科学发展主题案例
KEXUE FAZHAN ZHUTI ANLI

城乡规划与管理

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写

人民出版社
党建读物出版社

科学发展主题案例
KEXUE FAZHAN ZHUTI ANLI

- 自主创新
- 城乡规划与管理
- 社会主义新农村建设
- 生态文明建设与可持续发展
- 金融发展与风险防范
- 民生保障与公共服务
- 社会服务与管理
- 基层民主建设
- 突发事件应急管理
- 公共事件中媒体运用和舆论应对

ISBN 978-7-01-009579-0
9 787010 095790 >
定价：36.00元

科学发展主题案例
KEXUE FAZHAN ZHUTI ANLI

城乡规划与管理

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写

人民出版社
党建读物出版社

责任编辑：张伟珍　吴继平
装帧设计：肖　辉
责任校对：王　惠

图书在版编目（CIP）数据

城乡规划与管理／全国干部培训教材编审指导委员会组织编写．
-- 北京：人民出版社：党建读物出版社，2011.7
（科学发展主题案例）
全国干部学习培训教材
ISBN 978－7－01－009579－0

I. ①城… II. ①全… III. ①城市规划－管理－案例－中国－
干部教育－教材 IV. ① TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2010）第 258799 号

城乡规划与管理
CHENGXIANG GUIHUA YU GUANLI

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写

主　编：仇保兴

人民出版社
党建读物出版社　出版发行

北京新华印刷有限公司印刷　新华书店经销

2011 年 7 月第 1 版　2011 年 7 月第 1 次印刷
开本：710 毫米 ×1000 毫米　1/16　印张：17.25
字数：245 千字　印数：1－100000 册

ISBN 978－7－01－009579－0　定价：36.00 元

邮购地址 100706　北京朝阳门内大街 166 号
人民东方图书销售中心　电话（010）65250042　65289539

本书如有印装错误，可随时更换　电话：（010）58587660

序　言

以科学发展为主题，是实现经济社会又好又快发展的要求，是时代的要求，关系全面建设小康社会奋斗目标的实现，关系我国改革开放和社会主义现代化建设全局。在当代中国，坚持发展是硬道理的本质要求就是坚持科学发展。这是立足我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段这个最大实际、着眼于解决我国发展中的突出矛盾和问题、顺应各族人民过上更加美好生活新期待作出的科学判断。以加快转变经济发展方式为主线是推动科学发展的必由之路，符合我国基本国情和发展阶段性新特征。必须把加快转变经济发展方式贯穿经济社会发展全过程和各领域，坚持在发展中促转变、在转变中谋发展，提高发展的全面性、协调性、可持续性。

坚持以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，开创科学发展新局面，要求我们必须全面准确领会科学发展观的科学内涵、精神实质、根本要求，不断深化对发展中国特色社会主义的规律性认识，用科学发展的眼光、思

路、办法解决前进中的问题；必须更加注重以人为本，坚持从最广大人民根本利益出发谋发展、促发展，着力保障和改善民生，不断满足人民日益增长的物质文化需要，走共同富裕道路，促进人的全面发展，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享；必须更加注重全面协调可持续发展，按照中国特色社会主义事业总体布局，促进现代化建设各个环节、各个方面相协调，促进生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相协调，促进经济发展与人口资源环境相协调；必须更加注重统筹兼顾，正确认识和妥善处理中国特色社会主义事业中的重大关系，认真考虑和对待各方面发展需要，正确反映和兼顾各方面利益要求，充分调动全社会的发展积极性，为全面建设小康社会、实现中华民族伟大复兴凝聚强大力量；必须始终保持党同人民群众的血肉联系，切实做好新形势下群众工作，更加注重加强和创新社会管理，正确处理人民内部矛盾，促进社会公平正义，最大限度激发社会创造活力，最大限度增加和谐因素，最大限度减少不和谐因素。

“十二五”时期是全面建设小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。落实好“十二五”时期发展的各项目标任务、推动经济社会发展再上新台阶，必须坚持用邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观教育和武装干部，加快建设马克思主义学习型政党，培养造就善于推动科学发展、促进社会和谐的高素质

干部队伍。

干部教育培训是建设高素质干部队伍的基础性工作，必须紧扣科学发展这个主题和加快转变经济发展方式这条主线，联系实际创新路，加强培训求实效。全国干部培训教材编审指导委员会组织编写了以科学发展为主题的10本案例教材。这些案例既有成功经验，也有深刻教训，具有较强的实践性、典型性、针对性。各级领导干部要认真学习借鉴，不断加深对推动科学发展重要性和必要性的认识，自觉转变不适应不符合科学发展的思想观念，切实增强把握发展规律、创新发展理念、转变发展方式、破解发展难题、提高发展质量的能力，切实把科学发展观贯彻落实到经济社会发展各个方面，努力实现经济社会又好又快发展，为全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化贡献力量。

胡锦涛

2011年6月7日

目　录

总　论

第一节　城乡规划与管理概述……1
第二节　城乡规划的制定……6
第三节　城乡规划的实施管理……11
第四节　城乡规划与管理应处理好的几个关系……15

第一章　城乡规划与经济社会整体发展

概述……19
案例 1　城市总体规划编制机制创新……26
案例 2　总体规划助推城市发展三上台阶……34
案例 3　望江门热电厂项目停建一举多赢……43
案例 4　城市水系规划建设取得综合效益……50
案例 5　新加坡地铁建设审慎决策……57

第二章　城乡规划与资源节约和环境保护

概述……65
案例 6　生态城规划建设实践……72
案例 7　从采煤塌陷区到生态新城……80
案例 8　滇池生态制约城市发展……86
案例 9　龙子湖高校园区违规建设……94

案例 10　武陵源风景名胜区过度开发 ……100
案例 11　占用城市公园绿地建商品房 ……108

第三章　城乡规划与社会稳定和改善民生

概述 ……113
案例 12　化解住宅区中小学配建难题 ……117
案例 13　民意为先编规划 ……122
案例 14　“三峡明珠观光塔”岂能一拆了之？ ……129
案例 15　节节升高的“未来城” ……135
案例 16　底特律“汽车城”昔日的辉煌和今天的萧条 ……138

第四章　城乡规划与历史文化遗产保护

概述 ……145
案例 17　公众参与古城保护 ……151
案例 18　三河古镇的保护路径 ……158
案例 19　要殷墟还是要高炉？ ……165
案例 20　莫干山路历史工厂区的再生 ……173
案例 21　孤独的遵义会议会址 ……179
案例 22　“建新街”上建新街 ……185

第五章　城乡规划与城乡统筹和区域协调

概述 ……191
案例 23　综合交通规划协调区域发展 ……197
案例 24　桃仙机场共建共享 ……203
案例 25　苏南地下水从超采到禁采 ……208
案例 26　虹桥综合交通枢纽规划建设 ……213

第六章 城乡规划与基础设施保障和城乡安全

概述……223
案例 27 城乡规划统筹汶川地震灾后重建……228
案例 28 “留白”也是规划……236
案例 29 阜阳机场扩建波折……243
案例 30 住宅楼选址不当酿惨剧……249
案例 31 爆破“地产之冠”为长江让路……255

后 记……263

总　论

城乡规划是对一定时期内城乡经济和社会发展、土地利用、空间布局以及建设的综合部署、具体安排和实施管理。城乡规划是城乡建设和管理的基本依据，是保证城乡土地和空间资源得以合理利用，各项建设得以有序进行的前提和基础。科学制定和严格实施城乡规划是各级政府的重要职责。

第一节　城乡规划与管理概述

城乡规划工作包括城乡规划的制定和城乡规划的实施管理。城乡规划的基本内容是依据城乡经济社会发展目标、环境和资源保护的要求，在充分研究城乡自然、经济、社会和技术发展条件的基础上，制定城乡发展战略，预测城乡发展人口和用地规模，明确城乡建设用地的布局和发展方向，按照工程技术和环境要求，综合安排各项基础设施，并提出规划实施措施。[①]

一、城乡规划的内容与城乡规划体系

适应城镇化快速发展的形势和加强城乡规划管理的要求，我国已逐步

① 李德华主编：《城市规划原理》，建筑工业出版社 2001 年版，第 44 页。

建立起统筹城乡、层次清晰、互相衔接的城乡规划体系。依据《城乡规划法》的规定，我国城乡规划体系由城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划组成。不同层次规划由于规划主体的事权不同，规划的空间地域尺度不同，规划内容、实施途径和管理手段各有侧重。

城镇体系规划：城镇体系规划是国家和省级人民政府综合协调辖区内城镇发展和空间资源配置的依据和手段。城镇体系规划为政府进行区域性的规划协调提供科学的、行之有效的依据，主要内容包括：从区域整体出发，确定区域城镇发展战略，统筹考虑城镇与乡村的协调发展，明确城镇的职能分工，引导各类城镇的合理布局和协调发展；统筹安排和合理布局区域基础设施和大型公共服务设施，避免重复建设，实现基础设施的区域共享和有效利用；明确需要严格保护和控制的区域，提出引导区域城镇发展的各项政策和措施，限制不符合区域整体利益和长远利益的开发活动，保护资源，保护环境。

城市总体规划：城市总体规划是一定时期内城市发展目标、发展规模、土地利用、空间布局以及各项建设的综合部署和实施措施，是引导和调控城市建设，保护和管理城市空间资源的重要依据和手段。经法定程序批准的城市总体规划文件，是编制近期建设规划、详细规划、专项规划和实施城市规划行政管理的法定依据。各类涉及城乡发展和建设的行业发展规划，都应符合城市总体规划的要求。城市总体规划的主要内容包括：合理确定城市的性质、规模；综合确定土地、水、能源等各类资源的使用标准和控制指标；划定禁止建设区、限制建设区和适宜建设区，统筹安排城乡各类建设用地；合理配置城乡各项基础设施和公共服务设施；确定综合防灾与公共安全保障体系；确定历史文化街区和历史建筑、绿地、水系的保护范围和要求；合理确定分阶段发展方向、目标、重点和时序。

镇总体规划：镇是连接城乡的桥梁和纽带，是我国城乡居民点体系的重要组成部分。镇总体规划是对镇行政区内的土地利用、空间布局以及各项建设的综合部署。主要内容包括：确定产业发展空间布局、规模；划定

空间管制分区，确定空间管制要求；确定镇的性质、职能、建设用地标准与规划区范围和镇村体系布局，统筹配置基础设施和公共设施。确定环境和历史文化保护及地方传统特色保护的内容及要求等，并提出实施规划的措施和有关建议。

控制性详细规划：控制性详细规划是引导和控制城镇建设发展最直接的法定依据，是具体落实城市、镇总体规划各项战略部署、原则要求和规划内容的关键环节。编制控制性详细规划是以城市总体规划、镇总体规划为依据，对一定时期内城市（镇）局部地区的土地利用、空间环境和各项建设用地指标作出具体安排。控制性详细规划是城市规划、镇规划实施管理的最直接法律依据，是国有土地使用权出让、开发和建设管理的法定前置条件。控制性详细规划主要内容包括：详细确定规划地区各类用地的界线和适用范围，提出建筑高度、建筑密度、容积率、绿地率等控制指标；规定各类用地内适建、不适建、有条件可建的建筑类型；规定交通出入口方位、停车泊位、建筑后退红线距离、建筑间距等要求；提出各地块的建筑体量、体型、色彩等规划引导性要求；确定各级道路的红线位置、断面、控制点坐标和标高；根据规划容量，确定工程管线的走向、管径和工程设施的用地界线；确定公共设施的位置、规模和布局；制定相应的土地使用与建筑管理细则。

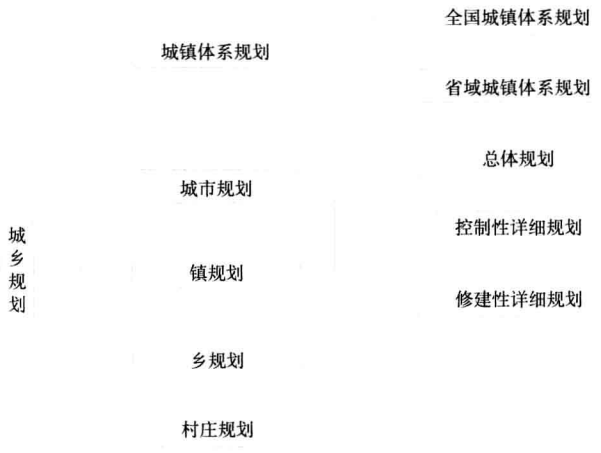
修建性详细规划：修建性详细规划的主要任务是依据控制性详细规划确定的指标，编制具体的、操作性的规划，作为各项建筑和工程设施设计和施工的依据。主要内容包括：规划地块的建设条件分析和综合技术经济论证，建筑和绿地的空间布局、景观规划设计，布置总平面图，道路系统规划设计，绿地系统规划设计，工程管线规划设计，竖向规划设计，估算工程量、拆迁量和总造价，分析投资效益等。

乡规划和村庄规划：乡规划和村庄规划是做好农村地区各项建设工作的先导和基础，是各项建设管理工作的基本依据。乡规划是依据经过法定程序批准的所在地的城市、镇总体规划，结合乡的经济社会发展水平，对乡的各项建设作出统筹布局与安排。村庄规划是依据经过法定程序批准的

镇总体规划或乡规划，在充分考虑所在村庄的实际情况的基础上，对村庄的各项建设作出具体的安排。

二、城乡规划与管理的主要特点

城乡规划是一项全局性、综合性、战略性的工作，涉及政治、经济、文化和社会生活等各个领域，兼有公共政策与技术方法的双重属性。深入领会城乡规划与管理工作的特点，对理解和掌握城乡规划工作的基本理论、科学方法，实事求是地运用规划调控手段具有重要的意义。城乡规划



城乡规划体系示意图

与管理工作的特点可以归纳为以下五个方面：

综合性。城乡规划与管理需要对城乡社会、经济、环境等各项要素进行统筹安排，它涉及许多方面的问题：如当考虑城市的建设条件时，涉及气象、水文、工程地质和水文地质等范畴的问题；当考虑城市发展战略和发展规模时，又涉及大量社会经济和技术的工作；当具体布置各项建设项目、研究各种建设方案时，又涉及大量工程技术方面的工作；对于城市空间的组合、建筑的布局形式、城市的风貌、园林绿化的安排等，则是从建筑艺术的角度来研究处理的。城乡规划不仅反映单项工程设计的要求和发

展计划，而且还综合各项工程设计相互之间的关系。它既为各单项工程设计提供建设方案和设计依据，又须统一解决各单项工程设计相互之间技术和经济等方面的种种要求和矛盾。①

政策性。城乡规划与管理既是城乡各种建设的战略部署，又是组织合理生产、生活环境的手段，涉及国家经济、社会、环境、文化等众多部门。在市场经济条件下，作为政府重要的宏观调控手段之一，城乡规划对于调控城乡社会经济发展和建设具有重要作用，国家有关城乡建设和发展的政策都会直接影响和反映到城乡规划的编制中，特别是在城镇体系规划、城市总体规划的编制中，一些重大问题的解决都必须以国家有关法律法规和方针政策为依据。

超前性。城乡规划与管理既要解决当前建设问题，又要预测今后一定时期的发展和充分估计长远的发展要求。城乡规划通过分析预测对城乡今后的发展作出合理部署和安排，目的是为了促进城乡经济、社会协调发展。城乡规划作为地方政府宏观决策的依据，要求城乡规划具备超前意识和战略远见，超前研究和分析预测城乡建设和发展中可能出现的问题并提出对策。

长期性。社会在不断发展变化，影响城乡发展的因素也在变化。城乡规划要针对城乡发展过程中的新情况和新问题，提出新要求和新对策。所以城乡规划是动态规划，是一项长期性和经常性的工作，需要依法适时调整和更新。

实践性。城乡规划与管理的实践性，首先，它的基本目的是为城乡建设服务，规划方案要充分反映建设实践中的问题和要求，有很强的现实性。其次，按规划进行建设是实现规划的唯一途径，规划管理在城乡规划工作中占有重要地位。规划实践的难度不仅在于要对各项建设在时空方面作出符合规划的安排，而且要积极地协调各项建设的要求和矛盾，组织协同建设，使之既符合城乡规划总体意图，又能满足各项建设的合理要求。

① 耿毓修编著：《城市规划管理与法规》，东南大学出版社 2004 年版，第 5 页。

当然，任何一个规划方案对实施过程中问题的预测和解决不可能十分周全，也不可能一成不变。这就需要在实践中进行丰富、补充和完善。城市建设实践也是检验规划是否符合客观要求的重要标准。

第二节　城乡规划的制定

城乡规划制定是各级人民政府依据国家有关法律法规，运用科学的规划原理与技术方法，提出城乡空间资源、各类用地和各项建设的配置标准、布局方案和调控要求，并依照法定程序协调、审议、批准，形成具有管制效用的行政与技术文件的工作流程。

一、城乡规划组织编制和审批主体

为了实行依法行政，维护城乡规划的权威性和严肃性，《城乡规划法》对城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划、详细规划、乡规划和村庄规划的编制和审批主体、审批程序作出了明确的规定。

（一）城镇体系规划

根据《城乡规划法》第12条规定，住房和城乡建设部会同国务院有关部门组织编制全国城镇体系规划，报国务院审批；第13条规定，省、自治区人民政府负责组织省域城镇体系规划的编制。省域城镇体系规划由国务院审批，规划在上报国务院前，须经本级人民代表大会常务委员会审议，审议意见和根据审议意见修改规划的情况应随上报审查的规划一并报送。对上报的省域城镇体系规划，国务院授权所属城乡规划主管部门负责组织相关部门和专家进行审查。

（二）城市总体规划

根据《城乡规划法》第14条的规定，城市人民政府负责组织编制城市总体规划。城市人民政府在组织编制城市总体规划的过程中，要坚持

“政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策”的规划编制组织原则，在政府的统一领导下，由城乡规划主管部门牵头组织发展改革、国土资源管理基础设施、生态环境保护等相关部门，共同编制。根据《城乡规划法》，城市总体规划实行分级审批。直辖市的城市总体规划由直辖市人民政府报国务院审批。省、自治区人民政府所在地的城市以及国务院确定的城市的总体规划，由省、自治区人民政府审查同意后，报国务院审批。其他城市的总体规划，由城市人民政府报省、自治区人民政府审批。城市总体规划报送审批前，须经本级人大常委会审议。

（三）镇总体规划

县人民政府所在地的镇是县域内政治、经济、文化的中心，其总体规划由县人民政府直接组织编制。其他镇的总体规划则由镇人民政府组织编制。县人民政府所在地镇的总体规划由县人民政府报上一级人民政府审批。其他镇的总体规划由镇人民政府报上一级人民政府审批。镇总体规划在报上级人民政府审批前，应当先经本级人民代表大会审议，审议意见和根据审议意见的修改情况应与规划成果一并报送审批。镇总体规划批准前，审批机关应当组织专家和有关部门进行审查。

（四）详细规划

《城乡规划法》规定，城市或县人民政府所在地镇的控制性详细规划，由城市或县人民政府的城乡规划主管部门组织编制，经本级人民政府批准后，报本级人民代表大会常务委员会和上一级人民政府备案。其他镇的控制性详细规划由镇人民政府组织编制，报上一级人民政府审批。控制性详细规划报送审批前，组织编制机关应当依法将规划草案予以公告，并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众的意见，并在报送审批的材料中附具意见采纳情况及理由。

城市、县人民政府城乡规划主管部门和镇人民政府可以组织编制重要地块（如历史文化街区、景观风貌区、中心区、交通枢纽等）的修建性详细规划。各类修建性详细规划由城市、县人民政府城乡规划主管部门依法负责审定。

（五）乡、村庄规划

乡规划由乡人民政府组织编制。乡规划应当由乡人民政府先经本级人民代表大会审议，然后将审议意见和根据审议意见的修改情况与规划成果一并报送县级人民政府审批。

村庄规划应以行政村为单位，由所在地的镇或乡人民政府组织编制。村委会应指定人员参与村庄规划编制过程，并协助做好规划相关工作。县级城乡规划行政主管部门应组织专家和相关部门对村庄规划方案进行技术审查。根据我国现在实行的村民自治体制，村庄规划成果完成后，必须要经村民会议或者村民代表会议讨论同意后，方可由所在地的镇或乡人民政府报县级人民政府审批。

二、城乡规划制定的法定依据[①]

（一）以上一层次依法制定的城乡规划为依据

城乡规划包括的城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划，对应于各级政府管理事权。在城乡规划体系中，下位规划不得违背上位规划，并以上位规划为依据编制是必须遵循的原则。如《城乡规划法》第19条规定，城市人民政府城乡规划主管部门根据城市总体规划的要求，组织编制城市的控制性详细规划；第21条规定修建性详细规划应当符合控制性详细规划。上述规定的法律精神就是，编制城乡规划必须以上一层次依法制定的城乡规划为依据，具体来说，就是城市的总体规划必须以所在省、自治区的省域城镇体系规划为依据；城市详细规划必须以所在城市的总体规划或分区规划为依据。其中，修建性详细规划必须以控制性详细规划为依据。此外市辖县、区、乡镇总体规划，应当以所在城市的总体规划为依据。单独编制的各项专业规划同样应当以城市总体规划为依据。以上一层次的城乡规划为制定依据的前提是，这项规划必须是依法批准并有效。未经依法批准的规划没有法律效力，不能指

① 耿毓修编著：《城市规划管理与法规》，东南大学出版社2004年版，第107—109页。

导规划编制与审批；因超过规划期限或因现实情况已经发生了变化的上一层次规划，且必须作调整的，依法调整后，方可指导下一层次规划的编制和审批。

（二）以城乡规划有关法律法规和技术标准、技术规范为依据

城乡规划有关法律法规包括：《城乡规划法》、《历史文化名城名镇名村保护条例》、《风景名胜区条例》、《城市规划编制办法》等法律法规和规章，还有其他相关的法律，如《土地法》、《环保法》等，必须依法制定城乡规划。制定城乡规划还应当符合有关标准和技术规范。目前我国城乡规划的标准和技术规范分为两个层次：第一个层次是与城乡规划有关的国家和部级标准和规范，如《城市用地分类与规划建设用地标准》、《城市居住区规划设计规范》、《城市道路交通规划设计规范》、《城市工程管线综合规划规范》以及城市防洪、给水、电力等规划编制方面的规范；第二个层次是各省、自治区、直辖市根据当地实际情况颁布的地方性标准和技术规范。

（三）以国家方针政策为依据

城乡规划的政策性强，一些重大规划问题的解决必须以国家有关方针政策为依据。城市政府制定的城市社会、经济发展长远计划，也应当作为规划制定的依据。此外，上级政府的城市规划主管部门亦可根据城市规划编制情况的需要，对规划的边界条件、规划的内容深度、技术要求等提出具体的指导意见，这些都应作为规划制定的依据。

三、制定城乡规划必须遵循的基本原则

城乡规划的制定必须遵循城乡建设和发展的客观规律，坚持科学发展观和可持续发展战略，立足国情，面对现实，面向未来，因地制宜，统筹兼顾，综合部署。科学确定城市和村镇的性质、发展方向、规模和布局，统筹安排各项基础设施建设。

（一）城乡统筹原则

在规划的制定过程中，要统筹考虑城市、镇、乡和村庄的发展，统

筹规划城乡建设，增强城市辐射带动功能，提高对农村服务的水平，协调城乡基础设施、商品和要素市场、公共服务设施的建设，改善进城务工农民就业和创业环境，促进社会主义新农村建设。统筹考虑城市与周边地区的经济社会联系，协调土地和资源利用、交通设施、重大项目建设、生态环境保护，推进区域范围内基础设施相互配套、协调衔接和共建共享。

（二）合理布局原则

合理布局是城乡规划制定和实施的重要内容。编制城乡规划，要从实现空间资源的优化配置，合理规划功能分区和用地布局，维护空间资源利用的公平性，促进能源资源的节约和利用，保障城市运行安全和效率；综合研究城镇布局问题，促进大中小城市和小城镇协调发展，促进城市、镇、乡和村庄的有序健康发展。

（三）节约土地原则

节约和集约利用土地、严格保护耕地是城乡规划制定与实施的重要目标，应当根据产业结构调整的目标要求，合理调整用地结构，提高土地利用效益，促进产业协调发展。

（四）集约发展原则

编制城乡规划，必须充分认识我国长期面临的资源短缺和环境容量压力的基本国情，认真分析城镇发展的资源环境条件，推进城镇发展方式由粗放型向集约型转变，建设资源节约环境友好型城镇，增强可持续发展能力。

（五）以人为本原则

改善人居环境，建设宜居城市，是城乡规划工作的重要目标。要优先满足普通居民基本住房需求，为不同收入水平的城镇居民提供适宜的住房条件。要坚持公交优先，加强城市道路网和公共交通系统建设；要突出加强城市各项社会事业建设，完善教育、科技、文化、卫生、体育和社会福利等公共设施，健全社区服务体系，提高人民群众的生活质量；要保护好历史文化名城、历史文化街区、文物保护单位等文化遗产，保护好地方文

化和民俗风情，保护好城市风貌，体现民族和区域特色。

（六）基础设施统筹规划原则

要统筹规划交通、能源、水利、通信、环保等市政公用设施；统筹规划城市地下空间资源开发利用；统筹规划城市防灾减灾和应急救援体系建设，建立健全突发公共事件应急处理机制。

（七）先规划后建设原则

“先规划后建设”，要求各级人民政府及其城乡规划主管部门一是要严格依据法定的事权，及时制定城乡规划，加强规划的实施管理与监督；二是要严格依据法定程序制定和修改城乡规划，保证法定规划的严肃性。

第三节　城乡规划的实施管理

城乡规划的实施管理是各级人民政府和城乡规划管理部门依法对本级行政区域内的土地使用和各项建设进行组织、控制、协调、引导、决策，以及对实施过程依法进行监督和对违法行为进行查处的过程。

一、城乡规划实施的许可管理制度

我国城乡规划许可制度包括城市（镇）和乡村两个体系，城市（镇）规划实施管理实行“一书两证”（选址意见书、建设用地规划许可证和建设工程规划许可证）的规划管理制度，乡村规划管理实行乡村建设规划许可证制度。

（一）建设项目选址意见书

建设项目选址管理是城乡规划实施的首要环节与关键环节。《城乡规划法》规定：“按照国家规定需要有关部门批准或者核准的建设项目，以划拨方式提供国有土地使用权的，建设单位在报送有关部门批准或者核准

前，应当向城乡规划主管部门申请核发选址意见书。”建设项目的规划选址审批制度是国家对建设项目进行宏观管理的重要手段，是审批项目和划拨土地的前置条件。

（二）建设用地规划许可证

建设用地规划许可证是经城乡规划主管部门依法审核，建设用地符合城乡规划要求的法律凭证。对于划拨用地，建设单位只有在取得建设用地规划许可证，明确建设用地范围及界线之后，方可向县级以上地方政府土地主管部门申请用地，经县级以上人民政府审批后，由土地主管部门划拨土地；对于有偿使用的土地，在国有土地使用权出让前，城市、镇人民政府城乡规划主管部门应当依据控制性详细规划，提出出让地块的位置、使用性质、开发强度等规划条件，作为国有土地使用权有偿出让合同的强制性内容，在完成国有土地使用权有偿出让各项法定手续后，向城市、县人民政府城乡规划主管部门申请办理建设用地规划许可证。取得建设用地规划许可证后，土地部门方可批准用地。

（三）建设工程规划许可证

建设工程的种类繁多，性质各异，但归纳起来可以分为建筑工程、市政交通工程和市政管线工程三大类。建设工程规划许可证是经城乡规划主管部门依法审核，建设工程符合城乡规划要求的法律凭证。在城市、镇规划区内进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程的建设活动、建设单位或个人应当按照法律的规定，向所在城市、县人民政府城乡规划主管部门或者经省级人民政府确定的镇人民政府提出申请建设工程规划许可。通过对建设工程的规划许可，一是可以确认城市中有关建设活动符合法定规划的要求，确保建设主体的合法权益；二是可以作为建设活动进行过程中接受监督检查时的法定依据；三是可以作为城乡建设档案的重要内容。

（四）乡村建设规划许可证

乡村建设规划许可证是经城乡规划主管部门依法审核，在集体土地上有关建设工程符合城乡规划要求的法律凭证。建设单位或个人在乡、村庄

规划区内进行乡镇企业、乡村公共设施和公益事业等建设活动，应当向所在乡、镇人民政府提出申请，由乡、镇人民政府进行审核后，报城市、县人民政府城乡规划主管部门核定发放乡村建设规划许可证。

二、城乡规划实施的监督管理制度

城乡规划监督检查贯穿于城乡规划制定和实施的全过程，依法监督是城乡规划能否得到遵守和执行的重要保障。城乡规划监督包括以下几个方面：

（一）行政监督

县级以上人民政府及其城乡规划主管部门对下级政府及其城乡规划主管部门的监督。县级以上人民政府城乡规划主管部门实施行政监督检查权，其基本前提是必须严格遵循依法行政的原则，监督检查的内容、程序、采取的措施要合法。

（二）人民代表大会对城乡规划工作的监督

《城乡规划法》第52条规定，地方各级人民政府应当向本级人民代表大会常务委员会或者乡、镇人民代表大会报告城乡规划的实施情况，并接受监督。可以根据实际需要进行主动报告，也可以根据人大及其常委会的要求进行报告。此外，按照宪法和有关法律规定，地方各级人民政府还应当接受本级人民代表大会常务委员会或者乡、镇人民代表大会依法对城乡规划实施情况的其他形式的监督。

（三）公众对城乡规划工作的监督

通过公众的监督提高规划制定和实施中的透明度。按照《城乡规划法》的规定，县级以上人民政府及其城乡规划主管部门、各级人民代表大会对城乡规划工作的监督检查的基本情况和处理结果都应当依法公开，供公众查阅和监督，以保障行政相对人、利害关系人和公众的知情权，加强对行政机关的监督具有重要意义。

另外，《城乡规划法》还明确了通过行政责任追究制度以加强行政监督。

三、城乡规划空间管制制度

划定规划区。由有关人民政府在组织编制的城市总体规划、镇总体规划、乡规划和村庄规划中，根据城乡经济社会发展水平和统筹城乡发展的需要划定规划区。规划区是城乡规划、建设、管理与有关部门职能分工的重要依据之一。规划区内的一切建设活动必须依法符合城乡规划，服从城乡规划管理。

划定“三区”、“四线”，实施空间开发管制。首先，在城乡规划中要综合考虑经济布局与资源保护和生态环境保护的要求，以及工程地质条件，划定禁止建设区域、限制建设区域和适宜建设区域，从总体上对开发建设活动作出空间引导；其次，要按照《城市绿线管理办法》、《城市紫线管理办法》、《城市黄线管理办法》和《城市蓝线管理办法》，在城乡规划中划定绿地保护范围——“绿线”、历史文化街区和历史建筑保护范围——“紫线”、城市基础设施用地控制线——“黄线”，以及江、河、湖、库、渠和湿地等城市地表水体的保护控制线——“蓝线”，保障城市生态环境、保护城市的历史文化风貌和特色，维护城市的安全运行。

四、城乡规划公开和公众参与制度

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。《城乡规划法》就规划实施许可的程序、条件、过程和结果的公示与公开作出了明确规定。关于城乡规划实施中公众参与的规定包括以下方面。

（一）规划实施的行政许可依据必须予以公开的规定

法定城乡规划是规划许可的直接依据，法律明确规定，有关人民政府和城乡规划主管部门有责任将包括总体规划、详细规划等与社会和公众利益直接相关的规划方案，在编制过程中和批准后，都要通过媒体、公共展览场所等有效方式向公众展示，听取社会和公众提出的合理意愿和要求。

（二）修改规划实施的行政许可，必须经过公开的程序

法律明确规定，修改经法定程序批准的城乡规划，必须将有关方案按照法定期限进行公示。修改控制性详细规划和修建性详细规划，要告知相关利害关系人，并进行听证。

（三）规划行政许可程序与许可决定必须予以公开的规定

对于包括办事制度、工作程序、审批时限、投诉渠道等内容的规划行政许可程序，以及已经确定的规划行政许可决定，有关人民政府和城乡规划主管部门都有责任依法向社会公开，保障被许可人、利害相关人和公众的知情权，接受社会和公众监督，加强对行政机关的监督和管理。

第四节　城乡规划与管理应处理好的几个关系

改革开放以来，随着计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，我国的城乡发展与建设环境发生了深刻的变化，工业化、城镇化呈现持续快速发展的趋势。1978年至2009年，我国设市城市数量由193个增至654个，建制镇由2176个增至19322个，城镇人口由1.7亿增至6.18亿，城镇化率年均提高0.93个百分点，由17.9%提高到46.6%。城镇化的快速发展推动了我国从传统农业社会向现代社会和工业社会的转型，推动了社会进步和文化发展。我国当前正处在城镇化发展的关键时期，城镇化的快速发展还将持续10—20年，要实现城镇化健康有序发展，必须坚持以城乡规划引导城乡发展。

一、整体利益和局部利益的关系

城乡规划工作要保障城市建设和发展的整体利益。在社会主义市场经

① 耿毓修编著：《城市规划管理与法规》，东南大学出版社2004年版，第157—162页；《中华人民共和国城乡规划法解说》，知识产权出版社2008年版，第33—34页。

济条件下，利益主体多元化。由于市场经济运行存在着自身不可克服的缺陷，例如在房地产开发中，房地产商追求的是经济利益最大化，往往忽视社会整体利益的要求，因此妥善处理整体利益和局部利益的矛盾，成为城乡规划的一项重要工作内容。城乡规划实施管理要在保障整体利益的前提下，兼顾局部利益。有些建设项目从局部利益看来是可行的，而从整体利益看来是不可行的，这些建设项目则应予以制止。例如，不能占用公共绿地及规划绿地、道路和广场用地、市政公用设施用地、对外交通用地等搞商品房建设。有些建设项目，从整体利益看来是可行的，而从局部利益看来是有损其局部利益的，对此，则应协调好整体与局部的关系促其实现，对出于公共利益需要实施城乡规划给相关利益人合法权益造成损失的，应依法给予补偿。

二、近期建设和远期发展的关系

城乡建设和发展是一个漫长的历史过程，城乡发展的速度总要和经济、社会发展的速度相适应，与当时能够提供的财力、物力、人力相适应，城乡规划不能脱离当前经济、社会发展的条件；同时，城乡规划又是城乡未来建设与发展的预案，城乡规划与管理必须面向未来，对远期的发展目标和空间进行统筹考虑和安排。这就要处理好近期建设和远期发展的关系，城乡规划工作既要面对现实，也要面向未来，远近结合，特别要避免只顾眼前的短视行为对规划的有效实施造成的严重不利影响。

三、经济发展和资源环境保护的关系

保护环境和资源是城乡规划工作的一项基本任务。我国目前正处于快速工业化、城市化的发展阶段，必然会带来对建设用地等资源需求的快速增长，发展与保护的矛盾突出。生态环境和历史文化遗产以及风景名胜等不可再生的重要资源必须得以保护，经济发展和现代化建设决不能以破坏环境和历史文化遗产为代价。处理好现代化建设和历史文化遗产保护的关系，一方面应充分认识保护环境和历史文化遗产、风景名胜等不可再生资

源的重要性，妥善处理好保护和利用的关系，把保护放在首位，严格保护，合理利用，审慎建设；另一方面，也应当看到，发展与保护既相互制约又相互依存，没有保护的发展是不可持续的，没有发展的保护既无意义最终也难以实现保护。因此，无论哪一方都不能偏废，城乡规划与管理应当处理好二者的矛盾关系，注重发挥保护与发展之间相互依存的正效应，将发展与保护建立在实现“以人为本”的和谐可持续发展社会的统一目标基础之上。

四、严格执法与自由裁量的关系

城乡规划工作要依据相关法律法规，要依据按法定程序批准的城乡规划。凡法律法规和法定规划对管理的范围、形式、程序和管理的条件、标准等作了详细、具体、明确规定的，实施规划管理过程中必须依据规定，没有自行斟酌、选择、裁量的余地，例如在城乡规划中的强制性规定，必须严格执行。城乡规划一经批准便具有法律效力，在城乡规划实施过程中必须严格执行，保证城乡建设的有序、协调和可持续发展。但是，城乡规划的实施是一种动态的过程，影响城乡建设和发展的各种因素总是不断发展变化的。这些因素的发展变化，在城乡规划制定阶段，有些虽已经预料到，可能应对措施不尽完善，有些则还没有预料到。这就使城乡规划实施管理面临许多新的情况，产生许多新的问题。这就要求在管理中，必须坚持科学的态度，采取科学的方法，提出切实可行的应对方案。这个过程是城乡规划的具体化，也是对城市规划的优化和完善。城乡规划实施过程中可以根据具体情况对已制定的城乡规划进行调整，但规划的调整不是随意的，对于重大的调整，即修改已制定的规划，必须按照法定程序报经原审批机关批准；对于局部的调整，也应规定必要的程序，报经有权机构批准。

五、城乡规划与其他规划的关系

城乡规划的基本属性决定了它是一种综合性的规划。国民经济和社会

发展规划与土地利用总体规划对经济社会发展具有重要的调控和指导意义，同样也是具有综合性的规划。这三者虽然分别侧重于不同的功能，但相互之间又具有十分密切的关联。因此，《城乡规划法》规定，城市总体规划、镇总体规划以及乡规划和村庄规划的编制，应当依据国民经济和社会发展规划，并与土地利用总体规划相衔接。在发展建设的管理上，应当以国民经济和社会发展年度计划和城乡近期建设规划为依据。建设项目的选址和布局则必须符合城乡规划的要求。从合理利用国土资源，促进经济、社会和环境的全面协调可持续发展等宏观规划的目标上，城乡规划与土地利用规划是一致的。在具体的侧重点上，城乡规划与土地利用规划有所差别。土地利用规划主要是以保护土地资源为主要目标，在宏观层面上对土地资源及其利用进行功能划分和控制；城乡规划则侧重规划区内土地和空间资源的合理利用，保证规划区内建设用地的科学使用是城乡规划工作的核心。

城乡规划作为政府的公共政策和引导城乡建设和发展的重要依据，不仅仅是城乡规划建设部门的规划，而且是城乡建设和发展的综合规划，是政府各个部门行动的共同依据，其实施不是城乡规划管理部门所能单独完成的，还会涉及环境保护、环境卫生、卫生防疫、绿化、消防、交通、邮电、工程管线、地下工程、文物保护、农田水利等管理。城乡规划与管理必须与相关管理部门保持协调，以城乡规划为依据，统一行动。正确处理城乡规划中专业和综合的关系，就要正确认识城乡规划管理在城市管理大系统中的地位和作用，运用科学的系统方法进行综合管理，重视整体功能效益，并在相互作用因素中探索有效的运行规律，更好地进行综合协调，提高管理工作效能。

第一章
城乡规划与经济社会整体发展

概　述

城乡规划是调控经济社会发展的重要手段。是调控各项资源（包括水资源、土地资源、能源等）、保护生态环境、维护社会公平、保障公共安全和公众利益的重要公共政策。我国经济社会的快速发展对城乡规划工作提出了更高的要求，加强城乡规划工作，充分发挥城乡规划的综合调控作用，对合理高效配置空间资源，优化城镇布局，促进结构调整具有重要意义，也是落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的必然要求。

一、城乡规划对经济社会整体发展具有综合调控作用

从人类经济社会发展的历史过程看，无论是城市还是乡村，既要满足人工作和生活的需求，也要满足人精神和文化的需求，而各项经济社会活动又必须要有适当的空间和必要的设施才能发生。城乡规划的基本任务就是根据人类活动的特点，统筹安排人口和经济活动的空间布局，合理配置各类资源，综合部署各项建设，以促进经济发展与社会、人口、资源、环境相协调，实现经济社会全面协调和可持续发展。因此，随着经济社会的发展，人的物质和文化需求也在日益提高。城乡规划必须统

揽全局，必须具有综合性。城乡规划的综合性体现在城乡规划的编制过程中，也体现在城乡规划的实施过程中。城乡规划具有很强的综合性，这是由城乡经济社会活动的多样性决定的。正是由于城乡规划具有很强的综合性，因此也成为政府调控经济社会整体发展的一个强有力的手段和工具。

（一）城乡规划是综合性的学科

城乡规划根据不同时期发展的实际需要，从解决实际问题出发，逐步提高对城乡发展问题的认识，不断充实和发展城乡规划学的理论和方法。城乡规划在部署各项建设时，需要研究城镇化的发展规律和趋势，需要考虑人口与劳动力的结构和分布的变化，需要研究社会基础结构和居民生活方式，需要研究生产活动的空间组织关系，需要研究资源和环境的承载能力，需要研究如何协调不同利益群体的需求矛盾。城乡规划涉及经济学、社会学、建筑学、地理学、法学等多个学科领域。现代城乡规划是在多种学科结合实践的过程中形成的具有特色的实用性很强的综合学科，在指导城乡发展中发挥着不可替代的作用。

（二）城乡规划是一项综合性的工作

随着历史发展和社会进步，人们对城乡规划功能的认识日益清晰。城乡规划是政治、经济、文化和社会生活的综合体现，是一项全局性的工作。城乡规划会影响甚至决定经济发展模式，使经济社会以最有效的方式实现发展。

城乡规划涉及各方面利益，需要与相关领域的规划、政策相衔接和相协调，需要考虑维护社会公平和正义。坚持下一个层次的城乡规划以上一层次的城乡规划为依据，不同层次城乡规划相互反馈、相互补充和完善，加强城乡规划的系统性、协调性、合理性和科学性。

（三）城乡规划具有综合调控作用

城乡规划是政府指导、协调城乡建设和发展的基本手段，是保证城乡土地合理利用和开发经营活动协调进行的前提和基础，是实现城乡经济和社会发展目标的必要条件。城乡规划搞得好不好，直接关系到城乡总体功

能的有效发挥，关系经济、社会、人口、资源、环境的协调发展。制定和实施城乡规划是实现政府战略目标，弥补市场不足，有效配置公共资源，保护资源环境，协调利益关系，维护社会公平，保持社会稳定的重要手段。在城乡建设和发展进程中，城乡规划处于龙头地位。

城乡规划的综合协调作用是政府职能与地位决定的，是法律授权的。城乡规划既是政府职能，又是法律和经济手段。城乡规划一经批准即具有法律效力。要按照城乡规划组织各项建设和进行管理，只有充分发挥城乡规划的综合调控作用，才能保证我国城镇化的健康发展，促进全面建设小康社会的顺利实现。

二、城乡规划调控经济社会整体发展的具体表现

城乡规划是城乡有序发展的保证，城乡规划的最终目的是创造良好的城乡发展环境，因此，科学编制与实施城乡规划对于调控经济社会整体发展具有积极的引导作用，具体表现在以下四个方面。

（一）统筹城乡建设，促进城乡经济社会和环境协调发展

农村与城市在自然环境、生产方式、景观等方面客观存在着显著差异，推进城乡经济社会一体化发展，绝不意味着农村与城市的同质化发展，而是应当把城市和农村作为一个相互依存、相互补充的统一体，充分发挥各自优势和作用，达到城乡之间在经济、社会、文化、生态上协调发展。城乡规划覆盖了城乡全部空间范围，经过法定程序批准的城乡规划就成为具有法律效力的公共政策，通过法定的城乡规划许可制度实施城乡规划可以有效调控空间资源利用行为，部署和安排城乡各项建设，引导城乡经济、人口、资源和环境统筹协调发展，引导城市与乡村发挥各自资源优势，形成城乡“各具特色，共同繁荣”的差异化协调发展的良好局面。同时，城乡规划作为政府的公共政策，不仅仅是城乡规划建设部门的规划，而且是城乡建设和发展的综合规划，是政府各个部门行动的共同依据。通过科学编制和实施城乡规划，可以明确城乡建设过程中各相关部门的行动目标和具体要求，有利于推动各相关部门的协调与合作，保证城乡建设各

项工作的有序推进。因此，城乡规划可以说是最能体现城乡空间资源与城乡社会经济整体利益安排的手段之一。

（二）合理配置城乡空间资源，提高土地的集约节约利用水平

我国是一个土地资源稀缺的国家，以全世界7%的耕地支撑着全世界21%人口的生存和发展需要，“人多地少”的基本国情将成为社会经济发展无法回避的强烈限制因素。进入20世纪90年代中期以来，伴随国家大规模的开发建设，耕地急剧减少、城镇建设用地无序蔓延，耕地已由2000年的19.24亿亩减少到2008年年底的18.26亿亩，我国耕地保护形势异常严峻。通过科学编制城乡规划，制定指导城乡发展的战略和对各种空间资源的安排，协调空间资源开发与保护的关系，合理确定城乡建设用地范围和居民点布局，可以保证城乡空间资源的可持续利用。同时，城乡规划管理制度作为政府弥补市场失效、合理配置土地资源的基本调控手段，通过对建设开发权利、土地使用方式的安排对市场进行干预，可以为政府加强对土地利用的调控，实现空间资源利用的社会、经济、环境整体效益最大化服务，对推进城乡建设与发展方式由粗放型向集约型转变，促进土地的集约化利用，建设资源节约环境友好型社会具有重要作用。

（三）为城乡发展提供基础设施保障，引导改善人居环境

城乡规划通过合理确定基础设施规模、布局与建设时序，可以保障城乡生产和生活对基础设施的需求。另外，城乡规划具有协调部门利益的工作机制，能够合理引导资金和项目流向，统筹协调各项基础设施建设，保证基础设施的合理布局，提高公共财政和社会资金支持的集中度，提高公共设施共建共享的服务范围，引导城乡居民点空间布局的优化。城乡规划还可以通过与政府的公共财政能力和地方的现实需求相结合，因地制宜确定环境治理内容与措施，有利于解决当前城乡环境的重点问题，突出城乡环境特色，支持后续发展需要，引导人居环境逐步改善。

（四）引导生态文明建设

党的十七大报告，把建设生态文明作为实现全面建设小康社会奋斗目

标的新要求。建设生态文明就是要实现人与自然环境的和谐共存，促进人口、资源、环境、生态的可持续发展。城乡规划是实现生态文明建设目标的有效手段，通过明确资源环境保护和生态建设的规划安排，合理划定不同类型的城乡规划管制空间（包括城乡建设区、限建区、禁建区），规定“绿线”（城市绿化用地界线）、“蓝线”（城市水系）、“紫线”（历史保护区、历史街区保护界线）、“黄线”（基础设施界线）等城乡规划强制性内容，提出发展策略、城乡规划管理指标和要求，可以规范城乡建设活动，促进城乡生态环境保护。

三、加强城乡规划是调控经济社会整体发展的关键环节

要发挥城乡规划调控经济社会整体发展的作用，关键是要处理好局部与整体、近期与长远、需要与可能、经济建设与社会发展、城市建设与环境保护、现代化建设与历史遗产保护等一系列关系。同时，还必须注重改进城乡规划的决策机制，坚持科学、民主、依法办事；必须注重转变政府职能，充分发挥市场配置资源的主导作用，调动全社会建设、管理和发展城市的积极性。

（一）切实转变政府职能

政府要转变职能，改变在城乡规划实施中的角色和作用，把职能切实转变到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来。首先，要从直接抓经济建设项目转向注重健全和完善城市功能，加强和改善基础设施与公共服务设施建设，加强环境建设，增强城市综合承载力，优化投资创业环境；其次，要协调不同利益主体之间的冲突，尤其要兼顾弱势群体和低收入阶层的利益，维护社会公正，把主要精力用于解决群众最急需解决、最关心的问题上，充分发挥各方面的积极因素，为可持续发展增添动力；再次，要考虑市场运行的可能性和经济效益，充分利用价格机制和竞争机制，实现资源最优分配，增强城乡规划可行性，提高城乡规划管理的综合效益。

（二）加快转变城市的增长方式

要从过去以安排项目为主转向注重资源的保护和提供空间的管治。要适应我国城镇化发展所面对的日趋严峻的资源环境条件，通过划定“三区”、“四线”，实施严格的空间开发管制，对稀缺性空间资源实行强制性保护；通过交通等基础设施的合理布局，控制和预留重大基础设施及公共设施用地；通过发挥城乡规划对土地集约利用的有效调控和约束，引导城镇布局紧凑、精明增长，促进城市可持续发展。要以资源的高效利用和循环利用为核心，以“减量化、再利用、资源化”为原则，以低消耗、低排放、高效率为基本特征，强调对城市各种资源的集约利用，着力创造良好的人居环境和投资环境，保障城市的可持续发展。

（三）注重城乡统筹和区域协调

城市和乡村是互为环境、互相依存的。要以城带乡，以乡促城，促进城乡统筹发展，推进城镇化进程。一方面，不断增强和完善城市功能，城市带动乡村，工业反哺农业，加快农业产业化进程，充分发挥城市对乡村的辐射带动作用；另一方面，通过农业产业化为城市发展提供良好的资源条件，为城市发展提供支撑。要进一步完善城市功能，增强城市的中心地位，为农村剩余劳动力向非农产业和城镇转移创造条件，带动城乡地区的共同发展。要协调城乡功能，发展城乡共享型基础设施，促进城镇基础设施向农村延伸，改善乡村地区给排水、供电、电信等基础设施条件和防洪体系建设，因地制宜进行垃圾收集处理和污染治理。

随着城镇化的快速发展，城镇区域化、区域城镇化的现象越来越普遍。城乡规划要协调区域开发，引导人口和产业合理布局，实现区域基础设施共建、优势资源共享，改善区域环境，构建统一市场，减少和避免重复投资。建立健全协调机制，尤其要加强对城镇密集地区和城乡结合部等重点区域和薄弱环节的城乡规划管理。

（四）体现刚性与弹性的有机结合

在经济全球化和市场经济条件下，外部市场环境变化迅速，生产要素的流动性加大。政府要按照市场经济的发展规律，为各行各业提供资源环

境条件允许的发展空间。城乡规划要体现刚性与弹性的有机结合，既要注重对长远发展的宏观调控，也要重视对近期建设的综合指导。

（五）积极推行政务公开和公众参与

在市场经济机制下，投资主体的多元化和社会分层导致了利益主体的多元化。城乡规划制定和实施必须始终坚持公开、公平、公正的原则，不仅要依法保障公共利益，也要保护各个社会群体和个人的合理、合法的权益。要改进城乡规划的编制，采取“政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策”的方式，广泛吸收包括政府部门、企业、个人、社会组织等各方意见。要健全制约和监督机制，通过社会公众的广泛和全过程参与，统筹兼顾、充分协调各方面的利益关系，确保各方面利益具有合理充分的诉求渠道，促进利益诉求的制度化、规范化和法制化。

案例 1　城市总体规划编制机制创新

2002 年，北京市委、市政府开始组织编制新一轮的城市总体规划[①]。规划于 2005 年 1 月 27 日经国务院批复实施。温家宝总理在听取北京市城市总体规划工作汇报后，认为规划“采取了‘政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策’的科学的规划编制方式，整个规划工作做到了科学、民主、依法办事。突出了首都规划的战略性、前瞻性，抓住了若干重大问题，而且与以往规划相比有进步、有突破、有发展”。“北京市城市总体规划在全国城市规划工作中起了示范作用。”

一、背景

2001 年是北京发展历史上重要的一年。这一年，北京市成功获得了 2008 年第 29 届夏季奥运会的举办权；人均国内生产总值（GDP）突破 3000 美元；国家将京津冀地区确立为新的战略发展重点。北京面临着前所未有的发展机遇。

同时，北京的城市发展也面临着新问题和新挑战。在城镇化快速发展的背景下，北京城市规模迅速扩大，城镇人口年均增加 33.8 万人，建设用地年均增加 36.1 平方公里。随着人口的快速增长和功能的不断集聚，城市交通拥堵，土地紧张，环境恶化，水资源、能源供应不足，形形色色的“城市病”接踵而至。在从根本上改变城乡二元结构、有效协调京津冀地区发展方面，也还存在诸多问题。这一切似乎印证了前人总结的所谓规律：人均国内生产总值由 1000 美元提高到 3000 美元的发展阶段，是经济

① 1949 年，作为首都的北京市编制了新中国成立后第一次城市总体规划，即《改建和扩建北京市规划草案要点（1950—1957）》。此后，北京市于 1958 年、1973 年、1983 年、1993 年分别进行了 4 次大的城市总体规划编制工作。2002 年北京市开始编制新一轮的城市总体规划（2004—2020）。

社会发展的关键时期，工业化、城镇化和市场化快速发展，经济结构、社会结构和空间结构迅速变化，搞得好则顺利实现现代化，搞不好甚至出现动荡和倒退。

怎样才能按照党的十六届三中全会提出的“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观”的要求，把握新世纪北京发展的重大机遇，实现又好又快发展，成为北京市上上下下关注和思考的问题。

2002 年 5 月北京市第九次党代会明确提出：北京必须调整城市产业结构，转变增长方式，控制城市规模，提高发展质量，增强城市的综合实力和国家竞争力。要从城市长远和总体的角度对新项目、新工程进行统筹协调。会议认为，有必要编制新一轮的城市总体规划，对经济、社会和环境发展作出战略性、全局性和综合性安排。

经国务院同意，北京市政府于 2004 年开始着手编制新一轮的城市总体规划。

二、做法

城市总体规划必须协调好各方面的利益，调动全社会发展的积极性。在这一轮城市总体规划编制过程中，北京市创新机制，建立了民主集中的开放式决策体系。

（一）政府组织，立足全局绘蓝图

城市总体规划是复杂的多目标决策，矛盾交织，涉及面广。城市规划决策和实施中，多元化的主体都代表着各自的利益，不可避免地会互相影响，有些利益可能会互相冲突。城市规划成为各种利益主体博弈的平台。

在确定城市各功能区发展定位的过程中，为了充分发挥各区县的主观能动性，由各区县根据自身的发展实际先提意向，再由北京市城市规划委员会组织论证。区县政府在很大程度上带有“经济人”的特点，都要追求自身利益的最大化，提出的发展设想偏“高”、偏“全”、偏“大”。所谓“高”，就是希望发展定位要高、聚集的产业功能要“高端”。

如通州区政府提出通州新城应成为北京市的一个新城区，以区别一般新城；门头沟区政府提出要与石景山边缘集团共同建设西部副中心。所谓“全”，就是希望各自承担的城市功能、产业门类要齐全。全部区县政府都提出要发展会展业，顺义、亦庄、房山、大兴、昌平、平谷、怀柔七个区都提出要发展现代制造业。所谓“大”，就是要求大量增加建设用地规模。通州新城提出要将运河城市段河道两堤间距由原来的1000—3000米调整为300—500米，房山新城提出调整小清河流域的行滞洪区范围，目的都是为了增加建设用地；怀柔新城提出开发面积76平方公里、人口约40万人的“东怀新区”；门头沟新城提出要将若干采空区划为建设用地。

针对这种情况，在修编工作中，北京市政府采取了一系列措施，打破行政界限，统筹考虑各区县功能定位和建设用地的配置。经过反复沟通和磋商，从首都发展的整体需求和根本利益出发，打破了过去14个卫星城等量齐观均衡发展的布局，确立了“两轴两带多中心”，面向区域、开放、主次分明的空间结构。其中东部发展带与区域经济发展主轴紧密相连，重点发展通州、顺义、亦庄三个新城，疏解中心城人口和功能，聚集新的产业，实现规模效益和聚集效益；西部发展带更多的是强调市域自然资源的保护。

（二）专家领衔，重大问题充分论证

城市总体规划工作具有较强的综合性，涉及的领域多、范围广。北京作为我国的首都，遇到的问题更加复杂。为保证城市发展各项重大问题的科学决策，北京市邀请众多国内高层次、多层面、宽领域的知名专家学者领衔，作为专题研究和专项规划的负责人，对重大问题进行专题研究。

首先，科学预测城市人口规模。随着市场经济的发展，人口的流动性加大，北京市外来人口数量不断攀升，2003年常住人口1456万人。按照这样的增长势头，2020年总人口将达到2100万人以上。北京的资源环境条件能不能承载这么多人口？环境专家根据目前国际可比城市的技术

和生活水准，综合其他相关因素，预测北京适宜人口规模为1750万人左右；社会学家以经济发展预测为基础，预测2020年全市就业岗位需求量为810万个左右，常住人口规模为1747万—1857万人。鉴于人口问题的复杂性，北京市政府邀请中国社会科学院有关专家领衔研究城市社会发展问题，包括北京市社会阶层结构、城乡关系、就业与社会保障制度，以及人口老龄化、贫困人口、外来人口等方面。经过充分论证，提出北京规划期末人口的合理规模为1800万人。

其次，全面开展专题研究。北京市邀请了近70个国家级和市级研究机构，由最高层次的专家领衔，围绕总体规划编制涉及的新城规划及功能布局调整、交通及基础设施规划、生态环境保护规划、历史文化名城保护规划等20项专题、27个重点内容，进行比较全面、突出问题的研究。另外，北京市还邀请了近100人次的国外专家及12个国外机构，就新的城市总体规划编制进行学术交流，以充分吸取发达国家的成功经验，对有效解决北京城市发展中存在的突出问题发挥了重要作用。

（三）部门合作，统筹协调形成合力

总体规划编制涉及产业发展、土地利用、城市限建区、城市安全等方面的问题，需要发改委、国土、卫生等20多个市政府相关部门参与意见。在制定综合交通、医疗卫生、生态环境保护等专项规划的过程中，需要与交通、卫生、环保等30多个部门进行协调。

北京城市总体规划中有关医疗服务设施的结构体系规划和布局规划就是在多部门的合作参与下完成的。经过几十年的发展，北京形成了以公共卫生服务、疾病预防控制、妇幼保健、医疗服务和急救等内容为主的医疗卫生服务体系，建设了一批综合医院和专科医院。但是，大型医院过度集中在中心城的中心地区，社区级医院严重不足，分布不合理。北京大型医院高精尖医疗技术集中，每年有上百万人（次）从外地来北京就医的人，主要集中在大型医院。同时，由于社区医疗服务网络不完善，北京的普通市民看感冒也要去三甲以上医院挂专家号，造成大医院医疗资源的全面紧张，停车设施不足，影响城市交通。

城乡规划编制部门与北京市卫生局、市疾病控制中心合作，邀请行业专家剖析问题，明确城乡规划原则，确定布局体系和建设指标。在城市总体规划中改变以往将综合医院分三级医院、二级医院、一级医院三个级别的医疗服务模式，确立了以区域性综合医疗中心和社区卫生服务中心（站）为主的两级医疗服务结构，提出要加强社区卫生服务中心（站）的建设，健全网络，方便群众就近就医。

