

中国城市规划学会学术成果

中国城乡规划实施研究 4

——第四届全国规划实施学术研讨会成果

李锦生 主 编
邹 兵 秦 波 副主编

中国建筑工业出版社

中国城乡规划实施研究

4

——第四届全国规划实施学术研讨会成果

李锦生 主 编

邹 兵 秦 波 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.4, 第四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, 2017.10
ISBN 978-7-112-21197-5

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(2017)第219405号

责任编辑: 李 鸽 毋婷娴
责任校对: 焦 乐 张 颖

中国城乡规划实施研究4
——第四届全国规划实施学术研讨会成果

李锦生 主编
邹 兵 秦 波 副主编

*
中国建筑工业出版社出版、发行(北京海淀三里河路9号)
各地新华书店、建筑书店经销
北京嘉泰利德公司制版
北京市密东印刷有限公司印刷

*
开本: 880×1230毫米 1/16 印张: 26³/₄ 字数: 769千字
2017年11月第一版 2017年11月第一次印刷
定价: 95.00元

ISBN 978-7-112-21197-5
(30840)

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)

本书编委会

主 编：李锦生

副 主 编：邹 兵 秦 波

编委会成员（按姓氏拼音排序）：

陈锦富	耿慧志	郭 海	何明俊	李春梅
李东泉	李锦生	林 坚	马天宇	孟兆国
缪 敏	曲长虹	施嘉鸿	施卫良	孙 玥
唐 震	谭纵波	王富海	王 伟	王 正
文超祥	魏定梅	魏后凯	吴志诚	许 槟
叶裕民	殷 毅	余 颖	俞滨洋	俞斯佳
张 佳	张 舰	张 磊	赵 民	赵燕菁
赵迎雪	周 捷	朱子瑜	朱介鸣	邹 兵

编 辑 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

中国人民大学新型城镇化协同创新中心

深圳市城市规划学会

深圳市城市规划协会

会议主办单位：中国城市规划学会

会议承办单位：中国城市规划学会城乡规划实施学术委员会

深圳市城市规划学会/深圳市城市规划协会

前言

改革开放以来，城乡规划对我国城乡经济社会的快速发展起到了重要的作用，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，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，促进了城镇化健康发展。但综观走过的路，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，作为中国规划学会的二级学术组织。12月5日城乡规划实施学术委员会在广州市召开了成立会议，会议确定了学委会主任委员、副主任委员、秘书长及委员，通过了学委会工作规程，提出今后几年的学术工作规划。会议议定规划实施学术委员会的主要任务，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，学委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。

李锦生

目 录

分论坛一 城乡规划实施与评估

广州城市总体规划年度实施评估实践与探索·····	吕传廷 黎 云 姚燕华 程红宁 徐增龙	002
城市新城规划实施评估研究——以杭州城东新城为例·····	汪 军 骆 祎 王玉英	008
“理性工具”视角下的城市公共服务设施规划评估——以武穴市中心城区 小学布局为例·····		宋 沿 015
城市总体规划中人口规模预测的实施评估：以北京总规为例·····	陈义勇 刘 涛	026
厦门“多规合一”实践探索的评估·····	李佩娟 蔡莉丽	037
纽约百年区划的建设强度管控实施经验及对国内的启示·····	薄力之	044
基于加权 Voronoi 图的中心城市影响范围分析——以关天城市群为例·····	李志刚 李 倩	059
武汉市“三旧”改造单元试点规划探索·····	戴 时 严超文 黄 威	065
从社会公平的角度来谈城乡规划实施评估·····	罗舒曼	072

分论坛二 规划实施与公众参与

历史视角的城市规划实施问题探讨——以“一五”时期八大重点城市规划为例·····	李 浩	078
老年人参与——公众参与城乡规划的有效路径·····	韩 婷 陈锦富	092
海绵城市规划实施问题与策略·····	邹艳丽	099
知识生产视角下的邻避设施规划公众参与——以北京阿苏卫垃圾焚烧厂为例·····	郑 国	109
活力社区设计实践——以呼和浩特团结社区更新为例·····	王建强 曹宇昕	115
基于“三规合一”的近期建设规划编制研究——以阳谷县为例·····	蔡园园 宋 瓚	125
香港城市战略规划在法定图则和土地供给层面的额实施研究·····	曹哲静	134
土地政策对总体规划实施的影响——以商河县为例·····	罗舒曼	157
基于客运铁路可达性的山东半岛城镇群空间格局分析·····	张贝贝	166
城市中心区街道第二次轮廓线规划与管理研究·····	左 宜	173
厦门市轨道交通综合开发规划与管理实践·····	卢 源 刘 健 魏晓芸 单静涛	180
基于空间相互作用模型的关中——天水城市群研究·····	李志刚 李 倩	192
新常态下的旧城社区更新方式方法探索·····	原 斌 吕学昌	198
基于 PSPL 调研法的南锣鼓巷公共空间研究·····	成雪菲 王淑芬 伍清如	204

分论坛三 农村与乡镇规划实施

从多元实施主体机制分析规划师的作用——以福州市螺洲镇历史文化名镇 保护规划为例·····	姜 红	210
撤制镇必然会走向衰落吗？——来自浦东新区的观察与思考·····	罗 翔	218
农村建设用地管控边界的理论与划定探讨——以莒南大店镇为例·····	刘洁欣	227
村民“自助式”乡村规划模式探析·····	许广通 郭小龙	234
宜城市推进农村产权制度改革实施路径研究——基于首批新型城镇化 综合试点探索·····	耿 虹 朱海伦	242
区域背景下小城镇一体化发展路径探析——以山东济宁新驿镇为例·····	郭诗洁 陈锦富	248

