

中国城市规划学会学术成果

1

中国城乡规划实施研究

——首届全国规划实施学术研讨会成果

李锦生 主 编
张 磊 孟兆国 副主编

中国建筑工业出版社

中国城市规划学会学术成果

1

中国城乡规划实施研究

——首届全国规划实施学术研讨会成果

李锦生 主 编
张 磊 孟兆国 副主编



中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城乡规划实施研究——首届全国规划实施学术研讨会成果 /
李锦生主编. —北京: 中国建筑工业出版社, 2014.12
ISBN 978-7-112-17359-4

I. ①中… II. ①李… III. ①城乡规划-研究-中国 IV. ①TU984.2

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第241758号

责任编辑: 李 鸽

责任校对: 李美娜 王雪竹

中国城乡规划实施研究
——首届全国规划实施学术研讨会成果

李锦生 主编

张 磊 孟兆国 副主编

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京嘉泰利德公司制版

廊坊市海涛印刷有限公司印刷

*

开本: 880×1230毫米 1/16 印张: 25³/₄ 字数: 743千字

2014年11月第一版 2014年11月第一次印刷

定价: 81.00元

ISBN 978-7-112-17359-4

(26171)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

编委会成员名单

主 编：李锦生

副 主 编：张 磊 孟兆国

编委会成员（按姓氏汉语拼音排序）：

| | | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 陈 锋 | 陈锦富 | 耿慧志 | 何明俊 | 李春梅 | 李东泉 |
| 李锦生 | 林 坚 | 孟兆国 | 缪 敏 | 施卫良 | 史育龙 |
| 孙 玥 | 谭纵波 | 王 伟 | 王富海 | 魏后凯 | 文超祥 |
| 许 槟 | 殷 毅 | 叶裕民 | 余 颖 | 俞滨洋 | 俞斯佳 |
| 张 舰 | 张 磊 | 赵 民 | 赵燕菁 | 赵迎雪 | 朱子瑜 |
| 邹 兵 | | | | | |

参编单位：中国城市规划学会

中国城市规划学会城乡规划实施学术委员会

新型城镇化协同创新中心

山西省城乡规划设计研究院

前 言

改革开放以来，城乡规划为我国城乡经济社会的快速发展起到了重要作用。一座座大都市、城市群的崛起和中小城市、小城镇的迅速壮大无不体现着中国特色城乡规划发展引领和实践探索的成果。城乡规划也发展形成了完善的法律体系、管理体系和学科体系。特别是在城乡规划实施上，创造出不少中国实践、地区经验和优秀案例，促进了城镇化的健康发展。但纵观走过的路，城乡规划实施也出现过一些偏差及失误，城乡规划依法实施、创新实施、管理改革的任务还十分艰巨。今天，中国经济和社会发展进入重要的转型调整期，新型城镇化背景下城乡规划转型发展强烈呼唤规划实施主体、实施机制乃至实施效果评估全面转型，面对发展的“新常态”，我们城乡规划工作者也面临着规划实施的新任务、新挑战、新问题和新对策。

为了应对新时期规划实施发展的挑战和任务，2014年9月12日，中国规划学会在海口召开的四届十次常务理事会上，讨论通过了关于成立城乡规划实施学术委员会的决定。该委员会是中国规划学会的二级学术组织，其主要任务，一是总结规划实施实践，系统总结我国城乡规划在不同时期的实施经验，研究不同区域、典型城镇的城镇化实践；二是探讨和建设规划实施理论与方法，结合国情，研究大、中、小城市和小城镇、乡村的规划实施特点，提高城乡规划实施科学水平，促进城乡健康可持续发展；三是研究规划实施改革，开展城乡规划政府职能转变、依法进行政策改革创新和学术研究，探索实践机制和管理体制；四是交流规划实施经验，积极推进各地规划管理部门技术交流合作，加强管理能力建设，提升公共管理水平；五是开展国际交流合作，研究国外城市规划实施管理先进经验，扩大我国规划实施典范和实践经验的国际认知；六是普及规划科学知识，广泛宣传城乡规划法律法规、先进理念和科学知识，提高全社会对规划实施过程的了解、参与和监督，维护规划的严肃性。

围绕主要任务，规划实施学术委员会计划以系列化的形式逐年出版学术论文成果和典型实践案例，也欢迎大家踊跃投稿、参加学术交流活动、提供优秀案例。



目 录

第一部分 城乡规划实施理论与实践

| | | |
|---------------------------------------|----------------|-----|
| 开展城市设计提高城市规划实施管理水平····· | 王宏新 | 002 |
| 基于公正的控规运行制度重塑····· | 陈锦富 黄军林 | 007 |
| 论城乡规划冲突及其应对····· | 文超祥 刘圆梦 马武定 | 016 |
| 重点功能区引领规划实施：武汉的探索与思考····· | 盛洪涛 | 022 |
| 基于 TOD 理论的北欧典型案例城市比较····· | 魏来 | 031 |
| “规土融合”背景下武汉市重点功能区实施性规划实践····· | 盛洪涛 殷毅 亢德芝 李梦晨 | 046 |
| 美、中两国城市用地分类体系比较研究····· | 张梦琪 袁瑜泽 | 052 |
| 三规合一的实践思考：目标、途径与效果——以上海、广州和哈尔滨为例····· | 李东泉 | 060 |

