知识 _ 道德 _ 人文 _ 产业

NO.9

2014 年 10 月上

主办 / 科研与信息中心　内部材料 免费交流

同衡规划视界

TONGHENG PLANNING VIEW

规划周边

发改委发布《中国资源综合利用年度报告（2014）》

国内要闻

国土资源部：下发《关于推进土地节约集约利用的指导意见》

热点解读

破解“城市病”：纽约、首尔与成都的实践

城市追踪

《北京市农村经济薄弱地区发展规划（2014–2020）》发布

北京清华同衡规划设计研究院有限公司
BEIJING TSINGHUA TONGHENG URBAN PLANNING & DESIGN INSTITUTE

同衡规划视界

TONGHENG
PLANNING VIEW

NO.9

本期出刊 / 2014 年 10 月
创刊日期 / 2014 年 05 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 国土资源部：下发《关于推进土地节约集约利用的指导意见》
04 长江经济带沿江布局五大城市群
05 国务院印发《物流业发展中长期规划（2014 – 2020 年）》
06 国土资源部农业部联合下发《关于进一步支持设施农业健康发展的通知》

法规动态
DYNAMIC REGULATION

24 《南昌市城市规划管理技术规定》

热点解读
HOT READ

26 以节约集约用地统领土地管理工作——《国土资源部关于推进土地节约集约利用的指导意见》解读
32 破解“城市病”：纽约、首尔与成都的实践
38 “渐进式”土地制度改革解读

城市追踪
CITY TRACK

9 京津冀城市群
13 长三角城市群
16 华东地区
17 中南地区
22 西北地区

规划周边
PLANNING SURROUGDING

43 发改委发布《中国资源综合利用年度报告（2014）》
44 武汉公交早晚高峰有望免费换乘 最快或明年推出

国际频道
INTERNATIONAL CHANNEL

47 国际会议
48 规划文本
49 建设开发

国内要闻

DOMESTIC NEWS

01 国土资源部：下发《关于推进土地节约集约利用的指导意见》

为深入贯彻落实党中央、国务院的决策部署，切实解决土地粗放利用和浪费问题，以土地利用方式转变促进经济发展方式转变，推动生态文明建设和新型城镇化发展，国土资源部日前制定下发《关于推进土地节约集约利用的指导意见》，遵循严控增量、盘活存量、优化结构、提高效率的总要求，对大力推进节约集约用地进行整体部署，明确将节约集约用地作为各级国土资源部门的中心工作，以节约集约利用统领土地管理工作。

《指导意见》明确了未来一个时期节约集约用地的主要目标，一是建设用地总量得到严格控制，实施建设用地总量控制和减量化战略，努力实现全国新增建设用地规模逐步减少，到 2020 年，单位建设用地二、三产业增加值比 2010 年翻一番，单位固定资产投资建设用地面积下降 80%，城市新区平均容积率比现城区提高 30% 以上；二是土地利用结构和布局不断优化，实施土地空间引导和布局优化战略，完成全国城市开发边界、永久基本农田和生态保护红线划定；三是土地存量挖潜和综合整治取得明显进展，实施土地内涵挖潜和整治再开发战略，“十二五”和“十三五”期间，累计完成城镇低效用地再开发 750 万亩、农村建设用地整治 900 万亩、历史遗留工矿废弃地复垦利用 300 万亩，土地批后供应率、实际利用率明显提高；四是土地节约集约利用制度更加完善，机制更加健全，“党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动”的国土资源管理新格局基本形成，建成一批国土资源节约集约利用示范省、模范县（市）。

《指导意见》明确，严格控制城乡建设用地规模，实行城乡建设用地总量控制制度，强化县市城乡建设用地规模刚性约束；依据二次土地调查成果和土地变更调查成果，按照国家统一部署，调整完善土地利用总体规划，从严控制城乡建设用地规模。逐步减少新增建设用地规模，东部地区特别是优化开发的三大城市群地区要以盘活存量为主，率先压减新增建设用地规模。着力盘活存量建设用地，提高存量建设用地在土地供应总量中的比重，将实际供地率作为安排新增建设用地计划和城镇批次用地规模的重要依据，对近五年平均供地率小于 60% 的市、县，除国家重点项目和民生保障项目外，暂停安排新增用地指标。有序增加建设用地流量，在确保城乡建设用地总量稳定、新增建设用地规模逐步减少的前提下，逐步增加城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用和城镇低效用地再开发等流量指标，统筹保障建设用地供给。提高建设用地利用效率，合理确定城市用地规模和开发边界，强化城市建设用地开发强度、土地投资强度、人均用地指标整体控制，提高区域平均容积率，促进城市紧凑发展。

《指导意见》提出，优化建设用地布局，加快划定城市开发边界、永久基本农田和生态保护红线，促进生产、生活、生态用地合理布局。严控城市新区无序扩张，加强产业与用地的空间协同，合理调整建设用地比例结构。

《指导意见》强调，严格用地标准控制，完善区域节约集约用地控制标准，引导城乡提高土地利用强度，严格执行各行各业建设项目用地标准。发挥市场机制的激励约束作用，深化国有建设用地有偿使用制度改革，扩大国有土地有偿使用范围，逐步对经营性基础设施和社会事业用地实行有偿使用，缩小划拨供地范围。细化原划拨土地利用政策，加快推进原划拨土地入市交易和开发利用，提高土地要素市场周转率和利用效率。建立有效调节工业用地和居住用地合理比价机制，提高工业用地价格，优化居住用地和工业用地结构比例。

《指导意见》要求，推动城乡土地综合利用，大力推进城镇低效用地再

开发，强化开发区用地内涵挖潜。提高开发区工业用地准入门槛，制订各开发区亩均投资强度标准和最低单独供地标准，并定期更新。因地制宜盘活农村建设用地， 积极推进矿区土地复垦利用。推广应用节地技术和模式，完善激励机制和配套政策，深入开展节约集约用地模范县市创建。全面清查城乡建设用地情况，全面推进节约集约用地评价，加强建设用地全程监管及执法督察。强化舆论宣传和引导，增强社会各界的资源忧患意识，促进形成节约集约用地全民共识。T

详情请点击打开全文

02 长江经济带沿江布局五大城市群

9 月 25 日，国务院全文发布了《国务院关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》。《意见》除了布局提升黄金水道功能和打造综合立体交通，还重点优化沿江城镇化格局。

其中提到，以沿江综合运输大通道为轴线，以长江三角洲、长江中游和成渝三大跨区域城市群为主体，以黔中和滇中两大区域性城市群为补充，以沿江大中小城市和小城镇为依托，促进城市群之间、城市群内部的分工协作，强化基础设施建设和联通，优化空间布局，推动产城融合，引导人口集聚，形成集约高效、绿色低碳的新型城镇化发展格局。

布局五大城市群

《意见》提出，按照沿江集聚、组团发展、互动协作、因地制宜的思路，推进以人为核心的新型城镇化，优化城镇化布局和形态，增强城市可持续发展能力，创新城镇化发展体制机制，全面提高长江经济带城镇化质量。

对于长江三角洲城市群，文件提到要提高其国际竞争力，促进长江三角洲一体化发展，打造具有国际竞争力的世界级城市群。充分发挥上海国际大都市的龙头作用，加快国际金融、航运、贸易中心建设。提升南京、杭州、合肥都市区的国际化水平。推进苏南现代化建设示范区、浙江舟山群岛新区、浙江海洋经济发展示范区、皖江承接产业转移示范区、皖南国际文化旅游示范区建设和通州湾江海联动开发。优化提升沪宁合 (上海、南京、合肥)、沪杭 (上海、杭州) 主轴带功能，培育壮大沿江、沿海、杭湖宁 (杭州、湖州、南京)、杭绍甬舟 (杭州、绍兴、宁波、舟山) 等发展轴带。合理划定中心城市边界，保护城郊农业用地和绿色开敞空间，控制特大城市过度蔓延扩张。

另外，文件提出，培育发展长江中游城市群。增强武汉、长沙、南昌中心城市功能，促进三大城市组团之间的资源优势互补、产业分工协作、城市互动合作，把长江中游城市群建设成为引领中部地区崛起的核心增长极和资源节约型、环境友好型社会示范区。优化提升武汉城市圈辐射带动功能，开展武汉市国家创新型城市试点，建设中部地区现代服务业中心。加快推进环长株潭城市群建设，提升湘江新区和湘北湘南中心城市发展水平。培育壮大环鄱阳湖城市群，促进南昌、九江一体化和赣西城镇带发展。建设鄱阳湖、洞庭湖生态经济区。

其次，促进成渝城市群一体化发展。提升重庆、成都中心城市功能和国际化水平，发挥双引擎带动和支撑作用，推进资源整合与一体发展，把成渝城市群打造成为现代产业基地、西部地区重要经济中心和长江上游开放高地，建设深化内陆开放的试验区和统筹城乡发展的示范区。重点建设成渝主轴带和沿长江、成绵乐 (成都、绵阳、乐山) 等次轴带，加快重庆两江新区开发开放，推动成都天府新区创新发展。

最后文件还提到，推动黔中和滇中区域性城市群发展。增强贵阳产业配套和要素集聚能力，重点建设遵义—贵阳—安顺主轴带，推动贵安新区成为内陆开放型经济示范区，重要的能源资源深加工、特色轻工业和民族文化旅游基地，推进大数据应用服务基地建设，打造西部地区新的经济增长极和生态文明建设先行区。提升昆明面向东南亚、南亚开放的中心城市功能，重点建设曲靖—昆明—楚雄、玉溪—昆明—武定发展轴，推动滇中产业集聚区发展，建设特色资源深加工基地和文化旅游基地，打造面向西南开放重要桥头堡的核心区和高原生态宜居城市群。

强化城市群交通网络建设

文件提到，强化城市群交通网络建设。充分利用区域运输通道资源，重点加快城际铁路建设，形成与新型城镇化布局相匹配的城际交通网络。长江三角洲城市群要建设以上海为中心，南京、杭州、合肥为副中心，“多三角、放射状”的城际交通网络；长江中游城市群要建设以武汉、长沙、南昌为中心的“三角形、放射状”城际交通网络；成渝城市群要建设以重庆、成都为中心的“一主轴、放射状”城际交通网络，实现城市群内中心城市之间、中心城市与节点城市之间 1—2 小时通达。建设黔中、滇中城际交通网络，实现省会城市与周边节点城市之间 1—2 小时通达。T

03 国务院印发《物流业发展中长期规划（2014－2020 年）》

10 月 4 日，国务院印发《物流业发展中长期规划（2014 — 2020 年）》（以下简称《规划》），部署加快现代物流业发展，建立和完善现代物流服务体系，提升物流业发展水平，为全面建成小康社会提供物流服务保障。

《规划》指出，物流业是融合运输、仓储、货代、信息等产业的复合型服务业，是支撑国民经济发展的基础性、战略性产业。加快发展现代物流业，对于促进产业结构调整、转变发展方式、提高国民经济竞争力和建设生态文明具有重要意义。

《规划》提出，到 2020 年，要基本建立布局合理、技术先进、便捷高效、绿色环保、安全有序的现代物流服务体系，物流的社会化、专业化水平进一步提升，物流企业竞争力显著增强，物流基础设施及运作方式衔接更加顺畅，物流整体运行效率显著提高，全社会物流总费用与国内生产总值的比率由 2013 年的 18% 下降到 16% 左右，物流业

对国民经济的支撑和保障能力进一步增强。

《规划》明确，要以着力降低物流成本、提升物流企业规模化集约化水平、加强物流基础设施网络建设为发展重点，大力提升物流社会化、专业化水平，进一步加强物流信息化建设，推进物流技术装备现代化，加强物流标准化建设，推进区域物流协调发展，积极推动国际物流发展，大力发展绿色物流，并提出了多式联运、物流园区、农产品物流、制造业物流与供应链管理等 12 项重点工程。

《规划》要求，要落实相关保障措施，深化改革开放，完善法规制度，规范市场秩序，加强安全监管，完善扶持政策，拓宽投资融资渠道，加强统计工作，强化理论研究和人才培养，发挥行业协会作用。各地区、各部门要充分认识促进物流业健康发展的重大意义，采取有力措施，确保各项政策落到实处、见到实效。地方各级人民政府要加强组织领导，完善协调机制，结合本地实际抓紧制定具体落实方案，及时将实施过程中出现的新情况、新问题报送发展改革委和交通运输部、商务部等有关部门。国务院各有关部门要加强沟通，密切配合，根据职责分工完善各项配套政策措施。发展改革委要加强统筹协调，会同有关部门研究制定促进物流业发展三年行动计划。T

详情请点击查看附件

04 国土资源部农业部联合下发《关于进一步支持设施农业健康发展的通知》

为适应现代农业发展需要，进一步促进设施农业健康有序发展，国土资源部、农业部日前联合下发《关于进一步支持设施农业健康发展的通知》（以下简称《通知》），在加大政策扶持力度保障设施农业合理用地需求的同时，进一步规范设施农用地的使用，强化部门执法监管。

《通知》共分为四部分：一是合理界定设施农用地范围。《通知》将设施农用地具体划分为生产设施用地、附属设施用地以及配套设施用地，进一步明确三方面范围。在界定范围时，将规模化粮食生产所需的配套设施用地，纳入设施农用地范围，以支持土地规模经营和规模化粮食生产；同时，将附属设施中的生活用地从设施农用地范围中剔除。《通知》明确，严禁随意扩大设施农用地范围，经营性粮食存储、加工和农机农资存放、维修场所，以农业为依托的休闲观光度假场所、各类庄园、酒庄、农家乐，以及各类农业园区中涉及建设永久性餐饮、住宿、会议、大型停车场、工厂化农产品加工、展销等用地，必须依法依规按建设用地进行管理。

二是积极支持设施农业发展用地。《通知》重点就“设施农业用地按农业用地管理”、“合理控制附属设施和配套设施用地规模”、“引导设施建设合理选址”、“鼓励集中兴建公用设施”等内容做出规定。《通知》明确，生产设施、附属设施和配套设施用地直接用于或者服务于农业生产，其性质属于农用地，按农用地管理；生产结束后，经营者应按相关规定进行土地复垦，占用耕地的应复垦为耕地。对于平原地区从事规模化粮食生产涉及的配套设施建设，选址确实难以安排在其他地类上、无法避开基本农田的，经论证后可占用基本农田。

三是规范设施农用地使用。《通知》要求，从事设施农业建设的，应通过经营者与土地所有权人约定用地条件，并发挥乡级政府的管理作用，规范用地行为。用地协议由乡镇政府、农村集体经济组织和经营者三方签订，并与设施建设方案报县级国土资源主管部门和农业部门备案，不符合设施农用地有关规定的不得动工建设。

四是加强设施农用地服务与监管。《通知》要求，主动公开设施农用地建设与管理有关政策规定、加强设施农业用地监管，严格设施农用地执法。并强调，经营者必须按照协议约定使用土地，确保农地农用；不得改变土地用途，禁止擅自或变相将设施农用地用于其他非农建设；不得超过用地标准，禁止擅自扩大设施用地规模或通过分次申报用地变相扩大设施用地规模；不得改变直接从事或服务于农业生产的设施性质，精致擅自将设施用于其他经营。与此同时，设施农用地使用和管理情况将纳入省级政府耕地保护责任目标考核内容。T

详情请点击查看附件

城市追踪
CITY TRACK

京津冀
BEIJING TIANJIN HEBEI

长三角城市群
THE YANGTZE RIVER DELTA CITY GROUP

华东地区
EASTERN CHINA REGION

中南地区
CENTRAL SOUTH REGION

西北地区
NORTHWEST REGION

05 京津冀协同发展联合绘制 8 地图

8 月 22 日，北京市规划委员会、天津市规划局、河北省地理信息局在北京召开了京津冀测绘地理信息协同发展第二次座谈会现场，展示了 8 幅专题地图。

京津冀经济、交通水平、人口规模等方面各有差别，差别到底在哪里？将有 8 幅京津冀专题地图，非常直观地呈现出来。

记者从三地测绘部门获悉，京津冀行政区划、综合交通、地形地貌和水系流域、人口分布、教育卫生、产业园分布等八幅地图 8 月底绘制完毕，已于近日上报给政府部门。

以《京津冀人口分布图》为例，可以清楚看三地人口规模的密集，教育卫生图可以清楚地看到三地高校等单位的分布。“以前得出这个结论的方式可没有那么一目了然。”北京市测绘设计研究院人文地理研究院工程师吴飞告诉记者。

地图完成后，将同步提供给京津冀政府部门，为协同发展决策提供参考。

测绘界罕见跨区域联合作战

“我们是自发服务大局。”吴飞说，在今年地理国情普查的过程中，京津冀三地测绘地理信息主管部门已经开展了三地测绘地理信息共享工作。

7 月 25 日，北京市规划委员会、天津市规划局、河北省地理信息局，在河北省地理信息局地理空间技术创新基地，召开了京津冀测绘地理信息协同发展第一次座谈会。

三方签署了《京津冀测绘地理信息协同发展战略合作协议》，并成立由三方领导参加的测绘地理信息协同发展战略合作领导小组，定期召开例会，负责决策和统筹落实合作协议。

据河北省地理信息局官网介绍，协议其中一项内容就是，共同编制京津冀协同发展系列地图。

一致意见是确定了首批 8 幅专题地图，河北负责完成行政区划、综合交通、地形地貌和水系流域等 4 幅图，而北京负责人口分布和教科文卫图，天津则负责产业园区和沿海地区图。

“我们测绘行业确实很少如此大规模跨区域的联合作战。”天津市测绘院七分院副院长罗康说，为协同合作，三地相关部门在设计和编制过程中分享了大量数据，并突破常规，有所创新。

不到一个月拿出地图初稿

8 幅地图，从 7 月底确定任务到 8 月 20 日完成初稿，只有不到一个月的时间，三地政府部门对这项工作亦非常重视。

压在三地测绘人员吴飞身上的担子不轻，这是因为专题地图数据的准确性直接影响地图所表达信息的正确性和科学性，而短时间内，要想收集整理分析处理三地多个政府部门的可发布专题信息，可并不简单。

他们想出的稳妥办法是，求助于三地出版的 2013 年版统计年鉴，上面的统计信息都来源于各专业部门，兼具权威性和准确性，但这也并非一劳永逸的办法。

编制《京津冀科教文卫分布图》时，如何找出能衡量三地科教文卫现状的标准是个问题，若比较三地每万人中高中、本科等受教育程度的人数，就会发现三地的统计年鉴相应数据统计口径和标准并不一致，“有的细化到了大学本科人数，但有的只含混说高中以上。”

