

知识_道德_人文_产业

NO.21

2015年08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

上半年31省份GDP增速透
视：东三省及山西垫底

热点解读

《关于推进城市地下综合管廊
建设的指导意见》专家解读

国内要闻

国务院提出到2020年全国建成
8亿亩高标准农田

城市追踪

京津冀三地农村土改试点启动
推动土地要素市场一体化

同衡规划视界

TONGHENG
PLANNING VIEW

NO.21

本期出刊 / 2015 年 8 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 国务院办公厅印发《关于推进城市地下综合管廊建设的指导意见》
- 04 全国海洋主体功能区规划发布 渤海湾等区域优化开发
- 05 国务院提出到 2020 年全国建成 8 亿亩高标准农田
- 06 全国碳排放权交易市场加快建立
- 07 《人口和社会发展报告 2014》已经印发
- 08 第三批全国特色景观名镇村示范名单公布

城市追踪

CITY TRACK

- 10 京津冀城市群
- 16 长三角城市群
- 19 华东地区
- 21 东北地区

法规动态

DYNAMIC REGULATION

- 24 云南省印发《城乡规划督察办法》

规划周边

PLANNING SURROUGDING

- 35 上半年 31 省份 GDP 增速透视：东三省及山西垫底
- 38 住房城乡建设部印发指导意见加强顶层设计 推进 BIM 应用

热点解读

HOT READ

- 26 《关于推进城市地下综合管廊建设的指导意见》专家解读
- 29 张险峰：中国城镇化的时空逻辑与西部发展模式创新

国际频道

INTERNATIONAL CHANNEL

- 40 规划新技术
- 44 建设开发
- 50 规划文本
- 57 获奖设计

論規天家
衡劃下國

同
衡
書
於
清
華
園

国内要闻

DOMESTIC NEWS

01 国务院办公厅印发《关于推进城市地下综合管廊建设的指导意见》

国务院办公厅8月11日印发《关于推进城市地下综合管廊建设的指导意见》(以下简称《指导意见》),部署推进城市地下综合管廊建设工作。

《指导意见》指出,推进城市地下综合管廊建设,统筹各类市政管线规划、建设和管理,解决反复开挖路面、架空线网密集、管线事故频发等问题,有利于保障城市安全、完善城市功能、美化城市景观、促进城市集约高效和转型发展,有利于提高城市综合承载能力和城镇化发展质量,有利于增加公共产品有效投资、拉动社会资本投入、打造经济发展新动力。

《指导意见》明确,到2020年,建成一批具有国际先进水平的地下综合管廊并投入运营,反复开挖地面的“马路拉链”问题明显改善,管线安全水平和防灾抗灾能力明显提升,逐步消除主要街道蜘蛛网状架空线,城市地面景观明显好转。

《指导意见》从统筹规划、有序建设、严格管理和支持政策等四方面,提出了十项具体措施。一是编制专项规划。建立建设项目储备制度,明确五年项目滚动规划和年度建设计划。二是完善标准规范。抓紧制定和完善地下综合管廊建设和抗震防灾等方面的国家标准。三是划定建设区域。从2015年起,城市新区、各类园区、成片开发区域的新建道路要根据功能需求,同步建设地下综合管廊;老城区要结合旧城更新、道路改造、河道治理、地下空间开发等,因地制宜、统筹安排地下综合管廊建设。四是明确实施主体。鼓励由企业投资建设和运营管理地下综合管廊。五是确保质量安全。严格履行法定的项目建设程序,落实工程建设各方质量安全主体责任。六是明确入廊要求。已建设地下综合管廊的区域,该区域内的所有管线必须入廊,既有管线应根据实际情况逐步有序迁移至地下综合管廊。七是实行有偿使用。入廊管线单位应向地下综合管

廊建设运营单位交纳入廊费和日常维护费。八是提高管理水平。管廊建设运营单位与入廊管线单位要分工明确,各司其职,相互配合,做好突发事件处置和应急管理等工作。九是加大政府投入。中央财政要积极引导地下综合管廊建设,地方各级人民政府要进一步加大地下综合管廊建设资金投入。十是完善融资支持。鼓励相关金融机构积极加大对地下综合管廊建设的信贷支持力度,将地下综合管廊建设列入专项金融债支持范围,支持符合条件的地下综合管廊建设运营企业发行企业债券和项目收益票据。■

02 全国海洋主体功能区规划发布 渤海湾等区域优化开发

在《全国主体功能区规划》出台四年之后，国务院于今年8月20日公布针对海洋的功能区规划——《全国海洋主体功能区规划》（以下简称《规划》）。

规划提出优化开发渤海湾、长江口及其两翼、珠江口及其两翼、北部湾、海峡西部以及辽东半岛、山东半岛、苏北、海南岛附近海域。重点开发城镇建设用海区、港口和临港产业用海区、海洋工程和资源开发区。同时限制开发海洋渔业保障区、海洋特别保护区和海岛及其周边海域，禁止开发各级各类海洋自然保护区、领海基点所在岛礁等。

在这份《规划》中，我国海洋主体功能区按开发内容可分为产业与城镇建设、农渔业生产、生态环境服务三种功能，依据主体功能，又将海洋空间划分为优化、重点、限制、禁止四类开发区域。

同时，《规划》明确了到2020年的中期目标，提出大陆自然岸线保有率不低于35%，海洋保护区占管辖海域面积比重增加到5%，沿海岸线受损生态得到修复与整治。按照《规划》提出的标准，渤海湾等属于优化开发区域。

国家信息中心经济预测部世界经济研究室副研究员张莱楠在接受记者采访时介绍，我国海洋资源非常丰富，但海洋在经济中的战略地位一直没有得到足够重视，本次出台的规划正是对我国海洋开发的整体统筹。

■ 现状：各自为政产能过剩

我国是一个海洋资源丰富的国家，绵延1.8万公里的海岸线外，星星点点散落着7300多个500平方米以上的岛屿，包括入海河口、滨海湿地、珊瑚礁、红树林在内的大部分海洋生态系统类型都在我国有所分布，具有各异的环境特征和生物群落。

海洋还是一片经济宝库。近几年来，国务院相继批复了山东半岛、浙江、广东海南、福建等多个海洋经济区域规划，形成了环渤海、长三角、珠三角、海峡西岸、环北部湾和海南六大海洋经济区。

2014年，我国海洋生产总值59936亿元，比上年增长7.7%，海洋生产总值占国内生产总值的9.4%，距离“十二五”规划10%的目标仅一步之遥。

张莱楠介绍，我国海洋资源非常丰富，但在之前很长时间里海洋在整个经济中的战略地位并没有得到确立，缺少国家层面的统筹规划。

正因为此，各省份在发展海洋经济时各自为政，出现了产能过剩、产业发展不协调、责权不明确等诸多问题。

国务院于20日公布的《全国海洋主体功能区规划》正是这样一份国家级文件。

这份《规划》将我国海洋主体功能区按开发内容划分为产业与城镇建设、农渔业生产、生态环境服务三种功能，依据主体功能，又将海洋空间划分为优化、重点、限制、禁止四类开发区，对每一种功能区的开发方向和原则都作出了明确规定。

■ 应对：将布局主体功能区

作为推进形成海洋主体功能区布局的基本依据，本次出台的《规划》是我国海洋空间开发的基础性和约束性规划。《规划》认为，随着用海规模扩大和用海强度提高，在满足工业化、城镇化快速发展对海洋空间需求的同时，保障海洋空间安全面临着开发方式粗放、开发不平衡、环境污染问题突出、生态系统受损较重、资源供给面临挑战等多重挑战。

按照《规划》提出的标准，渤海湾、长江口及其两翼、珠江口及其两翼、北部湾、海峡西部以及辽东半岛、山东半岛、苏北、海南岛附近海域属于内水和领海主体功能区中的优化开发区域。

这些海域都具有现有开发利用强度较高，资源环境约束较强，产业结构亟须调整和优化的特点，开发时需按照控制开发强度、产业结构升级、严格控制陆源污染物排放、保护生态等原则。

同时，《规划》明确将重点开发的

区域包括内水和领海中的城镇建设用海区、港口和临港产业用海区、海洋工程和资源开发区，以及专属经济区和大陆架中的资源勘探开发区、重点边远岛礁及其周边海域。

值得注意的是，规划提出到2020年大陆自然岸线保有率不低于35%，海洋保护区占管辖海域面积比重增加到5%，沿海岸线受损生态得到修复与整治的目标。

详情请点击打开附件

03 国务院提出到2020年全国建成8亿亩高标准农田

8月7日，国务院办公厅发布《关于加快转变农业发展方式的意见》（以下简称《意见》）。作为国家层面首个系统部署转变农业发展方式工作的重要文件，《意见》明确，要加快建设高标准农田，到2020年建成8亿亩高标准农田，进一步夯实转变农业发展方式的基础，增强粮食生产能力。

《意见》提出的主要目标是，到2020年，转变农业发展方式取得积极进展；到2030年，转变农业发展方式取得显著成效。围绕转变农业发展方式的关键领域、薄弱环节，《意见》对增强粮食生产能力、创新农业经营方式、深入推进农业结构调整、打好农业面源污染治理攻坚战、强化农业科技创新、提升农产品质量安全水平、加强农业国际合作、强化组织领导等提出了要求。

《意见》强调，坚持把增强粮食生产能力作为首要前提。坚守耕地红线，做到面积不减少、质量不下降、用途不改变，稳定提升粮食产能，确保饭碗任何时候都牢牢端在自己手中。

《意见》明确，以高标准农田建设为平台，整合新增建设用地土地有偿使用费、农业综合开发资金等，统筹使用资金，集中力量开展土地平整、农田水

利、土壤改良、机耕道路、配套电网林网等建设，统一上图入库，到2020年建成8亿亩高标准农田。

《意见》要求，落实最严格耕地保护制度，加快划定永久基本农田，确保基本农田落地到户、上图入库、信息共享。完善耕地质量保护法律制度，研究制定耕地质量等级国家标准。完善耕地保护补偿机制。充分发挥国家土地督察作用，重点加强东北等区域耕地质量保护。实施耕地质量保护与提升行动，全面推进建设占用耕地耕作层土壤剥离再利用。结合永久基本农田划定，探索建立粮食生产功能区，优先在东北、黄淮海和长江中下游等水稻、小麦主产区，建成一批优质高效的粮食生产基地，将口粮生产能力落实到田块地头。

《意见》提出，落实好新型农业经营主体生产用地政策，稳步开展农村土地承包经营权确权登记颁证工作，并提出在坚持农村土地集体所有和充分尊重农民意愿的基础上，在农村改革试验区稳妥开展农户承包地有偿退出试点，引导有稳定非农就业收入、长期在城镇居住生活的农户自愿退出土地承包经营权。

04 全国碳排放权交易市场加快建立

8 发改委网站近日披露，为加快建立全国碳排放权交易市场，发改委起草了《全国碳排放权交易管理条例（草案）》，并将尽快提交国务院审议。

据悉，我国将在 2016 年启动全国碳排放权交易市场，首批试点行业将包括钢铁、电力等 6 大行业。此举标志着容量高达千亿元级的碳市场将正式开启。

碳交易新政加快出台

全国碳排放权交易管理条例的出台将从法律层面提供保障，有助于各方碳排放权交易制度的实施、碳排放配额的分配。

据介绍，发改委气候司 7 月 29 日召开全国碳排放交易管理条例草案听证会。气候司介绍了草案的起草背景，并就涉及的碳排放配额分配管理制度、碳交易核查机构资质认定两项新设行政许可作了说明。

业内认为，开展碳排放权交易有助于实现低碳发展，只有依法对企业碳排放配额实施有效管理、对碳排放第三方核查机构进行必要的资质认定，碳排放权交易市场才能顺利运行。

按照中美气候减排声明，我国计划 2030 年左右二氧化碳排放达到峰值，并计划到 2030 年非化石能源占一次能源消费比重提高到 20% 左右。

从 2011 年开始，我国启动了 7 个省市的碳排放权交易试点，纳入 7 个试点碳交易平台的排放企业和单位共有 1900 多家，分配的碳排放配额总量合计约 12 亿吨。截至今年 6 月 26 日，上述试点碳市场累计成交二氧化碳约 2509 万吨，总金额约 8.3 亿元。

京津冀跨区域交易启动

记者从北京环境交易所获悉，截至 2015 年 6 月 15 日，河北承德市的 6 家水泥企业已全部纳入北京碳排放交易系统。北京和河北承德的携手合作，标志着在中国碳交易市场中首次实现跨区域交易。

早在 2013 年 11 月，北京会同天津、

河北、内蒙古等地签订了关于开展跨区域碳排放权交易合作研究的框架协议。

2014 年底北京与河北承德宣布启动跨区域碳交易试点。市场交易主体为京承两地的重点排放单位、符合条件且自愿参与交易的其他机构和自然人，建立跨区域统一的核算方法、核查标准、配额核定方法、交易平台等。作为合作的起点，承德首批将水泥行业纳入跨区域碳排放权交易体系。

时隔半年，“承德市 6 家水泥企业已经纳入了北京的碳排放交易系统。初步测算，这 6 家企业占承德市碳排放的近 60%”，北京市发改委相关负责人表示，目前承德的林业碳汇项目在北京的环交所挂牌后，累计成交量已经达到 7.05 万吨。承德通过碳汇交易获得了一定的经济效益。

国家气候战略中心副主任徐华清说，“从目前看，参与项目的华北省市中，取得实际进展的就是河北承德。内蒙古的呼和浩特和鄂尔多斯在进一步推进中，河北的张家口及江苏镇江正在沟通协调。”

京津冀启动跨区域碳交易，不仅服务于京津冀协同发展的碳排放权交易，更使碳市场从城市走向区域，为推动建立全国统一市场铺平道路。

多地加快碳金融市场建设

在国家政策的大力支持下，除了京津冀区域，上海、深圳等地也在加快碳金融市场建设，并且推出了多款碳金融产品。

8 月 5 日，上海市首单借碳交易签约仪式举行。申能财务有限公司分别与上海外高桥第二发电有限责任公司、上海外高桥第三发电有限责任公司、上海吴泾第二发电有限责任公司、上海临港燃机发电有限公司四家企业签订借碳合同，合同总配额数量为 20 万吨。

今年 6 月 30 日，上海第二履约期顺利结束，并成为国内首个连续两年实现 100% 完成履约的试点城市。同月，

《上海环境能源交易所借碳交易业务细则（试行）》发布，正式对外推出借碳交易业务。

据介绍，上海能源环境交易所此次推出的借碳交易机制，借入方无需在市场直接购买配额，只需要存入一定比例的保证金，因而可以以较低的成本获得配额。借出方则可以以较低的风险盘活碳资产，获得收益。总体而言，借碳机制有利于提高碳市场的流动性，促进碳市场的发展。

除了借碳交易业务以外，上海今年推出了多项碳金融服务。4 月 8 日，上海环境能源交易所完成上海碳市场首笔 CCER 交易。上海宝碳新能源环保科技有限公司作为卖家，与上海爱建信托有限责任公司以协议转让的方式完成。

今年 7 月以 100% 的企业履约率完成 2014 年履约的广东，也加快发展碳金融产业。广东目前已推出了碳交易法

人账户透支、配额抵押融资两项金融产品。数据显示，2014 年 8 月，华电广州大学城新能源有限公司与浦发银行签署了抵押 15 万吨配额、融资 500 万元协议，2015 年 6 月，企业还贷并解押 15 万吨配额用于履约。

据介绍，广东将加强碳金融市场体系建设，计划打造以广州碳排放权交易所为平台，金融机构和银行为核心团队的碳金融创新力量，在碳交易方面进行适度的金融创新，研究开发碳期权、远期合约等衍生产品，开展碳期货可行性研究等，同时将碳资产作为企业的新型融资工具，设计相配套的风险控制和价值评估体系，支持和鼓励银行、保险公司、基金公司等发展碳金融业务。■

05 《人口和社会发展报告 2014》已经印发

7 月 31 日，国家发展改革委发布了《人口和社会发展报告 2014》。今后，“人口和社会发展报告”拟每年发布，形成报告系列，多视角描述、分析人口和社会领域发展进程。

《人口和社会发展报告 2014》的主题是“人口变动与公共服务”。报告回溯了人口发展的历史以及生育、户籍政策演进过程，提出促进人口长期均衡发展的战略考虑，剖析人口老龄化、城镇化趋势如何深刻影响公共服务需求和

资源配置方式，进而探索如何有效推进基本公共服务的均等化。■

详情请点击查看附件

06

第三批全国特色景观 名镇村示范名单公布

住房城乡建设部、国家旅游局日前公布了第三批全国特色景观旅游名镇名村示范名单。北京市门头沟区潭柘寺镇等 337 个镇、村榜上有名。

按照《住房城乡建设部办公厅关于做好 2013 年全国特色景观旅游名镇名村示范工作的通知》要求，在各地推荐的基础上，经组织专家评审，住房城乡建设部、国家旅游局决定将北京市门头沟区潭柘寺镇、天津市西青区辛口镇水高庄村等 337 个镇、村列为第三批全国特色景观旅游名镇名村示范。两部门要求，各地应加强对全国特色景观旅游名镇名村示范核心景观资源的保护，进一步推动示范镇、村人居环境改善和旅游业发展，提升其综合服务能力。■

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

东北地区

NORTHEAST REGION

07 京津冀功能定位 北京 担当“四个中心”

经中共中央政治局审议通过，《京津冀协同发展规划纲要》已经印发实施，中国官方23日披露，规划对京津冀区域整体定位和三省市功能定位各4句话，北京定位为“全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心”。

23日，京津冀协同发展领导小组办公室负责人就京津冀协同发展有关问题答记者问。据介绍，《规划纲要》起草紧紧围绕有序疏解北京非首都功能、推动京津冀协同发展的战略要求，从战略意义、总体要求、定位布局、有序疏解北京非首都功能、推动重点领域率先突破、促进创新驱动发展、统筹协调发展相关任务、深化体制机制改革、开展试点示范、加强组织实施等方面描绘了京津冀协同发展的蓝图，是推动京津冀协同发展重大国家战略的纲领性文件。