精明收缩视角下的我国农村规划实施策略研究·····	马亚宾	256
镇村建设用地优化的“多规合一”探讨——以山东省两乡镇为例·····	刘洁欣 赵一亦 苗若晨	264

分论坛四 生态宜居城市规划实施

城市设计中的多元复合绿道网络体系构建研究·····	耿 虹 方卓君	276
“总谱控制 + 分区引导”应对管理的城市色彩规划 ·····	汪小文 杨 博	286
城市公共自行车系统建设发展路径研究·····	张 晶	299
厦门市溪流治理保障体系构建思路初探·····	陈伟伟 黄友谊 王 宁	307
面向规划编制的省域老旧社区分类研究·····	钟 婷	315
基于 GIS 平台的体育设施布局研究——以莱芜市为例·····	张海洋 杨 亮	320
城市社区公共服务设施实施现状问题与优化对策研究——以长沙市为例·····	邓凌云 张 楠	325

分论坛五 新型城镇化规划研究

宜城市人口市民化成本分担机制研究——首批新型城镇化综合 试点的探索·····	耿 虹 朱海伦	336
大城市城乡接合部违法建设治理的法律冲突及其破解——以广州市为例·····	叶裕民 刘晓兵	345
都市区化空间结构演变探究——以山东省济宁市都市区为例·····	郭诗洁 陈锦富	358
试点背景下我国集体经营性建设用地入市的价值探索·····	舒 宁	366
厦门自由贸易试验区混合用地开发利用方式探析·····	李晓刚	380
新型城镇化建设规划的评价体系·····	杜 栋 葛韶阳	387
“文道”理念下的山地城市社区步行系统构建——以渝中区桂花园路 为例·····	黄 瓴 蔡琪琦	392
包容性视角下的城中村改造问题初探·····	韩 婷	400
商河县工业用地集约利用评价与优化研究·····	杨 亮 张海洋 汪致真	406
飞地型区域城乡空间体系优化策略研究——以靖远县为例·····	成 亮 苑静静 汤玉雯	414
会议交流论文·····		421

分论坛一

城乡规划实施与评估

广州城市总体规划年度实施评估实践与探索

吕传廷 黎 云 姚燕华 程红宁 徐增龙*

【摘 要】按照《城乡规划法》有关要求，实施评估成为城市总体规划不断完善的手段，国内各大城市对总体规划实施评估更加重视，年度评估逐渐成为评估工作常态化的重要手段。广州从 2011 年起对城市总体规划进行年度实施评估。广州年度实施评估探索出 GIS 评估平台体系、“市区联动”等成功经验，同时也存在问题。在国家城市规划工作会议召开之后，面对“多规合一”、构建空间规划体系等规划工作新形势，广州年度实施评估应该如何做，引发再度关注和思考。广州提出以“一张图”平台为基础，以实施评估 GIS 平台体系为技术支撑，以“市区联动”、“部门联动”为工作机制，以“1+1+X+Y”为成果体系，构建“纵向分层，横向分级”的工作体系。

【关键词】城市总体规划，年度实施评估，研究

1 前言

城乡规划实施评估工作研究规划实施中的新问题，总结和发现城乡规划的成效和不足，为贯彻实施规划或者对其进行修改提供可靠的依据，成为提高城乡规划实施科学性和严肃性的有效手段。2007 年颁布的《中华人民共和国城乡规划法》提出应“定期对规划实施情况进行评估”，2009 年住建部颁布的《城市总体规划实施评估办法（试行）》对评估工作的组织主体、评估方法以及评估时间做出了明确规定。

早在 2003 年，广州开始对规划实施评估进行探索，每 3 年对广州战略规划的实施开展跟踪评估研究工作，使得广州市以战略规划为核心的规划编制和建设实施得以与城市社会经济发展条件的动态变化基本同步。同期，对珠江新城、白云新城等重要地区定期开展规划实施检讨和动态更新工作，不断修正重点地区规划目标与实施的关系，保障了重点地区的建设实施品质。从 2011 年起，广州按照住建部相关要求，对城市总体规划进行年度实施评估。

广州开展实施评估工作十余年，将实施评估变为年度常态化工作，评估思路也不断调整完善。广州探索年度实施评估的经验有成功，也有问题。在国家城市规划工作会议召开之后，面对“多规合一”、构建空间规划体系等规划工作新形势，广州年度实施评估应该如何做也引起我们再度关注和思考。

* 吕传廷（1965—），男，博士，广州市城市规划编制研究中心主任、城乡规划教授级高级工程师。
黎云（1964—），女，硕士，广州市城市规划编制研究中心总规划师、副研究员。
姚燕华（1978—），女，硕士，广州市城市规划编制研究中心总规部部长、城乡规划高级工程师。
程红宁（1978—），女，硕士，广州市城市规划编制研究中心风景园林设计高级工程师。
徐增龙（1988—），男，硕士，广州市城市规划编制研究中心工程师。

2 广州年度实施评估实践

2.1 广州年度实施评估的目标

广州从 2011 年起开展城市总体规划年度实施评估工作,定期及时总结总体规划的实施成效与不足,为贯彻实施总体规划、制定近期实施策略与年度实施计划、科学开展总体规划的修编与优化完善等提供依据。

