

中国城市科学研究系列报告

中国城市规划 发展报告 2016—2017

中国城市科学研究会 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

2016—2017

中国城市科学研究会 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 2016—2017/中国城市科学
研究会编. —北京: 中国建筑工业出版社, 2017. 7

(中国城市科学研究系列报告)

ISBN 978-7-112-20871-5

I. ①中… II. ①中… III. ①城市规划-研究报告-
中国-2016~2017 IV. ①TU984. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 124140 号

责任编辑: 刘婷婷 王 梅

责任校对: 焦 乐 李欣慰

中国城市科学研究系列报告

中国城市规划发展报告

2016—2017

中国城市科学研究会 编

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京海淀三里河路 9 号)

各地新华书店、建筑书店经销

北京佳捷真科技发展有限公司制版

大厂回族自治县正兴印务有限公司印刷

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 27¼ 字数: 532 千字

2017 年 7 月第一版 2017 年 7 月第一次印刷

定价: 88.00 元

ISBN 978-7-112-20871-5

(30526)

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)

编委会成员名单

编委会主任：仇保兴

副主任：吴良镛 邹德慈

编委会委员：（以姓氏笔画为序）

王凯	王静霞	毛其智	尹稚	石楠	冯忠华
宁越敏	边兰春	吕斌	刘佳福	孙安军	李迅
李晓江	杨保军	吴志强	吴建平	何兴华	张兵
陈为邦	邵益生	周岚	周一星	赵民	赵士修
胡序威	俞滨洋	施卫良	顾朝林	柴彦威	徐文珍
唐凯	唐子来	崔功豪			

执行主编：邢海峰 闫晋波

执行编委：（以姓氏笔画为序）

于涛方	门晓莹	王力国	王凌云	龙瀛	刘晓丽
刘雨菡	衣霄翔	安超	许建元	孙东琪	孙施文
李昂	李涛	李浩	李振鹏	杨瑾	杨忠伟
杨敏行	汪科	沈尧	沈洁	沈雷洪	张菁
陈虹	陈士丰	陈明星	茅明睿	林坚	林颖
林小虎	林俞先	金香梅	郑文良	赵晔	赵永革
胡敏	柳巧云	贾巍杨	徐辰	徐苏宁	郭兆敏
黄玫	黄波	崔曙平	扈万泰	程彩霞	温钊鹏
蔡云楠					

编辑部成员：唐兰 安怡然 张舰 卢克宇 王晓天 王龙飞

序 言

城市如何让生活更美好

纵览世界各国城市化进程，城市建设带动了现代化建设，改善了人民生活。然而，相伴而来的空气污染、交通拥堵等，也给人民生活增添了困扰。改革开放以来，我国城镇化快速推进，对社会发展和民生改善的带动作用十分显著，但在一些城市也出现了城市病。城市如何让生活更美好？从根本上说，应在充分尊重城市发展规律的基础上科学推进城市建设。

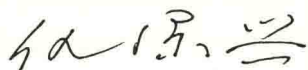
坚持经济、社会、文化、生态效益并重。长期以来，我国城市建设从属于经济建设，为经济建设服务。这在特定历史背景下有其必要性，但在我国已成为世界第二大经济体、人民对美好生活有更多期盼的新发展阶段，则应从城市规划环节开始就牢牢坚持经济、社会、文化、生态效益并重，特别是处理好城市建设与自然、经济、历史传承之间的关系，让城市有活力、有文化、有魅力。从城市与自然的关系来看，出现生态问题的症结在于城市没有实现绿色发展，也就谈不上美好生活。从城市与经济的关系来看，城市是区域经济的龙头，应着力提升竞争力，实现城市建设和经济发展良性互动。从城市与历史文化的关系来看，城市应成为文化传承发展的平台和人们有归属感、自豪感的栖息地，尊重历史传承，促进社会进步，让城市魅力不断增值。