在城市总体规划编制过程中，北京市还积极开展与国务院相关部门和天津市、河北省的沟通。就中央行政办公用地、首都第二机场选址等重大问题，与国务院相关部门先后进行了 15 次协调讨论；2004 年 11 月，刘淇书记率领北京市相关部门到天津市、河北省进行学习和交流，专门就北京城市总体规划交换意见，沟通情况。与国务院和北京市相关部门，与相邻城市的合作、交流，不仅开拓了解决问题的思路和途径，而且统一了思想认识，为规划实施打下了良好基础。

（四）公众参与，问计于民，为民谋利

城市总体规划的编制与市民有着直接的利益关系，公众参与总体规划的编制是必要和可行的。

为此，北京市建立了多种形式的公众参与机制。通过电话、网络、电视、调查和公示等途径征集意见，共收到近 3000 条市民建议。采取随机抽样的办法，对城六区和四个卫星城 34 个居委会 1900 户居民进行了入户问卷调查。委托专业调查公司，了解市民对变革生活方式、提高生活质量的需求。在北京电视台播出的关于北京城市总体规划编制的节目中与观众开展互动，受到观众的热烈关注，在约 50 分钟的直播时间里接到观众电话、短信留言共计 703 条。在首都之窗市规划委网站上开设“我为总规修编提建议”专栏，收到长篇文字建议 53 篇。总体规划修编成果（草案）进行公示期间，参观的人数达 26000 人次，现场留言近 500 条。

广大市民积极为北京规划献计献策，发生了许多令人感动的故事。家住东城区的姚女士在北京市规划展览馆公示总体规划期间，多次给城乡规

划编制部门打电话，希望直接反映她对旧城保护的意见。她亲手交给城乡规划编制部门工作人员的建议书，密密麻麻写了 8 页纸。姚女士的母亲住在东城区东高房一个老四合院中，五口人居住面积仅 25 平方米。她本人至今还住在筒子楼里一间 12 平方米的房间里。在如此困难的情况下，仍然坚定不移地支持北京旧城整体保护。

三、成效

北京城市总体规划编制工作创造的成功经验，对于我国城乡规划法制建设发挥了重要作用。“政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策”被写入《城乡规划法》，成为城乡规划编制的重要原则，并直接写入新的《城市规划编制办法》。

新的北京城市总体规划经国务院批复后，北京城乡规划工作有序开展，城市发展与建设不断取得新成果。城市空间结构调整有序展开，城市均衡发展呈现新局面。2007 年以来，作为城市未来发展的重点区域，通

截至 2010 年年底，北京地铁运营里程超过 300 公里

● 北京市城市发展示意图

州、顺义、亦庄等新城的土地供应量占全市的70%，新城与中心城的51条规划联络通道建成26条，新国际展览中心、奔驰商用车、北京出版发行物流中心等一批重大产业项目落户重点新城，通州综合服务中心、顺义临空经济区和亦庄高新技术产业区加快发展。

北京城市总体规划实施5年来，一批重大交通设施建成运行，其中以轨道交通为核心的公共交通优先战略，交通设施建设实现跨越式发展。目前，运行的8条轨道线路达到200公里，日运送乘客达到300万人，轨道交通对提高城市运行效率和优化功能的作用明显加强。京津城际快速铁路的建成通车，实现了北京到天津30分钟到达的目标，有力地带动京津一体化发展，促进区域协调。城市的生态环境得到了明显改善，北京全年蓝天天数由1998年的100天上升到2009年的260天；2008年年底，全市林木绿化率达51.6%，山区绿化率达70.49%，总面积约23000公顷的“五河十路”两侧绿化带已经建成。

在城市总体规划的指导下，北京奥运场馆的建设与历史延续下来的空间布局特征相融合，不仅没有破坏北京的古都风貌，反而促进了风貌保护。奥林匹克中心区位于北京传统中轴线的北端，把传统中轴线从原来的7.8公里延伸到25公里，在保持和继承北京传统空间布局特色的基础上，为这座世界级的文化名城留下了新的、重要的文化遗产。

四、启示

（一）“二十字”工作方针是城乡规划综合性、全局性、战略性的重要保障

北京城市总体规划修编工作组织方式背后的实质表现，是政府从“包揽”到“组织”工作模式的转变。在编制过程中，他们采取了“政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策”的二十字工作方针。实践证明，这种民主与集中相结合的开放式决策体系，有利于妥善处理政府与市场、上下级政府之间、政府与专家和公众之间等等的关系，从根本上保障城乡规划的科学性、权威性以及城乡规划实施的有效性，使城乡规划的龙头作用得到充分发挥，为城市总体规划的综合性、全局性和战略性发挥基础性作用。

（二）公众参与是改进和提高城乡规划工作的重要方向

随着我国政治体制改革的进一步深化，特别是政府职能从经济建设型向公共服务型的深刻转型，城乡规划向公共政策的这种转变显得尤为紧迫与必要。北京城市总体规划修编的经验告诉我们，作为一项公共政策，城乡规划必须摒弃政府官员加专业技术人员的“精英主义”模式，更多地发挥专家咨询和公众参与的民主决策作用，运用专家的专业知识和广阔的前瞻性视野，切实维护相关利益人的“话语权”，反映大多数人的需求和愿望，做到科学、民主和依法决策。

思考题

1. 结合北京在城市总体规划修编工作中的具体做法，分析政府、专家和公众在城乡规划制定中是怎样发挥作用的？

2. 结合实际分析“部门合作”在城乡规划制定和实施中的重要性。

案例 2　总体规划助推城市发展三上台阶

由一个名不见经传的边陲小镇到区域性中心城市，再到国际化大都市，深圳的快速发展堪称是世界城市发展史上的奇迹。在发展过程中，深圳始终坚持以城乡规划为龙头，城市总体规划与时俱进、不断创新，引导和推动城市跨越式发展。

一、背景

1980 年，深圳被国务院设立为经济特区。当时，深圳还是一个落后的边陲小镇，大部分为农村人口，以从事农业和渔业为主。深圳经济特区最初的发展设想是建设“出口加工区”，形成工农业相结合的出口商品基地、吸引港澳游客的旅游区和新型的边防城市。

陈锡林老先生是当年支援特区建设的工程兵战士。据老人回忆，1983 年 9 月，他和两个师 7 个团的战友们一起转业到深圳，只能住在竹子林山坡上的帐篷里。竹竿当支架、竹叶为屋顶，大家调侃自己住的是“竹叶宾馆”。现如今人口密集、商业繁荣的罗湖火车站一带，当年是一片洼地，下雨积水，行人得挽着裤腿走路。

在当时许多人看来，深圳将来能够发展成一个二三十万人口的中等城市已经是非常宏伟的构想了。然而，深圳的发展速度出乎人们的预料。1984 年年底，深圳人口已经达到 40 万，国内生产总值达到 12.53 亿元。适应外向型工业发展的需要，特区以蛇口和罗湖火车站两个口岸为依托起步建设，形成了特区中部的罗湖综合小区、东西两翼的沙头角和蛇口工业区。各片区分别由不同的大型企业经营管理，规划建设各行其是，各片区之间联系不便，生产和生活设施也不配套。陈锡林老人说，好不容易从“竹叶宾馆”搬到了“高档住宅小区”，却发现“要水没水，要电没电，出门踩的还是泥泞烂路”。

二、过程

（一）20 世纪 80 年代：超前谋划，奠定城市长远发展的基础

深圳发展急需一个统揽全局的城乡规划。时任国务院副总理的万里同志到深圳视察时要求，“建设一个城市，首先要把总体规划搞好，总体规划批准了就是法律”。1984 年秋天，国家调集精锐的城乡规划队伍赴深圳，协助深圳市政府研究制定总体规划，即“1986 版总规”。

城市总体规划首先要回答的问题是怎样定位深圳未来的发展。在深圳特区设立后短短的 5 年中，深圳以振奋人心的“深圳速度”日新月异地迅速发展，常住人口规模已经相当于一个中等城市[①]。按照这样的势头，深圳很快就能达到大城市的人口规模。但是，国家当时确定的城市建设方针要求“严格控制大城市规模”。经济特区在境内无先例可循。马来西亚亲岑六拜、韩国马山和我国台湾地区高雄已经建成的“出口加工区”、“自由贸易区”面积都不足 1 平方公里，区内只有几万职工，面积和规模都很小，深圳很难借鉴。在认真研究深圳发展现状和发展形势、认真剖析东南亚和台湾地区“出口加工区”与“自由贸易区”建设的经验和教训的基础上，经过反复论证，大家认为，深圳的发展应立足长远，由以加工为主的特区逐步发展成为具有综合职能的城市，这是保持开发区长远竞争力的关键。基于这样的战略性认识，规划组进一步提出，针对未来发展的不确定性，城市的空间布局必须留有弹性，应采用带形组团城市结构，同时加强组团之间的交通联系。

城市人口规模是城市基础设施配置的依据。通过审慎分析，专家组认为，一个具有综合职能的现代化城市，必须有健全的功能，不仅要有强大的经济，也要有优质的生活，要实事求是地执行国家的城市建设方针。专家组提出，到 2000 年深圳将会发展成为人口规模突破 100 万

① 当时国家政策规定，特大城市是指市区和近郊区非农业人口 100 万以上的城市；大城市是指市区和近郊区非农业人口 50 万以上、不满 100 万的城市；中等城市是指市区和近郊区非农业人口 20 万以上、不满 50 万的城市；小城市是指市区和近郊区非农业人口不满 20 万的城市。

深南大道建设前后对比图

的特大城市。“1986 版总规”确定深圳的城市性质是“以工业为重点的综合性经济特区”，规划 2000 年建成区面积 122.5 平方公里，人口规模 110 万人。考虑到城市发展的不确定性，基础设施按 150 万人测算，其中交通基础设施按 200 万人的规模考虑。在城市北部、中部和南部规划建设三条快速干道，在各组团之间建立便捷的交通联系。建设现代化的港口和区域枢纽机场，以适应外向型经济发展的需要。对应规划的弹性，“1986 版总规”特别强调要合理控制建设时序，严格保护组团之间的隔离带。

“1986 版总规”对深圳城市发展产生了深远的影响，奠定了深圳今天发展的基础。带状组团式城市空间格局，有力地支撑了深圳产业结构的优化和提升。当年组团之间的隔离带，现在成了城市的生态绿地、开敞空

间。北环路、深南大道和滨海大道，盐田港、宝安国际机场和广深高速公路都是按照“1986 版总规”建成的。

宝安国际机场是规划组积极争取的结果。把深圳机场建在特区之外的宝安县，是重大的体制突破，也是深圳“1986 版总规”战略性、前瞻性的重要体现。按规定，“1986 版总规”是不能超出特区界线的。规划组分析认为，航空运输对深圳的经济社会发展非常重要，不仅要有合理的规模，而且要面向区域。在特区内选址，在用地条件上难以满足，也不利于与区域交通的衔接。两院院士周干峙先生当时是规划项目领导小组的组长。为了深圳机场的合理布局，当年他曾上书国务院领导，直陈在特区外选址建设机场的必要性，并得到支持。目前，宝安国际机场因为布局合理，发展空间充裕，尽管建成以来深圳的人口规模已经增加了 20 多倍，

人均国内生产总值增长了近百倍，仍然能够满足需求，成为服务珠三角的国内第四大枢纽机场。

（二）20 世纪 90 年代：统筹全局，推动城乡一体化的进程

20 世纪 80 年代，深圳的经济增长主要依靠扩大工业生产规模，靠投入更多的廉价劳动力和更多的土地。1986 年版城市总体规划确定 2000 年特区内建成区面积 122.5 平方公里、人口 110 万人。到 1988 年，特区内批出的建设用地已达 109 平方公里，常住人口 120.14 万人。特区内有 500 多家村办工业，从业人员 9 万多人。城市发展空间捉襟见肘，水、电等基础设施也出现了供不应求的趋势。

特区经济规模和人口规模的迅速增长，使特区内与特区外交通联系的压力不断加剧。南头、布吉关口时常簇拥着大量想进入特区内打工的农民工，交通拥堵严重。由于城乡规划管理滞后，企业遍地开花、布局散乱，住宅、公共设施和基础设施配套不足，土地资源浪费，生态环境遭到破坏。另外，特区内外的制度分割也严重影响到城市的持续发展，由于特区外的建设用地和劳动力供给比特区内成本低、限制少，因此许多外资转向特区外的宝安县。

怎样应对发展的冲击？怎样控制开发建设用地投放的速度和节奏？怎样提高深圳的发展效益？ 1989 年，深圳市政府组织开展了“城市发展战略研究”，对“1986 版总规”实施过程中的重大问题进行了跟踪研究。研究认为，需要从更大范围的社会经济环境来考虑深圳市的发展方向、地位和作用，调整产业发展方向，要考虑与回归后的香港在产业发展和空间发展上的对接，将特区与宝安作为一个整体，统筹安排、合理分工、协调发展。

“城市发展战略研究”为政府决策提供了依据，为城市总体规划的修编提供了依据。1992 年 11 月 11 日，国务院批准撤销宝安县，分设宝安区、龙岗区，加大了对特区外开发建设的力度，推进了市域统一城乡规划和建设管理。深圳于 1993 年启动编制“1996 版总规”，城市总体规划范围覆盖全市域。

“1996版总规”摈弃了以往城市总体规划只考虑城市，只关注城市中心区的做法，将整个市域纳入规划区，综合平衡城乡经济要素和社会要素，统筹配置公共设施，在全国最早实现了城乡统筹规划。在统筹市域城乡的基础上，城市总体规划划定了农业保护用地、生态保护用地等非建设用地，切实保护市域生态资源环境，优化国土资源的配置。

“1996版总规”以市域为单元，统筹安排城市轨道网络的布局，统筹组织综合交通运输体系，统筹建设大型公共设施。当时特区管理线（俗称“二线关”）还没有撤销，但城乡规划建设超越这条制度屏障，率先实现了全市一盘棋。2003年5月28日，深圳特区管理线边防管理改革出台，一举推出9项便利措施。

2002年，我国台湾地区一个IC巨头企业来到深圳，要投资建一个占地10平方公里的工业园，要求园区交通方便、配套齐全、环境安静优美。深圳找不到能够满足这些要求的工业用地。几番周折，这家企业不得不放弃深圳，选择了别的城市。

在福田区工作的小孙是深圳的新白领。他常常抱怨深圳“现在经常看到的都是灰蒙蒙的天空，一年当中阴霾的天数也在增加，每天上下班在路上的交通堵塞时间也长了”。而当年，他是被深圳“有现代化的高楼大厦，也有很蓝的天空”的优美环境所吸引才来深圳打拼创业的。

——那阵子，深圳发生了许多这样的故事。

进入新世纪，深圳的经济实现了新的飞速发展。但是，制约深圳经济发展的矛盾也正日益凸显：土地、空间有限难以为继；能源、水资源短缺难以为继；人口不堪重负难以为继；环境承载力严重透支难以为继。这4个“难以为继”成为深圳发展的瓶颈，尤以土地问题最为突出。人们开始担忧深圳的发展前途，引发了关于深圳应该何去何从的热烈争论。一篇题为《深圳，你被谁抛弃？——从“候鸟北飞”看深圳的危机意识》的网络文章就是那时走红的。文章说，过去深圳创造了诸多奇迹，但现在招商银行、平安保险、中兴、华为、沃尔玛等知名企业却纷纷欲迁都

北上，深圳对人才吸引力的下降，又面临周边区域的激烈竞争，已经充满危机。

有这样担忧的不仅是深圳的市民。深圳城市规划部门在2001年就进行了《深圳市城市总体规划检讨与对策研究（2001—2005）》，提出城市发展面临土地和空间资源短缺这一严峻问题，按照以往的速度，几年之后深圳就将面临无地可用的局面。2001年，深圳市政府组织开展了“深圳2030城市发展策略研究”，综合分析了深圳发展的现实问题和国家对深圳发展的战略要求，认为深圳实现从“速度深圳”向“效益深圳、和谐深圳”的全面转型，建设国际化城市，是深圳发展的必然选择。

城市规划如何适应发展转型的需要？深圳在实践中探索“倒过来”的城乡规划调控思路，用“基本生态控制线”主动约束城市发展空间，以生态优先的理念推动城市建设从量的扩张向质的提高转变。2005年，深圳市公布了基本生态控制线控制范围，用以监督、控制开发建设。纳入控制范围内的土地属于永久保护的生态用地，共974平方公里，约占深圳市域面积的一半。深圳市政府颁布了《深圳市基本生态控制性管理规定》，基本生态控制线是城市建设不能逾越的“高压线”。

2006年，深圳启动“2006版总规”的修编工作。新总规定位为“转型规划”，要精明增长，走非用地扩张型的内涵发展之路；谋划深圳在区域竞争与合作格局中的战略坐标，巩固和提升深圳作为区域中心城市的地位与作用；大力推动城市更新改造，破解城市转型的资源瓶颈，缓解新供应建设用地压力。

转型发展模式使深圳再次迈上新的发展台阶。2009年深圳实现地区生产总值8245亿元，按常住人口计算的人均生产总值超过1万美元，经济实力不断增强，城市功能不断完善。与此同时，城市大气环境质量明显好转，交通也较以往顺畅多了。

三、反响

从特区设立之初到2009年，深圳市的常住人口已由33.29万人发展到900万人，建成区规模由3平方公里增加到813平方公里，人均国内生产总值由811元增长到93000元。

专家认为，从20世纪80年代有效指导深圳健全城市功能起步，到20世纪90年代适时引导市域城乡统筹发展，再到新世纪积极推动城市转变发展模式、提升城市功能，深圳三版城市总体规划[①]确定的城市发展定位和发展目标都促进了相应时期包括产业政策、环境政策及行政区划调整等城市发展政策的重大调整。

2009年1月，国务院出台《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》，从国家层面明确了深圳作为国家“综合配套改革试验区”、“全国经济中心城市”、“国家创新型城市”、“中国特色社会主义示范市”和“国际化城市”的战略定位。

四、启示

（一）城乡规划要为科学发展服务

城乡规划要协调处理好城市发展中局部与整体、近期与长远、需要与可能、经济建设与社会发展、建设与保护的关系，首要问题是要确立正确的发展方向。深圳三版总体规划的制定都处于城市经济社会实现跨越发展的关头，在总体规划中坚持把城市自身发展条件、发展能力与国家和区域发展的需要相结合，把提升城市的综合发展实力作为方向，城市的发展规模和空间布局服从发展目标的要求，体现了城乡规划的全局性、综合性、战略性，不仅对优化城市经济结构和空间布局发挥了重要

① 1984年以来，深圳市先后编制了三版城市总体规划，分别为1984年编制的《深圳经济特区总体规划（1986—2000）》，1993年启动编制的《深圳市城市总体规划（1996—2010）》和2006年启动编制的《深圳市城市总体规划（2007—2020）》。分别简称为“1986版总规”、“1996版总规”和“2006版总规”。

的引导和推动作用，而且成为深圳深化经济体制改革的重要决策依据之一。

（二）建立城市发展的主动约束机制

深圳推行划定基本生态控制线管理制度，作为城市建设活动不可逾越的“高压线”，按照“倒过来”的思路，主动约束城市发展空间，以生态优先的理念推动城市建设由“量”的扩张向“质”的提高转变，不仅落实了对土地资源和生态环境的保护要求，而且促进了城市产业结构的调整优化，体现了城乡规划约束的主动性。

（三）加强城市发展战略研究

城乡规划是一个持续滚动的过程，要加强对城市发展的战略研究、对规划实施绩效的跟踪分析。深圳把总体规划的批复实施作为新规划阶段的起点，认真研究城市经济社会发展的新动力，经济体制改革的新要求，城市发展面临的新问题。这种编制模式成为实现城乡规划前瞻性、战略性和全局性的重要基础，是城乡规划有效实施的重要保证。

思考题

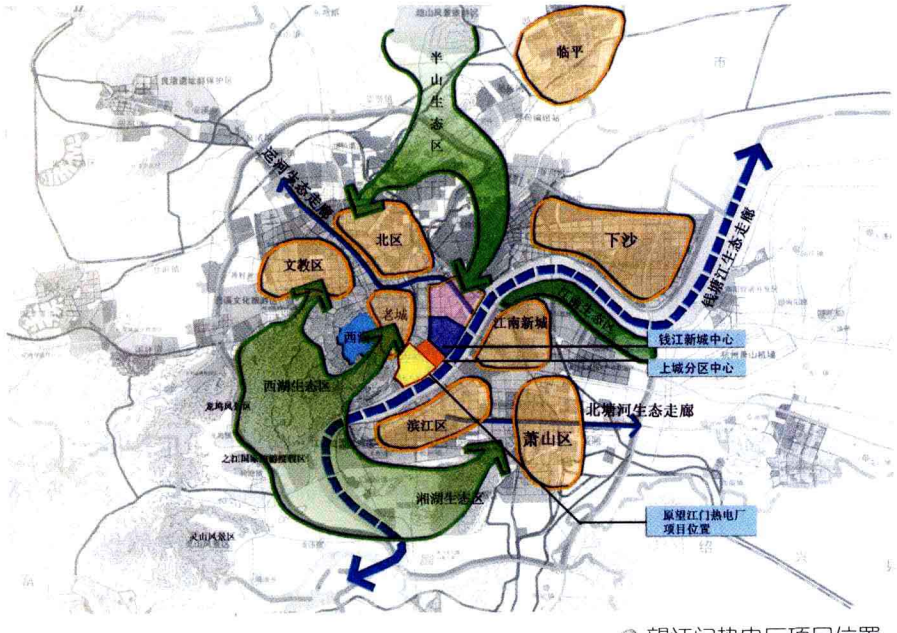
1. 深圳三次总体规划关注的焦点问题有什么变化？请分析产生变化的主要原因。

2. 深圳划定“基本生态控制线”，提出非用地增长的内涵式发展模式，有哪些借鉴意义？

案例 3　望江门热电厂项目停建一举多赢

1995 年，经杭州市政府批准，投资 13.2 亿元，装机 2×5 万千瓦的杭州市望江门热电厂在距离西湖景区 4.5 公里的钱江三桥附近开工建设。由于电厂排放的烟尘废气会污染西湖景区的环境，电厂高大的厂房群和 120 多米高的烟囱会破坏西湖景区风貌和沿江城市景观，随着电厂的开工，反对在钱塘江畔建设热电厂的呼声越来越强烈。

一边是可观的经济效益，一边是巨大的环境损失。杭州市政府面临两难抉择。是建、是迁还是停？几经反复，杭州市政府最终于 2001 年 3 月做出了停建决定。



望江门热电厂项目位置

一、背景

1992 年，杭州市政府和浙江省电力局商定在钱塘江边共同建设望江门热电厂。项目选址在杭州木材总厂东南侧，占地面积约 20 公顷。项目业主是由浙江省电力开发公司、杭州市投资控股公司和浙江省电力公司联合出资组建的“望江门热电有限公司”。

国家计委于 1993 年批准该项目一期工程立项，1994 年批准项目一期工程可行性研究报告。浙江省计经委于 1995 年批准了该项目的初步设计。热电厂批准建设规模为 3 台 220 吨 / 小时循环流化床锅炉，2×5 万千瓦双轴供热发电机组。总投资 13.2 亿元，部分申请日本输出输入银行贷款。

建设该电厂的目的，一是要解决该区域工业企业所需蒸汽；二是满足庆春路沿线公建及城站地区公建冬季采暖和夏季溴化锂制冷用热水的需要；三是作为杭州市的保安电源之一。电厂建成后，可向邻近工业企业提供蒸汽 281 吨 / 小时，为周边区域提供冬季采暖热水热量 376×106 焦耳 / 小时，每年向电网提供电量 5.5 亿度。

二、过程

（一）争议何在

早在 1993 年 8 月，杭州市城建、经济、科技界的部分政协委员在获知杭州签订了在钱江三桥附近建设大型热电厂协议的消息后，便上书杭州市人民政府提出反对意见，呼吁市政府慎重决策。委员们认为，在滨江地区建热电厂，违反经国务院批准的《杭州市城市总体规划》。杭州是国家历史文化名城、重点风景旅游城市和环保重点城市，电厂建成后排放的烟尘和二氧化硫等废气，将随城市主导风向对西湖风景区造成严重危害。当时，杭州市大气颗粒悬浮物及二氧化硫浓度已大大超过国家标准，热电厂的建设无疑会使杭州的大气质量雪上加霜。对此，社会反响也比较强烈。

委员们的建议及社会反响引起浙江省政府重视，省政府要求杭州市审慎研究，避免对西湖风景区产生不良影响。杭州市政府组织相关领域专家对热电厂项目建设进行了专项论证，论证焦点集中在建还是不建，如果建，在哪里建更好。

支持建电厂的专家认为，电厂建设不仅可以为城市工业发展提供能源，而且可向公建和居住区供热，改善区域大气质量，节约能源。另外，电厂目前已经开工建设，如果停建需承担较大的经济损失。多数支持电厂建设的专家认为，钱塘江江面开阔，环境容量大，在现址建厂更合适。也有专家提出向北另选新址的折中方案。

反对热电厂建设的专家认为，电厂位于西湖的上风向，热电厂以煤为燃料，即使采取了先进的除尘、脱硫措施，仍会对景区环境造成污染。该厂建成后，大量生产用煤和出炉煤灰的运输对城市交通有较大干扰。电厂大体量的厂房群和120米高的烟囱严重影响城市景观。向北另选新址，因更接近城区，靠近吴山和西湖，仍然无法避免对城市环境、景观建设和长远发展的不利影响。专家建议，近年来电力、天然气、液化气供应发展很快，应通过调整燃料结构和供热方式来解决该区域的热能需求问题。

（二）两难抉择

杭州市政府十分重视专家、政协委员和社会舆论的批评和建议，于是便延缓了望江门热电厂的施工进度。但此时的望江门热电厂工程已进入基础施工阶段，主厂房和干煤棚659根桩的施工已经完成。热电厂所需的三大主设备（汽轮机、发电机、循环流化床锅炉）均已签订供货合同，其中两台发电机和一台汽轮机已完成制造，第二台汽轮机也已完成制造工作量的一半。工程的土建及安装已签订总承包合同。热网工程的蒸汽管道虽然尚未施工，但热水管已完成1/3的施工量，其中在庆春路建设时预埋横穿道路的12组管道及穿越铁路的主管道、城站广场的热网走廊已基本完成，在西湖大道、滨江大道、中河路南端埋设的热水管道已达4.5公里。

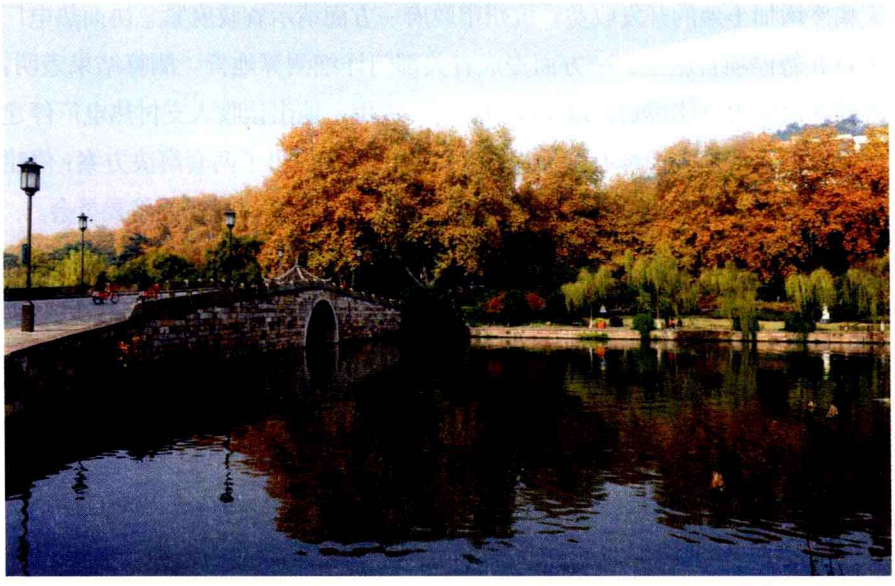
当时，杭州市正处于经济社会发展的起飞加速阶段，钱塘江沿岸地区是杭州当时工业企业相对集中的区域，该区域电力供应紧张，困扰着工业企业的发展。1998 年 5 月，杭州市计委向杭州市人民政府报告了望江门热电厂一期工程进展情况，说明停建望江门热电厂的困难和不利影响：一是城市南部地区原有轻工、食品工业企业沿用多年的燃煤锅炉一时难以改造，大气质量改善缓慢；二是庆春路沿线、城站地区将近 100 万平方米公建的供热很难落实，尤其是城站地区无法提供可靠的热源，庆春路沿线的公建则只能依靠目前采取的临时措施继续维持，侵占的绿地和静态停车场无法恢复，同时消防压力很大；三是项目前期工作中财务款支出和银行利息数额较大，特别是非标准设备预付款、设备款无法追回，经济损失巨大。

杭州市政府召集市计委、城乡建设委、规划局、市投资控股公司等有关部门进行分析论证后认为，由于受供热半径、运煤方式、水源等条件的限制，同时考虑到该区域现状及规划布局的实际，另行选址已无合适的位置。如要实施望江门热电厂项目，必须调整建设内容，并采取一定的工程措施，减少对城市环境和景观的影响。会后，杭州市政府致函省计划和经济委员会，说明上述情况，吁请省政府支持杭州市在原址建设热电厂。

（三）战略转机

1998 年年底，浙江省委对杭州市提出“建经济强市、创文化名城”的跨世纪发展的总体要求，特别强调要高瞻远瞩，制定科学的城市发展规划，突出杭州市城市建设的特色。

作为浙江省的经济、文化、科教中心和长江三角洲重要的中心城市之一，杭州市必须转变经济增长方式，调整城市产业结构和布局，为高新技术产业和服务业的发展提升打造新的空间。杭州市在新修编的城市总体规划中提出，要保护“三面云山一面城”、“城湖合璧”的城市景观，严禁在西湖风景名胜区内新建、扩建有碍景区保护的建筑物，严格控制周边建筑高度、体量、造型和色彩，保持城市的传统风貌特色。城市总体规划确



秋日西湖

定，将钱塘江两岸作为杭州市跨世纪发展的战略节点，重点发展服务业和高新技术产业。而望江门热电厂位于钱塘江滨江新区的中心位置，直接关系到新的城市总体规划的实施。

由于城市总体规划从战略的高度明确了杭州市发展的战略目标、定位和城市的空间布局要求，提高了各方面维护城市总体规划实施的自觉性，统一了对停建望江门热电厂必要性的认识，停建望江门热电厂的关键问题由该不该转向了能不能。

（四）巧妙化解

政府如何才能协调好各方的关系？如何承担停建所造成的经济损失和政治责任？如何收拾停建后的烂摊子？这一系列棘手的问题考验着杭州市政府。“钱”的问题首当其冲。停建望江门热电厂，政府必须向业主支付巨额经济赔偿。钱从哪里来？杭州市大胆提出：向规划要钱，向市场要钱。

按照新修编的《杭州市城市总体规划》，望江门热电厂所在地块位于商务中心区，规划确定为居住用地。杭州滨江新区的开发建设，将带动土地增值，

大幅度增加土地的开发收益。杭州市政府一方面请示省政府紧急协商热电厂项目并暂停项目施工，一方面责成有关部门详细测算地价。测算结果表明，根据新的城市总体规划，以望江门热电厂占用土地出让收入支付热电厂停建所造成的经济损失绰绰有余。最终，杭州市政府提出了两套解决方案：停建或移址另建，并于1999年12月将移址建议方案上报省计划与经济委员会。

浙江省计经委牵头组织省电力局、省建设厅、杭州市政府、市计委、市经委、市规划局、省电力公司、电力建设总公司等有关部门和单位，协调、商讨项目迁建事宜。从场地选址、热负荷平衡和环境保护的角度进行比选论证。经过一年多的努力，因没有理想的新址，并考虑到投资方的利益，杭州市政府最终放弃了移址建设方案，决定停建望江门热电厂项目，并取得省政府批准同意。

2001年3月15日，杭州市政府召集浙江省电力公司、浙江省电力开发公司、杭州望江门热电有限公司、省电力房地产开发公司、市计委、市城乡建设委、市土管局、市规划局、市投资控股公司、市土地储备中心等部门和单位召开关于望江门热电厂停建有关问题的协调会，商讨望江门热电厂停建后的善后事宜。会议商定，望江门热电厂停建造成的经济损失全部由杭州市政府承担，现望江门热电厂地块恢复原貌后由杭州市政府收回，电厂全部人员的安置由浙江省电力公司自行解决。

至此，持续近10年之久的望江门热电厂项目以停建并放弃而告终。杭州市政府为此赔偿了近4亿元人民币。但制止了新污染源的产生，改善了环境，保护了西湖，维护了城乡规划的实施和城市发展的长远利益。

杭州市政府随后通过拍卖方式出让了望江门热电厂所在地块的土地使用权。拍卖土地所得价款不仅弥补了停建望江门热电厂项目的损失，而且还有盈余。

三、启示

（一）协调城市当前建设和长远发展的关系是城乡规划的重要任务

怎样认识城市的发展定位，是引起望江门热电厂建与停之争的关键。

统一对杭州市城市性质和发展目标的认识，是妥善解决望江门热电厂建设问题的重要保证。决定停建望江门热电厂新依据的杭州市城市总体规划，综合分析杭州市发展的区域环境和杭州市自身的竞争优势，明确城市性质和城市空间布局，是妥善协调城市当前建设和长远发展之间矛盾的依据。

如果从杭州市解决当时钱塘江沿岸工业企业发展的能源需求出发，确实有必要建设望江门热电厂。但是，杭州市正面临发展转型的关键时期，望江门热电厂的建设与城市空间布局和生态环境保护的矛盾，直接影响到城市的长远发展。

（二）充分运用市场经济的手段化解矛盾，推动城乡规划实施

城乡规划确定城市空间布局和土地用途的目的之一，是保护社会的整体利益和长远利益，通过规划对土地用途的安排，把涉及社会整体利益和长远利益的土地保护起来。政府可以用行政的手段实施城乡规划，也可以用经济手段，通过调节各相关方面的利益关系，推动城乡规划的实施。通过土地置换的方式解决停建望江门电厂所需的巨额资金来源，对促成望江门热电厂的停建起到了至关重要的作用。杭州市政府最终运用市场经济配置资源的有效手段使这一事件得到了妥善解决，达到了“一举多赢”的效果。

思考题

1. 为什么说望江门热电厂的建设不利于杭州市的长远发展？

2. 通过望江门热电厂停建事件，你认为城市政府在重大基础设施项目决策程序上有哪些值得吸取的教训？并请提出改进的建议。

3. 你认为杭州市政府在对待公众意见方面有哪些经验和教训？

案例 4　城市水系规划建设取得综合效益

蜿蜒百里的运河环城水系，恰似美丽沈城腰间缠绕着的一条“玉环”，“玉环”侧畔风光旖旎，宛若一幅清新淡雅的水墨丹青长卷，市民在“卷”中休闲娱乐，流连忘返。近年来，沈阳市把水系治理与提升城市环境品质相结合，注重整体规划、统筹实施，改善了人民生活、发展了城市经济、丰富了城市文化，取得了巨大的综合效益。

一、背景

沈阳城址的选择和发展与水有着不解之缘。在城市二千三百多年的演变历史中，从滨河而居的早期居民点，到为躲避浑河洪水的威胁相对远河而建的盛京古城，水系与城市之间呈现出了“一城一带”的空间结构。

20 世纪 80 年代初期，伴随着改革开放的起步，人们对居住空间以及生活环境要求不断提高，沈阳市政府克服资金不足的困难，把流经城市的灌溉、排水水渠与大东、动物园、万柳塘、青年、鲁迅、南湖等六大公园连通，治理成为长 14.5 公里、平均宽度约 25 米的带状公园，成为城市内的生态绿化廊道，为城市人民增添了方便的活动场所。由于当时沈阳还处于工业化初期阶段，水系仅仅是城市居住功能的延伸，是城市的“后花园”。

进入 21 世纪，随着国家振兴东北老工业基地战略的实施，沈阳进入了新的发展时期。沈阳市委、市政府把环境建设作为城市发展的重点战略之一，将“城林相依、水绿相映”作为可持续发展生态城市的建设目标，确定首先从改善城市绿化水系环境入手，延续和完善山水城林和谐共生的生态格局，构建大都市的“城市客厅”，整体提升城市环境品质。

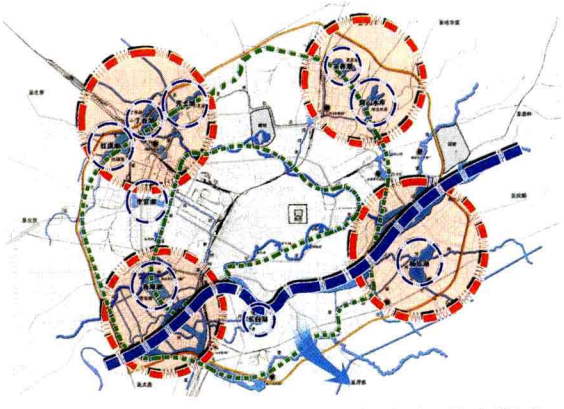
二、过程

（一）创新思维，综合规划

广泛借鉴国内外水系规划治理的成果，于2002年开始着手制定《沈阳市水系环境综合规划》。水系规划改变了就水论水的传统思路，以整体提升城市生态环境质量为目标，把水系的整治与优化城市用地功能布局、城市景观和文化设施建设融为一体。在功能组织上，把城市水系作为城市公共空间；在景观设计中，将水面融汇到城市用地布局中去。同时，在综合规划的指导下，编制雨水收集与利用、污水回用与水质保证、城市防洪安全和提高水环境综合储蓄能力等4个专项规划，深化细化水系规划要求，把水系规划落到实处。

沈阳市水系规划确定在市区三环路范围内，依托自然山水，秉承历史文脉，以浑河自然水体为主脉，连动水域网络，构筑城市拥水发展的空间格局，建立“一轴、两环、四城、九湖”的水系结构。“一轴”，即恢复浑河水系结构、延续历史文脉、回归山水城市机理、推动整体开发建设；“两环”，即在城市三环之内形成两条环城水系；“四城”，即规划四处各具特色的大型水网地区；“九湖”，即结合现有条件沿外环规划9处大型湖面，既可以调蓄降水，又提高城市生态调节功能。

水系规划针对水系构成做了大量文章，在保证适当增加城市空气湿度的前提下，尽可能降低水面大面积暴露产生的水分蒸发。通过对浑河每月过流量、城市降雨量、污水处理厂布局和处理能力、城市绿化面积、水面蒸发系数、



沈阳市城市水系规划结构

土壤渗透系数的综合分析，确定了7%水面面积率与3%湿地面积率相组合的水系构成。针对北方城市水系水源相对不足的特点，以水资源多源化配给为重点，实现浑河过流补水、污水处理厂的中水回用、地下水回补及雨季径流补水四种方式互相补充、互为调节。强化建立水系各级水循环体系，减少水体富营养化。通过水系结构建立及植被化建设，从地表水体、地下水、大气含水量等渠道增加环境的水量储蓄能力，水资源循环总量预计可达5亿立方米。

水系规划同时十分重视提高市民生活的亲水性。在河道疏浚和护岸改造中，把提高河道防洪安全与增加市民亲水空间相结合。在城市环城水系的重要节点新建精品湖泊，使水系建设深入城市接近市民。整治和梳理城市边缘地区水系，为形成外环水系创造条件，提高城市周边地区开发建设的吸引力。

水系规划划定了保护水域的蓝线，保护水系周边绿化用地的绿线，以及控制开发区域建设和滨河道路的红线。“三线一路”使水域岸线得到梯度控制。越靠近水域，建筑密度越低，绿化率越高，以保护水景“天际线”，使水景充分融入城市，市民不在湖边也可欣赏到美丽的湖景。

水系规划注重挖掘历史痕迹和文化特征。将恢复浑河晚渡、塔湾夕照、柳塘避暑、万泉垂钓等著名的“盛京八景”历史景观与城市水系改造相融合，发挥城市水系对传承沈阳历史文化的重要作用。

（二）统筹协调，整体推进

为了深化落实《沈阳市水系环境综合规划》，沈阳市政府又以浑河及环城水系的改造作为实施重点，适时组织编制了《浑河两岸综合提升改造规划》、《沈阳市百里运河综合整治规划与设计》及各主要节点的城市设计。这些规划的编制，综合协调了各部门的工作，使得沈阳市环城水系的建设有据可依，整体建设效果得以凸显。

为推进水系规划实施，沈阳市委市政府建立了由市建委牵头，包括城建局、水利局、环保局、各区政府共同配合的实施组织体系，工程建设期间，市建委定期召开通气会，研究解决在实施过程中出现的各类问题，积

极推动水系建设的开展。各相关部门相互协调、各负其责，水利局主要负责浑河河道的改造、水利构筑物建设等工程，城建局负责城市内部水系改造的实施工作，环保局负责对水系排污口改造及污水处理设施的建设，各区政府负责对各自区域内浑河滩地公园的建设工作。并制定了几个阶段性计划：2003 年年初至 2007 年年末，通过第一个五年计划将城市水面面积翻一番，至 2008 年年初该目标已经全面完成；目前进入第二个五年计划，至 2012 年水面面积率将达 7.5% 以上。

在 2003—2007 年的五年时间里，根据水系规划，首先，对“一轴”进行了全面改造，拆除浑河滩地内所有违章建筑物，取而代之的是大面积的绿化、百姓游乐休闲设施；疏浚河道，改造护岸，提高河道防洪的安全性和市民的亲水性；增加橡胶坝等水利构筑物，扩大水面面积，提高蓄水补水功能，改善城市生态环境。其次，对“两环”进行了提升，在城市环城水系的重要节点新建精品湖泊，使水系建设深入城市接近市民，同时改造部分城市边缘地区水系，为形成外环水系创造条件。随后，通过河道水系的整治和梳理，提高城市周边地区开发建设的吸引力，逐步形成以水系为特征的城市新区，已建设完成的丁香湖，水面面积达到 3.1 平方公里，是“九湖”建设中最主要的工程。

与水系建设配套，污水处理厂相继建成，解决了满堂河及细河下游污染问题。结合道路改造及小巷工程，对环城水系沿线排水体制进行了修整，解决了城市雨季积水问题，而且改善了环城水系水质。

三、反响

王大妈是沈阳市民。每天早上，她都要同老伴到新开河岸边锻炼身体。这里有树、有花、有草，现在又有了干净的水，有时候还能听见鸟鸣，环境越来越美。

王大妈的感受是沈阳数百万市民的一个缩影。随着全市水系治理力度的加大，人们愈发喜欢到河边休闲娱乐，也更爱这座城市。沈阳市政协人口资源环境与城乡建设委员会会同 13 个区（市）政协，联合进行过一次

浑河两岸滩地

入户调查，内容包括浑河、南运河、新开河、卫工河改造，自来水供水，生活用水月消费，水田亩消费等11项指标，调查范围涵盖全市13个区（县、市），涉及52个社区（村）518户家庭的2000多人。统计分析显示：居民总体满意率为76.08%，不满意率为23.92%。

沈阳市通过环城水系规划以及规划的逐步实施，带来了显著的经济和社会效益。城市水面面积增加近一倍，水资源循环总量约5亿立方米，占全市水资源总量的21%。通过水系建设，提高了环境湿润度，降低甚至消除沈阳的城市热岛效应，有效缓解了地下水漏斗的继续扩大，促进了水生态系统的良性循环。沈阳市城市环境空气质量优良天数已连续5年保持在300天以上。浑河水质由2002年前的劣Ⅴ类提高到现在的Ⅳ类水体，丰水期主要的化学指标可以达到Ⅱ类水质要求。从2002年开始，市政府通过对浑河的治理，提高了浑河水质，使浑河形成了近500米宽的水面，并在浑河两岸建设了长达10公里的滨水公园，将两岸宽近400米的滩地结合绿化建设形成滩地公园。充分利用水系资源为市民营造休闲娱乐空间，建设了大量的体育活动场地、音乐喷泉、健身步道、亮化灯饰等。修建了彩塔湖、怒江湖、仙女湖、北塔湖等，为周边居民提供更多的亲水空间。近年来，沈阳市接连获得“国家环境保护模范城市”、“国家森林城市”和“国家园林城市”等称号，并成功举办了世界园艺

博览会。

整个环城水系的建设改造，不仅为沈阳市民提供了优美舒畅的环境，更成了开发商眼中的天然“景观带”和“水岸”。通过水域整治和水环境建设，改善了城市景观，提升了土地的价值，进而带动了整个地区的发展。水系中的浑河形成了五里河公园、罗氏圈公园和沈水湾公园，以及大片滨水郊野绿地，并于2008年恢复水上通航，沿河形成了浦江苑花园、新华社记者公寓、金水花城、河畔新城等多家大型花园社区，滨河而建的文化艺术中心、国际会议中心、奥体中心及滨水酒吧街等城市重要的文化娱乐设施，推动了城市边缘地区的开发。细河河道整治及两岸绿化建设，使原来破烂混乱的城郊结合部变成了整洁有序的城市新区。在城市西北部，依托丁香湖全面整治后形成的3平方公里水面，建设了丁香公园，该地区成为沈阳市招商引资的热点。

浑河岸边新貌

四、启示

（一）发挥城乡规划的综合协调作用，运用市场机制调动各方力量

沈阳从20世纪80年代开始城市水系的整治。受传统城乡规划理念和部门分工体制的局限，早期的整治集中在对河湖水体疏浚和绿化，虽然改善了城市的环境，为城市居民营建了“后花园”，但水系整治的综合效益没有得到充分的实现。市政府每年需要在水系整治和维护方面大量投入。沈阳市新一轮水系整治成功的关键，在于从综合规划着手，运用市场机制充分调动各方的积极性，把水系的整治与优化城市布局、完善城市功能相结合，实现了环境效益、社会效益和经济效益的统一，把水系整治引上了良性循环的轨道。

（二）树立以人为本的城乡规划理念，打造城市亲水空间

城市公共空间是城市居民相互交往的场所，也是体现城市风貌与特色的重要场所。沈阳作为东北老工业基地城市，公共空间相对比较缺乏。在新一轮水系整治中，以人的活动为主体，把居住区开发、文化艺术中心、国际会议中心等大型公共设施的建设与水系整治相结合，丰富城市的公共空间，提高市民生活的亲水性，增进了市民的交往，增添了城市的活力。

思考题

以沈阳为例，分析城市水系规划建设对促进城市经济社会发展的作用。

案例 5　新加坡地铁建设审慎决策

在城市运营管理中，地铁以其运量大、速度快的特点成为解决城市通勤问题的重要交通工具。但地铁建设投资巨大，其决策不仅涉及国家和地区的当前和长远利益，而且还关系到行业利益。决策失误往往导致社会经济发展的不良后果，甚至带来政治上的动荡。新加坡政府在地铁这样的大型基础设施建设决策中，采取科学慎重的态度和方法，促进了经济发展和社会稳定。

一、背景

新加坡建国初期，随着经济发展和人民生活水平的提高，汽车拥堵问题逐步显现出来。由于土地有限，新加坡必须发展有效的公共交通系统，抑制汽车数量的无序增长。大运量快速交通能够有效缓解城市的交通拥堵，并为人们提供方便的交通手段。从 1967 年开始，建设大运量快速交通系统的设想成为媒体热议的话题。

但是，大运量快速交通包括轨道交通、全巴士系统等多种类型，哪一种更适合新加坡呢？新加坡从 1967 年有关大运量快速交通的想法浮出水面，到 1982 年拍板决定建设轨道交通系统，整整用了 15 年的时间。

二、过程

（一）十年论剑

从 1972 年至 1982 年，新加坡政府围绕建设大运量快速交通组织了一系列的可行性研究。在这期间，围绕建设什么样的“大运量快速交通”，各方意见互相交锋，好比“十年论剑”。

第一阶段的研究在 1972—1974 年展开，研究经费耗资 400 万新元。

由世界银行和联合国发展署负责协调，韦伯·史密斯公司承担具体研究工作。尽管世界银行的专家不赞成新加坡发展轨道交通，并对其研究中所用的参数持有异议，但研究报告仍得出了建议在新加坡发展由轨道交通和公共汽车相结合的综合交通系统的结论。

第二阶段的研究在1975—1977年展开，耗资450万新元。着重探讨实施大运量公共交通的细节问题，包括地基条件，隧道工程以及收支预测。第三阶段的研究在1978—1979年展开，耗资190万新元，着重研究轨道交通运营。

在第三阶段研究完成的几个月之后，财政部安排了一个六人小组对研究报告进行独立评估，主要任务是评估研究中所使用的方法和假设。小组由哈佛大学汉森教授领导，成员包括哈佛大学和印第安纳大学的教授。该评估花费了50万新元，用时四个月。评估报告对以前所使用的方法、参数提出质疑，认为建设以公共汽车为主的交通系统更合适。

1980年10月6日，针对出现的不同意见，新加坡广播电视公司组织了一场关于是否应建设轨道交通的史无前例的电视大辩论。辩论会邀请李光耀总理做裁判。提倡以公共汽车为主导的团队认为轨道交通花费太高，不适合新加坡；支持轨道交通的团队则认为以公共汽车为主的系统会造成新的交通拥堵，只有轨道交通才能解决新加坡的交通问题。辩论中，双方引经据典，充分分析评估不同交通系统对社会经济各方面所产生的影响。双方在争辩中高潮迭起，各有占上风的时候，而最终结局则是支持建设轨道交通的一方获胜。

电视大辩论之后新加坡政府又委派交通部部长率代表团参观了加拿大、美国和欧洲的十个城市，考察相关的轨道系统，以及地铁给城市发展带来的影响。同时政府又计划了两项相关的研究：一项是论证全巴士系统可实施性及其影响；另一项则是关于轨道交通系统的实施和影响，并将其与全巴士系统进行比较。第一项研究历时九个月完成，结果显示全巴士系统不可取，从而确认了地铁系统为最佳方案。

1982 年 5 月 30 日，新加坡政府正式宣布将投资 50 亿新元建设轨道交通系统。

（二）政府主导

作为决策者，新加坡政府在轨道交通十年研究辩论中重点把握了以下三个方面的问题：一是准确找出问题的关键，让讨论的焦点集中在主要问题上；二是组织不同方案的研究论证；三是把握大型建设项目对新加坡经济秩序的影响。

民众对新加坡的“汽车问题”非常关心，为治理交通拥堵问题献计献策。新加坡政府非常重视这些建议，及时给予引导和回应。譬如，政府一方面根据民众和专家的建议，在中心区开征拥堵税以控制交通流量；另一方面对该措施的实施进行监控，及时评估其效力，让民众清楚拥堵税能在多大程度上解决交通拥堵问题。又譬如，新加坡汽车公会曾建议利用现有的铁路构成以火车和轮渡形成的交通系统，政府也及时回应，指出铁路属马来西亚所有，在政治上和技术上无法用作城市客运交通，而有关用轮渡联系市中心与东西部的设想也因缺少渡轮码头而不切实际。针对解决交通问题的各种不同意见，新加坡政府一直把握着方向，保持把讨论的重点聚焦在建设大运量公交系统上。

其实，新加坡政府从一开始就对建设轨道交通系统有非常明确的意向。但是新加坡政府并没有因为这种意向而对轨道交通建设项目盲目拍板、从速上马，而是认真地对其进行科学审慎的研究。政府成立了“道路交通行动委员会”，负责主持电视大辩论前的三个阶段的研究论证工作。随后又组织评估小组对前期研究结果进行评估，并由交通部部长带队出国考察。时任总理李光耀更是亲自出马，每月听取研究论证的进展，并亲赴香港考察港铁的建设及其对香港城市发展带来的影响。

新加坡政府对地铁建设将给新加坡整体经济产生的影响进行了前瞻性的估计和考量。由于意识到地铁线的布局会给城市的地价带来极大的影响，因此在方案讨论过程中，地铁线路的走向虽然没有秘而不宣，但却不

予具体化、也不作为讨论的话题，从而避免因地产投机活动产生对整体经济发展的干扰。

（三）专家论证

地铁建与不建，争论的焦点在于是否为解决新加坡交通问题的最佳方案。在十年论剑中，论战的双方各自请来交通规划工程领域的专家，力争以科学的论证来击败对方。

韦伯·史密斯公司是一家成立于1952年的美国交通咨询公司，在美国及世界各地的交通领域均有建树。受新加坡政府委托，该公司承担了新加坡大运量快速交通可行性研究的第一阶段和第二阶段的研究。合同明确规定提交的报告中应至少包括四个不同方案的比较。其中一个方案必须是以公共汽车为主的交通系统，还有一个方案必须是以轨道交通为主的系统。并对具体的研究内容作了详尽的规定，如测算现状交通需求，预测运营服务中可能出现的问题及其

新加坡的城市轨道交通

新加坡便利的交通换乘点

对策；分析交通关系以便为未来交通情况的预测奠定基础；预测未来交通设施的需求，特别是对大运量交通服务的需求；系统地分析和比较不同交通投资和政策所需的经济成本和效益，运营质量和环境影响；对未来交通系统提出建议，并提供一个从经济、工程方面均具有可行性的方案。

按照以上合同要求，韦伯·史密斯公司在第一阶段成果报告中对六种不同的城市交通系统作了比较分析，包括以现状系统为基础扩展出的全巴士系统的一号方案；以公共汽车和轨道交通混合形成的二号、三号和四号方案；以汽车快速交通（BRT）系统为特点的五号和六号方案。以1972年新元的价格水平，这些系统的投资在4.8亿至7亿之间，以BRT系统最便宜，轨道交通系统最贵。但对效益/成本的分析表明，最便宜的BRT系统的效益/成本值小于1，而以地铁—公共汽车混合的系统效

益 / 成本可达到 1.67。

该报告最后得出以下结论：第一，地铁服务与限制私人汽车的拥有和使用相结合将会给新加坡带来巨大的经济效益；第二，在现有的技术条件下，轨道快速交通是解决所面临交通需求的最佳方案；第三，地铁系统应包括沿南岸的东西方向线路和从中心区连接中北部地区的线路，并连接主要商业街走廊和中心区其他活动区。

反对建设地铁的汉森团队，用不同的参数对公共汽车系统和地铁系统重新计算，指出地铁建设给新加坡的发展带来的好处微不足道。而一个全巴士系统，结合快车服务和对私人汽车控制的政策，完全能解决新加坡的交通问题，并且成本低。汉森报告认为，如果要建地铁的话，一条地铁线（而不是韦伯·史密斯公司推荐的三条线）就足够了。

韦伯·史密斯公司的专家通过参数评估发现，汉森报告中关于公共汽车高峰时间的行驶车速被夸大了，忽略了乘客上下车的时间和在交通路口遇到红灯的情况。韦伯·史密斯公司提供的乘客上下车占用道路空间、造成拥堵的照片，在辩论中成为有利的证据。

（四）公众参与

虽然新加坡有关地铁建设的建议和想法在 20 世纪 60 年代末就见诸媒体，但并没有系统地安排公众参与相关的讨论，以至于在 1980 年，有公众写信给报纸抱怨没有把公众的意见反映出来。有公众说："既然地铁建设影响到大众的生活方式，政府应该让公众有机会看到具体的研究报告和相关的调查详情，并鼓励公众参与到讨论中，把公众拒之门外是不对的。政府决策不能只听由专家垄断的意见，听听私人行业里的建筑师、规划师和工程师的意见会大有帮助。"

政府及时回应，肯定了增加公众对地铁项目了解的重要性。《新加坡时报》也积极响应，做了一个由四个部分组成的系列报道，介绍地铁建设的背景情况。接下来，许多读者投信于报纸，踊跃提出自己对地铁建设的看法。李光耀在回忆录中说："……在决定兴建地铁之前，我们用一年的时间，让民众针对地铁系统胜过过去用道路实施全巴士系统的论点进行

辩论。”

电视大辩论之后，曾一度有人建议举行全民公投，以此决定是否兴建地铁。对此政府回应说，公众还在消化有关地铁建设的信息。其建设决策必须由深入了解其中全部问题的相关人员作出，这不是一个全民公投中“是”或“不是”的问题。

三、成效

面对城市交通拥堵的问题，新加坡政府一方面采取有效措施限制私人汽车的拥有和使用，另一方面则是发展以地铁为骨干的高质量公共交通网络。从20世纪80年代初政府决定修建地铁，并于1987年建成投入使用至今，新加坡的轨道交通总长度已达到109.4公里，成为新加坡交通网的“脊梁”。地铁线把遍布全岛的26个新镇连接在一起，从每个新镇中心都可以乘地铁直达市中心任何一个主要活动区。居住在新镇边缘地区的居民则可以乘巴士到达地铁站。按照目前的交通线路布局，95%的地铁乘客可以不用或最多乘一次巴士就可到达地铁站。目前，新加坡60%以上的机动车出行由公共交通来完成，而约2/3进出市中心的客流由地铁运送。

值得一提的是，由于地铁把市中心和郊区连接起来，使地铁沿线土地大幅度增值。在新加坡，完善的税务制度（如房地产税、物业转让税）和土地开发管理制度（如用地功能变更费）保障了公共设施建设所带来的大部分土地增值不会流失到私人开发商的口袋里。前交通部次长严崇涛曾指出，地铁建设所带来的土地增值，足以提供地铁建设所需要的资金。

四、启示

（一）大型基础设施的决策需要科学论证

一方面，政府的领导者、决策者在大型基础设施建设项目建设决策中，要充分调研，亲自到第一线了解情况，掌握第一手资料，以正确把握

决策的大方向；另一方面，要依靠专家进行深入细致的分析研究。政府有必要营造一个对立面，让专家团队以事实和数据为基础，相互挑战对方，最大程度地减少决策失衡的可能性。

（二）大型基础设施的决策和建设要统筹考虑各方面的关系

大型基础设施建设涉及国家、地区发展格局和不同经济团体之间的利益协调，需通盘考虑，不能就事论事。大型基础设施的决策和建设是一个不断论证、调整和完善的过程，不是一朝一夕能够完成的，需要研究各种可能的解决方法。决策过程中，要保证公众的知情权，鼓励公众参与，但又不能以民众情绪决定大型基础设施的建设决策。

