

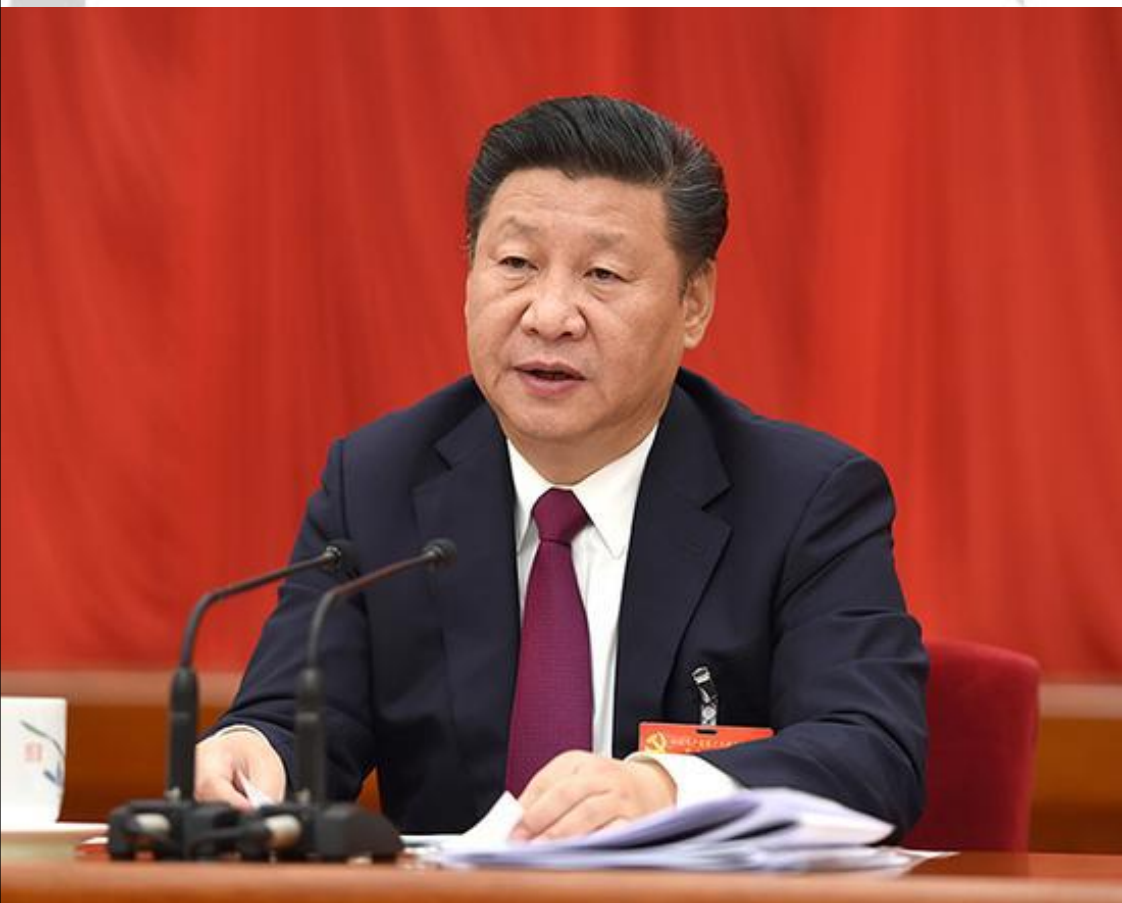
城市规划系统评估的理论与实践

——基于实践案例的研究

汪军

博士 副教授 注册规划师
华东理工大学设计学院院长助理、景观规划系副系主任
英国城乡规划学会会员

Email: 4148834@qq.com



2016年2月，中共中央 国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见：

- 强化城市规划工作，依法制定城市规划，严格依法执行规划。
- 全面推行城市规划委员会制度。健全国家城乡规划督察员制度，实现规划督察全覆盖。完善社会参与机制，充分发挥专家和公众的力量，加强规划实施的社会监督。



城市的问题——都是城市规划惹的祸？

媒体曝光北京规划不人性化：立交桥多种多样

2013年04月03日 10:10 法治周末



西直门桥
由西向南，走主

搜索推荐

汕樟南高架桥及金樟立交桥 维修项目获规划许可

今日特卖 正在解析主机...



治理雾霾 陕西将把风道建设纳入城市规划

滚动新闻 华商网-华商报 作者：陈琳 2016-01-24 10:18:10

[摘要]将风道建设纳入城市规划和管理统筹规划建设城市绿化带，使全省城市绿地率达到35%以上。

陕西省十二届人大四次会议1月24日开幕，省长娄勤俭作政府工作报告，娄勤俭说，今年将编制关中城市群核心区总体规划，加强西安、咸阳、西咸新区规划对接，建设现代化大西安新中心。全面开展城市设计，将风道建设纳入城市规划和管理统筹规划建设城市绿化带，使全省城市绿地率达到35%以上，新建居住区绿地率不低于30%，使每个城市的水系增量扩容。科学合理。每个城市都有独特的历史文化符号。

新华08网站

观点

新华分析师

宏观

正文

城市规划乱象检讨：PX项目风波凸显规划之失

郭洪海 陈谊娜 2011年08月15日 10:21

来源：新华08网


8月8日,受台风“梅花”影响,大连福佳大化(PX项目)附近防波堤被冲毁,化工品外泄的风险威胁城市安全。PX项目布局凸显城市规划之失。目前,国内多个城市已经或即将启动新一轮规划修编工作,应从PX项目中吸取教训,尊重程序,强调责任,保证规划延续性。

——PX项目风波凸显城市规划之失

按国际惯例,PX项目应建在远离城市100公里之外,但是,从大连PX项目的选址来看,恰恰是选在临近市区范围开建。卫星地图显示,大连PX项目距离市区不足20公里。有报道称,此项目距大连最大经适房区0公里。

天津爆炸地规划乱象：距天河一号仅1500米

2015年08月19日03:24 新京报

1.5万 | 



城镇规划乱象透视：大量新城烂尾 成发展“鸡肋”

正文

手机网浏览财经资讯

广告:30天理财产品 9%年化收益

来源：经济参考报

作者：袁霞

2015-04-20 08:01:48



中金在线  微博



加关注

微信



加关注



编者按：伴随着经济快速发展，在短短30多年的时间，我国的城镇化完成了西方发达国家几十年甚至上百年的历程，发展迅猛但也出现不少问题。比如，奇怪建筑与“千城一面”共生，大“城市脖”与“鬼城”、“睡城”为邻，土地浪费惊人、环境破坏日益严重等。面对诸多乱象，盲目规划、过度规划、随意规划难辞其咎，也亟待纠偏。本报今日推出《城镇规划乱象透视》系列组稿，以探究竟。

