

规划 50 年

2006年中国城市规划学会年会论文集

下册
中国城市规划学会 编

中国建筑工业出版社

规划 50 年——2006 中国城市
规划年会论文集
(下册)

中国城市规划学会 编

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

规划 50 年: 2006 中国城市规划年会论文集 (下册) / 中国城市规划学会编. —北京: 中国建筑工业出版社, 2006
ISBN 7-112-08438-5

I. 规… II. 中… III. 城市规划—中国—学术会议—文集 IV. TU984.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 111902 号

本书收录了 2006 中国城市规划年会 18 个分会场宣读的全部论文、会议交流论文以及第二届“求是论坛”征文获奖论文。内容涉及城市化、区域规划、城市规划管理、城市总体规划、城市土地利用、小城镇规划建设、城市空间研究、社会主义新农村建设、城市规划行业发展、城市复兴、详细规划与住区建设、城市公共设施规划建设、城市设计与城市文化、城市道路与交通、风景与园林绿化、城市工程规划与城市安全、历史文化保护、城市生态环境与可持续发展等专题。

本书可供政府决策者、城市规划建设专业人员及相关科研工作者、大专院校城市规划专业师生参考。

* * *

责任编辑 常 燕

规划 50 年——2006 中国城市规划年会论文集 (下册)

中国城市规划学会 编

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京百万庄)

新华书店经销

广州市丰印刷有限公司印刷

*

开本: 880 × 1230 毫米 1/16 印张: 42 $\frac{3}{4}$ 字数: 1609 千字

2006 年 9 月第一版 2006 年 9 月第一次印刷

印数: 1—2000 册 定价: 360.00 元 (共三册)

ISBN 7-112-08438-5

(15102)

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)

本社网址: <http://www.cabp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

顾 问 委 员 会

主 任：周干峙 邹德慈

委 员：（以姓氏笔划为序）

王静霞	尹 稚	朱小丹	朱嘉广	劳应勋
吴志强	张广宁	张 泉	李晓江	陈为邦
周一星	房庆方			

编 辑 委 员 会

主 任：石 楠 潘 安

委 员：（以姓氏笔划为序）

马 林	王 庆	王 凯	王士兰	王国恩
邓 东	吕 斌	吕传廷	孙施文	朱子瑜
闫水玉	张京祥	张 杰	张 松	杨保军
陈建华	陈 蓉	武廷海	胡 海	赵中枢
赵 民	施红平	耿宏兵	耿 虹	袁奇峰
陶 滔	顾朝林	高大伟	崔功豪	黄光宇
彭高峰	彭震伟	谢映霞	靳东晓	蔡 瀛
戴 逢				

目 录

详细规划与住区建设

控制性详细规划编制的探索与创新	蔡 瀛 王朝晖 姚燕华 孙 翔 李光旭(3)
大城市地区居住面积标准的实证分析	高晓路(8)
大城市中心区控规编制方法初探	谢国富 吴 亮(15)
我国城市新型住宅小区治理结构分析	周庆华(20)
控制性详细规划中对城市空间形态控制的探究	曹 曙 翁一峰(24)
苏南地区小城镇规划中社区建设的思考	余 娟(29)
基于政府规划的社区规划发展之道	华 晨 郑志锋 冯雨峰 黄 杉(33)
城市规划在社区发展过程中的作为	赵 蔚(37)
从住宅“置换链”理论看北京市住宅市场的结构性问题	李蕊芳 张 杰(42)
试论珠三角城边村社区发展的目标与路线	彭水清 喻 祥 魏广玉 周毅刚(47)
居住人口密度和规划控制思考	李江云(52)
对于不同收入阶层混合居住模式能否解决城市居住空间分异问题的思考	蔡海鹏(57)
控制性详细规划中的城市设计观	赵 毅(62)
城市居住区休闲娱乐设施的需求分析	马素娜(67)
社区人口合理规模的理论假说	杨贵庆(72)
我国居住区环境发展五十年回顾	谭 瑛(81)
控制性详细规划创新体系研究	张光远 周剑峰(86)
基于深圳地域文化的客家民居保护利用	彭水清 佟 庆(92)
城市新区的住区公共设施配套规划适应性思考	王承慧(97)
转制型社区面临的困境及其发展规划研究	陈云亮(102)
两种城市土地使用制度对城市住房环境影响的对比	聂小刚(108)
关于和谐社区发展的几点思考	冯 萍 李汉飞(110)
美国生态社区评估方法对我国城市住区的启示	王 静(113)
论社区的发展与居住区规划	崔 然(117)
武汉洗马长街社区居民生活状况调查分析	黄雅婧 陈 鹏 糜家栋(120)
谈城市集合住宅建设的规模问题	于一凡 李继军(126)
城市生态住区评价指标体系探讨	宁艳杰(130)
分层控制——从分区到控规一体化控制框架	蔡 震(139)
宜居城市概念、指标原则及指标含义	袁少军 莫 罹 张桂花 姜立晖(144)

