

知识_道德_人文_产业

NO.8

2014年09月下
主办/科研与信息中心 内部材料 免费交流
年会特别报道

同衡规划视界 TONGHENG PLANNING VIEW

规划周边

城市无车日：优先考虑绿色出行，呼吁制订发展绿色交通的永久性措施

热点解读

数读《国家应对气候变化规划（2014-2020年）》

国内要闻

新型城镇化确定O₃地试点将公布差别化落户政策

城市追踪

京津冀协同发展水利专项规划正在编制

同衡规划视界

TONGHENG
PLANNING VIEW

NO.8

本期出刊 / 2014 年 9 月
创刊日期 / 2014 年 9 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

論規天家
衡劃下國

国内要闻

DOMESTIC NEWS

- 03 新型城镇化确定 62 地试点 将公布差别化落户政策
- 04 住建部等部门出台意见规范传统村落保护项目实施
- 05 住房城乡建设部印发新版《工程建设工法管理办法》
- 05 三部委印发《煤电节能减排升级与改造行动计划》
- 06 跨省区城市群规划最快明年推出 有助缓解大城市病
- 07 “我国绿色建筑效果后评估与调研”课题成果
- 10 关于 2013 年度全国优秀城乡规划设计奖获奖项目提名名单的公示

热点解读

HOT READ

- 29 数读《国家应对气候变化规划(2014-2020年)》
- 30 “十三五”土地整治规划编制思路专家谈
- 32 姚景源：城镇化将成经济增长引擎
- 33 土地收入与中国梦：内地城市如何借鉴香港经验

规划周边

PLANNING SURROUNDING

- 42 城市无车日：优先考虑绿色出行 - 呼吁制订发展绿色交通的永久性措施
- 42 中国将启动大规模土地审计 被期待根治地方土地依赖
- 44 北京将调整地铁公交价格：不高于国内同类城市

城市追踪

CITY TRACK

- 12 京津冀城市群
- 16 长三角城市群
- 19 珠三角城市群
- 21 华东地区
- 23 中南地区
- 24 西北地区

国际频道

INTERNATIONAL CHANNEL

- 47 国际会议
- 48 建设开发
- 53 获奖设计

年会特别报道

SPECIAL REPORT

- 58 主旨报告
- 64 论坛

国内要闻

DOMESTIC NEWS

01 新型城镇化确定 62 地 试点 将公布差别化落 户政策

9月16日，中共中央政治局常委、国务院总理李克强主持召开推进新型城镇化建设试点工作座谈会并作重要讲话。

中共中央政治局常委、国务院副总理张高丽出席座谈会。

会上，国家发展改革委、住房城乡建设部和安徽省及云南红河州、福建晋江市、山东桓台县马桥镇负责人汇报了推进新型城镇化的思路、做法和建议。李克强对各地的积极探索给予肯定。他说，我国经济保持中高速增长、迈向中高端水平，必须用好新型城镇化这个强大引擎。新型城镇化是一个综合载体，不仅可以破解城乡二元结构、促进农业现代化、提高农民生产和收入水平，而且有助于扩大消费、拉动投资、催生新兴产业，释放更大的内需潜力，顶住下行压力，为中国经济平稳增长和持续发展增动能。必须认真贯彻中央城镇化工作会议精神，按照科学发展的要求，遵循规律，用改革的办法、创新的精神推进新型城镇化，促进“新四化”协同发展，取得新的突破。

李克强指出，我国各地情况差别较大、发展不平衡，推进新型城镇化要因因地制宜、分类实施、试点先行。国家在新型城镇化综合试点方案中，确定省、市、县、镇不同层级、东中西不同区域共62个地方开展试点，并以中小城市和小城镇为重点。所有试点都要以改革为统领，按照中央统筹规划、地方为主、综合推进、重点突破的要求，紧紧围绕建立农业转移人口市民化成本分担机制、多元化可持续的投融资机制、推进城乡发展一体化、促进绿色低碳发展等重点，积极探索，积累经验，在实践中形成有效推进新型城镇化的体制机制和政策措施，充分发挥改革试点的“先遣队”作用。同时鼓励未列入试点地区主动作为，共同为推进新型城镇化作贡献。

李克强说，新型城镇化贵在突出“新”字、核心在写好“人”字，要以

着力解决好“三个1亿人”问题为切入点。要公布实施差别化落户政策；探索实行转移支付同农业转移人口市民化挂钩；允许地方通过股权融资、项目融资、特许经营等方式吸引社会资本投入，拓宽融资渠道，提高城市基础设施承载能力；把进城农民纳入城镇住房和社会保障体系，促进约1亿农业转移人口落户城镇，不能让他们“悬在半空”。要科学规划，创新保障房投融资机制和土地使用政策，更多吸引社会资金，加强公共配套设施建设，促进约1亿人居住的各类棚户区 and 城中村加快改造，让困难群众早日“出棚进楼”、安居乐业。要加快基础设施建设，在“十三五”时期重点向中西部倾斜；积极承接产业转移，在有条件的地方设立国家级产业转移示范区，鼓励东部产业园区在中西部开展共建、托管等连锁经营，以“业”兴“城”，做大做强中西部中小城市和县城，提升人口承载能力，促进约1亿人在中西部就近城镇化，逐步减少大规模人口“候鸟式”迁徙。

李克强强调，新型城镇化是关系现代化全局的大战略，是最大的结构调整，事关几亿人生活的改善。各地区和有关部门要抓在手上，干在实处，奋发有为、抓出实效，尊重基层首创精神，多给支持，总结推广成功经验，用好改革创新的“开山斧”，着力提高新型城镇化质量和水平，造福广大城乡群众。①

02 住建部等部门出台意见规范传统村落保护项目实施

为防止出现盲目建设、过度开发、改造失当等修建性破坏现象，积极稳妥地推进中国传统村落保护项目的实施，住房和城乡建设部、文化部、国家文物局日前出台《关于切实加强中国传统村落保护的指导意见》（以下简称《意见》）。

《意见》指出，各地要做好规划实施准备，严格执行乡村建设规划许可制度，抓紧做好中国传统村落保护发展规划审批工作。乡村建设规划许可应根据审批通过的保护发展规划确定的传统格局、建筑风格、外观形象、建筑材料、色彩等规划条件核发。住房和城乡建设部、文化部、国家文物局、财政部（以下简称“四部门”）将对保护对象实行挂牌保护，严禁拆并中国传统村落，同时安排驻村专家在传统村落项目实施期间入村督导。

《意见》强调，各地要稳妥开展传统建筑保护修缮，加强公共设施和公共环境整治项目管控，同时严格控制旅游和商业开发项目。除优先保护村落内濒危的文物保护单位、历史建筑等文化遗产外，对一般性的传统建筑修缮和改造要谨慎推进，每个中国传统村落可先选择1~3处代表性传统建筑（民居）进行示范改造，在保持传统风貌和建筑形式不变的前提下对室内设施进行现代化提升，避免不经试点示范就盲目大规模推进；传统村落内各类公共设施和公共环境整治项目不得破坏传统格局；在传统村落内开展旅游和商业开发类项目要坚持适度有序原则，反对整村开发和过度商业化，加强村落活态保护，要让传统村落见人见物见生活；支持开展传统民居产权制度改革试点，鼓励社会力量通过捐资、投资、租赁等多渠道参与中国传统村落保护。

《意见》要求，各地要尽快完善技术、组织和人员保障。省级四部门要会同县级部门尽快确定驻村专家，建立本地传统建筑工匠队伍。中国传统村落所在地要明确1名县级领导挂帅，1名乡

镇领导具体管理实施项目，1名驻村专家入村指导、1名带班工匠主持项目实施。每个中国传统村落要指定1名村级联络员。

《意见》明确，四部门将建立专家巡查督导机制，加强项目实施的检查与监督。四部门将组织传统村落保护发展专家委员会及工作组专家分片区巡查传统村落各类项目。建立中国传统村落保护项目管理系统，实时跟踪每个项目的实施信息。开通中国传统村落网站公开举报电话、邮箱和微信平台，接受公众对各类破坏行为的举报。省级住房和城乡建设、文化、文物、财政部门每年2月底前将保护项目实施情况汇总报送四部门。

03 住房城乡建设部印发新版《工程建设工法管理办法》

为提升施工技术水平，规范工程建设工法的管理，住房城乡建设部日前修订并印发了《工程建设工法管理办法》，原办法同时废止。

新办法明确其适用范围包括工法的开发、申报、评审和成果管理。工法分为房屋建筑工程、土木工程、工业安装工程3个类别，按照企业级、省（部）级和国家级3个级别管理。

其中，申报国家级工法应满足的条件为：已公布为省（部）级工法；工法的关键性技术达到国内领先及以上水平；工法中采用的新技术、新工艺、新材料尚没有相应的工程建设国家、行业或地方标准的，已经通过省级及以上住房城乡建设主管部门组织的技术专家委员会审定；工法经过两项及以上工程实践应用，安全可靠，具有较高推广应用价值，经济效益和社会效益显著；工法遵循国家工程建设的方针、政策和强制

详情请点击查看附件

04 三部委印发《煤电节能减排升级与改造行动计划》

近日，国家发改委、环保部、国家能源局联合印发《煤电节能减排升级与改造行动计划》（以下简称《计划》），对煤电行业全面落实“节约、清洁、安全”的能源战略方针、加快升级与改造、提升高效清洁发展水平等工作作出具体部署。

《计划》明确了开展煤电节能减排升级改造工作的指导思想和行动目标，并从加强新建机组准入控制、加快现役机组改造升级、提升机组负荷率和运行质量、推进技术创新和集成应用、完善配套政策措施、抓好任务落实和监管等方面细化制定了30条目标任务。

根据《计划》，全国新建燃煤发电机组平均供电煤耗将低于300克/千瓦时；到2020年，现役燃煤发电机组改造后平均供电煤耗将低于310克/千瓦

性标准，符合国家建筑技术发展方向和节约资源、保护环境等要求；工法编写内容齐全完整，包括前言、特点、适用范围、工艺原理和应用实例等内容；工法内容不得与已公布的有效期内的国家级工法雷同。

新办法还对国家级工法的申报程序，申报限制，申报材料，审查阶段等内容作出了明确规定。

值得注意的是，新办法提出，鼓励企业积极开发和推广应用工法。省（部）级工法主管部门应对开发和应用工法有突出贡献的企业和个人给予表彰。企业应对开发和推广应用工法有突出贡献的个人给予表彰和奖励。

时，其中现役60万千瓦及以上机组（除空冷机组外）改造后平均供电煤耗低于300克/千瓦时。在执行更严格能效环保标准的前提下，到2020年，煤炭占一次能源消费比重力争下降到62%以内，电煤占煤炭消费比重提高到60%以上等目标。

《计划》要求，新建燃煤发电项目原则上采用60万千瓦及以上超超临界机组，100万千瓦级湿冷、空冷机组设计供电煤耗分别不高于282、299克/千瓦时，60万千瓦级湿冷、空冷机组分别不高于285、302克/千瓦时。新建机组应同步建设先进高效脱硫、脱硝和除尘设施，东部地区新建机组基本达到燃机排放限值，中部地区原则上接近或达到燃机排放限值，鼓励西部地区接近或达到燃机排放限值。同时，加快淘汰

详情请点击查看附件

5万千瓦及以下的常规小火电机组等落后产能；重点对30万千瓦和60万千瓦等级亚临界、超临界机组实施综合性、系统性节能改造；稳步推进东部地区现役燃煤发电机组实施大气污染物排放浓度基本达到燃机排放限值的环保改造；强化自备机组节能减排。①

05 跨省区城市群规划最快明年推出 有助缓解大城市病

为推进城镇化、缓解大城市病，现阶段国家发改委已正式启动编制跨省区城市群规划。规划或于明年年底前编制完成，并上报国务院批准实施。业内人士指出，设立城市群有助于我国打破行政区域规划，并在带给中小城市发展机遇的同时，起到疏解大城市资源压力的作用，以缓解大城市病。

“大城市病”在我国已不容忽视。中国社会科学院17日发布《中国城市发展报告No.7》，报告称中国已进入大城市病高发期，当前287个地级及以上建制市近九成处于“亚健康”状态，存在诸如二元结构加剧、环境质量下降、交通拥堵严重、房价上涨过快、城市脆弱性凸显等问题。

数据显示，1978年至2013年，城镇常住人口从1.7亿人增加到7.3亿人，城镇化率从17.9%提升到53.7%，已达世界平均水平，100万人以上的特大城市已达66座。“从全国城市发展的总体情况来看，相比于伦敦、纽约、巴黎等一些发达国家的城市，我国城市的健康发展水平普遍偏低，城市内部发展不平衡现象较为突出，特别是健康经济、健康文化和健康社会指数远低于健康管理和健康环境指数，城市健康发展面临严峻挑战。”中国社会科学院城市发展与环境研究所研究员单菁菁对《经济参考报》记者说，“以北京为例，虽然北

京综合排名第3位，健康经济、健康文化和健康社会排名均位居前茅，但健康环境却排在第206位，健康管理排名第85位。这表明我国健康发展指数综合排名靠前的城市同时存在明显的发展‘短板’，指标得分很不均衡。”

现阶段，城镇化对促进经济发展有重要作用。日前，国务院召开推进新型城镇化建设试点工作座谈会强调，新型城镇化是关系现代化全局的大战略，是最大的结构调整，事关几亿人生活的改善。新型城镇化是综合载体，不仅可以破解城乡二元结构、促进农业现代化、提高农民生产和收入水平，而且有助于扩大消费、拉动投资、催生新兴产业，释放更大的内需潜力，顶住下行压力，为中国经济平稳增长和持续发展增动能。

但值得注意的是，城镇化势必意味着农民进入城市，而特大城市多已呈满负荷状态，因此，拥有更大发展空间和承载力的中小城市便成为此次城镇化的重点，而发展城市群则是发展中小城市的重要方式。

为发挥城市群的战略平台作用，此前，国家发改委已经印发《关于开展跨省级行政区城市群规划编制工作的通知》。据悉，目前包括长三角城市群、成渝城市群、哈长城市群规划编制的地方层面前期研究工作已基本完成。下一

步，国家相关部委将在实地调研的基础上，确定这三个城市群的发展目标、开发方向、空间结构，以及城市群内各城市的功能定位和分工、重大基础设施建设和生态环境治理，协同发展体制机制等。

对此，国家发改委城市和小城镇改革发展中心发展规划部主任文辉在接受《经济参考报》记者采访时表示，设立城市群有助于我国打破行政区域规划限制，进行资源的整合和再分配。另外，由于城市群针对中小城市抱团，因此，中小城市将迎来发展机遇，同时倒逼大城市进行部分功能疏解，以达到缓解大城市病的作用。

“有研究表明，健康发展水平较高的城市在地域空间上呈现聚集状态或集群状态，说明城市之间存在明显的学习效应、协同效应和网络效应。城市管理和生态环境建设的空间相关性较高，更需要跨区域的协作和治理。”中国社会科学院城市发展与环境研究所副所长魏后凯称。

除设立城市群跨区域协作外，对于治理城市病，魏后凯还建议加强人口调

控，设置人口聚集的“底线标准”。他说，对于特大城市非正规就业人员，政府应采取“以房控人”的策略制定出租标准，并颁发房屋出租许可证加强对房屋出租行为的监管，同时采取“以业控人”策略对非正规就业和低端就业人员进行必要地控制。

此外，由于城市发展聚集到一定阶段，产业聚集成本会大大提高，聚集效应会随之下降，魏后凯建议：为促进产业升级，应制定特大城市产业规划和目录，并以此为依据制定产业准入和退出标准。推动空间结构优化，并与功能疏解结合，顺应特大城市成长过程产业扩散和疏解的客观规律，分阶段推进产业扩散和功能疏解，同时强化环境治理、加大风险防范等。②

06 “我国绿色建筑效果后评估与调研”课题成果

住房和城乡建设部专项课题“我国绿色建筑效果后评估与调研”于今年6月份通过验收。课题组研究了国外绿色建筑的后评估情况，对国内获得绿色建筑标识或运行标识的130个建筑进行了实地调研，形成了《绿色建筑效果后评估与调研研究报告》和《后评估方法研究报告》，以及三个专题报告《部分地区绿色建筑调研专题报告》、《部分企业绿色建筑调研专题报告》和《部分绿色建筑项目调研报告》。

该课题主要成果及结论如下：

（一）目前我国绿色建筑设计阶段最常采用的绿色建筑技术情况。

我国绿色公共建筑设计阶段最常采用的绿色建筑技术前五位分别是采用预拌混凝土、节水器具、完善的无障碍设计、能耗分项计量和便捷的公共交通条件。最不常用的技术分别是冷热电三联供、旧建筑利用、废弃场地利用、废热利用、蓄冷蓄热技术。

我国绿色住宅建筑设计阶段有六项最常采用的绿色建筑技术，分别是采用预拌混凝土、采用乡土植物、给水系统

设计防超压措施、采用节水器具、用水分户分质计量和用能分户计量。绿色住宅建筑中最不常用的前五项技术分别是太阳能光伏发电、旧建筑利用、垂直绿化、室内空气质量监控、集中空调设置及节能。

（二）绿色建筑运营后各项绿色建筑技术的落实情况和效果总体较好，但存在的问题也应引起高度重视。

在技术落实率方面，节地与土地资源利用、节能与能源利用、节材与材料资源利用、室内环境质量控制部分所采用技术的落实情况比较理想，节水与水资源利用方面技术在落实过程中出现的问题相对较多，而运行管理部分的问题主要出现在垃圾分类收集处理方面。

我国政策强力支持的技术都在绿色建筑中率先得到了很好的采用和落实，如预拌混凝土、节水卫具、节能灯具、智能化系统、土建与装修一体化等。

同时，被动式节能技术、建筑工业化技术等绿色建筑中应用效果较好，值得推广。

一些技术措施在实际应用评价中效果相对较差，主要包括：透水地面、公共交通配套、用电分项计量系统、雨水收集系统、中水系统、绿化灌溉、垃圾分类收集系统和物业管理。

（三）绿色建筑用户的满意度总体较高，南北方存在一定差异。

1、调研发现，寒冷地区的满意度情况最好，“不满意”评价相对最少；夏热冬冷地区“非常满意”评价相对最多，而夏热冬暖地区的满意度情况相对较低。

2、对于绿色居住建筑项目：寒冷地区的住户主要对室内隔声环境、自来水水质水压、精装修满意度、配套公共交通方面存在较多的不满评价；夏热冬冷地区的住户主要对建筑外墙保温隔热、太阳能热水水温、建筑施工质量、配套公共交通方面的满意度低，且在配

套公共交通、住区配套设施、太阳能热水水温方面存在较多不满评价。

3、通常情况下，落实情况差的技术满意度调研结果较低。然而落实情况好的技术满意度调研结果不一定高。一些先进的技术产品不够成熟，还需要进一步完善。

4、室内物理环境测试结果与用户满意度并没有发现直接线性关系，如并没有发现CO₂浓度越低满意度越高，或者CO₂浓度低至一定水平后，满意度达到一定水平。因此在室内物理环境与用户满意度的关系上还值得进一步探索。

（四）绿色建筑增量成本尤其是运营增量成本对绿色建筑效果的好坏起着极其重要的作用。

绿色技术增量成本回收期较长，一般在2~10年，少数在10年以上。经对样本项目的统计，公建项目一星级、二星级、三星级绿色建筑的平均增量成本分别为40元/m²、152元/m²、282元/m²，住宅项目一星级、二星级、三星级绿色建筑的平均增量成本分别为33元/m²、73元/m²、222元/m²。个别项目增量成本较高，其原因主要是较大规模地采用了光伏发电措施。

尤其值得重视的是，绿色建筑运营增量成本是影响绿色建筑运营效果最直接的因素。绿色建筑运营需要比一般建筑更高的运营维护成本，绿色建筑开发单位对绿色建筑运营增量成本考虑严重不足，造成绿色建筑的设备设施等往往得不到及时的维护维修，性能不能得以良好发挥，发生故障后常常导致闲置，应起到的作用被停止或重新被非绿色的手段所代替。完备、规范的物业管理可以有效体现绿色建筑的良好效果，充分发挥绿色建筑技术措施的作用，增强建筑设备的优化控制，能够实现绿色建筑の設定目标。

随着绿色建筑的不断发展，各项绿色技术不断成熟，绿色建筑关键技术增量成本大幅降低，绿色建筑经济效益逐

渐有所好转。

（五）我国绿色建筑在节能方面已经取得的环境效益显著。

1、通过将调研项目的能耗分析并对比《建筑用能定额标准》（征求意见稿），发现接近70%的绿色办公建筑能耗低于相应气候区下的能耗约束值，夏热冬冷地区、夏热冬暖地区的绿色办公建筑能耗大部分接近能耗目标值；

2、与国外对比，中国绿色星级认证建筑能耗不到美国LEED认证绿建的一半；

3、对绿色办公建筑的实际运行能耗对比分析发现，绿色建筑的实际运行能耗高低与星级认证关系不够明显；

4、绿色住宅应在空调采暖系统的地区适应性、运行策略实效性等方面挖掘节能潜力，避免住宅能耗随建设规模增大和生活水平提高造成的大幅度增长。

（六）意见和建议

根据对调研成果统计分析和各个报告得出的结论，本课题组对我国绿色建筑未来发展提出如下意见和建议：

1、绿色建筑技术方面

（1）鼓励被动性设计和被动性技术，绿色建筑设计及技术应因地制宜、因建筑类型制宜；

（2）在设计院普及绿色建筑知识和技术，争取在设计前期阶段进行就将绿色建筑设计及技术与常规建筑设计融合；

（3）加强建筑技术设备运行调试及建筑运行后的管理。相关管理部门应充分重视绿色建筑的竣工后的验收、投入使用前的设备运行调试和使用后的中期检查；

（4）绿色建筑的推广、普及教育工作任重道远，尤其是项目开发主体，对绿色建筑的投资收益认识不清；

（5）现有标准未全面涵盖绿色施工、竣工验收、用户体验等方面，需要完善；

（6）标准存在国标和地标，以及

各种建筑类型的标准，需要一个统一的评价基准。

2、绿色建筑管理机制方面

（1）在国家政策制度上加强政策导向，确立监管机制保证绿色建筑实施效果，细化绿色建筑相关激励机制和政策措施；

（2）确立地方对绿色建筑发展的保障机制，将地方绿色建筑管理工作重点转移到关注绿色建筑运行实效，权衡绿色建筑技术的投入和产出，以促进绿色建筑技术对整个项目的经济和社会效益；

（3）积极鼓励开展绿色建筑示范城市（县、区）的建设，达到建筑领域的“绿色”从“微观”到“中观”的升华；

（4）加强评审机构平台建设，建立绿色建筑实施效果考核制，建立绿色建筑后评估评价标准，确保蓬勃发展的绿色建筑能取得实实在在的节约环保效果；

（5）完善绿色建筑运营管理制度，建立绿色物业管理方面的政策，充分发挥智能控制和信息管理系统，鼓励设计、咨询单位以提高实效、降低增量成本为出发点来进行绿色建筑的建设；

（6）提高全社会对绿色建筑效果的重视程度，强化绿色建筑实施能力建设，建立绿色建筑人才培养认证体系，强化职业培训和资质评估考核，提升绿色建筑行业整体的设计水平、施工质量和研发水平。■

07

关于2013年度全国优秀城乡规划设计奖获奖项目提名名单的公示

详情请点击查看附件

根据《全国优秀城乡规划设计奖评选管理办法》，“2013年度全国优秀城乡规划设计奖”各类别申报项目经评审，现将获奖项目提名名单在中国城市规划协会网站(www.cacp.org.cn)上进行公示，以接受社会监督，公示时间为：2014年9月17日至10月11日，村镇规划类项目另行公示。■

城市追踪 CITY TRACK

京津冀

BEIJING TIANJIN HEBEI

长三角城市群

THE YANGTZE RIVER DELTA CITY GROUP

珠三角城市群

THE PEARL RIVER DELTA CITY GROUP

华东地区

EASTERN CHINA REGION

中南地区

MID-SOUTH REGION

西北地区

NORTHWEST REGION

08

京津冀协同发展水利 专项规划正在编制



从水利部在京召开的新闻通气会上获悉,《京津冀协同发展水利专项规划》(以下简称《规划》)正在编制过程中,目前初稿已完成。参与《规划》编制的水利水电规划设计总院副院长李原园表示,目前京津冀三地在水资源开发、治理、保护方面的标准上存在一些差异,随着《规划》的制定和实施,三地在水利基础设施建设、水资源调控、水环境监管等方面的标准将逐渐趋同。

《规划》以问题为导向,在实地调查研究和充分听取京津冀3省(市)意见的基础上,科学制定了2020年和2030年京津冀水利建设目标与控制性指标,提出了节约用水与水资源配置、水资源保护与水生态修复、防洪排涝减灾体系建设、水利管理体制改革的机制创新等水利发展改革的主要任务。

根据分区水资源承载能力、存在问题和国土空间功能定位,《规划》将京津冀地区划分为燕山太行山区、山前平原区、中东部平原区、东部沿海带等“三区一带”。燕山太行山区以水土保持和水源涵养保护为重点,严格产业准入制度,控制用水总量增长;调整产业种植结构,实施退耕还林还草;适当减少生

产活动,加大水源地治理保护力度。

日前,北京市政府常务会原则通过《北京市水环境区域补偿办法(试行)》。按照这一办法,从明年1月起,北京将

山前平原区重点构建“山区水库—南水北调中线干线—骨干输水渠道”为一体,覆盖中东部地区的水源配置体系,发挥对京津冀水源统筹调配作用;结合水源置换、调整优化供水结构,逐步退减超采地下水,压缩灌溉面积。

中东部平原区通过南水北调东中线及引黄增加供水,提高水资源承载能力;综合治理地下水超采区,压缩灌溉面积;增加河道用水,恢复历史通道,修复白洋淀、衡水湖及永定河等重要河流廊道的生态;加强蓄滞洪区和骨干河道治理,提高防洪除涝能力。

东部沿海带加强河口综合治理,加快海堤工程建设,保障沿海经济区和城市防洪防潮安全;加大海水淡化和直接利用力度,同时加强多水源联合调配,保障滨海区供水安全;恢复南大港、北大港、七里海等滨海湿地。■

首次试行水环境区域补偿制度:向下游区县排水水质不达标或比上游来水水质变差一个水质功能类别的区县,将按照每个断面每月30万元的标准对下游区县予以补偿,用于下游区县水源地保护和水环境治理项目建设。

北京市水务局局长金树东表示,试行水环境区域补偿制度,将按照“谁污染、谁治理,谁污染、谁付费”的原则,让产生污染并治理不力的上游区县对下

游区县给予经济补偿。根据补偿办法,补偿金分为跨界断面补偿和污水治理目标补偿两种。

跨界断面补偿是在区县交界处河道设置水质监测断面,按照化学需氧量、氨氮、总磷三个指标进行考核。目前考虑设置监测断面40个,基本覆盖了北京主要河道的支、干流。如果本区县来源的水流跨断面出境时水质不达标,或者上游来水经过本区县出境时水质每变差一个水质功能类别时,都要按照每断面每月30万元的标准补偿下游区县。而且同一个跨界断面如果有多个污染物同时超标,补偿金还要累加计算。

污水治理目标补偿,主要是实行跨区污水处理的中心城区应当缴纳的污水处理任务补偿金,以及其他区县政府未按期完成年度污水处理项目建设、未达到年度目标污水处理率或未完成市政府确定的污水处理阶段目标任务时应当缴纳的补偿金。

据了解,补偿金将严格专款专用,用于水源地保护、污水处理设施及配套管网、相关监测设施建设与运行维护等水环境治理相关工作。其中,断面补偿金全部归下游区县使用。中心城区污水处理年度补偿金40%由市级统筹,主要用于中心城区配套管网建设和污水处理设施运营维护;30%用于本区水环境建设;30%用于跨区污水处理设施所在区水环境治理。其他区县政府缴纳的年度任务补偿金,70%用于本区县,30%用于下游区县。

值得关注的是,这一办法不仅考虑了北京各区县间的区域补偿,对京津冀协同发展也有考虑。金树东表示,“按照目前的补偿办法,下游为其他省市的,补偿金由市级统筹安排,待国家出台跨省市流域水污染补偿政策后,按照国家规定执行。”

其实,京津冀区域水资源保护,早已被三地政府提上议事日程。

众所周知,河北省承德、张家口地

区是阻挡西北地区风沙侵袭首都的前沿生态屏障和重要的水源汇集区。为此,北京市与河北省2009年启动实施京津冀生态水源保护林建设合作项目,远期规划造林100万亩。至今年底,京津冀生态水源保护林面积累计将达50万亩。

天津和河北的“水”合作,也走上了共建水环境补偿机制之路。

作为滦河流域重要的水源地,潘家口水库和大黑汀水库(简称“潘大水库”)的水质关系着天津市民的饮用水质量。目前,天津河北两地正在共筹水环境保护资金,主要用于引滦流域产业结构调整和产业布局优化、流域综合整治、水环境保护和水污染治理、生态保护等方面。具体包括上游地区涵养水源、水环境综合整治、农业非点源污染治理、重点工业企业污染防治、农村污水垃圾治理、城镇污水处理设施建设、船舶污染治理、漂浮物清理以及下游地区污水处理设施建设和水环境综合整治等。

津冀两地共建引滦跨省市水环境补偿机制,就引滦水源保护达成一致意见,共同承担引滦水环境保护责任,正在编制“潘大水库”保护规划,到2018年该水库将取消投饵养殖,进一步净化水库环境。据了解,两地正在共筹水环境保护资金。今年上半年,天津陆续安排专项资金重点支持河北省引滦水源保护项目建设,已累计投入1.213亿元,支持了污水和垃圾处理、取消网箱养鱼等方面的62个项目。■

10

天津自贸区审批9月底重启 范围或覆盖滨海新区5个区

天津自贸区申报迎来重要契机。

天津空港经济区创新创业中心主任李金辉日前在达沃斯论坛上透露，在9月底10月初，国务院听取完上海自贸区建设运营情况的汇报之后，天津自贸区的审批程序将有望重新启动，获批的希望也将大增。

“上海自贸区一周年是个节点，中央要求上海方面尽快总结经验，将成功的可以推广和复制的经验逐步扩大到其他试点，这个节点可能会公布相关结果。”中国区域经济学会副理事长陈耀在接受《中国经营报》记者采访时如是表示。

自贸区似乎已是天津的“囊中之物”，天津方面不仅成立了天津自贸区研究院，而且记者在采访东疆保税港区管委会时了解到，作为天津申报自贸区的核心区域，各种创新试点在该区已是箭在弦上。

9月底是节点

“对于天津自贸区的申报，9月底可能会是一个节点，到底能否获批，具体如何执行，或许会有答案。”一位区域经济专家在接受记者采访时表示。

这一节点就是上海自贸区成立一周年。2013年9月29日上午10时，上海自贸区挂牌成立，挂牌一周年纪念日已到眼前。

9月18日，国务院总理李克强专程到上海自贸区考察，请企业给上海自贸区打分，还表态压缩负面清单给市场让出空间，“自贸区有大未来，上海有大未来”。

目前，上海委托的第三方独立机构正在对自贸区建设情况进行全面评估，将形成全面的评估报告上报到商务部和国务院。届时，上海可能推出超过36条可复制、可推广的改革经验。上海市政府近日发布的《支持外贸稳增长实施意见》也提出，将自贸区成熟经验进行复制推广。

陈耀认为，中央要求上海方面尽快

总结经验，将其成功的、可以推广和复制的经验逐步扩大到其他试点，这个时间节点可能是其他申报地区获得突破的契机，另外一种可能是十八届四中全会进一步扩大自贸区试点范围。

相关媒体报道显示，国务院已经向商务部下达通知，要求协助天津等地，进行自贸区的框架设计，“可能最快年底之前完成框架设计”。

值得一提的是，此前北京与天津签署《贯彻落实京津冀协同发展重大国家战略推进实施重点工作协议》的时候，曾经明确表态，支持天津积极争取批准建立中国天津自由贸易试验区。相关专家认为，北京的支持可以让天津自贸区的申报底气更足。

另外，京津冀一体化目前的成果之一，天津港[1.07% 资金 研报]集团与河北港口集团共同出资组建的渤海津冀港口投资发展有限公司的注册地也在天津东疆保税港区。据记者了解，该公司之所以在东疆保税港区注册，就是希望能享受天津自贸区的政策便利。