第二部分 城市发展理论与国际规划实施经验借鉴

| | | |
|--|-----------------|-----|
| 以“年度体检报告”式总规评估，促“可实施的规划”编制 ——以武汉市城乡规划白皮书实践为例····· | 刘奇志 姜涛 胡忆东 | 070 |
| 从理想蓝图到动态规划——厦门市 30 年城市规划实践评析····· | 谢英挺 | 077 |
| 天津市城市总体规划实施机制初探····· | 邢卓 | 085 |
| “三化同步”视角下中部地区县域城镇化研究——以安徽省为例····· | 钟睿 | 091 |
| 基于 PPPPA 模型的规划实施合法性与合理性反思——以《武义县域总体 规划（2006—2020 年）》实施绩效评价为例····· | 董翊明 李沧粟 何苏明 钟卫华 | 099 |
| 基于主体功能区的山西省人口与城镇化动态特征分析——以 2000~2010 年为例····· | 赵璇 苏琳 | 116 |
| 以人口空间演变观城镇化进程中城市边缘区的发展——以天津为例····· | 陈畅 周威 | 127 |

第三部分 城乡规划实施制度与技术保障

| | | |
|---|-------------|-----|
| 城乡规划实施困境下的相关主体分析····· | 万明霖 许彪 | 138 |
| 冲突与协调——城乡统筹背景下规划区重叠现象研究····· | 张军民 罗润飞 | 145 |
| 大型居住社区配套公共服务设施规划评估的对策——以上海市保障性住房为例····· | 张明是 王剑 | 152 |
| 水库移民“两区”经济产业项目规划技术探析····· | 赵社义 杨爱菊 | 159 |
| 城市设计成果的规划管理应用初探——以武汉市城市设计“一张图”构建为例····· | 徐晨慧 潘聪 | 167 |
| 城市“粉线”——城市慢行系统规划管理与实施尝试····· | 郑雅彬 朱郑炜 | 173 |
| 天津市控规动态维护的探索和实践····· | 谢水木 韩仰君 谢爱华 | 179 |
| 遥感监测是促进城乡规划依法实施的有效手段——利用遥感监测辅助城乡规划督察初探····· | 南楠 | 185 |
| 面向对象遥感影像提取法在城乡规划中的应用····· | 乔晶 程志萍 | 193 |

第四部分 城乡规划实施组织保障与管理

| | | |
|--------------------------------|-----|-----|
| 在规划与许可之间：选址论证报告在杭州的实践····· | 何明俊 | 202 |
| 《城乡规划法》背景下规划管理工作的反思····· | 李晓刚 | 209 |
| 县改区模式下的规划编制管理实践和探索——以南京为例····· | 王昭昭 | 214 |

| | | |
|-------------------------------------|------------|-----|
| 健全规划督察制度 促进城乡规划有效实施····· | 王凌云 张强华 崔晶 | 220 |
| 实施性规划的目标诉求、关注重点、运行机制与遗留问题 | | |
| ——从《麻城市近期建设规划(2012—2015年)》案例出发····· | 单卓然 黄亚平 | 228 |
| 行政审批与技术审查分离在规划管理中的实践初探 | | |
| ——以厦门市规划局为例····· | 陈彪 杨士龙 李鸿鹰 | 238 |

第五部分 特色城市区域规划实施

城市设计控制与空间精细管理

| | | |
|------------------------------------|----------------|-----|
| ——2013版《深圳城市规划标准与准则》的探索与思考····· | 崔翀 古海波 吴丹 | 248 |
| 厦门规划成果“一张图”管理体系建设及应用研究····· | 张晓宏 李然 谢炜灿 钟伟平 | 257 |
| 探索“诱导”和“过程”导向的城市设计实施管理机制： | | |
| 对当前我国城市设计运作的回顾和反思····· | 唐燕 | 261 |
| 福州海峡金融街城市设计实施案例研究····· | 姜红 | 272 |
| 历史文化街区保护规划编制及实施研究——以福州市三坊七巷为例····· | 林航 | 285 |
| 滨水地区实施性规划模式探索——以武昌沿江为例····· | 亢晶晶 | 291 |

第六部分 小城镇与村庄规划实施

| | | |
|--|---------|-----|
| 新型城镇化背景下的广州市村庄规划实施问题初探····· | 赵迎雪 | 300 |
| 城市建成区再开发的制度创新与规划策略研究——基于厦门实践的思考····· | 何子张 | 310 |
| 城中村改造规划中的利益平衡——以晋城市兰花路片区城中村改造规划为例····· | 赵旭花 | 316 |
| 主体视角下的城市公共服务设施规划实施评价····· | 孙超俊 孙海军 | 321 |
| 西部地区小城镇规划建设实施现状调研及检讨——基于陕西蒲城的实证研究····· | 张沛 李晶 | 330 |
| 北京市集体产业用地相关政策分析：框架设计与政策建议····· | 高雅 崔旭川 | 339 |