最终，在教育方面，他们确定反映京津冀三地中学以上学校数、在校生人数和专职教师人数这 3 个数据。

在 8 月 22 日的京津冀测绘地理信息协同发展第二次座谈会上，三地相关领导审阅了 8 幅 4 全开专题地图初稿成果。

据吴飞和罗康回忆，《京津冀科教文卫分布图》因被指想反映的主题较多，信息量太多，与其他图不统一，被调为

《京津冀教育卫生分布图》；而《京津冀沿海地区分布图》也因类似原因，改成了后来的《京津冀沿海经济分布图》，将焦点集中在经济信息上。

《京津冀教育卫生分布图》采用分级设色的办法，区分京津冀不同区域的医疗基础情况，底色数据是当地规模以上医院每千人拥有的床位数，数值越高，颜色也就越深。而教育方面的 3 个数据（中学以上学校数、在校生数、专职教师数）则被列为柱状图，标在图上。

地图配以统计图表，列出京津冀三地的医院数、医生数和床位数绝对数量的对比，“能看出河北的医院、医生数量和北京基本相当。”吴飞说。

京津冀地图不是简单拼接

今年 7 月，天津和北京测绘界齐聚石家庄，将比例尺为 1：20 万的地图和一些最常用的挂图都提供给河北同行，由河北负责制作系列工作用图的“地理底图”。而三地同行接下来的工作，就是在“地理底图”基础上完成各自负责的任务。

除分享数据和权威资料外，三地测绘部门还在 8 幅专题地图的图外整饰及图内各要素的表示等细节方面进行了统一。其中，比例尺大都是 1：45 万，即图上 1 厘米，代表实际距离 4.5 千米。

不过，《京津冀沿海经济分布图》倒是特例，比例尺是 1：31 万。罗康解释，因为沿海地区在整个京津冀占比较小，如果按照 1：45 万的比例尺展现，将难以看出很多细节。而在这张图中，他们最终展示了京津冀沿海的几大功能区分布，沿海区县的主要经济指标和主要交通分布情况。

北京、天津、河北都已有了各自的行政区划图，再制作《京津冀行政区划图》是否就不难了？

“京津冀行政区划图不是简单将原来各自的地图拼接在一起。”河北省制图院地图制图部主任刘英巧说，三地虽然行政等级一样，但因面积不同，原有的行政区划图比例尺各不相同，制作京津冀行政区划图，需要将三地的数据资料进行分析、处理后，按照一定制图原则和制图要求，对反映在图上的各要素进行综合取舍。

不过，随着 9 月 23 日传出消息，石家庄获批调整部分行政区划，市区面积“扩容”数倍，《京津冀行政区划图》及其他 7 幅专题地图是否也将调整？

“按理说，地图讲究现势性即尽可能地反映当前最新的情况，同时注重准确性。”刘英巧说，第一时间获得石家庄行政区划即将调整的消息后，他们就收集相关资料，对京津冀行政区划进行了更新。计划报送相关部门审核后，再将调整后的地理底图数据提交北京、天津同行，以便他们调整各自负责的专题图。

地图为协同发展决策提供参考

8 幅专题图究竟有何意义？罗康认为，通过《京津冀产业园区分布图》，可看出北京、天津的国家级产业园区和省级产业园区相当密集，而河北省则数量较少，且比较分散，“也就能看出京津产业转移的方向。”

刘英巧介绍，河北负责的《京津冀综合交通图》表示了京津冀的铁路、高速公路、国道和省道，同时表示了航海线，目的是突出呈现三地已有的交通网络现状。

“一个月的制图时间，三地测绘部门通力合作，”刘英巧说，目的就是将目前京津冀最基础的、各级领导最关心的内容，以地图的形式直观地表示出来。

“三地合一”的地图背后，是京津冀协同发展的不断推进。

从产业园方面来说，今年 7 月底，京冀两地签署了七大合作协议，涉及共同打造曹妃甸协同发展示范区、共建北京新机场临空经济合作区、共建推进中关村与河北科技园区等内容。

文化方面，京津冀三地文化部门亦签署文化领域协同发展合作框架协议。

9 月 4 日在北京召开的京津冀系统发展领导小组第三次会议，审议京津冀交通一体化、生态环境保护、产业协同发展三个重点领域率先突破工作方案。

8 幅京津冀地图，正切合了交通、教育卫生、产业园区等协同发展的热点。

9 月 18 日刊发在国家基础地理信息官网上的文章显示，河北省地理信息局将《京津冀协同发展工作用图》报送给河北省副省长张杰辉后，由其批示分呈有关领导，并送省发改委。天津市测绘院七分院副院长罗康亦表示，专题地图已进入审核阶段。

8 幅地图完成后，将同步提供京津冀三地政府及政府相关部门，为协同发展决策提供参考。T

06 《北京市农村经济薄弱地区发展规划（2014-2020）》发布

10 月 13 日上午，北京市农委就北京市推进农村经济薄弱地区发展及低收入农户增收工作情况召开了发布会。会上发布了《北京市农村经济薄弱地区发展规划（2014-2020）》（以下简称《规划》）。

北京 2015 年将实现城乡低保并轨

平均 50 个老人“摊”1 张养老床位；城乡居民基本养老金月人均 81 元，不及农村低保一半……

《规划》指出，北京 7 个区县的 430 个村被列入规划区的低收入村，到 2020 年，规划区的农民人均纯收入要比 2013 年翻一番，人均纯收入年增长速度 10% 以上。到 2015 年实现低保标准城乡并轨。

规划区低收入人群涉及 25 万人

“北京将加大对农村经济薄弱地区的资金投入力度。”北京市农委委员王修达介绍，《规划》专门划定“规划区”，其中共有低收入村 430 个，涉及门头沟、房山、昌平等 7 个区县，低收入农户有 10.01 万户约 25 万人。

社会保障上，将着重保障无劳动能力低收入农户的基本生活，到 2015 年实现低保标准城乡并轨。

针对农村看病就医不方便的现实，市县医疗机构将鼓励设置流动诊疗车，到规划区开展定期或不定期巡诊，2020 年实现平原地区居民出行 20 分钟以内、山区居民出行 30 分钟内可到社区卫生机构。

公益性岗位优先安置低收入农户

北京市农委介绍，届时在规划区里，还将实行最严格的水源保护制度，密云水库、官厅水库、斋堂水库等周边，以及永定河、拒马河、白河沿岸，建设河滨带、库滨带，禁止在水源生态环境敏感区域发展养殖业等高污染产业。

为帮助农民就业，将开发农村公益性就业岗位，各级财政出资的生态建设项目和社会公共管理服务项目，优先安置农村低收入户劳动力就业，鼓励单位招用残疾人、“4050”群体、矿山关闭区工人。

同时，“长期在规划区工作的专业技术人员，在职务、职称、薪酬上实行倾斜政策”，鼓励大学生村官、退伍军人、返乡农民就地创业。

按照规划，北京计划到 2020 年，规划区农民人均纯收入较 2013 年翻一

番，农民人均纯收入年增长速度 10% 以上。

北京市印发规划推进农村经济薄弱地区发展：七年内规划区农民人均纯收入力争翻番

10 月 13 日，北京市召开新闻发布会，对最新印发的《北京市农村经济薄弱地区发展规划 (2014-2020 年)》(简称《规划》) 进行解读。记者现场了解到，目前北京设定了涵盖 7 个区县、40 个乡镇、852 个行政村的规划区，力争到 2020 年，规划区农民人均纯收入较 2013 年翻一番。

市委农工委委员王修达说，市委市政府近年来对低收入农户增收工作给予了特别关注，2008 年 12 月中共北京市委十届五次全会提出“占农户总数 20% 的相对低收入户人均纯收入到 2015 年翻一番”的目标。为落实这一目标，2009 年和 2012 年，先后制定《北京市共同致富行动计划工作方案 (试行)》和《关于推进农村经济薄弱地区发展及低收入农户增收工作的意见》，调整帮扶标准，制定帮扶措施，取得了显著成效。

按照“四个一批”(促进就业增收一批、发展产业增收一批、推进社会帮扶增收一批、提高社会保障水平增收一批) 工作思路，北京市低收入农户增收步伐明显加快。2008-2013 年，全市 20% 相对低收入农户人均纯收入从 4458 元增加到 8052 元，年均增长 12.6%，增幅比全市农民平均水平高 1.3 个百分点。

记者在《规划》中看到，此次设立的规划区总面积 6646.1 平方公里，占全市总面积近 40%，总人口 61.79 万人，其中农业户籍人口 19.24 万户、 43.78 万人；规划区中有低收入村 430 个，低收入农户 10.01 万户、25 万人，这里是北京改善农村民生的重点区域，也是全面建成小康社会任务最艰巨的地区。

《规划》明确了今后一个阶段推进农村经济薄弱地区发展的主要措施：一是特色产业发展，二是基础设施建设，三是基本公共服务，四是生态建设和环境保护，五是加强政策保障。

07 四大制度创新引领上海自贸区“花儿别样红”

上海 10 月 8 日电外贸增速两位数，黄金“国际板”上线，新设企业 1.2 万家：上海自贸区成立一周年成绩单喜人，背后是四大制度创新突破坚冰：以负面清单管理为核心的投资管理制度已经建立，以贸易便利化为重点的贸易监管制度平稳运行，以资本项目可兑换和金融服务业开放为目标的金融创新制度基本确立，以政府职能转变为导向的事中事后监管制度基本形成。

深入探索负面清单管理模式投资管理制度开放透明

“负面清单”曾经是上海自贸区成立时的一大新名词，到现在，“负面清单”已经是上海乃至全国不少领域监管中的高频词。2014 版负面清单从 2013 版的 190 条减少到 139 条，国务院批准新一轮 3 1 项扩大开放措施，这些都将自贸区的开放再度推向了纵深。

美国微软作为自贸区内第一批“吃螃蟹”的外商，切实感受到自贸区的服务效能。微软 Xbox 事业部中国区总经理谢恩伟近日接受记者采访时坦言：“与中方合资推进在自贸区的 Xbox 内地业务，比我们在任何其他国家和地区的筹备效率都要高，可以说，在上海自贸区，我们实现了微软的‘最快项目’”。

深化贸易监管制度创新贸易便利化水平提高

1-8 月，上海自贸区内累计进出口额为 815.1 亿美元，同比增长 11%，增速比全国和上海市分别快了 8.7 和 4.7 个百分点，在外贸走势疲软的 2014 年里，自贸区给出的两位数增长显得更为突出。

外贸逆势增长的背后，是国际贸易“单一窗口”“先进区、后报关”等政策的驱动。上海自贸区管委会副主任朱民介绍，在多重政策的促动下，物流仓储成本据企业测算平均降低 10%；平均通关时间缩短 3-4 天；在新增企业中，一半以上是贸易和物流企业。

海关总署署长于广洲说，自贸试验区成立一年以来，海关以制度创新为核心任务，把可复制可推广作为基本要求，围绕自贸试验区建设过程中不断涌现出的新型贸易业态及其对海关管理提出的变革需求，出台了 23 项改革措施，对于营造国际化、法治化的营商环境起到了促进作用。

从事标准研发的外资企业美药典公司中华区高级副总裁胡江滨说，通关变快、成本降低是自己最大的感受。“以前一瓶化学试剂从海外机场到上海的实验桌至少需要两周时间，现在只需要 5 个工作日，研发样品的进口成本节约了 ２５%。”

深化金融制度创新助力实体经济发展

自贸区交出的金融“成绩单”一样靓丽：87 家有金融牌照的金融机构入驻自贸区，1-8 月，自贸区新增跨境人民币结算金额 1563 亿元，人民币境外借款发生 174.3 亿元，10 家中资银行开立了 4110 家自由贸易账户。黄金“国际板”正式挂牌，原油期货、“沪港通”等有望在年底前推出。

让企业省下真金白银，是上海自贸区“金改”红利最直观的体现。上海国际港务（集团）股份有限公司刚刚获得今年以来的第四笔境外融资。上港集团董事长陈戌源告诉记者，通过上海自贸区的人民币境外借款业务，上港集团在境外融资超过 100 亿元。“经测算，境外融资的综合成本约 4.91%，比国内的基准利率低 100 多个基点。

工商银行上海自贸试验区分行行长周宏举例说，当自贸区内企业有贸易融资需求时，通过自贸区分行对区内企业进行信用增级，工行新加坡分行、阿姆斯特丹分行等多家海外分行为企业提供了融资，这种类似于“内保外贷”的方式将企业融资成本降低 10% -20%。

创新政府管理方式加强事中事后监管

放开事前审核，加强事中事后监管，将监管重心从原本的资质审批转移到日常的监管，这样政府管理理念创新，在自贸区认证认可监管、信用管理等方面“全面开花”。

依托上海市公共信用信息服务平台，自贸区探索开展事前诚信承诺、事中评估分类、事后联动奖惩的信用管理模式，建立了企业年报公示和经营异常名录制度，首批 1467 家企业经营异常名录已经公布。

以认证认可方面为例，上海市质量技术监督局副局长沈伟民介绍，从今年 6 月 1 日起，自贸区内除一定领域外的检验检测机构开始实行资质认定审批实施告知承诺制，承诺符合相关规定条件、注册在自贸区的检测机构当场得出审批决定，原本需要 1-2 个月的审批流程，在 5 个工作日左右即可完成。

同时，为加强事中事后监管，记者从上海市质量技术监督局自贸区分局在作出准予行政审批的决定后 2 个月内，对被审批单位的承诺内容是否属实进行检查，对不符合要求的责令限期整改，整改仍不符合要求的将撤销审批决定。此举将“倒逼”检测机构必须持续符合所承诺的条件，规范其检测行为，这也是督促检测机构落实主体责任的一项措施。T

08 上海推行垃圾分类“绿色账户”激励机制

已经连续 4 年被纳入上海市政府实事项目的生活垃圾分类减量工作，已初见成效。记者从日前举行的上海“绿色账户”信息化平台开通仪式上了解到，目前上海垃圾分类体系已经覆盖 260 万户居民，每天生活垃圾的焚烧和填埋量，比 2010 年年底减少了 1600 余吨，相当于减少一座大型生活垃圾焚烧厂。

上海市绿化市容部门相关负责人表示，为了更好地鼓励居民从源头分类，上海近日推出了“绿色账户”激励机制，即以居民日常“干湿分类”行为为依据，对主动进行垃圾分类的居民给予积分奖励。按照“分类可积分，积分可兑换，兑换可获益”的原则，鼓励、引导更多居民参与生活垃圾源头分类。目前，绿化市容部门在相关企业的支持下，为市民提供了公园门票、运动场所使用券、日用品等兑换内容，让参与垃圾分类的居民获肯定、得实惠，改变之前“分与不分一个样”的状况。

根据计划，到今年年底，上海“绿色账户”激励机制将覆盖 40 万户居民，并逐步推广到全市所有开展生活垃圾分类的区域。该负责人表示，随着垃圾分类的市民参与数量和社会认可程度的不断提高，上海也将逐步落实《上海市生活垃圾分类减量办法》中有关对拒不执行垃圾分类的个人和单位进行处罚的规定，最终形成“激励与约束并重”的生活垃圾分类推进机制。T

09 南京老城南建筑修缮将保留“最南京”

南京市规划局联合市老城南历史文化保护与复兴指挥部、东南大学建筑学院，研究制作了《南京市老城南历史城区传统建筑修缮技术图集》以下简称《图集》，专家们从 100 多处保存至今的明清老建筑中总结出“最南京”的建筑风格，作为今后老建筑修缮的统一标准。

老城南历史城区占地约 7.29 平方公里，区域内现存传统建筑众多，代表了城南历史传统民居特色。“有些市民提意见，说修好的老城南，南京本地特色彰显得还不够。”市规划局名城保护和城市雕塑处处长王昭昭介绍，之前的老城南修缮都以建筑个体为单位进行规划设计，委托苏州、扬州、安徽的一些有经验的历史建筑修复工程公司施工，因此在施工中就带有建筑单位熟悉的建筑风格。

不过，接下来的老城南改造，将保留原汁原味的南京风格。据介绍，专家组对现存的老城南历史建筑进行“解剖”，找到了南京历史建筑的特色，这就是未来老城南改造的“公式”——老建筑修缮的宗旨是修复成原样，破损严重找不到无法辨别原样的，按照《图集》中的对应结构进行施工。

笔者在《图集》中看到，100 处明清建筑中有市民熟悉的瞻园、甘熙故居、江南贡院、李香君故居、蒋百万故居、沈万三故居、胡家花园等，也有藏在民间的一些无名建筑。专家对这些建筑进行剖析，大到整体结构、院落，小到一个梁架、一个门头、一个窗棂，都拍照留存，对高矮宽窄都进行记录，整本《图集》就是老城南历史建筑的字典。比如平面格局，老城南建筑都是一字形、二字形、L 形、匡字形、回字形和凹字形；入口界面多为石库门屋，石库门位于三开间的当间正中，墙上不开窗。今后修缮老城南建筑时，如果找不到原貌，窗子怎么修，顶怎么修，墙怎么修，就得根据《图集》按图索样。

据悉，《图集》即将出版，今后如果古建筑发掘更多，《图集》内容还将不断扩容。T

西南地区

10 福建为绿道规划建设定标准

华东地区

近日，由福建省城乡规划设计研究院和福建省城市规划学会共同编制的《福建省绿道规划建设标准》（以下简称《标准》），经省住房城乡建设厅批准为福建省工程建设地方标准。《标准》适用于福建省绿道的规划设计与建设实施，自 10 月 30 日起执行。

《标准》将慢行系统分为都市型、郊野型、生态型三类。各地可根据实际情况选择建设步行道、自行车道和综合慢行道。都市型绿道从安全角度考虑，不宜设置综合慢行道；步行道单独设置时宽度不小于两米，与市政道路结合时不小于 3 米。郊野型、生态型步行道设置均不小于 1.2 米。郊野型综合慢行道不小于 3 米，生态型综合慢行道不小于两米。生态型、郊野型绿道必须设置绿化保护带，生态型绿道每一侧的绿化保护带宽度不宜小于 15 米，郊野型不宜小于 10 米。都市型绿道应设置绿化隔离带，新城绿化隔离带的宽度不宜小于 3 米，旧城不宜小于 1.5 米，旧城中心或改造难度较大的地区不宜小于 1 米。

《标准》提出，绿道选线要尽可能体现福建省自然特色、历史人文景观等，并尽量选取生态条件优越、方便群众的地段。绿道与城市隧道、桥梁合并设置时，自行车道宽度不宜小于两米，服务设施宜集中设置于驿站。T

