

■ 中国城市科学研究系列报告

中国城市规划 发展报告 2015—2016

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

2015—2016

中国城市科学研究会 编

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国城市规划发展报告. 2015—2016 / 中国城市科学研究
会编. —北京: 中国建筑工业出版社, 2016.8

(中国城市科学研究系列报告)

ISBN 978-7-112-19525-1

I. ①中… II. ①中… III. ①城市规划—研究报告—中国—
2015—2016 IV. ①TU984.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第139057号

责任编辑: 刘婷婷 王 梅

责任校对: 王宇枢 刘 钰

中国城市科学研究系列报告

中国城市规划发展报告

2015—2016

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

北京云浩印刷有限责任公司印刷

*
开本: 787×1092毫米 1/16 印张: 26 $\frac{1}{2}$ 字数: 519千字
2016年8月第一版 2016年8月第一次印刷

定价: 88.00元

ISBN 978-7-112-19525-1

(29054)

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	边兰春	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	张兵
陈为邦	邵益生	周岚	周一星	赵民	赵士修
胡序威	俞滨洋	施卫良	顾朝林	柴彦威	徐文珍
唐凯	唐子来	崔功豪			

执行主编：邢海峰 闫晋波

执行编委：（以姓氏笔画为序）

王伟	王峤	王兴平	王凌云	仇保兴	尹稚
邓木林	石晓冬	田莉	朱江	刘伟	刘雨菡
刘晓丽	闫小培	安超	许建元	孙安军	李昂
李浩	李程	李迪华	李振鹏	李惟科	杨秀
杨明	杨保军	吴志强	何明俊	何鹤鸣	邹兵
汪笑安	张兵	张昭	张文忠	张孝德	张京祥
张庭伟	张晓军	陈天	陈玮	陈明	陈鹏
陈怡星	林坚	林俞先	罗震东	季松	金香梅
周剑云	赵虎	赵永革	赵星烁	段进	俞孔坚
施卫良	姚之浩	秦萧	袁弘	贾莉	顾惠
顾朝林	徐匆匆	徐明星	徐嘉勃	徐慧纬	高伟
郭旭	桑劲	黄菲	崔一帆	商静	彭肿
彭震伟	董金柱	程彩霞	温婷	谢英挺	甄峰
鲍梓婷	臧鑫宇	谭静			

编辑部成员：温婷 王龙飞 张舰 安怡然 林思辰 徐姗

序 言

理解城市工作的“一尊重、五统筹”

一、理解“一个尊重”

本次中央城市工作会议的主要精神可概括为：“一尊重、五统筹”。“一个尊重”是尊重城市发展规律。城市发展规律怎样提炼和认识？我认为有三个角度：

（一）从理论方面推理

美国著名规划学家刘易斯·芒福德（Lewis Mumford）在他百科全书式的名著《城市发展史》中写到，人类的城市梦进行了五千多年，只要人类存在，就有城市梦。这些梦大都是从乌托邦开始的。人们探究城市发展规律首先是根据理论、理想目标推演的，这种推演方法的好处是向前看觉得目标很清楚、很鼓舞人心，但坏处是容易导致人们进入乌托邦式的迷茫，这也是人类历史上的众多悲剧之一。理想的城市发展目标必须是“以人为本”并兼顾生态环保和社会公平。不同的生产力发展水平，这三者“均衡”的侧重点也有区别。经历了三十多年以传统工业化推动的城镇化，我国当前更需将“人与自然和谐”的绿色发展作为城市的主要发展目标。

（二）从历史经验中提炼

特别是对我国有非常重要启示作用的世界第一次城市化浪潮是在英国、法国等欧洲国家发动的，第二次城市化浪潮是以美国、加拿大等北美国家掀起的，第三次是拉美、东南亚发展中国家的城市化浪潮。这三次城市化浪潮都有很多经验值得总结，而且都有相应的城市病，这些病怎么去治疗？有的治错了，有的治对了，都写成很多文献巨帙，这些经验教训是我们提炼不同国家、不同民族、不同文化、不同发展阶段的城市发展规律的宝贵遗产。例如，英法城市化过程中的脏乱和疾病流行；美国的城市蔓延；拉美、非洲的贫民窟等惨痛的教训都必须避免。

