

观·思·立

GUANGZHOU URBAN PLANNING
& RESEARCH CENTER

广州市城市规划编制研究中心
学术论文

2006-2010

吕传廷 主编

中国建筑工业出版社

观·思·立

广州市城市规划编制研究中心
学术论文（2006-2010）

吕传廷 主编

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

广州市城市规划编制研究中心学术论文(2006-2010)/吕传廷
主编. -- 北京: 中国建筑工业出版社, 2010. 11

(观·思·立)

ISBN 978-7-112-12546-3

I. ①广… II. ①吕… III. ①城市规划—文集 IV.
①TU984-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第196143号

责任编辑: 徐 纺 滕云飞

责任设计: 肖 剑

责任校对: 姜小莲 王雪竹

观·思·立

广州市城市规划编制研究中心学术论文(2006-2010)

吕传廷 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

北京京点设计公司制版

利丰雅高印刷(深圳)有限公司印刷

*

开本: 880×1230毫米 1/16 印张: 28.5 字数: 1140千字

2010年11月第一版 2010年11月第一次印刷

定价: 75.00元

ISBN 978-7-112-12546-3

(19832)

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)

前言

随着有中国特色社会主义市场经济体制改革不断深化，作为引导和调控城市发展重要手段的城市规划工作也面临着越来越多的机遇与挑战，迫切需要一批批不断壮大、怀抱赤诚的规划工作队伍积极、持续、坚毅地研究、思考、探索与实践城市规划编制与管理的方法、路径以及制度，这并不是一个时间维度断点所能表示的工作，而是持续、永恒的，需要城市规划工作者为之奋斗一生的没有完结篇章的事业。

广州市城市规划编制研究中心正是一支充满朝气、活力的“政府规划师”队伍，从2001年正式揭牌运作至今，10年来对城市规划工作的思考与创新从来没有停止过，一直长期思考和探索如何加强规划工作的科学性，如何通过规划的科学编制引领城市正确的发展方向，如何实现高效和谐的规划管理，如何为规划管理部门依法行政提供坚实的保障等等，这些都是新形势下广州乃至全国城市发展与城市规划面临的热点问题与课题。前五年（2001—2005），编研中心初步确立了有广州特色的城市规划编制体系，建立了一套较为完善的重大规划建设项目国内外竞赛、咨询组织程序，构建了良好的技术发展平台，总结了世纪之初广州五年城市建设与规划发展的思考，出版了《观·思·立》（2001—2005）等系列丛书；后五年（2006—2010），编研中心的规划工作者再接再厉，以《广州市城市规划编制研究中心五年科技发展纲要（2006—2010）》为统领，将辅助政府决策、服务行政管理、做好技术研究作为工作重点，以“迎亚运，新总规”为契机，五年着眼于“面向政府决策、面向规划管理、面向建设实施、面向个人发展”开展思考与研究工作，产生了立足规划实施、提高规划效能的一系列有质量的论文。

本论文集的出版正是为了凸显城市规划研究工作的持续性以及创新性，作为2006年出版的《观·思·立》的延续和提升，收录了近五年（2006—2010）编研中心规划工作者近百篇发表的以及未发表的论文，反映了新形势下广州城市规划工作的探索与深化。我们希望这系列丛书能长期不断延续下去，激发规划工作者的工作赤诚与科研热情，持续不断创造出水平较高、经济和社会以及环境效益较为显著的科技成果。

目 录

规划编制体系研究

《城乡规划法》实施背景下广州市城乡规划编制体系的思考与实践	3
面向管理实施的“两效性”城市规划编制体系探讨	9
浅议系统方法在城市规划中的运用	13

战略规划研究

探索以实施为导向、以公共政策为引导手段的战略规划——以《广州2020：城市总体发展战略规划》为例	17
以战略规划引领城市发展模式转型	28
从概念规划走向结构规划——广州战略规划的回顾与创新	35
解放思想、谋划城市发展战略——全球化和区域合作视野下的广州城市发展战略	42
城市总体战略规划实施策划机制探讨——以广州市城市总体发展战略规划为例	49
广州快速轨道交通发展战略	54
广州城市快速轨道交通的规划与实践	59
从二元到一元：城乡统筹发展实施策略	66
广州市公共中心体系的空间形态及优化策略	73

总体规划研究

城市规划实施保障机制研究	81
落实规划编制办法要求 加强总体规划统筹作用——专项规划编制的现状、问题与对策	88
国内外城市规划年度实施计划的编制与实施经验借鉴	93
广州市“数字总规”的理念、实践与创新	98
“数字总规”目标下的广州市土地利用现状调查工作的实践与思考	107
GIS在规划实施评价中的应用探讨——以广州规划实施评价系统建设为例	114
以城市规划导向的土地储备机制促进紧凑城市发展	118
广州市城市规划与经济社会发展规划协调机制探索	123
广佛同城化城市规划编制工作概述	127
探索乡村地区协调发展的宏观引导政策——对《广州市城市总体规划（2010—2020）》村庄专题研究工作的思考	132
“城中村”改制的规划标准衔接探讨——以广州为例	138
试论城市总体规划环境影响评价的编制方法	143

完善编制技术 强化调控效能——广州两轮近期建设规划的回顾和思考	146
新城建设与城市空间结构优化研究——以广州市为例	151
大都市物流企业空间分布特征及其对规划的启示——以广州为例	156
论新形势下城市总体规划居住与社区专题研究——以广州为例	162
广州城市形态演进研究（四）——2000年以来广州城市形态演进特征及趋势分析	165
物流企业区位行为：综述与思考	172
第八届全国少数民族传统体育运动会场馆选址布局综述	180

