

段 进/主编

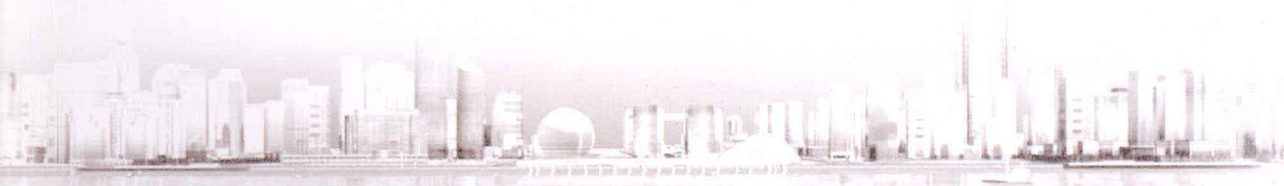
空间研究11

URBAN SPACE

城市重点地区空间发展的规划实施评估
Planning Evaluation on Urban Major Spatial Developments: Method and Practice

赵 蔚 赵 民 汪 军 郑翰献/ 著

东南大学出版社





段 进/主编

城市重点地区空间发展的 规划实施评估

Planning Evaluation on Urban Major Spatial Developments:
Method and Practice

赵 蔚 赵 民 著
汪 军 郑翰猷



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

• 南京 •

内容提要

如何有效评估并指导城市持续、科学地发展,已经成为我国现阶段重要的城市规划议题。基于这个目的,本书主要论述以下三个方面的内容:一是研究规划评估在英美国家的发展演进及操作;二是审视我国当前规划评估的基础以及开展评估工作的前景,并结合完整的实例、实证探讨快速城市化阶段城市重点地区规划实施评估的内容、方法和实际操作;三是在经验与实证研究的基础上,将对象范围拓宽,探讨我国规划评估的定位与实施操作问题。

本书可供城市规划、城市建设及城市管理等领域人士参考,也可供高等院校城市规划及相关专业师生阅读。

图书在版编目(CIP)数据

城市重点地区空间发展的规划实施评估/赵蔚等著. —

南京:东南大学出版社,2013.8

(空间研究丛书/段进主编)

ISBN 978-7-5641-4399-2

I. ①城… II. ①赵… III. ①城市空间—空间规划—研究 IV. ①TU984.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 160412 号

书 名:城市重点地区空间发展的规划实施评估

著 者:赵蔚 赵民 汪军 郑翰献

责任编辑:孙惠玉

编辑邮箱:894456253@qq.com

文字编辑:李 贤

出版发行:东南大学出版社

社 址:南京市四牌楼2号 邮 编:210096

网 址:<http://www.seupress.com>

出 版 人:江建中

印 刷:南京京新印刷厂

排 版:南京新洲制版有限公司

开 本:787mm×1092mm 1/16 印张:16 字数:349千

版 次:2013年8月第1版 2013年8月第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-5641-4399-2

定 价:69.00元

经 销:全国各地新华书店

发行热线:025-83790519 83791830

* 版权所有,侵权必究

* 凡购买东大版图书如有印装质量问题,请直接与营销部
联系(电话:025-83791830)

空间序

空间研究的内容很广泛,其中人与其生存空间的关系问题是涉及城乡空间的学科和研究的基本问题。在原始社会,这个问题比较简单,人类与其生存空间的主要关系仅发生在相对隔离的族群与自然环境之间,因此古代先民与生存空间的关系直接体现为聚落社会与具有“自然差异”的空间的相互关系,人类根据需求选择适合生存的自然空间。随着技术的进步和社会的发展,这种主要关系不断发生变化。技术的进步使改造自然成为可能,自然界的空间差异不再举足轻重;而劳动分工使社会内部以及社会之间的相互依存性和差异性得以强化。因此,普遍认为,现代人类生存空间最重要的是空间的“社会差异”,而不再是空间的“自然差异”;同时,现代人与生存空间的主要关系也不再是人与自然界的关系,而变成了人与人之间的关系,现代人的生活时时刻刻处于社会的空间之中。这种转变使人与生存空间的关系变得错综复杂,自然的、历史的、文化的、政治的、经济的等等各种力量交织在一起。

