

Urban Planning Society of China

NEWSLETTER

中国城市规划学会 简讯

会员专享

家的问候

总第 28 期

中国城市规划领域唯一全国性学术团体、职业组织、公益机构

2017 年 3 月 10 日

聚焦两会

2017政府工作报告中关于城市建设部分的摘录

一、2016年工作回顾

1. 积极扩大对外开放。推进“一带一路”建设，与沿线国家加强战略对接、务实合作。人民币正式纳入国际货币基金组织特别提款权货币篮子。“深港通”开启。完善促进外贸发展措施，新设12个跨境电子商务综合试验区，进出口逐步回稳。推广上海等自贸试验区改革创新成果，新设7个自贸试验区。除少数实行准入特别管理措施领域外，外资企业设立及变更一律由审批改为备案管理。实际使用外资1300多亿美元，继续位居发展中国家首位。

2. 促进区域城乡协调发展，新的增长极增长带加快形成。深入实施“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展三大战略，启动建设一批重点项目。编制西部大开发“十三五”规划，实施新一轮东北振兴战略，推动中部地区崛起，支持东部地区率先发展。加快推进新型城镇化，深化户籍制度改革，全面推行居住证制度，又有1600万人进城落户。发展的协同叠加效应不断显现。

3. 加强生态文明建设，绿色发展取得新进展。制定实施生态文明建设目标评价考核

办法，建设国家生态文明试验区。强化大气污染防治，二氧化硫、氮氧化物排放量分别下降5.6%和4%，74个重点城市细颗粒物（PM2.5）年均浓度下降9.1%。优化能源结构，清洁能源消费比重提高1.7个百分点，煤炭消费比重下降2个百分点。推进水污染防治，出台土壤污染防治行动计划。开展中央环境保护督察，严肃查处一批环境违法案件，推动了环保工作深入开展。

二、2017年重点工作任务

1. 优化区域发展格局。统筹推进三大战略和“四大板块”发展，实施好相关规划，研究制定新举措。推动国家级新区、开发区、产业园区等创新发展。支持资源枯竭、生态严重退化等地区经济转型发展。优化空域资源配置。推进海洋经济示范区建设，加快建设海洋强国，坚决维护国家海洋权益。扎实推进新型城镇化。深化户籍制度改革，今年实现进城落户1300万人以上，加快居住证制度全覆盖。支持中小城市和特色小镇发展，推动一批具备条件的县和特大镇有序设市，发挥城市群辐射带动作用。推进建筑业改革发展，提高设计水平和工程质量。统筹城市地上地下建设，再开工建设城市地下综合管廊2000公里以上，启动消除城区重点易涝区段三年行动，推进海绵城市建设，使城市既有“面子”、更有“里子”。

2. 加大生态环境保护治理力度。加快改善生态环境特别是空气质量，是人民群众的迫切愿望，是可持续发展的内在要求。必须科学施策、标本兼治、铁腕治理，努力向人民群众交出合格答卷。坚决打好蓝天保卫战。今年二氧化硫、氮氧化物排放量要分别下降3%，重点地区细颗粒物（PM2.5）浓度明显下降。一要加快解决燃煤污染问题。二要全面推进污染源治理。三要强化机动车尾气治理。四要有效应对重污染天气。五要严格环境执法和督查问责。对偷排、造假的，必须严厉打击；对执法不力、姑息纵容的，必须严肃追究；对空气质量恶化、应对不力的，必须严格问责。治理雾霾人人有责，贵在行动、成在坚持。全社会不懈努力，蓝天必定会一年比一年多起来。

3. 强化水、土壤污染防治。今年化学需氧量、氨氮排放量要分别下降2%。抓好重点流域区域水污染和农业面源污染防治。开展土壤污染详查，分类制定实施治理措施。加强城乡环境综合整治，普遍推行垃圾分类制度。培育壮大节能环保产业，使环境改善与经济发展实现双赢。推进生态保护和建设。抓紧划定并严守生态保护红线。启动森林质量提升、长江经济带重大生态修复、第二批山水林田湖生态保护工程试点，完成退耕还林还草1200万亩以上，积累更多生态财富，构筑可持续发展的绿色长城。全文<<more

