



国外规划实施评价理论与方法 及其在国内应用的研究进展^{*}

平宗莉, 闫整

(山东建筑大学建筑城规学院, 山东 济南 250101)

摘要:在我国,修编土地利用总体规划、城市总体规划之前,开展对现行规划实施情况的评价,已经纳入规范的工作程序,与之相应,规划实施评价研究逐渐成为关注的焦点。该文首先对国外规划实施评价理论与方法进行简要的介绍,再对国内开展的实证研究进行归纳分类,并做出简要评述,以期今后的规划实施评价研究提供一些新的视角和参考。

关键词:土地利用规划;城市规划;实施评价;研究进展

中图分类号: F301.2

文献标识码: A

修编土地利用总体规划、城市总体规划之前,开展对现行规划实施评价,已经纳入规范的工作程序。与之相应,规划实施评价研究逐渐成为学术界关注的焦点、研究的热点。国外,不存在类似于我国相对独立的土地利用规划体系,以政策分析为思想基础的城市规划实施评价研究开展较早,研究成果较为成熟;相比较而言,国内规划实施评价研究起步较晚,主要借鉴国外的规划实施评价理论与方法对不同类型及阶段的规划开展了实证研究,如土地利用规划、城市总体规划、控规、城市设计等,以期转变以往规划重编制轻实施的情况。

1 国外规划实施评价理论与方法

规划实施评价是指依据一定的标准,运用一定的方法,对规划实施结果、过程进行分析、比较、综合后作出的价值判断。依据分析角度、研究对象的不同,大致可以分为2种类型,即对规划实施结果的评价和对规划实施过程的评价。

1.1 规划实施结果的评价

规划实施结果的评价关注于规划编制成果是否得到落实,主要是对已付诸实施的规划,在实施了一段时间之后所形成的结果与编制成果之间的对应关

系。研究分析的重点相应集中于采用实证技术的方法对规划编制成果中制定的控制要素与引导标准实施前、后的关系比对。

评价分析方法主要有两种:一是强调实施结果与编制成果的契合度,要求可供操作的决策、实施的步骤和具体的结果与规划中相应的表述完全一致,并且认为规划实施一旦获得成功,那么整个规划以及规划程序都是成功的;二是强调规划的基本意图和城市发展的框架,而不是在评价规划实施情况时单纯用规划图与现实各项设施的地理位置进行一一对照。

1.2 规划实施过程的评价

伴随着规划理念和思想的进步,逐渐认识到规划实施过程中存在不确定性,实施环境也复杂多变,编制成果与实施结果之间存在偏差并不表示规划是失败的,20世纪80年代中期规划的实施评价研究强调了关注规划以及政策制订和实施的过程,即对规划实施过程进行评价。

Alexander 和 Faludi (1989)将规划、政策、项目、程序、可操作性的决议、实施、实施的结果和影响等多项要素一并考虑,建立了规划与政策的评价框架体系(PPIP);Patsy Healey 在1985年对英国曼彻斯

* 收稿日期:2009-11-18;修订日期:2010-02-26;编辑:陶卫卫

作者简介:平宗莉(1984—),女,山东梁山人,硕士研究生,主要从事城市规划与设计研究;E-mail:xiaoli0424@126.com。

特地区的规划政策研究中选取了23个相关案例进行研究。虽然2项研究方法不尽相同,但是都强调了规划实施过程的评价研究重点在于规划制定的环境和背景、实施机制和程序、产生结果的要素和条件。

由于规划的实施过程中不确定性因素的存在,实施环境复杂多变,规划实施过程的分析研究并未建立普遍适用的分析方法。

2 国内规划实施研究进展

2.1 规划实施结果的评价

2.1.1 城市(地区)整体作为研究对象

(1) 土地利用规划

当前,土地利用规划实施评价研究主要集中于规划控制指标的分析研究,以建立土地利用规划实施评价的指标体系,并尝试多种数学方法或建模分析,通过定量的分析方法对土地利用规划实施情况进行综合评价为代表。国土资源部下发的相关文件对土地利用总体规划的实施评价内容以及任务提出了要求,针对规划实施结果的评价研究内容大多在要求的基础上进行拓展,鉴于研究的侧重点以及对评价对象认识的不同,指标体系所包含的内容并不完全相同:政策执行情况(控制指标)、土地利用程度(非控制指标)、规划方案实施效果和社会影响、规划实施后经济、社会和生态效益^[1],规划目标实现程度、规划社会认知、规划实施效益^[2]。评价指标体系中权重的确定一般采用加权法、层次分析法、特尔菲法等,并没有统一的判别标准,受人为主观性影响较大。评价标准都是以实施结果与编制成果的契合度为标准,强调一致性^[3,4]。

