

【经济与管理】

DOI: 10.15986/j.1008-7192.2018.01.008

# 城市规划管理中存在的问题及对策探析

郭 汝<sup>1</sup>, 张亚娟<sup>2</sup>, 赵玉凤<sup>1</sup>

(1. 河南城建学院 建筑与城市规管理, 河南 平顶山 467036; 2. 鲁山县城乡规划局, 河南 平顶山 467036)

**摘要:** 城市规划是城市建设的先导, 其地位非常重要, 俗话说“三分规划, 七分管”, 这更凸显了规划管理在城市规划工作中的关键作用。研究针对我国城市规划编制管理、城市规划审批管理及城市规划实施管理等城市规划管理中所存在的问题进行分析, 提出了相关对策及建议, 以期更好地提升我国城市规划管理水平, 合理推进我国城镇化进程。

**关键词:** 城市规划管理; 问题; 对策

**中图分类号:** TU 981    **文献标识码:** A    **文章编号:** 1008-7192(2018)01-0045-09

计划经济条件下, 城市规划被认为是国民经济计划的继续和延伸, 此时, 城市规划管理主要是作为维持城市建设运行的一种技术性手段。随着社会主义市场经济的逐步建立, 城市建设也由政府为主导的一元投资行为, 逐步转变为市场为主导的多元投资行为。随之而来, 城市规划不仅仅是进行城市空间及土地的利用和安排, 还具有公共利益分配的重要作用, 已成为政府进行城市管理的重要手段。

城市规划管理作为城市规划过程的最后环节, 是事关成败的重要步骤。长期以来, 由于有“重规划, 轻管理”的思想存在, 城市规划管理成为规划学科研究中较为薄弱的领域, 也是规划学科研究中必须加强的领域。俗话说, “三分规划, 七分管”, 如何加强城市规划管理以切实落实对规划前期工作的保障, 是当前形势下我国城市建设面临的重要问题。

## 一、 城市规划管理内涵探讨

城市规划管理与公共管理学紧密相关, 因而, 城市规划管理有机地将城市规划与公共管理联系在了一起。城市规划是一项公共政策, 在对城市空间及土地进行布局 and 安排的同时, 还有实现促

进城市社会与经济发展的任务; 公共管理则强调政府、企业、社会、市民在管理中的互动作用, 重视制度与社会的集体参与。两者的主要共同点有公共、多元、效率、公平等<sup>[1-2]</sup> (图1)。

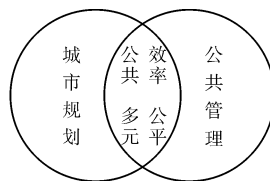


图1 城市规划与公共管理关系

作为城市规划与公共管理的交集, 城市规划管理是在城市规划运作体系中, 城市规划管理者运用行政、经济、法律等多元管理方法和手段, 借助政府、企业、社会、公众等多方力量, 调配城市的各种资源, 在兼顾公平和效率的基础上, 去实现规划目标的实践活动。从规划学角度, 城市规划管理包括城市规划编制管理、城市规划审批管理及城市规划实施管理。城市规划编制管理主要是组织城市规划编制工作, 规划成果的质量把控、上报及管理, 城市规划审批管理主要是对城市规划成果实行审批及管理, 城市规划实施管理主要指“一书三证”及规划实施和监督检查管理<sup>[3]</sup>。

收稿日期: 2017-09-12

基金项目: 2015年度河南省高等学校青年骨干教师资助计划项目(2015GGJS-012); 河南省高等学校重点科研项目(15B620002); 河南省高等学校重点科研项目(18B630002); 河南省教育厅人文社会科学研究项目(2017-ZZJH-034)

作者简介: 郭 汝(1981-), 男, 河南城建学院建筑与城市规划学院副教授, 注册城市规划师, 博士, 研究方向为城乡规划理论与实践; 张亚娟(1978-), 女, 鲁山县城乡规划局副主任科员, 研究方向为城市规划管理。E-mail: whdxgr@163.com

## 二、城市规划管理现状问题分析

2016 年底,我国城镇化水平已达 57.35%。按照诺瑟姆曲线(图 2),城镇化水平达到 60% 后,城镇化进程开始变慢。因而,按照每年一个多百分点的城镇化率增长速度,近几年内,我国将进入城镇化发展的稳定阶段,这将进一步凸显城市规划管理的重要地位和作用。如前所述,城市规划管理包括城市规划编制管理、城市规划审批管理和城市规划实施管理三个方面,现就以上三方面存在的主要问题进行分析。

