

清华同衡系列专著

# 面向实施、服务管理： 城市总体规划改革与创新研究

顾问 尹稚  
主编 王晓东 郑筱津  
副主编 欧阳鹏 王学兰

清华大学出版社



# 面向实施、服务管理： 城市总体规划改革与创新研究

主 编 王晓东 郑筱津  
副主编 欧阳鹏 王学兰



清华大学出版社  
北京

## 内 容 简 介

本书针对当前规划行业讨论的热点问题——城市总体规划的改革和创新,以“面向实施、服务管理”为主题主线,对城市总体工作的内涵进行重新反思和认识,跳出传统业界过于关注规划技术层面而忽视规划实践层面的囿局,面向城市发展最切实的需求和要求,提出城市总体规划编制工作、审批制度、实施管理机制、评估维护修改工作机制、政策工具、信息化平台建设和技术工具等方面的改革创新整体思路 and 方案。本书旨在推动城市总体规划在实践应用层面工作的全方位协同化改革创新,助力我国城乡规划治理能力和治理水平的加快提升。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

### 图书在版编目(CIP)数据

面向实施、服务管理:城市总体规划改革与创新研究/王晓东,郑筱津主编. —北京:清华大学出版社, 2018

(清华同衡系列专著)

ISBN 978-7-302-51234-9

I. ①面… II. ①王… ②郑… III. ①城市规划—总体规划—研究—中国 IV. ①TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 213817 号

责任编辑:周莉桦 赵从棉

封面设计:陈国熙

责任校对:刘玉霞

责任印制:董 瑾

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

邮 编:100084

社 总 机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, [c-service@tup.tsinghua.edu.cn](mailto:c-service@tup.tsinghua.edu.cn)

质量反馈:010-62772015, [zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn](mailto:zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn)

印 装 者:北京博海升彩色印刷有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×260mm

印 张:11.75

字 数:285 千字

版 次:2018 年 11 月第 1 版

印 次:2018 年 11 月第 1 次印刷

定 价:88.00 元

产品编号:081080-01

——清华同衡系列专著

## 《面向实施、服务管理：城市总体规划改革与创新研究》

### 编写人员名单

主 编：王晓东 郑筱津

副主编：欧阳鹏 王学兰

编 委：张险峰 卢庆强 王 健 江艺东 周晓颖  
陈 蕾 余 婷 宋天颖 杨改慧 王海蒙

课题组成员：

汪 淳 刘瑞刚 陈珊珊 宋万鹏 扈 茗  
张 章 韩经纬 闫庆雨 崔 音 杨钦宇  
李世庆

这场改革与创新的探索源起于湖北省随州市城市总体规划编制中的探索，历时两年成书出版，正赶上我国空间规划体系大变革的前夜。其中的许多探求即使放到当下这个充满不确定性的时刻仍可一窥城市规划的初心和坚持，并可看到清华同衡少壮团队的迅速成长。

第一，书中一句话讲得很好：“总体规划改革是围绕规划工作本身，还是围绕规划的服务对象——城市需求，这是有本质差别的。基于前者，体现的是本位主义和形而上思维；基于后者，才回归了规划工作本源。”现代城市规划自诞生之日起就不是技术精英的自洽式思维的产物，而是对社会改良和改革需求的真实回应。其技术手段始终是多变的、与时俱进的和组合运用的，实际上并无一个放之四海而皆准的技术框架能解决既有的城市问题；其政策思维也始终是开放的、跨界的、因地制宜和因势利导的，也没有一种技术官僚的操作体系一旦被奉为经典就万古永恒；唯有这个行业和学科的社会情怀是不变的，那就是追求美好愿景的高度责任感。这种责任感来自于对城市中真实社会需求的识别，来自于对真正需要关注的对象——市民及其生活的专注，这恐怕就是这个行业和学科的“不忘初心”。

第二，城市总体规划是在一个庞大、纷杂的规划体系中发挥其应有的作用的。就空间层次而言，可以简单地分成国土、区域、城市、乡村这四个层级，从本位主义出发去开展的改革与融合的最大问题是迷信单一学科、单一管理模式的技术逻辑可以实现对空间层级的全覆盖。近年来各自为政的“多规合一”实践已证明此类思维的荒唐。城市总体规划的改革也存在着在一个规划层级上试图叠床架屋的倾向，如果讲国土和区域规划是宏观尺度的宏观调控和社会的宏观治理的话，城市总体规划则是市县级中观尺度的中远期宏观调控和近期及当下中微观治理的基石；同时，如果讲国土和区域级空间规划更多的体现的是国家意志，市县级空间规划则更贴近市民及其生活的诉求。正如昂利·列斐伏尔讲的，“空间是政治性的，城市规划是策略性的”。对接完上层政治权利的宏观管控要求所剩下的空间，是用来响应和服务于地方政府治理和当地社会公众的实际需求的，而这才是城市规划在历史上真正发挥作用并有所成就的关键领域，也是行业及学科积累的精华所在。