两会访谈

两会期间，学会记者独家采访了一批城市规划建设领域的人大、政协委员，请他们就行业内人士关心的“两会”热点问题谈谈看法。



黄艳委员畅谈城市规划建设热点问题

全国政协委员、住房和城乡建设部副部长黄艳从习近平总书记再次视察北京

的话题谈起。

黄艳说，总书记十分重视首都规划建设，三年内两次视察北京并做重要指示，讲的都是关于北京的城市规划建设，其实也是对全国城市规划建设管理工作的要求。

她介绍说，在各个历史时期，党中央、国务院都高度重视北京的规划工作，几版城市总体规划都是在中央的直接领导下编制和实施的，其内容都是在国家发展的关键历史时期，落实国家的大政方针，成为指导北京城市发展的纲领性文件，反映了当时的时代精神和国家在不同时期对经济社会建设发展的探索。

黄艳提醒记者，三年前总书记视察北京时就指出城市规划在城市发展中起着重要引领作用，这次总书记重访时又一次强调了这一点，并且进一步提出城市规划要把握好战略定位、空间布局、要素配置，坚持城乡统筹，以总体规划为统筹落实“多规合一”，划定生态红线和城市开发边界。总书记还强调总体规划经法定程序批准后就具有法定效力，要坚决维护规划的严肃性和权威性。

习总书记对城市规划的定位和要求，令我们城市规划建设管理部门的工作者很振奋，我们应该从国家治理体系现代化的角

度重新认识城市规划，把城市规划作为新时期治国理政的重要手段，强调总体规划在整个城市发展中的战略引领作用，与时俱进地推动改革创新，大力提高规划的科学性和权威性。

在谈到如何认识城市总体规划的刚性管控作用时，黄艳指出，总体规划对于城市建设具有战略引领作用，对于下一层面的详细规划、城市设计工作，以及各行各业的专业规划具有统筹指导和刚性约束作用，总体规划确定的城市结构，是各部门的专业规划、各专项规划、下位规划的基础，必须层层传导，不得随意更改。必须要更改时，要遵循法定程序。

她指出，必须要改变“一任领导一个规划”的局面。要讲规矩，严格依法办事，依法批准的城市总体规划是城市建设的规矩，不能随意更改，按照习总书记说的：真正做到“铁打的规划流水的官，一任一任往下传”。

她介绍说，住建部将加强督查，不仅是土地开发，也包括是否依法按程序组织编制、组织实施城市总体规划、规划的执行情况，要定期对城市进行评估和体检，并且把督查和体检的结果向全社会公布，让全社会监督。对恶意违反总体规划管控的行为，要让当事人承担责任，从党纪政纪的角度追究决策者的责任，从民事、刑事的角度追究具体行为人的责任。中央城市工作会议明确提出要“研究推动城乡规划法与刑法衔接，严厉惩处规划建设管理违法行为，强化法律责任追究，提高违法违规成本”，住建部正就此和各有有关部门协同落实，最近高法向社会公布了五起因违法建设及相关行为被追究刑事责任的典型案例，提供了有效的城乡规划法与刑法衔接的案例。

习总书记在讲话中特别强调了两点，一是要更加精心保护好历史文化，强化城市特色。我们应通过城市规划、城市设计、建筑设计等多种手段，提倡城市修补，加强

对城市的空间立体性、平面协调性、风貌整体性、文脉延续性等方面的规划和管控，来塑造有特色有历史的城市空间，彰显城市魅力。二是城市规划建设最终要用人民群众满意度来衡量，要以市民最关心的问题为导向。我们要思考如何建立一套以人民满意度和获得感作为评价体系的城市规划建设的评判标准。在北京，就是要着力解决人口过多、交通拥堵、房价高涨、大气污染等群众最关心的“大城市病”难点问题，创造优良人居环境，在“治病”的过程中实现转型发展，这也是提高城市治理能力的突破口。