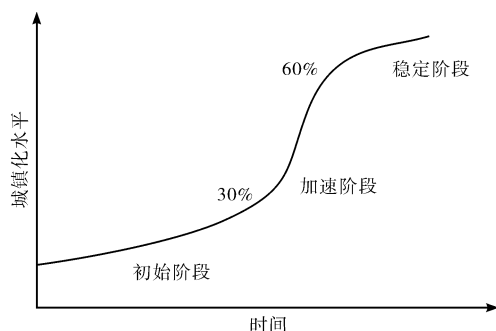


图2 诺瑟姆曲线

### 1. 城市规划编制管理中存在的问题

(1) 规划资质混乱。我国《中华人民共和国城乡规划法》规定,城乡规划编制单位必须在具备资质的前提下,才能承担规划编制任务。而在实际操作过程中,无资质的规划编制单位或个人挂靠正规规划编制单位的情况屡见不鲜。一方面,作为不具备扎实实践经验和能力的草根团队,其整体规划设计水平较低,不能满足市场及社会发展的需要;另一方面,由于其盈利性突出的鲜明特点,其收费往往远低于国家相关收费标准,从而影响和扰乱规划设计市场,造成“劣币驱逐良币”的消极局面。

(2) 本土特色缺失。一方面,由于我国地域广阔,有些地区的建筑特征并不像皖南徽派建筑及岭南骑楼建筑等类型明显和突出,在设计过程中,当地政府或设计部门往往根据领导意志及个人喜好,盲目地照搬照抄其他地区的建筑设计特点,导致当地的建筑风格异化,从而完全丧失了地方特色。另一方面,规划作为公共政策,其编制方向与内容往往依据中央及地方的有关精神,而各地执行政策有时会出现偏差,导致某种类型

的规划编制形成一窝蜂,从而造成某种类型的规划编制任务集中、扎堆的局面。在规划快速编制过程中,规划方案之间的区别不明显、设计手法雷同等问题容易显现,从而导致规划与本地实际不符、缺乏特色。

(3) 覆盖范围较窄。除法定规划外,非法定规划在我国规划体系中也扮演着重要的角色。如作为城市总体规划有效补充的城市发展战略规划,着重对城市自身存在的重大问题进行研究,可有效弥补城市总体规划内容重点不够突出及对未来预测不足的问题。但由于认识不足等原因,全国只有部分城市及地区编制了城市发展战略规划,远远不能满足当前城市快速发展的需要。此外,国家层面和地方层面都高度重视的城市设计工作,尚未纳入法定规划编制范畴之内。近年高校人才培养专业设置中,城市设计一直被呼吁作为一个专业进行单独的人才招生和培养,城市设计在建筑学和城市规划中的桥梁地位及其重要性可见一斑。因而,应赋予城市设计一定的法律效力,并加强其对城市重点地段的专题研究,形成相应的有法律约束的文本、图则、导则,避免设计失控。

此外,控制性详细规划作为法定规划的重要组成部分,是进行规划管理的重要依据,应逐步在城市建设用地范围内做到全部覆盖。多年来,城市建设就项目论项目,临时编制控制性详细规划的情况并不少见,使得城市建设具体项目的规划条件无据可依。此外,许多城市的基础设施等专项规划没有单独编制,同样严重影响了城市建设的进程和效果。整体而言,在我国许多地区,部分层次及类型的规划,尤其是城市发展战略规划、控制性详细规划、部分专项规划的编制相对滞后,不能对城市建设进行有效的指导。

(4) 长官意志突出。由于城市财政收入及城市建设水平作为当前城市发展功绩的重要表征,对于当地领导而言,城市规划在发挥其正常作用的同时,随之而来的也有其功利性的表现。如在城市规划编制过程中,为了争取更多的建设用地指标及增加城市财政收入,当地领导常常要求对人口及用地规模规划得越大越好。此外,城市规划作为当地领导表达城市建设思路的集中体现,“新官上任三把火”等官本位思想还依然存在,就

规划编制工作而言,新换一位主要领导往往伴随新的城市发展思路,这就导致主要规划的大型修改工作往往与领导换届同时进行,严重影响了规划编制进程和实际功能。过于集中的权力凌驾于科学决策之上,往往会导致城市发展方向出现偏差,城市规划最终成为个别领导实现政绩的工具。

