

NO.20

2015 年 07 月

主办 / 科研与信息中心 内部材料 免费交流

同衡规划视界
TONGHENG
PLANNING
VIEW

规划周边

中国高速公路收费政策 30 年
议与改革

国内要闻

长江经济带将建转型升级示范
开发区 支持跨区域合作

热点解读

“十三五” 规划思路的十大转
变

城市追踪

北京设定 200 万人口目标 中
心城区疏解 15% 人口

論規天家
衡劃下國

丹雅書於清
華園

同衡规划视界

TONGHENG PLANNING VIEW

NO.20

本期出刊 / 2015 年 7 月
创刊日期 / 2014 年 5 月
主 办 / 北京清华同衡规划设计研究院有限公司
编辑出版 / 科研与信息中心

国内要闻

DOMESTIC NEWS

- 03** 国家级区域规划管理办法出台
- 04** 长江经济带将建转型升级示范开发区 支持跨区域合作
- 05** 临空经济区指导意见出台 京畿新区或成样本工程
- 07** 我国将建设一批产城融合示范区
- 08** 七部门今年起每年对获中央财政支持的中国传统村落保护工作进行督察

城市追踪

CITY TRACK

- 10** 京津冀城市群
- 16** 长三角城市群
- 18** 华东地区
- 18** 中南地区
- 19** 西北地区
- 21** 西南地区

法规动态

DYNAMIC REGULATION

- 23** 《天津滨海新区条例》正式施行 将实行更严格的环保措施
- 24** 《河北省城市地下管网条例》已经审议通过并将于 9 月 1 日起施行
- 24** 《福州市园林绿化管理条例》正式颁布 侵绿毁绿处罚高
- 25** 《广州市建设项目占用水域管理办法》“占用多少、补偿多少”

规划周边

PLANNING SURROUGDING

- 34** 十三五规划初稿已完成 部分内容披露
- 35** 东北人口危机：每年走掉一城人
- 37** 中国高速公路收费政策 30 年争议与改革

热点解读

HOT READ

- 27** “十三五”规划思路的十大转变
- 30** 赵燕菁：存量规划——设计存量收益最大化的城市制度

国际频道

INTERNATIONAL CHANNEL

- 40** 规划新技术
- 42** 规划文本
- 46** 建设开发

国内要闻

DOMESTIC NEWS

01 国家级区域规划管理办法出台

国家级区域规划怎么编、编制的程序和内容等，将进一步规范。国家发改委 20 日正式印发《国家级区域规划管理暂行办法》(下称《办法》),对国家级区域的规划编制提出了明确要求。

区域经济专家、武汉大学区域经济研究中心主任吴传清教授对《第一财经日报》称，这是国家发改委首次出台关于国家级区域规划的管理办法，对国家级区域规划谁来管理、怎么报批、实施的过程中应该注意什么问题进行了规范。

《办法》所称国家级区域规划是指以特定区域经济社会发展为对象编制的规划，是国家总体规划、重大国家战略在特定区域的细化落实，是国家指导特定区域发展、制定相关政策以及编制区域内省(自治区、直辖市)总体规划、专项规划的重要依据。

具体而言，国家级区域规划的规划区域包括：跨省(自治区、直辖市)级行政区的特定区域；国家总体规划和主体功能区规划等国家层面规划确定的重点地区；承担国家重大改革发展战略任务的特定区域。

国家级区域规划的规划期，根据规划区域特点和发展需要合理确定，原则上不少于五年。在管理主体方面，由国务院发展改革部门负责国家级区域规划的组织协调。

相比过去按照东、中、西和东北四大区域发展的策略，从“十一五”开始，国家开始加大区域政策细化的力度，从不同地方的实际出发，着力于发挥比较优势，陆续推出了数十个区域规划文件。通过对一个个地区进行细化，增强了政策的针对性、可操作性。

但在实际操作过程中，国家级区域规划的执行和落实也存在不少问题。以国家级新区为例，今年 4 月，国家发展改革委等四部委联合下发《关于促进国家级新区健康发展的指导意见》指出，部分国家级新区仍不同程度存在着规划

执行不严、土地等资源节约集约利用程度不高、产业竞争力不强、体制机制创新不足等问题。

“国家级区域比较多，在编制规划和实施的过程中也存在不少问题，因此如何规范和管理十分重要。”吴传清说，《办法》正是为了让国家级区域规划编制实施评估工作更加规范化、制度化，目的是为了落实国家的区域总体发展战略，促进区域协调和可持续发展。

这其中，《办法》还进一步明确了与其他国家层面规划的衔接。根据《办法》，国家级区域规划编制中，应当加强与国家总体规划、全国主体功能区规划和重大国家战略的衔接，符合全国国土规划纲要、全国中期财政规划等国家层面规划的总体要求和基本方向，特别要与有关约束性指标相衔接。

《办法》要求，要加强与国家级专项规划的衔接，充分考虑土地利用、城乡、环境保护等空间规划要求，在目标、任务、政策措施等方面相互协调。有关部门和地方应在规定时限内反馈衔接意见。未经衔接，不得报请批准和发布实施。1

详情请点击查看附件

02 长江经济带将建转型升级示范开发区 支持跨区域合作

6月30日，国家发改委发布《关于建设长江经济带国家级转型升级示范开发区的实施意见》，提出对以长江经济带国家级、省级开发区为载体，开展国家级转型升级示范开发区（以下简称“示范开发区”）建设工作。

这意味着长江经济带建设，在产业转型升级推进上，将以示范开发区为空间载体布局。文件显示，该措施主要为引导长江经济带产业转型升级和分工协作，促进产业转移和生产要素跨区域合理流动和优化配置。

武汉大学区域经济研究中心主任吴传清分析称，对于长江沿线来说，如果能增加示范开发区的牌子，有利于争取高新项目布局，且有利于争取上级政策。对于国家层面，以开发区为抓手，将有利于从宏观层面统筹推进长江经济带沿线的产业转移。

加速复制上海自贸区改革措施

意见显示，依托长江经济带现有合规设立的国家级、省级开发区，规划建设示范开发区；以示范开发区为引领和示范，推动长江经济带产业优化升级，逐步形成以示范开发区为主、省级开发区为辅长江经济带产业协同发展格局。

示范区的主要任务包括，承接国际产业转移，促进开放型经济发展；承接国际、沿海产业转移，带动区域协调发展；产城互动，引导产业和城市同步融合发展；低碳减排，建设绿色发展示范开发区；创新驱动，建设科技引领示范开发区；制度创新，建设投资环境示范开发区。

其中，产业转移特别强调了中西部与东部开发区的联动。意见指出，长江中、上游省市按“一带一路”、向西开放等战略的要求，与东部开发区建立协同跨区域联动机制和合作联盟。选择建设示范开发区，引导企业向示范区集聚，促进人口归流、本地就业和经济社会协调发展。

值得注意的是，意见还提出，将选

择建设示范开发区，发展建设公共企业研发平台，有效保护知识产权，支持建设国际科技合作中心，增强长江经济带产业竞争力。根据意见，长江经济带各省（直辖市）将推荐2-3家符合条件的开发区。

上述政策是对2014年9月发布的《国务院关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》在产业转型升级方面的细化和落实，指导意见明确提出，将大力发展战略性新兴产业，加快改造提升传统产业，大幅提高服务业比重。

而在此次发布的意见也指出，示范开发区还将承担制度创新的任务，示范开发区将加快对上海自贸区27项改革措施的复制、推广和落地，打造国际化、法治化的营商环境，带动长江经济带更高水平开放，增强国际竞争力。

减少沿线产业无序竞争

申报的国家级转型升级示范开发区，将带来哪些利好。长江经济带沿线某省份发改委人士分析，最直接的是，申报上的沿线国家级、省级开发区，又会增加一块示范开发区的牌子，有利于招商和再争取一些政策；对于国家层面来说，有利于全流域的产业转型升级，减少沿线产业的无序竞争和重复建设。

吴传清也表示，目前许多地方省级开发区都想往高新区方向转型，也都在抢夺一些高新产业项目入驻，而增加“示范开发区”的牌子，不管是对于地方招商，还是对于产业转型升级都是有很大利好。国家引导地方做示范开发区探索，应该会有有一定的政策支持，和相应的评估机制。

比如，意见提出选择建设示范开发区，建立低碳循环经济试点和生态园区，推动流域绿色循环低碳发展，保护长江生态；选择建设示范开发区，建立低碳循环经济试点和生态园区；选择示范区，引导企业向示范区集聚，促进人口归流、本地就业和经济社会协调发展，这些对于地方来说都是利好，至于如何落到实

03 临空经济区指导意见出台 京畿新区或成样本工程

处也是挑战。

吴传清表示，产业是长江经济带建设的核心和灵魂，是一项长期和系统的工程，地方政府招商除了做“加法”，也要做“减法”，合理规划布局产业，

7月5日，国家发改委与民航局联合出台了关于临空经济示范区建设发展的指导意见（以下简称《指导意见》），该意见明确了临空经济示范区建设发展的总体要求、设立条件、申报程序、建设任务、职责分工和监督考核。

根据《指导意见》，临空经济示范区建设将重点依托大型航空枢纽，遵循航空经济发展规律，引导和推进高端制造业、现代服务业集聚发展，构建以航空运输为基础、航空关联产业为支撑的产业体系，推动低污染、低风险产业与城市融合协调发展，把临空经济示范区建设成为现代产业基地、区域物流中心、科技创新引擎和开放合作平台，为促进区域经济社会发展和经济发展方式转变提供有力支撑。

北京航空航天大学教授张宁表示，民航不仅需要跟铁路、城轨、公路、港口等不同交通运输方式进行无缝连接，实现综合交通运输体系的大结构、大布局，同时民航业也需要与区域经济、物流业、房地产业进行紧密衔接，这样才能扭转民航业尤其是机场长期亏损的现状。

张宁认为，此前临空经济区存在一定的问题，一是经济区的产业太过传统和落后，例如一些经济区内的产业仍以冶炼、石化等为主，缺少高端和创新产业。二是经济区跟周边的交通网络没有打造起来，无法发挥综合交通运输体系

避免高污染产业，也避免“一阵风”的同质竞争。■

的作用。这些问题应该成为此后临空经济区规划和建设的前车之鉴。

此次《指导意见》规定临空经济区设立的几个条件，一是原则上在直辖市、省会城市、计划单列市，或者其他区位优势、物流便利、开放型经济发展水平较高的大城市布局；二是所在地机场年货邮吞吐量应在10万吨以上或年客流量1000万人次以上，空域条件较好，现代交通运输体系较为完善，便于开展联程联运和陆空衔接，有一家以上的基地航空公司或若干家大型物流公司入驻，适当考虑通用航空基础好、航空制造业发展潜力大的地区；三是所在地机场周边现有产业园区基础良好、特色突出，产业结构合理、临空指向性强，基础设施和管理服务体系比较完善，周边货运集疏运网络系统与机场货运能力匹配，有利于承接与集聚发展相关产业。

国家民航局发布的2014年年鉴显示，截至2014年底，全国有62个城市依托54个机场规划或建设了63个临空经济区。

目前正在规划建设中的北京新机场有望成为京津冀交通一体化中建设临空经济区的“样本工程”。北京国际城市发展研究院一位研究员向记者表示，此前北京国家城发院曾发布过2014年临空经济报告，报告建议以北京新机场建设为核心建设京津冀临空经济合作区（简称“京畿新区”），打破三地行政

04 我国将建设一批产城融合示范区

详情请点击查看附件

7月13日，从国家发改委获悉，为推动产业和城镇融合发展，加快培育一批新的经济增长点或增长极，形成功能各异、相互协调补充的区域发展格局，国家发改委拟在全国范围内选择60个左右条件成熟的地区开展产城融合示范区建设工作。

近年来，国务院及国家发改委相继在全国批复设立了一批国家级新区、城乡统筹发展试验区、承接产业转移示范区、临空经济示范区等特殊功能区，这些特殊功能区在促进区域协调发展、推动新型工业化和新型城镇化融合发展等方面发挥了重要作用，已经成为稳增长、调结构的重要引擎。

产城融合示范区是指依托现有产业园区，在促进产业集聚、加快产业发展的同时，顺应发展规律，因势利导，按照产城融合发展的理念，加快产业园区从单一的生产型园区经济向综合型城市经济转型，为新型城镇化探索路径，发挥先行先试和示范带动作用，经过努力，该区域能够发展成为产业发展基础较好、城市服务功能完善、边界相对明晰的城市综合功能区。

国家发改委提出，产城融合示范区建设要主动适应经济发展新常态，深入实施国家区域发展总体战略、主体功能区战略和新型城镇化战略，顺应国际国内产业发展和城镇化发展新趋势，进一步深化改革、先行先试，依托现有合规设立的各类国家级、省级产业园区，充分发挥市场配置资源的决定性作用，更好发挥政府规划和政策的引导作用，全面落实产城融合发展理念，着力优化发展环境，不断深化开放合作和改革创新，走以产兴城、以城带产、产城融合、城乡一体的发展道路，加快产业园区从单一的生产型园区经济向综合型城市经济转型，促进产城融合发展，提高资源利用效率，改善生态环境质量，保障和改善民生，为新型工业化和新型城镇化探索路径、提供示范，努力构建经济发展、

社会和谐、人民幸福的良好格局，促进区域协同协调发展。

示范区建设工作目标是，到2020年，示范区经济社会发展水平显著提升，经济增长速度快于所在地区总体水平，常住人口城镇化率明显快于所在地区平均水平，现代产业体系加快形成，城镇综合服务功能不断完善，生态环境进一步优化，居民生活质量明显提高，将示范区建设成为经济社会全面发展、产业和城市深度融合、城乡环境优美、居民生活更加殷实安康的新型城区。

区域束缚，在更大范围、更高层次推动首都经济圈一体化建设。报告还提出，“京畿新区”应涉及北京大兴、河北廊坊、天津武清部分区域。

由于北京新机场周边的铁路路网、公路路网布局日益完善，随着北京新机场临空经济区京津冀合作功能的确立，还将规划建设连接京津冀区域的综合交通枢纽，实现与周边城市、机场、港口的便捷交通。

张宁表示，随着北京新机场和京津冀建设逐步加快，京畿新区的设想或将成为现实。

深度：临空经济区：模式有多种 成功的并不多

今年1月，成都新机场立项获批准。四川省机场集团总经理潘刚军向外界透露了成都新机场和未来航空城的规划。像成都这样一边谋划机场新建或改扩建，一边积极规划临空经济区建设的城市，在中国不是少数。一位业内人士曾对记者开玩笑称，如今，但凡有机场的地方政府领导在谈及机场发展时，如果没有提及“航空经济”或“临空经济”等字眼，都不好意思说自己懂航空。玩笑之下透露出，许多地方政府领导对于利用机场带动经济发展的重要性已有一定了解，但了解航空并不等于知晓临空经济的发展规律。

但一些城市只是在机场附近的区域圈了一大片地，对于这片区域应该引进什么产业、遵循什么样的规律并不清楚。中国民航大学临空经济研究所所长曹允春曾在多个场合对地方政府领导强调，“临空经济区并不等同于经济开发区，给块地就能发展”。

要建设一个成功的临空经济区，将一座城市的机场变成机场城市，并不是一件容易的事。有人曾让全球航空经济研究第一人、美国北卡罗来纳大学教授卡萨达列出机场城市成功案例，他只提到了新加坡、荷兰、迪拜、北京、上海等几个城市。曹允春教授在提到国内

成功的临空经济区时，也只提到了北京、上海、天津、郑州、西安几个城市。

“临空经济发展模式有多种，北京采用的是大型枢纽机场带动下的临空发展模式，天津采用的是航空制造带动上下游产业发展的模式，郑州采用的是航空引致产业带动下的发展模式，还有上海虹桥模式，以及通航制造、研发等产业带动的临空经济模式等。”曹允春表示。

