

■ 中国城市科学研究系列报告

中国城市规划 发展报告

2008—2009

中国城市科学研究会
中国城市规划协会
中国城市规划学会
中国城市规划设计研究院

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

2008—2009

中国城市科学研究会
中国城市规划协会
中国城市规划学会
中国城市规划设计研究院

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 2008—2009 / 中国城市科学
研究会等编. —北京: 中国建筑工业出版社, 2009

(中国城市科学研究系列报告)

ISBN 978-7-112-11053-7

I. 中… II. 中… III. 城市规划—研究报告—中国—
2008—2009 IV. TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 098883 号

本书由中国城市科学研究会、中国城市规划协会、中国城市规划学会、中国城市
规划设计研究院共同组成编委会, 延续《中国城市规划行业发展报告 2007—2008》的
体例和框架, 定期对城乡规划的发展进行总结。

本书梳理了 2008 年城乡规划领域重点话题, 从改革开放 30 年我国城镇化和城市发展
的回顾与前瞻、汶川地震灾后重建规划、住房政策与住房建设规划等三个方面以综述方
式进行了总结; 并对城镇化、低碳生态城市的理念与方法探索、生态城市规划实践、大城
市连绵区的规划研究、城乡规划督察员制度进展、城乡规划标准规范研究、城市总体规
划、控制性详细规划、历史文化名城保护规划、风景名胜区规划、旅游规划的进展、城市
交通规划等内容从现状、问题、展望等方面进行了年度盘点; 结合住房“保障新政”、城
乡土地利用统筹、“多规”协调探索、“两型社会”和社区规划撰写了评论性文章; 最后对
2008 年度城乡规划重要事件、行业发展概况、学术动态进行了梳理。

本书适合城市规划师、城市规划管理工作、高等院校师生及相关专业从业者参
考使用。

责任编辑: 黄 翊

责任设计: 董建平

责任校对: 陈晶晶 王雪竹

中国城市科学研究系列报告

中国城市规划发展报告

2008—2009

中国城市科学研究会

中国城市规划协会 编

中国城市规划学会

中国城市规划设计研究院

*

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

北京二二〇七工厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 26 字数: 560 千字

2009 年 7 月第一版 2009 年 7 月第一次印刷

定价: 78.00 元

ISBN 978-7-112-11053-7

(18300)

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)

编研机构

编 制 单 位：中国城市科学研究会
中国城市规划协会
中国城市规划学会
中国城市规划设计研究院

支 持 单 位：美国能源基金会
中国城市规划行业信息网

编委会

编委会主任：仇保兴 赵宝江

编委会副主任：吴良镛 周干峙 邹德慈

编委会委员：(按姓氏笔画为序)

尹 稚	王 凯	王 燕	王景慧	王静霞	宁越敏
石 楠	任致远	吕 斌	孙安军	朱子瑜	吴志强
李 迅	李兵弟	李晓江	杨保军	邵益生	邹时萌
陈 锋	陈为邦	周一星	金 磊	胡序威	赵 民
赵士修	唐 凯	唐子来	顾朝林	崔功豪	谢晓帆

执行编委会

执 行 主 编：李晓江 陈 锋 李 迅

执 行 编 委：(按姓氏笔画为序)

马 林	尹 强	王 凯	王 燕	王凌云	王富海
王静霞	卢华翔	石 楠	刘奇志	朱子瑜	吴建平
张 菁	张 兵	李 枫	李晓龙	杨保军	陈沧杰
周建明	金晓春	胡文娜	赵中枢	徐文珍	殷广涛
秦凤霞	贾建中	黄鹭新	谢映霞	蔡立力	

编辑部

编辑部主任：王 凯 秦凤霞

编辑部成员：胡文娜 陈 明 李新阳

序

2008年是极不平凡的一年。年初的南方冰雪灾害、5月的汶川大地震、8月的北京奥运会、年底的国际金融危机，每一件大事无不影响着我国社会经济生活的方方面面。2008年城乡规划工作作为社会经济活动的具体反映和对社会经济发展产生重大影响的公共政策，在过去的一年中紧扣时代脉搏，在规划实践、学术研究和行业建设等方面都取得了积极的进展，对促进社会经济的协调发展发挥了重要作用。