第七部分 公共设施、交通与环境规划实施

| | | |
|---------------------------------|---------|-----|
| 深圳市绿道网规划实施的探索与创新····· | 叶伟华 | 352 |
| 直面实施的山水风景地区控规实践····· | 于敬 | 357 |
| 上海浦东大治河生态廊道(S2-G1501段)实施研究····· | 王少华 | 365 |
| 三亚市城乡规划设计与实践的实践与思考····· | 范嗣斌 | 375 |
| 用时间换空间，在生态修复中实现社会公共设施建设····· | 王崇烈 于子彦 | 383 |
| 我国城市地下管线综合管理制度建议····· | 邹艳丽 | 393 |
| 会议交流论文····· | | 402 |

第一部分

城乡规划实施理论与实践

开展城市设计提高城市规划实施管理水平

王宏新*
(哈尔滨市城乡规划局)

摘要：哈尔滨基本形成了覆盖全市的城市设计成果，城市设计全过程参与城市规划行政许可管理工作，设计过程中的多角度技术分析能够提高规划决策水平，全民参与提高了城市设计的水平，城市设计是全面落实规划要求促进城市规划实施的一项重要手段。根据不同区域发展需求不同调整城市设计的工作重点。城市新区采取了注重过程控制的导则型城市设计控制方法；在历史遗产周边控制区等区域，详细编制可指导实施的范例型方案来指导城市建设；对于城市重要节点，采取了既注重过程控制又注重实施效果的综合型城市设计控制方法。下一步将进一步提高城市设计水平、破解地域性难题、加大技术分析解决问题的能力，更加有效地促进城市规划实施工作。

关键词：规划实施，城市设计，导则型，目标型，综合管理

城乡规划实施是一项复杂的系统工作，不但要在技术层面准确翔实地落实规划要求，而且要为公众理解、认同城乡规划目标架设桥梁，促进公众参与监督规划目标的实施。在哈尔滨城乡规划实施管理的实践中，我们充分发挥了法定规划的调控作用、发挥了城市设计深化落实城市规划的积极作用、发挥了地方性法律法规及制度建设的保障作用、发挥了公众参与与规划监察的监督作用，可以说上述几方面统筹协调保障了城市实施管理工作的有效开展。需要强调的是，城市设计可以起到科学翔实地落实各项规划要求的作用，是规划实施工作中一个非常重要的环节。

以下重点谈一下哈尔滨市开展城市设计促进规划实施管理工作的有关经验。

1 发挥城市设计的重要作用

城市规划实施管理，主要是指按照由法定程序编制和批准的城市规划，依据国家和各级政府颁布的城市法规法规和具体规定，采用科学的管理方法，对城市的各项规划建设用地和建设项目进行统一的组织和控制，通过规划引导和调节城市的各项建设事业有秩序、有步骤地协调发展，保证城市规划实施。通俗地讲，城市规划实施管理就是通过有效手段，依法管理城市建设项目的实施，把城市规划切实落实在城市发展中，通过各项建设项目的实施来逐步落实城市规划要求。城市设计是规划工作者落实城乡规划要求的有力工具之一。

城市设计是“以人为本”，从基本生活需求出发，对城市功能、交通、配套设施、空间形态和环境景观统筹所作的各种统筹协调处理和艺术的安排，贯穿于城市规划的全过程，是指导规划编制、审批的重要依据，是促进规划实施的有效手段之一。

* 王宏新（1960—），男，哈尔滨工业大学建筑与土木工程专业毕业，研究生学历，工程硕士学位，哈尔滨市城乡规划局局长，研究员级高级建筑师。

1.1 全面覆盖主城区的成果已基本完成

哈尔滨市已经制定一批覆盖全市的城市设计成果，包括《哈尔滨市城市设计导则》、《哈尔滨市色彩规划专题研究》、《哈尔滨公共设施艺术设计导则》、《哈尔滨城市灯饰亮化设计导则》、《城市重点区域节点街路冰雪景观设计方案》、《哈尔滨雕塑艺术公园选址》等，能够有效地对全市规划实施导则性控制。首先，城市风貌特色方面，明确了“老区再现欧陆风情、新区展现时代风采”的建筑风格控制导则，按照自然和人文景观特色，保护已有地标建筑、打造新时期地标建筑，形成新的哈尔滨系列名片。其次，城市空间景观方面，总体城市设计明确了城市的自然空间形态为“一江一岛、四带六楔”，构筑起“三城、八核、二轴、四环、八街、十射”的城市景观结构，使城市特色风貌景观形成系统完善、重点突出、特色鲜明的整体构架。最后，城市人居环境方面，以建设冰城夏都和国际一流的避暑胜地为目标，大量增加城市广场、公共绿地等公共空间，开辟生态湿地生态风景区。

1.2 全过程城市设计参与保障城市规划实施

城市设计需要与行政许可管理联动来保障规划实施。以具体建设项目的规划管理为例，在规划选址阶段，明确项目建设目标后开展城市设计，能够积极落实总体规划的各项要求，在符合法律法规的前提下，合理确定已经核发的规划条件中的各项控制指标；在规划用地管理阶段，深入开展城市设计工作，能够明确项目用地范围内的各项公共设施、市政设施的合理配置，确定用地内交通组织、设施管网与城市系统的衔接；在工程规划管理阶段细化并最终审定城市设计成果，可以确定具体设计方案的建筑风格与色彩控制要求、建设项目的空间体量关系、建设基地范围内的绿化环境及活动空间的景观设计要求。综上，通过城市设计与规划行政许可管理的实时协调与互动，能够有计划、有重点地逐步落实各层级城市规划要求。

