



规划师

ISSN 1006-0022
CN 45-1210/TU

PLANNERS

中国学术期刊综合评价数据库统计源期刊
《中国学术期刊网络出版总库》全文收录期刊
《中国学术期刊（光盘版）检索与评价数据规范》执行优秀奖

中文核心期刊
中国科技核心期刊

本期主题
规划评估与动态规划

2013
总210期 第29卷

6



期刊基本参数: CN45-1210/
TU*1985*M*A4*110*zh*P*
¥25.00*15000*21*2013-6

顾问单位: 中国城市规划协会

主管单位: 广西壮族自治区住房和城乡建设厅

主办单位: 广西华蓝设计(集团)有限公司

协办单位: 雅克设计机构

武汉市土地利用和城市空间规划研究中心

武汉市规划研究院

中国航空规划建设发展有限公司

上海现代建筑设计(集团)有限公司规划建筑设计院

广州市城市规划勘测设计研究院

赣州市城乡规划设计研究院

主 编: 雷 翔

副 主 编: 毛蒋兴

社 长: 侯百镇

副 社 长: 徐 兵 熊元鑫 尤 智

社长助理: 郭敬锋

编辑部主任: 刘 芳

本期责任编辑: 邓 倩

栏 目 编 辑: 王 青

美 术 编 辑: 唐春意

目次

规划师论坛

- | | | |
|----|-------------------------------|---------------|
| 5 | 规划评估促进动态规划的作用机制、概念框架与路径 | 丁国胜, 宋 彦, 陈燕萍 |
| 10 | 政府运行视角下的城市总体规划实施过程评价方法探讨 | 罗震东, 廖茂羽 |
| 18 | 基于动态维护的城市总体规划实施评估方法和机制研究 | 何灵聪 |
| 24 | 城市规划实施有效性评价: 从关注结果转向关注过程的动态监控 | 周国艳 |

规划设计

- | | | |
|----|-----------------------|--------------------|
| 29 | 苍南滨海湿地地区概念规划探析 | 谭 侠, 余 伟, 汪 瑾 |
| 33 | 转型期绍兴县柯桥城市总体规划编制的空间探索 | 孙加凤, 吴文鑫 |
| 38 | 辽宁(营口)乐器产业园概念性规划设计探析 | 朱胜基, 常 薇, 王生才, 高 丽 |

专题研究

- | | | |
|----|---|-------------------------|
| 43 | “五合”·“五分”·“五化”
——2013版《深圳市城市规划标准与准则》修订思路综述 | 周 劲, 王承旭, 顾 新, 傅晓东, 孙永海 |
| 47 | 兼顾总量平衡与刚柔适度的容积率控制方法 | 孙 峰, 郑振兴 |
| 52 | 转型发展期公共设施规划标准研究 | 陈敦鹏, 李蓓蓓, 蔡志敏 |
| 57 | 转型发展期深圳综合交通体系规划标准研究 | 杜建华, 孙永海, 邓 琪, 杨 涛 |
| 62 | 智慧城市建设要求下的通信基础设施规划标准修订 | 陈如波, 傅晓东 |

本刊声明

1. 本刊所发表作品均为作者观点, 并不一定反映编委会和编辑部的立场;
2. 本刊对来稿保留修改权, 有特殊要求者请事先声明;
3. 本刊对所发表作品享有中文专有出版权, 请勿一稿多投;
4. 本刊对所发论文享有电子出版权, 如有异议, 请事先声明;
5. 本刊现被《中国学术期刊网络出版总库》及CNKI系列数据库收录, 其作者文章著作权使用费与本刊稿酬一次性给付。如作者不同意文章被收录, 请在来稿时向本刊声明。
6. 本刊所载文章, 均经作者授权, 任何转载、翻译或结集出版均须事先得到本刊编辑部和作者的书面许可;
7. 限于人力和财力, 来稿一律不退, 如三个月内未见采用通知, 作者有权将稿件另行处理。

编辑出版: 《规划师》杂志社

地 址: 广西南宁市青秀区月湾路1号
南国庄园6楼

邮政编码: 530029

电子信箱: planner@21cn.net

网 址: www.planners.com.cn

电 话: 社长室: 0771-2438005

编辑部: 0771-2437582 2436290

发行部: 0771-2438012 2436285

广告部: 0771-2438011 2418728

传 真: 0771-2436269

刊 号: ISSN 1006-0022
CN 45-1210/TU

广告经营许可证: 450106084

账户名: 规划师杂志社

账 号: 45001604472050503073

开户行: 中国建设银行南宁华东路支行

国内总发行: 南宁市邮政局

国内邮发代号: 48-79

国际总发行: 中国图书贸易总公司(北京399信箱)

国际邮发代号: 4750M

定 价: 25元(人民币)

订 购: 全国各地邮局

邮 购: 《规划师》杂志社

顾问编委 (以姓氏笔画为序):

马武定 王建国 王静霞 文国玮 吕斌 任致远
闫小培 李长杰 李兵弟 吴庆洲 吴志强 余柏椿
张兴国 张庭伟 陈晓丽 陈秉钊 邹时萌 邹德慈
赵宝江 赵友华 柯焕章 耿毓修 唐凯 崔功豪
黄富厢 戴逢 戴舜松

编委 (以姓氏笔画为序):

丁成日 于一丁 毛蒋兴 王世福 王燕
王涌彬 何林林 李东君 李异 李守旭
张兵 陈韦 周建军 段进 侯百镇
赵万民 顾朝林 徐兵 韩高峰 疏良仁
赖寿华 雷翔

规划管理

- 66 武汉市新一轮控规导则优化的探索与实践 陈伟, 彭阳, 童丹丹
- 72 市民规划师组织参与城市规划工作的评价探讨 张健
- 77 控制性详细规划调整规范化工作方法研究——以天津滨海新区胡家园地区为例 刘伟, 田嘉, 高跃文, 吴丹艺

规划广角

- 82 “宅基地安置”模式下的新城城中村问题研究 阮梅洪
- 87 多方博弈下的城中村改造利益均衡模式探讨——以郑州市冉屯村改造控制性详细规划为例 李建东, 杨晓林, 吕红医
- 91 基于地域文化心理的小城镇规划设计评价体系探索 王英姿, 余柏椿
- 95 深圳中小企业总部经济规划研究 王吉勇

随想杂谈

- 101 城乡规划行政处罚裁量权问题探究——兼评《关于规范城乡规划行政处罚裁量权的指导意见》 姚爱国, 凌冰, 吴伟
- 106 全球化背景下城市 CBD 的空间生产解读——以台北市信义计划区为例 张天新, 施璇

其他

- 110 理事单位资讯

《规划师》驻北京办事处

地址：北京市海淀区增光路甲 34 号
云建大厦 806 室
北京华蓝时代建筑设计咨询有限公司
邮编：100037
主任：尤智
电话：010-88082608

《规划师》驻南京办事处

地址：南京市雨花台区软件大道 119 号
丰盛商汇新 5 号楼 4 楼
南京城理人城市规划设计有限公司
邮编：210012
主任：潘春燕
电话：025-52275065

《规划师》驻上海办事处

地址：上海市虹口区曲阳路 800 号
上海商务中心 39 楼
加拿大 TAES 国际设计机构
邮编：200437
主任：陈爱民
电话：021-55890585-8008

《规划师》驻海口办事处

地址：海口市玉沙路 19 号
雅克设计机构
邮编：570125
主任：蔡正英
电话：0898-68546170

印刷：广西地质印刷厂
出版日期：2013 年 6 月 1 日

读者所订杂志如有装订、印刷质量问题，请与
《规划师》杂志社发行部联系。



CN45-1210/TU*1985*M*A4*110*zh*P*25.00*15000*21*2013-6

Advisory

Ma Wuding
Wen Guowei
Yan Xiaopei
Wu Qingzhou
Zhang Xingguo
Chen Bingzhao
Zhao Baojiang
Gen Yuxiu
Huang Fuxiang

Editors:

Wang Jianguo
Lv Bin
Li Changjie
Wu Zhiqiang
Zhang Tingwei
Zhou Shimeng
Zhao Youhua
Tang Kai
Dai Feng
Wang Jingxia
Ren Zhiyuan
Li Bingdi
Yu Bochun
Chen Xiaoli
Zhou Deci
Ke Huanzhang
Cui Gonghao
Dai Shunsong

Editorial Board:

Ding Chengri	Yu Yiding	Mao Jiangxing
Wang Shifu	Wang Yan	Wang Yongbing
He Linlin	Li Dongjun	Li Yi
Li Shouxu	Zhang Bing	Chen Wei
Zhou Jianjun	Duan Jin	Hou Baizhen
Zhao Wanmin	Gu Chaolin	Xu Bing
Han Gaofeng	Shu Liangren	Lai Shouhua
Lei Xiang		

Planners Forum

- | | | |
|----|---|---------------------------------------|
| 5 | Planning Evaluation Enhances Dynamic Planning | Ding Guosheng, Song Yan, Chen Yanping |
| 10 | Urban Master Plan Implementation Evaluation From Government Viewpoint | Luo Zhendong, Liao Maoyu |
| 18 | Urban Master Plan Implementation Evaluation Method And Mechanism | He Lingcong |
| 24 | Urban Planning Implementation Efficacy Evaluation | Zhou Guoyan |

Planning and Design

- | | | |
|----|--|---|
| 29 | Coastal Wetland Conceptual Planning, Cangnan County, Wenzhou | Tan Xia, Yu Wei, Wang Jin |
| 33 | Shaoxing Keqiao Master Plan In Transitional Period | un Jiafeng, Wu Wenxin |
| 38 | Instrument Industrial Park Conceptual Planning And Design Of Yingkou, Liaoning | Zhu Shengji, Chang Wei, Wang Shengcai, Gao Li |

Topic Study

- | | | |
|----|--|--|
| 43 | Integration, Differentiation And Orientation | Zhou Jin, Wang Chengxu, Gu Xin, Fu Xiaodong, Sun Yonghai |
| 47 | Balanced FAR Control In General Amount And Rigidity-flexibility | Sun Feng, Zheng Zhenxing |
| 52 | Public Service Facilities Standard In Transitional Period | Chen Dunpeng, Li Beibei, Cai Zhimin |
| 57 | Establishing Comprehensive Transportation System With New Regulations | Du Jianhua, Sun Yonghai, Deng Qi, Yang Tao |
| 62 | Communication Infrastructure Planning Standard Revision For Intelligent City Development | Chen Rubo, Fu Xiaodong |

Planning Management

- | | | |
|----|---|---|
| 66 | Changzhou Planning Bureau Citizen Planner Group Involved In Urban Planning System | Zhang Jian |
| 72 | The New Round Wuhan Regulatory Planning Improvement Practice | Chen Wei, Peng Yang, Tong Dandan |
| 77 | Regulating Regulatory Planning Revisions | Liu Wei, Tian Jia, Gao Yuewen, Wu Danyi |

Planning Roundup

- | | | |
|----|--|--------------------------------------|
| 82 | New Urban Village Problems Ensued by "Homestead Displacement" Model | Ruan Meihong |
| 87 | Interest Balance Model Of Reconstruction Of "Village In City"Based On Multi-Game | Li Jiandong, Yang Xiaolin, Lv Hongyi |
| 91 | Small-town Planning Evaluation System Base On Local Culture Mental | Wang Yingzi, Yu Bochun |
| 95 | Shenzhen Small And Medium Enterprise Headquarter Economy Planning | Wang Jiyong |

Opinions & Essays

- | | | |
|-----|---|------------------------------|
| 101 | A Study On Discretionary Power In Urban Rural Planning Administrative Penalty | Yao Aiguo, Ling Bing, Wu Wei |
| 106 | CBD Space Production In Globalization | Zhang Tianxin, Shi Xuan |

Chief Editor: Lei Xiang
Associate Chief Editor: Mao Jiangxing
Director: Hou Baizhen
Associate Director: Xu Bing, Xiong Yuanxin, You Zhi
Director Assistant: Guo Jingfeng
Director of Editorial Dept: Liu Fang
Editor in Charge: Deng Qian
Column Editor: Wang Qing
Art Editor: Tang Chunyi
Advisory Committee: China Association of City Planning
Competent Organization: Department of Construction of Guangxi
Zhuang Autonomous Regional Federation
Sponsor: Guangxi Hualan Design & Consulting Group
Institute of Ganzhou
Edited and Published by: Magazine Office of Planners

Ad.Licence: NO.07,GICAT
Domestic Distributor NO.: 48-79
International Distributor:
China International Book Trading Corporation
(P.O.B399,Beijing,China)
International Distributor No.: 4750M
Subscribe to: All Post Offices in China
Mail Order: Magazine Office of Planners
Price: RMB ¥ 25

Address:
6/F,Office Building of Nanguoyiyuan,No.1 Yuewan
Road,Qingxiu District,Nanning, Guangxi.China
530029
Tel: (86-771)2438005 2436290 2436265
Fax: (86-771)2436269
E-mail: planner@21cn.net
Homepage: www.planners.com.cn

No: ISSN 1006-0022
CN 45-1210/TU

本期主题：规划评估与动态规划

〔编者按〕我国传统的城市规划是以土地利用控制为核心的静态规划，过分强调规划蓝图的实现，而对规划的动态性及规划对于城市建设开发过程的调控功能关注得不够，因而难以适应我国社会主义市场经济和土地有偿使用制度条件下城市动态发展变化的现实。在此背景下，引入动态规划理论，探索基于城市规划及实施的动态评估理论与方法，建立城市动态规划的有效反馈机制，使规划更加关注经济发展的过程，能够对影响城市发展的各种因素的变化做出积极、灵活、机动的反应，通过规划有效地引导城市健康、有序发展，有着积极的现实意义。基于此，本期“规划师论坛”栏目以“规划评估与动态规划”为主题，刊发一组文章，对规划评估与动态规划的方法、机制及实施路径等展开探讨，以飨读者。

规划评估促进动态规划的作用机制、 概念框架与路径

□ 丁国胜，宋彦，陈燕萍

〔摘要〕如何从蓝图式静态规划走向过程性动态规划已成为规划师探讨的热点问题之一。实现动态规划的关键在于采取什么方法使得规划过程能够有效地应对城市发展的各种不确定性。规划评估由于能够为规划过程提供一个有效的评判和反馈机制，是促进动态规划的重要途径。研究在对动态规划的内涵及规划评估促进动态规划的作用机制进行剖析的基础上，借鉴已有的规划评估理论，构建规划评估促进动态规划的概念框架，并从规划编制评估、规划实施评估和规划效果评估三个层面探讨规划评估促进动态规划的具体路径。

〔关键词〕规划评估；动态规划；作用机制；概念框架；路径

〔文章编号〕1006-0022(2013)06-0005-05 〔中图分类号〕TU984.199 〔文献标识码〕A

Planning Evaluation Enhances Dynamic Planning: The Mechanism, Framework And Approach/Ding Guosheng, Song Yan, Chen Yanping

[Abstract] Transition from static blueprint planning to dynamic process planning has become a focus issue. The key point is what kind of approaches and strategies should be used to make planning effectively respond to uncertainties of urban development. Planning evaluation can be an important approach to enhance the capacity of dynamic planning since it can offer an effective feedback mechanism for the whole process of planning. The paper establishes a conceptual framework to show how planning evaluation can enhance dynamic planning, and then it is particularly illustrated from three aspects plan formulation evaluation, plan implementation evaluation and plan effect evaluation.

[Keywords] Planning evaluation, Dynamic planning, Mechanism, Conceptual framework, Approach

2012年中国城市规划年会自由论坛之一“城市规划：从终极蓝图到动态规划——动态规划实践与理论”反映了当前规划师对探索动态规划的关注和努力^{〔1〕}。规划师希望突破传统蓝图式静态规划模式，进而发展一套强调过程式的动态规划理论和方法来应对城市发展面临的各种不确定性。由于我国当前正处于快速城

镇化、市场化、工业化、全球化和信息化等相互交织的关键转型时期，城乡发展面临这种不确定性的概率也大为增加。因此，探索动态规划理论与方法具有很强的时代紧迫性。

实现动态规划的关键在于采取什么手段和方法对现有规划模式进行革新，使得其能够满足城市不断发

〔作者简介〕丁国胜，同济大学建筑与城市规划学院城市规划与设计专业博士研究生，美国北卡罗来纳大学教堂山分校城市与区域规划系联合培养博士生。

宋彦，深圳大学建筑与城市规划学院城市规划系教授，美国北卡罗来纳大学教堂山分校城市与区域规划系终身教授。

陈燕萍，深圳大学建筑与城市规划学院城市规划系教授。

展的需要, 从而对城乡的科学发展起到动态引导和控制的作用。作为对城乡规划全过程实现监测和审视的重要方法, 规划评估在我国得到一定程度的发展, 在完善规划方案编制、保障规划实施、跟踪规划实施效果及促进实现城市目标, 以及平衡和调解社会利益等方面具有重要作用^[2-3]。规划评估发挥上述作用的关键在于它能够使规划过程实现自我审视的功能, 能够为规划过程提供一个有效的反馈机制, 具有改进规划质量和动态维护规划过程的价值。正因为如此, 规划评估也是促进动态规划的重要途径和方法。

基于这样的判断, 笔者首先对动态规划内涵进行阐释, 然后对规划评估促进动态规划的作用机制进行深入剖析。在此基础上, 借鉴已有规划评估理论, 构建起规划评估促进动态规划的概念框架, 并重点分析规划编制评估、规划实施评估和规划效果评估促进动态规划的具体路径, 期望对探索动态规划理论与方法有所裨益。

1 规划评估促进动态规划的作用机制及概念框架

1.1 动态规划内涵

尽管目前对动态规划还没有统一的学术定义, 但其思想早就存在。自 20 世纪 60 年代开始, 西方规划理论界提出的系统规划(以控制论为基础)、结构规划(制定结构性框架以改进灵活性)、行动规划(重视规划的实施性与短期性)、程序规划(强调规划的连续性与周期循环性)、连续性规划(重视规划过程和强调远近结合)及渐进性规划等都反映规划师对动态规划思想的探索。近年来, 国际规划界为应对气候变化和各类灾害而提出的适应性规划与可恢复性规划也反映出规划师探索动态规划理论所做的努力。

在国内, 顾永清较早提出发展动态规划的重要性, 认为城市主体的发展具有不可预见性, 城市规划不存在一个终极的目标模式, 规划应是一个开放、动

态和连续的过程^[4]。黄明华等人将动态规划视为一种具有可持续思想的规划理念, 并通过城市总体规划案例分析了分期规划对动态规划的促进作用^[5]。付予光和李京生将动态规划归结为城市规划应对不确定性问题的重要方法^[6]。其他有关城市动态规划思想的探索还涉及到增加规划弹性和灵活性^[7]、开展滚动性近期建设规划或行动规划^[8-9], 以及建构形成目标和共识的框架形式^[10]等方面。

2012 年中国城市规划年会自由论坛之一“城市规划: 从终极蓝图到动态规划——动态规划实践与理论”作为一次关于动态规划的公开辩论, 一定程度上反映了国内目前对动态规划的基本认识。论坛中具有代表性的观点主要有: 王富海认为动态规划强调过程, 而不是结果, 关注规划的灵活性, 但并不排除规划理想和否定静态规划; 孙施文将动态规划视为一种关于规划内容的思考方式, 规划内容本身具有生长性, 规划应当反映这种生长性; 周剑云认为动态规划不是一种独立的规划类型, 更关注“行动规划”; 梁鹤年强调“动”跟“静”不是绝对的, 规划理想跟规划行动之间没有冲突; 邹德慈认为蓝图不可能绝对静态不变, 关键在于如何使规划“合法地”变和定期地变等^[1]。

基于以上认识, 本文将动态规划理解为一种应对城市发展复杂性与不确定性的方法、概念和思维方式。它以动态性为本质特征, 强调动静结合、弹性与刚性结合, 重视规划的持续性和渐进性, 其目的是为了让规划过程能够对城乡发展中发生的各种变化做出积极、灵活和机动的响应。

1.2 规划评估促进动态规划的作用机制

除内涵外, 理解和实现动态规划的关键还在于采取何种策略、方法与手段使得规划过程具有动态规划的思想, 使其能够根据不断变化的城乡发展条件、发展理念或价值观以及其他不确定性因素做出及时和恰当的自我调整与适应。规划评估既是城乡规划过程的重要组成部分, 又是城乡规划过程自我评判和监

测的重要手段, 它能帮助规划实现自我动态维护和调整, 因此实质上也是实现动态规划的重要途径。正如仇保兴所认为的, 建立“规划编制—实施跟踪—评估论证—反馈纠偏”的规划实施评估机制是保证规划工作科学性的基本方法之一^[11]。通过对规划编制、实施及效果的评判, 规划评估能够协助规划决策, 提供规划编制依据、监测规划执行情况, 实现动态调整规划, 以及对规划目标的达成做出最终的效果评判, 并针对产生规划偏差的原因进行分析和纠正^[2]。

规划评估促进动态规划的关键机制在于它作为城乡规划过程相对独立的一个环节, 能够对规划编制、实施及城市发展实际状况等做出客观的评判, 并提供一个动态的反馈和纠错机制, 从而使规划过程具有自我学习和适应能力, 使它能够根据城乡发展的不确定性作出适当调整和改变。正所谓: “吾日三省吾身”, 应对不断变化的外界, 最好的方法就是不断自我反省、评价和反馈, 从而不断纠正错误, 并对新出现的各种情况作出适当的反应, 从而实现自我平衡。规划评估正是在规划过程中发挥了这样的作用, 从而成为维护规划动态性及增进规划适应性的关键途径。

通常而言, 规划评估的反馈途径可包括: 反馈给政府, 使其动态了解城市发展最新状况及存在的问题, 进而做出恰当的城乡发展及规划决策; 反馈给公众, 使其能够及时掌握、参与和监督城乡规划过程, 进而改善公众参与, 最终实现多方共赢; 反馈给开发商, 使其根据城乡发展动态情况及规划政策, 做出符合规划要求的开发决策; 反馈给规划编制单位, 帮助其改进规划编制质量; 反馈给规划管理部门, 使其了解规划审批和实施动态情况, 进而针对性地对规划管理中存在的问题作出纠正和解决, 使得规划管理工作能够动态适应城市发展和规划的需求; 反馈给其他规划利益相关者, 使其能够积极参与到规划决策中, 进而改进规划和决策质量, 增强规划的适应力。规划评估的反馈应以通俗易懂的方式呈现给公众和相关部门, 尽

量使得评估结果可视化 and 形象化，通常运用的形式包括成绩单形式和仪表盘形式等。

总之，规划评估能够帮助政府、公众、规划师、开发商及其他利益相关者了解城乡规划编制和实施的最新动态，实现规划过程的自我审视和检讨，进而不断改进自身问题，增强适应城乡发展不断变化的能力，最终达到有效应对城乡发展不确定性和复杂性的目的。

1.3 规划评估促进动态规划的概念框架

宋彦等人建构了一套完整的规划评估技术体系，将规划评估内容分为规划编制评估、规划实施评估和规划效果评估三大部分 [2]。笔者在此基础上，结合动态规划的内涵，构建起规划评估促进动态规划的概念框架（图 1）。

规划评估促进动态规划可分为三阶段：①规划评估工作的准备阶段。首先，需要明确的是，规划评估展开的工作基础是基于评估时城乡发展的最新情况以及当时人们所秉持的发展理念和价值观，这与城乡规划编制和实施时的情况有所不同，说明规划评估的工作基础实际上已经对城乡发展的动态性有所考虑。其次，需要对规划评估人员和评估的技术条件进行充分准备，包括谁来评估、采取什么数据及什么方法进行评估。这些准备工作都保证了规划评估相对于规划编制和实施的独立性及评估过程的客观性。②规划评估的正式展开阶段。在充分了解城市发展现实及吸纳最先进的城市规划或发展理念后，规划评估工作可包括规划编制评估、规划实施评估及规划效果评估三大部分，分别对应于规划编制、规划实施和规划实施结果等规划过程。③规划评估的反馈阶段。规划评估工作完成后应形成相应成果，并建立有效的反馈机制，将规划评估成果反馈给政府、公众、开发商、规划编制单位、规划主管部门及其他利益相关者，使规划评估成果作用于规划的制定和实施过程，并最终影响城乡发展。

可以看出，无论是规划评估的准备、展开还是反馈阶段，规划评估都与规划

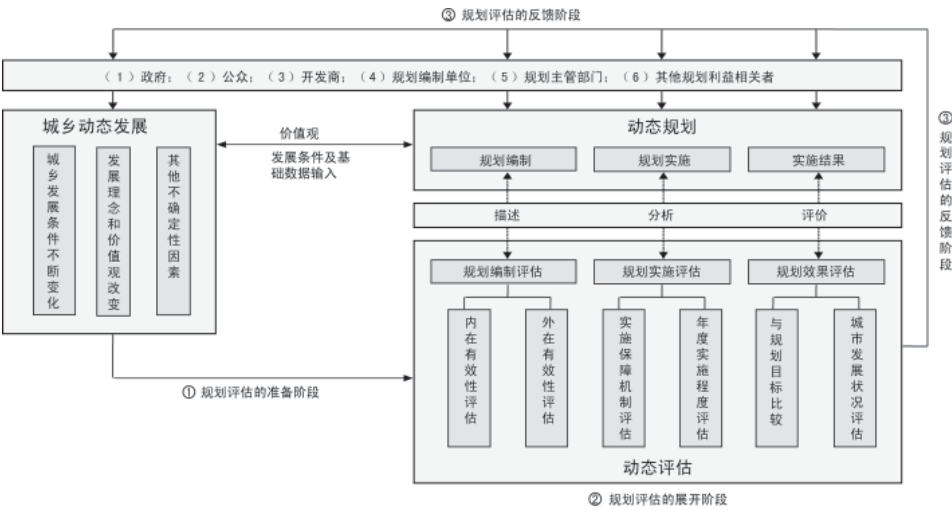


图 1 规划评估促进动态规划的概念框架

编制及实施相对独立。因此，它能够相对客观地评价整个规划过程的绩效，并找出其中的问题，从而实现规划过程的动态循环、维护、反馈和更新的目标。

2 规划编制评估促进动态规划

规划编制评估主要是对规划方案及规划文本的评估。对规划方案的评估主要涉及到多方案比较和选择，可以帮助规划师找到一个既能反映城市长远发展目标，又能紧贴现实、反映城市发展变化情况的规划方案。而规划文本评估可分为内在有效性评估和外在有效性评估两方面。

2.1 规划内在有效性评估

进行内在有效性评估的主要是规划文本自身内容的完整性与承接性。以城市总体规划成果为例，其内容通常包括基础事实、愿景陈述、目标政策及行动计划等部分，内在有效性评估主要考察其要素单体是否完备、清晰，以及要素结构关系是否渐进一致和相互协调 [2, 12]。通过规划内在有效性评估，规划师可以检验规划成果是否反映城市动态发展的最新趋势和需求，是否符合最新的发展理念、价值、愿景、目标和政策，是否有相应的行动计划去应对城市发展的新情况，进而增强规划的时效性。

