

NO.17

2015 年 04 月

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

67个城市入选国家智慧城市试点名单

国内要闻

国务院同意设立湖南湘江新区
我国国家级新区增至12个

热点解读

樊纲：『五年规划』该规划什么，不该规划什么？

城市追踪

北京今年供地4000公顷 总量适度减少保障民生供地

論規天家
衡劃下國

尹稚書於清華園

同衡规划视界

TONGHENG PLANNING VIEW

NO.17

本期出刊 / 2015 年 4 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** “水十条”：保障生态流量 恢复河流生态
- 04** 长江中游城市群发展规划获批 中部将成内陆新增长极
- 05** 中央财政支持 16 城试点海绵城市
- 06** 国务院印发粤闽津三大自贸区总体方案
- 07** 国务院同意设立湖南湘江新区 我国国家级新区增至 12 个

城市追踪

CITY TRACK

- 10** 京津冀城市群
- 12** 长三角城市群
- 13** 华中地区
- 14** 华东地区
- 15** 西南地区

同衡学术周

TONGHENG ACADEMIC WEEK

- 17** 【高端对话】尹稚 VS 杨保军：“行业的冬天”到来了吗？
- 20** 【高端对话】尹稚 VS 杨保军：行业热点之存量更新、城市设计、乡村、大数据、风景园林与体制改革

规划周边

PLANNING SURROUGDING

- 34** 中国城市 60 强 “新常态”下商业地产的发展机遇与城市竞争力
- 35** 环保税开征渐行渐近 草案已上报国务院
- 39** 97 个城市入选国家智慧城市试点名单

热点解读

HOT READ

- 24** 樊纲：“五年规划”该规划什么，不该规划什么？
- 30** 专家解读《长江中游城市群发展规划》落地

国际频道

INTERNATIONAL CHANNEL

- 41** 规划新技术
- 44** 建设开发
- 47** 规划文本
- 48** 获奖设计

国内要闻

DOMESTIC NEWS

“水十条”：保障生态流量 恢复河流生态

《水污染防治行动计划》（以下简称“水十条”）提出，要科学确定生态流量，加强江河湖库水量调度管理，维持河湖生态用水需求，重点保障枯水期生态基流。

生态流量对于推进水环境改善有何意义？“水十条”如何保障生态流量促进水质改善？环境保护部环境规划院水环境规划部副研究员马乐宽接受了记者采访。

科学确定生态流量有利于水环境质量改善
记者：“水十条”明确提出要合理确定生态流量，生态流量对于水环境质量改善有何意义？

马乐宽：生态流量包括流量要求和不同水期的消长要求。保障基本的径流量是保障河流生态健康的基础。

首先，水体自净能力的强弱与水量的大小有直接关系。以一条河流为例，排入水体污染物总量不变，如果能够加大河流的水量，就可以大大增强水体的自净能力，起到提高水质的效果。

其次，保障一定的水量，也是河流或者湖泊维持生态平衡的前提条件。水体中的水生动物、植物以及河流底泥中的微生物群落，甚至岸边的芦苇杂草等都是整个水生态系统的一部分。

在保障水量的前提下，保证水量的变化性也十分必要。也就是说，不能保持河流里的水量永远没有变化，尤其是在人为调配水资源过程中，要模拟自然状态，洪水期水量应该增大，而枯水期的水量就应该减小。不同水期水量的不同消长要求对于生态环境的意义，在生物繁殖方面体现得比较明显。从这个角度来说，生态流量对于整个水环境生态系统也具有重要意义。

人多水少，不少地区生态流量得不到保证
记者：目前我国的生态流量的保障情况如何？

马乐宽：在评价我国的水环境时，“有水皆污，有河皆枯”是经常被提及的。在水资源短缺问题上，北方主要是水量

不足造成的水量型缺水，南方主要是污染造成的水质型缺水。北方地区由于水量总体不足，生态流量很难得到保障。南方地区水量倒是相对充足，但水利工程阻断河道，生态流量的变化性难以保障。

从监测断面的统计结果来看，2014年全国重点流域的400多个断面中有10多个是断流的。以京津冀地区为例，47个国控断面中，超过30%属于劣Ⅴ类水质。

经过分析我们可以得出结论，水质劣Ⅴ类是因为河流中已经没有天然流量，比如海河的水资源开发利用率已经超过100%。也就是说在不调水的情况下，海河每年水量都呈现负增长。河道中没有天然径流量，仅有的一点点水全部来自污水处理厂。实际上，此时的河道已经成为城市的纳污河道。根据现行的城镇污水处理厂国家出水标准，以COD为例，即使按最严格的一级A标准排放，出水浓度为50毫克/升，按照地表水环境质量标准来评价，也是劣Ⅴ类。

记者：造成这种现状的主要原因是什

马乐宽：首先是经济社会发展的空间布局问题。城市化、工业化引发大量污染物进入河流湖泊。而在城市和产业布局过程中，我们较少统筹考虑水

量和河流的纳污能力。一家企业和100个人的取水量对于整条河流可能没有影响，但是如果一百家企业和100万人同时用水并排污，河流的流量和水质就很难保障。

“水十条”如何改变现状？
记者：“水十条”对于保障生态流量改善水环境质量有何意义？

马乐宽：我个人认为，“水十条”明确提出要科学确定生态流量，这对水环境保护以及生态流量研究等工作都具

02 长江中游城市群发展规划获批 中部将成内陆新增长极

详情请点击查看附件

有里程碑式的意义。

“水十条”第一次从国家层面提出要保障生态流量，将这项工作变为“规定动作”，对于水资源、水环境保护都有重要意义。

此外，“水十条”从3个层面对于水环境保护提出了规划和要求。首先是从顶层设计方面，提出要优化空间布局、调整产业结构等要求，从经济发展与环保的关系方面考虑水环境保护问题，也就是说符合资源和环境承载力的发展，才是从根本上解决水环境污染之道。

其次，“水十条”提出生态流量的概念，是从水生态环境系统保护的角度出发，将水资源和水污染一同考虑。“水十条”要求加强江河湖库水量调度管理，维持河湖生态用水需求，重点保障枯水期生态基流。这是统筹保护水质、水量和水生态的重要举措，将有力推进水环境改善。

最后，“水十条”还从水污染防治角度对工业源、城镇源、农业源和船舶交通源等几个污染排放源进行统筹考虑，制定了一系列措施保障水资源。这些都体现了“水十条”系统治污的理念。

记者：应该采取哪些具体措施保障

经李克强总理签批，国务院日前批复同意《长江中游城市群发展规划》（以下简称《规划》）。这是贯彻落实长江经济带重大国家战略的重要举措，也是《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》出台后国家批复的第一个跨区域城市群规划，对于加快中部地区全面崛起、探索新型城镇化道路、促进区域一体化发展具有重大意义。

长江中游城市群是以武汉城市圈、环长株潭城市群、环鄱阳湖城市群为主体形成的特大型城市群，国土面积约

生态流量？

马乐宽：要落实好“水十条”中关于保障生态流量的要求，还有很多具体工作需要完成。首先是科学确定生态流量。科学确定生态流量的前提，是要明确生态目标。国内的生态流量科学研究虽然只有20多年，但是大大小小的计算方法可能有几十甚至上百种，这也从另一个侧面说明没有哪一个计算方法有绝对的权威。原因是生态流量的计算不同于其他可以量化的工作，比如由于生态目标、基础数据情况不同，生态流量的计算方法和结果也不同。

例如，一条河流以保护某种珍稀鱼类为目标和以保障基本的景观需求为目标，这两者生态流量的需求也是不一样的。因此，科学制定生态流量，要明确保障河流的生态目标是什么。科研工作者根据不同的目标要求，给出不同情景下的生态流量，供利益相关方讨论时参考。在保障生态流量时，到底是要压缩农业灌溉用水，还是压缩工业用水，就需要从之前提到的顶层设计和区域布局的大背景下进行考虑。■

31.7万平方公里，承东启西、连南接北，是长江经济带三大跨区域城市群支撑之一，也是实施促进中部地区崛起战略、全方位深化改革开放和推进新型城镇化的重点区域，在我国区域发展格局中占有重要地位。

《规划》立足长江中游城市群发展实际，积极融入国家重大发展战略，紧扣协同发展主线，突出重点合作领域，注重体制机制创新，坚持开放合作发展，明确了推进长江中游城市群发展的指导思想 and 基本原则，提出了打造中国经济

发展新增长极、中西部新型城镇化先行区、内陆开放合作示范区、“两型”社会建设引领区的战略定位，以及到2020年和2030年两个阶段的发展目标。

《规划》明确了六个方面的重点任务。一是城乡统筹发展。坚持走新型城镇化道路，强化武汉、长沙、南昌的中心城市地位，依托沿江、沪昆和京广、京九、二广等重点轴线，形成多中心、网络化发展格局，促进省际毗邻城市合作发展，推动城乡发展一体化。二是基础设施互联互通。围绕提高综合保障和支撑能力，统筹推进城市群综合交通运输网络和水利、能源、信息等重大基础设施建设，提升互联互通和现代化水平。三是产业协调发展。依托产业基础和比较优势，建立城市群产业协调发展机制，联手打造优势产业集群，建设现代服务业集聚区，发展壮大现代农业基地，有序推进跨区域产业转移与承接，加快产业转型升级，构建具有区域特色的现代产业体系。四是共建生态文明。着眼

推动生态文明建设和提升可持续发展能力，建立健全跨区域生态环境保护联动机制，共同构筑生态屏障，促进城市群绿色发展，形成人与自然和谐发展格局。

五是公共服务共享。以推进基本公共服务均等化为重点，全面加强教育科技、医疗卫生等交流合作，共同推动文化繁荣，联合开发人力资源，创新社会治理体制，提升公共服务共建共享水平。六是深化对外开放。把握全球化趋势和我国对外开放新格局，大力实施开放带动战略，共建开放通道和平台，推进国内外区域合作，提高开放型经济水平，为加快发展提供强大动力。

为确保规划目标和任务如期完成，《规划》强调要切实加强对规划实施的组织领导和督促检查，完善规划实施评估和督促检查机制，并要求各有关方面提高认识、紧密合作、扎实工作，共同推动《规划》的落实。■

03 中央财政支持16城试点海绵城市

4月2日晚间，根据财政部网站消息，海绵城市建设试点城市名单正式公布。根据竞争性评审得分，排名在前16位的城市分别是：迁安、白城、镇江、嘉兴、池州、厦门、萍乡、济南、鹤壁、武汉、常德、南宁、重庆、遂宁、贵安新区和西咸新区。

海绵城市，能充分发挥城市绿地、道路、水系等对雨水吸纳、蓄渗和缓释作用，有效缓解城市内涝，削减城市径流污染负荷，节约水资源，保护和改善城市生态环境。

雨水要留下来且做好处理

根据财政部此前发出的通知，2015年有积极性的省份先推荐1个城市，各省份推荐城市后经过财政部、建设部和

水利部进行资格审查，然后对通过资格审查的城市，在3月组织公开答辩，由专家进行现场评审，现场公布评审结果。

其中资格审核的要求的是：城市发展对排水防涝基础设施建设、调蓄雨洪和应急管理能力需求强烈；试点区域总面积原则上不少于15平方公里，多年平均降雨量不低于400毫米；优先鼓励旧城改造项目，包括城市水系统、城市园林绿地、市政道路、绿色建筑小区等。

本次重庆也入围16个海绵试点城市，但是京沪津都没入选。有专家指出，北京目前尽管在立交桥下开始设定蓄水池，但是主要是排水用的，与海绵城市还是有区别。

中国城镇供水排水协会副秘书长王

04 国务院印发粤闽津三大自贸区总体方案

岚指出，海绵城市的最主要内容是两个，即雨水要保留下来，其次是要做好处理。而做到这两条的很少。“常德过去做这样的工作已经很多年了，很多城市才起步。”她说。

常德市委书记王群在3月27日申报国家海绵城市建设试点城市竞争性评审答辩会上指出，常德共有河湖面积78万亩，年均径流总量1356亿立方米，占洞庭湖年均入湖径流总量的48%。常德已经有了10年的探索与实践，早年常德编制了《水城常德—江北城区水敏性城市发展和可持续性水资源利用总体规划》，在此基础上高标准编制了相关的20多个总体规划和专业规划。

今年2月，常德市委、市政府成立了海绵城市建设推进工作领导小组，计划3年内在近42平方公里的中心城区范围内实施海绵城市建设试点示范，加速打造生态宜居常德。

中央大额补贴

根据国家政策，入围海绵城市将获得巨额的财政补贴。其中常德将有望获得超过12亿元的国家专项补贴资金，是历年来获国家城市建设单项补贴最高的一次。

广西地方媒体也指出，如果南宁入

国务院印发广东、福建、天津自由贸易试验区总体方案、进一步深化上海自贸区改革开放方案，以及自贸区外商投资准入特别管理措施（负面清单）的通知。

这六个文件分别为：《中国（广东）自由贸易试验区总体方案》、《中国（天津）自由贸易试验区总体方案》、《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）》、《进一步深化中国（上海）自由贸易试验区改革开放方案》、《自

选海绵试点城市，南宁市在未来3年将获得16.5亿元以上的国家专项补贴资金，用于进一步优化城市基础设施、改善人居环境等方面的建设。

按照直辖市入选海绵试点城市，每年6亿元的中央财政补贴，3年可以拿18亿元。不过重庆是以两江新区的名义申请海绵城市试点单位，是否3年能拿到18亿，仍难定。

北京林业大学园林学院教授李飞指出，建设海绵城市，资金需求巨大。海绵城市对中国仍是新鲜事物，要做到雨水留下并不容易。南京过去实施雨污分离是需要的，“但是仅仅分离还不够，关键是雨水能蓄住且以后被利用。”

海绵城市涉及到沥青渗水以及公路地面渗水等功能，这需要使用特别的水泥和砖面，渗水的沥青，涉及巨额的资金。

以常德为例，该市共有河湖面积78万亩，全市年均降雨量超过1360毫米，预备进行海绵城市的试点区域可达118平方公里。到2014年底，常德市城区启动的110多个项目中已完成36个，完成投资80亿元。■

由贸易试验区外商投资国家安全审查试行办法》、《中国（福建）自由贸易试验区总体方案》。

上述文件指出，广东立足于推动内地与港澳经济深度合作，天津立足于推动京津冀协同发展，福建立足深化两岸经济合作，上海继续在投资贸易便利等方面担当先行者。负面清单由2014年的139条缩减至122条。

上述通知还特别提到，对中国专属经济区和大陆架的自然资源进行勘查、

05 国务院同意设立湖南湘江新区 我国国家级新区增至12个

开发活动或在中国大陆架上为任何目的进行钻探，须经中国政府批准；石油、天然气（含油页岩、油砂、页岩气、煤层气等非常规油气）勘探、开发限于合资、合作。

商务部部长助理王受文介绍，广东自贸区将推动跨境人民币业务创新发展。推动人民币作为自贸试验区与港澳地区及国外跨境大额贸易和投资计价、结算的主要货币。

福建自贸区将率先推进与台湾地区投资贸易自由。福建自贸区将研究探索允许台资金融机构设立合资基金管理公司，合资持股比例可达50%以上。

天津自贸区将开展利率市场化和人民币资本项目可兑换试点。推动跨境人民币业务创新发展，鼓励在人民币跨境使用方面先行先试，鼓励企业充分利用境内外两种资源、两个市场，实现跨境融资自由化。支持跨国公司本外币资金集中运营管理。

上海自贸区将探索实施外商投资负

4月25日电 今日，记者从中国政府网了解到，国家级湖南湘江新区正式获国务院批复同意设立。作为中部地区的第一个国家级新区，湖南省致力于在“两型”社会中打造的重要平台，湖南湘江新区的成立不仅将带动整个湖南的发展，而且对于促进中部地区崛起、推进长江经济带建设、加快内陆地区开放发展具有重要意义。

依托长沙先导区组建跨行政区的湘江新区，地区生产总值从2009年的911亿元增加到2013年的1979亿元，约占全省GDP的十分之一，已成为湖南省的一个重要增长极。

