

U 城市总体规划实施 评价研究 rban Planning

◎ 李王鸣 等著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市总体规划实施评价研究 / 李王鸣等著. —杭州: 浙江大学出版社, 2007. 9

ISBN 978-7-308-05548-2

I. 城… II. 李… III. 城市规划: 总体规划—评价—研究—中国 IV. TU984. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 142145 号

城市总体规划实施评价研究

李王鸣 等著

责任编辑 田 华

封面设计 刘依群

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(E-mail: zupress@mail. hz. zj. cn)

(网址: <http://www. zjupress. com>)

经 销 浙江省新华书店

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 杭州杭新印务有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 12

彩 插 4

字 数 192 千

版 印 次 2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-05548-2

定 价 30.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88072522

序

城市是人类历史的结晶、现代文明的标志,是经济、政治、科技、文化、教育的中心,是一个动态变化的综合性复杂系统,在其发展过程中,深受诸多不确定因素的影响。

城市规划是指导城市建设和管理的依据。作为一个以调研、分析、预测为前提,以管理城市健康发展为目的的规划手段,实际上只是模拟一个建立在科学预测基础上的理想未来城市模型,起到一个奠定总体框架的作用,只能在一定限度内引导和控制城市建设,而不可能准确无误地模拟城市的各种动态变化。

为了充分发挥城市规划的调控作用,实践证明必须抓好科学编制和实施监督两个关键环节,并应以规划的实效性作为最核心的衡量指标。而我国当前尚未有系统完整的城市规划实施评价工作,在现行城市规划编制、管理制度中存在比较突出的问题是无论政府还是规划师都“重编制,轻实施;重修编,轻反思”。一旦规划在实施过程中产生问题,就考虑开始新规划编制或对原有规划进行修编,这样一来对原有规划始终缺少完整的反馈机制。

加之,城市规划在具体实施建设过程中往往碰到很多现实问题和宏观背景的影响,产生一些不可避免的偏差和调整。这些偏差和调整,有些是合理的,有些是不合理的,这些不合理的因素就成为城市可持续发展的阻碍。因此,通过对规划实施偏差进行合理的评价,及时反馈规划决策与管理组织,掌握城市变化趋势,进行适时调整或具体操作措施的优化来解决城市面临的问题,引导城市可持续发展极其必要。城市规划实施评价研究这种监督与反馈机制还作为政府管理职能和模式转型下的必然产物,是强化政府政策力调控的重要途径,对城市发展大有益处。由此可知,《城市总体规划实施评价研究》的出版,具有重要的理论和现实意义。

本书由浙江大学与余姚市规划局联合承担的浙江省建设厅 2005 年研究课题《浙江省城市总体规划实施评价导则基础研究》为基础,通过运用城市地理、城市经济和城市规划等交叉学科知识和研究方法,认真考察了浙江

省余姚市及相关城市总体规划实施的情况,分析了不同发展阶段、发展时期社会经济的发展变化对城市总体规划实施的影响与作用,揭示了城市空间拓展演变与城市总体规划实施的内在联系和作用机制;同时由规划目标实施情况、空间组织与布局情况、公众满意度三个领域共 20 个分项指标构建了一套符合浙江省实际情况的城市总体规划实施评价体系,填补了国内相关方面研究的空白。全书视野开阔,观点明确,思路清晰,内容丰富,方法科学,具有很好的前瞻性、先导性和创新性。

今当《城市总体规划实施评价研究》专著出版之际,我特将此书向广大读者推荐,以增加社会各界对城市规划编制、城市规划实施评价的认识和理解,更好地为建设和谐城市提供参考。

马裕祥

2007 年中秋佳节于杭州

前 言

随着社会经济的迅速发展和城市化进程的不断加快,我国各地城市逐步进入了调整期,城市在发展过程中暴露出的问题也越来越受到社会各界的重视。在这个特定的发展时期,许多城市都面临着机遇与挑战,如何正确处理这些问题,如何实现科学协调发展,成为每一位关注城市发展的相关人士关心的重点。