将这些历史经验与我国各地城市规划建设的实际相结合，是避免城镇化走弯路的重要保障。

（三）从问题导向归纳

实用主义的“问题导向法”是城市工作者的偏爱，20世纪形成的两个里程碑式的宪章非常典型。一个是雅典宪章，1933年由法国建筑师勒·柯布西耶率领规划师针对第一次城市化浪潮出现的城市病，主要是针对工业污染、人口寿命缩短、霍乱症流行、城市卫生条件恶劣、环境污染严重等病症开出的一系列的药方，比如设立明确的城市分区、规定街道宽度和绿地公园比率等。功能区的划分就是那时候提出来的。到了1977年，国际建协又在秘鲁利马提出了马丘比丘宪章。宪章开头就写明：从文化上来讲，人类的文明不止一种，不仅有从古希腊传承下来的西方文明，还有其他的文明模式。马丘比丘就是印加帝国历史上一个重要的城市。在这部宪章中回顾了1933年以来规划师们开出的药方与现代城市发展规律的冲突，提出了城市是流动性的空间，这种流动性空间不能被汽车和功能分区所区隔，这一点对我国是非常重要的，因为许多城市决策者仍迷恋已被国际规划界淘汰的清晰功能分区。所以，我们认识城市规律应该从理论推演、历史归纳和问题导向三个方面进行提炼。

二、再解读“五个统筹”

（一）“统筹空间、规模、产业三大结构，提高城市工作全局性”

首先，要把全局性放在全球化角度来理解，20世纪90年代美国普林斯顿大学教授萨森（Saskia Sassen）认为：在经济全球化、社会信息化时代，所有的城市都会进入到全球城市网络体系。如果有一些城市注意到了变革和结构调整，有所准备和行动，有可能地位提升进入重点节点城市，进入重点节点的城市在全球化网络时代可以获得更多战略性资源从而得到进一步发展。但又会有相当一部分城市（特别在发展中国家的城市）有可能在这个过程中被边缘化，城市一旦被边缘化会造成地区与国家竞争力的衰退。这个理论提出后风靡了全球。

其次，从大中小城市协同发展来看全局性。这就讲到著名经济学家杨小凯，很多主流经济学家都认为城市应该规模越大效益越好，但杨小凯却不这样认为，他在《超边际分析》一书中提出，“为何主流经济学都认为城市规模越大，效益越好，但这又和大中小城市数量呈正态分布的实际完全不符”。按照主流经济学小城市不应该存在，但美国和欧洲小城市是绝大部分，大城市只是少数几个，为什么实践和理论相差那么大呢？他的新理论认为：超大规模城市可以实现全球商品和生

产要素交易的成本最低；中等规模和大城市在区域商品和要素交易中交易成本最低；而小城镇在对周边农业、农民、农村服务的时候，生产要素和商品交易成本是最底的，三级城市都有存在的优势。由此可见，这种超边际分析法将理论和实践的差距弥补了。

再次，从全球性气候变化角度来看全局性。联合国相关机构曾给出过一个数据：全球 75% 以上的能源是城市消耗的，75% 的人为温室气体是城市排放的，75% 的污染也是城市排放的。由此可见：城市应对气候变化是举足轻重的。人类命运要么是光明的前途，要么是黑暗的未来，取决于城市能否绿色发展。

最后，从城市经济增长功能来看全局性。我国的 GDP、科技创新成果、财政收入绝大部分都是城市产生的。城市因而被称为“财富的容器”。从城乡关系来说，城市是主动者，它是人口的吸引者。所以，必须从全局性来考虑城市的问题。中央召开城市工作会议是恰逢我国已经正式进入城市时代（一半以上人口居住在城市）。中央明确提出：“城市是区域增长的火车头”，各级领导干部必须重视城市工作、学习掌握城市规划、建设和管理的知识。

