



规划师

PLANNERS

ISSN 1006-0022
CN 45-1210/TU

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 · RCCSE中国核心学术期刊

本期主题
空间规划与城市设计立法

2018

总271期 第34卷

7



期刊基本参数: CN45-1210/
TU*1985*M*A4*158*zh*P*
¥ 25.00*15000*23*2018-07

顾问单位: 中国城市规划协会

主管单位: 广西师范大学

主办单位: 广西期刊传媒集团有限公司

承办单位: 华蓝设计(集团)有限公司
雅克设计有限公司

协办单位: 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

中国航空规划设计研究总院有限公司

华东建筑设计研究院有限公司规划建筑设计院

赣州市城乡规划设计研究院

成都市规划设计研究院

重庆市规划设计研究院

西安建大城市规划设计研究院

广东省城乡规划设计研究院

沈阳市规划设计研究院

华侨大学建筑学院

深圳市城市规划设计研究院有限公司

西安市城市规划设计研究院

长春市城乡规划设计研究院

长安大学建筑学院

广州市城市规画勘测设计研究院

吉林省城乡规划设计研究院

福州市规划勘测设计研究总院

沈阳新建大城市规划设计有限公司

中国城市规划设计研究院深圳分院

深圳市华阳国际工程设计股份有限公司

目次

规划师论坛

- 5 自然资源管理框架下空间规划体系重构的基本逻辑与设想 邹 兵
- 11 空间规划:为何?何为?何去? 袁奇峰,谭诗敏,李 刚,贾 姗
- 18 街道空间管控视角下城市设计法律效力提升路径和挑战 卓 健,曹根榕
- 26 英国城市设计程序管控及其启示 唐 燕,祝 贺
- 33 法国城市设计法定管控路径及其借鉴 顾宗培,王宏杰,贾刘强

规划管理

- 41 权利视角下控制性详细规划价值体系的再思考 王 卉
- 47 跨行政区空间规划编制的实践与思考
——以湖南省津澧地区空间一体化规划为例 杜 宁,石 蓓,周 俊

规划设计

- 53 大数据时代的城市设计工作对策
——以合肥国家中德智能制造国际创新园北区为例 曹 靖,张 敏,魏宗财,徐向远
- 59 边境区域协同发展规划策略与实践 秦 军,钟 源,熊耀平,孙祥龙,赵四东
- 65 生态安全约束下的城乡生态格局优化方法
——以海南省文昌市木兰湾地区概念规划为例 陈 君
- 71 交通数据分析决策下的地下空间规划方法探索 王其东

规划广角

- 77 基于“精明收缩”理论的广州城边村空间规划对策 张俊杰,叶 杰,刘巧珍,李庆玲
- 86 基于微小产居单元特征的乡村就地城镇化探索 耿 虹,李彦群,高 鹏,陈 实

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版权,请勿一稿多投;
4. 本刊对所发论文享有电子版权,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
南国弈园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:45001604843052500696

开户行:中国建设银行股份有限公司南宁云景路支行

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

主 编：雷 翔			社 长：沈伟东			顾问编委（以姓氏笔画为序）：		
副 主 编：毛蒋兴			副 社 长：徐 兵 熊元鑫			马武定	王建国	王静霞
助理主编：陈 玉 欧阳东						文国玮	吕 斌	任致远
理事会理事长：侯百镇			编辑部主任：刘 芳			李长杰	余柏椿	邹时萌
理事会副理事长：徐 兵			经营部主任：杨一虹			张兴国	赵友华	赵宝江
本期责任编辑：卢 姗			发行部主任：郭敬锋			耿毓修	戴 逢	戴舜松
栏 目 编 辑：梁志霞			设计部主任：唐春意			编委（以姓氏笔画为序）：		
美 术 编 辑：唐春意			办公室主任：李 颖			丁成日	于一丁	王世福
						方 飞	邓兴栋	刘 焱
						李 越	何林林	余 颖
						范钟铭	罗 镔	周建军
						袁敬诚	顾朝林	徐 兵
						疏良仁	雷 翔	王涌彬
								李 燕
								李 异
								陈 伟
								赵万民
								段 进
								曾九利
								毛蒋兴
								李建平
								武 联
								侯百镇
								温春阳

94	社区生活圈的规划实施途径研究	廖远涛，胡嘉佩，周岱霖，萧敬豪
100	厦门城市自行车道优化探讨	郑佳芬，陈世莉，李 郁，陈婷婷，王的培
系列专版		
106	多规融合导向下宁波土地储备规划方法研究	姜 华，王蔚炫，毛勇龙，李维炳
110	宁波公共空间规划评估与规划对策	罗 明，王蔚炫，陈玉飞，梅小燕，毛勇龙
116	宁波奉化区参与大湾区建设的路径与策略	褚明生，刘 鹏，廖 威
122	公共开放空间中体育设施布局研究 ——以宁波市三江片为例	倪敏东，罗 明，陈玉飞
作品赏析		
128	广州南沙新区“六位一体”水系规划策略探析	黄高辉
136	长沙科技城规划设计探析	徐进勇，祝文明
域外规划		
143	国外海岸带空间规划经验与借鉴	文超祥，刘圆梦，刘 希
149	英国城市设计法定化管理中非正式工具应用及启示	杨 震，周怡薇
聚落寻踪		
156	梦回千年古楚都：荆州郢城聚落遗址空间解析	张 杰，徐慧卿
其他		
158	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》驻西安办事处 地址：西安市雁塔区电子西街三号 国昇设计有限责任公司 邮编：710065 主任：姬晓琳 电话：13572210458	《规划师》驻海口办事处 地址：海口市玉沙路 19 号 雅克设计有限公司 邮编：570125 主任：蔡正英 电话：0898-68546170
《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》驻太原办事处 地址：山西省太原市杏花岭上肖墙 12 号 德圣工程有限公司 邮编：030002 主任：张晋平 电话：0351-3523542	印 刷：广西地质印刷厂 出版日期：2018 年 7 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*158*zh*P*25.00*15000*23*2018-07

Advisory

Ma Wuding
Wen Guowei
Yan Xiaopei
Wu Qingzhou
Zou Shimeng
Zhang Tingwei
Zhao Youhua
Gen Yuxiu
Dai Feng

Editors:

Wang Jianguo
Lv Bin
Li Changjie
Wu Zhiqiang
Zou Deci
Chen Bingzhao
Zhao Baojiang
Tang Kai
Dai Shunsong

Editorial Board:

Ding Chengri	Yu Yiding	Wang Shifu
Wang Yongbin	Wang Yan	Mao Bing
Mao Jiangxing	Fang Fei	Deng Xingdong
Liu Gong	Li Shouxu	Li Yi
Li Qi	Li Jianping	Li Yue
He Linlin	Yu Ying	Zhang Bing
Chen Wei	Wu Lian	Fan Zhongming
Luo Bin	Zhou Jianjun	Zheng Zhenhua
Zhao Wanmin	Duan Jin	Hou Baizhen
Yuan Jingcheng	Gu Chaolin	Xu Bing
Huang Weidong	Han Gaofeng	Zeng Jiuli
Wen Chunyan	Shu Liangren	Lei Xiang

Planners Forum

- | | | |
|----|--|--|
| 5 | Logic And Conception Of Spatial Planning System Reconstruction Under The Framework Of Natural Resources Management | Zou Bing |
| 11 | Objectives, Functions, And Orientation Of Spatial Planning | Yuan Qifeng, Tan Shimin, Li Gang, Jia Shan |
| 18 | The Pathway And Challenges Of Improving Statutory Power Of Urban Design In The Street Governance View | Zhuo Jian Cao Genrong |
| 26 | Procedural Control Of Urban Design In England And Its Illumination | Tang Yan, Zhu He |
| 33 | Statutory Governance Path Of Urban Design In France | Gu Zongpei, Wang Hongjie, Jia Liuqiang |

Planning Management

- | | | |
|----|---|----------------------------|
| 41 | Reflection On The Value System Of Regulatory Plan From Rights Angle | Wang Hui |
| 47 | Practice And Reflection Of Trans-Administrative Region Spatial Planning | Du Ning, Shi Bei, Zhou Jun |

Planning and Design

- | | | |
|----|--|--|
| 53 | Urban Design In Big Data Era | Cao Jing, Zhang Min, Wei Zongcai, Xu Xiangyuan |
| 59 | Coordinated Development Planning Strategies Of Border Area | Qin Jun, Zhong Yuan, Xiong Yaoping, Sun Xianglong, Zhao Sidong |
| 65 | Improving Urban Rural Ecological Safety Pattern With Constraints | Chen Jun |
| 71 | Underground Space Planning Based On Traffic Data Analysis | Wang Qidong |

Planning Roundup

- | | | |
|-----|--|---|
| 77 | Smart Shrinkage Orientated Urban Fringe Village Planning, Guangzhou | Zhang Junjie, Ye Jie, Liu Qiaozhen, Li Qingling |
| 86 | Small Production+life Unit Based In-Situ Urbanization | Geng Hong, Li Yanqun, Gao Peng, Chen Shi |
| 94 | A Study On The Implementation Approach Of Community Life Circle Planning | Liao Yuantao, Hu Jiawei, Zhou Dailin, Xiao Jinghao |
| 100 | Optimization Of Bicycle Lane, Xiamen | Zheng Jiafen, Chen Shili, Li Xun, Chen Tingting, Wang Depei |

Shenyang Column

- | | | |
|-----|---|---|
| 106 | Multi-plan Integration Oriented Land Reserve Planning, Ningbo | Jiang Hua, Wang Weixuan, Mao Yonglong, Li Weibing |
| 110 | Evaluation And Measure Of Public Space Planning, Ningbo | Luo Ming, Wang Weixuan, Chen Yufei, Mei Xiaoyan, Mao Yonglong |
| 116 | Local Participation In Great Bay Area Development, Fenghua District, Ningbo | Chu Mingsheng, Liu Peng, Liao Wei |
| 122 | A Study On Sports Facilities Layout In Open Public Space | Ni Mindong, Luo Ming, Chen Yufei |

Planning and Design Appreciation

- | | | |
|-----|--|-------------------------|
| 128 | Nansha New District Water System Planning, Guangzhou | Huang Gaohui |
| 136 | Planning And Design Of Science And Technology Park Of Changsha | Xu Jinyong, Zhu Wenming |

Planning Abroad

- | | | |
|-----|--|-------------------------------------|
| 143 | Overseas Experience And Reference Of Spatial Planning Of Coastal Zone | Wen Chaoxiang, Liu Yuanmeng, Liu Xi |
| 149 | Application And Enlightenment Of Informal Tools In Statutory Urban Design Governance, UK | Yang Zhen, Zhou Yiwei |

Settlement Seeking

- | | | |
|-----|--|-----------------------|
| 156 | A Thousand-year-old Ancient Chu City: Spatial Analysis Of Yingcheng Settlement, Jingzhou | Zhang Jie, Xu Huiqing |
|-----|--|-----------------------|

Chief Editor: Lei Xiang
Associate Chief Editor: Mao Jiangxing
Deputy Chief Editor: Chen Yu, Ouyang Dong
Director: Shen Weidong
Associate Director: Xu Bing, Xiong Yuanxin
Presidents of Council: Hou Baizhen
Vice Presidents of Council: Xu Bing
Director of Editorial Dept: Liu Fang
Director of Business Dept: Yang Yihong
Director of Circulation Dept: Guo Jingfeng
Director of Art Dept: Tang Chunyi
Director of Administration Office: Li Ying
Editor in Charge: Lu Shan
Column Editor: Liang Zhixia
Art Editor: Tang Chunyi

Advisory Committee: China Association of City Planning
Competent Organization: Guangxi Normal University
Sponsor: Guangxi Media Group Co.,Ltd
Organizer: APCE Design Group, Hualan Design & Consulting Group
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

Address:
6/F,Office Building of Nanguoyiyuan,No.1 Yuewan Road,Qingxiu District,Nanning, Guangxi.China
530029
Tel: (86-771)2438005 2436290 2436285
Fax: (86-771)2436269
E-mail: planner@21cn.net
Homepage: www.planners.com.cn
ISSN 1006-0022
No: CN 45-1210/TU
Price: RMB ¥ 25

本期主题：空间规划与城市设计立法

【编者按】过去 40 年，我国经济快速增长，完成了从计划经济向社会主义市场经济的转型，而城市发展则从增量扩张阶段转入存量提升阶段，在这一过程中，城市规划体系不完善的问题逐渐暴露出来。一方面，现行空间规划体系在行政体制“条条分割”与“条块分离”的状态下运行，导致“多规”冲突，给地方发展造成诸多困境；另一方面，存量提升阶段城市设计有效控制城市公共空间的作用进一步凸显，但其法律地位却一直没有明确，制约了其管控效力。在此背景下，国家开始从顶层设计层面解决城市规划体系不完善问题，2017 年 3 月住房和城乡建设部发布了《城市设计管理办法》，以部门规章的形式确立了城市设计的重要性和法律地位；2018 年 3 月成立了自然资源部，将原来分散的空间规划职能整合到自然资源部，从根本上破解了“多规”冲突的局面。在新的行政和法律环境下，城市空间规划体系如何重构，城市设计如何提升法律效力，成为现实工作的当务之急。基于此，本期“规划师论坛”栏目以“空间规划与城市设计立法”为主题，一方面在梳理我国空间规划发展背景和国家空间治理过程的基础上，探讨空间规划体系重构的基本原则和思路，另一方面通过解读英、法城市设计法定管控内容和经验，探讨提升我国城市设计法律效力的方法，以飨读者。

自然资源管理框架下空间规划体系重构的基本逻辑与设想

□ 邹 兵

【摘 要】国家机构改革将原来分散的空间规划职能整合到自然资源部，体现了当前国家空间治理的基本逻辑：整体性治理思路、根除多个空间规划的冲突、支持生态文明建设。文章认为自然资源管理框架下的空间规划体系重构要维护空间系统的整体性，注重规划的基础性、约束性、综合性与战略性的平衡，区分不同层级空间规划的职能，吸收原有规划体系各自的优势。在此认识上，文章提出了重构新型空间规划体系的设想和建议，展望了规划学科和行业发展走向。

【关键词】空间规划体系；国土空间；治理；自然资源

【文章编号】1006-0022(2018)07-0005-06 【中图分类号】TU981 【文献标识码】A

【引文格式】邹兵. 自然资源管理框架下空间规划体系重构的基本逻辑与设想 [J]. 规划师, 2018(7): 5-10.

Logic And Conception Of Spatial Planning System Reconstruction Under The Framework Of Natural Resources Management/Zou Bing

[Abstract] Integration of scattered spatial planning in previous different departments into natural resource bureau has exhibited the fundamental logic of national spatial governance: holistic governance, removal of contradictions by different plans, ecological civilization development. The paper argues that under natural resource management framework, spatial plan shall preserve the integrity of spatial system, balance basic, restrictive, and comprehensive, strategic characters in planning, clarifies different levels of plans and their roles, and integrates advantages of previous spatial plans. The paper puts forwards suggestions of restructuring spatial planning system, and predicts the future of urban planning discipline development.

[Keywords] Spatial planning system, National land and space, Governance, Natural resource

0 引言

随着 2018 年“两会”期间国务院机构调整方案的出台，多年来“多规演义”引发的空间规划管理权归属之争以新的自然资源部的成立而尘埃落定，多个部门各自主导推动的沸沸扬扬的“多规合一”试点工作也由此划上了一个句号。尽管近几年关于空间规划

体系的讨论一直是规划界的热点话题^[1-3]，但那毕竟是在制度环境不确定条件下的开放式学术研讨。而“多规合一”的体制问题得以基本解决后，在新的制度框架下重构统一的国家空间规划体系就成为现实工作的当务之急。要顺利完成这一国家空间治理体系的顶层设计，必须深刻理解当前国家经济社会的宏观形势背景和当下国家治理的重点任务，厘清当下国家空间规

【作者简介】邹 兵，教授级高级规划师，深圳市规划国土发展研究中心总规划师。

划体系重构的基本逻辑。

1 当前国家空间治理问题的基本逻辑

1.1 整体性治理是当前国家空间治理方向的理论诠释

国家治理体系的现代化需要新的理论支持,国际公共管理理论研究由新公共管理转向整体性治理的趋势变化^[4-5],可从学术视角为当前国家机构改革的方向提供理论注解。

兴起于20世纪80年代的新公共管理理论,推崇的是一种以效率为基本价值取向的政府治理模式。它倡导在政府内部引入市场化的竞争机制,强调绩效、结果、分权及解制等。这种治理方式在提供多样化政府服务的同时,也使政府机构破碎化,而且过度分权造成了组织之间信息的分散和沟通的不畅,降低了政府服务公众的聚合能力。整体性治理理论是对新公共管理的一种修正,它强调政府部门提供服务的整体性,依靠信息技术手段,对治理层级、功能、公私部门关系和信息系统的碎片化问题进行有机协调与整合,建立一个跨部门紧密合作、协同运作的治理结构,使政府治理从分散走向集中、从部分走向整体、从破碎走向整合,以改变新公共管理过度分权产生的多头等级结构的状况,克服政府组织内部的部门主义、各自为政的弊病;它强调以网络信息技术为平台,提高政府整体运作效率和效能,尤其有助于强化中央政府对政策过程的控制能力。

整体性治理理论为当前国家空间治理体系改革提供了理论基础。其倡导在机构设置上加大职能整合力度,健全部门之间的协调配合机制;在技术手段上注重信息技术的应用,构建协同服务空间信息平台。

1.2 根除多个规划的冲突是空间规划体系重构的基本前提

空间治理当务之急是需要解决长期

以来多个空间规划重床叠架、相互打架的问题。尽管主体功能区划、生态环境规划等也存在不协调的问题,但与城乡规划与土地利用规划(以下简称“两规”)之间的激烈冲突相比,仍属于次要矛盾。众所周知,“两规”的管理对象均指向同一空间,而且是空间核心的资源——土地;“两规”都拥有各自学科的理论和技术基础,经过多年的发展已经形成了系统固定的规划体系和技术规范,且各自都得到了国家法律体系的支持。因此,根除“两规”冲突是解决多规矛盾的关键所在。

“两规”的协调与冲突经历了一个发展变化的过程:

(1)在改革开放之初的1978年,全国城镇化水平不过17.9%，“百废待兴”，加快经济发展和城市建设是这一时期国家的头等任务。在“先规划，后建设”的指导思想下,无论是1984年颁布的《城市规划条例》^[6]还是1990年颁布的《中华人民共和国城市规划法》^[7],都将城市规划区内的土地利用和各项建设纳入了城市规划的管理范畴^①;而1986年和1988年颁布的两版《中华人民共和国土地管理法》^[8-9],也都接受了“在城市规划区内,土地利用应当符合城市规划”的制度安排^②。可见,在1998年之前,城市规划管城市土地、土地利用规划管农村土地,两者管理边界泾渭分明,彼此倒也“相安无事”。而且,由于城市规划区是由城市总体规划自主划定的,这一阶段实际是由城市规划主导着空间管理权的设置。

(2)20世纪90年代后期,市场经济全面推进,随着城市土地制度、住房制度的改革以及分税制的实施,城市政府的“地方企业主义”趋向日益明显。招商引资和房地产驱动形成的“土地财政”模式,促使地方政府普遍拥有扩大城市规划区的强烈意愿,造成城市空间扩张和土地消耗的速度大大超过经济及人口的增长规模。这一时期,在“发展是硬道理”的指导思想下,作为宏观调控手

段的城市总体规划往往被地方政府当作与中央政府、上级政府进行利益博弈的工具,迫使国家另寻其他政策工具加以制衡。

(3)1998年国土资源部成立,同年修订的《中华人民共和国土地管理法》确立了土地用途管制制度,并强化了土地利用总体规划的法定地位,明确城市总体规划必须服从土地利用总体规划确定的建设用地规模等核心控制要求^③。虽然该法律承认了城市规划在规划区内的管理权,但是也明确了其管理范围仅限于建设用地,而非以前对所有土地使用都适用^④。2008年颁布的《中华人民共和国城乡规划法》^[10]虽然将规划管理权限延伸到了乡村地区,但是实际管理内容却被限制为建设活动^⑤,并接受了土地利用总体规划的约束条件^⑥。在这一轮“两规”的激烈博弈过程中,土地利用规划借助严格的土地用途管制制度取得了一定的优势地位。

市场化改革的不彻底,导致各政府部门都有扩张自己权力边界的强烈冲动,导致公共利益部门化、部门利益法定化。这在“两规”冲突中表现得十分突出:“规划下乡、国土进城”导致“两规”的管理空间高度重叠,两部法律支持下的两个规划在过去10多年中互不衔接、相互掣肘的倾向日趋严重,让地方政府无所适从,苦不堪言,已经严重影响到经济社会的发展效率,整合“两规”成为各方的基本共识。面对这一难题,中央最终选择将城乡规划职能转入以原国土资源部为班底组建的自然资源部的解决方式,虽出乎许多人的意料,但却与我国当前发展形势、背景有关。

1.3 支持生态文明建设是当前国家空间治理的重点任务

国家规划机构和职能的设定及调整,既与当前面临的形势、治理重点和价值取向密切相关,也与中央对于部门落实国家战略的手段、力度和预期效果的认识判断有关,但却与该项职能所依

赖的学科研究基础是否扎实、行业技术力量是否雄厚、技术储备是否充足并没有必然联系。当前国家空间治理面临以下形势、背景的变化。

1.3.1 背景一：国家城镇化进程进入下半场

我国城市规划的起点是服务项目建设，无论是中华人民共和国成立初期156项重点工程建设，还是后来具有重大影响力的唐山灾后重建、特区建设、新城新区建设及汶川震后重建等，都与“建设”二字紧密联系。这与英美等国家针对城市化过程中出现的城市问题，将城市规划作为公共干预手段的背景存在本质的区别。尽管我国学术界反复强调城市规划的工作重点是空间资源的综合性利用，但在行政职能的设置上，服务于城市建设始终是城乡规划工作的核心内容。

据官方数据统计，2017年我国城镇化水平达到58.5%，城镇常住人口为8.13亿，城镇建设用地面积超过10万平方千米。虽然城镇建成区面积占国土面积很小，但是已足以容纳10亿城镇人口居住和就业；虽然国家城镇化进程仍将持续相当长的一段时期，但是未来城镇发展将告别“大扩张、大建设”的时代，进入内部结构优化提升的阶段；虽然近年来中央城市工作会议强调城市在国家发展中占据举足轻重的地位，但是相较于广阔的国土空间，城市建设空间毕竟只是其中的一部分。提升发展质量，保护生态环境，协调人与自然的关

1.3.2 背景二：生态环境保护成为国家可持续发展的根本大计

改革开放40年来，我国经济高速增长的一个沉重代价就是资源的巨大消耗，累积了严峻的生态环境问题，资源约束趋紧，环境污染严重，生态系统退化快速。面对如此局面，2013年中央开始将生态文明建设列入“五位一体”总体布局；2018年5月召开的全国生

态环境保护大会规格空前，大会关于“生态文明是关系中华民族永续发展的根本大计”的表述和“关键期、攻坚期、窗口期三期叠加”关键时间节点的重大判断，反映出中央决策层将协调人类生产与自然环境的关系提到前所未有的高度^⑦。尊重自然、顺应自然、保护自然将成为新时期空间规划工作的主基调，空间规划不仅要关注人与建设、人与人之间的关系，体现以人为本，还要追求人与自然的和谐相处，坚持以自然为本、以生态为要。

1.3.3 背景三：自然资源管理和生态保护需要国家强力干预

与经济增长和城市建设更多需要借助市场力量来推动所不同的是，生态环境保护不能完全依赖市场机制，必须依靠政府特别是中央政府的强力干预。过去30多年，城乡规划在适应市场经济运行规律、自下而上调动市场力量来实现城市空间资产的保值增值方面积累了丰富的经验，但在管控资源使用、约束地方机会主义行为方面缺乏有力有效的抓手。而强调自上而下的约束、以管制为治理导向的土地利用规划被认为更加“实用管用好用”，更能落实中央的战略意图，这或许是其能从“多规合一”改革的部门竞争中最终胜出的重要原因之一。