城市规划实施评价正是在我国城市规划工作面临逐步转型的情况下提出的,它既是对现有规划的一种科学认识,也是对未来发展的一种合理预测。当我们再一次从规划实施评价的角度理性认识城市发展过程时,可以发现原有规划在有些方面确实对城市的发展起到了重要推动作用,而在有些方面又滞后于城市的发展,需要在下一阶段及时改正。城市规划实施评价工作为我们及时发现城市的无序发展、理清发展思路提供了一个有效方法与途径,是城市规划学术界、城市政府以及相关部门在今后需要特别加强的工作重点之一。

在浙江经济社会快速发展,加快城市化、城乡一体化的进程中,城市总体规划修编频率较高,社会各界对规划实施效果认识模糊和不一。另一方面建设部发布的新《城市规划编制办法》明确了规划实施评价的规定。但目前国内的城市规划实施评价工作中并未建立起一套系统的评价体系和方法,评价研究内容大都以机制和政策研究为核心,数理方法和评价实例相结合的较少。已有的少量规划实施评价实践内容不全面,分析人口和用地规模突破的较多,同时缺少运用数理分析手段考量规划实施的效果。为此,研究总体规划实施评价的理论、方法、程序,研究评价客观公正和便于公众参与,使得评价程序化、科学化,为城市总体规划编制工作提供良好的基础和思路成为当前迫切需要解决的重要课题。在此背景下,浙江省建设厅于2005年提出了“浙江省城市总体规划实施评价导则研究——以余姚城市为例”的课题,并委托浙江省余姚市规划局和浙江大学联合研究。

2005年6月,课题组赴余姚市进行实地调查,并会同余姚市发改委、交通局、环保局、余姚经济开发区管委会、姚北工业新区管委会、建设局等部门展开了多次座谈,对余姚城市总体规划实施评价工作进行了认真商讨。同

时,为深入了解当地总体规划在实施中,市民对规划的了解满意程度以及规划对市民生活产生的影响,我们对余姚市多个片区发放了近千份社会调查问卷,回收有效问卷750份,初步掌握了余姚市民对于余姚城市规划编制、实施过程中最关心的问题和对政府有关部门的满意程度。经过一年多的努力工作,全面完成调研任务,撰写了研究报告。研究课题报告于2006年12月通过专家评审。现在,我们将研究成果公开出版,一是使其能为社会各界共享,二是希望由此引出更多的真知灼见。出版时基本保留了研究报告的形式,书名根据课题名称作了一些修订与简化。

本研究报告由两部分组成:上篇为总报告,下篇为专题研究。全书由李王鸣教授构思总体框架,设计规划评价体系,提出研究方法、技术路线和研究实施方案,多人分工执笔,凝聚着集体的才智。本书在写作过程中参考和引用了国内外不少学者、专家关于城市规划实施评价等相关领域的研究成果,已在参考书目中列出,在此一并表示感谢。

研究报告在综合借鉴国内外城市规划实施研究的相关理论方法基础上,从提高规划编制质量和规划成果可实施性的角度出发,提出由规划目标实施、空间组织与布局、公众满意度评价三个领域共26项指标组成的较为完整的规划实施评价体系。研究提出了实施评价的等级标准、指标权重参考值、指标等级评定方法等思路性方法。课题选择浙江余姚城市进行实证研究。研究证明建立的评价体系与方法框架具有一定的可操作性和实用性。研究以案例城市为例,揭示城市建设和规划实施过程中的五大问题;通过定性和定量分析提出对城市建设用地变化重要的三方面影响因素与作用;同时进一步探究总结城市规划实施五个方面影响因素。最后研究总结近期需进一步研究的内容。

本研究作为城市规划实施评价工作的实践成果,具有一定的开创性意义,为相关研究提供了一定的理论依据和借鉴。为各级政府总体规划修编、近期建设规划提供具有参考和启发性价值的正确思路,为浙江省政府和相关职能部门正式出台城市总体规划实施评价导则奠定了良好基础。但其理论与实践研究工作均较为薄弱,需要在现实工作中不断探索、总结。同时希望城市规划、管理部门、规划相关工作者以及其他关心城市发展问题的有识之士都能积极参与到该研究工作中来,推动我国城市规划工作由重视规划编制、实施工作转向重视规划反馈工作。希望本书能对城市总体规划实施评价工作的全面开展起抛砖引玉的作用,从而推动我国城市规划反思工作的顺利展开。

