

# 规划视点

2013年第1期（总第42期）

长沙市城市规划研究室

2013年1月31日

---

## ■ 省内新闻

- 1、湖南省制定新型城镇化实施纲要
- 2、望城桥驿欲重建古驿站 街头风貌将以清代建筑风格为蓝本
- 3、中国最宽桥有望在长沙湘府车路建成 总宽61米

## ■ 外埠动态

- 1、因历史文化名城保护不力 8县市被通报批评
- 2、海南拆违新法：违建范围、强拆程序等有明确界定
- 3、广州拟设名录保护历史建筑
- 4、石家庄两年后建成国家森林城市 详细规划出台
- 5、宁波规定道路大修后3年内不得挖掘
- 6、宁波认定87个村庄“传统村落”身份
- 7、杭州已对“赠送面积”做出规定 面积是不能随意“送”的
- 8、四川深化四大城市群规划布局
- 9、江西村镇规划编制杜绝“克隆”现象

## ■ 规划思考

对美国城乡规划的认识和体会

——长沙市城乡规划局岳麓区分局副局长 陈联强

## ■ 省内新闻

### 湖南省制定新型城镇化实施纲要

湖南省近日出台《湖南省推进新型城镇化实施纲要（2012-2020）》，提出以长株潭城市群为核心、中心城市为依托、县城和中心镇为基础，形成大中小城市和小城镇协调发展的新型城镇体系以及“一核五轴”的城镇空间发展格局。

为突出工作目标和重点，《实施纲要》提出8项重点工程，即：县城和中心镇扩容提质工程、轨道交通站场城市综合体规划建设工程、城镇路网结构提质优化工程、重要水源地保护和供水提质改造工程、气化湖南工程、城镇污水垃圾设施建设工程、城乡环境综合整治工程、长株潭绿道网建设工程。

《实施纲要》关键措施主要体现在：

#### **构建新型城镇体系 2020年县市中心城区人口过50万**

根据湖南省城镇化发展现状，针对湖南省县城和中心镇规模偏小、带动能力偏弱、功能不完善等问题，《实施纲要》提出要大力促进其扩容提质，大力推动县城和中心镇提速发展，规划到2015年，40个县（市）中心城区人口过20万，50个建制镇镇区人口达3万以上。到2020年，耒阳市、醴陵市、宁乡县、浏阳市、祁阳县、长沙县、邵东县等7个县市中心城区人口过50万。

针对当前湖南省农村建设“散、乱、差”的现象，《实施纲要》提出要强化村镇规划的制度与实施，2013年底前基本完成镇（乡）域村镇布局规划，2015年底前完成镇区（集镇）规划、村庄规划的修改或指定工作，逐步实现农村居民相对集中建房，农村基础设施和公共服务设施相

对集约配置，充分展现乡村山水田园风光。

《实施纲要》重点强化近期建设规划和年度建设行动计划的制定，对消除“城中村”现象，提高基础设施建设投入产出效益等方面提出要求。

### **增强城镇综合承载能力 2020 年实现县县通天然气**

针对目前大城市存在的行车难、停车难等问题，《实施纲要》提出，要优先发展公共交通，优化城镇路网结构，统筹地上地下停车设施建设，积极发展公共自行车，提倡绿色出行等具体措施。

《实施纲要》提出，加快供水设施提质改造，提高防洪排涝能力，加强应急避难场所建设，到 2015 年底，县以上城镇生活饮用水水质应符合新的卫生标准，防洪堤建设达到国家规定的防洪标准，到 2020 年，实现县县通天然气。此外，《实施纲要》还要求提高普通商品住房供给能力，加大保障性住房建设和管理力度，推进农村住房建设和危房改造，到 2015 年，城镇和农村居民的人均住房面积分别达到 35 和 45 平方米。

“《实施纲要》注重解决实际问题、政策创新和实用性，特别是针对当前城镇化发展中存在的突出问题，提出一系列解决思路、目标和措施。”湖南省住房城乡建设厅党组副书记、副厅长袁湘江表示。

### **注重两型发展 2015 年底全省建成绿色建筑 400 万平方米**

湖南是一个人地矛盾特别突出的省份，人均耕地面积仅为全国的 47%，节约用地迫在眉睫。《实施纲要》提出，要统筹城市地下与地上空间的开发利用，对城市地下空间的开发利用做出规划，健全地下空间开发建设管理机制，开展城市地下综合管线建设试点，推行公用管沟、综合管廊等地下管线建设方式。

为改变当前一些城市由于过分强调功能分区，造成职住分离、市政设施运行服务半径扩大，人为地增大交通流量的通勤距离，增加基础设

施建设和运行成本的现象。《实施纲要》还提出要优化改善城市产业、居住及各类设施的空间布局，促进市民就近居住、工作和生活，缩短市民日常工作生活通勤距离，降低城市建设、运营和管理成本，提升城市局域循环水平。

另外，《实施纲要》还提出要大力发展绿色建筑，加快推进市政设施绿色建筑。到 2015 年底，全省要建成绿色建筑 400 万平方米，地级以上城市要完成市政绿色照明改造。并且，到十二五末，县级以上城镇污水和生活垃圾无害化处理率要分别达到 85%和 90%。

### **推荐新型城镇化体制机制 促进城乡土地流转**

针对当前农村集体土地承包权、宅基地使用权固化严重，阻碍了土地流转的问题，借鉴四川、重庆、山东等地经验，《实施纲要》提出，积极推进县（市）域城乡建设用地增减挂钩工作，有序推进集体经营性建设用地流转，完善集体建设用地流转收益分配制度；用经济手段促进和规范农村闲置宅基地的退出和流转，在县（市）域内实施农村居民宅基地置换商品房、农民公寓房、物业或货币补偿。连续八年以上在城镇有稳定职业并购置住房的城镇居民，对其宅基地实行收回补偿机制，其承包地经营实行依法、自愿、有偿流转。