该负责人表示，经反复研究论证，京津冀区域整体定位和三省市功能定位各4句话，体现了区域整体和三省市各自特色，符合协同发展、促进融合、增强合力的要求。

其中，京津冀整体定位是“以首都为核心的世界级城市群、区域整体协同发展改革引领区、全国创新驱动经济增长新引擎、生态修复环境改善示范区”。三省市定位分别为，北京市“全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心”；天津市“全国先进制造研发基地、北方国际航运核心区、金融创新运营示范区、改革开放先行区”；河北省“全国现代商贸物流重要基地、产业转型升级试验区、新型城镇化与城乡统筹示范区、京津冀生态环境支撑区”。

规划对京津冀协同发展的目标分为近期、中期和远期三个阶段，分别至2017年、2020年和2030年。

其中，近期到2017年，有序疏解北京非首都功能取得明显进展，在交通一体化、生态环境保护、产业升级转移等重点领域率先取得突破，深化改革、创新驱动、试点示范有序推进，协同发

展取得显著成效。

中期到2020年，北京市常住人口控制在2300万人以内，北京“大城市病”等突出问题得到缓解；区域一体化交通网络基本形成，生态环境质量得到有效改善，产业联动发展取得重大进展。公共服务共建共享取得积极成效，协同发展机制有效运转，区域内发展差距趋于缩小，初步形成京津冀协同发展、互利共赢新局面。

远期到2030年，首都核心功能更加优化，京津冀区域一体化格局基本形成，区域经济结构更加合理，生态环境质量总体良好，公共服务水平趋于均衡，成为具有较强国际竞争力和影响力的重要区域，在引领和支撑全国经济社会发展中发挥更大作用。■

08 北京禁止京外央企总部新迁入 不再新设普通高校

8月24日，《北京市新增产业禁止和限制目录（2015年版）》（以下简称目录）正式公布。《目录》（2015年版）首次将城六区作为一个区域来实施统一禁限，城六区禁限产业比例达到79%。今后，全市禁止新迁入京外中央企业总部，城六区禁止新设立或新迁入市属行政事业单位以及行业协会等非紧密型行政辅助服务功能。同时，市属高校在疏解中，将优先迁往远郊区县。

■ 禁哪里 城六区为禁限重点区域

据介绍，《目录》（2014年版）制定时采用的是首都功能核心区、城市功能拓展区、城市发展新区和生态涵养发展区这四类功能区的划分，新版《目录》则首次将城六区作为一个区域来实施统一的禁限措施。

“东西城以及朝海丰石四区的禁限措施更加严格了。”北京市发改委副主任蒋力歌说，东城区、西城区禁限的小类占全部国民经济行业分类的比例已经由《目录》（2014年版）的67%上升到79%，而朝阳区、海淀区、丰台区、石景山区四区相应的比例由42%上升到79%，增加幅度为四类功能区中最大。

“这主要是因为城六区目前普遍存在着功能过多、人口聚集、交通拥堵等突出问题，是大城市病最为集中的区域。”蒋力歌说，城六区的地区生产总值占全市的70%，常住人口占全市的59%。全市88家三级医院中，有67家集中在城六区，89所在京高校中有64所整体或部分集聚在城六区。

蒋力歌表示，为了让城六区人口密度降下来、环境质量更好、更加宜居，在《目录》修订过程中，政府部门坚持严控增量资源在城六区聚集，能不增则不增，能少增则少增。

■ 禁什么 78% 制造业将被禁限

“产业禁限更加聚焦非首都功能。”蒋力歌介绍，对一般性制造业和高端制

造业中比较优势不突出的生产加工环节，今年加大了禁限力度。

据了解，在《目录》（2014年版）中，制造业全部532个小类，全市都需要执行禁限的有242个，占45%。而在《目录》（2015年版）中，全市都需要执行禁限的制造业小类增加到416个，占比达到了78%，提高了33个百分点。

其中，在一般性制造业方面，今年新增了166个小类，主要集中在通用设备、专用设备、电气、食品、农副产品加工和金属制品等行业。

同时，在高端制造业中比较优势不突出的生产加工环节，也即高技术制造业，今年禁限种类也有增加，禁限小类达到11个，比《目录》（2014年版）增加了8个，主要包括部分计算机通信、通用设备及电气等行业。

城六区禁新设市属行政事业单位

对于教育、医疗等部分公共服务功能，《目录》（2015年版）在2014年版基础上，提出更严的禁限要求，如针对优质教育资源在北京过于集中问题，在全市层面，新提出了“不再新设立或新升格普通高等学校”和“禁止新设立面向全国招生的一般性培训机构”。

对于部分行政性事业性服务机构，《目录》（2015年版）也规定，全市禁止京外中央企业总部新迁入，城六区的控制将尤其严格。这会不会和本市大型开发区的招商引资定位有冲突？对此，相关负责人表示，下一步的发展还是要服从京津冀协同发展规划纲要。

据介绍，对于城六区，今后会重点对制造业、教育、卫生、社会团体、餐饮等领域进一步加大禁限力度。

相比目录（2014年版），今年的目录新增了很多规定。在制造业上，朝、海、丰、石四区禁止新增任何制造业；教育方面，除存在安全隐患及未达标的之外，城六区不再

扩大中等职业教育学校；卫生方面，东、西城不再批准建立设置床位的医疗

机构，城六区不再批准增加医疗机构床位总量和建设规模等。

同时，城六区严控其他总部企业新迁入或新设立，并禁止新设立或新迁入市属行政事业单位，禁止新设立或新迁入非紧密型行政辅助服务功能，包括服务中心、信息中心、行业协会、科研院所、培训机构、学术类社团、报社、出版社、杂志社等。

地下空间不得经营餐饮业

据介绍，《目录》针对产业的禁限，今年更加聚焦生态环保。

“《目录》对高耗能、高耗水、影响城市环境等行业进行了从严禁限。”蒋力歌说，禁限从增量入手，引导新增功能和产业的发展更加绿色低碳、更加有助于改善生态环境。

根据目录，今后全市范围禁止新建和扩建纺织业，石油加工、炼焦和核燃料加工业，化学原料和化学制品制造业，非金属矿物制品业、数据处理和存储服务中银行卡中心、数据中心等；全市范围内禁止新建和扩建其他园艺作物种植中草皮种植，洗浴服务中的高档洗浴设施，休闲健身活动中的高尔夫球场；东、西城区禁止新建和扩建汽车修理与维护中汽车清洗服务等。

此外，全市范围还将禁止新建和扩建电力供应中电力架空线设置，城六区范围禁止新建、扩建和新设五金、家具及室内装饰材料专门零售，禁止使用地下空间从事餐饮业的商业性经营，禁止新建和扩建不符合通用要求的家庭服务、不符合卫生规范要求的理发及美容服务，不符合经营规范要求的家用电器修理等。

《目录》（2015年版）规定，“禁止新建和扩建商品交易市场设施、未列入相关规划的区域性物流中心”“禁止新设从事商品交易市场经营管理活动的市场主体”。蒋力歌表示，这实质上是从经营设施和经营主体两头下手，全面把住了区域性批发市场的源头。相关负

责人介绍，今年年初本市已确定2015年要疏解的市场有150个，其中计划清退拆除80个，占地780万平方米，涉及1.7万个摊位，目前有60个市场已经完成相关的拆迁、改造等。

■ 释疑

市属高校优先迁往远郊

1. 市属高校具体怎么迁，迁往哪里？

北京市教委委员张永凯：北京市89所高校，37所比较有名，为中央部属、更多是教育部负责。对于市属高校，其招生规模在8.4万左右，近两年对京外生源有一定幅度减少，去年减少3000人左右，今年减少4700多人。

市属高校的疏解，我们还是觉得要优先向没有高校布局的郊区县来疏解。因为北京89所高校大都集中在城区，延庆、密云等远郊区县还没有一所市属高校。

我们跟河北也多次对接，首先是进行高校资源共享，比如三地的工业、教育、医学等高校都分别成立了联盟，围绕京津冀三地重点的产业和项目，围绕产业成果转化等进行一些合作。同时，根据产业疏解的具体内容，以及产业所需要的人才，北京会再跟河北、天津进行一些对接和嫁接，共同培养需要的人才。

社区菜场不会“一刀切”

2. 市场在禁限范围内，是否会给市民造成不便？

市发改委副主任蒋力歌：《目录》（2015年版）的修订充分考虑到保障民生和城市运行。

《目录》（2015年版）虽然禁止新建和扩建商品交易市场设施等，但同时也明确提出了，符合规定的社区菜市场等农产品零售网点、符合规定的农产品批发市场以及对城市运行及民生保障发挥重要作用的项目、市场主体除外。

我们也听到一些担忧，担心菜市场不让建了，生活成本会提高，这里也请大家放心，对符合规定、市民所需的农

贸市场不会“一刀切”。

同样要请大家放心，我们对九年制义务教育这类基础教育学校并未限制。

禁限力度加大不会影响发展

3. 今年的禁限力度较去年提升，是否会影响北京发展？

蒋力歌：《目录》（2015年版）加大禁限力度不是说北京不发展了，而是为了瘦身健体、更可持续发展。以投资为例，《目录》（2014年版）发布一年来，其中涉及的批发和零售业、仓

储物流和交通运输业、制造业的投资分别同比下降了3%、27%、29%，但市政基础设施等民生领域则增加了47%。

应该说，经过一年的实践，特别是2015年上半年的情况来看，本市经济发展质量在调整疏解中不断提升，经济运行平稳，效益质量持续向好。■

09 京津冀三地农村土地改革试点启动 推动土地要素市场一体化

记者日前获悉，今年年初定下的33个县级农村土地改革试点区域中，京津冀三地的改革工作已经启动，其中北京市大兴区试点农村集体建设用地入市，天津市蓟县试点宅基地制度改革，而河北省定州市则试点农村土地征收制度改革。《京津冀协同发展规划纲要》专门提出推动土地要素市场一体化，为了配合这些试点工作，目前京津冀三地的农村土地产权交易机构加强了合作力度，有专家还预测未来三地有可能形成统一的农村产权大市场。

对于三地农村土地改革的进展，记者了解到，首批北京市大兴区所试点的农村集体建设用地将于近期入市开拍；天津市蓟县试点宅基地制度改革，除了将探索建立宅基地使用权退出机制外，根据国务院最新印发的文件，金融机构将极有可能在当地试水宅基地使用权与住房所有权一并抵押贷款的新业务；而作为全国仅有的几个征地制度改革试点之一，业内人士预计河北省定州市的改革重点将放在完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制上。

有知情人士此前透露，实际上33个试点区县在集体经营性建设用地入市、宅基地改革和征地制度改革等三项改革内容中只能选取一项来实践，此前有地区已多次上报区域内的框架方案，但是均因“过于激进”未被批复，最终获批的是改革工作领导小组认为“相对温和”的版本。试点过程中，将针对出现的问题，不断完善改革总体设计，最终总结出可复制、能推广、利修法的改革经验。

随着时间的推移，三项改革的实现具体路径已经初露端倪。

以宅基地制度改革为例，刚刚出台的《国务院关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》明确提出，农民住房财产权抵押贷款试点原则上选择国土资源部牵头确定的宅基地制度改革试点地区开展。这也就意味着，该项改革试点范围被限制在包括天津市蓟县在内的十五个宅基地制度改革试点的地区。《意见》还称，农民住房财产权设立抵押的，需将宅基地使用权与住房所有权一并抵

押。有专家分析称，这正是按照党中央、国务院确定的宅基地制度改革试点工作部署，建立宅基地使用权有偿转让机制的一次重大探索。

在农村经营性建设用地入市方面，记者了解到，北京市大兴区、重庆市大足区等试点区域中的首批农村集体经营性建设用地将于近期入市开拍，届时市场所关注的拍卖后收益如何分配等问题将有明确答案。

值得一提的是，集体经营性建设用地入市、宅基地改革和征地制度改革等三项改革都涉及一项基础工作，即建立健全农村产权流转交易市场。专家表示，成熟的农村土地产权交易平台是重要基础，只有通过专业平台针对流转、评估进行专业化服务，改革才有保障。而早在京津冀三地土改试点决定前，三地的产权交易平台就已启动了合作机制。

据北京农村产权交易所高级经理赵忠煦表示，在产权交易平台建设方面，北京和天津两地启动较早，河北虽然没有省级交易平台，但目前工商注册在案的县级机构有21家。目前京津冀在农村土地市场上的合作包括了信息发布、项目共享、人才培养、技术支持等多个方面，过程中会有实际利益的交互，为未来三地一体化的发展打基础。

“《京津冀协同发展规划纲要》提到的三大重点改革中，第一项任务就是推动要素市场一体化改革，其中特别提出了土地要素市场一体化。”有专家告诉记者，在这个大前提下，不排除未来三地形成统一农村产权大市场的可能性。但该专家也指出，目前虽然三地已经打下了产权交易流通合作的基础，但统一大市场需要由相关方牵头来做，而这并不容易。“现在全国的农村产权交易平台多如牛毛，工作开展的形式以及组织架构各有不同，心思也不同，目前连行业协会都还没成立起来，更何况要统一形成一个片区的大市场，阻力只能更大。”

此外，对于此次农村土地制度改革试点的成效，多位业内人士表示仍需要观望。有评论人士称，尽管被允许入市了，但全国集体经营性建设用地资源却较为有限；国家虽要求“缩小征地范围”，但这却会动到地方政府的“蛋糕”，与中国快速的城市化进程也不相符；而宅基地则关系到农民最基本的居住权利，稍有不慎就有可能引起社会问题。因此，尽管各地试点都在进行有益尝试，但改革成果仍有待观察。■

10 国务院批复同意设立 河北省张家口可再生 能源示范区

7月29日，经国务院批复同意《河北省张家口市可再生能源示范区发展规划》（以下简称《规划》），同意设立张家口可再生能源示范区。

张家口市位于河北省西北部，是我国华北地区风能和太阳能资源最丰富的地区之一，也是京津冀地区重要的生态涵养区和国家规划的新能源基地之一，目前正在与北京一道申办第24届冬季奥林匹克运动会。设立并建设河北张家口可再生能源示范区，是促进河北科学发展的重要内容，是探索绿色发展的重要途径，也是深化能源体制改革，推动能源革命的创新实践，对于促进京津冀协同发展，改善京津冀地区生产生活环境具有重要意义。

《规划》立足于张家口可再生能源示范区建设的基础条件，强化开展发电、用电和输配电在内的电力价格体制

改革，建立健全新能源无歧视、无障碍上网制度等一系列电力市场体制改革举措，以及在体制机制、商业模式、技术开发等方面创新的重要工作任务，明确了下一步聚焦实施的可再生能源规模化开发、大容量储能应用、智能化输电通道建设、多元化应用等四大工程，提出了打造低碳奥运专区、可再生能源科技创业城、可再生能源综合商务区、高端装备制造聚集区、农业可再生能源循环利用示范区等五大功能区。■

11 秦皇岛市由原3区4 县变为4区3县

8月22日，从河北省秦皇岛市政府获悉：国务院近日批复同意秦皇岛市部分行政区划调整。22日，秦皇岛市召开秦皇岛市区划调整工作动员会。

据了解，批复同意撤销秦皇岛市抚宁县，设立秦皇岛市抚宁区；将原抚宁县的石门寨镇、驻操营镇、杜庄镇划归秦皇岛市海港区；将原抚宁县的牛头崖镇划归秦皇岛市北戴河区。至此，秦皇岛市由原3区4县变为现在的4区3县。秦皇岛市区面积由原来的512.56平方公里增加到2131.51平方公里；市区人口由原来的89.56万人增加到139.63万人。

据介绍，秦皇岛市此次行政区划调整，有利于构筑具有秦皇岛特色的产业

体系，有利于促进城乡一体化发展，有利于完善城市功能，有利于资源优化配置。■

12

上海 1000 多公顷低效工业用地转型“绿地”

8月17日，上海市规划和国土资源管理局近日召开了建设用地减量化新闻通气会。据悉，目前上海市正积极推进建设用地减量化工作，2014年该市共落实“198区域”减量化地块689公顷，预计到今年底基本完成上述地块的复垦验收工作。2015年，上海市下达“198区域”减量化考核任务共700公顷，截至目前已立项601公顷，占下达任务的85%，浦东新区、奉贤区、金山区排名区县前三。

“减量化”具体是指对不符合土地利用总体规划要求且社会经济或环境效益较差的现状建设用地，通过拆除复垦等土地整治工作，使之恢复农地生产能力或发挥生态用地功能，减量化的重点是规划建设区外现状低效工业用地，该类工业用地约198平方公里，所以简称为“198区域”。

推进“198区域”减量化，既可以改善生态环境，还可以通过建设用地增减挂钩政策，将建设用地减量腾挪出的土地指标用于符合规划要求的地区，实现建设用地总量不增加、布局有优化、功能有提升、土地利用更集约的目标，推进城乡一体化和新型城镇化的发展。

目前，上海市“198区域”建设用地减量化工作有“四减四增”：一是减低效用地、增高效发展空间，将减量化腾挪出的土地指标用于符合规划要求的地区；二是减污染排放、增环境改善，通过减量化消除污染企业，倒逼农村地区“排毒”；三是减事故隐患、增和谐稳定，通过减量化来减少“198区域”企业的安全生产隐患；四是减低质资产、

增优质资产，实现劣质资产盘活置换为优质资产、低效物业盘活置换为高效物业。

经过一年多的实践，减量化工作的成效已初步显现，“198区域”工业用地在2014年度实现了负增长。同时，规划总面积约130平方公里的7座郊野公园也在建设当中，其中正在实施的一期面积约50平方公里。■

13

闽台深度合作 改革频出红利

自4月21日挂牌以来，福建自贸试验区推出29项全国首创创新举措，2项创新举措被海关总署复制到全国其他自贸区；到7月20日，新增企业3429户，注册资本865.57亿元，其中新增外资企业324户、增长2.85倍，合同外资81.9亿元、增长3.62倍。

向机制要活力、以创新换红利成为福建自贸区铿锵向前的主步调。

删繁就简，转变政府职能

“以前设企业办证照要跑5个部门，提交5套35份材料，办4本证，至少需要10天。”福建华东国际海运股份有限公司负责人陈为仁说，“如今只要在一个窗口、提交一套材料、办一本证，不再奔走多个部门，当天就能办妥。”

陈为仁所说的“一本证”，正是福建自贸区在全国率先实施的“一照一码”登记制度改革，也就是将工商营业执照、组织机构代码证、税务（国税、地税）登记证统一为一本证，号码合并为统一社会信用代码。