目前，中国很多省市都积极利用国家实施的重要战略，为当地的临空经济创造更好的发展环境。对此，研究了多年中国临空经济发展的曹允春教授提出了富有前瞻性的建议。他表示，要建设一个成功的临空经济区，必须做到以下六点：

第一，要有准确的战略定位。“一流的政府要战略，二流的政府要政策，三流的政府要项目。当地临空经济能否发展得好，一个关键因素在于政府制定战略是否到位”。

第二，要准确把握“一带一路”战略的产业转移。“郑州航空港经济综合实验区为什么能够成功，其重要原因就是把握了全球产业价值链的转移方向，以及中国东部产业向中西部转移的方向，从而将郑州成功纳入全球产业价值链的体系当中”。

第三，要严格遵循临空经济的科学发展规律，即港、产、城互动发展的关系。曹允春认为，在中国60多个临空经济区中，港与产、港与城、产与城的关系并不顺畅。

第四，要通过产业集群化和高端化方式，发挥临空经济区的产业竞争优势。

第五，要建立阶段化、区块化的企业遴选机制。

第六，要进行国际化的基础设施、生态环境建设。

05

七部门今年起每年对获中央财政支持的中国传统村落保护工作进行督察

住房和城乡建设部、文化部、国家文物局、财政部、国土资源部、农业部和国家旅游局七部门近日联合下发通知，督促各地做好中国传统村落保护工作，今年重点抓好传统村落补充调查、建立地方传统村落名录等工作。从今年起，住房城乡建设部等部门每年将对前一年度获中央财政支持的传统村落保护项目实施情况进行专项督察。

根据通知，各地在做好中国传统村落纳入中央财政支持范围申请工作的同时，要继续开展传统村落补充调查，着重调查前三批中国传统村落名录尚未覆盖的地域和民族，并在传统村落调查信息系统登记信息。要抓紧制订本地区传统村落认定标准，开展省级传统村落评审认定，建立省级名录，有条件的市县要建立市县级名录，尽快将有一定保护价值、尚未列入中国传统村落名录的村落列入地方名录。

各地要抓好中国传统村落保护项目的实施和日常监管，并开展实施情况专项督察。省级住房城乡建设等部门要抓紧建立挂牌保护制度，严格执行乡村建设规划许可；尽快指定中国传统村落的省级驻村专家和村级联络人，明确负责项目组织实施的具体责任人，建立传统建筑工匠队伍；完善传统村落保护项目实施管理机制，按照建设项目工程管理、资金管理办法等规定，规范建立项目设计、施工、验收机制。

今年起，住房城乡建设部、文化部、国家文物局、财政部等部门每年将对前一年度获中央财政支持的传统村落保护项目实施情况进行专项督察。督察内容主要有管理和技术指导是否有效，项目实施是否符合规划、是否存在建设性破坏、是否起到保护作用，项目设计水平和施工质量如何以及资金分配和使用管理是否规范等。❶

城市追踪

CITY TRACK

京津冀

BEIJING TIANJIN HEBEI

长三角城市群

THE YANGTZE RIVER DELTA CITY GROUP

华东地区

EASTERN CHINA REGION

中南地区

CENTRAL SOUTH REGION

西北地区

NORTHWEST REGION

西南地区

SOUTHWEST REGION

06

北京设定 2300 万人口目标 中心城区疏解 15% 人口

根据北京市近日公布的贯彻《京津冀协同发展规划纲要》，北京将坚持“控”与“疏”双管齐下，严控新增人口，2020 年人口控制在 2300 万以内，中心城区力争疏解 15% 人口。北京能否实现这一人口调控目标？北京又将怎样通过“控”与“疏”双管齐下来保证这一目标的实现？

从小在北京长大的柳芸，一直很怀念她小时候的北京，那时北京没有这么多人，蓝天，白云、星星、蜻蜓常伴左右，而随着北京人口急剧膨胀和城市建设飞速发展，如今到处都是高楼大厦，在市内也很少看到星星了，“最关键的是现在人多了后，物价和房价都高。我们小时候上幼儿园哪用排队啊，现在好像上个幼儿园都要提早排队去。”

北京白领孙彤对北京人口众多给她的出行和求医带来的不便感到焦虑，“堵车，车辆多，摇号难，摇了几年没摇下来。那些大医院分布在东城西城，挂号也比较难。”

像柳芸和孙彤这样的北京市民还有千千万万。由于北京人口的过快增长，交通拥堵、环境污染、公共资源紧张等“大城市病”显现。据统计，2014 年末，北京市已经达到常住人口 2151.6 万人。

北京市社科院副院长赵弘指出，目前北京市人口总量过多，与北京城市定位不清晰，没有把首都功能放在突出地位有关，“北京集聚了太多一般化的经济、产业居住功能，加上首都独特的首都资源，北京的教育、医疗，以及批发零售等很多功能过于强大，实际上超过了首都城市的定位，和应有的规模。我们要从落实首都定位高度上做减法，体现首都特有的首都城市的特点。”

这位专家表示，除了人口过多，北京还存在人口空间结构布局不合理的问题，中心城人口密度过大，郊区发展不足造成的人口空间不均衡。而这种不合理的布局也是因为北京始终没有打破单中心的格局。

事实上，北京在 2004 年就提出建设多中心，但由于对城市规律把握不足，造成多中心数量过多，重点不突出，因此整个城市的发展还是一种自发的状态。

人口研究专家、美国威斯康星大学研究员易富贤表示，人口疏解是首都功能疏解的核心和敏感问题，不能光靠行政限制，必须从城市功能设置这一源头进行引导。只有通过产业、医疗、教育资源的对外扩张，让住在北京郊区的人可以方便地就业、上学、就医，才能吸引人口外迁。

为了实现 2300 万的人口控制目标，北京强调将加大“以业控人”“以房管人”力度，城六区争取疏解人口 15% 左右，使人口资源环境与首都城市战略地位相协调。赵弘认为，在“以业控人”方面，北京市要加强非首都功能的疏解，间接控制人口，“北京未来要发展高精尖结构，总体上减少人员集聚，以最少的人口，最少的资源占用，来获取北京城市发展所需要的经济财力的支撑，这样要把经济的规模体量控制在一定范围。另一方面，去年，北京提出了限制产业目录，很多不适合首都功能的产业今后不再发展，第三，北京提出疏解一般性制造业以及人口资源占用比较多的物流，专业化市场以及对全国区域性服务的功能转移出去，在北京减少与北京功能定位不符合的产业的发展，间接的控制人口过快增长。”

“以房控人”也是北京在人口控制方面的一剂良方。专家认为，近年来北京等大城市实施限购政策后产生了一定效果。未来北京还将通过拆除违法建筑、整治清除群租房、城中村，非法密集公寓等降低人口密度。

不过，也有专家指出，人口问题的解决并非易事，人口政策需要放在长远来看它的实际效果。北京大学人口研究所教授李涌平表示，“人口问题的解决不是短期的，有惯性，不像自来水，该

07

北京将出多政策促企业转移 年底前关停企业破千家

用的时候开，该关的时候关，人口问题决策的滞后性可能是十年二十年，但是

7 月 19 日，从北京市经济和信息化委员会获悉，本市产业转型升级将按三类区别对待，年底前将关停千余家污染企业。同时，将研究出台包括工业企业差别化水电气热价格等推动企业转移的一揽子政策，促进污染企业就地关停。

关于产业疏解 年底前关停企业将破千家

“疏解是为了解决‘城市病’，是为了让出空间和资源，是为了更好发展。”北京市经济和信息化委员会主任张伯旭介绍，产业疏解和协同发展的路径就是要“转型升级、转移协同、转换动力”。

张伯旭说，转型升级是产业发展的老问题，但在京津冀协同发展的新形势下，就需要找到新的实现方法。

他表示，经过认真的分析和研究，今后产业转型将主要分成以下三类区别对待：第一类是严控增量，对于新上项目严格把关，绝不再添新负担；第二类是技改提升，加强对现有产能的技术改造，提升生产工艺和技术水平，减少消耗和排放；第三类是关停退出，主要是针对落后产能、高污染高能耗高水耗的行业和生产工艺，要坚决淘汰，就地关停退出。

据介绍，自 2013 年启动清洁空气行动计划以来，截止到 2014 年底，全市已累计退出污染企业 680 家；今年上半年又退出 185 家，预计到今年年底，累计退出企业将突破千家；到明年年底，将提前一年完成清洁空气行动计划中退出 1200 家企业的任务。

今年将出多政策推动转移

在十年二十年内你可能没看到它的副作用。”

据了解，去年北京市以两大目录为红线调控产业增量和存量，并强化市区两级协调配合，从企业登记、项目审批两大入口确保禁限项目“零准入”，不符合首都功能的行业和生产工艺坚决退出。

张伯旭介绍，根据《工业污染企业调整退出奖励资金管理办法》，2014 年本市共安排 1.95 亿元资金支持符合条件的关停企业。

同时，修订完善污染企业搬迁政策，给予调整搬迁企业土地转让税收减免支持等。

他表示，下一步，市经信委将会同市发改委修订新的禁限目录，按照“只紧不松”的原则，并完善现有条目、增补新条目、扩大条目禁限范围、调整条目适用功能区。同时，市经信委还将结合国际大都市产业发展演进规律、各产业自身发展特征及国家、北京实际需求，进一步调查梳理存量工业企业用地、用人、产品形态、科技含量及经营效益等情况，深入研究分析，细化产业升级转移方案。

张伯旭说，今年在实施好土地转让税收减免、企业退出资金补贴等政策基础上，还将研究出台包括工业企业差别化水电气热价格等推动企业转移的一揽子政策，形成倒逼机制，促进污染企业就地关停。

关于京津冀 三地将建多个产业联盟

张伯旭介绍，产业协同发展不能凭北京一己之力，必须实现三地联动的工作局面。



据介绍，2014 年以来，市经信委已累计组织 50 余次产业对接活动，推动新乐三元工业园、张北县庙滩产业园 IDC 项目、北京现代四工厂等多个项目落地河北，并在天津、河北协作区域内选址建设北京生物医药专业园，尝试突破现行的医药产业监管政策，实行异地监管。

张伯旭说，下一步将面向京津冀推动组建大数据、可穿戴设备、健康医疗、工业机器人、通用航空等领域的产业联盟，推出一系列关键技术和重大专项成果转化平台，优化产业布局，带动京津冀产业整体“提质量”。

他表示，市经信委将把握北京作为科技创新中心的定位，筛选出一批适合北京资源禀赋的产业和项目，打造高端产业集群，并推进一批智能制造新模式应用和示范试点项目建设，发挥北京对全国智能制造应用推广的引领带动作用。

疏解案例

北京华盾雪花塑料集团

四次搬迁产能扩大十倍随迁职工将给双倍工资

北京华盾雪花塑料集团有限责任公司所有产品以聚烯烃为主要原料。作为行业的龙头老大，华盾公司曾多次参与修订行业标准。

在推进京津冀协同发展中，北京国有企业可谓“先锋队”，在疏解城市功能的同时有效激活产业优质资源，实现多方共赢。

记者今天从北京市国资委了解到，截至 6 月底，北京市属企业资产总额 31787.9 亿元，比上年同期增长 16.5%；实现营业收入 4738.3 亿元，同

算起来，华盾公司陆续经历过四次搬迁，最早公司厂址在南线阁，从上世纪 80 年代末开始，已陆续经过三次搬迁，目前，该公司正按照京津冀一体化产业疏解和协同发展的要求，将生产全部调整至位于河北固安工业园区的新厂区。

“我们在南线阁时，公司年产量只有 2000 吨，后来搬到丰台，年产量逐渐达到现在的 20000 吨，我们想再发展，资源有限。要想再扩大规模，就只有出去。”华盾公司相关负责人介绍，第四次搬迁既是顺应新形势，也是公司发展需要，固安的新厂区占地 115 亩，规划建设面积近 5 万余平方米，计划总投资 2.7 亿元。

他表示，新厂区已于 2014 年 8 月开工建设，目前部分厂房已封顶并完成地面硬化，初步具备设备安装条件，今年 8 月即可实现发电，预计到 2017 年，可年产销绿色环保塑料制品 37000 吨，解决部分产品产能不足供不应求的问题。

他表示，公司目前在岗职工有 270 多人，厂子搬走后，高端研发队伍会留在北京，部分员工需要跟着到固安，“我们会采取自愿的原则，去固安的职工将有双倍工资，并发放交通补贴等，劳动强度也将比现在要降低。”

比增长 0.7%；实现利润 264.8 亿元，同比增长 15.3%；已交税费总额 378.6 亿元，增长 11.7%。

首钢：与河北联动促进区域经济社会发展

成绩的取得，与“老国企”的新动向密切相关。以首钢为例，从 1958 年就开始在河北省迁安市建设矿业公司，到近十年进行搬迁调整，首钢可谓是京

津冀协同发展的先锋队。目前，首钢在河北省注册企业 50 家，资产规模 1684 亿元。

通过实施搬迁结构调整，首钢京唐公司安置首钢北京地区停产职工 8000 人，招收河北高校毕业生 4000 人；长期为北京钢铁业服务的设备维检、备件制作、信息化运行维护等一批企业转移到曹妃甸，带动相关生产性服务业 1.2 万人就业；同时，与河北相关企业合资建设曹妃甸 30 万吨矿石码头、煤焦油深加工、浓盐水供应等项目，带动了地方建筑房地产、交通运输、现代服务业的建设，促进了区域经济社会的发展。

据介绍，京唐公司二期工程今年 8 月将开工建设；京冀曹妃甸协同发展示范区建设正蓄势待发，首钢要把打造首钢北京园区与曹妃甸园区结合起来，统筹规划、联动招商，把企业总部与研发实体落户在北京园区，形成创新驱动承载平台；把生产制造环节放在曹妃甸园区，形成产业结构优化升级的辐射基地。

首钢搬迁后在北京腾出了 9 平方公里土地，已列入国家首批城区老工业区搬迁改造试点，北京市制定了具体政策和实施意见。首钢作为园区开发主体，目前正在积极推进西十筒仓文创产业园、二型材互联网金融产业园等建设，努力将首钢老工业区打造成为全国乃至国际有影响力的传统工业转型升级的示范区和国家绿色低碳示范园区。

北京建工：低碳、智慧融入京津冀一体化进程

绿色发展、循环发展、低碳发展是“京津冀一体化”的应有之意。而北京新国际机场，又称北京首都第二机场，是京津冀一体化的重点建设项目。

北京建工集团旗下的北京建筑技术公司将为第二机场临空经济区——京津冀一体化重点项目提供绿色咨询，包括制定区域低碳发展路线图、区域水资源综合利用及总规衔接研究等，将通过项目把绿色、低碳、智慧等关键词切实融

入到京津冀一体化的进程中。

该公司的规划咨询团队将在充分考虑临空经济区的建设规模、发展定位、产业结构的基础上，从北京市、大兴区的能耗、碳排放控制目标出发，建立临空经济区的低碳发展总目标。比如，榆垓安置房项目是临空经济区综合指标体系构成的示范项目之一，该公司将依据项目方案和设计图纸，利用专业模拟工具，完成区域范围内风环境模拟、热岛模拟和交通噪声模拟，并结合国家及北京市绿色建筑、绿色社区要求，提出设计优化建议；在区域水资源利用方面，该公司将针对污水回用、海绵城市建设两方面，估算可利用的再生水量并提出具体可应用的方向，针对不同的用地性质提出雨水综合利用的方案与技术。