城市设计与城市文化

对哈尔滨城市设计历程的认识	郭恩章 吕 飞(151)
---------------------	--------------

城市设计实效的分析与评价·····	金 勇	(156)
理性规划思潮影响下的城市设计运作程序·····	唐 燕	许景权(161)
从总体城市设计的有效性看城市特色的塑造·····	张 颖 徐 刚	恽 爽(168)
总体城市设计再思考·····		扈万泰(175)
上海开敞空间宜人性分析·····	尹海伟	徐建刚(178)
交相辉映 和而不同·····	和红星 赵元超	陈道麟(185)
积玉桥地区规划方案整合三维空间分析·····	赵中元 史 琨	方 艳(192)
城市文化的空间载体·····		常延聚(198)
在城市设计中体现城市特色、塑造城市形象·····	谭 真	(202)
辩证思维的城市设计空间性认识·····	刘生军	(205)
论市场经济下城市设计的实践平台·····	刘代云	(208)
关于广州市城市色彩控制的思考·····	郭红雨	蔡云楠(212)
快速城市化地区城市特色营造策略研究·····	罗巧灵 段 瑜	郭希盛(216)
生态优先理念指导下的城市设计实践·····	顾渝群	胡明星(221)
山地资源型城市空间发展与特色构建·····		宋晓刚(227)
探索务实的城市设计运作体系·····		李少云(231)
塑造富有特色的城市形象·····	王承华	(235)
中小城市的城市设计若干问题研讨·····	游宏滔	(241)
中国城市建筑色彩规划编制研究·····	吴松涛	徐北静(247)
哈尔滨市户外媒体设置与管理经营方式研究·····	于 洁	(251)
城市文化结构及作用机制研究·····		常延聚(256)
天津城市 ID 初探·····	于 红	(259)
国外城市色彩规划的发展概况·····	苟爱萍	吴 伟(263)
交通机动化影响下的城市公共空间规划研究·····	肖艳阳	(266)
哈尔滨城市文化形象初探·····	张 毅	(271)
浅议城市发展中的城市文化·····	陈 阳	(274)
城市文化：城市发展的不竭动力·····	温莹蕾	(277)
探索快速城市化形势下城市特色保持的途径·····	周 岚	童本勤(281)
从“城市盆景”现象探讨根植于本土的城市设计方法·····	王宏杰	陈振羽(284)
城市文化经营与城市规划·····		曹仿桔(289)
建筑、城市设计和规划·····		何智荣(292)

城市道路与交通

区域综合交通网络宏观布局研究·····	李 铭 黄富民	曹国华(301)
我国大城市发展快速公交的思考·····	顾志康	苏 印(306)
交通拥堵问题的城市规划审视及对策探讨·····	杨 杰	(311)
浅析香港轨道交通建设模式及其启示·····	周 瑾	(316)
港湾式公交中途停靠站的设置建议·····		白仕砚(322)
城市步行系统构建方法初探·····	李孝娟	张建荣(325)
基于公交合理出行距离的带形城市布局研究·····		李海涛(329)
山地城市道路设计初探·····		钟远岳(335)

平面交叉口景观设计探索·····	罗 文	周雪梅(339)
上海近郊城镇居民购物出行行为特征的分析·····	魏晓云	(344)
基于科学发展观的交通发展方法论研究·····	杨 杰	(349)
高等级公路网建设与都市圈协调发展研究·····	徐 昀	朱喜钢(353)
城镇连绵区的二级中心城市交通发展战略研究·····	王 辛	顾志康(358)
东京都轨道交通系统的规划布局及对我国的启示·····	刘贤腾	章光日(362)
保定市裕华路发展之道·····	尚改珍 黄 涛	袁泽平(369)
上海市宝山货运交通组织规划研究·····	周建军 王 静	汤 峰(373)
汽车时代居住区道路空间规划设计的对策研究·····	顾建波	(380)
交通与城市协调发展研究·····	池利兵	(385)
欧洲交通周及其对中国的启示·····	张 宇	王海英(389)
城市中心区拥堵收费的实施原则和时机·····	陈 莎	(393)
概念规划中道路交通发展战略·····	王鹰翅	(398)

风景与园林绿化

城市绿地系统规划理性思维导向探析·····	刘小钊 陈沧杰 丁纪江	刘茂松(403)
突出地域特色,塑造城市滨水区景观·····	崔予鲁	(411)
和谐社区·····	杨小平	(416)
森林公园总体规划编制方法研究·····	赵 晔	(418)
落后地区实现旅游业跨越式发展的规划策略·····	刘业日	(423)
城市景观的保护与塑造·····	赵 明 张 松	(429)
基于平衡策略的理性实践·····	相西如 丁纪江 曹 隽	(436)
济南市富有地方特色的城市园林·····	李 琛 张群洲	程 建(444)
社区绿地使用中的若干社会问题调研·····	罗长海	骆何伟(446)
2006 中国沈阳世界园艺博览会风景园林规划设计刍议·····	武云甫 赵云龙 钟 辉	(452)
·····	丛 蕾	(457)
湿地区域城市景观特色研究·····		

城市工程规划与城市安全

国内外城市综合防灾规划比较研究及经验借鉴·····	张翰卿 戴慎志	(463)
紧约束下谋发展、循环经济中求创新——深圳水战略·····	杜 雁 张武强 俞 露	(471)
人·水·城市 和谐与活力·····	杨 帆	(476)
我国南方经济发达地区城市供热规划的探索·····	顾 军 张 勤	(480)
关于武汉市通信管网规划建设的探讨·····	王晓晖	(484)
对专项规划的反思与探索·····	高 洁	(488)
城市交通系统防灾减灾规划框架与方法研究·····	盖春英	(493)
与洪水和谐相处·····	于卫红	(498)
参与式制图与参与式 GIS 在面向消防的邻里更新中的应用·····	周玉红	(502)
住区水环境的综合设计与利用·····	郑大华	(507)
填海地区雨水蓄存利用的计算·····	朱思诚	(512)