或覆盖滨海新区5个区

关于天津自贸区的申报范围，最初传出的方案有两种，一种是以东疆保税港区为主体，另外一种设想是在整个滨海新区。

但由于东疆保税港区面积太小，而2000多平方公里的滨海新区面积又太大，所以现在流传出来的方案是将东疆保税港区、天津港保税区、于家堡金融区、响螺湾商务区、空港保税区都纳入进来，大概有260平方公里。记者获悉，这是目前天津正在考虑的方案。

但天津自贸区申报方案目前还处于保密阶段，天津方面尚未给出确切消息。

东疆保税港区管委会相关负责人在接受记者采访时表示，“东疆只是自贸区申报中的一部分，现在自贸区的话题比较敏感，不方便发表评论，需要顾及到其他方的利益。”

天津滨海新区宣传部相关负责人在

接受记者采访时并没有对自贸区问题直接表态，只是透露首家外商投资企业外汇资本金意愿结汇业务已经在天津滨海新区顺利办理，这一创新业务的试点已经从东疆保税港区、中新天津生态城拓展至整个滨海新区。

前述接受记者采访的专家分析，这种表态其实呼应了天津自贸区申报范围覆盖整个滨海新区的说法。

但在区域经济学界，相关专家更愿意从京津冀一体化这个“一号工程”的角度看到自贸区的范围问题。比如，陈耀就建议，“天津可以联手河北曹妃甸共同申报，这样可以照顾京津冀协同发展的大背景，比如，北京的空港、天津的东疆港、曹妃甸经济区都可以作为一体化的模式去运作，这将会是一种创新。”

也有专家不以为然，国家发改委国土与地区经济研究所副所长高国力认为，“天津与曹妃甸距离有些遥远，而且曹妃甸作为河北的重要经济功能区，承担的功能与自贸区的功能存在着很大差距。环渤海地区的空间尺度很大，涉及的省份很多，经济发展的差异也比较大，这么大的空间尺度如果共同申报自贸区，难度比较大。即便申报成功，之后面临的困难也很多，所以还是应该在一定空间范围之内申报。”

至于天津自贸区应该如何布局的问题，高国力认为，“总的原则是基于天津现有的各种经济功能区的布局，比如经济技术开发区、出口加工区、综合保税区，结合现有的对外开放水平较高的功能区进行整合，尽量让各功能区空间距离相对较近，相互之间才能联系比较密切，有利于资源有效配置，共同享受自贸区先行先试的政策。只有这样申报之后才能更有实效。”

依托京津冀，主打制造业

相对于作为改革窗口的上海自贸区来说，天津自贸区未来将做些什么？

高国力表示，“从全国区域经济版

图平衡的角度来看，如果在中国北方选择先行先试的城市，天津无疑具有非常明显的优势。同时，现在中央非常关注京津冀协同发展问题，作为京津冀协同发展城市之一，天津面临有利的契机。如果天津获得自由贸易区先行先试的资格和权利，将会对京津冀协同发展注入新的生机和动力。”

中国社会科学院经济研究所所长、天津市自由贸易区研究院院长裴长洪近日表示，天津作为中国北方航运中心，依托京津冀和环渤海经济带，在工业制造业和实体经济方面的比重相比上海要高，天津要吸收上海自贸区的经验，立足自身特色，力争与已有的上海自贸区在发展的侧重点上有所不同。

盘古智库理事长易鹏认为，天津自贸区成立后能进一步推动开放，在新一轮全球化的浪潮，利用沿海的优势进一步带动更多的区域分享国内国外的要素，将天津打造成北方经济中心。

陈耀认为，自贸区的成立会带来“开放倒逼改革、改革促进发展”的效果。他指出，“天津是北方经济中心、京津冀的先进制造业基地，将来制造业的加工、进出口的比重会比较大。而上海自贸区更多是金融、贸易便利化、金融创新。未来如果复制上海自贸区的经验，基本的政策和管理方式大致会一样，但负面清单的具体内容、里面的限制估计会有所差别。”

关于天津自贸区未来的发展方向等问题，滨海新区宣传部相关负责人在回复本报记者采访时表示，这要等自贸区申报的结果公布之后才能具体讨论。■

11

石家庄市行政区划调整 欲承接京津产业转移

在 23 日召开的石家庄市部分行政区划调整工作动员大会上获悉，国务院近日批复了河北省人民政府关于石家庄市部分行政区划调整的请示，同意撤销石家庄市桥东区，部分街道划归石家庄市长安区，部分街道划归石家庄市桥西区；撤销县级藁城市、县级鹿泉市和栾城县，同时分别设立石家庄市藁城区、鹿泉区和栾城区。至此，石家庄市由原 6 区 17 县市（12 个县 5 个县级市）变为现在的 8 区 14 县市（11 个县 3 个县级市）。

根据批复，原桥东区的中山东路、阜康、建安、胜北 4 个街道和桃园镇划归石家庄市长安区管辖，原桥东区的东华、休门、彭后、东风、汇通 5 个街道划归石家庄市桥西区管辖。藁城区、鹿泉区、栾城区分别以原藁城市、原鹿泉市、原栾城县的行政区域为现行行政区域。

批复要求，上述行政区划调整涉及各类机构要按照“精简、统一、效能”的原则设置，涉及的行政区域界线要按规定及时勘定，所需人员编制和经费由河北省自行解决。要严格按照国务院“约法三章”的要求，不新建政府性楼堂馆所，不增加财政供养人员，不增加“三公”经费。要严格执行中央关于厉行节约的

规定和国家土地管理法规政策，加大区域资源整合力度，优化总体布局，促进区域经济社会协调健康发展。

据介绍，石家庄市此次行政区划调整，一是有利于拉开城市框架，优化城市空间布局，提升省会城市功能，进一步发挥石家庄作为省会城市对河北经济社会发展的辐射带动作用。二是有利于加快新型工业化和城镇化步伐。能够在更大范围优化国土开发格局，为城市发展注入强大动力。三是有利于在京津冀协调发展中实现更大作为。区划调整后，可以在更大范围内统筹安排生产力布局和基础设施建设，有利于聚集更多的优质产业，特别是有利于更多地吸引和承接京津产业转移，真正使石家庄成为京津冀重要的中心城市。四是有利于统筹城乡发展，保障和改善民生。依托主城区较强的经济实力和优质的公共服务资源，在更大范围内实现基本公共服务均等化，提升城乡就业和社会保障水平，让改革发展成果惠及更多人民群众。■

由于受去年虚假贸易推高基数的影响较小，前八月，长三角地区进出口皆保持了不同程度的增长，不过，与七月份江浙外贸皆创新高相比，八月增速出现不同程度的回落。

9 月 16 日，上海海关发布的最新外贸数据显示，前八月，上海关区实现进出口 34797.9 亿元人民币，较去年同期增长 5.8%。其中，出口 21124.9 亿元，

增长 3.8%；进口 13673 亿元，增长 9.1%。

8 月份当月进出口 4587.4 亿元，同比增长 4.5%，但环比今年 7 月下降 2.8%。其中，出口环比下降 1.3%，进口 1692.8 亿元，同比增长 3.8%，环比下降 5.3%。

杭州海关发布的最新数据显示，前八月浙江省实现进出口值 1.44 万亿元人民币，同比增长 4.5%。8 月单月，浙江省出口 1596.4 亿元，同比增长 11.4%，高于全国出口增速 2.2%，但环比七月出口有所回落。

南京海关发布的数据显示，前 8 个月，江苏省外贸进出口 23073.4 亿元，同比增长 3.7%。需要注意的是，8 月当月份江苏外贸冲高回落，进出口 3046.6 亿元，同比增长 2.9%，这一增速比 7 月份回落了 6.6 个百分点。

传统商品在出口中仍占重要位置，海关数据显示，浙江省出口纺织品、服装、箱包、鞋类、玩具、家具、塑料制品等 7 大类传统劳动密集型产品 4275.7 亿元，同比增长 7.6%，占全省出口总值的 38.9%。

此外，此前受累于航运经济低迷状态下的船舶业已出现回暖迹象。

与此同时，上海 9 类劳动密集型商品出口也均保持增长，但机电产品出口比重下降。江苏则面临外商投资企业进出口增长乏力的局面，不过民营企业进出口明显增长。

进口的减速与国内消费不振有关。浙江省国际经济贸易研究中心主任张汉东对记者表示，进口减速跟国内消费不振、房产汽车市场的低迷、缺乏新的消费热点等诸多因素有关。

张汉东说，国内消费转移的特征非常明显，由于收税价差等因素，大量的国内消费被转移到国外完成，这一块数量很大，且缺乏统计数据，会造成税收的流失。

亟须提振企业信心

实际上，影响长三角外贸发展的多

项因素仍然存在。

从杭州海关了解到，目前，人民币汇率对出口产品价格竞争力的影响、结构性融资难、企业融资环境仍未明显改善以及东南亚国家竞争等不利因素依然存在。

一位外贸企业人士告诉记者，人民币汇率近期的升值对企业接单有影响，企业担心汇率“先降后升”。

对此，张汉东说，目前中小企业面临很多困难，企业不敢投资或不愿投资，没有长远发展计划，甚至把部分资产转移到国外。他说，营商环境、政府监管、要素成本高企对中小企业的发展都有影响。

中央一再强调要简政放权、减少审批项目，张汉东认为，还需要考虑安定人心和鼓励创业。现在中小企业对国内环境的发展还存在疑虑，需要创造良好的营商环境。

“即使企业愿意融资，也很难融资成功，融资成本高的问题一直没有解决”。张汉东说。

今年前八月，浙江省民营企业出口 7651.7 亿元，同比增长 12.3%，占全省出口总值的 69.6%，江苏民营企业前八月进出口增长 10.4%，上海则增长 9.6%。

9 月 17 日，李克强主持召开的国务院常务会议也提到，要进一步扶持小微企业发展，对小微企业实行税收补贴政策以及就业等方面的优惠。

政策预计将对长三角外贸产生影响，9 月 12 日，上海市政府发布支持外贸稳增长实施意见，拟向全市推广自贸区成熟经验，南京、杭州海关将分阶段推广上海自贸区的 14 项制度，均和简化通关程序、降低企业成本有关。■

12

长三角外贸减速：中小企业信心事关外贸形势

海关总署公布的最新数据显示，前八月中国进出口呈现微增态势，同比增速仅为 0.6%。

长三角各地的进出口数据同样不尽如人意，尽管长三角各地外贸增速都保持了一定幅度的增长，但受到国内需求不振、外部竞争加剧等多项因素的影响，各地增幅都出现了不同程度的回落。

8 月进出口减速



13

上海自贸区详细规划发布

详情请点击查看附件

上海自贸区三块区域规划主要内容				
规划区域	建筑规模	功能分区	功能业态	开发强度
外高桥	1850万㎡	服务分区	总部经济、金融服务、国际贸易	2.5-5.0
		综合分区	服务外包、高端制造、生产性服务业	1.5-3.0
		物流分区	国际采购分拨、供应链管理、现代专业物流	1.5-2.0
洋山	530万㎡	服务分区	总部办公、大宗商品交易	2.5-3.0
		综合分区	融资租赁、跨境电子商务、期货保税交割、研发设计、金融物流服务	1.2-2.5
		物流分区	研发设计、国际维修检修、国际物流服务	1.0-2.0
浦东机场	450万㎡	服务分区	航空金融、航空总部、商业商务	2.0-3.0
		综合分区	高端消费品保税展示与交易、教育培训、检测维修、航空配套	1.5-2.0
		物流分区	国际快件、保税仓储、国际中转、国际采购、航空物流	1.4-1.5

近日，上海市规土局发布了《中国（上海）自由贸易试验区控制性详细规划（草案）》（以下简称“规划草案”）

征询公众意见。仅有 28.78 平方公里的上海自贸区自成立以来如何在此前综合保税区基础上进行进一步的规划调整就一直备受关注。由于上海自贸区承担的试验任务包括诸多服务业开放，尤其是金融领域试验的内容，因此，与此前保税区贸易、物流、仓储为主的定位将有较大的变化。

根据《规划（草案）》，在规划管控方面，上海自贸区将采取刚性与弹性相结合的规划管控方式，土地复合利用也将是功能区分的前提下的创新利用方式。

上海自贸区将形成服务分区、综合分区、物流分区三个功能分区。其中，外高桥服务分区的开发强度最大，容积率将达到 2.5—5.0。

三块区域做出功能性区分

《规划（草案）》对上海自贸区分散的三块区域进行了重新定位。

其中外高桥将联动森兰区域，依托区域先发优势，促进外高桥逐步融入上海市北部地区（尤其是浦东新区北部城区）功能，打造成为以国际贸易服务、金融服务、专业服务功能为主、商业、商务、文化多元功能集成的国际商贸城。

洋山由于毗邻临港地区中心区、重装产业区和物流园区的区位优势，加强与临港新城各功能区之间的联动发

展，充分利用洋山深水港得天独厚的深水岸线和航道条件，依托上海自贸试验区和国际航运发展综合试验区的政策叠加优势，打造成为具有全球竞争力的国际航运服务功能区。

而浦东机场则将充分依托浦东国际机场的亚太航空枢纽地位，发挥客流、商流、物流密集的独特优势，考虑与周边国际旅游度假区、商飞基地等区域的联动发展，在强化国际航空服务的同时，拓展高端商务、商贸等功能，打造成为具有全球竞争力和吸引力的国际航空服务和现代商贸功能区。

根据上述定位，未来上述三块区域将有不同的功能业态，例如金融服务将主要集中在外高桥地区。而目前入驻自贸区的多家银行也已经将其自贸区分行设在了外高桥内。

洋山将主要发展大宗商品交易、融资租赁等功能业态，这与其毗邻港口和以先进制造业作为主要发展方向的临港地区有莫大关系。

浦东机场则除了发展与航空业相关的航空金融等功能业态以外，在其综合分区内还将发展高端消费品保税展示与交易、教育培训等功能。

土地复合利用 + 规划刚弹性结合

由于上海自贸区内需要二次开发的土地诸多，且将面临未来新业态的产生和其他服务领域的开放，所以自贸区的控制性规划并未采用以往单一用途性质的规划管控模式，而是给予地块空间管

14

广州拟立法防止“一届政府一个规划”



控一定的弹性，以提高规划的可操作性和可实施性。

同时，土地复合利用也被认为是自贸区规划的重要特征。此前，上海市规土局和上海自贸区管委会联合印发了《关于中国（上海）自由贸易综合用地规划和土地管理的试点意见》（以下简称“意见”）。根据《意见》，上海自贸区将鼓励地块用途兼容，用地类型实现两种或两种以上用途混合。

根据《意见》的定义，综合用地是指土地用途分类中单一宗地具有两类或两类以上使用性质（商品住宅用地除外），且每类性质地上建筑面积占地上建筑面积比例超过 10% 的用地，包括土地混合利用和建筑复合使用方式，与控制性详细规划中的“混合用地”规划性质相对应。

而在供给方式上，综合用地主导用途不同，供地方式也不尽相同。例如，

经依法批准的城乡规划不得擅自修改。昨日上午，《广州市城乡规划条例（草案）》（以下简称《条例草案》）进入市人大三审阶段，防止出现“一届政府一个规划”的现象，三审稿增加了一项规定：只有在四种情形下才可以改规划。尽管已经是第三次审议，关于此条例的争议仍然较大，数名广州市人大常委会组成人员认为，应该进一步限制行政首长在规划调整上的权力，重大规划调整要经过市政府常务会议同意。该条例拟今日交付表决，不过鉴于一些争议仍然存在，昨日有市人大常委会组成人员建议延迟表决。

“重大规划应由市政府常务会议表决”被删除

一个经过科学论证并且实施的规

主导用途为商业、办公等经营性用地的，就必须采取公开招标、拍卖、挂牌方式供地；主导用途为研发总部类用地、工业用地、仓储物流用地的，其产业项目类用地可以采取带产业项目挂牌出让方式供地；主导用途符合划拨目录的，附属用途不符合划拨目录的，可以以协议方式供地。

同济大学土木工程学院测量与国土信息工程系教授石忆邵认为，相较于此前开发区经常使用的单一土地性质的模式而言，综合用地的效率更高。■

划，本应该具有稳定性和严肃性，但是“新官上任三把火”，新来的领导往往容易把之前制定的规划推倒重来，“一届政府一个规划”和“朝令夕改”的现象并不罕见。

在《条例》三审前征求意见时，有广州市人大常委会组成人员认为，修改规划要非常谨慎，应当对规划的修改从严把关，对于可以修改的情形要具体列明。《条例》三审交付表决稿增加了一项规定，只有在以下四种情形下才可以“动”规划。

这四种情形包括：一是上层的城乡规划修改对下层次城乡规划的功能与布局产生重大影响的；二是因国家、省、市重大工程建设确需修改规划的；三是在实施城市建设中发现有明显缺陷的；

四是法律、法规规定的其他情形。

当然并不是符合这四种情况，政府就可以修改规划了，还需过公众这一关。《条例》三审稿增加了应当通过多种方式征求公众意见的程序规定：应当采取座谈会、论证会、听证会或者其他方式征求公众意见，并依照法律、法规和本条例规定的权限和程序报送审批。

但二审稿中“重大规划应经由政府常务会议表决”的规定，在三审稿中却没有了。昨日上午，广州市人大常委会组成人员对《条例》进行分组讨论时，有人认为，不应该删除“重大规划应经由政府常务会议表决”这一条，重大规划的修改应当交由集体决策。

重大规划未经规委会审议不予批准

广州市人大法制委员会主任委员陈小清作了关于《广州市城乡规划条例(草案二次审议稿)》审议结果的报告。规划方面的重大事项谁说了算？陈小清在报告中说，在吸纳了各方意见后，《草案》应对规划委员会的性质、职能作出更具体的规定，要求市人民政府进行规划决策时，应当将规划委员会的审议意见作为重要依据，城市总体规划、控制性详细规划和城乡规划的重大事项，经规划委员会审议通过后，必须报市人民政府批准。未经规划委员会审议或者审议未通过的，市人民政府不予批准。

《草案》还规定，规划委员会委员由市人民政府及其职能部门代表、专家和公众代表组成。其中专家和公众代表委员人数应当超过委员总数的二分之一，并且应当包括一定数量的人大代表、政协委员。

规划委员会对审议的表决事项实行票决制。每次参加会议人数应当不少于各委员会委员总数的二分之一。参加会议的委员均享有表决权，表决议题采取无记名的方式进行，须有三分之二以上参加会议的委员赞成方可通过。

中山大学地理科学与规划学院教授袁奇峰：

规划改变需要通过民主这只手

袁奇峰表示，规划不是一成不变的，但规划的改变需要民主的这只手，需要委员会制度，需要通过人大的审批。总体规划一般是20年时长，20年前的东西到现在有很多的变化，应该要做一些调整。很多详细的规定是在没有利益纠葛的情况下做，但事实上有很多利益纠葛需要平衡，这就需要有一个委员会来裁决，所以说规划委员会就是要起到这样一个作用。但是很多重大的规划，规划委员会也没办法，这就需要到人大进行讨论。他说，规划不是不能改，而是要经过一定的程序，并且要受到监督。所以科学和民主是规划的两只手，一只手是科学的规划，另一只手是民主的程序，才能减少政府随意规划的现象。■

15 山东城镇化规划征求意见 2020年前700万农民 落户城镇

8月28日，山东省政府网站公示了新近编制完成的《山东省新型城镇化规划(2014—2020年)》(以下简称《规划》公示稿)，向社会各界公开征求意见。《规划》公示稿提出，到2020年，全省常住人口城镇化率达到62%左右、户籍人口城镇化率达到52%左右，努力实现700万左右农业转移人口在城镇落户，促进1000万左右城中村居民完全市民化。

城镇规模结构

到2020年，济南、青岛两市城区人口达到500万左右；淄博、枣庄、东营、烟台、潍坊、济宁、泰安、威海、日照、临沂、德州、聊城、滨州、菏泽等14市城区人口达到100-300万，其中淄博、烟台、济宁、临沂4市城区人口达到200万以上；50-100万人的中等城市15个；20-50万人的小城市50个；10-20万人的小城市35个；5-10万人的小城镇约50个。

让农民“带资进城”

《规划》公示稿提出，分步推进农业转移人口市民化。按照先存量、后增量，先本地、后外地，先省内、后省外，先失地农业人口、后其他农业人口，先进城务工人员及子女、后投靠亲友的顺序，有序推进各类群体转为城镇居民。

为了提高农民进城能力，《规划》公示稿提出，积极推进农村产权制度改革，通过对承包地、宅基地、林地等的确权颁证和集体资产股份量化处置，建立完善农村产权交易体系，将农民在农村占有和支配的各种资源转变为资产，并将这些资产变现为可交易、能抵押的资本，提高农民带资进城能力。坚持依法、自愿、有偿的原则，引导农业转移人口有序流转土地承包经营权。

针对相当多城中村居民身在城市，却享受不到市民待遇的问题，《规划》公示稿提出，通过城中村改造、集体资产改制、村改居和社会保障均等化“三改一化”的路径，到2020年基本完成6000个左右城中村改造，实现1000万

左右城中村居民市民化。改造后，安置住房具有完全产权的房产证，居民纳入城市社保、救助范围，村改居后选举产生的社区居委会，办公经费、专职委员会成员工资等费用列入当地政府财政预算。

清理歧视性政策

《规划》公示稿明确，推进农业转移人口享有城镇基本公共服务：

将农业转移人口随迁子女全部纳入输入地教育发展规划和财政保障范畴，到2020年，农民工随迁子女接受义务教育比例达到99%。杜绝各类歧视性政策，不得向农业转移人口子女收取或变相收取借读费、赞助费、择校费等费用。

清理各类针对农业转移人口的就业歧视政策，消除城乡劳动者的身份差异，实现同工同酬，到2020年，农民工接受基本职业技能培训覆盖率达到95%。依法将稳定就业的农民工纳入职工基本养老保险、医疗保险参保范围。尽快实现农民工参加工伤保险、失业保险、生育保险制度全覆盖。

将符合条件的农业转移人口纳入城镇住房保障体系和住房公积金制度。具有稳定就业的进城务工人员连续缴存住房公积金1年以上，可以申请住房公积金贷款。审慎探索由集体经济组织利用农村集体建设用地建设公共租赁住房。

人口有进有退

《规划》公示稿提出山东省的省域城镇化总体空间格局为，构建一群(山东半岛城市群)、一带(鲁南城镇发展带)、双核(济南、青岛两大中心城市)六区(六个城镇密集区)。引导人口向这些地区聚集，而欠发达地区的县(市)要实施积极的人口退出政策，引导人口逐步自愿平稳有序转移。

《规划》公示稿中划分的“山东半岛城市群”由2个副省级城市(济南、青岛)和11个地级市(淄博、东营、烟台、潍坊、泰安、威海、日照、莱芜、德州、聊城、滨州)构成，是山东省城



16

青岛在全国率先出台房屋拆除工程管理政府规章

镇化发展的主要载体。将建设具有国际竞争力的现代服务业和先进制造业基地,形成东部地区国家增长极,与京津冀、辽中南共同构筑世界级的环渤海城市群。2020年城镇化率达到64%左右。

鲁南城镇发展带由枣庄、济宁、日照、临沂、菏泽5个地级市构成,是落实西部经济隆起带战略、融入丝绸之路经济带的重要空间载体。2020年城镇化率达到58%左右。

双核,济南、青岛两大中心城市,将优化城市空间布局,适当超前配置重大设施,分别建成黄河中下游地区的中心城市,全省对外开放的龙头、黄渤海地区的中心城市。构建济淄泰莱德聊、青潍、烟威、东滨、济枣菏、临日六个城镇密集区。加快引导区域人口、产业、资金、技术等要素向城镇密集区集聚,提高其综合竞争力,全面提升城镇化载体功能。

多年来,山东省本地城镇化特征明显。第六次人口普查统计,全省1370万流动人口中,85%在省内流动,48%在县内转移,东部发达县(市)的近域流动比例高达70%以上。《规划》公示稿顺应这一基础,提出强化县域产业支撑,增强县城极化带动作用,到2020年,县(市)对全省城镇化的贡献率达到50%左右,县(市)城区平均人口规模达到35万人,其中50万人以上的县(市)城区达到14个。

随着我市经济社会快速发展,旧城更新改造和城乡统筹建设步伐的不断加快,房屋建筑拆除工程数量日益增多,拆除施工对安全生产和环境保护的影响不断加剧,为此,我市在全国率先出台了比较全面系统的专项管理办法,按照“全覆盖、零容忍、严执法、重实效”

保留4万个行政村

《规划》公示稿提出,到2020年,全省建成6000个农村新型社区,保留4万个左右的行政村,建设4000个历史文化型、特色景观型、乡村旅游型、农业产业特色型村庄。

对保留下来的村庄,《规划》公示稿提出要加强整治和特色保护,“全力打造农民幸福生活的美好家园,建设聚落形态多样化、发展路径多元化、乡村环境生态化的社会主义新农村”。

城乡空间差异化发展,公共服务和基础设施则要一体化。《规划》公示稿提出,提高农村地区教育、卫生、养老、文化等公共服务水平;加快城乡基础设施一体化,推进城乡间客运线路公交化改造,提出了2020年实现中心村等级公路全覆盖,2015年实现全省城乡环卫一体化全覆盖,2020年50%左右的中心村达到生态文明乡村标准等明确的目标任务。①

的要求对房屋建筑拆除工程进行规范化管理。新规将从下月起正式实施,长期普遍存在的房屋建筑违法拆除、扬尘污染、野蛮施工、监管缺位等乱象将得到根本解决。

据了解,《青岛市房屋建筑拆除工程管理办法》已于今年7月31日经市

17

武汉等长江中游四地将启动城市群综合交通规划编制



十五届人民政府第50次常务会议通过并公布,自今年10月1日起施行,共六章五十九条。该办法主要从房屋建筑拆除管理范围和管理体制与监管机制、拆除工程招标、拆除施工备案、安全文明施工、现场监督、竣工验收、行政处罚等方面进行了规范。考虑到农村城镇化和城乡统筹发展的需要,在规范城市房屋建筑拆除管理的同时,将集体土地上的房屋建筑拆除并入新规管理范围。

据市城乡建设委房地产开发管理局相关负责人介绍,“房屋建筑拆除需要由建设单位报请城乡规划主管部门批准”和“房屋建筑拆除工程的建设单位”界定是新规的两大亮点,前一个规定从源头上解决了建筑拆除的合法性问题,明确了部门之间的监管职责。后一个规定破解了一般房屋建筑工程拆除的责任主体多元化造成令出多门、各自为政的情况。为此,新规将责任主体明确为“包括被拆除房屋建筑工程及其附属设施的使用权人、房屋征收部门(或者其委托单位)、土地开发整理单位”,从拆除规划审批、确定拆除施工企业、工程招

9月24日讯,官方透露,武汉、长沙、合肥、南昌等长江中游城市群四城市将在铁、水、公等方面实现全面对接,尽快启动编制城市群综合交通规划,引领长江中游城市群发展。

从9月19日在湖北武汉举行的长江中游城市群交通运输联席会上获悉,沪(上海)昆(云南昆明)高铁南昌至长沙段近日开通后,南昌、长沙与武汉间形成“两小时交通圈”的高铁回环,包括合肥在内的长江中游城市群四省会城市之间联系越来越紧密。与会人士认为,四城市应成为贯通东西、连接南北的国家级综合交通枢纽、先进制造业和商贸物流中心,因此要共同构筑国际交通走廊,重点开展地方铁路与国家铁路

标、毗邻建筑和地上地下管线资料普查等方面承担相关责任。“违反新规要求的建设单位将受到处罚,其中,发包工程给不具有相应资质的施工企业的和未实行工程监理的建设单位将面临最高50万元的罚款。”

为了保护环境,新规进行了严格抑尘降噪控制,要求施工企业遵守环境保护有关法律、法规,在施工现场采取措施,防止或者减少粉尘、废气、废水、固体废弃物、噪声、振动和施工照明对人与环境的危害和污染。施工现场应当配备专业洒水设备,洒水降尘,边拆边洒,降低粉尘危害。禁止在施工现场焚烧油毡、沥青、橡胶、塑料等污染大气的垃圾和废弃物。遇有恶劣气候或者重污染天气影响拆除施工安全时,施工企业应当按照有关要求暂停施工。①

网衔接、公路快速出口通道与城际铁路线路串联城市群的相关规划研究。

目前,武汉四环线货运物流通道正在建设当中,西段计划2015年年底先期通车;武汉往南的京港澳高速公路复线湖南段也将在2016年建成;合肥正开展江淮运河前期规划,拟于“十三五”期间启动建设。

此外,岳(阳)望(城)高速公路有望于2016年建成通车,该路北接随(州)岳(阳)高速公路,南至广州,相当于在武汉至长沙之间新辟了一条高速通道,将连接长(沙)株(洲)(湘)潭城市群与武汉城市圈。①

18

海南省规范农用地转用及土地征收审批

海南省政府办公厅下发《关于规范农用地转用及土地征收等审批工作有关问题的通知》，目的是规范农用地转用及土地征收等审批，提高审批效率，服务重点项目建设。

《通知》明确要求，要发挥土地利用总体规划和城乡规划的管控作用，规范商品住房用地审批供应行为。在农转用审批环节，凡是农转用地块在土地利用总体规划中确定为建设用地，或者农转用地块所在的土地空间管制区为允许建设区，且符合依法批准的控制性详细规划等其他审批条件的，可办理农转用审批手续。土地利用总体规划中确定的旅游建设用地，在办理农转用审批手续后其供地用途应当按照依法批准的控制性详细规划确定。要严把土地审批关，在沿海区域自平均大潮高潮线起向陆地延伸最少 200 米范围内、特殊岸段 100 米范围内，新建、扩建、改建建筑物的，不予办理农用地转用及土地征收审批手

续。因重大建设项目经省政府批准在上述范围内新建、扩建、改建建筑物，且符合其他审批条件的，方可办理该范围内的土地农用地转用及土地征收审批手续。《通知》明确提出，要严格控制一线岸线土地资源单纯用于商品房开发。各市县应原则上将一线岸线及规划建设的滨海、滨河、滨湖等优质土地资源主要用于度假区和酒店及旅游配套服务设施和相关产业的建设。确需用于度假区和酒店及旅游配套服务设施和相关产业以外的项目建设的，在项目所在区域控制性详细规划获得批准后，方可办理项目农用地转用及征收、土地供应及用途改变审批手续。■

19

《陕西省新型城镇化规划(2014-2020)》发布

9月23日，陕西省政府新闻办召开新闻发布会，正式发布了《陕西省新型城镇化规划（2014-2020年）》，该规划旨在进一步明确陕西省城镇化的发展路径、主要目标、战略任务、体制机制创新和政策举措，是指导全省城镇化健康发展的宏观性、战略性、基础性规划。

全省城镇化率达 51.31%

规划显示，近年来我省城镇化率大幅提升，城镇数量和规模不断扩大。城镇常住人口由 2005 年的 1384 万人，增加到 2013 年的 1931.15 万人。全省城镇化率由 2005 年的 37.24%，提高到 2013 年的 51.31%，年均增加 175 个百分点，高于全国平均增速 0.41 个百分点。与 2005 年相比，中等城市和小城市分

别增加了 2 个和 6 个；城镇建成区面积由 2005 年的 1646.91 平方公里，增加到 2012 年的 2646.55 平方公里，增加了 60.7%，以西安为核心的关中城镇群加速崛起，35 个重点示范镇建设加快推进，31 个文化旅游名镇建设全面启动。

到 2015 年 600 万农村居民进城落户

未来几年，陕西省将紧紧抓住国家推进新型城镇化和建设丝绸之路经济带的历史机遇，以关中城市群为主体形态，不断释放城镇化发展潜力，构建“一核两轴两带三走廊四极”的城镇群新格局。城镇化发展的总体目标是，到 2015 年转移 600 万农村居民进城落户，全省城镇化水平达到 55% 以上；到 2020 年累计转移 1000 万人，城镇化水平达到

62%，户籍登记城镇化率达到 52%。户籍制度不断完善，到 2020 年，全省人口布局为：大中小城市居住 40% 左右，县城和小城镇 30% 左右，农村及新型社区 30% 左右。加快土地制度改革，3 年完成农村集体土地承包经营权确权登记颁证工作。