京粮集团：“三退三进”构建京津冀粮油基地

自 1999 年成立以来，北京粮食集团有限责任公司（以下简称“京粮集团”）是首都粮油应急保障唯一执行主体。

随着京津冀协同发展战略的推进，北京企业都在积极布局。该集团也积极融入京津冀协同发展，大力实施退城进郊区、退城进产区、退城进港区“三退三进”战略。

据介绍，在河北，该集团布局 50 多个粮源收购基地，投资建设集面粉、挂面加工销售、小麦收购储存于一体的物流保障基地；在天津滨海新区，建设大型油脂加工产业园区，同时利用天津自贸区建立契机，推进以港口货代物流和以化工产品物流为核心业务的天津南港、东疆商贸物流基地的建设和运营。

下一步，该集团将全面统筹整合北京的销区优势、天津的港口优势、河北的产区优势，打造粮食收购基地、油脂油料加工基地、小麦物流加工基地、商贸物流服务基地等“四大基地”，进一步理顺三地产业发展链条，不断构建粮油产业京津冀三地联动、三地互通的新格局。

京城机电：“一企一策”完成企业产业转型

北京京城机电控股有限责任公司(以下简称“京城机电”)加快公司高端制造业向高精尖转换,低端低效产业完成疏解和退出,全力盘活房地资源推动企业向现代服务业和文化创意产业转型。

2014 年初,公司按照“一企一策”的原则,分析问题制定方案,推进落实各项改革措施。其中北京毕捷电机股份有限公司停止了在京全部电机生产业务,以主要设备等存量资产持股新三板企业山东力久公司,利用腾挪出的房地资源发展文化创意产业,近千名员工实现转岗就业;北京市电线电缆总厂通过股权投资,将生产基地转移到浙江台州发展线缆上游产业,在京制造业务也全

随着天津“智慧城市”建设的不断推进,老百姓“到处能上网,网速超级快”的梦想正在一步步地照进现实。根据天津市近日出台的《天津市推进智慧城市建设行动计划(2015-2017 年)》显示,天津将实施城市基础设施智能化提升行动,推进宽带天津建设,为智慧城市建设架起高效、快速、全覆盖的信息高速路。

此外,工信部方面也在昨天明确了“提速降费”的时间表,计划 10 月底前完成全国范围调整。

宽带峰值可达到 20 兆每秒

《天津市推进智慧城市建设行动计划(2015-2017 年)》提出,到 2017 年,光纤网络将覆盖全市所有用户,最高可以达到 100 兆的宽带接入能力,每秒峰值可以达到 20 兆。也就是说,市民想下载一个 1G 的电影,大约 50 秒左右就

部终止并稳妥安置了职工;北京京城新能源有限公司原在北京的大电机生产制造也成功转移至甘肃酒泉生产基地;北京天海工业公司整合资源,低端产品转入山东生产,把昔日的竞争对手变成现在的合作伙伴,低端产品一举实现盈利,中端产品向天津、廊坊、上海转移,成功打造了通州潮县新的生产基地。

一系列改革举措,使京城机电完成了旗下大部分企业的产业转型。截止目前,新业态下的毕捷公司不仅延续了原产品品牌的生命,而且利用腾挪出的 9.6 万平方米的房地资源,成功打造了京城升级版创意产业园区,园区企业产值收入逾百亿,创造了近万个就业岗位。2015 年,亏损多年的毕捷公司将实现扭亏为盈。

能完成。

未来

在重点公共区域新建 10 万个无线访问接入点(AP)

向市民免费提供以 i-Tianjin 为标识的无线局域网服务

2017 年

交互式网络电视(IPTV)业务发展达到 120 万户

广播电视网络改造全部完成,高清互动电视用户达到 160 万户

天津情况

目前天津 20Mbps 和 50Mbps 宽带月资费分别为 120 元和 220 元(宽带捆绑手机时有额外优惠),按照工信部要求的降幅,10 月底前月资费应该分别下调 24 元、66 元左右。

工信部

在 10 月底前完成全国范围 2000

万户使用铜线接入固定宽带用户的免费提速。

固定宽带提速

针对使用铜线技术接入的固定宽带用户,由 4 兆比特/秒以下接入速率免费提速至 4 兆比特/秒。针对使用光纤技术接入的固定宽带用户,接入速率在 4 兆比特/秒及以上的,实施按现有速率翻倍提升、免费提速一档等措施。

固定宽带资费

预计 50 兆比特/秒和 100 兆比特/秒平均降幅超过 30%,20 兆比特/秒平均降幅超过 20%。

移动通信资费

目前,三家基础电信企业均已制定面向全国移动用户、每月 50 至 60 元包含 2GB 流量的资费套餐。中国电信已于 5 月向社会推广该套餐,其他两家企业计划在 7 至 10 月推出。

目前,工信部正在推动企业进行三方面工作:

1. 推出优惠的流量套餐
2. 大幅下调国际漫游流量资费
3. 推出面向所有移动用户的、能够普惠的当月套餐数据业务流量不清零措施

运营商:发力 4G+ 比 4G 速度快一倍

另外,大运营商又相继提出了“4G+”的概念,同时 5G 网络也在紧锣密鼓地进行着。日前,中国电信正式对外发布“天翼 4G+”品牌,“天翼 4G+”是中国电信在原有天翼 4G 网络的基础上,大幅提升网络上行和下行速率而打造的业务品牌,其下行峰值速率达到 300Mbps,上行的峰值速率可达 50Mbps,比 4G 的速度快一倍。从 8 月 1 日开始“天翼 4G+”业务将正式商用,全国重点城市的用户可体验更快的网络服务。对于津城“4G+”的落地时间天津电信表示,仍需等待集团公司方面通知。

与此同时,中国移动也计划从下半年起全面铺开“4G+”网络建设。“4G+”上网速度将实现翻倍,最大峰值可达 330Mbps。

详情请点击查看附件

10

发改委公布南京江北 新区总体方案 将调整 行政区划



7月20日，国家发改委网站正式公布已经国务院原则同意的《南京江北新区总体方案》（以下简称方案）。

依据方案要求，南京江北新区将紧扣四大战略定位——自主创新先导区、新型城镇化示范区、长三角地区现代产业集聚区、长江经济带对外开放合作重要平台来发展，形成“一带六区三走廊”区域布局。而如何管理江北新区，方案中提出适时实施行政区划调整，努力破解制约发展的体制机制障碍。新区也有很多“保障优先政策”，将享市级和部分省级经济社会管理权限。

适时启动重工业搬迁改造

以浦口、高新大厂、雄州三大组团为中心，着力提升商贸、枢纽、文化等城市功能，有序推进大厂地区旧城改造，适时启动重工业搬迁改造。此外，加强浦口火车站、六合文庙、瓜埠古镇等历史文化资源的保护和开发利用。新区建设成面向长江经济带、长江中游城市群和皖江城市带的现代商贸核心区

六区，产业分工各不同

- 依托南京高新区，以软件产业片区、生物医药谷、先进制造业基地等为载体，发展软件与信息服务、生物医药、卫星导航产业、先进制造业四大主导产业
- 依托南京化工园区，重点拓展精细化工产业链，推动化工产业转型升级，发展新材料产业
- 依托浦口、六合经济开发区，重点发展轨道交通、汽车机车、电力电气、智能装备等高端制造产业
- 依托南京海峡两岸科技工业园区，大力发展集成电路、生物医药、移动互联网、文化创意等产业，推进宁台合作
- 依托浦口老城区，大力发展健康医疗、康复养老及相关配套服务等多种功能复合的服务业集群

三走廊划定区域保护、生态空间

严格保护老山-亭子山-长江、滁河-

大厂隔离绿地-八卦洲、方山-灵岩山-八卦洲三条生态廊道，保护老山、平山等生态绿地和金牛湖、大泉湖、滁河湿地等生态水体。重点保护滁河、马汊河等通江水系，保障兴隆洲-乌鱼洲、绿水湾等沿江湿地生态。

两大焦点

1. 适时实施行政区划调整，破解体制机制障碍

在江北新区获批之后，许多人关心，未来会不会进行区划调整，现有的浦口区、六合区将何去何从？现代快报记者注意到，总体规划给出了一个方向，即着力整合区域内各类行政资源，进一步理顺内部行政管理体制，适时实施行政区划调整，努力破解制约发展的体制机制障碍。探索形成协同管理、精简高效、权责一致的管理模式，推进政府治理能力现代化。目前，江北新区管理委员会（筹）负责统筹协调浦口区、六合区、南京高新技术产业开发区、南京化学工业园区以及栖霞区八卦洲街道的有关工作。那么，未来适时实施行政区划调整，具体怎么调呢？

观点一 建议合并浦口六合，成立新区政府统筹发展

“行政区划调整是必然要做的。”南京工业大学法律与行政学院院长刘小冰认为，未来新区需要扁平化管理，来体现政府的效率，目前13个国家级新区的做法不一，有采用政府模式的，也有采用管委会模式的。

南京大学法学院教授王太高认为，管委会的体制并不高效，南京江北新区在体制管理方面应该胆子更大点，有更多创新的探索。他说，如果管委会、区政府同时存在，在职能上难免有交叉，反而会造成各部门之间的推诿、矛盾。他建议，应该合并浦口区、六合区，成立江北新区政府，内部设立发改、规划、住建等各个部门，统筹发展，这样才能一盘棋。他认为，从现行行政组织法改

革方向来看，小政府大社会依然是个趋势，成立江北新区政府，体制更顺畅，容易实现高效率的政府服务。而其他例如南京化工园区、南京高新技术产业开发区等功能区可以单独存在。

南京市社科院城市发展研究所所长朱未易也赞同成立江北新区政府的模式。“管委会模式是过渡性的。”他认为，南京不是没有区一级合并的先例，秦淮区和白下区合并形成了大秦淮，鼓楼区和下关区合并成为了大鼓楼，都是为了让优势互补，得到更好的发展。六合和浦口合并起来，成为江北新区政府，更有利于避免各部门之间的无谓牵扯，更有利于江北新区的未来发展。

江北新区的范围为788平方公里，但整个江北的范围有2450平方公里。王太高表示，如果区划调整，将两区合并起来，那么除了788平方公里以外的江北区域怎么管理，这些都是政府部门需要协调解决的问题。

观点二 成立新区政府操作难，建议采用管委会模式

此前，就有专家认为，浦口、六合、栖霞八卦洲合并起来，成立一个政府机构，需要国务院层面批准，操作起来比较难，并且这意味着要撤销六合区、浦口区。如果不撤销，再建新的政府机构，就与现行法律相悖。他认为，还是应该以“管委会模式”为首选体制。

省社科院经济所所长胡国良认为，不同于普通开发区，江北新区管委会的功能应该更强大，囊括经济社会管理职能。“不过，管委会的模式就涉及与现有的浦口、六合的职权重新划分的问题”。据了解，目前重庆市两江新区采用的就是管理委员会模式，包括江北区、渝北区、北碚区三个行政区部分区域，及重庆北部新区、两路寸滩保税港区、两江工业园区等功能经济区。

2. 可享市级和部分省级经济社会管理权限

在创新行政管理体制方面，方案明

确要提升行政效能。具体来说，探索行政区与功能区融合发展的体制机制，江苏省和南京市可根据需要赋予新区市级和部分省级经济社会管理权限。支持新区在改革创新中先行先试。

观点 赋予的权限要能给新区发展带来便利

“与浦东新区不同，江北新区国家并没给予具体的优惠政策，但是给了创新空间，江苏和南京可以去发挥、创新。”省社科院经济所所长胡国良说，比如像税收等政策就可以直接赋予新区。

据悉，此前，江北新区已全面享有市级经济管理及其相关的权限。

南京大学法学院教授王太高认为，赋予新区市级和部分省级经济社会管理权限，实际上是给了江北新区很多便利、快捷的条件，更有利于效率提高和发展需要。他表示，比如方案中就提到江苏省建设用地指标优先保障新区合理用地需求，对新区建设用地计划实行单列，新区范围内的耕地占补平衡可在全省范围内统筹解决。

南京市社科院城市发展研究所所长朱未易则认为，要根据新区的发展功能来赋予一些经济社会管理权限，为发展给便利政策。他说，比如自由贸易、城市治理、城市建设等，都应该赋予新区更多的权限。❶

全文详见院内网平台

11

山东发布新版居住建筑节能设计标准



12

湖南新型城镇化享改革红利



7月20日，山东省住房和城乡建设厅和山东省质量技术监督局联合发布了《居住建筑节能设计标准》（DB37/5026-2014）（以下简称《标准》）并于今年10月1日起施行。《标准》要求建筑单位面积采暖能耗将比国家《民用建筑通用设计规范（1980-1981）》采暖能耗降低75%，这标志着该省成为全国首个出台并执行节能75%标准的省份。

与明确了居住建筑节能65%标准的《山东省居住建筑节能设计标准》（DBJ14-037-2012）相比，《标准》主要有五大变化。一是提高了墙体围护结构热工性能及暖通空调系统用能效率要求；二是对窗墙面积比的规定更加严格；三是调整了墙体传热系数计算方法及修

根据刚刚印发的《湖南省新型城镇化试点工作总体实施方案》，此次列入试点名单的5个地级市（城市群）、15个县市区（新城）、28个建制镇，将获得资金重点倾斜，并将被赋予不少先行先试政策。

省住房和城乡建设厅将会同省财政厅、省发改委制定新型城镇化试点专项资金管理办法，报省政府同意后，每年对新型城镇化试点地区通过以奖代补形式给予资金支持。同时，与省政府签订战略合作协议的金融机构，其提供的新型城镇化建设信贷资金重点向试点地区倾斜，中央代省政府发行的地方债重点投向试点地区。省政府积极支持试点地区发行企业债。中央和省级专项资金，如交通基础设施、水利基础设施建设、污水垃圾处理、保障房建设、棚户区改造、农村危房改造、历史文化资源保护

正系数；四是提高了外窗气密、传热及遮阳等方面的指标要求；五是增加了“给水排水节能设计”及“电气节能设计”章节。

据悉，《标准》发布实施后，该省各级住房城乡建设主管部门将对全省设计、图审、工程质监、监理、房地产开发等单位的从业人员分期、分批进行宣传贯彻培训，增强其对新标准的理解和掌握，确保标准得到全面执行，促进建筑节能工作深入持续开展。■

等专项资金将向试点地区倾斜。

先行先试政策方面，国家和省涉及城镇化的改革措施，优先安排在试点地区推行。试点地区享受优先推荐参加国家试点示范的权利，如低碳生态试点城镇和可再生能源、绿色建筑、地下综合管廊、海绵城市、智慧城市、住宅产业化等试点。省里开展的各类专项试点优先安排在试点地区。赋予试点地区市、县市区人民政府整合新型城镇化相关资金的权力。

据悉，对试点地区也将实行动态管理，定期检查评估。对没有完成试点任务的，给予通报批评，直至取消试点资格。■

13

国务院批复同意《兰州市城市总体规划》



7月20日，中国政府网消息，国务院批复原则同意《兰州市城市总体规划（2011—2020年）》。要求不断增强城市综合功能，提高可持续发展能力，逐步把兰州建设成为国家向西开放的战略平台，西部地区发展的重要引擎，西北地区的科学发展示范区。以下为文件全文：

甘肃省人民政府：

你省关于报请审批兰州市城市总体规划的请示收悉。现批复如下：

一、原则同意《兰州市城市总体规划（2011—2020年）》（以下简称《总体规划》）。

兰州是甘肃省省会，西北地区重要的工业基地和综合交通枢纽，西部地区重要的中心城市之一，丝绸之路经济带的重要节点城市。《总体规划》实施要深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会及中央城镇化工作会议精神，坚持经济、社会、人口、环境和资源相协调的可持续发展战略，提高新型城镇化质量和水平，统筹做好兰州市城乡规划、建设和管理的各项工作。要不断增强城市综合功能，提高可持续发展能力，逐步把兰州建设成为国家向西开放的战略平台，西部地区发展的重要引擎，西北地区的科学发展示范区，历史悠久的黄河文化名城，经济繁荣、社会和谐、设施完善、生态良好的现代化城市。