城镇新区的拓展是城市规划实践的典型实例。《经济参考报》记者近日在全国多个城市调研发现，各地通过新城建设带动经济发展的同时也暴露出盲目求快、资源浪费、过度扩张

专家：城镇化造福地方政府 购房者要为高房价买单

全国新闻 | 长城网 2013-10-02 06:21 | 我要分享 ▾



[导读]表面上风风光光的造城运动，背后却潜藏着产业空心化等不少问题，走“旧型”城镇化的路子，这样的“城市泡沫”让人忧心。

西延安削山、填沟、造地、建城；湖北十堰削平100多个山头，造城100平方公里……

表面上风风光光的造城运动，背后却潜藏着产业空心化等不少问题，走“旧型”城镇化的路子，这样的“城市泡沫”让人忧心。

1、我们需要那么多新城吗？



回答这些问题的良方
——城市规划评估



上篇 欧美的经验

中篇 我们的探索

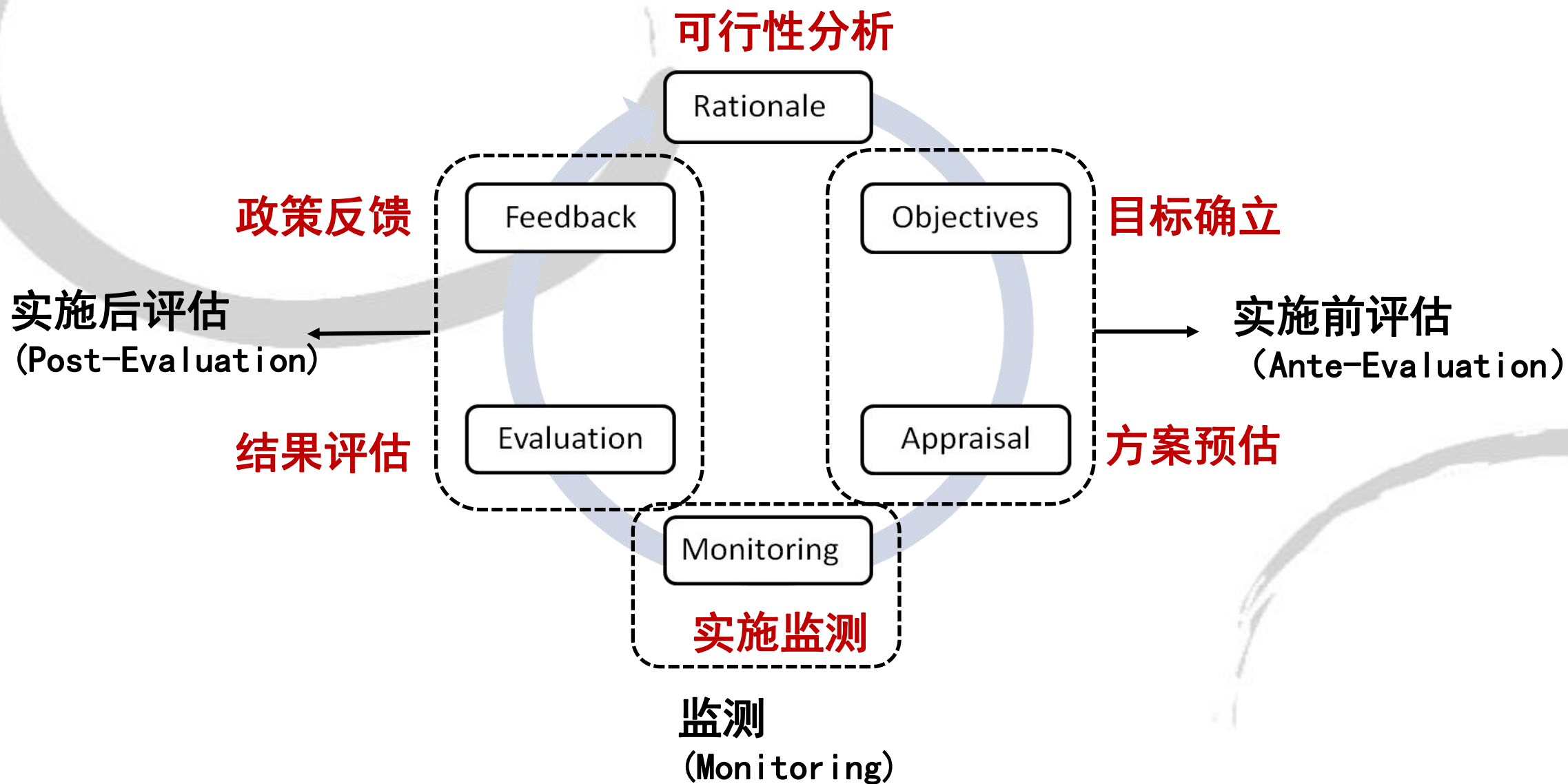
下篇 一点点实践

现代规划评估起源于政策评估，诞生于法国，成形于英美。

- A. M Guerry在1833年运用了大量数据和案例，研究教育是否可以减少犯罪率这个课题。
- Jules Depuit在1844年出版了一篇用经济计算的方法来衡量隧道工程是否值得投资。
- 美国在20世纪初开始对联邦政府在教育 and 卫生领域的政策进行评估。

英国率先将系统评估的方法应用在城市规划领域。

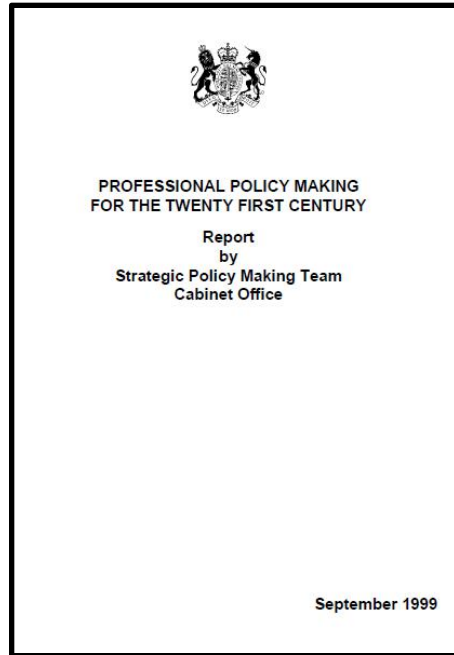
欧美规划政策循环示意



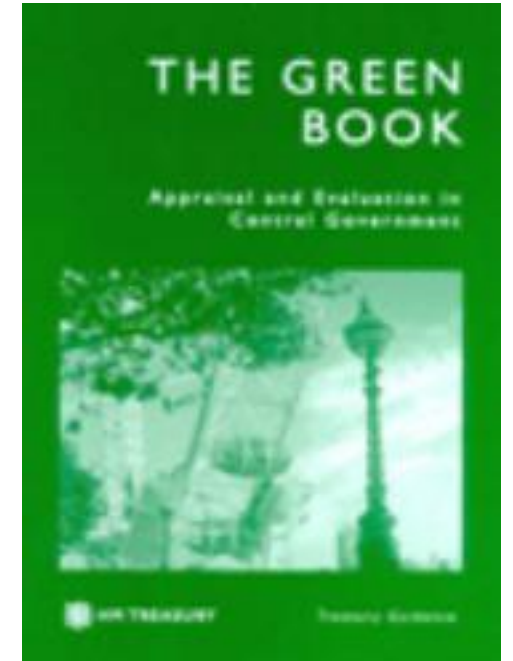
英国中央政府指导评估的重要文件



《白皮书：政府现代化建设》
White Paper: Modernising
Government: 1999

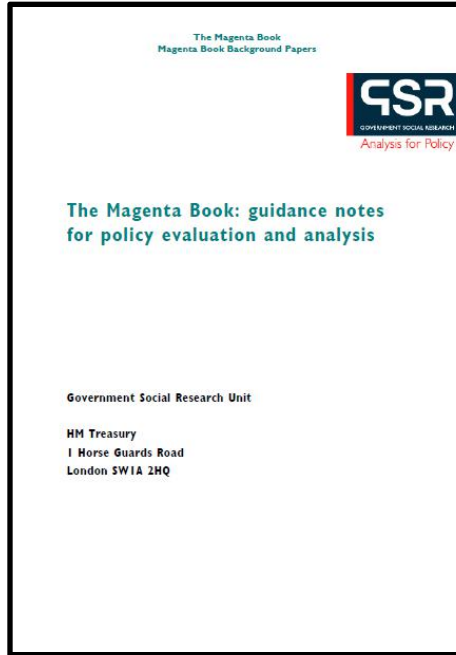


《为21世纪的专业化政策决策》
Professional
Policy Making for the 21 Century, 1999



《绿皮书：中央政府的评估》
(The Green
Book: Appraisal and Evaluation in
Central Government, 2003

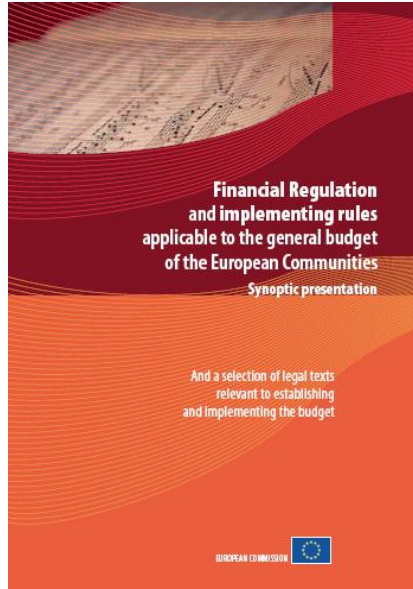
英国中央政府指导评估的重要文件



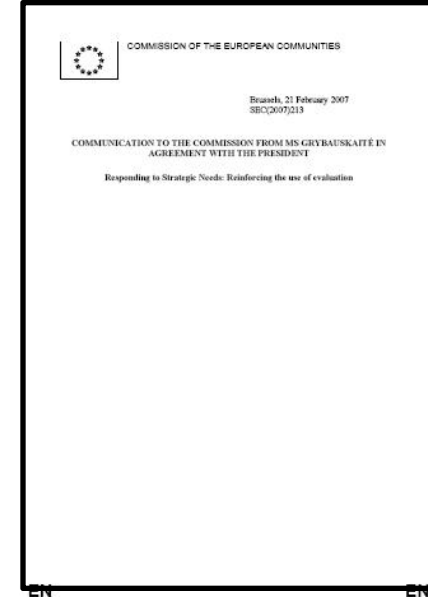
《橙皮书—政策评估和分析的指导要点》
The Magenta Book-Guidance notes for
policy evaluation and analysis, 2003

《对英国区域开发办公室的评估：建立评估的框架和方法》
Evaluating the impact of England's Regional Development
Agencies: Developing a Methodology and Evaluation
Framework, 2006

欧盟的城市及区域政策评估

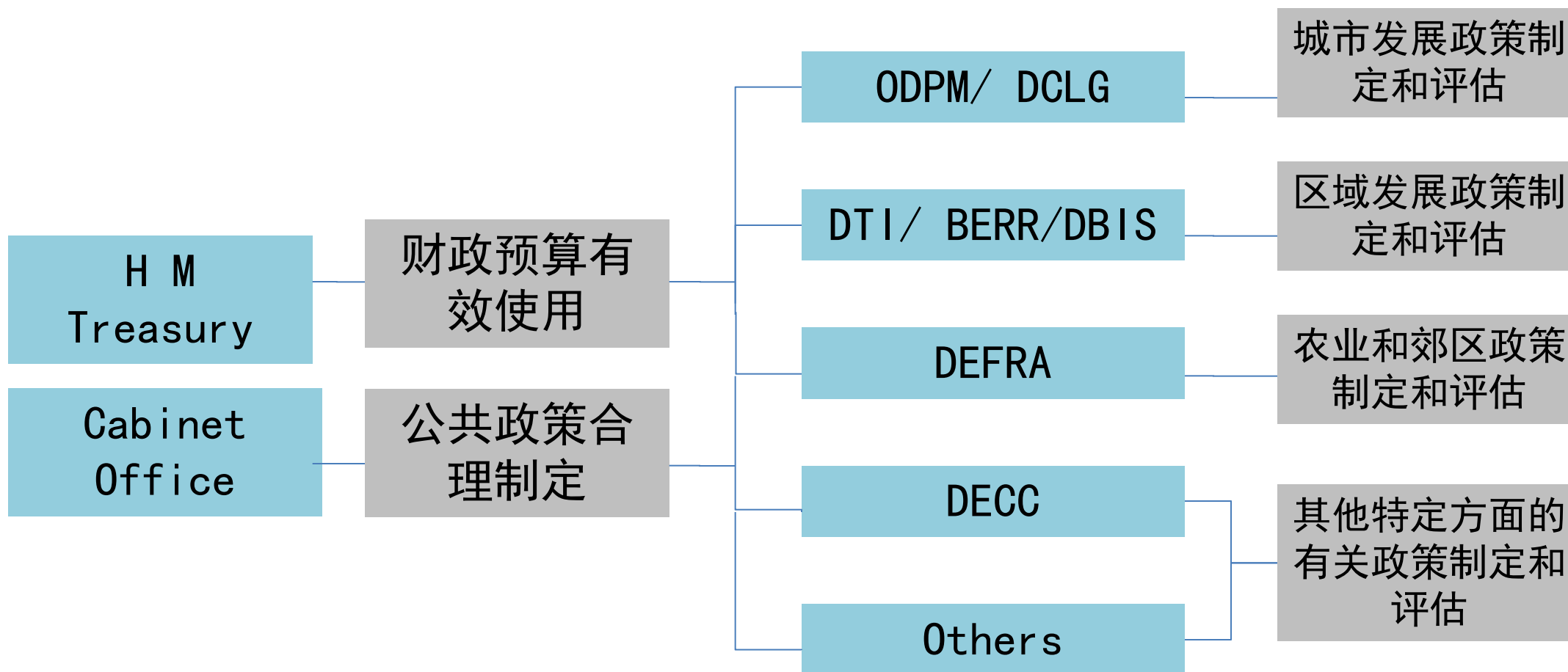


《欧盟预算项目财务规则及操作指南》
(Financial Regulation and implementing rules applicable to the general budget of the European Communities)

