

中国城市发展报告

2009

主 办

中国市长协会

承 办

国际欧亚科学院中国科学中心

《中国城市发展报告》编委会 编



中国城市出版社
CHINA CITY PRESS

中国城市发展报告

(2009)

主 办
中 国 市 长 协 会
承 办
国际欧亚科学院中国科学中心

《中国城市发展报告》编委会 编

中国城市出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市发展报告. 2009/《中国城市发展报告》

编委会编. —北京: 中国城市出版社, 2010. 5

ISBN 978 - 7 - 5074 - 2265 - 8

I. ①中… II. ①中… III. ①城市经济—经济发展—
研究报告—中国—2009 IV. ①F299. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 068808 号

责任编辑 徐昌强 郭 星 孙湛波
装帧设计 美信书籍设计工作室
责任技术编辑 张建军
出版发行 中国城市出版社
地 址 北京市海淀区太平路甲 40 号 (邮编 100039)
网 址 [www. citypress. cn](http://www.citypress.cn)
发行部电话 (010) 63454857 63289949
发行部传真 (010) 63421417 63400635
发行部信箱 [zgcsfx@sina. com](mailto:zgcsfx@sina.com)
编辑部电话 (010) 52732085 52732055 63421488 (Fax)
投稿邮箱 [city_editor@sina. com](mailto:city_editor@sina.com)
总编室电话 (010) 52732057
总编室信箱 [citypress@sina. com](mailto:citypress@sina.com)
经 销 新华书店
印 刷 北京蓝海印刷有限公司
字 数 602 千字 印张 28
开 本 889 × 1194 (毫米) 1/16
版 次 2010 年 5 月第 1 版
印 次 2010 年 5 月第 1 次印刷
定 价 398. 00 元

版权所有, 盗印必究。举报电话: (010) 52732057

《中国城市发展报告(2009)》

机构组成名单

《中国城市发展报告(2009)》总顾问

成思危 全国人民代表大会常务委员会原副委员长
路甬祥 全国人民代表大会常务委员会副委员长
罗豪才 中国人民政治协商会议全国委员会原副主席
徐匡迪 中国人民政治协商会议全国委员会原副主席
周光召 全国人民代表大会常务委员会原副委员长

《中国城市发展报告(2009)》顾问

汪光焘 全国人大环境与资源保护委员会主任委员
王梦奎 国务院发展研究中心原主任
刘燕华 国家科技部副部长
曲格平 全国人大环境与资源保护委员会原主任
刘 江 国家发展改革委员会原副主任
周干峙 原国家建设部副部长，中国科学院院士，中国工程院院士
赵宝江 原国家建设部副部长
李振东 原国家建设部副部长

《中国城市发展报告(2009)》理事会

理 事 长：蒋正华 全国人民代表大会常务委员会原副委员长
国际欧亚科学院中国科学中心主席
副理事长：陶斯亮 中国市长协会副会长
理 事：（以下按姓氏拼音顺序排列）
崔衡德 戴 逢 廖幼鸣 马俊如
毛其智 彭公炳 王长远

理事会办公室主任：马海鹰

《中国城市发展报告(2009)》学术委员会

主 任：吴良镛 中国科学院院士，中国工程院院士，清华大学教授

副主任：周干峙 中国科学院院士，中国工程院院士

马俊如 国际欧亚科学院院士

戴 逢 国际欧亚科学院院士

委 员：（以下按姓氏拼音顺序排列）

陈建华 陈述彭 承继成 顾朝林 何建邦 李京文

李晓江 林建元 毛其智 钱 易 邵益生 唐子来

吴敬琏 许学强 叶嘉安 赵宝江 周一星 朱 训

邹德慈 邹祖烨

《中国城市发展报告(2009)》编委会

编委会主任：马俊如

编委会副主任：戴 逢 孔德涌

主 编：戴 逢

常务副主编：毛其智 邵益生 陈建华

副 主 编：承继成 邹祖烨 石 楠 蔡云楠

编委会委员：（以下按姓氏拼音顺序排列）

蔡云楠 陈建华 陈晓丽 承继成 池天河

戴 逢 郭日生 何建邦 黄 伟 孔德涌

李兵弟 林 泉 陆学艺 马海鹰 马俊如

毛其智 邵益生 史培军 王 丹 王景慧

王静霞 邬翊光 许学强 杨保军 邹祖烨

编委会秘书：潘媛媛 廖远涛

《中国城市发展报告(2009)》研编机构

主办单位：中国市长协会

承办单位：国际欧亚科学院中国科学中心

协办单位：（排名不分先后）

中国城市规划设计研究院

广州市城市规划勘测设计研究院

中国城市科学研究会

中国城市规划学会

中国城市经济学会
广州市都市发展研究会
清华大学建筑学院
北京大学数字中国研究院
中山大学城市与区域研究中心
北京师范大学资源学院
北京凯德欧亚咨询中心有限公司
国家遥感应用工程技术研究中心