第三，在变革期中不要迷信贪大求全的顶层设计。城市规划的历史进程从来不是精英技术官僚自上而下的顶层自洽，而是无数的社会试验产生的或成功或失败，或毁誉参半的留给后人的实验教学课程。空间与城市问题、社会问题之间的复杂关系决定了空间调适的长期性、渐进性，人类社会其实不是在精准预见未来中进步的，反而是在不断“试错”中成长的。所以书中的一个观点很重要，即“城市总体规划改革并非一劳永逸，而是一个基于有限目标、重点突破、持续探索、动态反馈的长期性、持续性、渐进式过程，需要结合具体实践不断深化

认识和完善思路。”

第四，一张蓝图干到底。对城市规划而言，这张蓝图是个动态的、可维护和可更新的系统。每当看到我们的城市规划督察员拿着总体规划的方案图去核查斑块差异，并以此当作执法的依据时，都感到很无奈。这种僵化的、以设计方案为核心的城市规划有两个源头，一是柯布西耶的遗产，二是对中国城市规划体系产生过更大影响的波兰规划师萨伦巴的“整体规划论”的遗产。两者的共同之处在于把规划看成是“根据已知的制约条件，去实现既定目标的行动的一种有序计划”，但城市规划恰好并非如此。规划不属于设计范畴，它应对的是一个充满不确定性的复杂巨系统，这是一种建立在抽象思维基础上的理性主义程式，它的输出是多样化、多时段的情景，以及情景背后的变量取舍与抉择。所以规划中需要的“蓝图”在现实中是一个信息化的平台，识别问题、演绎情景、评估政策、监管运行、汇集民意，实现更加连贯的动态调控，以应对当下社会瞬息万变的变化。

第五，谈点信念。对于未来我是充满期待的。空间规划正在成为一个跨学科、多领域凝聚合力的大系统。面对日益复杂的真实问题，共识正在超越分歧。正如彼得·霍尔所言：“城市规划的终极目标是美好社会的愿景，而不是与社会变革几乎没有交织的‘官僚常规’或者‘技术演练’。这一愿景与某种严密性或者连续性的抽象思维并无直接的因果关系，而是需要通过反复的探索，在整体层面上而不是在局部领域中达成相对合理。”

任何改革都来自于对传统、现实的不满足，顺应的是需求的变革、时事的变迁、技术的更迭，它只有开始，没有终点，城市总体规划的改革也概莫能外。

尹 稚

2018年7月于清华园

中国特色社会主义进入新时代,我国城镇化和城乡发展建设面临一系列新矛盾、新形势和新任务,同时也对城乡空间规划治理提出了更高的要求。城市总体规划作为城乡空间规划治理的重要抓手和统领平台,其战略地位和作用举足轻重。如何全方位推进城市总体规划改革和创新工作,面向实施、服务管理,提升规划战略引领和刚性管控作用,为营造美好城乡人居环境,满足人民日益增长的美好生活需要提供良好的规划治理保障,是具有重大现实意义和实践需求的时代命题。

本书立足我国城镇化发展和城乡治理的时代大势,以“面向实施、服务管理”为主题,突出城市总体规划战略引领和刚性管控作用的发挥,坚持“编审督改”四位一体,注重政策工具和技术工具两大支撑体系建设,强化科技支撑、纵向衔接和统筹协调,系统协同推进城市总体规划改革和创新。具体包括:一是面向实践需求和应用,推进城市总体规划编制工作创新;二是基于清晰事权引导,推进城市总体规划审批制度改革;三是基于核心调控职能有效发挥,推进城市总体规划实施管理机制改革;四是基于城市总体规划动态应变能力提升,构建完善的总体规划评估维护修改工作机制;五是协同治理视角,推进城市总体规划政策工具创新;六是基于科技支撑导向,推进城市总体规划信息化管理平台建设和技术工具创新。本书旨在建构一条适合中国国情、面向实施和服务管理的总体规划改革和创新路径,指导我国城乡规划治理实践工作,促进规划治理能力和治理水平加快提升。

|                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------|----|
| 第一章 我国城镇化发展和城乡治理的时代大势                                        | 1  |
| 一、我国城镇化和城乡发展建设的现状格局                                          | 2  |
| (一) 取得的巨大历史性成就                                               | 2  |
| (二) 当前面临的突出矛盾和问题                                             | 3  |
| 二、我国城镇化和城乡发展建设的总体趋势                                          | 8  |
| (一) 城镇化速度逐渐放缓,城乡人口流动和格局出现新苗头、新倾向                             | 8  |
| (二) 城镇化发展的动能正在转换,城乡发展建设模式更加注重由外延扩张<br>向内涵提升转变                | 9  |
| (三) 新一轮全球科技创新浪潮为城乡治理体系的改革提供了有力支撑                             | 9  |
| (四) 空间规划治理成为全面提升政府执政能力的重要组成部分                                | 9  |
| 三、国家空间规划体系的现状格局和症结性问题                                        | 10 |
| (一) 我国空间规划体系形成以国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用<br>规划“三规”并重,其他规划互为补充的格局 | 10 |
| (二) 我国空间规划体系的症结性问题                                           | 11 |
| 四、国家空间规划治理提出的新要求                                             | 12 |
| (一) 树立新发展理念和价值观                                              | 12 |
| (二) 完善顶层设计                                                   | 12 |
| (三) 健全制度保障                                                   | 13 |
| 第二章 对城市总体规划改革创新的基本认识                                         | 15 |
| 一、城市总体规划承载的职责和使命                                             | 16 |
| (一) 提升国家空间治理能力的重要抓手                                          | 16 |
| (二) 推进市县层面“多规合一”的统领平台                                        | 16 |
| (三) 指导城市中长期发展建设的法定纲领                                         | 17 |
| 二、当前城市总体规划工作中存在的主要问题                                         | 18 |
| (一) 总体规划编审督改亟待一体化                                            | 18 |
| (二) 规划编制过程中的问题                                               | 18 |
| (三) 规划审批过程中的问题                                               | 21 |

