

落实“中央城市工作会议”系列丛书
中国城市规划设计研究院学术研究成果

催化与转型： “城市修补、生态修复”的理论与实践 (第二版)

City Betterment and Ecological Restoration: Catalysts in
Transitional Development of China (2nd Edition)

张兵 主编

Edited by Zhang Bing



中国建筑工业出版社

落实“中央城市工作会议”系列丛书
中国城市规划设计研究院学术研究成果

催化与转型：
“城市修补、生态修复”
的理论与实践（第二版）

City Betterment and Ecological Restoration:
Catalysts in Transitional Development of China (2nd Edition)

张兵 主编

Edited by Zhang Bing

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

催化与转型：“城市修补、生态修复”的理论与实践 / 张兵主编. —2版. —北京：中国建筑工业出版社，2019.2
(落实“中央城市工作会议”系列丛书)
ISBN 978-7-112-23161-4

I.①催… II.①张… III.①城市规划—研究—中国
IV.①TU984.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第005375号

责任编辑：李 东 陈海娇
责任校对：芦欣甜

落实“中央城市工作会议”系列丛书
中国城市规划设计研究院学术研究成果
催化与转型：“城市修补、生态修复”的理论与实践(第二版)
张兵 主编

*

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
北京点击世代文化传媒有限公司制版
北京缤索印刷有限公司印刷

*

开本：787×1092毫米 1/16 印张：18³/₄ 字数：343千字
2019年3月第二版 2019年3月第四次印刷
定价：178.00元
ISBN 978-7-112-23161-4
(33244)

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)

落实“中央城市工作会议”系列丛书

编委会：

邹德慈 王瑞珠 杨保军 邵益生 李 迅
王 凯 张 兵 崔寿民 沈元勤 唐 凯
石 楠

中国城市规划设计研究院学术研究成果

《催化与转型：“城市修补、生态修复”的理论与实践》

主 编：张 兵

编 委：王静霞 李晓江 陈 锋 刘仁根 戴 月
官大雨 杨明松 朱荣远 朱子瑜 孔令斌
张 菁 尹 强 朱 波 赵中枢 郑德高
詹雪红 耿 健 范嗣斌 王忠杰 周 勇
张 全 梁 峥 戴继锋 胡耀文 白 杨

工作人员：王金秋 王 娅 菅泓博 缪杨兵 姜欣辰

丛书总序

第四次中央城市工作会议的重大意义，很多领导和专家都做了精彩的评论，在此不再赘述。但我有一个强烈的预感，或许要再过几十年，我们才能真正意识到这次会议的历史价值！

因为这次会议精神的核心，就是指明城市工作的正确方向。正如吴良镛先生所说：“就怕方向错了，决心还很大，行动还很快。只要方向正确，速度慢一点不要紧，总能趋近目标。”我们改革开放以来城市的飞速发展，固然取得了巨大成就，但也付出了沉重代价，埋下了种种隐患，已经越来越步履维艰、难以为继。

要想“革弊鼎新”，就须“正本清源”。事实上，过去这种完全服务于经济增长至上理念的发展，背离了城市的本质，必然导致城市的异化，成为缺乏人文关怀的“增长机器”。因此，中央要求城市发展必须回归本源。城市工作的价值导向，应该是使城市成为市民生活的幸福家园，成为人类文明的恒久载体，成为创新驱动的强大引擎。要把创造优良人居环境，作为今后城市工作的中心目标。这不仅事关城市发展，更事关中华民族的复兴和文明传承，无疑是利在当代、功在千秋的长远大计！

当然，要贯彻落实会议精神，把会议精神从文件条文转化为社会共识和行动，还有很多工作需要做。编撰这套系列丛书，就是我院响应住房和城乡建设部号召，积极承担的一项基础性工作。作为建院60余年的规划界“国家大院”，作为新中国成立以来全程参与城市发展建设、引领中国规划潮流的生力军，作为辅助住房和城乡建设部筹备这次中央城市工作会议的主要技术支撑，我们责无旁贷。