如何拓宽城镇建设资金渠道？《实施纲要》提出以下措施：加大财税支持力度，落实各级公共财政对城镇建设的投入责任，支持地方发行市政债券；推动财政资金整合，在“统一规划、分口安排、集中投入，各级其功”的原则下，整合与新型城镇化建设相关的专项资金；扩大开放，引入企业资本和社会资金参与城镇建设，推广“大汉模式”，对县城和小城镇进行集中连片综合开发。

据了解，到 2011 年，湖南省城镇化水平达到 45.1%。全省县以上城镇污水和生活垃圾无害化处理率分别达到 80.9%和 62.9%，比 2007 年提高 44.1 和 31.5 个百分点。

## 望城桥驿欲重建古驿站 街头风貌将以清代建筑风格为蓝本

从长沙城区沿芙蓉路北上，很快便能到达望城区桥驿镇。战国时期的湖广驿道自楚都郢（今湖北江陵）经蒲圻（属湖北）、巴陵（今岳阳）、长沙，接郴州、永州通两广。而桥头驿是长沙北上的第一个驿站。随着历史变迁，众多驿站早已无影无踪，唯桥头驿古驿站旧址尚在。今年，望城欲重塑昔日驿站风采。

“桥头驿站遗址为历史学者研究驿站文化和官宦文化提供了重要场所。‘两教’文化、驿站文化、官宦文化是其他地方无法比拟的。”桥驿镇党委书记彭滔说，芙蓉北路拓宽改造后，长沙主城区到桥头驿集镇仅需10分钟左右，这为桥驿镇塑造古驿站和市民户外休闲的心灵驿站提供了十分便利的条件。

“沿芙蓉北路，充分挖掘古驿站的历史渊源，以清代建筑风格为蓝本，重塑桥头驿历史街头风貌。”桥驿镇党委副书记陈艳介绍，根据“历史之驿”的定位，建设反映中国各朝代官宦文化的博物馆、展示厅、体验厅、影像馆等，同时重现古时驿站大型活动风采，如文官坐轿、武官骑马、三鸣地炮、抬轿换马等体验活动。

史书记载距离桥驿马号岭半里处有一黄泥堆，上砌望官楼，白天可登高远眺，看出差官员是否从驿道上远远而来，黑夜则以干松树为燃料，燃起熊熊大火，以示官员从这里经过。“重建望官楼之后，夜晚可使用艺术灯光重现古时驿站望官楼风貌。”陈艳说，还将挖掘马号岭的历史资源，建文书、骡马、油布公文袋、马号、马圈等历史雕塑。并以桥驿老街为路线，以驿夫车马为载体，以驿站—邮差为历史主线，建设望官楼—马号—邮局的沿线文化墙，同时，重点建驿站码头、老邮局等代表性节点。

桥驿镇还将在黑麋峰山脚下建设露天式网球、羽毛球、篮球场馆，建一批养生 SPA 馆和体育运动恢复休整中心，并安排到黑麋峰游玩的专车，实现小镇与景区的紧密互通。

## 中国最宽大桥有望在长沙湘府东路建成 总宽61米

中国桥面最宽的大桥在哪里？就在长沙。2013年1月31日，被誉为“中国最宽大桥”的长沙市湘府东路跨京港澳高速大桥，已有两幅桥梁被液压式千斤顶推过京港澳高速，另外两幅预计今年8月前顶推到位，整座大桥今年年底以前全面建成。长沙市住建委主任、长沙市轨道交通集团公司党委书记陈鲁青透露，湘府路跨过京港澳高速公路后，将与星沙大道和红旗路全面对接，形成未来长沙东部交通大动脉。

### 总宽 61 米，刷新中国最宽桥梁纪录

正在建设之中的湘府东路跨京港澳高速大桥，由4幅彼此独立而又相互关联的桥梁组合而成，记者从建设、设计和施工方了解到，这座总宽61米的跨线桥刷新中国最宽桥纪录，比目前已建成的60.5米宽的国内最宽桥梁——浙江磐安枫园大桥还宽0.5米。湘府东路西起万家丽路，东至浏阳河西岸，道路全长4.39公里，为武广高速铁路长沙南站配套工程之一，也是长沙城市总体规划中的一条东西主干道。

“上跨京港澳大桥全长130米，为三跨一联预应力混凝土连续箱梁桥，中间一跨长50米，东西两跨各长40米。”承建单位湖南省沙坪建筑有限公司湘府东路跨线桥项目经理彭志坚介绍，构成湘府东路跨京港澳高速大桥的4幅桥梁各宽12.5米，靠北向的两幅桥和靠南向的两幅桥各形成一个组合，分别建在同一组巨大的桥墩上。

为什么要在京港澳高速上架设宽达61米的跨线桥？长沙市规划设

设计院相关设计师肖和华介绍，根据长沙市城市总体规划，湘府东路与京港澳高速交会处远期要建全互通立交桥，除双向 6 车道主通道外还有与湘府路完全对接的两个辅道。如果此次只建中间的双向 6 车道主通道，那么将来建全互通立交桥时还需在跨线桥南北两侧重建两座辅桥。此次建 61 米宽跨线桥实现了近期的主通道和远期的辅道一步到位。

### **分段架设，京港澳高速交通不封闭**

彭志坚透露，原有双车道路幅的京港澳高速简支梁跨线桥——扬子路桥，正好位于湘府东路跨京港澳高速南向两幅跨线桥范围，按照规划必须先将扬子路大桥拆除再建南向两幅桥梁。而扬子路桥又是方圆几公里范围内唯一一座跨京港澳高速桥梁。彭志坚说，先拉通湘府东路京港澳高速跨线桥北向两幅桥梁，再拆除扬子路桥，确保当地交通不中断。

