NO.15

2015 年 02 月

可強规划视界 TONGHENG PLANNING VIEW

量"能否预防下一次踩踏事件?国家旅游局的"景区最大承载

规划周边

土地承包权不得流转国务院发文规范农村产权交易

正研究是否用积分制北京居住证制度预计年内

城市追踪

热点解读

亮点 解读:农村土地制度改革八大

が就える

同衡规划视界

TONGHENG PLANNING VIEW

NO.15

本期出刊 / 2015 年 2 月 创刊日期 / 2014 年 5 月

主 办/**北京清华同衡规划设计研究院有限公司**

编辑出版 / 科研与信息中心

国内要闻 DOMESTIC NEWS

- 03 新型城镇化"62+2"试点方案面世
- 04 中国3月起全面启用统一不动产登记簿证
- **05** 2014 年 31 省份 GDP 含金量排名:沪京粤意外跌出前三
- 10 环境保护部发布 2014 年重点区域和 74 个城市空气质量状况

+ **城市追踪** CITY TRACK

- 13 京津冀城市群
- 16 长三角城市群
- 17 珠三角城市群
- 19 华北地区
- 20 华东地区
- 21 西南地区

法规动态 DYNAMIC REGULATION

5 《太原市城市桥梁管理条例》将于2015年5月1日起施行

 $\overline{(+)}$

(+)

25 山东省新修订的国有土地储备办法出台

规划周边 PLANNING SURROUGDING

- 37 中小城镇智慧城市建设大有可期
- 38 北京公办养老机构将可公办民营分
 - 三种模式运营
- 40 国外如何进行不动产登记

热点解读 HOTRFAD

- 28 存量与减量规划
- 32 大数据时代的城乡规划

+ **国际频道**INTERNATIONAL CHANNEL

- 43 规划文本
- 7 建设开发
- 52 获奖设计

国内要闻 DOMESTIC NEWS



2月4日, 国家发改委在其官网上 挂出《国家新型城镇化综合试点方案》 (以下简称《方案》), 江苏、安徽两 省以及宁波等 62 个城市(镇)最终脱 颖而出, 成为国家新型城镇化综合试点

其中浙江省苍南县龙港镇、吉林省 安图县二道白河镇两个建制镇此前已经 确定为"镇改市"试点, 龙港镇提出的 方案明确将加快推进"大部门"制。

社科院农村发展研究所研究员杜志 雄对《每日经济新闻》记者表示。"大 部门"制的方式一方面扩充了镇的功能, 解决了"小马拉大车"的问题,另一方 面,没有简单复制目前的城市行政体系, 尽力避免"麻雀虽小五脏俱全"。

事实上, 试点工作在 2014 年底已 经开始。《方案》提出, 到 2017 年各 试点任务取得阶段性成果, 形成可复制、 可推广的经验。2018 到 2020 年,逐 步在全国范围内推广试点地区的成功经

《方案》显示, 试点的主要任务包 括建立农业转移人口市民化成本分担机 制,建立多元化可持续的城镇化投融资 机制, 改革完善农村宅基地制度, 探索 建立行政管理创新和行政成本降低的新 型管理模式,综合推进体制机制改革创

169 地角逐试点 62 城脱颖而出

对于新型城镇化的"新",国家 发改委发展规划司司长徐林解释道:首 先,新型城镇化是一个自然的历史过程, 是跟整个国家经济发展过程联系在一起 的,一定要顺应自然发展规律,顺势而 为地推动城镇化。

其次,新型城镇化强调以人为本, 既能让有条件、有意愿的农民工在城镇 落户, 也要让不愿意落户的农民工享受 到均等化的公共服务。

"我国之所以编制国家新型城镇化 规划,是因为我国有一些制度阻碍城镇 化自然发展。由于城乡制度分割,特别

是建立在城乡户籍制度基础上的社会待 遇、福利的差异化, 阻碍了发展要素的 自由流动。"徐林说,我国推进新型城 镇化就是要推进制度的改革, 消除阻碍 城镇化发展的城乡分割制度。

2014年6月,《关于开展国家新 型城镇化综合试点工作的通知》(以下 简称《通知》)发布,确定了新型城镇 化综合试点的五项主要任务。

《通知》发出后, 地方政府对申请 试点表现出了极高热情, 提出申请的市、 具、镇多达 169 个。

之后, 发改委会同中央编办、民政 部等 11 个部门,对申报地区的试点工 作方案进行了评审。

最终进入名单的为 "62+2", 即 江苏、安徽两省,加上宁波、大连、青 岛三个计划单列市,石家庄、长春等7 个省会城市, 北京通州区、河南洛阳市 等 25 个地级市(区、县),河北定州市、 河南兰考县等 25 个县级市(区、县), 以及浙江省龙港镇、吉林省二道白河镇 两个建制镇, 共计62个城市(镇)。

国家发改委城市和小城镇改革发展 中心副主任乔润令介绍, 试点的选取兼 顾公平和均衡原则,不论东部沿海,还 是中西部都有典型。《方案》要求,到 2017 年各试点任务取得阶段性成果, 形成可复制、可推广的经验。2018 到 2020年,逐步在全国范围内推广试点地 区的成功经验。

龙港镇试水"大部门"

从此次公布的《方案》敲定的五大 试点任务来看, 分别是建立农业转移人 口市民化成本分担机制、建立多元化可 持续的城镇化投融资机制、探索建立行 政管理创新和行政成本降低的新型管理 模式、改革完善农村宅基地制度以及综 合推进体制机制改革创新。

《方案》中所述探索建立新型管理 模式一条, 在前述《通知》中的表述为 建立行政创新和行政成本降低的设市模 式,选择镇区人口10万以上的建制镇

03

TONGHENG PLANNING VIEW

开展新型设市模式试点工作。

据记者了解,我国在 1997 年以后基本停止了设市,目前 17000 多个建制镇中,人口超过 10 万的多达 56 个,个别镇的人口甚至超过了 60 万。

杜志雄介绍,我国很多经济强镇受制于镇的建制,已经难以满足当地发展需求,"镇改市"是必由之路。消息一经透露,各地方政府立即蠢蠢欲动。

不过,外界对于"镇改市"也存在 诸多疑虑。国资委商业科技质量中心研 究员罗天昊就表示,我国的城市设置, 更多在于行政主导,在体制难以打破的 情况下,贸然升级,很可能会增加财政 供养人数。

而国家层面对于"镇改市"试点也 颇为谨慎,从《方案》公布的情况来看, 目前仅浙江省苍南县龙港镇、吉林省安 图县二道白河镇两地成为"镇改市"国 家试点。

不仅如此,在"镇改市"的过程中, "大部门"制也将取代过去"四大班子" 的行政管理模式。

根据龙港镇试点方案,该镇将按照 层级减少、机构精简、成本节约、职能 相近部门合并和打破条条对口的部门设 置原则,把县派驻龙港部门与镇内设机 构及事业单位进行合并,建立若干个"大 部门",实行以块为主的管理模式,条 上进行业务指导。

杜志雄认为,这种创新方式的重点就在于,避免在扩充城市功能的过程中,出现"麻雀虽小五脏俱全"的浪费现象,是一种比较实事求是的做法。

中国3月起全面启用统一不动产登记簿证

中国国土资源部 26 日发布的消息 称, 自 3 月 1 日起, 中国将全面启用统 一的不动产登记簿证样式。

国土资源部地籍管理司司长(不 动产登记局局长)王广华当日介绍称, 不动产登记簿证样式包括《不动产登记簿》、《不动产权证书》、《不动产及 记证明》等。

不动产的坐落、界址、用途等自然 状况;不动产权利的主体、期限、权利 变化等权属状况;以及涉及不动产权利 限制、提示的事项和其他相关事项都会 计入不动产登记薄当中。以往的集体土 地使用证、房产证、林权证等将逐渐被 淘汰。

据介绍,目前中国已有30多个市(州)、70个县(市、区)完成了不动产登记职责和机构整合工作,基本具备了

启用新的登记簿和新版证书条件。

不过官方表示,不动产登记从分散 走向统一有一个过程。今后依法颁发的 新版证书;因没有完成职责和机构整合, 不具备颁发新版证书条件,继续颁发的 各类旧版证书;以及《不动产登记暂行 条例》实施前,分散登记时已经依法颁 发的各类证书都继续有效。

不动产登记机构将坚持"不变不换"原则,在办理变更、转移等登记工作时,逐步更换为新的不动产登记簿证。官方强调不可强制要求当事人更换不动产权证书和登记证明。

业内人士指出,不动产权证逐步替 代房产证,意味着不动产登记联网的加 速推进。一旦不动产登记联网实现,或 可推动中国整体房地产税制的调整。

中原地产首席分析师张大伟指出,

随着不动产登记渐近,中国许多一二线城市近期出现了大户型二手房集中上市的现象。不过,不动产登记本身并不是房地产调控政策,短期内期待不动产登记使房价大幅回落并不现实。

不过,不动产登记以及随之而来的 房地产税收调整,可能会将房地产税收 由目前的交易环节为主,变为交易、存 量环节并重,这可能会导致民众投资房 地产的热情降低。**□**

2014 年 31 省 份 GDP 含金量排名: 沪 京粤意外跌出前三

刚刚过去的 2014 年, 我国居民的幸福感有何变化? 不同区域的居民幸福感又有何不同?

国家统计局局长马建堂曾说,只有 GDP,可能不一定幸福,但如果没有GDP,一定不会幸福。

据《中国经济周刊》及旗下智囊机构中国经济研究院统计,31个省份在2015年地方两会上公布的2014年的GDP数据中,有24个省份GDP过万亿元。

以最能反映区域发展水平的人均 GDP 角度考察,31个省份中,有天津、 北京、上海等9个省份的人均 GDP 过 万美元。按照世界银行2013年的分类 标准,天津、北京、上海、江苏已经达 到高收入经济体的标准。

GDP 衡量的是一国或一个地区一定时间内最终商品和服务的市场价值。 GDP 收入将分配给企业、政府和居民。 居民收入则衡量在创造 GDP 过程中,居 民所能分得的收入。微观经济学理论表 明,居民幸福感会随着居民收入的增加 而增加。

截至 2015 年 2 月 12 日, 经《中国经济周刊》采访、中国经济研究院统计发现,累计有 20 个省份的统计部门权威发布了 2014 年城乡居民人均可支配收入。这让中国居民人均收入情况得到更全面的展现。

在这 20 个省份中, 浙江以 32658

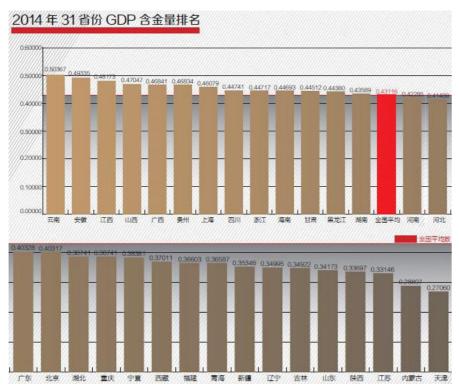
元位列 2014 年居民人均可支配收入榜榜首。

而居民人均可支配收入与人均 GDP 比值,被权威专家认为更能用来衡量居 民生活水平的变化情况。自 2009 年起, 《中国经济周刊》及旗下智囊机构中国 经济研究院,已连续 6 年发布根据各省 份人均居民可支配收入与人均 GDP 数据 计算出的比值,并将这一比值视作 GDP 含金量(即单位 GDP 人均可支配收入比 值,又被称作"幸福指数")。

正是由于今年有了官方权威的人 均可支配收入数据,今年的 GDP 含金 量榜单与往年大不一样。2014 年的全 国 GDP 含金量平均值为 0.431,创历年 最高值。较 2009 年的 0.3856 增长了 11.8%,呈现明显上升趋势。

党的十八大报告明确指出,要千方百计增加居民收入,实现发展成果由人民共享,努力实现居民收入增长和经济发展同步。十八届三中全会也提出,完善发展成果考核评价体系,纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向,更加重视劳动就业、居民收入、社会保障、人民健康状况。居民人均可支配收入占人均GDP的比重,成为衡量经济增长质量的应有之义。

"GDP 含金量"的排名反映了民众 分享 GDP 蛋糕的大与小,也为地方政府 的执政理念和发展观念,提供了有益的 参考价值。



2014年31省份GDP含金量排名

2015年2月,《中国经济周刊》 旗下智囊机构中国经济研究院通过统计 全国31个省份公布的2014年最新经济 数据,计算得出2014年31省份GDP 含金量排名,并采访专家学者对排名进 行了深入分析研究。

结果显示,2014年,中国大陆31 个省份GDP含金量排名依次为:云南、 安徽、江西、山西、广西、贵州、上海、 四川、浙江、海南、甘肃、黑龙江、湖南、 河南、河北、广东、北京、湖北、重庆、 宁夏、西藏、福建、青海、新疆、辽宁、 吉林、山东、陕西、江苏、内蒙古、天津。

其中云南等 12 个省份位居 GDP 含

06

金量的全国平均数之上。

接受采访的经济学家将表格中的省份分为三个梯队进行了解读。

第一梯队(全国平均数之前)有13 个省份:云南、安徽、江西、山西、广西、 贵州、上海、四川、浙江、海南、甘肃、 黑龙江。

第二梯队有9个省份:湖南、河南、河北、广东、北京、湖北、重庆、宁夏、 西藏、福建。

第三梯队有9个省份:青海、新疆、辽宁、吉林、山东、陕西、江苏、内蒙古、天津

跟 GDP 含金量直接相关的首要指



2014年31省份居民人均可支配收入排名(元)

标就是居民收入。从 2014 年人均可支配收入榜单看,排在前三位的是:上海、北京、浙江。尽管人均可支配收入只是含金量计算公式中的分子,其高低排名不等于 GDP 含金量排名,但鉴于自2011 年以来,上海、北京、广东已经连续三年位居 GDP 含金量排行榜前三,且位次无变化,故研究人员起初认为如果不出意外,上海、北京应该依然会是2014 年 GDP 含金量榜单的领头羊。

但是,2014年的排名甫一问世,接受采访的几位专家都甚感意外:沪京粤竟然不在第一梯度之列。上海虽然在第一梯队,却从首位跌到了第7位;北京更是从第二跌到了第17位。2014年的前三名被云南、安徽、江西取而代之:一个西部省份,两个中部省份。

然而这三个中西部省份也并非 "无名之辈"。自 2010 年以来的 GDP 含金量排名中,3 省份均位列前十。

整体看排在第一梯队的13个省份,中、西、东部省份平分秋色。中部占5个席位:山西、黑龙江、安徽、江西、湖南;西部占5个席位:四川、贵州、云南、甘肃、广西;东部占3个席位:上海、浙江、海南。中西部加起来共10个省份。

研究审视第一梯队省份的相关数据,会发现西部地区这样一个特点:不论是居民人均可支配收入,还是人均 GDP,都呈现低水平发展。特别是甘肃和贵州,作为中国贫困省份的典型,甘肃的居民人均可支配收入全国倒数第二,为11782.78元;贵州全国倒数第三,居民人均可支配收入为12371.00元。

第一梯队中除了上海和浙江两个发达省份外,其余11省份,人均GDP都在15000元左右,远低于排在第二、第三梯队的北京、天津、广东等人均GDP达到3万元、甚至4万元以上的省份。

针对今年的榜单中不少中西部省份 跃居第一梯队,清华大学中国与世界经 济研究中心研究员袁钢明对《中国经济 周刊》解释道,第一梯队中部分低发展 水平地区上榜,跟地方政府在发展中, 注重把大量的转移支付用于改善和提升 人民生活有关。而由于这些地区整体的 人均 GDP 较低,因此表现在数据上, GDP 含金量的排名就很高。

从 GDP 含金量的计算公式上分析 也可发现,GDP 含金量排名之所以会得 到提升,是因为人均可支配收入的增长 速度高于人均 GDP 的增长速度。虽然, 第一梯队的 GDP 增速并不高,但是因为 将财政转移支付用于民生,在分母(人 均 GDP 不变的情况下),分子(居民人 均可支配收入)加大,使得 GDP 含金量 的比值增大。

众所周知,财政转移支付制度在我国广泛适用,是平衡各地财政收支的一个重要手段。近年来,党中央、国务院高度重视革命老区、民族地区和边境地区发展。中央财政在中央对地方转移支付框架内,专门设立对应转移支付项目,逐年加大对这些地区补助力度,帮助其加快发展。

特别是 2013 年底,党的十八届三中全会《决定》明确提出完善一般性转移支付增长机制,重点增加对革命老区、民族地区、边境地区等的转移支付力度的明确要求。遵照这一要求,2014 年中央财政上述各项转移支付又有明显增加。

财政部网站数据显示,2014年中央对边境地区转移支付120亿元,民族地区520亿元。云南、贵州、广西、甘肃等第一梯队省份均在上述转移支付之列。尽管这些资金总量不大,但是截至2013年底,云南、贵州、广西、甘肃四省份总人口之和也不过才1.5亿人,这些转移支付对提升人均收入效果明显。

此外,保障和改善民生,是云南、 贵州等省份公共财政支出的重中之重。 2015年的云南省政府工作报告特别强 调,要"持之以恒保障和改善民生"。 资料显示,近年来,云南省用于民生 的财政支出占到财政支出总额的 70%以上。贵州省公布的数据显示,2014年,贵州省九项重点民生类支出合计2301.01亿元,增长 14.8%,占一般公共预算支出的 65%。

不过,虽然将钱用于民生符合国家的大政方针,但是,各地经济要想持续、健康地发展,单纯依靠转移支付保持"GDP含金量"的高分值,并不具有持久性。袁钢明向《中国经济周刊》表示,"贫困地区收入分配的比例高并不见得是好事,如果发展的绝对水平很低,被迫进行多分配,表面上能够缓解当前的贫困和痛苦,但是增长将出现不可持续性或者没有发展后劲,这不利于未来发展,从而也将导致我国的贫富差距越来越大。"

专家为何最看好第二梯队:名次虽 低,但"兼顾发展与消费,分配比例更 合理"

相对第一梯队,第二梯队的 10 个 省份阵容颇为强大。榜单显示,第二梯 队东部省份有 4 个:北京、广东、福建、 河北;中部省份有 3 个:河南、湖北、 湖南;西部省份有 3 个:重庆、西藏、 宁夏。北京和广东这些人均 GDP 达到高 收入经济体标准的省份,出现在了这个 中间梯队中,让人甚感"意外"。

但这个第二梯队,袁钢明最为看好,他向《中国经济周刊》表示,"北京和广东处在这样一个高水平的、两边都兼顾的第二梯队中,说明这两个地方既注重投资和发展,又使得消费能够保持在高水平上,虽然收入分配(占人均 GDP)比例有点偏低,但这可能是更合理的一种状态。"

以北京为例。近年来,北京的产业结构进一步优化。资料显示,2013年北京服务业占全市经济的比重是76.9%,2014年服务业占GDP比重达到77.9%,服务型经济特征更加明显,而且都是以高端服务业为主。通过产业结构升级转型,居民收入相对较高,根

据中国经济研究院的计算,北京 2014年人均可支配收入达到 40665.29元,人均 GDP 达到 100864.38元,均位居全国第二位。

广东省也不例外。广东省以中国第一经济大省的地位,在许多经济指标上都列各省份第一位。GDP从 1989 年至2014 年连续25 年居全国第一。其中进出口总额年均占全国约1/4。也因如此,北京、广东这两个经济发达省市,在《中国经济周刊》发布的2011年到2013年的GDP含金量排名中,都稳坐第二、第三把交椅。

然而,2014年北京、广东两地的GDP含金量却未达到预想的状态,这是否意味着:这两个省市人均生活水准仍有待提高?

