

中国城市科学研究系列报告

# 中国城市规划 发展报告 2014—2015

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

## 2014—2015

中国城市科学研究会 编

中国建筑工业出版社

审图号：GS（2015）1522号

图书在版编目（CIP）数据

中国城市规划发展报告 2014—2015 / 中国城市科学研究  
会编. —北京：中国建筑工业出版社，2015.6

（中国城市科学研究系列报告）

ISBN 978-7-112-18187-2

I. ①中… II. ①中… III. ①城市规划—研究报告—中国—  
2014—2015 IV. ①TU984.2

中国版本图书馆CIP数据核字（2015）第122405号

责任编辑：王 梅 刘婷婷

责任校对：李美娜 刘梦然

中国城市科学研究系列报告

## 中国城市规划发展报告

2014—2015

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

北京建筑工业出版社印刷

\*

开本：787×1092毫米 1/16 印张：26<sup>1</sup>/<sub>4</sub> 字数：511千字

2015年7月第一版 2015年7月第一次印刷

定价：88.00元

ISBN 978-7-112-18187-2

（27416）

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  | 王燕  | 王静霞 | 毛其智 | 尹稚  | 石楠  |
| 宁越敏 | 吕斌  | 朱长喜 | 刘佳福 | 孙安军 | 李迅  |
| 李晓江 | 杨保军 | 吴志强 | 吴建平 | 邵益生 | 张兵  |
| 陈为邦 | 周岚  | 周一星 | 赵民  | 赵士修 | 胡序威 |
| 俞滨洋 | 施卫良 | 顾朝林 | 徐文珍 | 唐凯  | 唐子来 |
| 崔功豪 |     |     |     |     |     |

执行主编：邢海峰 李海龙

执行编委：（以文章先后为序）

|     |     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 仇保兴 | 李晓江 | 孙安军 | 杨保军 | 陈鹏  | 吕晓蓓 |
| 张庭伟 | 王凯  | 陈明  | 陈天  | 高相铎 | 方创琳 |
| 马海涛 | 王振波 | 李广东 | 赵燕菁 | 黄金川 | 刘倩倩 |
| 张菁  | 彭小雷 | 董珂  | 王佳文 | 苏洁琼 | 吕晓蓓 |
| 孔令斌 | 詹雪红 | 官大雨 | 杨明松 | 沈迟  | 张小松 |
| 靳东晓 | 曹璐  | 朱杰  | 施卫良 | 石晓冬 | 杨春  |
| 王亚男 | 徐振强 | 张兵  | 林永新 | 刘宛  | 孙建欣 |
| 扈万泰 | 王剑锋 | 易德琴 | 黄瓴  | 李翔  | 许剑峰 |
| 汪坚强 | 戴继锋 | 周乐  | 陈振羽 | 顾宗培 | 朱子瑜 |
| 阮仪三 | 袁菲  | 肖建莉 | 邵益生 | 张志果 | 黄晓军 |
| 叶宇  | 魏宗财 | 王海军 | 柴彦威 | 龙瀛  | 申悦  |
| 邢海峰 | 张舰  | 唐兰  | 王凌云 | 许建元 | 南楠  |
| 汪波  | 安超  | 李振鹏 | 牛璋彬 | 程彩霞 | 徐慧纬 |
| 陈玮  | 高伟  |     |     |     |     |

编辑部成员：徐振强 张舰 唐兰 孙江宁 郭佳星 卜琳

# 序 言

## 深度城镇化——“十三五”期间增强我国经济活力和可持续发展能力的重要策略

经历了三十多年快速城镇化，我国已经正式进入了前所未有的“城市时代”，不仅 80% 以上的国民收入、财政税收、就业岗位和科技创新成果产生于城市，而且空气和水体污染、交通拥堵、贫富分化、地震飓风灾害等也发端于城市。“深度城镇化”的立意不仅是为缓解“城市病”、开拓有效投资的新领域、补偿前三十年“速度、广度城镇化”所带来的“欠账”，更为重要的是着眼于城镇化内在的规律，使我国城镇转向“内涵式”发展道路，顺利进入绿色发展新阶段，避免先行国家城市化的各种刚性缺陷，最终为实现“中国梦”增添动力。