## 2. 城市规划审批管理中存在的问题

(1) 违规审批操作。我国《中华人民共和国城乡规划法》对规划用地性质的调整和变更程序做出了详细规定,并鼓励新技术在城市规划中的运用,如许多地区正在使用航拍图与城市用地规划图比对等方式对城市用地性质落实情况进行监督。而在城市建设过程中,未经法定程序的实际用地性质与规划用地性质不符的情况仍然会出现,规划的法律效力往往得不到真正尊重和体现。近年来,国家官员因城市规划、土地等方面违规操作而落马的不在少数,利用职权之便违规审批的操作行为依然存在。

(2) 机构仍待完善。在地级以上城市中,城乡规划局往往作为行政部门单独设立,但在下辖县区中,城乡规划局的单列设置并不普遍。以河南省平顶山市为例,平顶山市下辖县市有宝丰县、叶县、鲁山县、郏县和舞钢市,其中,只有宝丰县和鲁山县设有城乡规划局,但单位网站建设并不成熟,规划的批前及其批后公示无法通过互联网让公众知情和参与,审批时的“阳光规划”无法得到充分展示。此外,城乡规划局往往作为县及县级市城乡建设局的一个二级附属机构进行设置,为单独开展城市规划管理带来了诸多不便,也大大影响了城市规划审批工作的正常进行。

(3) 制度尚不成熟。我国《中华人民共和国城乡规划法》对规划报批前征求公众意见的过程做出了详细规定,但在规划实际报批前,多数地区往往只是象征性地征求公众意见,由于公众参与程度大打折扣,必然影响到规划的可操作性。此外,在规划审批前,各地纷纷建立起专家评审制度,通过专家评审的方式对规划进行把关,但一些地方尚未启动通过城市规划项目专家评审制,仅通过规划局相关技术人员把控、领导拍板的方式进行,缺乏专业人员的合理意见,规划成果的质量无法得到保障。

(4) 审批期限较长。城市规划审批需要多部门的共同参与,较大的工作量无疑会花费较长的时间。然而,不少城市的总体规划,从编制到审批,一般要经历1~2年的时间,甚至有的大中城市和省会城市总体规划的审批年限达到了3~5年。如此长的审批期限会带来明显的弊端,如规划审批后,当地的城市建设及社会经济发展出现了新的问题,如审批后的城市规划已不符合当地的实际需要,或有的近期建设规划在审批后已快到期,无法再指导当地的城市建设等。因而,在可能的情况下,应出台有关政策,对规划审批的期限进行控制,更好地保证规划的时效性和实效性。

## 3. 城市规划实施管理中存在的问题

(1) 规定陈旧。近年来,我国社会经济快速发展,而各地城市规划中有关控制规定更新较为缓慢,以停车位设置标准为例,建设部推行的《住宅性能认定标准》中规定:3A类住宅住户与停车位比例要达到1:1,2A类住宅要达到1:0.8,1A类住宅要达到1:0.6<sup>①</sup>。但各地执行标准不同,如《郑州市公共服务设施配建标准》中规定实行一户配建一个停车位,《上海市城市规划管理技术规定》中规定:新建居住建筑基地,位于中心城地区的,汽车停车率应不小于0.6辆/户,其中,浦西内环线以内地区,应视周边地区配套情况适当增加。除停车位外,许多条件相似城市或地区的地方规章中对规划领域内重要内容的规定各不相同,形成了各地规划控制尺度不一,造成建设不能满足社会需求的情况。

(2) 价值异化。以2003年深圳市某小区门诊部的规划建设为例,2003年6月,该小区部分业主发现,小区规划包括一个2000平方米的门诊部,刚刚经历SARS的业主们开始就这一被隐瞒的事实与发展商进行交涉,向开发商递交《关于门诊部规划的业主异议书》,明确提出反对设立门诊部。与小区业主们关心的内容相比,《城市居住区规划设计规范》中的规定显然是偏于原则了,门诊部如何“独立设置”没有细化的说明,与外界关系的要求也不是很明确,对于在居民楼开设门诊部以及是否可以和居民共用排污等市政管道更是未提及<sup>[4]</sup>。