《中国城市发展报告(2009)》工作委员会

主任委员：王长远

委 员：林家宁 方兆瑞 马海鹰

序 一

蒋心平

第九届、十届全国人大常委会副委员长，国际欧亚科学院中国科学中心主席

冬去春来，万象更新。一年一辑的《中国城市发展报告》，在中国市长协会和国际欧亚科学院中国科学中心的领导下，在数十位作者的努力下，经过编辑委员会的精心组织编纂，又和读者见面了。

2009年是中华人民共和国历史上十分重要的一年。全国各族人民隆重庆祝新中国成立60周年，为伟大祖国的发展进步感到无比自豪，决心在新的起点上把中国特色社会主义事业继续推向前进。

回顾刚刚过去的一年，面对国际金融危机严重冲击，全国人民在党中央的领导下，坚定信心、迎难而上、万众一心、共克时艰，坚持把保持经济平稳较快发展作为经济工作的首要任务。通过贯彻落实国务院关于进一步扩大内需、促进经济增长的十项措施，认真执行积极的财政政策和适度宽松的货币政策，实施总额四万亿元的两年投资计划，有效地落实调整振兴产业规划，统筹做好“保增长、保民生、保稳定”的各项工作，遏止了经济增长明显下滑态势，在全球率先实现经济形势总体回升向好，为世界经济摆脱危机困境、走向缓慢复苏做出了重要贡献。与此同时，我们取得了汶川地震灾后恢复重建的重大阶段性成果，妥善处理了乌鲁木齐打砸抢烧严重暴力犯罪事件，科学部署了甲型H1N1流感的预防控制工作，有力维护了社会大局的和谐稳定。

《中国城市发展报告（2009）》以“和谐城市：应对金融危机，扩大社会保障”为主题，以推进城镇化为主旋律，客观总结了一年来中国城市发展取得的伟大成就。

2009年12月举行的中央经济工作会议强调：当前，要把重点放在加强中小城市和小城镇发展上。要积极稳妥推进城镇化，全方位提高城镇化发展水平；要发挥好城市对农村的辐射带动作用，壮大县域经济；要提高城市规划水平，加强市政基础设施建设，完善城市管理。

随后，中共中央和国务院在12月31日发布了《关于加大统筹城乡发展力度 进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》（2010年1号文件），明确要求我们“推进城镇化发展的制度创新”。文件强调：深化户籍制度改革，加快落实放宽中小城市、小城镇特别是县城和中心镇落户条件的政策，促进符合条件的农业转移人口在城镇落户，并享有与当地城镇居民

同等的权益。这些对中国城镇化发展的新思路和对城镇化发展制度创新的新举措,将有助于在新的一年里,加快调整区域经济结构和城乡结构,加快推进城镇化和国土开发,并最终加快经济发展方式的转变。

调结构、重民生、促改革是近几年城市建设的方向。以人为本,着力保障和改善民生,不断满足人民群众日益增长的物质文化需求,促进社会和谐进步,是2009年中国城市发展中的一个重点领域。其中,千方百计扩大就业,是保障和改善民生的头等大事,就业不仅解决生存问题,也体现人的尊严,关系到每个家庭的幸福。目前,我国每年外出打工的农民工达1.5亿人,城市待业人员达2400万人,每年大学毕业生600万以上,而目前城镇新增就业职工的能力仅为每年1000万人左右。妥善安排和不断扩大就业,是推进城镇化的关键因素,是摆在各级政府和全社会面前的一项十分重要的任务。