就基础事实而言，许多规划编制本身就对城乡发展缺乏深入调研、分析和

总结，所收集的数据没法反映城市发展的最新诉求和趋势。经过一段时间的实施，规划面临的外界条件已经完全改变，而内在有效性评估则可以动态地对基础事实进行更新，将最新的情况反馈给规划编制和管理人员，保证规划所依赖的基础数据能反映最新趋势。就发展愿景及目标政策而言，常因城市不可预测的形势变化或政府政策目标的变更而难以保持稳定性与持续性，而规划评估正好可以将最新的目标政策和城市发展愿景反馈到整个规划过程中，使其根据新的目标和政策作出相应调整和行动。就行动计划而言，当规划基础事实、规划愿景和目标政策发生变化时，行动计划也应该作出相应的改变，或者通过规划评估，评判之前所确定的行动计划在多大程度上得以实现或者影响了原有目标的达成，进而确定是否以及如何作出调整。

2.2 规划外在有效性评估

外在有效性评估，即对“垂直级”规划的承接性评价及对“平行级”规划的协调性评价 [2, 13]。“垂直级”规划包括全国城镇体系规划、省域城镇体系规划、城市总体规划、控制性详细规划及修建性详细规划等；“平行级”规划则包括国民经济与社会发展规划、土地利用总体规划、交通规划、环境保护规划及其他专项规划。通过外在有效性评估，规划师可以了解规划编制所依据的上位规划和相关规划的变更情况，并将其纳

入到最新编制的规划成果中，进而改善规划质量，增强规划的适应性和协调性。

就“垂直级”规划的承接性而言，正在编制或实施的规划经常会遇到其所依据的上位规划及规划政策或标准发生了重要变化的情况，通过规划外在有效性评估，则可以及时发现这些变化，并将其纳入规划编制和实施中，保证规划上下层次的一致性。例如，当省域城镇体系规划发生改变时，城市总体规划编制就应做出相应调整，使得编制成果与省域城镇体系规划相互衔接，确保区域各城镇发展的协调性。而对于“平行级”规划的协调性而言，规划外在有效性评估可以帮助规划师检验所编制的规划与国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、交通规划、环境保护规划之间是否存在脱节的情况，以及是否能够对这些规划发生的改变做出相应的回应和调整。例如，当相关交通规划所确定的交通线路发生改变时，规划编制必须重新评估交通条件，并调整相应的空间发展战略和规划政策。

2.3 小结

规划编制评估是规划评估工作中的重要环节，高质量的规划文本是实现动态规划的基础。通过对规划成果的内在有效性和外在有效性进行评估，规划师、政府和公众可以选择适应城市发展要求的规划方案，找出规划编制成果在引导和控制城市发展中存在的问题，并提出相应的建议，从而保证规划编制的科学性、有效性和合理性，进而提高规划的作用和效力，增强规划的适应性，最终达到实现动态规划的目标。

3 规划实施评估促进动态规划

规划实施评估涉及到体制、管理模式及对规划实施重视程度等诸多因素，通常主要包括规划年度实施程度评估和规划实施保障机制评估。

3.1 规划年度实施程度评估

规划年度实施程度评估包括对规划

实施执行性和实施进度的评估^[2]。规划实施执行性是指一项规划政策与行动是否得到实施，通常运用广度和深度^①两个指标来衡量；对实施进度的评估主要是检验规划政策、行动计划及建设项目等进展的程度，一般通过年度报告形式呈现给城市规划主管部门和公众。通过规划年度实施程度评估，规划主管部门、公众、规划师及其他相关利益者可以了解已制定的规划政策和行动计划的实施情况，知道哪些项目得到执行、多大程度上得到执行或者没有得到执行的效果和原因，进而对规划政策和行动计划作出调整，实现规划过程的自我调节。

就规划实施执行性而言，由于城市规划实施条件经常会发生变化（比如资金、人力和政策等），原规划所制定的规划政策和行动计划经常得不到完整的实施，而通过对规划实施广度和深度的评估则可以了解这些政策及行动执行的比例与程度，判别哪些政策和行动有效或者无效，从而在下一年度规划实施和行动计划中更加有针对性地作出修正与调整，使其能够适应规划实施条件的变化。而对于规划实施进度的评估，则可以帮助规划师动态地监测规划项目、政策和行动的实施进展情况，找出造成实施进度过快或过慢的原因及影响，并根据城市动态发展的要求对规划作出相应的调整。

3.2 规划实施保障机制评估

规划实施保障机制是政府及其规划行政主管部门协调合作，以规划过程为载体，依据相关法律和法规的授权，制定城乡公共政策，运用权威性的行政手段，统筹协调各方实施主体利益关系，分配和利用城市资源，完成城乡开发建设过程的作用体系^[2]。规划实施保障机制评估就是对这一作用体系的完备程度及有效性做出评价并给出相应改进建议。以城市总体规划为例，实施保障机制评估主要包括行政指引机制评估（完备性）、行政协作机制评估（规划编制和实施过程中的行政协作性及统筹协调制度）、社会协作机制评估（广度和深

度）和资源保障机制评估（财政、土地、人力和技术资源）四个方面^[2]。

针对规划实施存在的问题，可以通过对规划实施保障机制的评估来找出相应的原因并在下一步规划实施中加以改正。例如，规划制定的一项针对减排的行动计划没有得到有效执行，就可以通过对规划保障机制评估找出造成这一状况的原因，判定是不是因为行政指引机制不够完备、行政协作机制缺乏协调性，还是社会协作机制缺乏合作，或是缺乏财政、技术和人力等资源等造成的。只有找出实施保障机制存在的漏洞，规划师和城市规划主管部门才可以有针对性、动态地做出相应纠错与调整，才能提升规划应对规划实施条件变化的能力和灵活性，使得既定规划得以顺利实施。

3.3 小结

总体来说，规划实施评估可以帮助规划师快速了解一项规划政策或行动是否以及多大程度上得到实施，找出规划实施存在的问题并加以及时解决，使其在下一步规划实施计划中采取有针对性的改进措施，最终使得规划实施能够实现动态维护和更新。

4 规划效果评估促进动态规划

规划效果评估只是对规划实施结果的评判，通常包括规划实施结果与规划原有目标的比较分析以及对城市当时发展现实状况的评价和总结，涉及的评估方法主要有定量指标评估和定性公众评估。值得一提的是，在大多数情况下，国内“规划绩效评价”“实施状况研究”“实施评估”等说法指的就是规划效果评估^[2]。

4.1 与规划目标的比较分析

将规划实施结果与规划原设想目标和政策进行对比分析，可以清晰地掌握规划实施与规划设想目标之间存在的偏差及其原因，有利于找到提高规划有效性的对策和方法，并能够将城市发展最新情况以及实施过程中出现的新问题加

以分析,为下一轮规划编制和实施提供依据与方向。

以美国波特兰城市总体规划评估为例,为了评估1980年版城市总体规划的一些目标与政策的实施程度及效果,波特兰对1980年版城市总体规划制定的12项规划目标以及若干行动要点进行分析,考察这些政策与行动是否有效推动规划目标的实现。例如,波特兰提出“建立更紧凑的城市空间结构,推动城市精明增长”的规划目标,通过对波特兰各个年代174个社区的土地利用效率、混合程度、内部交通连通性、商业设施和公交设施可达性等21项指标进行测算,可以了解其城市社区是否已经朝“精明增长”的方向发展了^[2]。因此,通过将规划实施结果与规划原设想目标的对比分析,可以评价规划实施政策和行动计划对于规划目标的作用、效应与影响,有利于及时发现不利于实现规划目标的行动或政策,并将其反映到下一轮规划编制和实施中。

4.2 对城市发展状况的评估

对城市发展状况的评估也就是对评估时城市发展的现状进行描述、分析和评价,可以帮助规划师找出城市发展面临的挑战和机遇,检验规划实施过程中存在的问题,为动态调整规划政策和行动计划提供依据。

以美国西雅图城市总体规划评估为例,为了实现可持续的城市总体目标,西雅图自其城市总体规划实施以来每隔几年都进行一次规划效果评估。通过构建西雅图城市总体规划效果评估的指标体系(包括发展、社区、经济、安全、社会公正性及环境等领域),采取历年收集的数据和信息,并结合市民调查结果,将城市发展状况划分为正面、负面或无变化三种趋势^[2],使政府、公众和规划师清晰地找出城市发展状况与可持续城市总体目标存在的差距及其原因,并以此作为调整相关规划政策和行动计划的重要依据。

2000年,波特兰进行的城市总体规划评估,也对城市发展总体状况进行了

评估,包括对经济就业指标、房地产市场一系列指标和交通状况指标等进行计算及评估^[2],使规划师了解波特兰城市发展的最新动向,进而通过调整规划目标、政策和行动计划,对城市发生的改变做出积极响应。

4.3 小结

总体来说,规划效果评估可以帮助政府、公众和规划师跟踪规划实施的情况,及时对城市发展的新情况做出快速识别、评判和决策;帮助掌握城市发展与规划的偏差,找出上一轮规划编制与实施中存在的不足之处,检验规划在城市发展过程中所起的效用程度,进而改进规划对新情况的适应性,最终促进动态规划。

5 结语

总之,作为一种应对城乡发展不确定性的思维方式,动态规划应贯穿于城乡规划整个过程。只有不断对已经或正在制定和实施的规划进行动态监测,找出规划过程中存在的问题并逐一解决,才可能使规划具有灵活性和适应性,符合动态规划的原则。规划评估正是由于其能够对规划过程作出与规划编制和实施相对独立的评判及建议,并形成相应的反馈机制,才使其成为促进动态规划的重要途径。规划评估不仅为规划师提供了一个关于规划编制和实施的自我审视机会,从而提高规划质量,还使得规划过程实现自我调节、循环和更新。

尽管《中华人民共和国城乡规划法》及《城市总体规划实施评估办法(试行)》要求规划评估应成为政府的常态工作,并规定在提出城市总体规划修改需求时须经过城市规划评估论证,但现有的规划评估工作只能就规划编制和实施提出问题,而没法将规划评估成果直接用于指导城市发展,对于修正内容还需要启动相应的规划修编程序,这在一定程度上延误了规划应对问题的时效性和动态性。因此,如何将规划评估和规划的修改相互结合起来,或者在法定程序上给予规划评估一个相应发挥作用的平台,

应是需要解决的问题之一。因其是发挥规划评估作用和实现动态规划的关键环节,故需要更多的制度研究和设计。■

[注 释]

①实施广度是指在规划实施过程中,至少实施过一次的规划政策所占的比例。实施深度是指每一个规划审批项目中使用了指定技术的政策的比例,即规划实施中至少使用了一次规划实施技术的平均比例。如果实施广度分数高,说明规划实施政策比较全面;如果实施深度分数高,说明规划人员和开发者忠实地将规划政策转变成实际开发实施。

[参考文献]

- [1] 王富海,孙施文,周剑云,等.城市规划:从终极蓝图到动态规划——动态规划实践与理论[J].城市规划,2013,(1):70-75,78.
- [2] 宋彦,陈燕萍.城市规划评估指引[M].北京:中国建筑工业出版社,2012.
- [3] 宋彦,江志勇,杨晓春,等.北美城市规划评估实践经验及启示[J].规划师,2010,(3):5-9.
- [4] 顾永清.试论城市的动态规划[J].城市规划汇刊,1994,(1):38-41,63.
- [5] 黄明华,孙立,陈洋,等.城市动态规划的理论、方法与实践——兼谈榆林城市总体规划[J].西安交通大学学报(社会科学版),2002,(2):23-26.
- [6] 付予光,李京生.国内城市规划关于不确定性研究综述[J].上海城市规划,2010,(3):1-5.
- [7] 胡健,王雷.土地利用规划的刚性与弹性控制途径探讨[J].规划师,2009,(10):85-89.
- [8] 尹海林,郭新天,范鸿印.如何看待城市近期建设规划——编制滚动性城市近期建设规划的实践与探讨[J].城市规划,2001,(4):11-13.
- [9] 王富海,陈宏军,邹兵,等.近期建设规划:从“配菜”变成“正餐”——《深圳市城市总体规划检讨与对策》编制工作体会[J].城市规划,2002,(12):44-48.
- [10] 于立.后现代社会的城市规划:不确定性与多样性[J].国外城市规划,2005,(2):71-74.
- [11] 仇保兴.复杂科学与城市规划变革[J].城市规划,2009,(4):11-26.
- [12] 张昊哲,宋彦,陈燕萍,等.城市总体规划的内在有效性评估探讨——兼谈美国城市总体规划的成果表达[J].规划师,2010,(6):59-64.
- [13] 李智慧,宋彦,陈燕萍.城市规划的外在有效性评估探讨——以深圳市城市规划为例[J].规划师,2010,(3):25-30,36.

[收稿日期]2013-05-06

政府运行视角下的城市总体规划实施过程评价方法探讨

□ 罗震东，廖茂羽

【摘要】引入西方城市规划评价理论与方法后适应性改造的缺失，以及中国城市规划评价实践创新的匮乏，是中国城市规划实施过程评价发育不足的重要原因。促进城市规划实施过程评价的发展需要从两个方面着手：一方面要重视城市规划尤其是城市总体规划在城市政府运行中的实施机制，另一方面应积极寻找城市总体规划在政府运行过程中的踪迹，探寻城市规划在政府运行中的转化程度，从而在规划目标与实施结果之间建立解释的桥梁，为规划动态更新指明方向。研究以《奉化市域总体规划（2005—2020）》的实施评价为例，透过政府运行的视角，剖析城市总体规划的实施机制，进而通过政府年度工作报告和五年发展规划追踪城市总体规划在政府实施过程中的踪迹，探索具有可操作性的城市总体规划实施过程评价方法。

【关键词】实施过程评价；城市总体规划；政府运行；奉化市

【文章编号】1006-0022(2013)06-0010-08 **【中图分类号】**TU984.199 **【文献标识码】**A

Urban Master Plan Implementation Evaluation From Government Viewpoint/Luo Zhendong, Liao Maoyu

[Abstract] Western planning evaluation theories need to be adapted to Chinese practice. China's unfledged planning evaluation needs theoretical and practical progress. Studies of master plan implementation mechanism in government may help bridge planning vision and fulfillment. The paper takes Fenghua master plan (2005-2020) implementation as a case, analyzes urban master plan implementation from government viewpoint, traces master plan implementation in relevant government reports, and studies feasible urban master plan implementation evaluation methods.

[Keywords] Implementation process evaluation, Urban master plan, Government operation, Fenghua city

1 引言

作为城市规划工作的重要组成部分与关键环节，城市规划实施评价与城市规划编制一样经历了从蓝图式到过程式的理念转变。然而，相比于西方城市规划实施评价自20世纪60年代就已开始从结果评判向过程检测^[1-4]的转变，中国城市规划的实施过程评价仍处于探索阶段。在理论层面，中国在学习西方的基础上已展开对规划实施评价机制和方法的探讨，逐渐认识到在不确定性环境中对实施过程和相关政策进行评价的重要性^[5-9]。然而在具体实践中，以结果评判和技术导向为特征的评价方法仍占据主流，并主要集中于“实施结果的符合性评价”上。虽然评价方法在技

术上取得很大进步，通过建构可量化的、具有客观确定关系的数理模型来评估规划方案和实施过程，但实质上仍是强调规划目标的达成性，并未超出结果评判的范畴。当前为数不多的实施过程评价研究大致可以分为两种类型：一类是通过持续监测的方式对城市总体规划的实施过程展开渐进式研究，如提出通过年度实施评价报告的形式对用地规划吻合度和建设用地总量吻合度进行评价^[10]。这种评价方法增加了过程评价维度，但实质上仍然是实施结果的符合性评价，没有触及规划实施的过程和机制。另一类是认识到规划实施过程评价的核心在于实施机制的研究，认为对规划实施过程评价应包括规划权威性与社会认同度、规划设定的实施环境、规划所需的部门协同机制以及实施

【作者简介】 罗震东，注册规划师，南京大学建筑与城市规划学院副教授、硕士生导师，南京大学区域规划研究中心副主任。
廖茂羽，南京大学建筑与城市规划学院硕士研究生。

需配套的相关政策制定等四个方面^[11]。但这四个方面涉及内容庞杂且来源不同的政策措施，对于具体应对哪些政策进行评价还缺乏进一步阐释。总体而言，因为既缺少对中国特定政治经济背景下城市规划尤其是城市总体规划的实施机制的考虑，又普遍忽视过程评价与结果评价之间的交互作用，所以在一定程度上，城市规划实施评价的理论与实践是脱节的^[4]。

特定政治经济环境中的快速城镇化进程所内生的巨大不确定性，固然是理论与实践脱节的主要原因，但中国城市规划引入西方城市规划评价理论与方法后适应性改造的缺失，以及中国城市规划评价实践创新的匮乏，是中国城市规划实施过程评价发育不足的重要原因。因此，促进城市规划实施过程评价的发展需要从理论和实践两个方面着手。理论导向上，不能将城市规划实施评价仅视为规划体系内的工作，既不能忽视城市规划尤其是城市总体规划在城市政府具体运作中的实施机制，又不能忽视城市总体规划转化为公共政策的内在逻辑。城市规划实施评价应对城市规划行政程序^[12]，即对城市政府从规划目标制定到建设实施的各中间运行环节进行动态评估，揭示变化的原因，辨别变化的合理性，预期城市规划行政程序中可能发生的不确定因素，考察规划与不确定性环境的互动过程，最终在规划调整的逻辑中总结提高规划绩效的经验^[13]。在实践层面，应积极寻找城市规划尤其是城市总体规划在政府运行过程中的踪迹，探寻城市规划所确定的内容在政府运行层面的转化程度，从而在规划目标与实施结果之间建立桥梁，为阐释实施结果的符合程度提供依据，为规划的修编、更新提供支撑。基于此，本文以《奉化市域总体规划（2005—2020）》的实施评价为例，试图透过政府运行的视角，剖析城市总体规划的实施机制，进而通过政府工作计划追踪城市总体规划在政府实施过程中的踪迹，探索具有可操作

性的城市总体规划实施过程评价方法。

《奉化市域总体规划（2005—2020）》于2005年编制完成并开始实施，然而实施不久，其发展环境就发生了重大变化：一方面全球经济危机对奉化市的经济和产业发展产生巨大冲击；另一方面杭州湾跨海大桥等重大基础设施的建成、使用大大改变了奉化市所处的宁波市域各城镇板块的发展格局。面对实施过程中环境的巨变，单纯的实施结果符合性评价或绩效评价显然无法回答诸多的变更问题，只有立足于规划实施全过程的评价才能客观地反映规划实施中的适应性变更，并对变更的结果做出合理的评判。然而，在城市总体规划年度实施监测数据基本缺失的情况下，如何了解城市总体规划实施的全过程并做出评价，这无疑需要在研究数据和视角上进行创新。

2 政府运行视角下的城市总体规划实施机制

2.1 城市总体规划实施的两个维度

城市总体规划作为城市发展的战略性、结构性空间安排，它的实施绝不仅仅是城市规划体系内的事情。通过政府运行视角可以看到，城市总体规划的实施包含两个维度：一是规划体系内的分解、细化与深化；二是政府运作中的采纳与逐步落实。两个维度互相配合并最

终影响空间结果与实施绩效（图1）。城市总体规划在规划体系内的实施一方面反映为纵向的下位规划的深化、细化与管理控制，另一方面反映为相关规划和近期建设规划的配合与分解。总体上看，两个方面均着眼于体系内部的衔接和技术细节的完善。显然，城市总体规划的实施不是城市规划部门单独完成的事，必须通过城市政府的领导和统筹，与城市各个部门协同完成。事实上，城市总体规划最终得以实施的关键就在于规划被城市政府采纳后，城市政府能否有效地通过对城市发展的各项资源的整合，沿着城市总体规划所确定的方向与路径逐步落实，同时尊重城市总体规划指导下的控制性详细规划及相关规划。从这个角度看，政府运行维度的灵活性与落实程度将直接影响城市总体规划最终的实施绩效，相比于规划体系维度下的下位规划及相关规划与城市总体规划的符合性评价，如将控制性详细规划拼合图与城市总体规划图进行比较，政府运行维度的规划意图转化与落实过程更具有评价价值和现实意义。

2.2 政府工作报告与发展规划对于城市总体规划实施的重要意义

在城市政府的运行过程中，城市总体规划的意图往往最直接地体现在“国民经济和社会发展规划”（以下简称“发

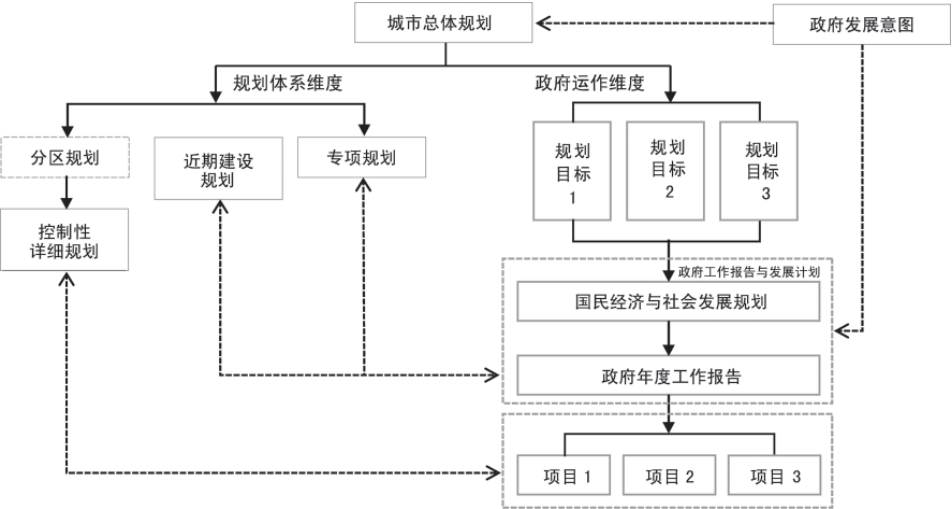


图1 城市总体规划实施的两个维度

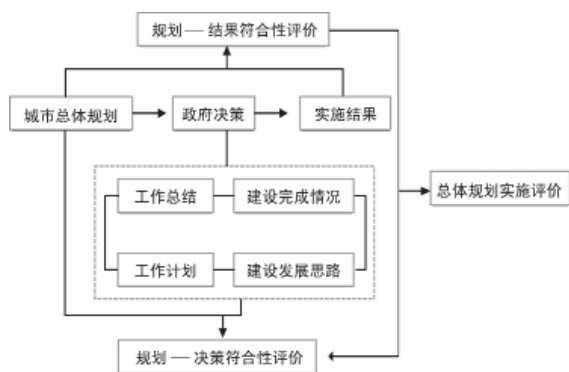


图2 城市总体规划实施评价方法

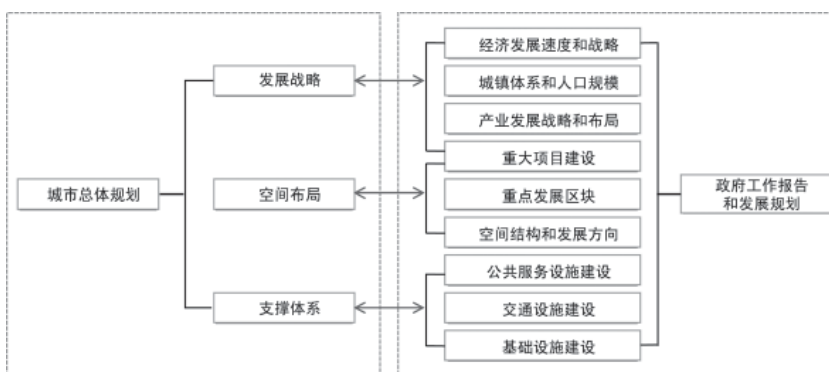


图3 奉化市域总体规划实施过程评价方法

展规划”）与政府年度工作报告中。发展规划与政府年度工作报告通常是一届政府五年和年度发展的纲领性文件，基本反映一届政府五年和年度发展的主要意图与重点，在城市发展重大问题、投资计划、项目安排等方面具有很强的指导性和影响力。其中，发展规划主要在发展目标、速度规模、产业结构及产业政策等方面对城市发展做出总体性和战略性的指引^[14]。政府工作报告通常是发展规划的落实，主要内容包括上一年的工作总结和当年的工作计划两部分，内容涵盖重点建设项目、重要发展区块等。

政府年度工作报告和发展规划对城市总体规划实施的重要意义主要体现在两个方面：①政府工作报告和发展规划是政府工作运行的全局性纲领，它们对城市空间发展的安排主要依据城市总体规划。虽然政府工作报告和发展规划不是专门的空间规划，但其对城市总体规划的采纳程度和实施顺序的安排将直接影响城市空间的建设。②随着中国城镇化、市场化进程的快速推进，城市建设日益成为城市政府工作的主要内容，政府工作报告和发展规划中关于城市建设和发展的篇幅不断增加，为观察城市总体规划实施过程提供了可能。尤其是政府年度工作报告，不仅提供了分年度观察城市总体规划转化为政府下一年度工作计划的直接素材，还为分年度观察城市总体规划上一年度实施情况提供直接的素材。而且由于是年度工作报告，基本可以清晰地观察到城市政府重大发展

决策的产生与发展演化过程，从而为城市总体规划目标与最终实施结果找到了关系链接，为其符合程度的评价提供了推理和解释的依据。而同样重要的是，由于政府工作报告和发展规划都是权威的、公开的、可直接获取的资料，因而从可操作性方面极大地弥补了城市总体规划实施年度监测缺失的问题，基本可以视为当前进行城市总体规划实施过程评价的最佳资料。

3 政府运行视角下城市总体规划实施过程评价方法构建与实践价值

透过政府运行视角剖析城市总体规划的实施机制，可以清晰地看到城市总体规划从制定到实施之间的“规划—决策—行动—结果”逻辑^[15]。显然“决策—行动”环节是关键，尤其是“决策”，它是规划得以落实的关键转化环节，将直接决定政府的一系列空间行动和最终实施结果，因此这一环节很大程度上决定了规划与结果之间的符合性程度。而“行动—结果”环节很大程度上是技术层面的执行过程，在中国单一制的行政框架下其对于城市总体规划实施的重要性比“规划—决策”环节要弱得多。从这个角度上看，城市总体规划实施过程评价的重点和难点正在于“规划—决策”环节的转化程度（即规划与决策的符合性程度）。如果说“规划—结果”符合性程度评价呈现的是现象、表征，那么“规划—决策（行动）”符合性评价呈

现的是原因和机理，两部分评价的结合才是基本完整的城市总体规划实施评价（图2）。诚然，在中国当前特定的政治经济背景下，城市政府决策的方式、机制及动因非常复杂，但总体上由于城市发展建设的全局性和重大性，最终的决策一定会体现在正式的文件中，而政府工作报告和发展规划无疑是最完整的、正式的“决策与行动”的表达。基于此，城市总体规划实施评价就可以构建一套较为清晰的、可操作的评价方法，分别考察“规划—决策”和“规划—结果”之间的一致性与适应性变化。