《浙江省城市总体规划实施评价导则基础研究》课题组

2007年7月于杭州

目 录

上篇 总报告

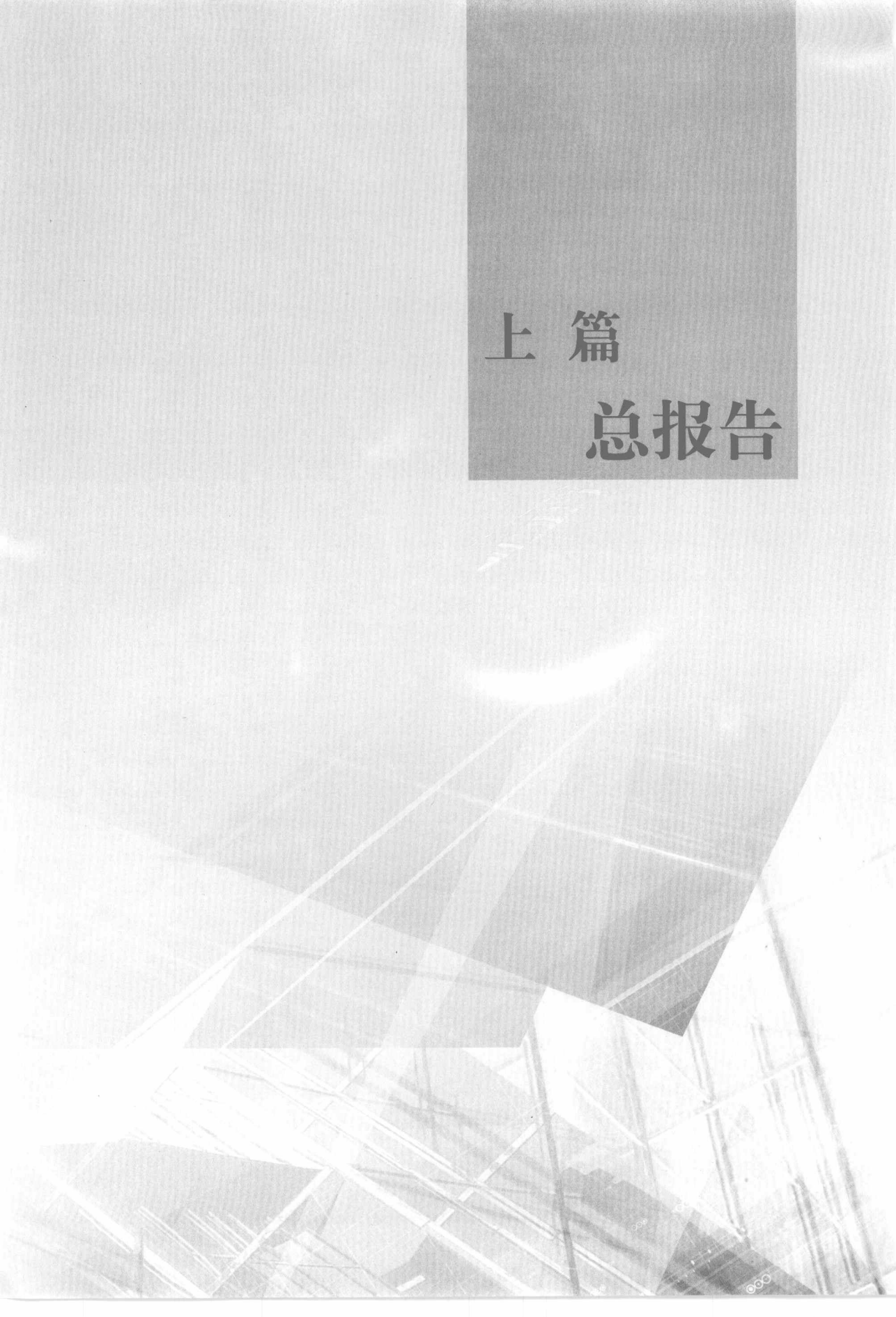
1 绪 论	3
1.1 我国城市规划发展的背景	3
1.2 我国城市总体规划实施过程中存在的问题	5
1.3 城市总体规划实施评价研究意义	8
1.4 城市总体规划实施评价研究内容	9
1.5 城市总体规划实施评价技术路线	10
2 国内外相关理论和研究方法综述	12
2.1 国外相关规划实施评价理论方法与研究	12
2.2 国内相关规划实施评价理论与研究	14
2.3 国内主要城市研究案例分析	15
2.4 小结与启示	17
3 城市总体规划实施评价体系的构建	19
3.1 评价体系构建的基本思路	19
3.2 评价体系构建的原则	19
3.3 评价体系构建的内容	20
3.4 指标权重的确定	22
3.5 指标的等级评定	24
3.6 评价结果判定	26
3.7 应用说明	26
4 案例城市概况与规划回顾	29
4.1 案例城市概况	29
4.2 案例城市规划回顾	30