在城乡社会经济全面发展的同时,加快完善覆盖城乡居民的社会保障体系,建立健全新型农村社会养老保险、基本医疗保险、工伤保险、农民工社会保险、城乡低保、残疾人社会保障和服务体系;优先发展教育,改善教育办学条件,促进城乡、区域教育均衡发展;继续大规模实施保障性安居工程,加快棚户区改造,大力整顿和规范房地产市场秩序;多渠道多形式改善农民工居住条件,鼓励有条件的城市将有稳定职业并在城市居住一定年限的农民工逐步纳入城镇住房保障体系;采取有针对性的措施,合理解决新生代农民工问题;统筹推进城镇化和新农村建设,促进城镇化和新农村建设良性互动。这一系列问题都有待我们认真思考。在全面建设小康社会的关键时期,要把握好科学发展、和谐发展的原则。上述问题也希望得到全社会的关注,共谋发展良策,共成发展大业,在城市发展迈上新台阶的重要时期同心协力,实现新的飞跃。

《中国城市发展报告》作为一个系列性出版物,内容翔实,观点鲜明,信息量大,是社会各界回顾和评述中国城市发展年度进程的理想平台。

为了将《中国城市发展报告》编写得更好,我们衷心希望得到城市的决策者、管理者、各方学者和社会各界的关注和支持,也希望编著者们不断总结经验,改革创新,进一步提高编写质量,将《报告》越编越好。

2010年3月

序 二

住房和城乡建设部部长，中国市长协会执行会长

—

我国已经进入城镇化快速增长时期，城镇化水平从 2005 年 42.99% 提高到 2009 年的 46.59%，年均增加 0.9 个百分点。城镇化已成为我国推进新型工业化、解决就业、扩大内需的重要举措，促进了经济发展、社会进步和文化繁荣，推动了国家综合国力的提升。

我国的中心城市经济实力不断增强，在国民经济中的作用更加突出。我国地级及以上城市以占全国不到 30% 的人口，创造了占全国 60% 以上的 GDP，集聚能力进一步增强。同时，中央和地方继续贯彻实施促进小城镇发展和新农村建设的政策，小城镇发展活力增加，基础设施和公共设施水平显著提高，农民生产生活环境和村容村貌得到较大改善。以县城为主的小城镇成为农民返乡创业和农村富余劳动力进城的重要载体。2008 年底，全国县城和建制镇人口 2.57 亿，占全国人口比重的 19.4%，比 2005 年高出 0.4 个百分点。近 57 万个行政村中，46.7% 实现了集中供水，52.1% 通上了公交车或客运班车，31% 建设了生活垃圾收集点，61.6% 实现了主要道路硬化。

国家制定了一系列区域政策，加强对重点地区的规划引导，增强了城镇密集地区的发展动力。长江三角洲、珠江三角洲和京津冀等城镇密集地区，成为带动国家发展、参与国际竞争的重点区域。中西部以省会城市为核心的城镇密集地区发展速度加快，武汉城市圈、中原城市群、长株潭城市群、成渝城市群、关中城市群等已成为带动中西部地区发展的重要增长极。中部崛起和西部大开发战略的实施，增强了中西部地区城镇化发展动力。“十一五”前三年，中部地区和西部地区的城镇化率年均分别提高 1.46 个百分点和 1.25 个百分点，高于东部地区年均增长 1.01 个百分点的速度。中部城市市政公用设施投资年均增长 20.6%，已成为增速最快的地区。

当然，我国人口多，底子薄，区域差异大，城乡二元结构难以在短期内根本改变。保护耕地、保证就业、保障住房、保护环境等方面，我们都将面临严峻的挑战，只有科学地统筹

协调发展,合理编制与严格实施城乡规划,我国的城镇化才能又好又快地向前发展。

二

按照目前的增长速度,我国城镇化率将很快超越50%,城镇化以量的增长为主将转向量的积累和质的提高并重。要适应城市型社会的管理要求,逐步破除长期制约城镇化健康发展的制度障碍,为我国城镇化长远的可持续发展奠定基础。