黄艳介绍了住建部在三亚进行的“双修”试点工作。她指出，这项工作就是着眼于改善民生、提高民众获得感的民心举措。她说，我们讲2020年要全面建成小康社会，这个不只是老百姓吃好穿好，也包括土地和空间资源的合理使用、良好的环境品质，绿水青山、和谐宜居的城市是全面小康的重要组成部分。

她还介绍了住建部近年推进的另一项重点工作：城市设计工作。她指出，城市设计事关空间增值和空间公平，好的城市设计能够提升空间资源的价值，推动空间消费，设计就是生产力，是扩大内需实实在在的抓手。而平等、公平地使用城市每一寸空间，尤其是确保弱势群体有机会平等享用城市空间（特别是公共空间），不是市场能够做的，政府不能缺位，城市设计是细化规划建设管理的有效方式。她强调，城市设计是一项经常性工作，每个城市都应该重视，要坚持问题导向，针对不同对象和问题，采取不同的设计重点和方法。但也并不是每一寸城市土地都要同等精细地一次性进行设计，而是要针对具体问题，做有用的城市设计。

此外，她还就准确把握“多规合一”要义，积极推动规划体制改革；理性看待海绵城市建设，城市建设要有全局观念等方面畅谈城市规划建设的热点问题详谈了看法。 <<more



单霁翔委员：加大执行力度 全面落实《故宫保护总体规划》

全国政协委员、故宫博物院院长单霁翔

就编制《故宫保护总体规划》的意义与如何推进落实提出了建议。

单霁翔首先从编制保护规划的重要性谈起，他说，对于城市的建设发展而言，城市规划是一定时期内城市发展的蓝图，是城市建设和管理的依据。而对于文化遗产的保护而言，制定保护规划同样具有纲领意义。“可以说，一处文物保护单位的保护规划就是它的法规性文件，是直接指导遗产地保护和利用工作的具有指令性的‘操作手册’”，单霁翔解释道。

他认为，编制文化遗产保护规划，有助于加强对文化遗产的真实性和完整性的认知，将文化遗产的保护和利用与周边地区的社会生活、经济发展、生态环境建立起直接的、显著的联系。“《西安宣言》提出的文化遗产的‘环境’的新概念，除传统认识上自身物质环境外，扩大到保护周边的自然环境，扩大到保护其文化背景及与相关的无形文化遗产。”单霁翔告诉记者。

2017年1月，国家文物局和北京市政府批准并公布了《故宫保护总体规划》，它是故宫博物院迄今为止，第一份以文化遗产价值整体保护为目标的专项保护管理规划，它在传承文化遗产保护强调完整性的立场上，系统梳理了文化遗产的价值，第一次鲜明地提出故宫价值的三大主题，也就是中国古代官式建筑的典范、明清宫廷文化的见证、中国古代艺术的精品；也是第一次经由宫廷文化价值主题，将故宫不可移动的庞大建筑群体与可移动的珍贵馆藏文物统一在一个共同的价值主题下，建

立起不可分割的内在关联；在文化遗产的保存、保护、利用、管理与研究诸方面，充分体现出当代国际文化遗产保护的系统理念。规划主要任务包括遗产价值研究、遗产完整保护、遗产功能分区、遗产本体保护、遗产诠释、观众管理和遗产管理等，它将指导未来8年故宫遗产保护工作开展。

故宫博物院正在加大执行力度，全面落实《故宫保护总体规划》内容，包括“平安故宫工程”、“观众限流分流”、“调整管理空间功能分区扩大开放展示区域”和“提升展陈水平”等。他今年向全国政协提交了《关于加快实现故宫文化遗产完整保护的提案》、《关于故宫周边古建筑群和古典园林申报世界文化遗产的提案》等16份提案，以促进《故宫保护总体规划》的实施。