控制性详细规划研究

控制性详细规划的法定化探索	189
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	195
基于“一张图”管理模式的规划探索与实践——以广州市中心八区分区规划及控制性规划导则 为例	200
基于规划发展单元的总规—控规联动机制研究——以广州市为例	206
广州市控制性详细规划的实践与思考	212
广州市控制性规划导则实施评价研究	216
从开发控制谈控制性详细规划的编制	223
从“纲要规划”走向“控制性规划”——广州市物流园区专项规划研究	227
从城市空间形态的性能指标看方格网城市	232
走向三维的城市规划管理探索——以广州市为例	236
环境态度影响下城市居住区绿地合理规模的探讨	240
优先保护的历史城区交通改善规划研究——以广州历史文化名城为例	246
宁波市社区规划与建设对广州的启示	251
英国开发控制中的“有条件许可”	256
广州市主中心分区“慢行”空间规划策略	260
步行系统构建研究——广州市旧城更新的一个视角	266
可持续发展的城市规划与交通规划关系初探——由广州市天河北路交通拥堵引起的思考	271
广州市骑楼街保护中的交通问题及对策研究	274
广州的骑楼街风貌保护与城市交通——以广州历史文化名城为例	279
粤中传统聚落的空间核心和精神原点	283
广州的地下文物埋藏带及其“预保护”措施	287

城市设计和地区发展策略研究

国家中心城市战略背景下的广州城市核心地区发展策略·····	295
精细化管理背景下的广州市重点地区城市设计实践·····	305
绿色、可持续和人性化的广州新城市中轴线北段城市设计实践·····	311
北京与大连城市中轴线规划与建设经验对广州的借鉴与启示·····	320
广州北部地区的商业文化中心、云山西麓的宜居新城——广州市白云新城地区 城市设计竞赛综述·····	324
广佛之心——白鹅潭地区城市设计竞赛综述·····	331
国际会展中心、中央商务拓展区——广州市琶洲-员村地区城市设计竞赛综述·····	337
借鉴深绿色理念的生态性城市设计建构·····	342
立足于居住社区建设的公共交往空间设计·····	348
对中国传统街道空间的解读·····	353
微观城市设计层面中的生态布局与设计策略——以广州白云国际会议中心城市地段为例·····	356
广州电视台（新址）建筑设计方案国际邀请竞赛综述·····	362
“三缺一”情境下的空间演绎与营造——广州图书馆新馆设计竞赛评析·····	370
安得广厦千万间——琶洲安置型新社区规划设计竞赛评述·····	373
城市重要地段地下空间开发的规划控制与实践——以广州新电视塔广场公园设计及其南广场 地下空间建筑设计竞赛为例·····	378
基于环境行为学的城市道路节点空间整合研究——以广州市为例·····	386
广州市城市道路节点空间使用状况评价报告·····	392
城市景观性道路系统论证与设计导则及评价标准·····	397
城市步行商业街路面铺装景观设计·····	403
城市设计，丰富滨水地区的多样化功能·····	407

规划撷英

生态城市意象——澳大利亚城市考察研究报告·····	413
桃花源里人家——黟县宏村秋行·····	425
阿尔瓦·阿尔托在罗瓦涅米·····	428
丹青难写是精神——城市雕塑中的特色创造·····	433
魏林比——一座持续发展的卫星城·····	438
小议新加坡城市规划理念与实践·····	440
作者简介·····	443
后记·····	448

规划编制体系研究

《城乡规划法》实施背景下广州市城乡规划编制体系的思考与实践

王 东

[摘 要] 结合新的《城乡规划法》的颁布实施,分析了目前规划编制与管理工作中面临的主要问题,随后从转变规划理念、完善规划编制体系、更新规划技术标准等三个方面提出解决思路,最后具体介绍了广州在完善城乡规划编制体系、提高规划管理效能方面的一系列实践探索。

[关键词] 城乡规划; 规划编制; 管理实施; 广州

1 引言

城乡规划是政府指导和调控城乡建设发展的基本手段,也是统筹城乡、全面推进区域经济社会发展的重要手段。随着1990年我国第一部《城市规划法》的正式实施和相应的配套制度建设,城市规划的编制逐步发展完善,初步形成了较为完善的技术体系,城市规划管理在城市建设与发展中的作用也日益突出。特别是随着市场经济体制在我国的逐步完善,规划在政府调控资源要素中的地位和作用日益显现。然而,经济全球化背景下我国城市化的加速发展,面对现实工作中纷繁复杂的城市发展需求,规划工作者却经常面临着规划编制与管理实施之间脱节的诸多困惑。此外,新的《城乡规划法》的颁布实施和广州市建设“首善之区”目标的确立,也给广州市城市规划工作提出了新的要求。

在上述背景下,本文旨在进一步总结思考现有城市规划编制与管理中存在的问题,提出应对的思路,希望通过转变规划理念、简化规划编制体系、更新规划技术标准等来完善现有规划编制体系,提高规划工作效能,真正发挥城市规划的公共政策先导作用和引领建设的龙头作用。

2 规划编制与管理工作中面临的主要问题

2.1 城市规划的宏观指导作用未得到较好发挥

在现有的规划编制体系中,总体规划编制内容过于专

业,较难统领各专业部门的专项规划,导致总体规划与各专项规划之间、专项规划与专项规划之间缺乏协调衔接;而战略规划作为新兴的规划类型,属政府层面的发展政策,在统领各部门发展上有一定优势,但其地位又尚未在规划体系中予以明确。此外,宏观规划与微观规划之间缺乏衔接反馈。一方面,战略规划、总体规划确定的城市长远发展目标缺乏中观层次规划的分解;另一方面,在建设发展的大形势下,由于重点项目建设要求、局部地区发展需要、基层参与规划需求等带来的控规编制和调整常常涉及对总规的调整需求,目前尚缺乏宏观层面的分析调控和反馈机制。宏观与微观层次规划之间的衔接不畅导致宏观规划无法落实,而微观层面的规划缺乏上层次规划指导,出现被动规划、项目散乱的局面。