其实不尽然。清华大学教授袁钢明的解释切中要害,"在一个低发展水平的条件下,收入分配提得太高,GDP含金量的数值大,就会把整个经济压垮。反过来,在发展的中期,如果既注重分配比例,GDP含金量的数值大小适中,分配比例不要太高也不要太低,同时还注重发展,这种情况才是可持续发展的,也说明北京、广东的发展最为合理。"

第三梯队:山东、江苏和天津 GDP 含金量低 专家建议加大民生投入

在第三梯队有两个现象较为突出:
一是这个梯队不仅有经济欠发达的省份,比如青海、新疆,也有近年来发展比较好的省份,比如山东、江苏、天津、内蒙古、辽宁、陕西等。二是不同区域之间的 GDP 含金量差异大,有 4 个富裕省份人均可支配收入超过 2 万元,而经济欠发达省份青海、新疆的人均可支配收入在 1.5 万元徘徊。总体看,在第三梯队中,富裕省份占大多数。

但是, 江苏、山东这两个 2014 年 GDP 排名第三、第四位的经济大省, 在 当年 GDP 含金量的排名中, 却位居榜单 的倒数第三位和倒数第五位。 这并非偶然。历年 GDP 含金量榜单显示,江苏、山东在 2009 年、2010年连续两年的 GDP 含金量排名中均位列最后十名,2011 年、2013 年,也排在最后 15 名。

天津的排名也好不到哪儿去。 2012、2013 年连续两年的 GDP 含金量 排名中,天津也在最后 10 名之列。但是, 在 2014 年下降最快,成了倒数第一。

对这种现象, 袁钢明将其解读为这一榜单中的部分人均 GDP 水平较高的省份 "因为整体收入水平改善了, 轻视了居民收入水平"。

但是这种情况也跟经济发展存在的波动性周期有关,"当收入水平达到一定高度以后,也就是社会矛盾开始化解之时,政府就会扩大项目投资,然后减少收入,这是一个阶段性周期性的变化——一段时间注重民生和收入,一段时间注重投资。这种周期性变化在最后一个梯队特别明显。"袁钢明说。

有专家认为这种情况类似于国际上一些步入"中等收入陷阱"的国家。专家分析认为,这些国家达到了一定的高速发展水平后,就会头脑发热,把很多资金投资到一些大规模的项目上,主要原因就是认为居民收入已经达到了温饱的水平。

根据地方政府的公开数据,山东、 江苏 2014 年 1-7 月的投资额就超过 2 万亿元;辽宁、湖南等省的固定资产投资,对 GDP 的贡献甚至超过一半。

事实上,在山东、天津等省份, 政府财政收入增速快于居民收入已屡 见不鲜。2014年天津市的 GDP 增长 10%,政府财政收入 2390 亿元,增长 15%;而城乡居民收入分别增长 8.7% 和 10.8%,远低于财政收入增速。

山东省的情况同样如此,2014年 GDP 增速为8.7%,财政收入增长10.2%;而居民可支配收入实际增长7.8%,仍低于GDP和财政收入增速。2014年陕西省财政收入平稳较快增

长,全年共计 1889.98 亿元,同比增长 13.63%;而同期的居民可支配收入增幅 仅为 10.2%。这些都拖累了 GDP 含金量。

对比历届榜单, GDP 含金量排名后5 位的省份中, 陕西、内蒙古这两个中西部省份的排名,已经连续4年没有动过了,分别位居倒数第4位和第2位。

国家发展和改革委员会国土开发与 地区经济研究所所长肖金成接受《中国 经济周刊》采访时表示,近年来西部地 区投资很大,也许每年都会新增一个大 的投资项目,但这个项目不一定增加老 百姓的收入。尽管 GDP 增加了,意味着 分母上的人均 GDP 增加了,但是分子上 的人均可支配收入却未显著增加,这样 GDP 含金量就不会高。

第三梯队如何提高 GDP 含金量? 长期研究中国区域经济发展的北京大学中国区域经济研究中心主任杨开忠通过《中国经济周刊》向第三梯队的省份提出建议,"第三梯度的中西部省份,在关注和加强基础设施建设的同时,要更加重视民生和公共服务的投入。而东部的那些富裕省份,还是应该拿出更多的利益投入到民生和公共服务中。"

2014 年 GDP 含金量是怎么计算出来的?

GDP 含金量 = 居民人均可支配收入 / 人均 GDP

该公式主要衡量单位 GDP 中居民收入所占的比例。

需要说明的是,往年关于人均可支配收入的算法,采用的是:人均可支配收入=(城镇人均可支配收入+农民人均纯收入)×城镇人口占比。之所以采取这种算法,是由于2014年之前,各地统计机构并未公布人均可支配收入的数据,所以根据专家建议,人均可支配收入采用近似算法,即由"(城镇人均可支配收入+农民人均纯收入)×城镇人口占比"计算得出。

2014 年情况有了大变化。截至 2015 年 2 月 12 日,全国累计 20 个省 份以官方形式对外公布了其 2014 年的居民人均可支配收入,只有上海、吉林、安徽、甘肃、青海、西藏、宁夏、新疆、北京、天津、重庆等 11 省份未公布居民人均可支配收入,仅公布城镇居民人均可支配收入、农村居民人均可支配收入(其中,甘肃、上海、北京仅公布农民人均纯收入)。

上述 11 省份居民人均可支配收入 是中国经济研究院根据 2013 年末上述 11 省份城镇人口及农村人口占比,对城 镇居民人均可支配收入、农村居民人均 可支配收入进行加权平均计算得到。对 于这种算法,据《中国经济周刊》部分 省份统计部门了解,此种算法与他们的 计算城乡居民人均可支配收入的算法一 致

因目前公布人均 GDP 省份仅北京、内蒙古、安徽、广东、海南等 5 省份, 因此此次排名中人均 GDP 的数据为2014 年 GDP 与 2013 年末当地常住人口之比而得。■

员保护部发布 2014 年重点区域和 74 个城市空气质量状况 环境保护部有关负责人近日向媒体 发布了2014年京津冀、长三角、珠三 角区域和直辖市、省会城市及计划单列 市共74个城市空气质量状况。

这位负责人介绍说, 按照《环境 空气质量标准》评价, 2014年, 京津 冀、长三角、珠三角等重点区域和直辖 市、省会城市及计划单列市共74个城 市中,海口、拉萨、舟山、深圳、珠海、 福州、惠州和昆明8个城市的细颗粒物 (PM2.5)、可吸入颗粒物(PM10)、 二氧化氮(NO2)、一氧化碳(CO)和 臭氧(O3)等6项污染物年均浓度均达 标, 其他 66 个城市存在不同程度超标 现象。2014年空气质量相对较好的前 10位城市分别是海口、舟山、拉萨、深圳、 珠海、惠州、福州、厦门、昆明和中山; 空气质量相对较差的前 10 位城市分别 是保定、邢台、石家庄、唐山、邯郸、 衡水、济南、廊坊、郑州和天津。

京津冀区域 13 个地级及以上城市,空气质量平均达标天数为 156 天,比 74 个城市平均达标天数少 85 天,达标天数比例在 21.9% ~ 86.4% 之间,平均为 42.8%,与 2013 年相比,平均达标天数比例上升 5.3 个百分点。重度

及以上污染天数比例为 17.0%, 高于 74 个城市 11.4 个百分点, 与 2013 年 相比下降 3.7 个百分点。超标天数中以 PM2.5 为首要污染物天数最多, 其次是 PM10 和 O3。京津冀区域 PM2.5 年均 浓度为 93 微克 / 立方米, 12 个城市超 标; PM10年均浓度为158微克/立方米, 13 个城市均超标; SO2 年均浓度为 52 微克 / 立方米, 4 个城市超标; NO2 年 均浓度为 49 微克 / 立方米, 10 个城市 超标; CO 日均值第 95 百分位浓度为 3.5 毫克 / 立方米, 3 个城市超标; O3 日最 大 8 小时均值第 90 百分位浓度为 162 微克 / 立方米, 8 个城市超标。北京市 达标天数比例为 47.1%, 与 2013 年相 比下降 1.1 个百分点, PM2.5 年均浓度 为 85.9 微克 / 立方米, 与 2013 年相比 下降 4.0%。

长三角区域 25个地级及以上城市,空气质量平均达标天数为 254 天,比 74个城市平均达标天数多 13 天,达标 天数比例在 51.6% ~ 94.0% 之间,平 均为 69.5%,与 2013 年相比,平均达 标天数比例上升 5.3 个百分点。重度及以上污染天数比例为 2.9%,低于 74个城市 2.7 个百分点,与 2013 年相比下

降 3.0 个百分点。超标天数中以 PM2.5 为首要污染物天数最多,其次是 O3 和 PM10。长三角区域 PM2.5 年均浓度 为 60 微克 / 立方米, 24 个城市超标; PM10 年均浓度为 92 微克 / 立方米, 22 个城市超标; SO2 年均浓度为 25 微克 / 立方米, 25 个城市均达标; NO2 年均浓度为 39 微克 / 立方米, 11 个城市超标; CO 日均值第 95 百分位浓度为 1.5 毫克 / 立方米, 25 个城市均达标; O3 日最 大 8 小时均值第 90 百分位浓度为 154 微克 / 立方米, 10 个城市超标。

珠三角区域 9 个地级及以上城市, 空气质量平均达标天数为 298 天, 比 74个城市平均达标天数多57天,达标 天数比例在 70.2% ~ 95.6% 之间, 平 均为81.6%, 与2013年相比, 平均达 标天数比例上升 5.3 个百分点。重度污 染天数比例为 0.4%, 重度及以上污染 天数比例低于 74 个城市 5.2 个百分点。 超标天数中以 O3 为首要污染物天数最 多, 其次是 PM2.5 和 NO2。珠三角区 域 PM2.5 年均浓度为 42 微克 / 立方米, 6 个城市超标; PM10 年均浓度为 61 微 克 / 立方米, 1 个城市超标; SO2 年均 浓度为 18 微克 / 立方米, 9 个城市均达 标: NO2 年均浓度为 37 微克 / 立方米, 3 个城市超标。CO 日均值第 95 百分位 浓度为 1.5 毫克 / 立方米, 9 个城市均 达标。O3 日最大 8 小时均值第 90 百分 位浓度为 156 微克 / 立方米, 4 个城市 招标。

这位负责人表示,《大气十条》实施一年来,在各级各部门的共同努力下,大气污染治理工作初显成效,与 2013年相比,74个重点城市空气质量总体改善。一是达标城市比例和达标天数增加。74个重点城市平均达标天数为 241天,与 2013年相比,达标天数比例由60.5%提高到66.0%,达标城市数量由3个增加到8个。二是主要污染物浓度下降。74个重点城市中,主要污染物浓度与 2013年相比均有不同程度下降。

三是重污染天气发生频次和强度均降 低。与 2013 年相比, 74 个城市重度及 以上污染天数比例由 8.6% 下降为 5.6%, 下降 3.0 个百分点。

这位负责人指出,目前我国大气 污染形势依然严峻, 主要体现在以下几 个方面: 一是三大重点区域仍是空气污 染相对较重区域。京津冀区域 13 个地 级以上城市中,有11个城市排在污染 最重的前 20 位, 其中有 8 个城市排在 前 10 位,区域内 PM2.5 年均浓度平均 超标 1.6 倍以上。二是复合型污染特征 突出。传统的煤烟型污染、汽车尾气污 染与二次污染相互叠加, 部分城市不仅 PM2.5 和 PM10 超标, O3 污染也日益 凸显。三是重污染天气尚未得到有效遏 制。2014年全国共发生两次(2月和 10月)持续时间长、污染程度重的大范 围重污染天气过程, 重污染天气频发势 头没有根本改善。

这位负责人表示,环境保护部将认 真总结一年来大气污染防治工作经验, 深入贯彻《大气十条》,充分发挥空气 质量监测数据的先行和引导作用,加强 监测数据质量管理、做好空气质量排名 和信息公开、加强预报预警工作,推动 环境空气质量持续改善。■

国内要闻

DOMESTIC NEWS

城市追踪 CITY TRACK

京津冀 BEIJING TIANJIN HEBEI

> 长三角城市群 THE YANGTZE RIVER DELTA CITY GROUP

法三角城市群 THE PEARL RIVER DELTA CITY GROUP

华**北地区** NORTHERN CHINA REGION

华东地区 FASTERN CHINA REGION

n **西南地区**

1.京缓堵总体方案将出台 将建 "1 小时交通圈 "

今年,北京将出台《北京市缓解交通拥堵总体方案(2015-2020年)》,同步治理"城市病"与"交通病"、治堵与治污相结合,重点围绕冬奥会、通州环球影城等加快配套交通设施建设,同时建设"轨道上的京津冀"。

2月5日上午,2015年北京市交通工作会议召开。计划2020年基本实现以北京为中心50公里半径范围内的"1小时交通圈",中心城公共交通出行的平均通勤时间不超过60分钟。

不过,交通需求仍将持续增长,交通供给仍存较大缺口;交通的便捷程度等服务水平仍不高;中心城平均交通指数控制在6以下但拥堵形势依然严峻。

中心城路网交通指数 控制在 5.8 以内

今年,北京将出台《北京市缓解交通拥堵总体方案(2015-2020年)》,提出了调整完善"规、建、管、限"、同步治理"城市病"与"交通病"、治堵与治污相结合措施。并设定预期目标,今年中心城路网交通指数控制在5.8以内,绿色出行比例达到70.5%。

今年北京将建设"轨道上的京津 冀"。与相关部门协同配合,研究高铁、 城际、市郊和地铁的四级轨道网络,强 化城市群之间轨道交通的互联互通。配 合编制《北京、天津、石家庄市市域(郊) 铁路网规划》,加快京张铁路、京沈客专、 京九客专、京唐客专等项目的前期研究 和建设工作。加快推进京台高速公路、 110 国道二期等重点工程建设,提速区 域发展。开工建设京开高速公路主辅路 拓宽工程、兴延高速和京秦高速。

还将推进客运班线公交化运营,启 动平谷区9条出京线路和省际客运班线 配载试点。加快建设新型物流园区和多 式联运功能货运枢纽。

围绕冬奥、通州环球影城加快交通建设

今年北京将完善市域快速通道及主 联络通道,重点围绕冬奥会、通州环球 影城等加快配套交通设施建设,建成柳 村北路、金中都南路,加快推进广渠路 二期、马家堡西路南延、长安街西延等 重点工程,加快京密路、西外大街西延 等项目前期工作。

重点做好商务中心区、居住区等周 边微循环道路建设,完成双井桥北辅路 拓宽改造等 100 项疏堵工程。

此外,城六区各建设一处步行自行车交通系统示范区。新增公共自行车1万辆,总规模达到5万辆以上。开展环路和快速路网拥堵点段及重点区域缓堵工作,落实机场高速治堵综合方案。

大幅增加"袖珍公交线路"

新开、调整公交线路 40 条, 大幅增开连接社区和地铁、公交车站的"袖珍公交线路"。完成 30 公里公交专用道施划工作, 研究推进在京藏高速、西北四环设置公交专用道。

加快建设北苑北综合枢纽,改造 100 处公交车站服务设施。

两条地铁线今年将通车

同时,建成 14 号线中段和昌平线 二期,运营总里程达到 550 公里。做好 既有线运力挖潜,5 号线、10 号线、亦 庄线等部分重点线路运力提高 10% 左 右。

完成 1 号线信号系统更新以及 13 号线、八通线安全门投入使用,推进 1 号线、2 号线加装安全门、2 号线积水 遭站新增出入口等工程。

此外, 更新 1000 辆电动公交车和 1500 辆天然气公交车, 示范运营 500 辆城区电动出租车和 20 辆电动旅游车, 配置电动租赁小客车指标 1500 个。

北京力争 2020 年基本实现、2030 年全面实现"安全、便捷、高效、绿色、 经济"的北京现代化综合交通体系。

其中就包括形成以北京为中心 50 公里半径范围内的 "1 小时交通圈"。构建一体化的区域综合运输服务体系,实现区域交通和城市交通有机融合,航空、铁路、公路等交通方式协调发展,区域交通畅达高效。

同时,将按照"公交城市"建设标准,



系,实现公共交通"快速、便捷、多样"。 中心城公共交通出行的平均通勤时间不 超过 60 分钟。

此外,着力治理停车难停车乱。落 实市人大议案,制定停车治理总体方案, 并启动停车立法调研。严格执法,强化

构建多层次、多样化的公共交通服务体 主要大街违法停车管控力度, 巩固 100 条停车管理示范街成果。专项治理路侧 占道停车。鼓励停车自治,新增 18 处 停车自治管理小区。■

北京拟在3月底前出 台差别化停车费调整 方案

今年 3 月底前, 北京将力争研究出 台差别化停车收费调整优化方案, 引导 降低中心城区车辆使用强度。同时,发 改、交通、环保等部门还将研究制定交 定进一步降低机动车使用强度的政策, 通拥堵费政策。

今年将进一步降低机动车使用强度

2月25日,北京发布《北京市 2013-2017 年清洁空气行动计划重点任 务分解 2015 年工作措施》,该措施列 表将今年的清洁空气行动计划聚焦为84 项重点任务, 在84项重点任务中, 包 括"重中之重"的任务共 26 项。