“一表申报、一口受理、一照一码、一章审批”的“一”服务，把方便留给企业、把麻烦留给自己，正是福建自贸区转变政府职能、优化再造流程的一个缩影。

厦门片区推行“一站式查验”，以往对于同一票进出口货物进行查验时，海关与检验检疫部门需要分两次到码头进行吊柜、运输、开箱、掏柜、查验，如今两部门对同一进出口货物只要一次开箱检验，减少了30%的重复申报项目，缩短40%通关时间，节省50%以上人力成本，每集装箱节约成本600元。

平潭片区实行“一支队伍”，设立综合执法局，统一行使城建、国土、环保等8项执法职能；整合工商、质监、食药监、卫生、物价、知识产权等6个领域监管职能，组建市场监管局，建立从源头到终端全过程的市场监管体制。

福州片区设立“一个平台”，由一

家商务秘书公司为企业提供注册、劳务、法律、财务、咨询等全方位服务，简化经营场所登记手续，实现工商登记“一址多企”。

宽进严管，激发市场活力

福建是全国第一个以省政府名义出台《企业登记前置许可项目目录》的省份，企业登记前置许可项目由227项减为17项。

赋予自贸区最大限度行政审批权限，能下放的权限全部下放到片区，目前80%以上的省级行政许可事项已下放自贸区实施。在自贸区全面实施外商投资负面清单制度，对负面清单以外的外资企业设立、变更由审批制改为备案制。

“事前放宽，并不意味着放松管理。”福建自贸办有关负责人表示，福建自贸区建立健全事中事后监管，强化市场风险防控，“初步梳理出监管风险点55个，提出88条防控措施，确保每一项政策都有相应的监管措施，着力防范区域性、行业性和系统性风险。”

如今，已有27个省直部门在福建省公用信息共享平台上运行，归集企业基本信息59万户；福建省工商系统市场主体信用信息公示平台已链接省直单位19个，实现了信息共享。

“被载入经营异常名录的商事主体，财政资金招投标项目将其排除在外，银行等金融机构不受理其开户、贷款等业务……”福建各级各部门正合力实现“一处违法、处处受限”。

由点及面，拓展闽台合作

7月25日，平潭台湾商品免税市场彰化馆刚一开馆，琳琅满目的台湾特色商品，便引来络绎不绝的游客。部分货物“先验放、后报关”、台湾水果“边抽样检验、边上架销售”等贸易便利化措施吸引台湾大批企业进入自贸区。截至6月30日，平潭台湾免税市场已签约入驻商户222家，其中台资占60%以上，台湾县市主题馆、台湾名品旗舰店等一批特色商户已陆续开业。



“福建对台具有独特优势，今年以来福建自贸区加快推进对台领域的先行先试，在促进两岸经贸以及人员往来便利化、常态化、务实化方面相继推出一系列务实有效的举措。”福建自贸办有关负责人介绍。

目前，已推出对台贸易便利化措施14项。初步估算，简化ECFA（海峡两岸经济合作框架协议）原产地证书提交手续的优惠措施可让ECFA项下享受关税优惠待遇货物的平均进口时间至少减少1—2天，不仅可惠及省内外600多家企业，还可吸引更多ECFA项下货物从福建自贸区进口。

两岸青年创业创新创客基地率先对台湾个体工商户开放，已有26家企业完成注册，另有54家企业意向入驻。24家台湾建筑类企业、12家台资医疗机构和医疗生技企业、1家台资合资旅行社落户平潭，10名台湾导游已在平潭执业。

建行、农行、平安银行已分别在厦门成立“对台人民币清算中心”。台湾24家银行已与厦门16家银行签订人民币代理清算协议并开设40个人民币代理清算账户，已累计清算357亿元人民币。台湾银行已在福州片区选址，即将入驻。

“我们现在对自贸区充满信心，随着自贸区管理配套机制的成熟，这里的吸引力也越来越大。”来自台湾的企业家林巧英说出了广大台商的心声。2012年就在平潭成立公司的她，自贸区挂牌后又在园区内成立了一家新的贸易公司，进一步拓展对台和海外贸易。据统计，在过去3个月内，福建自贸区共新增台资企业193户，合同台资18.3亿元人民币，同比分别增长175.7%、275%。❶

14 江西建立绿色建筑长效推进机制

8月19日，江西省住房城乡建设厅紧紧抓住新型城镇化和城乡一体化发展的重要战略机遇期，充分发挥全省各级住房城乡建设系统的作用，密切配合相关部门，建立协调机制，形成绿色建筑发展齐抓共管、协调顺畅的长效推进机制。

江西坚定不移地推进绿色城镇化：树立绿色理念，科学规划，精细管理，彰显风貌；加强城市设计，提高建筑质量；尊重自然格局，依托现有山水脉络，把山、河、林、湖等生态元素融入城镇建设，使山水城融为一体。该省还通过大力实施省域城镇体系规划，制定出台实施办法，加快编制完成和实施《环鄱阳湖生态城市群规划》等重大区域规划，加快培育城镇群发展。

江西不断加强既有建筑节能改造，大力发展绿色建筑和建材，扩大绿色空间，积极创建森林城市、园林城市，推动建筑屋顶绿化。该省启动了《江西省建筑节能与绿色建筑“十三五”规划》的编制工作，将绿色建筑发展列入全省节能减排考核、大气污染防治专项检查内容。省住房城乡建设厅会同省发改委、机关事务管理局转发国家三部委《关于在政府投资公益性建筑及大型公共建筑建设中全面推进绿色建筑行动的通知》，明确政府投资公益性项目、2万平方米以上大型公共建筑、20万平方米以上住宅小区、省会城市保障性住房，必须全面执行绿色建筑标准，并要求各地强化监管措施，确保执行到位。

江西省住房城乡建设厅组织技术力量编制和修订《江西省绿色建筑评价标准》、《江西省绿色建筑设计标准》及施工图审查要点等，以加快适应该省推进绿色建筑的需求。通过发倡议书、开展节能宣传周和低碳日专题活动，向全社会倡导绿色建筑理念，宣传建筑节能基本知识。

在建筑节能与绿色建筑方面，江西省通过抓立法规划、抓责任落实、抓验

收检查、抓能力建设，进一步提高全省建筑节能与绿色建筑各方主体技术的整体水平。至今年年底，力争建立完善的绿色建筑建设及评价体系、技术标准体系和咨询服务体系，基本形成完备的绿色建筑发展推广机制；全省绿色建筑标识项目超过100项；绿色建筑面积占新建建筑面积的20%以上。南昌红谷滩新区作为住房城乡建设部智慧城区试点和绿色生态城区申报单位，辖区内新建（改建、扩建）建筑全部按绿色建筑标准进行规划设计、建设和管理。

去年底，国家六部委正式批复《江西省生态文明先行示范区建设实施方案》，作为我国首批全境列入生态文明先行示范区建设的省份之一，《实施方案》的获批，标志着江西省建设生态文明先行示范区上升为国家战略，成为江西省继鄱阳湖生态经济区规划（包含38个县、市、区）和赣南等原中央苏区（包含54个县、市、区）振兴发展战略后的第三个国家战略，也是江西省第一个全境列入的国家战略。截至6月底，江西省共有21个项目获得绿色建筑评价标识，总建筑面积达250.2万平方米。

江西省委书记强卫最近在省全会上强调：“到2020年，江西省常住人口城镇化率将达到60%，这意味着2700多万人口在城镇工作和生活。绿色城镇化就是要树立绿色理念、发展绿色建筑、扩大绿色空间，使卫生环境、道路环境、人居环境明显提升。”这无疑推进江西绿色建筑发展的福音。❶



15

西安服务外包促进城市品牌转型升级

有关数据显示，目前全球服务外包规模为1万多亿美元，预计在未来15年将达到10万亿美元。2008年-2012年，中国承接外包额从46.9亿美元增长至336.4亿美元，年均增幅超过60%，跃升为全球第二大外包承接国。如果按照年均40%的增速发展，中国服务外包市场2015年预计可达到850亿美元，对促进中国城市转型、经济升级提供了良好机遇和重要动力。

西安：中西部最具竞争力城市

西安服务外包产业的发展一直走在国内前列。自2001年以来，西安一直是我国发展软件产业、软件出口的重要基地，2006年被商务部认定为“中国服务外包基地城市”，2009年被国务院认定为“中国服务外包示范城市”，被IDC评为“理想的全球服务外包实施地”，2012年在中国服务外包城市投资满意度排名中位于第二位，已跻身“全球服务外包城市前100强”之列。在第六届（2013）全球外包大会举办的“2013年度中国服务外包风采城市评选颁奖仪式”上，西安市被评为“中国服务外包中西部最具竞争力城市”。

目前，西安拥有软件和服务外包企业1400多家，从业人员规模突破12万人。承接离岸外包业务国别市场达48个，已初步形成了以西安高新软件园为核心的“一核六区”七大服务外包示范园区。从世界500强企业，到国内行业领先企业，再到西安本土中小型企业，呈现金字塔结构；业务范围涵盖ITO、BPO、KPO各个层面。现有的服务外包企业中有22家“世界500强企业”，10家“IAOP全球服务外包百强企业”以及9家“2012年中国十大服务外包领军企业”。同时还有将近70%的中小企业，这些企业在某些专业领域体现出强劲的创新活力。发展服务外包已经成为助推西安产业结构转型升级、调整优化城市空间布局、发挥区域引领带动作用和建设国际化大

都市的重要引擎。

服务外包发展彰显四大优势

优势一：人才优势。截至目前，西安服务外包从业人员逾12万人，其中大专以上学历人员占65%；业务能力强、技术素质过硬的成熟人才2011年比2007年增长了3倍。特别是具有在国外知名公司5年以上任职经验的高级复合型人才已增至近3万人；同时，西安拥有各类科研机构3000多个，15万以上电子信息类科技人才，在校学生近百万人，其中软件服务外包相关专业的毕业生20多万人，为外包产业提供了优越的人才保障。

优势二：商务成本优势。西安大学毕业生总体薪酬较低，有人力成本优势；西安房地产价格远低于北京、上海等一线城市，且通信与水电煤气价格也较低。同时，落户西安的外包企业还能享受到各种补贴与优惠。

优势三：基础设施优势。西安是全国交通、信息、航空大通道的重要枢纽和西部地区连通东中部地区的重要门户。同时还是中国公用计算机网络和中国多媒体信息网络在西北5省的网络核心中枢，拥有最大的网络传输线路。

优势四：政策资金优势。西安市政府高度重视软件及服务产业的发展，在资金和政策方面提供大力支持。市本级资金4000万元、各服务外包示范园区共计6000多万元用于鼓励软件服务外包产业发展。陕西省、西安市及各个示范园区都制定了扶持产业做大做强的配套政策。

大手笔勾勒发展新蓝图

未来10年，西安服务外包产业发展将以大力承接国际服务外包业务为导向，努力打造“中国服务外包之都”与“世界服务外包产业基地”。

打造中国服务外包的“三大中心”——西安将利用国际化大都市建设的战略机遇，整合该市在科技人才、基

础设施、城市品牌、商务成本、产业基础等方面的优势，全力将西安打造成中国服务外包的交付中心、中国服务外包研发中心、中国服务外包专业人才培养中心。力争到2015年，产业总产值达到1300亿元，离岸外包执行额年均增长38%以上，确保年离岸外包执行额10亿美元。服务外包企业数达到1500家，从业人员达到30万人以上。

形成七大产业集群——即高新区形成软件服务外包产业集群，经开区形成云服务外包产业集群，航天基地形成以卫星技术为支撑的软件开发产业集群，航空基地形成航空研发设计产业集群，碑林区形成动漫游戏产业集群，产灞区

形成金融服务产业集群，国际港务区形成现代商贸物流产业集群。

服务外包品牌走向世界——“十二五”期间，西安将坚持把品牌建设作为发展的重中之重，大力推进国家品牌建设，鼓励创建行业品牌、企业品牌，打造国际知名品牌。随着西安软件产业影响力在全球的不断上升，西安也必将汇聚更多的知名企业，将西安服务外包品牌推向世界。①

16

国家发展改革委 国家林业局印发实施《长白山林区生态保护与经济转型规划（2015-2024年）》

为贯彻落实《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》（中发〔2015〕12号）、《中共中央 国务院关于印发〈国有林场改革方案〉和〈国有林区改革指导意见〉的通知》（中发〔2015〕6号）精神，加快推进长白山林区生态保护与经济转型，按照国务院要求，国家发展改革委、国家林业局会同有关部门在深入调查研究、科学分析论证、广泛征求意见的基础上，编制完成了《长白山林区生态保护与经济转型规划（2015-2024年）》（以下简称《规划》），已于近日印发。

《规划》综合考虑长白山林区自然地形地貌、林缘、国有林业局局址、森林覆盖率及行政单元完整性等因素，确定实施范围为吉林省和黑龙江省的41个县（市、区，包括域内国有林业局、森林经营局、省直属林业事业单位和3个森工集团），其中吉林省25个县（市、

区），黑龙江省16个县（市、区）。规划区国土总面积19.4万平方公里，其中有林地面积12万平方公里，总人口1390万，其中林业职工23万。

《规划》确定的总体目标是：到2024年，林区森林蓄积明显增加，林分质量显著改善，生态功能得到有效恢复，一批特色鲜明的接续替代产业成为林区经济的新支柱，生态主导型经济体系基本建立，空间布局和基础设施进一步完善，居民收入和公共服务水平大幅提高，国有林区改革基本完成，可持续发展能力显著增强。在此基础上，《规划》提出了生态保护、经济发展和社会发展的三类12项具体指标和到2020年，基本理顺中央与地方、政府与企业的关系，实现政企、政事、事企、管办分开的体制改革目标。

《规划》综合分析长白山林区基础条件，提出了促进生态保护与经济转型

的重点任务。一是加强林区生态保护与建设。以恢复和提升林区生态功能为核心，停止天然林商业性采伐，强化森林管护与保护，加强森林资源培育，推进森林、湿地生态系统和野生动物保护，开展水土流失综合治理和污染防治。二是加快产业转型升级。依托林区资源和产业基础，做大做强人参健康产业、绿色产业和现代中药产业等优势产业；积极培育壮大生物、新材料和清洁能源等新兴产业；加快发展旅游、现代物流和商贸服务等特色服务业；改造提升木材精深加工、煤炭钢铁等传统产业；控制发展与生态保护相冲突的产业；优化产业布局，引导产业集聚发展。三是优化林区空间布局。调整林场布局，推进林场、林业站功能转型，将现有的525个重点国有林区林场逐步调整为314个中心林场。提升中心城市功能，扶持建设一批特色小城市和林区重点镇，加快推进林区新型城镇化。四是完善林区基础设施。加强林区公路、铁路、航空等交通设施建设。加快林区电网改造，改善林区生活条件，加快推进林区棚户区改造。加强生态保护和林业管护设施建设。统筹推进边境口岸和通道基础设施建设。五是加强社会民生建设。扩大社会保障覆盖范围，加大弱势群体救助力度。促进就业和再就业，加强劳动力技术技能培训。提高教育水平，优化教育资源配置，促进林业院校和职业教育发展。改善医疗卫生条件，形成覆盖全林区居民的医疗卫生服务体系。繁荣文化事业，逐步建成覆盖林区的公共文化服务网络。六是深化改革和扩大开放。以厘清中央与地方事权、政府与企业各方面关系为主线，积极推进政事企分开。认真履行我国同周边国家现行有效的双边、多边协议，加强面向东北亚地区的对外合作，增强林区发展活力。

《规划》充分考虑工作推进的节奏和政策措施的成熟度，从促进林区生态保护、支持林区改革和经济转型、加强

民生保障和基础设施建设等三个方面提出了具体政策措施。下一步，发展改革委将会同有关部门和相关地方，按照《规划》要求，加强组织领导、完善绩效考核指标、落实工作责任、严格监督检查、加强社会宣传，加快推动《规划》贯彻落实，促进长白山林区生态保护与经济转型工作。①

详情请点击查看附件

法规动态

DYNAMIC REGULATION

17

云南省印发《城乡规划督察办法》

为加强城乡规划监督检查，健全完善城乡规划督察制度，2015年6月30日，云南省人民政府第66次常务会议审议通过了《云南省城乡规划督察办法》（以下简称《办法》）。《办法》由云南省人民政府办公厅印发，自2015年7月23日起施行。

《办法》突出了以下特点：一是全面推进，全域覆盖。由省级督察扩大到省、州市、县三级全面推进城乡规划督察。坚持“谁审批、谁监管、谁督察”原则，实行分级督察。坚持督察全域覆盖，明晰各级督察范围。二是调整完善督察方式。省级督察方式由“巡查”调整为“派驻与巡查相结合”。对省政府审批城市总体规划的城市督察实行“派驻”，对省历史文化名城（镇、村、街）、省级风景名胜区督察采取“巡查”。三是加强督察队伍建设。省级督察员由“兼职”调整为“专职与兼职相结合”。专职督察员主要聘任退休人员，派驻到省政府审批城市总体规划的城市。兼职督察员主要聘任在职人员，组成督察组对省历史文化名城（镇、村、街）、省级风景名胜区等开展巡查。四是强调督察工作保障。督察工作保障由“城乡规划督察工作经费纳入建设规划主管部门年

度财政预算”调整为“各级政府应在人力、财力、物力等方面提供保障，确保城乡规划督察工作有效开展”。五是增加辅助督察手段。除遥感监测辅助城乡规划督察工作外，明确鼓励可运用航拍、“互联网+”等先进技术手段，提高城乡规划督察工作的质量和效率。■

热点解读

HOT READ

18

《关于推进城市地下综合管廊建设的指导意见》专家解读

1. 《指导意见》出台的背景和意义是什么？

住房城乡建设部城市建设司负责人：李克强总理高度重视地下管网等城市基础设施建设，强调指出，地下管网等基础设施是城市的“里子”，目前仍很薄弱，要着力补上地下管网等城市基础设施“短板”，满足不断扩大的民生之需，这是新型城镇化的应有之义，也是稳增长的有力支撑。张高丽副总理对地下管线和综合管廊建设提出要求。为落实国务院领导同志的指示精神，2013年以来，国务院先后印发了《国务院关于加强城市基础设施建设的意见》（国发[2013]36号）、《国务院办公厅关于加强城市地下管线建设管理的指导意见》（国办发[2014]27号），部署开展城市地下综合管廊建设试点工作。在试点的基础上，总结了国内外先进经验和有效做法，国务院办公厅下发了《关于推进城市地下综合管廊建设的指导意见》（国办发[2015]61号，以下简称《指导意见》），全面推进地下综合管廊建设。

