

从配建到引领：“三线城市”十堰城市总体规划的演进*

From Supporting to Guiding: Evolution of City Master Planning for the Third-front City, Shiyan

朱碧瑶 罗震东 何鹤鸣 ZHU Biyao, LUO Zhendong, HE Heming

摘要 “三线城市”是中国当代城市规划史上非常特殊的一种类型,考察“三线城市”的总体规划发展与演进,对于研究中国当代城市规划学科史具有积极意义。以典型三线建设城市——湖北省十堰市为例,考察中央与地方关系的显性脉络和计划与市场角色变动的隐性脉络交织过程中,城市总体规划编制的完整历史过程。划分为3个历史时段——计划经济时期、改革过渡时期与全面转轨时期,重点解析各个阶段中总体规划角色定位的改变、规划主导思想的转向,以及相应空间实践手段与建设安排的演化,解析“三线城市”总体规划的整体发展演进特征与机制。

Abstract There is a special kind of Chinese modern cities called the third-front city, which is of great significance for the research of Chinese modern planning history. To explore the development of planning and construction in typical third-front cities, this paper takes Shiyan in Hubei Province as an example. Based on the external clue of central-local relationship with the internal clue of planning and market relationship in new China, the paper separates the whole course since 1960s into three stages: socialist planned economy, early reformation, and comprehensive transition. With each stage, we mainly focus on the changes of the following aspects: the role and function of urban master planning, the core idea of planning and how urban space has been used in practical construction accordingly. Thus, we manage to get further understanding of the evolution pattern and characteristics of urban master planning in those third-front cities in China.

关键词 “三线城市” | 城市总体规划 | 十堰

Keywords Third-front city | City master planning | Shiyan

文章编号 1673-8985 (2017) 04-0086-08 中图分类号 TU981 文献标识码 A

作者简介

朱碧瑶

南京大学建筑与城市规划学院

硕士研究生

罗震东

南京大学建筑与城市规划学院

副教授

南京大学区域规划研究中心

副主任

何鹤鸣

南京大学建筑与城市规划学院

博士研究生

南京大学城市规划设计研究院 战略研究室

副主任

0 引言

作为实践导向的学科,城乡规划学知识存量的积累必然是一个与实践持续互动的过程,因此学科知识乃至本土化理论的建构必须回到本土历史与空间的逻辑中,回到对实践历史的分析与总结中。在规划历史演进中识别不同时期城市发展的重点与特殊因素,将历

史过程或特定事件的机制性规律作为解释重点,把握城市规划同国家、社会转型的交织脉络及其辩证关系,这既是当前规划史研究的核心任务^[1-2],也是本土化规划理论建构的基础工作。纵观当代中国城乡规划实践史,“三线城市”^①是极为特殊的一个类型。这种诞生于全能国家体制下、依托“他组织”力量进

*基金项目:国家自然科学基金“基于流空间的城镇发展战略分析方法与规划理论研究”(51478216),江苏省“青蓝工程”资助成果。

注释 ①1965—1980年间,我国实施三线建设,划定非沿边沿海的11个省区为“国土防御三线地区”,进行倾斜投资和协助开发。本文所称的“三线城市”即指在三线建设过程中承担重要工程或进行重点建设的城市(亦有文献称“三线建设城市”),而非对城市作经济战略意义上的分类,特以引号加以区分。

行的城镇规划与建设,在发展起点上就完全不同于当代中国的大部分城镇。虽然带有新中国早期社会主义工业城市规划实践^[3-4]的部分特征,但其发展历程更加显著地反映出计划经济时期中国城市规划的总体特征,因此成为中国城乡规划转型研究更为清晰与纯粹的一个样本。

作为计划经济时期中国城市规划建设的“重要遗产”,“三线城市”的价值已经被诸多规划史学者所认知。胡俊在对不同时代背景下城市空间结构的判别中指出,“三线城市”具有以工业用地布局为主导、各项用地计划配置的特点;董鉴泓在回溯新中国城市发展与建设历程时概括了“三线城市”的类型与特征;武廷海在对近现代中国区域规划发展脉络的梳理中也谈及了三线建设时期我国的整体城市布局与规划^[5]。在地理空间特征的研究基础上,部分学者进一步针对“三线城市”规划建设的特点进行历史与制度方面的探查,在中国城市发展总体格局的层面,指出“三线城市”在各级政府计划性政策保障下超常发展和集群集聚的特点^[6],在具体城市层面,指出“三线城市”的城市规划与国家计划经济体制、权力政治紧密关联的共性^[7]。备战思想决定了规划技术在当时的“隐性”应用和“选择性”表现,直接导致了分散主义的建设手法与城市形态的形成^[5,8]。计划投资与顶层设计严格框定了城市的发展方向,形成“大分散小集中”的总体格局和“单位办社会”的空间组织形式^[9]。

既有研究对“三线城市”整体特征与形成动因的把握是准确的,然而在研究方法上仅将“三线城市”视为计划经济时期规划建设的一种类型或典型,并未深入考察“三线建设”这一历史事件与城市发展的内在关联。虽然部分文献从城市产业和配套建设两个方面探讨了三线建设对城市发展的典型作用方式,并尝试从城市发展动力机制的角度构建空间演变的解释框架^[10],但总体上,“三线城市”的规划历史研究以现象描述为主,立足单个城市解读规划发展演化机制的研究偏

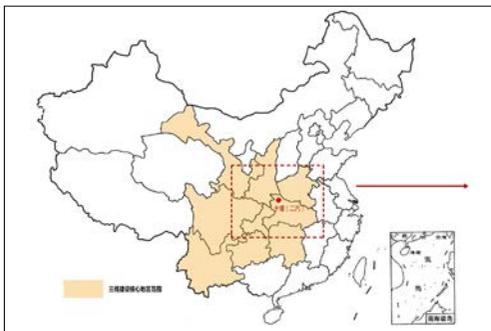


图1 十堰的区位图
资料来源:作者自绘。

少,尤其缺乏对这些城市在“后三线建设时期”城市转型与规划转型的跟踪研究,忽视了“三线城市”在改革开放以后的规划实践的研究价值。基于此,作者试图以典型“三线城市”——十堰的总体规划变迁为切入点,通过对不同历史分期的探查,揭示在中央与地方关系变迁、计划与市场体制变动的动态背景下,城市规划是如何发挥作用并最终影响“三线城市”的发展建设进程的,进而在学科知识维度对认知我国城市规划的演进逻辑、角色变化增添一个更为清晰的样本。