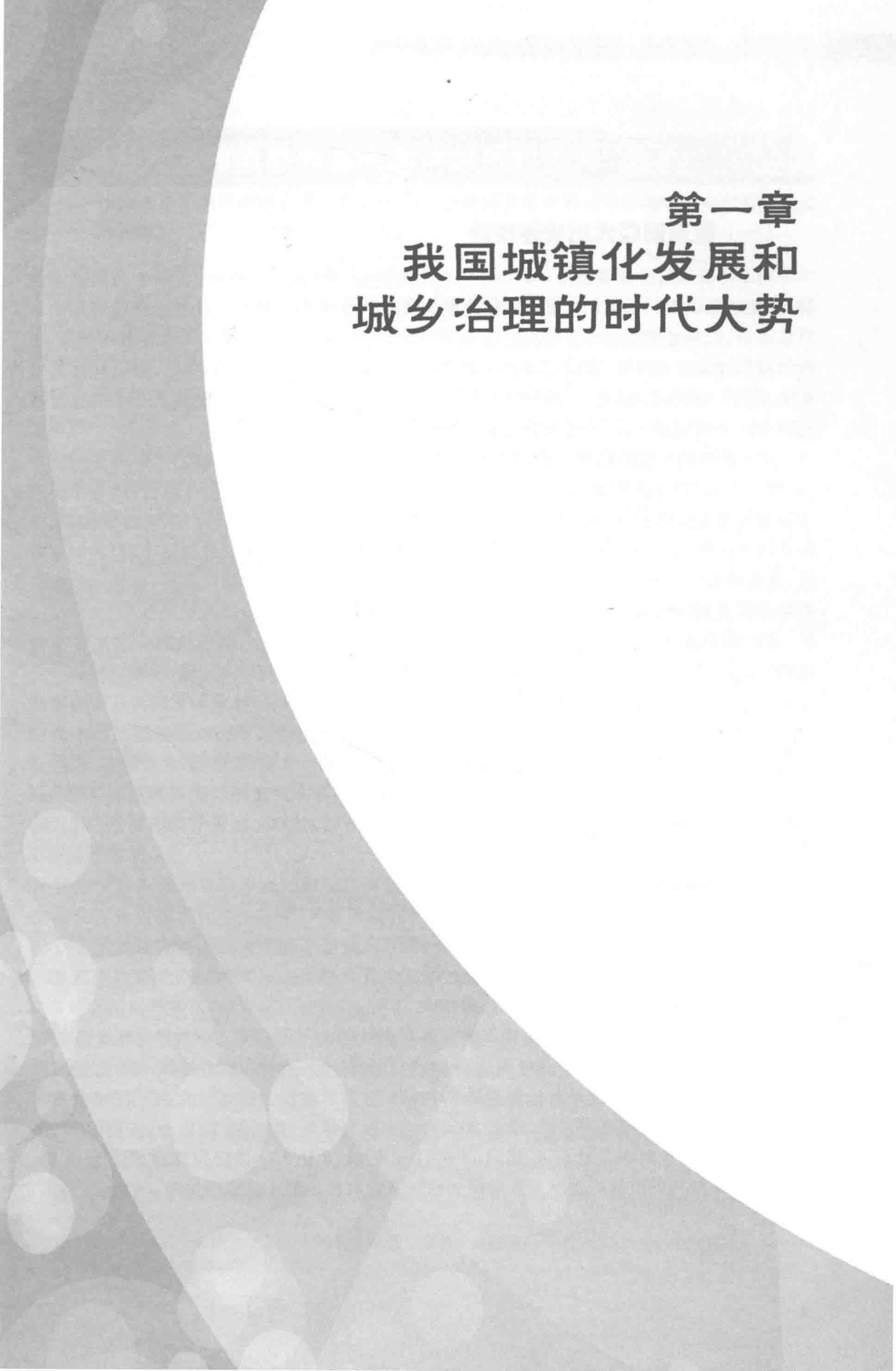
|                                                                                                          |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| (四) 规划实施管理和监督过程中的问题 .....                                                                                | 24 |
| (五) 规划评估和维护修改工作的问题 .....                                                                                 | 25 |
| (六) 规划政策工具不足的问题 .....                                                                                    | 26 |
| (七) 规划技术工具不足的问题 .....                                                                                    | 27 |
| 三、面向未来需求的总体规划工作面临的新形势、新任务、新要求 .....                                                                      | 28 |
| (一) 发挥以人为本、建设宜居城市的战略引领作用 .....                                                                           | 28 |
| (二) 落实中央发展理念,与国家顶层设计建立承接关系 .....                                                                         | 28 |
| (三) 应对新时期城乡发展对总体规划的技术需求走向 .....                                                                          | 29 |
| (四) 顺应“提高城市政府治理体系与治理能力现代化”的需要,走向精细化<br>管理 .....                                                          | 29 |
| 第三章 城市总体规划改革创新的基本思路 and 方向 .....                                                                         | 31 |
| 一、总体规划改革的基本出发点和落脚点 .....                                                                                 | 32 |
| 二、城市总体规划改革的基本思路 and 努力方向 .....                                                                           | 33 |
| (一) 加强战略引领:确立总体规划“城市中长期发展建设大纲”的工作地位 .....                                                                | 33 |
| (二) 强化刚性管控:确立总体规划在城市层面空间资源配置职能的<br>“唯一性” .....                                                           | 34 |
| (三) 面向实施和服务管理:做好总体规划实施管理的政策工具和技术工具<br>设计,全面改革总体规划成果体系和内容表达 .....                                         | 34 |
| (四) 强化科技支撑:全面提升包括总体规划在内的城乡规划智慧化、智能化<br>工作水平 .....                                                        | 35 |
| (五) 强化纵向衔接:明晰“总体规划”和“控制性详细规划”在“建设用地管控”<br>职能上的权责 .....                                                   | 36 |
| (六) 强化统筹协调:加强与国民经济和社会发展规划、主体功能区规划、<br>环境保护规划等其他相关规划的统筹协调,明确不同类型规划的调控<br>职能边界,加强总体规划对相关重大项目选址的调控和引导 ..... | 36 |
| (七) 促进共同治理:充分发挥不同主体在总体规划全过程中的作用 .....                                                                    | 36 |
| 第四章 面向实践需求和应用的城市总体规划编制工作创新 .....                                                                         | 39 |
| 一、城市总体规划编制工作改革的思路 .....                                                                                  | 40 |
| 二、充分发挥不同主体在规划编制中的职责和作用 .....                                                                             | 40 |
| (一) 城市人民政府 .....                                                                                         | 40 |
| (二) 城市的规划主管部门 .....                                                                                      | 41 |
| (三) 城市的相关行业主管部门 .....                                                                                    | 41 |
| (四) 市辖区及市区范围内的各类园区 .....                                                                                 | 42 |
| (五) 市管县 .....                                                                                            | 42 |
| (六) 规划编制单位 .....                                                                                         | 42 |
| (七) 公众 .....                                                                                             | 43 |