市空气中的细颗粒物(PM2.5)年均浓 度同比下降 5% 左右。各区县也有具体 目标,如城六区 PM2.5 年均浓度同比下 降 5% 左右,房山、通州、大兴和北京 经济技术开发区 PM2.5 年均浓度同比下 降 6% 左右。

在"控车减油"方面,今年要研究 制定提高用车成本、降低机动车使用强 度的公共政策。市交通委将会同市发改 委、市交管局等部门,加快推进智能化 车辆电子收费识别系统建设。

今年3月底前,市发改委、市交通 委力争研究出台差别化停车收费调整优 化方案, 引导降低中心城区车辆使用强 度。市发改委、市交通委和市环保局研 究制定交通拥堵费政策。市发改委、市 财政局和市环保局协调国家有关部门推

进实施燃油排污税费政策。

北京还将完善本市车辆和外埠车辆 限行政策。市交通委、市环保局研究制 减少机动车污染物排放,择机实施。

重型柴油车实施国五排放标准

今年年底前,新增重型柴油车全面 实施国家第五阶段排放标准, 不达标车 辆不得在京销售和登记注册。市环保局 牵头研究第六阶段车用燃油地方标准指 标限值,并开展车油适配实验。

在尾气检测方面, 今年还将加大 今年北京市空气质量目标任务是全 对在用车辆尾气排放的抽查力度,重点 查外夜间行驶的柴油货运车和渣土运输 车,全年抽查机动车尾气排放700万辆 次以上。同时, 在城市主要道路和主要 进京路口完成 15 套遥感监测设备安装, 并加快机动车流动源污染监控平台建 设。

뱝봉

2010、2011 年曾两调停车费

2010年以来,北京曾两次调整停 车费, 政策的正式实施时间均为 4 月 1 日。

2010年4月1日起, 北京站、中 关村西区、西单、金融街等13个重点 区域的非居住区内,约7万个车位实行 新的停车收费标准, 白天占道停车费最 高为 15 元 / 小时。

2011年4月1日起,北京再次调

天停车场、非露天停车场,一类地区 分别为每小时 10 元(首小时后 15 元 /小时)、8元和6元,二类地区分 别为每小时6元(首小时后9元/小 时)、5元和5元,三类地区均为2 元, 其中占道停车场首小时后每小时 3 元。

京津冀

将统一用国五油

今年任务列表显示, 在区域联动 上, 今年将深化区域大气污染防治联 防联控,组织推进区域大气污染防治 中长期规划编制,加强信息共享、监 测预警、共同治理、联动执法、重污 染应急等。

协调做好 2022 年冬奥会申办、 2015年北京国际田联世界田径竞标 赛等重大活动空气质量保障工作;实 现京津冀地区统一使用车用国五油 品, 共同开展区域机动车污染排放防 治,建立京津冀等周边省区市机动车 污染排放执法平台。研究区域大气污 染共治新模式, 积极争取国家支持, 重点推进保定、唐山、廊坊等地区减 排工程。

合作备忘录》,协调国家有关部门, 尽快确定首都地区环线高速线位方 案,加快建设首都地区环线高速。

治污减排

退出 300 家以上污染企业

年底前,全市水泥产能进一步压 缩 150 万吨左右; 压缩全市混凝土搅 拌站规模,全面清理不符合要求的搅 拌站, 强化执法检查, 各区县对非法 新建站点等发现一家关停一家; 今年 再退出 300 家以上污染企业;全面退 出页岩砖、粉煤灰砖、进口废物加工 利用等高排放生产活动。

加强对市属国有企业在调整退出 等方面的支持力度, 引导国有企业做 出表率: 各区具开展汽车制造、包装

整停车费。按照占道停车场、路外露 印刷、家具制造等重点行业挥发性有 机物治理,减排挥发性有机物 3500 吨以上。

清洁降尘

实施平原造林 11 万亩

今年要推进绿色施工管理模式, 对扬尘违法情节严重的建设、施工单 位停止在京投资资格1至6个月;对 开发企业采取行政告诫、暂停企业升 级、在有形建设市场公示违规行为、 降低企业资质等措施。

各区具加强属地管理, 综合施策 减少扬尘,降尘量分别累计下降 20% 左右;新增5000平方米以上的施工 工地按规范安装视频在线自动监控系 统;实施平原造林11万亩,提前完 成百万亩平原造林工程;累计增加水 域面积 500 公顷。

新能源车

新能源车将享免费停车

值得一提的是, 今年新能源车仍 然是"宠儿"。任务列表显示,全年 配置小客车指标 15 万个, 其中新能 源汽车指标 3 万个。全年机动车保有 量控制在 575 万辆左右。

相比去年,新能源汽车指标增加 此外,按照《京津冀交通一体化 了1万个。此外,今年3月底前,市 发改委、市交通委要牵头提出新能源 汽车免费停车等政策方案; 市交通委、 市科委和市发改委牵头提出新能源汽 车减免过路费等政策方案。加快有关 方案出台实施。

控车减油

淘汰 20 万辆以上老旧车

今年,全市轨道交通运营里程达 到 554 公里;完成 80 公里城市步行、 自行车道环境整治, 推广公共自行车 服务运营,全市公共租赁自行车规模 达到 5 万辆左右;完成国家第六阶段 机动车排放标准实验室能力建设的前 期准备工作,基本完成国家第六阶段 机动车排放标准初稿编制工作。

全年淘汰 20 万辆以上老旧机动

车;新增或更新公交车中新能源、清洁 能源车量比例力争达到 70% 左右; 加大 公交、出租等公共领域充换电站建设力 度;在各类科技、工业、环保、大学园 区等公共区域以及园区单位院内、市域 内主要景区、市级政府机关等建设大客 车充电设施:协调推动京津冀主要道路 和区域的公共加气站建设。

压减燃煤

核心区基本实现无煤化

今年年底前, 燃煤总量压减到 1500 万吨。削减电厂用煤, 10 月底前 东北燃气热电中心全面竣工投产; 年底 前华能北京热电厂新增燃气发电机组 (三期) 主体结构建设基本完成: 3 月 底前京能、国华北京热电厂燃煤机组全 面停机备用。

东城区、西城区通过煤改电、棚户 区改造、危房改造等多种形式, 分别削 减 1.5 万户、0.88 万户左右居民用煤, 基本实现城市核心区无煤化;城六区基 本实现无燃煤锅炉;实施农村"减煤换 煤、清洁空气"行动,各相关区县减少 劣质燃煤使用 100 万吨以上; 划定并建 设高污染燃料禁燃区, 五环路以内不再

长 汀 流 域 2014 年 治理水十流失面积 4300 平方公里

随着丹江口库区及上游水土保持二 期工程、坡耕地水土流失综合治理工程、 革命老区水土保持项目等各类国家水土 保持重点工程稳步推进, 2014 年长江流 域共治理水土流失面积达 4300 多平方

据丹江口库区及上游水土保持二期 工程推进会上公布的统计数据显示, 经 过一期、二期工程的连续实施, "丹治" 工程累计完成总投资逾46亿元,治理 水土流失面积超 1.74 万平方公里。已治 理项目区水土流失治理程度达 50% 以 上, 林草覆盖率提高 5%-10%, 水源涵 养能力稳步提高,土壤侵蚀量显著减少, 土壤侵蚀强度已普遍由中度侵蚀下降为 轻度侵蚀。

7年来,丹江口库区及上游水土保 持工程项目区水土流失面积持续减少、 生态环境不断改善、百姓收入逐年递增, 中线水源区鄂豫陕三省 43 个县实现了 水土治理全覆盖, 有效提升了水源区的 水资源保护力度和水平, 为一库清水北 送打牢了基础。目前, 有关部门正着手 开展"丹治"工程三期项目规划工作。

投资 17.49 亿元, 综合治理 181 条 小流域,水土流失治理面积达 2225 平 方公里,改善34.5万农户及130万人 生产生活环境……云贵鄂渝水土保持世 行贷款项目实现了四省山川复绿、百姓 富裕的美好梦想,目前"世行"项目已 步入国内验收阶段。

国家水土保持重点工程在减少水土 流失、有效防控面源污染的同时, 也推 动了农村经济结构调整和新农村建 设。■

世界银行1月26日发布报告称, 2000年至2010年, 东亚地区城市人口 新增大约两亿人, 大约 36% 的人生活在 城市。得益于中国推动城镇化,东亚将 珠三角成世界最大城 近四分之三的城市带位于中国, 超过三 市带 尚未形成大都市 分之二的城镇化土地位于中国。其中, 区形态 珠江三角洲已在2010年超越日本东京。 成为世界人口和面积最大的城市带。

> 南都记者综合采访获悉, 在城市间 互联互通、规划协调及产业配合上,珠 三角城市群与东京相比还有很大差距, 需进一步提高城市发展质量。

城市间互联协调不如东京

化中的都市景观》报告,包括东北亚和 东南亚在内, 东亚城市人口 2000 年至 2010年增加大约两亿,相当于全球人口 排名第五的巴西。截至 2010 年, 大约 7.78 亿东亚人生活在城市, 相当于东亚 人口总量的 36%; 而 2000 年前, 这一 比例为 29%。

区城镇化发展的主力。报告指, 东亚地 区人口超过10万的城市带现有869个, 其中,中国内地占600个;而人口超过 1000万的特大城市带有8个,其中, 内地占3个,即珠三角、上海及北京。

就珠三角而言,不包括香港在内, 由广州、佛山、深圳及东莞组成的珠三 角城市区人口数达 4200 万人, 比阿根 廷、澳大利亚或加拿大的人口还多, 超 越日本东京, 在人口和面积上均成为全 球最大的城市带。

对此,综合开发研究院(深圳)常 务副院长郭万达接受南都记者采访时表 示,就人口和面积来说,珠三角城市带 肯定大过东京,但城市发展质量不如东 京,需要提高。

他分析, 珠三角是城市群、城市圈, 但东京是大都市区, 其特征有三: 第一、 通勤方便,城市之间互联互诵,无缝对 接; 二、城市规划上互相协调; 三、产 业经由市场自由发展,并且配合程度高。

珠三角这三点做得很不够, 在产业的关 联和分工上没有形成大都市区的形态。

"目前珠三角只是行政分割,生产要素 不能自由流动, 比如东莞到深圳, 医疗 保险能不能通用? 从广州到深圳, 就学 是否顺利? 地铁城轨有没有通联? 这些 都是问题。"郭万达说,"目前广佛地 铁有连通, 深莞惠推一体化但无进展, 而在垃圾处理上,都恨不得建到对方门 口。此外行政分割,产业发展上各自为 政。"

发展提升空间大

不过, 差距意味着发展空间。世行 根据世界银行当天发布的《东亚变 报告也指出,东亚的城镇化才刚刚开始, 今后数十年, 东亚地区会进一步城镇化。

> 研究城市发展的世行专家阿布哈 斯·吉哈说, 2010 年亚洲仅有 36% 的 人居住在城市, 未来数十年亚洲东部仍 将继续如火如荼的城市化进程,发展潜

根据中国统计局数据,截至2013 世行报告显示,中国内地是东亚地 年,中国城镇化率为53.7%。2014年3 月国务院发布的《国家新型城镇化规划 (2014-2020)》提出,到 2020年,常住 人口城镇化率达到 60% 左右, 户籍人口 城镇化率达到 45% 左右, 户籍人口城镇 化率与常住人口城镇化率差距缩小2个 百分点左右,努力实现1亿左右农业转 移人口和其他常住人口在城镇落户。

> "有观点说中国城镇化和美国高科 技将是世界经济发展的两大引擎, 不无 道理。"郭万达表示,目前发达国家的 城镇化率 80% 到 90%, 而中国仅 50% 多,发展空间还很大,尤其在城镇化质 量的提升方面还有很大空间。

> 广东省委党校教授陈鸿宇告诉南都 记者, 中国的城镇化不同于简单的城市 化,农民不一定要进城,而是可以就地 实现人的城市化, 也就是在养老、医疗、 教育乃至交通等方面实现与城里人一样 的待遇。■

珠三角多市土地开发强度超警戒线深圳最高逼近50%

珠江三角洲全域规划项目近日公布的一项研究显示,珠三角建设用地三十年来增加了近五倍,2013年国土开发强度已达16.49%,其中深圳开发强度最高,接近50%。该研究指出,珠三角部分城市绿地、公共服务设施用地比例偏低,广州、佛山、中山、肇庆等城市,城市绿地比例均达不到10%的低限,更远远低于国际大都市的水平。

平均土地利用效率: 5.96亿元/平方公里深圳最高达 13.7亿元/平方公里

该项研究名为《珠三角土地节约集约利用和开发强度控制》,由深圳市规划国土发展研究中心负责。研究指出,改革开放初期珠三角城乡建设用地约1570平方公里,2013年已达到约8534平方公里,增加了近五倍。截至2013年,珠三角地区建设用地总量最大的是广州,佛山第二,东莞、惠州、深圳次之,再依次为江门、中山、肇庆,珠海最小。

从土地利用效率来看,珠三角城市的土地综合效益显著提高,地均 GDP 由2002 年的 1.36 亿元 / 平方公里攀升至2013 年的 5.96 亿元 / 平方公里, 10 年间提升了近 3 倍,但各市差距较大,其中深圳单位建设用地产出水平最高,为13.7 亿元 / 平方公里,广州、佛山、东莞、中山、珠海、惠州次之,江门、肇庆的地均产出水平不足 2 亿元 / 平方公里。

佛山中山公共服务用地: 不到 5% 广州佛山中山肇庆绿地比例不到 10% 的低限

然而,在土地利用的结构方面,广州、佛山、中山、肇庆等城市,城市绿地比例均达不到 10%的低限,更远远低于国际大都市的水平。珠三角各市公共服务设施用地比例也尚未达到要求,如佛山、中山等城市,公共服务设施用地比例达不到 5%的低限。

研究还指出,珠三角的荒废、闲置土地所占面积较大。"从统计数据看,1980-2014年珠三角闲置用地宗数共计453宗,占全省的87.9%;闲置

用地面积共计 21 平方公里,占全省的 96.9%。"

深圳国土开发强度最高:接近50% 深圳、东莞、佛山等市已开始做国土减量规划

2012 年末,珠三角人均未利用土地面积仅为 0.03 亩,2013 年,珠三角国土开发强度已达 16.49%,其中深圳、东莞、中山、佛山的国土开发强度已超过国际警戒线(30%),珠海、广州也已逼近该强度。深圳的国土开发强度最高,接近 50%。按照国际惯例,一个地区国土开发强度的警戒线为 30%,超过该强度,人的生存环境就会受到影响。

研究指出,目前,珠三角部分城市进入增量约束和存量挖潜的阶段,如深圳、东莞、佛山等市,已经开始做国土减量规划。如深圳是国内首个以地方规章的形式划定城市生态控制线,占地974平方公里,基本生态控制线划定后的2006-2010年间,深圳新增城市建设用地总量较之前的5年间,下降幅度超过50%

但在土地二次开发中,由于通过存量获取用地的成本是新增的 6-10 倍,企业更倾向于将工业区拆除重建改为商业或居住项目,工改工比例极小。而且二次开发容积率被不断提高。如 2005-2012 年上半年,深圳市房地产类更新项目土地出让情况,拆建比例最高超过1:3。

再比如佛山的旧城更新,一个街道报了 20 块地,每块都是 3.5 以上的容积率。如果每个地块都用足政策,城市的基础设施将承受不了。研究认为,这不利于良好城市空间形态的形成,不利于历史空间保护,导致建设同质化,特色消失。■

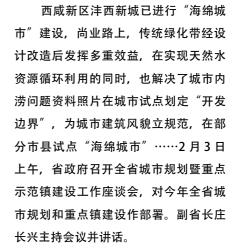
10 广州市城市更新局挂牌

3月1日获悉,广州市城市更新 局已正式挂牌成立。作为此次政府机构 改革新成立的政府部门之一,广州市城 市更新局的成立,开创了国家中心城市 以更新改造推进城市可持续发展的新路 径,探索建立了城市低效存量建设用地 盘活利用的新机制,也标志着广州城市 更新工作进入一个崭新的、常态化发展 阶段。

广州市市长陈建华在挂牌仪式上表示,今后广州城市要保持可持续发展,重要的一项工作是要提高土地的集约节约利用的效率。为此,广州成立了全国首家城市更新局。他希望,广州市城市更新局要立足为民谋利谋福祉,为广州的可持续发展作出更大的贡献。

据介绍,城市更新局的成立在全国尚属首例。按照广州市政府机构改革方案,城市更新局将原市"三旧"改造工作办公室的职责、市政府有关部门关于统筹城乡人居环境改善的职责一并纳入。城市更新局在原"三旧"办的基础全,增加了完善城市基础设施公建配套、改善人居环境、提升城市更新配套政策;编制城市更新工作方案与计划;取织城市更新项目实施与监管;审核城市更新项目实施与监管;审核城市更新项目实施与监管;审核城市更新工作方案、统筹资金平衡;集中办理城市更新市级权限范围内的审批事项服务工作;指导、协调、监督各区的城市更新工作。

西安试点划定"城市开发边界"防止城市"摊大饼"



划定城市开发边界 防止城市"摊大饼"

陕西省"多规融合"试点("三规合一"指经济社会发展、城乡、土地利用规划的'合一'。"多规融合"是在"三规合一"基础上,通过多部门沟通协调,实现同一城市空间实体的多专业规划协调统一。)、"城市开发边界"试点工作,将有哪些新动作?