多年来，将湘江新区打造为国家级新区这一战略定位早已深入湖南人心。

面清单制度，减少和取消对外商投资准入限制。上海自贸区以资本项目可兑换和金融服务业开放为目标。上海自贸试验区继续在推进投资贸易便利化、货币兑换自由、监管高效便捷以及法治环境规范等方面担当“领头羊”。

在负面清单方面，国务院办公厅发布了统一适用于4个自贸试验区的外商投资负面清单，原来上海有一个负面清单，现在有4区“统一”的负面清单，这个负面清单和上海市前两个负面清单相比，进一步缩小了限制的范围，可以说提升了自贸试验区的开放度和透明度。

在新闻发布会上，上海自贸区管委会主任沈晓明表示，上海正推进人民币资本账户自由兑换。商务部部长助理王受文还称，中国尚无计划增设更多自贸试验区。广东常务副省长徐少华表示，深港通将“很快”启动。■

据湖南师范大学教授、湖南省政府参事、长株潭智力办副主任朱翔向媒体透露，早在2013年底，一份关于成立“湘江新区”的报告在一个月之内先后有5位省级领导作出批示，再呈送国务院。

所谓“国家级新区”是指新区的成立乃至开发上升为国家战略，总体发展目标、发展定位等由国务院统一进行规划和审批，相关特殊优惠政策和权限由国务院直接批复，在辖区内实行更加开放和优惠的特殊政策，鼓励新区进行各项制度改革与创新的探索工作。

此次国家级湖南湘江新区的批复设立也意味着，继上海浦东新区、天津滨海新区、重庆两江新区、浙江舟山群岛新区、甘肃兰州新区、广州南沙新区、

陕西西咸新区、贵州贵安新区、青岛西海岸新区、大连金普新区、四川天府新区成立之后，全国国家级新区总数达到12个。

批复原文如下：

国务院关于同意设立湖南湘江新区的批复
国函〔2015〕66号

湖南省人民政府：
《湖南省人民政府关于设立国家级湘江新区的请示》（湘政〔2013〕37号）收悉。现批复如下：

一、同意设立湖南湘江新区。湖南湘江新区位于湘江西岸，包括长沙市岳麓区、望城区和宁乡县部分区域，面积490平方公里。湖南湘江新区区位优势明显、科教创新实力雄厚、产业发展优势明显、区域综合承载能力较强，资源节约型和环境友好型（以下称“两型”）社会建设成效显著。设立湖南湘江新区，是实施国家区域发展总体战略、贯彻落实《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》（国发〔2014〕39号）的重要举措，有利于带动湖南省乃至长江中游地区经济社会发展，为促进中部地区崛起和长江经济带建设发挥更大作用。

二、湖南湘江新区建设，要全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，按照党中央、国务院决策部署，突出新型工业化和新型城镇化融合发展重大主题，坚持高标准规划、高起点建设，注重科技创新和自主创新，注重保障和改善民生，注重经济社会和资源环境协调发展，推动产业转型升级和集聚发展，促进产城融合和城乡协调，提升对内对外开放水平，激发大众创业、万众创新热情，不断提高经济综合实力和竞争力，努力把湖南湘江新区建设成为高端制造研发转化基地和创新创意产业集聚区、产城融合城乡一体的新型城镇化示范区、全国“两型”社会建设引领区、长江经济带内陆开放高地。

三、湖南省人民政府要切实加强

组织领导，完善工作机制，明确工作责任，加大支持力度，积极探索与现行体制协调、联动、高效的管理方式，积极稳妥扎实推进湖南湘江新区建设发展。要认真做好湖南湘江新区发展规划编制工作，规划建设必须符合土地利用总体规划、城市总体规划、镇总体规划、环境保护规划、水资源综合规划等相关专项规划的要求。要着力优化空间布局，切实节约集约利用土地，严格保护耕地和基本农田，切实保护和节约水资源。涉及的重要政策和重大建设项目要按规定程序报批。

四、国务院有关部门要按照职能分工，加强对湖南湘江新区建设发展的支持和指导，在有关规划编制、政策实施、项目安排、体制机制创新等方面给予积极支持，帮助解决湖南湘江新区发展过程中遇到的困难和问题，营造良好的政策环境。

设立并建设好湖南湘江新区，对于促进中部地区崛起、推进长江经济带建设、加快内陆地区开放发展具有重要意义。各有关方面要统一思想，密切合作，勇于创新，扎实工作，共同推动湖南湘江新区持续健康发展。

城市追踪

CITY TRACK

京津冀

BEIJING TIANJIN HEBEI

长三角城市群

THE YANGTZE RIVER DELTA
CITY GROUP

华中地区

CENTRAL CHINA REGION

华东地区

EASTERN CHINA REGION

西南地区

SOUTHWEST REGION

06 京津冀将打造协同创新共同体 三地明确分工定位

从权威人士处获悉，京津冀一体化将重点打造以首都北京为核心的世界级城市群，而创新将作为经济增长的新引擎。据了解，即将下发的《京津冀协同发展规划》（以下简称《规划》）中，对创新做出重点安排，并明确了三省市协同创新的具体分工。

根据规划，到 2017 年，京津冀科技创新中心地位进一步强化，区域协同创新能力和创新成果转化率明显提升。到 2020 年，科技投入、研发支出占地区生产总值比重达 3.5%，区域形成分工明确、产业链与创新链高效连接的创新驱动。

据上述人士介绍，此次京津冀协同的最终目标是，打造协同创新共同体，建设全国科技创新中心。例如，加快中关村国家自主创新示范区发展，探索新的管理运营模式，打造产学研结合的跨京津冀科技创新园区链；加快建设天津滨海国家自主创新示范区，加大重点领域和关键环节改革试点力度，强化对周边区域的引领辐射示范作用。

首都经济贸易大学教授祝尔娟认为，在全球化和知识经济时代，创新成为经济发展与国际竞争的决定性因素。在后金融危机时代，发达国家强调要突破行业、区域、国别界限，构建能最大限度地整合全国乃至全球资源的“创新共同体”，以保持其科技创新的世界领先地位。如美国为了应对国际金融危机，提出要着力打造一个能够将全国各个创新主体系统连接起来的“美国创新共同体”，以促使该体系全面承担起美国研发竞争力提升的主要任务。

欧盟为解决欧洲创新竞争力日益衰竭的问题，组建了“欧洲创新工学院”（EIT），首批启动了三个知识与创新共同体，包括气候变化与创新共同体、可持续能源知识与创新共同体、未来信息技术知识与创新共同体，提出要通过内生性发展、智能发展和可持续发展，把欧盟建设成为世界上最具竞争力的知识

型经济体。

“京津冀也是如此。”祝尔娟表示，京津冀地区是我国创新资源最密集、产业基础最雄厚的区域之一。

但是京津冀作为一个区域经济整体，与世界其他著名经济区及我国长三角、珠三角地区相比，产业水平存在一定差距，自身发展也面临诸多问题。“目前京津冀协同发展已上升为国家重大战略，而要实现协同发展，出路只有一条，就是通过协同创新来开辟发展新道路，开创发展新局面。区域协同创新是一种跨地区、跨组织、跨文化的复杂的合作创新活动，是涉及产品创新、技术创新、管理创新、制度创新等多方面、多层次相互支持、联动创新的有机整体。”祝尔娟说。

但值得注意的是，实现创新驱动发展是推动京津冀协同发展的战略选择已成为共识，但目前，三省市区域科技创新分工尚未形成，科技资源共享不足，创新链与产业链对接融合不充分，区域科技合作机制尚未建立。

为此，《规划》明确了三省市科技创新优先领域。北京方面，重点提升原始创新和技术服务能力，打造技术创新总部基地，科技成果交易核心区、全球高端创新中心及创新人才聚集中心。天津方面，重点提高应用研究与工程化技术研发转化能力，打造产业创新中心、高水平现代化制造业研发转化基地和科技型中小企业创新创业示范区。河北方面，重点强化科技创新成果应用和示范推广能力，建设科技成果孵化转化中心。重点产业技术研发基地，科技支撑产业结构调整 and 转型升级试验区。

对此，保定市已提前为京津冀创新铺路。日前，保定市市长马誉峰指出，要将保定打造成高端人才汇聚的创新之城。“创新创业是党和国家的战略部署、是当今时代的发展要求、是融入京津冀协同发展的重要抓手，让创新创业成为保定发展的主旋律。”天津市市长黄兴

国也表示，天津发展要向更高水平迈进，必须坚定不移地实施创新驱动发展战略，向创新要效益、要活力、要动力。要营造有利于大众创业、万众创新的环境氛围，把全社会创新创业热情激发出来，为经济转型升级提供不竭动力。

值得一提的是，为加速创新发展，未来将推进三省市的技术市场一体化建设，建立科技成果转化和交易信息服务平台，建立健全技术交易市场，完善信息共享、标准统一的技术交易服务体系。与此同时，将支持金融机构开展科技金融创新试点，拓展创新活动融资渠道。

对于创新的重点领域，上述权威人士介绍，环保、传统产业升级、战略性新兴产业将是重点。包括大气污染治理、绿色交通、清洁能源、清洁生产、监测预警与管控等领域关键技术联合攻关和集成应用。水污染方面，加快实施水体污染控制与治理国家科技重大专项，开展湖泊湿地生态环境保护 and 修复等技术攻关与示范应用，并加强传统产业生产技术、工艺流程、能源利用等方面技术应用。另外，加强战略性新兴产业技术联合攻关。❶

07 北京今年供地 4600 公顷 总量适度减少保障民生供地

北京市 2015 年国有建设用地供应计划今天公布，今年计划安排国有建设用地供应总量为 4600 公顷。供地总体思路是：减量发展、结构调整、保障民生和节约集约。

今年北京土地供应总量将适度降低，减少工业用地供应，在保持商品住宅和商服用地供应总体平稳的前提下，统筹住宅用地供应与人口控制疏解，确保保障性安居工程用地“应保尽保”，保障养老设施、生态环境等民生用地供应。

今年，北京市将落实国家关于严格控制新增建设用地，更加关注生态、环境，严格控制土地资源扩张性发展，城市建设用地供应从严从紧，存量中求发

展，以土地利用方式转变促进经济发展方式转变的要求，适应首都经济发展新常态。考虑保障北京新机场交通用地需求，2015 年国有建设用地供应计划各项指标，除特交水用地（特殊用地、交通运输用地和水利与水域设施用地）外，其他指标均有所调减。❶

08

上海市全面实行土地全生命周期管理

基于上海市人口、资源、环境约束背景和“创新驱动发展、经济转型升级”的战略要求,2014年上海市人民政府发布《关于进一步提高本市土地节约集约水平的若干意见》,要求“强化土地利用全生命周期管理”;之后,配套发布《关于加强本市工业用地出让管理的若干规定(试行)》,对工业用地实行弹性年期出让和全生命周期管理;今年4月份,再次出击,发布《关于加强本市经营性用地出让管理的若干规定(试行)》,重点推进经营性用地全生命周期管理。至此,上海市实现了工业用地和经营性用地“全覆盖、全要素、全过程、全生命周期”管理。

经营性用地全生命周期管理,以土地出让合同为平台,通过健全经营性用地的用途管制、功能设置、业态布局、土地使用权退出等机制,加强项目在土地使用期限内全过程动态监管。实行经营性用地全生命周期管理,以土地利用方式转变倒逼经济社会转型发展,有利于城市功能和品质的实现和提升;有利于加强源头治理,遏制投资炒作,促使房地产开发企业向城市运营商转型;有利于充分发挥土地资源市场化配置作用;有利于加强部门协同配合,促进政府职能转变。

强化土地出让管理平台。以土地出让合同为平台,将项目建设、功能实现、运营管理、节能环保等经济、社会、环境等全要素要求,以及规土、投资、产业、建设、房屋、环保等相关职能部门职责和权利予以明确,实现全要素、多部门综合管理,既能体现土地的资源属性和市场化配置,又能减少和杜绝由于责任不明晰造成的管理缺位,提高政府综合施策、协同监管的效率。

加强规划引导、完善城市功能。通过明确重要特定地区应在控制性详细规划基础上开展城市设计研究,编制附加图则并作为地块出让条件,以更好的体现规划对区域功能、业态定位等引导作

用;通过加强土地出让研判,分析土地出让的合规性和合理性,明确社会停车场、社区公共服务设施、物业用房等公建配套设施建设要求,确保区域城市规划目标实现和城市服务功能配套、整体品质提升。

加强土地出让全要素管理。从建设管理、功能管理、运营管理、节能环保四方面,针对开竣工时间管理、装配式建筑管理、配建保障性住房管理、全装修住宅管理、公共空间和保护建筑管理、绿化管理、区域功能设置、业态布局、行业类型、物业持有、建筑节能、土壤地下水地质环境保护等要素,明确了易量化、易考核、易监管的要求,实现了从单纯注重经济要素到综合注重社会、经济、环境多重要素的转变,对于提高土地节约集约水平、提升建筑整体品质、完善配套服务功能、明确产业形态定位、加快生态文明建设等具有现实的指导、操作和监督意义。

引导企业开发经营方式转变。以土地出让合同为平台,实现建设用地开竣工、运营管理、公益性责任和建设用地使用权退出的全过程管理。通过对建设管理、综合验收、土地出让期限届满以及土地出让合同约定的其他监管环节进行出让要素评定,在不增加企业负担的情况下,确保全过程要素管理落地,确保区域规划目标和合同约定特定功能的实现;通过加强登记管理和抵押管理,落实不同用途经营性用地的物业持有比例、建设用地使用权人出资比例、股权结构等转让要求和相关抵押要求,有效遏制房地产炒作,逐步引导建筑开发企业由房地产开发商到城市运营商、服务商角色的转变,促进城市优秀建筑的诞生、保护和延续,促进城市整体建设品质和服务管理功能的提升。

加强信息化建设,提升政府综合管理能力。通过建立全市统一的土地全生命周期管理信息平台,将各类用地的建设、功能、运营、环境等指标以及土地

09

湖北改革土地闲置费征收机制

使用条件、利用绩效等履约情况纳入信息平台,实现多部门信息共享、协同管理,建立动态实时的监督管理机制,提高政府部门信息化管理水平和综合治理行政效率。通过逐步推行企业诚信体系建设,

加强企业信用监管,限制或禁止诚信异常企业参与土地交易,依托多部门协同监管促进企业诚信经营、合法集约利用土地资源。①

4月12日,记者从湖北省国土资源厅获悉,在日前召开的湖北省土地闲置费征收管理工作会议上,前不久印发的《湖北省土地闲置费征收管理暂行办法》得到进一步解读,明确国土资源、地税、财政部门 and 人民银行要建立工作联动机制,分工合作,共同推进闲置费征收管理工作,具体由税务部门代征。4月份,省国土资源厅要向税务部门移交第一份闲置土地清单。

国土资源部于2012年发布《闲置土地处置办法》,规定未动工开发满一年的闲置土地,由市、县国土资源主管部门征缴土地闲置费。但在执行过程中,受制于多种因素,土地闲置费的征收难以落实到位。为扭转这种局面,自2013年起,湖北厅与省税务部门在武汉、宜昌、襄阳联合开展了“以地控税、以税节地”试点。试点当年,3个地区税务部门累计从国土资源部门获取宗地信息5326万条,发现未申报户2041户,漏征漏管户1917户,查增应税土地面积6231万平方米,查补土地使用税(含追缴以前年度税款)2.41亿元。去年4月,省政府出台《关于实行最严格的节约集约用地制度的通知》,进一步明确了税务部门代征土地闲置费的改革思路。今

年4月1日,《湖北省土地闲置费征收管理暂行办法》正式施行。

湖北厅负责人表示,税务部门代征土地闲置费,是全面深化改革之需,是新常态下加快闲置地处置的重要突破口。该厅要求,各级国土资源部门成立领导小组,把土地闲置费征收工作列入重要工作日程,尽快启动闲置土地调查认定和闲置费核定工作。②