2 自然资源管理框架下空间规划体系重构的基本原则

自然资源管理框架下的空间规划体系重构，是一个复杂庞大的系统工程，不仅要有机地整合既有的各类规划，还要在纵向上协调处理好国家、省、城市、县乡等不同层级空间规划的权责关系，在横向上协调处理好与外部其他部门规划的关系，避免产生新的规划冲突。

2.1 维护空间系统的整体性

“冰冻三尺非一日之寒”，“多规演义”既定格局的形成有其漫长的过

程，长期的理念隔阂与技术壁垒非短期可以消除，表面形式上的整合完全可能导致一种“貌合神离”的局面。最近关于空间规划体系的建构，就存在建立所谓“1+N”体系的方案建议^⑧，即在一个国土空间规划下，并列设置N个专项规划。不同的学者对这其中的“N”也有不同设想，有按专业类型进行划分的，如城乡规划、林地保护利用规划、海洋功能区划、土地利用规划、自然生态保护规划……也有按行动类型进行划分的，如资源保护类（耕地、林地、海洋保护规划）、要素配置类（交通、水利、市政、公共服务设施规划……）、实施操作类（五年近期规划、年度计划土地复垦与整治规划、项目建设规划……）等。

自然资源管理框架下空间规划体系的重构必须强化一个基本共识：山、水、林、田、湖、海、草是一个生命共同体，这些自然要素与城镇共同组成的国土空间是一个连续完整的系统，是一个有机整体，不能再被分割、肢解。基于这样的原则，上述设想建议并没有很好地解决国土空间系统的整体性规划问题，仅仅以国土空间规划的名义在现有各类规划之上“戴了一个整合统筹的大帽子”，实际仍是多规并存的局面，空间系统仍然是被分割的，这些建议至多只能作为过渡阶段的权宜之计。如果短期空间规划体系重构难以一步到位，至少应保证在国家层面由一个全国国土空间规划统筹全局，以充分体现国家战略意志，防止再度被专项和条条规划所肢解；在城市层面城市总体规划与土地利用总体规划合为一体，从根本上消除“两规”冲突造成的不良影响。否则，这次中央下大决心推动的机构改革终将失去应有的价值和意义。

2.2 注重基础性、约束性与综合性、战略性的平衡

自然资源部的职能是统筹自然资源的开发利用和保护，履行全民所有的各类自然资源资产的所有者责任。自然

资源不仅拥有自然属性，还拥有资产和价值属性，即经济和社会属性。因此，空间规划体系既要立足于资源的自然属性进行有效保护，也要考虑资源的资产属性来进行合理开发和公平分配。自然资源管理框架下的空间规划，继续强化规划的基础性和约束性功能是完全必要的，但决不能仅满足于此。自然资源部之所以取“自然”二字，是国家对于过去城市建设忽视自然、破坏自然行为的纠偏，但完整意义上的自然资源管理仍要寻求保护与利用的平衡。新的空间规划绝不是单一地保护自然资源，而是在保护的前提下科学合理地利利用资源，这就要求具有综合性思维，平衡协调各方利益、各类要素的关系，统筹城镇空间、农业空间、生态空间的良性系统治理。同时，还要高质量、高效率地开发利用自然资源，发掘自然资源的最大价值，这就需要有战略性思考、前瞻性谋划和科学理性的分析判断。

2.3 注重不同层级的空间管控特点的差异性

作为一个发展中的大国，我国已经形成了中央负责宏观调控、地方主导经济发展的分工模式，其优势已被过去 30 多年的巨大成就所证明，而且仍将持续相当长的时期。此次城乡规划职能调整传递了中央对地方规划权力上收的明确信号。这虽然有利于解决国土资源开发失序、利用低效及消耗过快等问题，但是也可能影响地方发展的积极性和创造性，限制创新动力的发挥空间。因此，如何科学划分中央与地方的规划管理、实施的权责关系就变得十分重要。遵循的原则应是上位规划必须有效制约下位规划，下位规划服从上位规划。同时，上位规划也应该给下位规划留足弹性，激发下级政府创新发展的动力；建立下位规划对上位规划的反馈机制，防止信息不对称产生的决策偏差。区分不同层级空间规划的定位，国家和省级规划应以资源和环境保护为主，强调管控；市、

县级规划在落实上级刚性管控要求的同时，仍然要以高质量发展为目标，追求资源的合理高效利用。

2.4 在规划职能整合中充分发挥原有规划的优势

“两规”在特定历史条件下各自形成的技术体系和制度安排，均在各自领域发挥了积极作用，也各有优势和劣势。土地利用规划的优势在于资源的刚性管控手段：首先，是拥有及时更新的土地利用现状数据、权属数据和全覆盖的 GIS “一张图”管理功能。经过 10 多年的实践积累，土地利用规划不仅在技术上形成了统一的统计标准、数据格式和技术规范，还在机制上建立了统一的土地调查制度、数据验收程序和信息库管理制度。这有助于准确掌握国土空间的“家底”，夯实资源管控的“底盘”。其次，是建立了与规划实施相匹配的行之有效的制度安排，包括农地转用、用地计划和土地监察执法等，在空间资源管控上具有扎实基础。而城乡规划的优势在于更接近地方需求，更了解市场运作，在长期实践中积累了对于空间价值、空间利益等复杂问题的深刻认识和丰富经验；善于主动的战略谋划，具有创新性思维，通过合理高效配置空间资源使其产生增值效应；善于识别新的经济增长极并赋予土地新动能，实现地方财富增长。

新的空间规划体系构建应有机融合两个规划体系的优势，扬长避短，而不应简单拼合，更不能以一个规划取代另一个规划；要实现刚性管控和弹性发展之间的平衡，满足落实国家战略意志和尊重地方发展意愿的双重需要。

3 不同层级空间规划的职能定位和工作重点

新型空间规划体系重构应考虑不同层级政府的角色分工，确立各层次空间规划的重点，发挥传导国家空间管控意

志、协调区域空间发展和管理地方空间事务的多种作用。

3.1 国家和省域层次空间规划的定位与工作重点

长期以来，我国缺少一个具有高度权威性、兼具战略指引和管控功能的国家级空间规划，是导致各类规划横向难以协调、纵向传导不力的根本原因。在新的空间规划体系中，全国国土空间规划是总纲，必须是具有唯一性的权威规划，而非在一个规划纲要下再并列设置若干具有同等地位的法定专项规划。如果考虑涉及内容过多和庞杂，可以在形式上采用“1+N”的篇章结构，但各专项内容只是一个统一规划下相对独立的篇章，不单独具有法定意义，而且必须同步编制、同时审批、同时实施。这样，可从横向上遏制部门的扩权企图，避免再出现政出多门、相互干扰的局面；从纵向上对下位规划提出明确的指导和约束，压缩地方政府与上级政府的博弈空间。这个规划不仅是约束性规划，还要具有战略引领性功能，应集全国主体功能区划、全国城镇体系和全国国土规划的功能于一体，并纳入永久基本农田、生态保护红线及城镇开发边界等空间管制内容。在此，笔者特别强调原有全国城镇体系规划的作用。全国城镇体系规划作为目前唯一具有法定意义的全国性空间规划，曾先后编制两版，对全国和省域城镇空间布局与规模、重大基础设施的布局、生态环境保护及资源合理使用等各方面都进行了全面的安排，但由于多种原因却未正式批复。在自然资源管理框架下，笔者认为原城镇体系规划的核心内容仍具有重要应用价值。另外，全国国土空间对于用地指标等重大权益的分配不应完全基于现状格局，而应与人口、产业发展的趋势和方向相协调，真正发挥对空间发展格局的战略引领功能。在区域落差巨大的国情面前，如何体现全国自然资源保护利用的效率与公平的平衡，是对国家空间规划的巨大挑

战和考验。

省域国土空间规划起承上启下的作用,以传导落实国家规划的要求、协调省内各地区和城市的关系为主要功能,其编制内容和形式与国家级规划大体类似。要落实到位永久基本农田范围、生态保护红线和城镇开发边界,实现对下层次的定量定界定标管理;根据省内国土空间保护利用提出深化细化的要求,可以在全省国土空间规划下编制专项规划,指导重大交通基础设施、能源资源利用与重要生态功能区布局等。

3.2 城市、县域层次空间规划的工作重点和编制内容

城市和县级规划将不再设规划区范围,而是实施全域空间覆盖、全要素统筹管理。过去的“两规”在这一层级必须实现完全彻底的融合,以原土地利用总体规划为基础底盘,根据城市战略发展需要安排原城市总体规划的功能布局等各项内容。坚持“规划一张图”的管理,划定“三区三线”,对上落实刚性约束要求;同时也要对辖区范围内各地区、各专项提出管控和约束性要求,可设定地方事权内的强制性规划管理内容。

由于我国实施“市带县、市管县”的管理体制,市域范围和规模差别很大,经济社会发展和城镇化水平也不同,应区分“大城小县”和“大县小城”的不同特点,因地制宜地确定各自的规划编制内容与方法。核心城市中心城区大而强、下辖县少的“大城小县”,可以编制统一的国土空间规划;核心城市中心城区不强、下辖县又多又大的“大县小城”,可以参照省域国土空间规划的做法,构建一个大的空间框架,对核心城市以及下辖各县提出功能定位、发展规模和边界等指引与管控要求,再深化制定核心城市和各县域的规划。

3.3 控制性详细规划职能的拓展和完善

城市和县域的空间规划仍然可分为

总体规划和详细规划两个层次,地域范围大的还可以增加分区规划层次。控制性详细规划作为地方规划管理和行政许可的依据,已被实践证明行之有效,应继续发挥其作用并拓展职能,即不只针对城镇空间或建设用地进行管理,而应覆盖到全域。在城镇开发边界内,过去的控制性详细规划继续作为建设管理的工具;在农业地区(更确切应该是乡村地区)和生态地区,可根据地区的不同特点和管控要求,划定控制管理单元,分别编制农业控制单元详细规划和生态控制单元详细规划,提出管控指标和要求等。城镇、农业、生态三类地区的控制性详细规划应结合过去的土地利用规划的用途管制手段,建立统一的“规划一张图”管理平台和数据库,进行动态维护、更新和定期评估。此外,控制性详细规划归于地方政府管理事权,但接受上级政府在标准和程序上的监督。

4 国土空间规划与其他部门职能的协调关系

本次机构调整后,空间规划的职能在自然资源管理框架下得到了整合,但也没有达到“一统天下”的程度,仍有大量与空间管理密切相关的内容和环节需要衔接与协调。

4.1 与城市建设管理的衔接关系

本次改革的一个重大变化,是自中华人民共和国成立后城市规划首次与城市建设、管理部门相分离。而城市规划管理的“一书两证”制度设计正是与建设项目的全过程管理环节相关联的。最近住房和城乡建设部就工程建设项目的审批流程进行了大幅度的改革,以落实“放、管、服”的改革要求^[1]。今后规划与建设、管理的衔接协调问题,将在地方城市和县、乡层面凸显。如何在满足自然资源管控要求的同时,继续跨部门有效指导城市建设,是住房和城乡建设部门面临的一个新挑战。笔者建议采

取两种解决路径:①允许地方政府因地制宜,因城施策,根据自己管理实际需要设置部门和职能,不求与国家和省级部门一一对应,这样仍可以实现规划、建设、管理等环节的全流程统一管理。②重新划分规划管理链条,将控制性详细规划以上层次的规划职能划归规划部门,作为下层次修建性详细规划编制和建筑方案设计的规划条件;将修建性详细规划和方案设计职能归属建设部门,保证设计与建设管理环节的连续性。规划和管理从此将彻底分离,归属不同的工作性质和管理范畴。但无论采用哪种路径方式,在城市层面都必须坚持以空间规划“一张蓝图”统筹项目实施,建立统一空间信息平台 and 业务协同平台,统筹协调各部门的项目规划建设条件,进行动态管理监测。

4.2 城市设计工作的定位和走向

2015年城市工作会议召开后,全国掀起一轮城市设计热潮,学术界也发出为其立法的呼声。但城市设计追求创意和灵活的工作方式,与立法要求的规范和严谨本身就存在一定的矛盾。城乡规划职能划归自然资源部后,进一步强化管控和秩序的治理思路也将影响城市设计立法的进程。自然资源的空间管控遵循的是底线思维,而要塑造高品质的城市空间则需要高水平城市设计的价值创造。笔者建议将城市设计定位为一项研究工作,贯穿各层次空间规划之中,既服务于宏观规划层次“山、水、林、田、湖、海、草”大空间格局的构筑,又服务于微观层次的公共空间设计,并指导修建性详细规划编制和建筑方案设计及其管理实施。

4.3 与生态环境规划的衔接关系

目前生态保护红线管理职能的归属尚未最终确定,笔者因此对未来能否实现空间统一管理心存疑虑。生态保护红线属于典型的空间管制规划,涉及一系列国土空间管理和建设项目准入的内

容,与日常的开发建设管理许可紧密相关。如果不归属一个部门管理,今后又可能出现不同部门对于同一用地空间的项目准入资格认定的差异,增加诸多协调成本。可以预计,为方便各自管理需要,相关部门又可能建立各自的空间信息平台,设定不同的标准,以及不同的项目审查手续,极有可能重现以往“两规”的矛盾冲突。笔者认为,“三区三线”的统一管理应作为空间规划体系重构的基础。

4.4 与其他部门规划的关系

在国家、省和区域层面,涉及国土空间开发利用的规划职能,如经济区规划、城市群规划、区域交通基础设施规划、水利设施规划和流域规划仍分散于多个部门中,多规冲突的可能性依然存在。因此,必须厘清这些规划的基本属性问题:①规划是否法定?有无国家审批的规范编制内容、实施期限和程序?

②规划是否落地?是否涉及空间管治的内容?③是否涉及日常的项目审批管理或准入门槛?

如果暂不涉及上述与空间管理相关的权责关系,只要能够归口到统一的国土空间信息平台上进行统筹协调,就比较好处理。毕竟国家空间治理涉及方方面面,并不能靠国土空间规划“包打天下”。

5 结语

自然资源管理框架下的空间规划体系重构是一项艰巨复杂的工作,需要相当长时间的反复磨合,并需要通过实践的检验来逐步完善。当前,国家机构改革在城乡规划行业和学科领域引起的反响程度远远超过土地管理和生态环境领域,这不仅与长期以来城乡规划学术研究领域的不断扩大、技术队伍的持续壮大、行业领域的快速拓展有关,还与国家对城乡规划工作边界限制严重不匹配、不平衡有关,引发了部分规划从业人员对未来职业出路和市场前景的焦

虑。笔者认为,作为政府行政权力工具的城市规划,与规划技术机构承担的业务范畴、城乡规划学科的研究范畴存在根本区别,三者不能混为一谈。目前讨论的国家空间规划体系重构,实际是探讨政府职能和权力架构调整后的政府规划工作边界问题,对行业和学科发展有一定影响,但这种影响并不具有颠覆性。城乡规划学科有其自身的知识体系和发展规律,不应该因行政机构的调整而随意改变,但可以优化学科的研究方向,为空间规划改革提供理论支撑。城乡规划设计行业必须顺应国家改革和市场需求,不断拓展业务范围,延伸服务链条,寻找新的发展机会。无论是城乡规划还是土地利用规划从业者,都需打破各自扩张或管控的单一思维惯性和路径依赖,互学彼所长,弥补己不足,才能适应新的挑战。■

[注 释]

- ① 1984年国务院颁布的《城市规划条例》第4章第30条规定:“城市规划区内的土地由城市规划主管部门按照国家批准的城市规划,实施统一的规划管理。在城市规划区内进行建设,需要使用土地的,必须服从城市规划和规划管理。”1990年的《中华人民共和国城市规划法》的第4章第29条规定:“城市规划区内的土地利用和各项建设必须符合城市规划,服从规划管理。”
- ② 详见1986年版和1988年版《中华人民共和国土地管理法》第3章第16条。
- ③ 1998年版《中华人民共和国土地管理法》第3章第22条规定:“城市总体规划、村庄和集镇规划中建设用地规模不得超过土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模。”
- ④ 1998年版《中华人民共和国土地管理法》第3章第22条规定:“在城市规划区内、村庄和集镇规划区内,城市和村庄、集镇建设用地应当符合城市规划、村庄和集镇规划。”
- ⑤ 2008年版《中华人民共和国城乡规划法》第1章第3条规定:“城市、镇规划区内的建设活动应当符合规划要求。”
- ⑥ 2008年版《中华人民共和国城乡规划法》第1章第5条规定:“城市总体规划、镇

总体规划以及乡规划和村庄规划的编制,应当依据国民经济和社会发展规划,并与土地利用总体规划相衔接。”

⑦ 参见习近平总书记在全国生态环境保护大会上的讲话。

⑧ 不久前在南方某高校举办的空间规划体系论坛上,就有一些学者提出这些构想。

[参考文献]

- [1] 王富海,袁奇峰,石楠,等.空间规划——政府与市场[J].城市规划,2016(2):102-106.
- [2] 杨保军,张菁,董珂.空间规划体系下城市总体规划作用的再认识[J].城市规划,2016(3):9-14.
- [3] 顾朝林.论我国空间规划的过程和趋势[J].城市与区域规划研究,2018(2):60-73.
- [4] 竺乾威.从新公共管理到整体性治理[J].中国行政管理,2008(10):52-58.
- [5] 崔会敏.整体性治理:超越新公共管理的治理理论[J].辽宁行政学院学报,2011(7):20-22.
- [6] 国务院.城市规划条例(1984年)[EB/OL].<https://baike.baidu.com/item>.2018.
- [7] 全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国城市规划法(1990年)[EB/OL].http://www.360doc.com/content/17/0918/23/20016507_688251507.shtml.2018.
- [8] 全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国土地管理法(1986年)[EB/OL].http://www.360doc.com/content/11/0715/18/2972720_133779801.shtml.2018.
- [9] 全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国土地管理法(1998年)[EB/OL].http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=419&from=androidqq.2018.
- [10] 全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国城乡规划法(2008年)[EB/OL].http://www.gov.cn/flfg/2007-10/28/content_788494.htm.2018.
- [11] 国务院办公厅关于开展工程建设项目审批制度改革试点的通知(2018年)[EB/OL].http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=622173.2018.

[收稿日期]2018-06-19

空间规划：为何？何为？何去？

□ 袁奇峰，谭诗敏，李 刚，贾 姗

【摘 要】在我国从计划经济向社会主义市场经济的转型阶段，许多关于空间的规划都是促进经济发展的重要工具。文章在回顾空间规划制定的演变过程后，认为现行空间规划体系在行政体制“条条分割”与“条块分离”的状态下运行，对地方政府的规划事务造成了诸多尴尬，地方为谋发展，通过推动“多规合一”来解决问题，但是简单地将这种技术协调工作推向全国或省域却困难重重，要实现转型的“质变”需要顶层设计。据此，文章提出在当前国家治理理念已经从“发展是硬道理”转变为“绿水青山就是金山银山”的背景下，空间规划必须兼顾资源的保护、开发与配置，成为多方博弈的平台，而新的空间规划体系必须遵循区域、城乡和学科的发展规律，服务于国家发展战略，在发展和保护之间保持刚性与弹性的平衡。

【关键词】空间规划；自然资源；发展规律；博弈平台

【文章编号】1006-0022(2018)07-0011-07 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】袁奇峰，谭诗敏，李刚，等. 空间规划：为何？何为？何去？[J]. 规划师，2018(7): 11-17.

Objectives, Functions, And Orientation Of Spatial Planning/Yuan Qifeng, Tan Shimin, Li Gang, Jia Shan

[Abstract] Spatial plans essentially promote economic development in the transitional period from planned economy to market economy. With an review of spatial plan evolution, the paper finds that present spatial plans are fragmented in multiple administrative departments, and local government deals with the problem by multi-plan integration. The approach is nonetheless infeasible at provincial or national level. As ecological civilization is put forward as national policy, spatial plan must consider the preservation, development, and configuration of resources as a platform for different stakeholders, follow national strategy and regional, urban-rural, and rational development rules, and achieve rigid and flexible balance between development and preservation.

[Key words] Spatial plan, Natural resource, Development rule, Gaming platform

1 规划：为何？

规划是人类为趋利避害而主动调整行为的一种本能，因此天然具有两个基本面向：一方面“达己达人”，积极寻求投入产出的最大化；另一方面“己所不欲勿施于人”，尽量避免损益，控制负外部性。西方的规划正是源自对市场失效下的“非理性”应对，为市场的开发活动提供引导和秩序^[1]。

政府的责任是在平衡经济、社会与环境三大效益的前提下使全社会福利最大化，规划的目的则是寻求

发展经济、提供公共产品、保护自然资源之间的帕累托最优。但是，在不同的发展阶段，政府编制规划的目标也各不相同。迄今为止，各级政府编制规划的主要目的仍是为了推动经济发展。

1.1 从计划到规划

20 世纪 50 年代，我国将近代自日本舶来的“都市计划”一词改为“城市规划”，就是为了避免与国民经济和社会发展规划混淆。其实，计划和规划在英文里都用“Planning”一词表示。

【作者简介】袁奇峰，华南理工大学建筑学院教授、博士生导师，并任职于亚热带建筑科学国家重点实验室。

谭诗敏，华南理工大学建筑学院硕士研究生。

李 刚，通讯作者，华南理工大学建筑学院博士研究生。

贾 姗，华南理工大学建筑学院硕士研究生。

1949年以后,我国学习苏联的社会主义计划经济体制,采取了“大政府、小社会”的政府管理模式,对全社会全领域实施计划管理。依照宪法规定,全国人民代表大会负责审查和批准《国民经济和社会发展五年计划》,主要是对国家重大建设项目、生产力分布和国民经济重要比例关系等作出安排,为一定时期内国民经济发展制定目标和方向。

1978年以后,随着市场化改革和权力下放,我国政治经济背景发生了重要变化,空间规划元素在五年计划体系中从无到有,不断发展完善。从1953年“一五”中的工业项目区域布局,到改革开放后市场经济下的特殊政策区域和空间分类引导,再到2006年的“十一五”,“发展计划”直接被改名为“发展规划”,国家通过编制“发展规划”开始在国土空间谋划国民经济和社会发展,通过国土空间分类引导和约束地方发展^[2]。这标志着计划经济时代中央政府作为发展主体的责任已经完成,其任务已经转变为社会主义市场经济背景下规范和引导地方政府的发展。

改革开放40年来,中央政府“行政分权+GDP锦标赛”的做法,“激励”着市、县政府开辟和探索了各种发展路径,有效推动了国家经济的整体繁荣。市、县政府是国家经济发展和社会服务的具体执行单元,在“发展是硬道理”的经济建设导向下,特别是财政分权的大背景下,其更加关注“自然资源开发”。而在土地财政的背景下,土地资源的使用更成为各级政府博弈的焦点^[3]。

但是,大规模的资源开发不仅耗费了大量矿产、森林及耕地,还对环境保护造成了极大的压力。《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》(国发[2007]21号)明确了主体功能区规划是科学开发国土空间的行动纲领和远景蓝图,目的是平衡全国和省域国土的开发与保护分区,确立了优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类区域。当

然,生态保护和经济建设之间也必须保持一定的平衡,经济的持续发展必然要投入资源,于是资源开发与保护的平衡问题就只能靠资源开发利用的效率来解决,即最有效地开发资源、最大规模地保护自然。因此,资源的开发利用进入到经济地理的范畴,开发和保护的区位就成为核心议题,如何有效地在不同区位进行“资源配置”?这就引发了对空间规划的需求^[3]。

1.2 关于空间的规划

自1990年出台的《中华人民共和国城市规划法》确立了城市规划的法定地位,到2008年《中华人民共和国城乡规划法》的颁布实施,规划的范畴从城市和建制镇扩展至乡村建设,耕地保护、环境保护和乡村发展等内容在总体规划中的分量不断加大^[4]。这显示了,城市规划从计划经济时期“对国民经济计划的被动空间落实”逐渐演变为“城市建设管理依据”、“发展工具”和“公共政策工具”。

城市规划本质上是地方事务,是在服务城市经济发展的过程中形成的。随着城市日益市场化运作,城市空间和土地成为地方政府关注的重要资产,以城镇体系规划、城市发展战略规划与城市总体规划为代表的宏观规划以及以城市设计及详细规划为代表的微观规划能够有效调控经济、社会、环境,有效优化城市外部和内部结构,使城市实现协调发展。