建设安全宜居的“弹性城市”。城市让生活更美好的基本前提是安全。由于人口密度大、设施和功能集中，城市运行机能比较脆弱，发生灾害时受到的损失更大。我国大多数城市是按照工业化模式建设的，基础设施建设相对集中，增加了城市面临的风险。建设“弹性城市”，是破解城市安全困境的有效途径。所谓弹性，是指有较强的消化吸收外界干扰的能力，并且遭遇灾害后能够快速恢复原有的结构、特征和功能。分布式的能源、通讯、垃圾与污水处理系统等，是弹性城市的特征之一，也是进入生态文明阶段城市建设的趋势。

以新发展理念提升城市吸引力。创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，是发展新阶段提升城市竞争力和吸引力的重要指引。哪个城市创新创业环境

好、宜居性好、包容性好，哪个城市就能吸引人才。能够吸引人才的城市，科技、资金、信息等也会随之而来。落实新发展理念，建设开放创新、包容共享的宜居城市，有利于更好集聚人才和激发人的创造性。拿农民工市民化来说，应努力在户籍、就业、教育、医疗等方面让农民工享受与市民同等的待遇，做好农民工社保转移接续工作，促进机会均等，提高城市的流动性和包容性。

促进大中小城市和小城镇协调发展。国际上可持续发展水平较高的国家，大中小城市基本呈正态分布，而且分工明确：超大规模城市集聚国际高端生产要素，在全球范围内进行资源配置和商品交换；一般大型城市和中等城市集聚区域生产要素，在区域内进行资源配置和商品交换；小城市则集聚周边农村生产要素，成为农民、农业的服务基地。城市的规模不同，功能定位就不同。完善城市功能，既要找准城市各自发展定位，又要提升协同发展能力。不应把城市建设片面理解为城市规模扩大，而应通过建设宜居宜业条件更好的中小城市和小城镇来疏解超大城市的人口与功能，缓解城市病。城市发展方向应由做大转向做精、由扩容转向提质，持续提升城市宜居品质、服务功能和综合竞争力。



作者简介：

仇保兴，博士，国务院参事，住房和城乡建设部原副部长，中国城市科学研究会理事长，中国社会科学院、同济大学、中国人民大学、天津大学博士生导师。

前 言

2016年是“十三五”规划的开局年和全面落实中央城市工作会议的第一年，更是城乡规划领域深化改革与创新的一年。2016年2月6日正式发布的《中共中央 国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》（中发〔2016〕6号）确定了“十三五”乃至未来一段时间中国城市发展的“时间表”和“路线图”，提出要强化城市规划工作，依法制定城市规划、严格依法执行规划。9月1日住房和城乡建设部召开全国城乡规划改革工作座谈会，明确城市规划改革的目标是对接国家空间规划体系的建立，抓紧时间落实中央提出的具体要求。回顾2016年，我国城乡规划工作聚焦于城市总体规划、“多规合一”、城市设计、城市修补生态修复、历史文化街区划定等重点领域的规划制度改革，各种新的思想与理论研究持续活跃，在试点的基础上各地的改革创新实践普遍推开，围绕国家的政策方针和热点问题，城乡规划行业在过去的一年取得了不凡的成绩。

本年度报告紧密联系现阶段我国城市规划工作的重点领域和焦点、热点问题，以综合篇、技术篇和管理篇三个部分，汇总了一年来国内有关新型城镇化、城市规划技术和城市规划管理等方面的优秀理论与实践研究成果，具体包括新型城镇化发展、城市规划改革、区域规划与区域协同发展策略（城市群规划、国家新区规划）、国家“一带一路”战略、多规合一与规划空间体系重构、海绵城市规划、城市更新策略、大数据对城市规划的影响、城市设计的发展与设计方法等热点问题的研究探索，城市规划许可制度的转型及影响、城市地下管线规划管理机制、地下空间规划编制体系构建、城乡规划法规标准体系的优化策略等方面的研究成果，以期对各地城市规划管理制度建设、城市规划技术创新和应用提供有益的参考。此外，报告还介绍了一年来国家城乡建设主管部门在城乡规划管理与督察工作、风景名胜区与世界自然遗产规划建设管理、海绵城市、城市地下管线规划建设与城市设计等方面工作的开展情况。