最后，单霁翔强调，文化遗产保护对于传播科学文化知识，弘扬和培育民族精神，保持人类文化多样性，促进世界各国、各民族之间的相互尊重和相互理解都具有无可替代的意义和作用。《故宫保护总体规划》的实施，将会引导我们，使故宫的完整保护能够更加地得到社会各界的关注和支持，使故宫的文化遗产保护更加完整，使更多的故宫文化资源活起来。<<more

周岚：城市地下基础设施需要系统思维 整体规划

全国人大代表、学会副理事长、江苏省住建厅厅长周岚

特别强调“补齐城市地下基础设施短板，需要系统思维、整体规划”。

随着我国经济的快速发展和城镇化进程的快速推进，城市面貌发生了翻天覆地的变化。但是相较于地上建筑、乃至地面基础

设施的日新月异，我国城市地下基础设施水平进步不大。近年来许多城市大雨即涝的现象，也从一个侧面反映出当前我国城市地下基础设施建设滞后于城市总体发展水平，是制约我国城市宜居性和城市现代化水平的明显短板。

为此，她今年向全国人大提交了《关于系统整体规划，致力联动补城市地下基础设施短板的建议》。她认为，城市地下基础设施的水平是城市安全高效运行的关键，不仅反映了城市管理者的良心和责任心，也是城市持续竞争力和现代化水平的重要表现。

周岚代表提出，要进行系统整体谋划。要“将加强城市地下基础设施建设上升到中央供给侧结构性改革的高度，按照习近平总书记提出的‘着力加强供给侧结构性改革，着力提高供给体系质量和效率’的要求，围绕‘两个一百年’的‘中国梦’发展战略”，进行系统整体谋划。“制定对应‘全面建成小康社会’和‘社会主义现代化国家’的基础设施建设目标和指标体系”，并将“‘补城市地下基础设施短板’作为重点，整合易淹易涝地区改造、黑臭河道整治、海绵城市建设、地下综合管廊、地铁轨道交通建设、人防工程建设、电力和通讯管网建设等专项行动，加强整体制度设计，加大政策资源支持，加

快推进建设，带动相关产业链条的延伸发展，不断提高城市地下基础设施水平和能力，不断增强中国城市的韧性能力和可持续发展水平。”

她的提案从目标导向、系统规划、创新建设、智慧管理、政策支持五个方面提出了补齐城市地下基础设施短板的系统解决方案，尤其强调了系统性和整体性的思路，认为城市地下基础设施水平的整体提升，需要更长的时间和更多的耐心，需要更长远、更前瞻的整体谋划，需要更高层面的制度设计，需要调动和整合更多资源，久久为功，致力系统联动改善。<<more



城建热点

专题：从 31 份地方政府工作报告看全国城市建设重点

地方两会于2017年1月7日至2月24日召开，学会梳理了31省/直辖市/自治区的政府工作报告，借此一窥2017年全国城市建设工作重点。

新型城镇化建设“棋到中盘”

截至2016年11月29日，第三批国家新型城镇化综合试点地区名单公布后，我国新型城镇化综合试点地区达242个。可以说2017年，国家新型城镇化规划的推进“棋到中盘”，人们对城市、对新型城镇化发展有了更多的期许。在2017年政府工作报告中，有28个省/直辖市/自治区提出持续推进新型城镇化建设，其中安徽、北京、福建、广东、河南、湖南、江苏、宁夏回族自治区、青海、陕西、云南、重庆12个省/直辖市/自治区重点强调了要加快推进新型城镇化试点工作。

