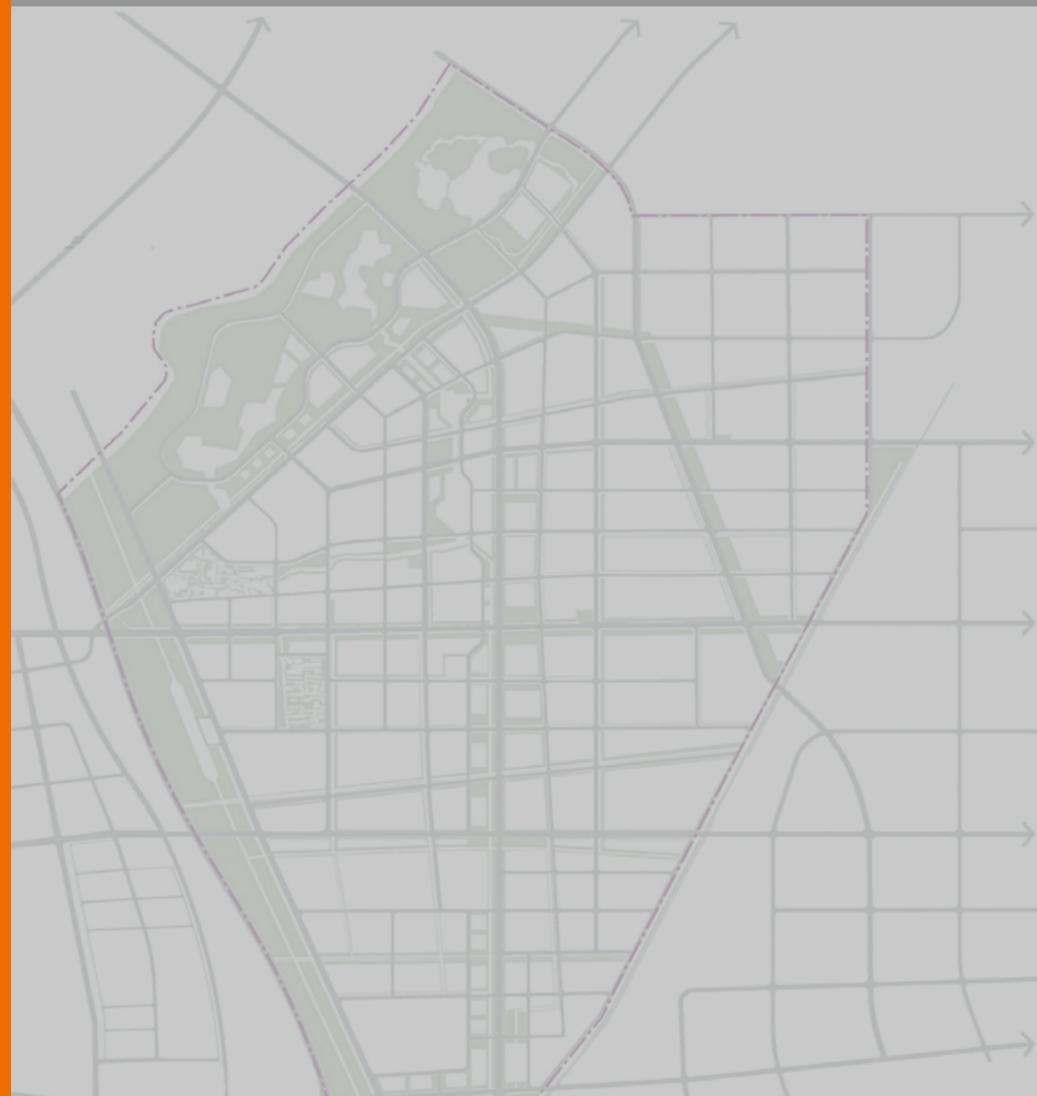




# 城市與規劃

CITY AND PLANNING

- 规划研究
- 阳光规划
- 村庄规划
- 工作探索
- 行业信息



2011NO. **2**  
总第2期



《城市与规划》编辑部



封面设计: 刘神辰  
刊名书写: 南 晖

本期执行主编: 韩 波

地 址: 杭州市保俶路238号

电 话: 0571-85160276  
0571-85057893

传 真: 0571-85057893

E-mail: zaurp@hzcn.com

邮政编码: 310007

刊 号: 浙内准字第O222号

刊 期: 季刊

制作印刷: 浙江建工印刷有限公司

#### 本刊敬告

- 本刊所发表作品均为作者本人观点，并不一定反映编委会和编辑部的立场。
- 本刊发表的论文，作者仍可向国内公开出版的同类刊物投稿。
- 已在公开刊物上发表过的作品请勿再投此刊。

内部资料，免费赠阅

# 城市与规划

## CITY AND PLANNING

2011年第二期 中国 杭州

主管: 浙江省住房和城乡建设厅

主办: 浙江省城市规划学会  
浙江省城乡规划协会

协办: 浙江省住房和城乡建设厅城乡规划处

浙江省城乡规划设计研究院

杭州市规划局

杭州市城市规划设计研究院

宁波市规划局

宁波市规划设计研究院

温州市规划局

温州市城市规划设计研究院

编委会组成人员: (按姓氏笔画为序)

丁夏君 卢向东 叶建辉 刘银波 华 晨 孙兴辰 阳作军  
何志平 何明俊 余建忠 余秋荣 吴洵麒 吴效军 宋炳坚  
张建强 张晓斌 李定邦 李天富 杨立新 杨晓光 陈伟明  
陈桂秋 周日良 孟海宁 郑晓东 金百富 姚昭晖 胡村霖  
顾 浩 顾 群 龚正明 韩 波 戴 健

编委会主任: 周日良

编委会副主任: (按姓氏笔画为序)

丁夏君 华 晨 阳作军 何志平 宋炳坚 张晓斌 李定邦  
杨晓光 姚昭晖 胡村霖 顾 浩 龚正明

主 编: 胡村霖

副主编: 杨晓光、韩 波

编 辑: 郑轶民、潘曾发、孙盛哲

## 征 稿 启 事

《城市与规划》是由浙江省住房和城乡建设厅主管，浙江省城市规划学会、浙江省城乡规划协会主办的城市规划类综合性季刊。其前身为《联合会刊》，面向全省规划管理部门、规划设计机构发行，在过去3年中，已成为浙江省规划行业交流经验、发表观点、展示成果、传播信息的重要平台。《城市与规划》将在《联合会刊》的基础上，引入先进的规划思想和规划理念，持续提升刊物的学术水平，进一步把自身打造成为浙江省规划工作者学习规划、探讨规划、交流思想的重要学术性刊物。

本刊重点关注城市规划领域的前沿问题，交流学术实践心得，传递最新信息动态。投稿的范围包括：理论研究、城市建设、管理者论坛（市〈县〉长论坛、局长论坛）、规划信息、问题探讨、队伍建设、他山之石、新技术应用等方向的学术论文和设计技术成果等。

热诚欢迎省内外广大工作在城市规划、建设、管理战线上以及各高等院校、科研院所的同行不吝赐稿，来稿一经录用，即寄稿酬和样刊3份。投稿要求如下：

1. 论文要求观点明确、论证充分、结构严谨、数据可靠、文字流畅。
2. 论文未曾公开发表，不得侵犯他人著作权，不得泄露国家机密。
3. 论文字数以5000字左右为宜。论文标题一般不超过20字，摘要200—500字，关键词3—7个。
4. 文章采用层次标题形式：即1, 1.1, 1.1.1, (1)……。
5. 来稿应提供作者简介和作者地址。简介包括作者姓名、性别、出生年月、最高学历、工作单位、职务、职称、主要从事的研究方向等；地址包括详细联系地址、联系电话、手机、传真、E-mail等。
6. 来稿请附电子文件；来稿恕不退稿，敬请作者自留底稿。投稿地址：杭州市保俶路238号浙江省城市规划学会、城乡规划协会《城市与规划》编辑部，310007。

或请将投稿论文的电子文件以“附件”形式发送至《城市与规划》编辑部邮箱：zaurp@hzcn.com。稿件的电子文档名称采用文章标题，在发送邮件主题栏中填上“《城市与规划》投稿”字样。

联系人: 孙盛哲  
电 话: 0571-85160276

《城市与规划》编辑部  
二〇一一年九月

# 合理使用国土，从规划源头做起

胡村霖

今年八月二十三日，中共中央政治局就完善我国土地管理制度问题研究组织了第三十一次学习。胡锦涛同志在学习会上指出：土地是人类生存发展的重要物质基础。我国是一个人多地少、耕地资源稀缺的发展中大国。我们发展，既要考虑满足当代人的需要，更要为子孙后代留下生存发展空间。建立和完善最严格的土地管理制度，坚持节约集约用地，是贯彻落实科学发展观的题中之义，是确保国家粮食安全的战略举措，是造福子孙后代、实现中华民族伟大复兴和永续发展的长远之计。我们一定要以对国家和人民高度负责、对子孙后代高度负责的精神，紧紧围绕以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，加强土地资源节约和管理工作，十分珍惜和合理利用每一寸土地，促进经济社会发展与土地资源利用相协调。胡锦涛同志还强调了当前及今后一个时期在土地管理上应重点抓好的四个方面工作，用了“最严格的土地管理制度”、“最严格的耕地保护制度”和“最严格的节约用地制度”三个最严格来要求对土地的管理。

读了中央政治局集体学习的消息和胡锦涛总书记的讲话，我们都知道中央领导对土地的管理已十分重视，如何管好用好土地已成为了一个当前必须解决的重要问题，而城乡规划担负着配置城乡空间资源并管理其空间形象塑造的任务。可以说城乡规划工作与土地管理和利用，有着最原始最密切的关系。每一寸土地怎么利用都是规划人的工作范围和职责。经济社会的发展总是要使用土地的，规划好每一寸土地的使用，是加强土地资源节约管理工作的前提和重要保证。当前贪大求洋、摊大饼式地无限扩张城市范围；疏于交通管理，盲目加宽城市道路；重形式，追政绩，搞攀比，不切实际地建大广场、大办公楼、大会展中心；全运会每届换一个省，省运会每届换一个市，换一个地方建一个运动中心，而会后利用率极低，既劳命又损财、损地……这样的现象比比皆是。这些社会弊病或顽习的存在的主要原因是当政者的思路问题。应该说中央政治局的第三十一次学习和胡锦涛同志的讲话所提出的“三个最严格”对不注意节约利用土地、管理无序等现象，从思想上给当政者亮了红灯。从工作程序上来看，城乡规划是加强土地管理、节约土地使用的源头。我们每一位规划工作者对于这个落实科学发展观、确保国家粮食安全的战略举措；造福子孙后代、实现中华民族伟大复兴和永续发展的长远大计应积极认真地付诸于行动。我们在日常的规划工作中，应增强规划工作者的责任感，树立规划工作者的使命感和节约使用国土的观念；应坚持原则、不怕压力、敢于得罪人；应勤于思考、深钻业务，多出既适合中国国情又能让经济社会迅速发展、人民群众生活非常舒适的好作品。在总结前人、外国人的经验的基础上，我们要走出一条适合中国国情的自己的路，利用好每一寸国土，多出精品，让领导认可（中国当今的社会这一条很重要）、让群众认可，为中华民族的长远发展，为人类赖以生存发展的物质基础得到最节约、最合理的利用作出贡献。

（作者系省规划学会、协会秘书长）

# 目 录

规 划 研 究	03	探索中前行   蔡吉鸿 周小龙 江 麓
	09	义乌市场与城市互动发展路径探析   阮梅洪
	17	城市狭长公共空间活力延续探索   庄敏玲 章凌志
	23	火车站城市综合体建设模式探索与实践   刘 纲
	29	基于系统集聚的城市道路功能匹配度分析模型   张水潮 杨仁法
阳 光 规 划	33	我国城乡规划公民参与权的现状分析和实践途径   高园圆
	40	城市规划编制过程中的公众参与机制探索   罗鹏飞
村 庄 规 划	45	玉环县中心村规划建设的探索与实践   李光安
	50	浙江农村公共设施服务市场合理规模问题研究   孟海宁
	55	析村庄规划的难题及其解决思路   戴世续 周 骏
工 作 探 索	60	求真务实,探索前行   李光安
学会协会工作信息	63	第二届长三角地区城乡规划研讨会在江苏常熟举办
	66	省规划学会、协会举办《新时期浙江省新型城市化与省域城镇体系规划实践》培训班
	66	省规划协会启动 2011 年度全省优秀城乡规划设计奖评选活动
信 息 之 窗	67	省内信息
	67	《浙江省“十二五”新型城市化发展规划》专家论证会在杭召开
	67	《浙江省风景名胜区条例》即将施行
	67	全省通信基础设施专项规划编制工作会在台州召开
	67	各市建设、规划局谈下半年规划工作
	69	我省施行新的土地利用规划条例
	69	杭州市规划提出构建管理有序、良性发展的静态交通系统
	69	洞头县完成城乡统筹综合改革试点乡镇“1+X”空间布局规划
	70	绍兴市规划局着力深化“阳光规划”
	70	玉环县大力推进全岛新型城市化战略实施
	71	全国信息
	71	我国设市城市数量达 657 个
	71	社科院报告指出:中国一些城市已患上“城市病”
	71	2011 年《公共服务蓝皮书》发布
	71	北京市将着力打造 5 类特色小城镇
	72	广东推进名镇名村建设
	72	《湖北省城乡规划条例》颁布

# 探索中前行

## ——编制县(市)域总体规划的启示

浙江大学城乡规划设计研究院 蔡吉鸿 周小龙 江 麓

**【摘要】** 以浙江省2006年开展的县(市)域总体规划编制为背景,通过具体的项目案例分析,阐述县(市)域总体规划有别于以往城市总体规划和城镇体系规划的一系列特点和重要性。作为浙江省第一次建设部门和国土部门在规划编制过程中的合作,虽然在部门之间的衔接和编制程序上还存在较多的问题和不足,但规划本身实现了发展空间与用地指标之间的有效衔接,在总体规划编制层面具有里程碑式的意义。

**【关键词】** 县(市)域总体规划;土地利用总体规划;“两规”衔接;城乡建设用地;基本农田保护;建设用地指标

### 1 引言

浙江省县(市)域总体规划编制开始于2006年,是浙江省为了加快城乡统筹的步伐,拉动区域经济发展,推进新型城市化,引领新农村建设,优化城乡空间布局,构建城乡全覆盖的空间规划管治体系的一项重要规划体制改革创新。在省政府的大力推行下,全省57个县市陆续开展了县(市)域总体规划的编制工作。县(市)域总体规划作为一个创新型的规划,在内容上涵盖了以往的城镇体系规划以及城市总体规划相关要求和研究重点,是对以往编制规划的一个总结,但又不是简单意义上的罗列,通过城市规划与土地利用总体规划相衔接,真正做到空间纬度与时间纬度的统一,将发展目标与土地指标有效的结合起来。规划本身统领性以及独创性,需要在对规划的认识及编制方法上进行更深入的理解和探索。

### 2 县(市)域总体规划编制的重点

根据《县(市)域总体规划》编制导则要求,县

(市)域总体规划的规划内容有别于以往的城市总体规划,在规划视角上从侧重关注城市本身的发展转向注重城乡统筹;研究视角上从注重单个城市发展转向注重区域整合协调发展的转变;发展方式上从注重规模扩张转向注重控制合理的资源环境容量。编制和实施县(市)域总体规划的目的是要解决城镇快速拓展与耕地保护、经济发展与生态环境保护以及行政区划、管理体制与城镇发展这三对矛盾。通过优化区域内人口、产业布局和资源配置,完善城乡功能,增进城乡联系,整合城乡资源,提高规划管理水平。

#### 2.1 基于土地利用总体规划与城乡发展相协调的发展空间确定

县(市)域总体规划的编制改变了以往城市总体规划以及城镇总体规划的编制方式,不再一味追求发展空间上的拓展,而忽视了与生态环境保护以及耕地保护之间的矛盾。通过与土地利用总体规划的衔接,合理确定未来发展空间,避免与耕地保护之间产生不必要的矛盾冲突,使得规划能够更好地

操作实施，从而避免在国家现行严格的土地政策下，规划的“宏伟蓝图”无法实施的尴尬局面。

以《江山市域总体规划（2006-2020）》的编制为例，通过对江山市各行政部门以及各乡镇原有编制完成的各种类型规划的拼合，得出江山市域未来城镇发展以及产业发展空间总规模达到了 92.4 平方公里。由于这些规划编制过程都缺乏与土地利用规划的有效衔接，规划中确定的发展空间一般都是用地条件较好的耕地，致使各相关建设规划拼合后共占用农用地达 61.7 平方公里，其中基本农田约 39.8 平方公里，而大部分占用源自原本规划的江山经济开发区江北区块。基于现行严格的土地政策，如此大面积的占用基本农田使得原规划江山经济开发区江北区块难以实施。结合本次市域总体规划的编制，在对市域发展空间进行科学的分析后，对原规划中的问题进行合理的调整。结合土地利用总体规划编制城市总体规划能够更为科学的落实空间布局，能够较为直观的判断发展空间的实施可行性，增加规划的可操作性。

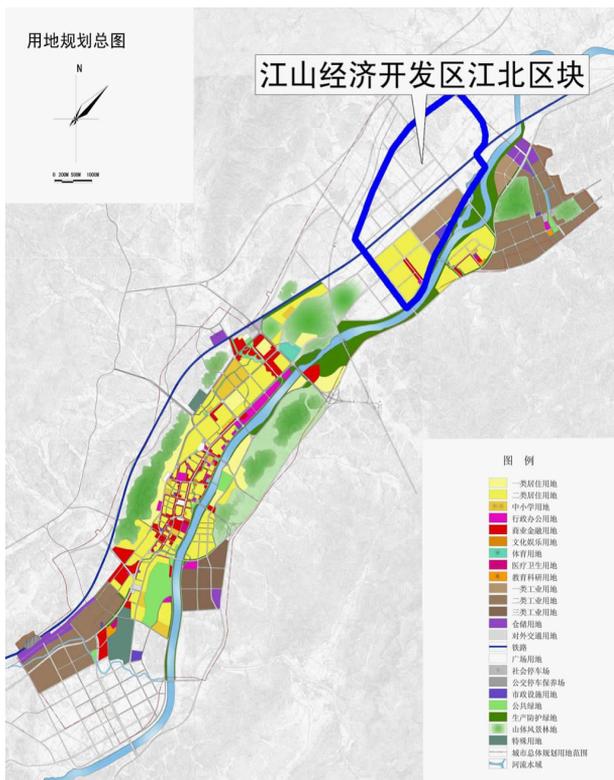


图 2 2002 版江山市城市总体规划用地规划图

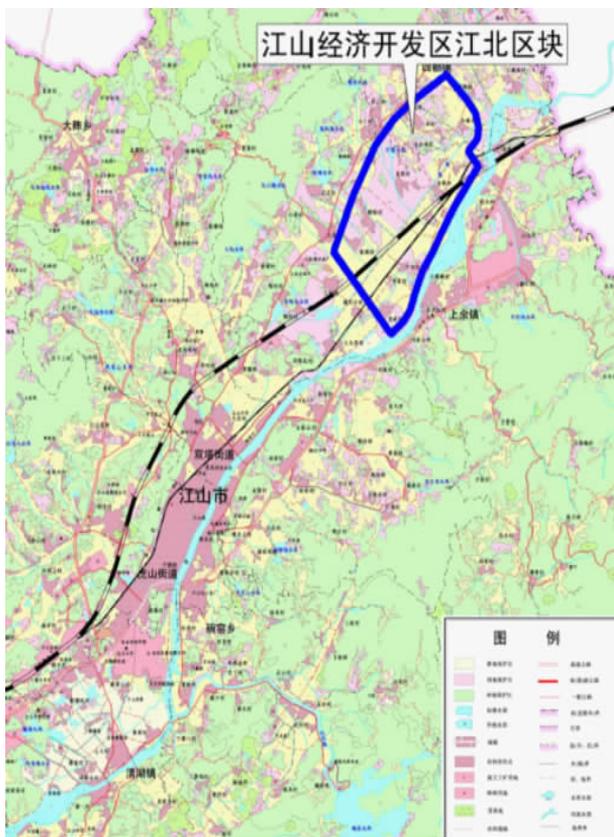


图 3 2005 年土地利用现状图

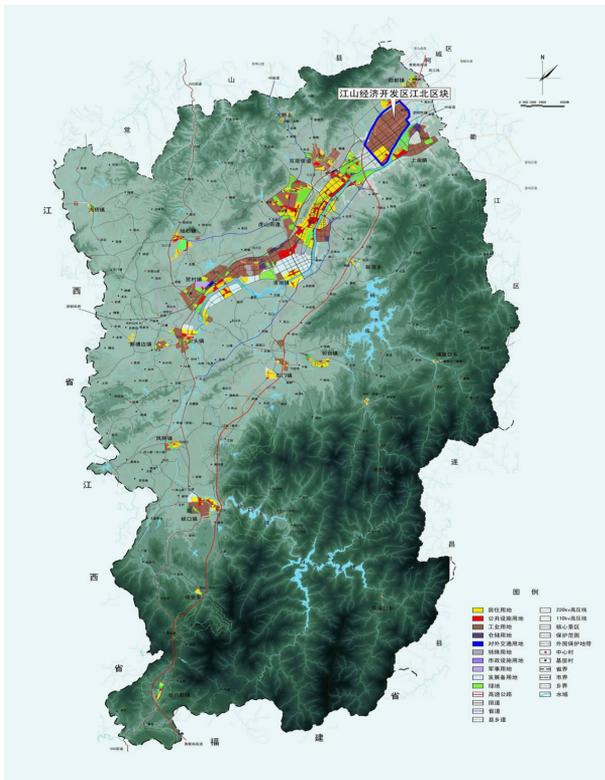


图 1 江山市原有规划拼合图

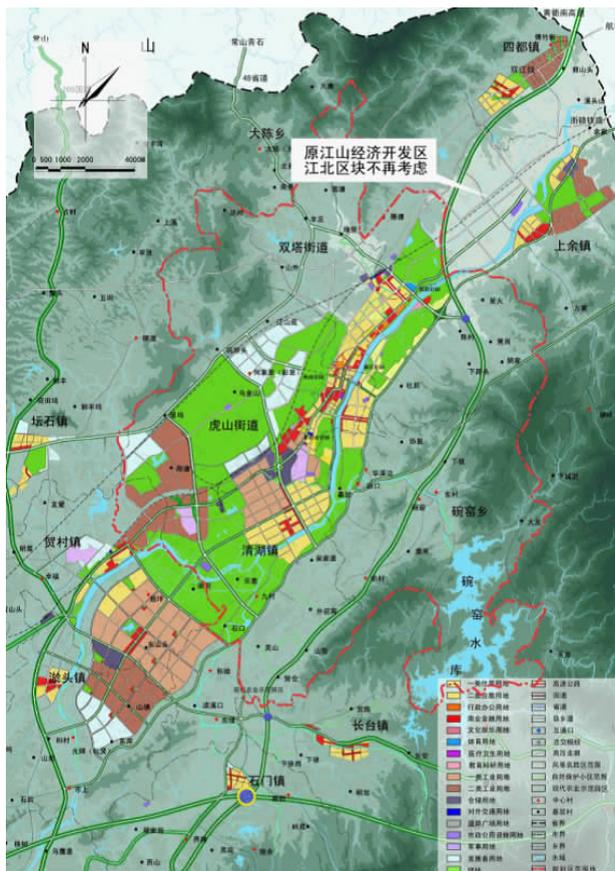


图4 《江山市域总体规划》中心城区规划图

## 2.2 对原有规划的实施评估、审视和梳理

县(市)域总体规划在很大程度上是对已有规划的一个理性的梳理,通过对县(市)域内各种规划的分析叠加,揭示那些只顾及部门自身利益的规划在空间衔接以及布局上相互之间的矛盾和缺陷,并进行合理的调整。县(市)域总体规划作为一个统领性的规划,在区域重大基础设施的布局以及各功能区块之间功能关系的梳理上都以俯视的角度进行审视,以合理性为前提,梳理空间落实发展。

以《平湖市域总体规划(2006-2020)》编制为例,平湖市境内的乍浦港区作为国家一类口岸,是平湖乃至嘉兴对外联系的重要口岸,是嘉兴港的重要组成部分,并由嘉兴港区管委会统一管理。整个港区的管理、配套设施都由港区管委会负责,并编制了《嘉兴港区空间发展规划》以指导港区的发展。与之相邻的独山港区也是嘉兴港的一部分,但由平湖市进行管辖,并编制了《平湖市独山港区总

体规划》。由于涉及两个不同的行政主体,各自的发展思路也不尽相同,在以自身发展为重心的前提下,在规划编制过程中缺乏有效的沟通,使得两个规划的基础设施对接和道路网衔接上存在较大的问题。如下图所示,乍浦港区往东规划有7条道路,而独山港区往西连接只有5条道路,主要道路的对接也存在一定的问题。市域总体规划在结合现状以及未来发展的前提下,通过与《嘉兴市滨海新区总体规划》的衔接,对乍浦港区和独山港区的交通、设施配套、功能布局、绿地系统等相关问题进行了有效梳理。



图5 原两港区规划拼图

通过县(市)域总体规划的编制,能够有效整合县(市)域范围内各类空间发展要素,协调相关规划之间空间发展的矛盾,弥补“片区”规划的局限性,落实相互之间的功能衔接,促进区域统筹发展。

## 2.3 空间管制要求在空间上的落实

县(市)域总体规划以《城乡规划法》为依据,通过对县(市)域各类空间要素的分析,明确各种保护要素的空间管制要求和界线,通过“四区、四线”的划分,将刚性的保护范围在县(市)域空间内加以明确。与以往规划的区别在于,县(市)域总体规划通过对整个县(市)域各种空间要素的审视,在关注落实发展空间的同时,更注重自然生态要素的保护,尤其是对风景区核心区、水源保护区等核心资源要素的保护。

以《文成县域总体规划(2006-2020)》编制为例,文成县为温州西部欠发达县,产业发展薄弱,但是旅游资源丰富,拥有百丈漈一飞云湖国家级风景名胜,旅游发展潜力巨大。温州地区人均GDP突

破 8 千美元大关,巨大的消费带动,以及人们对良好环境以及原生态生活方式的崇尚,为文成休闲旅游市场的发展提供了机遇,文成县也朝着打造温州大都市区休闲度假胜地而努力。随着文成旅游产业的快速发展,众多旅游项目如雨后春笋发展迅速,但是原有相关规划对于保护要素空间上的模糊界定也为政府的管理带来了不便。县域总体规划通过与《百丈漈—飞云湖风景名胜区总体规划》等相关规划的衔接,在空间上明确了风景名胜区的各级保护范围,并针对飞云湖沿岸的旅游开发进行严格的规定,并明确沿飞云湖常水位线以上 50 米范围内为禁止建设区域,对原有不满足要求的旅游项目进行重新选址。同时对文成县域内水源保护区的范围也做了明确界定,确定了赵山渡水库以及珊溪水库等主要水库的一、二级水源保护区范围以及具体的控制范围和保护措施。

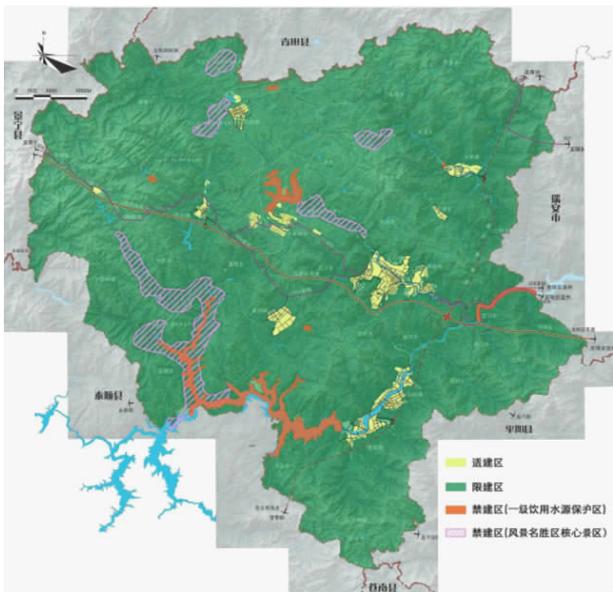


图 6 《文成县域总体规划(2006-2020)》空间管制规划图

通过县(市)域总体规划的编制,将空间管制各种要素真正落实到具体的空间上,对各部门的管辖范围进行空间上的叠加,明确相互之间的管理边界,确定空间保护的优先级别,为整体的空间保护与发展提供了必要的管理依据。

## 2.4 区域协调——整合资源、设施共享

县(市)域总体规划作为落实整个城乡空间发

展的综合性规划,以体系规划的角度审视原城市总体规划以及城镇总体规划在空间布局上相互之间的关系,并将体系规划及城市总体规划两种不同层次规划的功能和要求进行有机结合,使得整个城乡空间格局的落实更加合理科学。县(市)域总体规划通过次区域分区的划分,将功能联系紧密,经济关系密切的地域划分为一个次区域,通过整体发展策略的制定,协调相互之间职能分工,并在基础设施共建共享和产业互补上真正起到区域统筹的作用。

以《嵊泗县域总体规划(2006-2020)》编制为例,嵊泗县为海岛县,除本岛菜园镇和五龙乡外,其余 4 个乡镇(洋山镇、嵊山镇、枸杞乡、黄龙乡)都分布在周边海岛上。其中嵊山镇和枸杞乡所在的海岛相距只有 500 米左右,并且相互之间的连岛大桥正在建设,未来两个乡镇融合发展的趋势十分明显。两个岛同属嵊山景区,旅游组织一体化程度较高,并且嵊山拥有国家一级渔港,历来两岛渔民来往频繁,和睦共处,具有较强的地域认同感。嵊山现状镇区发展空间十分紧张,镇区建设强度过大,功能外溢趋势强烈,枸杞相对拥有较为丰富的山坡地资源,可利用空间潜力较大。规划本着体现海岛特色的要求,考虑设施配置的经济性,通过实施“组合、优化”发展策略,实现两个乡镇的行政办公、医疗、教育、旅游接待设施的共建共享,达到资源的整合和优化配置,也符合海岛乡镇的发展要求,并为未来可能的行政区划调整打下伏笔。

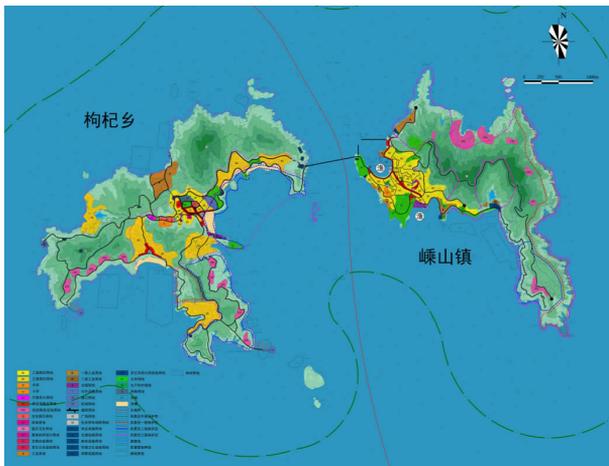


图 7 《嵊泗县域总体规划》嵊山、枸杞用地布局规划图

县(市)域总体规划的编制涵盖了城镇体系规划、中心城区总体规划、乡镇总体规划的内容,将城镇体系规划的城乡统筹与总体规划的空间布局相结合,更为清晰地落实县“市”域整体的空间发展,并打破乡、镇界线进行功能的合理布局,推进城乡一体化的健康发展。

### 3 县(市)域总体规划编制中存在的问题

#### 3.1 规划的编制周期过长导致与用地指标下达时序上的矛盾

浙江省开始推行县(市)域总体规划在2006年,与土地指标的衔接是县(市)域总体规划编制的创新和重点内容。但由于客观原因各个县、市明确的用地指标直到2009年才真正下达,整体规划周期被拉长致使原本的规划目标变成了现状,而且06年调查的现状也发生了很大变化,为规划编制的科学性造成了困难。并且2009年前省建设厅以及相关职能部门组织的各县(市)域总体规划的大纲、方案以及“两规衔接”报告的审议都是在没有最终明确用地指标的基础上进行的。用地指标的不明确使得初期的县(市)域总体规划编制“两规”衔接脱离了最终目标,对发展规模过分乐观,致使大多数县市原本规划规模与实际下发指标之间差距较大。以江山市为例最后下达指标与方案成果确定规模差距达到20多平方公里。指标的最后阶段的明确使得前期的布局研究很大程度变成了徒劳,用地规模成倍的缩减使部分规划的修改工作成为图面和指标之间的数字游戏。

#### 3.2 规划内容的复杂性与规划要求的矛盾

县(市)域总体规划按照规划导则要求涉及内容繁多,涵盖了社会经济、生态保护、产业发展、交通运输、基础设施、城镇建设等,还需要与土地利用总体规划的衔接。规划内容涉及中心城区用地布局以及各个乡镇的用地布局,并且《县(市)域规划导则》要求未来这些城镇不再编制单独的城市以及城镇总体规划。众所周知,编制一个县

(市)的城市总体规划或者一个城镇总体规划,需要在一个详细的调查基础上,经过较长时间的不断修正才能形成一个正确的结果。但是县(市)域总体规划涉及的不仅仅是中心城市,还要涉及少则十几个多则三十几个的乡、镇,这些乡镇未来的用地布局都需要在总图中得到正确的反映。虽然经过了大量的现状调研,但是在兼顾用地指标的同时要对所有乡、镇都有一个正确的发展预测还是存在较大的困难。并且在与县(市)政府沟通的过程中,县(市)领导都是强调要求保证中心城区的发展优先,这导致中心城区的用地指标的保证只能靠乡镇发展空间的压缩来实现。这使得原本对规划较为不重视的乡镇领导更加缺乏对县(市)域总体规划的支持,对他们而言没有发展空间的规划缺乏指导意义。原本要求在县(市)域总体规划编制后马上编制分区规划,但是随着县(市)域总体规划的编制过程中问题涌现,对于分区规划的编制要求也由原先的规定变成了建议。缺乏分区规划等下层次规划的支持,将会使得县(市)域总体规划操作性大打折扣。

#### 3.3 相关政策支撑的滞后

由于国家土地政策的限制,浙江的快速发展与总体用地指标不足形成了尖锐的矛盾,并且最后下达到地方的土地指标也与期望值有着明显的差距。部分县市竟然出现远期城乡建设用地指标竟然低于2005年现状水平。以嵊泗县为例,经过“两规”衔接确定2005年城乡建设用地规模为1407.24公顷,其中,城镇建设用地共520.66公顷,农村居民点用地407.45公顷,单单城镇和农村建设用地就达到9.28平方公里,而最后下达的远期城乡建设用地指标为9.1平方公里,这一数据竟然小于现状发展水平。在规划上我们可以理解为嵊泗农村居民点的整合还有很大的潜力,通过“大岛建、小岛迁”的实施,将渔农村居民向城镇集聚,通过复垦整理出新的用地指标用于城镇建设。但是这一系列的运作需要一个较长的过程,并且重新安置这些村民需要先有一定的用地指标进行安置房的建设,后续的

宅基地的复垦工作在现实操作中也有相当大的难度。城镇发展是个持续的过程,不可能等待农村地区改造完毕后才进行建设,但是,没有用地指标建设无从谈起,这些问题都是嵊泗县政府现状所需要面对的。衢州开化县也存在这个问题,作为山区城市和钱塘江源头,是我省重要的生态功能保护区,承担着众多区域责任,整体发展水平较低,下达的土地指标也出现“规划少于现状”情况。作为这些欠发达县市,后发优势明显,各方面的发展也较为迅速,但是在用地指标的分配上存在与发达地区较大的差距,这使得这些地区的发展将面临更大的制约。这不禁要让人思考这些欠发达地区,如开化县作为水源保护地已经为浙江的发展作出了很大的贡献,它们过去是落后的,但是我们不希望它们永远落后下去。

## 4 结语

县(市)域总体规划作为地方统领性规划,它需要省政府批准,一经通过就必须严格执行,具有法律效应,是地方政府指导未来发展的重要依据。通过全省范围的县(市)域总体规划的编制,使得县(市)域总体规划的编制体系逐步完善,也是未来规划编制的发展趋势,具有十分重要的意义。它第一次做到了城市规划与土地利用规划的衔接,实现真正意义的“两规合一”。它也是传统城镇体系规划、城市总体规划与乡镇总体规划的结合体,实现城乡统筹推进城乡一体化的重要手段。

县(市)域总体规划特点显著、优势明显,但是问题也很多,通过规划的编制得出了很多需要改进的地方,同时也暴露了很多政策层面急需解决的问题,如建设和国土两个部门软件平台的差异性,县(市)域总体规划的法律地位等。对于县(市)域总体规划下分区规划的编制也十分必要,这样才能更好地细化和落实县(市)域总体规划的意图和要求,使得县(市)域总体规划不会沦为一个“政绩规划”。

## 参考文献

- [1] 吴一洲,吴次芳,罗文斌. 公共管理视阈下的县市域总体规划理念革新[J]. 浙江大学学报, 2009, 39(3).
- [2] 林炳耀. 论市县域规划模式的变革[J]. 地理科学, 1994, (1).
- [3] 郑文含. 城镇体系规划中的区域空间管制——以泰兴市为例[J]. 规划师, 2005, (3).
- [4] 何明俊. 作为行政法的城市规划[J]. 规划师, 2005, (6).
- [5] 马武定, 文超祥. 我国城市总体规划的改革探讨[J]. 城市规划, 2006, (10).
- [6] 李阎魁. 完善城市规划理论的思考[J]. 城市规划学刊, 2005, (5).
- [7] 孙施文. 中国城市规划的理性思维的困境[J]. 城市规划学刊, 2007, (2).