### 一、“十三五”期间城镇化的若干“新常态”

#### 1. 城镇化速度将明显放缓

由于我国历史上属于典型的传统农业大国，与主要依靠移民来推进城市化的“新大陆”国家相比，其城市化速度的拐点肯定要提早许多（有研究指出我国城镇化峰值可能发生在 65% 左右，而不是新大陆国家的 85% 以上）。另外，诺赛母（Ray.M.Northam）大国模型也支持我国在“十三五”期间，城镇化速度可能会进入拐点期。由此可以简单推测：“十三五”期间，我国年均城镇化平均速度可能在 0.7%~0.8% 之间，比“十一五”、“十二五”期间年均城镇化速度 1.3% 将低 0.5 个百分点左右。这意味着与前几个五年计划期间相比，“十三五”期间从农村进城人口将每年减少 700~800 万。

#### 2. 机动化将强化郊区化趋势

截至 2014 年底，全国共有机动车数量 2.64 亿辆，每百人机动车拥有数为 19.3 辆。据初步测算，“十三五”期间我国每百人平均拥有车辆将从 20.6 辆提高到 26.0 辆。与此同时，高速铁路里程将从 2.2 万公里增加到 3.4 万公里。高速公路总里程数也将从 12.0 万公里增加到 16.2 万公里。再加上城市空气污染、

高房价等问题在短期内难以缓解。这些因素都将增强城市居民沿着高铁、高速公路、地铁延伸线逐步迁居到城市郊区的意愿。这种趋势一方面会助推郊区化现象，使耕地保护的难度加大，另一方面会由于城市人口密度下降，而使交通能耗和建筑能耗快速上升并呈现刚性增加的态势。

### 3. 城市人口老龄化快速来临

由于长期坚持“一对夫妻一个孩子”的政策，我国人口老龄化速度比西方大国来得更快。据有关部门统计，2013年全国60周岁以上的老年人口已达2亿多人，预计到2035年将达4.5亿老年人口。与此同时劳动力价格逐年上升，以建筑业为例，每年劳工工资上升幅度都在30%左右。值得指出的是，随着全球化和经济转型的深入，绝大多数转型国家都出现了劳动力外流和人口减少的明显趋势，东欧整体人口在近二十年转型期间减少了23%，远超西欧各国的人口减少速度（联合国数据）。主要原因不外乎是：适合的就业岗位减少、贫富分化、青年人不愿生育、企业家和知识分子移居海外谋发展等。除此之外，我国外流人口加剧的原因还多了逃避空气污染、食品安全、资产保值、子女教育等其他原因。这引发了少数专家发出“警惕中国人口断崖式下跌”的呼声。除此之外，基于我国大多数地区“家族村落聚居”特点和“乡村记忆”的恢复，“十三五”期间，“回家养老”将会推动城乡人口双向流动，这与人多地少、农耕文明历史悠久的国家（如日本、法国、荷兰等国）城市化中后期趋势有相似之处。

### 4. 住房需求将持续减少

我国目前人均住房面积约为35平方米，已接近日本、法国等高人口密度国家的水平。更为重要的是，随着近二十年快速城镇化的进程，我国每年新建的住宅和建筑面积高达全球的40%以上。但随着城镇化速率进入拐点期和全国城市住宅空置率的持续上升（截至2014年底，我国一线城市住房平均去库存化周期已超过10个月，三线城市则在30个月左右，个别城市高达50多个月），住房刚性需求将呈明显下降趋势。这一方面会引发房地产及其相关行业的衰退，另一方面也不可避免地会加剧房地产泡沫风险和经济长期通缩的压力。

### 5. 碳排放国际压力空前加大

前几个五年计划期间，我国消耗了全球约40%的水泥和35%的钢铁，近二年我国排出的温室气体总量已接近美国和欧盟的总和，人均排放也早已跨越世界平均线。经验表明，任一国碳排放强度总是与城镇化和工业化进程密切相关的，我国已宣布碳排放峰值约在2030年才可能“封顶”。“十三五”期间是国际社会要求我国降低碳排放压力最大的时期。据联合国提供的数据，上世纪末全球平均建筑能耗高达全社会能耗的32%、交通能耗达28%，并呈现持续上升的态势。

从国际经验来看，实施产业的低碳化、绿色化战略的主角一般是企业家，政

府只负责提供外部激励与碳交易市场。而交通与建筑低碳措施却需要政府有预见性规划和有力的组织实施方能奏效。

#### 6. 能源和水资源结构性短缺将持续加剧

从能源结构来看,我国人均拥有的煤、石油和天然气储量仅为世界平均水平的60%、7.7%、7.1%。以煤代气代油将是“十三五”期间乃至将来都必须坚持的基本策略。而且由于治理空气污染的迫切需要,各地区在进行能源结构的调整,即需要大量的天然气来取代传统的生活、工业、取暖的燃煤,这无疑会大大加剧原本就短缺的天然气供求关系。由于“十三五”期间机动车数量仍处于上升期,我国石油进口依存度还将从2014年底的56%持续攀升。