思考题

1. 如何在城市发展和规划决策中有效地利用专家所长，加强论证，增强决策的科学性？

2. 如何在城市发展和规划决策中鼓励企业和民众积极参与，同时把这些参与可能带来的负面影响控制在最小？

第二章
城乡规划与资源节约和环境保护

PART 2

概　述

随着城镇化发展，与城市居民居住、出行相关的建筑、交通方面的能源资源消耗将会是我国未来能源资源消费增长较快的两个领域。城乡规划在充分利用我国城镇加快发展的有利时机，统筹安排城乡空间布局，发展节能省地型建筑，搞好现有建筑节能改造，大力发展公共交通，推进节约用水，搞好污水再生利用，降低能源资源的总消耗方面大有作为。

一、城乡发展与资源、生态环境建设的互动关系

资源和生态环境对城镇化和城乡发展有着深刻的影响。生态环境是城镇化发展的条件，又是城镇化发展的结果。在城市和乡村的发展中，既消耗资源又产生新的资源。营造良好的生态环境，保护和利用好各项资源是城乡规划的重要任务。

（一）资源、生态环境与城市生态安全

1．资源

狭义的资源仅指自然资源。广义的资源指人类生存、发展所需要的一切物质的和非物质的资源。城乡发展不仅关系物质资源，也关系非物质资源，需要对资源有全面的认识。

按资源属性不同，可将资源划分为自然资源和社会资源。自然资源是具有社会有效性和相对稀缺性的自然物质或自然环境的总称，包括土地资源、气候资源、水资源、生物资源、矿产资源、能源资源、海洋资源、旅游资源等。社会资源是自然资源以外的其他所有资源的总称，是人类劳动的产物。包括人力资源、智力资源、信息资源、技术资源、管理资源等。

按使用的周期性限度，可将资源划分为可再生资源和不可再生资源。可再生资源是能连续或往复供应的资源。包括恒定性的环境资源、可循环再生的环境资源、人类劳动的产物等。不可再生资源是相对于人类自身的再生产及人类经济再生产的周期而言，包括不能再生的各种地质和半地质资源。

2. 生态环境

生态环境指以人类为中心的各种自然要素（包括生物要素和非生物要素）和社会要素的综合体。关注生态环境，不仅要关注状态，更要关注其发展、变化的动态过程。

城市生态环境是以城市这一人类聚居区为载体的自然要素、社会要素、经济要素的综合体。经济技术水平、社会生产关系、城市文化特性、城市活动强度和活动类型、城市发展阶段、城市性质、城市物质流与能量流、城市环境承载力水平及特征、城市管理与政策等因素都会影响城市生态环境的发展和变化。

3. 城市生态安全

城市生态安全是指维护城市发展所需的生态环境能满足城市当前和未来发展的需要。城市生态安全包括两个重要方面：一是生态系统自身的健康、完整和可持续能力；二是生态系统为人类提供完善的生态服务，亦即人类的生存安全。生态系统自身的健康、完整性和可持续性是生态系统为人类提供服务的基础。

支持城市发展的生态环境条件主要包括资源和环境两个方面。城市生态安全问题主要表现为环境污染、资源供给短缺、自然灾害等带来的不安全因素。

（二）城乡生态系统的特点与内在联系

从经济地理环境的角度看，城市是指以非农人口为主的人类聚居地，乡村是指城市以外的地域。城市生态系统与乡村生态系统各有特点，但互为关联，是生态系统的共同组成部分。

乡村生态系统的生物生产量大，消费者少，分解者比例大，人畜的消费在整个系统中只占很少的生产量。许多乡村地区基本上仍处于自然生态系统的循环中，由于人类的生产、生活方式以及集聚化程度低等原因，资源与环境都具有相当的承载潜力。

城市生态系统与乡村的自然生态系统不同，城市型的生产和生活方式，改变了生态系统的自然结构、物质循环和能量转化体系，影响因子众多，层次复杂，自我调节能力比较弱。城市生态系统改变了自然生态系统的循环特性，使之成为具有开放性、依赖性、不稳定性。大量的人口、物质流、能量流在城市生态系统中流动，其输入、输出、排废都大大超出了自然生态系统的应对能力，需要外界生态系统的功能支持。

城市从一开始就是依托乡村发展起来的。即使是在全球化背景下，城市的发展仍然对其周围乡村地区有很强的依赖性，譬如新鲜蔬菜供应、休闲度假、城市人口居住密度的疏解，以及城市生活污染物的降解等。加强城市与乡村的协作，综合利用本地资源，提高城市生态系统的自律能力，是建设资源节约、环境友好型社会，走中国特色城镇化道路的重大议题。

（三）城乡发展与资源、生态环境建设的相互作用

从人类文明历程来看，工业化和城镇化的过程，是社会财富积累加快、人民生活水平迅速提高的一个过程，也是人类大量消耗自然资源的过程。城镇化的速度和城市人口的规模增加与资源消耗的关系十分密切。相关研究认为，城市的能源消耗占人类总能源消耗的75%，城市资源的消耗占人类总资源消耗的80%。据统计，我国仅287个地级以上城市，能耗已经占到全国总能耗的55.48%。中国的城镇化正处在快速发展的关键阶段，对能源和资源的需求还将进一步上升。

城市生态环境演化与城市发展既相互制约，又相互促进，城市发展影

响城市生态环境的走向，城市生态环境的演化趋势决定了城市持续发展的能力。科学的城市发展必须有利于不断完善城市生态系统，不断提高城市人与环境的和谐程度。

由于我国人均资源相对不足，地区差异较大，生态环境脆弱，生态环境恶化的趋势仍未得到有效遏制。我国生态环境面临一系列问题，粗放型经济增长方式与有限的生态承载能力之间的矛盾不断加剧；生态环境退化与自然资源短缺导致的局部与全局、眼前与长远利益之间的矛盾日趋激化；人民群众对生态环境质量的要求不断提高与生态环境日渐恶化的矛盾更加突出；对自然生态环境脆弱性、复杂性的认识滞后与经济开发利用的迫切性之间的矛盾不断升级；生态功能的重要作用与人为生态破坏之间的矛盾更加尖锐；国家对生态保护监管水平的要求越来越高与实际监管能力的严重滞后的矛盾日益明显。国家层面的生态环境问题必定会影响到城市层面的生态环境演化趋势。

城市是国家经济社会发展的重心，我国的可持续发展是与城镇化紧密联系在一起的。未来 20 年，我国仍处在工业化和城镇化快速发展的阶段，各方面建设的强度都很大，我国城市的生态环境将面临一个极为严峻的态势。反过来，严峻的生态环境背景，相对紧缺的资源与清洁能源供应，也将使城市的发展面临很大的阻力。

二、城乡规划是实现资源节约利用和环境保护的一个重要手段

建设资源节约型、环境友好型社会，已成为中国实现可持续发展战略目标的重要内容和迫切要求。国家明确要求在城乡规划工作中，“要按照转变经济增长方式，走资源消耗低、环境污染少、经济效益好的新型工业化道路的要求，把节约资源、降低消耗放在突出位置，全面推行清洁生产，加快循环经济发展。”[①] 对城乡发展的环境和资源条件进行科学评估、合理利用和严格保护是城乡规划工作的基本出发点和重要任务。城乡规划

① 《国务院办公厅关于开展资源节约活动的通知》（国办发［2004］30 号）。

主要通过下列手段实现集约节约利用资源，保护环境的任务。

（一）以生态环境承载力为硬约束指导城市发展

生态与环境承载能力理论是可持续发展的重要支撑理论之一，它的核心是根据自然资源与环境的实际承载能力，确定人口与社会经济的发展速度，从而更好地解决资源、环境、人口与发展问题，实现环境与生态系统的良性循环以及人与自然协调、社会和经济的可持续发展。

生态与环境承载能力包括三方面的内容：一是生态系统的自我维持、自我调节能力；二是资源与环境能够维系的经济社会活动规模和强度；三是可供给和容纳的具有一定生活水平的人口数量。

城乡规划的一个重要工作就是根据生态优先的理念，落实资源节约、环境友好、节能减排和发展循环经济的要求，从资源和生态环境入手，科学分析地形、地貌、植被和气象特点，通过认真研究土地、水资源和能源的供给能力和供给安全，科学评价资源环境承载能力，进行资源的空间布局，指导城乡各项建设。

（二）通过优化城市空间布局达到降低资源消耗和保护环境的目的

城镇土地利用模式对能源、资源的消耗影响大，一旦形成难以改变。合理的城市空间布局对改善城市环境，降低城市经济社会活动对资源和能源的消耗有重要的促进作用。针对当前我国城市发展中无序和粗放扩展的现象，要积极倡导紧凑型城市发展模式。采取土地混合使用和密集开发的策略，使人们居住得更靠近工作地点和日常生活所必需的服务设施，降低资源和能源消耗，提高城市的营运效率及资源的使用效率。

紧凑型城市发展模式综合体现了节地、节能、节水、节材的要求，是实现资源节约型、环境友好型社会发展目标的重要途径。一是加强对现有用地的更新和提升，减少建设占用土地，避免盲目扩张，节约基础设施和公共服务成本；二是引导土地混合使用，促进居住和就业均衡分布，减少钟摆式的交通，降低能耗，减少污染，方便群众；三是发展绿色交通，优先发展公共交通，为自行车、步行提供出行便利。

（三）以全面保护风景名胜资源避免城市生态环境的破坏

风景名胜区是指“具有观赏、文化或者科学价值，自然景观、人文景观比较集中，环境优美，可供人们游览或者进行科学、文化活动的区域”。[①] 根据《城乡规划法》的要求，风景名胜资源的规划管理是城乡规划工作的重要内容。

风景名胜资源是生态环境的重要组成部分，是壮丽河山的缩影，对丰富人民的精神文化生活，促进经济社会的可持续发展具有巨大的综合效益。风景名胜区规划是关于切实保护、合理开发和科学管理风景名胜资源的综合布置，经过批准的规划是风景名胜区保护、建设和管理工作的依据。

通过风景名胜区的规划管理，合理安排各项建设，限制滥建商业、游乐、索道等人工设施，杜绝房地产开发等不良建设，避免开山采石、滥伐林木、劈山造田和挖矿等对风景名胜资源的破坏。

三、规划建设低碳生态城是实现可持续发展的必然选择

应对气候变化，发展低碳经济，对中国既是挑战又是机遇，其中城市是核心和关键。因为城市既是最主要的能源消耗者和温室气体排放者，也是应对气候变化的责任承担者。低碳生态城市建设是节能减排和发展低碳经济的重要载体，是可持续发展的必然选择。[②] 城乡规划要树立低碳生态的新理念，高效利用土地和能源，实现工业布局低碳化、循环化，构建绿色交通体系，发展绿色建筑，倡导绿色消费。

（一）低碳生态城市的内涵

狭义的认识，低碳生态城市是一种新兴的城市开发建设模式，通过城乡规划和管理的引导，新材料、新技术的应用，建设低耗能、低排放的城市社区或项目。

---

① 国务院：《风景名胜区条例》。

② 参见潘家华等编：《城市蓝皮书：中国城市发展报告（2）》，社会科学文献出版社 2009 年版，第 86 页。

从人类社会可持续发展的目标去认识，低碳生态城市是一种新型的城市发展观念和发展模式。任何一个城市，只要确立了生态发展的目标，都可以通过引导和激励，协同市民和社会各界的力量，不仅在工程技术上，而且在社会活动和日常生活中，通过设施的更新、生活习惯的调整，实现低耗能、低排放与高效益共同推进的发展。

（二）我国低碳生态城市发展的总体思路

生态城规划必须与国家“两型社会”发展目标相协调，其建设必须符合我国科学发展的需要。要以国家总体发展战略规划为基础，分步骤、分阶段、有重点地开展以城市为单位的“碳减排”与“碳补偿”行动，近期着力减少碳排放，远期要实现温室气体排放的增长速度低于经济增长速度。

要通过低碳生态城建设，促进产业布局优化和结构调整与升级，推动低碳产业发展，引导低碳消费模式。要通过良好的设计和精细的管理，使低碳生态城市成为具备服务健全、设施完备、社会和谐的宜居城市。要从中国的国情出发，因地制宜、脚踏实地，在实践中不断完善低碳生态城市的建设管理手段和方法，实现建设成本可负担，发展模式可模仿，自身发展可持续的发展路径。

一是建立不同类型低碳生态城过程型、动态评价综合指标体系，按照可持续发展程度对低碳生态城进行分级评价；引导城市政府和市民建设生态城的创新意识，逐步推动同类城市生态城建设；二是建立利益相关方参与的合作机制。像绿色建筑一样，使设计师、建造师、物业管理、房地产商、材料供应商，包括业主均参与在内（业主的态度和行动是最重要的），使各方形成共识，才能推动绿色建筑、生态城的发展。城市的发展取决于市民的意识，生态意识必须先行。生态城市尽管已经提出了三十年，但世界上还没有一个真正意义上的生态城市，所有的城市都是生态化过程中尚未定型的城市，因此低碳生态城的规划并无成功先例可援，必须本着“干中学”的模式进行探索和实践，注重“从下而上”的创新途径。

案例 6　生态城规划建设实践

推动低碳生态城市建设在国际社会上已经成为共识。但是，关于低碳城市发展的道路怎么走，全世界都在探索中，理论上也没有完整的体系，国家也尚无相应标准规范。中新天津生态城（以下简称“生态城”）规划建设的实践和探索为低碳生态城市建设提供了借鉴。

一、背景

当前，我国正处于城镇化快速发展阶段，从实际情况来看，我国以占全球 7% 的耕地、7% 的淡水资源、4% 的石油储量、2% 的天然气储量来推动占全球 21% 人口的城镇化进程，资源有限，环境压力巨大。有人担心，坚持低碳将意味着经济的不发展和生活的高成本。如何走出一条符合我国国情的低碳生态城市建设之路，实现协调可持续发展，同时可复制、可推广，是摆在我们面前的一项重要而紧迫的课题。

正是在这样的背景下，2007 年 4 月，国务院总理温家宝在会见新加坡国务资政吴作栋时，提议在中国合作建设一座资源节约型、环境友好型、社会和谐型的城市。2007 年 11 月，温家宝总理和新加坡总理李显龙共同签署《中华人民共和国政府与新加坡共和国政府关于在中华人民共和国建设一个生态城的框架协议》。按照协议，生态城将借鉴国内外建设低碳城市的先进经验，在城市规划、环境保护、资源节约、循环经济、生态建设、可再生能源利用、中水回用、可持续发展以及促进社会和谐等方面进行广泛合作。

二、过程

（一）落户盐碱荒滩

2008 年 9 月 28 日，中国和新加坡两国领导人共同在天津滨海新区为天津中新生态城开工奠基。在镌刻着“中新天津生态城”的奠基石四周，是一片废弃的盐田荒地和有污染的水面。因为盐渍过高，前些年在这里进行的植树绿化项目都没能实现。生态城怎么会落户在这样一片盐碱荒滩呢？

低碳生态城市是中国城市发展模式转型的战略目标。中新合作在中国建设生态城，对探索中国特色的低碳生态城市规划建设的路径和方法具有重要意义。中国政府明确，中新合作建设的生态城必须要实现“三能”，即能实行，能复制，能推广。2007 年 7 月，吴仪副总理访问新加坡，提出中新合作建设生态城在选址过程中要把握“两条原则”，一是要体现资源约束条件下建设生态城市的示范意义，特别是要以非耕地为主，在水资源缺乏地区；二是要靠近中心城市，依托大城市交通和服务优势，节约基础设施建设成本。在生态城选址阶段，曾提出了多个不同

中新天津生态城打造城市建设“样板”

的选址方案。在研究过程中，专家认为，要体现生态城的示范意义，必须选在生态基础条件比较差的地区。选址在本底条件好的地区，起点虽然高了，但是探索示范的意义也降低了。在天津滨海新区的盐碱荒滩建设生态城，就是要把不适宜人居住的地方改造成宜居的地方，彰显其示范意义。

生态城距天津市中心城区 45 公里，距北京 150 公里，占地 30 平方公里。生态城内现状 1/3 是废弃的盐田，1/3 是盐碱荒地，1/3 是有污染的水面。在生态城内进行开发建设活动，不占用一分耕地。同时通过生态城发展建设，逐步对原有的污染进行治理，对水体进行修复，对土壤进行改良，生态环境能够得到极大改善，拓展建设用地空间，充分体现了土地资源、水资源和能源的高效利用。

（二）明确城乡规划建设标准

生态城是系统实现生态城市理念的“世纪工程”，建设的首要任务是建立生态城规划建设指标体系，明确生态城的规划、开发和建设要求。

2008 年 1 月 31 日召开的中新天津生态城联合工作委员会第一次会议把生态城指标体系作为主要议题。会议原则通过了生态城指标体系的初步方案。经过充实完善，中新天津生态城指标体系于 2008 年 4 月 8 日经中新天津生态城联合工作委员会第二次会议正式确认，并于同年 9 月经中国住房和城乡建设部批复同意。

生态城指标体系包含生态环境健康、社会和谐进步、经济蓬勃高效等三个方面的 22 条控制性指标和区域协调融合方面的 4 条引导性指标，对总体规划布局、交通组织、生态修复、能源供应、社区体制、水系以及绿化等提出了量化要求。并在指标体系框架下明确了城市构架、城市形态和城市组织发展模式，突出了生态保护与修复、资源节约与重复利用、社会和谐、绿色消费和低碳排放等理念。指标体系既体现了先进性，又注重可操作性和可复制性。

2009 年 1 月 9 日，生态城管委会颁布了《关于贯彻落实指标体系的实施意见》，强调要结合生态城的规划、建设和实施管理工作，进行指标

体系分解。为做好指标分解工作，生态城管委会专门成立了指标体系分解工作团队，分解工作的不同阶段，与有关部门、公司和设计单位展开基础调研，走访北京、天津、上海等地咨询相关领域专家和政府管理人员，广泛听取各方意见。通过对 22 条控制性指标和 4 条引导性指标从战略层面、技术手段和控制措施 3 个层级的逐级分解，建立了与生态城空间规划、地块开发、产业发展、环境管理紧密结合，以规划、建设、运营为实施阶段，政府、企业、公众为实施主体，政策、技术、金融为主要保障措施，项目为载体的实施体系，为城市规划建设管理创新搭建了系统框架，成为生态城城市公共管理模式的重要组成部分。

（三）集约节约紧凑发展

生态城地处荒滩，用地相对富裕，为什么规划特别强调集约紧凑式发展？首先是为了保护生态环境。一方面，依据土地的资源环境承载力，科学确定建设用地和人口规模，将湿地和河道等近 17% 的用地划为生态保护区，减少人类足迹对环境的影响。另一方面，在确保生活品质的前提下，规划人均建设用地指标为 71.4 平方米，提高土地使用强度和利用效

中新天津生态城初显风貌

率。其次是为了促进混合用地和紧凑布局，使居住区与工作岗位和服务设施紧密联系，达到城市内就业和居住的平衡。再次是为了推行绿色交通模式，以轨道交通为主要骨架，土地开发采取以交通为导向的开发模式，以片区中心和轨道站点为中心，布置居住和产业区，减少生态城内的短途交通，引导步行交通，提高绿色出行交通比例。目前，生态城正在积极争取滨海新区尽快启动轨道交通的建设，为未来的居民入住和企业招商提供保障。

盐碱荒滩地上最缺的是淡水资源，生态城的建设发展强调水资源的节约和循环使用。中新天津生态城指标体系确定人均每天生活用水控制在 120 升左右，要达到这个指标，就需要提高供水管网建设水平，控制管网漏失率。另外，通过污水处理技术实现水资源的重复使用和雨水收集利用。为此，生态城采用分质供水，自来水厂生产的新鲜水主要用于饮用和直接的用水，再生水水厂生产的水用于河道水系景观补水、生活杂用、产业和绿化市政等用水。

使用清洁能源，减少碳排放也是生态城建设的重要目标。生态城在产业发展上建立节能型的产业体系，降低生态城的综合能耗；在产业导入上，制定产业准入标准，严格限制高耗能产业；在生产和服务活动中积极推行清洁生产，提高能源利用效率；在建筑节能上，广泛使用新技术、新材料，规定建筑要实现 100% 的绿色标准。

（四）坚持多样化的发展功能

在研究生态城的产业定位过程中，有的观点认为只要为滨海新区产业功能区做好配套，成为功能完善的社区就可以了。甚至早期有些媒体也把生态城定位成一个先进的居住社区。然而，生态城建设始终坚持定位为一座融生产、生活、生态为一体的复合功能的城市，而不是一个大型的居住社区。

生态城未来大约能容纳 35 万人同时生活和就业，多样化的发展功能将给生态城带来城市活力，实现“就业—居住”的平衡，提升综合竞争力。同时大力发展低碳经济和生态经济，坚持转变发展方式，构筑高层

次的产业结构，既发挥了区域的辐射服务和带动作用，又能与周边地区优势互补，实现共同协调发展。把绿色建筑、环保节能、教育培训、文化创意等成长性好、发展空间大的生态产业，作为今后一段时期生态城产业发展的重点方向。以市场培育产业，以消费带动市场，以科技研发带动建设，形成自身的产业优势。生态城在建设之初，在进行住宅开发的同时，下大力气吸引各方面有意向、符合生态城产业政策的企业来生态城进行投资，积极拓展就业岗位，力争实现生态城内本地就业率达到50%。2009年年初，天津市与文化部签署部市战略合作协议，确定在生态城建设国家动漫产业综合示范园，将成为集动漫研发、培训、生产制作、展示交易、衍生产品开发及国际合作交流六大功能于一体的国家文化产业旗舰项目。

三、成效

生态城目前已经启动了污水库的治理工程，完成了采样工作，制定了

全国首条生态示范道路——和旭路

治污方案，完成了中试，治理工程全面展开，计划再用三年时间，将现有的重金属污染的无水库改造为达到景观水体标准的清净湖，成为生态城的生态核心。生态城治理污染的决心和取得的成效得到国家环境保护部领导肯定。

在中新双方工作团队共同努力下，一个宜居生态的示范新城形象初显。修整后的彩虹大桥已成为横跨永定新河的一道亮丽的风景线。国家动漫产业综合示范园于2009年7月1日正式开工。原生态石块砌筑的标识墙庄重大方，各种苗木花草欣欣向荣，贯穿生态城的中新大道三季有花、四季有绿，形成了一条十多公里长的绿色生态长廊。作为目前国内首条生态示范道路，长1.4公里的和旭路已经建成，实现了人车分离、机非分离，设置了专供自行车和步行使用的慢行系统，慢行系统占到道路宽度的20%，充分体现了以人为本、人行优先的绿色交通理念。同时，路面采用了以沙为原料制成的透水砖，既减少了对石材的消耗，又满足了雨水收集的要求，开创了综合利用原沙的新途径。

四、反响

生态城获得媒体和社会各界的高度评价。被认为是“世界上第一座国家间合作开发建设的生态城市”，“当今世界上最大的生态宜居的示范新城”，“一个社会和谐、重视环保和讲求资源节约的城市”，“今后中国城市发展的‘样本’”，“远离当今世界上形形色色‘城市病’的‘未来之城’”。“它的低成本、可实行、可复制、可推广正在成为人类探索新的生存模式的示范，可持续发展的楷模，科学发展的样板”。

五、启示

（一）生态城市规划建设是未来的必然选择

生态文明城市将成为我国城市发展的主要方向和追求目标。作为“先行先试”的中新天津生态城，在盐碱地上构建社会生态网络，采用低能耗、低污染的交通方式，倡导高密度混合型的土地利用模式，未来

将建成为一个紧凑的、宜居的、自我创造就业的城市，这种探索对国内外的规划实践具有重要的示范意义。城乡规划是城乡发展的龙头，而理念决定城乡规划的高度和水平。在“建设生态文明”的宏观背景下，生态城市规划作为以生态为导向的整体规划，其实质就是把人和自然当作一个整体来进行规划，使城市走资源集约节约利用、内涵式提升的道路。

（二）以城乡规划建设指标体系促进生态城整体发展

用创新的城乡规划指标体系指导城市建设，突破了传统城市发展模式，是天津中新生态城建设的一大特色。生态城规划建设指标体系体现了复合生态原则——经济蓬勃发展、环境友好、资源节约、产业注重生态环保，在此基础上，从偏重城乡规划编制向更重视城乡规划实施转变，从技术导向向实施政策导向转变，城乡规划管理目标从纯物质空间的控制管理走向调控经济社会综合发展。除了传统的城乡规划政策之外，生态城还建立了财政、投资、产业、土地、人口管理、环境保护等政策，来调节市场运行，引导城市整体发展。

思考题

1. 城市发展过程中为什么要把资源节约、环境友好作为重点目标和任务？

2. 联系上述案例，结合地方情况，你认为在建设“资源节约、环境友好”的“两型社会”中应重点抓好哪些方面的工作？

案例 7　从采煤塌陷区到生态新城

昔日“工业疮疤”，今朝“城市绿肺”。经历一百多年的煤炭开采，唐山市区南部形成了两万多公顷的采煤下沉区，因常年无人管理，生态退化，成为人迹罕至的废弃地。从 20 世纪 90 年代开始，唐山市委、市政府下决心治理这片区域的生态环境。经过十多年的努力，这里建成了林地成片、生机盎然、独具特色的南湖公园，有效改善了唐山的生态环境和居民生活质量，提升了唐山的城市整体品质。

一、背景

位于河北省唐山市中心南部 2 公里处的南湖公园原来是一片采煤塌陷区。这里距离中心商业区——唐山百货大楼仅 900 米。

昔日“工业疮疤”变身“城市绿肺”

改造前，塌陷区阻隔了中心城区向南拓展的通道，采煤塌陷给矿区及周边的生态环境和人民生产、生活带来了不良影响。中心城区采煤塌陷波及区面积达 17.34 平方公里，占城市现建设用地的 17.86%，城市空间的利用和拓展受到限制，环境保护压力很大，城市安全和社会问题也日益突出。南部采煤塌陷区平均高度较市区低约 20 米，几十年间，周边居民陆续搬迁，这里成了人迹罕见的废弃地，市区排放的雨水、污水、各种垃圾以及电厂的粉煤灰都集中到这里，垃圾山最高处达 20 米，环境恶化，威胁到唐山市的整个城市生态环境。

塌陷区约 28 平方公里的区域是中国第一座近代大型煤矿、第一条标准轨距铁路、第一台蒸汽机车的诞生地，被喻为“东方康乃尔”的唐山铁道学院（西南交通大学前身）也曾坐落于此，其待发掘的文脉价值对唐山乃至全国都弥足珍贵。虽然 1976 年发生的唐山大地震使历史建筑遗迹遭到破坏，但现存的废弃铁路、矿井等地域景观仍具有代表城市发展历程的文化、生态的多重重要性。位于该区域的唐山机车车辆厂铸钢车间地震遗址，作为大型厂房车间建筑物震害典例，具有教学、科研价值，被列为国家重点文物保护单位。但是，一直以来，该区域受南部采煤塌陷区的限制，没有得到充分的发掘利用，逐渐被人们遗忘。

要求改造南湖地区、挽救历史遗迹的呼声不断高涨。1994 年，唐山市委、市政府决定对这片区域进行生态环境综合整治，并通过制定综合整治规划和环境设计方案，按照分期治理、稳步推进的思路，落实规划。一场以“小南湖”为试点的生态环境综合整治工作拉开了帷幕。

二、过程

（一）环境治理、修复阶段（1994—2003 年）

1994 年，唐山市政府以“化腐朽为神奇、变劣势为优势”活动为开端，首先对小南湖没有建设价值的采沉区、垃圾场、废弃地进行综合整治；1996 年，开始全面改造南部采煤塌陷区。改造从初期群众每年自发性

昔日的采煤塌陷区变成了如今美丽的南湖生态公园

的义务植树，进行简单的环境整治，发展到了有计划、有组织的大规模综合治理：对垃圾山、固体废物采取专项治理；结合城市的排水与泄洪功能，综合治理污水；区域内以现状绿化和水面为基础，科学配置植物，充分发挥植物对水体的净化功能，营造湿地特征的郊野公园；建立与城市道路有机衔接的路网体系；充分利用现状自然资源，因地制宜，形成煤矿城市独特的景观环境；在基础设施建设中尽量少用重型机械、钢铁、水泥和沥青，尽量减少土方量，这样，不仅节省了费用，而且最有效地改善了生态环境。通过近十年的不断努力，完成绿化面积 400 公顷，植树 30 万株，栽植草坪 20 万平方米。区域内树木成荫、草坪翠绿、湖水清澈，已成为市民休闲娱乐的场所。

（二）城市设计、提升阶段（2004—2006 年）

2004 年 7 月，唐山市政府进一步对南湖 28 平方公里塌陷区及波及范围进行了评价，评价结果是：塌陷涉及整个南湖地区，且在可能积水范围内不能建建筑物。

为挖掘塌陷波及区的土地开发潜力，市政府决定从城乡规划入手，编制《南湖地区城市设计》，从整体到局部，详细安排了南湖地区的保护和开发利用：充分体现生态恢复、城市功能更新、历史文脉延续的原则，对南湖地区新旧功能进行整合，保护现有资源、延续城市文脉，建设兼备生态、景观、游憩功能的南湖生态体系；将地区南部规划为生

态无人修复区；提出了南湖区域的水系、土壤的改善方案；对严重影响环境的垃圾山、粉煤灰场、煤矸石场也提出了初步治理改善方案及时序，并对南湖地区的性质、交通、公共设施以及旅游开发做了详细的规划。

（三）生态城建设阶段（2007 年以来）

在《南湖地区城市设计》基础上，2007 年，唐山市以打造人民群众幸福之都的全新理念，对南部采煤沉降区生态化改造进行更高的审视和定位，明确提出将南湖核心区命名为南湖生态风景区，与其周边影响区域共同构成 91 平方公里的南湖生态城。

2008 年 3 月，唐山市首先将南部区域的零散水面进行了整合，在采煤沉降区部分水域的基础上，对周边粉煤灰池、煤矸石场及周边废弃地进行整治、挖掘，共挖土方 800 万立方米，扩出一个 4 平方公里的新“南湖”。过去的小山变成了绿山，过去的小路变成了宽敞的柏油路，过去堆造的假山已改造成了山体花园，过去的一切都在变，宽阔的湖面、自然的湿地、怡人的沿湖景观，一个人与自然和谐共生的生态城的框架逐渐清晰地展现在人们面前。

南湖地区的发展带动了唐山城市水系的建设。为了适应城市建设和百姓生活，市委、市政府对城市水系也进行了统一规划，并计划用 1 年到 2 年时间，彻底改造陡河、青龙河，形成 50 公里的环城水系，完善防洪排水体系、延伸河道功能、提升城市品位，突出生态、绿化、休闲特色，构筑开敞、多样化的景观格局，打造融群众休闲、娱乐、健身和生态绿化为一体的滨水绿色长廊。

2008 年 8 月，唐山市在广泛吸收国内外生态城规划建设经验的基础上，组织编制生态城总体规划及部分区域控制性详细规划，以城乡规划为依据，进一步完善建设目标，确定以生态修复、历史文化遗产挖掘、景观绿化、湖面拓宽为契机，建设集生态保护、休闲娱乐、旅游度假、文化会展、住宅建设、商业购物、高新技术产业为一体的新城区，着力打造休闲度假胜地、文化创意园区、国家城市湿地公园，使之成为资源

型城市转型的典范、生态重建的旗帜，通过推动景观地产开发促进城市结构更新。

（四）初现成效

南湖公园的形成，补充、提升了该区域的城市功能，使其与中心城区融为一体。由于新增了一个 28 平方公里的“绿肺”，让全市极端最低气温升高 3—4 摄氏度，极端最高温度降低 3—4 摄氏度。由于核心景区的形成，周边 63 平方公里区域土地增值潜力巨大，增长了数十倍，吸引了新加坡和美国等多家国内外知名企业进驻南湖。市区面积扩大了一倍，同时也使更多的村民提前实现了城镇化，成为资源型城市向生态城市转型的典范。

三、反响

唐山南湖城市中央生态公园已成为市民休闲的乐园。网民给南湖打出高分。“南湖是化腐朽为神奇的杰作”，“从生态破坏到生态修复的大转变”，“市委市政府把实事办到我们老百姓的心坎上了”，“过去我们为唐山的傻大黑粗而难堪，现在我们为唐山有了南湖而骄傲。”

随着各项建设工程顺利推进，南湖城市中央生态公园渐渐显露出了美丽而迷人的容姿，每天都有大批的市民或是郊区慕名而来的农民到大南湖观赏美景，休闲娱乐，许多市民拍手叫好，称赞这是市委、市政府为老百姓办的一件大好事。宽阔的湖面，静谧的湖水，崭新的柏油路，整齐的太阳能路灯，以前的“采煤塌陷区”变为今天的“生态城”。

由于保持了湿地系统的完整，2005 年，南湖公园被建设部批准为“国家城市湿地公园”，成为新唐山的城市生态景观区。2001 年，南部采沉区生态建设项目获河北省“人居环境奖”，2002 年获“中国人居环境范例奖”，2003 年唐山市荣获“国家园林城”称号，2004 年 7 月又荣获“迪拜国际改善居住环境最佳范例奖”。

四、启示

（一）生态环境是提升城市综合竞争力的重要因素

随着城市产业的发展，未来将逐渐走向高新技术产业和创新型产业发展的道路，良好的生态环境将是城市吸引高新技术产业和优秀人才集聚的重要前提。唐山南湖公园对城市的意义不仅是环境的改善，而且是如何处理它与城市的关系，并带动周边地区的城市发展。南部采煤塌陷区的治理是从以单纯的环境改造提升到城市生态和可持续发展的高度，并成为城市转型过程中城市空间塑造的重要契机和策略。

（二）要将生态环境整治纳入城乡规划与管理工作的全过程

在城乡规划与管理工作中要充分重视生态环境工作的重要性，因地制宜地制定科学的城乡规划，充分利用城市空间资源，发挥每一寸土地的潜在价值。唐山市充分利用城市的空间资源，优化城市的空间结构，改善城市的生态环境，重新激活原本是一片荒芜的南湖地区，为推进唐山市建设资源节约型、环境友好型社会打下了良好的基础。

思考题

1. 分析唐山南湖地区改造的意义及对唐山城市发展的影响。

2. 通过唐山南湖地区改造的效果，分析旧工业区改造及城市资源再利用的意义。

案例 8　滇池生态制约城市发展

“50 年代淘米洗菜，60 年代摸虾做菜，70 年代游泳痛快，80 年代水质变坏，90 年代风光不再，现今时代依然受害。”这首民谣，道出了滇池 50 年来水质的变化历程，也道出了昆明人的痛心和无奈。目前滇池水质仍为劣 V 类水，昆明自来水厂已不再利用滇池水，水危机严重制约了昆明市可持续发展能力。

一、背景

昆明市地处云南中部湖盆群的中心地带，以高原丘陵地貌为主。滇池多年来平均入湖径流量 9.74 亿立方米，多年平均湖面蒸发水量 4.44 亿立方米，实有水资源量 5.30 亿立方米。昔日，风景如画的昆明西山脚下，烟波浩渺的滇池岸边，百姓清晨看滇池日出，夜晚听涛声入眠；漫步堤岸，只见湖面碧波荡漾，渔帆点点，沙鸥嬉戏。昆明人在这里流连忘返，五百里滇池留给人们多少美好的记忆！

如今，滇池已面目全非：森林砍伐，矿山开采，污水排入，往日清澈见底的滇池到处都是密布的蓝藻，夏季暴发大规模“绿潮”气味熏人、触目惊心。目前，滇池富营养化严重，入湖河道水质基本为劣Ⅴ类，水色呈暗黄绿，已连续在三个五年计划中被列为国家重点治理的“三河三湖”之一。滇池流域人均水资源拥有量从 1950 年的 900 立方米降到目前的 276 立方米，约为世界人均的 1/40、全国的 1/10 和全省的 1/25，属极度缺水地区，大大低于人均水资源 1700 立方米的警戒线，使昆明成为全国 14 座严重缺水城市之一。[①]

① 数据主要来自《现代新昆明建设案例集》。

二、过程

（一）“城进湖退”给滇池带来严重影响

受不当城市发展模式的影响，一直以来，昆明延续着“城进湖退”的空间发展道路，城市发展延续空间不断扩张、能源消耗和环境成本不断增加的外延增长方式。

1978 年以前，昆明主城位于滇池盆地北岸，发展空间十分有限。为争取更多的发展用地，一直延续着城区前进和滇池后退的发展模式。在城市空间扩展的同时，昆明市的基础设施建设呈现严重滞后状态，主城区大部分区域排水为雨污合流系统，城市排水管网不配套、污水处理能力不足，城市污水不能进行有效的收集和处理。在河流水质受到严重污染的同时，河流生态系统也遭到严重破坏。河流两岸未预留生态缓冲区，违章建筑直接盖于河堤之上，河流生态用地被严重侵占。大多数河流在城市环境整治过程中被“裁弯取直”，河流生态环境条件

滇池蓝藻暴发

严重恶化。

滇池沿岸及昆明近郊工业区排水设施匮乏，工业废水和生活污水放任自流，且雨污合流，处于昆明下游的滇池是滇池流域唯一的纳污地。另外，滇池是断陷构造形成的湖泊，在地质史演替过程中，自身也处于湖盆变浅，湖面缩小的状态。滇池处于滇池盆地的最低洼地带，湖水置换能力差，交换周期长。滇池四周是山地，没有较大的开口同外部相通，形成近乎封闭的体系。

农业社会的“围湖垦殖”对滇池生态环境早已形成了负面影响，加上“文化大革命”期间在“向海要田、向海要粮、向滇池进军”的口号下围海造田 21 平方公里，占草海面积的 70%，使滇池草海湿地丧失了净化能力，极大地破坏了滇池生态系统的功能。另一方面，1953 年后国家开始了全面计划经济建设高潮，将昆明定位成国防重镇，以机械工业为主的综合性工业城市。为了把昆明市建设成为全省工业基地，规划依托老城外溢式发展新区，跳跃式地发展与老城相分离的市郊工业片区，在郊区铺开摊子大搞工业建设，规模偏大，占地偏多，侵占了湖滨大量的生态空间。

改革开放以后，城市各项事业快速发展，城市人口增长迅速，昆明城市建成区面积和人口从 1978 年的 22.6 平方公里和 110 万人，增加到 1992 年的约 70 平方公里和 180 万人，全市的城镇化建设不断推进，城市发展模式依旧呈同心圆式向外蔓延。工业布局开始在市域内安排，利用安宁境内丰富的盐、磷、铁等矿产资源优势，承接大批国有冶金、化工、建材等重工业企业，推动了安宁地区冶金、化工产业的布局与发展，同时，大量耗能耗水型产业发展对滇池环境造成了破坏。此时，城镇化进程中的各种生态制约因素逐步显现。

1992 年以后，城镇化进程随着市场经济体制改革的不断深化而加快。昆明市在国家“三海三陆”开放战略的指导下，由落后的边疆成为开放的前沿，区域城镇化建设步伐继续加大，中心城市功能空前突出。国家级高新开发区、“’99 世博会”、国家旅游度假区等重大项目建设活动，促

进了昆明城市功能的发展。但是，城市发展道路仍然遵循单中心蔓延外溢的扩张方式，从而带来一系列的生态环境问题，包括：主城中心区与市郊工业片连片、历史文化遗产遭破坏、旅游发展占据湖滨大量土地、人工活动过度干扰湖滨湿地、耕地不断减少等，滇池生态环境进一步遭到严重破坏。

进入新世纪后，昆明市进入工业化加速、城镇化提升时期。从2003年到2009年，城市建成区面积由185.24平方公里增加到285.3平方公里，增长率高达54%；城镇化率由38.6%增加到61%。[①] 至2009年年末，昆明市常住人口达到628万人，其中城镇人口达383.1万人，农村人口达244.9万人。

昆明市在经济社会发展速度进一步加快的同时，城市空间发展方向和发展模式没有改变，生态敏感地区没有得到有效保护，尤其是滇池周边开发没有得到有效遏制，导致城市生态环境、水资源容量与城市发展规模更加不协调。目前，滇池北岸的城市建设用地规模已接近临界状态，城市沿着滇池岸线不断扩散蔓延，北岸与东岸空间发展趋近，滇池的生态环境承受能力面临极限挑战。同时，城市供水出现巨大缺口，自然资源短缺也成为城市发展的瓶颈。

（二）滇池污染导致城市人居环境恶化

生活污水、工业废水大量直接排放；农业面源污染；缺乏充足的洁净水对湖泊水体进行置换；自然演化过程中的湖泊进入老龄化阶段，内源污染物堆积，污染严重。种种因素，使滇池环境受到严重污染，并导致城市人居环境恶化。

湖滨生态环境恶化。滇池湿地是我国西南地区重要的湿地资源，也是昆明市城市自然资源的重要组成部分。由于人们对湿地资源的认识不足，导致湿地水流交换被限制，滨水过渡生态环境被破坏，天然湖滨湿地几乎消失殆尽。为发展经济，20世纪80年代滇池大量移殖银鱼，给滇池带来

① 数据主要来自《2009年昆明市劳动和社会保障事业发展统计公报》和《全国设市城市人口统计年报（2009）》。

湿地生物种类数量减少、土著鱼类种群消亡、生态功能严重退化等问题。滇池东岸的斗南，是云南最大的花卉市场，有着“花乡”的美誉。为了鲜花在短期内开花，花农们大量使用化肥、农药，灌溉花田的水取自滇池，最后又排入滇池，土地和湖水污染严重。资料显示，目前滇池流域是我国化肥使用最多的地区之一。

对社会经济和人民生活产生严重影响。昆明生态系统对经济社会的支持能力长期超负荷运转。滇池流域面积2920平方公里，这个仅占云南省总面积0.78%的空间却集中了全省4.5%的人口，9.8%的农业产值，82%的工业产值和40%的大中型企业。滇池西部是云南省重工业基地，分布有矿厂、钢铁厂、水泥厂、化工厂等大型高污染、高耗水企业。滇池西南部是我国的磷化工基地，分布有昆阳、海口等磷矿，每年都有大量氮、磷等物质被降雨径流和水土带入湖内。据测算，这些企业年污水排放量达四千九百多万吨，其中排出COD（化学需氧量）7900吨。流域内城镇生活污水年排放量达到2亿多立方米。同时，农村面源污染产生COD（化学需氧量）2万多吨，总氮三千多吨，总磷四百多吨。此外，仅昆明主城，每天就有43.5万立方米污水未经任何处理直接排入滇池。

对滇池污染进行全面调研

2006年全省开展水质监测测出，在21条入湖河流的26个监测断面中，水环境功能达标率仅为3.8%，其中Ⅴ类和劣Ⅴ类水体分别占11.5%、46.3%。大量污水通过入湖河道进入滇池，直接造成滇池水质下降。滇池的严重污染，使支撑社会经济

发展的饮用水资源、水环境容量成为昆明市可持续发展的重要瓶颈。按现代新昆明的发展规划，2020 年市区人口为 450 万人，以人均用水 107 立方米 / 年来测算，2020 年全市生活需水量将比 2000 年增加 2.5 亿立方米。为确保 450 万市区人口人均水资源达到 480 立方米以上，2020 年水资源量需求 24 亿立方米，而目前仅为 9.7 亿立方米，缺口达 14.3 亿立方米。

（三）滇池治污路途漫漫

面对滇池污染治理的严峻形势，昆明市政府的态度越来越坚定。1988 年，昆明地方性法规——《滇池保护条例》颁布实施，将滇池保护工作纳入法制化轨道。自 1993 年云南省政府“滇池治理现场办公会议”开始，至“十五”期末，滇池污染治理共投入资金 47.62 亿元。

2008 年，云南省有关方面表示：2008 年至 2010 年三年间，滇池流域水环境综合治理工作将开展 46 个项目，估算总投资 297.84 亿元。根据滇池治理中长期规划，从 2008 年到 2020 年 13 个年头，滇池治理投入将突破 1000 亿元，治污措施也越来越多样化。

在国家的支持下，省、市政府始终把污染治理工作作为经济社会发展

渔政作业船在滇池进行淤泥疏浚工程

的首要任务来抓，滇池恶化的趋势得到初步遏制。通过关停污染企业，滇池流域内249家工业企业实现达标排放，达标率为98.4%；全力实施了城市污水处理工程。

然而，冰冻三尺非一日之寒，滇池污染治理至今收效甚微。昆明市虽已建成6座污水处理厂，但是由于城市管网的缺陷，处理的污水其实不到50%；与此同时，由于多头管理和部门利益，供水、排水、集水、治污等部门各自为政，“龙多不治水”，目前治污措施与污染情况相比仍是杯水车薪。比如，2006年开始实施的“滇池北岸水环境综合治理工程”为滇池治污至今投资最大的项目，计划总投资38.7亿元，涵盖主城247平方公里的范围，但该计划完成后也只能使主城污染负荷削减率达到70%。

三、反响

滇池污染治理问题受到社会各界的广泛关注，许多专家针对滇池污染治理问题开展过深入研究，并提出了一些富有建设性的意见和建议。

生态经济专家、云南大学某教授指出，滇池治理需要有全面、综合的思路，跳出滇池来治理滇池，把城市的发展纳入其中，把环保纳入整个区域的发展中，从滇池流域内的工业化走向滇池流域外发展的道路，把不适合在流域内发展的工业迁出，或在产业布局中限制其在滇池流域内发展。这样既有利于保护滇池，也可以挖掘和利用其他区域的环境容量，为滇池发展提供机会。

对此，昆明市的有关专家也建议，昆明市应采取聚集发展的模式，严格控制城市发展的禁建区、限建区和生态保护区等，同时要实施更严格的排污标准，促使低端产业向外搬迁。

还有专家认为，开展滇池治理工作，要编制滇池流域综合治理规划，修编完善《滇池保护条例》，以城乡规划为指导，以《条例》为保障。要完善城市污水收集管网，以提高污水处理厂处理效率和出水水质为重点，加强工业企业污水排放监管，控制流域点源污染，同时也要恢复湖滨生态

带，鼓励河道、湖滨带发展生态农业，控制面源污染。

水生态专家、云南大学某教授指出，滇池面源污染问题，是仅次于城市污染控制的第二大问题。面源污染控制工作应随城市格局变化，向盆地南部、西南部转移，面源污染治理应与当地产业政策紧密结合。①

四、启示

（一）城市发展必须寻求与区域生态环境相适应的模式和道路

工业化是城市发展的主动力之一，但产业布局、产业结构必须适应区域自然条件；城市和产业发展必须进行环境影响评价。滇池状况表明，长期以来，该地区在对待经济社会与环境的关系、人与自然的关系方面没有处理好经济建设、人口增长与资源利用、生态环境保护的关系，不合理的城市空间发展格局和城市发展模式长时期没有得到切实改变，走入一条“先污染后治理”的老路。滇池的生态危机给昆明城市的后续发展造成了无法逾越的障碍。

（二）依据城乡规划进行空间的严格管制，特别是对生态敏感区的严格管制

现代城乡规划管理的目的在于使城乡空间健康地满足社会和经济发展的要求，而不只是建成环境的塑造。科学合理的城乡规划可以极大地改变一个地理空间之内的生产力和人口布局，能够提高地区的经济社会效益，也能够改善、修复和提升区域的生态环境水平。

思考题

以政府行为的视角，如何协调经济发展和生态保护的矛盾，如何选择城市发展模式？

① 专家观点主要来自《云南日报》网（http://www.yndaily.com）。

案例 9　龙子湖高校园区违规建设

2003 年到 2006 年间，郑州市政府及有关部门违反城市总体规划和土地利用总体规划，占用基本农田建设龙子湖高校园区[①]，这一违法违规行为造成大量耕地损毁、土地浪费，并引发社会矛盾和冲突。

一、背景

龙子湖高校园区位于郑州市新区——郑东新区。郑东新区总规划用地面积相当于现有郑州市建成区的面积，占地 150 平方公里，规划居住人口 150 万人。2001 年经过国际招标编制了郑东新区的规划，区内设 6 个功能区，“龙子湖科技园区”为其中之一。河南省政府陆续对郑东新区提出高标准建设目标，并提出了“中部崛起看河南，河南崛起看郑州，郑州看郑东新区”的口号。2003 年，郑东新区管委会提出，10 年内建成 33 平方公里的起步区及拓展区。[②]

如何提升郑东新区人气一直是当地政府力图解决的问题。2001 年，河南省社会科学院研究人员上书省委、省政府，建议在郑州高新技术开发区建设新的“大学城”，以此推动河南高等教育事业的发展和升级。上书与当时省里提出的“要优先发展教育事业，优先发展大学城”的思维不谋而合，很快，大学城西校区在郑州建成，并带动了周边房地产开发。之后，大学城南校区和北校区也取得良好的效果。于是，又选定在“龙子湖科技园区”板块建设大学城东校区。[③]

① 《温家宝主持召开国务院常务会议——严肃处理郑州市违法批准征收占用土地建设龙子湖高校园区问题》，《人民日报》2006 年 9 月 28 日。

② 刘涓涓：《郑东新区弹指已三年》，《21 世纪经济报道》2005 年 9 月 19 日。

③ 叶建国：《一个郑州，四座大学城》，《21 世纪经济报道》2006 年 8 月 7 日。

二、过程

郑州市政府于2004年4月批准龙子湖高校园区项目。整个园区规划面积16平方公里，规划人口15万人，其中大学生11万人，教职员工3万多人。[①] 十多所高校将围绕着水面面积达1.2平方公里的人工湖呈扇形布置，湖心岛上规划了高校师生配套服务的商场、电影院、图书馆、宾馆等公共设施。龙子湖高校园区的建设虽然在市一级获得批准，但因园区的用地指标大大突破了当时的城市总体规划，也违反了当时的土地利用总体规划，没能获得国家批准。尽管如此，龙子湖园区仍然违反规划及相关政策、法规，开始建设。

龙子湖高校园区规划总平面图

① 张向东、杜艳：《郑州违法占地案调查》，《经济观察报》2006年10月2日。

（一）违法征地，违法建设

为了加快建成高校园区，2003 年到 2006 年间，郑州市政府及有关部门在未取得农用地转用许可和城乡规划用地许可的情况下，违法征收集体土地 9.92 平方公里（14877 亩），其中基本农田 4.28 平方公里（6417 亩），违法占地达到整个园区规划用地的 62%。①

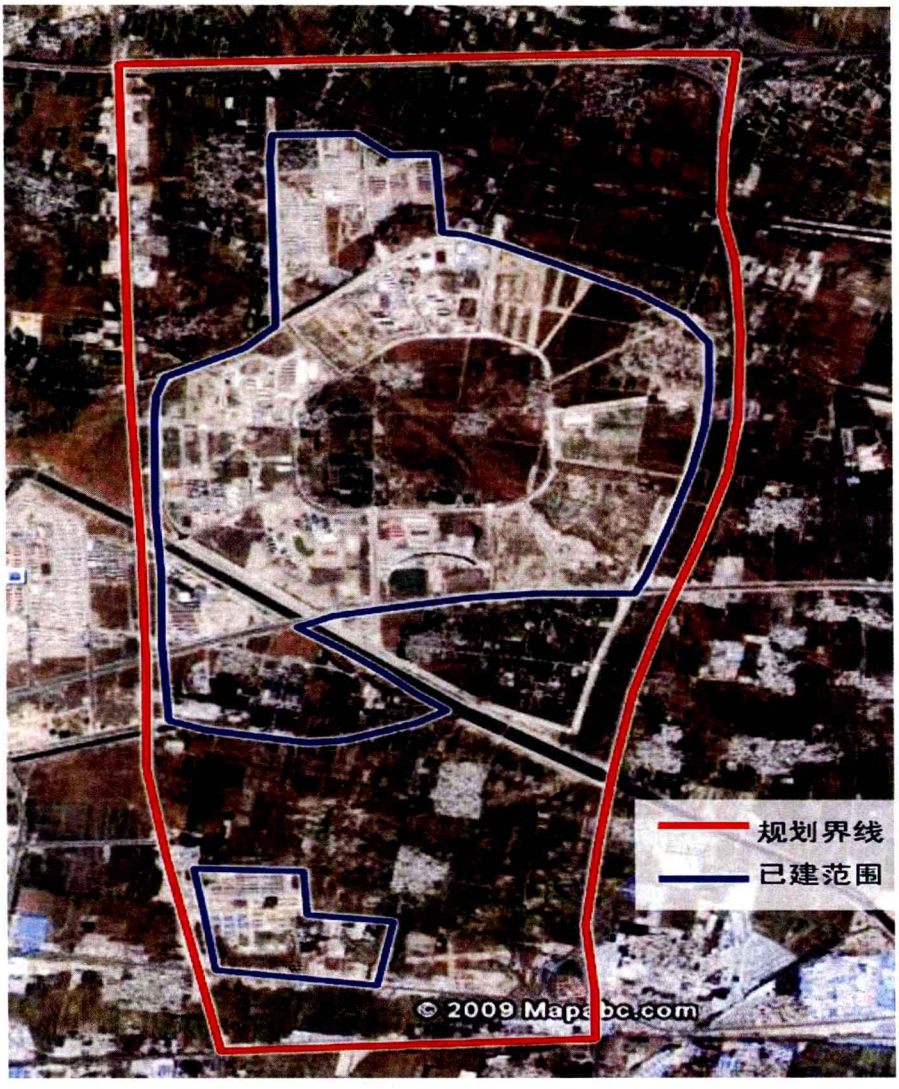
2005 年园区因违法占地被查处，国土资源部勒令各高校停止建设，但各个高校迫于实际压力继续顶风建设。截至 2005 年年底，已批准的 13 所高校全部入驻园区，大部分学校的后续工程仍在继续。2005 年 9 月，陆续入住学生近两万人，整个园区累计开工单体建筑 85 栋，开工面积 74 万平方米，完成投资 22 亿元；2006 年入住新生和回迁居民总数陡增到 6 万人以上。随着学校建筑陆续落成，校区人数以每年 1 万人的速度递增，到 2008 年年底已粗具规模，师生总数达到近 10 万人。② 从对比图中可以推测出，如今园区的实际建设规模约为规划的 2/3。

河南省和郑州市先后批准 13 所院校入驻该园区。郑州市郑东新区管委会在未依法办理建设用地审批手续的情况下，根据省政府有关会议精神并经郑东新区建设领导小组批准，从 2003 年 3 月起先后与郑州市金水区政府签订征地协议 24 份，委托金水区对龙子湖园区涉及的祭城镇、姚桥乡 13 个行政村的集体所有土地进行了征地拆迁，共征收土地 14877 亩。根据土地利用现状图，所征农用地包括一般耕地 3118 亩、基本农田 6417 亩。在金水区按协议进行征地拆迁后，有关高校相继入场平整土地，配套基础设施也陆续开工。后经国土资源部和省监察局现场勘测，在征收土地范围内，圈建围墙、平整土地、建设建筑物及设施占地 11339 亩，其中一般耕地 2999 亩，基本农田 4222 亩。③

① 张晓松：《严肃处理郑州违法占地案，彰显中央问责决心》，《新华每日电讯》2006 年 9 月 30 日。

② 张向东、杜艳：《郑州违法占地案调查》，《经济观察报》2006 年 10 月 2 日。

③ 季谭、田毅：《郑州万亩土地违规大案查处：始于群众举报》，《第一财经日报》2006 年 9 月 28 日。



高校园区规划范围 2006 年航拍图

（二）屡禁不止，一错再错

从 2003 年起，由国务院组织，国土资源部、建设部、监察部等部门参加的全国治理整顿土地市场秩序行动开始，对乱占滥用土地、严重破坏耕地、违法违规建设各类园区等违法现象进行大力整顿。在随后的一年

多时间内，中央对土地市场治理整顿的力度逐步加大，而郑州市政府在2004年2月批准了龙子湖地区控制性详细规划，当年8月第一所院校开始建设。当年10月，《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》正式下发，龙子湖高校园区仍没有停建。但随后的建设过程越来越不顺利。国家在2005年、2006年又陆续出台了相关政策文件，龙子湖的建设也遇到了“钱跟不上”的瓶颈，建设速度放慢；同时因征用农田农宅，政府部门与当地农民发生了不少冲突。

国土资源部开始重视此事始于2005年的群众举报。同年2月，国土资源部监察局官员前往郑州突击检查龙子湖园区。调查了解到，当时已有6所院校进驻园区，且正在组织施工建设，共圈占土地6000多亩，实际占用2700多亩。①

当年3月，国土资源部迅速将调查情况上报国务院，建议对非法征占土地行为进行整改，由河南省政府作深入调查，依法追究有关人员的责任；对已开工建设的6所院校所占的2700多亩土地，在下次修编土地利用总体规划时进行调整，不再扩大建设占地规模。此后不久，河南省政府向国务院上报了核查报告，同意总规模不再扩大，在修改规划、相应核减用地指标的条件下，依法办理先期开工的6所院校的用地手续。对于这一处理决定，国土资源部官员解释道：“当时6所院校的主体建筑大都已经建成。5所学校已经开始招生，恢复耕种的可能性已经不复存在，如果强令拆除，势必造成新的损失，引发新的问题，因此只能是完善手续。”

2006年9月，温家宝总理主持召开国务院常务会议，严肃处理郑州市违法批准征收占用土地建设龙子湖高校园区问题。会议认为，这是一起严重违反城乡规划、违法批准征收占用土地且数量巨大的案件。河南省和郑州市政府及有关部门对这起案件负有责任：河南省政府对国家治理整顿土地市场秩序和严把土地供应“闸门”的决策执行不力，有关

① 郄建荣：《郑州龙子湖案查处内幕》，《法制日报》2006年9月30日。

负责人明示或默许违法批准征收占用土地，省国土资源厅不依法履行监管职责；郑州市政府和郑东新区建设领导小组违法决定征收占用土地，郑东新区管委会违法实施征地，龙子湖建设指挥部违法组织实施征地拆迁。①

三、启示

必须高度重视城乡规划的权威性。龙子湖高校园区规避城乡规划管理，违法批地占地、违规建设，且屡禁不止，以造成既成事实的方式试图逃避处理，影响恶劣，造成的耕地以及经济方面的损失严重。各级政府必须以此为鉴，高度重视城乡规划的权威性，大力完善城乡规划管理的实施监督环节；要建立相应的查处用地违法违规案件的惩戒和激励机制，对非法圈占土地者必须依法给予严惩，落实土地管理和城乡规划管理问责机制。

思考题

从龙子湖大学园区违法占地进行建设的事件中能够吸取哪些经验教训？

①《温家宝主持召开国务院常务会议——严肃处理郑州市违法批准征收占用土地建设龙子湖高校园区问题》，《人民日报》2006年9月28日。

案例 10　武陵源风景名胜区过度开发

武陵源风景名胜区是国务院 1988 年审定公布的第二批国家级风景名胜区，并于 1992 年作为世界自然遗产列入《世界遗产名录》。但是，随着旅游规模的快速扩张和对短期经济效益的片面追求，严重影响和破坏了遗产资源的真实性和完整性，并因此受到联合国教科文组织的黄牌警告。