同时，住房和城乡建设部领导对我院还提出了更高的要求，就是不能仅仅满足于规划设计行业的领军队伍，还要建设成为具有国际影响力的国家智库。这就要求我院不仅要结合规划设计对城市个体和单项问题有针对性的研究，还要从理论上对城市发展趋势和问题有前瞻性、系统性的研究，形成具有中规院特色的规划理论和方法。这套丛书，也是我院在新目标要求下的一次崭新尝试。

对于丛书中的每一本书，我们都将抱着战战兢兢、如履薄冰的心态，力求选题契合创新前沿，力求内容汇聚全院乃至全行业智慧，力求行文兼顾科学严谨和通俗易懂，希望能够不负时代所需，不负领导所托，不负读者所盼。对于贯彻落实中央

精神、引导中国城市健康发展，对于中规院建设国家智库的新目标，任重而道远。俗话说，“行百里者半九十”，而这套丛书还仅仅是个开端，但我们将不忘初心、矢志不渝！

中国城市规划设计研究院院长

楊保軍

摘要

本书以中国城市规划设计研究院在三亚“城市修补、生态修复”工作中开展的系列实践为基础，结合城市转型相关理论思考整理而出，旨在落实中央城市工作会议相关指示，探索转型发展阶段我国“城市修补、生态修复”的实施路径。

本书共分为五大篇章，分别从价值、规划、实践、治理等方面展开论述。首先，明确提出“城市修补、生态修复”的基本价值，在于重整自然生境、重振经济活力、重理社会善治、重铸文化认同、重塑空间场所和重建优质设施；第二，提出“城市修补、生态修复”规划的基本方法和策略，并通过城市设计的方法开展规划设计工作，明确不仅局限于城市空间环境的修补与修复，还注重城市功能的完善、城市活力的重塑和生态环境的提升；第三，结合三亚“城市修补、生态修复”实践中的8个典型案例，理论结合实际，探讨三亚所折射出的现阶段我国城市所存在的普遍问题，并立足于多个学科的综合统筹，提出解决方案；第四，指出“城市修补、生态修复”不仅是建设工程，更是构建社会治理的过程，并根据三亚实践提出规划引领、设计支撑、政府统筹、社会动员、市民参与、依法依规、共修共享等具体实施路径建议；最后的总结篇进一步强调了城市转型发展，推动实现城市整体性治理，才是“城市修补、生态修复”政策的应有之意，城市规划应充分发挥自身的综合作用，做好引领、统筹和整合的工作。

本书既可供城市规划、城市建设等相关专业使用，也可为城市管理及政府决策人士提供参考。

Abstract

This book, a collection of theories regarding urban development transition, is based on a series of practical works concerning city betterment and ecological restoration (CBER) in Sanya. The goal of the book is to carry out the instructions of the central government and explore a path to implement the work of city betterment and ecological restoration in this stage of development in transition.

The book is divided into five chapters: values, planning, practice and governance. Firstly, it defines the basic value of city betterment and ecological restoration, which is to reform natural habitat, revive economic vitality, rebuild good governance, regain cultural identity, reshape the spirit of place and reconsolidate services and facilities. Secondly, it proposes methods and strategies for city betterment and ecological restoration that includes upgrading urban environment, improvement of urban function, restoration of urban energy and enhancement of urban ecology through the work of urban design. Thirdly, the book investigates the common problems present in many Chinese cities that Sanya reflects in its current stage; then, it puts forward solutions based on an integrated multi-disciplinary approach through eight typical practical cases in Sanya. Fourth, it states that the work of city betterment and ecological restoration is not only an engineering undertaking, but also a process to reframe social governance. It also proposes implementation suggestions regarding how the work is led by planning, supported by design, integrated by government, participated by citizens, carried out according to the laws and regulations, and mobilized with the whole society and so on. Fifth, in the conclusions, it is argued that holistic urban governance be the essence of the Policy CBER, and urban planners play the comprehensive roles of leading and coordinating the implementation of the Policy.

This book is not only for urban planning, urban construction and other related professionals, but also for urban management and government personnel reference.