可以看出,城市规划应以人为本,而城市规划管理的实践结果有时却违背初衷,一些规划管理行为不仅损害了城市的公共利益,也对规划自身的基本原则进行了破坏。除以上案例外,这种价值异化行为在城市规划管理中的突出表现有:一方面,政府的新城规划决策权异化为强烈的经济追求<sup>[5]</sup>。目前,城市建设参与的市場化和多元化使得城市规划目的异化,往往使政府决策者把房地产开发作为推动城市经济增长率的手段,使得城市规划带有显著商业化色彩。另一方面,规划管理的公平兼顾弱势群体利益的原则异化为破坏原有弱势群体利益的行为<sup>[6]</sup>。民众作为城市规划建设参与主体中较为薄弱的一元,政府应给予必要的扶助,才能保障他们自身的利益<sup>[7]</sup>,而在许多城市更新案例中,规划方案多选择完全拆迁后高密度重建,使原有的社会经济网络荡然无存。

(3) 管理缺位。管理到位是城市规划管理能够合理落实的关键一环,通常情况下,管理缺位是由于制度不完善及行政不作为造成的。主要分两种情况:一是上级对下级城乡规划的管理缺位;二是在城乡规划的实施过程中,有效的事前及事中的管理缺位。第一种情况下,上级对下级规划的指导和监督缺位,使得下级城乡规划不能很好地从上级规划主管部门得到客观正确的反映。如城乡规划督察工作 2006 年 9 月正式启动以来,本意是使规划督察员发挥实时监督、层级监督、专家监督的优势,及时了解各地规划执行的实际情况,针对所出现的问题,独立、公正地提出建议和意见。但由于缺乏具体的奖惩措施及有关制度,使得部分城市和地方在具体规划管理问题上,限制规划督察员过度参与或导致规划督察员产生懈怠思想,而造成规划督导制度形同虚设的情况。对于第二种情况,在一些城市规划管理的案例中也时常存在,如 2005 年“郑州咪表之‘谜’”事件,郑州市民任俊杰认为,郑州咪表存在的一系列问题的根源是郑州市城市规划局违法规划所致,多次到规划局要求查看咪表停车位规划相关材料,均被拒绝。为此,他将郑州市城市规划局告上法庭。这两种情况均反映出管理缺位对政府形象及城市规划管理落实产生的消极影响和负面作用。

(4) 监察不严。城市规划实施过程中,有效的城市规划监察是必不可少的,在绝大多数城市规划管理部门均设置城市规划监察队伍,负责对本地区城市规划建设进行监管。但出于制度、管理、资金、技术力量等多方面原因,部分城市的规划监察工作整体情况并不理想,如我国西部地区某市由于规划监察队编制有限,仅凭编制人员开展工作不能满足需要,因而,招收了一部分编外工作人员,其工资需要通过自筹的方式解决。为了筹集编外人员工资等资金,该市规划监察大队在执法过程中出现包庇违章建设,并收取回扣等违反制度的情况,从而造成城市规划监督管理的效果大打折扣。

(5) 方法滞后。《中华人民共和国城乡规划法》第十条“国家鼓励采用先进的科学技术,增强城乡规划的科学性,提高城乡规划实施及监督管理的效能”。目前,除去原有的数学计量模型、GIS、RS 等方法外,近年来开始着重强调的互联网+、大数据分析等技术方法应得到进一步推广应用。尤其在共享经济时代,将进一步强调数据的共享化、数字化,依托大数据平台建设智慧决策和规划管理系统,并应用大数据技术对规划管理业务带来局部突破,主要变化将体现在定量研究技术、方法方面,如提供大数据分析定制服务方向,即由规划设计编制单位提供数据分析目标与数据源,由专业数据分析师来完成分析,或直接用专业数据服务公司提供有关的数据服务<sup>[8-9]</sup>。基于此,在新的时代背景下,理应进一步以新技术为辅助,推进城市规划管理更加理性、良性发展。

### 三、 症结分析

通过以上分析得出,其主要症结有以下方面。

#### 1. 传统理念与超前意识的矛盾

城市规划作为城市未来空间发展的安排意图,其意在长远。如城市总体规划是考虑城市 20 年左右的土地及空间利用的宏观安排,需要具有超前的规划意识,而在许多城市规划方案及对规划的管理控制过程中,不仅缺乏长远的规划意识,反而受到传统思想左右,造成城市建设出现了诸多问题。如河南夏邑县曹集乡政府办公楼(图3)、

