

中国城市发展报告

2007

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

中国城市发展报告

(2007)

主编
中国市长协会

编委
中国城市经济学会
中国城市经济学会
中国城市经济学会

中国城市经济学会

中国城市经济学会

中国城市发展报告

(2007)

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



F299.2
42-2/2007

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. 2007/《中国城市发展报告》编委会编. —北京: 中国城市出版社, 2008. 4

ISBN 978 - 7 - 5074 - 1961 - 0

I. 中… II. 中… III. 城市经济—经济发展—研究报告—中国—2007 IV. F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 021705 号

责任编辑	钟 成
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)
发行部电话	(010) 63454857 63421417 (Fax)
发行部信箱	zgcsfx@sina.com
编辑部电话	(010) 63421486 63421488 (Fax)
投稿信箱	city_editor@sina.com
总编室电话	(010) 63455163
总编室信箱	citypress@sina.com
经 销	新华书店
印 刷	北京蓝海印刷有限公司
字 数	1200 千字 印张 40.25
开 本	889 × 1194 (毫米) 1/16
版 次	2008 年 4 月第 1 版
印 次	2008 年 4 月第 1 次印刷
定 价	398.00 元

版权所有, 盗印必究。举报电话: (010) 63455163

《中国城市发展报告(2007)》 机构组成名单

《中国城市发展报告(2007)》总顾问

- 成思危 全国人民代表大会常务委员会副委员长
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副主席
徐匡迪 中国人民政治协商会议全国委员会副主席
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(2007)》顾问

- 汪光焘 国家建设部部长
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 国家建设部原副部长、两院院士
赵宝江 国家建设部原副部长
李振东 中国城镇供水排水协会会长

《中国城市发展报告(2007)》理事会

理 事 长：蒋正华 全国人民代表大会常务委员会副委员长

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：于晓明

《中国城市发展报告(2007)》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：朱 训 赵宝江 陈述彭 叶嘉安 李京文 邹德慈

钱 易 周一星 李晓江 唐子来 顾朝林 许学强

林建元 承继成 毛其智 何建邦 邹祖烨 顾文选

邵益生 陈建华

《中国城市发展报告(2007)》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：承继成 毛其智 邵益生

副 主 编：邹祖烨 顾文选 陈建华

编委会委员：(以下按姓氏拼音顺序排列)

蔡云楠 陈建华 承继成 池天河 戴 逢

顾文选 郭日生 何建邦 黄 伟 孔德涌

李兵弟 林 泉 陆学艺 马俊如 毛其智

邵益生 王 丹 王景慧 王静霞 邬翊光

许学强 杨保军 于晓明 邹祖烨

编委会秘书：潘媛媛 廖远涛

《中国城市发展报告(2007)》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(2007)》工作委员会

主任委员：王长远

委 员：初维民 马海鹰 于晓明 宗再芃

序 言

蒋正华

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

2007 年是我国改革开放和现代化建设取得重大成就, 综合国力进一步提升, 各项事业不断取得新进步的一年。中国共产党召开了第十七次全国代表大会, 进一步阐述了以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观, 描绘了在新的时代条件下继续全面建设小康社会, 城镇与乡村共同繁荣, 加快推进社会主义现代化的宏伟蓝图。

回顾刚刚过去的一年, 中国城市发展的大事不断、热点频现。全国各级政府在科学发展观指导下, 以建设资源节约型、环境友好型、社会和谐型城市为目标, 坚持以经济建设为中心, 聚精会神搞建设、一心一意谋发展, 不断解放和发展社会生产力, 实现了城乡经济的平稳增长和人居环境的逐步改善。全国各族人民正以自己的勤劳和智慧, 为谱写美好生活新篇章进行着新的奋斗。

法制建设在 2007 年的城市发展进程中占有特别重要的位置。3 月 16 日, 第十届全国人民代表大会第五次会议通过《中华人民共和国物权法》。作为规范财产关系的民事基本法, 《物权法》对于保护所有权人依法享有的权利, 对于促进城市房屋征收拆迁和城市管理工作健康开展, 具有重大意义。10 月 28 日, 全国人大常委会审议通过《中华人民共和国城乡规划法》和修订《中华人民共和国节约能源法》。《城乡规划法》体现了十七大报告提出的“按照统筹城乡、布局合理、节约土地、功能完善、以大带小的原则, 促进大中小城市和小城镇协调发展”的目标要求。《节约能源法》的实施将推动全社会节约能源, 提高能源利用效率, 保护和改善环境, 促进经济社会全面协调可持续发展。