加快推进地下综合管廊建设，统筹各类市政管线规划、建设和管理，不仅可以解决反复开挖路面、架空线网密集、管线事故频发等问题，还可以保障城市安全、完善城市工程、美化城市景观、促进城市集约高效和转型发展，有利于提高城市综合承载能力和城镇化发展质量，有利于增加公共产品有效投资、拉动社会资本投入、打造经济发展新动力。

2. 推进城市地下综合管廊建设的总体要求是什么？

住房城乡建设部城市建设司负责人：要全面贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神，按照《国务院关于加强城市基础设施建设的意见》（国发[2013]36号）和《国务院办公厅关于加强城市地下管线建设管理的指导意见》（国办发[2014]27号）有关部署，把地下综合管廊建设作为履行政府职能、完善城市基础设施的重要

内容。

一是要在做好试点的基础上，总结国内外先进经验和有效做法，逐步提高城市道路配建地下综合管廊的比例，全面推动地下综合管廊建设。

二是到2020年，要建成一批具有国际先进水平的地下综合管廊并投入运营，反复开挖地面的“马路拉链”问题明显改善，管线安全水平和防灾抗灾能力明显提升，逐步消除主要街道蜘蛛网状架空线，城市地面景观明显好转。

三是要立足于实际，加强顶层设计，积极有序推进。要做到规划先行，明确质量标准，完善技术规范，满足基本公共服务功能。要以政府为主导，发挥市场作用，吸引社会资本广泛参与。

3. 推进城市地下综合管廊建设如何做到规划先行？

住房城乡建设部城乡规划管理中心主任刘佳福：推进城市地下综合管廊建设，首先要编制城市地下综合管廊建设规划。

一方面，要在开展城市地下管线普查的基础上，统筹各类管线的实际发展需要，结合地下空间开发利用、各类地下管线、道路交通等专项建设规划，合理确定地下综合管廊建设区域、系统布局、管线种类、断面形式、平面位置、竖向控制等。综合考虑城市空间开发利用的远景发展，为地下综合管廊的建设预留和控制有关地下空间。今年5月，我部发布了《城市地下综合管廊工程规划编制指引》（建城[2015]70号），从编制主体、管理控制、编制内容以及成果要求等方面提出了明确要求，是各地编制城市地下综合管廊建设规划的重要依据。

另一方面，各地要在编制城市地下综合管廊专项规划的基础上，建立地下综合管廊建设项目储备制度，组织编制五年项目滚动规划和年度建设计划。我部将会同有关部门和国家开发银行下发关于建立地下综合管廊项目库的通知，

组织指导各地做好这项工作。

4. 按照什么标准建设城市地下综合管廊？

上海市政工程设计研究总院（集团）有限公司副总工程师王恒栋：地下综合管廊工程是“百年工程”，要以当代国际水准为标准，综合考虑100年的工程需要。规划、设计、施工、管理等要严格执行人修订的国家标准《城市综合管廊工程技术规范》（GB50838-2015）。

一是要确保工程质量。地下综合管廊工程结构设计使用年限为100年，建设时应根据100年的设计使用年限和环境类别进行耐久性设计，按照城市生命线工程抗震减灾的要求，做到乙类建筑物的抗震设计和抗震建设。二是要完善相关配套设施。按照规范的要求，同步配套建设消防、供电、照明、通风、排水、监控等附属设施，提高智能化监控管理水平，确保管廊安全运行。三是要把好原材料质量关，确保工程建设符合质量验收标准要求。四是要考虑全寿命周期费用最优的要求，减少运营期的维护和维修费用。五是要推广预制装配技术，提高预制装配化率，推进新型建筑工业化。

5. 哪些地区应该建设城市地下综合管廊？

中国城市规划设计研究院水务与工程院副院长谢映霞：选择合适的地点、合适的类型、合适的时间建设地下综合管廊是城市健康发展和可持续发展的重要保证。一是选择在高密度建设地区。二是选择在道路运输繁忙、交通量大的地区。三是选择在地下空间开发利用需求高的地区，例如有轨道交通、高压电缆隧道通过的地区，应考虑一并建设地下综合管廊。四是新区优先建设、老区结合项目改造建设。新区在建设初期，地下综合管廊和道路、开敞空间的建设应同步进行；老城应结合旧城更新、道路改造、河道治理、地下空间开发等统筹安排地下综合管廊建设。

6. 如何以市场化方式推进城市地下综合管廊建设？

北京大岳咨询有限公司总经理金永祥：鼓励企业投资建设和运营管理地下综合管廊，推广运用政府和社会资本合作（PPP）模式。一是积极培育大型专业化地下综合管廊建设和运营管理企业。二是政府要为地下综合管廊PPP项目提供财政支持。入廊企业缴纳的入廊费和维护费用还难以满足社会资本的投资回报，需要地方财政为地下综合管廊PPP项目提供适当支持，主要包括：投资补贴、贷款贴息、政府购买服务等。三是社会资本可以采用多种形式。如：入廊管线单位或入廊管线单位与专业管廊公司合资组建的公司作为社会资本方。还可以由入廊管线单位共同负责管廊投资并成立管廊业主委员会，由业主委员会选择专业的社会资本方负责管廊的建设和运营管理。四是充分发挥中介机构的作用，为PPP项目提供咨询服务。

7. 如何在地下综合管廊建设中推广应用新技术？

中冶京诚工程技术有限公司副总经理李跃飞：城市地下综合管廊工程技术包括结构、电气、通讯、消防、监控、通风、排水、管线等多方面，技术应用要充分考虑地质、水文、地上地下空间环境条件的影响。推广应用新技术要把把握四个方面的内容：一是鼓励工程建设技术创新及应用。鼓励各参建单位、科研院所，在结构类型、配套附属设施、工程材料、施工工法、运营管理等各方面开展技术创新及应用。二是加强监督，做好新技术评定和试验工作。地下结构工程一旦有质量问题，往往处理难度大，成本高；管廊内管线一旦漏气、漏电，关键配套技术故障等均可能造成巨大影响。要进行技术应用前的评定和试验工作，规避风险。三是创造良好环境，建立相应激励机制。要积极为新技术研发立项、示范应用、奖项申报等方面提供支持。四是工程示范，大力宣传推广新

技术应用的成功案例。

8. 推进城市地下综合管廊建设需要加强哪些方面的工作？

住房和城乡建设部城市建设司负责人：一是加强管线的入廊管理。已建设地下综合管廊的区域，该区域内的所有管线必须入廊，不得在管廊以外的位置上新建管线。既有管线在改造时，应有序迁移至地下综合管廊。二是实行有偿使用制度。入廊管线单位应向地下综合管廊建设运营单位交纳适当的入廊费和日常维护费，具体收费标准由地下综合管廊建设运营单位与入廊管线单位根据市场化原则共同协商确定。三是提高运营管理水平。城市人民政府要制定地下综合管廊具体管理办法，运营单位要完善管理制度，与入廊管线单位签订协议，确保地下综合管廊正常运行，做好突发事件和应急管理工作。

国家发展改革委有关部门负责人：根据日本等发达国家地下综合管廊经费收取和管理经验，结合我国实际发展情况，入廊管线单位向地下综合管廊建设运营单位交纳的入廊费主要根据地下综合管廊本体及附属设施建设成本，以及各入廊管线单独敷设和更新改造成本确定。日常维护费主要根据地下综合管廊本体及附属设施维修、更新等维护成本，以及管线占用地下综合管廊空间比例、对附属设施使用强度等因素合理确定。国家发展改革委将会同住房和城乡建设部制定具体收费的指导意见，引导规范供需双方合理协商确定地下综合管廊收费水平，形成合理的收费机制。

财政部经济建设司负责人：地下综合管廊是百年工程，管廊容量满足长期管线增容和扩建需要，因此，在地下综合管廊运营初期，不可能达到所有管线均入廊，从入廊管线单位收取的入廊费和日常维护费，往往不能弥补地下综合管廊的建设和维护费用成本，地方政府应建立财政补贴机制，根据实际情况，对地下综合管廊建设运营企业给予

必要的财政补贴，确保企业合理稳定回报。

9. 国家在推进城市地下综合管廊建设方面有哪些支持政策？

财政部经济建设司负责人：中央财政将发挥中央资金“四两拨千斤”的作用，积极引导地下综合管廊建设。2015年，财政部会同住房和城乡建设部确定了10个试点城市，中央财政投入34亿元，计划三年内投入102亿元以上引导地方建设试点，拉动社会资本投资约176亿元，地方政府投资70亿元。今后，中央财政将继续通过现有渠道统筹安排资金予以支持。地方各级人民政府也要进一步加大地下综合管廊建设资金投入。省级人民政府要加强地下综合管廊建设资金的统筹，城市人民政府要优先安排地下综合管廊项目，并纳入地方政府采购范围。有条件的城市人民政府可对地下综合管廊项目给予贷款贴息。

国家发展改革委有关部门负责人：支持符合条件的地下综合管廊建设运营企业发行企业债券和项目收益票据，专项用于地下综合管廊建设项目。为加大债券融资支持城市地下综合管廊建设的力度，今年上半年，国家发展改革委印发了《城市地下综合管廊建设专项债券发行指引》，从审核程序、审核政策、债券期限、配套政策、增信方式及品种创新等方面，为各类企业发行地下综合管廊建设专项债券提供了政策支持。将地下综合管廊建设列入专项金融债支持范围予以长期投资，具体办法正在研究制定。

国家开发银行评审二局负责人：加大城市地下综合管廊建设力度，有利于综合开发利用地下空间资源，提高城市发展质量，促进新型城镇化建设，是开发银行积极支持的重要领域。截止目前，开发银行与住房和城乡建设部合作，共同推出贷款支持项目27个，拟建管廊940公里，贷款规模540亿元。同时，开发银行会同住房和城乡建设部与吉林省

签订协议，支持在吉林全省范围内推进地下综合管廊建设。在项目的开发评审中，开发银行将根据国家政策和各地情况，综合运用PPP、政府购买服务、机制评审等模式，协助地方政府设计符合项目情况的建设与运营模式、融资模式和贷款期限。

住房和城乡建设部城市建设司负责人：地下综合管廊建设造价高、投资规模大。为落实资金投入、调动社会资本积极性，除了以上支持政策，我们商有关部门鼓励银行业金融机构在风险可控、商业可持续的前提下，为地下综合管廊项目提供中长期信贷支持，积极开展特许经营权、收费权和购买服务协议预期收益等担保创新类贷款业务，加大对地下综合管廊项目的支持力度。

10. 推进城市地下综合管廊，政府、相关部门及单位应做好哪些工作？

住房和城乡建设部城市建设司负责人：城市人民政府是推进城市地下综合管廊工作的责任主体，要加强组织领导，明确主管部门，建立工作协调机制，扎实推进具体工作。

住房和城乡建设部将会同国家发展改革委、财政部、工业和信息化部、人民银行、新闻出版广电总局、银监会、能源局等相关部门，建立推进地下综合管廊建设工作协调机制，加强对全国地下综合管廊建设管理工作的指导和监督检查。抓好地下综合管廊试点工作，尽快形成一批可复制、可推广的示范项目，经验成熟后有效推开。

各管线行业主管部门、管理单位等要各司其职，密切配合，共同推动地下综合管廊建设。中央企业、省属企业要配合城市人民政府做好所属管线入地入廊工作。①

一、中国城镇化的时空逻辑

1. 中国城镇化进入攻坚克难关键期

去年12月底，李克强总理在国博参观“人居科学研究展”时，指着中国地图上的“胡焕庸线”说：“中国94%的人口居住在东部43%的土地上，但中西部和东部一样也需要城镇化。我们是多民族、广疆域的国家，要研究如何打破这个规律，统筹规划，协调发展，让西部百姓在家门口也能分享现代化。”

胡焕庸线是1935年胡焕庸先生在《地理学报》上发表的《中国人口之分布》文章中首次提出的“黑河（爱辉）-腾冲线”，这条线以东居住的人口多，以西居住的人口少。根据2000年“五普”资料，利用ArcGIS进行的精确计算表明，按胡焕庸线计算，东南半壁占全国国土面积43.8%，人口占94.1%，

平均人口密度为每平方公里285人；西北半壁占全国国土面积56.2%，人口占5.9%，平均人口密度为每平方公里14人。东南半壁与西北半壁总人口之比仍为94:6，基本特征仍然维持。

李克强总理提出的这一问题透漏出两层含义：一是西部地区需要城镇化和现代化，实现共同富裕；二是受自然条件制约，实现难度大，我们没有现成的经验。要回答好这一问题，首先就要搞清楚我国改革开放30多年城镇化道路的逻辑，才能解答如何实现逻辑自洽。

2. 中国城镇化的思想根源和理论基础

一直以来，中国的人口和生产布局，都是紧紧围绕经济建设这个中心进行统筹的。改革开放以来，我国先后实施经济特区战略、沿海开放战略，城镇化空间布局、对外开放格局、工业化布

19

张险峰：中国城镇化的时空逻辑与西部发展模式创新

局相互促进，有机协调，取得了良好开端。

总体来说，改革开放 30 多年，我国城镇化的时空逻辑和理论思想，主要来源于“一个理论”、“一个目标”和“两大战略”。

“一个理论”即初级阶段理论。党的十一届三中全会第一次正式提出：我国的社会主义社会还处在初级发展阶段，根本特征是“物质文明还不发达”。党的十三大第一次系统论述了初级阶段理论，正确认识在工业化、区域发展、人民生活水平上存在的阶段性差距，东部地区在发展条件上的优势地位，为采取非均衡发展战略奠定了理论基础。集中最优质的资源和力量来发展现代化，这就是非均衡理论实践的初始。

“一个目标”就是中国式现代化——小康社会。1979 年 12 月 6 日，邓小平会见日本首相大平正芳时，首次使用“小康之家”来描述中国的现代化。2000 年 10 月，党的十五届五中全会提出：从新世纪开始，我国进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。这是党的决议第一次提出“全面小康”的概念。党的十八大提出了更具明确政策导向、更加针对发展难题、更好顺应民意的 6 点新要求，即：转变发展方式，实现两个“倍增”，进入创新型国家，促进四化同步，建立区域协调机制，开放水平和国际竞争力增强。

“两大战略”其一，是党的十三大提出的“三步走”战略：第一步，解决温饱问题；第二步，到 20 世纪末，达到小康水平；第三步，到 21 世纪中叶，人均 GDP 达到中等发达国家水平，人民生活比较富裕，基本实现现代化。前 35 年实现了前两步，能否如期实现第三步就要看后 35 年我们怎么干。其二，是区域发展中的“两个大局”战略部署：1992 年，邓小平南巡讲话提出“共同富裕”构想：让一部分有条件的地区先发展起来，一部分地区发展慢点，先发

展起来的地区带动后发展地区，最终达到共同富裕。这一逻辑设计，是从中国独特的地理格局、经济社会基础和对外开放格局出发的深入思考，也是对建国以来由于各种主、客观原因而做出的违背市场经济规律和城镇化规律的一种纠偏。

3. 中国城镇化的时空格局

上述思想理论和制度安排，决定了中国城镇化的时空发展逻辑：

(1) 在时间维度上，形成以特区和东南沿海为先行、继而沿海与内陆地区跟进的梯度开发局面；到 20 世纪末 21 世纪初，提出西部大开发和中部崛起、振兴东北老工业基地战略，形成全域推进格局，思路非常清晰，当初“两个大局”的设计也得到稳步推进。

(2) 在空间维度上，形成了以东南沿海城镇密集带（包括珠三角、长三角城市群），京津冀、辽中南、山东半岛等北方沿海经济区，以及武汉、沈阳、郑州、太原、西安、成都、重庆等一批内陆大都市区为骨干，以国家干线公路、铁路串联起来的，由各级城镇构成的城镇发展轴为纽带的人口和产业聚集格局。

这种时空逻辑设计，开启了大规模的异地城镇化模式，经过实践检验是符合市场经济规律和中国独特的地理格局的，它使中国人口和生产布局向更为合理的方向发展，并取得了显著成就：

1) 释放出大量农村和城市剩余劳动力，助力东部地区实现率先发展，并使一部分人先富起来，摆脱贫困获得发展；

2) 迅速整合内外两种资源，在最短的时间内大幅提升了国家经济实力和国际竞争力；

3) 缓解了广大内陆欠发达地区的发展压力，缓解了西部生态敏感脆弱地区的保护压力，许多地区生态得到休养生息，像陕北、甘肃、青海等地的荒山绿化已经取得了很好的成绩；

4) 为实施新的区域开发战略赢得

了宝贵的时间。

到 21 世纪初，异地城镇化战略似乎已经看到了成功的曙光。

总体来说，当时的决策从时间上看，照顾到东西部经济发展基础的差异和历史欠账不同，选择东部先行容易获得成功。从空间上来讲，一是对外开放的区位不一样，东南沿海据守港澳台，拥有沿海港口资源，优势明显；二是地理资源条件不一样，更适合人居和产业集聚，所以采取先东后西、东部高密度发展的一种梯度战略。但是，当东部地区已经实现了率先发展，当年的时空次序需要往下轮转的时候，这种逻辑又如何自洽？如果不能有效破解一直存在的障碍，又如何实现当初“共同富裕”的承诺和新一届中央政府的决心？这恐怕就是引起总理发问的原因。

二、时空逻辑轮回的压力和挑战

到 2014 年，我国城镇化率达到 54.77%，从快速增长进入到较快速增长阶段的拐点。但是近 10 多年来，我国城镇化推进出现了明显的瓶颈。通过改革开放 20 多年努力，已经形成的“孔雀东南飞”局面、异地城镇化构想几乎获得圆满成功，却由于政策体制的滞后，而无法把这些异地城镇化的人口固定下来，也享受不到改革开放的成果，造成大量外出务工农民回流，而西部农村问题也迟迟没有解决好。

根据国家统计局发布的《2014 年全国农民工监测调查报告》显示：2010 年以来，农民工总量增速不断回落，外出则以本省市为主，西部地区吸纳能力继续增强，城市、尤其是大城市对外来人口的吸引力更大。