有序推进农业转移人口市民化

实现规划目标通过四大战略任务。陕西省将有序推进农业转移人口市民化。2015 年以前全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开西安市以外其他设区市市辖区的落户限制；2020 年之前通过设置阶梯式落户通道和差别化落户条件，逐步解决符合条件转移人口落户西安。将进城农民工子女纳入义务教育经费保障范围，免除其学杂费；逐步实现符合条件的农民工随迁子女在流入地参加中高考。

到 2015 年建成千个新型农村社区

加快以大西安为核心的关中城市群建设，打造立体化交通枢纽，构建现代产业体系，提升城市综合服务功能。稳步推进 35 个重点示范镇和 31 个文化旅游名镇建设，到 2015 年，建成 1000 个左右标准化新型农村社区，2020 年 30% 的农村社区化，居住人口占农村人口的 35%。

加快推进铁路、公路、城市公共交通等基础设施建设，加快西安至成都、西安至太原客运专线建设步伐，推进西安至武汉、西安至包头、西安至重庆、西安至银川快速铁路，到 2020 年基本

形成内连外达的快速铁路体系。提高城市可持续发展能力。大城市重点发展先进制造业、战略性新兴产业和现代服务业，中小城市重点发展制造业、资源性产品加工业和物流业，县城发展农副产品加工业和传统制造业。

五项改革举措确保目标实现

此外，规划还提出了五项改革举措，一是改革人口管理制度。逐步消除城乡区域间户籍壁垒，还原户籍的人口登记管理功能，全面推行人口居住证制度。二是改革土地管理制度。加快推进农村集体建设用地流转，建立农村宅基地退出机制，盘活城乡低效闲置用地，推进城乡建设用地增减挂钩在市域内流转试点工作。三是改革完善财税体制和投融资机制。合理确定各级政府公共服务方面的事权，建立健全基本公共服务成本分担机制。通过发行城市政府市政债券、争取政策性金融机构支持、社会资本特许经营方式进入、适当财政资金撬动等途径，建立多元化的投融资体制。四是健全生态环境保护制度。建立资源环境产权交易机制，建立生态文明考核评价机制。五是推进行政区划管理创新。积极推进省直管县改革，支持具备行政区划调整条件的县有序改市、设区，合理调整镇村规模，建设县域副中心城市。■



20

重庆构建“一区两群”核心区市场迁至二环外

9月1日，重庆市规划局就《重庆市城乡总体规划（2007~2020年）》关于重庆市市域城镇化发展进行解读，未来城镇化将按照大都市区、渝东北城镇群、渝东南城镇群的“一区两群”空间格局进行引导发展。现有核心区市场和工业项目将迁至二环外或升级改造。

大都市区 作为国家中心城市功能载体

【覆盖范围】都市区九个行政区和城市发展新区的涪陵区、长寿区、江津区、合川区、永川区、南川区、綦江区、大足区、铜梁区、璧山区、潼南县、荣昌县及万盛、双桥经开区。

【规划面积】约 2.87 万平方千米。

【功能定位】作为重庆构建国家中心城市的功能载体，以山水、田园、绿带等生态空间为分隔，以高速公路和城际铁路等交通走廊为纽带，按组群整合、相对分隔、产城融合、精明增长原则，形成以都市区为核心，城市发展新区城镇拱卫的空间格局。

【产业布局】都市功能核心区作为重庆的政治经济、历史文化、金融创新、现代服务业中心，将重点发展金融服务、国际商务、高端商贸、文化创意、都市旅游等现代服务业。禁止新建、扩建生产资料、生活用品和农副产品批发市场。

都市功能拓展区着眼于提升区域经济组织能力和科技研发能力，加快内陆开放平台建设，重点发展现代制造业和现代服务业。建设大型聚居区。严格限制一般工业项目，禁止新建、扩建污染较重、能耗高、运量大的工业项目。

城市发展新区承接都市区功能和产业外溢，承接“两翼”地区人口转移，积极培育地区性生产组织功能，重点发展支柱型、战略型产业，培育产业集群，提升产业支撑能力和城市综合配套能力。增加就业岗位，吸纳市内人口和市外有技能的人口，促进本地农业转移人口市民化。

【城镇组群】构建永川—大足—荣昌城镇组群以辐射四川，构建涪陵—长寿城镇组群以辐射渝东北渝东南地区，构建綦江—万盛—南川城镇组群以辐射贵州。

渝东北城镇群

建长江三峡国际黄金旅游带

【覆盖范围】由渝东北生态涵养发展区内万州区、梁平县、城口县、丰都县、垫江县、忠县、开县、云阳县、奉节县、巫山县、巫溪县等 11 个区县城镇构成。

【规划面积】约 3.39 万平方千米。

【功能定位】在加强三峡库区生态涵养、大巴山区生态保护的前提下，着力支持万州和其它县城高品质发展。

【产业布局】要把生态文明建设放

在更加突出的地位，重点发展区域特色、环境友好型产业，加快建成长江三峡国际黄金旅游带。

【城镇组群】以万州为区域性中心城市，以万州—开县—云阳城镇组群为引领，垫江—梁平—忠县—丰都和奉节—巫山—巫溪—城口特色化地区为载体，沿江沿路聚集，形成带状城镇空间格局。

渝东南城镇群

打造具有特色旅游经济环线

【覆盖范围】由渝东南生态保护发展区内黔江区、武隆县、石柱县、秀山县、酉阳县、彭水县等 6 个区县（自治县）城镇构成。

【规划面积】约 1.98 万平方千米。

【功能定位】在保护好武陵山、乌江等生态资源的前提下，着力支持黔江和其它县城高品质发展。

【产业布局】要突出保护生态的首要任务，重点发展区域特色、环境友好型产业，构建具有自然景观与民俗文化的特色旅游经济环线。严格限制破坏生态、污染环境、超过资源环境承载力的发展。

【城镇组群】以黔江为区域性中心城市，武隆、石柱、秀山、酉阳、彭水特色发展，发挥渝怀铁路、渝湘高速的沿线聚集作用，形成点轴状的城镇空间格局。

我市去年常住人口达 2970 万

直辖后，我市城镇化率由 1997 年的 31% 增加至 2013 年的 58.3%，实现了年均 1.7 个百分点的增长，城镇化率的增长速度领先全国其他省份（含直辖市），该指标实现了由 1997 年略低于全国平均水平（低于全国 0.9% 个百分点），向 2013 年高于全国平均水平 4.6 个百分点的转变。

2007 版城乡总体规划实施以来，我市常住人口稳步回升，2013 年常住人口达 2970 万人，比 2007 年增加 154 万（年均增长 26 万）。

预测至 2020 年，全市常住人口

3400 万人，城镇人口 2420 万人，城镇化水平达到 70% 左右。

核心区市场将迁至二环外

市交通规划设计研究院副院长高志刚表示，我市将建市郊铁路，辐射范围在 60~80 公里，覆盖城市发展新区主要区县。

市规划设计研究院副总规划师易峥表示，未来会设立南彭、迎龙、果园港等交通枢纽中心，让核心区现有市场和工业项目迁至二环外或升级改造。📍

热点解读

HOT READ

21 数读《国家应对气候变化规划(2014-2020年)》

19日对外发布的《国家应对气候变化规划(2014-2020年)》，明确了我国应对气候变化的时间表和路线图。

气候变化关系全人类的生存和发展。气候变化离百姓并不遥远，气温不断升高、灾害性气候事件频发都是气候变化的表现。这项规划提出的应对气候变化举措，不仅关系到工农业生产，也会影响每一个人的生活。

完成应对气候变化主要目标

【数字】下降40%至45%

【举措】到2020年，单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降40%—45%，森林面积和蓄积量分别比2005年增加4000万公顷和13亿立方米；沙化土地治理面积占可治理沙化土地治理面积的50%以上；城市供水保证率显著提高；重点城市城区及其他重点地区防洪除涝抗旱能力显著增强。

控制交通领域温室气体排放

【数字】公交出行分担比率达到30%

【举措】2020年，大中城市公交出行分担比率达到30%；完善铁路运输网络，加快铁路电气化改造，铁路单位运输工作量二氧化碳排放比2010年降低15%；完善空中交通网络，优化机队结构，民用航空单位客货运周转量的二氧化碳排放比2010年降低11%左右。

倡导低碳生活

【数字】“135”出行方式

【举措】积极倡导“135”绿色出行方式（1公里以内步行，3公里以内骑自行车，5公里左右乘坐公共交通工具）；鼓励公众采用公共交通出行方式，支持购买小排量汽车、节能汽车和新能源汽车；抑制不合理消费，限制商品过度包装，减少一次性用品使用，设立低碳产品销售专区和低碳产品超市；开展“低碳饮食行动”，推进餐饮点餐适量化；倡导消费者减少不必要的衣物消费，加快衣物再利用。

制定气候变化影响人群健康应急预案

案

【数字】3项措施

【举措】完善气候变化脆弱地区公共医疗卫生设施；健全气候变化相关疾病，特别是相关传染性和突发性疾病流行特点、规律及适应策略、技术研究，探索建立对气候变化敏感的疾病监测预警、应急处置和公众信息发布机制；建立极端天气气候灾难灾后心理干预机制。同时，加强与气候变化相关卫生资源投入与健康教育，增强公众自我保护意识，改善人居环境，提高人群适应气候变化能力。

开展低碳社区试点

【数字】1000个左右试点

【举措】“十二五”末全国开展的低碳社区试点争取达到1000个左右，在社区规划设计、建筑材料选择、供暖供冷供电供热水系统、社区照明、社区交通、建筑施工等方面，实现绿色低碳化。2020年前创建低碳商业试点1000个左右，选择具有代表性的商店、宾馆、饭店、旅游景区等商业机构，通过加强节能、可再生能源等新技术应用，显著降低二氧化碳排放。

通过价格改革约束排放

【数字】7项政策

【举措】加快推进能源资源价格改革，建立和完善反映资源稀缺程度、市场供求关系和环境成本的价格形成机制。逐步理顺天然气与可替代能源比价关系、煤电价格关系。积极推行差别电价、惩罚性电价、居民阶梯电价、分时电价，引导用户合理用电。深化供热体制改革，全面推进供热计量收费。积极推进水价改革，促进水资源节约合理配置。完善城市停车收费政策，建立分区域、分时段的差别收费政策。完善生活垃圾处理收费制度。①

22

“十三五”土地整治 规划编制思路专家谈

8月19日上午，国土资源部土地整治中心在京组织来自中国科学院、北京大学、中国人民大学、中国农业大学和浙江大学的有关专家，共同研讨“十三五”土地整治规划编制思路。与会专家围绕土地整治工作定位、“十二五”土地整治规划评价、“十三五”土地整治规划思路展开探讨，特别是对“十三五”土地整治规划编制应坚持什么、加强什么和部署什么，提出了具体意见和建议。

关于土地整治规划定位的思考

土地整治可以弥补土地利用和土地条件之间存在的差距，达到土地资源生产、生活和生态状况的最优化。中国农业大学教授郝晋珉认为，随着经济社会不断发展，土地整治也应随之变化，并与国家整体战略同步，主动引导和保障国家战略部署。他指出，应将土地整治定位得更高一些，思考国家战略到底需要什么，可以为其做好哪些服务。要强调耕地、建设用地、生态环境和农民权益的统筹管理，与节约用地战略相统一，着眼全局，从之前单纯的专项整治转向全面的综合整治。

对此，浙江大学教授叶艳妹也有同感。她认为，目前从国家层面来看，最重要的是新型城镇化战略、新农村建设、生态文明建设，以及户籍制度改革。尤其是户籍制度改革，对农村冲击很大，进城农民的耕地撂荒现象应引起重视，而土地整治恰好可以缓解这种冲击。同时，应提倡土地整治逐渐向国土整治转变，土地整治的概念、目标和定位都应发生变化，要从促进经济社会发展的角度思考土地整治。

中国人民大学教授严金明则提出，应借鉴国际经验，将土地整治的目标和任务纳入国民经济和社会发展规划，从国家层面出台专门的法律法规予以确认。他指出，从日本、德国等国家的经验看，土地整治随着经济社会发展而不断演化，当前我国土地整治总体上

处于转型升级阶段，要对上一阶段土地整治进行总结梳理，对土地整治的内涵进行适当扩充，推动传统的土地整治逐步向现代意义的土地整治转变，尤其要加强对生态文明的提倡与呼吁，形成数量、质量与生态“三位一体”的新型土地整治。

浙江大学教授吴次芳认为，要明确土地整治五年规划的定位问题，与十年、十五年规划的编制思路予以区分，更加注重实操性。要强化土地整治本身具有生命力的部分，立足于田、水、路、林、村综合整治，并将城与镇统筹进来。另外，要将土地整治规划与土地利用总体规划相区分，土地整治只是土地利用的一部分。土地整治要处理好历史传统与未来创新的关系，慎重对待无限制的公众参与。

提及对“十二五”土地整治规划的评价，专家普遍认为，规划的定位和指导思想都很正确，已经实现由传统土地整治向现代意义土地整治的理念转变，形成了规划编制的技术体系。但对于规划中存在一些问题，与会专家也直言不讳地指出：规划被地方接受的程度还不够，规划工作和实际管理在一些地方还是两套体系；规划实施的保障能力还不足，无法从操作层面上充分指导地方；虽然提出了生态整治理念，但具体的概念和实施路径考虑不足等。

“十三五”土地整治规划思路探讨

从顶层设计的角度，与会专家对“十三五”土地整治规划的思路提出了思考与建议。

北京大学教授林坚认为，“十三五”土地整治规划的出发点要与中央全面深化改革的大背景相契合，要与新型城镇化发展、生态文明建设相结合，要从单纯的土地整治向综合性的国土整治转变，并且要强化基于粮食安全问题的节约用地战略。他进一步指出，指导思想上要做到4个坚持，即坚持耕地保护和高标准基本农田建设，保障国家粮食安

全；坚持改善农村生产生活条件，促进农业增效、农民增收、农村发展；坚持改善土地生态环境，促进生态文明建设；坚持优化用地结构布局，提高建设用地节约集约利用水平。

严金明进一步提出，指导思想上还要做到5个结合，即土地整治与中低产田改造相结合，与农业发展适度规模经营相结合，与新工艺、新技术、新装备推广示范相结合，与农业现代化、机械化相结合，以及与日常监测监管相结合。

不仅如此，吴次芳从规划理念创新的角度，提出要实现几个转变：要从土地整治转向土地发展，要从项目转向区域，要从空间转向功能，要从物态规划转向物态、业态、文态和生态“四态”结合的规划，要从计划转向计划跟市场相结合、跟社会相结合。只有这样，才能更好地与国家目标、国家战略相契合，适应未来发展趋势，真正在实践中发挥作用。

具体到任务部署和任务内容，与会专家就“十三五”土地整治规划编制应坚持什么、加强什么和部署什么展开了深入探讨。

郝晋珉指出，一方面，“十三五”土地整治应实现全面规划。将农用地整治、高标准基本农田建设、城乡建设用地增减挂钩试点、存量建设用地盘活利用和城镇低效用地再开发试点、低丘缓坡荒滩未利用地开发利用试点、工矿废弃地复垦利用试点等各类土地整治活动纳入规划范围。另一方面，要实现全面整治。农用地整治要围绕提高耕地质量，拓宽土地整治投资范围，不应局限于田、水、路、林，而应把有利于区域耕地质量提高的建设活动也纳入土地整治投资范围；建设用地整治要侧重土地利用格局优化调整，避免紧盯建设用地指标的倾向。

叶艳妹补充道，“十三五”土地整治应将土地健康工程贯穿进去，通过土地整治为城市和乡村提供一个良好的人

居环境。同时，加强土地整治科技创新，尤其要解决当前土地整治中存在的很多技术问题，像梯田改造和污染土地修复治理等。加强土地整治监测监管，以更好地促进整个土地健康和土地环境质量提升。

林坚强调，在任务安排上要做到4个加强：一是加强生态红线，要从分散的土地开发整理复垦，向有重点的山水林田湖综合整治转变。二是加强挖掘存量建设用地潜力，促进城镇工矿低效用地的综合整治。三是加强形成有序有效的工作机制，比如政府主导、国土搭台、部门联动、群众参与、整合资源、整体推进。四是加强土地整治综合监管。他特别指出，工作部署上要力争和“十三五”国民经济和社会发展规划编制同步部署，从省、市、县、乡级层面分别部署若干试点，开展一些山水林田湖综合整治的工程试点示范，并加强土地整治规划信息化建设。

严金明认为，规划要注意区域差别化，构建以农产品主产区、城市化地区、重要生态功能区、能源与矿产资源开发集中区、海岸带及海岛为主要类型的土地整治新格局。其中，农产品主产区重点开展农用地和农村建设用地整治；城市化地区重点开展城镇低效用地再开发、城市群人居环境改善提升；重要生态功能区重点开展水土流失、荒漠化、石漠化和生物多样性维护整治；能源与矿产资源开发集中区重点开展废弃地复垦和矿山地质环境恢复治理；海岸带及海岛重点开展海岸带和海岛综合整治修复、领海基点海岛保护和渤海湾综合整治。

另外，与会专家还就“十三五”土地整治规划的时间序列、编制方法、实施手段等各抒己见。

中国科学院地理科学与资源研究所研究员陈百明指出，“十三五”土地整治规划在时间序列上要注意长短结合、远近结合，在长远战略指导下做实、做

23 姚景源：城镇化将成经济增长引擎

细5年规划。在规划层级上，目前的全国、省、市、县四级规划体系不一定在所有地方都合适，可根据实际需要制定。另外，要加强村庄整治，推动有序撤并地质灾害易发区的村庄；要开展污染土地整治试点，从根源上确保食品安全；要加强生态核心区建设。

对于规划的编制方法，吴次芳认为应实现4个转变：从原来的编制规划转向调查评价，从项目分析引入到区域分析，从列项目清单转为做项目筛选，从物质性规划转向政策创新规划。对于规

在中国经济转型的大背景下，城镇化成为其中最引人注目的话题之一。对此，曾经在2013年夏季达沃斯论坛发言的国务院参事室特约研究员姚景源认为，目前我们需要依托城镇化进行经济结构的转型，这其中发展实体经济和搞好农业现代化是进行城镇化的关键。

转型：迫在眉睫

“城镇化的本质是人的城镇化，不是土地的城镇化。城镇化是人的生产方式和生活方式的根本转变，不是盖大楼、修马路就能简单解决的。中央经济工作会议和十八大报告都强调了要积极稳妥推进填市化建设，要提高城镇化质量。这个质量的着力点就是要以人为本，核心是人的生产方式和生活方式的转变。”姚景源在接受《国际金融报》记者采访时表示。

姚景源举出一组数据：目前我国的城镇化率公布的数据是51.27%，达到了47%的世界平均水平，但这个数字有水分，因为这个计算的方法是用城镇人口来算，也就是在城市里面连续居住超过6个月的常住人口，一下子就把两亿多农民工全计算到城镇化里边来了，而

划的具体实施，浙江大学副教授曹宇建议，要加强规划实施评估，评估不仅仅是事后工作，事前、事中、事后都有关于土地整治项目的评估问题。事前值不值得做、应不应该做，事中进行怎么样，事后有什么效果都需要进行评估。

■

实际上这些农民工并没有真正地融入到城市生活，他们还没能完整地、更好地享受到城市的公共产品、公共服务等一系列的问题。所以，如果把这两亿多农民工扣除的话，那么我们真正的城镇化率也就是35%左右，显然这个比重太低了，在发达国家都是70%以上，甚至90%以上。

“也就是说，中国的城镇化率和国际上的平均水平比，和发达国家比，我们还有相当大的差距。而从经济学理论上讲，差距就是潜力，就是增长空间。所以未来，城镇化是支撑中国经济增长、支撑我们扩大内需的最重要的领域和贡献点。”姚景源表示。

此外，姚景源提到，要让中国经济能再进一步，最重要的就是转变增长方式。再具体一点，要把扩大内需作为中国经济增长的根本点，关键在于城镇化。按照宏观经济学的基本原理，工业化创造供给，城镇化创造需求。过去30多年的发展当中，工业化和城镇化二者速度不匹配，创造需求的城镇化大大落后于创造供给的工业化发展速度。新型城镇化要有两条：积极稳妥提高城镇化，

努力提高城镇化的质量。

姚景源表示，城镇化也是改善民生最重要的途径。还有很多的民生问题：比如3个“一亿人”的问题：第一是进城务工一亿人的户籍问题，第二是解决中西部人口一亿人的文化问题，第三是农村一亿人口的生活改善问题。全世界哪个国家有这么大的发展空间？未来，一个增长型中国最波澜壮阔的就是城镇化。

城镇化：两大要素

对于如何搞好城镇化，姚景源认为，有两个非常重要的基础前提：搞好农业现代化和发展实体经济。

首先，要看到城镇化和农业现代化是相辅相成的。要搞好城镇化，一定要夯实农业基础，让农业现代化。

姚景源说，第二和第三产业的发展归根到底取决于第一产业的劳动生产力。而中国的农业基础还是很薄弱的。过去连续10年粮食丰收，打破了以往的5年农业周期（2年丰产，2年平产，1年歉收）。但这不是常规。不能保证明年后年还能丰收。过去政策靠提高价格来支持农业。而事实上，中国相当多的农产品价格比国际市场高不少。

姚景源举例说：我们的玉米价格比国际市场高30%；猪肉一斤生产成本是6.5元，美国是4.5元；牛奶一斤生产成

本是4.1元，国际上2.5元。显然这种状况不可持续。

“‘小康不小康，关键看老乡’，中国富农业要富，中国强农业要强。总理的报告也曾说过，农业化和现代化是相辅相成的，要发展城镇化，还是要着力建设农业现代化。”姚景源说。

其次，姚景源认为，发展城镇化还要着力发展实体经济。城镇化第一需要是就业，有了就业才能有收入，有消费，才能形成市场。为什么一些地区出现鬼城？就是只有人，没有实体经济。现在全国直辖市、省地县级市加在一起大大小小657个，再加上2000多个县。如果都有特色的实体经济撑着，那城镇化就顺理成章，一马平川，有了不得的成就。

“总之，城镇化能够在未来支撑中国经济增长，也是扩大内需、扩大消费的最大增长空间。这是伟大的机遇，但是一定要遵循规律，真正选择好城镇化的路径和战略。”姚景源最后表示。■

24 土地收入与中国梦：内地城市如何借鉴香港经验

“中国梦”是一个最近由习近平主席定义并迅速走红的词汇。习近平主席在2013年广泛用到了这一词，他将“中国梦”描绘为：国家富强、民族振兴、人民幸福。

在任何一个国家，若存在一个定义共同梦想的伟大目标，并朝着实现这一目标的方向前进，其成功执行的一个关键要素是稳定的长期巨额公共融资。一

个强健公平的市场经济能够有助于实现这一梦想。但是，其基础必须由政府建立。

在这篇文章中，我想说明的是：在世界主要经济体中，中国或许是唯一一个准备有效（而轻率）地采用最强大的收入来源——土地收入来支撑以实现“中国梦”为导向的政府政策的国家。而将土地收入作为公共融资的关键来源

这一做法已久为大多数发达国家所弃。我相信，中国前所未有的城市化水平进一步加强了这一论断的中肯。

中国有一个近在咫尺、经历考验并总体而言相当成功的模式可资借鉴——香港。150多年来，在使用土地收入方面，香港比任何一个地区做得都好。土地收入持续支撑了香港的经济繁荣及其低税率和简单税制。正如我们下面将谈到的，香港的土地收入制度是基于实际的财政运行经验发展而来的，而非由课本或理论驱动。然而，有很强的理论观点支持香港这一发展方式，本文将对此进行讨论。

土地、国家和公共利益

19世纪的美国经济学家和社会改革家亨利·乔治，长期主张推行对土地未开发价值征收单一税取代其他税项。他的追随者利兹·麦琪在1904年创作出桌面游戏《大富翁》的前身来阐释乔治的理论。乔治·亨利所做的工作在一个较长时期内，确实起到了一些有限的影响，也受到了许多批评。但是，亨利·乔治的观点——土地是人类“共同遗产”的一部分——所蕴含的一致性却很容易被忽视。特别是在那些几乎所有具有显著经济价值的土地实际上都已经（通常是在很久之前）被国家出售的地区。发达国家差不多都属于这一类。

最近，一些物权法理论家争辩说，个人的土地所有权是由强大的“社会义务规范”所限定的。这一概念强调（私人土地所有者）对其他社会群体成员的义务。这一概念也可以用来强调出于保护和加强公共利益的目的，可通过把持有所有土地的永久、核心权益的权利让渡给国家，来实现这种义务。在实际的政治活动层面，当政府持有既定区域中所有或大部分土地的产权时，更是如此。巧合的是，很多发达国家的政府过去允许全面或近乎全面地转让经济价值较高的（尤其是在城市和接近城市地区的）土地的地上权，现在转而保有这些土地的所有权或对地下权利（矿业

权、隧道权等）的经济控制。当政府采取这种行为时，其理由通常是保护公众的共同利益。

土地收入：香港经验

根据一般的现代衡量标准，香港被认为是一个税基狭窄的地区。但是，如果考虑到香港的全部收入基础，整个情况就会发生显著变化。当土地收入被纳入到公共财政收入范围之内时，结果发现香港比大多数发达国家和地区（非石油主要生产国）拥有更为广泛的收入基础。在2013-2014年香港发展预测中，土地收入约占政府全部收入的16%。这一规模已经超过了最近一年中政府收入与契约修订补价（见下文）之和，还不包括与房地产行业有关的印花税和所得税。几十年前，直接来源于土地的收入超过政府全部收入的30%。

香港的这种收入制度是如何形成的呢？香港土地收入制度的核心是：自1842年至今，香港政府一直对香港几乎所有房地产拥有永久性的核心产权。这一政策出现的现实原因是为保证英国这一新的殖民地的基础公共融资（受到英国在北美殖民地失败教训的影响）。这一模式证明了其存在的价值，于是得以进一步发展，并作为香港财政收入制度的一个关键方面固化下来。

香港在英治时期前50年中制定下来的鸦片相关收入政策，虽比起初预想的更为间接，仍被证明是相当有力的。有几十年，来自政府许可的鸦片零售的直接财政收入相当令人失望。但是，鸦片贸易的巨额增长迅速而显著地强化了香港地区的经济。在多山的香港岛（英国于1842年首次占领的区域）上土地供应十分紧张，这反而间接强化了香港的土地收入制度。

开始时，英国政府只允许期限为99年（有时更长）的土地批租，并且，相关租约对土地用途进行了严格的规定。其结果就是土地收入的迅速增长，前期来自土地销售，后期来自土地使用

者为升级或更换所租土地上建造的任何设施通常所要缴纳的契约修订补价。

现代收入制度：香港的土地收入体系非常成功，直到今天，它依然是香港财政制度的支柱。这些基础也是保证香港在100多年的殖民地时期持续繁荣发展的根本，其间香港没有收取任何种类的直接所得税。当引入这些直接税时（1947年实施的《税务条例》），税率也被保持在极低水平，税制结构也极为简单。

现在，工薪阶层（以及大部分小企业主）中大约有60%不需要缴纳任何直接所得税。负有直接薪俸税义务的人群中，只有不到2%适用最高税率。而这一最高税率控制在总收入15%的水平上。香港土地收入制度的成功，推动了持续的经济繁荣，特别是其在贸易方面的成功，而一战之前则是鸦片贸易占据经济主导地位。历届香港政府都在管理改进土地制度，以最大化其财政收入能力。他们有意限制土地供应，同时，在历史上也多次收紧政策，以进一步提升和巩固政府对香港所有土地的核心利益。

这一制度反而鼓励了对开始被用于住宅、商业和其他用途的土地的再开发。由于这一（受诸多条件限制的）批租制度，任何形式的再开发都要求开发者缴纳前述契约修订补价。而补价一直很高，这一制度特点保证了政府持续在升值了的土地上永久、定期获得公共收入。例如，1995年，香港政府将香港岛附近的鸭脷洲内地段129号地块以工业用途卖出3000万美元。2005年，又有开发商以约7400万美元的价格购买了这一临海地块，以建造一个高档住宅项目。仅仅通过允许该地块的租约变为住宅用途，政府就获得了约5.04亿美元的收入。在英治时期的前50年中，香港的土地收入在积累巨额公共储备方面扮演了重要的角色。如今，这些储备总价值超过3000亿美元。其中大约850亿美元是政府可用于优先紧急事项的官方财政储

备。例如，在1997-1998年的金融危机中成功保卫港元，在没有资源可借的条件下连续数年为政府赤字预算融资。

香港土地收入制度另一个显著特点是以公开的方式运作，基本上能够杜绝严重的腐败问题。鉴于涉及金额之巨，这也算是一个非常重要的成就。这一由市场驱动的、清廉的运作方式，是其成功的另一关键。这是很多因素共同作用的结果，这里无法一一详述。概而言之，香港廉政公署发挥了重要作用。同样，该制度一经建立，所有的利益相关者都赖以维持其公正和完整中保护自己的利益。（注：有助于持续强力支持这一制度的另一关键因素是回归前后的香港政府所作出的保证：其一，如建筑使用情况不变，租约期满将以最低的价格续期；其二，对所有通过租约征收的任何政府租金将维持在非常低的水平。）

香港廉政公署于1974年成立，是一个拥有丰富资源、完全独立的反腐败机构。正如廉政公署所述：20世纪60、70年代，香港经历了急剧的转变。当时人口快速增加，社会发展步伐迅速，制造业蓬勃发展，经济渐次腾飞。面对这些转变，政府一方面需要专注维持社会秩序，同时积极为市民提供住屋及其他基本公共服务。然而，因为人口不断地膨胀，社会的资源未能跟上实际需求，这种环境助长了贪污的歪风。

市民为了维持生计以及尽早获取公共服务，都被迫使用“走后门”的方法。当时“茶钱”、“黑钱”、“派鬼”等各种代替贿赂的名堂层出不穷，市民不仅耳熟能详，甚至无奈接受为日常生活的一部分。2012年，香港特别行政区在透明国际清廉指数中排名第14位，位居美国 and 英国之前，保持了其作为低腐败地区的声誉。这种相对低腐败的环境，对从事商业和普通居民生活也是有利的。

企业和普通居民都极力支持香港低税率、极简的所得税政策。这是香港带来的第二个启示，即在现代社会依然可

以保持一种高度有效、极简、清晰、易于遵守的财政收入制度。这主要得益于政策创新——土地收入制度（也受其他重要因素影响）。

香港的土地财政收入制度同样意味着，作为土地垄断供应者的政府，可以从维持高地价中获取既定的利益。两个最为明显的、产生间接费用的负面后果是：购买任何形式的房屋所有权通常是价格（极其）高昂的；由于租赁或购买商用房价价格极高，造成大多数商品和服务的供应价格升高。

香港曾经避免了一次重大的住房危机，得益于政府建立了公共房屋计划，并对业主自用住房进行大规模补贴。这一计划最早开始于20世纪50年代中期。1953年12月，一场大火烧毁了石硤尾地区的居民楼，导致五万人无家可归。20世纪70年代初期，政府宣布，在十年之内，计划让两百万人口有所居或有新居。公屋计划的发展由此获得了真正的动力。这些公寓通常都很小，一般只能为一个家庭提供不到50平方米的居所。但是，这些公屋通常管理、运营良好，对各个年龄段的租户来说都比较安全。

香港房屋委员会成立于1972年，是负责推行公屋计划和建立新增公屋的主要机构。房屋委员会在2013-2014财年的全部资本支出约为15亿美元。同年末，房屋委员会的全部现金和投资结余约为80亿美元。全部租住公屋数量超过76万套，并且这一数量一直在增加，每年都有新的公屋建好。而且，自1978年以来，香港有超过46.5万套由政府补贴的公寓出售给中低收入家庭。所以，一半以上的香港人口依然居住在公屋或由政府补贴的自住房中。

一旦制定了这一政策，香港政府便能够为新建住房提供必要的土地，而不需要支付任何直接收购成本。而且，香港的土地收入制度起初是为这些大规模房屋建设计划融资的重要因素（现在，房屋委员会能够为建房融资，但是需要政府提供新的土地）。

香港（公共或私人的）住宅楼的高密度很大程度上是由于香港的土地收入制度所造成的。通过限制土地供应，香港政府维持着自己的“土地银行”，保证每块批租的土地都获得最高的价格（以及高额的再开发补价）。这一制度也保证了香港居民能够享受作为世界上最好的之一的低成本公共交通系统，这一系统以香港地铁为核心。