10

山东省重大水文地质项目成果发布

由山东省地矿局统一组织实施，山东省地矿工程勘察院历时5年完成的“山东省重大水文地质问题——理论技术创新与应用”项目日前顺利通过山东省科技成果鉴定。项目紧紧围绕具有重大经济社会意义的水文地质问题，充分利用新理论、新技术、新方法对山东省在水文地质勘查方面的创新成果进行了再研究、再深化、再提升，形成了反映山东省近60年水文地质科技创新的系统集成成果。

据该项目负责人介绍，项目结合山东省重大水文地质问题的特点，以系统工程和可持续发展的理念为依托，从水资源系统整体功能和地下水特性等角度出发，系统地研究了自然与人类工程活动影响下地下水系统的时空变化、发展趋向，重大水文地质问题的成因机制、演化趋势及其效应，进而提出了基于水文地质条件、地下水资源与生态环境及经济社会发展相协调的对策措施。同时，项目还提出了一系列水文地质创新思路，形成了一套较完整的水文地质勘查评价与地下水资源理论与方法体系，研发了多项水文地质关键技术，并成功应用到水文地质勘查、地下水资源开发利用和地质环境保护中，取得了显著的经济、社会和生态环境效益，具有较高的学术意义和实际应用价值。

鉴定委员会专家经过审阅有关材料及讨论后一致认为，该成果实现了水文地质勘查评价理论技术上的创新，取得了地下水勘查开发的重大突破。同时，项目创立的地下水调蓄模式、水文地质参数系列、水源地勘查技术集成和缺水

山区蓄水构造、找水定井及集中布井模式对全国水文地质勘查和地下水资源评价具有推广价值和示范作用。■



11

四川省新型城镇化规划正式出台

四川省委、省人民政府正式印发了《四川省新型城镇化规划（2014-2020年）》（以下简称《规划》）。据悉，该规划的顺利出台，是四川省贯彻中央城镇化工作会议精神、以落实国家“三个一亿人”城镇化工作部署为切入点，并指导全省城镇化健康快速发展的宏观性、战略性、基础性规划。

据了解，《规划》提出到2020年该省新型城镇化的主要目标：城镇化质量和水平明显提升，常住人口城镇化率力争达到54%左右；城镇可持续发展能力明显增强，人均建设用地控制在100平方米以内；城镇化和新农村建设更加协调；城镇化体制机制更加完善；城镇化布局和形态更加优化，基本形成“一轴三带、四群一区”的城镇化发展格局。

记者了解到，所谓“一轴”是指成渝城镇发展轴，“三带”是指成绵乐、达南内宜、沿长江城镇发展带，“四群”是指成都平原、川南、川东北和攀西城市群，“一区”即川西北生态经济区。

与此同时，新格局将优化与资源环境承载能力相匹配的城镇布局，使大中小城市和小城镇发展更加协调。这项《规划》提出了四川省推进新型城镇化的五个基本原则。

以人为本，公平共享；优化布局，集约高效；四化同步，城乡一体；生态文明，传承文化；市场主导，政府引导。另外，该《规划》还提出了推进新型城镇化的重点任务。

据介绍，四川有序推进农业转移人口市民化，统筹推进农业转移人口落户城镇和基本公共服务均等化。“优化城镇化布局和形态”。根据主体功能区和资源环境承载能力，按照统筹规划、合理布局、分工协作、以大带小的原则，优化城镇空间布局。

增强城镇就业吸纳能力。加快发展服务业，大力调整制造业，积极发展建筑业，强化产业支撑，扩大就业容量，促进产业与城镇的融合互动。

改善城乡居民居住条件。推进危旧房和棚户区改造，做好百姓安居工程建设，加强住房保障和供应体系建设，提高农房建设水平和质量，改善城乡居民居住条件。

提高城镇建设水平和质量。树立先进规划理念，强化科学规划的引领作用，重点强化基础设施和公共服务设施配套，增强城镇综合承载力。

推动城乡发展一体化。加大统筹城乡发展力度，促进新型城镇化与农业现代化、新农村建设协调发展，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新兴工农城乡关系。“改革完善城镇化发展体制机制”。四川省将推进人口管理制度改革、深化土地管理制度改革、创新城镇化资金保障机制、推进行政区划和管理创新、加快建立城市群发展协调机制。同时《规划》要求做好保障措施，确保规划目标和任务如期完成。■

详情请点击查看附件



同衡学术周

TONGHENG ACADEMIC WEEK

12 【高端对话】尹稚 VS 杨保军：“行业的冬天” 到来了吗？



导读：面对人类历史上从未出现过的如此规模的城镇化进程，中国的城镇化问题将异常复杂、尖锐并充满挑战性。十八大以来，中国政府通过一系列政治、经济、政策的创新，通过多项国家战略的实施，加速推进新型城镇化进程。去年，国家又提出了京津冀一体化，沿长江经济带和一带一路的国家战略，成为国家发展的强势驱动。而反观规划行业，在经历了大约十年的辉煌之后，从去年开始，几乎所有的从业者都能感觉到阵阵的寒意。难道“行业的冬天”真的要降临了吗？

杨保军：中国城市规划设计研究院副院长



了一丝寒意，很多人说，这是我们“行业的冬天”到来了，但我个人并不认同这样的说法。我非常赞同今年清华同衡学术周的主题“人居·常态·创新”，我也认为，**我们正在经历一个从过去的“非常态”走向“常态”的过程。在这个过程中，我们的学科、我们的行业都应该如何应对？**

首先，过去的“非常态”下，我们在做什么？改革开放 30 年以来，我国在推动经济发展方面取得了辉煌的成就，但也有其历史的必然性与局限性。管子曾说“治国之道，首在富民”，文革结束的时候，我国经济面临崩溃的边缘，国家的贫穷使得治理无从谈起，让人民先富起来，就是它历史的必然性，但为了“富强”也埋下了无数的问题，这就是它的局限性。当国家经济的发展依靠低成本的制造业、劳动力和土地来推动的时候，法律规定必须依照规划出让土地，地方政府请我们做规划并非因为我们的水平有多高，或是我们的方案能够改善人居环境，而仅仅是出让土地的必要条件，土地一旦出让，设计费用只占收益的很小一部分，行业就进入了一个“非常态”的循环。

那么现在，我们行业面临什么“困境”？国家发展模式进入转型时期，地方土地卖不出去，收益大幅减少，做规划变得艰难。从世界范围内看，当国家处于短缺时代，经历由工业化带动城镇化，城镇化率由 30% 增长到 50% 的起飞时期，所有的国家的生产能力都在高度提升，之后就会面临产能过剩，不止工业、建筑业，我们的规划队伍也面临过剩，我们过去三十年培养起来很强的画图能力，但需要我们画的地方似乎变少了。

面对“困境”，我们应该如何应对？根本的出路在于创新。其实，我国的城

镇化进程还远远没有完成，即使城镇化完成了，城市的发展也永远不会完成，我们还有事情要做，只是做的事情、做事的方式与以前有所不同。**我们要回归到“常态”，回归到一个正常的社会、正常的行业心态下，不要期待高歌猛进、两位数的增长，而是重新认识、适应“常态”、主动思考，将我们的所学、所知、所愿与城乡社会发展的实际需求结合起来，这才是我们规划行业应该拿出的产品。**

如何创新？纵向提升与横向混搭。现代社会的创新有两个方向，一种是纵向的提升与延伸，过去我们的产品是一套完整的图纸、说明书、模型、动画，评审通过一单就结束了，这仅仅是卖产品，一种创新是由卖产品到卖服务，不仅做整体的规划，还做投资与运营，将价值充分释放出来；另一种创新是横向的混搭，互联网促进人的交往，物联网促进空间交流，在多专业跨学科当中才更容易找到新的方向、新的机会和新的价值。以上两点清华都已经走在前列。

尹稚：清华大学建筑学院教授



寒意，其实这是一种“倒春寒”，跟冬天没有什么关系。随着社会与政府的需求转变，以“土地财政”为核心的运转模式在转变，我们行业这种超常规的发展也会过去。

当中国社会、经济都在发展重大变革的时代，我们之所以感到一丝寒意，跟城市规划的学科教育、职业技能培训、

我们对行业主战场的选择等历史惯性相关。中国的城市规划教育还停留在计划经济体制下，作为中央政府和地方政府资源配置的基本工具来发挥作用，我们老一代人经常津津乐道的“一五”时期的100多项规划工程就是那个时代的产物，但是随着国家市场化进程的加快，这个时代已经过去。多年以前我们就说，城市规划是自上而下、政府主导、计划经济的最后一块阵地，当中国逐步转向由市场成为资源配置决定性力量的时候，我们的学科，无论从基础教育、职业培训、行业选择还是规划管理，都脱离社会的实际需求，社会在进步，而我们的学科发展还远远滞后于社会发展，所以现在大家普遍感到，我们储备的知识，我们的“十八般武艺”，突然没有了用武之地，赚不到钱了。

这场“倒春寒”，对城市规划学科和行业，是一个非常好的“契机”。中国的规划行业永远不会走向冬天，因为我们的城镇化进程还远远没有结束，我们的城镇国土还有大量的“空白”，很多县级市都没有足够的规划技术力量，因此这个行业仍将是一个高速增长的行业，只不过这种增长不是传统意义上的增长，不再应用传统意义上的学理、支撑技术、编制模式和管理方式。昨天我在接受一个采访时被问到“未来是不是只有两类规划师能活下来，一类是玩大数据的，一类是能下乡的？”我的回答是这不全面，但这说明随着我国市场化的发展、资源配置的多元化和城乡发展动力的多元化，我们面对的工作环境远比教科书上教给我们的要复杂得多，不能单靠几个线性预测模型和构图功底就解决问题。

随着多元化和复杂化的时代的到来，城市规划一定会从一个单一工科类种，甚至单一艺术类种，变成一个复杂学科背景的行业。我十几年前在美国的时候看到，城市规划的研究生一个班30多个学生有近30个学科背景，这是

在长期的市场与政府磨合的过程中形成的，需要法律背景、社会学背景、经济学背景等各方面的人才，但是那个时代的我国，要跨出城市规划专业招一个地理背景的研究生都是不可能的，因为制度不允许。近年城市规划变为一级学科，看到学科地位提升欣喜的同时我也有一个担心，就是学科提升如果意味着学科的进一步封闭，或者是急于找到学科的边界线，关起门来拔高自己，这个学科就会走向衰落。

如何从职业技能和专业构架角度实现多专业协同？越来越多的城乡问题都不再是简单地用一种空间建造的手法解决，背后的学科背景日益复杂，要求参与到行业中的专家领域范围和专业背景日益多元。清华同衡成立之初就确立了专业化推动、集团军作战的方针，但现在梳理我们的人才背景，依然是注册规划师占大多数，其他相关专家并不充分的结构。下一步我们如果再不进行多行业领域的专家引进、更强大的跨界作战团队培养，将很难应对行业未来的发展。另一方面，作为一个学科、一个规划师的基本技能，我们习惯认为城市管理是另外一个行业领域，实际上，一个社会能够实现高效管理，其实很多信息积累和传导是从初始阶段就开始的，因此清控人居集团组建以后，提出了IDBO全产业链、全数据链模式，规划师将越来越多地介入社会治理层面，不仅是过去传统层面的东西，例如当公务员、做裁判员，转向要下基层，建立与老百姓的沟通能力，要进企业，建立与市场的沟通能力。

新型城镇化如果不解决产业升级换代的问题，不解决品质提升的问题，这个城市永远不会有作为，我们花大代价建的房子，最后不过是空壳子而已。**城市规划在初始的教育和职业培训领域有很多缺失，我们授业、从业人员要从行业自身的发展找出我们的问题，才能赢得一个更好的个人职业未来、整个行业**

的未来和中国规划事业的未来。^[1]



1. 城市更新时代的规划和以前有什么不同？

杨保军：我们以前擅长做的规划其实是新区规划，是扩张型的规划而不是更新型的规划。我在一个学校看到在居住区规划课上老师讲如何按照“正确”的模式进行居住区规划，我认为这种做法很不好。首先应该让学生知道，人类的聚居模式是多种多样的，你教的只是其中的一种，在城市中心、在远郊区、在乡村都是不一样的，如果学生遇到四合院改造的题目，他就会想与我学的模式不同，抹掉按照“正确”的模式重建对城市来说将是灾难。

一个基本认识：增长是有极限的，而发展是无止境的。例如在北欧，城市经济发达、交通不拥堵、福利优厚，他们在做什么？街道空间的艺术化提升，即使城市在萎缩，也依然有需要更新的内容。所以无论什么时代，城市规划行业总是有事要做，只是做的方法和理念不同。我们需要**从绘制清晰的结果走向把握准确的方向，从积极干预走向消极干预，从理性构建走向协作修正。**尊重是前提，把空间留给市场去繁育，留给社会去参与。

尹稚：存量规划的本质是城市改造、城市更新和旧城的复兴。**未来的中国面临的是精明增长与精明紧缩并存。**所有发展中国家都经历过快速发展的时代，

从某一个行业的快速发展，到产业逐渐转移，留下了废弃和半废弃的空间，再到如何实现再利用，是一个漫长的过程。中国的城镇化刚过 50%，未来城乡建设总量的增长不可避免，但这种增长不是到处都有的，如果中国第一轮增长在东部沿海和其它城市的核心地带，那么下一轮这些地区的大城市由于资源紧约束可能不会有大规模的增长。

在旧城更新的过程中，其实我们是有历史的经验与教训的。上一轮的城市更新改造，其实应对的依然是城市的刚性需求，应对住房、产业和其它功能的缺失，城市更新是为了填补这些功能，那时候过度自信，认为所有经济社会的问题都可以通过空间建造的方式解决，但如果这种更新没有跟其它社会经济要素实现有效连接，市场力量就不会按照你的意愿和更新速度来填补，导致很多人对大规模的城市更新持否定态度。

“城市复兴”是这种更新转向精细化时代的做法。政府主导进程、市场主管动力、当地社区协商，这些既有的建成区里有着实实在在的人生活其中，几个方面的力量在一起共同探讨生活品质提升、产业升级换代的真实需求，政府对国民的承诺、政治的需求都尽可能糅合在一起，成为综合性强、大小结合的复兴运动。例如老工业区改造，重点不是保护几个工业遗产，而是如何注入

全新的功能？东莞这样的城市已经实现了低端的“城乡一体化”，如何提升品质与设施？中国在这方面还有很长的路要走。

2. 城市设计的法律地位是什么？未来如何发展？

杨保军：城市设计的地位在业界一直有争论，**首先是要建立合理性与合法性之间的联系。**我们花了很多时间和精力来讨论规划学科自身的发展和进步，但是缺少对规划所知、所学和所能如何嵌入到国家制度运行机制里发挥作用的研究。因此，从实践的角度评价一个规划体系的好坏，不是评价自身逻辑的合理性，而是首先评价规划体系与外部制度环境的契合度如何。例如三亚的城市风貌问题并不是缺少设计、规划，而是实施的体制机制问题。

其次，要因地制宜地开展城市设计。不能用模式化的手法开展城市设计，要允许地方结合自己的实际情况。每个地方有自己的环境、山水、经济实力、规划技术力量等特点，工作中的侧重点也不同。“全覆盖”体现的是领导对城市设计工作的重视程度，底限是要更加注重保护好山好水、历史文化遗产、乡愁，然后有条件的再做一些重点地段等等，不一定要全覆盖。

尹稚：从全球实践看，宏观意义上的**城市设计是一个品味、修养和基本教养的问题，由于它不是一个能够刚性衡量的东西，因此很难全面立法，我主张有限立法。**我们要守住的基本底限一是历史文化遗产的保护，二是城市内部具有人文和科学价值的地形地貌，三是涉及城市公共安全的部分。有些城市突破这些底限，因此出现了很多问题。

我历来反对大面积做风貌。例如最近在贵安新区，为了风貌统一所有的厂房车间都用所谓民族符号做了很多五花八门的装饰，造价是一般厂房的几倍，这说明城市设计的手不能伸得太长，在简政放权的大背景下，我们的手缩回来