十七大报告指出, 要按照民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的总要求和共同建设、共同享有的原则, 着力解决人民最关心、最直接、最现实的利益问题, 为发展提供良好社会环境。报告中提出的“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”发展目标, 充分反映了广大人民群众企盼“民固邦宁”的朴实心声。

加大提供社会保障性住房力度是建设和谐城市的重要内容。在加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系, 加快解决城市低收入家庭住房困难方面, 各级政府下发了一系列文件, 要求进一步建立健全城市廉租住房制度, 改进和规范经济适用住房制度, 加强单位集资合作建房

管理,逐步改善其他住房困难群体的居住条件,加快集中成片棚户区的改造,积极推进旧住宅区综合整治,多渠道改善农民工居住条件。全国廉租住房制度保障范围要由城市最低收入住房困难家庭扩大到低收入住房困难家庭,全部做到“应保尽保”。

推动区域协调发展,优化国土开发格局,是2007年的又一件大事。2月15日,胡锦涛总书记在政治局进行集体学习时强调,全党全国必须从贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的战略高度,深刻认识促进区域协调发展的重大意义;要逐步形成主体功能定位清晰、东中西良性互动、基本公共服务和人民生活水平差距趋向缩小的区域协调发展格局。继上海浦东新区和天津滨海新区被批准为全国综合配套改革试验区后,国务院批复《东北地区振兴规划》,同意在重庆市和成都市设立全国统筹城乡综合配套改革试验区、在武汉城市圈和长株潭城市群设立全国资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区。东中西部六个综合配套改革试验区的建设和东北振兴规划,将有利于落实我国区域发展总体战略,有助于实现以特大城市为依托,形成辐射作用大的城市群,培育新的经济增长极的发展目标。

在总结中国城市发展所取得成绩的同时,我们也需要认真反思在过去一年中发生的种种发人深省的问题。3月初,重庆市九龙坡区的一起拆迁事件引起了社会各界对“公民的合法私有财产不受侵犯”的广泛关注。5月底,由于太湖流域大面积蓝藻暴发等原因,引起水源地区水质污染,严重影响无锡市近百万群众的正常生活。年末,温州、东莞、乌鲁木齐先后发生重大城市火灾事故,等等。最近,我国部分省区发生了历史罕见的低温雨雪冰冻灾害,造成交通和供电中断,严重影响经济运行,给群众生活带来很大困难。面对我国城乡建设中出现的经济增长的资源环境代价过大,城乡、区域、经济社会发展不平衡等矛盾日渐突出,以及灾害暴露出各地在交通、供水、供电、供气、供热和应对突发事件能力等方面存在薄弱环节等问题,我们要高度重视,痛定思痛,认真加以解决。要牢固树立生态文明观念,下决心转变发展方式,破解发展难题,提高发展质量和效益,实现又好又快发展,推动中国特色社会主义事业不断前进。

已经到来的2008年是中国实行改革开放30周年,是全面贯彻落实党的十七大战略部署的第一年。2008年我国还将举办奥运会和残奥会,联合国将在南京举办第四届世界城市论坛,城市发展面临的任务重大而艰巨。

呈现在读者面前的《中国城市发展报告(2007)》,是以“科学发展、依法建设、和谐城市”为主题,对这一年全国城市发展历程的综合评述和总结。按照近年来已经大体形成的结构框架,《报告》分为论坛、综论、观察、专题和案例五篇,加上附录等共60个章节,内容丰富。《报告》是国际欧亚科学院中国科学中心组织各领域专家,以第三方的立场,一年来辛勤工作所取得的丰硕成果。