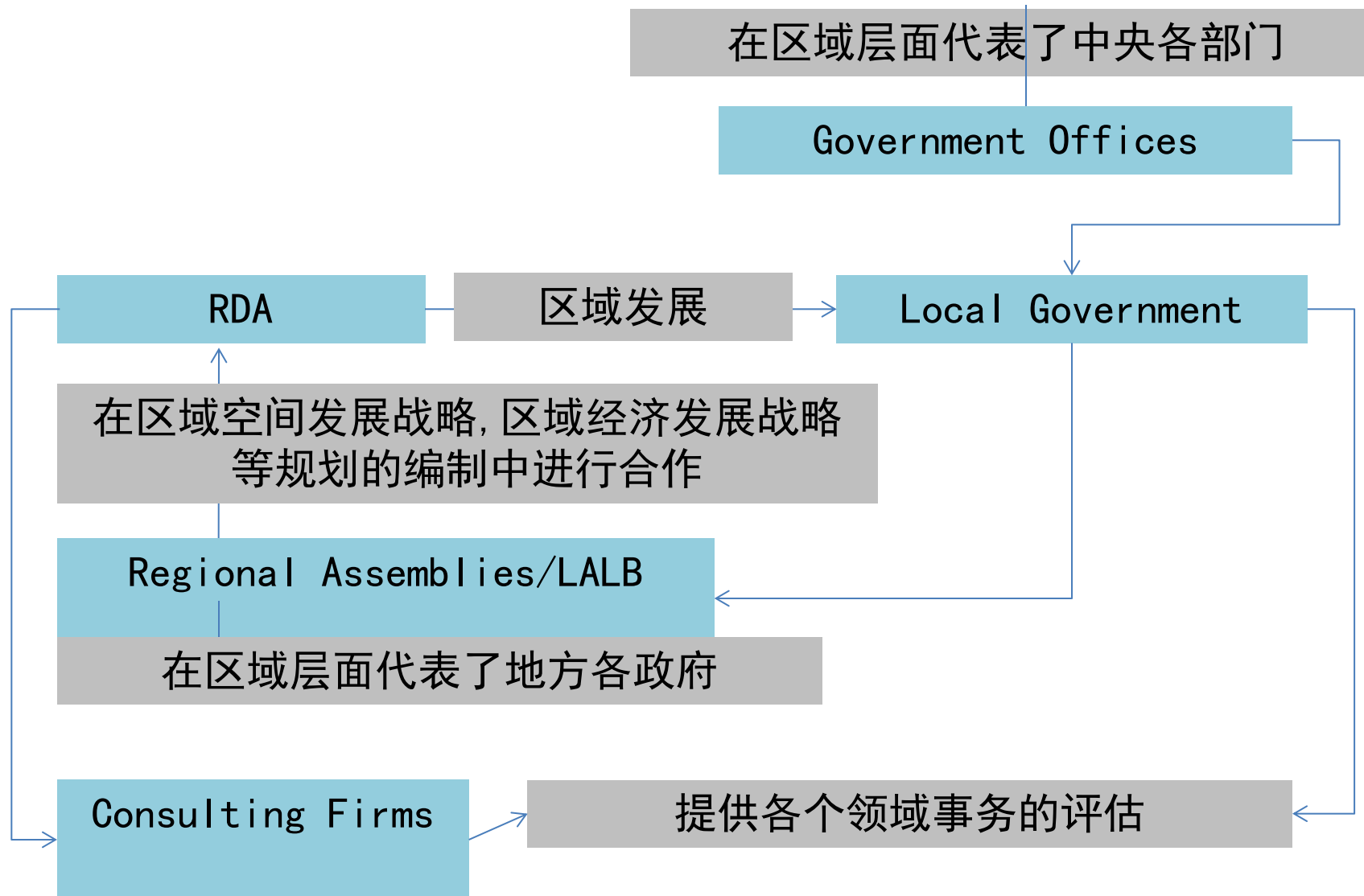


《关注结果：加强欧盟委员会的评估》
(Focus on Results: Strengthening Evaluation of Commission Activities)

英国的城市政策评估机构——中央机构



英国的城市政策评估机构——区域与地方机构



英国的城市政策评估的其他特点

- 项目评估预算固定
- 评估委员会机制
- 第三方专业评估机构
- 中期评估/终期评估/年度报告
- 建立评估数据库
- PLANNING 和 PROGRAMME的区分

Annual Report on Evaluation

The Annual Report on Evaluation assesses the performance of the evaluation function throughout UNDP and in the associated funds and programmes, such as the United Nations Capital Development Fund (UNCDF) and the United Nations Volunteers (UNV). The Report provides information on evaluation coverage, compliance, quality, institutional arrangements, and the way evaluations are used. It also presents key findings and lessons learned from the body of independent evaluations conducted during the reporting period.



Annual Report on Evaluation 2016

This annual report provides detailed insights into the evaluation activities at UNDP, UNCDF and UNV in 2016. It highlights key achievements, challenges, lessons and presents the future work plan and ways forward.



Annual Report on Evaluation 2015

This annual report provides detailed insights into the evaluation activities at UNDP, UNCDF and UNV in 2015. It highlights key achievements, challenges, lessons and presents the future work plan and ways forward.

上篇 欧美的经验

中篇 我们的探索

下篇 一点点实践

我们的探索

□ 湖北省城镇化战略规划——湖北省城镇体系评估，2011

万艳华，汪军，等. 湖北省城镇体系规划实施评估研究. 《城市规划学刊》. 2012（1）

汪军，论城市规划的评估——概念、方法和西方的实践，《国际城市规划》，2011（6）

□ 蚌埠市城市总体规划评估，2011

汪军，赵民，关于城市总体规划实施评估的体系建构——以蚌埠市城市总体规划评估为例，《上海城市规划》，2013（10）

□ 钱江新城规划建设评估，2012

赵蔚，汪军，我国城市重点发展地区规划建设评估研究，《城市规划学刊》2013（3）

赵蔚，赵民，汪军，我国重点地区规划建设评估，东南大学出版社，2013

我们的探索

□ 杭州市城东新城规划建设评估，2015

汪军、骆祎、王玉英、赵民，城市新城规划实施评估研究——以杭州城东新城为例，《城市规划》2017.（7）

□ 城市规划建设用地分类与标准（GB50137-2011），2012

汪军，赵民，李新阳，我国规划建设用地新标准制定的思路探讨，《城市规划》.2012（4）
汪军，审视中国的城市蔓延——兼对现行城市建设用地标准的评价，《现代城市研究》，2012（9）.

□ 焦作市规划编制及实施体系评估，2014

□ 湖北省石首市总体规划实施评估 2014

□ 湖北省江陵县城市总体规划实施评估 2017

□ 贵州省遵义市南部新区规划实施评估 2017

□ 河南省三门峡市商务中心区规划建设评估 2017

我们的思考

第一层次的评估

评估方面	评估目的	逻辑解释
规划实施效果评估	对规划本身目标和内容实现程度的描述和评估	通过现实条件与规划成果的符合性进行比较对规划实施中产生的偏差进行分析评判。 偏差越小，说明规划的实现度越高，但不能代表规划本身是否存在问题，无法作为判断规划是否需要修改的直接依据。

我们的思考

第二层次的评估

评估方面	评估目的	逻辑解释
规划实施机制的评估	针对政府部门在规划实施过程中的规划管理与实施机制的 合理性 和 有效性 进行评价	<p>将规划视为政策实施的过程，对规划实施过程中的规划管理与实施机制进行评价，强调对“规划过程”有效性的评估。</p> <p>在规划管理和实施机制合理有效的情况下，如果规划的目标和现实依然有较大的偏差，则可说明规划本身存在问题，则需要修改。</p>

我们的思考

第三层次的评估

评估方面	评估目的	逻辑解释
规划实施环境分析	对规划实施的外部环境的分析	环境对规划的实施起影响作用，同时也是判断规划是否需要调整的依据。 规划是否适应环境的需要决定了规划是否需要修改。

我们的思考

第四层次的评估

评估方面	评估目的	逻辑解释
规划实施影响力评估	对规划的实施的外部效应进行评估（除了规划本身确定的目标和内容之外产生的其他影响要素的评估）	<p>作为城市公共政策的一种，规划对城市的影响力不仅局限于本身所包含的内容，还会带来一系列的外部效应。</p> <p>因此，尽管规划实现了最初的目标，但是产生了不好的外部效应，则也能判断规划本身需要修改。</p> <p>反之亦然，规划虽然为实现本身的目标，但是经过分析的确可以证明给城市的整体系统带来了正的外部性，则可判定规划本身依然是有效的。</p>