此外，香港拥有一流的通讯系统，卫生、医院、教育、娱乐、购物等设施也非常便利。一个更大的优势是，大多数香港居民搭乘相对短途的普通巴士就可到达山区公园，也可以很容易地到达海滩。香港地铁系统通过其享有的开发权对交通服务进行补贴，这种开发权通常涉及新建的地铁线路和站点。高人口密度（以及主要由昂贵的车库费用造成的低轿车使用率）也使得大型巴士、小型巴士和出租车网络具有更强的生命力。政府也通过燃油税减免机制补贴所有的巴士和出租车服务行业。

大多数小企业不需要缴纳直接税，可以获得便利和低成本房屋（虽然比较小），这两因素使得普通消费者能够承受香港的生活成本，其中大多数人也不需要缴纳直接税。

然而，这种日益演化的创新制度的成功也造成了一些不好的方面。主要有两点，概括来说，一是政府收入政策显著缺少灵活性，二是土地收入制度造成的高间接成本效应。

简单说，香港政府、大企业及其顾问们数十年来对于规划长期收入政策非常谨慎。积极的一面是，许多人肯定地认为，这一长期的、“保持简单”的方法在过去运行得非常良好，在这一领域无需复杂的未来规划。这种看法也从另一种观点得以强化：历史证明，最佳的未来规划模式就是保持住香港的金牌活力。这也正是香港一直以来所赖以成功的因素。然而，毫无疑问的是，这些政治经济现实导致香港数十年来明显缺少一个严肃的长期税收政策规划。

其次，所有在香港提供的产品和服务都承担着较高的租金成本。所以，可以说香港事实上存在普遍的消费税。尤其是二战以来，地租开始显著下降，而预付土地补价则随着经济（通常）的蓬勃发展而水涨船高。

香港的贫困问题

香港地区持续面临贫困和收入差距扩大这一主要问题。2012年香港政府的一份报告显示，大约20%的香港居民（约130万人）生活新的官方贫困线以下。政府采取了一些措施，这个数字近年来稍微有所下降。但是，对这样一个人均GDP很高（经常与美国排名相等）的地区来说，这个数字依然很高。2001年香港的基尼系数（衡量社会收入分配公平程度的指标）是0.525，2007年是0.533，2011年是0.537（数字越高，贫富差距越大）。这个数字在发达国家和地区中是很高的，其程度几乎与巴拉圭和巴布亚新几内亚等国家相当。相比之下，英国2005年的基尼系数是0.34，美国2007年是0.45（据世界银行）。

剩余福利地区

历史上，香港政府一直能够非常有效地控制支出，大部分是由于文化和经济原因。简单来说，香港人长期以来非常依赖家庭、亲戚关系网来处理生活中大部分的紧急事件。而且，从20世纪60年代到90年代，香港保持了很高的经济增长速度，并保持着充分就业状态。同样重要的是，长期以来香港政府不愿引入更为全面的改革措施，解决香港存在的社会公正问题。

这些因素意味着香港政府没有太大压力来建立一个像大多数发达国家一样的复杂的福利社会。取而代之的则是一种“剩余福利”制度。香港的特征是一种互相矛盾的组合：一方面是高度介入直接公共物品的融资和供应，尤其是住房、教育、卫生和基础设施方面；另一方面是维持着相对较低的政府支出（相对于收入而言）。公共商品和服务的直接供应，尤其是廉价、基本但体面的住

房的提供，大大缓解了香港贫富差距的影响。然而，仍在等待公屋的贫困百姓无疑是香港人口中最弱势的群体。

中国能够而且应该着手建立自己的土地收入制度，以之作为持续的、巨大的城镇化步伐的一部分，也作为保证所有中国人共享“中国梦”的一个关键因素。前文陈述了香港独特的财政收入制度的关键方面，同时，我们也看到了这一制度的一些消极方面。总体而言，该制度取得了相当漂亮的成绩单——特别是与大多数发达国家的普遍制度相比。接下来，我们将讨论香港的土地收入经验如何运用于中国大陆、特别是城市地区，因为中国正致力于如何最好地为“中国梦”赋予具体形式。

政府拥有土地核心产权——政策现实

我们应该重新考虑一些在税收制度之外的关键因素，这些因素保证了香港土地收入制度的显著成功和长期运作。若把香港土地收入经验长期、大规模地运用于中国大陆，这些因素将是密切相关的。

香港政府有效解决了这一制度所造成的急迫的住房危机问题，特别是当高密度、高房价的模式为前提时。香港政府通过提供低成本（面积小但不失体面）的公共房屋对市场进行大规模干预，是这一制度成功的关键。其手段为大规模建立公共房屋计划（仍在继续）、对通过经济情况调查的低收入人士购买自用住房提供补贴，这两类房产约占香港全部房产的50%左右。

高密度的住房模式造成了相对较小的生活空间，但是同时让政府能够提供世界一流的低成本公共交通与通讯服务，以及优良的教育、医卫、娱乐等服务和极好的购物环境。这种发展模式也使居民可便利享受大量的郊野公园和其他绿地，这在其他规模相当的城市中是很罕见的。

这一模式已发展得较为成熟，因此，大多数利益相关者都认为，只有保持这

种制度的完备运行，他们各自的利益才能得到保障。香港廉政公署工作高效，不间断地为这一体系保驾护航，促使社会各方相信并维系自己的利益。这一“必需的大棒政策”与根植于土地收入制度的低利率简税制的“胡萝卜政策”相辅相成。在这样的制度框架内，一个富有活力的自由市场能够在批发（开发商）和零售两个层面正常发挥作用，以保证市场机制能够在分配稀缺的土地资源方面发挥重要作用。

这个制度在积累香港巨额财政储备方面也至关重要。然而清晰的是，这些巨额财政储备并没有变成常见的“行贿基金”，更不是“劳力士手表储备基金”——这种基金的使用系统性地缺乏透明度，从而利于行业规模的有组织的政治贿选活动。

在19世纪早期，英国就建立了具有良好的培训、薪酬和职业机会的殖民地公务员体制。这一政策自制定起就为香港提供了良好的服务。它确立于政府综合系统之中，如今已成为香港所享有的被人们高度评价的政治遗产。这种限制系统性的、高层的（在香港廉政公署的努力下发展成全面的）政治腐败的战略得以保留，并一直保留至今。这为香港在国际比较研究中在低腐败方面持续领先作出重要贡献。

政府拥有土地核心产权——政策可能性

应该注意的是一些基本的系数和清晰的人类发展趋势。世界人口于2011年达到了70亿。虽然人口增长速度有所放缓，但是，预计到2025年，世界人口将达到80亿，2050年将超过90亿。在20世纪早期，20%的世界人口生活在城市地区。1990年，这一数字小于40%。2010年超过了50%。预计到2050年，世界人口的70%将被城镇化。

在发达国家和地区，由于长期以来土地——尤其是城市土地——几乎全部转变为私人性质，应用香港经验的可能性非常有限。许多发展中国家也存在同

样的政治经济现实。同时，许多发展中国家在土地尤其是城市土地所有权方面存在着很大的（往往是根本性的）法律不确定性。

这些对于建立强力土地收入制度的根本性阻碍，在中国都不存在。自1949年中华人民共和国成立，所有城镇和非城镇土地的终极所有权都归政府或其正式机构（农村集体、国有企业、地方政府等）所有。

邓小平1978年的经济改革开始后，中国的土地使用权第一次（在一定程度上）走向私有化，各种复杂的紧张关系和（拿地）权利滥用随之而来，导致了一系列严重的政治、社会、经济问题。同时，从未有过的大规模城镇化正在进行，并取得巨大成就。1949年，新中国成立时，中国只有不到11%的人口居住在城市地区。在1979年邓小平开放政策开始时，这一数据依然低于19%。现在超过50%的中国公民居住在城市地区，预计到2030年，中国约有10亿城市居民。

邓小平时代以来的土地改革造成了这种从农村到典型的高密度城市生活的转变。现在城市私人土地所有者享有的是40-70年之间不等的土地使用权，人们为这种可以转手的权利付出一定的对价。同时，抵押贷款以这些土地使用权作保证。政府最终拥有相关土地的核心产权。有关土地使用权到期后的“续约”权利依然不明朗。

简而言之，这意味着在中国，鉴于政府拥有土地所有权，那么中国将有潜力运用香港已经试验并证明行之有效的方法，把持有土地所有权作为获取长期公共收入的基本方式。

中国在以前所未有的城镇化速度进行着，其中也面临着一些挑战，主要包括：其一，在开发土地获取和批量处置土地使用权过程中存在着大量腐败和社会不稳定事件。这些腐败得以持续发展的范围依然很广。其二，城镇化的快速发展和基本城市规划的缺失，使中国许

多城市产生了基本住房、环境和基础设施问题。其三，中国依然面临着改革全部户口制度的巨大挑战。现在对户口制度改革形成了广泛的一致：这将有利于减少由这一制度放大的城乡不平等。管理这个转变过程是困难的，但是，依然需要完成。（可以说，户口制度也是中国避免了像印度一样产生大量城市贫民窟的重要原因之一。）

虽然香港规模较小，但时间已经证明这些挑战都可以被克服。

香港经验显示，要使得一个土地财政政策在长期最大程度的有效发挥，至少需要以下因素：第一，政府必须在法律上长期拥有对所有土地的核心产权。第二，政府需要使用一个诚实公正的长期租约系统来处理土地（政府一般不应该把自己控制之下的土地绝对的处理给私有者）。第三，政府需要详细规定每个租约中建筑和使用权力的具体内容，以保证在几十年后的重新开发能够得以批准，并保证政府能从用途改变中获得收入。第四，政府还需要直接（有效地）解决不可避免的对低成本公租房和受补贴自用住房的需求。第五，政府必须建立全方位的制度措施来解决土地收入制度所产生的许多民事和刑事犯罪行为，及相关道德风险。

如果能够建立一个健全、综合的政府管理体制和市场运行框架，那么，这个制度就能够得以运行。它可能为所有人带来体面的住房。基本的、合理的住房一定是让社会每个阶层中的所有人共享“中国梦”的应有内容。而且，一个设计精良的土地收入系统能够持续产生巨大的公共财政利益。不难想象将会有一系列的既得利益者对这一制度发出强烈的反对声音——不仅在中国内部。但是值得记住的是在香港，从来没有人对政府拥有土地核心产权发出真正的抗议声，即使是非常大的、强有力的私有业主也没有。对这种来自私有业主的支持的关键解释是，随着时间的推移，这一制度被证明对私有业主来说在价值收益

（及通过土地交易获利的范围）方面是最为有利的。而且，这一制度还保证了香港低税率、简税制的政策。而这一政策几乎对所有群体都有利。

在中国也存在一个潜在的、非常有利的引入综合土地收入制度的“销售工具”。组织有力、健全的土地收入制度，能够直接与目前现在的土地注册制度改革联系起来。这样的改革能够满足以下几个目的，包括：第一，坚定而直接地确认个人所有者的权利——每个所有者都有清晰的经济利益。第二，出借人或银行的抵押贷款能获得更好的安全性。第三，能够促进土地的收益所有者可追踪性（这对反腐也有一定的作用）。

中国的政策选择：如何借鉴香港经验

除香港土地收入经验之外，很难看到第二个已经尝试和验证的模式，能够更好地帮助应对世界范围内的巨大城镇化进程问题。这一制度能以更为实际和人性化的方式解决这些问题。而且，采用香港模式也依然是一个法律上和政治上可行的结果。

首先，政府必须长期拥有对所有土地的核心产权。同时，政府需要详细规定每个租约中建筑和使用权力的具体内容，还需要直接（有效地）解决不可避免的对低成本公租房和受补贴自用住房的需求，并建立全方位的制度措施来解决土地收入制度所产生的许多民事和刑事犯罪行为，及相关道德风险。

大多数发达国家已经不再注重土地作为公共财政收入的来源所具有潜力。原因是几乎各地的政府在很久以前都把所有城市土地和大部分农村土地无条件售卖了。而且当发展到这样一个阶段，不管是土地税还是土地规划费，都只能获取很少的财政收入。这个观点可以得到如下证明：170年以来，没有一个地方能够像香港一样，通过土地收入制度获得相当规模的政府收入。

其次，政府要着力解决社会不平等问题。土地作为公共财政收入基本来源

的相对“不可见性”在最近托马斯·皮克迪 (Thomas Piketty) 所著的《21 世纪的资本》(Capital in the Twenty-First Century) 中根据一些最为广泛的相关研究, 极具说服力地说明了私人财富一般比经济产出增长得更快。这就放大了社会不平等性和不稳定性。皮克迪的主要解决方案是在全球对财富征税——一个他也认为非常难以实现的解决方案。当国家能够并且确实拥有所有土地的核心产权时, 它将在特定辖区内的(私人)财富储存中保有重要的、持续的一部分, 留存在公共利益之中。这一部分可以用来帮助解决社会不平等问题。

中国 1949 年以来的政治历史为发展和执行一个基于香港模式的全面的土地财政制度创造了一个绝佳的机遇。在这方面, 中国从大多数发展中国家和发达国家中凸显出来。

最后, 在中国引入这样一个制度需要时间、耐心和极大的政治决心。而且, 这个过程将是极难应付的。但是, 其潜在回报在各个政策层面都是巨大的。除了执行这一政策的强有力的务实政治原

因外, 朝着建立这样一个土地收入制度迈进, 也有强有力的政治和财政理论基础。

中国能够而且应该着手建立自己的土地收入制度, 以之作为持续的、巨大的城镇化步伐的一部分, 也作为保证所有中国人共享“中国梦”的一个关键因素。土地收入制度提供了一个让所有公民更加平等地共享集体努力的方式: 确保政府出于公共利益持续地在最重要的财富积累——土地——中持有核心的一部分。①

规划周边

PLANNING SURROUNDING

25

城市无车日：优先考虑绿色出行—呼吁制订发展绿色交通的永久性措施

住房城乡建设部近日下发通知，决定于今年9月22日继续在全国开展中国城市无车日活动，旨在持续推进城市交通领域节能减排，推动城市绿色交通体系建设，预防和缓解城市交通拥堵，降低城市空气污染，倡导绿色出行。

通知指出，自2007年首次开展中国城市无车日活动以来，承诺参加活动的城市已达154个，无车日活动的影响逐年增强。2014年中国城市无车日活动的主题为“我们的街道，我们的选择”，重点关注交通对城市生活质量的影响，鼓励重新分配和设计街道及公共空间，促进多种交通方式在道路空间分配上的平衡。本次活动的目标是推动道路空间分配优先次序的改变，让使用绿色交通方式出行的人们能够优先享有街道空间。城市政府和市民携手建设“以人为本”的城市。

通知强调，各地要加强组织协调，进一步做好组织动员工作，组织更多的城市，尤其是城区人口在50万以上的大城市参与中国城市无车日活动，签署中国城市无车日活动承诺书。国家园林城市、中国人居环境范例奖申报城市，应积极组织开展无车日活动。同时，要继续保持和完善联络员制度并加大活动宣传力度。

9月16日，住房城乡建设部召开2014年中国城市无车日活动新闻发布会。部总规划师唐凯在会上强调，要以无车日活动为契机，制订发展绿色交通

从8月中旬开始，国家审计署将对过去6年地方土地出让收支、土地征收、储备、供应、整治、耕地保护及土地执法等情况进行审计。此次审计是继社保审计、地方债务审计之后的第三次大规模全国性审计。

不少博友表示，希望此次审计公开

的永久性措施。

唐凯围绕如何推进行和自行车交通基础设施建设，从规划和设计层面提出三点要求。一是要重视步行和自行车交通系统与空间环境一体化规划；二是步行和自行车交通系统离不开以道路为主体的精细化、人性化设计；三是要加强步行和自行车交通与其他交通方式的衔接。他强调，要以无车日活动为契机，制订发展绿色交通的永久性措施。

据介绍，截至2013年9月，中国城市无车日活动已经连续开展七届，今年将举办第八届。2014年中国城市无车日活动以“我们的街道，我们的选择”为主题，重点关注交通对城市生活质量的影响，鼓励重新分配和设计街道及公共空间，促进多种交通方式在道路空间分配上的平衡。

据介绍，今年活动主题希望传递的理念是，新建街道和街道改善应充分考虑步行和自行车交通设施布局，同时收回已为机动车配置的部分空间，让人们更好地享受和重新使用公共空间。改变道路空间分配优先次序，让使用绿色交通方式出行的人们能够享有最高程度的优先。①

透明，并对相关问题一查到底。同时以土地审计作为开端，建立土地财政管理的长效机制，根治地方政府土地财政依赖症。

切勿蜻蜓点水走过场

“2014年上半年，国有土地使用权出让收入达到了21129亿元，同比增

长26.3%。如此规模巨大的一笔收入，而且是被公认的问题频发领域，竟然从未进行过审计，确实让人难以理解。”博友“谭浩俊”说，伴随着专项审计工作的展开，相关的改革将进一步加快。

“这次波及全国的土地‘大审计’应当做到公开透明，这不仅有利于公众监督，也有助于防止暗箱操作。”博友“吴睿鹤”表示。

博友“吴其伦”则表示，希望审计部门能真正掀起一场审计风暴，而不是蜻蜓点水式的走过场；同时希望本次审计不仅能够揭开人们心中的疑团，也能够让那些玩弄土地于股掌之上的官员受到应有的惩罚，更能够为政府完善土地供应提供科学、清晰的决策依据。

还有博友指出，希望此次土地审计找准主攻方向，并对相关问题一查到底。

倒逼地方“去土地财政化”

有博友表示，审计署首次对土地财政“摸家底”式的大审计，将有效推动地方土地财政治理。

博友“吴其伦”列举了土地财政依赖的几大危害：在一定程度上助长了中国经济出现虚假繁荣的发展势头，导致产业结构严重失衡，令地方政府与开发商结成利益共同体，激发房地产市场矛盾。

“土地财政大审计将倒逼地方政府‘去土地财政化’。”博友“匡贤明”认为，要在目前高度依赖土地财政的现状下尽快去土地财政化，既要防止地方政府继续依赖土地生财，也要防止过快转型带来地方治理的危机。大审计拓展了去土地财政化的空间，但也要清楚地看到，转变经济发展方式还需要彻底切断土地财政的根子。比如，加快地方政府向公共服务主体的回归，弱化甚至取消对基层政府经济增长的指标考核；同时，尽快推进财税体制改革，构建地方主体税种，使各级政府的财力与支出责任相匹配。在大审计的同时加快推进这些改革“去土地财政化”的经济发展

方式转变就完全有可能取得实质性的突破。

建立长效机制引入公众监督

有博友表示，土地审计只是土地财政管理的第一步，要想根治地方政府土地依赖症，还需建立土地管理长效机制和配套措施。

博友“聂日明”认为，审计不是土地财政管理长效机制。光靠专项审计，不仅解决不了眼前的问题，对地方政府也很难构成持续性的监督作用。土地财政的规范管理要建立长效机制，将土地财政等同于一般预算的管理规范进行管理是第一步。同时还要参照“三公”的预决算编制与公开制度，引入公众监督。

博友“吴睿鹤”表示，财权与事权的严重不匹配问题也需解决。国家需站在财税的视角，来理顺中央与地方财税与事权，加快费改税的进程，启动税收制度变革，使地方政府拥有与事权相匹配的财权，从而回归到市场监督者和“守夜人”的本位。①

26

中国将启动大规模土地审计 被期待根治地方土地依赖

27

北京将调整地铁公交价格：不高于国内同类城市

北京市公共交通票制票价改革的思路和原则已经基本确定，公交和地铁目前的低票价状况将会改变。北京市发展和改革委员会昨天宣布，将于近期召开价格调整的听证会。

北京地铁每天运送400万人次左右，而公交则要运送超过2000万人次，这次听证会对于几千万住在北京的人来说可谓息息相关。北京市发展和改革委员会昨天下午发布公告说，针对公交、地铁票价调整一事，将在近期召开价格听证会。北京市发改委收费管理处副处长张鑫介绍：

下一步我们按照国家有关的听证管理办法，按规定的要求发布第一次公告，第二次公告，还要适当的组织质询会，再举行听证会。

听证会的时间和将要提交听证的具体调价方案还没有公布，不过北京市发改委表示，在票价方案的制定中将改变单一票制，全面实行计程票制，多乘坐多付费，使票制更公平、更合理。这意味着北京地铁已经实行了近7年的2元单一票制，即将终结。

今年7月，北京市发改委曾经组织“我为公共交通价格改革建言献策”活动，这是北京市第一次在价格改革方案形成之前，公开征集市民意见。总共有24079人提出的40222条意见建议，其中超过八成的人建议按乘坐里程、站数、换乘次数等方式分段计价。

张鑫：对社会集中关注的问题，我们在方案中给予了特别的考虑，对那些共性的意见，我们也进行了充分的吸纳。

在公交方面，意见建议主要包括实行计程收费、设置日票、周票、月票、季票等多种票制、给学生和老年人票价优惠、取消市郊线路与市区线路票价差异、跟轨道交通票价拉开差距、取消折扣优惠等。地铁方面，意见和建议最关注计费方式，包括按照里程或者乘坐站数计价，按阶梯方式计价，按照上海、深圳、香港等城市的方式计价等，也有

建议希望继续执行单一票制。还有建议涉及高低峰差别票价、对大件行李收费等。

而对公交和地铁调价共同的希望就包括：调整幅度要适度，为通勤人员提供票价优惠等等。

北京市人大代表、北京交通发展研究中心主任郭继孚表示，北京公共交通的票价应该调整，但要坚持公益性。

郭继孚：公共交通公益性必须要坚持，尽可能要鼓励大家更多的来坐公共交通。另外，要照顾到社会的各个群体，既考虑成本，又要考虑社会公众的接受程度。

北京市发改委表示，票价调整方案将会坚持公益性、公平性，安全性、便捷性，可承受性、可持续性的原则，地铁平均每人每公里价格不高于国内同类城市水平。

张鑫：要保持政府对公共交通领域的投入力度，保持政府对公共交通行业的适度补贴，还要保持对老年人、学生、解放军、士兵等特种人群的优惠政策。同时，考虑到通勤人员的出行需求，我们在研究地铁票价调整的同时，也在考虑给通勤人员一些优惠政策。

对于有意见认为，住在远郊区县的乘客收入可能相对较低，选择公交地铁出行距离较长，也对缓解交通压力贡献更大，应该有票价优惠。

郭继孚认为：我们按里程计价体现一种公平性，你用的多，要多付出一些。但是不能让大家坐不起，这个就失去社会公益性的原则。其实，按里程定价可以做到，里程价格可以随着距离调整，我建议，短距离的应该价格较高一些。比如说，两公里范围之内，应该靠地面公共交通解决，如果非常短距离也都去坐地铁，其实不是很科学，这种怎么办呢？实际上，短距离的单位成本就要高，反过来长距离的就把单位成本降下来就可以了，这样做一个让大家能够在可接受的范围之内，还有，消费支出到一定

程度以后打折，甚至于免费这都可以做，奖励的背后就是鼓励大家更多的来坐公共交通。

除了票价，还有不少意见是针对公共交通的服务水平，包括乘车环境、发车间隔、安检效率、智能化水平等等。北京市人大代表、北京大学社会学系教授陆杰华认为：一方面要提高我们运能力的潜力，提高我们服务的质量和水平。就地铁来说，早晚高峰期的疏导过于拥挤，如果出现突发事件，可能会影响到群体安全，如果不解决这个问题，价格上去了，问题还是老的问题，我觉得可能难以向公众交待。

北京市发改委表示，票价改革和服务改进，要“两手同时抓”，并且会推动公交运营企业改革，企业成本将向社会公示。■

国际会议

INTERNATIONAL CONFERENCE

建设开发

CONSTRUCTION AND DEVELOPMENT

获奖设计

THE WINNING DESIGN

28

美国景观建筑年会 & 展览会 (ASLA annual meeting & expo)

Nov.21-24

美国景观建筑年会 & 展览会将在美国当地时间 2014 年的 11 月 21-24 日在丹佛召开, 美国景观建筑年会是世界上汇集景观建筑专家学者的最大会议。展览会中将会展出数以百计的新产品、服务、科技应用以及设计手段。届时将会有将近 500 位展出者参加。ASLA 将举行一系列高水平的专业论坛、公开演讲及专业考察活动, 帮您更好的把握景观设计专业领域甚至社会的发展趋势。

年会将在 11 月 24 号中午举行年度颁奖典礼, 同时对全体年会参加者开放, 据 ASLA 官方网站公布, 今年参与评奖的各国项目有 520 项, 其中有 33 项分别获得规划、设计、住区、交流等各类奖项, 竞争非常激烈。

ASLA 介绍

美国景观设计师协会, 英文全称为 American Society of Landscape Architects, 简称 ASLA, 成立于 1899 年, 已有 100 多年历史, 是个世界性专业协会, 目前有专业会员 15000 人, 代

表全美 50 个州和全世界 42 个国家的景观设计师。景观设计学是关于土地的分析、规划、设计、管理、保护和恢复的科学和艺术, 它与建筑学、城市规划学共同构成人居环境建设的三大学科。景观设计师的终身目标是将人的活动, 包括城市、建筑、水利和交通等人类工程, 与生命的土地和谐相处。全美有 47 个州设立景观设计师注册制度, 有 70 多所大学设有景观设计学专业, 全世界有 120 多所大学设有景观设计学专业。■



29

世界规划大会 (ISOCARP Congress)

国际城市和地区规划者协会成立于 1965 年, 现已发展成为全球的规划工作者的最高组织, 为全球的规划人士创造和分享规划知识, 促进教育和规划实践, 同时支持地市区规划者在各个地区以及各类活动领域的专业实践、管理、政策制定、教育和研究。

2014 年的世界规划大会在波兰的格丁尼亚召开, 本次大会的主题是 City Transformation: Cities and Water---城市转型: 城市与水。水无处不在, 和水相关的问题无论在规划的任何层面和尺度都是非常重要的。几乎世界上的每个城市都是依水而建。城市规划和水之间多方面的关系构建了或影响了都市区、城市、城镇、郊区、村落甚至街区

的发展。滨水景观和港口城市有很多美好的范例, 但是水和城市之间有着更为复杂更为全面的联系。这几乎涉及到城市规划的以及城市转型模式的各个方面。本次主题会议为大家敞开了一个交流的平台, 城市规划者、环境学家、社会学家、基础建设规划者、经济学家、河流保护学家、政策制定者、研究学者以及其他各个领域的专家学者同济一堂, 分享不同领域的知识。

Francesco Bandarin 前世界遗产中心主任, 发表主旨演讲“历史城市景观: 历史城市景观与水的关系”。他讲到, 城市保护已经在欧洲和其他地区成为了一个成功的政策和规划实践, 不可置疑的是水已经成为了城市保护和再生



不可或缺的一部分。而如今，城市保护工作面临新的由于全球化发展带来的社会和经济问题。传统的城市遗产保护方法开始被新的城市化所挑战。因此，不能将城市遗产分割去考虑，2011年的城市遗产推荐信中指出了一条保护城市遗产的新路：通过提出“landscape approach”，在其中水以及水利学起到了关键的作用。城市遗产提供了可持续

9月23-24日，“第五届中国（天津滨海）国际生态城市论坛暨博览会、2014（第九届）城市发展与规划大会”在天津市滨海新区举行，主题是“生态城市，引领有机疏散”。

9月23日下午，中国城市和小城镇改革发展中心总规划师、规划院院长沈迟作为特邀嘉宾出席了第一组分论坛“新型城镇化与中国生态城市建设（一）”，发表了主题演讲“新型城镇化背景下小城镇绿色发展之路”，全文如下。

国家新型城镇化会议对新型城镇化提出了要求，2014年7月国家发改委等11部门联合发出通知，开展国家新型城镇化综合试点工作，通过人、地、财、管理、体制这五个方面的要求推进新型城镇化进程。最近有一个比较重要的决定，就是出台《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，我们也越来越体会到对我们的城市发展和我们的社会变更起着深刻的作用，就像80年代初，中央出台文件允许农村的剩余劳动力自理口粮进城务工经商，那份文件对我们产生的影响。

今天和大家主要交流四个方面：一是改革开放以来我国小城镇发展的政策和历程，二是新型城镇化背景下小城镇发展前景，三是怎样促进小城镇绿色发展，四是采用低成本模式推动小城

镇绿色发展的重要组成部分以及社会的包容性，同时也代表了未来的城市的内涵。

Olgierd Dziekonski 波兰总统府秘书长，发表了题目为城市转型的质量——自由的困境的主旨演讲。

镇绿色发展。

（一）改革开放以来我国小城镇发展的政策和历程

改革开放以来我国小城镇发展的政策大概经历了五个阶段，可以分为三个时期。

第一个是1978年开始，是小城镇发展的黄金期，刚刚改革开放，一个是农村联产承包责任制普遍推广，调动了农民的积极性。中央出了文件，农民可以离开土地进城务工经商，集体经济、乡镇企业发展，农民流动自由，大大激发了农村生产力，提供了自下而上的城镇化发展动力。小城镇成为我国农村地区经济总量提升，社会事业发展，综合实力增强的基地和服务载体。费孝通先生提出了“离土不离乡、进厂不进城”模式。建制镇数量也由2000多个增加到了14182个（1992年）。

到了90年代以后，小城镇就基本开始分化了。80年代的时候，和其生产形势是匹配的，乡镇企业当时占了半壁江山就与我们的小城镇发展有关。90年代以后，随着中国对外开放的大门敞开，沿海地区的各类城镇都因为经济的迅速发展而迅速增长，中西部地区多数小城镇缺乏发展动力，增长缓慢。

2000年至今，小城镇可以说进入了一个瓶颈期。国家的经济发展进入重化工业阶段，小城镇所占的经济比重越

来越少，发展的空间被规模大、级别高的城市挤占。小城镇和大中城市之间、不同地区小城镇之间的差距进一步拉大。城市是具有行政等级的，上级城市是管理下级城市的，城市是管理农村的。2013年城市有658个，建制镇将近2万个。

1978年全国只有建制镇2173个，以城关镇和工矿镇为主。2011年末全国共有建制镇19683个，新兴的以建制镇镇区为基础的小城镇，正在发展成农业服务、商贸旅游、工矿开发等多种产业为依托、各具特色的新型小城市和农村公共服务中心。

第一个特点是小城镇规模扩大，经济实力显著增强。2012年全国小城镇镇区人口占城镇总人口的比重由1978年的20%上升到30%以上。建制镇镇区总人口已经达到2.16亿。小城镇财政总收入占全国地方财政收入总额的23.17%。但是，收入超过20亿的镇只有76个，超过50亿的只有14个。有一些镇的财政收入甚至超过一些县市的水平，说明我们有不少小城镇还是我国经济增长中最活跃的。

第二个特点，小城镇成为了吸纳农村劳动力就业的重要载体。2012年，全国建制镇（包括城关镇）总共吸纳2.31亿的非农就业人口，占全国就业总量的45.4%。其中第二产业小城镇从业人员总量为1.24亿，占全国第二产业从业人员的53.3%；第三产业小城镇从业人员总量为1.08亿，占全国第二产业从业人员的38.9%。

第三个特点，小城镇已经成为农村公共服务的中心，在这里数据就不一一列举了。

第四是全国小城镇的发展水平和区域分布极不平衡。从我国千强镇的分布可以看到，基本都分布在东部地区，江苏、上海、浙江、广东就基本占了一大半。

第五是小城镇改革为消除不利于城镇化的体制障碍积累了政策储备，包括

放开户籍制度、利用市场机制进行基础设施建设、多渠道投资文教卫等公共事业和改革政府体制、土地整治、财政体制改革、社会保障制度改革、规划衔接协调和区域发展整合等。

当前小城镇存在的问题，最主要的就是动力不足、资金短缺。我么可以看到，浙江省诸暨市某镇的这个工业总产值的比例是这样，但用地指标远不匹配，二者反差相当大。有很多镇都有好几十万人口，但是按照镇一级别的行政资源配置，显然是严重不足的。

第二，东部地区一批发达小城镇政府职能不健全，削弱了政府公共事务的管理能力。我国目前分税制只实行到县，县级政府对小城镇大部分仍实行统收统支的财政体制，小城镇绝大部分财政金额上交到县级政府，而上级政府只是根据镇级政府的人头费下拨财政支出数额，财权与事权不匹配，造成小城镇无法提供所需要的公共服务和环境治理。

第三，中西部地区小城镇发展相对滞后，与东部地区相比，公共服务差距日益拉大。2012年，东、中、西部小城镇在财政收入、企业从业人员以及农民人均纯收入方面相差较大，特别是前两项，东部是西部的五倍多。

第四，大城市城乡结合部的城中村现象比较突出。城乡结合部的小城镇在推进城镇化发展、低成本吸引外来农民工进城就业和定居的重要功能往往被忽视。

第五，社会上对小城镇发展在城镇化方面的作用上，认识还有待加深。

(1) 小城镇对我国城镇化的作用，既不可低估也不应夸大。有一段时间，我们的政策是对小城镇的作用是夸大的，但是，上面的方针是夸大的，下面的具体做法又是低估了的。

(2) 小城镇的作用应放到整个城镇体系中去评价。一研究小城镇，就把小城镇夸到无限大，还有的一研究农村就把农村夸得无限大，这个是要纠正的，

我们还是要放到整个城镇体系中去评价。

(3) 不同地区小城镇的作用不同。

总结起来,从认识上讲,不论大、中、小城市和小城镇划分的标准如何变化,国家对小城镇的发展是一贯重视的。各个时期都提大力发展小城镇,当所谓的方针不能适应经济发展规律时,就会与实际情况背离。实际发展过程中,小城镇的黄金时期也只有1980年代。2000年以后,大城市成为城市化的主流,牢牢地掌握了主导权、话语权、配置权,使原本处于弱势的小城镇更加难以获得本应在市场上能够得到的发展权。

(二) 新型城镇化背景下小城镇发展前景

首先,新户籍政策对小城镇的发展没有太大的影响。因为小城镇在户籍新政以前基本上都已经放开户籍了,但迁入人口并没有如想象得那么多。而且,中等以上城市的户籍也放开了,那么有一些本来因为进不了中等以上城市而在小城镇落户人,就不来小城镇落户了,就到中等以上城市落户了。当然,省际间人口转移的障碍还是比较大的,另外小城镇的就业和公共服务也确实没办法和大城市相比。我们在浙江海宁作了1000份问卷调查,问新居民(也就是外来务工人员)的去留意愿,愿意留在海宁的占76%,确定会留在海宁甚至是永久定居的占45%,但是愿意迁入户口的只占20%。

最近有一项非常重要的措施就是进行新型城镇化的试点,试点就有“镇级市”的概念。撤镇而设立“镇级市”对释放当地生产力、增加全县(市)发展总量是有益的,但是我们也认为着以下几方面的隐忧,可能影响“镇级市”改革的成效:(1)上级县(市)能否真正分权、让利?(2)“镇级市”能否高效行使行政资源,更好地为居民和经济发展服务?(3)权力下放以后资源环境、公共利益能否得到保障?