1987年,《中华人民共和国土地管理法》正式实施。国土管理部门通过“谁来养活中国人”这个命题,发现、辨析和保卫了“18亿亩耕地”的底线,通过“全国国土规划”设立了一整套土地用途管理指标制度,并刚性分解到省、市、县^[3],在严控土地管理和提高土地资源配置效率方面发挥了积极作用。但是,由于增长拉动型国民经济和社会发展规划、目标导向型城市总体规划的空间和土地开发远远超出土地利用规划的

预期,使土地利用规划最终成为保护耕地资源、按区实施土地供给制的“计划经济堡垒”^[4]。进入21世纪后,国家不断严控土地管理、加强土地调控、严控耕地保护、促进节约集约用地,细化了各类用地空间布局,走向了基于土地资源利用的区域综合规划之路。

2002年后,随着快速城镇化过程中公共服务设施和基础设施短缺的问题日益凸显,各类专项规划的编制陆续兴起,对空间土地资源提出了保障要求……

从全民所有的计划经济时代到基本建成中国特色社会主义时期,在行政和财政分权改革的背景下,国务院和省级政府通过转移支付,成为协调全国和省域空间可持续发展的责任单位,市、县政府则成为推动本区域经济社会发展的基本行政和财政单元。由此可见,经过近40年的大发展,围绕资源开发与保护的“中央—地方”博弈,逐渐形成了一套惯性,并据此完成了若干从部门职责出发的国家立法,使得国务院各部委和省级政府各部门通过规划以及据此展开的依法行政以及审批、检查、处分市县地方政府的工作,努力在发展与保护之间取得一定的平衡,试图使国家在自然资源保护的“节节败退”中还能有所坚守^[3]。

1.3 为增长而规划

自20世纪70年代以来,受新自由主义兴起的影响,西方国家的规划逐渐走向“去管制化”的道路。我国的现代城市规划在形成之初便很大程度地学习、融合了西方现代规划理论,在不一样的语境下“地方化”出越来越多的转型期特征。在中国的语境下,随着政治经济体制的转型,规划体系有其历史的延续性^[5],其中一以贯之的便是政府干预行为,核心目的是为促进城市的快速发展^{[6][8]}。正如吴缚龙^[5]所言,从政治经济学的视角看,中国规划体系的本质为“增长型规划”。

1988 年国有土地使用权转让制度的确立,拉开了城市快速建设的序幕;1994 年的分税制改革释放了地方政府的发展积极性^[9];1998 年的住房制度改革则进一步推动了城市建设的市场化^[10]。地方政府在分权改革和 GDP 考核制度背景下,构筑了基于“地方主义”的发展政体,形成了具有中国特色的土地财政和产业财政。城市政府转变成为“经营空间的企业”——通过为行政边界里的经纪人(居民、企业)提供公共服务(基础设施、法律保障、公共安全等),获取经济收益^[9]。在这一阶段,城市用地规划是城市经济发展规划的空间化,重物质、偏技术,未起到配置空间资源的作用,而国家意志才是资源空间配置的决定因素。为实现国家工业化和现代化,我国实行工业赶超战略,强调工业资源的空间均衡配置。由于生产要素缺乏自由流动,不符合效率准则^[11],计划指标与实际的土地供求脱节,造成普遍性的违法建设和土地闲置,遏制了经济的快速发展^[12]。

随着我国进入社会主义市场经济时期,市场这只看不见的手主导着资源的空间配置。全球经济的地域分工以及我国城市发展制度环境的重塑,使得土地价值得到释放,培育了我国规划的“增长主义”^[8]。在持续变革之中,规划为城市政府搭建了吸引投资的平台^[4],以城镇体系规划、城市发展战略规划和城市总体规划为代表的“城市发展规划”有效指导了城市参与发展竞争^[13];土地利用总体规划也从最初保护耕地的工具逐渐演变为扩大建设用地规模的工具。在“GDP 的增长是第一要义”的转型时期,规划向着持续提供就业并维持社会稳定的方向发展,这种追寻“增长”的规划在一定历史时期的出现有其合理性^[5]。在这一阶段,规划是城市政府配置空间资源的公共政策^[14]、实现城市空间再生产的重要制度工具^[8],通过调控生产要素集聚,影响产业区位,从而深刻影响经济发展。

刻影响经济发展。

总体而言,我国的城市规划是“以空间换发展”,培育强大的产业基础;“以土地换财政”,配合地方政府经营城市土地,构筑了庞大的土地财政框架^[10],成为地方政府挖掘土地价值、增强财政能力的手段。

(1) 城市政府“以土地换财政”。我国独特的“权利二元、政府垄断、非市场配置和管经合一”的土地制度^[15],成为政府发展土地经济的“堡垒”和特殊激励机制。政府垄断了土地一级市场,通过出让土地获得财政收入,这些收益为政府招商引资创造了有利条件^[16]。作为我国工业化初期的发展经验,受到广泛推崇。

(2) 城市政府“以空间换发展”。我国城市快速发展,城镇工业经济快速崛起并推动城镇化进程,其核心载体即空间。在工业化进程中,外向经济带动产业和资本的转移,刺激空间生产^[17],产生大量用地需求。大量的以新区规划、开发区规划为代表的增量规划应运而生。工业发展对人口、产业等要素产生强大的集聚效应^[18],通过“溢出”效应,激发了经营性用地需求并产生相关营业税,刺激城市开发。而土地低价出让,导致了规划工业用地的粗放开发和经营性用地的快速外延扩张^[14]。通过市场竞争和经济手段,城市政府利用规划获取土地溢价,即“规划收益”^[19],并在活跃的土地市场帮助下求发展^[14]。

与此同时,经济发展提高的税收可以投入公共事业,进一步加快城市发展的步伐^[10]。为了在开放的投资市场中争取更多“以足投票”的国内外投资项目,城市规划作为经营城市的工具,通过统筹改善城市环境、塑造城市形象、改善社会和生态基础设施、改进服务,帮助城市政府在城市发展竞争中获取胜利^[13]。

改革开放 40 年来,为摆脱一穷二白的困境,我国通过行政和财政分权积极革除计划经济体制的弊端,通过对外

开放政策加入了世界产业分工,获得了经济的超速发展,但是也因此承担了发展的负外部性。

2 关于空间的规划:何为?

2.1 “中央—地方”关系中的规划

从全民所有的计划经济时代到基本建成中国特色社会主义时期,中共中央与地方的关系发生了重大改变。由于当前城市政府仍无需为空间上和时间上的负外部性支付成本,中央政府(省政府)和城市政府的博弈必然存在^[20],而城市空间资源是企业化的地方政府通过行政权力可以直接干预、有效组织的重要竞争资源^[21],空间资源使用的规划自然就成为各级政府博弈的焦点。

由此可见,在中央与地方政府博弈过程中产生的规划,有的代表国家利益,而有的则代表地方利益,在过去 40 年经济建设优先与土地财政的背景下,地方政府的“天平”往往倾向发展。但是发展的负外部性成本高昂,迫使中央政府走可持续发展之路。

2003 年,在科学发展观被提出后,党的“十七大”首次明确提出以生态文明建设为目标进行生态文明体制改革和资源管理体制改革,反映了中央政府在地方发展的诉求下努力坚守资源、保护底线的决心。自 20 世纪 90 年代以来,国家层面完成了一系列的规划(图 1),加强了对资源的管控,体现了国家和省政府试图约束发展导向下地方任性发展的行为。

2.2 部委管控与规划冲突

在实际开发建设过程中,国务院各部委和省级政府各部门是各类规划的主管机构,他们需要在实际工作中通过规划以及据此展开的依法行政来保障开发建设活动的有序推进。部门管控在事权分立的背景下实现了国家意志的纵向传递,也为编制和实施地方空间类规划提

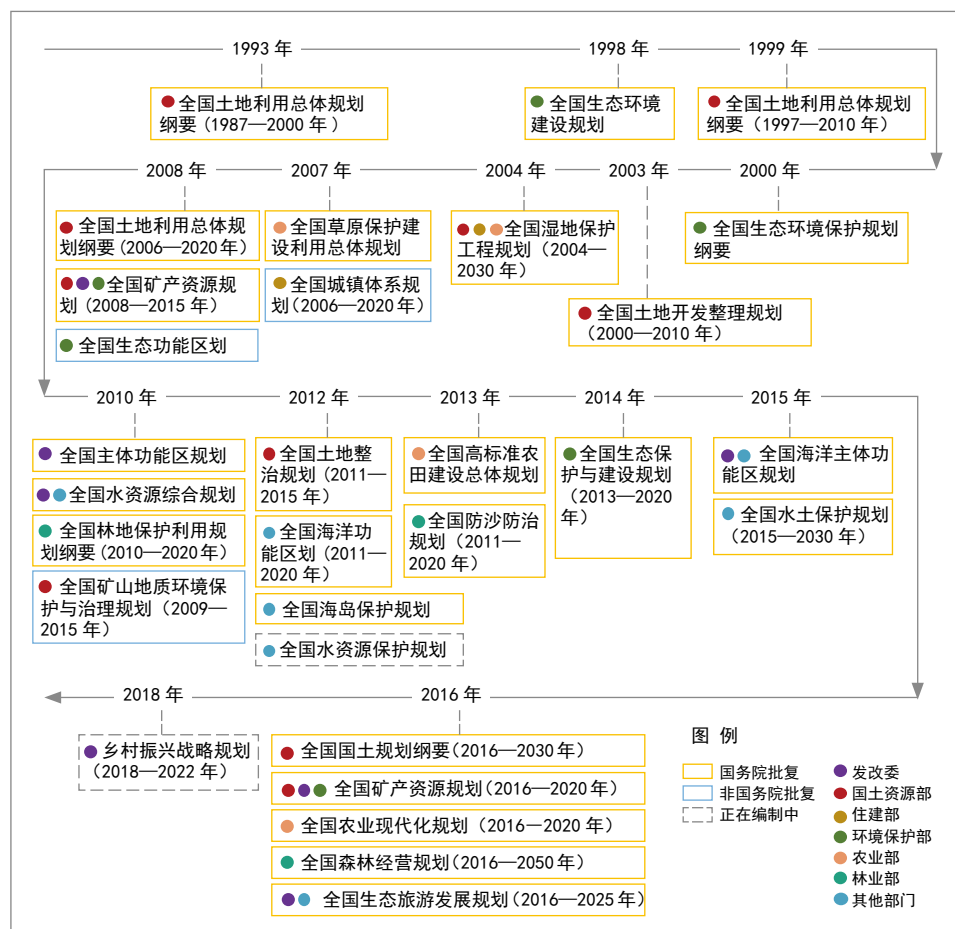


图1 20世纪90年代以来国家层面的空间性规划时间轴^[22]

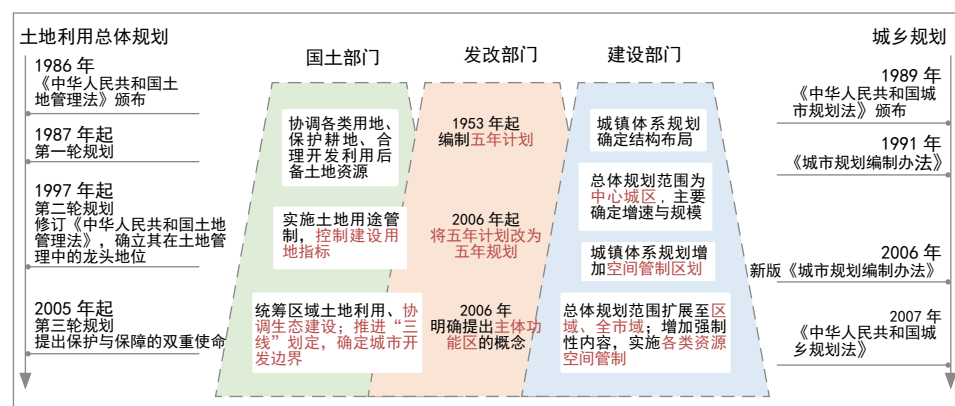


图2 与空间相关的规划立法过程中各部门职责的扩张^[22]

供了基本框架。国家经由各部门，努力在发展与保护之间获取一定的平衡，尽力保护自然资源。

经过40年的发展，各部门从各自的职责出发逐渐形成了一套习惯做法，这套习惯做法经过不断的实践检验，最终以国家立法的方式确立下来。然而，我国的立法过程借鉴了西方政府事权分立的制度框架，不同国情下引发的分头

规划、分散规划问题却与西方综合规划的结构存在着内在的矛盾^[22]。

从部门职责出发的、为捍卫本位主义、加强部门权威的《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》等法规强化了各种规划的法定地位，使各部门在经济、城市建设、土地和环境等政府事权分立的情况下进行规划管理。但实际上，关于空间的规划必

然是综合性与全局性的，这使得各部门的空间性规划常常需要协调超越部门职责的内容。由于各部门展开规划研究的基础数据不同、实施与管理的技术手段不同，对空间问题的判断也存在差异，这是造成“一个空间多个规划”且彼此冲突问题的重要原因。值得注意的是，这种差异在事权分立的背景下导致了各部门对规划空间权力的争夺，使部门事权一再扩张，空间性规划的冲突实际上是部门根据各自行政权力和利益取向围绕土地发展权博弈的结果^[23-24]：“①横向：各类规划数量众多、衔接不够；②纵向：部门规划自成体系、不断扩张，缺乏能全面有效统筹国土空间的顶层设计；③发展规划与空间规划割裂，部门规划话语体系各异，多规难对接；④各部门规划在基础数据的采集与统计、用地分类标准及空间管制分区标准等技术方面存在差异”^[22]。各类空间性规划的立法过程直观地反映了这些部门职责的扩张过程及其间的冲突（图2）。

国土部门主管的土地利用规划经过几轮规划实践和对《中华人民共和国土地管理法》的修订，从最初侧重耕地保护向注重经济发展和生态建设的协调统一转变，对建设用地的控制不断加强。建设部门主管的城乡规划在最初制定城镇体系规划，确定结构布局、制定总体规划、确定中心城区增速与规模的基础上，持续增加空间管制内容，而《中华人民共和国城乡规划法》的制定更明确了这种全域管控的态势。由于政出多门，多规重叠与冲突明显，地方政府在发展中要花大量精力去协调各种规划。

2.3 “多规合一”：地方为发展的自我救济

部门之间的博弈、中央与地方之间的博弈，产生于行政体制的“条条分割”与“块块分离”^[25]，由此引发的空间规划重叠与冲突给地方政府带来了诸多麻烦，但实际上却并不会阻止地方政府在

现有法规体系下引导空间开发。相反，地方政府的行政目标总是一致的，发展地方经济是地方官员任期内的第一要务，地方官员总有足够的热情去寻找一切方法来协调冲突、推动地方发展^[26]，导致“任期机会主义”的出现。

进入 21 世纪以来，为加强中央政府权威，国土和住建部门分别依据《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国城乡规划法》开始向地方派出督察员，以约束地方政府的“任期机会主义”。在这种背景下，地方政府为完成任期经济发展指标，不得不自下而上地推动机构和规划改革以自我救济^[3]。

首先，一些大城市政府率先将国土与城市规划部门合并，如武汉、天津和深圳等就以地方主导的“一个规划”应对国家各部委的“多项审批”；而云浮、厦门等则干脆将发改部门的主体功能区规划、国土部门的土地利用规划、住建部门的城乡规划与其他各部门的多种规划编制全部合并，进而设立独立的“规划委员会”机构。其次，市、县地方政府开始自下而上地推动规划变革，以推动“多规合一”，试图解决土地管理过于刚性的问题，为完成任期发展任务而在既定土地规模和指标前提下调整拟发展用地坐标，保障既有用地指标能够支持地方政府的发展战略^[3]。“多规合一”在提高审批效率、引导地方空间发展方面起到了重要作用，具有鲜明的中国本土性和根植性，单就其规划协调过程和综合特性而言，已接近空间规划的本质^[27]。

但是，现有的“多规合一”实质上是一种地方事务性的规划协调工作，当中央政府将各地经验总结出来向全国推广时，就产生了新的问题。海南省作为省级空间规划改革试点，通过“三规合一”规划将土地规划权上收到省级政府的“规划委员会”。实践的结果却是这个“地级市规模”的省，由于规划技术路线以自上而下为主，其过细、过于技术主义、刚性的“省域”规划，使得负

责推动发展的市、县政府苦不堪言，一筹莫展^[3]。造成这种尴尬实际上可能是将地方政府的技术协调工作直接交由更高级政府完成的必然结果。

部门合并或编制一个“整合规划”只是表层的技术工作结果，这或许能帮助地方政府在短期内缓解规划之间的矛盾，但对于国家和省级政府而言，更重要的是如何找到一种可以实现相关部门利益协调的手段，而这事实上有赖于治理创新^[28]。

当前，我国正处在社会发展的特殊时期，面临着体制与结构的双重转型^[29]，在这个过程中社会结构的不平衡性、社会矛盾的尖锐性和社会内容的创新性是转型社会的一般特征^[30]。从这个角度看，现有空间规划体系是我国在渐进式改革中探索从计划经济转变为市场经济的产物，其间出现的各种问题和改革创新体现了转型社会的特征。

我国空间性规划的法制化从无法到有法，从有法到冲突，是必然过程。然而，近 40 年的探索和量变积累已经大大改变了我国的城市景观，原有的发展模式恐难以为继，而要超越渐进主义，则需要从国家治理层面出发，将我国城市打造为新的制度空间、新的工作与生活方式空间^[31]。为实现这种“质变”，需要国家空间治理顶层设计作出积极应对。

3 空间规划：何去？

3.1 从“发展是硬道理”到“绿水青山就是金山银山”

随着经济发展与环境保护的关系日渐紧张，生态保护和环境问题开始成为重要议题，我国在价值观层面开始从“发展是硬道理”转向“绿水青山就是金山银山”，逐渐重视“自然资源的保护”。2015 年《生态文明体制改革总体方案》提出要“构建以空间治理和空间结构优化为主要内容，全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系，着力解决空

间规划重叠冲突、部门职责交叉重复、地方规划朝令夕改等问题”。将空间规划体系构建纳入生态文明体制改革方案中，显示了国家层面基于生态保护进行空间规划体系改革的决心。

生态文明建设的紧迫性是国家层面高度重视空间规划的重要原因。“我国多数自然资源的人均占有水平较低，水土能矿等重要资源的空间分布同人口空间分布契合程度较差，而不合理的空间开发活动更加剧了要素资源配置扭曲，导致更加严峻的后果，随着资源环境承载能力逼近上限，相关问题愈加突出”^[32]。不仅如此，“随着资源环境约束不断突出，我国人地矛盾日益紧张，加快生态文明建设被提升到前所未有的战略高度，提高资源综合利用效率、切实保护生态环境、合理划定生产生活生态空间、促进国土用途的科学管理成为必然要求”^[33]。

而现阶段空间规划与生态文明建设目标极不适应，空间规划各类矛盾的爆发更加剧了生态环境的紧迫性。“在国家、省级层面，由于空间尺度大，各类规划的矛盾尚不明显，到了市级层面，面对同一个具体的空间进行规划实施，各类矛盾集中爆发。地方层面的空间规划冲突导致土地资源浪费、生态环境破坏等问题。造成这些问题的主要原因，表面上看是由于地方政府没有协调好各类规划，根源则是因为顶层设计——空间规划体系的构建不合理”^[34]。

生态文明建设当然是空间规划的重要目标，但不是唯一目标。“未来城镇发展应实现‘量的增长’和‘质的提升’并举，应该在明确生态环境底线的前提下，兼顾发展与保护，兼顾近期与长远的城镇化”^[20]。国家自然资源部的设立体现了我国兼顾保护与发展的行政思考。新设立的国家自然资源部除了具有原国土资源部的职责，还把国家发展和改革委员会的组织编制主体功能区规划职责、住房和城乡建设部的城乡规划

管理职责等整合起来,“主要职责是对自然资源开发利用和保护进行监管,建立空间规划体系并监督实施”。

3.2 构筑博弈平台, 兼顾资源的保护、开发与配置

现行财政制度以及围绕资源保护与开发的中央和地方政府之间的博弈,会持续影响空间规划的编制和中国特色的空间规划体系建立的全过程,最终会更加聚焦自然资源的使用效率,并以此作为资源分配和区位配置的依据。因此,构建各方博弈的平台是空间规划兼顾资源的保护、开发与配置的必然选择。但是,在哪个层面构建博弈平台,学界尚存在不同看法。

(1) 以总体规划为基础建立完善的空间规划体系,实现顶层保护与地方发展的博弈。尹强认为,“城市总体规划强调在一个信息平台的基础上,协同资源保护(执行来自顶层的保护需求)和城乡建设(反映地方发展的需求)两类行政部门,通过各自的规划诉求,进行空间资源安排的多次博弈。从技术理性上看,在确定清晰的自然资源资产产权的基础上,可以通过多次博弈的规划过程,实现空间上保护与发展间的均衡。按照科斯定理设定的条件实现资源配置的帕累托最优,避免自上而下计划式安排导致的盲目性。从行政理性上看,通过多次博弈的制度设计,可以实现资源保护与城乡建设两个部门间的制衡”^[20]。

(2) 以省级空间规划统筹顶层目标和县市需求。许景权等人提出,“形成国家、省、市县三级上下关联的垂直型空间规划体系,省级空间规划要依据国家空间规划来编制,它是落实国家空间战略与目标任务、统筹省级宏观管理和市县微观管控需求的规划平台,具有承上启下的作用”^[22]。

新的空间规划体系应该包括:①自上而下的国家、大区、省空间规划,职责在于“分指标”;②依托上级空间规

划编制的市县域城乡规划,职责在于“定指标”;③地方政府自主审批的城市规划,职责则在于“定坐标”。显然,要建立一个有效的空间规划体系,必须要做好顶层设计。首先不能简单沿用原国土资源部一味强调“资源保护”,而忽视资源开发与配置的做法;其次也不能放任地方政府一味强调“资源开发”;最后还要强化“资源配置”的内容,强调资源使用效率^[3]。

3.3 构筑统一而又有弹性的空间规划体系

总结改革开放 40 年的发展,可得到两个重要经验:一是发动地方、鼓励人民群众创造财富,经济就会发展;二是放任地方开发、过于强调消费拉动经济发展,自然资源就难以支撑。发展经济不可能不开发资源,但是如何让“好钢用在刀刃上”,国土空间规划改革应该要在提升资源开发效率这个问题上有所突破。

目前,中央财政主要依靠地方上缴的工商税收和央企利润。2016 年,在全国 31 个省级行政区和 5 个计划单列市(深圳、大连、青岛、厦门和宁波)中,能够给中央财政带来财政盈余的只有广东、上海、北京、浙江、江苏及福建 6 个省级行政区和深圳 1 个计划单列市。根据“二八原则”,显然这些对中央财政贡献大、经济效率高的地区应该获得更多的资源投入。

20 世纪 80 年代初,我国开始反思改革开放以前片面强调均衡发展、忽视经济效率的得失,开始把效益原则和效率目标放在区域经济布局与实施区域发展政策上。我国幅员辽阔,总体上形成了东、中、西三大经济地带,这些地区客观上存在着经济技术梯度,对此国家开始实施沿海地区优先开放战略,让有条件的高梯度地区引进和掌握先进技术,率先发展,然后逐步向处于二级、三级梯度的地区推移,以期随着经济的发展、推移速度的加快,逐步达到缩小

区域差距、实现国家经济布局和发展相对均衡的目的,也正因为如此,国家又制订了“中部崛起”和“西部大开发”战略。然而,现实中高梯度地区存在落后地区,低梯度地区也有相对发达地区,人为限定按梯度推进,有可能把不同梯度地区发展的区位凝固化。此外,梯度转移往往是高梯度地区的成熟技术甚至衰退技术或产品向低梯度地区的扩展,这种经济技术或产品的梯度转移,可能会引起低梯度陷阱和落后的增长。那么,是否西部地区应该通过承担更多资源保护的责任,以换取更多的财政转移呢^[3]?