积极应对汶川大地震，城乡规划工作及时有效。“5·12”汶川大地震发生后，城乡规划行业见事早，行动快，在党中央、国务院的统一部署下，积极组织过渡安置房，编制灾后重建规划，指导灾后重建城镇的具体建设，成功地完成了党中央、国务院部署的灾区城镇体系、农村建设和城镇住房建设等多个规划，在指导灾后重建工作的方方面面发挥了综合作用。应该说，2008年全面开展灾后重建规划工作既是对我国城乡规划行业应对突发事件能力的一次考验，也是对现行的城乡规划理论和实践水平的一次全面测试。上百个规划院，近千名规划工作者在同一时间、同一个地区集中开展规划编制工作，这在新中国成立以来尚属首次。大家激情参与，迎难而上，积极投身到恢复重建规划工作中来，充分体现出我国规划行业的凝聚力和战斗力。事实证明，我们的工作积极的、有效的和成功的，既受到各级政府的高度肯定，也获得了全社会的广泛认同。

城乡规划法颁布实施，规划编制与管理上新台阶。2008年1月1号实施的《城乡规划法》是新时期城乡规划工作的重要法律依据，也是全行业共同努力的结果。它既继承了《城市规划法》的优点，又在新形势下对原法进行了进一步拓展和完善。《城乡规划法》实施一年来，全国城乡规划编制工作卓有成效，城乡统筹的思想得到具体落实，区域协调观念更加深入人心。重庆市的城乡总体规划，海南省的城乡一体化规划，浙江省城镇体系规划，湖南长株潭两型社会示范地区、福建省的海峡西岸地区、成渝地区、辽宁沿海地区的城镇群规划编制都在区域协调和城乡统筹方面进行了大量有意义而深入的探索。与此同时，城乡规划

的管理力度得到了加强，特别是规划督察员的派驻范围进一步扩大。2008年由住房和城乡建设部派驻的规划督察员已经覆盖到全国34个大城市，为贯彻落实《城乡规划法》，维护城乡规划的权威性和严肃性发挥了积极作用。

保障性住房建设全面推进，住房建设规划保障实施。按照中央的要求，2008年新组建的住房和城乡建设部着力在保障性住房的建设方面开展了大量工作。在部的统一部署下，新一轮的住房建设规划已全面完成。与上一轮规划相比，此次住房建设规划统筹兼顾到城市发展、土地供应、建设标准、市场变化、实施策略等因素，更加重视住房问题的综合性与复杂性，特别是在廉租房建设、各类棚户区改造方面进行了具体规划建设部署。同时，住房和城乡建设部还配合国务院相关部门研究制定了城市低收入家庭认定办法及保障性住房的税收、信贷政策，为保障性住房的建设奠定了基础。

绿色理念深入人心，生态城规划建设方兴未艾。随着可持续发展理念的深入人心和低碳生态技术的推进，2008年中国生态城建设取得积极进展。由中国和新加坡政府联合规划建设的天津生态城已由两国总理奠基开工，建设取得实质性进展。中新天津生态城规划在生态城指标体系、总体规划、详细规划等诸多具体技术方面作了积极探索。唐山曹妃甸、深圳光明新城、株洲云龙新城等地区也都在积极探索生态城建设。有关低碳生态城的规划建设技术已成为城乡规划界“十一五”科技研究的重点，低碳生态城规划的标准、规范和体制机制保障正在申请作为国家“十二五”科技研究的重点支持领域。