## 作者简介

蔡吉鸿 规划师

周小龙 规划师

江麓 规划师

# 义乌市场与城市互动发展路径探析

义乌市城市规划设计研究院 阮梅洪

**【摘要】** 传统经商文化和城镇资源培育了义乌市场,市场推动工业化,市场与工业共同促进了城市化,城市与市场的美誉度推动义乌参与国际分工,国际贸易又推动市场、产业、城市的转型与升级。本文通过分析市场、产业、城市之间的关系,提出义乌市场推动的“市场化——工业化——城镇化——国际化”互动发展的城市化路径。

**【关键词】** 义乌市场;城市;互动发展

市场是义乌经济发展的第一推动力。义乌以小商品市场为核心,市场的空间扩张与形态升级是区域特色产业发展和城市规模扩大的直接动因<sup>①</sup>。自1982年以来,在不到30年的时间里,由马路集市发展成为全球的小商品流通中心和采购基地,成为批发市场建设的典范。义乌城市也由2平方公里的小城镇发展成为建成区面积87平方公里、常住人口超过100万的国际商贸名城。本文试图通过分析义乌市场发展与城市空间演变的关系,探索专业批发市场推动城市发展的路径。

## 1 依托城镇资源,培育市场

### 1.1 分工促进露天集市向棚架型批发市场的转型

早在1979年,义东区和福田公社的十几副货郎担在县前街歇担摆摊,出售小玩具和针头线脑等小百货,一天营业下来远比走村串巷合算<sup>②</sup>。手摇拨浪鼓,以鸡毛换糖为生的农民,由走村串巷的“行商”转变为“坐商”(如图1)。由于组货渠道不同,导致商品价格也有不同,“坐商”开始彼此之间换货,“行商”也改从供销社或厂家批发而向“坐商”批发部分商品。



图1 货郎担在县前街设摊经营(市场雏形)

由“行商”向“坐商”的转变,其实质是商品贸易的进一步分工,分工促进了县前街由定期集市向固定集市、集贸市场的转变,推动义乌市场的形成。

1982年9月,义乌新的县委领导班子决定,积极、有序地开放小商品市场,从而开辟了自己独特的“兴商建县”之路。同年,在稠城镇的中心湖青门,用多孔板沿马路搭建了705个营业面积仅1平方米的露天摊位,形成了以服务县域城乡居民为主的义乌第一代小商品市场。(如图2)



图2 湖青门(第一代)马路市场

曾经被压抑的经商热情,得到迅速的释放,705个摊位的规模很快就无法适应需要。1984年,在政府的引导下,在稠城镇西侧边缘,紧邻浙赣铁路,用水泥板做台面,石棉瓦做顶棚,搭建了1平方米营业面积的固定摊位2374个、临时摊位473个。新马路小商品市场的建成,使第一代临时的马路市场演变为有固定场所的第二代市场,改变了有“市”无“场”的局面。由于市场的辐射范围有限,零售仍占据主导,也仅是“集市”向“集贸市场”的转变。



图3 新马路(第二代)小商品市场

1985年,随着“义乌小商品市场”商圈的迅速扩大,新马路市场变得拥挤不堪,同时,由于新马路市场紧邻城镇中心,市场引致的人流与物流,使得小县城每天都像集贸市场一样熙熙攘攘。为了扩大

市场规模、改善城镇环境,在城镇的东侧选址建设了1平方米营业面积的棚架型固定摊位8502个、临时摊位1500个的城中路小商品市场,营业面积由13200m<sup>2</sup>增加到了44000m<sup>2</sup>,市场管理和配套体系基本形成,市场主体向多元化转变,大批省内外客商和企业进场设摊,实现了零售主导向批发为主的转变,形成了全国最大的集散地型小商品专业市场,即义乌第三代市场。



图4 城中路(第三代)小商品市场

坐商从行商的分离、批发从零售的分离,实现了贸易主体与贸易方式的分工,由此,仅用了三年时间,义乌市场实现了由集市——集贸市场——批发市场的转型升级。义乌市场对城市自身发展和区域发展所产生的作用也日渐明显。

## 1.2 确立小商品贸易为城市主导职能—兴商建县

第一代市场是占用城镇中心的道路,延续定期集市的机制而形成;第二代新马路市场,位于城镇的西侧边缘,距离城镇中心也只有0.5公里。第一代到第二代市场,都是依托城镇现有的交通设施、城市中心区的商业环境和义乌传统的经商文化,通过批零兼营逐渐发展起来的。

第一、第二代市场,虽然市场的外溢资源有限,但政府的决策者已认识到市场带来的人气与城镇服务业的发展。如果说,“四个允许”<sup>[1]</sup>催生的第一、第二代市场,是政府顺应民意的结果,那么1985年建设的第三代市场,则是政府主动培育市场并利用市场外溢资源,引导城市发展的载体。

03省道(现城中路)向东南,往义乌江方向发展(如图6)。1985年建设的、位于城中路(原03省道)与篁园路交叉口东北侧的第三代市场,既是政府培育小商品贸易为城市主导职能的载体,又是引领城市向东南发展的战略举措。

城市主导功能是指在城市诸功能中处于突出地位和起主导作用的功能,决定着城市的性质和发展方向<sup>④</sup>。第三代市场的外溢资源有限,仍然是以提升批发市场自身的规模、扩大辐射范围,形成批发市场规模经济为主,批发市场的区位经济尚不明显,市场变迁对城市空间格局影响不大,批发市场通过适应城市、利用城市资源来获得自身的发展。然而,“兴商建县”战略的提出,即政府对市场资源的战略利用——城市发展的方向、城市主导功能的选择和培育以及规划功能的布局等,却是从第三代市场开始的。

## 2 市场引领城市化

### 2.1 细分推动市场品质和市场体系的建设

第三代批发市场进一步培育了市场的经营主体,大批省内外厂家直接到义乌设摊经营,市场周边的专业街也开始显现,市场的辐射范围逐渐扩大至全国,为市场的进一步发展奠定了很好的基础。

1992年,主体建筑四层,建筑总面积16万平方米,22472个摊位的大厅式室内市场,即篁园市场建成。义乌的批发市场从此结束了露天市场的历史。随着市场经营主体的不断增加,市场经营行业的分类和扩容,已成为必然。篁园市场的划行归市,至今仍然是义乌市场行业培育、市场品质提升的重要方法。



图7 第四代市场之篁园市场



图5 1984年稠城镇现状图



图6 1985年稠城镇总体规划土地利用图

1985年由浙江省城乡规划设计研究院编制的第一轮义乌城市总体规划《义乌县稠城镇总体规划(1984—1990年)》,明确城镇的性质为:区域性小商品贸易中心。总体规划由现状建成区面积2.8平方公里,城区人口3.5万,规划至1990年城市规划用地4.24平方公里,城区人口5.3万。浙赣铁路成为当时城镇向西北拓展的门槛,城镇选择跨过

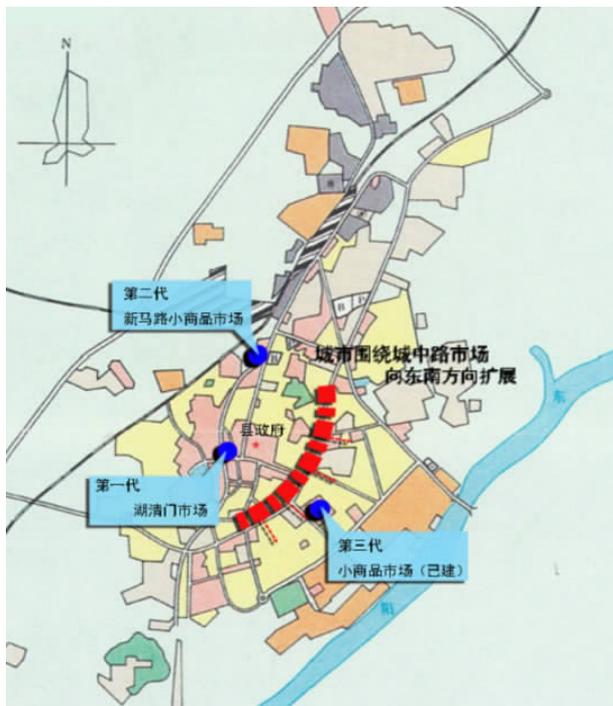
1996年,用地14万m<sup>2</sup>,总建筑面积32万m<sup>2</sup>,6805个(其中1551间店面)商位,配套设施进一步完善,宾王市场建成,义乌一跃成为全国最大的小商品流通中心。



图8 第四代市场之宾王市场

义乌第四代小商品市场,是由篁园市场和宾王市场构成的“1+1”格局的市场集群。先后建成开业的义乌农贸城、义乌物资市场、义乌建材市场、义乌生产资料市场等生产要素市场,与小商品批发市场一起,共同构成了完整的义乌批发市场体系,商贸业主导的城市功能基本形成。

## 2.2 以小商品市场为特色的综合贸工型城市——以商转工

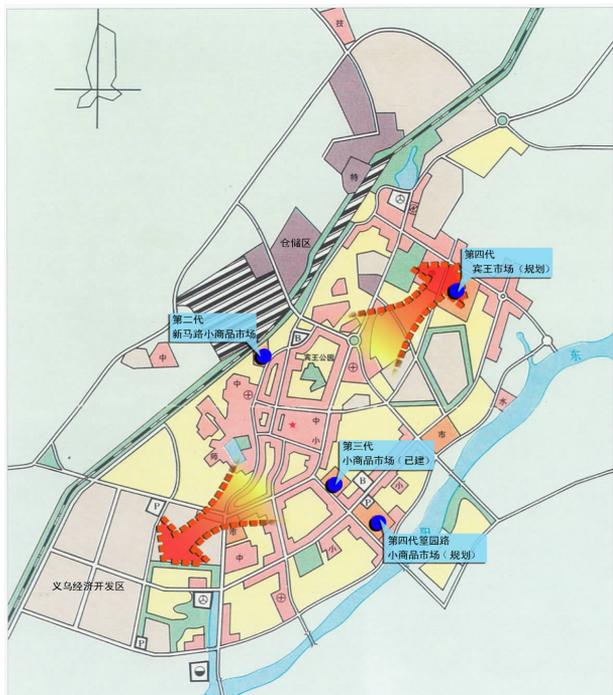


城市围绕第三代城中路市场向东南拓展

图9 1988年义乌市现状图

随着第三代市场的逐渐成熟,市场周边专业街的繁荣和为市场配套的服务业的发展,以及居住小区在市场周边的集聚,市场对城市发展的促进作用日渐强劲。如图9,1985年~1988年期间,城市围绕城中路市场向东南拓展的趋势十分明显,市场对城市空间的引导已经显现(如图7)。

1988年义乌撤县设市,城市建成区面积5.08平方公里,建成区人口已达6.18万人,以小商品市场为特色的市场体系逐步完善,在“以商兴市”主题进一步得到强化的同时,提出“以商转工”推动城市第二产业的发展。《义乌市城市总体规划(1990—2010年)》,适时地确立了“浙江中部地区性交通枢纽,以小商品市场为特色的综合贸工型城市”的发展定位。



义乌江成为当时城市发展的门槛,规划形成工业南拓、市场北延的格局,“以商转工”成为城市发展的新战略

图10 1990年义乌市总体规划土地利用图

该规划不仅布局了篁园路市场、宾王路市场两大市场区,同时规划了两片工业仓储区,即西南片(现为浙江省义乌经济开发区),东北(铁路北侧)片。义乌江成为当时城市发展的门槛,工业南拓、市场北延成为这一轮城市规划的主要发展方向,但也

提出延伸篁园路和义东路跨江发展的战略。

“市场建到哪里,城市发展到哪里”在该规划期内得以充分的体现。1992年篁园路市场建成,引领城市加速沿篁园路往义乌江方向发展。1996年宾王市场的建成,围绕宾王市场的21世纪商贸中心、商贸区、居住区的开发建设,跨越式地带动了城市北部的发展。市场周边的专业街和围绕市场的服务业,成为批发市场的重要支撑和补充,也成为市场资源推动城市发展的主要形式。

1992年成立的浙江省义乌经济开发区,引导了一批通过市场贸易积累原始资金和销售客户的经营户,推动了“以商转工”的城市化发展战略。“以商转工”不仅启动了城市工业化,加快城市经济的转型,推动城市化的发展,更重要的是,通过商品本地化,降低了经营成本,为义乌市场的持续健康发展提供了产业支撑。

“以商转工”,是利用市场资源,推动城市经济转型,推动市场持续健康发展,推动城市化迅速发展的又一重要举措。至1997年,义乌建成区面积已达13.95平方公里,城区人口15.82万人,实现了从小城镇到小城市的转变。

### 2.3 现代化的商贸城市——以商强市

“以商转工”推动了义乌工业的迅速发展,工业生产总值1988年~1992年由3.48亿元增加到

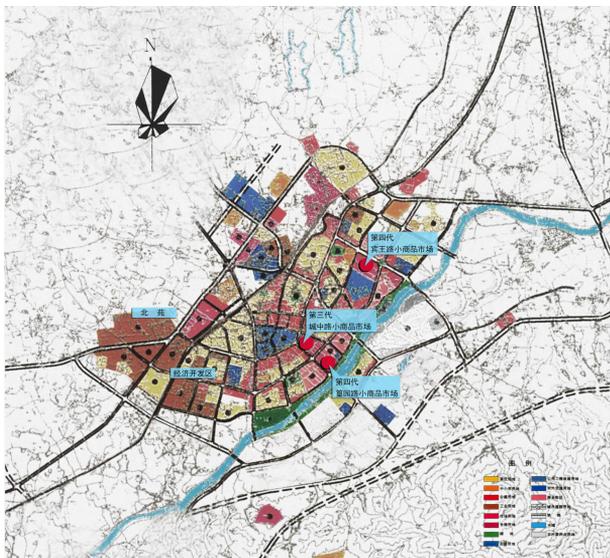
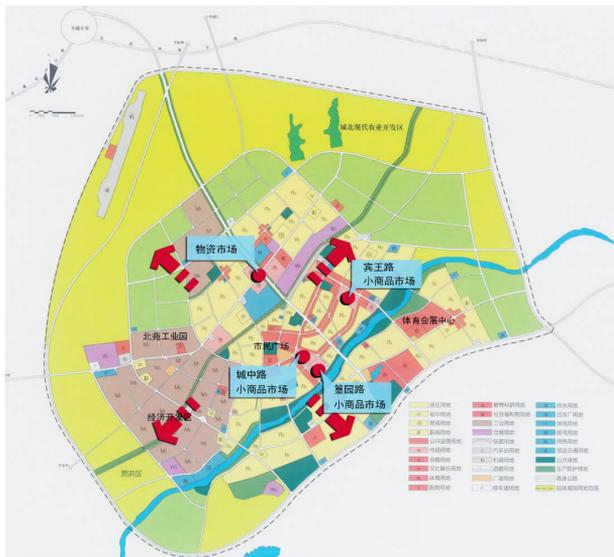


图 11 1997年义乌市现状图

7.0亿元,年均增长19.09%,1992年~1997年由7亿元,增加到43.39亿元,年均增长44.03%,市场商品的本地化,已超过了35%。然而,各地有产业支撑的专业批发市场的兴起,义乌服装、副食品等行业的市场辐射范围逐渐缩小。完善城市服务功能,提升城市品质;优化市场服务配套,提高市场美誉度,巩固和稳定市场又成为义乌城市发展的新课题。结合城市发展的问題,《义乌市城市总体规划(1998—2020年)》,适时地提出建设“现代化商贸城市”的发展战略。

市场与工业的共同推动下,义乌江和原浙赣铁路已不再是城市发展的门槛。跨过义乌江规划以居住、文教、会展体育为主要功能的江东分区,义乌经济开发区继续往西南拓展,跨过原浙赣铁路沿西北以工业、居住为主要功能的北苑工业园区全面启动,中等城市的建设框架基本形成;在功能上,以强化城市产业和完善城市服务功能为主,至2000年实施了旧城改造暨市民广场工程,北苑工业园区、义乌经济开发区二期、外环路以及体育会展中心等重大公共设施和产业园区的建设。



在市场与工业的共同推动下,义乌江、原浙赣铁路已不再是城市发展的门槛,全方位发展已是必然选择

图 12 1998年义乌市总体规划土地利用图

尽管规划期内没有新的市场建设,但通过完善城市服务功能和强化工业园区建设,市场持续健康

地发展,城市综合实力不断加强,2001年全国百强县第30名,为城市的建设奠定了基础,同时孕育了市场的再一次转型升级。

## 3 市场引领义乌参与国际分工

### 3.1 国际贸易推动展贸型市场为主导功能的城市新区的建设

2002年10月22日正式投入营运,占地420亩,建筑面积34万 $m^2$ ,1万余商位的展贸型市场——义乌国际商贸城一区的建成,标志着现代化、国际化、信息化、智能化于一体的以批发市场为主导功能的32.68平方公里的国际商贸城分区建设首战告捷。实现了由传统市场向以商品展示、洽谈、接单和电子商务为主的现代化经营方式的转变,被国内外客商誉为“永不落幕的博览会”;实现了国际贸易超过国内贸易的转变,商品外贸出口率达60%以上。是浙江省旅游局指定的AAAA购物旅游定点单位,被省工商局授予全省首个“五星级市场”称号。



图13 第五代市场——国际商贸城

国际商贸城的建设,贯穿城中路市场、篁园市场、宾王市场的稠州路市场发展轴被进一步延伸、强化,城市发展重心北移。至2010年底,随着二区、三区、四区、五区的建成使用,国际商商城达到312万 $m^2$ 经营面积,5.1万个商位的规模,义乌市场实现了由批发市场到市场城的转变,全面、综合地推动城市的发展。

### 3.2 现代化商贸名城——以商名城

随着义乌及市场美誉度的提升,尤其是创办于1995年,以“面向世界、服务全国”为宗旨的“小商

品博览会”,扩大了商品出口,吸引国内外知名品牌到义乌设立总代理总经销,提高了义乌在区域中的流通集散功能、完善了对外辐射网络,具备了参与区际和国际贸易的能力。然而经济全球化必将面临更严峻的挑战,尤其是2001年12月世贸组织的加入,对义乌及义乌市场必将提出更现代化的要求。

《义乌市城市总体规划(2000—2020年)》,及时地提出了“至2020年城市规划用地105平方公里,城市人口100万的现代化商贸名城”的建设目标。经济开发区三、四期,北苑工业园,后宅分区

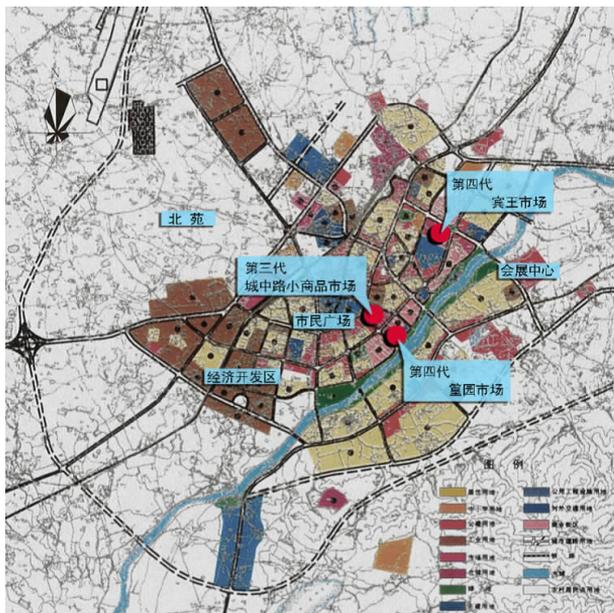


图14 2000年义乌市现状图

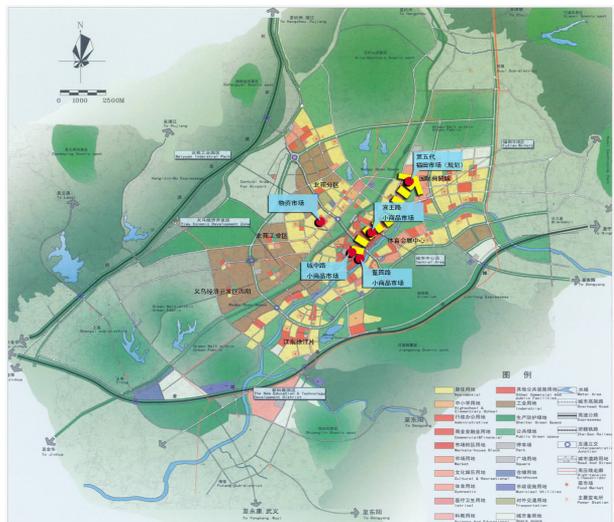


图15 2000年义乌市城市总体规划土地利用图

2002~2006年五年用地审批情况一览表

年份	总用地 (万平方米)	居住用地		公共设施用地		工业仓储用地		道路交通用地		绿化用地		市政设施用地	
		面积 (万平方米)	比例 (%)										
2002	1652.06	203.54	0.12	164.85	9.98	729.54	44.16	478.92	28.99	56.93	3.45	18.28	1.11
2003	1434.04	138.08	0.10	166.90	11.64	324.30	22.61	640.66	44.68	155.34	10.83	8.76	0.61
2004	996.72	202.32	0.20	47.93	4.81	397.23	39.85	265.86	26.67	62.93	6.31	20.46	2.05
2005	271.53	36.85	0.14	54.41	20.04	135.65	49.96	17.79	6.55	8.86	3.26	17.98	6.62
合计	4354.35	580.79	0.13	434.08	9.97	1586.72	36.44	1403.23	32.23	284.06	6.52	65.47	1.50
截止 2006.08	339.84	57.23	0.17	89.23	26.26	161.75	47.60	28.05	8.25	0.28	0.08	3.29	0.97
总计	4694.20	638.03	0.14	523.31	11.15	1748.47	37.25	1431.28	30.49	284.35	6.06	68.76	1.46

产业的主要发展空间, 江东以居住和体育会展为主, 城市服务业也得到继续强化, 与 98 年的城市总体规划相比, 以市场提升和围绕市场配套为主要功能的 32.68 平方公里的国际商贸城分区是实现“现代化商贸名城”的重点区域。义乌一直没有停止创新市场建设的探索, 市场主体、交通、通讯、信息、物流、公共设施配套、城中村改造, 甚至于生态节能等方面都在不断地发展, 国际商贸城已成为专业市场建设的典范, 国际小商品采购中心的地位初步建立。

312 万 m<sup>2</sup> 超大规模的市场城的建设, 带动了国际商贸城区域的迅速发展。总体规划在强调市场建设的同时, 加快城市基础设施和工业园区的建设, 在优化北苑二期和三期、经济开发区三期的同时, 拓展了后宅、江东青口等工业功能区, 该阶段的工业仓储和道路交通用地合计占 67.74%(如表<sup>[5]</sup>)。

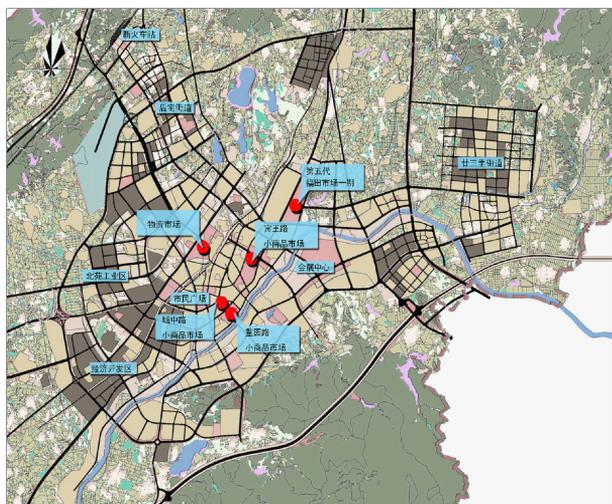


图 16 2006 年义乌城区现状图

在拓展城市功能区, 完善城市服务功能、道路交通等硬件建设的同时, 通过改善市容环境卫生、提高市民的卫生意识, 于 2004 年获得国家级卫生城市的称号, 2007 年正式获得国家级园林城市的称号, 提高了城市的品质, 拓展了商贸名城建设的内涵。

### 3.3 国际商贸名城——商、城和谐共生

至 2007 年大城市的框架已基本形成, 城市建设规模超过 70 平方公里, 外贸超过 60% 以上, 已占市场的主导地位。引导市场与产业的转型升级, 优化和提升贸易环境, 适应市场和城市建设的国际化, 是市场发展与城市建设的共同需要。

《义乌市域总体规划(2006—2020 年)》, 提出: 以国际商贸名城为目标, 打造国际小商品贸易中心、国际小商品创造中心、国际小商品会展中心、区域物流高地和区域金融高地, 在全球具有较高知名度、美誉度的商贸城市。

空间资源有限的县级市, 必须整合市域资源, 统筹全市域、甚至周边地区的功能, 才能实现产业与城市功能的转型升级。一方面, 按照“一主两副”的空间结构, 整合优化市域城乡空间资源配置, 改变“一主”, 即中心城区“专业市场与工业中心”的产业布局, 以现代化的城市服务业为主, 规划建设“国际商务中心”、“国际文化中心”、“国际物流中心”、“产业研发总部”、“创意研发园”, 在经济开发区一、二期推行“退二进三”; 在义南、义北分别规划建设两个副城, 建设产业大平台, 紧扣产业结构的调整升级形成产业集群。另一方面, 打通周边城市的第

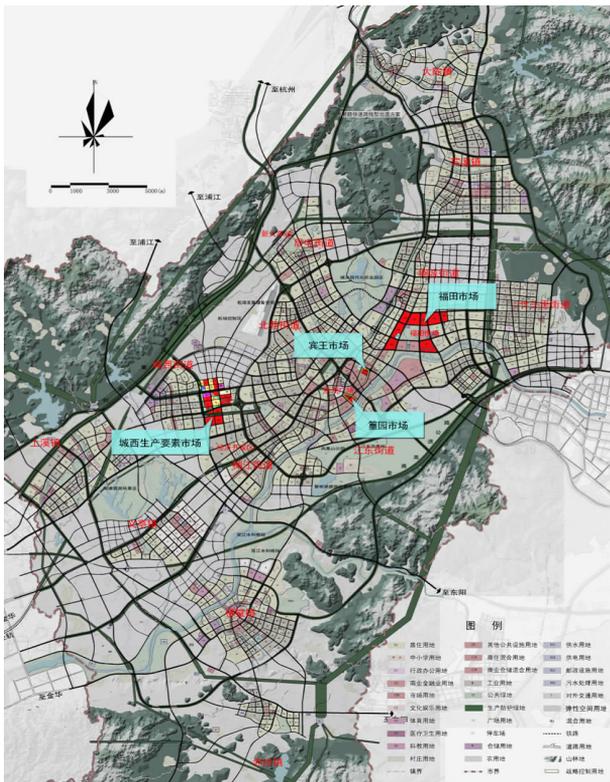


图 17 2006 年义乌市域总体规划图

二、第三通道,积极拓展腹地,加强与周边城市和地区的联系与合作,通过整合义乌市场经济圈内的资源,实现共建、共享,寻求更大范围的区域合作。

“国际商务中心”、“国际文化中心”、“国际物流中心”、“产业研发总部”,现已进入实施阶段,位于国际文化中心的,总建筑面积达 24 万余平方米,10 个地上展馆和 4 个地下小展厅,可设置 5256 个国际标准展位的义乌国际博览中心的会展展馆已于 2009 年交付使用。发展规模分别达到 83 平方公里的义西南、义东北两个产业大平台,正在编制实施规划。

通过整合城乡区域资源,建立小商品创造研发中心、完善金融及物流服务体系、优化城市文化等措施,提高商品的综合竞争力和城市的综合服务功能,拓展国际合作、优化国际分工,构建市场与城市和谐共生的国际商贸名城。

## 4 结论

传统经商文化和城镇资源培育了义乌市场,市场推动工业化,市场与工业共同促进了城市化,城

市与市场的美誉度推动义乌参与国际分工,国际贸易又推动市场、产业、城市的转型与升级。市场化、工业化、城镇化、国际化,是义乌市场由集市发展成全球最大的国际采购中心、小城镇向国际商贸名城裂变的路径,是市场与城市相互依存、相互促进、共处共融,持续繁荣的实践。义乌人适时地抓住了每一次市场与城市互动发展的时机,市场与产业的转型与提升,推动了城市的发展,城市品质的提升、功能的完善又进一步服务于市场与产业的发展,当前正在推动的城乡统筹发展,又是推动城乡、甚至更大区域和谐发展的重要实践。

注:文中图片引用自义乌市建设局城建档案馆汇编的《商城变迁》,结合文章表达的需要,在图片中增加了分析与标注的内容。

## 参考文献

- [1] 陆立军等. 市场义乌——从鸡毛换糖到国际商贸 [M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2003.
- [2] 黄平. 发现义乌 [M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2007.
- [3] 1982 年 9 月, 义乌县委县政府应尊重群众发展小商品贸易的强烈要求, 作出开放小商品市场的决策提出“四个允许”: 允许农民经商、允许从事长途贩运、允许开放城乡市场、允许多渠道竞争.
- [4] 陈柳钦. 论城市功能. “学说连线” <http://www.xslx.com>, 2009.
- [5] 浙江省城乡规划设计研究院. 义乌市域总体规划 (2006-2020), 2009.

