



文章编号: 1009-6000(2011)12-0022-06

中图分类号: TU984 文献标识码: A

基金项目: 本文为国家社会科学基金 (NO.09CJL046) 和国家自然科学基金 (NO.41101142) 资助成果。

作者简介: 于涛, 南京大学建筑与城市规划学院, 讲师, 博士, 注册规划师;
严翔, 南京大学建筑与城市规划学院, 助理规划师。

创建动态城市规划评估体系 ——破解我国规划权威性强化之难题

Creating A Dynamic Urban Planning Assessment System
——To Solve the Problem of Authoritarian Plans

于涛 严翔

YU Tao YAN Xiang

摘要:

城市规划的公共政策属性决定其具有较强的严肃性和权威性, 然而城市规划是对城市未来很长一段时期内的预测和安排, 不断变化的社会经济发展形势导致传统的静态规划本身存在着许多不确定性, 其稳定性也只是相对的, 由此引起了对静态城市规划权威性的较多质疑。在城市规划的实际管理过程中, 由于缺乏对城市规划实施过程与贯彻效果的客观评估, 也导致了重复规划、过度规划等所谓规划浪费现象的出现。因此, 论文首先归纳了我国规划权威性不足的种种具体表现, 继而深入分析导致我国规划权威性不足的问题根源, 并且提出了强化我国规划权威性的具体对策, 以期通过动态城市规划评估体系的创建来进一步提升我国城市规划尤其是法定规划的针对性、稳定性和权威性。

关键词:

动态; 规划评估; 权威性; 规划浪费

Abstract: As a kind of public policy, urban planning is serious and authoritative. However, since urban plans are the arrangements based on the prediction towards a distant future and the socio-economic development trends change over time, the traditional static plans have many uncertainties and are just relatively stable. The authority of static plans, therefore, is often questioned. And because of the lack of objective assessment of urban planning process and implementation, the so-called “waste planning” phenomena such as reduplicated planning and overplanning are emerging. This paper summarizes the manifestations of plans’ lack of authority, followed by an in-depth analysis of the fundamental reasons, and therefore put forwards some specific suggestions to strengthen the authority of plans. By way of creating a dynamic urban planning assessment system, it aims to further enhance the pertinence, stability and authority of plans, especially statutory plans.

Key words: dynamic; planning assessment; authority; waste planning

1 前言

城市规划的一项基本任务是通过空间资源配置, 提高城市的运作效率, 促进经济和社会的发展。科学合理的规划能够有效避免城市盲目的开

发行为, 减少城市建设中的浪费现象。虽然近年来城市规划逐渐受到空前的重视, 规划市场也趋于繁荣, 但规划浪费等问题也接踵而至。具体包括两种规划浪费现象: 一种是由于规划没

有得到有效实施而造成的浪费，这里面既有规划编制过于静态，自身操作性、科学性不强等原因，比如片面规划、重复规划、过度规划等，也有可能由于规划管理实施机制如法律保障、评估机制等缺位所造成的；另一种是指某些不合理的规划实施后所造成的建设浪费，也就是经常被媒体曝光的所谓烂尾城、宽马路、大广场和山寨建筑等，而诸如此类的规划浪费现象都与规划的权威性不足有密切关系。因此为了从根本上避免规划浪费现象，必须从城市规划的编制和管理两个方面提升规划的针对性、稳定性与权威性。

2008年开始施行的《中华人民共和国城乡规划法》在城乡规划的制定、实施和修改等多方面作出了更加具体、详实和明确的规定。新的城乡规划法提出了更为复杂的编制审批程序要求，例如更加清晰地区分了规划的编制和审批部门；重视对城乡规划的修改，规定城乡规划修改的程序必须有评估论证过程，并且需要征求公众以及利害关系人的意见，经原审批单位同意后方可修改方案；此外还提出了对城乡规划编制、审批、实施、修改的监督检查要求以及增加了追究法律责任的一些具体条例等。新的城乡规划法毋庸置疑赋予了城乡规划前所未有的权威性。但任何权威都不是仅通过一些条条框框的法律（且不论法律本身的缺陷），就能名副其实地获得的。权威是对权力的一种自愿地服从和支持，它不仅强调权力的强制性，更加强一种出于公民自身意愿的认同感。在很大程度上，城市规划的权威性来源于规划的科学性、稳定性和时效性，法律的强制性规定只是在它