2008年恰逢我国改革开放30年。回顾过去的30年，我国城乡规划理论和实践发生了巨大的变化。从20世纪50年代到开放之初沿用的以前苏联为范本的规划理论与方法，发展到现在适应时代的变化发展，积极探索社会主义市场经济条件下的具有中国特色的城乡规划理论与方法，全国规划界付出了辛勤的努力。尽管面对复杂多变的国际形势和我们自身发展中的诸多问题，我们还有大量的工作要做，但不容置疑的是中国的城乡规划事业正在按照科学发展观的要求勇于探索，其方向是正确的，精神是可贵的。随着时间的推移，具有中国特色的城乡规划理论、方法与实践必将对世界城市规划事业的发展产生重要的影响。

回首过去，我们为城乡规划事业取得的蓬勃发展欢欣鼓舞；展望未来，城乡规划事业发展前途似锦，意义深远。希望广大的城乡规划工作者团结奋斗，开拓进取，为实现我国经济社会平稳健康可持续的发展做出更大的贡献。

是为序。

仇保兴

2009年6月

目 录

序	仇保兴
---------	-----

重点篇

改革开放 30 年我国城镇化和城市发展的回顾与前瞻	3
汶川地震灾后重建规划	26
住房政策与住房建设规划	46

盘点篇

2008 年我国的城镇化	65
2008 年低碳生态城市的理念与方法探索	76
2008 年生态城市规划实践	89
2008 年我国大城市连绵区的规划研究	103
2008 年城乡规划督察员制度进展	121
2008 年城乡规划标准规范研究	132
2008 年城市总体规划	147
2008 年控制性详细规划	161
2008 年历史文化名城保护规划	171
2008 年风景名胜区规划	186
2008 年旅游规划	196
2008 年城市交通规划	204

焦点篇

住房“保障新政”的再强化	213
城乡土地利用的统筹	227
武汉城市圈空间规划的“多规”协调探索	242
“两型社会”建设规划的探索	255
基于社区视角的城市规划	269

CONTENTS

Foreword	Qiu Baoxing
----------------	-------------

Summary

Review and Prospect of the Chinese Urbanization and Urban Development in the Past 30 Years	3
Wenchuan Reconstruction Planning after Earthquake	26
Housing Policies and Housing-build Planning	46

Review

National Urbanization 2008	65
Concept and Research of Low-carbon Eco-city 2008	76
Eco-city Planning Practice 2008	89
Planning Study on the Domestic City Agglomeration 2008	103
Progress of Urban and Rural Planning Inspectorate System 2008	121
Study on Standards and Norms of Urban and Rural Planning 2008	132
City Master Plan 2008	147
Regulatory Detailed Planning 2008	161
Conservation of Historic Cultural Cities 2008	171
National Park and Scenic Spots Planning 2008	186
Tourism Planning 2008	196
Urban Transportation Planning 2008	204

Focus

Further Strengthening of the Housing Security Policy	213
Coordination of Urban-rural Land Use	227
Research on Coordinated Multi-planning of Wuhan City Circle	242
Research on Resources-saving and Environment-friendly Society	255
Community-based Urban Planning	269

动态篇

2008 年城市规划行业管理动态	283
2008 年城市规划行业学术动态	294
2008 年中国城市规划学会工作动态	302

附录

2008 年度中国城市规划大事记	317
2008 年度城市规划相关政策法规索引	338
2008 年国务院批准的城市总体规划	345
2008 年中国人居环境奖获奖城市（项目）名单	345
2007 年度全国优秀城乡规划设计获奖项目名称和案例选登	347
中国城市规划行业信息网 2008 年度盘点	378

Trends

Work Trends of CACP 2008	283
Academic Trends of Urban Planning 2008	294
Work Trends of CSUS 2008	302

Appendix

Events in the Chinese Planning 2008	317
Index of the Urban Planning Policies and Norms 2008	338
List of Urban Master Plans Approved by State Council 2008	345
List of Winning Cities (Projects) of 2008 National Human Settlement Award	345
Selected List and Cases of National Award for Excellent Urban and Rural Plannings 2007	347
Review of China-up. com 2008	378