序 一

十八大以来，中央城镇化工作会议和中央城市工作会议的召开，为新时期我们城市发展在规划建设管理方面指明了战略方向。我国正处在发展转型的关键时期，推动城市转型发展是各级政府及各部门的重要责任和任务。中国在经历了改革开放以来几十年的快速发展建设之后，城市化率从 2000 年的 36% 快速提高到 2015 年的 55.6%，许多城市现在已经跨越了高速发展期，城市开始转向内涵式的更新发展阶段。几十年的城市高速发展取得了巨大成绩，但也伴随着不少问题，欠下不少生态账、配套账、民生账。针对这些问题，陈政高部长在考察三亚城市规划建设时，首次提出了“城市修补、生态修复”概念，并选择三亚进行实践试点。中央城市工作会议后的中央文件中提出了这方面要求。通过“城市修补、生态修复”，可以在发展中逐步解决城市问题，最终实现城市的长远和健康发展。这也是当前城市发展方式转型的要求。

“城市修补、生态修复”是新时期城市转型发展的重要方法，有别于过去的更新改造，不是单一的、表面的、片段的，而是一个全面的、综合性、持续性的过程，内涵更丰富。推进“城市修补、生态修复”，需要深入思考、着力把握好七个方面：一是城市生态环境修复是全面综合的系统工程，既有生态性又有亲民性；二是城市修补不仅是城市环境的修补，更是城市功能的修补；三是既要注重城市物质环境的改善提高，还要推动社会治理方式的改革，用社区共治的方式推动城市修补和生态修复工作；四是在城市修补和生态修复中，要致力于城市文化的传承和发展；五是注重塑造城市公共场所，把更多的城市公共空间留给市民，保持适宜的街道尺度，适应步行出行需要；六是注重基础设施的建设与城市发展相同步，补齐城市建设中市政设施的短板；七是要注意遵循“规划、建设、管理”的系统性。

目前，三亚的试点工作正在紧张推进，在住房和城乡建设部指导下，中国城市规划设计研究院等规划设计机构作为技术服务单位，全程参与了三亚的工作。这项工作是依据城市总体规划，应用城市设计的方法，结合城市建设和城市治理来开展，同时借鉴了国内外综合环境建设的一些方法，体现了规划引领、设计支撑、强化治理等各方面的内容。中规院从城市全局出发参与策划、选择和规划设计的示范工程，

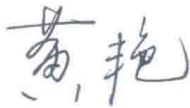
体现了规划的整体性和系统性，反映了对民生改善的重视，也对过去城市建设工作发挥了弥补和纠错作用，这些都对形成可推广、可复制的经验具有重要意义。三亚通过过去一年半的努力，取得了显著的成效，城市环境、空间品质得到了全面的提升和改善，也得到了社会公众的高度肯定。

本书是中规院多专业协作、全程服务于三亚“城市修补、生态修复”工作经验的初步总结，他们在理论和技术层面也做了许多思考，体现了城市规划师们对我国城市转型发展的认识，是城市规划设计工作者转换思路、语境和工作方式的一次有益探索。

中国的城市发展已经全面进入转型期，众多城市积极动员、着力提高城市的持续性和宜居性，“城市修补、生态修复”将是一个长久的话题。因此，理论和实践的总结只是一个开端，希望广大城市规划、城市研究、建设和管理工作都参与进来，全力投入到这项工作中去，为中国特色城镇化和城市转型发展贡献自己的力量。

是为序。

住房和城乡建设部副部长

A handwritten signature in black ink, consisting of the characters '黄' and '艳' in a stylized, cursive script.

序 二

多年来，三亚在实现快速发展的同时，同全国其他城市一样积累了“城市病”。如何改变城市发展方式、治理困扰人民群众的“城市病”，成为当前阶段三亚城市建设管理的重要任务。基于此，三亚市委市政府在2015年初开展了“一湾两河三路”、“拆违打违”等为代表的环境整治行动。2015年4月，住房和城乡建设部部长陈政高到三亚调研时，针对三亚城市转型的特点和城市发展建设中存在的问题，首次提出在三亚开展“城市修补、生态修复”工作。2015年6月，住房和城乡建设部下发文件，原则同意将三亚列为“城市修补、生态修复”、“海绵城市、综合管廊城市”的综合试点，先行先试要求为全国推广探索出一条路，总结提炼出可供全国城市复制、学习和借鉴的经验。