关于“规划—结果”符合性评价的实践已经很多，方法也相对成熟，因此本文重点阐述“规划—决策”符合性评价方法，尤其是规划转化为决策的过程与演化。基于政府年度工作报告和发展规划的“规划—决策”符合性评价主要由三部分构成：①梳理城市总体规划的核心要点，主要包括发展战略、空间布局和支撑体系等，围绕城市总体规划的核心要点在政府年度工作报告和发展规划中寻找对应的表达并列表显示；②对比城市总体规划核心要点在政府年度工作报告和发展规划中的转化及调整，整理城市政府围绕核心要点的决策脉络与演化逻辑，同时对比年度工作总结对于城市总体规划要点的建设落实情况；③总体判断规划与决策的符合性，并结合外部环境的变化和空间实施结果对决策演化逻辑做出合理解释，从而为城市总体规划的内容调整和下一步编制



图 4 2005 年～2010 年奉化市地区生产总值及增长速度
资料来源：《奉化市统计年鉴（2006—2011）》

提供参考。

实际上，相比于“规划—结果”符合性评价，“规划—决策”符合性评价更为重要的价值就在于其为城市总体规划的动态调整提供了依据和方向。“规划—结果”符合性评价能够给出的就是一个结果，在缺乏机制、过程分析的情况下，无论符合还是不符合，基本都无法给出客观的价值判断，也即“符合是对的呢？还是不符合是对的？”。“规划—决策”符合性评价因为是基于实施过程的动态评价，因此能够清晰地发现环境、体制变化与政府决策之间的对应关系，并清晰地把握变化的节点、过程和脉络，这就极大地增强了理解空间实施结果的能力，并为基本客观的价值判断提供了有效的支撑。例如，对于空间实施与城市总体规划的不符合，就可以判断究竟是城市总体规划没有考虑周全还是发展环境迫使做出适应性调整，进而还可以根据新的形势判断是沿着调整的方向继续深化还是回到城市总体规划既定的道路。因此，空间实施机制的真实、有效的解释，以及实施结果符合性的客观价值判断，是进行城市总体规划调整、修编的重要依据，是动态规划合理可行的重要保障。

4 实证研究：《奉化市域总体规划（2005—2020）》的实施过程评价

4.1 评价内容与方法

通过对《奉化市域总体规划（2005—2020）》核心内容以及政府工作报告和发

展规划的对照梳理，研究确定城市总体规划实施过程评价主要围绕发展战略、空间布局和支撑体系三个方面展开（图 3）。其中，发展战略包括经济发展速度和战略、城镇体系和人口规模、产业发展战略和布局、重大项目建设四个方面。空间布局包括空间战略布局、重点发展区块和重大项目建设三部分。支撑体系包括公共服务设施建设、交通设施建设和基础设施建设三部分。《奉化市域总体规划（2005—2020）》于 2005 年编制完成并开始实施，期间奉化市共计发布了 8 年的政府工作报告与两份国民经济和社会发展规划（即“十一五”规划、“十二五”规划），为观察城市总体规划转化为政府决策提供了充足的素材。

4.2 发展战略实施过程评价

奉化市域发展战略主要体现在经济发展、城镇发展和产业发展三个方面，评价的重点在于对比城市总体规划、政府工作报告和发展规划在这三个方面的

符合程度。对于经济发展，如果单从最终发展的结果看，基本达到了城市总体规划确定的目标，然而通过年度考察就可以明显地发现城市经济的一次重大波动（图 4），以及随之而来的发展战略的重大调整（表 1）。2009 年奉化市的政府工作报告显示，2008 年的奉化市的地区生产总值增长率为 8.1%，而当年政府工作报告中制定的发展目标为 12%，这一计划与实施结果的巨大落差和全球金融危机爆发的时间节点完全一致。城市政府在金融危机的冲击下不仅降低了经济发展目标，对经济发展战略也进行了调整，不再单纯地强调扩大对外开放，实施“外向带动”战略，而是更加关注经济转型并重视内需的培育，这些变化在两轮发展规划和相关年度工作报告可以清晰地看到。同时，鉴于经济发展速度下降和城镇扩张动力不足的实情，两轮发展规划均对人口规模和城镇化水平进行了调整，降低了城市总体规划所确定的目标。

对于产业发展，通过年度发展可以

表 1 奉化市城市总体规划与政府年度工作报告关于经济发展战略的内容对比

名称	GDP 增长率	经济发展战略	城镇化水平
城市总体规划	到 2010 年，年均增长 12% 以上；到 2020 年，年均增长 10%	—	2010 年，城镇化水平达到 60% 以上；2020 年，达到 75%
“十一五”规划	年均增长 12.0% 以上	继续扩大对外开放	2010 年，城市化水平达到 60%
“十二五”规划	年均增长 12.0%	坚持内需、外需协调并举	2015 年，城市化水平达到 60% 以上
政府年度工作报告	2005 年 13.0%	实施“外向带动”战略，扩大对外开放	—
	2006 年 12.0%	扩大对外开放	—
	2007 年 12.0%	扩大对外开放，推动开放型经济发展	—
	2008 年 12.0%	扩大对外开放	—
	2009 年 8.0%	扩大开放	—
	2010 年 8.0%	加快经济转型升级，扩大开放	—
	2011 年 11.0%	加快经济转型升级，扩大开放	—
	2012 年 10.0%	转变经济增长方式	—

资料来源：根据奉化市“十一五”规划、“十二五”规划、奉化市政府年度工作报告（2005—2012）整理。

清晰地观察到政府对于城市总体规划所提出的产业发展战略的转化和调整（表 2）。总体上，政府决策是对城市总体规划核心内容的深化与分步落实，但发展环境与条件的变化极大地影响了规划实施的重点和绩效。关于第二产业，城市总体规划提出的“两大三小”工业园区（奉化经济开发区、西坞工业区块，以及溪口工业区块、莼湖工业区块、松岙工业区块）是政府工作报告中的主要建设项目的落地区域。但由于重大项目、龙头项目的缺乏，产业的集中和规模化程度不够，基本没有形成城市总体规划提出的产业集群优势。而随着明星企

业——“波导”的迅速衰落和金融危机

的冲击，政府第二产业发展的重点开始变得模糊，第三产业（旅游、物流）成为经济发展的主要内容和工作重点，尤其是围绕溪口旅游所进行的一系列发展建设。2010 年以后，随着浙江海洋经济发展示范区上升为国家战略，奉化的第二产业和第三产业的发展重心开始逐步向东转移，高度重视海洋经济的发展，希望利用东部滨海区位发展海洋新兴产业，形成奉化经济发展的新增长点。政府工作报告所提供的这些决策脉络，为评价城市总体规划实施绩效和原因提供了非常生动和真实的依据。

4.3 空间布局实施过程评价

空间布局是城市总体规划的核心内容，也是城市总体规划实施评价的重点。

《奉化市域总体规划（2005—2020）》实施过程评价的重点是对比政府工作报告和发展规划所提出的空间战略、重点建设区块、重点建设项目与城市总体规划空间布局要点的符合性，尤其关注市域和市区的重要空间调整。

在市域层面，总体上通过比较可以看到，无论是五年发展规划还是政府工作报告都是在城市总体规划的基本空间框架下进行深化和微调（表 3，表 4）。如两轮五年发展规划关于南部地区的发

表 2 奉化市城市总体规划与政府年度工作报告关于第二产业、第三产业发展的对比

名称	第二产业	第三产业
城市总体规划	提升第二产业；建设鄞奉产业区；形成“两大三小”的工业区总体布局	突破第三产业；以奉化城区、溪口、莼湖为重点发展旅游；依托尚桥物流园区等发展现代服务业
政府年度工作报告	2005 年	推进“波导”新项目、罗蒙工业城等重大项目建设；加快经济技术开发区、高新技术研发中心和科技孵化基地的建设
	2006 年	重点建设奉化高新技术园区、宁波明州工业园奉化分园和鄞奉产业集聚区；发展科技项目孵化基地
	2007 年	重点培育临港产业，争取小狮子口大型造船项目落户，加快建设船舶制造基地；建设江口、西坞、东郊和尚田等高新技术园区
	2008 年	推进溪口气动元件、临港船舶制造及方桥厨卫等特色产业园区建设
	2009 年	加快临港产业区块、尚桥科技园和方桥港区等工业区块建设
	2010 年	规划建设高档服装服饰、船舶制造、气动、厨卫及汽配等产业基地；推进远大合金等重点工业项目建设
	2011 年	推进浙江船厂三期等重大工业项目建设；力争 5 个以上竹产业项目落户园区
	2012 年	高标准建设滨海新区、竹产业园和临港产业区等重大产业平台；大力发展高新技术产业，在市经济开发区、溪口镇和莼湖镇规划建设中小微企业创业孵化基地

资料来源：根据奉化市“十一五”规划、“十二五”规划、奉化市政府年度工作报告（2005—2012）整理。

展战略都进行了微调，均没有采用城市总体规划所提出的“南控”概念，而这也正是总体规划方案与空间实施结果不一致的主要原因。同时，由于受到经济发展波动的影响，城市空间拓展的绩效总体不高。例如，东部沿海地区的发展，虽然政府工作报告和发展规划基于城市总体规划的安排，始终将其作为发展的重点区域，但从实际发展的绩效看，并未达到预期的目标，滨海的大量空间仍处于待开发状态（图 5）。

市区层面，通过政府工作报告和发展规划可以非常明显地看到重大决策的变化——“东部新城”概念在 2010 年后明确提出，从而打破了城市总体规划“一心、一带、三江、三组团”的市区空间结构（表 5）。东部新城规划定位为城市商务商贸、品质居住、高新技术产业等高端服务功能中心，是奉化市未来进行城市发展建设和提升城市品质的核心空间。随着 2010 年政府工作计划首次提出启动东部新城建设，大力拓展发展空间后，东部新城成为了政府工作的重心。随后的“十二五”规划进一步把“城区东进，建设东部新城”作为重要的空间发展战略；2011 年政府工作报告将东部新城作为重点商贸项目建设区块；2012 年政府工作报告提出全力推进东部新城建设并成立东部新城建设指挥部。政府从规划编制、资金筹措及项目支持等各个方面都给予了大力支持。相关控规在政府决策思路转变的影响下也对用地布局进行了调整，将城市总体规划确定的以工业用地为主的开发思路转变为居住、服务及工业混合的新城模式。东部新城的调整无疑是对城市总体规划用地布局的重大调整，如果无法清楚地了解东部新城空间调整的机理，并做出客观合理的价值判断，将无法有效指导新一轮城市总体规划修编和调整。

4.4 支撑体系实施过程评价

支撑体系主要包括公共服务设施、交通设施和市政基础设施。通过对政府

表 3 奉化市城市总体规划与国民经济与社会发展规划关于空间发展的内容对比

对比内容	城市总体规划	“十一五”规划	“十二五”规划
发展方向	东进、西优、南控、北连	东拓、西延、北连	东进、南统、西优、北连、中提升
空间结构	一体、两翼	一体、两翼、三带	一体、两翼、三带
功能分区	三大发展区域，分别为中部、西部、东部区域	四大功能区，分别为中部城市功能区、西部旅游经济区、东部滨海经济区、西南部生态控制区	四大功能区，分别为优化开发区、重点开发区、生态经济区、生态保护区

资料来源：根据奉化市“十一五”规划、“十二五”规划、奉化市政府年度工作报告（2005—2012）整理。

表 4 奉化市城市总体规划与政府年度工作报告关于市域空间发展内容的对比

名称	市域空间发展	
城市总体规划	“一体、两翼”空间发展结构；中、西、东三大区域发展分区；溪口、莼湖为重点发展城镇	
政府年度工作报告	2005 年	全面实施县江一期四批和开发区段建设；推进红胜海塘续建、甬新河、桐照渔港等工程建设
	2006 年	加快打造滨海综合生态经济区；推进红胜海塘续建、甬新河、桐照渔港等工程建设；建设滕头生态旅游区
	2007 年	加快红胜海塘续建工程建设和象山港区域的保护和利用；加快建设溪口、莼湖两个中心镇；推进溪口全国小城镇改革建设
	2008 年	推进溪口全国小城镇改革建设；建设莼湖生态型滨海中心城镇建设
	2009 年	重点推进红胜海塘、阳光海湾、尚桥园区和方桥港区四个区块；加强象山港区域保护和利用工作
	2010 年	加快阳光海湾、尚桥园区、三横园区三个区块征迁，加快方桥港区建设
	2011 年	加快推进溪口卫星城市和省小城市试点；建设溪口到鄞奉、城区至莼湖“美丽乡村”示范带；推进滨海新区开发建设，加快尚桥、方桥和阳光海湾的开发建设
	2012 年	加快溪口小城市和卫星城市建设；统筹推进沿海三镇一体发展；加快尚桥、阳光海湾的建设；全面启动城区至溪口生态公路、沿海中线等“美丽乡村”示范带建设

资料来源：根据奉化市“十一五”规划、“十二五”规划、奉化市政府年度工作报告（2005—2012）整理。

工作报告中相应重大设施建设与城市总体规划的对比可以看到，支撑体系的建设与城市总体规划内容是吻合的，但建设的时序与重点受到经济发展战略和空间布局调整的影响较大，“东扩”的趋势虽然比较明显，但发展的绩效相对滞后于规划预期。公共服务设施建设主要集中于中心城区，近年来出现“东扩”趋势，但外围组团发展缓慢（图 6）。政

府对中心城区品质提升的强调带来市区公共服务用地的快速增长。不仅“十二五”规划新增了“中提升”作为城市空间的重要发展战略，历年政府工作计划还始终将旧城更新列为重点。政府的重视使得奉化近年来旧城服务设施不断完善，新建商务商贸项目也取得了实质性进展。随着东部新城的启动，政府计划以一批重大商贸项目带动，因此以商业金融设

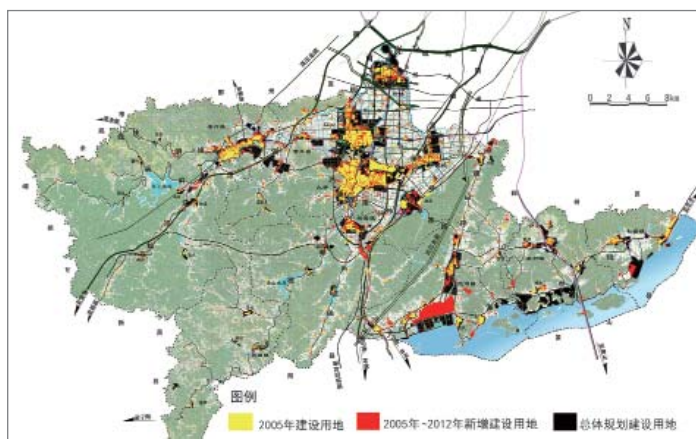


图 5 奉化市域建设现状用地与总体规划用地的比较

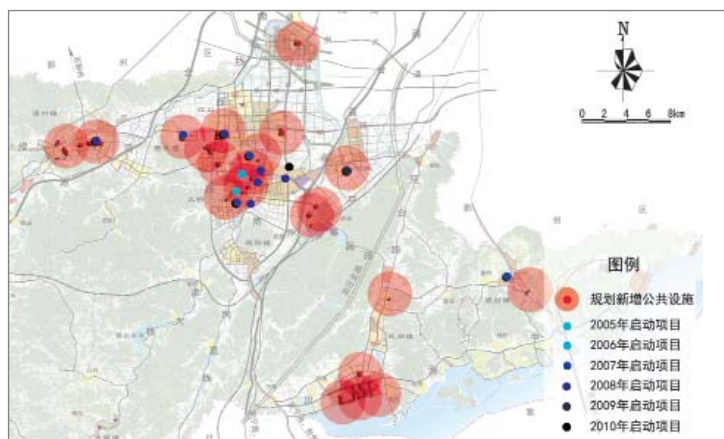


图 6 城市总体规划的新增公共设施与工作报告中计划建设的公共设施对比

表 5 奉化市城市总体规划、政府年度工作报告和发展规划关于市区空间发展内容的对比

名称	功能定位	功能布局
城市总体规划	宁波高新技术与服装产业基地；以区域旅游、休闲人居和现代物流为特色的宁波都市南部山水城市	城市空间结构为“一心、一带、三江、三组团”；核心区发展为市级行政、商业、文化中心；西坞组团发展为仓储、物流组团；方桥组团发展高新技术和服装工业；萧王庙组团发展农副产品加工、旅游服务和生态居住功能
“十一五”规划	按照全面融入宁波市的要求，继续强化区域中心功能，打造政治经济文化中心	优化锦屏、岳林、江口、方桥、西坞和萧王庙六大片区功能的整合，继续推进城市中心区改造，提升城市品位
“十二五”规划	按融入宁波要求，做强城市经济，做大城市规模，提升城市功能，打造宜居、宜业、宜游的区域政治经济文化中心	城区东进，建设东部新城；开发大成路、“波导”工业城、东郊工业区板块；加快锦屏“退二进三”，推进旧城改造；提升江口产业水平，开发尚桥、白杜物流商贸区块；萧王庙重点建设滕头生态区，推进天湖景区建设
政府年度工作报告	2005 年	积极稳妥地推进旧城旧村改造，加快城区农民居住小区建设；启动实施新浦、明化、西河、城南等小区建设
	2006 年	加快实施新丰小区等旧城旧村改造项目；启动仁湖公园和外商服务中心建设
	2007 年	继续推进旧城旧村改造，加快实施新丰小区、长汀村、倪家碛村和武岭门区块改造项目；启动建设仁湖公园和台商外商服务中心
	2008 年	稳步推进长汀、倪家碛、牌门等“城中村”改造；推进行政服务中心区块、台商及外商服务中心、新丰小区区块开发建设；实施城区至溪口“亮灯工程”；规划建设城市标志性雕塑
	2009 年	高起点推进沿江区块、行政区块、奉港区块、斗门区块和仁湖公园五大功能区块建设
	2010 年	全面启动东部新城建设，大力拓展发展空间；加大旧城旧村拆迁改造力度；完成岳林广场等 40 余处城区公共绿地植物造型增景及县江两岸、宝化路等绿化工程，塑造一批城市特色景观带
	2011 年	启动县江两岸及大成区块风景园林工程，实施大成路、南山路主要道路增景工程及城区亮灯工程；新建中山东路、宝化路东延等市政道路
	2012 年	全力推进东部新城建设；加快仁湖公园、行政服务中心、商务区等重大区块和县江两岸及大成区域园林景观一期工程建设；推动旧城有机更新，完成新拆迁征收建筑面积 50 万平方米

资料来源：根据奉化市“十一五”规划、“十二五”规划、奉化市政府年度工作报告（2005—2012）整理。

施为主的公共服务设施呈现“东移”趋势。外围组团由于人口增速低于城市总体规划预期，新增服务设施需求不强，所以在政府实施中并未得到重视。

交通设施建设总体上符合城市总体规划思路，两翼地区尤其是东部沿海地区受重视程度逐渐加强，可达性改善明显。从 2005 年启动的三高连接线、浒溪线奉化段、城区至沿海快速通道，到 2011 年启动的甬临线奉化段和西环线，工作计划中的重大交通设施建设项目已基本覆盖了城市总体规划中的大部分骨架路网，中心城区与东、西两翼的联系得到明显加强。东部沿海地区作为市域东进的重要战略空间，其重要联系通道——沿海中线和连接城区的快速通道自启动建设以来一直是政府年度工作计划的重点。决策的重视在实施绩效中同样得到印证，根据可达性分析，市域范围内溪口和沿海三镇交通改善最为明显。同样，东部沿海地区的市政基础设施建设虽然起步晚，但由于重视程度高，改善效果也非常明显。例如，第二水厂和沿海供水工程于 2008 年开始实施，启动之后每年都作为重点项目推进，再次体现奉化市“东进”的发展意图。

4.5 实施过程评价对城市总体规划动态调整的建议

基于对城市总体规划发展战略、空间布局和支撑体系三个方面实施过程的

评价,研究形成了两个主要结论:①城市政府的发展决策基本符合城市总体规划内容,在实施过程中结合发展形势变化做了相应的调整,包括战略性的重大调整和适应性的微调。②由于经济发展受到内外环境的影响,空间的发展建设时序与战略重点呈现出一定程度的模糊,城市建设也缺乏亮点,空间品质与功能等级与城市总体规划的内容存在差距。

针对上述评价结论,研究对城市总体规划的动态调整提出两个层面的建议:第一个层面是针对城市总体规划的实质性内容,重点在于结合城市政府发展决策中的重大战略调整,如沿海战略和东部新城战略,重新考量现行城市总体规划的空间结构和发展时序。基于发展决策与城市总体规划符合性程度较高的结论,建议调整的重点放在近期建设规划上。第二个层面是针对城市总体规划编制内容的补充与瘦身。结合当前城市发展的需求和规划理念的发展,建议城市总体规划补充三个方面的编制内容:①总体城市设计,即进一步在城市总体规划层面明确城市形象,提升城市空间品质;②城乡统筹,淡化等级式的城镇体系规划,重新审视奉化市的发展特色,从城乡一体化的角度构筑全新的城乡战略格局;③轨道交通规划,积极对接宁波市区轨道交通建设,根据奉化城市空间拓展趋势和功能布局提出富有远见的选线建议,达到以交通带动地区发展,促进宁奉城乡一体化的目的。此外,结合过程评价的结论,建议城市总体规划“瘦身”的内容主要有两个方面:①紧密结合国民经济与社会发展战略,适度减少经济、社会层面的具体内容;②简化支撑体系规划,以明确、强化重大设施的空间选线与布局为规划重点。

5 结语

关于城市总体规划的实施评价,虽然理论层面都呼吁开展实施过程的动态

评价,但目前依然普遍地停留在“规划—结果”符合性、一致性评价层面。通过政府工作报告和发展规划对城市总体规划的实施进行评估,在“规划—结果”符合性评价的基础上实现了对规划实施过程的动态评价,在中国城市总体规划实施检测体系尚未建立、相关数据相对缺乏的情况下,无疑是一种行之有效的办法。事实上,政府年度工作报告和发展规划,一定程度上正是政府将各个部门规划总结、转化为政府决策的载体,城市总体规划就是其中的核心内容。因此,从这个角度上看,通过政府年度工作报告和发展规划,一定程度上搭建了城市总体规划与政府实施结果之间的转化桥梁,为规划目标与实施结果的符合程度解释提供了非常重要的依据和线索,进而为城市总体规划的动态调整提供了极富针对性的支撑。研究通过在奉化市的实践,充分展示了这一研究方法的可行性和实质效果,希望能够为中国城市规划实施过程动态评价方法的构建提供參考。

(衷心感谢奉化市规划局杜志维局长、王政总规划师、徐铭科长给予研究的极大帮助!)

参考文献

- [1] 孙施文. 现代城市规划理论 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2007.
- [2] 欧阳鹏. 公共政策视角下城市规划评估模式与方法初探 [J]. 城市规划, 2008, (12): 22-28.
- [3] 田莉, 吕传廷, 沈体雁. 城市总体规划实施评价的理论与实证研究——以广州市总体规划(2001—2010年)为例 [J]. 城市规划学刊, 2008, (5): 90-96.
- [4] 周国艳. 城市规划评价及其方法——欧洲理论家与中国学者的前沿性研究 [M]. 南京: 东南大学出版社, 2013.
- [5] 孙施文, 王富海. 城市公共政策与城市规划政策概论——城市总体规划实施政策研究 [J]. 城市规划汇刊, 2000, (6): 1-6.
- [6] 于立. 城市规划的不确定性分析与规划效能理论 [J]. 城市规划汇刊, 2004, (2): 37-42.
- [7] 吕晓蓓, 伍炜. 城市规划实施评价机制初探 [J]. 城市规划, 2006, (11): 41-56.

- [8] 韦梦鹏. 城市总体规划实施评估的内容探讨 [J]. 城市发展研究, 2010, (4): 54-58.
- [9] 林立伟, 沈山, 江国逊. 中国城市规划实施评估研究进展 [J]. 规划师, 2010, (3): 14-18.
- [10] 吕萌丽, 吴志勇. 城市总体规划实施年度评价探析——以广州市为例 [J]. 规划师, 2010, (11): 61-65.
- [11] 施源, 周丽亚. 对规划评估的理念、方法与框架的初步探讨——以深圳近期建设规划实践为例 [J]. 城市规划, 2007, (6): 39-43.
- [12] 彭震伟, 刘文生. 城市规划编制和实施管理的动态评估研究 [A]. 2007 中国城市规划年会论文集 [C]. 2007.
- [13] 陈烨, 罗震东. 面向发展不确定性的城市总体规划评价方法构建——以无锡总体规划实施评价为例 [A]. 城市规划和科学发展: 2009 中国城市规划年会论文集 [C]. 天津: 天津科学技术出版社, 2009.
- [14] 陈宏军, 施源. 城市规划实施机制的逻辑自治与制度保证——深圳市近期建设规划年度实施计划的实践 [J]. 城市规划, 2007, (4): 20-25.
- [15] 赖世刚. 城市规划实施效果评价研究综述 [J]. 规划师, 2010, (3): 10-13.

[收稿日期] 2013-05-06

基于动态维护的城市总体规划实施评估方法和机制研究

□ 何灵聪

【摘要】城市总体规划实施评价的必要性已经成为规划界共识，但目前各地尚未建立起一套面向地方规划管理需要、行之有效、规范化的城市总体规划实施评估机制和动态维护机制。目前，我国大部分的规划实施评估研究集中在实施评估内容、评估方法研究方面，对评估之后的结论如何反馈至城市总体规划实施管理之中缺乏研究。武汉城市总体规划实施评估突出编制、审批、反馈环节，搭建评估工作框架，探索了从时间维度、空间维度建立城市总体规划动态维护的“双平台”，提出了三类评估、三级对应维护的城市总体规划动态维护机制，提高了规划实施评价的可操作性，具有借鉴意义。

【关键词】城市总体规划；实施评估；动态维护

【文章编号】1006-0022(2013)06-0018-06 **【中图分类号】**TU984.199 **【文献标识码】**A

Urban Master Plan Implementation Evaluation Method And Mechanism/He Lingcong

[Abstract] The necessity of urban master plan implementation evaluation has been recognized by planners. Presently, most planning implementation evaluation researches focus on implementation content and evaluation method, but lacks evaluation feedback to master plan implementation. Wuhan master plan implementation evaluation sets up a compilation, approval, and feedback framework, studies a dynamic platform from time and space, and proposes a three level evaluation-response master plan maintenance mechanism.