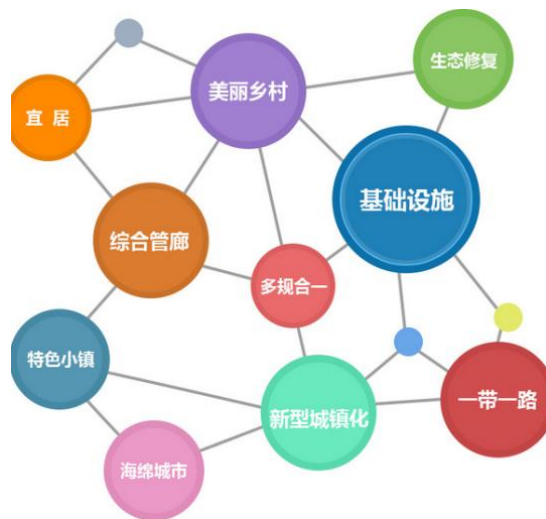
推进以城市群为主体形态的新型城镇化战略落地

国家新型城镇化规划（2014 - 2020年）中指出，以城市群为主体形态，推动大中

小城市和小城镇协调发展。在2017年地方《政府工作报告》中，18省/直辖市从交通、基础设施建设、经济一体化发展、规划编制等方面提出了相应的应对措施，促进城市群健康协调发展。

特色小镇进入“井喷期”

2016是中国特色小镇政策元年，2017则是特色小镇关键之年，将进入特色小镇的井喷期。2016年7月20日，住建部等三部委发布《关于开展特色小镇培育工作的通知》，决定在全国范围开展特色小镇培育工作，计划“到2020年，培育1000个左右各具特色、富有活力的休闲旅游、商贸



物流、现代制造、教育科技、传统文化、美丽宜居等特色小镇。”

从2017各地政府工作报告中可以看出，各地在培育建设特色小城镇时，强调因地制宜，依托历史文化、产业基础、资源禀赋，充分发挥地方特色优势。

但在实际建设过程中，也存在一些问题。2017年1月18日，国新办举行了改善农村人居环境工作进展情况的新闻发布会，赵晖先生指出，在特色小镇培育中一定要注意以下几个问题和原则：一是要坚持有重点地发展、有条件地发展，不能一哄而上；二是要坚持有特色地发展、有特色地建设，防止千镇一面；三是要坚持市场主体、产业为动力，防止“只见新镇不见人”；四是防止打着特色小镇名义，违法违规圈地开发。

持续发展 理性规划

中央城市工作会议提出，要着力提高城市发展持续性、宜居性，要增强规划科学性、指导性。2017中国城市规划年会以“持续发展，理性规划”为主题，中国城市规划学会提出19大前沿议题，这也反映了中国城市规划建设的热点，同时也力争回应各地在城市建设中困惑，持续发展，理性规划，共同建设美丽宜居的家园。

<<more

工作动态

学会召开院士候选人材料审查会议

2月8日，学会推选院士候选人工作小组组织召开院士推选材料审查会，对通过初审的两位被推选人材料进行学术审核，重点是学术真实性，主要核查被推选人材料与提供的佐证材料（证书、证明材料等）吻合一致，尤其是对被推选人重大贡献和学术水平的评价。材料审核小组严格按照推选两院院士候选人的相关要求以及《中国城市规划学会推选院士候选人材料审查小组工作规则》审核被推选人材料，最终两位被推选人材料通过了材料审核。被推选人政治、经济、品行及资格等由候选人所在单位负责把关。

学会及对被推选人所在单位分别对被推选人材料进行了为期5个工作日的公示，公示无异议，材料已上报中国科协。

学会组织完成全国科技工作者状况调查站点“关于人才成长环境”在线调查

2017年2月，学会作为全国科技工作者调查站，组织各二级委员会开展2017年“关于开展人才成长环境”的在线调查。

为国家了解广大城乡规划科技工作者对近年“人才培养、吸引、流动”等系列方针政策的落实感受，截至2月15日，学会按时超额完成61份调查问卷，此项调查有助于促进国家人才发展体制机制改革，进一步优化人才成长环境。

中国城市规划学会简讯

主编：曲长虹

编辑：杨映雪

邮箱：planning@planning.org.cn

联系电话：010-58323870

学会网站：www.planning.org.cn

地址：北京市海淀区三里河路9号住房和城乡建设部北配楼 100037