11 江西打造长江经济带建设战略平台

江西省日前公布的《昌九一体化发展规划（2013—2020 年）》提出，将在南昌、九江相向融合发展地区，规划设立昌九新区，打造该省融入长江中游城市群和长江经济带建设的战略平台。

根据规划，昌九一体化发展将着力构建“一纵两横”战略格局，培育两个都市区，打造两大战略支点，共建生态“双肺”。“一纵两横”战略格局即：沿京九铁路纵向发展轴、沿长江通道横向发展轴和沿沪昆通道横向发展轴形成的“工”字形发展格局。两个都市区为：南昌都市区、九江都市区，通过加快建设都市区，带动区域整体竞争力提升。两大战略支点是：南昌临空经济区和共青先导区，通过打造昌九一体化发展的战略支点，促进昌九相向发展。生态“双肺”即：依托自然生态优势，在昌九东部构建以鄱阳湖水体及湿地为主的生态“蓝肺”，西部构建以山地森林为主的生态“绿肺”，建设昌九生态屏障。

产业互补对接方面，江西将遵循现代产业发展和分工规律，加强昌九产业统筹布局和分工协作，重点建设航空、汽车及零部件制造、电子信息等 12 大工业产业基地，培育壮大商贸物流、旅游、金融、电子商务、文化暨创意等现代服务业，加快发展现代农业，促进产业集群集约和创新驱动发展，构建具有国内比较优势的产业基地，加快形成现代产业体系，力争昌九地区 GDP 占全省 GDP 比重到 2015 年达到 36% 以上、2017 年达到 38%、2020 年达到 40% 以上。T

12 郑州－重庆万州高铁获批 中部再添开发主轴

国家发改委以发改基础（2014）2043 号文批复新建郑州至万州铁路项目建议书。这是自被列入《国家中长期铁路网规划（2008 年调整）》后，该项目取得的又一实质性进展。

批复指出，新建郑万铁路是西南地区与中原、华北地区之间的干线铁路，是国家快速铁路网的组成部分，

根据国家最终批复，新建线路自郑州经平顶山、南阳、湖北襄阳至重庆万州，全长约 785 公里，投资估算 974.3 亿元，由中国铁路总公司和河南省、湖北省、重庆市共同出资建设。

这也标志着伴随该项目动议以来的线路之争也终于尘埃落定，最终批复文本确定南线方案，于河南来说绘就了“米”字型高铁规划的西南一撇，于湖北来说串联起了襄阳和宜昌两个副中心城市，且尽量取直，提高了时速标准。

建成后，郑州到重庆的车程将由现在的 17 个小时，缩短至 4 个小时。

历经 6 年选线博弈

作为国家中长期铁路网规划的一部分，郑万铁路一直让渝鄂豫三地兴奋又“纠结”，尤其是在湖北境内的走向曾引发多个地市加入争夺。

而近年来，地方参与铁路投资的这种战略调整也加大了地方政府在铁路选线上的话语权，同时也增加了选线的复杂性。

从 2008 年动议到如今尘埃落定，郑万铁路“纠结”了整整 6 年。

其中，湖北省内的走线之争最为激烈，南北二线的说法也主要是在湖北境内有较大分歧，主要是十堰和襄阳之争，其背后是地方对发展机遇的争夺。

2010 年两会期间，当时的十堰市主要领导还为此专门提交建议，争取该线路由北取道十堰，而在南线的襄阳、宜昌，也表示志在必得。

宜昌市官方表示，自 2012 年以来，当地就不断加大争取力度，并先后得到国家有关部门和湖北省政府及设计单位的支持和理解。

在国家的最终批复中，郑万高铁设 17 个站点，其中河南省内 9 站，湖北 4 站，重庆 4 站，采用了自郑州东，经平顶山、南阳、襄阳、宜昌、巫山、云阳至万州的选线。

“这个选线是合理的，”湖北社科院副院长秦尊文说，“湖北现在有两个省域副中心城市：襄阳和宜昌，郑万铁路正好把这两个副中心城市串联起来，带动鄂西的发展。”

他认为，郑万铁路这样的线路设计使得宜昌到万州也更近一点，宜昌和万州之间的联系本身也是非常紧密的。

“鄂东地区的交通本身已经比较发达，有京广高铁，合武高铁，而西部还不是很便捷，现在的情况是宜昌到北京还要转道武汉，以后可以直接从宜昌、襄阳直接走直达北京。”秦尊文说。

中部新开发主轴

一直以来，中原至西南缺少地上快速通道，以重庆为节点，郑万铁路连接起长江经济带和丝绸之路经济带这两大国家战略，强化了“两带”之间的互动与交流，对于地处中原的河南有重大利好。

作为设置站点最多的省份，河南致力于建成的“米”字型高铁网将因郑万铁路的修建而绘就西南一撇，使得南阳、平顶山等豫西南地区纳入郑州的“一小时交通圈”，解决了豫西南城市的困局，也改变了南阳、平顶山无高铁的历史。

河南社科院工业经济研究所所长龚绍东说，“郑万铁路把河南一个重要的经济区域即南阳包括进去了，这样南阳能够成为中原经济区的副中心，提升了南阳的区域地位。”

而放眼整个河南来说，它打通了豫西南向西的通道，且作为京昆大通道的上段，将西南地区和华北地区与渤海湾地区直接联系起来。

“这是最重要的，也就是中国的大‘米’字，中原的‘米’字画完了，全

中南地区

国就通了。”龚绍东说。

秦尊文认为，郑万铁路建成后首先是推动豫鄂渝等省边界地区的融合，如宜昌和万州之间的融合发展，两地都是国务院批准的三峡经济开发区范畴。又如襄阳和南阳，两地经济联系度非常高，并且都没有加入到各自省的核心城市圈，即襄阳没有加入武汉经济圈，南阳也没有加入到中原城市群当中去，但是学界呼声很高，希望两地可以融合发展。

“郑万高铁也是中部崛起中新出现的一条开发主轴，原来纵线有京广、京九，现在又多了一条郑万铁路，中部崛起和西部大开发战略联合起来，中部开发会有新的格局出现。”秦尊文说。

据悉，河南方面已力争今年年底实现先期开工，按照计划，河南段将在54个月内完成建设，并投入使用。T

13 重庆五大功能区域：实施差异化 环境保护政策推动战略落地

差异化政策，推动战略落地

市环保局相关负责人表示，为了突出五大功能区域不同的环境保护任务，我市已出台了《关于实施差异化环境保护政策推动五大功能区建设的意见》（简称《意见》），对环境保护实行分区指导、差异管理，引导资源优化配置，保障环境基本公共服务，推进各个区域经济发展与人口资源环境相协调。

同时，市委、市政府对各区县实行了与功能区发展定位相适应的新考核体制，其中，渝东北生态涵养发展区和渝东南生态保护发展区不再考核GDP总量，重点突出环境保护和生态建设工作。

结合这一新的考核体系，市环保局进一步完善了环境保护考核指标，将环境保护五大行动达标率简化为环境质量和工程、环境管理、社会评价等3个部分，主要污染物削减达标率增加了监测体系建设运行情况。

针对不同功能区的不同定位，市环保局设置了不同权重的考核分值。都市功能核心区、都市功能拓展区、城市发展新区、渝东北生态涵养发展区、渝东南生态保护发展区在空气质量方面的考核分值分别为30分、30分、20分、10分、10分，在地表水环境质量方面考核分值分别为10分、10分、20分、30分、30分。

都市功能核心区：工业项目“只出不进”

今年7月，位于江北寸滩的西南合成寸滩分厂正式关停搬迁。这个工厂曾经主要生产抗生素类药物，生产过程中会产生大量臭气，曾经严重影响了周边区域的空气质量，一度成为“三北”地区环保投诉的大户。

宣布工厂关停那几天，这几乎成了周边几个小区业主QQ群里最大的喜讯，大家口口相传，欢庆总算告别了这个不受欢迎的“邻居”。

为了保证工厂严格停产、搬迁，在老厂区关停拆除期间，环保执法部门还加强了监督执法，实行全天24小时的监控巡查，每天至少检查3-4次，保证治理效果。

关闭污染严重的工业项目，正是我市五大功能区域实行差异化环保政策的一个重要例证。根据《意见》要求，都市功能核心区未来将以提升环境质量和保障舒适人居环境为目标。工业项目“只出不进”，污染物排放总量“只减不增”，着力解决大气、水和噪声污染等突出环境问题，打造“两江四岸”滨水景观，展现美丽山水城市风貌。

这个区域将建立以人群健康为导向的环境标准和污染防治技术支撑体系，实施最严格的机动车排气、餐饮油烟、挥发性有机物和建筑工地扬尘及噪声等领域的污染防治技术标准。此外，将对控制大气污染的清洁能源利用、黄标车淘汰、挥发性有机物治理等项目给予财政补贴。逐步将挥发性有机物、施工扬尘纳入排污费征收范围，逐步建立扬尘污染防治保证金制度。

去年9月14日，市委、市政府实施了五大功能区发展战略。根据这一发展战略，不同的功能区域有了差异化的发展定位，尤其在环境保护方面，明确对五大功能区域提出各具特色、切合区域实际的要求。

如今，五大功能区域发展战略实施已逾一年。这一年来，身边的环境变得越来越好，是大家的切身感受；实施差异化的环境保护政策，已经初见成效。

都市功能拓展区：超排将被惩罚性收费

作为都市功能拓展区的北碚区，把工地扬尘控制作为今年改善大气质量的重点工作之一。通过引入先进的物联网技术，北碚区的工地一旦出现扬尘超标，报警的短信马上就能发到监管部门手中，工地现场的水炮还会自动喷水降尘。未来，北碚将有望对200多个正在施工的建筑工地进行实时监控，将工地扬尘污染扼杀在萌芽状态。

《意见》提出，都市功能拓展区的环境保护工作将以持续改善环境质量，保护好“四山”城市生态屏障和“两江”等水域生态廊道为目标，加大对大气、水环境的治理力度，打造现代高品质生态宜居城。

区域内将禁止新建、扩建使用煤、重油等燃料的工业项目。禁止建设冶炼、水泥、采石、砖瓦窑及粉磨站等大气污染严重的项目。禁止新建造纸、印染、化工等水污染严重的项目。在两江沿岸禁止建设排放有毒有害物质及环境安全风险大的项目。禁止新建、扩建危险废物处置设施，限制新建、扩建垃圾焚烧项目。

主要污染物排放将实行总量控制，区域内所有新建工业项目的新增主要污染物排放指标主要通过区域内排污交易获得，并鼓励排污指标向城市发展新区流转。加大排污费征收力度，对高能耗、高水耗及超排放浓度、超排放总量的企业实行惩罚性收费。逐步将环境风险高、社会影响大的行业纳入环境污染责任保险范围。

城市发展新区：三高行业收惩罚性水电价

“重庆绿岛”新区———这是作为城市发展新区的璧山区在五大功能区域发展战略中的新定位。根据这一定位，璧山区将环境容量、自然禀赋作为发展的基本前提和产业布局的重要依据，实施节能减排和“三河”整治，以城市的高“含绿量”引来大批企业入驻。

去年，璧山城镇化率达到59%，完成工业投资211.9亿元，增长31.8%，人均GDP预计达到7500美元，高于全国和全市平均水平。与此同时，高品质的城市环境，还让“中国人居环境范例

奖”、“国家新型工业化示范基地”、“国家城市湿地公园”、“国家农业科技园区”等荣誉花落璧山。

璧山的改变，是城市发展新区环保政策得到落实的一个缩影。《意见》要求，城市发展新区将以实现资源优化配置和经济可持续发展为目标，科学利用环境承载力，严格执行环保负面清单制度，加快环保基础设施建设，强化污染治理，保护长寿湖、玉滩湖等重要湿地生态系统，提高区域发展的生态环境容量，建设人与自然和谐共生的大产业集聚区和现代山水田园城市。

在主城区主导风上风向 20 公里、其他方向 5 公里范围内禁止新建燃煤电厂、水泥、钢铁冶炼等污染严重项目。在区县中心城区及其主导风上风向 20 公里、其他方向 5 公里范围内和乡镇政府所在地及其周边 3 公里范围内，禁止新建燃煤电厂等污染严重的项目。将推进两个三级环境风险防范体系建设，建设化工园区环境空气自动监测站。此外，将对环保基础设施一体化建设项目予以补贴。制定针对高能耗、高水耗、高污染行业惩罚性的电价、水价政策。

渝东北生态涵养发展区、渝东南生态保护发展区：建立市级生态补偿基金

作为重庆最边远的一个县，城口一直以优美的环境和丰富的自然资源著称。然后，由于缺乏科学的发展思路，过度的矿产开发曾经给城口的环境带来了一系列的创伤。五大功能区域规划实施以来，城口县委、县政府积极调整定位，推动生态涵养发展，以建成全市生态文明示范区为目标。

通过积极争取中央财政支持，城口县投入 570 万元用于大巴山自然保护区能力建设和科研、监测能力建设，进一步规范了自然保护区管理，一大批珍稀物种和典型生态系统得到有效保护，成为秦巴山地重要的水源涵养区和生物多样性地区。经综合测评，城口县生态环境指数 2010 年至 2012 年连续三年居全市第一。

地处渝东南生态保护发展的武隆县，将生态环境确立为全县社会经济发展的核心。通过大力发展旅游业，积极发展生态农业、生态林业等措施，使得以生态位主导的服务业对全县的经济增长贡献率达到 55.2%。

五大功能区域发展战略实施以来，渝东北生态涵养发展区、渝东南生态保护发展区不再盲目追求 GDP，而将生态保护放到了更重要的位置。根据《意见》，渝东北生态涵养发展区和渝东南生态保护发展区将以加强三峡库区水环境保护和武陵山区生态环境保护、提高生态服务功能和增加生态产品供给为目标，加强生态涵养、生态修复和生物多样性保护，打造沿江绿色生态走廊，建设长江上游重要生态屏障、全国水资源战略储备库和全国重要生态功能区。

今后，垫江、梁平将禁止新建、扩建化工（精细化工除外）、造纸、印染、合成制药等水污染严重的项目，万州化工园及化工企业将执行重庆市化工园区主要水污染物排放标准。将加强秀山县、城口县和石柱县重金属污染风险防范。加强区域遥感监测及影像解译、数据核查及分析处理能力建设。此外，还将加大财政投入，建立市级生态补偿基金，加大对重点生态功能区和重要流域保护的转移支付力度。完善自然资源和生态产品价格体系，建立自然资源产权制度和用途管制制度，健全生态环境损害赔偿制度。T

14 四川推进文创产业融合发展 建西部文化创意高地

近日，四川省政府公布《推进文化创意和设计服务与相关产业融合发展专项行动计划（2014-2020 年）》，提出 7 大主要任务，力争到 2020 年将四川建成西部文化创意和设计服务高地。这是四川省第一次就文化创意和设计服务与相关产业融合发展出台的系统性文件，并明确了主要任务，给出了时间表。

7 大任务包括：推动制造业创新升级、提升数字内容产业发展水平、促进人居环境质量改善、加速文化旅游深度融合、挖掘特色农业发展潜力、拓展体育产业发展空间和强化文化产业的支撑作用。《行动计划》明确，四川将推动制造业由生产型向服务型转变，大力发展专业化设计和定制服务，提高设计制造效率和产品附加值。鼓励进一步提高城乡规划、建筑设计、园林设计和装饰设计水平，完善优化功能，提升文化品位。

此外，四川省将加速文化旅游深度融合，并强化文化产业的支撑作用。未来，四川将整合发掘历史和民族民俗文化资源，重点开发熊猫文化、古蜀文明、三国文化、美食文化等系列文化旅游产品，打造大香格里拉、大九寨、大峨眉、大成都、大熊猫等旅游品牌。

同时，将加强特色文化资源的开发利用，坚持保护、传承、开发、创新相结合的理念，加快特色文化产业品牌工程、藏羌彝文化产业走廊等项目建设。T

详情请点击查看附件

15 贵州“两高”经济带呼之欲出

贵州即将迎来“高铁时代”的贵州省规划打造“两高”经济带

经济带核心区域总面积 36273 平方公里，涉及人口 862 万，其中少数民族人口占四成以上。

记者从贵州省发改委了解到，“两高”经济带是沿贵阳至广州高速铁路、高速公路贵州段规划建设的一条经济走廊，涵盖贵阳、贵安新区，黔南州、黔东南州部分县（市、区）。

统计数据显示，2013 年，经济带核心区总人口、生产总值、财政收入分别约占贵州省的 1/4、2/5、3/5，城镇率 53.7%，高于全省平均水平 10.5 个百分点，为“两高”经济带建设奠定了重要基础。

贵州省发改委主任付京说，贵广高铁、高速公路建成通车后，我国“一带一路”将在西部地区实现大连通。贵州“两高”经济带将把区位、交通优势转化为经济优势、发展优势，建成以高铁为引领的综合交通网、特色产业带、新型城镇带、生态旅游带。

“到 2020 年，经济带区域地区生产总值将向万亿元冲刺，单位生产总值能耗下降 20%，森林覆盖率力争达到 58%以上。建成一批国家级、省级循环经济示范基地和生态文明先行示范市县，城市空气质量达到优良等级。”付京说。T

16 《西安市城乡建设档案管理条例》12月1日起施行

昨日闭幕的陕西省十二届人大常委会第12次会议表决通过了陕西省人大常委会批准《西安市城乡建设档案管理条例》的决定，条例对城建档案报送接收、保护和利用及法律责任等进行了规定，该条例自2014年12月1日起施行。

区县城建档案应定期向市城建档案馆备份

条例规定，市建设行政管理部门可以委托开发区管理委员会对管辖范围内的城乡建设档案工作进行管理。

建设单位应按照建设工程所在地向城建档案馆报送建设工程档案。开发区内的，实行委托管理的向开发区管理委员会报送，由开发区管理委员会向市城建档案馆移交；未实行委托管理的向市城建档案馆报送。区、县城建档案馆应当将接收的电子档案定期向市城建档案馆备份。新城区、碑林区、莲湖区、雁塔区、未央区、灞桥区和市级相关部门形成的勘测规划档案、文物古迹保护档案和建设基础资料档案，向市城建档案馆报送。阎良区、临潼区、长安区和市辖县相关部门形成的勘测规划档案、文物古迹保护档案和建设基础资料档案，向所在区、县城建档案馆报送。