在海南省委省政府的大力支持下，三亚市委市政府进行了广泛的动员和部署，开展了一系列“城市修补、生态修复”工作，积极探索内涵式发展道路，着力解决“城市病”等突出问题，不断提升城市环境质量、人民生活质量、城市竞争力。这不仅是对过去城市欠账进行的深刻反思，也体现出城市发展建设理念的转型升级。

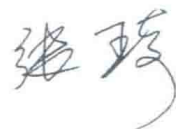
在住房和城乡建设部大力支持下，在中国城市规划设计研究院、北京土人城市规划设计有限公司等一批规划设计单位的配合下，政府各个相关部门积极行动，试点的十大战役都取得了显著的成效。经过一年多的规划建设管理实践，三亚的城市面貌发生了变化，破坏的山体覆绿了、城市水体变清了、海岸线植被修复了、市民健身的绿道修通了、商业街道越来越舒适、回归城市的白鹭越来越多、市民幸福感有所提升。三亚市民对“城市修补、生态修复”有了新认识，并积极为“城市修补、生态修复”献计献策，参与其中，三亚正向“望得见山、看得见水、记得住乡愁”的国际化热带滨海旅游精品城市快步迈进。目前，正以最大力量做好筹备工作，以崭新的面貌迎接全国“城市修补、生态修复”现场会在三亚召开。

中国城市规划设计研究院受住房和城乡建设部委派，协助三亚市开展“城市修补、生态修复”工作，在李晓江院长和杨保军院长的支持下，组织由张兵总规划师牵头，6个专业院所组成的项目团队60余人赴三亚开展工作，从2015年5月至今对规划建设进行全程技术支持，系统开展规划设计实践，并在项目实施过程中安排

大量设计人员驻场贴身工作，将好的设计意图落实到位，确保各项工作任务按时保质完成。

中国城市规划设计研究院在全力完成规划设计实践、配合指导现场施工工作的同时，协助三亚开展了全国现场会筹备等一系列工作，并在总结可推广、可复制的经验方面积极开动脑筋，形成这部《催化与转型：“城市修补、生态修复”的理论与实践》的著作。本书有理论作为指引，还有实践作为支撑，既是对三亚探索城市转型发展实践的总结，也是对我国城市转型发展路径的初步探索。相信对贯彻落实中央城市工作会议精神、推动城市转型发展以及我国城市规划与设计实践都有一定的价值。

海南省委常委、三亚市委原书记



前言

改革开放 30 多年来,随着经济的高速增长,中国开启了人类历史上规模最大的快速城镇化过程。从 1978 年到 2014 年,城镇常住人口由 1.7 亿人增加到 7.5 亿人,城市数量从 193 个增加到 653 个,城镇化水平由 17.92% 提高到 54.77%,城市建成区面积由 1981 年的 0.7 万平方公里增加到 2014 年的 4.9 万平方公里。根据 2015 年中国 1% 人口抽样调查公报,全国居住在城镇的人口为 76750 万人,城镇化水平达到 55.88%,城镇在社会经济活动中已明显居于主导地位,中国进入了城市时代。

回顾我国过去 30 多年来的城市发展历程,城市规划建设管理工作成就显著,城市规划法律法规和实施机制基本形成,基础设施明显改善,公共服务和管理水平持续提升,在促进经济社会发展、优化城乡布局、完善城市功能、增进民生福祉等方面发挥了重要作用^❶。但同时应该清醒地看到快速城镇化的过程中,城市发展面临了种种问题:城市建设用地规模快速扩张,2014 年城市建成区面积是 1978 年的 7 倍,长期以来形成的城市人工环境与自然环境间的平衡关系被彻底改变;产业发展的技术创新不足,城市经济的增长往往靠的是发展资源消耗大、高排放、重污染的工业,由此造成自然资源的过度消耗、环境恶化和生态系统自我修复能力的破坏;人们在城市发展的价值取向上迷失了方向,面对正在快速城市化的社会,公共服务供给的规模、层次和品质都显得不足,市政基础设施建设也相对滞后,交通拥堵、空气污染等“城市病”不断加重,大大降低了城市的品质;城市的历史文化和地域特色在大建设中严重丧失,而新的特色又远未形成,不少城市急于求成,不惜在城市建筑上贪大、媚洋、求怪;人们重视城市形象的树立,但是重建设、轻管理的问题仍旧困扰着我们,批准公布的城市规划会被肆意更改,规划管理失去了严肃性和权威性,违法建设屡禁不止,城市的街道广场这些公共空间有时会被侵占,在色彩声音、灯光照明、广告牌匾、铺装家具等方面缺少精细的管理维护,使城市空间环境品质得不到应有的保持……种种问题表明,我们虽步入城市社会,但是从个体的行为到社会的规制,“城市”意识还远没有到位,我们需要采取有力的措施,在城市建设发