|                                                                                       |        |
|---------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 三、强化城市总体规划编制的战略引领性内容 .....                                                            | 44     |
| (一) 强化总体规划对城市发展建设的政策导向和价值观引领,使之成为真正<br>意义上的发展纲领和建设准则 .....                            | 44     |
| (二) 强化战略性、全局性、整体性、结构性和时序性管控,淡化具体用地设施<br>落位和具体建设行为安排 .....                             | 47     |
| (三) 强化总体规划对全域空间资源的统筹配置能力,强化对全域建设空间和<br>非建设空间的整体管控,明确界定总体规划在市域层面的综合调控职能<br>和工作重点 ..... | 48     |
| (四) 强化城市总体规划在中心城区的功能控制,淡化对建设用地的属性控制,<br>清晰界定总体规划在中心城区开发建设上的管控职责 .....                 | 49     |
| 四、强化城市总体规划编制的刚性管控内容 .....                                                             | 51     |
| (一) 强化保城市发展底线的刚性管控能力,严格限定自由裁量空间 .....                                                 | 51     |
| (二) 强化总体规划的强制性内容表达,明确规划强制性内容的实施管控要求 .....                                             | 52     |
| 五、强化城市总体规划编制的实施指引内容 .....                                                             | 56     |
| (一) 强化总体规划对规划期城市发展建设的时序引导和弹性应对 .....                                                  | 56     |
| (二) 改革中心城区规划编制思路和方法,强化与控制性详细规划的衔接 .....                                               | 57     |
| (三) 发挥总体规划核心指标体系的政策工具作用 .....                                                         | 59     |
| 六、推进总体规划成果体系的改革创新 .....                                                               | 60     |
| (一) 全面提升总体规划文本的政策性表达 .....                                                            | 60     |
| (二) 推进说明书从“技术论证报告”调整为“法定成果应用说明” .....                                                 | 61     |
| (三) 从图纸表达向图则转变,强化针对性的实施操作指引 .....                                                     | 64     |
| (四) 区分总体规划编制内容和报批内容,针对审批事权特点,简化提炼和<br>规范总体规划的报批内容成果体系 .....                           | 68     |
| (五) 制作面向公众宣传的、清晰易读的总体规划宣传读本 .....                                                     | 69     |
| 参考文献 .....                                                                            | 79     |
| <br>第五章 清晰事权引导下的城市总体规划审批制度改革 .....                                                    | <br>81 |
| 一、城市总体规划审批制度改革的思路 .....                                                               | 82     |
| 二、对城市总体规划审查工作的基本认识 .....                                                              | 82     |
| (一) 审查工作的地位和作用 .....                                                                  | 82     |
| (二) 技术审查和行政审查 .....                                                                   | 83     |
| (三) 审查中的把关和指导 .....                                                                   | 83     |
| (四) 按编制工作性质分类 .....                                                                   | 83     |
| (五) 主要参与审查主体 .....                                                                    | 84     |
| (六) 被审查对象 .....                                                                       | 84     |
| (七) 审查是如何影响规划工作成效的 .....                                                              | 84     |
| 三、审查重点、工作标准和报批资料要求 .....                                                              | 85     |
| (一) 审查重点和工作标准 .....                                                                   | 85     |
| (二) 城市总体规划报批资料要求 .....                                                                | 95     |