北京中心城污水再生回用系统规划研究·····	王 军 刘 京(517)
可持续城市雨水控制与利用系统初探·····	张晓昕(524)
城市综合减灾规划设计的理论与实践·····	金 磊(528)
水资源承载力简述·····	汪小琦(533)
西方城市规划思想演变对计算机辅助规划的影响及其启示·····	钮心毅(538)
当前我国城乡基础设施规划动态与对策研究·····	戴慎志(543)
高分辨率影像数据在城市规划中的应用与前景·····	沈精涛 王 健(549)
基于 GIS—CA 模型的城镇空间发展分析 ·····	徐建刚 陈昌勇 沈 青(553)
通信管道:新产业、新内容、新管理 ·····	陈永海 孙志超 蒋风涛(561)
有关城市综合防灾规划的几个基本概念·····	王江波 苟爱萍(565)
大规模规划建设风电刍议·····	武云甫 武英华 蔡 南(569)
小城镇消防规划浅析·····	吴胜隆(575)
城市照明规划编制体系改革的探讨·····	许 辅(578)
试论城市新区建设综合管沟的必要性·····	宋宏伟(582)
基于 GIS 建模的吴江东部地区镇村布局规划分析 ·····	····· 叶育成 徐建刚 于兰军(584)
城市基础设施规划公众参与初探·····	杜 恒 曹荷红(590)
浅议综合防灾减灾规划在城市总体规划中的地位和作用·····	洪昌富(597)
流域城市污水处理工程规划方法研究 ·····	····· 黄 俊 李 琼 郝天文 谢映霞 邵益生(601)
GIS 技术在规划项目中的应用 ·····	尧传华 楼征三 邢琳瑛(605)
节约能源资源在市政基础设施规划中的体现·····	陆 巍(617)
城市水资源承载力的概念和内涵·····	颜莹莹(621)
北京市污泥处理处置方式的探讨·····	周 蓉(626)
城市湿地系统规划研究·····	韦明杰 马洪涛(631)
坚持临近省区向北京送电为主的电源建设方针·····	魏保军(636)
环境卫生专业规划编制方法与内容的探讨·····	蔡庚洋 姚建华(640)

求是

建国后中国城市规划制度发展的历史轨迹·····	彭 阳(647)
房屋产权私有化是拯救旧城的灵丹妙药吗·····	郭湘闽(651)
城中村改造的城市社会学视野分析·····	马 航(658)
我国控制性详细规划的困惑与出路·····	田 莉(665)
中国传统哲学与城市发展的相互印证·····	段汉明(669)
后记·····	(675)

详细规划与住区建设

控制性详细规划编制的探索与创新

——《广东省城市控制性详细规划编制指引》解析

蔡瀛 王朝晖 姚燕华 孙翔 李光旭

【摘要】 配合《广东省城市控制性详细规划管理条例》的实施,广东省建设厅出台了《广东省城市控制性详细规划编制指引》。该《指引》详细规定了控制性详细规划的编制内容、编制与审批程序、成果构成等内容,从控制指标体系、公众参与、实施管理制度等方面探索了完善现有控制性详细规划编制的方法。论文在分析当前控制性详细规划面临问题的基础上,剖析了《指引》制定的思路 and 主要内容,总结了其意义与创新,并结合其在实践中遇到的问题提出了进一步发展完善《指引》的相关思路。

【关键词】 控制性详细规划;规划编制;城市规划

【Abstract】 In order to implement Guangdong Province Management Ordinance of Urban Regulatory detailed plan, construction department of Guangdong Provincial Government sets down Guangdong Province compilation index of urban regulatory detailed plan. The index gives a detailed account of the content, approval procedure and expression of regulatory detailed plan compilation, and explores the methods to complete the current regulatory detailed plan compilation from the control figure system, public participation and implement and management system. Based on analyzing the problems in current regulatory detailed plan compilation, this article anatomizes the framework and main contents of the index, and concludes the innovation of it. At last, the article puts forward some proposals and tentative ideas to solve the problems appearing in practice and develop the index.

【Key words】 regulatory detailed plan; planning compilation; urban planning

控制性详细规划是伴随着我国城市规划理论及实践的变革而出现的涉及实施层面的规划。随着社会主义市场经济体制的逐步建立和完善,城市发展速度不断增加,城市化水平不断提高,控制性详细规划面临新的形势和挑战,为了使控制性详细规划能适应新形势的要求,更好地指导城市建设,广东省作为全国经济快速发展的地区之一,对控制性详细规划编制和实施进行了新的探索。

2004年9月24日广东省第十届人大常委会颁布了《广东省城市控制性详细规划管理条例》(以下简称《条例》),《条例》在与现行上位法律法规衔接的基础上,确立了一系列原则、制度和措施,突出了控制性详细规划在城市土地划拨、出让和开发建设中的基础性地位;规范了控制性详细规划的编制、审批、实施、调整以及公众参与等法定程序,并引入了决策权与执行权分离的创新体制。《条例》作为我国第一部规范控制性详细规划的地方性法规,对国家的相关要求进行了深化和发展。为了配合《条例》的实施,规范控制性详细规划的编制内容和深度,广东省建设厅于2005年7月4日出台了《广东省城市控制性详细规划编制指引(试行)》(以下简称《指引》),启动了广东省编制和实施控制性详细规划的编新的实践。

1 控制性详细规划面临的问题

控制性详细规划是我国规划体系中的重要组成部分,是规划行政主管部门审批建设项目最直接的依据,也是土

地出让的前提条件。随着形势的变化,控制性详细规划在具体实践中面临诸多问题。

1.1 编制技术落后,与规划管理脱节

现行控制性详细规划编制技术是计划经济下的产物,控制内容强求统一,面面俱到,缺乏弹性。而市场经济条件下城市发展的复杂性和多变性则要求控制性详细规划的控制内容更具弹性,要求研究控制指标的弹性和应变范围,使之控而不死,变而不乱。

此外,现有控制性详细规划的编制技术要求主要侧重于对控制性详细规划成果的终极要求,一般都要求包括哪些内容、哪些图纸等等,但对如何分析、如何确定控制指标等编制方法方面的指引不够。这种成果框架型的编制技术要求往往导致控规成果对城市建设中可能遇到问题的研究深度不够,导致对各地块控制指标数值的确定缺乏科学性,规划成果与管理脱节。

1.2 管理实施程序不完善,法制不健全

现行控制性详细规划在规划编制方式上偏重于“技术”上的合理,不够重视法律程序,缺乏必要的法律保障。控制性详细规划制定后,如何管理、依法实施等环节无章可循。特别是控规成果的实施性、操作性不够强,面对现实不得不进行经常性的调整。其主要原因除了自身依据不足形同虚设外,更重要的是没有真正把控制性详细规划提升到法律文件的高度来看待。