们的基础上对规划权威性的强化。但从我国规划目前的处境来看，规划的科学性、稳定性和时效性都较为差强人意，而这些问题和因素的相互交织共同导致了规划权威性的不足。

2 我国规划权威性不足的具体表现

2.1 不同部门规划之间的衔接不够，相互矛盾较大

由于城市的发展进程受经济、社会、空间、资源等多方面因素的影响，因此，城市规划也应是综合性的，需要通过经济预测、土地供给计划、经济活动空间布局、交通系统组织以及环境保护等共同来促进城市的发展（李智慧，2010）。而在我国的规划编制体系下，同时存在与城市规划“平行级”的其它规划类型，例如国民经济和社会发展规划、土地利用规划、环境保护规划、主体功能区规划等，它们分别代表了不同政府部门的利益分配和权力格局，但也一定程度上造成了现有规划编制体系混乱，即静态的规划编制体系与动态的规划编制实际之间相互错位，从而造成了我国宏观规划与微观规划、上位规划与下位规划、法定规划与非法定规划之间的矛盾，使得城市规划部门自身的许多规划都难以衔接。

特别是由于各种类型的规划由不同政府部门编制，各规划的规划期限、数据口径、编制规程、技术标准等不统一，同时相互之间又缺乏有效的协调机制，往往出于部门利益而导致多种规划之间出现互相不一致、脱节甚至冲突的情况。例如，城市总体规划是一种综合性的规划，对应的却是建设部这一普通部门，权威性不够，在《中华人民共和国城乡规划法》中明确规

定城市总体规划的编制需要以国民经济和社会发展规划为依据，与土地利用总体规划相衔接。但国民经济和社会发展规划的编制周期为5年，土地利用规划则为15年，城市总体规划法定期限则一般为20年，需要对城市更长远的发展作出预测性安排，从规划的时限安排上就存在明显的不协调。而在实施过程中由于各规划管理部门分别对应执行上位的规划与政策，城市总体规划的内容也就被泛化，其引导城市空间发展的作用不能彰显，实施的效果也就无从保证。

2.2 有些规划的可操作性不强，规划管理工作中的规划权威意识不足

城市规划具有公共政策的基本属性已经成为中国规划界的共识（何流，2007；冯健，等，2008），我国新版的《城市规划编制办法》也明确将城市规划定位为政府调控城乡空间资源，指导城乡发展与建设、维护社会公平、保障公共安全和公共利益的重要公共政策之一。但从目前实践来看，我国城市规划无论在陈述方式还是编制程序上，都与政府公共政策的基本要求和运作过程不相匹配，无法纳入其它部门的政策制定和执行系统中，规划的原则和思路在城市各部门、机构和经济实体发展的政策中难以得到全面体现（邹兵，2003）。

另外在城市规划实施过程中，“纸上画画，墙上挂挂”的现象仍旧存在，普遍体现为一些地方政府对城市规划的重要性认识不足，以行政长官的个人意志代替公众参与开展城市规划工作。某些政府部门组织开展城市规划编制工作的目的只是为了完成城乡规划法的规定，应对上级的审批要求，而在实际工作中却将耗财耗力编



制的规划方案弃之一旁，从而造成规划浪费现象。在这种情况下，城市规划的编制成果成为了空具法律效应的“纸老虎”，得不到应有的重视和贯彻，不能真正起到控制和引导建设的作用，其权威性就更无从谈起。

