。针对资源型城市转型中的土地利用问题,有必要开展棕地的综合整治,相关的棕地综合开发规划是重要的规划内容,当前的规划体系中明显缺失。棕地(Brown field)指曾经用于开发建造,但是又被遗弃的荒废土地。“棕地现象”是资源型城市相关产业在转型或转移后城市土地利用中的普遍现象,通常这些用地被污染或未得到充分利用。资源型城市转型过程中的棕地问题更加突出,大量工业用地退出后形成的棕地亟需治理。棕地问题的处理应当成为资源型城市规划中的重要内容。事实上在西方当前的城市规划界,棕地激活(Brown field revitalization)已经是其重要内容,特别是在城市更新和改造过程中。

我国当前对于资源型产业发展所带来的各类棕地的治理、再开发与高效利用一直处于一种较为模糊的状态,现有的相关规划也只是从某些特定角度将其治理作为附属工作有所涉及,政府层面的专项规划一直存在明显缺位,棕地专项规划亟需加强,应该建立相应的再利用标准和规划条件约束。棕地的综合整治规划应当在资源型城市的总体规划中设立相关内容,确立总体开发战略,结合详细规划加以引导和控制,在此基础上,编制专门的棕地综合整治规划,强调棕地环境治理,在棕地自然环境、棕地建设环境两个方面加以规范,形成改造方案,内容上尝试引入教育和培训、管理机制创新,为棕地开发提供依据和策略。

3 白山市城市规划响应的具体实践及评价

白山市在转型过程中做了很多有益的尝试,特别是规划方面的相应转变和实践具有一定的参考价值。因此,本文尝试在针对资源型城市转型中城市规划响应的理论思考的基础上,对白山市的规划实践进行分析评价,以期对其它资源型城市转型乃至我国相关的规划转变提供借鉴意义。

3.1 白山市概况及转型中面临问题

白山市是吉林省东部地区的重要林矿型资源型城市,以煤炭产业和森林工业为主导。全市总面积 17 485km²,全市总人口 130.8 万人,城镇化率为 68%,市区面积 2 736km²,建成区面积 40km²。白山煤炭开采和森林采伐都有上百年的历史,20 世纪中期,国家陆续在白山投资建设了通化矿务局、省属六个森工局、通钢集团板石铁矿等一批国有大中型企业。依托这些骨干企业,白山形成了以煤炭、林

业、矿产冶金为主的资源型产业体系,其增加值占全市工业增加值比重高达 80%以上。经过多年的开发,已探明的矿产资源日渐枯竭,通化矿务局原煤产量已由最高年份的 585 万 t,下降到目前的 200 万 t,近年来已有 6 个矿陆续破产或关闭;木材采伐量锐减,省属六个森工局采伐量由最高年份的 300 多万 m³,下降到目前的 70 万 m³左右,部分森工局已无林可采。通钢板石铁矿也已进入资源中度危机阶段。

白山市是 2008 年国家发改委确定的 12 个首批资源枯竭城市之一,白山的发展转型中面临着资源型城市的普遍问题,多年积累的深层次矛盾问题集中凸现:煤、林等主导产业迅速萎缩,接续产业规模有限,城市经济总量弱小、经济发展举步维艰;就业矛盾十分严重,林场、煤矿等产业工人大量下岗,生活困难,由于技能匮乏,难以实现再就业,政府财政能力弱,社会保障难以实现;基础设施陈旧落后,投入长期不足,采煤区地质灾害风险大,沉陷区不断扩大;社会环境恶化,工人、企业、政府多方利益存在明显冲突,不稳定因素加剧;生态环境破坏严重,城市发展环境和居民生活环境恶化。

3.2 白山市转型期的城市规划响应实践

在转型的尝试中,白山市规划方面的响应既有明显的不足也有很好的可取之处。白山市在政府财力薄弱的困难环境下,仍然充分认识到规划在转型中的重要作用,投入大量人力物力,开展了相关规划编制工作,并在组织形式和审批等实践上努力创新,取得了一定的效果。在规划编制上,引入东北师范大学、中国城市规划设计研究院等研究力量组织编制了《白山统筹推进生态城镇化发展总体规划(2010—2030)》、《白山市城市总体规划(2007—2020)》等一批切合白山转型脉络的重要规划,同时编制了《白山市一江八河概念规划》、《白山市滨江城市设计》、《白山市商业网点规划》、《白山市采煤沉陷区治理规划》、《白山市保障性住房建设规划》、《长白山国际旅游区规划》、《白山市欧洲风情小镇建设规划》等一系列各层次规划。

