

中国城市科学研究系列报告

中国城市规划 发展报告

2009—2010

中国城市科学研究会
中国城市规划协会
中国城市规划学会
中国城市规划设计研究院

编

中国建筑工业出版社

中国城市科学研究系列报告

中国城市规划发展报告

2009—2010

中国城市科学研究会
中国城市规划协会
中国城市规划学会
中国城市规划设计研究院

编



中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国城市规划发展报告: 2009—2010 / 中国城市科学
研究会等编. —北京: 中国建筑工业出版社, 2010. 6
(中国城市科学研究系列报告)
ISBN 978-7-112-12155-7

I. ①中… II. ①中… III. ①城市规划—研究报告—
中国—2009~2010 IV. ①TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 100336 号

本书由中国城市科学研究会、中国城市规划协会、中国城市规划学会、中国城市
规划设计研究院共同组成编委会, 延续《中国城市规划行业发展报告 2008—2009》的
体例和框架, 定期对城乡规划的发展进行总结。

本书梳理了 2009 年城乡规划领域的重点话题, 从中国城市规划 60 年、我国城镇化的新
认识、低碳生态城市的新理念和新进展、四川汶川地震灾后城乡恢复重建规划和建设的新进
展等四个方面以综述方式进行了总结; 并对区域(空间)规划、城市规划获奖项目的评价、
城市总体规划、风景名胜區规划、历史文化名城名镇名村保护规划、城市交通规划、城市交
通规划中国城市住房; 政策与市场、城乡规划督察工作进展、规划信息化建设最新进展等进
行了年度盘点; 结合城市规划热点问题, 撰写了上海市城市总体规划实施评估、世博会和虹
桥交通枢纽对上海城市发展的影响、北京市限建区规划、城乡统筹新进展——成都的探索
与实践、北川新县城规划的节能减排与低碳建设、城市的容积率问题等评论性文章; 最后对
2009 年度城乡规划的重要事件、行业发展概况、学术动态进行了梳理。

本书适合城市规划师、城市规划管理工作、高等院校师生及相关专业从业者参
考使用。

责任编辑: 黄 翊

责任设计: 李志立

责任校对: 刘 钰 关 健

中国城市科学研究系列报告

中国城市规划发展报告

2009—2010

中国城市科学研究会
中国城市规划协会 编
中国城市规划学会
中国城市规划设计研究院

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 20 $\frac{1}{2}$ 字数: 492 千字

2010 年 6 月第一版 2010 年 6 月第一次印刷

定价: 76.00 元

ISBN 978-7-112-12155-7

(19410)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

编研机构

编制单位：中国城市科学研究会
中国城市规划协会
中国城市规划学会
中国城市规划设计研究院

支持单位：美国能源基金会
中国城市规划行业信息网

编委会

编委会主任：仇保兴 赵宝江

编委会副主任：吴良镛 周干峙 邹德慈

编委会委员：(按姓氏笔画为序)

尹稚	王凯	王燕	王景慧	王静霞	宁越敏
石楠	任致远	吕斌	孙安军	朱子瑜	吴志强
李迅	李兵弟	李晓江	杨保军	邵益生	邹时萌
陈锋	陈为邦	周一星	金磊	胡序威	赵民
赵士修	唐凯	唐子来	徐文珍	顾朝林	崔功豪
谢晓帆					

执行编委会

执行主编：(按姓氏笔画为序)

王凯	王燕	石楠	任致远	李迅	陈锋
----	----	----	-----	----	----

执行编委：(按姓氏笔画为序)

龙瀛	何旻	张兵	张杰	张菁	李宗华
邱建	金晓春	俞斯佳	洪昌富	徐毅松	殷广涛
秦凤霞	贾建中	彭瑶玲	谢晓帆	谢鹏飞	樊杰

编辑部

编辑部成员：陈明 郭磊 周兰兰 庞涛

导言

2009年是中华人民共和国成立60周年。在这60年中，城市规划的历史地位与作用得到充分肯定，中国特色的规划理论体系不断完善，规划法制和管理体制日益健全，规划行业队伍不断扩大。