城乡二元制度隔离的改革政策滞后、与城镇化时空逻辑不合拍，导致外出务工人员不能在大城市扎根，也不能全身而退回归农村；加上全球经济形势对沿海地区的冲击、生产成本上升等，于是产生大量人口回流。随着西部大开发等战略布局的深入实施，西部地区发

展条件改善，吸引众多农民工返乡就业、创业。此外，农村政策的改善也吸引了部分农民工返乡务农。

外出人口回流、选择就近就业无疑有其积极的一面，但规模大到一定程度，则会给我国西部生态脆弱地区的城镇和产业发展、社会治理带来更多新的挑战，加剧人地矛盾，造成更复杂的发展和保护压力。我们应该清醒地认识到，西部地区的跨越式发展，更多地是需要高素质的劳动力、智力资源、创新模式和充足的资本，而无法仿效东部地区靠大量廉价劳动力、廉价土地，以牺牲环境为代价换取“总量”累积的传统路径，因为西部地区没有这个“本钱”。

因此，政策设计与战略逻辑如何相一致，应该引起高度重视。

三、城镇化在上路：思考与建议

要制定好西部地区城镇化、现代化、奔小康路径，首先必须对西部地区的情况有深刻的认识。概括来讲，主要有以下一些共性：

1. 西部地区发展条件

一、西部是我国的对外开放门户和国家安全堡垒；二、是祖国的蓄水池和生态屏，中东部地区生存发展的源泉；三、各类资源丰富，文化多元璀璨，利用程度低；四、生态极其脆弱，生产生活条件艰苦，生产力发展滞后；五、高山峡谷或盆地地形，城镇用地普遍狭促，坪坝耕地宝贵，人地矛盾极其紧张；六、自然灾害种类繁多，发作频繁，救援困难。

2. 未来的趋势和挑战

(1) 国家战略对区域重构的影响。国家战略布局是从国家经济社会发展大局出发的，是必须的；但也不可否认，其对一个地区的生态格局和城镇格局也必然要产生一定的影响。

(2) 全球信息网络，以及国家快速交通网络化，将促进城乡发展平台更加均等化，城镇等级更加扁平化。

(3) 东部地区产业转移深入推进，

既给西部地区带来机遇，也带来诱惑和冲击，需要慎重选择。

(4) 国家消费结构转型，居民对文化、旅游、休闲度假、服务等需求将成为新的热点，对西部地区拥有的独特文化、旅游资源的需求将日益高涨。

(5) 国家实施精准扶贫战略，将加快众多老区、山区的发展。

机遇与矛盾并存，西部地区正面临城镇化前所未有的压力。

3. 西部地区城镇化的逻辑推演

在重大机遇面前，西部地区应积极探索，走出一条符合当地特色的新型城镇化发展道路，使小康社会建设与生态保护、资源开发利用达到高度的协调和统一。

首先，内陆城镇开放化

一是互联互通的网络化。依托互联网、快速交通网、国际贸易平台、开放度高的大都市区，提高经济外向度。二是提高市场化水平。要转变观念，真正发挥市场的主体作用，转变政府职能，为企业做好服务。三是社会包容度。发挥西部地区民族融合、社会兼容的优良传统，制定优惠政策，大力吸引外来人才创业、就业，带动创新发展。

其次，产业结构特色化

依托本地特色资源，结合现代市场需求设计、研发新产品。鼓励结合本地自然条件的小微企业发展，不能盲目迷恋大项目。提高对战略性资源、本地能源开发的管控能力，避免污染和破坏。积极发展生态、自然风光、文化旅游，拉动相关产业发展。结合国际大通道和边境口岸，发展现代物流、国际贸易和跨境旅游。在有条件的地区，承担国家战略性新兴产业功能，如国防军工、电子信息、新型能源产业，以及出口加工等。

第三，地均产出高效化

世界各国城镇化和现代化的发展历程表明，当城镇化水平突破 50% 之后，会有不同的结局：一种是西方发达国家，随着城镇化水平的提升，人均收入快速

提高；另一种是以拉美国家为代表的，人均收入长期徘徊不前，落入中等收入国家陷阱。我国要摆脱后一种局面，就必须致力于提高人均收入水平，否则即使城镇化率数字上升，也无法实现国家富裕。这个结论在西部地区尤其适用。从根本上讲，西部地区可用于开发建设的土地资源更加有限，生态环境更加脆弱，产业集聚总量会更小，必然要走地均产出高效化、人均产出高效化的道路，没有别的选择。

第四，家庭增收普惠化

西部地区的发展不能只是树几个典型和样板，应该以加大教育、培训和帮扶力度，提升农民文化水平和自主就业、创业能力，自主选择适销对路产品以及对接市场能力，从而提高农村自我造血能力。要深入研究多种形式带动农村、农民致富的方法，藏富于民。避免一些平原地区大企业入主土地、集中经营模式导致的企业致富、农民出局的结果。

第五，建设模式生态化

首先还是要划定生态绿线、河流蓝线、自然灾害红线。同时，应该根据西部地区特点，因地制宜地采取大集中、小分散的布局形式，研究低丘缓坡地用于城镇农村建设问题，给行洪通道、滩涂湿地、动物栖息地、高效农田留下宝贵空间。这方面我们的祖先早就总结出许多好的经验，值得现代人去学习。

以公共交通走廊建设为引导，构建低碳、高效的城市结构。西部地区除了像成都、西安这类少数平原城市之外，大多是沿河谷走向的带状城市，最适合推广公交走廊。应通过公交走廊的设计，改变人们的出行理念和习惯，转变平原和东部沿海城市以小汽车为主导、圈层式扩张的模式。

要大力研发本地化绿色营造技术，避免“唯高技论”。从“土办法”、“老手艺”中汲取灵感，研发推广本地化生态适用技术，避免唯技术、商业化、难推广的“高科技崇拜”。

第六，城乡风貌地域化

这已经是刻不容缓的命题。中东部地区在现代化建设中，已经破坏了大量历史遗存、乡土风情，造成千城一面。广大西部地区多民族共融，自然风光独特，历史遗存众多，民风民俗淳朴，相较发达地区来讲保存得更多一些，特色也更鲜明。在已经到来的快速发展中，应该吸取先发地区的教训，加大保护力度，更好地服务于传承华夏文明的需要。

四、结论和建议

在发展理念上，一定要吸取先发地区教训，转变发展方式，避免生态灾难，要避免把东部平原地区解决问题的方式照搬到西部地区。

在国家政策层面上，首先仍应坚定不移地实施异地城镇化战略，不应让已经形成的“孔雀东南飞”再往回飞，这对西部地区的生态、文化保护等都是巨大的压力。

其次，要因地制宜，采取灵活多样的城镇和人口聚集形态。要根据西部地区的自然条件和文化特色，以及城镇之间的分工合作关系，灵活布局城镇体系和空间形态，创新空间组织模式。不应简单套用“城镇群”的概念来指导西部地区的城镇化形态。

第三，加大对自然、文化资源统筹管理力度。很多专家呼吁设立“国家公园”制度，在此本人也再次呼吁，将众多部门管辖的，边界交织、事权重叠、责权不清的各类自然景观保护区进行整合，创建“国家公园”，由中央政府统一划定、统一管理、投资保护和建设，真正保护和利用好国家战略资源。

第四，制定“精准化”城镇化政策和标准。一是在产业发展、扶贫资金和项目、支持政策上，制定更加严格的准入标准，坚决杜绝重污染、高能耗、高风险产业进入；二是在城市规划、建设、技术等方面，制定更加符合西部地区的差异化技术标准体系。

西部地区是落后的，但也是重要的。它之于全国的国土安全、生态意义、战略资源意义、民族团结意义、文化繁荣

意义非常重大。如果不能很好保护和开发利用，会造成无法挽回的损失，并直接影响到东部地区的生态、资源供给和稳定。同时，西部地区的优势也是明显的，发展机遇也到来了，如果不能实现共同富裕，将难以面对当地群众的期待，也无法实现改革开放之初中央政府的承诺。因此，西部地区在推进城镇化和城市建设、项目选择的过程中，应将科学保护与合理利用更好地结合起来，更加讲究科学合理，拒绝瞎折腾。□

规划周边

PLANNING SURROUNDING

20 上半年 31 省份 GDP 增速透视：东三省及 山西垫底

省份	上半年增速(%)	一季度增速(%)	全年预期增速(%)	GDP 总量(亿元)
1 重庆	11	10.7	10	7237.9
2 贵州	10.7	10.4	10	4351.1
3 天津	9.4	9.3	9	7884
4 西藏	9.1	10	12	418.98
5 江西	9	8.8	9	7203.5
6 湖北	8.7	8.5	9	13104
7 安徽	8.6	8.6	8.5	9976.6
8 福建	8.6	8.5	10	10468
9 江苏	8.5	8.4	8	33927
10 湖南	8.5	8.4	8.5	12800
11 浙江	8.3	8.2	7.5	19281
12 新疆	8.2	6.9	9	3649.5
13 甘肃	8	7.8	8	2612.9
14 四川	8	7.4	7.5	13300
15 广西	8	7.6	8	6769.5
16 云南	8	7.2	8.5	5417.5
17 青海	7.9	7.5	8	429.42
18 山东	7.8	7.8	8.5	29732
19 河南	7.8	7	8	16737
20 广东	7.7	7.2	7.5	34527
21 海南	7.6	4.7	8	1808.6
22 宁夏	7.4	7	8	1128
23 陕西	7.3	6.9	10	7898.4
24 上海	7	6.6	—	11887
25 北京	7	6.6	7	10578
26 内蒙古	7	7	8	7424.9
27 河北	6.6	6.2	7	13798
28 吉林	6.1	5.8	6.5	5370.2
29 黑龙江	5.1	4.8	6	5435.3
30 山西	2.7	2.5	6	5814.2
31 辽宁	2.6	1.9	6	13005

注：上海 2015 年未设定具体 GDP 增长目标
G H

东北三省占最后 4 名的 3 席，如何“爬坡过坎”引全国关注

8 月 10 日，辽宁省省长陈求发在调研时说，“面对严峻复杂的经济形势和不断加大的下行压力，我们不能让经济增速持续下滑而突破底线，不能在困难和挑战面前束手无策、无所作为。”

东北三省经济形势仍是全面低迷的局面。辽宁、黑龙江、吉林分列全国经济增速倒数第一、第三和第四。其中，

辽宁上半年经济增速为 2.6%，已经比一季度的 1.9% 有所加快，但是去年同期辽宁的经济增速仍有 7.2% 的水平。

“目前东北经济形势不是太好，全国都很关注。”辽宁省委省政府咨询委员、辽宁社会科学院研究员冯贵盛接受《中国经济周刊》记者采访时说。他认为，出现目前的状况，主要是市场需求、体制因素、经济结构等方面造成的。

冯贵盛说，从市场因素看，市场需求发生了重大变化是造成东北经济增速下滑的直接原因。比如辽宁以重型工业为基础，市场需求发生了重大改变，辽宁产业结构与国内外需求发生了断裂，直接影响辽宁的经济。

“从体制因素看，东北工业基础是计划经济打造的，旧体制有很强的惯性。新常态下，体制因素制约市场的决定性作用难以充分发挥。”冯贵盛说。

“第三个因素，东北中小企业发展滞后，大企业过度集中，这是亟须解决的问题。这个结构性问题，是影响东北经济的重要因素之一。比如与浙江对比，浙江主要以中小微企业为主体，在经济调整中，辽宁一家大企业受影响，连带其他企业的需求，而浙江也受到影响，但是全局性影响不大。”冯贵盛表示。

冯贵盛同时指出，东北地区有些干部惰性比较大，需要鼓励干部轻装上阵，发挥创造性。

“习近平总书记就推动东北老工业基地振兴提出了着力完善体制机制、着力推进结构调整、着力鼓励创新创业、着力保障和改善民生的要求，这为东北经济如何‘爬坡过坎’指明了方向。”冯贵盛对《中国经济周刊》记者表示。

冯贵盛认为，东北地区要大力发展第三产业，做好“重降轻上”，把重工业降下来，战略新兴产业提上去。现代服务业、高新产业上不去，爬坡也很难爬过去。简政放权，更要倡导干部创新，敢做敢为。在鼓励大众创业的同时，要与“互联网+”结合起来。在民生工

程方面，“改善民生必须的，但是政府也要注意自己的钱袋子借了多少，不能过度透支”。

专家认为，东北经济“爬坡过坎”，需要做好“重降轻上”。

倒数第二——山西为何“2.7%”？

工业增加值连续 10 个月下降，且降幅不断扩大

7月28日，山西省统计局在其官网公布了该省上半年经济成绩单：GDP同比增长2.7%，比全国7%的经济增速低了4.3个百分点，在全国位列倒数第二，比垫底的辽宁高出0.1个百分点。

据统计，在去年全国31省份的GDP成绩单中，山西的增速倒数第一。

在去年一季度、上半年和前三季度中，山西GDP增速均在全国倒数三名之内。

山西省委机关报《山西日报》7月28日在头版头条刊文《如何看待当前经济形势》。文章称，2.7%表明肇始于2013年下半年的经济下行态势尚在延续中，山西经济发展处在最困难的时期，任务十分艰巨。

数据显示，今年上半年，山西省一产和三产增长缓慢，二产持续下降。特别是工业增加值自去年9月以来已连续10个月下降，且降幅不断扩大，主要工业产品产量、增幅都呈现大幅下滑态势。

与此同时，“一煤独大”的山西省的煤炭产业运行更加困难，主要表现在“产销减少，库存增加，价格下跌，效益下滑”。数据显示，从2014年7月起全行业连续12个月亏损，上半年全省煤炭行业亏损40.62亿元，利润同比减少60.74亿元。

此外，山西省政府的财政增收难度加大。上半年，山西省一般公共预算收入925亿元，同比下降7.8%。其中，税收收入566.1亿元，下降15%，自2014年8月以来已连续11个月累计负增长。

文章称，当前着力所在，山西要围绕年初确定的主要发展指标，在金融创

新、科技创新和民营经济三方面实现突破。

重庆为何能有 11% 的增长？

经济结构进一步优化，第三产业快速增长

作为西部内陆省份，重庆最近几年都是以两位数的增长速度领跑，尤为引人注目。今年上半年，重庆的GDP增速是11%，领跑全国；去年同期，这一数值是10.9%，同样全国第一。

国家统计局中国经济景气监测中心副主任潘建成对《中国经济周刊》记者表示，“重庆经济增长保持这样的势头主要有两个方面原因：一方面是重庆基础设施建设的力度大，这对整个投资的拉动很大；另一方面重要的原因是重庆形成了重要的产业集群，比如汽车产业集群和电子产业集群。这两个产业集群也得益于这几年产业转移的发展趋势，重庆承接了大量东部产业的转移。”

2015年上半年重庆市经济运行情况新闻发布会上公布的数据可以看出，电子信息和汽车制造两大产业已占据重庆经济的半壁河山，产业集群效应出现；而钢铁、煤炭等过剩行业比例则不断下降。同时重庆的房地产市场回暖明显，上半年房地产开发投资金额同比增长10.5%。

分产业看，上半年重庆第一产业增加值318.79亿元，增长4.2%；第二产业增加值3325.38亿元，增长11.5%，其中工业增加值2679.84亿元，增长10.8%；第三产业增加值3593.73亿元，增长11.0%。去年开始，重庆第三产业增加值占比首次超过第二产业，这显示包括金融等服务业在重庆发展势头强劲。

这从全国其他省份上半年的经济数据上也能体现出来。初步统计，有11个省份上半年规模以上工业增加值增速比一季度放慢，包括北京、山西、内蒙古、黑龙江、浙江、安徽、山东、河南、湖北、湖南、新疆。另有广东、河北、甘肃上半年工业增速与一季度持平。而在第三

产业数据上，初步统计，上半年除了福建和宁夏，其余地区的服务业增速普遍都呈现加快的态势。可见第三产业是经济增长强有力的驱动力。

上半年居民收入概况

目前，除黑龙江、西藏、吉林外，其余28省份均已公布了上半年居民人均可支配收入。

据国家统计局数据，上半年全国城镇居民人均可支配收入15699元，农村居民人均可支配收入5554元，倍差为2.83。有8地城镇居民人均可支配收入超过了全国平均水平，分别为北京、天津、上海、浙江、江苏、福建、山东以及广东。

在已公布数据的28个省份中，城镇居民人均可支配收入最高的为上海，达到26664元；北京排名第二，为26171元；第三为浙江，为22640元。城镇居民人均可支配收入最低的是甘肃省，为11243元。上海的城镇居民收入是甘肃的2倍还多。

农村居民人均可支配收入突破1万元的省份仅三个。其中农村居民人均可支配收入最高的为上海，达到13346元；浙江排名第二，为12005元；北京排名第三，为11018元。农村居民人均可支配收入最低的是甘肃省，为2985元。

中国经济增速回调初步显现触底态势 国务院发展研究中心宏观经济研究部研究员 张立群

2015年上半年中国经济增长7%，其中一季度和二季度均为7%。与2014年以来的增速下行态势比较，经济增长趋稳的态势比较明显。上半年数据显示经济增长下行过程初步触底，工业增速持续回升，投资增长趋稳，出口增长由负转正，消费增长持续稳定。无论从供给侧，还是需求侧，中国经济增速回调都初步显现了触底态势。

展望下半年，从国际上看，美国经济恢复的态势仍然比较明显，货币金融

系统对政府扶助的依赖度明显减低，基于市场基础上的实体经济与虚拟经济之间相互促进，逐步恢复的态势比较明显。尽管希腊债务谈判一波三折，但仍在推进之中。从更远一些的变化看，在量化宽松货币政策和欧元区政府财政合作的支持下，欧洲经济也将可能步美国经济之后出现类似表现。世界经济和国际市场环境初步显露筑底迹象。国内稳出口的政策效果预计将继续显现，出口增长有望转向平稳。

受房地产市场销售形势好转，以及拿地难有所缓解的支持，预计房地产企业的发展环境趋向改善。1—6月份商品房销售面积同比增长3.9%，与一季度同比下降9.2%形成鲜明反差，表明房地产销售形势已经回暖；新型城镇化相关工作的推进，预计会逐步扩大房地产业发展空间，大城市综合规划工作加强，地下管网设施改造力度加大等，预计会使大城市拿地难问题趋向缓解。综合判断，未来房地产投资增速下降趋势会进一步减缓。