|                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------|-----|
| 四、不同工作阶段技术审查和行政审查侧重点 .....                                  | 95  |
| (一) 技术审查侧重点 .....                                           | 95  |
| (二) 行政审查侧重点 .....                                           | 96  |
| 五、对国务院审批的城市总体规划审查工作的优化建议 .....                              | 98  |
| (一) 对总体规划纲要的专家技术审查,建议采取部、省联审的方式 .....                       | 98  |
| (二) 严格区别城市总体规划纲要和成果两阶段审查的差异性,对总体规划<br>成果的技术审查以省级审查为主 .....  | 98  |
| (三) 加强对国务院批转的总体规划成果的初审 .....                                | 98  |
| (四) 部际联席会议阶段,将现行“书面征求意见”和“部际联席会议审查”<br>合并进行,缩短周期,提高效率 ..... | 99  |
| (五) 进一步严格审查时限 .....                                         | 99  |
| (六) 强调审查过程中成果的严肃性 .....                                     | 100 |
| 六、对不到期修改城市总体规划审查工作的特别要求 .....                               | 100 |
| (一) “是否构成修改”城市总体规划的判定标准 .....                               | 100 |
| (二) 评估报告审查内容和判定标准 .....                                     | 101 |
| (三) 修改强制性内容论证报告审查内容和标准 .....                                | 101 |
| (四) 修改后的城市总体规划审查工作要求 .....                                  | 101 |
| 第六章 基于核心调控职能有效发挥的城市总体规划实施管理机制改革 .....                       | 103 |
| 一、城市总体规划实施管理机制改革的思路 .....                                   | 104 |
| 二、基于总体规划事权和核心职能的督查方式和督查制度改革 .....                           | 104 |
| (一) 基于总体规划事权和核心职能,明确督查内容和督查重点 .....                         | 104 |
| (二) 面向管控要求,建立健全督查方式和监督体系 .....                              | 105 |
| 三、针对总体规划实施绩效指标体系的评估,建立差别化考核机制 .....                         | 106 |
| 四、总体规划实施传导机制改革创新 .....                                      | 107 |
| (一) 以城市总体规划为龙头,优化完善市县空间规划体系 .....                           | 107 |
| (二) 对下位规划、专项规划和重大项目进行前置性审核 .....                            | 108 |
| 五、结合城市规划建设管理一体化平台,推进实现实质性的多规合一 .....                        | 109 |
| 六、因地制宜出台总体规划实施的配套地方法律法规和政策文件 .....                          | 109 |
| 参考文献 .....                                                  | 112 |
| 第七章 基于城市总体规划动态应变能力提升的评估维护修改工作机制构建 .....                     | 113 |
| 一、城市总体规划评估维护修改工作的思路 .....                                   | 114 |
| 二、城市总体规划实施评估工作的类型、内容和技术方法 .....                             | 114 |
| (一) 总体规划实施评估工作的特殊性 .....                                    | 114 |
| (二) 城市总体规划实施评估工作的基本类型 .....                                 | 115 |
| (三) 城市总体规划实施评估涉及的主要内容 .....                                 | 116 |
| (四) 城市总体规划实施评估工作的一般性技术流程 .....                              | 117 |
| (五) 总体规划实施评估的代表性方法和技术 .....                                 | 118 |