一点，我们就能活得长久一点。

3. 现行乡村规划体系能否重塑中国乡村的多元价值？

尹稚：现在的《城乡规划法》和整个规划体制机制并不适合处理农村问题，我们很多的村庄规划，其实就是城市规划的微缩版。我的看法是中国的乡村运动刚刚开始，我们也经历过若干轮自上而下的新农村建设运动，应该好好总结经验与教训。乡村的衰败和复兴不是简单的物质空间的问题，也不是基础设施改造的问题，而是要建立一种城乡之间的高素质人才的流动机制，如果人离土离乡，不管有什么知识什么财富积累都再也回不去了，留下的都是没有能力的弱势群体，乡村必然走向衰败。

近年有一些趋势非常好：第一，先富裕起来的，不管是物质财富还是精神财富正在重返乡村，带来新的知识、资本和资源，能够重振一部分乡村；第二，乡村的基层治理体系正在建立。如果乡村只是一个摇篮里的婴儿，需要输血喂奶，那它永远不可能长大，必须为他灌输知识与营养，形成自治自理的能力，才可能挽回乡村的颓势。

4. 如何看待大数据对行业带来的变革？

尹稚：大数据是最近非常热的研究方向。随着大数据时代的到来，海量数据采集能力的提升，有一批人觉得，过去 3、5 个样本不能解决的问题，现在在有 500 个、1 万个样本就可以解决了，这种看法是错误的。任何事物能够左右它前景的一定是有限的关键性要素，而不是海量要素，**如果规划师只是肤浅地依靠大数据作出花哨的图纸和分析，而不关注社会经济的基本运营规律、不关心正常百姓的生活方式，那么他不会对社会、城市和地区差异化产生正确的判断，他的研究就毫无意义。**

5. 如何看待风景园林规划在城市特色营造方面的地位和作用？

杨保军：在城市的特色营造方面风景园林规划应该发挥更大的作用。吴先

热点解读

HOT READ

生的“人居理论”和最新著作指出，中国的人居环境营造有别于西方体系，因为中国人对世界的看法是基于自然，是把人、建筑、城市放在整体环境中来进行营造的。但是我们这个学科从一开始建立、实践都是建立在西方那一套体系的基础上，吴先生对整体环境景观的理解，可以说是中国人的一种情怀，古代中国的城市规划就是区分大、中、小不同尺度的，是家国天下的情怀。

而现在的我们的园林景观规划更多时候充当了配角，规划做完了、模型也搞完了，来配一套环境，本来应该是横向交融的过程，现在变为流水线上的工作。我们现在要改变，**就必须建立一个整体的团队共同研究交通、布局、建筑、管理等各个方面，这样才能建立一种机制弥补个人学识上的缺陷。**

尹稚：中国的园林营造除了注重与自然环境的融合，以及把自然要素引入到人工环境中实现一种比较好的衔接关系以外，还特别注重活动空间的设置，即功能的引入。这些年西方的景观学说进入后，有些园林景观设计转变为一种纯美学视角的东西，功能性正在丧失。我们传统园林中社会活动形态非常丰富，北海、颐和园、景山等等每天都可以找到上百种的活动，并做到自得其乐互不干扰，而现在有些规划做的时候不关注周围住的是什么样的人群、有什么城市功能，只关注构图、几何形态等。另外一点是实施的问题，园林景观设计跟别的设计不同，他的形成需要时间，建造完成之后需要维护，在这一点上我们与国际先进水平有很大差距，未来在建造方面还有很多细节问题和技术值得我们去关注。

6. 如何转变土地财政模式，让政府将投入重点转移到城市更新和品质提升上来？

杨保军：如果想让政府把精力转移到城市更新上来，缺少的是一整套体制机制。美国的政府是一种服务型政府，经济发展不是政府关注的核心问题，政

府的投入在什么方面，不是取决于能带来多少经济利益，而是取决于整个社会的支持。那么钱从哪里来？如收税、收费、债券、公私合营、特许经营等等，而中国的城市在改革开放初期是没有城市资产的，无法维持城市的运行，因此土地财政是特定历史时期的产物，是有它的合理性的，有了土地的收益，才有了今天中国城市的这种建设速度以及基础设施的不断完善。

中国与西方税制的不同，决定了个人税收和企业税收在占比上有很大差别，在这样的背景下中国政府不得不与资本携手进行城市建设，现在由于各种原因这种模式难以为继，我们提出了一些改革的方向，如 PPP 模式等，但是我们不能对这种方式抱有太大希望，这只是政府的一厢情愿，市场是否认可还很难说。**因此过度到一个服务型政府，本质是要让政府获得一个稳定、可持续的收入来源，这样它的主要目标就不再是发展经济，而是提供公共服务。**

7. 学科未来的展望

尹稚：城市规划的未来很简单，有人类存在，这个行业就会存在，因为这个行业是一个追求美好生活的行业。但是我们不要认为有了以往的经验和技术，我们就可以维持下去，随着不同的历史时期变化、社会的矛盾、发展的重心都在发生改变，我们需要在新时期做好足够的知识储备、技能储备，才能应对和适应这种转型。

杨保军：我始终对城市规划的未来充满信心，我们处在变革的时代，“变”是指我们的社会一直在变，“革”是一种转折，我们的思想观念、技能和各个方面都要有本质的变化。我们如果能够把“变革”这篇文章做好，就能走向光明，如果让时代来适应你，就有可能被淘汰。因此，我们应该有足够的信心跨过崎岖，走向未来的光明。❶

14

樊纲：“五年规划”该规划什么，不该规划什么？

从十一五开始，中国的“五年计划”变成了“五年规划”，标志着我们最终告别计划经济开始向市场经济的转变。现在，中国共产党十八届三中全会又提出要发挥市场机制配置资源的决定性作用，减少政府对微观主体的干预等一系列体制改革的目标。而我国的经济结构也与过去发生了很大的变化，非公有制经济已经占 GDP 贡献率的 70% 以上，就业的 90%，绝大多数市场上商品的供给、需求与价格都由个人、企业与市场自行决定。

在这种情况下，政府制定的五年规划，究竟规划什么，起什么作用，或者说，如果它对社会经济的发展起到积极的作用，应该对什么进行规划、不对什么进行规划？这是我们需要进行进一步研究和探讨的重要问题。

原则上说，在市场经济条件下，政府已经无法对整个经济进行计划，特别是不能再对企业和市场的活动进行规划，而只应对政府自己要做什么进行规划，最多再加上对国有经济要做的事进行规划。这一点应该说目前已经基本上形成了共识。对于社会而言，政府也不应该假定自己比市场、比企业、比许多个人对未来的判断更加正确，从而对社会进行“指导”，而只是通过制定发展规划的过程，与社会各界进行信息的沟通，对未来的发展愿景取得共识。

总之，在市场经济对资源配置起决定性作用的体制条件下，政府制定经济社会发展规划的基本作用与思路是：“研判未来趋势，提出发展愿景，规划政府任务”。

在这里，我们只对一些存在问题、误解和争议的若干与政府该做什么、不该做什么相关联想的领域，进行一些分析，以明确政府制定的规则，究竟应该规划什么？

一、对市场进行“负面清单管理”，对政府进行“正面清单约束”

我们还处在向法治化的市场经济体

制的转轨与发展过程当中，如何界定政府与市场的关系，仍有一些问题需要厘清。在这里，我们其实就可以从法治的基本原则出发，来思考政府与市场的关系的界定与管理的基本方式。

法治的基本原则就是：对于个人与企业而言，凡是法律（包括宪法）规定不可以做的事，是不可做的，凡是法律没有、或还没有规定不可以做的事，人们都是可以做的；事后可以发现有些事对社会有害从而对法律进行修正，但在没有做出这种修正之前，做这些事都是允许的、合法的。法律和制度都不可能对没有发生的新事物、新行为进行规定；并且，如果没有出现的事物被禁止出现，那就不会有创新了。只有对一切未知的事物敞开大门，千百万个人的创造性才得以发挥，市场上千百万个细微的机会才能被捕捉，社会才能更好地发展。

而对于被社会赋予公共权力、并且是垄断性权力的政府，则要实行“凡是没有明确规定其可以做的事，都是不可以做的”，以防止政府权利的膨胀，防止政府与民争利，防止政府本身规模的不断扩大。社会规定政府应该做的事，包括那些对市场进行规制、对宏观经济进行调节的事，政府要努力做好，要做有效率的政府、为民尽职的政府。政府可以做的事，当然也是可以变化的，但如果要增加或减少，必须通过立法程序，取得社会和人民的认可。只有这样，才能充分发挥市场、企业、个人的积极性，实现所谓的简政放权。

用现在大家已经较为熟悉的名词来说，就是：法律制度对市场进行“负面清单管理”，对政府进行“正面清单约束”。

由此，我们就可以明确政府制度的规划的基本原则：它只能规划政府在其职权范围内可以做、应该做的事，并向社会公开说明自己的“作为”的时间表；它不能对非政府行为进行规划，不仅是

因为非政府的机构与个人从产权的角度看不归政府管，有其法律规定的独立性，而且在于政府不知道他们会做什么——他们是要创新的（也要为创新承担风险的），而还没有创出来的新，政府是不知道的，是无法去规划的，更是不应该由政府去“指导”的！

我们说了多少年要形成一个“创新型”的经济，方方面面也做了一些改进，但总是成效不大，可能正是在一个基本思路还不够明确，那就是：创新不是政府做出的，甚至不是由政府激励出来的，而是由个人、企业、非政府机构创造出来的，只有给市场以充分的空间，才会有更多的创新问世。

二、政府的“正面清单”：五年规划应该规划的事项

经济学的一般理论（包括制度经济学的一般理论）说明，有利于增进人类幸福的各种物品，分为两大类，私人物品与公共物品。私人物品指的是那些外部性较小，对于消费者来说收益与成本（包括交易成本）较容易界定，从而较容易用市场交易的方式进行定价的物品。而公共物品指的是那些消费排他性较小、外部性较强，交易成本或定价成本较高，因此往往只能用不排他的方式加以提供的物品。对于许多现在还属于公共物品的东西，其产权限定越清晰，交易成本越低，越容易以市场交易的方式定价，外部性就越容易内部化，也就是越可以使其成为私人物品，以市场交易的方式对其进行配置。但是，由于制度总是存在一定程度的不完美，有些“好东西”比如社会平等、宏观经济稳定和大气清洁，外部性实在太强，所以在任一时点上，我们总会面临私人物品与公共物品的区分，需要有不同的机制进行资源的配置。

而人类社会之所以需要有政府的存在（即政府在经济发展意义上的合理性），其主要原因就是因为我们需要一个公共机构来提供公共物品或公共服

务。由此我们也可以推论出政府所需要履行的职能究竟是什么，在发展的问题上，政府究竟应该做什么。

归纳起来，政府应该提供的公共物品，主要有以下几类（应该说，以下所列，主要还是从经济学的角度出发加以定义的）：

1. 产权界定、产权保护和协调各种利益冲突、防止欺诈行为，有利于实现社会公平正义理念的法治体系。这里所说的产权，是广义的，即不仅是所有权，还包含与使用权、外部性相关的收益与成本，其中也包括知识产权。具体的制度包括宪法、司法制度、市场规制、行业监管等等。制度是公共品，因为它必须由所有人共同遵守，才能共同分享其产生的利益。

2. 机会均等、收入的适度均等，保护弱势群体，反腐倡廉，等等社会大众价值体系所认为的“好东西”。与此相关的公共制度和公共服务包括有利于收入均等和社会和谐的社会保障体制和社会服务（包括惠及低收入阶层的住房保障制度），以及有利于促进平等的财政税收制度，有利于减少腐败和收入分配不公的监管制度，等等。义务教育在一定意义上也属于这个范畴，因为这有利于促进机会均等。

3. 教育与医疗卫生。在一定程度上，教育与医疗卫生是私人物品，因为较高水平的教育和良好的身体状况可以使个人获得较高的收入。但是，由于知识和健康具有一定的外部性，一个人教育水平的提高，增加了整个社会的知识存量从而会产生外溢效应，每个人都有健康的身体使全民的免疫力得以提高，传染疾病的机率减小。因此，理论上说，即使是非义务教育和非公共卫生，政府也应该进行适当的补贴，以取得较大的外部利益。

4. 公共基础设施与国土规划，包括对全国城市发展的规划，城市基础设施建设和公共交通、公用物品（上下水等）

的供给，特别是那些无法收取个别使用费的基础设施。完善有效的基础设施和公用品管理体系可以降低所有人的商务成本，提高社会整体的竞争力和福利水平。

5. 基础科学的研究。

6. 一些投资周期很长但对一国经济与科技进步具有长远意义的“战略性产业”，比如航天与航空工业，核能的开发与利用，也应由政府进行规划和直接投资，特别是在经济发展的早期阶段，当私人部门还没有能力承担这种投资规模巨大、投资周期特别长的产业发展的时期，就更是这样。随着私人部门的发展，这些工业，也应该逐步对私人投资开放。

7. 环境保护。无论是局部的环境污染还是全球气候变暖，都是坏的公共物品，都是需要政府用各种制度和政策措施加以防范的。在这方面，我们需要适当地将外部损失内部化、私有化的奖罚机制和以此为基础的交易机制，同时也需要各种公共投入以保障公共甚至是子孙后代的共同利益。

8. 宏观经济稳定，包括金融稳定，防止经济波动与金融危机。不出现大的金融危机、债务危机与经济危机，保持经济长期稳定的发展，是所有经济利益主体的长期的共同利益。而金融体系本身就有较强的外部性。迄今为止的历史表明市场本身难以避免经济大波大动，需要有一些公共机构采取措施防止市场主体的“动物精神”，对经济进行适当“逆周期”调节。

9. 外交、国防与公共安全, 包括反恐。

10. 自然灾害与人为灾难（如火灾）的防范与求助。

从改善要素结构、保持经济增长的角度看，以上几方面中最重要的政府任务是：改革制度，发展教育，基础设施建设和完善社会保障。

政府的五年规划，就是在以上各个方面，规划政府在今后五年时间内应

该做什么，怎么做，要达到什么目标，以达到促进经济与社会的进步的目的。规划当中的约束性指标，严格说来，都应该是政府行为的指标，比如进行哪些体制改革、建设哪些基础设施、采取哪些环保的手段，而不是经济运行结果的指标，因为那些经济运行的指标，虽然可能体现了政府行动对经济与社会的影响，但它们最终都是企业和个人行为的结果，是不可能由政府控制的。

三、政府要提高治理能力，努力把自己该做的事做足、做好

“用正面清单监督政府”的另一层含义是社会要用五年规划的内容来检查政府的所作所为，看政府有没有尽职尽责地把自己该做的事情做足、做好，是不是一个有作为的政府，一个有治理能力的政府。

这一点在当前有着现实意义。十八大以来，我们加大了转变增长方式的力度，纠正了盲目片面追求 GDP 增速的倾向，加大了反腐的力度，取得了很好的成效。但目前也出现了一些地方官员不“跑项目”了，不积极帮助企业落实投资项目、不积极采取措施鼓励企业发展的倾向。我们是要努力改革体制，减少政府权力，让市场发挥配置资源的决定性作用。但是在目前政府仍然管着许多经济决策权的现实条件下，政府缺位，政府不作为，往往会导致企业难以作为。只有各级政府既廉洁又奉公、又作为，我们的经济才能发挥出潜在的能力，实现正常增长。

应该看到，在市场经济中政府应该是有所作为的，该做的事情没有做或做的不好，会引起经济增长不正常的放缓。比如，我们的经济中需要有必要的、正常的政府投资。在中国储蓄率较高的时期，一定规模的政府主导的基础设施建设（包括服务业的一些基础设施建设）是必要的，否则就不能充分利用储蓄资金保证国内需求的正常增长。我们不需要再用高额负债的办法过度投资、过热