1 研究对象与方法

1.1 研究对象:十堰的价值

十堰市位于湖北省西北边界的内陆闭塞地区,是三线建设时期仅有的4个完全由“零基础”兴起的城市之一(图1),也是为数不多的围绕单个工业项目展开建设并存续至今的典型城市,常被选作相关研究的典例^②。得益于中国第二汽车制造厂(下文称“二汽”)的高规格建设^③,十堰一直保持着较大的经济、人口与空间规模,并且在近半个世纪经历了辉煌、困境与突破的起伏过程,先于其他许多“三线城市”进入转型阶段,有相对完整的发展脉络可供研究。更为宝贵的是,十堰的总体规划编制工作从建设之初迄今从未断档,且历版总规都由代表国内最高技术水平的中国城市规划设计研究院负责编制,充分映射出不同时期我国城市规划的主要理论思潮和技术特点。在强烈的计划经济色彩之下,历版总规作

为城市建设的主要依据得到了较严谨的遵循实施,从而能够及时、全面地反映十堰城市发展的剧烈变化。因此,十堰的总体规划不仅在“三线城市”的研究中,乃至在中国当代城市规划史的研究中也有很高的价值。

十堰的城市总体规划有着早期特殊版本和正常持续发展时期版本之分。建城之初,工业企业布局总图发挥着实质上指导建设的作用,总体规划的正式编制则始于1969年十堰(县级)市设立以后,分别于当年、1972年、1975年密集地编制了3版,然而受制于“规划不在”的总体环境^[6],现今可得的相关资料不甚完备。正常发展时期的城市总体规划基本遵照修编年限,迄今共有1981年、1990年、2002年、2010年4版先后获批施行,作为本文研究的核心资料来源。研究同时参考了《十堰市志(1866—2008年)》、《关于建设南水北调中线核心水源生态特区的第一手资料》等地方志书,以及《十堰市辉煌18年(1978—1995年)》、《十堰统计年鉴2015》等统计资料,结合实地调研走访所获的第一手材料,系统梳理不同阶段城市规划建设的特征及其形成机制。

1.2 研究方法:历史分期与分析框架

作为计划经济时期备战背景下的特殊政策产物,“三线城市”对于计划体制干预与中央—地方权力格局变动的敏感程度很高,进而影响城市规划在不同阶段的服务导向。计划经济时期,城市实质上是中央层面在全国范围内统筹

注释 ②在关于“三线城市”规划建设的既有论著中,四川攀枝花、湖北十堰、贵州六盘水常被选作研究对象。

③选址在十堰地区的国家第二汽车制造厂是我国当时最大的汽车工业项目。

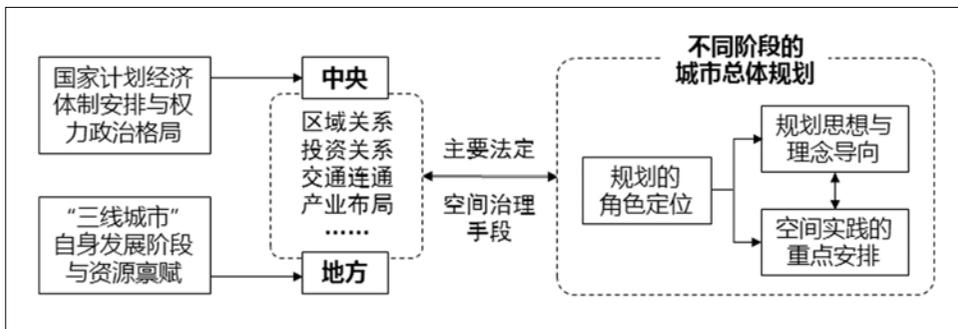


图2 两条线索交织下的总体规划演变分析框架
资料来源：作者自绘。



图3 十堰二汽厂址总体规划布局图（1969年）
资料来源：二汽档案馆，引自参考文献[8]。

调度、实现积累的载体；改革开放初期，中央的垂直投入缩减，地方层面在中央规制下获得部分自主管理和支配富余的权限；社会主义市场经济体制完善时期，中央与地方在互动中主要是基于地方的实际能力进行多方面、博弈式的分权^[11-12]。另一方面，“三线城市”的规划建设与三线工业项目的投放、调整、改造历程休戚相关^④，工业项目的兴衰决定了不同时期城市发展的基础禀赋与核心动力。20世纪70年代末以前是三线建设热潮期，“三线城市”作为当时的城市建设重点迅速兴起；80年代起，因严重选址问题而难以为继的项目开始调整改造，大部分“三线城市”的建设重点转为现有基础上城市设施与服务的完善；90年代中后期以来，三线项目与“三线城市”的绑定关系普遍瓦解，“三线城市”发展进入多元化时期^[13]。

在上述两条线索的交织中，“三线城市”的总体规划既反映出中央政府意志的植入，也蕴含着对地方不同发展阶段实情的表达，规划发展演进中所体现的特征与趋势，实际上折射出不同时期中央—地方关系演变。根据这一宏

观分期，对照十堰城市发展的具体历程，本文将十堰城市总体规划的演进划分为3个阶段：（1）三线建设伊始至20世纪70年代末，计划经济主导的“空投植入”时期，包含70年代的总规和1981版总规；（2）80年代初至90年代末，改革冲击下的惯性过渡时期，包含1990版和2002版总规^⑤；（3）21世纪以来，全面转轨中的主动转型时期，显著的代表是2010版总规。对于各历史阶段，本文重点关注中央—地方关系调整下，“三线城市”总体规划角色的改变、规划思想的转向，以及在空间实践手段与建设安排上的响应（图2）。