省住建厅厅长杨冠军说,富平县是住建部"多规融合"试点,西安市是住

建部"城市开发边界划定"试点。

陕西省今年确定石泉、杨凌示范区、南郑、延川、眉县作为"多规合一"试点和划定城市开发边界试点;选择宝鸡、榆林、汉中市作为划定城市开发边界试点。目前,此项工作正在稳步推进。划定开发边界,主要是为了防止城市"摊大饼"、防止城市无限蔓延。

试点"海绵城市"解决城市内涝

庄长兴说,今年要重点做好关中城镇群及其核心区、沿黄城镇带和"十三五"城乡发展规划。

抓紧推进"三规合一",做到一个市县一本规划、一本图册、一张蓝图干到底。规划要珍惜土地资源,确立好城市边界,把海绵城市、智慧城市、生态城市、城市综合管廊、节能建筑等新理念、新要求融入其中。提高规划的预见性,要为教育、医疗、交通等公共服务设施留有建设空间。

杨冠军说,今年3月,我省将召开

同衡规划视界 TONGHENG PLANNING VIEW

全省城市基础设施建设工作推进会,选 泽林曾说,"在西北这样一个严重缺水 择部分市县开展"海绵城市"试点,推 广西咸新区经验, 统筹解决城市内涝等

据了解, 作为西北地区首家全面 推行雨水综合利用的城市,西咸新区沣 西新城已在"海绵城市"建设上做出有 成效的探索。省委常委、常务副省长江

的地方,建设'海绵城市'是让城市回 归自然的一个主要途径: 城市下雨的时 候就吸水,干旱的时候就把吸收的水再 '吐'出来, 使水源得以涵养, 使田园 得以保存,使生态得以循环。" ■

山东拆迁补偿新规 唯一住房被拆 至少补 45 平新房

《山东省国有土地上房屋征收与补 偿条例》将从3月起正式实施,今后旧 城改建中超半数被征收人不同意补偿方 案, 政府必须开听证会修改方案, 补偿 方面,对被征收住宅房屋实行"拆旧补 新",对于只有一套住宅的被征收人, 补偿房屋建筑面积不能低于 45 平米。

为减少旧城改建带来的纠纷, 《条 例》明确规定因旧城区改建需要征收房 屋,超过半数的被征收人认为征收补 偿方案不符合国务院房屋征收补偿条例 和相关规定的, 市、县级人民政府应当 组织由被征收人和公众代表参加的听证 会,并根据听证会情况修改方案。

新补偿条例中明确被征收房屋价值 范围, 包括房屋价值、房屋装饰装修价 值以及附属干该房屋的国有土地使用权 的价值等。《条例》规定,对被征收住 宅房屋价值的补偿,按照房屋征收决定 公告之日被征收房屋所处区位新建商品 住房市场价格评估确定, 由房地产价格 评估机构评估确定。

对被征收非住宅房屋价值的补偿, 不得低于房屋征收决定公告之日被征收 房屋所处区位类似房地产的市场价格, 由房地产价格评估机构评估确定。"山 东补偿标准高于国务院征收条例, 将确 保被征收人在同区位能买到不少于原征 收面积的新房,居住条件不降低、有改 善。"山东省法制办法制一处处长孙成 文在接受采访时表示。

同时, 山东省还要求设区市人民政 府制定被征收住宅房屋最低补偿标准, 并向社会公布。省住建厅相关负责人表 示, 按照目前拆迁普遍做法看, 各地住 宅房屋最低价格补偿标准一般设定为新 建商品房市场价格的 90%。

《条例》还规定,征收个人住宅, 被征收人只有一套住宅房屋, 且该房屋 建筑面积低于 45 平方米的,房屋征收 部门应当对被征收人进行最低面积补 偿, 最低面积补偿标准不得少于 45 平 方米建筑面积。□

云南部分地区为完成 指标强制农民城镇化

"在指标要求的驱动下,部分地 对象范围。 区城镇化率过快, 以完成任务的方式片 面'数字城镇化'。"在日前召开的云 南省政协十一届三次会议上,农业转移 人口市民化问题备受政协委员们关注。 在看到这项工作成绩的同时,委员们也 指出了"农转城"推进中的种种问题, 尤其是一些地区片面追求数量而忽略了 农民相关的社会保障, 出现以土地城镇 化和户籍城镇化为表象的农民"被城镇 化",让一些地区的农民成为进不了城 又回不了乡的"夹心人"。

指标数让部分农户"被城镇化"

2011年, 云南提出至 2020年要新 增农村转移人口城镇户籍 1000 万。为 了解这项工作的进程, 2014年4月, 云南省政协将"推进农业转移人口市民 化"列为当年的重要调研主题,组织相 关专家分赴云南省红河州、普洱市、楚 雄州、大理州、保山市、德宏州等10 多个县(市、区)的乡镇进行调研。

调研显示,经过两年努力,云南省 户籍人口城镇化率有了明显提高, 促进 了一些地区城镇化和城乡的共同发展。 但是, 调研也发现, 这一本为推进城乡 经济社会协调发展的好政策, 在执行中 出现了偏差。

"由于受行政力量的直接作用, '农转城'工作被作为一项任务来完 成。"一位参与调研的专家说, 2008 年 至 2011 年, 云南省农业转移人口城镇 落户数平均为每年13万左右,而2012 年和 2013 年短短两年就完成"农转城" 人口 496 万, 是政策实施前 20 多倍。 为完成任务,一些部门按人口比例层层 下达指标。

"过分强调速度和进度, 使一些地 方自然的城镇化过程演变为人为推动农 民进城的'被城镇化'过程。"这位专 家说。

他们在调研中发现,由干"硬性摊 派任务、盲目下指标、限时间", 致使 基层在工作中弄虚作假、随意扩大转户

一些地方,符合转户标准并自愿转 户的农民数量有限,这些地方便将一些 生活在偏远山区的农户成建制地转为城 镇户口, 转户农民没有城镇固定住所, 工作人员便将县政府办公大楼作为上万 人的落户地址。这些"被城镇化"的农户。 实际上还生活在甚至连道路都没有硬化 的乡村。还有些地方的农民家中老人和 小孩转为城镇户口, 其余家庭成员为农 村户口, 一个家庭拥有两本户口册的现 象突出。

调研发现, 近年来, 随着国家各 类惠农政策力度和新农村建设力度的加 大,农村户口所能享受到的国家相关优 待更加明显:除土地承包、征地赔偿、 申请宅基地、生育二胎等优惠政策和经 济待遇以外,集体经济较好的村还能享 受股权、分红、生活补助等一系列利益, 因此一些农民的市民化意愿并不高。

"沧源县农民就更愿意享受农村政 策。"云南临沧市沧源佤族自治县政协 社法委主任王敬莹说, 由于沧源县是边 疆民族特困县, 国家的倾斜政策较多, 有些政策,农村甚至优于城镇。"在同 等条件下,新农合医保报销比例最高达 95%。农民不仅缴费低,民政救助、新 农合医保报销还实行'一站式'服务, 手续便捷。而城镇医保报销比例只达 80%, 不仅缴费高还要多头跑。"他说。

"数字城镇化"带来"空心城镇化"

云南省社会科学界联合会主席范建 华不无忧虑地说: "长期以来, 在一些 地方, 城镇化被狭义地理解, 变相放大 了城市或城镇房地产业的发展, 城市以 一种粗放的方式快速蔓延, 过度征用土 地和耕地,导致土地城镇化快于人口数 量和人口质量城镇化的趋势,出现缺乏 产业支持、市场支撑和人口支撑的'空 心城镇化'。"

云南省政协也在《关于云南推进农 业转移人口市民化情况的调研报告》中 指出: "短短两年时间, 云南省城镇化

率提升了10%,农业转移人口的过快增 转户,一些已转户的想转回农业户口。 长,已经与云南的经济、城镇发展不相 协调。"

调研报告称: "农业转移人口市民 业户口的申请。 化的成本支出是一个长期过程。政府需 承担'农转城'人口子女教育、公共卫生、 低保、保障性住房、养老金发放等的支 出,同时还要增加各项城市基础设施的 投资,投入更多的人力和精力来管理更 这位政协委员说。 多人口。"

但在实施这项庞大的工程前, "一 些地区对转户所需成本没有进行科学、 合理、全面的测算,对每转一个人需要 增加多少投入没有具体数据, 在制定转 户数量时没有考虑到财政和城镇公共资 转城'带来的财政支出上的缺口,没有 具体的措施和途径, 致使转户后由于保 障对象数量激增,各级财政用于社会保 益保障需求。"

云南省政协提供的资料显示, 在 人享受住房保障, 仅占转户总人数的 1.69%。普洱市 2012 年至 2014 年 4 月 转户的近30万人中,仅40415人办理 险,就业岗位仅7624个。

"老百姓把享受农村的'五项权益' 和城市五大保障体系称为'盖两床被子, 穿十件衣服'。但转户后,这些社会保 的新华村,是一个有着浓郁白族风情的 障问题得不到落实, 城里的'五件衣服' 穿不上穿不暖,农村的'五件衣服'又 有着1000多年的工艺品加工制作历史, 穿不稳不让穿, 使一些转户的农民成为 进不了城又回不了乡的'夹心人'。" 一位政协委员说。

由于对"五享受、五保留"政策的 稳定性、连续性的质疑, 加之农业转移 人口自身素质较低, 初中以下文化程度 的人较多, 受过职业技能和创业能力培 训的非常少, 进城后往往只能从事建筑 施工、搬运等以体力为主的劳动,收入 发展旅游商品加工销售业,促进了全县 低且工作不稳定,因此许多农户都不愿 以旅游业为龙头的服务业的迅猛发展:

据云南红河州相关部门统计,仅蒙自市 就有 2000 余人提出由城镇户口转为农

"行政力量强力推动的城镇化,不 仅使进城农民无法成为真正的城里人, 而且'行政城镇化'、'指标城镇化' 还给今后的社会管理留下许多隐患。"

新华村: "不离本土的城镇化"

政协委员们认为, 云南作为农业大 省, 各地农村都聚集了大量人口, 要推 进农业转移人口市民化,只从鼓励农民 进城上下功夫是无法解决问题的。

调研报告指出: "大量农民向城市 源的承载能力;对于如何弥补由于'农 转移,带来了诸多社会问题:留在农村 的老人和儿童无人照料;农民进城后, 农村房子空置,而城里又没房子住;农 村土地资源浪费,大量耕地荒废。"为此, 障的支出不足,未能满足转户群众的权 专家们认为,"就近市民化"、"就地 市民化"也是"农转城"的有效途径之一。

"新华村,一个总人口不及 6000 云南全省已转户人口中, 仅有 8.9 万余 人的小村, 没有走'离土又离乡'的城 镇化之路, 而是借助文化旅游业的特色 发展,'离土不离乡',带动了全具超 过 50 亿元的大产业。"长期做田野调 城镇养老保险, 1377 人办理城镇医疗保 查的范建华认为, 云南大理白族自治州 鹤庆县新华村,就是一个"不离本土的 城镇化"样本。

> 素有"泉潭之乡、河泽之乡"之称 小村寨,全村5700多人。由于新华村 被国家文化部命名为"中国民间艺术之 乡"和"中国民俗文化村"; 2002年, 又被评为国家 AA 级旅游景区。

借助旅游业带来的人潮和钱潮, 近 10 年来,新华村将民族工艺文化转化为 重要经济资源,由于"家家有手艺,户 户是工厂",叮叮当当的小锤,带动了 全村和周边10多个行政村投入旅游业,

2011年,全县共有加工户5200多户, 家庭从业人员 12000 多人, 年加工工艺 品 500 多万件,产品销售收入达 10 亿 多元,形成一个近50亿元规模的经济 体量。在新华村,年销售额在1000万 元以上的就有12户,100万元以上、 500 万元以下的有 211 户, 村内还有年 营业额过 200 万元的新兴电商"百银"。

的'村子'。"范建华说, 2011年, 新 华村经济总收入 7980 万元, 其中工艺 过程。"一位政协委员说。 □ 品加工销售收入6180万元,占经济总 收入的77.44%,大大超过了城镇化硬 指标中"非农收入占50%以上"的要求。

参与省政协调研的专家们认为,农 民市民化不是简单的"农转城",不是 "非农收入占 GDP 的比重超过多少"、 "集聚人口超过多少"的"数字城镇化"; 不是城区建筑面积扩大, 楼盘林立的 "指 标城镇化",而是人的权益保障,实现 生产方式、生活方式、思维方式的"人 的城镇化"。

据悉, 由于"农转城"中出现的种 种问题, 云南省政府已经明确不再对各 州市下达年度转户计划任务, 要求各级

政府将工作重点和考核重点放在转户群 众的权益保障上,要根据转户群众自己 的意愿确定是否继续保留非农业人口户 籍, 先解决长期脱离农业生产并在城镇 有固定工作和居所的农业人口的市民化 问题。对于不愿转户的群众, 可以将其 转回农业户口,待条件成熟后再转户。

"城镇化的实现不能以乡村衰败和 "如今的新华村不再是传统意义上 权益受损为代价,城镇化的过程应该是 有利于富裕农民而不是剥夺农民权益的

TONGHENG PLANNING VIEW

23

法规动态 DYNAMIC REGULATION

《太原市城市桥梁管 理条例》将于2015 年5月1日起施行

《太原市城市桥梁管理条例》将于 2015年5月1日起施行。《条例》不 仅明确了城市桥梁的管理职责, 还规定 桥下空间可用于停放车辆或城市绿化, 将缓解市民停车难题。

目前,太原市城市规划区内共有桥 梁531座,总长93公里,数量多,类型全, 包括跨河桥、高架桥、立交桥、地下通 道、人行天桥、特殊用途桥梁等。对桥 下空间的安全使用,《条例》提出,在 不影响安全情况下, 桥下空间可用于停 放车辆、设置道班房或者城市绿化。使 用桥下空间,应当经行政主管部门批准。 未经批准,任何单位和个人不得擅自搭 建建(构)筑物、封闭桥下空间;不得

堆放或者加工生产易燃、易爆、腐蚀性、 不得擅自转让出租桥下空间使用权:不 得擅自改变桥下空间用途; 不得擅自架 设各类管线等设施。■

详情请点击打开附件

山东省新修订的国有 土地储备办法出台

山东省政府发布《山东省国有土地 储备办法(省政府令第283号)》(以下 简称新《办法》), 将于3月1日起正式 实施。与2001年10月1日起施行的现 行《办法》相比,新《办法》提出填海 造地和未利用地可纳入储备范围,规定 列入国家土地储备机构名录的机构才能 进行土地储备活动,土地储备资金不得 用于城市建设,也不能为第三方提供担 保。明确前期开发由储备机构组织,储 备土地的信息应及时向社会公布。

新《办法》扩展了土地储备的范围。 除了依法收回或者收购国有土地使用权 取得的土地、政府依法行使优先购买权 取得的土地、已办理农用地转用和征收 手续的土地,还将"已规划为建设用地 的国有未利用地"、"按照区域用海规 划实施填海并依法办理海域使用手续后 形成的土地"和"其他依法取得的土地" 纳入了"可收储范围"。

府国土资源主管部门所属的土地储备机 构承担国有土地储备的具体工作,土地 储备机构应当按照规定列入国家土地储 备机构名录。

"新《办法》对土地收储行为管得 更规范了。"我省一位从事土地储备多 年的市级土地储备中心主任告诉记者。 他注意到,新《办法》设专章要求"储 备计划",规定年度储备计划要包含储备 的总量、结构、布局等内容,并报上一 级人民政府国土资源主管部门备案,实 施时应当编制项目实施方案。"以前储 备计划也编,但没有规定得这么细。

新《办法》还明确了土地储备机构 在开发利用上的职责:应当对储备的土 地采取必要措施进行保护管理; 应当做 好储备土地的开发整理; 应当将储备土 地的位置、面积、用途、规划条件等信 息及时向社会公布。

在资金管理上,新《办法》规定, 新《办法》规定,县级以上人民政 土地储备资金实行预决算管理,专款专 用。土地储备需要融资的,应当纳入地 储的零星收入,前者属政府性基金,后者 方政府性债务统一管理。土地储备资金 属一般预算收入,都要纳入预算,实行收 地储备贷款担保。

不得用于城市建设以及其他与土地储备 支两条线管理。而"土地储备资金"是 业务无关的项目,不得以任何形式为第 为了取得土地、开发整理土地要"花" 三方提供担保。财政性资金不得用于土 的钱,不允许用于城市建设和其他无关 项目。▮

详情请点击打开附件

省财政厅综合处负责人告诉记者, 除了"纳入地方政府性债务"是落实 国家的最新规定外,其他规定是与我省 2007 年出台的《山东省土地储备资金财 务管理暂行办法》一致的。土地储备收 入主要有两种:土地出让收入和土地收

热点解读 HOT READ

存量与减量规划

以人口集聚与规模扩张为特征的快速发 展阶段,不断将城镇化水平推向新高。 而近年来随着人口、资源、环境压力与 矛盾的显现, 这种以增量土地换取发展 的方式愈发显得难以为继,城市无序蔓 延、土地管理失控成为了许多城市, 尤 其是特大城市所面临的共同问题。

从当前的发展实际看, 中央城镇化 工作会议从耕地保护、生态环境以及城 市增长的角度明确提出了有效控制土地 增量、合理确定发展规模的要求, 意味 着增量发展不再是未来的主要方式。同 时, 各城市在用地扩张过程中越来越多 地面对着征地拆迁成本急剧上升、房地 产供给过剩等问题,增量发展难度不断 增加。

在此背景下,深圳、上海、北京等 城市纷纷提出优化建设用地存量, 实现 建设用地减量等方式作为解决当前发展 瓶颈的积极探索,并将"存量与减量" 的思路纳入到城市新一轮的总体规划编 制当中。在城市发展转型的影响下,传 统以增量发展为主要内容的总体规划也 开始了积极的回应与转变, 城乡规划存 量与减量的时代已经到来。

一、向"土地存量"要"发展增量", 盘活存量建设用地的调查与思考

土地是城市发展基础和命脉。我国 城镇化的快速推进,对土地产生了大量 的需求, 在十八亿亩耕地红线的硬性约 束下, 原来单纯依赖土地增量进行城市 发展扩张的模式已经难以为继。中央城 镇化工作会议提出,推进新型城镇化, 要提高土地利用效率, "严控增量, 盘 活存量"。调查表明,新形势下解决城 镇化过程中的土地供需矛盾, 应特别重 视"盘活"存量,向"土地存量"要"发 展增量"。

存量建设用地的几大特征

中国土地勘测规划院指出, 存量建 设用地在土地占用、开发、处置、收益

过去 20 年, 我国城市普遍经历了 等多个方面, 与新增建设用地存在较大

- 1. 在土地占用上, 新增建设用地由 政府垄断, 而存量建设用地则分散在各 土地使用权人手中
- 2. 在土地开发上,新增建设用地开 发建设的权利关系相对简单,而存量建 设用地再开发面对的权利关系较为复杂
- 3. 在土地处置上,新增建设用地处 置权被政府掌握,而存量建设用地使用 权掌握在土地使用者手上, 政府不能随 意处置
- 4. 在土地收益上,新增建设用地出 让收益由政府支配, 而存量建设用地土 地收益则必须兼顾各方。

二、国土部副部长胡存智讲解存量 时代的用地政策

2014年5月,国土资源部出台的《节 约集约利用土地规定》,于9月1日起 全面实施。

国土资源部副部长胡存智在接受 《财经国家周刊》记者专访时表示, 当 前,各地生动的节约用地案例很多。"比 如浙江省的一个工业园, 在工厂厂房的 楼顶上种菜,实现了土地的立体利用。 这就是工业化、农业化和城镇化可以同 步推进的鲜活例子。"