现代人与生存空间的这种复杂关系,使我们很容易产生这样的判断,即空间本身不再重要,空间的形态与模式只是社会与经济的各种活动在地域上的投影。这个判断受到了普遍的认同,却带来了不良的后果。在理论研究方面,空间的主体性被忽视,研究的方法是通过经济和社会活动过程的空间落实来解析空间的形式,空间的研究被经济的和社会的研究所取代,客观上阻碍了对空间自身发展规律的深入探讨。由此导致了一系列的假定:空间使用者是“理性的经济人”;空间的联系是经济费用的关系;经济是城市模型的基础;空间的结构与形态就是社会与经济发展的空间化;人类的行为是经济理性和单维的,而不是文化和环境的;物质空间形态,即我们所体验和使用的空间,本身并不重要;等等。不可避免,根据这样的假定所建立的空间是高度抽象的,忽视了空间的主体性,与现实中物质空间的需求也相去甚远。并且由于缺乏对空间发展自身规律的认识,对空间发展与经济建设、社会发展的关系研究等,使城市规划学科的空间主体性与职业领域变得越来越模糊,越来越失去话语权。在城市建设实践中,空间规划的重要性不能受到应有的重视。理论上学术界的简单判断,为社会、经济规划先行的合理性提供了理论依据,形成了空间规划在社会发展、经济建设和空间布置三大规划之中的被动局面,空间规划成为社会发展与经济建设规划后的实施落实。最终,空间规划与设计不能发挥应有的作用,空间发展规律得不到应有的重视,在城乡建设实践中产生许多失误。

因此,人与其生存的空间究竟是什么关系,简单的社会与经济决定论不能令人满意,并有可能产生严重的后果。尽管在现代社会中,社会与经济的力量在塑造生存空间中起着重要作用,但我们绝不能忽视空间本身主体性和规律性的作用,只有当我们“空间”地去思考社会发展和经济发展,达到社会、经济和空间三位一体有机结合时,人类与其生存的空间才能和谐、良性地发展。这就需要进行空间研究,更好地了解空间,掌握规律。需要进行研究的空间问题很多。在空间发展理论方面,诸如:什么是空间的科学发展的观;空间与社会、经济的相互关系;空间发展的影响因素和作用方式;空间发展的基本

规律;相对应的规划设计方法论;等等。在空间分析方面,诸如:空间的定义与内涵是什么;空间的构成要素是什么;空间的结构如何解析;人们如何通过空间进行联系;如何在空间中构筑社会;建成的物质空间隐含着什么规律;空间的意义、视觉和行为规范的作用;采取什么模型和方法进行空间分析;等等。在空间规划与设计方面,诸如:什么是正确的空间规划理念;空间的规律如何应用于规划设计;规划与设计如何更有效地促进城市发展和环境改善;规划与设计的方法与程序如何改进;等等。

这些问题的探讨与实践其实一直在进行。早在 19 世纪末 20 世纪初,乌托邦主义者和社会改革派为了实现他们所追求的社会理想,就提出通过改造原有的城市空间来达到改造社会的目的。霍华德的“田园城市”、柯布西耶的“光明城市”和赖特的“广亩城市”是这一时期富有社会改革精神的理论与实践的典型。第二次世界大战后,由于建设的需要,物质空间规划盛行,城市规划的空间艺术性在这期间得到了充分的展现。同时,系统论、控制论和信息科学的兴起与发展为空间研究提供了新的分析方法,空间研究的数理系统分析与理性决策模型出现,并运用于实践参与控制和管理城市系统的动态变化。这期间,理性的方法使人们认为空间规律的价值中立。随后,20 世纪 60 年代国际政治环境动荡,民权运动高涨,多元化思潮蓬勃发展,普遍出现了对物质空间决定论的批判。尤其是 20 世纪 70 年代,新马克思主义学派等“左派”思潮盛行,它们对理想模式和理性空间模型进行了猛烈的抨击,认为在阶级社会中,空间的研究不可能保持价值中立,空间研究应该介入政治经济过程。对于空间规划实践则成为一种试图通过政策干预方式来改变现有社会结构的政治行动。这促使 20 世纪 70 年代末空间规划理论与实践相脱离,一些理论家从对空间的研究转向对政治经济和社会结构的研究。空间研究的领域也发生了很大的变化,它逐渐脱离了纯物质性领域,进入了社会经济和政治领域,形成了很多分支与流派,如空间经济学、空间政治经济学、空间社会学、空间行为学、空间环境学等等。进入 20 世纪 80 年代,新自由主义兴起,政府调控能力削弱,市场力量的重新崛起,促使空间公众参与等自主意识受到重视。20 世纪 90 年代,全球化、空间管治、生态环境、可持续发展等理论思潮的涌现,使空间研究呈现出更加多元化蓬勃发展的局面。空间研究彻底从单纯物质环境、纯视觉美学、“理性的经济人”等理想主义圈子里走出来。20 世纪空间研究的全面发展确定了现代城市空间研究的内涵是在研究了社会需求、经济发展、文化传统、行为规律、视觉心理和政策法律之后的综合规律研究和规划设计应用。空间研究包含了形态维度、视觉维度、社会维度、功能维度、政策维度、经济维度等多向维度。空间的重要性也重新受到重视,尤其在 20 世纪末,全球社会与人文学界都不同程度地经历了引人注目的“空间转向”,学者们开始对人文生活中的“空间性”另眼相看,把以往投注于时间和历史、社会关系和社会经济的青睐,纷纷转移到空间上来,这一转向被认为是 20 世纪后半叶知识和政治发展的最重要事件之一。