2.2 广州年度实施评估的内容

2.2.1 “规划实施”的定义

“规划实施”包括四个层面的含义:一是根据城市总体规划,进一步组织编制下层次规划,使城市规划进一步深化和具体化;二是根据依法审批的城市规划,对各项建设项目进行审核,提出土地使用规划要求,以及对各类建设工程进行组织、控制、引导和协调;三是通过财政拨款等手段,直接投资建设重大平台和重点项目,实现城市规划的目标;四是根据城市规划的目标,制定有关政策和计划来引导城市的发展。

2.2.2 广州年度实施评估的内容

广州总规年度实施评估历经多年的探索,依据“规划实施”的多层次含义,逐年突破创新,对总体规划实施进行多维度的评估探索。2011 年,广州第一次开展总规年度实施评估工作,重点对人口、用地等规划内容的实现情况进行评估。2012 年,广州按照住建部《城市总体规划实施评估办法(试行)》(建规〔2009〕59 号)要求,从规划理念、规划目标实现、城市空间布局实现、总规强制性内容执行、规划决策机制、相关政策影响、规划编制体系等七大方面展开年度评估,评估内容全面但评估深度较浅。2013 年,广州开始建立“市区联动”的评估工作机制,在对城市发展目标、人口与建设用地规模、空间管制、城市空间结构与布局等规划内容实现情况评估的基础上,新增加对总规下层次规划编制情况的评估,并依据评估结论提出下一年度的规划编制计划。2014 年,广州延续“市区联动”的评估工作机制,评估除了关注规划编制情况之外,还将落实总规目标的重点项目建设情况纳入评估内容,对全市重点项目的实施情况进行跟踪评估。2015 年,广州在延续历年年度实施评估内容的基础上,对“十二五”期间的总规实施成效进行了综合评估。

从广州年度实施评估的内容演变来看,广州从重在对空间布局等规划内容落实的评估,到关注总规指导下层规划的编制情况,并延伸到关注落实总规目标的重大建设项目的建设实施情况,不断调整评估思路和内容,逐步将“规划实施”的多层次含义纳入到广州总规年度实施评估的范畴中,全面评估广州总规的实施情况。

2.3 广州年度实施评估的工作方法与工作机制

(1) 建立 GIS 评估平台体系,为评估分析提供技术支持。

(2) 从 2011 年起,为更好地开展总规实施评估,广州开始探索建立总规实施评估 GIS 系统,并形成“一标准两系统”。“一标准”是《总规实施评估数据标准与规范》,统一各层次规划编制成果内容与数据格式。“两系统”是指“资料管理系统”和“规划编制数据应用系统”。其中,“资料管理系统”建立了“规划成果数据库”和“基础资料数据库”,目前已收集涵盖战略规划、总体规划、控制性详细规划和专项规划等各类已批规划成果;“规划编制数据应用系统”通过建立评估指标体系和评价模型,辅助数据分析和汇总,目前已开发人口、用地、生态绿地系统、公共服务设施、规划编制计划、建设实施计划六个评估模块。