《报告》作为年度性的专业文献,其持续出版将有助于国内外各界把握中国城市发展的进程和脉络。我衷心希望编著者们能不断总结经验,将《报告》越办越好。

2008年2月

前言

充分认识《城乡规划法》颁布实施的重大意义

汪光焘

国家建设部部长 国际欧亚科学院院士

2007年10月28日,十届人大常委会第三十次会议审议通过了《城乡规划法》,自2008年1月1日起施行。1989年12月26日七届人大常委会第十一次会议通过的《城市规划法》同时废止。《城乡规划法》是在我国全面建设小康社会阶段制定的一部重要法律,是近十年来城乡规划管理最新实践的集中梳理,是以科学发展观为指导,经全国人大常委会多次讨论,按严格程序完成的关于城乡规划、建设和管理的基本法律。它的颁布和实施,对于促进城乡统筹和人口、资源、环境相协调,切实发挥城乡规划对中国特色城镇化道路的引导和调控作用,具有重大而深远的意义;对于完善城乡规划工作的体制机制,规范各级政府和城乡规划主管部门的行政行为,都将发挥重要作用,必须认真贯彻执行。

一、《城乡规划法》出台的背景和重要性

全面了解《城乡规划法》出台背景,对于学习领会立法精神,贯彻执行好这部法律,是十分必要的。

1. 2002年以来的主要工作回顾

《城市规划法》、《村庄和集镇规划建设管理条例》是20世纪90年代制定的两部主要法律法规,对于指导这一时期的城乡规划、管理工作发挥了重要作用。但这两部法律法规制定于计划经济体制时期,随着改革开放的深化、市场经济体制的建立和不断完善,城乡经济和社会各项事业快速发展,对原有的城乡规划的编制内容与方法、城乡规划的实施方式和监督管理体制机制等方面提出了挑战,原有的法律法规难以适应形势发展的要求。同时,一些地方加快发展的措施与有限的资源和环境可承受能力之间产生较多矛盾,引起了一系列问题。2001年7月,部分专家给中央写信反映城乡发展中出现的问题。中央领导同志高度重视,时任总理朱镕基同志批示:看来需要在总理办公会上讨论一次。时任副总理温家宝同志指

出,城市规划必须要有严格的法规,才能从根本上解决当前存在的混乱问题。一般的要求,没有硬措施和法律的约束,不会有多大的作用。建议先按总理批示要求,把情况和考虑向国务院作一汇报,同时抓紧修订《城市规划法》。根据中央领导同志的批示,2002年初,建设部专题向国务院并向中央政治局常委会作了汇报,分析了当时城乡规划工作中存在的主要问题和原因。主要问题是:一些城市超越经济和资源承受能力,盲目攀比,随意扩大建设规模;一些地方政府及部门领导无视规划,违反法定程序,擅自批准建设;一些历史文化名城重开发,轻保护,拆真古迹,建假古董,造成历史文化遗产的破坏;一些风景名胜区忽视保护,超强度开发,自然生态和景观资源遭到严重破坏;一些地方领导对小城镇规划重视不够,规划引导不力,重点不突出,导致小城镇建设无序,土地资源浪费和环境污染严重。主要原因是:一些地方领导的城市建设指导思想有偏差;城市总体规划对城市建设的综合指导作用没有得到落实;缺乏有效的城乡规划监督制约机制,没有明确的行政责任追究制度;城乡规划管理法制不健全。

会后,根据中央领导同志的指示,建设部会同有关部门着手加快《城市规划法》的修改工作,同时研究制定了一个政策性文件。2002年5月,国务院下发了《关于加强城乡规划监督管理的通知》(国发[2002]13号),建设部等九部门联合下发贯彻意见。胡锦涛总书记多次强调,规划的严肃性关键在于科学的规划编制;温家宝总理多次提出,规划工作要从人多地少的基本国情出发来研究;曾培炎副总理要求对城市规划工作进行深入研究,要从规划的编制抓起,同时完善监督实施机制。为适应经济社会发展的新形势,进一步明确城市总体规划工作的指导思想,规范规划编制、审查和监督管理,增强城市总体规划的科学性、严肃性和权威性,促进城市健康发展,2006年国务院办公厅转发了《建设部关于加强城市总体规划的意见》(国办发[2006]12号)。这些都为制定《城乡规划法》奠定了坚实的基础。《城乡规划法》的出台,与五年多来两届党中央、国务院领导同志的关心、指导分不开,与各省(自治区、直辖市)政府的支持分不开,也和各地建设(规划)部门做大量的基础工作分不开。

