

住房城乡建设部文件

建规〔2017〕59号

住房城乡建设部关于加强 生态修复城市修补工作的指导意见

各省、自治区住房城乡建设厅，直辖市住房城乡建设、城乡规划、园林绿化主管部门，新疆生产建设兵团建设局：

改革开放以来，我国城镇化和城市建设取得巨大成就，但同时也面临着资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统遭受破坏的严峻形势，基础设施短缺、公共服务不足等问题突出，“城市病”普遍存在，严重制约城市发展模式和治理方式的转型。开展生态修复、城市修补（以下统称“城市双修”）是治理“城市病”、改善人居环境的重要行动，是推动供给侧结构性改革、补足城市短板的客观需要，是城市转变发展方式的重要标志。为

贯彻落实《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》《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》，全面推进“城市双修”工作，现提出如下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会及中央城市工作会议精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持以人民为中心的发展思想，进一步加强城市规划建设管理工作，将“城市双修”作为推动供给侧结构性改革的重要任务，以改善生态环境质量、补足城市基础设施短板、提高公共服务水平为重点，转变城市发展方式，治理“城市病”，提升城市治理能力，打造和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市。

（二）基本原则。

——政府主导，协同推进。将“城市双修”作为各城市住房城乡建设、规划等部门的重要职责，加强与相关部门分工合作，建立长效机制，完善政策，整合资源、资金、项目，协同推进。

——统筹规划，系统推进。尊重自然生态环境和城市发展规律，综合分析，统筹规划，加强“城市双修”各项工作的协调衔接，增强工作的系统性、整体性。

——因地制宜，分类推进。坚持问题导向，根据城市生态状

况、发展阶段和经济条件差异，有针对性地制定实施方案，远近结合，分类推进。

——保护优先，科学推进。坚持保护优先原则，保护历史文化遗产和自然资源，修复受损生态，妥善处理保护与发展关系，科学推进“城市双修”。

（三）主要任务目标。2017年，各城市制定“城市双修”实施计划，开展生态环境和城市建设调查评估，完成“城市双修”重要地区的城市设计，推进一批有实效、有影响、可示范的“城市双修”项目。2020年，“城市双修”工作初见成效，被破坏的生态环境得到有效修复，“城市病”得到有效治理，城市基础设施和公共服务设施条件明显改善，环境质量明显提升，城市特色风貌初显。

二、完善基础工作，统筹谋划“城市双修”

（一）开展调查评估。开展城市生态环境评估，对城市山体、水系、湿地、绿地等自然资源和生态空间开展摸底调查，找出生态问题突出、亟需修复的区域。开展城市建设调查评估和规划实施评估，梳理城市基础设施、公共服务、历史文化保护以及城市风貌方面存在的问题和不足，明确城市修补的重点。

（二）编制专项规划。根据城市总体规划、相关规划和评估结果，确定开展“城市双修”的地区和范围。编制城市生态修复专项规划，统筹协调城市绿地系统、水系统、海绵城市等专项规划。编制城市修补专项规划，完善城市道路交通和基础设施、

公共服务设施规划，明确城市环境整治、老建筑维修加固、旧厂房改造利用、历史文化遗产保护等要求。开展“城市双修”重要地区的城市设计，延续城市文脉，协调景观风貌，促进城市建筑、街道立面、天际线、色彩与环境更加协调、优美。

（三）制定实施计划。各地要制定“城市双修”实施计划，明确工作目标和任务，将“城市双修”工作细化为具体的工程项目，建立工程项目清单，明确项目的位置、类型、数量、规模、完成时间和阶段性目标，合理安排建设时序和资金，落实实施主体。要加强实施计划的论证和评估，增强实施计划的科学性、针对性和可操作性。

三、修复城市生态，改善生态功能

（四）加快山体修复。加强对城市山体自然风貌的保护，严禁在生态敏感区域开山采石、破山修路、劈山造城。根据城市山体受损情况，因地制宜采取科学的工程措施，消除安全隐患，恢复自然形态。保护山体原有植被，种植乡土适生植物，重建植被群落。在保障安全和生态功能的基础上，探索多种山体修复利用模式。

（五）开展水体治理和修复。全面落实海绵城市建设理念，系统开展江河、湖泊、湿地等水体生态修复。加强对城市水系自然形态的保护，避免盲目截弯取直，禁止明河改暗渠、填湖造地、违法取砂等破坏行为。综合整治城市黑臭水体，全面实施控源截污，强化排水口、管道和检查井的系统治理，科学开展水体

清淤，恢复和保持河湖水系的自然连通和流动性。因地制宜改造渠化河道，恢复自然岸线、滩涂和滨水植被群落，增强水体自净能力。

（六）修复利用废弃地。科学分析废弃地和污染土地的成因、受损程度、场地现状及其周边环境，综合运用多种适宜技术改良土壤，消除场地安全隐患。选择种植具有吸收降解功能、适应性强的植物，恢复植被群落，重建自然生态。对经评估达到相关标准要求的已修复土地和废弃设施用地，根据城市规划和城市设计，合理安排利用。

（七）完善绿地系统。推进绿廊、绿环、绿楔、绿心等绿地建设，构建完整连贯的城乡绿地系统。按照居民出行“300米见绿、500米入园”的要求，优化城市绿地布局，均衡布局公园绿地。通过拆迁建绿、破硬复绿、见缝插绿等，拓展绿色空间，提高城市绿化效果。因地制宜建设湿地公园、雨水花园等海绵绿地，推广老旧公园提质改造，提升存量绿地品质和功能。乔灌木合理配植，广种乡土植物，推行生态绿化方式。