本报告的素材来源包括：2016年在《城市规划》《城市规划学刊》《城市发

展研究》《规划师》《地理学报》等核心刊物上发表的内容符合本报告特点，具有前瞻性、创新性的部分较高水平的学术论文；相关部门对城市规划相关领域2016年工作开展情况的总结与评述；2016年中国城市规划年会等规划领域重要会议上的主题报告和论文；还有部分向专业院所和权威专家特约的专题研究成果。

本期报告的编制得到了诸多单位和专家领导的支持，在此要特别感谢住房和城乡建设部城乡规划司、城市建设司、城市管理监督局、中国城市规划设计研究院、住房和城乡建设部城乡规划管理中心，中国城市规划学会、中国城市规划协会，北京市城市规划设计研究院，《城市规划》编辑部、《城市规划学刊》编辑部、《城市发展研究》编辑部、《规划师》编辑部、《地理学报》编辑部、《中国建设报》编辑部等单位的大力支持。

目 录

序言 城市如何让生活更美好

前言

综合篇	1
加快城乡规划改革 推进城市治理能力现代化	3
中国城乡规划学科发展的历史与展望	11
论新中国城市规划发展的历史分期	23
2015~2030 年中国新型城镇化发展及其资金需求预测	34
中国主要城市关联网络研究	54
京津冀空间协同发展规划的创新思维	72
空间规划体系下城市总体规划作用的再认识	91
基于经济危机与新自由主义视角审视下的“十三五”时期	
中国城市发展和规划变革思考	101
“人居三”、《新城市议程》及其对我国的启示	115
技术篇	135
城市规划学新理性主义思想初探——复杂自适应系统 (CAS) 视角	137
新常态下城市规划的新空间	149
探索建立面向新型城镇化的国土空间分类体系	159
从龙头到平台——新时期城乡规划角色转型	175
城乡规划编制中的“三生空间”划定思考	188
城市开发边界“六步走”划定方法	200
灰色用地——一种协调蔓延萎缩边缘区近远期土地弹性利用的规划方法	209
城市地下空间控规体系与编制探讨	224
“海绵城市”视角下绿色基础设施体系构建与规划策略	237
城市更新市场化的突破与局限——基于交易成本的视角	251
基于韧性城市理论的灾害防治研究回顾与展望	263

社区适老性评价指标体系研究初探	277
制度变迁视角下我国城市设计实施的理论路径、现行问题与应然框架	286
大尺度城市设计的时间、空间与人 (TSP) 模型——突破尺度与粒度的 折中	298
“互联网+”时代的城市空间影响及规划变革	309
管理篇	321
住房和城乡建设部办公厅关于学习贯彻习近平总书记在北京考察时 重要讲话精神进一步加强城市规划工作的通知	323
系好雄安新区规划建设第一颗扣子	326
简政放权视角下的城乡规划管理体制变革	330
中国历史文化街区制度设立的意义与当前要务	341
控规调整的评价研究——基于调整结果和决策过程的评价	355
2016 年城乡规划管理工作综述	369
全面开展城市设计工作	374
2016 年城乡规划督察工作进展	380
2016 年度城乡规划动态监测情况报告	382
2016 年风景名胜区及世界遗产管理工作综述	386
2016 年中国海绵城市规划建设工作总结	391
2016 年中国城市地下管线和综合管廊规划建设工作总结	397
附录	401
2016—2017 年度中国城市规划大事记	403
2016—2017 年度城市规划相关法规文件索引	420

加快城乡规划改革 推进城市治理 能力现代化

——黄艳同志在全国城乡规划改革工作座谈会上的讲话

当前，我们要深入贯彻落实中央城市工作会议精神，深入贯彻落实《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》，以及党中央、国务院作出的重要决策部署，把城乡规划体系等改好改对的重要问题，摆在首要位置，