|                                                        |     |
|--------------------------------------------------------|-----|
| 三、城市总体规划实施评估和维护修改工作机制的构建思路 .....                       | 122 |
| (一) 完善总体规划实施评估和维护修改的相关法规、技术规范和实施细则 .....               | 122 |
| (二) 明确总体规划动态维护、总体规划修改与总体规划修编的判定和审查<br>标准 .....         | 123 |
| (三) 建立支撑总体规划实施评估和动态维护的城市基础数据平台 .....                   | 124 |
| (四) 建立总体规划动态监测-评估-反馈-维护的完整闭环运行机制 .....                 | 125 |
| (五) 建立上下衔接、横向联动的总体规划动态维护操作机制 .....                     | 127 |
| (六) 基于注重实效原则改进总体规划修改工作方式 .....                         | 127 |
| 第八章 协同治理视角下的城市总体规划政策工具创新 .....                         | 131 |
| 一、城市总体规划政策工具创新的思路 .....                                | 132 |
| 二、城市总体规划核心指标体系 .....                                   | 132 |
| (一) 城市总体规划核心指标体系的内涵、分类和功能定位 .....                      | 132 |
| (二) 当前城市总体规划指标体系设计的症结性问题 .....                         | 133 |
| (三) 城市总体规划指标体系的构建思路和基本原则 .....                         | 133 |
| (四) 城市总体规划备选指标集 .....                                  | 134 |
| (五) 总体规划指标绩效考核评估和激励督查 .....                            | 136 |
| 三、城市开发边界管控 .....                                       | 141 |
| (一) 城市开发边界的管控意图和政策内涵 .....                             | 141 |
| (二) 城市开发边界的划定思路 .....                                  | 141 |
| (三) 城市开发边界的实施和管控要求 .....                               | 142 |
| 四、生态保护红线管控 .....                                       | 143 |
| (一) 生态红线的政策内涵和管控意图 .....                               | 143 |
| (二) 生态红线的划定思路 .....                                    | 143 |
| (三) 生态红线的实施和管控要求 .....                                 | 144 |
| 五、城市发展备用地管控 .....                                      | 145 |
| (一) 城市发展备用地的管控意图和政策内涵 .....                            | 145 |
| (二) 城市发展备用地规划内容 .....                                  | 145 |
| (三) 城市发展备用地实施和管控要求 .....                               | 146 |
| 六、城市发展规模导控 .....                                       | 148 |
| (一) 人口规模、规划建设用地规模的管控意图和政策内涵,以及与土地利用<br>总体规划的指标区别 ..... | 148 |
| (二) 规划建设用地规模如何确定 .....                                 | 148 |
| (三) 规划建设用地规模实施和管控要求 .....                              | 149 |
| 参考文献 .....                                             | 150 |
| 第九章 科技支撑导向下的城市总体规划信息化管理平台建设和技术工具创新 .....               | 151 |
| 一、科技创新发展为城市智慧化规划建设管理提供了巨大可能性 .....                     | 152 |
| (一) 超级计算机和云计算提升城市智能化管理的集中控制能力 .....                    | 152 |

|                                        |     |
|----------------------------------------|-----|
| (二) 物联网技术可实现城镇化运行动态监测精准管理 .....        | 152 |
| (三) 大数据技术可提高城市规划管理决策科学水平 .....         | 152 |
| (四) 基于三维地理空间的城市信息模型技术实现城市全息化模拟仿真 ..... | 153 |
| (五) 人工智能和新一代互联网技术重构城市治理服务的新模式 .....    | 153 |
| (六) 量子通信提升城市智能化管理的信息传递和即时反应速度 .....    | 154 |
| 二、信息科技支撑下城市总体规划工作的变革 .....             | 154 |
| (一) 规划思维理念的变革 .....                    | 154 |
| (二) 规划技术方法的变革 .....                    | 155 |
| (三) 规划决策与实施管理方式的变革 .....               | 156 |
| 三、支撑城市总体规划改革的信息化管理平台建设的总体思路 .....      | 157 |
| (一) 平台建设的意义 .....                      | 157 |
| (二) 平台建设的现状 .....                      | 157 |
| (三) 平台建设的总体思路 .....                    | 159 |
| (四) 平台建设的重点 .....                      | 160 |
| 四、支撑城市总体规划改革的信息化管理平台应用 .....           | 163 |
| (一) 规划支持模块应用 .....                     | 163 |
| (二) 协同建设模块应用 .....                     | 168 |
| (三) 管理决策模块应用 .....                     | 169 |
| (四) 公众互动模块应用 .....                     | 171 |
| 参考文献 .....                             | 173 |



# 第一章 我国城镇化发展和 城乡治理的时代大势

## 一、

## 我国城镇化和城乡发展建设的现状格局

## (一) 取得的巨大历史性成就

(1) 城镇化进程显著推进,城镇化水平持续提高。中国人多地少、资源紧张的基本国情,决定了必须走一条集约紧凑的城镇化发展道路。中华人民共和国成立以来特别是改革开放以后,我国城镇化和城乡发展建设取得了举世瞩目的成就。伴随着工业化进程加速,中国的城镇建设日新月异,数以亿计的人口在城镇生活就业。1978—2016年,城镇常住人口从1.7亿人增加到7.9亿人,城镇化率从17.9%提升到57.4%,年均提高1.02%;城市数量从193个增加到657个,建制镇数量从2173个增加到20883个。