2.3 有些规划成果被随意调整，违规建设现象仍然存在

城市规划是对城市未来相当长一段时间发展的控制与预测，规划的某些强制性或刚性的内容常常和日益变化的社会与市场需求不一致，迫于经济社会发展的压力，规划的调整也就成为必然的要求（迟义宸，2009）。但政策法规的权威性在很大程度上来源于它具有在一个较长时间内维持相对稳定和连续状态的特征，城市规划成果作为法律规范文件，《城乡规划法》中已经明确规定了规划修改调整的具体条件、内容、程序和权限，其目的就是为了维护规划的权威性和稳定性。然而一直以来我国政府编制规划的计划性不强，“长官意志”仍然存在于某些地方的城市规划编制与管理工作中，规划的权威性往往是以服从领导权威为前提。某些规划沦为长官意志的代言人，“领导参与”代替了“公众参与”。一个城市的一把手往往是规划的最高决策者，他决策的正确与否与规划能否取得成功有着很大的关系。

在当今“土地财政”和“建设拉动国民生产总值”越演越烈的状况下，某些地方领导为了提高任期内政绩的需要，随意修改或新编规划的冲动愈发频繁和强烈。许多城市都出现了一届政府一套规划的局面，这种规划朝令夕改的短期行为使得城市规划及建设根本无法保证其应有的连续性，不仅导致规划本身权威性的丧失，同

时也造成了城市建设的无序与大量公共资源的浪费（肖建莉，1998）。另外，在城市建设项目实际开发过程中，还存在着大量违规建设或者先建设后调整规划的现象。最突出的是一些地方政府“知法犯法”，在政府部门投资开发建设的项目中，存在违反城市规划强制性内容的违规建设现象，比如2006年郑州市违法建设龙子湖高校园区的事件就是典型的例子。还有就是有一些地方政府有法不依、执法不严，批准或默认违规建设项目，在违规建设已成事实的情况下才突击修改规划甚至重新编制规划的现象，也就是使某些违规建设项目合法化。这种行为无疑损害了规划的稳定性和权威性，也给城市空间的长远发展造成了不利影响。

3 透视我国规划权威性不足的问题根源

3.1 不同规划主体的利益诉求迥异，导致规划编制的外在有效性不足

城市规划编制的外在有效性包括“垂直级”规划的承接有效性以及“平行级”规划的协调有效性。在我国《城市规划编制办法》（2006年）中明确规定了不同层级的城市规划编制都必须依据上层次的规划来进行，明确事权，加强规划实施监督管理及上下级规划的衔接和协调（杨保军，等，2006）。

但在实际规划工作中，垂直级城市规划的承接协调关系却往往存在许多问题：首先，由于我国当前正处于快速城市化阶段，城市空间的快速发展迫切需要城市总体规划和控制性详细规划等规划成果能够及时编制完成，而区域规划、战略规划和城市总体规划的编制与审批过程均需要漫长的时

间，从而导致我国许多城市的规划编制次序颠倒，出现了下位规划指导或干预上位规划的现象，城市的微观、局部规划往往先于宏观、整体规划完成，城市规划的整体利益协调效果往往得不到体现；其次，由于不同层级的城市规划在编制时序上存在着先后关系，后编制的规划时效性更强，但因此也容易出现不同时期规划的前后编制成果相互不一致的问题，从而影响规划的权威性；最后，由城市规划不同主体构成的层级审批制度也会对垂直级规划的协调造成负面影响。例如，南京市城市总体规划须经国务院审批，在城市定位、人口和用地规模等方面受到国家的严格控制，而各区县的总体规划和控制性详细规划则是由南京市人民政府审批。由于规划审批主体的不同，规划目标和价值取向也存在巨大的分歧，往往出现下位规划在规模上突破上层次规划的现象（李智慧，2010）。

对于各项“平行级”的规划来说，不同部门之间的规划矛盾源于不同部门权力和利益的争夺，并由此导致了不同部门之间的规划评估协调机制难以建立，从而使得政府部门编制的诸多规划之间缺少有效衔接，也在一定程度上削弱了各自规划的权威性。