(2) 城市规划

由于政府相关文件对城市规划实施评价研究并未作出进一步的界定以及要求,规划实施结果的评价也没有统一的评价要素,不同层面的城市规划的研究内容侧重点有所不同。总体规划层面实施评价的内容和重点在于空间组织与用地布局、功能定位、规模控制等城市层面宏观问题的落实与实现,分析方法以定性探讨规划目标与实施结果是否一致。详细规划层面是管理实施型规划,规划的主要内容就是对具体地块的土地利用和建设提出控制指标,因此规划实施评价的重点就是采用定量定性相结合的

分析方法在空间上、数量上规划控制指标与实施情况的对比分析,如地块划分、用地性质、容积率、建筑密度、绿地率、建筑高度、设施配套^[5]。已开展的实证研究评价的标准大多数是强调实施结果与编制成果的完全一致;也有以是否体现了规划方案的主要意图,保障公共利益作为评价标准^[6]。

城市设计层面的实施评价内容以及重点则在于以定性描述的方法对公共空间组织方面内容的落实分析,如建成环境形态(土地使用模式、空间结构与城市肌理、街道模式、建筑形态、开放空间、天际线)和城市空间公共领域质量(土地使用、道路交通、城市公共空间、城市历史文脉、城市公共意象)^[7]。评价的标准均是强调实施结果与编制成果的一致性。

2.1.2 局部地块作为研究对象

城市规划实施评价研究方式较为灵活,有以局部地块作为研究对象探讨某一方面规划控制要求的实施情况。但无论是城市(地区)整体还是局部地块,虽然规划实施评价研究的范围不同,评价研究的内容都大致相同,评价标准大都是强调实施结果与编制成果的一致性。

总体规划层面:通过对使用者、专家进行问卷调查、访谈以及现场观察等研究分析方法得出北京大栅栏地区(1.27 km²)“未能实现《北京市城市总体规划(1993年版)》中确定的功能定位”的结论^[8]。

详细规划层面:选取了长沙市域范围内近期开发建设的13个大型房地产开发项目(建筑面积均为10万m²以上),对用地性质、容积率、人口容量3个指标的项目实际开发状况与控规的控制情况进行了对比分析^[9]。

城市设计层面:选取《上海静安寺地区城市设计》实施10年后一个基本建成的街坊,对公共空间组织的控制要求与实施结果进行对比分析^[10]。

2.2 规划实施过程的评价

与规划实施结果的评价丰硕的实证研究成果相比,规划实施过程评价的实证研究开展较晚,成果较少,但学术界也开展了积极有益的探索。无论规划内容是城市规划还是土地利用总体规划,规划实施评价的研究范围是城市(地区)整体还是局部地块,对于规划实施过程及其机制的分析研究选取的研究内容大体相同,重点在于规划制定的环境和背景、实施管理机制和规划实施过程中各行动主体所发挥的作用。

2.2.1 城市(地区)整体作为研究对象

(1)土地利用规划。土地利用规划在规划实施过程及其机制的实证研究很少,仅少数指标体系会通过部分分项指标得以体现,探讨的重点在于规划实施管理机制以及实施环境方面的分析,如规划实施环境分析、规划实施管理的有效性^[11]、规划实施保障制度^[12]。

(2)城市规划。与土地利用规划相比,城市规划在规划实施过程及其机制方面的研究内容较为广泛,不仅包含了规划实施管理机制方面的研究^[13],还涵盖了管理者在规划编制和管理实践中发挥的作用^[7]。

2.2.2 局部地块作为研究对象

与城市规划实施结果的评价一致,城市规划实施过程的评价同样也有以局部地块做为研究对象探讨实施结果产生的原因、要素和条件。例如,通过回顾“成都金牛迎宾大道绿化带侵占,不符合审批的《高科技产业开发区控制性详细规划》”事件发展的过程,深入剖析了城市规划实施过程中的各种权力作用。

2.3 实施效果

综上所述,从国外规划实施评价理论在国内实证研究情况来看,主要是在以下3个方面上展开:

(1)在研究类型上,无论是城市规划还是土地利用总体规划,多数偏向对规划实施结果进行评价,对于规划实施内容以及过程机制的评价研究较少涉及。规划实施结果的评价标准大多强调规划目标与实施结果的一致性,并未考虑到编制成果与实施结果之间存在偏差并不必然表示规划是失败的。

(2)在研究对象上,规划实施评价在城市规划与土地利用规划的总体规划层面研究成果较为丰硕,在城市规划的详细规划、城市设计等层面也有所涉及^[14]。

(3)在研究范围以及研究内容上,城市规划无论研究范围是城市(地区)整体还是局部地块,研究内容以及分析方法大致相同,不同层面的城市规划的研究要素侧重点有所不同,并没有统一的评价标准。土地利用规划实施评价都是将城市(地区)整体作为研究范围,通过建立指标体系来实现评价分析,基本的研究内容大体相同,与政府相关文件的要求一致。

3 结语

通过对规划实施效果进行科学有效、切合实际的评价总结,可以有效提高规划修编的针对性,全面衡量规划制定的控制要素与引导标准是否符合城市发展的目标和实际需要,分析规划编制成果与实施结果之间存在差异性的原因,获取相关实践经验,从而有利于后继规划的有效实施。

规划实施评价研究已经远远超出了单纯的规划技术领域,而更多属于城市范围的社会问题,是一个庞杂的学术领域和一项复杂而艰辛的工作,需要更多相关领域学者的关注。目前,国内的学术界对国外规划实施评价理论与方法运用于国内规划实证研究还处在初步实践阶段,对规划实施评价的认识以及实践经验还存在不足,需要人们在对国内外经验借鉴的基础上,结合我国的实际,对规划实施评价研究展开更为深入广泛的研究。

参考文献:

- [1] 夏春云,严金明.土地利用规划实施评价的指标体系构建[J].中国土地科学,2006,(2):19-23.
- [2] 郑新奇,李宁,孙凯.土地利用总体规划实施评价类型及方法[J].中国土地科学,2006,20(1):21-26.
- [3] 李王鸣.城市总体规划实施评价研究[M].杭州:浙江大学出版社,2007:15-16.
- [4] 朱晖.土地开发视角下的武汉城市总体规划实施效果评价[D].华中科技大学硕士论文,2007.
- [5] 吕慧芬.控制性详细规划实效性评价分析研究[D].西安建筑科技大学硕士论文,2005.
- [6] 姚燕华.广州市控制性规划导则实施评价研究[J].城市规划,2008,(2):38-44.
- [7] 金勇.城市设计实效论[M].南京:东南大学出版社,2008.
- [8] 党宁.城市规划的未实施研究——以北京市大栅栏地区为例[J].华中建筑,2007,(7):85-87.
- [9] 赵学彬,肖彬.控制性详细规划与房地产开发项目的对比研究——以长沙市为例[J].城市规划,2007,(9):42-46.
- [10] 孙施文.城市设计实施评价初探——以上海静安寺地区城市设计为例[J].城市规划,2007,31(4):42-47.
- [11] 晏晓红.土地利用总体规划实施评价研究——以武汉市黄陂区为例[D].武汉大学硕士论文,2005.
- [12] 黎诚.土地利用总体规划实施评价研究[D].西北农林科技大学硕士论文,2008.
- [13] 周宇.城市规划实施效果评价与策略机制研究——以福建省晋江市城市规划实施为例[D].同济大学硕士论文,2003.
- [14] 尹明泉,尹志轩,李清平,等.日照市城市发展方向地质环境研究与建议[J].山东国土资源,2009,25(12):46-50.

Evaluation Theory and Methods on Carrying out Foreign Plan and Research Progress Gained in Its Application in China

PING Zongli, YAN Zheng

(Architecture and Urban Planning College of Shandong Construction University, Shandong Jinan 250101, China)

Abstract: In China, before the revision of land use planning and urban planning, evaluation to the existing planning has been incorporated into standardized work procedures. Correspondingly, research on evaluation of planning implementation become the focus. In this paper, foreign theory and methods on evaluation of planning implementation has firstly been briefly introduced, then its application in China has been classified and introduced briefly. It will provide some new perspectives and literature references of evaluation of planning implementation for the further research.

Key words: Land use planning; urban planning; evaluation of implementation; research progress