

大城市空间地域向外围组团扩张,建设卫星新城,缩小了城乡差距,带动了郊区发展,促进了城乡一体化进程,应成为提高城市竞争力、实现产业链深度整合的重要战略。



秦王川新城区规划的若干思考

■ 李鸿飞

城市发展达到一定规模后,人口过多、交通拥挤、公共设施供应不足、环境污染严重等问题日益突出,原有的空间布局无法满足城市发展的需要,加快外围组团和卫星新城建设,已成为缓解城中区人口压力普遍采用的方式。本文结合兰州秦王川新城空间布局和规划体系,重点对新区发展建设中易出现的问题进行了分析,并就如何加快兰州新城区建设步伐提出对策建议。

一、兰州秦王川新区规划体系概述

近年来,随着兰州开发建设步伐的加速和交通网络的不断升级,以及城市人口的持续增长和经济要素的加速集聚,使得兰州市的建设用地压力急剧加大,用地矛盾日益彰显。国土资源部2010年4月23日批准的《兰州市土地利用总体规划大纲》中提出合理确定兰州新区的建设用地规模和布局。根据已修编的《土地利用总体规划》,在未来10年内,兰州将新增批准建设用地210平方公里,其中沿兰州至中川高速公路两侧、兰州至中川快速通道周边等布置多个未利用地开发整理片区,基本确定以秦王川为主区域的城市产业发展大格局。

(一) 兰州新城区范围

兰州新城区范围南到隆号、北至秦王川高科技农业园区、东以倒水糖为界、西达机场高速路,面积约为100平方公里,建筑用地面积约为18.48平方公里,人口预计2020年将达13万,城区人均绿地面积达7.4平方米。新区规划主要通过区内各地块进行合理的功能分区,对产业链进行科学分析和设计,采用“资源—产品—再生资源”的新型循环经济发展模式。城镇性质定位为以循环经济和空港经济为指导,发展以精细化工、生物医药、现代物流、特色农产品等为主的工业城,是兰州市的卫星空港城。

(二) 新区规划结合区域周边地貌特征及建设现状

按照空间分布和主要职能关系,拟定为“一心、两片、七组团”。“一心”即一个商业中心。按照规划,城市中心位于现中川镇区以东区域。“二大片区”即北部为城市中心区,南部为循环经济产业园。两大片区由道路隔离带自然分隔又有机

联系,主要承担城市基本生产职能;北部为生活区,主要承担城市居住、商业、休憩等职能。“七个组团”即四个居住组团和生物技术园、产品加工园和精细化工园。另外修建、扩建新区至市区、皋兰县和白银市的高等级公路,进一步完善与周边村镇的公路交通,带动区域全面发展;规划设置外来机动车停车场、长途汽车站、公共和社会机动车停车场等场地,并配建相应的公交服务设施。规划利用新区北高南低的地势条件,修建水厂,将水引入城市,营造城市水体——绿地系统。根据规划,将在城市建设中心广场,在西北组团中部修建体育中心,在生活区设置两处市级公园,同时在西北组团、东北组团结合水面规划两处区级公园。

建设兰州新区是一项重要战略决策,是贯彻落实区域发展战略的必然要求,是实施“再造兰州”战略的重要支撑,是破解兰州发展难题的现实选择。按照要求,新区建设主要在高新技术产业和新兴产业等方面重点发展,以产业集聚为主,形成合理的功能布局。

二、新区发展建设中易出现的主要问题

新城是城市发展和建设的需要,作为兰州郊区城市化的龙头,既要分担市区的相应功能,吸引市区人口向新城转移,缓解市区人口压力;又要承担本地区综合功能,带动周边地区的经济和社会发展,其难度是显而易见的。根据外地建设卫星城的经验分析,其发展过程主要存在几个问题:

(一) 卫星城的基础设施、公共服务设施建设相对滞后

卫星城在发展之初,较大的精力和资金皆用在办厂、盖房和建市场上,卫星城的基础设施、公共服务设施建设相对滞后。一是由于公共交通建设存在线路较少、车次较少、运行时间较长等问题,缺乏与市区及周围地区联系的大运量快速方便的公共交通系统,不能满足卫星城居民在新老城区之间往返的交通需要,影响了卫星城居民的方便出行,减弱了对市区人口的吸引力。二是文体、医疗、入托、上学、购物、社会活动等服务设

施的水平和方便程度与市区存在不小的差距。

（二）新城发展规划简单雷同，发展方向模糊不明

目前卫星城的发展随着城市建设的推进，已进入快速膨胀的阶段，但由于新城规划的相对滞后和对发展速度的始料不及，一些卫星城建设只是按照大城市的模样进行着简单克隆，规划简单、方向模糊的问题日益现显。大多卫星城产业结构重复，没有具备和发挥各自的特色和优势，存在低水平重复建设现象，卫星城经济发展没有明确的方向。大多卫星城建设基本参照大城市的模样，纷纷建设类似的宽马路、高层建筑及中心广场等等，城镇空间结构布局单一，建设平淡无奇，缺乏自身特色。甚至个别新城建设完全忽视了珍贵的城镇自然、历史文化的特色，城镇丰富的历史文化内涵没有得到发掘，缺乏城市人性化的魅力，而这正是对久居城市的居民最具有吸引力的方面。

（三）没有充分重视可持续发展

卫星城发展初期，可持续发展问题没有引起足够的重视。主要表现在以下几方面：一是个别卫星城为了快速发展，盲目招商引资，而忽视了资金的投向，从而引进了与本地资源不相符的企业。一些引进的项目缺乏严格审批，存在着较严重的环境污染问题。二是为了招商引资，个别卫星城引进了一些技术水平较低、属于已经被发达国家淘汰了的夕阳产业，刚一引进就面临着被淘汰或产业升级的尴尬处境。三是为了招商引资，一些卫星城不是在服务水平和经营环境上下工夫，而是在土地出让和税收优惠方面大做文章。在各种优惠，尤其是地价优惠的背后，实质造成土地利用难以集约，卫星城的人均建设用地受到影响。四是失地农民问题较为严重。主要表现在失地农民的补偿标准偏低，不足以弥补农民失去土地以后的就业和生活支出，对失地农民的安置简单无序，缺乏长远的有效计划。

这一系列因素已成为制约卫星城建设发展的主要原因。再造兰州工程如能在上述方面有所突破，必将成为加快新城建设步伐的有力保障。

三、对新区规划建设的建议

（一）严格遵循“宽视野、大手笔，高起点、远谋划”的要求，科学合理制定规划

兰州秦王川新区开发建设正处在开局起步的关键阶段，实现一个好的开局至关重要。新城总体规划的确是再造兰州的重中之重，成败关键。一个切实可行的高品质规划是建设的基础保证。新城总体规划的修编要有侧重点，要突出新城规划特色，要借鉴外地新城建设经验，学习借鉴先进城市的规划理念，以战略思维，前瞻性、预见性、规律性审视规划工作，要严格遵循“宽视野、大手笔，高起点、远谋划”的要求，立足于全省、全国的高层次平台上去做，要吸取各地区和本市的经验，把合理的规划理念和内容以法律的形式确定下来，坚持规划先行。秦王川新城规划不仅要关注城市发展，也要充分考虑到所辖区域内

农村、农民和地区的协调发展。要认真体现城市服务、支持农村、工业反哺农业的要求以及产业集聚、就业和人口就地均衡等协调开发建设的思路。

（二）加快新城基础设施建设，建设成为综合型、多功能的现代化城市

基础设施是城市建设的硬件，直接决定新城的档次和水平。高标准新城应该是基础设施完善、产业结构合理、服务业齐全发达、环境优良的多功能的现代化城市。首先，要重视交通、医疗、文化教育、休闲娱乐、商业、邮电通讯等城区服务设施的建设。其次，要重视生态环境的建设，要发挥新城的特色优势，避免仿效中心城区建设。要进行高标准规划，着力建设具有自然魅力的绿色生态居住区域，使郊区建筑成为既有田园风光、又有现代气息、特点突出的新型城市，以吸引更多的人们到新城居住、工作和休闲度假。