2. 贯彻落实科学发展观的新要求

党的十六大提出全面建设小康社会的目标。十六届三中全会提出了坚持以人为本,全面协调可持续发展的科学发展观。在全面建设小康社会的新时期,城乡规划工作必须全面贯彻落实科学发展观。回顾新中国城乡规划工作发展的历史,每一个时期的城乡规划工作都体现了当时国家经济社会发展的特征。“一五”期间,我国开始实行计划经济体制,以156个项目为主体全面推进城市规划;“文革”期间,规划工作受到冲击;“文革”结束后,中央提出到2000年“翻两番”的经济发展目标,1983~1986年,城市规划工作聚焦在“翻两番”上,这期间各地纷纷编制了到2000年的城市规划。当前,我国基本实现小康,中央提出要全面建设小康社会,现在编制的规划是以2020年和展望更长时间为目标,是围绕着全面建设惠及十几亿人口的小康目标编制城乡规划,是具有战略性的。2002年时存在的主要问题和原因,这几年来在有的地方得到了解决,但在有的地方仍然存在,甚至还相当突出。这就

要求我们必须用科学发展观的新要求来研究城乡规划工作,重新审视已经开展的工作,组织好规划的制定和实施。《城乡规划法》在协调城乡空间布局,改善人居环境,依法促进城乡经济社会发展中具有重要地位,是落实科学发展观,构建社会主义和谐社会的一部重要法律。

3. 科学执政、民主执政和依法行政的要求

我国是一个法治国家。科学执政、民主执政、依法治政是党执政的基本方式。党领导下的各级政府必须坚持科学民主决策、依法行政和加强行政监督。这次立法,确立了城乡规划的法律定位,体现了科学执政、民主执政、依法治政的要求。依法定程序制定并经批准的城乡规划是调控城乡经济社会发展的公共政策,是城乡建设和发展的蓝图。《城乡规划法》明确规定,经依法批准的城乡规划,是城乡建设和规划管理的依据,未经法定程序不得修改。任何单位和个人都应当遵守经依法批准并公布的城乡规划,服从规划管理。这次立法,确立了规划公开和公众参与制度,体现了科学决策、民主决策和社会监督的要求。城乡规划报送审批前,应当将城乡规划草案予以公告,并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众意见。经依法批准的城乡规划应当及时公布,任何单位和个人都有权就涉及其利害关系的建设活动是否符合规划的要求向城乡规划主管部门查询。经审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图,应当予以公布。依法变更后的规划条件,应当及时公示。这次立法,把城乡规划的强制性内容纳入了《城乡规划法》,成为管理城市、镇和乡村建设的重要依据,体现了依法行政的要求。城乡规划在城乡建设各项工作中的龙头地位更加突出。规范建筑活动和建筑市场适用《建筑法》,规范以住宅为主的房地产市场适用《城市房地产管理法》,城市基础设施和市政公用设施是城市发展的基础条件,解决低收入家庭住房困难是政府的重要责任。低收入家庭住房用地供应应当在住房建设规划中具体落实。这些都应体现在城乡规划的实施过程中。《城乡规划法》对科学执政、民主执政和依法行政的要求更高了。

4. 改革经验的总结和深化

近几年来开展城乡规划编制和管理体制的改革,为《城乡规划法》的制定提供了实践基础。通过总结城乡规划编制改革的经验,《城乡规划法》对规划的编制原则、内容和程序等都做了明确的规定。通过深化城乡规划实施和管理体制改革,建立和完善了城乡规划编制和实施的监督制度,规定了持执法证件监督检查的制度,确立了法定的工作手段。通过总结近几年来规划效能监察的工作经验和成效,这次在法律中写入了上级规划主管部门和监察机关依法对下级规划主管部门及其工作人员进行处理的条款,以保障规划的组织 and 实施。这一系列的改革经验,都是我们规划系统工作的结果,现在变成法定要求了。继续抓好落实和深化改革是我们的重要责任。