投资，但是在财政支出范围内的正常投资和合理范围内的投资规模，是必要的。再如：我们不需要再搞许多产业政策，扭曲市场，诱导企业盲目跟风投资，导致产能过剩，但是在我们这个发展阶段，政府实施一些积极的、有利于中小企业创新发展、提升各行各业（包括一般制造业）竞争力的产业扶持政策，是必要的。再如：一旦经济出现过热倾向或过冷倾向，政府采取适度的宏观调控政策，保持正常稳定的增长，是必要的。这是现代市场经济（而不是“自在的市场经济”）本身的要求。

总之，我们不需要“越位”的政府，但是市场经济仍需要一个“到位”的政府，一个履行职能、有所作为的政府。

四、政府应少做或不做什么——以产业政策为例

在政府该做什么不做什么的问题上，最为纠结的问题是要不要搞产业政策。不过，有了十一五和十二五的一些最新的经验和教训，我们可以对这个问题进行进一步思考。我们这里就以产业政府为例来分析政府应该不做或少做的事情。

（一） 产业政策的合理性会随发展水平的提高而衰减

政府实行产业政策（这里主要指有选择地优先鼓励某些产业发展的政策）的理由通常有以下几种：

一种是信息不完全理论，说企业缺乏对国际市场长远趋势的了解，导致新产业发展缓慢，需要政策的指导与推动。这种说法在全球化、信息化、私人投资高度发展的今天，已经越来越失去意义了。科技创新和商业模式的创新本身都来自企业、来自市场，而不是来自政府；市场上没有的东西，政府其实也不知道，比如现在政府对新能源、新材料、3D 打印技术的知识，不会多于企业界，对电商的企业赢利模式一定也不会比市场更深入。政府在做发展规划时可以推动产业界、学术界和政府有关部门的沟通与

交流，以加大经济中的知识存量和信息存量，使大家都有更充分的信息，但仍不能说政府比企业、比市场更知道未来产业发展的趋势。

第二个理由是企业行为短期化，只注重短期盈利，不愿意去冒创新的风险。但是，在市场机制条件下，在私人企业之间的激烈竞争和生存压力之下，企业和投资者最知道必须着眼于未来，密切关注科技发展的长期趋势，在此前提下不断创新，才能获得超额利润，才能避免被淘汰。它们必须时刻关注新技术、新产业、新市场的形成和发展。

第三种理由是企业部门在一些资金需要多、投资周期长的新兴产业面前由于资金不足而缺乏投资能力，无法发展，因此需要政府的扶持，包括资金的补贴。在发展初期阶段，收入低、储蓄少、资金普遍不足的情况下，这也许还是个理由，但是在内部积累和外资流入都相对比较充足的今天，这个理由已经很难再站得住脚了。特别是，由于国内资本市场的发展和国际化，风险投资（VC）和私募股权投资（PE）已经大量存在的今天，只要一个产业被认为有前途的，市场一夜之间就可以从全世界汇聚起大量的资本投入到这个产业中来，政府资金的力量相对而言已经很难起举足轻重的作用。我国最近一些年一些真正发展起来的新兴产业和有国际竞争力的高科技企业，依靠的主要都是私人资本，都不是依靠的政府补贴。

许多人仍然在用我国政府组织“科技攻关”例子在论证是可以依靠政府力量发展产业的。但是，仔细分析这些攻关事例，第一，它们基本上都属于国防科技领域，提供这些产品，本来就是政府的职能，现在仍然如此。我们有一个“举国体制”，过去和今后都可能比其他国家在发展这些产业方面做得快一些。第二，在其他国家已经成功的前提下，“攻关”本身并不是真正意义上的创新，也并没有冒真正的风险，因为别

人已经证明了某些科技路线是可以走通的。这与前景完全未知情况时的真正意义上的创新，是完全不同的。第三，即使是某些民用科技发展成果，在当初我们没有市场，没有私人企业的条件下，一切都只能由政府出资、政府组织，是必然的，而这些历史已无法论证在今天市场经济初步形成条件下，政府决定某些产业发展的作法，比市场方式更有效率。

在发展中国家，企业本身还没有能力发展一些别人已经搞成的新兴高科技产业，其原因可能还不是由于资金短缺和市场风险，而是在于人才短缺和市场制度环境方面的缺陷。而在这种情况下，政府要做的，也恰恰不是搞一些产业政策，而是改善教育科研、引进人才、改革制度，也就是说，要做的还是在培育高质量的增长要素层面上做更多的努力。改善了这些基础性条件，增加了这些优质要素，市场和企业自然会选择一个适合于我们不同阶段的产业结构。

从国际竞争的角度来看，面对发达国家的优势与挤压，我们自然要对我国的一些产业（各种还处在竞争劣势的产业）进行一些扶持，但这原则上属于发展“幼稚工业”的保护政策，而不是产业政策。

（二）充分认识产业政策在我国特殊行政体制下可能产生的负面影响

如果说政府的产业政策总还是能起到了促进一些高新科技产业较快地有所发展的话，那我们就还要看到它们在有所裨益的同时，也存在着各种弊端，收益与损失两相比较，也许仍然是得不偿失。

一方面，在中央政府层面采取产业补贴政策，会诱使各级地方政府层层追加补贴，导致补贴过度，并因此而形成有关产业的过热发展，产生过剩生产能力。政府的产业政策，往往还会导致企业滥用政府信誉。在资本市场上，政府的鼓励性产业政策（特别是写进了五年规划的政策），往往会激发起盲目投资

的热潮，被一些人用来诱使投资人进行过度投资。例如在十二五规划当中，强调了发展新战略性新兴产业的重要性，并制定了促进节能环保、新一代信息技术、生物、高端装备制造、新能源、新材料、新能源汽车等战略性新兴产业的产业政策。然而这一规划的推出，就导致了某些战略性新兴产业的产能过剩。据报道，全国 31 个省区市中，有 28 个将物联网作为新兴产业重点发展；规模以上的 LED 投资项目，2011 年一年猛增近 80%；光伏产业更是发展迅猛，然而目前国内整个光伏行业的利润率已经从 2007 年的 139% 下滑到 20%，在 500 多家光伏企业中，1/3 的中小企业产能利用率在 20% ～ 30%，基本处于停产或半停产状态。在新材料领域，目前国内碳纤维企业有近 40 家，2011 年产能达到 5000 吨，2012 年将达到 8000 吨；而全球碳纤维产能约为 6 万吨，2009 年实际销量为 3 万吨，总体产能已经过剩。

另一方面，补贴本身构成企业的收入，不仅会扭曲激励，产生“寻租”行为，使更多的企业为了获得补贴而进入某一产业，而并不能使补贴资金起到扶持产业的竞争力的目的；事实上还导致市场价格的扭曲和虚假利润。在这些情况下，产业的确可能在短期内获得了一定的发展，但缺乏真正的创新能力和竞争能力。现实中，真正可以持续发展、有竞争力的产业，往往都是在没有政府补贴条件下，在市场竞争环境中拼搏出来的产业和企业。补贴往往只会培养出一些温室的花朵，并没有真正的生命力。

由此我们至少可以得出结论是，政府的产业政策应该尽量少地采取补贴企业的方式，而应该更多地采取其他的政策，更多地利用市场机制。比如，更多地利用风险投资资金的机制，并借助以赢利为目的的私人风险投资基金的市场分析能力，只有那些私人风险投资也看好的项目，政府基金才同步投入，或追

加投入。政府应该更多地依赖市场和投资者的赢利动机和承担风险的能力。

（三）即使要实施鼓励产业的政策，也应更多地从需求方入手，通过市场机制传导至生产方

近年来我国发展新能源、新动力的产业政策，导致投资过度、产能过剩给我们的另一个教训是，即使政府要鼓励某些新兴产业的发展，也要首先关注市场需求的发育，并切实采取鼓励需求方、使用方的政策，将政府的扶持政策通过供求关系、市场机制，传导到供给方，而不是片面刺激企业扩大生产能力，“忘记”了有没有需求、有没有人使用的问题，结果是生产能力一旦形成，就变成没有人用的过剩能力。鼓励生产新能源，发出了电却不能入网，消费者一方没有发展出一些利用新能源的商业模式；生产出了电动汽车，消费者补贴却不能落实，都属于这种情况。出现了过剩产能，企业有了大量银行坏账，又去追加对企业的补贴，而还不抓紧解决如何扩大需求使产品最终卖得出去的问题，更是使问题雪上加霜。

（四）正确的政策是“普惠式”的促进各种产业竞争力提升的政策

作为发展中国家，而且是人口众多的发展中国家，为了实现充分就业、缩小收入差距，就需要有宽广的产业谱系，在努力发展高科技的同时，时时不忘记发展各种低端的产业，包括劳动密集型产业，使它们在国际上持久地拥有竞争力。而在收入不断提高的情况下，包括竞争力的重要方法，就是不断地提升各行各业的生产效率，使各行各业及时应用最新的技术（比如现在的 IT 技术）。

为此，政府应该对所有产业，特别是对低端产业，施行鼓励技术升级的政策，推动企事业依靠自我创新或应用先进技术提高生产力、降低单位产出的劳动成本。

这种政策不是所谓“产业政策”（即有选择地优先发展某些产业的政策），

而是面对各行各业的“竞争力提升政策”。而且，这种政策不应再像过去的“技改政策”那样，主要面向国有企业、大型企业，而是要同时面向非国有企业、面向中小企业。

综合以上的分析，我们得出的政策结论就是：

1. 政府应该尽量少动用产业政策，特别是在五年规划这样的重要的纲领性文件中，更是要少提产业政策，以免地方政府和市场投机的放大效应；政府在出台产业政策时，也要先研究一下市场上的动向，对那些市场本身也看好，也会大量投入的产业，更是不能再搞刺激政策。

2. 政府应该做好本职工作，即发展教育和改进制度，真正着力于改善要素结构，让市场和企业有更好的要素结构基础上去选择、决定产业结构；

3. 即使政府要用政府资源鼓励一些短期内还不具备盈利能力但符合发展方向的产业，也要着重从补贴需求方、培育消费者的方面入手，而不是直接补贴生产方。

4. 政府应该采取“普惠式”促进各种产业竞争力提升的政策，在鼓励科技创新的同时，积极鼓励各行各业，包括各种低端制造业，加快应用先进技术，提升各行各业的竞争力，而不再采取那种由政府选择、鼓励少数产业发展的所谓“产业政策”

产业政策是最容易出现“政府越位”的领域。如果政府少搞产业政策，政府的权利、对市场的干预，就会减少一大块，政府本身也可以大大缩小，政府的五年规划，篇幅都可以大大缩减。五年规划淡化产业政策，也是贯彻落实十八届三中全会全面深化改革的一个具体体现。如果十三五规划能够做到不再搞产业政策或者实现产业政策最小化，我们就会有一个真正小政府、大市场、由市场起决定性作用的规划！

15

专家解读《长江中游城市群发展规划》落地

《长江中游城市群发展规划》获批，湖北将迎来怎样的发展机遇？规划提到的六大重点任务，又应该从哪里率先突破？记者联系相关专家，第一时间进行解读。

“二广轴线”首次列入规划 襄阳、“宜荆荆”迎来新机遇

看到批复，省社科院副院长秦尊文一眼看出“新鲜”：在城乡统筹发展这一重点任务中，规划提出“依托沿江、沪昆和京广、京九、二广等重点轴线”。“二广轴线是首次提出。”秦尊文说。

二广发展轴，是以二广高速、焦柳铁路及蒙华铁路为依托，以襄阳、荆门、宜昌、荆州、常德、益阳、娄底等重要城市为节点的一条重要轴线。“二广这条轴线，将有力促进湖北东西部协调发展。”秦尊文认为，二广轴线这个新成员的加入，让襄阳、宜昌两个省域副中心城市，以及“宜荆荆”城市群迎来了全新发展机遇，比过去提的长江中游城市群辐射范围更大。

机遇不止于此。二广发展轴向南延伸，是北部湾经济区；向北延伸，则是中原城市群、关中城市群，是“一带一路”战略的重要平台。

武汉、长沙、南昌地位得到强化

武汉加快迈向国家中心城市

“这是一个多点核心的城市群规划。”省发改委中部办人士指出。《长江中游城市群发展规划》强化武汉、长沙、南昌的中心城市地位，依托沿江、沪昆和京广、京九、二七等重点轴线，形成多中心、网路化发展格局，促进省际毗邻城市合作发展。

“对三省中心城市来说，尤为利好。”秦尊文说，武汉要发挥好这一作用，进一步巩固中国中部中心城市的地位，并为建设国家中心城市打下基础。“长三角城市群的龙头城市是上海，成渝城市群的龙头城市是重庆，而上海、重庆都是国家中心城市，武汉要借力长江中

游城市群这个平台，通过与长沙、南昌两个城市的合作互通，加快迈向国家中心城市。”

武汉、长沙、南昌3市在所构建的“朋友圈”内，促成了交通、旅游、产业以及多项民生项目的合作，逐步拉近“空间距离”的同时，也给三市乃至三省居民带来多项优惠。

探索新型城镇化道路

长江中游具有示范价值

黄梅小池镇，这个地处鄂赣皖三省交界、农业人口占六成的鄂东小镇。

它的底气来自长江对岸的赣北临江第二大城市—九江。2012年4月，在长江中游城市群的大框架下，黄冈与九江敲定：跨江跨区开发小池。3年来，小池借力，小镇巨变。

“探索新型城镇化，长江中游城市群具有示范价值。”武汉大学经济与管理学院教授吴传清认为，长江中游工业基础好，人文及自然生态资源丰富，又是国家重要产粮区。在新型城镇化背景下，长江中游城市群建设作为破解中国区域发展不平衡的切入点，具有示范意义。

中国工程院原院长徐匡迪、现院长周济均表示，中三角的健康发展，对长江中游地区的城市化，乃至探索中国特色的城镇化道路具有战略意义。

北京大学秘书长、长江经济战略研究中心主任杨开忠此前接受本报记者采访时也提到，长江中游城市群要发挥市场机制的协调作用，真正建立开放、统一的现代区域市场体系，让资源在大中小城市之间畅快流动，优化配置。“市场机制不是万能的，在市场机制下也可能形成一种城市病。政府应该去治病，弥补市场的不足，做一些差别化的干预，建立起跨省市的政府治理的体制机制。我们把市场的决定性作用、政府的辅导作用以及社会组织有机结合起来，大中小城市之间的协调发展会更好。”

要素市场大胆突破

要有点武汉人的火辣劲

规划提出，长江中游城市群，要建设成为长江经济带重要支撑。放眼长江经济带，面对长三角城市群、成渝城市群的激烈竞争，长江中游城市群如何发挥重要支撑作用？

“长江中游城市群有能力成为中国经济发展的第四极。”国务院发展研究中心发展部研究室主任刘勇认为，一体化的核心是要素一体化，“要担当第四极，就看长江中游城市群是否能在人口、土地、资金等要素市场率先突破，走在全国前列。”

刘勇建议，向民间全面放开金融市场，要在民营银行上有真正的突破。“可将金融机构分为储蓄银行和投资银行。储蓄银行主要负责贷款给商业机构，主攻长期贷款；专门的投资银行，如钢铁银行、纺织银行，负责行业固定资产投资贷款，降低银行风险。”

“最有可能突破的是土地。”刘勇建议，将土地使用权永久化。“分给你就是你的了，可以抵押、可以转让。”他说，农村市场一方面没人种地，另一方面又有很多资本想进入进行规模化经营。土地使用权全部放开并永久化，利于建立土地市场，解决“小而散”的问题，进行规模经营。相应的，还要建立房地产税。“法无禁止即可为，要拿出武汉人的火辣劲，要素市场上哪怕有一点突破，都能成为第四极。”刘勇说。

避免三省产业趋同

让市场来调整产业结构

促进产业协调发展，是三省共同的心声。

一直以来，三省产业结构趋同，低水平重复建设，区域间缺乏专业化分工协作，产业关联带动能力差，影响长江中游城市群整体性竞争优势的发挥。

如何避免产业趋同？

刘勇认为，可以用产业组织结构调整。美国的汽车行业有三大运营公司，公司坐镇指挥，根据市场来配置生产，

因此，虽然在50个州都有汽车零部件生产体系，但不存在产业雷同的问题。以此类推，赣鄂湘三省都有钢铁企业，可以成立一个协会或运营中心，并由这一个市场主体来协调各地生产，由市场统一指挥，就不会存在产业趋同的问题。“现在的情况是，各省都相当于一个市场主体，每个市场主体都生产相同的东西，当然会造成产业趋同。”