2.2 规划编制体系层次过多,规划管理依据多元化,工作效率低下

我国现行城市规划编制体系包含总体规划、详细规划两个阶段,可进一步细分为总体规划、分区规划、控制性详细规划、修建性详细规划四个层次,另有城市设计贯穿其中。近10年来,为满足城市的规划、管理和建设需要,各地的城市规划编制除了涵盖从总体规划到详细规划的每个阶段与层次外,还结合自身情况对现有规划体系做了一些探讨,如编制战略规划、策略规划、专项规划等等。由于未及时有效地针对这些分类加以梳理整合,明确相应的编制规范标准及法

律地位,使不同规划各有侧重,因而在规划管理工作中出现规划管理依据层次多、数量大、内容复杂、规划依据多元化等问题,既损害了规划成果的严肃性,也导致规划管理效率低下。

2.3 规划编制的科学性不够,规划管理中随意性大,规划实施率低

在快速城市化过程中,随着社会的不断发展和市场经济体制的逐步完善,政府传统的管理职能角色也面临着重新定位的问题。城市发展目标的复杂性使得规划不确定性程度加大,目前规划项目的编制,根本上来讲还限于技术层面,缺乏在市场经济多元化主体条件下对实施政策的研究,使得规划方案和管理脱节,城市发展导向也在一定程度上失控。如城市总体规划具有综合性、协调性和前瞻性的特征,本应作为城市未来空间发展的指引和整个城市及其各部门制定政策的依据,但长期以来其编制一直作为一项纯技术工作,其编制内容显得专业技术性过强,陈述表达条目化、法制化,很难纳入其他政府职能部门的政策制定和执行系统中,与政府公共政策的运作要求和程序不相匹配。此外,规划编制的技术层面缺乏深入细致的现状调查和经济分析,降低了规划的科学性和可操作性。正因为规划编制的科学性不够,规划成果的实施性不强,导致规划管理中主要还依靠“经验管理”,造成规划管理随意性较大、规划实施率低等问题。

3 改进广州市城乡规划编制体系的思路

在当前规划编制与管理工作面临的若干问题中,很多表现为规划管理中的问题,但究其实质,仍然是规划编制的问题,如规划管理依据多元化、工作效率低下源于规划编制体系的繁杂,而规划管理中随意性大则与规划编制的科学性有关。因此,要解决规划管理中存在的主要问题,还必须追根溯源,从解决规划编制体系问题入手。

基于上述分析,在《城乡规划法》颁布实施的背景下,广州市紧密联系城乡规划工作实际,进一步树立和增强城乡规划领域科学发展、和谐发展的理念,根据“突出重点、适度创新”的原则,从转变规划管理理念、简化规划编制体系、更新规划技术标准三个方面提出完善广州市城乡规划编制体系、提高规划管理工作效能的主要思路。

3.1 树立“强化编制,细化设计、简化管理”的理念,实现两个“转变”,提高工作效能

规划管理随意性较大、工作效率低等问题,从根本上看都是因为规划编制体系不完善、规划编制内容不够科学。因此,广州市城市规划局拟转变规划管理理念,进一步强化

规划编制工作,树立“强化编制、细化设计、简化管理”理念,实现两个转变,即:从“指标管理”向“效果管理”转变和从“经验”管理向“法规+规划”管理转变。只有规划编制越来越强,规划管理才能越来越简化,才能提高规划管理的工作效能。

3.1.1 从“指标管理”向“效果管理”转变

一是使“硬的更硬,软的更软”,合理把握规划的刚性和弹性、法定性和灵活性之间的关系。例如对生态绿线、公共绿地、间距、退缩等要素的控制要硬,体现规划的刚性;高度、密度、开发强度等要素的控制要软,可根据效果按程序进行修订,还可制定配套的奖励原则,体现规划的弹性。二是使“该密的密,该疏的疏”,打破城市空间均质化。例如:在密度控制方面,应打破平均主义,避免均质化发展,在市中心可以密一些,外围地区疏一些;历史城区密一些,新城建设疏一些,根据效果进行确定。此外,还借鉴先进城市经验,规划一些“白色地段”从规划用地性质、开发强度等控制指标方面给予弹性,体现规划的灵活性,适应城市的高速发展。

3.1.2 从“经验”管理向“法规+规划”管理转变

要加强规划编制研究,投入充足的人员和时间,保障规划编制成果转化为规划设计条件、应用于管理的可操作性,增加规划审批的技术含量,减少规划审批的环节和层次,相近的业务可以合并,缩短时间,提高规划审批的整体性。加大力度、积极推进网上申报、自动许可和并联审批。

3.2 简化规划编制体系,区分法定规划与非法定规划,增强规划的科学性和实效性

其一从实施主体和对象的需求出发,简化明确不同层次的规划,“因时制宜、因繁就简”,区分法定规划和非法定规划,建立以法定规划为核心,非法定规划为补充的规划编制层级体系,发挥各层次规划的法定性和政策性作用,减少规划编制的盲目性和随意性。

其二是加强规划宏观规划与微观规划的衔接,加强总规—控规之间的联动关系,以城市总体发展战略研究、策略目标分解和公共政策制定为核心,树立总体规划的权威性,指导各级各类城乡法定规划的编制,提高规划的整体性、科学性,切实保障规划指导城市发展和城市建设的龙头作用,为广州发展成为具有国际竞争力的区域中心城市奠定良好的基础。

其三要充分考虑广州的实际,紧密结合市委市政府近中期中心工作,突出对重点实施内容和重点发展地区的现状调查、实施策略研究、行动计划制订,为城市发展和建设的大局做好决策保障和实施技术服务。

3.3 更新提升规划技术标准，为规划管理工作依法高效提供支撑平台

结合广州市建设宜居城市的要求，高起点、严要求，统一修订和规范全市城乡规划编制标准，做好城乡规划各级各类成果的整理、转化工作，完善、更新城市规划法定成果，提高规划编制的科学性，为城市规划管理工作依法高效行政提供支撑平台。