一、背景

武陵源风景名胜区位于湖南省西北部，原设大庸县（后更名为张家界）。这里自然风景优美，物种资源丰富。数以千计的石峰危岩平地拔起，形态各异，亭亭玉立于金鞭溪、索溪等峡谷两侧。峰上奇松挺拔，灌木丛生，时有云雾萦绕，景色神奇。武陵源地区山奇水秀，湖、潭、溪、瀑比比皆是，野生动植物资源丰富，此外还有张良墓、马公亭、朝天观、龙凤庵、接风庙等人文景观。

20 世纪 50 年代，当地政府在大庸建国营林场。70 年代以前，武陵源一直“养在深闺人未识”。大画家吴冠中偶然到此，为这里的山水所倾倒，不由发出“明珠遗落深山”的感叹，武陵源也由于他的画作而逐渐为世人知晓[①]。70 年代末，武陵源被划为保护区。1982 年 9 月，当时的国家计委将林场所属范围定名为“张家界森林公园”，成为中国第一个国家森林公园。

1985 年 5 月，国务院批准撤销大庸县，设立大庸市（县级）。1988 年 5 月，国务院将大庸市升为地级，并设立武陵源区，以加强武陵源风景名胜区管理。1988 年 10 月，武陵源风景名胜区被国务院批准为国家级风景

① 康红辉：《黄牌的警示》，《绿色中国》2004 年第 19 期。

名胜区，包括张家界森林公园、天子山景区、索溪峪景区、杨家界景区4大景区。

1992年5月，受联合国教科文组织委托，世界遗产专家桑塞尔和卢卡斯博士来到武陵源风景名胜区进行实地考察评价后，对武陵源风景名胜区的资源价值与生态环境给予了高度评价。同年12月7日，武陵源因符合世界自然遗产第三条标准“独特、稀少或绝妙的自然现象、地貌或具有罕见自然美的地带（诸如河流、山脉、瀑布等生态系统和自然地貌）”而成为我国第一批列入《世界遗产名录》的国家级风景名胜区。

二、过程

在获得“世界遗产”这块金字招牌后，武陵源风景名胜区每年都有数百万的游客规模，使得这个在20多年前还地处偏远、交通闭塞的湘西山区成为国际知名的旅游胜地。1994年4月，大庸市更名为张家界市。自此，当地政府把旅游业作为发展经济的支柱产业，鼓励社会单位和当地居民开发建设旅游设施，大力发展旅游。这块历来被视为贫困包袱的老少边穷山区，逐步走上了脱贫致富、旅游兴市的道路。旅游业的迅猛发展和大批游客的纷至沓来，也使得这里与旅游相关的交通、住宿、餐饮等产业急剧扩张。

但是，由于缺乏严格的城乡规划管理和科学的引导、对短期利益的过度追求以及缺乏对世界遗产全面正确的认识和应当履行的保护之责的忽视，致使风景名胜区的开发建设以经济利益为导向，一哄而上，无序开发、过度开发、盲目开发问题严重，优美的自然生态环境受到影响，生物多样性受到损害，遗产资源的真实性和完整性遭到了不同程度的破坏。

（一）城乡规划管理失控

1990年以前，武陵源风景名胜区的开发建设，基本上处于“缺乏规划、管理松散”的状态。1990年，国务院批准实施了《武陵源风景名胜

区总体规划》，对资源的保护、利用和管理进行了科学规划、全面部署和分期安排，为武陵源风景名胜区的发展制定了宏伟蓝图、提供了基本依据。但是，由于地方政府城乡规划意识淡薄，管控不严，城乡规划建设审批权限过度下放①，进行长官意志式开发等问题，② 致使许多开发建设没有按照总体规划执行，更没有及时编制与总体规划相配套的重点景区和城镇的控制性详细规划，推进城乡规划的贯彻实施；同时又加上申报世界遗产成功后，地方政府急于招商引资、发展旅游经济，进一步放宽政策，在不完全符合法律法规或总体规划要求的情况下批准建设了一大批对环境和景观有影响的建设项目和旅游设施，导致风景名胜区内的规划建设管理严重失控。③

（二）过度开发导致资源环境遭受严重破坏

诱人的商业潜力让一些单位和个人眼热心动。一些单位迫不及待地在核心景区自行改扩建宾馆、招待所、培训中心等设施；景区内的居民则争先恐后地在风景名胜区内自行建房办餐馆、旅社。一时间，风景名胜区内的宾馆、饭店和经营摊点，如雨后春笋冒了出来，锣鼓塔、索溪峪、天子山等区域城镇化、商业化问题日趋严重，在风景名胜区内形成了人工化的“天街”、“天市”。锣鼓塔容纳了一座“宾馆城”，天子山修建了一条具有99个弯道的盘山公路和直通天门的999级台阶，“世界最美的大峡谷”金鞭溪则每天被迫接受1500吨污水，昔日清澈见底的溪水变得污浊不堪。到1998年，武陵源风景名胜区内的建筑面积超过36万平方米，河道沿线到处都是施工单位随意倾倒的渣土，致使河道淤塞，溪里的娃娃鱼甚至被水中夹杂的泥沙呛死。④ 到2001年，锣鼓塔景点的旅游床位数达3484张，索溪峪的旅游床位数达6731张，以天子山为主的核心景区内（包括袁家

① 周年兴、俞孔坚：《风景区的城镇化及其对策研究——以武陵源为例》，《城市规划汇刊》2004年第1期。

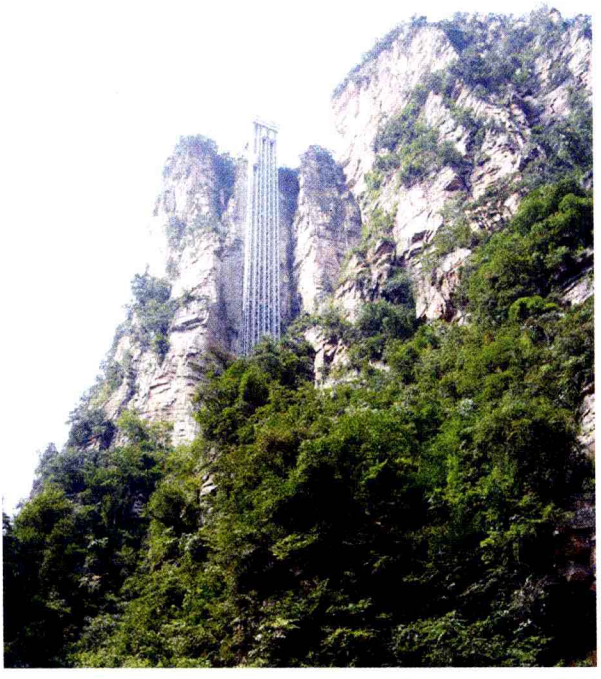
② 仇保兴：《在全国风景名胜区保护工作会议上的讲话》，2002年9月27日。

③ 郑孝燮：《加强我国的世界遗产保护与防治“濒危”的问题》，《城市发展研究》2003年第2期。

④ 康红辉：《黄牌的警示》，《绿色中国》2004年第19期。

界、杨家界等）旅游床位达2875张。[①]

为加快旅游开发，积极引进投资，提升地方旅游经济效益，1999年，在水绕四门景区建设了一座号称“世界第一户外观光电梯”的“百龙天梯”。



与周围自然景观不协调的天梯

地方政府认为这是合理利用和保护风景名胜区资源的最佳结合，户外观光电梯的建成，将大大缩短游客上下山时间，一则缓解风景名胜区内交通压力，再则缩短游客游览时间，有利于减少风景名胜区内宾馆、饭店的数量，同时还能够增加地方税收，带动地方经济发展。[②] 但是，武陵源风景名胜区在地质遗址上建造电梯和索道完全要靠开山凿石才能安装，电梯体量高过山峰，颜色与周围景观不协调，对景观环境和地形地貌的影响是显而易见的。2002年，该电梯投入运营后不久，就因国内外的广泛质疑而被紧急“叫停”。

（三）联合国教科文组织“黄牌警告”

1998年9月，联合国教科文组织世界遗产专家对武陵源风景名胜区

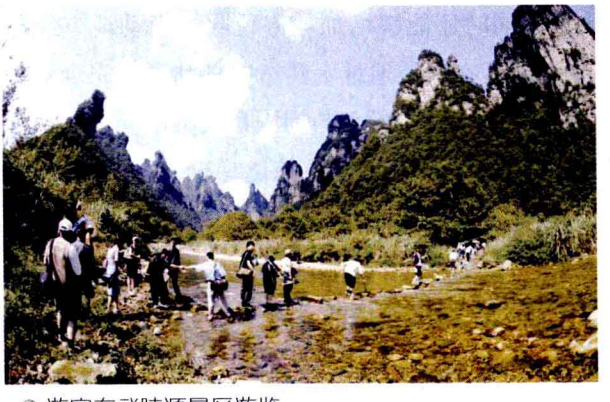
① 周年兴、俞孔坚：《风景区的城镇化及其对策研究——以武陵源为例》，《城市规划汇刊》2004年第1期。

② “张家界天梯的尴尬”，资料来源：http://mil.eastday.com/epublish/gb/paper447/1/class044700007/hwz1245196.htm.

进行5年一度的考察评估后，提出了尖锐的批评意见，认为“武陵源的自然环境已变成像个被围困的孤岛，局限于深耕细作的农业和迅速发展的旅游业包围之中，武陵源的旅游设施已经超越限度，对景区的美学价值造成了相当大的影响”。并“提请中国政府对风景名胜区内及其周围地区旅游业的发展给予关注，使其建立在可持续发展的基础上”[①]。联合国教科文组织向武陵源风景名胜区亮出“黄牌”，要求其在世界遗产大会上报告受警告以来的整治情况。

（四）当地全面加强景区规划管理

针对武陵源存在城乡规划管理失控、实施监管力度薄弱以及以招商引资和项目开发规划代替经批准的风景名胜区总体规划等问题，1998年11月，张家界市政府下发了《关于武陵源风景名胜区内暂停审批建设项目的紧急通知》，为全面清理整顿风景名胜区各类违法违规建设做好了准备。随后又决定对风景名胜区实行环境综合整治，对有碍景观的建筑和设施实施全部拆除，恢复原貌。1999年12月，武陵源区委、区政府做出了《关于保护武陵源世界自然遗产的决定》。2000年5月，武陵源区委、区政府开始对风景名胜区总体规划进行修编，并冻结了规划区内的一切房屋建设。



游客在武陵源景区游览

2000年9月，湖南省人大批准实施《湖南省武陵源世界自然遗产保护条例》，这是当时我国出台的第一部专门的世界自然遗产保护的地方性法规。《条例》对武陵源世界遗产地的地

① “建设部关于进一步加强和改进风景名胜区工作的请示”，资料来源：http://www.fjms.net/Zcfg/details.aspx?ID=21401.

质地貌、森林、野生动物等资源与环境保护、规划与建设管理以及法律责任等方面作出了明确的规定与要求。

与此同时，武陵源区成立了遗产保护规划建设管理委员会，对有关遗产规划建设、保护等重大问题进行集体议事决策，区委、区人大、区政府、区政协领导均为管委会的成员。2002 年，武陵源区又增设了规划局、景区办事处等机构，特别是通过设立张家界、天子山、索溪峪、杨家界四个景区保护机构，建立了一支专业遗产保护队伍。武陵源区还建立健全了城乡规划建设听证制度，省、市、区三级建设行政主管部门联合审批制度和建设项目督察制度，建立了举报有奖制度以及领导责任追究制度等，[①] 逐步从体制机制上解决盲目开发建设的问题。

2005 年 7 月，武陵源区又完成了《武陵源区生态建设规划大纲》，并依据《大纲》编制了《武陵源区生态建设总体规划》、《武陵源区生态建设详细规划》、《武陵源区生态城市规划》。

2005 年 9 月，修订后的《武陵源风景名胜区总体规划》由国务院批准实施，从而为武陵源风景名胜区全面加强城乡规划管理，充分发挥城乡规划调控作用，促进风景名胜区全面有序协调发展提供了基本依据。

三、反响

武陵源风景名胜区的开发建设自始至终受到社会各界的广泛关注，从成功申报世界遗产到过度开发建设被黄牌警告、到大规模的拆迁整治，再到百龙天梯修建等，这些无不成为社会热点问题。据不完全统计，为实施风景名胜区拆迁整治、恢复风景名胜区自然环境风貌，武陵源区政府至少需要耗资 10 亿元——这相当于武陵源风景名胜区从 1990 年到 2001 年所有门票的收入。[②] 更为重要的是，因违章建设对自然资源与环境造成的无法恢复的破坏是难以用金钱来衡量的。

①《张家界建市 20 周年系列报道之二十》，http://zhangjiajie.hunancom.gov.cn/szgk/51371，2008 年 9 月 4 日。

②《“世界第一梯”悬望安全关》，《新闻晨报》2002 年 10 月 20 日。

特别是关于百龙天梯的兴建，争议范围一直涉及1990年的景区规划、1999年的建设、2002年投入试运营、暂停运行以及2003年的重新运营，地方政府、相关部门、专家、游客、当地居民、社会公众等对此褒贬不一。北京大学某世界遗产专家认为，电梯修建破坏了遗产的真实性和完整性，不仅是安全不安全的问题。[①] 另一知名专家指出，电梯修建之后不一定能给当地带来好处，因为投资方会把赚来的钱都拿走，不会用在当地的发展建设上，当地农民并没有从电梯的开发中受益，治理和保护环境的问题也就无法从根本上解决。综合看来，发展经济和保护环境的问题还有待协调。[②]

1999年，时任国务院总理朱镕基对武陵源风景名胜区商业化、人工化现象日益加剧的问题作出过专门批示，要求湖南省尽快治理；并在视察湘西时感怀事境变迁即兴赋《重访湘西有感并怀洞庭湖区》诗一首，“湘西一梦六十年，故地依稀别有天。吉首学中多俊彦，张家界顶有神仙。熙熙新市人兴旺，濯濯童山意快然。浩浩汤汤何日现，葱茏不见梦难圆”。隐隐折射出对武陵源风景名胜区环境保护的担忧之情。2001年4月，朱镕基到张家界市视察，指出绝不能破坏武陵源自然遗产资源和生态环境，要求加快武陵源风景名胜区内建筑物的拆迁步伐，加大退耕还林和绿化力度。

四、启示

（一）城乡规划要先行，实施是关键

风景名胜区保护和发展，景区规划是龙头。只有先规划后建设，依靠科学的风景名胜区规划，总体部署，分步实施，才能协调好“开发与保护”的矛盾。武陵源风景名胜区开发初期规划实施和管理工作相对滞后。

①《张家界天梯：去还是留？》，张家界——大学生遗产保护论坛，http://220.168.204.164/ycbhy/News5。

②《图文：张家界遭城镇化困扰 “天梯”争议中运行》，http://zxdl.bjedu.gov.cn/new/images/upload/。

虽然早在20世纪90年代初就编制实施了《武陵源风景名胜区总体规划》，但对景区规划实施的监督和管理力度不够，也没有进一步编制详细规划，指导和促进总体规划的有效实施，致使总体规划形同虚设，景区规划确定的各项保护措施和要求以及开发利用计划流于形式，导致风景名胜区盲目开发、无序发展。武陵源的经验教训告诫我们，没有完善的强有力的法律法规保障，不建立健全各项责任制度，就难以提高风景名胜区规划的权威性和严肃性，难以切实有效地推进风景名胜区规划的实施，难以强化风景名胜区规划的综合调控作用。

（二）环境效益和经济社会效益必须协调统一

一直以来，一些地方对世界遗产地和风景名胜区的认识存在偏差，把其等同于一般意义上的旅游开发区和度假区，片面追求短期经济效益，不顾风景名胜区的环境承载力，大搞旅游设施，导致遗产的错位开发；最终，既没有取得较好的短期经济效益，又损害了环境效益和长远利益。武陵源风景名胜区由于没有妥善处理好保护与发展、环境效益与经济效益、短期效益与长远利益的关系，不顾风景名胜区生态环境容量，在风景名胜区内大搞人工化建设，不仅没有取得经济效益的提升，反而破坏了风景名胜资源的真实性和完整性，引起国内外社会各界的广泛批评，造成恶劣的负面影响。

思考题

1. 武陵源风景名胜区作为世界自然遗产地和国家级风景名胜区，在保护和开发建设过程中，面临哪些方面的矛盾冲突？如何通过加强城乡规划管理，妥善解决这些矛盾和冲突？

2. 如何正确认识风景名胜区规划的地位和作用？如何切实有效发挥城乡规划的综合调控作用，推进风景名胜区科学发展、有序开发、永续利用？

案例 11　占用城市公园绿地建商品房

公园是城市园林绿地系统的重要组成部分，是城市居民良好的休闲活动场所，也是体现城市风貌和城市形象的重要城市空间。在城乡规划中，城市绿地属于城乡规划的强制性内容，必须严格予以保护。

2000 年，包头市将位于八一公园南墙内的一块近 6000 平方米的绿地出让，用于商品房开发，地上原有约 350 余株油松、山桃等树木均被移栽或砍伐，引起社会强烈反响。

一、背景

包头市八一公园坐落于包头市昆都仑区钢铁大街中段南侧，始建于 1958 年，占地面积 23.1 公顷，保存树木 2 万余株，60 多个品种，是包头市树种最集中的场所之一。园中草坪 4 万多平方米，花卉 8000 平方米，道路广场等活动场地 5 万多平方米，儿童游乐设备 30 项，并引资兴建了水族馆、旱冰场、儿童游乐区、健身区、露天游泳池、草原兴发烧烤城等，成为了一个集饮食娱乐为一体的综合性场所，是包头市居民健身、休闲、娱乐最理想的活动场所之一。由于地处包头市中心的黄金地带，八一公园周边地价很高，是房地产开发商青睐的地块。

二、过程

1999 年年初，包头市人民政府提出要加快城市绿化建设，争取在一年内城市绿地人均增加 1 平方米，绿化覆盖率增加 1%。包头市建委园林处拟定了具体方案，计划建成 10 个广场等大块绿地，以改变包头市的城市形象和城市风貌。由于建设资金短缺，该方案未能立即予以实施。为解决建设资金不足问题，1999 年年底，包头市建委园林处提出了置换土地、

出让包括八一公园南墙土地在内的两块土地，并以土地出让金弥补绿化建设资金的建议。

2000 年 3 月 16 日，包头市主管副市长主持召开第 14 次市长现场办公会，会议明确“八一公园南墙土地开发问题，责成昆都仑区政府负责拆迁和开发建设，土地出让金以包头市规土局评估为准，由昆都仑区政府于本月底一次性将土地出让金支付，作为今年城市绿化工程的建设资金”。根据市长办公会议精神，3 月 23 日，昆都仑区政府发出土地招标邀请书。3 月 28 日，包头市规划国土局向昆都仑区政府发出《关于同意昆都仑区人民政府开发八一公园南墙部分国有土地的函》（包规土管字［2000］48 号），同意昆都仑区政府开发公园南墙部分土地，并明确规划条件：“宗地内可建二至三层商业建筑。建筑物退红线不少于 5 米”。

3 月 29 日，昆都仑区政府与广顺公司在签订土地出让协议时，擅自

银河广场为市民提供了好去处

改变了包头市规土局提出的规划设计条件：将出让地块的面积由5500平方米增至5812.5平方米，相应土地出让金由1111万元增至1212万元，并约定新增土地出让面积也可建房，协议未明确“建筑物退红线不少于5米”的规划条件。

根据昆都仑区政府与广顺公司的协议，广顺公司分4次向昆都仑区政府支付土地出让金1212万元，拆迁等费用58万元，共计1270万元。随后，昆都仑区政府按协议规定组织拆除了出让地块上的建筑，对拆迁户按规定给予补偿。地块上的340多株树木或移栽于公园内或砍伐。

广顺公司在办理用地规划手续审查设计方案时，包头市规土局根据规划设计条件要求该公司拟建建筑物应后退红线5米，而广顺公司认为市规土局的要求与昆都仑区政府在协议上约定的“该地块上均可建设”的说法不同，拒绝修改方案。同时，包头市市民得知在八一公园绿地上进行房地产开发时，纷纷向有关部门反映，要求停止开发，恢复绿地。因此用地规划手续未能办成。

由于迟迟不能开发，广顺公司于2001年9月向昆都仑区政府提交《关于请求返还八一公园南墙土地使用权转让金的报告》，请昆都仑区政府尽快返还投入的土地转让金及银行利息等费用，昆都仑区政府没有作出反应。2002年6月，广顺公司尝试进场施工，遭群众反对后停工。

三、反响

包头市八一公园土地开发项目在社会上引起强烈反响，人民群众坚决反对占用城市公园绿地建商品房。

2002年，包头市第11届人民代表大会常务委员会第34次会议通过包头市人大常委会关于加强生态环境保护建设的决定，提出要坚持统筹规划、合理布局、保护与建设并举、保护优先，依靠人民群众、动员全社会力量共同参与的原则，大力实施生态环境保护建设工程。

2003年，包头又重新修订编制了新一轮城市绿地系统规划。该规划以大环境绿化为基础，公共绿地为重点，为包头创建国家园林城市工作提

供了科学的依据。

2004 年，内蒙古自治区第 10 届人民代表大会常务委员会第 9 次会议审议通过了重新修订的《包头市城市绿化管理条例》，2010 年，内蒙古自治区第 11 届人民代表大会常务委员会第 13 次会议审议通过《包头市城乡规划条例》，为加强城市绿化建设和管理，为推进生态环境改善，提高市民生活质量提供了法律保障。

四、启示

（一）修改城乡规划必须依据法定程序

这一案件涉及多处违法违规问题：根据国务院 2000 年批准的《包

休闲公园内的爷孙俩

头市城市总体规划（1996—2010）》，该被出让的地块使用性质为绿地。包头市将规划公园绿地改为商业用地，违反了国务院批准的《包头市城市总体规划（1996—2010）》；包头市建委园林处在未履行法定批准程序的情况下，组织园林处所属八一公园砍伐、迁移原有树木，违反了《城市绿化条例》有关规定以及《国务院关于加强城市绿化建设的通知》（国发［2001］号）的有关要求；昆都仑区政府在与开发商签订协议时擅自增加出让面积，改变了地块的规划设计条件，违反《城市国有土地使用权出让转让规划管理办法》（建设部令第22号）有关规定。

规划好、建设好、管理好城市是城市领导的职责，但是这种职责必须在法律法规允许的范围内行使，不能用碰头会纪要、市长办公会决定等方式代替法定程序，如果是这样，就是违法行政。

（二）发挥群众对城乡规划实施的监督

对于违反城乡规划的行为和随意侵犯其基本权利的行为，城市中一切单位和个人都有监督、检查和控告的权利。只有对违反城乡规划的各种违法行为及时制止和纠正，才能共同维护城市的公共利益。在本案例中，包头市的人民群众表现出了参与城市规划公众监督的极大热忱，通过正常渠道，反映和保护了公众利益和城市长远发展利益的诉求，有力地保护了公共绿地。

思考题

1. 城乡规划的调整应当依照什么样的审批程序进行？

2. 在城乡规划工作中，应如何加强公众的参与，从而实现规划实施监督和民主决策？

第三章
城乡规划与社会稳定和改善民生

PART 3

概 述

创造良好的人居环境是城乡规划的根本宗旨，是城乡规划工作的出发点和落脚点。城乡规划具有很强的公共政策属性，各级政府应适应建立社会主义市场经济体制的需要，按照依法行政的要求，在积极推行城乡规划公开和公众参与的基础上，科学制订和严格实施城乡规划，切实改善民生，维护社会稳定。

一、城乡规划是维护社会稳定和改善民生的重要手段之一

（一）城乡规划具有公共政策属性

公共政策的实质是以政府为代表的公共权力对社会资源和社会利益进行配置，解决社会公共问题，平衡、协调社会公共利益的公共管理过程。公共利益始终贯穿公共政策的全过程。公共政策作为一种指引及行为准则，特点是要解决公共问题、体现和协调公众利益。

城乡规划是政府在城乡发展、建设和管理领域的公共政策，为城乡的发展提供目标，为实现这一目标提供不同的途径，协调城乡发展过程中的各种矛盾，如不同部门、不同地区的矛盾，长远发展和眼前利益的矛盾，社会经济发展与环境、资源保护的矛盾，现代化建设与历史文化遗产保护

之间的矛盾等，并对于具体的建设行为进行管理和规范，其目的在于实现城乡社会的和谐、可持续发展，追求公共利益的最大化。[①]《城乡规划法》赋予城乡规划一系列法定的政策工具，譬如城镇体系规划、总体规划、控制性详细规划、“一书三证”等，使得城乡规划较之一般的公共政策具有更强的约束力。

（二）社会发展问题是城乡规划重要研究内容之一

城乡规划离不开对社会问题的研究。事实上，城乡规划的基本目标之一正在与追求社会的公平，城乡规划学科的诞生也有社会学的渊源。国际上著名的城乡规划思想家霍华德（英）和芒福德（美）都是倡导社会改革的。他们的规划思想是要追求建设一个比较理想的城乡一体的“田园城市”和公平和谐的社会。在我国，城乡规划要为经济发展和社会进步创造良好的物质条件和社会环境，坚持人口、经济、社会、环境和资源协调的可持续发展战略，为促进经济繁荣、社会文明、生活富裕发挥不可替代的重要作用。城乡规划绝不仅仅在于解决城市工程技术问题，社会发展的有关方面也是城乡规划必不可少的内容。

二、城乡规划在维护社会稳定和改善民生方面的各环节表现

第一，城乡规划公共政策的“目标导向”以“公共利益”为核心，切实解决公共问题。改革开放以来，随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善，城乡发展面临一系列转型发展中难以回避的矛盾，需要发挥城乡规划在维护社会稳定和改善民生方面的作用，提出解决的对策和措施：一是快速城镇化进程中的社会公平问题，要把解决进城务工农民的居住、教育、就医等基本生活保障纳入城乡规划，为他们融入城市生活提供便利的条件；二是资源节约和环境保护问题，要通过城乡规划为绿色出行提供便利；三是要保护被征地农民的合法权益；四是促进城市合理增长，避免城市低密度盲目扩张；五是加强关系民生的基础设施和公共服务设施建设，

① 石楠：《试论城市规划社会功能的影响因素——兼析城市规划的社会地位》，《城市规划》2005 年第 8 期。

杜绝政绩工程、形象工程。

第二，“制定环节”建立在民主化、科学化的决策机制基础之上，使城乡规划能够充分反映社会各界的利益诉求。城乡规划听证制度，针对城乡规划方案举办由政府、专家及市民代表参加的规划座谈会，方案汇报、评审会以及城乡规划研讨会等，广泛论证城乡规划方案的城市社会效益、经济效益、环境效益；规划民意调查，即把城乡规划方案在相关社区公开展示一段时间，广泛征求意见，形成翔实的调查报告，使城乡规划目标与实际需求相适应，协调平衡各种利益关系，将城乡规划实施过程可能出现的矛盾消解在规划编制的过程中。

第三，“实施环节”注重发挥城乡规划对市场配制资源作用的激励和引导，注重发挥城乡规划对社会资源的调动作用，保障城乡规划实施的透明度，让公众了解城乡规划实施的具体环节，接受公众和舆论的监督，建立完整的监测体系。

为切实维护各方面的利益，广泛反映多方面的诉求，在城乡规划的制定和实施过程中，需要更多注意在维护公共利益的同时关注私人权益的保障，更加关注协调处理好公共管理与私人权利之间的关系，这在客观上要求城乡规划制定与实施的全过程要有全社会的共同参与，以保证城乡规划工作的公开、公正、公平。

第四，“评估环节”建立事前评估、执行评估和事后评估的机制，不仅检查城乡规划的各项措施是否得到贯彻，而且也检查实施的效率。

按照公开、公正、参与、效率的原则，在城乡规划制订、实施和绩效评估等环节全面开展城乡规划的公开和公共参与。主要形式包括：城市规划展览，将规划以形象直观和通俗易懂的方式公开展示，是开展城乡规划咨询、实行城乡规划民主监督的最有效途径之一。在这方面，各地已经作了不少有益的探索，如许多城市在总体规划制订过程中，通过规划展览馆设展，鼓励公众提出意见和建议，如深圳市在制定法定图则的程序中规定要采取网上公示和张贴的方式，征求利益相关人的意见等；另外，通过确

保社会公众对城乡规划的参与权，可以保证公众的有效监督，从而推动城乡规划的制定、修改和实施从专业人员走向大众，使得城乡规划不再局限行政与专业之内，在最大程度上减少城乡建设中的失误；另外，通过确保社会公众对城乡规划的监督权，也有利于推动社会主义和谐社会的建设，特别是一些事关民生的公共设施和公益设施的规划建设，充分征求公众的意见，直接听取利害相关人的意见，有利于化解各方矛盾，最大限度地取得广大人民群众的认可。

案例 12　化解住宅区中小学配建难题

随着城镇化的加速，城市建设的快速发展，新商业开发住宅小区学校、医院等公共服务设施的配套，成为老百姓最关心的问题。如何让老百姓住得更好、更方便？ 合肥市以城乡规划实施为手段，通过多部门联合，较好地化解了新商业开发住宅小区配建中小学难的问题，孩子就近上学解决了老百姓的后顾之忧，得到了群众的拥护。

一、背景

2006 年 4 月，合肥市委主要领导收到一封市民来信，反映 2002 年开工的“绿城桂花园”小区即将竣工，但按照小区规划应配套建设的九年制学校却迟迟没有开建。“没有学校可上，何谈社区和谐？”该领导责令市政府有关部门调查处理。调查结果表明，合肥市新建住宅区拖建、赖建配套中小学的情况十分严重。在 2002 年以来批建的住宅小区中，有 33 所学校应建未建，涉及 44 家开发企业，覆盖 47 个住宅区。这些社区大都位于远离老城的城乡结合部或新开发区，离学校远，离好学校更远，4 万名中小学生面临入学难的问题。为此，政府要求有关部门立即行动起来，一方面督促开发商限期开工建设学校；另一方面查找工作中的薄弱环节，制定措施，建立长效机制，杜绝新欠账现象发生，把和谐社区建设真正落到实处。

二、过程

（一）综合整治，规划许可

2006 年 5 月，合肥市政府发文，要求对 2006 年 3 月 1 日前所有住宅小区配套学校建设情况进行全面清理；同时规定：进行商业开发达到建设规模 50%以上的住宅区，如配套学校未竣工，暂停办理住宅区其他建设

的规划、建管、房产等手续；对尚未达到50%的住宅区，开发单位要严格按照规划部门核定的规模、标准和时间进行建设。规划部门在其配建学校竣工前要严格控制该小区的住宅、商业建设工程规划许可证的发放进度，不得超过其建设规模的50%。对出资建设配套学校的开发单位，要将其应承担的费用汇入政府指定的账户，专款专用。不按要求履行学校建设任务的开发单位，暂停办理其在合肥市范围内全部建设项目的建设工程规划许可证、建设工程施工许可证、商品房预售许可证。开发单位将被列入开发市场不良记录名单，禁止其参加土地市场交易。如有违法问题，还将追究相关开发企业的法律责任。

（二）联合行动，规划当先

为推进学校建设工作，规划、国土、建设、教育等相关部门建立了联动机制。市政府制定了《合肥市市区居住区配套中小学移交验收实施细则》，明确了学校建成后移交验收工作的主体、条件、程序，为学校的移交工作提供了政策上的依据和保障。市规划局对中小学建设项目的规划申报，随到随批，对一些条件成熟的项目，进行现场办公，确保尽快开工建设。国土局、建管局打破常规，及时跟进服务，办理有关审批手续。在建设过程中，规划、国土、建设、房产等部门保持密切联系，对建设过程中出现的情况及时沟通，协调解决有关问题。

学生在操场上进行活动

然而，建设工作并非一帆风顺，有些开发商仍抱侥幸心理，能拖则拖，能蒙就蒙。到2006年9月底，除4所学校不具备开工条件外，仍有8所学校迟迟未见开工。于是，规划部门主动上门做思想工作，宣传政策，明确企

业的责任和义务。同时，发动媒体和全社会共同监督建校工作，彻底打消了企业的侥幸心理。对企业在建设过程中遇到的拆迁、用地、用电、道路、施工等问题，规划部门也积极帮助协调解决。

双龙小学因开发商资金问题和拆迁问题，迟迟不能开建，规划局立即召集国土局、建委、区政府、街道等部门相关工作人员到工地现场解决问题，保证了双龙小学的建设。庐阳小学的建设受到学校西侧市政道路迟迟不能完工的影响，为避免学校建成后学生出入不便，规划局积极协调有关部门，加快了道路建设进度，保证了9月份开学前道路实现贯通。

此外，为进一步调动建设单位的积极性，提高建设质量，规划局和教育局还牵头组织开展了在建中小学建筑方案评选活动，由公众直接参与投票评选。

新闻媒体也充分发挥舆论监督作用，将各校的建设进度及时刊登，让群众及时掌握和监督建设进度。对个别不重视、迟迟不开工或建设进度缓慢的开发单位，给予曝光。

绿城桂花园学校校区

（三）长效机制，均衡发展

为防止再出现中小学建设滞后的问题，合肥市下发了《关于对住宅区应配中小学建设情况进行全面清理的通知》，明确了对未开始建设的住宅区，配套学校要与住宅建设同步规划、同步设计、同步施工、同步验收并交付使用，规划和教育部门根据已批准的规划方案及教育部颁布的标准，逐户核定配套学校的建设规模、标准及建设时间，项目开发单位不得以任何理由拖延建设或不建，防止形成新的欠账现象。

为从根本上解决中小学建设的问题，建立长效机制，合肥市政府出台了《关于新建住宅小区配套建设教育设施有关问题的通知》，将教育设施安排情况列入拟上市商品住宅用地规划设计条件，按照批准的规划方案，测算教育设施配套资金；国土部门组织经营性土地上市时，将其作为前置条件对外公告，土地竞得人取得商品住宅用地土地使用权时，教育配套建设资金计入土地出让总价款中，从而保证了教育配套资金的征收。同时鼓励房地产开发企业按照城市中小学布点规划和建设标准配建中小学，企业自建学校的，可不缴纳教育配套费。

新社区有了新学校，家长不再为孩子上学不方便烦恼，但是对新社区新学校的教育质量问题仍存在顾虑。于是，合肥市教育部门通过采取“名校建分校”的方式，对口帮扶社区新建学校，消除了家长和孩子对教育质量的担忧。如今，老城区里的六安路小学等品牌学校纷纷向城外“扩张”，优质教育资源实现了向社区新建配套中小学校的延伸。

三、反响

经过一年多的努力，投资 2.4 亿元，合肥市完成了 33 所新建社区学校的配套建设，实现了让孩子“好上学、上好学”的目标。

“没想到学校建得这么漂亮。”“配套学校为我们消除了心头一大烦恼，孩子少过马路了，有时间午休了，家长也放心了。”学生家长张唯高兴地说。2007 年 5 月 31 日，“绿城桂花园”配套学校建成移交，得到了社区群众的称赞。

对于新社区、新学校，最高兴的是新居民。南国花园小区配套小学未建以前，按照学区划分，居民范女士6岁的女儿2010年9月应该到新庄小学上学。范女士对新庄小学的教学质量很认可，但遗憾的是孩子上学要过好几条马路。小区建成学校后，她的女儿实现了就近入学。

合肥市政府督建33所中小学的事情受到了媒体的关注，《人民日报》、《中国建设报》、《安徽日报》、《合肥晚报》等媒体纷纷予以报道，评论此项工程为“民心工程”，“体现出政府以人为本、为民办实事的执政理念”。

四、启示

（一）突出城乡规划的调控作用，确保公共服务设施配建到位

随着城市的快速扩张，如何保证居住在新建商业开发小区里的孩子“好上学，上好学”，真正享受到义务教育政策，成为新时期城乡规划工作需要考虑的一个重要问题。合肥市化解住宅区配建中小学难的经验说明，政府有关部门应坚持以人为本的执政理念，切实履行职责，加强监管，确保学校等公共服务配套设施如期配建到位。

（二）调动社会各方积极性，发挥舆论监督作用

新建商业开发小区公共服务设施的配建问题，成为政府和社会各界越来越关注的民生问题。从合肥市化解住宅区配建中小学难的过程中可以看出，在市场经济条件下，这一问题的解决，需要规划、国土、建设、房产、教育等各相关政府部门的协作联动，以及公众、媒体等社会各界的参与和监督。

思考题

1. 在维护公众利益，改善民生中，城市政府对市场化的建设行为还有哪些工作需要加强？

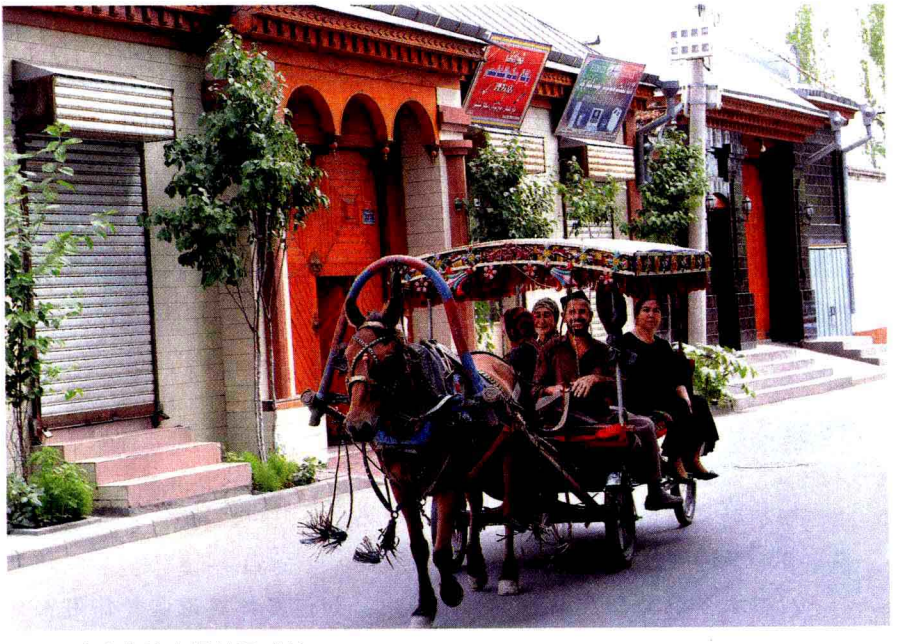
2. 在城乡配套公共服务设施建设中，如何发挥舆论监督作用？如何引导开发商在追求利润最大化的同时兼顾社会责任？

案例 13　民意为先编规划

2006—2007 年，建设部以对口支援的形式，组织编制完成了新疆维吾尔自治区伊宁市南市区保护和更新规划。规划以促进当地经济发展、社区文明进步、多民族团结、城市基础设施与公共设施配套为目标，着眼于保护传统特色、改善住区环境、展现城市风貌、整合城市空间，从城市规划的公众参与入手，在方法上强调广泛吸纳当地居民的意见，得到了各族群众的拥护和支持。

一、背景

伊宁市南市区是个老城区，位于城市南部，总面积 22.9 平方公里，



历史文化遗产保护见成效

核心区 12.8 平方公里。17 世纪从南疆至伊犁开荒的维吾尔族人（亦称塔兰其人）最早聚居于此，现有居民约 1.8 万户，总人口 8.7 万人，共有 25 个民族，其中维吾尔族人口占总人口的 65%，汉族占总人口的 23%，少数民族多数信仰伊斯兰教。

长期以来，南市区的民居与环境建设始终保持着较为完整的传统风貌与格局。中西亚特色和伊宁市本地“塔兰其”传统文化的完美结合，使南市区形成了众多独具民族特色和历史文化价值的街区。现状主要以居民自建的传统院落式住宅用地为主，多为低层，并有 45 座清真寺院。

然而，由于历史欠账，南市区存在基础设施建设滞后、居住环境欠佳的问题：大部分街巷没有路灯；水渠年久失修，水体污染严重；没有集中的垃圾收集点和转运站；缺少公共厕所，居民普遍使用旱厕；大部分街区没有敷设污水管道，约 45% 的住户在庭院中建有渗水井；公共服务设施严重缺乏，尤其是缺少公共活动空间和文化设施。此外，部分多层现代建筑影响了整个区的整体风貌特色。对此，群众反映强烈，改善居住环境的呼声日益高涨。

这样一个多民族聚居区，如何在旧城更新改造中，既保持优秀的民族传统特色，又改善人居环境？这成为当地政府面临的一个迫切需要解决的问题，关系到民族和谐、经济发展和社会进步。

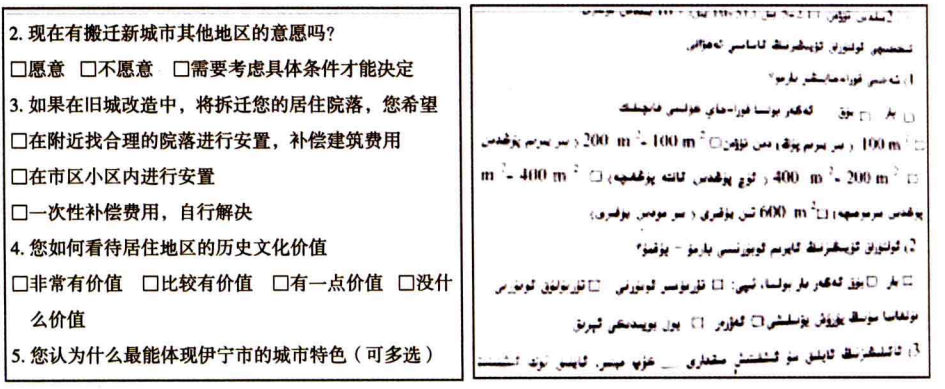
二、过程

（一）调研阶段

在城乡规划工作开展之前，伊宁市统计局对南市区内 1.8 万住户进行了拉网式的调查统计。调查统计的有效数据超过 1.6 万个，涵盖了民族构成、家庭构成、居住条件、收入来源等各方面的内容，将南市区的居民生活现状全面地呈现在规划组面前，为规划组后续的调研工作打下了坚实的基础。

在此基础上，规划组设计了更为深入、更有针对性的调查问卷，采

取先由区内有关街道和乡的干部以及群众代表试填、提出意见和建议的方式，实现公众参与，并根据这些意见和建议对问卷进行了修改和完善。这使最终定稿的问卷不论在内容设计上还是在表达方式上，更贴近当地百姓生活，更容易让当地百姓理解。如："您家距工作地点多少公里？"改为"您去工作地点是（步行、骑自行车、开私家车、乘公交车）？需要多少时间？"取消了诸如"您是否认同自己对居住地有归属感或依恋感"之类书生味太浓的问题；问卷采取汉、维两种语言形式等。规划组以家庭为单位共发放了1500份问卷，回收有效问卷998份，总体抽样率为5.3%。


2. 现在有搬迁新城市其他地区的意愿吗？
□愿意 □不愿意 □需要考虑具体条件才能决定
3. 如果在旧城改造中，将拆迁您的居住院落，您希望
□在附近找合理的院落进行安置，补偿建筑费用
□在市区小区内进行安置
□一次性补偿费用，自行解决
4. 您如何看待居住地区的历史文化价值
□非常有价值 □比较有价值 □有一点价值 □没什么价值
5. 您认为什么最能体现伊宁市的城市特色（可多选）

汉、维两种文字的调查问卷

与此同时，规划组与市规划局召开了项目准备会。为了解当地居民的真实想法，规划组分别与南市区内的三个街道、两个乡的居（村）民代表以及区内清真寺的二十多位阿訇进行了6次面对面的座谈，前后共有二百多人参加。每次座谈会上都座无虚席，有的几个人挤在一个位子上。一位居民激动地说："感谢政府、中央派人搞规划，共产党来我们欢迎，这是我们市历史上第一次规划听取我们意见，昨天听说了就在认真想，今天怎么说……"一些阿訇表示如果规划实施遇到困难，他们愿意帮助政府做群众工作。

针对居民意见，规划组成员分成几个小组深入规划区，进行了长达一

周的调查，确定了本次规划的起步区范围。随后，规划组工作人员又走访了相关政府管理部门，收集南市区的基础设施、发展意向等资料。通过对调研得到的信息和收集到的资料进行统计、分析和评判，规划组确定了此次规划的初步方案。

（二）征求意见阶段

初步方案确定以后，规划组将规划方案做成展板，用符合当地语言习惯和通俗易懂的文字进行说明，并由当地工作人员翻译成维语。在公示之前，规划组和伊宁规划局组织南市区内街道和居委会干部学习规划方案，同时在市民中开展宣传工作，发动和鼓励市民去公示现场。公示活动选择在人流量较大的闹市区，并以“情系南市区、携手建家园”为活动主题。

在三天的公示期里，规划组成员和当地街道居委会干部一同担任规划方案讲解员。规划人员主动与市民进行沟通，帮助他们理解城乡规划并提出意见，使他们真正从有“知情权”向有“参与权”过渡。对于道路建设、公共设施布局所带来的房屋拆迁、用地置换等对部分居民影响较大的规划措施，规划方案以显著方式突出表达，以引起当地居民关注并提出意见。根据登记名册的不完全统计，三天里参观城乡规划展板的居民至少在600人以上，共收到了上百条有效意见。很多居民高兴地表示他们很拥护这样的做法，感到是自己在建设自己的家园，纷纷表示今后会更加热爱自己的居住地、更加主动地保护与维护生活环境。

“在世界的一个角落，又有了一个令人满意的地方，这里就是南市区，它现在已经焕然一新，使人看了大吃一惊。”这是伊宁市第四中学八年级6班张荣荣同学，在起步区内中小学组织的以“我心中的南市区”为主要命题的绘画和作文比赛中满怀深情地写下的话语。学生的积极参与也带动了更多的家庭关注此次规划。同时，南市区借助舆论媒体进行宣传报道，扩大影响力。当地政府组织了南市区规划项目通报会，电视、报纸、网络等媒体都进行了跟踪报道。这些对宣传城乡规划和征集意见起到了非常好

的促进作用。

（三）初步成果展示阶段

结合市民所提出的意见，规划组对方案重新进行了修改和完善，并将初步成果进行展示。考虑到部分规划内容已经开始逐步实施，规划组先通过座谈会的形式具体了解居民对城乡规划初步实施的意见；之后在当地街道办事处前的小广场搭建临时会场，展示城乡规划成果，向当地居民详细讲解城乡规划初步成果，并现场散发纸笔再次收集居民意见。

2007 年 6 月 8 日傍晚，城乡规划成果公示和征询意见会在都来提巴格街道办事处门外的小广场召开。时间未到，广场上已经挤满了人。大家不但对规划内容非常感兴趣，还对已实施的工程提出了很多意见和建议，如：路缘石过高、路灯过高、部分路段路幅宽度不够等。规划组将这些建议梳理总结，并在城乡规划的编制和实施阶段予以落实。

（四）完成和实施阶段

城乡规划成果完成后，规划组继续吸取公众意见，不断改进，为方便当地居民使用还编制了居民建设指导手册。南市区公众参与城乡规划取得了初步效果。

居民认真了解规划，并把意见写成纸条贴在公示栏上

居民对城乡规划成果达成共识后，规划组建立了建设模式库，让居民在建设过程中自觉执行与监督。所谓模式库就是以当地优秀的建设样本为范例，辅以图示，供当地居民在以后的建设中学习、选择、参考。例如：针对院落布局、房屋平面、柱式、檐头、墙面等实体元素以及植物配置、街巷铺装、路灯小品等外部环境建设，提出建议使用的特色样式，提出不鼓励样式与禁建样式。

在此基础上，规划组将本次城乡规划成果制作成宣传手册，通过居委会等渠道下发。同时，针对建设行为，形成共同遵守的市民公约与准则，将公众参与的内容存档，建立长效管理与监督机制。

三、启示

（一）全过程的公众参与是城乡规划编制、实施和管理的基本保障

本次城乡规划最受欢迎和成效最好的是在工作中始终坚持公众参与的方法，将传统的城乡规划模式转变为开放式、渐进式、透明的城乡规划模式，强调社会各阶层共同参与，通过多种方式与渠道让居民充分了解并参与城乡规划，建设自己的家园。

居民全过程参与，既体现了人民当家作主的权利，又吸纳了群众众多的智慧，也促进了各民族的团结。居民参与城乡规划也参与建设，更加激发了大家保护好、建设好家园的热情。

（二）在公众参与城乡规划的过程中，需要明确各方的角色定位和相应职责

居民充分获取城乡规划信息；表达自己的规划意愿；参与规划内容和方案的确定；对公共空间的建设和地方建设风格、传统特色的维护提出意见，与政府、专业技术人员共同规划建设好自己的家园。

政府主导城乡规划进程，决定改造模式，投入公共资金，组织实施管理。对于旧城改造等公众关注度高的城乡规划，政府是否真正代表公共利益，制定正确的更新与改造目标，是整个城乡规划的关键，将受到更为广泛的关注，也是公众参与能得到深入开展的基本

规划成果公示和征询意见会会场

保障。

规划师不再仅仅是完成城乡规划编制任务的技术专家，更是一名社会工作者和协调员，在完成城乡规划编制技术任务的同时，要充当起“顾问”以及政府与公众沟通的“桥梁”的角色。

思考题

1. 怎样分析评价城乡规划公众参与的必要性？
2. 如何发挥相关各方在公众参与城乡规划过程中的作用？

案例 14 “三峡明珠观光塔”岂能一拆了之？

2004 年 6 月，重庆万州区动工兴建高 144.6 米的“三峡明珠观光塔”。2005 年 4 月，在建到 77 米高时停工。2009 年 1 月 5 日，耗资 864 万元、工程停建三年多的“三峡明珠观光塔”烂尾，未及履行“使命”就在爆破声中化为废墟。

这一建一拆，引发了舆论对城市建设项目管理和投资决策体制的讨论和关注。

一、背景

万州，是重庆市的东大门，因“万川毕汇、万商云集”而得名。全区幅员 3457 平方公里，总人口 173 万，在重庆 40 个区县中人口最多。区政府所在地城市建成区面积 43 平方公里，城区人口 66 万，是重庆主城以外最大的中心城市。2009 年，万州全区生产总值达到 386.45 亿元，地方财政收入达到 18.05 亿元，城市居民人均可支配收入 14918 元，农村居民人均纯收入 4470 元。

2004 年，原龙宝移民开发区管委会决定在万州后山，距万州主城区约 4 公里、海拔 495 米的戴家岩松林包，修建一座集观光、休闲、陈列为一体的设施，即“三峡明珠观光塔”，由原龙宝城市建设投资公司负责营建。该项目经原龙宝区发展计划委员会批复立项，经原龙宝建委城乡规划许可，于 2004 年 6 月动工兴建。项目规划投资 2500 万元，模仿上海“东方明珠塔”设计，塔身高 96 米，塔楼整体高度 144.6 米，建筑面积 5000 余平方米。建设方称，该塔建成后将成为“万州城市新标志、长江边上的一道亮丽风景线”，置身其中“可饱览高峡平湖的壮丽景色和万州新城全景画面”。

二、过程

（一）开工十个月，废置三年多

2005年4月，开工十个月的工程却突然停工了，一度敲敲打打、热火朝天的工地归于沉寂。此后三年多，这座“碉堡”式的钢筋混凝土“半拉子”建筑就一直屹立在城市后山。

2005年4月，根据推进三峡水库移民后续工作的需要，国家批准撤销原龙宝、天城、五桥三个移民开发区，与万州区“四合一”实施统一的行政管理。龙宝管委会被撤销，原龙宝城市建设投资公司划交万州区渝东开发区管理。据渝东开发区负责人介绍，龙宝城投公司划归渝东开发区后，在清理时发现这家企业已经负债1亿多元，仅剩下一副空壳，而“三峡明珠观光塔”后续建设还需要大量资金，渝东开发区财力有限，不可能提供资金，工程只有被迫停工。行政管理架构的调整，项目建设资金的亏空，使在建的“三峡明珠观光塔”沦为无人敢接的“烫手山芋”、“无主工程”，被迫停工。

在停工后的三年多时间里，渝东开发区考虑到前期已经投入大量资金，希望能挽救这个项目，进行了多次项目包装推介，以多种优惠条件对外招商，甚至包括只要接手开发可以无偿转让，但一直缺乏市场响应。

按照“三峡明珠观光塔”设计方案的构想，“工程将具有极强的社会功能和环境效益，打造成万州离城最近的休闲旅游精品工程”，“建成之后必然引来大量的人流车流”。如果说工程真有那么大的效益，为什么没有人愿意接手呢？

在开发商看来，这个项目投入大，收益低。作为西部地区的中等城市，市民自身消费能力有限，城市旅游资源也相对贫乏，“三峡明珠观光塔”即便建成，也不可能达到预期的效果。事实上，“三峡明珠观光塔”所在的戴家岩松林包，地处偏僻，距城区较远，长期以来人流、车流稀少。与在建的“三峡明珠观光塔”紧邻的一家大型酒店，开业以来就因客

源不足一直亏损。

（二）续建、改建不成，唯有一拆了之

在招商无果、烂尾近四年的情况下，市民及社会各界普遍要求尽快处理遗留问题。区政府经过反复研究，慎重决策，要求渝东开发区进行多方案比较。渝东开发区及有关方面委托三家技术单位对续建、改建、拆除三个方案进行比选。续建，预计需继续投入1600万元以上，但建成后每年运营亏损预计在300万元左右。改建，即保持塔体现状高度，变更设计，进行改造，譬如将造型改为诗仙太白酒瓶、祥云火炬等，预计需继续投入1000万元。面临的问题，一是仍旧无法保证运营效益；二是受塔体原结构制约，改造后使用上有一定的局限性；三是上述设计图像未能获得相关产权人同意。

2008年9月，万州区建委在重庆组织召开“三峡明珠观光塔”建设方案专家论证会。专家对上述三个建设方案进行了认真综合论证，认为“续建难度大，改建不可取，建议拆除‘三峡明珠观光塔’主体”。

2008年10月，万州区政府专题征求了区人大和区政协意见，人大和区政协均赞同拆除方案。

2008年10月，区政府召开常务会议，认真研究续建、改建、拆除三个比选方案，认为鉴于“三峡明珠观光塔”已停工多年，后续建设难以启动，赞成专家论证意见及区人大、区政协意见，决定拆除已建部分。

2008年12月12日，施工队伍进入工地，2009年1月5日拆除开始实施。

三、反响

一时间，“三峡明珠观光塔”拆除事件成为媒体、网络和社会舆论关注的热门话题。责问四起，岂能一拆了之？

在搜狐网《重庆万州形象工程“三峡明珠观光塔”昨日拆除》的报道之后，一周的时间里，读者跟帖多达2790条。央视二套“今日观察”、

“三峡明珠观光塔”被拆

央视国际“新闻1+1”、《人民日报》、新华社“新华视点”、《新京报》、《西安晚报》等多家媒体对该事件进行了深度报道和评论。

大多数网民对拆除这样一个形象工程拍手称快；也有一些认为不该拆，已经耗费近千万、将近建成的工程应该尽可能地利用；还有人认为，一建一拆，都是公共财产的巨额浪费，要追究决策者的责任。

中央电视台第二频道“今日观察”认为万州“三峡明珠观光塔”拆除是政府随意行政、错误决策的典型案例；《新京报》认为“三峡明珠观光塔”拆除之后还需问责，“以民为本”不应仅仅成为一句口号，更应体现在具体的制度中。多家媒体发出了“不该拆得这样轻松”的声讨。

《西安晚报》的评论认为，耗资千万元修建一个标志性建筑，从建设节约型社会的角度看，值得商榷。既然决定要花这笔钱，要建具有观光性

质的“塔”，就应按照原规划进行到底。可现在主体工程已完成了，却突然决定将其爆破，甚至要异地重建，这不是“瞎折腾”吗？当前，中央为应对金融危机，拿出4万亿元扩大内需，确保经济平稳较快增长，加上地方政府投入的资金，刺激方案的资金规模已达10万亿。这么大一笔资金，如何花费至关重要。

央视国际“新闻1+1”在分析中指出，要让政府决策回归理性，制止冲动。一要制止情感冲动；二要制止规划冲动；三要制止政绩冲动。

然而，“三峡明珠观光塔”被拆除并非个案。就在“三峡明珠观光塔”被拆之前一个半月，在重庆市万州区下游230公里的重庆市奉节县，有一个2003年建设的地标工程“华字塔”也被拆掉了。

四、启示

（一）一建一拆中折射了发展理念的变化

透过“三峡明珠观光塔”建设和拆除的决策过程，在一定程度上折射出了地方领导发展理念的变化。五六年前，一些地方官员不顾投资效益，热衷建设“地标”工程、形象工程，盲目认为这些工程能够代表政绩、树立“形象”，有助地方发展甚至个人升迁。现在，这些地标工程相继被拆除，反映了地方官员执政理念和政绩观念正在发生变化，逐渐由盲目、冲动回归务实、理性。

（二）杜绝形象工程的关键在于“拆除”形象工程思维

要“拆除”部分官员心中的形象工程思维，就必须通过制度建设让官员们不敢、不能、不想建设形象工程。所谓“不敢”建设形象工程，就是要实行严厉的责任追究制度，对搞形象工程的官员坚决实施问责；所谓“不能”建设形象工程，就是要建立工程建设集体决策、科学论证与征求民意制度，防范个别官员出于好大喜功、谋求官帽等目的擅自拍板建设形象工程；所谓“不想”建设形象工程，就是要完善官员政绩考核制度，打消官员建设形象工程的念头。

（三）真正倡导决策的民主与透明

凭经验、拍脑袋、不公开、不民主……这些不理性的决策，轻者造成公共资源浪费，重者引发民怨，激发社会矛盾。“明珠塔”建也领导意志，拆也领导意志，很难看到具体的决策过程，更谈不上决策的民主。广泛征求市民意见，召集利益相关方举行项目听证，尊重并听取来自民众和专家们的建设性意见，这些均是政府理性决策应当遵循的程序，只有这样才能真正实现决策的民主与透明。

思考题

1. 除行政区划调整和资金缺口之外，是否还有其他因素导致了“三峡明珠观光塔”在开工不到十个月就陷入停工？

2. 透过公众对“三峡明珠观光塔”一建一拆的评论，你认为政府应该怎样维护自身决策的公信力？

案例 15　节节升高的“未来城”