吴传清认为，在市场机制条件下，发挥各地优势条件下，促进城市群产业协调发展。“既要发挥市场主体作用，也要政府引导。过去，省会城市不要的，向周边城市转移；现在，省会城市不要的，是不是可以向邻省转移？”他提出，如何在更大空间里实现资源优化配置？比如，汽车、装备制造能否成立战略联盟？

“长江中游城市群要做好二级城市群的产业分工。”上海社科院部门经济研究所所长杨建文指出，要围绕总体的功能定位确定长江中游城市群的产业网络构成，进而结合各省的现实省情、区位优势等进行科学论证；最后，通过专家论证和科学决策的方式，将各省重点选择发展的产业确定下来。

华中科技大学张培刚发展研究院院长张建华认为，建设长江中游城市群的关键是形成合理的城镇产业分工体系。要理顺城市群内核心城市和大中小城市之间的分工关系，依托核心城市，以大带小，进行大中小城市和小城镇梯度建设，从而形成不同城市合理的产业分工协作体系。

生态建设非常关键

三省携手打造中国绿心

“连接湘鄂赣的幕阜山、湘赣边界的罗霄山北段，形成了一个天然的绿色心脏地带，它不仅是长江中游城市群的绿心，也可以称之为中国绿心。三省要共同努力，将其打造成国家重要生态功能区。”秦尊文认为，长江中游城市群的发展中，生态建设非常关键。

吴传清提出，长江中游城市群内，国家批复的流域生态文明示范区就有两个，分别是鄱阳湖生态经济区、洞庭湖生态经济区，两大湖实现流域经济协调发展，是共建生态文明的抓手和载体。

秦尊文建议，要创新体制机制，加强生态文明制度建设。一是建立生态文明理念下的政绩考核机制。把生态建设和环境保护纳入经济社会发展评价体系和党政干部政绩综合评价体系，实行环境保护“一票否决制”。二是建立生态文明建设转移支付制度。研究建立自然保护区、重要生态功能区等环境敏感区及矿产资源开发、流域水环境保护等重点领域的生态补偿标准体系，完善森林、水土资源生态效益补偿制度，提高补偿标准。三是建立并完善主要污染物排污权交易制度。湖北较早开展了化学需氧量、二氧化硫排污权交易。要在长江中游城市全面展开，并将氨氮和氮氧化物等排污权纳入交易范围。四是推进政府绿色采购制度。将环境准则纳入采购模式，在采购活动中选择符合国家特定绿色标准的产品和服务。有利于提高公众环保意识，带动绿色产业的发展。❶

规划周边

PLANNING SURROUNDING

16

中国城市 60 强 “新常态” 下商业地产的发展机遇与城市竞争力

4 月 23 日，仲量联行在成都发布了其综合研究报告《中国城市 60 强》，对最重要的 60 个二、三线城市的房地产市场展开了深入的研究调查。报告着力于定位中国新的商业中心，并鉴别构建未来中国城市格局的驱动因素。

上海北京继续大幅领先中国 60 强城市

《中国城市 60 强》排名前九位的城市已从众多繁荣的区域性中心城市中脱颖而出，巩固了自身 1.5 线城市中的地位，同时通过提升其国际城市形象拉开了与二线城市的距离。中国的超一线城市——上海和北京在规模、城市地位和商业吸引力方面已位居世界十大城市经济体之列，继续大幅领先于中国 60 强城市。

仲量联行大华西区董事总经理吴允燊指出：“《中国城市 60 强》的发布正逢中国经济从快速增长到科学发展的转变期。中国经济‘新常态’的特点是增速放缓，但发展更具可持续性，这意味着商业地产行业的决策者需要根据高附加值增长所提出的要求，重新评估他们的战略选择，这种增长将推高中国 60 强城市对现代化商业地产的需求。”

未来数年大型商业地产项目将持续强劲

“在经历了持续多年的经济快速增长后，中国 60 强城市目前正面临着新一轮短期的供应过剩局面，”仲量联行全球研究部总监柯志扬指出，“然而，在未来数年，为所有大型商业地产项目持续创造强劲需求的宏观基本面依然存在，中国 60 强城市有能力克服供应过剩的问题。随着经济转型朝着服务业方向发展，中国 60 强城市对办公楼、零售、物流仓储和酒店面积的需求将会同步增长。随着这些市场逐渐发展成熟，投资者需要更严格的规范、更完善的规划和决策体系。”

柯志扬表示：“从购买力来看，中国 60 强城市如果是一个单一的经济体，它将成为世界第二大经济体。尽管经济增速有所放缓，但这些城市在未来 10

年内预计仍将对全球经济贡献 15% 的增长。虽然大部分的增长将来自中国西南、西北和中部的二、三线城市，但超级城市区域的崛起为中国的城市化复杂性增添了新的维度。此外，得益于富有活力的民营企业、先进的产业链和紧密的区域内联动，长江三角洲区域的卫星城市呈现出了特别强劲的增长。”

物流地产

中国的“消费阶层”正在快速壮大，在 60 强城市，消费阶层的人口数量达到了 1.3 亿。这意味着国内消费正成为一股前所未有的强大驱动力，推动着中国经济增长。凭借传统零售实体店加上电子商务和全渠道零售网络的快速发展，物流地产将继续为中国 60 强城市提供强劲的长期增长机遇。

零售地产

大量购物中心的兴建和中国消费者对电子商务发展模式的迅速接纳，零售行业发展进入了崭新阶段。然而，传统实体零售与全渠道和体验式零售的互相融合与共同发展，也将为中国零售业开辟一条独树一帜的发展道路。

办公楼

随着中国大型内资企业，如阿里巴巴、华为和腾讯均已达到需求转折点，60 强城市中的内资企业对甲级办公楼需求将更为旺盛。其中，1.5 线城市因受益于高附加值商业活动的增长，具备良好的发展前景。

酒店

“新常态”对酒店业的冲击则最为明显。酒店业在寻求未来增长进行重新定位的同时，还将经历一段大规模的结构调整期。仲量联行预计酒店运营体制将更加精简，并有可能在未来两至三年内为投资者提供有利的买入契机。同时，中档和经济型酒店的发展也颇为迅猛。

吴允燊总结道：“中国城市 60 强发展进入了一个竞争加剧的新时期，无论在中国国内还是全球范围内，未来数年‘城市品牌建设’都将成为城市成功

17

环保税开征渐行渐近 草案已上报国务院

的决定性因素。生活质量、文化财富和环境等因素将成为城市对人才吸引和招商引资的竞争力要素。建设更宜居、适

虽然环保税仍徘徊在正式立法程序的大门外，但不论是两会政府工作报告中写入环保税立法工作，还是新环保法中提出的规定，都已让外界感受到一个明确的信息，环保税立法改革迈出实质性步伐，征收环保税已如箭在弦。

最新的消息是，国家税务总局局长王军 3 月底披露，“环保税方案已经上报国务院”。

作为环保政策与经济政策结合的产物，环保税立法改革被寄予厚望。专家预测，国务院将在最近几个月内向社会公布环保税方案并公开征求意见，今年年底前可能就会提交到全国人大常委会审议，“如果顺利的话环保税在 2016 年通过的可能性比较大”。

何时征收？

仍需人大立法开征

“不容易，真的不容易。”当得知环保税方案已经上报国务院的消息时，中国财政学会副会长贾康发出了这样的感叹。

这是贾康“发自肺腑”的感慨，因为多年来他一直致力于推进环保税的改革。在今年全国两会上，作为全国政协委员的贾康提交了《关于加快环境税立法过程》的提案，而这并不是他第一次呼吁开征环保税，类似的建议他已经提了很多年。

我国环保税的推进，主要集中于近十年之内。环保税最初被称为环境税，曾在多年的全国两会中都被提及过。不过，由于参与立法的部门间利益难于平

应能力更强且更可持续发展的中国 60 强城市，房地产业将扮演重要角色。”

衡等原因，环保税立法工作进展缓慢。

2007 年，我国政府首次明确将进行环境税立法。当年 6 月，国务院颁布《节能减排综合性工作方案》，其中一项具体政策措施即为“研究开征环境税”。

2008 年，由财政部税政司、国税总局地方税司和国家环保总局政策法规司三部门联合进行的环境税研究制定工作正式启动。2010 年 7 月，环境税征收方案初稿出炉。

2011 年，财政部等相关部门表示赞同适时开征环境税的建议。2012 年，根据财政部条法司第二年公布的《2012 年财政法律制度建设情况》显示，《环境保护税法》（送审稿）正在履行会签程序。

2013 年，三部局向国务院正式报送了环境保护税立法的请示，国务院法制办根据征求意见对送审稿进行了修改。2014 年，环境保护税法被列入 2014 年国务院立法工作计划。2015 年初，国务院立法工作计划明确，环境保护税法立法将尽快提请审议。

2015 年 3 月 5 日，李克强总理在政府工作报告中点了“环保税”的名。

“做好环保税立法工作”，短短九个字让从 2008 年就已经开始起草准备工作的环境保护税立法又一次成了公众关注的焦点。

如今，一个有关环保税的“重磅消息”传来，日前，国家税务总局局长王军披露，“环保税方案已经上报国务院”。

环保税方案已上报国务院，税种开

征或指日可待。但也有民众提出疑问，今年全国两会上通过修改的立法法明确了税收法定原则，规定新开税种要由人大立法，如今环保税方案已上报国务院，“环保税是否依法开征”？

对此，北京大学法学院教授、中国财税法学研究会会长刘剑文指出，“环保税开征最终需要全国人大立法决定”。“环保税方案上报国务院符合中国的立法程序。”刘剑文介绍，税收草案由部委起草，上报至国务院法制办，国务院在经过内部讨论研究后，会在草案基础上进行修改，随后向社会公布，公开征求意见，在经过多方研讨和修改后，将成熟的方案提交全国人大，由全国人大最终立法决定。

对于环保税的开征，目前各界已达成共识，环保税立法进程也在不断加快，中国政法大学财税法研究中心主任施正文预测，国务院将在最近几个月内向社会公布环保税方案并公开征求意见，今年年底前可能就会提交到全国人大常委会审议，“如果顺利的话环保税在 2016 年通过的可能性比较大，多年来的呼吁也即将变为现实”。

为何征收？

行政干预难解治污困局

随着经济的不断发展，人类与环境之间的问题越来越突出，为了更好地兼顾经济发展与环境保护，英美等国从上世纪八九十年代便开始研究并征收环境税。

据不完全统计，欧盟、美国、澳大利亚、荷兰、波兰、意大利、加拿大、爱尔兰、芬兰等发达国家都曾使用税收手段，改善环境污染，主要税种涵盖大气污染税、水污染税、噪声税、固体废物税和垃圾税等类别。

在中国，虽然消费税、企业所得税以及排污费等环境类收费也具有环保功能，但截至目前尚未设立专门的环保税种，有关专家指出，现行的排污收费政策，征收标准偏低、范围过窄，且征收

不力，单纯依靠行政干预不足以解决现阶段的污染问题。

尽管我国环境保护制度对遏制环境污染起到一定作用，但总体效果不甚理想。业内测算，2013 年以二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量、氨氮等四项指标为主的全国排污费应征收总额是 575 亿元，但当年实际征收 216 亿元，不足应征收总额的 40%。

近年来，以雾霾为代表的环境问题凸显，公众的环境危机感不断累积。早在 2000 年前后，我国的环境问题就已经上升到了国家环境安全的高度，对整个国家及社会的稳定、人民生活、生命财产造成了威胁。环境问题早已经到了危急关头。

“随着环境问题越来越严重，当前对环保税的目的已经达成了共识。”施正文表示，环保税是以建设生态文明、绿色发展为理念，以保护环境、防止污染为目的的专门税种。

征收环保税，是把环境污染和生态破坏的社会成本，内化到生产成本和市场价格中去，再通过市场机制来分配环境资源的一种经济手段。

有业内人士指出，中国环保行业面临投入资金、监管力度双重不足，严峻的环境形势下，迫切需要运用税收，调节发展和保护的关系，通过市场机制来分配环境资源。

新任环保部部长陈吉宁在今年两会期间的记者会上提及“环保税立法”时表示，不少清洁生产技术、治理手段的红利没有释放出来，是由于环保政策没有跟经济政策和发展政策实现深度融合。

中央财经大学财税研究所副所长、教授白彦锋表示，新《环境保护法》主要强调的是通过惩罚等非常规手段来促进环保，而环保税则是常态下的经济调节手段。

如何征收？

开征初期主要针对企业 税率从严制定

目前有关环保税的具体方案尚未正式对外公布，作为一个未来即将开征的新税种，民众对其征收范围、纳税对象及税率等充满疑问。

权威人士表示，该法草案初稿在形成前，共有三个备选方案。中选的方案，是将市场主体的环境污染成本消化到市场价格之中，即把成本变成税率，最终实现环境保护、节能减排等目的，同时按照“谁污染，谁缴税”的原则，不增加企业负担。

据悉，草案将征收范围，基本定在二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量、粉尘、氨氮。

在北京大学法学院教授、中国财税法学研究会会长刘剑文看来，环保税早期开征范围不宜过宽，既然其重点是进行费改税，初期征税范围可以同样限定在排污费包括的污水、废气、固体废物等方面。“随着新环境问题的出现以及环评技术水平的不断提高，未来应逐步扩宽征税范围。”

施正文对此表示赞同，他认为在征税对象上环保税开征初期也应主要限定在企业，因为相比个人，当前给环境带来污染的“大头”还是企业。但他强调，最终环保税的征收还是应将所有污染环境的主体都纳入其中，这也符合新环保法确立的“污染者当责”原则。

作为税种的另一基本要素，税率的设定也极为关键，“既然已经明确环保税的目的是保护环境，那么税率的设定就应该加大企业污染环境的成本，使环保税真正发挥功能”。刘剑文建议税率的设置应在现行排污收费基础上适当提高，促进重污染企业转型，倒逼企业技术改革与创新，“钢铁、煤炭等企业会受到较大的影响”。

贾康也同意税率应“从严制定”，但他补充指出，环保税的税率应实行差别化对待，比如对一些绿色低碳企业和积极研发节能减排、进行技术升级改造的企业要给予一定的税收优惠；对那些

排放超标的企业则适用较高的税率，“让环保税真正起到‘惩恶扬善’的作用”。

除此之外，施正文还提出税率区域差异的建议，他指出当前的排污费，各地区间就因经济发展情况不同存在收费标准的差异，至于税率是否也应如此，学界还存有争议。

财政部在课题研究中建议，环保税应争取在 2015 年完成相关立法程序，在 2016 年正式开征，征收初期可考虑在现行已提高的排污费收费标准基础上再提高一倍或更高；在 2018 年进一步提高煤炭资源税、环保税税率；在“十三五”后期（2019 — 2020 年）开征较低税率水平的碳税。

另据报道，环保税未来征收模式基本已经确定采取环保部门配合税务机关征收的模式，即环保认定、税务征收的征管模式。

中国政法大学财税法研究中心主任施正文在接受法治周末记者采访时表示，环保税如何更合理地开征仍需全面细致的研究，配套制度的建设完善以及“环保税税收体制”的整体建立等，都是环保税能否真正发挥环保功效的重要保障。

有何影响？

对企业既是冲击也是机遇

征收环保税无疑将对改善我国环境起到重要的推动作用，同时还将有助于解决制约我国环保行业发展的投资资金不足、监管力度不足等问题。

全国人大代表、湖北经济学院院长吕忠梅接受采访称，环保税立法先行，是利用市场机制保护环境的重要举措，也是落实新环保法确立的“污染者当责”原则的具体制度安排。

国家环境咨询委员会委员孙佑海说，征收环保税，对提高污染者违法成本、减轻社会治理污染负担、筹集环境保护资金起到积极作用。

具体到企业层面，是冲击也是机遇。“征收环保税，增加了企业成本，

但是却有利于环保产业发展，同时促使污染企业转向更清洁能源，从而倒逼企业进行改革，使经济有了新的增长点。同时，也为更加宽泛的绿色产业提供更多机会。”中央财经大学财税研究所副所长、教授白彦锋表示。