4 完善广州市城乡规划编制体系的实践探索

4.1 调整建立新的规划编制体系，实现城乡规划研究、编制与实施的协调统一

广州市城市规划原有编制体系分为四个阶段：城市总体规划、分区规划、控制性详细规划和修建性详细规划。新颁布实施的《城乡规划法》将城乡规划编制体系确定为城镇体系规划、城市和镇规划、乡和村规划，并将城市和镇规划简化为总体规划和详细规划两个阶段。按照《城乡规划法》的要求，结合广州实际，对广州市城乡规划原有编制体系进行适当调整。

广州市新的城乡规划编制阶段简化为总体规划和详细规划两个阶段，与《城乡规划法》保持一致。为增强总体规划的实操性，结合广州实际，对城乡总体规划作了进一步的细化，即在总体规划阶段补充了规划发展单元（相当于原来的分区规划），使城市功能能够有效分解，加强了总规对控规编制的指导作用；参照重庆市的规划经验，将村庄规划纳入控制性详细规划范畴，实现城乡规划的统筹，并将乡村地区规划纳入法制化的管理轨道；区分法定规划与非法定规划，突出法定规划系列，建立以法定规划为核心，非法定规划为补充的规划编制层级体系。“法定规划”是规划管理的依据，“非法定规划”是法定规划编制的参考依据，也是加强规划编制的具体体现；建立广州城乡规划的“发展研究—法定规划—实施计划”联动机制，实现城乡规划的研究、编制与实施的协调统一。

此外，广州正在结合《城乡规划法》的实施，借鉴香港、新加坡的经验，将规划编制体系初步分为战略规划、总体规划、控制性详细规划三个层次。

战略规划统筹全市发展，确定城市长远发展目标和空间结构，空间结构内容包括功能分区、公共中心布局、交通体系、生态廊道等。目前广州已完成了战略规划初期成果，正在将“宜居城市”和“国际城市”作为城市发展战略目标之一，并作为长远的目标坚持不懈地予以实施。

总体规划作为地区发展的指导，应在中观层面分解战略规划目标，确定分区的发展定位（如编制发展单元规划）。广州正在结合战略规划研究同步开展广州市2010—

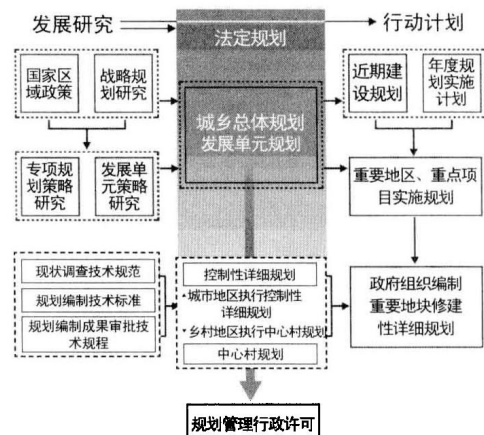


图1 广州市城乡规划“发展研究—法定规划—实施计划”联动机制框架

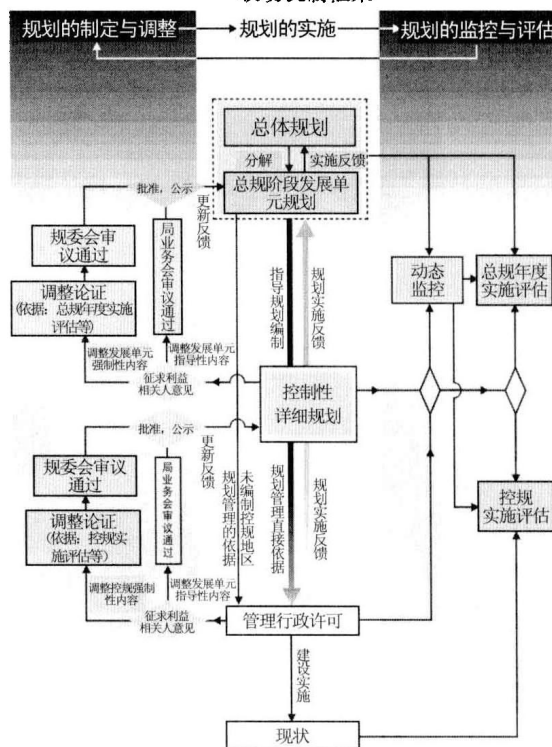


图2 广州市城乡规划“编制、实施、监控评估”联动体系框架
2020总体规划的编制工作，并希望总规在发挥好其法定作用方面有所创新。

控制性详细规划作为微观指导，落实城市总体规划，指导具体的建设活动，可分为两部分：法定文件确定土地使用性质与开发强度，控制要素相对宏观、简单；管理文件确定城市设计层面的指标与内容，控制要素更微观、细致。

4.2 在宏观层面编制战略规划，并制定发展策略和行动计划，加强规划的宏观指导作用

一是从城市到区域，在战略规划中重视区域一体化的协同发展研究。战略规划编制中高度重视区域协调发展，在更广阔的空间领域研究和统筹考虑，寻求广州的发展定位，从大广州都市圈（区域产业、交通、生态、市政基础设施）—