从水资源来看,我国人均占有量约为1700立方米(据2011年数据),低于世界平均水平,空间分布也十分不均。从用水量来看,农业用水约占61%,工业用水约占24%,城市居民用水约占13%。本世纪以来,我国城镇化率提高了十个百分点,城市用水人口增长53.8%;而城市用水量仅增加了11.5%,而且近五年来,城市的年供水量基本稳定在500亿立方米左右。从国际城市化经验来看,我国城市用水量已趋于稳定,不可能大幅上升。但由于我国正处于水污染的高发期,再加上水生态修复周期漫长,水污染“局部好转、整体恶化”的基本态势在“十三五”期间也难以根本扭转。长期以来兴修水库等水利工程所造成的水蒸发量显著增加对水生态系统积累性损害正在呈现。再加上气候变化引发的极端干旱、极端降雨也将会持续加剧。突发性污染引发的水安全事件、水质性缺水 and 极端气候引发的短期结构性缺水将会成为影响我国城市运行的大概率事件。

## 二、“十三五”期间城镇化要解决的主要问题

### 1. 城市空气、水和土壤污染

从国际经验来看,先行国家在经历城市化中后期时,都不约而同地出现了空前严重的空气、水和土壤污染,这些污染的成因复杂、成份多变、治理成本高昂、周期很长,不少先行国家民众至今仍然饱受这三大污染之痛。由于我国长期坚持城市人口的紧凑式发展和工业化引领城镇化,这三种污染再加上日益严重的“垃圾围城”现象,对城市人居条件、投资环境和民众健康负面的影响会更大。除此之外,由于“十一五”、“十二五”期间对农村建设用地控制政策摇摆不定、法制观念薄弱,造成了不少城郊“小产权房”盛行,“以租代征”占用了城郊大量耕地。以北京市周边为例,通过遥感监测,近几年来北京周边(包括河北、天津部分地区)未批已建的开发用地高达上千平方公里,形成了小产权房和工业项目的“包围圈”,一定程度上阻塞了城市风道,加剧了首都的雾霾。

## 2. 小城镇人居环境退化、人口流失

从最近一次人口普查结果分析,我国居住在小城镇的人口比率比十年前下降了10个百分点,约有1亿人口从小城镇迁往大城市。调查表明,人口流动的主要原因按次序有以下几种:让子女接受良好教育、工作机会与收入、资产(主要是房产)保值、医疗水平等。发达国家人居环境最优的往往是小城镇,而我国小城镇则普遍存在环境污染、管理不善、人居环境退化、就业不足等方面的问题。如果这些问题不能在“十三五”期间有所缓解,可能会引发更严重的大城市人口膨胀问题,而作为农业社会化服务基地的小城镇的衰退也会影响我国农业现代化进程。

## 3. 城市交通拥堵严重

由于人均拥有小轿车的快速增加(已从“十一五”期末5938万辆增加到“十二五”期末15000万辆),我国城市交通拥堵正在全面爆发。严重拥堵已从沿海城市向中西部城市蔓延,从早晚高峰转向全天候,从超大城市向中等城市扩散。全国城市平均车速已从“十一五”期末30~35km/h下降到“十二五”期末20~25km/h。随着车辆保有量持续增加,城市道路面积又由于空间结构的限制难以同步增加,“十三五”期间预计会出现更为严重的城市交通拥堵问题,低车速还将进一步加剧城市空气污染并影响城市的正常运行和应急通行能力。

## 4. 城镇特色和历史风貌丧失

作为全球四大文明古国,我国绝大多数城市都有长达二千年的悠久历史。但与发达国家历史遗存和传统风貌保存良好的情况相比,我国多数历史文化名城、名镇正在丧失自己特有的建筑风格和整体风貌。城市空间肌理趋向平庸和“千城一面”,一部分城市已成为国外“后现代建筑师们”的试验场。大批“大、洋、怪”的公共建筑以高能耗、高投入、低使用效率浪费了宝贵的公共资源,并侵蚀了这些城市昔日独特的传统形象,割断了历史文脉的传承。决策者“崇洋媚外、崇尚高大”等不良风气并未得到有效遏制。

除此之外,“城乡一律化”的新农村建设模式与错误的“建设用地增减挂钩”政策,正在快速毁坏承担乡土文化传承的传统村落,这不仅会明显损害我国的文化软实力,也会毁坏发展乡村旅游的不可再生的宝贵资源。