先开工后补办手续、边开工边补办手续，都是违法建设最常见的现象。“未来城”是沈阳市某机关宿舍改造的商业开发项目。该项目在没有取得必要的城乡规划和建设审批手续的情况下，擅自开工建设。虽然在城乡规划管理部门的多次干预下，补办了相关手续，但开发部门又违反城乡规划许可内容，严重加建超建，给周边住户的居住环境造成了影响，周边居民不得不多次上访。

一、背景

沈阳市“未来城”项目，占地 14470 平方米，原有住户 260 户，建筑面积 15400 平方米。

1998 年 5 月 5 日，沈阳市某机关与沈阳未来置业房产开发有限公司（以下简称“未来置业公司”）签订《联建协议书》，由该机关提供土地，未来置业公司投资建设，对该地块进行改造。

二、经过

2001 年 9 月 21 日，沈阳市土地管理局（与沈阳市规划局一个机构两个牌子，2001 年年底更名为“沈阳市规划和国土资源局”）与未来置业公司签订《国有土地使用权出让合同》，未来置业公司取得上述宗地使用权。合同中，土地单价为 350 元 / 平方米，出让金总额为 506.457 万元。同年 12 月 4 日，沈阳市规划和国土资源局为该公司核发《国有土地使用证》。

2002 年 6 月 10 日，沈阳市政府主管副市长就加快市委机关宿舍回迁改造等问题，主持召开市长办公会议，会议确定“市建委要本着不耽误工程施工的原则，按照有关程序要求，对回迁改造工程采取边施工、边审批的方法，进行相关手续的审批、办理。”这违反了《城市规划法》等法律

规定的建设审批程序，为“未来城”的违法违规建设埋下了隐患。

2003年3月，未来置业公司在未取得必要的城乡规划和建设审批手续情况下，擅自让施工单位沈阳双光建设股份有限公司开工建设。3月31日，沈阳市城市管理行政执法局针对建设项目未取得有关许可的问题，下达了《责令停止违法行为通知书》，但该公司以市长办公会议纪要中明确该工程“边施工、边审批”为由继续建设。

2003年6月10日，沈阳市规划和国土资源局为该工程向未来置业公司补发了《建设用地规划许可证》，核准建筑面积81000平方米；6月11日，补发《建设工程规划许可证》，其三栋建筑楼层分别为A座31层、B座9层、C座36层，核准建筑面积92127平方米。

而实际上，该工程存在严重的超建问题，B座建筑由9层加到了31层，核准建筑面积由92127平方米增加到了107261平方米，超建面积达20600平方米。其建筑间距不符合国家强制性规范《城市居住区规划设计规范》的要求，对北侧已有居住建筑采光也有影响。

2005年3月，针对“未来城”违反规划许可内容进行建设问题，沈阳市城市管理行政执法局再次下达了《责令停止违法行为通知书》，责令其停止施工。但未来置业公司对此不予理睬，强行施工。2005年11月22日，沈阳市城市管理行政执法局又一次下达《责令停止违法行为通知书》，并于11月24日致函沈阳市房产局，要求在未正式做出行政处罚并结案前，停止办理该工程项目的商品房销（预）售许可及产权登记等相关手续。

三、反响

“未来城”B座违规建设，严重影响了北侧居民的采光。为此，居民多次到省政府、北京上访，反映“未来城”项目违法建设，要求给予挡光补偿。

2006年5月，建设部派调查组对居民上访反映的问题进行了调查。沈阳市委办公厅、沈阳市城市管理行政执法局、沈阳市沈河区政府等相关部门出面协调，责成建设单位对北侧被挡光住户进行经济补偿。

2006年6月16日，建设单位对375户居民进行了补偿，但其中还有14户未领补偿款。

2007年5月，建设部、监察部再次派出调查组对居民反映的问题进行调查，沈阳市沈河区会同未来置业公司对未领取补偿款的居民进行逐户查访。未来置业公司承诺将妥善处理好挡光补偿的善后事宜，查实一户发放一户，保证挡光补偿款及时发放到居民手中，解决好居民的挡光问题。后据辽宁省建设厅信访办的调查情况，上访居民已息访。

按法律规定，该项目开发商得到相应处罚。有关设计单位也因违法为该建设项目提供设计施工图纸而受到处罚。

四、启示

要坚持依法决策、“阳光”规划。在实际工作中，违法者总是使尽手段让违法建设变为既成事实，再用较小的罚金换取巨大的经济利益。本案例中，沈阳市政府在市长办公会议纪要中允许未来置业公司“未来城”项目“边施工、边审批”，给了违法者可乘之机。政府领导必须增强依法行政意识，防止“以权代法”的现象发生。同时，要推行“阳光”规划，挂牌施工，使群众及时了解规划方案，加强日常监督，使违法建设早发现、早制止，以免给人民群众和社会财产造成不可挽回的损失，损害政府的形象。

思考题

1. 在城乡规划工作中，对一些敏感性较强的项目应如何进行规划管理？

2. 应如何对城乡规划的决策和实施管理进行必要的权力监督？

案例16　底特律“汽车城”昔日的辉煌和今天的萧条

底特律曾是煊赫一时的“世界汽车城”，但2009年2月，在《福布斯》颁布的“全美十大悲惨城市”排行榜上，它赫然出现在榜单中。目前这座城市正面临严峻的问题，其发展中的教训值得我们深思。

一、背景

底特律坐落在美国北部五大湖区中部，位于密歇根州东南部底特律河西岸，东濒圣克莱尔湖，与加拿大汽车城温莎隔河相望。19世纪末，随着铜矿铁矿的开发，特别是伊利运河的开通，船只可以从大西洋航行到底特律，这座城市也逐渐发展成工业城市。

汽车业的发展是底特律飞跃的关键。美国中西部丰富的煤铁资源和大湖区便捷的水路运输，匹兹堡的钢铁，克利夫兰的机械制造，为汽车产业扎根底特律提供了得天独厚的条件。20世纪60年代，底特律汽车年产量约占全美的1/4，汽车工业产值占整个美国GDP的2.5%。

二、过程

（一）美国汽车工业的摇篮

19世纪初是陆上运输工具从马车向机动车转变的关键时期。福特正是看到这一点，于1903年创立了福特汽车公司，并梦想要“建造一辆为大众服务的汽车”。1908年，被美国人昵称为“便宜小汽车”（Tin Lizzie）的T型车问世。T型车，不仅实现了福特的夙愿，而且彻底改变了底特律。1914年亨利·福特引进汽车生产线后，底特律发展成为世界汽车中心。

1910年至1920年全世界汽车数量一半为T型汽车。在福特的带动下，

2008 年美国通用高额亏损

汽车制造业发展为城市工业的核心部门，与汽车制造业有关的钢材、仪表、塑料、玻璃以及轮胎、发动机等零部件生产也相当发达，专业化、集约化程度很高。汽车年产量约占全国的 1/4；从业人员近 20 万，约占全市职工总数的 40%以上。市内有福特、通用、克莱斯勒和阿美利加 4 家美国最大的汽车制造公司的总部及其所属企业。

1900 年到 1920 年，底特律制造业就业人数增长了 20 倍。1920 年底特律的汽车产量就雄踞全球之冠。在第二次世界大战期间，底特律汽车生产商给美国和世界提供了大量的坦克和汽车，同时也将技术传播到航空和航海领域。1940 年前，底特律就成为一个以制造业为主的大城市。除汽车工业外，底特律的钢铁、飞机、坦克制造和电子工业等行业也很发达。市内主干道——宾夕法尼亚大街以及 25 公里长的底特律河两岸

为城市的工业走廊，虽仅占市区总面积的17.5%，但却集中了全市70%以上的制造工人，主要包括化学、石油、木材、造纸、橡胶、玻璃、家具和食品工业等部门，这些产业在底特律均直接或间接与汽车制造业有关。

（二）美国梦的代表城市

正是由于T型车的出现，美国城市面貌、道路系统发生了巨变，居民能够快速远距离出行，美国的“第一环郊区”概念诞生了。美国因此被视为“汽车轮子上的国度”。

经济发展推动了底特律的城市建设和发展。这里有人类历史上第一条柏油路、水泥公路和第一个交通信号灯，拥有全美第一家福斯剧院，并建造了大量“镀金时代”建筑。20世纪初期，当华尔街的金融巨子争盖摩天大楼时，底特律的汽车大亨也盖起一栋栋摩天大楼，被誉为“美国的巴黎”。通用汽车总部位于金融区对面，72层高，名为“文艺复兴中心”。位于底特律市中心的福斯剧院（Fox Theater）是全美第一家戏院，纯铜打造的大门，如钻石般闪耀。剧院建筑结合中国、印度和波斯的异国情调，金碧辉煌，内有5000个座位，可见底特律昔日之繁华。

1914年亨利·福特把工人的平均年薪提高到了8万到9万美元，并全额提供员工及眷属的保险等福利。那时的底特律，自给自足、没有失业，是美国中产阶级的孵化器。一个身无分文、没有文凭甚至不会说英语的移民，只要在底特律车厂就业，就可凭借自己的劳动付出跻身中产阶级行列。底特律因此成为美国梦的代表城市，汽车工人的高工资使底特律成为美国工人最向往的地方。1950年，底特律的人口达到185万。

（三）悲惨的“铁锈城”

第二次世界大战以后，底特律开始由盛转衰。美国南部和西南部城市群迅速崛起对中西部城市发展产生重大影响。另外由于底特律工会势力过于强大，造成工人工资居高不下，直接引起汽车成本过高。在

日、德汽车的冲击下，底特律汽车产业结构性失业更加严重，其结果是税收资源枯竭，城市财政到了破产的边缘。底特律被人称为“铁锈城”。

在1950—1960年间，美国中西部包括底特律都面临着汽车产业布局的离心化，汽车产业向西南部转移。1947年中西部的汽车从业人员占全国的78.3%，1972年时下降到了65.8%。20世纪80年代，美国经济委靡不振，更严重削弱了底特律的重工业制造中心的地位。

1967年，种族冲突加剧，大量居民逃离底特律，导致中心城区贫富分化和空心化。20世纪60年代，底特律种族骚乱频发，白人不断迁往郊区，零售商和其他服务业也逐步迁出中心城。中心城内只剩下没钱搬到外

等待在失业登记卡上盖印的失业者

面居住的黑人和底层社会劳动者。城市税收不断下降，城市东南部的大量建筑和房屋被遗弃。

20 世纪 70 年代，石油危机重创美国汽车业。其后，外国车商进入美国，打破传统三大汽车公司对北美市场的垄断。目前，美国三大汽车巨头——通用、福特、克莱斯勒已濒临破产边缘，假如汽车业状况继续恶化，这座城市或许将成为美国第一个被抛弃的工业城市。

汽车业不景气、房地产市场泡沫破裂以及国际金融危机等多重打击加速了底特律的萧条。底特律从 20 世纪 50 年代至今，流失了近 100 万人口，成为过去 50 年里美国大城市人口降幅最大的城市。目前，底特律的人口只有 60 万左右，其中大多为黑人，31%的人口在贫困线下挣扎求生。2009 年失业率高达 20%，远高于全美国 8.4%的平均水平。美国一项国内统计估计，2010 年底特律的市财政赤字高达 2 亿美元。迫于财政压力，底特律宣布将关闭 23 所公立学校，同时裁掉 600 多名教师，有 7500 名儿童将面临失学。底特律缺乏就业机会，也很难留住人才，这里的大学毕业生有一半在毕业时选择离开。由于工作岗位的减少，财产犯罪和毒品相关犯罪急剧增加。在过去数年里，底特律被称为谋杀最多的城市、最贫困的城市、最隔绝的城市，心脏病人最多、收入增长最慢和晴好日子最少的城市。2009 年 2 月，底特律被《福布斯》颁布为“全美十大悲惨城市之一”。

（四）“远离汽车”，转型发展

多年来，一些企业联合会和市政规划部门努力推动底特律“远离汽车”，走多样化发展道路。“底特律复兴”企业组织计划，联手当地一些医院，吸引医疗保健和生物技术行业的新兴企业，同时以底特律的传统优势产业之一广告业为基础，发展创意工业园区。

市政府规划部门的想法则是大力发展娱乐业。市议会通过一项“地区稳定计划”，向联邦政府寻求 4700 万美元资金，用以“再利用”闲置停车场和空地。市政当局计划将废弃停车场和房屋推倒重建，改为公园或留作娱乐用地。1996 年以来已有 3 家赌场开张。2000 年，美国职业棒球大

联盟的底特律老虎队启用新的主场，美国职业橄榄球大联盟的底特律雄狮队也将主场从庞蒂亚克迁回了底特律的福特体育场。2004 年，康博软件总部大楼开始建造，这也是底特律近十年里兴建的第一座标志性建筑。随着康博软件总部的兴建、文艺复兴中心的翻修和三座赌场及新体育场的投入使用，底特律的城区正在复苏之中，城市正逐渐成为整个都市圈的娱乐中心。

一些专家认为，如果底特律市政当局提出的“地产银行”计划获国会批准，有望帮助“汽车城”转型。“地产银行”计划的核心内容是重新开发利用停车场和住房。专家认为，城市内新增空地有助于降低地价，进而吸引房地产开发商投资。另一方面，这些空地也可能催生一些有利于经济复苏的创意，如都市农场。据“城市农业”机构的负责人介绍，已有五百多个小农场“落户”底特律，在底特律的许多地方，一些曾用来盖房或停车的土地眼下种满黄瓜、西红柿、辣椒和甘蓝，“我们计划让这一数字每年增加 3 倍”，这位负责人说。

一些专家向美国政府动议，在底特律的西岸创造一个以清洁能源为目标，以可替代能源技术为新的产业形态的新底特律。

三、启示

（一）充分利用城乡规划及早谋划产业转型

产业转型是一个世界性话题，底特律的发展教训值得我们深思。有评论认为，单一的汽车产业是导致昔日辉煌的底特律陷入今天发展困境的根源。在中国有一些沿海城市，经过三十多年来的改革开放，已成全球制造业的重要基地，被誉为“世界工厂”。虽然底特律的情况与这些沿海城市有很多不同，但面临的经济全球化竞争，却是相同的。政府部门要充分利用城乡规划提早谋划城市在不同发展阶段的定位，弥补市场的多变性和短视性。

底特律的经济衰退出现在 20 世纪 50 年代，特别是 70 年代石油危机以后。但是，底特律并没有适时开展城市产业结构的调整。美国三大汽车

企业中的克莱斯勒和福特等曾经是世界上最赚钱的公司，赢利能力超过30%。但仅仅几十年，这些公司就陷入了破产的边缘。中国的城市产业，在并不拥有这些条件的情况下，如果不居安思危、早做变革，也许底特律的今天就是我们的明天。

（二）经济增长与社会和谐相辅相成

影响底特律发展的因素是综合的。从本案例介绍的底特律兴盛和衰退的过程看，社会因素的作用十分关键。在福特汽车产业起步阶段，福特汽车工厂实行高工资和高福利，吸引了劳动力资源，培育了消费市场，促进了生产能力的提升和城市的发展。20世纪60年代，由于种族歧视和种族骚乱，白人中产阶级逃离中心城区，出现了居住空间上的贫富隔离，导致中心城区衰败、劳动力流失和房地产贬值。城市一旦失去了吸引投资的竞争优势，也就失去了增长的动力。

思考题

1. 产业结构单一是导致底特律衰败的根源吗？

2. 底特律今后的发展应该“远离汽车”吗？“远离汽车”行动对底特律未来发展意义如何？

第四章
城乡规划与历史文化遗产保护

概　述

当今世界上，许多著名城市在现代化建设过程中，都采取严格的措施保护历史文化遗产，从而使城市现代风貌与历史文化遗产浑然一体、交相辉映，既显示了现代文明的建设成就，又展示了历史文化的独特魅力，受到了世人的普遍称道。“保护好自然遗产和文化遗产，使之流传后世，永续利用，是城市领导者义不容辞的历史责任。”①

一、历史文化遗产保护的内涵

历史文化遗产内涵丰富，既包括物质文化遗产，也包括非物质文化遗产。物质文化遗产是具有历史、艺术和科学价值的全国重点文物保护单位的文物以及在建筑式样、分布均匀或与环境景色结合方面具有突出普遍价值的历史文化名城（街区、村镇）。非物质文化遗产是指各种以非物质形态存在的与群众生活密切相关、世代相承的传统文化形式以及与其相关的文化空间。②

历史文化遗产既是文化的载体，也是文化的重要组成部分。城市和乡

① 《温家宝在中国市长协会第三次代表大会上的讲话》，《中国建设报》2001 年 7 月 27 日。
② 参见《国务院关于加强文化遗产保护的通知》，2005 年 12 月 22 日。

村是人类经济社会活动的聚居地，它们的发展、建设和管理都凝聚了人类的智慧。城市与乡村的发展必须在遵循普遍发展规律的基础上，根据自己的地理环境、历史文化和民族风情等，确立城市发展方向和发展模式，塑造城市与乡村特色。保护城乡历史文化遗产，既是人类现代文明发展的必然需要，也是建设社会主义精神文明的重要内容，是建设中国特色的社会主义文化不可或缺的组成部分。

遗产的保护和城乡特色的创造不应只是一种政府行为，应该成为一种全民行动。把历史文化遗产保护与经济发展较好地结合起来，让历史文化的价值重新显现出来，让人民群众成为最大的受益者，历史文化遗产的保护才能成为一种深入人心的大众性行为，才能更为长久、持续地发展下去。

二、我国城乡历史文化遗产保护体系

我国许多城市与乡村拥有大量的、极其宝贵的历史文化遗产，它们不仅不是包袱，而且是保留并创造城市与乡村特色的基点。历史文化名城、名镇、名村必须科学制定保护规划，合理确定保护范围、内容、重点和方法，认真落实各项保护措施，特别要做好整体格局、历史文化街区、文物古迹与历史建筑及其周边环境的保护和管理。

我国历史文化遗产的保护分为文物古迹保护、历史文化街区保护和历史文化名城（镇、村）保护三个层次，每个层次的保护内容、工作任务和重点不同，工作的方法也有差别。实行分类保护的目的是为了妥善处理保护与发展的关系，使各种形态的历史文化遗产得到有效保护。

（一）保护文物古迹

包括古建筑、古墓葬、古遗址、石刻、具有近现代纪念意义的建筑物和构筑物。对于各级文物保护单位的保护，要按照《文物保护法》和其他相关法律法规的要求，对不可移动文物进行修缮、保养、迁移，必须遵守不改变文物原状的原则。要注意保存文物的全部历史信息。在保护文物古迹本体的同时，要特别注意保护它周围的历史环境，划定文物保护单位的

保护范围，必要时还要在它的外围划定建设控制地带。

同时，还要认真保护历史建筑。城市中有些建筑，虽未列入文物保护单位，但由于其建筑艺术或者内在积淀的文化内涵，能够反映城市发展的重要轨迹，因而具有较高历史价值。应当通过调查确定，将这些历史建筑纳入保护的范畴。

（二）保护具有传统风貌的历史文化街区

历史文化街区，是指经省、自治区、直辖市人民政府核定公布的保存文物特别丰富、历史建筑集中成片、能够较完整和真实地体现传统格局和历史风貌，并具有一定规模的区域。[①] 历史文化街区具有真实的历史遗存和完整的历史风貌，代表着城市或乡村一定历史时期的典型面貌，是城市和乡村地方特色的代表，是构成城市和乡村特色风貌的基础。

历史文化街区的保护原则：一是要保护历史的真实信息。对古建筑和历史建筑积极维修，不要因为其破旧就认为没有保护和使用价值而拆毁；二是要保护历史风貌的完整性。不仅要保护房屋建筑，还要保护街巷的格局、道路铺砌、古树、小桥、院墙、河流、古井等构成环境因素的各种要素；三是要保持街区功能的延续性。街区内的居民应尽量留在这里继续生活工作，维持原有的社会功能，促进经济的繁荣。在保护工作中要注意改善这类地区的基础设施，改善居民的居住条件，适应现代生活功能的需要；注意保存历史建筑的外貌及特色，维修时最好采用原材料；要采取逐步整治的方式，切忌大拆大建，要把历史文化街区的保护作为一项长期的工作认真对待。

（三）保护和延续历史文化名城的格局、空间形态，风貌特色

国务院于 1982 年以来先后公布了国家级历史文化名城共计 116 座。1994 年建设部、国家文物局聘请有关方面的专家成立了“全国历史文化名城保护专家委员会”，加强对名城保护工作的指导和监督，保障名城保护工作中的专家领衔作用。2003 年，建设部和国家文物局联合公布了第

① 《历史文化名城名镇名村保护条例》第六章第四十七条第二款，2008 年 7 月 1 日起施行。

一批中国历史文化名镇、名村。至2009年，已公布了五批共计181个“中国历史文化名镇”和169个“中国历史文化名村”。

保护历史文化名城，一是保护文物古迹和历史文化街区；二是保护和延续古城的格局和风貌特色，包括历史上形成的道路网、水系、视线走廊、空间形态等；三是继承和发扬优秀历史文化传统，包括民间艺术、民俗精华、民间工艺、传统戏剧和音乐等无形的、传统的文化内容。

要从城市的整体布局、用地发展方向、交通设施、新建筑与历史建筑的关系等多方面进行综合研究，统筹兼顾历史文化遗产保护和经济社会发展的要求，妥善处理保护与发展的关系，突出名城的风貌特色。要把保护历史文化遗产作为提升发展质量，改善居民生活环境，推动城乡现代化建设的动力。

2008年4月，国务院颁布了《历史文化名城名镇名村保护条例》，为历史文化名城（镇、村）保护与管理带来新的机遇，使我国的历史文化名城（镇、村）的保护走上了法制的轨道。《历史文化名城名镇名村保护条例》规定，历史文化名城（镇、村）自批准公布之日起一年内必须编制完成保护规划。要在规划中明确保护原则、保护内容和保护范围；明确保护措施、开发强度和建设控制要求；明确传统格局和历史风貌保护要求；明确历史文化街区、名镇、名村的核心保护范围和建设控制地带。

1997年开始，国家设立了历史文化名城保护专项资金，专项补助国家历史文化名城中历史文化街区及名镇、名村的基础设施改善和环境整治。通过专项补助，促进了街区内群众生活条件和周围环境的改善，提高了地方政府的保护意识，宣传了遗产的保护方法，同时带动了地方经济的发展，产生了良好的社会、经济和环境效益。

三、城乡规划保护历史文化遗产的新发展

保护城乡历史文化遗产是一项全局性的工作，不仅关系到历史文化名城、名镇、名村，也关系到所有的城市和乡村；不仅要保护城乡古代历史

文化遗产，也要保护城乡近现代历史文化遗产。

近年来，我国城乡建设过程中在历史文化遗产保护方面出现了一些不容忽视的问题：一方面，由于不能妥善处理保护与发展的关系，有些历史建筑及有保留价值的设施、街道被拆除，历史环境和传统风貌遭到破坏；另一方面，新的建设不注重特色，千篇一律。这种状况已经影响到城乡竞争力和可持续发展能力的提升，不利于和谐社会的建设，成为各级政府关注的焦点。随着我国经济发展水平的提高，经济结构不断优化提升，发展模式逐步转型，文化与经济、政治相互交融的作用日益明显，各级政府保护城乡历史文化遗产，传承和培育地方特色的积极性越来越高，主动性越来越强。城乡规划在保护历史文化遗产方面呈现出新的发展趋势。

（一）结合城市更新促进城市历史文化遗产的保护与合理利用

城市是一个动态系统，城市的经济、社会、环境和空间形态处于不断的发展之中。城市更新是指对城市中出现的功能衰退区域或建筑景观进行有计划、有效用的改善，使其适应城市新的发展需要。城市更新不仅是物质性的再开发，更重要的是探寻和解决促使城市衰退的深层结构性矛盾和问题。

一段时间以来，我国城市的老城区在更新改造中不注重传统街区、传统风貌的保护和继承，不分青红皂白一律推倒重建，使城市原有的地域的、文化的、传统的、多样化的特色风貌遭到破坏。越来越多的城市认识到问题的严重性，开始着手改进城市更新的理念和方法，积极促进历史文化遗产的保护和合理利用。首先，在环境层面上，避免大拆大建，着力于对建筑物的修复，整体物质环境的改善；其次，在经济层面，在保护的基础上合理利用历史文化遗产的经济价值，创造一定的经济效益，使历史文化遗产保护具有可持续性；再次，在社会层面，通过促进公众参与，推动历史文化遗产的保护与合理利用，解决因旧城衰退而产生的种种内部矛盾和问题，达到社区重建和历史文化遗产保护的双重目的。

（二）重视乡村地区的历史文化遗产保护

广大农村至今保持着极其丰富的历史记忆和地域文脉以及各具特色的文化遗存和地域环境。中华民族的无形文化遗产大量存在于农村地区，文化多样性生存与成长的土壤在农村更加肥沃。目前，在新农村建设过程中，各级政府日益重视乡村环境中的历史文化遗产保护问题，表现在：一是在村庄治理中突出乡村特色、地方特色和民族特色，保护有历史文化价值的古村落和古民宅；二是在历史村镇的保护、整治及更新过程中，重视对建筑外部环境的整治，增加农村居民对所在社区的认同感，增加社区凝聚力。

（三）保护工业遗产

广义的工业遗产包括工业革命前的手工业、加工业、采矿业等年代相对久远的遗址，也包括史前时期成规模的石器遗址以及大型水利工程、矿冶遗址等。狭义工业遗产包括以采用钢铁等新材料、煤炭和石油等新能源、以机器生产为主要特点的工业革命以后的工业遗存。工业遗产是经济社会的重要组成部分，见证了人类文明的发展进程。工业遗产的保护与利用越来越为人们所重视，并形成了一系列独特的保护体系。

工业遗产保护的特点是再利用。工业遗产的再利用价值是工业遗产价值的重要组成部分。发挥工业遗产的再利用价值，不仅有利于继承和延续人类文明，而且有利于资源的永续利用，发展循环经济。再利用既是保护的出发点，也是实现保护的有效途径。随着城市产业结构调整，我国许多城市都在加紧调整原有的工业布局。保护利用工业旧址、厂房和工业设施成为城市历史文化遗产保护的新任务。北京、上海、重庆、武汉、杭州、唐山等许多城市已经着手开展工业遗产的保护利用，并取得了初步成效。

案例 17　公众参与古城保护

旧城拆迁改造集思广益，社区行动计划服务古城，居民自我修缮旧居，参与古城保护……2006 年，扬州由于较好地保护了古城，改善了居民的居住环境，荣获了联合国人居范例奖。[①] 其中，公众参与发挥了重要作用。

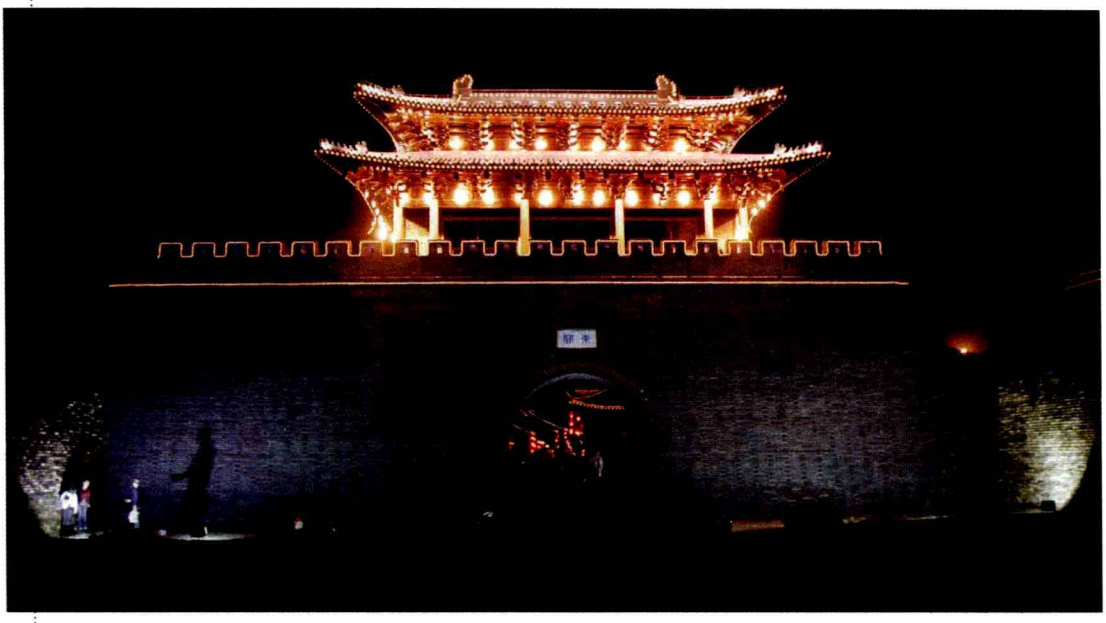
一、背景

扬州距今已有近 2500 年的建城历史，1982 年被列为国务院首批公布的 24 座历史文化名城之一。在发展经济的同时，扬州市一直十分重视做好以古城保护为核心的城市建设工作。现在，扬州古城仍然相对完整地保留了以明清城为主体的老城格局和成片的历史街区。5.09 平方公里的扬州古城内，有 4 个历史街区、9 处全国重点文物保护单位、16 处省级文物保护单位和 143 处市级文物保护单位，还有古树名木 400 多株、古井 500 多口。古城以狭窄的街巷和一至二层的庭院建筑为主要特点，目前居住着约 11 万居民。扬州是国内历史风貌保存比较完好的古城之一，也是体现扬州历史文化的核心区域。

进入 20 世纪 90 年代中后期以后，在城镇化进程快速推进的背景下，众多的房地产开发商都把目光瞄准古城，和不少历史文化名城一样，扬州古城的保护也面临极为严峻的挑战。

2000 年 10 月，扬州市四届人大常委会第 20 次会议针对城乡规划编制滞后这一突出问题，要求市政府抓紧编制老城区控制性详细规划。随后市政府决定，控制性详细规划未出台前，在老城区里除了对经过市规划委员会批准的个别危房进行改造外，停止审批任何建设项目。2001 年起，

① 侯载铭、罗庆玖：《江苏省扬州市：三届人大接力监督古城建设健康有序》，《城乡建设》2008 年第 11 期。



仿古城楼“点灯”

扬州市将编制古城控制性详细规划作为政府工作的重点之一，确立了“整体控制、积极保护、合理保留、全面改善”的规划原则。[①] 到2004年11月，整个古城保护控制性详细规划的编制工作全面完成。

为了促进古城保护规划的实施，扬州市政府专门成立了“扬州市古城保护与利用、改造与复兴工作领导小组”，由市委、市政府主要领导担任组长和副组长。2004年11月，市政府制定出台《扬州市历史文化街区保护整治实施暂行办法》。2006年7月，市政府对古城街区保护与整治工作实行市场化运作，组建了古城保护项目的实施主体——扬州名城建设有限公司。2007年11月，市政府成立了扬州市历史文化名城研究院，专门从事名城保护的理论和技术研究，为古城保护提供理论和技术支撑。

在古城保护的整个过程中，扬州市以规划编制为契机，引入公众参与机制，采取各种方式，调动公众的积极性，为古城保护出谋献策。

① 侯载铭、罗庆玖：《江苏省扬州市：三届人大接力监督古城建设健康有序》，《城乡建设》2008年第11期。

二、过程

2006 年 11 月 19 日，扬州“双东”历史街区的 30 多位居民代表和几位旧城改造专家坐在了一起，双方用自主而严肃的“民意表决”方式，完成了公众参与制定老城改造行动计划的第一步。这 30 多位居民分别来自文化里西、文化里东和小太平巷三条老街，他们居住的房屋此次被列入了扬州老城区民居整治工程的范围。3 天前，他们每人都拿到了一部一次性相机，任务是观察自己的家，发现有需要解决的问题就用相机拍摄下来。这天，这些居民带着“成果”，向主持此次民居整治的中外专家表达自己的见解和意愿……①

这只是撷取了公众参与的一个普通场景。回眸古城保护的历程，可以发现，公众参与已融入古城保护工作的全过程。

（一）公众参与保护规划的编制

在古城保护规划编制过程中，扬州市政府认识到民众意见的重要性，强调深入群众听取意见、集思广益。多次组织召开由古城保护专家、政府、居民代表等参加的古城保护专题座谈会，对古城保护问题进行深入的研究和探讨。此外，还通过报纸、电台、电视、网络等媒体，通过党员义工、青年志愿者等有效组织形式，广泛宣传古城保护与建设的重要意义，让广大市民了解古城、关心古城、热爱古城，不断增强古城保护的自觉

民众参与活动

① 张晨：《扬州老城改造引入公众参与机制》，《新华日报》2006 年 11 月 25 日。

性，并积极参与到古城的保护和建设中去。

2005 年起，扬州市政府和世界城市联盟组织（Cities Alliance）以及德国技术合作公司（GTZ）合作实施“生态城市规划和管理”项目。同年 10 月，把文化里片区作为试点，开展社区行动计划，引入公众参与机制，让老城居民成为城乡规划行动主体，成为更新项目的直接参与者和主要实施者之一。①

“社区行动计划”主要包括现场查看、分组讨论、问题汇总和更新计划拟定等内容。“现场查看”，是由居民对自己所居住的房屋和街区进行观察记录，运用拍照的方法对其居住的街区和房屋进行全方位扫描，并将自己的发现进行分类，包括：哪些是令居民引以为豪、有历史价值并需要保护的；哪些是没有历史和文化价值、需要改造和摒弃的等；“分组讨论”，是将居民代表分为几组，分别就他们在现场查看所发现的问题进行讨论，房屋破旧、基础设施缺失、居住空间狭小、违章搭建随处可见等成为居民反映最强烈的问题。经过深入讨论，居民的整治需求汇总为：扩展公共活动空间、房屋及院落改造等，并且进一步细化为疏散居住人口、拆除违章搭建、改造污水管道、维修路面、增设停车场、增加绿地、整修屋面和墙面、改善厨卫设施等 39 项。②

围绕这些群众关注的热点问题，扬州市通过广播、网络等渠道广泛征集意见。为使古城保护规划成果更好地体现公众意识，扬州市规划局在其网络平台上采取有奖调查问卷的形式，调动公众关心并参与古城保护的积极性，取得了很好的效果。

（二）公众参与保护规划的论证和决策

为保证公众能够参与到古城保护规划的论证和决策工作中，扬州市建立健全了政务公开制度、城乡规划公示制度、城乡规划听证制度，并搭建

① 徐琴：《公众参与和可持续的老城更新——扬州老城更新的实践与启示》，《现代城市研究》2007 年第 11 期。

② 徐琴：《公众参与和可持续的老城更新——扬州老城更新的实践与启示》，《现代城市研究》2007 年第 11 期。

网络交流与沟通平台。

2005 年，扬州市制定了《扬州市城市规划公示制度实施细则》等办法。通过政府网站的平台，公开古城保护规划，发布听证会信息，对城乡规划建设项目进行公示，打造“阳光规划”。同时，在城乡规划方案报批前，组织专家评审，通过城乡规划展示馆、新闻媒体、政府网站等渠道进行公示，广泛征求意见，根据群众建议并结合专家意见进行修改完善。方案通过后还要进行批后公示。

2007 年，扬州市政府制定了《扬州市城市规划行政许可听证实施办法》，对听证程序、实施办法作出了明确规定，以保障民众保护古城的权利的行使，使古城居民的利益得到真正保护，同时提高了城乡规划许可的公正性、公开性。

（三）公众参与保护规划的实施和管理

除了鼓励居民参与保护规划的编制和决策以外，扬州市更加重视引导公众参与城乡规划的实施和管理。

按照“谁主管谁负责”、“谁投资谁受益”和有偿使用的原则，扬州市通过自我修缮的方法，让居民参与古城保护实施。在文化里的试点中，政府和其他资金主要承担公共设施的改造更新，居民主要承担院落和房屋内部的环境整治和设施改造的费用，同时根据自身的经济能力，对室内的生活配套设施进行不同程度的改造。这种自我修缮的模式取得了良好效果，改造后的文化里，每户居民家里均有独立的厨卫设施，解决了老城区居民居住和日常生活的首要难题。

为保障各种监督渠道的畅通，扬州市设立了举报电话，对土地、规划、建设、房管等各部门进行监督，并通过奖励方式，确保古城保护工作的顺利进行。2004 年开始，扬州市政府实行火灾隐患有奖举报制度，减少了火灾，确保了古城文物安全。2005 年，扬州居民通过电话热线方式向政府举报违章建筑，帮助政府治理了桃庄、贾庄私搭乱建的现象。同年，扬州市公安、电力、通信等部门联合发布了《扬州市保护城市公用设施奖励办法》，对同破坏、盗窃、哄抢城市公用设施违法犯罪行为作斗争

的有关单位或公民给予奖励。

除此之外，扬州市政府还以“美化绿扬，爱我家园”的情感号召为城市管理的着力点，举办各种公共参与保护活动。

三、反响

在改善城市整体环境，特别是老城区整治以及解决城市困难群体住房等方面所取得的成绩，让扬州市获得了2006年度联合国人居署颁发的“联合国人居范例奖”，也是当年中国唯一获此奖项的城市。

然而改造并非一帆风顺。最初，当社区居委会主任深入居民家中进行动员时，多数居民并不热衷改造工作，一方面认为政府仅仅是出于改善城市形象、获取政绩的目的，对于要求居民自己出资颇为反感和抵触；另一方面也对外国专家提供的改造建议是否适用于中国传统民居表示极大的怀疑。但当由中外专家共同设计的、由居民参与并建议的方案得到逐步实施时，上述抵触和疑虑很快消除，项目实施也比预想的顺利很多。居民的积极性高涨，文化里的居民还选举出了代表作为长期的联络人和监督人，有效保障了公众参与城乡规划实施的可持续性。

2006年全国政协“京杭大运河保护与申遗”考察团称扬州古运河保护堪称典范。国内著名的名城保护专家、上海同济大学阮仪三教授多次称赞扬州古城保护工作。中国工程院院士张锦秋女士称赞“扬州古城保护令人瞩目”。2007年大温哥华列治文市市长认为：“扬州不但将古城很好地保护下来，还将其展示出来，这实在了不起。”[①]扬州现已成为国内不少城市学习考察的对象。

2008年3月，扬州市人大常委会第二次会议再次将古城保护与建设情况列为重点审议议题。会前委托市统计局城调队对老城区16个社区200户居民进行民意调查。从调查情况看，市民对2003年以来古城的保护与建设工作普遍给予肯定，满意率高达94%。

① 《扬州古城保护又展示 实在了不起》，《扬州晚报》2007年4月30日。

2008 年，扬州大学管理学院 8 名研究生及本科生组成的志愿者队伍走进扬州的大街小巷，了解城市规划中的市民参与情况。调查中发出调查问卷 1000 份，收回有效问卷 983 份。数据统计显示，扬州近年来的一些大项目（涉及文昌阁、双东街、古运河等重要地段），近九成的群众了解甚至参与其中。90.8% 的群众表示，扬州的城市建设是按城乡规划进行的。①

四、启示

（一）准确把握老城居民的真实需求有赖于公众参与

有效的公众参与，有利于居民从被动的、消极的、服从的、对立的角色转化为主动的、积极的、主导的和参与的角色，积极性、能动性和创造性被充分调动和发挥出来。在此过程中，由于居民最了解自己的真实需求，也能够最为充分地表达自己的利益诉求，提出的更新方案不但更为务实、成本较低，而且具有很强的可行性。

（二）引导居民自我修缮促进古城保护

公众参与古城保护规划的编制、论证、实施都是古城保护的一个重要方面，而公众参与古城修缮更能体现公众参与和古城保护两者之间的关系。通过公众参与古城保护规划的实施，加强公众对古城保护工作的监督，引导居民自我修缮，不仅有利于古城保护的顺利进行，还有利于古城的保护具有可持续性。

思考题

扬州市政府在公众参与古城保护方面做了哪些工作？

① 金明：《古城改造：高满意率引发新期待》，《扬州晚报》2008 年 3 月 28 日。

案例 18　三河古镇的保护路径

在历史文化遗产保护方面，特别是古建筑与历史街区的保护方面，国内国外都没有固定的运作模式。由于乡镇没有独立的财政，我国历史文化名镇保护普遍存在资金缺乏的困难。近年来，三河镇根据自身实际情况，不断探索古镇保护的路径，做了很多有益的尝试。

一、背景

安徽省合肥市肥西县三河古镇是全国历史文化名镇，国家 AAAA 级风景区。三河镇因丰乐河、杭埠河和小南河三条河流贯其间而得名。镇内，河环水绕，五里长街；镇外，河网纵横，圩堤交错。小桥流水，古槐森森，烟雨杏花，是极具皖中风格的水乡古镇。三河镇地处合肥、巢湖、六安三市交界处，扼守合肥至黄山、九华山的交通要冲，商贸兴盛。近代往来江淮的商贾称三河为“小上海”、“小南京”，直至 20 世纪 50 年代，小南河两岸仍然常见“千艘可藏，万商云集”的盛景。三河镇具有独特的文化元素和历史传承。近代，太平天国在此上演了“三河镇大捷”。科学家杨振宁从这古镇深巷里走向世界。

20 世纪 90 年代，周庄、平遥、丽江等地方通过加强古城保护、带动旅游经济发展、富民兴市的成功经验，唤醒了三河人重新激活蛰伏于青砖灰瓦、古槐深巷里的文化潜力的积极性。

二、过程

（一）疏通小南河，旅游兴镇

20 世纪 70 年代初，由于防洪需要，小南河与杭埠河首尾接头处分别修筑了防洪堤，这让昔日商贾云集、码头林立的小南河变成了“死水河”、

走进千年古镇

“下水道”，终年垃圾堆积，蚊蝇泛滥。

怎样治理小南河？有人建议填平小南河，兴建商业街，招商引资。这样不但治理效果立竿见影，而且政府能得政绩、生意人能得实惠。专家和许多居民则主张疏通小南河。他们认为，水是三河之本，也是传承古镇文化的血脉，要想保护三河古镇，就必须首先保护好小南河。但是，疏通小南河需要政府投入，这对经济尚待起步的三河镇来说是一个巨大的难题。

面对争议，为了慎重决策，三河镇党委、政府组织了考察团去周庄、平遥、丽江等地取经。通过学习，政府深深意识到小南河是三河古镇的历史遗产，是大自然赋予三河百姓的一笔无形的宝贵财富，镇政府有责任、有义务把小南河保护好，造福三河百姓。于是，三河镇党委、政府决定，

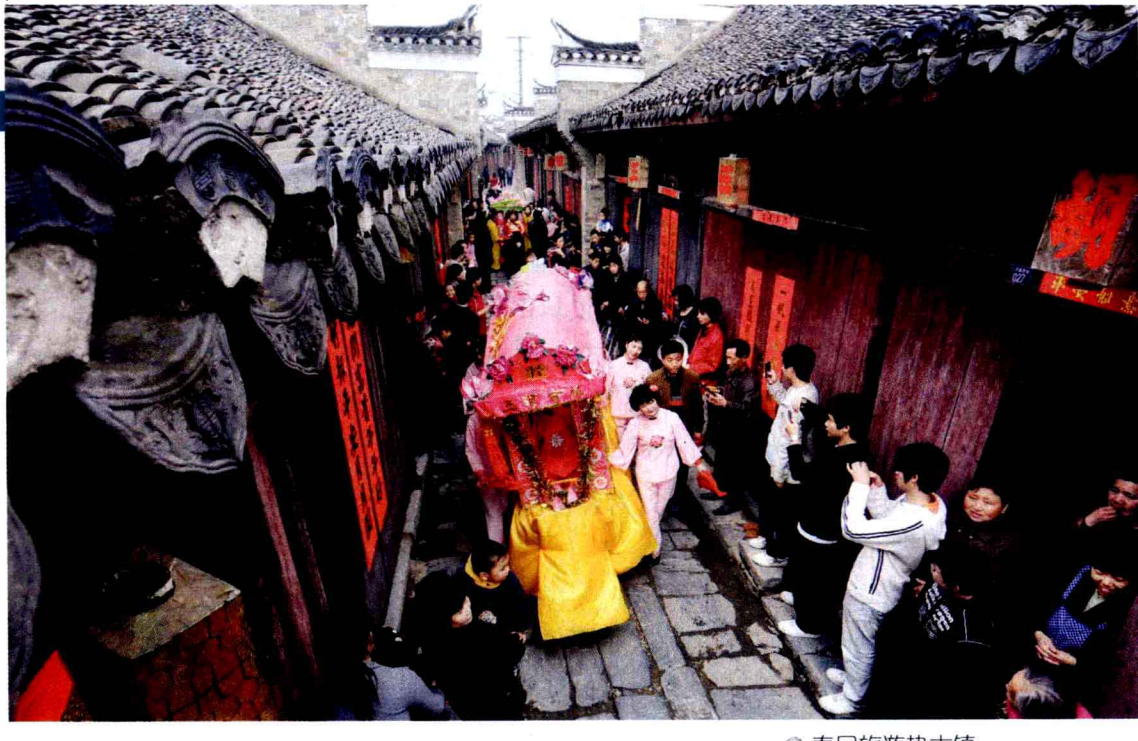
顺应潮流，顺应民意，克服眼前的经济困难，疏通小南河，旅游兴镇。三河镇迈出了具有划时代意义的一步。

经过十多年治理，昔日小南河美丽的景观逐步恢复和再现。轻舟荡漾、桨声灯影、夹岸桃花、杨柳依依……居民和游客流连忘返。

（二）保护古建筑群，打造知名景点

如果说水是三河之本，那么散落在古宅深巷中的古建筑群则是三河的文化传承见证。

据统计，三河老街南街有古民居达1000余幢。残存着当年太平军陈玉成“三河镇大捷”时修筑的古城墙，还有明清时期的万年台、朝阳门、英王府、城隍庙。特别是近现代三河镇商业繁华鼎盛时期的大量商铺建筑仍保存完好，包括当年驰名商号“孙大生药铺”建筑群、“刘同



春日旅游热古镇

兴隆庄”建筑群等。西街至今仍完整保持着晚清时期的青砖灰瓦、花格窗、排式门板门等传统建筑模式。五里老街两边的旧式商铺也完好保存，由巨大的青石板铺就的古街巷道宽三米，光滑的石面承载着深深的历史烙印。

根据三河镇老街明清建筑群局部保护规划，进一步整修了“杨振宁旧居”、“李鸿章粮仓”、“孙立仁故居”等。三河古建筑群和历史街区保护逐步进入专业化、正规化的发展轨道，并在保护和利用中实现了优厚的经济回报。

（三）拯救历史街区，挖掘文化积淀

2004 年 12 月，修编后的三河镇总体规划，明确提出三河镇要以旅游业为新经济增长点，要从保护建筑单体向古建筑群及历史文化街区的整体保护转变，从整体上挖掘三河深厚的历史文化积淀：一是要保护现存的古建筑不被破坏、拆除；二是要清除历史街区中近年建设的不符合古城风貌保护要求的建筑；三是要完善基础设施建设，改善古镇人居环境。

三河镇政府深知仅依靠财政是无法满足长期保护工作的需要。能不能在推动保护工作的同时进一步增加经济积累，带动其他相关事业的建设和发展呢？对此，他们开始不断探索良性循环保护机制。

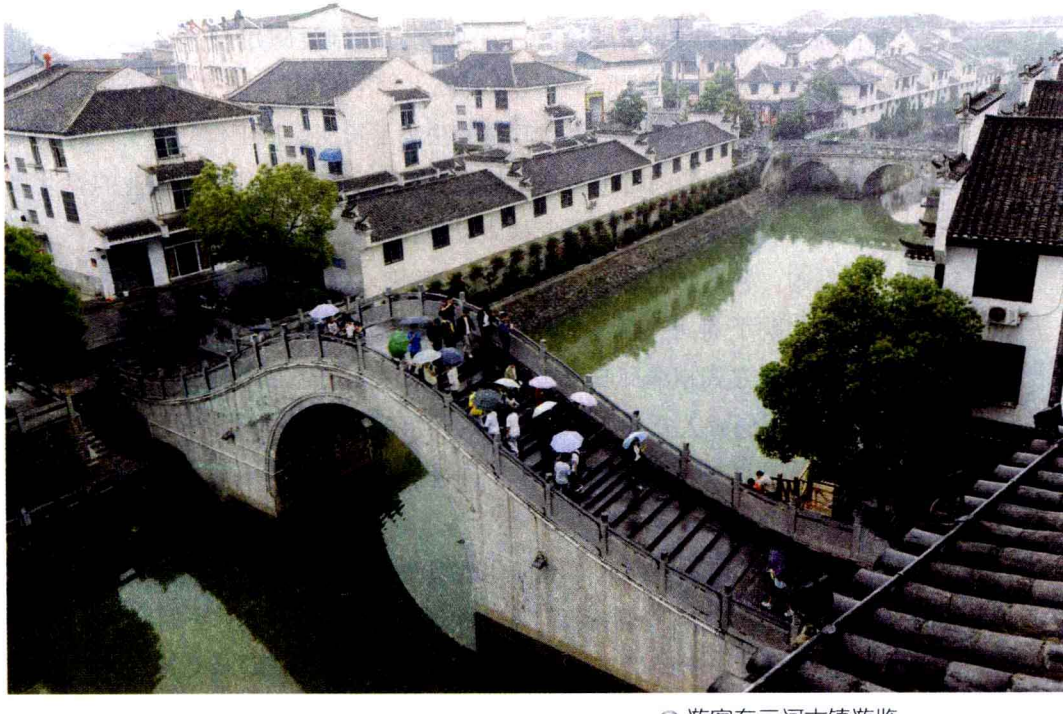
收购、置换有整体保护价值的古建筑。2000 年，镇政府斥资近千万元成功收购了刘同兴隆庄，异地重建新房安置隆庄内 200 户居民。随后，采取同样的方式相继回收了孙仲德展馆、鹤庐、杨振宁旧居等古建筑群，保护修缮后向游人开放。三河镇政府还组建了专业的旅游公司，负责保护收购、置换回来的古建筑、古民居并进行旅游运营，充分发挥它们的旅游文化价值。

收购、置换历史街区内不符合风貌保护要求的各类建筑。为了保持古镇皖中徽派特色风貌整体性，2006 年起，三河镇政府千方百计筹资，收购全镇所有历史街区里 20 世纪 60 年代以后兴建的破坏历史风貌的各类建筑，整治或拆除。借助收购手段，迁出了全镇所有污染企业，如安徽缝纫

机针厂、油毡厂、油脂化工厂、酒厂、机械厂等。

加大对市政基础设施建设和抢救性修复的投入。利用旅游经济的收益，三河镇加强了对古建筑和历史街区的抢救性修复工程。按“修旧如旧”的原则，修复了近2000多米长的古西街、古南街、古东街。2006年启动建设了一级污水处理厂和河道沿线的污水截流工程，古镇中心区生活污水实现处理后排放，城镇和经济旅游环境进一步改善。

健全管理机制。2007年，三河镇规划委员会成立。这是全国为数不多的乡镇一级规划委员会。三河镇的建设项目，包括古建筑的维修，都必须取得该委员会的同意。规划委员会每月至少召开一次论证会，论证的范围从景点的整修或开发，到一砖一瓦的使用、河道驳



游客在三河古镇游览

岸一草一木的配置，目的是要对历史负责，对传承文化负责，不留遗憾。

三、反响

三河镇最初的保护动力源于发展旅游经济，正是因为旅游经济的发展给三河镇带来了实惠，才调动了全镇各界保护古镇的积极性。如今，保护古镇的规划意识已经渗透到三河镇居民的日常生活中。居民需要修缮古宅，首先向社区居委会递交申请表，经社区居委会同意后报镇规划办。由规划办派专业人士到现场勘察鉴定，出具修房意见，提交镇规划委员会讨论。经规划委员会讨论通过后才进入现场操作程序。目前，三河镇正在进行古镇街区保护立法工作，古镇建筑文化遗产保护开始向规范化迈进。

通过旅游开发带动古城保护的同时，旅游业迅速成为三河的支柱产业。2004 年三河镇 GDP 构成中，旅游只占 2.7%。2009 年，三河镇的 GDP 比 2004 年增长了 2 倍，旅游产值增加了近 8 倍。旅游产业占 GDP 的份额达到 80%。

2008 年 3 月 4 日，三河镇政府发出公告，欲将包括杨振宁旧居和部分景点“全球招租”拍卖。这一举措震动了全国，让这个具有 2500 年历史的皖中古镇一时间成为议论的焦点。迫于来自方方面面的压力，三河镇政府于 4 月 18 日发布了结束“景点拍卖”的公告。那么，三河镇多年来探索用市场经营方式推进古镇保护开发的步伐是否也会停止呢？

四、启示

保护与开发的矛盾和利益冲突是历史文化名城（镇）普遍面临的问题。用旅游开发带动古城保护是三河镇古镇保护的起点和特色，也是三河镇保护模式引发争议的焦点。通过旅游开发和招商，解决了古城保护资金缺乏的问题，但是作为历史文化名城，旅游经营活动一定要

适度、适当，避免因组织不当而造成危害甚至破坏历史文化名城的后果。

三河镇拍卖景点，在一定程度上是为了使历史文化遗产增值，提高知名度，提高收益率，为历史文化名镇的保护开辟更加广泛的资金渠道，是一种探索和尝试。三河镇古镇保护的具体实践有许多问题值得思考。首先，对古城保护重要性的认识是在实现古城保护的价值中逐步提高的。其次，在保护规划引导下，实施整体保护是实现历史文化名城可持续发展的重要途径。再次，政府要充分调动各种社会力量保护历史文化名城的积极性。

思考题

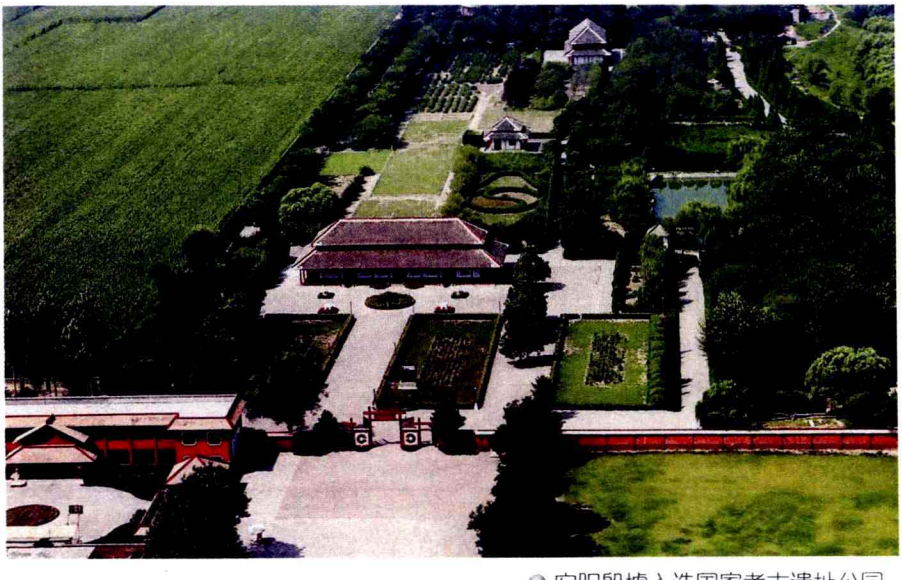
1. 分析保护规划在三河镇古城保护中发挥的作用。
2. 如何认识三河镇用市场化手段保护历史文化名城？

案例 19　要殷墟还是要高炉？

河南的明星企业——安阳钢铁厂是全国 500 强的特大型钢铁企业，在河南实现中原崛起中处于非常重要的产业发展、龙头带动的地位，对河南经济发展具有重要的支撑作用。随着安阳殷墟发掘工作的开展，安钢的位置正好处于殷墟保护的范围。从保护的角度看，安钢必须搬迁，但是安钢的搬迁必将带来重大的经济损失。一时间安钢是迁是留的问题成为河南省政府头疼的一件大事。经过多方研究，政府最终决定将安阳钢铁厂搬出殷墟保护区，另行选址进行建设。

一、背景

世界文化遗产——殷墟位于河南省安阳市洹水河两岸，是中国第一个有文献记载并为甲骨文和考古发掘所证实的商代都城遗址。从 1928 年由



安阳殷墟入选国家考古遗址公园

中国学术机构独立主持考古发掘开始，在殷墟先后发现了 110 多座商代宫殿宗庙建筑基址、12 座王陵大墓、洹北商城遗址、2500 多座祭祀坑和众多的族邑聚落遗址、家族墓地群、手工业作坊遗址、甲骨窖穴等，出土了数量惊人的甲骨文、青铜器、玉器等精美文物，全面、系统地展现出 3300 年前中国商代都城的风貌，为研究这一重要历史阶段提供了翔实的证据。1961 年，国务院公布殷墟为我国第一批全国重点文物保护单位。

河南的明星企业——安阳钢铁厂位于安阳市西郊洹水河南岸，1958 年建厂，原设计能力仅为年产 10 万吨钢的小钢联。经过近 50 年的发展，特别是改革开放以来，安钢创造了持续 26 年盈利的辉煌经营业绩，实现了企业规模与效益的同步增长，1997 年钢产量更是突破 200 万吨大关，进入世界钢铁企业百强行列。安钢还先后获得了全国实施卓越绩效模式先进企业、全国质量管理先进企业、国家标准化良好行为 AAAA 级企业等多项荣誉。

殷墟的发掘始于 1899 年，最初的发掘仅是在小屯村东北地和三家庄东地发现居址和墓葬，随后发掘范围不断扩大。1961 年，殷墟被公布为国家重点文物保护单位，划定保护范围达到 14.7 平方公里，重点保护区分为两块，位于洹河两岸。而安钢集团公司 1958 年建厂，选址于殷墟遗址西侧，距离核心保护区约有 6 公里的距离，同时与市区保持较远距离，邻近河流水源，就当时的条件来说，钢铁厂选址是较为合理的。

对于当时产钢仅 10 万吨的安钢和 14.7 平方公里的殷墟保护区范围而言，6 公里的空间距离已经足够。但是此后殷墟保护范围的扩大和安钢生产规模的扩张却远远超出城乡规划的预期，这为后来两者之间激烈的空间资源争夺埋下了隐患。