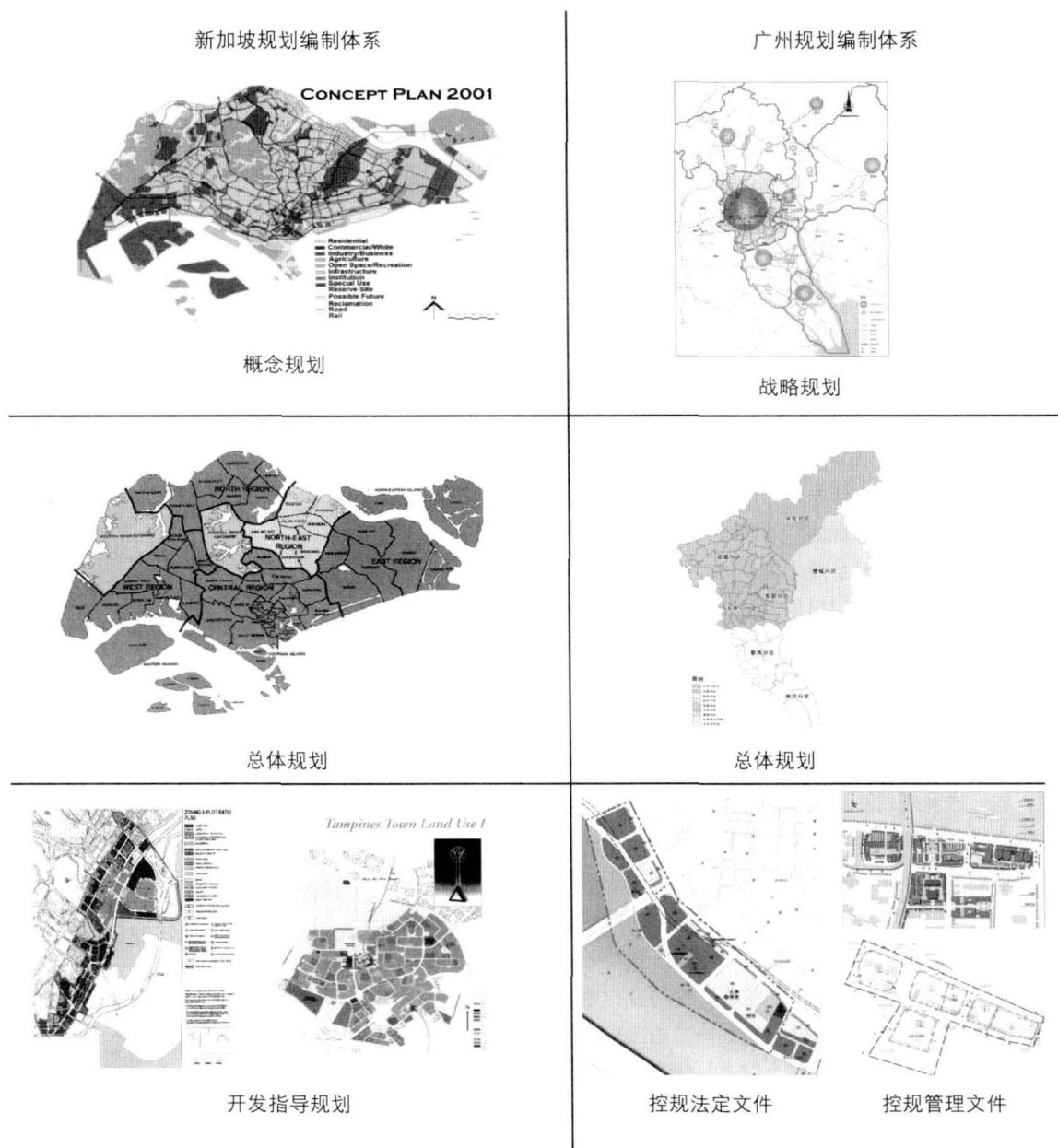


图3 广州与新加坡规划编制体系对照

广州市域（市域城镇体系）—广州主城区（重点发展区）三个层面，提出广州空间发展战略：统筹考虑区域基础设施建设、生态环境保护等问题，进一步巩固和发挥广州在珠三角、泛珠三角、华南地区的中心城市地位和作用。

二是从战略到策略，通过行动计划保障战略规划的实施，发挥城市规划的宏观指导作用。在战略规划中，从发展现代服务业、建设宜居城市和发展公共交通三个方面提出实现发展战略的具体策略，从人口发展、社区发展、产业发展、生态环境改善、文化风貌营造、公共服务设施完善、市政基础设施提升等十个方面提出落实发展战略的具体的行动计划。此外，还从争取国家政策支持—建立区域协调机制—明晰层级政府事权分别制定战略规划实施保障机制。

4.3 在中观层面深化总体规划编制内容，加强总规—控规的联动关系

4.3.1 强调城乡总体规划在城市发展中的宏观调控和综合协调作用，突出政府社会管理和公共服务职能，实现“三规”合一

“三规”合一是指国民经济与社会发展规划（主体功能区规划）、土地利用规划和城乡总体规划三个规划在内容上的协调统一，即统一规划目标、统一空间管制、统一空间数据。除这三个规划外，城乡总体规划还要加强对其他部门规划和专业专项规划的协调整合，提出专业、专项总体规划编制的原则，将已经编制完成的专业、专项规划成果纳入其中，与正在编制的专业、专项规划保持衔接和协调。编制城

乡总体规划要实现的基本目标是解决城、乡规划两张皮和减少各部门各类城乡规划之间的矛盾,加强各类规划的相互协调和衔接,实现各类规划在内容上的统一;最终目标应是使城乡总体规划成为规划区范围内所有城乡规划的总体规划,使规划真正成为城乡建设和管理的依据和龙头。

4.3.2 在总体规划编制中重视对城市中观层面内容的研究,形成以规划发展单元控制内容为核心的总规“一张图”

针对传统总规编制过于宏观的弊端,提出规划发展单元的概念,试图以规划发展单元为空间载体建立控制体系,将总体规划确定的发展目标、策略、规模等分解落实到发展单元,提高总体规划实施的可操作性。将发展单元规划作为总体规划的主要任务之一,与总体规划的编制同步开展,快速覆盖全市,形成以规划发展单元控制内容为核心的总规“一张图”,避免目前规划编制体系中等待总规批复后再逐层编制分区规划、控规,导致总体规划的指导滞后、总规与控规脱节(总规难以快速有效地指导控规,控规编制实施中的信息也难以反馈到总规中)等弊端。