1.3 编制与实施缺乏公众参与,随意变更现象严重

公众对控制性详细规划编制和实施管理的参与程度不够,缺乏“自下而上”的规划编制过程。大多数现行控制性详细规划都是由当地政府或城市规划行政主管部门组织编制和审批,公众缺乏有效的参与途径,规划实施过程缺乏应有的监督保障,以至于在规划管理中变更规划、越权审批,迁就开发商利益等现象时有发生。

上述种种问题表明,面对新的形势和问题,控制性详细规划如何更好适应经济、社会和城市建设和持续高速增长的需要,在瞬息万变的市场中更好地发挥调控作用是迫在眉睫的重要问题。

2 《指引》的探索与创新

针对控制性详细规划面临的问题,同时为更好地实施《广东省城市控制性详细规划管理条例》的实施,广东省建设厅制定了《广东省城市控制性详细规划编制指引(试行)》,并于 2005 年 7 月开始在广东省内各城市试行。

2.1 制定《指引》的主要思路

2.1.1 以比较研究为基础——总结借鉴国内外先进经验

《指引》的研究和制定广泛参考和对比研究了国内外相当于控制性详细规划层面的规划,如美国的区划、英国的地方规划、新加坡的开发指导规划、香港的法定图则等。通过比较研究,可归纳出如下结论:

(1) 从控制内容看,经济发展相对比较平稳的国家和地区,控制性详细规划(或相当层次规划)的控制内容和指标较为细致,控制的要素也较为具体,例如美国的区划是地方政府将其所管辖的地区划分成不同的地块,进而对每一地块制定规划管理的规则,包括确定具体的使用性质或允许土地使用混合的程度等,同时对区划的修改调整也有严格的程序规定;经济处于快速发展阶段的国家和地区,为适应动态管理和提高工作效率,规划需要有一定的弹性空间,因此规划控制的强制性内容和指标较为简单,例如新加坡的开发指导规划、香港的法定图则控制的要素则较少,主要控制土地利用、公共设施和道路交通。

(2) 从规划审批看,发达国家和地区的控制性详细规划(或相当层次规划),基本上都具有法律效力。公众参与无论是在编制或是在审批中都占据重要的地位。经济发展相对比较平稳的国家和地区,控制性详细规划层次的规划审批机构的级别较高,一般由地方议会审批,如美国的区划一般由市议会审议通过,德国的建造规划也由地方议会审批。而经济处于快速发展阶段的国家和地区则根据法律、法规授权由政府审批,如香港的法定图则由特区行政长官会同行政会议审批,新加坡的开发指导规划由国家发展部审批。

2.1.2 以解决问题为导向——解决现行规划工作程序方面存在的问题

《指引》的研究制定过程始终坚持以解决现行规划工作程序方面存在的问题为导向,旨在提高控制性详细规划的规范性,并增强公众参与程度,提高控制性详细规划编

制的科学性,减少随意变更现象。

2.1.3 以面向市场、适应管理为目标——为规划管理服务

无论是对控制性详细规划强制性内容和指导性内容的确定,还是对控制性详细规划各部分成果编制、审批程序及成果形式的规定,均坚持规划编制为管理服务的基本导向,充分考虑了市场经济条件下城市规划适应动态管理和高效管理的需要。

2.2 《指引》的主要内容

《指引》由总则、编制计划、技术文件、法定文件、管理文件组成,对控制性详细规划的编制技术以及编制、审批管理等作了规定。与传统的控制性详细规划编制要求相比,其创新主要体现在以下几个方面:

2.2.1 增加了制定控制性详细规划编制计划的要求

《指引》除总则中要求各市(县)城市规划行政主管部门应在控制性详细规划编制前制订控制性详细规划编制计划,明确“编制区是指各市(县)城市规划行政主管部门根据城市发展建设的需求,划定开展控制性详细规划编制的区域”,并对编制计划的内容、编制区的划定原则和大致规模做出了规定:“编制计划的主要内容包括编制计划制订的背景、要求和依据;编制区的划定及其编制时序安排(年度计划);规划编制经费的预算与年度资金安排”,“编制区的面积一般不大于 5km²”。

2.2.2 成果构成不同

按照国标,控规的成果主要包括文本、图纸和附件。《指引》更加具体地规定控制性详细规划的成果应当包括技术文件、法定文件和管理文件。

技术文件全面纳入了国标确定的控制性详细规划的编制要求,并作为编制法定文件和管理文件的技术支撑,其编制的内容和深度包括基础资料汇编、说明书、技术图纸和公众参与报告;法定文件是规定控制性详细规划强制性内容的文件,主要考虑资源利用、公众利益和公共安全等因素,具有强制性实施的约束力,同时便于公众理解和监督,法定文件的编制有利于各级政府、公众加强对各城市控制性详细规划编制与实施的监督;管理文件是城市规划行政主管部门实施规划管理的操作依据,既要体现法定文件的“刚性”原则,又要满足规划管理的动态需要,同时管理文件还要面向规划管理的实际需要提出一系列规划管制的要求,确保控制性详细规划编制与规划行政管理体制密切结合,较好地适应了城市规划管理的需要。

2.2.3 规划控制要素不同

《指引》中对法定文件、管理文件、技术文件三个层面的成果又分别规定了深度不同的控制要素。法定文件主要规定与公众利益密切相关的建设用地性质、建设用地使用强度(地面以上总建筑面积、绿地率、公共绿地面积)、公共配套设施(种类、规模)和道路交通等强制性内容;管理文件除了控制建设用地性质、建设用地使用强度和道路交通等内容外,还规定了一系列管理规则的内容,如地块划分的管制、用地性质的管制、开发强度的管制、道路交通的

管制、公共开放空间的管制、配套设施的管制等。法定文件和管理文件都针对各自的定位规定主要的控制要素,而技术文件作为技术支撑,内容相对全面,主要按照建设部《城市规划编制办法》的要求确定控制要素。