水气热等单位应报送专业管线图

条例规定，建设单位申请领取建设工程规划许可证前，应当到城建档案馆查询施工地段地下建筑物、构筑物、管线工程档案，取得现状资料。建设工程施工中发现未建档的地下建筑物、构筑物、管线工程，应当及时通过建设单位向建设行政管理部门报告。建设行政管理部门接到报告后，应当查明未建档地下建筑物、构筑物、管线工程的性质、权属，责令产权或者管理单位进行测量，产权或管理单位应当及时将测量的材料向城建档案馆报送。建设工程竣工前，建设单位应当提请城建档案馆对建设工程档案材料进行预验收。

供水、排水、燃气、热力、交通信号、广播电视、电力、电信等地下管线产权或者管理单位应当向城建档案馆报送地下专业管线图。

未按规定报送城建工程档案最高可处10万元罚款

在法律责任方面，条例规定，建设单位未按规定报送建设工程档案的，由建设行政管理部门责令改正，处一万元以上十万元以下罚款，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处单位罚款数额百分之五以上百分之十以下罚款。

相关部门未按规定报送勘测规划档案、文物古迹保护档案和建设基础资料档案的，由建设行政管理部门责令改正；拒不改正的，由建设行政管理部门提请监察机关对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予行政处分。

法规动态

DYNAMIC REGULATION

17 《南昌市城市规划管理技术规定》

9 月 27 日，南昌市长郭安签署市政府第 154 号令，发布《南昌市城市规划管理技术规定》(以下简称《规定》)，自 2014 年 11 月 1 日起施行。

《规定》指出，为了既考虑到城市建设的不断变化发展以及新出台的法律、法规和技术规范的要求，同时也兼顾日照对建筑物的影响，《规定》一是明确居住建筑应当综合考虑用地条件、群体组合和空间环境等因素，宜采用南偏东 15 度至南偏西 15 度朝向布置，临湖、临江等有景观要求的地段除外。居住建筑的间距应当根据本市日照、通风的要求和建设用地的实际使用情况确定。二是分别规定了七层及以下居住建筑的间距、八层及以上居住建筑的间距、居住建筑的山墙间距。三是规定了非居住建筑的间距、非居住建筑与居住建筑的间距等等。

当建筑物与城市道路、绿地、公园相邻时，《规定》明确，建筑物相邻城市道路的，建筑物退让道路中心线的距离不得小于规定间距的一半；建筑物相邻城市绿地的，建筑物退让绿线距离不得小于 3 米；临绿线开设出入口的，不得小于 5 米；建筑物位于公园绿地南侧的，应当满足有不少于 1/3 的绿地面积在标准的建筑日照阴影线范围之外的要求，其中，建筑物高度超过 24 米且平行绿地布置的，建筑物退让北侧绿线距离还不得小于 10 米。

《规定》对城市景观和环境作了以下要求：一是明确临城市主、次干路两侧、临江、临湖建设住宅的，其临街立面应当进行公建化设计，并与所处环境相协调；二是明确临城市主、次干路两侧原则上不得设置小开间商业店面；三是明确沿街不得设置锅炉房、烟囱、烧火道、垃圾道、污水池、化粪池、储藏间等有碍市容景观的附属设施；四是明确临街主墙面不宜设置空调机位和热水器等其他设施，确需设置的，应当结合建筑立面统一隐蔽处理；五是明确建设项目临街可以采用花台、绿化带等建筑小品隔离或者设计成透空型围墙；有特殊要求需要修建封闭式围墙的，应当对其进行美化处理。

详情请点击查看附件

热点解读

HOT READ

18 以节约集约用地统领土地管理工作——《国土资源部关于推进土地节约集约利用的指导意见》解读

“劳动是财富之父，土地是财富之母”，对于工业化、城镇化已进入中期的我国而言，土地问题仍然是现代化进程中一个全局性、战略性、根本性重大问题。而在当今中国面临的各种土地问题中，最根本、最迫切的是转变土地利用方式、推进节约集约用地。推进节约集约用地，是加快转变经济发展方式、推动经济提质增效升级的必然选择，是大力推进生态文明建设、保障经济社会长远可持续发展的必由之路。

当前，我国经济发展进入新常态，处于经济增长换档期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期“三期叠加”的新阶段，资源环境约束日益加剧，发展的路径依赖和思维惯性依然强烈，发展的质量和效益亟须提高。面对新形势新要求，大力推进土地节约集约利用，以土地利用方式转变推动经济发展方式转变，意义重大、影响深远。

大力推进土地节约集约利用，是贯彻落实党中央、国务院决策部署的重要举措

党中央、国务院高度重视土地资源节约集约利用。党的十八大将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局，提出大力推进生态文明建设，并将“全面促进资源节约”作为其主要任务之一。习近平总书记在第六次中央政治局集体学习时强调，节约资源是保护生态环境的根本之策，要大力节约集约利用资源，大幅降低能源、水、土地消耗强度。李克强总理在接见首届国土资源节约集约模范集体代表时指出，发展是硬道理、节约是大战略，要把节约优先放在更加突出的位置。党的十八届三中全会强调，健全土地节约集约使用制度，从严合理供给城市建设用地，提高城市土地利用率。中央城镇化工作会议明确要求，按照严守底线、调整结构、深化改革的思路，严控增量，盘活存量，优化结构，提升效率。以上述一系列决策部署为标志，土地节约集约利用已提升到关系经济社会发展全局的战略高度，影响之大、要求之高前所未有。

我们一定要将思想和行动统一到党中央、国务院的决策部署上来，深刻认识节约集约用地的重要意义，以对历史和子孙后代高度负责的态度积极推进这项工作。

大力推进土地节约集约利用，是基于我国特殊土地国情和特定发展阶段的现实选择

我国人均耕地不到世界平均水平的1/2，中低产田约占70%，耕地中旱地占到一半以上，生产保障能力不够稳定。随着人口继续增长，我国人均耕地还将下降，耕地资源约束将进一步加大。经过多年开发，我国耕地后备资源已经降至8000万亩左右，后备资源不足问题日趋严重。这些都对发展形成了瓶颈制约。由于种种原因，多年来不少地方的发展走的是一条用地粗放扩张之路，进一步加剧了土地供需矛盾。我国人均城镇用地达145平方米，人均村庄用地达240平方米，均超过国家标准上限。目前，城镇工矿建设用地中，低效用地约5000平方公里，占全国城市建成区的11%；农村居民点空闲和闲置用地面积达3000万亩左右，相当于现有城镇用地规模的1/4，低效用地达9000万亩以上，相当于现有城镇用地规模的3/4。生产、生活、生态用地结构失衡，工业用地比例偏高。工业用地低效利用，容积率平均仅为0.3～0.6。目前各地以过度消耗土地资源为代价的传统发展方式普遍存在，部分行业和领域超标准用地、浪费土地的情况依然突出。经过多年高速发展，在我国城镇化刚刚步入中期阶段的时候，许多城市资源环境承载能力已明显减弱，水土资源不足、土地污染等问题凸显。我国已经到了必须在发展中加快提质增效升级的关键时期，粗放扩张、人地失衡、举债度日、破坏环境的老路不能再走，也走不通了。采取有力措施，大力推进土地节约集约利用，既是我国特殊土地国情的根本要求，也是特定发展阶段的现实选择。

大力推进土地节约集约利用，已经具备扎实的实践基础

近年来，一些地方自觉转变经济发展理念和土地利用观念，积极探索创新用地模式和管理方式，推出了一系列节约集约用地的好办法、好措施。上海市规定，到2020年，建设用地总规模控制在土地利用总体规划确定的目标范围内，努力实现“零增长”甚至“负增长”；工业用地容积率一般不得低于1.2，特殊行业用地不得低于0.8，工业项目内绿化率不得高于15%；一般工业项目土地出让年期为20年，出让年限届满后，对项目综合效益和合同履约情况进行评估，确定续期或收回土地使用权。山东省、江苏省规定，除生产安全、工艺流程等有特殊要求的项目外，工业企业不得建造单层厂房，在各类园区和工业集中区集中建设三层以上标准厂房的，城市基础设施配套费第一层全额征收，第二层减半征收，第三层及以上免征。湖北省规定，因企业原因造成土地闲置的，闲置土地费由地方税务部门按土地出让或划拨价款的20%代征。不少省市规定，利用存量建设用地开发地下空间的，不再收取土地出让价款；对达不到供地率考核标准的，暂停建设用地审批，并按一定比例扣减新增建设用地计划等等。同时，各地有针对性地开展了以土地节约集约利用为主题的专项行动。例如，广东省结合经济转型发展，积极探索“三旧”（旧城镇、旧厂矿、旧村居）改造，取得了良好的综合效益；浙江省实施“三改一拆”（旧住宅区、旧厂区、城中村改造和拆除违法建筑）、“亩产倍增”行动计划，倡导“以亩产论英雄”，释放资源存量潜力；上海市提出“总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高”的“五量调控”政策体系，着力盘活存量土地；江苏省从空间优化、五量调节、综合整治等方面，全面推进政策、制度和机制创新；山东、辽宁、湖北等省制定政策意见，大力推进节约集约用地。地方的丰富实践，展示了改革创新的巨大潜力，也为全面深入推进节约集约用地奠定了重要基础。

国土资源部认真贯彻落实党中央、国务院的决策部署，在全面总结各地探索实践的基础上，对推进节约集约用地进行了顶层设计和整体部署，在颁布实施《节约集约利用土地规定》之后，紧接着出台了《国土资源部关于推进土地节约集约利用的指导意见》，系统提出新形势下大力推进土地节约集约利用的指导思想、主要目标和重要举措。《指导意见》以节约集约利用统领土地管理工作，将推进土地资源节约集约利用作为各级国土资源部门的中心工作和主要职责，遵循严控增量、盘活存量、优化结构、提高效率的总思路，从严格用地规模管控、优化开发利用格局、健全用地控制标准、发挥市场机制作用、实施综合整治利用、推动科技示范引领、加强评价监管宣传等7个方面提出了一整套更具系统性、针对性和可操作性的政策措施，着力以制度机制创新激发地方实践，全方位、多层次推进节约集约用地。

“行到水穷处，坐看云起时”。我们相信，在各级党委、政府高度重视和全社会共同努力下，节约集约用地必将迎来全新的发展局面，开创广阔的发展空间，为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出更大贡献。

以土地利用方式转变促经济发展方式转变，着力推动科学发展

遵循经济规律、实现科学发展，应充分尊重和自觉适应经济步入新常态的客观现实，既理性面对增速换挡，保持

“平常心”，又顺应提质增效的内在要求，保持“进取心”，实现发展速度、质量和效益的统一。与此相适应，土地管理和利用既要着力控增量、转方式，又要抓紧调结构、挖潜力，以节约集约用地保障和促进科学发展。

加快土地利用方式转变和结构优化。土地是经济社会发展的物质基础和生产要素，转方式、调结构能否取得实效，相当程度上取决于用地方式能否根本转变、用地结构能否真正优化。《指导意见》提出，实施建设用地总量控制和减量化战略，努力实现全国新增建设用地规模逐步减少，在严格控制城乡建设用地规模、严控城市新区无序扩张的同时，优化建设用地布局、加强产业与用地的空间协同、合理调整建设用地比例结构、推广应用节地技术和模式，提高建设用地利用效率，以土地利用方式转变和结构优化推动经济发展方式转变和经济结构升级。

发挥市场配置资源的决定性作用。市场决定资源配置是市场经济的一般规律，也是土地资源配置的基本原则。《指导意见》提出，发挥市场机制的激励约束作用，扩大国有土地有偿使用范围，加快形成充分反映市场供求关系、资源稀缺程度和环境损害成本的土地市场价格机制；鼓励划拨土地盘活利用，提高土地要素市场周转率和利用效率；完善土地价租均衡的调节机制，建立有效调节工业用地和居住用地合理比价机制，强化对土地取得、占有和使用的经济约束，促进土地优化配置和高效利用。

以统筹新增与存量用地保障稳增长用地供给。节约集约用地并不是不要用地，而是推动科学、合理、高效用地，以稳定、持续的土地资源供应支撑经济的平稳较快增长。《指导意见》遵循严控增量、盘活存量、优化结构、提高效率的总要求，提出在确保城乡建设用地总量稳定、新增建设用地规模逐步减少的前提下，着力盘活建设用地存量，提高存量建设用地在土地供应总量中的比重；有序增加建设用地流量，推动建设用地在城镇和农村内部、城乡之间合理流动，通过城乡建设用地的结构调整和布局优化统筹保障经济社会发展的用地供给。

以土地统筹管控和综合整治利用增强资源环境承载能力，着力推动可持续发展

遵循自然规律、实现可持续发展，必须尊重自然、敬畏自然、呵护自然，实现人与自然和谐相处；必须以资源环境承载能力为前提，科学安排生产生活生态空间。土地资源是人类生存的空间载体和生态环境本底，大力推进节约集约用地是保护生态环境、实现可持续发展的根本之策。

合理划定生产生活生态空间管制界限。《指导意见》要求，发挥国土规划和土地利用总体规划的引导管控作用，最大限度保护耕地、园地和河流、湖泊、山峦等自然生态用地，促进形成规模适度、布局合理、功能互补的城镇空间体系，加快构建以城市群为主体、大中小城市和小城镇协调发展的城镇化格局。以资源环境承载能力为基础，加快划定城市开发边界、永久基本农田和生态保护红线，促进生产、生活、生态用地合理布局。

推动城乡土地综合利用。《指导意见》提出，在符合建设要求、不影响质量安全和生态环境的基础上，因地制宜推动城市交通、商业、娱乐、人防、绿化等多功能、一体化、综合型公共空间立体开发建设，引导城镇建设提高开发强度和社会经济活动承载力。推动农村各类用地科学布局，鼓励农用地按循环经济模式引导、组合各类生产功能，实现土地复合利用、立体利用。结合永久基本农田和生态保护红线的划定，保留连片优质农田和菜地，作为城市绿心、绿带，发挥耕地的生产、生态和景观等多重功能。

实施城乡土地综合整治。《指导意见》提出，大力推进城镇低效用地再开发，提升城镇用地人口、产业承载能力；因地制宜盘活农村建设用地，推动农村低效和空闲土地盘活利用；积极推进矿区土地复垦利用，促进生态文明建设和矿区可持续发展。

以维护群众土地合法权益为根本综合施策，着力推动包容性发展

遵循社会规律、实现包容性发展，旨在回归发展的本意，促进经济发展与社会发展相协调，让全体人民共同参与发展进程，共同享有发展成果。土地资源支撑各行各业，关系千家万户。《指导意见》自始至终坚持以人为本，将实现和维护好群众权益作为推进节约集约用地的核心要求和根本目的，尊重群众意愿，保障群众权益。

坚持区域差别化政策。《指导意见》立足推动区域协调发展、缩小地区发展差异，明确提出东部地区要率先压减新增建设用地安排，稳定中部和东北地区新增建设用地规模，适当增加西部欠发达地区新增用地计划指标。

落实城镇差别化政策。《指导意见》与户籍制度改革相协调，提出严格核定各类城市新增建设用地规模，适当增加城区人口 100 万～300 万大城市新增用地，合理确定城区人口 300 万～500 万大城市新增用地，严格控制城区人口 500 万以上特大城市新增用地。

保障基础设施和民生项目用地。《指导意见》明确，调整产业用地结构，保障水利、交通、能源等重点基础设施用地，优先安排社会民生、扶贫开发、战略性新兴产业以及国家扶持的健康和养老服务业、文化产业、旅游业、生产性服务业发展用地。

切实维护群众土地权益。《指导意见》要求，推进城镇低效用地再开发必须坚持公众参与、利益共享的原则，尊重权利人意愿，建立合理利益分配机制，严格保护历史文化遗产、传统建筑和保持特色风貌。盘活农村建设用地要以改善农村生产生活条件和农村人居环境为目的，坚持因地制宜、分类指导、规划先行、循序渐进，保持乡村特色，防止大拆大建；坚持政府统一组织和农民主体地位，维护农民土地合法权益，确保农民自愿、农民参与、农民受益。

可以期待，《指导意见》的全面贯彻实施，在推进节约集约用地取得显著成效的同时，必将对科学发展、可持续发展和包容性发展理念的落地生根产生重要推动作用。

我国存量建设用地数量巨大、利用粗放，加强内涵挖潜势在必行

改革开放以来，随着各项建设活动全面开展，特别是工业化、城镇化相继步入快速发展阶段后，我国建设用地规模迅速增加。

以外延扩张为主要特点的建设活动带来了不容忽视的土地利用浪费和用地格局失序问题。一方面，用地粗放现象比较严重：2000 ～ 2010 年间，人均城镇工矿用地面积从 130 平方米上升到 142 平方米，新城、新区建设的低密度、分散化态势明显；农村人均建设用地面积居高不下，一些地方的空心村、村内空闲用地比重达 10% ～ 15%；工业用地产出率明显低于发达国家同期水平，以产出率较高的上海为例，2010 年产出为 13.4 亿元 / 平方公里，仅为上世纪 80 年代纽约和东京的 1/3 和 1/7。另一方面，土地利用格局不合理：城乡建设用地结构调整进展较慢，2001 ～ 2010 年，大规模农村人口转移进城，农村建设用地不但没有减少，反而增加了 3000 万亩。城市内部用地结构不尽合理，城镇工业用地比例偏高，2010 年全国城镇存量用地中工业用地比例高达 26%，珠三角、长三角等一些制造业发达地区工业用地比例超过 40%，个别地区甚至超

过 50%。

面对保障粮食安全和建设生态文明的硬约束，以及建设用地总量已经相当庞大的现状，我国的工业化城镇化发展，外延扩张的习惯模式难以为继。出路何在？换个角度看，存量建设用地本身也是可以再度开发利用的资源，特别是，巨量存量建设用地的粗放利用和格局失序给加强节地挖潜提供了巨大空间。这就要求我们，把保障科学发展的着力点从占用土地为主转到优化土地利用格局、提高土地利用效率上来，特别是要通过科学的空间腾挪来释放存量建设用地潜力。

三项试点工作相继开展、成效明显，流量的盘活促进了存量的挖潜

从 2005 年开始，国土资源部相继组织部分省市开展了城乡建设用地增减挂钩、城镇低效用地再开发和工矿废弃地复垦利用三项试点工作，旨在通过设置新增建设用地与调减存量用地相挂钩的流量指标、建立低效用地盘活利用激励机制，以土地整治为平台和抓手，大力推进存量建设用地内涵挖潜，以土地管理制度改革创新和制度供给，破解保障发展和保护资源“两难”。