尽管空间研究的浪潮此起彼伏,研究重点不断转换,但空间的问题一直是城市规划学科的核心问题。从标志着现代意义城市规划诞生的《明日的田园城市》开始,城市规划从物质空间设计走向社会问题研究,经过一百余年的发展,西方现代城市规划理论在宏观整体上发生过几次重大转折,与城市规划核心思想和理论基础的认知相对应的是从物质规划与设计发展为系统与理性过程再转入政治过程。经历了艺术、科学、人文三个不同发展阶段和规范理论、理性模式、实效理论和交往理论的转变,城市规划师从技术专家

转变为协调者,从技术活动转向带有价值观和评判的政治活动。但从开始到现在,从宏观到微观始终没有能够离开过空间问题。不管城市规划师的角色发生什么变化,设计者、管理者、参谋、决策精英还是协调者,城市规划师之所以能以职业身份参与并拥有发言权,是因为规划师具有对空间发展规律、对规划技术方法、对空间美学原理的掌握。只有具有空间规划方面的专门知识,才可以进行城市规划的社会、经济、环境效益的评估,才能够进行规划决策的风险分析和前瞻研究,才能够真正地或更好地发挥规划师的作用。现代城市规划的外延拓展本质上是为了更完整、更科学地掌握空间的本体和规律,通过经济规律、社会活动、法律法规、经营管理、政治权力、公共政策等各种途径,更有效、更公平、更合理地进行空间资源配置和利用,并规范空间行为。城市规划的本体仍是以空间规划为核心,未来城市规划学科的发展方向也应以空间为核心的多学科建设。目前中国城市化快速发展阶段的实践需求更应如此。

在国内,空间研究也一直在不同的学科与领域中进行,许多专家学者在不同的理论与实践取得了重要成果。多年来,在东南大学从建筑研究所到城市规划设计研究院,我们这个小小的学术团队一直坚持在中国城市空间理论与城市规划设计领域开展研究工作。我们将发展理论与空间研究相结合,首先提出了在我国城乡建设中城市空间科学发展观的重要性和七个城市发展新观念[城市发展研究,1996(05)];提出了城市空间发展研究的框架和基本理论,试图以空间为主体建立多学科交叉整合的研究方法[城市规划,1994(03)];出版了《城市空间发展论》、《城镇空间解析》等专著。并先后完成国家自然科学基金重点项目、青年科学基金面上项目、回国人员基金以及省部级科研等十多项有关城市空间的科研课题,同时结合重要城市规划与设计任务进行实践探索。在这些研究、实践与探索过程中,我们取得过一些成绩:曾获得过国家教委科学技术进步一等奖、二等奖;国家级优秀规划设计一等奖、银奖;省部级优秀规划设计一等奖多项;在市场经济竞争环境中,在许多重要国际、国内规划与设计竞赛中获第一名。我们同样也面对着研究的困惑与挫折、实践的失败与教训。我们希望有一个交流平台,使我们的研究与探索引起更多人的关注,得到前辈、同行和关注者的认同、批评和帮助;我们也需要通过这个平台对以往的研究探索进行总结、回顾与反思;我们更希望通过它吸引更多的人加入空间研究这个领域。

2005年东南大学城市空间研究所的成立为该领域的研究和探索组成了一个新的团队,这个开放性的研究所将围绕空间这个主题形成跨学科的研究,不分年龄、不分资历、不分学派、不分国别,吸纳各种学术思想,活跃学术氛围,开拓学术领域,深化研究成果,共同分享空间研究探索的苦乐。这套丛书正是我们进行学术研究与探索的共享平台,也是我们进行交流、宣传、争鸣和学习的重要窗口。

段 进

前言

在城市快速化发展的历史阶段,城市一些重要地区的空间往往在短时间内就开发形成,但其影响却非常长远。如何有效评价并指导城市空间发展,已经成为我国现阶段重要的城市规划议题。2007年颁布的《城乡规划法》已经提出了规划评估的要求,并明确了其在规划体系中的法律地位。目前,我国各大城市已开始有目的地对一些规划的实施状况进行评估。但总体而言,目前既缺乏系统的评估理论,又缺乏完善的操作方法及程序,即规划实施评估体系尚未形成。同时,一些规划评估的本源价值未能体现,常常只是为了满足规划编制审批中的程序性要求,偏重形式而轻内容。这样的评估不仅没有起到应有的效果,还可能造成城市规划被误读的危险;尤其是在建设发展速度极为迅猛的城市重点发展地区,亟须探索建立一套规划实施的评估体系,以保障规划政策和建设目标的贯彻落实,使得规划愿景与实施绩效互动反馈,使过程与结果都处于及时有效的管控和优化调整之中。