[Key words] Urban master plan, Implementation evaluation, Dynamic maintenance

1 引言

城市总体规划的批后评估、动态维护是整个规划运作过程的重要环节，是城市总体规划批后管理的核心内容之一，但长期以来未得到足够重视。实际上，我国提出城市总体规划实施评估的时间较早，1984年国务院颁布的《城市规划条例》第二十条规定“城市人民政府应当定期检查城市总体规划的实施情况，每五年向该城市人民代表大会或其常务委员会和批准机关作出报告”，可作为城市总体规划实施评估的早期法律规定。但由于当时较长一段时间对城市总体规划的批后实施管理认识不深入，该条规定并未得到有效的执行，在学术界也未得到共识。

随着城市规划行业的快速发展，2000年之后，城

市总体规划实施评估又逐步受到重视。2008年实施的《城乡规划法》从法律层面规定了城市总体规划实施评估的必要性和重要性。第四十六条规定：“省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划的组织编制机关，应当组织有关部门和专家定期对规划实施情况进行评估，并采取论证会、听证会或者其他方式征求公众意见。组织编制机关应当向本级人民代表大会常务委员会、镇人民代表大会和原审批机关提出评估报告并附具征求意见的情况”；第四十七条规定：“经评估确需修改规划的，组织编制机关方可按照规定的权限和程序修改省域城镇体系规划、城市总体规划和镇总体规划”。此后，国家颁布了《城市总体规划实施评估办法（试行）》指导评估工作，并规定“原则上应当每两年进行一次”，这一工作才得以在全国广泛开展。

【作者简介】 何灵聪，注册规划师，武汉市规划研究院总体规划所主任工程师。

2 我国城市总体规划实施评估的理论基础与实践趋势

城市规划实施评估是一项相当复杂的工作,在我国规划领域起步较晚,关于其概念、内涵及研究范围,目前尚未形成比较完善的、得到普遍认可的理论基础。在概念名称上,也有学者称之为“城市规划实施评价”。孙施文认为,“城市规划实施评价是期望通过对之前一段时间的规划实施情况及其结果进行评价,以有助于了解规划实施的实际情况及其效用,为规划成果的制定以及规划实施的机制和制度的改进提供基础”,并将城市规划实施评价分为“法定规划实施情况评价”“城市规划作用评价”“城市规划实施绩效评价”^[1]。

关于城市总体规划实施评估的对象和内容,施源等人以深圳市《近期建设规划(2003—2005)》评估为例,提出了规划制订程序评估、规划主要内容评估、规划实施过程评估和规划实施结果评估四个方面的评估框架^[2],这是一个从规划编制到规划实施的全过程的评价框架体系。桑劲等人在总结伦敦、香港和纽约等城市战略型规划评估的基础上,将城市规划评价分为“规划前评估”“规划实施监测”“规划实施后评价(规划回顾或规划检讨)”三种评价类型^[3]。吕晓蓓等人认为,城市规划实施评价有别于对城市规划成果本身或对规划方案的评价,而是“在城市规划实施过程中,对城市规划实施效果以及规划实施环境的趋势和变化进行持续的监测,并在固定的实施阶段利用事先约定的评价指标对规划实施监测的结果进行评价,以衡量规划实施的效果”^[4]。

《城市总体规划实施评估办法(试行)》将城市总体规划实施评估工作明确为“将依法批准的城市总体规划与现状情况进行对照,采取定性和定量相结合的方法,全面总结现行城市总体规划各项内容的执行情况,客观评估规划实施的效果”。这界定了城市总体规划实施评估对象是经批准的法定规划,评估

内容是城市总体规划内容的执行情况及其实施的效果,评估阶段是针对规划批后实施而开展的。

关于城市总体规划实施评估的目的,国内学者的观点比较一致。孙施文等人认为,通过实施评价可以全面地考量规划实施的结果和过程,有效地检测、监督既定规划的实施过程和实施效果,并在此基础上形成相关信息的反馈,从而对规划的内容和政策设计及规划运作制度的架构提出修正、调整的建议,使城市规划的运作进入良性的循环过程^[5]。林立伟等人认为,通过建立城市规划实施评估制度,可以推动城市规划运作体系进入“编制—审批—实施—评估—整改—提高”的循环轨道^[6]。

从各地城市总体规划实施评估实践趋势看,大体上有两类倾向:一类是以城市总体规划的修编或修改为目的,如杭州市(2010)、长沙市(2011)等,这类评估不仅要全面评估城市总体规划的实施效果,还要对城市总体规划拟修改的强制性内容进行专题论证,对城市总体规划修改的必要性进行论证并提出修改建议;另一类是以加快城市总体规划实施为目的的年度常态性评估,如北京市(2010)、武汉市(2010)等,这类评估重点分析规划实施的成效和存在的问题,以城市总体规划目标为导向,提出下一步实施策略和建议。后者即为城市总体规划批后以动态维护为目的的规划实施评估。笔者认为,随着城市总体规划的严肃性和权威性的逐步加强,未来城市总体规划的修编或修改的频率将逐渐减少,各地的评估将会转向以动态维护为目的的城市总体规划实施评估为主。

3 基于动态维护的城市总体规划实施评估方法

3.1 城市总体规划动态维护的内涵

城市规划业界对城市总体规划的动态维护讨论较少,大多研究都集中于城

市总体规划的下位规划(如控制性详细规划)的动态维护方面。实际上,城市总体规划的实施管理不仅仅是简单地执行城市总体规划,还需要根据各种影响因素的发展变化,解决不断产生和演化的各种矛盾与问题,不断调整实施措施,这也是一种动态维护的过程。《马丘比丘宪章》(1977)明确指出:“区域与城市规划是个动态过程,不仅包括规划的制定,还包括规划的实施。这一过程应当能适应城市这个有机体的物质和文化的不断变化。”这也说明了城市总体规划动态维护的必要性。

鉴于城市总体规划的权威性和严肃性,城市总体规划的动态维护不应是对城市总体规划内容的修改和调整,而是通过对下位规划、相关专项规划和规划实施时序、实施步骤、实施措施的调整,达到调校城市总体规划实施目标、加快实施的目的。

3.2 动态评估的内容和方法

从专家对城市总体规划实施评估的内容和方法探讨,以及各地城市总体规划实施评估实践看,动态评估在编制内容和编制方法上突出了4个特点。

(1) 强调评估框架的系统性和城市总体规划内容评估的全面性。

《上海市城市总体规划(1999—2020)实施评估》分析了城市总体规划实施环境、影响城市发展的重大事件、完成的重要规划工作,并构建了包含用地、人口、产业、交通、市政、环境及郊区在内的7项覆盖城市总体规划主要内容的专题评估,突出了城市总体规划内容评估的全面性^[7]。《北京城市总体规划实施评估》除了开展经济、人口和空间等15个专题研究外,还突出了公众参与和人大监督机制等评估内容。李王鸣等人基于提高规划实施评价的有效性与可操作性,认为规划实施评价应围绕规划目标实施、空间发展与落实、公众参与、规划措施落实与保障4个领域全面展开^[8]。

(2) 评估指标体系的构建。

在《浙江省余姚市城市总体规划实施评价》中,李王鸣构建了由规划目标实施情况、空间组织与布局情况、公众对规划的满意程度3个评价领域、6类评价指标和21个评价因子组成的实施评价指标体系,并进行指标的权重分析^[9]。

《杭州城市总体规划实施评估》构建了由经济、社会人文、资源和环境4个大类、24个小类指标组成的评估指标体系。在《浙江省兰溪市总体规划实施评估》中,构建了由经济集约指标、社会和谐指标、环境友好指标、功能优化指标和城乡统筹指标5个大类、35个阶段性目标组成的评估指标体系,并分为约束性、引导性两种指标类型进行分类评估。

(3) 利用GIS手段建立城市总体规划基础信息平台。

上海市在城市总体规划实施评估过程中,建立了人口数据库、影像数据库、现状用地数据库、规划用地数据库和建筑量数据库,并经历了数据信息收集、入库、校核、整理及分析等多个环节,为整体评估工作的顺利推进奠定了坚实、科学的基础。北京市在评估过程中,建立了较为完整的经济、就业、人口、土地、房屋及行政审批等六类空间数据,并运用GIS技术建立各要素之间的空间关系,分析人口、土地、交通、产业、环保、财政及投资等相关政策对规划实施的影响。广州市城市总体规划实施年度评价则运用GIS空间叠加技术进行了用地规划吻合度评价和建设用地总量吻合度评价^[10]。

(4) 突出评估工作的公众参与和实施满意度调查。

杭州市在城市总体规划实施评估过程中,委托城调队对5000户居民就规划获知度和实施规划满意度进行了问卷抽样调查。北京市在评估过程中采用了现场问卷调查、网络调查、历年信访统计和公众信箱等多种公众参与形式进行分析。吴琳等人在开展浙江省兰溪市总体规划实施评估过程中,采用问卷调查的方式重点了解市民对城市总体规划实施后的居住状况、交

通出行状况、公共设施状况、绿化环境状况的评价和满意程度^[11]。

3.3 动态评估的薄弱环节

(1) 评估内容过于齐全,缺乏针对性。

城市总体规划本身的编制内容庞杂、包罗万象,其实施动力、实施环境和影响因素涉及到城市经济社会体系的方方面面,更是复杂多变、难以测度,导致评估的内容事无巨细、重点不突出、缺乏针对性。尽管《城市总体规划实施评估办法(试行)》规定了七方面的具体评估内容,但对两年一度的年度评估来说仍然是过于全面,不是每隔两年这七方面都会有明显成效。

(2) 注重实施结果评判,忽视对规划实施过程的关注。

城市总体规划是一项中、长期的战略性规划,部分规划内容、目标比设定的规划期限更长。而规划实施评估通常是对近、中期实施结果的评估,如部分规划评估简单地对比实施结果与规划目标,仅仅关注规划用地实施了多少、经济目标实现了多少等,而忽视了城市总体规划实施的动态过程,不但难以反映规划实施的实际绩效,而且无法回答规划实施偏差产生的根本原因,对下一步规划实施调校和修编调整就失去了参考借鉴作用。

(3) 评估机制不健全,评估结论缺乏有效的反馈、维护渠道。

规划实施评估是规划管理的重要环节,这已经成为规划界共识,但目前各地尚未建立起一套面向地方规划管理需要、行之有效、规范化的城市总体规划实施评估和反馈、维护机制,加之城市总体规划实施评估的难度和工作量大,也无法成为一项常态化、制度化的规划行为。同时,评估工作缺乏人大政协和公众监督,往往成为规划管理部门行为,难以获得各相关部门的支持。评估的结果缺乏有效的渠道反馈到下一步规划实施的调校过程中,使规划评估的作用大打折扣。

4 面向动态维护的城市总体规划实施评估方法——以武汉市为例

武汉市新一轮城市总体规划于2006年编制完成并上报,2010年获国务院批复。在这一段时间内,城市规划建设和管理均以新一轮城市总体规划为依据,并且基本完成了分区规划、控制性详细规划等下位规划的编制,各专项规划也以此为指导全面展开。至2010年正式获批时,武汉市新一轮城市总体规划实际上已经实施了近4年,为了全面跟踪掌握规划实施情况,基于城市总体规划动态维护的目的,武汉市于2010年开展了城市总体规划实施评估工作。

4.1 突出评估的针对性:明确城市总体规划实施的主体单位 and 责任

从武汉市上轮城市总体规划实施的经验看,还存在相关部门对城市总体规划的严肃性和权威性认识不够、实施责任不明晰、实施积极性不高,以及规划实施的体制机制不完善等问题,导致城市总体规划实施进度缓慢甚至随意调整规划。因此,本次规划实施评估主要面向两个方面的规划实施主体:

(1) 面向规划管理部门。

通过对分区规划、控制性详细规划等下位规划和横向各专项规划的编制情况进行梳理、分析,评估城市总体规划的内容在规划体系中是否做到了层层落实,提出城市总体规划的哪些内容需要规划管理部门从规划编制计划的源头上进行强化,明确哪些已编制完成的规划因不符合城市总体规划而需要进行修正,建立规划管理部门自身的整改机制。

(2) 面向各相关部门、各区和规划建设主体单位。

通过对现状建设情况的对照检查,进一步明确城市总体规划实施的主体单位 and 责任,对规划实施进度缓慢或实施有偏差、责任不明确单位,提出整改建议和措施。

4.2 评估工作框架：强化编制、审批、反馈环节的同步推进

与北京市、上海市等围绕城市总体规划内容开展专题评估所不同的是，武汉市城市总体规划实施评估的工作框架更强调对规划管理和规划反馈环节的评估，分为城乡规划编制评估、“两证一书”规划管理评估、经济社会和空间发展评估、土地利用规划实施评估、交通规划实施评估、市政基础设施规划实施评估和勘测信息平台建设，同步开展城市总体规划实施评估方法和体制机制研究，根据评估结论，滚动制定“年度规划实施行动计划”，形成规划编制、审批管理、实施效果、规划反馈、评估机制建设和信息平台建设“六位一体”同步推进的工作框架，建立“规划编制—实施—反馈—整改”的动态跟踪维护机制。各专项内容分别以规划白皮书、蓝皮书和年度报告等成果形式向社会发布（图 1）。

4.3 实施效果评估方法：建立相对完善的实施评估指标体系

参照建设部 2007 年印发的《关于贯彻落实城市总体规划指标体系的指导意见》，武汉市构建了按照科学性、全面性和易收集性的原则进行选取的，由经济、社会人文、资源和环境 4 个大类、27 项指标组成的评估指标体系。同时，围绕规划实施效果和规划实施过程选择直接相关的影响要素，选取规划目标实施、空间发展布局、重要功能区建设和规划实施机制等 4 个方面共 46 个要素进行评估（表 1）。

对各项指标采取定量计算与定性分析相结合的方式，进行实现度、偏差率和吻合度分析。其中，实现度 = 现状情况 / 规划指标 × 100%；偏差率为城市现状情况与规划目标的偏离程度；吻合度为对定性描述部分的现状与规划目标对比的综合判断，将定性描述转换为定量测算。在综合评估时，采用指标权重赋值、评分等方法，建立综合评价计算模型分析。

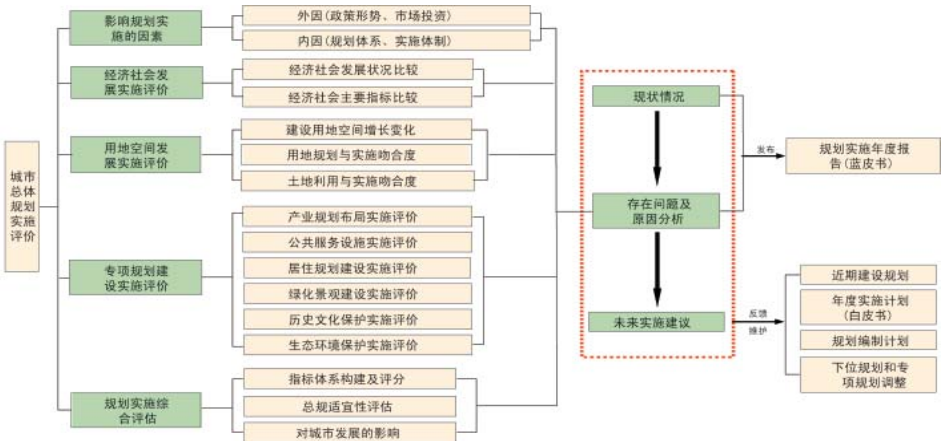


图 1 武汉城市总体规划实施评估框架

表 1 武汉城市总体规划实施评估指标体系

类型	指标分类	指标名称说明	单位	指标类型
经济指标	GDP 指标	GDP 总量	亿元	引导型
		人均 GDP	元 / 人	引导型
		服务业增加值占 GDP 比重	%	引导型
		单位工业用地增加值	亿元 /km ²	控制型
社会人文指标	人口指标	人口规模	万人	引导型
		人口结构	%	引导型
	医疗指标	每万人拥有医疗床位数 / 医生数	个、人	控制型
	教育指标	九年义务教育学校数量及服务半径	所、m	控制型
		高中阶段教育毛入学率	%	控制型
	居住指标	高等教育毛入学率	%	控制型
		低收入家庭保障性住房人均居住用地面积	m ² / 人	控制型
	就业指标	预期平均就业年限	年	引导型
	公共交通指标	公交出行率	%	控制型
	公共服务指标	各项人均公共服务设施用地面积（文化、教育、医疗、体育、托老所、老年活动中心）	m ² / 人	控制型
		人均避难场所用地	m ² / 人	控制型
资源指标	水资源指标	地区性可利用水资源	亿立方米	—
		万元 GDP 耗水量	m ³ / 万元	控制型
		水平衡（用水量与供水量之间的比值）	%	控制型
	能源指标	单位 GDP 能耗水平	tec/ 万元 GDP	控制型
		能源结构及可再生能源使用比例	%	引导型
土地资源	人均建设用地面积	m ² / 人	控制型	
环境指标	生态指标	绿化覆盖率	%	控制型
	污水指标	污水处理率	%	控制型
		资源化利用率	%	控制型
	垃圾指标	无害化处理率	%	控制型
		垃圾资源化利用率	%	控制型
	大气指标	SO ₂ 、CO ₂ 排放削减指标	—	控制型

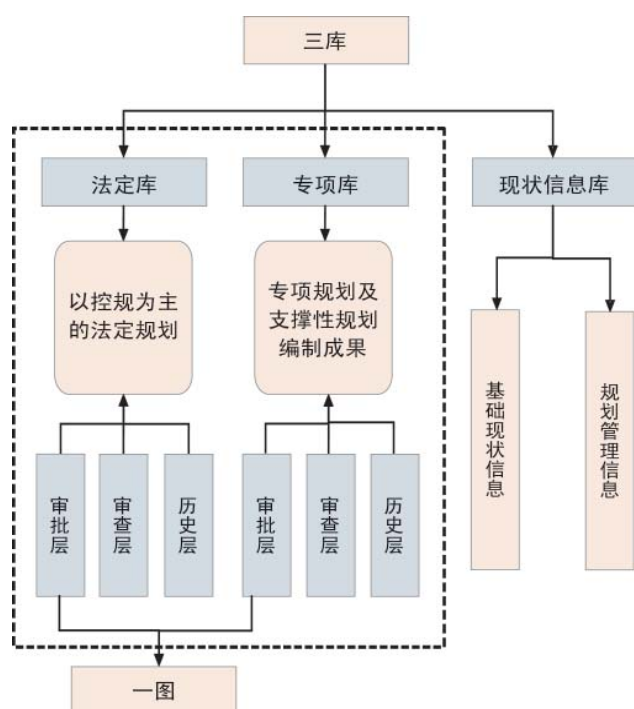


图2 以“一图三库”为核心的“一张图”系统

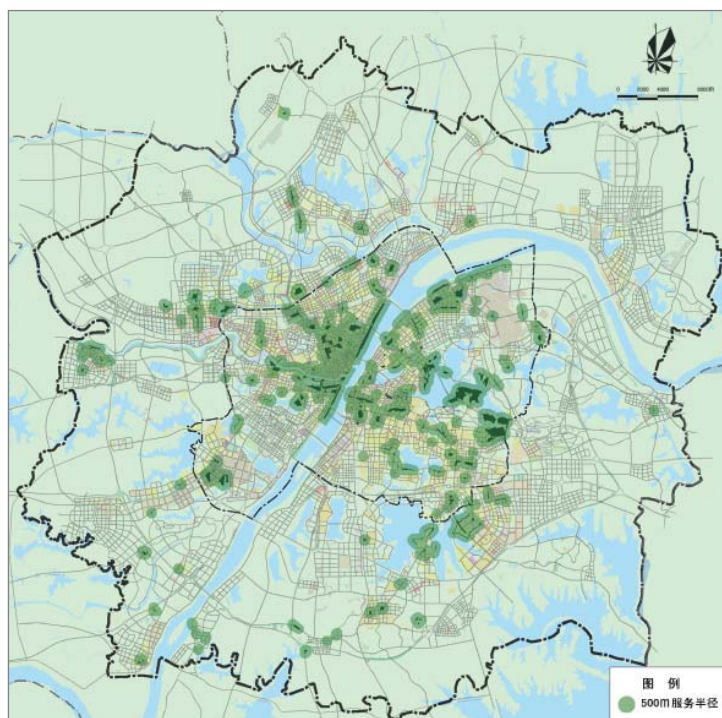


图3 2009年度武汉城市公共绿地服务半径分析

4.4 实施环境评估：强化城市总体规划的适应性评价

自2006年新一轮城市总体规划编制完成以来，武汉市的发展形势出现了较大变化。对城市总体规划实施产生影响的主要有国家批准的武汉城市圈“两型社会”建设、东湖国家自主创新示范区、未来科技新城建设等重大事件和项目，以及根据现状发展速度产生的实际发展需求等。影响方式主要体现在发展内涵要求和空间要求上，将会分别影响到城市性质、城市规模、发展方向、用地布局 and 空间结构5个重要层面。本次城市总体规划实施评价需要对这些变化了的实施环境进行评价，分析原来制定的城市总体规划内容是否仍然具有适应性，是否需要进行调整、修订或者在下位规划中进一步补充和明确。

4.5 评估信息化平台：形成规划信息化和“一张图”系统

城市总体规划信息化平台是动态跟踪规划建设进展、确保科学评估的重要手段。武汉城市总体规划信息化可以归

纳为用地、人口、经济和社会4个基础信息平台。其中，用地平台包括地形地貌、建设用地现状情况、用地规划审批等相关用地信息，可以通过用地数据的汇总、统计与分析，对城市现状用地结构与空间发展边界进行评估；人口平台是通过对人口的空间分布变化、年龄结构和就业分布等分析，对城市建设布局进行评价和管理，如武汉市的实有房屋、实有人口的“双实”平台；经济平台包括商业、现代服务业和工业等各类设施的位置、规模的变化，反映当前城市经济结构与空间分布情况；社会平台是指与城市规划相关的各类社会相关信息，为规划实施评估提供支撑。

“一张图”系统是指规划编制体系和编制成果应汇交，是从空间上对法定规划和专项规划进行统筹协调。因此，将现状信息和规划信息进行对比分析，构成城市总体规划评估的信息化平台。规划评估核心就是对基础信息平台 and 规划“一张图”的对比分析，分析城市空间、建设的发展变化（图2）。

运用上述评估框架和技术方法进行

综合评估，结果表明，2006年～2009年的4年间，新一轮武汉市城市总体规划在社会各界的监督下，得到了积极有效的实施，为促进武汉市经济社会发展起到了积极推动作用，对城市建设发挥了有效指导作用，取得了一定成绩。例如，城市经济社会发展主要指标已提前一年实现了2010年的规划目标，城市综合经济实力与2005年相比有了大幅提升；现状城市空间发展总体上符合城市总体规划确定的城市空间布局形态；城市基本生态框架得到一定控制。但在实施中存在以下问题，需要进行整改：①近期建设框架整体推进缓慢，市级力量推动建设不够；②城市主要的集中建设区，如王家墩商务区、四新中心区等现代服务业中心区建设力度不够，市级建设力量分散，建议确定1个～2个集中区进行建设；③城市基本生态框架控制压力较大，“中环线生态环”需要及时启动控制，六大生态绿楔有被挤占的危险，需加强控制力度，公园绿地覆盖率不足（图3）；④武汉全市规划实施协调机制需要进一步加强，迫切需要形成

建设合力,需要建立以近期建设规划和年度行动计划为抓手的规划实施体制。

4.6 评估结论与规划反馈:建立时间维度、空间维度的维护“双平台”

规划评估结论只有顺畅地反馈到下一步的规划实施和管理工作中,评估工作的意义和价值才能得以体现。年度常态性的城市总体规划实施评估是基于维护和加快城市总体规划实施为目的,评估提出的结论需要有效纳入到规划实施管理中,才能保证城市总体规划目标的顺利实现。因此,需要建立规划反馈、维护平台,对规则实施出现的偏差进行不断整改、调整和修正,而不是随意修改城市总体规划。

(1) 反馈至近期建设规划和年度行动计划的规划编制之中,强化城市总体规划的时间管控,建立时间维度上的城市总体规划动态维护平台。

近期建设规划是对城市总体规划的目标、战略在时间上的阶段分解,对城市总体规划形成了以5年为期限的滚动维护平台。而年度行动计划是对近期建设规划的年度分解,在城市总体规划实施维护上更具有时间灵活性。因此,武汉市城市总体规划实施评价的结论在时间维度上形成了多条反馈途径:一是将中、长期的实施步骤安排的调整反馈到近期建设规划中,通过滚动编制近期建设规划进行维护;二是将短期的规划实施调整反馈到年度行动计划和年度规划编制计划中,通过每年编制“规划白皮书”的形式对全市发布,同时将评估提出的城乡规划建设实施内容及时纳入到政府年度工作报告中。这样,从时间维度上对城市总体规划的阶段目标和方向进行调控,突出规划“编制—实施”一体化,形成实施型规划体系。

(2) 反馈至控制性详细规划中,强化城市总体规划的空间管控,构建空间维度上的城市总体规划动态维护平台。

控制性详细规划突出对城市总体规划空间上的控制落实,是具体规划建设

管理的依据,有利于空间维度上对城市总体规划进行动态维护。在控规维护上,武汉市制定了由设计部门和市规划局管理处室等5个部门组成的控制性详细规划调整“五联单”制度,对评估提出需要修正的规划内容按程序进行调整,并及时纳入规划“一张图”管理,保障控制性详细规划维护的合理性、合法性和及时性。

因此,城市总体规划维护由近期建设规划和年度行动计划、控制性详细规划组成了从时间维度、空间维度进行维护的“双平台”。

5 结语

城市总体规划实施评估的目的是为了加强对规划实施的动态监控,关键是建立城市总体规划动态监测系统、信息反馈系统,确保城市总体规划的动态实施过程和结果都具有科学性。

鉴于当前城市总体规划实施评估内容的繁杂性、难以操作等弊端,一方面笔者建议对我国城市总体规划的编制进行改革,按照法定性内容、政策性内容、引导性内容划分城市总体规划的内容,分类编制、分层审批,这有助于提高城市总体规划的可实施性,规划实施评估也能做到有的放矢^[12]。另一方面,建议对城市总体规划实施评估按评估目的、评估年限进行分类,明确不同类型评估工作的重点。初步建议将动态评估分为三种类型,即每年度常态性评估、五年中期评估和修改调整的全面评估,并形成三级对应维护机制。其中,城市总体规划的年度动态评估与年度行动计划的制定结合,对城市发展变化、规划编制体系完善、规划审批管理、年度建设情况进行总结分析,为下一年度规划编制计划、规划建设计划、投资计划和土地储备供应计划等提供依据;五年中期评估与近期建设规划结合,结合政府任期城市建设任务,调控近期建设重点,保障城市总体规划的近、远期一致性;

全面评估主要针对影响城市总体规划时效性的重大事项进行评估论证,适时启动修改城市总体规划的程序。■

〔参考文献〕

- [1] 孙施文. 关于城市规划实施评价及其研究[J]. 理想空间, 2012, (54): 4-7.
- [2] 施源, 周丽亚. 对规划评估的理念、方法与框架的初步探讨——以深圳近期建设规划实践为例[J]. 城市规划, 2008, (6): 39-43.
- [3] 桑劲, 殷悦, 袁也, 等. 世界大都市新一轮战略型规划评价——伦敦、香港、纽约、东京、迈阿密、新加坡的实践[J]. 理想空间, 2012, (54): 14-22.
- [4] 吕晓蓓, 伍炜. 城市规划实施评价机制初探[J]. 城市规划, 2006, (11): 41-45.
- [5] 孙施文, 周宇. 城市规划实施评价的理论与方法[J]. 城市规划会刊, 2003, (2): 15-20.
- [6] 林立伟, 沈山, 江国逊. 中国城市规划实施评估研究进展[J]. 规划师, 2010, (3): 14-18.
- [7] 上海市城市规划设计研究院. 上海市城市总体规划(1999—2020)实施评估[Z]. 2008.
- [8] 李王鸣, 沈颖溢. 关于提高城乡规划实施评价有效性及可操作性的探讨[J]. 规划师, 2010, (3): 19-24.
- [9] 李王鸣. 城市总体规划实施评价研究[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2007.
- [10] 吕萌丽, 吴志勇. 城市总体规划实施年度评价探析[J]. 规划师, 2010, (11): 61-65.
- [11] 吴琳, 徐亚军. 浙江省兰溪市域总体规划实施评估[J]. 理想空间, 2012, (54): 43-49.
- [12] 马武定, 文超祥. 我国城市总体规划的改革探讨[J]. 城市规划, 2006, (10): 9-13.