从发展实力看,大致可以将小城镇

分成两类,在新型城镇化过程中有着不同的发展前景。一类是财政不仅够养活自己还要对上级贡献很大比例的镇,这部分镇通过体制机制改革减少束缚,可以更自由地在市场中、竞争中求得发展;还有一类是经济上需要国家转移支付才能正常运行的镇,主要承担所辖农村地域公共服务。当然还有一类是基本能养活自己的镇,但这一类镇发展一段时间以后会向这两类分化。2012年,我国建制镇镇区常住人口10万以上的镇有201个,而镇区人口5万以上的镇有801个。据此可以估测第一类小城镇的个数大概在1000个左右,在我国19881个建制镇中只是一小部分,这也说明目前我国小城镇整体发展活力不足。

经济的活力和均等化的公共服务是小城镇发展的根本动力。大家可能也比较熟悉,世界银行发表的《2009年世界发展报告:重塑世界经济地理》提出了,我们地方的发展最为突出的就是要做到提高密度、缩短距离、减少分割。不是通过限制其它地方发展来发展小城镇,而是按照市场规则还小城镇本来就应有的地位和作用。克强总理在达沃斯论坛上再强调要创业,要发展小微企业,民营企业、小微企业发展得好,那么我们的小城镇才能发展得好。

(三) 促进小城镇绿色健康发展愿景

我们讲的绿色健康发展大概就是分为三类:第一个是看得见的绿色,第二个是地理学上讲的绿色,第三个是经济上的绿色。真正的绿色健康发展应该是在宏观层面对资源最高效的配置,而不是靠钱去把那些绿色堆砌在一起。

小城镇绿色健康发展的目标应该是符合市场规律的,在国家城镇化格局中承担重要的角色、发挥应有的作用,并且适合自身条件,能够取得生态经济平衡。小城镇绿色健康发展的机制保障包括政策的、考核的和管理的,在这里就不作赘述了。

(四) 推动小城镇绿色健康发展应

采用低成本模式

第一个是在经济产业方面,调整小城镇产业结构,促进服务业发展。

第二在规划建设方面,结合小城镇的特点树立低成本理念,杜绝从视觉绿色角度出发的浪费。

第三,小城镇的开发模式也要进行调整,减少采用大范围土地开发的模式。

第四,充分发挥小城镇对周边乡村地域的组织作用,更多地关注农业生产和农村生态,而不仅仅是关注小城镇镇

区本身。

第五,小城镇绿色健康发展的政府治理方面也要实现低成本。

第六,小城镇绿色健康发展要采用低阻力的推进策略。①

31
悉尼2030建设中

悉尼市政府为促进旅游业发展铺路

悉尼市政府为了提升行人和购物体验,决定斥资\$5,000万(50,000,000)美化市内便道外观,确保城市吸引力。

市政府将在未来10年里着重改善市中心最具人气步行路段的外观,通过铺设统一色调花岗岩路面、安装全新LED照明系统,提升步行安全,美化沿路环境。

优化工程已在市内八大路线开工,其中包括:卡斯尔雷(Castlereagh)、伊丽莎白(Elizabeth)和皮特街(Pitt)。悉尼市政府在这些路段安设了62盏太阳能LED照明灯,并更换了老化的沥青路面,用澳大利亚花岗岩铺设12,600平方米的便道。

坐落于市中心皮特街和欧克诺街(Pitt and O'Connell streets)交界处的五星级丽笙悉尼广场酒店(Radisson Blu Plaza Hotel)正处在悉尼市政府便道改造工程范围内的完工地段。

酒店总经理彼得·鲁格(Peter Rugg)表示:“便道外观看似小事,但我们的顾客会在街头走上一整天,因此美观平整的便道和步行环境事关整座城市形象。”

“乔治街和皮特街(George and

Pitt streets)是悉尼的两大动脉,也是通往悉尼海港的要道,因此只有改善外观,才能确保这两条主干道的统一、整洁,从而保证整座城市魅力不变。”

“我们酒店的顾客来自世界各地。我们每天都在向全世界展示这座城市的面貌,吸引更多游客光临悉尼。”

悉尼市政府近期推出未来十年城市建筑施工方案,其中包括:便道花岗岩路面铺设工程和LED道路照明改造工程等,投资总价值\$19.4亿(1,940,000,000),从而带动了全市经济、商务、就业的发展。

承包便道花岗岩路面铺设工程的施工机构包括:Sydney Harbour Paving、Ford Civil以及QMC Group集团公司。每家公司在每处施工工地平均雇用约10人。②

巨型 YUK 字样再现悉尼杜绝烟蒂顽疾

近日，由数以千计的旧烟蒂拼写出来的巨型“yuk”（译意：恶心）字样再度展露悉尼市内，以此警示吸烟者在丢弃烟蒂时须三思而后行。

该活动，继去年首次在海德公园、海关博物馆和华人聚集地—禧市等地区的宣传得以成功后，本届 YUK 杜绝烟蒂污染顽疾宣传活动将于 9 月 17 日至 10 月 2 日期间在悉尼温雅公园（Wynyard Park）开展。

该巨型 YUK 中空字样由有机玻璃制成，宽 5 米，高 2 米，内装有数千烟蒂，这些烟蒂是悉尼市政府清洁团队每天在市内街道收集而来——这支市政清洁团队是保证城市街道井然有序、一尘不染的幕后英雄，而该巨型标志则成为了全澳约 72 亿支（7,200,000,000）丢弃烟蒂总数的象征。

悉尼市市长 Clover Moore 表示，每个月，街头巷尾、水槽檐沟内约有丢弃烟蒂 500,000 支，我们希望通过树立 YUK 字样提高市民意识，减少丢弃行为。

她说：“我们希望时刻提醒民众，唤起人们的良知和责任感，得当地处理烟蒂，将其丢弃至烟灰缸或垃圾桶里。”

“每年都有数十万丢弃的烟头被冲刷到悉尼港湾或雨水排放系统中，严重

污染了环境——可谓令人震惊。”

“丢弃的烟蒂在水或土壤中分解时，会渗出诸多有毒物质，如：镉、铅、砷。”

“悉尼市政府经常收到社区人士对街道、公共场所乱扔烟蒂现象的投诉——烟头、口香糖、非法倾倒的废物现已成为本市的三大主要顽疾。”

本次宣传活动中，悉尼市政府还为各大睦邻服务中心提供了 1,000 个便携式烟灰缸。这些烟灰缸均带有压缩式器皿，还可连接到钥匙链上，为吸烟者免费提供在附近没有垃圾桶的情况下处理烟蒂的便捷方法。

据调查，许多烟民认为自己丢弃的烟蒂微不足道，但在每年的海洋保护组织（Ocean Conservancy group）国际海岸清洁运动（International Coastal Cleanup）中，烟蒂数量都高居废弃物品榜首。

随意丢弃垃圾行为的罚金可量情而定——随意丢弃熄灭的烟蒂可罚款 \$60，丢弃未熄烟蒂的罚款可至 \$200。

T

芬兰瓦萨市城市规划一等奖

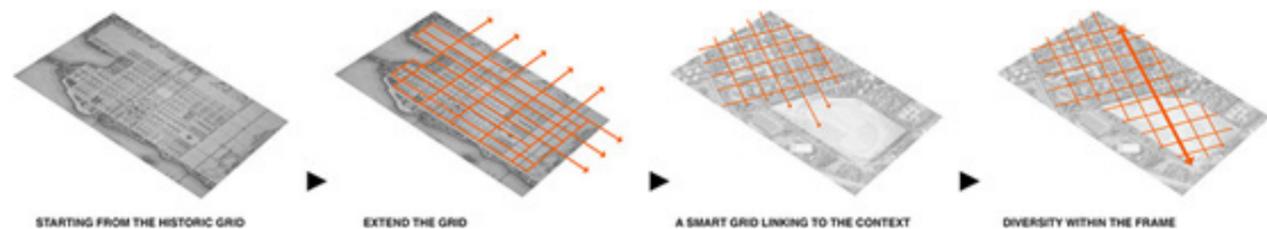
“Inside - Outside” / Mandaworks + Hesper Sweden

Mandaworks 与 Hesper Sweden 合作完成的 Vaasan Raviradan（芬兰瓦萨市）城市规划设计方案“Inside - Outside”从 63 部作品中脱颖而出，经评审委员会的一致通过赢得国际建筑竞赛的一等奖。该方案将历史上的赛马道—Vaasan Raviradan 地区改造成具有多功能的城市发展区域。



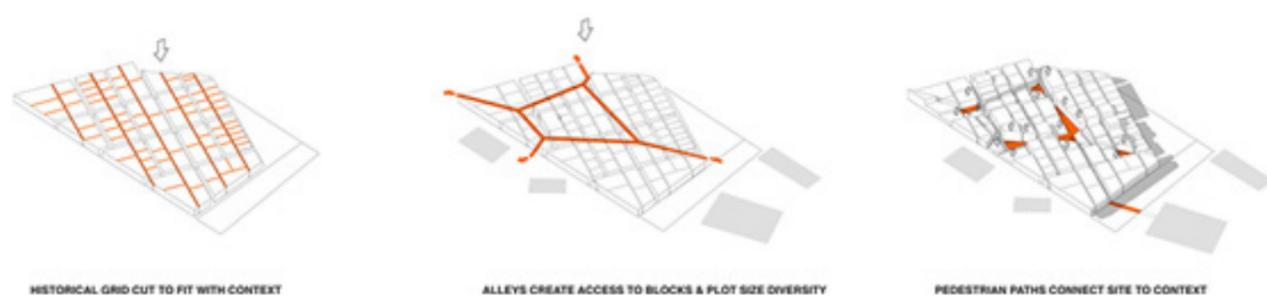
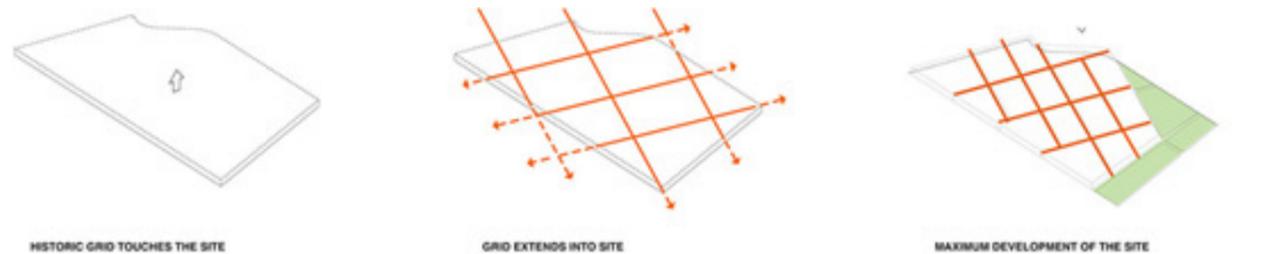
19世纪60年代，建筑师 Carl Axel Setterberg 为芬兰瓦萨市 Vaasan Raviradan 地区设计了简单的网格状城市规划图，以期实现一个具有高度连通性、层次性及多样性的现代化城市。然而随着城市的不断扩展，城市网格已渐被损坏。当下，现代化的基础设施和大型建筑群已经将城市中心网格

与周围街区分隔开来。获奖设计方案“Inside-Outside”以 Setterberg 的网格为基础打造了一个现代化的城市框架，将项目区域与整个城市环境连为一体，丰富了城市多样性，解决了新世纪提出的全面可持续发展的挑战。



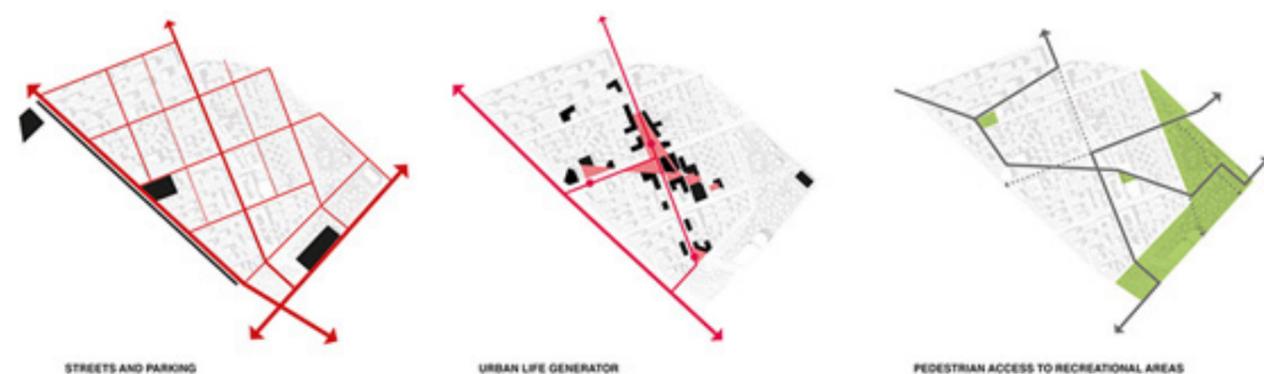
设计方案通过将历史网格向本区延伸，使得该区域与城市中心的南部边缘相连。网格规模的设计以 Setterberg 的规划为基础，进一步契合当地城市脉络，并最大程度增强连通性。网格经由主街道 Klemetinkatu 连接至城市中心，由现有自行车道连接至海冰区，并通过巩固原有森林延伸至东部的绿化带。方案重新组织了公共交通和汽车通道，优先

确保人行通道的安全性，这样扩展后的街道系统更具层次性。Klemetinkatu 街道将社区连接至城市中心，行人、商铺和车辆混合在一起组成了一幅生动的街面图景。改造后的 Rantamantie 连接了体育中心停车场，并创造了含有多重功能的高品质环境。此外，地方街道上布满了绿植，小巷也设立了停车入口和服务区域。



呈对角线分布的自行车和人行车道贯通街区，成为连接本区域和原休闲式道路的捷径。拟建的自行车道路网利用

三条已有地下通道将本区连接至滨水区及附近运动设施，同时将本区内的主要公共空间联合在一起。



新城市结构创造了一系列的城市街区，继而为城市赋予了独特的特色，并让城市展现出高度的灵活性和多样性。网格框架和对角线构造出的规模不一的区域为建筑多样性提供可能，并让更多的人有机会参与到城市发展进程中来。主街道沿线的规模较大的区域可用作商业区和公寓住宅，而较小且狭窄的区域则可以建造其他不同类型的住宅、开发出多样的社会-经济项目。



强大的网格结构能适应未来城市发展及城市中心向南延伸而继续扩展。从长远来看，网格扮演着城市构件的角色，能很好地配合未来周围体育建筑群和国

道3号（芬兰）的发展变化。在未来的发展中，网格将会是可伸缩的结构、一个具有高连接性的城市组织以及城市发展的灵活基台。■



年会特别报道

THE SPECIAL REPORT OF
URBAN PLANNING SOCIETY OF
CHINA ANNUAL MEETING

主旨报告

KEYNOTE SPEECH

论坛

FORUM

9月13日，2014中国城市规划年会在海南国际会展中心隆重开幕。同济大学城市规划系唐子来教授，做了有关我国新型城镇化与城乡规划转型的主题报告。他从新型城镇化的内涵、可持续发展与可持续的城镇化以及迈向可持续发展的城乡规划三个方面阐述了我国新型城镇化与城乡规划转型的关系。以下内容根据唐子来教授大会发言整理而成。

新型城镇化的内涵辨析

可持续发展是新型城镇化和城乡规划转型当中一个很重要的概念。我国城镇化水平发展快，有人认为发展快但质量不高，也有人认为我们发展不快但质量很高。事实是我们发展很快，从1978年至今年均增长约1%。我国城镇化进程的规模之大和速度之快是史无前例的，但也面临着越来越严峻的挑战。

为此，中央政府首次颁布了《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》，走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的中国特色新型城镇化道路，表明城镇化成为国家发展战略的重要组成部分。

可持续发展是新型城镇化与传统城镇化的本质区别。换言之，传统城镇化是不可持续的。

为什么不可持续？是因为可持续发展的内涵是经济、社会、环境之间的协调发展，而传统城市化关键就是经济、社会、环境发展是不协调的，其本质是经济增长导向的城镇化没有支付应有的社会成本和环境成本。

有人提出，无论是城乡二元结构还是城市中农民工所引发的二元结构，它的本质是因为经济增长没有应有的社会成本，或者说城镇化是经济发展的机器，只关注劳动力。那些不是劳动力的人就不能进城，成为留守妇女、老人、儿童。实际上这个问题按照马克思的政治经济学来说，就是只要劳动力而不考虑劳动力的再生产，从而导致的社会公平问题。

新型城镇化从狭义上讲就是从土地

城市化到人的城市化。人的城市化关键是劳动力的再生产问题，所以要关注城市化进程中劳动力的问题，但是这还是社会成本没有支付的问题。

另一问题，传统城镇化没有支付环境成本。日益严重的空气、水体、土壤污染，它的本质是经济增长没有支付环境成本，即经济增长环境成本没有内部化。

我曾经用“杯子现象”来形象地比喻传统城市化。一个杯子的世界平均价格是8块，中国制造的杯子是6块，于是中国制造杯子占领了全世界。这是因为中国制造的产品没有支付1块的环境成本和1块的社会成本。其实成本还是8块，只是暂时没有支付，总有一天要支付。

过去三十多年，传统城镇化进程中经济增长所欠的社会成本和环境成本越来越显性化，现在到了不得不支付三十多年累积成本和利息的时候了，再也不能持续了，中国经济增长的换挡减速是必然的。

新型城镇化跟传统城镇化的区别就在于要做可持续的城镇化道路，它的本质就是任何个人、家庭的经济活动必须支付全成本，即经济增长的所有外部成本必须内部化，由此才能实现经济、社会、环境的相互协调关系。

可持续发展和可持续的城市化

可持续发展是在新型城镇化跟城乡规划改革转型之间的一个重要连接。除了这个概念，我没找到任何好的概念能够把这两个东西更好地关联起来。

城镇化的内涵跟可持续发展关系的连接就是三E模型：环境、社会、经济三角模型。可持续发展是经济、社会、环境的协调发展，这也可以用于规划领域，这时它变成一个思维模型，核心是土地利用和空间配置，再加上形态宜居，变成棱锥模型。

第三个模型就是可持续的城市化，它是一个五维模型，就是说城市化是公共政策，不把治理、制度的维度加进

去是没有什么作为的。联合国人居署在2002年的研究报告《可持续的城市化：沟通环境议程和发展议程》指出“追求可持续发展就是要追求可持续的城市化”，最关键的是提出革命性的可持续发展五维模型，即经济、社会、生态、形态和政府。我们通过一个完善的政府维度，或者制度建设，来确保它们之间形成协调的关系，使之不突破地球的承载能力。

圆形是地球的生态，或者是可持续发展的边界条件，方形的四个维度是经济、社会、生态、形态。这四个维度是理想境界，世界上不存在的，我们要追求无限接近它。方形的四边都有政治的可持续性，也就是制度建设。如果没有制度建设来统领，我们的经济、社会、生态、形态之间是不会协调的，目前我们就处于这个状态。十八大报告提出五位一体的建设，它的内涵应该是“4+1”，政治建设是统领的。

十八大报告在这里存在两大问题，它把政治建设放到第二位，这是绝对不对的，政治建设绝对是第一位的。第二，怎么五位一体法，不是那么简单的。我建议这个框架适合用在五位一体上，所以制度是很重要的。

我们说制度经常讨论城乡一体化的概念，规划师也很信奉城市规划一体化。我认为城乡一体化就是要把两个中国变成一个中国，因为城乡差别的本质是城乡国民待遇的差别，现在尽管都是中国人，其实是两个中国，要搞清楚你是中国城市人还是中国农村人，你的国民待遇是不一样的。所以城乡一体化本质上就是要让城市人跟农村人都变成一种人——中国人，要让两个中国，即城市中国跟农村中国变成一个中国。

规划也是这样，并不是说要清除农村，城乡一体化不是要消灭农村，是要消除城乡国民待遇的差距，继续保持城乡风貌的差异化，要更加强调差异来消除差距，这是城乡一体化的基本概念。

新型城镇化的本质是一场全面的制

度变革，如果制度能够继续改革，就能够继续创造人口红利和环境红利，这些都不是问题，关键是现在制度红利没有了。三十多年前的一轮制度变革，到今天红利全部释放。最重要的制度变革领域包括户籍制度、土地制度、行政管理制度和财政分配制度。只有创造改革的制度红利，才能带来城镇化的发展红利。

土地制度要变革，现在说同地同价，农村的地要市场化，这是一个伪命题。这两个地不是同地，农民取得土地没有任何成本，同价同地是将农民的生产和生活资料要变成资产，这可以变但不是简单的同价同地。所以，各种制度的改革都是很复杂的，都是一个系统的工程。我们对于改革有期盼，但是也要认识到改革的艰巨性，改革问题不解决，城乡问题并不能解决的，并不是关起门来讨论城乡规划转型就可以搞好的，不在这个宏大的场景里讨论规划是不行的，我们不仅要担忧规划本身的转型，也要考虑是制度变革会走到什么地步。

迈向可持续发展的城乡规划转型

可持续发展的城乡规划转型，一方面是城乡规划内涵的转型。现代城市规划从英国1909年颁布第一部世界规划法开始，早期城乡规划学科的关注重点是城乡物质形态，主要领域包括城市设计、交通和市政工程规划。

二次大战以后，西方发达国家的城市化进程进入新的历史时期，基于设计-工程传统、以物质形态为重点的终极蓝图式规划已经不能适应城乡发展的实践需求，物质形态与社会和经济发展相结合的综合规划成为城乡规划范型，科学理性的规划过程成为城乡规划学科的关注重点，规划学科的理论和方法受到系统科学的影响。

到了上世纪70年代随着西方城市经济和社会矛盾的加剧，城乡规划成为协调社会多元利益的公共政策过程，规划学科的理论和方法越来越多地受到社会科学的影响，包括地理学、经济学、社会学、人口学、行政学、法学和公共

政策学等。

上个世纪 80 年代，全球的环境问题不断恶化，可持续发展概念被提出来，所以城乡规划对于生态逐渐成熟或者生态逐渐影响越来越被关注，所以我们的理论方法又加入新的东西进来，生态学、环境学，所以目前为止这样四个东西加上跟上面的五个维度匹配了。

过去 105 年城乡规划作为理论与实践相结合的一门学科一直在发展，随着社会经济环境的发展需求而不断变化，一直吸纳相关学科的理论方法和技术，所以现在的规划师并不只是“建筑师”，还有很多是学经济、社会、法律、公共政策的，因为只有这样的内涵，才能对接可持续发展。

另一方面城乡规划转型是价值转型，城乡规划是以城乡建成环境为对象，以土地及空间利用为核心的公共政策，关乎到社会各方的合法权益。城乡规划既涉及技术理性（科学化），也涉及政治理性（民主化）。从政治学的视角来说，规划的价值取向可以分三种类型，我们称之为精英的规划，民主的规划和公正的规划。

第一种价值是精英的规划，有时叫传统规划，它的价值取向有三点，第一是技术权威论，城乡规划很复杂的，必须要有专业知识和技能才能做。第二是价值中立论，作为专业人士，城乡规划不偏向任何一方，我们是为了所有人的利益。第三是物质决定论，往往一个美好的愿望就是通过物质形态的规划来改变社会，改变经济增长，我们自以为有

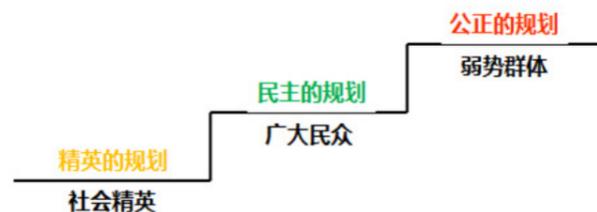
能力通过物质生态的规划促进社会改良和经济增长。

精英规划价值背后的支撑最重要的是科学体系，就是科学的理论和方法。城市是一个复杂的系统，城市体系是一个复杂的动态概率体系，我们是按照系统学来做城市规划的，先做环境分析，然后确定分析目标制定备选方案然后方案评价，最后进行实施和监控。

第二种价值是民主的规划，即 51% 的规划，它的价值取向也有三点，城乡规划作为公共资源的空间配置，涉及到社会各方的利益分配格局。城市规划不仅涉及到社会整体的利益，还涉及到其他的利益，城市规划不能顾大家舍小家，这两个都要照顾到。另外社会的多元化导致利益的多元化，多数人的利益就是“公共利益”。一个规划有 51% 社区人认为好就能上，因为这是多数人的利益。城乡规划的社会责任是满足多数人的利益诉求，寻求最大公约数。

最后是公正的规划，民主的规划未必是公正的，很多是 15% 的弱势群体的利益很重要，但 51% 的人投票没有选择你。所以公正的规划的三点价格取向，一是城乡规划是财富再分配的公共政策工具，二是要关注弱势群体，三是要追求社会改革。这里是公平和正义的理念，公平就是今天规划的千人指标，假设每个人的能力必须都是一样的。正义不是公平的，正义绝对是不公平的，但是它是强调弱势群体的，如果不倾向他们的话，社会是不会安宁的。

城乡规划的价值转型：沟通和协商 社会各方都能够广泛参与的包容性发展



清华同衡规划播报

34 姚洋：中国经济增长 与结构转型

价值观念的转型，在不同的阶段从精英的规划到民众的规划再到公平公正的规划，但最后强调一点，不是说公正的规划取代了民主的规划，民主的规划就取代了精英的规划，这是我们叠加的，

9月13日，2014中国城市规划年会在海南国际会展中心隆重开幕。北京大学国家发展研究院院长姚洋围绕中国经济增长的新常态，分享了他最近关于中国经济结构变化的一些想法。

报告第一部分分析了中国经济在全球金融危机之前的状态，主要讨论经济失衡的主要特征。第二部分论述了金融危机之后，中国经济结构的调整。第三部分阐述了新常态下中国经济增长的潜力问题，对中国未来经济增长进行预测。以下内容根据姚洋教授大会发言整理而成。

全球金融危机之前中国经济的失衡

中国 60 年的经济增长，以 1978 年为拐点，1978 年后经济平均增长率稳定在 9.7% 左右的高水平。1978 年后中国有三波经济景气，分别为 80 年代中期、90 年代中早期亚洲金融危机之前、加入世贸组织之后到危机之前。第三波增长最快，平均年增长超过 10%，特别是出口增长率平均每年 29%。

在这个背景下，金融危机之前中国经济结构失衡主要体现出 5 个特征：(1) 消费占 GDP 的比重较快下降。(2) 出口、投资增长快。(3) 居民收入占国民收入的比重持续下降。(4) 快速上升的外汇储备成为巨大的包袱。(5) 环境代价极其高昂。

消费、投资和净出口。2010 年到金融危机，我们的消费占比从 60% 下降到最低 48%，这个下降的速度非常快。相对的我们的国民总储蓄率从不

使我们的规划更加完善，是通过社会各方广泛参与沟通协商的包容性发展。①

到 40% 上升到 50% 以上，这个在世界经济发展史上是非常少见的。既然储蓄这么高，所以我们的投资也非常高，资本形成的速度也非常快。最终经济增长的目标实际上是消费，消费的绝对量肯定在增长，但是它的相对量却是在下降，换言之，老百姓福利改善的速度没有赶上 GDP 增长的速度。从世界范围来说，因为国内消费占比下降，我们的出口一定要增加，对全世界造成巨大的压力，特别是我们和美国的外贸不平衡越来越大，美国给了我们很大的压力，2010 年之后有所改观。

我们的进出口占比在危机之前已达到 10%，这是一个很大的数字，另外美国的赤字为 6%，相当于我们给美国人借钱让美国人去消费。我们的人均收入是美国的七分之一，反倒我们穷国借钱给富国，相当于穷人还借钱给花花公子消费。

投资产出比在 1997 年之后直线上升且非常快。很多投资都是基础设施，基础设施的效益不会很快地反映在 GDP 上，特别是高铁。我们唯一现金流方面有盈利的就是北京到上海的这段高铁，它的现金流是有盈余，但是它要把投资收回来还不知道是何时。可是即使我们把基础设施算进去，还要打一个问号，所以我们的投资还是有问题，这种急剧增长的资本产出比，可能说明我们的效率在下降。

居民可支配收入比例下降，居民收入占国民收入从 90 年代中期到 2008 年

下降了十多个百分点。很大的问题，就是我们的收入分配越来越恶化，居民可支配收入占比在下降，政府的占比略有上升，企业的占比上升非常快。财富相对地从居民转向政府、转向企业。当然，要提高老百姓的收入，而不是少数企业和政府的收入。

加入世贸组织之后，外汇储备快速增长。外汇储备多了是件好事，但也有负担。（1）贬值。美元相对人民币一直在贬，央行有财务负担。这些资产积累起来，使得资金闲置，也就是说我们把过多的钱借给外国人去消费。（2）通货膨胀。如果看一下央行的资产负债表，资产增长的最大一块就是外汇储备，它的负债当然就是由于外汇储备增长所发行的相应的人民币。过去十几年间，我们的M2增长了10倍，最重要的贡献就是我们的外汇储备，使得我们面临巨大的通货膨胀压力和资产价格膨胀的压力。

全球金融危机和中国经济结构调整

全球金融危机对于中国结构调整起到了正面作用。全球金融危机之后，导致发达国家增长速度、消费也下降，对中国产品的需求下降，中国出口增速从29%下降到7-8%。另一方面，制造业也受到打击。因此导致经济结构变化。

经济结构的变化有一定的规律。以韩国为例，农业的就业份额逐渐下降，服务业份额逐渐上升，制造业份额先上升后下降。

金融危机让中国的结构转型大大提前了。农业只占GDP的10%。工业的占比已经开始下降，服务业占比去年头一次超过了制造业的占比，成了最大的产业，这是中国经济的一个分水岭。