本书以理论与经验案例相结合,针对我国城市化快速发展阶段,聚焦城市重点发展建设地区的空间营造及规划实施评估问题。具体以杭州市钱江新城(滨江CBD)为例,按照预设的评估操作程序和组织方式,全面考察了规划实施的结果及其过程,评价了规划实施效果,并形成信息反馈,对今后的规划建设、政策制定及规划运作机制等提出调整建议,从而确保规划的有效性及持续运作。

钱江新城规划评估课题的圆满完成离不开课题组同仁的辛勤工作。在此要特别鸣谢:杭州市规划设计研究院的黄文柳、龙彦等同行;同济大学课题组的张喆、邵琳、段瑜卓、刘浩、王溪等老师和研究生对课题的无私贡献;钱江新城管委会的有关领导和同仁也参与了本书的案例编撰工作,编委成员(按姓氏笔画)包括尹序源、陈松、俞顺年、骆伟、蔡宏伟,在此表示由衷的感谢。此外还要特别感谢新城有关企业及其工作人员和居民对调研工作的大力支持。

赵 蔚 赵 民

目录

空间序

前言

0 引言 / 1

- 0.1 研究缘起及背景 / 1
- 0.2 我国的快速城市化及发展重点 / 1
- 0.3 城市重点发展地区及其发展特征 / 3
- 0.4 重点地区规划实施评估的意义 / 3
- 0.5 本书的主要内容 / 4

上篇 理论与经验——英美城市规划与空间营造评估

1 绪论 / 6

- 1.1 规划评估的背景 / 6
- 1.2 相关概念 / 8
 - 1.2.1 空间营造与城市规划 / 8
 - 1.2.2 规划建设与评估 / 9

2 现代规划评估的发展历程 / 11

- 2.1 现代公共政策评估的起源与发展 / 11
- 2.2 现代城市规划评估的发展 / 12
- 2.3 规划评估方法的系统演进 / 13

3 西方现代规划评估方法综述 / 16

- 3.1 按照评估的介入时间划分 / 16
- 3.2 按照评估内容的性质划分 / 16
- 3.3 评估方法的演进 / 17
 - 3.3.1 成本收益分析 / 18
 - 3.3.2 成本效用分析 / 21
 - 3.3.3 规划平衡表 PBS / 21
 - 3.3.4 目标实现矩阵法 GAM / 23
 - 3.3.5 多元指标评估 MCE / 27

3.3.6	综合评估方法	/ 29
3.3.7	沟通规划评估	/ 31
3.3.8	监测	/ 33
3.4	规划评估发展新趋势	/ 35
4	英国的规划建设评估体系	/ 37
4.1	规划评估在英国的发展	/ 37
4.2	评估体系与机构设置	/ 40
4.2.1	中央政府层面	/ 40
4.2.2	区域与地方层面	/ 42
4.3	英国规划评估的操作流程	/ 45
4.3.1	预估	/ 45
4.3.2	实施监测	/ 49
4.3.3	评估	/ 51
5	美国规划建设评估的发展、体系与方法	/ 54
5.1	美国公共政策评估体系与机构设置	/ 54
5.2	美国规划评估的内容	/ 55
5.3	美国规划评估的类型与实施	/ 56

中篇 规划评估在中国——前景与问题的探索

6	规划建设评估在我国开展的前景	/ 58
6.1	我国开展规划评估的迫切性	/ 58
6.1.1	经济社会发展的要求	/ 58
6.1.2	公共行政方式转变的要求	/ 59
6.1.3	城市规划转型的要求	/ 61
6.2	规划评估在我国开展的情况	/ 61
6.2.1	规划实施层面	/ 62
6.2.2	总体规划层面	/ 62
6.2.3	详细规划层面	/ 63
6.2.4	其他规划评估	/ 63
6.3	我国开展规划评估的主要难点	/ 64
6.3.1	系统内部要素	/ 64
6.3.2	外部环境要素	/ 66
7	我国规划评估应关注的问题	/ 68
7.1	城市规划的转型诉求	/ 68

7.1.1	现行规划中的误区	/ 68
7.1.2	对规划过程的关注	/ 69
7.1.3	公众参与第三方权利	/ 69
7.2	政府行政转型诉求	/ 70
7.2.1	破解制度困境	/ 70
7.2.2	培养多元评估主体	/ 70
7.2.3	进入制度化的“评估时代”	/ 71
8	对重点地区规划建设评估工作的探讨	/ 72
8.1	形成责任机制,建立评估的理念	/ 72
8.2	建立评估的法律机制,发布评估的标准和指南	/ 72
8.3	建立专门的评估管理部门,从组织架构上保证评估的实施	/ 73
8.4	培育具有较高专业水平的评估机构,形成评估的专业化服务市场	/ 73
8.5	建立政府信息收集和公开制度,为评估提供保障	/ 74
8.6	建立多种评估方法相结合的体系,实现多元化评估	/ 74
8.7	明确评估结果的处置机制,真正体现评估对政策的反馈作用	/ 74