〔收稿日期〕2013-05-06

城市规划实施有效性评价：从关注结果转向关注过程的动态监控

□ 周国艳

【摘要】系统、全面的城市规划实施有效性评价在我国还没有真正开展。目前，我国的城市规划实施有效性评价主要是通过评价城市总体规划的实施结果来完成，评价方法基本局限于一般的空间符合性、目标符合性评价。然而，由于城市规划的综合性、复杂性，规划主体的多元性以及规划本身作为一种公共政策的制度属性，加上我国快速城镇化的发展现实，这种结果符合性评价在现实中往往演变成仅仅作为修编城市总体规划的基础性依据，而对于揭示和提升城市规划实施成效方面的作用甚微。结合对城市规划实施有效性本质意义和目的的诠释，以及对西方长期以来整体、全面综合评价城市规划实施有效性方法所面临问题的分析，研究在对城市规划实施成效评价的实质性作用和意义进行反思的基础上，提出了我国城市总体规划实施成效的评价应当从仅仅关注结果的符合性评价转变为以符合性评价为基础，完善规划实施在基层的监督权、责、利的正式制度配置，重点关注过程的动态规划评价。

【关键词】城市规划；实施有效性；评价；动态性

【文章编号】1006-0022(2013)06-0024-05 **【中图分类号】**TU984.199 **【文献标识码】**A

Urban Planning Implementation Efficacy Evaluation: From Result To Process Monitoring/Zhou Guoyan

[Abstract] Systematic and comprehensive urban planning implementation efficacy evaluation is yet to be conducted. Present evaluations work on master plan implementation from space and vision realization. Urban master plan is a comprehensive, complex, multiple faceted public policy. Current evaluation does little in revealing and improving urban planning implementation efficacy. The paper analyzes western evaluation approaches and problems, reviews evaluation function and efficacy, suggests planning implementation evaluation be based on matched-degree evaluation, integrates grass root right, responsibility, and benefit institutions, and shifts from result evaluation to dynamic process evaluation.

[Keywords] Urban planning, Implementation efficacy, Evaluation, Dynamic

1 由我国城市规划评价现状引起的思考

城市规划从编制到实施的过程是一个多因素共同作用的过程，由于市场的不确定性和影响决策因素的多元性，规划需要通过阶段性的评估、调整来应对变化，完善自身内容，以便能有效地指导未来的城市建设和发展。

城市总体规划是我国现行城乡规划体系中的法定规划。《中华人民共和国城乡规划法》《城市规划编制办法》明确规定了对现行城市总体规划实施情况的总结、评估和论证是城市总体规划编制与修改必不可少的环节。

《城市总体规划实施评估办法（试行）》（建规[2009]59号）（以下简称《评估办法》）对城市总体规划评估的必要内容和实施程序进行了规定。其中，第八条规定：“进行城市总体规划实施评估，要将依法批准的

城市总体规划与现状情况进行对照，采取定性和定量相结合的方法，全面总结现行城市总体规划各项内容的执行情况，客观评估规划实施效果。”《评估办法》明确规定了城市总体规划实施评估的内容，主要包括城市的发展和空间结构与规划的符合情况、阶段性规划目标的落实情况和强制性目标的执行情况。由此可见，《评估办法》所确定的针对城市总体规划的评估主要是一种符合性评价，包括空间实施的结果与规划的符合性，以及非空间要素的综合性目标实施的符合性。

这样的评估方法和内容不禁让我们反思：城市规划的实施有效与否，是否完全在于空间实施结果和原定规划的符合程度？是否仅仅在于社会经济环境等综合方面的实施结果与原定目标的符合程度？如果不符合或者达不到原定目标，这种有效性评价的意义除了

【作者简介】 周国艳，注册规划师，合肥工业大学建筑与艺术学院教授，城镇规划研究中心负责人。

提供修编城市总体规划的基本依据以外,还有什么作用?

为了解决这些问题,我们要回答下列问题:怎样判定城市规划实施是否有效?规划实施成效评价的关键在哪里?为什么?

有关如何评判城市规划实施有效性的问题,笔者在《西方城市规划有效性评价的理论范式及其演进》^[1]一文中已经做了较为全面的阐述。韦达夫斯基^[2]谈到:“如果以结果来判定规划,通过评价真实的生活是否跟随规划所描述的,那么规划在哪里都是失败的。没有人有这样的知识能够预见公共政策的行动及其反应的结果。没有人能够强迫别人服从。”按照他的观点,规划实施的有效性不应当以空间发展是否符合原来的规划为评价标准。但是,如果城市规划不以空间实施结果或者目标的实现为评价的基本标准,那么空间规划和基于目标的规划实践的重要意义又在哪里?回答这个问题,必须考虑到规划的不同类型和目的性。根据学者的研究,世界城市规划体系基本上可以概括为两类,即控制性规划体系和指导性规划体系^[3]。我国城市规划的特点是控制性规划体制约束下的城市规划实践,因此符合性评价理所当然是评价规划是否有效的最基本方法之一。问题在于空间或者目标的符合与否,是否就可以简单地判断和证实规划实施是否有效。因此,核心的问题是我们对于城市规划的定位及其有效性的认识。

亚历山大^[4]根据不同的规划定位和评价标准,将规划实施有效性评价的基本观点分为三种:

(1) 规划定位作为一种对于未来的控制,意味着如果规划没有运用于实际空间开发中,就等于失败。

(2) 规划是作为一种基于一定的不确定性前提下的决策过程,这就是说实际空间开发与规划不符合时,并不一定意味着规划的失败,如同法吕迪^[5]所言,规划过程本身就是个学习过程。

(3) 介于这两者之间,认为规划实施仍然很重要,但是只要结果是有利的,实际的建设即便与规划相悖也可以理解为规划的实施是有效的。

目前,国际学术界持第二、第三种观点的较多。同样,关于这两种观点存在一些疑问,例如,针对第二种观点,即规划过程如果是一个学习的过程,那么规划实施结果在多大程度上的不符合仍然可以认为城市规划是合理有效的?或者说,当规划实施结果和原定规划在多大程度上的不吻合可以认为无效?对于第三种观点,存在类似的疑问就是“只要规划实施的结果是有利的”,即便实施结果与规划相悖也可以理解为是有效的。由此看来,理论上有效的城市规划主要体现在两个方面:结果是有利的(如果能满足符合性标准更好);同时,决策过程是理性的。真正的问题在于判断这个结果是对谁有利?是对政府、开发商,还是对社会公众?谁来判定其有利还是无利?怎么判定?在什么时机判定才不至于太晚?这就涉及到一个我们从来都无法回避的问题:为什么规划?对城市规划进行评价的意义在哪里?

城市规划是一个非常综合、复杂的理论和实践过程,又是涉及到政府、开发商和公众等不同利益相关者的公共政策与制度安排。所以,城市规划的实施结果是否有效,绝不是仅仅在空间方面是否符合,量化目标数字上是否简单吻合所能彻底说清楚的。当然,我国这种针对未来进行控制和引导的蓝图式规划必须尽可能地落实在实际中才能体现规划的基本有效性。这种结论的基本前提假设就是规划本身是科学合理和公平的。否则的话,通过强制性过程而实现的规划结果,反而会给社会造成更大的成本或损失。由此看来,要正确地评价城市规划是否有效,最核心的问题是要真正认识城市规划的本质目的和作用是什么,即规划的本源性目的是什么。

2 基于城市规划本质性认识的规划实施有效性评判准则

2.1 对城市规划本质的认识

笔者在系统地研究了西方有关城市规划的实质性规划理论之后,将西方新制度经济学在城市规划领域中的运用理

论予以分析和总结^[6],为深刻地理解和揭示这个问题提供了基础。

西方新制度经济学在城市规划领域中运用的理论主要包括三个流派,即产权理论、公共选择理论和交易成本理论。简单地讲,产权理论道出了影响规划实施成效的核心要素之一:土地权属与结构关系是影响城市规划所有的利益相关者,作为理性“经济人”行为选择是否按照规划采取合作行为的关键因素。而公共选择理论则揭示了在没有全面、必要和强制的制度约束情况下,最终在城市规划实践中获利的,只能是社会中的部分强势群体,而不可能是让社会公众每个人公平获利。而从交易成本理论认识规划的核心本质,规划的有效性要先解决的是价值观问题。规划的意义不在于将更多的农业用地规划成为建设用地,也不在于多么准确地预见未来而制定美好蓝图。城市规划作为一种公共政策和制度安排,其有效性一方面体现在减少社会成本、提升社会总体效益和促进公平性方面;另一方面体现在减少社会负面影响,即不利的社会外部性方面,包括妥善处理“搭便车”的问题。减少社会成本、提升社会总体效益包括减少所有的利益相关者在城市规划、建设过程中的交易成本,特别是城市规划实施的信息成本。由此来看,城市规划有效性的实质性目的和作用应当是起到减少、监控因建设发展而带来的高社会成本 and 不利影响,从而提升社会总收益,同时促进资源的公平分配。

2.2 西方关于城市规划实施有效性评价的理论与方法

基于这样的本质性认识,有关城市规划实施有效性的评价,在西方有很多不同的理论和方法,但大多是针对某一方面,或者将很多复杂的方面进行抽象和简化后而获得了更简便可行的单方面的评价方法。对此,笔者在《城市规划评价及其方法——欧洲理论家与中国学者的前沿性研究》^[7]一书中作出了全面的论述,并主张运用综合、全面的方法评价城市规划实施的成效。

总的来说,西方在理论上主要有三类代表性的学术观点,分别是纳撒尼尔·利奇菲尔德^[8]提出的社会影响评论、亚历山大(1989年)提出的“政策一规划/程序计划一运用实施一过程”(PPIP)模式和Matthew Carmona提出的城市规划综合质量评价^[9]。

(1) 纳撒尼尔·利奇菲尔德是一位英国城市和环境规划方面的知名教授,是英国规划学术和执业方面最出色的人物之一,也是英国20世纪60年代新城运动的重要学术带头人。1966年,他被选举为英国皇家城镇规划学会主席,2004年被英国皇家城镇规划学会授予终身贡献奖。他率先将社会经济学引入了城市规划,是著名的“规划(成本收益)平衡表”和“社会影响评价(Community Impact Evaluation)”规划评价理论与方法的创始人。简单地说,这种理论和方法就是通过分析新政策或者开发而可能导致的变化,以及给利益相关者所带来的在空间资源配置或服务方面的获利/受损的结果和后续影响进行分析与评价。这是一种非常综合性的关注因规划而带来过程中变化及其结果与影响的评价理论和方法。他的基本规划理念就是规划应当是一种社会价值抉择的过程,是所有的利益相关者针对城市、区域的变化而带来的可能的影响所做出的价值

取向的抉择。这种方法的实质就是基于民主决策的理念,通过分析政策、规划和开发项目所产生的直接结果以及这些结果对所有利益相关者的影响,对利益相关者的价值取向进行评价,从而提供不同的规划决策方案作为民主决策或科学决策的理性支撑^[10]。根据这种规划成效评价的理论,Dalia Lichfield^[11]作了进一步发展,提出了针对变化和影响的动态规划观念。

(2) 亚历山大^[12]提出的PPIP模式对规划实施有效性进行全面、综合评价。他给出了5个评价标准,即符合性、理性过程、前期方案优化、后期结果优化和实用性。他认为,规划要实用,规划实施结果要体现符合性,规划的过程要理性,同时还要进行方案优化、后期结果优化。这个评价模型可以说是非常全面的,不仅关注了结果,还关注了规划实施的全过程的质量和效率。

(3) 伦敦大学学院巴特利特规划学校的Matthew Carmona教授主张用整体的质量评价方法来评价规划是否有效。他分别从规划服务的质量、规划产品的质量 and 组织质量三个层次进行评价:①通过效率、成效、经济和公平来评价规划服务质量;②通过是否能让价值增值、利益相关者满意、决策的成功与否评价规划和其他服务产品的质量;③通过领导、

技能、资源和整合等几个方面,针对规划合作过程、投资过程、监管过程及维护过程中的组织质量进行评价(图1)。

2.3 启示

上述三类评价的理论和方法为我们评判城市规划是否有效提供了一些重要启示。

首先,因为规划的综合性,规划成效的评价应当是全面的、综合的。

其次,规划的评价应当贯穿于城市规划的全过程。规划的有效性不仅仅要看规划方案是否优化、是否实用,还要关注实施的结果是否符合规划,是否公平地配置资源,是否促进社会总体效益的提高(包括提高所有利益相关者的满意度、减少社会成本等),是否有效地提升了组织实施过程中的质量和效率。

由此可见,只有关注了城市规划过程的评价和控制,才能真正提高城市规划实施的有效性。

3 我国城市规划的体制特征和有效实施问题

我国城市规划体制的最基本的特征就是“议、行合一”的、自上而下的政府主导型的依法行政(图2)。

一方面,我国的城市规划权责制度安排主要集中在市、县级以上城市规划行政主管部门。规划的政策制定和规划编制是一个自上而下的过程,下层很难参与上层决策,但是下层又要按照上层的规划进行落实与实施。

依据新制度经济学城市规划的交易成本理论,规划过程中信息成本的增加,必定降低了城市规划实施的有效性^[13]。所以,当县级、市级以上集体决策层面的规划和政策被制定以后,往往难以完全、准确地传递到实施层面(基层)。特别是2008年《城乡规划法》实施后,城乡规划的有效实施更是要求将规划落实到城市的各个分区、街道、社区,乡村的镇、村基层层面,规划实施的利益相关者(包括基层政府人员、居民、社会公众和农民等)所需要付出的用于了

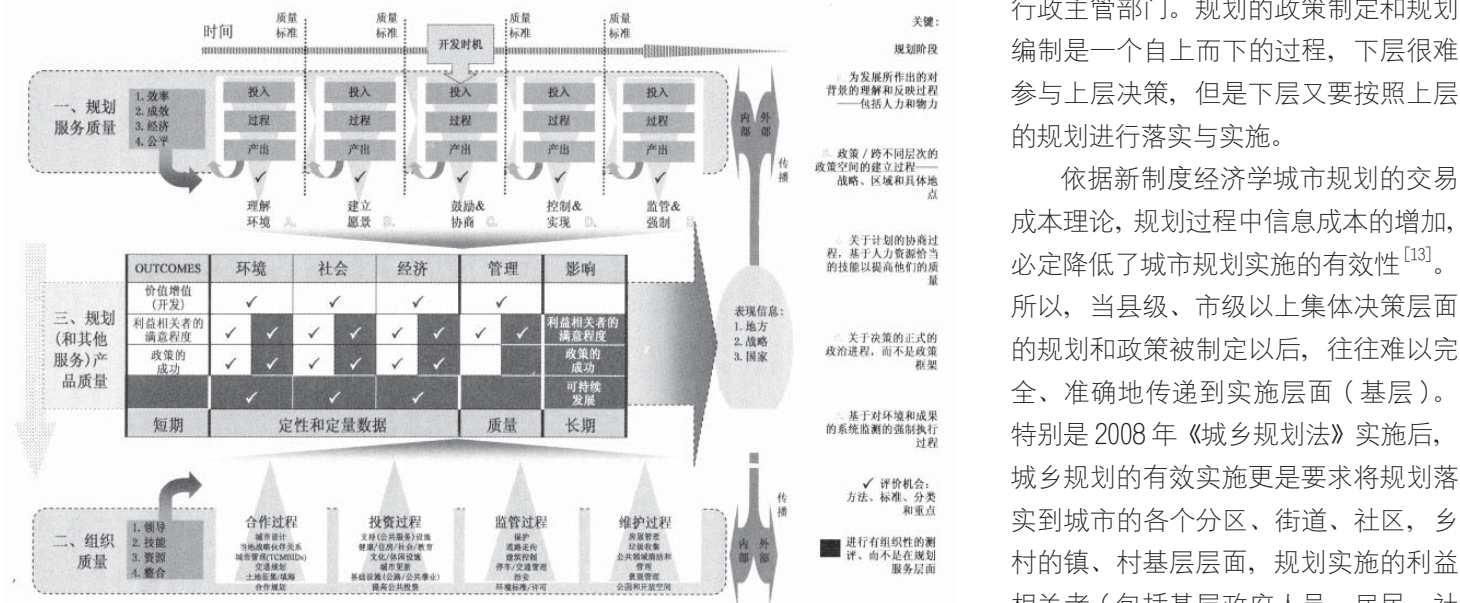


图1 规划实施有效性的分析框架^[7]

解城市规划的信息成本巨大，通常谈不上理解和自愿采取符合规划的合作行动。在这样的前提下，强制地进行城市规划，所造成的社会成本和负面效应必然很大，也在一定程度上违背了城市规划有效实施的本源性意义和目的。实际上，这也是规划实施在基层经常产生冲突、引起村民上访的重要原因之一。

另一方面，从城市规划在基层的有效监督和管制的实际情况分析来看，由于城市、乡村空间广阔，人口众多，随着城镇化发展，受土地经济所带来的利益集聚的驱使，城乡建设规模都在不断快速扩张。由于涉及到的层级过多、规模过大、资源有限等方面的原因，具有监管权责的县级、市级规划行政主管部门获取开发、建设活动的信息成本较高，它们难以有效地关注到现实中发生的每一项开发建设活动。与此相反，因为信息成本很低，只有基层的社会成员最为清楚并很容易了解到每一天发生在身边的事情。也就是说，基层行政管理层级比县级以上规划行政主管部门更能及时、准确地了解和把握规划执行的实际情况及存在的问题，但其却“只有责任，没有权利”。

从减少信息成本角度分析，虽然基层行政管理层级在规划监督方面具有信息成本很低的优势，但是因获取城市规划的信息成本很大而很难有效地了解规划，更谈不上把握和理解规划，加上没有规划实施监督的具体法定权、责、利的制度安排，却需要负责按照规划真正落地，即便基层具有更少的城市规划监督所需的信息成本，因为没有正式的、法定的安排，因此城市规划到了基层往往难以得到有效监督和实现。而被赋予了法定城乡规划实施权利的县级以上规划行政主管部门，即便是对于规划政策信息把握较充分，但是在监督规划有效实施方面却面临较大的信息成本，因而也很难真正保证将规划落到实处。

综合以上分析，从有效实施的角度看，我国的城市规划存在以下两方面的主要问题：①城市规划依法行政的权责分配，并没有在规划实施的所有层级之

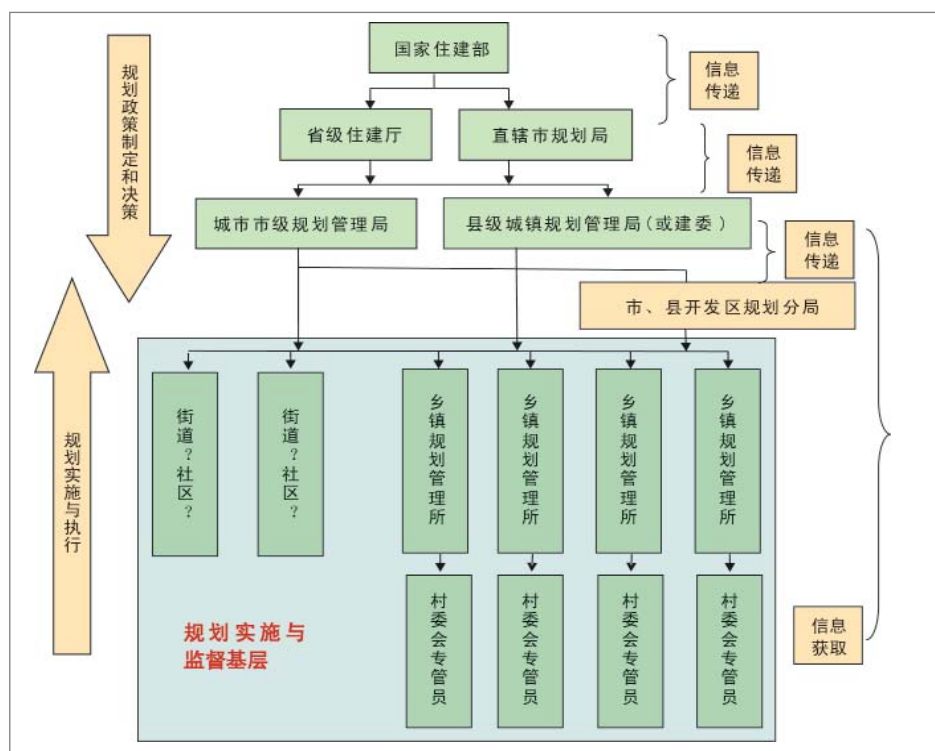


图2 我国城市规划实施层级结构和信息传递关系

间建立一个系统的、内在关联的制度安排。特别是对于基层行政管理层级的规划权责的法定安排，建立主要事权层级和基层之间的权、责、资源分配制度。②为了提升城市规划实施的有效性，必须着力降低所有利益相关者（特别是基层利益相关者）有关规划及实施的信息成本。也就是说，规划只有充分发挥自上而下和自下而上过程的作用，才有可能有效实现。

4 基于实施成效，关注过程，探索动态规划

城市规划是跨学科、跨部门的复杂公共政策，涉及到未来城市建设和发展的蓝图，也是政府依法行政的社会实践过程。尤其是我国采取的是以确定性规划为导向进行控制的规划体制，面对快速城镇化的发展和不确定性的市场需要，通过简化的目标符合性和空间符合性评价城市总体规划实施的有效性，不得不说是一种现实可行的方法。

但是，我们对城市规划进行评价的真正目的不是为了修编城市总体规划，而是为了寻找出导致规划在多大程度上是有效

或失效的真正原因。由于城市规划是一个巨系统，它具有过程性、综合性和多元性的特性。影响城市规划实施结果和成效的影响因素很多，涵盖来自城市规划领域内部和外部的诸多方面，可能涉及从政策制定、规划编制、实施执行及监督等各个环节。因此，这种只关注结果符合性的评价存在的最大问题在于：一方面，评价之后仍然很难了解影响城市规划是否有效的本质原因；另一方面，评价的时效和时机问题，即等到结果形成以后再评价，此时城市规划评价的作用也主要是一种总体上的效用反馈，并没有对规划实施进行及时、动态和有效的监控，以便有效预防不利结果和影响的出现。然而，鉴于现实存在的城市规划多层级行政管理体制和我国规模庞大、速度很快的城镇化发展实践，如果我们采纳跨部门、多元、耗时、高成本的全面整体评价方法，将难以及时、有效地进行城市规划实施有效性的监控。即便在西方国家的体系中，这种完整的、综合的、全面的评价也主要体现在对规划实施过程中的理性评价和公众参与评价方面^[14]。

综上所述，采用空间符合性和目标符合性的评价方法来评价我国城市总体规划的实施成效是一个基本的方法。但是，城

市规划的综合性和复杂性、系统性和过程性的本质特征,需要通过整体评价的模式和方法来剖析与理解城市规划的实施有效性。针对规划实施成效的监控和评价,过程是关键,一个具有内在系统关联的制度安排是基础。因此,关注过程、关注基层是真正提高城市规划实施有效性的必然选择。关注过程的规划监控和评价就要求我们对于当今终极蓝图式的规划模式予以反思,探索一种有效的、动态规划管制的方法论。■

[参考文献]

- [1] 周国艳. 西方城市规划实施成效评价的理论范式及其演进的启示[J]. 城市规划, 2012, (11): 58-66.
- [2] Wildavsky A. In Cullingworth & Nadin. Town and Country Planning in the UK[M].

- London: Routledge, 2002.
- [3] 周国艳, 于立. 西方现代城市规划理论概论[M]. 南京: 东南大学出版社, 2010.
- [4] Alexander E, Faludi A. Planning and Plan Implementation: Notes on Evaluation Criteria[J]. Environment and Planning B: Planning and Design, 1989, (1): 127-140.
- [5] Faludi A. The Performance of Spatial Planning[J]. Planning Practice & Research, 2000, (4): 299-318.
- [6] 周国艳. 西方新制度经济学理论在城市规划中的运用和启示[J]. 城市规划, 2009, (8): 9-17.
- [7] 周国艳. 城市规划评价及其方法——欧洲理论家与中国学者的前沿性研究[M]. 南京: 东南大学出版社, 2012.
- [8] Lichfield N. Community Impact Evaluation[M]. London: University College London Press, 1996.
- [9] Carmona M, Sieh L. Measuring Quality in Planning: Managing the Performance Process[M]. Routledge: UK, 2004.

- [10] 周国艳, 纳撒尼尔. 利奇菲尔德及其社会影响规划评价理论[J]. 城市规划, 2010, (8): 79-83.
- [11] Lichfield D. From Impact Evaluation to Dynamic Planning: An Integrated Concept and Practice. in Evaluation in Planning[M]. Ed. E R Alexander. Farnham, UK: Ashgate, 2006.
- [12] Alexander E R. Evaluation in Planning: Evolution and Prospects[M]. ASHGATE: England; USA, 2006.
- [13] 周国艳. 试析现行中国城市规划在地方层面实施的有效性及其存在的问题——兼论大城市边缘开发区的规划控制[J]. 国际城市规划, 2007, (4): 75-83.
- [14] 周国艳, 张晓瑞. 公众参与城市规划实践的理性基础及有效实现的途径[A]. 中国城市规划学会国外城市规划学术委员会及《国际城市规划》编委会年会论文集[C]. 2009.