（二）“统筹规划、建设、管理三大环节，提高城市工作系统性”

这对城市工作者来说感受是非常深的：一方面是“时间上的系统性”，从城市规划学角度来看，城市规划是一个过程，这个“过程”中城市规划的论证、编制、执行、检查、修正是一系列行动的过程，在这个过程中我们以城市规划为工具对各种城市病进行治理，正因为“过程性”是城市规划的主要属性，必须具有贯彻、监督、修订、反馈等具体执行过程，所以现代的城市规划讲究迭代式进行规划编制和实施，因为它必须不同的情境下一次次进行试错和修订。

另一方面是“空间系统性”，存在的问题比较多。记得八年前两院院士吴良镛、周干峙、钱正英等学者共同给中央写了一封信，提到了我国现代城市规划建设管理系统被肢解的严重问题。例如，用高速公路模式代替城市交通发展模式；用大江大河的治理办法来代替城市的河流水系治理模式；用人工造林的模式来代替园林绿化；还有用工业区的模式来代替城市的空间肌理，等等，这种种“取代”肢解了城市工作系统性，造成了城市空间分裂症。本次中央城市工作会议重申了城市的规划、建设和管理是一个严密系统的三大环节，不可分离，已经肢解的，要根据会议精神来纠正。

（三）“统筹改革、科技、文化三大动力，提高城市发展持续性”

城市是地球上人工与自然最大的复合体。从全国的角度讲，能否实现“绿色发展”取决于自然、农村、城市这三大板块。对“自然”而论，如果人们不去过

多地干扰和改造它，而是以尊重、顺应自然的模式来发展，自然必然是绿色的；农村只要走绿色农业现代化发展模式，避免走化学农业和能源农业的道路，农村也不难实现绿色；但城市却是绿色发展和可持续发展的难题。这就面临城市发展要从灰色的动力结构转向绿色的动力结构，所以这次会议提出城市发展三大新动力——改革、科技、文化。城市发展从原来依靠工业化为发展主动力转向会议提出的依靠改革、科技、文化为发展主动力。这就要求城市工业要率先实行结构调整，以“新型工业化”取代和改造传统工业；从集中、大规模基础设施为主转向小型、分散与循环利用为主；从刚性城市转向弹性城市（“弹性城市”已经成为发达国家一个非常热门的城市规划改革主导方向）；然后还必须从局限于城市本身发展转向城市群的协调发展和城乡互补协调发展。由此可见，城市发展持续性面临着要从这几个方面实现转型。

（四）“统筹生产、生活、生态三大布局，提高城市发展宜居性”

宜居性意味着要回归城市的本质，改变过去我国长期以来倡导的“先生产、后生活”的城市发展旧模式。其实城市宜居性是一系列现代城市要素中最基本的要求，可以说，本次会议提出了城市的本源问题。城市是什么？两千多年前古希腊哲学家亚里士多德曾认为：为何人们愿意住到城市中来？是因为城市的生活更美好。首先，城市是文化的容器，人类社会需要心灵的认同和空间的归属感，这就要求我们的规划、建设和管理都要尊重城市中的普通市民，传承城市的历史文脉，从而展示城市风貌的独特性。二是城市需要多样性，因为人的天性就是喜欢多样性，无论是街区还是城市，只有满足多样性才有活力。三是城市需要经常诊疗，要诚实、客观地认识和治理现代城市病，这次中央城市工作会议第一次提出要治理城市病。四是要解决公平性，事实上我国城市已经产生了巨大的贫富差距，我国许多城市负责人并没有对此类问题有清晰的认识。城市的宜居性是由最低阶层来认可的，他们认为城市宜居才真正是宜居的，这是因为最低收入阶层在城市空间上没有流动性，而富人却可以自由流动。