内蒙古鄂尔多斯市康巴什广场（图4）等，都存在因受讲排场、求大气等传统思想左右，出现建成后受人诟病的情形。



图3 河南夏邑县曹集乡政府



图4 内蒙古鄂尔多斯市康巴什广场

## 2. 工具理性与价值理性的矛盾

随着我国经济体制由计划经济向市场经济的转变，城市规划的职责开始发生变化，即由宏观分配向兼顾效率与公平转变。规划的原本目的是公平地分配城市空间及土地资源，基于多种原因，目前衡量政府政绩的主要尺度为经济指标，在效率与公平的博弈问题上，产生了诸多矛盾。究其实质，“工具理性”与“价值理性”的博弈是影响城市规划实施效果的关键问题。合理的规划，应是工具理性与价值理性的适当平衡，既要讲求效率和功利，也要顾及道义和价值。目前，我国城市规划中存在的诸多问题，源于对规划的评价尺度，其根源就是工具理性与价值理性间的关系问题。

## 3. 实际地位与体制机制的矛盾

城市规划作为城市建设的先行工作，其实效

性和公正性直接决定了规划的合理性。在国内，目前还有相当部分县城及县级市未单设城乡规划局，或所设立的城乡规划局为副科级设置，隶属于住房与城乡建设局，这大大约束了城市规划的主体地位和作用。此外，国家为保证城市规划管理工作的质量，推行城乡规划督察员制度，从长期从事城市规划管理工作的退休、离岗老同志中选任规划督察员，并出台了《关于推荐城乡规划督察员的说明》及《建设部关于建立派驻城乡规划督察员制度的指导意见》，而未制定规划督察员失职及渎职的有关管理规定，使规划督察工作的严格推进出现了漏洞和空子。

## 4. 快速建设与科学发展的矛盾

我国目前处于城镇化加速阶段，许多重点城市规划建设项目被列入五年国民经济与社会发展规划或年度重点工程项目，要求按期完成。同时，城市规划工作是一项系统工程，涉及资料收集、方案设计、公众参与、意见反馈等多环节、多步骤的过程，尤其是一些复杂艰深的重点项目，在方案深入及修改、反馈的过程中，工作量较大，不宜快速完成。但现实情况是，由于受到完成时限的约束，必须按期完成，这就导致对规划的内容和实质推敲不足，从而导致项目难以实施的情况出现。

此外，城镇化的快速推进对城市规划专业人才提出了迫切的需求。1952年，同济大学开设了全国第一个城市规划专业，至1997年，开设城市规划专业的院校达到了28所，进入2000年后，开设城市规划专业的院校呈井喷式增长，至2016年底，开设城市（乡）规划专业的院校达到了227所<sup>[10]</sup>。可以看出，基于社会的大量需求，人才培养数量也随之快速增加，但这样还是无法满足城市建设快速发展的需要，在一些县城及县级市的城乡规划局，科班出身的规划管理人员屈指可数，专业知识缺乏导致在规划编制、审批及实施过程中出现诸多问题。因而，在合理提升高等院校专业人才培养数量的同时，应积极提高人才培养质量，以更好地满足现代城市高标准快速发展需要。此外，在城市规划管理中所运用的技术方法存在着更新和提升的空间，在共享经济时期，应积极运用互联网+、大数据分析等技术手

段,进一步提升规划管理的理性和科学性。

### 5. 长官意志与公众参与的矛盾

我国当前的规划机制主要是一元主导下的,政府主导、控制下的城市规划管理模式,其中政府力、市场力和社会力呈现不对称、非均衡的状态,政府力过于强大,市场力片面得到强化而社会力过于弱小。虽然我国目前以市场经济作为主导,这种规划机制仍没有非常明显的变化,城市规划中的长官意志现象仍然非常突出。法国哲学家列斐伏尔(H·Lefebvre)在《现代性与空间的生产》一书中明确指出,空间是生产资料、政治工具,充斥着各种意识形态,有使用价值并能创造剩余价值,可以被消费,空间是强者的领域。列斐伏尔的空间理论不仅针对物质空间本身,而且与马克思提出的生产、消费、阶级等核心概念具有直接的对应关系。这种理论解释了目前我国城市规划管理中存在的长官意志突出的问题。

合理的规划机制应是使政府力、市场力和社会力得到适度的平衡,在政府作为主导的前提下,三方力量能够平等对话,话语权均等,相互制约,最终达成合意,只有这样,规划的公平性才能够进一步得到体现<sup>[11]</sup>。