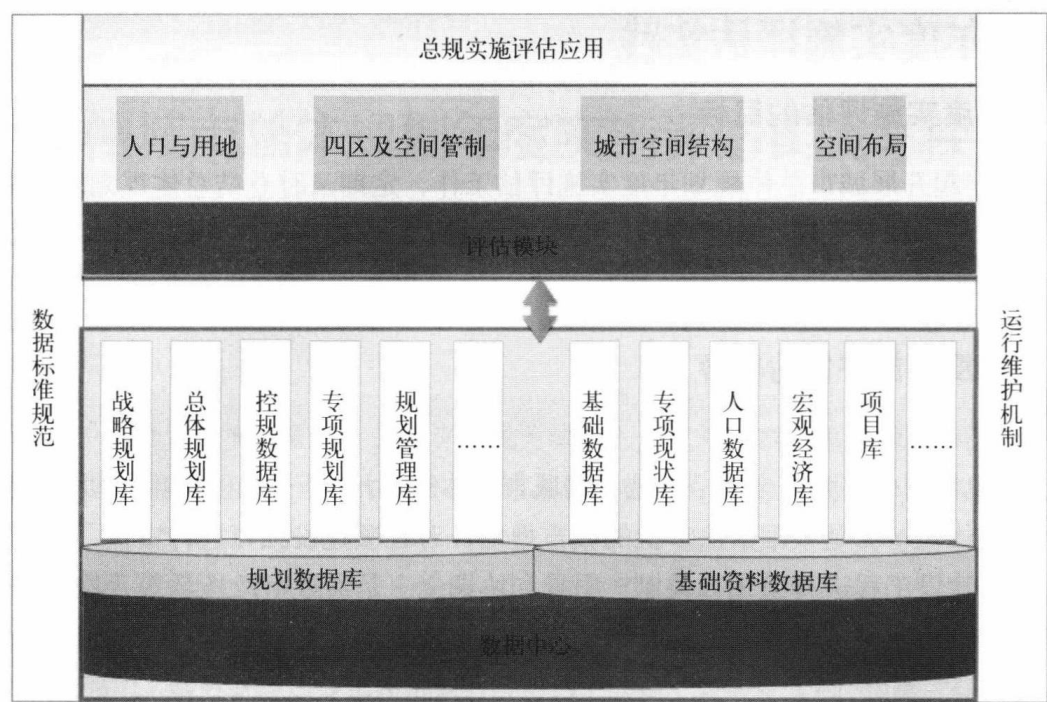


图 1 总规实施评估应用

(3) 广州实施评估系统的建立,以空间数据库技术和 GIS 技术为支撑,采取定性和定量相结合的方法,为编制总体规划实施评估报告提供技术支撑 (图 1)。

(4) 建立“市区联动”工作机制,拓展评估工作深度。

(5) 2013 年,广州从市规划局独立开展实施评估转向“市区联动”,发动各区规划分局共同开展规划实施评估工作。全市制定实施评估工作规程和工作方案,统筹实施评估整体工作的推进,汇总、整合分析各区评估报告,完成广州市总体规划实施评估总报告。各区负责组织开展区实施评估工作,制定各区规划实施评估工作的计划、资料收集、成果编制、审查及征求意见、公众参与、上报等工作。

2.4 广州年度实施评估的成效

(1) 为制定近期实施策略与年度实施计划提出建议。

(2) 从 2013 年起,广州年度实施评估新增加对总规下层次规划编制情况的评估,并依据评估结论提出下一年度的规划编制计划,使年度实施评估成为政府决策的依据。广州年度实施评估通过对当年规划项目编制和实施情况进行梳理评估,提出下年度的规划编制建议;以实施评估的结论为指导,科学制定下年度全市和各区规划编制计划;按照规划编制计划推进下年度的规划编制工作,并依照计划进度安排,对规划编制工作全过程进行监控,保证规划编制任务按时按质完成。这样形成了“计划—监控—评估”工作框架,使实施评估、规划编制计划、规划编制三项工作相辅相成,实现以评估工作有效推动规划编制。

(3) 为科学开展总体规划的修编与优化完善等提供依据和资料积累。

(4) 通过年度实施评估,广州统计了年度人口、空间布局、交通、设施等总规内容的实施情况、总规下层次的规划编制情况、重点项目建设情况,并分析实施成效和不足,不断修正总体规划目标与实施的关系,使总体规划的落实从“目标蓝图型”向“过程协调型”转变,为科学开展总体规划的修编与优化完善等提供依据,也为其他行政决策提供了丰富的基础资料积累。

2.5 广州年度实施评估存在问题分析

(1) 评估基础数据缺乏有效更新机制。

(2) 目前广州实施评估 GIS 平台系统已建立,但是基础数据库内的部分数据,例如各类现状建设用地规模等仍然停留在 2007 年总规编制时的数据资料。因为数据来源有限、没有稳定的定期更新制度等原因,导致评估数据缺乏稳定性,无法全面掌握和评估分析城市建设发展的实际情况。

(3) 评估机制局限于规划行业内部。

(4) 总体规划的实施需要通过行业内部的下位规划和行业外部其他部门的相关规划进行支撑与落实。虽然广州总规年度实施评估已经建立了“市区联动”的工作机制,但是评估工作仍局限于规划行业内部,对行业外其他部门的总规实施情况并不掌握。且由于相关部门实施责任不明晰、实施积极性不够等原因,导致总体规划的实施具有很多不确定性和实施效果不佳的问题,难以实现总规的统筹作用。基于这样的现实情况,需要将规划评估工作进行全市各部门统筹考虑,对各部门的规划编制和实施情况开展评估,全盘监督总体规划的实施,从而提升总体规划的实施效果。

(5) 评估结论未能深入到实质层面。

(6) 无论是指标评估、空间布局评估还是项目实施评估,目前广州总规年度实施评估结论仅是对总规实施成效的总结和分析,缺乏对规划目标实施背后的过程分析、政策层面的原因分析等,不能全面客观评价总规在建设实施中起到的作用。因此需要对规划实施的路径进行判断,不仅要关注规划目标的实现程度,更要深度分析评估规划实施的实质原因。

3 对广州年度实施评估的思考与探索

经过改革开放 30 年的高速发展,我国经济发展进入“新常态”,城市发展也已经进入新的发展时期。时隔 37 年再次召开的中央城市工作会议为今后一段时期的城市工作指明了方向,会议提出要“提升规划水平,增强城市规划的科学性和权威性,促进‘多规合一’,要“实现一张蓝图干到底”等。在新的城市规划工作形势下,广州的年度实施评估工作也必须继续创新探索。

从近年各大城市的实施评估实践来看,年度实施评估工作越来越受到关注,也逐步成为城市发展核心数据资料收集的重要方法,是动态关注和过程评价总体规划实施成效的重要手段。除了对总体规划及其下位规划的实施情况进行关注和评估,年度实施评估开始走向横向研究城乡规划与其他规划的“多规”协作领域,并更多关注规划编制的政策背景,对城市的总体发展进行关注和评估。

通过学习其他城市经验,在延续历史成功经验的基础上,广州年度实施评估将结合“多规合一”、构建空间规划体系等规划工作新形势,以“一张图”平台为基础,以实施评估 GIS 平台体系为技术支撑,以“市区联动”、“部门联动”为工作机制,以“1+1+X+Y”为成果体系,构建“纵向分层,横向分级”的工作体系。