结构转型会带来一些什么变化？首先是劳动力流向的角度，以前我们是从农业流向工业，今后肯定是从农业流向服务业，甚至一些工业的劳动力要向服务业流动。另外，我们的经济增长可能会减速，因为我们首先要更多地依赖内生市场，以前我们搞制造业，我们的市

场是在国外，国外的市场几乎是无限的。现在你搞服务业，我们的市场就是要在国内。另一方面，服务业的技术进步也比较慢，在这种情况下，我们的经济增长会受到影响。

好的方面就是国内的消费比大大地增加，生产更多的服务业品，而不是工业品。过去二三十年间，工业品的相对价格在不断下降，服务业品的价格在相对提高，这是我们生活水平提高的一个很重要的标志。污染和排放会大大地下降。现在强调绿色经济，一方面有政府治理的功劳在里头，另一方面也不可忽视工业结构本身会有变化，我们首先工业的比重也要下降，在工业内部重化工业的比重也会下降，比如我们很多重化工业要移到国外，以前是在中国炼铁炼钢，以后我们的铝厂钢厂都要搬到国外去。我的预测是，未来中国的生活质量会大大提高。

人口劳动力也在变化，16到65岁人口和其他人口的比例在2010年达到顶峰，从2012年之后，劳动人口的绝对数量下降，每年下降250万人。这个对于我们的经济增长会有很大的影响，2010年之前，我们有所谓的人口红利，也就是说我们的劳动人口占全部人口的比例在全部上升。这样有源源不断比较便宜的劳动人口的供应，在这之后我们可能要变成一个负向。

农村到城市的劳动力转移速度肯定会下降，尽管还有30%的劳动力在农村，但是我的估计是，中国的城市化率大概不会超过70%，以现行的人口统计来说。

新常态下的经济增长

中国经济增长的新常态将表现为：
（1）经济增长速度减缓，服务业成为经济的主导产业、吸纳大部分就业人口。
（2）服务业的市场主要在国内，需要更多地依赖内生市场，因此国内的消费比将大幅增加，中国将会从世界工厂转变为世界工厂加世界市场。
（3）环境质量提高，收入分配改善。

35 城乡治理与规划改革 主题论坛



目前流行的预测是未来十年里，中国的经济增长速度要跌到6%到7%之间，国家发改委预计“十三五”期间我们的增长速度只有6.5%，主要原因是人口红利在变成人口负利。这些预测过于悲观，考虑到教育水平的提高、退休年龄的推迟，经济增长速度应高于上述预测值。新进入的劳动力比接近退休的现有劳动力的劳动生产率高一倍，而且新进入劳动力的素质还在提高，更多的年轻人将接受高等教育。如果每年把退休年龄退后0.5岁，能够弥补劳动人口下降的缺口，解决人口负利的问题。

我们以国际的平均增长速度，国际上过去三四十年平均的增长速度来预测中国未来的增长。我们的预测是，可

9月13日至15日，“2014中国城市规划年会”在海南国际会展中心召开，本届年会主题为“城乡治理与规划改革”。在中国城市规划学会学术工作委员会承办的主题论坛“城乡治理与规划改革”上，与会专家学者围绕城乡规划改革的重点和难题、现代治理理论的概念与城乡治理的内涵、基于现代治理原则的城乡规划实施体制与机制等内容展开讨论。

本论坛特由同济大学建筑与城市规划学院教授孙施文主持，我们为大家整理总结了参与论坛的专家们的主要观点与大家分享，一起来看看专家们对城乡治理和规划改革都有哪些看法和建议。

同济大学建筑与城市规划学院教授孙施文：城乡规划改革的重点和难题

治理的核心不在于强化管制，也不是泛化管制，治理是有关整个社会的管理，是社会组成者共同参与的管理，政府只是其中的一部分。治理强调的是成员之间不断的相互协调，协同行动。

能中国应该在未来的十年里头达到平均7.3%、7.4%，应该有这种可能性，这是所谓潜在的经济增长。以高中低三档之中的中预测，按年增长率7.4%、通货膨胀率3.7%，以汇率价格计算，到2023年，中国会超过美国成为世界第一大经济体。中国占世界GDP的比重将从12%-13%增长到20%，中国经济总量将超过排在第三到第六位四个国家经济总量的总和，人均GDP将达到15000美元，上海将达到25000美元。■

国家治理能力建设的关键，是重新界定政府、市场、市民社会的边界，建构三者之间的协同机制。而城乡规划是国家治理框架中的重要组成部分，要分析明确政府、市场、市民社会为什么需要城乡规划，也要研究这三方如何使用城乡规划。

城乡规划改革的重点和难题有三个方面：

一是城乡规划边界的重新界定。要明确引导什么？控制什么？引导和控制的内容是社会赋权的结果，应当满足社会共同体共同接受的目标，也要符合社会共同体共同接受的行动纲领。

二是城乡规划体系架构的逻辑性。要处理好城乡规划体系内外部要素间的关系，规划作为城乡治理的重要组成部分，要理清与其他治理行为之间的关系，在内容、工作方法、工作程序等方面都要与其他治理行为相协调，要仔细研究城乡规划的作用方式及规划部门、规划师的作用。

三是城乡规划的程序性。要认识到程序的极端重要性，程序合理重于实质合理，程序先定，结果由程序中的主体互动而产生，因而程序的审查优先于实质审查。规划技术是辅助手段，不是规划实质的决定因素，因为谁都无权事前确定结果。规划师也并不是社会作用过程中除政府、市场和市民社会之外的单独一方力量，而是为这三方服务的。因此，规划师的工作方式、工作的作用也会有改变。

武汉市国土资源和规划局副局长刘奇志：城乡规划改革应重点考虑六个方面

第一，城市宏观定位、规划城乡统筹。“站得高才能看得远”，但目前我们很多城市的规划还仅是在建设区内做文章，却忽视了乡村。事实上城市是由建设区及其外部的乡村所组成的一个有机整体，内外两者相互关联、相互影响，规划必须站在全市、所在地区乃至全国的高度进行城乡统筹的完整思考。

第二，把握工作原则、真正以人为本。规划的最终目的是为了让人民过上更好的生活，但目前有不少规划开始还记得市民要求、期望，做到最后仅变成为工程、项目而做，却未让市民真正感受到规划所带来的便利与幸福，不少市民因此对规划有意见。只有把服务对象、广大市民都照顾到，规划才能真正做得好。

第三，运用科学方法、进行规划分析。目前大多数规划比较注重图形结构分析，却缺乏科学合理的数据结构分析，其结果导致规划常常被随意更改却无法应对。事实上城市的方方面面、如公园绿地与地震或火灾时的避难场地是相互关联的，只要我们在规划时进行了全面科学分析，在服务半径、使用人数等因素的控制下，其是不能、也不敢随意更改的。

第四，注重动态观测、不断完善成果。中国城市尚处在不断发展变化过程之中，规划实施过程中常常会发现许多

在规划编制中所没有想到或没有发现的问题，必须对所规划项目乃至城市进行动态观测，及时对规划进行调整、补充和完善，才能真正达到规划的目的，而那些只重构思不重实施的规划最终不是被改掉就是被堆放到资料室。

第五，保持开放心态、促进公众参与。规划涉及到城市的方方面面，城市的建设和发展是全市人民共同努力的结果，让它建设和发展好也是大家的共同愿望，规划行业不能闭门造车，而应有开放的心态，与全市人民、各个部门共同研讨，充分考虑将五年发展计划、基本农田保护、公益服务及市政基础设施布局等意愿整合起来，才能真正编制出全市人民共同的规划。

第六，强化规划宣传、开展社会普及。规划行业为我国城市建设发展、生态环境治理和历史文化保护做了大量工作，可是社会上真正知道规划贡献的并不多，许多规划因此而不能实施或被破坏。加强向社会宣传规划内容、普及规划知识，让更多的公众参与规划、了解规划，不仅有助于提高规划编制水平，也有助于促进规划实施，还可增强规划监督力度、杜绝违背规划行为。

深圳蕾奥城市规划设计咨询有限公司董事长王富海：从立法角度看城乡治理与规划改革

社会治理现代化，意味着冲破中国一直持续的行政主导的传统，引入多种力量参与社会运行。只有建立相关的法律体系，才能保障并规范新的治理机制。

然而，治理理念首先冲击的是我国现有的法律体系。首先把法律定义为“把统治阶级的意志化成社会规范”，立法是单向的统治工具，极少多角色共同协商；其次在内容上，更多体现管理部门行使权利的程序设置，甚至法律之间不协调；第三执法要求不严，过多强调权力行使对象的义务，较少追究执法者的义务，导致执法部门具体行为的趋利避害；第四在实效上，可以宣称已建立较全的法律体系，但远未达到法制社会程

度。

城乡规划法也不例外。设立多层次法定规划和一书三证制度，由政府单向决策并实施管理，虽有公众参与的程序设置但无细则，即便政府内部，上下左右事权重叠交叉，规划权力全方位、全过程覆盖，但边界模糊，违法行为描述不清晰，尤其是管理者责任不明，导致执法者违法责任追究过松，执法相对人违法行为界定过宽。

进入治理语境，规划改革首先要从立法开始。总体规划的审批权应当回归地方，成为权力更民主、更可持续的地方人大事权，涉及到国家和省级权限的内容，相应级别的政府应当提出明确且各部门协调的要求，并对地方规划中的落实情况进行验证。控规要破除当前重法制化轻科学性的弊端，近刚远弹，并尊重集体土地自治权力。在下一阶段城市发展更大程度转向存量更新、土地使用权分散的状况下，规划决策更应打破政府单向决定制度，建立多方协商机制。

中国城市规划学会副理事长兼秘书长石楠：城乡治理与规划改革的背景

城乡治理与规划改革的背景：一、今年是深改元年，市场经济完善了，必须要提到治理的问题。二、怎么破取这条线，把两个中国变成一个中国。

政府从统治到管理到治理，这是一个政府管理社会的革命性的变化。社会管理的模式是平等主体的多元参与，并不是一个统一目标的追求，在这样的前提下，跟我们规划或者很多部门都有关系，更多的应该是最大的公约数，如何寻找最大的公约数成为大家认同的，所以我们从整个的工作思路和技术路线都要改。

治理离不开法律框架，我们的立法体系很大的程度上还是在统治，没有到管理，更不是到治理阶段。这样的体系阶段下，我们必然面临着极大的社会矛盾，改革到了深水区。

中山大学地理科学与规划学院教授袁奇峰：城乡治理就是构建新的稳态社

会

规划是一个稳定的常态，经过变动以后会形成一个新的变态。现在提城乡治理，讲国家治理现代化，就是构建新的稳态的社会，怎样构建相对稳定的架构，将成为规划师很大的一个事情。

所谓治理，就是“三力论”：政府力量，资本力量，社会力量。我们做规划充分感觉到了政府的力量，我们也感觉到资本的力量，如果规划是符合市场的就是有效的，如果规划不符合市场就变成鬼城。

城市规划有两个内容，一是科学知识的应用解决问题，二是构筑利益博弈的平台，用民主的办法解决问题。

北京市城市规划设计研究院院长施卫良：规划是联通各方的一个平台

从趋向来说，中央高层目前对规划在治理当中的作用的认可，包括对大的治理方向的态度转变。

未来的规划是搭建一个平台，这个平台是沟通协作分享的平台，也是一个连接社会、市场、政府的平台，协作规划可能是从协调连接的角度发挥平台的作用，从协作规划的角度，可能是凝聚各方的力量。利用规划这个平台，不单是对一个政府或者是委托方服务，更多的是利用这个平台在协作基础上协调各方面的利益。

从规划工作本质来看，规划本质带有社会主义者的作用，更多的规划师也带有带良社会的背景。我们未来争取的方面，也是做规划的人如何放大自己的视野，关注这方面的知识，首先要投入，才能获得更多的话语权和更多的参与到规划的实施行动当中。

深圳市规划国土发展研究中心总工程师邹兵：

政府职权治理，一个是政策关系，我们讲到政策关系的是是政府和市民，社会组织的发展是在国家重视程度和发育程度很不完善的。现在最大的问题是政府把城市规划当做政府的一个行为，一个职能，必须进行全方位的管理。

另一方面是规划，规划是不是一个行业，或者是不是一个产业，这是一个决定以后我们继续深化的问题也是决定我们社会组织怎么发展的问题。

我们维护部门利益是更好的为城市发展，但是反映到别的看法面前，反映到各大企业的发展，要认真的规划，提高社会标准，做一项被社会认可的工作。提升规划学科在发展中的地位，我们不用回避自己利益诉求的需求，我们坚信可以做好这个行业。

从推动自身的发展，能为这个行业做什么，甚至为地方政府做什么，如何提供更好的服务，这是规划改革中谈得比较少的一个方面。

华南理工大学建筑学院教授王世福：规划发展要找回乡村缺失的状态

规划的历史上，在第一轮快速发展中有几个重要的缺席，首先是要把乡村找回来，找回乡村的缺失的状态，对农业用地，包括农业上承载的东西，是不是要作为一个重要的内容，招回农业在核心领域。

相对而言，城市的利益，因为有血缘关系可以做，非政策的制度形成的多元的参与，或者是很稀缺的不冲突的资源的情况下，分配达到了一个稳态。

规划有很多不变的东西，还得在这个洪流中甄别。一个好的空间的设计，某种程度上，也许规划不断的应对，包括社会的问题，我坚信一个好的规划，知道这个利益冲突的设计，为什么这个设计来得晚，是因为所有的行政程序一环扣一环，若干三五个部门联系的举措。

昆明市规划设计研究院院长王学海：城市规划面临的四个问题

一是基层城市规划到了确实不能不改的状态，在编辑规划时，我们发现顾客的主体越来越少。

二是法定规划出现困境，总体规划如果基层地方政府通不过，你做得越细也没有用，最后谁也不看你的规划。

三是规划部门的改革。现在规划部门是缩头是一刀，伸头也是一刀，你不

得不出来承担责任。

四在城乡规划的改革当中，另一方面是政治改革，谈到治理，最大的问题是怎么建立党领导下的利益博弈的代表方，必须要把这种利益的诉求合理的进行分配。

西安建筑科技大学建筑学院副院长段德罡：城市规划需要的是坚守

作为城市规划的改革，我认为用改革不如用回归更好，城市规划到底怎么做，有些时候我们需要的是坚守，而不是中央吹一阵风我们做一些应急的事。今天在治理上，大家所关注的问题是东部的经济发达地区的城市所面临的问题，可是西北和中部地区是不一样的，周边没有太多的适合耕作自农田，如果也按照东部的做法，肯定是行不通的。

可能作为国家层面来说可以抓大放小，但是作为地方，地方的细则如何制定。在实际的工作中，比如一些地方法规细则的制定上，可以帮助大家，或者是让地方先制定，大家共同的商讨出切合实际地方的条例，我们可能需要把一些事情做得更加的扎实。

住建部稽查办公室副主任俞滨洋：新形势下城市规划的六个转变

一是规划改革尤其是重用最新的理论，规划理念要由以经济发展转变为以人为本，尊重自然，尊重历史文化，为城乡居民更好的生活和促进市场健康发展。

二是由市场经济对资源配置起基础作用到起决定性作用的转变，也就是由粗放到集约转变，现在城市规划的水平有两大问题，一是经济上不同步，二是庞大专业理论的技术越来越复杂，要抽筋挖骨，选最重要的政策。

三是要城乡统筹，构筑合理的布局，配套合理的设施，构建畅通的交通，创造优美的环境，尤其是结合地域搞特色鲜明的通道。

四是以主城区为特点的布局通道增加绿色的健康城。

五是以传统的定性为主转变，没有

定量的依据做参考也是很难的，要把定性、定量、定位综合起来考虑。

六是目前规划师由住建系统主导的部门，实际上国土部和发改委的权威性很重，我觉得应该向国家统领转变，规划应该是该管的要管，不该管的要放。

华中科技大学建筑与城市规划学院副院长黄亚平：城乡治理导致两个领域的规划改革

城乡治理是国家命题，规划是其中的一点而已。规划是城乡治理的一个工具，因为城乡治理而使规划改革，主要在两大领域改革。

第一，作为治理工具的规划的政策和角色作用的改革。规划是一种政策，也是国家城乡治理的一个工具，要发挥工具的作用，使得制度和政策进行改革。

9月13日至15日，“2014中国城市规划年会”在海南国际会展中心召开，本届年会主题为“城乡治理与规划改革”。围绕这一主题，大会共设有38个平行会议，其中由中国城市规划学会城市设计学术委员会承办的专题会议五——“从管制到品质”探讨了新型城镇化背景下城市设计应该关注的热点及应该重点解决的问题。

热点一：中国城镇化的四大问题

1、土地城市化而非人的城市化：过去30年城市占用的土地空间和资源环境的消耗十分惊人；农村人口进城后得到的公共服务滞后于土地消耗和空间扩张。由于区域发展不平衡和各种资源分布的严重不均，使城、镇、乡级别分化现象十分明显。

2、城镇化变成各级政府圈地扩张的指挥棒：由于劳动力成本较低带来的“人口红利”和侵占大量农业用地带来的“土地红利”的要素作用，加上政府任期制绩效考核的影响，要素驱动

这涉及到政治层面的改革体制机制的改革，制度的改革，是政府要做的事。

第二，城乡治理方式的变化，导致在城市发展中出现了很多新的问题。治理是一种过程，要体现价值诉求，主体利益，规划编制的内容要实现治理形式的转变，要完善内容，这是从业规划师要做的。

（根据2014中国城市规划年会资料整理，观点未经专家审核）

城镇化的作用在一个时期被过度放大；在城市建设发展圈地“以城逼乡”的运动中，农民失去了基本的生活资料——土地，他们被集中居住到“迁村并点”后的居民聚落。

3、城市越来越不宜居：快速城市化进程反映在城市建设中，则出现了伴随着价值评价标准崩溃的城市多重尺度上的形态、建筑肌理和环境尺度的破碎和异质化，城市资源分配忽视对弱势群体和历史遗留问题的关注。有识之士指出：在快速的发展中，我们容忍了粗制滥造和城市人居环境异化；城市拥挤了，压抑了，城市变得病态了，不宜居了。城市越来越一个样了，原有的记忆场所不复存在，而新的记忆场所又建立不起来。政绩冲动的权利霸气、开发商的豪气以及建筑师缺乏话语权也给我们城市建设带来了灭顶之灾。

4、“城不城、乡不乡”的现象十分典型：传统的由世代因袭相传和实效性带来的建筑建造方式、以特定地域生

36 从管制到品质：新型城镇化背景下城市设计的三个热点

活圈为基础的生活和审美习性而造成的“五里不同俗，十里不同风”的地域差异今天如同生物多样性一样正在急速消逝，由于开发速度过快，那些一时拆迁不了的村庄及部分农村土地蜕变成城市“飞地”，也即“城中村”。这些问题已成为今天很多城市更新改造的棘手难题，并被列入本届政府的“三个一亿人”的新型城镇化计划中。

热点二：新型城镇化背景下城市设计重心转移

新型城镇化不再是简单武断的“自上而下”的单向管控，关注“高、大、上”的城市建设和发展内容，而是：

1、关注如何实现真正意义上、货真价实、不含水分的城镇化，其中关键是人的城镇化。

2、关注与自下而上的市场经济、草根民众、社会不同阶层诉求的双向互动协调，和谐社会的实质是实现社会公平。

3、不仅关注大中城市，更要关注小城市、县级市、小城镇的城市化；关注由于地区差异而引发的城镇化不同特点和推进路径；

4、关注内涵和品质提升而非仅仅“自上而下”的外延规模和尺度扩张、城乡协调和统筹。

城市设计是关于城市的综合环境设计，是一门研究城市空间形态建构机理和场所营造的基础学科，是城市规划和建筑设计之间的联系纽带。在很大程度上，城市设计决定了城市的环境品质、文化内涵和艺术特色。

新型城镇化对城市设计从业者提出了城市设计目标调整、价值判断调整、理论依据反思、实施工作检讨的新要求。为应对新型城镇化，城市设计关注的重心应该转移为：

1、城市设计不再仅仅为城市开发、宏伟蓝图式的版图扩张愿景、及主要基于行政干预决策的城市旧区更新改造服务，成为少数人专享的技术工具。我们所依据的“看似科学的，然而实质上就

是管理准则”，这与当今强调的基于城市社会复杂性的“治理”、总体化逻辑之外的复杂性、随机性和多元性其实是背道而驰的。城市设计应该关注多维的设计范围和对象，更加应该注重“自下而上”的、与规训主导相对峙的城市内生动力，关注中国城市发展的悠久历史经验，自我优化调适机制和渐进优化完善的形态演进过程。

2、城市不再是简单的“城市美化”。城市设计的实施操作不应过多热衷于城市外表的景观“变样”（如大广场、景观路、摩天楼、城市窗口地段）、“穿鞋戴帽”、“涂脂抹粉”式的“障眼法”的布景包装。“设计”城市的工作其实有着超乎想象的现实难度，为此，城市设计的目标和服务对象应该向尚未享受到城市化利益的社会阶层和人群延伸；关注地域的城镇功能、社会价值和文化持续发展；城市设计为业主服务的边界绝不仅仅停留在主要诉诸物理空间和形态设计、并以美学作为主要评判标准的技术图纸上。

3、在新型城镇化推进、促进城乡科学治理的背景下，要担负相对更为实质的技术支持和道义伦理职责。城市设计应该在城乡社会重建、地域特色重塑、场所营造、环境品质提升的分类指导方面发挥积极作用。城市设计要关注城乡环境的历史发展和形态演变规律，对城市和乡镇应该有不同的设计策略和工作方式。其中特别要关注“乡”的内涵，今天《城市规划法》已经改成《城乡规划法》，可是我们的专业实践和教育尚未发生相应的改变，由于产业特点、土地权属、生活方式、文化习俗等方面与城市有着显著的不同，所以乡（镇）村规划编制的目标、内容、方法、技术和成果形式都有其自身的特殊性，不能简单套用城市规划的做法。

热点三：城市设计如何回应“三个一个亿”的人的城镇化问题

2014年政府工作报告：“三个一个亿”的新型城镇化路径构想，即：“促

进约1亿农业转移人口落户城镇、改造约1亿人居住的城镇棚户区和城中村、引导约1亿人在中西部地区就近城镇化”。

城市设计回应“三个一个亿”的人的城镇化问题，最重要的是对“三个一个亿”的辩证把握，即“同”和“异”的整体关系问题。“同”的方面应总结和运用好国内外城市设计成功经验，特别是中国城市规划体制下的城市设计近年实施和参与规划管理的经验，把握好城镇环境形态建构和生长规律；“异”的方面应针对“三个一个亿”相关的我国不同地区、不同对象和不同类型的新城镇化发展要求、任务和重点的差异，通过以上分析的新型城镇化背景下城市设计的新特点和多元化转型，开展有针对性的、各有侧重的城市设计工作。

“三个一个亿”虽然是从政治大局的角度提出的，但是也第一次在政府最高层明确了特定国情下基于可持续发展的城镇化意义和中国发展道路。先前大多是按照大中小城市（镇）纵向分类和区域分布提出城镇化发展要点，而这次是第一次关注到我国城镇化的深层问题：城镇化率所表征的城市人群社会结构，同时关注到了中国地区城镇化发展的高度不平衡性和不同特征，进而希望通过分类指导的实施目标和路径，实现中国发展实现新跨越的战略宏图。

在东部和中部地区的新城镇化中，城市设计的重点对象是高密度人居环境如何合理营造和“精明增长”。重点研究“在城市中建设城市”和旧城更新改造；而不再是继续“摊大饼”式的蔓延发展，大量兴建开发区、各类园区、城市新区，通过“以城逼乡”的“土地红利”和“人口红利”要素驱动城镇化的时代已经终结。而西部地区城市设计的关键是因地制宜，保护和运用好原有的地域自然特色和历史脉络，决不能再让这些城市重走东部城市空间维度断裂、时间维度消逝、“先破坏、后醒悟、再补救”的发展老路。

关于“保”的问题，在这些地区，我们依然能够体验到与自然唇齿相依、和谐共生的城乡环境场景，感知到历史发展的年轮梯度和人文积淀，原生态的乡愁“集体记忆”、城镇形态保存和社会关系建构在西部尚有最后的机会；关于“建”的问题，应该运用精明增长原则，适度建设各类新区并注意合理的高密度，科学认知和明晰城市发展的边界和生态环境容量。帮助城镇产业发展、营造良好的生活和就业环境就地吸纳农村剩余劳动力。①

9月13日-15日，由中国城市规划学会主办的2014中国城市规划年会在海南国际会展中心隆重举行。由中国城市规划学会、同济大学建筑与城市规划学院和上海同济城市规划设计研究院联合主办的自由论坛三“乡村规划与乡村治理”，针对乡村发展及其治理面临的问题，从乡村发展动力与困难、乡村

治理方式及问题及乡村治理与乡村规划的关系三个方面展开讨论。

同济大学建筑与城市规划学院教授 李京生：

第一，谈到乡村发展与工业化的关系以及乡村自身的文化价值和景观价值逐步被社会所认可。

第二，关于利益主体的多元化和社

37 乡村规划与乡村治理

会公平的问题。乡村社会目前存在各种各样不同利益环节，农户、政府、投资商之间存在利益分配的公平性问题。

第三，乡村治理问题，由于城乡之间的空间联系已比30年前紧密得多，乡村治理成为主要趋势，包括居民生活改善等。

第四，农村基础设施，尤其是生产方面的投入要加大，包产到户很难做到这一点，这需要较大的投入。

郫县花园镇乡村规划师郭继青：

当前乡村规划存在的经费不足，规划质量不高，可实施性不强，乡村居民规划缺乏规划意识等现状问题。建议编制乡村规划要求，规范规划成果，强调乡村规划师在贯彻乡村规划中起到的积极意义。

四川省建筑设计院建筑规划所所长、总建筑师何兵：

以成都灾后重建为例，提出乡村规划中要重总体，协同与继承。在强调历史文化遗产、风貌统筹的基础上，考虑社会生活问题，旅游业与农业等产业发展，同时强调民众参与和规划的沟通交流环节的重要性。

华南理工大学建筑学院副教授叶红：

当前的村庄建设是急需科学的规划。乡村建设需要建立完善的制度体系，包括规划本身也应该有规划体系，来促进高水平的村庄自治。

上海正禾农业科技有限公司执行董事杨军：

提出八个设想：一是做农业和农村的规划；二是在生态环境还没有受到破坏的地区，选择那些目前农业环境很好的地区保持传统的一些农业方式，控制在10%以内；三是不用苛求18亿亩耕地红线；四是希望大力兴修水利；五是对生态环境好、抛耕或者干地不中的，不再补贴。六是必须大力发展物流体系，淘汰普通的货运功能，兴建全国的农作物运输体系；七是要尽可能多的把转处理，为了是集中地地，要资本作主，让

农业和农村更加开放。八是乡村规划要把农业规划和农村规划想在一起。

四川农业大学建筑与城乡规划学院讲师朱伟：

我们在规划中介入GIS平台，包括对城市的官网，都有非常成熟的平台。希望能通过GIS这个一般平台，进行更多交叉合理的规划，不是说我们拍脑袋拍出来的。

浙江大学建筑工程学院乡村人居环境研究中心主任、教授王竹

新农村建设是复杂艰难的，艰难不完全是经济和技术，主要是意识形态方面的混乱和理解上的误区。一村一匹，该有一个地方的空间语言，那么这样形成的一个路径。

华中科技大学中国乡村治理研究中心主任、教授贺雪峰

第一个解决乡村规划的确定性，就是能不能确定一个自己的乡村规划。第二个就是我们讲的农村具有旅游价值和开发价值的农村，怎么开发这个问题。第三个是未来村庄会不会消失的问题。

没有农业收入，还有6亿多人口，就是接近9亿和农村有关系一些人。能发展起来当然好，不能发展起来的时候，我们农村搞的就是住有住不进去。不仅仅从技术层面讨论问题，整整建设一个美丽的中国，要不然我们就造成了看起来很低碳的技术，造成了巨大的浪费。

中科院南京地理和湖泊研究所研究员陈雯：

做传统乡村的转型，那么我们的基本想法我们想让传统乡村做，让整个乡村的价值提升，让居民过上幸福生活。第二个是村民，教育也好，各种方法也好，让村民的素质提升到跟我们一样，平等的交流，有尊严的交流。第三个我们想做村庄，村庄做整个环境的改造让村庄更舒适。

温岭市松门镇苍山村村民主任、温岭市人大代表施通才：

农村的建设好与不好，一个就是完全全的规划师的规划，还有一个就是

自己的建设。

经验：第一要成立自己的班子，第二宣传发动，制订落实。最重要的是筹措资金，开工建设。

海口市人大常委会城市建设与环境投资工作委员会委员付海涛：

反思乡村规划的必要性以及所涉及到的高等教育内容的确实。规划师对于乡村的认识需要加深。

同济大学建筑与城市规划学院规划系副主任杨贵庆：

快速城镇化是一个双刃剑，因为乡村规划和建设的城市是完全不一样的事情，乡村规划我觉得更多的是乡村自治的问题，存在自己关系的问题。当前的管理非常的有问题，还有50%人的在农村。从长远的经济结构看，乡村经济发展的环境成本和社会成本没有支付。第二是乡村规划产业经济和空间文化三位一体的指导思想，要正确处理好这三者发展的关系，空间环境应该采用地方的

2014中国城市规划年会于9月13日-15日在海南国际会展中心召开，本届年会主题为“城乡治理与规划改革”。9月15日，由中国城市规划学会历史文化名城规划学术委员会主办的“城市文化遗产与规划变革”继续进行，北京市城市规划设计研究院顾问总工朱嘉广主持，同济大学建筑与城市规划学院教授周俭和中国城市规划设计研究院，教授级高级规划师赵中枢以历史街区和历史建筑保护为题分别做特邀报告。

我院名城所张弓以“香格里拉独克宗灾后重建规划技术研究”为题介绍了独克宗民居恢复重建规划的编制工作。独克宗古城1·11火灾焚毁区位于香格里拉省级历史文化名城的古城核心区。对于灾后重建，省委省政府提出“尊重历史、尊重民族文化、修旧如旧、建新

经济，反映地方社会文化的体征，第三就是乡村规划有三适的过程，最后我想乡村规划是我们城市规划来呈现的。

同济大学建筑与城市规划学院副教授、硕士研究生导师栾峰：

第一，乡村规划应该有自己的方式；第二我们要做什么，怎么做；第三，要因地制宜；最后要动员所有力量去研究和探讨乡村规划

如旧”的总体要求，州、县政府则要求重建应符合申报国家级历史文化名城的要求，适应“统规自建”的需要。

本研究基于焚毁区民居恢复重建规划的编制工作进行，重点探讨了在重建规划中如何基于价值评估、借助网络、微信等平台收集资料、通过不同年代影像资料的对比及独克宗传统民居特色研究确定“建新如旧”中“旧”的标准问题；探索适应古城风貌延续要求的消防规划措施；同时，由于除文物外，其他民居均采用“统规自建”模式进行重建，为延续古城传统而多样的风貌特征、适应不同产权人需要，本文提出按照灾前建筑风貌评估、结合区位及消防要求确定重建分级、并通过“地块图则”+“建筑图则”+“民居建造手册”的方式保障规划刚性与弹性管控的良好结合。

38 城市文化遗产与规划 变革

9月13日-15日，由中国城市规划学会主办的2014中国城市规划年会在海南国际会展中心隆重举行。中国城市规划学会、清华同衡规划设计研究院联合主办的自由论坛：“大数据与城乡治理”，由清华大学建筑学院党安荣教授以及清华同衡规划设计研究院有限公司的袁牧副院长主持，与会嘉宾针对大数据的相关议题展开了激烈的讨论，取得了丰富的思想成果和观点汇聚。

中科院院士，武汉大学教授龚健雅：

智慧城市是基于数字城市，物联网和云计算建立的现实世界和数字世界的融合，以实现对人和物的感知，控制和智能服务。

深圳大学校长李清泉：

传统GIS的挑战：大数据的样本量、流质特征、异构数据、不确定性和数据发现。大数据GIS的特征：可扩展的动态数据管理方式，数据驱动的空间分析与挖掘，结合地理计算的可视分析。

北京航空航天大学先进计算机技术教育部工程研究中心主任熊璋：

城市数据利用存在数据被隔离，数据关系被遗忘，数据利用受到限制等问题，亟需数据活化（Data vitalization），通过感知，关联，存续等手段，实现海量多元多模数据的自我认知。规划需要有数据，从质到量的变化。智慧城市的规划=城市规划+信息技术。