综合篇

加快城乡规划改革 推进城市治理能力现代化

——黄艳同志在全国城乡规划改革工作座谈会上的讲话

当前，我们处于具体落实中央城市工作会议精神、《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》以及党中央、国务院提出的生态文明建设、建立空间规划体系等战略部署的重要时期，责任非常重大。我们要清醒地看到制度性安排一定要改革，否则就落实不了中央的要求。在这个关键阶段，城乡规划改革的方向在哪里？改革的抓手是什么？如何才能牵城乡规划改革的牛鼻子？如何使规划作为龙头舞起来？我们需要聚焦最急迫的工作，确保能够接得住、对得上中央的改革要求。

一、落实中央精神，推动规划改革

中央城市工作会议后，各省、自治区、直辖市及一些城市的党委、政府也都召开了城市工作会议，把中央城市工作会议的要求落实在当地党委、政府的工作计划中，这是一个非常好的大环境，我们要借助这个环境，把一些关系到改革的具体工作落到实处。首先重温一下中央的要求。

（一）中央对改革的要求

2013年11月，中央城镇化工作会议提出“建立空间规划体系，推进规划体制改革，加快规划立法工作。要由扩张性规划逐步转向限定城市边界、优化空间结构的规划。要保持连续性，不能政府换一届，规划就换届。编制空间规划要多听取群众意见、尊重专家意见，形成后要通过立法形式确定下来，使之具有法律权威性。”

2014年，习近平总书记在北京市规划展览馆考察时强调：“规划在城市发展中起着重要引领作用，考察一个城市首先看规划，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。”

2015年12月，中央城市工作会议提出“统筹规划、建设、管理三大环节，提高城市工作的系统性”“要综合考虑城市功能定位、文化特色、建设管理等多种因素来制定规划。规划编制要接地气，可邀请规划企事业单位、建设方、管理

方参与其中，还应该邀请市民共同参与。”中央城市工作会议还提出“要在规划理念和方法上不断创新，增强规划科学性、指导性。要加强城市设计，提倡城市修补，加强控制性详细规划的公开性和强制性。要加强对城市的空间立体性、平面协调性、风貌整体性、文脉延续性等方面的规划和管控，留住城市特有的地域环境、文化特色、建筑风格等‘基因’。规划经过批准后要严格执行，一茬接一茬干下去，防止出现换一届政府、改一次规划的现象。”“要提升规划水平，增强规划的科学性和权威性，促进‘多规合一’，全面开展城市设计。”

（二）中央对建立国家空间规划体系的要求

2012年11月，十八大提出“优化国土空间开发格局”“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”“加快实施主体功能区战略，推动各地区严格按照主体功能定位发展，构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局。”

2013年11月，十八届三中全会提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”“健全自然资源资产产权制度和用途管制制度”“建立空间规划体系，划定生产、生活、生态空间开发管制界限，落实用途管制。”

2013年12月，中央城镇化工作会议提出“建立空间规划体系，推进规划体制改革，加快规划立法工作。要由扩张性规划逐步转向限定城市边界、优化空间结构的规划。”

2014年3月，《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》提出“加强与经济社会发展、主体功能区建设、国土资源利用、生态环境保护、基础设施建设等规划的相互衔接。推动有条件地区的经济社会发展总体规划、土地利用规划等‘多规合一’”“保持权威性、严肃性和连续性，坚持一本规划一张蓝图持之以恒加以落实，防止换一届领导改一次规划。”

2015年9月，中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》提出建立八项制度，推进生态文明领域国家治理体系和治理能力现代化，其中就有建立空间规划体系。

2015年12月，中央城市工作会议提出“要推进规划、建设、管理、户籍等方面的改革，以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划，推进‘多规合一’”“要提升规划水平，增强规划的科学性和权威性，促进‘多规合一’，全面开展城市设计，完善新时期建筑方针，科学谋划城市‘成长坐标’。”