我们的思考

第五层次的评估

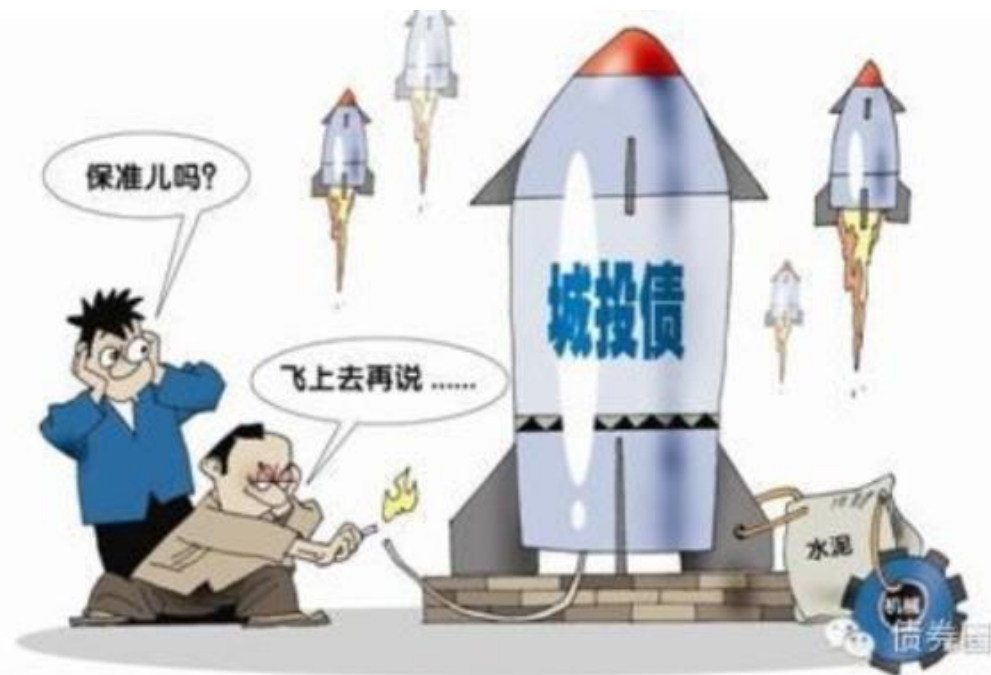
评估方面	评估目的	逻辑解释
规划实施可持续性评估	对未来城市发展条件改变时，规划实施前景的预测性评估)	<p>并不是所有的要素改变都会影响规划的实施，因此，这里不仅要判断哪些要素的改变会引起规划的修改，还要预测如果规划不修改，则引起的结果怎样。</p> <p>如果修改之后的结果与不修改引起的结果并没有本质的区别，则意味着规划并不需要修改，这是判断哪些要素会引起规划修改的依据。</p>

评估在中国的作用

(1) 评估使现代城市规划更具有公共政策属性

传统的城市规划体系体现了政府对公共服务的垄断。规划评估使政府改变了传统，将公众参与机制引入到规划的各个阶段。

同时，评估有利于保证政府在规划项目上的投入具有有效性，防止了公共资源的滥用。



(2) 评估可以改善政府与公众的关系

首先，通过评估，政府向社会公众展示了规划的成果，使信息得到公开；

其次，评估也能暴露规划中的不足，但是暴露不足并不一定损害政府部门的信誉，反而有助于提高政府的公信力；

第三，评估推动了社会公众对政府在规划方面的监督。



(3) 评估推进了“以过程和目标相结合”的规划管理模式

规划评估的出现将规划的结果与过程很好的衔接起来，使决策者和公众可以直接获得规划运行的信息和规划所获得的实际效果。

(4) 评估建立了规划的制约机制

评估改变了传统的政府在规划系统的垄断地位，通过一系列的技术手段保障了规划在制定、实施等阶段的合理性，而这种合理性通过建立一系列的制约机制来实现。

(5) 评估构成了现代规划的一部分

规划评估在规划编制、实施、总结等阶段的全面介入，使得城市规划逐渐形成了一套并列于规划运作系统存在的规划评估系统，未来将成为了规划体系中不可或缺的部分。

(6) 此外，评估在我国的还可以起到以下作用：

- 1) 迅速梳理城市建设情况**
- 2) 基于问题导向的策略提出**
- 3) 规划项目修改、终止或延期**
- 4) 支持决策**
- 5) 厘清责任**
- 6) 表达诉求**
- 7) 扩大影响**

上篇 欧美的经验

中篇 我们的探索

下篇 一点点实践



杭州市城东新城规划建设评估

■评估的目的

目的一：回顾和梳理，回顾新城各个领域的建设历程，对其成就进行总结，对不足之处进行成因分析和提出改进建议；

目的二：评估与思考，对城东新城的规划实施成果进行评估，并对其定位、功能、空间形象、开发方式等各个方面进行思考，客观全面的提出问题，并提出解决问题的路径；

目的三：战略与展望，结合城东新城各个方面的建设成就和未来诉求，总结大型城市开发项目的经验，探讨完善规划编制和优化运营管理的体制和机制等相关议题，提出适合城东新城未来发展的合理建议。

■本次评估的特点

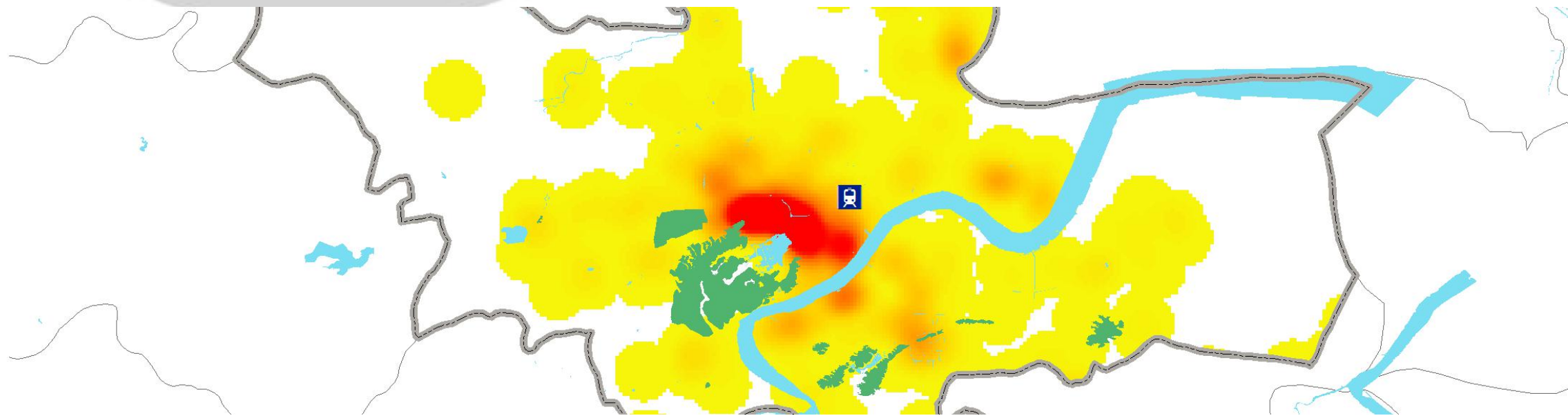
- 大数据参与评估，使定量与定性结合。
- 空间分析方法的应用，使评估结果可视化。
- 多部门访谈与广泛社会调研。