"事例好,关键是怎么推开。"胡 存智表示, 国土资源部下一步将从两个 方面酝酿有针对性的节地政策: 一是加 强总结提炼各地节地的技术和模式, 并 在土地管理上推广应用; 二是要制定相 应的激励机制, 在用地取得、供地方式、 土地价格等方面, 创新管理方式和制度

胡存智说,这些政策制定的目标, 就是要让大家切实行动起来, 转变思路, 凝聚共识,推动节约集约用地取得更大 成效, 为建设一个美丽、和谐的共同家 园作出贡献。

三、规划年会:面对存量和减量的 总体规划

一度的中国城市规划年会期间, 由中国 城市规划学会和北京市城市规划设计研 究院联合主办的自由论坛: "面对存量 和减量的总体规划"中,与会嘉宾针对 存量和减量规划的时代是否来临、存量 和减量规划的编制方法以及实施难点等 议题展开了激烈的讨论, 取得了丰富的 思想成果和观点汇聚。

专家建议:

尽管当前存量与减量规划的编制与 实施存在着种种困难, 但面对城市发展 转型的客观要求,规划必须从既有的工 作方式中走出来, 敢于实现自身的提升 与转型, 明确工作重点与努力方向, 积 极推进存量与减量规划的发展。

1. 树立存量与减量的发展意识

建议行业学术机构与一线生产、科 研单位进一步加强存量与减量规划的研 究与宣传, 积极推广思考成果与实践经 验,进一步强化新的发展理念,推动行 业实现由传统的增量扩张向存量优化、 集约增效的思维方式的整体转变。

2. 实现规划工作方式的转型

规划工作方式应充分结合存量与减 量规划的特点实现相应的转型, 学会从 习惯的大手笔、大气魄的愿景蓝图规划 转向兼具细心、耐心与恒心的微处理、 微设计、微循环与微更新, 也要习惯于 在规模锁定的条件下去思考和解决城市 问题, 养成底线的思维方式。同时, 结 合未来存量规划的实施与管理,需要 积极探索规划编制的技术方法与工作重 点,改革、优化现行的规划技术标准与 编制体系,增加针对存量规划的有关内 容。

3. 完善与存量和减量规划相配套的实施 机制与政策

存量与减量规划更加强调政策属 性, 因而完善相关实施机制与政策是推 进存量与减量规划发展的关键。首先, 应当进一步推进规划实施管理向自上而 下与自下而上共同作用的转变, 进一步

2014年9月13日-15日,在一年 完善自下而上的实施机制的建立,这是 实现既有利益分解重新分配的重要前提 和手段。同时,应当建立利益均衡体系, 保障政府、土地占有者以及社会资本共 同参与到存量优化的过程中去, 减小利 益损益带来的发展阻力和矛盾。其次, 优化调整规划管理审批的思路与程序, 为存量用地在功能、规模等方面的优化 调整提供行政许可上的保障。进一步提 高土地占有者自发提升土地效益、实现 自我更新改造的积极性。再次,规划从 业者应该在政策制定与机制完善中发挥 作用, 将研究工作提升到政策的高度, 进一步提高政策认识与制定的能力。

4. 进一步探索实现存量与减量规划的有 效手段

面对存量与减量规划的实施阻力, 应当进一步理清规划由增量转向存量与 减量的深层原因与预期目标,从而有针 对性地选择可以达成目标的有效手段。 无论是已经采取存量利用和用地减量方 式的部分特大城市, 还是仍处于以增量 换发展的其他城市, 都需要理性地看待 增量与存量、减量的互动关系, 促成三 者的有效统筹。特大城市在先行过程中 所进行的探索和收获的有效工具, 应该 成为日后其他城市的经验与借鉴。

5. 优化调整规划专业教育培训内容

建议在规划学科基础教育方面强化 经济学、法律学等专业课程在城乡规划 教育体系中的比重, 重点培养沟通和处 理城市现实问题的能力与技巧, 进一步 丰富规划师的职业素养与知识构成。行 业学术团体可以结合存量与减量规划的 工作技能要求,加强相关培训与教育, 并通过规划师执业资格考试内容调整等 方式全面推动行业知识构成与理论体系 的丰富与完善。

四、城市总体现址可从增量现现有量现刻

《深圳市城市总体规划(2010— 2020)》(以下简称《深圳总规》)是一 版被称为"转型规划"的城市总体规划,

因其在各地城市普遍追求增量增长的形势下,率先提出空间发展模式由"增量扩张"向"存量优化"的重大转变和创新,而荣获全国优秀城乡规划设计一等奖,且在实践中也取得了显著成效。

《深圳总规》的编制背景、目标和 方法,对于其他城市新一轮城市总体规 划具有一定启发意义。下面,本文将就 此他山之玉,来作一番探究。

由增量转向存量的背景和动因

深圳关于城市转型和规划转型的探索早在十多年前就已展开。城市规划的重点由增量向存量的根本性转型,经历了一个认识从差异到统一、思路从模糊到清晰、决策从犹疑到坚定的变化过程。这一转型,既是规划师主动转变发展理念、进行积极应对的努力探索,又是面对客观形势的巨大压力而务实选择的结果。

一是国家对深圳探索新发展模式的 要求

二是主动转变发展思路的自我约束 三是严峻的土地利用形势的倒逼

由增量转向存量后规划面临的挑战

与国外许多处于成熟期的老城市不同,深圳还是一个处于快速成长期的年轻城市,其不但拥有旺盛的经济增长动力,而且城市功能还亟待健全和完善。

挑战一:通过低效用地再开发来实现产业升级,确保经济持续增长

挑战二:通过功能调整改善民生福 利,促进社会和谐发展

增量转向存量:规划内容和方法的改变

一是发展规模:改变"以人定地" 的方法

二是用地指标: "新增"与"改造" 并重

三是空间布局:由"形态构建"转向"结构调整"

四是规划策略:重点研究城市更新 的策略与路径

五是实施保障:加强规划配套政策 的研究 六是城市更新:推动"存量优化" 的核心对策

实施效果

《深圳总规》由"增量扩张"向"存量优化"的转变,如果仅停留在规划技术方法层面的探索创新,其意义将大打折扣。令人欣慰的是,经过近些年的实施推进,这一思路已经得到全社会的高度认同,并在城市发展建设的实践中得以充分落实。

规划原先设定的渐进式转型的实施路径是:从 2010 年开始,新增建设用地将逐年递减,存量改造用地逐步提高;力争到 2015 年左右,用地供应计划中的存量改造用地规模超过新增用地,进入以存量更新为主的城市发展阶段。

五、存量规划、集体经营性建设用 地流转对北京土地财政的影响

2014 年初北京市组织开展城市总体规划修改工作,本文从土地储备、供应和地方性债务三个方面调查了北京土地财政的现状情况和对北京规划实施的作用,分析了"集体经营性建设用地流转"、"存量规划"等政策和规划思路的转变对北京土地财政可能造成的影响,指出了上述转变会导致北京土地财政面临覆灭,北京将进入"后土地财政期";最后本文对后土地财政助力人趋势进行了预判,并指出北京城市总体规划修改的关键任务。

北京土地财政现状

根据统计,北京过去六年的土地财 政现状小结:

在过去六年里,北京市政府花了大约 7000 亿资金(其中约 3351 亿为政府性债务),完成了近 20000 公顷土地的收储,并将其中约 60% 的土地以出让方式供应,获取了约 6600 亿的土地出让金,使收支大体平衡;并额外获取了收储完成的 8000 公顷土地和收储过程中的 17000 公顷土地的收益。

6600 亿土地出让金除了偿还到期

的政府性债务之外,用来征了约 15000 公顷的土地,与土地储备库中约 2000 公顷土地一起用于划拨给公益性用途的 建设项目,并支持其运行。

所以北京的土地财政是北京市政府 实施规划,开展城市建设,落实三大设 施的重要引擎。

后土地财政的几个趋势预判

趋势一:政府收储动力下降,由主动收储变为被动收储

趋势二: 开发商购买土地的成本不 会显著降低

趋势三:国土部门的年度拱地计划 的调控效力降低

趋势四:公益性基础设施等用地落 地难度加大

趋势五: 自下而上的小项目会增多, 区位条件好的乡村活力复苏,乡村建设 速度加快

小结:

根据上文的调查和分析,土地财政是北京市政府在土地资源配置上履行政府职责、提供公共服务的基础,是过去多年来北京规划实施的重要引擎。新型城镇化背景下集体经营性建设用地流转、严控特大城市规模和存量规划等政策和规划思路的转变将会严重影响未来北京的土地财政,甚至导致其覆灭;与此同时,上述转变又会带来一些新的变化趋势。

所以从 2014 到 2020 年的规划期 是一个过渡期,其最重要的任务就是实 现过渡:

- 1. 从有权到没权的过渡:对公共资源的配置权力从政府走向市场;
- 2. 从有指标到没指标的过渡:增量 规划到存量甚至减量规划;
- 3. 从有钱到没钱的过渡: 土地财政 时代走向后土地财政时代。

而三个过渡中,第三点是北京城市 总体规划修改最需要关注的问题,其是 新版总体规划是否具备实施性的关键因 素,城市总体规划修改必须从政府的财 税制度改革入手研究失去"土地财政引擎"后的城市规划实施动力问题,通过趋势预判制定由政府驱动到市场驱动,由政府直接投资、配置资源到市场自下而上投入和资源配置的"游戏规则"。

六、愿景式蓝图到过程式协作—— 存量用地控规再思考

改革开放三十余年,城市伴随着 经济快速发展而大规模扩张,现如今日 益稀缺的土地资源已经成为制约大城市 进一步发展的重要瓶颈,未来的城市规 划工作势必将从关注增量到关注存量转 变。新形势下控制性详细规划工作如何 占据主动,做出与之相适应调整与改变, 是规划工作者当前需要思考的问题。本 文结合笔者在实际工作的反思与探索, 提出"过程式协作"的规划思路,希望 对存量用地的控规优化调整提供经验借 鉴。

当前控规编制发展趋势判断

关注"增量扩张"向"存量挖潜"转变注重"物质形态"向"利益分配"转变描绘"终极蓝图"向"动态维护"转变崇尚"技术权威"向"公众参与"转变完成"政府汇报"向"多元沟通"转变

七、北京通州运河核心区的规划实 践过程

初始阶段——愿景式蓝图的设定

规划街区地处北京正东,通州新城中部地区,属于通州"一核五区"的运河核心区内,北运河从规划区中间穿过,将规划范围划为 0502、0504 两个街区,街区地理区位优势明显。随着北京城市副中心的定位明确,该地区迎来新的发展机遇,吸引了各方前所未有的关注。地方政府希望通过主动的干预,快速改变地区发展面貌,加快推进通州现代化国际新城建设。

优化调整阶段——过程式协作的尝试

鉴于上述控规规划实施困难,通州 区政府于 2013 年进行控规优化。在这

31

轮编制过程中, 我们带着对问题的反思, 尝试着从"愿景式蓝图"向"过程式协作" 进行转变。

搭建多元主体协作平台, 明确 "规 划引领,契约协作"的协作关系

加强沟通协作、弱化政府的强制性 管理, 充分调动市场与社会的积极性

强调多视角的切入,目标与问题双 重导向统筹结合,制定有针对性的规划 方案

注重连续、渐进式的过程研究,有

序推进规划实施▮

大数据时代的城乡规划

在城市化极大地改变了人类生存的 物质环境的同时, 科学技术的进步也创 造了人类发展的信息环境。随着大数据 时代的到来, 信息环境进一步与物质环 境交织在一起,相互作用,对人类社会 和城市的影响越来越广泛。

大数据的相关理论与分析方法,很 好的弥补了数据获得的时间连续性、数 据的地理位置分布、数据样本的覆盖程 度等传统分析方法中的不足, 在一些行 业中已经得到了应用, 但是最近当它在 城市规划行业出现时, 会听到这样的声 音, "又开始忽悠了"。那大数据之于 城乡规划, 究竟是"大忽悠", 还是"毁 灭你,与你无关"。通过下面的这些专 家和学者的论述与研究, 也许你能发现

崔功豪: 大数据——城市规划改革创新 的新机遇

在改革创新中不断前行, 而规划技术方 法,尤其是定量化的进展尤为明显。但 是今天的城市规划仍然存在着重物轻 人, 重经济轻民生, 重区位轻行为, 多 静态少动态等突出问题。随着全球化、

信息化时代的到来, 城市正处于新的转 型期,各种交流活动频繁,海量、多样、 快速的数据爆发式增长, 社会进入大数 据时代,城市规划面临新的考验和机遇。

先生以极其敏锐的学术敏感, 意识 到大数据时代对城市研究与城市规划的 影响, 先生演讲的 PPT 内容, 格局大, 观点明确, 内容丰富, 能够用心到如此 程度,不能不让人敬佩。

龙瀛: 大数据时代定量城市研究的四个

随着信息通讯技术的广泛应用和 我国推动多年的政务公开运动的不断完 善, 大数据和开放数据的可获得性不断 提高, 这些为微观个体层面的数据开展 定量城市研究提供了新的机遇和挑战。

我们认为定量城市研究是在一些理 论基础上,采用各种数据,各种技术方 法, 致力干科学理解城市。我们希望所 30 多年来,中国的城市规划一直 做的定量城市研究工作,能够致力于科 学理解城市, 找到城市是不是有一些一 般的规律, 然后诊断城市, 比如说城市 存在一些什么样的问题, 然后模拟城市, 构建一个政策实验室, 不同政策对城市 的发展有什么样的作用可以评估, 通过

评估相关的政策, 寻找解决方案。

这样的时代、数据、国家政策方面 变化背景下, 我们发现定量城市研究有 四个方面的变革:

空间尺度上的变化: 跨越区域分析 和城市研究的大模型

时间尺度上的变化: 理解不同时间 尺度的城市发展动态

研究粒度变化: 研究以人为本的城 镇化.

研究方法的变革: 利用众包开展和 验证研究

从来没有如此清晰看待社会系统, 所以 我们认为在当下,规划还是会有一些改 变。大数据和原来一直在说的 CAD、 GIS、决策支持系统等规划支持系统只是 城乡治理" 本质上的差别, 大数据改变城市系统本 身,改变商业业态,人的出行方式等等。

定量城市研究四个方面的变革还存 在很多局限性, 我们致力于科学理解城 市的尝试,并不是做规划信息化工作, 我们没有开发任何一个系统, 也不是做 规划新技术, 所以总体上我们还是致力 干做客观定量城市研究工作。

茅明睿: 大数据时代的规划变革

大数据时代来了。从 2012 年开始, 全世界掀起了一股大数据热潮, 各行各 业都受到了它的冲击,似乎一夜之间人 人都在谈大数据,从 Google 预测流感、 Twitter 预测股市、到其实流传已久的 Target 超市与怀孕少女、啤酒与尿布、 榨菜指数等故事都成了有关大数据的谈 资。在亚马逊中国的图书排行榜上,维 克托 · 迈尔 · 舍恩伯格的《大数据时 代: 生活、工作与思维的大变革》成了 TOP10 的常客, 高居 2013 年亚马逊图 书总榜的第11位, 京东图书总榜的第5 位,作为一本科技类图书,这是个前所 未有的惊人成绩。

大数据的火不仅体现在畅销书上, 也反映在了搜索引擎和社交媒体上: 根 据百度的搜索指数,从2012年5月开

始,此前搜索指数几乎为0的"大数据" 一词异军突起,瞬间超越了"城市规 划"的搜索指数,并持续攀升,一直保 持着搜索热词的地位, 2014 年以来"大 数据"的搜索指数已经达到了"城市规 划"一词的 10-20 倍。在社交媒体上, 截至 2014 年 8 月 20 日, 新浪微博有关 "大数据"的微博有 4900 余万条, "城 市规划"和"城镇化"加在一起也只有 1000 万左右。

大数据对城市规划意味着什么?本 文以北京市城市规划设计研究院的多项 纵观人类发展几千年的历史, 我们 大数据应用实践为案例, 从新数据、新 技术、新思维和新方法论四个角度阐述 了大数据时代的规划变革。

一句话了解 2014 规划年会"大数据与

随着我国城镇化的深入, 城乡治 理面临着越来越复杂的问题与难点。大 数据技术的普及与应用为优化城乡治理 带来了新的机遇与可能性, 例如更及时 地获取基层信息以提高治理效率、通过 更科学细致的数据分析及时准确发现问 题、通过优良的数据可视化与公众进行

面临越来越复杂的城乡治理现状, 近年来也出现了一些利用大数据技术优 化城乡治理的优秀案例与尝试, 例如运 用众包方式搜集城市管理问题, 利用大 数据分析支持政府决策等。通过相关案 例实践者的分享及与与会专家的讨论, 能够对于如何运用大数据技术及其带来 的新方法新理念优化城乡治理, 规划界 在城乡治理中如何能发挥更积极的作用 等问题有更深入的了解, 获得有益的启

2014年城市规划年会中, 我院和 中国城市规划学会联合主办的"大数据 和城乡治理"是最受追捧的论坛之一, 我们整理了一些现场的专家观点和发言 概要与大家分享。

大数据时代的城市空间发展研究学术研 讨会

建筑学院、莫斯科建筑大学、北京城市 实验室和北京清华同衡规划设计研究院 联合主办的"大数据时代的城市空间发 展研究学术研讨会 "在清华大学建筑学 院王泽生报告厅举行。来自城乡规划、 城市地理、城市经济、计算机技术等领 域的学术界和企业界代表, 一起探讨城 市空间发展、定量城市研究与城市大数 据分析等三方面的相关问题,旨在促进 我国城市空间规划定量研究发展。播报 茅明睿的发言。

用手机大数据看上海城市空间结构

都说城市是个有机体,那么,一 个城市在一天之中, 其内部的潮汐究竟 数据的应用途径: 是如何涨落的? 人们从哪里来, 到哪里 去? 那些由管理者们划定的商圈, 现实 中人流是否符合预期的热闹景象?