重点篇

Summary

改革开放 30 年我国城镇化和 城市发展的回顾与前瞻^①

自 1978 年实行改革开放以来,我国国民经济和社会发展取得了举世瞩目的成就。城镇化作为我国改革和经济社会发展的重要过程,结束了新中国成立以来长期徘徊和大起大落的局面,实现了平稳快速的推进。城镇化率由 1978 年的 17.9% 提高到 2007 年的 44.9%, 年均增长 0.93 个百分点。30 年来,国家城镇化战略作为我国改革开放总路线的重要组成部分,从一个侧面反映出我国转型时期的发展战略、体制和相关政策;城镇化作为改革开放以来我国现代化进程中一个重要的、具有广泛社会关联度的过程,在国家经济社会发展中产生了重要作用和影响,全方位地折射出我国经济、社会、政治、文化等各方面的发展状况,同时也集中反映了我国经济社会发展中的深层次矛盾。在纪念改革开放 30 年之际,认真回顾、梳理和总结 30 年来的城镇化历程,对于更加自觉地求索中国特色的城镇化道路,科学认识和把握城镇化的未来走向,引导城镇化的健康发展,具有重要意义。

一、改革开放以来我国城镇化进程回顾

自 1978 年以来,随着改革的推进和深化、改革重点的变化、发展战略和政策的演变,我国经济社会发展表现出明显的阶段性特征,从而使我国的城镇化进程也呈现出阶段性发展的特点。我国城镇化进程按其各个时期的主要动力划分,大体可以分为四个阶段。

(一) 1978~1984 年,城镇化以农村体制改革的“推力”为主要动力

1978 年党的十一届三中全会召开以后,拉开了农村经济体制改革的序幕。以家庭联产承包责任制为核心的改革措施的推广,有力地调动了 8 亿农民的生产积极性,促进了农业生产的发展和农村经济的繁荣。粮食问题的初步缓解使农村

^① 本文是在受中国城市规划协会委托,作为“中国城市规划协会第三届会员代表大会暨改革开放 30 周年纪念活动”专题报告之一而起草的《改革开放三十年城镇化和城市发展的历史回顾与展望》的基础上,经进一步研究和修改而成的。

富余劳动力问题逐步显现，部分劳动力通过实行多种经营在农业内部转化后，仍有部分劳动力需要寻求出路。在城乡二元制度和城市体制改革尚未展开的背景下，城镇化主要表现为恢复性的先集中后城建的模式。随着农村承包制的实行，约 2 000 万上山下乡知青和干部返城，在原有城市实现了恢复性的城市化；城乡集贸市场的开禁，使大量农村商贩进入城市，形成了为数不少的城市暂住人口，同时带动了相关基础设施的建设；乡镇企业的发展带动了小城镇的发展。乡镇企业数量从 1978 年的 152 万个增加到 1984 年的 606 万个，带动非农就业人数从 2 827 万增加到 5 208 万，占全国非农产业就业比重的 30.1%，成为我国农民继联产承包制后，为解决富余劳动力出路的新的重大探索和创举。在乡镇企业快速发展的同时，在国家当时几个 1 号文件和放松对农民跨界流动和户籍管理制度的管制等政策的鼓舞下，农民自发建设小城镇的积极性空前高涨，诞生了以浙江龙港镇（图 1）等为代表的一大批明星小城镇，开启了我国农村就地城镇化的模式，打破了计划经济条件下我国城市主要由国家建设的传统模式。

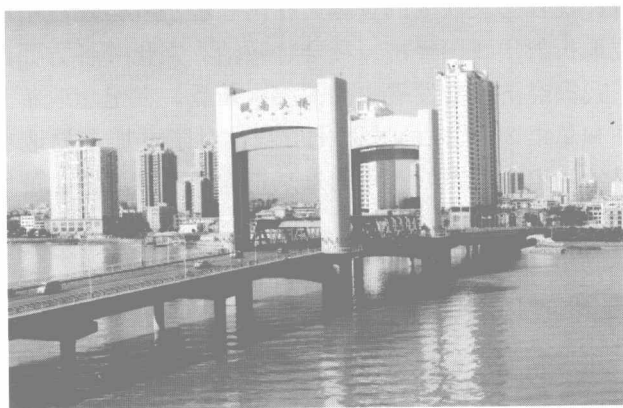


图 1 中国第一个民间自建的城镇——浙江龙港镇

在农业大发展、乡镇企业兴起和相关政策的作用下，这一时期我国城镇化取得了迅速发展。城市化率由 1978 年的 17.92% 上升到 1984 年的 23.01%，年均增长 0.85 个百分点。