为了规范有序推进三项试点工作，国土资源部在相关方面做出了严格要求。在试点范围选择上，三项试点都要经过国土资源部批准，并在批复确定的市、县范围内进行，任何地方未经批准不得开展试点或擅自扩大试点范围。在试点规模控制上，增减挂钩要严格依据国家下达的周转指标组织开展试点工作，防止突破试点规模；工矿废弃地复垦利用试点要按照国家下达的年度控制规模实施，完成复垦并经验收合格需要“建新”的按程序申请挂钩指标；城镇低效用地再开发试点要根据专项规划和地方实际，合理制订年度实施方案，明确改造开发的规模、强度和方向。在试点项目设置上，增减挂钩与工矿废弃地复垦利用试点项目区要符合土地利用总体规划、土地整治规划和相关专项规划，项目区实行整体审批；城镇低效用地试点项目要经省级国土资源部门批准，并要做好与控制性详细规划等协调衔接。在试点监管上，要按照全程动态监管要求，结合国土资源综合监管平台建设，加强三项试点管理信息化建设，建立相关数据库，及时将现状调查评价、专项规划、项目区审批、指标使用、拆旧复垦、竣工验收等情况上图入库和在线备案，实施实时、动态、全程监管。在试点风险防范上，要开展试点政策风险评估工作，提出防范措施，确保试点规范开展。除了上述总体要求，各项试点还要符合针对各自特点的政策要求。

各地严格按照国土资源部有关要求，在加强组织领导和部门协调的前提下，规范有序推进相关试点工作，取得了积极成效。一是促进了耕地资源保护。在拓展建设用地空间的同时，并没有导致耕地尤其是优质良田的减少，还促进了耕地保护和农业现代化发展。二是促进了节约集约用地。通过调整优化建设用地布局、促进建设用地高效配置，提高了土地利用效率和效益。三是推动了生态文明建设。三项试点工作不仅降低了地耗，还直接改善了农村和城镇人居环境，推动了矿山环境治理恢复，促进了资源节约型、环境友好型社会建设。

部署开展三大行动，保障合理用地需求、促进发展方式转变

《指导意见》提出，在确保城乡建设用地总量稳定、新增建设用地规模逐步减少的前提下，逐步增加城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用和城镇低效用地再开发等流量指标，统筹保障建设用地供给。下一步，要着力发挥政策整合效应，推动各地将“三项试点”转为大力推进节约集约用地的“三大行动”。

因地制宜盘活农村建设用地，围绕新农村建设和农业现代化发展，坚持政府统一组织和农民主体地位，以农村土地确权登记为前提，科学编制乡镇土地利用总体规划、村镇建设规划和土地整治规划，统筹运用土地整治、城乡建设用地增减挂钩、集体土地股份制改革等政策手段，整合涉地资金和项目，推进田、水、路、林、村综合整治，促进农村低效和空闲土地盘活利用，改善农村生产生活条件和农村人居环境。要合理确定项目区内城乡建新用地比例，优先安排被搬迁农民安置、农村公共设施和非农产业发展等建设用地，支持农村地区发展和农民就近转移就业；要以切实维护农民权益为出发点和落脚点，尊重农民意愿，按照因地制宜、分类指导、规划先行、循序渐进的要求积极稳妥推进，保持乡村特色，防止大拆大建；要合理分配增减挂钩增值收益，明确收益主体，规范收益用途，及时将增减挂钩所获增值收益返还农村，用于支持农业农村发展和改善农民生产生活条件。下一步，可考虑适当调整增减挂钩范围，对于扶贫开发、生态移民等，探索在省域内开展，增加挂钩收益。待条件成熟还将推动增减挂钩由试点转为常规工作，稳定政策预期，发挥地方能动性。

积极推进工矿区土地复垦利用，要按照生态文明建设和工矿区可持续发展的要求，坚持强化主体责任与完善激励机制相结合，选择工矿区面积比较集中、具备较大复垦潜力的地区，整合工矿废弃地复垦利用、绿色矿业发展示范区和矿山环境恢复治理等政策手段，全面推进新建在建矿山地质环境治理恢复和历史遗留工矿废弃地复垦，改善矿区生态环境，提高矿区土地节约集约利用水平。今后，工矿废弃地复垦利用试点将按照纳入计划统筹、常态化管理方式规范有序推进，确保建设用地规模不增加、耕地综合生产能力有提高、生态环境有改善，工矿废弃地得到盘活利用。

大力推进城镇低效用地再开发，要以服务新型城镇化、促进产业结构调整和转型升级为着力点，创新存量建设用地利用和管理制度，坚持规划统筹、政府引导、市场运作、公众参与、利益共享、严格监管的原则，积极稳妥推进旧城镇、旧工厂和“城中村”改造，提升城镇用地人口、产业承载能力。要统筹考虑产业结构调整、城市功能提升、人居环境改善、历史人文传承等因素，合理确定再开发范围，优先安排一定比例用地用于基础设施、市政设施、公益事业等公共设施建设，促进历史文化遗产和历史文化建筑保护，统筹安排产业用地；要结合城市棚户区改造，建立合理利益分配机制，引导和规范社会资本参与，采取协商收回、收购储备等方式，推进“旧城镇”改造；原依法取得的工业用地改造后提高容积率但不改变用途的，不再追缴土地价款，鼓励“旧工厂”改造和产业升级；充分尊重权利人的意愿，鼓励采取自主开发、联合开发、收购开发等模式，分类推动“城中村”改造。国土资源部每年提出城镇低效用地再开发总量，纳入国家计划后分解下达，作为指导性计划，由有关省（区、市）统筹安排，市县据此组织编制再开发项目方案。T

19 破解“城市病”：纽约、首尔与成都的实践

随着城市规模的日益扩大，现代大中城市普遍存在的人口增多、用水用电紧张，交通拥堵、环境恶化等社会问题，以及由上述问题引起的城市人群易患的身心疾病，这些问题和矛盾又在一定程度上制约了城市的发展，加剧了城市政府的负担，使城市政府陷入了两难困境，有人将这些问题统称为“城市病”。

“城市病”是几乎所有国家曾经或正在面临的问题，但城市病的轻重可以因政府重视程度和管理方法的差异而有所不同。下面就美国纽约、韩国首尔和世宗、中国成都治理“城市病”的经验与大家分享。

纽约：从城市化向“城郊化”过渡

提起纽约，人们脑海中会浮现鳞次栉比的摩天大厦、川流不息的人群、车水马龙的繁华街道等场景。的确，这个号称“不夜城”的美国第一大城市拥有近千万人口，是美国重要的金融、文化和娱乐中心，也是名副其实的国际化大都市。然而，人们大概很难想象，这样一个看似拥挤繁忙的城市会是美国最节能环保的城市之一。事实上，纽约人均碳排放量在全美大城市中排名最低，城市人均公共绿地面积在全球大城市中名列前茅，即使在寸土寸金的曼哈顿岛上，80% 的土地面积都是绿化地带。究竟纽约是如何从一个普通城镇发展成为今天的模范大都市？这当中又有哪些值得我们借鉴的经验和教训？

高速城市化带来诸多问题

在工业革命的带动下，美国在 20 世纪 20 年代就完成了城市化进程。1929 年，纽约市已经一片繁荣，仅摩天大楼就有 188 幢。然而城市化过快所导致的一系列问题也接踵而至。

从 1820 年到 1920 年间，大约有 1130 万外来移民陆续涌入纽约。大量的外来人口给纽约注入了不同的宗教信仰、文化风俗和生活习惯，也给城市的运转带来了沉重的负担。1921 年，纽约市的人口已达到 618 万人，但纽约的房屋保有量却远远无法满足住户需求。当时一家住宅机构对曼哈顿的住宅区进行调查，发现有三分之二的公寓都有至少三人同时居住，乘下三分之一的公寓平均每套也有两人居住。

19 世纪末，纽约作为当时美国最大的工业基地，有大量工厂企业聚集在市区。严重的工业污染不仅损害了城市环境，更使很多居民患上肺气肿甚至肺癌等疾病。资料显示，1910 年，纽约市仅有 5% 的人活到 60 岁，五分之一的幼儿活不到 5 岁。

城市化进程过快导致的交通拥堵问题在当时的纽约也非常明显。20 世纪 20 年代，电车、汽车开始在纽约普及，原来的道路无法承载迅速增加的通行需求，纽约的交通也变得拥堵不堪。此外，贫富差距增大，医疗资源短缺、犯罪率居高不下等社会问题也不断困扰着纽约。

从城市化向“城郊化”过渡

面对城市快速扩张带来的一系列问题，纽约城市规划部门不得不开始调整城市发展战略。他们确定的城市规划调整方向，就是使纽约逐渐从城市化向“城郊化”过渡。

纽约的“城郊化”发展大致可划为三个阶段。第一阶段是城市居住功能郊区化，就是把居民住宅迁移到城市郊区。1940 年前，纽约居民的工作生活主要集中在市中心。随着城市规模急剧膨胀，居住环境恶化，越来越多的中产阶级愿意在纽约郊区环境较舒适的地区购房或建房。50 年代纽约的城郊化迈入高潮阶段，大量居民由市中心搬往郊区。而公路的发展、小汽车的普及以及城郊中心的完善，也使得人们有条件住到郊外。

第二阶段是城市商业功能和产业功能郊区化，就是在纽约郊区城镇建立大型购物中心等商业网点，并把工厂企业搬到郊区。60 年代至 70 年代，纽约市郊区城镇建起了许多大型购物中心，人们不必再为购买生活用品而往返于市中心商业区。而城郊与市中心之间的土地差价也使许多企业纷纷向郊区城镇迁移，大规模的工业园和商业服务网点落户郊区，具有完善城市功能的中心区域在纽约郊区城镇逐步形成。这一变化给纽约郊区创造了大量就业机会，原来往返于市区与郊区之间的工作生活方式也随之改变，纽约郊区城镇逐渐成为许多中产阶级人士主要的生活和工作空间。

第三阶段是建立卫星城镇。卫星城镇是指在城市周边形成的具备居住、购物、娱乐等城市功能的新城镇。纽约的卫星城镇包括长岛以及与纽约相邻的新泽西州的一些小城镇。这些卫星城镇很大程度上解决了传统城市普遍存在的噪音、交通、住房、空气污染等方面的问题，也为居民提供了良好的生活环境。

公共出行化解交通拥堵

今天的纽约市拥有近千万人口，是美国人口密度最高的城市，而纽约却并没有因为人口众多而缺乏秩序。事实上，纽约是全美大城市中最绿色环保的城市，在城市规划的许多方面都走在美国城市的前列。

纽约每年人均温室气体排放量 7.1 吨，不到全美人均水平 (24.5 吨) 的 1/3。由于发达的公共交通网络、极高的人口密度以及较小的平均住宅面积，纽约市的人均“碳足迹”是全美最低的。与美国人均每天开车 26 英里 (41.6 公里) 的距离相比，纽约居民每天人均开车距离仅为 9 英里（14.4 公里）。在全美各大城市中，纽约居民走路上班或者利用公共交通上班的比例都是最高的。这些都要归功于纽约市方便快捷的公交系统。

纽约的地铁已有一百多年历史。全市有 24 条地铁线路纵横交错，468 个车站遍及纽约五个区。工作日每天平均运送 500 多万人次，比美国其他所有城市地铁运送的乘客总和还要多。纽约还有 5900 多辆公共汽车，和地铁一样都是一年 365 天、全天 24 小时运转。高密度的公交网意味着转车很方便，人们不用开车，通过公交和步行就可以到达目的地。事实上纽约人每年因此省下的钱高达 190 亿美元。

为了保证交通顺畅，纽约市政府在交通流量大的路段开辟公交专用道，在规定时段未经许可，其他车辆不准占用公交车道，一经发现会遭到重罚。此外，纽约市政府还通过征收燃油税、过桥过路费、高额停车费来限制私家车的出行。

节约能源营造绿色纽约

为了节能减排营造绿色纽约，纽约市政府也采取了一系列具体措施。比如将一万多盏交通信号灯换成节能的发光二极管灯具，减少 90% 的耗能；将公共场所 18 万个低效冰箱换成节能冰箱，减少 75% 的耗能；将 15 万盏街灯换成节能灯等等。纽约市还出台法律，规定市政府机构只能购买节能型的汽车、空调和复印机等。纽约的自由女神像、艾丽丝岛和 22 栋联邦大楼每年用电 2700 万千瓦时，都来源于干净清洁的风能发电。

纽约的许多摩天大楼也司职着“环保的功能”，比如纽约的 7 号世贸中心塔、赫斯特大厦、美国银行塔等。7 号世贸中心塔是纽约市第一栋获得“美国绿色建筑委员会能源及环保设计先导计划”认证的“绿色”建筑物，屋顶收集的雨水可以提供周边公园的用水和大楼的冷却没施。位于曼哈顿市中心的美国银行塔也是被广泛学习的环保办公楼案例。大楼可以极大限度地重复使用废水和雨水，每年节省百万加仑的纯水消耗。此外，纽约著名地标帝国大厦节能改造工程也于 2009 年 4 月启动。预计完工后，帝国大厦将每年降低能耗 38%，节约能源费用 440 万美元，15 年内减少碳排放 10.5 万吨。

强制推行垃圾再循环

在治理空气污染方面，纽约市政府也采取了许多措施。90 年代中期，纽约市交通局开始购置混合动力公交车替代传统型柴油公交车，因为混合动力公交

车比传统公交车节油 30% 以上。1995 年到 2006 年间，纽约公交车的颗粒物排放量下降了 97%、氮氧化物排放量下降了 58%。如今纽约拥有全美数量最多的电气混合动力公交车，纽约政府还希望在下一阶段推进装配氢燃料电池的公交车。此外，纽约的出租车也计划在 2012 年全部改成油耗低、排放少的混合动力车型。

像许多大城市一样，纽约的城市垃圾问题一直是令政府头疼的事。2001 年，纽约市关闭了最后一家垃圾填埋场后，所有垃圾均运往外地处理。以卡车为基础的垃圾处理系统取代了原有模式，纽约 84% 的生活垃圾都通过卡车运输。但频繁往返的垃圾车不但增加了沿线交通压力，还污染了空气。针对日益突出的垃圾处理难题，2006 年 9 月，纽约市长布隆博格签署了为期 20 年的“固体垃圾管理计划”，开始建立符合新的环保要求的垃圾处理系统。未来纽约市 87% 的生活垃圾都将改用船舶和火车运输，以解决卡车运输带来的交通、空气和噪音等诸多问题。

纽约市政府在垃圾回收和分类管理上也是颇费心思。1989 年，纽约市通过立法，将垃圾再循环定为法律强制性项目，并在各区进行推广，包括免赞提供宣传材料，发起住宅区垃圾再循环倡议；狠抓学校垃圾再循环，规定每个学校都必须设立协调员专门负责垃圾再循环；规定所有私营部门比如餐馆、超市等必须进行垃圾再循环，违者将受重罚。2010 年 4 月，纽约市议会再次大幅修改立法，强化垃圾分类回收，比如在全市人流密集处新增 700 个垃圾回收箱，扩大再循环垃圾种类，以及设立家庭危险品再循环项目等。

韩国治理“城市病”：人口过密往周边分流

韩国的现代化进程早于中国，在治理“大城市病”方面已有大量行之有效的探索。韩国如何通过高新技术、新建行政首都和就地加入文化因素改造等措施来打造宜居城市。

首尔：靠高新技术减少拥堵

韩国首都首尔面积仅有 605 平方公里，人口却多达 1045 万，但在这个人口密度极高城市，却很少遇到大堵车的情况，这是为什么？在位于首尔市政府新办公楼地下三层的首尔市交通信息中心 (TOPIS)，大家找到了一些答案。该中心目前拥有 4 个组 90 名在职人员，24 小时对交通和灾难等状况进行监控和智能化管理。

据了解，首尔公交系统 10 年前还饱受道路拥堵、运营管理体制落后和线网繁复混乱之苦。首尔市对大众交通系统进行调整始于 2004 年，当时为实现便捷服务，重新规划和设置了所有线路。如将整个首都圈公交线网进行区域划分，所有车辆按运营线路分别喷涂红、黄、绿、蓝等车身颜色，便于识别。蓝车指的是干线，行驶在主干道、公共交通专用道上的市区跨区域线路，连接首尔市内各区域中心。绿车代表的是支线，向干线和地铁站运送乘客。红车是市郊快线，连接首尔市与各卫星城。黄车意味着市内环线，在市区内环线运行。

此外，为实现公交优先，首尔市重新设置公交专用道。把快速公交系统 (BRT) 专用道移到路中央，车站也设在路中央，如此就避免了公交车进出站与社会车辆交叉引起的拥堵。通过首尔全市 8000 余辆公交车上安装的卫星定位系统，中心还可实时监测公交车的位置、速度、到站时间和车辆间隔，据实时路况灵活调配公交车辆、及时发布公交服务信息。乘客还可以通过 APP 软件实时查询公交车到站时间等，选择最省时的线路。为实现快速通勤，首尔市不仅建设完善了地面公交与地铁线路的接驳通道等，还提供公用自行车，为市民放弃私家车改乘公交出行提供条件。

世宗：强制公务员搬家但不强拆民房

“韩国政府支持鼓励国民前往地方城市生活，并且在生育和升学方面提供政策优惠。”首尔市政府相关人员并不回避人口密度过大等“大城市病”对韩国的困扰。韩国为首尔“分忧”的“疏散”做法，还体现在对新行政首都世宗市的建设。世宗从韩国已故总统卢武铉执政时开始，历经 10 年的反复论证及建设，于 2012 年 7 月 1 日正式成立。韩国政府已宣布包括国务总理室、企划财政部以及国土海洋部等下设机构从 2012 年开始分阶段迁往世宗，约有 13 万人生活在这座距首尔 120 多公里的新城市，其中包括 2 万公务员及他们的家属。

在世宗，该市行政中心复合城市建设厅相关人员介绍说，世宗市面积为 465.23 平方公里，建设规划共有 6 大部分，包括中央行政区、尖端知识基础区、医疗福利区、文化国际交流区、大学研究区及都市行政 (地方政府行政) 区。城市的中心地区是一片湖水公园。此外，为将城市打造成舒适和放松之地，世宗计划成为无电线杆、无垃圾桶、无围墙、无广告牌和无地上停车场的“五无”城市。

按照规划，世宗人口有望在 2020 年达到 30 万人，到 2030 年增至 50 万人。对于“世宗目前还在建设，各项条件远不及首尔，公务员们是自愿前来的吗？”世宗市行政中心复合城市建设厅发言人李延昊 (音) 回答说，政府强制规定相关部门公务员必须来世宗上班，许多公务员已把家搬到世宗。此外，房价也是吸引人的一个地方。世宗现在的平均房价约为每平方米 2 万元人民币，不到首尔的一半。李延昊说，现在许多人没有搬过来不是不愿意，而是许多住宅楼没有修建好。世宗市政策企划官安承大表示，世宗市的医院等基础设施已完善，等自己的子女完成教育之后，他的妻子也会搬至世宗。