4.3	案例城市评价体系与评价指标的选取	32
5	案例城市规划实施评价	35
5.1	规划目标实施评价	35
5.2	空间组织与布局评价	37
5.3	公众满意度评价	51
6	评价结果分析	55
6.1	评价结果	55
6.2	评价结果分析	56
7	规划实施动态分析与机理探索	59
7.1	城市建设用地增长分析	59
7.2	城市建设用地结构演变分析	63
7.3	城市空间形态演变分析	64
7.4	城市建设用地变化机理分析	65
8	城市规划实施问题反思及机制分析	68
8.1	城市规划实施问题	68
8.2	城市规划实施机制探究	73
9	近期建设规划思路的若干启示	79
9.1	把握几大变化趋势	79
9.2	近期规划思路变革	80
9.3	加强空间发展研究	84
9.4	城市短板功能建设	86
9.5	发展策略与体制研究	88
9.6	城市特色研究	91
10	结 论	95
10.1	本研究的主要结论与创新探索	95
10.2	进一步研究内容的建议	96
10.3	尚待解决的规划实施效果评价的诸多难题	97

下篇 专题研究

11 余姚市城市现状建设用地发展水平评析	101
11.1 评析范围与方法	101
11.2 现状城市建设用地总体分析	105
11.3 建设用地分类分析	113
11.4 现状人均建设用地水平分析	120
11.5 城市建设用地比较分析	122
11.6 总 结	129
12 余姚市城市空间动态演变剖析	132
12.1 研究意义与研究范围	132
12.2 城市建设用地动态分析	133
12.3 城市建设用地空间布局演变分析	142
12.4 城市建设用地动态演变机制的定量分析	149
12.5 城市建设用地动态演变机制的定性分析	151
12.6 总 结	162
13 余姚市民出行、规划理解及满意程度调查研究	163
13.1 研究意义与研究内容	163
13.2 调查设计及调查对象	164
13.3 城市市民出行调查分析	166
13.4 市民对余姚城市规划建设满意程度调查	169
13.5 总 结	174
主要参考文献	175
附录 专家评审委员会评审意见	178
后 记	180
附图 1 余姚城市总体规划图(2001—2020)	
附图 2 余姚城市近期建设规划图(2001—2005)	
附图 3 余姚市 2001 年城市建设用地布局图	
附图 4 余姚市 2003 年城市建设用地布局图	
附图 5 余姚市 2005 年城市建设用地布局图	

上 篇 总报告



1 绪 论

1.1 我国城市规划发展的背景

1.1.1 政府职能转变对城市规划的新要求

当代中国社会最深刻的两个主题是转型与发展。我们的目标则是“在转型中发展,在发展中转型”^①。“十一五”期间社会需求进入多元化、品质化、差异化阶段,未来城市的建设之路该如何走下去,这一问题现实地摆在了我们面前。

为适应经济全球化与社会主义市场经济体制建设要求,我国政府职能转变的导向和目标,就是要由原先的经济建设型转向“公共服务型”^②,要求政府各职能部门的角色必须彻底地从审批型转向服务型,从发展型转向监管型,并在转变政府职能的基础上进一步推进政府效能建设。

面对政府职能的转变,城市规划部门的职能定位与城市规划行业发展必须尽快顺应政府职能战略性转变的要求。随着政府职能的结构性调整与地方政府制度创新的进一步深化,可以预见,城市规划必将成为各级政府履行职能的最重要载体之一。因而,有必要“按照公共政策的属性改革和建构城市规划,实现社会主义市场经济条件下城市规划性质和功能的理性定位”^③。规划部门应成为政府实施宏观调控、参与资源配置、为个体社会成员提供公共产品的重要公共部门;城市规划应成为公共服务型政府提供公