二、认真学习和理解《城乡规划法》是贯彻落实该法律的基础

全面学习和理解《城乡规划法》确定的重大原则,能使我们准确把握立法精神,全面

贯彻执行法律规定。对比《城市规划法》，最大的不同是强调城乡统筹，最显著的进展是强化监督职能，最明确的要求是落实政府责任。

1. 坚持城乡统筹

城乡统筹是城乡规划工作必须牢固树立的思想。解决农业、农民、农村问题是全党工作的重中之重。城乡规划工作不能脱离这个重中之重，必须按照中央的要求，在体制上、机制上、方法上研究城乡之间如何相互衔接、相互促进。这次立法，坚持了城乡统筹的观点和要求，主要是：第一，我国已经发展到了“工业反哺农业、城市支持农村”的阶段；第二，农业、农民、农村问题是城乡发展的应有内涵，地域无法分开，必须统筹考虑；第三，实际工作中也需要有一个统一的法律来规范。《城乡规划法》改变了许多传统概念，城乡规划涉及的社会关系由一部法律来调整；同时，在坚持基本法律原则的前提下，根据城乡各自的特点，制定因地制宜的管理办法。如，《城市规划法》中城市的概念是指市和镇，这是立足于当时全国只有1800多个镇，且主要是工矿型城镇，与周边村庄是一路之隔、一墙之隔，但在行政管理、经济管理上却是两种制度、两种方法。目前，全国已有近2万个建制镇，规模小的只有几千人，大的多达几十万人，实行镇管村体制，镇是周边村庄行政管理、经济、服务中心。立法过程中充分考虑这一变化，把镇与城市统筹研究，区别对待。乡和村庄规划问题，吸收了《村庄和集镇规划建设管理条例》的主要原则，并强化镇一级政府的作用。对乡规划和村庄规划的内容做了细化规定，突出了住宅的地位。由于住宅带动了道路、供水、排水、污染和垃圾处理等。编制村庄规划，应当以住宅布局为核心，搞好空间布局。镇，上靠城，下靠乡，模式多样，镇的规划的编制需要因地制宜，更好地体现镇的发展特点。目前我国城镇化每年转移人口1300万，其中60%左右转移到小城镇。《城乡规划法》对镇总体规划的编制提出了要求，镇的总体规划与城市、乡都有很大不同，如何科学编制，还需要我们认真深入的研究和实践。

2. 坚持先规划后建设

坚持先规划后建设的原则，是法律实施的关键点。《城乡规划法》明确规定，制定和实施城乡规划应当遵循城乡统筹、合理布局、节约土地、集约发展，先规划后建设的原则，改善生态环境，促进资源、能源节约和综合利用，保护耕地和自然资源、历史文化遗产，保护地方特色、民族特色传统风貌，防治污染和其他破坏，并符合区域人口发展、国防建设，防灾减灾和公共卫生、公共安全的需要。温家宝总理多次讲，城乡规划具有综合性、前瞻性、科学性。上述规定是城乡规划涉及经济、政治、文化、社会各个领域的体现，也充分说明了规划的公共政策属性。这就要求我们重新审视规划工作，在发展中将公共利益保护列为第一位。城乡规划对公共利益的维护体现在规划编制要突出和落实强制性内容，体现在规划的“四线”管制上，先规划后建设的原则在《城乡规划法》中体现得很充分。行政部门的法律责任主要有四个方面：一是地方政府是否依法编制城乡规划，包括控制性详细规划；二是城乡规划主管部门是否依据经法定程序批准的规划核发规划许可证；三是依法批准的规划要求

作为规划区内土地出让招标的前置条件,并纳入法定文书和土地出让合同管理;四是按照国家投融资体制改革的要求,不论在规划区内还是在规划区外,都要有城乡规划管理部门的选址意见书。先规划后建设的原则是适应投融资体制改革、市场经济发展要求的新措施、新做法。管理工作能不能体现科学性,是以规划编制是否科学为前提的,只有科学地编制规划,才有科学的规划实施。落实这条原则,对地方政府部门也提出了更高要求。