（二）1984~1992 年，城镇化以城市体制改革的“拉力”为主要动力

1984 年 10 月，党的十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》，标志着经济体制改革的重点由农村转向城市。自 1985 年起，国家对国有企业全面推行了“拨改贷”、“承包制”、“利改税”改革，扩大了国有企业经营自主权，开启了全面改革我国城市经济体制的进程，增强了我国城市经济的活力。这一时期，经过改革开放初期国民经济的调整和恢复，紧密联系人民群众消费需

求的新一轮工业化的展开,促进了以劳动密集型轻工业为主的城市工业迅速发展,以福建晋江(图 2)、湖北沙市、广东顺德等为代表的一大批以轻纺工业为主的中小城市脱颖而出成为“明星城市”。



图 2 20 世纪 80~90 年代的明星城市——福建晋江

这一时期,国家推行的流通体制、价格管理体制等一系列改革措施,促进了市场机制作用的发挥和以公有制为主体的多种经济成分的发展,有力地推动了以第三产业为代表的城市经济的迅猛发展。以“分灶吃饭”为核心的财政税收体制改革和中心城市经济体制改革综合试点工作,调动了地方政府的积极性,增强了城市经济实力。随着城市经济活力的增强,城市功能不断增强和完善,逐步提高了城市就业吸纳能力,有力地带动了我国城镇化的发展。

这一时期,国家制定了一系列有利于吸引农村人口和设立新城镇的政策和标准,如允许符合条件的到集镇务工、经商、办服务业的农民和家属落常住户口,降低建制镇设立标准和设市标准等,大大推动了新城市和小城镇的快速发展。新城市数目从 1984 年的 300 座增加到 1992 年的 517 座,年均增加 27.1 个;建制镇由 6 211 个增加到 11 985 个,年均增加 721.8 个,明显快于前一阶段。同期城市化率由 23.01% 提高到 27.63%, 年均增长 0.58 个百分点。

(三) 1992~2003 年,城镇化以建立社会主义市场经济体制和市场化改革的深化为主要动力

改革开放以来,党和国家对经济体制改革目标模式的选择和市场化改革的推进经历了一个反复探索,不断深入的过程,到 1992 年党的十四大上明确提出了“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制”。随着市场经济体制改革目标的确立,体制转轨和市场化改革力度明显加大,促进了我国经济发展新一轮的高速增长,有力地推动和深刻影响了我国城镇化进程。新一轮的经济增长是

在温饱问题基本解决以后，以实现小康为目标，以住房、汽车及其他升级产品和有关配套设施作为发展动力的。开发区成为这一时期经济发展的主要形式和推动城镇化的主要载体，在全国普遍设立和迅速发展（图 3）。仅 1992~1993 一年时间，全国县级以上的开发区就达 6 000 多个，占地 1.5 万 km^2 ，比中国当时城市建设用地总面积 1.34 万 km^2 还多出 0.16 万 km^2 。土地有偿使用制度的建立，以住房商品化为核心的住房制度的改革，有力地推动了城市房地产市场的繁荣，优化了城市的用地结构，改善了市民的居住条件。房地产开发成为这一时期城市建设的主要动力，增加了地方政府积累，促进了城市的快速发展和城市面貌的改变；同时也为地方政府“以地生财”、获得巨额土地批租收益奠定了制度基础，城市政府的住房保障职能相应弱化，城市中低收入阶层解决住房问题的困难明显加大。以 1994 年实行“分税制”为代表的分税财政体制改革，促进了中央财政收入的迅速增长，强化了国家财政的分配协调功能，同时也导致地方政府尤其是经济欠发达地区的地方政府普遍陷入“入不敷出”的窘境。在支出责任大体不变的情况下，地方政府财权和事权的不对称，成为各级地方政府热衷于建设开发区、大搞招商引资、片面追求 GDP 增长、减少政府公共支出责任等行为的重要制度因素之一。