2 计划经济主导的“空投植入”时期

2.1 总规的角色定位：服务于国家产业项目的配建工具

三线建设以前，十堰只是鄂西北的深山小村，散居着仅百余户自耕农，不具备任何城镇发展基础与资源。1967年二汽在十堰破土动工，揭开了十堰作为现代工业城市的发展序幕。当时全国严格贯彻计划经济体制，财政上统收统支，重视“以条为主”的部门垂直管理^[11-12]，地方层面的生产、消费、建设都要经由各级政府接受中央的精确调控。十堰这样具有高度战略意义的地区的事务，更是直接由中央各相关部门全权包办。为保障二汽在尽可能短的时间内形成国家所需的生产能力，中央政府大量压缩三线地区以外的投入，在全国范围内以行政命令的方式调集生产设备、建设物资以及技术人员等，克服巨大的交

通成本将二汽的生产所需“空投”到十堰，由二汽的领导班子统一组织当地的建设，形成了“城在厂中、厂市合一”的独特体制。

在持续至70年代末的三线建设热潮期，十堰本质上是一个“以工业为主体的地区建设综合计划”的落实基地，是中央政府跨越行政层级的产业“飞地”。在国家的全力支撑和补给下，地方层面几乎没有支撑城市系统运行的统筹需要，城市规划也近乎简化为工业企业与居民点布局工作。因此，这一时期“三线城市”的总体规划被视为一种与用地安排挂钩的技术工具，配合国家有关三线建设的产业资源投放计划，提出必要的建设项目、给定空间占位。

2.2 规划思想导向：“备战”与“生产”

三线建设首先是基于国防任务的备战策略下的产物，利于防空的分散隐蔽格局因此成为“三线城市”发展初期的核心规划思想^[6,8]。在宏观区位选择上，主张将核心工业项目与科研机构散布于地势复杂的中西部内陆，通过长距离供给来弥补边缘区位。就具体城市而言，提倡反集聚、“不搞大城镇”，为了保护精密设备和关键部门，三线项目的厂区大多选址在天然或人工山洞，这对“三线城市”整体骨架的建构发挥了主导作用。这种极端分散的建设方式显然是缺乏经济理性的，当时主要依托中央政府超常倾斜的密集投资得以大规模开展。在十堰，二汽下属的23个专业厂散布在横跨10—22 km的8—10条山沟内（图3），由此奠定的城市框架直至20世纪末的城市建设中都未被突破。

这一时期“三线城市”的规划还存在另一个鲜明原则，即“集中力量为扩大生产服务”。受到国内“注重产业积累、抑制城市建设”、“工农结合、城乡结合”的总体政策环境影响，“没有城市化的工业化”模式广为推行^[14]。“三线城市”作为当时新生的城市，将这种理念诠释到了极致。在1981版《十堰市城市规划》中，城市人口规模就是以汽车生产容量标的为基准进行测算的，规划期生产性与非生产性人口之比高达3:1（表1）。用地分配上，

注释 ④1964—1978年，我国的三线建设资金投入2 052亿元，高峰时人力投入达400多万，安排了1 100个建设项目。以我国经济政策由战时状态转向正常状态为标志，三线建设在20世纪70年代中期开始转入漫长的调整收尾阶段，这个过程一直持续到21世纪初^[17]。

⑤2002版是在1990版基础上的修编和调整，实际于1997年即开始编制，因此更多地呈现出1990年代末期的特征。



图4 工业厂区优先的用地布局图 (1970年代)
资料来源:《十堰市城市规划 (1981年)》。

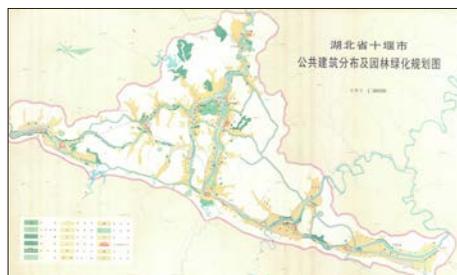


图5 公共设施分片区均衡规划配置图
资料来源:《十堰市城市规划 (1981年)》。

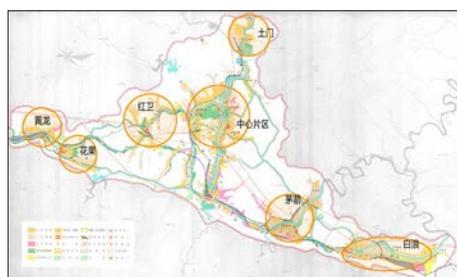


图6 以各厂区为核心的空间结构图
资料来源:依据《十堰市城市规划 (1981年)》绘制。

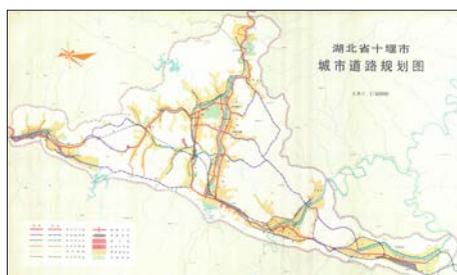


图7 以货运线为骨架的城市交通体系
资料来源:《十堰市城市规划 (1981年)》。

优先满足汽车产业维持和扩大生产所需,建设重点放在专业厂区和为生产服务的基础设施(表2,图4),对必要的生活居住和服务配套采取严格的定额指标控制,充分突出了“配建”的概念(图5),道路和市政设施亦是