下篇 实证研究——以杭州钱江新城 CBD 分析为例

9	杭州钱江新城评估框架介绍	/ 75
9.1	评估背景	/ 75
9.1.1	评估目的	/ 75
9.1.2	评估的适合度	/ 76
9.1.3	评估的组织	/ 76
9.2	对评估对象的认识	/ 76
9.3	评估准备	/ 77
9.3.1	评估时间	/ 77
9.3.2	评估问题的确定	/ 77
9.3.3	评估组的角色	/ 77
9.4	建立评估测度	/ 78
9.5	资料收集	/ 78
9.6	定量与定性分析	/ 79
9.7	评估报告	/ 79
9.8	对经典评估方法的应用	/ 80

10	钱江新城规划及建设概况	/ 81
10.1	历次重要会议(纪要)及政策导向分析	/ 81
10.2	历次重要规划和建设梳理	/ 82
10.2.1	建设起源、雏形初现	/ 82
10.2.2	概念确立、框架成型	/ 83
10.2.3	反馈调整、深化完善	/ 84
10.2.4	综合体建设,整体推进	/ 84
10.2.5	建设概况(地块出让及开发招商情况)	/ 85
11	钱江新城土地开发和产业建设评估	/ 87
11.1	规划实现度评估	/ 87
11.1.1	功能结构实施评估	/ 87
11.1.2	地块开发实现度评估	/ 89
11.2	产业发展与功能布局	/ 93
11.2.1	产业定位	/ 93
11.2.2	业态构成及发展现状	/ 93
11.2.3	产业发展评估	/ 95
11.2.4	未来发展目标	/ 97
11.2.5	实现途径	/ 101
12	钱江新城建成环境和空间形象评估	/ 103
12.1	背景研究	/ 103
12.1.1	前期相关规划解读	/ 103
12.1.2	核心区规划实施评价标准	/ 104
12.2	研究问题	/ 107
12.2.1	空间活力度的实施表现	/ 107
12.2.2	城市新中心的空间条件	/ 107
12.2.3	空间潜力的功能体现	/ 108
12.2.4	规划预期的空间实现度	/ 108
12.2.5	公共空间体系的实现度	/ 108
12.3	技术路线及研究方法	/ 109
12.3.1	技术路线	/ 109
12.3.2	研究方法	/ 109
12.4	研究内容	/ 110
12.4.1	与城市整体空间的关系评析	/ 110
12.4.2	核心区功能与结构关系评析	/ 118

12.4.3	核心区空间形态评析	/ 126
12.4.4	规划各实施阶段对比	/ 168
12.5	结论	/ 169
12.5.1	空间活力度改善表现	/ 169
12.5.2	成为城市新中心的空间实现度	/ 170
12.5.3	功能布局的空间实现度	/ 170
12.5.4	空间营造的实现度	/ 170
12.5.5	公共空间体系的实现度	/ 171
12.5.6	公共空间改进建议	/ 172
13	钱江新城规划管理和建设模式评估	/ 173
13.1	重大政策与决策模式	/ 173
13.1.1	决策背景	/ 173
13.1.2	决策模式	/ 173
13.1.3	决策评价	/ 175
13.2	管理架构与组织模式	/ 176
13.2.1	新城规划建设模式的经验研究	/ 176
13.2.2	开发管理过程中的钱江新城管理模式	/ 178
13.3	模式总结与建议	/ 179
13.3.1	比较与导向调整	/ 179
13.3.2	发展拐点出现在哪里	/ 179
13.3.3	钱江新城的可选模式	/ 179
13.4	模式转型实现途径	/ 180
13.4.1	争取政策支持	/ 180
13.4.2	加快功能化进程	/ 180
13.4.3	区域联动形成产业链	/ 180
13.4.4	打造钱江新城“天堂新地标”的商务服务品牌	/ 180
14	钱江新城绿色可持续发展评估	/ 182
14.1	CBD 的可持续发展	/ 182
14.1.1	CBD 的生态化发展趋势	/ 182
14.1.2	CBD 可持续发展的要点	/ 183
14.1.3	CBD 可持续发展的影响要素	/ 184
14.2	可持续指标体系	/ 185
14.2.1	资源环境承载力评价	/ 185
14.2.2	地区生态承载力评价	/ 185

