

■ 城乡建设重大课题研究丛书

完善规划指标体系研究

建设部课题组

中国建筑工业出版社

■ 城乡建设重大课题研究丛书

完善规划指标体系研究

建设部课题组

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

完善规划指标体系研究/建设部课题组. —北京: 中国
建筑工业出版社, 2007

(城乡建设重大课题研究丛书)

ISBN 978-7-112-09796-8

I. 完… II. 建… III. 城乡规划-研究 IV. TU98

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 191793 号

责任编辑: 李 阳

责任设计: 崔兰萍

责任校对: 王雪竹 王 爽

城乡建设重大课题研究丛书

完善规划指标体系研究

建设部课题组

*

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

北京天成排版公司制版

北京市密东印刷有限公司印刷

*

开本: 787×960 毫米 1/16 印张: 8 $\frac{3}{4}$ 字数: 132 千字

2007 年 12 月第一版 2007 年 12 月第一次印刷

印数: 1—3000 册 定价: 19.00 元

ISBN 978-7-112-09796-8

(16460)

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)

调查研究是做好城乡建设工作的重要方法

（总序言）

理论联系实际，深入调查研究，是我们党的优良传统和一贯倡导的工作作风，是党领导革命、建设、改革和发展的基本经验和重要工作方法，也是各级领导干部提高科学决策水平的前提和基础。近几年来，建设部按照党中央、国务院的要求，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，坚持以人为本、促进全面协调可持续发展，由主要负责同志带队，围绕城乡建设改革发展的新情况、新问题，组织开展了多项重点专题调查研究。这套“城乡建设重大课题研究丛书”，就是他们坚持调查研究汇编而成的初步成果。这些研究报告涉及城乡规划、住宅建设、小城镇发展、村庄整治、风景名胜区管理、工程勘察设计等多个领域，反映了实际情况，分析了存在问题，梳理了工作思路，提出了政策建议，具有较强的针对性和指导性。把这些研究报告汇编成册，有利于正确认识城乡建设的现实进展，总结交流城乡建设的经验做法，对改进实际工作，提高管理水平，具有积极的参考价值和借鉴意义。实践不断发展，调研未有穷期。在新的形势下，希望建设战线广大干部职工认真学习党的十七大精神，坚持从实践中来到实践中去，正确

认识我国国情和发展的阶段性特征，深刻理解和把握城乡建设工作的新形势新任务，探索城乡建设改革发展的新思路新举措，促进城乡建设又好又快发展，为全面建设小康社会做出新的更大贡献。

贾培炎

二〇〇七年十二月二十五日

认真开展基础性前瞻性调查研究工作

(写在出版前的话)

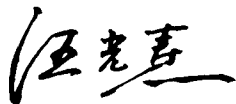
调查研究是马克思主义认识论的基本观点，是党的实事求是思想路线在实际工作中的具体运用和体现，是“谋事之基，成事之道”。通过调查研究可以察实情，求真知，出良策。在具体工作中，我们深刻体会到搞好调查研究工作的重要性。我们按照认真学习贯彻邓小平理论和“三个代表”重要思想，深入贯彻落实科学发展观的要求，围绕城乡建设改革发展中的重大问题，坚持深入实际调查研究，总结经验，发现问题，探索规律，提高决策能力，使各项工作更加具有针对性、务实性、创造性。

进入新世纪以来，在工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展的新形势下，城乡建设工作面临着许多新课题新矛盾。主要是：城市发展方式粗放，资源能源浪费比较突出，与群众切身利益相关的社会事业和生态环境保护投资不足；住房供应结构性矛盾突出，部分群众住房困难，特别是低收入群众住房困难没有得到很好解决；城镇房屋拆迁、拖欠工程款和农民工工资、物业管理等方面侵害群众利益问题时有发生；政府职能转变和机关作风建设还需要深入推进。这些问题带有全局性和战略性，关系到国民经济平稳运行、节能降耗减排、环境保护和民生的改善，必须采取有效措施，及时加以解决。部党组决定，按照国务院领导对建设部门工作的要求，深入开展调查研究，并确定一系列重点研究课题。包括住房、住房制度改革和房地产市场专题研究、多层次住房保障体系研究、市政公用事业改革与发展研究、完善规划指标体系研究、新时期小城镇发展研究、城中村规划建设问题研究等。