2016年2月，《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》要求“依法制定城市规划。城市规划在城市发展中起着战略引领和刚

性控制的重要作用。”“增强规划的前瞻性、严肃性和连续性，实现一张蓝图干到底。”“加强空间开发管制，划定城市开发边界，优化城市空间布局和形态功能，确定城市建设约束性指标。”“改革完善管理体制，加强城市总体规划和土地利用总体规划的衔接，推进两图合一。在有条件的城市探索规划管理和国土资源管理部门合一。”

通过梳理，可以看出中央对建立国家空间规划体系的思路越来越清晰，要求越来越具体。一是把生态文明放在突出位置，实现国土空间开发格局的优化；二是空间治理体系由空间规划、用途管制、差异化绩效考核等构成；三是空间规划以用途管制为主要手段，以空间治理和结构优化为主要内容；四是下一步要通过规划立法、统筹行政资源，实现国家治理体系的现代化。

（三）当前的突出短板

对照习总书记对改革的要求，对接国家空间规划体系的建立要求，目前城市总体规划还存在一些突出的短板。

一是缺乏市县全域层面的空间统筹。市域有规划区内外的划分，规划编制和管理上都集中关注中心城区，对市域范围的城镇空间没有界定，市域城镇体系规划缺乏空间约束性内容。规划区外的县城、城镇、开发区没有规划统筹、没有刚性管控要求。“重城轻乡”，只规划和管理城镇建设用地，对农村集体建设活动引导和管控不足，城乡“两张皮”造成城乡接合部混乱、集体建设用地低效泛滥、违法建设蔓延、城市环境恶化等乱象。

二是事权划分不清。城市总体规划编制内容繁多，刚性管控内容不清，审查审批重点不突出，审批内容和编制、管理、监管内容脱节，国家、省、市、县和镇各级对于规划的事权划分不清。

三是城市总体规划的刚性约束、层级传递不足。目前，控规“架空”总体规划、详细规划违反总体规划的情况比较普遍，总体规划的一些要求和刚性约束没有体现在控规中，底线控制刚性不足，造成大格局大原则无法实现。必要的专项内容刚性不清、指导不明，过于偏重技术，各类专项专业规划“肢解”总体规划，以总体规划为基础的督查机制在事权模糊中进行，成效欠佳，“管得太多太死”与“管不住”并存。

四是城市总体规划实施缺乏公众、同级人大、上级政府监督的路径和手段。总体规划以十年或二十年为长远目标，但在政府以年度计划配置资源和考核的制度中失语，没有提供规划实施过程中可以监督的路径，使得十年规划被年度计划“肢解”。总体规划中缺乏指标体系的管理，使得民生和城市质量的改善大大落后于城市扩张，公共服务设施、交通市政设施、城市生态环境建设不同步。

五是城市总体规划的审批效率低下。总体规划审批周期长，例如国务院审批的108个城市总体规划，规划成果全部报批，把“规划成果”等同于“规划审批内容”，编审不分，导致审查内容繁多、审查耗时过长，按审查意见修改也耗时过长。

六是根据总体规划直接编制控制性详细规划造成城市“碎片化”。特大或超大城市功能分布、空间布局、公共资源配置等需要在片区和单元上先统筹落实和配置，目前规划体系中缺乏这个层次的统筹平台，造成城市在规划实施和建设中的整体性、系统性、协同性出了问题。

同时，我们也应该看到，在建立空间规划体系过程中，规划行业有很扎实的基础：一是有明确的法制基础保障和支撑；二是建立了较为系统的规划编审与管理机制；三是在市县层面打下了坚实的基础；四是培养了大批专业技术管理人员队伍；五是有较为完善和成熟的学科体系。

二、突出工作重点，落实改革任务

改革的目标是对接国家空间规划体系的建立，抓紧时间落实中央提出的具体要求，“树威信、补短板、增能力”，要抓住三个重要突破口开展工作：一是改革城市总体规划“编审督”制度；二是建立城市设计制度；三是建立与完善城市修补生态修复的规划制度。