## 作者简介

阮梅洪 副院长、高级规划师、注册城市规划师、注册(投资)咨询工程师

# 城市狭长公共空间活力延续探索

温州市城市规划设计研究院 庄敏玲 章凌志

**【摘要】** 狭长的公共空间区别于有计划性规划开发的带状公共空间,作为建设尴尬区块散落于城市中。如何合理利用这些狭长空间、增强他们的活力,以充分发挥他们的公共作用,是本文主要探索的问题。

**【关键词】** 狭长公共空间;城市;活力

我国进入快速城市化阶段,城市面貌日新月异,在现行开发建设模式指导下,城市新旧地块往往衔接不够充分,在“新”与“旧”结合部容易出现零散、畸形用地;此类用地被当作城市中的“烂尾”,可有可无;或者看作“鸡肋”,食之无味,弃之可惜。

在城市建设市场化、经济化的时代,开发商宁愿把更多的用地留给建筑,而极少愿意为城市留出更多的绿化空间及公共活动空间,尤其是此类用地,往往不被看好,大多存在使用效率低、效益产出差等问题。除非这类空间可以给他们带来源源不断的活力,带来经济效果,才会考虑对这些用地进行开发。同时从政府层面而言,由于对该类用地重视不够或资金不足问题,常常将其暂时搁置,以绿化填充,相当大的力气花费在“去”与“存”的问题,而很少考虑“精”与“活”的挖掘、城市公共空间的塑造。

笔者从项目实践角度切入,通过对城市狭长公共空间的详细规划,探索如何营造城市公共空间活力的方法。

## 1 狭长空间概念与类型特征

### 1.1 概念

美国学者简·雅各布斯认为,“城市最基本的特征是人的活动”。人的活动总是沿着一定线路进行的,城市中最富有活力的地方,就是城市的公共活

动空间。城市公共空间是指城市或城市群中,在建筑实体之间存在着开放空间体,是城市居民进行公共交往,举行各种活动的开放性场所,其目的是为广大公众服务。城市公共空间主要包括山林、水系等自然环境。城市公共空间应着重对三个方面的分析:人、活动及场所。

人,是公共空间使用的主体,包括不同阶层、年龄、职业、爱好及文化背景的主体,借助公共空间,他们进行交往、信息交流、娱乐休闲等活动。

活动,是公共空间的内容。他是吸引活动主体的重要要素之一,不同的活动内容可以区分不同的活动主体,不同的活动主要要求内容的文化品位与文化氛围有所不同。

场所,是公共空间的硬件,它的建设影响到城市形象,也是外部吸引点之一。场所空间的有机组合,对唤醒公共空间的活力起着举足轻重的作用。

本文所论述的狭长公共空间特指处于城市边缘、占地不大、面宽较窄而且沿线进深宽度不一的城市公共空间用地,这些用地往往容易被忽视,但却在城市面貌和承担公共功能方面起着举足轻重的作用。

### 1.2 空间类型及其特征

#### 1.2.1 按区位特征分

可分为城市中心的狭长地块与城市边缘的狭

长地块两种。

位于城市中心的狭长公共空间占据着良好的社会资源和经济辐射地位,因此往往有源源不断的人流供给,地块的功能性质也将因受周边地块辐射而能与其它地块一并建设发展。在寸土寸金的城市中心,开发商宁愿花更大的资金用于投入更为完整的地块建设,而摒弃这种不利于产生集聚效应的狭长空间,所以狭长的城市用地往往所以用于公共空间的建设是性价比较高的做法;它往往成为市民难能可贵的线形活动空间和自然绿带。

位于城市边缘的狭长公共空间,由于地居偏远地,使用主体多样化是此类空间的特点,往往由远程主体与近程主体组成。近程主体对公共空间的使用一般为日常行为,具有不定性、习惯性与长久性,希望能有一个能满足日常散步、修心养性、健身等目的的公共场地,以丰富生活内容,对场所的精致性与吸引力要求不高。远程主体通常具有较强的目的性,因此对空间场所的吸引力要求更高,通常要求场所特色突出,景观环境优美、舒适等。

## 1.2.2 按空间特点分

按空间特点分,可分为单侧式狭长公共地块与双侧式狭长公共地块。

狭长地块往往以道路、山体、水域或其他用地作为它们的边界。考虑到使用空间的经济性,规划中的狭长公共空间一般是单侧的,一个大的狭长空间总要比两个小的狭长空间在使用上来的经济。在不可避免的地段,也有可能出现双侧狭长公共空间,如果分割它们的是水域、山体,则空间利用还是整体的,流线组织也是畅顺的;但若分割它们的是道路,则在交通上必须考虑两边的流通问题,必须给方案做充分的交通冲突程度分析,以确定狭长空间两侧地块的使用形式。

## 1.2.3 按功能类型分

按功能分,狭长公共空间可分为娱乐、休闲、健身、游憩等多种用途。不同的功能内容的安排,都应该在分析本地块活力要素组成的基础上进行筛选和

组合,以达到地块活力延续的目的。

## 2 城市活力解释与要素分析

### 2.1 词源释义

活力一词最先来源于物理学概念,1686年著名的德国数学家莱布尼兹提出,力应该用它产生的效果来量度。因此莱布尼兹认为应该用  $mv \cdot v$  来量度力,并给它取了个名称,叫做“活力”。在以后100多年的时间里,“活力”成为学术界广为流行的一个用语。汉语词典中将活力解释为:旺盛的生命力。其引申含义较为抽象,在表述上针对具体事物而有不同的表征差异性。

### 2.2 城市活力

“城市活力”借用的是生物学上的概念,凯文·林奇将“城市活力”定义为:一个聚落形态对于生命机能、生态要求和人类能力的支持程度,而最重要的是,如何保护物种的延续。这是一个人类学的概念。

由于城市是一个复杂的巨系统并时刻在不断更新变化,所以“城市活力”概念本就属于无法界定的因素。从中我们可以得出,人的活动是城市充满活力的前提。

#### 2.2.1 城市活力的来源

行为学家杨·盖尔在《交往与空间》中把公共空间活动划分为三种类型:必要性活动,自发性活动和社会性活动,其中自发性活动和社会性活动受物质环境的影响较大,只有当户外空间质量良好时,各类丰富多彩的活动也随之发生,而正是这些日常活动才是公共空间的活力源泉。

#### 2.2.2 城市活力的特点

城市活力具有广泛性和多样性的特点,根据马斯洛的“层次需求理论”,人类的行为包括生理,安全,社交,尊重和自我成就五大层次。正是由于人类对公共领域不同层次的生理,心理需求构成了城市活力的核心,成为城市活力的具体表现形式。

### 2.3 活力要素

影响城市公共空间活力的要素主要为经济、社

会、空间三个方面。

### 2.3.1 经济要素

城市的本质是为社会经济活动提供空间载体和支撑,而社会经济的变化是导致城市空间结构变化的最根本原因。从经济角度出发,对历年相关经济单项资料,如消费结构、消费模式、资金投入等进行搜集、分析、研究,并梳理、整合成完整的经济模型。不同的城市,不同的区域,甚至不同的地块都应该有各自完整的经济模型,形成此经济模型的因素特色应该是不可复制的。在分析、研究经济模型的基础上,对公共空间应注入的活动内容进行策划、组合,达到经济最大化体现。

### 2.3.2 社会要素

社会要素与经济要素相似,都是对空间无形的作用力进行分析和研究,社会要素影响着经济要素的内容和结构,经济要素则决定着社会要素的组成。社会要素可细分为人群结构和活动内容。

人群是城市公共空间活动的主体,他们主动参与到场所活动中,是场所活力的重要体现。分析人群结构要从阶层、年龄、职业、爱好、文化背景等进行统计和分析,才能确定地块设计的主要活动内容,以及品位层次及文化氛围的定位。

### 2.3.3 空间要素

空间,是经济要素和社会要素共同作用产生的,具有内在必然性。经济和社会设公共空间设计的研究阶段,空间要素的组成则是设计实施的环节。如何设计一个科学合理、地域性特征明显的公共空间,而且活力长存的公共空间,必须从以下几方面进行设计:区域位置、空间组合、界面、设施、植物造景等方面。

**区域位置:**包括区位及周边条件。区位又可以细分为地理区位、行政区位、交通区位、旅游区位等等;周边环境条件则是对设计地块有最为密切关系的要素。

**空间组合:**空间组合包括硬空间与软空间。硬空间一般作为公共空间的重要节点空间,是主要的人群聚集、疏散、活动的场地;软空间则一般为散落

在绿化植被中的、供人们休憩、交流的半私密空间,较为安静,环境优美。

**界面:**分垂直界面与水平界面。垂直界面包括建筑物、构筑物及绿化乔、灌木等,对空间围合起着举足轻重的作用;水平界面包括水域、铺装、草地等,保证了公共空间的水平联系和视觉通廊的实现。

**设施:**包括公共服务设施、市政设施、商业设施等。如健身器材、休息座椅、灯具、公用电话等。是保证活动主体对公共空间使用的舒适性。

**植物造景:**任何一个公共开放空间,都应该被植物包围,来增加它的观赏性与宜人性。

## 3 狭长城市公共空间活力延续方法

随着温州洞头环海中湖规划的进一步实施,洞头内环海沿岸如状元岛南片、本岛新城、三盘岛等片区的建设已全面展开甚至即将完成,县政府正致力于半岛沿海岸一带,在保证其绿色岸线不被破坏的前提下注入一些娱乐休闲项目,以打造一条有海岛风情特色的娱乐休闲带,塑造良好的城市海岸线形象。



图 1

笔者结合温州洞头滨海休闲带建设方案设计项目,在如何延续狭长公共空间活力的问题上提出以下方法:

### 3.1 经济要素先导,社会要素重构

通过对温州望江路、上海浦东张家浜、墨西哥坎昆等案例,对比总结得出了洞头滨海休闲带所特有的区位条件以及发展经济环境特征,通过深层次

分析其消费结构和社会需求,推导出与其相适应的业态结构。

### 3.1.1 地块特点

本项目地块位于城市边缘区,地属燕子山公园,为温州市中心区到洞头县本岛的必经之地,属海岛型滨海狭长地块。其周边分布着居住和工业用地;城市主干道——海滨东路穿越其中,把地块纵向隔分出南北两个区块。研究此地块的活力如何延续具有深远的意义。



图2 规划范围及其周边条件

### 3.1.2 地块经济环境特征

洞头县旅游业处于快速发展阶段,于是需要在本岛设置更多可以供游人娱乐休闲的旅游配套设施;再者,经调查分析可得,洞头县人民消费以日常必需品消费为主,娱乐休闲消费占的比例不大,而且与温州市中心区距离较远,在经济上较难受其辐射。

由上可得,本项目使用主体应以市民为主,游客为辅,而且应注重大众化的公共活动设施配置和人性化环境的建设,适当建设精品项目。

### 3.1.3 业态结构

通过对交通区位、旅游区位和景观区位的分析,需求项目内容研究,最后得出本项目的业态结构为:室外休闲娱乐项目和室内休闲娱乐项目相结合的混合业态结构。

#### ①室外休闲娱乐项目

服务对象:各阶层、性别、年龄、职业、文化背景

的市民

公共开放项目:溜冰场地、健身场地、休息交流场地、流动餐饮场地

商业性流动项目:景观棚茶水座、流动小卖店、有偿趣味运动项目

#### ②室内休闲娱乐项目

服务对象:游客、本地中青年为主

娱乐休闲——咖啡座、茶座、酒吧

购物类——旅游特产专卖服务点

餐饮店——海风味餐馆

旅馆类——小型旅馆

室外娱乐项目应突出其公共性,并以空间人性化、空间混合型以及功能多样性等为原则进行开发建设,以激活空间活力。提升室内娱乐场所的品味,需强调精致型建、构筑物的建设,并通过管理的灵活性来调节旅游淡、旺季顾客量的失衡。

## 3.2 社会要素主导,空间环境组合

狭长地块空间要素组合原则

### 3.2.1 以小见大的空间原则(空间与空间、空间与功能)

在狭长地块中,空间呈分散、大小不一、形状各异等特征,但在这种地块中,需要把小空间做“大”。如何体现“大”,由于受空间制约不可能做到在面积上的大,只能在内容和环境中挖掘“大”的奥秘。加斯东·巴什拉尔说过:“诗人常能在小中见大。”

本次设计从功能混合、空间形态混合来体现空间的丰富性,以达到“以小见大”的空间原则。

#### (1)功能混合

两种或两种以上的功能以一定的关系组合在一起,被共同使用时,就称之为功能混合,由于各地块的权属状况的不同,有可能产生相邻地块间不同功能的协调作用,形成一个空间整体,共存、共荣的协调关系,其效益远大于各个局部用地功能的简单叠加。尤其在狭长的公共空间中的小空间由于受自身条件的制约,不可能在功能布置上做到面面俱到。因此需在设计中加强小空间与大空间之间的联系,在功能布置时考虑与大空间统一考虑,保证大

环境的功能多样性,能有效吸引更多的人群,丰富人群结构。如本设计中的大空间——燕山广场设置公众化的室外活动,小空间——手工制作体验区则设置专类活动空间,而且在功能上既有呼应,又有互补,有效延续了空间活力。

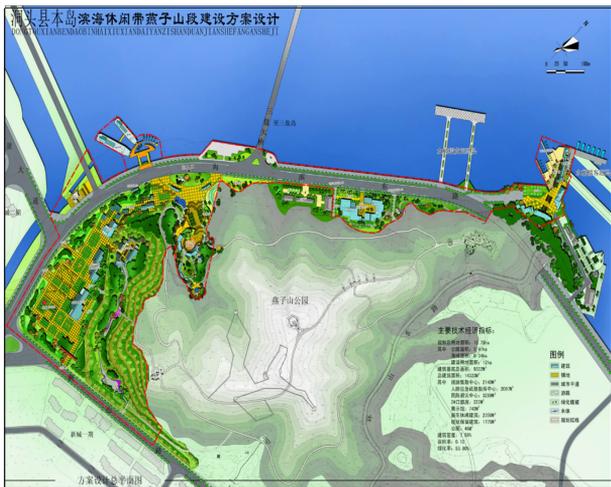


图3 总平面

### (2)空间形态混合

公共空间形态混合主要指公共空间边界建筑层面上的。其中最显著或许也是最重要的就是其视觉效果。不同时代,不同风格,不同元素的共存所形成的丰富性,可以捕捉人们从复杂视觉现象中产生的那种既兴奋又敏锐的感觉。创造视觉的愉悦,激发人们的城市活动而产生城市活力,正如格式塔心理学家库德阐述的那样:“我们渴望一个比我们的瞬间处理能力大的,细部丰富的环境,它可以使

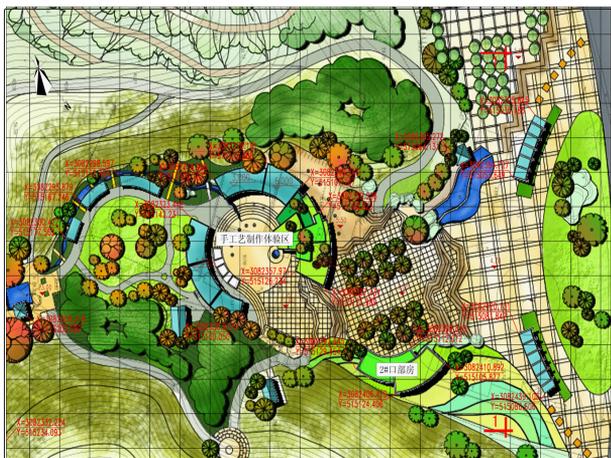


图4 手工制作体验区平面

我们兴奋,愉悦的融入其中。”由于社会文化的多元化,柯布西耶式的现代主义同质性城市已经受到了越来越多的反思。科林·罗的“拼贴”城市理论认为城市形态像一幅拼贴起来的画,多元的形态经过不断的融合,形成内涵丰富的新形态。

后现代主义大师文丘里提出建筑应该具有复杂性、多样性的特点,经过精心的组合,可以使它们形成一个有机的整体,达到多元化的高度统一。功能和形态的混合使用在公共空间中的应用有助于



图5 以上图片来自 Internet

形成丰富的空间边界,推动城市的公共性,促进公共活动的多样性,是营造充满活力场所的必要条件。

如在手工艺制作体验区设计中,结合地形空间特点,采用层叠式的空间形态,除饶有趣味的室外空间外,由于地形空间错落产生了丰富多彩的室内空间和绿化空间。

### 3.2.2 导向空间宜人性原则(交通与空间)

导向空间指狭长地块中的过渡空间,由于分散的地块之间的联系不强,所以要通过加强过渡空间的丰富性来吸引人流的通过与驻足,以达到活力疏导的作用。本次设计中的燕山广场与手工艺体验区邻近,而且有联系的空间条件,对此过渡空间做了如下处理:

(1)在带状过渡空间设置精致的酒吧、餐厅,由于建筑物建设空间有限,而且必须兼顾行人通过,于是建筑体量较小,室内与室外空间共同使用已解决空间紧张的缺点。这种空间使用方式要求室内与室外空间进行整体设计,注重两个空间品质的提升。而且建筑必须精致,与环境相容性好,而且能激发使用者的兴趣。

(2)宜人的尺度与人性的设计。

宽与长的比例有助于区别“街道”空间和广场空间,当平面上宽度与长度的比例大于 1:3 时,“街道”

和“广场”之间开始形成过度,在宽长比是 1:5 时就会出现一个明显的主导趋势坐标轴,运动被暗示沿着轴前进;当长边超过 1:5 时,空间形态就形成了一条街道,所以,严格控制公共空间的空间形态,有助于形成亲切宜人的空间尺度。于是,我们适当在过渡空间中对局部空间进行放大,有利于人流驻足。



图 6

人性化的设计主要体现在配套设施的完善,让人们在其中活动时感觉到舒适性与幸福感。设施晚上包括如座椅、路灯、饮水点等室外家具的配置,不仅在数量上满足要求,而且要满足观赏性。

(下转第 32 页)



图 7 以上意向图片来自 Internet

# 火车站城市综合体建设模式探索与实践

宁波市规划设计研究院 刘 纲

**【摘要】** 火车站区域往往是城市的中心区域,在城市综合体理念下,选择合适的火车站开发建设模式,将更有助于提升火车站及其周边区域对城市的长远影响。本文通过宁波市江北庄桥火车站概念设计的实践,提出当前可实现的火车站综合体模式。

**【关键词】** 火车站;城市综合体

自 18 世纪 60 年代以来,世界上第一条铁路在英国诞生,开创了世界运输史上新的一页,其后修建了许多大型火车站,极大地促进了城市的快速发展。当前,高速铁路在我国及世界范围内进行大发展的前瞻期,火车站场周边由于其独特的“流”体,赋予更多的想象空间及可能。

## 1 火车站建设面临更新

### 1.1 火车站在城市中的地位和价值越来越突出

铁路交通是城市空间增长的重要方式,而火车站则成为城市发展的重要节点。如今许多大型车站与传统火车站相比,由单一的列车出发到达的场所转变为交通枢纽,快速联系多种交通方式,包括市内轨道交通、公交、汽车和城际、区域快速交通甚至包括机场等,以满足多种通勤行为。

由交通枢纽地位引发,由于其“流”的效应,以火车站为中心经济区逐渐形成,国内外学者一直在研究其发展趋势,总体上形成了“圈层发展”理论体系。在这个体系下,形成的是以火车站为中心的城市中心区域。

### 1.2 铁路大发展可能新一轮改变城市生活方式

高速铁路又将是人类生活的一大革命。高速铁

路以其巨大的运送能力,能极大地满足现有和潜在的出行要求。日本新干线在包括航空、汽车以及传统铁路等各种交通方式中的所占的比例达到了 70%。在这种发展环境下,人们对火车站的依赖程度将大大加强,火车站将成为人们日常生活的一部分,其发展模式将发生变化,其在城市中的形象也将大大改变。

### 1.3 应对新铁路需要更新建设发展理念

城市规模扩大,以往居于城市外围的火车站都变成了居于城市核心区。就带来了一个割裂城市联系的问题,加剧了城市交通的负荷。特别是火车站客流的点式集散模式,进一步加剧了交通环境恶化、用地紧张和城市景观不协调等问题。

因此,上一阶段,很多城市火车站区域的改造是以如何改善区域的交通为根本出发点的。这种“头痛医头”的方法是很难从根本上解除病根的。

## 2 城市综合体成为火车站的发展新趋势

### 2.1 城市综合体的发展

国外称之为 HOPSCA 即 Hotel (酒店)、Office (写字楼)、Park (公园)、Shopping mall (购物中心)、Convention (会议中心、会展中心)、Apartment (公寓)。这一定义,是城市综合体内部“商业生态系统”

的价值体现。

城市综合体在国内的实践还未形成统一的概念,城市综合体有效功能价值如何体现也在于摸索阶段。笔者认为城市综合体的形式应该包括以下几个特征:1)较大强度的开发;2)多功能叠加的;3)系统的交通组织;4)城市新区的布局导向。

## 2.2 火车站综合体的成型

当前各地都利用交通枢纽的集聚效应进行联合开发,尤其关注他们在设计火车站交通枢纽的同时如何成功重塑其城市生活中心的过程,火车站城市综合体进入人们视野。如香港九龙站、日本新京都铁路综合体大楼等,火车站成了覆盖人行道、马路、升降梯、商场、地下系统等的综合体。

王腾、卢济威认为这种立足于城市的综合体能对区域产生长效的良性推动作用,主对创造积极的公共空间、形成紧凑城市、促进城市机能的有机发展、提升城市活力和城市运作效率具有非常大的好处。笔者认为,城市综合体的发展方向是解决火车站对城市负面问题的一大法宝。

## 3 火车站城市综合体可实施模式的探索

从实际发展来看,车站综合体总体呈三个模式:

### 3.1 上海南站集合枢纽模式

上海铁路客运南站用地范围四周为城市高架和城市主要交通干道,以高架的候车楼为中心,形成南北两个广场。内部主要的功能有候车大厅、商业、售票等功能。北广场空间布置行包房、售票楼、公交车站、出租车等候区、社会大型车辆等候区等功能。南广场空间布置长途汽车南站、邮政转运中心、公交车站、近郊汽车站、出租车等候区等功能。地下两层为商业和停车空间。

上海南站模式在国内众多火车站中得到了认同和借鉴,但笔者认为,其特点还是更多地体现在交通枢纽综合体上。



图1 上海火车南站

### 3.2 日本新京都节点综合体模式

日本京都火车站是一幢现代化程度高、规模大、综合功能强、服务门类齐全的建筑。

火车站占地 38076m<sup>2</sup>, 总建筑面积237689m<sup>2</sup>, 地下3层,地上饭店部分16层,高达60m。由饭店、百货、文化设施、停车场及站台5个部分组成的复合建筑,其中,车站的面积仅占总面积的1/20。

京都火车站已然不是一个纯粹的火车站了,但又是传统火车站精神的延伸与更新。

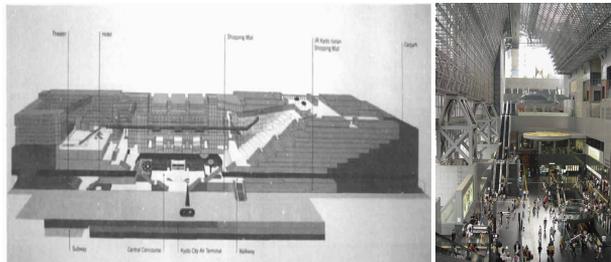


图2 新京都火车站内部及断面

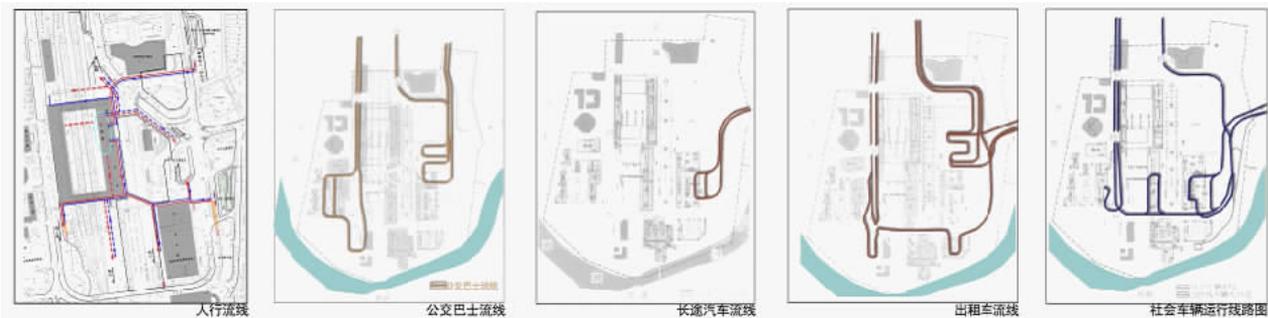


图3 深圳火车站交通组织

### 3.3 深圳火车站网络综合体模式

深圳火车站紧靠罗湖口岸,是广深铁路的南端起点,是深圳地铁一号线的起点。火车站以站房为中心,周边集商业中心、五星酒店、写字楼、住宅、公寓于一体,中央围合了中央广场,地下是轨道交通和公共停车场。

深圳火车是国内比较先进的火车站综合体概念,突出了区域的整体概念。

### 3.4 香港新九龙上盖综合体模式

九龙火车站对其上空进行了全覆盖式开发,13.5公顷土地中,容积率达8.0,上上下下呈7个层面的导向开发。

九龙火车站被奉为整体开发的典范,在轨道交通建设中被广泛参照和应用。

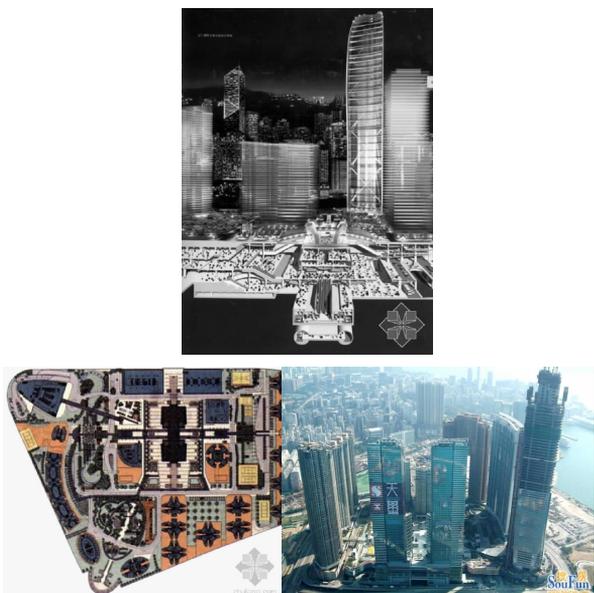


图4 香港新九龙火车站

### 3.5 模式的优劣选择

立足综合体建设的目标,综合分析四种模式的优势,从开发难易和成效来看,模式1形象不明显,模式4开发的可能性较小,模式2和模式3相对具有借鉴的可能,值得推荐。

模式	共同点	特点		不足
		布局	交通	
1、上海南站集合枢纽模式	1、以综合交通枢纽为承载。	1、地上交通设施,地下商业和轨道交通。	节点汇集 上下分离	周边联动性较弱
2、日本新京都节点综合体模式	2、功能复合,不再是单纯的火车站。 3、垂直交通+人车分离模式。	1、火车站房综合开发。 2、功能复合。	垂直交通	
3、深圳网络综合体模式	4、多向的交通出入与疏解。	1、区域一体开发。 2、区域功能联动。	人流分流	
4、香港新九龙上盖综合体模式		1、极致的大强度开发。	叠加交通分流	条块分隔体制下,统筹有难度

## 4 以城市综合体为目标的庄桥火车站价值取向

杭甬客运专线庄桥火车站位于宁波市江北区庄桥街道,是宁波中心城区三个火车站之一,未来也是沪甬铁路的主站场。

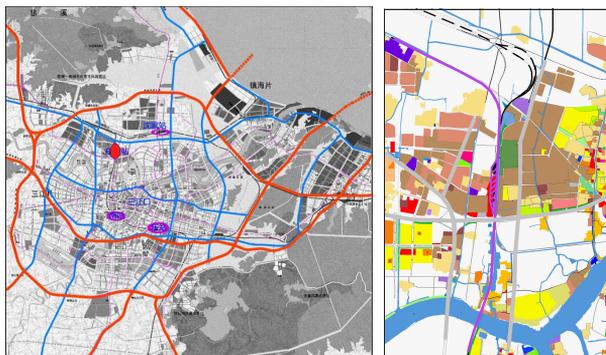


图5 庄桥火车站位置及周边情况

## 4.1 潜在的区域发展更新需求

从站场所处的区域环境来看,本区的用地功能以上世纪80年代的工业用地为主,产出效率较低;由于铁路线的存在,造成区域东西向的交通联系严重不畅;同时其南部是区域已经成为城市的新兴发展区,如万达广场、长岛花园等新兴楼盘建设。很快,本区就将受到辐射带动,从而实现革命复兴的可能性巨大。如果借火车站建设的机会,将其培育成城市的副中心,将会具有较大的发展前景。

## 4.2 吻合城市发展诉求的导向

从江北区所处的发展阶段来看,江北区作为宁波三江片老城区之一,正处在发展的转型期。吻合埃里克森对大都市地区空间结构三个阶段的划分。当前,江北空间结构正处在分散—多样化阶段,空间在轴向扩散的同时,进入圈层扩散阶段,外围副中心区域的培育建设也正当时,为下一阶段的“填充—多核化”奠定基础。因此,增长极的培育是近期建设的重点。

因此,规划确定:以火车站为载体、以城市综合体建设为手段、以城市副中心培育为目标,打造成引领区域更新及至带动江北提升发展的增长极。

## 5 火车站综合体设计的关键理念

基本理念采用“缝合城市”,从而实现变隔裂为增长极的目标。

### 5.1 整体联运塑造

HOPSCA 功能的集合发展,不应只是单纯的功能复合在一起而构成所谓的综合体,也不是将没有联动的各个单体圈在一起简单复加。1)功能上要互动。重点要体现其相互依存、相互补充的能动关系,从而形成多功能、多效率的综合体。2)设计上要统筹。每一个综合体都应该经过整体谋划、一体设计,甚至于一体施工。3)空间上要特色。如果借用凯文·林奇的城市设计五要素理论,节点、地标、路径、界面、区域等要素都要有所表现。因此,火车

站综合体在设计中,应将其周边区域进行一体化整体布局,充分考虑功能、交通、空间等多方面的一体化设计。

### 5.2 积极交通组织

构成综合体,除了功能上的集合之外,交通的一体化是综合体的最重要表现。交通一体化表现在两个方面:1)人车分离交通导向,车流最大限度留在外围区域,减少被动交通进入核心区,以步行交通统领内部交通形式。并通过功能集合,加大人流驻留空间和疏散面。2)立体交通组织。以步行交通为核心,采用立体交通的组织方式和实现交通的衔接、疏解,地下空间、连廊一体化。3)单面承载化为双向突出。吸取其它火车站的经验,在铁轨东西两侧各设站房,中间跨轨道设连廊。使火车站的两面疏展,加大其影响面和辐射面,并提高交通疏解能力。

正是因为火车站往往存在着交通滞留疏散空间不足和人车交通干扰问题,交通问题才成为当前火车站建设中存在的普通及核心问题。

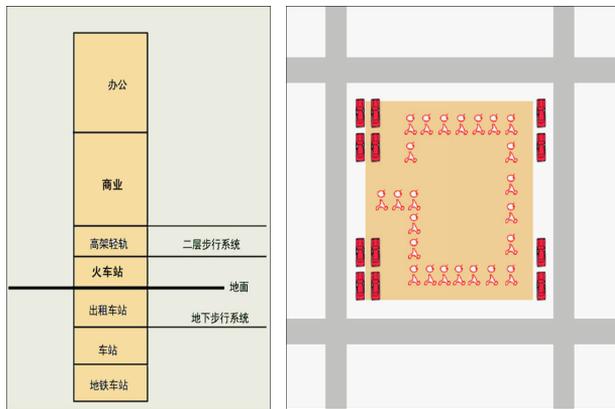


图6 人行分流及立体交通组织

## 6 火车站综合体空间布局的实现

### 6.1 综合体范围的界定

界定综合体范围的重点是构建一个步行交通圈。运用“圈层”理论的想法,在步行约500米范围内构成综合体区域,总面积约40公顷,以外围城市主次干路为外围交通依托,构成人内车外的交通圈。