## 5. 保障性住房积压与住房投机过盛并存

“十二五”期间我国每年投入大量的财政资金建设各类保障房和推行棚户区改造(每年平均约700万套左右),解决了大量低收入群体的住房问题,也消除了积累多年的城市“脏乱差”问题。但随着这种“从上到下布置任务式”的建设模式积累运行,其弊端也日益显现:一方面部分基层政府为了完成任务或增加投资,将保障房项目安排在缺乏配套设施的远郊区;另一方面由于随着地方政府配

套资金的日益短缺，本该同步建设的配套设施迟迟上不了马。更为重要的是由于低收入者往往缺乏“空间自由移动的能力”，必须紧靠工作岗位安置居住。这样一来，保障房空置现象就越来越严重了。据地方统计，青岛市白沙湾社区已建公租房 3800 套、限价商品房 6253 套，只收到不到 350 套的申请。河南省已建成的保障房有 2.66 万套空置超过一年，陕西省计划建 210 万套保障房，但已建成 91 万套中空置超 10 万套，云南 2.3 万套保障房被闲置……。与此同时，由于缺失房产税、空置税、多套住房消费税等工具，我国城市住房占有悬殊和投机、投资比重一直居高不下。其结果是一方面不少低收入家庭住不起房，另一方面却有大量房屋空置积压。更为重要的是，由于一些地方政府错误的政绩观和投资模式，部分地区大规模的“空城”、“鬼城”正在呈现，而且有越演越烈之势。

#### 6. 城市防灾减灾能力明显不足

随着人口向城镇集中，大城市（特别是城市群）所面临的风险也在同步增加。哥伦比亚大学国际地球科学信息网络中心（CIESIN）研究表明，在全球 633 个大城市中，有 450 个城市约 9 亿人口暴露在至少一种灾害风险之中。实践证明，城市难以有效规避各种不确定性因素，而且风险发生时，城市所遭受的社会经济损失往往也随着城市规模等级的扩大而增大。我国更是如此，随着前几个五年规划的实施，我国城市普遍长了“块头”，但防灾、减灾能力却减弱了。例如，近百毫米甚至几十毫米的中等暴雨就出现长时间的街道积水；煤气和地下管网油气爆炸屡见不鲜；地震、泥石流、飓风等造成的损失也越来越惨重。这一方面与我国城市主要领导干部任职过短、考核机制不科学导致只注重地面不注重地下工程有关，另一方面也与城市“摊大饼式扩大”造成空间集中度过高和防灾减灾投资体制过散、条块分割有关。尽管国家有关部委今年启动了“海绵城市”、“综合管廊防灾减灾和地下空间综合”示范城市等财政补贴项目，但城市防灾减灾仍然需要整体规划与建设，否则只能是“按下葫芦浮起瓢”。

### 三、“十三五”期间城镇化基本对策建议

#### 1. 稳妥进行农村土地改革试点，防止助推郊区化

由于“十三五”期间是我国大城市郊区化活力最高的时期，为保证城市的紧凑式发展和节约耕地，首先必须正视和有效克服农村建设用地入市式改革可能存在的负面效应，并使其服从于、服务于健康城镇化。建议总结推广浙江、上海等地的经验，对农村建设用地入市进行“总量控制”（一般在当地农地征用过程中，留给农村集体组织的农村建设用地约占被征用地总量的 7%~10%）。此举也可防止未被征用土地的远郊乡村以“农村建设用地入市”而可能出现遍地城镇化的

恶果。其次,要依据城市总体规划,将城郊永久性农地和生态用地划定为“绿线”控制范围,并作为拟订的城市发展永久边界线,严格进行管理。再次,要及时修编《村镇规划建设管理条例》,加强农房规划管理,及时依法清理“小产权房”和“以租代征”滥占耕地的违法建筑,切实防止我国城市低密度发展危及未来粮食和能源安全。

## 2. 以“韧性城市”为抓手整合资源,提高城市防灾减灾水平

国际韧性联盟(Resilience Alliance)将“韧性城市”定义为“城市或城市系统能够消化并吸收外界干扰(灾害),并保持原有主要特征、结构和关键功能的能力”。并依次形成了城市的技术韧性、组织韧性、社会韧性和经济韧性四个基本要素。其中“技术韧性”又称为“工程韧性”,是指城市基础设施对灾难的应对和恢复能力,如建筑物的庇护能力,交通、通讯、供水、排水、供电和医疗卫生等基础设施和生命线的保障能力。而后几种“韧性”则指的是城市政府、市民组织、企业面对灾难时的应对能力。由此可见,提高我国城市防灾减灾水平首先要科学编制增强城市韧性的防减灾规划,依次从建筑、社区、基础设施、城市、区域全面进行防减灾设计与建设。其次要整合现有的海绵城市(LID)、生态城市、共同沟示范城市、城市防洪、城市新能源、城市抗震和智慧城市等工程,一方面可防止相互冲突抵消“韧性”,另一方面,尽可能利用现代科学技术和通信设施,以“非工程措施”结合必要的工程性修建来增强城市防减灾能力。再次,及时颁布《城市地下空间利用管理法》,这不仅可有效增强城市“韧性”和节约土地,而且也能扩大有效投资、改善城市人居环境。