2.2.4 增加了对编制与审批程序的规定

《指引》中在对控制性详细规划的编制技术进行规定和要求的同时,也提出了控制性详细规划各部分成果的编制、审批、实施及调整的程序。控制性详细规划成果草案须报城市规划行政主管部门审查,经公开展示后报城市规划委员会审议,由城市人民政府批准实施。法定文件的编制和修改都由城市规划委员会审议并由城市人民政府审批;根据规划管理的动态需要,确需对管理文件进行调整的,在不违反法定文件的前提下可由城市规划行政主管部门负责。调整后的管理文件应报当地城市规划委员会和城市人民政府备案。而现行的国家政策,对控制性详细规划的审批程序只在《城市规划法》中作了概要的论述。

2.2.5 增加了关于公众参与的具体规定

《指引》对控制性详细规划制订过程中的公众参与给予了充分的重视,增加了关于公众参与的具体规定。一是在编制与审批流程中增加了公众参与的环节——控制性详细规划编制前应根据控制性详细规划编制计划发布公告征询公众意见;规划草案需要公示征求公众意见,且公众提出重大异议的应召开座谈会、听证会进行论证;规划成果批准后也需要发布公告,规划许可要公示等;二是在规划成果内容中增加了公众参与的内容——技术文件的其中一主要内容就是公众参与报告,主要是对规划过程中公众参与的基本情况、公众对规划的主要意见以及对公众主要意见的处理情况的有关说明。

2.3 《指引》的意义与作用

2.3.1 完善了控制性详细规划编制体系

《指引》充分贯彻《条例》的精神髓,既在技术层面上规定了控制性详细规划的内容和成果体系,为《条例》的有效实施提供技术依据和保障,也在管理层面上充实和完善了控制性详细规划管理体系,是《条例》的延续和发展。

同时,《指引》也是国内第一部既规定控制性详细规划编制内容和成果构成,又规范控制性详细规划编制、审批、实施及调整程序的技术文件,对现行部颁规范进行了突破与创新,在规划行业中具有领先意义。

2.3.2 内容的创新——注重刚性与弹性的结合

《指引》在衔接《城市规划编制办法》和《城市规划编制办法实施细则》等一系列国家规范标准的基础上,对控制性详细规划的编制内容进行了发展和创新。

首先,《指引》将与公众利益密切相关的建设用地性质、建设用地使用强度、公共配套设施和道路交通等强制性内容作为刚性指标,而将其他内容确定为控制性详细规划的弹性内容,体现了规划强制性和指导性适度结合的特性,既有效地确保了基本的公众利益,同时也适应了市场经济条件下城市建设快速发展的需要,能够适应动态管理的要求。其次,《指引》规定《管理文件》应提出一系列规划

管制要求,将控制性详细规划编制与规划行政管理密切结合,较好地适应了城市规划行政主管部门规划管理的需要。

2.3.3 程序的创新——加强了规划实施管理机制与公众参与机制

一是对控制性详细规划编制计划和规模规范化的创新:编制计划的合理制定有利于政府对城市开发的整体统筹把握,有利于控制城市的开发建设时序;编制区的划定将使控规编制范围更加科学,也可以限制控规编制面积过大,有利于城市规划行政主管部门对全市控制性详细规划的组织编制和实施管理。《指引》对控制性详细规划编制计划和编制区的要求,在全省范围内规范和统一了控制性详细规划编制工作的开展,符合了控制性详细规划编制规范化的要求,有利于提高控制性详细规划的系统性和合理性。

二是对控制性详细规划编制、审批与调整程序的创新。《指引》对控制性详细规划法定文件、管理文件及技术文件的编制、审批、实施及调整程序均作了明确和细致的表述,突出了城市规划委员会的审议及公众参与的阶段、程序和内容,科学地确立了各部分的地位和作用,符合控制性详细规划编制与审批程序制度化、法制化和规范化的要求,同时也适应了当前《行政许可法》的要求。

三是对公众参与阶段、程序以及公众参与报告的创新。一方面提出在规划的编制、审批、实施过程中均要向公众公开,广泛听取公众的意见,为公众参与城市规划管理提供一个公平、公正、开放的社会环境。另一方面公众意见及规划回应也作为“公众参与报告”的内容纳入技术文件中,使社会各界、广大人民群众、政府各部门以及开发商等各利益团体,能够真正地规划工作者一同参与控制性详细规划的编制,控制性详细规划的成果也就能更全面、真实和准确地体现公众意志。《指引》对有关公众参与的一系列要求,是“阳光规划”的重要体现,是规划管理制度的一项重大创新,促进了控制性详细规划决策的公开化、民主化和科学化。

2.3.4 成果形式的创新——分层次成果构成和一张图管理

《指引》对控制性详细规划成果构成的创新在于,在国家规定的控制性详细规划编制要求的基础上,分别提炼出强制性内容——法定文件,以及适应于规划管理的控制性内容——管理文件,充分体现了规划面向管理强制性和灵活性的双重特性。

此外,《指引》在充分研究国内外法定规划图则的基础上,借鉴香港法定图则的经验,提出将法定文件与管理文件的主要规划管理信息尽可能集中在一张图则上表达,实行“一张图”管理的形式,从而实现了控制性详细规划图则成果表达的创新,方便具体的规划管理操作,有利于提高城市规划行政主管部门的工作效率,实现高效管理的目标。

3 《指引》在实践中的问题与思考

3.1 《指引》在实践中面临的问题

《指引》虽然有其创新点,但在实践中仍然面临一些有待解决的问题:

(1) 编制技术要求尚待完善

《指引》中对控规编制的技术要求仍属于成果框架型的技术要求,在规划内容的系统性、成果框架的完整性等方面,提出了较为明确的规定,规划控制要素的设定也较为广泛,但对如何确定科学合理、具有较强可操作性的规划控制指标等方面,缺乏技术指引,导致规划在实施管理过程中面临经常性的调整。此外,《指引》虽然在控制要素体系上有所改进,体现了规划强制性和指导性适度结合的特性,但对不同的城市、同一城市不同类型的地区、同一地区内不同地块的控制要素的取舍,缺乏技术指导。“一刀切”的控制要求,将不利于发展过程中必要、及时的规划控制。