（五）“统筹政府、社会、市民三大主体，提高各方推动城市发展积极性”

大英百科全书曾把城市规划内涵归纳为三个方面：首先，城市规划是有限空间理性分配的工程技术；其次，城市规划是政府法治的一种强制力，城市规划的实施体现的是法律面前人人平等的威权治理；再次，城市规划是人人参与的现代文明的运动形式之一。城市规划具有这三种含义。这三种含义也体现了三个规律，即：城市规划要尊重自然、尊重普通人的利益、尊重本地的历史文化，在这样的背景下，把政府、企业、专家、多学科人士和市民等推动城市发展的积极性都汇

聚起来。所以，西方早就提出，所谓城市规划就是联络性的规划、开放的规划，在这些问题上我们通过这次城市会议的解读都可以得到进一步的认识。最后，变革城市管理模式。现代城市“三分建设、七分管理”是常识之一。本次会议提出了“适度集中城市综合执法权、广度推行网格式精细化智慧管理”相结合的城市管理模式改革方向，是对三十年来我国城市管理经验教训全面总结并结合现代信息技术发展趋势后得出的重大策略，理应全面贯彻实施。

仇保兴

作者简介：

仇保兴，博士，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

2015 年是中国城市规划事业发展转型具有里程碑意义的一年，是深入贯彻党的十八大和十八届三、四、五中全会精神，全面深化改革的重要一年。2015 年 9 月下旬，中共中央、国务院发布了《生态文明体制改革总体方案》，明确提出“构建以空间治理和空间结构优化为主要内容，全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系”；“整合目前各部门分头编制的各类空间性规划，编制统一的空间规划，实现规划全覆盖”；要求推进市县“多规合一”，创新空间规划编制方法。2015 年 11 月，习近平总书记在中央财经领导小组第 11 次会议上就城市工作提出了新的要求。他指出，要认识、尊重、顺应城市发展规律，端正城市发展指导思想；要增强城市宜居性，引导调控城市规模，优化城市空间布局，加强市政基础设施建设，保护文化遗产；要改革完善城市规划，改革规划管理体制。2015 年 12 月 20 日，时隔 37 年，中央城市工作会议在北京召开，并在 2016 年 2 月印发配套文件《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》，这是今后一个时期指导城市规划建设管理工作的纲领性文件。会议提出要尊重城市发展规律，需要把城市建设规划上升到法治水平；城市工作要树立系统思维，规划编制要接地气，要在规划理念和方法上不断创新，增强城市规划的科学性和权威性。中央领导人和相关重要纲领性文件对于改革完善城市规划提出了明确的要求，这为“十三五”乃至未来一定时期的中国城市发展、城市规划工作以及全面深化改革明确了思路、指明了方向。

2015 年还是新常态下城市规划改革取得突破性进展的一年。国家在一些省市持续开展了“多规合一”“地下空间开发利用”“城市设计”“省域空间规划”“划定城市开发边界”“城市修补、生态修复”“绿色生态城区”“重点县城规划建设”“海绵城市”“地下综合管廊”等多项改革试点工作，通过改革创新规划理念和技术方法，完善规划技术体系和管理体制机制，来不断提高规划的科学性和权威性，在有效破解“城市病”、推动城市转型发展、促进新型城镇化健康发展等方面发

挥了积极的引导作用。

本年度报告按照党的十八大、中央城镇化工作会议和中央城市工作会议精神，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，具体包括新型城镇化发展、城市规划改革、区域规划与区域协同发展策略（城市群规划、国家新区规划）、国家“一带一路”战略、多规合一与规划空间体系重构、海绵城市规划、城市更新策略、大数据对城市规划的影响、城市设计的发展与设计方法等热点问题的研究探索，城市规划许可制度的转型及影响、城市地下管线规划管理机制、地下空间立法、城乡法规标准体系的优化策略等城市规划管理制度的研究成果，以期对各地城市规划管理制度建设、城市规划技术创新和应用提供有益的参考。此外，报告还介绍了一年来国家城乡建设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规划建设管理、海绵城市与城市地下管线规划建设等方面工作的开展情况。