3.1 进一步优化年度实施评估内容和重点

广州总规年度实施评估结合当前新形势和其他城市经验,进一步优化评估内容和重点,具体包含指标评估、空间评估、建设实施评估、实施机制评估四个部分:一是城市发展综合指标评估。对城市经济、人口、生态、交通、产业等相关指标的变化情况进行分析,用城市发展的总体水平来评价总体规划的实施情况。二是用地空间布局评估。将城市用地的空间布局变化情况、下层次及相关规划的空间布局情况与总体规划图对照分析,评价总体规划对城市空间布局及结构形态、空间战略所产生的引导作用。三是重大建设项目评估。对总体规划所确定的城市重要项目及重大基础设施的建设实施进展进行评估,评价其实施情况及产生的效果。四是规划实施机制评估。分析规划组织的运作及制度建设情况,以评价总体规划在实务层面上所体现出来的效能,例如规划编制体系的维护、规委会审议机制、国规委审批汇总、图斑督查等。

3.2 探索“纵向分层，横向分级”的评估体系

纵向分层评估是按照广州“市域—片区（组团）—功能单元—规划管理单元”四个层级的空间管理体系，围绕“总体规划—分区规划（特定地区总体规划）—控制性详细规划（村庄规划）”纵向分层的总体规划实施体系，针对不同层级的规划落实总体规划要求的执行情况进行梳理和分析。例如片区（组团）的分区规划（特定地区总体规划）、功能单元级的控制性详细规划如何贯彻落实总体规划确定的相关发展要求等。

横向分级评估是围绕“总体规划—专业规划”横向分类的总体规划实施体系来分析评估。专业规划是指涉及空间布局、与总体规划紧密相关的部门行业规划，一般由其他部门牵头组织编制，这类规划一般结合总体规划编制工作同步开展，是体现总体规划统筹作用的主要方式与途径。例如评估环保局组织编制的环境保护规划、水务局组织编制的水系规划、林业园林局组织编制的绿地系统规划、交委组织编制的综合交通体系规划等不同专业的规划如何贯彻落实总体规划确定的相关发展要求。

广州总体规划实施评估在“纵向分层，横向分级”的评估体系基础上，围绕城乡规划编制体系、各类规划的编制工作和实施情况进行分项评估，并在此基础上进行综合汇总，形成多规协作的评估体系（图2）。

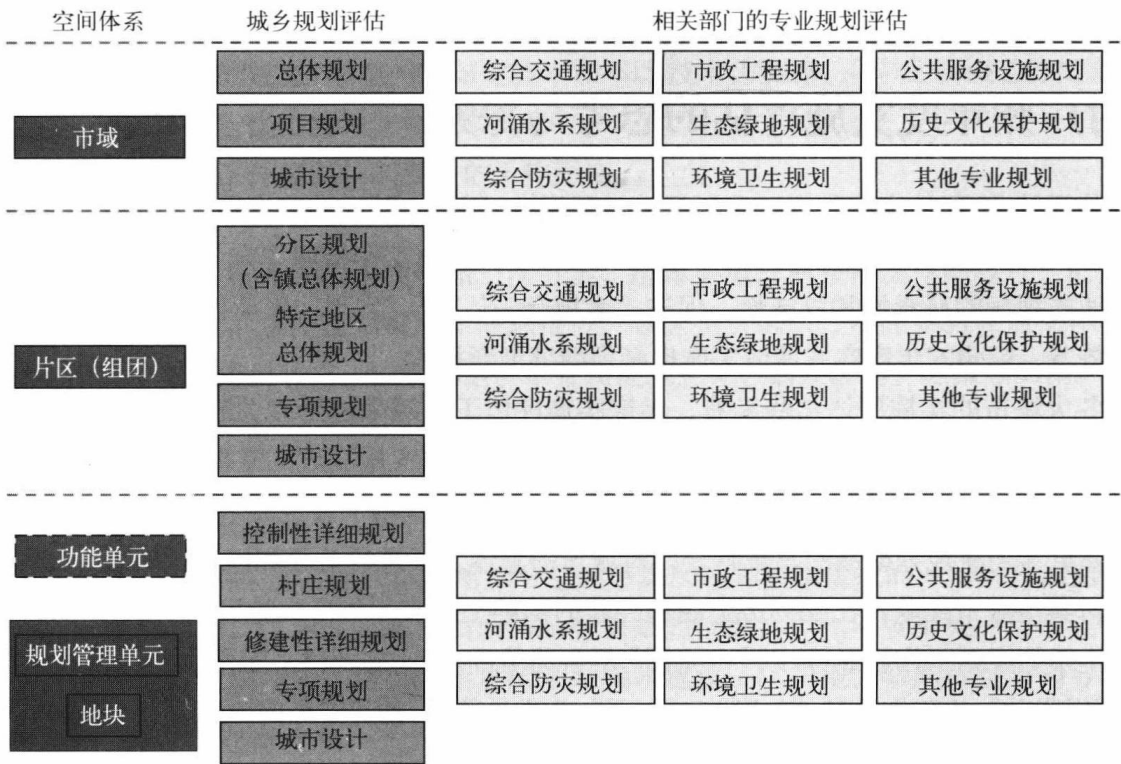


图2 评估体系

3.3 构建全市“市区联动”、“部门联动”、“多规协作”的评估工作机制

在“市区联动”的工作机制基础上，广州借助推进“多规合一”的工作契机，将各行业部门编制的行业规划纳入到总规评估范围，把实施评估工作从“市区联动”拓展到“部门联动”、“多规协作”，构建城乡规划与部门行业规划之间互助合作的评估机制。在总体规划实施评估过程中，行业部门围绕各自的专业领域，从行业规划的编制与实施角度进行评估。具体可从总量目标、指标分配、空间布局和实施措施等方面与总体规划进行对照，形成行业评估成果。城乡规划部门对各部门提交的评估内容进行统筹分析，从提高规划编制水平和规划决策科学性角度提出进一步完善总体规划实施保障机制的相关对策与建议（图3）。