3
7

■ **问题一——整体定位尚未实现，主要功能培育迟缓**

新城的**高端商务办公**面临来自钱江新城和钱江世纪城的直接竞争；

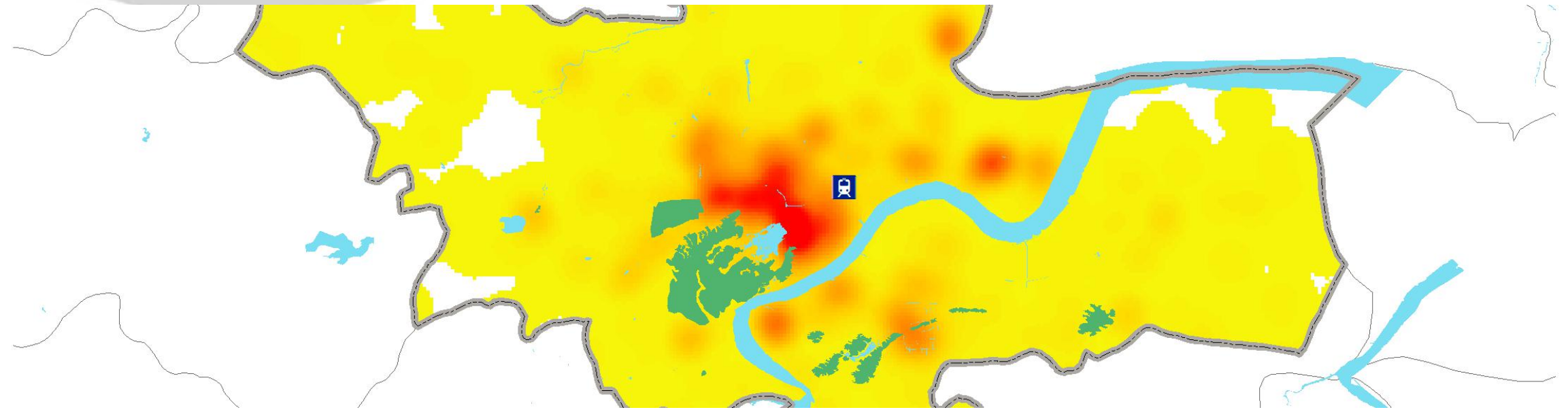
杭州市商务办公设施的空间分布示意



■ **问题一——整体定位尚未实现，主要功能培育迟缓**

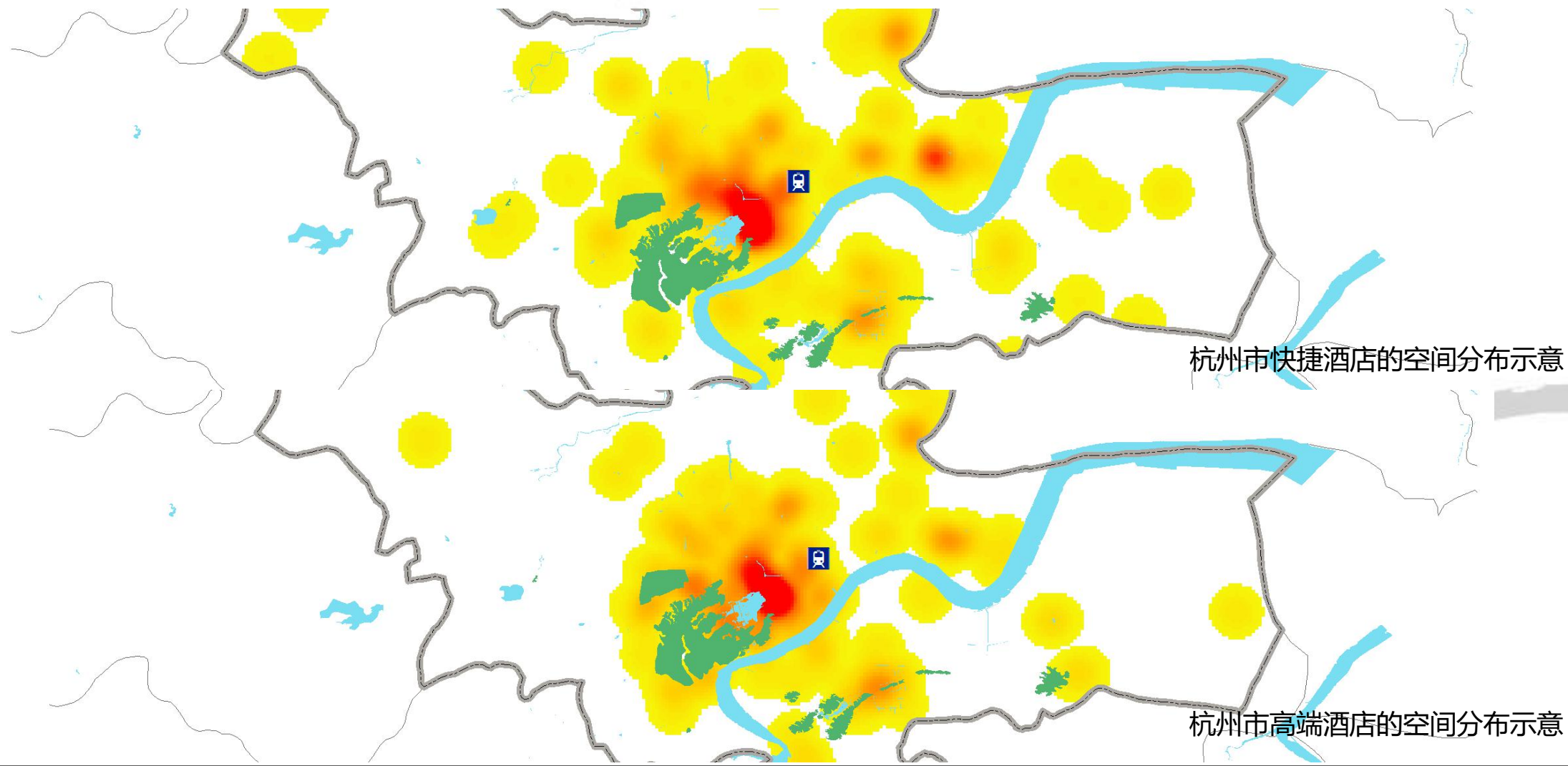
商业休闲项目目前建设进度迟缓，面临大量同质化的商业项目，开发企业普遍信心不足；

杭州市餐饮设施的空间分布示意



■ 问题一——整体定位尚未实现，主要功能培育迟缓

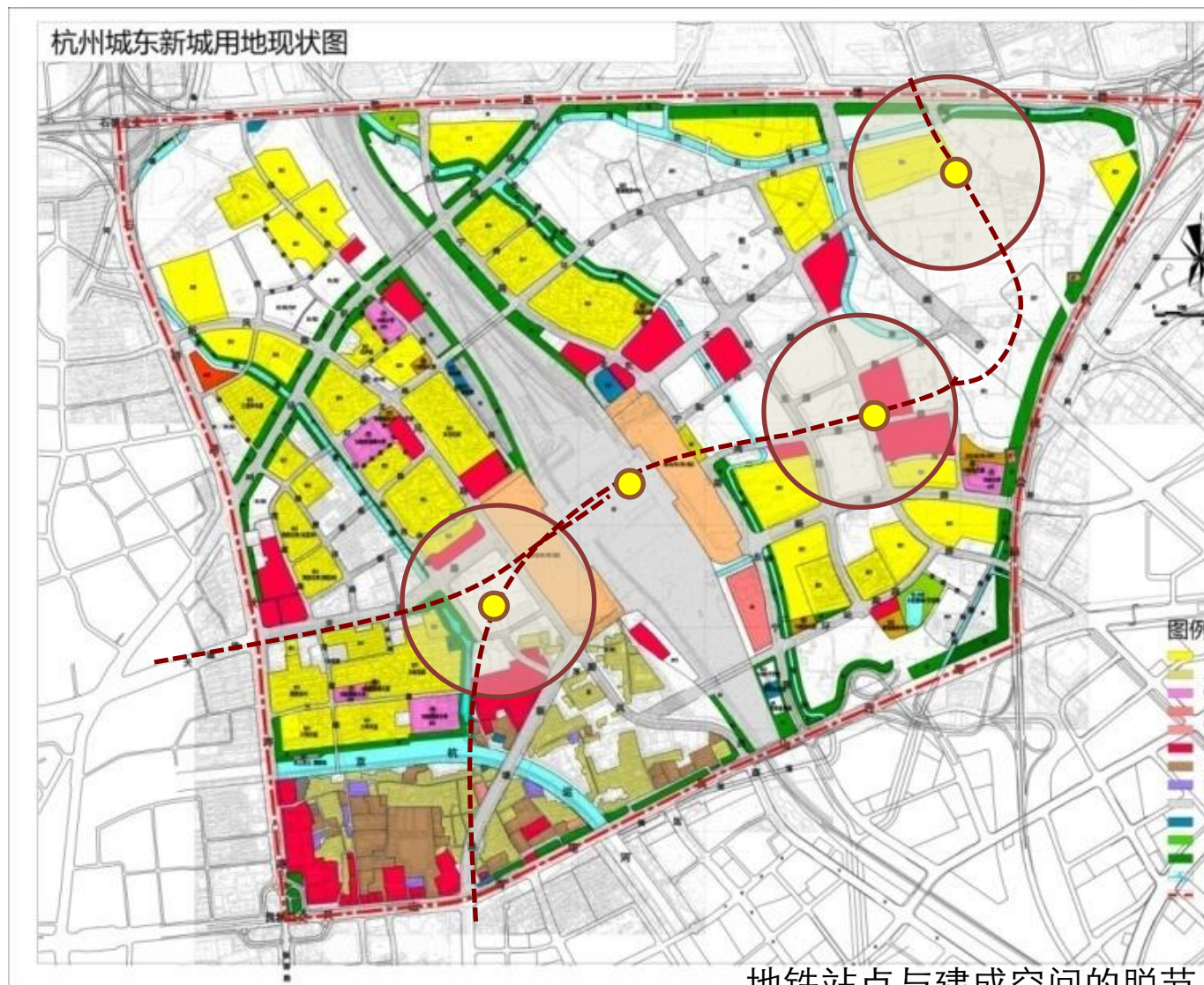
旅游服务功能目前也发展缓慢，新城范围内缺乏好的酒店品牌，也没有品牌性的休闲娱乐项目。



问题二——TOD开发未能实施，交通体系有待完善

□ 轨道结构与空间结构脱节

从轨道交通对地区发展的带动的TOD模式来看，由于**轨道交通的线路走向并不沿着新城的主要空间轴线，站点的位置较偏**，没有与现状开发相结合。

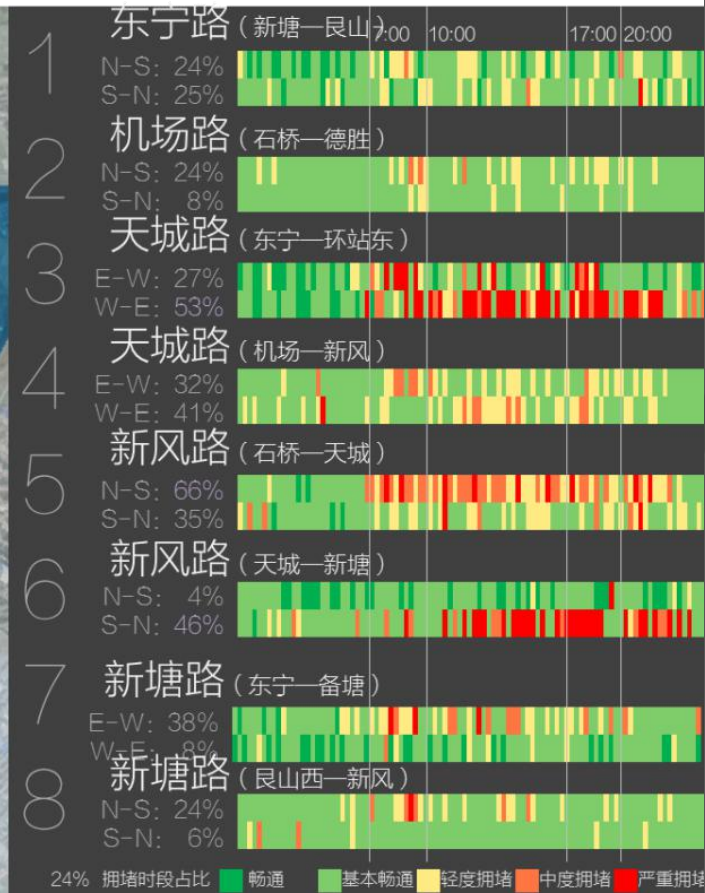


地铁站点与建成空间的脱节

问题二——TOD开发未能实施，交通体系有待完善

□ 部分道路存在日常性拥堵

拥堵较为严重的路段依次为新风路（石桥路-天城路段自北向南）、天城路（东宁路-环站东路段自西向东）、新塘路（东宁路-北塘路段自东向西）、天城路（机场路-新风路段自西向东）等。**且这些路段的拥堵情况发生并不与上下班高峰具有直接相关性，通常发生在全天呈现一定的拥堵情况。**