二、过程

（一）利税大户还是世界文化遗产？

近年来，殷墟仍不断有大量的重要发现，呈现出巨大的文化潜力。如

● 殷墟遗址车马坑出土的实物

1999 年在传统殷墟遗址东部边缘发现洹北商城，面积达 4.7 平方公里，丰富了人们对殷墟的认识；2000 年在宫殿宗庙遗址发现 M54 墓，成为继妇好墓之后又一座完整的贵族墓葬；2001 年在洹北商城内发现宫殿基址建筑群，是对商代宫殿建筑形制的又一重大发现；2002 年在小屯村南路西段发现商代甲骨窖穴。

这一系列的新发现印证了中国一著名考古学家的论断："殷墟不仅文物丰富，而且学术价值很高。它蕴藏的宝物，还远未罄竭。"2006 年 7 月，在联合国教科文组织的第 30 届世界遗产大会上，殷墟入选世界文化遗产名录，成为我国第 33 处世界文化遗产。随着殷墟重要性的提升，保护范围也逐步扩大。2002 年《安阳殷墟保护与利用总体规划》获批，保护面积扩大到 24 平方公里；2005 年《国家重大遗址总体保护规划纲要》又将殷墟保护的面积确定为 33.5 平方公里（安钢部分被划入保护范围）。

另一方面，安钢的发展也极为迅猛。1997 年钢产量突破 200 万吨大关，进入世界钢铁企业百强行列，2003 年产钢 459 万吨，2006 年产钢超过 700 万吨。时任省领导指出："像安钢这样一个进入全国 500 强的特大型钢铁企业，在河南实现中原崛起中处于非常重要的产业发展、龙头带动的地位，对河南经济发展具有重要的支撑作用，安钢的责任重大，使命光荣。"规模的扩张必然带来空间的需求。西面和南面已没有发展空间；向北跨越洹河，不利于流水生产、一条龙作业，因此向东发展成了安钢最佳的选择，而东面就是殷墟保护区，其空间需求和殷墟的保护范围扩张的矛盾极为突出。根据国家有关法律规定，在文物保护区内，任何企业都不能进行建设。这令安钢陷入困境，不建设新项目企业就没有前途，而建设新项目又影响遗产保护，甚至触犯法律。

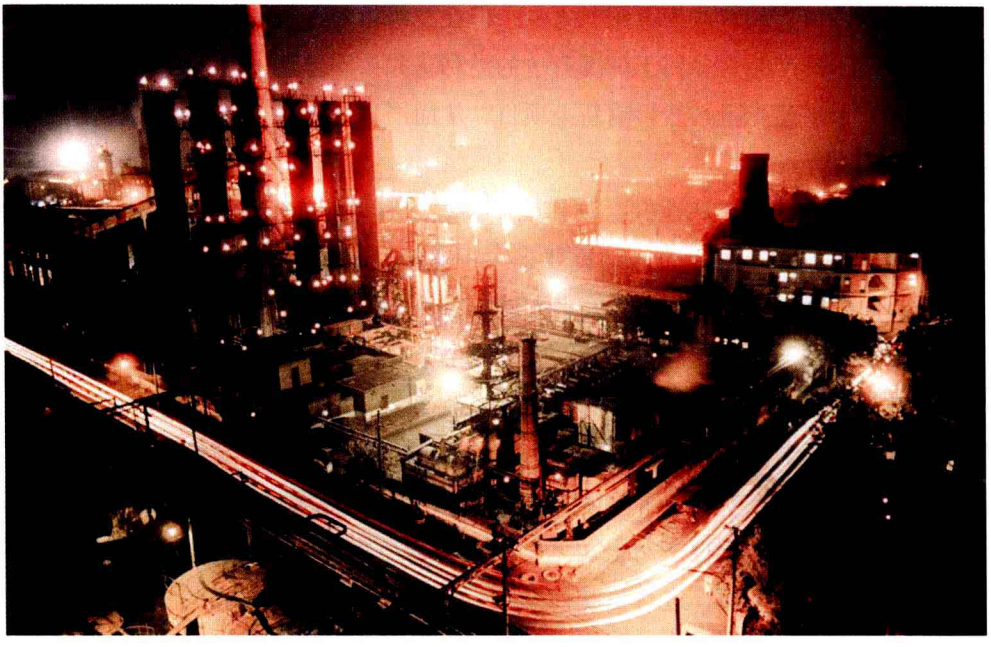
随着安阳钢铁集团的发展壮大和殷墟保护范围的不断扩大，安钢厂区和殷墟的保护范围已有较大部分重叠在一起，安钢发展和殷墟保护的矛盾日益尖锐和激化：一方面，安钢厂区地下可能存在较多遗址，目前难以勘探挖掘；另一方面，由于安阳钢铁公司的生产具有较严重的污染，对殷墟遗址的发掘、保护与展示工作的开展都造成了不利影响。

从长远来看，殷墟的价值是无可估量，是安阳最为核心的竞争要素，安钢的退出是不可避免的，但是就目前而言，安钢在城市经济社会发展中的支柱地位却是不容忽视的。一边是世界历史遗产，城市的根；一边是龙头企业、利税大户，城市发展陷入了两难的选择中。

（二）扩建还是搬迁？

如何解决两者之间的矛盾成为一个棘手的问题，并受到社会各界的关注。

对此，更多专家表现出的是担忧，一位不愿意透露姓名的考古专家表示，虽然殷墟"申遗"成功，但其保护形势还是比较严峻。"安钢就是一个很大的问题，当地政府部门是否能够采取具体的措施来保护殷



钢铁厂夜景

墟还需要时间来证明”，“政府会为了保护殷墟大遗址而限制安钢的发展吗？”

安钢可以有很多个，但殷墟遗址却只有一个，限制安钢发展乃至搬迁安钢是一个必然的选择。2004 年 3 月 29 日，建设部的专家组在安阳殷墟进行了现场论证，对是否允许安阳钢铁扩建工程在殷墟遗址上开工进行了研讨，数位专家坚决不同意在殷墟遗址上建新厂。中国社会科学院一位考古专家指出，根据国家的有关法律，在文物保护区内任何企业都不能建设，否则就是违法。

在 2007 年安阳市召开的殷墟大遗址保护与发展总体思路论证会上，省里一位领导在讲话中指出，殷墟保护要按照科学发展观的要求，站得高一些，考虑得全面一些，不能为一代人的眼前利益毁掉后世子孙的幸福。

持相反观点的人也不少。

有人认为，从企业自身发展来看，扩建对其极为重要，安阳钢铁虽然

是中国股市上的“八大金钢”之一，但在二级市场上一直不被看好，主要原因在于其产品大多属于过度竞争的品种，如果不上新项目，发展前景堪忧。如果扩建受阻必然影响新上项目，从而严重地影响上市公司的发展和再融资。

还有人认为，从地方财政和就业来看，作为河南省最大的钢铁企业，安钢也是安阳市财政收入的重要来源，安阳财政的60%—70%来源于安钢，同时安钢直接解决了4万多人就业，其产业链及附属的企业也间接容纳了上万人。限制安钢的扩张发展可能会造成经济和社会问题，这是政府不愿意看到的结果。

社会科学院安阳考古工作队一工作人员也对安钢的扩建持支持态度。他指出，安钢的扩建在某种程度上能推动殷墟的挖掘，一旦钻探发现遗址，几百万元的发掘费用很常见，考古所的经费根本不够用。更多时候，考古队是配合基建，进行抢救性发掘。“如果没有安钢的扩建，那殷墟的发掘成果肯定比现在少很多”。2003年，由于安钢扩建，附近的孝民屯、北辛庄、白家坟3个村庄整体搬迁。配合这一基建工程，社会科学院安阳考古工作队对孝民屯村进行了发掘，发掘出了大型殷墟铸铜作坊遗址，以及数百个商代墓葬、灰坑、房基。发掘费用共计1100多万元。“数目虽然很大，但相对于年销售收入200多亿元的安钢，显然算不了什么。”安钢每次扩建，都会催着考古队钻探发掘，相应的，每次也会提前预算考古所需费用。

（三）城市总体规划统筹应对

2006年7月13日，第30届世界遗产大会通过中国安阳殷墟入选世界文化遗产名录。保护工作的推进和申遗的成功，让历史文化遗产保护优先的原则逐渐得到社会各界的认同，为解决安钢与殷墟保护之间的矛盾奠定了基础。

在最新版《安阳市城市总体规划（2008—2020）》的修编过程中，切实保护历史文化遗产、解决安钢与殷墟之间的矛盾和冲突，成为急需解决的重点问题之一。编制单位反复与安阳市政府和相关部门进行沟通，

规划期末和远景殷墟保护范围内用地调整示意图

提出要充分认识历史遗存对城市未来发展所具有的巨大价值，以切实保护与合理利用历史文化遗产作为安阳城市建设的战略性选择，在城市发展建设中强化历史文化名城的地位和特色，实现名城保护与城市发展的共赢。

修编后的《安阳市城市总体规划（2008—2020）》，站在城市发展的长远和全局的高度，坚持了历史文化遗产保护优先的原则，坚持正确处理历史文化名城保护与城市建设的关系，从而使城市的建设与发展既切实保护历史文化遗产，又适应现代化生产和生活的需要。

针对安阳城市经济结构和产业发展特点，城市总体规划中提出，在改造、提升传统产业的同时，应该着力培育第三产业、劳动密集型工业作为安阳经济的增长点，改变过度依靠安钢的经济产业结构，为远期进行大规模的空间调整提供经济基础。采取积极引导、分期实施的策略，提出了安钢现有生产线保留、新的生产项目和生产线迁往城市南部工业区的逐步退出的设想：一方面解决了安钢规划期内无法实现搬迁的难题；另一方面通过城乡规划引导安钢生产重心的逐步转移，避免安钢继续原址扩建对殷墟保护造成更多不利影响。这一方案得到了各方面的认同，使安钢和殷墟之间的矛盾和冲突得到缓解。随着城乡规划的实施，这一矛盾将最终得到解决。

三、成效

自2001年4月，安阳殷墟正式启动申报世界文化遗产工作以来，安阳市政府先后投入2亿多元巨资，编辑制作了申报文本及其2个补充资料，拆除各类建筑21万平方米，整修河道、道路20公里，绿化19.7万平方米，全面治理了殷墟周边环境。同时，综合运用多种方法，探索遗址的展示方法，既保护了深埋地下的遗迹，又取得了良好的展示效果，提高了文物遗址的可观赏性。特别是安阳市政府与中国社会科学院考古研究所合作，投资3000万元建造了集中收藏、保护、展示殷墟出土可移动文物的殷墟博物馆。目前，安阳市正在积极进行殷墟大遗址公园建设。为殷墟保护让路，安钢新厂区作为省政府的重点项目，也是安钢发展的增长极，筹建工作正在有序进行。

四、启示

殷墟保护与安钢发展的空间博弈，实质上是不同主体之间的利益诉求的博弈，是短期利益和长期利益之间的抗衡。作为城市的管理者，不能采取非此即彼的简单决策，应该在各方的利益冲突中寻求平衡点，制定符合当前城市发展阶段特点的城市发展策略。理想是美好的，也是所有行动策略的源头，但并不是立刻就能实现的。在美好理想的指导下，结合实际发展阶段制定出切实可行的行动纲领，才是管理者应该作出的贡献。

思考题

如何处理好遗产保护和城市发展的关系？

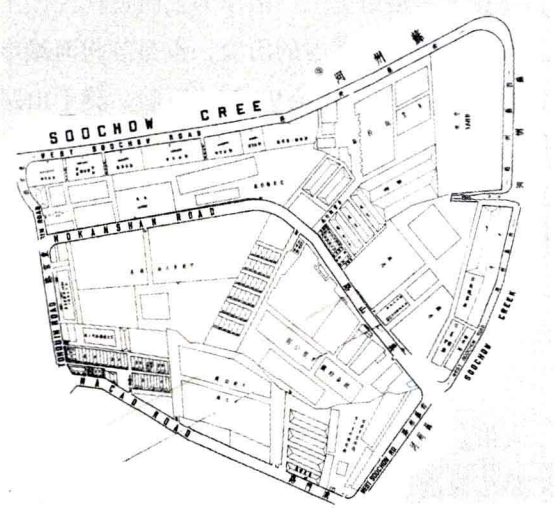
案例 20　莫干山路历史工厂区的再生

随着城市产业结构的不断调整和优化，许多城市中心地段、具有工业遗产价值的老厂房，面临着保护与更新利用的问题。位于上海市的母亲河——苏州河畔有着一百多年历史的莫干山路历史工厂区也面临着同样的问题。岁月更替，这样一个曾经辉煌的区域，在今天大上海日新月异的现代化建设进程中，如何寻求再生，重获生机？

一、背景

莫干山路历史工厂区位于上海苏州河以南、澳门路以北、昌化路以东的莫干山路两侧，区位和地形都非常适合开辟码头进行内河货物运输，又因毗邻当时的上海火车货运站，货物的陆上运输也很方便。从 19 世纪末到 20 世纪 30 年代初，上海民族工业大发展的时期，莫干山路两侧很快成为以苏州河和黄浦江为轴线的上海工业生产带中民族工业最为集中、规模最大的一处工厂区。

莫干山路历史工厂区的兴盛发展与苏州河关系密切。上海开埠后，苏州河就是上海和江浙两省工业原料和工业产品交通运输的货运通道，成为集工业生产、货物运输、物流存储、商业服务于一体的旧上海社会经济生活走廊，莫干山路工厂区则是此条廊



莫干山路工厂区老地图

工厂区外围高楼环绕

道上最重要的动力源头。

莫干山路历史工厂区在上海的近代工业发展中占有重要的地位。该区曾是上海沪西苏州河工业区的重要组成部分，并与沪东工业区、黄浦江上的江南造船厂等船舶制造业形成上海工业的三足鼎立之势。区内的企业均为民族资本工业，是上海近代民族工业最为集中、规模最大的一个工业区域。这里曾是全国最大的面粉生产基地，其面粉日产能力约占整个上海日产面粉能力的 50% 以上；也是中国最大的棉纺织企业所在地，其申新纺织公司下属各厂的纱锭总数，最多时占到了全国民族资本棉纺织业纱锭总数的 1/5 以上。

莫干山路历史工厂区作为上海近代民族工业最重要的积聚地，见证了上海近现代工业发展的历史，也是苏州河城市记忆和文化积淀中特殊而重要的一段。在 20 世纪 90 年代以前，莫干山路工业区仍然延续了这一地段传统的工业生产，没有大的改变。随着上海产业结构的调整和房地产业的发展，从 20 世纪 90 年代中期开始莫干山路发生了显著变化，可谓机遇与挑战并存。

二、过程

（一）没落

由于这一地段具有滨河景观优势，近年来，建了很多高层住宅。莫干山路东段南部的中高层，不仅拆毁了原有的工业建筑遗存，破坏了莫干山路历史工厂区历史风貌的完整性，而且影响了苏州河的景观风貌。莫干山

路北侧的历史建筑，也受房地产开发的影响，遭到不同程度的破坏和拆除，工业文化遗产体系的完整性受到严重影响。

莫干山路历史工厂区的历史建筑虽然众多，其中包括 7 栋上海市优秀历史建筑，但是没有一栋得到良好的保护和维护。正在使用的建筑，布满尘土油烟，被违章建筑围困，立面也由于各种广告牌和不合理改造的影响而面目难辨。没使用的建筑，处于无人管理的状况，门窗屋顶等损毁严重。整个工业区内，杂草丛生，垃圾遍地，环境极差，长期得不到改善。这成为苏州河滨河景观带向公众开放的严重障碍，使其无法发挥公共开放空间的作用。

（二）转机

从 20 世纪 90 年代末开始，与上海市中心区相对较高租赁价格的办公用房相比，大空间、低租金、良好的区位和周边便利的社区服务设施让这些工业厂房具有了明显的优势。

英国、法国、意大利、瑞士、以色列、加拿大、挪威等多个国家以及来自国内十多个省市的六十多位艺术家的工作室和画廊、建筑师、平面设计、影视制作、环境设计、艺术品（首饰）设计等事务所纷纷在这里落户。其中，由瑞士人劳伦斯创办的香格纳画廊和由意大利人乐大豆创办的比翼艺术中心是当时国内最好的画廊，并在国际上享有一定的声誉。

苏州河沿岸众多仓库被重新利用为各种文化创意产业工作室，为莫干山工业区的产业建筑遗存提供了保存的可能，并且因其重新利用而被赋予新的活力和新的历史内涵。工业时代的建筑遗存在注入了现代艺术的血液之后，成为上海文化产业的新兴力量和一个具有浓郁艺术特色的新型城市社区，呈现出现代工业生产空间与当代文化艺术产业相结合营造出的后现代文化氛围与文化气质。这也促使莫干山路工业区的文化创意产业成为全球化文化产业发展潮流的一部分，成为上海文化产业走向国际化的良好开端。

（三）保护和再利用

针对老工业区焕发出的新生机，上海市政府努力引导，通过保护规划

的编制与实施，加强旧建筑的保护与再利用。

明确保护规划的目标。莫干山路历史工厂区的保护和利用确立了以文化创意产业为基础的原则，其目的是形成苏州河沿岸城市公共开放空间的良好景观。保护与利用的目标可概括为：保护上海近代民族工业的历史文化遗存，推动苏州河文化遗产廊道的形象打造；促进文化创意产业的良性发展，推动苏州河文化产业带的形成；创造开放的城市滨水景观和娱乐休闲空间，完善苏州河沿线点线面的公共空间体系。

提出保护和利用的定位。莫干山路历史工厂区已经形成一定规模的历史文化创意产业，规划对其进行产业引导和建筑空间的整理及建筑功能的充实，使整个区域形成以艺术家工作室为主的集艺术展览和会议交流中心、艺术家公寓等功能为一体的现代文化艺术产业社区，从而带动苏州河沿岸其他工业仓库建筑的文化产业再利用，实现苏州河由工业苏州河向文化苏州河的转型。莫干山路历史工厂区作为苏州河上最大的一处公共开放空间，将其规划成为以滨水艺术景观和绿色生态景观为主要特色的城市公园，根据区内的工业建筑布局和工业构筑物的特色，创造一个全新的公共开放空间。

关注苏州河沿岸公共空间的保护。莫干山路周围有明珠线轻轨站点、地铁一号线站点，但由于公共交通和步行交通组织较差，一般公众很难发现和来到莫干山路历史工厂区，可达性极低。《苏州河滨河景观规划》、《上海市公共空间规划》中都明确提出要保持苏州河两岸空间的公共性和开放性，为了防止峡谷效应的出现，两岸的高层建筑建设必须退后一定的距离，这为苏州河两岸特别是莫干山路工业区产业建筑的保护提供了政策的支持。并且，由于莫干山路北边即是上海火车站，河岸的打通，将使莫干山路历史工厂区成为外来旅客接触上海的第一处公共景观。

实施功能分区引导开发利用。根据功能定位，基地分为现代文化艺术区、工业旅游区和城市公园，并以城市公园为轴，现代文化艺术区和工业旅游区为两翼，将原有零乱和残破的空间布局重构和完善。

重视旧建筑的保护与利用。莫干山路历史工厂区的历史文化遗产以近

代民族工业生产为特征，保护要素包括工业生产建筑、办公建筑、职工宿舍、外部环境空间、具有鲜明工业特色的构件等。对具有鲜明工业生产特点的建筑和已经列入优秀历史建筑名单的建筑进行重点保护，对工业传送装置、货物运输码头等工业生产流程的线路进行空间和构件遗迹的线性保护，对春明纺织厂、申新九厂等现存成片的和历史上的阜丰面粉厂和福新面粉厂的工业厂区，则进行区域性的空间划分格局保护。

三、成效

随着时间的推移，上海对产业建筑保护越来越重视，工业遗产保护力度不断加大。《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》于2003年1月1日起施行，明确规定“建成30年以上、在我国产业发展史上具有代表性的作坊、商铺、厂房和仓库，必须列入优秀历史建筑，并实施有效保护。”在累计批准公布的三批398处优秀历史建筑中，共有28处厂房、仓库和市政建筑设施得到了法定保护。

由于文化产业的集聚辐射功能，莫干山路的现代文化社区成了苏州河乃至上海最大的文化创意产业基地，并以此为发端，催生和带动了上海的新型产业——创意产业的大发展。截至2009年，上海市依托这些被保护的老厂房建立了85个创意产业聚集区，入驻企业超过5000家，吸引了30多个国家地区的8万从业人员。据统计，在2004年到2009年期间，上海创意产业增加值由493亿元增至1149亿元，占全市GDP比重从5.8%增加到7.7%。2010年2月10日，联合国教科文组织正式批准上海加入联合国教科文组织“创意城市网络”，成为“设计之都”。创意产业的发展与上海城市产业结构的变迁和升级相互呼应、相互促进，产生了一举两得、事半功倍的效果。

四、启示

（一）保护与发展可以共赢

在城市发展和建设进程中，在保护和开发之间，难免存在着矛盾。遗

产的保护并非意味着单纯的“限制”，保护和发展建设并不存在不可调和的矛盾，只要处理得当，保护也会促进发展，甚至可以说保护就是发展。本案例中，在政府城乡规划引导和市场经济调节的双重力量主导下，莫干山路历史工厂区的保护产生了良好的综合效益，对老厂房的重新利用有力地促进了城市产业结构的调整和优化。

（二）城市政府要认清职责

政府在老工业厂房保护和再利用中的作用非常重要。城市政府如果能认清职责，扮演好组织者和管理者的角色，及时制定科学的城乡规划，精心策划，认识市场的力量，引导和顺应市场的需求，就完全可以推动历史工厂区走上良性循环的发展道路。在莫干山路历史工厂区转型发展之初，上海市政府有关部门敏锐地关注和捕捉到了市场的动态和需求，并及时在政府管理政策和产业发展导向、城乡规划编制等层面给予了有力的支持和扶助，促使上海市传统工业地区的复兴和更新改造走出了一条全新的道路。

（三）旧区改造应因地制宜

利用城市中心区内传统的工业厂房发展现代创意产业，是传统工业区更新改造的选择之一。但是，不同城市政府在引导当地产业发展中，也不能盲目照搬，而应当有针对性地加以甄别取舍。在这个过程中，空间条件和产业需求是值得认真考虑的因素。

思考题

1. 如何挖掘城市中传统工业建筑的潜能进行再利用？

2. 在城市产业结构调整和优化的过程中，城市政府如何发挥城市规划的作用，引导历史工厂区抓住机遇，再创辉煌？

案例 21　孤独的遵义会议会址

遵义市是国务院公布的首批 24 座历史文化名城之一，遵义会议会址是全国重点文物保护单位。在旧城改造中，当地政府没有处理好历史街区、文物保护与城市建设的关系，将“遵义会议会址”周围的历史建筑大面积拆除，破坏了会址周围的环境风貌特色，割断了街区的历史信息，造成了不可挽回的文化损失。

一、背景

遵义会议会址位于老城子尹路 87 号，是全国重点文物保护单位，原为国民党军官柏辉章的公馆，1935 年遵义会议时期形成会议会址概貌，1964 年以钢筋混凝土结构按原貌复制并辟建后花园。建筑为长方形，房屋四周有砖拱回廊，分上下两层，青砖、白墙、褐柱，色彩素雅。

遵义会议后，尤其是新中国成立以来，遵义会议会址周边逐渐形成了以会址为中心的老城居住区。这些居住片区虽然不全是在遵义会议时期形成，但和遵义会议会址一样共同蕴涵着这座历史文化名城丰富的历史和人文内涵。

改革开放以来，由于种种原因，遵义市老城区内出现了居住人口稠密，道路狭窄，乱搭乱建等问题，城市形象“脏、乱、差”。在面积约 14.4 公顷的纪念区内，居民居住条件恶劣，电路混乱，排污等市政管网全无。纪念区的建筑以一二层木结构房屋为主，还有相当一部分是席棚建筑，这些建筑都已老旧不堪。由于居民多用煤火做饭取暖，纪念区内火灾事故频发。1996 年春节的大火，就发生在会址对面，距离会址不到 20 米的地方。在纪念区内，还有 10 多家生产企业长期占用着一些具有文物价值的建筑。基于“狭窄的道路造成建筑间距过近，无法将会址全

貌完整展现，从而严重影响纪念气氛”的考虑，遵义市准备对旧城进行改造。

二、过程

1983 年 5 月，遵义市在制订的《遵义市革命纪念体系、文化古迹、风景名胜、城市景观等的规划》中提出以遵义会议会址为核心，老城纪念区为重点。同时明确，古城保护要突出革命历史名城的特色，以生活居住为主，兼有行政机关和文化设施；在老城 1.1 平方公里的范围内，遵义会议会址、红军总政治部旧址、干部大会会场旧址及老城区内其他纪念点为绝对保护区；严格保持 1935 年红军在遵义期间建筑风貌、环境空间及绿化；对原有建筑物维修或复建须整旧如旧。

1983 年秋至 1984 年夏，遵义市组织编制《遵义名城保护规划》，将历史文化建筑分为三种级别进行保护。遵义会议会址、红军总政治部旧址等属于一级保护区，要求在文物周围划定保护范围，保护范围内建筑用现代材料和结构实现整旧如旧、保持原貌的保护目标。

1995 年，遵义市编制完成了《遵义市老城纪念区修建性详细规划》。规划提出：以遵义会议会址为中心，以 50 米、100 米、300 米为半径，将纪念区划分为一级、二级、三级保护圈，规划遵循“既统一风格，又不千篇一律”的原则，“保护文物、发掘优秀的历史文化积淀”被明确为老城改造的指导思想，并确立了“拆旧、建新、如旧”的保护思路。同时提出，在会址对面属于一级保护区的子尹路上，平整出一块占地 1.65 万平方米、充分绿化的“纪念广场”。

1996 年 5 月 17 日，贵州省批复了《遵义市老城纪念区修建性详细规划》，强调对老城纪念区保护利用，不能等同于一般的旧城改造，更不能施之以一般的房地产开发手段。规划指出：应加强政府职能，始终把握遵义市是国家历史文化名城；名城的源地是老城；老城区以遵义会议会址和红军政治部旧址为核心，以保证历史风貌不受损害。遵义会址前不应再开辟遵义会议纪念广场；遵义会议会址周围民居不应全拆；民居的

改造后的遵义会议会址

布局要贴近传统历史格局，民居的修建要精心设计，外部要与传统风貌协调。

1996 年，遵义市规划管理部门修编了遵义市城市总体规划及各专项规划，规划时限为 1996—2010 年。总体规划提出：名城的保护要保证遵义市完整的历史风貌不受损害，要以《城市规划法》和《文物保护法》为依据，贯彻“保护为主，抢救第一”的方针，在保护的前提下，合理开发利用。在历史文化遗产专项规划中提出：根据各文物景点的空间相对分布关系，以遵义会议会址为中心，半径 1.1 公里划定文物古迹重点保护控制区，面积 3.8 平方公里。在重点保护控制区，应“退二进三”，维持传统的城市气氛，保护空间景观的和谐，创造良好的空间序列及视线走廊。

1997 年 2 月，遵义市组建了老城改造指挥部，具体负责老城纪念区

改造工作。至同年4月，指挥部先后对1300多户约10多万平方米的公产、私产进行了调查、丈量，并进行了拆迁档案等资料的准备。遵义地委办公室、遵义地区行署办公室及遵义市政府分别发出了《关于印发〈加快老城纪念区改造会议纪要〉的通知》（遵地办发［1997］15号）、《市人民政府关于老城纪念区改造有关问题的会议纪要》（遵府会议［1997］01号）。之后，改造工作因撤地建市暂停。

撤地建市后，遵义市把老城纪念区保护建设作为1998年十件基础设施建设工程，并在全市人代会上通过政府工作报告予以明确。不久，市政府成立了协调小组和市、区两级有关部门组成的指挥部，概算总投资1.8亿元。1997年12月拆迁安置工作启动，1998年2月底结束。到1998年3月，老城里除了孤零零的会址及几栋特色鲜明的民居外，绝大多数民居、场景和街区全部给“平了”，变成了光秃秃的一片开敞空间。

三、反响

尽管建设者们有意识地在会址附近新整修的一些路段上铺了一块块青石，人行道上设置了十分古朴的街灯，按照20世纪30年代黔北民居风格重建街区的计划也变成了现实，但遵义老城“哗啦啦推倒一大片”的现象，惊动了建设部。经调查，遵义市地方政府的做法被严厉批评为“法人违法”和“破坏文物”。

国家有关部门于1998年10月通报了有关情况。贵州省责成建设厅予以指导、帮助补救，并责成遵义市政府向建设部汇报老城纪念区改造情况，作出书面检查。此后，根据贵州省委、省政府领导批示，贵州省建设厅、文化厅多次组织有关部门、专家研究补救措施，研究确定了补救修建方案。但是，由于会址周围民居已全部拆除，该历史街区未能按原貌恢复。

面对现实，专家们不得不退而求其次：“鉴于原有街区已经拆了，恢复原有建筑已经不可能了，但新建筑在颜色、体积、层高、样式上一定要

恢复，文物不能恢复，但历史环境、风貌可以恢复”。“越自然越好，越符合旧的越好，一定要尽量接近原状，原来是什么现在就一定搞什么”。来自建设部等方面的专家认为，拆了老城就等于整个毁了遵义 1935 年的“原汁原味”，实在可惜、遗憾。

某文物专家说：“保护文物一定要维护历史原貌，不能仿造，按规定文物中动一个钉子都应该上报审批。”

一位名城保护专家指出：“这主要是方法问题，没有经验或对文物的保护方法认识不够，我感到很痛心。我觉得遵义会议会址原来的街区反映了 1935 年某一个历史时期即遵义会议前后的生活环境，可以提示会议期间的很多历史现象，我想当时在这儿开会，也是很苦的，如果像现在这样漂漂亮亮，那就体现不出当时的社会历史背景了。”

住房和城乡建设部分管副部长也批评了遵义会议旧址周边的拆除情况。他表示，遵义会议旧址原来是处在许多居民住宅的包围之中，但当地政府把旧址周围的房屋都拆掉了，使得该旧址像纪念碑一样突出出来，再配以灯光和绿地，这不仅破坏了环境，还破坏了整个历史故事的特定情节，使得历史性建筑失去了原真性、整体性，而这种原真性、整体性一旦消失就无法再恢复。因此，保护不可再生资源，必须有科学的态度和严格的程序，对不可再生资源的督察必须在事前、事中，不能在事后，这是一个很重要的原则。

四、启示

（一）历史街区更新改造要整体性保护

历史街区存留着连片的建筑群体，保存着某个历史阶段的生活区域格局，也保存着城市发展过程的历史信息，最能反映城市的特色和风貌；同时，还因为历史街区内至今仍有人进行着各种各样的生存活动，所以是一个具有生命力的城市组成部分。过去我们往往较为重视保护单一的历史建筑或园林，而疏忽对历史街区的保护。单个的文物古迹或历史景点虽然也能反映城市的历史，但它无法具有如此广泛、丰富、生动的内容。所以对

于一座历史文化名城来说，拥有完整的足以反映名城特色的历史街区，是至关重要的。对于历史街区的更新改造应在不破坏街区肌理、历史遗存、风貌基调、文化内涵的前提下，对历史街区内的各类建筑、道路、设施及文化标志进行保存、更新和延续。

（二）历史街区建筑改造要与群众的生活联系起来

历史街区的改造不但要注重整体性保护，而且还要注重不能与原居民的生活割裂。遵义会议会址留给人们的，不只是几处简单的旧址，而是一种精神，一种文化，这种精神和文化不仅仅是会议会址表现出来的，它还蕴涵在整个老城的空间环境、城市肌理和活动在其中的活生生的居民之中。生活在这里的居民及其生活方式早已成为遵义这座历史文化名城中不可或缺的人文因素。改造后，老城只孤零零地保留了单个建筑，不但严重破坏了老城的整体建筑格局和历史环境，文物建筑的内涵和价值也大打折扣，而且割裂了历史街区与群众生活之间的关系，使历史文化建筑脱离了其所生存的人文环境，这也是对遵义历史文化整体性的严重破坏。另外，编制历史街区更新改造规划也不能拆一片、修一片、新设计一大片。否则，改造后的历史街区只是对设计者理念和意图的反映和意图，而不是对历史真实的反映。

思考题

1. 在协调传承传统文化和促进经济发展的关系中，政府部门需要综合考虑哪些方面的影响因素？

2. 历史街区更新改造工作中要注意哪些问题？

案例 22　“建新街”上建新街

近年来，一些地方在开发建设中拆旧建新，文物遗迹和有保留价值的民居被拆除，取而代之的是钢筋水泥筑成的“假古董”和仿古商业街。1999 年至 2002 年，云南省建水县在建新街上拆除历史建筑新建仿古街，引起社会各界的广泛关注。

一、背景

建水古城位于云南省红河哈尼族彝族自治州建水县，始建于唐元和年间，距今已有 1200 余年历史，拥有汉族和少数民族融合而积累下来的丰富的历史文化资源。建水古城街巷格局清晰，文物保护单位众多，建筑艺术突出，现有元、明、清古建筑 50 余处，包括国家级重点文物保护单位 5 个、省级重点文物保护单位 8 个、州级重点文物保护单位 13 个、县级重点文物保护单位 30 个。其文庙规模仅次于山东曲阜，古城内还保留着众多建于清代后期至民国初期的合院式民居，许多精美的古建筑历经百年风雨依然保存完好，被誉为云南“古建筑博物馆”。1994 年建水被列为第三批国家历史文化名城和国家重点风景名胜区。

建新街是建水古城中文物古迹颇为集中的一条街，全长约 605 米，分布着许多文物保护单位和传统民居。其中省级重点文物保护单位朱家花园，是一组规模巨大的清代民居群，占地 2 万多平方米，有 42 个天井，建筑面积达 5000 多平方米。此外，还有中将第、翰林第、大夫第等清式四合院 20 多座、古照壁 10 多个、古井 10 多口，17 家老民居挂牌保护，具有重要的历史、文化、艺术价值，是古城中值得倍加珍惜的历史街区。

二、过程

建水县古城内传统民居多为2层建筑，容积率低，缺乏卫生设施和市政设施。随着地方经济发展，古城内改建、加建、翻建现象增多，保护与发展之间的矛盾不断扩大。但是城市建设不仅没有避开古城，而且还集中于古城，不断出现大体量的现代建筑，使历史街区保护面临困难。

1999年，建水县政府对朱家花园进行翻新改造后，又决定引入开发商，将建新街拆除后改造为仿古商业街，使建水旅游业再上一个台阶。随后，县政府召开了由少数干部、专家和开发商代表参加的论证会，发布了《建新街改造建设房屋动迁通知书》和《关于批准实施建水县清式风貌街改造建设规划设计方案和界定拆迁范围的通知》（建政发［1999］81号），提出“为进一步加大旅游带动型发展战略的实施力度，促进旅游业发展，县委、县政府决定将建新街改造成清式风貌街”。明确该街全长600余米，宽7—9米，占地3公顷，拟新建建筑53栋（后调整为35栋），总建筑面积37610平方米。①

1999年11月14日，在众多武警的保护和当地普通群众毫不知情的情况下，县委县政府在建新街搭起了一个临时架子，举行了“建新街改造奠基仪式”。

1999年11月21日，县政府以通告的名义发布拆迁方案，明确规定：对公（单位），1999年12月31日结束；对私（住户），2000年5月31日结束，拖延拆迁者将追究法律责任，直至刑事责任。一时间人心惶惶，建新街百姓的生活陷入混乱。

2000年2月，春节刚过，拆迁开始了。5月12日、13日两天，建于清咸丰年间、保存完好的进士府被拆毁。5月20日，翰林第后两个四合院被部分拆除。6月23日，大夫第厢房被翻墙而入，强行拆毁。

① 晋永权：《建水古城保卫战》，《中国青年报》网版专讯2000年9月27日。

当地的住户、老干部和群众对此反映强烈，认为这一拆迁行为有悖于国家历史文化名城的保护要求，不符合国家对历史文化名城保护的政策和法规，造成了国家文物的流失，侵害了当地群众应该享有的合法权益。在反复向县有关部门交涉和抗议无效后，他们联名向上级主管部门请愿，同时在当地与政府和开发商进行了激烈的对抗。

事态的发展引起了上级政府的关注和干预，2000 年 6 月，云南省人民政府致函建水县人民政府，明确指出要对古民居进行保护。

2000 年 9 月，云南省建设厅会同有关部门对建水县建新街历史风貌保护情况进行了详细调查。2001 年 1 月，建设厅下发了《关于建水县建新街历史风貌保护与建设详细规划的审查意见》，明确要求严格按照经过审查的详细规划实施改造。

2001 年 12 月，红河州人民政府批准了《建水县城市总体规划》（包含历史文化名城保护规划），对建水历史文化名城保护提出了更加具体的要求。

这一切却未引起建水县政府及相关部门的重视，并未及时依据上级政府批准的总体规划和详细规划的相关要求对建设项目进行调整。

随后，根据建水县政府主管领导的决定，县建设局批准了开发商上报的与《建新街历史风貌保护与建设详细规划》不符的建设申请，并于 2002 年 1 月相继为 24 栋、17830 平方米建筑发放了“建设用地规划许可证”和“建设工程规划许可证”。拆建工程马不停蹄、继续进行。在建设过程中，某开发公司在未经任何批准手续的情况下，于 2002 年 9 月 22 日至 23 日拆除了 41—43 号（翰林第）、46 号、410 号四处古民居和 62 号古井，面积近 600 平方米。

政府、开发商和施工队一意孤行、继续拆建的行为，再次引发了当地群众的不满和愤慨，更多的群众加入到反拆迁的队伍中，建水老百姓为保护祖宗所遗留的古老建筑而自发发起了“古城保卫战”，不断的拆迁与反拆迁运动一直持续到 2002 年年底，此时 24 栋建筑已全部开工，大部分进入主体或装修阶段，建新街传承历史血脉的老建筑已所剩

无几。

多家报刊新闻媒体先后采访和报道了此事，其中2000年9月27日，《中国青年报》以《建水古城保卫战》为题做了长篇报道，影响广泛，对地方政府和开发商、施工单位的强拆强建行为进行了曝光和谴责。时任总理朱镕基直接批示，要求立即查清真相，建设部稽查组及云南省联合调查组随即赶往建水县，对此事展开专项调查。至此，建水县委县政府不得不下令停止拆建。

在查处责任人的基础上，云南省政府提出整改要求，由州人民政府和建水县人民政府负责对《建水县历史文化名城保护规划》进行调整完善，对重点片区作出详细规划。由建设厅批准成立的专家工作小组，完成对城乡规划调整、编制、评审、报批等环节的相关工作。

云南省建设厅、文化厅、监察厅、国土资源厅等部门有关负责人会同红河州、建水县有关负责人、群众代表及10余位专家踏勘了现场，本着从实际出发、尽量减少损失的原则，审查通过了“建新街历史风貌保护与建设整改方案”。

三、后果

经过一番大拆大建后，原本错落有致的沿街建筑变成了标准的单元格店铺，原有小尺度的街巷空间变得宽阔单调，原有的真实古朴、亲切宜人的历史街区荡然无存，变成了毫无历史文化价值的仿古街。仅有为数不多的残存的“钉子户”还能让游客感受到一点历史的影子。

昆明理工大学建筑系蒋先生在接受媒体采访时指出：“建水民居创造了适合当地居住的模式，是生活方式的见证；建水民居作为文化的载体，是当地民间艺术的展览馆、博物馆；建水民居有基本统一的标准构件，又有适应不同需求的多样变化，是祖先智慧创造的结晶；因此，建水民居具有很高的历史、文化和艺术价值，其价值不仅在云南，在全国来讲都占有一席之地。”然而这样一批有价值的古民居，接到的却是县政府的拆迁通知书。

当时，在建水县群众中广泛流传着这样一首民谣："明清建水出人才，进士科举甲全滇；民国年间出土匪，现在尽出败家鬼。"① 如今当地群众仍对当年的破坏行为痛心疾首，深感惋惜。一位当事人表示，"建筑是承载历史、传承文明的重要证据，这种割断文脉的行径应该好好吸取教训。我不介意采用一些适当的方法来改变民居的用途，如住宿、餐饮、参观等，但是，无论是出于情感上，还是出于历史文化继承上，我都不愿意拆建。"

一位游客游览了建成后的建新街，在博客里这样写道："一条几乎崭新的仿古街，街道两边除了少数几幢旧院落，基本是清一色的两层仿古小楼，底层是店铺门面，上层大概是住家，这街道让人心里怪怪的……打着发展旅游的幌子，要造出一条仿古街，竟然不惜毁坏祖宗经历数百年保存下来的遗产……这一条加宽加高的'建新街'是横在建水国家历史文化名城脸上的一道抹不去的伤疤。"②

建设部稽查组、云南省建设厅相关人员经过现场调研、走访群众后，均认定地方政府、开发商和施工方存在过错，地方相关责任人也检讨了错误。事件平息后，云南省人民政府责成红河州人民政府严肃查处事件的有关责任人，红河州人民政府对有关责任人作出了相应处理：8 名建水县政府领导、企业负责人分别受到党纪、政纪和司法处理。

四、启示

历史文化名城是前辈留下来的宝贵遗产。正确处理保护与发展的关系，特别是在历史街区、传统民居保护中，探索一条持续、有效的保护和发展道路，一直是保护工作的重点和难点。原真性是衡量历史文化遗产价值的重要标准，歪曲了历史原貌，就改变了历史场所精神，丧失了历史街区的真正价值。建水县政府领导和有关部门对历史文化名城保护工作的重要意义认识不足，缺乏法律意识，没有依法行政，错误地认为历史文化阻

① 晋永权：《建水古城保卫战》，《中国青年报》网版专讯 2000 年 9 月 27 日。

② 参见搜狐社区（http://club.sohu.com），网友"慢慢流浪"：《古城在开发中遍体鳞伤》。

碍了发展并决定以“拆真建假”方式来促进旅游业的发展。结果却舍本逐末、南辕北辙，几百年来保留下来的货真价实的历史遗迹，几个月间就变成了钢筋水泥筑成的假古董，教训十分深刻。

思考题

1. 大兴仿古街有利于历史文化名城的保护吗？我们应从本案例中吸取哪些教训？

2. 现实中如何处理历史文化名城保护与发展的关系？你有何实际工作体会和见解？

PART 5

第五章
城乡规划与城乡统筹和区域协调

概　述

保持城镇化健康发展，必须坚持城乡统筹发展，建立起良性互动的城乡关系。城乡规划必须超越传统的城市规划建设技术范畴与管理模式，从我国经济社会与城镇化快速发展的现实出发，正确处理好城市发展与乡村建设两者之间的关系。

一、城乡统筹和区域协调发展的形势和要求

伴随着经济全球化、信息技术发展和知识经济时代的来临，人类社会的聚居环境也在发生着迅速而深刻的变化。社会经济发展的一个重要特征是城镇化与全球化，区域整体发展和城乡一体化发展的态势十分显著。长期以来，我国城乡经济社会发展形成了严重的二元结构，城乡分割，城乡差距不断扩大，“三农”问题日益突出。在此情形下，大力推进城乡统筹和区域协调发展成为当务之急。

（一）缩小城乡发展的差距

在城镇化快速发展过程中，一方面是由于土地、劳动力、资金等生产要素向城市集聚，另一方面是受长期以来形成的城乡二元经济体制的作用影响，我国城乡经济社会发展的差异进一步扩大，城乡收

人差距拉大，农村发展仍严重滞后于城市发展，成为关系和谐社会建设和经济社会可持续发展的重要问题。城乡统筹工作的重点是要解决城乡经济、环境和社会服务等方面存在的差距，实现城乡一体化协调发展。

（二）缩小区域发展的差距

我国国土辽阔、人口众多，地理环境和人文环境都存在显著的空间差异。地理条件、资源禀赋的差异以及历史发展基础的不同，导致了我国客观上存在经济社会发展、城镇化发展和对外经济交往程度的差异。在我国实现社会主义现代化和构建和谐社会的过程中，需要从国家和区域发展的整体利益和长远利益出发，一方面要致力于缩小区域发展差异，另一方面又要强调因地制宜，突出地域特色。

（三）保护资源和生态环境

一方面，城镇发展中面临的资源和环境问题，绝大多数都会演变为区域问题；另一方面，乡村地区的乡镇企业、集体经济布局分散，缺乏治理手段和措施，造成大量污染。解决这些问题，不能就城市论城市、就乡村论乡村，需要从区域整体出发，综合城乡经济社会发展的各项要求，统筹考虑。

（四）防止重复建设

由于城市和城市之间、城乡之间在建设和管理上“条块分割”、“各自为政”，使各个地方在产业规划、基础设施建设和运营上互不沟通，搞“小而全”、“大而全”。同时，各城镇为追求本地利益，个个争当区域经济的龙头，利益冲突和摩擦不能得到及时有效的协调，逐步演化成地区之间的恶性竞争和以邻为壑，不能实现基础设施的共建共享。这种现象加剧了对资源的浪费和对环境的破坏，不利于城镇化的健康发展，必须加强城乡规划引导。

（五）适应经济全球化背景下的新竞争环境

经济全球化背景下的国家竞争，已经更多地表现为核心城市及其所在区域之间的竞争。要协调核心城市与其所在区域的发展，形成在功能

布局、资源配置、基础设施网络和生态环境保护方面互为补充、互相促进的城镇群，提升综合竞争力，带动国家和区域经济社会的可持续发展。

二、城乡规划对促进城乡统筹和区域协调发展的作用

党的十六大提出科学发展观，统筹城乡和区域协调发展是科学发展观的重要内容。充分发挥城乡规划促进城乡统筹与区域协调发展的作用，是落实科学发展观，实现国家新时期重大战略目标的要求，具有重要的现实意义。

第一，引导城乡与区域空间的功能布局，促进城乡与区域环境保护。城乡规划根据城乡发展基础和发展条件，从区域整体优化的角度，对城乡和区域空间结构及其职能分工进行协调安排，通过时空布局强化分工与协作，可以促进城乡和区域之间形成有序竞争和合作的协调关系。通过明确城乡和区域内适宜开发区域、限制开发区域和禁止开发区域，实施区划调控，避免建设开发活动对生态环境的破坏，严格保护基本农田、水源保护区、地下矿产资源分布区等生态敏感用地，可以实现城乡和区域环境保护与可持续发展。

第二，引导城乡与区域空间资源的合理配置，实现资源节约集约利用。城乡规划根据城乡和区域的生态环境、土地、水资源、能源和文化遗产等基础条件，综合协调城乡和区域的各类用地布局，可以使工业生产活动就近资源、能源产地，城乡居民生活居住地与工作及游憩场所有便捷的交通联系，实现城乡和区域空间资源的合理和优化配置，降低消耗，促进资源节约集约利用。

第三，引导城乡与区域空间基础设施建设，改善城乡区域整体人居环境。城乡规划在综合考察城乡和区域发展态势的基础上，可以从区域整体效益最优化的角度，对城乡和区域的基础设施建设进行合理布局，包括对基础设施空间布局及其建设时序的调控，避免“就城市论城市”、“就乡村论乡村”及重复投资建设的缺陷，促进城乡和区域的整体人居环境改善。

第四，引导城乡与区域合作，实现城乡与区域社会经济发展共赢。城乡规划从区域整体的观念协调城乡不同类型空间开发中的问题和矛盾，可以将城乡资源开发、人口转移与区域产业布局、城镇化发展等紧密联系起来，统筹城乡经济社会发展和区域城镇体系建设，协调城乡基础设施、商品和要素市场、公共服务设施的建设，实现城乡与区域社会经济的整体优化发展与共赢。

三、城乡规划加强城乡统筹和区域协调发展的重点任务

城乡统筹和区域协调发展涉及城乡规划建设的各个领域、各个方面，既要从整体层面上加强，也要从关键环节上突破。

（一）认真制订和实施城镇体系规划

城镇体系规划是政府综合协调辖区内城镇发展和空间资源配置的依据和手段。《城乡规划法》规定，要制订全国城镇体系规划和省域城镇体系规划。要依据城镇体系规划，研究制定城镇化和城镇发展的相关政策，规范和约束城乡规划的制订和实施，协调区域基础设施和重大建设项目的布局。

由于我国推行整县改市、整乡改镇的市、镇建制模式，还有许多中心城市是实行市带县的行政管理体制的地级市，为了贯彻落实城乡统筹的规划要求，协调市域（镇域）范围内的城镇布局与发展，在制订城市规划和镇规划时，应制订市域（镇域）城镇体系规划，作为中心城市及相应地方其他市、镇、乡的规划依据。

（二）加强对城镇群发展的规划引导

随着我国城镇化进程中城镇数量的增加和人口规模的增长，城镇的空间密度不断提高。不仅形成了京津冀、长江三角洲、珠江三角洲等城镇密集地区，而且围绕重庆、武汉、沈阳等大城市和特大城市形成了一系列以一个或多个核心城市为中心，大中小城市共同发展的城镇群。这些地区是国家和区域发展的核心地区，加强对这些地区的规划引导，是这些地区自身发展的需要，也是提升国家和区域综合竞争

力的需要。

（三）推进城乡规划空间全覆盖

城乡空间是紧密联系的。要统筹城乡发展，首先要在空间上确保城市和乡村地区规划紧密衔接，不留空白和盲区，否则政府在协调城乡发展中就缺少依法行政的依据。在长三角等我国经济较发达的地区，城乡矛盾问题尤为突出，城乡统筹规划的实践也走在前面。浙江省创新城乡规划编制方法，将县市域整个行政区作为城市规划区范围，在全省范围内推行县市域总体规划编制工作，对城乡空间资源统筹规划，要求做到城乡规划一张图。

（四）积极推动区域综合交通枢纽的规划建设

公路、铁路、民用航空和江海航运都在城市汇集，以城市为枢纽。这些交通枢纽不仅为枢纽城市的发展服务，更为区域发展服务。要加强综合交通枢纽的规划建设，一是促进多种交通方式的有机衔接，二是促进枢纽城市与区域综合交通网络的有机衔接，三是促进区域交通与城市内部交通的有机衔接。在合理安排交通功能的同时，统筹安排高新技术产业、商贸物流、商务办公、休憩旅游等功能。要把综合交通枢纽的规划建设作为提升城市功能，增强辐射带动能力，促进区域协调发展的关键环节。

（五）促进村庄合理布局和功能提升

促进农村人口向城镇有序转移，充分发挥城镇对农村发展的辐射带动作用，是健康城镇化的重要内容。随着农村人口的转换和迁移，农村居民点布局和规模主要有四种演变类型：一是城市周边的集镇、村庄在中心城市的发展中成为中心城市的组成部分；二是随着农村非农产业的发展，自主发展成为新的城镇；三是在继续保留传统的农村景观和风貌的基础上，通过健全公共服务设施，成为新型的农村社区；四是由于人口的迁出，一些地方不可避免地出现发展缓慢甚至消失。这是一个持续、渐进的客观必然过程。

促进村庄合理布局和功能提升，一是要根据城镇化过程中乡村人口

减少的趋势，优化村镇布局，促进村镇适度集聚。促进乡村人口适度集聚，不仅有利于合理配置建设用地，实现集约紧凑发展，而且有利于提高农村公共服务设施建设的效益，降低农村现代化的成本。积极发展重点镇和中心村，提高村镇集约用地水平，优化城乡空间和提升城镇化质量。二是要着力推进城市基础设施向村镇延伸，推动城市社会服务事业向村镇覆盖。三是要根据村镇生态资源环境条件，经济发展水平和区位条件，结合城镇化过程中乡镇和农村居民点演化的特点，按照优化提升型、集聚拓展型、撤并搬迁型、限制规模型和特色保护型分类引导村镇建设。

案例 23　综合交通规划协调区域发展

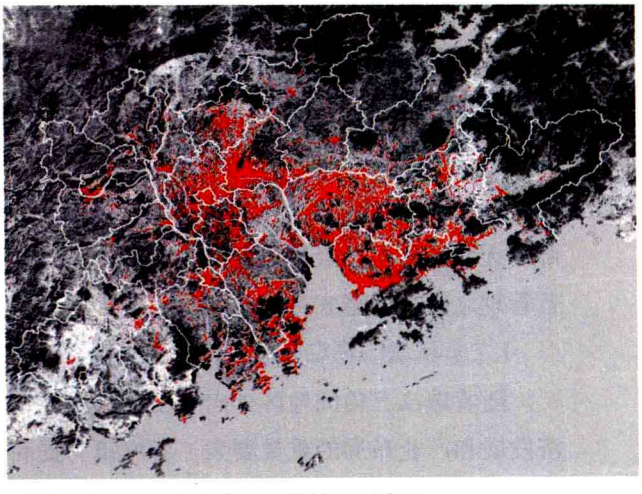
随着城镇化快速发展，珠江三角洲地区城市联系程度越来越高。但是，各自为政、互不衔接的区域交通引发的矛盾和问题，制约了区域整体竞争力的提升，迫切需要进行综合协调。《珠江三角洲交通协调发展规划》的制订和实施，对优化区域基础设施网络，提高运行效益，加强区域内各城市间的经济联系和互动合作，引导和促进区域一体化发展发挥了重要作用。

一、背景

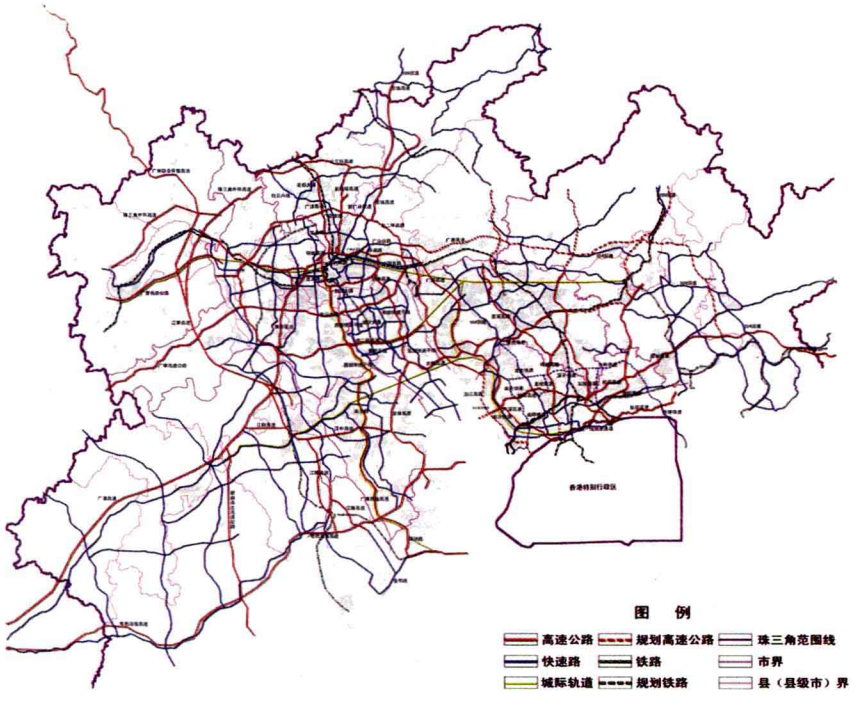
（一）受有形和无形的“丘壑”阻隔，交通不通

改革开放以来，珠江三角洲地区城镇用地和人口规模不断扩大，城镇和工业园区遍布整个地区，形成了连绵的城镇发展带，许多相邻城镇在建设形态上已经连在一起，城镇之间的交通联系需求迅速增加。

但城市之间，高速公路、国道、省道和乡道之间缺乏衔接，甚至还有不少“断头路”。相邻的广州和佛山两个城市，共有 26 条道路在城市边界戛然而止。这种现象，在中山与珠海、江门，深圳与东莞等互相毗邻的城市之间也都普遍存在。中山坦洲与珠海前



珠江三角洲建设用地连绵情况示意图



珠江三角洲各城市交通规划汇总图（各城市交通各自为政，产生很多“断头路”）

山仅隔一条排污渠，但两地的交通单程就要花 40 分钟。由于相邻城市之间公路网络的衔接性太差，中山沙溪的一个制衣厂从中山发货到珠海和与距离远三倍的广州到从化要支付同样的物流费。

在城乡分割的交通管理体制下，城市交通运营仍然限制于主城区内部，无法延伸到已经城镇化的乡村地区，发展需求和实际规划、建设、运营管理之间冲突越来越严重。

（二）机场、港口恶性竞争，互相掣肘

随着珠江三角洲地区外向型工业的发展，港口、机场成为影响区域经济发展和产业布局的重要要素。各城镇为提高竞争优势，招商引资，竞相建港口。到 2003 年时，大大小小的港口遍布珠江三角洲，彼此之间的竞

争非常激烈。大港口争定位，小港口争货源：深圳、广州、珠海等大型港口都想做珠江三角洲地区的区域枢纽，东莞、中山、佛山、江门和肇庆等中小港口为争夺货源，互不相让，不顾成本竞相压价，竞争不断升级，不仅业主竞争，政府也参与竞争。珠江三角洲地区号称是世界上机场分布最密集的区域。香港、广州、深圳、珠海、澳门5个大型现代化机场，由于定位类似，空域、客货业务发展、航线竞争激烈。有分析认为，由于这五个机场缺乏协调，整个区域的航班每年至少多消耗了1亿公斤的燃油。

（三）东西隔断，难以联动

在改革开放初期，珠江三角洲东岸的主要产业是以“三来一补”为核心的外向加工业，珠江三角洲西岸以民营经济为核心发展内外兼具的加工业。随着国家对珠江三角洲发展定位提升和要求提高，东西岸之间资源使用的效率和配置不平衡越来越严重，东西岸均衡发展成为区域协调发展的重点。要实现这个目标，就必须跨越珠江口，解决好东西岸的联系通道问题。但是由于跨江通道布局和衔接对各城市的布局和经济发展影响很大，出于政区经济的本位主义的影响，各城市将此作为经济发展和区域地位博弈的焦点，协调难以推进。

（四）交通多头管辖，各行其是

尽管珠江三角洲已基本形成了干支结合、四通八达的公路交通网络，水运、铁路、民航建设也都取得很大成绩。但由于归口不同的部门管理，高速公路、铁路、航道、城际轨道等都在做各自的交通规划，各种交通方式缺乏有效衔接，交通建设缺乏资源的整合，交通枢纽不足，交通运输的网络综合效益难以发挥。由于缺乏与广州市地铁网络的有效衔接，广州机场的可达性和辐射能力大为减弱。由于广珠铁路等疏港通道建设的滞后，珠海高栏港的发展一直难以取得突破性进展。

（五）区域交通发展与城市发展相脱节

珠江三角洲区域交通的建设与区域城市功能、用地布局、环境保护缺乏协调。很多区域性交通干道穿越居住密集区、生态环境保护区，拆迁难度大影响建设，分割城市用地影响城市功能。例如，佛山南海有一个镇