尽快构建新老城区之间的交通系统，重点要围绕产业集聚区周边的主干道作出合理的规划布局，尽快扩展新老城区间公路，新老城区交通的便捷与否将成为制约新城发展建设的瓶颈。新卫星城不仅要实现居住和就业平衡，还必须考虑新城与主城交通的便捷性。为了有效吸引城区人口快速向新城聚集，近几年内可考虑建设最高效便捷的交通工具是快速地面巴士系统即BRT，这种快捷通道一旦和市区形成连接，将大大增强新城的反磁力。当然轻轨建设也将成为实现快速交通中长期规划的必然的选择。

（三）发展临空产业，以航空港带动其他产业发展，促进新城区经济全面发展

航空货运与许多进出口产业有着天然的联系，物流、配餐、航空制造、维修、临空商业已成为航空城重点发展的产业。目前北京、广州、天津、重庆、上海都先后提出了航空城概念，发展临空产业，建设航空城正在成为众多城市关注焦点。据中国海关统计，目前国际航空(含港澳)货运总价值已占全国进出口货物总值的19%，而每100万航空旅客运输量就可产生1.3亿美元经济效益，其主要来源正是临空产业链，航空城已经成为人流、货流、资金流及资讯流的汇聚点。按照规划，中川机场将进一步改造并提高等级，由4D级升为4E级，并积极开辟国内外航线。作为兰州航空港秦王川新城区的发展，要紧紧抓住这一难得的机遇和得天独厚的优势，大力发展空港经济，助推其他产业链条的启动，以其特有的航空城产业概念，全面服务于新城建设。省、市政府应给予一定的政策倾斜，大力扩展临空经济规模，提升新城空港经济的涉及范围，做足空港经济文章，有效促进新区就业率，形成新城的空港特色。

（四）发挥高新技术优势，培植新城的支柱产业体系，加快新城工业化进程

工业集聚是推进城市化进程，增强区域经济竞争力的客观需要，新区发展要抓住这个机遇，充分发挥高新技术优势，

着力培育多元支柱产业体系,要强化新城的工业集聚规模,构建主题鲜明的、能够自我完善和自我循环,并参与中心城市大循环的主题产业。要着眼于集聚、集约、集群发展,培育形成特色鲜明、产业关联度高、具有重大带动作用 and 示范效应的核心产业区。

构筑主题产业区,对于劳动力、自然及社会资源相对比较充裕的区段,应根据区位成本理论的原理,选择可以充分发挥优势的主题产业,如高教、科技产业、现代农业、装配业、房地产业等,使其成为可以带动相关资源开发或关联产业发展的龙头。对于传统产业基础相对较好的区段,应根据市场、区位资源条件与技术能力,及对当地经济增长的影响,对其进行产业结构调整 and 更高层次的资源整合,使产业主题更加明确突出。

(五) 适应逆城市化趋势,分散中心城区职能,实施特殊政策,形成卫星城的比较优势

我国城市化正处于加速发展期,人口向城市集聚是大方向,在这种主流方向中要想把一部分人引到相反的方向,没有足够的拉力是不行的。要实现逆城市化趋势就要靠政策吸引,可考虑在土地、住房、户籍、就业、社会保障、医疗、税费等方面实施前瞻性特殊政策。近几年,各地“逆城市化”趋势越来越明显,表现为人口、工业、商业先后从城市中心向郊区外迁。有关调查显示,有54.5%的人有意到郊区投资,70%的人有意到郊区购买第二居所。为了适应逆城市化趋势,不仅要降低能耗高、耗水量大、占地过多、运量过大的工业企业分期分批地从市中心和近郊区迁往远郊,更要适当分散中心城区的部分文化职能、部分经济管理中心职能、部分行政职能及部分商业和市场职能。同时要制定优惠政策和采取适度措施,运用经济杠杆手段,鼓励市区企事业单位和居民迁往新城。