如果继续依赖地方政府来推动经济发展,资源的投入势必要听取地方发展的诉求。一方面,市、县地方政府为改善财政状况、增加税收,自下而上地推动资源开发利用;另一方面,中央政府、省政府负责资源保护的各个部委试图推动可持续发展战略,以自上而下地控制资源过度开发。

新的空间规划体系应该在国家、大区和省级层面体现出战略性与引导性,即在制定不同的政绩考核标准和财政政策的前提下,明确经济开发区与生态保护区域等重大战略分区。从国土空间尺度看,国家层面的自然资源保护、开发与配置必然依据国家战略来确定,其中跨省域的开发大区(长江三角洲、京津冀、粤港澳)或保护大区(三江源、三北防护林)是国家空间战略制定的优先方向。省级层面自然应该有上承国家战略,下启市、县战略的省域战略,其中跨市、县行政区的开发大区或保护大区显然也应该是省域空间战略制定的优先方向。市、县域层面应该有全域性的部署与安排,以对接上层次自然资源保护、开发与配置规划,市、县级总体规划要在充分发动公众参与的前提下编制。

从管理的刚性和弹性来说,空间规划的规划编制过程应该是一个自上而下与自下而上双向统筹的过程——国家和省级空间规划不应该是市、县空间规划

的拼合，市、县空间规划也不应该是上级空间规划的简单落位，即应制定国家和省级空间规划的“一个战略”与市、县级空间规划的“一张图”。否则，就会陷入海南省空间规划体系目前“一管就死”的困境^[3]。因此，在国家和省级层面不应该有超出耕地、生态保护线之外的刚性控制内容。“一方面通过控制线和指标保障强化上下位规划之间刚性内容的有效传递；另一方面协调地方利益和上位规划目标之间的不匹配，强调自下而上反映中微观规划管理中的问题。明确各级行政主体和实施主体的职责、权责、罚则。由此构建‘国家层面统筹监督、省级层面指导调控、市县层面实施反馈’的空间规划体系，既保障上级规划内容的刚性传导又保留下级空间发展的活力与弹性”^[35]。

4 空间规划立法：平衡发展与保护

经过 40 年来的分权改革，市、县政府面向发展的规划体系已经比较完善，但是长期缺乏的是国家层次、大区层次，以及省域和省内重要经济区的规划。以前各部委分散零星的部门规划没有形成一个彼此支持、互相补充的完整系统。由于没有大尺度的、统一的国家和省域规划，以致于国家和省政府在审批地方的发展型规划时没有统一的标准，在中央与地方博弈中处处被动。

国土空间规划体系应该是对现有的、关于空间的国家和省域层面的规划的系统化，把这些规划协调起来形成国家、大区、省域和省内跨行政区系列的规划，并用于指导和审批市、县地方政府主导的城市规划（图 3）。

国家、省级层面的国土空间规划偏重于资源保护，根据资源开发效率和国家、省级战略平衡资源配置。依据国土空间规划进行中央与地方博弈，让中央和省级政府可以最大化国家和省域利益。如果中央还设立规划督查制度，其重点

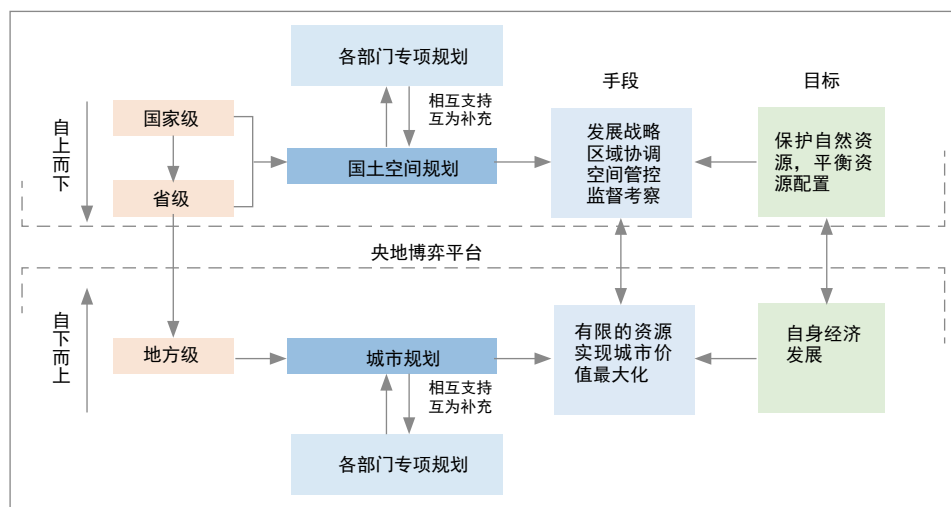


图 3 空间规划体系构建

除了维护生态保护底线，还应该帮助地方政府建立有利于提高资源使用效率、维护社会公平和保护环境的体制机制。

地方层面的城市规划自然偏向资源开发，将有限的资源投入到最大化城市价值方面。如果能够通过地方人大（或者委员由人大遴选）设立城市规划委员会制度，让社会参与到规划实施监督中来，依法（制定地方立法）宣誓履职的规划委员会就可以依据上级审批的总体规划约束政府的行为，形成对城市自身可持续发展负责的规划制度。中央的规划督察应该重点监督规划委员会设立程序和履职的合法性，维护其相对独立和监督行政权力的地位。

判断国土空间规划及其体系的建立是否科学，只有一个依据，即必须遵循区域、城乡和学科的发展规律，服务于国家发展战略，在发展和保护之间保持刚性与弹性的平衡^[3]。可能最优的路径就是统筹自上而下的国土空间规划、完善自下而上的地方城市规划，形成两个彼此补充互相嵌套的规划体系。

在依法行政的当下，在法律和技术规范体系尚未调整的背景下，在行政机构调整的过渡期，我国的改革不可能破坏多年来探索形成的行之有效的管理体系。只能在维持原法规体系下，通过吸纳主体功能区“三生空间”平衡理论、

城市规划“三大效益”平衡理论以及国土规划用途管制的思想，通过高明的顶层设计、整体流程设计，在原来的系统下孕育出新的体系——国土空间规划法。■

[参考文献]

- [1] 朱介鸣. 市场经济下中国城市规划理论发展的逻辑[J]. 城市规划学刊, 2005(1): 10-15.
- [2] 王磊, 沈建法. 空间规划政策在中国五年计划/规划体系中的演变[J]. 地理科学进展, 2013(8): 1195-1206.
- [3] 袁奇峰. 自然资源的保护、开发与配置——空间规划体系改革刍议[J]. 北京规划建设, 2018(3): 158-161.
- [4] 顾朝林. 论中国“多规”分立及其演化与融合问题[J]. 地理研究, 2015(4): 601-613.
- [5] Wu F. Planning for Growth: Urban and Regional Planning in China[M]. London: Routledge, 2015.
- [6] 孙施文. 城市规划不能承受之重[J]. 城市规划学刊, 2006(1): 11-17.
- [7] 王凯. 国家空间规划论[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2010.
- [8] 张京祥, 赵丹, 陈浩. 增长主义的终结与中国城市规划的转型[J]. 城市规划, 2013(1): 45-50.
- [9] 赵燕菁, 刘昭吟, 庄淑亭. 税收制度与城市分工[J]. 城市规划学刊, 2009(6): 4-11.
- [10] 袁奇峰. 从规划研究到 [下转第 25 页]

街道空间管控视角下城市设计法律效力提升路径和挑战

□ 卓 健，曹根榕

【摘 要】随着我国城市发展从增量扩张转入存量提升阶段，城市设计的作用有所变化但重要性进一步加强。在此背景下，《城市设计管理办法》确立了城市设计的法律地位，城市设计立法在我国拉开序幕。围绕正确认识城市设计立法的意义和目的以及在此条件下提升城市设计的实际管控效力两个核心问题，文章结合当前的城市更新背景，从街道空间管控的角度展开论述，在充分讨论控制性详细规划和街道设计导则相互关系的基础上，提出了提升城市设计法律效力的挑战及路径建议。

【关键词】城市设计；立法；街道管控；控制性详细规划；街道设计导则；制度性建设

【文章编号】1006-0022(2018)07-0018-08 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】卓健，曹根榕. 街道空间管控视角下城市设计法律效力提升路径和挑战 [J]. 规划师, 2018(7): 18-25.

The Pathway And Challenges Of Improving Statutory Power Of Urban Design In The Street Governance View/
Zhuo Jian Cao Genrong

[Abstract] As urban development transfer from expansion to quality improvement, the statutory status of urban design has been enforced by urban design management guidelines. With respect to the initiation of urban design legislation and improvement of urban design control, the paper discusses street space governance with urban regeneration, clarifies the relation between regulatory plan and street design guideline, and puts forwards suggestions of improving statutory status and efficacy of urban design.

[Key words] Urban design, Legislation, Street governance, Regulatory plan, Street design guideline, Institutional construction

0 引言

城市设计“是对城市体型和空间环境所作的整体构思和安排，贯穿于城市规划的全过程”^①。以空间组织为核心特征，城市设计是一种通过控制公共空间的形成，干预城市社会空间和物质空间发展进程的社会实践过程^②。为了弥补原有城市规划工具二维空间管控的不足，城市设计于20世纪90年代起在我国迅速兴起，成为三维空间形态管控的重要规划工具。但是，城市设计的法律地位一直没有明确，制约了其对我国城市空间发展的管控效力。

随着我国城市发展从外延扩张向内涵提升的转型，城市设计的重要性更加突出。为破解前一阶段城市快速发展时期出现的“千城一面”“奇葩建筑”等“城市病”，以科学合理的布局延续城市文脉，彰显城市精神与气质，让城市更加生态宜居，2017年3月住房和城乡建设部发布了《城市设计管理办法》，明确了城市设计的法律地位，强调加强城市设计工作的重要性。

街道空间作为城市中重要的公共空间，一直是城市设计的重要对象，在当前存量提升的发展背景下，街道空间已成为城市更新的主要切入点；同时，街道

【基金项目】 中央高校基本科研业务费专项资金资助项目 (22120170253)、国家自然科学基金面上项目 (51278345)

【作者简介】 卓 健，同济大学建筑与城市规划学院教授，城市规划系博士生导师、副系主任。

曹根榕，同济大学建筑与城市规划学院城市规划系硕士研究生。

也是城市设计管控的重要抓手,在构建城市整体空间布局结构、营造城市特色风貌和培育社会空间方面发挥着重要的作用。

如何正确认识城市设计立法的意义和目的?如何在此背景下提升城市设计的实际管控效力?围绕这两个核心问题,本文拟结合当前的城市更新背景,首先从新发展阶段城市设计作用变化的角度讨论城市设计立法的重要意义,其次阐述城市设计立法的目的及关键问题,最后从街道空间管控的角度提出提升城市设计法律效力的路径建议。

1 存量更新背景下城市设计的作用变化和立法意义

1.1 增量扩张阶段城市设计的积极作用

改革开放后,我国城市建设发展进入快车道。市场推动的快速城镇化进程表现为以城市新区建设为主导的城市空间扩张。作为对控制性详细规划的重要补充,城市设计对增量发展阶段的城市建设产生了积极影响。

首先,城市设计加强了对快速发展时期城市空间秩序的整体管控。它弥补了原本基于二维空间的规划管控的不足,从三维空间对城市形态、空间环境和景观风貌进行综合控制引导,保证了城市空间的整体有序和风貌协调。

其次,城市设计促进了城市空间的特色塑造。快速城镇化建设容易造成“千城一面”,空间品质低下,城市建筑贪大、媚洋和求怪等乱象^[2]。城市设计对保护自然山水格局、塑造城市形象、彰显城市特色、加强遗产保护和文化遗产等发挥了积极作用。

最后,在市场主导的城市空间拓展过程中,城市设计对城市开发起到了一定的推动作用。城市设计通过直观易懂的方式,展示了未来城市建设发展的前景,增强了市场投资的信心,一度成为项目

开发建设和招商引资必备的规划文件。

1.2 存量提升阶段城市设计的作用变化

当前,我国城市发展进入存量提升阶段,内涵式发展、有机更新成为城市空间发展的主题,规划关注点也逐渐从空间数量上的增加转向空间品质上的提升。城市设计在此发展背景下将发生四个方面的重要变化。

(1) 空间尺度的精细化。大规模的新区建设、大拆大建式的城市改造将越来越少,配合城市更新和城市空间精细化治理需求,城市设计的空间尺度也将从讲求宏大叙事的区域尺度转向更加人性化的街区尺度,更加关注城市空间的“日常性”,关注“微更新”^[3-4]。

(2) 功能修补的生态化。在内容上,城市设计不仅需要关注空间形态的特色塑造,还需要关注空间的功能调整。针对建成区的城市设计无法像新区规划那样,对空间的功能组织进行理想化的配置,而只能在尊重既有功能布局的基础上,针对现状短板进行局部的功能修补,有计划、有步骤地修复被破坏的山体、河流及植被,恢复城市生态系统的自我调节功能,提高城市发展的韧性和可持续性。因此,“城市双修”将是未来一段时间内城市设计的主要内容。

(3) 设计目标的多元化。在增量扩张阶段,城市设计主要关注城市开发和经济增长上的空间绩效;而在存量提升阶段,城市设计的目标更加多元,但仍需要关注市场需求,盘活城市存量空间,发掘推动城市更新所需的动力。这一阶段,城市更新中建设用地的权益关系更为复杂,城市设计需起到协调多方利益、满足多样性需求的作用^[5];而在一些社会问题集中的城市街区,城市设计将成为实现街区振兴、改善社会治理的重要工具^[6]。

(4) 设计方法的系统化。随着我国城市设计工作和实践的不断推进,城市

设计方法取得了长足的进步。围绕空间设计这一核心,数字化技术及计量分析手段的加入,增强了城市设计成果的科学性;而社会学、经济学及生态学等多学科方法的融入,也为实现多元化的设计目标提供了手段和保障。

1.3 城市设计立法的进展及意义

进入存量提升阶段,城市设计的重要性进一步凸显。而长期以来备受规划界关注的城市设计法律地位的问题,也取得了积极的进展。

2015年召开的中央城市工作会议明确要求“加强城市设计,提升城市设计水平”,同时提出将城市设计纳入制度建设,“通过开展城市设计立法,明确城市设计的地位和要求,树立和增强城市设计管理的权威性”。2017年3月14日发布的《城市设计管理办法》,以部门规章的形式确立了城市设计的重要性和法律地位,明确了各相关行政主体的权利和责任,并对城市设计的编制内容和程序、管理实施等作出了规定,接着将北京、哈尔滨及深圳等20个城市列为第一批城市设计试点城市^②,对其城市设计提出了明确要求。

城市设计法律地位的确立将有效加强它在城市规划建设管理上的作用。在“全面开展城市设计工作”的中央会议精神指导下,加强对城市设计立法的理论研究和实践探索,将是落实依法行政原则、提升城市治理水平的一项重要工作。

2 提高城市设计法律效力的核心问题

2.1 城市设计控制内容对法律效力的影响

《城市设计管理办法》只是明确了城市设计的法律地位,其实际法律效力还需要借助日常管理的实施效果才能得到体现。城乡规划对城市开发的管控分为通则式和判例式两种基本类型,两

者的区别在于主管部门在审理开发申请时是否具有自由裁量权。前者要求相关规划管理文件具有严密而系统的规定,只要开发活动符合规定就能获得规划许可,而管理部门没有自由裁量权。通常认为通则式的管控更为客观和公平,是提高规划文件法律效力的主要方式^[7]。

然而,目前的大部分城市设计成果内容还停留于空间设计的意向性表达,成果形式主要由以表现图为代表的图纸和描述性的设计说明构成,或辅以模型和三维动画视频,常常显得“弹性”有余而“刚性”不足。城市设计成果的控制引导内容直接影响着城市设计的法律效力。城市设计成果围绕空间形态组织,原则性、指导性的内容居多,缺少具体明确的控制性内容,给后续的规划管理留下隐患。由于我国城市设计成果的限定性要求不够明确,通常只能采取判例式开发控制,在项目审批时管理人员具有较大的自由裁量权,随意在审理申请时提出附加的开发条件。如此虽然具有较高的灵活性和针对性,但是在客观性和准确性上却存在不足。可以说,城市设计的法律效力和管理实效在一定程度上取决于规划管理者的专业素质。

从理论上讲,城市设计可以通过“以图立法”实现通则式开发控制,即在完成一定的立法程序后赋予城市设计图纸以法律效力,规定只有完全符合城市设计方案的项目才能获得规划许可。这就对城市设计方案本身的科学性和合理性提出了很高的要求,该方法仅仅适合于特殊地区小规模的城市设计控制,而且繁琐的法定程序也不利于其修订和推广,所以这一方法仅有少数具有一定立法权的城市采用。

2.2 城市设计与法定规划的关系

自1984年《城市规划条例》颁布至今,我国已基本建立从城镇体系规划到村庄规划、覆盖城乡建设空间的法定规划体系。城市设计立法后,必须理顺与现有法定规划文件的相互关系。从我国

相关实践和研究成果看,城市设计与法定规划的关系存在以下三种可能的情形。

(1) 双轨制。城市设计在立法之后保持相对独立,发展建立起一套与城乡规划平行的管理体系。例如,深圳曾在20世纪90年代末进行过相关探索^[8]。一方面单独编制整体城市设计和城市重点地段城市设计,另一方面在五个层次的城市规划编制中都包含相对独立的城

市设计内容,由两方面构成的城市设计体系依托一个高效的城市三维电子数据平台整合对接(图1)。但这一方式在实际应用中的编制成本和管理成本都非常高,深圳的探索并没能持续下去。

(2) 体系重构。城市设计在立法之后,对既有的城乡规划体系进行重组,建立起一个新的融合城市设计和城乡规划的全新体系。早在2003年就有学者提出将城市设计的技术性成果“城市设计准则”和控制性详细规划的规划设计要点进行整合,构建新的“开发控制指标”^[9]。随后,又有学者提出基于“一书两证”制度,整合城乡规划和城市设计的规划管理流程(图2)^[10]。

(3) 基本延续城市设计立法前的做法,将独立编制的城市设计的核心内容要求整合到既有的法定规划体系,既有的法定规划文件也因此得到扩充(图3)。对此关键问题,《城市设计管理办法》作出了明确的说明:城市设计分为总体城市设计和重点地区城市设计两个层次。其中,总体城市设计的主要任务在于“确定城市风貌特色,保护自然山水格局,优化城市形态格局,明确公共空间体系”,可与总体规划一并报批^③。而重点地区城市设计的内容和要求则明确按照第三种情形处理,即纳入控制性详细规划并落实到相关指标,且相关的控制性详细规划也需要修改完善以体现城市设计的内容和要求^④。

2.3 小结:正确认识城市设计立法

我国城市设计立法才刚刚起步,城

市设计体系的建构和完善还需要相当长的一段时间。《城市设计管理办法》作出的上述制度安排是稳妥的,但有三个问题值得进一步研究和讨论。

(1) 对城市设计立法应有正确的认识。城市设计立法本身并不是目的,其并非简单地将城市设计的内容形式进行法规化和条文化。城市设计立法只是一种手段,其根本目的在于提高城市设计内容要求的管控效力。因此,必须认识到城市设计与既有法定规划在方法和作用上是不同的,两者的法定化路径也应有所差异。

(2) 城市设计立法有一个渐进和完善的过程。虽然《城市设计管理办法》基本延续了原来的做法,按上述情形三进行制度安排,但是并不代表上述情形一和情形二不可取。随着城市数字化管理平台的普及和管理效率的提升,城市设计体系日趋成熟和完善,不排除一些城市可以建立城市设计和城乡规划双轨并行的管理机制的可能性,而以城市设计和法定规划相融合为基础的全新规划管理体系在城市设计立法之后也更具有研究与探讨价值。

(3) 在城市设计立法前,城市设计纳入法定规划是被动地“借壳”,需要借助后者的法定地位提升城市设计管控的效力。当前,在城市设计的法律地位得到确立后,城市设计与法定规划的整合就具有充分的平等互动性质。例如,对于重点地区城市设计来说,必要的情况下控制性详细规划和城市管理程序应相应地作出调整。

3 街道空间对加强城市设计管控的重要性

3.1 街道是城市更新的主要对象

街道是最重要的城市公共空间 and 最能展现城市形象的空间载体,一直以来都是城市设计的重要对象。而在存量更新的背景下,街道也成为政府规划干预

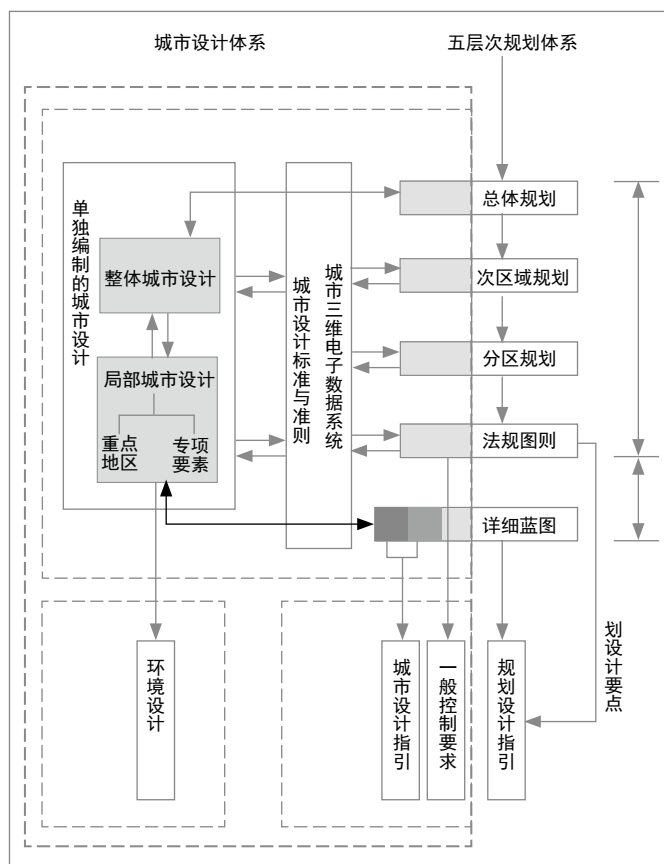


图1 深圳的城市设计体系^[8]

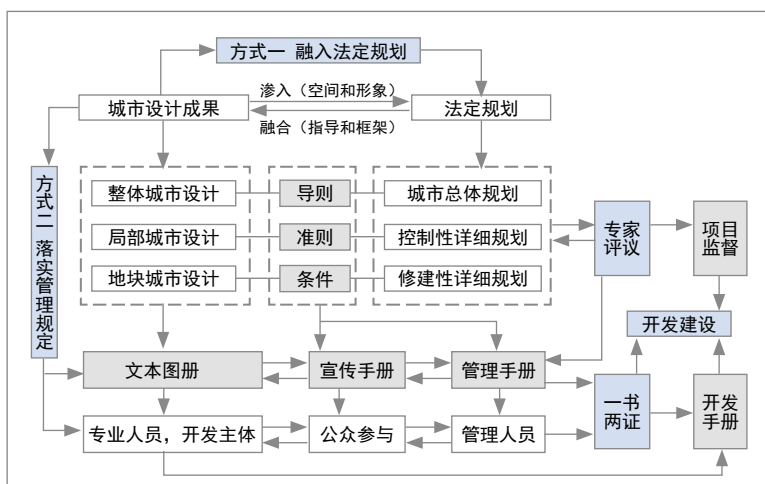


图2 基于“一书两证”的整合流程^[10]

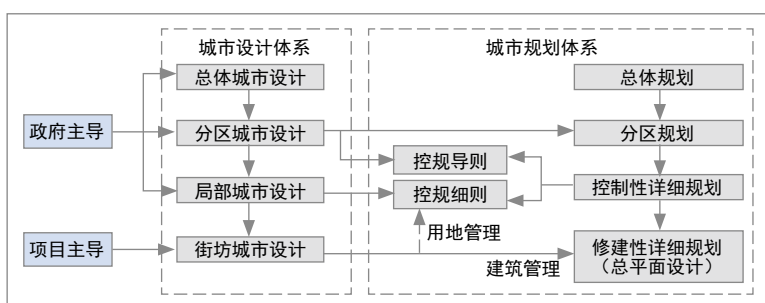


图3 武汉的城市设计体系^[11]

的首选对象。首先，街道是城市最基本的公共产品，基于公共空间这一属性，对其实施规划干预具有合理性和可操作性。其次，街道与市民的日常生活息息相关，具有多样化的空间功能，通过街道的优化提质，可以有效实现城市更新的多重目标^[12-13]。最后，街道是改善城市形象的重要媒介。街道网决定了城市的空间结构和肌理，也成为认知城市的重要途径。街道、沿街建筑及空间要素映射着城市文化，是城市风貌的缩影。