本报告的素材来源包括：2015年在《城市规划》《城市规划学刊》《城市发展研究》《规划师》等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的学术论文；相关部门对城市规划相关领域2015年工作开展情况的总结与评述；2015年中国城市规划年会部分大会报告和主题报告；还有部分向专业院所和权威专家特约的专题研究成果。

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、《规划师》编辑部、《地理研究》编辑部、《城乡建设》编辑部、《中国经济报告》编辑部等单位的大力支持。

目 录

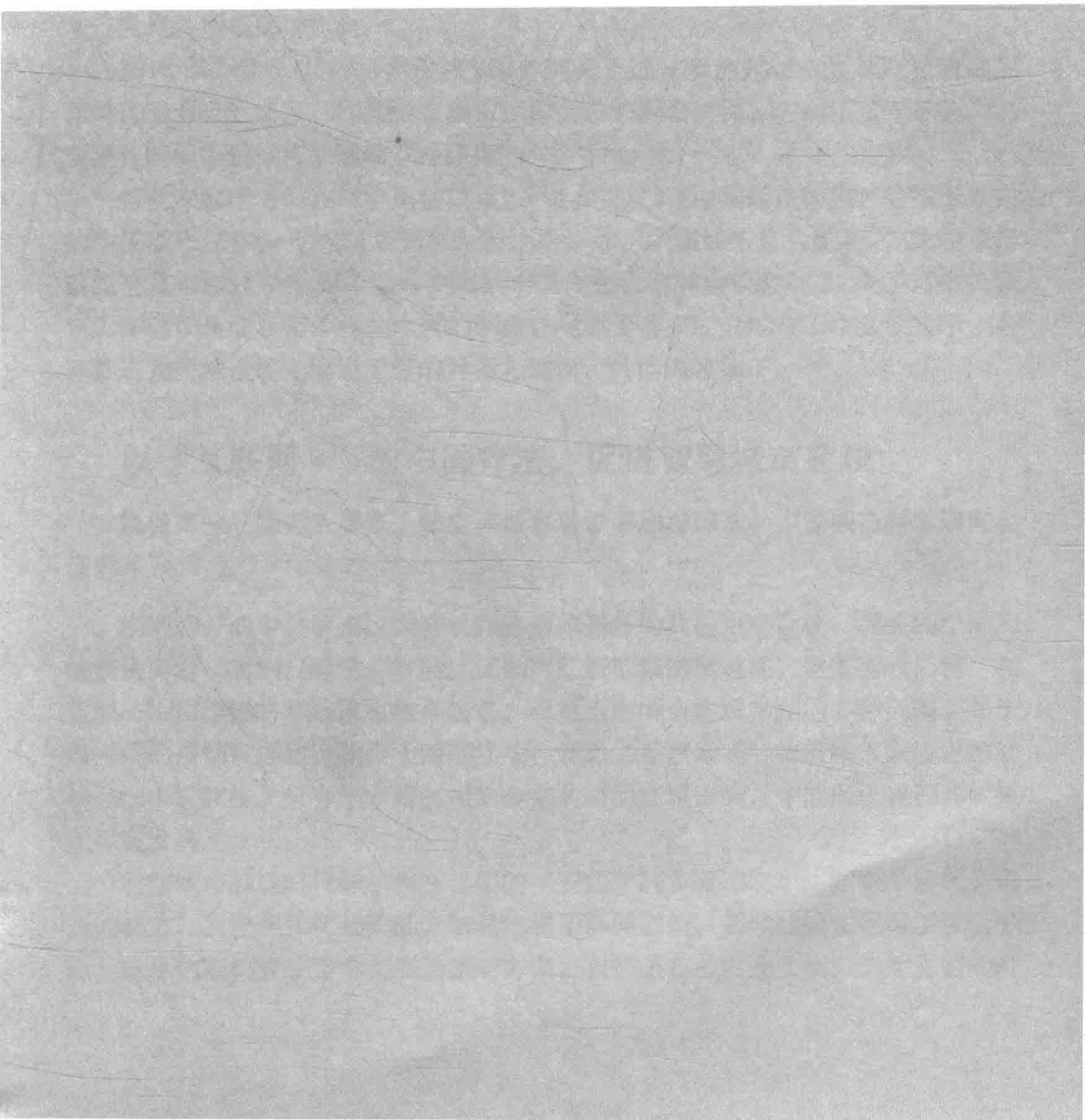
序言 理解城市工作的“一尊重、五统筹”