被 7 条区域性交通干道穿过，镇区被分割，对当地的经济社会发展造成很大影响。广珠西线高速二期的工期延后，原因就是因为穿越人口密集的地区，拆迁难。建设城际轻轨，目的是发挥交通快速、大量疏解城市通勤客流的优势，实现城市之间快速连通，带动城市发展。由于在人口密度高、交通需求集中的中心地区没有预留和控制用地，一些地市不得不把城际轻轨站点设在城市边缘地区，无法发挥城际轻轨建设的效益。

二、过程

（一）从一体化高度重新审视区域交通

为有效解决各地区、各行业的利益壁垒问题，必须从交通一体化的高度重新审视各运输方式和各行政区的交通规划。早在 1994 年 11 月，广东省作出了建立珠江三角洲经济区的决定，并开始了跨行政区域的经济发展规划的研究和论证。1995 年，广东省编制完成了《珠江三角洲经济区城市群规划》，并围绕城市群规划的深化和实施，陆续开展了《珠江三角洲城镇化专题规划》、《珠江三角洲城际快速轨道交通线网规划》等相关专题规划的编制和研究工作，对区域交通、区域协调发展做了更深入的研究。但是，由于行政分割和实施手段的不足，收效甚微。2003 年，广东省组织制订《珠江三角洲城镇群协调发展规划（2004—2020）》，将《珠江三角洲交通协调发展规划》（以下简称《规划》）作为其中的一个重要专项规划。

组织编制《规划》时，首先梳理了区域中需要解决的综合交通问题。由于综合交通，涉及区域内各城市、各相关部门、机构的发展机遇与利益，同时，区域空间和区域交通功能尚处于转变过程之中，相关的交通管理部门和设计单位对区域交通的功能和规划方法认识不一，所以规划编制单位反复深入省直有关部门和区域内各城市调研，召开各种类型的研讨会、论证会、咨询会 30 余次，通过反复与各行业管理部门、各城镇、相关规划编制单位沟通、磋商，甚至激烈的争论，共同探讨需要解决的问题，从一体化高度重新审视区域交通，引导相关方面顾全大局，求同存异，谋求整体发展。

（二）明确区域交通发展目标

《规划》明确，国家干线网络布局要符合发挥珠江三角洲对外经济辐射作用，在泛珠江三角洲地区形成以珠江三角洲为中心的经济体系；区域内交通网络的布局要为东西岸城市提供平等的发展机会；交通设施的布局要充分发挥区域内重要城市的辐射作用；区域快速交通网络的布局要为加强区域中心之间的联系，促进城镇协调发展服务；区域中心城市要发挥好衔接不同交通方式、不同层次交通的枢纽作用。

要实现城市土地利用规划和交通规划的衔接；要以铁路、水运和城际轨道建设为重点，提高各类交通方式的网络化程度，建成区域综合交通运输网络；要加强交通枢纽建设，缩短交通转换时间，提高转换效率；要在一体化交通网络的基础上，重点推动城际公共交通的发展，促使交通效能最大化；要优先安排西岸都市区及外圈层区域性重大交通设施建设项目。与港澳合作建设、运营区域对外交通设施。

三、成效

在《规划》的指引下，各市积极开展协调。2009 年 6 月，珠江西岸珠海、中山、江门三市政府以区域交通合作为焦点问题，研究如何推动三市一体化发展，明确“当务之急就是打通断头路，实现交通无缝对接”。2009 年 5 月珠江东岸深圳、东莞、惠州三市政府召开联席会议，会上讨论最核心的问题，也是交通合作。三市签署了《关于加快推进边界道路建设及连接工作的协议》。

2009 年 3 月，广州和佛山两市签订了《广州市佛山市同城化建设合作框架协议》，明确了广佛同城化的指导思想、发展规划、近中期重点合作方向。《广佛同城化建设交通基础设施合作协议》是四个子协议之一。两市议定，要以广州港南沙港区为龙头，实现广佛航运交通新的跨越式和一体化发展；两市重点交通枢纽、商业网点、旅游景点设立两市回程出租车候客点，协同推进扩大广佛年票制互通范围，统一收费标准及统缴期限，推进广佛年票互认车牌自动识别系统建设。今后，“广佛公交”将进

一步扩面，两地将研究协调减免车辆年票等。交通、交警部门还将探索建立健全道路交通信息采集、交通信息通报、交通突发事件处置对接机制，交通事故追逃联动机制，探索跨界交通联合执法。

分别隶属于广州白云区、佛山南海区金沙洲，地处广佛都市圈的中心，但是由于行政分割，与两市的交通联系不方便，交通拥堵、出行不便成为金沙洲居民最头痛的问题。随着广佛同城化的切实推进，金沙洲定位为广佛公交地铁换乘枢纽站，连接广州和佛山的地铁 6 号线规划在金沙洲设 3 个站，2009 年启动了 9 条衔接道路，不仅解决了金沙洲当前的困难，也为金沙洲带来新的发展契机。

四、启示

基于区域的视野，注重统筹，开展城镇密集地区交通规划。推进区域一体化、交通一体化，规划是龙头。对外交通规划不能再以城镇为节点，而应该考虑整个区域的对外联系；城市交通不能只注重中心城区，而且要着眼都市区城乡交通一体化，还要与区域交通系统相融合。

实施交通规划一体化，必须打破行业条块分割和行政区划限制，从整个区域考虑机场、港口等重大设施的集疏运交通系统，实现各种交通运输方式的融合，以及时间和空间上的衔接。必须以协调为主要手段，与各地方、各行业管理部门进行充分的沟通和协调，确保城乡规划能够最大限度地满足各利益主体的发展诉求。

思考题

1. 怎样理解城镇密集地区综合交通系统协调规划是实现区域协调发展的关键？

2. 在以行政界限和属地化为主导的城乡规划、建设、管理和投资模式下，如何在现行的城乡规划体制下进行城镇密集地区综合交通系统的协调？

案例 24　桃仙机场共建共享

沈阳桃仙国际机场始建于 1986 年，1989 年 4 月建成并正式通航。1995 年启动二期扩建工程，2001 年 12 月总面积 6.68 万平方米的新航站楼正式投入使用。

桃仙机场的选址实现了多个城市的共同使用，促进了区域经济社会的发展，成为大型区域性机场建设的成功典范。

一、背景

沈阳桃仙国际机场位于辽宁省中部，沈阳市城市中心以南约 22 公里，与辽宁中部其他城市通过便捷的高速公路紧密连接。桃仙机场是国家一级干线机场，东北地区的航空运输枢纽、最大的区域性国际航空港，是辽宁省开展航空运输业务的重要基地。

在建设桃仙机场之前，沈阳共有北陵、于洪、滑翔、东塔四个机场。当时，东塔机场是辽中区域唯一的民用机场，且为军民合用，规模也比较小，只能满足三叉戟以下飞机的起降使用，航班数量和客运量都十分有限。东塔机场离城市很近：一方面，机场的净空要求，对城市的发展产生了很大的限制；另一方面，机场产生的噪声污染，影响了城市环境，降低了机场周边城市用地的使用价值。因此沈阳市委、市政府

桃仙机场起降国际航班

早有建设新机场的设想，并在1979年《沈阳市总体规划》中明确提出了“在沈阳市郊区新建大型国际机场”的规划目标。

20世纪80年代，当时的城乡建设环境保护部在审查沈阳、抚顺、鞍山等城市上报国务院审批的城市总体规划时发现，这几个城市所在的辽中地区城市密集，如果每个城市各建机场，不仅会造成重复投资，而且会浪费土地。经国务院相关部门共同协商，决定在辽中地区建设一个为多个城市服务、满足区域整体发展需求的新机场。

在沈阳市的积极争取下，加上沈阳作为省会城市的优势，以及民航总局希望新机场能回避军用、民用相互协调的问题，最后在省政府、民航总局、沈阳市政府三方的协调下，将机场选址在沈阳。

二、过程

（一）机场选址的过程

机场是区域性的大型交通基础设施，影响面极广，因此沈阳的新机场在选址时需要考虑多方面的因素，平衡多方面的利益。

首先，桃仙机场从选址开始就秉持为区域服务的理念。沈阳位于辽宁省中心，对辽宁中部城市群具有巨大的辐射作用。新机场由国家计委、辽宁省、沈阳市三方共同投资建设，不仅服务于沈阳，还要服务于周边的抚顺市、鞍山市、本溪市、辽阳市、铁岭市等城市，这是实现机场经济效益最大化的要求。沈阳南部处于这个区域的几何中心，与辽宁中部地区其他城市的交通最便捷，联系也最紧密。从区域角度分析，沈阳南部是新机场的最佳位置。

其次，当时沈阳的城市发展重心已经出现了明显的南移，大量的公共服务设施和住宅开发项目的进入促进了城市南部的快速崛起，市政府也产生了向南发展、突破浑河限制、形成新的城市拓展空间的战略设想。机场的兴建无疑会成为这个战略推进加速器。因此，从城市层面比较各种选择，新机场布置在城市南部对城市发展是最为有利的。

通过反复论证，并结合地质、气象等条件确定新机场选址在沈阳南部距城市中心 22 公里的东陵区桃仙乡，并因此命名为桃仙机场。

（二）机场建设过程

选址确定后，桃仙机场的规划建设工作也由此全面展开。桃仙机场的规划充分考虑了当时的经济发展状况，采用了脚踏实地的分期规划、分期建设，既避免了机场资源或设施闲置造成浪费，同时也为未来发展留下了空间，保持了机场的可持续性。

1989 年桃仙机场一期工程建设竣工，候机楼面积仅为 16000 平方米，且为国际、国内航线合用，站坪、停机坪能供大、中、小飞机停放 13 架，设计年旅客吞吐量为 140 万人次，停车场面积为 9000 平方米。

1995 年旅客吞吐量达到 182.3 万人次，桃仙机场的使用状况达到饱和。二期扩建工程于该年开工，投资 11.8 亿元人民币，新建 66838 平方米的新旅客航站楼及相应的配套设施（2001 年投入使用），设计年旅客吞吐量达 892 万人次，高峰小时飞机运行 30 架次，高峰小时机位数 26 架，停车场 56000 平方米。

营运后的桃仙机场成为了沈阳和辽宁中部地区的重要对外窗口。2009 年，桃仙机场的年旅客吞吐量达 750 万人次，经桃仙机场的航线共 71 条，其中国际航线 16 条，国内航线 55 条。

三、反响

机场与区域关系密切，机场的发展与区域的发展相辅相成，这在桃仙机场体现得尤为明显。沈阳桃仙国际机场建设成功，机场与区域以及城市都产生了积极的互动关系，对区域和城市的空间整合、产业发展都发挥了巨大的作用。

一方面，桃仙机场位于辽中城市群的核心位置，方便了多个城市的共同使用，也促进了辽中城市群的一体化。随着区域一体化进程的深入，“辽宁中部城市群”发展成为联系更加紧密的“沈阳经济区”。沈阳经济区由沈阳、鞍山、抚顺、本溪、营口、阜新、辽阳、铁岭共八个城

市组成，总面积为 7.5 万平方公里，总人口达 2354 万人，为桃仙机场提供了广阔的腹地。沈阳经济区 2000 年国内生产总值达 2798 亿元，到了 2007 年增长到 7391 亿元，增长了 2.6 倍。桃仙机场为沈阳经济区的旅游业、会展业等一系列产业发展提供了有力的支撑，也为航空运输业和航空工业的发展提供了基础。围绕桃仙机场建设航空城、打造国家级民用航空高技术产业基地的工作正在全面展开。桃仙机场也为城市发展带来了机会，改善了周边地区的区位条件，吸引了大量的投资与企业的落户，从而促进了沈阳南部地区城市群空间的拓展与整合，提升了区域整体实力。

另一方面，区域的发展促进了机场的发展，区域的发展还保证了机场的经济效益，为机场的发展提供了强大的支持，2000 年到 2009 年，桃仙机场的年客运量从 242 万人增长到 750 万人，与区域增长同步。随着沈阳经济区深入发展，中国南航集团提出和辽宁省政府合作把桃仙机场建设成为“东北亚航空枢纽”的发展设想，实施机场三期扩建，

桃仙机场正式通航

实现“东北空运中心”，预测到2015年年旅客吞吐量将达到1350万人次。

四、启示

大型基础设施建设选址和布局应从区域视角出发。多年的实践与发展证明，桃仙机场作为重大区域性基础设施，其选址是非常成功的。事实证明，机场等区域性重大交通基础设施，是城市以及区域发展的战略性设施，科学选址极其重要，选址一旦确定，将对城市乃至区域的长远发展格局产生深远影响。因此，这类设施选址要慎之又慎，需要在满足其自身技术性要求之外，还要放眼区域，统筹考虑。既要考虑与城市的关系，也要考虑与区域空间关系；既要考虑这些交通基础设施自身的交通营运，也要全局考虑区域的各种交通方式构成的交通网络组织，促进城市与区域的紧密结合；既要考虑交通运输业的发展，也要考虑其他相关产业的需要，促进区域的经济发展；既要考虑近期发展的需要，也要为未来的发展留有余地。

思考题

为什么说沈阳桃仙国际机场的选址与建设要考虑与城市和区域关系的双向协调？怎样达到城市和区域的双赢？

案例 25　苏南地下水从超采到禁采

20 世纪 80 年代以来，由于苏南地区乡镇企业的快速发展，地下水开采量逐年增加，导致地下水水位急剧下降，引发地面沉降等严重地质灾害，桥梁净空减少、房屋开裂，城市地下管线和建筑物被破坏，严重威胁到人民群众生命财产安全。为此，江苏省政府通过协调大区域水资源利用，明令禁止开采地下水的同时，加快产业结构和布局调整，统筹区域供水，切实保护地下水资源和生态环境。

一、背景

苏南地区地下水开发利用可分为三个阶段：

起始阶段：20 世纪 60 年代前后，地下水资源开采量较小，区域地下水位基本保持稳定。据无锡市水利局有关同志介绍，五六十年代，苏南地区基本上没有地面沉降问题，地面高程普遍高于海平面 3—4 米。

城市集中开采阶段：20 世纪 70 年代至 80 年代，地下水开采规模逐步扩大，但仍主要集中在中心城市地带，开采集中在夏季，形成开采城市集中、开采层位集中和开采时间集中的“三集中”开采模式。进入 80 年代后，苏南地区地面沉降的速率逐年加大。整个地区地面累计沉降从四五百毫米到千余毫米不等，年沉降速率一般在 60—100 毫米。

全面开采阶段：20 世纪 80 年代中期至 90 年代中期，苏南工业化和城镇化进程加快，人口的高密度和经济社会的快速发展对资源和环境造成了巨大压力。由于整个苏南地区没有统一的资源开发利用和城镇发展规划，以及资源开发利用的协调，各地在地下水的开采上缺乏统一行动，总开采规模不断扩大，严重超过了地下水的补给量，导致地下水大幅度持续下降，水位降落漏斗不断扩大，形成特大型区域地下水水位降落漏斗。苏州、无锡、常州地区已经形成了约 5500 平方公里的降落漏斗；据无锡

市水利部门统计，1996 年全市 4630 平方公里的区域内，有深井 1136 眼，年采水量达 9074 万立方米，地面下降一米以上的地区已达 500 平方公里。

超采地下水造成地面沉降

同时，地下水超采区分布与苏南地区城市和工业布局表现出一定的相关性：苏南地区地下水超采主要分布于苏州、无锡、常州三个中心城市所在的北西—南东向带状区域内，而这一带正是以沪宁铁路、京杭大运河和沪宁高速公路为主轴的工业链，是该区城镇最密集、工业最发达的地带，也是对地下水资源需求量最大的地带。

地下水超采以及形成的区域性漏斗导致地质环境灾害的频频发生，造成巨大经济损失。以无锡市钱桥镇毛村园村为例，原有 80 多户村民，因地下水超采导致地面沉降，村内房屋建成时间最长的不超过 20 年，均严重倾斜开裂，有的裂缝贯穿整个房屋，间隙达五六十毫米，屋内地坪下沉数十厘米。村民已基本搬迁，仅剩两户。1996 年，江阴市原河塘镇发生地面沉降，造成一所幼儿园倒塌；1998 年，该市长泾镇产生地裂缝，双平集团被迫拆迁。

二、过程

（一）限期禁止开采地下水

地下水超采及导致的环境地质灾害逐渐引起了社会的关注。在地面沉降最严重的无锡市，数十位市人大代表连续两年就遏制地面沉降问题联名向人大会议提交议案。在江苏省九届人大第三次会议上，黄孟复、曲钦岳等 35 位省人大代表，联名就抓紧控制苏锡常地区地面沉降问题向大会提

交了提案，由大会交省有关部门办理。

江苏省政府高度重视苏南地区地下水开发利用管理工作，出台了一系列政策法规，加强管理力度，地下水的开发利用逐步走上良性发展的道路。

1995 年，江苏省划定了超采区范围，明确了地下水开采的 5 年压缩目标。同时强化了打井审批、超计划开采加价收费、支持鼓励企业节水和改水等各项管理措施。

2000 年 8 月，江苏省人大常委会作出了《关于在苏锡常地区限期禁止开采地下水的决定》，随后，江苏省政府下发了《关于进一步加强地下水资源管理工作的通知》，决定全面加大地下水的管理力度，明确提出 2003 年年底以前，在地下水超采区实现禁止开采地下水；2005 年年底以前，苏锡常地区全部实现禁止开采地下水，为地下水合理开采与保护提供了法律保障。

在实施地下水禁采前，江苏省政府将逐年核减苏锡常地区地下水开采总量，下达开采计划。取水单位或个人超计划开采的，要对超计划取水部分加收 2 至 5 倍地下水资源费，并核减其下年度取水计划。取水单位或个人必须安装水表等取水计量设施，实行计量取水。不实行计量取水者将按照水泵铭牌功率满负荷连续运行的取水量征收水资源费。

通过实施地下水禁采，地下水开采量由 2000 年的 2.88 亿立方米压缩至 2004 年的 0.4 亿立方米，地下水位下降的势头得到遏制，禁采区地下水监测井水位回升或趋于稳定。地下水漏斗区面积从 2000 年的 5356 平方公里减少到 2860 平方公里，地面沉降速率控制在每年 10 毫米左右，沉降速率减缓明显。

现存的地下水源在实施限采的同时，也加强了对地下水源的涵养和保护，划定了地下水源保护区，制定了一些地下水源涵养和补给方案，在大区域协调的角度，保护了地下水资源，为今后的城市和经济发展提供了保障。

（二）实施区域供水规划

从区域层面看，如果没有一个解决该区域发展与水资源供给巨大矛盾的规划，或者在各城市的规划中，没有考虑区域水资源总量的限制，使各城镇和非农产业以及农业的无规划、无限制的水资源开采利用，必然最终导致区域水资源的紧缺和地下水超采。

在有关地区的禁采期限来临前，江苏省加强了区域供水水厂和管网布局的统一规划，增加投入，加快地表水供水工程建设，实施区域联网供水，确保在禁止开采地下水后，全面实现地表水替代供水。除对镇村一级自来水管网建设，由政府进行必要的投入或补贴外，注重运用市场机制，按照最短供水距离，而不是按照行政区界划定供水范围，节约输水管建设成本和降低水价。

（三）调整工业结构，控制高耗水项目发展

苏南地区已经成为中国主要的制造业基地之一。产业快速发展带来的资源环境压力已经成为制约该地区进一步发展的瓶颈，各地努力寻求适应生态环境承载力和资源条件的发展模式，通过调整提升产业结构，构建节水型以及资源节约型产业体系。同时，采用新技术和新工艺提高耗水型工业用水重复利用率，发展多种水资源结构，科学配置水资源，做到地表水和地下水的综合开发利用，坚持优水优用、节约用水原则。

三、成效

通过实施地下水禁采，苏锡常地区地下水位下降的势头已经得到遏制，地下水漏斗面积已得到有效控制。根据最新的地下水监测数据显示，禁采区内40%的地下水监测井水位回升，25%地下水监测井水位趋于稳定，常熟、昆山等地全面回升。通过禁采，江阴市部分地区地面沉降的势头基本被遏制，地下水位回升最高值达20米。

应当说，随着近年来环保宣传力度的不断加大，环境保护意识已逐渐深入人心，限采重要性得到广泛认同。同时，苏南各地认识到，解决地下水过量开采和地面沉降问题，“治本”的出路：一是多方面解决城市水源，

提高用水效率，控制用水规模；二是积极调整经济结构，推动产业转型和升级，大力发展低耗水、低污染的产业门类，摒弃以资源消耗型为主导的经济发展模式。

四、启示

（一）要加强区域和城乡发展的资源环境承载能力研究

在城镇快速发展，工业和人口快速集聚的同时，应对所在区域的资源环境条件和环境承载能力进行充分研究，对工业化和城镇化发展引发的资源需求量和环境承载能力进行综合分析，科学调控资源环境的“供需矛盾”，杜绝不合理开发、掠夺性开发，以利于区域社会经济的可持续发展。苏南各地过去在各自用水的时候，没有考虑到整个地区的水资源承载力，在满足自身发展的同时造成了区域水资源的危机及环境地质灾害。

（二）要加强区域规划和协调，从大尺度层面统筹寻求紧缺性资源供给的对策

随着人口的增长和城镇化进程的加快，只有通过统筹规划，合理利用和有效保护地下水资源，才能确保区域社会和经济的可持续发展。根据《城乡规划法》和新的城市规划编制办法，在新的城乡规划中，必须分析区域环境承载能力，分析限制本地城镇和产业发展的瓶颈资源的可能供给量。只有进行区域统一的水资源规划和承载力分析，确定区域的水资源开采能力，协调水资源可能供给量与经济社会人口发展的关系，同时通过节约型社会建设和大力开展资源循环利用，提高各地水资源利用效率，才能从根本上改变区域发展过程中带来的缺水问题。

思考题

1. 分析区域和城镇发展与资源承载力之间的关系。
2. 如何根据资源环境条件来规划城市和区域产业发展？

案例 26　虹桥综合交通枢纽规划建设

上海虹桥国际机场发展定位的变化和城市总体规划的深化完善，以及京沪高速铁路站场的选址和磁浮线的规划，为上海虹桥综合交通枢纽——一个真正意义上的综合交通枢纽的形成创造了条件。虹桥综合交通枢纽规划建设，既是一种政治决策，也是对传统城乡规划理论的一种挑战。

一、背景

过去，长三角地区的中外客人抱怨浦东机场“太远”的消息曾经不时见诸各种媒体。许多苏州台商往返台湾必须先搭车两个多小时赶到上海浦东机场，返回大陆时从浦东机场回苏州，又要耗费掉两个多小时；而从上海坐飞机去台湾只要 80 分钟。苏州到上海浦东不足 100 公里，却要舟车劳顿浪费那么多无谓的时间。这种情况在虹桥枢纽建成以后，不会再出现。

上海虹桥综合交通枢纽位于上海市西部虹桥机场西侧，由虹桥机场新航站楼、磁浮站屋、高铁站屋以及东、西交通换乘中心等组成，可谓是世界上“最复杂”的交通枢纽工程之一，是包括民用航空、城际铁路、高速铁路、轨道交通、长途客运、市内公交等多种换乘方式于一体的交通“巨无霸”。它类似欧洲交通流量最大的法兰克福机场，抑或芝加哥的奥海尔国际机场，又像是东京新宿、池袋、涩谷的总和，沟通了规划中的京沪高速铁路、沪宁城际铁路、沪杭城际铁路、浦东—虹桥磁浮机场快线，以及 5 条轨道交通线。

通过区域交通干线，虹桥综合交通枢纽向西、向南连接长三角主要城市；向东经过虹桥开发区、市中心人民广场，连通浦东陆家嘴、张江高科技园区。利用城际铁路、高速公路网，把分散在长三角各地的基础设施和

城市联成一个“整体”，作为一个庞大的城市群推向世界，把能吸引人流、物流和投资者的要素集聚，包括上海的文化科技、江苏的制造业、浙江的经营资本等整合在一起。

2010 年工程完工后，旅客在上海虹桥枢纽中换乘的最小距离只要走 200 米，就能搭乘磁悬浮、高速铁路、飞机、地铁、城际铁路到几乎任何想去的地方。建成后的京沪高铁将实现五小时直达北京，沪宁城际铁路则可满足一小时从上海直达南京，磁浮交通将实现上海浦东、虹桥两大机场“半小时之内到达”。

二、过程

虹桥交通枢纽的规划建设涉及城建、规划、经济、社会等多个方面。虹桥枢纽的规划设计过程同时也是对重大区域基础设施建设与区域发展相互关系的认识过程。虹桥枢纽规划建设中的各方面争论，对认识重大区域基础设施如何推动城乡发展、城乡规划建设与管理如何适应新的发展形势等产生了深远影响。

（一）机场布局之争——虹桥机场还是浦东机场

20 世纪 90 年代初，上海提出新的机场战略，发展浦东国际机场。上

● 上海虹桥交通枢纽显露雏形

海将发展视点转向浦东机场，引来了长三角地区，特别是苏锡常的诸多抱怨。指责上海设置行政壁垒、阻碍长三角地区通过上海建立国际市场的联系等批评声音也不绝于耳。随着长三角区域经济一体化的发展，上海也逐渐意识到服务长三角地区的重要性。如何定位虹桥机场和浦东机场的关系，成为上海发展的重要课题。

2004 年，上海机场集团开始进行“上海航空枢纽发展战略”研究，提出“超越航空，超越上海”的理念，规划虹桥机场以国内点对点运营为主，浦东机场以枢纽运营为主；两个机场同时为长三角服务。研究还认为，虹桥和浦东机场对长三角的航空服务，要超越航空本身，向区域陆地交通延伸，通过多种地面交通方式来辐射上海的国际航空服务。2004 年 11 月，民航总局和上海市联合审议通过了这一战略研究。

根据这一战略，上海机场集团对虹桥机场总体规划作出调整，将原来 1700 米远距离跑道调整为 365 米近距离跑道，从而节约出了 6—7 平方公里土地，为虹桥枢纽的建设提供了用地空间。

（二）高铁选址之争——是七宝车站还是虹桥枢纽

2004 年 2 月，铁道部与上海市召开了上海铁路建设协调会议，初

步建议在七宝选址京沪高速铁路客站，上海市政府组织相关城乡规划与建筑设计单位参加七宝车站的设计竞赛。当时，选择七宝的理由主要在于，七宝地区有沪杭铁路外环线上的既有站，又处在上海市中心城区的正西方向（背靠长三角腹地），可将京沪、沪杭两条高铁对接。然而，七宝方案很快就被否定，它的最大问题是不能疏导巨大的客流快速进入上海中心城区，仅有一条从松江到市中心城区的轨道交通9号线经过七宝，难以承受高铁站客流之重。同时七宝车站位于虹桥机场跑道端净空范围之内，与虹桥机场建设矛盾较大，必须重新考虑选址。

2005年年底，将京沪高铁客站落户虹桥，把虹桥机场与京沪高铁以及城际铁路等放在一起，形成虹桥综合交通枢纽的设想开始浮现。支持这一设想的最充分理由就是虹桥综合交通枢纽，有利于长三角区域协调发展，有利于长三角经济、交通的一体化。

上海市规划局一位官员对媒体表示，“之所以把京沪高铁客站最后放在虹桥机场附近，正是考虑到借此缩短苏浙沪之间的距离，降低周边地区的商务物流成本。通过这一交通枢纽把人流、物流聚集，然后发散到长三角，这对整个长三角经济的一体化都有着极为重要的意义，更符合中央在‘十一五’规划中对长三角区域交通规划的设想。”

2006年2月，上海市批复了《虹桥综合交通枢纽结构规划》。2006年3月，虹桥综合交通枢纽建设指挥部正式成立，负责项目的正式推进。2006年7月，上海申虹投资发展有限公司成立，全面负责虹桥综合交通枢纽（除机场）的开发建设。

（三）枢纽布局之争——是横向布局还是纵向布局

虹桥综合交通枢纽是一个集中了各种交通功能、商业功能的综合性的交通设施。它的核心设施是三大对外交通：机场、铁路和磁浮，其他还包括轨道交通、长途巴士、公交巴士、出租车、社会车辆和停车场等。能否实现多种交通方式的高效衔接，直接影响到虹桥综合交通枢纽是否能在长三角地区发挥枢纽作用。

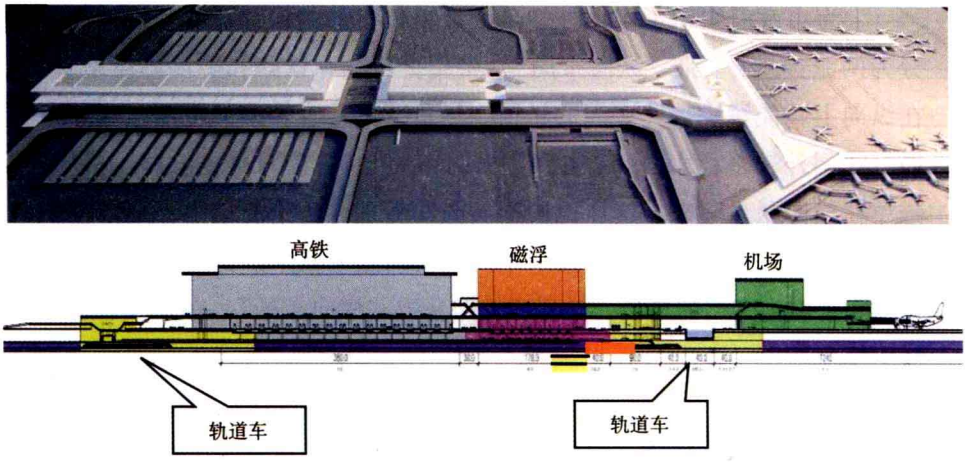
上海市政府组织了国内外知名设计单位参加的设计竞赛。设计主要分为两派：一派主张“纵向布局”，希望把机场、铁路和磁浮高度整合，在纵向上就能解决彼此之间的转换，尽量减少乘客转乘的距离，这种布局方法国外较多；另外一派主张“横向布局”，希望只是把铁路、机场、磁浮在横向联系起来，这样也便于实施和管理。争论的结果，是结合中国的国情，最大限度地缩短换乘距离，提高换乘效率，将与长三角区域交通联系最为密切的机场、磁浮和铁路采取“横向布局”，在下面通过地铁连接。

在横向换乘方面，铁路车站、磁浮车站和机场航站楼三个部分通过三个换乘大通道紧密连接，在航站楼和磁浮车站之间布置一个公共交通的换乘中心，与车库融为一体。在纵向布局方面，虹桥枢纽总共分为三层。第一层为 12.15 米层，是机场与磁浮、高速铁路换乘的主要通道。第二层为 6.6 米层，是服务于机场、磁浮和换乘中心的一个换乘层面。第三层为 -9.35 米层，是各交通方式到达旅客换乘地铁离开或乘地铁来交通枢纽出发的旅客的换乘大通道。建筑体内行人可通过电梯、自动扶梯或楼梯，实现旅客立体化换乘。在大通道内，为方便旅客换乘，设置自动水平步道系统。

（四）周边地区定位之争——是交通枢纽还是一个高度城镇化的商务地区

虹桥综合交通枢纽地区规划总用地面积 2634 公顷。其中，虹桥国际机场年旅客吞吐量 3000 万人次至 4000 万人次，货邮吞吐量约 100 万吨；铁路虹桥站共有 30 股道，其中 10 股道用于城际线，20 股道用于高速铁路线，2020 年预计旅客年吞吐量 5000 万人次至 6000 万人次；磁悬浮虹桥站有 10 条线 10 个站台，2020 年预计旅客发送量 1000 万人次至 2000 万人次；轨道交通规划 5 条线，下设 2 个站。这样的规模和复杂性在国际上是不多见的，上海虹桥综合交通枢纽因此得名“世界上最复杂的超级车站”。

那么，虹桥综合交通枢纽仅仅是一个交通枢纽么？



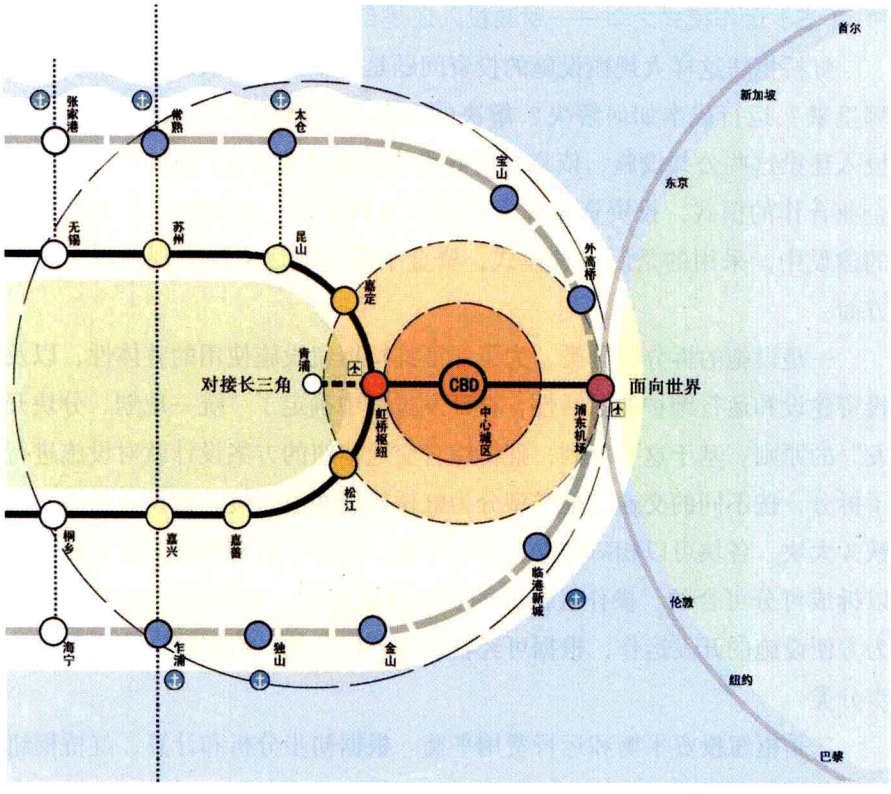
虹桥综合交通枢纽布局模式图

虹桥枢纽作为一项巨大的交通工程被定下来之后，围绕虹桥枢纽周边地区如何开发又引起巨大争议。一些专家认为，虹桥枢纽每天进出的客流量达到100万人次，如何疏导这些交通对上海来说已经是非常大的问题，对它周边地区的开发应该严格限制。另外一些专家认为，既然虹桥枢纽每天处理的乘客量有100万人次，这些客流量必然会带来新的商机，城市要充分利用这些交通设施的建设来促进城市的转型。

两派意见都很有道理。上海市政府为慎重起见，多次组织对虹桥周边地区发展定位的国际咨询，充分听取国内外专家的意见。经过近两年的讨论，逐步有了结论。

首先，从国际的发展经验来看，以机场和高铁发展为契机，带来周边地区共同发展的案例非常之多。逐步形成空港都市区（Aircity）、铁路都市区（Railcity）的概念，成为城市发展的一种新的形态。这就是要充分注重交通功能与城市功能的平衡发展，单纯发展交通功能或城市功能都不是很好的选择。

其次，从区位来看，虹桥枢纽虽然位于上海西部的边缘，但是从更大范围来看虹桥枢纽处于一个非常特殊的区位，主要表现在三点：第一，与长三角联系最为密切，位于上海大都市圈的几何中心；第二，位于上海东



虹桥综合交通枢纽区域联系图

西现代服务轴的西部端点；第三，位于沪宁线和沪杭线的交点。以上三点让虹桥枢纽从一个城市的边缘地区演变成为一个面向长三角的上海大都市圈结构中心。

根据这些分析，上海市政府逐渐将虹桥枢纽地区定位于“面向长三角的商务地区”，其发展的目标包括：打造独一无二的交通枢纽，成为服务长三角乃至全国的骨干工程；构建品质卓越的商务地区，成为上海西部的活力核心辐射长三角；塑造个性鲜明的地区形象，成为长三角的代表和上海市的都市名片。为了实现这一定位，虹桥枢纽地区将重点发展包括商务、航空服务、物流、会展、大型商业贸易中心、文化娱乐休闲在内的，面向长三角，辐射亚太地区的现代服务业。

（五）运作模式之争——财政投入还是自我平衡

虹桥枢纽这样大规模设施的投资问题是一个必须解决的难题。资金从哪里来？运行成本如何解决？解决的方案主要是两种，一种是政府全额投入建设这些公共设施，依靠以后的税收逐渐平衡投入；另外一种是政府企业合作的模式，投资资金和运行成本自我平衡。在虹桥综合交通枢纽的建设中，采用的是后一种模式，资金平衡的方法主要表现在以下几个方面：

一是设施的拆分和分类。为了保证虹桥枢纽设施使用的整体性，以及投资建设和运行维护的灵活性，在开发过程中确定了“统一规划、分块开发”的原则。基于这一原则，虹桥综合交通枢纽的方案设计就对设施进行了拆分，按不同的交通设施类型分为虹桥机场西航站楼、地铁、磁浮、高铁4大块，各块可以相对独立，互不干扰。这样，虹桥综合交通枢纽就可以拆成可分可合的、操作性极强的功能设施模块。在设施分块的基础上，为方便设施的开发运作，根据可经营性和可拆分性，将枢纽设施作了进一步分类。

二是枢纽投资平衡和运行费用平衡。根据初步分析和计算，虹桥枢纽年运行管理费用可以由核心区开发设施的收益基本平衡。对于整个枢纽设施的投资和土地动拆迁成本则依靠土地开发的收益来平衡，通过反算容积率或开发量来控制，都可以确保平衡目标。这样，基础设施投资和运行管理成本都得到了平衡，未来不会给政府财政带来负担。

三、反响

虹桥枢纽的规划建设注定是一种先锋性的探索，它的发展也必定会受到社会各方面的广泛关注。

2008年4月，上海市委书记俞正声在视察虹桥枢纽工程后指出，虹桥枢纽工程建设是上海发展的重要战略机遇；它的重要性不仅在于整合了各类区域交通方式的换乘功能，更在于以此为基础，为上海提供面向长三角的低商务成本现代服务业集聚区和总部经济聚集地创造了可能，成为上

海城市未来的新亮点。

中共上海市长宁区负责人在2009年6月的记者专访中表示，“如果将一张上海地图四角对折，中心点就在虹桥综合交通枢纽”，随着枢纽工程的建成，长宁、闵行、嘉定、普陀、青浦、松江等区将围绕枢纽中心点形成真正的“大虹桥”地区，“未来的上海城市格局可能也会随之发生很大变化，上海大都市经济圈必将崛起”。

在接受《外滩画报》的专访时，参与项目方案征集的美国易道上海办公室执行董事、英国阿特金斯集团中国区董事一致表示：“这几乎是世界上最复杂的综合交通枢纽”，在已有及正在规划中的全球各地综合交通枢纽中，尚未有哪个城市具有如此复杂庞大的设施，上海虹桥综合交通枢纽在世界具有领先意义。

上海社会科学院某专家表示：上海要成为贸易中心，更多是要依托长三角的，但是上海目前与长三角副中心城市各点之间的辐射联系较弱，对国内的贸易比重甚至不如对北美欧洲的比重。鉴于虹桥便利的地理位置，可通过虹桥综合交通枢纽带动人流、商流、资金流，成为提升长三角集聚能力的平台，这将是上海未来建设腹地型贸易中心的重要抓手。

上海某房地产咨询公司认为，一旦虹桥交通枢纽投入使用，换乘客流会带来诸多方面的需求，这些需求会促使周边商业市场高速发展。一个功能可与城市新兴副中心等量齐观的区域将初露端倪。

华东师范大学某专家认为：作为虹桥综合交通枢纽组成之一的虹桥机场，原本就是苏浙地区，尤其是苏南发展高科技产业的对外通道。今后，借助于集铁路、航空、长途客运、轨道、公交、出租等多种交通方式于一体的虹桥综合交通枢纽，苏浙地区的对外通道将变得更加顺畅。

很多专家预测，“大虹桥”将成为上海“后世博”阶段重要的经济亮点，上海将形成东有“大浦东”，西有“大虹桥”的“双引擎”格局。

四、启示

枢纽建设应该与区域和城市发展建立紧密联系。枢纽建设可以整合多种区域交通基础设施。虹桥枢纽作为区域交通基础设施的关键节点，从规划、设计到建设，都充分强调了服务长三角、促进区域协调发展的定位，能够推动区域经济的一体化发展，使上海服务长三角地区有了重要的支撑。

城市建设项目必须进行多方案论证，实现城乡规划科学、谨慎决策。虹桥枢纽从选址、规划到建设、运营等多方面都进行了方案比选过程，通过部门组织、专家讨论和公众参与等多种方式，最大程度地协调各方利益，从而实现社会、经济和环境利益的综合协调，实现城市设施开发的良性循环和可持续发展。

思考题

1. 大型区域交通枢纽的建设会导致城市的空间结构、交通体系与城市功能产生哪些变化？

2. 通过本案例，你觉得大型城市建设项目的实施中，应该如何考虑市场运作机制？

第六章

城乡规划与基础设施保障和城乡安全

PART 6

概　述

基础设施保障和城市安全是城市的基本功能，它们的发展水平也是检验城市发育程度和评价城市竞争力的重要因素之一。目前，我国正处于城镇化的加速发展时期，大量的农村剩余人口涌入城市，对城市基础设施的需求日益增加，需要政府提前做好规划，以应对快速城镇化给城市发展带来的巨大冲击。同时，我国又是世界上自然灾害最为严重的国家之一，灾害种类多，分布地域广，发生频率高，造成损失重。因此，还必须加大对灾害规律的研究，做好防灾规划，提高城市的防灾能力。

一、城乡基础设施的基本范畴和特点

（一）基本范畴

城乡基础设施是既为物质生产又为人民生活提供一般条件的公共设施，是城乡赖以生存和发展的基础。城乡建设中提及的城乡基础设施，是指为城乡人民提供生产和生活所必需的最基本的基础设施。

（二）功能和特点

城乡基础设施是建设现代物质文明和精神文明的最重要的物质基础，是城乡建设发展现代化的前提与载体。在市场经济条件下，基础设施是发

挥社会经济各个部门、各项功能所必不可少的基本条件。

城乡基础设施具有系统性和综合性的特点：一方面，组成城乡基础设施的各项工程都有各自不可替代的功能，在城乡建设发展过程中发挥自身作用，保障城乡社会经济系统的运行质量与效率；另一方面，各种工程设施之间相互依托，相互协作，共同构成城乡经济、社会发展的支撑体系。以交通工程为例，它为城乡提供客流交通和物资运输条件，也为其他各专业工程设施的建设提供各种设备、材料等物资运输条件。同时，它还是联系各项工程设施的纽带，是城乡给水、排水、供电、燃气、供热、通信等工程管线敷设的载体。城乡基础设施的建设布局、技术水平、功能负荷直接影响着城乡社会经济的运行质量与效率，是城乡规划内容中不可分割的部分。配置合理的城乡基础设施，不仅是保障城乡各项活动的基本要求，而且是改善城乡人居环境，提高资源利用效益，促进城乡经济社会可持续发展的重要手段。

二、城乡规划在优化基础设施和保障城乡安全方面的作用

（一）优化基础设施方面

基础设施是城乡规划的重要内容。城乡基础设施规划包括城乡交通工程规划、城乡给水工程规划、城乡排水工程规划、城乡供电工程规划、城乡燃气工程规划、城乡供热工程规划、城乡通信工程规划、城乡环境卫生工程规划等多项内容。城乡基础设施规划的主要任务是：（1）调查研究各项城乡基础设施的现状和发展前景，抓住主要矛盾和问题，制定解决问题的对策和措施；（2）明确城乡基础设施工程系统的发展目标与规模，统筹各专业工程系统的建设，制订分期建设计划，有利于建设项目的落实和筹建；（3）合理布局各项工程设施，最大限度地利用现有设施，及早预留和控制发展项目的建设用地和空间环境；（4）对建设地区的工程设施进行详细规划，作出具体布置，作为工程设计的依据，有效指导工程设施的实施建设；（5）进行城乡工程管线综合规划和建设用地竖向工程规划，协调各项城乡基础设施建设，合理利用空中、地面、地下等各种空间，确保各种

工程设施布置和工程管线安全畅通。

城乡基础设施作为城乡规划编制和实施管理的强制性内容，其布局和建设得到严格的规划控制，通过城乡规划可以保证城乡基础设施的优化配置和有序建设。

（二）保障城乡安全方面

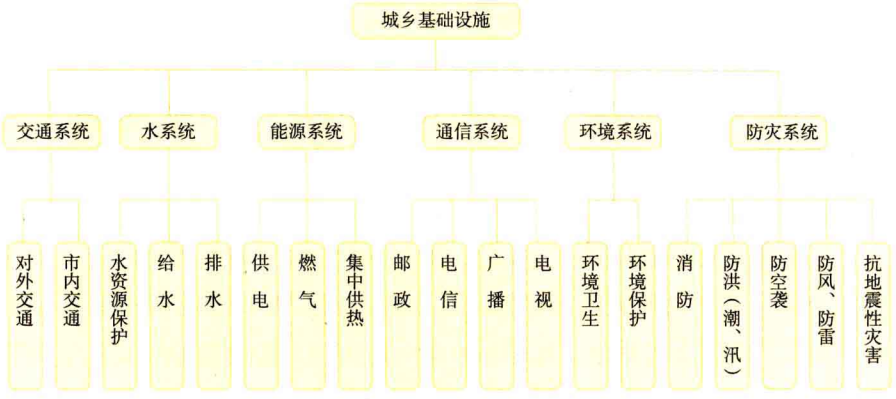
广义的公共安全包括社会安全、生产安全、免受自然灾害的安全和卫生安全等。城乡由于人口和经济活动密集，对公共安全的要求不仅标准高，而且具有很多特殊性。加强城乡综合防灾能力建设是保障城乡公共安全的基础。

保障城乡安全，提高城乡综合防灾能力是城乡规划工作的重要任务。城乡规划中的城乡综合防灾规划，主要包括消防规划、防洪（潮、汛）规划、人防规划和抗震规划等几方面的内容，其主要任务是根据城乡自然环境、灾害区划和城市地位，确定城市消防、防洪、防地质灾害、人防、抗震等各项设防标准，合理确定各项防灾设施的等级规模，科学布局各项防灾设施，制定防护管理对策和措施，组织城乡防灾生命线系统。规划防灾在规避自然灾害，减少灾害带来的损失，有序组织灾害应急救援方面具有重要作用。与单纯的工程防灾相比，规划防灾更为全面：首先，在分析评定城乡建设用地的适用性程度时将防灾作为重要的评价指标；其次，城乡各项建设用地的开发利用要符合防灾、抗灾的要求；再次，城乡干道网要与安全疏散地区有机组织，互通互达，疏散道路应有适当的宽度，确保在两侧建筑倒塌的情况下仍能维持畅通；最后，要综合开发利用城乡地下空间，把人防系统与民用系统结合起来。

三、加强城乡规划、优化基础设施、保障城乡安全的措施

（一）加强基础设施规划的科学编制工作

要以城乡规划为指导，有序推进基础设施建设。基础设施的布局事关城乡的长远发展，基础设施规划要有前瞻意识，在空间上要合理布局，在系统上要控制好网络节点；基础设施建设周期长，要在城乡规划引导下适



城乡基础设施体系

度超前，要协调好基础设施建设投入产出平衡，避免造成闲置和浪费；基础设施具有系统性和网络性特点，不同类型的基础设施之间具有互相支撑、互相制约的关联性，要统筹基础设施的规划建设，保障和发挥基础设施建设的综合效益；要提高城乡规划和建设管理水平，提高水资源的重复利用率，增强服务能力，促进节能减排。

（二）重视基础设施规划建设的城乡统筹和区域协调

城乡基础设施既有为城乡自身服务的功能，也有为其腹地城乡生产和生活服务的任务。随着城镇化水平的提高，城镇密度增大，资源和能源消耗增加，城市之间、城乡之间在基础设施规划建设和运营管理上的关联程度越来越高，并呈现日益显著的区域化特征。譬如，在经济发达的城镇密集地区，随着城乡空间的拓展，区域交通与城乡交通逐步融为一体，出现了“区域交通城乡化，城乡交通区域化”的现象。电力、通信、垃圾处理、污水处理、防洪等其他基础设施等也都遇到类似的情况，都需要从区域层面统筹考虑。

（三）制定综合防灾规划

保障城乡安全，提高综合防灾能力是城乡规划工作的重要内容。防灾规划是城乡规划的重要组成部分，在城乡发展中，防灾规划的内容得到不断深化和发展，防灾规划逐步从局部走向整体，从单项走向综合，当前形

成了城乡综合防灾的概念。

城乡综合防灾规划包含的内容很多，除了防御灾害的工程措施外，还包括灾害的监测、预报、防护、抗御、救援及灾后的恢复重建，这些都需要做好规划，统一安排。科学编制与实施防灾规划对于提高城乡防灾能力，保障城乡安全具有重要的作用。综合防灾规划涉及消防、防洪（潮汛）、人防和抗震等多个方面，其主要任务是根据城乡自然环境、灾害区划和城乡地位，确定城乡消防、防洪、防地质灾害、人防、抗震等各项设防标准，合理确定各项防灾设施的等级规模，科学布局各项防灾设施，制定防护管理对策和措施，组织城乡防灾生命线系统。

（四）采用先进技术与设施，增强城乡规划的安全防范功能

城乡规划管理和决策需要全面、及时地了解城乡发展的基本情况和动态信息。以地理信息系统（GIS）、遥感（PS）和全球定位系统（GPS，三者统称 3S）为技术支撑，建立城乡规划管理信息系统，构建与现实城乡相对应的虚拟的“数字城乡”，大大提高城乡规划管理水平和效率。这不仅是基础设施有序运行的重要保障，也是增进城乡安全的重要手段。

现代城市是一个庞大复杂的系统，保持城市的正常、高效运转和安全，必须不断创新管理体制、机制和方法，切实提高管理水平。按照市场经济和现代化建设的规律，切实转变管理理念，加强和改进政府对城市建设的管理，充分利用信息化手段，提高管理效率。加强城市综合防灾，搞好城市防震、防洪、防空、消防等防灾减灾设施的建设，建立健全各类预警、预报机制，提高应对突发事件和抵御风险的能力，保障城市安全和正常运行。

案例 27　城乡规划统筹汶川地震灾后重建

如何发挥城乡规划的统筹协调作用，在时间紧、任务急的情况下，协调援建各方的力量，有序组织灾民的临时安置，尽快恢复生活生产秩序，并提升灾区的发展能力，促进长远发展，是各级政府的重要职责。汶川地震灾区在规划统筹、科学重建方面，进行了成功的实践。

一、背景

汶川“5·12”特大地震是新中国成立以来破坏性最强，受灾面最为广泛，影响最为深刻的自然灾害之一。其中，四川省有 10 个极重灾区县（市、区），29 个重灾区县（市、区），直接受灾群众达到 1000 万人，直接经济损失接近 10000 亿元，占 2008 年四川省国内生产总值的 80%。地震后灾区人民的生活立刻面临诸多困难，一个小小的帐篷，往往住着几十个人，很多帐篷没有垫子，灾民直接睡在了地上，同时许多人还承受着失去亲人的痛苦。加快重建是全国人民的共同心愿。

在中共中央和国务院的统一部署下，国家各部委按照职能分工迅速投入了灾后重建工作，各对口支援省市立即组织数万建设大军奔赴灾区，社会各界积极组织力量，投入灾后重建工作。

二、过程

（一）规划先导，促进重建

灾后，政府首先面临的就是解决灾民的临时安置，尽快平复群众情绪，恢复生活秩序，稳定灾后局势。在这种紧急状况下，政府需要以城乡规划为抓手统筹各项工作，协调各种关系，推动有序重建。

汶川“5·12”特大地震灾害发生后，作为特大城市的成都立刻凸显

应急疏散场所不足、疏散组织工作困难、配套救援机制不健全等一系列难题。成都市浣花溪公园一个晚上接纳的避难人数高达 20 万至 30 万人，大大超过公园的应急承载人数，老百姓面临着缺少食品、安全饮用水，缺少医疗救援、公共卫生设施等许多问题。大量市民盲目驾车向外疏散，造成道路系统数次瘫痪，部分重大生命线道路不能发挥应急救灾功能，城市随时都面临着陷入瘫痪的危险。

针对以上问题，成都市迅速组织编制了应急避难体系规划。组织了由人民公园、浣花溪公园、文化公园、活水公园、江安河生态公园等 30 多个市政公园和广场构成的“三级应急避难场所 198 个避难基地 + 应急疏散通道 + 信息与运输保障”的应急避难体系。建立了“动态疏散”机制，全市按安全分区和疏散等级将城市划分为红区、橙区、黄区、绿区、蓝区五级安全区域，确保在启动应急疏散预案时有序疏散人口，并保障其他救援工作的顺利进行。针对前期临时安置区中应急设施缺乏，空间组织混乱的局面，每个避难场所均设计专门的标识，并按照场所级别配套相应的应急设施。应急避难体系规划的实施，确保成都市在较短的时间内恢复城市的正常运转，稳定民心。

紧急临时安置灾民后，加快恢复重建成为各界的共同心愿。援建各方迅速赶到成都，共商灾后乡村恢复重建的对策。在重建试点都江堰向峨乡，当一排排按城市小区模式建设的住房拔地而起时，对乡村地区怎么重建却产生了不同的意见。有的提出农村危房的重建就应该采取集中建设的模式，小村并大村，按城市小区的模式批量化建设，这样有利于加快重建的进度，同时也利于促进人口集聚。但也有意见认为这种模式的综合代价太大，既不利于灾后农民开展田间生产工作，又破坏了传统川西林盘[①] 特色，应原地重建，形成与城市有别的乡村特色。

针对这个情况，成都市政府明确加快恢复重建不等于单纯追求速度，不能简单化。明确要以“发展性、多样性、相融性、共享性”的理念对林

① 林盘，成都平原独有的一种农村居住群落。一个林盘往往以数个农村院落为圆心，形成直径 50—200 米的圆，圆圈内层是环绕院落的高大树木，外层则是耕田。

天向峨乡石碑村统规

盘及其农房进行更新改造。并迅速制订了《成都市川西林盘保护规划》，对聚居林盘、非居住生态林盘和其他林盘提出了分类保护要求。聚居林盘，通过加强基础设施和公共服务设施配套，实行生态、业态、景观形态和居住生活形态的完整保护，形成宜居、休闲和富于川西文化特色的绿色农庄。非居住生态林盘，不再居住人口，原有房屋、院落通过土地整理拆除后恢复为农林用地，并有效改善周边的河流水渠、地形地貌等要素。其他林盘，原有院落拆除后予以复耕，人口向外转移。政府在土地整理、生态环境保护、服务设施配套、非农产业发展和传统民俗文化方面出台相关政策，结合灾后农房建设援助项目，迅速完成了灾后新农村社区体系的建设。使得农村居民可以不离土不离家实现生活、生产方式的转变，同时又以最小成本代价提升了农村地区的人居环境水平，使成都在推进城乡社会经济一体化发展方面又向前迈进了一大步。

（二）统筹整合，提升重建

灾后重建中，援建资金多渠道，援建形式多样化，如果各管一摊、各

行其是，势必出现建设的盲目性，造成资源浪费。如何用好国家和社会支持的每一分钱，实现科学建设是摆在灾区政府面前的重大难题。这就需要充分发挥城乡规划的统筹整合作用，梳理各方资源，确保援建资金项目与地方实际需要相符合，不仅满足基本建设的需要，更要实现灾区城乡服务功能的提升。

城乡规划技术部门“一个漏斗”把关[①]，促进项目整合，提高重建效能。党中央、国务院高度重视和关心北川新县城建设。如何把北川建设好？利用好各种援建力量，让北川人民满意，全国人民满意，经受住群众检验、实践检验和历史检验？经过慎重研究，县委、县政府提出要以城乡规划作为统筹各项重建工作的技术平台，将城乡规划作为规划委员会[②]的决策平台和建设执行机构的协调平台，在确保援建资金总盘子不变的前提下，通过城乡规划优化调整项目的建设内容、建设标准、建设规模和建设时序，将松散的面粉做成精美的糕点。为了支援北川新县城的建设，澳门基金会提出捐建羌族民俗博物馆，山东省提出援建图书馆和文化馆。由于项目来源渠道不一，初期多为独立设计，方案汇总时发现这些项目在功能定位上存在重复，不利于综合效益的发挥。而且，每个项目单独占地，一个项目一个院子，不符合新县城用地紧缺的实际。同时，布局松散，难以形成良好的空间和景观。面对这一情况，城乡规划技术单位履行县政府授予的“一个漏斗”把关的职能，通过认真核实、仔细梳理，整合归并同类项目，提出将羌族民俗博物馆、图书馆、文化馆等建筑，相对集中布局，形成县级文化中心，作为北川的标志性建筑群，这样既实现了资

① 北川县政府在灾后重建中，委托中国城市规划设计研究院全面负责新县城规划设计工作，担纲技术总协调，统筹规划设计工作，从总体规划到详细规划，再到单体建筑设计，实现先进理念与实施措施结合、规划方案与项目建设结合、专项规划与工程建设结合、规划控制与建设管理结合、政府决策与民众意愿结合、规划布局与城市设计结合，确保规划实施不走样，以确保规划设计工作的系统性和完整性。这个工作组织方式，被当地总结为“一个漏斗”把关。

② 北川县恢复重建工作坚持“政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与”的方针，成立北川新县城城市规划委员会，以规划为总的协调平台，负责审议各项规划设计成果和城乡规划建设重大事项。规委会由绵阳市委市政府、北川县委、人大、政府和政协、山东援川工作指挥部、中规院北川规划工作指挥部和专家等共同组成，其中专家比例超过 50%。

北川文化中心效果图

源共享，又方便市民使用。在《北川新县城总体规划》的指导下，城乡规划技术单位对类似情况的各类设施进行梳理整合，推行联合、集中、统一建设，压缩建筑面积近 4 万平方米，节约资金近 3 亿元，既节约了用地，提高了资金的使用效益，又形成建筑风格统一的建筑组群，提升了城镇环境品质。