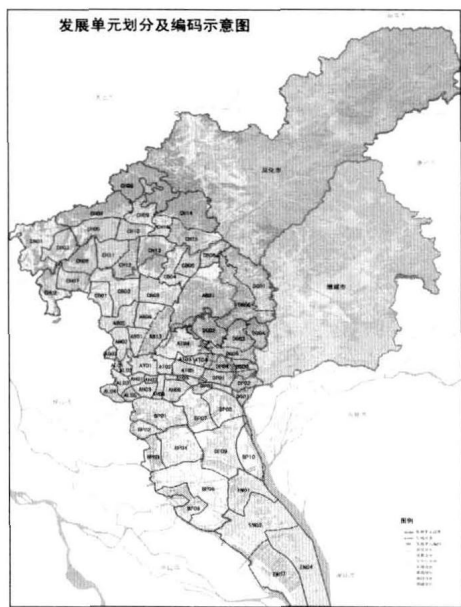


图4 发展单元划分示意图

4.3.3 以规划发展单元为平台,建立总规—控规联动机制

一是以总规成果指导控规的编制和未编控规地区的行政许可,加强总规对控规的指导。将总规的内容分解落实到规划发展单元,通过规划发展单元的控制内容,有效监控控规阶段的规划编制与实施情况。在控规覆盖范围内,控规是规划行政许可的法定依据,规划发展单元控制内容是编制和审批控制性详细规划(及同层次规划)的直接依据和指导;控规未覆盖的范围,应以规划发展单元控制内容结合相关法规、规范、技术标准,作为重要项目用地选址等规划行政许可

的依据。

二是加强控规对总规的及时反馈,建立规划发展单元动态更新机制,实现总规成果的动态更新。在控规阶段的规划编制中需调整规划发展单元控制内容时,需视情形处理,并将这些信息及时反馈,及时动态更新到规划发展单元控制内容中,以保证其科学性和时效性。通过更新规划发展单元控制内容,实现总规的动态更新。

三是建立总规—控规联动的动态监控和评估机制,包括日常动态监控和年度实施评估。日常动态监控即监控日常行政许可与总规、控规“一张图”的吻合度,并及时判断行政许可的可行性;年度实施评估即是根据实施效果评估总体规划是否符合城市社会经济发展的客观需要,是否需要提出调整,包括总规是否能有效指导控规阶段的规划编制情况的评估和总规的年度实施评估。

4.4 在微观层面实施城市建设区控规全覆盖,强化控规编制前期研究和控规成果向管理文件的转化

4.4.1 逐步实施城市建设区控规全覆盖

广州市改革开放以来一直积极探索开发控制规划的实践,1980年代完成了覆盖旧城区的街区规划;1990年代以来开展了分区规划和控制性规划导则的编制;2005年2月,广州市原中心八区的分区规划和控制性规划导则获市政府批准,实现了中心城区控规的全覆盖。近两年来,广州市已按《城乡规划法》与《广东省城市控制性详细规划管理条例》的要求,对城市中心区、旧城改造区、近期建设区等城市建设重要控制区域编制了控制性详细规划。目前,广州市中心城区控规覆盖率达100%,外围几个新区和县级市的控规覆盖率也均已超过50%,计划于2009年实现市辖十区城市建设用地控制性详细规划全覆盖。

4.4.2 加强控规平台的维护、更新和实施检讨、修订

2005年6月,广州市规划局建立了以原中心八区分区规划和控制性规划导则成果为基础的“一张图”管理平台,并结合控规的法定地位,制定了管理平台执行使用和动态更新的相关规定。为了保证管理平台中信息的准确性和实效性,广州市规划局申请专门经费,对该平台进行动态更新维护,将规划局的动态审批信息和新审批规划不断纳入平台,目前已完成2006年和2007年的动态更新维护。

4.4.3 通过城市设计,加强控规编制的前期研究和控规成果向管理文件的转化

在中心城区的控规实现全覆盖后,自2007年底以来,广州市在已编制完成控规的地区又组织了白云新城、琶洲—员村等四个现代服务业集聚的重点地区进行更具体的城市设计工作。通过重点地区的城市设计,逐渐总结出一套工作模式,即:“城市设计竞赛—现状调查—专题研究—概念设计

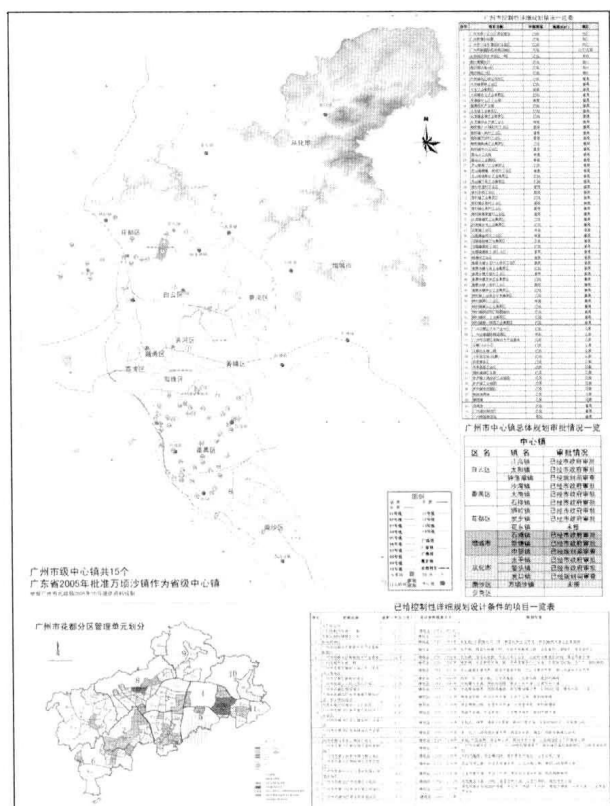


图5 广州市控制性详细规划编制示意图

综合深化—法定控规编制—管理图则+地块设计条件”。通过竞赛阶段的多方案比选、深入细致的现状调查、有针对性的专题研究等，形成城市设计深化方案，在此基础上再编制法定控规，以提高规划编制的科学性。此外，结合控规的控制指标和城市设计控制要素，研究制定管理图则，并形成地块设计条件，直接应用于规划管理。管理图则和地块设计条件的编制不仅借鉴了新加坡、香港的先进经验，还充分考虑到各管理处室的实际需求，有利于提高管理效率。