① 意云:《转型时期城市总体规划的思考》,《城市规划》2004年第11期。

② 所谓公共服务型政府,主要有四种含义:其一,政府是为全社会服务的政府,它不是对某一类人或某一类地区服务;其二,政府公平地对待企业和公民;其三,政府要以尽量公开的方式运作,接受公众监督;其四,权力不能进入市场,政府要让利于民,不能以追求利益最大化为目标。参见郁建兴:《从发展型政府到公共服务型政府》,《马克思主义与现实》2004年第5期。

③ 陈锋:《转型时期的城市规划与城市规划的转型》,《城市规划》2004年第8期。

共政策与公共服务的重要依据与手段。

1.1.2 《城市规划编制办法》明确了规划实施评价的规定

为了规范城市规划编制工作,提高城市规划的科学性和严肃性,根据国家有关法律法规的规定,经建设部第76次常务会议讨论通过,发布《城市规划编制办法》,自2006年4月1日起施行。《城市规划编制办法》第十二条,明确规定城市人民政府提出编制城市总体规划前,应当对现行城市总体规划以及各专项规划的实施情况进行总结,对基础设施的支撑能力和建设条件作出评价;针对存在的问题和出现的新情况,从土地、水、能源和环境等城市长期的发展保障出发,依据全国城镇体系规划和省域城镇体系规划,着眼区域统筹和城乡统筹,对城市的定位、发展目标、城市功能和空间布局等战略问题进行前瞻性研究,作为城市总体规划编制的工作基础。

研究总体规划实施评价是为城市总体规划实施总结提供理论、方法、程序上的依据,可使总结客观公正和便于公众参与,也使总结程序化、科学化,为城市总体规划编制工作提供良好的基础和思路成为当前迫切需要解决的问题。

1.1.3 规划不确定性对规划编制与实施带来新的思考

在我国社会经济高速发展的浪潮中,城市发展面临的大环境时刻发生着变化,其中一些是可以预料到的,但更多的是无法预测的变化。这些充满了不确定因素的变化对规划编制和规划实施提出了要求。这些不确定因素主要包括:经济市场化因素;社会多元化因素;政治民主化因素;信息网络化因素等。

原有规划的编制和实施在这样的不确定环境下面临着重大的挑战,政府、市民、开发商等对规划存在着不同层面的不满。基于这样的环境变化,要求城市规划编制方法要有所突破,改变以往自上而下的规划编制方法,要以市场为导向,尝试适应当前时代发展要求的规划编制方法。

同时要求原有规划在实施过程中能够充分适应这种变化,规划实施过程不能僵化,要以环境变化为前提,及时进行调整。在规划实施评价中也需要区分不确定性因素对于实施结果的影响,提出正确合理的评价结果。

1.1.4 城市总体规划实施评价相关研究不足为本课题提供了研究空间

城市总体规划作为研究的热点,众多的学者已进行过探讨。如陈秉钊在《变革年代多变的城市总体规划剖析》一文中提出“针对当前城市总体规

划多变的状况,在主观原因外着重将其放在变革年代的背景中进行剖析,并对改革规划编制办法和审批制度,应用城市管治的思想,从转变政府职能等方面提出对策和建议”;孙施文在《城市总体规划实施政策的理性过程》一文中“针对城市规划实施政策过程的各阶段之间内在的、完整的逻辑关系,就政策问题的形成确定、设计与评估,政策的制定、实施与评估等过程问题提出了一些独到的见解”。但国内对城市规划实施评价多数偏向于如何进行规划的编制和规划实施的政策研究,而对城市总体规划实施评价的定性研究较少涉及。

1.2 我国城市总体规划实施过程中存在的问题

1.2.1 规划修编频率高,实施结果与目标偏差较大

从信息论的角度看,城市规划编制与实施过程实质是城市规划相关信息的收取、集合、处理、加工、储存、输送和控制的过程。当今世界,在以信息技术为代表的科技革命浪潮推动下,世界政治、经济、文化正步入全球化时代。在信息通讯发达、世界市场体系逐步建立的今天,城市规划编制与实施决策考虑的变化因素越来越多。决策者必须综合考虑社会、政治、经济、环境等一系列因素,在此基础上作出正确决策。