统筹安排，促进教育资源整合，提升区域功能。青川中学、青川县职业高级中学、青川县教师进修学校、体育中心、竹园新初级中学……灾后，一个个教育援建项目通过不同的渠道投向青川县。如何布局，才能更好地发挥这些项目的作用，让灾区人民能受到更好的教育培训？援建各方，以青川县灾后城镇体系规划为依据，调整布局思路，经过反复论证，决定把这些教育设施集中选址在成—绵—广经济带上的竹园镇，在山水环绕的史家坝上打造“智慧岛”，近期主要承接青川老县城乔庄疏解的教育设施，远期还可引入更多的职业教育学校，发展职业技术教育，提高本地人口的劳动力素质。目前智慧岛工程已建成总建筑面积 13.7 万平方米，通过教育资源在空间整合，提高设施的集中利用

效率，促进不同教育资源的互动发展，形成川北地区重要的职业教育基地。

（三）战略指导，持续发展

援建的“输血”模式只能解一时之需。在各方齐心协力下，灾区恢复重建工作快速推进，但后援建时代怎么办？如何将近期援建与远期发展目标有效结合，实现“输血”与“造血”功能的有机结合，是地方政府与援建方都在思考的问题。

位于汉旺镇的东方汽轮机厂曾经是汉旺镇的支柱产业。由于地震对工程地质条件的严重损毁，震后不得不搬出汉旺。这对于汉旺镇来说，不啻于又一次“地震”。如果没有产业支持，汉旺每年要维持城镇正常运转的资金将很难保证，就像“娶了个漂亮媳妇但养不起”。针对这一情况，汉旺提出紧紧抓住灾后恢复重建和扩大内需两大机遇，在援建方江苏省无锡市的支持下，全面推动产业恢复重建。汉旺在新城区南端设立汉旺无锡工业园，承接无锡产业转移，重振工业经济，力争通过2—3年的努力，使汉旺的工业产值达到50亿元，财政收入增加1亿元，并解决本地就业3000人以上，同时积极引导镇域企业入园发展。目前该园区已签约项目7个，协议投资24.3亿元，到位投资9.4亿元。

在距成都市区45公里处的金堂县淮口镇，广东省援建阿坝的工业园区正迅速建设。阿坝的工业园区为什么会建在远离阿坝的成都？这是成都市与阿坝州政府，通过区域统筹，实施“异地建设、合作开发”模式的成果。阿坝州是汶川地震重灾区，虽然阿坝州拥有丰富的铝、锂电池原料等自然资源优势，但缺乏平整的土地发展工业。为了摆脱地域条件不利的限制，用好优势资源为经济服务，阿坝州政府按照《汶川地震灾区工业恢复重建规划》要求，联合成都市政府提出了“飞地”工业园。目前，园区建设已经取得了初步成绩，有色金属深加工、农副产品深加工、医药、轻工、电子等方面取得了突破进展，为阿坝的长远发展提供了持续动力。

汶川地震给灾区的文物古迹和文化遗产造成了严重破坏，据统计汶川灾区及其波及地区有128处国家级文物保护单位遭到重创，羌族等少数民

族文化遗产受到毁灭性破坏。许多老百姓担心重建的房子再也看不到以前的痕迹，那些记载着一代代人成长痕迹的传统地方风貌将一去不复返。针对灾后重建地区的特殊性，国家提出将汶川地震灾区设立为国家级的羌族文化生态保护实验区，覆盖阿坝州、汶川、理县、茂县和绵阳市北川县等7个重灾县、22个乡镇，并对加强文化保护和风貌特色建设提出了总体要求。汶川县的威州镇在规划建设时强调“古今交融羌风”的特色，通过禹羌民俗文化旅游区的建设，将抗震纪念碑、广州—汶川“心手相连”纪念广场、禹羌文化风情街、岷江源广场、禹羌民俗商业街、汶川城入口标志塔等多种元素融入城市空间，形成了独特的羌族文化景观大道，实现了传统羌族文化与现代城市功能发展的有机统一，以唤起灾后居民的记忆共鸣。

三、成效

经过一年半艰苦卓绝的重建工作，汶川地震灾区的面貌发生了根本性变化，整个灾后重建工作成为践行科学发展观的鲜活样板和生动体现。截至2010年5月底，四川汶川特大地震重建项目已累计开工2.89万个，占重建任务的97.2%。其中完工项目2.32万个，占调整后重建任务的78.2%。灾区规模以上受损工业企业复产率达到98.8%，95%以上的学生已进入永久性校舍中学习。在各省市对口援建下，各地区的恢复重建工作稳步有序地推进。当前，成都市的农村住房重建完工率达到99.4%，城镇住房完工率达到90%。据有关资料显示，当前援建省份的相关企业共和灾区签约产业合作项目400多个，协议投资550多亿元，为受灾群众提供就业岗位161.8万个。

四、启示

充分发挥城乡规划先导作用，有序安排重建工作。科学重建离不开科学规划、科学设计、科学施工、科学管理。即便是在最紧急的时刻，解决最紧迫的问题，也必须坚持城乡规划引导。要因地制宜地综合考虑各项问题，切忌将问题简单化处理。要避免过分注重短期内出形象，将农民住宅

和村庄的异地集中安置的做法。要利用好城乡规划的先导作用，坚持“以人为本、因地制宜”的城乡规划原则，有序安排各项重建工作。

以城乡规划统筹协调灾后重建项目实施。以城乡规划为平台，加强统筹整合，科学决策是提升重建的重要保证。城乡规划不仅是一种技术手段，更是一种公共政策，在统筹协调灾后重建项目中，要发挥其综合性、前瞻性和战略性的作用。特别要重视以城乡规划为主导的空间规划，把抽象的项目和资金，通过空间规划的手段，落实到地块，落实到具体的建设项目上。通过城乡规划的平台整合各方资源，统筹各部门各行业的重建资金和项目，合理确定项目选址、规模和建设标准。

进一步完善应急规划和以城乡规划为平台的科学决策机制。我国当前已经建立起应急预案制度，以确保在出现各类突发事件后能迅速应对，化解危机。特别是对于突发自然灾害，一个健全的应急避难场所规划配合应急预案实施显得尤为重要。面对大灾后的重建工作地方政府应制定出一套科学的城乡规划决策机制，更有智慧地发挥领导决策作用。在城乡规划决策机制中，如何发挥专家技术团队的智慧，如何推动政府导向与群众民意的沟通，如何实现民主科学决策是灾区政府需要重视的环节。

思考题

1. 政府在恢复重建过程中，应把握什么样的原则？
2. 政府在恢复重建过程中，怎么统筹各项工作？
3. 政府在恢复重建过程中，怎么处理援建与长远发展的关系？

案例 28　“留白”也是规划

城乡规划常常仅被认为是对建设行为的安排，但实际上，城乡规划也包括从资源节约、环境保护和城乡可持续发展的目的出发，划定禁止建设的区域，并实施严格的管理。可以把这种规划手段看做“留白”。留白是一种智慧，也是一种境界，是城乡规划工作者对未来的运筹和把握。

一、背景

重庆民用航空始于 1931 年，曾先后修建了广阳坝、珊瑚坝、九龙坡及白市驿等机场。抗日战争期间，这些机场构成重庆重要的防御体系和对外联系纽带。

解放后，白市驿机场曾一度成为重庆市最主要的军民两用机场。随着城市的扩大和航空技术的迅速发展，该机场暴露出的问题也越来越突出：其一，该机场位于重庆主城区西部中梁山与缙云山之间的槽谷地带，用地狭长、局促，常年多雾，存在飞行安全隐患；其二，受中梁山阻隔，与城区之间的交通联系不便。基于这些原因，重庆市迫切需要异地选址建设新的民用机场。

重庆是我国著名的“山城”、“雾都”，选择一块既平坦、少雾又能与市区保持合适距离的地点建设飞机场，并不是一件很容易的事。20 世纪 50 年代初，重庆有关方面着手开展新机场选址工作。位于原江北县沙坪镇的现江北机场即是候选地之一。当时选址的主要依据，一是位于重庆北部的城市上风向，常年雾日较少，在当时重庆生产生活烟尘排放量大的情况下，对安全飞行影响最小；二是地势呈台地状，周边地区海拔较低，空域条件较好，便于飞机起降；三是选址距离城市约 25 公里，且符合重庆城市发展方向。

在国务院批复的 1983 年版《重庆市总体规划》中，这一选址被正式

确定下来。1985 年 11 月 30 日，江北机场工程正式破土动工，1990 年 1 月 22 日正式举行开航典礼。

二、过程

（一）多方协商，提前预留

自 20 世纪 50 年代机场选址以来，城乡规划部门与各级政府、机场建设管理部门一起不断协商，积极推进，采取控制与引导相结合的做法，既帮助解决当地发展的实际需要，又坚持原则，在城乡规划控制上尽了重要职责。

城乡规划控制早期，在以“农业为纲”的历史背景下，当地群众对机场选择在这里建设有抵触情绪，认为机场建设会占用大量良田沃土，造成农民失地；另外，飞机起降会产生巨大的噪声污染，会使“母鸡不下蛋、母猪不生崽”。为此，当地领导亲自带农民去机场周边参观考察，通过事实打消了群众的顾虑。为安置机场控制区内失地农民，结合新县城建设，对控制区内的 800 多户农民实施农转非，还建起工厂为这些农民提供就业，对失去劳动能力的给予补助。同时，在控制区内仍留出农田供当地农民耕种，既解决了当地农民生活就业问题，也控制了机场周边建设。这一做法后来受到时任总理李鹏同志的称赞。

20 世纪 80 年代后期，机场控制区内的一个生产大队急于开发建设其所属的 500 亩地。县政府了解情况后，出于对控制区负责，就对该用地进行了代征。随后在市城乡规划管理部门的建议下，由市政府专题协调，在江北机场建设专项经费中拨付了 3000 万元垫付征地和拆迁费用，解决了用地矛盾，将这 500 亩土地用于建设机场货运站，确保了机场扩建需要。

在控制早期，也曾发生机场所在地政府少数领导与城乡规划控制意见不一致的情形。争议的焦点主要是地方发展经济的要求与严格的规划控制之间存在一定矛盾。但在市政府和规划管理部门的解释说服下，还是达成了共识。为解决当地经济发展，在机场不影响净空和机场扩建的情况下，在机场北端净空规划了空港工业园和空港保税区，对当地解决居民就业、

促进经济发展起到了一定的补充作用。

（二）重点控制，依法划界

早在规划管理部门还作为市建委内部一个职能部门的时候，机场地区就已经被纳入城市重点城乡规划控制区，实施了严格的城乡规划管理和监控。1980 年市规划局挂牌成立，1989 年颁布实施《城市规划管理条例》，明确提出加强城市重点地区管理的规定，机场地区即被确定为重点控制区。

在重庆北部发展步伐不断加快的新形势下，市规划管理部门经与当地政府充分协商，划定了机场保护范围。1998 年在新编总体规划中，根据民航部门的需要，重新确定预留三条跑道，使机场设计规模达到 4500 万人次 / 年。根据这一预测，并考虑到江北机场对重庆长远发展的重要战略地位，城乡规划部门通过认真研究，划定了 30 多平方公里的控制建设区范围和储备用地，并通过确定坐标点把控制区界定下来。从此，机场控制区拥有了明确的法定界线，城乡规划控制进入有法可依的时代。

（三）清理违章，保护净空

为控制江北机场的建设，市规划局会同有关部门始终保持城乡规划执法力度，确保了机场控制区和净空区不受违法建设干扰。

清理违法建设。1997 年，位于机场规划控制范围内的渝北区职业培训学校未经城乡规划许可，擅自动工建设了一栋五层楼的宿舍。该地点正位于机场南墙外，紧邻机场出入口，一旦建成不但影响机场今后的扩建，而且会干扰进出机场交通。规划部门得知情况后，多次上门劝诫，并发出停工通知。但校方以建设公共服务设施、为困难地区培训干部为名置之不理。针对这种无视城乡规划的行为，市政府召集有关部门召开现场办公会，并当即作出拆除违法建设的命令。

还有一次，一家区属乡镇企业准备在玉峰山下利用废弃砖厂建设水泥厂。该选址地处机场东北，直线距离机场 8 公里。气象学家提出，该类工厂产生的烟尘较大，选址位于城市主导风向的上风向，对飞行能见度有影响。城乡规划管理部门当即作出停建决定，消除了不利影响。此后，当地

政府在引进工业项目时，把是否产生大气污染作为项目准入的一个门槛，杜绝了污染项目的进入。

为严格保护机场净空，城乡规划部门对片区内突破限高的所有建筑均严格给予禁止和拆除。至今，机场周边地区没有一处建筑突破限高，在重庆市所有城镇中，机场所在两路镇是唯一一个没有修建高层建筑的城镇。

1997 年重庆设立直辖市后，房地产开发势头迅猛。由于重庆山丘多平地少，很多区县建设都以高层建筑为主。当时在两路镇的建设中，一度也想按“大城市”的模式搞些高层建筑。当时，镇中心就准备兴建两栋 18 层高层建筑，其中一栋为酒店，另外一栋为商场，并已进行了基础施工。当地建委得知后通报到市规划局，市规划局立即出动，要求建设方停工补办手续。后又经民航局反映，当地已出现 5 处违反机场净空限制高度的建筑，其中包括区气象局的天线和公园里的一座景观建筑——璧津塔。经过多方协商，除了对影响较小的璧津塔提出加装防撞灯的要求外，对其他违规建设一律拆除。

（四）协调市政设施建设

在城市快速发展进程中，为了充分发挥机场的作用，必须大力加强机场配套交通、市政设施的建设。同时，也要充分协调好基础设施建设与机场未来发展的关系。

在长期的机场建设过程中，市里为机场配套建设了重庆第一条高速公路，成功预留了机场输油管道、高压输电走廊用地，为机场健康发展铺平了道路。

在机场高速公路建成后，一些人想搞路边餐饮服务。当地领导亲自带队，到各乡镇做工作，要求按城乡规划控制，不要搞沿路餐馆，收到了很好的效果。在城乡规划上，采用绿色通廊的方式控制机场高速公路两侧建设，保持了机场道路的通畅，也为最近的拓宽改造打下了很好的基础。

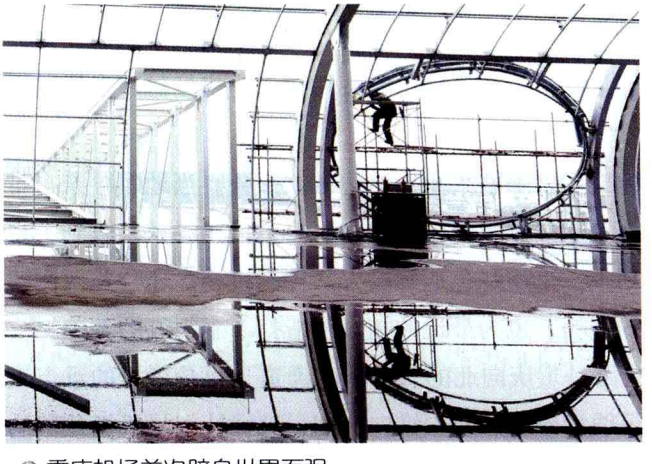
渝邻（水）高速公路是重庆向北的重要战略通道，也是市里的重点工程。在选线时，为保证线形顺畅和减少纵向坡度，选线计划从机场预留的第四跑道所在台地上穿过，这样一来长期预留的机场扩建用地将被侵占。

就此，市规划局会同有关部门，与交通部门进行了多次协商。由于新的选线工程量将增大，预算资金也将相应提高，且需要重新进行线路勘测，耗费时间，因此有关部门开始并不接受。经过多次协商和论证，交通部门最后终于接受了重新选址的意见，将高速公路选线向东平移，适当降低道路标高，为机场后期建设创造了有利条件。

（五）向更高目标迈进

为适应形势发展需要，江北机场航站区二期扩建工程于2001年12月正式开工，总投资16亿元人民币，包含6.6万平方米新候机楼，8000平方米停车场。2004年12月12日，新航站楼正式投入使用，经扩建后，机场候机大楼占地面积已达10万平方米，停机坪面积由30万平方米增加到38万平方米，成为中国西部地区大型枢纽机场之一。目前，正在进行江北机场第三期扩建工程，到2010年年底将竣工第二条3200米跑道，7.5万平方米第二航站楼。三次改扩建工程将为重庆的跨越式发展打下坚实的基础。

在国务院批复的《重庆市城乡总体规划（2007—2020）》中，重庆被定位为“西南地区的交通枢纽”。重庆市政府明确提出，要进一步提升重庆机场地位，重新进行平面布局，规划跑道增至4条，按6500万—7500万人次规模建设。经测算，长期预留下来的机场用地仍能很好满足新的要求。目前，重庆江北机场地区近期控制规模31.3平方公里，远景控制规模达36平方公里，并通过市



重庆机场首次跻身世界百强

政府、国家民航总局的批准，已经成为法定文件，纳入了法定轨道。

2007年，重庆被确定为“全国统筹城乡综合配套改革试验区”。2008年，中央领导又提出“314”总体部署，明确提出：“努力把重庆加快建设成为西部地区的增长极、长江上游地区的经济中心、城乡统筹发展的直辖市。”重庆的发展将再上新台阶，而对外开放的门户——江北机场也将发挥出更大的作用，向更高目标迈进。

三、成效

重庆江北机场自1990年投入运营以来，尤其是重庆成为直辖市以来，航空运输获得了迅猛发展，机场旅客吞吐量增长10倍之多，成为中国国际航空公司和四川航空公司的重要基地，是全国重要的干线机场和区域性枢纽机场。2004年，江北机场旅客吞吐量突破原设计500万人次的规模；2006年，突破800万人次；2008年，超过1100万人次；2009年，突破1400万人次大关。目前，与重庆通航的国内外城市达58个，航线70余条，覆盖全国各大区域（含香港、澳门）。开辟了通往韩国首尔，日本东京、名古屋，泰国曼谷，德国慕尼黑、杜塞尔多夫等地的国际航线，并拟定与新加坡、马来西亚、加尔各答等国家和城市通航，架起重庆通往世界的桥梁。同时，机场还开通了辐射四川、湖北、贵州的机场大巴，进一步增强了区域服务能力。

随着经济社会快速发展，重庆空港地位不断提升，空港经济效应已经开始显现，不但对重庆开放搞活、发展外向型经济产生了巨大的推动作用，而且也为机场所在地的服务业、会展业、制造业发展带来了前所未有的机遇，成为当地经济发展的一张王牌。今天的重庆市渝北区以拥有空港为傲，把机场作为渝北区发展的一块品牌重点打造。

四、启示

（一）城市发展要放眼长远，适当“留白”

城市规划决策是建立在科学预测和对城市发展客观规律的把握基础之

上的，对城市重大战略性空间资源的预留带有很强的预见性和前瞻性。对于城市大型基础设施提前谋划、及早控制，不但可以更好满足城市发展需要，而且可以降低不必要的拆迁成本，减少由此造成的一系列社会矛盾。在重庆这一寸土寸金的城市，能把 30 多平方公里的用地控制将近 60 年，实在是一件非常了不起的事情。

（二）坚持好的城乡规划控制是降低资金、行政和社会成本的良方

重庆江北机场从 20 世纪 50 年代谋划，80 年代建设实施，90 年代强化控制，进入 21 世纪开始扩容改造，经历了半个世纪的时间。当初对机场预留地进行“留白”，正是为了今日能更好更快更顺利地发展，减少拆迁的资金成本、行政成本和社会成本。实践证明，好的城乡规划也是“生产力”，而且其效益是无法用数字来衡量的。

（三）城乡规划管理应积极与相关部门协调

城乡规划控制是个漫长的过程，而且要跟各种利益集团、部门打交道，协调工作千头万绪。重庆市城乡规划部门不厌其烦地阐述预留机场用地的重要性，在长期的城乡规划控制中做了大量的说服和协调解释工作，表现了坚定的原则性和工作的坚韧性。同时，各部门协调一致寻找办法，也为城乡规划控制创造了条件。

思考题

1. 如何理解保障公共空间资源与促进经济发展之间的关系？
2. 如何理解部门合作在推进和落实城乡规划中的作用？

案例 29　阜阳机场扩建波折

20 世纪 90 年代，安徽阜阳耗资 3.2 亿元将一个只能起降运 -5 型飞机的 2B 级机场建成为可以全天候起降波音 737 系列、麦道 90 系列、空客 A320 系列飞机的 4C 级机场。机场于 1998 年年底通航。但由于客源不足，入不敷出，航线一减再减。在惨淡经营 3 年后，于 2001 年年底悄然停飞。

一、背景

阜阳地处安徽省西北部，是皖西北的中心城市。阜阳编组站是京九铁路最大的编组站。自 1996 年京九铁路开通以来，阜阳火车站的春运数字连年攀升，仅 2006 年就达 144 万人次，最高日送旅客 7.35 万人。

2009 年阜阳市国内生产总值为 607.8 亿元，在全省 17 个地级市中排第 5 位；但人均国内生产总值仅为 7218 元，在全省 17 个地级市中排名倒数第 1 位。这一状况与此前对外宣传的经济高速增长情况存在着较大的差异。

阜阳机场位于阜阳市西南，距市中心 9 公里，全称为阜阳西关机场。阜阳机场最早建成于 1958 年，只有一条 980 米的砂浆道面的土跑道，起初只能起降安 -2 飞机，1992 年对跑道进行修整后，成为 2B 级机场，可以起降运 -5 型飞机。

二、过程

（一）依靠“勇气”，决定修建大型机场

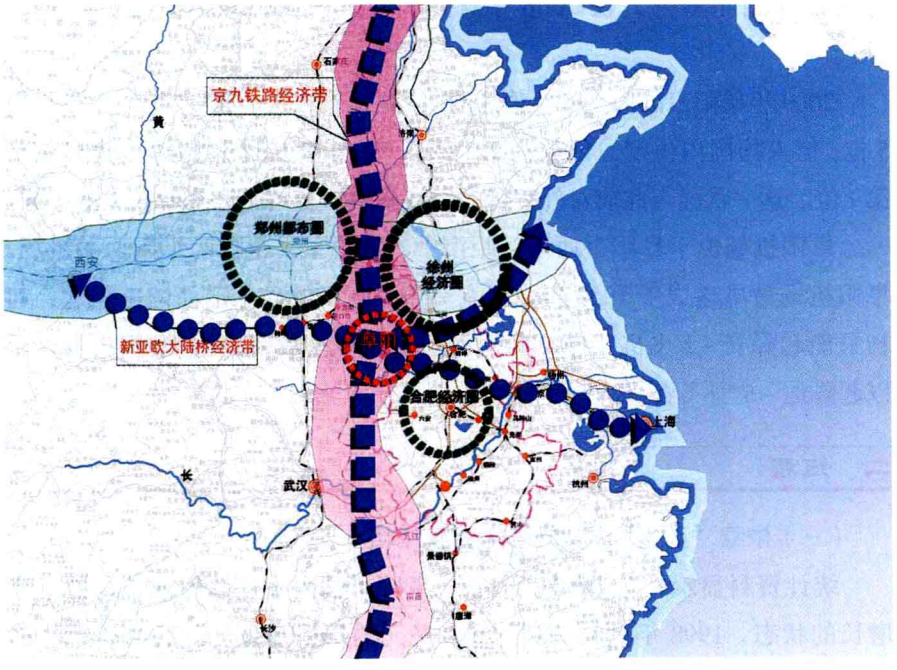
统计资料显示，自 1990 年以来，阜阳市国内生产总值就始终处于高增长的状态，1998 年更是达到了 400 亿元的历史高位。此后的几年经济不景气严重影响了各地市的经济增长，经济总量大幅回落，阜阳市也不例

外。然而，统计数据的调整除了客观因素之外，其中大量的数据水分问题促使有关部门要求回归真实性。

国内生产总值数字在很长的一段时间内，是各个地方政府的关注焦点，其原因是，这一数字背后所反映的社会经济状况以及所反映的城市发展规律，而这些规律会被各地方政府拿来作为实施跳跃式发展的有力佐证。

有研究机构作过分析，人均国内生产总值在1000—3000美元时，航空货运需求最为旺盛、客运需求快速增长。正是基于这种数字游戏而非实际需求状况，当时的阜阳市决策者作出了建设阜阳机场的重大决定。

从区域层面上看，阜阳位于江苏、山东、安徽、河南四省交界的淮海经济区。淮海经济区面积17.8万平方公里，人口约1.2亿。徐州、郑州是



阜阳区位图

淮海经济区的中心城市和交通枢纽。

郑州地处中原腹地，同时也处在沿海地区和西部地区结合部，是陇海铁路与京广铁路的枢纽。郑州新郑国际机场是我国重要的干线机场及空中交通枢纽。现有 19 家航空公司开通郑州航线 61 条，并开通有俄罗斯、新加坡、日本等国家的不定期包机和我国香港、澳门的定期包机航线。每周出发航班 364 个，通达 45 个城市。徐州观音机场目前是民航总局确定的国内支线中心机场，1997 年开航以来，形成每周航班量 45 个左右，年旅客吞吐量 30 万人次左右的运营规模。在阜阳 300 公里半径覆盖的范围内建成和正在建设的机场还有合肥、菏泽、济宁、商丘、信阳机场等。目前，区内建成和在建的机场有 12 个。

从区域重大基础设施共享的角度来看，这些区域性机场完全能够覆盖淮海经济区的长途出行需求，并在一定程度上能够实现多种交通方式的对接。

当时的阜阳市仍然决定修建大型机场，其依据不是科学的分析和理性的判断，而是依靠一种“勇气”。

（二）建成之日就是亏损之时

以“改善阜阳投资环境”为名，1992 年 7 月，当时阜阳地区党委、行署提出由地方独资扩建阜阳民用机场，并经国家主管部门批准。

机场扩建工程于 1995 年动工，1998 年建成通航。最初设计扩建建设投资为 6000 万元，实际投入 3.2 亿元。新机场为 4C 级，跑道长度 2400 米，候机楼面积 7200 平方米，可满足高峰时 600 人次通行需求，通信、导航、助航灯光等设施齐全，净空条件良好，可以全天候起降波音 737 系列、麦道 90 系列、空客 A320 系列飞机。

机场投入运营后，曾先后开通阜阳至武汉、广州、合肥、九江、厦门、北京、黄山、上海等航线。但由于客源不足，航线飞飞停停，几经窘迫，曾一度成为真正的“空”港。据人民网 2002 年 2 月 25 日报道，阜阳机场自 1998 年 12 月建成通航后，旅客吞吐量最多的 2000 年仅有 7339 人次；到了 2001 年，由于缺乏支线飞机经此编织航线，半年的旅客吞吐量

只有2963人次，以至于从7月份开始，阜阳机场已经连续五个多月未见飞机的踪影。阜阳机场3年来只接送旅客1.6万人次。

阜阳机场建成之日，就是亏损之时。阜阳机场建成后虽然每周最多时只有两个航班，但麻雀虽小五脏俱全，维持运转的基本费用一年将近700万元。按照每周两个航班算，收入也就50万元左右。据测算，阜阳机场登机成本达每人次三千多元，而一张机票最多不过千元。阜阳机场由地方政府负责经营。当地政府原以为机场建成投入使用后就能产生效益。岂知，事与愿违，1999年补贴七百多万元，2000年补贴四百多万元，地方政府陷入了进退维谷的尴尬境地：不补贴吧，机场运转不了，投资收回无望；继续补贴吧，窟窿越补越大。2001年年底，阜阳市政府终因扛不住每年数百万元的巨额负担被迫急令机场停航。

（三）艰难复航

民航停飞是一大缺憾，各方要求复航的呼声越来越高。阜阳市千方百计争取机场复航。

2001年年底阜阳市提出“零资产承包”。即只要承包经营方保证有若干航线运营，保证设备完好率，阜阳市将在一定年限内不要求承包方负担包括现有人员工资和机场使用费在内的所有费用，其目的就是使机场能“飞”起来。但未能得到响应。

阜阳民航局为摆脱困境，积极开展劳动、人事和分配制度方面的改革，最大限度地减少经费支出。经过努力争取，2002年10月1日正式开通阜阳—上海航线。但因2003年非典再次被迫停航。非典过后，阜阳机场迅速恢复了航班。并采取一系列举措精心策划，大力宣传，阜阳—上海航线平均客座率达到80%以上。但是，直飞阜阳—上海航线的飞机于2004年11月21日在包头坠机，阜阳机场再一次陷入停航的尴尬境地。

2007年5月，安徽省发改委为贯彻《关于进一步促进小型机场发展的若干意见》，与民航安徽监管办、安徽机场集团公司组成联合调研组，

赴阜阳机场就复航问题进行深入调研，实地考察了机场情况，与阜阳市协商提出了政府和财政支持意见，为阜阳机场实现复航奠定了基础。2007年11月16日，在首届皖西北（阜阳）投资贸易洽谈会开幕前，一架来自东方航空公司的麦道90飞机稳稳停在阜阳机场停机坪上，阜阳机场历经艰辛终于再次实现复航。

三、反响

当年建立在虚假国内生产总值数字和盲目自信基础上的重大决策，不仅透支了阜阳市未来的发展速度，更是给阜阳市这个刚刚进入工业化发展阶段的城市，平添了难以承受的包袱和压力。

舆论认为，阜阳机场是典型的“形象工程”、“政绩工程”。阜阳现任领导直言不讳地承认，造成阜阳机场运营亏损的重要原因是立项建设时高估了客货源，是由于经济过热造成了期望值与现状的反差。他认为，机场建设前必须考虑当地地面交通状况和建成后的回报，否则头脑发热，在将来很长时期内，不但不能对当地经济发展产生助推作用，反而会成为甩不掉的财政包袱。反思阜阳机场的建设情况，他强调，地方机场建设必须考虑三要素：一是要有财力建设，二是建成后要有财力支撑其运营，三是有客货源或有潜在的客货源。三要素缺一不可。

阜阳市虽然是个拥有近1000万人口的大市，但长期以来以农业经济为主，经济总量并不大，再加上铁路、公路交通比较发达，距周边的合肥、武汉、徐州等航班密度较大的机场直线距离都在300公里之内，本地航空市场的需求相对较小。尤其是没有预见到铁路对机场的影响。阜阳机场现今的“虚弱”让人心痛。而如果没有当年的“虚高”，设计建设从实际而不是从所谓“形象”上出发，那么这一切都是可以避免的！

但有人分析认为，整个皖北地区，以及邻近的河南东南部地区，有着将近1亿的人口，却没有像样的航空港。尽管包括安徽蚌埠、河南信阳等市都提出要建设机场，但是从与邻近的枢纽型机场的时空距离来看，阜

阳机场的布局是最为合理的。因此阜阳机场应当定位于为近亿人的“航空港”。

四、启示

（一）机场作为区域性重大基础设施要提倡共建共享

为节约资源，保证大型基础设施的有效利用，区域内各行政单位应该合作编制区域协同发展的城乡规划，选址布局的决策要以城镇体系规划为依据，对机场、港口、高铁站点、大型仓储设施等可供区域利用的基础设施，以及大型社会性设施（如大型体育场馆和文化中心、大型综合性医院、大学城等）实行联合共建、共同利用。

（二）基础设施建设应该把握时机

在不同区域、不同发展阶段，不同的交通运输方式具有不同的作用。相对于航空运输的高门槛来说，在经济发展程度没有达到一定水平的地区，铁路、公路、水运等相对低门槛的交通运输方式也许更为合适。根据城市发展的不同阶段而作出重要的战略性决策，注重城市重大设施建设的周期规律，是城市的决策者需要冷静面对的问题。

思考题

1. 分析阜阳机场扩建过程中存在的问题。
2. 你认为阜阳机场今后发展中应该如何定位？

案例 30　住宅楼选址不当酿惨剧

我国西南地区地质构造复杂，地形破碎，可供选择的建设空间有限。随着开发建设力度的加大，工程地质灾害发生的隐患也在增加。2001 年 5 月，重庆武隆县一栋住宅楼因山体滑坡而倒塌，造成 79 人死亡、4 人受伤、财产损失严重。除了当地先天不足的工程地质条件外，规划建设管理工作不力也是造成这次悲惨事故的原因。要吸取血的教训。

一、背景

2001 年 5 月 1 日，位于重庆乌江峡谷中的武隆县城，笼罩在因山体滑坡导致住宅楼倒塌的事故阴影中。家住武隆县仙女路 12 号的刘开丽老人，脑海中一直挥之不去的是那惊魂动魄的悲惨一幕：这晚 8 时 20 分左右，她在家里突然听到一阵闷雷般的轰响，于是急忙赶到阳台上，只见眼前尘土翻腾，“尘幕”迅速笼罩了周围的一切。10 分钟后，“尘幕”逐渐消散，她顿时被眼前的情景惊呆了——公路对面那幢 9 层商住楼已经消失得无影无踪，完全掩埋在山岩崩塌下来的石土之下。

这栋 2000 年竣工的事故住宅楼位于县城新区西段仙女路，319 国道北侧，楼后是五十余米高的崖壁，坡度接近 75 度。2001 年 4 月下旬岩壁出现裂缝，石头从中部往外凸起，且壁体顶部有悬而欲落的石块。曾有两名正在砌“挡土墙”的民工对崖壁地质安全提出质疑，但未引起有关人员的重视，只是用水泥将岩壁裂缝补好。

二、过程

2001 年 4 月 30 日，武隆县下了一整天的雨，雨量虽然不大，但足以

有关部门在事故现场组织抢救

渗透到岩壁滑动面上，侵蚀着原本已存在安全隐患的坡体。10时30分至15时之间，县城居民曾两次打电话向县建委反映险情。有关部门委托和派遣人员进行了两次现场察看，均因未发现异常而没对问题给予足够重视。

5月1日傍晚灾害事故发生前，业主李某发现崖壁异常，并分别于19时41分、19时45分、19时49分，3次打电话向武隆县建委副主任杨某报告情况。杨某于19时50分到达现场，并在20时05分向县政府值班室反馈险情。随后，建委主任、公安局副局长和副县长于20时20分前后到达现场，采取了封锁道路、禁止人员和车辆进入危险地段、进一步查看险情等措施，却没有果断下达疏散住宅楼居民的重要指令。

20时27分，伴随轰然一声响，从高高的山岩上崩塌下来的上万立方米土石，将这幢9层住宅楼彻底摧毁掩埋。垮塌岩体垂直高度46.8米，前沿宽55.2米，后沿宽30米，总量达1.6万立方米。塌方的土石一直堆过公路，形成一个近百米长的斜坡，住宅楼和其中的住户遭受了“灭顶之灾”。经过4昼夜的全面抢救和现场清理，319国道才恢复正常行驶。

遇难者的遗物随处可见

2001 年 6 月 23 日，国发［2001］24 号文件通报了对武隆县地质灾害事故的人为责任调查处理结果。重庆市委、市政府按规定程序对确定的 11 名责任人作出党纪和政纪处分：其中，主要责任人移交司法机关处理；重庆市规划局因对武隆县违反县城总体规划进行建设的行为失察、市建委因对武隆县建委的在实施建设工程监管不力，被通报批评；该项目在勘察设计、施工等环节中有违法违规行为的其他责任人员，由重庆市委、市政府组织调查，对有关责任单位和责任人给予处理。

三、教训

事故处理虽然结束，事故责任人也依法惩处，但是损失的生命财产却再也无法挽回。本来供人遮风避雨、安居乐业的房屋，由于选址错误、违法规划建设、无资质承包工程、地质安全措施不力、工程质量监管不严、事故险情处理不当，带来如此沉痛的灾难，背后的问题和教训值得深思和吸取。

（一）违反规划埋下灾祸隐患

因山体斜坡地质组成松散，有泥质富集的裂隙，易形成滑坡面，事故住宅楼的建设位置属于不适宜建设区域。1986 年四川省政府批准的武隆县城总体规划，并未将灾害事故发生地段的江北新区纳入城市建设用地。然而，1993 年县政府组织编制、1995 年审定的武隆县江北新城区乌江大桥至峡门口移民开发小区详细规划，却违反县城总体规划，将灾害事故发生地段确定为建设用地，导致该项目选址错误，从而埋下灾祸隐患。

（二）安全意识薄弱

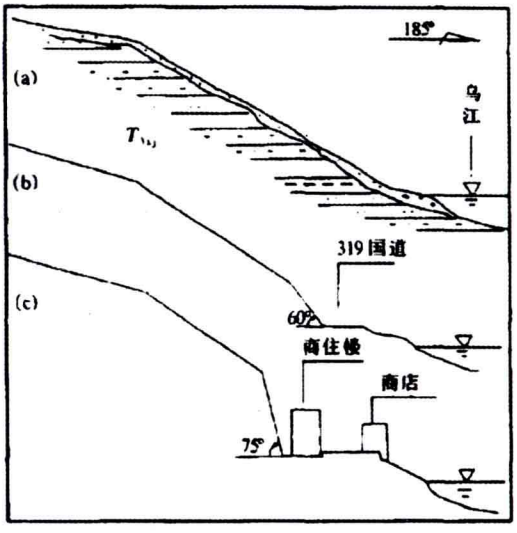
事故住宅楼始建于 1999 年 2 月，2000 年 3 月完工。住宅楼切坡而建，坡顶上是一座森林公园，工程施工仅对崖壁底部有简单的挡土墙处理。住宅楼系 9 层砖混结构板楼，建筑面积约 4700 平方米，共有 31 套商品房和首层十余个门面，建成后入住居民约二十五户，常住人口约九十人。楼里两套面积共三百余平方米的住宅还被改建为招待所。建筑在使用过程中，无人明确提出安全担忧，或向相关职能部门报告隐患。

救援队伍在清理事故现场

（三）建造过程不规范

该住宅楼的设计单位是武隆县村镇设计中心，施工队伍是个体开发商自己的“班子”。楼房用地原属村集体土地，1997 年被征用建房。

住宅楼在未做任何工程地质勘察工作和场地环境评估、没有进行设计的情况下，于1999年2月开工建设。打地基时施工人员使用了炸药，使得本身就不稳定的山体斜坡受到冲击。施工对坡体进行了开挖削坡，水平开挖深度达16米以上，削坡高30米，原始地形由35度单斜地形演变到75度左右的陡崖。①



滑坡区斜坡演化示意图

住宅楼建设过程中出现过三次滑坡。严重的一次，山上滑下来的石头将街对面的铁门砸坏，施工过程一度出现停滞。1999年年底，在未做防护监测的情况下，施工工程继续进行。由于此时再次出现了一千多立方米的山石滑坡，施工队在50余米高的坡上修筑了一道高约26米的“挡土墙”。但为节省建设成本，“挡土墙”5米以下部分墙体厚约1.5米，20米以上仅0.6米。“挡土墙”建设过程中，出现了多起岩壁裂缝问题，甚至修补后还出现过二度裂缝，但施工队均未加重视。

（四）监管审批机构管理不力

武隆县江北新区西段管理委员会在项目实施过程中，未履行建设工程质量监督管理的职责。在项目无任何勘察、施工资料，建设资金未到位的情况下，管委会为开发商签发了“选址意见书”、“建设用地规划许可证”和“建设工程规划许可证”。工程存在重大滑坡隐患，高切坡没有进行有效治理，住宅楼比批准的规划超建一层……这

① 王成华、陈永波：《武隆滑坡形成机理与成灾分析》，《自然灾害学报》2002年第1期。

些情况均违反了国家有关法律、法规和强制性标准的规定，但武隆县江北新区西段管理委员会仍给予住宅楼竣工验收合格证书，属滥用职权。

武隆县建委在建房期间和投入使用之后，曾经3次行文责令施工方对高切坡进行治理。但由于建委缺乏有效监管措施，开发商采取了回避和敷衍处理的做法，直接导致地质灾害事故发生时，护坡治理工程仍未完成。

四、启示

要重视灾害评估，认真制定和实施防灾规划。防灾规划是城乡规划中重要的专项规划。建设项目选址必须符合防灾规划的要求。对地质危险体的开挖要按照程序严格管理，一丝不苟地进行灾害评估、许可、监督和监测。城市政府要建立有效的工作机制，真正从源头上杜绝人为地质灾害事故的发生。要强化城乡规划管理，严格遵循工程项目许可的相关规定，做到依法行政，严格督察，严肃查处各类违法违规建设行为。要加强宣传，增强基层干部群众防灾、避险的意识和能力。

思考题

1. 请你从城乡规划建设的角度思考：为什么会出现武隆“5.1”地质灾害事故？从中我们应该吸取哪些教训？

2. 如何从选址上避免此类滑坡事故的发生？

案例 31　爆破“地产之冠”为长江让路

江滩是河道重要的行洪区和防汛通道，在江滩上建造任何有碍行洪的建筑物或构筑物都将给防汛工作造成重大的隐患，威胁人民生命和财产安全。曾被称为武汉“地产之冠”的高档商品住宅小区“外滩花园”，就建在长江的一处江滩上。为保护亿万人民群众的生命财产安全，政府最终将其强制爆破拆除。

一、背景

武汉依江而立、依江而兴、滨江而荣，但长江、汉江也给这座“江城”带来忧患和灾难。武汉长江江段是长江中下游最狭窄的江段之一，每逢汛期，从上游汹涌而至的洪水在这里奔腾，两江四岸堤防险象环生，武汉市也因此屡遭洪水的困扰。防洪历来是武汉天大的事。新中国成立以后，国家十分重视长江沿线地区的防洪问题，投入巨资修建防洪堤。武汉市作为重要的防洪城市之一也为此做了大量的工作。20 世纪 90 年代初期，武汉市修筑堤防总长度已达 273.7 公里，其中“确保堤防”的长度为 179 公里，成为保障武汉城市安全的一道重要屏障。

堤防每年的维护费用也是相当巨大的。1994 年武汉市提出开发“两江”（长江和汉江）“两桥”（长江大桥和二桥）的构想，要把汉口长江沿岸建成武汉的“上海外滩”，把汉阳南岸嘴建成武汉的“浦东陆家嘴”，并提出了“以堤养堤，开发防汛产业”的建设思路，即用开发江滩的收入加强防汛建设。

为此，武汉市汉阳区政府将位于武汉长江大桥汉阳桥头上游 100 米至 950 米处的长江江滩作为招商引资的重点项目向客商积极推介。最终，武汉一家投资有限公司以“资助防汛事业”的名义签订防汛责

任状，并一次性缴纳了几百万元的防汛费后取得了商品房项目的开发权，这个项目就是后来的“外滩花园”居住小区。该项目处于长达1000米、宽约67—80米的江滩上，是汉阳“确保堤防”线上的关键部位。

二、过程

（一）建设

1994年，武汉市水利部门以“因特殊情况需要扩占”为由，批准了“长江城市花园”（后更名为“外滩花园”）项目。武汉市计委随后正式为“长江城市花园”项目立项。

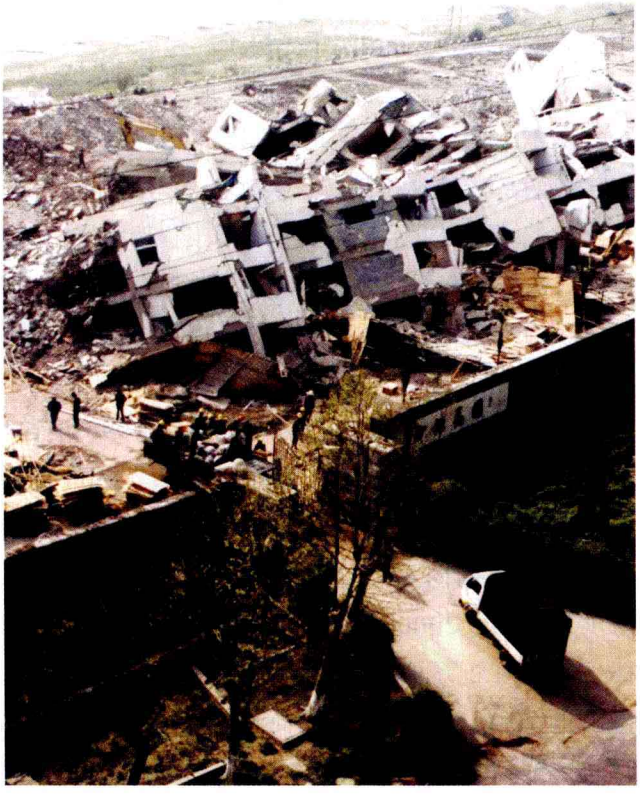
1995年8月，湖北省政府召开专题会议，把“长江城市花园”作为武汉市“两桥”开发的启动项目，决定“由市防汛办把防洪审批意见送市规划局，市规划局呈报市政府审批后发土地使用证”。

1996年4月，武汉市规划局和市防汛指挥部办公室批准了“长江城市花园”项目，同时考虑到项目对防洪、泄洪可能产生的影响，向开发商

“外滩花园”住宅小区建在了防洪堤内

提出了应采取的工程措施。

1997 年，“外滩花园”一期工程开工建设。为了减少对泄洪的影响，并考虑住宅的安全和稳定性，开发商在施工中采取了一些措施：一是平整土地。平均填土 4 米，将原来高低不平倾斜型的江滩，建成平坦基地，并在靠江的外围筑石护坡，加砌铁栏杆；二是实行钻孔打桩，两期共打桩九百多根，使整个住宅都构筑在钢筋水泥的立柱上；三是实行架空层，现在地平高程为 28 米，连架空层共计 31.5 米。这样，原来高低不平、呈倾斜状的一千多米江滩被填成了平坦的住宅小区。[①]



外滩花园楼房全部被炸除

在建设过程中，不少市民对其合法性、安全性表示疑虑。对于前者，开发商拿出政府审批的“六证”：《建设用地规划许可证》、《建设工程规

①《武汉人胆子壮　住宅建在长江上》，《中国经济时报》2000 年第 12 期

划许可证》、《投资许可证》、《建筑工程施工许可证》、《商品房预售许可证》、《规划验收许可证》；对于后者，销售人员解释，今后修建三峡大坝，南水北调，长江水位都会降低，而且长江主航道偏向对岸，更重要的是小区建设充分考虑了防洪安全问题。在各种“合法”手续无懈可击的情况下，业主们纷纷放心地买下了房子。

1998 年大洪水之后，“外滩花园”一期工程完工。一期工程为 12 栋公寓楼，1 栋办公楼，建筑面积共计 2.1 万平方米，投资约 5000 万元。值得一提的是，1998 年的特大洪水，主体工程已完工的一期工程经受住了大水的考验，大洪水只淹到了一期工程架空层的 1/3，未对小区产生太大影响，这使决策部门和开发商松了一口气。大水过后，“外滩花园”一期 145 套住房全部售出。一年多以后，开发商着手在还没有用完的规划土地上，起建二期工程。

2000 年 1 月，武汉市防汛办根据 1995 年省政府专题会议有关精神，在督促鸿亚公司筹措缴清“外滩花园”项目范围内堤基隔渗工程全部款项的基础上，同意兴建二期工程。2000 年 6 月，湖北省水利厅批复原则同意“外滩花园”二期工程建设，并要求开发商建立防洪责任制。2000 年年底，二期工程竣工。第二期工程为 10 栋公寓楼，共计 4.2 万平方米，投资约 6000 万—7000 万元，竣工时已经售出近 90%。此时，开发商调整了营销战略，大张旗鼓做宣传，一时间，“我将长江送给你”、“我家就在岸上住”等广告词响彻武汉三镇。包括不少领导干部在内的参观者频繁探访，对“外滩花园”好评如潮。

（二）事发

2001 年 11 月 19 日，中央电视台《焦点访谈》栏目对占用长江江滩建设“外滩花园”进行了曝光。事后，国家防汛抗旱总指挥部、水利部、建设部分别派出调查组进行了调查。经过调查，一致认定武汉市“外滩花园”项目为违法项目。

一是违法越级审批。1992 年 4 月国家计委和水利部的《河道管理范

围内建设项目管理的有关规定》，指出在长江河道内兴建的大中型建设项目，由水利部所属的流域机构实施管理。1995 年 1 月水利部的《关于长江流域河道管理范围内建设项目审查权限的通知》，专门强调“在长江干流宜宾—南岸嘴段兴建的大、中型建设项目，由长江水利委员会审查发放建设项目同意书”。按照规定，即使在长江上建一个码头都要报长江水利委员会审批。但是，武汉市却一直没有把这个投资上亿的项目向长江水利委员会通报。审批筹建项目不通报流域机构擅自立项，属于违法越级审批。

二是偷换概念违法行政。湖北省水利部门当年依据《湖北省河道管理实施办法》的一条规定，即“因特殊情况需要扩占”，批准在长江河道内兴建“外滩花园”。但是从立法意图上讲，特殊用途建筑可能是码头、泵站或其附属性建筑，而不是住宅，住宅建设不应属于“特殊情况”。项目所建江段，属长江重要的淤积段，人为地改变江滩，对武汉城市的安全、长江的防洪，有很大的潜在威胁。另外，在项目进行到 1998 年时，我国颁布了《中华人民共和国防洪法》，其中第 22 条明确规定：“禁止在河道、湖泊管理范围内建设妨碍行洪的建筑物、构筑物，倾倒垃圾、渣土，从事影响河势稳定、危害河岸堤防安全和其他妨碍河道行洪的活动。”而该项目就建在长江江滩上，属于《防洪法》明令禁止的行为。

三是违反武汉市城市总体规划。《武汉市城市总体规划（1996—2020）》将项目地块划为长江河道，属于非建设用地。总体规划同时规定：全面完成 178.5 公里“确保干堤”的达标建设。该项目可以说在两个关键问题上与城市总体规划存在矛盾。

调查组的最终意见是：“外滩花园”建筑违反了国家有关防洪法规，坚决拆除此项违法建筑，对长江防洪大局具有重要的意义。

（三）处理

随后，湖北省委、武汉市政府召开专题会议，决定拆除“外滩花园”建筑。2001 年 12 月 5 日，国家防汛抗旱总指挥部向湖北省防汛抗旱指挥

部下达了《关于加快清除武汉市外滩花园违法建筑的通知》。2002 年 1 月 9—14 日，湖北省、武汉市防汛部门分别下达了清除“外滩花园”建筑的通知。

“外滩花园”于 2002 年 1 月 25 日、3 月 16 日和 3 月 30 日分 3 次进行爆破拆除。拆除所造成的超过 2 亿元的经济损失，由武汉市政府及有关部门共同承担。汉阳区政府按照确保住户经济利益不受损失的原则，通过向住户提供环境和地段良好的房源，对住户实行等值易地安置；组织装饰专业人员对住户的装修费用进行评估后予以补偿。

三、反响

政府爆破拆除“外滩花园”这一纠正自身不当行政行为的举动，获得了群众的普遍好评，也引起了社会各界的强烈反响。

闻名全国的“长江抗洪抢险英雄”王占成经历过 1954 年和 1998 年长江大洪水。他说：“从眼前看，那么多漂亮的住宅楼，一下子就要炸掉两亿多元，实在可惜，但从长远看，要充分估计长江洪涝灾害，要顾全长江防洪大局，如果都在江堤外建房，长江再发洪水怎么办？江水涨高了，会造成更大的损失！”

武汉市一家房地产公司负责人评价说，“外滩花园”事件经济上的损失只是一个方面，政府部门的形象受损是无法用金钱来衡量的。一些购房户也指出，“外滩花园”从 1994 年开发至今，如果说小区是违法建筑，政府职能部门是干什么的？应该追根溯源，而不应让购房者和纳税人来承担责任。

“外滩花园”项目策划人之一说，城市规划水平涉及城市管理者素质问题，武汉市的城市规划水平虽然近年来进步明显，但与沿海城市还有较大差距。最初，连开发商也认为在城市标志性景观地带建住宅不合理，从规划讲应该慎重。他说：“当时规划论证的主要问题是防汛问题，作为开发商，我们没有权力评判城市规划合理与否，只要政府支持，企业可以赢

利，有什么理由将项目拒之门外呢？”

武汉大学某行政法学专家指出，“责任行政”原则作为行政法的基本原则，已成为法学界的共识和基本理念，所谓“责任行政”是指行政机关和政府对自己的行为要承担责任。行政机关一定要慎用人民赋予的权力，绝不能进行违法审批。

某长江水文专家说，炸除“外滩花园”，不仅仅因为它有碍长江行洪，更重要的是维护国家法制的严肃性，尤其是涉及亿万人民生命财产安全的《防洪法》，绝不能有一丝一毫的突破，法律上撕开一个微小的口子，就好比在防洪堤上炸开一个大洞。

长江水利委员会具有三十多年河道管理经验的某专家说，我国对江滩的利用，历来是本着以防洪为重、顺应水势、只整不改等原则进行，任何人为的加高或填平，必将影响泄洪。在长江上建一个码头都要报长江水利委员会审批，更何况这样一个投资达 1 亿多元的住宅小区呢！

武汉市一位人大代表说，有很多领导确实想办些实事，但将实事办成好事的前提，是这个实事必须合法，否则，到头来搬起石头砸了自己的脚，自酿苦酒自己喝。

四、启示

（一）必须树立安全理念，提高城市安全和综合防灾能力，严格控制城乡规划实施。

提高城乡的综合防灾能力、保障城市安全是城乡规划工作的一项重要任务。2005 年，建设部颁布了《城市蓝线管理办法》，目的是通过城市规划确定的江、河、湖、库、渠和湿地等城市地表水体保护和控制的地域界线即城市蓝线，来加强对城市水系的保护与管理，保障城市供水、防洪防涝和通航安全。其实，在我国城市总体规划编制体系中，防洪规划是城市总体规划中的重要组成部分，属于总体规划中的强制性内容，必须予以严格实施，并在实施过程中，实现有效督察，及时制止违

法行为。

（二）必须坚持依法行政、执法必严、违法必究。

各级行政部门必须严格按照法定权限和程序行使权力、履行职责，不断提高依法行政能力。只有全面推行依法行政，努力做到有权必有责、用权受监督、侵权要赔偿、违法要追究，让权力在阳光下运行，才能保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益。法定的城乡规划一经批准就具有法律约束力，规划区内的土地利用和各项建设必须严格遵守城乡规划。各级行政领导必须带头遵守。

思考题

从“外滩花园”事件中应该吸取哪些教训？

后　记

本书由中央组织部组织，住房和城乡建设部编写，全国干部培训教材编审指导委员会审定。

仇保兴任本书主编，唐凯、王宁任副主编。参与本书调研、写作和修改的人员有：张勤、刘佳福、陈锋、王凯、吴志强、朱文一、黄艳、刘玉民、王爱华、王芃、门晓莹、潘海霞、何志方、邢海峰、张舰、董金柱、李振鹏、徐泽、陈明、徐辉、杨帆、张晓云、林林、吴唯佳、唐燕、李王锋、王飞、王玮、刘静、王忠、宋功林、周应海、赵俊齐、陈一新、周庆华、张宇星、李兆汝、刘月月、韩笋生、杨佳木、潘洪杰、张国发、张绪勤、吕斌、罗峻等。参加本书审读的人员有：邹德慈、王顺、周长辉、郑金洲、王国伟、吴建平、毛其智、王祖毅、赵永革、曹毅、时玉宝、程桂兰、张程等。在编写出版过程中，人民出版社、党建读物出版社等单位给予了大力支持，中央组织部干部教育局做了大量组织协调工作。在此，谨对所有给予本书帮助支持的单位和同志表示衷心感谢。

对于我们来说，编写案例教材是一种新尝试，囿于水平，疏漏偏颇难免，敬请广大读者批评指正。

编　者

2011 年 6 月

全国干部培训教材编审指导委员会

主　　任： 李源潮　中央政治局委员、中央书记处书记、中央组织部部长

副 主 任： 雒树刚　中央宣传部常务副部长

王尔乘　中央组织部副部长

委　　员： 陈喜庆　中央统战部副部长

王其江　中央政法委副秘书长

何毅亭　中央政策研究室常务副主任

李书磊　中央党校副校长

董　宏　中央文献研究室副主任

欧阳淞　中央党史研究室主任

朱之鑫　国家发展和改革委员会副主任、党组副书记

王立英　中央纪委驻教育部纪检组组长

王志刚　科技部副部长、党组副书记

罗平飞　民政部副部长、党组副书记

郝赤勇　司法部副部长

李　勇　财政部副部长

杨士秋　人力资源和社会保障部副部长

危朝安　农业部副部长、党组副书记

金　阳　国务院国有资产监督管理委员会副主任

柳斌杰　新闻出版总署署长、党组书记

武　寅　中国社会科学院副院长

韩　康　国家行政学院副院长

李升泉　解放军总政治部宣传部副部长

办公室主任： 孙学玉　中央组织部干部教育局局长

《城乡规划与管理》

主　编：仇保兴

副主编：唐　凯　王　宁

[General Information]
书名=城乡规划与管理
作者=全国干部培训教材编审指导委员会组织编写
页数=265
出版社=北京市：人民出版社
出版日期=2011.07
SS号=12814684
DX号=000008164201
URL=http://book.szdnet.org.cn/bookDetail.jsp?dxNumber=000008164201&d=9A8909484B05E8C1EE0B047E411DD257

封面
书名
版权
前言
目录
总论
第一节　城乡规划与管理概述
第二节　城乡规划的制定
第三节　城乡规划的实施管理
第四节　城乡规划与管理应处理好的几个关系
第一章　城乡规划与经济社会整体发展
概述
案例1　城市总体规划编制机制创新
案例2　总体规划助推城市发展三上台阶
案例3　望江门热电厂项目停建一举多赢
案例4　城市水系规划建设取得综合效益
案例5　新加坡地铁建设审慎决策
第二章　城乡规划与资源节约和环境保护
概述
案例6　生态城规划建设实践
案例7　从采煤塌陷区到生态新城
案例8　滇池生态制约城市发展
案例9　龙子湖高校园区违规建设
案例10　武陵源风景名胜区过度开发
案例11　占用城市公园绿地建商品房
第三章　城乡规划与社会稳定和改善民生
概述
案例12　化解住宅区中小学配建难题
案例13　民意为先编规划
案例14　“三峡明珠观光塔”岂能一拆了之？
案例15　节节升高的“未来城”
案例16　底特律“汽车城”昔日的辉煌和今天的萧条
第四章　城乡规划与历史文化遗产保护
概述
案例17　公众参与古城保护
案例18　三河古镇的保护路径
案例19　要殷墟还是要高炉？

案例20　莫干山路历史工厂区的再生
案例21　孤独的遵义会议会址
案例22　“建新街”上建新街
第五章　城乡规划与城乡统筹和区域协调
概述
案例23　综合交通规划协调区域发展
案例24　桃仙机场共建共享
案例25　苏南地下水从超采到禁采
案例26　虹桥综合交通枢纽规划建设
第六章　城乡规划与基础设施保障和城乡安全概述
案例27　城乡规划统筹汶川地震灾后重建
案例28　“留白”也是规划
案例29　阜阳机场扩建波折
案例30　住宅楼选址不当酿惨剧
案例31　爆破“地产之冠”为长江让路
后记