2009年也是新世纪以来我国经济发展最为困难的一年。为了应对国际金融危机的严重冲击，党中央、国务院全面分析、准确判断、果断决策、从容应对，团结带领全国各族人民坚定信心，有效遏制了经济增长明显下滑的态势，率先实现了经济形势的总体回升向好。

城市规划界在2009年适应时代变化、紧扣时代脉搏，积极探索社会主义市场经济条件下具有中国特色的城乡规划理论与方法。在理念探索、规划实践、管理制度、公共政策等方面取得了长足进展，促进了社会经济的协调发展。保障性安居工程大规模推进、建筑节能工作力度进一步加大、村镇规划编制和实施取得新成就、施工安全监管工作得到强化、城市建设和管理工作进一步加强、法规和工程建设标准工作取得新进展等都是2009年中国城乡建设系统的重要工作，这些工作在对抗金融危机、促进经济发展方式转变和关注民生改善等问题上发挥了重要的基础保障作用。

一、城市规划理念进一步创新

城镇化战略充分体现了打破城乡分割、促进城乡协调的重要发展理念。在2009年年底召开的中央经济工作会议及2010年的1号文件中，都把城镇化战略作为推动国民经济和社会健康发展的重要举措，特别是对中小城市和小城镇的发展给予了更大的战略关注。在2009年，我国城镇化水平继续稳步提高，城市人居环境得到进一步改善；区域城乡统筹进一步加强，小城镇和新农村建设稳步推进；区域战略进一步深化细化。与此同时，国家以空前的力度在推动和实施区域规划，城镇空间结构的多元化和均衡化态势愈益显著，不同地区分类指导多样化

城镇化道路已经得到初步确立，打破城乡二元体制分割进入破冰阶段。

城乡统筹是扭转传统城镇化过程中以城市为核心的传统发展理念，其实质是为城市—农村整体找出更优的发展路径，在城市和乡村之间构建人口和各类生产要素相互融通开放的经济社会大系统，联动解决城镇化过程中的城市问题和乡村问题。这个过程主要体现为通过推进新兴工业化和健康城镇化的相关制度创新，城市大量地为农村减负和反哺，最后实现城乡均等化的公共服务体系。在实践中，各地普遍注意结合自身的经济社会条件，在城乡的统筹规划和建设中重点突出，目标明确，积极引导村庄整治与建设。东部发达地区的城乡一体化、中部地区的城乡统筹与两型社会建设相结合、西部地区的城乡协调发展等，既具有很强的现实意义，也表现出较强的政策属性。

低碳生态城市成为规划界共同探究的城市发展模式，低碳理念融入生态城市的规划建设也日益成为共识。“低碳生态城市”是低碳城市和生态城市这两个关联度高、交叉性强的发展理念的复合。这个概念的提出，是可持续发展思想在城市发展中的具体化，是低碳经济发展模式和生态化发展理念在城市发展中的落实，是城市发展的新目标。在全球气候变化和我国快速城镇化进程的双重压力下，低碳生态城市已成为我国城市发展的战略选择，成为中国发展模式转型的关键。目前中国的各个城市也正在积极探索低碳生态城市的建设模式，如上海世博会提出以“和谐”作为城市发展理念；虹桥枢纽在规划中提出建设“低碳商务社区”的目标，把世博会的理念又推进了一步。总之，低碳是生态城市发展的方向，低碳生态城市正成为中国践行生态文明的重要载体和基本内容。

二、城市规划编制工作取得新进展

区域协调理念得到进一步提升，区域规划工作取得突破性进展。近年来我国区域规划明确提出划分主体功能区的要求，区域规划成果纷纷出台。在 2009 年国务院批准的 12 个区域规划和区域性政策文件中，对区域的战略定位更加明确和突出，充分体现了国家战略要求与地方发展诉求的结合点，凝聚着中央和地方的发展共识。“十二五”时期，应继续健全区域（空间）规划体系，立足于安全国土、提升地区竞争力，着眼于国土可持续性、重塑人居环境，以普惠健康和基本公共服务均等化来促进社会和谐。