(2) 城市群发展格局初步形成。2016年,京津冀、长江三角洲、珠江三角洲三大城市群,以5.2%的国土面积集聚了23.0%的人口,创造了39.9%的国内生产总值,成为带动我国经济快速增长和参与国际经济合作与竞争的主要平台。东部地区的山东半岛城市群、海峡西岸城市群,中部地区的中原城市群、长江中游城市群,西部地区的成渝城市群、关中城市群、北部湾城市群,东北地区的哈长城市群、辽中南城市群等都保持较快发展,对我国新型城镇化进程起到巨大的推动作用。

(3) 城镇绿色发展水平不断提高。在城镇化发展建设过程中,各级政府一直高度重视城镇发展建设与生态资源环境保护之间的关系,陆续出台了一系列有力的政策和措施;大力推进生态城市和绿色低碳城区规划建设示范和试点,不断研究、探索和实践符合中国国情的绿色城镇化发展道路;大力推广海绵城市建设技术、绿色建筑节能技术等适用技术的应用,促进城乡空间的绿色化建造、运营和管理。2016年,全国城市建成区绿地率达到36.44%,人均公园绿地面积达到13.45m<sup>2</sup>。非石化能源占一次能源消费比提高到13.3%。全国338个地级以上城市中空气质量达标率达到24.9%,全国优良天数比例为78.8%,同比提高2.1%。

(4) 城镇基础设施网络不断完善、承载力显著提升。城镇化地区综合交通网建设成效显著,2016年,高铁运营里程突破2万km,占世界总里程60%以上。大力推进城市公共交通建设,全国城市轨道交通已建成约3700km,城市公共电车和轨道交通年客运量超900亿人次。城市污水处理率达到92.4%,生活垃圾无害化处理率达到95%。全国农村生活垃圾处理率达到60%,生活污水处理率提高到22%。

(5) 城镇公共服务供给能力不断提高。教育供给能力不断提高,2016年九年义务教育巩固率和高中阶段教育毛入学率分别达到93.4%和87.5%。城乡义务教育一体化加速推进,在公办学校就读的随迁子女比例达到80%,近12万名农民工随迁子女在居住地参加高考。城乡养老保险衔接有序开展,截至2016年底,基本养老、基本医疗、事业、工伤、生育保险参保人数分别达到8.9亿、7.5亿、1.8亿、2.2亿、1.8亿人。住房保障体系不断完善,2016年全国80%的市县将进城落户居民和稳定就业农民工纳入公租房保障。

## (二) 当前面临的突出矛盾和问题

### 1. 社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾

党的十九大报告指出,我国社会主要矛盾已经转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。社会主要矛盾转化集中反映出我国社会发展新的阶段性特征,人民的需求从数量向质量、从单一向多元转变,不只是一是要解决温饱问题和物质文化需要,还要满足民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面日益增长的要求。与此同时,我国经济发展不平衡、不充分的现象日益凸显,主要表现在几个方面:一是城乡发展不平衡,城乡居民收入差距扩大;二是地区、行业间差距不断拉大,不同省份人均 GDP 差距较大,行业间工资增长速度差异较大;三是经济结构仍有待改善,投资驱动经济模式有待转变;四是产业结构发展不平衡,第三产业发展不足;五是收入分配不平衡程度加剧。未来,社会从“数量短缺型”供需矛盾向“优质不足型”的供需矛盾转变,中国将走上更高质量、更可持续的城镇化道路。

### 2. 人口市民化任务艰巨,大量农业转移人口未能有效融入城市生活

根据《国家新型城镇化规划(2014—2020)》,到 2020 年,常住人口城镇化率达到 60%左右,户籍人口城镇化率达到 45%左右,户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距缩小 2%左右,努力实现 1 亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户,人口市民化任务艰巨。由于户籍门槛限制以及农村土地资产处理方式的不完善,大量农业转移人口难以融入城市社会,处于非农非城、半农半城的状态,市民化进程滞后。目前农民工已成为我国产业工人的主体,受城乡分割的户籍制度影响,被统计为城镇人口的 2.34 亿农民工及其随迁家属,未能在教育、就业、医疗、养老、保障性住房等方面享受与城镇居民同等的基本公共服务。城镇内部出现新的二元矛盾,以及农村留守儿童、妇女和老人问题日益凸显,给社会经济发展带来诸多风险隐患<sup>①</sup>。

### 3. 城市建设用地增长失控,用地结构和布局失衡,土地利用效率不高

随着人口的增长和经济总量的扩大,城市发展对土地的需求日益强烈,建设用地面积增长迅猛。2016 年,全国建设用地总面积 3906.82 万  $\text{hm}^2$ ,较 2015 年新增建设用地 51.97 万  $\text{hm}^2$ 。城市建成区面积从 2000 年的 2.24 万  $\text{km}^2$  扩增至 2016 年的 5.43 万  $\text{km}^2$ <sup>②</sup>(图 1-1)。大量“城市建设用地”脱离城市总体规划的管控,形成规划外占地和土地指标的体外循环,如一些城市在总体规划确定的规划建设用地范围之外设立少则几平方千米,多则几十甚至上百平方千米的产业区、新区、新城,还有一些城市通过行政体制调整或者规划修编将农村区域纳入城市版图,使城市圈不断外移。尽管城乡规划法中明确规定“先规划后建设”“在城市总体

① 中共中央国务院. 国家新型城镇化规划(2014—2020)[EB/OL]. [2014-03-16]. [http://ghs.ndrc.gov.cn/zftp/xxczhjs/ghzc/201605/t20160505\\_800839.html](http://ghs.ndrc.gov.cn/zftp/xxczhjs/ghzc/201605/t20160505_800839.html).