空间解决。

四区块为综合体的其它功能，包括区域商业、商务办公、居住、休闲等功能。

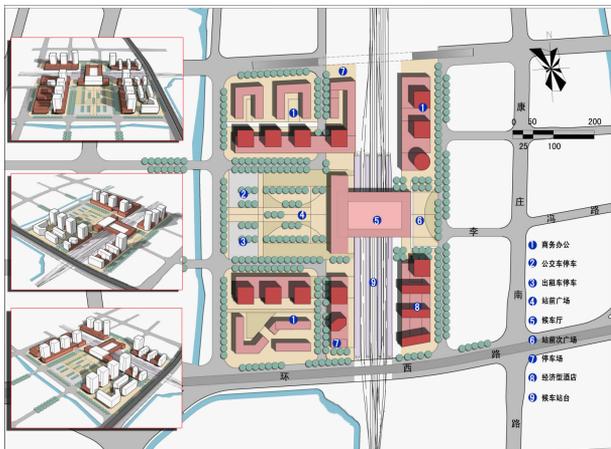


图9 网络型综合体概念

### 6.3 节点型综合体构想

类似于新京都火车站模式。突出火车站作为节点综合体的大强度开发,以此为核心,带动周边区域的一体化开发。火车站房中大面积包容商业、商务、居住、休闲等功能。

将最大限度地通过地下、中空连廊,实现周边一体化。

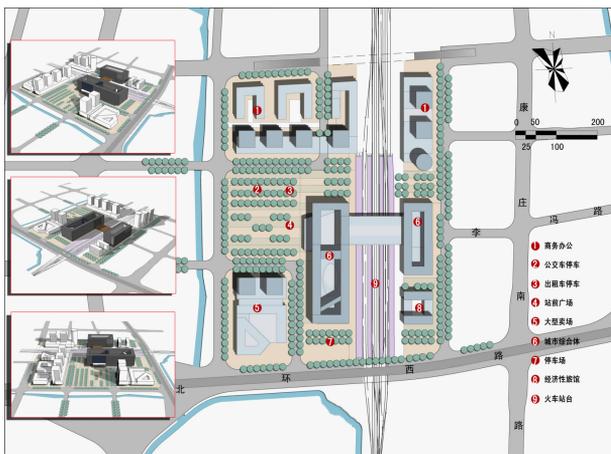


图10 节点型综合体概念

### 6.4 设计主要思想

1)以火车站房为中心整体谋划。火车站房是整体火车站的地标。在方案一中,火车站房以短体长面形象,突出在火车站中的核心形象;方案二中,火车站房长度超过200米、高度超过60米,以体量为占

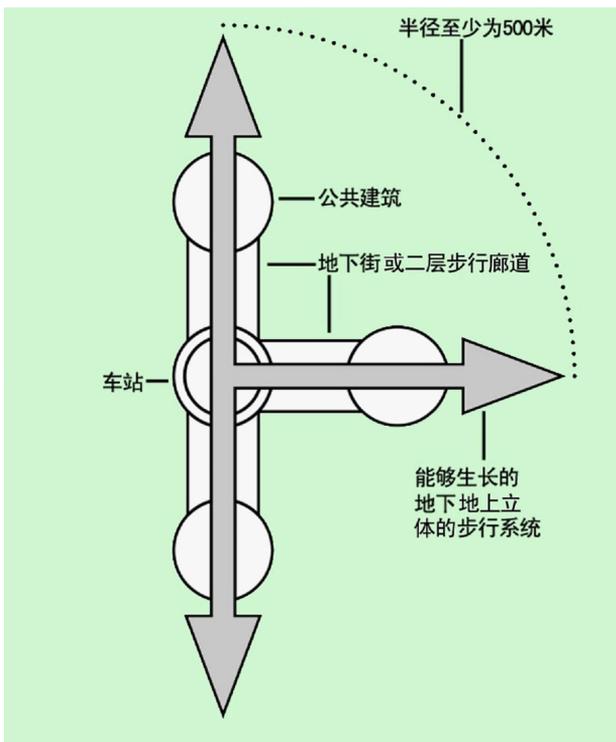


图7 步行圈层概念

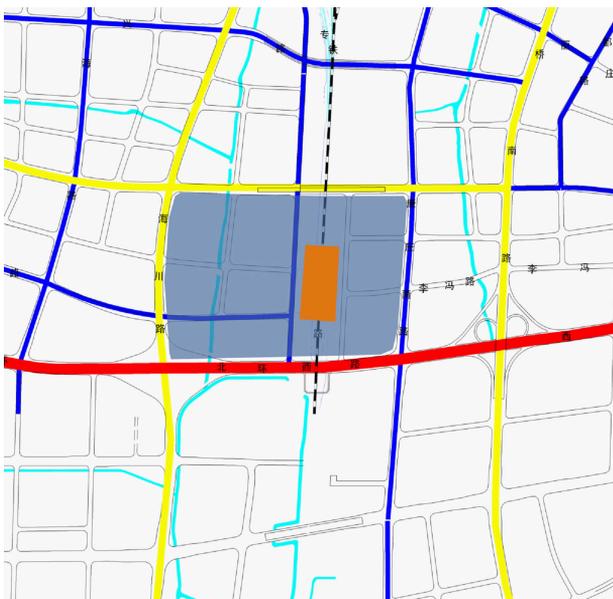


图8 火车站综合概念范围

### 6.2 网络型综合体构想

类似于深圳火车站模式,形成“一中心、四区块”的布局结构。

一中心为火车站房。站房为功能相对纯粹,以火车站基本功能为主。站房两侧为集合广场,可结合布局地面公交车站。公共停车场、出租依靠地下

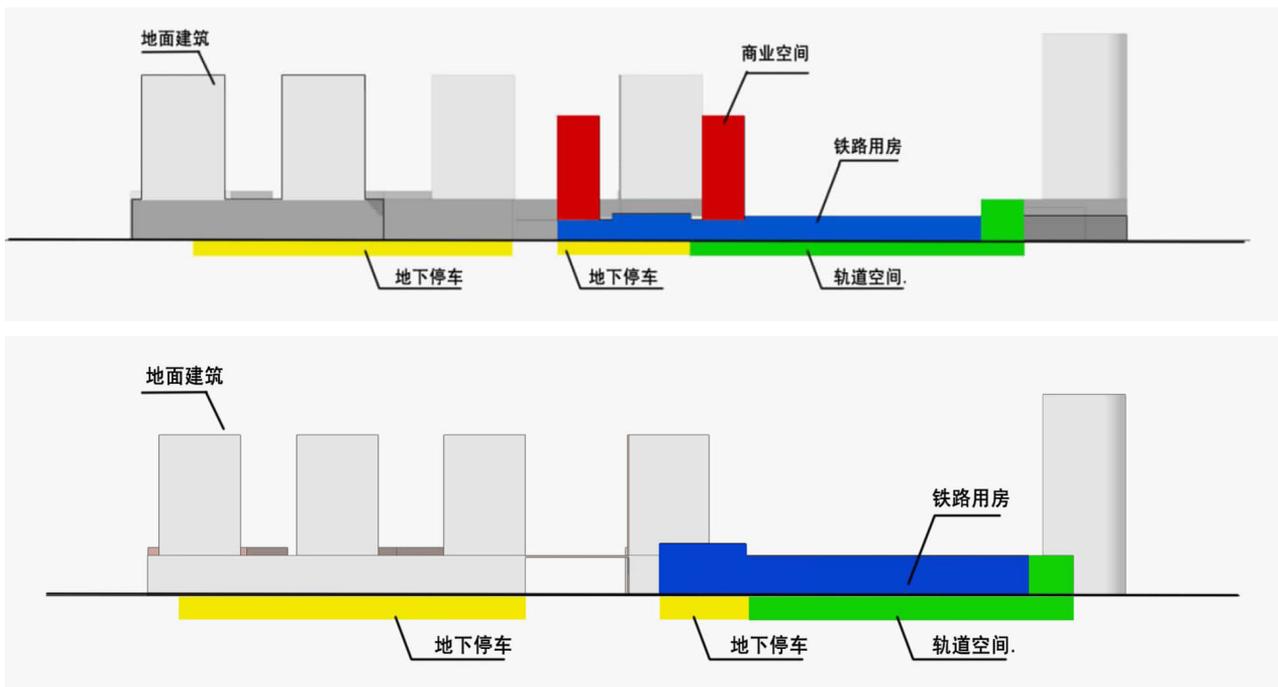


图 11 两方案不同断面塑造

据核心地位。2)围绕站前广场塑造界面。站前两广场是火车站的重要开敞空间，周边围合的建筑群进一步强化了空间关系。3)轴线突出强化导向。火车站房和前广场中轴强化，吻合主要交通流向；沿轴线布置点式高层建筑，塑造出主形象界面。4)公共和私密有机分配。在中心公共广场和公共界面塑造的同时，在各区块内部又营造相对独立的内空间。

## 7 总结

铁路的发展，改变了人类的生活，也改变了城乡的规划建设。火车站综合体理念是对这种改变和可能的积极应对。

但在条块分隔的管理模式下，火车站综合体要真正实现整体开发建设和完整一体化的统筹还有较大的难度，这也是为什么我们为在方案设计中没有选择上盖物业综合体模式的原因。

网络型火车站城市综合体和节点型火车站城市综合体两种模式，是笔者认为可以当前在我国可以有较多实践的模式，但两样也面临一些问题：如铁路线两侧的沟通还是不畅；对城市特大型火车站，可能还存在一定的不对应性等等问题。

火车站建设确实需要新的思路新的理念，扬长避短，使其切实由隔绝变为增长极。

### 参考文献

- [1] 王腾, 卢济威. 火车站综合体与城市催化——以上海南站为例. 城市规划学刊, 2006, (4).
- [2] 俞泳, 卢济威. 城市触媒与地铁车站综合开发. 时代建筑, 1998, (4).
- [3] 张凯, 曹小曙. 火车站及其周边地区空间结构国内外研究进展. 人文地理, 2007, (6).
- [4] 顾炎, 张勇. 国外高铁发展经验对中国城市规划建设的启示. 联合会刊, 2010, (1).
- [5] 查君, 杨明. 基于商业策划思想的城市综合体规划设计探讨——以成都文化演艺中心项目为例. 规划师, 2010, (3).

### 作者简介

刘 纲 所长、注册城市规划师

# 基于系统集聚的城市道路功能匹配度分析模型

宁波工程学院交通与物流学院 张水潮 杨仁法

**【摘要】** 本文根据城市道路的实际使用功能与规划设计功能之间的吻合程度,提出了功能匹配度这一概念,并从路段交通量的方式分担、距离分布(短、中、长距离出行比例)和平均车速等分流特征出发,对单条路段的功能匹配度进行了多层次的定量分析与研究,再依据一定的系统集聚原则,建立了由所有路段的功能匹配度指标计算整个路网功能匹配度的分析模型。在此基础上,给出了功能匹配度分析模型所需要的道路分流特征的提取思路,并以距离分布为例进行了算例分析。

**【关键词】** 功能匹配度;系统集聚;分流特征;多层次;定量分析

## 1 引言

城市路网中,不同等级的道路应有各自的功能特点,在所服务交通量的出行距离、方式和速度方面应有各自合理的分担比例。道路交通功能的紊乱直接表现为道路实际使用功能与其规划设计功能的不一致,如何确定合理的道路等级配置以保证路网中各级道路规划设计功能的顺利实现是至关重要的。但是,在道路等级配置的评价与优化方面,国内外还没有较为科学完善的理论和方法体系。本文提出了功能匹配度这一概念,从路段交通量的方式分担、距离分布(短、中、长距离出行比例)和平均车速等分流特征出发,建立了极具操作性的道路功能匹配度分析模型。这样便能对交通分流效果进行量化、对等级配置合理性做出评价,从而在手段(道路分级及等级配置)和目的(交通在方式、距离和速度上的分流)之间建立中介和量化判据,使得依据优化目的对道路等级配置进行定量优化成为可能。

## 2 功能匹配度概念

本文所提出的功能匹配度概念系指道路的实际使用功能与规划设计功能之间的吻合程度。在

计算路段的功能匹配度时,我们将路段交通量的分流特征分为三类,即方式分担、距离分布和平均车速,对各分流特征赋予功能匹配度指标,路段的功能匹配度便是这三类分流特征所对应的功能匹配度指标的加权平均。而依据系统集聚的原则,便可由各路段的功能匹配度计算整个路网的功能匹配度。

## 3 功能匹配度分析模型

### 3.1 单条路段的功能匹配度

如前所述,将道路的分流特征分成三种:方式分担、距离分布及平均车速,各分流特征又有不同的出行类别,具体内容如下表所示。

表1 各分流特征的出行类别

分流特征	出行类别
方式分担	非机动车、公交车、社会机动车
距离分布	短距离、中距离、长距离
平均车速	低速、中速、快速

单条路段功能匹配度的计算公式框架为:

$$S_i = \sum_{j=1}^3 A_{ij} P_j (i=1, \dots, N) \quad (1)$$

式中, 下标  $i$  代表不同的路段,  $N$  表示路网中路段数目,  $P_j$  为三类分流特征(方式分担、距离分布、平均车速)在总体匹配度计算中的权重;  $A_{ij}$  表示路段  $i$  在分流特征  $j$  上的匹配度。在计算  $A_{ij}$  时, 先要根据道路的规划设计功能确定分流特征  $j$  的各出行类别在某一特定路段上的合理比例  $K_{js}$  ( $s=1, 2, 3$ ), 再将实际的  $K_{js}$  值与理想值比较来确定各出行类别在该道路上的匹配度指标  $c_{js}$  ( $s=1, 2, 3$ ), 设  $q_s$  为  $c_{js}$  所对应的权重, 则有:

$$A_{ij} = \sum_{s=1}^3 c_{js} q_s (s=1, 2, 3) \quad (2)$$

作为例子, 本文给出距离分布所对应的  $A_{i2}$  的计算过程。

依据各级道路的规划设计功能, 这里给出各级道路中短、中、长距离的理想出行比例, 如表 2 所示。

表 2 各级道路出行距离分布的比例

道路类别	短距离出行比例 ( $K_{21}$ )	中距离出行比例 ( $K_{22}$ )	长距离出行比例 ( $K_{23}$ )
主干路	10%~20%	40%~50%	30%~40%
次干路	30%~50%	30%~50%	10%~20%
支路	80%~100%	10%~20%	0~10%

在此基础上, 根据实际的出行距离分布, 给出各级道路的匹配度指标, 如表 3~5 所示。

表 3 主干路上出行距离分布的匹配度指标

短距离出行		中距离出行		长距离出行	
$K_{21}$	$c_{21}$	$K_{22}$	$c_{22}$	$K_{23}$	$c_{23}$
10%~20%	1.0	40%~50%	1.0	30~40%	1.0
0%~10%或20%~40%	0.8	20%~40%或50%~70%	0.8	10~30%或40%~60%	0.8
>40%	0.3	<20%或>70%	0.3	<10%或>60%	0.3

表 4 次干路上出行距离分布的匹配度指标

短距离出行		中距离出行		长距离出行	
$K_{21}$	$c_{21}$	$K_{22}$	$c_{22}$	$K_{23}$	$c_{23}$
30~50%	1.0	30%~50%	1.0	10~20%	1.0
10%~30%或50%~70%	0.8	10%~30%或50%~70%	0.8	0~10%或20%~40%	0.8
<10%或>70%	0.3	<10%或>70%	0.3	>40%	0.3

表 5 支路上出行距离分布的匹配度指标

短距离出行		中距离出行		长距离出行	
$K_{21}$	$c_{21}$	$K_{22}$	$c_{22}$	$K_{23}$	$c_{23}$
80%~100%	1.0	10%~20%	1.0	0~10%	1.0
60%~80%	0.8	0~10%或20%~40%	0.8	10%~30%	0.8
<60%	0.3	>40%	0.3	>30%	0.3

设短、中、长距离出行的匹配度指标在单条路段距离分布匹配度指标( $A_{i2}$ )的计算中所占的权重分别为  $q_1, q_2$  和  $q_3$ , 则

$$A_{i2} = c_{21}q_1 + c_{22}q_2 + c_{23}q_3 \quad (3)$$

$A_{i1}$  和  $A_{i3}$  的计算方法同上。

### 3.2 路网的功能匹配度

路段流量与路段长度的乘积称为运输周转量。在本分析模型中, 我们将路网的功能匹配度视为各路段功能匹配度对运输周转量的加权平均, 则其计算框架为:

$$S = \sum_{i=1}^N S_i l_i u_i / \sum_{i=1}^N l_i u_i \quad (4)$$

式中,  $l_i$  为路段  $i$  的长度,  $u_i$  为该路段的流量。

## 4 算例分析

在功能匹配度的计算中, 如何有效地提取路段上各分流特征及其出行类别的参数是相当关键的。对于现状路网, 我们可以通过交通调来实现, 从而

确定各出行类别的比例。而对于规划路网,则可通过交通分配来实现。下面我们以距离分布为例,介绍如何在规划路网中提取距离分布中各出行类别的参数。计算中所用的路网图如图 1 所示。

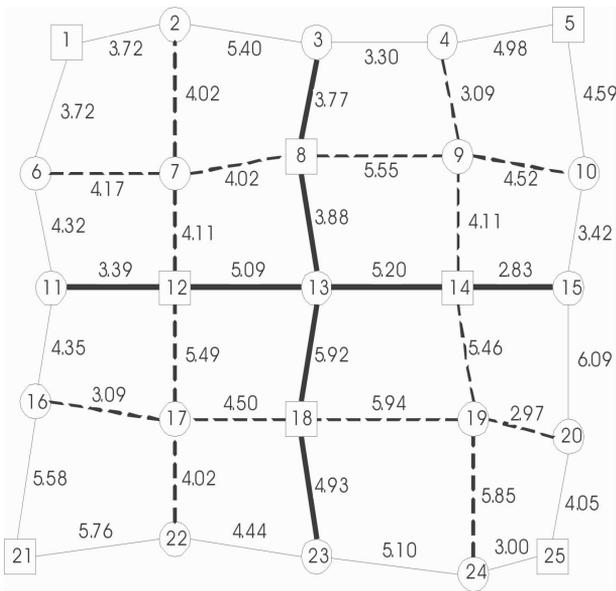


图 1 路网图

图中的粗实线、细实线和虚线分别代表主干路、次干路和支路。圆圈表示普通道路节点,小方框表示交通的发生点和吸引点,边上数据为路段长度。综合分析各路段的长度,本文给出了路网中短、中、长距离出行所对应的 OD 点对。

表 6 出行距离与 OD 点对对应表

距离分布	对应 OD 点对
短距离出行	1-8, 1-12, 5-8, 5-14, 8-12, 8-14, 8-18, 12-14, 12-18, 12-21, 14-18, 14-25, 18-21, 18-25
中距离出行	1-12, 1-18, 5-12, 5-18, 8-21, 8-25, 12-25, 14-21
长距离出行	1-5, 1-21, 1-25, 5-21, 5-25, 21-25

各路段 BPR 函数的通式为:

$$t_{ij}(x_{ij}) = t_{ij}^0 [1 + 0.15(x_{ij}/k_{ij})^4] \quad (5)$$

式中  $t_{ij}$  为节点  $i$ 、 $j$  间路段单位长度的旅行时间,  $x_{ij}$  为路段上的流量,  $k_{ij}$  为路段的通行能力,  $t_{ij}^0$  为零流量时路段上单位长度的旅行时间。我们将路网中的道路分为三类(主干路、次干路和支路),并假

定同类道路中各路段的通行能力相同,因此,各类道路的 BPR 函数如下表所示。

表 7 各类道路的 BPR 函数

道路类别	BPR 函数
主干路	$t_1(x) = 1.09 + 0.16(x/200)^4, s_1^0 = 55, k_1 = 200$
次干路	$t_2(x) = 1.71 + 0.26(x/250)^4, s_2^0 = 35, k_2 = 250$
支路	$t_3(x) = 3.00 + 0.45(x/300)^4, s_3^0 = 20, k_3 = 300$

表中,  $t_i(x)$  为路段单位长度的旅行时间 (min),  $s_i^0$  为路段的自由流速度 (km/h),  $k_i$  为路段的通行能力 (pcu/h)。

在进行交通分配时,可采用通用的 Frank-Wolfe 算法。由于需要统计路段流量中短、中、长距离出行所占的比重,因此,需要对算法作一定的改进,即在执行全有全无 (All-Or-Nothing, 简称 AON) 网络加载时,需要对各 OD 量进行标记。设 OD 点对的总数为  $m$ , 第  $n$  次迭代时路段  $a$  上的旅行时间为  $t_a^n$ , 流量为  $x_a^n$ , 第  $k$  对 OD 点对在路段  $a$  上的流量为  $x_{ak}^n$ , 显然有  $x_a^n = \sum_{k=1}^m x_{ak}^n$ 。因此,可将改进的 Frank-Wolfe 算法表述如下:

Step 0: 初始化。基于  $t_a^n = t_a(0) \forall a$ , 执行一次 AON 网络加载, 得到初始路段流量  $\{x_a^1 = \sum x_{ak}^1\}$ , 令  $n=1$ ;

Step 1: 更新。令  $t_a^n = t_a(x_a^n), \forall a$ ;

Step 2: 确定迭代方向。基于  $\{t_a^n\}$ , 执行一次 AON 网络加载, 得到一组附加的路段流量  $\{y_a^n = \sum y_{ak}^n\}$ ;

Step 3: 确定迭代步长  $\lambda_n$ 。求解一维搜索问题:

$$\min_{0 \leq \lambda \leq 1} z[\lambda x_a^n + (1-\lambda)y_a^n] = \sum_a \int_0^{x_a^n + \lambda(y_a^n - x_a^n)} t_a(\omega) d\omega, \text{ 得到 } \lambda_n;$$

Step 4: 确定新迭代点。令  $x_{ak}^{n+1} = x_{ak}^n + \lambda_n(y_{ak}^n - x_{ak}^n)$ ,  $x_a^{n+1} = x_a^n + \lambda_n(y_a^n - x_a^n), \forall a$ ;

Step 5:收敛性检查。假如满足收敛条件则结束算法,  $\{x_a^{n+1}\}$  即为所求平衡解; 否则令  $n=n+1$ , 并转到 Step 1。

基于以上分析, 经编程计算, 便可得到各路段的流量, 再由式(2)便可得到距离分布的匹配度指标。

## 5 结语

本文从路段交通量的方式分担、距离分布和平均车速等分流特征出发, 给出了城市道路功能匹配度的初步分析模型。下一步研究的重点是结合各类城市的实际情况, 从规划设计功能的角度分析各级道路合理的分流特征指标, 以便进一步细化计算式(1)中的  $A_{ij}$  值。基于本文的研究成果, 开发相应的分析软件, 以指导城市交通规划工作的开展, 也是我们进一步努力的方向。

### 参考文献

- [1] Eppell, V A T, McClurg Brett A, Bunker Jonathan M. A four level road hierarchy for network planning and management [A]. In: Jaeger Vicki, Eds. Proceedings 20th ARRB Conference [C], 2001.
- [2] 徐源. 我国大城市道路网络规划研究——网络等级级配及道路功能的优化 [D]. 南京: 东南大学交通学院, 2001.

- [3] 任刚. 交通管制下的交通分配算法研究 [D]. 南京: 东南大学交通学院, 2004.
- [4] Robert B. Dial. A path-based used-equilibrium traffic assignment algorithm that obviates path storage and enumeration [J]. Transportation Research, 2006.
- [5] 任刚. 城市道路网络等级配置的评价与优化 [R]. 南京: 东南大学交通学院, 2006.
- [6] 石飞. 城市道路等级级配及布局方法研究 [D]. 南京: 东南大学交通学院, 2006.
- [7] Yosef Sheffi. Urban transportation networks—Equilibrium analysis with mathematical programming methods [J]. Prentice-Hall Inc, Englewood, 1986.
- [8] Friesz, T., Bernstein, D., Smith, T., Tobin, R., Wie, B. A variation inequality formulation of the dynamic network user equilibrium problem [J]. Operations Research, 1993, 41 (1): 179-191.
- [9] 杨涛. 我国城市道路网体系基本问题与若干建议 [J]. 城市交通, 2004, 2 (3): 3-6.

### 作者简介

张水潮 讲师  
杨仁法 教授

(上接第 22 页)

## 6 结语

一个城市公共空间的使用效率能体现城市活力、提高城市生活品质和提升城市形象, 特别是城市中的狭长公共空间, 只要肯于挖掘和发现, 必能使其在公共事业中发挥其独特的个性和魅力。随着城市规模的日益扩张, 城市用地越发紧张, 越来越少整块的公共空间以供市民和游客使用, 因此, 狭长地带更应该被珍惜。而且, 任何场地如果拒绝了人的参与, 必将使之魅力大大降低, 因为城市本为人造, 它所承载的事物都因有人的活动而生机勃勃。

### 参考文献

- [1] 芦原义信. 街道的美学.
- [2] 繆朴. 亚太城市的公共空间, 2007.
- [3] 蒋涤非. 城市形态活力论, 2006.
- [4] 杨·盖尔. 交往与空间, 2003.
- [5] 凯文·林奇. 城市形态, 2001.
- [6] 伊恩·本特利. 建筑环境共鸣设计, 2002.
- [7] 简·雅各布斯. 美国大城市的生与死, 1961.
- [8] 黄骁. 城市公共空间活力激发要素营造原则.
- [9] 新经济对城市设计的影响以及应对策略——以深圳为例.

### 作者简介

庄敏玲 助理工程师  
章凌志 高级工程师

# 我国城乡规划公民参与权的现状分析和实践途径

——以英国城乡规划公民参与权为视角

浙江建设职业技术学院 高园圆

**【摘要】** 在城乡规划中实现公民参与权,是推进城乡规划科学化,化解城乡规划引起的权益纠纷之必由之路。本文在对我国现有的公民参与权情况进行剖析的基础上,借鉴英国城乡规划法律制度中对公民参与权的设计,进一步提出在我国实现公民参与权的新思路。

**【关键词】** 城乡规划;公民;参与权

## 1 引言

城乡规划作为行政法意义上的行政规划行为,是作为国家行政活动的重要手段,并被广泛应用于经济、社会管理中。尤其在实现行政目的的过程中,这种行政规划作为政府行政的一种重要手段,在保障公益方面具有的价值和意义显著。但同时应当清醒地认识到,城乡规划非常注重实现整体利益最大化,是政府集中事权得以体现的典范。这势必要以牺牲一部分公民个人利益作为前提,期待公民让渡其个人利益以实现公共利益,而这需要沟通。笔者以为这种沟通方式体现在城乡规划中,就是城乡规划中公民的参与权。在城乡规划中实现公民参与权,是推进城乡规划科学化,化解城乡规划引起的权益纠纷之必由之路。本文在对我国现有的公民参与权情况进行剖析的基础上,借鉴英国城乡规划法律制度中对公民参与权的设计,进一步提出在我国实现公民参与权的新思路。

## 2 从一则规划案例说开去——厦门PX事件

随着我国公民民主意识的逐渐觉醒,公众要求参与城市规划的呼声越来越高。由于规划没有充分

考虑公民诉求而导致的矛盾和纠纷也越来越多,争议较大的厦门PX事件便是因公众参与而被叫停的公众参与权典型案例之一。

厦门PX项目是2004年2月国务院批准立项、2005年7月原国家环保总局审查通过环评的“十一五”大型项目。但是这个大型项目,专家不知情,当地民众也不知情。根据《环境影响评价法》第十一条之规定,环评报告应该有公众参与的环节<sup>[1]</sup>。不但学者们不知道有这个项目及其环评,甚至连当地的居民都少有人知。在规划和审批的过程中,厦门市民没有参与和了解这个项目的机会<sup>[2]</sup>。2008年3月,厦门大学化学系教授、政协委员赵玉芬等105位全国政协委员联名的“迁建提案”,指出离居民区仅1.5公里的PX项目存在泄漏或爆炸隐患,厦门百万人口面临危险,建议暂缓PX项目建设,重新选址勘查论证。在民意推动下,厦门市政府启动公众参与程序,暂时搁置项目重新进行了规划环评。后又公开征求意见,进行为期两天的开放式座谈会,广大市民代表参与其中。由于超过90%的座谈会代表反对PX项目,政府最终决定将项目迁建漳州古雷半岛,从而使多方利益博弈达到共赢。

此事虽已得到解决,但通过事后政治压力来缓

解、解决社会矛盾的行动模式,决定了这种后置的政府行政行为始终存在危险:如果政府继续采取对抗的方式,很可能引起民意的强烈不满<sup>[3]</sup>,更有甚者引发暴乱。经验证明,即使在民主制度下,仅仅依靠民意代表和技术专家来做出决策,依然会出现偏差,从而造成巨大损失<sup>[4]</sup>。因此,如果在规划开始时就多方征求专家及公众意见,便可降低事后矛盾扩大化的风险。这就说明公众参与在监督行政权上的作用不容小觑。尤其像行使城乡规划这样,动则影响成千上百普通老百姓日常生活的行政规划权,更需要通过实现公民参与权,来对其进行有效控制,将行政行为的风险系数降到最低,公民利益最大化,减少政府与普通民众间的冲突。

## 3 我国城乡规划公民参与权实践情况

### 3.1 城乡规划编制中实现公民参与权的现实需求

2007年10月28日,《城乡规划法》在当天上午举行的十届全国人大常委会第30次会议上获得通过,并从2008年1月1日起实施。当年11月5日中国青年报社会调查中心联合新浪网进行了一项有针对性的调查。在2218名参与者中,93.6%的人表示对当地城市规划不满意。调查中,不少人抱怨“城市道路三天两头开膛破肚”。调查显示,76.0%的调查者认为城市规划“不科学、缺乏预见性”,这也是城市规划诸多问题中公众意见最大的一方面。82.2%的调查者认为自己所在城市存在规划“不科学、缺乏预见性的问题”。69.3%的人则对一些城市规划大搞“形象工程”、“政绩工程”表示不满意,72.0%的人指出自己所在地存在以上两种现象。66.7%的人对“规划随意性太大,换一个领导换一个规划”表示不满。不过,人们最看重的还是公众对城乡规划的参与权,有76.2%的人持这一观点<sup>[5]</sup>。

### 3.2 城乡规划编制中实现公民参与权的理论分析

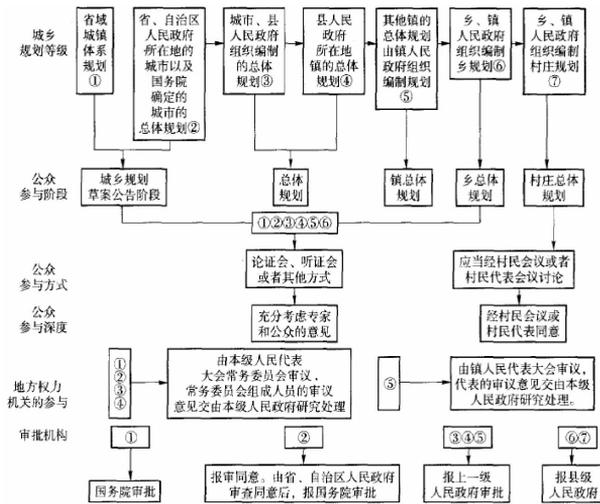
公民参与权来自于一个古老的普通法原则,即

作出决定要影响一些人的利益时,法律的正当程序是必须听取利害关系人的意见<sup>[6]</sup>。城乡规划本质是通过区域的规划设计来实现城乡利益最大化,势必会影响到一部分公民的个人利益,城乡规划的编制过程实质上是对公权力和私权益进行调整的过程,一般将其理解为一个动态的演进过程。也可以将这理解成为一个平衡的过程,需要在公与私之间进行利益的博弈。博弈的关键在于“知己知彼”和“put yourself in other one's shoes”也就是站在对方的立场上考虑问题。这就很有必要让公民和政府站在对方立场上看问题、进行协商,继而使得利益实现最大化,导向一个双赢结局。这呈现出城乡规划中一个鲜明的特点——极其强烈的公众参与性。

借用章剑生教授在《现代行政法学理论》中对公众参与性的阐释<sup>[7]</sup>,我们可以从以下三个方面对在城乡规划编制中引入公民参与权进行分析:其一,参与性可以抹平城乡规划中行政机关和行政相对人间的的不平等,因为不消除这种源于传统行政法的“不对等性”,行政机关和行政相对人之间就难以展开良性互动。其二,参与性之特征的呈现,引导人们将关注的目光转向了行政规划程序的设计,通过一个精当的法律程序实现行政规划的目的,方能体现出参与性之法律价值。其三,传统行政法的关注点在于行为的结果,现代行政法则同时也关注过程,对于行政规划一方面涉及的利害关系人具有不确定性,如何在“过程”中就公共利益和私人利益加以权衡,使行政规划能为各方利益代表接收,事关行政规划能否为社会公众可接受的问题。