表1 1981版总规中劳动人口比例构成情况

| 居住地 | 期限 | 生产性劳动人口 (%) | | | | | 非生产性劳动人口 (%) | | | | 劳动人口合计 (人) | 城市人口 (人) |
|-----|----|-------------|------|------|------|------|--------------|------|-----|------|------------|----------|
| | | 工业 | 基建 | 农林水气 | 交通邮电 | 商业服务 | 城市公用 | 科教文卫 | 金融 | 国家机关 | | |
| 白浪 | 现状 | 27.5 | 45.4 | 2.3 | 12.5 | 6.7 | 0.5 | 4.0 | 0.4 | 0.7 | 7 488 | 10 984 |
| | 近期 | 60.0 | 12.0 | 2.0 | 10.0 | 8.0 | 1.0 | 6.0 | 0.5 | 0.5 | 12 700 | 21 100 |
| 茅箭 | 现状 | 61.0 | 12.2 | 2.0 | 3.7 | 2.8 | 0.6 | 6.0 | 0.4 | 11.3 | 9 153 | 19 212 |
| | 近期 | 60.0 | 9.0 | 4.0 | 4.0 | 8.0 | 4.0 | 6.5 | 0.5 | 4.0 | 17 800 | 29 700 |
| 十堰 | 现状 | 35.2 | 17.9 | 2.9 | 14.2 | 12.7 | 7.6 | 8.4 | 0.8 | 0.3 | 11 355 | 16 694 |
| | 近期 | 50.0 | 3.0 | 2.0 | 15.0 | 13.0 | 8.0 | 8.0 | 0.5 | 0.5 | 11 540 | 19 200 |
| 三堰 | 现状 | 34.6 | 29.1 | 1.6 | 9.6 | 8.1 | 2.2 | 7.8 | 1.3 | 5.7 | 30 284 | 55 125 |
| | 近期 | 54.0 | 9.0 | 1.5 | 7.0 | 11.0 | 3.0 | 8.0 | 1.5 | 5.0 | 34 400 | 57 400 |
| 张湾 | 现状 | 97.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.8 | 0.0 | 2.2 | 0.0 | 0.0 | 3 575 | 6 123 |
| | 近期 | 60.0 | 6.5 | 2.0 | 4.0 | 10.0 | 4.0 | 12.0 | 1.0 | 0.5 | 11 300 | 18 900 |
| 总装 | 现状 | 65.3 | 19.9 | 1.4 | 2.3 | 2.5 | 0.8 | 7.5 | 0.2 | 0.1 | 9 914 | 16 545 |
| | 近期 | 60.0 | 10.0 | 1.5 | 4.0 | 9.5 | 4.0 | 10.0 | 0.5 | 0.5 | 17 200 | 28 700 |
| 红卫 | 现状 | 53.6 | 32.1 | 2.2 | 2.3 | 3.0 | 0.5 | 5.5 | 0.3 | 0.5 | 12 558 | 23 392 |
| | 近期 | 60.0 | 10.0 | 3.0 | 4.0 | 10.0 | 6.0 | 6.0 | 0.5 | 0.5 | 18 800 | 31 300 |
| 花果 | 现状 | 85.5 | 3.3 | 0.3 | 4.2 | 2.1 | 1.2 | 2.4 | 0 | 1.0 | 5 130 | 11 082 |
| | 近期 | 60.0 | 8.0 | 1.0 | 5.5 | 10.0 | 6.0 | 8.0 | 0.5 | 1.0 | 14 600 | 24 300 |
| 土门 | 现状 | 48.2 | 24.0 | 1.8 | 7.3 | 6.1 | 2.1 | 6.5 | 0.7 | 3.3 | 89 457 | 159 157 |
| | 近期 | 58.0 | 8.7 | 2.0 | 6.3 | 10.0 | 4.2 | 8.0 | 0.8 | 2.0 | 138 340 | 230 600 |

资料来源:依据《十堰市城市规划 (1981)》整理。

表2 1981年版总规中城市用地现状与规划构成 (单位:hm²)

| 区段 | 工业用地面积 | | | 行政办公用地面积 | | | 生活居住用地面积 | | |
|------|--------|--------|--------|----------|-------|-------|----------|--------|--------|
| | 现状 | 近期 | 远期 | 现状 | 近期 | 远期 | 现状 | 近期 | 远期 |
| 白浪 | 40.38 | 97.78 | 142.00 | 0.78 | 0.78 | 2.00 | 42.63 | 73.85 | 120.00 |
| 茅箭 | 73.64 | 86.24 | 195.00 | 0.74 | 0.74 | 3.00 | 69.42 | 103.95 | 240.00 |
| 十堰三堰 | 37.86 | 44.41 | 50.00 | 4.23 | 4.23 | 4.00 | 43.28 | 77.32 | 101.00 |
| 五堰张湾 | 81.08 | 95.48 | 100.00 | 14.20 | 14.20 | 15.00 | 158.85 | 218.12 | 283.00 |
| 总装 | 64.00 | 72.00 | 80.00 | 0.06 | 0.06 | 0.50 | 34.02 | 66.15 | 80.00 |
| 红卫 | 65.09 | 83.49 | 130.00 | 0.00 | 0.00 | 0.50 | 55.22 | 100.45 | 127.00 |
| 花果 | 86.00 | 115.00 | 120.00 | 0.56 | 0.56 | 2.00 | 62.05 | 109.55 | 141.00 |
| 土门 | 40.00 | 49.60 | 63.00 | 1.16 | 1.16 | 1.00 | 32.93 | 85.05 | 100.00 |

资料来源:依据《十堰市城市规划 (1981)》整理。

工业用途为主、兼作民用^[15]。

2.3 空间部署：“大分散、小集中”的专业化工业基地

2.3.1 以厂区为核心的分散组群结构

二汽在十堰贯彻的是“避开城市建设工厂”的方针,从一开始就违背了传统意义上城市规划的合理布局原则。设市初期的规划仅仅拟定了二汽各专业厂区的布局、运输线和管网走向,生产车间和科研机构分散在堵河沿岸便于取水的沟谷^[9],居民点以就地取材的“干打垒”形式围绕在各厂区附近。此后几版规划,在

“厂区组群”的基础上提出“小城镇建设”概念,为各专业厂增设部分生活服务用地及货场用地,但仍是以各厂区为核心的小范围空间填充。全市包括火车站至张湾的相对连片区域和6个卫星镇规模的建成区(图6),建成区之间相距3—5 km,由厂区铁路和公路相联系,形成葡萄串珠的布局^[9]。1970年代后期兴起的市属、地属、社队工业也都在其所服务的专业厂邻近配给用地,在各分散片区内“见缝插针”。

2.3.2 “单位制”主导的内闭式配套

计划经济时期尤其是三线建设时期,国家对城镇非农人口实行严格控制,“单位办社会”