❶ 《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》(2016 年 2 月 6 日)。

展的各个领域找问题、还欠账、补短板,逐步使城市系统进入良性循环的状态之中。

2015 年底召开的中央城市工作会议,明确了“做好城市工作,要顺应城市工作新形势、改革发展新要求、人民群众新期待,坚持以人民为中心的发展思想,坚持人民城市为人民”,“尊重自然、顺应自然、保护自然,改善城市生态环境,在统筹上下功夫,在重点上求突破,着力提高城市发展持续性、宜居性”。而“城市修补、生态修复”,正是提高城市发展持续性和宜居性的关键一步,更是实现我国城市转型发展的催化剂和助推力。

城市修补,就是围绕着“让人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好”的目标,采用好的城市规划与设计理念方法,以系统的、渐进的、有针对性的方式,不断改善城市公共服务质量,改进市政基础设施条件,发掘和保护城市历史文化和社会网络,使城市功能体系及其承载的空间场所得全面系统的修复、弥补和完善,使城市更加宜居,更具活力。其中针对改善物质环境的措施应因地制宜,可以包括拆除违法建设,以及控制和引导城市空间形态和天际线、城市及建筑的色彩、城市夜景照明、城市绿化景观、户外广告牌匾等诸多措施,逐步使城市与山水环境相和谐,不断提高城市物质环境的内在品质,彰显城市整体空间形态的特色。

生态修复,是“把创造优良人居环境作为中心目标”,旨在使受损城市生态系统的结构和功能恢复到受干扰前的自然状况^①,一方面重点将城市开发活动给生态系统所带来的干扰降低到最小,另一方面通过一系列手段恢复城市生态系统的自我调节功能,使其逐步具备克服和消除外来干扰的能力,特别是在外部条件发生巨变时仍具有逐步建立新平衡的能力^②,促进生态系统在动态过程中不断调整而趋向平衡。由于生态系统具有高度的自我调节能力和大量的反馈机制,生态修复的复杂性和长期性是显而易见的。面对掠夺式的经济增长模式给生态环境带来破坏的局面,我们首先应当制止对城市生态系统内山体、河流、海岸、湿地、植被、土壤的一切破坏行为,调整城市土地使用的模式,从局部的生态要素修复做起,有计划、有步骤地推进被占用的生态要素的“复垦”,逐步恢复、重建和提升城市生态系统的自我调节功能。

“城市修补、生态修复”,从字面上看是对城市物质环境系统的改进和完善,但论其本质,不是城市的美化和绿化,而是围绕“以人民为中心”的发展思想,促进城市规划建设理念的转变以及城市管理政策的进步。这项工作需要有系统观、整体

① Cairns J, Pratt J R, Pratt R. Ecological restoration through behavioral change[J]. Restoration Ecology, 1995, 3 (1): 51-53.

② 倪晋仁, 刘元元. 论河流生态修复 [J]. 水利学报, 2006, 37 (9): 1030-1031.