二、重视城乡区域统筹发展。在《总体规划》确定的5810平方公里城市规划区范围内，实行城乡统一规划管理。根据市域内不同地区的条件，重点发展县城和基础条件好、发展潜力大的重点镇、中心村，优化村镇布局，在保持乡村风貌特色的基础上逐步改善村民生产生活条件。推动城镇基础设施、公共服务设施向乡村延伸，逐步推进城乡基本公共服务均等化。

三、合理控制城市规模。到2020年，中心城区常住人口控制在275万人以内，城市建设用地控制在250平方公里以内。

促进中心城区和兰州新区协调发展，有序疏解人口和城市功能。根据兰州市资源、环境的实际条件，以及《总体规划》对城市空间布局的安排，划定城市开发边界，切实保护好耕地特别是基本农田。加大存量用地挖潜力度，合理开发利用城市地下空间资源，切实提高城市建设用地利用效率。

四、做好兰州新区规划建设。按照《国务院关于同意设立兰州新区的批复》（国函〔2012〕104号）要求，坚持科学规划、合理布局、有序开发，突出经济结构战略性调整，突出特色产业、循环经济和节能环保，突出对内对外开放，突出改革创新，推动兰州市在带动甘肃及周边地区发展、深入推进西部大开发、促进我国向西开放中发挥更大作用。

五、完善城市基础设施体系。要加快公路、铁路、机场等对外交通基础设施建设，疏解区域过境交通，加强城市内外交通的衔接，方便不同交通方式的换乘。建立以公共交通为主体，各种交通方式相结合的多层次、多类型的城市综合交通体系。坚持先地下、后地上的原则，统筹规划建设城市供水水源、给排水、污水和垃圾处理等基础设施。要划定基础设施黄线保护范围，加强对各类设施用地的规划控制和预留，保障建设实施。要建立健全包括消防、人防、防洪、防震、荒山整治和工业灾害防治等在内的城市综合防灾体系。

六、建设资源节约型和环境友好型城市。要按照促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的总体要求，形成合理的城市空间结构，促进经济建设、城乡建设与环境建设同步发展。要切实做好节能减排工作，明确责任主体，落实工作措施，淘汰落后产能，支持绿色建筑发展。加强城市环境综合治理，严格控制污染物排放总量，提高污水处理率和垃圾无害化处理率，限期达到《总体规划》提出的各类环境保护目标。划定城市蓝线保护范围，严

格控制用水总量，提高水资源利用效率和效益，建设节水型城市。要开展绿色生态城区、绿色住区建设，强化工业、交通和建筑节能，引导城市转型发展。加强对兴隆山等自然保护区、风景名胜區、森林公园以及湿地、水源地等特殊生态功能区的保护，重点加强黄河两岸生态防护，制定保护措施并严格实施。

七、创造良好的人居环境。要坚持以人为本，按照城市常住人口规模统筹安排关系人民群众切身利益的教育、医疗、市政等公共服务设施，建设宜居城市。要将城市保障性安居工程的建设目标纳入规划，确保保障性住房用地的分期供给规模、区位布局和相关资金投入。根据城市的实际需要与可能，稳步推进旧城有机更新和棚户区、城中村、城乡危房改造，不断改善人居环境。

八、重视历史文化和风貌特色保护。要统筹协调发展与保护的关系，按照整体保护的原则，切实保护好城市传统风貌格局。落实历史文化遗产保护和紫线管理要求，重点保护好金天观、河口古民居历史文化街区，青城、金崖等历史文化名镇（村），兰州黄河 [3.07% 资金研报] 铁桥、八路军兰州办事处旧址等文物保护单位以及近现代重要史迹、建筑。要加强绿化工作，划定城市绿地系统的绿线保护范围，做好沿黄河两岸的建筑控制和风貌特色管控，保持兰州市“两山夹一河”的整体山水格局，构建具有现代都市特色和西北地区风情的城市景观。

九、严格实施《总体规划》。城市建设要实现经济社会协调发展，物质文明和精神文明共同进步。城市管理要健全民主法制，坚持依法治市，构建和谐社会。《总体规划》是兰州市城市发展、建设和管理的基本依据，城市规划区内的一切建设活动都必须符合《总体规划》的要求。要结合国民经济和社会发展规划，明确实施《总体规划》的重点和建设时序。城市规划行政主管部门要依法

对城市规划区范围内（包括各类开发区）的一切建设用地与建设活动实行统一、严格的规划管理，市级城市规划管理权不得下放，切实保障规划的实施。要加强公众和社会监督，提高全社会遵守城市规划的意识。驻兰州市各单位都要遵守有关法规及《总体规划》，支持兰州市人民政府的工作，共同努力，把兰州市规划好、建设好、管理好。

兰州市人民政府要根据本批复精神，认真组织实施《总体规划》，任何单位和个人不得随意改变。你省和住房城乡建设部要加强对《总体规划》实施工作的指导、监督和检查。■

14 四川德阳建绿色生态示范新区



7月20日，四川省德阳市发布的《绿色建筑发展规划（2014年～2020年）》（以下简称《规划》）明确，该市将在旌东新区起步区建设面积不小于1.5平方公里的国家级绿色生态示范城区。

《规划》明确，单体建筑大于2万平方米的交通干道旁的标志性建筑、高标准商务建筑及宾馆酒店和商业服务大型综合体建筑，在项目立项规划中要求按照至少二星绿色建筑标准进行建设。到2017年，完成新建绿色建筑240万平方米以上，旌东新区新建建筑试行节能65%设计标准，新建公共建筑达到绿色建筑评价标准的比例达100%，新建住宅建筑达到绿色建筑评价标准的比例至少达50%。到2020年，中心城区新建建筑全面执行节能65%设计标准，完成新建绿色建筑面积500万平方米。

旌东新区是德阳城市扩张发展的重点方向，也是实践绿色、生态建设发展理念的重要载体。按照《规划》设想，将在旌东新区起步区建设一个面积不小于1.5平方公里的国家级绿色生态示范

城区，新建建筑全面执行绿色建筑评价标准中的一星级及以上的评价标准，其中二星级以上绿色建筑占总建设量的30%，两年内绿色建筑开工建设规模不少于200万平方米。在新建和改造的市政基础设施中全面推广复层绿化、立体绿化、温拌沥青和再生沥青、透水铺装、LED节能照明、节水灌溉、雨水回收及中水循环利用等适宜绿色技术。■

法规动态

DYNAMIC REGULATION

15 《天津滨海新区条例》 正式施行 将实行更严 格的环保措施

详情请点击查看附件

16 《广州市建设项目占 用水域管理办法》“占 用多少、补偿多少”

天津市人大常委会第十八次会议审议通过了新修订的《天津滨海新区条例》(以下简称《新区条例》), 该条例自公布之日起正式施行。

条例所称的滨海新区, 是指经国务院批准纳入国家发展战略的天津滨海新区综合配套改革试验区, 而不是行政区划。新修订的《新区条例》不仅条款数量翻番, 内容更是囊括了管理体制、改革创新、投资贸易便利化、社会建设、生态文明建设等新内容, 聚焦纳入国家战略的新区如何引领发展。

《新区条例》明确, 除依法应当由市人民政府管理或者需要全市统筹的事项以外, 市人民政府及其职能部门可以将市级管理权限授权或者委托滨海新区人民政府及其职能部门行使。同时, 经市政府批准, 滨海新区政府可以相对集中行政处罚权、行政复议权。

《新区条例》指出, 滨海新区应当落实国家综合配套改革实施方案, 先行试验一些重大改革开放措施, 不断拓展改革领域, 通过综合配套改革推进滨海

新区的开发开放。应当支持中国(天津)自由贸易试验区的建设和发展。

《新区条例》指出, 滨海新区坚持公平开放透明的市场规则, 实行统一的市场准入制度, 保障各类市场主体的平等法律地位和发展权利。凡是法律、法规未明确禁止进入的行业和领域, 各类市场主体均可进入。

在社会建设方面, 《新区条例》对搭建公共服务平台、建立专门社会工作机制、建立健全社区居民自治制度、创新人民调解机制、建立高效的人才工作体制机制等创新社会治理体制机制方面做出了规定。进一步明确了可以将行业管理中的协调性职能、社会事务管理中的服务性职能、市场监督中的技术性职能等依法转移给相关社会组织承接。在生态文明建设方面, 《新区条例》明确提出, 滨海新区要实行更加严格的环境保护措施。其中, 滨海新区内新批的建设项目应当按照绿色建筑标准进行建设和管理。①

6月12日下午召开的广州市府常务会议审议通过了《广州市建设项目占用水域管理办法》, 建立水域占补平衡制度成为核心制度。所谓水域占补平衡制度, 就是建设项目占用水域采取“谁占用, 谁补偿”、“占用多少、补偿多少”的办法, 以保持水面率和水域功能的稳定性。

广州素有“岭南水乡”的美誉, 河流纵横, 湖库密布。但长期以来, 人们在开发利用水域资源的同时, 忽视了对水域的管理和保护, 各类开发建设活动占用水域的问题日益突出, 据调查, 2005年至2009年我市水域面积年均减少2.98%; 珠江近百年来河宽缩窄约200米, 平均缩窄率约50%。基本水面率是国际上评价生态水城的通用指标之一, 一般不应低于10%, 而目前广州基

本水面率只有6.84%。

本次通过的水域占补平衡是一种救济措施, 其目的是通过经济手段减少对水域的占用, 实现水域的可持续利用, 而不是完全靠行政审批强制性进行控制。据悉, 有的建设项目占用水域确实是不不得已而为之, 从依法角度来讲, 是应当予以批准的。但问题是如何占用, 占用多少, 能否少占一点, 这就涉及到合理性问题。业主在投资过程中, 最注重的是经济效益, 实施水域占补平衡, 需兴建替代工程或采取功能补救措施, 投资成本的增加, 刺激业主对占用水域进行经济效益分析, 并主动调整设计以减少或不占水域。②

17

《河北省城市地下管网条例》已经审议通过并将于9月1日起施行

5月29日，记者从河北省十二届人大常委会第十五次会议上获悉，《河北省城市地下管网条例》已经常委会审议通过，并将于9月1日起施行。

为解决“马路拉链”问题，《条例》强调了地下管线建设改造应当与城市道路建设改造同步实施的原则，对严格执行年度建设计划审批和施工掘路总量控制制度提出了要求。《条例》规定，新建、改建、扩建的城市道路交付后五年内，大修的城市道路竣工后三年内，不得因敷设城市地下管线挖掘道路。因特殊情况需要挖掘的，应当报设区的市、县（市）人民政府批准并向社会公告。如果超过该年限，需要挖掘道路敷设城市地下管线的，建设单位应当制定道路挖掘计划，纳入城市地下管线年度建设计划。

《条例》规定，设区的市、县（市）人民政府应当建立施工掘路总量控制制度，严格控制道路挖掘。对不能与城市道路建设改造同步实施的城市地下管线建设改造工程，开展有计划的道路挖掘许可审批，控制道路挖掘规模和施工时间，减少对城市交通和居民生活的影响。

详情请点击查看附件

《条例》规定，城市规划建设新区应当同步规划和建设综合管廊；城市成片改造旧区、重要地段和管线密集区以及新建、改建、扩建城市主干道路，应当同步规划和建设综合管廊。不具备条件的，应当为综合管廊预留规划通道。城市成片改造旧区或者新建、改建、扩建城市主干道路配套的管线，进入综合管廊投入运行后，城市地下管线权属单位应当在30日内拆除原有管线及其附属设施。而且，综合管廊实行有偿使用制度。进入综合管廊的城市地下管线权属单位，可以通过租赁或者购买等方式取得综合管廊使用权，合理分摊综合管廊的建设运营维护费用。

此外，设区的市、县（市）人民政府城市地下管线行业主管部门及其权属单位，应当重点改造使用年限超过五十年、材质落后和漏损严重的供水、排水管线。对存在安全隐患的地下管线进行维修、更换和升级改造，推进城市电网、通信网架空线入地改造工程。

18

《福州市园林绿化管理条例》正式颁布 侵绿毁绿处罚高

绿地上停放车辆，处500元以上1000元以下罚款。6月16日，福州市人大常委会召开新闻发布会，正式颁布《福州市园林绿化管理条例》（下称《条例》），该条例将于今年8月1日起施行。记者注意到，相比福州现有的园林法规，该《条例》对机动车、广告牌占绿地等侵绿、毁绿行为的处罚力度更大，取证过程也更简单。

侵绿违停罚金大增

现行的《福州市城市绿化管理条例》于1992年颁布实施，已历经23

年，处罚标准放在今日明显偏低，造成违法成本低，不利于保护园林绿化成果。新出台的《条例》则提高了处罚标准，且弥补了现有条例的一些空白。

福州现有的园林法规，对车辆停放绿地并未做出专门规定。而即将施行的《条例》则明确规定，在园林绿地上停放车辆，处以500元以上1000元以下的罚款。

目前，针对绿地停放车辆的行为，园林部门执法过程中，只能参照擅自占用城市园林绿地的相关规定，处以每日

每平方米30元的罚款。若执法人员遇上机动车侵绿时，要先对车辆侵占的面积进行测量，再详细换算进行处罚。一般的私家车，违规停放绿地的处罚金额在200元左右。若新条例施行，执法部门则可直接对绿地乱停车的行为，处以500元以上1000元以下的罚款，不但处罚金额大大增加，也免去了执法过程中测量面积等程序，执法效率将大大提高。

执行细则还在制定中

除绿地停放车辆外，对未经审批，在公共绿地内擅自设立广告牌、通信基站等设施的处罚力度也将加大。针对这几类破坏绿地的行为，现行法规规定，除拆除、责令恢复绿地外，参照擅自占用城市园林绿地，处以每日每平方米30元的罚款。新《条例》则规定，按面积每平方米或高度每米处3000元罚款。

“条例已出台，但真正与执法密切相关的自由量裁标准细则还在制定中。”据福州市园林执法支队相关负责人介绍，针对绿地停放车辆等侵绿、毁绿行为的处罚，新条例免去了以往丈量、计算等繁琐的程序，但既然罚款留有500元至1000元的空间，就涉及如何具体裁定。

该负责人表示，自由裁定标准细则会将各行为的程度再做细化分析，如较轻、一般、较重、严重，以此对应不同的处罚。“当然，处罚不是执法的目的，我们更希望通过新条例的宣传，增强市民爱绿护绿的意识。”该负责人强调。

1

热点解读

HOT READ

“十三五”规划思路 的十大转变

“十三五”是习李执政以后第一个完整的5年规划实施期，对中国未来中长期的发展意义非凡。总体而言，“十三五”的规划思路应有10个方面的变化。

一、总体发展格局定位和指导思想所发生的变化

1. 总体发展格局定位：四大区域

改变以往国家战略遍地开花的情形，十八届三中全会后确定了四个区域发展战略，即京津冀一体化、丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路以及长江经济带。这四个区域规划基本覆盖了中国未来社会经济发展的重点区域，高层领导一直强调，这四个战略之间“不存在厚此薄彼”。强调区域经济规划不能遍地开花，而是要注重大的区域范围的协调和共赢。

2. 指导思想发生的变化：强调存量规划

区域经济重点正在发生着一些调整，“十三五”规划的指导思想将发生变化。东部转型升级迫在眉睫，“十三五”将会重点考虑发挥东部沿海地区的优势，特别会强化对于东部地区存量的规划，存量规划正式成为法定主流规划的一部分。存量规划主要回答的是如何将现有的资源，转移给能为城市贡献最大的使用者。减少要素转移的成本，实现社会效益的最大化，是存量规划的主要目标。因此，存量规划是结构调整规划，其核心是产权，在存量规划里，我们必须面对大量既有产权所有人。特别是对国有企业占用的大量低效率使用土地的调整，将涉及到国有企业管理体制的改革，如果能突破这一体制性瓶颈，建立起符合市场经济原则的交易制度，将是我国走向现代市场经济制度极为重要的一步。