与新型城镇化带来的城市群之间互联互通建设步伐加快，城市地下设施建设力度加大，政府公共职能加强以及城市公共设施建设力度加大；“一带一路”大格局奠基带来的基础设施建设任务增加等相联系，考虑到政府在相关资金方面做出的综合性安排，预计基础设施投资力度未来趋向加强。随着过剩产能调整 and 市场需求趋稳，订单水平、开工率水平趋稳，预计制造业产能利用率稳中趋升，制造业投资增速将趋稳。

归纳以上分析，可以判断未来投资增速趋稳。在就业形势与收入增长平稳的支持下，预计未来消费会继续平稳增长。综合对需求走势的分析，预计下半年中国经济将保持平稳增长，全年经济增长率略高于7%。■

21

住房和城乡建设部印发 指导意见加强顶层设计 推进 BIM 应用

为贯彻《2011～2015年建筑业信息化发展纲要的通知》和《住房城乡建设部关于推进建筑业发展和改革的若干意见》有关工作部署、推进建筑信息模型（以下简称“BIM”）的应用，住房城乡建设部日前印发《关于推进建筑信息模型应用的指导意见》（以下简称《指导意见》）。

近年来，BIM在我国建筑领域的应用逐步兴起，技术理论研究持续深入，标准编制工作正在全面展开。同时，BIM在部分重点项目的设计、施工和运营维护管理中陆续得到应用，与国际先进水平的差距正在逐步缩小。推进BIM应用，已成为政府、行业和企业的一致共识。

但是BIM的发展还存在一些问题，如：缺少顶层设计；BIM应用只停留在各企业和项目的自发层面，没有形成统一的目标和路径；项目应用中设计、施工、运营维护各阶段完全割裂，没有充分体现BIM在全生命周期中的优势等。为此，迫切需要在国家层面出台纲领性文件，更好地进行指导和推进。

为满足发展需要，住房城乡建设部工程质量安全监管司于2012年开始组织有关协会学会、高校、设计和施工单位开展相关课题研究，在总结研究成果基础上，着手起草有关文件，并充分征求吸收各方意见，形成了《指导意见》。

《指导意见》明确了BIM应用的基本原则，即“企业主导，需求牵引；行业服务，创新驱动；政策引导，示范推动”。

《指导意见》同时提出了发展目标：到2020年年底，建筑行业甲级勘察、设计单位以及特级、一级房屋建筑工程施工企业应掌握并实现BIM与企业管理系统和其他信息技术的一体化集成应用。以国有资金投资为主的大中型建筑以及申报绿色建筑的公共建筑和绿色生态示范小区新立项项目勘察、设计、施工、运营维护中，集成应用BIM的项目比率达到90%。

《指导意见》强调BIM的全过程应用，指出要聚焦于工程项目全生命周期内的经济、社会和环境效益，在规划、勘察、设计、施工、运营维护全过程普及和深化BIM应用，提高工程项目全生命周期各参与方的工作质量和效率，并在此基础上，针对建设单位、勘察单位、规划和设计单位、施工企业和工程总承包企业以及运营维护单位的特点，分别提出BIM应用要点。要求有关单位和企业要根据实际需求制订BIM应用发展规划、分阶段目标和实施方案，研究覆盖BIM创建、更新、交换、应用和交付全过程的BIM应用流程与工作模式，通过科研合作、技术培训、人才引进等方式，推动相关人员掌握BIM应用技能，全面提升BIM应用能力。

此外，《指导意见》还提出了7项保障措施，包括宣传BIM理念、意义、价值，梳理、修订、补充有关法律法规，建立BIM应用标准体系，自主研发适合我国国情的BIM应用软件，培育BIM应用产业化示范基地和产业联盟，培训BIM应用人才，研究基于BIM的工程监管模式。

《指导意见》为进一步推动BIM在我国建筑领域的应用，支撑建筑行业技术升级，变革生产方式，创新管理模式奠定了坚实的基础。可以预见，随着《指导意见》的贯彻落实，我国建筑领域将进一步掀起BIM应用的热潮，不断推动我国建筑业转型升级和健康持续发展。



国际频道

INTERNATIONAL CHANNEL

规划新技术
CONSTRUCTION AND DEVELOPMENT

建设开发
CONSTRUCTION AND DEVELOPMENT

规划文本
PLANNING TEXT

获奖设计
THE WINNING DESIGN

22 模拟城市 Mcity: 世界上首个自动驾驶汽车测试场



据《赫芬顿邮报》报道，美国密歇根大学周一宣布，其与多个合作伙伴共同建设的“模拟城市”正式投入使用，今后将作为测试无人驾驶汽车的试验场地，服务车联网研究。据悉，这片名为“Mcity”的试验场地占地约13万平方米，投资1000万美元，建有40栋建筑物立

面，以及十字路口、环岛、桥梁、隧道等城市交通设施，以模拟真实的城市环境，这些技术有助于大众无人驾驶汽车成为现实。这是世界上第一个被用于专门测试联网汽车和自动驾驶汽车技术潜力的试验场，这些技术有助于大众无人驾驶汽车成为现实。



Mcity可以帮助研究人员模拟一个适合测试智能互联和自动驾驶汽车的测试环境。自动驾驶车辆在城市及郊区行驶过程中可能会碰到的各种细

节问题都可以进行模拟，比如路标被乱涂乱画导致模糊不清或者是车道线因年久而褪色变得不清晰等等。



01.乍一看，Mcity与其他城市很像，有5车道的公路、交叉路口、交通信号与标志、人行道、长椅、建筑物、街灯等。可是，这座城市显然缺少人气。

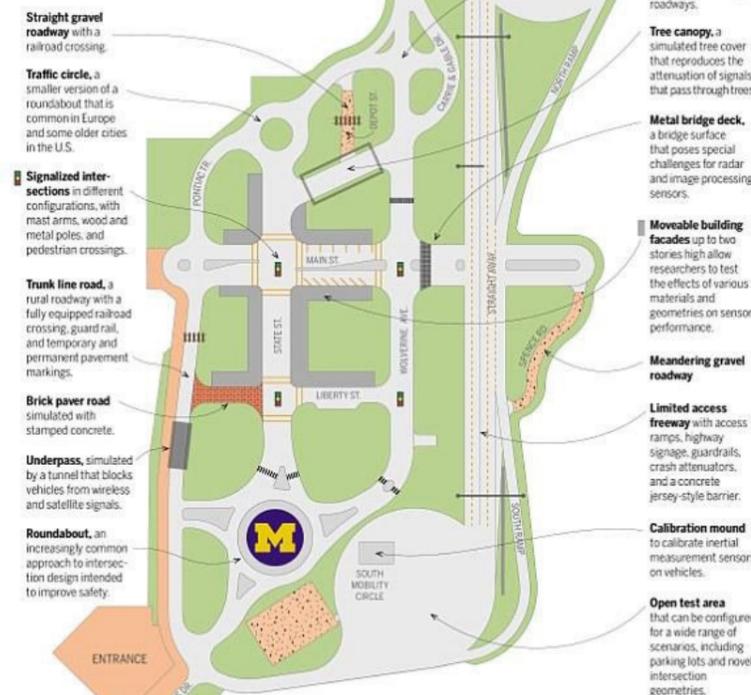
Mcity: A 32-Acre Outdoor Lab



Mcity is the world's first full-scale simulated urban environment designed expressly for testing the performance and safety of connected, automated, and autonomous vehicles under controlled and realistic road conditions. It is a 32-acre outdoor laboratory for advanced mobility systems that includes:

- Urban and suburban streets, including various lane configurations and sidewalks, pedestrian crossings, bike lanes, ADA ramps, street lights, parallel and diagonal parking, and a bus turnoff/stop.
- Instrumentation throughout, including a control network to collect data about traffic activity using wireless, fiber optics, Ethernet, and a highly accurate real-time kinematic positioning system.

Other features include:



02.Mcity将模拟城市和郊区环境，但里面所有的设施，甚至行人都是假的。这座虚拟城市将建造40栋大楼的正面外观、成直角的十字路口、交通圈、桥梁、隧道、砾石道路以及建筑护栏等大量障碍物。





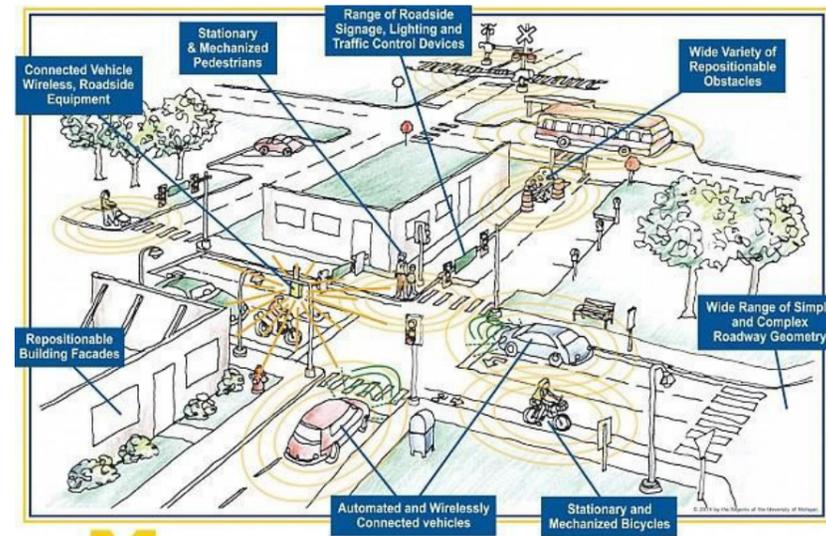
03. 密歇根大学移动转化中心 (Mobility Transformation Center) 主管彼得·斯威特曼 (Peter Sweatman) 说：“我们相信，联网汽车和自动驾驶汽车将是游戏规则的改变者，可大大增强安全、效率、能源利用率以及可达性等方面的好处。我们的城市和郊区生活都将变得更美好，这些技术真正打开了 21 世纪的移动大门。”



04. Mcity 支持严格的、可重复的新技术测试，此后这些技术才能被应用到公共街区和高速公路上。斯威特曼说：“自动驾驶汽车要想上路还面临着诸多挑战。而 Mcity 则拥有安全、可控以及符合现实的环境，我们可以在此找出联网汽车和自动驾驶汽车的真正潜力。”



05. Mcity 允许研究人员模拟联网汽车和自动驾驶汽车可能面临的最严峻挑战环境，包括汽车在城市和郊区可能遇到的最小问题，比如路牌被涂鸦污损、车道标记褪色等。各类技术以及自动驾驶汽车都可以在这里进行测试。



06. 密歇根大学的目标是：到 2021 年，要在密歇根州南部街头建立起联网和自动移动系统。密歇根大学移动转化中心还计划在密歇根南部部署 2 万多辆汽车、卡车以及公交车，作为评估消费行为和挖掘市场机遇的测试平台。



07. 已经有汽车制造商和科技公司排队等候在 Mcity 进行测试研究，这里将为汽车制造商提供测试新技术的安全场所。在出口和入口处还有 4 车道高速公路，可以测试在无人驾驶情况下汽车并道问题。Mcity 的路面建设将在 12 月份完工，这里将在明年春天开始运营，7 月份正式投入使用。

则一、荷兰的城市创造河流空间和城市新标识

奈梅亨市 (Nijmegen) 正在努力以瓦尔河洪水控制工程为契机, 以重建城市内芯。

荷兰奈梅亨坐落于瓦尔河沿岸, 20年前在这里曾经发生过一个可怕的事件, 并且差一点就酿成灾难。

每当下大雨, 来自法国和德国上游的莱茵河的大量雨水就会流入奈梅亨, 幸好有堤坝保护着这个拥有 17 万人口的城市。但随着河水上涨, 人们对堤坝摧毁的不安与日俱增, 因此奈梅亨及其周围的许多居民都选择了离开这座城市。幸运的是, 堤坝一直完好无损, 而且每次在惶惶不安的几天过后, 水位都会再度回落。

奈梅亨的人们并不认为他们的幸运是理所当然的, 由于预计气候变化将带来比 1995 年 (更早一点的是 1993 年) 更多的强降雨, 全市正着手实施一项大规模的防洪工程。风暴预计将袭击荷兰, 荷兰是一个地势低洼的国家, 且大多数家庭都建在防洪堤后面 (在这里有一种说法, “上帝创造了世界, 荷兰人创造了荷兰”)。但即使在这样一个低洼地区, 奈梅亨市采取方式也非常与众不同, 这种富有想法的方式能作为任何河滨城市学习的范本。

这里面有两个原因, 第一, 奈梅亨市不是简单的提高或加固防洪堤, 没有采用这种似乎是显而易见的解决方法, 相反, 它将堤坝重新摊平到河里, 基本上是形成一个广阔的河漫滩, 在河漫滩内侧, 挖掘机和起重机为瓦尔河挖掘了一条新的河道, 这条河道拓宽了瓦尔河, 给未来的洪水留出更多的排放空间, 从而不会威胁到城市。

第二个原因是所有这些工程远远超出防洪本身, 新的河流的建设意味着在瓦尔河中间出现一个新的岛屿, 这个岛屿上一些点的海拔高度足够使该岛成为

城市里一个全新的部分, 同时拥有公园和自然景观。

与此同时, 横跨河流从城市中心区一带一个新的邻里正在兴起, 并为河流两岸的城市发展带来新的平衡。此外, 四座新桥梁正在建设中, 将新的岛屿和河流两侧联系起来。当这些都建成以后, 在河流中间将出现一个新的城市中心, 尽管这条河流偶尔会威胁到城市中心的存在。

“这是第一次”, Bert Velthuis 议员说, “城市中心确实在城市中间。”

治理洪水的新方法

奈梅亨市的工程是荷兰 “Room for the River” 全国性计划的一部分, 气候变化意味着仅仅抬高防洪堤已经不够了, 新的方法依赖于扩大并加深河漫滩, 移除阻碍河水流动的障碍, 还包括其他一些促使水流动的方法。荷兰政府在 30 多个关键的河流地点花费了 23 亿欧元来保护 40 万生活在洪水易发地区的居民。

奈梅亨市的工程——Room for the River Waal——是全国计划中最大且最威风的项目, 在过去的 8 年里, 施工区域已经成为挖掘机和起重机的运动场, 这本身已经成为一处景点, 吸引了来自全国各地的大约 3 万游客。这个河流改造项目预计在今年年底完成, 最终成本在 3.51 亿欧元左右。



图二、实施前: 瓦尔河北岸的防洪浪线), 在暴雨期间成为水流的瓶颈并带来洪水的风险。



图三、实施后: 防洪堤被夷为平地, 一条新的河道促使更多的河水通过, 降低了洪水风险。并且一个岛屿在河流中间形成, 创造了新的发展空间, 新的桥梁将河流两岸的居民联系起来。

心。但是河流本身依然发挥着重要的作用: 瓦尔河是欧洲最繁忙的河流, 奈梅亨的内陆港在欧洲也是规模最大的。

当 Room for the River 项目刚开始时, 奈梅亨市最初的想法并不宏大, 当时是计划加深一些河沟并在河流中建一条简单而实用的辅河道, 这是一种技术解决手段, 也不会给城市附带任何好处。

不久后, 市政府提出利用水利工程重新振兴城市的想法, 新的岛屿为休闲活动提供了理想场所, 如水上运动、散步、组织节日活动等。它将大自然带回城市, 并且将两个相邻的鸟类、植物栖息地保护区连接起来, 同时, 穿过



瓦尔河北岸的城市中心区，一条新的滨河长廊必将吸引坐拥城市美景的大型住宅区。

“国家政府专门征求我们在这个项目中的投入和理念，这是相当了不起的”，Room for the River Waal 项目经理 Karsten Schipperheijn 说，“在 2007 年，奈梅亨市政府基本从国家政府手里接管了项目执行权力。”

赢得反对者的支持

这个计划中只有一个大障碍，为了开挖河道，与城市中心区隔河相望的防洪堤不得不向内陆迁移 350 米。这些有待挖掘的地区主要是农田，但仍然有 50 个家庭生活在那里，必须要迁移。这些家庭属于奈梅亨市一个以农村为主的



瓦尔河北岸大约 50 个家庭受拓宽河道的影响不得不被迁移。(VidiPhoto dpa-NETHERLANDS OUT DPA/LANDOV)

努力增加城市服务设施为这里赢得了人气。一个有吸引力的码头将会给人们一个沿着北岸散步并欣赏风景的理由。新建的桥梁也设计得极富魅力，提高了与城市中心的联系。市政府的计划是将河流这边的人口增加到两倍以上，大约从 8000 人增加到 20000 人。

悬而未决的最大问题是究竟如何去开发新的岛屿。

最后，甚至有些最激烈的反对者也

Lent 镇，这里的居民担心他们原本宁静的乡村生活会发生天翻地覆的变化。

几年来，Schipperheijn 一直与北岸居民保持亲密接触，现在每星期还会一对一的采访他们。“我们从一开始就组织了社区会议”，他说，“我们倾听他们的批评意见，询问他们真正关心的问题 and 利益所在。原来，他们最关心在工作执行过程中的交通、可达性，以及文化遗产等现实问题。我们试图找到一种方法去排解他们的顾虑，比如，我们确实下了大力气去维护与当地居民密切相关的老建筑。”

图四、Lent 镇下属村的一个历史悠久的农舍为了建设新的桥梁而移动。

变成了该计划的支持者。56 岁的汽车技工 Frank Pluym 就是其中之一。在 2000 年，当 Pluym 听说他必须要搬迁时，他强烈地抗议。“对我们来说，最无奈的事情就是未来很长一段时间都是不确定的”，Pluym 说，“与市政府的谈判非常缓慢且费神。”

“我确实没有打算在 50 岁的时候重新开始”，Pluym 继续说，“但最后对我们所有人来讲都是双赢局面。我必须要说 Lent 真的能够从中获利。现在这个区域如此吸引人，活动也非常丰富。当然有一些人只想要一成不变的生活，

但那是我们那个时代的错觉。”

关于未来

在奈梅亨的建设工作已接近完成，最后的桥梁建设工作正在进行，旁边河道的最终部分正在开挖。已经有慢跑爱好者常常来岛上运动，根据 Velthuis 议

员的计划，不久将会牵一些牛过来岛上吃草。人们也正寻求探索河流的新方法，比如，一名前任记者在瓦尔河上通过游船生意挣钱，而生意很火爆。

图五、在瓦尔河北岸的一个新码头是城市服务设施的一部分，这些设施旨



在吸引新的居民和游客，并将此处打造为城市新中心。(Room for the River Waal)