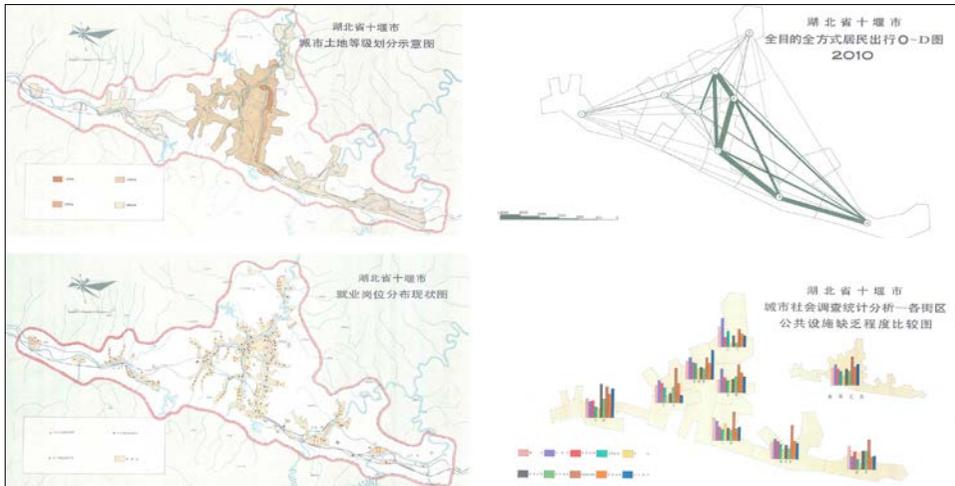


图8 改革探索期规划技术创新系列图
资料来源:《十堰市城市总体规划(1990—2010年)》。

成为城市中简单有效的人口管理和组织手段。十堰当时的城市人口全部源自政策性机械迁入,从一开始就明确了由各专业厂负责本厂职工及家属的服务管理事务,除却人事调动因素,工作生活在不同片区的人们几乎没有往来的必要。即便是在规划的中心片区,也没有形成真正意义上的城市中心。这种与分散组团结构相适应的扁平服务体系有助于保证生产工作的稳定有序,但也导致了后三线建设时代的城市中心体系建设与人口分散情形的突出矛盾。

2.3.3 优先满足货运需求的交通体系

为了配合整体的分散格局,十堰在这一时期的路桥投资与建设量很大。尤其在二汽生产规模迅速扩张时期,为满足货运要求还补充规划了组团间货运快速通道(图7)。4个铁路场站均位于城区内,铁路干线直接延伸至主要专业厂,实现临战状态下与工业生产最便捷的对接;在城市整体层面,民用交通需求基本被忽视,公交线路的安排也是以厂区的产业协作需要为基准、分设独立区间。

3 改革冲击下的惯性过渡时期

3.1 总规的角色定位:理想图景与既成现实的折中呈现

20世纪70年代末,国家战略焦点开始转

移,三线建设陆续收尾,不再大规模追加投资。二汽也不例外地被列为“停缓建”项目,不仅来自中央政府的直接订单与物资投入剧减,以国家102工程指挥部为主体的基建部门也多数撤出十堰或划归省管。随后的1980年代,城市逐步放开有计划的商品经济,国家对地方的管控形式由层层监管的具体任务转为分级包干的有限责任^[11-12],开始将生产组织的具体环节下放给国营企业,在城建与社会事业上也改变了单纯由中央政府拨款的局面。利益关注点的分化瓦解了十堰原本中央、地方、大规模“三线企业”的一体化关系:中央政府负责消化空间建设与社会服务成本的情形难以为继;二汽在自筹续建的压力下,则开始着眼区域、诉诸市场,谋求剔除企业经营之外的负担。1982年,中共十堰市委和中共二汽委员会分别成立,十堰有了真正意义上的地方政府。

市场主体的逐利属性逐步释放,人民生活消费上被压抑的需求亦然,倚赖二汽支撑城市发展的惯性已无法延续,区位优势与资源束缚开始凸显,地方的持续发展需要回到符合经济地理规律的轨道上。然而,二汽在全国范围内已确立的体制特权和经济辐射能力,以及十堰完全基于二汽的建设基础,又是新生的十堰地方政府必须考虑的重要背景。

表3 给水规划方案经济比较与成本分析

| 项目 | 单位 | 黄龙方案 | 汉江方案 | |
|------|-------|------------------|---------|---------|
| 经济比较 | 取水工程 | 万元 | 680 | 1 000 |
| | 净水工程 | 万元 | 1 500 | 1 500 |
| | 输配水工程 | 万元 | 1 800 | 2 240 |
| | 其他 | 万元 | 1 313 | 1 564 |
| | 未预见因素 | 万元 | 265 | 315 |
| 总计 | 万元 | 5 558 | 6 619 | |
| 成本测算 | 基建总投资 | 万元 | 11 000 | 13 000 |
| | 拆旧费 | 万元/年 | 660 | 780 |
| | 源水费 | 万元/年 | 109.5 | 109.5 |
| | 药剂费 | 万元/年 | 219 | 219 |
| | 电费 | 万元/年 | 199.8 | 370.0 |
| | 工资福利 | 万元/年 | 38.2 | 38.2 |
| | 经营经理费 | 万元/年 | 42.7 | 42.7 |
| | 成本合计 | 万元/年 | 1 269.2 | 1 559.4 |
| | 制水成本 | 元/m ³ | 0.384 | 0.427 |

资料来源:依据《十堰市城市总体规划(1990—2010年)》整理。

这一时期实际上是“三线城市”的规划意图与城市建设现实的一个困难磨合阶段,总体规划试图扭转先前城市建设中的非理性因素,但受限于尚不明晰的“双轨制度”^[16],不免呈现出折中和“超越阶段”的过渡特征。

3.2 规划思想导向:“科学”与“协调”

1980年代备战备荒的氛围散去,社会各界的科学化思潮兴起,“三线城市”的规划建设显现出尊重城市自然增长规律与经济社会可行性的理性转向。《十堰市城市总体规划(1990—2010年)》在编制原则上就明确了“面向现实问题”的导向,在技术上相应引入了经济社会模型预测、土地级差效益分析、就业岗位均衡、交通出行O—D分析等综合分析方法,并开展了面向市民的社会调查,用作编制依据(图8)。规划明确提出借鉴西方“功能分区”、“有机分散”等理念,在城市规模和空间布局方案的选择上,也不再是简单的定量、定位,而是在建立不同侧重点的多种情景基础上进行分析测算(表3)。可以说,十堰真正系统的城市建设是从这一时期才开始的。规划人员在这片“试验田”上最大程度地融入了前沿的规划智慧,其中的科学理念与技术手段大部分至今仍被沿用。