目前正在开展的四个重点地区的城市设计工作也正是“强化编制、细化设计、简化管理”的具体实践，即在编制控规前设置城市设计环节，制定深入的城市设计，城市设计按程序审定以后，再反馈并纳入控制性详细规划等法定规划；到行政环节则简化管理，严格按规划逐块用地实施建设。在条件成熟的时候，可以在规划稳定的地区对符合规划的建设申请逐步实施自动许可。

4.5 全面提升规划技术标准，研究制定宜居城市规划控制指标系

为适应“宜居城市”发展目标，广州正在学习新加坡和我国华东等地的成功经验，推进行政法规和技术标准制定，全面梳理原有城乡规划技术控制要素中的相关指标，检讨落后的标准与准则，不断提高城市宜居标准。对《广州市城

市规划管理技术规定》(草案)进行修订，并根据《城乡规划法》的规定，从改善人居环境的角度，对城市公共空间出台衡量标准。重点修订建筑退缩标准、停车场配建标准、地下空间开发利用管理办法等，通过提高建筑间距、道路退让距离，提高城市绿地率和绿化覆盖率，增加城市公共绿地和开敞空间等指标。通过对有关规划技术标准进行修订，以实现广州成为“首善之区”的战略目标。

5 结语

广州自2006年就开始研究探讨建立面向管理实施的城乡规划编制体系，也不断结合新的背景条件，将该理论研究的结论应用于实践。本文结合新的《城乡规划法》的颁布实施，梳理了广州市针对目前规划工作中面临主要问题的解决思路和系列实践探索，我们认为，规划理念的转变强化了规划编制以及对实施政策的研究，有利于克服规划编制和管理实施脱节的弊端；简化规划编制体系有助于发挥城市规划的宏观指导作用，提高规划编制的科学性和实效性；规划技术标准的更新与提升有利于提高规划编制的科学性，也为规划管理工作的依法高效提供支撑平台。广州在完善规划编制体系、提高规划效能方面的实践探索还刚刚起步，很多思路还有待在实践中不断优化完善。

参考文献

- [1] 王东. 强化编制、简化管理、突出效果、引领建设——广州市控制性详细规划的问题和应对[Z]. 中国城市规划学会2008年年会控制性详细规划专题会场发言稿, 2008.
- [2] 杜辉. 面向管理实施的“两效性”城市规划编制体系探讨[J]. 华中科技大学学报, 2009(1).
- [3] 吕传廷, 姚燕华, 孙翔. 基于城市规划发展单元的城市总规—控规联动机制研究[C]. 2008中国城市规划年会论文集.
- [4] 中国城市规划设计研究院, 广州市城市规划编制研究中心, 广州市城市规划勘测设计研究院, 广州市交通规划研究所. 广州城市发展战略[R]. 广州: 2008, 10.

面向管理实施的“两效性”城市规划编制体系探讨

吕传廷 杜 辉

[摘要] 针对当前实际工作中规划编制与实施之间缺乏衔接的弊端,结合编制体系和管理制度创新提出相应的策略:即强调提高规划编制内容的“两效性”(时效性和实效性),并针对不同性质的规划,分类编制,分级审批,提出建立面向实施的规划编制与管理体系,以期促进规划编制管理体系的改革与完善。

[关键词] 城市规划;编制;管理实施;体系

1 引言

1989版《城市规划法》的实施及相应的配套制度建设,推动我国城市规划的编制工作进一步发展完善,初步形成了较为系统的技术和工作体系,城市规划管理在城市建设与发展中的作用也日益突出。然而随着经济全球化背景下我国城市化的加速发展,面对现实工作中纷繁复杂的城市发展需求,规划工作者普遍面临着规划成果与管理、实施之间脱节的诸多困惑,感到规划编制成果的实效性和时效性不强,现行的城市规划编制与审批体系仍存在一定问题。

有鉴于此,近些年来,国内学者从不同角度进行了多方面的探讨,如进行规划编制类型的创新,提出战略规划、策略规划等不同类型,有的在此基础上进一步提出规划编制体系的新框架,等等。规划编制工作在局部改善的同时依旧存在一定的不足和缺陷,必须认识到规划编制办法转变后隐含着更为复杂的制度和政策环境约束,在把握这些前提的条件下,才能更好地实现规划编制管理体系的完善。笔者认为,从实践的角度看,更重要的是在现有的体系中强化规划编制面向管理和实施的思路,通过对快速城市化进程中政府机构在转型期的角色定位的充分理解,对规划类型进行梳理分类,合理划分规划编制内容,强化其法定部分,建立具有“两效性”(时效性和实效性)^①的规划编制层级体系,在此基础上发挥城市规划的公共政策先导作用,并建立规划方案的实施评估机制。

2 对现有规划编制与审批体系的反思

2.1 编制类型繁多,缺乏梳理整合,引发实效性弱

2.1.1 体系庞杂,规划依据多元化

近些年来,各地在城市发展过程中结合自身情况对现有规划体系做了一些探讨,如编制战略规划、策略规划、专项规划等等,应该说这些实践具有一定的积极意义,反映了城市政府在市场经济条件下对主导城市发展的一种尝试,对国家法规规定的总体、分区、详细规划也是一种有益的补充。但由于未及时有效地针对这些分类加以梳理整合,明确相应的编制规范标准及法律地位,使得不同规划各有侧重,规划管理工作中时而出现规划依据多元化,既损害了规划成果的严肃性,也导致规划编制种类繁多,体系庞杂,进而影响到规划体系的实效性。