加强和改进调查研究，制度建设是保障，领导干部带头是关键。

几年来，我部相继建立了领导干部带头调研制度、年度重点工作调研制度和结合日常工作调研制度。我本人先后主持了多项专题调研，内容涉及住宅和房地产市场发展、多层次住房保障制度、市政公用事业改革与发展、城乡规划、小城镇发展、城中村规划建设、村庄整治、灾后重建、风景名胜区管理、工程勘察设计等诸多方面。这些研究有对现实问题的深入剖析，有对地方经验的概括总结，也有对未来工作的理性思考。研究成果丰富多彩，有的成果针对了当前的问题，已经在有关决策中得到采纳；有的成果具有前瞻性，可以作为解决未来可能出现问题的政策储备。

本套丛书正是这些调研成果的汇编，是所有参与者集体智慧的结晶。在此，向所有参与课题调研的同事、专家以及为丛书出版付出辛勤劳动的同志们表示深深的谢意。中国建筑工业出版社为本丛书的出版付出了巨大心血。由于认识水平的限制，有关研究内容还会有不成熟之处，有的结论和政策建议还需要在未来的实践中进一步检验。我们热烈欢迎广大读者批评指正。

A stylized handwritten signature in black ink, reading '伍光彦' (Wu Guangyan).

二〇〇七年十二月二十五日

前 言

城乡规划是一项全局性、综合性、战略性的工作，涉及政治、经济、文化和社会生活等各个领域，是引导城镇化健康发展的重要的公共政策。科学的城市总体规划必须要有科学的指标体系作保障，建立和完善城市规划指标体系，是贯彻落实科学发展观、科学编制城市总体规划、提高城市规划管理水平的需要。

本研究充分借鉴了美国、英国、德国、法国、日本等发达国家规划指标体系，分析了国内国土、发改、环保和统计等相关部委的一系列指标体系，比较了中国现代化评价指标体系、中国可持续发展报告指标体系等相关指标体系，重点从经济、社会人文、资源、环境四个方面选择了适应当前社会经济形势发展要求、适应当前国家发展要求、可与国家权威统计部门的统计数据充分衔接的指标，补充和完善了现行的城市总体规划指标体系，对城乡规划的编制、监督、实施提出了建议。

课题组成员名单

课题组组长：汪光焘

课题副组长：仇保兴

课题组成员(按姓氏笔画排序)：

马 林	孔彦鸿	王 凯	王晓燕	刘佳福
孙心亮	孙安军	邢海峰	张晓军	李晓江
李新阳	杨明松	闵希莹	陈 明	陈 鹏
胡京京	赵锦新	郝之颖	唐 凯	徐 泽
徐会夫	曹传新	彭实铤	谢映霞	靳东晓
靳军安	潘海霞			

本书编纂整理人员：

靳军安 赵路兴 宋 斌

目 录

完善规划指标体系研究总报告	1
一、完善规划指标体系的重要性与必要性	1
二、国内外相关规划指标的经验借鉴	3
三、城市总体规划指标体系的完善	5
四、实施建议	13
专题一 城市总体规划指标说明	17
一、经济指标	17
二、社会人文指标	19
三、资源指标	30
四、环境指标	35
专题二 城市总体规划指标现状与相关部门指标比较	38
一、现状与回顾	38
二、比较与分析	43
专题三 国外城乡规划指标体系的现状及借鉴	54
一、主要发达国家规划指标体系的主要内容	54
二、主要发达国家的城乡规划指标体系特点	58
三、对完善我国城乡规划指标体系的借鉴意义	60
专题四 城乡规划指标体系的实施监督机制	62
一、规划实施监督机制方面存在的主要问题及原因	62
二、规划指标实施监督机制与对策	65
专题五 城市总体规划中人口指标研究	70
一、人口指标在城市总体规划中的重要意义	70
二、人口指标在城市总体规划中的运用过程回顾	70
三、影响当前人口指标的主要因素	72
四、当前城市总体规划中人口指标运用存在的问题	75