这一时期规划思想另一个重要的务实特

质是注重协调“三线企业”与地方的关系。十堰在规划安排上仍然把二汽的产业发展和空间诉求置于优先位置,但明显地由过去强调生产的单一性,向生产、生活、流通多元性转化。考虑到二汽规模稳定、人口机械迁入收拢,以及节省城市建设投资和土地资源等因素,明确了控制城市人口、完善本地服务的指向。在重大设施建设管理上,为争取国家、二汽和地方共同投资,提出“东风汽车公司和十堰市所属的基础设施,两套系统统一运行管理”的思路,既反映了十堰对二汽不可回避的惯性依赖,也传达出兼顾现实因素的地方自强意识。

3.3 空间部署:依托既有框架的内嵌式填补

3.3.1 趋于紧凑的多组团结构

考察这一时期十堰总体规划对城市整体结构和用地布局的安排,不难发现惯性过渡的特征:例如以汽车工业为重,兼顾地方经济与服务业需求;延续既有建成区和设施架构,注重内部整合。两版总体规划尽管都指出了城市的条带状格局对空间的浪费,但对二汽的工业布局给予了肯定和保留,只是提出对“厂区与居民点组团”的功能进行丰富提升:白浪、茅箭、土门、红卫、花果等片区悉数保留,就近组合成3个更大规模的组团(东、中、西各1个),传达出“适应山区分散型工业城市特色、将城市活动分为分散有机体”的规划宗旨(图9)。配合组团设置,规划对产业片区也提出了集约用地和集群建设意向,以职住平衡为原则,将现有厂区和预留工业用地整合为4个不同导向的工业区:西部轻纺工业区、北部汽车配套化工区、东部机械和轻工

业区、中部零散调整区。

3.3.2 倡导城市融合的配套体系

过渡时期十堰的行政管理一度出现了二汽、郧阳、十堰3块分立的状态,由于投入水平的差距,导致基础建设与社会服务呈现“单位制”与“非单位制”的二元化格局^[15]。这一时期的总体规划为了遏制这种趋势,从多方面给出利于“构建城市有机体”的具体办法。针对“干打垒”时期的居住区散乱问题,提倡集中紧凑、扩大规模、层级配套,强调坡地利用、填补城市大骨架的空缺,重点大规模社区交由市房屋开发公司统一建设;商贸、医疗教育和文体设施等,细分不同性质、分级布局,将面向整个城市的服务向城区中心组团引导,并对非营利性服务设施予以优先安排,以促进服务能级的提升(图9);各组团间设置不少于两条的交通干道,增设串联组团的公交长线;统合二汽和地方生产排污体系,改变排水体系组团分离的状况。尽管规划方案“超越阶段”的痕迹明显,大部分

内容并未在规划期内落实,但其对于城市空间自组织与联系特性的理性回归,潜在地渗透到之后的城市发展思路中。

4 全面转轨中的主动转型时期

4.1 总规的角色定位:引领地方参与区域竞争的综合发展战略

市场经济体制的建立,从产权关系上推动了中央与地方关系的明晰化^[11],国家对于地方发展的计划性干预基本转向了宏观指导与区域协调等软性政策,倾向于形成地方创新与国家政策试点相促进的局面。即便“三线城市”所处地区的变革进程相对缓慢,21世纪以后“三线企业”作为典型国营企业的市场化改制,也使得“三线城市”在初期建设中所依赖的体制优势几乎无存,城市发展的投入秩序面临重构。在十堰,二汽(东风公司)相继完成股份制改革,将总部迁至武汉,仅在十堰保留了商用车生产基地,对十堰影

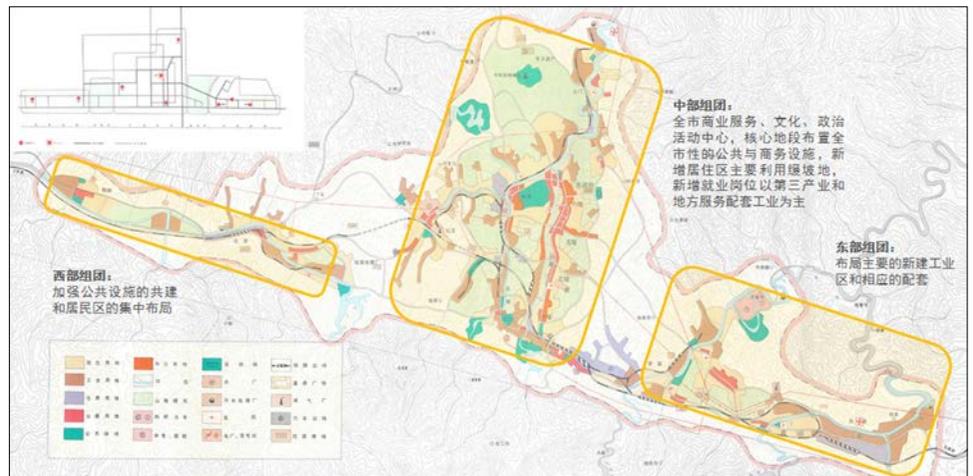


图9 有机紧凑的三组团结构图

资料来源:依据《十堰市城市总体规划(1990—2010)》绘制。

表4 十堰历版总体规划中城市性质定位的变化

| 总体规划版本 | 城市性质与发展定位 |
|-------------|---|
| 1972版 | 无明确的城市定位,提出“多搞小城镇”和“工农结合、城乡结合、有利生产、方便生活”的建设原则 |
| 1981版 | 新兴的汽车工业城市 |
| 1990版 | 全国重要的汽车生产和科研基地,以汽车行业为主的流通中心,地区性的重要经济中心 |
| 1997版/2002版 | 国家重要的汽车生产和科研基地,是以发展旅游等地方性资源产业为主的鄂豫陕渝毗邻的重要中心城市 |
| 2010版 | 国际知名的生态文化旅游城市,国家重要的汽车产业基地,鄂豫陕渝四省(市)交界地区的区域性中心城市 |