近年来，国内外城市的规划实践也证明了街道空间对城市更新的重要性。例如，国际著名城市如纽约、洛杉矶和伦敦等都以形式多样的街道复兴运动来推动城市更新。而在我国，上海于2018年2月发布了加强城市管理精细化“三年行动计划”（2018—2020），在中心城区重点推进“美丽街区”建设，其中一项重要内容就是街道“人性化”的有机更新。在上海市委市政府政策方针的指

导下，各区作为“美丽街区”的建设主体，纷纷制定了针对区内主要城市道路的建设专项工作方案，街道已成为上海城市更新的先发地区。深圳、南京等其他城市也存在同样的情况。

3.2 街道是城市设计管控的重要抓手

街道是城市空间形态管控的重要抓手。在我国当前的控制性详细规划中，与空间风貌相关的控制指标大部分都和街道有关，如建筑后退红线距离、建筑高度控制、道路断面及建筑贴线率等。

同时，街道空间也是城市设计管控的重要组成部分。街道空间包含了城市设计所需控制的众多要素，如色彩、照明、植物配置、街道家具及沿街建筑界面等。例如，新加坡城市设计导则将管控要素设定为建筑形式、街道景观、步行网络、车行系统、公共空间、屋顶景观、树木景观及夜景亮化，这八个方面几乎都与街道空间相关^[14]。

由此可见，通过街道空间管控可以建立起城市空间形态的控制体系。城市的街道路网系统确定了城市的基本空间肌理和总体空间格局，而借助对沿街界面的控制，则可以在街区尺度上建立起严格的建筑形态控制。巴黎中心城区就是一个以街道管控总体城市形态的典型案例。例如，19世纪奥斯曼在拿破仑三世的支持下对巴黎进行了“大刀阔斧”的改建，并设定了严格的街廓控制线，即划定了由沿街建筑界面和道路围合起来的街道空间外包线，这一控制要求一直沿用至今。其街廓控制的法律依据在于街道空间是公共的，尽管沿街建筑几乎都是私有的，但建筑设计都必须严格遵守街廓控制对建筑高度、层数、色彩及材料等的具体要求。通过如此控制，使沿街界面不仅形成了严整统一的街道景观，还形成了巴黎中心城以围合街坊式特色的高度平整的整体城市风貌（图4）。

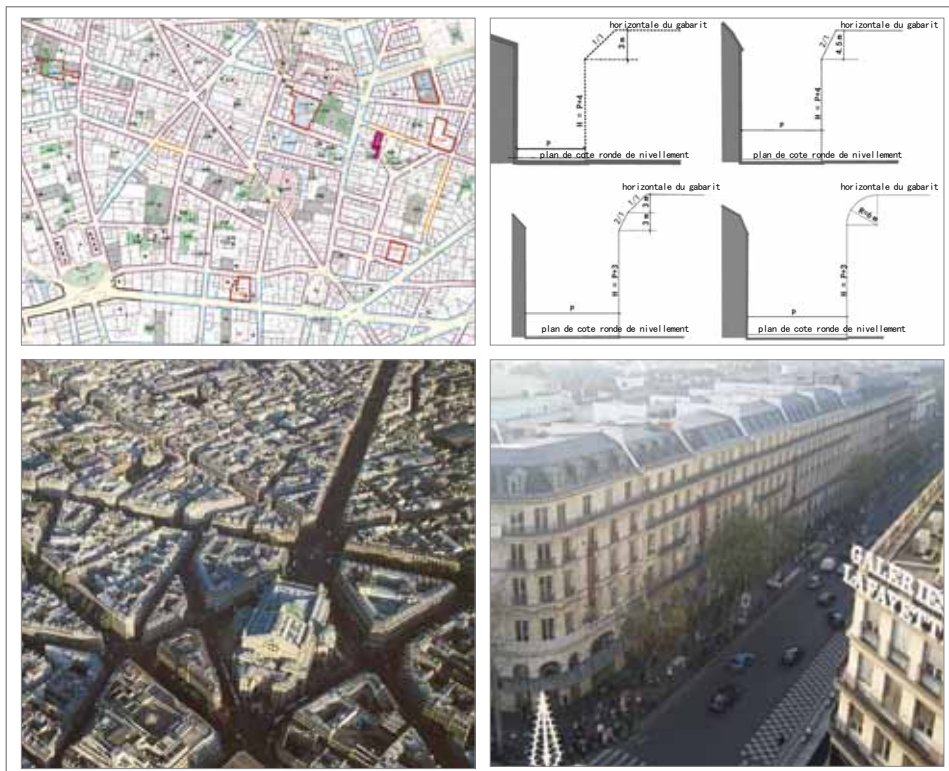


图4 巴黎基于街道的街廓控制线的城市整体空间形态控制
资料来源：“巴黎控制性详细规划 PLU”，网络照片。

3.3 街道空间管控和城市设计法律效力提升的关联性

在存量提升的发展阶段，一方面城市街道空间将是规划干预的重点对象，城市设计将是街道更新的主要规划方法；另一方面，街道空间管控对提升城市整体空间布局和景观风貌具有直接与积极的影响，是体现城市设计管控效应的重要渠道。因此，街道空间管控和城市设计法律效力提升存在紧密的关联性。

我国当前城市街道空间在功能使用和风貌景观上存在的诸多问题，说明现有的控制性详细规划在空间管控上存在明显的不足。尽管已经整合与大部分街道空间相关的城市设计控制要素，但是作为当前城市管理中最核心的法定规划文件，控制性详细规划为了加强自身的法律效力，减少规划管理过程中的自由裁量权，强制性控制内容选取的都是可以量化的几个客观性指标，根据城市设计增设的引导性指标数量也十分有限，且都有严格的规定（如色彩、建筑密度

及屋顶形式等）。由此可见，控制性详细规划对街道空间的管控是刚性的底线控制，它的管控实效是防止有害的建设行为，而不在于鼓励有益的建设行为。因此，仅仅依靠控制性详细规划将难以满足当前城市更新对街道空间功能和品质提升以及精细化管理的要求，街道更新需要借助城市设计方法，建立更加综合的空间管控体系。

近年来，全球主要城市陆续发布了基于完整街道、共享街道和活力街道等新理念的街道设计导则，集中体现了近期城市街道空间城市设计的成果，并通过街道更新实践证实了其积极有效的引导控制效果。总结各城市街道城市设计的经验发现，街道设计导则首先确立了“以人为本”的基本原则，使用者及其需求成为街道空间设计的出发点，完整的街道空间必须满足不同使用者平等使用和多元化活动的需求；其次，街道设计导则充分认识到街道的多样性和差异性，采取分类分区的方式因地制宜地进

行设计和管控，明确设计要点的弹性原则。尤其值得借鉴的是，街道设计导则加强了对设计流程和实施管理的引导与规范，强调运营维护以及多部门协调与跨专业合作的重要性。除了设计内容上的创新，在成果表达上街道导则还强调了内容框架的逻辑性和完整性，以图文并茂与案例配合的形式，提高了导则文件在日常管理中的管控效力^[15]。

国际城市基于街道设计导则的城市设计空间管控方法，在城市更新过程中取得了非常积极的效果，符合我国当前对城市空间人性化使用和精细化管理的双重需求。从街道规划设计和街道空间管控切入分析，可为我国城市设计法律效力的提升路径提供有益的借鉴和参考。

4 从街道管控看城市设计法律效力的提升路径及挑战

4.1 提升城市设计法律效力的基本路径

我国学者对提高城市设计管控效力的基本观点是将城市设计成果分成城市设计准则 (Code) 和导则 (Guideline) 两个层次。前者是规定性指标，纳入法定规划后成为开发控制的依据；后者是指导性指标，通过提炼原理性通则、指导设计来形成或维护地区空间结构和环境特色，作为法定规划的补充，成为设计控制的依据^[16]。在此基础上，另有学者进一步提出，城市设计成果可以通过两个渠道进行转化，即融入法定规划或融入规划管理制度。在任一渠道中，可将城市设计成果转换成各相关主体所共享的文件。例如，针对专业人员、社会公众和管理人员，分别编制“文本图册”、“宣传手册”和“管理手册”，通过吸取各方反馈意见，结合原有设计成果再编制面向开发主体的“开发手册”，配合管理部门“一书两证”的管理体系，完成城市设计成果对具体开发建设项目的管控^[10]。

以上研究是在城市设计法律地位尚未得到明确的背景下完成的,其结论和建议具有一定的合理性。随着城市设计法律地位的确立和立法工作的进一步推进,其法律效力提升可以从两条基本路径“齐头并进”。首先,城市设计法律地位的确立说明了城市设计管控要素的重要意义,在城市设计和既有法定规划的整合问题上,不再是简单地将城市设计的关键性指标纳入控制性详细规划,而是从管理逻辑、管理对象和管理方法上对控制性详细规划进行革新,在保持其刚性控制的条件下,建立城市设计和控制性详细规划相互融合的新控制指标体系,以满足当前城市更新背景下精细化管理的要求;其次,城市设计成果仍有大量难以量化控制的内容将独立于法定规划之外,这一部分设计控制内容将难以通过技术手段提升其管控效力,但可以借助于法律效力的制度性建设来提升。

以下笔者将以与街道空间相关的控制性详细规划和街道设计导则为例,具体探讨这两条提升路径的可行性。

4.2 从空间建设管控到空间使用管控

控制性详细规划作为当前城市管理最核心的规划文件,主要针对的是城市开发建设活动的管控。在我国城市快速发展期,对城市建设尤其是新区建设的规范和管理发挥了重要作用。而进入存量发展阶段,控制性详细规划在管理城市更新项目上却表现出一定的不适应。控制性详细规划采取的是“控制型”的被动管理模式。在市场需求强劲的增量开发阶段,其调控作用起到了平抑需求的效果。但城市更新往往面临的是动力不足这一难题,需要更多采取主动管理的方式激发市场参与城市更新的意愿和热情。实践中许多城市更新项目都难以回避控制性详细规划调整,但这一程序异常复杂且耗时长,以至于不少市场主体知难而退,失去了参与城市更新项目的兴趣。为了避开控制性详细规划的严

格管控和可能的调整程序,一些城市更新项目化整为零,着眼于不需要控制性详细规划报批手续的“微更新”,最终削弱甚至架空了控制性详细规划对城市更新的管控。因此,存量更新阶段的控制性详细规划变革势在必行。

与侧重空间建设管控的控制性详细规划不同,以回归“以人为本”为基本原则的街道设计导则更加注重对空间使用的管控。一方面强调街道空间设计要符合人的使用需求,另一方面通过空间设计规范使用行为,以保障不同人群在街道空间使用上的平等和共享。各城市的街道更新实践所取得的良好效果也证明,这一基于空间使用的设计管控更加适合城市更新的需要。在城市设计的法律地位得到确立的背景下,现有的控制性详细规划应整合街道设计导则的成果,逐渐从空间建设管控向空间使用管控转变,形成满足城市更新实际需求的街道空间管控体系。这一路径可以有效提升街道城市设计成果的法律效力,其工作重点和挑战包括以下两个方面。

(1) 街道空间管控范围的完整性。比较控制性详细规划和街道设计导则的管控范围,不难发现两者存在一定的空间错位(图5)。街道设计导则针对的是街道两侧沿街建筑界面及其围合的街道空间。控制性详细规划虽有涉及建筑

沿街界面控制的内容,但总体上控制重心还在于各地块道路红线以内的建设管控,而对于道路红线之外的道路空间,除道路断面设计外少有其他管控要求。因此,沿街界面管控就成为整合控制性详细规划和街道设计导则的重要衔接点,控制性详细规划吸取街道设计导则对界面空间的管控建议,补充对建筑后退红线空间的使用管控,增加街道界面连续性(街道墙)、建筑贴线率等控制指标。此外,控制性详细规划还应补充对道路红线外空间的管控,形成完整的街道空间管控体系。在街道道路断面设计上吸取街道设计导则的成果,以“以人为本”和“公交优先”为原则,提出道路交通空间的配置管控。

(2) 从被动管理向主动管理转变。一方面将管控逻辑从空间建设管控向空间使用管控转变,对一些控制性指标采用负面清单式的管控,提高基于土地兼容性的使用性质管控,允许建筑空间在一定范围内的多样化使用;另一方面加强控制性详细规划的激励机制设计,如在控制性详细规划中引入系统化的容积率奖励和容积率转移的管控机制,对遵循街道设计导则的建设行为给予一定的奖励。

4.3 从技术性建设到制度性建设

只有小部分的城市设计成果能够通

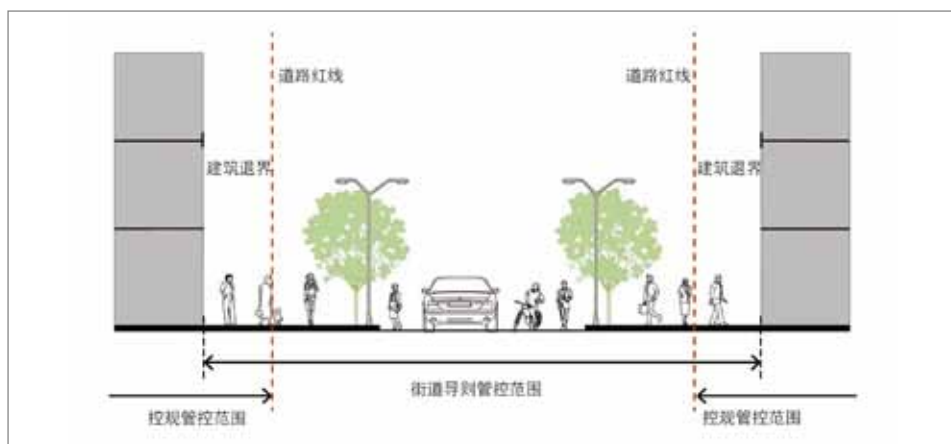


图5 控制性详细规划和街道设计导则空间管控范围的错位

过与控制性详细规划的相互整合实现法规化,因此与控制性详细规划整合并非提升城市设计法律效力的唯一途径。如上所述,城市设计立法并不等同于要把城市设计内容简单地法规化、条文化,法律管控的主要是行为底线,而不在于对好的行为进行鼓励和引导。刚性法律管控的不足在街道管控上表现得尤为明显:街道的多样性是城市的重要特征,规划管控必须因地制宜,才能保持发挥街道原有的特色;街道空间管控既要有精确性,又要有一定的灵活性,避免“一刀切”的做法,才能提高实施的可操作性。因此,单靠控制性详细规划难以实现对城市街道空间的有效管控。

从全球城市街道更新的实践经验看,制度性建设是提高城市设计管控效力的有效方式。街道设计导则考虑了街道空间管控的多样性和弹性需求,在实际管理中若要发挥效力,需要结合既有的城市管理体系,建立支撑导则实施的制度,将街道设计导则的管控内容融入日常的城市管理程序,通过制度设计保障这一弹性管控的合理性和权威性。例如,波士顿完整街道项目强调所有工程项目都应广泛地、公开地被公众参与。导则将完整街道项目的实施细分为四个阶段,其中每一个阶段都需召开公众参与会议。此外,完整街道项目均由波士顿公共工程处的公共改善委员会最终审批,委员会由波士顿交通局的公共工程处理事、资产管理、检所服务部职员、波士顿水资源委员会执行理事等多部门人员组成,以保证项目的多学科统一性和科学性。

加强城市设计的制度性建设将是提升城市设计法律效力的主要途径。城市设计法律效力的提升不仅需要通过技术性建设对管控结果提出要求,还要通过制度性建设将技术文件纳入既有的城市规划管理体系,才能使其法律保障的管控效力真正发挥作用。具体来说,城市设计的制度性建设就是对管控的全过程提出制度

性设计,并作为必要内容与城市设计的技术性内容相匹配。在制度设计上充分体现公众参与原则,明确各部门的职责权属,并加强部门间的信息沟通和协调决策,建立“问责制”。重视城市设计成果自身的动态维护,建立技术内容定期更新和实施问题反馈机制。

当前街道管控暴露出的一些突出问题,提示规划师需关注制度性建设的三方面挑战。

(1) 与其他法律法规的协调。城市空间(尤其是街道空间)管理除了城乡规划领域的法律法规,还涉及其他法律法规(如《中华人民共和国物权法》)以及其他部门的部门规章,如街道空间就涉及《城市道路管理条例》《户外广告管理办法》《城市绿化条例》等法律法规,因此街道空间治理必须依法行政,街道设计导则及相关管理制度建设也必须符合各相关法律法规的规定。前段时间,我国一些城市对街道两侧的“破墙开店”和“占道经营”现象进行了集中整治,查封了一批违章经营或无证经营的商铺网点,使城市街道空间恢复了正常的秩序。尽管从城市设计的角度看,一些街道因此失去了活力,但应当认识到这是合理的依法行政的整治行为。从周边居民的反馈意见看,整治效果得到了大部分居民的认可。

(2) 跨职能部门的协同。城市管理是多部门协同的系统工程。在规划管理部门对城市空间的建设和使用行为进行规范的过程中,离不开其他职能部门的配合和协作。因此,在城市设计编制以及相关管理制度制定的过程中,应当始终从跨部门协同管理的需要进行考虑。在这一问题上,纽约市街道设计导则的经验值得借鉴,纽约市制定的街道设计导则不仅对街道空间各要素制定了设计引导要求,还明确了与各要素对应的政府职能部门,并以图示的方式直观地表达了各部门的职责分工。

(3) 多元主体的公共参与。相较于

新区建设,城市更新项目涉及的利益相关者和权属关系更为复杂,除了涉及政府、开发商和物业权利人,还涉及在更新地区居住、工作等的人群。城市空间的细微变动都可能引起各使用主体权益的变化。而且,不同主体对空间更新的诉求存在差异和冲突。以街道空间为例,本地居民希望街道空间更加安静宜居;沿街商店的店主希望吸引更多的客流,提升商业气氛;在此上班的人群希望有方便而廉价的餐饮服务;经常路过此地的人则希望减少沿街商业,提高交通的通过效率……在城市设计管理制度建设中,有效的公共参与是必不可少的重要环节,而多元主体的公共参与,不仅要求城市设计保证不同利益群体都有平等的参与机会,还要求城市设计能求同存异,使多元主体对空间更新的目标达成共识。

5 结语

《城市设计管理办法》以部门规章的形式确立了城市设计的法律地位,明确了各相关行政主体的权利和责任,并对城市设计的编制内容、编制程序及管理实施等作出了规定,但我国的城市设计立法才刚刚起步。城市设计立法本身不是目的而是手段,并不等同于城市设计内容的法规化和条文化。城市设计法律地位确立的意义在于充分肯定了其在城市管理中的重要作用,并有助于提升其在日常管理中的管控效力。

街道是城市更新的抓手,也是城市设计管控的关键对象,从街道空间管控中控制性详细规划和街道设计导则的相互关系可以发现,提升城市设计法律效力的基本路径:一方面,借助城市设计法律地位的提升推动控制性详细规划的改良,吸纳一部分城市设计的内容成果,实现从被动式管理向主动式管理转化,满足存量更新阶段的管控要求;另一方面,通过制度性建设将城市设计纳入既

有的城市规划管理体系,是提升法律保障下城市设计管控效力的根本途径。需要特别注意的是,城市设计管控的制度建设要应对与其他法律法规协调、跨部门协同和多元主体共同参与这三大挑战。■

[注 释]

- ① 详见《城市规划基本术语标准》(GB/T 50280—98)对“城市设计”的定义。
② 2017年7月25日,住房和城乡建设部将上海市等37个城市列为第二批城市设计试点城市。至此,试点城市总数达到57个。
③ 详见《城市设计管理办法》第八条。
④ 详见《城市设计管理办法》第十四条。

[参考文献]

- [1] 刘宛. 城市设计概念发展评述[J]. 城市规划, 2000(12): 16-22.
[2] 杨冠军. 推动城市设计立法 根除城市建设“顽疾”[J]. 中国勘察设计, 2016(4): 36.

- [3] 张杰, 吕杰. 从大尺度城市设计到“日常生活空间”[J]. 城市规划, 2003(9): 40-44.
[4] 陈晓红, 何正强. 城市设计零度化与日常生活视角的回归[J]. 华中建筑, 2014(6): 22-25.
[5] 李欣建, 汤黎明, 赵渺希. 存量规划背景下城市设计策略框架初探[C]//2016中国城市规划年会论文集, 2016.
[6] 邓昭华, 刘珪, 汪坚强. 城市设计指引作为公共政策的再探索[J]. 规划师, 2013(12): 110-115.
[7] 胡纹, 江刚. 城市设计的法律效力——面向管理的城市设计解决途径[J]. 规划师, 2005(10): 81-83.
[8] 金广君, 林姚宇. 论我国城市设计学科的独立化倾向[J]. 城市规划, 2004(12): 75-80.
[9] 王世福. 城市设计的法律保障刍议[J]. 规划师, 2003(4): 58-62.
[10] 赵亮. 从“失效”到“实效”——快速城镇化背景下的我国城市设计体系研究[J]. 城市规划, 2011(12): 91-96.
[11] 刘奇志, 祝莹, 刘李琨, 等. 武汉市

城市设计体系的构建与应用[J]. 城市规划学刊, 2010(2): 86-96.

- [12] 王敏. 基于控制性详细规划的城市设计管控研究[D]. 长沙: 中南大学, 2009.
[13] 赵宝静. 浅议人性化的街道设计[J]. 上海城市规划, 2016(2): 59-63.
[14] 陈晓东. 市场机制视角下的地块城市设计控制要素——对30个新加坡案例的统计分析与理论探讨[J]. 规划师, 2015(11): 139-145.
[15] 姜洋, 王悦, 解建华, 等. 回归以人为本的街道: 世界城市街道设计导则最新发展动态及对中国城市的启示[J]. 国际城市规划, 2012(5): 65-72.
[16] 王世福. 试论城市设计的作用[J]. 规划师, 2000(5): 112-115.

[收稿日期] 2018-06-05

[上接第17页] 城市研究: 一个广州城市规划时的立场[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2015.

- [11] 梁琦. 论资源空间配置观[J]. 广东社会科学, 2007(3): 5-11.
[12] 郑振源. 大变革前夜的中国土地制度[R]. 2017.
[13] 袁奇峰. 理性、理想与中国城市规划[J]. 北京规划建设, 2017(3): 34.
[14] 朱介鸣, 赵民. 试论市场经济下城市规划的作用[J]. 城市规划, 2004(3): 43-47.
[15] 刘守英. 对土地制度改革的几点思考[J]. 资源导刊, 2011(1): 10-10.
[16] 赵燕菁. 关于土地财政的几个说明[J]. 北京规划建设, 2011(1): 166-169.
[17] 马向明. 来自另外一面的审视——《为增长而规划: 中国城市与区域规划》读后[J]. 国际城市规划, 2016(3): 21-23.
[18] 马晓亚, 袁奇峰. 土地与中国快速发展[J]. 城市规划学刊, 2012(1): 83-89.
[19] 陈宏胜, 李志刚. 一个关于中国规划的故事——评《为增长而规划: 中国城

市与区域规划》[J]. 国际城市规划, 2016(3): 26-28.

- [20] 尹强. 以城市总体规划为枢纽, 完善空间规划体系[J]. 城市规划, 2015(12): 91-92, 100.
[21] 张京祥, 殷洁, 罗小龙. 地方政府企业化主导下的城市空间发展与演化研究[J]. 人文地理, 2006(4): 1-6.
[22] 许景权, 沈迟, 胡天新, 等. 构建我国空间规划体系的总体思路和主要任务[J]. 规划师, 2017(2): 5-11.
[23] 林坚, 许超诣. 土地发展权、空间管制与规划协同[J]. 城市规划, 2014(1): 26-34.
[24] 林坚, 陈诗弘, 许超诣, 等. 空间规划的博弈分析[J]. 城市规划学刊, 2015(1): 10-14.
[25] 朱光磊, 张志红. “职责同构”批判[J]. 中国智库, 2013(1): 101-112.
[26] 周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 上海: 格致出版社, 2008.
[27] 张永姣, 方创琳. 空间规划协调与多规合一研究: 评述与展望[J]. 城市规划学刊, 2016(2): 78-87.

[28] 张京祥, 陈浩. 空间治理: 中国城乡规划转型的政治经济学[J]. 城市规划, 2014(11): 9-15.