3.2 规划编制主体与程序的缺陷，导致规划成果的科学性和权威性不高

城市规划需要对城市发展的社会、经济、文化等各要素进行综合的分析，是一项极其复杂的工作。但城市规划的编制人员大多数只具有城市规划的单一学科背景，擅长空间分析与布局规划，而缺乏对城市经济、政治和社会等其它影响因素的深入研究，从而可能导致规划编制成果的科学性不强。

从我国城市规划编制的管理流程来看,规划的编制和管理过程明显脱节:规划方案一般由设计单位制定,由城市规划管理部门的规划处审批通过,而具体的规划实施管理则由城市规划管理部门的市政处、建管处等具体负责。因此,由于缺少有效的规划编制沟通条件,极易导致规划编制人员对规划实施管理的具体问题和困难认识不足,其“规划蓝图”往往脱离实际,同时由于缺少有效的规划编制动态评估体系对其进行及时调整,使得一些规划项目从立项到实施等多个环节不合理,其规划成果的可操作性也就大打折扣(图1)。

另外,有些规划缺乏对城市内涵的挖掘和特色的塑造,规划编制成果千篇一律,缺乏地域特点,其权威性自然不高。究其原因,一方面可能是由于很多规划编制主体多来自外地,调研时间往往无法保证,对地方发展状况一知半解,根本无法深入了解当地的多方诉求;另一方面可能是因为规划编制主体的规划素养不高,编制态度不够认真负责,“以不变应万变”,从而忽略了不同城市的个性差异。同时,在最能体现规划权威性的法定规划中,由于自身的灵活性不强,往往也束缚了其权威性的发挥。如在控制性详细规划中,一方面,为了维护公共利益,提高规划的严肃性和权威性,一些强制性控制指标必须要有足够的刚性;但另一方面,城市发展本身的不确定性又需要其引导性控制指标的设定保持一定的弹性,即需要准确地把握控制指标的刚性与弹性之间平衡点,这在规划领域尚属难题。当然,规划师的理性和规划的科学性仅是城市发展和建设过程中的一部分,有一

定的片面性是正常的(于立,2004),但由于目前我国的城市规划编制大部分为“一次性”规划,规划编制单位在规划编制完成后一般不需要针对城市发展环境的变化以及规划实施中发现的新问题进行规划成果的动态调整和维护。从而导致了规划编制成果与城市发展偏离,乃至造成城市规划被随意调整的局面。

3.3 传统静态规划评估体系的滞后,导致规划更新的时效性和针对性不强

从我国城市规划编制的现状来看,目前尚未能建立起一套比较完善的、能够得到普遍认可的规划实施评估体系(林立伟,等,2010)。因此,虽然我国新的《城市规划编制办法》中提出了规划评估的具体要求,在规划行业内也形成了对规划持续评估、规划调整必要性的普遍认识,却不能形成一套积极有效的规划动态评估机制。

现有的规划评估主要有两种类型,一是将评估作为规划修编的一项必要程序,规划修编通过审查的重要性高于了规划内容调整本身;二是规划检讨,基于已经出现的现实问题而

采取的一种偶发的和被动的应对措施(吕晓蓓,等,2006)。这两种类型的规划评估都属于传统“静态”的评估体系(表1),也都存在着一定的问题。比如第一种类型的规划评估往往会发现规划评估科学性乃至权威性的不足,不仅原有的一些规划缺陷没有得到暴露和校正,而且过于程序化的规划修编还可能导致原有规划的核心目标和战略无法得到持续实施和贯彻,从而出现“短命规划”和“重复规划”现象,而第二种类型的规划评估存在着明显的消极和被动的特征,其无法在规划问题发生之前进行预见性和针对性的规划调整,不仅大大地降低了规划调整的有效性,也丧失了避免规划浪费的良好时机。