湘府路湘江大桥 2 月初可实现主线通车，湘府东路京港澳跨线桥计划今年建成，红旗路浏阳河大桥目前已经全面动工建设，大约到明年秋季三座大桥全面竣工后，星沙大道、红旗路和湘府路将连接成贯通长沙东部和南部的快速通道，届时位于岳麓区的大河西洋湖湿地公园，位于天心区的南长沙和省政府片区，位于雨花区的武广和沪昆高铁新城，位于芙蓉区的隆平高科技园，位于长沙县的长沙国家级经济开发区，都将通过这条快速通道串联起来。道路沿线至少上百万市民到高铁新城赶武广和沪昆高铁，将十分顺畅。

长沙市轨道交通集团相关负责人透露，目前对接星沙大道的红旗路已经由北往南修到了隆平高科技园，湘府路已经从湘江大道向东延伸到了万家丽路以东，湘府路湘江大桥以西的洋湖大道已经全面拉通，从星沙到洋湖湿地公园 30 余公里宽敞的城市快速通道，就只剩下高铁新城片区的 9 公里左右没有拉通。这 9 公里快速通道今年全面启动，明年跟红旗路浏阳河大桥一起拉通，届时将成为贯穿长沙东部和南部的真正的交通大动脉。

## ■ 外埠动态

### 因历史文化名城保护不力 8 县市被通报批评

日前，住房和城乡建设部和国家文物局联合下发通知，对山东省聊城市、河北省邯郸市、湖北省随州市、安徽省六安市寿县、河南省鹤壁市浚县、湖南省岳阳市、广西壮族自治区柳州市、云南省大理市因保护工作不力，致使名城历史文化遗产遭到严重破坏，名城历史文化价值受到严重影响的情况进行通报批评。

通知要求，相关省、自治区住房和城乡建设厅、文物局要督促上述城市政府立即梳理名城保护工作，认真查找问题，分析原因，尽快采取补救措施，提出整改方案，完善相关保护制度，坚决制止和纠正错误的做法，防止情况继续恶化，并将整改情况于今年 8 月 31 日前上报。住房和城乡建设部和国家文物局将视整改情况，决定是否请示国务院将其列入濒危名单。

通知还要求其他历史文化名城要引以为戒，按照《历史文化名城名镇名村保护条例》的要求，加强法规建设，健全保护制度，完善保护规划，严格规划实施，加大保护投入，履行管理职责，坚持严格保护，维护历史文化遗产的真实性和完整性，妥善处理好经济社会发展与历史文化遗产保护的关系，开创历史文化名城保护工作的新局面。

#### **《历史文化名城名镇名村保护条例》相关条款：**

**第十二条** 已批准公布的历史文化名城、名镇、名村，因保护不力使其历史文化价值受到严重影响的，批准机关应当将其列入濒危名单，予以公布，并责成所在地城市、县人民政府限期采取补救措施，防止情况继续恶化，并完善保护制度，加强保护工作。



**第四十条** 违反本条例规定，城市、县人民政府因保护不力，导致已批准公布的历史文化名城、名镇、名村被列入濒危名单的，由上级人民政府通报批评；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分。

## 海南拆违新法：违建范围、强拆程序等有明确界定

从1月1日起，《海南省查处违法建筑若干规定》正式施行，这也标志着我省拆除违法建筑工作有了更明确更严格的法律。

2012年7月，海南省住房和城乡建设厅开展了对全省违法建筑情况的调研，提交了《海南省违法建筑调研报告》，深入分析海南省违法建筑的现状、成因、危害。调查显示，尽管海南省近年来拆违力度不断加大，成绩显著，但违法建筑仍然存在存量较大、增速快、防控难等问题，严重侵犯了社会公共资源和利益，损害了海南的投资软环境和海南国际旅游岛形象。

鉴于制定查处违法建筑条例的重要性、必要性和迫切性，海南省人大法工委开展全省查处违法建筑立法调研，在总结近年来拆违工作经验的基础上，草拟了《海南省查处违法建筑若干规定》，并通过省人大常委会会议审议通过，于今年1月1日起正式施行。

海南省住建厅相关负责人表示，该《规定》对违法建筑的范围、强拆程序、查处时限、查处职责等都做了明确的界定。执法部门今年将进一步加大拆违力度。参与违建、为违建提供服务、监管不力、拆违不力的相关人员，将被依法追究责任。希望违建者认清形势，不要再存侥幸心理。

据分析，海南省违法建筑主要集中在乡镇村庄、城乡结合部、城中

村、重点项目用地范围内和新建铁路、公路两侧。违建者法律意识淡漠，受土地、房产和房租价格高速上涨的利益驱动，违法抢建。更有外来不法投资商与本地居民合作违规兴建小产权房，助长了违建之风。此外，政府各部门联动机制尚未真正形成，法律法规处罚执行周期过长等因素也影响了拆违的效率。

## 广州拟设名录保护历史建筑

日前，《广州市历史建筑和历史风貌区保护办法(征求意见稿)》(以下简称《办法》)正式出台。《办法》提出了上述规定，对未纳入文物范围的历史建筑和历史风貌区提供了新的保护制度，避免历史建筑遭到破坏。

根据规定，凡是建成50年以上并能够反映地方城乡发展历史、具有较高历史文化价值、未公布为文物保护单位也未登记为不可移动文物的，如果突出反映出地方城乡建设历史或者社会生产、生活历史以及重要的名人故居或具有纪念性的建筑物，可以列入历史建筑保护名录；对建成虽不满50年但反映地方时代特点的建(构)筑物，也可以列入历史建筑保护名录。