(六) 提前布局,优化环境,以生态建设推动环保事业全面发展

兰州市由于地形限制,空气质量问题一直是多年来城市发展的遗憾所在。近年来,兰州坚持花大力气,先后实施“蓝天”工程,修建污水处理厂和垃圾处理厂,全面更新污水处理管道、设施,市政、环保设施建设全面加速,水环境总体得到改善,城市绿地面积逐年扩大,空气环境连年好转,城市功能日益完善,城市综合竞争力明显提升。

新城建设应该吸取老城建设的经验,首先考虑生态环境问题,从开始建设的初期就要以生态保护为重,优化新区环境。只有环境好了,才能有更多的条件去吸引人口、吸引投资,使新城建设向良性方向发展。秦王川新区要坚持把建设资源节约型、环境友好型社会放在工业化、现代化发展战略的突出位置,统筹发展,协调推进,着力打造“生态、人文、精致、宜居”新品牌。只有生态质量不断改善,宜居氛围持续彰显,新城区的综合竞争力将会明显提升。要尽力做到充分利用公园,湿地、风景资源、文化遗产、基本农田。水面和其他自然环境采取强制

性隔离保护,防止发展中的新城和老城在地理空间融合连成一片,这是卫星城成功规划建设的要点之一。

近些年来,一些特大型城市热岛效应越来越明显,尤其我国北方空气的湿度低、传热系数小,夏天温度比郊区高出 8°C 。所以,一旦空间风道不合理,风通不进去以后,热岛效应比南方城市更严重。因此在新城规划建设初期必须留住生态的空间廊道。预留生态空间廊道,能减少新城的热岛效应和污染的集聚。另外,生态廊道可以将分散的绿地和水面串联组合成一个网络状的城市生态系统,方便动物迁移繁殖,有利于生物和景观的多样化。

(七) 更新发展观念,创新拓宽思路,大胆改革体制,坚持可持续发展战略

近些年虽然大多城市人口、工业、服务业逐步向郊区迁移,但重点仍在近郊区,远郊卫星城市建设并未受到足够的重视。针对此现状,新城必须用科学的发展观重新审视城建发展思路,要更新观念,大胆改革新城体制,从城市规划、户籍政策、组织模式等方面进行创新,发挥各自特色,形成多中心、多层次的城市群或组团式的城市结构。要在城乡一体化、土地管理等方面进行机制创新,用市场配置资源,尽快制定新区建设的各项优惠政策,将多元投资模式与平台率先在新区建设中应用起来,推进全区建设。

改革投融资体制,开辟各种融资渠道,运用市场机制,多渠道筹措卫星城及其辐射圈建设资金,改变投资建设主体单一局面,进一步完善卫星城建设多元化的投资机制。要加快远郊新城的建设步伐,使之成为有独立完整的运行体系,有高标准、市政设施,有主导的产业结构,有良好的人居环境的综合性功能城市。要适度放宽卫星城的户籍管理政策,更新人口管理方式,打破市区和郊区、近郊和远郊、城市户口和农村户口的旧观念,引导城乡人口职业流动和区域流动的有序化。要进一步深化城市土地使用制度和住房制度改革,运用价格、税收、工资等经济手段,吸引更多的人口和企业到新城落户。要开发筛选一批符合国家产业政策和新区发展规划的重大项目,瞄准国内外大型企业,引进一批投资规模大、产业关联度高、带动能力强的大项目、好项目。要狠抓项目落地和开工建设,为项目建设创造宽松环境,帮助项目早日建成投产、产生效益。

兰州秦王川新区建设要规划引领、政策配套、机制创新、科学发展。要大力开展对外宣传、招商引资、吸纳社会资本,构建多元融资格局。要充分利用区位优势,依托现有产业基础和要素条件,基础设施建设先行,重点发展高新技术和战略性新兴产业,着力把新区建设成为西部地区装备制造业基地、国家化工原料集散地和石油储备基地、国家级生物医药产业基地、新能源新材料基地、枢纽型物流基地和现代农业综合开发基地。

(作者单位:兰州理工大学设计艺术学院城市规划系)