层面的观察也不难实现。手机数据就是 对话 一项十分有用的工具。

之一。数据显示, 2013 年末上海市手 机普及率 132.5%, 总用户 3200.65 万。 用手机定位数据研究居民在城市空间的 活动, 以此可以测度城市空间结构。

同济大学建筑与城市规划学院的副 教授钮心毅及其课题组, 自 2014 年开 别上海外环以内的中心城空间结构。

手机数据,包括手机信令数据和基站数 据两部分。信令数据为不含用户信息的 匿名信号数据。研究以连续两周的手机 信令数据为基础,且此连续两周时间避 开了节假日。在这两周内,每日信令数 据平均记录到 1700 万以上不同手机用 户,并将其与发出信号的基站进行定位。

研究者假设, 居民的就业、游憩、 居住等活动空间分布与城市空间结构密 切相关, 城市空间结构影响居民活动的 时空规律,居民活动的时空规律也反映 如何利用有效的数据挖掘技术,将国民

2014年12月21日,由清华大学 城市空间结构,这些也是手机大数据研 究的前提。

大数据时代城乡规划决策

近年来, "大数据"的概念从理论 逐渐走向实践, 如何利用大量丰富的数 据资源帮助政府更好地响应社会需求、 指导经济运行的问题,作者在《规划师》 2014年第8期撰文,指出:

大数据的特征和城乡规划决策的本 质属性,二者具有紧密的耦合性。

大数据的逐步应用将推动城乡规划 整理分享毛其智、沈振江、郑思齐、沈青、 决策从"经验决策"走向"有限理性决 策",并满足城乡规划"公共利益"的 价值观以及利益协调的需求。

作者进一步归纳了在城市规划中大

数据整合平台建设

数据挖掘和可视化

模型开发探索和情景模拟优选。

随着大数据研究的进展,这一宏观 大数据挖掘助力微观尺度下"经""规"

就业人口信息是重要的国情资料, 手机是当下最普及的移动定位设备 它对城乡规划、行政管理、人口研究、 了解市场供求、制定社会和经济发展计 划等都具有重要意义。随着城乡规划编 制与管理精细化、层次化、指标化要求 的不断提高, 中宏观大尺度的就业人口 信息已不能满足当下的需求。

由于国民经济与城乡规划两套工作 始进行这项研究:基于手机大数据,识 体系长期存在割裂,造成"经"与"规" 信息在微观尺度上对话困难的问题变得 研究者以上海市中国移动 2G 用户 无法回避。《城乡规划法》第五条规定 "城市总体规划、镇总体规划以及乡规 划和村庄规划的编制,应当依据国民经 济和社会发展规划, 并与土地利用总体 规划相衔接"。但如何依据、如何衔接, 对于实操层面的城乡规划专业技术人员 来说一直是十分棘手的问题,究其原因 主要在干"经""规"二者在工作目标、 空间范畴、研究体系、技术标准、运作 机制等方面存在交叉和矛盾。

本文的关注点在干在大数据时代,

合理地分解到城乡规划领域的用地尺度 上, 进而实现其在任意空间范围内的定 量分布, 为精细化规划编制和管理提供 客观的技术方法和数据保障, 是研究就 业人口空间分布规律和实现空间模拟的 一种尝试。

如何使用 GPS 和智能卡的数据来减少 城市交通拥堵

如今约有 560 万人生活在新加坡 270 平方英里(700 平方公里)的城市 建成区范围内, 而新加坡政府已经为其 公共交通系统投入巨资, 以努力减少对 道路交通的依赖。但是像其他国际大都 市中心区一样,它们在早8点到8点45 分之间的高峰时期内, 仍然面临严重的 交通拥堵问题。

而作为交通拥堵解决方案的一部 分,一种给予出行者奖励的方案得以实 施: 如果他们注册了自己使用的智能交 诵卡,并将其小汽车出行推迟到早高峰 之后的一小时, 他们就能获得机会参与 抽奖赢取巨额现金奖励。

本文给我们提供了一些新的思路, 那就是提供一些解决方案的评估机制。 当然本文一看就是个外行记者写的报道 性文章, 讲的是总部位于加州的科技公 司"城市引擎"如何通过数据分析系统, 帮助新加坡和圣保罗的优化交通分布的 故事。

大数据帮助将种族与收入信息精确可视 化到街区级别

当街区活动家(通俗一点就是居 委会大妈) 尝试解决诸如收入不平等、 住宅区隔离以及环境种族主义等问题之 前,他们首先要明确他们希望解决的问 题的严重程度, 及其对利益相关者的影 响范围。虽然联邦政府善于编制各类人 口数据供公众使用, 但是如果要寻找一 款能有效理解这些数据的工具, 是需要 资金或技术专长的, 有时甚至是两者兼 顾的。

而其中一位 38 岁的费城街区活动

同衡规划视界

TONGHENG PLANNING VIEW

经济统计的大尺度就业人口信息科学 家 Aaron Kreider,由于其具有数据可 视化的技术背景,希望给人们带来一种 交互式的地图工具, 为美国种族和社会 经济问题研究提供一种前所未有的观察

> 在获得了阳光基金会约1万美元的 赞助后, Aaron Kreider 从 2010 年人口 普查以及谷歌地图后台获取了约10个 G 左右的数据, 花了一年时间生成了数 百万张高清解析度的地图块, 并据此创 建了 JusticeMap.org 网站,通过汇编种 族和收入数据,并将之以可视化地图的 方式展示, 能够方便用户解读、注释和

规划周边 PLANNING SURROUNDING

18 中小城镇智慧城市建 设大有可期

截至 2013 年底,中国城镇化率已达 53.7%,高于中小城市及其辐射影响区域近 18 个百分点,中小城市的城镇化具有巨大发展空间。现阶段的新型城镇化,除了依托大城市的辐射带动作用,更要着力于中小城市,特别是中心镇、县城等小城镇的发展,它们拥有富足的自然资源,良好的生态环境和强大的农村转移人口承载力。

在"智慧城市"已成为全国新型城镇化战略选择的大背景下,无锡阳山、昆山张浦、佛山乐从等地均先后开展了"智慧城镇"、"智慧乡镇"建设,作为连接城乡纽带、推动新型城镇化的战略支点,将会有越来越多的中小城镇成为智慧城市建设的主力军。

笔者认为,中小城镇智慧城市建设 有两大特点。

第一,中小城镇智慧城市建设呈现 易统筹规划、特色鲜明、产业发展需求 强烈、以政府需求为导向的特点。

与大城市相比,中小城镇的面积、 人口、经济规模都相对有限,城市发展 过程中的社会和环境问题相对简单, 基础设施和应用服务更容易满足居民需 求,智慧城市建设整体更易规划和协调, 建设效果也更易显现;特别是在城市信 息化建设相对落后的情况下,容易发挥 后发优势,实现城市发展与信息化建设 同步推进。

同时,中小城镇在地域、产业、 文化等方面通常具有鲜明的特色。对于 经济规模较小的中小城镇而言,如何凸 显城镇特色将是智慧城市建设的重中之 重。

此外,相对大城市,中小城镇经济基础薄弱,特别是地处中西部欠发达地区的中小城镇,经济发展压力巨大,产业聚集度不高,对富余农村就业人口的吸纳能力不足,迫切希望通过智慧城市建设应用带动县域经济创新发展。

受视野、经济基础、建设意识等因 素影响,中小城镇、特别是农村信息化 建设严重滞后。大多数中小城镇在城市管理和社会服务信息化建设方面,仍然主要满足于上级政府对本区域的基本要求,以提升政府管理效能为主,对于切实解决民生实际问题、提升便民惠民服务质量,在意识和手段上均比较欠缺。

第二,中小城镇智慧城市建设应从 城镇品牌、公共服务、特色产业多方着 力。

首先,因地制宜,打造独具特色的智慧城镇品牌。智慧城市内容复杂庞大,对于城市规模和经济总量都偏小的中小城镇,必须要紧密结合城镇发展定位和自身特色,做好前期规划和顶层设计,找准智慧城市建设方向,有重点、有步骤地推进,打造具有地方特色的智慧城镇品牌。

其次,服务"三农",提升公共服务智慧化水平。与大城市相比,中小城镇的"城市病"尚未显现,但基本公共服务水平普遍偏低。因此,应着力加强以服务"三农"为核心的公共服务能力建设,针对农民特色需求,建设基于云计算模式的农村信息化综合服务平台,全面整合各种涉农资源,为农民提供便民服务、智慧农业、农产品电子商务等全方位信息化服务。

北京公办养老机构将 可公办民营 分三种模 计运营

3月3日,北京市民政局公布市政 府办公厅日前印发的《关于深化公办养 老机构管理体制改革的意见》(以下简 称意见)。

意见指出, 北京市未来将引入社会 资本投资运营公办养老机构, 将公办养 老机构分成公办公营、公办民营和公建 民营三种模式运营, 并明确公办养老机 构为政府供养保障对象等三类人群,提 供基本养老服务保障。

失能高龄老人 纳入保障对象

未来, 哪些人群可以优先入住公办 养老机构? 北京市民政局副局长、新闻 发言人李红兵在昨日下午召开的新闻发 布会上介绍, 根据意见, 未来公办养老 机构将重点服务政府供养保障对象、困 境家庭保障对象和优待服务保障对象三 类人群。

李红兵介绍,考虑到失独家庭老年 人群响应国家计划生育政策且老无所依 的特殊性, 失独家庭中失能或 70 周岁 以上的高龄老人, 也将纳入基本养老服 务保障对象的范畴。

全面放开养老市场也是北京市今年 养老改革的一个重要方面。未来, 公办 养老机构除公办公营外, 还将实行公办 民营和公建民营两种模式。

公办养老机构 不是"疗养院"

李红兵介绍, 公办养老机构要逐步 将护养型床位比例提高到80%以上, 公办民营和公建民营养老机构至少保留 20%的床位,用于接收以上三类基本养 老服务保障对象。今后要进入公办养老 机构还需要完成入住评估, "公办养老 机构应该是护理院不是疗养院, 要提供 廉价和适用的养老服务。"

李红兵表示, 在城市地区, 可根据 街道公办养老机构分布情况, 按照集约 资源、方便照料的原则,确定协作服务 形式。在农村地区,原则上每3至5个 毗邻乡镇组成协作区域, 选择该区域内 一所设施条件较好、服务能力较强的乡 镇属公办养老机构,作为定点机构,接

收区域内政府供养保障对象和困境家庭 保障对象。

此外, 还要加快推进公办养老机构 床位改造工作,明确改造时限,逐步将 护养型床位比例提高到80%以上。

养老机构非企业费用不会涨

公办养老机构引入社会资本, 会不 会实行市场定价, 造成养老费上涨的情 况? 昨日, 李红兵在发布会上介绍, 公 办公营的养老机构将实行政府定价, 而 公办民营和公建民营这两类养老机构中, 用于接收上述政府兜底的保障对象, 价 格将实行由发改委等部门根据成本测算 和政府补贴等推算出的政府指导价, 面 向社会的床位则实行市场价。

李红兵说, 三类养老机构都不能注 册成为企业,而是民办非企业运营机构, 他们没有土地成本的概念, 地上物的建 设也由政府埋单, 因此不需要转嫁到老 人头上收费来消化建设成本, 因此费用 不会上涨。

入住养老机构须先经过评估

北京市民政局介绍,公办民营、公 建民营养老机构除拿出至少 20% 的床位 用于接收基本养老服务保障对象外, 其 余床位可用于接收其他有需求的失能老 人。为了确保入住的都是失能老人,本 市近期将建立公办养老机构评估登记和 分类入住机制。依据对申请人进行评估 的结果,安排在相应的公办养老机构入

李红兵透露, 评估将制作老年人自 理能力评估量表,对老人能否自己吃饭、 行走等6个方面进行评估, "一半都不 能那就是中度失能, 五六项都不行那就 是重度失能",评估结果将作为老人入 住养老院的依据。

"公办养老机构要体现公益属性, 提供的是廉价和适用的养老服务, 适用 既保证不能劣质又要适度不过干奢华。 因此, 服务对象都将以失能和高龄老人 为主。"李红兵说,普通的60岁以上 老人将不再作为公办养老机构的主要接 社会组织或个人。 收对象。

探访

敬老院接收老年人 综合考虑困难程度

昨日, 记者从西城区牛街民族敬老 院了解到,这家敬老院用于保障政府兜 底对象的床位已经超过了35%。据悉, 牛街民族敬老院共有 220 张床位, 首批 务保障职能。 接收的 78 位老人均为街道的三无人员 或患有智障、身体残疾的老年人。当时 这些老人每月所有的费用不到1200元。

牛街民族敬老院是 2008 年西城区 民政局在原牛街敬老院的基础上改扩建 而成的。这是西城区的一家公办民营养 老机构, 由民政局作为法人, 公开招标 牛街商贸公司来运营养老服务。据了解, 这家敬老院老人的平均年龄是85岁, 90 岁以上的老人有 30 多个。

该敬老院院长杭金生告诉记者,未 来养老院再接收新的老年人入住时也不 再按顺序接收, 而是要综合考虑他们的 困难程度。他表示,公办养老机构即使 入家庭中孤寡、失能或高龄的老年人; 是民营也要体现公益属性, 在接收新的 老年人入住时会考察他们的个人的情况 和家庭的情况,按照市里的改革部署, 继续优先保障失能和高龄老人入住。

敬老院办公室主任李女士告诉记 者, 敬老院占地1万1千平米, 土地都 是免费使用, 每年政府还要拨款给敬老 院用于修缮。"因此我们的成本是相对 较低的,在保证服务质量的同时,仍然 能以低廉的价格服务困难的老年人。现 在我们面向社会接收老年人的收费每个 月是 2700 元左右, 在主城区是比较低 且高龄的服务保障对象。 的标准。"

链接

公办养老机构管理服务体系

1. 机构类型

公办公营 政府拥有养老机构所有 权,并行使运营权。

公办民营 政府通过承包、委托、联 合经营等方式,将政府拥有所有权并已 投入运营的养老机构的运营权交给企业、

公建民营 政府通过承包、委托、联 合经营等方式,将政府拥有所有权但尚 未投入运营的新建养老设施的运营权交 给企业、社会组织或个人。

2. 职能定位

公办公营养老机构 承担基本养老服

公办民营、公建民营养老机构 完成 应承担的基本养老服务保障职能后,可 利用空余床位为本市其他老年人提供服 务, 其服务收益应主要用于改进管理服 务能力、维护日常设施设备等。

3. 接收对象

公办养老机构接收对象为具有本市 户籍的基本养老服务保障对象和其他失 能或高龄的老年人。

基本养老服务保障对象分为三类:

1. 政府供养保障对象: 城市特困人 员、农村五保对象中的老年人;

2. 困境家庭保障对象: 低保或低收

3. 优待服务保障对象: 享受市级及 以上劳动模范待遇人员、因公致残人员 或见义勇为伤残人士等为社会作出突出 贡献人员中失能或高龄的老年人。

4 保障体系

街道(乡镇)属公办养老机构 承担 所在街道(乡镇)基本养老服务保障职 能,接收有入住需求的政府供养保障对 象和困境家庭保障对象。

区县属公办养老机构 接收街道(乡 镇) 属公办养老机构满员后转送的失能

市属公办养老机构 接收优待服务保 障对象。■

39

国外切何讲行不动产 登记.

3月1日,《不动产登记暂行条例》 正式实施。目前, 国外普遍实行不动产 登记制度, 将登记作为不动产交易的重 要制度内容。这一制度在让不动产信息 公开透明化的同时, 还成为了征收房产 税及国家反腐的"利器"之一。

德国

在以历史资料保存完整著称的德 国, 只要人们有兴趣, 完全可以查询到 一栋建筑早到 20 世纪初的所有历史记

严格审查购房人身份

德国不动产登记的做法由来已久, 其法律依据可以追溯到 1897 年生效的 《土地登记条例》、1900年生效的《民 法典》以及之后陆续颁布的一系列法律。 一百多年以来, 德国权利登记制度作为 房地产交易的法律依据一直为人们所奉 行。不动产权属的变更必须登记,登记 之后方才具备法律效力。

据介绍,德国房地产登记簿通常包 含一份清单和三个分簿。有关房地产本 身的情况诸如地点和面积, 所有者的相 关信息和房产获取方式,使用负担以及 抵押权情况都有详细记载。该登记簿是 记载房地产权属关系的权威文件, 也是 所有者财产关系的证明。房地产登记簿 由德国当地法院负责管理并开放查询。

由于公证机关的参与, 交易自身以 及交易方信息的准确性都能得到保障。 购房人身份信息的真实性都会得到严格 审查,在德国几乎从来没有听说过在房 产交易中使用虚假信息的事情。

德国房产登记制度在很大程度上是 公开的。登记制度在一定程度上的公开 与透明也极好地防止了权力寻租等问题。 2008 年时任下萨克森州州长的伍尔夫想 购买一处房产, 由于手上钱不够, 于是 从企业家朋友的妻子处以优惠的私人贷 款利率得到了一笔 50 万欧元的贷款。

伍尔夫 2010 年成为德国总统,此 事后来被德国媒体曝光。伍尔夫竭力否 认最终却不得不承认, 这也成为导致其 辞职的原因之一。

美国

美国所有州和地方政府都对房产所 有人征收房产税, 而政府记录的房产信 息是征税依据。

各州有规矩便于征税

作为联邦制国家,美国并没有全国 统一的不动产登记体系, 而是各州根据 自己的登记法对不动产进行登记, 主要 分为契约登记制度和托伦斯登记制度两 种,以县、市为登记单位。不动产登记时, 主要是对不动产的交易情况进行登记, 通常是将所有不动产转让文件做成一份 复印件, 放入土地登记簿中, 并建立一 个公共的供人检索和调阅的索引系统。

对于契约登记制度的州, 采取不动 产登记主要起公示作用和作为地方政府 征收房产税的基础, 并不担保登记的产 权一定成立。当事人可通过代理律师查 阅登记机关的档案资料和提供法律意见、 向专业的产权保险公司购买产权保险或 者在产权转移契约中要求转让人提供产 权保证等措施来确保不动产产权的真实 性。

美国仅有少数州实行托伦斯登记制 度。该制度并不需要对不动产转让的每 一份文件进行登记, 而是经实质审查后 由登记机关颁发不动产所有权证书, 具 有公信力。

不动产登记一般由买方的代理律 师、产权保险公司或者不动产交割代理 机构代理。普通民众可以到地方政府的 土地登记办公室或相关政府网站进行查 询。美国所有州和地方政府都对房产所 有人征收房产税, 而政府记录的房产信 息是征税依据。

地方政府设有专门的房地产评估办 公室, 每年对私人房产做一次评估作为 当年的征税基准。房产税属于地方税, 税率由州和地方议会决定。全美平均房 产税税率约为 1.4%, 是政府稳定的税 收来源。