1.3 全方位落实城市规划要求

城市设计能够充分考虑城市社会、经济、人文、生态等方面因素，统筹好宏观、中观、微观关系的规划控制要求。落实具体建设项目的城市设计，以相应城市规划及上位城市设计为依据，对城市重要节点和城市局部地段的土地使用、空间形态、建筑形体、建筑风格与建筑环境色彩、广场绿地、道路交通、市政设施、公用设施、环境小品及人文活动场所等进行详细安排与设计。根据项目的建设目标，确定功能分区布局、空间体量关系、建筑风格定位与建筑环境色彩选择、交通组织与道路空间设计等方面的要求，力求全方位落实各项控制要求。

1.4 全角度开展研究分析辅助城市规划决策

哈尔滨市建立了城市设计三维辅助分析决策系统，实现体块模型建成区全覆盖，标准模型重点地区全覆盖。通过系统强大的日照分析、控高、通视、视域、断面分析等辅助分析功能，可实现有效对比多方案，并实时调整建筑位置、外形、高度，为更加科学合理地确定优秀方案提供有效技术保障。

1.5 全民公众参与提高规划的透明度

与其他注重技术性的城市规划成果相比较，哈尔滨市确定的“三图一书”城市设计成果更容易为普通公众理解和解读。哈尔滨市城乡规划委员会的一项重要职责就是审查城市重点地段的的城市设计，并同时规定了审定城市设计成果前需征求专家意见及公示等必要程序。城市设计成果通过专家、公众和相关

人群等多方共同参与设计的评价、审定以及实施、监督,能够提高城市设计的质量。城市设计已经成为沟通城市规划控制要求与公共利益诉求的有效桥梁,公众通过城市设计了解城市规划后,能够积极主动地参与意见并监督城市规划的实施。

2 根据区域和项目特点重点突出地开展城市设计

城市设计不是设计建筑甚至也不是设计外部空间,“城市设计设计的是人的活动”。只有尊重空间内各种使用人员的合理需求,才能够设计出符合区域发展特点的城市设计成果。哈尔滨处于城市快速发展期,既有城市新区的大规模开发,也有大量的历史城区需要保护与更新。

2.1 导则型城市设计指导城市新区开发

城市新区建设中,因面积较大,发展方式存在多种优选可能性,采取了注重过程控制建设项目出精品佳作的导则型城市设计控制方法。

松花江避暑城位于哈尔滨市呼兰利民开发区境内,西靠滨北铁路,南接环城高速路,东临松花江,北至呼兰河,规划总面积约 33km^2 ,是“北国水城”和“万顷松江湿地”的核心示范区。此区域重点采用了导则型城市设计引导规划实施的方法。

城市设计对该区域的功能、形象、产业发展、低碳建设等方面进行了导则型控制。该区域的功能定位为:集生态旅游、休闲养生、文化观光、科普教育、会展购物于一体,还集现代避暑、度假、旅游、休闲功能于一体的避暑度假新城。避暑城总体形象定位概括为:北国特色水乡,欧陆园艺博览,国际人居荟萃,世界风情之窗,公共艺术之都。产业发展以市场需求为导向,产业集合为根本,突出低碳、绿色、科研、文化教育、国际贸易、旅游地产、医疗保健等产业在新区规划中的地位。低碳是避暑城发展目标的重要组成部分,专门编制了低碳城市建设导则。以低碳能源、低碳交通、低碳产业、低碳建筑、低碳消费模式、生态保护等方面为视角,以空间布局调整为手段,构建适合科教创新区发展的低排放与高汇集相结合的科学发展模式。以“减量、循环、增效”为出发点,通过建设“紧凑型”城镇、“深绿型”城镇、“节约型”城镇,实现“节地、节能、节水、节材”目标。坚持生态保育、生态恢复与生态建设并重原则,保护哈尔滨松花江避暑城的山、水、岛格局,至2030年,保证河湖水系面积不减少,人均公园绿地面积不少于 20m^2 ,力争达到 30m^2 ,建筑用地绿化覆盖率达到35%以上。

2.2 综合型城市设计指导重点区域建设

对于城市新区的核心区、重点街路及景观廊道的周边,既要考虑对城市发展过程的导则型引导和控制,也要考虑城市重要节点的景观建设等重要因素,因而采取了既注重控制建设过程又注重引导建设效果二者相结合的综合型城市设计控制方法。

科技创新园起步区在开发初期,经省科技厅和哈尔滨市梳理筛选了34个项目,确定了13个重点项目,开发建设目标明确、开发周期短,因而采用了过程导则控制与建设目标详细研究相结合的综合型城市设计引导规划实施的方式。起步区所在的科技新城总规划面积 130km^2 ,由科技创新园和科技产业园“两园”组成。其中,科技创新园位于王万铁路线以东、三环路以西、三环路延伸线以南、松花江北岸堤防以北围合区域,规划面积 20km^2 ;科技产业园位于肇东县界以东、四环路以西、滨洲铁路线以南、三环路延伸线以北围合区域,规划面积 110km^2 。