4 创建动态城市规划评估体系的对策

4.1 构建“大规划”的动态规划评估体系

“平行级”规划之间的冲突矛盾是导致城市规划无法落实或被迫修改的重要原因,而且由于此类原因造成的城市规划修编往往涉及多个层级,是影响规划权威性的重要外部因素。

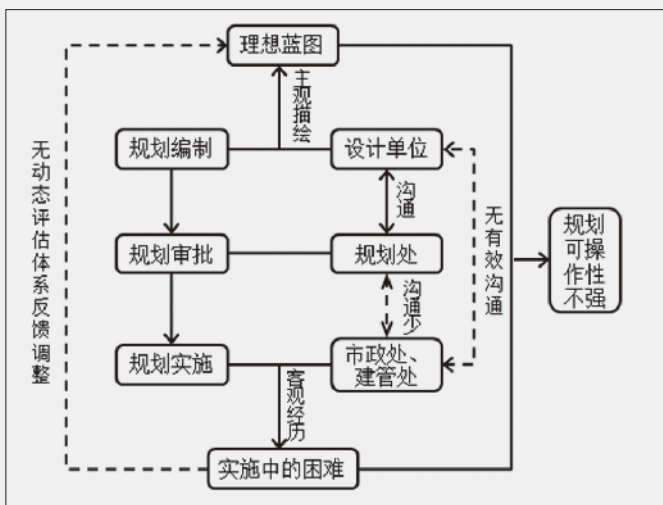


图1 我国城市规划编制的管理流程图



表1 静态规划评估体系与动态规划评估体系的对比

项目	静态规划评估体系	动态规划评估体系
含义	规划修编时如出现现实问题时必要的规划评估程序	贯穿规划编制、审批和实施管理整个过程，进行持续的动态检测并开展阶段性评估的系统
特征	被动的、偶发的	主动的、程序性的
评估对象	规划方案本身或规划实施结果	规划编制、审批和实施管理整个过程
公众参与机会	少	多
评估结果	作用因素难以分离，无法进行预见性和针对性的规划调整	明确各环节出现的“偏差”，及时有效地进行规划调整
可能影响	重复规划，规划浪费	提高规划的科学性、有效性和稳定性