新加坡

能够诵过某一个房产查询到业主信 息, 而反过来如果普通民众要查询某一 个人名下有多少房产则是不被允许的。

民众可查房产业主信息

新加坡的不动产登记制度采用托伦 斯登记制度,这一制度随着上世纪60 年代新加坡土地所有权法案的生效而逐 步取代原有的土地契约制。

托伦斯土地登记制度是一种制度严 密、权责分明的登记制度, 登记具有绝 对的公信力。政府通过设立土地登记机 构, 专门负责土地登记事宜, 所登记的 土地或不动产, 由政府担保, 保证其产 权的权威与合法, 而不是以双方交易或 转让契约合同为保证。已登记的土地及 不动产, 其权利人、土地面积、地块位置、 边界及其相关权益等都经过政府登记机 构的审核和认定,政府保证其准确、真实。

虽然土地所有权法案生效较早,但 新加坡也经历了较长一段地契系统与中 央登记系统两套系统并存的时期, 在一 些比较老的社区,房屋不动产依然依赖 老的地契系统。到了上世纪90年代, 新加坡相关土地管理部门开始加速新老 系统的转换, 要求所有不动产都必须转 换至中央登记制度下。经过数年整合, 到本世纪初,新加坡全境不动产基本上 已经统一在中央登记系统下。而随着电 子科技的进步,新加坡政府也在同步推 进电子政府以提高生产力, 使得不动产 登记系统电子化成为必然发展趋势。

在房产交易过程中, 基本上可以做 到让所有人查到某一块地契所在地块的 详细信息, 这套房子在建好后有多少买 家转手以及目前这套不动产有没有相关 贷款、按揭等信息。值得注意的是,新 加坡的不动产登记制度能够通过某一个 房产查询到业主信息, 而反过来如果民 众要查询某一个人名下有多少房产则是 不被允许的, 这涉及到个人隐私。

澳大利亚

将查询的信息用干非法目的, 要承 担法律责任,对一些特殊人物的房屋不

外国购房者也将要登记

澳大利亚采取托伦斯登记制度,该 制度源于南澳大利亚州, 由托伦斯爵士 在 1858 年创立, 自 19 世纪 60 年代开 始在澳大利亚推广应用。托伦斯制度采 取登记生效主义, 房地产权利的取得不 仅取决于签订契据, 而且要到政府房地 产登记机构进行登记, 并由政府房地产 登记机构给权利人发放房地产权利证明 后, 权利才生效并受到法律的保护。

房地产登记可以由本人申请, 也可 以委托律师、房地产经纪人申请。申请 方式主要有上门申请、邮寄申请,申请 人可以直接到房地产登记办公室申请, 也可以将登记所需材料邮寄给房地产登 记办公室。申请人申请登记后,登记机 关给权利人发放一张权利证书, 证书内 容一般包括:房地产的唯一代码、权利 人姓名等内容。

房地产登记机构为社会提供非常便 捷的房地产登记信息查询服务。如在新 南威尔士州, 只要交付查询费用后, 就 可以按照权利人姓名或地址查询房地产 权利状况, 并打印相关信息。但在申请 查询的表格中提示查询人注意, 如将查 询的信息用于非法目的, 要承担法律责 任。此外,对一些特殊人物,如警察局 长等人员的房屋是不提供查询的。

澳大利亚国库部长霍基今年2月 25 日表示,将向在该国购买住宅地产的 外国人征收新费用,并将对外国人购买 不动产的情况进行登记, 违法者将被处 以最高达房产价值四分之一的罚款, 并 可能被强制出售所持物业。■

41

同衡规划视界

国际频道 INTERNATIONAL [©] CHANNEL

规划文本

建设开发 CONSTRUCTION AND DEVELOPMENT

获奖设计THE WINNING DESIGN

21 绿色城市主义:城市 可持续性整体原则 本书首先介绍了已经出版的不同思想流派关于可持续设计的作品及其时间脉络,以及绿色城市主义这一概念的演变过程,然后介绍实现绿色城市主义的交叉原则,以及对未来研究的一些启示。

各家之说:绿色城市 - 绿色建筑

在过去大约35年间,有关生态城

市理论的国际争论日嚣尘上, 并逐步发 展成为关于城市主义以及城市本身未来 的相关研究领域。 在这期间, 众多建 筑学说在世界范围内得以实践。其中的 一支, "技术乌托邦主义" (例如, 以 建筑电讯派作品为代表, 依赖技术快速 解决的技术理想主义)。早期绿色城 市主义的文章, 如埃比尼泽·霍华德 1902年出版的"明日的田园城市", 其表达的政治和社会议题最近得以认 同。 之后, 1969年, Reyner Banham 开创了技术、 人类需求和环境三者与 建筑密不可分的理念。或许, 在他之前 没有哪位历史学家对环境工程和服务 对建筑设计的影响进行如此系统的探讨 (Howard, 1902; Banham, 1969) . Lewis Mumford 和 Jane Jacobs 的作品, 也属于早期绿色城市主义, 尽管他们并 不将其称作绿色城市主义。从《寂静的 春天》(Silent Spring, Rachel Carson, 1962) 到 Victor Olgyay 的《气候设计》 (Design with Climate) 、 Reyner Banham的《平均律环境建筑艺术》 (Architecture of the Well-tempered Environment) 、 Ian McHarg 的《设计 结合自然》(Design with Nature)、 再到重新将城市主义与气候环境相连接 的 著 作(如 Koenigsberger, Drew 和 Fry, 或 Szokolay 1970 和 1980 年代的 出版作品), 再到 1987 年令人侧目的 布伦特兰报告(Brundtland, 1987)、 Robert 和 Brenda Vale 1991 年 的《绿 色建筑:未来能源意识设计》(Green Architecture: Design for an Energyconscious Future) 和《太阳能城市 宪章》(Solar City Charter)(Herzog

等, 1995/2007), 可持续性城市理论 和气候回应型城市主义领域在不断扩 展。Guenther Moewes 的 著 作 Weder Huetten noch Palaeste(1995) 是 建 筑持久性设计与建造的纲领性宣言。新 近的紧凑型城市和太阳城理论 (Burton, 1997; Jenks and Burgess, 2000; Lehmann, 2005) 阐释了"再紧凑"和 明确规定城市可持续发展设计原则是城 市复兴和城市未来必由之路这一理念。 必须明确界定这些绿色城市主义原则, 使其适应迅速发展的城市化进程, 特别 是在亚太地区。21世纪全新背景下,我 们需要新的城市类型。正如 Ulrich Beck 所指出的一样,我们到了一个"充满不 确定性的新纪元",能源、水源、和食 物供给至关重要。"我们生活在一个伴 随技术飞快发展, 愈发无法计算的不确 定性之中。" (Beck, 2000)

1972年罗马俱乐部在其《增长极 限》一书中阐释了无序扩张和资源过度 消耗的消极影响。我们现在了解不加以 控制的发展是破坏性实践,城市增长要 与现有城市大小相匹配, 而非未开垦土 地。波特兰 Portland (位于美国俄勒冈 州)较早于其他城市,率先颁布了具有 法律效力的"增长边界"阻止无序扩张 和空城。"如今,年轻人不愿再生活在 无穷无尽的郊区,而是开始重新回归 城市核心,主要动因源自生活方式" (Fishman, 1987)。 然而, 近来一些关 于内城生活方式的研究显示, 消费增长 是内城复兴的一个方面, 通常会扩大城 市居民的生态足迹(例如、温哥华大学 和悉尼大学关于较高人口密度及城市居 民生活方式配件增加带来影响进行的研

20 世纪末 20 世纪末, 东京, 圣保罗, 墨西哥城, 孟买, 加尔各答, 上海和北京已成长为连续的城市景观。作为新型特大城市, 显示出有序规划和战略管理的不可能。Rem Koolhaas 在其 1994 年的文章中发问"城市主义到



底怎么了?" 2000年, "气候变化" 成为热词。21 世纪兴起的绿色城市主 义理论力图将现有城市从片段式向紧凑 式转变。生态城市理论关注城市与自然 的适应关系。领先社会学家和城市理论 家, 如 Ulrich Beck、Saskia Sassen、 Richard Sennett, Jan Gehl, Manuel Castells, Anthony Giddens, Herbert Girardet、Thomas Sieverts 等 在 内 的, 仅举几例说明, 正在探索更广泛的 领域,如全球化,城市可持续发展,生 态, 网络系统, 信息和通信技术等相关 领域。Federico Butera、 Ken Yeang、 Richard Burdett、 Jaime Lerner 和 Jeffrey Kenworthy 在可持续城市规 划方面也颇有造诣。太阳能城市 Linz-Pichling (奥地利), Freiburg-Vauban 和太阳能小区 Freiburg-Schlierberg (德 国), Hanover-Kronsberg(德国), 斯德哥尔摩哈默比水岸新城(瑞典), 在 Sutton 贝丁顿零能耗开发 (南伦敦南, 英国)以及位于Culemborg的绿区 EVA Lanxmeer(荷兰)代表了 21 世纪 初可持续城市发展的里程碑。瑞典城市 Vaexi⊠ 在减少二氧化碳排放方面非常 成功, 到 2015年, 将完全脱离化石燃 料。丹麦 Kalundborg 工业园区是常被 提及的产业生态典范, 新西兰奥克兰城 市地区西部的 Waitakere, 是新西兰的 第一个生态城市。最近, Satterthwaite, Wheeler 和 Beatley. 出版了一系列优秀 的有关可持续城市研究的精选。同时,"可 持续性科学"成为新规划范式的概念基 础和理论基础。我们现在或许可能意识 到城市连贯发展中的2个较大突破。第 一个和机动车有关, 使完全不同的分散 性城市模型(29世纪的非紧凑型功能性 城市)成为可能。第二个是对气候变化 认识的觉醒,作用同样重要且意义深远, 使全新的城市模型和类型成为可能:绿 色城市主义。

制定绿色城市主义原则

44

绿色城市主义, 按其定义, 是跨学

科的;除建筑师和城市设计师之外,还 需要景观建筑师、工程师、城市规划者、 生态学家、交通规划者、物理学家、心 理学家、社会学家、经济学家以及其他 专家的通力合作。绿色城市主义不遗余 力的使城市或辖区生命周期的各个阶段 能源、水源和材料的使用达到最小化, 其中包括材料提取和运输中的物化能、 材料制造、组装成建筑物, 直至建筑物 生命终结时, 材料回收的便捷性和价值 性。当下,城市和建筑设计必须考虑辖 区或建筑的维护所用能源及其使用变化: 更不用说包含照明、供暖和制冷在内的 主要运营能源的使用。影响城市发展决 策的相关问题及其内在联系请见以下图

能源、水、和食物供给

此部分介绍的绿色城市主义的 15 条原则是我们如何解决现有居民区, 行 政区和社区转变这一巨大挑战和如何重 新思考未来城市定居点设计、建造和运 营的概念模型和框架。原则在一定程度 上具有普适性, 但是没有治疗百病的灵 丹妙药。为了实现可持续性城市,城市 设计师必须理解并系统性针对性的应用 绿色城市主义核心原则。这些原则对大 多数城市现况都是有作用的, 但是始终 都要适应背景环境和项目尺度以及场地 限制和机遇。我们对每个特定场地和状 况都要用特定的方法, 使原则适应特定 气候条件、场地脉络、可用技术、社会 条件、项目大小、客户陈述、不同相关 利益机构等等。这种设计方法需要优化 过程并且设计师在开始有效设计成果前 对开发的大环境和多维度有深刻理解。

随着所有这些技术进步, 我们不应 忽略这一事实——任何社会可持续性的 关键组成不只是碳足迹。我们社会未来 不仅仅是找到更为经济友好的能源方法 这一技术问题, 而是整体的社会可持续 性以及健康社区原则的这一课题。

社会可持续性和健康社区是未来展望的 组成部分



绿色城市主义原则应用和涵盖的辖 区和城市各方面都具有下列城市环境特 点:

- 1. 有效回应气候、地理位置、朝向 和文脉, 优化自然资产, 如日光和风场
 - 2. 安静、干净、有效, 微气候健康
- 3. 再生能源为动力自给自足的能源 生产,减少或杜绝二氧化碳排放
- 念, 消除基于闭合型生态系统的废物观 念
- 5. 水质优良, 践行敏感型城市水管
- 城市生物多样性,缓解城市热岛效应
- 7. 运用城市生态学原则, 应用热电 联产、太阳能制冷和电动等新技术, 合 和可持续性采购方式 理利用地球资源
- 8. 便捷性、机动性、连接性好的、 对环境影响小的有效的公共运输系统

- 9. 使用地区和地方原料,采用模块 预装结构系统, 营造地区活力和文化特 征,强化现有辖区,以及利用城市混合 用途填入项目
- 10. 运输节点周围通常为紧凑型社 区, 特别关注保障性住房和混合用途项 目
- 11. 所有建筑物采用深绿被动式设 4. 用循环利用、反复利用和堆料观 计策略和太阳能建筑理念, 紧凑型体量 减少夏季热增益
 - 12. 布局朝向保证建筑夏季凉爽, 冬季有足够的日照
- 13. 通过社区公园和城市农场实现 6. 整合景观、公园和绿地、最大化 本地食物供给、确保食物安全、减少食 物里程
 - 14. 采用跨学科方法实践城市管治

总结与展望:城市代谢循环

值得注意的是工程解决方案的创新 不会实现一个活力的城市。世界所有技 术本身都不能实现可持续性和活力。城市设计这一议题要复杂的多。设计一个城市需要整体的多维度的方法,每次特定背景下策略的适应:定性和定量方法的整合与结合。

逐渐兴起对城市化、材料消耗、能源效率和水效率以及资源枯竭间复杂的相互作用与和反作用的认识。城市形态和人口密度对资源消耗的影响有多深远这一问题尽管重要但尚未被完全理解。

绿色城市主义的大部分是城市主义 常识性知识。未来,绿色城市主义会成 为所有城市发展的准则。所述绿色城市 主义原则具有实用性和整体性,整体框架容纳建立可持续发展的所有要素,鼓励最佳实践模型。然而,需要对这些原则及其相互关系进行更多的研究,为城市设计师和决策者提供更好的指导。模式的可复制性因此十分重要。各原则构成可持续矩阵,使城市设计师能够,借用Richard Buckminster Fuller的话,"事半功倍" ■

当前: 线性代谢

商品
水
燃料
輸出
液体废物

食物

未来:循环代谢

商品 水 废气 燃料 输出 液体废物 固体废物 食物

全文详见院内网平台

22 增长管理新浪潮:北加州

对波特兰、博尔德县和兰卡斯特县 增长边界的认可鼓励许多区县将其视作 遏制郊区开发的手段。这种趋势在北加 州尤为明显, 作为多产增长边界活动区 域中心再次进入人们视线。加州是二十 世纪 90 年代增长管理政治经济的最佳 代表。20世纪70年代和80年代,对 开放空间丢失, 拥堵增加, 社区改变的 担忧引发 20 余个县, 50 个城市采用限 制界限或绿化带。在经历 20 世纪 80 年 代末90年代初短暂的平静后,对增长 边界的兴趣大幅上升。加州差不多十几 个城市, 文图拉县以及圣迭戈县于 1998 年11月投票选出本地增长边界动议。 耕地保护问题一直引发争论,特别是在 中央山谷(Central Valley)(内陆地区 从萨克拉门托一直延伸到南贝克斯菲尔 德)。城市增长边界动议是约束城市或 限制增长更大举措中的一环。

加州的增长边界广受欢迎。加州在 1998 年选投获得提名的十个实行增长边 界动议的城市和县区,多数获得大幅度 认可。1996 年圣何塞市政厅投票一致 通过(11-0)增长边界。圣克拉拉县,库比蒂诺、摩根山和洛斯加托斯等市在 边界选投中几乎没有异议。只有圣迭戈县 圣 保 拉 市 (Ventura County, Santa Paula)的动议和圣地亚哥县域动议失利。此外,边界在各种规模大小的城市中开

始流行开来。在加州,小到如Cotati (人口6227),大到如圣何塞(人口824491)都实行城市增长边界。

康特拉科斯塔县的增长边界规定, 县区土地的65%将留作开放空间、农 业、公园和其他非城市用途。增长边界 包括里士满、马丁内斯、奥林达、圣拉 蒙、康科德、核桃溪、安提阿、奥克利、 克莱顿和拜伦等在内的主要城市地区。 康特拉科斯塔县的边界应该每五年进行 一次复审, 但房地产衰退使得发展步伐 放缓, 1995 年未对限制界限进行评估。 20世纪90年代末,房地产市场开始回 暖,提出的开发项目开始挤压边界的南 部地带,进一步刺激当地对开发的抵制。 实际上, 一名康特拉科斯塔县监事通过 无增长纲领选出, 无增长纲领包括缩减 限制界限以阻止某特定项目进一步发展 的议程。公众情绪似乎支持收缩县区边 界。20世纪90年代,索诺玛县的科塔 蒂市通过的 E 措施, 将其边界范围内已 开发土地和可开发土地的数量减少了三

加州方案似乎主要是受对开放空间 的担忧所驱使。耕地问题,特别是在中 央谷地开始显现,文图拉县程度较轻, 不过通常是在保护开放空间的大背景下。 的确,不论目前土地开发模式如何,加 州农业产业欣欣向荣,部分原因是由于

表 6:加州增长边界选投支持

City	County	Date	% Approval
Cotati	Sonoma	1998	71%
Healdsburg	Sonoma	1996	71%
Milpitas	Santa Clara	1998	55%
Novato	Marin	1997	70%
Petaluma	Sonoma	1998	80%
Pleasanton	Alameda	1996	75%
Sabastopol	Sonoma	1996	66%
Santa Rosa	Sonoma	1996	59%
Simi Valley	Ventura	1998	70%
housand Oaks	Ventura	1998	70%
Windsor	Sonoma	1998	72%

Source: Compiled by the authors from information provided by the Greenbelt Alliance, California Building Industry Association, and individual cities.