3.4 以“多规合一”、“一张图”平台建立评估数据定期更新制度

借助“市区联动”、“部门联动”的工作机制,结合“多规合一”、“控规一张图”维护工作,规划主管部门将与各区、各职能部门联合建立评估数据更新制度,完善各项评估数据,包括现状数据和规划数据,让实施评估 GIS 平台系统更好地发挥评估支撑作用。各职能部门每年年末将行业规划的编制情况、行业规划数据、当年的行业发展现状数据进行汇总评估;各区根据当年的规划编制情况、各区建设发展情况,汇总评估区域范围内的现状建设数据和规划数据。规划主管部门统筹,每年将这些数据统一纳入 GIS 平台系统,保证评估数据逐年更新,为全市的总规评估提供科学依据,也为推进“多规合一”、“控规一张图”维护工作提供数据支撑。

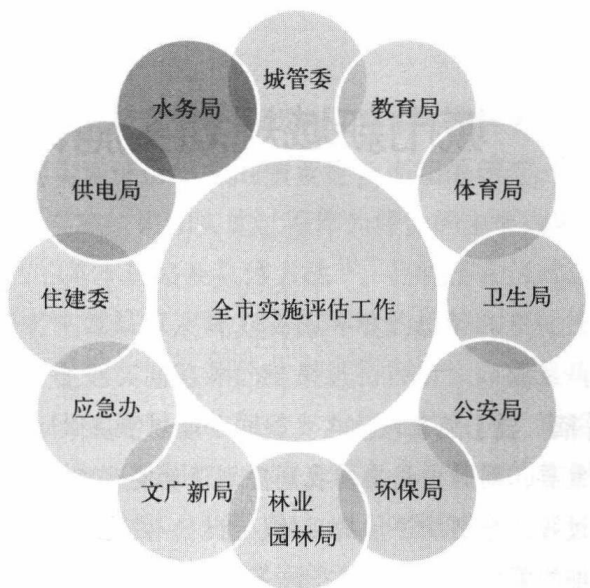


图3 全市实施评估工作部门

3.5 建立面向政府和公众的“1+1+X+Y”的成果体系

年度总规实施评估的成果不仅仅是为政府部门提供决策的参考,也应该是公众了解规划实施情况的一个重要渠道。因此,广州年度实施评估成果将建立面向政府和公众的“1+1+X+Y”成果体系。其中,1个实施评估总报告作为成果主体和基础;1个白皮书对外发布;X个各区实施评估报告;Y个市职能部门专项评估报告。

年度实施评估报告内容全面,是规划系统内部开展相关规划编制与管理工作的技术支撑。内容包括对当年全市规划编制情况、建设发展情况、政策实施情况等的分析评估,并提出下年度的规划建设发展建议。评估数据来源于各区评估报告和各部门专项评估报告。

年度白皮书内容精简,是政府决策的参考,也是政府对公众宣传城市规划工作的重要读本,内容来源年度评估报告。

各区实施评估报告总结评估各区当年的规划编制情况、建设发展情况等。

各市职能部门专项评估报告总结评估各市职能部门当年行业规划的编制情况、行业发展建设情况等。

4 结语

广州总规年度实施评估的多年实践与探索,建立了常态化年度实施评估动态关注和过程评价总体规划实施成效的制度。年度实施评估的短期性,不一定能得出深层次的评估结论,但滚动的年度实施评估资料积累可以为中长期的评估提供依据,为规划项目的修改或者终止建立良好的反馈机制。年度总规实施评估是维护总体规划权威性、严肃性和可实施性的重要手段。

参考文献

- [1] 周凌,方澜,孙忆敏.城市总体规划实施年度评估方法初探——以上海为例[J].上海城市规划,2013,(06).
- [2] 袁也.总体规划实施评价方法的主要问题及其思考[J].城市规划学刊,2014,(02).
- [3] 曹春霞.多规协作视角下的重庆市总体规划实施评估研究[J].规划师,2014,(08).

城市新城规划实施评估研究——以杭州城东新城为例

汪 军 骆 祎 王玉英*

【摘 要】随着评估在我国城乡规划中法律地位的确立，其具体的组织方式、评估内容以及操作机制显得越来越重要，同时也是当前我国规划评估实践中亟需解决的问题。本文介绍了杭州城东新城规划建设评估项目的总体过程，分别从评估的目的、组织、内容、开展方式、分析手法、报告撰写以及经典评估方法等几个方面进行详细的解构，希望能够在此基础上讨论适合我国城市开发项目的规划评估操作机制。

【关键词】城东新城，规划评估，操作机制

1 前言

现代城市规划作为一项公共政策，开始由“目标规划”走向“过程规划”，并注重规划的绩效性，这些转变要求确立对规划管理和实施过程的评估机制。同时，市场条件下，多种利益的引入，也要求对城市规划这一公共政策进行绩效的分析和评价。2007年颁布的《城乡规划法》强调了规划实施过程和修订过程的法定性，也是“过程规划”理念的重要体现。但是，由于城市建设过程中的不确定性，以及长期以来以“终极蓝图”为标准的城市规划实施方式，使得我国缺乏一套系统的对城市规划的评估体系。而随着《城乡规划法》对城市规划评估的严格要求，如何对相关规划进行评估成了具体实施中的重点。