我国城镇化发展正面临着一系列深层次的矛盾和问题:一是城镇化发展动力面临结构性的调整。全球性金融危机削弱了我国三十年来以外向型经济为主导的城镇化发展动力,迫切需要在内需为主和积极利用外需的新形势下,激发城镇化发展的新动力。二是需要着力消化户籍和社会保障体制改革过程中产生的新问题。随着制约城镇化发展体制藩篱的破除,对城市就业、居住、市政基础设施和公共服务设施的隐形需求逐步显性化,也会引发新的矛盾和问题,需要转变理念,创新机制,在制度建设和服务与管理的完善上做出积极的应对。三是要满足民众日益提高的人居环境的需求。长期以来,城镇发展模式粗放成为影响我国城镇化健康有序发展的关键问题。影响城镇发展模式的因素涉及产业结构优化、建设用地管理体制调整、财税体制和政绩考核体制改革等多个方面。实现城镇发展模式从粗放向集约的转化,不仅要强化城乡规划管理,更重要的是从源头着手,破除体制机制上的障碍。

三

积极稳妥地推进城镇化,从住房和城乡建设行业的工作出发,近期应该重点抓好几方面的工作。一是要提高城乡规划水平。高水平的城乡规划是推动人口、经济和资源在空间上合理布局,促进城镇化健康发展和保障城乡可持续发展的基础。城乡规划的制定,要坚持城乡统筹、区域统筹、以人为本的原则,注重城市功能的完善,注重资源的节约,注重保护环境、风景名胜和历史文化资源,增强规划的科学性。要下工夫研究城镇化发展战略问题。要重点加大中小城市和小城镇市政基础设施建设,积极引导和推进市政基础设施建设城乡一体化进程。二是要继续把住房工作作为重中之重认真抓好。要完善政策,增加有效供给,继续综合运用土地、信贷、税收等手段,加强和改善对房地产市场的调控。重点是加快保障性住房建设,加强市场监管,稳定市场预期,遏制部分城市房价过快上涨。同时要研究促进中长期房地产市场稳定发展的政策。三是要继续推进建筑节能和城镇减排,提高发展质量和效益。通过推动供热计量改革、提高新建建筑施工阶段节能标准执行率、增加可再生能源建筑规模化应用示范城市和示范县等措施,切实提高建筑节能水平。要继续加快城镇污水处理设施建设,加快城市轨道交通和快速公交系统的建设以及城市综合交通规划的编制工作,严格绿线管理,推进节约型园林绿化建设,切实提高园林绿化水平,

推动城镇减排。

感谢中国市长协会、国际欧亚科学院中国科学中心组织编写这本《中国城市发展报告》，对我国城市发展中的趋势和问题进行系统的总结与分析，为政府决策提供参考，为关心我国城镇化发展的读者提供系统的参考。

2010年4月12日

前言

积极应对气候变化 促进城乡规划理念转变

汪光焘

全国人大环境与资源保护委员会主任委员，国际欧亚科学院中国科学中心常务副主席

【摘要】 气候变化既是环境问题，更是发展问题，要通过转变发展模式、调整消费方式和转变能源结构解决。在我国新的历史发展时期，在国际社会积极应对气候变化的形势下，应对气候变化对于城乡规划理念的影响是一个亟待重点研究的课题。城乡规划理念的与时俱进，必须深入贯彻落实科学发展观，通过节约资源和调整能源结构来研究问题。研究城乡规划理念的转变，对于社会发展过程中产生的新概念和理念，不能简单引用或炒作，而是需要认真研究其内涵。研究城乡规划理念，应当以开发低碳能源为基本要求，以清洁生产和资源循环利用为关键环节，以绿色建筑和绿色交通为实现方式，以适应生态和人居的合理布局为衡量标准，实现可持续发展，并通过对资源消费和能源结构的现状评估，提出能源供应结构调整方案，因地制宜、科学规划、开展应用新能源在城乡规划实施中的试点工作，探索和实践我们的理念。

【关键词】 气候变化；城乡规划理念；应对措施；低碳经济；循环经济

气候变化是人类社会可持续发展面临的重大挑战。积极应对气候变化，事关我国经济社会发展全局和人民群众切身利益，事关人类生存和各国发展。而积极应对气候变化对于城乡规划理念的影响是一个亟待重点研究的课题。

在我国城乡规划理念从古至今的变化过程中，我们认识到，中国历来十分注重人与自然的和谐，这是我国规划自古以来的核心理念。现在的城乡规划理念是在工业化进程中形成的，应当适应时代的发展。城乡规划具有战略性、前瞻性，对于城乡规划理念的研究要站在时代潮流之上。改革开放 30 多年来，我国经济取得了举世瞩目的持续高速增长。随着城镇化进程的加快和城市建设规模的扩大，环境、安全、社会、能源、水资源等方面的问题逐渐凸现。在我国新的历史发展时期，在国际社会积极应对气候变化的形势下，城乡规划理念如何与时俱进，深入贯彻与落实科学发展观，实现城乡统筹发展，需要通过节约资源和调整能源结构来研究问题。