### 3.3 现阶段我国公民城乡规划参与权得以实现的法律途径

笔者在参阅诸文献后,采用王平、刘媛在其所著的《公众参与城乡规划法律程序研究》一文中归纳的“现阶段我国公众参与城乡规划的程序表”(见表一)<sup>[8]</sup>,来展示我国现阶段《城乡规划法》对公众参与城乡规划的规定。



表一:我国现阶段《城乡规划法》对公众参与城乡规划的规定

我国《城乡规划法》第二十六条明确规定,城乡规划报送审批前的草案公告为必经程序,且以论证会、听证会、其他方式等多种方式来征求意见。通过对比我们发现,相较于其他的规划,乡、镇人民政府组织编制村庄规划是经村民会议或者村民代表会议讨论并经村民会议或村民代表同意的。可以这样说,在公众参与权的广度上,以及该项权利在协调公私权益纠纷时起到的最大作用,在乡、镇人民政府组织编制的村庄规划征求意见中得以体现。这也是《城乡规划法》的一大进步。

### 3.4 我国城乡规划编制中的公民参与权存在的问题

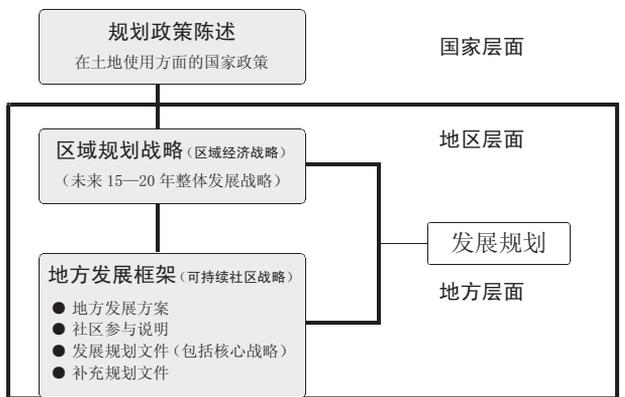
随着对城乡规划作用认识的加深,规划决策的科学性与合理性越来越受到重视。但是从目前的状况看,规划审批决策机制尚未真正建立:一方面是所谓的公众参与还停留于“咨询公众”阶段,另一方面,除深圳等城市先行一步外,多数城市的规划委员会制度建设均比较滞后。这造成了城乡规划审批与决策标准的模糊混乱,带来所谓“局长规划、市长规划”现象。2008年付诸实施的《城市规划编制办法》提出了“政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策”的规划组织方式。城乡规划法条文中也规定:“城乡规划报送审批前,组织编制机关应当依法将城乡规划草案予以公

告,并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众的意见。”在这个过程中,我国的公众参与城乡规划的时间,实质上为编制机关依法将城乡规划草案编制完毕并予以公告后才得以实现,而且只是在报送审批以前听取公众的意见。公众对城乡规划的参与权实质上主要体现为一种影响力较弱的提意见权,而且意见的提出是否奏效、如何奏效,在法律条文中并未予以明确规定。从科学决策、民主决策、规范决策的现代公共管理要求来看,城乡规划过程中要真正体现公民参与权还存在一定距离<sup>[9]</sup>。

## 4 英国城乡规划中公民参与权的对应

### 4.1 英国公众参与城乡规划概述

英国现行城乡规划体系主要分为三个层次:国家、地区、地方(见表二)<sup>[10]</sup>。在居于最高层面的国家层面公众,主要通过代议制的议会来制定规划法律和《规划政策陈述》<sup>[11]</sup>,而公众的法定直接参与则体现在地区、地方两个层次的规划活动中(即最大框中的“区域规划战略”和“地方发展框架”)。从上述三个层次的规划间相互关系角度分析,公众参与其中是对其上位规划实施的一种监督性参与,目的是实现下位规划通过公众参与而符合上位规划的要求。



表二:英国现行规划体系运行图

### 4.2 英国区域规划中的公众参与

根据英国2004年《规划和强制购买法》的规定,在有关政府当局准备《区域空间战略》(RSS)

时，公众将获得法定的正式参与机会。在被称为“咨询期”的程序中，任何组织或个人均可以提交评论。经咨询后，通常将举行被称为“公共检查”（EIP）的“圆桌会议”，这就是公众参与规划并就有关问题争辩测试的良好机会。但尽管如此，区域规划中的公众参与程度任然停留在表面或者说咨询阶段的参与，在实质“公共检查”阶段其参与并不能发挥作用。这点不同于地方规划，公众没有在“公共检查”中被听取意见的权利，无论其是否已在咨询期递交了申诉材料。这种公众参与形式又被有的学者称为“公众评议”。它不是“公众听证”，这种参与方式更多关注整个地区的发展而不是考虑到具体利益的得失。笔者以为，这是对规划稳定性及战略性的总体控制，也是对公众参与在度上的把握，值得我们借鉴学习。

### 4.3 英国地方规划中的公众参与

在完成公众评议之后，结构规划呈报中央部门，并附上公众评议的详细内容，经主管部门审批后发生法律效力，从而作为地方规划制定的依据。同济大学唐子来教授在《英国的城乡规划体系》一文中对地方规划的公众参与进行了详细的阐述，地方规划的编制过程包括磋商、质询和修改三个阶段<sup>[12]</sup>。

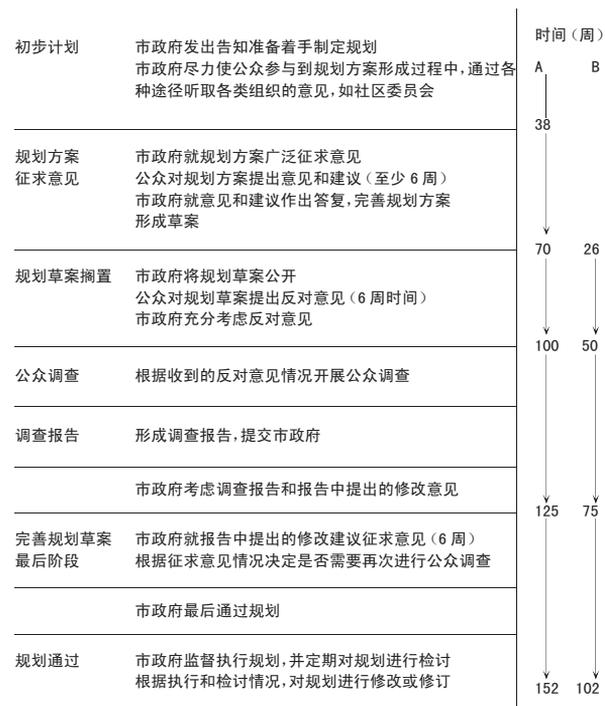
第一，磋商阶段。该阶段要对规划草案进行为期6周的宣传，使社会各界有机会了解规划和发表意见。在完成各种磋商后，规划部门公布规划接受公共质询。

第二，质询阶段。公共质询为期6周，规划部门要分析各方意见并沟通，试图解决分歧，否则就要举行公众听证会，听证会由规划监察员主持，根据双方（反对者和地方政府）的陈述的证词及提供的证据，规划监察员提出是否需要修改以及如何修改的书面意见。

第三，修改阶段。听证会中规划监察员的建议、地方规划部门的决策以及对地方规划的任何重要修改都要公布于众。如果地方规划部门没有采纳规划监察员的意见，或者采纳并对地方规划

进行了实质性的修改，则必须公开告示，允许在6周内提出异议，但是只限于规划监察员的建议或者实行了实质性修改的部分，如果不能通过磋商解决分歧，则有可能举行第二轮听证会，但这种情况并不多见。如果所有的意见已得到妥善处理，则由地方规划部门发出告示，并在28天后正式采纳地方规划。

此外，苏格兰地区的城乡规划中的公民参与也较有特色，笔者经查阅各类文献，以下列表较好地体现苏格兰地区的规划制订流程（见表三）<sup>[13]</sup>。



规划监督和检讨

备注：A 制定地方规划时间进程

B 修订规划时间进程（采用相对简单的程序）

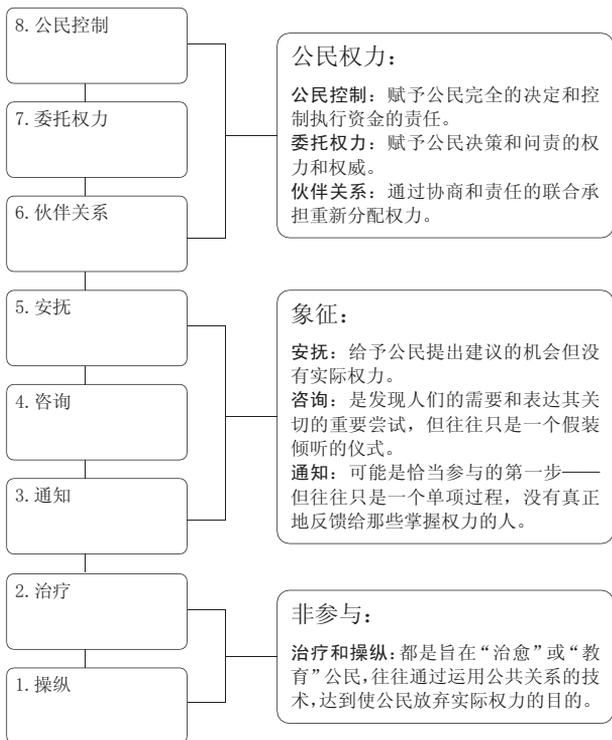
表三：苏格兰地方规划制订流程图

## 5 分层次参与，完善我国城乡规划法中公民参与权

借鉴国外立法实践来推进我国城乡规划过程中公民的参与权制度建设是非常有意义的。根据我国城乡规划立法之现状，笔者认为我国城乡规划公众参与是可以借鉴英国的分层次、区分参与度的经验而予以改进实施。

### 5.1 分层次参与的理论依据——阿恩斯坦的“公民参与的阶梯”

由雪莉·阿恩斯坦发表在 1969 年美国规划设计院学报上的《公民参与的阶梯》开辟了公民参与的先河,确定了不同类型的参与和非参与,将参与最终定义为权力的再分配,以使在之前的政治和经济决策过程中被排除在外的公民有机会参与到决策中来。她确定的 8 个梯次,按照公民参与程度不同划分为两种类型的参与(高层次参与和低层次的咨询)和一种非参与(见表四)<sup>[14]</sup>。最低阶段是“非参与”,由两个层次组成,被动执行规划和教育后执行规划;中间阶段是“象征性参与”,由三个层次组成,提供信息、征询意见和政府退让;最高阶段是“市民权利”,有三个层次组成:合作关系、权利代表和市民控制。



表四:公民参与的阶梯,阿恩斯坦 1969

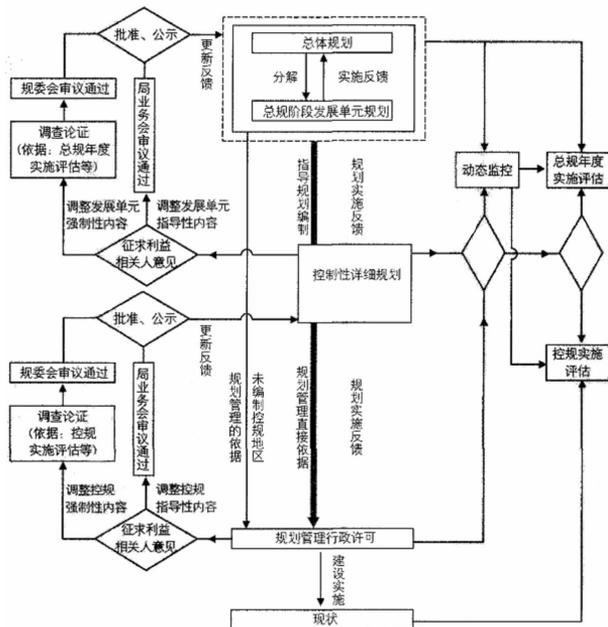
### 5.2 分层次参与理论在我国城乡规划公众参与中的导入

根据我国现阶段《城乡规划法》对公众参与城乡规划的规定(见表一),我国城乡规划中公众参与大致可分为两个层面:第一层面:乡、镇人民政府

组织编制村庄规划是经村民会议或者村民代表会议讨论并经村民会议或村民代表同意的;第二层面:除村庄规划外的其他规划则依然停留在“咨询公众”的象征参与甚至非参与层面。这么看来,在保证现有对村庄规划的公众直接参与时,城乡规划法并未对总体规划以外的其他规划中公众参与作出详细的规定。

按照我国《城乡规划法》的内容,我国的城乡规划主要是指:总体规划和详细规划两个阶段。而法律仅对总体规划中的村庄总体规划规定了公众参与的阶段。对此可揣摩出立法者本意——因村庄规划关系到一定范围内利益群体的利益分配问题,相较于其他总体规划,这种规划的个体利益性更为凸显,故需要公众参与其中,以平衡利益。但是《城乡规划法》并未对城市规划中详细规划公众参与方式予以明文规定,笔者以为可以借鉴重庆市的规划经验,将村庄规划列入详细规划范畴内,由此实现对城乡规划的统筹。这样在城乡详细规划中的公众参与形式也可以比照村庄规划中公众参与方式展开。

此外,我国有的地区<sup>[15]</sup>已开始积极地尝试借鉴香港、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(见表五)<sup>[16]</sup>。



表五:广东省城乡规划“编制、实施、监控评估”联动体系框架

战略规划和总体规划应当类似于英国的略规划和区域性规划。而控制性详细规划则类似地方规划，这样在我国也便初步形成城乡规划中的分层，以为在分层理论基础上引入公众参与提供现实依据。

### 5.3 实现城乡规划公众参与的程序设计

在导入了上述的分层规划的基础上，我们对城乡规划中公众参与度予以区分，并就公众参与的程序作出设计。按照上文的内容，我国的城乡规划可分为三个层次：战略性规划、区域总体规划、区域详细规划。其中战略性规划和区域总体规划属于宏观层面的规划调整，一般公民的个人权益体现不强烈，且这部分的规划设计并无明确的指向性，不对具体的公民的权利义务直接发生影响或作用。因此对于这两部分的公众参与当属于浅层次的公众参与，这里的公众一般以专家或在代议制基础上选举产生能够表达民意的独立第三方组成论证组的形式较为合适，但在程序设置中需注意对规划整体实现，专家、论证组不能起直接作用，但这不是本环节要讨论的程序设置之重点。此处城乡规划是指：城市详细规划和村庄的总体规划。那么这里的程序设计也是针对这个环节而设定并予以讨论的。

#### 5.3.1 发出公告，准备方案

规划部门准备着手之规划时，首先通过地方报纸等媒体，发出公告，展示其公告的相关内容。参照苏格兰的做法，规划部门最好征询当地公众组织的意见，尤其是有开发计划的组织，在咨询意见的基础上准备方案。

#### 5.3.2 公开规划，形成草案

规划部门将规划方案广泛公开，让公众在一定时间内提出意见和建议，规划制定机构尽可能在这个阶段解决所有问题。收到的公众意见形成书面报告，一律公开。

#### 5.3.3 对规划草案进行质询

与前面的“公众咨询”不同的是，这个环节通过听证会的形式，公民可以提出反对意见，应当

设定一定的合理期限，英国采用的是六周，约一个半月，我国可根据实际情况予以调整。但质询阶段的设立却与咨询阶段不同，公民已经可以影响到规划的下一步实施，若设置此环节便是一大进步。

#### 5.3.4 公众调查，撰写报告

如果对规划草案持反对意见而且公民与政府间分歧较大的，地方政府可以决定开展公众调查，该调查部门由政府指定但独立于政府的专门调查人员组成。这些人员的姓名与地址可公开，以便接受公众的监督。在调查后，调查小组需起草调查报告，最好也规定在一定期限内完成，并保证质量。公众在法定期限内可以读到报告，并在期限内对此提出意见和建议。

#### 5.3.5 规划通过，公开查询

城市详细规划或者村庄总体规划一旦通过，即成为规划许可的依据。地方政府便不得随意变动规划，并在规划进入实施阶段后，允许公众在地方政府问讯处、图书馆和网站上查找到该规划，也可购买规划的副本。

## 6 结语

即便是我们以英国的城乡规划中公众参与为借鉴渠道，仍然应当看到英国城市规划中的公众参与也有不尽如人意的地方，如英国的规划咨询会就比较耗时间，在中国当下，在提倡效率时应更多将重心倾斜向公平——城市规划中要扩大公众的参与途径、提高公众参与程度，应有相关的规定规范和引导公众参与城市规划，从而提高规划决策的科学性。城市规划中引入公众参与可缓解社会矛盾，有效提高城市的空间质量，公众参与规划是社会文明的体现，它会推动城乡规划走向合理化。我们除了在制度层面完善城乡规划法律规范和行政法规、规章之外，还要建立一支独立的专家论证队伍可以独立发表意见，并协调各方利益，从而保障公众参与的积极性。使得城乡规划更科学合理，减少社会矛盾，推动社会发展。

## 参考文献

- [1] 此处是指《中华人民共和国环境影响评价法》第 11 条第 1 款的规定：“专项规划的编制机关对可能造成不良影响并直接涉及公众环境权益的规划，应当在该规划草案报送审批前，举行论证会、听证会，或者采取其他形式，征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见。但是，国家规定需要保密的情形除外。”
- [2] 朱红军，苏永通. 厦门 PX 项目迁址在望？民意与智慧改变厦门，趋于多赢. <http://www.infzm.com/content/trs/raw/32936>.
- [3] 比如因当地市民的不满引发的大连 PX 项目的被动迁址，详见《市民强烈反对PX项目 大连决定搬迁》，[http://news.ifeng.com/content/com/mainland/detail\\_2011-08/15/8398940-0.shtml](http://news.ifeng.com/content/com/mainland/detail_2011-08/15/8398940-0.shtml).
- [4] 比如日本成田机场建设“钉子户”案，由于当地居民反对，日本政府经 40 年的努力以失败告终，付出了巨大政治代价。
- [5] 王亦君. 人们最看重对城乡规划的参与权，[http://zqb.cyol.com/content/2007-11/05/content\\_1943676.htm](http://zqb.cyol.com/content/2007-11/05/content_1943676.htm).
- [6] 蔡定剑. 公众参与欧洲的制度和经验. 法律出版社，2009.
- [7] 章剑生. 现代行政法基本理论，法律出版社，2008.
- [8] 王平，刘媛. 公众参与城乡规划法律程序研究. 北京建筑工程学院学报，2010，(3).
- [9] 聂晶. 我对城乡规划公共政策属性的理解. 民营科技，2009，(11).
- [10] 竺效. 英国规划法的历史发展和现状.
- [11] Planning aid, the handy guide to planning, London: urban forum, 2006.
- [12] 唐子来. 英国的城乡规划体系. 城市规划，1999，(8).
- [13] 曹丽晓. 城乡规划中的公众参与在英国.
- [14] [英] 安德鲁·弗洛伊·阿克兰，苏楠译. 设计有效的公众参与.
- [15] 例如，可参见我国广东省《2010—2020 年度总体规划》.
- [16] 王东. 《城乡规划法》实施背景下广东市城乡规划编制体系的思考与实践. 规划师，2010，(1).

## 作者简介

高园圆 团委副书记、助教

# 城市规划编制过程中的公众参与机制探索

## ——从效率与公平视角所引起的思考

杭州市城市规划编制中心 罗鹏飞

**【摘要】** 从效率与公平的角度讨论了我国城市规划以及规划编制中的公众参与问题,并结合杭州市的有关工作实践,通过对西方发达国家有关经验总结,对如何在程序和技术上进一步理顺与完善城市规划编制工作的公众参与机制作了初步探讨。

**【关键词】** 效率;公平;城市规划编制;公众参与

### 1 引言

效率与公平作为一对矛盾结合体,广泛存在于各种领域。一般而言,效率是公平的基础,效率的累积为公平在内容和程度上向更高层次发展提供物质基础和条件;公平是效率的前提,只有保证了公平,才能提高效率并服务于社会生产力和人类的发展。两者统一于人类社会实践基础之上。

在城市规划领域,效率与公平被认为是城市规划的核心价值,其中效率价值体现了城市规划的经济意义,公平的价值取向则体现城市规划承担的资源再分配作用所具有的政治意义<sup>[1]</sup>,同样两者之间也存在着矛盾和冲突,笔者试着以此为视角对城市规划编制过程中的公众参与机制做初步探讨。

### 2 城市规划的效率与公平

#### 2.1 概念解析

一般认为,城市规划的效率与公平可区分为两个层面。首先,在广义层面,城市规划的效率理解为市场经济背景下,城市规划如何抓住城市日新月异、转瞬即逝的发展契机,设计与制定出符合城市特点的城市未来的发展道路与实现途径,以及借助

市场或计划机制分配与整合城市空间资源的能力,即促使城市空间经济价值最大化;同时,城市规划要通过公共产品的有效供给和对外部性的介入及有效干预来达到保障公共利益、维护社会公平、促进城市发展的目的<sup>[2]</sup>,从而实现城市规划的公平。

其次,在狭义层面,城市规划的效率具体表现为规划工作的效率,包括规划编制、实施及管理等工作阶段的效率;而城市规划的公平则主要体现在规划工作中的公众参与,即公众(尤其利害关系人)通过合法的手段,参与到城市规划编制和实施的全过程,并表达自身对该规划的想法与意愿,对规划的编制及实施施加影响,从而在规划的工作机制程序以及规划成果上保证公平。

#### 2.2 价值取向——规划编制的效率与公平

根据《城市规划基本术语标准》,城市规划是“对一定时期内城市的经济和社会发展、土地利用、空间布局以及各项建设的综合部署、具体安排和实施管理”,市场经济时代背景下城市是一种以市场为导向的政府行为,主要任务是促进经济发展,促进城市建设的快速进行<sup>[3]</sup>。然而,如果把城市建设的效率作为城市规划的价值标准,城市规划就不具有存在和发挥作用的合法性<sup>[4]</sup>。尤其随着市场经济体

制的逐步建立,城市规划将首要解决城市建设和开发中的市场失灵问题,对社会公共利益予以保障,因而城市规划更是一种公共政策。具体在城市规划政策的制定与执行过程中,通过公众参与这样的公共行政行为,对城市规划价值目标中各类存在矛盾冲突的利益群体进行平衡,提出各方均能接受的规划方案 and 政策措施,从而在保证公平、公正的同时,也有助于城市规划的顺利实施以及城市建设效率的提高,实现城市规划效率与公平的有机融合。

## 2.3 现实困境——公众参与在城市规划编制中所面临的问题与挑战

### 2.3.1 公众参与机制影响城市规划编制效率的争议与悖论

从提高城市规划与政府决策科学性的角度,公众参与应贯穿于城市规划编制的整个过程。然而在实际操作过程中,由于具体情况的差异,提高规划编制效率与保障规划公平性、提升公众参与度之间往往会发生对立与冲突,导致某种悖论的产生,即公众参与的施行不利于规划编制的整体效率。该论断之所以出现,有其普遍性存在的对公众参与的认识因素,更有其客观原因:首先,在经济全球化和区域一体化的形势下,区域、城市间的竞争日趋激烈,城市所处的环境和面临的局势瞬息万变,城市规划必须紧紧跟上城市发展的步伐,规划项目需满足“短频快”的要求,保证其规划的时效性;其次,在编制过程中开展公众参与,将动用规划管理、设计以及相关职能部门的人力、财力、物力,对单个规划项目而言,势必增加时间成本与审批环节,无助于规划的尽快出台并用于项目的招商与建设。因此,尽管常理下都知道公众参与对规划本身的重要性,但由于受制于其它种种因素,往往仅在满足有关法律、法规的规定要求下,对公众参与更多是“简单化”、“机械化”处理,流于形式。

### 2.3.2 公众参与制度建设过程中的条件制约

随着城市规划民主化、法制化的进程,对于公众参与的工作要求也在不断提高,而公众参与制度的建立更是一个不断走向完备成熟的长期发展过

程。以杭州市为例,其在城市规划编制阶段启动公众参与的环节起始于2004年、2005年间,按照浙江省政府的要求正式在城乡规划领域推行了“阳光规划”的制度,而阳光规划实际上就是一种通过以城乡规划公示制度为主要内容的城乡规划管理机制的建立和实施,从而进一步加强公众参与,提高规划的科学性,并维护公共利益和社会秩序的公共行政行为。此后,经过在工作实践中的探索,无论是公众参与制度本身,还是参与的深度或广度,均在不断的完善当中。根据 Arnstein 提出的“市民参与阶梯”理论<sup>①</sup>,可以认为基本处于从第二层次向第三层次过渡,即从“象征性参与”走向“市民权利”的阶段。而同时,从城市规划效率与公平有机融合的角度,尤其2008年、2010年,《中华人民共和国城乡规划法》、《浙江省城乡规划条例》陆续出台,对公众参与提出了新的要求后,公众参与制度在其建设过程中仍然存在以下几个方面的制约与不足:

第一,公众参与的程序性内容有待更新。无论是《城乡规划法》还是《浙江省城乡规划条例》,均强调了城乡规划的公共政策属性,也强调了公众参与的重要性,而对于规划公众参与的方式,有别于一般经常使用“公示”、“展示”或“公布”,两个法律(法规)用的都是“公告”一词,通过词语释义,“公告”应理解为公布且告知,即对规划方案公布的同时应告知公众具有提出意见并被吸收或采纳的权利。此外对于公告时间也提出明确要求,即“不得少于三十日”。因而,涉及到目前正在操作中的具体公众参与机制与程序性内容也需据此进行相应的更新与调整。此外,值得注意的是,尽管两个法律(法规)出台了对公众参与的有关规定,但总的而言,对公众参与的形式仍提得比较宽泛和笼统,仅提到了“采取论证会、听证会或者其他形式征求专家和公众的意见”,而并未对公众参与工作具体操作形式、程序做明确的规定,这也要求规划管理部门必须结合工作实际,进一步调整和充实公众参与的工作机制和程序规定,以适应法律法规以及社会经济发展的需要。

第二,公众参与的内涵有待扩充。公众参与的内涵包括了公众参与的范围、内容、形式等等。从公众参与所涉及的过程看,目前仅涉及到规划编制事前公示、规划编制事后公布、城乡规划调整公示等三个方面,另外可能还将根据具体规划项目情况的不同,部分增加现状调研的内容,但从城市规划编制的整个过程来看,无论是拟定编制计划、制定编制要求、重大问题的协调等各具体过程,其实都是需要“求教外脑”、集思广益的,这关系到规划编制的必要性以及规划对于各方利益进行平衡的问题,也就是规划的效率与质量问题。

从公众参与的具体形式看,由于各规划项目的层次、范围、目标、影响的利益群体均不甚一致,采取的公众参与方式也需针对具体情况进行相应设置,以避免公众参与流于形式,与初衷相左,为他人所诟病的情况,然而就目前而言,的确有稍显机械与单一的趋向。

第三,公众参与的机制保障有待完善。公众参与的机制保障应包括法律法规、组织机制等。正如前面提到,目前公众参与的程序性内容有待更新和完善,而在组织机制方面也需要进行准备。我国现行的城市规划法律法规,都规定了公民有参与规划的权利,但未对公众参与的组织机制进行明确。目前城市规划编制的公众参与基本是由组织编制的政府部门和行政机关主持,而公民个人与之相比,无论是专业知识,对规划的认识能力,还是利益出发点上,均不对等,再加上缺乏相应的组织机构,其参与的方式和程序均难以得到保障,从而导致公民参与规划编制的效果并不显著。

### 3 国外城市规划编制中公众参与的经验借鉴

西方发达国家经过多年的发展,尽管在城市规划编制效率与公平的衔接上仍然存在一定的问题,但总的来说,已基本形成了一套相对成熟的程序,促使规划编制进度与质量得到保障同时,公众参与的程序到位、效果明显,相关工作经验值得参考。

### 3.1 行政立法,为公众参与规划编制的机制提供保障

尽管各个国家的行政管理体制和立法制度不尽相同,但是作为核心部分的公众参与,则贯彻于规划编制以及审批过程的始终。无论是在规划立项还是方案的选择、修改以及最后审批阶段,各国都有公众参与的法定程序和明确的时限规定,并提供市民参与的组织体制保障,保证整个编制过程公开,具有较高透明度。以英国为例<sup>①</sup>,早在1968年,即以颁布《城乡规划法》的形式,对战略性的结构规划(Structure Plans)与实施性的地方规划(Local Plans) 两级体系的有关编制程序进行了明文规定,如结构规划方面,郡政府完成规划草案的编制,即进行公众审查工作(public examination),之后再呈报中央政府审批,并附上公众审查的详细内容,经主管部长批准后,方可具备法律效力,作为编制地方规划的依据;又如地方规划方面,公众质询(public inquiry)(一般民众、土地业主、开发商等)则成为贯穿规划编制过程的法定环节,具体包括了磋商、质询和修改等三个阶段。

### 3.2 联系实际,灵活设置公正参与的具体形式

公正参与的形式、深度,与所参与的规划项目的特点、地位是紧密相关的。一般而言,规划层次越高,编制时间越长,程序越繁多,如总体规划、结构

表1 各国规划编制中公众参与形式一览表

步骤	内容	各国公众参与方式及做法	备注
1	决定编制规划,准备初步草案	在规划区范围内公布编制决定,通知、宣传与发动公众,以便配合收集信息、资料,确定目标,编制草案。	一般而言,不同层次的规划其编制程序不尽相同,各个国家也有差异,且根据具体情况,整个编制流程可稍微变动,几个阶段的参与可平行举行。
2	参选方案初步确定	向公众展示初步方案,陈述理由,公众参与评议和讨论,提出建议,发表看法。	
3	方案补充、修改	—	
4	规划方案公布	发出采纳告示,在一定期限内只要符合规范,任何人还有权要求规划部门对方案进行修改。	
5	方案审批,通过后开始生效	规划公布,开始具有法律效力,如有异议,只能向高等法院起诉。	

规划等,公众参与的形式越规范,但深度上更简洁;而诸如地方规划、建设指导规划、详细规划、法定图则等层次相对较低,但为直接引导土地开发建设,与市民关系更为密切的,则公正参与的程度更深,方式更为灵活、丰富(具体详见表1)。

#### 4 兼顾“公平”与“效率”的城市规划编制公众参与机制探索

##### 4.1 组织机制的建立——构筑公众参与规划编制的基础

完善公众参与规划的机制除了立法明确外,还应对公众参与的组织机制进行构建。国内学术界也对此进行了一定程度的探讨,如何丹<sup>[1]</sup>的“社区参与和发展委员会”、陈锦富<sup>[2]</sup>的“城市规划委员会”、罗小龙<sup>[3]</sup>的“城市规划公众参与委员会”等,而深圳市以《深圳市城市规划条例》为依据所出台的《深圳市城市规划委员会章程》则开展了该方面的实践。总的来说,组织机制主要有社区组织(或第三方中介机构)和城市规划委员会两种,并具体在不同规划或规划的不同阶段进行参与。其中前者通过对不同个体化意见与利益诉求进行整合,首先在社区层面形成各方均能妥协和接受的意见,将有可能由于规划编制激发的矛盾消除在初级阶段,从而在实现公共利益的同时,也维护了社会稳定;后者主要是针对重大的城乡规划项目或规划的重大事项,其组织构成更为庞大,规划协调的难度以及所需时间与行政成本也更高,但规划的质量与效果可得到保障。因此,该两种组织机制都值得在今后的城市规划编制进行提倡和摸索。

##### 4.2 工作体系的梳理——明确公众参与规划编制的要求

在我国现有规划编制工作程序的基础上,依照各类规划在规划系列中的地位,以及编制时间、规划对象、技术要求、工作量等方面的差异,分别设置自公众参与的工作程序、方式、重点以及要达到的深度要求。根据《城乡规划法》、《浙江省城乡规划条例》以及杭州市的规划编制体系,本文所指

的规划体系分为法定规划与非法定规划两种,并在规划层次上从上至下依次包括县(市)域总体规划、城市总体规划、专项规划、详细规划、城市设计等。其中,法定规划与非法定规划由于法律地位以及规划内容的不同,公众参与的力度也将有所差别。在具体的规划种类上,县(市)域总体规划、城市总体规划等较高层次的法定规划,属于战略性、引导性,编制审批周期较长,影响面较广,涉及的部门多,需协调的利益复杂,因此公众参与的方式应规范、正式、简明,在兼顾城市规划效率与公平保障上难度也最大;专项规划、详细规划等低层次法定规划,控制性的要素较多,更涉及老百姓的实际利益,因此公众参与的方式可多样化,但是对参与深度、强度的要求更高;而概念规划、城市设计、规划研究等非法定规划由于规划目的、对象更有针对性,在规划时效上要求更高,而与老百姓的关系不一定非常紧密,故对公众参与方式的处理可更为灵活(具体设想详见表2)。

表2 各层次规划的公众参与特征一览表

		参与广度	参与强度	参与组织机制
法定规划	城镇体系规划	★★★★	★★	城市规划公众参与委员会、部门联席会议等
	城市总体规划	★★★★★	★★★★★	
	县(市)域总体规划	★★★★	★★	
	近期建设规划	★★★	★★★★★	部门联席会议
	专项规划	★★★	★★★	城市规划公众参与委员会
	控制性详细规划	★★★	★★★★★	小区规划办公室、社区参与和发展委员会等
	修建性详细规划	★★	★★★★	
非法定规划	发展战略规划、概念规划	★★★★	★★	(根据各项目特点具体设置)
	城市设计	★★	★★★	
	规划专项研究	★	★	

注:参与广度指规划编制过程应涉及的公众参与范围和覆盖面;参与强度指规划编制过程中公众参与的力度与深度,程度均以“★”表示,“★”数量越多,表示程度越深,表3同理。

## 4.3 工作方法的优化——提高公众参与规划编制的效率

结合规划编制的具体流程,合理安排公众参与的方式,并采用相应的技术手段,从而既保证规划各个阶段公众参与的实效,又通过降低由于公众参与造成的编制时间延长、时间成本和工作量增加的,促进编制效率的提高(具体工作设想详见表3)。

表3 城市规划编制一般性过程的公众参与技术分析设想

步骤	内容	参与程度	参与方法、技术
1	拟定编制计划	★★★	1、向社会征集编制项目,征求对象不限,项目范围、内容与城市规划有关即可; 2、规划范围内公开宣布编制决定,刊登、张贴公告,社区内召开通知大会,并搜集反馈意见。
2	制定规划编制要求	★★	邀请相关部门和专业人士、公众代表商讨。
3	确定编制单位	★★	网上发布公告,征集设计单位,邀请相关部门和专家评审。
4	协调城市规划编制中的重大问题	★★★★	1、现状调研阶段,可采用问卷调查、现场咨询、由规划部门组织的不同市民团体间的小组讨论、各利益主体与政府部门的综合论证等; 2、调整阶段,协调政府、开发商、居民及其他利益单元的关系,召开座谈会、研讨会、听证会等,寻求问题的解决方案,并邀请中立的专家、热心市民代表参加。
5	各阶段规划成果的审查	★★★★★	1、规划部门首先通过规划图纸、文字、网页、电子宣传栏、虚拟城市、市民模拟等形象的手段来展示各种方案,并说明规划理由,各利益主体随之对此评估,提出改进意见,然后由规划师综合各种意见对方案进行调整,并通过广泛协商以求达成共识,如果仍不能使各方面满意的话,则采用投票表决的方式做最终决策,如果是有关重大项目的建设布置或规划改造调整较大,则需要成立专门的委员会来协调各方面的利益。 2、期间公众如对此有异议,可通过规划委员会等中介组织机构提出修改意见,但须有正当理由。 注:正式的公告时间根据规划的性质分别设定,法定规划应严格符合法律规定(不少于三十日),非法定规划可相应有所差异;公告的时间点选择,可与专家及部门审查论证会同步进行。
6	规划批复后的公布	★	通过网站、报刊等公布规划的主要图纸、规划目标、规划措施、主要经济技术指标及说明等。

## 5 结语

一般来看,效率与公平之间具有相斥性与统一性,而在城市规划编制中,要消减规划工作效率与公平之间的负效应,需切实通过公众参与机制的梳理和完善,进一步提高公众参与的“实效”,减少工作成本与代价,从而使城市规划编制能兼顾“效率”与“公平”,实现两者的有机统一。

### 参考文献

- [1] 张兵. 论城市规划的合法权威与核心价值[J]. 规划师, 1998, (1).
- [2] 赵友谅. 论城市规划中效率与公平的对立与统一[J]. 城市规划, 2008, (11).
- [3] 冯维波, 黄光宇. 公正与效率: 城市规划价值取向的两难选择[J]. 城市规划学刊, 2006, (5).
- [4] 孙施文. 城市规划不能承受之重——城市规划的价值观之辩[J]. 城市规划学刊, 2006, (1).
- [5] 杨贵庆. 试析当今美国城市规划的公众参与[J]. 国外城市规划, 2002, (2).
- [6] 耿毓修, 黄均德. 城市规划行政与法制[M]. 上海: 上海科学技术出版社, 2002.
- [7] 何丹, 赵民. 论城市规划中公众参与的政治经济基础[J]. 城市规划汇刊, 1999, (5).
- [8] 陈锦富. 论公众参与的城市规划制度[J]. 城市规划, 2000, (7).
- [9] 罗小龙, 张京祥. 管治理念与中国城市规划的公众参与[J]. 城市规划汇刊, 2000, (2).