对于世宗的发展模式，长期研究城镇化问题的易鹏表示：“世宗规划的 50 万人口目标完全能实现，但时间可能比规划的要晚。中国要学习借鉴韩国城镇化过程中的绿色低碳，我们的城市在管理水平和能源消耗方面与世宗相比还是有差距。要客观认识到大城市的疏散必须要遵循规律，不能简单以政治挂帅来推动。我们需要从经济规律和人口分布规律来入手，达到疏散的目标”。从国家战略上疏散城市的人口、功能，在新城的建设中充分展示环保、绿色以及低碳等理念，并且能带动就业，这些都值得中国借鉴。

对世宗市建设过程中“有没有强拆”现象，对方的回答是：“政府前期做了大量沟通工作，当地居民不同意就一直和他们协商沟通，直到他们同意为止。我们没有出现过强拆现象”。

釜山：棚户村就地特色改造

不仅首尔采取疏散、转移的做法，韩国最大港口城市、400 多万人口的釜山也同样如此。据釜山市国际关系咨询大使介绍，釜山市通过产业转移和升级，将部分产业转移至周边城市，因此导致釜山人口小幅下降，但这并不影响釜山未来的发展。

在釜山，最让人印象深刻的是城中村——甘川村的改造，眼下中国城镇化进程中正需要破解城中村改造的政策和资金难题。

甘川村面积很小，只有 0.62 平方公里，但人口最多时住过 3 万人。甘川村现在以“文化村”命名，据文化村讲解员介绍，直到 20 世纪 50 年代，甘川还是一个贫困村，住着朝鲜战争的难民，当时很多人家只有十几平方米，村里也没有自来水和排污管道。在中国的城镇化进程中，对这种村子常一拆了之，但韩国选择的是就地改造，改善基础设施，并注入文化和艺术元素，让它成为一个富有小资气质的文化创意区。2009 年，当地政府开展公共艺术项目，邀请艺术生和艺术家来装扮村庄、举办画展，使其逐渐扬名，还被选为“亚洲最美丽的村庄”。甘川文化村以其多层次的社区布局重建，阶梯式修建是为了避免房子间的相互遮挡。村内住户仍用公共卫生间，但里面很干净，没有难闻的气味。

不过，很多年轻人认为这里还是不方便，更愿意到大城市去生活。

甘川文化村这样的做法在亚洲很少见，这种成功案例，对中国的城中村改造有重要的借鉴意义。首先，要转变城镇化就是“大拆大建”的固化思维，而是可以像甘川村那样，根据自身特色改造改建。这样的建设思路能有效防止城市建设“千城一面”的现象。因地制宜，一城一策，充分保留地域文化和特色的城中村改造，才是未来中国城镇化的发展方向。其次，这样的建设方式，要求地方政府摆脱对土地财政的依赖。如果不从根本上扭转地方收入严重依赖土地财政的现状，中国的地方政府就有无穷的欲望把一片片城中村拆掉，重盖高楼。

韩国的现代化起步比中国早，因此中国现在城市建设中遇到的“大城市病”等问题韩国也经历过，韩国在经济规模提升之后，市政部门重新回归到对人的关注，对环境与人亲和关系的关注。更重要的是，透过韩国城镇化过程的一些有意义的经验，能促使我们从不同角度检视自身的城镇化之路，结合国情，取长补短。

破解“城市病”新样本：成都卫星城

对于居住在成都郊区龙泉驿城区的马东风来说，从 10 月份起就不用再倒腾两三趟公交车到成都市区办事了。家门口的地铁 2 号线可以直接穿过整个成都市区，甚至与成青快铁无缝对接，可以坐到青城山脚底下。“我们已经开始享受到卫星城带来的生活便捷了。”马东风愉快地说。

“成都将构建‘1 个特大中心城市 +7 个卫星城 +6 个区域中心城 +10 个小城市’的城镇骨架。”谈及成都市即将出台的“卫星城”总体规划，该市规划局总规划处潘振处长解释说，1 个特大中心城市由中心城区和天府新区（直管区）构成，7 个卫星城则如卫星环绕星球一般，由龙泉驿、温江、新（都）青（白江）、郫县、双流、新津、都江堰等周边城市构成，“从而破解城市病，大城市发展不再是摊大饼的格局”。

就此，四川省社科院副院长盛毅指出，治疗大城市病，必须挖出病灶，解决其核心问题——城市居住人口过密且持续攀升，导致土地、交通、配套资源的紧张，将向空中延伸的城市空间平面铺开，设置多层次城市系统构架，推进新型城镇化体系，构建以特大中心城市辐射周边卫星城、卫星城环绕特大中心城市的“交互性”城镇骨架，才能最终为成都人民提供幸福感更高的品质生活。

产业溢出

去年年底，成都市委经济工作暨城镇化工作会议召开，会议提到，2014 年成都将“稳中求进、改革创新、统筹发展”，进一步肩负起全省“首位城市”发展责任。同时，成都作为“成渝经济带”上的重要一极，其未来的经济、产业发展承担着不可估量的重要作用。

数据显示，目前落户成都的世界 500 强企业已为 255 家，这其中有超过 100 家企业都集中在成都高新区，可见成都也已成为了海外资本、沿海资本“西进”战略中的一处高地。在其聚集效应显现的同时，由于人口、产业等在中心城区过度集聚导致的城市病问题也因此发生。

对此，多位专家学者指出，在这一背景下，必须看到成都吸引投资、产城发展的速度正在、也必将逐级增长，大量的新进项目和随之而来的就业岗位让中心城区的城市建设压力随之增大。而无论是对人而言，还是对城市而言，长期积蓄压力，则会造成“亚健康”状态，出现一系列病状。因而为中心城市“减压”刻不容缓。“如何将中心城区的功能外溢分流出去，已经成为城市决策者迫切解决的问题。”

在此背景下，建设“卫星城”的概念越来越深入人心。

从国外卫星城承接功能外溢的发展阶段来看，最先向卫星城转移的是制造业，然后是商业、零售业，最高级是商务办公业，且在转移过程中不单纯是吸收，也伴随着产业的升级调整和优化。

“成都在上世纪 90 年代就曾提出过卫星城建设，但彼时的卫星城只能称之为‘卧城’——居民的工作和文化生活仍在主城，只是晚上在那里睡觉休息，当地的消费、产业、配套较为滞后。而目前，成都的卫星城将更重视‘城’的概念，将具有就业机会，其中心应该是现代化的。同时用完善的高速交通线把卫星城和主城联系起来，主城的功能就扩散到卫星城去。可谓是多中心敞开式城市结构。”潘振表示，这为控制大城市人口过分膨胀，疏散大城市的部分工业和人口提供了有力支持，同时也抵消了大城市对周围地区的人口吸引力。

按照规划，成都的中心城区人口将控制在 700 万以内，同时围绕中心城区打造的 7 个卫星城，将分担并转移中心城区的功能、人口和产业。

在盛毅看来，随着成都的不断发展，各颗“卫星”已经在自己的优势基础上逐步完善，渐渐分担起了中心城区的部分功能。比如青白江区和新都区、新津县分别分担了成都中心城区的物流功能、新材料产业，并得到科学分解；都江堰则根据自己的文化底蕴和自然资源分担着文化、旅游的功能；龙泉驿区已逐步形成以中高端和新能源汽车制造为主的产业集群，分担着制造业的功能……

“以前捡到篮子里的都是菜，现在通过承接市中心产业溢出的项目，使得我们的工业也实现了提档升级。”新津县工业园区（新材料产业功能区）管委会经济发展局局长黄辉表示，新津的食品、机械加工、新材料正沿着“产业高端”和“高端产业”两个方向推进。

产城一体

卫星城的发展，离不开基础设施建设。成都近年大力实施“交通先行”战略，构建全域内的立体交通体系。龙泉驿区是从交通建设中得益的卫星城之一，快速通道、高速路、轨道交通网络都在迅速完善。马东风和这座小城的居民们已经成为交通建设的受益者。

成都还提出卫星城将建设 10 分钟公交圈，这意味着市民能在 10 分钟之内步行到达公交站点，包括轨道站点、常规公交站点、自行车租赁点等。

要让卫星城发挥功能，其中一个很重要的条件，即要建立快捷交通通道。”盛毅提到，卫星城距离主城区在 30-70 公里的范围内，同时配套完善的高速、快速、城际轨道交通，让人们可以通过公路、轻轨、地铁或快铁等交通工具快捷往返。

“在市场经济下，人们都是用脚投票。科学的规划、优质的配套、美好的环境能够吸引人口的聚集，那么卫星城也应遵循这一思路来建设。”潘振表示，“便捷的交通可能让就业在主城区、居住在卫星城的人口增加，但这并非卫星城的根本目的。要让卫星城突出‘城’的概念，那么卫星城也需要提供相应的就业机会，卫星城也需要自己的产业。”

潘振举例说，北京周边某些地方因为房价便宜，交通相对便捷，吸引了大量的居民，但并没有配套良好的就业环境，每天一大早人群涌向地铁站、高速路，对于缓解中心城市压力的作用并不明显。

对此，2014 年成都市委经济工作暨城镇化工作会上提出了明确的思路，成都将坚持走形态适宜、产城融合、城乡一体、集约高效的新型城镇化道路，加快打造中西部地区最具承载能力、带动效应和竞争优势的现代化特大中心城市群。

“卫星城作为成都特色的新型城镇化建设目标，其承载产业的规划思路必须放到更大的环境中去考量。”潘振以龙泉汽车产业为例指出，龙泉位于成渝经济带的重要节点，协同配套重庆、内江装备制造、汽车零部件等上下游产业，形成制造中心，因此需要产城融合才能

构建“引凤之巢”。

此外，盛毅表示，要形成真正的卫星城，这七大城市建设中，“医疗、教育、生态等方面的建设也必不可少”。

对此，潘振介绍说，目前成都中心城区的教学资源、医疗资源已经逐步在与“卫星城”洽谈，形成师资力量、医疗团队的部分分流。同时，软环境方面，也切实遵循着中央城镇化工作会议提出的“要让城市融入大自然，让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁”进行规划。

“如何给已经来到成都、未来到成都的‘成都人’打造更幸福的城市环境，是进行规划和建设的灵魂。”潘振如此说道。T

20 “渐进式”土地制度改革解读

农村土地制度改革是农村改革的核心，不仅关系到未来农村的面貌、农业的发展、农民的出路，也关系到未来的社会稳定和经济发展潜力，是十八届三中全会确定的改革重点领域。

中央全面深化改革领导小组第五次会议于 9 月 29 日召开，会议审议了《关于引导农村土地承包经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》、《积极发展农民股份合作赋予集体资产股份权能改革试点方案》、《关于深化中央财政科技计划（专项、基金等）管理改革的方案》，建议根据会议讨论情况进一步修改完善后按程序报批实施，习近平主席主持会议并发表重要讲话。

习近平在讲话中指出，现阶段深化农村土地制度改革，要更多考虑推进中国农业现代化问题，既要解决好农业问题，也要解决好农民问题，走出一条中国特色农业现代化道路。我们要在坚持农村土地集体所有的前提下，促使承包权和经营权分离，形成所有权、承包权、经营权三权分置、经营权流转的格局。发展农业规模经营要与城镇化进程和农村劳动力转移规模相适应，与农业科技进步和生产手段改进程度相适应，与农业社会化服务水平提高相适应。要加强引导，不损害农民权益，不改变土地用途，不破坏农业综合生产能力。要尊重农民意愿，坚持依法自愿有偿流转土地经营权，不能搞强迫命令，不能搞行政瞎指挥。要坚持规模适度，重点支持发展粮食规模化生产。要让农民成为土地适度规模经营的积极参与者和真正受益者。要根据各地基础和条件发展，确定合理的耕地经营规模加以引导，不能片面追求快和大，更不能忽视了经营自家承包耕地的普通农户仍占大多数的基本农情。对工商企业租赁农户承包地，要有严格的门槛，建立资格审查、项目审核、风险保障金制度，对准入和监管制度作出明确规定。

习近平强调，积极发展农民股份合作、赋予集体资产股份权能改革试点的目标方向，是要探索赋予农民更多财产权利，明晰产权归属，完善各项权能，激活农村各类生产要素潜能，建立符合市场经济要求的农村集体经济运营新机制。搞好这项改革，一项重要基础工作是保障农民集体经济组织成员权利。要探索集体所有制有效实现形式，发展壮大集体经济。试点过程中，要防止侵吞农民利益，试点各项工作应严格限制在集体经济组织内部。我国农村情况千差万别，集体经济发展很不平衡，要搞好制度设计，有针对性地布局试点。

这次国家主席习近平讲话的会议公告虽然非常简短，仔细看确句句有要点，句句有所指，通篇几乎找不到冗余的字句，清楚勾勒了土地制度改革的方向和思路。

改革目标：解决“两农问题”

习近平在讲话中，首先强调“现阶段深化农村土地制度改革，要更多考虑推进中国农业现代化问题，既要解决好农业问题，也要解决好农民问题，走出一条中国特色农业现代化道路”。开篇头一句话，应该是为农村土地制度改革定了目标。定目标无疑是至关重要的，目标定对了、定准了，才好理思路、找抓手。

这句话的妙处，在于强调“农业”和“农民”，而没有强调“农村”，对于坊间津津乐道的“城镇化”，也未提及。下过工夫好好做研究的人都知道，农村改革真正要解决的问题，一是产业，二是人口，也就是农业的发展和农民的出路问题。

我们要用世界 7% 的耕地养活 22% 的人口，农业的压力可想而知。而且，以家庭为单位的、小规模的经营给农户带来的收入太低，农户缺乏种粮的积极性。在目前这种状态下，农业很难取得进一步的技术进步，也很难再有进一步的发展。增加农业规模，是农业发展的必然要求。

同时，我们还有 8.7 亿农村户籍人口，在农村的还有大约 6 亿左右。这些人脱离了土地怎么办，往哪里去，如何保障生计，进城能不能安居乐业，会不会形成社会不安定，都是要仔细考虑和解决的问题。

农业和农民问题，是农村改革真正要解决的两大问题。

至于农村问题，其实不是一个独立的问题。农业和农民问题解决了，农村的面貌就会跟着发生变化，所谓农村落后的问题，就随之而解了。换句话说，农村问题是附着在农业和农民问题上的，并不是一个独立的问题。所谓“三农问题”，其实是“两农问题”。

把“农村”与“农业”、“农民”问题并列，其实是混淆了深层的、根本性问题与表面的、附属的问题，不利于找到问题的源头和重点。而且，把农村问题单独列出来，与农业、农民这两农问题并列，容易形成“农村”是一成不变的、是独立于城市之外的印象，看不到农村是发展变化的，更看不到城乡其实是一体的，城乡发展是相互促进的。其实，解决农村问题的关键，就在于让农民进城，农村慢慢消解。人少了，产值增加了，人均收入自然就上去了，农村落后的面貌就自然化解了。

至于城镇化问题，也不是一个独立的问题。农业的进一步发展，必然要释放人口，这些人必然要进城，无非是进哪个城的问题。不管是进大城市，还是进小城市，甚至是进居民定居点，其实都是进城。需要具体分析的，是这些人进城之后的就业、医疗、教育、社会保障等伴随的问题。解决了这些问题，城镇化问题就解决了。泛泛而谈城镇化，也不利于抓住问题的要点，反而容易引起误解，让一些人觉得城镇化就是圈地、就是投资。

改革思路：“三权分置、经营权流转”

习近平讲话的第二句，道出了改革的思路：“我们要在坚持农村土地集体所有的前提下，促使承包权和经营权分离，形成所有权、承包权、经营权三权分置、经营权流转的格局。”显然，“坚持农村土地集体所有”、“三权分置”、“经营权流转”，是这句话的三个要点。

关于坚持农村土地的集体所有制，估计会让一些人略感失望，觉得改革不够彻底。笔者的第一反应，也是如此。不过，现实的演化路径总是很复杂的，不会完全符合任何人或者任何理念的预期。现行宪法规定农村土地属于集体所有，不坚持这一条的话，就要修改宪法，而修宪是个漫长的过程，反而会延迟改革。而且，农村的产权形态已经这么久了，一下子改变所有制的基础，也未必是最优的策略。未来不可知，还是一步一步来更稳妥一些。毕竟，改革有个协调的问题。孤军深入的话，容易全军覆没。

“促使承包权和经营权分离，形成所有权、承包权、经营权三权分置、经营权流转的格局”这句话，则是清楚表明了改革的思路。农村土地的所有权属于集体，这一条坚持不变。但是农村集体经济组织的成员有“承包经营权”，就是承包经营土地的权利。现在的思路，是把承包权和经营权分开，经营权可以转让。这里有两层意思：其一，承包权

是集体经济组织成员的权利，是“成员权”，这个也不变；其二，在保障成员权的基础上，把经营权分离出来，并鼓励经营权的流转。

放在一起看的话，农村集体土地流转的脉络就清楚了。“所有权”和“承包权”都是和现在的农村集体经济组织及其成员联系在一起的，其实都是“成员权”，这个先不动。实际使用土地的权利，也就是“经营权”，是可以流转的。事实上，这就是所有权和使用权分离，促进使用权流转的一种路径。

和城市土地的情况对比一下可能会清楚一些。城市土地属于国家所有，但是“使用权”可以依法转让。城市土地没有“承包权”的问题，只有所有权和使用权两权，因此实际上是“两权分置、使用权流转”的状况。农村土地多了一个承包经营权，现在要把承包权和经营权分开，促进经营权的流转，要形成“三权分置、经营权流转”的格局。所以，这其实就是特定条件下使用权流转的方式，实质上和城市土地的“两权分置、使用权流转”在总体上是一致的。

设立风险防范机制

三权分置、经营权流转的直接动因，是增加农业经营的规模，出发点无疑是好的。可是里面会不会有风险？农民土地会不会又一次“被流转”？会不会造成社会矛盾？可能性当然有的。

现实中人们的利益、考虑各种各样，相差何止万里。至少，不是每一个人都把农业规模经营作为首要的目标函数，土地经营权流转中各个参与方的目标和利益是各种各样的，行为当然也会各异。因此，改革中要设立风险防范机制，一步一步来。下面几句话，就是冲着这个来的：