[收稿日期] 2013-05-20

“传承历史，创新发展”

——重庆大学《西部人居环境学刊》启刊

2013年5月26日上午,《西部人居环境学刊》启刊会暨《室内设计》创刊100期纪念会在重庆大学建筑城规学院召开。《室内设计》创办于1986年,是国内最早的建筑学杂志之一。为了适应学科发展,期刊重新定位,经国家新闻出版总署、国家教育部、重庆市新闻出版局批准,《室内设计》于2013年3月正式更名为《西部人居环境学刊》。根据教技司[2012]425号文件批示,更名后的《西部人居环境学刊》将“立足西部,以建筑学、城乡规划学、风景园林学三个学科为基础,深入探讨人居环境科学。”《西部人居环境学刊》作为国内第一本以“人居环境”为名的学术期刊,将与其他期刊一起推进人居环境学科的研究,为西部及全国的城镇化进程贡献力量。

中国科学院院士、著名建筑专家、天津大学教授彭一刚,重庆大学常务副校长张四平、副校长杨丹,《西部人居环境学刊》编委、业界各杂志负责人、《室内设计》历年主编、重庆大学期刊社及重庆大学建筑城规学院领导和相关人员出席会议,启刊会由重庆大学建筑城规学院党委书记、《西部人居环境学刊》副主编杜春兰主持。

重庆大学建筑城规学院院长、《西部人居环境学刊》主编赵万民教授对《西部人居环境学刊》的办刊历史、更名背景等做了详细的介绍。

中国建筑学会、中国城市规划学会、中国风景园林学会以及业界各杂志分别发来贺信,祝贺《西部人居环境学刊》

更名成功。重庆市新闻出版局副局长王增恂,中国风景园林学会副理事长、秘书长刘秀晨,清华大学建筑学院党委书记边兰春,《规划师》主编、《西部人居环境学刊》雷翔等编委代表分别致辞,对期刊更名成功表示由衷的祝贺,对期刊今后的发展提出了非常宝贵和中肯的意见。

5月26日下午,《建筑学报》《城市规划》《中国园林》《城市规划学刊》《国际城市规划》《城市发展研究》《世界建筑》《时代建筑》《新建筑》《规划师》《南方建筑》《城市建筑》《UED》等业界著名杂志的主编、副主编围绕“学术性期刊的时代性、地域性和国际化”进行了广泛而深入的讨论,为《西部人居环境学刊》的发展出谋划策,对期刊的发展、定位和创新提出了很多建设性的意见,主要包括:保证杂志质量,提高杂志学术水平;加大宣传力度,扩大影响力;谋求期刊的可持续发展道路;编辑人员专职化、专业化等。最后,赵万民教授做了总结性讲话。他对业界各位同仁的出席与所提的意见和建议表示感谢,希望在今后的工作中,继续保持密切联系,扩大交流,共同发展。他表示,重庆大学和建筑城规学院有决心、有信心把《西部人居环境学刊》办成西部乃至全国一流的学术期刊。《西部人居环境学刊》常务副主编曾卫教授主持了下午的讨论会。

此次会议对于《西部人居环境学刊》的发展必将产生深远的影响。

(重庆大学建筑城规学院《西部人居环境学刊》编辑部供稿)

“宅基地安置”模式下的新城村问题研究

□ 阮梅洪

[摘要] “城乡二元”的土地制度和急剧的城市化，形成了“旧城中村”；宅基地分配制度在旧城中村改造中的延续，导致“城乡二元”向“城市二元”转变，当城市化进程由规模扩张向品质提升转型时，改造后的城中村又成了“新城村”。研究通过分析义乌市基于“宅基地安置，多层垂直房”模式改造建设的新城中村，认为新城村的问题实质是旧城中村改造的问题。在进一步反思旧城中村改造模式对城市可持续发展的影响及深层次原因的基础上，提出引导村民和村集体从对物质空间的关注转变为对宅基地经济权益的关注的建议，建议按照市场价值规律，以宅基地的经济价值为纽带公平分配村民的宅基地权益，实现城村融合的目标，避免新城村的产生。

[关键词] 新城村；宅基地安置；义乌市

[文章编号] 1006-0022(2013)06-0082-05 **[中图分类号]** TU984.199 **[文献标识码]** B

New Urban Village Problems Ensued by “Homestead Displacement” Model/Ruan Meihong

[Abstract] The dual urban-rural land institution and fast urbanization creates “native urban village”. Homestead displacement model in urban village renovation causes changes from urban-rural dual structure to urban pseudo-urban dual structure. The paper studies homestead displacement model in urban village renovation in Yiwu city, indicates new urban village problems are native village renovation problems. The paper suggests displacement model change from homestead compensation to economic right recognition, allocates villagers' homestead right based on its economic value, and avoids new urban village problems.

[Key words] New urban village, Homestead displacement, Yiwu city

由于城市化进程的加快，许多村庄被城市包围、村民“被市民化”。城中村在城市中的数量快速增加，城中村问题成为城市化进程中的一大难点，各地政府和学者围绕城中村改造的问题不断进行探索和实践。义乌市的城中村改造始于1992年，1999年市政府出台了《义乌市旧村改造暂行办法》。此后，《义乌市旧村改造暂行办法》进行了三次大的调整，但是“以村为单位、宅基地安置、多层垂直房”（以下简称“宅基地安置”）的城中村改造模式被确定下来并一直延续至今。义乌城区也从1997年建成区面积为13.95 km²的县城，发展至2012年建成区面积为100.1 km²的国际性贸易城市。经济社会的发展，对城市建设品质提出更高的要求，而采用“宅基地安置”模式改造后的城中村，在土地集约利用、城市规划功能布局和城市

景观等方面对城市化进程的负面影响，甚至超过了“旧城中村”，成了阻碍城市转型发展的新问题。

1 问题的提出

为了方便研究，笔者把格局、建筑和景观等均保留原貌、未进行改造的村庄称为“旧城中村”，把以村为单位、统一规划、全拆全建、宅基地安置、多层垂直房模式改造建设的城中村称为“新城村”（图1）。

我国的城市化在快速的推进，而旧城中村数量也在不断的增加，“比城中村改造工作意义更深远的另一个任务却尚未引起民众的足够重视，即改造之后如何杜绝新城村产生”^[1]。笔者通过实证分析“宅基地

[基金项目] 住房和城乡建设部2011年科学技术项目计划——软科学研究项目（城镇化与城乡建设）（2011-R2-42）

[作者简介] 阮梅洪，硕士，高级规划师，义乌市委市政府决策咨询委员会委员，义乌市城市规划设计研究院副院长。

安置”模式改造建设的新城中村对城市可持续发展的影响及深层次原因,提出“城村融合”的目标,以避免新城中村“宅基地价值化”的城中村改造模式。

2 新城中村存在的主要问题

2.1 影响城市品质

(1) 影响城市规划布局。

义乌市中心城区5个街道78.53 km²的范围内,均匀地分布着140多个新城中村(图2),加上旧城中村,平均每平方公里都有超过2个的城中村,城市规划布局被城中村牵制。浙江义乌经济开发区一到三期10.2 km²的建成区范围内就有16个城中村,有15个实施了就地改造,其用地与工业用地交错混杂,既影响规模企业和产业集群的形成,又影响村民的居住环境。

(2) 影响城市整体功能的组织。

调查显示,义乌市新城中村住房大多用于出租,且出租用途中64%为居住,其余作为商店、仓库、工厂用途。通常一层作为工业、商业或仓库用途,二层以上是居住、办公或者其他休闲场所。一幢幢无序利用的村民“新房”组成功能杂乱的新城中村。占现状城市建筑用地37.31%、内部功能混乱的城中村,散乱地分布在城区内,左右并影响着城市整体功能的形成。

(3) 建筑形式千篇一律,影响城市景观。

站在江东鸡鸣山的山顶,顺时针环视一圈,桥东、鲇溪、五爱、永胜、下王、青口、山口、宗塘、樊村、金村、青岩刘等街道千篇一律——四层半的新城中村住房,横平竖直的兵营式布置,构成了城市风貌的主体,而文化中心、会展体育中心、时代广场、江东街道办公楼、新电视台大楼、现代广场等能够体现现代城市风貌的建筑穿插其间,反倒成了配角。按照“宅基地安置”模式改造后的新城中村,在空间布局上,以村为单位的界面仍然十分清晰,村与城市居住小区、其他公共建筑之间,互不相融,

给人深刻的感觉——义乌是一座“村中之城”(图3)。

(4) 缺乏公共设施、公共绿地等配套设施建设,影响生活品质。

新城中村内除了村民住宅和必需的配电房等外,没有任何公共设施。例如,规划建设用地达0.2 km²的稠城街道兴中村,政府结合现状的古樟树规划了活动中心、幼儿园和3 000 m²的村级公共绿地,但在实际建设中,活动中心、幼儿园和部分绿地被安排为村民宅基地,剩余部分被浇成水泥地,古樟树也枯死了。开发区一到三期已改造的16个新城中村,唯一按照规划建设的松门山村村级公共活动中心,最终也被“民工子弟学校”租用,没有发挥应有的作用。

2.2 影响城市土地的集约利用

(1) 低效低容量的新城中村规划。

宅基地安置的城中村改造,一般以10 m进深、3.6 m开间为一间,平均10间左右为一幢住宅楼,建筑高度为四层半,前后间距为14 m~16 m。这样的总平面规划,在满足消防、公共绿地和交通组织等相关规范的情况下,容积率1.3已是上限,开发区三期5个新城中村的平均容积率仅为1.21,而同处于开发区三期的城市居住小区新科花园、欧景名城的平均容积率则达到了2.53,城

中村的土地利用率,只是城市居住小区的47.83%。土地的低效利用,导致开发区一到三期的16个新城中村,规划建设用地比现状增加了79.94%,人均用地达到164.17 m²。

(2) 大量城市土地被新城中村占用。

据调查,稠城、稠江、江东、北苑和后宅5个街道的主城区现状居住用地面积为2 398.35 hm²,其中,城中村用地面积为1 861.8 hm²,占居住总用地面积的77.62%,超过“商业服务业设施用地(598.49 hm²)、工业用地(1 158.43 hm²)、公用设施用地(89.44 hm²)”的三项之和(1 846.36 hm²),而商业服务业设施用地、工业用地是支撑城市经济中第二产业、第三产业发展的主要功能用地。城中村用地占“居住用地(城中村除外)、公共管理与公共服务设施用地、商业服务业设施用地、工业用地、物流仓储用地、公用设施用地”六项建筑用地(3 126.37 hm²)的59.55%,这表明:主城区现状建成区中,除了道路、绿化以外,每开发1.68 m²的城市建设用地,就要安排1 m²的城中村改造用地。

2.3 影响村民宅基地的权益

村民坚持选择垂直房实现宅基地的权能,是希望实现宅基地权益的最大化。通过对义乌经济开发区一到三期新城中村与城市居住小区住房180个出租



图1 旧城中村和新城中村对比

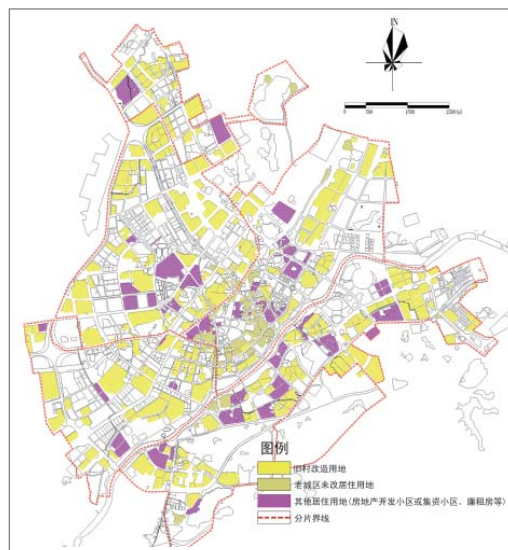


图2 义乌市中心城区居住用地分布图



图3 文化中心、会展体育中心被千篇一律的新城中村包围



图4 城店村已基本完成住宅由四层半加升至六层

表1 住房收益净现值对比

住房级别	收益净现值	50 年使用年限	70 年使用年限	无限期使用
新城 中村	每平方米住房 三间四层半垂直房 (555.12 m ²)	2 846.54 元	3 661.07 元	5 506.00 元
城市 小区	每平方米住房 居住小区 (555.12 m ²)	3 991.77 元	5 243.54 元	—
		221.59 万元	291.08 万元	—

样本的调查发现，新城中村住房租金仅为 0.37 元 / m² · 天（包括一层店面的租金在内的平均值），而相同区位城市居住小区住房租金则为 0.58 元 / m² · 天，新城中村房屋的租金收益，仅为城市小区住房的 63.8%。按报酬资本化法计算，三间（108 m² 宅基地）四层半新城中村住房的价值，仅为相同区位城市小区住房的 71.3%（50 年使用期限）和 69.8%（70 年使用期限）。

有的村民认为：集体土地可以无限期的使用，新城中村住房可以有无限的收益。这同样是认知的误区。通过计算可知，城中村三间四层半房屋无限期使用的收益净现值也只有 305.65 万元，只比城市小区住房 70 年使用期限的收益净现值多 14.57 万元，即使住房可以无限期使用，也还得付出无限的成本（表 1）^[2]。

3 新城中村问题的深层次原因分析

城市规划会根据不同区位的级差地租、不同的功能以及城市景观控制的需要，制定相应土地的用地功能、建筑密度、容积率、绿地率、公共设施配套和

建筑高度等强制性的规划控制，引导土地进行合理有序的“城市化”建设。“宅基地安置”模式下的城中村改造，不按城市控制性详细规划中确定的“城市化”的要求进行建设，仍然遵循乡村的宅基地制度和建设模式。

3.1 以村为单位，影响城村融合

（1）村集体无序追逐“模糊”的权益，导致城中村选址与城市规划完全分离。

在基于“宅基地安置”模式的城中村改造下，区级级差成了城中村改造过程中“模糊”的权益。新制度经济学家认为：“明确的产权界定会促进资源分配的效益最大化，从而促进激励经济发展；模糊的产权会使人们无序追逐产权中不清部分的收益，引起资源的浪费”^[3]。获得更多更好的建设用地用于城中村改造，提高村民住房的区级级差收益，成了村干部选举时的承诺及村级集体组织开展工作的着力点。随着城市空间的拓展，旧城中村的区位差异不断地显现，村民不愿意按照城市规划对村庄建设用地作出布局调整。博弈的结果是，按照村民意愿调整城市规划布局，导致城中村的选址与城市结构、城市规

划布局割裂，改造后的新城中村也不能完整地纳入城市规划，城市空间支离破碎。

（2）封闭性的生活群体，影响村民与市民的融合。

城中村与城市空间的分离，阻碍了社会网络关系的重组。新城中村虽然进行了物质形态的改造，村民的身份实现了由农民到居民的跨越，但他们仍是“相对城市社区环境有较强封闭性的生活群体”，以及较高的房产租金收益，打消了村民通过参与城市分工获得报酬的原始冲动，影响村民提高自身素质创造就业条件的动机，村民的市民意识、参与城市分工融入城市的努力严重滞后于城市化对村民的要求。新城中村村民比城市市民更有优越感，其内聚力更大，通过保护村落物质空间、强化村落社会关系，巩固村民利益的愿望更加强烈，从而阻碍了社会网络关系的重组。

3.2 宅基地安置，引导村民重建“新村”

（1）规划“引导控制”城市功能的作用失灵。

宅基地安置的城中村改造，只是为了落实村民宅基地，满足村民建房。虽然，城中村改造规划审批的是“住宅用地”，但城中村的使用功能是由出租者按照“市场”的需求而决定的，由此规划“引导控制”城市功能的作用“失灵”，导致城中村住房的使用功能与城市的规划功能、城市现状已有的功能背离。

（2）规划方式简单公平，导致千篇一律的城市景观。

村集体组织获得满意的城中村改造用地后，村民之间同样要为获得更好的宅基地而展开博弈，村民获得宅基地后，又要尽量多地建设，以争取建筑面积。为了减少村民之间的矛盾，只能采用“千篇一律、简单公平”的平面规划和建筑设计。在平面上，为了使尽可能多的宅基地拥有相对一样的区位，减少宅基地之间的差异，村集体、村民会坚持选择朝向、间距等完全相同，宅基地之间通达性、景观和区位等基本一致的，“横

平竖直的兵营式”的设计思路；在立面上，为了避免村民在建设过程中采用加大前后悬挑、提高建筑高度等方法占有更多的建筑空间，而影响前后、左右村民的利益，村庄内的住房只能采取经过规划管理部门审批的，建设高度、屋顶坡度、前后悬挑，甚至门、窗的开设等都一样的方案进行建设和建设。

(3) 增加了村民违章加层的理由和冲动。

村民试图获得更多物质空间的努力并不会因为新城中村的建设而结束。宅基地安置的新城中村，建筑结构是新的、租金又更高、建筑前后又有更大的间距。相对旧城中村的住房，新城中村住房有更好的“加层条件、加层理由”；相对旧城中村的村民，新城中村村民有更高的物质追求冲动——通过加层获得更多的建筑面积，从而获得更多的收益。为了获得更多的收益而在自家住房上加层被认为是“理所当然”，相对旧城中村，城市政府更难冲破新城中村庄的利益界面而实施城市管理，城市政府更多的是无奈。

义乌经济技术开发区城店村，2000年前后完成改造，2011年下半年，村民陆续开始把原来楼层的四层半加升至六层，到目前为止，城店村的大部分村民

已完成加层，加层的行为已在新城中村中“蔓延”（图4）。宅基地安置的新城中村住房的加层，与旧城中村住房的加层一样，都源于对物质空间的关注，源于对更多建筑面积的获取。村民对利益的无限追求，加层行为将不断地“蔓延”，住房也将越加越高，新城中村对城市带来的负面影响也将越来越大，并逐步回归到旧城中村杂乱无序的本质问题。

4 新城中村问题的解决途径

4.1 编制集聚建设专项规划，把城中村改造统一纳入城市建设

把中心城区规划建设用地范围内的173个旧城中村，按照城市总体规划布局，遵循有利于规模集聚、公共设施配套，有利于提升村民住房价值的原则，编制集聚建设专项规划。把173个村统一纳入35个城市居住社区。

在义乌经济开发区四期建设范围内还有19个旧城中村（图5），散乱地分布在20 km²范围的街道内。按照“宅基地安置”的改造模式，19个村将被就地改造，需要建设用地200.01 hm²。集聚专项规划把19个村统一纳入3个城市居住社区，建设高层公寓，只需要82.94 hm²的用地就可以满足城中村改造

建设的需要，可以节约用地117.07 hm²，节约用地58.53%，比19个村庄的现状建设用地142.94 hm²还少60 hm²。集聚建设专项规划（图6），不仅有利于土地的集约利用，更重要的是把城中村改造统一纳入城市建设，有利于城市规划布局、公共设施配套和城市功能的完善，有利于城市与乡村的融合。

4.2 优化城市、村级集体组织、村民三方利益主体的职能

村级集体组织是村民的“自我管理组织”，城市规划和建设管理是村级集体组织难以胜任的工作。“以村为单位、村级集体组织实施”的乡村建设模式，不仅固化了新城中村的空间界面和利益界面，还衍生了规划质量和建设品质等方面的问题。

按照“保障农民生活、稳定农业生产”“村级集体组织成员，享有分配宅基地建房的权利，且分配权属于村级集体组织”等相关规定，村级集体组织在审查和分配城中村村民依法享有的宅基地指标后，应该由城市政府统一组织，按照城市规划、市场价值规律，实现村民的宅基地权益。

把“城市、村级集体组织、村民”三方利益主体，调整为与“市场经济推

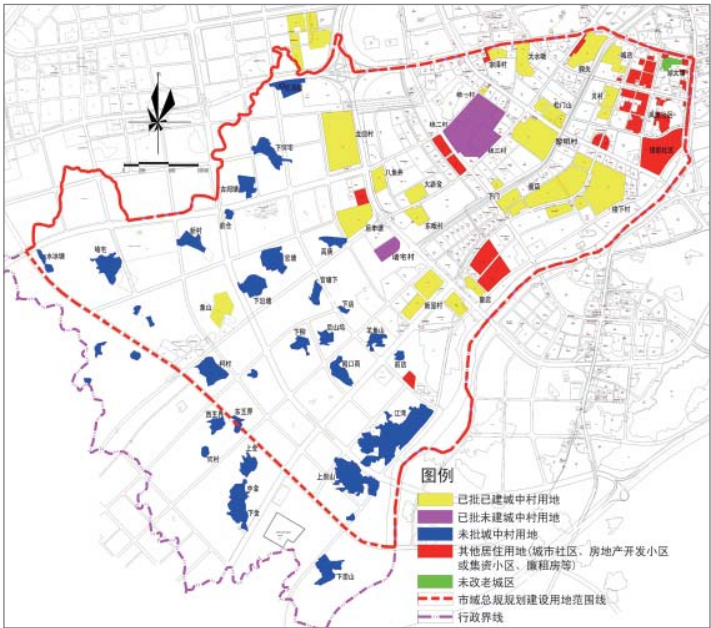


图5 义乌经济开发区四期城中村现状分布图



图6 义乌经济开发区四期城中村集聚布局图

动的城市化相适应”的“城市、村民”两大利益主体，不再以村为单位实施城中村建设，以避免“拆了旧村又建新村”的现象。义乌市政府通过组建“城市改造办公室”，组织实施城中村改造，为“城中村消亡”、实现村与城市无缝融合创造条件。

4.3 以村民宅基地地租为基础，科学、定量地分配村民宅基地权益

“城中村改造的难点主要是利益再分配的冲突，是利益在政府、村集体和原村民之间的再分配、再调整的问题，是土地级差地租收益如何分配的问题”^[4]。“宅基地安置”模式下的城中村改造，诱导村集体和村民注重“物质空间”，着力于对城市“模糊”权益——城市区位级差地租的争夺。科学、定量地理清宅基地价值，是保障村民宅基地权益、提高城市土地经营绩效的前提。

(1) 建立“集体建设用地与国有土地同地同价同权”的产权关系，显现城市土地价值。

承租人一般不会关心物业是集体产权还是国有产权，因此可以认为，集体产权的新城中村住房，与城市国有出让的城市商品住房拥有基本一样的占有、使用和收益的权利，即用益物权。但是，集体土地由于没有“处置权和抵押权”，不能抵押贷款，不能参与市场流通，没有完全的“市场价格”，同一区位的集体土地的住房比国有出让土地的住房价格更低。因为产权不同，投入大量资本经营的城市土地的价值可能被“湮没”。

建立“集体建设用地与国有土地同地同价同权”的产权关系，不仅仅是改变“城市二元”的土地产权关系，完善村民的宅基地权能，提高村民的宅基地价值，更重要的是可以把因集体产权而“淹没”的区位级差地租，通过国有出让的商品住房的价值显现出来。用城市区位级差地租，保障村民的宅基地权益，有效提高城市土地的经营绩效。

(2) 以宅基地的城市区位级差地租为基础，构建宅基地价值。

乡村地区的区位差异性比较小，级差地租也比较低。城市拥有较高的区位级差地租，特别是像义乌这样的商业发达城市，拥有更高的区位级差地租，市场周边还拥有垄断地租。以街道为单位，按照村民宅基地所处的区位、“集体建设用地与国有土地同地同价同权”的产权关系，计算村民宅基地的绝对地租、级差地租Ⅰ、级差地租Ⅱa、级差地租Ⅱb，并以绝对地租、级差地租Ⅰ、级差地租Ⅱa作为村民宅基地价值；级差地租Ⅱb是由村民投入的建安成本产生的收益，所以不纳入宅基地价值。根据计算，在义乌经济开发区，一间36m²的宅基地，二级土地、三级土地的村民宅基地价值分别为63.88万元、36.46万元，综合平均宅基地价值为50.17万元。

(3) 以宅基地价值“置换”国有出让高层公寓相应的土地价值。

新城中村村民住房的价值，一般包括建筑及相应的配套设施的建安成本、宅基地的价值两部分。建安成本是由村民或村集体投入的。宅基地的价值，主要是由城市土地的级差地租构成的，城市政府把本该由自己收益的级差地租，以宅基地为载体，通过用益物权转移给村民。

城中村村民建房过程中，一般不需要向政府缴纳相关税费，也没有任何第三方向村民收取管理费和利润。村民用宅基地价值去“置换”城市高层公寓，是村民实现宅基地权益的新途径，仍然应该理解为是“村民建房”。因此，高层公寓价格中的税费、管理费和房产公司利润等应该剔除，建安成本由村民自己负担，村民用宅基地价值“置换”城市高层公寓包含的相应的土地价值。

根据计算，在义乌经济开发区，二级、三级土地国有出让的高层公寓楼面土地价值分别为3387元、2695元，综合平均为3041元。一间36m²的宅基地价值为50.17万元，可以相应地置换到164.98m²高层公寓包含的土地价值。

(4) 宅基地安置和宅基地价值“置换”国有出让高层公寓，村民获得的价值对比。

宅基地安置的城中村改造，一间36m²的宅基地可以建设185.04m²集体产权的住房，建安成本为185.04m²×1344元/m²=24.87万元。根据评估，在义乌经济开发区，二级、三级土地集体产权的住房，每平方米建筑面积的市场价格为0.78万元，相应的价值为185.04m²×0.78万元/m²=144.33万元，扣除建安成本，宅基地给村民带来的价值为144.33万元-24.87万元=119.49万元。

宅基地价值置换的164.98m²高层公寓的建安成本为164.98m²×2330元/m²=38.44万元。在义乌经济开发区，二级、三级土地国有出让高层公寓，每平方米建筑面积的市场价格为1.28万元，相应的价值为164.98m²×1.28万元/m²=211.17万元，扣除建安成本，宅基地置换高层公寓给村民带来的价值为211.17万元-38.44万元=172.73万元。

虽然高层公寓的建安成本增加、可以置换的建筑面积更少（这也是村民一直担心的两个问题），而由于国有出让高层公寓拥有更完整的产权权能，有更高的市场价格，相比宅基地安置的城中村改造模式，村民的实际价值增加了172.73万元-119.49万元=53.24万元，相当于宅基地权益提高44.56%。

(5) 村民用宅基地价值，与市民一样购买城市高层公寓或其他建筑。

根据城市发展的需要，把城中村改造统一纳入城市年度住房开发计划。城市政府，按照“原村民”和“市民”对住房的需求总量，按照城市规划、城市土地公开出让的程序，开发建设城市居住小区。村民用宅基地价值与市民一样购买城市高层公寓。城市政府还可以按照城中村村民的需求，建设标准厂房、写字楼、产权式酒店等，让村民按照自己的价值判断，多元化、自主地实现宅基地的权益，加快村民的市民化。

5 结语

旧城中村是城市化不彻底的结果，其问题是城市化进程中的[下转第100页]

多方博弈下的城中村改造利益均衡模式探讨

——以郑州市冉屯村改造控制性详细规划为例

□ 李建东，杨晓林，吕红医

[摘要] 随着城镇化进程的持续推进，城中村如何融入城市、外来人口如何真正落脚城市，已成为困扰各大城市经济社会发展的迫切问题。研究从梳理城中村改造中六个利益主体的自身诉求入手，分析三大主要利益主体之间及与次利益主体之间的博弈关系，构建多方博弈下的城中村改造利益均衡模式，在政府角色承担、开发强度确定、廉租群体利益保障等方面给出相应的方法。最后通过郑州市冉屯村改造控制性详细规划，解释这一模式在具体案例中的应用，实践如何通过博弈实现最终的多方共赢。

[关键词] 多方博弈；城中村；利益主体；利益均衡；改造规划

[文章编号] 1006-0022(2013)06-0087-04 **[中图分类号]** TU984.199 **[文献标识码]** B

Interest Balance Model Of Reconstruction Of “Village In City”Based On Multi-Game: A Case Study Of Regulatory Detailed Planning Of Rantun Village In ZhengZhou/Li Jiandong, Yang Xiaolin, Lv Hongyi

[Abstract] With the process of urbanization accelerated, how to “village in city” and extraneous people integrate into cities are urgent problems of economic and social. The paper reviews demands of six stakeholders in the process of reconstruction of “village in city”, analyzes the game between the three major stakeholders, and the major stakeholders with other stakeholders, builds the model of interest balance based on multi-game, provides methods to the role of the government, development intensity, and benefits of groups living in low-rent housing. Finally, using the study of the regulatory detailed planning of RanTun village, analyzes how to realize multi-win-win based on multi-game.