“征收环保税，不仅是环保产业的利好，也为更宽泛的绿色产业提供更多机会。”中国人民大学生态金融研究中心副主任蓝虹接受采访说。

她举例，国外的碳税增加了化石能源的成本，在固定的市场需求下，意味着新能源相对便宜。通过税收调节，将需求引向生产过程更加清洁的产品，是经济新常态的增长点。

根据相关研究，新的税收政策的负面影响主要体现在对物价和企业总税负的提升上，但也会带来新的机遇。财政部完成的最新课题研究成果《煤炭消费总量控制的财税政策研究》认为，由于煤炭使用成本上升，将会提升其他替代能源的竞争力，更优质能源的使用会促进其他行业的发展。长期来看，征税以后包括 GDP 在内的宏观经济指标都将受益。实际 GDP 在 2020 年、进出口在 2025 年、总消费在 2030 年长期效应开始显现，征税的负面影响将开始转变成正面影响。

征税后怎么用？

各方意见存分歧

环保税一旦开征，将如何使用？针对这个问题，建议稿草案在税收用途上也存在一些分歧——环保部希望将税收全部用于以污染防治为中心环境保护工作；财政部则认为，税收与收费有本质不同，未来的环境保护税收，应当由国家根据我国经济和社会的发展情况，进行分配使用，不仅仅用于环境保护。

不仅仅是部委层面，对于环保税怎么使用，专家也有不同意见。

国家环境咨询委员会委员、国务院参事室当代绿色经济研究中心顾问孙佑海认为，根据环境保护税法征收上来的

税款，应全部用于环境保护领域，他还建议要继续完善和落实支持节能环保与资源综合利用的税收政策。

中国人民大学环境政策与环境规划研究所所长宋国君表示，如果开征环保税，而收税之后又去补贴污染企业，则明显违背国际上通行的污染者付费原则。收税是强制措施，如果污染物控制成本低于税收，企业会改变行为，反之则只是多缴税而已。所以环保税只是间接措施，根本措施还是应该实行排污许可证制度。

所谓排污许可证制度，是指凡是需要向环境排放各种污染物的单位或个人，都必须事先向环境保护部门办理申领排污许可证手续，经环境保护部门批准获得排污许可证后方可排放污染物的制度。

“我个人不太支持专款专用，如果只用于环保，那其他税如增值税、消费税等就不用于环保了吗？如果环保税征收了 100 个亿，而环保投入需要 200 个亿，那咋办？从这个角度来说，环保税的用途需要顶层设计、统筹，这也体现了财政本身调配资源的用途。”白彦锋表示。❶

18 97个城市入选国家智慧城市试点名单

国家智慧城市 2015 年度试点名单公布，北京市门头沟区等 97 个城市（区、县、镇）入选，另有 41 个项目被确定为专项试点。住房城乡建设部办公厅、科学技术部办公厅近日联合下发通知，就做好试点工作提出具体要求。

在各省级住房和城乡建设科技主管部门组织申报推荐、实地考察和初审的基础上，住房城乡建设部、科技部组织专家进行综合评审，最终确定北京市门头沟区等 84 个城市（区、县、镇）为国家智慧城市 2014 年度新增试点，河北省石家庄市正定县等 13 个城市（区、县）为扩大范围试点，航天恒星科技有限公司等单位承建的 41 个项目为国家智慧城市 2014 年度专项试点。

通知要求，各地要以科技创新为支撑，着力解决制约城市发展的现实问题，建设绿色、低碳、智能城市。试点城市要从城市发展的战略全局出发，加强顶层设计，促进“多规融合”；推进信息资源共享和社会化开发利用，强化信息安全；创新建设和运营模式，激发市场

活力；明确责任和考核制度，落实相关保障措施。同时，专项试点单位要根据专项特点和示范项目实际修改完善实施方案；建立研发示范协同工作机制，落实建设运营资金；强化技术攻关、产品研发和商业模式探索，做好成果应用示范和推广工作。❶

规划新技术 CONSTRUCTION AND DEVELOPMENT

建设开发 CONSTRUCTION AND DEVELOPMENT

规划文本 PLANNING TEXT

获奖设计 THE WINNING DESIGN

SOLOMO 技术在城市 规划公众参与中的 应用

随着大数据和新媒体时代的到来，以社交网络、移动终端等为代表的新媒体很大程度上改变了大众传播和人际交往方式，也在潜移默化地改变着城市规划方法。

新媒体与生俱来的与用户良好的互动交流特性，尤其是展示和交流两个主要优势，为公众参与提供了最佳的平台，社交（Social）、位置（Local）、移动（Mobile）即 SOLOMO 是其最有代表性的技术概念，具体表现为社交网络（Social Networks Service）、基于位置的服务（Location Based Service）和移动终端（Mobile）应用等技术。

1、社交网络 SNS

SNS 即社交网络服务，是一种旨在帮助人们建立社会性网络的互联网应用服务。微博，是一种基于用户关系的信息分享、传播以及获取的 SNS 平台，用户可以以 140 字以内的文字更新信息，并实现即时分享。“新浪微博”产品，至今注册用户超过 5 亿，已成为国内最有影响力的新媒体平台。

微博传播信息特点是鼓励目标受众将信息像病毒一样传递给他人，使之在曝光率和影响上产生几何级增长速度的一种传播模式，其低成本和高效率远非传统媒体可比。

依靠以微博为代表的社交网络工具，一方面规划从业者可以更加有效传播城市规划的理念和知识；另一方面，所有市民和关注者都可以发出声音，借助网络平台形成有效的组织，表达对城市的诉求，维护自己的权利。比起以往的街头问卷等工具，微博可以更有针对性的大量获得特定群体的诉求。

随着 SNS 的普及，近年在全国范围内已经产生了大量关于历史街区保护与规划的网络事件，其典型模式大都是在某个历史街区遭遇破坏威胁之后，由保护志愿者或团队在平台上宣传该街区的历史价值和所遭遇的破坏，经过 SNS 传播和公众人物转发获得大量关注后，被

主流媒体报导，继而引起管理部门重视，从而影响公共政策的制定。

(1) 广州西湖路骑楼改造事件

2011 年底，广东省城乡规划设计研究院总工程师马向明在新浪微博上首发广州西湖路骑楼街将拆的消息，被迅速转发了上千次，成为广州的一项公共议题。在两周后引爆了广州报纸、电台和电视对西湖路骑楼去留问题的热议。规划局以前所未有的速度在 7 日做出了回应。最终有关部门重新论证、重做规划，未拆除的骑楼也得到保留。这种“专业 + 微博 + 传统媒体”的模式，刷新了公民参与的方式，影响力倍增。



西湖路骑楼改造事件的发起微博

(2) 恩宁路改造学术关注组

恩宁路位于广州市荔湾区，是广州最完整和最长的骑楼街。2007 年起，荔湾区政府开始对该路段进行大规模的旧城改造。此后数年，在多方博弈中，方案数易其稿，而改造也陷入僵局，多栋曾被专家建议保留的建筑被拆毁，部分居民仍未与政府达成搬迁协议，但生活环境不断恶化。

恩宁路改造学术关注组于 2010 年 3 月成立，最初通过豆瓣网等 SNS 平台召集各种活动，规模逐渐扩大，成员包括大学生，志愿者，专业背景涉及城市规划、建筑、社会学、人类学、经济学、地理学、新闻学、艺术类等各学科。通过对恩宁路地块的历史和改造更新项目

规划
新技术

现状进行深入研究和评估，以政府和居民之外的“第三方”身份为旧城规划和发展提供专业意见，致力于改进政府的咨询程序和合理化居民补偿安置方案，并为各利益相关方建立了一个讨论的平台。团队已经与恩宁路街区的居民逐渐融为一体，正在共同推动“政府主导，公众参与，逐步整治，渐进改善”有机更新改造方式的实现。由于恩宁路事件一直都是传统媒体关注的热点，SNS 在事件中主要发挥的作用是团结多学科的专家志愿者组成 NGO 组织和学术共同体，并在日常活动中及时发布信息，构建公众讨论平台。

2、基于位置的服务 LBS

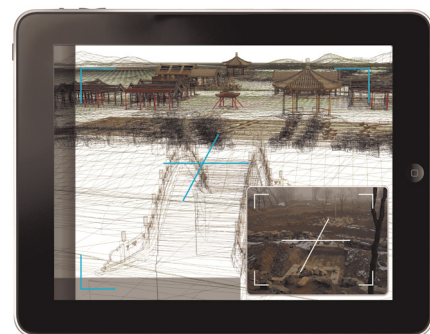
空间资源的配置是城市规划中最核心的问题，规划和管理中涉及大量空间社会经济信息，以往只有专家有机会获得。而 GIS 技术提供了完善的数据库组织、形象的可视化界面甚至三维增强现实感受，webGIS 更是依托互联网平台，摆脱了昂贵的 GIS 工具软件制约，使公众可以通过网络浏览器轻松获得全面信息，甚至直接就规划方案发表意见，即为国际上近年流行的 PPGIS（Public Participation GIS）技术。国内亦有学者研究如何应用 PPGIS 技术支持城市规划公众参与，但多数研究还停留在技术层面，在城市规划中的实践很少。

LBS 的核心是获取个体的空间位置和行为，并在 GIS 系统支持下提供与空间相关的信息服务，其表现形式也往往是 web 地图和专业信息图层。其实 PPGIS 就是一种典型的 LBS 应用，未来必将广泛用于空间事件的公众参与之中。

3、移动终端 Mobile

以平板电脑和智能手机为代表的移动终端，由于具有完善的多媒体性能，并在容易携带和握持的小型设备中集成了大量交互性技术，成为最适合多媒体展现与信息交互的新媒体工具。主要的相关技术包括触摸屏、GPS、陀螺仪和

加速度传感器、AR（增强现实）、二维码（或 NFC 等其他物联网技术）等。移动终端正在逐渐取代桌面 PC 的地位，成为 SNS 和 LBS 等服务的主要载体。



再现圆明园 IPAD 移动应用

移动终端的应用程序称为 APP，可以针对某事件或者地点开发特定的 APP 应用，用于城市规划知识普及和公众参与，比如北京清华同衡规划设计研究院研发的《再现圆明园》APP，搭载于苹果 IOS 平台，以现场二维码识别和增强现实全景复原为特色，在应用商店上市首日就高居免费榜第一名。但是由于原生 APP 开发技术门槛比较高，在公众参与中可以依托微信平台进行简单二次开发，用户在微信界面与 PPGIS 服务器进行简单的图文交互，查询信息，并上传带有位置信息的照片和评论。可以预见，使用移动终端和规划事件 APP 进行 PPGIS 公众参与将作为一种简便易行的方式得到普及。

总的来说，新媒体技术在城市规划公众参与中发挥作用的基本模式就是以公众喜闻乐见的手段对规划基本常识进行宣传，进而传递正确的价值观与技术方法，并发挥公众舆论力量参与具体的规划实践之中。

4、SOLOMO 数据支持的城市规划研究探索

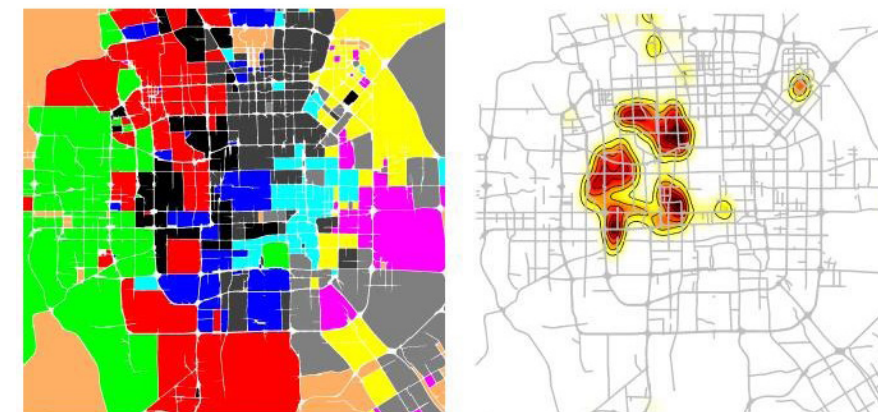
公众除了直接参与决策，其行为和诉求也可以通过 SOLOMO 技术产生的大数据进行研究，用于规划决策支持。在城市规划领域，运用 GIS 技术直观地展现各种社会和空间信息进行研究，已

经取得了很多成果。而 SOLOMO 的发展和普及给我们更多的数据分析和数据处理方法。大数据通过大量群体数据的处理，让每一个人和每一个细节都被包含在人类行为和社会变化的研究中。这些移动的大数据给我们提供了一个强大的社会显微镜，帮我们了解人在空间中的行为规律，并以此对城市规划进行评

估和优化。

基于移动终端、微博 LBS 签到等生成的人、车出行大数据的研究，一方面可以准确把握各种公共服务需求的时空分布，另一方面可以清晰描述公共资源的分布和使用频率，从而为城市规划提供更合理公共设施布局提供参考。

根据微软亚洲研究院在北京的研



微软亚洲研究院基于移动位置数据进行的土地利用分析

究，分析移动终端收集的采样人群的移动轨迹，以及大量出租汽车的运行 GPS 记录，结合各种单位的地址信息，可以归纳各种用地的出行规律和数学模型。通过对交通 - 用地关系、城市规划布局、用地性质和各项用地指标做出评价，可以评估从宏观到微观的各个尺度规划实施的效果。

由于大数据的应用才刚刚起步，所以与实际城市规划和研究项目的结合尚不多见，其深度的应用尚需探索，目前关注较多的还是 SOLOMO 等大数据生成工具及其机制。■

[illegible]

45

农地开发权可以卖出 1 个 TDR，而每个 TDR 获得平均 1.6 万美元的收益。获得收益的同时，该土地将得到永久性的保护地役权，这意味着土地将作为农田，不得进行任何开发。

通过该种方式，农场主不再需要通过出售农田获得经济收益，而可以将 TDR 的收益用于投资和经营农场；开发商获得了额外的开发权利；而对于公众而言，城镇开发更多地引导到了“转入区”的城市开发边界之内，城市空间更为紧凑，大量的农田和生态用地得到了保护，食物和生态环境得到了有效的保障。

TDR 的特征总结

交易主体是开发商和农民，政府作为第三方进行监督

通过实际案例梳理，可以看出 TDR 有如下几个重要特征：

政府的角色。政府是公共服务的提供者、负面效应的调控者以及规则的制定者。土地开发权作为土地产权的一种表现形式，并不可以无限地扩张，超过一定范围必然会对公众利益构成威胁。因此政府必须介入，通过规则的制定来有效地实现公共利益的平衡。对开发权进行管控的分管制条例就是政府管理的手段。开发权的转移同样需要由政府来制定严格的规则以保证各方利益集团可以从交易中获益。须要注意的是，TDR 的本质是一种基于市场机制的交易行为，政府是服务者，而非参与者。

TDR 的使用区域。全美使用 TDR 最多的地区是东北部城市集中区、佛罗里达和加州沿海城市带，这些地区是美国经济发展和城镇化水平较高的大城市密集区。只有这些地区才有足够大的开发需求和经济动机来促成 TDR 的交易，从而实现经济活动进一步集聚，并因此获得更高的效率和产出。

交易的主体与收益的分配。在兰卡斯特郡的案例中，TDR 过程中的交易主体就是土地开发权所有者的主体 -- 开发商和农民。同样，TDR 买卖价格的商议和收益分配也直接由开发商和农民双方决定。政府作为第三方进行监督，但不参与交易本身，不参与收益的分配，亦不参与土地的经营，从而最大程度地保证了资源通过市场机制达到最高效的配置。