“发展农业规模经营要与城镇化进程和农村劳动力转移规模相适应，与农业科技进步和生产手段改进程度相适应，与农业社会化服务水平提高相适应。要加强引导，不损害农民权益，不改变土地用途，不破坏农业综合生产能力。要尊重农民意愿，坚持依法自愿有偿流转土地经营权，不能搞强迫命令，不能搞行政瞎指挥。要坚持规模适度，重点支持发展粮食规模化生产。要让农民成为土地适度规模经营的积极参与者和真正受益者。要根据各地基础和条件发展，确定合理的耕地经营规模加以引导，不能片面追求快和大，更不能忽视了经营自家承包耕地的普通农户仍占大多数的基本农情。对工商企业租赁农户承包地，要有严格的门槛，建立资格审查、项目审核、风险保障金制度，对准入和监管制度作出明确规定。”

简要解读的话，这段话有四层含义。

一、强调农业改革要“渐进”，要实事求是。发展农业是改革的首要目标，规模经营是方向，但是要渐进、要适度、要和现阶段的实际情况相适应，“不能片面追求快和大”。渐进改革中的重要的现实考虑，包括城镇化进程、劳动力转移规模、农业科技和生产手段的改进程度、农业社会化服务水平，规模经营的推进要和这些方面的重要考虑相协调。

二、强调保护农民的利益，让农民从规模经营中获益，而不仅仅是地方政府和工商企业。目前城乡差距依然很大，农民依然处于严重相对贫困的状况。保障农民的利益，是土地改革的一个底线。而且，从长远看，农业最后还是要以规模化的家庭经营为主，农业改革要有农民的积极参与，否则很难持续下去。

上面第一条是关于农业健康发展，第二条是关于保护农民利益。这两条，是农村土地制度改革中的两个基本点。

三、强调尊重农民的意愿，经营权流转必须以自愿为前提，“不能搞强迫命令，不能搞行政瞎指挥”。考虑到地方政府的利益和出发点和农业健康发展、保护农民利益这两个基本点也不完全一致，前些年土地改革试点中存在农民“被上楼”的现象，这种防范其实非常必要。

四、对于工商企业参与农业，要有一定的约束，不能是完全的自由准入。考虑到工商企业的利益和农民、农业的利益不完全一致，也要建立一定的风险防范机制，防止企业经营中牺牲农民利益，危害农业长远发展。比如说，前些年一些工商企业进军农业，但是农业利润低，往往利用拿到的土地发展服务业，甚至开发房地产，农业往往成了点缀。更有甚者，名为进军农业，实际上是冲着农业补贴去的。因此，对工商企业租赁农户承包地，不能是谁来都可以，“要有严格的门槛，建立资格审查”，要有“项目审核、风险保障金制度”。根本的目的，是“不能损害农民的利益，不改变土地用途，不破坏农业综合生产能力”。

后面这两条，重点在严防土改过程中的风险。简言之，一是要尊重农民意愿，二是对进入农业的工商企业要有审查和监管。

简要概括，习近平关于《关于引导农村土地承包经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》的讲话，内容包括了改革目标、改革思路、防范风险三个方面，信息量可谓丰富。农村土地制度改革，要以“发展现代农业，保障农业利益”为两大基本目标，以所有权、承包权、经营权“三权分置”，促进经营权流转为基本思路，以严密防范改革风险为保障。

至此，一个渐进式土改的思路，清晰浮出水面。不过，这只是起了个头、找到了一个抓手，农村土地制度改革牵涉多个方面，要促进要素的顺畅流转、激活要素潜能，还有进一步的问题需要解决。这次会议审议的另一个文件，《积极发展农民股份合作赋予集体资产股份权能改革试点方案》，则是为进一步推动要素流转创造条件。

农村土地流转大家谈：

农业部农村经济研究中心研究员廖洪乐：

农村流转后的地仍只能以从事农业为主，而且需要适度规模经营。农村土地流转可能会实施要求严格，比如工商企业租赁农户承包地，可能需要农业部门的审批，主要是为了防止一些企业非法圈地搞农业以外的行业。

中国乡村建设院院长李昌平：

这次会议就是对以前一些地方的偏差进行纠正，比如规模经营的问题，这次明确不要盲目搞农业规模经营，而是要优先搞粮食的规模经营；再比如，租赁农民的土地需要资格，要经严格认证。

此外，还进一步界定了未来农村农业发展方向。一些人总以为好像是要否定集体所有制和集体经济。而这次方向和思路定得很清楚，就是坚持集体所有制和发展集体经济。此外，土地流转要从集体经济组织内部开始，这与一些人认为的“私有化”完全不一样。

华中师范大学农村问题研究中心徐勇：

这次新的会议强调了经营权独立出来的意义。过去是强调坚持集体土地所有权、巩固农民承包权、搞活经营权，现在强调所有权、承包权、经营权三权分置，经营权流转，则表明以后经营权可以有价买卖。

中国社科院农发所专家李国祥：

承包权和经营权分离，这意味着过去承包经营权一体的一个证，可能要发两个证。现在承包权和经营权证是一体的，即发土地承包经营权证，这个证可以在银行抵押。以后分成两个证，即承包权证和经营权证。经营权流转后，农民自己只有承包权证，但是别人拿到经营权证，可能会将地强行流转，这可能还需要进一步的观察。

湖南平江县丰鼎水稻生产农民专业合作社种粮大户李勇：

目前采取的是与村组长签一个总的土地流转协议，再与每户签订协议。现在的问题是，这种流转难以赚钱，因为每亩地的租金很高，目前是 200-300 元，去年是 300-400 元，个别达到 500 元，每亩最多只能产 1500 斤左右，目前价格是每斤 1～2 元左右，去掉人工、化肥、种子等成本后盈利很少。T

规划周边

PLANNING SURROUNDING

21 发改委发布《中国资源综合利用年度报告（2014）》

近日，国家发展改革委发布了《中国资源综合利用年度报告（2014）》，全面反映了我国 2013 年以来各领域、各部门、各行业资源综合利用工作开展情况和取得成绩。报告在上一版基础上，新增了废矿物油、废气、报废汽车等三个领域，反映了我国共 25 类废弃资源综合利用情况。

报告指出，随着工业化、城镇化进程的加快，我国资源的刚性需求进一步加大，资源综合利用作为战略性新兴产业重要组成部分，重要意义突显。为贯彻落实党的十八大精神，大力推进生态文明建设，进一步促进循环经济发展，各地、各有关部门积极开展资源综合利用，利用规模逐步扩大，利用水平不断提升，资源环境效益进一步显现。

2013 年，我国资源综合利用产值达 1.3 万亿元，部分矿山有色金属矿种的选矿回收率达到 80% 以上，工业固废综合利用量达 20.59 亿吨，主要再生资源回收量达 1.6 亿吨，回收总值 4817 亿吨，其中主要再生金属产量占当年十种有色金属总产量的 26.6%。通过开展资源综合利用，减少堆存占地 14 万亩以上。

矿产资源综合利用方面，部分重点大中型露天煤矿、部分露天铁矿开采回采率达到 95% 以上，部分矿山有色金属选矿回收率达 80%。

产业废物综合利用方面，工业固体废物综合利用量 20.59 亿吨，同比增长 2%，利用率达到 62.3%。尾矿、粉煤灰、煤矸石、工业副产石膏、建筑垃圾、冶炼废渣等大宗固废利用量超过 21 亿吨。

农林废物综合利用方面，农作物秸秆年利用量约 6.4 亿吨，生物质发电装机规模达到 850 万千瓦，年发电量达到 370 亿千瓦时。

再生资源回收利用方面，废钢铁、废有色金属、废塑料等主要再生资源回收总量达 1.60 亿吨，废钢铁利用量占当年粗钢产量的 11%，废纸浆消耗量已占到总纸浆消耗量的 65% 以上。再生资源回收企业数已达 10 万余家，行业从业人员达到 1800 多万人。

详情请点击查看附件

22

武汉公交早晚高峰有望免费换乘 最快或明年推出

昨日，记者从武汉市公交行业建设“四个一流”动员大会获悉，武汉市正在研究公交换乘优惠政策。据了解，武汉明年干道上的公交线路会有所减少，支线和微循环线路增加，市民的换乘系数也会相应增加，因而武汉将推出相配套的优惠换乘政策，最快或将在明年推出。

■线网优化

干道公交线路减少、支线增加

“我们现有的公交线网结构不够合理，很多线路都很长，线路重复系数高，各条线路都往主干道上开，造成主干道的拥堵，浪费了出行的时间。”武汉市公交办相关负责人介绍。为解决这些问题，武汉市政府正在牵头着手研究公交线网优化方案。

武汉公交集团相关负责人透露，线网优化方案将积极构建“快、干、支、微”四级公交服务体系。跨区域运行的主干道公交线路以快线和干线运营为主，支线是区域内的线路，微循环则设置在出行不便的小区解决最后一公里问题。

“这个方案一经推出实施，武汉市公交线路格局将会产生革命性的变化。”武汉市公交办相关负责人表示，未来一条主干道将只有一条公交线或两条公交线路，这些线路发车密度非常高，一两分钟甚至是几十秒就发一次车，并且都采用大容量公交车，“如此一来，乘客从支线出来可以快速换乘干线公交，同时也不会造成干线公交站点的拥堵。”

据测算，四级公交服务体系实施后，武汉公交线路重复系数将降低四成。“现在我们的公交线路重复系数是 5.7，经测算，新方案实施后将会降低到 3 左右。”武汉市公交办相关负责人说。

■优惠换乘

早晚高峰两小时内换乘优惠

明年，武汉干道上的公交线路会有所减少，而支线和微循环线路会有所增加，记者了解到，武汉公交目前有 351 条线路，预计明年会达到 400 条以上。如此一来，市民换乘的系数将会相应增加，武汉市是否有配套的转乘优惠政策？

武汉公交集团相关负责人介绍，为降低市民转乘成本，相关部门正在酝酿常规公交换乘优惠方案。据记者了解，第一阶段，优惠换乘或仅覆盖全市的公交线路，下一阶段则有望将轨道交通纳入其中。

优惠换乘具体如何实施？武汉市公交办相关负责人表示，虽初步方案已经形成，但还未报政府审批，具体的实施细则也还不明确。“我们的建议是，在早晚高峰期的两小时内，不限次数优惠换乘。”他介绍，在这两小时内，只有第一次刷卡计费，换乘时再刷卡均不计费。据记者了解，因优惠换乘依据刷卡计时，届时只有持公交卡的市民才能享受优惠政策。

据记者了解，公交线网优化方案最快今年底推出，或在明年 7 月学校放暑假、客流量较少时试运行，而换乘优惠政策最快或在明年出台。届时，市民的公交卡和公交车上的读卡器都将“提档升级”。

武汉市公交办相关负责人介绍，按照国家标准，大城市的换乘系数一般在 1.3-1.5 之间，而武汉市目前是 1.07，相对偏低。

■专家观点

推行换乘最好时机到来

听说武汉计划推行换乘优惠政策，武汉交通专家胡润州非常高兴，他告诉记者，早在三四年前他就已开始呼吁武汉推出换乘优惠政策，“武汉的公交线路之长是全国之最，但是长线路导致线路重复系数高，但因当时公交网线并不发达，因此换乘措施未能推行，目前是推行换乘措施的最好时机。”胡润州说，武汉的交通拥堵情况日益严重，急需减少私家车的出行，而吸引更多的乘客乘坐公共交通则是减少私家车出行的最好办法，“乘坐公共交通的价格便宜了，换乘方便了，就会有更多市民选择公共交通。”

此外，由于一卡通的广泛使用，给推行换乘提供了良好的条件，“武汉市乘坐公共交通的乘客中使用一卡通比例已超过 60%，因此推行的条件已经成熟。政府在制定换乘优惠方案时，还应对换乘的配套设施进行规划。”胡润州建议，推行换乘优惠是一个庞大的规划方案，比如说，要考虑到公交和轨道交通收费方式的融合，公交采取的是一票制，而地铁是阶梯票价。在胡润州看来，换乘措施制定外，配套措施的规划也必须同步到位，公交线路优化，站点和场站建设等，都关乎市民能否享受同站换乘、无缝对接换乘。

■他山之石

珠海：2014 年 9 月起，两次刷卡时间间隔为 90 分钟，一张 IC 卡只享受一次换乘优惠。如果多人使用同一张普通 IC 卡时，以最后一次刷卡时间为准，只享受一次转乘优惠。

重庆：2013 年 1 月起，重庆主城 9 区 7832 辆公交车和已投入运营的 4 条轨道交通，启动 1 小时免费 · 优惠换乘；公交与公交、公交与轨道之间，1 小时之内换乘时，换乘票价低于首次刷卡乘车票价且不高于 2 元的，实行免费换乘；换乘车辆票价高于首次乘车票价，或换乘票价高于 2 元的，实行优惠换乘，最高可享受 2 元优惠。

上海：2006 年 11 月起，乘公交车或者轨道交通，在 2 小时内刷公共交通卡换乘，可享受每次 1 元的票价优惠。

国际频道
INTERNATIONAL CHANNEL

国际热点解读
INTERNATIONAL HOT ISSUES INTERPRETATION

规划文本
PLANNING TEXT

建设开发
CONSTRUCTION AND DEVELOPMENT

23

工业 4.0 的鲁尔工业区

工业 4.0 概念源于 2011 年汉诺威工业博览会，德国业界提出该想法是想通过物联网等技术应用来提高德国制造业水平。随后，德国成立了“工业 4.0 工作组”，并于 2013 年 4 月发布了《保障德国制造业的未来：关于实施工业 4.0 战略的建议》的报告。同时，德国联邦教研部与联邦经济技术部也于 2013 年将工业 4.0 项目纳入了《高技术战略 2020》的十大未来项目中。德国机械及制造商协会 (VDMA) 等协会还合作设立了“工业 4.0 平台”。2013 年 12 月，德国电气电子和信息技术协会发表了德国首个工业 4.0 标准化路线图。在今年 4 月的汉诺威工业博览会，工业 4.0 成为主题。德国总理默克尔将工业 4.0 称作是“一个里程碑”，意味着未来的智能工厂能够自行运转，零件与机器可以进行交流。

目前，工业 4.0 概念在国内也引起政府、产业界以及学术界的广泛关注。那么，德国工业 4.0 战略究竟是什么？对中国工业转型升级又有哪些启示与借鉴？

工业 4.0 是什么？

工业 4.0 认为，18 世纪引入机械制造设备的工业是 1.0 时代，20 世纪初的电气化是 2.0 时代，20 世纪 70 年代开始的利用电子信息化技术的自动化是 3.0 时代，而工业 4.0，意味着基于信息物理系统 (Cyber-Physical System, CPS) 的智能制造时代的到来。

对德国工业 4.0 的核心内容进行概括的话，可以总结为：建设一个网络（信息物理系统）、研究两大主题（智能工厂、智能生产）、实现三大集成（横向集成、纵向集成与端对端集成）、推进三大转变。

建设一大网络：信息物理系统 (CPS)。信息物理系统就是将物理设备连接到互联网上，让物理设备具有计算、通信、精确控制、远程协调和自治等五大功能，从而实现虚拟网络世界与现实物理世界的融合。CPS 可以将资源、信息、物体以及人紧密联系在一起，从而创造物联网及相关服务，并将生产工厂转变为一个智能环境。这是实现工业 4.0 的基础。

研究两大主题：智能工厂和智能生产。“智能工厂”是未来智能基础设施的关键组成部分，重点研究智能化生产系统及过程以及网络化分布生产设施的实现。“智能生产”的侧重点在于将人机互动、智能物流管理、3D 打印等先进技术应用于整个工业生产过程，从而形成高度灵活、个性化、网络化的产业链。生产流程智能化是实现工业 4.0 的关键。

实现三项集成：横向集成、纵向集成与端对端的集成。“工业 4.0”将无处不在的传感器、嵌入式终端系统、智能控制系统、通信设施通过 CPS 形成一个智能网络，使人与人、人与机器、机器与机器以及服务与服务之间能够互联，从而实现横向、纵向和端对端的高度集成。“横向集成”是企业之间通过价值链以及信息网络所实现的一种资源整合，是为了实现各企业间的无缝合作，提供实时产品与服务；“纵向集成”是基于未来智能工厂中网络化的制造体系，实现个性化定制生产，替代传统的固定式生产流程（如生产流水线）；“端对端集成”是指贯穿整个价值链的工程化数字集成，是在所有终端数字化的前提下实现的基于价值链与不同公司之间的一种整合，这将最大限度地实现个性化定制。

推进三大转变：一是实现生产由集中向分散的转变，规模效应不再是工业生产的关键因素，工业生产的基本模式将由集中式控制向分散式增强型控制转变；二是实现产品由大规模趋同性生产向规模化定制生产转变，未来产品都将完全按照个人意愿进行生产，极端情况下，将成为自动化、个性化的单件制造；

三是实现由客户导向向客户全程参与的转变，客户不仅出现在生产流程的两端，而是广泛、实时参与生产和价值创造的全过程。

归纳而言，德国工业 4.0 的核心，就是利用信息通信技术把产品、机器、资源和人有机结合在一起，通过信息通信技术建立一个高度灵活的个性化和数字化的智能制造模式。在此模式中，CPS 系统将推动生产对象直接或借助互联网通过 M2M(Machine-to-Machine，机器对机器) 通信自主实现信息交换、运转和互相操控；智能工厂能够自行运转，产品与机器可以相互交流，机器可以自组织生产，供应链将自动化协同，产业链分工将被重组，创造新价值的过程将发生改变。

德国工业 4.0 的代表区域：鲁尔工业区

当前德国工业 4.0 战略中，鲁尔区作为核心代表区域，起着重要的作用。对鲁尔区这个曾出现在中学地理教科书上的案例，中国人无论如何也不陌生——它意味着一个老工业基地转型的成功探索。曾在二战时期以钢铁产业闻名的鲁尔区，经历了诸多努力，如今在新材料、新能源、高端制造等领域领先世界，并且它还拥有优质的自然生态环境，以其独特的“矿工文化”每年吸引着超千万人次的游客量。

鲁尔区位于德国西部鲁尔河和利珀河之间的地区，拥有约 520 万人口。依赖丰富的煤炭资源与优越的水运优势，鲁尔区成为德国的工业中心，被认为是两次世界大战中德国的发动机。

上世纪 60 年代开始，在新一轮全球产业革命浪潮的冲击下，随着世界煤炭产量迅速增长、石油和天然气的广泛使用，鲁尔区煤炭储量急剧下降、开采成本日益昂贵、环保压力加大，百年不衰的鲁尔区爆发了历时 10 年之久的煤业和钢铁危机。主导产业衰落，失业率上升，大量人口外流，环境污染严重，社会负债增加等，使鲁尔区的可持续发展受到严峻挑战。对此，德国政府采取因地制宜的经济政策，通过产业结构的调整，在对老工业区的改造方面走出了一条新路。通过经济结构变化和产业转型，使鲁尔区的经济再造辉煌。