## 3. 大力发展绿色交通、树立正确的“机动化”观念

长期以来,我国各地曾经片面地推行诸如:大力建设城市立交桥、高架桥、倡导汽车消费、拓宽城市街道、压缩和取消自行车道、禁止电动自行车通行等错误的政策,以致造成了当前各大城市交通拥堵、空气严重污染的局面。“十三五”期间,应不失时机地纠正以前各种错误,首先要树立城市交通需求侧管理的理念,全面提高停车费、开征拥堵费、拍卖或限制小轿车车牌等措施;其次是扩大城市步行区、全面推行步行日、党政领导干部带头倡导自行车(包括小排量电动自行车)出行、推行“可步行”城市、普及公共租用自行车等;与此同时,要加快公共交通建设步伐,放宽城市地铁和轨道交通建设的限制条件,全面加速城际间轨道交通规划建设速度,推广各种公共交通的“无缝对接”和“双零换乘”,取消节假日高速公路免费通行等。

欧洲人口密度与我国相似的城市如巴黎和伦敦,城市轨道密度分别为1.91和1.28km/km<sup>2</sup>。而我国轨道交通运营里程最长的上海市路网密度也仅为0.56km/km<sup>2</sup>,仅为巴黎的30%。由此可见这方面的投资潜力巨大,预计仅

“十三五”期间就可达3万亿的投资额。

从“大交通”的角度看，据国外20世纪的一项研究显示：从能效来说，火车每吨公里的能耗为118kcal，大货车为696kcal，中小汽车（家用）是2298kcal；从用地效率来看，单线铁路（每公里）比二车道二级公路少占地 $0.15 \sim 0.56\text{hm}^2$ ；复线铁路（每公里）比四车道高速公路少占地 $1.02 \sim 1.22\text{hm}^2$ ；复线高速铁路（每公里）比六车道高速公路少占地 $1.22\text{hm}^2$ 。这说明普通铁路和高铁运输比高速公路要节地、节能得多，比航空运输节能量更大。由此可见，人多地少资源相对稀少的我国应大力发展高铁来替代高速公路或航空运输运力，此举应作为长期坚持的战略方针。

#### 4. 改革保障房建设运营体制，降低房地产泡沫风险

自古以来，城市居民的幸福程度是由生活在城市底层的民众的居住状况来决定的。近些年党中央、国务院大力推行棚户区改造和保障房建设的确是抓住了我国城市的本质问题。但传统“从上而下”的建造模式也积累了众多的问题，已经到了必须让市场机制发挥配置此类资源更大作用的时候了，这就首先需要改革保障房建设运行体制，学习欧盟各国动员低收入群体自发开展合作建房的经验；出台相关法规和扶持政策，变政府建、政府管为民众自己合作建、政府监管扶持的新模式。其次，在过渡期间可以成本价收购积压的商品房作为保障房源，并逐步转“补砖头”式修建保障房为“补人头”式补贴低收入者租房款。再次，是扩大“棚户区改造”的范围为至城市危旧小区、城中村等，对这些旧房进行抗震加固、改善配套的同时，应兼顾节能减排、雨水收集利用、中水回用等方面的改造。这方面改造既能起到扩大投资、节能减污、改善人居的多重效益的作用，也有利于从城市细胞——建筑层面增强“韧性”。

除此之外，还要综合运用信贷和税收等工具逐步压缩部分城市的房地产泡沫。建议先出台空置税和多套住宅消费税以精准扼制投机、投资性住房需求。对城市居民购买第三套住房必须全额交付购房款，降低房地产的金融杠杆率。对空置率较高的城市组团要严格监督、逐步消化。对那些继续“寅吃卯粮”新形成的空城要果断追究地方党政负责人的责任。

#### 5. 全面保护城镇历史街区、修复城镇历史文脉

城市历来被称之为“文化容器”，而作为城镇文化之根的历史街区更是“文化容器”的基色。修复城镇的历史街区，不仅能恢复城市特色、树立民族文化自信心，而且还有助于民众借鉴节能减排的传统智慧、扩大城市投资机会、助推旅游业发展等的复合效用，但也要防止“建设性破坏”。首先需要严格划定城市历史街区、重点文物保护单位的“紫线”范围，并设置界石接受民众监督，与此同时还要扩大“虚紫线”即建筑风貌协同区管制范围。其次是全面推行城市总规划