在规划审批等实践方面建立了“白山市规划局规划业务审批系统”,集成了全过程的“建设项目规划审批、市政项目规划审批、违法监察、测绘管理”等主要规划管理业务,实现了各项相关联业务的数据共享,实现了真正的“统一办公平台”。规划业务审批带图运行,所有红线绘制基于平台进行,最大程度避免红线错误,成为了实用性非常高的业务系

统,在政府业务和政务信息化中发挥了重要作用。

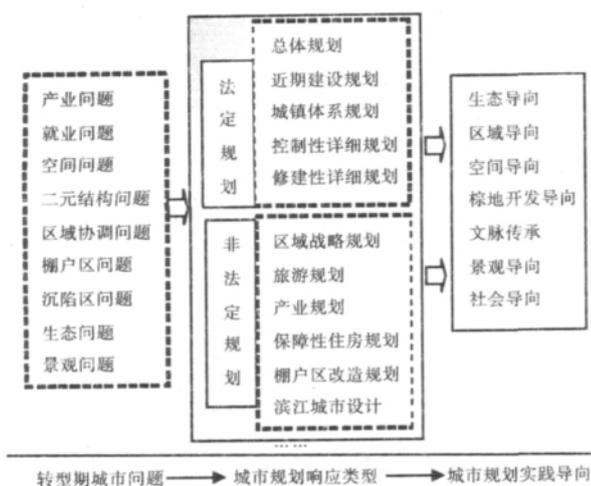


图 1 白山市转型期城市规划响应模式

Fig.1 The responding model of urban planning during conversion of Baishan city

3.3 白山市主要规划导向与评价

综合考察白山的规划实践,可以看出其在生态、区域合作、空间格局重构优化、城市特色与文脉的传承塑造方面积极针对城市转型问题加以破解。具体而言:①生态导向。白山市位于东北地区生态较为敏感区域,规划强调生态发展的约束条件,以生态保护和建设作为城市经济发展的前提,并在空间发展方面实现生态空间和建设空间的有机协调。②区域导向。从白山与周边区域内城市的关系视角,对白山的区域背景和未来的区域竞争格局进行分析,确定白山的发展定位。③空间导向。以解决空间问题为出发点,针对白山特有的资源型城市城镇空间特征,结合白山地区城乡统筹联系特点,未来重大基础设施建设,制定相应的城镇化空间发展战略。同时注重优化中心城区空间布局与其它组团的功能分工,制定从保护和发展双重角度考虑的生产力布局,优化中心城区及各组团间的空间组织与功能分工。④棕地开发导向。白山有限的用地条件与城市发展存在较大的矛盾关系,这就要求在本次规划修编中更要慎重的考虑中心城区内符合建设条件用地的功能布局。在考虑对白山远景发展格局的

基础上,设立专门的棕地综合整治专题,强调棕地的绿地化和再开发,提高土地利用效率。⑤文脉传承与景观导向。白山作为拥有一定民族底蕴,依托长白山重要风景名胜,内部生态环境条件特色鲜明的城市,规划中十分注意城市特色与城市活力的塑造。各项规划编制中充分重视城市景观结构特点、旅游服务职能等专项规划,着力提升白山市人居环境、城市吸引力,在本规划内不断强化城市发展文脉、史脉的传承与发扬,注重鲜明城市景观的打造。资源型城市转型中的城市规划响应是一个复杂的综合性问题,本文限于篇幅,未能就规划响应的各专项做详细的途径、内容和编制办法探讨,各规划间的协调统筹关系和路径未能加以具体分析,具体规划成果的阐述也不够深入,这些都是值得进一步研究的重要领域。

参考文献:

- [1] 王青云. 资源型城市经济转型研究[M]. 北京:中国经济出版社, 2003: 13 - 20.
- [2] 于光. 矿业城市经济转型理论与评价方法研究[M]. 北京:地质出版社, 2008: 7.
- [3] 赵景海. 我国资源型城市发展研究进展综述[J]. 城市发展研究, 2006(3): 86 - 91.
- [4] 梅林, 孙春暖. 东北地区煤炭资源型城市空间结构的重构——以辽源市为例[J]. 经济地理, 2006, 26(6): 949 - 952.
- [5] 王士君, 冯章献, 张石磊. 经济地域系统理论视角下的中心地及其扩散域[J]. 地理科学, 2010, 30(6): 803 - 809.
- [6] 刘云刚. 中国资源型城市界定方法的再考察[J]. 经济地理, 2006, 26(6): 940 - 944.
- [7] Cairney T, Hobson D M. Contaminated Land Problems and Solutions[M]. London: E&FN Spon, 1998.
- [8] 冯章献. 东北地区中心地结构与扩散域研究[D]. 长春: 东北师范大学博士学位论文, 2010.
- [9] A rndW. 景观规划在德国: 现实的问题与法律的解决[J]. 中国勘察设计, 2007(3): 64.
- [10] 王炜. 资源型城市生态功能区划研究[J]. 自然资源学报, 2006, 20(1): 78 - 84.
- [11] 翟斌庆, 伍美琴. 城市更新理念与中国城市现实[J]. 城市规划学刊, 2009(2): 61 - 67.
- [12] 吕晓蓓. 城市影响[J]. 现代城市研究, 2011(1): 17 - 20.
- [13] Thomas Fletcher. Neighborhood change at Love Canal: contamination, evacuation and resettlement[J]. Land Use Policy, 2002, 19(4): 311 - 323.

RESEARCH ON RESPONDING OF URBAN PLANNING TO THE CONVERSION OF TRADITIONAL RESOURCE- BASED CITIES ——TAKE BAISHAN CITY AS AN EXAMPLE

ZHANG Shi - lei, FENG Zhang - xian, WANG Shi - jun

(The School of Urban and Environmental Science, Northeast Normal University, Changchun 130024, Jilin, China)

Abstract: The special development ways of resource-based cities cause a series of problems, such as industrial development problems, landscape-ecology problems, poverty problems, spatial problems, dualistic structure problems, land use problems, relationship between government and enterprises problems, relationship between regions problems, and so on. To resolve those problems need the synthesized responding of urban planning. It contains urban planning guidance, planning system and carrying out of planning. It also comes out as optimize of planning content, adjusting of planning system and improvement on carrying out of planning. The coordination and comprehensive integration of statutory planning and unstatutable planning, especially the statutory planning such as General Planning, Detailed planning, Regional Planning, Landscape Planning, Spatial Planning, Brown-field Planning, Industrial Planning, Urban Renewal Planning. As a traditional Resource-based city, Baishan city has the universal problems. It gets some favourable experience on responding of urban planning to the problems during the conversion period, especially on guidance and content of urban planning.

Key words: resource-based cities; conversion; urban planning; responding to; baishan city

(上接 1827 页)

EVALUATION ON THE IMPLEMENTING EFFICIENCY OF THE PEARL RIVER DELTA URBAN AGGLOMERATION STRATEGY

CHEN Zhang - xi, XU Tong

(SEZs and Hongkong-Macao Economy Research Institute, Jinan University, Guangzhou 510630, Guangdong, China)

Abstract: The Pearl River Delta (PRD) which is one of the three main urban agglomerations of China is becoming an important strategic platform for Chinese economic development. Along with the Chinese national urban agglomerations strategy and the full implementation of the PRD urban agglomerations' reform and development policy, the PRD urban agglomeration's economic operation efficiency has increased significantly. In order to fully evaluate the Pearl River Delta urban agglomeration's regional economic operation efficiency, this paper uses the relative panel data and the data envelopment analysis (DEA) method to analysis the PRD urban agglomeration's economic operation efficiency and the internal cities' structural efficiency of urban agglomeration, finding that with the implementation of the strategy the PRD city group, the PRD city group's overall operating efficiency and structural efficiency remain in effect, the core effective area of PRD is in dynamic changing, the effective area is expanding constantly.

Key words: Pearl River Delta (PRD); efficiency evaluation; urban agglomeration; DEA