2009 年，我国城市总体规划工作随着《城乡规划法》的颁布实施而更加强调了其严肃性与规范性。从国务院启动制定《城市总体规划修改工作规则》，到住房和城乡建设部制定下发《城市总体规划实施评估办法（试行）》（建规〔2009〕59 号），以及国务院审批总体规划城市数量的增加等，都反映了中央政府维护城市总体规划严肃性的决心。与此同时，总规编制中技术特点呈现多样性

的探索模式，如天津总规对总规修改程序与内容的关注；广州、上海两市对“三规合一”、“两规合一”模式的探索；武汉总规强化了实施管理的要求和浙江省市县域总规对城乡统筹的实践等，都为总规技术的完善提供了丰富的实践积累。

历史文化名城、名镇、名村的保护理念继续完善，技术方法继续优化。在历史文化名城保护中，经常出现重形态特征保护，轻历史文脉传承的问题，从而陷入“形神不一”的误区，对文化遗产造成无法挽回的损失。随着《历史文化名城名镇名村保护条例》影响的加深，文化遗产外延的扩展进一步促使保护规划的深层变革，历史文化名城、名镇、名村保护规划过程将整合更广泛的社会力量。现有历史文化名城保护规划的改进和优化中，更加突出历史文化名城保护的战略性地位与作用，通过选择切合实际的历史文化名城保护模式，建立历史文化名城保护的综合评价体系，借助城市设计有机延续城市历史空间特色和完善历史文化名城保护的实施保障机制来使历史文化名城形神兼备，不断弘扬中华文明。

风景名胜区的规划、保护和管理工作继续加强，国务院审定发布第七批国家级风景名胜区，住房和城乡建设部在国家级风景名胜区推行年度报告制度在其中发挥了突出作用。2009年，四川地震灾区的风景区灾后恢复重建规划基本完成，长江三峡风景名胜区总体规划编制工作全面启动，许多风景区开展了文物保护规划。实践中，风景区范围边界划定仍是规划修编的焦点，风景区保护和重大工程建设的矛盾仍然十分突出，风景区中的村镇实现可持续发展仍在积极探索，风景区控制性详细规划亟须技术规范引导。

城市综合交通规划思想进一步确立，公交引导、绿色交通、需求管理等方面从理念进入实践。2009年城市交通规划呈现出四个方面的特点：第一，伴随着高速铁路、城市轨道交通的快速发展，城镇间联系以及城市内部联系的高速化服务带来人们对于城市空间布局的调整和城市交通方式结构转变的期盼；第二，伴随着绿色交通模式探索从理念到实践的推进，步行和自行车引起的关注程度广泛提高，从公共自行车租赁到慢行交通系统的标准以及相关专项规划设计纷纷涌现；第三，在优先发展公共交通战略的指引下，从公交都市到公共交通行业改革再到城乡公交一体化的研究层出不穷；第四，随着私人机动车的迅猛增长，特大城市交通拥堵常态化态势明显，以交通改善为目标的交通需求管理措施的研究和实施进入实践阶段。

城市空间规划管制工作进一步推进和落实。针对城市的无序建设和蔓延，限建区规划工作取得较大突破。北京市在编制新一轮城市总体规划时，适应奥运建设等重大发展契机带来的城乡建设快速推进，适时编制了限建区规划，把不宜于开发或不宜于以普通强度开发的城乡空间划出，制定强制性的禁限建和保护措施，把涉及资源、环境和城乡安全的敏感区域以及文化遗产的保护落实到空间，保障了快速发展的同时实现可持续发展，是将城市增长控制理念引入城乡

规划领域的一次有益探索。

灾后城乡恢复重建规划和建设工作继续推进。四川汶川地震的灾后重建工作在 2009 年继续得到中央领导的高度关注。在灾后恢复重建实施工作中，通过加强组织领导、突出科学重建、贯彻落实政策、注重依靠群众、加强指导帮扶、积极争取援建、坚持信息公开等原则和措施，充分发挥了各方面的作用。目前，四川灾后重建工作在民生项目、基础设施、城镇重建和产业发展等方面均进展顺利。截至 2010 年 4 月底，四川省纳入《汶川地震灾后恢复重建总体规划》的 29704 个项目，已开工 28886 个，占 97.2%，已完工 23232 个，占 78.2%；已完成投资 6787.5 亿元，占概算投资的 72.3%。