师制度，形成行政首长与技术负责人的相互制约关系。并以专门法规的形式健全城市规划管理委员会制度，以少数服从多数的方式减少决策失误。再次，学习欧洲各国在快速城市化过程中的有益经验，全面强化现有的国家城市规划督察员制度。赋予下派驻城的督察员有权列席各类规划决策会议、举行听证会、上报并中止错误的“一书两证”等方面的权限。总之，这些制度的健全是防止行政官员“有权任性”自由处置不可再生的历史文化遗产所必须的制约措施。全国现有 100 多个历史文化名城，500 多个历史文化名镇，如以每条历史街区财政“以奖代补”投入 1 亿元，至少可启动上万亿的有效社会投资。

#### 6. 推行“美丽宜居乡村”建设，保护和修复农村传统村落

作为一个传统的农业大国，保护好传统村落具有发展乡村旅游业、开发名优农副产品（一村一品）、降低全社会养老负担、保护历史文化遗产、增强民族文化软实力和优化国民经济整体韧性等不可替代的作用。首先，必须改革“城乡建设用地增减挂钩试点办法”，代之以城镇空间人口密度管制为主的耕地保护监控新模式。其次，要明确规定撤销合并村庄必须经由省级人民政府批准，除城镇近郊和草原、沙漠地区之外，其余地区严格禁止合并村庄，或推行所谓的“城市社区”强迫农民并村上楼。再次，除了完善传统村落保护规划之外，还必须由专门的学术委员会对传统村落的文化遗产、传统民居、自然景观、特色农村产品、风俗节庆等方面的资源价值进行定期评估，对排名位次显著上升的村庄给予一定的奖励。更为重要的是，要在此基础上以“以奖代拨”为手段，促进地方政府广泛推行以保护和修复传统村落为重点的“美丽宜居乡村建设”活动，走出一条以乡村旅游结合“一村一品”培育的农村农业现代化新路子。仅以全国 75 万个自然村落中十分之一的村落在“十三五”期间进行改造，中央政府投入 2000 亿就可以启动至少 2 万亿的总量投资。

#### 7. 研究编制城镇群协同发展规划，完善高密度城镇化地区的空间管治

经过三十多年快速城镇化，我国已经形成了大约几十个高密度城镇化地区，但由于缺乏相应的城镇群协同发展规划编制办法，分属于不同行政主管的城镇政府“各自为政”、“搭便车”的行为普遍存在，造成了生态资源破坏、垃圾围城、水污染加剧、空气质量恶化、“断头路”、产业结构雷同等问题普遍存在。“十三五”期间要研究出台城镇群协同发展规划编制与管理办法，主要解决：人力与物质资本共享、环境污染共治、基础设施共建、支撑产业共树、不可再生资源共保等协同发展课题。尤其值得指出的是，要尽快将“四线管制办法”扩大到整个高密度城镇化地区，切实有效地开展文化和自然遗产等不可再生的资源保护利用，以及空气、水、土壤污染的共同治理等紧迫性的任务。今后所有以城市为对象的各类表彰命名都必须以空气、水、土壤污染治理的实际成效作为评奖表彰的基础条件，

促使基层政府加快治污工程和产业结构调整计划的实施。

#### 8. 对既有建筑进行节能、适老改造，加快推广绿色建筑

住宅商品化改革以来，我国人均住房面积快速增加，仅城镇住宅与公共建筑面积就高达 200 亿平方米，除了“十二五”期间在大中城市强制推广建筑节能之外，之前建成的建筑单位能耗都相当高（约为发达国家 2 ~ 3 倍）。更为重要的是，随着人民群众对居住面积的追求逐步转向居住品质，建筑能耗将稳步上升。据城镇化先行国家的经验，最终的建筑运行能耗将占全社会能耗的 35% 左右。而住宅节能改造之后，节能率可普遍提高至 65%，据粗略统计，每年可减少约 5 亿吨标煤以上的建筑能耗。

从应对老龄化的角度来看，我国城区大部分的老年人生活将来还必须通过居家养老加社区服务来解决。但前阶段所建的多层住宅绝大多数缺乏电梯和按老年生活所需的特殊卫生间等必备设施。与美国 80% 住宅为独栋别墅不同的是，我国城镇化住宅绝大多数为多层或高层公寓，个人无法进行节能和养老方面的改造，必须由地方政府牵头组织实施。我国尚有约 5 千亿左右的住房公共维修基金沉淀在各级财政和房管局账户中，应积极发挥作用。