14.2.3	经济社会承载力评价	/ 186
14.2.4	建筑物综合性能评价	/ 186
14.2.5	可持续指标体系	/ 187
14.3	可持续发展评估	/ 190
14.3.1	评分方法	/ 190
14.3.2	指标评分	/ 191
14.3.3	评分总结	/ 195
14.4	可持续发展实施建议	/ 196
14.4.1	生态环境可持续	/ 197
14.4.2	财务资本可持续	/ 205
15	钱江新城综合效益评估	/ 211
15.1	经济效益评估	/ 211
15.1.1	经济效益评估的目的	/ 211
15.1.2	经济性评估的标准	/ 212
15.1.3	经济性评估的内容	/ 213
15.1.4	投入与收益估算	/ 214
15.1.5	成本收益计算	/ 216
15.2	社会效益评估	/ 217
15.2.1	项目社会效益评估意义	/ 217
15.2.2	社会性评估的主要对象	/ 219
15.2.3	社会性分析的常用方法	/ 220
15.2.4	钱江新城的社会性评估	/ 221
16	钱江新城规划建设经验总结	/ 226
16.1	空间设施规划与建设	/ 226
16.2	管理模式	/ 226
16.3	财务运作	/ 227
16.4	招商引资	/ 228
16.5	绿色可持续	/ 230
参考文献		/ 231
图片来源		/ 241
表格来源		/ 243

0 引言

0.1 研究缘起及背景

我国自 20 世纪 90 年代末进入快速城市化阶段以来,城市发展政策和公共财政倾向都对城市建设产生了深远的影响,城市在发展方向上呈现一定的不均衡性,往往偏重于政策和财政投入的重点地区。在新的一轮快速城市化过程中,新城区建设常常成为城市大规模“造城运动”的重点地区,在短时间内通过密集的资金投入,转变土地性质、功能和空间形象,并迅速瓦解原有经济和社会结构。这一过程受到学界的普遍关注,但研究主要聚焦城市化与社会公正、弱势群体、空间绩效等方面,而对于重点地区短时间内迅速建设的主要推手——城市规划以及其本身的绩效性则关注度不够。事实上在这一过程中,地方政府可能用很低的成本实现对土地资源的绝对调配,并且由于获得成本太低以及政绩考核等因素,调配往往未能实现资源价值的最大化,导致政府的形象工程屡见不鲜。但是,随着市场经济体制改革的推进,政府对资源的调配最后还是要让市场“这只无形的手”来检验,这就要求对城市建设过程进行相应的监督和评估。2007 年《城乡规划法》实施以来,已经对城镇体系及城市总体规划的评估做出了法律层面的明确规定^①,但对于城市重点地区的规划及实施则缺乏相应的评估和监管机制。为保证城市规划这一公共政策的合理性和绩效性,同时保证城市空间发展的可持续性,对城市重点地区的发展决策与规划实施进行评估具有一定的必要性和紧迫性。对政府行为,尤其是重点决策地区的评估具有必要性和紧迫性。

目前,我国规划评估的制度化建设刚刚起步,评估的理论基础还相对薄弱,方法论尚未成熟,评估的类型单一,随意性很大。本书通过对规划评估的理论探索,结合案例进行实证研究,对重点地区空间营造和规划建设评估的目标、基础、测度、内容、方法、组织等进行深入探讨,希望针对我国快速城市化阶段的重点地区发展特征,提供一套行之有效的评估机制和方法,使评估更好地为我国的城市建设服务。

0.2 我国的快速城市化及发展重点

当前我国的城市化正处于快速增长阶段。建国初我国城市化率仅为 10.64%,前 30 年城市化进程缓慢,总共增长 7.28%。至 1978 年,城市化率为 17.92%。改革开放后中国新一轮城市化进程于 1978 年启动并开始加速,1978—1998 年的 20 年间城市化率增长了 12.48%,并于 1998 年突破 30%,达到 30.4%,由此我国开始进入快速城市化发展通道(表 0-1、图 0-1)。理论上,快速城市化阶段对应于城市化中期,即 30%—70% 区段。

^① 《中华人民共和国城乡规划法》、《城市总体规划实施评估办法(试行)》(建规[2009]59 号)等法规文件。

这一区段上,城乡区域间的结构性变化最为剧烈(Ray M Northam, 1979)。对城市化增长率与城市空间结构演变特征的研究显示,以城市化增长率作为衡量标准,从增长率递增段向递减段过渡的过程中存在递增与递减的拐点^①(一般国际经验认为拐点对应的城市化率为50%—60%,如图0-2、图0-3),即拐点A之前城市化呈现要素集聚的趋势,而之后则呈现要素扩散趋势。据中科院发布的《中国新型城市化报告2012》,中国城市化率于2011年首破50%^②,意味着我国的城市化开始进行结构性转变,从要素集聚转向要素扩散,这一螺旋上升式的转变带来的是城市发展从量到质的变化。