三、城市规划管理制度更加完善

城乡规划督察工作取得积极进展。2009 年，根据全国住房城乡建设工作会议对城乡规划督察工作的总体部署，住房和城乡建设部新聘任 17 名部派城乡规划督察员，派驻到邯郸等 17 个城市，使派驻城市达到 51 个，督察员总数达到 68 名。部派督察员全年共向派驻城市政府发出督察意见书 5 份，督察建议书 39 份，约见地方政府领导 60 余次，纠正了一些城市侵占公共绿地、拆除历史文化建筑搞商业开发的倾向，减少了因决策失误而造成的损失。同时，省派城乡规划督察员工作稳步推进，全国已有 19 个省（自治区、直辖市）建立了城乡规划督察制度。今后，将用三年时间将部派规划督察员派驻到国务院审批城市总体规划的所有城市，省级政府派驻督察员覆盖到所有地级以上城市和国家级历史文化名城。

各地规划部门继续积极开展信息化建设。城市规划的信息化建设在我国政府部门信息化当中开展较早，技术门类较多，构建难度较大。同时，它也是当今普及程度较高、发展速度较快的一个部门的信息化建设。经过 20 多年的发展，目前我国已有 200 多个城市建成了空间数据基础设施，近 300 个城市建成了规划审批管理系统，大多数城市政府规划部门通过网站实施政务公开和公众参与，新思路、新技术层出不穷，信息技术已成为带动体制和机制创新、转变行政管理模式、提高行政审批效率和服务水平的重要手段，为实现规划管理的信息网络化、办公自动化、决策智能化、政务公开化和服务社会化发挥着重要的基础作用。

四、城市规划热点问题不断涌现

住房政策始终围绕强化保障和稳定市场两大主题展开。2009 年以来，各城市纷纷加强保障性住房规划，加大保障住房建设用地供应，重视旧住宅区改造完善工作，推动小面积居住设计水平的提升，人居环境继续得到改善。自 2009 年

年初的交易萎缩到年底的房价持续上涨，住房市场在一年之内迅速回暖，住房投机行为在市场中日趋明显。为了遏制房价的快速攀升，中央政府从 2009 年年底开始对住房市场进行新一轮调控，在 2010 年进一步增大了保障性住房的供给，同时加大了对住房投资和投机行为的打击。中央和各级地方政府相继出台了一系列土地、金融等方面的政策用以规范住房市场，引导房价理性回归。

容积率问题中的不正之风得到纠正，容积率调整的具体条件和审批程序得到规范。各地在规划编制过程中，加强了影响容积率的相关要素研究，强化了上位规划对容积率管理的具体要求，完善了公众参与的制度和程序。在管理和实施过程中，还需要通过建立公平公正的容积率管理机制、建立容积率的补偿机制、健全容积率调整的决策程序和监督机制、完善相关的协同配套措施等，来提高和规范对容积率的管理。

2009 年适逢新中国成立 60 周年。在这 60 年中，我国城市规划的理论和实践均得到了巨大的发展。面对当前城市规划的诸多问题，我们还有大量的工作要做。下一年度的工作重点，一是进一步加强住房工作，重点是加强保障性住房的规划建设和遏制部分城市商品房价格过高过快上涨；二是适应城乡规划的配套法律法规不断完善的新形势，不断提高规划编制水平，加强技术创新；三是继续加强节能减排工作，推动低碳生态城市的规划和建设工作。广大的城乡规划工作者应该在把握好科学发展、和谐发展的原则下，用具有中国特色的城乡规划理论、方法与实践指导我国城乡规划事业的蓬勃发展，为实现我国经济社会的健康、可持续作出更大的贡献。