从扩大投资的角度来看，若以每平方米节能、适老改造费用为 200 元计（地震烈度高的地区还必须增加抗震加固改造），投资总额可高达 4 万亿元，如改造期为 8 年，每年可新增投资约 5000 亿元以上。与此同时还可以学习新加坡的成功经验，即对居住场所离年迈父母较近的子女（一般为 200 米）给予一定额度的个人所得税优惠，再加上以我国传统中医针、灸、砭、汤、药和现代精准网络医疗诊断相结合的社区养老养生服务体系的建设，就可以大大降低全社会的养老负担。

值得指出的是，加快发展绿色建筑对我国健康城镇化有着特殊意义。据欧盟建筑师协会统计，从建筑的全生命周期来看，绿色建筑（据国标《绿色建筑评价标准》GB/T 50378 定义：绿色建筑是全寿命期内，最大限度地节约资源“节能、节地、节水、节材”、保护环境、减少污染，为人们提供健康、适用和高效的使用空间，与自然和谐共生的建筑），能够比一般的节能建筑额外贡献高达 50% 节能率和 30% 节水率。

“十三五”期间是我国绿色建筑全面推广的关键时期，必须明确要求各级财政补贴的建筑必须全面达到国标二星级以上绿建标准，这就需要绿色建筑知识在民众中的大普及和列入党政干部必备培训项目。除此之外，利用网络、大数据等现代科技手段助推绿色建筑的设计、建造和营运就成为当务之急了。

#### 9. 对小城镇进行人居环境提升改造

我国共有 2 万余个小城镇，3 亿多进城人口生活和就业在小城镇。从农业现

代化的角度看,小城镇是为周边农村、农民、农业服务不可替代的总基地。未来五年可选择 4000 个重点镇进行节能减排和人居环境的改造。中央和省财政对每个镇“以奖代拨”形式补贴 1 千万,共 400 亿投入就可带动至少 4 万亿的总投资规模。更为重要的是,许多在大城市难以推广的新能源汽车(农用车)、“三网合一”新网络技术;风电、太阳能与小水电结合的新能源供电模式;大城市名牌医院、名校下乡将卫生院和中小学校改造成为高质量的分院、分校等新举措都可以在试点镇先行推广,从而形成“农村包围、融合城市”的新态势。发挥此类“绿色小城镇”示范作用,既能减少区域空气污染,又能在体制障碍较小的城镇中率先推广新技术和新模式。

#### 10. 全面推进智慧城市建设

经过近十年的探索和实践,我国初步形成 200 个左右以网格式管理为基础的智慧城市建设模式。这一模式采取了互联网+绿色建筑、互联网+绿色社区、互联网+城市基础设施等形式,从搭建公共信息平台入手,运用云计算、大数据和物联网等新技术来有效治理现有的各类城市病、提升政府社会管理效能、为“大众创业、万众创新”提供便利,并使各类“互联网+”模式融入城市经济社会组织,从而起到有效治理“城市病”、创新社会治理模式、增强城市活力和可持续发展动力等成效。推行智慧城市建设,是一场城市间相互学习、友好竞赛并逐步升级的活动。“十三五”期间,智慧城市建设将覆盖大部分城市和部分重点镇,至少可形成约 5 万亿的投资规模,并将对经济结构转型产生巨大的推动作用。

总之,未来 5~10 年是我国城镇化能否避开先行国家城市化弯路、超越“中等收入陷阱”、落实新型城镇化规划的关键阶段,也是治理前一阶段“广度、速度城镇化”所带来的各种“城市病”最有效的时期。除此之外,以上十个方面的策略如能贯彻实施,至少可以产生 30 万亿的新增投资。与传统“铁、公、基”投资不同的是,这些新增投资具有良好的经济、生态和社会效益,将对增强国民经济活力、韧性和实现可持续发展起到不可替代的促进作用。

仇保兴

2015 年 4 月 2 日

#### 作者简介:

仇保兴,男,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,中国城市规划学会理事长,经济学、工学博士,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