表 0-1 1949—2009 年间中国的城市化进程

年份	1949	1959	1969	1979	1989	1999	2009
城市化率(%)	10.64	18.41	17.50	19.99	26.21	30.89	46.59
城市化速度(%/年)	—	0.78	-0.09	0.25	0.62	0.47	0.62

注:城市化速度(%/年)=(第N年城市化率-第 N_i 年城市化率)/ i , i 为两项城市化率间相距的年数,本表中 $i=10$ 。

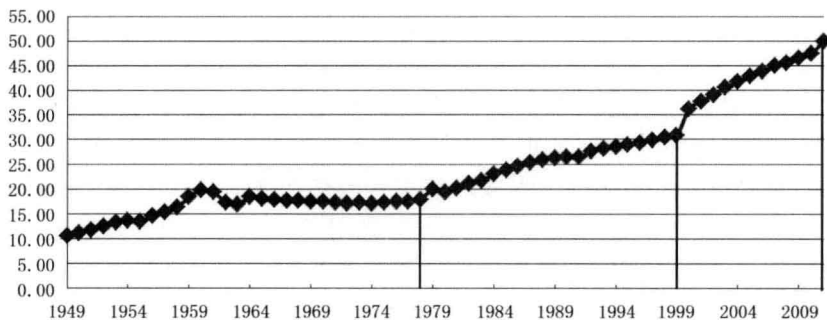


图 0-1 1949—2011 年中国城市化率(%)

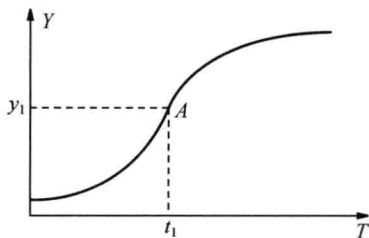


图 0-2 城市化进程曲线

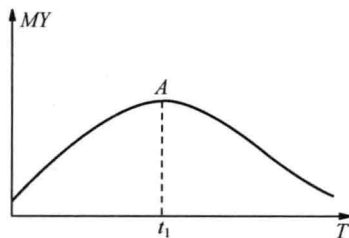


图 0-3 城市化速度曲线

近 10 多年来,我国城市发展总体处于城市化率拐点出现之前、并以要素集聚为特征的阶段。这一阶段城市建设的特征一方面表现在原有中心城区以土地功能置换、提高土地价格和开发强度为导向的内城更新;另一方面则集中在城市边缘的半城市化地区,以

^① 即在拐点之前,城市化以递增的速度发展,城市空间资源集聚趋势明显,而拐点之后城市化以递减的速度发展,城市空间要素扩散趋势增强。

^② 牛文元,中国新型城市化报告 2012[R].北京:科学出版社,2012.相对于中科院报告发布的数据,国家统计局的数据相对保守一些,2011 年的城市化率为 47%。

新区(或开发区)为载体的新开发建设上。从全国来看,除六个国家级新区^①外,各省市均设立了大量的新区,从政策和资金投入强度来看,城市政府对新区的投入更为集中,成为重点发展的“政策区”。这些“政策区”的发展可谓浓缩了我国快速城市化阶段城市建设的诸多特点。

0.3 城市重点发展地区及其发展特征

城市重点发展地区作为政府关注的“政策区”并不是一个新现象。所谓“重点发展地区”,其特殊性表现在其发展机制与一般城市地区的迥异上,如工业开发区、新城、城市重大项目(奥运村、世博园、会展新区、大学城、高铁新区、临港新城)等,由于政策关注度、资金投入、项目安排、功能导入等各方面力度明显高于一般地区,因此成为城市发展某一阶段的“热点地区”。其特征主要表现在其形成时期内对整个国民经济和城乡面貌改观起到了重要的推动作用(汪劲柏和赵民,2012)。也正因为这种快速密集的发展方式使重点地区在形成和发展早期呈现出一些值得思考的共性特征。

第一,增长显著。重点地区具有明确的政策区域和增长边界,以及相对于一般地区更显著的增长和变化速度。推动这一增长的引擎在于土地的增值及由此带来的收益。由于我国快速城市化过程还伴随着市场经济的形成和土地有偿使用制度的建立,因此地方政府近十几年来依靠土地财政和重大基础设施建设保持经济高速增长,用地扩张在重点新区建设发展上尤其突出,并且这样短期内的密集投入很难通过一般地区正常的发展过程来消化。

第二,政策驱动、规划先行。重点地区的发展往往纳入政府重点计划,从决策、选址到确定规模、编制规划均由政府主导推进。虽然规划在重点地区建设中发挥的作用主要在于划定用地和市政基础设施建设,但规划作为公共政策的载体仍是重点地区开发启动初期的重要政策依据之一,因此重点地区往往有明确的目标和系统的规划,这在后续过程中对政策的评估是一项有利的因素。