二、改变以往“领导一动、规划重弄”的局面，强调规划要有连续性，切忌折腾

习近平总书记对此次规划的要求是：一张蓝图干到底！在去年2月25

日视察北京时他指出，规划科学是最大的效益，规划失误是最大的浪费，规划折腾是最大的忌讳。同时高层领导特别要求规划要重视细节、要重视可操作性。

因此，区域规划必须树立地区发展的基本理念。只有具备了清晰的发展理念，才会有基本的政策体系，才会有清晰的产业规划思路，才会形成区域有序发展运营的机制。同时，区域规划也必须结合当地实际，确立当地的核心资源并资本化运作，形成核心资本、金融资本、社会资本、产业资本大规模深层次地结合，驱动地方发展。因此只有具备基本的理念，才会有连贯的政策性，才会有一系列的操作性思路。正确的理念会将当地的核心资源效用最大化。

“十三五”规划要切实改变“规划规划，纸上画画，墙上挂挂”的对规划不严肃的态度。同时也要从体制改革入手，切实解决由于5年规划与党委政府换届不同步而出现一些地区“三年行动计划”与5年规划不衔接的问题。

三、生态文明建设要从口号变为落地规划，要实现理念的具体化、规则化、操作化

从中国所处的当代世界环境看，虽然中国工业化起步晚，人均历史排放比发达国家低很多，但同时也要看到，中国的发展使全球的排放格局及背景发生了较大的变化，我们面临着巨大的挑战，此次中美达成排放协议，到2030年排放达到峰值，如果我们不改变经济发展方式，不走“转型发展”的道路，我们的发展将难以持续。

“十三五”规划强调要将生态文明建设的理念具体化、规则化、操作化。规划的重点内容是在能源、环境双约束下对产业作出选择。在工业新的增长点稀缺、节能减排硬约束加强并叠加制造业周期性衰退的复杂情况下，工业结构调整怎样把握国际新工业革命的趋势，主动调整和被动调整相结合是一个大课

题。

四、战略性新兴产业的确立要改变以往盲目追求高大上的规划思维，以真实的市场需求、国家安全需求、产业进一步发展需求为规划基础

围绕城镇化、围绕国家安全、围绕具有优势的产业选择战略性新兴产业。

“十三五”期间围绕城镇化推进所需要发展的战略性新兴产业包括：保证城市拓展需要的产业，如轨道交通制造业等；提升城市智慧化运行的产业，保证城市安全运转的产业等。

“十三五”规划中特别要注重由于互联网经济发展所带来的产业安全问题，要大力发展数据安全产业。当前网络战已经突破了传统的战争领域，使战争名副其实地在经济、政治、军事等多个领域展开。经济领域的网络战现在攻势凌厉，特别是金融领域的网络战被称为是现代版的潜银行，例如误发的一封电子邮件一个小时就蒸发英国最大贷款银行三十亿英镑，这些数字都不是危言耸听。

“十三五”规划期间要特别注重保护和培育那些我们已经拥有核心竞争优势和产业化优势的产业。特别是对于欧美经常对我进行“双反”的那些产业，要特别注重保护和支持。对于拥有核心竞争优势和产业化优势的产业，我们绝对不能放弃竞争，这类具有国际竞争优势的产业就是我们必须支持的战略性新兴产业。

五、改变以往只注重环评而不注重产业损害评估的规划理念

“十三五”规划要树立产业损害的概念。例如引进一个大型服务业项目，我们往往会简单地以“产业拉动论”来解释引进的好处。所谓的“产业拉动论”是指一个大项目的建设直接能带动多少个相关产业的发展。如项目来了，就会有人测算能带动多少建筑机械、建筑材料、房地产升值幅度等等，无一不以直接的经济指标为评判标准。大型项目的

影子还未见着，周边土地拍卖价格已经开始暴涨，在这种思维的支配下，这样的大型服务业项目很可能会成为商务成本迅速拉抬的理由。在拉动一部分产业的同时，很有可能会损害另一部分产业特别是制造业的有序的转型升级步伐。如何权衡一个产业引进对其他产业可能带来的损害，树立产业损害概念，建立产业损害的评估体系，是“十三五”规划应该重点研究的问题。

六、互联网时代产业载体空间规划将注重 CBD 规划转变为注重功能区块的规划

由于互联网时代的降临，越来越多的以 CBD 集聚作为营运方式的中心城市将呈现出“智慧生存的游牧之城”的形态，城市功能在空间上越来越出现离散化趋势。互联网和无线技术使移动式办公成为可能。目前，“知识工作者”们只有三分之一的工作时间是在固定的办公室渡过，在“新游牧时代”，工作根本离不开网络。“新游牧族”的工作方式发生了颠覆性的变化，他们没有固定的工作地点和场所，位置和距离变得不重要。这使得虚拟企业变得十分现实。如在现在的上海张江，已经有许多这样的虚拟研发公司存在，这些企业放弃物理形态的办公室。在“新游牧时代”，人们生产方式和生活方式发生了种种变化，他们的新需求迫使企业作出调整，进而推动产业链的变迁；企业的种种努力和产业链的升级反过来又促进了“新游牧时代”。城市的空间形态和建筑空间形态作出大的调整，也许再过 10 年、20 年，许多 CBD 会成为城市的博物馆和历史遗迹。

“十三五”应该规划建设“智慧生存的游牧之城”，它必须要适应新游牧的特点。未来的城市空间和功能要为新的游牧民族提供一片绿洲，一片专门为“游牧族”提供水草的地方。对于“新游牧族”而言，一片好的绿洲，不仅仅需要 Wi-Fi，而必须成为一个可以聚会

的场所，我们的城市将会越来越多地变为城市活动中心和见面中心，大量的专业化 CBD 将会出现在远离市中心区域的郊区小镇。

七、“十三五”产业规划主体将要改变政府部门内循环模式，更多地加大企业的话语权

互联网与商业的对接演化成为新的商业模式，电子商务，方兴未艾，野蛮增长，一个马云十五年间造就一个近 2 万亿规模的电子商务王国，社交网络及微信变成了新媒体。商业开发的速度是狂飙式的，如果说 5000 万客户群是成就一个大公司的起点，那么收音机时代要做 38 年，电视机时代做 18 年，计算机时代做 4 年，马化腾的微信做只需要半年。这是一个牛也会弹琴的年代，催生产业管理模式必须发生变化，要彻底改变发改委立项目、经信委会编制产业规划、科委孵化资助项目的体制内选项目、立项目、资助项目的内循环模式。

在信息革命的今天，产业不再是规划出来的，而是规范出来的。准确地说，信息时代的产业不再是由政府单独规划出来，而是由政府有效的产业规制、友善的营商环境、完备的知识产权制度等创新所需的规范性要素所规范出来的。政府再也不单独具备选择和规划产业的能力，一个地区政府的能力将主要体现在其服务的规范性、对市场创新主体和技术的尊重等方面。所以这次《中共中央、国务院关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》中指出要充分发挥企业家的作用，要加强企业家的话语权，“十三五”产业规划，必须使企业家成为产业规划的最主要主体之一。

八、要以建设市场带的战略眼光规划“一带一路”

丝绸之路经济带和海上丝绸之路建设，重在面向 21 世纪，实际操作要避免“就古论古”，更不仅仅是地理意义上的路带概念。目前，一些地方争夺丝

绸之路始发地的做法意义不大。要从建设跨区域、跨国界市场带的战略角度来规划“一带一路”。

其中还要厘清“一带一路”与长江经济带的战略关系，长江经济带历来是海、陆丝绸之路的商品源头，要极大提升作为“一带一路”和长江经济带联动汇合区长三角在市场带建设中的战略地位，重点建设义新欧、沪新欧、苏新欧三条市场带，实现长江经济带与“一带一路”经济的高强度融合。

九、“十三五”规划要进一步丰富完善规划目标体系，实现五有增长：有就业的增长、有声音的增长、有情的增长、有文化的增长、有未来的增长

五有增长是依据人类发展指标而来，“十三五”规划将更加突出以人为核心，因此，五有增长应成为规划目标体系建设的主线。

1. 有就业的增长。

工作意味着生活保障，没有工作就等于剥夺了一个人的生活能力和发展自己的能力；缺乏工作机会可能是经济增长缓慢造成的。但是，即使经济增长较快的国家也常常不能增加足够的就业机会。这就与产业选择有关，规划要考虑到劳动力禀赋的实际情况，考虑到产业用地与劳动力安排的相互关系，要考虑到高科技的适用性，要反对简单地提“以机器换人”的口号。

2. 有声音的增长。

要更加注重倾听民众的声音。提高民众参与和管理公共事务的能力和空间，这是人类发展的一个重要方面。民主和增长不是相互排斥的，而是倾向于相互加强的。

3. 有情的增长。

建立更为合理的收入分配制度，注重农村集体用地流转经验的总结，注重对民众投资渠道开放产品的设计和制度性安排。

4. 有文化的增长。

保护本土文化，避免因为经济市场

20 赵燕菁：存量规划——设计存量收益最大化的城市制度

化、自由化和国际化的浪潮以及通讯和宣传媒介的迅猛发展导致本地文化被外来文化所淹没和同化。

5. 有未来的增长。

对自然生态环境的严格保护规划，实现可持续发展。

城市是否最早出现在西方社会我没有考证，但我知道自从出现了城市，城市更新也就随之出现。城市是公共服务集聚之所，是社会资本最集中的地方。城市更新的目标说到底，就是存量资本收益最大化。这个目标从未发生过实质性的变化。变化的只是更新的模式和方法。

国外城市更新的实践进入了非常活跃的阶段，特别是城市化增长基本稳定的经济体，都面临着如何提高公共服务水平，吸引要素向自身集聚的竞争压力。而要提高公共服务供给，就必须设计一个公共产品可以盈利的“供给-需求”模式。盈利越多，公共服务水平就越高，城市就可以自我更新，循环加速；反之，则会导致城市负债累累，加速城市的衰亡。

国外城市更新方面的尝试，无外乎两个方面：

第一，减少公共服务维护的供给和维护成本。比如各种社区自治的探索、国民素质教育的提升，目的都是通过不同层级的自治，减少政府提供公共服务的成本，是社区能更加精准地找到与自身需求和负担水平相一致的公共服务供给模式。

第二，提高存量资产的收益。将原来低效率的资源配置到更加有效率的方向。比如纽约高线，就是将废弃的资产

十、树立全新的 CORE 规划理念，突出规划的连接性、开放性、制度性、开拓性

盘活，带动沿线不动产升值，从而获得更大收益（税收）。巴塞罗那通过“针灸式”升级公共空间，激活衰败物业等，都是为了提升城市资产的效率，形成公共服务与城市功能的良性互动。

国外旧城市更新的新理念层出不穷，但大都围绕着旧城更新的利益分配。旧城更新并不意味着城市所有人都平均从中获得同样的好处，而是隐藏着巨大的利益再分配。城市更新的一个直接后果，就是成功更新的地区往往会导致原来只能负担低水平公共服务的贫困阶层，被收入较高的社会阶层所代替（gentrification）。而城市贫富分化，则是公共服务水平效率提高的大敌。因此，不管旧城市更新理念如何不同，背后的深层原因都是如何分配社会财富，如何塑造未来的城市阶级。

为什么城市更新在我国受到社会及学界越来越多的关注？中国的城市更新与西方的有何不同？

城市更新在城市规划界被称之为“存量规划”。之所以受到越来越多的重视，是因为随着城市化快速推进，城市存量财富占有社会总财富的比重越来越大。这部分财富的使用效率对经济的贡献，已经开始超过增量财富对经济效率的贡献。

中国的城市更新与国外的城市更新没有本质的区别。更多的差异来自于制

度的不同。过去三十年，中国根据城市化初始制度的特点，摸索出一套针对增量的公共服务的供给模式，这就是所谓的土地财政模式。这一集融资和投资为一体的模式，推动了城市化的高速发展。

这一模式的特点就是根据土地用未来的预期收益和所需配套的基础设施成本进行定价。同发达国家大多是针对存量收费不同，中国公共服务供给模式的特点，是对增量部分收费。由于在土地供给之初就确定了价格，使得存量土地的用途转变和容积率提高带来极大困扰。城市更新的本质，就是不断发现城市土地的最佳用途和开发强度。一般而言，城市公共服务改善一定会带来地价的上升。而地价上升必然改变原有土地最佳用途和使用强度的变化。

由于中国供地制度是在一开始收费，随后任何土地用途改变，都会带来公共利益的转移。而这种转移无法给公共产品的提供者带来新增收益。这是国外根据土地实际价值征收公共服务收益（财产税）模式最大的不同。中国要想适应城市更新的需要，首先就必须从公共服务事前收费转向事后收费；从增量收费转向针对存量收费。突破不了这一制度障碍，存量规划就只能是纸上谈兵。现有的城市就会迅速衰退。

现在上海、广州、深圳等城市的旧城改造官方机构都改为城市更新办、局等，背后的原因和愿景分别是什么？城市更新与旧城改造、历史街区保护区别在哪？

城市更新乃是大城市提升城市竞争力的主要途径。背后的愿景和动因，一定就是为了看谁能比其他城市提供更好的公共服务。城市是由不同产权状态和不同功能所构成，城市更新的办法和途径必定是多样化的。

如前所述，中国的城市规划制度是为了建设城市而非管理城市而设计的。中国规划许可的核心“两证一书”，全是围绕建设许可。所谓批后管理不过是

维护规划许可不被改变。一旦建设完成，规划随之丧失了对存量资产的更新维护许可。城市更新的合法途径，就只有“拆迁-安置-增容-出让”。旧城改造的结果，就是密度越来越高，公共服务（交通、学校等）缺口加大，老城不断拆迁，历史街区大规模消失……可以说中国的规划制度，乃是很多城市问题的底层原因。

城市更新不能只有拆除创建一条路径，而是要有多多样化的模式。旧厂房改造、城中村改造、老旧危房改造、地铁沿线更新、基础设施再利用，都需要设计不同的模式。城市更新的价值，就是所有这些地段价值最大化的总和。由于城市需求不断变化，经济模式不断转型，城市更新也必定是不断演化的过程。最优的城市更新模式，就是在不断发现新问题，结合特殊项目的具体特征设计出利益最大化的更新方案。

城市更新的目标与时下提倡的存量规划有怎样的联系？如何兼顾效率与公平，平衡多方利益？如何评价 NGO 在其中的作用？

存量规划是城市更新的工具。存量规划分为两个部分，一个就是我们传统的城市设计层次的工作，这个在国内外都有广泛的实践。另一个更重要的，就是制度设计。制度设计其实就是设计旧城改造的规则。

如果我们把城市更新视作一个奥林匹克比赛，有针对不同人类特长的比赛规则。存量规划也是如此，要根据不同的产权和需求特点，设计出城市更新的不同“玩法”，足球的玩法？田径的玩法？体操的玩法？玩法越多，规则越完善，城市更新的途径和选择就越多。

设计“玩法”本质上就是规范多方利益的平衡，比如篮球的规则，就会对身高的运动员有利，体操则会偏向身材灵活的运动员。然不同的利益方选择适应各自条件的比赛规则。理想的情况是，一旦规则制定好，政府就可以置身事外，让各种自组织的 NGO、中介机构像国际

足联、国际田联一样，充分介入各类城市更新，形成自律和自我完善机制。政府则像奥委会一样，放手让社区和城市利益主体选择适合自己的更新规则。

保障城市更新后仍有活力的关键因素是什么？需要哪些力量的配合？

保障城市更新仍有活力的关键因素就是城市制度的设计，要确保最优的使用者可以通过竞争驱除次优的使用者。现在老城市所以衰落，很大程度上都是源于现有的低效率使用难以被高效率的使用替代。