研究城乡规划理念转变，对于社会发展过程中产生的新概念和理念，不能简单引用或炒

作,而是需要认真研究其内涵。城乡规划理念新的成果要体现在编制城乡规划里,应当用技术标准来规范、来促进,这才是有意义的。我们应立足于战略的思考,总结历史上城乡规划理念的演变过程,针对气候变化和社会最关心的问题来研究。城乡规划部门的职责和责任应当是研究包括气候变化问题的内涵及与之相适应的城乡规划技术标准和规范问题等,从而在城乡规划建设更好地解决气候变化问题。

一、应对气候变化问题归根到底是发展问题

胡锦涛主席 2009 年 9 月 22 日在联合国气候变化峰会开幕式上的讲话中指出:“全球气候变化深刻影响着人类生存和发展,是各国共同面临的重大挑战。”气候变化已经成为各国首脑最为关心的问题之一,这可以从近几年来八国集团首脑会议和华盛顿二十国集团金融峰会关键议题的转变上看出。在对气候变化问题的讨论中,存在两种观点:一种认为气候变化是自然现象,另一种认为气候变化是人为因素造成的。目前普遍认为,气候变化既受自然因素影响,也受人类活动影响,应重点研究气候变化中人为因素所占的份额及减少人为因素的方式方法。我们认为,应对气候变化归根到底是人类发展的模式问题。

气候变化是人类发展进程中出现的环境问题,与人类使用化石能源的历史和现状有着紧密联系。影响气候变化的关键是碳排放,其中最关键的是为什么要降低碳排放和如何更好地解决碳排放,这些问题对于研究气候变化以及应对气候变化的措施非常重要。中科院丁仲礼课题组最近刚刚完成的一项研究表明,在 1900 年到 2005 年百余年的时间,全球人均累计排放仅有 79.58 吨碳。但这个期间美国的人均累计排放为 467.88 吨,英国为 303.13 吨,德国为 271.32 吨,法国为 161.85 吨,日本为 115.10 吨;而同期中国人均累计排放只有 24.14 吨,只相当于美国、英国 1900 年到 1907 年 8 年的人均累计排放水平。这组数字证实,工业革命之后发达国家在快速工业化过程中大量使用化石燃料作为能源,这种能源消耗的生产方式和发展模式导致了环境污染和碳排放的累积,直接影响了今天的气候变化。发达国家意识到了能源结构对人类生存环境和经济发展的影响和自身应负的责任,首先应当承诺减排中长期目标;同时,自上个世纪起,新能源利用的问题不断被提出,许多国家都在尝试寻找未来能源供应可持续性的解决途径。

研究气候变化发生的历史和现实问题,本质上就是研究经济社会发展模式问题,即未来发展模式的问题。现在跟世界各国谈判气候问题实际上也是争取生存权和发展权问题。21 世纪以来,随着社会进步和社会生产力的大幅提高,人类创造了前所未有的物质财富,加速推进了文明发展的进程。与此同时,人口剧增、资源过度开发、环境污染、生态破坏和南北差距扩大等也日益突出,成为全球性的重大问题,严重地阻碍着经济的发展和人民生活质量的提高,继而威胁着全人类的未来生存和发展。在这种严峻形势下,人类不得不重新审视自己的社会经济行为和走过的历程,认识到不顾能源、资源消耗,拼命追求经济数量增长的传统发展模式已不适当今和未来发展的要求,而必须努力寻求一条经济、社会、环境和资源相互协调,既能满足当代人的需求,又不对后人的需求构成危害的道路。

从应对气候变化的本质上看，应当坚持减缓、适应、技术转让和资金支持同举并重。应对气候变化同各国发展阶段、生活方式、人口规模、资源禀赋以及国际产业分工等因素密切相关。应对气候变化绝不能仅仅就环境讲环境，就能源讲能源，而应该且只能在发展过程中推进，也只能靠共同发展来解决。需要强调的是，应对气候变化应当坚持《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》，坚持巴厘路线图的授权，坚持“共同但有区别的责任”原则，坚持可持续发展。