第三,管理相对独立。以国内的经验来看,针对重点地区的早期发展,不论是否形成独立的行政区,政府常用的做法是成立重点地区专门的领导小组或管理委员会,作为地方政府派出机构,在重点地区内行使建设管理职能,主要管理审批重点地区范围内的项目、投资和规划建设。

第四,社会生态相对滞后。这一特征主要显现在重点新区内。这类地区往往由原城市边缘地区发展而成。在短期的快速建设推进过程中,原有的社会结构随着原住民的迁出迅速瓦解;而在新的空间秩序形成过程中,新的人口、产业及社会网络很难如硬件设施般迅速建构,社会生态发展滞后,从而导致大多数重点新区人气不足,缺乏活力。

0.4 重点地区规划实施评估的意义

为了推动重点地区的快速形成,政府往往将更多的政策(包括财税、土地、规划等涉

^① 六个国家级新区为上海浦东新区(1992)、天津滨海新区(2006)、重庆两江新区(2010)、浙江舟山群岛新区(2011)、兰州新区(2012)、南沙新区(2012)。

及直接经济利益的政策)、资金和规划建设项目密集投放到重点地区。当这些有形无形的资源被集中置于一个时空上时,值得深思的是其快速发展的真正受益者究竟是纳税人,还是参与开发的利益集团,抑或是追逐政绩的当权者?

目前我国《中华人民共和国城乡规划法》只针对城市总体规划的实施提出了明确的评估要求,但将规划作为公共政策对其进行系统评估的做法自20世纪早期就开始广泛应用于西方国家的公共项目。这一传统在英美最普遍,并且衍生发展出一系列针对目标的评估类型和系统评估方法^①。近年来,城市规划作为我国政府调节社会资源的一种手段,其绩效性在国内也越来越受到关注,尤其涉及一个地区的规划建设,投资动辄几十亿,怎样在实施过程中保证资金的有效使用是一个非常实际的问题。重点地区城市规划在实施的过程中,除了一般公共政策所涉及的社会领域之外,还影响到城市空间环境在短时间内的快速变化。这些快速变化涉及不同利益主体和不同公共群体的影响过程,公平、效率、经济性、效果等都会有不同侧面的反应,需要用客观理性的评价来回答;仅从重点地区的发展特征来看,譬如明确的边界、系统而连续的规划、相对稳定的建设期等,这些都构成了适宜的规划评估的条件;同时,由于公众监督意识的上升以及政府行为公开度的增加,公众和政策决策者都十分关注政策的反馈,或者说政策的成果。这些信息的获取来源于政策执行过程中的信息收集和跟踪,同时,这些信息也将为决策者提供关键的决策依据,以便在政策出现问题时能够及时修正,并在城市其他地区发展中得以借鉴。此外,在实践层面,对界限明确、规划实施相对集中的重点地区进行评估,也可以推进国内规划评估类型和系统的完善,为规划走向更理性提供依据。

0.5 本书的主要内容

本书撰写的目的在于针对当前我国城市规划中评估这一重要工作的缺位状况,借鉴公共政策评估体系相对成熟完善的欧美国家评估经验,结合我国当前城市化阶段和发展特征,以城市重点地区规划评估为研究对象,探讨我国规划评估体系的建立与应对。评估作为公共政策推进的必要环节,是本书最重要的前提,因此,建立一套普适性、针对性强并具可操作价值的评估体系,以保证规划的合理性与绩效平衡,对当前我国快速城镇化具有积极意义。

本书将重点关注城市规划作为公共政策的综合评估,包括了评估的理念、体系、方法以及操作机制。虽然我们将本书所论述的评估对象放在了城市重点地区规划及实施上,但这并不意味着这里探讨的有关规划评估的一系列问题只适用于城市重点地区。相反,从评估的普适性角度,重点地区由于更具有评估的紧迫性和必要性,其规划评估的经验及方法对其他地区及类型的规划评估具有更强的借鉴参考意义。基于以上目的,本书主要试图论述以下三个方面的内容:一是研究规划评估在英美国家的发展演进,分别以英国和美国为例,探讨其评估体系的特征和操作;二是审视我国当前规划评估的基础以及

^① 例如成本收益分析(Cost-Benefit Analysis, CBA)、成本效用分析(Cost-Effectiveness Analysis, CEA)、规划平衡表(Planning Balance Sheet, PBS)、目标实现矩阵法(Goal Achievement Matrix, GAM)、多元指标评估(Multi-Criteria Evaluation, MCE)、综合评估法(The Integrated Evaluation Approach)、沟通评估(Communicative Planning Evaluation)、检测(Monitoring),等等。