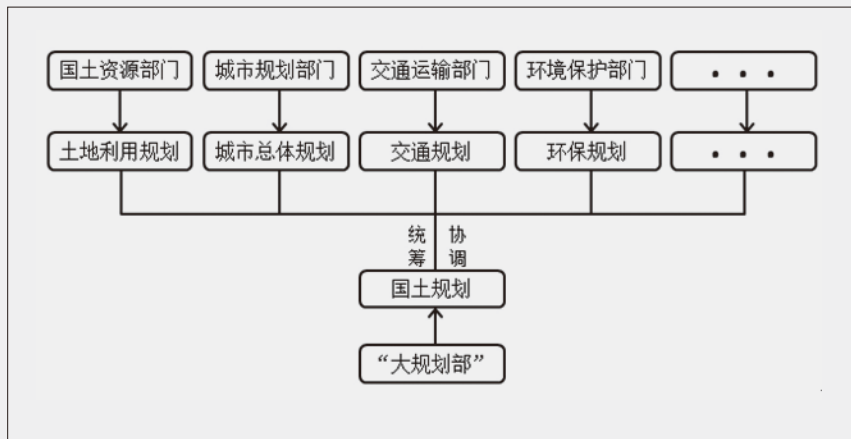


图2 “大规划”体系结构图

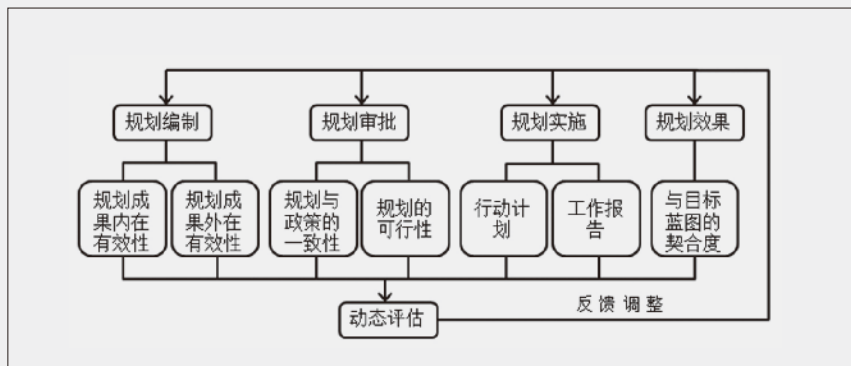


图3 动态规划评估调整体系结构图

因此各部门之间规划的协调融合势在必行。具体可以通过明确各种类型规划在指引城市发展中的具体功能和作用范围，同时建立不同类型规划权限之间的相互区分和联系，从而促进“平行级”规划之间的相互协调和衔接。比如借鉴日本的国土规划体系与方法，建立“大规划”体系，由城市政府权威部门例如发改委或者单独组建“大

规划部”来统筹组织，然后分成若干规划子项目，使城市的土地利用规划、交通规划、农业规划和环境规划等不同类型规划各司其责，最后由国土规划进行空间的统筹协调（图2）。在建立“大规划”的动态规划评估体系的具体操作上，可以采取“技术提高先行、体制调整后行”的近期改革思路。从而循序渐进的建立“大规划”的动态

规划评估体系来促进我国政府部门之间规划的相互衔接和融合。

4.2 建立动态规划评估调整体系

动态评估调整体系是指通过将城市规划过程分解为规划编制、规划审批、规划实施等过程，对每个过程的规划内容进行深化分解，同时对规划实施环境的趋势和变化进行持续监测，并且用预定的评价指标对每个过程进行阶段性的规划评估，从而实现城市规划在“编制—审批—实施”各环节全面提升质量的系统（图3）。城市发展的多变性和城市规划实施的不确定性决定了城市规划的稳定性是相对的，在规划的编制和实施过程中必须存在一个不断适应城市发展变化的动态评估调整体系，从而提高城市规划的科学性和权威性，并且动态规划评估调整体系应有有机地贯穿到规划编制至实施管理的全过程。通过建立动态评估调整体系，由于对规划的每个环节或过程都进行了更加深入有效的研究，可以准确发现和指出造成规划问题的具体原因，并及时进行针对性的规划修编调整，从而提升城市规划的针对性和时效性。

4.3 完善与规划配套的动态法制与规范体系建设

《城乡规划法》的出台实施加快了我国城市规划法制化建设步伐，但目前我国城市规划的权威性与西方发

达国家相比还存在较大差距。其问题根源更多的不在于现有法律法规本身的缺陷,而是在于相关法律法规未能得到有效的执行,其根本原因是与城市规划法制建设相配套的评估与监察制度建设不够成熟。以规划督察制度为例,其实施的初衷是加强我国城市规划的执行力 and 权威性,但由于我国和发达国家在规划督察员的法律地位、运作模式和认识管理机制等方面都存在很大差异(汤洪源,2011),导致我国规划督察员在实际规划监察工作中发挥的作用非常有限,规划的法制化建设与执行力也没有达到预期的效果。因此,我国城市规划长期以来重编制技术而轻管理实施的现状必须及早进行改善:首先应当提高全民尊重规划、执行规划的基本意识,从观念上强化规划实施管理的法制理念;其次城市政府应该依据审批的城市规划内容制定相应的公共政策和法规制度来配合城市规划的贯彻实施;另外在国家层面还应当加快完善与城市规划相配套的动态法律法规的更新调整,从而不断完善相关的动态法制与规范体系建设。