### 作者简介

罗鹏飞 工程师

# 玉环县中心村规划建设的探索与实践

玉环县城乡规划设计院有限公司 李光安

加快中心村建设,促进城乡一体化发展是国家 and 省市的一个重要战略。如何解决中心村人口集聚、土地集约利用、公共和基础设施共建共享等,是当前城乡规划建设的一个重要课题。

玉环县从1998年以来,以城乡一体化思想为指导,进行了两轮大的村庄规划与建设。针对这两轮中心村规划建设中暴露出来的问题,我们借鉴宁波、温州等地的一些做法和经验,引进土地股份制的思路,对中心村的规划与建设问题开始了一些新的探索和实践。

## 1 规划建设中的主要问题

### 1.1 异地迁并难

中心村的建设旨在引导农村人口、产业相对集聚,强调公共服务设施的辐射和共享,因此,无论是数个行政村联合建中心村还是单一的行政村提升,都会涉及各自然村向区位条件、资源禀赋较好的地块集中居住。由于异地迁建涉及到土地置换、差价补偿等村民的重大利益,也由于集体土地市场化的局限性,流通障碍大,因此,通过异地迁并方式建设中心村的难度是很大的。

### 1.2 统一规划难

中心村公共项目的落实、新村建设、旧村改造需统一规划建设,均涉及农地征用、拆迁、安置等问题,这些又和失地农民保障、安置补偿方案、村留地开发分配方案、历史征地遗留问题等诸多事项相关联。基于规划法、物权法和土地承包制度的法规,统一规划也需要尊重村民统一规划、联合建设的意愿。要形成一个公平、公正、合理合法的解决方案,难度极大。

### 1.3 集约统筹难

中心村建设需要体现转型、资源节约等要求,土地集约和设施共享是关键,这就需要在规划上作出相应的整合并引导改变。主要为:一是改变当前农村普遍的独户独院、低层平房建筑形态,二是改变各自然片过于分散、基础设施量大面广的平面布局形态,三是改变公建设施规模小、共享性差的功能布局形态,以及改变家庭工厂和居住混杂的生产组织形态。土地能否做到集约(比如“立改套”、紧凑化布局等),取决于节约出来的土地的利益如何分配。如果节余所得的利益不能合理返回,则推进集约建设的难度是很大的。

### 1.4 公共建设资金筹集难

中心村的公共服务设施,如道路、给排水等市政基础设施,绿化、环卫等公共环境建设及维护管理等均需大量投入,全部由财政投入或由村民自筹都不大现实。当前大部分村集体经济相对薄弱,不足以提供足量的公共建设资金。这就需要在规划中研究相应的资金来源解决方案。

### 1.5 村庄建设主体的积极性问题

相对于上级政府和村民个体,村集体组织应该是中心村建设的主体实施者。村集体组织能否积极作用是中心村建设成败的决定因素之一。由于上述土地、拆迁安置、资金等问题,村集体对中心村建设缺乏足够动力,大多有畏难情绪,持观望态度。

## 2 规划建设的思路与对策

### 2.1 中心村规划的主导思想

#### 2.1.1 体现规划与政策互动

先政策协调,后规划方案,两者互动。协调要点在于用地控制、建筑面积控制、供地方式、转让出让、建购房政策、产业安置、扶持政策等方面。

其中以一定条件下集体土地转国有、可经营开发或出让最为关键,目的是建设城乡统一的土地市场,其本质是国家让利于集体,用集体所有制解决当前新农村建设的基本问题,平衡城乡利益,实现要素流通,利国利民。

## 2.1.2 村集体作为规划建设主体

通过村集体组织这一载体协调中心村建设中各种利益关系。用股份合作制办法解决村内利益平衡问题,重新统一土地使用权。联建型中心村可以在不同行政村之间组建更大的股份合作组织,以解决共建共享问题。

股份合作制反映了当前农村发展形势下村民的自发要求,是小农个体主义无序建设和政府行政方式统一土地比较困难情况下新农村建设的一种探索,体现了后农业时代深化联产承包责任制改革的时代需要。

## 2.1.3 强调并落实公众参与

建立在市场驱动和民主机制基础上的规划方案,与股份制合作章程、村庄改建实施办法结合在一起,必然是个自下而上讨论动员、自愿参与建设、统一落实的过程,应当全面体现公众参与的特性。

中心村建设涉及到“三农”问题的各个层面,包括上述若干难题,我们尝试整合各方纷繁复杂的因素,从利益着手,以利益驱动和利益平衡互相配合两把钥匙,解开问题关键。

## 2.2 中心村规划的主要对策

### 2.2.1 钥匙之一: 利益驱动——一定条件下村集体建设用地转国有

#### 2.2.1.1 村庄集体建设土地转国有的主要作用

村庄集体建设用地转国有,村庄节约出来的土地可综合经营开发并进入市场流通,相应利益返回村集体,由此增加了村庄公共建设资金来源的一个渠道。

一定条件下转国有后的土地具备可流通性,

将促进以市场方式配置土地资源的基本功能,为中心村人口、设施等要素集聚创造条件,从而减少异地迁并,尤其是跨村迁聚的阻力,加快中心村的培育。

集体土地转国有可使村集体和村民土地资产得以盘活增值,用利益驱动手段调动各方积极性,使之在政府各项政策引导下开展城乡一体化建设。

#### 2.2.1.2 村庄集体建设用地转国有的前提条件

##### 2.2.1.2.1 村庄建设用地总量控制

由于土地转国有涉及到国家与村集体之间的利益分配,以及村庄之间的利益平衡问题,因此总量必须控制并有所减少。为此,建议按一定人均标准确定村庄建设用地,用于中心村建设及本村村民居住。迁入村也只能购置相应总量的国有土地。通过集约建设所节约出来的土地方可用于综合经营开发。

##### 2.2.1.2.2 转国有可出让土地总量控制。

村庄建设用地通过集约化建设节约出来的土地,可全部返回村集体,参照村留地政策,经县政府批准后可用于公开出让。如果出让土地,其规模建议根据村庄公共设施建设所需资金确定。

##### 2.2.1.2.3 出让资金返还并专用

出让土地所得资金扣除相关规费后全额返回村集体,专项用于中心村公共建设,并以相应的制度确保资金的可控性及专用性(如可成立镇乡街道为主的旧村改建项目公司)。

##### 2.2.1.2.4 符合政策导向

主要有:通过立改套建设多层或高层小区,否则村民居住仍按集体土地供地;相应的土地民主管理制度;村民成片统一建设的意愿;积极配合城乡公共利益项目建设等。

#### 2.2.1.3 一定条件下土地转国有的政策依据和参照

##### 2.2.1.3.1 中央相关政策

十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》规定:“在土地利用规划确定的城镇建设用地范围外,经批准占

用农村集体土地建设非公益性项目,允许农民依法通过多种方式参与开发经营并保障农民合法权益。逐步建立城乡统一的建设用地市场。”

#### 2.2.1.3.2 宁波的做法

中共宁波市委、宁波市人民政府《关于推进农村住房制度改革和住房集中改建的意见》甬党[2009]7号、甬政办发[2009]271号,其中甬政办发(2009)271号文件第三点:

农民集中居住区用地在城镇规划区外的,建设用地使用权原则上以集体使用方式供地;其中按城镇住宅小区标准建设多层或高层的,也可以参照城镇规划内国有建设用地使用权供地,经批准允许出让。

#### 2.2.1.3.3 玉环的政策

玉环县委[2009]21号文件第三条第八点:鼓励村民建设公寓式住宅,按规定控制容积率,节约出的土地100%返还给村集体,并参照村留地政策处理等。

### 2.2.2 钥匙之二:利益均衡——土地民主管理制度

#### 2.2.2.1 土地民主管理制度的作用和形式

土地民主管理制度的形式是集体土地股份合作制,其主要作用是打破承包权、宅基地等土地界限,使土地的所有权和使用权重新统一到集体,并且以集体为主作为市场主体推动农村建设。通过各种权益量化折股,以股份制形式建立合作组织,可以较好地解决土地经营中的公平、效率和效益问题,可以较好地平衡村集体和村民以及村民之间的利益关系;通过股份合作组织的统一经营运作,可以使得集体利益最大化且有一定的保障,同时用集体股权取代土地承包权,为村民提供各项保障,增强社会的稳定性。

土地民主管理制度可以有不同的形式,具体因村庄社会经济发展水平而不同,如土地承包权流转、股田制、集体土地股份合作制等。其中集体土地股份合作制主要是将承包田、集体资产、山林、宅基地以及作为村民人口享有的基本保障全部分别折股量化,组建成合作组织,以公司化的方式管理和

运作。

#### 2.2.2.2 村庄推行股份制的前提条件

土地股份合作是社会和经济发展到特定历史阶段的产物,与各个地区经济和社会发展水平息息相关。玉环做法的主要前提条件有:一是村庄非农产业有较高发展水平,村民收入结构中非农业收入已占70%以上,多数农民已放弃农业生产经营,愿意开展股份合作,统一经营土地;二是村干部、村民具有较高的市场经济意识和民主管理意识;如玉环是中国股份制的发源地,具有广泛的群众基础和丰富经验。三是从农业中转移出来的劳动力就业问题、社会医疗保障问题等已经得到较好的解决,土地上附着的社会保障功能相对弱化等。(许信钿《关于农村土地承包经营权流转的对策研究》)

#### 2.2.2.3 土地股份制需重点解决的问题

主要有:公平前提下的合理化的问题解决方式,如土地肥沃、区位条件差异化;宅基地、房产价值的评估与量化入股;村庄不同类型人员资格界定和相应权益的对应,如因户入赘、学生军人、非农户籍、有房无户籍户等;历史遗留问题的解决,如历史征用土地、无证地基、人口变迁、二轮承包遗留问题;农民基本权益保障和对弱势群众的照顾,如人头股、村供应户、老年户等。

## 3 案例研究——南大岙中心村规划与建设

### 3.1 摸清家底,做好基础性工作

南大岙村位于玉城街道城北,经两座隧道距县城约5公里,中心村辐射小普竹、小岙两个行政村。村庄工业经济发达,现状户籍人口1049人,410多户,另有外来人口约3000人。村域面积约2000亩,其中山林地1100多亩,现状建设用地约20公顷(约300亩)。

#### 3.1.1 现状用地及拆迁安置需求调查

在前期摸底调查中,将全村分为13个单元片区。分单元对人口、家庭结构、建房条件和需求、现状和建筑和用地进行了详细的调查、登记。

表 1 现状调查汇总表

调查单元	户数 (户)	人口 (人)	总用地面积 (m <sup>2</sup> )	其中建筑占地 (m <sup>2</sup> )	现状总建筑面积 (m <sup>2</sup> )			安置需求	
					新	旧	老	套	建筑面积
1	33	88	10700	2733	1686	2155	2256	72	9000
2	34	89	10370	2688	861	2074	2781	70	8750
3	47	117	12627	3400	1960	4770	1976	90	11250
4	50	151	19427	4273	1231	7554	2766	136	17000
5	31	69	10968	2581	1320	4733	1129	74	9250
6	12	26	7963	480	588	816	0	12	1500
7	17	69	7197	1676	1729	3457	0	54	6750
8	29	90	6557	2444	1869	4855	1011	72	9000
9	19	48	6075	1226	283	2326	474	50	6250
10	17	54	5640	1422	3960	4643	0	52	6500
11	84	216	19817	6266	1408	11233	2075	180	22500
12	17	17	4854	1616	1229	4466	0	36	4500
13	20	64	3800	1900	5700	0	0	0	0
总计	410	1098	12.60 万	32705	2.38 万	5.31 万	1.45 万	898	11.23 万

说明:

1. 安置需求以村庄最终通过政策审批和村庄拆迁安置办法为准。

2. 该政策参照宁波鄞州姜山镇翻石渡村制定, 即每户 250m<sup>2</sup>。具备分户条件的视为分户。

3. 60 周岁以上老人, 安置于老年公寓。

4. 总用地面积根据村民地籍逐户累加, 不包括道路、河流和未建设用地。

### 3.1.2 主要公建设施项目需求

表 2 主要公共服务及基础设施项目需求一览表

项目	规模 (m <sup>2</sup> )	估算投资 (万元)	项目	估算投资 (万元)
村部、卫生院	2729	820	村级干道	450
菜场	2500	760	供水	70
幼儿园	2612	380	污水处理	250
文化活动中心	1532	350	电力电信	300
养老中心	5981	1200	环卫设施	120
广场绿地	2911	300	村庄绿化	150
总计		5150 万		

说明: 公共服务对象包括周边小普竹和小岙村及部分外来人口。

## 3.2 认真思考, 提出总体思路

### 3.2.1 统一改建

提出中心村规划的思路与初步方案, 村集体负责公共服务设施和市政基础设施建设, 村民住宅统一委托代建。按片区为单位实施, 迁并岙里、湾角两个自然片。

图中为 1 单元, 原规划基于地籍产权整合方案仅安排 26 户, 但原有 33 户, 无法平衡。现按照统一建设立改套方案, 可安排 112 套, 安置后节余 50 套, 有公共环境和物业管理, 集约成效明显。



图 1

### 3.2.2 分类对待

除成片保留部分新建建筑和重要建筑外, 新建住宅统一立改套。保留建筑收回集体统一分配, 按政策购置。不同建筑形态、区位、户型的实行差价, 内部竞拍所得归集体。



图 2

### 3.2.3 建立土地股份制章程,形成实施保障机制

股份分成两大部分,其中农民基本保障权按人口数折成人头股。其他如承包田、山林地、宅基地、集体资产量化折算成资产股,再组成经济合作社法人治理机构,统一集体土地使用权。详见《南大岙股份经济合作章程》。

初步讨论通过拆迁安置办法,公平、合理地对待宅基地、房产进行量化评估,提出补偿办法,以及新房购置办法。详见《南大岙旧村改造新村建设实施办法》。

## 3.3 仔细测算,做实经济分析

### 3.3.1 村集体资金测算

表3 村庄总收入估算

项目	计算标准	总额(元)
村民代建购房一	125m <sup>2</sup> /每户以内:1400元/m <sup>2</sup>	0.79亿
村民代建购房二	250m <sup>2</sup> /每户以内:2000元/m <sup>2</sup>	1.12亿
土地出让收入	楼板价2000元/m <sup>2</sup> ,共4.8万m <sup>2</sup>	0.96亿
共计		2.87亿

表4 村庄建设总投资估算

项目	计算标准	总额(元)
土地回收	13万元/亩	2380万
房产回收	新:1200元/m <sup>2</sup>	6315万
	旧:800元/m <sup>2</sup>	
	老:300元/m <sup>2</sup>	
公建设施		5150万
村民住房代建投资	多层:1000元/m <sup>2</sup> 小高层:1600元/m <sup>2</sup> 加权平均1300元/m <sup>2</sup>	1.46亿
共计		2.85亿

资金平衡方案:现村庄居住占地12.6公顷,村庄居住用地原有规模盘活,村庄规划容积率1.27,总建筑面积16万m<sup>2</sup>,按上述村民安置需11.23万m<sup>2</sup>,用于出让建筑面积占30%,即4.8万m<sup>2</sup>。按当地市场价评估楼板价2000元/m<sup>2</sup>。总收入(2.87亿元)和总支出(2.85亿元)相抵基本平衡,略有盈余。

### 3.3.2 村民资金测算方案

表5 平均每户村民资金收入

项目	计算标准	总额(万元/户)
宅基地补偿	宅基地13万元/亩,平均0.45亩/户	5.9
原有房产补偿	总补偿6315万元,410户	15.4
政策性购房所得资产	购置住宅250m <sup>2</sup> /户,市场估价4000元/m <sup>2</sup>	100
共计		121.3

表6 平均每户村民资金支出

项目	计算标准	总额(万元/户)
购房支出一	125m <sup>2</sup> /每户以内:1300元/m <sup>2</sup>	16.3
购房支出二	250m <sup>2</sup> /每户以内:2000元/m <sup>2</sup>	25
共计		41.3

村民资金平衡:补偿抵扣购房支出尚需支出20万元,可得两套市价共100万以上可流通房产,通过贷款融资即可解决。净增盘活资产80万以上。

### 3.4 建立组织,分单元落实拆迁安置

成立新村办,下设测量建档、房产评估和规划评估三个小组,按照民主、公开、广泛代表的原则具体落实人选。村庄分单元进行模拟拆迁安置和逐户资金平衡测算,制定分期实施计划。根据模拟中暴露出来的问题,针对性地制定解决方案,尽可能合理地予以平衡,最后实施单元逐户签订意向协议。

### 3.5 阳光规划,保障规划实施的可操作性

将方案分层次提交全体村民讨论,并进行公正、自由的表决(表决权参照选举相关规定)。变政府或集体要求为村民自愿行动,并不受村庄换届等因素影响。在公决通过的基础上,选定建设条件成熟的启动区,在征得启动区内100%村民户正式签字同意后实施方案。

本轮南大岙中心村建设总体思路,得到了村两委、街道办事处、县农办等相关部门的认同,并开始实质性进展。经各方多轮协调,(下转第59页)

# 浙江农村公共设施服务市场合理规模问题研究

## ——基于空间经济学的视角分析

浙江工业大学建筑工程学院 孟海宁

**【摘要】** 从空间经济学的视角透视分析浙江农村聚落及市场的空间效率,指出“散、小”的聚落与市场空间特征和低端重复的公共设施供给方式,使农村公共设施建设陷入不经济、有效性差的困境,并提出农村基层市场的合理规模和形成以规模经济与聚集经济效益为目标的农村公共设施布局思路。

**【关键词】** 农村公共设施;空间效率;合理规模;规划布局

### 1 当前浙江农村公共设施供给面临的悖论与困境

#### 1.1 近十年浙江农村公共设施的发展

党的十六大以来,解决“三农”问题的政策地位不断提高,被提到农村工作“重中之重”的地位,从提出“统筹城乡发展”,到实行“工业反哺农业,城市支持农村”,再到“建设社会主义新农村”,政策导向日益明确,开始从主要促进农民增收和农村的即期发展逐步转向同时加强农村公共品供给和农村社会发展等薄弱环节,以谋求农村全面持续发展和城乡协调发展。显然,统筹城乡发展的抓手和新农村建设的突破口已经明确地落实在农村公共设施的建设上。

浙江省按照公共服务均衡、共享的原则,以实施“千村示范、万村整治”,“乡村康庄”,“千万农民饮用水”,“千镇连锁超市、万村放心店”等系列工程为载体,加快了城市市政公用设施向农村延伸,城市公共服务向农村覆盖,有力地促进了浙江农村地区的现代化进程。全省已初步形成了城乡衔

接的供电、广电通讯、公共交通等基础设施体系,以及覆盖城乡的商品连锁、文化卫生、应急救助等公共服务体系。

到2006年底“千村示范、万村整治”工程累计完成示范村建设800个,整治村8000个,投入资金478亿元;“乡村康庄”工程累计完成5.4万公里,新增通等级公路行政村12625个,等级公路通村率达到90.23%;“千万农民饮用水”工程累计使482.6万农村人口受益,使农村卫生安全的自来水覆盖率达到75.5%;“千镇连锁超市、万村放心店”工程累计在903个乡镇开设了1335家连锁门店,覆盖面超过70%,累计建成放心示范店21699家。

#### 1.2 绩效评价调研结果

近十年来浙江农村公共设施建设绩效究竟如何?农民的满意程度怎样?再投资的意向怎样?带着这些问题我们在2007年对全省11个地区、44个县市的1329个村庄的12类农民所关心的公共设施建设和服务项目进行了抽样调查(见下表)。调查显示公共设施绩效排序与近年来全省实施的系列工程密切相关,总体上说:建设力度与农民满

表 公共设施 12 项问卷统计汇总表

公共品性质与分类		近期建设力度			使用满意度			投资需求度		
主体	类型	总计	发达地区	欠发达地区	总计	发达地区	欠发达地区	总计	发达地区	欠发达地区
社区	乡村道路	65%	49.6%	80.9%	55%	58.7%	51.3%	27%	11.6%	42.4%
		(1)	(3)	(1)	(1)	(1)	(2)	(5)	(11)	(4)
	村内垃圾站	32%	46.4%	17.6%	21%	26%	15.3%	16%	23.8%	7.8%
		(9)	(5)	(11)	(9)	(10)	(6)	(9)	(7)	(8)
	人畜饮用水	64%	65.1%	62.2%	40%	30%	50.2%	20%	24.2%	16.2%
		(2)	(2)	(2)	(5)	(7)	(3)	(6)	(6)	(7)
村内农田水利	56%	69.3%	42.2%	44%	51.6%	36.2%	18%	10.9%	25.1%	
	(3)	(1)	(6)	(3)	(3)	(5)	(7)	(12)	(5)	
市场	商业设施	43%	44%	42%	45%	52.7%	38%	13%	22%	4.4%
		(7)	(8)	(7)	(2)	(2)	(4)	(11)	(9)	(11)
	诊所卫生院	27%	39.3%	14.7%	6%	8.4%	4.2%	14%	22.4%	4.9%
		(11)	(9)	(12)	(12)	(11)	(10)	(10)	(8)	(10)
	中介服务组织	27%	35.1%	18%	7%	7.6%	6.2%	17%	28.7%	5.1%
		(12)	(11)	(10)	(11)	(12)	(9)	(8)	(4)	(9)
政府	区域公共环境	48%	46.2%	49.1%	40%	26.4%	54.2%	31%	40.2%	21.6%
		(4)	(6)	(3)	(4)	(9)	(1)	(4)	(1)	(6)
	教育培训	28%	16.4%	39.1%	23%	30.7%	14.9%	42%	38%	45.1%
		(10)	(12)	(8)	(7)	(6)	(7)	(3)	(2)	(3)
	社会保障	36%	35.8%	37.1%	24%	45.1%	3.6%	44%	25.1%	62.4%
		(8)	(10)	(9)	(6)	(4)	(11)	(2)	(5)	(2)
医疗保健	46%	44.7%	47.8%	20%	29.3%	11.1%	48%	32.9%	62.7%	
	(5)	(7)	(4)	(10)	(8)	(8)	(1)	(3)	(1)	
社区	村民自治组织	46%	48.4%	43.3%	22%	42.4%	2.4%	11%	20.2%	2.4%
		(6)	(4)	(5)	(8)	(5)	(12)	(12)	(10)	(12)

注:表中百分数表示该项目选项的人数占调查总人数的比重;括号内表示排序;黑色字体表示建设力度、满意程度、再投资选择排序在后六位的公共设施。

意度呈现正比关系,即农民对近年建设力度大的公共设施满意度较高,如乡村道路设施的建设力度和满意度均达到 12 种公共设施的首位,等级公路通车率达到 90%以上。对建设力度不足的项目满意度一般较低。另外,还出现建设力度虽高,却满意度较低的公共设施建设现象。如给水设施的建设力度虽达到第二位,其安全供水覆盖率达到 70%以上,但由于供水不稳定,满意度仅为中等;农田水利设施建设力度和满意度仅能达到第三位。商业设施虽建设力度偏中等,但满意度很高;医疗保健设施的建设力度虽然达到了中上,但满意度却较低。调查还显示,农民对医疗保健、社会保障、教育培训的需求度在 12 种公共设施中排位前 3 位,反映了

农村现代化进程中农民对公共设施和公共服务的新要求。

### 1.3 农村公共设施建设面临的困境

当前浙江的农村发展与公共设施建设面临着建设资金有限和设施效益低下现象同时并存的悖论与困境:一方面,公共设施和基础设施建设资金日趋紧张。“十五”期间全省城市基础设施建设投资 1871 亿元,占同期全社会固定资产投资的比例为 7.7%,占同期国内生产总值的比例为 3.9%,与世界银行在 1994 年发展报告中推荐的标准相比(发展中国家城市基础设施建设投资应占其全部固定资产投资的 9%—15%、占 GDP 的 3%—5%),仍有一定差距。从全省城市基础设施建设资金的构成看,

国内贷款占 31%，土地出让金占 29%，地方财政拨款占 15%，民营资本和外资等非国有资本分别占 9% 和 0.5%。在三大资金渠道中，由于政府负债建设的压力和风险加大，进一步增加贷款的余地有限；土地出让在国家实施从严从紧的土地政策和土地资源日益紧缺的背景下，以土地出让金收益来满足城乡建设和发展已变得日益困难，而快速推进的城镇化与新农村建设都迫切要求增加公共设施和基础设施的建设资金，资金缺口持续放大<sup>[1]</sup>。另一方面，公共设施和基础设施的利用效率低下。根据在 2007 年对全省 11 个设市区、44 个县（市）的 1329 个村庄的 12 类农民所关心的公共设施建设和服务项目的抽样调查表明，农民的意见主要集中在设施水平低、服务质量差、使用不方便和收费不合理等问题上。如孩子上学、问医求诊等，农民都宁愿舍近求远，以追求更好的设施与服务质量，而大量不久建成的中小学校舍、卫生院却处于冷落闲置甚至闭门状态。从建设投资方的意见来看，主要集中在公共设施建设、经营的经济合理性上。如杭州市余杭区的偏远山村有户农民两年前申请安装电话，电讯部门规定民用电话初装费为两千元，而实际却要花费成本达十三万元。电信企业要贴钱安装一部电话，就缺乏积极性；又如杭嘉湖平原某镇的一个污水处理厂，自建成后没有正常运行过（一年只有 1/4 的时间），其原因主要是：用户太分散，污水管网建设成本太大，污水收集率低，造成处理设施能力闲置，污水处理厂效益不能得到充分发挥。上述现象说明，当前农村公共基础设施建设中由于公共产品布局的共享性不足，规模经济效应难以体现，导致低档公共设施的重复建设，难以满足农村社会经济持续发展对公共设施的更高要求，有效性差；规模经济是公共设施运行效率的基础，农村小而散的居民点限制了公共设施规模效应的发挥。为此，如何提高农村公共设施的利用效率，转变农村公共设施供给方式，建设城乡一体、高效、节约型社会，成为浙江新农村规划建设的重要课题。

## 2 浙江农村聚落的空间特征、演变及其效率分析

### 2.1 浙江农村聚落的空间传统特征

浙江农村聚落空间主要表现为“散、小”的特征，这些特征都是在特定的自然生态条件、乡村经济以及社会发展的影响下逐渐形成的，是当地自然地理、农耕经济的生产方式和人文历史特点等的外在反映。从聚落的单体看，共同的农业生产生活活动和血缘、地缘姓氏关系，以及共同的宗教信仰、伦理规范把聚落凝结成一个紧密的群体，在空间上表现为较封闭、规模不大、领域界限明确等基本特征。从聚落的群体看，一定地域内的商品经济互相依赖，促使各个单体聚落之间产生比较松散的群体关系，在空间上表现为聚落群体内的级差层次和中心地，形成了农村聚落空间的整体和秩序结构。在浙江杭嘉湖平原地区乡村聚落群体空间上呈现均质、密集的分布态势，而浙江山地丘陵地区，由于受到地形的限制乡村聚落分布形态是非均质的，“散、小”的特征更为明显。正是这种“散、小”的聚落空间特征，导致农村资源配置长期低下，公共设施和基础设施的低效利用。

### 2.2 浙江农村聚落的空间演变

1978年党的十一届三中全会之后，随着农村土地家庭联产承包制的推行，农业生产效率大大提高，农村剩余劳动力迅速增加，以个体、雇工和合伙方式从事非农生产和经营活动，成为浙江农村剩余劳动力转移和农村非农产业发展的主要途径。在自然和交通条件优越的农村平原地区，尤其城市周边的农村地区，开始创办起各类乡镇或个私企业，并通过乡镇或个私企业推动农村经济发展与劳动力转移，形成一批小城镇，在上世纪 80 年代，由于乡镇或个私企业的迅猛发展而兴起了一股小城镇建设热潮，从 1985~1991 年短短六年，全省建制镇数量即增加几乎两倍，达到 700 多个，到 2000 年全省地级市、县城以外的建制小城镇达到 924 个，镇区人口达到 643 万人，走上了

“离土不离乡”的城镇化模式。而在偏远农村山区,上世纪80年代中期,由于农业生产成本的上升,农业土地的产出效益日渐减少,山区村落大批青壮年劳力弃田抛荒外出打工,迁移到城镇成家立业,走上了“离土又离乡”的转移模式。在这两种不同的人口转化模式作用下,改变了浙江乡村空间地域内原有的人口分布状况,导致聚落空间形态出现了“扩张化”和“空心化”的分化剧变。这是城镇化发展的结果,农村公共设施的供给方式和布局模式必须与这一进程相适应,充分利用由数量众多的乡镇企业发展为先导促成的乡村聚落自然兼并、城市扩张和国家基本建设进行的大量村庄拆并等在空间地域集聚的趋势,扩大农村公共设施的规模,强化农村公共设施的规模效应,提高公共设施的品质。