资料来源:依据十堰市历版规划资料整理。

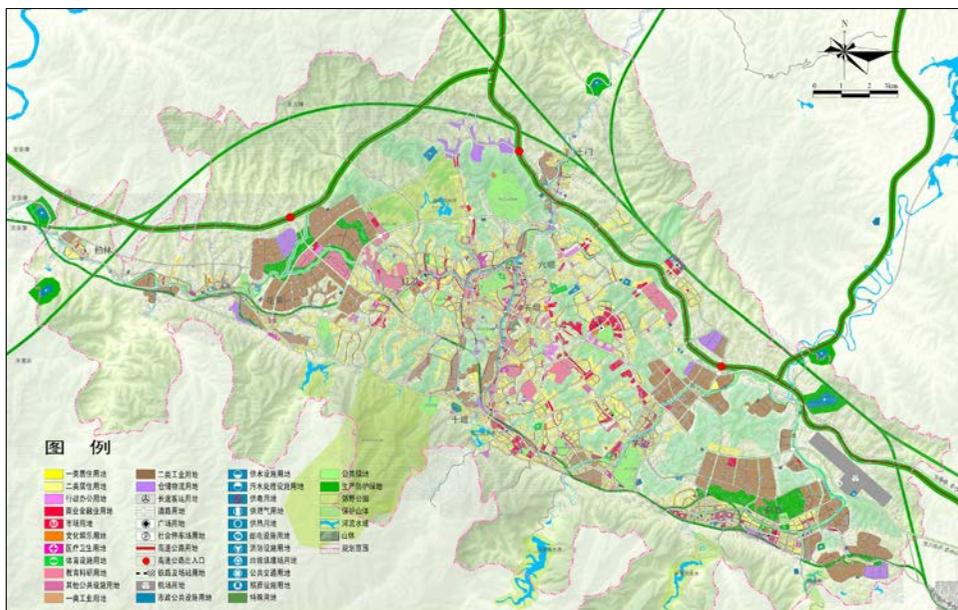


图10 中心城区用地规划图(2030年)
资料来源:《十堰市城市总体规划(2011—2030)》。

响深远。

不再是中央政府“飞地”的十堰只能诉诸地方自身的资源禀赋,重新审视城市在区域中的集聚与扩散规律,寻求新的增长点以维持城市规模与发展水平。随着社会要素流动性的增强,城市空间不同层面的经济属性进一步浮现,城市与区域发展的不确定因素明显增多,必然要求总体规划以一种更前瞻和主动的姿态出现,扮演引领地方城市参与区域博弈竞争的综合发展战略的角色。

4.2 规划思想导向:“区域”与“地方”

区域竞争的开放思维实际上在改革探索阶段就已经在十堰的总体规划中有所表达,但基本没有反映在规划的具体内容中。而《十堰市城市总体规划(2011—2030)》则将区域协调作为规划的出发点来考虑,强调发挥十堰作为中心城市对原郧阳地区的辐射作用,就市域、规划区、中心城区3个空间层次的能级、规模、城乡用地等分别进行统筹;在产业协作、城市用地拓展、区域交通上,也结合经济联系状况和省际乃至国家的战略因素进行了论证。为了应对区域竞争的不确定性,这一时期的规划技术上也凸显出对战略分析的

侧重,如产业比较优势分析、旅游市场分析、用地绩效对比分析等。

外源植入的“三线企业”支柱力量的流失,促使“三线城市”正视自身特色和优势、重视内部需求,在地方发展事务的优先次序安排上更具自主性。很显著的一个表现就是对城市职能与性质的界定。十堰已经不再使用“汽车工业城市”的提法,而是突出了生态新经济的职能定位(表4),城市规划建设的核心任务从“保障二汽的基本生产”向“提升城市综合实力”转移。城市生态网络格局分析、用地适宜性评价、土地使用强度管制等规划内容,也都反映出尊重十堰生态本底与资源支撑条件的规划理性。

4.3 空间部署:整体集约、重点集聚的结构性质拓展

4.3.1 突破既有框架的一体化结构

这一时期的空间规划突破了此前一直围绕三线工业项目进行有限填补的格局,形成结构性的拓展。事实上,基于城市发展的一般认识,十堰的规模和阶段尚不足以支撑较大范围分散的多中心结构。从不同组团间用地增长的统计数据^⑥可以看到,2000年以来的

10年内,城区66%的居住用地和80%的公共服务设施用地增长都集中在中部组团,单中心集聚的趋势非常明显。为保证城市的整体运行效率,总体规划在城市结构和用地布局上进行突破,尽管保留了带状组团的整体格局,但将建设重点放在了中部组团以及中部与东、西组团的联系地带。一方面在原中心片区周边的丘陵山地建设新区,另一方面加强东西向组团间联系通道的规划,城区由分散化向一体化转变,不再呈现明显的组团分隔(图10)。

4.3.2 优先保障战略重点的建设安排

在区域竞争压力下,这一时期的城市总体规划在具体建设安排上,开始更多地思考如何将有限资源优先投入最具战略意义的方面。向东加强与襄阳、宜昌、武汉等地的联系,向北建设汉江沿岸高品质生态新区,这两个主要拓展方向分别对应于跨区域产业协作和打造国家生态发展示范地区的战略意图。在市场力量的撬动下,为破解产业发展用地长期受限的问题,新时期的规划跳出了二汽厂区的旧框架,提出了大规模缓丘地整治的方案,为集中工业园的建设创造条件。随着城市主导职能由汽车生产转向生态旅游,不仅区际交通的建设重点从打造货运干线转向客运枢纽建设,公共服务的布局策略上也体现出对城市战略重点转移的响应,如文化设施和工业展览展示功能、产业集中区专门化服务配套建设等。

5 结论与讨论

从小山村到人口过百万的大城市,如果说十堰是计划经济时代城市发展的奇迹和市场经济时代城市转型的典范,那么城市总体规划在这一过程中的角色不容忽视。总体规划从配建到引领的演进历史,再次呈现了城市规划的地方事务特征以及与市场经济互补的特性。中央与地方、计划与市场是影响城市规划编制与实施最为重要的两对关系。十堰这一典型“三线城市”总体规划的演进,充分展示了城市规划在中央—地方、计划—市

注释 ⑥参考自《十堰市城市总体规划(2011—2030年)》。

场两对矛盾关系中的作用与价值。始于中央、计划的植入式开发,最终回归于地方、市场的自主式发展,城市规划在十堰近半个世纪的开发建设中的地位不断提升、价值日益凸显。从最初基本偏离理性轨道的配建工具,到“企业城市”时期有限的独立性,再到脱离计划控制以后实事求是的理性回归和发展引领,在中央与地方、计划控制与市场调节的关系两端,越向地方和市场倾斜,城市规划的能动性越能得到充分的施展,城市规划的理念、方法、技术与城市本身的内生秩序越能形成更好的耦合。