现代竞技的魅力就在于一旦你的体力衰退，你的冠军位置就随时可能被新来者所替代。城市更新也应设计出这样的制度。在发达国家，一旦你无法支付更高的公共服务费（财产税），你就会被迫退出，城市空间就会被能够创造更多剩余的使用者所取代。一旦有这样的制度，就可以确保城市源源不断的更新，就会长葆城市的活力。

城市经济文化和生态的综合复兴，就在于你能否设计一个机制，使经济、文化、生态的综合使用者，成为空间竞争的胜者。城市设计层面最主要的考虑因素，就是如何定义最优的使用者，然后为这样的使用者量身设计供地条件。设计供地条件，乃是城市规划技术含量最高的工作。但在这方面我们既没有理论也缺少技巧。结果导致市长甚至土地部门说了算。这是存量规划的最大困难。

克服这些困难，首先需要的就是完善规划理论，唯有理论，才能使我们比市长、比土地部门对旧城更新有更深刻的理解。正确的理论，能帮助我们城市的运行效率上，特别是经济的效益上，提出比其他行业的竞争者更深刻理解。其次，要从法律制度上找到城市更新的制度局限并提出解决之道。比如财产保护法律（《物权法》、《华侨权益保护法》）。法律问题不解决，制度设计就会受到局限。第三，要重新设计公共服务收费渠道。城市从增量转为存量，相应的收费

办法也应从针对增量，转向针对存量（比如行之有效的物业税、小区管理费等）。好的制度应当使得公共服务的效益，能够得到最大程度地收回。

城市更新与所在城市的发展阶段是否存在一定的关系？

城市更新与发展阶段就像是一个人获得财富以及获得财富后管理财富的差别。他们之间存在密切关系——有利于创造财富的政策，有时候反而会妨碍财富的增值。比如土地财政已经被证明非常有利于城市的扩张和新公共服务的提供。但当公共服务形成后，由于不再收取相关费用，土地用途和容积率改变就变成了“高压线”。

因此，当城市发展进入到存量管理为主的阶段，就必须及时引入财产税等对存量服务升级收费的模式，同时给土地用途和容积率改变更大的改变许可。在增量为主的发展阶段，我们无需知道如何对随后的公共服务收费。而一旦转向存量，怎样收费便成为城市规划的核心。税收模式就成为城市规划必须关注的最重要的课题。规划层面的困难就是怎样使发展阶段的土地管理政策，切换到存量阶段的土地管理政策。从而确保城市更新能够使土地利用效率能根据经济发展的水平和产业升级效益最大化。

T

规划周边

PLANNING SURROUNDING

21

十三五规划初稿已完成 部分内容披露

从多名权威人士处独家获悉，目前“十三五”规划的草案已经完成，将进入到征求地方、部委和专家等意见的阶段。此后，编写团队将根据各方意见建议进行修改完善，在中共中央全会上提交审议。

根据新华社消息，中共中央政治局7月20日召开会议，决定今年10月在北京召开中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议，主要议程是：中共中央政治局向中央委员会报告工作，研究关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议。

“这意味着‘十三五’规划的时间表已经基本明晰，五中全会审议通过后，规划纲要将会在明年两会上提请审议通过，届时规划将正式生效。”权威人士告诉本报，本次规划的特点之一是围绕全面建成小康社会这一目标来部署，同时体现着远近结合以及创新等思路。

初稿已经完成

作为国民经济计划的重要部分，五年计划在中国经济发展的过程中起到重要作用。而由于处在特殊时期，“十三五”规划的编写又格外受到关注。

从宏观看，“十三五”规划是以习近平为总书记的党中央编制的第一个五年规划，也是实现十八大提出的“两个百年”目标中第一个百年目标的最后一个五年规划（在中国共产党成立100年时全面建成小康社会）。憧憬今后5年的另一个战略意义在于，十八大报告指出，2020年实现国内生产总值和城乡居民人均收入比2010年翻一番。

前述政治局会议强调，“十三五”时期，我国发展的环境、条件、任务、要求等都发生了新的变化。认识新常态、适应新常态、引领新常态，保持经济社会持续健康发展，必须有新理念、新思路、新举措。

此前本报曾独家报道，规划编制小组包括中央财经领导小组办公室（下称“中财办”）、国家发改委、财政部、中

国人民银行等重要经济部门，此外，地方的主要代表也会全程参与编制。

开篇所述人士对本报表示，目前规划大框架已经完成，下一步将进入到广泛的征求意见和论证阶段。在这一过程中，民主和科学决策将尽可能地发挥作用。有关意见建议会经过统一讨论后再吸收到规划中。

早在今年3月，国家发改委就公布了52位来自不同领域的专家委员会名单。这份名单不仅包含中财办原主任、发改委原副主任王春正，经济学家林毅夫等人，更不乏央企老总和知名企业家。

这名人士介绍，“十三五”规划将注重长短结合，既要应对当前的经济挑战，完成2020年目标，又要考虑更远的发展，为经济和社会的转型打下基础。

此外，将具体研究部署一批对经济发展和结构调整全局带动性强的重大工程，这些工程将主要集中在社会建设、生态环保、改善民生等方面，为补短板、促均衡、求发展提供支撑。

高层领导人主抓规划编制

作为新一代党中央领导集体接棒以来的第一个五年规划，这份规划对各方来说都显得尤为重要。

有知情人士对本报透露，主要领导人全程参与、关心“十三五”规划编制，目前来看，一些重点调研和人员配备力度也超过了以往。

本报记者梳理公开资料发现，就二季度以来，习近平总书记与超过18个省份党政负责人的座谈中都将“十三五”规划的编制作为主要议题之一。在考察调研中，习近平也总是最关心各地规划与“十三五”规划的衔接。

例如，在5月份对浙江的考察中，习总书记就曾召集华东七省市党委主要负责同志就“系统谋划‘十三五’经济社会发展”召开座谈会；6月，他又在贵州召集西南7省区负责人谈“谋划好‘十三五’时期扶贫开发工作”；在刚

刚结束的长春考察中，习近平又召开东北4省区党委主要负责同志座谈会，听取对振兴东北地区等老工业基地和“十三五”时期经济社会发展的意见和建议。

这最近一次的东北考察中，习近平再提新常态，强调“适应和把握我国经济发展进入新常态的趋势性特征，保持战略定力，增强发展自信，坚持变中求新、变中求进、变中突破，走出一条质量更高、效益更好、结构更优、优势充分释放的发展新路，推动我国经济向形态更高级、分工更优化、结构更合理的阶段演进”。

在总书记调研的同时，政治局七常委也马不停蹄。据媒体统计，仅今年两会以来，七常委足迹就已遍布吉林、浙江、江苏、四川、贵州、福建、陕西、河南、湖北、湖南、宁夏、广西、重庆等13个省份，其间多次指导规划部署。

此外，国务院总理李克强也在多个场合强调以改革创新精神编制好“十三五”规划。早在去年9月，国务院常务会议就编制“十三五”规划曾专门召开过会议。会议指出，“十三五”时期要坚持发展第一要务，突出改革创新，着力在推动科学发展、转变发展方式、破解深层次矛盾上奋发有为、取得更大进展，促进中国经济保持中高速增长、迈向中高端水平，实现提质增效升级。

一名接近高层的智囊人士告诉本报，结合2020年的目标来看，“十三五”的任务将侧重提高人民生活水平和民生领域。正如政治局会议强调的，实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益是发展的根本目的，必须把增进人民福祉、促进人的全面发展作为发展的出发点和落脚点。❶

22

东北人口危机：每年走掉一城人

继2013年经济明显减速后，2014年东三省这种颓势有增无减：去年经济增速位列倒数第三的黑龙江，今年前三季度，以5.2%的增速成为倒数第一，辽宁增速也收窄为6.2%。这样的增速不仅低于两省年初定下的发展目标，也低于全国平均值。仅有吉林状况稍好，保证了与年度目标相符的8%增长速度。

在计划生育政策没有对东三省局部调整的情况下，新一轮东北振兴计划能否创造更多就业机会，推动产业升级、工资增长，从而阻止人口流出，甚至是吸引人口回流成为观察东北未来经济走向的关键。

东北经济失速

在振兴战略支持下，2007-2010年，

东北经济增速一直高于东部地区。然而从去年开始，外界注意到，“十一五”期间增速靠前的东北，开始陷落。2013年，辽、吉、黑三省在全国31个省份的GDP增速排行中全都位于后10名，其中黑龙江位列倒数第三。2014年前三季度，这种情况继续恶化，黑龙江以5.2%的经济增速垫底，辽宁经济增速也继续收窄为6.2%，而这两省年初定下的目标分别是8.5%和9%。只有吉林情况稍好，保证了8%的增长，与2014年的年度目标相符。

吉林大学东北亚研究院教授农保中分析认为，东北地区结构转型尽管推进很多年，但目前仍以重化工业、大型国企为主，今年以来重化工业下行，石油

产量的放缓、煤炭价格的大跌，因此经济受到的冲击也就比较大。

今年 8 月，《国务院关于近期支持东北振兴若干重大政策举措的意见》印发，其中也指出，东北地区 2013 年以来经济增速持续回落，部分行业生产经营困难，一些深层次体制机制和结构性矛盾凸显。从工业增速上看，根据黑龙江省统计数据，1-10 月，黑龙江规模以上工业企业实现增加值 3673.2 亿元，仅比上年同期增长 2.4%，低于全国平均水平 6.0 个百分点。

辽宁的情况也很不乐观。2014 年 8 月辽宁工业增加值月度增速同比大幅下跌，由 7 月的 8.2% 骤降至 2.8%。9 月、10 月更呈现出负增长，分别为 -1.6% 和 -2%。9 月份，辽宁规模以上工业企业实现利润总额 124.38 亿元，同比下降 40.6%。

吉林的状况稍好。前三季度，吉林规模以上工业增加值达到 4886.39 亿元，按可比价格计算，同比增长 6.5%，高于黑、辽二省，这主要归功于吉林的汽车等产业尚好。数据显示，前三季度吉林汽车制造业实现增加值 1208.48 亿元，同比增长 8.4%，对全省规上工业增长的贡献率达到 31.1%。从投资上分析，受能源价格下行，部分重工业产能过剩影响，东北三省在固定资产投资方面都不同程度萎缩。

此外，与全国大多数省区类似，三省房地产投资也呈下降趋势。以黑龙江为例，该省房地产投资与 2013 年相比明显呈现负增长。截至 2014 年 10 月，黑龙江完成房地产投资 1092 亿元，同比下降 12.9%。

中国经济体制改革研究会会长、原国务院振兴东北办副主任宋晓梧此前接受媒体采访时也指出，东北作为装备制造业和能源原材料基地，整个中国工业发展快，对其需求大时它就增长快；现在产能过剩问题比较突出，对以装备制造业为特色的东北的影响就更大。

工资收入过低

2014 年 8 月出台的新一轮东北振兴规划中，提出要通过简政放权，向市场要活力，同时支持东北在国有企业改革方面先行先试，增强国企竞争力。

然而，目前看来，还没有引起足够重视的是东北的人口问题。

按照第六次全国人口普查数据，东北三省每年净流出的人口约 200 万人。东北三省中，黑龙江和吉林都是人口净流出，虽然辽宁每年还有大约 20 万的净流入，但是远比不上一个北京市。

有媒体通过对数十位在深圳工作的东北人的调查发现（以受过高等教育人群为主），他们选择南下的主要原因是东北的工资收入较低。

数据显示，2007 年，黑龙江社平工资为 1615 元，而当年广东的社平工资为 3349 元；2012 年，前者的社评工资才达到 2843 元，但广东已经是 5313 元。

总和生育率下降

除了人口净流出外，东北的总和生育率超低。按照六普数据，黑龙江总和生育率 1.03，吉林 1.03，辽宁 1.0，远低于全国 1.5%，比江苏、浙江等经济更发达地区都低，仅高于北京、上海等极少城市。甚至比基本同纬度的韩国和日本要低，2013 年韩国女性的总和生育率为 1.19，日本为 1.34。

吉林省长期生育率处在全国低位。今年 3 月，该省实施“单独二胎”政策。吉林省卫生计生委计划生育基层指导处处长姜国民接受媒体采访时说，在政策实施之初，该省预计一年有 12000 余对夫妇生育，而实际只有 6255 对申请，申请的还不一定生育，想生育二胎的估计只有 5000 对，占不到预测的 1/2。据了解，吉林一共有 87000 余对夫妇符合政策。

还有一个是老龄化问题。越来越多的年轻人离开东北，出生率又极低，整个人口结构自然也更快老龄化。比如，

23 中国高速公路收费政策 30 年争议与改革

2013 年辽宁 65 岁以上的老年人口占比 10.3%，比全国平均水平高出 1.43 个百分点。

今年以来，蔡昉在多个场合呼吁尽快放开普遍二胎。他认为，未来人口数量少，人口结构失调，才是中国发展的大障碍。经他测算，如果中国总和生育率能够达到 1.8 到 1.9，20 年以后，中国的经济增长速度可以在原来的基础上提高 20%。

短期来看，放开普遍二胎尚无时间表，而快速扭转东北地区的生育意愿也不太现实，老龄化问题更是在加速加剧，

新一轮振兴计划在着力结构调整的同时，也需要着力留住更多的年轻东北人。

多年的人口净流出以及明显的老龄化而导致的一个比较棘手的问题就是人口危机，这个也让东三省面临“后继无人”的尴尬。

在计划生育政策没有对东三省局部调整的情况下，新一轮东北振兴计划能否创造更多就业机会，推动产业升级、工资增长，从而阻止人口流出，甚至是吸引人口回流成为观察东北未来经济走向的关键。❶

交通运输部就《收费公路管理条例》的修订向社会征求意见，持续已超 30 年的中国公路收费政策，再次迎来改革契机。回顾 30 年，在公路收费的政策中，中国公路建设突飞猛进，而与此同时，收费乱象与争议之声也日渐凸显，改革势在必行。

上路不收费的那些年

在新中国成立之后的很长一段时间内，司机开车上路不必考虑“要交钱”的事情。

新中国成立以后至 80 年代初，中国的公路基础设施建设，资金来源单一，除我国边防公路外，国家几乎没有投入，公路的修建和养护主要依靠公路养路费和民工建勤。

这样的大背景下，中国的公路建设缓慢，公路交通渐渐成为制约国民经济发展的“瓶颈”。

改革开放以后，中国经济迎来了飞速发展的“春天”，民众的出行需求日益频繁，国内外贸易规模不断扩大。

不过，改革开放之初，中国公路建

设以财政资金为主，资金严重短缺，路网发展滞后，交通供给能力不足和效率低下的问题凸显，“行路难”成为制约国民经济和社会发展的重要因素。

根据交通运输部的数据，从 1978 年到 1984 年，全国公路货运周转量增长了 51%，客运周转量增长了 156%。与此不相适应的是，公路基础设施严重滞后，数量少、等级低、路网连通度差，从 1978 年到 1984 年，全国公路总里程仅由 89.02 万公里增长为 92.67 万公里，6 年间共增长 4.1%。

到 1984 年底，全国二级及以上公路里程只有 1.9 万公里。全国 37% 的公路是简易的等外公路，近 30% 的公路晴通雨阻。

收费模式的确定与效果

“要想富，先修路”。1984 年 12 月，国务院召开常务会议上将“贷款修路、收费还贷”确定为促进公路事业发展的四项优惠政策之一。

自此，收费公路开始发展，银行贷款、发行债券等融资方式逐渐成为了公

路交通基础设施建设最为主要的资金来源。

到了1997年,当年出台的《公路法》对“贷款修路, 收费还贷”政策从法律的层面进行了明确和规范。

《公路法》明确了民间资本与外资均可依法投资经营收费公路。公路法还明确规定收费期限、收费标准、收费站的设置均由省一级政府依照法律规定设定和批准。

2004年国务院颁布《收费公路管理条例》, 条例明确了中国公路发展应当坚持非收费公路为主, 适当发展收费公路; 除法律规定的例外情况, 二级以下(含二级)公路不得收费。

根据这个条例, 政府还贷公路最长收费不得超过15年(中西部为20年); 经营性公路最长收费不得超过25年(中西部为30年), 而“收费公路的收费期限届满, 必须终止收费”。

30年间, 收费政策对于中国公路发展的促进作用显而易见。根据官方数据, 截至2014年底, 全国公路总里程达到446.39万公里, 是1984年底的4.8倍。而在中国现有公路网中, 超过98%的高速公路、61%的一级公路和42%的二级公路, 都是依靠收费公路政策建成的。

收费争议与改革推进

30年来, 高速公路从无到有, 非高速公路也如雨后春笋般出现。与公路里程的快速增长相伴而生的, 还有关于公路收费的争议之声。

此间, 2012年7月, 国务院发布《关于批转交通运输部等部门重大节假日免收小型客车通行费实施方案的通知》。从当年的国庆长假开始, 春节、清明节、劳动节、国庆节四个国家法定节假日, 以及当年国务院办公厅文件确定的上述法定节假日连休日中, 小客车可免收通行费。

不过, 节日公路免收费的政策并不能消弭舆论对于“买路钱”的争议。

舆论中, 一边是, 业内人士认为“没有收费公路政策, 就没有中国公路交通的今天”, 一边是, 民众开始抱怨收费站点太多, “买路钱”太贵, 一些地区曝出公路“乱收费”, 甚至收费腐败等乱象。

那么, 在民众的不理解中, 收费修路的账簿到底如何?