### 2.3 公共设施的效率分析

首先,从公共设施的内部规模经济效益来看,经营规模越大越有效。其中主要反映在两个方面:一是经营劳力能更有效的利用。在小规模公共设施中,同种工作对全日劳力来说工作量不足,因此一人从事几种不同的工作,服务水平不高;同类公共设施规模大了,专门化程度就高,一个雇员全天从事其专门工作,工作效率和服务质量就能得到提升。如浙江兰溪市市区内共有小学26所,班级498个,学生22410人,教师640人,平均每所小学规模在19.2个班级、860个学生和24.6个教师。而在农村地区,如灵洞、柏社、水亭三个乡,共有小学20所,班级168个,学生5771人,教师128人。平均每所小学规模在8.4个班级、288.6个学生和6.4个教师。事实也证实了市区小学的教育质量远高于乡村小学。二是设施配套和利用率高。公共设施的配套完备程度越高,其使用吸引力亦越大。如果设施被充分利用,它的消耗会很快以它所产生出来的效益来补偿,使设施保持比较稳定的高水平,可以走上经营的良性循环。反之,设施配套不完备,使用吸引力低,利用率不高,则需要花费很长的时间来补偿它的消耗,使经营步人困境。近年来杭州市

区新建小学的设施都比较完备,配备有多媒体教室、计算机房、200米塑胶跑道和小型室内运动馆等,吸引了大量本地和外来人员子女的入学。而农村小学,则设施都比较简陋,本地子女的入学流失情况严重。因此规模大的公共设施能够更有效地利用它的劳力和配套,为社会提供更好的服务质量和设施水平。当然经营规模大的公共设施需要有一个能容下它的服务的大市场,即与其相匹配的人口限度标准。农村小学传统的服务市场是以3—5个行政村为范围的,这一范围的人口集聚规模一般也就在3000—4000人。而城市小学的服务市场是以居住区内300—500米的服务半径为范围,这一范围的人口集聚规模一般1.5—4万人。由此可见,服务市场的大小,决定了公共设施的经营规模大小;要使公共设施存在内部规模经济效益,必须改变与其相应的服务市场范围。

其次,从公共设施的外部规模经济来看,公共设施种类很多,不同种类之间的建设、经营和使用存在密切的联系。如教育设施与文化体育设施之间存在很大的兼容和共享关系,将它们靠近设置,能带来 $1+1>2$ 的效益。不同商业设施和服务设施之间亦同样存在这种互补关系。对于农村地区而言,有相当多的公共设施缺乏必要的内部规模经济,但相互靠近设置,互为依托的关系加强,就能产生比单枪匹马大得多的服务市场。因此,外部规模经济是以集聚经济来体现的。

## 3 浙江农村公共设施合理规模的分析

### 3.1 浙江农村公共设施服务市场的分析

按照施坚雅(C. W. Skinner)研究中国乡村市场体系得出的结论认为,商业市场行为将中国传统乡村分为中心市场、中间市场和基层市场三个级差。这种市场级差结构与农村聚落分布的空间结构相吻合,形成了一个与克里斯特勒(Walter Christaller)中心地学说近似的六角形网状市场结构模式<sup>[2]</sup>。应用这种理论模式对浙江农村市场分布的空间分析比较,发现虽然六角形界限不十分清晰,但级差递

进的关系还是明显的,中间市场和基层市场是存在的。事实上,浙江农村的市场生长过程,在解放以后,是市场组织原则让位行政区划,表现为行政等级体系与规模等级体系、市场级差体系之间有较高的吻合度。新建构的政治经济体制改变了乡村社会固有的运作规律,使原有乡村传统自治组织被高度组织化<sup>①</sup>。作为国家最低一级行政单位的乡(镇)成为农村的基层市场单元,配置了相应的管理机构和农村基本公共服务设施,并依靠这一体制延续公共产品的供给方式,乡(镇)成为自给自足的封闭实体。由于乡(镇)行政区划范围过小,使农村行政管理成本过高,效率低下,公共设施规模小,品质低,重复建设严重。2000年—2005年浙江省进行了乡(镇)的行政区划调整工作,全省建制镇总数由原先的971个减少到759个,乡由752个减少到501个,平均规模从原先的52.3平方公里、1.45万人、人口密度277人/km<sup>2</sup>增加到80.2平方公里、2.79万人、人口密度348人/km<sup>2</sup>。在对浙江三门县、诸暨市、兰溪市、乐清市的66个乡(镇)人口规模统计分析表明:乡(镇)人口在2万以下的占21.2%,2—5万占65.6%,5万以上占13.2%。反映了浙江省农村地区以乡域或镇域为单元的人口集聚规模主要集中在2—5万人这一范围。从形成农村公共设施规模经济的服务市场范围看,低于2万人的乡(镇),必需的公共服务设施质量不高,配套难以齐全,建设和经营上不经济;而2万人正是俄罗斯工程经济专家达维多维奇(В. Г. Д а в и д о в и ч)提出的下限值<sup>①</sup>。2—5万人的乡镇,基本跨入了必需的公共产品初始规模经济的服务市场范围门槛;5万以上的乡镇开始步入具有较高的公共服务设施水平而综合费用较少的规模阶段。对浙江省乡(镇)公共设施的调查表明,这一服务市场规模的划分,基本符合不同人口乡(镇)教育、医疗和其他公共设施的建设和经营状况的好坏判断。

<sup>①</sup>达维多维奇在《工业枢纽地区的居民分布》一书中,采用一种“综合费用算法”,通过对不同人口集聚规模综合费用的比较,分析了要保持较高服务设施水平,而综合费用又较经济的人口合理集聚规模。

## 3.2 浙江农村公共设施服务市场的合理规模

综上所述,浙江省农村公共设施规模效应的对应基层市场,虽然目前平均规模在2.79万人,基本跨入了农村的公共设施初始规模经济的服务市场范围门槛,但尚未达到理想的效益规模。在今后的城镇化进程中,一方面需要进一步调整乡(镇)的行政区划。对2万人以下的乡(镇)规模,需要进一步的拆并,在考虑公共设施的供给规模上,指标相应下限配置;对进入2—5万人规模的乡(镇),还需要进一步扩大规模,在公共设施供给规模上要考虑发展的余地,即指标可略放宽一档。逐步改变农村公共设施低效、重复建设的现象。另一方面,在市场经济条件下,需要政府通过公共服务设施导向开发模式,打破按行政区划配给的传统方式,调控公共服务和公共产品的供给区域,

总之,按照中央十七大的精神,对农村公共设施的供给和布局,要以城乡统筹发展、和谐发展和集约发展的思想出发,加强城乡联系,在更大的范围内实现农村公共设施的优化配置,走“资源节约、环境友好、经济高效、社会和谐、城乡互促共进”的新型城镇化道路。

### 参考文献

- [1]陈加元. 新型城市化道路[M]. 杭州:浙江人民出版社,2006.
- [2][美]施坚雅. 史建云,徐秀丽译. 中国农村的市场和社会结构[M]. 北京:中国社会科学出版社,1998.
- [3]李立. 乡村聚落:形态、类型与演变[M]. 南京:东南大学出版社,2007.

### 作者简介

孟海宁 城市与建筑研究中心主任、教授

# 析村庄规划的难题及其解决思路

——以新一轮“千村示范万村整治”工程为例

浙江大学城乡规划设计研究院 戴世续

浙江工业大学建筑工程学院 周骏

**【摘要】** 近年来,全省各级各部门紧紧围绕省委、省政府提出的实施“千村示范万村整治”工程、走新型城市化道路、加快农村住房改造建设等重大决策部署开展工作。本文以结合实施新一轮“千村示范万村整治”工程和推进农村住房改造建设工程为背景,以解决工程在规划和实施过程中的主要难点为目标,通过对影响工程规划与建设的三元主体(领导层、管理层、基层)的思想理性与行为特征的分析,指出了规划部门所面临的工作难度与复杂环境,并提出了解决问题的相应思路。

**【关键词】** “千村示范、万村整治”;三元主体;难题;解决思路

针对“轻、小、散”的产业组织带来的“村不像村、镇不像镇”的地域空间布局形态,浙江省自2003年以来,开始全面实施第一轮“千村示范万村整治”工程、开展县域村庄布局规划编制、县市域总体规划编制。在县市域总体规划和村庄布局规划的指导下,结合实施新一轮“千村示范万村整治”工程和推进农村住房改造建设,按照“合并小型村、缩减自然村、拆除空心村、搬迁高山村、保护文化村、改造城中村、建设中心村”的要求,村庄规划编制工作进一步加快。2009年,为加快农村住房改造建设,住建厅下发了《关于加强村镇规划建设管理服务推动加快农村住房改造建设的通知》,提出了继续优化村庄布局规划、加快村庄建设规划编制和严格村镇规划管理等具体要求。2010年,为加快培育建设中心镇中心村,住建厅会同省农办、省国土资源厅联合下发了《关于加强和改进中心镇中心村规划编制工作的通知》,明确到2012年底前,全省要完成所有省级中心镇总体规划和4000个中心村规划的编制完善工作。与前几年的工作相比,由于这一次工作的重心是

在农村,涉及的对象是利益主体非常明确的农民,使得往常规划过程中流于形式的、被动的“公众参与”一下子变得主动、普遍与真实,规划工作着实经历了一次异样的过程,规划师和规划管理部门也体会到了由农民朋友给他们带来的对规划的全新感受:规划不再是“一言堂”或领导一句话,而是真真切切的多元利益协调机制!小小的“村庄规划”使规划的工作导向不得不从“领导层”走向“领导层、管理层、基层”共同主导的轨道。否则,农民不同意或没有取得一致意见,规划就难以顺利实施。本文通过对影响新一轮“千村示范、万村整治”工程规划与建设的三元主体(领导层、管理层、基层)的思想理性与行为特征的分析,力图展示规划部门在面对这样一个复杂环境时的工作难度,并提出解决问题的相应思路。

## 1 三元主体的思想理性及行为特征

### 1.1 三元主体的思想理性

#### 1.1.1 领导层——政治理性

政府各级领导是通过选举任职,具有一定的政

治信念与理想,并具政治权力地位的人物。根据各自政治理性的不同,可以分为三类:(1)追求某种政治信念,他们所提出的公共产品往往也是社会公众希望得到的。如本次新一轮“千村示范、万村整治”工程是浙江省委、省政府依据现实发展形势,按照科学发展观和统筹城乡经济社会发展要求而推出的消除城乡二元结构、坚持城乡协调发展、推进城乡区域一体化进程的一大举措,是促进农业发展、农民增收、农村进步,加快全面建设小康社会和提前基本实现现代化步伐的重要战略部署。(2)追求权势与政绩至上,但决策也会反映多数社会公众的偏好。如该工程虽然得到了各级政府领导的认可,各地方也相应出台了各种政策措施,并把新农村建设作为近年“为民办实事”几大工程之一,但心态浮躁,意图偏差,有些人想借此噪名,乘机升迁,因而免不了搞形式主义。(3)追求个人经济利益,决策反映极少数利益小团体的偏好。如有些人利用这次工作带来的各项优惠政策,像财政拨款、土地划拨、商业信贷等,为自己或某些小团体打起小算盘,出现了寻租行为与腐败现象。可见理性是以自我为本体的主观理性而存在,表现为个人分别依照自我独特的主观价值参考体系,在既定的各种条件下,采取自以为是的博弈策略,为尽可能充分实现自我当时判断的主观价值而行动。政府领导通过功利性、政绩追求、政治周期、自我价值的实现等表现出来的政治理性使得新农村规划与建设被赋予政治的含义,规划师和管理人员面临着不同的政治理性的干扰与抉择。

## 1.1.2 管理层——社会理性

管理部门是由有关机构任命的并具体负责公共产品生产与供给、私人产品生产过程规范管制的单位,并以社会稳定维护者的身份而存在。从本原意义上讲,它是社会公共利益的代表者,其职能是依据规范管制市场行为,保护公共利益和社会长远利益,防止“市场失灵”。然而在当前社会制度环境和发展环境下,管理层工作依据的规范面临着双重挑战:一是“权威性”规范,即主要领导的意志,管

理部门在承担着控制和管理地方城乡职能的同时,有时不得不屈服于任命者的“规范”;二是“僵化性”规范,即过时但未修改或废弃的规范,现代化和城市化的进程一日千里,许多老套的规范已不适用,但管理部门在新规范未出台之前只能“因循守旧”。管理部门的这种服从性、规范性、服务性使城乡规划与建设被赋予社会的含义。

## 1.1.3 基层——经济理性

基层村民作为真真切切的“经济人”,希望选出能给自己带来最大满足程度同时负担最小的规划方案,其选择过程充满着经济理性。如果将农民所选择的那些与政府目标、官员意图或陈旧技术规范不一致的行为,简单地看作是农民的愚昧与无知,那么不仅会深深地伤害农民,而且还会导致不合理政策的产生,以及政策扭曲、高昂的政策实施成本或政策目标的落空等一系列后果。村庄建设不同于城市建设,其建设主体与消费主体都是农民个体,而个体的差异很大,如果一味地强调政绩目标或陈旧规范,不考虑建成后使用主体的就业特征与社会保障等问题,规划方案就不具备可操作性。当然,农民的这种经济理性往往是与其企求的个人利益和短期目标相并存的,对此,领导层、管理层和规划师要晓之以理、动之以情,除通过调查研究了解农民的急迫需求外,还需要对村民进行专业教育与科普讲座,使村民真正理解规划行为。

## 1.2 三元主体的行为特征

### 1.2.1 领导层——超前性和缺乏可操作性

现阶段政府的主要职责还是以经济建设为重心,经济发展水平、建设规模程度直接关系到小康社会实现的程度及政府当任领导的政绩成效。因而新农村建设工程必然成为反映经济建设成效及带动农民生活水准提高的工作而被各级政府领导“紧”抓不放,成为领导解决“三农”问题的政绩工程。为此,领导层往往会以高标准、严要求来指导规划建设,使规划具有明显的超前性。如浙江省某市在进行新农村试点工作中,就是由市长牵头,高层领导亲自把关工程从规划到实施整个过程的各

个环节，责成相关部门解决试点村庄建设资金，如土管部门解决建设使用相关土地资金（主要是征地拆迁补偿费）、城建部门解决基础设施建设资金等，建成了高标准的新农村公共设施。然而，在谋求政绩的压力下，有部分领导容易出现短视的行为，只有在本届政府任期内可能完成的项目，才是领导真正关心的问题。如何在有限的时间、有限的资源条件下做出政绩，是领导面临的主要压力。“要算政治帐、不要算经济帐”，其结果是政府投资的成本往往过高，要完成同样的工作却需要更多的资金；高标准、讲门面的试点工程往往成为了形象工程，其结果是在保证领导顺利决策的同时也创造了政绩，一举两得，但是过于超前的规划建设因不适应农民的需求而造成资源的提前折旧。同时这种“一杠子插到底”的主要领导牵头工程是在所有职能部门一路绿灯的情况下实施的，极易导致“政府失灵”，为后期量广面大的村庄建设工作留下众多隐患，可持续性差。

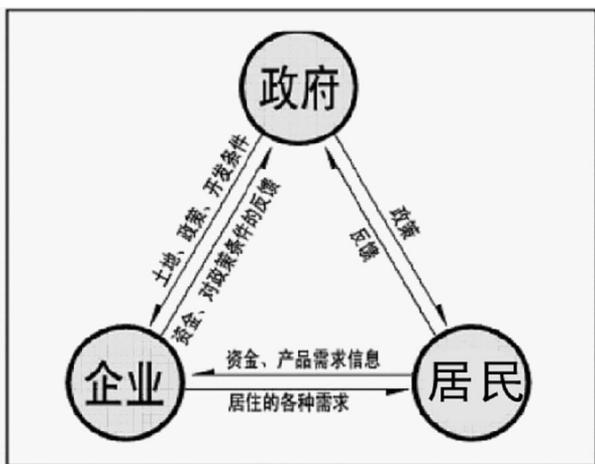
### 1.2.2 管理层——规范性和缺乏灵活性

“没有规矩，不成方圆”，村镇建设失去规范必然会导致混乱。管理部门作为规范实施的职能部门，在村镇规划与建设管理中以规范为实施准则，将公平作为评价标准，严格监督，秉公办事。正是有了管理部门这种规范性的存在，才有效地排除了当前经济转型过程中的许多投机因素，保证新农村建设的顺利进行。然而，在目前快速多变的环境下，规范的科学性、有效性和权威性不时受到挑战与怀疑。一方面，原有的一些村镇规范标准已远远落后于当前浙江农村经济社会发展的现实，套用老规范，村民根本无法接受，但在新规范出台之前，管理部门不敢拥有较多的自由裁量权，在实施过程中，往往会出于对工作的负责而恪守规范。如此，管理部门免不了同村民或规划师等其他对象发生矛盾，一味地职守陈旧的规范意味着规划的战略性和创新性与实效性的缺失，从而导致“规范失灵”。另一方面，管理部门又承受着来自领导层为了追求规划超前性而屡屡突破正常规范的巨大压力，处于一种非

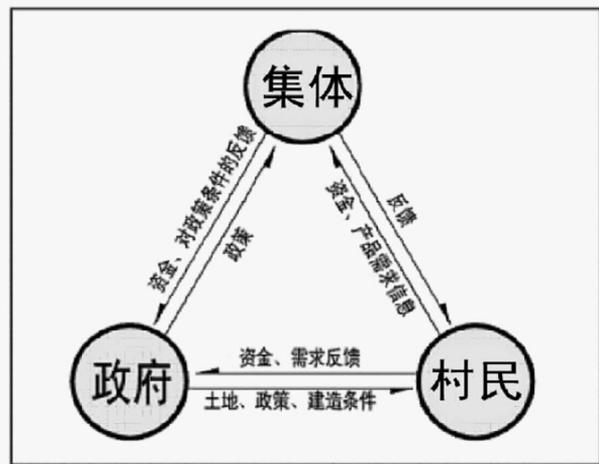
常尴尬的境地。因此，对于这次赋予重望的新一轮的“千村示范、万村整治”工程而言，寻找一种全新的规范与管理模式，实属重要环节。

### 1.2.3 基层——可操作性和缺乏长远性

当前新农村建设的形式与标准，既要反映现代农村风貌，更要符合众多“洗脚上田”基层村民的口味，所以在规划过程中应针对农民这一多样化的建设与消费个体进行符合阶段实情的定位与设计，才能真正反映市场经济规律。如在永康市某城郊村庄规划中，依据目前高投资、高积累、低消费的经济增长特征，高收入与低收入并存的社会发展特征，以及生活与生产高度混合的人居环境特征，提出多种类型组合的村庄住宅设计基本思路，满足了当地村民实际需要，使规划可操作性大大增强。当然，基



城市开发模式



新农村开发模式

图1 开发模式图

层村民由于自身素质的局限,难免目光短浅。只看眼前,不顾长远;只顾自身利益,不管公共利益。为此,一方面要加强规划的严肃性与操作过程的规范性,严禁村民私自改变住宅类型或颜色,保持村庄建设风貌的统一性与韵味,防止新的杂乱无章现象;另一方面,在建设过程中,应给予村民一定的自由空间,在保持外立面和尺寸统一的情况下,允许他们根据各自生产与生活的特点进行内部空间设计。因此,在开发建设模式选择上应有别于城市的房地产开发,选择一种具有足够弹性而又不失规范的操作模式。如图 1 所示。

## 2 规划编制和管理部门的难题及其解决思路

三元主体的各自优缺与博弈关系反映了新一轮“千村示范、万村整治”工程实施过程中的复杂性及其难度,如何建构三者之间的协作机制成为新农村规划建设的关键。与一般城市规划建设模式不同,“千村示范、万村整治”工程由于涉及利益主体的特殊性,使得作为维护社会公共与长远利益的规划师与管理部门,更多的是面临政府领导政治理性和基层村民经济理性的“两头夹击”。“领导淡化规划的严肃性,村民无视规划的规范性”是当前新农村规划建设过程中出现的较为普遍现象,也是规划师和规划管理部门在工作过程中遇到的最大难题,使他们经常处于一种进退两难的困境。针对“新农村”规划建设过程中出现的“政府失灵”、“规范失灵”与“市场失灵”现象,需要通过决策机制的科学化、民主化与管理程序的规范化、制度化、法制化建设,逐步建立一整套完善的新农村规划与建设管理体制,对政府失灵行为进行有效的监督,对规范失灵情况进行科学评估和有效的改进,对市场失灵情形下的建设活动加强干预与控制,对各种利于保障体系建设的行为措施实行引导,方能使新一轮“千村示范、万村整治”工程健康有序的开展。

### 2.1 加强规划内部建设,注重编制的科学性和管理的创新性

要使规划编制和管理部门摆脱在新一轮“千

村示范、万村整治”工程中的困境,首要一步是加强规划内部建设,尤其要强化规划编制过程中的科学性和规划实施过程中的规范性建设,改变原先“谁官大谁说了算、谁出钱向谁偏好”的被动局面,使规划真正成为一门反对主观随意性,反映客观规律性的科学。重点要做好以下两项工作:(1)加强对当前农村经济社会的基础研究,使村庄物质环境的规划“形式”真正适合目前农村经济社会发展的“本质”需求,使规划从原先的“形态主义”走向“功能主义”和“人文主义”。只有这样,才能实现规划对农村经济和社会发展的指导意义;惟有如此,规划才能得到领导层、管理层和村民的一致认可。(2)实现规划管理方法与管理过程的的创新性。长期以来,规划管理工作的重点是在城镇,对乡村规划建设管理工作是鲜有触及,如果用原先一套较为成熟的城镇管理方法来指导乡村规划建设管理工作,难免会是“水土不服”。乡村规划建设管理工作的特殊性与复杂性必然要求规划管理工作在程序上与方法上的改进与创新,只有这样,你才能与“农民”这样一个社会群体实现沟通;也唯有如此,农村规划管理工作才得以顺利进行。

### 2.2 加强规划外部建设,确立规划地位的法制性和权威性

有法不依、执法不力、违法难究,缺乏强有力的监督机制,是规划实施不力的主要“外因”。因此,加强规划外部环境建设,确立规划地位的法制性和权威性,是“千村示范、万村整治”工程得以实施的根本保障。目前,浙江省各地新农村规划建设都建立主要领导总负责制度,一方面强化了规划实施监督力度;另一方面由于缺乏领导权力的监督约束机制,使得规划的编制、实施和修改很大程度上以政府领导意志为转移,规划师受现实利益驱动,编制规划也往往只能以出资人利益的偏好为目标,使得规划的科学性和决策的民主性难以得到保证。为此,应该严格规划的编制、评审、报批与实施等各个环节,加强“新农村”规划和管理的法制建设,推行各环节管理监督机制,并建立上级仲裁机构和“新

农村”建设专家组,完善规划职能体系,确立规划的权威性、严肃性及其法制性地位。

### 2.3 引导公众参与,营造政府调控、市场调节和公共选择的多元资源配置体系

“千村示范、万村整治”工程在加强规划内外环境建设的基础上,还必须发挥“公众参与”的作用,使资源配置实现效益与公平的双重目的。公众参与将影响城乡规划能否体现村民意愿、能否带动村民配合实施规划的一个关键因素,通过各种类型的公共参与形式,如村民意愿调查、规划方案意见征求、村民代表会议、成果公示等形式,充分吸收征求村民的合理意见,确立农民在规划审议中的主体地位,使得村民实施规划更具主动性、规划更具可操作、实施性。“公众参与”强调了规划建设中三元主体在对公共物品的配置和对私人物品的选择两方面真正发挥资源配置主体的重要性。其中,政府和管理部 门在公共物品的供给上应注重发挥公共选择机制的作用;在私人物品的供给上除了政府调控外,还应注重市场调节的基础性作用,使政府调控、市场调节和公共选择的多元资源配置体系协调运作,使领导层、管理层和基层三元资源配置主体“各得其所,相得益彰”。

### 2.4 强化城市规划师在三元主体的协调作用

“千村示范、万村整治”工程在发挥三元主体作用的同时,城市规划师在三元主体中的协调作用不可忽视。三元主体是各方利益的代表,城市规划师要处理好与政府、规划管理部门、村民的这三方面的关系,城市规划师在村庄规划编制的各个阶

段,通过对村民意见的征求,规划管理部门规划技术条件的解读,政府政策的宣讲、反馈等形式,起到桥梁与纽带的作用,协调三元主体各方利益,使其共同达到一个平衡点,使得规划科学合理,公平、公正处理各方的利益,为规划的有效、顺利实施创造前提。

#### 参考文献

- [1]朱柏铭.公共经济学.浙江大学出版社,2002.9.
- [2]省农业和农村工作办公室、省财政厅、省建设厅、省农业厅、省卫生厅、省交通厅、省环境保护局(关于印发《2008年度“千村示范万村整治”工程项目建设实施方案》的通知,浙农办〔2008〕10号).
- [3]浙江省政协委员会.省政协十届三次会议第5号提案:加强规划科学性,http://www.zjzx.gov.cn/Item/17133.aspx.
- [4]赵燕菁.制度变迁·小城镇发展·中国城市化.城市规划,2001,(8):45-57.
- [5]张理智.论“理性经济人假说”之不能成立.江苏社会科学,2002,(6):73-78.
- [6]袁泽沛,陈金贤.理性、政府理性及公共选择分析.西安交通大学学报(社会科学版),2002,(6):47-49.
- [7]张庭伟,构筑规划师的工作平台——规划理论研究的一个中心问题.城市规划,2002,(10):18-23.

#### 作者简介

戴世续 所长、注册城市规划师  
周 骏 讲师、注册城市规划师

(上接第49页)2011年4月通过《南大蚕股份经济合作社章程》,7月份通过了《玉环县玉城街道南大蚕村旧村改造新村建设实施办法》,在此基础上完成了村庄规划修编方案。目前正在进行分单元的模拟拆迁,村民响应积极。

本规划的探索是在当前利益格局多元化的环境下,反映不同利益主体的需求,体现了以人为本的思想,也体现了科学和谐的发展观念。这种新的

规划建设模式,对现行政策体制有所创新。其做法对推进我县中心村的建设,以及沿海发达地区发展条件较好的村庄改建起到一定的借鉴价值。

(本文在写作过程中得到了韩波先生的悉心指导与帮助,在此表示诚挚的谢意。)

#### 作者简介

李光安 院长

# 求真务实,探索前行

## ——玉环县城乡规划设计院十年回顾与总结

玉环县城乡规划设计院有限公司 李光安

### 1 管理制度的转变与重构

2001年,根据当时国家政策和县委县政府的工作要求,玉环县建筑规划设计所改制为玉环县城乡规划设计院有限公司。经过十年的风风雨雨,规划设计院的观念转变了,管理、服务和质量转变了,工作氛围转变了,一系列深刻的转变渗透里里外外。

#### 1.1 建立现代企业管理制度

通过产权改革,职工股东会成为企业所有者,建立了现代企业法人治理结构,即建立了股东会—监事会—经营管理层及议事规则。股东会作为产权人拥有对经营者的选择权,并承担企业资产变化的风险;经营层行使经营管理权,带领员工实现股东会制定的目标和任务。两权适当分离,通过契约关系搭配,明确了责任分工。由此我们单位的中心任务转变到整体利益经营和长远发展上来。

通过这样一种机制转换,首先,管理层对发展目标更为明确,更愿意把自身的发展、单位的发展与服务社会经济发展结合起来,更为关切单位的生存、发展壮大和社会荣誉。其次,管理层和员工责任感大大加强,大家都在重新理解并思考“规划设计与管理”、“市场”、“政企关系”、管理者与员工关系等内涵;再次,大家的工作积极性提高了,由过去被动地完成任务,转变为何如提供更好的服务;由过去靠等、靠要那样的被动工作状态转变为主动想方设法去争取单位和个人的发展机会。

#### 1.2 构筑单位——职工利益共同体

过去职工的利益主要体现在工资奖金和调升

机会上,集体与员工间相对缺乏凝聚力。现在,通过产权转换后的股东分红,单位实现了剩余效益索取权。单位利润的自主,从根本上解决了总体激励问题。通过以单位为平台的多种激励机制,包括分红、奖金、期权、提供创业机会、人才输出机会等,单位效益机会和职工效益机会紧密地结合起来,构筑成单位——个人的利益共同体。

大家对单位的认同度的提高,使得单位有了更多的机会和更加扎实的基础来打造一个高效组织和运行的团队。主要表现在:

##### 1.2.1 合理的人员结构

较合理地解决了生产技术人员和辅助人员之间的比例问题,提高了核心技术人员工作积极性。

##### 1.2.2 合理的人力资源使用

实现以市场为导向,根据企业真正的需求来进行员工的选择与使用。

##### 1.2.3 合理的分配机制

改变过去分配上的平均主义倾向。原来分配中僵化的规定与实际存在较大差异,现在我们尊重知识,注重人才,力求体现出骨干技术人员技能素质价值和业务管理人员的价值。

#### 1.3 实现真正的市场主体地位

外部树立工作人员对单位的责任感、危机感,内部推行生产制度改革,形成公平、公正和责权利对称的机制,提升市场竞争力,确立竞争优势。

通过建立单位、管理层和员工之间风险共担、利益共享的机制,激发内在活力和各种潜在资源,使单位的业务和生产管理从制度化约束为主转向

与自觉性管理相结合,从而极大节约管理成本和业务成本。

比较有效地解决了生产岗位责任制量化难的问题。规划项目任务的多样性,设计过程控制的不确定性,致使规划生产任务的分配调节、项目协作、质量控制等都是较为普遍的难题。现在,我们设立的以预算控制为核心(单位目标年度预算、项目预算、个人工作绩效预算)、以实际项目效益为校核,综合平衡、效率兼顾公平等规则,得到了各方的理解和支持,初步解决了生产组织和绩效的问题。这在主要依靠技术人员智力和创造发挥能力进行运作的规划设计单位,显得尤为重要。

## 2 发展方向的思考与选择

过去,规划设计院隶属于规划建设部门,工作的任务主要来自规划建设部门,工作的服务对象主要也是规划建设部门。现在,规划设计院有了自主的经营权和制度安排,这就有了单位发展战略选择问题和单位文化塑造的问题。

在这些问题的解决思路上,我们的指导思想是:

第一,把单位的发展规划和员工的职业生涯发展规划结合在一起。员工给单位以勤奋与奉献,单位则回报以各项激励和发展机会。我们提倡效率,却也不乏公平与温情。

第二,把单位的能力和智慧更多地服务于当地社会经济建设和管理的各个方面,以此作为单位生存和发展的根本,最大程度地体现单位的社会价值。

基于上述考虑,我们为单位发展提出如下的发展战略:

规划设计院的近期发展,立足于规划设计。基本延续以往的运作轨迹,服务当地建设,维持一定的人均产值和市场占有份额,初步建立一支具有策划、咨询、设计能力的稳定队伍。

规划设计院的中期发展,致力于玉环当地规划的社会化服务。重点在于拓展规划服务的对象,延伸服务能力,更广泛地服务于社会。前几年,我

们先后与新农办、交通、港口、水利、文化教育、医疗卫生、乡镇与村庄等部门和单位建立了联系和服务关系,开展规划研究,参与决策咨询,积累各方面的基础资料,扩大单位的影响范围,提升单位的影响力等等,在向建立当地规划设计技术平台、规划信息资源中心、政策研究与咨询基地、基层技术人才培训和输出基地这一目标方向迈出比较坚实的一小步。

规划设计院发展的远景,建设单位的产业平台,构建设计院人力资源发展与社会需求之间互动的自由通道。

单位依靠员工发展是基础,通过服务社会提升能力和影响,既是目标也是手段,最终的目标是建立在服务社会基础上设计人员的自由发展。单位致力于以规划院为基础的平台资源综合利用,在这样一个规划和建设风起云涌的时代,我们所从事的行业里充满了机会,从设计、咨询策划、信息服务、开发、建设整个产业链条上都存在着各种需求。因此,单位一方面可根据个人特点和能力去寻找新的突破方向,另一方面也可举全院之力为各级人员提供二次创业的资源 and 机会,使之成为员工人生价值体现的舞台。

## 3 重点关注并努力做好的五方面工作

当前,我院根据发展战略和服务为上的宗旨,重点关注并努力做好以下的五个方面工作。

### 3.1 积极主动探索市场需求

改变我院以编制法定规划和上级指定任务为主的局面,拓展多种业务来源,深入了解市场需求,主要方向有:

#### 3.1.1 课题研究

调动单位优质资源每年主动为县政府提供感兴趣的若干个研究课题,部分课题与县外相关专业单位合作。

#### 3.1.2 各部门的规划服务

为县里各部门提供城镇规划相关资源,参与任务制定,接受相关专项和咨询任务。

### 3.1.3 乡镇、村庄前期规划咨询

提供设计任务和可行性分析服务,实行项目回访制度,提供实施阶段的技术支持。

做好以上工作和服务不仅可以产生项目效益,拓宽任务来源,更主要的是拓宽了单位的业务范围,开阔了视野,改善了专业知识结构,更好地服务于社会经济的各个方面,其次,可以获得很多边缘额外收益,如各方第一手的规划诉求及更新的基础资料,更深入地了解各种矛盾及解决方案等。这使得我们能够不断地了解市场对规划技术服务的真正需求。