观，需要在认识、尊重、顺应城市发展规律的基础上开展，需要在正确的城市发展指导思想下行动，需要在“完善城市治理体系，提高城市治理能力”的层面上实践。

中国城市类型丰富，城市规模、城市发展阶段差异很大，各个城市面临的问题有一定共性，但又各不相同，因此“城市修补、生态修复”工作的具体开展，首先要做到因地制宜，设计针对当地发展问题、符合当地技术条件的规划来做整体性的指导；其次，“城市修补、生态修复”是城市存量发展阶段一项具有长期性、复杂性、系统性的工作，要从城市整体出发，着眼长远，增强城市规划、建设和管理的科学性、系统性和协调性，“头痛医头、脚痛医脚”或者以运动式的思维来突击，都难以对弥补和完善城市系统产生深层次的效应；再次，“城市修补、生态修复”是一项具有社会意义的工作，要研究长效机制，需要研究构建权责明晰、服务为先、管理优化、执法规范、安全有序的城市管理体制，推动城市管理走向城市治理，促进城市运行高效有序，最终使城市社会和文化的水平得到大幅度的提升。

从2015年4月开始，住房和城乡建设部将三亚确定为全国首个“城市修补、生态修复”试点城市。三亚市针对一个时期城市建设中积累的主要矛盾，找准问题，查找原因，上下动员，统筹部署，综合施治。经过一年多的紧张工作，三亚在生态修复、环境改善、品质提升、城市治理等诸多方面取得了一批阶段性的成果，并逐步使一项自上而下的政府行为转变为一场市民广泛参与、凝心聚力的社会行动。今昔对比，三亚不仅城市物质环境品质有了改观，市民精神面貌也悄然变化，这种转变证明了“城市修补、生态修复”助推了城市的全面发展，从一个方面体现出在新的历史时期，中央城市工作会议精神对指导我国城市规划建设管理工作、推进城镇化健康发展具有历史性的意义。

在住房和城乡建设部领导下，中国城市规划设计研究院抽调了6个院所、60多位多专业技术骨干，从总体层面规划和城市设计，到具体项目的施工图设计，再到施工现场的技术指导协调，全面配合三亚市开展“城市修补、生态修复”工作。在这一实践过程中，我院的规划技术人员在认真负责完成各项规划设计任务的同时，结合三亚实践和国内外城市的相关案例，较为系统地思考和研究了“城市修补、生态修复”的理论基础，对“城市修补、生态修复”的价值取向、规划设计方法、具体案例分析、城市管理制度完善做了初步的总结和提炼，希望能够把握住这项工作的基本规律，也希望能够针对中国城市转型发展积累具有普适性的经验，对我国规划理论和实践的发展有所贡献。

目 录

丛书总序

摘要

序一

序二

前言

第一章 价值篇

2	第一节 城市转型发展的总体方向
2	第二节 规划设计工作转型——发挥“四个平台”作用
4	第三节 “城市修补、生态修复”的“六重原则”
5	一、重整自然环境
5	二、重振经济活力
6	三、重理社会善治
7	四、重铸文化认同
8	五、重塑空间场所
8	六、重建优质设施

第二章 规划篇

12	第一节 怎样做好“城市修补、生态修复”规划工作
12	一、目标导向
12	二、问题导向
13	三、规划引导
13	四、行动渐进
14	五、突出重点
14	六、贴近民生
15	七、因地制宜
15	八、经济适用

16	第二节 城市修补规划的主要内容
16	一、利用城市设计手段实现城市空间的修补
19	二、城市特色地区识别
25	三、城市修补的“六大战役”
49	四、城市修补，不止于“物质空间”
78	第三节 城市生态修复规划的主要内容
78	一、构建符合城市生态过程的生态绿地系统
93	二、城市生态要素修复

第三章 实践篇

116	第一节 城市修补实践
116	一、解放路（南段）示范段综合环境项目
129	二、三亚市老城区综合交通整治
152	三、三亚市海棠湾滨海绿化景观及步行道规划实践
161	四、月川村棚改项目
167	第二节 生态修复实践
167	一、抱坡岭山体生态修复
175	二、月川生态绿道及两河景观规划实践
187	三、丰兴隆生态公园设计实践
197	四、红树林生态保护修复与生物多样性构建

第四章 治理篇

206	一、背景及认识
211	二、规划引领
215	三、设计支撑
220	四、政府统筹
224	五、社会动员
227	六、市民觉悟
228	七、依法依规
236	八、共修共享