(2) 成果构成较复杂

成果分为技术文件、法定文件和管理文件三大部分,层次太多,各部分成果之间相互衔接困难,且使用修改不太便,规划设计单位制作成果的工作量较大。同时,对成果的内容要求过于形式化,容易出现编制单位重成果表达而轻成果质量的问题。

(3) 程序复杂,编制周期长

控制性详细规划作为土地使用权出让、划拨以及建设用地的规划许可的依据,很大程度上将制约建设项目的建设速度。各城市优先组织编制控制性详细规划的地区多为近期重点发展的地区,开发需求非常迫切,规划编制时间短。按照《指引》的要求增加了公示和公众参与程序后,控制性详细规划的编制时间周期将更长。如何简化程序,以提高效率也是《指引》在实施中面临的重要问题。

3.2 完善《指引》的相关思考

3.2.1 完善控制性详细规划编制的技术要求

成果框架型的技术要求往往导致规划得出的结论依据不足、规划成果缺乏科学性等问题。要提高控制性详细规划成果的科学性,应完善控制性详细规划的编制技术,从成果框架导向型向编制方法、操作步骤导向型转变,即在技术要求中提出对编制方法、操作步骤的具体要求。例如,对开发强度可要求根据土地价格、拆迁比等经济平衡方面的分析确定;土地用途及地块划分可要求根据地籍权属、市场需求等分析来确定;公共配套、绿地等可要求根据人口容量、生态环境要求等方面的分析来确定,等等。

3.2.2 区分规划草案与最终成果的不同要求

针对成果构成复杂的问题,建议在《指引》中分别规定规划草案与最终成果的不同要求。由于技术文件是编制法定文件和管理文件的技术支撑,技术文件的内容可以完整地反映出规划的核心内容,因此规划草案阶段只需完成技术文件的内容。规划草案通过审批后,制作最终成果时才按照法定文件、管理文件、技术文件三部分制作。这样

可以减少成果制作的工作量,也可以避免各部分成果相互之间因修改工作不细致造成许多不必要的差别。

3.2.3 进一步明确管理文件的定位

《指引》中规定控规成果由法定文件、管理文件和技术文件组成。管理文件是控规成果的重要组成部分,是城市规划管理的详细指引,可在控规成果的基础上由各城市规划行政主管部门根据管理的实际需要进行编制。此外,管理文件中的管理规则涉及面广,包括对地块划分、土地使用性质、土地开发强度、道路交通、公共设施以及建筑物等的管制要求,内容较复杂,各城市可根据管理的实际需要进行取舍。

3.2.4 划分不同类型地区分别确定控制要素

因地制宜是城市规划工作的一条基本原则,这对控制性详细规划的编制也同样适用。为了合理确定适应不同城市实际需求的控制要素体系,在《指引》中赋权对各城市,使之有权酌情增减《指引》中确定的控制要素。如:为了适应同一城市不同类型建设地区的建设需求,可依据建设特点和管理要求,将规划建设用地划分为几类,如基本建成地区、旧城改造区、新发展地区、历史文化保护区等类型,并根据各类型地区的特点分别明确其规划原则和控制要素体系,确定其刚性控制要素和弹性控制性内容。对同一类型地区内开发意向仍不明确或较复杂的地段,可划定为“综合发展区”,对之重点研究。

虽然控制要素可以根据性质不同的区域进行取舍,但是规划编制与审批的程序必须严格执行。

3.2.5 探索控制性详细规划的适应性,满足快速发展的需要

控制性详细规划编制与审批程序要走向制度化、法制化和规范化,就必须有严格的程序约束;而控制性详细规划决策要体现公开化、民主化和科学化,就必须考虑公众参与。程序的规范化和决策的民主化需要付出时间代价。为满足快速发展的要求,可以借鉴香港法定图则编制的经验,探索控制性详细规划的若干适宜形式。

香港的法定图则包括分区计划大纲和发展审批地区图,发展审批地区图主要为非城市地区而制订的过渡性图则,有效期 3~4 年,期间可由分区计划大纲图取代。发展审批地区图由于要达到迅速管制的目的,比分区计划大纲的控制要素更简单,主要对土地用途进行规划管制,并只能对区内小部分土地用途做出适当的规划,其余大部分土地都只能规划为“非指定用途区”。除部分已确定允许发展的用途外,发展审批区内的任何新发展项目,或更改土地用途,都需要向城市规划委员会申请。

因此,借鉴香港的经验,可在城市中心区外围地区、急待开发地区,通过编制特定形式的控规,来实现控规的快速覆盖并发挥管理效力的目标。这种形式的控规,编制要求应简化,重点控制土地用途和开发强度,且有一定的期限,在期限内必须编制完整的控制性详细规划。待该地区的控制性详细规划审批通过后,可替代相对简化的控规形式。虽然特定形式的控规可以根据性质不同的区域,在符

合控规有关规范的前提下进行简化,但是规划编制与审批的程序必须严格执行。

4 结 语

《广东省城市控制性详细规划编制指引(试行)》对控制性详细规划的编制和审批进行了发展和创新,是国内第一部既规定控制性详细规划编制内容和成果构成,又规范控制性详细规划编制、审批、实施及调整程序的技术文件,为控制性详细规划的编制和实施管理提供了依据。该《指引》从控制指标体系、公众参与、实施管理制度等方面探索了完善现行控制性详细规划的方法,具有一定的积极作用,但其在实践中面临一些有待解决问题,需要不断探索和创新。