来源:作者根据绿带联盟、加州建筑产业协会和个别城市提供的数据汇编而成。

建设开发

TONGHENG PLANNING VIEW

高价值农作物,如水果和特色花卉对土 县农业用地,但开放空间倡导者一直努 地使用更为集约富有成效。开放空间作 为证明增长边界合理的重要作用在旧金 山海湾地区最为明显。

A. 加州增长边界的政治学

旧金山海湾地区包括 9 个区县, 占地大约440万英亩,城市化率为 13.4%。其余非城市化土地被认为是"绿 化带"。旧金山、圣何塞和圣罗莎(该 地区最大的几个城市) 占地 15.2 万英亩, 约是区域内城市化地区的五分之一。在 海湾地区的绿化带中, 绿带联盟估计有 23%已用作公园、分水岭或公共土地。 近一半的土地——190 万英亩为私人持 有的农田或牧场。绿带联盟认为57万 英亩土地,占绿地总数的15.2%,有被 开发的"风险"。如果这些有风险的土 地被开发,海湾地区总计 130 万英亩土 地将会被城市化,占 29% 的陆地面积。 换句话说,海湾地区9县的三分之二仍 将是公园、分水岭、湿地、公共土地、 耕地、牧场、森林或其他开阔地。但是, 北加州房屋建筑商协会估计绿地联盟确 定的 57 万英亩"有风险"的土地中仅 有 27.4%(156363 英亩)是需要满足 海湾地区至 2020 年预计住房需求。旧 金山海湾区, 也是硅谷所在地, 创造的 就业机会远多于住房。以目前建设速度, 房屋建造商预计,到 2015 年该地区将 产生35万住房单元的短缺。

担忧所驱动。

不过,一些土地保护团体反对新的 大型住宅开发, 因为这些会减少公共开 放空间。反对开发的集团也成功地将超 过一定规模的项目需要选民批准这一动 议纳入当地不记名选举。开发商一直试 图在康特拉科斯塔县的 Tassajara Valley 建立 5000 户住宅, 但经过漫长的规划 延迟后,于1998年撤回了他们的提案。 虽然土地之前可用干开发, 但是反增长 利益集团正利用机会进一步限制县区开 发。康特拉科斯塔县已保护 78.9%的全 勒冈、波特兰市等地房价的方式上涨。

力使 Tassajara Valley 项目中的 4000 英亩加入受保护面积。此外,县区议员 正在考虑进一步缩减县域增长边界。同 时, 当地社区都在积极鼓励不增加住房 的商业开发。 Tassajara Valley 项目, 其实本该为众多在附近上班的人们提供 住宅的。根据海湾地区政府协会, 预计 到 2020 年,圣拉蒙市就业岗位会比就 业居民多 27520。如果没有额外的住房, 康特拉科斯塔和阿拉米达县将面临 3.4 万个住房单位短缺。

康特拉科斯塔县,被看作是加州增 长管理趋势的"带头人",但却不是唯 一的。整个海湾地区和加州其他地区, 在减少用于住宅的土地的同时, 都对土 地进行商业和工业发展的不同区划。这 是当地增长控制以及其他因素诸如加州 财税政策等的政治结果。第13号提案, 1979 年通过的加州财产税限制提案,其 结果是

地方政府用强有力的刺激手段鼓励 商业发展。征税限制"本质上奖励市县 发展可以产生营业税用于零售用途的土 地,惩罚只产生财产税的土地开发—— 基本上, 所有的低收入和中等收入住 房。"结果造成发展"失衡",社区只 容纳商业开发,回避住宅开发。果不其 然,海湾地区城市以企业"靠近劳动力 资源, 使居民能在社区内实现就业"而 加州动议貌似主要受对开放空间的 非以新建住房或建立更多的保障性住 房,来平衡就业与住房。这些不平衡多 数都是

> 当地规划过程的产物而非市场规 律。 "任何存在的就业住房失衡问题从 根本上说是就业机会丰富的城市及其次 区域实现合适住房的壁垒之一",加州 大学伯克利分校规划教授罗伯特 · 切尔 韦罗指出。

B. 增长边界, 住房增长与房价通胀

加州正在实施的城市增长边界很可 能会减少住房建设,推动房价以类似俄

其影响,与在波特兰一样,有两种表现 一直到二十世纪 90 年代,建筑许可是 形式。首先,城市增长边界通过设计, 减少可用于开发的土地数量。通常是位 于中央城区以外, 最便宜的可用于新建 工程的土地。其次,新家园建设将被迫 在成本较高的城市土地进行(通过填充) 或将对现有土地进行重建。因此,新住 房开发将有可能不得不花费高于土地市 价的费用买地或拆除现有建筑物。

洞析对房地产市场的潜在影响提供了一 些启示。在全民公投表明社区居民不 希望增长超过约 7.5 万人后, 纳帕市于 1975 年实行城乡限制界限(RUL)。在 RUL 被采纳之前,纳帕的总体规划预期 到 1990 年人口增长到 15 万。限制界限 清晰的城市发展限制边界, 以免城市增 长过大。其他目标不是政治支持限制界 限的重要因素。纳帕的位置相对来说不 方便进入海湾地区的其它地方(如,邻 近限速道路,双向分线公路),这使得 它直到最近一直免干过快增长。因此, RUL于 20世纪 80年代建立并更新后,

低干预期的。

20世纪90年代初, 迫于农村地区 增长控制的政治压力, 纳帕县通过实施 暂停和限制建筑许可证, 大幅限制增长。 同时期(二十世纪90年代初),该县 采用新的土地细分规则, 大大减少了城 市化以外的土地开发。

这两个政策——纳帕县周围的增长 虽然是一个混合案例, 纳帕县为 边界和县区高度限制性政策产生联合作 用——形成有效的区域增长边界,新增 长只能是在纳帕现有可开发地区或是在 县区内没有增长边界的其它城市。利用 建筑许可数据研究这些政策是否显著降 低了住房建设或影响房屋价格。

纳帕县住房建设审查指出纳帕市增 的主要用途是保护开放空间,建立一个 长边界的两个政策以及县区土地细分限 制法规对住房生产有影响。全县单户家 庭住宅建筑许可从 1985 年至 1989 年 间(建立城市边界和县区增长控制的前 五年)上升了158.5%(图8)。1990 年后, 单户住宅施工从 1989 年至 1996 年间爆跌了74.2%。1998年前11个月. 单户建筑许可数量上升至 439 期间, 但

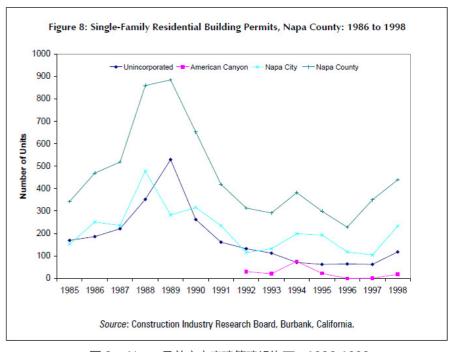


图 8: Napa 县单户家庭建筑建设许可:1986-1998

来源:加州 伯班克 建筑产业研究委员会

之前一半的水平。

从长远来看, 虽然县区非建制地区 的住房建设处于较低水平, 但纳帕市似 乎并没有从增长边界或县区控制中获得 显著收益。尽管许可证发放数量从 282 下降到 118, 纳帕市在全县建筑许可总 数的占比从 1989 年 31.9%的份额增加 1998年的53.1%。县区非建制地区建 筑许可比例也从 59.8%下降至 26.9%。 这些住宅建设许可的走势表明实行县级 控制增长使非建制地区的建筑活动减 少, 但边界界限没有明显提升纳帕市的 建筑水平, 然而土地限制性政策的效果 似乎与县区住宅建设整体减少相关。

20世纪90年代初经历了房地产衰退。 因此, 纳帕县的建筑许可数据反映的或 得以大幅反弹。 许是更广泛的区域经济趋势。为了更充 C. 总结 分评估房地产衰退带来的潜在影响,将 纳帕具与其他两个

建筑许可在实行增长控制前,仍停留在 山以北,毗邻纳帕县。圣克拉拉县有加 州第三大城市——圣何寒市以及广为熟 知的硅谷。硅谷也是海湾地区就业增长 的枢纽。

这三个县在上世纪 90 年代初的房 地产衰退期都经历了类似的建筑许可发 展趋走势(图9)。但是, 1994年以后, 圣克拉拉县房地产市场大幅回暖。1996 年和 1997 年建筑许可超过了 1988 年 高峰期的水平。另一方面,索诺玛县房 地产市场变化反复无常。许可在 1993 年至 1994 年呈上升趋势,然后在 1996 年下降, 1997年和1998年再次反弹。 值得注意的是,索诺玛县的三个城市, 包括全县最大的城市圣罗莎于 1996 年 这种解读不是定性的。海湾地区在 实行增长边界。纳帕县的住宅市场直到 1997 年和 1998 年才从房地产的衰退中

虽然是初级阶段,但这些数据具有 潜在的重要意义。加州的城市中拥有部 海湾地区的县区进行对比:索诺玛 分国家最昂贵住宅的地区。国家住房建 县和圣克拉拉县。索诺玛县,位于旧金 筑商协会汇编的 186 个大都市地区数据

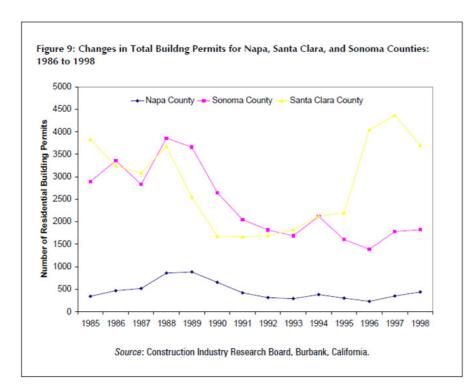


图 9:纳帕、圣克拉拉和索诺玛县 1986 至 1998 年间建筑许可总数变化

将旧金山列为全国最昂贵的城市(表7)。 圣何寒(圣克拉拉县)和圣罗莎(索诺 玛县) 也属于最难以负担的城市化地区, 跻身全国住房成本的前5%。甚至文图 拉县,一个位于加州成本相对居中的地 方,也位列住房成本的前 15%。减少住 房建设的增长管理政策有可能加剧住房 什么影响。 □ 可支付能力的问题。

此外, 在纳帕县, 高度的增长管 理限制政策似乎没有让纳帕城市直接受 益。事实上,增长,在全县有所反弹, 似乎它引导的是县区的其他城市,而非 纳帕市。因此,增长边界似乎对住房建 设和现有城市地区的价值走势几乎没有

表 7: 住房可支付能力指数及采用城市边界的城市

City/MSA	County	Affordability Index	Nation (N=186)		Western States (N=48)	
			National Rank	Percentile Rank	Regional Rank	Percentile Rank
San Francisco	San Francisco	19.9	186	100.0%	48	100.0%
 Novato (Nov. 1997) 						
Santa Cruz	Santa Cruz	32.0	184	98.9%	46	95.8%
Salinas		38.7	180	96.8%	43	89.6%
San Jose	Santa Clara	38.8	179	96.2%	42	87.5%
 Cupertino (Apr. 1997) 						
 Los Gatos (Dec. 1997) 						
 Milpitas (Nov. 1998) 						
 Monte Sereno (Nov. 1997) 						
Morgan Hill (Sept. 1996)						
 San Jose (Nov. 1996) 						
Santa Rosa	Sonoma	42.6	177	95.2%	40	83.3%
 Cotati (Nov. 1998) 	33-33-33-33-33	969933		27/02/07/07/00	200.00	
Healdsburg (Nov. 1996)						
Petaluma (Nov. 1998)						
 Sebastopol (Nov. 1996) 						
 Santa Rosa (Nov. 1996) 						
 Windsor (Jan. 1998) 						
San Diego	San Diego	43.9	175	94.1%	38	79.2%
Oakland	Alameda	47.8	171	91.9%	35	72.9%
 Pleasanton (Nov. 1996) 						
Los Angeles	Los Angeles	50.0	165	88.7%	31	64.6%
Orange Co.	Orange	50.8	163	87.6%	30	62.5%
Ventura	Ventura	54.3	161	86.6%	28	58.3%
 Camarillo (Nov. 1998) 	0.0000000000000000000000000000000000000	76/0000		100000000000000000000000000000000000000	1000000	
 Simi Valley (Nov. 1998) 						
 Thousand Oaks (Nov. 1998) 						
Fairfield/Napa	Solano	57.8	153	82.3%	26	54.2%
Stockton	San Joaquin	58.1	152	81.7%	25	52.1%
Sacramento	Sacramento	68.8	112	60.2%	10	20.8%
San Bernardino	San Bemardino	71.7	92	49.5%	6	12.5%
Modesto	Stanislaus	75.6	63	33.9%	3	6.3%

Source: National Association of Home Builders, http nahb.com, Lower HAI represent less affordable areas, 1 = most affordable. Cities with growth boundaries, and the dates they adopted them, are bulleted.

来源:全国房屋建造商协会, HAI 住房可支付能力指数越低代表越难以支付地区 1= 最易负担

从毁坏到复原: 休斯 顿植物园和自然中 心 Devastation to Resilience: The Houston Arboretum & **Nature Center**

52

"他们确实研究了大量树冠死亡的 遗产,对气候变化影响分析,以及对利 摧毁的美丽的树林和长久维持树木质量 的计划。" - 2014 颁奖辞

在广受喜爱的纪念公园里的一个重 一个设计范本。 要内容,是面积 155 英亩的休斯顿植物 园和自然中心,它被干旱和飓风这些极 端的天气毁坏了。指导植物园更新设计 的基本点在于对基地丰富的自然和文化 在现场广为散播。

各种原因,并设计出一个能够更新曾被 益相关者参与度的全面评估。这个设计 为植物园描绘了一个更有韧性的演变, 同时对于其它具有相似情况的地区也是

> 对现场的取样分析解释了显著的树 冠损失的原因。排水不良地区的粉质粘 土壤土和具有代表性的草原环境条件都

Enjoying the Seasonality of the Prairie and Savannah

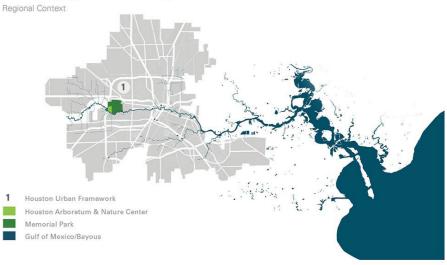


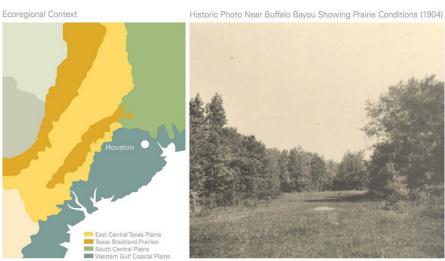


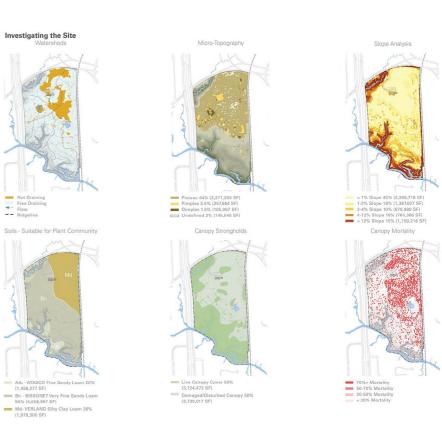
Establish Plantings based upon specifics of micro-topography, hydrology & soil requirements.

a diversity of flora.

Acknowledging Historic and Ecological Context







受自然灾害飓风 lke 和近期的历史 生态多样性和复原性的景观,旨在更好 性的马赛克式的真实展现。 地应对未来的灾害影响。

采用基准库存数据和生态适应性确 性干旱影响,植物园代表了这场危机中 定了每个潜在的景观类型。其结果是一 的一道风景。所提出的设计是一个更具 个植物园区域生态肌理的多元化的和弹

Creating a Resilient Landscape

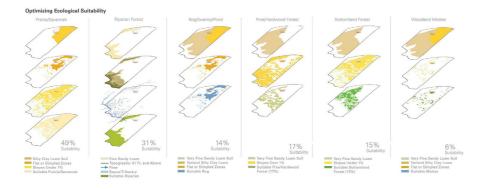
Existing Conditions Showing Canopy Mortality (2013)



Master Plan Rendering

54





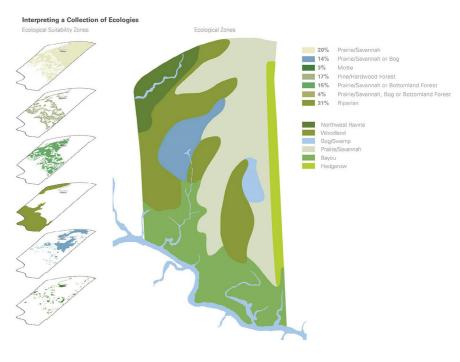
Restarting and Managing Resilient Ecologies



Historic Prairie to Bayou Relationship



Natural Historical Relationship Restoration



新设计提出了一个改革性的实施策 管理。

强化的林地栖息地和重建的本土生 略通过循环利用营养物和采用志愿者来 态例如草原和热带草原创造出一系列的 重建场地和教育市民对乡土景观的长期 景观特色区域教育参与者和丰富游客体

植物园的恢复将是一个长期的并以 选择性的清理被破坏的景观。在接下去 体要求上播种;通过增加植物的多样性 的 40 年中, 景观将会被重新塑造成一 来增加野生动物栖息地; 在生态交错带 个更可持续性的生态系统。

基于微地形, 水文和土壤要求的具 边缘管理外来物种入侵。





56

1. 保护敏感的栖息地并用架高木栈 物栖息地加强种植。3. 发展下层林地植 间。3. 沿着水牛河改善了水质。 被的层次。

1. 恢复和稳定河岸走廊。2. 为独特

Engaging the Community with the Landscape







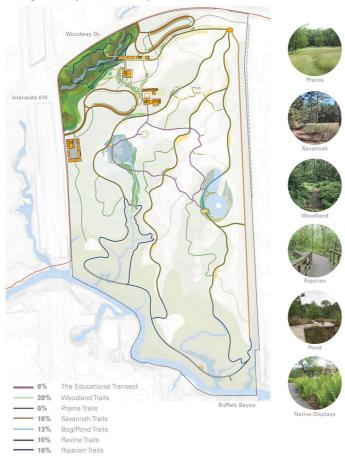


展开的步行网络让游客有多种探索 和了解植物园生态的选择。一个距离不 穿越的栖息地,同时表现出该地段生态 长的教育性环形路让即使最小的学生都 所特有的本地植物。 能参与到所有现场的生态环境中来。

每条步行小径类型特点都反映着其

Crafting a Hierarchy of Educational Experiences

58



Engaging Visitors with a Variety of Native Vegetation



步行小径的感受随着架高的木栈 最宝贵的风景之一——历史悠久的水牛 道逐渐增强,让参观者能够俯瞰休斯顿 河。■

Culminating the Journey at Buffalo Bayou





59

国际频道