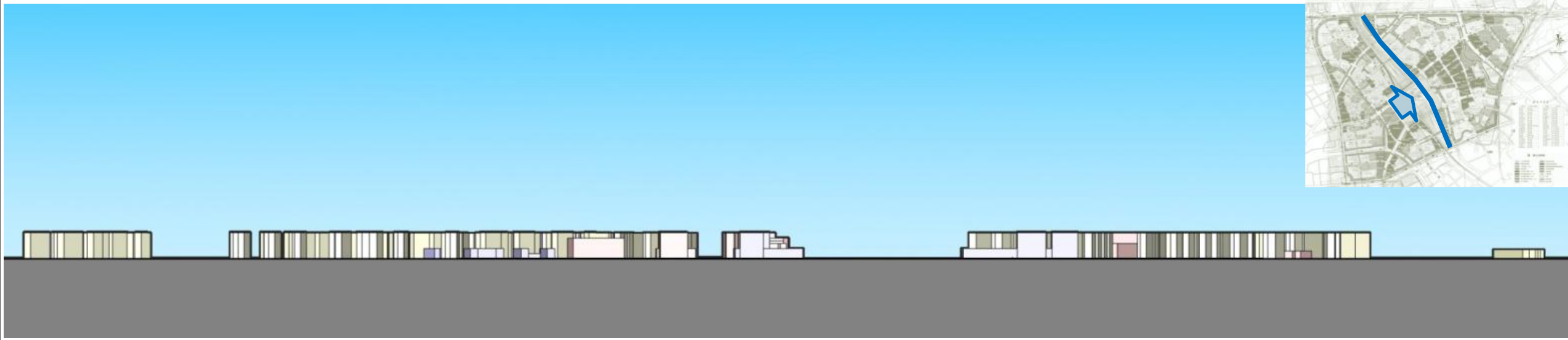
■ 问题三——空间结构尚未形成，城市形象缺乏特色

□ 建筑高度受限严重，天际线平坦单调

由于受到机场限高的严格控制，现状建成住宅高度都是50米，只有少量70米高建筑，虽然符合控规高度控制要求，但是规划所指50米以上地块受到限高控制，难以实施。

城市天际线平坦，缺少高低错落的韵律变化，缺少高层塔楼和地标建筑。

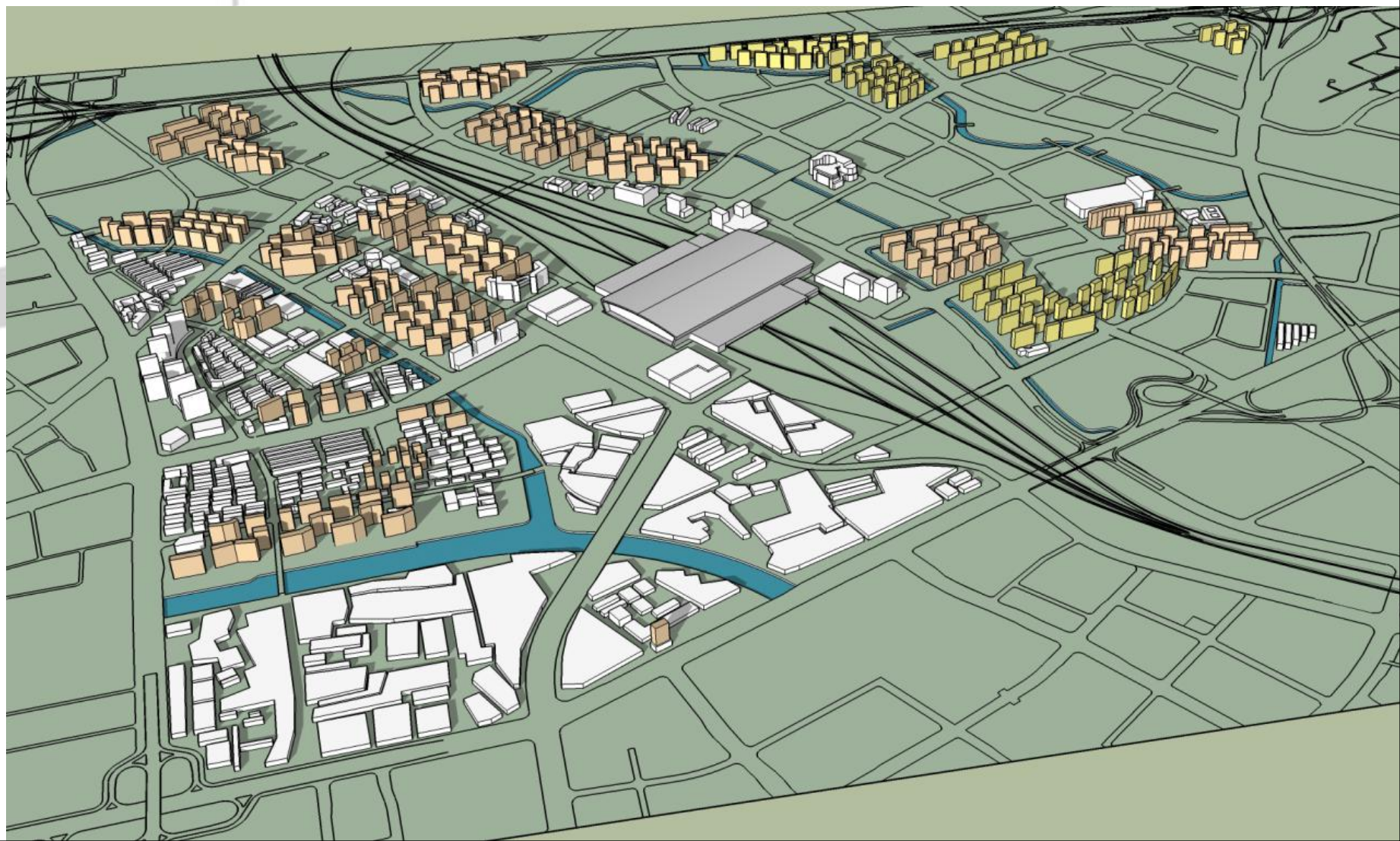
现状天际线图



■ 问题三——空间结构尚未形成，城市形象缺乏特色

□ 开发强度均等化严重，没有体现地块的价值差

地块容积率整体平均，缺少空间上的差别化。集中绿地公园、核心商务区周边，地铁站点周边和京杭运河周边等**土地价值较高的地区，没有提高容积率，体现土地的环境价值。**



■ 问题三——空间结构尚未形成，城市形象缺乏特色

目前，规划的地下空间系统并未形成，**规划的购物走廊、地下步行商业街和地下商业发展区都没有建设。**

规划的地下购物走廊经过多个商业综合体项目，所经地块的**地下空间的开发主体和权属不同，形成连廊的实际操作性较差。**同时，规划了大量的地下商业空间，这对于商业开发量已近饱和的新城来讲，**地下商业空间开发缺乏动力。**

■ 问题四——重大项目缺乏引导，品牌吸引效应不强

□ 行政资源缺乏，开发企业热情降低

比照钱江新城的开发过程，政府不仅在开发前期大量的投入资本，同时也给予钱江新城开发主体极大的行政资源，在项目招商、方案审批、项目建设过程中都给予了不同程度的行政支持，这使得社会资本在钱江新城建设过程中的投入没有后顾之忧。而目前城东新城缺乏相应的行政资源，**在项目引进和审批阶段无法给投资方有效的支持，导致了开发企业的热情降低。**

□ 公共投资与社会投资失衡

目前，在投入城东新城开发的资本中，**公共财政投入与社会投资的比例为1:1，大大低于钱江新城1:3的比例**，说明公共财政的投入并没有有效的带动社会投资。同时，许多社会投资的开发项目由于种种原因进度缓慢，造成了后续企业的观望情绪。



城东新城转型升级的策略

- 1、新思路——基于不同时空的定位重置
- 2、新功能——打造具有吸引力的功能业态
- 3、新举措——从“做地”到“营城”的转变
- 4、新形象——空间形象优化策略