（一）改革城市总体规划“编制—审批—实施—监督”制度

1. 改革城市总体规划制度的思路

改革规划编制的理念、内容和方法。要做到市域全覆盖，划定城镇空间、生态空间、农业空间，明确城镇开发边界，实现以城市规划和国土利用规划“两图合一”为主的两规合一。通过制定规划目标、指标、划定刚性边界、分区管控的方式，实现总体规划的战略引领、底线刚性约束。重要专项规划简化提炼为明确的刚性要求和管控内容，比如交通、历史文化保护等是总体规划重要的组成部分，不要当作一般的专项规划。总体规划文体表述内容要“法条化”，做到内容清晰明确，可实施、可评估、可考核、可监管。

改革规划审批内容、程序和方法。编制内容和报审内容分离，清晰界定各级政府的规划事权，明确上级政府重点管控内容，并就此进行审批并监管，通过精简上报内容，简化和规范程序，提高审批效率。这不仅对国务院审批的108个城市而言，各省、自治区住房城乡建设厅要抓好各自省政府审批城市总体规划的编制和实施管理工作，建立和完善层级规划管理体系。

建立规划实施监督的机制、路径和方式。一是建立审批机关、同级人大、社

会公众对城市总体规划实施情况的监督联动机制。二是通过总体规划目标的指标化,建立可以每年监督总体规划实施情况的“体检表”,强化总体规划强制性内容的落实和刚性传导。通过各层级的城乡规划,使总体规划的强制性内容可分解、可落实、可考核,推进规划建设监管相统一。

2. 改革城市总体规划制度的具体方法

围绕“一张图、一张表、一报告、一公开、一督查”,在城市总体规划编制、审查审批、批后监管三个环节上精准发力,形成“五个一”的规划制度和相应的管理机制。

“一张图”是指城市总体规划的空间布局 and 空间管控图。通过建立“一张图”平台机制实现对市域全覆盖,划定生态空间和城镇空间及开发边界,明确需要保护的空间和可以建设的空间,作为城市总体规划和土地利用总体规划“两规合一”的重要标志。

“一张表”是指城市总体规划的核心指标体系,选择关系到人口资源环境、城市承载力水平的城市规模、土地产出效率、社区综合服务、城市路网密度、绿地率等反映经济、社会、文化和生态文明建设的指标,明确预期性、约束性和时序要求,作为“多规融合”的具体体现。

“一报告”是指以“一张图、一张表”为核心的城市总体规划实施情况的报告。国务院审批城市总体规划的城市政府应将城市总体规划实施情况纳入政府工作考核内容,每年向同级人大常委会报告,每五年开展阶段性评估,并报上级审批机关备案,是落实同级人大对城市总体规划实施监督作用的有效途径。

“一公开”是指定期向社会公布城市总体规划的实施情况,重点是向社会公开“一张表”中的指标完成情况,通过“晒成绩单”,引导地方政府重视总体规划,督促城市政府实施好、落实好城市总体规划,切实将城市总体规划实施对社会公开并接受公众监督。

“一督察”是指上级审批机关对城市总体规划的实施开展督察。围绕城市总体规划实施的重点,特别是重要指标“一张表”完成情况,上级审批机关将适时开展专项督察或重点抽查。同时,通过派驻城市的规划督察员,利用遥感监测手段等,对“一张图”的空间管控底线等进行督察,及时发现和纠正问题,强化政府的层级监督。

最后要建立规划管理的数据平台,完善基础信息数据库,建立科学的信息管理系统,加强与相关部门的联系,统筹整合各类规划,衔接基础数据、分类标准和用地边界,形成协同管理的统一平台。借助平台理顺规划管理体制和工作机制,创新规划管理模式,推动规划审批“放、管、服”改革,实现管理、审批和监督全过程的动态跟踪和实时监控,提高规划行政管理效率和水平。