在我国现阶段的规划实践中，城市规划依然过分重视对“终极蓝图”的表达，而忽略规划的实施过程，这样的结果是导致城市规划的不确定性和不连续性。一个规划行为一旦进入实施阶段，很难保证规划实现预期的效果，在规划是否应该修改或者如何修改的问题中缺乏决策的依据。同时，另外一个问题是规划投入的有效性问题。在我国的城市化率呈现出加速上升的过程中，各地不断加大对城市规划建设的投入力度，但是没有建立起一套对规划投入的监督和审计制度，使得政府的投入缺少一个总结和反思的机制。在这种背景下，规划评估有着极其重要的地位和意义。

随着评估法律地位的确立，住房和城乡建设部又在2009年出台了《城市总体规划实施评估办法（试行）》，该办法明确提出对城市总体规划实施情况的评估内容和操作方法，对各地的总体规划评估具有一定的指导作用。但同时，在详细规划层面以及单项建设项目层面的评估还缺乏详细的技术指导。单就城市规划本身的公共政策属性而言，在详细规划和单项建设项目中的实施周期更短，实施效果更明显，因此也更加需要建立一套行之有效的评估办法。

* 汪军，副教授，华东理工大学。

骆祎，高级工程师，杭州市城东新城建设投资有限公司。

王玉英，高级工程师，杭州市城东新城建设投资有限公司。

本研究受上海市设计学四类高峰学科研究项目、华东理工大学2016年教改项目联合资助。

2 规划实施评估在我国的发展

国内自 20 世纪 90 年代末开始有学者系统的介绍城市规划实施评价的理论,其中以孙施文为代表,他通过对有关城市规划实施评价的理论研究综述,揭示了城市规划实施评价研究的重要性及面临的困难,并依据不同的规划阶段、内容和方法对评价类型进行了划分。以规划实施结果和实施过程作为评价的主要内容,结合规划评估理论及其价值观演进的脉络,介绍了开展规划评估的基本思路及具体方法^[1]。吕晓蓓和伍炜认为城市规划实施评价是指在城市规划实施过程中,对城市规划实施效果以及规划实施环境的趋势和变化进行持续地监测,并在固定的实施阶段利用事先约定的评价指标对规划实施监测的结果进行评价,以衡量规划实施的效果。再通过比照规划实施的实际效果与规划原定的阶段实施目标的偏差,对规划的目标、策略和实施手段进行调整^[2]。张兵在《城市规划时效论》中,围绕城市规划实效这一主题,重点分析规划的作用性质和作用过程,揭示城市规划有效作用的意义与条件。采取“动力主体分析”的方法,比较城市发展的动力机制,指明规划作用不是城市发展的直接动力,而是动力的利用机制^[3]。吕慧芬和黄明华通过详细考察两个城市的 13 个案例,对控制性详细规划实效性进行了评价分析,从规划设计角度对影响控制性详细规划实效性的主要因素进行了分析并提出了相应建议,是对于城市规划实效性理论应用的探索性研究^[4]。姚燕华在分析控制性详细规划实施评价的重要性及现有评价方法的基础上,结合控制性详细规划的特点,提出了通过规划管理中规划审批案件对原有规划方案的调整来分析控制性详细规划实施效果的方法^[5]。彭震伟通过建构城市规划编制和实施管理的动态评估系统,及时反馈城市规划行政过程中所发生的变化,减小这种偏差,从而保证城市规划的最终实施效果最优^[6]。蒋靖之认为项目后评估是指对已经完成的项目(或规划)的目的、执行过程、效益、作用和影响进行系统、客观的分析,通过项目活动实践的检查总结,确定项目预期的目标是否达到、项目的主要效益指标是否实现,通过分析评价达到肯定成绩、总结经验、吸取教训、提出建议、改进工作、不断提高项目决策水平和投资效果的目的^[7]。

在开发项目评估实践方面,袁奇峰的《珠江新城规划检讨》是我国较早全面地对一项城市规划决策的实施效果进行评估的重要实践。《珠江新城规划检讨》对已经规划建设了 10 年的广州珠江新城从开发现状、土地供给与 CBD 定位、农民与农村土地政策、用地规划问题、土地开发管理、道路交通问题和城市设计问题等七个方面进行了全面的评估,指出了前期规划建设中出现的问题,并提出了调整建议。作为一次全面的对城市大型规划项目的评估,《珠江新城规划检讨》取得了很大的成功,广州市人民政府于 2002 年批准实施《珠江新城规划检讨》作为指导该地区下一层次规划设计和建设管理的依据^[8]。而赵民、赵蔚、汪军等在《城市重点地区空间发展的规划实施评估》中对城市地区开发建设的评估方法、评估组织、评估内容等进行了详细论述,并详细介绍了杭州钱江新城规划实施评估的案例^[9]。

3 杭州城东新城规划建设评估实践

3.1 城东新城规划建设评估的目的与意义

城市重点地区的规划建设往往影响了整个城市建设的品质和水平,对于这类地区规划建设的评估应成为我国城市建设体系中的重要一环,评估工作不仅是对建设历程的回顾与总结,更是对未来工作的预判与展望,有助于对下一步工作进行科学的决策支撑。