五、完善城市总体规划的人口指标内涵	77
六、实施措施	80
专题六 城市总体规划指标与相关指标体系比较	82
一、城市总体规划指标与《中国现代化报告》指标体系比较	82
二、城市总体规划指标与《中国可持续发展报告》指标体系比较	86
三、城市总体规划指标与《中国城市竞争力报告》指标体系比较	94
四、城市总体规划指标与《宜居城市科学评价标准》指标体系比较	100
专题七 中外城市总体规划数据对比	105
一、经济指标	105
二、社会人文指标	108
三、资源指标	113

完善规划指标体系研究总报告

一、完善规划指标体系的重要性与必要性

(一) 贯彻落实科学发展观的需要

党的十六大以来，党中央提出了科学发展观和构建社会主义和谐社会等重大战略思想。党的十七大更加深刻完整地阐述了科学发展观的内涵：“科学发展观，第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾。”科学发展观，是立足社会主义初级阶段基本国情，总结我国发展实践，借鉴国外发展经验，适应新的发展要求提出来的。十七大的报告明确指出：“必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。”早在2004年，胡锦涛总书记在中央人口资源环境工作座谈会上就明确指出，“不仅要重视经济增长指标，而且要重视人文指标、资源指标、环境指标和社会发展指标，坚持把经济增长同人文、资源、环境和社会发展指标有机地结合起来。”

我国正处在全面建设小康社会的阶段，工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化的关键时期，经济增长方式面临重大转变，资源环境压力进一步加剧，解决好当前所面临的资源短缺、环境压力、能源紧缺等突出问题，是我国当前发展阶段所面对的最迫切问题。

城乡规划是一项全局性、综合性、战略性的工作，涉及政治、经济、文化和社会生活等各个领域，是引导城镇化健康发展的重要的公共政策。必须充分发挥城乡规划调控各项资源（包括水资源、土地资源、能源等）、保障民生、保护生态环境、维护社会公平、保障公共安

全和公众利益的重要作用,科学引导城乡建设发展,促进城乡经济、社会、人口、资源、环境的可持续发展。

(二) 科学编制城市总体规划的需要

党的十七大提出:“完善国家规划体系。发挥国家发展规划、计划、产业政策在宏观调控中的导向作用,综合运用财政、货币政策,提高宏观调控水平。”胡锦涛总书记强调,“要加强城市发展的科学规划,维护城市规划的严肃性、权威性,促进合理布局,节约资源,保护环境,体现特色。”温家宝总理强调,“城市规划是城市建设和发展的蓝图,是建设和管理城市的基本依据。城市规划搞得好不好,直接关系到城市总体功能能否有效发挥,关系经济、社会、人口、资源、环境能否协调发展。”编制城市规划的目的是经法定程序审定后作为依法行政和实施公共管理的依据,要落实规划所确定的各项目标就必须要有量化的指标。完善城市规划指标体系,科学编制城市总体规划,可以从根本上为城市的经济利益、社会利益和生态利益服务,实现经济高效、社会和谐、资源节约和环境友好的目标,更好体现城乡规划的公共政策属性。

建设部汪光焘部长在2007年中国城市规划协会全国城市规划院院长会议上指出,“科学的城市总体规划必须要有科学的指标体系作保障,改进和加强城市规划工作,必须建立和完善城市规划指标体系。”应该说指标体系的完善,就是在规划编制环节坚持以人为本,坚持科学发展,吸收古今中外优秀的规划理念,以合理利用和有效保护公共资源、维护社会和谐为目标,从经济、资源、环境、社会人文等方面,建立科学的指标体系,不仅注重经济发展指标,而且将资源指标和环境指标上升为约束性指标,并从城市发展的战略高度确定社会人文指标,促进人的全面发展,实现城乡的经济社会全面协调可持续发展。

(三) 提高城市规划管理水平的需要

要有科学的量化指标,才能保证把规划的目标落到实处。近年来,中央出台了一系列促进科学发展和社会和谐的文件,包括《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》、《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》、《国务院关于加快发展服务业的若干意见》、《中共中央、国务院关于加强老龄工作的决定》