由于发展阶段不同、政治经济社会各方面的特征不同，我们不可能直接移植美国的 TDR。然而仍可以通过研究和总结 TDR 的做法和经验，为我国土地开发权转移的探索提供一些借鉴和参考。



21

2014 年全球城市实力指标 Global Power City Index 2014

详情请点击查看附件



世界主要城市间的角逐激烈复杂。全球城市沟通影响中的过程利弊共存。全球活力城市索引（GPCI）对世界主要城市的“磁力”进行评估排名，即城市对全球范围内的个人或商业团体城市的吸引力以及调动资源确保经济、社会和环境发展的能力。

日本森纪念财团城市策略研究所 (Mori Memorial Foundation) 于 2008 年首次发布全球城市实力指数，并根据新的研究结果每年更新城市排名。目前，GPCI 被广泛用作主要城市索引之一，不仅是日本政府和东京大都市政府的政策和商业战略参考资料，而且也被世界范围内的众多的专业和学术团体所采纳。此外，研究院在世界大会和学术会议中，与全球主要研究院就城市竞争力与变革话题展开积极交流。

随着信息更新和数据收集方法的改进，GPCI 也在不断前进。GPCI-2014 从环境出发，对一系列指标和相关数据进行了详细检测和改进。此外，GPCI 也对关注效率、准确度与速度，以及城市安保等城市无形资产要素进行了实证研究，其排名结果用“GPCI+”表示。

研究结果凸显出东京及其它全球城市面临的挑战与机遇。借此希望可以助推未来城市政策以及经营战略的制定。

计划于 2014 年 12 月在 2014 全球城市实力指数年鉴一书中出版排名详细研究结果。报告将具体阐释研究方法，城市得分及排名分析，指标定义以及数据来源表。

GPCI 特点

- 1. GPCI 是日本研究机构对全球主要城市综合实力研究和排名进行的首个研究。
- 2. 与着眼金融或活力等某个特定领域不同，GPCI 从职能广泛多样性角度来评定城市全球潜力和综合实力。
- 3. 选取的 40 个世界主要城市，按照城市六大实力代表（经济、研发、文化交流、活力、环境和通达性），对其

综合实力进行评估。此外，再根据 4 个全球角色（经理、研究人员、艺术家和游客）以及本地主体（居民）本身对同一城市的观点对这个城市进行评估。本身就是引领城市活动的公民相关因数和代表因数的结合典型，因此具有广泛包容性。

4. GPCI 不仅阐述了各个城市的优缺点，同时还揭示出亟待解决的问题。

5. 排名产生结果得到已故教授 Peterhall 先生，城市研究权威以及此领域其他专家的大力支持。此领域专家组成的国际第三方对结果进行同行评审。

22 佛罗里达火车站 ("All Aboard Florida" Train Station)



项目地点：美国佛罗里达

项目时间：2016 年

SOM 近期揭晓了佛罗里达客运火车线西棕榈滩中心的设计方案。这一列车枢纽站将成为横穿佛罗里达州、行程超过 235 英里的三条（迈阿密、劳德代

尔堡和西棕榈滩）铁路线之一。随着阳光州的人口逐渐逼近全美第三，车站为拥挤的高速路提供了另一种选择。迈阿密站一个车站预计将服务 1200 万游客。车站内还配备有零售奥特莱斯和餐馆，使其成为各自城市的文化地标。佛罗里

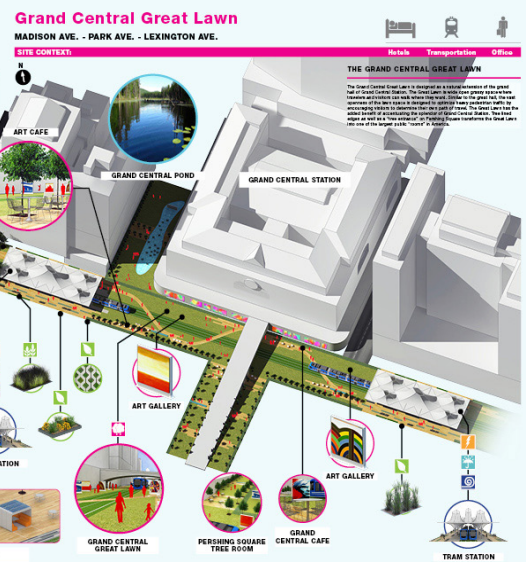
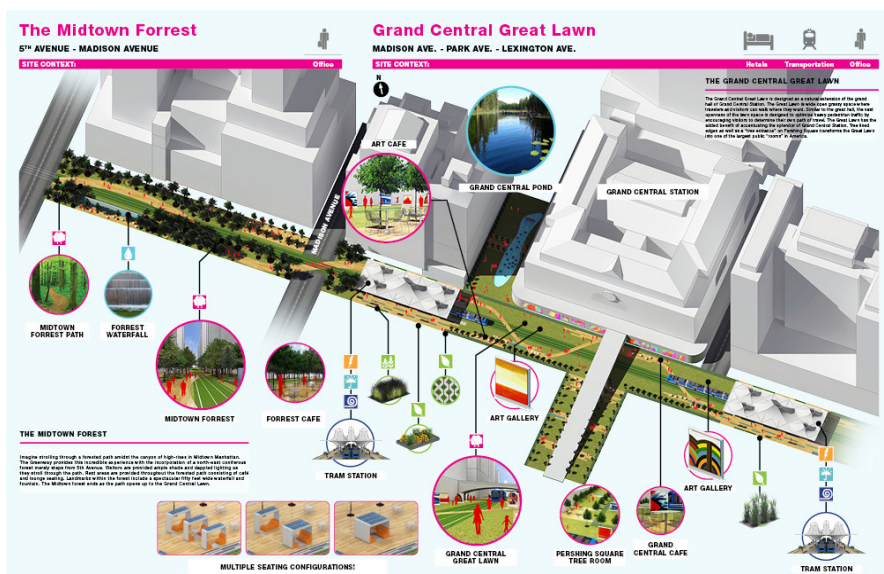
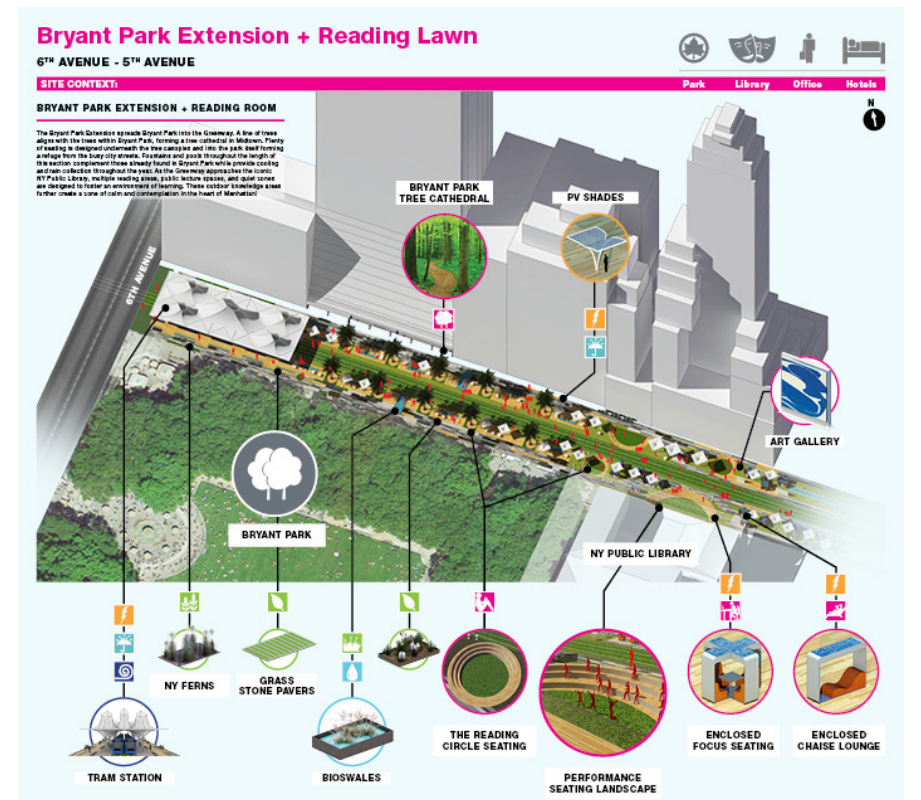
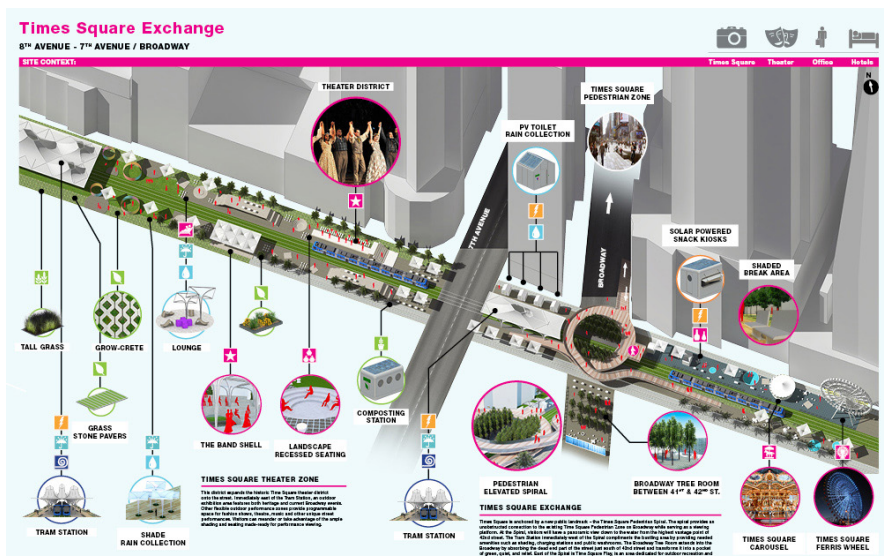
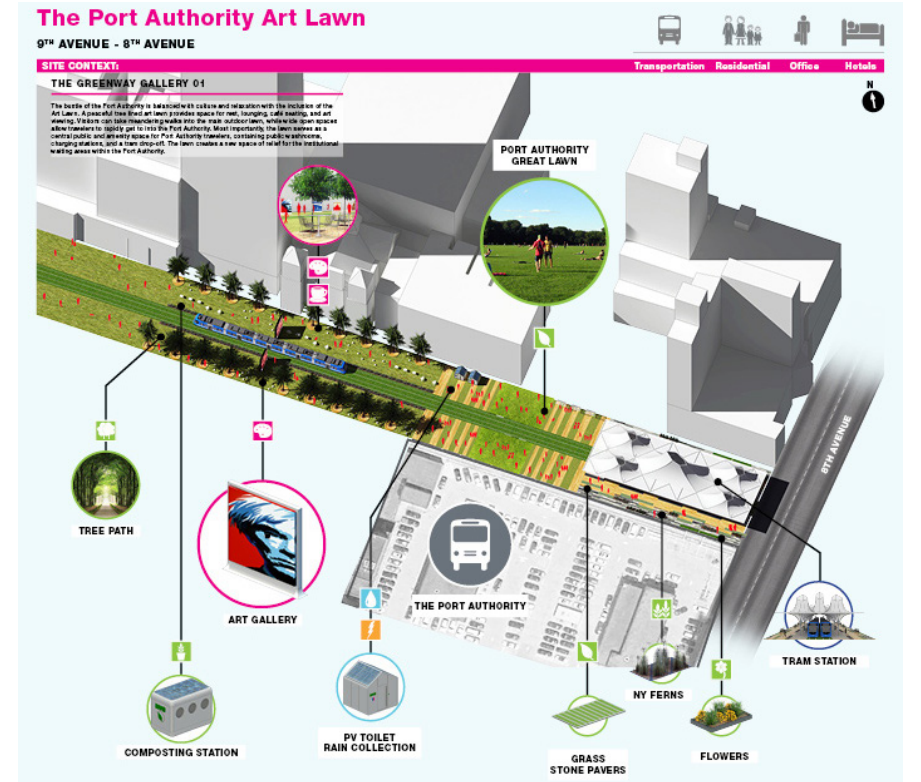
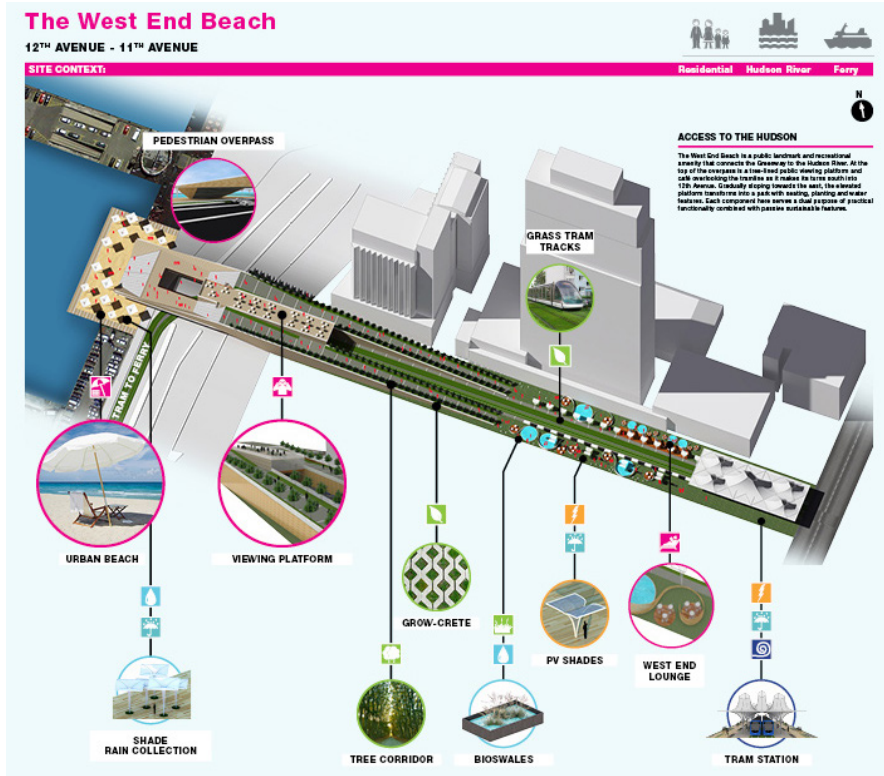


达火车站是美国第一个私有的铁路客运公司，因此终端设计也可以说是独一无二。考虑到城市结构纯粹的密度，进入迈阿密终点站的铁路线被抬高 50 英尺。这种设计将交通的影响降到最低，使更多的游客接触到首层车站内的商店和奥特莱斯。劳德代尔堡车站将是一系列堆

叠的盒子，一间休息室俯瞰城市铁轨。从这一空间借由自动扶梯就可以到达站台。西棕榈滩站将采取相似的设计。大面积使用玻璃将赋予三个车站以一种轻盈、通风的感觉和统一的美感。车站预计将在 2016 年下半年开放。







LEXINGTON AVE - 3RD AVENUE - 2ND AVENUE

LEXINGTON AVE - 3RD AVENUE - 2ND AVENUE

SITE CONTEXT:

Chrysler Bldg	Office
---------------	--------



Chrysler Sculpture Hills is a sculpture park on grassy hills inspired by the artistic brilliance of the Chrysler building and Storm King Sculpture Park in upstate New York. Visitors here can enjoy a rotating gallery of sculptures set upon grassy land adjacent to one of the most iconic skyscrapers in the world. The sculpture hills double as storage for the competing of neighborhood organic waste. Picnics and outdoor dining are encouraged as a full suite of kiosks, movable chairs, and composting bins are ready for use.

2ND AVENUE - 1ST AVENUE - UNITED NATIONS

2ND AVENUE - 1ST AVENUE - UNITED NATIONS

SITE CONTEXT

United Nations Residential Office Help



The United Nations' procession of flags is added into the Greenway itself, representing over eighty countries like the flag of the Greenway from former dramatic entrance into United Nations. Visitors stroll through a path leading to flowers, fairs, and other items. The Teller City waterfront is a symbol of peace (reflected with a landscape of trees and grass), the Greenway procession of some as a reminder of global cooperation and sustainability.