3. 坚持科学编制规划

科学编制并经法定程序审批的城乡规划,是城乡规划、建设和管理的重要依据。必须按照城乡统筹的要求,建立完善的规划体系。一是要做好城镇体系规划的编制。《城乡规划法》第一次明确了全国城镇体系的法律地位。全国城镇体系规划,由建设部门会同有关部门编制,报国务院审批,用于指导省域城镇体系、城市总体规划的编制。目前全国近20个省区制定了省域城镇体系规划,要按照《城乡规划法》的要求,进一步改进编制方法,补充完善有关内容。一要真正发挥综合调控和统筹协调作用;二要编制好城市总体规划;三要因地制宜,做好镇的规划编制;四要做好乡规划和村庄规划。乡和村庄在我们国家量大面广。乡规划和村庄规划关系到耕地保护,关系到农村居民生活、生存环境的改善。考虑我国东、中、西部差异大,且每个省、市域内的村庄,经济社会发展水平也存在着较大差异,《城乡规划法》第三条第二款规定,县级以上地方人民政府根据本地农村经济社会发展水平,按照因地制宜、切实可行的原则,确定应当制定乡规划、村庄规划的区域,体现了实事求是的精神。

4. 坚持强化规划实施监督

《城乡规划法》突出强调并明确规定了对行政行为的监督机制,强调城乡规划工作必须坚持依法实施监督,增加了具体的行政责任追究条款。其中很多条款是从国发〔2002〕13号文件下发后的实践中总结凝炼出来的。实施好城乡规划,要体现三个要素:一是依据《城乡规划法》做出行政行为;二是科学编制并经法定程序批准规划;三是完善规划编制的技术标准,技术标准就是技术法规。必须完善规划实施的监督机制,要靠制度来保障。不仅建立人大监督(审议和报告制度)、行政监督(上级对下级的监督、城乡规划督查员、规划效能监察),还要重视社会监督,健全公众参与、查阅制度,完善公告公示制度,并发挥舆论监督的作用。城乡规划的严肃性体现在已经批准的城乡规划能得到遵守和执行,而依法监督是城乡规划能否得到遵守和执行的重要保障。各地规划工作人员特别是领导干部必须充分认识做好规划实施监督的重要性。

5. 坚持落实政府职责和责任

这次立法对政府的职责写得很具体,并明确了政府权力与责任的关系。当前各级政府要在综合、战略层面集中抓好城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划的编制和实施工作,有区别地指导搞好乡规划和村庄规划。同时还要注意到风景名胜区规划,它是一个特定的区

域规划,有的还是跨行政区域的规划。风景名胜区资源的严格保护和合理开发利用,要结合《风景名胜区管理条例》的要求去落实。在实施层面落实《城乡规划法》,关键是落实法律对近期建设规划和控制性详细规划的要求。在法律中,近期建设规划放在了实施层面,并且明确要求以重要基础设施和中低收入居民住房建设以及生态环境保护为重点内容,明确发展时序、发展方向和空间布局。这些内容都是最需要政府关心和解决的。近期建设规划制定和实施的好坏,直接关系到改善民生,关系到构建社会主义和谐社会要求的落实。控制性详细规划是确定土地出让前置条件的依据。要制定和落实历史文化名城(镇、村)保护规划,有效保护中华民族优秀历史文化遗产。还要关注“城中村”整治问题,解决城镇化快速发展中的历史遗留问题,促进社会和谐。

三、《城乡规划法》实施前的工作任务

《城乡规划法》将于2008年1月1日起实施。剩下的这段时间里,各级城乡规划部门要认真组织学习领会法律规定的各项工作制度,并向社会做广泛宣传。同时,要抓紧健全各项工作制度和机制,努力营造有利于法律顺利实施的社会氛围。

1. 深入学习,广泛宣传《城乡规划法》

各级城乡规划部门要将宣传贯彻《城乡规划法》作为当前的首要工作来抓,特别要把这项工作作为落实科学发展观,促进和谐社会建设的一项重要任务,加强组织领导。要对学习宣传《城乡规划法》做出具体部署,提出明确要求。《城乡规划法》的贯彻落实离不开社会各界的理解和支持,离不开各级政府的支持,要认真组织好《城乡规划法》的宣传工作,深入宣传《城乡规划法》的立法主旨、基本内容和各项规定,特别要加强对领导干部的学习宣传,让他们充分了解城乡规划工作中政府所承担的义务和责任,为实施《城乡规划法》营造良好舆论氛围。