[Keywords] Multi-game, Village in City, Stakeholder, Interest Balance Reconstruction, Reform planning

1 引言

城镇化的过程是农村人口进入城镇的过程，这一方面是指被城市包围的村庄如何融入城市，另一方面是指进入城市的外来农村流动人口如何成为真正意义上的城市人。而城中村问题是这两方面问题的集中体现。随着城镇化进程的加速，城中村如何改造已经成为所有大城市必须面临的难题。

城中村村民在失去土地的情况下，剩余的主要资本即自家的宅基地，当快速发展使城市建设用地已将村庄宅基地包围时，宅基地所附带的区位价值便凸显出来。村民利用这一优势，由种庄稼改为“种房子”，形成了一种高建设强度的特殊空间形态和居住环境，这一环境带来了形象差、居住环境差、配套设施差、管理乱、治安不好及消防安全隐患突出等一系列城中村问题。同时，城中村这一城市中的特殊区域，实际上自发地对城市规划与管理的不足进行了补充，在城

市快速发展的时期，对改善城市土地功能和效益、健全廉价住宅体系、丰富城市服务内容、降低城市服务和创业成本起到了不小的作用。

近年来，各大城市城中村改造的实例表明，改造中所涉及的利益关系极其复杂，呈现多利益主体互相博弈的局面。改造缘于现实存在的问题，目的是通过改造使城市得到更好的发展。在解决问题的同时，如何平衡各方利益，让城中村原有的承载外来农村流动人口生活和就业的功能不丧失，是城中村改造应该达到的目的，也是本文探讨的关键所在。

2 城中村改造中多方博弈的利益分析

2.1 利益主体的自身诉求及相互关系分析

在城中村改造中，政府、村民和开发商是三大主要的利益主体，三者的关系是多方共赢的基础。廉租群体、商品房住区居民和所在区域的所有居民是三个

[作者简介] 李建东，硕士，注册规划师，郑州大学建筑学院讲师。

杨晓林，硕士，郑州大学建筑学院讲师。

吕红医，博士，郑州大学建筑学院教授。

次利益主体，虽然从一般意义上看，这三者并不直接参与城中村改造，但城中村如何改造其结果如何却涉及到他们的利益。以上六方构成了城中村改造中的重要利益主体（图1）。每一方均有自己的利益诉求，都希望自身的利益能够获得最大化，但要想让改造顺利完成，并有利于城市的良性发展，就需要在多方博弈的情况下实现较为均衡的利益分配。

改造之前要先明确各利益主体的自身诉求。政府作为城市的管理者，应是公共利益的代表，希望通过改造（尤其是环境的改善）来解决城中村的复杂问题，使城市整体上进入良性发展的轨道。当然，政府也希望在改造中获得一定的土地收益来实施城中村所在片区的公共设施建设。村民（包括其所依托的村集体）是资源的拥有者，当改造已成为定局时，他们主要是希望得到相对较好的安置补偿、改善居住环境、在收入上没有太大的损失。开发商在城中村改造中仍以追求利润为目的，由于此类项目的复杂性，愿意介入的开发商当然希望能获得更多的利润回报。廉租群体是城镇化快速推进中城市不可忽视的一个庞大群体，依托城中村这一落地地获得了较低的生活成本（包括居住、日常消费、交通等）、就近的就业及创业机会，他们虽处于弱势地位，但仍希望通过改造不至于让这一切曾经依赖的环境彻底消失掉。城中村改造中商品房住区的居民，对改造的诉求就是获得良好的居住环境，同时一般不希望与安置的村民同住一个小区，希望能保持一定的独立性。对于城中村所在区域的其他居民来说，主要是希望城中村的改造不至于因开发量太大而造成区域交通及公共设施压力超负荷，如果还能增加一些公共设施则更好。

这六个利益主体之间存在着一些基本的关系。政府、村民和开发商是涉及显性经济利益的主体，开发商为追求最高的利润，必定与村民和政府的诉求产生冲突，但政府可以通过制定规则来影响利益的平衡。对于三个次利益主体来说，其利益诉求必须通过政府作为代言人，

才能在一定程度上实现。

2.2 三大主要利益主体的博弈分析

2.2.1 政府与村民的博弈

该关系主要涉及安置补偿标准及房屋产权的界定，由于关系到每个村民的切身利益，个人诉求差别很大，一般情况下，主要是政府通过详细调研、出台相关的政策来予以确定。

2.2.2 村民与开发商的博弈

一般情况下，两者的博弈点主要在于安置补偿的标准，这一标准如果完全没有参照体系，共识将很难达成。所以，一些城市在近几年的改造政策中会给出基本的安置补偿标准，为了防止整体开发量过大而影响城市良性发展，也会制定安置开发比（安置总建筑面积与经营开发的总建筑面积之比）的要求。在这些条件相对确定的情况下，两者的博弈重点即为总开发量在不同地块之间的分配，也就是安置地块与开发地块之间的容积率分配。

2.2.3 政府与开发商的博弈

该关系的博弈点在于城市规划的制定及土地出让金方面的政策优惠。政府通过城市规划确定合适的开发强度和相应的配套公共设施建设，以保证城市的整体利益。关于土地出让金的优惠政策，主要是政府如何通过返还一定比例出让金这一让利措施来吸引开发商参与城中村改造，确保改造项目的顺利推进。

2.3 次利益主体与主要利益主体的博弈分析

廉租群体是城市中的弱势群体，在城中村改造中更是不被重视，甚至在很多城市的改造中完全不被考虑。他们无能力与村民和开发商展开博弈，因为没有任何可依托的资本，只有通过政府的代言来获得自身的少量利益。政府有责任也有义务从城市可持续发展的角度出发，在激烈的多方博弈中为其谋取利益。商品房住区居民和区域内所有居民这两个利益主体也同样没有什么“发声”的机会，也只能通过政府这一公共利益的代言人来参与博弈。

3 多方博弈下城中村改造的利益均衡方法

3.1 政府的角色定位及管控重点

多利益主体的复杂博弈不同于两个利益方的简单博弈，单靠相互的拉锯“斗争”就可以走向协调，而是最好存在在一定程度上能对总体局面进行协调的角色。在城中村改造的多方博弈中，政府毫无疑问应该担此重任，从以前一个只作为参与谋求自身利益的普通角色转变为积极介入推动共赢的重要角色。通过制定相应的政策来保证村民得到应有的自身利益，保证廉租群体仍然有希望在这个城市的这个区域工作和生活，保证开发商有一定的利润回报从而愿意积极参与城中村改造项目的开发建设。通过城市规划的制定，合理布局各类用地、确定合理的开发强度、配置相应的公共设施，保证城市更加良性地运转。

3.2 三大利益主体博弈的利益均衡方法

如前文所述，村民与开发商博弈的重点为安置地块与开发地块之间容积率的分配，当安置补偿标准、安置开发比和可利用土地的规模已确定的情况下，安置的建筑面积和开发的建筑面积即可知，由此可以建立安置地块容积率和开发地块容积率的函数关系，从而画出两者的关系曲线。当然，两者分配最均衡的情况就是容积率相同的时候，但绝对的一致往往并不能形成最好的结果。实际上，最好的结果常常会在绝对均衡值（也就是平均容积率）的上下有所浮动，适当的浮动区间是保证两者达成共赢的前提，通过分析曲线关系可以找到相对适宜的容积率区间。然后，通过成本收益的计算，可以找到安置地块容积率和开发商投资利润率之间的函数关系并画出相应的曲线，结合所在城市商品房开发投资利润率的普遍区间值，对前面所确定的容积率区间进行再验证并缩小区间范围，让容积率的分配更加准确和更具可操作性。在某些案例中可能会出现第一步找出的容积率区间所对应的投资利润率太低的

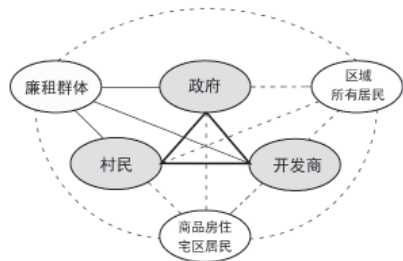


图1 城中村改造各利益主体关系图

注：图中黑色粗实线表示直接相关性，黑色细实线表示间接相关性，虚线表示潜在相关性。

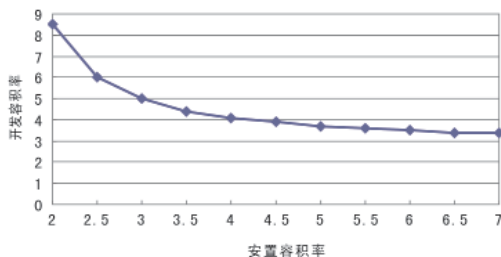


图2 安置容积率与开发容积率关系图

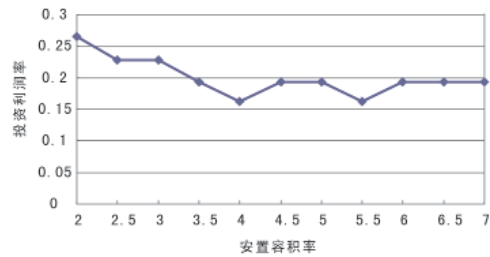


图3 安置容积率与投资利润率关系图

情况，此时就需要政府介入，给出一定的让利空间，提高土地出让金的返还比例，从而推动城中村项目的实施。

3.3 廉租群体的利益保障方法

根据廉租群体在城市中工作和生活的特点以及其原来在城中村的落脚状况，政府首先应通过政策的制定，在城中村改造中配置一定量的廉租住房，放宽申请条件，让廉租群体仍可以留在这个区域；其次，应通过规划为廉租住房提供适宜的各种生活条件，让廉租群体依然能以较低的生活成本在这个城市生活，如尽量靠近公共交通区位较好的街区以降低交通成本、提供灵活的小户型居住模式以应对更低的居住成本和特殊的人口结构、营造多样性的商业街道空间、提供低成本的消费和低门槛的就业岗位等。在具体操作中，政府可以根据项目的实际情况提出更多相应的策略。

4 案例分析：郑州市冉屯村改造

4.1 改造背景

4.1.1 郑州市城中村改造概况

截至2010年，郑州市区常住人口为279万，流动人口为223万；建成区面积已扩展至310 km²。建成区内共有124个行政村，这些城中村占地近70 km²，占建成区面积的1/4，涉及常住人口近30万，租住人口约200万。目前，城中村已经成为郑州市经济社会发展中矛盾和问题最突出、最复杂、最集中的地方。

为了进一步推进城中村改造的力度，

郑州市推出了一系列改造政策与法规，主要包括：①安置开发比不大于1：2；②一般情况下参与改造用地的平均容积率应不大于5；③关于配置廉租房的政策，是村集体安置用房和商品开发用房应各拿出总建筑面积的5%作为廉租房出租给区政府，再由政府给予分配等。

目前，郑州市已改造、正在改造以及正在规划中的城中村多采用推倒重来、大幅度提高开发强度的模式来满足村民居住和商品房开发的需求。而在控制性详细规划（以下简称“控规”）中，开发强度的确定一般依据改造政策中规定的安置开发比不超过1：2的上限推出改造容积率，在容积率分配中，常常是安置地块的容积率远高于开发地块的容积率，这种不均衡也使得很多项目的推进极其缓慢甚至完全停滞。另外，对于城中村原有的大量租住人群的未来生活、就业问题，常常不予考虑，实质上是回避了城中村改造中的一个重大问题。

4.1.2 冉屯村概况

冉屯村位于郑州市西北部的中原区，用地分布于城市主干道冉屯路和秦岭路两侧，参与改造的土地为0.25 km²。冉屯村在城市发展的过程中，由于其他单位的征用、城市道路的开设及拓展等原因，其现状用地呈现较为分散、大小不一的状态，此次参与改造的地块共有9块，地块分布零散且用地规模差异较大。

4.2 改造中各利益主体分析

在改造规划开始之前，村民已经与开发商达成了一些合作意向，但仍然矛

盾重重；政府也已经开始介入，但管控的重点依然不够明确，在解决具体问题上其重要作用并未充分发挥；在各方关注自身利益的时候，冉屯村的原有租住群体几乎被完全遗忘，其面临着迁往郊区城中村中的境地。

4.3 基于利益均衡模式的规划应对

4.3.1 规划重点一：关于容积率分配

(1) 适宜安置地块平均容积率的确 定。冉屯村的可利用土地规模、安置补偿的标准、安置开发比（1：2）等条件为已知条件，根据这些数据可以画出安置地块平均容积率与开发地块平均容积率之间的关系曲线（图2），在图中可以看出安置地块的平均容积率在3.5～4.5的区间，是安置与开发相对均衡的状态（总的平均容积率为4）。通常情况下，一定的容积率基本能够对应一定的住宅和商业形态，也就对应了一定的建造成本，根据这些成本的计算并参考冉屯村所在区域的商品房售价，即可画出安置地块平均容积率和开发商投资利润率之间的关系曲线（图3）。在此曲线中，3.5～4.5区间所对应的投资利润率符合一般商品房开发项目的投资回报预期。图3中3.5～4.0区间和4.0～4.5区间对应的投资利润率变化几乎是一样的，但考虑到少量的容积率变化对村民所关注的安置地块的居住环境品质影响并不大，而对于开发的商品房地块来说，较低的容积率却可能带来稍高的售价，从而在一般测算的基础上提升开发商在整体项目上的投资利润率，以更优惠的条件吸



图4 冉屯村改造控规安置及开发用地分布图

引开发商投资本项目。所以，在综合因素的考虑下，规划将安置地块的平均容积率确定在4.0~4.5之间。

(2) 各地块容积率的分配。依据前期测算研究得出的安置容积率和开发容积率合理的配置区间3.5~4.5、安置地块容积率在4.0~4.5之间这一结论，以及村民集中安置的要求，在控规中确定1号和2号地块为村民安置用地，容积率为4.3。与之对应，根据现状地块的综合判断，商品房开发的平均容积率最终确定为3.9左右。由此，基本实现了安置容积率与开发容积率的综合效益最佳。

基于各地块的区位条件及特点，规划确定的容积率分配策略为：①提高3号、4号、6号和9号地块的容积率，4号地块的商住混合的功能、廉租房的安排以及良好的区位条件使其采用较高的容积率是可行的；3号和6号地块规模较小，可通过提高层数来增加容积率；9号地块因北侧为绿地，故提高容积率，建设小户型住宅。②降低5号、7号和8号地块的容积率，使这三个较大的地块有更好的居住环境，以获得更大的开发价值（图4）。

4.3.2 规划重点二：关于廉租群体的规划应对

(1) 现状特征分析。城中村所居住的流动人口其实就是城市中廉租群体的主体。根据问卷调查及统计数据，冉屯村的廉租人口将近2万人，占总人口的80%以上，年龄多为20岁~30岁，职业构成主要以在附近工作的服务业人员、制造业工人或小商业经营者为主，对住房的租金要求一般为150元/月~250元/月，而居住面积要求多为15m²

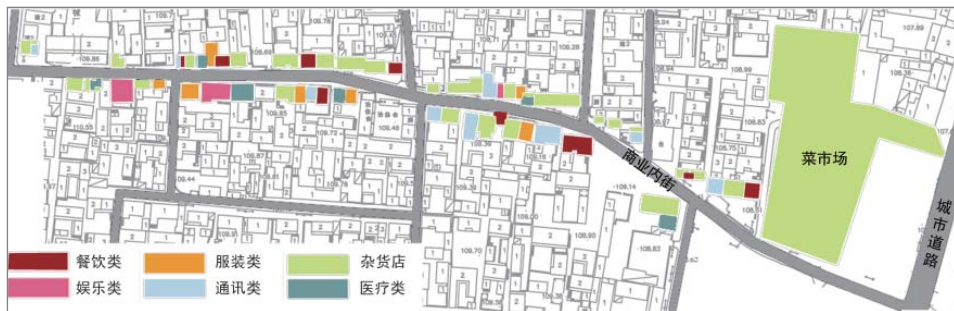


图5 冉屯村现状商业内街商业门类分布图

~40m²，以单间或一室一厅为主，人均月生活成本一般控制在400元~600元。通过对冉屯村内部主要街道两侧商业店铺的详细调查，发现这些自发形成的商业门类非常齐全，且消费价格低廉（图5）。这样的内部商业街不但保障了租住人群较低的生活成本，而且也为一部分租住人群提供了就业的岗位。冉屯村所起到的这些作用在一定程度上保证了社会的公平性，城市的多样性也因此得到保持。

(2) 规划应对。郑州市城中村改造中虽然规定了关于廉租房配置的要求，但申请门槛将很大一部分原有租住户排除在外，规划建议放宽申请条件，让廉租房政策能逐渐为更多的外来人口所享用。《郑州市城市总体规划（2009—2020）》确定了冉屯村所在区域将肩负片区商业中心的职能，结合这一特征，规划在核心地段形成一定规模的复合用地，布置大型商业和廉租房，使廉租人群得以享用便利的公共服务设施和公共交通服务。这种复合用地的布置方式，可适当提高容积率，提供以一室一厅和一室户为主的小户型住房，改造后可提供廉租房约5.6万平方米，小户型1800余套，解决近万外来流动人口的居住问题。结合村民安置区的自主需求和租住可能，冉屯村改造后基本可以自行“消化”原有规模租住人口的租住需求。

规划结合上位规划路网和现状街巷，在A-4与A-7地块之间设置一条商业内街。这一商业内街的设置，首先是充分考虑了不同居住群体对于居住品质的要求，将其聚居地（主要是商品房居民与廉租户之间）进行适当的分离，满足不

同的心理需求；其次，沿内街布置商业，不仅方便租住人群的日常生活，降低租住人群的生活成本，还可提供一定量的就业岗位和创业机会；最后，这样的空间格局还有利于街道生活的形成，最终可营造出类似于村庄原内街的商业及生活氛围，使不同群体在此共处、交流。

5 结语

在城中村改造的多方博弈中，绝对的均衡显然是不可能达到的，需要根据每个城市的特点，理清各利益主体之间的相互关系，找准博弈的关键点，构建相对均衡的改造模式，在实施中再依据每个城中村的具体情况确定具体的应对策略。城中村的改造，在关注原住民的同时不能也不应该忽略廉租群体，只有关注到每一方的利益和诉求，才能让城中村融入城市的过程更加和谐，各方利益也才能真正地实现相对的均衡，城市才会走向可持续发展，城镇化也才能更加健康推进。

【参考文献】

- [1] 陈建先. 博弈视角的冲突与合作均衡解[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2010, (6): 39-43.
- [2] 道格·桑德斯著, 陈信宏译. 落脚城市[M]. 上海: 上海译文出版社, 2012.
- [3] 韩 荡. “城中村”改造的理论框架及案例研究[J]. 规划师, 2004, (5): 13-15.
- [4] 魏立华, 闫小培. 中国高速增长地区的社区变迁与可持续发展研究——以深圳市为例[J]. 现代城市研究, 2006, (4): 72-78.
- [5] 黄伟文. 城市规划与城中村: 谁来改造谁?[J]. 住区, 2011, (5): 102-105.

〔收稿日期〕2013-04-07

基于地域文化心理的小城镇规划设计评价体系探索

□ 王英姿, 余柏椿

[摘要] 作为小城镇规划设计工作的“指挥棒”，评价体系在实践中发挥着关键作用。目前我国对小城镇规划设计评价体系的研究，多是从空间形态、经济效益及政策指令等物质或制度层面入手，很少深入到观念文化的层面。研究针对当前我国小城镇规划设计所面临的文化特色缺失和公众参与薄弱的问题，以广东省潮汕地区的小城镇为对象，探索了从地域文化心理的视角构建适用于公众参与的规划设计评价体系。

[关键词] 地域文化心理；小城镇规划；设计评价体系；公众参与

[文章编号] 1006-0022(2013)06-0091-04 **[中图分类号]** TU984.199 **[文献标识码]** B

Small-town Planning Evaluation System Base On Locall Culture Mental/Wang Yingzi, Yu Bochun

[Abstract] As the baton of small-town planning and design, evaluation system has the key function. China's small-town planning research usual starts from physical form, economic efficiency and policies, but without the concept and culture. The paper faces with the problems of cultural features lost and public participation lacking, takes Guangdong Chaozhou-Shantou as an example, structures the equitable evaluation system in the local culture mental view.

[Key words] Local culture mental, Small-town planning, Design evaluation system, Public participation, Collaborative planning

1 引言

伴随着我国快速城市化进程和科学发展的要求，我国的小城镇规划已经进入到摆脱单纯追求经济增长的粗放发展模式，追求文化与经济、生态共同发展的阶段，而文化主导下的城镇空间变化已经成为未来小城镇发展的趋势之一。当大都市的文化内涵在全球化经济大潮下被无情湮没时，小城镇还拥有着一些文化资源和传承条件。但是，我国当前的小城镇规划设计却很少有研究自身文化特色的理念和方法，甚至大多数都基本抛弃属于自己的城市文化，一味地从物质形态上模仿大城市的做法而追求所谓的现代化。

面对“如何做出彰显地域文化特色的规划设计”这道难题时，除了设计本身要从理念到方法上力求改进外，规划评价何尝不应该改进呢？当前的规划设计评价体系若按主体来划分，主要有两大类：一是专家和官员；二是公众。而针对小城镇规划中的文化传承问题，最有发言权的应该是公众，因为他们一直是城镇文化的创造者。然而，目前在实际操作中公众的评

价往往被简单表面化处理，存在着两大突出的问题：一是评价指标脱离公众的认知特点，不具体、难操作。当前小城镇规划都有公示的阶段，即让公众提出对规划设计的评价意见。但是受限于小城镇公众的受教育水平，“看不懂，说不清”是老百姓面对规划图纸和文本最多的感受。即使当那些“看得懂、说得清”的公众进行评价时，面对的也只是针对规划成果给出的“好、一般、差”这样的模糊评价指标，难以表达出公众的具体诉求。这样的评价结果因空洞而失去说服力，对设计工作而言很难有指导的价值。二是由于公众的评价体系与设计过程联系不紧密，使得规划设计缺少对评价结果的积极响应。对比专家和官员的意见，公众的意见对设计的影响力“分量”很轻。究其原因，也许与设计者的主观意识有一定关联，但是评价体系本身就没有与设计工作过程连接才是关键所在。目前的公众评价体系实质还是对设计结果的评价，这与专家的评价体系基本是重叠的。鉴于公众的专业知识与专家的差距，其评价的结果自然以专家意见主导。若能将公众评价与设计过程连接起来，使得设计必须在

[基金项目] 国家自然科学基金青年科学基金项目(51008186)、汕头大学科研启动基金项目(NTF11006)

[作者简介] 王英姿，博士，汕头大学工学院副教授。

余柏椿，华中科技大学城市与景观设计研究中心教授、博士生导师。

响应评价结果后才可以继续，那才能真正发挥公众的评价作用。

上述两个问题导致规划设计无法得到公众的认可，所谓的“文化传承”问题因失去了文化的氛围而极易沦为口号。这些问题难以在现有的方法下得到解决，故本文以广东潮汕地区小城镇的空间规划设计为例，探讨一种将地域文化心理引入规划设计评价体系中，从而获得公众有效评价的新方式。

2 基于地域文化心理的空间设计导则评价体系的构建前提和准备

潮汕地区是地域文化特色十分鲜明的地区。当前该地区的小城镇在面对发展机遇时，普遍遇到了空间资源受限的问题。本文选取汕头市西胪镇的空间集约规划设计为案例，探索构建基于地域文化心理的空间设计导则评价体系。

2.1 解读地域文化心理

尽管文化要素是否是城市空间设计的决定性要素目前还众说纷纭，但它肯定是展现城镇特色、支撑城市空间变化的重要影响因素之一，而地域文化心理又正是文化要素的组成部分^[1]。著名的现代主义建筑大师阿尔瓦·阿尔托曾说：“只有把技术功能主义的内涵加以扩展，使其覆盖心理领域，它才有可能正确的。”后现代主义认为地域文化心理要素不仅是形成和影响空间规划的重要因素，还被当做是解决城市空间和环境问题的重要力量加以研究和利用。自20世纪90年代以来，伴随着全球化进程的加快带来的城镇资源短缺和特色消失等危机，对地域文化心理的关注成为欧洲城乡规划的重要价值取向，在其城乡规划实践中坚持“只有居民生活与熟悉的空间才是城乡规划行动的真正基础”的理念。

中国地缘复杂，幅员辽阔。正所谓“十里不同音，百里不同俗”，城市居民的价值观、审美习惯和风土人情等差异很大，带有鲜明的地域特征。因此，

若要使小城镇的城市空间体现出特色，地域文化心理就是规划设计者应该重视的要素。

得益于地理环境、自然资源条件、历史和宗教信仰等条件，潮汕地区形成了独特的地域文化——潮汕文化，并与广府文化、客家文化一起构成了岭南文化的主体。基于地域文化心理的定义和原型理论，研究者提炼出潮汕地区地域文化心理的四个特质：①人生态度——精耕细作以求生存；②情感方式——崇宗排外以聚力量；③思维模式——执着信仰以保吉祥；④价值尺度——务实亲商以图发展^[2]。

2.2 评价对象设定为空间设计导则

当前规划设计评价的对象主要是规划图纸和文本，评价这样专业的成果对专家和官员而言不成问题，但是却超出了小城镇公众的认知水平。若评价对象选择同样能够发挥出对空间规划进行引导和控制双重作用的“设计导则”，则更适宜，主要因为其具有以下三个特点。