十堰城市总体规划的演进历史同样呈现了中国城市总体规划转型的渐进性。中国由计划经济向市场经济的转型从来就不是一蹴而就的,政治、经济体制转型的渐进性与不同步性决定了城市总体规划编制与实施的渐进性,在“三线城市”更为典型。尤其20世纪80年代初至90年代,国家经济重心的战略转移、计划经济体制的惯性延续、空间区位与资源禀赋劣势的日益凸显,成为十堰城市总体规划编制的综合背景和巨大挑战。1990年和2002年两版总规的徘徊与折中充分体现了改革冲击下的惯性过渡特征。超前的规划理念和技术方法对实践缺乏足够的指导意义,折中的、务实的规划编制思路更能契合当时城市发展的实际需求。经过这一时期的困惑和探索,城市总体规划源于计划经济时期的编制技术方法,在与新的时代背景、发展思潮和科学技术的碰撞过程中,面向需求、动态演进,逐渐形成更具主动性和引领性的技术体系。■

(衷心感谢中国城市规划设计研究院上海分院与十堰市相关部门的领导对于本文调研的大力支持。衷心感谢中国城市规划设计研究院上海分院孙娟、姜秋全、林辰辉等对于论文的无私帮助。)

参考文献 References

- [1] 李百浩,韩秀.如何研究中国近代城市规划史[J].城市规划,2000(12):34-35.
LI Baihao, HAN Xiu. On the methodology of historic studies of the Chinese early modern urban planning[J]. City Planning Review, 2000(12): 34-35.
- [2] 张兵.我国近现代城市规划史研究的方向[J].城市与区域规划研究,2013,6(1):1-12.
ZHANG Bing. Research orientation of modern urban planning history in China[J]. Journal of Urban and Regional Planning, 2013, 6(1): 1-12.
- [3] 赵晨,申明锐,张京祥.“苏联规划”在中国:历史回溯与启示[J].城市规划学刊,2013(2):109-118.
ZHAO Chen, SHEN Mingrui, ZHANG Jingxiang. The Soviet Union-style of urban planning in China: retrospection and implications [J]. Urban Planning Forum, 2013(2): 109-118.
- [4] 李浩.八大重点城市规划——新中国成立初期的城市规划历史研究[M].北京:中国建筑工业出版社,2016.
LI Hao. The planning of eight key new industrial cities: urban planning history of P.R.China in 1950s [M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2016.
- [5] 孙应丹.中国三线城市形成发展及其规划建设研究[D].武汉:武汉理工大学硕士学位论文,2010.
SUN Yingdan. A study on the development and planning of Chinese Three-line city [D]. Wuhan: The Dissertation for Master Degree of Wuhan University of Technology, 2010.
- [6] 周明长.三线建设与中国内地城市发展(1964—1980年)[J].中国经济史研究,2014(1):142-151.
ZHOU Mingchang. The Third-line construction and the development of inner-land cities in China [J]. Researches in Chinese Economic History (1964—1980), 2014(1): 142-151.
- [7] 张京祥,罗震东.中国当代城乡规划思潮[M].南京:东南大学出版社,2013.
ZHANG Jingxiang, LUO Zhendong. New China urban & rural planning thoughts [M]. Nanjing: Southeast University Press, 2013.
- [8] 黄立,李百浩,孙应丹.范型转变临界点下的“三线城市”建设规划实践[J].城市规划学刊,2013(1):97-103.
HUANG Li, LI Baihao, SUN Yingdan. Planning and development for Third-front cities at the critical point of paradigm shift [J]. Urban Planning Forum, 2013(1): 97-103.
- [9] 王兴平,石峰,赵立元.中国近现代产业空间规划设计史[M].南京:东南大学出版社,2014.
WANG Xingping, SHI Feng, ZHAO Liyuan. History of industrial space planning and design in modern China [M]. Nanjing: Southeast University Press, 2014.
- [10] 刘冰洁.三线建设对遵义城市发展影响研究[D].重庆:重庆大学硕士学位论文,2014.
LIU Bingjie. Study on the Influence of the Three-front construction of Zunyi development [D]. Chongqing: The Dissertation for Master Degree of Chongqing University, 2014.
- [11] 刘承礼.理解当代中国的中央与地方关系[J].当代经济科学,2008,30(5):26-36.
LIU Chengli. Toward Chinese central and local government relationships [J]. Modern Economic Science, 2008, 30(5): 26-36.
- [12] 李燕毅.央地关系与中国地方治理改革——基于新制度主义的思考[J].人民论坛,2014(23):59-61.
LI Yanyi. Central-local relationships and local governance revolution in China: from the perspective of new institutional economics [J]. People's Forum, 2014(23): 59-61.
- [13] 孙东升.我国经济建设战略布局的大转变——三线建设决策形成述略[J].党的文献,1995:42-48.
SUN Dongsheng. Strategy shift of economy construction layout: Three-line construction formation and development [J]. Literature of Chinese Communist Party, 1995: 42-48.
- [14] 侯丽.对计划经济体制下中国城镇化的历史新解读[J].城市规划学刊,2010(2):70-78.
HOU Li. Urbanization in the first thirty years of PRC: ahistorical re-examination [J]. Urban Planning Forum, 2010(2): 70-78.
- [15] 十堰市地方志编纂委员会.十堰市志(1866—2008)[M].北京:中国文史出版社,2014.
Committee of Local Chronicles of Shiyan. Local chronicles of Shiyan (1866—2008) [M]. Beijing: Chinese Literature and History Press, 2014.
- [16] 张京祥,吴缚龙,马润潮.体制转型与中国城市空间重构——建立一种空间演化的制度分析框架[J].城市规划,2008,32(6):55-60.
ZHANG Jingxiang, WU Fulong, Laurence J C Ma. Institutional transition and reconstruction of China's urban space: establishing an institutional analysis structure for spatial evolution [J]. City Planning Review, 2008, 32(6): 55-60.
- [17] 陈东林.三线建设——备战时期的西部开发[M].北京:中共中央党校出版社,2003.
CHEN Donglin. Third-line construction: western development in the war-protection period [M]. Beijing: Central Party School Press, 2003.