起步区功能定位上划分为技术研发、项目孵化、成果转化及为科技创新配套服务的综合服务区域。

起步区充分考虑区域内自然条件的可实施性,以金水河与江水为设计要素,将自然与建筑、研发与休闲、科技与文化紧密结合,形成一个主题鲜明、形象突出的城市新中心。采用“雪花”状空间布局。通过生态水系和绿化轴将区域内研发、孵化、服务三大功能区有机融合,实现“功能分区合理、土地节约集约利用”的目标。构建生态水系景观方面,以贯穿公共服务区南北的中央绿带作为绿轴,以内河水系和松花江沿岸景观构成东西走向的景观轴线,形成生态绿谷,其间布置水系、湿地、小品、广场。合理组织交通方面,在区内外之间和区内功能区之间合理组织动态交通;通过地上地下结合、公共与自用结合,合理组织静态交通。

现阶段科技创新园起步区已经基本建设完成,在导则型控制建设过程及目标型控制建设效果的双重努力下,规划的实际实施效果非常接近经审定的城市设计成果。2012年完成的《哈西群力联络空间区域总体城市设计》、《东西轴线景观大道区域改造规划》等重要城市设计成果也将促进相关区域规划的顺利实施。

2.3 目标型城市设计指导历史遗产保护

在城市历史街区、历史风貌区和历史风貌保护区等需依法保护利用的区域,以及城市更新区域中有重要历史建筑或工业建筑遗产的区域,为周详考虑面临的各类问题,需要详细研究并编制可最终实施的城市设计方案,并将通过审定的城市设计成果作为范例来引导该区域的建设。这种方式注重项目实施的最最终结果,因而可称为目标型城市设计控制方法。

道外传统商市历史文化街区位于哈尔滨市道外区的中部,是哈尔滨的近代城市发展进程中历史较为悠久的地区之一,其主要特色是继承了中国传统的四合院及东北地方特色,又受到近代西洋文化的影响,具有了中西文化兼容的特征。

该历史文化街区用地面积 53hm^2 ,区域内传统院落约有257个,现存大量的历史建筑,具有浓郁的传统市井风貌。道外传统商市历史文化街区与哈尔滨中央大街、博物馆一样,在中外享有盛誉,是哈尔滨近代城市发展进程中历史悠久的地区之一,建筑形式和建筑文化极具特色。在国内外,面积和规模这么大、保存如此完整的这样的街区实属罕见。此外,来自于民间的民俗文化更是城市的宝贵财富,不仅在中国城市中独具特色,在国际上也有很大影响。

为完整保护和利用好该区域的历史文化遗产,哈尔滨市组织了多轮的方案设计评选和专家论证。最终的实施方案是严格依照审定的城市设计执行的。在哈尔滨中华巴洛克历史文化街区的保护工程中,各分区主题明确,既延续历史文脉,又满足现代生活需要。通过更新改造,完善周边道路交通体系及配套设施,形成集商业、旅游、文化于一体的产业格局。它将成为哈尔滨又一个具有鲜明地方特色的、孕育浓厚城市历史文化底蕴的新城市地标。道外传统商市历史文化街区保护与更新二期工程分为四个区域:为了维持历史的原真性,A区和B区的修复建设中将保存仁义巷、新市巷、染坊胡同三条百年胡同。为这三条胡同保存原有的建筑外墙边线,并加以说明介绍。纯化街和南头道街为两条百年老街,将辅以青石板,变成步行街。南头道街、南二道街、靖宇街、南勋街合围的区域为C区,这个区域内是由26栋保护建筑、立面改造建筑、保护修缮建筑及拟定保护建筑构成的,占地面积共约 $1.2\text{万}\text{m}^2$,没有新建建筑。C区是“更新保护提升区”,这一区域将成为以经营老道外特色、中华小吃特色的风味美食为主导的小吃街。A、B、C三个区都将成为步行区。D区是南三道街、南四道街、靖宇街、南勋街合围的区域。共有20个院落,占地面积约 $2.1\text{万}\text{m}^2$ 。主要是保护修缮建筑,其中没有新建建筑。D区是“历史风貌展示区”,被设计为主题旅馆街区,是院落式旅馆、独立四合院、民俗展示区以及经贸区。

3 下一步城市设计工作重点

3.1 进一步提高城市设计的地位

哈尔滨市下一步将通过完善地方规章、颁布政府文件等方式进一步提高城市设计工作的法定地位。在规委会将审查重点区域城市设计列为重要工作内容并常态化后,《哈尔滨市城市设计管理办法》、《哈尔滨市城市雕塑规划建设管理办法》等城市设计相关的地方性规范文件正在起草中。其中,《哈尔滨市城市设计管理办法》明确了城市设计编制、实施的地方性法律依据,强调以“城市设计专篇”的形式全面介入到城市主要新建工程及各项公共设施、城市家具等与城市公共利益相关项目的功能形象、色彩风格的控制中。

3.2 破解地域性特殊问题

哈尔滨市位于北方寒冷地区,地域特色明显需要重点发扬和保护,气候严酷恶劣,需要对城市空间的使用者重点防护。优势与劣势综合在一起,决定了哈尔滨的城市设计工作的复杂性。哈尔滨下一步将重点研究世界上气候条件类似、地理纬度位置接近、经济发展水平接近城市的城市设计先进案例,综合分析成功案例的经验,争取应用到哈尔滨的城市设计中来。同时,也将大力邀请在上述城市工作过的国际、国内专家,为破解哈尔滨特设地域内的城市设计难题建言献策。