(1) 具有易于理解与执行的形式。单从词义看，导则是标准文件的一种。标准文件是一个通用术语，包括标准、技术规范、操作规程和法规、导则等，有强制性、推荐性和指导性之分。强制性的标准文件就是法规；针对工作原则、方法或概念等提出的推荐性、指导性的标准文件则一般称为导则，具有一定的规范性。导则为实现规划目标提供了可靠的信息与方法，同时也成为评价规划的依据，在设计评审中发挥作用。同时，导则也成为参与规划设计决策的各方进行沟通协商的媒介。好的导则还能够成为公众认识规划设计的“教材”，起到教育公众的作用。

(2) 具有有限理性与弹性引导的内在统一。设计导则包括规定性导则和绩效性导则两种类型。规定性导则试图为下一层次的具体工作提出明确限定，这一限定通过易于衡量的内容（如城市设计中的建筑高度、后退红线距离等）得以体现，要求严格遵守，类似于控制

性详细规划；绩效性导则提供实现规划目标的空间处理方式和建议，主要针对品质、感受等较难评价的内容。相比而言，规定性导则是一种有约束力的控制，易于遵循与评价；绩效性导则并不构成严格的限制和约束，能给予具体的方案设计更大的灵活性。

(3) 具有开放性的系统，能实现自我改善。设计导则并非终极式的设计成果，它只是一种体现有限理性的阶段性成果，因此反馈机制是内化于导则制定过程当中的。在导则的制定过程中，需要自上而下的政府决策、同级跨学科组织的多方论证补充，同时也需要自下而上的公众参与，最后由专业人员协调统一。正是通过这种双向的交流，使导则可以纠正一些可能出现的错误与偏差，实现自我修复。

3 基于地域文化心理的空间设计导则评价指标体系的组成和方法

3.1 评价对象

空间集约规划是相对于当前空间粗放利用而言的概括性的概念，其以改善小城镇空间的低效率利用状况并提供更好的环境品质为总目标。总目标的实现是由一系列阶段性的、可以衡量的，并对空间利用效率及其环境品质产生作用的准则共同托举起来的。研究专门选取针对“如何适应地域文化并发挥其积极影响”的目标设计的空间设计导则进行评价，如表1所示。

3.2 评价指标

评价指标体系构建的基本原则就是从地域文化心理的角度设立评价指标，目的在于能够指向公众的内心感受，提供给人们认知“设计导则”的途径，使得公众进行相关选项选择的过程也是表达内在愿望的过程，其构建的关键在于将人们对空间环境建设做法的感受进行量化。

对应上述地域文化心理的四个特质，研究者确定熟悉度、喜好度、使

用便利度和向往度为 4 个评价的一级指标，以作为度量设计导则的“尺”，其中又细分出 10 项二级指标作为“寸”，以期构成一个基于地域文化心理的评价指标体系，如表 2 所示。

(1) 熟悉度评价指标顺应地域文化的自然稳定性，可以衡量规划设计导则是否利于发挥地域文化的影响作用。其中，可细分出“符合已有的规矩”“合乎本地的自然条件”“合乎本地的风俗”3 项指标。

(2) 喜好度评价指标可以反映规划设计导则对地域文化心理特质的响应程度。其中，可细分出“感觉安全”“感觉自在舒适”“感觉有荣誉感”3 项指标。

(3) 使用便利度评价指标可以反映规划设计导则对基于地域文化心理的现实生活的适应程度。其中，可细分出“方便日常生活”“方便祭拜活动”2 项指标。

(4) 向往度评价指标顺应地域文化的自我调适特性，可以衡量规划设计导则是否利于发挥地域文化心理对导则促成、改进、创新的作用。其中细分出“向往马上就可以实现”和“无论当前实现的条件如何，都愿意为此做贡献”2 项指标。

3.3 评价方法

对心理感觉的量化，与以物体为测量对象的物理学量化不同，心理本质是个人的主观意识，客观地测评它非常困难，需要通过心理实验的方法。在心理实验中常用的指标度量方法分别是配对比较法、量级评估法、李克特量表法 (Likert Scale Method) 和语境差异法^[3]。

其中，李克特量表法是由美国心理学家李克特于 1932 年制成的一种量表格式，指利用调查问卷标准化的答案类型来建立研究的测量层次，其构成比较简单且易于操作，在心理实验中测量人们对空间环境设计的态度倾向、印象时有着广泛的应用。本研究基于地域文化心理，考虑到小城镇居民的受教育程度和理解水平，故选择李克特量表法作为评价模型方法。

表 1 汕头市西胪镇空间集约规划设计导则示例表

项目		导则内容	
类别	序号	集约空间措施	地域文化适应力
土地使用	1	调查摸清长期空置的土地情况（权属、功能、潜力）	I、IV
	2	适当提高工业用地容积率	I
	3	容许散布的、小规模、从事无污染的制造业的工业用地与居住用地混合（总量控制在工业用地的 20%以内）	IV
	4	容许商业和居住用地的混合	I、II、IV
城镇中心建设	5	尊重现有的祠堂（祭祀集中地）的选址，选择其中若干进行公共活动空间建设	II、III
	6	集中公共设施用地，建设城镇中心	I、II、III、IV
住宅建设	7	鼓励商业住宅的开发，加强基础设施配套建设	I、IV
	8	增加住宅层数，提高居住用地容积率	I
	9	提供现代形式的、适应多户聚居功能的、保持庭院功能的多层住宅建筑设计方案	I、II
	10	对少用或不用宅基地的行为进行空间补偿	I、II、III、IV
步行系统建设	11	区分车行、人行系统，构建可步行的道路网络	II、IV
	12	在小城镇门户处建设停车场	I、II
	13	发展公共交通	IV
	14	控制步行系统街道的宜人尺度和两边景观	I、II、III
环境提升	15	增加公共活动空间和城镇中心的绿地面积	III
	16	鼓励住宅建设中运用太阳能、节水技术等	I、IV

注：①在地域文化适应力栏中，用 I、II、III、IV 对应其适应的地域文化心理特质，即 I 代表人生态度——精耕细作以求生存；II 代表情感方式——崇宗排外以聚力量；III 代表思维模式——执着信仰以保吉祥；IV 代表价值尺度——务实亲商以图发展。②对所有的导则进行序号的编号，以利于后续的评价工作。

表 2 基于地域文化心理的空间集约设计导则规划评价打分表

一级指标	二级指标	导则 1 导则 2 导则…… 导则 16
1. 熟悉度	1.1 符合已有的规矩	导则栏内以 0 ~ 5 的分值来表示感受达到的程度，5 为最高，0 为最低。
	1.2 合乎本地的自然条件	
	1.3 合乎本地的风俗	
2. 喜好度	2.1 感觉安全	
	2.2 感觉自在舒适	
	2.3 感觉有荣誉感	
3. 使用便利度	3.1 方便日常生活	
	3.2 方便祭拜活动	
4. 向往度	4.1 向往马上就可以实现	
	4.2 无论当前实现的条件如何，都愿意为此做贡献	

评价选择问卷调查表是公众进行评价的介质,通过利用数理统计方法处理每一项评价得分的平均分值及其标准差。平均分反映的是公众对设计导则的心理感受,0~5的得分从低到高说明导则适应地域文化并发挥其积极影响的程度;数据的标准差则反映公众对导则的理解趋向,标准差越小,说明公众的理解越一致,也从侧面反映导则的地域文化适应力较强,标准差越大,数据越离散,说明公众对导则的理解不太一致,也从侧面反映导则的文化适应力需要进一步加强。通过对这些信息的统计分析,可以看出公众对规划设计导则的价值取向,也反映出规划师所设计的导则实际达到的适应地域文化特质的程度。依据评价结果,规划师能够对导则进行相应的修正和改进。

4 基于地域文化心理的空间设计导则评价体系构建的意义

4.1 对规划设计过程及规划师角色的反思

毋庸置疑,规划设计工作只有专业技术人员能够胜任,那么决定设计成果质量的就有两个方面因素:一是设计者的水平,设计者水平的局限不可避免地使得设计成果出现局限;二是评价体系,因为“有怎样的评价就有怎样的表现”。

为了让规划设计能真正做到传承文化并适应生活多样性的要求,应将设计过程向文化和生活的创造者——公众适度开放。如此,规划师自身的局限对成果的影响降低了,可以获得更多、更优的成果。

基于地域文化心理的规划评价指标体系改变了规划师的传统工作方式,主要体现在提出导则是一种不同于规划师在接受专业培训时从事的工作。当规划师面对挑战时,重要的是记住对城镇空间而言,无论规划师工作的方式如何,城市空间形成的一些规律是不变的。例如,空间的形成是由人们的需求、好奇心、参与热情和理想推动的,文化在其中发挥着重要的作用。也许规划师不能

准确地知道应该设计出怎样的空间形态,但能够将工作重心集中在空间形成的环境、动力和可行技术上,提供给人们表达愿望并进行选择的平台。

同时,基于地域文化心理的规划评价指标体系还改变了规划师的思维方式,从单一的空间思维、理性思维走向整合思维。后现代主义者简·雅各布斯认为“城市里一些普通的、有兴趣的市民则会比规划者们拥有更强的优势。规划者们在归纳推理思维方面是科班出生,受到过专门训练,就像是波士顿那位规划者,其受到的训练真是‘好得不能再好了’。也许正因为是这种有问题的思维训练,才使得规划者常常不如普通市民更能理解具体的事情,更有分析具体问题的眼光,因为后者尽管没有什么专业知识,但与街区有一种切身的关系,因此也就更熟悉那儿的用途;换言之,更不会从一般推理或抽象的角度来考虑问题”^[4]。空间规划确实是一个复杂的系统,整合思维将是规划师思考的利器。

4.2 提供小城镇规划公众参与的途径

即使对大城市而言,如何将公众参与从象征性参与提升到真正参与也是个难题,更别说习惯于模仿大城市策略的小城镇。和目前常用的公众评价体系相比,基于地域文化心理的空间设计导则评价体系提供了公众实质性参与评价的简单直观形式。

首先,引入地域文化心理构建设计评价指标体系的实质就是找寻并发挥公众的力量,以此来利用文化要素创造空间,这是其他评价体系所不能实现的。例如,从经济的角度,衡量规划带来的经济发展效果,就有相应的人均GDP、农业生产率、工业生产率、服务业生产率等评价指标,不需要公众的评价;从物质形态的角度,由于是客观存在的现象,评价很容易量化,如人均公共绿地面积、容积率等,公众是否参与对评价结果影响不大。可是当评价的角度换做非物质形态方面的内容,如心理感受、

影响力等,直接量化是很困难的,这时公众参与的作用是不可替代的。

其次,受限于小城镇公众受教育程度不高等条件,当前在大城市常见的公示、听证会及网上打分等公众参与形式若直接照搬到小城镇,实际上难以奏效。基于地域文化心理构建评价体系考虑到小城镇公众的文化心理特质,用心理实验的形式直接得到结果,更具操作性。

5 结语

小城镇是由人、自然和社会构成的复杂系统,规划设计如果不考虑发挥人的主观作用,已被现实证明是有问题的。在我国现行的小城镇规划编制和规划管理制度所决定的大环境下,对文化心理要素的重视还远远不够。目前我国对于小城镇规划的研究领域,多是从物质形态、经济效率和政策法规等有形且易于操作的物质文化、制度文化层面入手的,没有深入到观念文化层面。本研究实质就是探讨如何在规划设计中发挥“人”和“文化”的作用,尝试对当前小城镇规划中由“技术论”导致的过度“确定性”进行纠偏,在其中加入具有包容变化作用的“不确定性”的特点。

研究提出从地域文化心理的视角切入,并探索将其引入小城镇规划设计过程所构建的基于地域文化心理的空间设计导则评价体系,是对我国既有的小城镇规划方法的突破。■

[参考文献]

- [1] 李炳全. 文化心理学 [M]. 上海: 上海教育出版社, 2007.
- [2] 王英姿. “源”文化影响下潮汕小城镇空间集约规划方法研究 [D]. 华中科技大学硕士学位论文论文, 2011.
- [3] 戴菲, 章俊华. 规划设计学中的调查方法3——心理实验 [J]. 中国园林, 2009, (1): 100-103.
- [4] 简·雅各布斯著, 金衡山译. 美国大城市的死与生 [M]. 北京: 译林出版社, 2006.

[收稿日期] 2012-12-10

重庆大学建筑城规学院主持召开“美丽重庆”规划研讨会

2013年4月8日下午,由重庆市城市规划协会、重庆大学建筑城规学院和重庆大学城市规划与设计研究院主办的“美丽重庆”规划研讨会在重庆大学建筑馆二楼多功能厅召开。

本次会议旨在探讨“美丽中国”背景下“美丽重庆”的现实基础和理论内涵,为未来重庆的城乡规划工作做必要的理论探索和思想储备。重庆大学建筑城规学院院长赵万民、重庆市合川区人民政府区长乔明佳、重庆市规划设计院院长余颖等人作了主题发言。

(重庆大学建筑城规学院供稿)

亚泰都会(北京)城市规划设计研究院中标兰州新区科教研发中心园区概念性规划项目

2013年4月12日,在《兰州新区科教研发中心园区概念性规划》方案征集第2轮方案评选中,亚泰都会(北京)城市规划设计研究院的方案脱颖而出,被确定为兰州新区科教研发中心园区概念规划的最佳方案。该院受委托编制园区后续的控制性详细规划和城市设计。

兰州新区是继上海浦东新区、天津滨海新区、浙江舟山群岛新区、重庆两江新区之后的第五个国家级新区,是我国西北区域经济发展的引擎。

(亚泰都会(北京)城市规划设计研究院供稿)

《广州国际创新城南岸起步区控制性详细规划》通过专家审议

2013年4月24日,由广州市城市规划勘测设计研究院编制的《广州国际创新城南岸起步区控制性详细规划》在广州市第二届规划委员会第十一次会

议上提交审议并获得全票通过,成为继广州市“2+3+9”战略性发展平台发布以来首个通过规委会审议的平台规划项目,为其他平台规划项目的编制、报批积累了宝贵的经验,也提供了很好的示范。

规划深入贯彻“以功能定项目、以项目定指标、以指标定控规”“市区共编共管公用”的编制思路;在成果中厉行创新,提出“三规合一、3R合一、双拓双优、低碳节地”等新理念。

(广州市城市规划勘测设计研究院供稿)

《宁波市中心城消防专项规划(2012—2020)》经宁波市政府常务会议审议并通过

2013年4月17日,由宁波市规划设计研究院编制的《宁波市中心城消防专项规划(2012—2020)》经宁波市政府第25次常务会议审议并原则通过。

会议审议认为:规划结合城市空间布局,改善城市消防安全布局,提高城市整体抗御灾害的能力;构建满足城市发展需要的消防安全保障体系,提出建设一支人员素质高、技术装备先进、战斗力强的消防队伍;努力实现消防队伍和设施多功能发展,建立水、陆、空一体化的消防救援体系;通过该规划加大消防安全宣传力度,全面提高居民防灾、减灾、避灾的意识。

(宁波市规划设计研究院供稿)

上海同济城市规划设计研究院和西南科技大学土木工程与建筑学院共同创建就业实习基地

2013年4月17日,上海同济城市规划设计研究院都江堰分院领导及部分设计人员在分院内接洽了西南科技大学

土木工程与建筑学院院长及老师一行。

双方座谈回顾了近几年的合作情况,针对有益于双方发展的教学与实践相结合的模式进行了探讨并给予肯定。会上签署了上海同济城市规划设计研究院都江堰分院和西南科技大学土木工程与建筑学院共同创建就业实习基地的相关协议,都江堰市规划局党组成员列席会议并发言。会后双方领导共同为实习基地牌匾落成揭幕。

(上海同济城市规划设计研究院供稿)

“凤凰城市(兰州)论坛”暨“规划西部行”授旗仪式在兰州举办

2013年4月20日,由中国城市规划学会主办,江苏省城市规划设计研究院、江苏省城市交通规划研究中心承办的“凤凰城市论坛(兰州)”暨“规划西部行”公益活动在兰州市成功举办。来自甘肃、新疆、青海、江苏、北京等东西部省市的相关领导出席了此次活动,国内知名专家、城市和开发区管理者及建设者、金融及城市建设企业共同就“东部经验与西部创新——探索中国西部城市新区规划建设路径”主题展开研讨。

此次活动搭建起了东西部地区更具专业性的交流合作平台,实现了东西部互动、“官企学研”相融,将有望促进东西部地区在区域开发、产业转移与承接、城市及园区的开发建设、城乡规划编制与管理等领域展开深度合作,以达到广泛汇聚东部地区的各种发展资源服务于西部地区的跨越式发展。

(江苏省城市规划设计研究院供稿)



规划师

理事单位及理事名录

The Council Members and Directors

常务理事单位



中国航空规划建设发展有限公司
李守旭 院长
010-62038300



江苏省住房和城乡建设厅城市规划技术咨询中心
梅耀林 主任
025-83739156



大同市规划设计院
王国华 院长
0352-2539065



南京城理人城市规划设计有限公司
刘晶晶 副总经理
025-84538506



晋城市规划设计研究院
秦军 院长
0356-2027150



南京市规划设计研究院有限责任公司
张正康 院长
025-84733684



郑州市规划勘测设计研究院
王军 总工
0371-67181918



南京市城市规划编制研究中心
赵蕾 副主任
025-84733722



大连市城市规划设计研究院
胡献丽 院长
0411-83722700



南京林业大学风景园林学院
李志明 系副主任
025-85427106



营口市城市规划设计院
常薇 院长
0417-6666019



南京博来城市规划设计研究有限公司
钱锋 总经理
025-87718698



长春市城乡规划设计研究院
刘延松 副院长
0431-85645927



湖北省城市规划设计研究院
黄熔 院长
027-87897975



吉林市城乡规划设计研究院
佟延明 院长
0432-62031405



中国建筑西南设计研究院有限公司
刘刚 副总建筑师
028-62550866



延吉市规划勘测设计院
金仁鹤 院长
0433-2267055



成都市规划设计研究院
曾九利 院长
028-83198616



黑龙江省城市规划设计研究院
宁德峰 院长
0451-82120091



四川省城乡规划设计研究院
曹珠朵 副院长
028-83333254



哈尔滨市城乡规划设计研究院
高岩 院长
0451-84615434



西安建大城市规划设计研究院
雷会霞 副院长
029-82202043



哈尔滨工业大学城市设计研究所
吕飞 副所长
0451-86281144



西安市规划局
惠西鲁 局长
029-84799099



牡丹江市城市规划设计研究院
王巍 院长
0453-6172509



西安市城市规划设计研究院
李琪 院长
029-84799822



大庆市规划建筑设计研究院
张金生 院长
0459-4667930



邯郸市规划设计院
高瑞宏 院长
0310-3222227



包头市规划设计研究院
赵娟 院长
0472-3316688



石家庄市规划设计院
李惠林 院长
0311-88627834



无锡市城市规划编制研究中心
卞大伟 副主任
0510-81178402-820



承德市规划设计研究院
高中卫 院长
0314-2023240



苏州市规划设计研究院有限责任公司
李锋 董事长
0512-65185708



廊坊市城乡规划设计院
崔文武 院长
0316-2089042



苏州科大城市规划设计研究院有限公司
夏健 董事长
0512-68781950



沧州市规划设计研究院
边健全 院长
0317-2129233



徐州市规划设计院
孙强 院长
0516-85832275



邢台市规划设计研究院
王凤军 院长
0319-2660588



济南市规划设计研究院
林海铭 院长
0531-62321416



山西省城乡规划设计研究院
翟顺河 院长
0351-5680100



青岛市城市规划设计研究院
闫韶兵 院长
0532-83893298

理事单位



北京北达城乡规划设计研究院
温锋华 常务副院长
010-62571096



北京清华同衡规划设计研究院有限公司
袁昕 副院长
010-82819000



北京林业大学园林学院城市规划设计研究中心
李翹 主任
010-83007626



中建(北京)国际设计顾问有限公司
郭永刚 副总经理
010-84266511



亚太都会(北京)城市规划设计研究院
张万芳 院长
010-85755505



广东省旅游发展研究中心
李国平 主任
020-22386507



广州市科城规划勘测技术有限公司
陈革 常务副总经理
020-32068817



广东省城乡规划设计研究院
曾宪川 院长
020-34399129



广州市城市规划设计所
王玉 所长
020-83320630



广东省建科建筑设计院
钟开健 院长
020-87020795



华南理工大学建筑学院
王世福 系主任
020-87111321



锦杰建筑规划设计咨询(上海)有限公司
俞锦杰 总裁
021-53011100



上海金创源建筑设计事务所有限公司
王毅 总经理
021-55062106



上海市浦东新区规划设计研究院
吴庆东 院长
021-58899851



上海交通大学规划建筑设计研究院
黄建云 院长



埃瑞弗(上海)建筑规划设计机构
鲍承业 总规划师
021-61435019



上海市长宁区城市规划设计研究院
赵命亮 副院长
021-62336001



上海市城市规划设计研究院
张玉鑫 院长
021-62473288



上海同济城市规划设计研究院
周俭 院长
021-65982930



天津大学建筑设计规划研究总院
洪再生 院长
022-27404491



天津市城市规划设计研究院
邹积新 副院长
022-28012339



重庆浩鉴旅游规划设计有限公司
余以平 董事长
023-63500011



重庆大学建筑城规学院
赵万民 院长
023-65120701



重庆市规划设计研究院
彭瑶玲 总工程师
023-67527707



重庆市规划信息服务中心
李兰昀 总工程师
023-67959832



东北大学建筑设计院有限公司
顾威 院长
024-23906434



沈阳市规划设计研究院
赵辉 院长
024-23939377



江苏省城市规划设计研究院
陈沧杰 副院长
025-83739064



青岛理工大学建筑学院
郝亦彪 常务副院长
0532-85071220



永嘉县规划设计研究院
盛建峰 院长
0577-57672001



深圳市规划国土发展研究中心
戴 晴 主任
0755-23965251



北海市城市规划设计研究院
伍传顺 院长
0779-3201877

青岛市园林规划设计研究院有限公司
李成基 董事长
0532-85719922



温州市城市规划设计研究院
何志平 院长
0577-88334545



深圳市宝安区规划设计院
戴国强 院长
0755-27822602



北海市规划局
关国明 局长
0779-3202924



淄博市规划设计研究院
宁 伟 院长
0533-2305373



丽水市规划建筑设计院
潘勇法 院长
0578-2158938



筑博设计股份有限公司
陈广俊 总规划师
0755-83321696



南昌市城市规划设计研究总院
陈明远 院长
0791-86753628



济宁市规划咨询中心
王新友 主任
0537-2609008



义乌市城市规划设计研究院
杨立新 院长
0579-85570158



深圳市北林苑景观及建筑规划设计院有限公司
何 昉 院长
0755-83551480



江西省城乡规划设计研究院
陈振寿 院长
0791-88626041

济宁市规划设计研究院
史衍智 院长
0537-2609899



福州市规划设计研究院
高学珑 院长
0591-87812914

北京中海华艺城市规划设计有限公司
闫志杰 总规划师
0755-83779082



四川攀枝花市规划建筑设计研究院有限公司
陈 立 总规划师
0812-3359450



安徽省城乡规划设计研究院
刘复友 总规划师
0551-3412031



福建省城乡规划设计研究院
李 川 副院长
0591-87831770



深圳市城市规划设计研究院
司马晓 院长
0755-83785004



贵阳市城市规划设计研究院
魏定梅 院长
0851-5212284

合肥市规划设计研究院
姚本伦 院长
0551-5613997



厦门市城市规划设计研究院
王唯山 院长
0592-2273350



香港华艺设计顾问(深圳)有限公司
盛 烽 总经理
0755-83790286



贵州省城乡规划设计研究院
单晓刚 院长
0851-6826437



中铁城市规划设计研究院
王万荣 总经理
0553-3833832



泉州市城市规划设计研究院
林劲松 院长
0595-22111065



珠海市城市规划设计研究院
杨峥屏 副院长
0756-2651689



昆明市规划编制与信息中心
高雪梅 总规划师
0871-3182557



浙江建建建筑规划设计院
李乐华 所长
0571-56035617



漳州市城市规划设计研究院
许少亮 院长
0596-2638176



广东顺建规划设计研究院有限公司
许红卫 副总经理
0757-22227852



云南省设计院
张绍稳 总规划师
0871-4146339



浙江省城乡规划设计研究院
陈伟明 总规划师
0571-85115772



威海市规划设计研究院有限公司
毕建威 院长
0631-5226457



佛山市城市规勘测设计研究院
温卫华 副院长
0757-83993481



海南华都城市设计有限公司
吴小平 总经理
0898-66708618



杭州市城市规划设计研究院
龚正明 院长
0571-87755850



日照市规划设计研究院
赵瑞森 副院长
0633-8899516



肇庆市城乡规划局
刘 彦 总工
0758-2765131



新疆新土地城乡规划设计院
李江宏 总规划师
0991-8881818

浙江大学城市规划与设计研究所
华 晨 所长
0571-88206379



襄阳市城市规划设计研究院
陈建斌 院长
0710-3805118



中山市规划设计院
方 志 院长
0760-88322881



新疆佳联城建规划设计研究院(有限公司)
季 铭 院长
0991-8887993



浙江工业大学城乡发展与人居环境设计研究中心
陈前虎 主任
0571-88320845



鄂州市城市规勘测设计研究院
秦宏志 院长
0711-3223535



东莞市城建规划设计院
孙隐石 院长
0769-22388030



浙江工业大学建筑规划设计研究院有限公司
张建强 总规划师
0571-88871025



荆州市城市规划设计研究院
秦振芝 院长
0716-8254123



南宁市城市规划设计院
荣海山 副院长
0771-2818185



湖州市城市规划设计研究院
陈烨风 院长
0572-2057551



湖南科技大学建筑与城乡规划学院
吴 越 院长
0731-58290066



广西建筑科学研究设计院
黄 晨 书记
0771-3153601



慈溪市城乡规划研究院
明思龙 院长
0574-63892505



湖南城市学院规划建筑设计研究院
谭献良 院长
0737-4233101



广西大学设计研究院
黄 健 副院长
0771-3232844

宁波市规划局
王丽萍 局长
0574-87728388



韶关市城乡规划市政设计研究院
曹宣东 副院长
0751-8962152

南宁市规划管理局
封 宁 局长
0771-5700276



宁波市规划设计研究院
张能恭 副院长
0574-87720410



惠州市规划设计研究院
李晓峰 院长
0752-2117329



广西城乡规划设计院
兰 波 副院长
0771-5863864



绍兴市城市规划设计研究院
杜 蔚 院长
0575-85110861



惠州学院建筑与土木工程系
邝 伟 教授
0752-2529258

桂林市城市规划设计研究院
韦 伟 院长
0773-2803004



台州市城乡规划设计研究院
王勇军 院长
0576-88517702



汕头市城市规划设计研究院
许斯鹏 院长
0754-88627837

桂林市规划局
谷海洪 局长
0773-2827649