- [29] 厉以宁. 中国经济双重转型之路[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2013.
[30] 侯百镇. 转型与城市发展[J]. 规划师, 2005(2): 67-74.
[31] 吴缚龙. 超越渐进主义: 中国的城市革命与崛起的城市[J]. 城市规划学刊, 2008(1): 18-22.
[32] 司劲松. 构建我国国土空间规划体系的若干思考[J]. 宏观经济管理, 2015(12): 14-17.
[33] 杨荫凯. 国家空间规划体系的背景和框架[J]. 改革, 2014(8): 125-130.
[34] 谢英挺, 王伟. 从“多规合一”到空间规划体系重构[J]. 城市规划学刊, 2015(3): 15-21.
[35] 高洁, 刘畅. 伦理与秩序——空间规划改革的价值导向思考[J]. 城市发展研究, 2018(2): 1-7.

[收稿日期] 2018-06-19

英国城市设计程序管控及其启示

□ 唐 燕, 祝 贺

【摘 要】城市设计作为提升城市空间品质及促进社会经济发展的重要工具,是现代国家治理不可或缺的组成部分,需要系统化的制度建设保障其良好运行。文章分析了城市设计立法的实体与程序取向,从程序管控视角梳理英国城市设计运作的法律规定与制度保障,以及社会经济、政治环境、多元参与等外部因素对城市设计法制化运作的影响,从而为我国城市设计的法制化建设提供经验借鉴。

【关键词】城市设计;设计控制;立法;实体;程序;英国

【文章编号】1006-0022(2018)07-0026-07 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】唐燕,祝贺.论英国城市设计程序管控及其启示[J].规划师,2018(7):26-32.

Procedural Control Of Urban Design In England And Its Illumination/Tang Yan, Zhu He

[Abstract] As an important tool of improving urban spatial quality and socio-economic development, urban design is indispensable from modern governance, and its good functioning requires systematic institutional development. The paper analyzes the entity and procedure inclination of urban design legislation, reviews urban design regulation and institution that ensures its operation in England from procedural control viewpoint, and the effects of society and economy, political environment, multiple participation on its legal operation.

[Keywords] Urban design, Design control, Legislation, Entity, Procedure, England

城市设计作为提升城市空间质量,并通过改善城市空间形态促进社会经济发展的重要工具,是现代国家治理不可或缺的一部分,需要系统化的制度建设保障其良好运行。2015年12月召开的中央城市工作会议提出,我国应“全面开展城市设计”,2016年中共中央国务院发布的《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》进一步明确“城市设计是落实城市规划、指导建筑设计、塑造城市特色风貌的有效手段”。2017年3月,住房和城乡建设部组织编制的《城市设计管理办法》颁布并施行,标志着我国城市设计运作在法制化建设上迈出了重要一步^[1]。《城市设计管理办法》是根据《中华人民共和国城乡规划法》,以及《中华人民共和国建筑法》《中华人民共和国行政法》等相关法律法规制定的全国性部门配套规章^①。目前来看,这部处于初始期的部门规章尚无法完全统筹、保障全国范围内千差万别的城市设计工作的开展^[2]。

未来我国城市设计进一步法制化建设的方向何在、城市设计是否需要单独立法、相关法规和规范等如何更好地保障城市设计的实施及多元主体的权利等诸如此类的一系列问题亟待解答。而反观英国的城市设计制度建设经历了长达一个世纪的探索,已经建立起了相对成熟的法律法规体系,在21世纪以来表现出新的发展态势。因此,本文重在分析城市设计立法的实体与程序取向,从程序管控视角梳理英国城市设计运作的法律规定、制度保障及运行环境等,以期为我国正在起步的城市设计制度建设提供思路借鉴。

1 实体与程序:城市设计立法的两种取向

在全球范围内,城市设计的法制化建设主要可分为强调实体和强调程序两种不同取向,分别对应着“结果控制”和“过程控制”两种不同方式^[3]。

【基金项目】国家自然科学基金资助项目(51408332)、教育部人文社会科学研究青年基金项目(14YJCZH140)

【作者简介】唐 燕,清华大学建筑学院副教授、博士生导师。

祝 贺,通讯作者,清华大学建筑学院博士研究生。

1.1 实体立法

所谓强调实体,是将城市设计内容本身法制化,明确法律保障的具体城市设计要求,以界定城市设计运作各个环节中不同主体的具体权利与义务。在美国,许多城市依托区划法开展的城市设计内容管控立法便是这种实体取向的制度建设代表。区划法在美国不同地域的全称有“Zoning Code”“Zoning Regulation”“Zoning Resolution”等,从其措辞即可看出与我国法定规划的区别——区划法并非是通过城乡规划核心法赋予法律效力的规划文件,而是在《州区划授权法案标准》(Standard State Zoning Enabling Act)和《城市规划授权法案标准》(Standard City Planning Enabling Act)等上位法的赋权与约束下独立而成的法,具有更高的地位和法律权威性^[4]。这种立法方式在保证法律效力和因地制宜地适应地方法制建设需要等方面具有优越性。20世纪末以来,美国各地的区划法向“形态设计准则”(Form-based Code)转型,并取得了较大成功。形态设计准则不像传统区划那样单纯制定具体的土地利用指标,而是利用更加具体的、直观的形态标准表现城市设计多样的控制要求。在很多情况下,它是严格的规定性文件而非可有可无的指引性文件,对象涵盖城市、乡镇和县域等不同尺度,其提出的具体设计规定清晰明确,行之有效且作用广泛^[5]。然而,尽管对城市设计的实体内容进行立法具有如上优势,但是这种具体、频繁的立法过程需要较高水平的法制建设能力,需具备地方化且常态化的立法机构;需要形成相对完善的制度环境体系,以及能对城市设计立法的具体权责范围进行有效约束的上位法律法规;需要高素质建设管理人才的保障,拥有大量同时精通法律与城市设计的技术力量及行政力量等。而我国现阶段,尚难以达到城市设计实体立法的这些条件要求,若通过立法将诸多不确定的城市设计内容转变成硬性控制要求,会因

面临各种实施困境而难以推行。

1.2 程序立法

与实体相对的程序取向强调对城市设计运作的关键环节(而非具体设计内容)进行立法保障,结合现有法律法规体系与行政程序,发挥城市设计作为开发控制依据并指引城市空间发展的实践作用。英国的城市设计制度安排突出程序管控,依托现行的《城镇与乡村规划法案》(Town and Country Planning Act 1990)和《规划与强制收购法案》(Planning and Compulsory Purchase Act 2004)等核心法在开发控制中施行设计审查(Design Review)程序^②,该程序的权威性与必需性由此通过国家层面的立法得以保证^[6-7]。在地方层面,政府规划部门的立法内容主要表现在法定规划的制订上,这一点与我国较为相像;地方规划当局如何开展审查安排(Review Arrangement),其具体流程由当地依据相关行政法自行制定。英国对开发申请的设计质量是否达到要求的裁决,规划当局具有较大的自主裁量权。被驳回的开发申请可以通过国家司法程序上诉副首相办公室,由副首相指定的规划巡查专员对地方决策进行核查,但这种核查的对象也仅限于其程序的合理性^[8]。由此可见,英国城市设计的立法核心是构建起城市设计运作环节与过程的制度规定,表现出自上而下、层层递进的“程序”治理逻辑和底线思维,管治简单有效、便于地方操作。英国通过程序立法授权地方政府结合本地实际情况进行灵活决策,在一定程度上避免了实体立法过程中对于日常行政管理的滞后性。但是,程序立法同样具有一定弊端,其在明确制度框架的同时,并未对框架内的内容进行规范,这使得开发申请的许可条件、设计审查的依据来源和设计管控的成果方向等都具有较大的不确定性。当社会经济条件变化、政府施政重心转移时,可能造成城市设计运作不连贯甚至是徒留形式,无法发挥实质

作用的被动局面。为应对这种不足,英国的城市设计制度发展在法律框架外逐渐演生出许多其他正式与非正式制度以对冲影响。

综上所述可以看出,在城市设计的法制建设过程中,无论是指向结果管控的实体立法还是指向过程管控的程序立法,均具有其优势与不足,需基于不同国家与社会的制度环境和管理实情加以合理选择,采用独立或兼而有之的立法方式。针对当前我国法律法规体系尚不健全,城市设计编制内容、方法与基本认识尚不统一等基本国情,英国通过法制建设建立起的强调设计审查、多元参与的程序性规定,对于推进我国的城市设计发展具有重要的借鉴意义和实施价值。因此,下文结合英国城市设计的法律运行环境,具体剖析英国城市设计运作的各项制度工具,以揭示城市设计程序管理的相关经验。

2 英国城市设计运作的法律规定及程序管控

英国城市设计的程序管控是法律法规、国家政策导引、地方政府依法行政共同作用的结果(图1)。对于城市设计运作而言,法律法规构筑了行政的基本空间和行为规范,国家政策在法制空间中审时度势地指引方向,地方政府依据前两者在实践中不断深化并调整程序管控的具体流程,三者层层递进,缺一不可。

2.1 法律法规体系

英国城市设计的法律法规体系构成主要包括城乡规划核心法、从属法、专项法和技术条例四个部分,城乡规划核心法与从属法是基础,这与我国其他规划法律法规依托《中华人民共和国城乡规划法》及其下位法的情况类似。不同的是,英国在这两类法律中都对城市设计作出了直接的条文规定,而我国于2008年1月施行的《中华人民共和国城乡规划法》对作为非法定规

划的城市设计并未提及。英国的《规划与强制性收购法案》第四十二条规定：

“任何申请获得规划许可的开发指令必须附带对设计原则和设计概念如何适应发展需要的说明”“地方政府在受理建筑许可的规定中需包含对设计原则和设计概念如何满足执行要求的声明”^[7]。以上法律条文明确了设计控制通过规划许可 (Planning Permission) 和建筑许可 (Building Consent) 发挥作用的实施途径。其他诸如《城乡规划 (地方发展) 条例》《城乡规划 (一般开发程序) 条例》《城乡规划 (广告控制) 条例》等从核心法衍生出的从属法，则递进式地在城乡规划的关键领域继续强化设计控制的效力和管理要求，如《城乡规划 (地方发展) 条例》第六条规定：“地方发展框架 (LDD) 中，地方规划当局在特定阶段所鼓励的相关设计目标应作为地方发展文件的组成部分”^[9-11]。这实际上使得城市设计成为法定规划的必要组成部分，界定了地方规划当局在制定城市

设计内容方面的义务。专项法对城市设计的要求进一步集中于某些特定细分领域，如《社区设计 (修正) 条例》中包含了社区城市设计的基本原则和责权划分^[12]，同时技术条例关注的是城市设计中建筑间距、日照通风和停车要求等规范性内容。此外，由于城乡建设活动的普遍关联性，城市设计相关法规还要与财产法、环境法、诉讼法，以及英格兰地区外威尔士、北爱尔兰、苏格兰地区的特别法等对接和结合。

英国国家整体法制建设十分成熟，即使当前社会经济制度建设已进入相对稳定时期，立法活动依旧相当频繁，城乡规划领域中的新法颁布和旧法修编从未中断。如图 2 所示，英国的法律法规在开发控制体系中，首先确立了规划编制环节中城市设计内容的必要性，其次在规划申请环节提出政府明确设计要求的义务，最后在规划审批环节确定了规划当局以法定规划及国家政策导引为依据，通过规划许可和建筑许可进行设计

管控的权利。在英国不同的城市设计相关法律法规中，经常出现相似、重叠甚至重复之处，但这些条文总体上协调一致，为设计控制提供了坚实的法制基础。

2.2 国家政策导引

国家层面的住房、社区和地方政府部 (Ministry of Housing, Communities and Local Government) 不定期更新《国家规划政策框架》 (National Planning Policy Framework, 简称“NPPF”)，对全国范围内的城乡规划和城市设计活动作出指导，在英国的城乡规划体系中具有重要地位^[13-15]。

《国家规划政策框架》和国务大臣发布的各类指引，可以看作是对相关法律在当前社会经济背景下的再解释，帮助地方政府明确如何在法律框架下开展城市设计的相关行政工作。如果将法律法规作为开发控制程序的基本支撑，那么国家层面的政策框架和各种指引则提供的是程序执行的依据。相较于法律法规，政策及导引具有更强的灵活性和及时性^[15]。从效用上看，国家政策导引发挥了解释法律和延伸法律的作用，补充深化了管控程序建议并可适时调整程序决策依据。在管控程序上，《国家规划政策框架》和各类导引会建议地方政府在现有程序中引入更多的管理环节作为对法定程序的补充，如设计导引 (Design Guide)、设计准则 (Design Code)、评估体系 (Assessment Framework) 和预申请 (Pre-application) 等程序。《设计导引 2014》中强调了预申请的讨论程序，要求地方规划当局在项目设计过程的早期与开发单位进行充分沟通，向设计者说明该项目所涉及的规划和设计政策，使设计目标达成共识，同时也帮助开发者更顺利地通过之后的规划申请^[13]。在决策依据上，地方可根据国家宏观政策导向，对设计质量的判断标准、设计应达成的社会经济目标等作出决定。例如，2018 年的《国家规划政策框架草案》指出：“如果规划申请的设计质量较差，

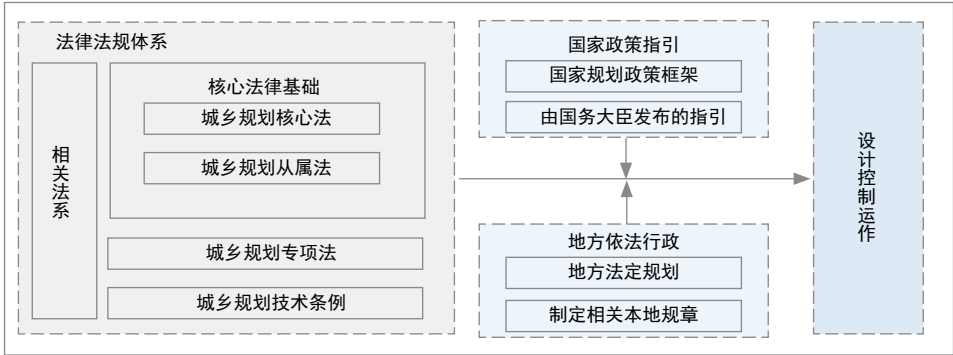


图 1 英国城市设计的法律法规体系及其运行的正式制度环境

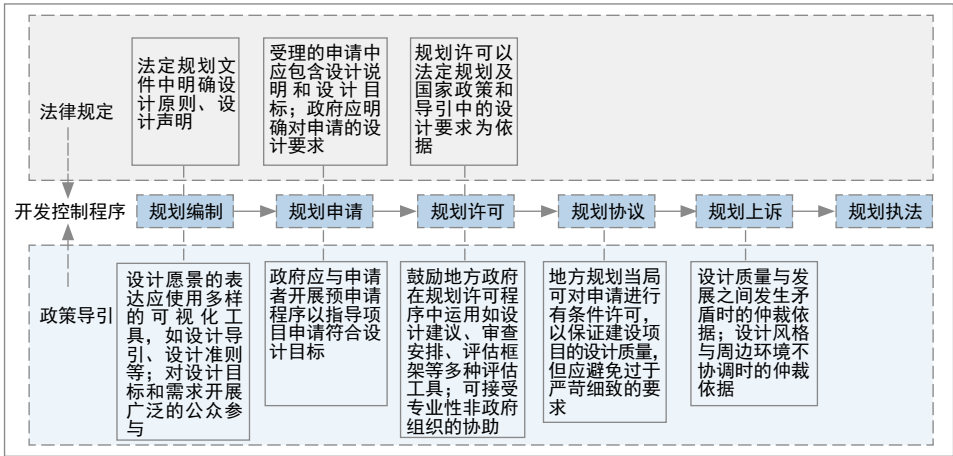


图 2 英国城乡开发控制程序中的城市设计法定要求

无法提升区域品质、个性和功能,并且不符合地方设计标准或补充规划文件,其许可申请应当被驳回。但是如果规划申请符合本地政策期望,设计质量不应作为决策者反对发展的理由,决策者应基于对发展的综合权衡做出裁量”^[15],这样的政策明确了设计质量实质上并非规划决策的必要条件。《国家规划政策框架草案》还规定,在“对规划申请进行决策时,如果项目设计与周边环境的形式和布局不同,但是却具有出众的、创新的设计,且有助于提升区域内的发展可持续性或区域设计水平,那么这些申请应得到慎重考虑”,该条款为历史性建成区的设计创新提供了保障^[15]。

2.3 国家与地方行政

在英国的城市设计运作中,立法与行政相辅相成,法律法规通过议会立法后,借助国家与地方行政得以落实。因此,城市设计立法活动与国家、地方两个层级的行政活动共同构建起城市设计运作的正式制度体系,并在程序上保证了国家级非正式机构等的常态化参与(图3),如建筑与建成环境委员会(Commission for Architecture and Built Environment)的参与。

在国家层面,英国的行政部门调整较为频繁,对城市设计相关管理工作造成了一定影响,副首相办公室(Office of Deputy Prime Minister)以及住房、社区和地方政府部是城乡规划与城市设计的主管部门。副首相(特蕾莎·梅政府该职位暂时空缺)办公室兼具立法、司法与行政三种职能,可制定法律地位次后的条例(Regulation)与指引(Guidance),对地方行政进行仲裁、派遣规划巡查专员监督规划制定和实施。

地方政府在法律法规的规范与政策的引导下开展设计控制工作。英国的地方城乡规划管理机构分为郡和区两级,在发展水平较高的大都市区城市设计控制的程序通常较为复杂,而在一些偏远的郡和区则相对简单^[16]。例如,伦敦的

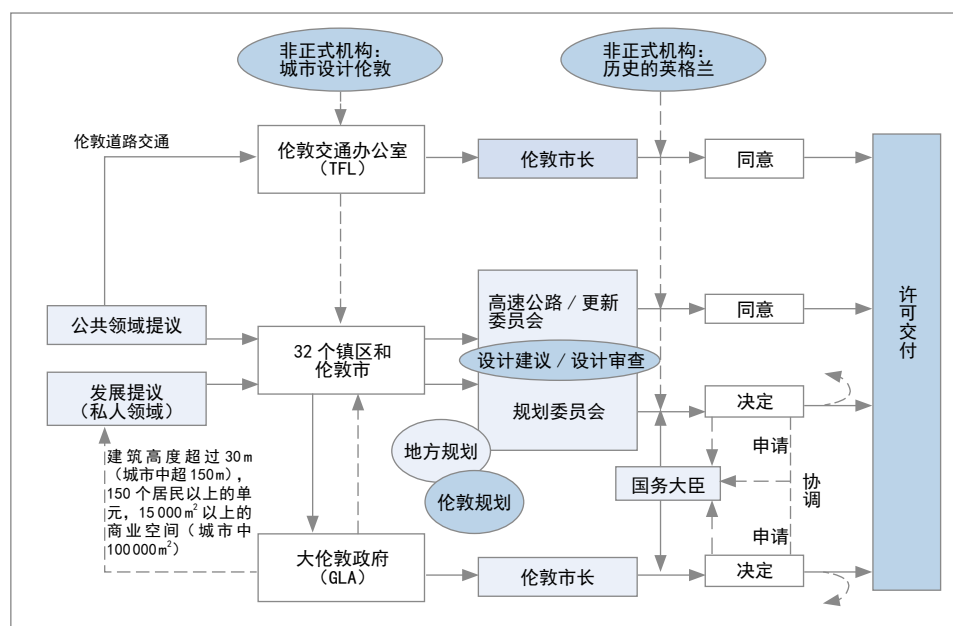


图3 大伦敦地区复杂的设计质量控制程序
资料来源: 译自 Design Governance: The CABE Experiment。

设计控制程序十分完善并涉及多个部门间的交叉行政,无论是公共领域的投资建设还是私人开发都要通过地方政府的设计审查或在设计建议下进行有条件开发^[17],一些规模庞大或十分重要的开发项目,还需上呈大伦敦区域当局和国务大臣处作进一步审查或给予指导。在地方,与设计控制相关的具体行政程序可根据本地实际情况自行制定,但仍需遵循如最长规划许可申请受理时限等法律规定。对于期望通过城市设计达成空间塑造及空间治理目标的地方政府来说,这种制度安排给予了它们极大的施展空间。地方发展框架(LDD)作为英国上一轮规划改革的产物,为城市设计提供了可依托的法定规划载体,框架内除了法律规定的必备文件,地方政府可以将各类城市设计内容作为选择性补充文件纳入其中^[9]。同时,随着英国政府对社区复兴的重视,城市设计也成为法定社区规划的组成部分,是社区发展的重要辅助工具。

3 外部因素对城市设计法制化运作的影响

尽管英国的相关法律法规对设计控制的关键程序进行了有力保障,但城

市设计活动的长时间实践成效仍屡有波动。究其原因,经济与社会发展情况、政治环境、非政府组织与公众的参与等是影响英国城市设计正式制度运行成效的主要外部因素(图4)。

(1) 社会经济。20世纪90年代前,英国城乡规划领域在很长一段时间内存在重规划、轻设计的情绪,物质空间设计对于社会经济等领域的附加作用并未达成共识。城乡规划忽视对场所的营造导致建成环境质量低下,诱致的负面影响难以估量。自20世纪90年代到21世纪初的10年间,英国城市设计逐步走出这一误区,其正式运作和非正式活动逐渐升温,对空间质量的追求甚至一度成为国家文化认同的重要组成部分^[18]。然而2008年的金融危机后,英国经济陷入长期衰退,这一经济与社会变化使英国的城市设计运作经历了“过山车”式的变化,国家与地方政府的工作重心转向刺激经济,发展规模远优先于环境质量。由此可见,设计质量在经济繁荣时期是规模预期达成后的更高追求,而在经济紧缩时期则很容易成为换取规模的“代价”,而这种“交换”也很容易在当时得到社会多数群体的认可,造成群体性的决策不理性。

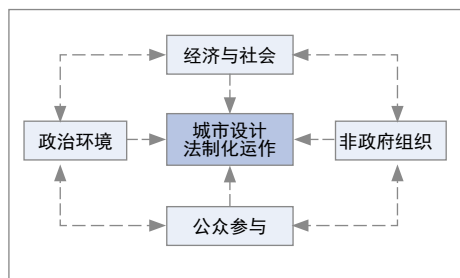


图4 英国城市设计法制化运作成效的主要影响因素

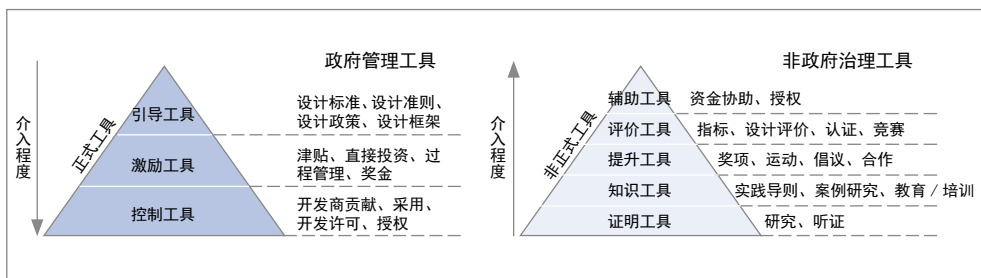


图5 设计治理工具箱
资料来源：译自 Design Governance: The Cabe Experiment。

(2) 政治环境。英国和多数西方国家一样，资本主义的经济周期性决定了其政治周期性。不同政党执政理念的不同塑造出迥异的政治环境，对城市设计运作影响巨大。英国建成环境质量发展的黄金期也正对应英国“新工党”的执政期（1997～2010年），期间政府高度重视居住环境，强调城市空间质量对经济发展的促进作用。2010年英国保守党与自民党组成联合政府上台，主张减少规划和管理干预，其在城乡发展领域的理念偏向保护开发商和建筑师的设计自由，认为过多的设计控制可能造成建设与发展成本的上升，为此保守党上台后持续推动英国城乡规划体系改革^[10]。因此，2012年的《国家规划政策框架》中几乎难以见到对设计控制的硬性要求，取而代之的是大量建议性条文，这些条文具有很大的自由解释空间^[14]。