日本金泽大学环境设计学院教授沈振江：

政府的空间信息数据、民间的大数据和课题、个人的相关研究三个方面介绍日本智慧城市，数据与城市治理经验，日本大数据的公开和立法制度，对信息安全和个人保护具有重要的意义。

北京大学城市与环境学院教授柴彦威：

城市化管理面临人本化和信息化趋势，城市规划是人本城市和智慧城市的结合。智慧城市对规划方法，规划体系和管理服务的创新：建立大数据和居民

时空间行为的规划方法论；倡导生活空间规划，做实社区规划；城市动态管理和人本导向的管理。

同济大学建筑与城市规划学院教授王德：

数据缺乏时代与数据爆炸时代；大数据浪潮中的规划学科应对；规划范式的变革（数量化思维的冲击）；规划与技术人员的关系；对现状城市理解的加深；大数据长期预测技术的缺失；规划模型的不可缺性；小数据，小模型，并以青岛世园会和上海养老设施为例进行分析。

南京大学智慧城市研究院副院长甄峰：

大数据为规划过程创新提供技术支撑，推动规划过程的人本化，科学化；认识和分析城市问题新的思维和技术方法；观察城市的发展和变化过程，变得透明，可控和可视。大数据时代城市规划的创新方向：规划调研、空间分析、公共参与和协同规划、空间预测和可视化表达。

广州规划局副局长孙玥：

广州实践以信息化技术形成一套标准体系，一个数据库和一张图，实现广州市1142行政村规划和多规协同，搭建协同审批平台、多主体应用系统等平台，助力乡村治理。经验：从自上而下到共编共管共用、从单一规划到多规协调、从单一部门到多部门协同治理。

北京清华同衡规划设计研究院有限公司常务副院长袁昕：

城乡社会作为开放的复杂巨系统，再多的数据也不足描述系统的真实，但更多的数据描述可以更接近事实。2012年纽约市《开发数据法案》规定政府部门须在规定时间内公开数据。中国各级政府应该加大数据开放的步伐，提高治理水平。

南京大学教授崔功豪：

大数据，人是核心。大数据能实现以人为本的城市规划。在全球化时代，需要市民空间和生活空间。大数据不在

于大，而在如何用。大数据将成为城市规划改革的热点！

中国城市规划学会秘书长石楠：

大数据能提高规划的科学性、严肃性，精准的数据可弥补大约数、平均数的不足；数据采集分析不必站交叉口数车辆了；能够推动城乡治理理念和规划改革，虚拟社会扁平化的结构有助于多元参与。

同济大学副校长吴志强：

数据与城市规划是天作之合。城市规划遇到大数据是城市的幸福！让城市规划更理性，而非传统的拍脑袋！打破项目、单位、人的隔离。建议成立关于大数据与智慧城市规划的专业委员会！（参考北京大学城市与环境学院博士生林雄斌整理内容）

2014城市规划年会，大数据青年论坛：

清华同衡规划设计研究院王鹏：

《大数据支持的城乡规划新技术》：1.以数据为核心的城市规划工具介绍；2.数据获取：IPAD调研系统；3.城市数据运营：@城市数据实验室的成果有：去哪儿打车APP+出租车大数据可视化分析+北京旧城文化遗产成果APP等。赶紧下载尝鲜咯！

北京城市规划设计研究院龙瀛：

《大模型——一种新的定量城市规划研究范式》：1.大模型的背景定义特点愿景：大规模数据+简单模型+大尺度+精细化；2.研究案例：2000-2010年人口密度变化+全国各街道PM2.5暴露评价+全国城市增长边界评价。

北京航空航天大学先进计算机应用技术教育部工程研究中心王静远：

《定量城市分析中的计算机技术》：1.城市感知与城市大数据；2.定量城市分析案例：公交一卡通数据+出租车GPS+手机基站定位+地铁客流记录，汇总为“城市映像”；3.计算机技术在城市科学中的应用总结！

湖南大学建筑学院周恺：

《网络公众参与理论和技术框

架》：1.互联网+公众参与=公众参与的“大数据”；2.自上而下案例：汕头市总规公众意见搜集+自下而上案例：北京钟鼓楼改造社区公众参与网站；3.形成群体智慧+选择具体问题+多渠道+探索式合作。

重庆地理信息中心贾敦新：

《相见相知相恋——走向大数据时代的地理知识服务》：1.相见：地理认知，相知：地理数据服务，相恋：地理知识服务；2.构建了踏勘·现状·评估·管理各环节的服务系统；3.案例：城镇体系与城镇能级+人口分析+交通分析+防灾减灾等。

深圳市城市交通规划设计研究中心丘建栋：

《大数据——交通规划，管理与政策的新思路》：1.交通大数据：时间维-空间维-人的行为；2.四大关键问题：如何拓展评估边界+如何深化评估技术等；3.建立城市交通综合评估技术体系；4.技术：空间索引等；5.案例：道路交通运行指数等。

上海数慧系统技术有限公司罗亚：

《规划信息技术支持与应用》：1.时代在变，对数据的使用要求在变；2.数据工程体系+数据运营架构+数据体系架构；3.规划数据中心系统技术架构；4.走向大规划！

晶众智慧交通科技有限公司苗旭：

《手机大数据在城市规划行业中的应用》：1.手机大数据定义，分析过程，为什么用；2.拥有20多个城市的手机信令数据；3.在交通规划中使用手机数据；4.应用：人口岗位+出行特征分析吸引点+通勤特征等分析模块。

住建部城乡规划管理中心张雁：

《基于3S技术的城乡用地分析》：1.遥感技术的全方位应用，案例：城市绿地建设量计算；2.城市规划数据集成平台；3.启示：一种新的定量研究城市发展轨迹的方法，可拓展到多城市，城镇群等；4.案例：2000-2013年邯郸市用地变化分析等。□

9月13日-15日，由中国城市规划学会主办的2014中国城市规划年会在海南国际会展中心隆重举行。中国城市规划学会、北京市城市规划设计研究院联合主办的自由论坛：“面对存量和减量的总体规划”，由北京市规划院施卫良院长主持，与会嘉宾针对存量和减量规划的时代是否来临、存量和减量规划的编制方法以及实施难点等议题展开了激烈的讨论，取得了丰富的思想成果和观点汇聚。

我们整理了一些现场的专家观点和发言与大家分享，让我们共同关注存量和减量的总体规划，了解专家和学者都怎么看。（本资料根据专家发言整理，未经专家审核）

北京市规划委员会总规划师，北京市城市规划设计研究院院长施卫良：

过去20年中国的城市化处在快速发展时期，在上一轮或者上上一轮的总规编制中，特大城市的建设规模、建设用地、建设新区，通过增量来保证城市发展。面对规划发展，我们的规划师也习惯增量式的编制，特别是大量的新城、新区规划和各种功能区规划。在上一轮发展中，我们的发展模式和发展经验走出了一条中国城市化的发展道路，一些国外的专业机构和规划师，也在向我们学习上一轮的发展经验。比如莫斯科准备采取新区规划战略，从莫斯科州新划出一块地来扩大莫斯科市的范围。

从一些特大城市发展来看，现在也面临一些上一轮发展带来的问题：人口和资源环境的矛盾、建设用地紧张等。特别是去年城镇化工作会议和今年的新型城镇化规划都提出了对特大城市要严格限制规模、控制建设用地的“天花板”，也提出了划定城市增长边界和城市红线的要求。

面对这些问题，我们在思考下一轮特大城市的总体规划是不是应该朝着面向存量和减量的规划这个问题来编制和对待。一些一线城市已经在走这条道路，深圳的新一轮总体规划明确提出了存量

用地规划概念，深圳也是在全国最早划定基本生态控制线的；上海在新一轮总体规划修改时提出了建设用地零增长、不增长；北京在新一轮总体规划中也提出了“简单规划，瘦身健体”的思路。

在这个背景下，我们邀请到三个城市的代表和规划管理部门、学界的代表来一同研讨，分享一下三地在规划和面对城市规划发展问题中的一些经验和见解。

深圳市规划国土发展研究中心总工程师邹兵：

首先，存量和减量规划的时代是否已经来临？无论是存量、增量、减量，都是处理城市可持续发展中面临的一些问题的手段。存量规划不是现在才有的，我认为城市规划在处理城市发展和空间问题时一直是存量与增量并用，但减量用得少一点，而且也不能说过去30多年或60年规划是增量，现在是存量。

我认为如果要划一个节点，90年代以前是以存量为主，特别是历史文化名城，如北京、上海，原来城市规划开始有旧城改造更新的主体内容；其中，1987年土地制度改革后变成以增量为主或者是空间扩展为主，到1992年市场化进一步分税制后开始大规模的扩张。

之前城市发展很多时候是增量不足，只能在原有的基础上进行一些空间的处理，再制造了很多城市改造。北京80年代的旧城改造、历史文化保存都非常困难，为什么经过这么多年，城市环境改善了，文化历史也保护了，中心城的面貌也改善了，经济也增长，就是得益于土地制度改革之后我们有了大规模的空间拓展，其实是用增量的手段来化解过去以存量为主的矛盾。

其次，存量和增量的逻辑。中国的市场化改革路径，是先不动存量，不从国有企业入手，而是从农村入手，做大做强增量之后再回过头来优化城市。城市规划增量也是这样的路径，我们要处理旧城和存量管理的问题，因为存量太大，我们先在外围发展新区，因为获得

这些增量收益，再回过头来处理存量问题。

虽然深圳是一个完全的新城，但是它一开始也存在老城区的改造问题。我们把村划出来，围起来先不管，用土地增长先做新区，所以特区建得非常好，但中间也有城中村，我们先不管，如果纠缠于这些矛盾城市发展不起来，那么就开始大规模扩张。

所以是增量和存量相互配合相互支持，才实现了现在的情况。为什么现在开始谈存量，甚至还要谈减量，因为增量的扩张受到了约束，我们回过头来看增量有限或者是增量受到约束的情况下怎么看待城市发展，怎么用更有力、更有效的手段处理存量。存量我们原来是搁置的，或者是用增量的收益来处理存量，现在我们没有增量收益，如何解决存量问题，这是目前摆在我们面前的一个最大的挑战。

第三，怎么看待增量和存量，特别是怎么看待存量和减量。存量现在我们造成一个概念——存量规划，但是对存量我们有不同的理解。存量是指已经建成区，已经全部建成了的，需要更新改造的部分；还是指土地出让出去了，已批未建，对没有增量的土地来做规划，这是不同的概念。如果是前者，那么就是二次开发的问题，可能面临一些拆除重建。但是现在很多城市是土地出让没有新增用地指标了，但是地并没有建成。可能面临的手段就是这些已批未建的用地是规划调整或者是功能调整，甚至社会重构。

因为有不同的存量理解，相应的规划手段和政策手段也是不一样的。对应人口和用地的关系，如果按照通常每人100平方米的用地标准，很多城市还是有很大增量，你没有形成用地指标，用不完了，这些地你还是可以用的，并不是完全只在一个建成区里来做文章。

关于减量也有两种理解，一是实实在在地减，原来城市已经有100平方公里了，又减成80平方公里。二是在结

构上减，无论是十八届三中全会还是新型城镇化，提高居住率，减少污染产业等等，那就是另外一个概念，减一部分增另外一部分。或者怎么不减用途增公共空间、增绿地等等，这和减用地指标是不一样的。

第四，存量和减量的实施难度和挑战是什么？还是类比如中国市场化改革，增量主要是分配新政，存量是对既存利益的调整，在增量过程中有人获益多，有人获益少，存量就是把把这个利益打散了重新来分配，这就有人要受损，所以为什么存量更难。做增量是预期性的，可能是未来的，但是存量是即时性的，马上一动就算得清清楚楚谁受损谁获益。所以现在做规划，存量是马上面临着现实矛盾，而且是有受损方的存在，而增量相对来说更弹性、更宽松，而且更长远。

最后结合深圳的一些经验说说存量规划编制思路和方法。首先存量和减量模式下的总体规划的变化：

一是要树立一个由大规划向小规划转变的思路。原来做大型有长远的构想，也有相对宽松的空间对象，这时考验规划师想象力和洞察力。做规划奉行的基本原则是要有理想、激情和远见。但是如果进入到所谓的存量规划，更多地是要细心、耐心和恒心，更多的是微处理、微设计、微循环或者微更新。

二是调结构，我们很少关注用地结构，在总体规划越来越战略性之后，用地结构就是按照国家的规划标准，没有人去看比例合不合适。以存量为主的城市规划，不做规模扩张，在空间结构格局变化不大的情况下，怎么通过用地结构的调整来改善城市的功能结构，怎么实现就业、居住、交通等方面的职能，为这个城市提供更好的发展环境。除了减少工业用地、提高居住用地、公共设施用地之外，内部用地也需要规划，比如同样的规划用地，制造业有多少、高新技术产业有多少，可能还需要有细致的考虑。居住用地里商品房开发有多少，

保障性住房有多少，你的用地结构不一样、比例不一样，跟你的空间功能结构是完全不一样的。

三是要算经济账，用地转换空间有多大的财务，谁来支付这些成本，这是做存量总规要注意的问题。

关于在存量和减量过程中的实施路径和政策机制，总体思路可以归结为一句话，增量是利益分配，存量是利益分享，减量的规划是利益补偿。

关于减量规划，例如深圳将大鹏半岛划为生态保护区，这一部分的居民我们限制他的开发，每个月500块钱/人作为生态补偿，补偿为他们保护整个城市的生态环境利益而做出的牺牲。做以存量和减量为主的规划，不是空间为主，是政策设计为主的战略原则，包括我们还有利益共享、责任共担等等。

在城市设计当中，深圳和广东允许原业主对原有的用地进行更新改造，有了这样一个突破，深圳这边有了一些做存量规划相配套实施的机制和政策的支持。如果城市更新允许原业主改造，那么利益怎么分配，包括增值收益分配等等，都是跟土地政策相关的内容，我们的深刻感受是，如果要做存量规划，规划土地必须紧密结合土地政策。深圳规划大部制改革合并之后在这方面有一系列整体的推进，尝试推动了更新改造的实践。

总体来说，存量和减量的规划要实施，空间设计进入了一个微时代、小时代，更多的是要配合一些相配套的制度和设计，这是下面要工作的内容。

上海市城市规划设计研究院副院长金忠民：

第一，目前的存量也好、减量也好，实际上显示了特大城市已经发展到一个非常关键的阶段，我称之为规划的“小时代”，就是从大规划到小规划。这是城市，尤其是特大城市发展的一个必然阶段，我们国家人多地少，尤其是特大城市经历了快速城市化发展阶段后，必然会遇到存量和减量的选择问题，所以

这是一个特大城市必然要面对的阶段。

上海自上一轮总体规划实施以来，已经形成了一个国际化大都市。但是从规模来看，目前上海已经到了一个“天花板”，2013年建设用地总量已经达到了3060平方公里，已经超过了全市市域用地的45%。在这样的规模范围内，跟其他国际大城市相比，我们建设用地的比例是非常高的，香港只有百分之二十多。

从空间结构来讲，上海目前已经突破了原来总体规划限定的中心城，原来中心城是660平方公里，现在中心城已经跟周边地区连绵化，形成了一个城市化的集中建设区，人口规模已经超过了1500万。这样一个城市连绵化地区，原来总规里面定的新城，如松江、嘉定发展比较快，但是有一些新城、新市镇和小城镇没有充分发展。

从用地内部结构来讲，上海的工业用地比例非常高，我们做了一个初步的评估，全市工业用地已经达到了761平方公里，占全市建设用地的三分之一左右。而且我们工业用地的产出比较低，基本上平均10亿不到，这和一些国际化大都市40到100亿每平方公里的产出有很大的距离。

从环境角度来讲，上海的生态空间也接近底线，整个建设用地占比已经超过45%，生态结构包括空间进一步被蚕食，所以空间也比较紧张。

在历史文化保护方面，上海目前还是按照严格的历史文化名城保护要求，但是从文化环境和城市的生活品质来讲，上海对一些公共空间品质，在文化氛围和城市设计方面艺术化、人性化的考虑还不够。所以上海现在面临一个要转型的阶段，存量规划、减量规划正好跟这个契合在一起。

第二，既然是减量，那减什么？因为减和增是平衡的，有减必然有增。下面介绍一下上海新一轮总体规划在这方面做的探索。

首先，上海这次总体规划提出了“四

个转变”。

一是价值取向转变，由经济导向的传统发展观转变为以人为本的科学发展观，价值观取向把上海市民作为根本追求，直接把它作为我们的目标，要体现人性化、以人为本，满足人的全面发展的需求，采取公众参与把政府愿景和各方愿景结合在一起。

二是由外延的发展型规划转变为内生增长型规划。过去的规划是一种有限的规划，不是万能的。应该注重底线和基础性保障的规划，上海要实现从规模扩张到效率提升的导向转变。我们在路径要严守生态底线，上海的生态用地还是不够，我们建立市域空间管制机制来进一步提高生态安全底线和土地利用质量效益。

三是管理方式的转变。过去强调愿景式终极目标的思维，现在转变为过程限制，新的总体规划是以目标导向，在规划实施全过程实行监测评估反馈机制。这次总体规划我们在评估阶段专门提出了一些总体规划指标体系的监测，包括建立集约用地规划标准，这也是上海近期在探索的，想通过建立这样的集约用地规划标准，来体现管理方式的转变。

四是转变规划内涵，从原来规定技术性文件转变为空间政策文件，更加重视全覆盖多要素规划政策的分区，因为不同的分区针对不同的政策，选择以空间政策为引导的战略实施路径，更加突出规划的空间政策属性。

在今年的总体规划中我们也强调建立上海总体规划的战略数据平台，希望由单一方案转向目标、策略、政策三位一体，其中有一个比较好的做法就是专项规划，我们由22个委、办、局联合组成专项规划机构，专门来协调所有的专项规划，围绕总体规划目标进行专项规划的编制。过去专项规划都是各自为政，是围绕各行业来做的，这一次规划必须有统一的技术导则，有相对统一的规划标准和数据库，让所有的专项规划

都围绕总体规划的发展目标去做，我们称之为多规衔接的探索。

在新总体规划的编制要求中，首先要严格控制用地规模，上海2020年总规中限制为3226平方公里，我们把这个目标作为这次总规的终极目标，也是一个“天花板”。依靠存量优化、流量增效和质量提高来满足城市发展的用地需求，实现全市规划建设用地总量零增长乃至负增长的严控。其次严控生态安全的底线，我们的设想是生态用地不减少，用3500平方公里来确保生态安全。再次就是优化产业结构空间布局，上海产业用地比例非常高，这次我们希望重新调整产业用地，形成产城融合，强化现代服务业引领的产业结构。上海已经有104块工业区块，我们称之为104，除了国家公告的上海市工业园区，其他的工业用地逐渐地减量，作为上海产业用地转型的重点区域。

其次，从基本策略来讲，提出“五量”调控：

一是总量锁定，按照土地利用总体规划中划定的3226平方公里来锁定城市建设发展用地总规模，但这并不是说要把规划做到全部3226平方公里，而是“天花板”。

二是增量递减，上海每年有新增土地建设用地计划，我们希望逐年减少新增建设用地。这就需要靠市、区进行年度计划管理，逐渐把每年的新增用地规模降下来。

三是存量优化，土地利用有一个全生命周期，从规划、批准包括前期开发，一直到土地正常使用和转型等等。全生命周期的管理中特别强调现在要把一些存量工业用地优化。中心城利用优化用地进行更新，郊区的农村、城中村进行改造，这些存量的用地要进行优化。

四是流量增效，每年批准的在建量，如果一两年没有动，这些土地就要收回。同时，郊区以及城乡结合部要整治违法用地。还有一些闲置用地。我们现在在做郊野单元规划，上海地区也推广郊野

单元规划，它的内涵就是要对一些低效用地减量化，其中我们也发现有一些违法用地和闲置用地，这就需要通过流量增效把它收回。

五是质量提高，要建立一套集约用地标准，把一些城市的功能进行复核，比如说上海的技术规范标准正在调整，希望提高一些用地的兼容性，提高它的功能复核开发和利用，地上地下一体开发，使得城市用地的质量进一步提高。

通过“五量”策略，我们希望在上海新一轮总体规划中有这样一个实施路径，但“五量”是非常难的，我们刚刚在探索之中。在实施路径中我们有以下几个方面：

路径一是严格落实三线管控的要求，首先是划定永久基本农田，因为上海规划土地是两规合一的体制，所以要划定永久基本农田基本上是有个指标的，我们把这些基本农田作为基础，优先把集中连片、高产的优质耕地固化为设施粮田和设施菜田，划定规模不少于200万亩的基本农田。其次是锁定城市开发边界，综合生态安全用地各个情况，上海要倒逼城市开发边界。上一轮总规中有“生态敏感区”，实际上生态敏感区也是限定城市发展边界的，但我们没有达到规划的目的。还有2011年做的两规合一，就是把集中建设区的边界进行划定，是这一轮总体规划也是一个基础，也是对城市发展边界的探索。再次是确立生态保护红线的底线，把重要的生态空间，比如一些水源保护区、国家自然保护区作为上海最小的生态红线，再加上一些郊野公园、生态廊道，把它作为新一轮规划中生态红线的底板。

路径二是严格完善减少新增建设用地。我们的总量是逐年地减少，而且是落实到区县指标，同时各个委、办、局也把建设用地计划分解。但这里有一个条件就是要优先保障基础设施、公共服务设施和民生项目用地。

路径三是我们对中心城和周边地区实行差别化的增量减量，比如中心城和

周边地区主要实行双增双减，减主要是减开发强度和总量、减建筑高度，还要控制好开发节奏。增主要是增公共服务的功能、公共空间、公共绿地和安全保障设施。

路径四是聚焦城市更新，比如说一些老的，比如杨浦、吴淞、吴泾，都是一些老厂、老社区和老城区，这些老的区域都是城市更新的重点区域。

路径五是严控城市生态格局，尤其是这次加大了城市外围的生态廊道、郊野公园建设，我们的生态红线不能突破。

这次总体规划中也非常强调机制和实施的动态平衡，实际上增和减都是各方利益的平衡，必须要注重发挥规划引领，调动各方利益主体。所以我们这次也推出郊野战略规划，由各个区政府为主导，它不是一个法定规划，但是各地政府还是希望郊野战略规划用一些低效用地换价格比较高的用地，比如说把建设区外面的一些零散低效的租赁用地、零散宅基地减量，提供区位比较好、基础设施比较完善的地区来落实新增用地指标。把它量化的用地指标由市政府进行统筹，也可以买卖和交易，市政府也非常赞同，达到了规划的主动性。

这个规划要调整非常难，它有个开放的平台，每年有一个调整程序，过一段时间进行评估，然后进行调整。这也是一个探索，利用差别化管理，同时也加强了监管。

最后说说我的观点：首先要看我们增什么减什么，增减肯定是要有的。其次，我们的增减尤其是特大城市它是一个必然阶段，规划必须要小心，没有固定模式，但是必须探索，这是一个小的规划、小的理念，来推动整个城市的发展。再次，调控是规划的重点，不是大块的宏观性的颜色来表示。而是一个不断的调控过程，这次新的总体规划住建部也强调要减化，强调战略性，我们除了战略性以外也强调实施性，战略性和实施性结合，包括表达体系、政策分区都可能会改变。

美国马里兰大学教授丁成日：

作为一个城市规划学家，规划是未来，所以要有imagination（想象力）。既然是未来，就有不确定性，这个不确定性就意味着风险。对未来，我们要做一些选择、决策和行动，这些决策、选择和行动，无论是选择什么，都意味着有一个后果，后果都有成本和代价，经济学家说没有免费的午餐。所以一个好的规划师做规划一定要有想象力，要想着五年十年二十年以后，但我参会的时候听不到一点想象，也没有感觉到选择可能产生的后果、风险、不确定性和代价是什么，这个观点我没有感觉到。

首先减量规划的命题或者是提法有几大错：

第一个是假设错误。我打个形象的比方，你的老板告诉你今天你要到1号公路，说你到罗马1号公路是最优的，没有告诉你时间最优、车速最优还是能耗最优。但是他忘了一点，我们讲条条大道通罗马，也就是说到罗马是目的，有N个路径可以到达，但是老板只告诉你1号公路，你不知道还有2号、10号公路。所以在选择、决策、行动的时候，我是对什么目的，我的问题是什么，我采取行动、决策和政策，每个选择、每个决策都有它的后果和代价。这样来讲，我们就可以比较。最优是达到同样的目标时，有不同的选择，每一个选择和决策都意味着不同的后果和代价。所以这是理论假设的错误。

第二个是理论错误，今天讲城市的最优规模，从经济学理论上，规模经济有一个最优的规模。在90年以前大部分理论都是基于规模经济不变，规模经济不会假设，它在理论上有着极其简明的特点，但是它不能解释很多现象，包括城市经济。所以在90年代以来，更多的研究基于规模递增假设。对规模经济领导的城市而言，得出很多结论，目的递增来解决城市现象，解释得非常好，远远超出一些对城市现象的认识。基于这样一个理论框架来认识城市，就会告

诉你城市是没有规模的，因为规模经济递增永远是 $1+1>2$ 。这是第二个，理论上的误区。

第三个是工具错误，减量规划要解决什么问题，这些问题的根源是什么？

在这个基础之上，我们谈论一下这个工具选择是不是对的。减量规模的提出要解决的问题或者是达到的目的主要是：

一、建设规模划拨得多了，特别是农村基地用地，城市是另外一个问题，其他的我不需要减量问题。至于存量的旧城改造，这是世界性的问题，既然是世界问题，世界问题不需要用减量问题来提。二、中国的重复建设各方面通过优化压制地方竞争，用地指标划分同出一辙。三、北京上海起到功能性控制人口。四、解决中国的公共财政危机。这背后规划通过这些也许迫使政府不再依赖地方财政为发展模式。

针对这四个目标和问题，减量规划是正确的选择吗，所以工具错误，有人说你的目标、你的目的呢？土地财政确实面临着巨大的风险，其他目标就是控制人口。即使是控制，建设用地指标不大，这个根源是什么，背后的机制是什么？国际上的理论和经验太多了，当你不了解背后的行为机制的时候，你的规划一定是失败的。中国目前的规划其实很多是失败的，它和行为机制是脱节的，当你与行为机制脱节时，你的规划肯定是失败的，这在国际上没有成功的案例。

国外有一个词叫downzoning，在马里兰州有一个郡，它为经济发展划了很多工业用地，后来发现划了三四年之后工业用地没建起来，所以把用地划为工业用地如果没有开发就变成没用的地。所以如果和国际上对接的话就是downzoning。80年代初新加坡的住房空置率20%、30%，卖出去开发完了没有人卖或者没有人住，新加坡发布了行政命令，两年之内不允许发布建设许可，也就是我们不是用一种模式和单一的思维来应对城市的规划和管理。目前我们没有一个多维的思维，比如农村建设用

地，我不发给你建设许可，我们不是讲建设强制政府吗，你为什么非要一种方式来解决？我们只用规划来管理城市发展，没有想到我们的建筑许可也是一个重要的政策选择、工具选择，所以是单一的模式。

第四个是理念错误，中国的发展是乌托邦式发展，整个城市规划你看到的是乌托邦的理念。也就是说城市发展是有问题的，有些问题是发展的必然代价，但有些问题是可以解决的。我们城市规划是乌托邦的，没有解析哪些问题城市发展的必然代价。我们意识不到城市很多的问题是城市发展的必然代价，比如环境问题。有些是和规模发生关系，但是这是必须要接受代的价，大城市规模经济增长，城市越大，工资越高，工资高房价必然高，房价高是大城市的问题，所以这个是乌托邦的错误。

最后是定位的错误，没有区分城市发展出现的问题，哪些问题要由政策来解决，哪些问题要由规划来解决。所以我们用规划问题、规划的东西来解决本应该政策应该解决的问题，结果可想而知，所以你总是在做规划，总是解决不了问题。这个和各部门有关，也和其他有关，这是你的定位不一样。我之前做了三规合一的规划，它是政府和市场的层面，你现在谈政府，整个政府跟另一边市场发生了矛盾，这个没有解决的话也没用。

北京市城市规划设计研究院副总规划师石晓冬：

北京的总体规划修改刚刚开始启动，不管是中央还是北京市，应该是形成了一个共识，明确建设用地减量提质。这并不是说有了中央指示才这么做，而是前些年我们基于上一版总规的实施做了大量评估，发现了一系列的问题。正好有总规修改的契机，就把这些内容都提出来。

在总体规划层面，谈存量和减量的问题又涉及到总体规划在中国城市发展中的作用。总体规划并不能解决所有城市发展的问題，城市规划可能提出减量

和存量，但还需要各种公共政策、政府和各级市场来进行调和。

为什么我们要做减法？首先按照国务院批准的北京总体规划和土地规划，总建设用地规划是3817平方公里，现状也就3300多平方公里，规划城镇建设用地总量1650平方公里，现状1530平方公里。距离2020年还有六年，确实还有增量。那为什么在有增量的条件下还要提减量，这是第一个疑问。

其次是开发强度，这是习总书记在去年中央城镇化会议上提出的，他当时的数据是说北京的开发强度在全市是22%，在平原地区是57%，跟其他的大城市包括上海和深圳相比都比较高。但就我们的数据而言，北京的开发强度是21%，这和日本的大都市圈、大巴黎的数据差不多，但是还是有问题的，因为如果算到我们的平原地区，这个开发强度达到43%，这比领导的数据低一些。从生态红线、生态安全角度，环保部门也提出一个比例，这个比例比43%还要低一些，所以这里有多专业、多诉求，相互协作、协商的问题。

第三，特大城市的人口环境矛盾。北京处在这么一个快速发展时期，各种矛盾凸显。北京所处的华北地区，它的环境压力应该是最大的，包括交通、能源供应都存在这种危险性。

第四，是集体建设用地位在整个3000多平方公里中的占比已经超过了一半，从整个情况来看是缺乏管控的，增长也是比较快。过去我们是城市规划，确实对所谓的农村是疏于管理和缺乏相关的工作经验和理论经验的。从目前政府的行政体系来看，我们是一种条块的，上级对下级有无限的要求，比如安全、稳定、税收、财政等等这些内容，还需要各种各样的诉求，上下级政府之间的财权和事权是不对等的。总结来说，下级政府的责任相对来说大，它的权利相对来说小。整个体系中谈到了土地财政，又是解决问题的一个最有效的手段之一，所以很多地方政府为了上级的要求，或者是为了自身发展的要求，它把土地

增长，或者土地收益作为一个最有效的

手段去完成各种任务。规划其实过去有很多的圈、很多的实施单元，但我们的实施单元以前就是做规划、编规划、批规划，没有和很多的实施政策结合起来。所以我们的实施单元里缺乏利益平衡机制，造成城镇建设用地的规划圈内“有单元、缺政策”。因为在圈外就没有边界没有法制，也就造成了目前圈内没有政策的跟进，圈外没有法律管理的困境。

还有就是两个边缘区的管理，一是中心城区边缘城镇，我们的理想是中心城负担中心城的功能，新城负担新城的功能，镇去服务于新城。有些镇直接跟中心城发生联系，它的总的体量、影响力是非常大的。二是北京东南方向出了行政范围的河北省、天津的地区，由于区位选择的原因，它的发展诉求也非常高，它的规律和国外大城市从中心向外放射蔓延的规律不一样，我们的新城以外其实还是大量的新城地区，出了新城之后又有一圈城市在围城，通过良好的区位和低成本扩张能够增加效益。

通过以上的方式来思考我们既有的发展方式是不可持续的，因为既有的经济发展和建设用地以及人口的增长之间一定有相关性。现有发展GDP每增加1%将增加0.37%的常住人口和0.51%的从业人口，以及总建设用地要有0.11%的增长。现在叫新常态，三级叠加，我们能不能用现有的土地去支撑人口的发展，从综合来看势必需要进行改变。

大家都知道我们的中心聚集和粗放蔓延是并存的，从90年代到现在我们一直被诟病的“摊大饼”变成了“烙馅饼”，这个能不能起一定的作用也是我们在思考的。

在整个用地的扩张中还有一个所谓“三生”空间用地不合理的问题，尤其是我们的生产空间。从数据来说，我们现状的产业用地占到了31%，其中工业用地占18%，虽然远高于国际大都市的一般水平，但是产出效益有待提高，从