3.3 扩展技术研究及模拟分析的应用

哈尔滨市建立了城市设计三维辅助分析决策系统,已经取得了一些成果,今后将进一步加强城市设计三维辅助决策系统的应用覆盖面,增加适合北方寒地特点的城市设计方案的综合分析优选能力,提高交通与基础设施承载能力的分析能力,提高哈尔滨的规划实施工作的管理水平。

综上所述,城市设计是提高城市规划实施管理工作的重要手段之一。城市设计只有在上位法定规划的指导下、在法律法规的保障下、在专家和公众参与提高成果质量的前提下,才能完整全面地起到优化和落实城市规划要求、保障城市规划实施的积极作用。哈尔滨的经验供与会大家参考,不当之处欢迎批评指正,也希望多学习兄弟城市的先进经验。

参考文献

- [1] 徐思淑,周文华.城市设计导论[M].北京:中国建筑工业出版社,1991.
- [2] E·N·培根.城市设计[M].修订版.黄富厢,朱琪译.北京:中国建筑工业出版社,2003.
- [3] 王建国.城市设计[M].南京:东南大学出版社,2000.
- [4] (丹麦)杨·盖尔.交往与空间[M].何人可译.北京:中国建筑工业出版社,1992.
- [5] 王建国.现代城市设计理论和方法[M].南京:东南大学出版社,1991.

基于公正的控规运行制度重塑*

陈锦富, 黄军林**

(华中科技大学建筑与城市规划学院)

摘要: 控规作为一项重要的制度安排, 即时适应了我国经济体制改革初期国民经济快速发展对城市规划管理的迫切需要。然而, 以“效率”为诉求的控规运行过程中暴露出的尖锐问题, 引起社会各界对控规运行制度的广泛质疑。通过对长沙市控规运行案例的检讨, 运用公共政策运行的“自然公正”原则, 指出“公正”应该成为控规运行过程中应遵循的核心价值; 认为控规运行的“公正”应该体现在程序的“正义”和过程与结果的“公正”之上; 进一步指出控规的“公正”来自于利益相关者的平等参与和利益的博弈, 以及为确保过程与结果的“公正”而作的“正义”的程序安排。在此分析的基础上, 重组控规运行的组织体系, 重构控规运行的程序安排。

关键词: 自然公正, 控规运行, 制度重塑

1 关于自然公正

1.1 自然公正的概念

自然公正概念源于自然法, 是英国行政法上的一个极为重要的原理。通常指在处理纠纷时所采取的一般原则和最低公平标准, 它体现以下两个特定要求: ①反偏私规则, 任何人都不得在与自己有关的案件中担任法官 (nemo iudex in parte sua); ②公平听证规则, 应听取双方之词, 任何一方之词未被听取不得对其裁判 (audi alteram partem)。^[1] 自然公正原则也就是公正原则, 在公正前面加上“自然”这一修饰语, 就是为了体现对于自然的、基本的公正追求。所谓自然的公正, 是基本的、简单的、初步的公正, 有别于复杂的、高标准的、技术的公正。或者说, 它是要求行政人员遵守的基本的、不能再低的程序标准。^[2] 自然公正原则经历了从司法领域到行政领域的发展, 进而产生了程序正义和过程与结果公正理论。

1.2 程序正义和过程与结果公正

所谓程序正义, 是指一种具有一定时空顺序的、行为过程的公正。程序正义总是与过程和结果公正密切联系。程序正义和过程与结果公正是手段公正和目的公正的关系。程序正义必定导致过程与结果公正, 程序正义对于过程和结果公正具有优先性。程序正义是决定法治与人治之间的根本区别。什么样的程序才是正义的程序? 哈贝马斯 (Habermas) 认为: 需要在利益相关者之间建立一个未遭扭曲的、公正的对话程序或规则。一个公正的对话程序排斥一切强权和特权, 并赋予各方平等参与决策的机会和平

* 国家哲学社会科学基金项目 (批准号: 09BZZ045)。

** 陈锦富 (1963—), 男, 华中科技大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师, 城乡规划政策研究中心主任。

黄军林 (1985—), 男, 华中科技大学建筑与城市规划学院博士研究生, 长沙市规划信息服务中心。

等的话语权。程序正义建立于社会分化的基础之上,通过分配参与者的权利与义务,对政治权力进行有效的限制。

所谓过程和结果公正,是指正义的程序导致的过程和结果之公正。过程和结果公正可以从两个层面上来理解:第一,是指政策制定者对人们权利和义务的公平、合理分配,这是一般公正,即自然公正。第二,是指政策执行者根据一般公正的要求而达到的公正的过程与结果。

程序正义与过程和结果公正两者是对立统一的关系,共同构成了公共政策公正的精神实质,在公共政策实践中无论是轻程序重过程与结果的做法还是重程序轻过程与结果的做法都有悖于公正的精神实质。只有找到程序正义和过程和结果公正的契合点,才能体现公正的精神实质。

1.3 公正在中国

在过去很长的一段时间内,社会对于公正的理解着重强调社会分配结果的公平性。并通过政治所有制层次反映,通过土地生产资料的平均分配及收入的均等化来构建理想的公正社会,社会群体之间的差异性主要体现在政治身份的等级上。