另外，总体格局、空间肌理、景观形态、建筑样式等较完整地体现地方某一历史时期地域文化特点、具有一定规模，但尚未达到历史文化街区标准或者尚未公布为历史文化街区的区域，可以列入历史风貌区保护名录。

在历史文化保护对象范围方面，《办法》将“历史沿革、总体格局、空间肌理、景观形态等较完整地体现广州某一时期的地域文化特点，尚未达到历史文化街区标准或者尚未公布为历史文化街区的历史地段”界

定为“历史风貌区”。

不过，历史建筑的确定和公布要经过一段必需准备和审批程序，需要一定时间，在这段时间内，就可能会发生一些有保留价值但尚未被确定为历史建筑的建筑受到破坏、拆除的问题。为避免这种情况出现，《办法》提出了历史建筑预先保护规定。根据规定，城市建设中发现有保护价值而尚未确定为历史建筑的建筑，经市城乡规划主管部门会同同级文物、房屋行政管理部门，报市政府批准，申报期间该建筑不得损坏或者拆除，申报期最长不超过一年。

## 石家庄两年后建成国家森林城市 详细规划出台

日前，《石家庄森林城市建设总体规划》（以下简称《规划》）正式通过专家评审向外界公布。《规划》提出，石市将利用两年时间使森林覆盖率达到 32%，水岸绿化率提高至 83%，新建地面停车场树冠覆盖率升至 30%，城区人均公园绿地面积达 14.8 平方米，城区绿化覆盖率达 48.5%，新建生态文化示范基地 4 处，全面达到国家森林城市指标，建成国家森林城市。

### 地域特点确定森林城市布局

《规划》根据石家庄市地域特点与森林城市建设要求，将石家庄森林城市建设规划布局分为核心区和扩展区两个层次。其中，核心区以石家庄市中心城区及周边生态敏感区为主要范围，包括石家庄市、栾城、鹿泉、正定和藁城四个组团县(市)区。针对石家庄市森林、湿地资源和生态、文化、产业特点，按照石家庄市建设“太行携翠、滹沱凝碧、幸福之城”的发展要求，提出石家庄市国家森林城市建设空间格局为“一轴两翼，三环九射，七核百点”。

## 两年后建成国家森林城市

《规划》确立了“依山傍水锦绣地，林茂果丰森林城，幸福美丽石家庄”的石家庄市森林城市建设理念。创建目标是通过创建国家森林城市，将石家庄的森林、水系和湿地等特色资源紧密结合，初步建成完备的森林生态体系、繁荣的生态文化体系和发达的生态产业体系，实现城中林荫气爽、山区碧水青山、平原花香鸟语、乡村花果飘香。

未来两年，针对国家森林城市建设指标，石市将重点加强水岸和新建地面停车场的绿化建设，使森林覆盖率由 30.56%提高至 32%，水岸绿化率由 79%提高至 83%，新建地面停车场树冠覆盖率由 15%提高至 30%，新建生态文化示范基地 4 处，全面达到国家森林城市指标，建成国家森林城市。到 2020 年，全市森林覆盖率提高到 33.5%，建成区人均公园绿地面积达 15 平方米，水岸绿化率达 85%，村庄绿化率达 37%，新建生态文化示范基地 5 处。

## 宁波规定道路大修后 3 年内不得挖掘

日前，浙江省宁波市政府下发《关于进一步加强城市道路和管线改造管理的通知》，要求各部门各单位加强管理，道路大修后 3 年内不得挖掘，减少道路重复挖掘现象。

通知要求，规划和城管等部门要高起点、高标准、高水平做好规划编制和方案设计，统筹同步考虑城市道路和各类管线改造，对方案设计要深入研究论证，充分听取各方意见，广泛吸收合理化建议，并积极推广应用地下管线综合管廊或共同沟等先进技术和非挖掘工艺，从源头上减少对城市道路的重复挖掘。

通知强调，宁波将形成部门协调、多方联动的市、区两级联席会议

制度，研究明确城市道路和管线改造重要事项。这一联席会议制度由城管部门牵头，住房城乡建设、规划、公安、交警以及相关管线产权、管理单位共同参与。今后，城市道路和管线改造须按照现有市、区管理权限报送相应联席会议会审，会审通过后再列入年度改造计划；影响面大的城市道路和管线改造项目实施前，设计方案须报送相应联席会议会审。城市道路新建、扩建、改建交付使用 5 年内、大修竣工 3 年内，均不得挖掘；因特殊情况需要挖掘的，需报送相应联席会议会审。

目前，宁波市城管部门正在制订城市道路挖掘修复管理办法，以进一步规范、细化、明确城市道路和管线改造的相关事项。对严重影响交通的项目和工序，将错开上下班高峰施工，避免施工扬尘污染、污水泥浆乱排和交通拥堵，减少施工给市民造成的不便。对随意挖掘、损毁绿化和浪费材料的建设、施工责任单位，将依法给予处罚。同时，市政工程将实行工程铭牌制，即重要市政设施整治改造项目竣工后，项目建设、设计、施工、监理等责任单位的信息将被刻入铭牌长久公示。

## 宁波认定 87 个村庄“传统村落”身份

浙江省宁波市有关部门近期对全市传统村落作了一次全面排查，最终排摸出传统村落 87 个。

传统村落是指村落形成较早，拥有较丰富的传统资源，具有一定历史、文化、科学、艺术、社会、经济价值，应予以保护的村落。“与历史文化名村名镇认定不同，传统村落内涵更加宽泛。”宁波市规划局有关负责人介绍说，具体包括四方面要求：一是传统建筑风貌完整；二是选址和格局保持传统特色；三是非物质文化遗产活态传承；四是彰显地域特色，具有重要意义或特色景观。“只要满足四大条件之一，就有可