根据交通运输部公布的《2014年全国收费公路统计公报》, 2014年全国收费公路通行费收入3916.0亿元, 支出5487.1亿元, 收支缺口为1571.1亿元。相较去年, 亏损额度扩大。消息一出, 舆论关于公路收费的“盈亏”争议声再起。

今年7月1日, 人民日报刊发题为“亏损千亿收费公路得‘算大账’”的评论文章。文章指出, 管理部门理应反思, 既不能把公路当成“现金奶牛”, 也不能视为“债务平台”, 理顺关于收费公路的种种不同意见, 还需打好改革牌。

文章称, 面对“期满收费”“马甲换装”“定价不准”的种种非议, 公示台账走出了改革的第一步; 面对“即使不再建设一公里的路, 现有税费也仅能保证养护和还债”的迫切现实, 配套改革也不容再拖。因此, 改革管理模式、修订《收费公路管理条例》、探索特许经营、管控债务风险等一系列举措落地出台方能形成合力。^[1]

国际频道

INTERNATIONAL CHANNEL



规划新技术

PLAN NEW TECH

规划文本

PLANNING TEXT

建设开发

CONSTRUCTION AND DEVELOPMENT

24

生物发光，城市未来的照明方式？

对于一些爱好大自然的人来说(比如我),这篇文章可能会让你产生反感,所以它可能是积极的也可能是消极的,

不过我只是希望将荷兰设计师 Daan Roosegaarde 的理论(使用生物自行发光技术来点亮我们的城市)发扬光大。



这是一个疯狂的计划!让我们向城市现有照明系统 say goodbye, 转而使用树木来照亮城市!当然了,我们需要借用一些先进技术和学习萤火虫式的发光技巧。

为了完成这项工作, Daan 与纽约州立大学和一家生物技术公司(Bioglow)进行了合作。合作的重点就是生物工程技术,虽然这个词看起来很复杂,但是用通俗易懂的话来说,就是用大自然所存在的原始物品,来解决人类的难题。

我们要向大自然学习如何建设环

境,也可以说成如何建设我们所需的环境(比如修路,修建公共设施,修建城市风景),而怎样才能运用相关技术来进行生物自行发光,这些都是萦绕在荷兰设计师心中的难题。

因为这些问题的存在,所以他选择了去观察一些可以自己产生光的动物,比如海蜇。“当海蜇下到很深的深度时,它会发出自己的光,不需要电池,不需要太阳能板,不需要动力支持,它完全全的靠自身发光”, Daan 充满激情地说到。

这些只能出现在科幻小说里吗?不



图一、(也许某一天,我们的树木也会像电影《阿凡达》里的树一样,一闪一闪亮晶晶)

一定哦,为了实现这个目标, Daan 已经和纽约州立大学及 Bioglow 公司的研究小组一起进行了相关实验,在一块自留地里,根据遗传学技术,让一些植物的根和叶子发出光亮。

成功达到这一了不起的功绩,在于该小组与 ADN(Autodesk Developer

Network) 进行合作,并找到了一种海生细菌,该细菌拥有成为发光生物的潜力和足以改变植物叶绿体基因的力量。

不过, Daan 也承认,他也仅仅只有这么一个样本,想有大批量的发光植物,目前来说还是天方夜谭,“不过,想想它的前景,还有点小激动呢”。



改变生物遗传基因来达到人类自己的目的,这样做道德吗?

Daan 并不是第一个想让植物夜晚发光照明的人,来自旧金山的企业家安东尼·埃文斯 (Antony Evans) 在 2013 年 6 月就有了这样的想法,也是因为这样一个疯狂的创新想法,他的计划“正在生长的植物”也得到了接近 50 万美金的赞助。

可以说一场小小的革命正在进行之中,科学已经证明我们有能力来完成这一目标,在字面上,这个主意也是极好的。除开好看的原因,如果我们制造出了这种能自己发光的树,减少污染,那么对于节约能源这一方面来说也是极有意义的。

不过,实际上,这个方案可行么?

我们现在的做法像不像古代的巫医一样?不过,巫医的对象是人,而我们的对象是树木与植被,或者说,我们的作用对象就是大自然。我们不知道这项技术长期实施会带来负面效应还是正面

效应,虽然安东尼·埃文斯说我们的时代注定是生物技术的时代,但是其实我对这项技术的前途是感到悲观的。1

规划
新技术

25

对症城市病：看看德国“去中心化”的城镇化发展逻辑

我国处于城镇化进程中，由于一定程度上盲目扩张城市功能、放大城市规模、增大经济总量，以至于超出了城市资源环境承载能力的物理极限，“集中式”

城镇化带来的弊端日渐显露：全国大跨度的调水、输电、输气，治污的压力越来越大，交通成本越来越高，水及空气污染问题尤为突出。



审视德国的“去中心化”城镇化模式，它通过规划和立法的均衡、资源的二次分布、公共服务可获得性的均衡、行政机构的分散化以及教育分享的多种选择等途径，推动了区域间及城乡间的等值化发展，防止了人口向大城市的过度集中，在城市病防治和经济社会的可持续发展中发挥了关键的作用，至今仍然对社会平衡和正义发挥着正面的作用。因此，从某种意义上可以说，德国“去中心化”模式无疑为正在工业化和城镇化进程中的国家求解“城市病”提供了很好的逻辑经验，值得为我国借鉴。

去中心化在不同的领域有不同的概念，主要涉及三类不同的内涵：一是城市发展类型和城市规划模式；二是社会管制方式；三是在社会组织高度集中时代的民主进程。“去中心化”属第一类范畴，是指行政资源、社会公共产品和服务的均衡分布和区域城乡同质化的过程，是与城市化进程中的“中心化”或“极化”（即人口和资源向主要大城市集中）相对而言的。

作为工业化、城镇化较为成功的一

个范式，德国的“去中心化”发展模式通过行政资源、社会公共产品和服务的均衡分布和区域城乡同质性原则，削弱了主要大城市的“资源中心”地位，促进了地区平衡以及经济社会与环境的可持续发展，有效地缓解了工业化进程中的“城市病”。我国正处于城镇化快速发展的阶段，能否从德国“去中心化”模式中获取有益的逻辑经验，是值得研究的问题。

A. 德国“去中心化”城镇化发展的特点

德国城镇化发展的一项重要原则就是“去中心化”、避免城市人口过度集中，同时力求住房供给的机会均等。在这一理念下，德国“去中心化”的特征和优势非常显著：

一是城市规模小、数量多、分布均衡。德国城市发展总体特征是：单个城市规模小、数量多、星罗棋布地分散在全国，形成均衡发展的城市圈。除了柏林、汉堡等少数城市给人稍嫌拥挤外，绝大多数是环境比较幽静的中小型城市，那里商店、工厂、住宅区分布合理。

二是行政资源与公共服务的地区间

及城乡间等值化分布。德国从战后落后的农业地区发展为经济发达、生态环境宜居地的城镇化格局，不是通过耕地变厂房、农村变城市，人口及资源涌向中心城市的“集中”模式，而是就地城镇化、城乡均衡的“去中心化”发展模式。如德国主要的行政机构、医院、大学和文化设施等公共资源分布在不同的地区，

而非集中在某一两个大城市。同时，为振兴中小城镇，德国创造各种物质和文化条件，削减城乡和地区差异，满足当地居民合理的工作与生活需要。不管是城镇还是乡村，每个住宅区的设施规划齐全，市场分布均衡，城乡发展没有质的差异。

B. 德国城镇化发展“去中心化”的实现



路径

“去中心化”模式使德国的城镇化有效地缓解了很多工业化国家曾遭遇过的城市病问题。这一模式是通过多元化治理的路径来实现的。

一是立法的平衡原则。德国去中心化的城镇化发展格局是德国法律和民主政治体制的必然产物，德国宪法第106条规定：“德国应追求区域的平衡发展和共同富裕。”德国农民要进城，只需到市政局登记并且按规定纳税，就可成为城市居民。德国还建立包括社会福利和社会保险、救济等在内的社会保障制度，通过收入再分配达到经济效率与社会平衡的兼顾，进一步削弱地区间和城乡间的差异。由于德国大中小城市之间以及城乡之间的基础设施、工作机会、社会保障、就医等条件几乎无差异，德国小城镇基础设施与大都市实力相当。因此，人们没有进城，或者移入某个大

都市的强烈愿望和必要。

二是行政机构及公共服务设施的“去中心化”分布。德国公共资源及服务基本消除了人口集中涌向大城市的动机。一方面是行政机构分布的“去中心化”：德国的政府行政部门是分散在各个城市的，教育卫生等公共服务设施也均衡分布，每个城市都有著名的高校，每个地区的医院没有大的差异。行政机构和公共设施的去中心化从源头上降低了人口涌向中心城市的必要性。

三是城市规划的均衡理念。德国推行的地区发展规划力图使地区城乡平衡发展，使城镇建设同经济、社会未来发展的要求相吻合，其中包括：城镇布局的均衡化——使城镇网更加均匀，包括中心城镇、基层小城镇，吸引人口分散和向边缘地区移动，并且辅以住房、交通、文化设施等相应配合。在这一理念主导下，小城镇星罗棋布而功能齐全，

规划
文本

城市交通拥堵问题得以缓解。

四是城镇化住房建设与管理多元化。住房是城镇化中的一个核心问题，德国城镇化过程中在城市管理、住宅建筑、城市布局等方面形成了“政府主导、多方参与、全面规划、综合治理”的多元化格局，住房问题的系统安排对小城镇的“去中心化”发展起了重要的支撑作用。

首先强调移民住房统一规划。城市管理法规定对城市的扩建、管理，建筑住宅都必须进行统一规划。在建房之

前，有关部门还要负责对移民进行调查，考核他们的住房情况，以便纳入住房系统。另外，针对农村移民，德国还提供了大量福利性质的住房，并由市政当局管理。其次强调政府、企业与协会多方参与。国家、城市和各大企业以及个人从不同的方式参与城市住宅建设，以便达到双方共赢。大企业在工厂周围建造工人住宅区、生活区，就地解决本单位外来移民的居住问题，这种方式既节省上下班往返时间，又减少交通压力。

C. 德国“去中心化”可资借鉴的经验



德国的“去中心化”模式有效地缓解了城镇化过程中的城市病以及地区发展的不平衡问题。从制度层面探究其背后的逻辑经验，下述五个方面尤为值得借鉴：

（一）分散化（多元化）的职业教育引导择业分流

一战时，德国不仅已经建成世界一流大学，同时也建成了最好的技术和商务教育体系。多元化教育体系提供了公民多样化的发展机会，有助于防止对高学历的盲目、无效追求，并引致了择业分流，消除了人口向中心城市和某些热门职业的集聚，从而为小城镇及其企业的发展创造了人力资源条件。

（二）公共财政制度为区域平衡提供了

支持

德国的公共财政渗透着浓厚的均衡理念，其中之一便是以人为本的转移支付原则，即根据各个地方实际社会发展的需要转移支付，尤其是在所谓的穷州和富州之间能够直接进行转移支付，不经过中央政府。这种措施有力地推动了区域、城乡及全社会的平衡发展，为去中心化的城镇化提供了财政支持。

（三）多层治理机制为去中心化发展提供制度支撑

多层治理是德国社会平衡和去中心化实现的一个关键要素。它既包括了纵向的，不同层级之间的自上而下的传导过程，以及自下而上的比较顺畅的反馈过程；还包括了横向的各方利益相关者

之间的沟通和协调过程。这种多层多维的协调机制尽管会带来速度损失，但是由于它所提供的充分争论和沟通则在很大程度上保证了政策的可操作性和民众的可接受性，并且有助于解决政策的负外部性（如政策引起了利益各方的不公平），最大限度地实现资源和公共产品与服务的均衡分布，最大可能地减少因政策失误引致的社会正义损害，为去中心化的实现提供了关键的制度基础。

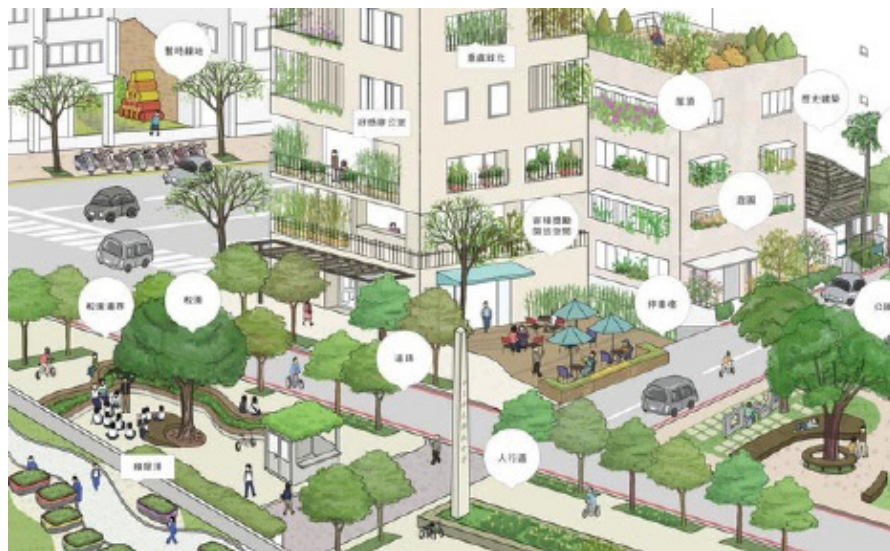
（四）住房供给的多方参与和房地产国家调控为城镇化提供了基础

德国城市住房建设和管理的多元化格局，以及作为德国房地产市场典型特征的“重租轻购两端控制”对小城镇的“去中心化”发展起了重要的支撑作用。在供给端，政府补贴开发房地产，对租金有严格的控制，同时严禁出售，这就杜绝了大量房产集中在少数群体手中的纰漏；在需求端，政府通过各种方式提供租房补贴，补贴对象严格地限制于应该依法有资格接受补贴的人，而不是与权力挂钩。稳定的住房保障为去中心化的城镇化发展提供了强大的物质基础。