国家级园区、市级园区甚至乡镇的园区，和国外的发展相比还是差别很大的，还需要集约的效果空间。

从生活空间看，总量上居住用地或者是住房的总量可能够，但是问题是大量群体的权益差别非常大，结构不均衡。也包括居住布局上的不均衡，交通、就业的不均衡。随着人口的快速增加，公共设施的需求与现实条件的差距也非常大，同时基础设施也存在布局问题。

另外生态空间里，尤其是像绿地系统，整个生态的大布局都存在这些问题。

刚才提到结构失衡，按照既有的发展方式，我们的职住是不均衡的，在中心城区，它是进一步集聚，就业岗位的聚集大量在三、四环，但是居住地大量地在四、六环甚至更远，这就造成了一旦我们的交通设施跟不上，整个社会的反应、影响，运行的压力非常高。

因此上面这种情况从规划的角度提出了做减法，思路还没有什么特别的变化，还是所谓的以人口资源环境承载能力为底线，因为我们能说服大家的方式也就是类似这样的方式，这样来倒逼城市能力建设、功能提升等等。

第一，从建设用地总量来说要“瘦身”，尤其新增要严控。有一个想法是通过多种情景的预测来反映现实的问题，比如通过水资源、能源的承载能力，由大气容量、水环境容量、生态容量来进行判断，现在的承载关系已经进入局部的指标超过了环境的适宜承载力。

按照既有的发展方式用地增长和环境以及其他方面还是有一些冲突和矛盾的。从这个角度讲，其实减量是一种目标，或者能不能在政府层面、社会层面形成一种共识，但是能够做的是利用我们的一些变革手段，甚至政策措施，尽可能的保证空间管制的边界，生态红线、增长边界。例如设定新增项目的门槛，北京出台了《北京市新增产业的禁止和限制目录》；还出了一个增减统筹平台，把新增城市建设用地与集体建设用地减量相挂钩。再有就是对现有的实施进行

梳理，原来的土地开发有大概 1: 1.1 的建拆比，基本上我们再进行测算，提高到 1: 1.3、1: 1.5 都是有可能的，另外是更新改造政策。要将工业用地作为减量规划的重点。

第二，在集体建设用地上做文章，集体建设用地又包括生态保护红线内的，不管是集体还是国有都要控制。城镇集中建设区内的集体建设，对于集体的产业用地，北京有相应的经验，比如“拆十还二”的模式，我们也在做探讨。

同时还要探讨土地利用方式的变革与财政收入支出、GDP、劳动生产率和土地效益的关系，即便是在新常态下增长在降速，它也需要一定的税收来维持运行，到临界点后我们的财政赤字随着人口的增加而增加的幅度是变大的。如果我们一方面要控制人口，一方面要控制用地规模的增量，势必要对之前的劳动生产率和单位土地的效率做出提升，这也是所谓土地增长和经济增长、人口增长模型的理论基础和结论。

第三，从结构上看，就是“三生”空间的结构调整，比如生产空间，刚才提到过的压缩提效；生活空间要均衡结构，包括住房内结构的调整；生态空间要增加，要守住，可能还要通过一些方式，比如以前只提绿化隔离，而没有通过政策过程利用社会方式来共同地保护它，如果把它定义为公园，包括近郊的远郊的甚至国家级的公园，那就一定会有社会的力量和人民的力量来共同坚守，这也是一种转变。

第四，从空间上分圈层差异化的土地管控策略，包括中心城主要还是以提效为主；在城乡结合部主要是基于集体建设用地和其他用地的挂钩；在远郊平原区和山区要保存生态的作用；在东南方向跨界城镇群，和其他省市相交接的地区，要有合作和协同的机制。

中国城市规划设计研究院副院长王凯：

城市人口规模有没有无限的可能性，它都是有条件的，我觉得要说清楚

北京多少人口合适，是 1800 万、2000 万还是 3000 万，拿水来算，这是靠谱的。北京当年算 1800 万、2000 万人，是南水北调运到北京之后能承载多少人，市政、饮用水要用多少，当年的数是这么算出来的，当然我们突破这个规模有很多的原因，这个我们要分析。

首先，说到人口，规划师策划人口规模，大家在理解上有偏差，就认为我们把这个数说死了，其实不是这样。我们预测一个城市人口规模是多少，从规划的角度来讲要做一个预案，到了 2020 年，如果到了这么多人口规划之后，需要什么样的供给，包括住房、交通和市政，不是到了 2020 年 2000 万人多一个都不行。规划师不是算命，只是通过一个预测提出一些预案。

其次，有一点从经济界里有借鉴，谈存量和增量的问题，没有谈税制。过去做增量，成本是低的，收益是高的。现在做不下去有很多问题，其实也要从这个方面去思考。我觉得过去这些年来，土地规模扩展得这么大，我们在土地出让环节、房地产开发交易环节都收益，是这么一种政府财政的一种获取方式，因为这种方式最好最快。如果我们换一种方式，从持有、运营的环节中获得我们的收益，自然而然地就把土地从扩张变成存量，这就是一件很自然的事情。

厦门市规划局局长赵燕菁：

很多问题不能光从规划的角度来考虑，经济学家有时候不理解我们，比如土地资源、水资源，其实这一点我们控制不了，我们只谈它的结构。我们如果要达到新加坡的水使用率得扩大 2 倍人口，海水淡化不过是价格问题，水资源有多少人不够用。新加坡的水资源价格占一个家庭收入的 3%，我们只占百分之零点几都不到。你到天津一看都是没有人用的地，缺的是水，天天在土地上下工夫，不如在水上下工夫。其实水价提了以后，老百姓都不知道提了，公证以后他们就出来提了，公示也公示出毛病了。

首先，存量和减量的时代是否已经到来，这是规划行业的一个大判断，从局部没到，但是有些城市到了，但即使是没到的城市，它也面临一些重要的问题。像上海和北京这样的城市，要管理存量，但是增量一定要做好准备，这不是拦不拦得住的问题，现在即使是美国到了城市化的阶段一样要增量。美国现在是有城市死了有的要发展，它的城市化总体是稳定的。现在中国城市，前几天说达到 70% 是稳定了，人口从这个城到那城还是有变化的，人口流动是拦不住的，现在大家都说控制人口，但是不谈论手段，没有手段只说目标我不知道怎么控制。北京的水价这么低，各种基础设施，包括学校是全中国最好的学校，全国最好的高中一半都在北京，这种情况下公共服务拼命改善，然后你让全国人民不去。我觉得大家要讨论的问题就是讨论手段，要么就是讨论边界，要么就是户籍制度。还有房产税，我们个人所得税占全国税收不到 6%，都是单位交，你不可能把政府和这些人连在一起，你的财产不交税，这种情况下，我们缺少手段。

城市规划有一个超前的预期，现在在建城市的土地和住房，全部建成了以后，大概 60%、70% 装进去了，而我们还在继续建，有些城市会死，有些城市会空置，城市的存量会成为城市化思考的点。

另外国家也控制边界，美国只许你卖这么多房子，为什么你一增地就要价格这么高，我的钱都收不回来。

然后是耕地的强度非常大。厦门原来是基本农田不断减少，现在可能还要增加。厦门要增加基本农田，这种情况下土地供给肯定是有限的。上海这次总体规划总用地不增加，所以一定要在存量里达到。

存量规划并没有考虑特别多的东西，第一，做城市规划，用什么工具来分析存量规划，来指导我们的存量规划。主要搞存量这一部分的理论，包括在国

外是社会学占大部分，比如霍华德。但从我个人经验来看，我觉得是经济学的制度经济学作为土地利用规范分析的手段，都是偏于社会公平正义视角的，研究社会平等、种族平等和性别平等。但是它不能做规划分析，只能做价值判断，所以从我个人来讲，得先找一个工具。

第二，在做存量规划之前，我们要知道存量规划的目标是什么。我认为，增量规划的基础，和存量规划最大的区别是工程学，符合工程学的可行性，包括供水供电这些基础设施，基本像建设一个大楼的基础守则，楼怎么建得更高，钱怎么更少。存量规则不同，它主要回答的是如何把资源，特别是不动产资源，从现有的使用者手中，转到一个更有效率的使用者手中，恰恰所有的存量问题难点都在这儿。我们土地的存量没改变，但是 GDP 增加了，空间没变。西方城市也是这么改变过来的，几百年前的纽约没这么多高楼，几十年前的香港也没这么多高楼，他们都是从现有来改变容积率和土地，原来没有地铁有马车的时候是一个承载力，有汽车之后又是一个承载力。

它的目标一定要简化成用途改变后，带来的好处解决这个坏处以后它是不是增加。和科斯定理一样，无论是社会上什么资源，都要转到最优的形式。中间假设要有交易成本的话，有可能转移不到最优的使用者。所以存量规划的核心是能不能从低用途使用转到高用途使用。

第三，存量规划的一个主要的内容就是规划变更，现在整个的规划都要思考这个问题。假设要做存量规划，我们报到建设部他肯不肯批，因为你没扩张，所以实际上规划要完全依照新的办法。增量规划假设现在的全部政府，各种基础设施在哪儿。现在做存量的时候，这块是黄的能不能变成红的，这种是色块之间的改变。色块之间的改变那就不是画图的问题，而是背后的政策问题。

我的导师说过一句话：“城市一旦

离开图板，就是从增量规划变成存量规划，就拥有了它自己的生命”。我们国家是只要离开了图板，这个城市就死了，因为我们什么都不能干，而在英国，人家说离开图板就拥有了他自己的生命。

这个城市有没有奇迹，人家都说过去30年中国建设了城镇化的奇迹，但是我的导师说真正的奇迹是城市会怎样围绕着这些设计在不知不觉下持续不懈地自我蔓生。二三线城市在未来的十五年左右还有可能演习“设计-建造”的老路，我认为一线城市还会发展，我的导师说今后中国的主要城市由于土地耗尽，驱动城市目前规划下一个三十年的主要动力，将会是旧城更新、再开发和重新利用土地。

存量规划和增量规划完全是两个系列的，它们没有替代性的，这两个根本是不搭界的事。所以我是想，我们的城市相当于在建设一个大楼，存量规划是物业管理条例，说楼道怎么管、电梯怎么管、地下室怎么管，我们做的是物业管理条例，所以它和原来的施工图没有什么关系。

今后规划首先要分类，这个分类不是用地分类，那是我们在做商业规划，现在我们要分什么区位的工业区，哪年批的工业区，划拨的工业区，然后把这种工业区分成不同的类型，你才能制定不同的政策。将用地平衡表分成不同用地的政策，按产权规划来分类，而不是按照一类用地、二类用地，因为这样才能定政策。

同时要有政策审批程序，现在我们国家一到城市建成以后，规划局就插不下手了，我们规划的技术和行业的核心就是“两证一书”，发完了我们就没事干，因为要许可，从开始的选址，到发工程证，到验收，这是整个过程。但存量是管建成以后的事，建成以后我没许可。现在为什么中国一定要老城改造成片拆除，为什么要把旧城的地征下来再重新发起。哪怕你这个房子建成了，你要征回来，你不能改，完了我再给你发证，

重新招拍挂，重新公示。

中国的城市不能一个一个细胞地改，我们的思路必须要换。因为审批是一片一片批的，不能说工业用地我看不爽，你拿回来我再给你发，现在根本没有存量审批的过程，所以规划编的这些也没人用。特别是最近五年都是我们要解决的问题，比如说现在的老城改造，三旧改造，哪一个都是直接在用途上改。现在假设按照中央的要求让市场解决，那就天下大乱了，这就是我们的玩法造成的。所以现在新的规划要有新的审批程序，允许拥有土地的人通过程序来调整它的用途。

最后讲一下存量规划的难点是什么。

一是现在存量规划没有审批依据，我们没办法审存量，又把它变成增量才能开始审批。最近三旧改造，还包括现在老旧的危房改造、预制板房的改造，非常麻烦，很多人会查，因为已经有产权了。审计署查这个地出让你为什么让他改性质、改容积率，他说这个就是不行，你改了就送这个地给他了，如果基本上按照审计署的这个查法，存量规划都不用干了。审计署认为这不是为难你们，你们自己定的，你们有没有审批依据？你们在这儿审批！政府的纪要你们改了，这个依据不行，所以无效。如果不从上边解决这个问题，存量规划开始都困难。

二是法定规划矛盾，上一版总体规划还是增量基础上的规划，如果我们要做，只能在原来的总体施工图上解决我们的问题的话，还是解决不了。如果不意识到这一点，最后的总体规划还是没有用。

三是我们自己也缺乏相关的知识，我们在下面做老城区一户一户地入户调查，这个很麻烦，房改有单位的房子、有的没有房改、还有华侨的房子、还有公租房出去，有交租金有没交租金的。所以老城改造大家都盼着重来，一风吹了大家都拿钱走人，产权厘清，从头再

来。这方面需要很多的法律知识，需要很多的经济学知识，还需要人际沟通能力。现在我们大学都没有教这些，我们教的还是增量，大家都对画图有兴趣，一到设计院就画图，谁徒手领导就喜欢，实际上是没什么用的，你要跟人谈判你要知道人家的利益。

四是缺少教育培训，你去跟老百姓说不用谈判我给你画一个图就好了，很多都是建筑师在干，一个街区可以当一个建筑来设计，我们很快就实践了，但是真正的是怎么去协调这些人的利益，把它让给另外一个人，换一种产权状态。现在这种产权状态本身就是违法的，我们自己再来找一帮人管自己，再往前一纵，就解决了这个问题。

大家不要想在现有的基础上，不是我喜欢从头来，我放弃也很痛苦，因为等于把我原来的知识都作废了。但是咱们得面对现实，因为你学的没用了，你再不改，就算我们不改，我们也得让新一代的规划师学习在社会上生存的工具。

北京市规划委员会总体规划处处长郑皓：

第一，作为首都和特大城市，北京本身的规划建设有特殊性。但是对于北京现在面临的形势和问题，在这一次北京的总规上，在城乡用地上是必须要做减法的，这个观点从开始总规修改时就已经提出来。总规是一个纲领性的文件，对于北京来讲，每次总规修改完都是全市上下一个非常重要的文件，是大家未来所有的部门、区县政府要执行、要实施规划的一个非常重要的抓手，这对全市上下统一思想非常重要。

现在城市的扩张其实是和集体用地、产业用地，和政府、园区包括下面的利益群体，大家的盲目建设冲动是有很大的关系的。比如说产业园区，现在建设产业园区的冲动，在很大程度上扭曲了市场的需求。在土地上，现在提出来做减法，就是有助于我们先在源头上，把这种冲动遏制住。

第二，要实事求是地做用地的减法。实事求是地做用地的减法，不能等于不发展，而是要更合理有效、更集约地发展。所以这次提出来北京要“瘦身提质”，但是确实非常难，因为北京作为首都承担着不同的职能，现在大家都认为北京的功能太多要疏解。下一步怎么在区域协同发展上来促进大的发展趋势，这个很难，没有一个成功的经验和可以借鉴的案例，这个给我们的压力非常大。

但是减法其实是有增有减，城乡用地的盲目扩张是必须要减的，但是存量用地更好地利用是非常非常重要的。对于北京来讲，集体用地1500平方公里，现有产业用地500平方公里，都是我们非常有效的资源，这些资源是促进城市发展和更新的最有力的保障。

第三，未来规划的转变就是有什么样的政策才有什么样的规划。这次在做总规的时候我们也在思考，可能将来总规我们没有一张终极版的用地规划图。因为只有强有力地实施政策保障，才能让这张图实现。习总书记在城镇化会议上提出来规划布局，北京可以编一些“点状”、“散漏状”的规划，这个词对于编规划的人来讲不是特别学术，但是它阐述了一个观点，现在定规划不是把这个图挂在这儿就在想象中把这些村庄拆下来、搬出来，而是说怎么样去实施这些集体用地和存量用地的政策，才可能让这张图这样子。

所以很重要是规划人怎么提高自己编政策的水平，因为编政策也是现在的政府部门比如规划委的事情，下一步无论是编规划的人，还是现在做规划管理的人，在政策的规划能力上还是要不断地认识和提高。

实施规划是一个很漫长的过程，这一次北京总规希望有所突破，如果这个规划图没有一个终极版的蓝图，在建设部的审批上他们会觉得将来会失去管控，但是我觉觉得也不是，如果把大的目标、减量的目标定下来，其实就会对城市有一个很有效的管控。另外是政策方

向的实施制定，其实这是这一次修改更有力的核心。实施规划不是规划部门一家的事情，对于一个城市来讲，它是从市里领导、各个部门、各个区县，包括各个专家还有市民的事情，所以总规未来怎么样能更有效地保障、更有效地实施下去，可能才是这个规划的核心。

北京大学城市与区域规划系系主任、教授林坚：

第一，我认为存量和减量规划的时代渐渐来临。邹总和施院长都谈到“小时代”，我觉得这个“小时代”更多地是从规划本身的工具和手法上它可能进入了小时代，如果从我们强调的规划本源来看它又进入了一个“大时代”，真正到公共政策的领域。丁老师曾经说，在国内看到的规划经济学的东西太少，如果进入存量和减量规划的层次，有时候不单是经济学的问题，还有社会学的问题，它离不开整个政治体制机制，这里有大的制度性的东西，也有小的技巧性的东西。

再有时代本身的一个变化，十年前做规划在各地跑的时候都看过一个标语“做大做强，做优做美”，谈到存量和减量规划，更多的是要强调“做强做优”，过去偏重于“高大上”，现在更要讲究“精细美”。

第二，现在谈存量和减量某种意义上是被逼出来的，首先是中央事权和地方事权本身的划分问题，在十年前国务院颁发了28号文件，就是深化土地制度改革严格管理的问题，讲新增建设用地的权力和调控在中央，存量建设用地利用的责任和收益在地方。

其次，某种意义上讲，在一些特大城市或者是经济发达地区，几年下来也觉得该到了要去尝试存量与减量规划的时候。我用三个形容词来表达，一是不好意思，什么叫不好意思，来看一看国土开发强度，不论从大区域还是城市本身来看，数据都很大，京津冀18.9%，长三角19.9%，山东半岛城市群17.1%，日本和我们总体还算统一。从城市内部来说，深圳差不多48%，东莞也将近48%，上海超过40%，北京平原地区6000多平方公里达

到43%。比较以后，就感觉自己不舒服了，这是第一个不好意思。什么叫标准、叫科学、叫合理，很难推出来，只是找参照系去比较，感觉还是占得多了。

二是看不过去，这些年建设用地的供给很大一部分投放到产业用地，包括工业用地。各个地方每年新增建设用地的供应量，差不多40%以上投放给工业，但是工业用地所表现出来的土地利用效率和对应的效果并不高，有一些在全国排名很高的特大城市，工业用地远比国际大都市像东京、巴黎等这些城市要差很多，甚至和它们80年代的水平都没法比。

三是急于解套，现在经济发达地区和城乡结合部对应的地区，都面临着城乡结合部地区的功能及其整合的问题，包括功能混杂、设施不足等等各种矛盾，这还不完全是从土地利用效果来看，而是遇到大量的不合规、不合法的用地急于进行处理。在这种情况下，存量和减量在一些地方有一些对应的因素去考虑相关的内容。

第三，在做存量和减量的规划过程中，要把握的要素是什么？首先来理解对于存量和减量本身对应的量主要是什么，这个用地本身的空间形态应该局限于城市，它应该是现有建设用地资源的整体整合。只要整体在建设用地的盘子中，资源对应的这块东西就应该统筹考虑，只有这样对城市本身的发展才能够系统考虑。

要解决这个问题有三个方面的基础性需要考虑，一是状况，也就是说现有的存量土地利用状况需要摸清楚。国土资源部在做建设用地节约集约的过程中，从明后两年对城市的现有存量建设用地要进行集约评价，大约用两年的时间把它的状况摸清楚。另外在一些早期的试点，像武汉市的土地利用和规划中，结合这个工作跟控规的调整紧密结合在一起。

二是权益，我们谈到土地利用状况时，过去从布置空间上考虑得多一点，但是实际上一到现有已经存在的土地利用格局，不谈它的权属关系，不谈现有实际占有人的收益，后面的工作实际上是很难做下去的。

三是价值，整个规划本身是评判价值，或者从社会价值或者经济价值的角度去考量它。要有价值标准，能拿出来供大家去讨论这个框架。

在这个背景下，往往会涉及到存量现有用地的开发，它本身很大的一块是和现有规划体系，比如控规等紧密结合。刚才谈到对总规本身如何衔接的问题，我觉得有几个方面要考虑：第一，三条边界和四条线要如何纳入总规的盘子。第二，一定要关注城乡统筹。在土地规划利用中会划定一个中心城区的规划控制范围线，现有的规划体系作为一个管理区，可能涉及类型复杂，如果是完全权益覆盖地去按规划区来编制这些东西，在短期内很难做。是否考虑通过中心城区规划控制范围，类似这样去做几个分解。一旦进入中心城区的规划控制范围，规划编制的内容是城乡统筹，包括未来土地管理、规划管理有关的体制，也要尽可能去和城乡统筹对接，这样就能够实现管理本身的有效。第三，在总规层面来说，我们国家整体管理的方向现在强调国土空间共同管制。我们比较多地站在城乡规划角度谈空间管制，这里边的用途管制和政治分区的结合，可能是未来在总则表达中要重点考虑的。一般说到分类，习惯性地有用途的分类、形态标准的分类，但也涉及到形态政治的分类。在这种情况下要加强用途分类和政治分区，我们最大意思地去表现。

最后，对于存量和减量本身的规划，最终的关键是落实到实施上。首先，落实到实施上，是自上而下地去推进实施还是自下而上地去推进？过去很多年规划实施的主要机制是自上而下去推动，但事实上遇到存量时，单纯靠自上而下的机制就很难完全推进，必须要有一个自下而上的机制，而且不同地区和地域处理时，自下而上的机制可能还重于自上而下的机制。

其次，建立这个机制最关键的一点是要建立一个利益均衡体系，做事大家一起来，包括政府、土地占有者和社会

资本，要想办法通过利益均衡的方式使大家共同来做。否则不论是站在政府角度，还是站在投资者角度，都会觉得得不偿失，很难做。

再次，在存量和增量的规划中，对历史遗留问题的认识是关键。也就是说，做法可能不一样，比如说你的重点就是化解过去不合法、不合规的事情，包括天上地下都在检查，就要有一套制度的设计，让历史遗留问题在合理或者说符合大的改革方向的前提下得到有效的疏解。

另外，在历史遗留问题中，像城乡结合部地区有一些已经进入第二代工业开发区，包括有一些景区有几代的发展，情况已经不同了，所以在它的处理方式上应该是分类处理、因地制宜地去做。

关于存量和减量这件事，一定会和增量和加法相联系，整个的规划实施过程中必须要走统筹这条路。最后重提存量，呼唤减量，这是这个时代将要面临的一次大的挑战和变革，它会在一些地方先发生，但先行者的每一步经验都是对后来者的很好的启发。

中国城市规划学会副理事长兼秘书长石楠：

存量土地问题是中央最高层提的，但是出问题其实不是在那个层面，问题在基层，很多时候感觉上下接不上。今天讨论这个问题，想把上下接上，但是对这个问题我们重视得不够，还是没有深刻地体会到第二次的改革或者第二次的革命。

增量规划很简单，就是大家想养牛，谁找了一片地，谁养的牛多喝的奶就多。大家都找空地无限养奶牛，这个不行，要限制奶牛的总量不增加，结果就是动了谁的奶酪的问题，所以过去增量是利益分配，现在是利益调整。所以总规的习惯是，预测完了增加，增加完了分配，现在不能增加，也就没法分配了。有矛盾怎么解决？靠行政措施自上而下执行是行不通的，你看目前城中村都拆不动。

所以这次讨论要城乡治理的理念，

41

中国规划年会 清华同衡总规中心宣讲内容 汇编

真的是有很深的内涵需要我们很好地研究。我认为现在对北京限制规模起作用有两个方面，一个是中央的汽车产业化导致了北京的交通拥堵、环境污染，要使一部分追求生活品质的人，或者已经功成名就的人考虑第二故乡，或者是退休以后到另外一个城市。第二是减少行政审批，李克强总理上台后想办法从某种程度上使行政审批减少，有的动了地方政府。

按照现在讨论的大环境，真的是第二次改革、第二次革命，这对北京来讲是一个契机。

现在有两个话题可以讨论，一个是减量或者是存量规划，究竟是一种政治意愿，还是一种客观现象，确实必须要转型，一种规律性的，或者种种条件的限制已经不可再持续了，这两者之间还是有差别的。如果确实已经感觉到北京、上海，从城市治理的角度来讲很多问题已经难以为继了，到这个地步了，它涉及到内生的问题。但如果只是政治意愿，那么就要从另外一个角度去看。

第二个话题要讨论有没有真正的制度建设，今年有两项重大的制度变革，首先是户籍制度，户籍制度的改革可能会带来什么？户籍制度的改革不仅是对北京主城区的影响，还有周边地区的影响。

其次是今年国家修改立法法，这个法律和我们的关系太大了，立法法说得很明确，现在他们说不够要放大，放大所有社区的权力，城市建设立法权、基础设施立法权交给这些城市去做。如果这些立法权都交给这些城市去做，国务院行政审批和地方政府的立法哪个是法律，这两个有矛盾规划跟谁走？不仅是北京，全国很多城市都面临这样的问题，特别是从立法法的改革看，从治理角度来讲是在做一件事，但是从部委层面还没有采取措施。

研究这个大的话题，存量和减量必须要转，但是带来第三个话题是准备不足、能力不足。一是我们不应该丢的技术基础，二是计划经济是自上而下的，如果真要让规划去面对那些现实的住户的时候，他租这个地用，等你谈得差不多了，这时业主

才出来，把整个事推翻了。我认为这需要我们提升自己的能力，要是更加开放的，要能够把我们的成果影响到决策、影响到政策层面，如果我们把研究也上升到政策的高度，肯定会对城市的发展产生很好的影响。

所以我们自身的能力建设，尤其是从自身的资质结构来讲，并不是每一个人都能够有能力解决这些事情，必须是有有一个大的团队、一个系统。我认为我们这个行业、这个职业应该更加开放、更加包容，应该有更多学科背景的专家和他们自身介入进来。城市问题不仅需要规划师，还需要大家共同来推动。■

2014 中国城市规划年会 9 月 13 日在海南国际会展中心隆重举行，本次年会我院共有 43 篇论文入册，选题领域丰富，涉及城市总体规划、区域规划与城市经济、小城镇与农村规划、城市生态规划、城市设计与详细规划、城市安全与防灾规划、住房建设规划、城市文化、规划实施与管理、城市规划历史与理论、城市规划新技术应用、城市工程规划十二个类别。其中有 10 篇在年会现场宣讲，今天为大家整理了我院总规中心的宣讲内容，和大家分享。

《城市生物多样性保护与生态廊道规划——以生态福州总体规划的相关实践为例》

生物多样性保护是生态规划的重要内容之一，城市的生物多样性，对于城市与自然的关系协调、城市居民生活质量的提升以及区域整体生态安全格局的维护具有重要意义。城市生物多样性在空间上面临的最突出问题是自然生境“岛屿状”的破碎化。生态廊道可以通过连通斑块优化生态格局，促进物种交流，有效保护城市生物多样性。本文讨论了城市生物多样性保护和生态廊道构建的现实意义、相关理论和国内外案例，并以《生态福州总体规划》的相关内容为例论述了具体的规划实践。该规划探索性的提出了在中心城区构建两种宏观生境廊道以及三种微观生物通道，以优化城市生态安全格局，保护城市生物多样性，同时对今后的规划实践提出了进一步的建议。

《基于乡村可持续发展和社区营造理念的村庄规划方法研究——以北京市怀柔区北沟村村庄规划为例》

2013 年全国推行“一省一村”规划试点，北京怀柔区渤海镇北沟村积极探索乡村可持续发展和社区营造理念下的村庄规划新方法。规划以北沟村独特的发展条件为基础，借鉴台湾“社区营造”理念及行动方法，提出了“驻地工作深入沟通、挖掘村庄特色价值、构建多方协商平台、加强项目实施行动、培

育基层发展能力、形成上下互促发展”等村庄规划新思路，最后从乡村规划的工作模式、工作立场、工作内容以及成果评判四个方面思考了未来乡村规划的变革方向，并提出“开放沟通、多方协调、弹性动态、陪伴成长”的村庄规划新理念。

《历史文化遗产密集区的文化创意产业发展研究——以三山五园地区为例》

文化创意产业是“文化”与“科技”、“经济”融合之后的重要产物，被越来越多的国家和地区看做推动产业转型升级、突破发展的重要力量。目前我国文化创意产业多集中在以政府主导推动的文化创意产业园区之中，这种“产业园区”的发展模式已经显露出产业雷同、活力不足等种种问题。本文以三山五园地区为例，探讨在文化体制改革的背景下，历史文化遗产密集地区文化创意产业发展的路径。

《内蒙古自治区城乡基本公共服务均等化反思与对策》

内蒙古自治区在我国区域发展战略中具有十分重要的地位。近年来，自治区发展理念上的“重城轻乡”造成农村牧区缺乏充足的公共服务建设资金；地理条件的“区域格局”形成了服务范围和服务人口显著的区域差别；分配机制上的“撤乡并镇”及传统的指标分配方式不能满足农村牧区现实需求。针对以上问题，本文从资金投入、规划布局、服务方式三个方面提出了城乡基本公共服务均等化的三大策略。加大资金投入，探讨政府主导下的基本公共服务市场供给和社会参与设想，解决资金不足的难题；细化分区引导，根据综合条件和现状问题的不同提出五大分区，规划相应的基本公共服务供给体系；创新服务方式，通过对农牧民传统生活习惯的反思和前沿信息技术的借鉴，应对现实需求，建议了流动性与新技术结合的服务方式。

《“邻避”冲突与“社会治理”时代的公众参与》

在对“邻避”现象及其引申与发展得出的各类相关社会现象进行讨论的基础上，分析“邻避”事件中隐含的公众参与悖论，其发展原因与其在网络化社会中，所面临的新的问题与挑战。最终对社会治理过程中政府、规划技术人员与公众三方针对“邻避”事件及其他公众参与工作中所应作出的应对进行总结。

《生态脆弱—文化资源富集地区城乡发展战略研究——以敦煌市城市总体规划为例》

敦煌既是生态脆弱地区，又是文化资源富集地区。此类典型地区的城乡发展，不仅面临着城乡二元矛盾等传统问题，还需解决生态环境及文化遗产保护与经济社会发展矛盾等自身特殊问题。本文在对敦煌城乡发展主要特征和问题解析的基础上，提出生态固本、文化塑魂、产业转型、城乡一体、田园城市、区域协调六大重点发展战略。明确此类典型地区必须坚持生态环境和文化遗产保护为先，走以文化为引领的特色城乡发展之路。

《引领资源型经济转型的科技城规划策略研究——以山西科技创新城核心区为例》

本文以山西科技创新城核心区为案例，深入探讨了资源型经济地区科技城的规划发展策略。山西作为煤炭大省，承担着国家资源型经济转型发展试点的重任。山西科技创新城作为山西省实施创新驱动发展战略的核心和平台，成为山西省的首位工程。本文在深入分析山西科技创新城的核心优势和制约因素基础上，针对资源型经济科技创新城独特的功能需求导向和空间组织规律，提出“功能+空间+网络+机制”四位一体的创新发展策略，旨在为同类地区科技创新城的理论探索和规划建设实践提供有益的启示。

《总体规划编制阶段的总体城市设计研究与实践》

城乡总体规划（以下简称总规）编制近几年的趋势，在城乡统筹、环境控制等诸多方面，增加的研究内容越来越复杂。相比而下，对于城市空间品质、空间特色等内容的关注却没有明显加强。而城市空间又是关乎每一个市民日常生活的重要方面，因此，在总规编制阶段加入总体城市设计研究是十分必要的。本文主要以与总规同时开展编制的总体城市设计实践为基础，对该阶段总体城市设计的关注点、主要内容、以及其与总规之间协调等方面进行一些研究与思考。提出在总规阶段，总体城市设计的两个核心内容就是确定城市特色与空间框架。城市特色关乎一个城市的独特性以及与其它城市的区别，是一个城市的品牌与核心竞争力；空间框架则关注城市的三维空间特征，是决定城市空间品质的重要要素，并力争总结一套可拓展的空间框架编制思路。①