

新闻解读

谁持彩练当空舞，赤橙黄绿青蓝紫。21日播发的《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》，面向2020年，为我们绘就一幅五彩缤纷未来城市的美丽画卷。

蓝图有刚性：一张蓝图干到底

“一任书记一座城，一个区长一个新区”——有多少城市规划被“翻烧饼”，规划完成之日便是落后之时；规划执行难，“纸上画画，墙上挂挂”……

“城市规划在城市发展中起着战略引领和刚性控制的重要作用。”针对城市规划存在的问题，文件明确了城市规划定位，提出“刚性”要求：

制定规划要依法——城市总体规划由本级政府编制、社会公众参与、同级人大常委会审议、上级政府审批。

一张蓝图干到底——把以人为本、尊重自然、传承历史、绿色低碳等理念融入城市规划全过程，增强规划的前瞻性、严肃性和连续性。

“打架”规划要整合——加强城市总体规划和土地利用总体规划的衔接，推进两图合一。在有条件的城市探索城市规划管理和国土资源管理部门合一。

严格依法执行规划——凡是违反规划的行为都要严肃追究责任。城市总体规划的修改，必须经原审批机关同意，并报同级人大常委会审议通过，从制度上防止随意修改规划等现象。

规划督察全覆盖——全面推行城市规划委员会制度。健全国家城乡规划督察员制度，实现规划督察全覆盖。



点评：规划是城市之本，规划一旦出了问题，损失不可估量。不少城市正在品尝“造城运动”“圈地运动”带来的死城、鬼城苦果。我国现有法定规划80多种，“一张蓝图干到底”需要构建“顶层设计”，一茬接一茬干下去，营造出一座座更有内涵有品质个性的城市。

红色高压线：告别“无边界的城市”

城市“摊大饼”，消耗掉的是耕地，绝大部分是肥沃良田。坚守耕地和基本农田红线，给城市划定开发边界，是城市规划建设管理的前提。

文件提出，“加强空间开发管制，划定城市开发边界，根据资源禀赋和环境承载能力，引导调控城市规模。”“把



新华视点

时隔37年 中央部署城市未来发展“路线图”

新华社北京电（记者 韩洁 郁琼源）《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》近日印发，这是时隔37年重启的中央城市工作会议的配套文件，勾画了“十三五”乃至更长时间中国城市发展的“路线图”。

历经37年改革开放，我国城市发展也进入转折时期。城市规划建设管理中的一些突出问题亟须治理解决，如城市规划前瞻性、严肃性、强制性和公开性不够；城市建筑贪大、媚洋、求怪等乱象丛生，特色缺失，文化传承堪忧；城市建设盲目追求规模扩张“摊大饼”；违法建设、大拆大建问题突出；环境污染、交通拥堵等“城市病”加重等。

规划、建设、管理是城市发

展的核心环节。《若干意见》约八千字，由九部分组成，提出了城市规划建设管理的总体目标：实现城市有序建设、适度开发、高效运行，努力打造和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市，让人民生活更美好。

《若干意见》部署了一个个破解城市发展难题的“实招”——

加强城市总体规划和土地利用总体规划的衔接，推进两图合一；原则上不再建设封闭住宅小区；树立“窄马路、密路网”的城市道路布局理念；实现中心城区公交站点500米内全覆盖；打造方便快捷生活圈、城市公园原则上要免费向居民开放等……

《若干意见》还明确了一系列城市发展的“时间表”——

如用5年左右时间，全面清查并处理建成区违法建设，完成所有城市历史文化街区划定和历史建筑确定工作等；到2020年，基本完成现有的城镇棚户区、城中村和危房改造，力争将垃圾回收利用率提高到35%以上等；力争用10年左右时间，使装配式建筑占新建建筑的比例达到30%等……

住房和城乡建设部部长陈政高说，《若干意见》是住房城乡建设部会同29个部门在深入调研和认真总结经验基础上起草而成，明确了城市规划建设管理工作的指导思想、基本原则、总体目标和重点任务，是当前和今后一个时期指导城市规划建设管理、促进城市持续健康发展的纲领性文件。

保护基本农田放在优先地位，保证生态用地，合理安排建设用地，推动城市集约发展。”“严控各类开发区和城市新区设立，凡不符合城镇体系规划、城市总体规划和土地利用总体规划进行建设的，一律按违法处理。”

国土资源、住建、农业等部门已达成共识，从控制发展规模500万人口以上大城市周边开始，保证耕地数量，把耕地质量放在首位，占优补优、占水田补水田，“倒逼”城市内涵式发展。