然而，沿着奈梅亨市的河滨仍有许多工作要做：南岸先前存在的一个码头——Waalkade——有一点下沉，需要改进；河滨以前的一个工业区正在改造为兼有工作空间的居住区；将 Lent 镇改造为大型住宅区，这一工程才刚刚开始。奈梅亨市的人口增长虽然比较缓慢，但增长稳定，因此这些转型是可能的。但实现这些计划大概至少需要 15 年。

悬而未决的最大问题是究竟如何去开发新的岛屿。预计有一半的土地会用于建设，剩余的一半将保留自然生态用地。“我们还没有为这片区域确定最终的分配方案”，Velthuis 议员说，“所以目前所有的用地方案都是暂时的，未来如何开发，我们将探讨各种可能性。”

Velthuis 说，最重要的一点是使该岛能够促进奈梅亨市的联系，包括河流和河对岸地区。“Lent 镇的人们需要跨越河流进入城市中心”，他说，“同时老城的人们要跨越河流去北部，有这

些新的桥梁和这样一个宏伟的岛屿在中间，我想我们一定会成功。”

“这确实是一个转折点，是一个城市几百年才遇到一次的转折点”，Velthuis 继续说，“现在城市就像在她的床上翻身，虽然床在吱吱响，但很快我们将朝着另一个方向。”

则二、为什么每座城市都应该有个食品部。

由于规划的疏忽而缺乏地方粮食政策，美国社会的大多数深受其害。尤其是低收入家庭，面临着缺乏可持续、健康的食物的严重危机。

在美国，饥饿和肥胖齐头并进。超过 1700 万的美国家庭在为能吃上饭而努力，但当他们真的有饭吃了，那些食物往往是富含脂肪和糖分的，因为在低收入社区中很少有选择健康生活的余地。

这些问题众所周知，因为新闻会经常报道，但这些讨论没有去思考形成这些问题背后的原因。

服务水平较低的社区缺少像杂货店

这样的新鲜食品供应点，这并不是市场导向下偶然发生的事情，而是城市和区域规划不到位的结果。

在美国有 3.8 万多个地方政府，包括县、市、村、镇和乡，他们每天的所作所为影响 3.19 亿多美国人的生活。这些政府被委以一系列责任：确保公共安全；调节经济活动；提供水资源、教育、交通、绿地（公园）和社会服务等。

然而，他们很少注意到对所有美国人的身心健康都很重要的资源：食品。

地方食品政策

布法罗大学（University at Buffalo）及其合作伙伴在 2014 年针对美国规划协会（American Planning Association）的规划师和民选官员的一项调查发现，地方政府在食品领域的参与水平低得可怜。在 1169 个受访的政府工作人员中，只有 13% 的人认为工作中应将食品系统规划作为优先。整整 50% 的人提到他们没有参与或很少参与到食品领域。

这一令人吃惊的调查结果引发了其他与食品的相关问题，从消费者获取食品的差距问题到农民的财政困难问题，有许多人为了维持生计持有两份工作。

但也并不全是那样，上个月，一个项目上马，以帮助分布在美国各地的 8 个社区去联系家庭农户和无法获得健康食品的消费者。这个项目称为“Growing Food Connections”，是一个由联邦政府资助，并由美国农田信托基金（American Farmland Trust）和其他合作伙伴共同领导的项目。该项目的目标区域包括城市和农村，从堪萨斯城都会区（Kansas City metro area）到两个人烟稀少的新墨西哥地区（New Mexico）。地方政府将在这个项目的各个方面发挥重要作用。

该项目将围绕两个问题进行研究，一是地方政府如何消除有关本土土长食品的政策障碍，二是如何促进家庭农户与居住在低服务水平社区的居民之间的

联系。我们打算提供政策建议，通过鼓励可持续和经济可行的食品生产，来改善地方食品安全。

限制农贸市场？

但是仅仅对 8 个有远见的社区做出改善是不够的。

在全国范围内，我们需要将食品整合到现有规划方法中，并组织我们生活的地方。对于这一点，我们需要地方政府官员全面的协助解决问题。

这是因为粮食系统十分复杂：它包括物理成分，如农业用地，存储、屠宰和零售设施，以及分发食品的交通运输网络；它还包括自然资源，如土壤、水、阳光和虫媒；以及人力资源，如企业家和包括农民、农场工人、屠夫、加工者、厨师在内的训练有素的员工队伍。

如今，在许多社区，这些基础性设施处于年久失修的状态。决定食品企业是否可以建设的区划法也往往古老得令人难以置信，有的甚至可以追溯到 1950 年代。有的禁止人们在自家前院种植食品，还有的禁止农贸市场建设在居住区，使得没有小汽车的人们难以到达健康食品的所在地，还有许多其他问题也依旧存在。

城市规划师和食品

那么地方政府的食品体系规划师们将如何解决这些问题？

他们可以通过民意调查，追踪问题的原因及错失的机会。他们将确保土地利用规划和交通规划能够保护有价值的东西，如耕地。在需要时，他们会帮助重建设施，如农贸市场、社区公园等。他们将重新编制区划法，他们将协助建立更加强大的区域食品供应链，包括农民、加工商、经销商和消费者。

马里兰州巴尔的摩市（Baltimore, Maryland）和华盛顿州西雅图市（Seattle, Washington）已在进行这种全面而细致的规划，他们都有专注于制定食品政策的工作人员，也都有由拥护食品改善规划支持者所组成的食品政策

委员会——主要是坚定的志愿居民咨询小组。

西雅图市正在通过 P-Patch，美国最大的市区社区园林项目之一，城市提供人员和资金支持，保证了居民能够种植粮食，并在 2014 年向食品银行捐赠了 29000 磅的新鲜水果和蔬菜。

认识到这样做的价值后，西雅图市的选民在 2008 年的公园和绿地税中为 P-Patch 社区公园发展专列了 200 万美元的资金，在城市整体规划中鼓励将社区公园作为一种用地类型。

回归粮食生产

一个莫大的讽刺的是，地方政府的规划和经济发展部门机构不断地插手社区食品设施建设，尽管他们可能并不是有意的。

地方政府制定的土地利用规划以发展的思路布局基本农田，他们为农民调整水资源的可获得性，他们对食品企业进行征税，他们执行过时的区划法。他们所做的这一切，很少甚至完全没有去系统了解社区食品设施——当然也没有去向食品部门了解。

这些“地方规划”的现代化失败案例早在 20 世纪初的城市美化运动中就有先例，在那个时候，规划师将城市设计得很宏伟，而不是为了给人们提供简单而平凡的功能，比如种植、收割食品。

从上世纪中期开始专注于机动化发展模式使食品设施建设进一步倒退，比如在 1965 年，纽约的布法罗市将具有百年历史的华盛顿市场出售给银行，以前小商贩们在那里叫卖家禽、奶制品、水果和蔬菜，银行买来后将市场拆除，在那里建了一个停车场，时至今日仍保留着。幸运的是，布法罗市的政府官员和规划师们现在已经开始支持人们通过公共政策创新来重建食品设施。■

24 纽约：由桑迪飓风灾后重建引出的弹性城市规划

在众多关于弹性城市的研究不断涌现的同时，世界上有很多城市亦开始在弹性城市构建方面展开实践，在这些国

际性的大都市中，纽约所做的工作最为显著。

2012年10月29日的桑迪飓风的



图1 桑迪飓风过后下曼哈顿金融区的一处景象

凶猛程度在纽约现代历史的记忆中前所未有，飓风使纽约遭受重创，43个纽约人失去生命，成百上千的市民受伤；飓风导致整个城市运行几乎处于瘫痪状态，大范围停电，交通停摆；灾害造成的经济损失超过190亿美元……

事实上，在这次飓风即将到来时，纽约已经启动了其“海岸风暴规划”，时任市长布隆伯格（Michael R. Bloomberg）也签署了强制性疏散计划，这些规划已经在很大程度上降低了伤亡人数以及对城市的其他损害，但是这显然还是不够完善，超出了城市所

能承受的范围。因此，纽约针对桑迪飓风的下一步回应从飓风结束就立即开始，一系列关于弹性城市的规划、项目相继出台。如图2所示，包括《桑迪飓风灾后行动——对市长迈克尔·布隆伯格的汇报和建议》（Hurricane Sandy After Action · Report and Recommendations to Mayor Michael R. Bloomberg）、《桑迪飓风的教训》（Lessons from Sandy）、《一个更加强壮、更富弹性的纽约》（A Stronger, More Resilient New York）、《气候风险信息 2013》（Climate Risk Information

2013）、《一座城市，一起重建》（One City, Rebuilding Together）、《纽约市 CDBG-DR 行动规划》（The City of New York CDBG-DR Action Plan）。



图2 纽约在桑迪飓风后出台的各种涉及弹性城市的规划封面

《一个更加强壮、更富弹性的纽约》（A Stronger, More Resilient New York）——以应对气候变化为核心的弹性城市规划

2007年发布的纽约市规划——PlaNYC 其实已经包括了一些具有前瞻性的涉及城市弹性建设的倡议，纽约当时已经将气候变化的相关内容放进了该规划，这在当时国际上大多数城市的政府议程中是不常见的，这种前瞻性的做法也在某种程度上在桑迪飓风来袭时保护了纽约市。但是灾害最终的后果让纽约认识到随着气候变化带来更多极端天气可能性的增大，他们也必须提高先前的标准对纽约进行更严密的防护。

纽约市政府在桑迪飓风后随即启动了“重建和弹性特别倡议”项目，要求该项目对气候变化下纽约的基础设施、建筑和社区进行额外的保护而制订规划：分析桑迪飓风对城市建筑、基础设施和人造成的影响；评估城市在中期（21世纪20年代）和长期（21世纪50年

代）过程中将会面临的由气候变化带来的风险；制订出具有远大目标的、全面的并且可达成的提高整个城市弹性的策略；针对桑迪飓风的重灾区提出专门的建议。这就是之后颁布的《一个更加强壮、更富弹性的纽约》。

引言部分——桑迪飓风影响及纽约气候分析（第1章和第2章）

规划首先论述了桑迪飓风对纽约市造成的各方面影响，随即分析了纽约在未来将有可能面临的气候变化带来的威胁。纽约在其制订2007年的规划时成立了纽约市气候变化专家组（New York City Panel on Climate Change, NPCC），桑迪飓风后，纽约市借助该专家组提供的最先进的科学研究成果，对纽约面对极端天气事件和气候变化时的脆弱性进行了一项综合分析，其中包括长期性的压力源如高温、降水量增加和海平面上升，以及短期剧烈性影响如沿海洪灾、风暴潮、高强度降雨、暴风及热浪。

表 1 纽约未来部分极端天气预测

极端天气		基准 (1971-2000)	21 世纪 20 年代		21 世纪 50 年代	
			第一到第三分位数	第四分位数	第一到第三分位数	第四分位数
高温天数和热浪数	气温≥32.22°C的天数/年	18	26-31	33	39-52	57
	热浪数/年	2	3-4	4	5-7	7
强降水	降水>50mm的天数/年	2	3-4	5	4	5

表 1 展示了纽约气候变化专家组对部分极端天气的预测结果，可以看到相比于 2000 年前的基准，在未来的短期和长期时间内各极端天气的次数都有显著的增加。

经过模型估计，桑迪飓风基本等同于 70 年一遇的自然灾害，而随着极端天气发生频率的提高，发生在 21 世纪 20 年代的 70 年一遇的自然灾害，将会造成 350 亿美元的损失，是桑迪（造成 190 亿美元的损失）造成经济损失的 1.8 倍；而 70 年一遇的自然灾害发生在 21 世纪 50 年代，将会造成 900 亿美元的经济损失。该规划的实施预计将花费 195 亿美元，这是一笔不小的数目，但是由上面的预测来看，这种提前进行规划预防而付出的成本是远低于灾害之后恢复的花费，这还没有考虑对生命的挽救以及对人们心理健康的保护等。

接下来的规划主体内容从两个角度阐释了纽约弹性城市的构建：一是针对整个城市范围的基础设施和建成环境进行规划（表 3）；二是针对桑迪飓风的几个重灾区分别做的社区重建与弹性规划。

表 3 《一个更加强壮、更高弹性的纽约》城市范围内基础设施和建成环境部分目录

第 3 章	海岸保护
第 4 章	建筑
第 5 章	保险
第 6 章	设施
第 7 章	燃油
第 8 章	医疗卫生
第 9 章	通讯
第 10 章	交通
第 11 章	公园
第 12 章	水和废水
第 13 章	其他关键网络

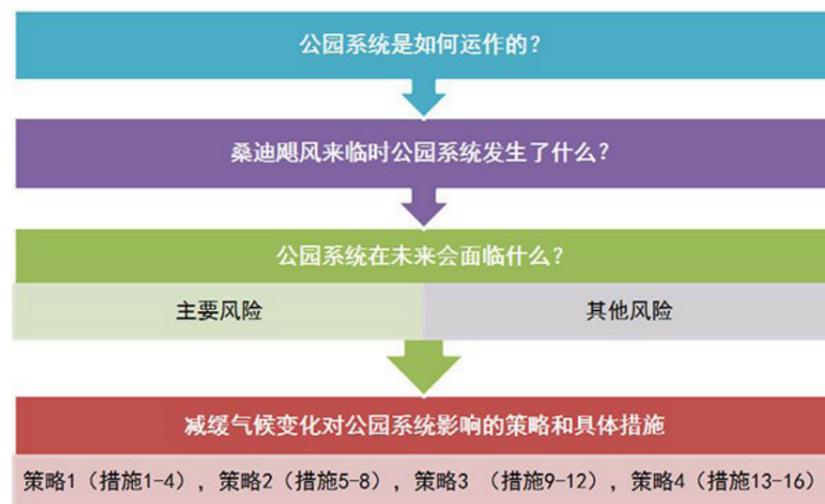


图 3 规划第一板块章节论述流程

■ 城市尺度的弹性城市规划（第 3-13 章）——普适性

在第一大版块针对整个城市进行的弹性城市规划中，每个章节基本遵循了如图 3 所示的论述方式（以第 11 章公园为例）。下面也以该章节为例介绍一下纽约为打造弹性城市针对公园系统进行的具体规划。

1) 纽约的公园系统是如何运作的？

纽约的公园系统和开放空间占到了纽约总面积的 14%（超过 117 平方公里），这里面包括一些在世界上享有盛誉的公园。其公园系统主要可以分为 4 类：沙滩和滨水公园，内陆公园，自然保护区，以及绿道。纽约的绿道主要是通过将城市的部分硬质地面改变为绿色景观而成，绿道遍布纽约五个区中未被利用的道路区域、交通岛和工业区。



图 4 重新设计纽约的隐蔽公共空间来创建一个更有弹性的城市

特别需要指出的是，目前，纽约的绿道通过使用特定的土壤和植物，能够吸收 10 倍于绿道面积甚至更大面积的地表径流，这在很大程度上避免了地表径流直接进入城市的组合下水道系统，同时也就减少了强降雨时组合下水道溢流的情形。

纽约市规划局对这四类公园实行分别管理，每一类公园都有专人负责其运行、建设及维护，纽约市还通过一系列各式各样的休闲、文化、科学和教育项目来支持这些公园系统的工作。

2) 桑迪飓风来临时纽约的公园系统发生了什么？

桑迪飓风的来袭导致 23 平方公里的公园系统淹没，造成将近 8 亿美元的经济损失。桑迪对很多关键的海岸防护设施都造成了严重破坏，对沙滩上的很多基础设施和设备也造成了极大的损坏。但是，纽约的沙滩滋养项目（人工“种

植”沙丘）也证明其是成功的，在一些拥有较好沙丘安置的地方，不仅起到了削弱桑迪飓风的作用，而且对保护附近社区起到了至关重要的作用。

研究发现，桑迪飓风移动路径上的滨水公园的受损程度也存在显著差异，那些运用了弹性材料和建筑上存在斜坡分梯级设计的公园受损明显要小，比如 Battery 公园和 Riverside 公园。护壁、护面的石质边缘等弹性材料的应用吸收了海浪的能量，耐盐植物的种植也为公园和附近社区构起了一座屏障。

此外，尽管桑迪飓风淹没了超过 12 平方公里的自然地带，纽约市的湿地对其的应对还不错，相比于城市范围内两万棵树的倒下，湿地的植被保存完好。同时，相比于其他三类公园，很多绿道在桑迪飓风时的表现都让人满意，有的地方甚至吸收了 31 倍于其本身区域的径流量。

Resilient New York City



New York City has represented the American Dream to generations of newcomers to the United States. It's early economic and industrial successes fueled by the labour and dreams of diverse people coming to America for a better life, ready to create a better future.

Through economic depressions, wars, terrorist attacks and social upheavals New Yorkers have shown their resilience and determination to confront new challenges and opportunities.

The next few decades holds both promise and peril for New York as cities around the world are faced with three increasingly interconnected crises.

As peak oil limits the supply of oil worldwide competition for remaining resources will escalate and associated prices will increase dramatically. At the same time climate change is producing increasingly erratic weather, with freak storms and droughts in vulnerable urban and agricultural areas.

With the global economy in turmoil, and many governments essentially bankrupt, adaptive solutions will need to be local solutions.

How can New York City become more resilient to spiraling energy and food prices, freak weather and deepening economic turmoil? What would a thriving, fair and comfortable LES look like twenty years from now, in 2030?



图 5

3) 纽约的公园系统在未来可能会面临什么?