20世纪80年代以来改革开放的推进和市场经济的兴起,使得经济发展成为引导中国社会发展的力量。市场竞争面前人人平等的原则,使得社会群体间的经济分层逐步取代了以往的政治分层。

2000年后,随着国家经济实力的不断壮大与社会的发展进步,对于公正内涵的理解比以往更深刻了,它体现为程序的正义及过程和结果的公正。政府将构建和谐社会的提升与与经济发展和物质环境建设同步,甚至以之作为更重要的发展要旨,其中的一大主旨就是社会公正。发达国家和地区的发展历程表明,当人均GDP处于1000~3000美元之间时,就是社会结构高度紧张、社会矛盾易激化的高风险阶段。^①2007年中国人均GDP突破了2000美元。过去30年快速的经济增长带来了利益格局的变化与调整,并往往与不稳定、不和谐现象并存,引发或加重社会各阶层间的隔阂和抵触,造成了社会的不安定。因此,关注公正问题,是应对当前我国改革发展转型时期一系列问题的重要手段。

2 “公正”应该成为控规的核心价值

2.1 控规问题的社会性

20世纪90年代中后期以来,伴随着大量城市社会问题的涌现,社会公平正义的呼声日益高涨,规划也成为社会公正诉求的一个新对象,规划的社会性问题日益凸显。但是,回顾城市规划发展历史,无论是打着“将城市从疾病和死亡的边缘拯救回来”旗号的英国城市卫生防疫运动,还是“以解救衰败无序的城市中心为己任”的美国城市美化运动,又抑或是“为维护公共利益、保障区域卫生条件与阳光”而设立的《纽约市用地区划条例》,规划无论作为一种政府行为、还是一项社会运动,即便其运动方式和手段在变,但“关注社会问题”的本质属性始终没有变。^[3]即“控规”从产生之日起,就是为了解决城市土地无偿、无限期、无流动的使用制度带来的一系列问题。从本质上说,控规是在通过合理优化配置与利用土地解决城市社会问题。由此看来,社会性是控规问题的本质属性。

^① 美国社会学家戴维斯和格尔提出的曲线理论、库兹涅茨的“倒U形曲线”理论、赫西曼的“隧道理论”和朗西曼的“ABX理论”等,分别从社会经济发展阶段、社会心理等角度证明:经济增长高速期往往伴随较高的社会风险和较为严重的社会问题。原因主要有两方面:一方面,经济的繁荣容易激发人们产生更高的期望值,当期期望值的增长速度超过客观状况的改善速度时,将导致人群中更高程度的被剥夺感;另一方面,经济迅速增长带来社会贫富差距的急剧扩大,当与更富有群体相比收入和福利的增长速度较慢时,容易激发社会个体的不满情绪,即“不患寡而患不均”。

2.2 控规与公共行政

公共行政就是国家行政机关依法管理社会公共事务的有效活动。这一定义的含义包括：①公共行政是一种活动，活动的主体是国家行政机关；②活动的客体是社会公共事务；③需要依法举行，有效就包括有效性和效率。控规是改革开放后伴随着我国土地有偿制度的实施而借鉴国外“土地区划”方法逐渐建立起来的政府控制和引导土地开发的最直接工具。^[4]《城乡规划法》也赋予了控规相应的法律地位。因此，从这个角度看，控规就是一种公共行政。但控规行政有别于一般公共行政。一般公共行政以具体行政行为居多，但控规涉及城市未来发展的计划和安排，并体现在其成果的规范性与法定性方面。在控规行政中，规划的编制起着非常重要的作用，具体行政行为（控规实施）以控规的编制（抽象行政行为）文件为依据。然而，当前控规在其编制、决策、实施、修改过程中存在着程序不规范、论证不科学、决策不透明、实施修改不合法等情形，使得控规行政过程中存在着对利益相关人权利有意或无意的侵害（陈锦富，2005）。^[5]

2.3 公正的价值选择

对于控规而言，一方面，对于作为土地权属人的公众而言，控规的确定就意味着土地权属人不动产市场价值的相对确定。另一方面，对于作为开发地块利益相关人的公众而言，由于“土地开发是具有外部性的行为，会不可避免地对城市整体和周边土地价值产生正面或负面的影响（袁奇峰、扈媛，2010）”^[6]，控规是保障建设开发利益相关人不动产价值不受侵犯的重要政策。

控规作为一种重要的公共政策、公共行政，它通过明确的管理程序和技术内容对空间开发行为进行约束，明晰、保障和协调各方权益，引导和促成公共利益的合理分配。改革开放三十年多年来，我国一直遵循的是“效率优先、兼顾公平”的社会发展理念，这种“效率基础上的公平”观，公共政策的核心价值取向是效率，但随着改革开放的深入与社会经济发展的不断提升，中国的社会形势已经发生了翻天覆地的变化，我国已经进入社会转型期，效率的问题已经不是一个突出的问题，公平的问题及公平本身所体现的深层次的公正问题则成为一个突出问题，成了主要矛盾，追求社会公正将是我国社会未来十几年、甚至几十年的主旋律。在转型期，控规直至所有公共政策必须以公正作为核心的价值取向，这不仅是控规本身特性的要求，更是解决我国社会转型期矛盾的要求。