2014 年是我国推进新型城镇化、开创城市规划工作新局面具有里程碑意义的一年：2013 年 11 月，十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出以深化经济体制改革为重点，深化政治、文化、社会、生态文明体制和党的建设制度改革。2013 年 12 月，中央城镇化工作会议召开，明确了未来城镇化的发展路径、主要目标和战略任务，并就城市规划建设工作提出了专门的任务和要求，强调“依托现有山水脉络等独特风光，让城市融入大自然，让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁”；明确提出“要建立空间规划体系，推进规划体制改革，加快规划立法工作”。2014 年 3 月中共中央、国务院印发了《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》，对全面建成小康社会、推进我国城镇化健康发展具有重大现实意义和深远历史意义。2014 年 10 月，十八届四中全会召开，提出全面推进依法治国，对强化规划立法和执法工作具有重要推进作用。2014 年 12 月 16 日，国务院又在杭州召开全国城市规划建设工作座谈会，张高丽副总理主持会议并作了重要讲话，要求努力把城市规划建设提高到新的水平。上述大事件构成了城市规划工作 2014 年以及未来一定时期的主思路、主纲领，城市规划工作受到的重视程度之高前所未有的，获得的发展机遇之多前所未有的，面临的改革压力之大也前所未有的。

本期报告按照党的十八届三中全会、中央城镇化工作会议精神，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，分层次、多维度分析了推进新型城镇化健康发展的模式与政策、区域协同发展（如京津冀协同发展规划、城市群规划）与城市规划改革策略，当前中国城市总体规划编制的改革创新思路；探讨了“三规合一”与多规融合的政策，城市发展边界与用地规划条件管控、存量与减量规划、弹性城市规划、大数据在城市规划中的应用、控制性详细规划制度建设，以

及应对农地制度改革的城市规划响应策略等热点问题及其应用探索；介绍了公共服务设施建设体系、精细化交通规划技术体系与城市水系统综合规划等专项规划技术创新。通过上述内容的汇总，以期对各地城市规划管理制度建设和城市规划技术创新及应用有积极的参考价值。报告还介绍了一年来国家行政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管理、海绵城市建设与城市地下管线工作推进情况。

本报告的素材来源包括：2014年在《城市规划》、《城市规划学刊》、《城市发展研究》、《国际城市规划》、《规划师》等规划领域有影响的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学术论文；相关部门对城市规划相关领域2014年工作开展情况的总结与评述；2014年度城市规划学会年会、城市发展与规划大会部分大会交流论文；还有部分向专业院所和权威专家特约的专题研究成果。

新常态下新作为，作为国家重大战略的新型城镇化工作已经全面推开，国家新型城镇化规划和相关政策已经出台，其中对于城市规划工作寄予厚望、赋予重任，中国城市规划事业迎来更上一层楼的发展新机遇，同时也面临巨大的压力和重重挑战，对此，唯有在实践中积极应对，勇于变革、勇于创新、迎难而上，城市规划作为城市发展建设的龙头才会名副其实，名至实归，百花盛开的城市规划事业的春天就会到来。

本期报告的编制过程中，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、稽查办，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、《国际城市规划》编辑部、《规划师》编辑部、《地理学报》编辑部、《小城镇建设》编辑部、《北京规划建设》编辑部等单位的大力支持。

# 目 录

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| 综合篇.....                           | 1   |
| 坚守健康城镇化五类底线 .....                  | 3   |
| 《中国城镇化道路、模式与政策》研究报告综述 .....        | 18  |
| 新形势与新任务——新型城镇化背景下城乡规划工作改革的思考 ..... | 47  |
| 转型中的城乡规划——从《国家新型城镇化规划》谈起 .....     | 53  |
| 规划的协调作用及中国规划面临的挑战 .....            | 65  |
| 我国大城市连绵区规划建设进展与发展趋势探索 .....        | 75  |
| 我国新型城镇化背景下城市群规划响应 .....            | 94  |
| 中国创新型城市建设的综合评估与空间格局分异 .....        | 101 |
| 农地改革与城市化 .....                     | 116 |
| 技术篇.....                           | 125 |
| 关于《京津冀城市群协同发展规划》的几个核心问题 .....      | 127 |
| 编制《京津冀城市群协同发展规划》的方法和原则 .....       | 135 |
| 海峡西岸空间发展战略——基于地缘政治因素的思考 .....      | 142 |
| 基于 GIS 的中国城市群发育格局识别研究 .....        | 154 |
| 城市总体规划编制的改革创新思路研究 .....            | 168 |
| 现代治理框架下的城乡规划编制体系和内容变革探析 .....      | 177 |
| 新型城镇化视角下的省市域城乡统筹规划 .....           | 187 |
| “省—市（县）”双层空间规划体系构建 .....           | 195 |
| 面对存量和减量的总体规划 .....                 | 202 |
| 我国“三规合一”的理论实践与推进“多规融合”的政策建议 .....  | 210 |
| “城市开发边界”政策与国家的空间治理 .....           | 221 |
| 提高城市用地规划条件管控科学性探索 .....            | 235 |