开发利用可再生能源一方面对于优化能源结构、保护环境、减排温室气体、应对气候变化具有十分重要的作用。另一方面，当前，国际能源供需不均衡的区域性矛盾和结构性矛盾日益突出，甚至于产生国际社会的冲突。各国经济发展都不可避免地会受到能源市场格局变化与价格波动的影响，因此发展可再生能源也是各国共同面临的挑战，是开拓新的经济增长领域、促进经济转型、扩大就业的重要选择。

城乡规划工作者应当清醒地认识到转变城乡规划理念、调整能源结构的重要性，应当统筹协调经济增长、社会发展、环境保护的关系，走可持续发展道路，坚持以人为本，实现人与自然和谐。

二、转变发展方式与应对两个危机

近期国际上在谈“两个危机”，即国际金融危机和气候变化危机，粗看似乎两者关系不大，金融危机似乎只是近期产生的短期问题，而气候变化显然是一个长期发展的结果。但通过强调应对气候变化、增加减排投入，可以刺激相关技术的创新，培养新的经济增长点，扩大就业，进而为摆脱金融危机提供来自实体经济的根本支持，两个危机是紧密相连的。我们要以战略的、长远的观点来仔细研究这些问题，同时要思考它们对我国城乡发展的深远影响。

从历次经济危机看，经济危机的发生与国家经济政策的影响联系十分密切。20世纪初和1929年前后两次经济大危机、1997年亚洲金融危机以及眼下的世界经济危机都涉及金融和房地产行业。金融、房地产长期以来都是影响经济的重要因素。房地产是个产业问题，实则是经济运行的要素，本质是影响整体国民经济的金融问题。金融是市场经济里的重要调节手段，国家金融体制是否健全、金融市场发达程度以及金融监管程度是市场经济发展的关键问题。9·11事件后，美国为刺激经济而大量发放贷款所导致的次贷危机，以及上一次金融危机所导致的我国香港和东南亚一些国家房地产萧条问题等等，既说明房地产涉及金融稳定问题，又说明经济政策对经济危机的影响关系。

历次经济危机的最终结果就是直接影响就业和消费，而消费的影响带来了对社会流通的影响，这就是现在应对金融危机要重新研究实体经济的原因。如果实体经济中制造业得不到调整，国民经济仅仅依靠金融业和房地产业，那么金融业和房地产业领域的危机会延伸到其他领域。新兴制造业要得到发展，生产部门要得到发展，绝不是现有制造业及其生产要素的简单重复。技术革命和技术创新是根本的出路。归根结底，应对经济危机最终要靠技术革命

和技术创新。回顾 20 世纪第一次金融危机、第二次金融危机过程，都对应着新技术、新产品的产生。例如，电子业就在第二次世界大战以后得到突飞猛进的发展。我们在研究解决金融危机问题时，立足点不能是简单地重复原来生产和流通的过程，而是要充分利用新技术革命，来促进经济结构调整和产业升级，最终根本摆脱经济危机的困扰。

应对气候变化，我们必须保障国家发展的空间。以我们现行的标准，中国还有 4300 万人属于贫困人口。如果按以往联合国标准 1 美元/人·天计算，我们的贫困人口规模是 1.5 亿，按现在联合国标准 1.25 美元/人·天计算，我们的贫困人口规模就增至 2.5 亿，可见我们改善贫困人口生活状况的责任有多大。生存权、发展权是最基本的人权，何况我们农村生活水平还远低于城市和乡镇，惠及十几亿人口的小康社会建设还任重道远。另外，我国制造业及其他产业都要结构优化、产品升级，国家的技术和服务领域的空间也很大。因此，国家确定的重点是要扩大内需、技术创新、提高人口素质、节能减排，同时要有一系列政策、规划和措施作为保障。

对我国而言，应对金融危机、实现可持续发展，要面对生产要素成本上涨的压力，包括国内阶段性发展因素的土地、劳动力等，也包括受国际影响的原材料和能源，同时面对自身发展的可持续性问题和社会对全球性温室气体减排带来的挑战。这两者使得我们面临的更加突出的矛盾是清洁生产和能源结构的调整，节约资源和能源，减少污染排放，推动经济发展模式的转变。人类文明发展史始终是伴随着从火的运用到各类能源的改变，带来了社会进步。我们不仅要认识到调整能源结构能为国家长远发展争取空间，同时也要认识到它对国家经济和社会所带来的深远影响。