能被认定为传统村落。”

前童镇有 5 个村同时被推荐为国家级传统村落。前童镇不仅古建筑群保存得比较好，历史文化积淀也十分丰厚。其村落是按“回”字九宫八卦式布局，村中老街、小巷布置有序，祠堂、水井、渠道错落其间。

“为纪念童氏先祖引白溪水进村的功绩，前童每年元宵举行‘行会’，堪称一绝，属于非物质文化遗产，因此被我们推荐为国家级传统村落。”该负责人说。

名单中，除前童镇 5 个村被作为整体推荐外，还有象山县儒雅洋村、黄埠村、东门渔村，宁海县岙胡村、箬岙村、清潭村被推荐为国家级传统村落。

此次被列入传统村落的村庄中，有许多村落虽没有特别有价值的古建筑群，但因村落选址与自然环境契合度高、村落总体格局保持完好，也被列入名单之中。有的传统村落入选则因为拥有较为独特的自然环境，如慈溪市龙山镇方家河头村，古树众多、生态环境优美。

另外，名单中有 4 个传统村落有非物质文化遗产，分别为宁海县湖头村，湖头舞狮非物质文化遗产；奉化市茗雪村，奉化布龙非物质文化遗产；宁海县力洋村，陈巾英剪纸市级非物质文化遗产；宁海县西岙村，抬龙游省级非物质文化遗产。

据悉，宁波市对传统村落的保护已有一定的基础。目前，该市有宁海许家山村为国家级历史文化名村，余姚横坎头村、奉化岩头村为省级历史文化名村。

## 杭州已对“赠送面积”做出规定 面积是不能随意“送”的

因为规划审批越来越严格，开发商的面积也“送”得越来越难了。

相关的规划设计单位在接到开发商设计单子时，更是动足脑筋，戴着镣铐跳舞。为什么赠送面积会受到控制？

### **面积不可以随意送**

关于户型设计这块最新的规则主要包括两个文件。

2011年7月，杭州市规划局出台了《杭州市建筑层高控制及容积率指标计算规则》，其中规定多层、高层普通住宅建筑标准层层高不得大于3.2米（240平方米以上大户型因特殊技术等需要，可适当增加至3.4米），低层住宅标准层层高不应大于3.6米。住宅建筑非标准层层高应小于4.5米，当大于等于4.5米小于6米时，不论层内是否有隔层，计算容积率指标时，建筑面积均按该层面积乘1.5倍计算。跃层式或低层住宅等，若起居室（厅）层高在户内通高时，可按其实际面积计入容积率。

对于地下空间，也有规定。即地下室层高2.2米以上，室外地坪为基准。地下室、半地下室的顶板面高出室外地面不超过1.5米时，建筑面积不计入容积率；当地上部分大于1.5米时，该层建筑面积计入地块容积率。此外还规定，在这之前土地已出让但方案尚未批复的项目，虽然允许建筑部分楼层按原规定执行层高标准，但其比例原则不超过其标准层面积的40%（在方案中明确）。

郊区户型创新也严格控制，以余杭为例，根据杭州市规划局余杭规划分局〔2011〕40号文件《关于建筑工程容积率和建筑密度指标计算规则说明（试行）的通知》（以下简称《通知》），“大户型跃层式、低层住宅的起居室（厅）层高为户内通高以及住宅坡屋顶部分除外”中的大户型，明确以建筑面积120平方米（含）为标准，建筑面积小于120平方米以下的，其起居室（厅）通高层高超过4.5米（含）的，按1.5倍计算容积率。这就意味着，今后只要是建筑面积小于120平方米，超过4.5米的层高，在规划审批时就要算1.5倍的面积。这自然就会打消

开发商的热情，120平方米以下的小户型跃层将可能会绝版。

此外，余杭区还规定，建筑物内单层层高不足2.2米，算一半面积；单层层高超过2.2米（含）的，算全部面积。而在此前，层高不足2.2米是不计算面积的。

另外，对于飘窗、阳台、花池等空间，杭州市也有明确规定。2011年4月，杭州市规划局《关于规范建筑飘窗等若干问题建筑面积计算的通知》中强调，住宅每户的阳台、露台等附属空间的结构底板投影面积之和占该户建筑面积的比例应小于12%，超出部分全部计算面积。建筑面积90平方米以下的户型，其设备平台面积不大于3平方米；建筑面积90平方米以上的户型，设备阳台面积不大于5平方米。

此外，飘窗窗台面与室内地面的高差应大于或者等于0.3米，自外墙墙体外边线至飘窗外边线距离应小于或者等于0.6米，窗台面至飘窗顶板底高度应小于2.2米。不符合以上条件的，按挑出外墙部分的投影面积计入建筑面积并计入容积率指标。

同时还规定，高层住宅不得在阳台外或外墙外设置花池。低、多层住宅在阳台外或外墙外设置花池时，花池的底板标高应高于室内地坪或阳台地坪标高0.6米以上。在阳台结构底板内设置花池时，按阳台规定计算花池面积。

而对于单个阳台的大小，也有了更为严格的规定。根据新规，凹阳台面积不大于8.0平方米且其进深不大于2.4米。以往大家比较喜欢用的阳台、露台、空中花园、入户花园等建筑空间，无论其名称如何，如果符合上面的条件，则按阳台计算建筑面积；不属于以上形式的，均视为非阳台建筑空间，计算全部建筑面积。