2. 进一步解放思想,转变观念

贯彻落实《城乡规划法》,加强城乡规划管理,需要各级政府和城乡规划主管部门解放思想、转变观念,正确理解法律出台的背景和重要意义,不断调整工作思路,改进工作方法,增强服务意识和责任意识,进一步明确城乡规划在城乡经济社会发展中的先导和统筹作用,努力提高城乡规划管理效能,有效调控和引导城乡建设和发展,促进城乡经济社会和资源环境的协调和可持续发展。

3. 健全各项工作制度和机制

实施《城乡规划法》是一项长期的任务,要抓紧建立完善各项制度和机制,积极稳妥地推进配套立法工作。近期,结合《城乡规划法》的颁布实施,建设部将抓紧制定有关城乡规划的配套规章和技术标准。按照法的要求建立完善编制、审批、监督检查程序等制度建

设。各地也要结合本地实际，极级稳妥地推进制度建设。原《城市规划法》出台后，各省、区、市都制定了相应的实施办法。当前的重点是抓紧修订这些实施办法或条例，按照《城乡规划法》的要求，深化、细化落实《城乡规划法》各项规定和要求的措施。修订工作应在不违背上位法的前提下，充分考虑本地的实际情况，制定切实有效的措施。同时，要按照《城乡规划法》的要求，抓紧做好法规文件清理工作，对与《城乡规划法》规定不相符合或者需要进一步完善的，要抓紧修订、完善或者废止。

4. 下大力气组织城乡规划编制和审批工作

组织城乡规划编制和审批，是《城乡规划法》赋予城乡规划管理部门的重要职责。城乡规划的编制和审批过程，就是公共政策的制定过程。城乡规划编制质量的高低，直接影响着其引导调控作用的发挥。城乡规划管理部门一定要以科学发展观为统领，全面贯彻落实“一法四条例”，下大力气改进城乡规划管理方式。要严格依照法律规定和法定程序，指导各类规划的编制，特别是近期建设规划、控制性详细规划、历史文化名城保护规划等，切实维护规划的严肃性、权威性。城乡规划编制和审批工作要严格依法进行，坚决制止借修编规划之机，盲目扩大城市用地规模。要注意处理好各类规划的相互关系。

5. 做好新法老法的衔接，妥善解决历史遗留问题

城乡规划的制定、审批、实施，都需要一定的时间。《城乡规划法》是在总结《城市规划法》和《村庄和集镇规划建设管理条例》实践基础上制定的，但又根据形势需要，完善了有关内容，严格了有关程序。各地要根据本地实际情况，按照本级政府的事权，梳理规划编制审批、实施许可的具体情况。提出过渡期间的具体要求和办法，防止一方面不按程序，盲目编制、审批规划，影响规划的科学性；另一方面不按规划要求盲目突击审批项目，影响社会公众利益。对《物权法》实施和产权关系带来的利益关系变化，以及历史遗留的“城中村”、违章建筑等问题，要妥善研究解决。

（编者注：本文根据作者2007年11月12日在“全国城乡规划和村镇建设座谈会”上的讲话录音整理而成）

目 录

论坛篇

发展模式转型与人居环境科学探索	吴良镛 (3)
一、19~20 世纪的发展模式与人类环境探索的三大主题	(3)
二、新机遇新挑战	(8)
三、人居环境科学理论的探索与提升	(10)
四、方法论与行动指南	(15)
京津联手 营建现代化区域城市	陈述彭 (19)
一、从区域城市的视角审视京津联手	(19)
二、坚持改革和开放的理念 促进区域城市建设	(20)
三、天津海港城市建设在提速	(21)
四、打造网络全国的航空、铁路枢纽	(24)
五、联手共建生态文明	(26)
六、城市的文化品位积聚软实力	(28)
城市规划的生态与文化内涵	邹德慈 (30)
一、生态 (Ecology) ——城市规划中一个热点的概念	(30)
二、文化 (Culture) ——城市规划理念的一种升华	(32)
三、结束语——规划师的历史责任	(34)
有序城镇化与和谐社会	仇保兴 (35)
一、中国实现有序城镇化的重要意义	(35)
二、中国城镇化和非洲城市化的比较	(38)