（本文撰写过程中，得到中国城市规划设计研究院总规划师王凯，中国城市规划设计研究院陈明的大力支持与帮助，在此一并致谢！）

（撰稿人：李迅，中国城市规划设计研究院副院长，教授级高级城市规划师；庞涛，中国城市科学研究会）

目 录

导言

重点篇

中国城市规划 60 年	3
我国城镇化的新认识	12
低碳生态城市的新理念和新进展	28
四川汶川地震灾后城乡恢复重建规划和建设的新进展	38

盘点篇

2009 年我国区域（空间）规划	47
2007 年度城市规划获奖项目的评价	56
2009 年城市总体规划	72
2009 年风景名胜区规划	82
2009 年历史文化名城名镇名村保护规划	89
2009 年城市交通规划	102
2009 年中国城市住房：政策与市场	110
2009 年城乡规划督察工作进展	122
2009 年规划信息化建设最新进展	133

焦点篇

上海市城市总体规划实施评估	143
世博会和虹桥交通枢纽对上海城市发展的影响	155
北京市限建区规划	168
城乡统筹新进展——成都的探索与实践	178
北川新县城规划的节能减排与低碳建设	189
城市的容积率问题	206

CONTENTS

Introduction

Summary

Sixty-year of Chinese Urban Planning	3
New Understandings on China's Urbanization	12
New Concept and Progress of Low-Carbon Eco-city	28
New Progress of Urban and Rural Reconstruction Planning and Construction after Wenchuan Earthquake	38

Review

National Regional (Spatial)Planning in 2009	47
Review on Projects of Urban Planning Awards in 2007	56
City Master Plan in 2009	72
National Park and Scenic Spots Planning in 2009	82
Conservation of Historic Cultural Cities,Towns,Villages in 2009	89
Urban Transportation Planning in 2009	102
Chinese Urban Housing in 2009;Policy and Market	110
Progress of Urban and Rural Planning Inspectorate System in 2009	122
The Latest Progress of Information Construction on Planning in 2009	133

Focus

Evaluation on Implementation of Shanghai Urban Master Plan	143
Impact of World Expo and Hongqiao Transport Hub on Shanghai's Urban Development	155
Planning for Limited Areas in Beijing	168
New Progress of Urban and Rural Coordination;Research and Practice in Chengdu	178
Energy-saving and Low-carbon Construction of Beichuan New County Planning	189
The Issue on Urban FAR	206

动态篇

2009 年中国城市规划协会动态	219
2009 年中国城市科学研究会动态	229
2009 年中国城市规划学会动态	238

附录

2009 年度大事记	257
2009 年度城市规划相关政策法规索引	284
2009 年国务院批准的城市总体规划名单	290
2009 年中国人居环境奖获奖名单	291
中国城市规划行业信息网十周年改版简介	293

Trends

Work Trends of CACP in 2009	219
Work Trends of CSUS in 2009	229
Work Trends of UPSC in 2009	238

Appendix

Events in the Chinese Planning 2009	257
Index of the Urban Planning Policies and Norms 2009	284
The List of Urban Master Planning Approved by State Council in 2009	290
The List of Winning Cities (Projects) of 2009 National Human Settlement Award	291
Brief Introduction of China-up. com's Website Upgrading at 10-year Anniversary	293

重点篇

Summary

中国城市规划 60 年

中华人民共和国已经走过 60 年历程。新中国的城市规划亦经历了 60 年的风风雨雨，从小到大，从弱到强，励精图治，不断发展，走向成熟，谱写了曲折的创业奋斗史，形成了具有中国特色的城市规划机制、体制、理论体系、法规体系、实践经验和管理模式，取得了瞩目成就。

一、历经曲折，规划的地位与作用日趋突出

新中国的城市规划事业是伴随着人民共和国的诞生而起步的，1952 年 9 月建筑工程部召开新中国成立以来第一次城市建设座谈会，将城市规划提上了议事日程。会议决定开展城市规划，各城市都要开展城市规划机构，城市建设一定要按照规划进行。经过三年国民经济恢复，从 1953 年起，我国进入第一个五年计划时期，第一次由国家组织有计划的大规模经济建设，根据 1953 年中共中央关于“重要的工业城市规划工作必须加强进行”的指示精神，以适应 156 项重点建设项目的需要，工业建设比重较大的城市迅速组织力量，开展并加强城市规划工作。到 1957 年，国家先后批准兰州、洛阳、太原、西安、包头、成都、大同、湛江、石家庄、郑州、哈尔滨、吉林、沈阳、抚顺、邯郸等 15 个城市的总体规划和部分详细规划。可以说，新中国的城市规划工作起步阶段机遇大好，发展很快，成果累累，迎来了在计划经济体制下城市规划备受重视和尊重的春天。据不完全统计，到 1958 年，全国从事城市规划工作的人员发展到 5000 多人，初步奠定了我国城市规划工作发展的体制框架和事业基础。