正是因为这种瞬息万变的大环境加大了规划编制的难度,几乎所有的城市规划问题都与信息有关。然而由于信息的不对称和规划审批环节的漫长,使得规划编制周期加长。同时,由于信息变化太快,使得规划编制在审批完成之时,现实形势与规划之时相比往往又发生了变化。根据“蝴蝶效应”理论,这种变化必然会造成一系列的联动变化效应。规划编制的前提与环境发生了变化,必然使得规划实施的结果偏离原有规划目标。有时,由于在规划编制过程中充分考虑了这种弹性变化余地,使得规划实施结果与目标偏离较小;而更多的是,由于变化的不确定性和突然性,使得规划在实施过程中往往显得难以适应这种变化,造成了规划实施结果与目标偏差较大,规划又有了修编的需要。

1.2.2 规划实施主体多元化,利益矛盾突现

改革开放以来,随着计划经济体制向市场经济体制的转轨,城市建设速度明显加快,城市建设投资主体由单纯的国家、地方投资向国家、地方、企业、海内外融资等多元化、多层次的渠道转变,城市利益分配关系也随之向国家、集体、个人利益分离的趋势转变。

市场经济的重要特征之一是各类规划实施主体追求利益的最大化,城市规划的核心问题亦体现在协调利益的问题上。在各利益主体追求自身利益最大化的过程中,势必会对其他群体造成伤害。当各类利益主体之间呈现出一些不健康的特征,且理应“中立”的城市规划师受到利益“磁性”的强烈吸引倒向社会强势群体一侧,这种情况下技术性的指导显然力不从心。这就需要通过制定相应的法律、法规和相关政策,调整完善城市规划机制来解决,通过机制协调使政府、市场及公众三者之间的关系健康互动,在三者力量制衡的前提下,使城市规划工作更公正、更科学^①。

1.2.3 规划实施缺乏系统性、科学性和规范性

城市规划实施缺乏系统性、科学性和规范性主要表现为以下三个方面:

1. 缺乏系统的规划实施反馈环节

规划实施过程中缺乏必要的反馈环节和反馈机制。城市规划实施的对象由于利益主体多元化而呈现复杂的社会属性,这些属性量化困难,又带有不确定性、非技术性、模糊性等特点,因此在决策初期评价其成功得失就显得较为困难。而进入实施阶段后,可以有一系列行动和一系列更具体的、更有针对性的方法加以表达和说明,并逐步落实到物质环境的建设上,最终反映出规划制定对城市建设和城市发展的影响效果。如果将这些实施效果加以分析,就可以及时对最初的规划制定决策过程进行调整,或为下一次的规划制定实施提供反馈意见,作出更科学、更合理的决策。然而,目前城市规划制定实施是:“从政府到规划部门都在编制各种各样的规划,但事后真正严谨、可靠的实际评价却极少去做。无论旧的规划实施效果如何,新的规划总是源源不断地推出。”^②缺乏反馈使规划制定实施失去了及时调整、总结,不断充实、完善的机会。

2. 缺乏科学的规划实施决策

目前我国城市规划实施决策失误一般体现在以下方面:首先在于目标确定的错误。例如,城市定位、定性、定向不准是不少城市总体规划的共同问题。在我国城市发展过程中,有些城市努力扩大市区人口规模,以为这是国际化大都市的指标;有些城市为了追求城市形象,不顾客观条件,盲目建设超过实际需求的大型基础设施和公共设施;有些城市缺乏对城市资源、社会经济、区位条件的综合考虑和准确分析,忽视城市发展的内在规律,简单

① 吴可人、华晨:《城市规划中四类利益主体剖析》,《城市规划》2005年第11期。

② 雷翔:《走向制度化的城市规划决策》,中国建筑工业出版社2003年版。

地把某一个或某些条件主观地认定为城市发展的唯一决定因素,等等。

其次,城市规划决策往往在选择实现城市规划目标的途径、方式、步骤和行动纲领上发生错误。这一方面是因为在决定目标时缺乏合理性,另一方面是由于决策实施的能力达不到目标要求,或者选择了不恰当的途径和方式^①。