四、修补城市功能，提升环境品质

（八）填补基础设施欠账。大力完善城市给水、排水、燃气、供热、通信、电力等基础设施，加快老旧管网改造，有序推进各类架空线入廊。加强污水处理设施、垃圾处理设施、公共厕所、应急避难场所建设，提高基础设施承载能力。统筹规划建设基本商业网点、医疗卫生、教育、科技、文化、体育、养老、物

流配送等城市公共服务设施，不断提高服务水平。

（九）增加公共空间。加大违法建设查处拆除力度，积极拓展公园绿地、城市广场等公共空间，完善公共空间体系。控制城市改造开发强度和建筑密度，根据人口规模和分布，合理布局城市广场，满足居民健身休闲和公共活动需要。加强对山边、水边、路边的环境整治，加大对沿街、沿路和公园绿地周边地区的建设管控，禁止擅自占用公共空间。

（十）改善出行条件。加强街区的规划和建设，推行“窄马路、密路网”的城市道路布局理念，打通断头路，形成完整路网，提高道路通达性。优化道路断面和交叉口，适当拓宽城市中心、交通枢纽地区的人行道宽度，完善过街通道、无障碍设施，推广林荫路，加快绿道建设，鼓励城市居民步行和使用自行车出行。改善各类交通方式的换乘衔接，方便城市居民乘坐公共交通出行。鼓励结合老旧小区更新改造、建筑新建和改扩建，规划建设地下停车场、立体停车楼，增加停车位供给。加快充电设施建设，促进电动汽车的使用推广。

（十一）改造老旧小区。统筹利用节能改造、抗震加固、房屋维修等多方面资金，加快老旧住宅改造。支持符合条件的老旧建筑加装电梯，提升建筑使用功能和宜居水平。开展老旧小区综合整治，完善照明、停车、电动汽车充电、二次供水等基础设施，实施小区海绵化改造，配套建设菜市场、便利店、文化站、健身休闲、日间照料中心等社区服务设施，加强小区绿化，改善

小区居住环境，方便居民生活。

（十二）保护历史文化。加强历史文化名城名镇保护，做好城市历史风貌协调地区的城市设计，保护城市历史文化，更好地延续历史文脉，展现城市风貌。鼓励采取小规模、渐进式更新改造老旧城区，保护城市传统格局和肌理。加快推动老旧工业区的产业调整和功能置换，鼓励老建筑改造再利用，优先将旧厂房用于公共文化、公共体育、养老和创意产业。确定公布历史建筑，改进历史建筑保护方法，加强城市历史文化挖掘整理，传承优秀传统文化。

（十三）塑造城市时代风貌。加强总体城市设计，确定城市风貌特色，保护山水、自然格局，优化城市形态格局，建立城市景观框架，塑造现代城市形象。加强新城新区、重要街道、城市广场、滨水岸线等重要地区、节点的城市设计，完善夜景照明、街道家具和标识指引，加强广告牌匾设置和城市雕塑建设管理，满足现代城市生活需要。加强新建、改扩建建筑设计管理，贯彻“适用、经济、绿色、美观”的建筑方针，鼓励出精品佳作，促进现代建筑文化发展。

五、健全保障制度，完善政策措施

（十四）强化组织领导。各城市要按照《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》要求，确定“城市双修”工作的目标和任务，明确实施步骤和保障措施。住房城乡建设、规划部门要争取城市主要领导的支持，将“城市

双修”工作列入城市人民政府的重要议事议程。研究建立长效机制，持续推进“城市双修”工作。

（十五）创新管理制度。积极开展“城市双修”试点工作，创新城市规划建设管理方式，探索形成有利于“城市双修”的管理制度。研究城市公共空间拓展的激励机制，鼓励增加公共空间。抓紧建立公共建筑拆除管理程序和评估机制，制止城市大拆大建。完善园林绿化管理制度，研究建立生态修复补偿机制，切实保护和增加绿色空间。

（十六）积极筹措资金。要争取发展改革、财政等部门的支持，多渠道增加对“城市双修”工程项目的投入。推动将重要的“城市双修”工程纳入国民经济和社会发展年度计划，保持每年安排一定比例的资金用于“城市双修”项目，发挥好政府资金的引导作用。鼓励采用政府和社会资本合作（PPP）模式，发动社会力量推进“城市双修”工作。

（十七）加强监督考核。各省级住房城乡建设主管部门要加强对本地区“城市双修”工作跟踪指导，督促各城市建立考核制度，严格目标管理、绩效考核和工作问责。我部将研究制订“城市双修”工作评价考核办法，定期组织开展全国“城市双修”实施成效评价，并把评价结果纳入国家园林城市、生态园林城市、中国人居环境奖评审考核范围。

（十八）鼓励公众参与。加强宣传工作，充分利用电视、报纸、网络等新闻媒体，普及生态环保知识，提高社会公众对

“城市双修”工作的认识。要创造条件，鼓励社会公众积极参与，及时听取社会各界和有关专家的意见，形成良好的工作氛围。深入细致做好群众工作，认真听取群众诉求，维护群众利益，着力解决群众反映强烈的突出问题，让群众在“城市双修”中有更多获得感。



(此件主动公开)