2.1.2 规划调整及适用效力缺乏明确

虽然《城市规划法》及相应配套文件对法定规划的编制内容都有详尽要求,但对于各层次规划的管理实施却缺乏明确的条款规定,对各层次规划相互之间的关系仅有原则性的论述,即“下层次规划的编制要符合上层次规划要求”,这种说法在理论基础较为完善,但在实践中往往较难贯彻。如地方城市规划编制从宏观到中观控制性规划层次,往往历时4~5年,具体建设情况已经与总体规划编制时的现况发生了较大变化。实际工作中,由于城市发展和经济引资项目的竞争性,地方上往往会突破上层次规划以适应建设形势需要,

相关法规又缺乏规划各层次之间相互调整、完善的明确规定，导致调整无序化加剧。各层次规划对应具体行政行为的适用效力不明，造成了城市规划管理和实施依据的多重性。此外，相关法规缺乏对具体条款明确界定“违反”的行为及相应的法律责任，种种因素造成的频繁的规划调整，相当程度上破坏了规划的权威性，也损害了政府形象。

2.2 规划编制与审批周期过长，时效性差

目前城市规划成果的编制和审批时间较长，审批程序亦繁琐，极大地影响了规划成果的时效性。据了解，各大城市组织编制（送审）一轮规划从宏观（总体）到中观层次（分区），往往历时五六年，具体建设时，周边情况已经与总体规划最初编制时的现状发生了较大变化，造成各层次法定规划（总体规划和分区规划、详细规划）的现状依据较大程度上不一致，从而引发管理上的矛盾，这种冲突尤其反映在快速城市化地区。

据部分城市有关部门的抽样统计调查表明：规划项目从委托至初审的平均时间为12个月，至终审通过的平均时间为23个月，也就是近两年时间，难以设想在城市建设日新月异的今天，这些规划如何有效指导城市的高速发展。当然，除了制度和程序方面的原因，这种情况相当程度上也是由于规划编制要求面面俱到所造成的。现行不少规划的编制要求内容十分繁杂，“大而全的要求”导致对规划要解决的中心问题并不明确，一定程度上也弱化了规划解决实际问题的效力和能力。

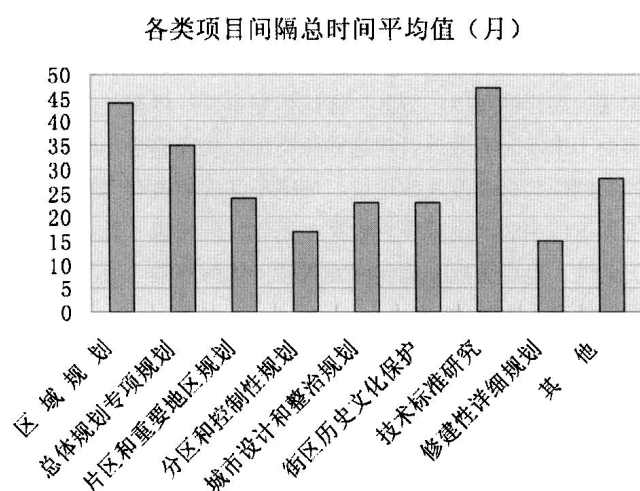


图1 各类规划的编制与审批周期

2.3 规划编制内容中缺少政策研究与阐述

重蓝图方案轻政策研究的传统工作倾向降低了规划的可操作性，影响到规划的实施。城市规划自身的工程学和社会学特性要求其具有形态设计和机制设计两方面的内容。2006

版的《城市规划编制办法》第三条明确指出，城市规划是政府调控城市空间资源、指导城乡发展与建设、维护社会公平、保障公共安全和公众利益的重要公共政策之一。

在快速城市化过程中，随着社会的不断发展和市场经济体制的逐步完善，政府传统的管理职能角色也面临着重新定位的问题。城市发展目标的复杂性使得规划不确定性程度加大，目前规划项目的编制，根本上来讲还限于技术层面，缺乏在市场经济多元化主体条件下对实施政策的研究，使得规划方案和管理脱节，对城市发展导向也存在一定程度上的失控。如城市总体规划具有综合性、协调性和前瞻性的特征，本应作为城市未来空间发展的指引和整个城市及其各部门制定政策的依据，但长期以来其编制一直作为一项纯技术工作，其编制内容显得专业技术性过强，陈述表达较难条目化、法律化，很难纳入其他政府职能部门的政策制定和执行系统中，与政府公共政策的运作要求和程序不相匹配。

3 城市规划编制体系改进的建议

城市规划体系的编制及制度安排从根本上说是为了城市规划的实施。城市规划的编制只有和实践紧密地结合在一起，才能实现自身的价值。基于对现有规划编制与审批体系的反思，可以看出，无论是城市发展的宏观目标或是具体蓝图，都必须从规划管理实施的角度出发，为城市的宏观控制和日常管理提供法定依据。同时规划应具备原则指导下的应对能力，能够对不同规模和类别的城市，以及城市不同的发展阶段加以区别对待。

3.1 建立具有“两效性”的规划编制层级体系

3.1.1 整合后的“两效性”规划编制层级体系

针对目前各地规划编制层次繁多，体系不够明晰的现象，亟需对现有的编制体系进行梳理，从实施主体和需求出发，简化明确不同层次的规划，“因时制宜、因繁就简”，建立以法定规划为核心，非法定规划为补充，具有“两效性”的规划编制层级体系。

根据规划管理实施主体的需要，可以将不同规划分为“法定规划”与“非法定规划”两类。“法定规划”是《城乡规划法》和《城市规划编制办法》中所规定的必须开展的总体规划→分区规划→控制性详细规划；“非法定规划”分为两类：一类是规划研究类，为各项规划的开展和政策的制定提供依据，如战略规划与地区概念性规划，土地储备政策研究等，研究类非法定规划可为法定规划的制定提供参考或依据；另一类是行动计划类（实施参考），主要针对各地在发展过程中规划管理与实施需要但很多情况下依靠法定规划无法解决的问题，在这种情况下，需要及时编制对管理实施