### 3.2 突出地方设计院特色

城乡规划不是一个标准工业品,可以简单地重复进行再生产,规划也不仅仅是建筑前期的空间设计,更重要的是公共政策形成、空间资源分配、个体和公共利益平衡等等。要做好规划设计工作,需要深入当地调查研究,需要思考和分析论证,需要倾听各方诉求并加以综合的协调等等。在这方面,地方院有区位上的便利条件,有人脉上的便利条件,也有长期生活在基层而积累起来的理解规划项目的优势条件。我院在工作中立足于当地,充分利用各种有利条件并注重长期积累,在服务全县经济社会发展的同时,也正在逐步形成自身的一些特点。

### 3.3 注重规划信息集成及公共服务

规划管理和设计这个平台,需要大量的信息集成。这些信息包含了地面上、下物质空间信息,历史上以及当前各种规划信息,也包括地籍物权信息、社会及经济信息、审批信息等,这些信息需要平时不间断的加以积累、梳理,用时才能快速、完整地调用。

为方便日常公共规划信息查询以及院内资源共享,我院在国内相关专业研究单位协助下,自行开发了规划成果信息平台系统及数据库,该系统可快速调用包括总规、部门专项规划、详规、地下管线、各比例地形、航拍图形、审批信息以及基础资料在内的原真文件,通过空间搜索引擎,具备漫游查询、叠加分析、矢量查算、打印等功能,目前已形成

3000 多个项目及资料、40 余 G 的数据量。由于数据全面,更新及时,深受欢迎。该系统的建成,大大提高了我院的项目效率和公共服务能力。今后要坚持更新、充实数据库内容,提高系统功能,开放为公共服务。

### 3.4 运用灵活机制,引进智力资源,服务本地社会发展

充分发挥自主性和灵活性,借鉴国外事务所运作经验,借用外脑,建设强大的智库团队,为当地规划建设提供参谋服务,是我院一直关注的一项工作。近年来,我院邀请了武汉大学城设计学院、深圳规划设计研究院、浙江省城乡规划局、杭州市规划设计院(市政方面)、澳大利来 PDI 公司(城市设计方面)新加坡 TWC 公司(建筑工程方面)及一批国内知名专家来单位指导工作,传授经验,帮助我院提升技术水平。这为单位的发展和提升注入了新的动力。

### 3.5 关注人才培养,多方位服务社会

设计院是人才智力的集聚地,人才是设计单位的核心竞争力要素。人才队伍的稳定及合理流动是单位发展希望的源泉。为此,我们非常注重人才梯队和结构培养,既注意基础人员的培养,也注重规划设计骨干带头人才、研究咨询人才、策划人才的培育,经常了解各类人员的需求,倾听他们的合理诉求,解决他们的实际问题,留住单位发展的关键人才。

另一方面,我们也努力为当地经济社会发展事业的各个方面提供社会规划服务的人力资源。这些年来,设计院平均每年有 3 位以上的专业人员进入到规划建设管理、其他部门、乡镇、企业等单位,有的走上了关键岗位。这些人才既为各服务单位增添了有生力量,同时,他们与设计院的互动与交流也成了设计院不可或缺的发展资源。

(本文在写作过程中得到了韩波先生的悉心指导与帮助,在此表示诚挚的谢意。)

作者简介

李光安 院长



## 第二届长三角地区城乡规划研讨会在江苏常熟举办



中国城市规划学会副理事长石楠到会致辞



江苏省城市规划学会理事长张泉代表主办方致辞并作总结发言

2011年7月9-10日，由江苏省城市规划学会、浙江省城市规划学会、上海城市规划学会联合主办的第二届长三角地区城乡规划研讨会在江苏省常熟市成功举办。大会以“转型发展：长三角世界级城市群一体化发展之路”为主题，共有来自长三角地区两省一市的规划专家、学者、行业代表等200余人分享了研讨盛会。我省30多位规划行业的代表参加了此次会议。

中国城市规划学会副理事长、江苏省城市规划学会理事长张泉，中国城市规划学会副理事长兼秘书长石楠，江苏省城市规划学会副理事长邹军、王学锋、段进、吴楚和，上海城市规划学会理事长毛佳樑，副理事长叶贵勋、余亮茹，浙江省城乡规划协会理事长、学会常务理事顾浩等有关领导和嘉宾出席了会议。开幕式由江苏省城市规划学会副理事长邹军主持，石楠副理事长、张泉理事长、叶贵勋副理事长和顾浩理事长分别代表中国城市规划学会、江苏省城市规划学会、上



上海城市规划学会副理事长叶贲勋代表主办方致辞



浙江省城乡规划设计协会理事长、学会常务理事顾浩代表主办方致辞



江苏省城市规划学会副理事长邹军主持会议



浙江省城乡规划设计研究院副院长余建忠作专题报告

海城市规划学会和浙江省城市规划学会作了致辞。

研讨会围绕会议主题，邀请了4位行业专家作主题报告，即广东省城市发展研究中心主任宋劲松的《广东城乡规划的探索与实践》；中国城市规划设计研究院副总规划师沈迟的《多重机遇背景下长江三角洲中小城市转型发展对策》；北京市城市规划设计研究院副总规划师石晓冬的《我国当前地下空间开发利用趋势及北京轨道交通沿线地下空间规划》；国土资源部中国土地勘测规划院高级规划师徐小黎的《我国区域发展总体战略回顾与展望》。精彩的主题报告涵盖了京津冀、长三角及珠三角等城市群规划新动态、地下空间开发利用的新思路和我国区域发展的规划历程及未来趋势等内容。

会议期间，长三角地区两省一市的规划代表们，针对大会主题及当前规划发展趋势作了3个专题报告和6个交流发言，共同分享江浙沪的最新规划研究成果，一起探讨规划行业的热点难点，从而促进两省一市规划同仁的经验交流与相互合作。浙江省城乡规划设计研究院余建忠副院长代表我省作了题为《由“镇”到“市”的跨越：基于城乡统筹的浙江省小城市培育试点路径探索》的专题报告，从小城镇发展现状、中心镇建设的困境与突破、小城市培育的目标与任务、小城市培育的根本路径和小城市的建设管理这五方面进行了详细讲解，指出加快小城镇特别是中心镇的改革和发展，是我省在统筹城乡发展的背景下推进新型城市化的重要举措；通过开展小城市培育试点工作，努力推进县域城市化，从整体上促进我省大中小城市和小城镇协调发展，提升我省城市化发展层次和水平。在交流发言环节，浙江省城乡规划设计研究院副主任规划师陈勇作了题为《新时期地市级城市群规划探索与实践》的大会发言，杭州市城市规划设计研究院规划师柳上晓作了题为《统筹规划的“规划”——城乡规划行业五年发展规划编制探讨》的大会发言。

江苏省城市规划学会理事长、江苏省住房和城乡建设



浙江省城乡规划设计研究院副主任规划师陈勇作大会发言



杭州市城市规划设计研究院规划师柳上晓作大会发言

建设厅副厅长张泉为研讨会做了总结发言。他指出此次会议参会人员覆盖面广,既有规划管理部门的技术人员、又有规划编制单位的业务骨干、也有高校学者,为两省一市的规划同行创造了一个分享经验、交流学术、互相学习的良好平台;会议内容丰富、信息量大,涵盖了城市群一体化发展、区域与城乡统筹、综合交通、低碳生态、地下空间开发利用和规划信息系统建设等各个方面,充分体现出长三角地区雄厚的规划技术力量和规划行业的人才济济;针对如何更好发挥长三角城市群的发展引领作用、如何真正实现城乡统筹与一体化发展,他提出了“目标一致、脉络畅通、特色各异”的研究思路。最后,张泉理事长对常熟市人民政府为第二届长三角地区城乡规划研讨会的顺利召开给予的大力支持表示衷心感谢,并对江浙沪三地城市规划学会秘书处为此次会议从筹备到召开所做的工作给予了充分的肯定。

第二届长三角地区城乡规划研讨会的圆满成功,是两省一市规划界共同努力的结果,会议的筹备召开

是深化长三角城市群协调发展与城乡一体化的行业需要。两省一市在区域统筹、城乡规划、城市建设等领域有很多方面值得相互学习、借鉴,研讨会的举办很好地搭建了一个分享型、探索性的学术交流平台,更为今后的进一步交流与合作奠定了基础。本次会议取得了一定的共识,大会出了论文集一本,选登了优秀论文四十六篇。





## 省规划学会、协会举办《新时期浙江省新型城市化与省域城镇体系规划实践》培训班



省规划院院长、教授级高级规划师顾浩授课



省规划院研究中心副主任  
教授级高级规划师邵波授课

7月28日,由省规划学会、协会举办的《新时期浙江省新型城市化与省域城镇体系规划实践》培训班在杭州顺利开班,共有来自省内有关规划局(建设局)、规划设计院的40位学员参加了此次培训。

为了帮助学员更好地了解我省新型城市化的内涵、省域城镇体系规划的编制过程,省规划学会、协会邀请了省规划院院长、教授级高级规划师顾浩和省规划院研究中心副主任、教授级高级规划师邵波两位省内专家,就新时期浙江新型城市化和新一轮省域城镇体系规划作了详细讲解。针对我省已进入一个经济转型时期,顾浩院长首先谈到了我省新型城市化的一些背景情况、现实基础和重点要求等,在此基础上就今后的城市群发展作了进一步的讲解分析,强调了新型城市化的基本内涵和重要意义;邵波副主任主要从编制省域城镇体系规划的工作过程、规划编制的主要内容、规划的创新与特色这三大方面,和在座的规划工作者进行了探讨交流,能促使大家更好地掌握和落实好新一轮省域城镇体系规划,对实际工作有所帮助。

本次培训班得到了参训学员的认可与肯定,授课内容充分结合我省的城市化历程和未来发展趋势,给大家提供了一个系统认知学习新型城市化和省域城镇体系规划的良好机会。学员们普遍反映,培训班办得及时,内容丰富又讲解生动,给人印象深刻,受到了大家的好评。

## 省规划协会启动2011年度全省优秀城乡规划设计奖评选活动

为深入贯彻落实科学发展观,贯彻实施《城乡规划法》,推动我省规划设计水平的提高,并为2011年度全国优秀城乡规划设计奖的评选工作做好准备,省规划协会定于今年11月开展2011年度全省优秀城乡规划设计项目的评选活动。(详见浙规协〔2011〕9号文件)

本次评优活动将采用初评与复评相结合的形式,合理利用省规划学会、协会的行业专家库资源,充分体现公平、公正和实事求是的评选原则,确保评审的质量。评优结束后,协会对获奖单位颁发证书与奖牌,对获奖项目的主要编制技术人员颁发获奖证书。此外,协会将按照中国城市规划协会的有关规定,择优推荐部分获奖项目参加2011年度全国优秀城乡规划设计奖的评选。

## 省内信息

### 《浙江省“十二五”新型城市化发展规划》专家论证会在杭召开

8月15日,省建设厅和省发改委在杭州组织召开《浙江省“十二五”新型城市化发展规划》专家论证会。省建设厅谈月明厅长、应柏平副厅长,省发改委刘亭副主任和省内有关专家参加了会议。

自2006年我省在全国率先提出并实施新型城市化战略以来,新型城市化已成为我省统筹区域城乡发展的重要抓手,成为促进我省城乡一体化加快发展的主要动力,成为我省加快推进社会主义现代化进程、全面建设惠及全省人民的小康社会的重大战略。

《浙江省“十二五”新型城市化发展规划》是全省“十二五”国民经济和社会发展规划中的一项重要专项规划。规划在对“十一五”以来我省全面实施新型城市化战略工作进行全面回顾的基础上,提出了“十二五”时期全省推进新型城市化的总体要求、发展目标和主要举措,以新一轮省域城镇体系规划为依据,提出了全省城市化布局和形态。规划批准实施后,将对全省“十二五”期间新型城市化发展起到引领和指导作用。

(省住房和城乡建设厅城乡规划处供稿)

### 《浙江省风景名胜区条例》即将施行

《浙江省风景名胜区条例》(以下简称《条例》)已由浙江省第十一届人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过,将于2012年1月1日起施行。

《条例》是依据《中华人民共和国城乡规划法》、国务院《风景名胜区条例》和有关法律、行政法规,在全面总结自1996年7月8日开始施行的《浙江省风景名胜区管理条例》经验的基础上,紧密结合我省风景名胜区工作当前形势和发展方向,以科学发展观为指导制定的地方性法规,充分体现

了风景名胜区工作“前提是规划、核心是保护、关键是管理”的总体要求。《条例》的颁布和实施,将进一步强化我省风景名胜区在深入推进新型城市化、大力推进文化大省和生态文明建设、全面建设小康社会进程中的重要作用,进一步促进风景名胜资源的有效保护和合理利用,加快实现我省由风景名胜大省向风景名胜强省跨越发展。

(省住房和城乡建设厅城乡规划处供稿)

### 全省通信基础设施专项规划编制工作会议在台州召开

6月28日,省建设厅、省通信管理局在台州组织召开全省通信基础设施专项规划编制工作会议。省建设厅周日良总规划师、省通信管理局冯茂盛副局长出席会议并做重要讲话,11个设区市及义乌市的城乡规划主管部门、基础电信运营企业、直属规划编制单位和各甲级规划设计院主要负责人参加了会议。

会议指出,要充分认识到通信基础设施专项规划编制工作的重要性和紧迫性。编制通信基础设施专项规划是实施省域城镇体系规划,加快以网络型城市群为主导推进方式的浙江新型城市化建设的重要内容,是贯彻实施《浙江省城乡规划条例》的重要举措,也是实现通信基础设施共建共享,破解马路“拉链工程”难题,倡导资源节约型社会、社会主义和谐社会的重要手段。

会议对下阶段我省通信基础设施专项规划编制工作进行了部署。会议明确,全省11个设区市和义乌市要在2011年年底完成通信基础设施专项规划编制工作;其他的县(市)要求在2012年年底前全面完成通信基础设施专项规划编制工作。

(省住房和城乡建设厅城乡规划处供稿)

### 各市建设、规划局谈下半年规划工作

杭州市规划局:

在发展战略研究层面。继续抓好城市总体规划实施评估工作,对我市远景城市发展战略开展超前

研究和谋划。深入开展新一轮控制性详细规划的修编工作。继续开展中国(杭州)九乔国际商贸城重点地区城市设计的方案征集等工作。构建杭州市八区范围全覆盖;重点抓好三维数字平台建设,规划管理从平面向立体的转变。

## 温州市规划局:

一是结合总规修编,完成《温州市近期建设规划(2011—2015)》的编制工作,完成县(市)域总规优化、报批工作。二是抓好专项规划和规划研究课题。抓好历史文化名城保护相关规划、城市立体交通规划、地下空间开发利用规划、轨道交通建设用地控规等。规划研究、绿道规划研究、2011年度温州城市道路交通发展报告等。加快推进《温州市城市地下空间开发利用发展规划(2010—2020年)》编制工作。三是实现城区控规全覆盖。做到可查、可读,使规划真正深入社区。抓好与国有土地出让有关的规划,与农房集聚建设和“城中村”改造等城乡统筹有关的规划。

## 湖州市住房和城乡建设局:

中心城市100多个单元控规的编制工作力争年内实现建设用地范围内单元控规全覆盖。同步加快环太湖绿道系统、地下空间利用、停车系统、旅游、公交等一大批专项规划编制,做好《湖州市产业发展大平台规划》的研究,开展湖苏沪城际高铁规划编制。加快开展《湖州城区地下空间利用专项规划(2009—2020)》编制工作。六大地下综合体,规划建设地下面积近60万平方米。力争完成248个美丽乡村的创建任务。确保完成80个村庄环境的整治提升工程。

## 嘉兴市城乡规划建设管理委员会:

加快市域总体规划的报批步伐和中心城市总体规划的编制工作。抓好城市核心区域的改造提升规划和中心城市未来重点发展区域的规划。

## 绍兴市规划局:

继续做好总规报批工作。争取尽快得到国务院的批复。继续抓好一批重大规划和法定规划的编制。城市近期建设规划、城市色彩与高度研究规划、

城市综合交通规划、镜湖新区分区规划等。加强重要公共建筑项目的规划方案审查。

## 金华市规划局:

全力做好推进浙中城市群规划、金华市城市总体规划(修改)实施和宣传工作。继续做好市区重点工程项目有关规划工作。做好燕尾洲公园、五百滩、湖海塘、多湖片区中心区、二七新村地块等规划设计和规划服务有关工作。继续做好杭长客运专线有关规划工作。继续做好金华城市近期建设规划编制。

## 衢州市规划局:

加快城市馆建设。重点抓好“两江两港”控制性详细规划、城市综合交通规划、衢州城墙保护规划、《近期建设规划(2011—2015)》的编制和控规图集制作工作。做好“两南”工程、信安湖旅游开发、招商引资项目落地、经济开发区城东公共服务中心、巨化老区改造、城市地下空间开发利用等的规划服务工作。

## 舟山市住房和城乡建设委员会:

抓紧编制《浙江舟山群岛新区空间发展战略规划》,开展新一轮城市总体规划修编工作。抓好控制性详细规划编制。组织编制城市地下空间开发利用、通信基础设施、邮政设施等专项规划。

## 台州市住房和城乡建设规划局:

要确保完成台州城市群规划、台州市域绿道规划评审和报批工作。提请市委、市政府出台《关于加快构建台州城市群的若干意见》,制订城市群构建行动计划,使城市群构建迈出实质性步伐。

## 丽水市住房和城乡建设局:

指导各县(市)开展各配套规划的编制工作。市区要抓紧编制完善联城-花街区块、四都区块,岩泉区块等控制性详细规划,抓紧报批城市综合交通、给排水、医疗卫生、环卫设施、菜市场、社区用房、停车场等规划。同时,开展文化体育设施、南明湖区域的慢行系统规划、城市旧城改造等规划的编制工作。编制完成新一轮“示范村、整治村”规划及其他村庄建设详细规划,实现规划保留村庄规划编制全部覆盖。

## 义乌市建设局:

突出重大项目规划引领和服务。开展城市发展战略研究和城市风貌研究;探索研究城乡一体规划管理体系,完成全市规划单元体系建立。推进重点工程和重要工作落实。

(来源《浙江建设》2011年第8期)

## 我省施行新的土地利用规划条例

《浙江省土地利用总体规划条例》于7月1日起施行。《条例》指出,各级人民政府应按照土地利用总体规划,加强土地用途管制,建立和完善耕地保护、节约集约用地的责任考核制度,严格限制农用地转为建设用地,控制各类建设用地规模。制定并严格执行土地利用年度计划,实行建设用地总量控制。

《条例》强调,任何单位和个人不得擅自修改土地利用总体规划。确需修改土地利用总体规划的,应当报经原审批机关批准,不得突破上级土地利用总体规划确定的各类用地控制指标,不得减少本行政区域内现有基本农田总量、降低基本农田质量。

## 杭州市规划提出构建管理有序、良性发展的静态交通系统

为缓解城市停车供需矛盾日益突出的问题,改善城市动静态交通环境,构建现代化城市综合交通体系,引导城市停车设施良性发展,杭州市规划局组织编制了《杭州市城市停车设施专项规划》。

规划在分析杭州城市停车发展现状,科学预测停车需求的基础上,依据分区差别化管理和停车需求管理原则,研究确定了城市停车总体发展策略和分区差别化发展策略,并通过梳理整合既有相关专项规划,提出指导控制性详细规划用地布局的规划衔接指引,明确基于停车管理分区的规划布局。

此次规划范围确定为上城区、下城区、西湖区、江干区、拱墅区、滨江区等六城区,与城市总体规划范围(3068平方公里)一致。

规划提出,以停车管理分区为基础,通过规划引导和控制需求,通过建设增加停车供应,通过管

理稳定供需平衡,制定分区差别化的发展策略,达到构建布局合理,结构完善,管理有序,良性发展的静态交通系统的规划目标。

规划以控规管理单元为基本分区进行划分,依据区位、用地布局、交通设施规划条件等因素,将停车管理分区分为一类区、二类区和三类区:

一类区包括风景区、老城区、钱江新城和城东新城核心区、萧山余杭老城区,近期以还历史欠账车位为主,远期实施停车需求严格控制策略;

二类区结合轨道交通线网,分为轨道交通高覆盖区和轨道交通低覆盖区,远期实施停车需求适度限制策略;

三类区为其他区域,实施停车需求适度平衡策略。

规划中提出的停车设施需求总量、分类型结构和空间落实方式,均将在下一阶段各单元控规编制中应予以落实。

## 洞头县完成城乡统筹综合改革试点乡镇“1+X”空间布局规划

洞头县人民政府正式批复实施霓屿街道“1+X”空间布局规划。霓屿街道是温州市城乡统筹综合改革首批试点乡镇。今年以来,洞头县根据市委、市政府推进城乡统筹发展综合改革的工作要求,因地制宜,通过“三个结合”,科学编制中心镇“1+X”空间布局规划,推进城乡统筹发展。

一是将渔农民意愿结合到中心镇“1+X”空间布局规划。编制过程中充分尊重群众意愿,运用“四议两公开”工作法,真正把尊重群众意愿放在首位,充分保障群众知情权、参与权、表达权、监督权,整个规划的编制过程、成果以及将来的实施情况,都要公开公示,增强群众对规划的认同感和执行的自觉性。同时,着眼建设现代新城镇、新社区,编制实施中心镇“1+X”空间布局规划,引领城乡统筹发展,突出做大做强“1”,增强“1”对广大渔农民的吸引力,使村庄布局更加合理。

二是将产业规划结合到中心镇“1+X”空间布

局规划。“1+X”空间布局规划着眼全局,突出对资源(地理区位、交通区位、经济区位、产业区位、文化区位、人口区位、规模等级区位等)的区位比较优势进行分析,并对其进行优化配置和利用,贯彻落实科学发展观,以可持续发展为导向,以提高人的生活质量为目标,将产业规划纳入中心镇“1+X”空间布局规划。

三是将各种功能区结合到中心镇“1+X”空间布局规划。打破行政区划界限,按照区域空间容量、生态环境容量和城乡一体化发展的要求,对区域内的各种功能区进行统一规划布局,为实现区域可持续发展提供保障。同时,根据行政区域间资源、产业互补和功能互补的实际,以区域的影响力及经济联系的网络,来进行区域功能区布局。

今后,洞头县将按照市委、市政府城乡统筹发展综合改革的工作部署,坚持以人为本,以加快城乡一体化为目标,以加快中心镇建设为重点,以推进农村社区建设为抓手,因地制宜,有效推进,着力破除城乡二元结构,加快推进城乡统筹发展。

### 绍兴市规划局着力深化“阳光规划”

为推进规划依法行政,提高公众对规划的参与度、监督度,进一步推进“和谐规划”,绍兴市规划局在原先的“阳光规划”工作机制的基础上,出台制度,完善规划公示平台建设。

一、完善规划公示平台体系。规划公示平台体系已扩大到规划局网站、规划局大楼规划公示系统、新闻媒体、建设项目现场公示等载体。

二、扩大规划公示内容。规划公示内容包括城乡规划公示、建设项目规划公示、重要城乡规划草案和重大项目选址、房地产项目及重要公建项目规划方案的批前公告等。

三、提高规划公示质量。信息中心负责规划公示平台运行管理的,及时进行规划公示数据的收集、维护、更新,确保规划公示数据的准确、及时。

四、严格规划公示程序。严格按上级和局有关规定程序和规划时限向公众公示有关城乡规划批

前公告、城乡规划批后公布、建设项目批前公告、建设项目批后公布的内容。

### 玉环县大力推进全岛新型城市化战略实施

一是发挥规划龙头作用,科学引领城乡建设。开展沙门、干江、龙溪片区分区规划编制,稳步推进乡镇规划建成区范围内的控规编制工作,加快县域电力设施、学前教育设施、养老及殡葬设施等专项规划编制步伐,积极做好市级中心村规划修编;加强农民建房审批委托乡镇办理程序监管,开展村庄规划编制和建房审批等专题培训,投用规划管理信息系统,优化规划审批联审制度,切实提速增效;积极推进“十二五”基础测绘项目建设,加快基础地理信息系统建设步伐,进一步完善行政区域内卫星影像覆盖与局部动态更新管理,努力提升保障服务水平。

二是突出基础功能完善,服务城市转型发展。改造广陵路、城中路等城区主干道,稳步推进双港路和珠港大道延伸段建设,加快桃花岭文化广场建设前期工作步伐,大力实施“345”乔木进城,逐步完善小区市政配套,致力优化城市通行环境;扎实推进住房保障体系建设,开展旧小区综合改造,全面铺开农村困难群众危旧房修缮改建,大力推进非公企业住房公积金制度实施,加快公租房项目工作进展速度;大力推进城乡污水处理设施建设,以全城乡污水工程专项规划为依托,切实加快城市、集镇、村庄污水处理设施和管网建设步伐,同时积极抓好污水的纳管工作,努力提升污水收集率。

三是加快行业转型升级,引导市场管理规范。进一步推进建设科技进步,加强节能降耗管理,积极推广应用建筑节能、节能等先进适用技术;深化安全生产年活动,严厉打击非法建设行为,以建筑施工企业、市政公用行业为重点,继续开展安全生产专项治理检查,强化建筑工程质量监管,深入实施平安建设专项行动;突出抓好“一房一价”预销售情况和商品房预售资金等专项检查,实行严查严管,力促市场平稳健康发展。

## 全国信息

### 我国设市城市数量达 657 个

2010年,经国务院批准,民政部审核报批了9件县级以上行政区划调整事项,减少了3个市辖区和3个县,新设立了1个市辖区、3个县级市,设市城市数量增加到657个。这是民政部发布的《2010年社会服务发展统计报告》中显示的内容。

截至2010年底,全国共有省级行政区划单位34个,地级行政区划单位333个,县级行政区划单位2856个,乡级行政区划单位40906个。

### 社科院报告指出:中国一些城市已患上“城市病”

中国社会科学院城市与竞争力研究中心、财政与贸易经济研究所和社会科学文献出版社在京联合发布2011年《中国城市竞争力报告》蓝皮书。报告指出,中国一些城市已经患上“城市病”。

报告研究发现,全球化、市场化、工业化、信息化和基础设施的现代化,使得全国的资源、要素、商品和服务越来越便捷地在全国流动,而同时在基础设施和公共服务上采取的重视城市、偏好大城市、偏好城市群与中心城市,忽视边缘城市及农村、忽视非城市群的政策和措施,以及缺乏科学、合理和前瞻性的人口及产业空间活动的规划和政策引导,使得全国的资源要素和人口活动迅速向优势区域及城市聚集,城市基础设施和公共服务难以跟上资源和人口过度集中的步伐,由此造成城乡和区域差距进一步扩大,大城市尤其是大城市的中心区极度繁华,大都市边缘城镇及乡村停滞和衰落。一些城市交通拥堵、环境污染、住房紧张、健康危害、城市灾害、安全弱化,已经患上“城市病”。

为建构一个适度倾斜而平坦的城市,报告建议:制定和实施系统的全国城乡及区域发展的空间布局规划,引导人口和产业空间合理流动与均衡分

布;改革城乡和区域分割的制度和政策;推进区域之间和城乡之间就业、社保、教育、医疗等公共服务的更大区域的统筹及其均等化;避免过度聚集,减少因拥挤和基础设施公共服务不足而导致的“城市病”。同时要关注并重点援助边缘区域,提高城市配套建设与管理服务水平。

### 2011年《公共服务蓝皮书》发布

7月17日,由中国社会科学院马克思主义研究院、社会科学文献出版社、华图政信调查联合主办的“2011年《公共服务蓝皮书》发布暨城市基本公共服务力评价理论研讨会”在京举行,与会专家就如何提高政府公共服务能力、推进基本公共服务均等化等议题进行了研讨,并正式发布了公共服务蓝皮书《中国城市基本公共服务力评价(2010-2011)》。

蓝皮书指出,在政绩考核过程中,要逐步淡化GDP比重,增加基本公共服务力(ABPS)比重,从而构建有利于推进社会管理工作并与科学发展观相适应的政绩考核体系。

基本公共服务力特指政府提供公共服务、解决民生问题的能力,包括政府提供基本公共服务的种类、数量、质量和覆盖范围。具体来说,政府基本公共服务力包括地方政府在社会保障和就业、基本医疗和公共卫生、公共安全、基础教育、住房保障、公共交通、城市环境、文化体育等方面向公众提供优质服务的能力和水平。

基本公共服务力是衡量政府社会建设能力的重要尺度,是测评政府绩效的重要指标和依据,是正确政绩观的重要内容,也是判断地方政府社会管理水平的重要指标之一。在社会管理日益成为政府工作关键内容的背景下,基本公共服务力这一重要评估体系应当成为政府政绩考核的重要指标。

### 北京市将着力打造5类特色小镇

根据北京市小城镇的资源特点,北京市将在“十二五”期间着力打造旅游休闲特色小镇、科技和设施农业示范镇、商务会议特色小镇、园区经济特色

镇和重点产业功能区配套服务特色镇等5类特色小城镇。

北京目前共有182个小城镇，其中31个已纳入中心城范围，43个纳入新城规划范围；其余108个为相对独立发展的小城镇，其中有42个被市政府确定为重点小城镇。“十二五”时期，北京市将按照建设中国特色世界城市和率先形成城乡经济社会发展一体化新格局的要求，“分类推进、突出重点、兼顾一般、试点先行、特色发展”，扎实推进小城镇建设，提高全市城镇化水平。

对纳入北京中心城的31个小城镇，将采用中心城带动发展战略，逐步纳入中心城发展；对纳入新城发展范围的43个小城镇，将采用新城统筹发展战略，逐步实现城市化；对其余108个小城镇，要突出重点兼顾一般，优先加快42个重点小城镇建设，对42个重点小城镇采用试点与普推并重的方式进行建设，用普推的方式加快完成基础设施、公共服务设施、生态环境建设，用试点的方式探索推进土地、金融、人才、管理等重点领域的改革，转变小城镇发展方式，消除制约小城镇发展的瓶颈性因素。

### 广东推进名镇名村建设

广东省政府出台了《关于打造名镇名村示范村带动农村宜居建设的意见》（以下简称《意见》），决定从今年起，用两年时间打造一批名镇、名村、示范村，通过样板示范，带动全省农村宜居建设。

《意见》要求，名镇名村示范村建设要立足实际，保持风貌。从各地实际条件出发，从解决最迫切、最基本的环境问题入手，最大程度保留乡土元素，体现农家风情，不脱离实际盲目求大、求新、求洋、求全，不搞大拆大建，不片面追求镇村“城市化”。《意见》要求各地要突出特色，分类指导。依托各地不同的资源禀赋和比较优势开展创建工作，因地制宜、一村（镇）一策，发掘内涵、培育特色，形成亮点、形象和品牌效应，打造不同主题和类型的名镇、名村，防止千篇一律。

《意见》强调，名镇名村示范村建设要坚持规

划先行，注重实用性与前瞻性相结合，认真编制名镇、名村、示范村发展建设规划。同时，在建设过程中，要充分尊重农民意愿，保护农民合法权益，发挥群众主体作用，引导广大农民共建宜居农村，共享幸福家园，提升幸福感受。

《意见》明确，县级政府是打造名镇名村示范村的责任主体，要按照“一年初见成效、两年实现目标”的要求，做好推进名镇名村示范村建设的组织实施工作。各地要加大投入力度，合理推进名镇名村示范村建设。

### 《湖北省城乡规划条例》颁布

《湖北省城乡规划条例》（以下简称《条例》）通过省人大审议，将于10月1日起施行。这是湖北省首次对城乡规划以单项地方性法规的形式予以明确。

《条例》首次对武汉城市圈的规划提出明确要求，武汉城市圈规划由省有关部门会同城市圈有关城市政府共同组织编制。省会城市及国务院确定的城市总体规划，由省人民政府审查同意后，报国务院审批。

买卖、骗取建设项目选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证和乡村建设规划许可证的，将予以撤销，没收违法收入，并处1万元以上5万元以下罚款。未取得建设工程规划许可证或未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的，其违法收入按照该建设工程的销售平均单价或者市场评估单价与违法建设面积的乘积确定。建设单位或个人未按照规定在建设施工场地醒目位置公示建设工程规划许可内容及附图，或者公示期未达到规定要求、逾期未改正的，处5000元以上1万元以下罚款。在城市、镇规划区内以出让方式提供国有土地使用权的，出让人在出让前，城乡规划主管部门应当依据控制性详细规划提出规划条件。规划条件作为国有土地使用权出让合同的组成部分。规划条件包括出让地块的位置、用地面积、用地范围、使用性质、容积率、建筑密度、绿地率、公共设施、市政基础设施以及保障性住房配建等要求。