(3) 非政府组织。非政府组织参与国家范围内设计控制活动的历史在英国由来已久，是城市设计运作中占有重要地位的参与主体。政府对于各类专业性组织参与城乡规划领域的共治治理持接纳甚至鼓励的态度，因此部分非政府组织逐渐发展为由国家认可的非政府公共组织（Non-departmental Public Body，简称“NDPB”），受国家财政拨款，独立于政府部门行使特定的职能。早在20世纪初，皇家艺术委员会（Royal Fine Art Commission，简称“RFAC”）就作为建成环境领域国家级的参与主体，为政府提供咨询与设计评价服务，同时为公众和开发者编制设计导引。20世纪末，建筑与建成环境委员会（CABE）

成为政府指定的继任者，承接 RFAC 在国家设计治理领域的职能，并在实践中进一步发展出了一整套作用于城市设计运作全过程的非政府治理工具，有效填补了政府的职能缺位^[16]。

(4) 公众参与。公众参与在英国城市设计运作中具有影响广、渠道多和全过程的特点，公众作为政府行政的监督者与设计共治的参与者发挥着调节器的作用^[19]。英国公众参与城市设计运作过程主要通过三条途径。第一是城乡规划核心法律体系所保证的正式渠道，其明确了规划编制前、编制过程中和规划审批前的公众咨询，以及规划实施中的公众调查等环节。第二是城乡规划相关法规所保证的参与途径，《质询程序条例》等行政法规确保了一般公众质询规划与设计质量的权利，公众除了可以在城乡规划法等界定的四个环节参与规划，还可以通过法定质询程序随时介入可能涉及自身利益的城市设计问题。第三是由特定政府部门主导的半正式参与，该途径不受法律法规的直接支持与约束，而由各级政府灵活设置。以上三条途径的有效运行有赖于英国全国相对成熟的基层自治与非政府组织建设。总体上，英国城乡建设与规划设计领域的公众参与通常是主动、自觉的，已成为全社会文化与政治认同的一部分。

4 反思与启示：我国城市设计的法制化建设

4.1 我国城市设计法制化现状的反思

从立法情况看，我国1990年施行

的《中华人民共和国城市规划法》和2008年施行并于2015年修订的《中华人民共和国城乡规划法》中均没有关于城市设计的内容，可以说城市设计的法律建设在我国仍处于起步阶段。虽然1991年施行的《城市规划编制办法》提出“在编制城市规划的各个阶段，都应当运用城市设计的方法”等内容，但是2006施行的《城市规划编制办法》又削弱了相关规定，仅指出控制性详细规划应当包括“提出各地块的建筑体量、体型、色彩等城市设计指导原则”。因此，从城市设计的管控规定到技术规范的对接等都表明，我国国家层面的城市设计基本制度建设还极不完善，缺少对城市设计程序管理的有效思考。

当前，《城市设计管理办法》作为我国城市设计领域的全国性规范文件，主要侧重原则性的导引。规定性内容方面只是初步划分了城市设计的管理责权，界定了总体城市设计与重点地区城市设计两级文件的编制和审批主体，以及城市设计编制成果的公示要求；相对明确了重点地区城市设计通过控制性详细规划进行开发控制的途径；局部规定了单体建筑设计和景观、市政工程方案设计应当符合城市设计要求，且以出让方式提供国有土地使用权，以及在城市、县人民政府所在地建制镇规划区内的大型公共建筑项目，应当将城市设计要求纳入规划条件^[1]。这些要求在实际操作层面的具体管理方式有待进一步细化。

显然，由于缺少明确具体的程序管控要求，我国城市设计与城乡规划、建筑管理等相关制度间的关系仍然存在很

大的不确定性,造成城市设计实施管理依托与作用的对象及工具相对模糊,且没有法律法规的保障。城市总体规划和总体城市设计、控制性详细规划和重点地区城市设计之间的从属关系以及工作协调方式还有待进一步明确,如重点地区城市设计与控制性详细规划编制的先后问题、全覆盖问题、互为依据问题等。此外,基于《城市设计管理办法》编制的国家技术性规范《城市设计技术管理基本规定》迟迟未能公布,导致行政规章层面的《城市设计管理办法》相对孤立,无法形成互补支持的规章体系。而各地方政府出台的《城市设计编制技术导则》等也缺少对城市设计管理、实施途径等的有效引导,使我国的城市设计制度建设持续走向迷惘。

4.2 对我国城市设计法制化的启示

比对英国城市设计的法制建设情况及其外部运行环境,笔者认为当前我国的城市设计运作在明确关键程序的法定要求、指导政府的依法行政、发挥参与主体的辅助作用等方面还存在明显差距,需要从以下方向进行提升:

(1) 加强基于国家机构改革的主管机构顶层建设。英国的设计控制程序与城乡规划体系深度融合,权责归属于住房、社区和地方政府部开展具体工作,副首相办公室则为更高层级的规范与协调机制。2018年我国迎来了新一轮的国家机构改革,新组建的自然资源部将统一行使所有国土空间用途管制职责,建立空间规划体系并监督实施,着力解决空间规划重叠等问题^[20]。因此,在国家机构改革的新契机下,要不断加强城市设计主管机构的顶层建设,进一步厘清规划与设计的关系,使城市设计长期以来受体制机制限制而产生的与各类规划设计范围重叠、融合困难、实施权责不明等问题逐步破解。城市设计管理权责随规划管理权责划归新部门以突出其规划管控职能,还是留在住房和城乡建设部形成设计管理与建设工程管理的二

元互补体系,这些问题亟待定论。

(2) 提高城市设计的法律地位。英国城市设计的相关法律规定,聚焦于保障设计控制的关键程序,在自上而下的法律法规体系中,对设计控制提出的要求需具有较强的连续性,并呈现层层递进、不断细化的逻辑。而我国的《城市设计管理办法》则强调通过植入方式将其纳入现有的城乡规划编制与管理体系,实质上是期望在以控制性详细规划为依据的“一书两证”发放中加入城市设计的要求与审查内容,这样做的制度变迁成本相对较低,不存在对其他制度的根本改变。未来为进一步加强城市设计的权威性,使城市设计运作不仅有规可依,更是有法可循,应从上述局部的制度变革逐渐反馈至法律体系的上下游,在相关法律法规中给予城市设计明确的职能定位,同时将在管理实践中验证有效的关键程序,在上位法律中加以反馈并固化。

(3) 鼓励地方政府创新设计治理方式。英国地方政府常见的城市设计管理工具包括设计导引、设计审查和设计激励(图5),国家规划政策框架目前仍在建议不断充实地方规划当局的设计治理工具库。对比我国,基于正式制度的设计管理工具相对较少且不成熟,但是我国各地方在城市设计运作的长期实践中自下而上地探索出了一些适于本地的设计管理做法,如城市设计竞赛、将城市设计要求纳入土地出让有条件和融入法定图则等。依据《城市设计管理办法》第二十三条规定的“各地可根据本办法,按照实际情况,制定实施细则和技术导则”,笔者认为我国城乡规划主管部门应加快推进各地城市设计制度与技术领域的协同建设,允许各地在设计控制领域差异化施政,充分放权和鼓励地方政府创新治理方式^[21]。

(4) 制订及时且灵活的政策导引。相较于稳定的法律,政策制定更加及时且灵活。对于法律所不及之处,政策导引可以起到相辅相成、填补空缺的关键

作用。英国国家层面的规划设计导引是政府在满足依法行政底线下发挥自身能动性表现。在我国政府高度强调重视城市设计的今天,可以结合诸如新型城镇化、美丽中国和健康中国等国家战略的需要适时出台更为丰富的政策导引,以指导各级各地政府在城市设计管理工作中更好地发挥城市设计工具的社会经济效能,使空间管控手段与国家治理目标达成统一。同时,政策导引并非完全的强制性规定,在为地方政府解放手脚并赋予更多治理工具的同时,也可避免“一刀切”硬性规定的武断做法,给地方当局更多因地制宜、自由选择的行政空间。政策导引的形式可以根据内容不拘一格、包涵广泛,如原则性意见、规定性程序或技术性规范等。

(5) 引入专业性辅助治理力量。英国经验表明非政府组织因其自身特点和专业属性可有效填补政府管理的空缺,但我国城市设计运作制度的主导仍是各级政府,目前尚不存在类似英国一样的非正式机构系统介入设计控制的情况。究其原因,相应法律与制度保障的缺乏使得各级政府无法引入专业性的辅助治理力量,以避免违规、懒政或不力之嫌。在缺乏制度规范的情况下,即使通过市场化方式向非政府机构采购相关服务也难免存在诟病和寻租空间,尤其是在城市设计这个难以量化评价的领域,外聘机构的服务水平、服务成本等都常常难以度量^[22]。可喜的是,当前如广州、北京等地政府已经初步建立了责任城市设计师制度,政府部门外聘城市设计领域专家来协助规划当局开展设计审查、项目协调和咨询建议工作,形成了共同治理的有益尝试^[23-24]。未来通过城市设计的法制化建设,应逐步保障各类非政府组织参与设计治理的合法性,并明确其可参与的环节、程序与空间。

(6) 强化城市设计的公众参与。形态化的城市设计相较于抽象化的城乡规划更容易被一般公众所认知,城市设计可以为本地公众提供明确的建设愿景

和创建积极的参与平台。英国城市设计的公众参与通过多种渠道作用于运作的全过程。反观我国,《城市设计管理办法》仅第十三条提及在编制城市设计时应广泛征求专家和公众意见。因此,城市设计法制化建设急需补齐这一短板,借鉴英国做法通过程序立法保障公众参与设计控制关键环节的权利,使城市设计本身成为传达政府目标、协调多方诉求的重要工具。地方政府应深刻意识到在管理过程中公众介入对于行政实效的益处,通过制度建设与教育引导不断拓宽公众参与渠道^[25],开展多样化的宣传活动,鼓励一般民众参与城市设计过程并培养其依法行使相关权利的意识,使城市设计真正成为全社会认同的治理工具,形成共治共享的运作环境。

综上所述,我国当前的政治社会环境相对稳定,经济发展已从关注规模转变为重视质量,但相较英国等西方发达国家,在城市设计制度建设上仍然存在相关法律不完备、政策导引相对缺失、制度创新缺乏动力和保障、专业性非政府机构和公众参与无法发挥应有作用等问题。因此,下一步的法制建设中应针对这些问题进行重点突破,并结合我国自身实际走出一条具有中国特色的城市设计治理实践道路。■

[注 释]

- ①《城市设计管理办法》由中华人民共和国住房和城乡建设部颁布,是住房和城乡建设部的部门规章。
- ②美国很多城市也通过区划法或者其他法律的规定,开展了“城市设计审查”等相关程序性管理。

[参考文献]

- [1] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 城市设计管理办法[S]. 2018.
- [2] 任小蔚, 吕明. 城市设计视角下城市规划精细化管理思路与策略[J]. 规划师, 2017(10): 24-28.
- [3] 唐燕. 城市设计实施管理的典型模式比较及启示[C]//城市时代, 协同规划——

- 2013 中国城市规划年会论文集, 2013.
- [4] 徐旭. 美国区划的制度设计[D]. 北京: 清华大学, 2009.
- [5] Form-Based Codes Institute. FBCI Code: FBC201[EB/OL]. [2018-04-30]. <http://formbasedcodes.org/courses/fbc201>.
- [6] Ministry of Justice. Town and Country Planning Act 1990[EB/OL]. [2018-04-30]. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/8/contents>.
- [7] Ministry of Justice. Planning and Compulsory Purchase Act 2004[EB/OL]. [2018-04-30]. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/5/contents>.
- [8] 吴晓松, 张莹, 缪春胜. 中英城市规划体系发展演变[M]. 广州: 中山大学出版社, 2015.
- [9] Ministry of Justice. The Town and Country Planning (Local Development) Regulations 2004[EB/OL]. [2018-04-30]. <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2004/2204/contents/made>.
- [10] Ministry of Justice. The Town and Country Planning (General Development Procedure) (Amendment) Order 2010[EB/OL]. [2018-04-30]. <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2010/567/contents/made>.
- [11] Ministry of Justice. The Town and Country Planning (Control of Advertisements) (Amendment) Regulations 2012[EB/OL]. [2018-04-30]. <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2012/2372/contents/made>.
- [12] Ministry of Justice. The Community Design (Amendment) Regulations 2014[EB/OL]. [2018-04-30]. <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2014/2400/contents/made>.
- [13] Ministry of Housing, Communities & Local Government. Guidance Design 2014[EB/OL]. [2018-04-30]. <https://www.gov.uk/guidance/design>.
- [14] Ministry of Housing, Communities & Local Government. National Planning Policy Framework 2012[EB/OL]. [2018-04-30]. <https://www.gov.uk/guidance/national-planning-policy-framework>.
- [15] Ministry of Housing, Communities

- & Local Government. Draft revised National Planning Policy Framework 2018[EB/OL]. [2018-04-30]. <https://www.gov.uk/government/consultations/draft-revised-national-planning-policy-framework>.
- [16] Carmona M. Design Governance: the cabé experiment[M]. NY: Routledge, 2017.
- [17] 杨震, 于丹阳, 蒋笛. 精细化城市设计与公共空间更新: 伦敦案例及其镜鉴[J]. 规划师, 2017(10): 37-43.
- [18] 马修·卡莫纳. 设计控制——使规划重归先导[J]. 赵建彤, 译. 城市设计, 2017(6): 30-45.
- [19] 孙施文, 殷悦. 西方城市规划中公众参与的理论基础及其发展[J]. 国际城市规划, 2009(1): 233-239.
- [20] 中华人民共和国自然资源部. 中共中央引发《深化党和国家机构改革方案》(摘要)[EB/OL]. <http://www.mlr.gov.cn/bbgk/>.
- [21] 唐燕, 许景权. 城市设计制度创新的策略与途径[J]. 城市问题, 2011(4): 16-21.
- [22] 唐燕, 吴唯佳. 城市设计制度建设的争议与悖论[J]. 城市规划, 2009(2): 72-78.
- [23] 孙一民. 建筑城市[C]//北京: 2018年中国城市设计论坛暨中国建筑学会城市设计分会成立大会, 2018.
- [24] 北京市海淀区人民政府. 聚焦海淀有了街区责任规划师[EB/OL]. [2018-04-30]. http://www.bjhd.gov.cn/xinwendongtai/hdyw/201803/t20180322_1499163.htm.
- [25] 许霖峰, 戴冬晖, 王耀武. 精益求精: 新常态下城市设计管理的应对策略[J]. 规划师, 2017(10): 5-9.

[收稿日期] 2018-05-10;

[修回日期] 2018-06-05

法国城市设计法定管控路径及其借鉴

□ 顾宗培, 王宏杰, 贾刘强

【摘要】文章围绕地方城市规划和协议开发区规划, 结合具体案例, 对法国城市设计法定管控路径进行研究, 总结其主要特征——通过法定条文管控城市设计要素, 以城市设计为平台实现法定内容的“上传下达”路径。随后结合我国实际情况, 提出三点建议: 形成法定化的城市设计管控指标体系, 构建“上传下达”的城市设计管控路径, 以城市设计为工作平台实现精细化管理。

【关键词】地方城市规划; 协议开发区规划; 城市设计; 法国

【文章编号】1006-0022(2018)07-0033-08 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】顾宗培, 王宏杰, 贾刘强. 法国城市设计法定管控路径及其借鉴 [J]. 规划师, 2018(7): 33-40.

Statutory Governance Path Of Urban Design In France/Gu Zongpei, Wang Hongjie, Jia Liuqiang

[Abstract] The paper studies the statutory governance path of urban design in France with cases of Plan Local D'urbanisme (PLU) and Zone d'Aménagement Concerté (ZAC), and concludes its characters: statutory articles regulate urban design elements, and urban design is a platform that transmits statutory content. The paper puts forwards three suggestions for China's urban design development: statutory urban design control indices system, free transmission urban design control path, and detailed management with urban design platform.

[Key words] Plan Local D'urbanisme, Zone d'Aménagement Concerté, Urban design, France

0 引言

城市设计是对城市形态和空间环境所作的整体构思及安排, 是提高城镇建设水平、塑造城市特色风貌的重要手段。2015年的中央城市工作会议提出“加强城市设计, 提升城市设计水平”, 首次在国家层面提出将城市设计纳入制度建设的要求。2017年6月, 住房和城乡建设部颁布的《城市设计管理办法》正式施行, 明确了城市设计的地位。在该文件的指导下, 如何结合实际, 完善相关技术标准、构建城市设计法定管控路径, 从而让城市设计成为落实城市规划、指导城市建设的有效工具, 是当前急需深入研究的一个

重要课题。在此背景下, 对国外经验及案例的研究与借鉴显得尤为重要。

为此, 笔者在“百名中国规划师在法国”项目支持下, 对法国的城市设计管控路径进行了为期三个月的考察调研。本文对法国城市设计法定管控方法和内容进行了研究, 对相关案例进行了分析, 以期为国内完善城市设计法定管控路径提供借鉴。

1 法国城市设计管控概况

在法国的城市规划体系中, 地方城市规划 (Plan Local d'Urbanisme, 简称“PLU”) 与协议开发区

【基金项目】住房和城乡建设部研究课题 (201602)、四川省软科学研究计划项目 (2018ZR0241)、国家自然科学基金项目 (51678478)

【作者简介】顾宗培, 规划师, 现任职于中国城市规划设计研究院城市设计研究分院。

王宏杰, 高级规划师, 中国城市规划设计研究院城市设计研究分院主任工程师。

贾刘强, 高级规划师, 四川省城乡规划设计研究院副院长。

规划 (Zone d' Aménagement Concerté, 简称“ZAC”)有着非常特殊的地位。前者是各个市镇对城市规划建设管理进行控制的核心,其法定地位和管控内容相当于国内总体规划与控制性详细规划的总和;后者是市镇进行城市开发和更新最常用的规划工具,其内容与深度类似于国内的修建性详细规划。

法国没有独立的城市设计法定管控体系,但对城市设计方法的运用、对城市设计要素的管控却贯穿于城市规划建设管理的全过程。其中,地方城市规划

通过法定条文的形式,对空间布局、建筑立面和建筑高度等城市设计要素进行管控,从而确保城市建筑与空间环境的总体协调和有序,保护和彰显地方风貌特色。协议开发区规划则以城市设计工作为核心,将城市设计方案的主要内容转化为法定管控要素和管控文件,从而实现法律层面的“上传”和“下达”——对地方城市规划提出修改建议,使法定规划的相关条款能够与之契合;同时在具体的建设项目中,将城市设计管控内容附加到土地买卖合同中,确保城市设

计意图的落实。以下将结合具体案例,介绍法国的城市设计法定管控路径。

2 地方城市规划 (PLU)：通过法定条文管控城市设计要素

2.1 地方城市规划中的法定条文

地方城市规划一般覆盖市镇全部行政辖区,其内容通常包括现状报告、可持续规划与发展计划 (Projet d' Aménagement et de Développement Durables, 简称“PADD”)、重点项目行动目标与计划 (Orientations d' Aménagement et de Programmation, 简称“OAP”)、总平面图和管控规定 (Règlement) 等部分。其中,管控规定对总平面图中每一类用地提出条文式管控要求,是法律层面城市设计管控的核心内容。

每一种用地的管控规定都包括十六项条文,笔者将其总结为用地性质、建设强度、空间布局、设施配套、风貌特色和能源环境六个方面 (表 1)。其中,空间布局和风貌特色等方面涉及的条文,是常见的城市设计要素。

管控规定一般由文字构成。在管控规定的附件中,还会对一些条文的细则加以图示,如对建筑高度计算方法的示意 (图 1)。本文将通过奥奈森林市 (Aulnay-sous-Bois) 的例子,简要介绍地方城市规划对城市设计管控的特征^①。

表 1 地方城市规划管控规定中的十六项条文及其管控内容

管控内容		对应条文
用地性质	被禁止的土地使用功能	第一条
	特殊情况下的开发限制要求	第二条
建设强度	单一地块的最小可建设面积	第五条
	土地建设控制	第九条
	最大建筑高度	第十条
	土地占用率	第十四条
空间布局	地块与公共空间的衔接,包括道路和出入口的规定	第三条
	建筑物与相邻公共空间、城市道路距离的规定	第六条
	建筑物与相邻地块线距离的规定	第七条
	同一个地块上如果有超过一栋建筑时,对建筑间距的规定	第八条
设施配套	给排水、垃圾收集和雨水收集等市政设施的布局规定	第四条
	建造者建设停车场的义务	第十二条
	建造者建设空地、游乐和休闲场地及绿化种植的义务	第十三条
	建筑、工程和设施铺设基础设施与通信网络的义务	第十六条
风貌特色	建筑物外观及相关要素管控——对景观、街区、建筑物、公共空间、历史建筑、文化遗址及其他要素的保护与管控要求	第十一条
能源环境	建筑、工程和设施提升能源效率与保护环境的义务	第十五条

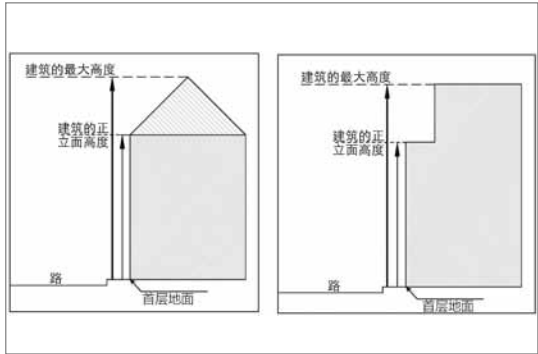


图 1 条文说明文件 (Annexes au Règlement) 对建筑高度计算方法的示意
资料来源:奥奈森林市 (Aulnay-sous-Bois) 地方城市规划。



图 2 奥奈森林市的区位关系
注:灰色为市域范围,粉红色为即将设立协议开发区 (ZAC) 的工业遗产改造区 PSA 地块。

2.2 地方城市规划的管控特征：特色化与差异化

奥奈森林市位于大巴黎东北郊,靠近戴高乐机场 (图 2)。政府将在工业遗产用地 (PSA 地块) 上实施城市更新计划,同时大巴黎快线计划 (Grand Paris Express) 也将在此设立新的轨道站点,所以是一个较受瞩目的地区。

奥奈森林市的地方城市规划将全市划分为 10 种不同的地区,每类地区都



图3 奥奈森林市地方城市规划总平面

表2 奥奈森林市地方城市规划管控规定摘录

区域	第二条：特殊情况下的开发限制要求	第六条：建筑物与相邻公共空间、城市道路距离的规定	第十条：最大建筑高度	第十一条：建筑物外观及相关要素管控
UA区：高密度城市中心地区	2/3款：对于商业建筑，其用于商业功能的建筑面积不应超过350m ²	6/1款：建筑物与公共空间边界线的距离应在4m和8m之间	10/1款：主立面限高17m，最大高度控制在20m以内；靠近UG地区的建筑限高15m	11/6.1款—围墙：围墙必须贴线设置，限高2.1m(实墙最高1m)，其外观材质必须与周边地块、建筑协调
UG区：郊区地区	2/3款：对于办公和商业建筑，其建筑面积不应超过250m ²	6/1款：建筑物与公共空间边界线的距离应大于4m	10/1款：主立面限高7m，最大高度控制在10m以内	
UH区：待开发项目地区	没有相关描述	6/1款：建筑物必须紧贴公共空间边界线建设，或与边界线距离在5m以内	10/1款：对几个区域分别给出20m、46m、30m的高度控制规定；靠近UG地区的建筑限高15m	仅有与历史保护法规对接的规定，没有具体定量管控要求

制定了详细的管控规定，本文重点研究高密度城市中心地区^②(UA区)、郊区地区(UG区)和待开发项目地区(UH区)，分别对应总平面图(图3)中的土黄色、黄色和紫红色地块。通过比较这些地区对城市设计要素的管控规定(表2)，可以发现这些条文体现了特色化和差异化的管控特征。

(1) 特色化：通过法定条文的量化指标管控，保护城市风貌特色。

住宅区占据了奥奈森林市44%的用地，这种由小型花园围绕独立住宅构成的窄小街道，是巴黎郊区的典型景观^③(图4)。为保护这种风貌特色，地方城市规划在管控规定中针对性地提出了管控条文，从建筑功能、建筑退距和建筑高度等方面形成了一套量化的指标体系^④。如通过对建筑高度和特定功能建筑的规模限制^⑤，控制建筑的尺度，维持建筑彼此之间的协调性；通过对建筑与公共空间距离的限制，控制建筑与公共道路之间的退线空间，突出“环绕小花园的小房子”这一地方特色。