参考文献

- 1 广东省人民代表大会法制委员会,广东省建设厅.广东省城市控制性详细规划管理条例,2004
- 2 广东省城乡规划设计研究院,广州市城市规划编制研究中心.广东省城市控制性详细规划编制指引研究,2005,6
- 3 广州市城市规划编制研究中心,广东省城乡规划设计研究院等.广州市法定规划管理图则编制办法与技术规定研究,2005,12
- 4 深圳市人民政府.深圳市法定图则编制技术规定,2002,8
- 5 香港规划署.香港的城市规划便览,1995
- 6 付予光,孔令龙.谈控制性详细规划的适应性.规划师,2003(8)
- 7 张苏梅,顾朝林.深圳法定图则的几点思考.城市规划,2000(8)
- 8 李志宏.控制性详细规划中几个值得注意的问题.规划师,1999(4)

作者简介:

蔡瀛(1964-),男,广东省建设厅规划处,处长,注册城市规划师,美国汉佛莱研究员。

王朝晖(1973-),男,广州市城市规划编制研究中心,部长,高级规划师,注册城市规划师。

姚燕华(1978-),女,广州市城市规划编制研究中心,工程师,注册城市规划师。

孙翔(1976-),男,广州市城市规划编制研究中心,副部长,工程师,注册城市规划师。

李光旭(1977-),男,广州市城市规划编制研究中心,工程师,注册城市规划师。

大城市地区居住面积标准的实证分析

——以北京市为例

高晓路

【摘要】 目前我国城市住宅市场供应结构不够合理,与社会和人口结构不相匹配。通过居住标准的制定来正确引导和控制住房建设与消费成为政策研究的重要课题。本文以北京市为例,采用市场分析的方法,对我国大城市地区的居住面积标准问题进行了分析。在经济学的理论框架下,将居住面积标准的优化界定为在资源环境条件的约束下,如何使社会的整体效用最大化的问题。通过定量分析,提出了居住面积的最低标准、最高标准和适宜标准的建议值,并就如何有效地引导和控制住宅建设与消费提出了政策建议。

【关键词】 居住面积标准;住宅市场;边际效用;资源环境;资产价格法

1 引言

目前,我国城市住宅市场存在着供应结构不够合理,与社会和人口结构不相匹配的问题。通过居住标准的制定来正确引导和控制住房建设与消费成为政策研究的重要课题。特别是在大城市地区,由于人口密度较大,经济发展水平较高,住宅建设和消费与资源环境的矛盾比一般城市更为明显,所以科学地制定大城市地区的居住标准至为关键。

一般而言,居住面积标准包括最低标准、上限标准和适宜标准几类。最低标准是保障基本生活需要的强制性标准,主要依据来自健康、卫生、安全等方面的基本需求。上限标准则是在现有的国情条件下不宜推广的控制性标准,主要依据是资源环境条件的制约。此外,还需提出一套适宜的居住面积标准,借此来引导住宅消费。合理的居住面积标准对保持住房市场的健康稳定、促进全社会生活质量的提高和实现人居环境可持续发展的战略目标具有极其重要的意义。

一段时期以来,我国政府和学术界对城市居住面积标准进行过不少探讨,积累了一定的成果。就研究方法而言,主要是从居住水平的现状分析和预测的角度提出建议,从建筑设计合理性和可行性的角度进行分析,从借鉴各国经验的角度进行比较,从社会消费能力的角度提出居住标准的限定条件,从资源环境承载力的角度对居住面积过大的弊端进行论证等(如廖中华,1999;朱建达,2000;车延杰,2001)。但是,这些方法存在一个普遍缺陷,它们虽然提出了关于居住标准的建议,却很难对其合理性进行逻辑上的严密论证。因此,研究结论的客观性无法得到证明,也就无法为决策提供有效的支持。

本文从另一视角对这一问题进行了探讨,即从住房市场的经济分析出发对居住面积标准与消费结构的关系进行了分析。这不仅可以明确现有条件下社会对住宅的深层需求,还可以为居住标准的制定提供比较客观的依据,

有利于在此基础上制定切实可行的控制和引导措施。下文以北京市为对象,对大城市地区的居住标准问题进行分析,并就如何控制和引导住房建设与消费提出政策建议。

2 研究方法

2.1 分析的理论框架

居住面积标准的影响涉及生活质量的诸多方面。标准过低时,人口过于稠密,会给城市交通造成压力,使人均绿地减少,整个城市和生活服务水平降低,并使居民难以适应生活中的变化,由此产生较高的调整费用。标准过高时,住宅与居住环境的维护成本和长期费用提高,造成不必要的浪费,城市公共服务的水准和社区舒适度也会降低。如果与住房和社会保障制度、土地划拨政策等结合不当,很容易出现资源占有和分配的不公平现象,由此带来社会问题;同时,如果标准定得太高,也有可能人为地造成很多存量住宅低于标准的现象,给旧城改造增加难度。

所以,就公共政策而言,关键是对居住面积超过何种限度时会产生不利影响(即经济学中所谓的外部效果),以及产生了多大影响进行客观的分析和测算。这样,就可以根据分析结果,较为科学地制定居住面积标准,并根据外部效果的大小对如何调控进行合理的设计。

对外部效果进行分析和测算时,比较有效的方法是经济学方法。从微观经济学的角度来看,居住标准所带来的资源环境效应反映为居住环境质量,通过市场的作用,它们对住宅和土地的市场价格产生影响。在完全市场中,人们对某种环境产品的愿付价格正好等于其在市场上的平衡价格。因此,通过对住宅或土地市场价格的回归分析,可以对居住面积及环境变量的边界效用进行量化,由此达到定量地估测外部效果的目的,并能够以此为依据分析不同居住标准下的社会总成本与收益。在经济学中,这种方法被称为资产价格法。