城东新城作为杭州城市结构中的重要一环,具有得天独厚的地理区位优势,建设至今已经经历了 8 年时间,核心区建设基本完成,主要道路架构和基础设施也已形成。随着杭州迈向国际化大都市的步伐加快,作为城市交通门户地区的城东新城在未来将担负更为重要的功能和使命。同时,随着钱江新城二期区域、

江河汇流区域建设的推进，城东新城周边区域的开发进入到一个新的阶段，而城东新城也面临着如何深入和优化开发建设、如何实现可持续的管理运营、如何实现开发模式的升级转型等重大决策时期（图 1）。

在这样的背景下，城东新城规划评估不仅是对“城东新城”建设历程的回顾和总结，更是对未来发展战略的展望。

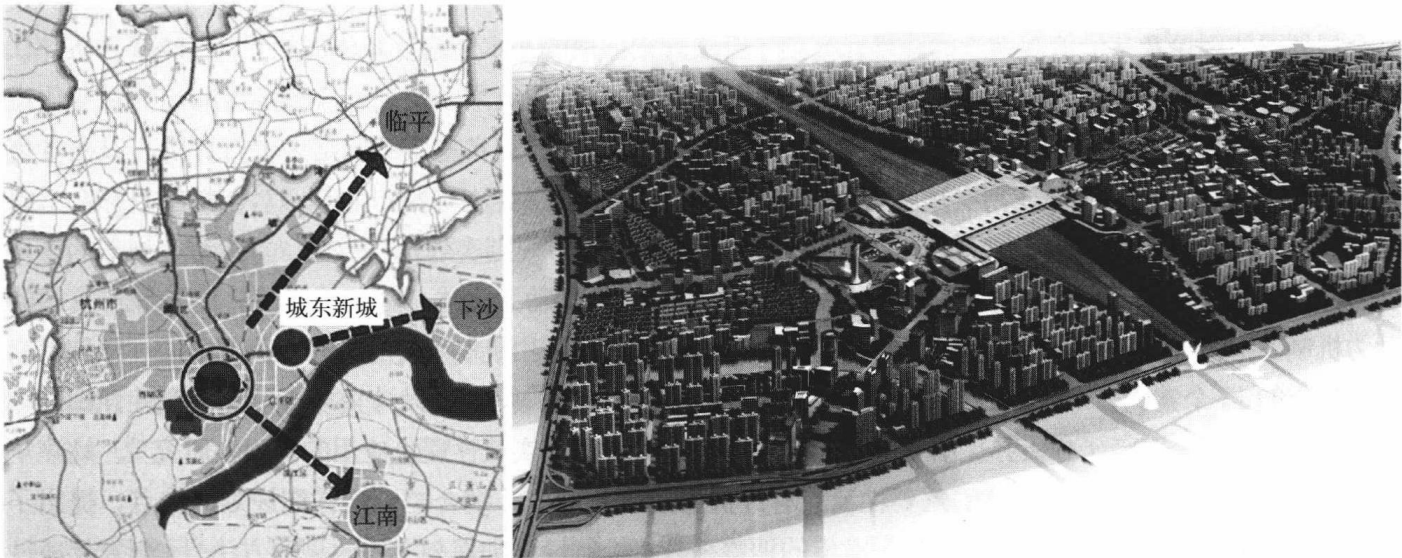


图 1 城东新城区位图及规划效果图

评估工作主要分为以下几个目的：

目的一：回顾和梳理，回顾新城各个领域的建设历程，对其成就进行总结，对不足之处进行成因分析和提出改进建议；

目的二：评估与思考，对城东新城的规划实施成果进行评估，并对其定位、功能、空间形象、开发方式等各个方面进行思考，客观全面的提出问题，并提出解决问题的路径；

目的三：战略与展望，结合城东新城各个方面的建设成就和未来诉求，总结大型城市开发项目的经验，探讨完善规划编制和优化运营管理的体制和机制等相关议题，提出适合城东新城未来发展的合理建议。

以城东新城规划中期评估为例，探讨对于城市重点地区规划建设的评估方法和机制，是我国城市规划由计划转向公共政策的重要内容，也符合我国转变过去粗放式城市建设，转向“集约、低碳、智慧、绿色”的新型城镇化战略意图。

3.2 城东新城规划建设评估的组织模式和工作特点

国外传统的评估组织方式主要有三种：一是聘请专业的评估专家作为项目执行机构的一员参与整个项目的运作，或者在机构内部指定评估人员；二是聘请项目以外的专业评估和咨询机构进行评估；三是通过公开招标的方式向社会征集评估报告，在英美被称为“评估招标”。还有一种比较特殊的方式，即由大学或者研究机构发起的，源于一项具体课题的研究而进行的研究性评估^[10]。

城东新城规划建设评估主要通过聘请项目以外的专业评估和咨询机构进行评估。受城东新城开发有限公司（以下简称“城东公司”）委托，第三方科研机构具体承担了评估工作，并组成了由规划、交通、经济、市政、信息等多学科专家参与的评估工作组。同时，城东公司本身作为评估的主体，专门组成了评估委员会，由公司领导直接管理，由各个科室工作人员参加，专门对口评估单位开展具体的评估操作。有了评估委员会的统一协调和组织，使得原本只属于公司建设管理部门管辖的评估事务上升到了整个新城层面，使评估获得新城上下的重视，有助于评估的开展。