前言

综合篇	1
专家关于中央城市工作会议的解读集萃	3
迈向“深度城镇化”	9
六大创新推动城市发展方式转型	20
新常态下城市规划的传承与变革	24
我国城市发展理念的四次转变	36
“一带一路”战略对中国城市发展的影响及城市规划应对	45
中国城镇化的战略思考——智力城镇化	56
国家新区 25 年——规划的回顾与思考	73
我国开发区规划 30 年——面向全球化、市场化的城乡规划探索	90
应对挑战：城市规划的自我演化	100
社会公平、利益分配与空间规划	108
改革开放以来中国城乡规划学科知识的演进	118
技术篇	133
区域规划的历程演变及未来发展趋势	135
基于多规融合的区域发展总体规划框架构建	146
从“多规合一”到空间规划体系重构	156
“多规合一”：探索空间规划的秩序和调控合力	170
面向实施的城市总体规划	183
增量规划向存量规划转型：理论解析与实践应对	192
以改革为背景谈城乡统筹规划的方法	208
市场经济下控制性详细规划制度的适应性调整	217
海绵城市（LID）与规划变革	230

“海绵城市”理论与实践	235
宜居城市建设的核心框架	247
问题导向型总体城市设计方法研究	259
生态城绿色街区城市设计策略研究	267
基于产权重构的土地再开发——新型城镇化背景下的地方实践与启示	279
基于大数据应用的城市规划创新实践	291
管理篇	305
我国城乡规划法规标准体系建设及优化策略	307
完善规划程序，建立健全存量空间政策法规体系	319
城市规划许可制度的转型及其影响	325
城市地下管线规划管理机制优化探讨——一种基于规划实施管理的视角	336
加快地下空间利用立法，提高城市可持续发展能力	347
2015 年城乡规划管理工作综述	355
2015 年城乡规划督察工作进展	361
2015 年城乡规划动态监测情况分析报告	364
2015 年风景名胜区及世界遗产规划管理与保护工作综述	370
2015 年中国海绵城市规划建设工作总结	374
2015 年中国城市地下管线和地下综合管廊工作总结	379
附录	385
2015—2016 年度中国城市规划大事记	387
2015—2016 年度城市规划相关法规文件索引	409

综合篇



专家关于中央城市工作会议的解读集萃

2015年12月20~21日,中央城市工作会议在北京举行,习近平在会上发表重要讲话,分析城市发展面临的形势,明确做好城市工作的指导思想、总体思路、重点任务。李克强在讲话中论述了当前城市工作的重点,提出了做好城市工作的具体部署,并作总结讲话。

2015年12月24日,《中共中央 国务院关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》印发,为提高政府治理能力、增进民生福祉、促进城市发展转型指明了方向。

2016年2月6日,《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》印发,作为中央城市工作会议的配套文件,勾画了“十三五”乃至更长时间中国城市发展的“路线图”。