② 原中华人民共和国国土资源部. 2016 年中国国土资源公报[EB/OL]. 2017. <http://www.mlr.gov.cn/sjpd/gtzygb/201704/P020170428532821702501.pdf>.

规划、镇总体规划确定的建设用地范围以外，不得设立各类开发区和城市新区”，但现实中，往往采取先建设园区、新区，再修编总体规划的做法，将既有的开发区和城市新区合法化。

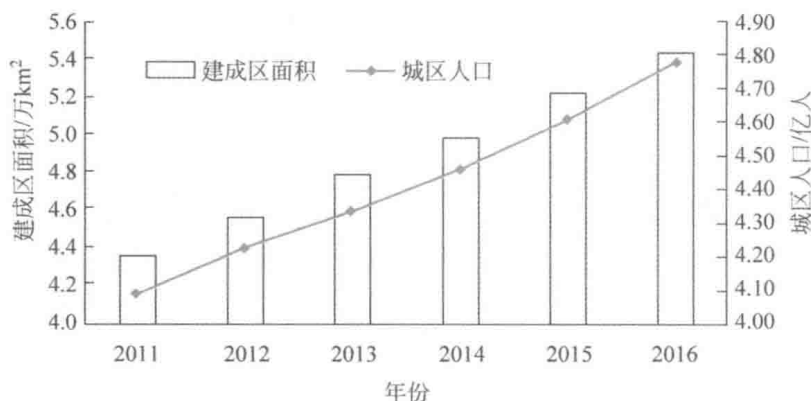


图 1-1 2011—2016 年全国城市建成区面积变化情况

在各类城市建设用地中，工业用地比例偏高，用地结构失衡。根据第二次全国土地调查结果显示，全国工业用地总面积为 253 万  $\text{hm}^2$ ，占全国城市建设用地面积的 31.3%，占全国建设用地总面积的 7.65%。工业用地在新增用地中的比重大幅高于其他类型用地，2016 年，51.80 万  $\text{hm}^2$  的国有建设用地供应量中，工矿仓储用地、商服用地、住宅用地和基础设施等其他用地供地面积分别为 12.08 万  $\text{hm}^2$ 、3.46 万  $\text{hm}^2$ 、7.29 万  $\text{hm}^2$  和 28.97 万  $\text{hm}^2$ （图 1-2）。中国工业用地占城市建设用地的比例，远大于发达国家相同城市化水平下的比例。比如，日本 1972 年全国工业用地占城市用地的比例为 10.34%，1981 年是 10.52%。

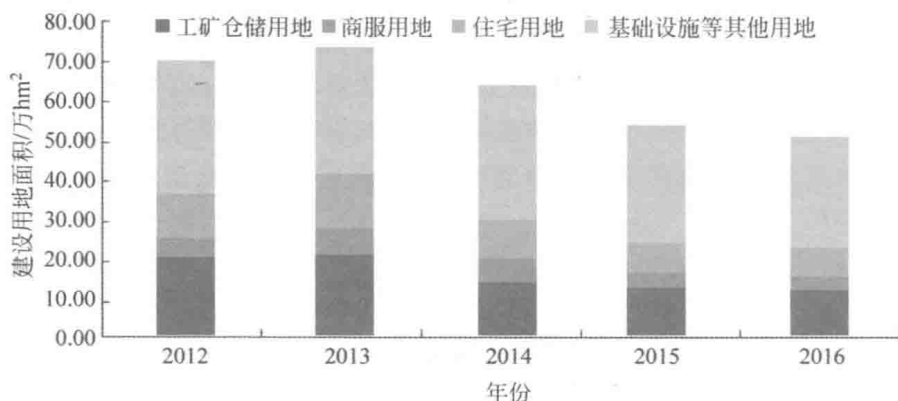


图 1-2 2012—2016 年全国各类建设用地变化情况

资料来源：原中华人民共和国国土资源部，2016 中国国土资源公报，2017

近年来城市建设用地不断扩张、开发区建设浪潮兴起，随之带来了部分开发区、工业园区都不同程度存在土地闲置和低效利用的问题。据统计，我国城镇土地 4%~5% 处于闲置状态，40% 左右被低效利用。处于低效利用状态的城镇工矿建设用地约 5000  $\text{km}^2$ ，占全国城市建成区的 11%<sup>①</sup>。工业用地圈地规模大，开发利用和经济产出效益低，我国城镇工业用地

① 胡存智，5000  $\text{km}^2$  城镇工矿用地利用低效：“中国发展高层论坛 2014”——“包容而可持续的新型城镇化”分会场发言[EB/OL]. [2014-03-22]. <http://finance.sina.com.cn/hy/20140322/150818584673.shtml>.