3. 缺乏规范性规划实施程序

对规划实施程序缺乏一定的规范性。决策过程往往缺少系统、周密的调查研究。城市规划领域的某些决策,往往不遵守城市规划的理念、体系、程序、方式,不遵守发现问题——确立目标——调查研究——制定方案——分析评判——方案优选——贯彻执行的科学城市规划实施决策程序,而是某些领导出于政治或经济上的需要,先得出结论,然后要求规划技术部门去论证,从而造成了城市规划实施决策的失误。

1.2.4 规划实施体制上存有缺陷

我国的现行行政管理体制中干部人事变动较为频繁。这对规划实施中的城市建设来说,有两方面明显的不利:一是容易从树个人政绩出发,产生各种城市建设中的攀比行为、短期行为。二是容易形成“半拉子”工程。城市建设拓展的思路往往随领导人的更替而改变,一项建设工程往往久拖不能竣工,形成不了效益,一种风格往往会中途夭折,或被另一思想挤占,形成不了特点,导致城市建设的无序和散乱,规划在此已无所作为。另外,当前一般的城市缺乏专门的规划实施组织管理和监督机制,由于城市建设管理机构体制不统一、不健全,严重影响了城市规划建设工作的正常运行^②。

1.2.5 规划实施评价体系缺位

虽然《城市规划编制办法》明确了规划实施评价的规定,但目前国内城市规划理论界和实际工作中尚未建立一套系统的评价体系和方法,以至于城市总体规划组织编制主体(政府和城乡规划主管部门)、委托编制单位(专家或技术人员)和社会对许多问题缺乏正确认识。例如,已编制的规划成果的质量如何,城市规划在实施过程和城市发展过程中究竟发挥了什么作用,这种作用的效果如何等,这些认识直接影响并决定城市规划在社会中的地位 and 作用。而就城市总体规划本身而言,通过规划实施评价不仅可以全面地考量规划实施的效果,有效地监测、监督既定规划成果与现实条件的符

① 雷翔:《走向制度化的城市规划决策》,中国建筑工业出版社 2003 年版。

② 刘斌:《城市规划实施中的困惑和原则》,《当代建设》2000 年第 5 期。

合性以及实施过程和实施效果,并且在此基础上形成相关的信息反馈机制,可以为下一轮规划编制和相关政策制定以及规划实施管理制度的形成提出修正、调整建议,使城市规划系统进入良性循环。因而在现代城市规划的运作体系中,我们必须给规划实施评价以足够的重视,使其成为不可或缺的组成部分,贯穿于城市规划的整个过程。

1.3 城市总体规划实施评价研究意义

1.3.1 构建规划实施评价体系与方法思路

首先,任何评价都是建立在一定的价值观基础上,而城市规划涉及城市的方方面面,不同的机构、阶层、团体和个人会有着不同的价值取向。价值观制约着规划师对规划的编制,同时也制约着公众对规划的接受程度,这就使得规划评价面临着多方面的考虑。

其次,由于城市规划的实施建设直观地反映在城市各类用地数量、结构及空间分布对比的变化上,改变着城市的总体形态和功能结构。因此本研究试图重新审视规划的价值取向,选取多个因子,运用定量测算、市民调查、部门访谈等方法,建立科学评价体系和评价方法,多方位、多角度地全面评价城市总体规划实施情况,充实和完善城市规划理论和方法。

1.3.2 从重视规划编制研究转向重视规划实施研究

目前国内城市规划缺少系统完善的规划反思,原因是多方面的。比如,因规划师只重视终极理想并对设计思想的执著而产生的对此问题的忽视;规划部门认为是对其权威性的影响而人为地设置障碍;受信息系统的不完善、缺少研究经费等因素制约,规划实施评价难以开展。

另外组织规划实施评价主要是对政府工作的评价,这需要当地政府及相关部门有相当大的勇气和充分的认识。

1.3.3 探索规划实施的机制与策略

城市总体规划虽然是属于技术型规划,但它在实施过程中最根本的问题是规划的管理实施体制与现行的政府职能之间的矛盾,城市总体规划编制的供给与政府规划实施需求之间难以实现平衡。在政府职能转变的今天,政府的职能重点和范围已经发生很大变化,但城市总体规划还在沿用传统的带有计划经济色彩的编制方法,使得规划缺少适应性,无法满足作为规划组织实施者的政府的需要。