虽然规则已经出台，但具体在实施时却有一个相对的过程，目前在市场上销售的不少楼盘都是在新规出台前通过审批，而部分项目则是打



了擦边球。

### 不受法律保护

对于购房者而言，买了一定户型的面积，能够获赠的面积当然越大越好，可是，为什么送面积需要被控制？

中国联合工程公司第一建筑工程设计研究院副院长张翔表示，政府对每一块出让土地的开发力度都是有所控制的，也就是说楼盘本身的地块数据指标是一定的，规划报批时的建筑面积、绿化率、容积率都是恒定的，赠送面积的“偷”实则是偷偷扩张容积率，意味着开发商向公共空间要面积，多数赠送面积多的楼盘，容积率比实际要高很多，且在实际体验中就能明显感觉到居住密集度非常高。

“我们每块土地都核定了一定的人口承载数量，比如一个原本 90 平方米的户型最多住 3 口人，但在赠送面积之后，它可能变成 120 平方米，实际就能住上 4 个人。”张翔表示，政府对区域的规划是一个系统的配套工程，供电供水、交通配套、商业配套、停车位配套都是互为参照系数的，如果每一个楼盘的人口荷载都大幅超标，那么居住品质将无法保证。

另外，绝大多数开发商不会将赠送面积的相关条款纳入商品房买卖合同，以补充协议形式出现在合同附件的也很少，赠送面积基本上不受法律保护，因而增加了赠送面积的“发病”频率。一旦赠送面积缩水或出现质量隐患、产权纠纷，遇到拆迁、出售、继承、评估、抵押等情况时，存在一定的法律障碍。

## 四川深化四大城市群规划布局

日前，四川省召开专题会议，研究四大城市群规划和建设工作。“十

一五”以来，四川省以成都平原、川南、川东北和攀西四大城市群为重点加速推进城镇化进程，全省城镇化率年均提高 1.44 个百分点。但是从总体看，四川省 2011 年城镇化率仅为 41.8%，比全国平均水平低 9.5 个百分点。

目前，成都平原城市群已经具备大型城市群的一般特征，川南仍处于向大型城市群过渡阶段，川东北处于大型城市群的发育阶段，攀西处于大型城市群的雏形阶段。会议提出，规划编制要着眼于整个“群”而不是孤立的城市。要创新发展机制特别是动力机制，让相关城市都能够实现优化发展，以较小成本获得较大效益。要建立完善城市群内部的协同平台，制订引导促进政策。

四川省住房城乡建设厅指出，要加快全省城市群的健康发展，尽快形成结构合理、功能互补、协调发展、辐射带动能力强的城市群发展格局，应高度重视以下 4 方面的工作：

**一是深化四大城市群规划，优化区域空间布局。**对内部区域空间进行整体安排，构建科学合理的区域城镇体系，确定内部各城市的功能分工，统筹区域基础设施和公共服务设施建设工作。

**二是建立以城市群为基础的经济合作机制。**强化组织领导、加大协调力度，建立城市经济合作体行为准则，探索促进产业整合的相关政策，注重资源和市场的联合开发。

**三是强化区域基础设施和公共服务设施的共建共享。**建立不同城市间的政策协调机制，促进区域基础设施在建设管理上的全面协调，推动跨区域设施建设、运营领域市场化。

**四是推进区域生态环境和文化保护领域的多方合作。**推动区域生态与文化保护工作的整体评估，强化区域环境与文化保护规划与基础研究，积极争取国家政策支持，建立生态补偿制度。

## 江西村镇规划编制杜绝“克隆”现象

江西省住房城乡建设厅下发通知，进一步明确了全省村镇规划编制的工作目标，并强调村镇规划编制要突出地方特色，杜绝“克隆”现象。

通知确定了江西省村镇规划编制工作的具体目标：2012年12月底前完成现有村镇规划评估，2013年6月底前完成江西省所有省级历史文化名镇名村保护规划编制，2013年年底前全面完成乡镇总体规划的修编和200个重点镇重点地段控制性详细规划的编制，2014年6月底前基本完成全省村庄的规划编制。

通知要求，各地结合全系统“四服务”（服务大局、服务企业、服务基层、服务群众）活动，组织规划设计单位专业技术人员、大专院校相关专业师生以及规划建设单位的相关人员积极开展村镇规划编制服务工作。各级规划建设主管部门加强城乡规划编制单位管理，依法规范城乡规划编制业务的招标投标和委托行为，对拟承担辖区内村镇规划编制任务的规划设计单位资质、项目组成人员情况、进赣规划设计单位业务登记情况等认真审查，确保符合规划项目的资质等级技术要求。

通知强调，村镇规划编制要严格按照国家和江西省制订的村镇规划标准进行，坚持进度服从质量的原则，遵循“先地形测量，后收集基础资料，再编制规划”的操作程序。坚持生态文明理念，突出资源节约、环境友好，突出地方特色，杜绝“克隆”现象。乡镇总体规划、控制性详细规划和历史文化名镇名村保护规划必须委托具有相应资质的专业规划设计单位编制。规划初步成果要广泛征求群众意见，组织有关单位和专业技术人员进行审查。村镇规划应按规定逐级报县级人民政府审批并公布成果，其中省级以上历史文化名镇名村保护规划应逐级上报省人民政府审批。

## ■ 规划思考

# 对美国城乡规划的认识和体会

长沙市城乡规划局岳麓区分局副局长 陈联强

2011年12月6日至22日，本人有幸参加了省城乡规划学会组织的赴美考察之行。在17天的时间里，我们一行人感受体验了美国的城乡生活、自然风光、风土人情。

说到美国，我就不自主地想起毛泽东同志的著名论断“一切反动派都是纸老虎”；想起抗美援朝、抗美援朝、伊拉克、利比亚；想起美国对中国的战略包围、中美贸易等等。总之，美国是一个让人爱恨交织的国家，是一个高度发达的国家，是一个让多少怀着淘金梦的人向往的国家。