转变发展方式，应对两个危机，简言之就是调整一、二、三产业结构，促进现代服务业发展，以消费需求的拓展和升级为重点，积极扩大内需，保障消费，积极推进城镇化。以提升高端产品的竞争力为重点，进行产业转型升级。要在保持和延伸已有中低端产业竞争力的同时，逐步培育和形成中高端产业的竞争力。以扩大就业、完善保障、加强培训为重点，提高人力资源的作用。减排和创新并举，以降低单位 GDP 二氧化碳的排放为重点实施节能减排。应对金融危机和应对气候变化，有利于形成一种倒逼机制，为加快能源供应结构调整、淘汰落后产能、推进资源整合、提升产业集中度和产业水平提供一个重要的机遇。

面对当前全球性的经济危机和应对气候变化，城乡规划工作者要注意发挥规划的指导性、科学性、长远性与综合协调性，尤其是通过城乡规划和实施方案将产业结构调整、降低资源能源消耗的发展战略和思路落实到位。制定城乡规划一定要因地制宜，分析资源背景和自身特点，既要为保证人口增长，特别是农村富裕劳动力就地就业的转移创造条件，又要解决城镇化快速发展中产生的问题。

三、以绿色经济、低碳经济和循环经济的理念研究城乡规划理念的转变

2009 年 8 月 27 日十一届全国人大常委会十次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于积极应对气候变化的决议》中提出：要“大力发展循环经济，淘汰落后产能和产品，

不断提高资源综合利用效率”，“要立足国情发展绿色经济、低碳经济”。中央强调，要大力发展绿色经济，积极发展低碳经济和循环经济，研发和推广气候友好技术。我们的城乡规划工作者应当认真思考这些概念之间有什么联系，城乡规划又应当如何落实这些要求。

1. 清洁生产、绿色经济、低碳经济、循环经济和生态经济概念辨析

清洁生产。20 世纪 70 年代中后期，西方工业国家开始探索在生产工艺过程中减少污染的产生，并逐步形成了废物最小量化、源头削减、无废和少废工艺、污染预防等新的污染预防战略。1989 年，联合国环境规划署为促进工业可持续发展，在总结工业污染防治正反两方面经验教训的基础上，首次提出清洁生产的概念，并制定了推行清洁生产的行动计划。1992 年，清洁生产被正式写入《21 世纪议程》。我国清洁生产促进法借鉴了联合国环境规划署的定义，结合我国实际情况，将清洁生产定义为：不断采取改进设计、使用清洁的能源和原料、采用先进的工艺技术与设备、改善管理、综合利用等措施，从源头削减污染，提高资源利用效率，减少或者避免生产、服务和产品使用过程中污染物的产生和排放，以减轻或者消除对人类健康和环境的危害。

绿色经济。“绿色经济”一词源自英国环境经济学家皮尔斯于 1989 年出版的《绿色经济蓝图》一书，与传统的基于煤、石油和天然气等化石燃料的“黑色”经济相对应。绿色经济是在生态经济学的基础上，强调人类经济发展与自然生态资源的相互依赖以及人类经济活动对气候变化的相互影响。在全球经济危机时，联合国环境署呼吁制定全球绿色协议，鼓励各国政府支持本国经济向“更绿”的经济转型（UNEP，2008 年 10 月 22 日）。一般认为绿色经济是指人们在社会经济活动中，通过正确地处理人与自然以及人与人之间的关系，高效地、文明地实现对自然资源的永续利用，从而使生态环境持续改善和生活质量持续提高的一种生产方式或经济发展形态。

低碳经济。“低碳经济”最早见诸政府文件是 2003 年的英国能源白皮书，是在应对气候变化、减少碳排放的大背景下提出的。从《我们能源的未来：创建低碳经济》（英国能源白皮书，2003 年 2 月）、《向全球低碳经济前进：实施施坦恩报告》（2007 年 10 月）和《建设低碳经济——英国应对气候变化做出的贡献》（气候变化委员会，2008 年 12 月）的内容来看，英国所提到的低碳经济包括了通过税收、贸易或标准为碳定价、鼓励低碳科技的创新以及减少碳排放的措施，还包括了制止森林砍伐、发展碳汇林业、适应气候变化能力建设等一系列措施。国内学者的观点认为，低碳经济是以低能耗、低污染、低排放为基础的经济模式，其实质是能源高效利用、清洁能源开发、追求绿色 GDP 的问题，核心是能源技术和减排技术创新、产业结构和制度创新以及人类生存发展观念的根本性转变。