（五）区域城乡等值化发展政策帮助振兴中小城镇

德国从立法、规划、资源分配、职业教育到治理机制，从不同角度、多种措施创造各种物质和文化条件，满足当地居民合理的工作与生活需要，推动不同区域之间以及城乡之间的无差异化发展（等值化发展），使得不同区域之间，以及城乡之间的吸引力相当，从而缓释了资源和人口向中心城市的集中，促进了城镇化发展的去中心化趋势。①

26 新型态的社区公共空间 OPEN GREEN TAIPEI



■ 从好好看到好好生活

台北市的社区营造有一个很特殊的特质,就是我们拥有很多元的社群能量。回顾过去二十年社区营造所累积的成果与能量,公民参与的意识转化为艺术、文化、创新、环境等各种力量,一点一滴的浮现着。

近年来,台北市的地景正在悄悄地改变。有些荒置空地转眼变成充满香氛植物的香草园;有些巷弄中的畸零空间出现了一些热血的年轻团体加入创意改造的行列;原本老旧房舍拆除后的空间,在政府尚未有利用计划以前提供给社区居民参与认养种菜的行列;甚至,不只是公有土地,也有许多民间单位响应社区营造,无偿开放民众来做环境美化。

台北是一座有百年历史的城市,过

往单一推动都市更新着重于硬体的、视觉绿化的建设。2010 年台北花博会展期间,台北市都市更新处推出“台北好好看系列二”政策奖励城市美化,其中,“罗斯福路绿生活轴线”实验案例尝试摸索城市实践绿生活的新可能。罗斯福路沿线绿点透过与民间 NGO 团体的参与合作,展开了一系列呼应社群兴趣的活动,包括“跟着雨水去散步”(金龄建设/雨水花园)、“温罗汀星光夜读”(顺天堂药厂/温罗汀阅读药草花园)、“不插电的面包窑”(保强建设/生态观察花园)、“都市农夫讲堂”(冠德建设/开心农园)。这样的空间与社群媒合模式,让社区(地缘性)与社群(议题性)之间更能有效接轨。

■ 善用公私闲置空间落实新愿景：都市



微笑单车俱乐部踏查城市保水绿基盘“雨水花园”

绿生活与社区规划

Open Green 的核心精神就是“绿生活”。运用步行可及性的地缘观,议题串连社群团体指认地区范围,而对于老旧地区如万华、大同区等更需因地制宜的做法融合调整。“绿生活”不只是环境面的,在人文社会的关怀也同等重要,更多元、更在地化的做法可以涵括社会绿、倡议绿、产业绿、生活绿、生

态绿等多个方面。例如, (南) 万华加蚋仔生活圈具有传统聚落纹理、健康友善社区等推动议题,适合透过与社会福利团体结合串连,发展社会绿的绿生活。而大同区双连蓬莱町生活圈则是因应打铁街、木材街之产业技术之再生传承课题,结合在地匠师与新型态 Makers 的设计自造力,目标是推动相关公共空间的使用如打样设计空间等。面对地区型



双连蓬莱町结合在地匠师与 Makers 的设计自造力,运用停车格体验打样设计空间

的各式特质, Open Green 鼓励技术社群、地缘社群及议题社群合作,一起进入社区参与公共空间的改造。归纳检视至少包四个 Open 的原则:打造“新公共空间”、打开社群边界、打破僵固使用、打下小系统循环基,以软体基底开创新空间改造方式,酝酿都市再生发展的社会力与愿景共识。

各式各样的公共开放空间都鼓励民众参与加以改造:屋顶、垂直立面、庭院、畸零地、公私有闲置空地或房舍、水体、老树、墙面等。透过在地微型的行动、实验等,引动居民、在地学校组织等及创意协力团体共同改造公共环境界面,这正符合了国际创意城市的潮流:在地化“地方创生”(Place Making)。



“玉米伯的转角”户外畸零空地改造

27 波士顿邮政广场 Norman 公园：一个 停车场的华丽转身

2014 年 11 月由在地社区和社群组织的水陆畔联盟共同举办了“绿人六象：社区绿运会 Green-Lympics”跨域串连活动，四里办公处（大安区古风、龙泉、锦安、龙安里）发掘出六处潜力改造资源点，邀请居民一同进行创意的空间微改造。六处改造点包括蕴含树木保护与社区园圃意义的“玉米伯的转角”、雾里薛圳遗址沿线空间“水与绿巷”、“龙泉秘境”、“瑠公小野地”、“故事巷图书分享角”，以及绿屋顶农园“锦安顶交流场”等。

像“社区绿运会”这样的跨里别、跨社区社群等合作模式，指出了未来社区营造趋势将是整合性工作的横向交流。Open Green 作为都市再生之策略规划方式，相关之驻地社区规划师辅导机制

亦需将能量结合引入生活空间，未来将透过遴选机制谋出更多的社区改造点，鼓励有技术梦想、创新能量、社区愿景的社群合作，打开都市公共新愿景。

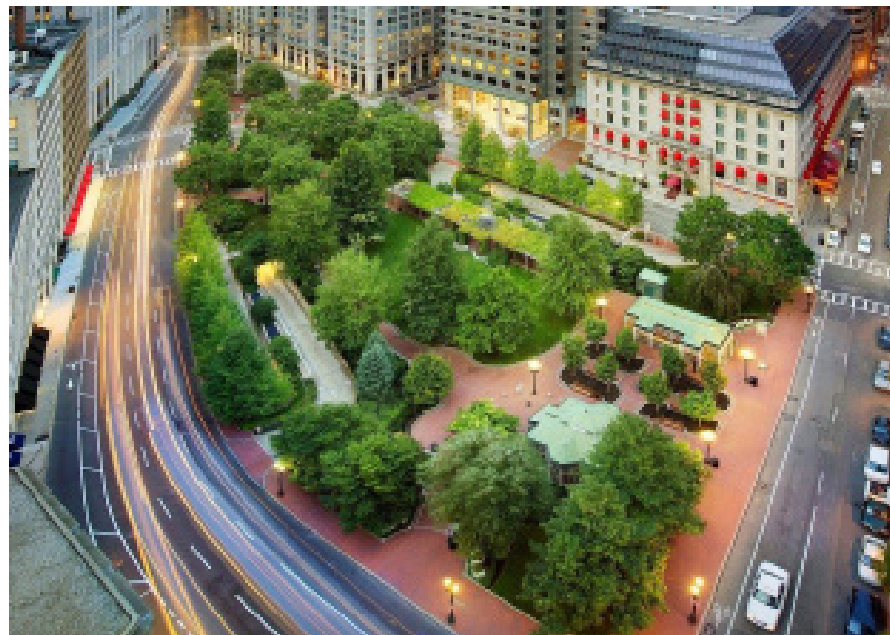
■ 关于 Open Green Taipei

以绿生活地方工作坊凝聚社区意识，整合盘点地方资源，藉由事件来串联多元协力网络，并建立对话基础，促进中长期合作计划，以建立绿生活愿景。

1

美国波士顿有一个别致的公园，它虽然面积不大(1.7 英亩)，却非常吸引人。公园里不仅大树成荫、绿草盖地，而且

还建有喷泉、艺术雕塑，另外还有提供美食的餐厅。这就是著名的波士顿邮政广场 Norman B. Leventhal 公园。



公园被 4 条单行街环绕：牛奶街、珍珠街、富兰克林街和国会街，街的外围都是高密度的甲级写字楼。由于地处繁华热闹的商业中心，它显得尤为珍贵。对那些在钢筋水泥的森林里忙碌着的人来说，这样一块清雅之地是他们放松心

情的好去处。虽然公园是由私人拥有和经营，却是免费对外开放的，因此在春秋两季的午餐时间，公园里经常是座无虚席，去得稍晚些，就很难找到座位，有时甚至想穿过去都很困难。Norman B. Leventhal 公园证明了



公园吸引了各行各业的人。它在消费者评级网站如 yelp.com 不断获得最高分

当优秀的设计足以实现一个理想的设计理念时所产生的惊人效果。这个 1.7 英亩的公园从开放那一天起就广受好评，它被公认为波士顿市中心振兴的开端。公园建在一个地下停车库上方，它是一个公共与私人合作的范例，还是一个现代设计与城市环境相融合的典型案列。

一番景象：公园所在的位置原来是一个停车场——一座很难看的三层混凝土建筑，它不仅影响市容，而且也影响到周围的投资环境。经过多方面的努力，停车场被改建成了现在的公园，而停车场也没有搬走，就建在公园的下面。

项目背景

然而在二十多年前，这里却是另

上世纪 80 年代初期，波士顿市区



停车场单元 3(1954 - 1989)

地段的房地产市场正处于火爆时期，商业开发如火如荼，而就在这片繁荣的中心商业区里却坐落着这样一个与周围环境极不协调的建筑。为了不影响视觉，当然也是为了能够使自己的楼盘能够出租或卖个好价钱，附近的开发商不得不在设计上下功夫，想方设法躲开它的视线，因此楼盘大都背对停车场。

当时一位名叫诺尔曼·赖文塞尔的开发商也在停车场的街对面有开发项

目。他意识到，如果眼前没有那个倒霉的停车场，那一地区的商业地产项目将更有吸引力。带着这种想法，他联合了一些本地区及附近地区的企业组建了一个非赢利机构——邮政广场之友。他们的目的很明确，就是想买下那座难看的停车楼，然后将其改成公园。然而，尽管主意很好，他们却遇到两大难题，一是很难与停车场的主人达成协议，二是停车场改建公园的费用。



咖啡馆的建筑通过精心设计，尽可能地被透明化

面对这种困难，他们并没有放弃。通过征求相关部门的建议以及与停车场主人的协商，邮政广场之友公司最后决定建一个地下停车场，而在停车场的上面修一个公园。这的确是一个妙着，是一个多赢的主意，既保留了停车场，又有了公园，以停车场养公园，以公园影响整个地区的环境，进而带动周边的房

地产项目，同时为人们提供一个休闲的去处。

在波士顿发展管理局的大力支持下，规划获得了批准。邮政广场之友随即开始施工，地下停车场于1990年竣工并投入使用，停车场上面的公园于1992年正式对外开放。

设计特点



该设计仔细研究分析了周围高楼大厦的影子，在阳光最强烈的地方定位了大草坪

尽管停车场顶上的公园本身就是一个奇思妙想的设计，但在设计邮政广场时，设计师的目光并不只停留在4条街围着的这块地方，而是瞄着整个商业区。

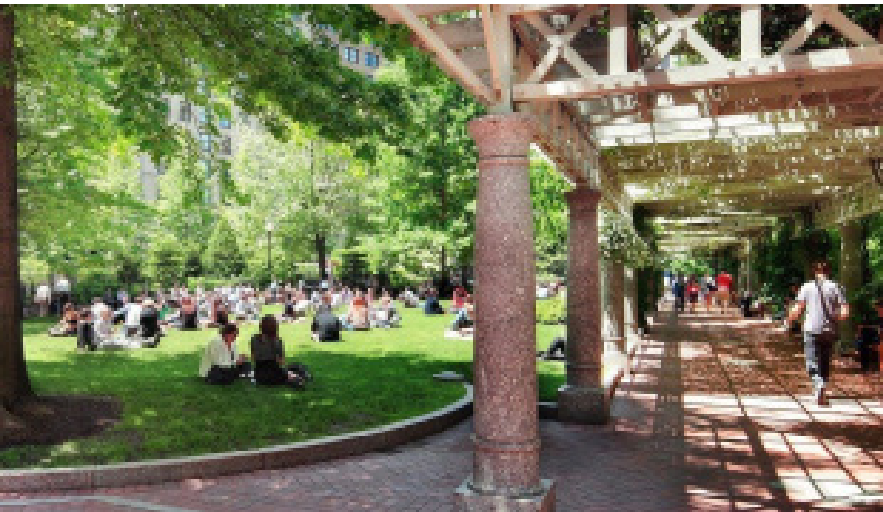
它实际上成了波士顿最知名的甲级写字楼的前院，是写字楼里的人们休闲的场所。因此，在设计上更注重那些白领的口味。

这是一个四季公园，里面有125多

种植物和大面积草坪，人行道旁边种满了灌木、植物和花草，大树枝叶繁茂，像一个个天篷保护着公园，夏天遮阳，冬天虑光。植被、灌木和树木将人行道、喷泉、艺术雕塑和餐厅分割开来，而不同的建筑材料，如青砖、石头、木材、金属和玻璃则使公园显得生气勃勃。在功能设计上，公园还为人们提供了一个就餐、读书及观看节目表演的场所。



免费的草坪靠垫从来没有丢失过



143英尺长的藤架在晴天下提供了斑斓的树荫，有着面临草坪的柚木长椅

公园在布局上有以下特点：

- 公园的中心是一个四季开放的餐厅，餐厅外面摆放着100多把活动椅子；
- 灌木、树木和植被组成一个个花园，为游客带来不同的体验；

- 通向地下停车场的斜坡两旁也有栽有花草、灌木和树木；
- 亭子、喷泉和艺术雕塑为公园增添了更多的亮点。

邮政广场公园全年24小时对外开



Howard Ben Tré 的压铸玻璃，青铜和花岗岩组成的喷泉

放，地下停车场的设计便于车辆快速出入：有两个进出口，一个在珍珠街上，另一个在国会街上，想去那个方向，就从就近的出口出去即可，而且出去就到了马路上，非常方便。由于有良好的照

明设施、易读的指示牌和先进的安全系统，车主可以享受到愉快而方便的停车体验。另外，在地下停车场停车的车主都须经过公园，这对维护公园的安全也起到了作用。



从公园内部几乎看不到两组地下车库的进口 / 出口坡道。

资金来源和利润分配

公园和停车场的总投资为 8000 万美元，其中 5000 万美元是从银行贷款，而剩余的 3000 万美元，邮政广场之友则通过发行停车场股份募集。本地区的企业可以购买股份，每股 65000 美元。股东获得的利益包括一个停车泊位的使用权（一个月）以及累计 8% 的红利（债务还清后）。450 个优先股在 6 个星期

内全部售完，仅这一项就募集了 2925 万美元。另外，公园里还有一个餐厅——牛奶街咖啡馆，餐厅向邮政广场之友支付租金。

当所有债务清偿后，停车场的经营利润除了用于公园及停车场的日常维护和安全巡逻以及支付股东红利外，剩余部分交给波士顿市政府，用于其他社区公园的维护以及市政其他开支。



在公园里的许多功能都接通了周围的城市形态。在这里，老电话建筑为南广场和 Howard Ben Tré 的两个小喷泉雕塑提供了一个轴线

该设计的亲密和更远的视图序列及其各种材质不断发展，材料和焦点的结合给了 Norman B. Leventhal 公园一个引人注目的和独特的“位置感”

邮政广场带来的影响

(1) 社会影响

邮政广场在商业密集的市区创建了一个珍贵的露天公园，公园和停车场在设计上先后获得过 20 多项规划和建筑奖。该公园修建之前，这一地区下班后就变成了一个“鬼城”，而现在，这里夜晚灯光明亮，停车场 24 小时开放：昼夜的照明系统和持续的活动使人们感到更加安全。

由于停车场非常受欢迎，等待租车

位的人很多，尽管波士顿的车位价格是美国最高的。目前每个车位的租金为每月 310 美元。

停车场每年能够创造 800 万美元的收入，这笔收入可以支付每年应偿付的债务、税金以及 22.5 万美元的公园管理费用。由于房地产价格的变动以及其他原因，项目的收支平衡没有预期那么快，但每个车位的收入自停车场开放以来一直稳步增长。

(2) 房地产影响



绿廊“屋顶”的中点上树立了一个高圆顶并且在两端上升到较低的金字塔中

它将整个市中心都聚集在一个有序的阵列中，仿佛建筑物被拉到公园周围