弹性规划中对气候变化将会对纽约公园系统造成的影响进行了风险评估。通过对各政府机构、研究机构的数据提取,分析得出纽约的公园系统在未来将会面对的最大挑战来自海岸风暴导致的洪涝,这种风险也正在因海平面的上升而加剧。其他的风险来自渐进的海平面上升、降水量增加、平均气温升高,以及短时强降雨、热浪、强风等极端天气。

4) 减缓气候变化对纽约公园系统影响的策略和具体措施

针对上面提出的纽约的公园系统将会面临的气候变化带来的风险,规划提出了4个策略,对每个策略也相应提出多项具体工作。

4个策略分别是:

- 通过改善公园和扩展绿色基础设施来为临近社区提供防护以免遭极端天气事件的恶劣影响。
- 改进或加强公园内设施来抵御气候变化的影响。
- 保护湿地、其他自然地带和城市森林。
- 为综合性气候适应规划和设计开发相应工具。

以第四个策略为例,规划又提出了4项城市具体要完成的工作,分别是:

- 在牙买加湾-Rockaway 公园地带建立一个弹性和恢复中心。
- 将城市生态系统和绿色基础设施的益处量化。将益处量化有利于相关部门进行更明智的决策,取得事半功倍的效果。
- 对所有位于100年泛滥区内的公园编制气候适应规划。
- 为位于城市空中的设施和城市行道树制图。这是因为一些地方的行道树对位于上空的设施管线造成了威胁,这种风险的后果在灾难中有可能是致命性的。

■ 社区尺度的弹性城市规划(第14-18章)——独特性

ICLEI对弹性城市的阐释中提到弹性城市活动对独特的、地方性的状态是比较敏感的,也就是说城市的不同地带具有不同的弹性优势及薄弱环节,那么他们在自身弹性的建设中也存在差异。纽约市关于弹性城市的规划也体现了这一点,《一个更加强壮、更富弹性的纽约》对5个桑迪飓风的重灾区分别进行了特定的社区重建与弹性规划。

社区是纽约城市的细胞,规划也

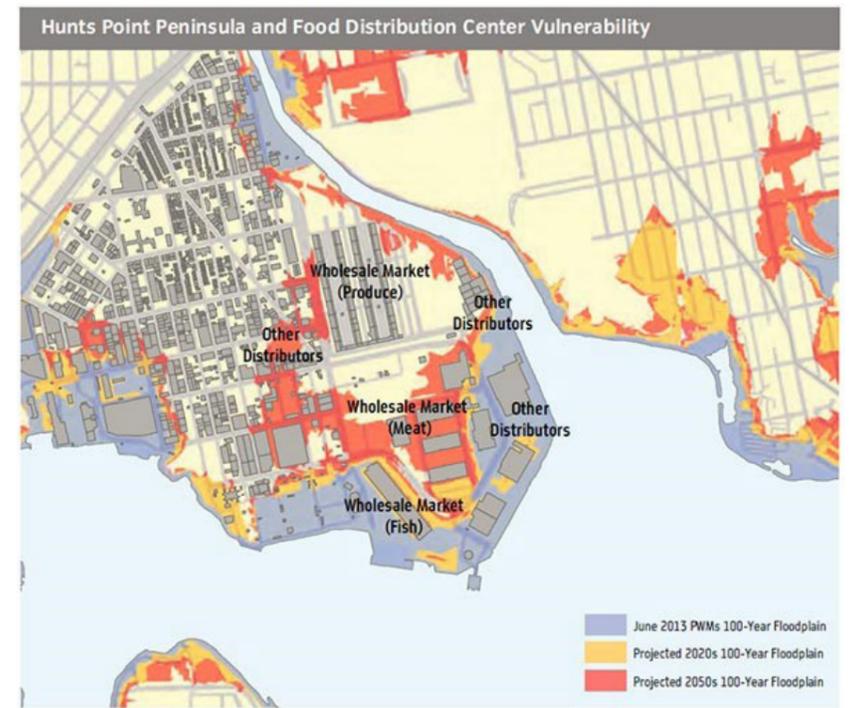


图 6 Hunts-Point 半岛及食物分配中心脆弱性

提到第一板块针对城市全局的弹性城市规划其实是适用于城市范围内的一切社区,但是桑迪飓风让他们认识到一些特定社区比其他社区更容易受到破坏,他们研究总结发现的这5个重灾区总计是超过68万人的家园,并有42000份商业。

该部分社区弹性城市的规划在内容上从社区的特征入手,之后基本延续了上一部分全局性弹性城市规划的讨论思路,探讨了该社区在飓风中的遭遇,未来可能面对的风险,并最终制订出一套完整的本社区自身的恢复与弹性规划。最终的综合规划中又涉及到上一部分的每一项内容,包括海岸保护、建筑、保险、设施、燃油、医疗卫生、通讯、交通、公园、水和废水及其他的关键网络11大部分,结合社区自身特征对每一部分提出相应弹性建设的策略以及多项具体的工作。

■ 资金及规划实施(第19章和第20章)——持续性

从规划落实所需资金的来源来讲,主要是来自是纽约市财政资金以及一些联邦政府资助项目的拨款,规划出台

时显示还有一部分资金缺口,针对此,规划也提出了通过税收等方法解决的策略。

纽约市2007年颁布的城市规划PlaNYC在经过几年的规划实施后取得了不错的成就,2010年ICLEI还就该规划的成功总结出了10个因素。纽约市在《一个更加强壮、更富弹性的纽约》中也表示要借鉴PlaNYC的成功经验来推动该弹性城市规划的实施,并明确了在接下来时间内的4项重点工作:一是清晰的责任分配;二是常规性、必须性汇报制度的确立;三是短期时间表的明确;最后是清晰的和强制性的联邦工作议程的设置。

关于清晰的责任分配,鉴于规划中的不少工作都需要多部门的通力协作,该部分规定对每一项任务都应确定一个合适的领导部门,该部门负责任务的全局把控、部门之间的协调,幸运的是,纽约市的长期规划与可持续性市长办公室(Mayor's Office of Long-Term Planning and Sustainability, OLTPS)对此角色完美适合,该办公室也已经有

很多该方面工作的经验，因此该部门将会担此重任。除了该办公室的核心管理团队外，OLTPS 的弹性主管将会对三个关键性跨部门工作组的工作进行协调，这三个工作组分别是：海岸保护工作组，建筑相关工作组，城市全局长期恢复与弹性建设运行支持与协调工作组。这3个工作组都由多部门联合组成，比如纽约规划局、纽约交通局、各市长办公室以及联邦政府的一些部门等等。

从 2007 年起，纽约市政府便与市议会进行紧密合作来通过一项要求城市相关机构常规性提交与规划相关的进度报告的法令，在城市之前的可持续性建设方面，这种做法取得了非常好的效果，帮助政府内与政府外的观察者对工作进度进行评估及调整，因此，纽约认为他们在城市的弹性建设方面也应继续落实这一汇报制度。

ICLEI 所列的 PlaNYC 成功的因素中，有一点是“从规划向落实的快速转换”，短期时间表的明确就是由此而来，尽管应对气候变化是一项长期性的工作，但显然从现在开始就要付诸实践，短期时间表的确立能够为一些长期性的工作开个好头，从中获得的经验教训也许对整个弹性城市规划都是有益的。

最后一项重要工作关于联邦工作议程的设定主要是为了确保纽约市与联邦政府一些部门、一些相关项目的合作的开展。■

25

化工区规划经典范本——新加坡裕廊岛



裕廊化工岛是新加坡政府在本岛南部的 7 个小群岛中，用填海方式连接而成的人工岛屿，位于新加坡西南海滨，距市区约 10 公里，总面积 32 平方公里。

目前，裕廊岛已逐渐建成绿地葱郁，天蓝水清，鸟语花香的专业化工园区，形成了完整的石油和化学工业体系。



开发模式

其开发模式一直是亚洲其他发展中国家借鉴和模仿的对象。

裕廊位于新加坡岛西南部的海滨地带，距市区约 10 多公里，面积为 60 平方公里。此地区原本为荒芜之地，大部分地貌是沼泽和丘陵，但是具有建设现代化工业区的良好自然地理条件。1961 年政府计划在裕廊划定 6480 公顷土地发展工业园区，并拨出 1 亿新元进行基础建设。1968 年园区内的厂房，港口、码头、铁路、公路、电力、供水等各种基础设施建设基本完成，同年 6 月新加坡政府成立裕廊镇管理局 (JTC)，专门负责经营管理裕廊工业区和全国其它各工业区。

截止到 2003 年底，新加坡岛内已建立了 30 多个工业园区，共占地 8025 公顷，已开发 5069 公顷，包含了 7000

多家跨国公司和本地的高技术制造业公司，对 GDP 的直接贡献率为 25%，雇佣了全国 1/3 以上的劳动力。其中裕廊镇管理局公司 (JTC Corporation) 是这些工业园区的主要开发者。

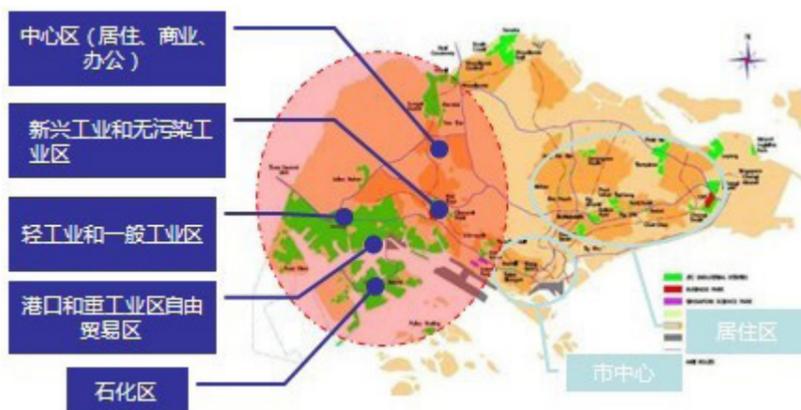
成立时间	1961 年
区位	位于新加坡岛西南部滨海地带
规模	面积约 70 平方公里；目前已发展成为新加坡最大的现代化工业基地，工业产值占全国的 2/3 以上；
交通	距离市区约 10 公里，具有建设现代化工业区的自然地理条件，和海陆空交通条件；
功能定位	初期的出口加工制造等逐步向通讯技术、生命科学等众多高新技术企业演化



■ 产业布局

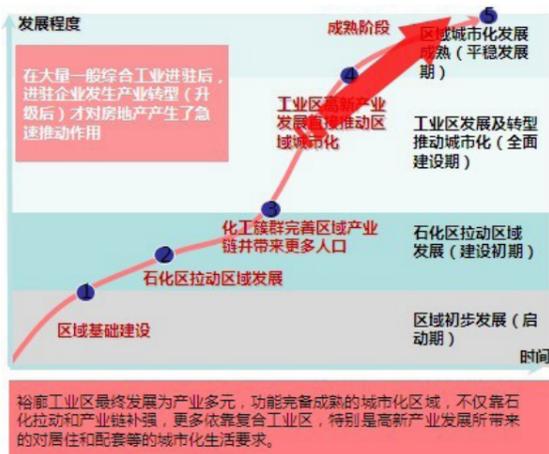
目前裕廊岛的化工品种众多，有石脑油、乙二醇、乙烯、丙烯和碳四化合物等衍生物；拥有数家生产船舶涂料、

香味剂、芳香剂和润滑油的世界级生产商；还有电子化学品、塑料添加剂、消费护理品和特种中间体。



除了产品差异化，还有原料多样化。为保证原料供应，目前裕廊岛正在建设液化天然气 (LNG) 枢纽一期，投资 10.5 亿新元，建设 600 万吨/年的 LNG 接收终端，预计 2013 年完工。同时，

准备建设大型液化石油气码头，目的是拓展裂解原料来源，提升裕廊岛石化行业的竞争力。此外，裕廊岛也正在考虑直接使用天然气为原料，发展甲醇制烯烃等工艺。



经济结构发生了巨大的转变，到 70 年代末，新加坡失业率从 1965 年的 10% 下降到 3.3%；制造业占 GDP 的比重由 1965 年的 15% 上升到 27%。

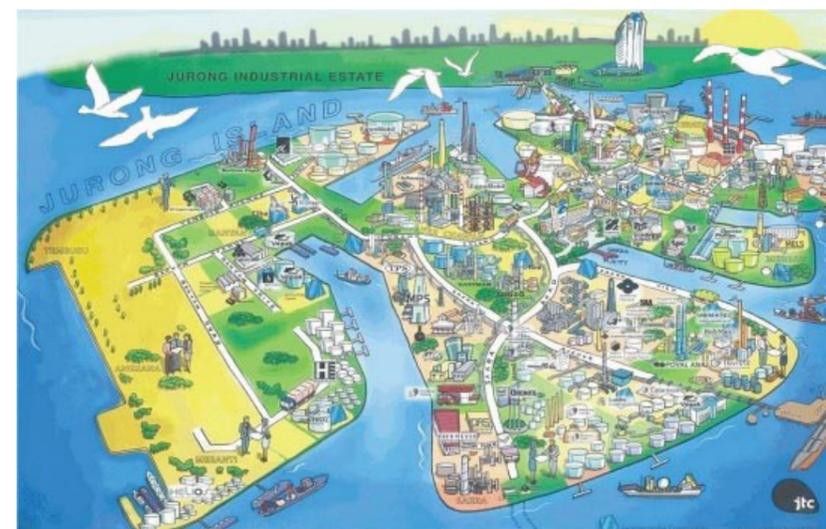
2、技术与资本主导阶段 (1980-1989 年)：为了吸引高附加值的资本与技术密集型产业，JTC 启动了 10 年的总体规划 (1980-1990 年)，此项规划体现了这个阶段的服务特点，即为高增长型企业设计和提供具有差异化的设施和厂房，包括将南部的岛屿开发区开发

成石油化工产品的生产和配售中心，将罗央开发成第一个航空工业中心以及建设新加坡科技园区以容纳科技开发型企业。

3、知识经济主导阶段 (1990 年以来)：从 20 世纪 90 年代开始，有限的土地资源和激烈的竞争将工业园区的发展推进到一个新的时期。出现了商业园、技术园、后勤园等新概念的园区。为了提高集约化利用园区的土地，JTC 将成本效益分析和知识经济融合到工业园区

裕廊工业园区的发展建设前后分为三个阶段：

1、劳动密集型产业主导阶段 (1961-1979 年)：此阶段的入区企业以劳动密集型产业为主，主要是为了解决新加坡就业问题，改变其工业落后的面貌。经过这一阶段的发展，新加坡的



的设计和发展之中。

■ 公共管理性质的开发运营模式

1、政府主导的开发运营模式

新加坡工业园区的开发运营主要是由政府垄断开发。不论是在最初的管理机构——经济发展局，还是后来在从经济发展局独立而出的裕廊管理局的管理之下，新加坡工业园区的公共物品特性很强。

在整个开发过程中，裕廊工业园区的资金筹集、土地运用、招商引资等均采用一级政府统一规划，专业化分工建

设、管理和服务协调相配合的发展模式。

园区的初期开发建设资金来自政府。后期资金的来源虽呈多样化趋向，但项目建设的初期投入资金仍然主要来源于政府。政府用法律制度来安排土地的开发利用，由 JTC 统一控制全国工业用地和各类园区的供给，园区由经济发展局遍布世界的专业招商队伍统一负责招商。

这种开发模式的优点是：保证项目快速启动并尽快达到规模经济；快速并以较低成本获取私人土地；有效吸引跨国公司的投资；园区的竞争对象在国外



而不在国内，园区之间没有恶性竞争。

2、全球范围内的集中招商模式

裕廊工业园区采取公司总部统一招商策略，由经济发展局统一招商，在世界各地设立分支机构。这种策略的主要特点是：拥有高度的营销自主权；为跨国公司提供优质服务的基础，如新加坡首创的“一站式”服务；有效选择客户群。

经济发展局主要招商的客户群体有

三类，分别是：战略性公司，重点吸引其财务、市场等重要部门至园区内；技术创新型公司，重点吸引其核心产品及技术研发的部门至园区内；公司的重要部门，重点吸引其最复杂的生产程序和最先进的生产技术部门到园区内。通过这三类公司的引进，裕廊工业园区不再仅仅是一个低成本的生产中心，而是公司进行战略运作的长期基地。



■ 相关启示

在裕廊岛也有PX项目，埃克森美孚公司37万吨/年PX装置与居民区的距离不足1公里，但至今未出现过污染事故。那么，在裕廊岛，“美丽”与“化工”是如何做到并存的？那就是，时时刻刻注重安全环保，并将其贯穿在每一个细节中。这为裕廊岛的美丽构筑了多道防线。

注重安全环保，首先从规划开始。裕廊岛在整体开发过程中，一开始就特别关注环保问题，进行了合理而妥善的规划。当地政府投入大量资金，建成包括总长100多公里的现代化公路网、发电量占全国一半以上的裕廊电厂、裕廊

港码头、自来水厂，以及300多栋标准厂房等。根据地理环境的不同，政府还将靠近市区的东北部划为新兴工业和无污染工业区，重点发展电子、电器及技术密集型产业；沿海的西南部划为港口和重工业区；中部地区为轻工业和一般工业区；沿裕廊河两岸则规划为住宅区和各种生活设施。此外，规划方一开始就有计划地保留了10%土地作为公园和风景区建设，现在已建成10多个公园，包括世界著名的飞禽公园、中国式公园、森林公园等。裕廊岛因此成为风光别致的工业区兼旅游区，被称为“花园工业镇”。



裕廊芳烃集团 (Jurong Aromatics Corporation, 简称JAC) 位于新加坡的石化厂

注重安全环保，还体现在管理上。为保护投资者的资产，裕廊岛上建立了完善的安保体系，其中包括陆海空三位一体监控。裕廊岛在详细审核工业用地申请时，要求工厂只能在工业用地内，推行无污染科技：尽量减少使用化学药品及产生废料等。同时，裕廊岛要求工厂必须装备环保设施，确保所排放的废气与废水能符合标准，确保所产生的废弃物能安全处理；工业废水在排放前必须经过处理，以符合排放标准；储存油类和化学药品的储存库必须有防漏堤。



消防人员进行演习

注重安全环保，还体现在事故应急上。为了预防事故发生，裕廊岛消防局将裕廊岛分为6个区域，每个区域由1家较大的公司牵头组织制订应急互助预案；组织制订了工业伙伴应急预案、资源互助预案、灾难应变预案和企业内部

灾害特点和处置措施等，用文字、图表和计划书的形式提供给消防局和有关单位。消防局每2个月与企业进行1次演练，全年共6次；每年2次高层建筑火灾扑救演练；2年1次大型联合演练；在岛内力量明显不足的情况下，有其他民防部队力量和社会力量支援的预案。



油库码头

新加坡国土南北跨度23公里，东西跨度46公里，如果化工项目有污染，风一吹过来，全岛都会被影响到。裕廊岛发展化工产业几十年，新加坡的空气质量仍然保持良好，二氧化硫、二氧化氮、一氧化碳、臭氧和可吸入悬浮微粒

等主要污染物指标均在美国环保局证明的可接受范围。■