图 3 开发区大发展

这一时期，也是经济波动加剧、城乡差距显著扩大的时期。工业产能的迅速扩张导致许多产品陷入结构性过剩；乡镇企业和大量城市工业效益滑坡，农产品阶段性和结构性过剩，农副产品价格下降，农村家庭人均实际纯收入的增长率在 1996 年达到 9% 之后，从 1997 年起逐年递减，分别为 4.6%、4.3%、3.8%、2.1%，跌至改革开放以来的最低点。在这些因素的共同影响下，我国农村富余劳动力的流向由最初的本县或邻县逐步跨出省界，由中西部地区向沿海城市和经

济发达地区转移。为了应对 1997 年爆发的亚洲金融危机带来的外部需求变化对我国经济发展的冲击,国家推行扩大内需、实施积极的财政政策的宏观政策。1998 年实施新的城镇化战略,亦被作为扩大内需的政策之一。新的城镇化战略进一步导致经济要素迅速流入城市,促进了城市基础设施与景观的建设和完善,增强了城市特别是大城市的活力;同时我国的城乡差距、区域差距以及社会各阶层的分化显著扩大,对我国经济社会和谐稳定发展构成了消极影响。事实表明,在生产无限扩张与有效需求不断降低的基本矛盾缺乏根本性解决措施,政府的再分配和公共服务职能缺失、劳动参与分配的比重越来越低,特别是农民收入提高缺乏制度保证的情况下,城镇化不可能有效解决内需不足的问题。

这一时期城镇化发展是改革开放以来最快的时期,城市化率由 1992 年的 27.63% 增加到 2002 年的 39.09%, 年均增长 1.15 个百分点。

(四) 2003 年至目前,城镇化以国家发展阶段的转变和发展战略的调整为主要动力

这一时期是国家经济社会发展的转折时期,也标志着中国特色城镇化道路的思想初步形成。2003 年党的十六届三中全会明确提出了“科学发展观”,强调坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展,并提出了“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”的“五统筹”思想。其后中央又提出“构建社会主义和谐社会”、“工业反哺农业、城市支持农村”、“建设社会主义新农村”等重要思想和一系列政策措施;对区域发展总体战略进行了重大调整和全面实施,继“西部大开发战略”之后,又分别实施了“振兴东北老工业基地”和“中部崛起”战略,着力推进城乡和区域的协调发展。

同时,继 20 世纪 90 年代后期提出“加快推进城镇化”、“积极推进城镇化”之后,中央明确提出了推进健康城镇化的思想。针对作为人口城镇化主体的大量农村转移人口不能稳定地转化为市民,在就业、

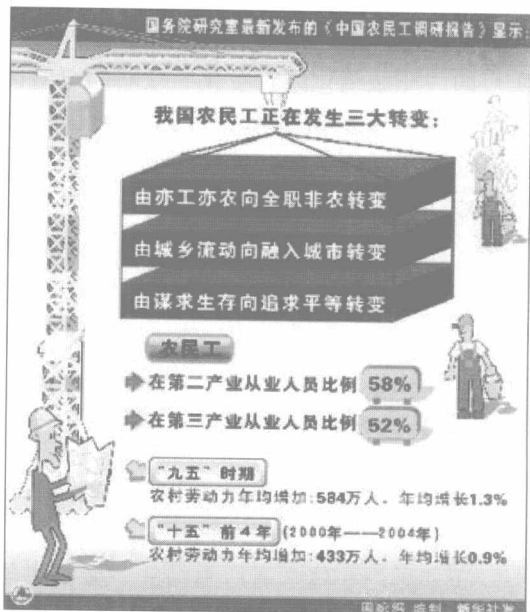


图 4 我国农民工发生的三大转变