(中发 2000 年第 13 号)、《关于优先发展城市公共交通意见的通知》(国办发[2005] 46 号)、《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》(国发[2007] 24 号)等。这些政策的贯彻执行必须通过具体的、可操作的指标才能够得到落实和监督。

新近通过的《城乡规划法》第四十二条：“城乡规划主管部门不得在城乡规划确定的建设用地范围以外作出规划许可。”第五十八条：“对依法应当编制城乡规划而未组织编制，或者未按法定程序编制、审批、修改城乡规划的，由上级人民政府责令改正，通报批评；对有关人民政府负责人和其他直接责任人员依法给予处分。”这充分表明新的城乡规划进一步明确了“先规划后建设”的原则，提高了规划的法律权威性。因此，为了有效推进《城乡规划法》的实施，尤其是有效推进《城乡规划法》的规划许可、监督检查和法律责任条款的实施，应建立一套完善的规划指标体系，对城乡规划的实施内容进行量化。

因此，完善城市规划指标体系，通过量化的手段可以使得当前的城市规划管理更加科学化、权威化，有利于指导规划管理的实际操作和下一层次规划的编制和实施，更好地发挥城市政府调控城市公共空间资源的作用。

二、国内外相关规划指标的经验借鉴

(一) 国外经验借鉴

世界主要发达国家在城市规划实践中也有不少控制指标等方面的经验。美国城市规划考虑城市发展影响的相关因素，涉及四个方面的内容：当地经济、当地环境、美学与文化价值、基本设施。英国规划系统考虑的因素有社会、经济、环境资源，譬如经济增长、存款率、收支平衡、国家债务、事业指数、贫困指数、居住指数、人力资本投资、资源净耗率、混合污染、生态系统风险、生命支持、对人类福利影响等。德国规划指标主要包括空间整治目标、促进经济发展、地区均衡发展和增加就业岗位等目标、人口流动、土地利用结构、环境保护和基础设施的发展指标、重大基础设施的建设指标。法国的城市规划评价指标包括各级中心、公共设施、分地区性、非地区性、商业类

型、可达性、街区划分等。日本很多规划指标多从人居、社会、经济、环境、资源等多方面对规划地区提出发展要求。

世界主要发达国家的城市规划指标主要有以下几个特点：一是指标的确定要综合考虑社会、经济、环境、文化、景观等多方面因素；二是规划指标重点突出公共资源的配置；三是规划指标具有定性和定量的内容，便于理解和实施；四是规划指标充分体现以人为本的特征；五是立法是保障规划指标实施的有效途径；六是注重规划实施的可行性评价，以及动态性跟踪与修订；七是规划编制过程中强调公众参与，赋予公众话语权；八是明确事权责任，各级政府的管辖权限充分衔接。

国外的经验有以下五点启示：一是应加强公共资源的合理有效分配；二是应加强空间指标和空间约束指标的建设；三是应注重城市可持续发展；四是强化政策性指标，确保规划管理事权的有效操作；五是加强监督和评估的策略。

(二) 国内经验借鉴

当前，国内国土、发改、环保和统计等相关部委先后制定了一系列指标，用以控制和引导发展。

国土部门的土地利用总体规划指标体系核心是紧紧围绕国土部门的耕地控制和建设批租管理事权，建立符合国家土地政策的规划指标体系。规划控制指标主要涉及耕地、建设用地、宅基地、土地覆盖、土地利用等方面的内容，主要有耕地保有量、各项建设占用耕地控制总量、基本农田保护率等 12 个指标。

在发改委的全国国民经济与社会发展“十一五”规划纲要中，定量指标一共有 39 个，包括经济增长、经济结构、人口资源环境、公共服务、人民生活。主要有国内生产总值(万亿元)、单位国内生产总值能源消耗降低(%)、单位工业增加值用水量降低(%)、耕地保有量、主要污染物排放总量减少(%)、国民平均受教育年限(年)、城镇登记失业率(%)、成人识字率、平均每千人医生数、人口增长规模等 22 个指标。从“十五”计划到“十一五”规划，发改部门的规划指标变化的特征有：经济指标相对减少，更加重视人文的、社会的、环境的指标；整个指标体系是在科学发展观、和谐社会等国家执政理念出台后建立起来的；把发展指标分为预期性和约束性两类，其中 8 个约束性指标主