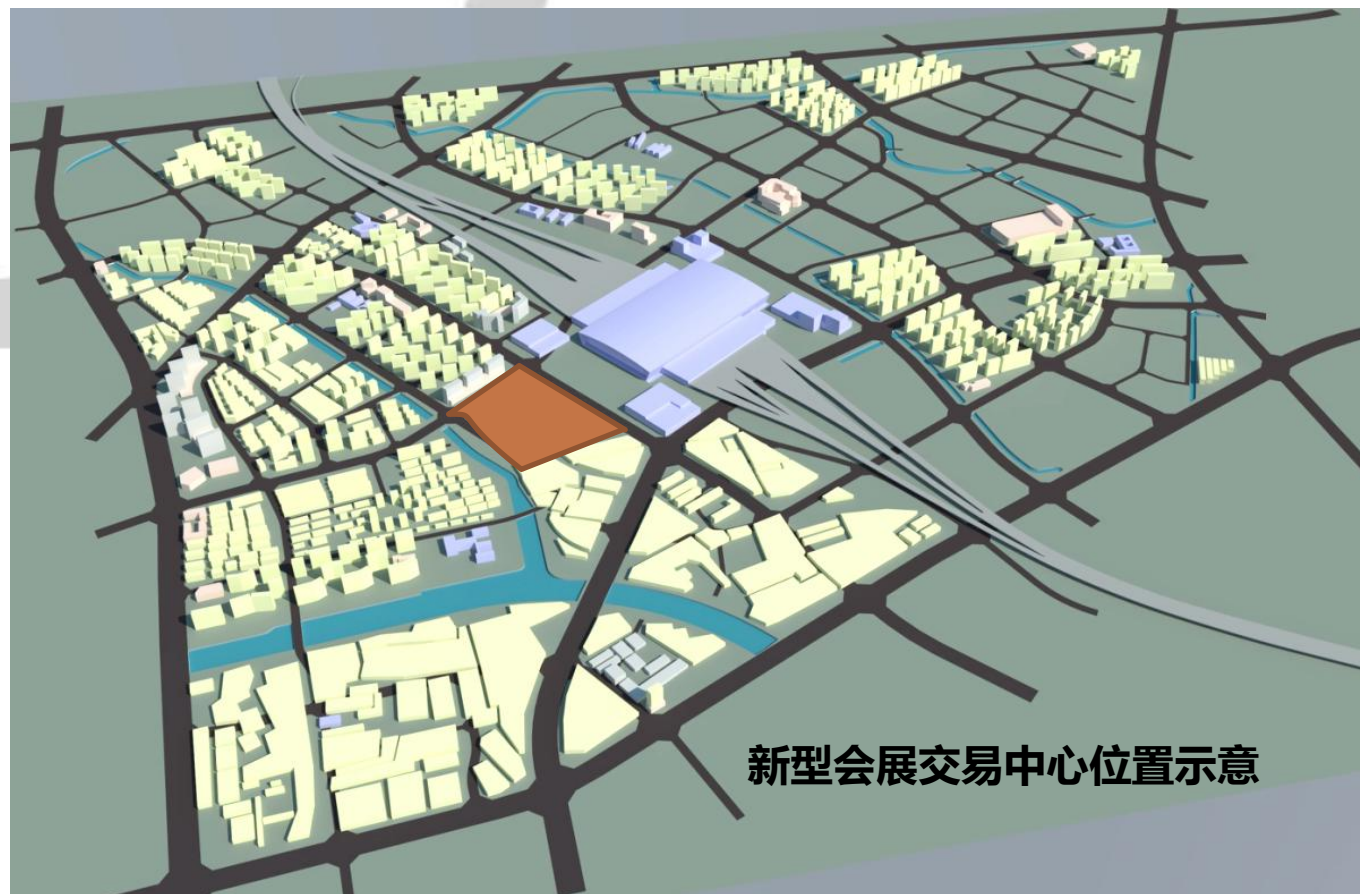
新思路——基于不同时空的定位重置

城东新城需要转变过去“新城为高铁站服务”的思路，而要使“高铁站为新城服务”，也就是强调的新城的定位转型：

从“都市驿（中转）站”向“都市目的地”的转型。

新功能——打造具有吸引力的功能业态

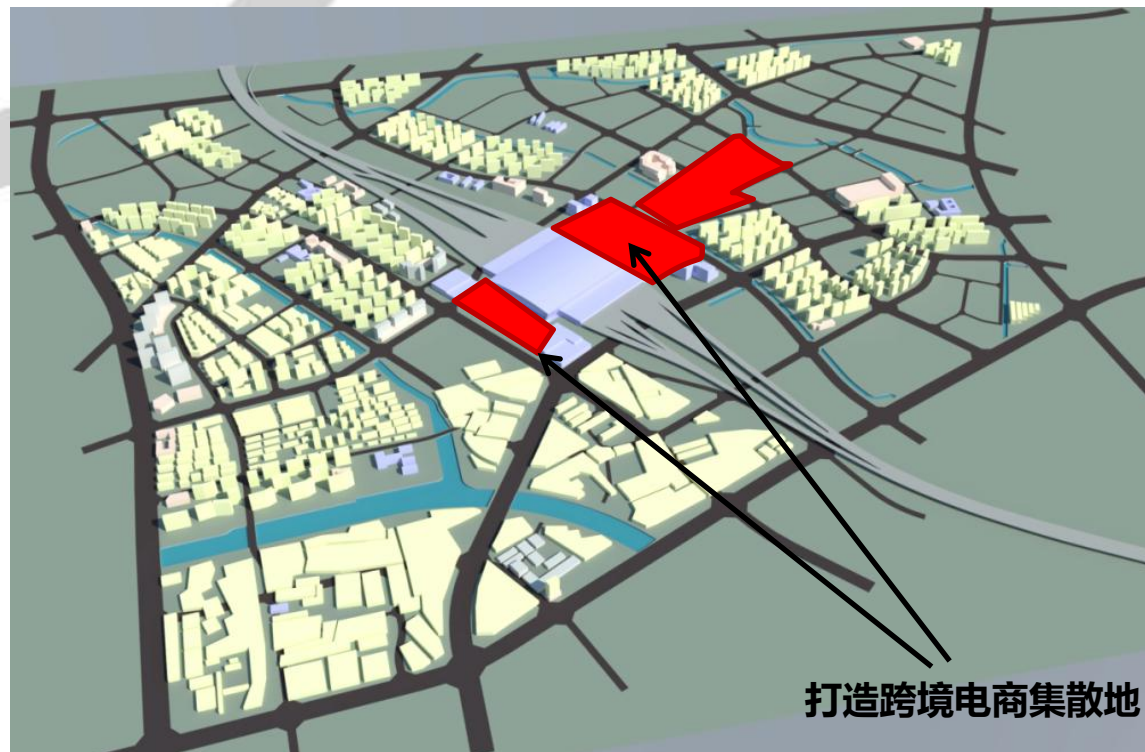
□ 打造**基于新型商业模式的展览与展会**功能，如电商论坛、微商论坛、跨境新品发布会等，要与新城未来打造的产业相适应；



新功能——打造具有吸引力的功能业态

充分利用高铁优势，引入新型商业商务模式——打造跨境电商、微商集散地

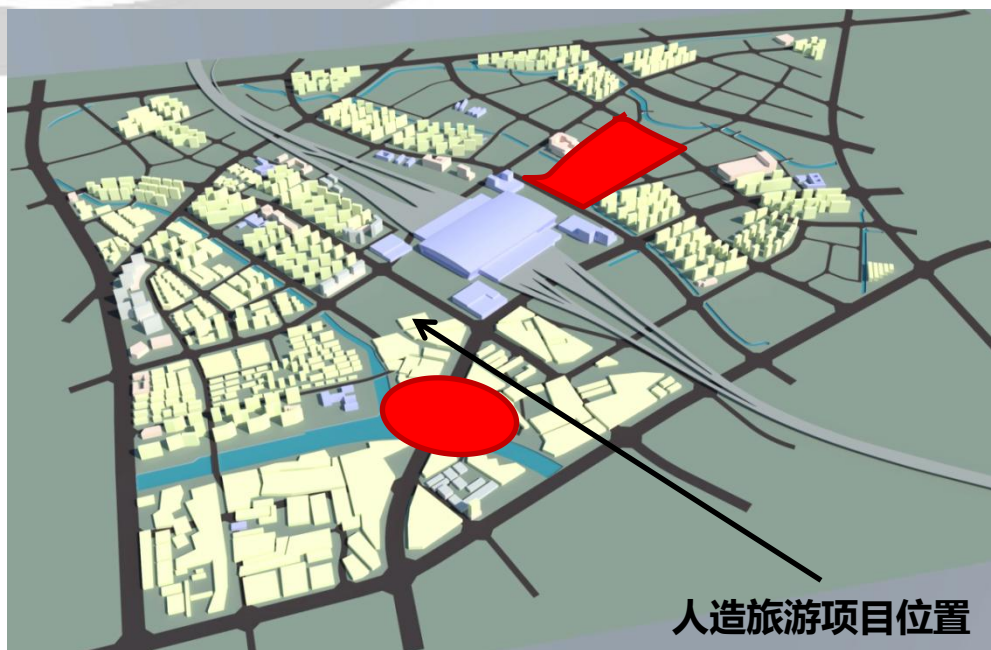
杭州有良好的电商、微商产业基础，结合高铁枢纽便捷的物流系统，打造集中的跨境电商城，微商城等，主打体验式购物+即时配送的特色模式。



新功能——打造具有吸引力的功能业态

□ 引入人造旅游度假项目，打造城市旅游目的地。

案例：上海虹桥商务区建设“冰雪之都”项目，拉斯维加斯的费蒙街



冰雪之都效果图



费蒙街天幕场景

新举措——从“做地”到“营城”的转变

- 建立新城品牌推广机制，集中营销。
- 市场推广——确立品牌和市场定位，统一推广
- 大事件营销——建立高铁论坛、跨境电商峰会、微商大会等品牌。
- 形象改变策划——打造市中心的品质居住品牌

新形象——空间形象优化策略

口加强近人尺度空间营造，培育场所精神。

未来要真正实现步行商业街的活力，

**则应强调步行尺度的建筑 and 空间设计，
关注综合体底层和二层建筑的形式。**

创造一个步行尺度的空间，而非在大尺度建筑
中强加步行的功能。



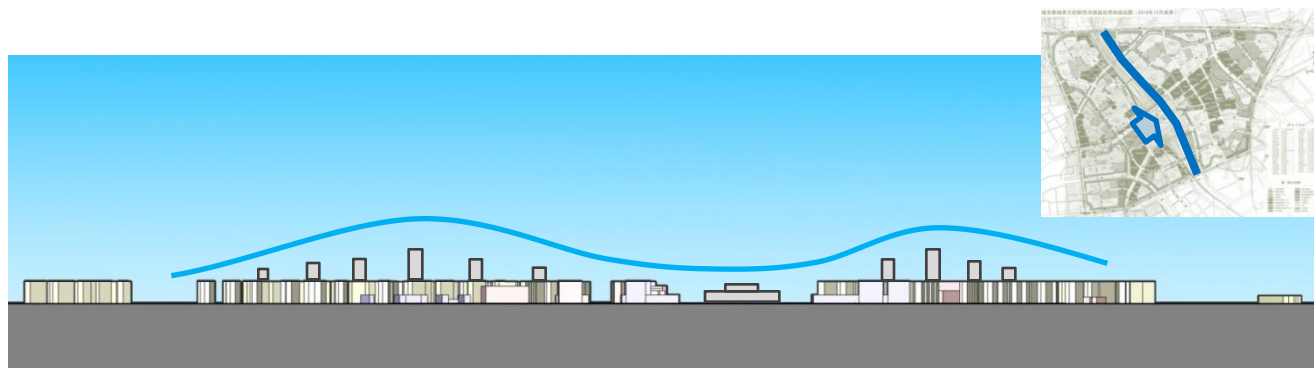
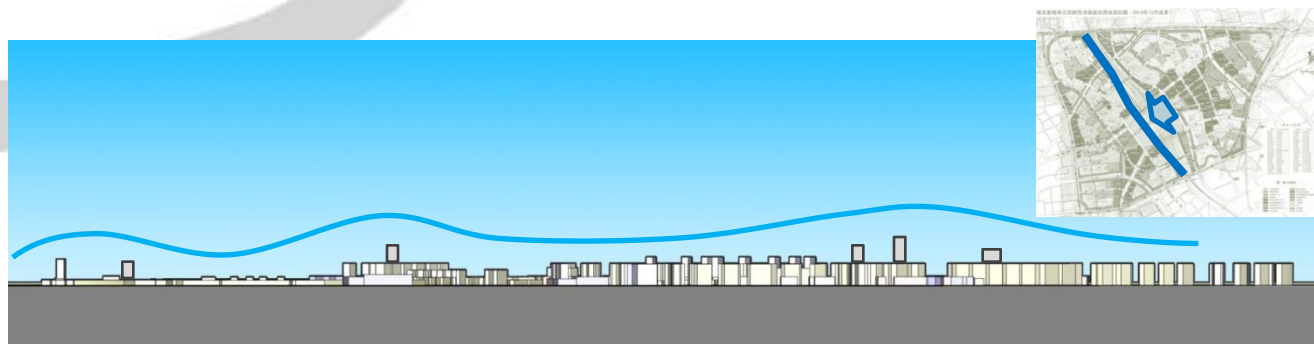
新形象——空间形象优化策略