循环经济。在清洁生产概念提出后，内涵被不断延伸。把“减量化、再利用、资源化”的原则在一个企业内部的应用扩展到整个产业链或一个区域，从生产领域扩展到消费领域，包括建立所谓工业生态园区，利用产业生态学和功能经济学的理念，关注利用服务消费替代产品消费，从而构造所谓物质的“闭路循环”利用体系或“工业生态系统”，这是循环经济理念提出的初衷。而这一内涵在不同国家有着不同的表述方式，德国是物质闭路循环

(close substance cycle), 日本人普遍用循环型社会, 美国用的较多的是闭路经济 (closed-loop economy), 欧洲则更多地称之为可持续生产与消费 (sustainable production and consumption), 主要还是针对废物的管理和循环利用。我国循环经济促进法将循环经济定义为: 指在生产、流通和消费等过程中进行的减量化、再利用、资源化活动的总称。

生态经济。美国海洋学家莱切尔·卡逊在 1962 年发表的《寂静的春天》一书中, 首次真正结合经济社会问题开展生态学研究。几年后, 美国经济学家肯尼斯·鲍尔丁在《一门科学——生态经济学》一书中正式提出“生态经济学”的概念及“太空船经济理论”等。20 世纪 60 年代后期正式创建生态经济学作为一门独立的学科, 从经济学和生态学的结合上, 围绕着人类经济活动与自然生态之间相互作用的关系, 研究生态经济结构、功能、规律、平衡、生产力及生态经济效益, 生态经济的宏观管理和数学模型等内容, 旨在促使社会经济在生态平衡的基础上实现持续稳定发展。

几百年来, 世界经历了蒸汽机、电力、计算机等数次工业革命, 给全球经济社会带来巨大推动力。在全球应对气候变化形势的推动下, 世界范围内正在经历一场经济社会发展方式的巨大变革, 发展可再生能源技术, 建立绿色经济、低碳经济和循环经济的发展模式和消费模式, 并将其作为协调经济发展和应对气候变化的基本途径, 正成为一种共识。在应对国际金融和气候变化双重危机的形势下, 世界各国纷纷采取行动。美国总统奥巴马经济刺激计划中提倡“绿色经济运动”, 日本环境大臣齐藤铁夫近日公布了名为《绿色经济与社会变革》的政策草案, 英国在能源白皮书中提出了创建低碳经济。

清洁生产是推动资源节约、环境友好社会建设的最基础的工作, 是长期以来世界共同关注的问题。绿色经济、低碳经济和循环经济本质上是在不同角度讨论地球容量和经济发展的关系, 是在经济活动中注重防治生态过度恶化带来人类和自然界生物生存环境恶化的过程。无论是清洁生产、绿色经济、低碳经济还是循环经济, 都是把经济发展与资源环境保护协调起来, 通过污染防治、发展可再生能源、节能减排来实现人与自然的协调和可持续发展, 实现生态文明。

2. 新的发展模式下城乡规划应当遵循的原则

当今新的经济社会发展模式下, 城乡发展必然进入新的阶段。研究新的发展模式下城乡规划遵循的原则, 推动理念转变是必须的。城乡规划应当具有战略性和前瞻性。虽然规划的实施管理非常重要, 但怎么制定城乡规划, 体现什么理念, 解决什么问题, 需要首先回答。城乡规划要发挥引导作用, 必须要有科学理念为先导。

气候变化在一般人看来是自然环境的局部变化, 但实际上是人类赖以生存的生态环境系统的变化, 是人与自然互动关系上出现的系统性问题。如果要调整这个正在发生危机的系统结构, 使之朝着自然可承受的方向发展, 那就需要人类的共同努力, 采取积极的、系统的行动来逐步实现这样的目标。城乡规划要适应生态环境系统变化带来的科学理念改变。

我们强调城乡规划在应对气候变化进行发展模式调整过程中的作用, 就在于规划的对象是城乡整体人居环境, 不仅包括生活的空间, 还包括生产的空间; 规划的目的是实现城乡和