行业专家学者们在《中国建设报》《城乡建设》《中国经济报告》等报纸杂志的中央城市工作会议专版专刊和大型论坛,如“中国城市百人论坛”、光明日报理论部在京联合举办的“学习中央城市工作会议精神座谈会”,发表了对中央城市工作会议及配套文件相关内容的解读,提出了落实中央城市工作会议指示、有序推进我国城市规划建设工作的对策与建议,具体内容如下。

以“互联网+”的中医疗法,促进智慧城市建设

仇保兴——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

刚刚召开的中央城市工作会议和这两年召开的其他中央会议,都强调中国的城镇化要走“集约、绿色、智能、低碳”的新型城镇化道路,这需要将“互联网+”和传统的基础设施结合起来。面对当前城市建设存在的各种问题,如果说传统的基础设施建设相当于西医疗法,那么“互联网+”智慧城市发展思维就相当于中医疗法。只有把中西医相结合来共同治疗城市病,才能保证我们的城镇化健康发展。

智慧城市的战略目标包含在我国的“五化”同步战略之中:新型工业化是主要的动力,农业现代化是基础,信息化属于协同创新,新型城镇化提供了机会平台,绿色化则构成了整个文明转型的方向。我们正在从农业文明、工业文明的时

代逐步走向后工业文明的时代,经济将越来越健康,污染将越来越少,人民的生活将越来越好。但是城市病也日渐成为困扰人们的重要问题。中央城市工作会议强调了用问题导向来治理城市的各种顽疾。我们当前面临着交通拥堵、清洁能源不足、空气污染、水体污染、垃圾围城、噪声污染、资源短缺等各种城市病。这些问题怎么通过智慧城市去解决?“互联网+”不能单独地发生作用,它需要通过与传统的规划建设工具结合,来共同治理城市存在的问题,转变经济的发展方向,实现城市的快速转型。

要创新城市发展模式,从“城市优先型”发展转向“城乡互补型”发展;要从以高能耗建筑为主体的发展转向以低能耗建筑、绿色建筑为主体的发展;要从大城市的盲目扩张转向大、中、小城市协调发展;要从盲目的克隆国外的后现代建筑,转向文脉的传承、历史文化的保护、城市特色的塑造;从高环境冲击转向低环境冲击;从先污染后治理转向保护环境、顺应自然、爱护自然;要从放任式机动化转向集约式机动化,例如,市民可以购买车辆,但出行需要限制,而绿色交通充分自由;基础设施建设从大型、集中式转向小型、循环式、分布式;同时,还要实现社会的公平,因为“互联网+”是人人可以享受的新的基础设施,是体现社会公平的一种手段。

智慧城市建设的正确途径包括:第一,要通过“互联网+”智慧城市建设促进节能减排。第二,要通过“互联网+”智慧城市促进城市生态建设。第三,要通过“互联网+”智慧城市建设有效解决城市病。

(来源:新华网思客,根据仇保兴在2015中国“互联网+”开放合作大会暨第三届中国智慧城市高峰论坛上的报告内容整理,原文登载于新华网中央城市工作会议主题网站。)

节能减排与新型城镇化

江亿——中国工程院院士,清华大学教授,中国城市科学研究会副理事长

现在能源问题、碳排放、雾霾都是老百姓关心的最大的事,这些都和城市建设、城镇化关系特别大。尤其是城市的建筑用能和客运交通用能这两个数加起来在美国占总能源消耗的65%,而在中国这两个数加起来占中国总能源消耗的35%,中国大部分是做工业生产的,美国大部分都在城市里。再看人均值,中国人均建筑用能和客运交通用能是美国人均值的1/7,是西欧的1/3.5~1/4,中国城镇已经看着充分发展起来了,但是和欧洲、美国、日本相比,是在能源消耗人均参数很低的情况下发展起来的,这可能是中国特色城镇化中的一个主要内容。

现在中国建筑总规模560亿 m^2 ,再加上110亿正在施工的工程,总共是670亿,很快达到700亿,700亿意味着14亿人人均50 m^2 ,人均量已经超过日本人均总