面对转型鲁尔工业区这么做：

制定总体规划

鲁尔区发展初期，缺乏对土地利用、城镇布局、环境保护等方面的整体规划，造成地区环境质量不断恶化，区域形象受到严重损害。为了促进区域的协调发展，德国政府颁布法律，成立了鲁尔煤管区开发协会，作为鲁尔区最高规划机构。之后，又分别通过法律一再扩大其权力，现已成为区域规划的联合机构，对矿区的发展做出全面规划和统筹安排。鲁尔区总体发展规划对于调整鲁尔区的经济及社会结构起了重要作用，使这一百年老工业区再次充满了活力。

创建新的组团方式

鲁尔区的城市化进程曾高度依赖单一的产业结构（煤炭与钢铁产业）。从普鲁士时代起至二战结束前，鲁尔区的发展定位是：“没有思想，只有劳动”。到 1950 年代，随着凯恩斯主义在西方资本主义世界的流行，德国联邦政府强调中央政府对于各地发展的集中控制，着力培育高度集中的工业资本。

1980 年代，以里根当选美国总统为标志，“区域自治”被整个西方世界普遍认可。在德国，地方产业发展的“总规划师”从联邦政府变为地方政府。得益于权力的下放，各地逐步发展出独具特色的产业集聚：多特蒙德以现代服务、信息技术等产业为著；埃森以文化旅游、机械电子为著；杜伊斯堡以尖端钢材、现代物流等为著。同时，联邦力量在产业领域的退出使得工业资本加速分散，中小型企业在各行各业里如雨后春笋般出现。这使得鲁尔区的产业结构出现多元化特征。权力的均质还带来人口分布的平衡。在鲁尔区，三大核心城市的人口规模在 50-60 万人之间：多特蒙德（58 万人）、埃森（58 万人）、杜伊斯堡（50 万人），很好地避免了“城市病”的出现。

目前，鲁尔区包含 11 个独立的城市与 4 个独立的都市区。这 15 个独立行政主体，推举出 70 名议员，组成鲁尔区域协会（Ruhr Regional Association），总部设于埃森。鲁尔区域协会负责制定鲁尔区的城市发展规划，并直接组织领导区域商业与旅游发展推广。这一自下而上的权力架构，既有助于保持不同城市的多元发展，又可集中协调区域发展战略。

对传统工业进行全面改造，改造传统产业，完善基础设施

1968 年，北威州政府制定了第一个产业结构调整方案———“鲁尔发展纲要”，对矿区进行重点清理整顿，将采煤集中到赢利多和机械化水平高的大矿井，类似于中国的“关、停、并、转”，同时采取一系列优惠政策扶持并改造煤钢业。这些优惠政策包括价格补贴、税收优惠、投资补贴、政府收购、矿工补贴、环保资助、研究与发展补助等。此外，各级政府还通过大力改善当地交通基础设施、兴建和扩建高校和科研机构、集中整治土地等措施，为鲁尔区下一步的发展奠定基础。

积极培育新兴产业

在进一步发掘原有产业潜力的同时，鲁尔区将极具发展潜力的高新技术产业和文化产业作为发展的重点，以此来提高区域产业的竞争力。主要有：

（1）健康工程和生物制药产业。鲁尔区是世界上医院最集中的地区之一，从世界顶尖的医疗技术到传统的治疗手段，几乎覆盖了全部的医疗领域。区内的研究机构、医疗教育机构，为制药及生物工程的发展提供技术支持，同时吸引生物制药等领域的创新企业进入。目前，医药产业共吸收就业 28 万人，是鲁尔区就业人数最多的产业。

（2）物流产业。鲁尔区以区位条件、交通设施以及工业底蕴为基础，通过市政当局推动、国际物流企业参与以及科研成果转化大力发展物流产业，目前，约有 3000 个物流企业，覆盖鲁尔区产业价值链的各个环节，就业人数达 18 万人。

（3）化学工业。鲁尔区曾是德国化学工业的先驱，焦油化工产业衰落后，鲁尔区积极开发碳化工和天然气化工产品。化工产品的深加工具有明显的后向关联度，拉动了鲁尔区的经济复兴。新型化工产品安全、高效，具有清洁及可循环利用性，提高了可持续发展能力。

（4）文化产业。旅游与文化产业是鲁尔区实现经济转型的主要特色之一。1998 年，鲁尔区制定了一条区域性旅游规划，被称为“工业文化之路”的旅游线路连接了 19 个工业旅游景点、6 个国家级博物馆和 12 个典型工业城镇。“工业文化之路”如同一部反映煤矿、炼焦工业发展的“教科书”，带领人们游历 150 年的工业发展历史。开发工业旅游在改善区域功能和形象上发挥了独特的效应，成为鲁尔区经济转型的标志。

科研机构和高等教育为产业转型提供支持

1963 年，鲁尔区第一所大学（波鸿大学）建成。此后，陆续有 20 所大学设立。这些大学积极与企业和社会进行合作交流，在全社会形成了一股尊重科学的风气。基于强大的科研实力，结合 1980 年代的“区域自治”运动，鲁尔区的产业新星，如新材料、新能源、健康工程等高附加值产业，开始崭露头角。

目前鲁尔区已发展成为欧洲大学密度最大的工业区。除了专门的科学研究机构外，每个大学都设有“技术转化中心”，从而形成了一个从技术到市场应用的体系。同时，政府鼓励企业之间以及企业与研究机构之间进行合作，以发挥“群体效应”，并对这种合作下进行开发的项目予以资金补助。目前，全区有 30 个技术中心，600 个致力于发展新技术的公司。

2013 年，工业 4.0（Industry 4.0）

成为德国的国家发展战略。鲁尔区是该战略的核心动力。工业 4.0 强调，利用物联网等技术实现设计、生产、维护等环节一体化，促成机器与机器的沟通。例如，一套机器在使用过程中，向生产者实时提供运行数据。基于对数据实时分析，生产者可掌握机器运行状态，一旦某种数据异常，生产者可立即进行判定，准备相应的修补方案与材料，安排有关技术人员出工。当用户发现机器异常，准备联系生产者时，技术人员已经准备好方案与材料上门服务，如此，制造业的生产效率将进一步提升。

注重环境保护

鲁尔区在转型过程中始终重视环保，注意形象。由于采取了有力措施改善一度被严重污染的环境，如限制污染气体排放、建立空气质量监测系统等，如今鲁尔区已经变成环境优美的公园绿地、幽雅的产业园区，不仅提高了当地人民的生活质量，也为新型产业发展创造了优美洁净的环境。

学习鲁尔工业区，我们的经验与教训

其实国人并非不晓得学习先进经验。在 80 年代，中国有诸多与鲁尔区条件相近的工业基地城市，试图借鉴其转型升级过程，但最后都成效不佳。一个典型的例子是四川泸州。1985 年，这座城市刚成为省辖地级市，就组织专业工程技术人员赴德国鲁尔区考察，随之制订了最新的城市总体发展规划，并试图落实到城市实践中——“组团式的产业发展”成为核心战略，延续至今。

但近 30 年间，泸州的产业构成依旧是酿酒、机械与化工三分天下。尤其是酿酒业一枝独秀，其 2013 年的主营业务收入（698.25 亿元）相当于当年全市 GDP（1140.48 亿元）的 61.2%。这座城市并未取得三十年前所期待的发展，目前以酿酒为首的三大支柱产业面临瓶颈，产业转型迫在眉睫。

就外部发展条件而言，泸州和鲁尔工业区有诸多相似之处，在理论上，鲁尔区产业的升级转型模式，在泸州有非常适合的土壤。但为何 30 年前泸州就把鲁尔区作为样板参照，最终却没能把相关先进经验真正贯彻于城市的转型发展过程之中？下面就之前所述的鲁尔工业区发展，对比两地产业发展的不同来一探究竟。

在组团方式上，泸州尽管在当初的城市总体规划中坚持组团发展战略，但权力核心牢牢集中于主城。在计划经济年代，产业发展的组团特征，是因政府主动投资的“三大厂”（长江起重机厂、长江液压件厂以及长江挖掘机厂）而有所呈现。而后，随着国企改革推进，“三大厂”显著衰退，规划中的城市产业组团也随之萎缩。与此同时，主城的基础设施建设遥遥领先于其他组团，使人口与市场资源倾向往主城集聚。每到夜里，主城灯火璀璨，一江之隔的茜草镇则黯淡无光。

以行政力量塑造产业组团的政府偏好，在计划经济年代之后仍然存在。以 2010 年奠基的西南商贸城为例，其开发建设带有极强的行政集中色彩。2010 年，市内各大传统零售批发市场，都被规划搬迁至西南商贸城。为了突出商贸城的作用，除了老市场集中搬迁至此外，泸州还拆了六个分散的车站，在西南商贸城边上修了一个大型汽车站，被拆车站中不乏 2000 年后建成者。但实际上，对一座城市而言，这样的做法只是内部加减，难以产生新增价值。原有市场的自发更新，被强行打断。车站合并更是把车流集中于此，不利于分离交通，制造拥堵。

同时，西南商贸城的硬件设施，远超驰名中外的浙江永康五金城。诸多中小型零售批发商，骤然进入高大上的商贸城，其商业规模恐怕难以担负在这里驻扎的物业成本，生存相对更困难。要知道，闻名中外的义乌小商品市场，是历经了五个代际（从“鸡毛换糖”到“世界超市”）的稳步发展，才有今天的市场地位，这个过程当中，是商家和市场一起逐步升级，并非一蹴而就。

总结起来，鲁尔区依照自下而上的方式促成组团式发展，既保留了各个城市发展的多元与自主，也通过鲁尔区域协会，实现了产业发展能量的集聚。

泸州则依靠自上而下的方式构建组团式发展。然而，国企改革极大削弱了“三大厂”的实力，使计划模式下的组团缺乏活力。同时，由于行政权力的高度集中，主城发展速度显著超越其他组团，人口与市场资源过度集中。另外，依靠行政力量促成的产业集聚往往与市场需求有差距，不利于产业升级转型。

在产业选择上，泸州以酿酒、机械与化工为支撑的产业机构，沿袭约 30 年。但泸州既因“酒”而发展，更因“酒”而停滞。目前，白酒行业总体萎缩，趋势难以阻挡，只有突破“酒”的定式思维，才能寻求新的产业增长点。此外，泸州房地产市场存在过热迹象，本应用于产业转型升级的资金，被吸引至房地产领域，2012 年末，泸州新建商品房价格涨幅一度在全国排名首位。

当前泸州也意识到了改变路径的迫切性，其着力从机械装备产业寻求突破。《2014 年泸州产业发展突破实施方案》将机械装备产业确定为抓手，力求实现“高端化、智能化、专业化”的发展路径。然而，该方案对先进装备制造业的理解显著落后于工业 4.0 战略，未把信息产业的发展作为机械装备制造的补充。工业 4.0 不仅指“智能机械”（以机器替换人力）。机器替换人力，增加的是机械效率。在工业 4.0 状态下，生产效率的提升，源于实时的信息获取、解读与应对，改善的是系统效率。

总结可知，鲁尔区在产业升级转型的过程中敢于对优势资源说不。依托科技建设，注重实业发展，持续成为德国战车的核心。目前，鲁尔区积极引领工业 4.0 发展模式。但泸州在产业升级转型过程中，却缺乏自我颠覆的魄力，名义上注重产业转型，实质却不断强化对原有支柱产业的依赖。

在文化存续上，近年来，泸州在各大主流媒介推出系列城市品牌，如“酒城”、“醉美泸州”等。然而，这些城市定位是“空壳”，不足以吸引游客造访。

泸州真正拥有的是“码头文化”与“三线建设烙印”。历史上，泸州发达的水运吸引了大量船工。这些从事重体力工作的人群，需要酒精与辣味的强烈刺激。于是，在邻近码头区域，逐步衍生出繁荣的酿酒与餐饮行业集聚，形成“码头文化”。而自 1949 年至 1985 年，泸州的城市与产业发展，主要得益于“三线建设”。一批实力雄厚的机械、化工、军工等国有企业搬迁至泸州，也带来了大量随迁人员。

在近 30 年的快速城市化进程中，泸州还“潜移默化”地造就了两种别致的新“城市文化”：自由艺术表现与楼顶花园设计。它们深深融入市民生活当中，成为极具泸州个性的文化标识，但并未被主流规划所认可。

总结可知，鲁尔区依靠下里巴人的“矿工文化”，哪怕在高贵典雅的欧洲，也赢得了旅游文化产业的发展空间，获得极大成功。而泸州主推内涵空泛的“酒城概念”，忽视了历史上形成的“码头文化”与“三线建设烙印”，以及新近形成的“城市文化”，使旅游文化产业发展缓慢，制约了第三产业份额的增加，这也就拖后了产业结构的转型升级。2013 年，其第三产业在 GDP 构成中仅占 26.4%。

由此可见，一个以工业转型升级为目标的城市，需要赋予各个规划组团以更大的权力；发挥市场在资源配置过程中的决定性作用，敢于自我颠覆，积极拥抱工业 4.0 发展战略；实实在在地延续本地文化。如此，这个城市方才可能取得早前所期望的进展。T

24

纽约可持续性发展稳健：一个基业长青的城市 –One City Built to last

一个持久的城市需要的是居民的住处以及工作场所更少的能量消耗，这些能量应该应用可再生能源，他们不能污染空气、水或者增加全球温度。全球气候变化时我们这一代人所要经历的考验，而纽约正面临着海平面上升、温度升高、以及热浪等气候问题。因为这个原因，纽约市承诺在 2050 前降低温室气体排放量 80%--- 从而避免最危险的气候影响 --- 以及计划将从化石燃料向可再生能源转换。

在这项计划中，有五条指导战略：

1. 以身作则。纽约市会将创新的科技以及策略应用到城市公用建筑，从而为减少碳排放做出榜样。

2. 鼓励纽约人采取行动。政府会设立不同的项目和政策来减少翻新建筑的风险和复杂性，从而激发群众的积极性。这包括：提供教育资源以及括展金融资源来帮助项目完成。

3. 设置最高标准。增强当前法律的服从性、提高新建筑和更新的碳排放标准和促进弹性的效率提升。

4. 确保利益共享。政府会提高能源利用效率以及推广可再生能源，尺度包含每个社区和街道，同样包括经济适用住宅和中小尺度建筑。政府同样会设置新项目，这样当地居民就回从工作增长和经济活动中受利。

5. 利用数据、分析以及用户回馈来指引方案。

主要政策和项目：

使公共建筑具有可持续性

- 城市公用建筑中投资高价值项目
- 扩大太阳能适用率
- 在城市主要设施中进行可持续性更新
- 增强建筑经营和维护
- 实验新型能源科技
- 增强纽约公共住房的效率和质量

为能源效率和再生能源创造繁荣市场

- 建立一个能源和水再利用改造加速器
- 吸引社区来建立能源效率和弹性社区
- 队能源效率和情节能源提供经济支持
- 在经济适用房中增强能源和水的使用效率
- 在新建筑中使用太阳能资源
- 与纽约州合作来合理化投资和促进项目实施
- 结合当地设施来促进能源效率
- 为下一代房屋设计和操作者进行教育
- 帮助纽约人减少生活能源消耗

开发世界级的绿色建筑和能源规范

- 提升我们的建筑和能源规范
- 促进能源标准规范

成为世界范围的清洁能源科技和创新的枢纽

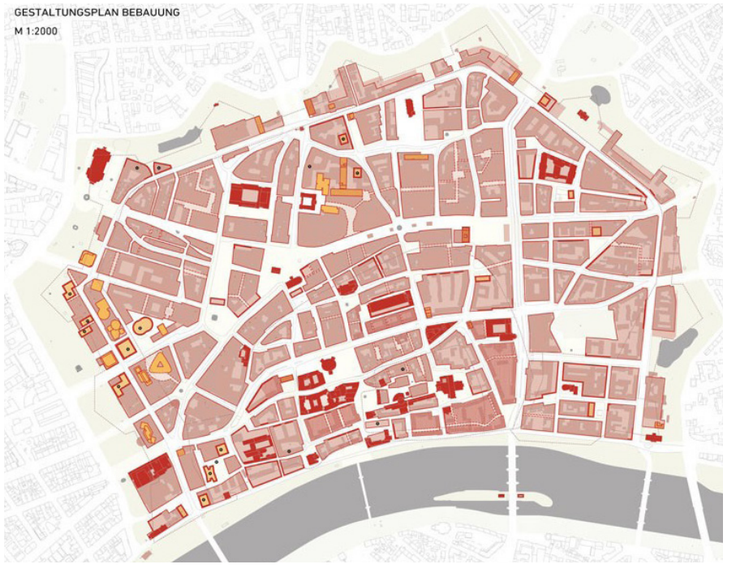
- 探索创新开机
- 支持能源公司

详情请点击查看附件

规划文本

25

法兰克福市区发展概念



规划原因

法兰克福的市中心对当地居民甚至整个区域都是一个很重要的地区。作为整个城市的名片，它是整个城市的缩影。法兰克福作为一个中等规模的国际城市，她有着很多历史印记遗留在城市的市中心。最近一段时间的规划和建设为当地市民产生了巨大的利益。这些开发希望将城中心变成一个更加有吸引力的商贸、服务、人居、文化、和休闲活动的中心。市中心的发展概念，它包含了现行规划建议的重要理念以及为将来的项目提供了建议，并指出了正确的发展方向。

开发街区

整个规划地区包括城市旧的城镇中心以及在 Wallanlage 绿带内的市中心。

规划目的

市中心概念规划的主要目的是：给予城市肌理和公共空间新的生命；联系中心地区与 Main 城墙和 Wallanlage 绿带，从而增强城市的人行和自行车网络；促进城市的混合利用以及增强人居环境。规划将会结合珍格格地区的公路、广场、通道走廊来增强整个地区的感染力从而使人们留下。有些街道将会改善同时会重新设计街景。且会增强特定的工作、居住、购物、休闲、医疗以及文化的混合利用。现有的市中心居住区会得到扩张和升级，从而使城市在下班后仍保有她的活力。

规划阶段

市政府决定会召开一个大量市民参与的公开的规划工作会议，从而能得到一系列的规划建议。相应的，一些信息公开和工作事项早在 2010 年初开展。超过 200 个市民在过去 6 个月内报名参与设计。现在公开市民互动活动已经结束，市议会正在商议概念规划的草案。

详情请点击查看附件

建设开发