(2) 差异化：对不同地区提出差异化

要求，平衡法定规划的严肃性与灵活性。

尽管地方城市规划对每一类用地的管控规定都涉及相同的要素，但在具体的控制上，会因用地类型的不同而产生管控要求的不同。例如，对城市中心区、郊区的建筑高度有着差异化的规定，且对临近郊区(UG区)15m内的建筑有特殊规定，从而确保不同地区之间在形态和尺度上的有序过渡。

对不同的用地而言，管控规定提出的管控深度也不同。以已建成的高密度城市中心(UA区)和待开发项目(UH区)两类地区第十一条“建筑外观控制及相关要素管控”为例，前者严格规定了建筑外墙材质、屋顶形式与材质、建筑物的改建和粉刷、建筑围墙的高度和材质、地块栅栏限高和视线通透要求、管道天线和市政设施的遮蔽要求等内容，给出了具体的量化指标，而后者仅仅提出与历史保护法规对接的原则性要求。

这种特色化和差异化的管控方式，平衡了法定规划的严肃性与灵活性，在保证整体风貌协调的情况下，又为新项目的设计与建设提供了更多元的可能

性。作为一个在空间上全覆盖的法定规划，地方城市规划的制定者无法预见所有的开发可能性。所以通常情况下，对于单一地块的新建、改建和扩建，必须严格遵守地方城市规划^⑥；而对于许多待开发项目用地，地方城市规划往往不会直接进行城市设计研究，而是预留出将城市设计方案的相关成果反馈到地方城市规划中的可能性。

如何实现城市设计法定管控内容在不同层次规划间的传递与协同，是下文讨论的重点。

3 协议开发区规划(ZAC)：以城市设计为平台，形成法定内容的“上传下达”路径

3.1 以城市设计为工作平台的协议开发区规划

协议开发区规划(ZAC)是法国进行城市综合开发、实现城市设计法定管控内容“上传下达”最常用的规划工具^⑦。当市镇设立协议开发区后，都会根据城市设计方案，修订地方城市规划，从而



图 4 奥奈森林市的现状风貌

资料来源：Richez Associés 建筑规划景观公司参与奥奈森林市 PSA 地块规划的商务投标文件。

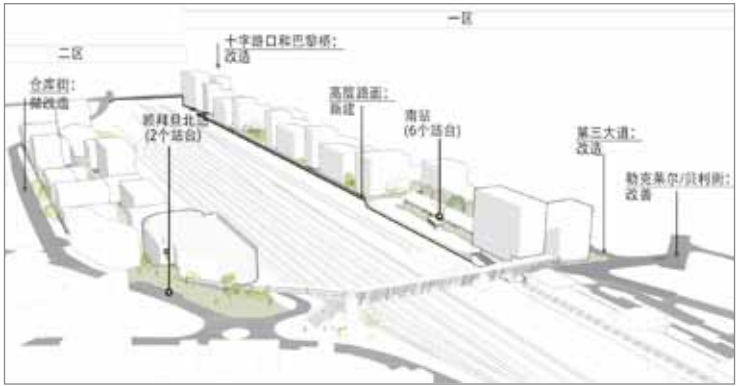


图 5 拉法尔市高铁地区协议开发区规划（城市设计方案）

资料来源：Richez Associés 公司主导制定的协议开发区规划 LA ZAC <LAVAL GRANDE VITESSE>。

表 3 拉法尔高铁地区协议开发区规划对地方城市规划的修改情况摘录

	拉法尔市地方城市规划原条文	Richez Associés 公司提出的修改建议（2015 年）	修订后的地方城市规划（2017 年 6 月）	是否采纳修改建议 / 修改方式
第九条：土地建设控制	常规情况下，建筑最大占地面积不得超过用地面积的 65%	该条文是一个 PLU 的模板式条款，可能会制约公共设施的建设。建议将建筑占地面积的比例上限修改为 75%	建筑最大占地面积不得超过用地面积的 75%	采纳，修改数值
第十条：最大建筑高度	建筑高度由附件中的图示确定，在附件没有列出的区域之外，建筑限高 20m	建议删除该条文在附件中的图示，这种图示限制了城市设计希望形成的城市形态；这个区域可以有一个超过 30m 的标志性建筑，一般建筑的最大立面高度为 18m，屋顶高度不超过 23m	建筑的高度应符合建筑高度规划图，附件中同时提出了建筑高度控制的特殊规定图表。除了下图和附件中有明确要求的区域，建筑限高仍为 20m	采纳，更新 / 附加图表
第十一条：建筑物外观及相关要素管控	提出了对建筑外观一系列要素的具体规定，包括通信电线和天线的位置、垃圾收集、屋顶的形式及设施、建筑的材料和颜色、外墙的材质、绿色建筑的要求、对栅栏的管控要求	逐条提出了简化或修改建议	简化了该地区的条文要求，在附件中增加了图示	部分采纳，简化条文，附加图表
例如 屋顶	除了有节能设施的屋顶，屋顶都应由植被覆盖或有露台。太阳能电池板应尽可能嵌入屋顶之中，不应突出于屋顶之外。这些太阳能电池板应构成明确的几何形状（如正方形、矩形、横向的带状等）	建议提出建设坡屋顶的要求。将条文修改为“屋顶应采用植被覆盖、有露台的平屋顶或嵌入节能设施的坡屋顶这三种形式之一”	屋顶可以由屋顶平台或坡屋顶组成，宜覆盖植被	—
第十三条：建造者建设空地、游乐和休闲场地及绿化种植的义务	（没有相关规定）	（对 UBg 以外的地区提出停车场绿化植树的修改建议）	（没有相应修改）	未采纳

实现法定管控内容的“上传”；另一方面，协议开发区规划确定的城市设计管控内容也会附加到建设项目的土地买卖合同中，实现法律意义上的“下达”。由此，需要构建层级分明、上下协同的城市设计法定管控路径。

与地方城市规划不同的是，协议开发区规划不会覆盖市镇全部行政辖区，甚至可以不受限于行政边界，而是针对

需要开展城市更新或城市开发的特定地区划定范围。协议开发区规划通常以城市设计为平台，让政府、地方集体、个人开发商和房地产业主等各方形成稳定的伙伴关系，在协商的基础上共同推进土地的开发，从而实现城市空间的更新和地方经济的复兴。

下文将以拉法尔市 (LAVAL) 高铁地区开发规划 (LA ZAC <LAVAL GRANDE

VITESSE>) 为例，介绍通过协议开发区规划实现城市设计成果“上传下达”的法定化路径。

3.2 “上传”——通过城市设计研究，反馈并修改地方城市规划

拉法尔市位于法国西部的马耶讷省，距离巴黎约 300 km。拉法尔市高铁地区启动开发的原因是高铁 (LGV) 的

建设,该高铁线路将会让拉法尔市到达巴黎市的时间缩短为1小时10分钟。这个工程提出了在这个区域塑造新的城市门户的战略要求^⑧,因此拉法尔市决定设立协议开发区,对包括火车站在内的13.8hm²的门户地区进行城市更新和开发建设(图5)。

高铁地区属于拉法尔市地方城市规划中“中心城区和历史城区协调区”(UB区)为协议开发区设立的特殊用地类别(UBg区)。在制定协议开发区规划和城市设计方案的过程中,规划师发现该市的地方城市规划对UBg区的管控规定存在适用性问题。例如,第九条对土地建设的控制,采用了地方城市规划通用的模板内容,无法体现该地区的特殊性;第十条对建筑高度的限制过于严格,屏蔽了出现标志性建筑的可能性,也不符合城市设计预期的空间形态;第十一条对建筑外观的管控则过于具体,无法同实际开发的需求相衔接。究其原因,是地方城市规划没有给待开发项目留出足够的灵活性,并且在没有进行深入的城市设计研究的情况下,在管控规定中提出了量化的管控要求^⑨,对城市开发造成了很大的阻碍。因此,负责协议开发区规划的规划师在明确自己的城市设计方案之后,给地方城市规划提出了修改建议^⑩(表3)。

由表3可以看出,地方城市规划基本采纳了规划师的修订建议,调整了相应的条文,从而保证了地方城市规划与协议开发区规划的一致性。未采纳的条款,仅仅是规划师对协议开发区规划范围以外的修改建议。

地方城市规划在修订管控规定相关条文的同时,其重点项目行动目标与计划(OAP)文件中,也纳入了协议开发区规划中的相关城市设计控制性要素”(图6,图7),包括协议开发区范围控制线、建筑功能、建筑立面、标志性建筑物位置和城市门户空间等。

尽管地方城市规划OAP文件中的控制内容完全源于拉法尔市高铁地区协议开发区规划的城市设计方案,但两者的控制深度仍然不同。地方城市规划作为法定规划,其OAP文件提出的控制要求更类似于我国的区段城市设计导则,主要是对界面、标志物等会影响城市空间整体效果的要素进行管控。而协议开发区规划则在建筑单体、建筑群关系和公共空间层面提出了很多细节的管控内容,如图7中的总平面图直接对建筑轮廓线提出了管控要求。在下文协议

开发区对地块买卖合同的附加文件中,可以更清晰地感受到这种深度的差异。

3.3“下达”——基于城市设计内容,提出土地买卖合同附加要求

作为协调推进城市开发的规划工具,协议开发区规划的一个重要的作用就是通过城市设计这个平台协调规划与实施,从而将城市设计管控要求落实到开发建设之中。每一个公共机构、开发商或私人业主,在购买协议开发区内的土地进行开发建设时,都需要签署一份

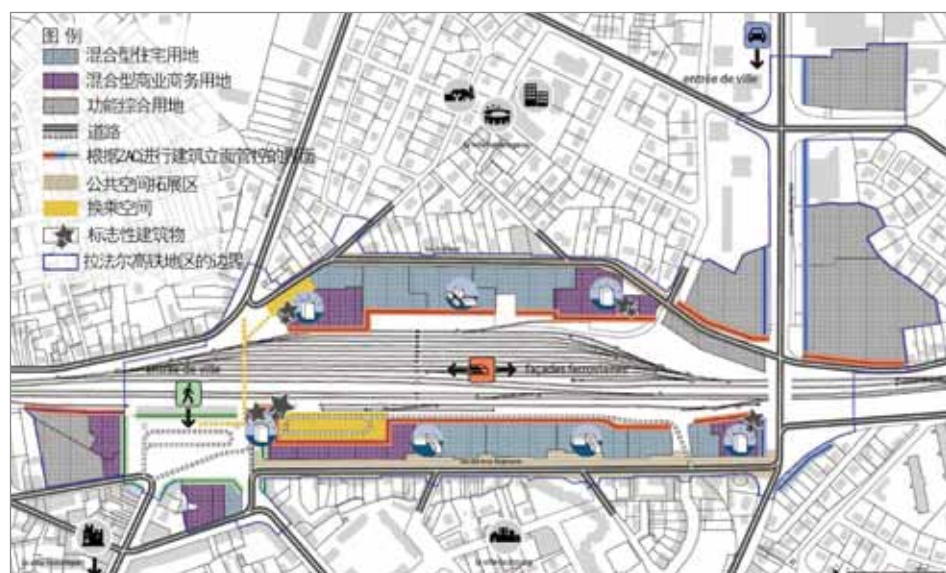


图6 地方城市规划 OAP 文件的管控示意



图7 拉法尔市高铁地区规划（ZAC）总平面



图 8 统一中的多样性
注：塞甘岛 (Ile Seguin) 工业改造项目，2003 年设立协议开发区，目前还在进行建设。

表 4 拉法尔市高铁地区 Lot1A 地块建筑、规划、景观和环境规定文件摘录

章节	主要内容	图片摘录
1 拉法尔高铁地区规划简介	①协议开发区规划制定的背景和目的 ②规划总平面图 ③ Lot1A 地块所处的位置，与周边建筑和交通设施的关系等	Lot1A 地块的位置
2 城市对建筑的要求	① Lot1A 地块需要遵循的地方城市规划和其他相关规划的条款要求列表 ②项目选址及交通流线要求 ③地块边界线、建筑控制线及地块标高等要求 ④ Lot1A 地块由于其所处位置的特殊性，还会包括地块与周边建筑、道路联系的坡道设置要求、与公共交通站点的联系要求，以及建筑首层必须设置的公共厕所和自行车停车场要求等	地块边界线和建筑控制线要求 建筑首层平面必须满足的出入口、公共厕所、自行车停车场等功能和相应面积要求

落实城市设计管控内容的文件。通常情况下，制定协议开发区规划的规划师也是该地区的总规划师，拥有审核建筑方案的签字决定权。建筑师在完成设计方案后，不仅需要得到市政府的建设许可，还需要总规划师认可该设计方案符合规划，才能够进行建设施工。

下文以拉法尔市高铁地区协议开发区规划 Lot1A 地块的合同附加文件为例, 简要介绍协议开发区规划对具体建设的管控要求。此文件名为《Lot1A 地块建筑、规划、景观和环境规定文件》, 包括七个部分, 其内容涉及对上位规划思路的介绍、相关规划控制要求的总结, 公共空间设置与景观环境塑造要求, 对建筑轮廓线、层数、外墙材质、每一层的建筑面积、首层需满足的城市功能需求等极为细致的控制要求。该文件每个章节的主要内容及图片摘录如表 4 所示。

通过这份附加文件的管控，基本上可以确保建筑师的方案都能够符合城市设计的要求。与国内新项目开发时一个地块仅仅委托 1 ~ 2 家设计单位的工作模式截然不同的是，在法国，地块中的每一栋建筑都会委托给不同的建筑师进行设计。即便是负责协议开发区规划的总规划师，通常也只能担任其中一栋建筑的建筑师，从而保证城市空间在总体控制的前提下，还能保持多样性，形成地区乃至每一栋建筑的个性与辨识度。在实地考察中，这种统一中的多样性，也确实是法国新的城市开发项目最令人赞叹的地方（图 8）。

4 法国城市设计管控对我国城市设计法定化的借鉴

法国的城市化进程基本已经结束，较早实现了从关注城市建设“总量”到关注城市空间“品质”的思想转变，探索出一条具有自身特色、适应本国实际情况的城市设计法定管控体系。尽管我

国有着不同的文化背景，处于不同的发展阶段，面对着不一样的实际建设需求，但还是可以从法国的经验中找出一些可以参考和借鉴的因素，以推进我国城市设计法定管控路径的构建。

4.1 形成法定化的城市设计管控指标体系

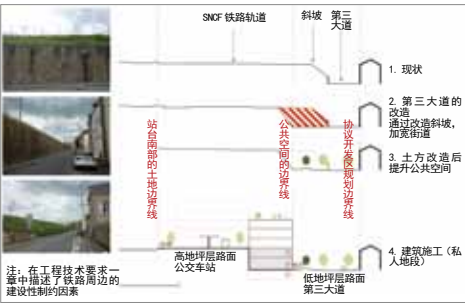
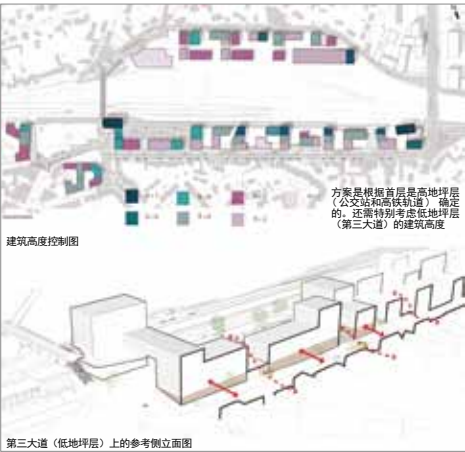
法国的地方城市规划对城市设计要素的法定化管控，是法国城市规划体系与我国法定规划体系最显著的区别。

在我国，控制性详细规划的制定通常从深化总体规划出发，确定用地性质、交通组织，提出地块的建设容量、绿化率和建设密度等指标，基本没有从城市设计的角度出发考虑城市形态，导致了当前城市风貌特色的一系列问题；即便是近年来一些结合城市设计编制的控制性详细规划，在实施的过程中，建筑方案也往往会偏离城市设计方案，极少有实际建设项目能够完全体现最初的城市设计意图。究其原因，是由于当前的规划体系中缺少对城市设计要素的法定管控指标。2006年修订的《城市规划编制办法》淡化了城市设计的相关内容，仅提出控制性详细规划应提出“各地块的建筑体量、体型、色彩等城市设计指导原则”，这显然无法对城市风貌的塑造起到有效的管控作用。因此，在对《城市设计管理办法》的技术内容进行细化的过程中，有必要针对我国的实际情况，探索形成法定化的城市设计管控指标体系。该体系不仅包括常见的对建筑布局、高度和体量等要素的控制，还需要增加与城市风貌相关的细节内容，如对围栏、屋顶乃至附属设施等要素的严格管控。

4.2 构建“上传下达”的城市设计管控路径

尽管地方城市规划与协议开发区规划在深度和形式上存在很大的差异，但却能够通过城市设计成果的反馈，修改

续表 拉法尔市高铁地区 Lot1A 地块建筑、规划、景观和环境规定文件摘录

章节	主要内容	图片摘录
3 地面层要求	①建筑建设过程中涉及的标高调整 ②底层空间外墙材质与公共空间人行道铺地的协调性要求 ③景观连通及树木种植要求等	 为实现地块周边公共空间的改善，必须实现的剖面设计要求
4 天空层要求	①建筑层数 ②视线通廊规定 ③建筑物外立面设计要求 ④屋顶花园的设置等	 建筑高度控制图 方案是根据首层是高地坪层（公交车站和高铁轨道），确定的，还要特别考虑低地坪层（第三大道）的建筑高度 第三大道（低地坪层）上的参考侧立面图 建筑层数与视线通廊要求
5 方案与面积要求	①每一层允许的建筑面积 ②每一层允许的建筑功能 ③设置空中连廊的多方案比较等	 每一层允许的建筑面积
6 创新要求	①对绿地景观、建筑功能的混合和创新利用 ②邻里发展 ③施工过程中的环保要求 ④经济可持续发展等内容的引导性要求	
7 工程技术要求		

法定规划，从而实现法定管控内容在不同层级规划之间的传递，这种路径的构建是法国城市设计管控的另一大特点。

我国高度重视城市设计，在总体规划、控制性详细规划和“城市双修”等规划中均明确提出要开展城市设计，对

其设计深度也有相应的要求，但管控要素在城市设计与法定规划之间，以及不同层级的规划之间的传递路径仍需要进一步完善。在未来对城市设计管控体系的建构中，应探索每一个层级管控的深度和传递的法定内容。一方面，高层级

的宏观规划,如总体城市设计,对要素的管控不应过细,因为如果在过大规模的规划中提出过于具体的管控要求,当其与实际开发建设无法衔接时,可能会导致规划的不适用问题,而一旦将城市设计管控要素法定化,反而会有损规划的严肃性。另一方面,对于直接面向实施的开发项目,应强化城市设计管控的深度,甚至细化到对地面铺装、围墙高度、建筑单体和附属设施等要素的管控,从而确保建筑和公共空间的品质,避免“奇奇怪怪的建筑”对城市风貌的损害。

4.3 以城市设计为工作平台,实现精细化管理

法国的协议开发区规划不仅仅提供了一份城市设计方案,更关键的是为不同层级政府、集体、开发商、私人业主、建筑师、景观设计师和周边居民等所有与开发建设相关的人提供了一个可以相互理解和充分协商的可视化平台。规划师的角色也不仅是作为设计者,对上位规划的反馈者以及对建设的管控者,更是中间的协调者。在法国与当地规划师的交流中,他们表示近一半的工作都是与各方的协商,从而推进城市设计的落实,实现精细化管理。

协议开发区规划中的总规划师责任制则是另一个值得关注的地方,这个制度明确了技术人员的管控地位,并确保了城市设计的最终实现。以大巴黎地区最新建成也是最具典范意义的塞甘岛(Ile Seguin)塔佩兹区(Trapeze)为例,在38hm²用地的建设开发过程中,有52家建筑公司参与到建设之中,另外还有35家建筑公司参与了咨询工作,因此该地区不仅有总规划师负责总体协调,深入到每一个地块,还会有地块总规划师,从而形成总体协调有序,又极富多样性的新的城市活力中心。

在我国,尽管已经有许多地区开始尝试在土地出让时附加城市设计条件,

但是大多还没有形成城市设计师与建筑师直接对话、共同工作的平台,也缺乏责任规划师在建设过程中的专业监督,导致城市设计内容“落不下去”,或者由于其他种种原因直接被忽视,城市的公共利益也随之被损害。因此,还需要探索一条城市设计在城市建设中全过程跟踪的道路,从而真正实现空间品质的提升。■

[注 释]

- ①选择奥奈森林市,是因为笔者在法国期间,多次同Richez Associés建筑规划景观公司的资深规划师ELSA FORGET就该市的地方城市规划与城市设计的关系进行交流。她提到,巴黎市的地方城市规划(PLU)规定过于复杂,对于很多第一次在巴黎做城市设计的法国规划师而言,读懂这个PLU是一个巨大的挑战,因此不太适宜作为介绍PLU的案例。
- ②因为奥奈森林市(Aulnay-sous-Bois)位于巴黎市郊,所以这里的高密度城市中心(UA区)并不是高层形态,而仅仅是集合住宅或独栋住宅,兼容商业办公。
- ③资料来源:Richez Associés建筑规划景观公司参与奥奈森林市PSA地块规划的商务投标文件。
- ④由于篇幅所限,表2仅对管控规定中的通用条款进行摘录,不涉及管控规定中对特殊情况的描述。例如,由于PLU中的已建成地区地块通常非常小(如表2中的UA和UG类地区),会有一些特殊形状的地块无法满足第六条“建筑物与相邻公共空间、城市道路距离的规定”中通用条款的退线要求,PLU还会有相应特殊情况下应符合的规定。
- ⑤表2中仅摘录了不同地区对商业建筑的规模控制要求,另外还有对仓储、手工艺等功能的建筑面积限制和改扩建时的规模限制等条款。但其目的都是为了控制建筑的尺度。
- ⑥需要特别说明的是,因为法国的城市化进程基本已经结束,所以它们的“大规模开发”在我国可能只是一个普通的项目——根据法国生态和可持续发展部2014年发布的资料《巴黎协议开发区图册》<Atlas des ZAC à Paris>,截至2013年6月30日,巴黎市进行中的协议开发区规划共15个,

总面积仅301hm²。

- ⑦ELSA FORGET估计法国90%以上的城市开发都采用协议开发区规划,这是“最有可能实现开发”的工具。
- ⑧资料来源:Richez Associés公司主导制定的协议开发区文件LA ZAC <LAVAL GRANDE VITESSE>。
- ⑨负责拉法尔市高铁地区规划的ELSA FORGET规划师认为这是一个糟糕的地方城市规划,因为它越级管控了自己没有深入研究的内容,导致后续的开发建设遇到很大的困难。
- ⑩负责编制协议开发区规划的通常是建筑规划和景观事务所,而负责编制地方城市规划的是法律方面的专业人员。

[参考文献]

- [1]Plan Local d'Urbanisme d'Aulnay-sous-Bois[EB/OL]. <https://www.aulnay-sous-bois.fr/ma-ville/urbanisme/plan-local-durbanisme/plu-vigueur>.
- [2]Plan Local d'Urbanisme de Laval[EB/OL]. <http://www.laval.fr/politiques-publiques/urbanisme/plan-local-durbanisme-plu-3870.html>.
- [3]Richez Associés. LA ZAC <LAVAL GRANDE VITESSE>, 2017.
- [4]杨保军,顾宗培.审时度势,对当前开展城市设计工作的几点认识[J].北京规划建设,2017(4):6-9.
- [5]陈振羽,顾宗培,朱子瑜.大力发展城市设计,提高城镇建设水平[J].城市规划,2014(增刊2):156-160.
- [6]刘健.巴黎精细化城市规划管理下的城市风貌传承[J].国际城市规划,2017(4):79-85.
- [7]张恺.巴黎城市规划管理的新举措——地方城市发展规划(PLU)[J].国外城市规划,2004(10):53-57.
- [8]李胜.公园化城市——法国和中国大都市高密度街区的可持续发展新策略[J].住区,2014(5):37-38.

[收稿日期]2018-05-10;

[修回日期]2018-06-15