1958 年的“大跃进”促使工业建设和城市建设头脑发热，到“困难时期”不少建设项目纷纷落空，1960 年 11 月在全国第九次计划会议上，把承担失误的责任打向城市规划，草率宣布“三年不搞城市规划”。如此决策，不仅对“大跃进”形成的不切实际后果无以补救，还导致了城市规划命运的转折，再加上 1964 年开展的全国性设计革命，又一次批判城市规划，使得城市规划雪上加霜。1966 年开始的“文化大革命”，更是变本加厉，彻底否定城市规划工作，致使各地纷纷撤销规划机构，下放规划人员，销毁规划档案资料，造成了对城市规划管理体制和队伍建设的浩劫和致命挫折。受此屡屡打击，到 1973 年，全国还处在城市规划岗位上的职工仅剩 700 人。这是新中国城市规划发展史上一段十分沉痛

的记忆和教训。尽管 1972 年 5 月国务院批转三部委《关于加强基本建设管理的几项意见》中，强调城市的改建和扩建要做好规划，此时看到规划走向复苏的机会和希望，但由于极左错误思想影响，加之问题成堆，积重难返，阻力重重，直至“文化大革命”结束前，我国城市规划事业仍处在十分薄弱、动荡和被动的局面。

1978 年党的十一届三中全会是一个伟大的转机。当年，国务院在北京召开第三次全国城市工作会议并经中共中央批准下发《关于加强城市建设工作的意见》，随后国家建委在兰州召开城市工作座谈会，宣布全国恢复城市规划工作，要求各地城市立即开展城市总体规划的编制，彻底解开了对城市规划的羁束。从此，我国城市规划重新走上兴旺和持续发展的道路。到 1986 年年底，国务院相继审查批准了兰州、呼和浩特等 38 个重要城市的总体规划，各省、自治区、直辖市也已完成了绝大多数城市的总体规划编制审批工作，从而使我国城市的发展建设全面迈入按照城市规划进行的新阶段。1989 年 12 月 26 日《城市规划法》的颁布，开创了我国城市规划依法行政的新纪元，有力地保障了城市规划在我国国民经济和社会发展和城市建设中的重要地位与作用。这一时期，称之为我国城市规划的第二个春天。

改革开放和市场经济给我国城市发展建设带来巨大活力，城市建设出现大发展形势和新的机遇。2001 年城镇化发展战略的实施，推动了我国城镇化快速发展的进程。一方面，新的形势要求城市规划不断改革与发展，以适应经济社会发展和生态文明建设的客观需要；另一方面，开发区的泛滥、房地产业的强势、形象工程的压力、大拆大建的难控，又要求城市规划必须提高科学编制水平和加大有效监督的力度，以保证城市建设健康有序和可持续发展。在这种情况下，2007 年 10 月 28 日《城乡规划法》颁布，成为我国新世纪城市规划领域的里程碑。它是建立和完善市场经济体制，贯彻落实科学发展观，保证城镇化进程健康发展的法律成果和法治武器。该法规定的“先规划后建设”原则，涵盖了城乡统筹领域，通过法律形式强调了城市规划的重要性，则进一步突出了城市规划的地位与作用。与此同时，也对城市规划赋予了更大的责任和更高的要求。

二、尊重实践，规划的理论体系日臻完善

新中国的城市规划理论是在长期的实践基础上，汲取国外的先进经验，并注重与我国经济社会的具体实际相结合，通过不断创新而日臻完善的。新中国的城市规划理论强调突出自己的特色，逐步自成体系。早在 1955 年国务院颁布了城乡划分标准，1956 年国家建委颁发了《城市规划编制暂行办法》，之后出版了我国学者编写的《城乡规划》和《城市规划原理》教科书，开设了城乡规划专业，