点评：城镇周边耕地，大多是世代耕种养护形成的高产田。这些“宝田”被钢筋水泥一圈一圈吃掉，后果永远无法弥补。贯彻最严格节约集约用地制度，终结城市经济过于依赖高耗能、高耗地发展模式，就要给城市扩张戴上“紧箍咒”。

绿色生活：让每个城市细胞都渗透绿意

文件提出建筑八字方针“适用、经济、绿色、美观”。“大力推广装配式建筑”“积极稳妥推广钢结构建筑”“在具备条件的地方，倡导发展现代木结构建筑”。

更多应用绿色技术。推广建筑节能技术，提高节能标准，根据不同地区气候特点，应用地源热泵、水源热泵、太阳能发电等新能源技术，发展绿色节能建筑。

路网建设，设定公共交通分担率，鼓励绿色出行，减少不必要的尾气排放。公共服务设施的规划，让大家可以看得见绿地，亲近绿地。

推进海绵城市建设和污水大气治理。以中水洁厕为突破口，不断提高污水利用率，鼓励按市场化方式经营中水。

点评：绿色是未来发展的核心理念。我们的城市，从城市到街区，从房前到屋顶都应当是绿色的。绿色理念、绿色材料、绿色建造、绿色生活方式，将改变提高我们城市的品格。

黄牌来提醒：保障城市运行在良性轨道上

一座城市的发展，犹如一部大型精密仪器在高速运转，千头万绪，如果缺少一套有效的监督机制、及时的纠错机制，随时提醒城市发展中的冲动、盲目，就很难保障这座城市走在良性发展轨道上。

城市建设管理，离不开方方面面的监管。文件提出，加强规划实施的社会监督，利用卫星遥感监测等多种手段共同监督规划实施，加强建筑安全监管，加强城市安全监管，提高环境监管能力……文件布下了一张张立体化监管的网络，对花样百出的违法行为亮出“黄牌”。

这种“黄牌”警告机制不仅涉及城市硬件，更涉及城市管理体制的“软件”。一系列“老大难”问题已被“点名”：城市建筑贪大、崇洋、求怪等乱象丛生，违法建设、大拆大建问题突出，环境污染、交通拥堵等“城市病”蔓延加重等等。

点评：城市发展需要裁判员

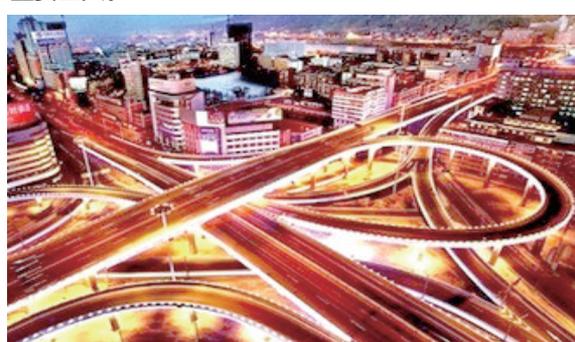


敢于亮“黄牌”。文件中多处可见督察、监测、预警等字眼，这是城市管理理念转变的体现，尤其强调对城市管理者问责——裁判员也必须接受仲裁，乱作为、无所作为都将被摘牌。

黑名单要管：问责、获罪、入刑、收监

从野蛮施工、拖欠工人工资，到发生质量安全责任事故，从施工企业到政府部门责任人，都有可能被列入城市管理问题的“黑名单”，可能面临信用差评及无法参与投标等严厉惩戒乃至入刑罚罪。

比黄牌警告更严厉的“黑名单”，将成为城市治理的重要工具。



文件提出，“研究推动城乡规划法与刑法衔接，严厉惩处规划建设管理违法行为，强化法律责任追究，提高违法违规成本”“加强建筑市场监管，严厉查处转包和违法分包等行为，推进建筑市场诚信体系建设”“实施工程全生命周期风险管理”“深化京津冀、长三角、珠三角等区域大气污染联防联控，健全重污染天气监测预警体系。提高环境监管能力，加大执法力度，严厉打击各类环境违法行为”……

点评：近年来，住建、环保等部门经常发布城市环境污染等各种“黑名单”。空气最差城市、最堵城市……“黑名单”成为城市管理的重要推动力量。特别是规划法等行政法规与刑法衔接，有望解决官员“为公违法”难以入刑的问题。

今日关注
城市发展“路线图”