3 公正视角的控规运行检讨

控规运行公正性问题的核心是探讨谁如何通过控规获得了什么？这就需要对两方面问题进行检讨：程序的“正义”、过程和结果的“公正”。《城乡规划法》对控规编制、审批、修改、再审批等都进行了程序规定，在一定程度上保证了控规的程序“正义”，但缺乏更详细的程序保障。程序“正义”的最终目标是保障控规运行过程和结果的“公正”，如拆迁、日照等问题，在控规运行过程中，始终以保护最大多数公众的利益为目标和政策底线，保障城市公共资源的公平分配，实现土地利益的公正分配和规划管理的公平统一。下面就以长沙控规为例对其运行程序、过程和结果进行检讨。

3.1 当前控规运行程序的检讨

控规程序的公正，其核心是关于权力的问题。人们往往把注意力集中在规划政策制定的决策过程本身，关注于控规制定过程中的公众参与机制，而忽略了决策之前的程序选择。控规程序的正义与否需要满足

以下四个要求：①公民参与并决定决策；②程序过程中公民地位平等；③决策过程的价值中立；④决策程序的自治。

从某种角度讲，公众参与的实质性程序及制定程序的规则是公众参与能否有效开展的关键。^[7]如图1所示，长沙控规的初步方案审批后进行第一次规划公示，表明了公众参与的形式比较单一，公众参与比较被动，不满足控规程序正义的要求。2011年，长沙市政府颁布了《长沙市控制性详细规划修改前置审查程序规定》（下称《规定》，图2），根据《规定》的要求在控规修改之前的“控规修改受理”阶段和“控规修改论证”阶段要进行前置审查，长沙市控规前置审查会2个月召开一次，并规定参加会议的代表不得少于21人，其中公众代表不得少于9人（从公众代表库中随机选择），专家代表不得少于7人，规委主要成员单位（职能部门）代表不得少于5人，与会代表人数在三分之二以上（含本数）表示同意方可进入控规修改程序办理，这是长沙在目前体制下对公众参与规划的一种规划管理的探索。在控规修改之前，由城乡规委会组织专家、职能部门代表和公众代表进行表决，公众在控规修改过程中首次具有了表决权。但根据笔者参加多次的控规前置审查的经验，笔者认为在这个过程中有几个值得检讨的方面。首先，公众代表的选择有一定的倾向，规划修改的利益相关人没有参加投票表决的权利等导致公众参与度低，表明了公众代表参与缺乏监督，利益相关人无法实质性参与规划决策；其次，在表决的过程中职能部门（主要是规划局）代表的意见左右表决的结果，一旦规划局在意见中表达了明显的同意倾向，这个议题就将获得通过，表明了控规修改表决的程序缺乏监督，利益关系人不能平等参与博弈；最后，公众参与后的最后决定权依然掌握在规划局，规划局的权力过大导致行政权力执行缺乏监督，公众参与在程序上还无法实现公平、公正，当然这是迈向程序正义的一小步。

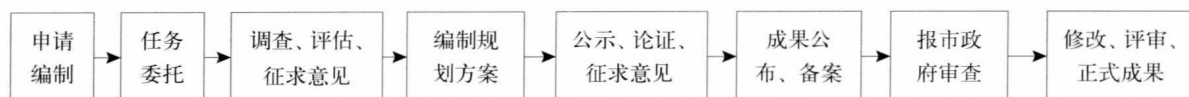


图1 长沙市控制性详细规划编制与审批流程
（资料来源：根据长沙市城乡规划编制流程整理）

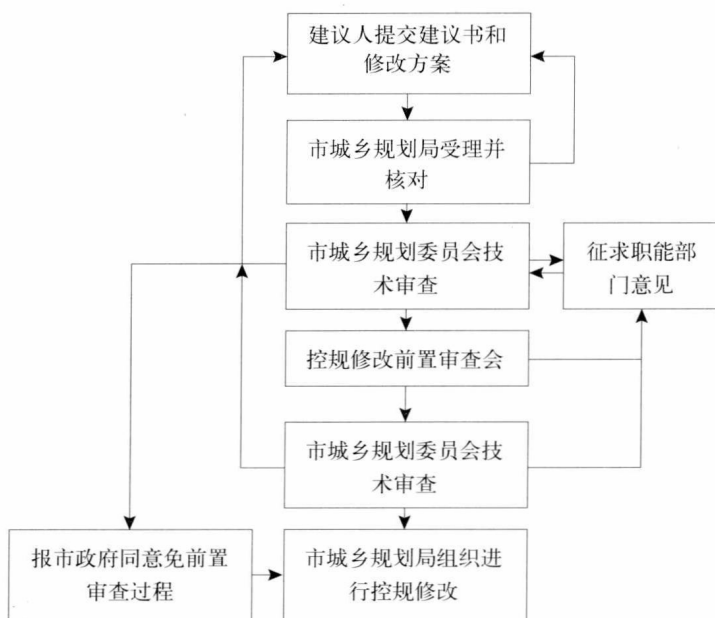


图2 长沙市控规修改审查程序流程图
（资料来源：根据《长沙市控规修改前置审查实施细则》整理）