短短17天的行程，使我对这个神秘的大国有了全新的认识，有了初步的了解，特别是对美国的城市规划管理工作，我们一行人进行了认真的考察与学习，本文就美国的城乡规划谈几点认识和体会：

## 一、美国人的规划意识

### （一）关注个性，重视整体

美国较多的城市在注重历史沿革、地形特点的基础上形成较具个性的城市结构和景观，但大部分城市形象共性较多，即城市中心区高层集中密集，其他区域建筑较低，以多层为主，城市意向分明。大多城市在建筑高度上并没有特殊规定，仅在区划法中对容积率有限定。中心区高层集中除了城市规划的规定外，主要受市场经济和土地成本影响。中心区外围建筑较低则主要由美国人崇尚自然、热爱户外活动，以郊区别墅为主的居住生活模式决定。

## **(二) 重视自然，尊重历史**

美国重视保护优秀建筑，保护文化特色，城市因历史和民族各异，既有欧洲特色，也有墨西哥、中国、韩国等风情，体现了文化的多样性。现状各城市建设量较少，主要对建筑和基础设施采取特殊的方式加以规划与建设。如纽约曼哈顿的金融街、百老汇高楼林立，道路狭窄，交通堵塞。但为了保持古老建筑的历史风貌，纽约在进行交通、通讯等基础设施建设时，宁肯牺牲一些个人的便利与舒适，主要发展地铁等公共交通。

自然环境的保护是美国城市规划的重要内容，占据突出位置。大城市的中心地带，都有大片公园、绿地，植物品种多，大树多，花、草、树木和谐搭配，城市充满生机和活力。另对各个单位、有住宅的家庭都有绿化的要求，负有相应的责任。

## **(三) 重视小城镇，发展卫星城**

美国人少地多，经济发达，居住较为分散，形成了小城镇为主的城市化格局。因此，城市基础设施是以中小城市为主体而兴建的。近30年来，美国不是靠无限扩张中心城市管辖范围来实现城市规模，而是靠大批小城镇的集合发展成为城市圈或卫星城城市带。

城市是人类生活的载体，作为城市建设者，走出国门，开阔眼界，学习发达国家城市建设和规划的先进理念、先进技术，多思考，提高认识，为我国的城市发展和建设作出积极的贡献。

## **二、美国的规划管理**

除总体规划外，美国各城市均有区划（zoning），总体规划不是法规，但区划是法规。区划是根据总体规划的要求，对指定区域的用地性质和开发强度进行划分，例如住宅、工业、商业等。这样，相同类型的建筑可适度集中，工业区形成规模，商业区形成气候，住宅区可确保宁

静和安宁。各指定区域还可进一步细分，例如住宅区还可细分为别墅区与公寓区。建筑风格、建筑与环境的关系还要遵循与之配套的城市设计导则。美国行政体制为联邦、州、县（市）三级，规划的实施在市（县）一级。城市规划管理部门负责审批规划，执行区划的相关要求和标准，是政府的分支机构，一般称为社区发展局或区划局，开发商的规划申请，首先报送规划部门，不符合区划要求的，退回重新设计，符合区划要求的，由规划部门上报城市规划委员会审查，只有经规划委员会审查通过的，项目才能付诸实施。规划委员会由市长代表、企事业单位代表，社区代表约 9 人经选举后产生。任期两年，可连任一届。规划委员会每月定期召开若干次会议，审议规划部门提交的各类规划申请，公民可旁听会议，但只有规划委员会成员有表决权。美国规划审批的特点，一是以法规（区划法）为依据；二是经集体（规划委员会）研究确定；三是程序公开（公民可旁听）。其优点是可避免规划的暗箱操作或过大的随意裁量权。不仅是规划管理设有专门的委员会，其它重要的职能部门也同样设置一个行使决策权的专门委员会。委员会一般由市长代表、相关领域的专家，企事业单位代表和社区居民代表组成。其工作内容是在职能部门工作的基础上，通过讨论表决进行决策。此外，政府在做出重大项目决策时，还会召开市民听证会，广泛听取市民的意见。通过这些决策程序，可防止决策出现重大失误。区划作为一种法规，执行非常严格，违反区划的相关规定就是违章，要么停建，要么拆除，甚至还要罚款。为了让市民更好地了解区划的内容，避免因为对区划的误解而造成违章，一般辖区内的每一个地块的规划图和详细说明文本都放在电脑上供公众查询，包括用地性质、建筑层数、容积率、建筑物退四周道路的尺寸、停车要求、绿地率、绿化要求等均可在电脑上查到。不但用地申请人知道地块的详细规划要求，相邻地块乃至整个社区的居民均可通过电脑查

询知道该地块的相关信息，这样，这个地块的任何建设还会受到社会公众的监督。

### （一）美国城乡规划建设的特点

美国城乡的规划建设，充分体现了以人为本、可持续发展的理念。主要表现在以下几方面：一是基础设施配套完善。道路、供电、给排水、供气、路灯、现代通讯、学校、医院，超市、宾馆、教堂等公共配套服务设施一应俱全，人们生活在小城镇可以得到在大城市一样的享受。二是功能区划非常明显。城乡主要分为城市客厅区、公共服务区、商业区、居住区及产业区等。城市客厅区一般是滨水而建的具有商业功能的小广场，是城乡环境最好，景色最美的地方。公共服务区一般是由市政府办公场所、学校、医院、图书馆等公共服务设施所构成。商业区、居住区和产业区的总体布局及内部规划设计同样看出是匠心独具的。三是居民住房别具特色。城乡居民住宅大部分是连体或单体别墅，其住宅的设计简洁明了，房屋以木质建筑为主，一切以人的居住舒适性为前提。美国城镇规划建设的主要特点是：