□加强城市设计，修补空间缺陷。

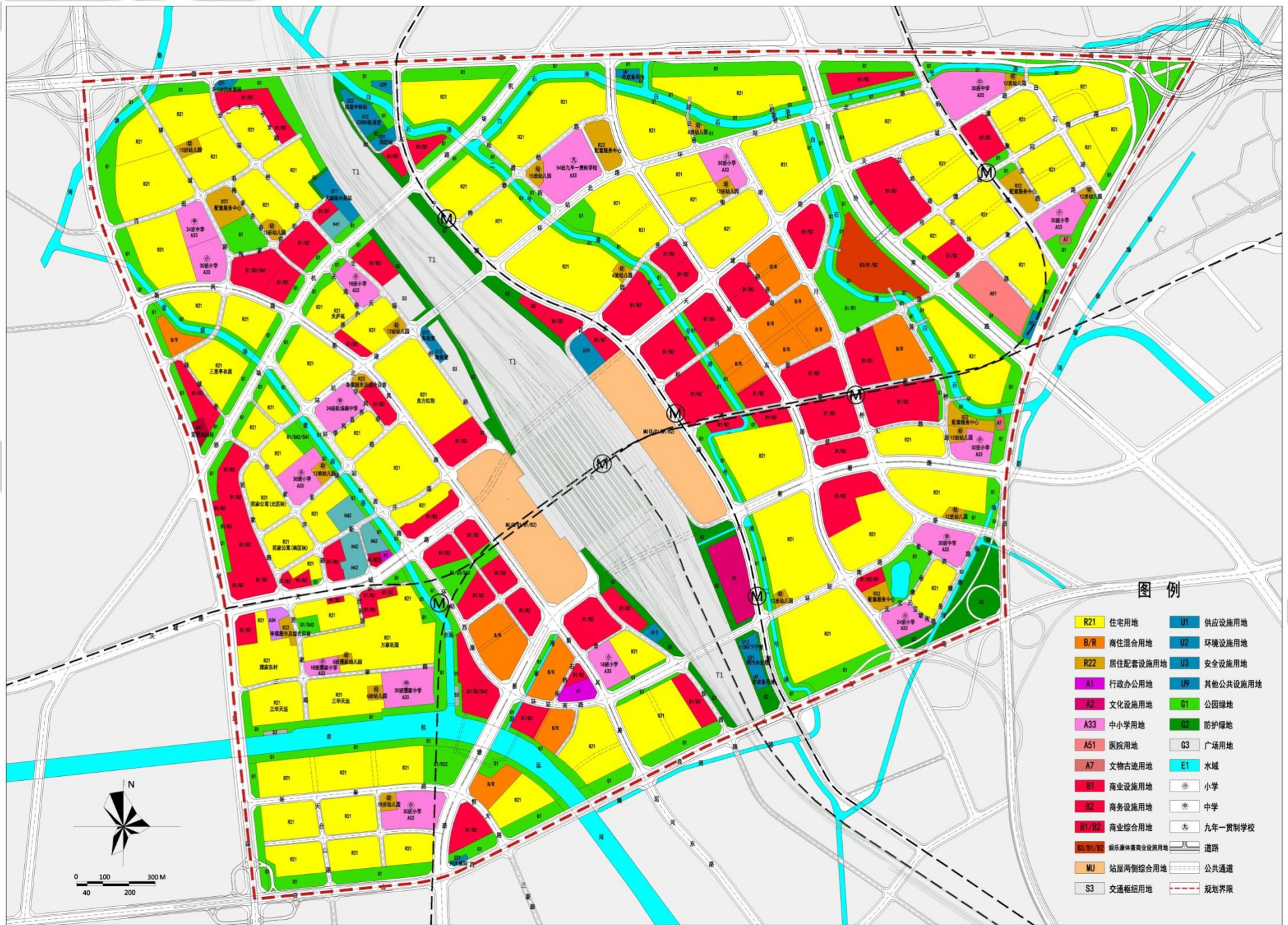
对天际线的修补。

在条件成熟时，通过在重点地段建设地标建筑，使建筑形体多样化，丰富建筑天际线；

此外，在非核心地段的部分地块可降低容积率，放宽建筑限高，提供多样化的商务居住模式，也可丰富天际线。

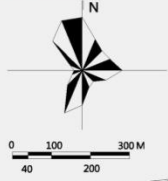


丰富的天际线示意



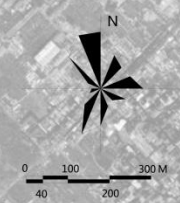
图例

- | | | | |
|----------|-------------|-------|----------|
| R21 | 住宅用地 | U1 | 供应设施用地 |
| B/R | 商住混合用地 | U2 | 环境设施用地 |
| R22 | 居住配套设施用地 | U3 | 安全设施用地 |
| A1 | 行政办公用地 | U9 | 其他公共设施用地 |
| A2 | 文化设施用地 | G1 | 公园绿地 |
| A33 | 中小学用地 | G2 | 防护绿地 |
| A51 | 医院用地 | G3 | 广场用地 |
| A7 | 文物古迹用地 | E1 | 水域 |
| B1 | 商业设施用地 | ⊙ | 小学 |
| B2 | 商务设施用地 | ⊙ | 中学 |
| B1/B2 | 商业综合用地 | ⊙ | 九年一贯制学校 |
| B3/B1/B2 | 商业综合体商业设施用地 | — | 道路 |
| MU | 站屋两侧综合用地 | --- | 公共通道 |
| S3 | 交通枢纽用地 | - - - | 规划界限 |





魅力都会、城市门户







- 2015年底，评估报告会（郑时龄院士主持，杭州市主要领导参加，杭州日报整版报道）
- 紧接着.....

The collage consists of several key elements:

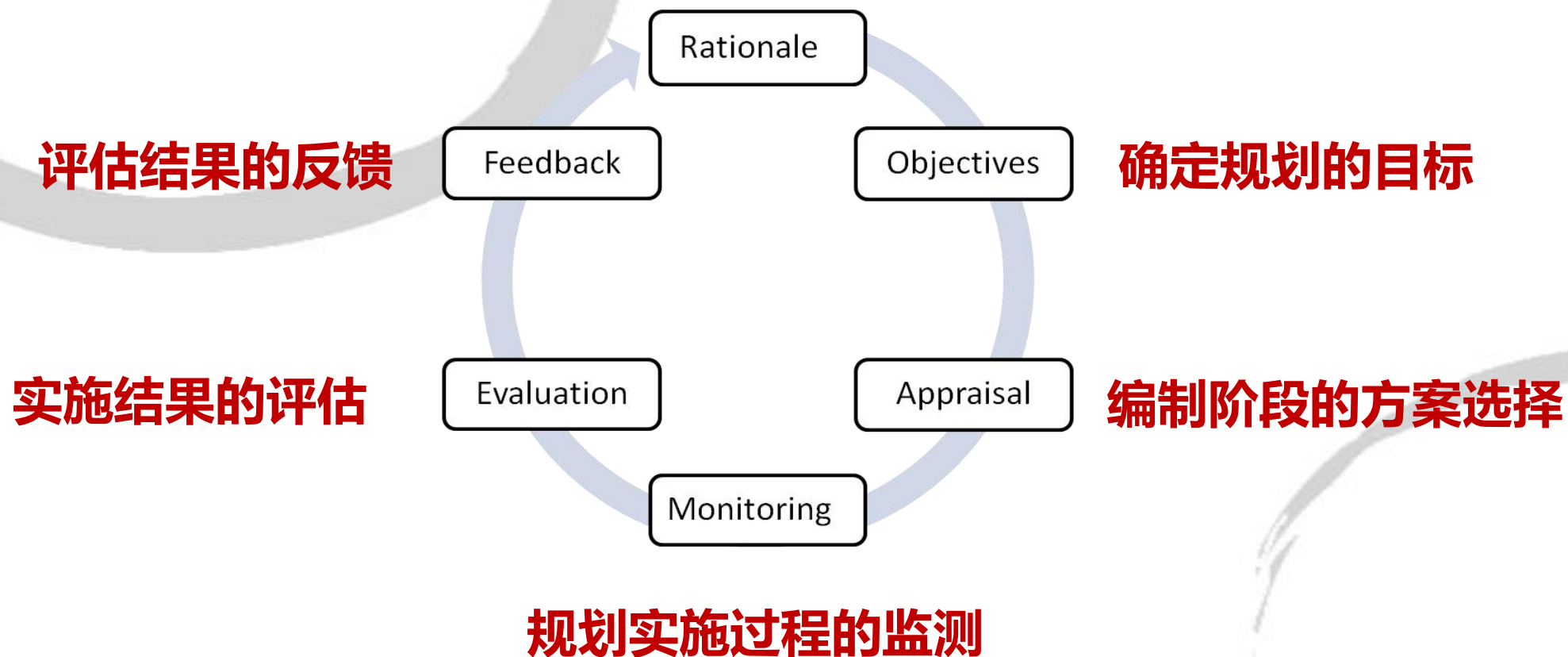
- Newspaper Clipping (Left):** A page from Hangzhou Daily (杭州日报) with the headline "《城东新城规划建设中期评估》日前出炉" (Mid-term evaluation of the planning and construction of the new eastern city of Hangzhou has been released). It features a map of the area and text about the evaluation process.
- Website Screenshot (Top Right):** A screenshot of a news website interface with a search bar and navigation links. The main headline reads "《城东新城规划建设中期评估》日前出炉" (Mid-term evaluation of the planning and construction of the new eastern city of Hangzhou has been released).
- Meeting Photo (Bottom Center):** A photograph of Professor Zheng Shiling (郑时龄) sitting at a table during a meeting. He is wearing glasses and a dark jacket. A nameplate in front of him reads "郑时龄".
- Presentation Slide (Bottom Right):** A slide titled "杭州市城东新城规划建设中期评估" (Mid-term evaluation of the planning and construction of the new eastern city of Hangzhou). It includes a map and a list of 15 evaluation points.



尾声

积极推进规划评估，推动城市规划的理性循环

规划编制和修改的必要性分析





汇报结束，谢谢聆听