4.4 形成以市民为主体的动态公众参与规划评估体系

从某种意义上说,树立规划的权威性是通过市民主观信念赋予的,是“取之于民”的。城市规划的根本目的就是为了保障和协调公共利益,因而只有当城市规划是基于市民共同的愿望时才有可能得到公众的普遍认同和尊重,而这种共同遵守规划的信念是通过以市民为主体的规划参与、协商与沟通等环节而产生的。因此,在创建动态城市规划评估体系的过程中,应该凸显市民的主导地位,通过积极

鼓励公众参与动态评估过程,让城市的决策者、投资者、受益者以及专家和市民共同参与到城市规划的动态调整过程中来,尤其是在动态规划评估体系的主体构成中,改变传统的“专家+官员”的构成模式,尝试设立“市民库”,随机选择市民代表参与到规划的动态评估过程之中。通过全社会广泛参与规划的动态调整过程,形成在公众心目中维护其根本利益的权威规划,从而在规划的编制和实施全过程都能得到公众的认同和支持。

5 结语

当前我国正处于城市化快速发展的阶段,全国城市化率已经突破50%,中国正迈入真正意义上的“城市国家”,这对于我国城市规划的规模和质量而言都提出了更高的要求,也是提升我国城市规划权威地位的重要契机。然而近年来国内很多城市由于规划的严肃性和执行力不足,导致规划的权威性不强并产生了“规划浪费”现象,这已引起了国内对于城市规划发展的广泛关注。从现实情况看来,我国一些规划得不到有效的贯彻落实,权威性丧失的原因有很多,既可能是因为城市规划编制的评估体系缺乏动态性,使得有些规划缺乏现实性、针对性和灵活性,不同类型的规划之间还难以进行有效的衔接;也可能是因为城市规划管理的评估体系缺乏动态性,规划实施屈从于城市领导特别是城市一把手的个人意志而被随意调整,从而使得规划的权威性大打折扣、规划浪费也就不可避免。

因此,本文在对我国规划权威性不足的现状问题进行归纳总结的基础上,从规划评估的视角解析出我国

规划权威性不足的根源所在,并且通过提出构建“大规划”的动态规划评估体系、建立动态规划评估调整体系、完善与规划配套的动态法制与规范体系建设、形成以市民为主体的动态公众参与规划评估体系等对策,尝试创建动态城市规划评估体系,可以根据不断变化的城市发展和社会经济发展环境及时修正、补充和完善规划,从而不断提升我国城市规划编制和管理的动态适应性以及规划的权威性,使城市规划真正成为指导我国城市各项建设的共同信念与行动纲领。

参考文献:

- [1] 李智慧,宋彦,陈燕萍.城市规划的外在有效性评估探讨——以深圳市城市规划为例[J].规划师,2010,(3):25-30,36.
- [2] 何流.城市规划的公共政策属性解析[J].城市规划学刊,2007,(6):36-41.
- [3] 冯健,刘玉.中国城市规划公共政策展望[J].城市规划,2008,(4):33-41.
- [4] 邹兵.探索城市总体规划的实施机制——深圳市城市总体规划检讨与对策[J].城市规划汇刊,2003,(2):21-27.
- [5] 迟义宸.控规权威性和适应性脱节症结的解决之道——谈《北京新城控制性详细规划管理办法》[J].北京规划建设,2009,(S1):33-36.
- [6] 肖建莉.简论我国城市规划法制建设的演进[J].城市规划汇刊,1998,(5):23-26.
- [7] 杨保军,闵希莹.新版《城市规划编制办法》解析[J].城市规划学刊,2006,(4):1-7.
- [8] 于立.城市规划的不确定性分析与规划效能理论[J].城市规划汇刊,2004,(2):37-42.
- [9] 林立伟,沈山,江国逊.中国城市规划实施评估研究进展[J].规划师,2010,(3):14-18.
- [10] 吕晓蓓,伍炜.城市规划实施评价机制初探[J].城市规划,2006,(11):41-45,56.
- [11] 汤洪源.中英规划督察制度之比较与借鉴[J].城市规划,2011,(7):68-71.