**一是科学性。**美国借鉴世界上其他发达国家在城市规划上的先进经验，把规划的科学性放在首位。据介绍，旧金山市的海峡大桥从规划设计到认证，前后花了十八年时间，上世纪三十年代建成的大桥今天仍然在充分发挥着作用，基本满足了当前的发展需求。

**二是民主性。**为保证城镇规划的科学性、民主性，美国城镇规划的最终形成必须经过“民主集中制”这一程序。城镇规划一旦通过，必须严格执行，主要表现在一方面要严格按规划建设项目；另一方面，也不断地修编规划，但每一次修编都必须遵循“科学决策、民主评议”的程序。

**三是严肃性。**美国的城镇，大到有几百万人口的纽约（核心区），

小到仅有三千人的小镇，有关城镇的规划建设。怎样搞好城镇规划建设，一切均由居民和议会说了算，这又是非常严肃的。此外，美国的城镇管理工作也很有特色。主要表现在管理队伍的选配，一是民选机构，即民选的议员和市长参与城镇建设管理。二是专职机构，即有固定工作人员，但他们工作内容比较多，包括水电管理、环境卫生、消防安全等。三是中介机构，各城市都根据各自的特点，成立各式各样的非政府组织，职责是维护自己特有的权益。

## （二）对违章建筑的整治

美国城市建设法令、区划图、城市设计导则等内容均通过政府网站向社会公布，每位市民对其所在的社区，哪些允许建设，哪些限制建设，哪些不能建设了如指掌。一旦有人违法建设或违章搭建，市民就会举报，警察会在几分钟内抵达现场制止。市民普遍认为，违法建设或违章搭建会影响社区的环境，而社区环境下降或恶化，将造成社区房地产价值的下降，美国住宅是私有财产，房地产价值下降，就意味着私有住房财产的贬值，这会直接影响到市民的切身利益。因此，市民特别关注社区的建设，特别关注社区的环境。正因为是这样，在居住社区内也就很难产生违法建设或违章搭建的土壤。破坏社区环境的任何行为，就犹如“过街老鼠，人人喊打”。可以说美国制止违法建设的做法是发动群众，依靠群众。而国内的做法则是靠执法人员四处巡查，“猫抓耗子”，费尽了千辛万苦，到头来是制而不止，违章建筑越建越多。因此，应借鉴美国的做法，建立起一种治标治本的机制，要使社区居民真正成为政府制止违法建设的依靠对象，使制止违法建设成为市民的一种自觉行为。只有这样，违法建设这一颗城市毒瘤，才有可能被铲除。美国对乱占乱建，处罚是非常严厉的，政府对辖区内的建筑做出了一套十分严格和十分详细的规定。一栋建筑物若违反其中的某一条规定，就有被拆除的危险。



建筑物还规定不能有凸出物影响立面景观，不能违规设立电视天线，不能私设广告牌，草坪不能种植有毒草种等。违章建筑一经举报，会被责令限期拆除，若没有按期拆除，政府会提请法院判决，并委托一家建筑公司强制执行，房主也会受到重罚。

### **三、对城乡规划工作的几点体会**

综合美国城乡规划工作管理的特点和做法，对我们规划管理工作有着很好的教育启示作用，我认为我们的规划管理工作应该从以下几方面加以借鉴。

#### **（一）要更加重视规划的基础工作**

根据我国的地形特点和人口密度情况，对各地的规划编制情况在《城乡规划法》的统筹管理下，各地按供地松紧的程度，加强规划编制基础工作，在进行总体规划和各分区规划编制前，应对自然资源、用地情况、人口密度分布、交通流量、能源供应、物质供求、水电资源、道路管网、空间布局作详细的调查分析研究，要不断更新规划资料，搞好新老规划的衔接工作，编制规划的基础数据必须准确无误，重视居民群众对规划编制的需求。

#### **（二）完善规划编制的体制和过程**

规划编制应遵从政府主导，民众参与的原则，要注重规划编制的多公司合作，特别是本土公司和国际在公司的合作，对总体规划的编制在审定上报前，除网上公示、组织参观公示外，应组织各阶层民众代表进行讨论修订，在组织专家评审时，不能临时下发资料，应在一月或数月前交专家认真审阅；要拉长规划编制过程，做到慢工出细活，要杜绝形象工程和政绩工程，国外的建设可以几十年甚至几百年不变，而我国二、三十年又要重建，这是值得引起重视的问题。

#### **（三）注重规划编制的城乡一体化**

当前我国正在抓城乡一体化建设，过去几十年我们对农村建设关注的不是很多，使农村基础建设非常薄弱，在推进城乡一体化进程中，一定制定严格的规划，按规划掌握执行，使城乡一体化建设有序推进。

#### **（四）更加注意对历史文物和生态环境的保护**

近几十年的大规模建设，对历史文物和生态环境破坏很大，在今后的建设中要加强对历史文物和生态环境的保护，要保持具有中国特色的建筑风格和特点，放慢建设速度，拉长建设周期，要依靠产业增长经济，而不是仅依靠房地产拉动经济增长，各种建设和企业生产必须环境达标，注意源头污染，在规划审批上控制污染源。

总之，美国是一个发达的资本主义国家，在出国旅游、考察中是一个值得首选的国家，特别是我们规划工作者，借鉴和学习美国的先进经验十分必要，但我们在学习中要根据国情特点，认真分析研究，有的事情在美国很好办，搬到中国来就不一定行得通，要充分考虑中国人口多、耕地面积不足、建设周期短、建设用地短缺、基础不完善的国情，看美国的事情要考虑它的过程，它过去几百年过了环境关、污染关、建设关，它几百年过程我们要在几十年解决是不现实的，我们只有充分尊重自然规律，依靠法律法规，把中国的事情办好，为长沙的建设作出自己的贡献，只有这样，我们才不辜负长沙规划人这一光荣的称号。