在国外关于居住环境标准和政策的研究中,上述方法

得到了广泛应用,是为决策提供科学依据的有效手段之一。例如,Gao and Asami (2000)针对日本独户住宅地区由于用地面积过小造成的环境问题,分析了东京地区独户住宅用地面积的标准,发现地块规模如果小于 65m^2 会造成周围土地的价值下降,所有地块都大于 130m^2 时地区的整体价值上升,因此提出将 65m^2 作为独户住宅最低用地规模的控制标准,将 130m^2 作为适宜用地规模的引导性标准等等。

在以上理论框架下,居住面积标准的优化问题可以转化为在资源环境承载力约束下使社会整体效用最大化的问题。因此,首先应建立住宅市场的经济分析模型,其次以社会整体效用的最大化为目标确定适宜的面积标准。

2.2 样区和数据的选择

本研究的样区选在北京市朝阳区的亚奥地区,位于北四环和北五环内外,南至清河和13号城轨,东至北苑路以东1km,西至京昌高速公路,占地约 16km^2 ,归小关、亚运村、大屯等三个街道和奥运村、来广营等两个地区办事处管辖。由于20世纪90年代初的亚运村建设和其北部奥运会主场馆和奥林匹克公园建设的带动作用,这一地区住宅交易十分活跃,形成一个比较完整的市场板块(图1阴影线部分)。

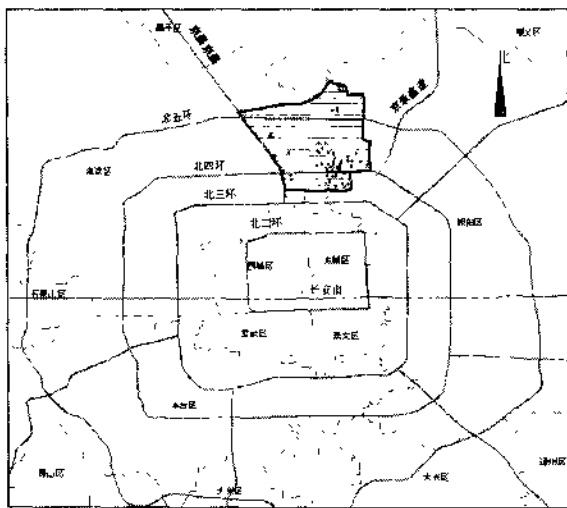


图1 样区位置示意图

为了综合的把握市场结构,不仅要考虑新建住宅、还需考虑现存住房的情况,所以本研究选择二手普通住宅作为分析样本。所选样本均为2006年5月1日前后各一周之间在市场上交易的住宅,通过北京房地产网(<http://www.bjhouse.com>)提取该时段发布的、位于样区以内的全部信息并逐条与房地产中介确认成交价和房屋具体情况而获得数据。经过反复校对核实,一共筛选出有效数据300余条,分属样区内的69个居住小区、街坊、组团或单位生活区(以下简称小区)。为了提高分析的可靠性,从中排除了样本数过少(<3)的小区,最后,用于分析的有效样本为279个,属于63个小区。

除此以外,还搜集了街道和社区居委会所掌握的关于

人口、用地、公共服务设施等方面的数据,并对63个小区的景观环境进行了综合评估,最后通过GIS将上述数据加以整合。

3 关于样区内住宅市场的初步分析

从数据的统计结果来看,分析样本与北京市房地产市场的总体状况基本吻合,说明样本的抽选方法比较合理,因此可以认为,分析样本在房地产市场中具有一定的典型性。

3.1 分析样本的统计

在有效样本中,位于四环内、四至五环、五环外的数目分别是47个、182个、50个。建筑面积最大 219m^2 ,最小 41m^2 ,平均 110.33m^2 。根据环线位置不同,建筑面积的分布存在一定差异,四环以内最小,从四环至五环,五环以外逐渐增加,它们的平均值分别为 97.98m^2 , 109.19m^2 和 126.08m^2 。

从总售价来看,平均值为83.6万元,最高175万元,最低31万元。而四环以内、四至五环、五环以外的平均值分别为76.45、83.72和89.87万元,总体来看,售价高的住宅明显向城市外围集中。通常来说,在同样的价格约束下,理性的消费者会在市中心总价较高但交通便利的住宅和城市外围总价较低但交通相对不便的住宅之间进行权衡,目前的总价趋势与上述理论显然有所背离。诚然,由于奥运会主场馆和奥运公园的影响,该地区房地产市场结构可能出现一定变化,但是分析中揭示的房地产空间结构问题值得注意,即由于靠近市中心的地区满足市场需求的住宅产品供应不足,使财富逐渐向城市外围转移。

由于电梯和公摊面积的差异,多层、高层住宅以及板楼、板塔、塔楼等普通住宅的主要形式在使用率(等于套内建筑面积/销售面积)方面存在较大差异。目前,北京地区多层住宅、高层板楼和高层塔楼的使用率通常在85%左右,78%~80%和72%~75%之间。一般来说,普通住宅的单价也因住宅形式而异,多层板楼较高,高层板楼和塔楼较低。因此,以套内建筑面积(以下简称套内面积)来计算的单价在不同类型的住宅之间更具可比性,在建立住宅价格模型时,以套内建筑面积的单价作为被回归变量比用建筑面积单价更加合理。

为此,根据建筑面积计算了每个样本的套内面积。多层住宅、高层板楼和高层塔楼的使用率分别采用84%、79%和74%。此外,考虑到位于顶层的复式住宅由于节省了顶层楼梯间面积使用率相对较高,所以计算其套内面积时在每种类型住宅的使用率的基础上又分别增加2%。经过上述调整,套内面积的平均值为 84.72m^2 ,最大 188.34m^2 ,最小 32.56m^2 。

根据套内面积计算的单价,即套内面积单价的平均值为 $0.987\text{万元}/\text{m}^2$,最大值和最小值分别为 $1.418\text{万元}/\text{m}^2$ 和 $0.621\text{万元}/\text{m}^2$ 。它们比较好地服从正态分布(图2),满足回归分析中关于被回归变量的正态分布假设。

图3的阶梯状曲线为按照建成时间统计的交易样本