要涉及到人口资源环境和公共服务等方面；指标的可评估性明显增强。

环保部门在环境保护规划纲要中，定量指标 24 个，主要是发展目标指标、总量控制指标，指标体系的技术性较强，譬如年工业废水排放量、城市生活污水排放量、二氧化硫排放量、固体废物的处置处理率、城市总悬浮微粒年日平均浓度、城市生活污水处理率等。环保部门在管理层面探索了类似土地部门的总量指标控制模式，即区域环境容量总量控制指标制度。

统计部门反映经济、社会人文、资源、环境的指标 37 个，主要有国内生产总值、人均国内生产总值、三次产业结构、三次就业结构、人均住宅建筑面积、每万人拥有公共交通工具、群众艺术馆、文化馆、博物馆数量、图书馆总藏量、卫生机构数、床位数、卫生技术人员、城市用水普及率、城市用气普及率、城市用水供应总量、能源生产、消费总量与弹性、建设用地面积、人均拥有道路面积、人均公共绿地面积、工业固体废物利用率、三废综合利用产品产值、城市污水日处理能力、生活垃圾无害化处理率、每万人拥有公共厕所等。

国内相关部门的经验有以下四点启示：一是应当结合国家发展的方针政策与目标，适应社会经济发展形势的需要；二是应当结合本部门现有的事权体制，建立相应的调控指标体系；三是指标应当突出调控性的内涵，为制定公共政策服务；四是指标不宜过多，且具有可操作性、可测量性、可控性。

三、城市总体规划指标体系的完善

（一）完善的原则

1. 贯彻国家发展战略与发展政策的原则

城市总体规划指标体系的完善应该充分贯彻党中央提出的科学发展观的时代发展要求，积极落实以人为本、全面、协调、可持续发展的战略决策，在城市空间资源的合理利用和有效管理层面积极推进全面小康社会以及和谐社会的建设。

2. 与城市发展阶段相对应的原则

十七大报告明确提出，科学发展观，是立足社会主义初级阶段基

本国情，总结我国发展实践，借鉴国外发展经验，适应新的发展要求提出来的。城市总体规划指标的量化确定，应该与城市的社会经济发展阶段相匹配，与城市的市场化进程、工业化阶段、城镇化水平等相对应，每一城市的规划指标确定，既不能低于所在城市的发展阶段，也不能跨越所在城市的发展阶段。

3. 与国家统计局口径相一致的原则

所选择的指标充分考虑到数据的可获得性和指标量化的难易程度，尽量做到与统计部门统计指标相衔接，充分反映指标的客观性与权威性。指标选取尽量具备可比性与可量化，便于通过一定的统计方式将各指标量化。同时有利于区域之间、城市之间、历史与未来之间进行科学的监督与评判。

4. 与其他相关规划指标相互协调的原则

城市总体规划指标体系的完善应充分综合考虑国民经济与社会发展“十一五”规划、土地利用总体规划、环境保护规划等相关规划指标的协调与互动，突出城市总体规划指标的综合性与全面性。

5. 体现政府管理事权和职能转变的原则

城市政府的规划管理主要是解决城市总体发展中的协调与可持续的问题。为了规划指标的落实，探索一个适应城市规划管理事权的指标体系是管理的需要，也体现城市政府职能的转变，同时使城市总体规划能更好地实施和监控。

(二) 指标的完善

重点从经济、社会人文、资源、环境四个方面选择了适应当前社会经济形势发展要求、适应当前国家发展要求、可与国家权威统计部门的统计数据充分衔接的指标，以补充和完善现行的城市总体规划指标体系(见表1)。城市总体规划指标体系框架共含15项，27个具体要求；为了提高指标的可操作性分为控制型和引导型两类；指标的量化工作各地应根据中央的要求，结合当地的实际自行制定。

1. 经济指标

经济指标是反映城市经济发展水平、效率和阶段的最重要指标，也是衡量一个城市提供公共产品和服务能力、改善人民群众生产生活条件的经济基础和物质保障。