## 四、 实施对策

针对我国城市规划管理过程中存在的问题及症结分析,除去工作流程与方法不够科学、机构与管理不够到位、人才培养数量和质量不足等外在因素,关键在于规划思想、价值理念、体制机制和意志主体的转变。

### 1. 规划思想转变

城市规划应具有前瞻性,发展应与时俱进,同时预测城市未来发展的多种变化与可能性,在进行城市用地及空间布局时,必须考虑与土地利用总体规划及国民经济与社会发展规划相衔接,以达到更好地促进本地社会经济全面发展的目的。同时,基于社会发展的需要,应将生态优先、尊重历史与文化、多元化决策等理念融入城市规划全过程。此外,城市规划应由单一的技术手段向综合多样的决策和博弈过程转变,切实增强城市规划的控制作用,坚决维护规划的法律效力,有效进行城乡空间开发利用管制,合理划定城市“三区四线”<sup>[12]</sup>(表1),明确区分城乡规划中严禁建设开发的地段及限制、适宜开发建设的地段。

表1 城市“三区四线”规划管理

项目	内容
禁建区	基本农田、行洪河道、水源地一级保护区、风景名胜区核心区、自然保护区核心区和缓冲区、森林湿地公元生态保育区和恢复重建区、地质公园核心区、道路红线、区域性市政走廊用地范围内、城市绿地、地质灾害易发区、矿产采空区、文物保护单位保护范围等,禁止城市建设开发活动
限建区	水源地二级保护区、地下水防护区、风景名胜区非核心区、自然保护区非核心区和缓冲区、森林公园非生态保护区、湿地公园非保育区和恢复重建区、地质公园非核心区、海陆交界生态敏感区和灾害易发区、文物保护单位建设控制地带、文物地下埋藏区、机场噪声控制区、市政走廊预留和道路红线外控制区、矿产采空区外围、地质灾害低易发区、蓄滞洪区、行洪河道外围一定范围等,限制城市建设开发活动
适建区	在已经划定为城市建设用地的区域,合理安排生产用地、生活用地和生态用地,合理确定开发时序、开发模式和开发强度
绿线	划定城市各类绿地范围的控制线,规定保护要求和控制指标
蓝线	划定在城市规划中确定的江、河、湖、库、渠和湿地等城市地表水体保护和控制的地域界线,规定保护要求和控制指标
紫线	划定国家历史文化名城内的历史文化街区和省、自治区、直辖市人民政府公布的历史文化街区的保护范围界线,以及城市历史文化街区外经县级以上人民政府公布保护的历史建筑的保护范围界线
黄线	划定对城市发展全局有影响、必须控制的城市基础设施用地的控制界线,规定保护要求和控制指标

同时,许多城市规划项目被列入政府的刚性规划,要求必须按时完成,因而,许多规划项目

因受到相关压力而快速完成,并经常在相关媒体中作为正面材料报道。一方面,反映出规划作为

政府政绩的重要考量指标，往往按照刚性来进行要求，因时间性的要求，规划过程中科学性往往会受到影响。另一方面，随着社会经济的快速发展，影响城市发展的因素变得复杂且富有变化，规划应根据城市发展的具体情况，增加其弹性特点。政府从上级至下级应对专项规划编制经费给予充足保障，在经费充足的基础上，力邀高水平的正规单位进行规划编制工作，坚决避免蓝图式规划，有效做到规划刚性与弹性的有机统一；在保证规划成果水平的基础上，还能维护当地规划设计市场的良好运转秩序。

2. 价值理念转变

自韦伯辨析了工具理性和价值理性的内涵以来，与韦伯同时代的卢卡奇等人围绕该主题进行了激烈的讨论。以马尔库塞、霍克海默与阿道尔诺等为代表的法兰克福学派的第一代对工具理性的批判最为激烈，第二代的领军人物——德国当代哲学家哈贝马斯更是系统地提出了工具理性的替代方案。哈贝马斯在《交往与社会进化》《交往行动理论》等著作中，发展出一套他称之为交往行动的理论，对现代理性进行反思并对工具理性进行批判，以交往理性作为对经典理性思想的扬弃。交往理性的重要意义在于，它认为理性不仅是主体与客体各自的理性，还意味着人际交往的理性。

随着规划由一项辅助政府决策的技术向涉及民生质量的政策转型，规划中的功利性思想应逐渐削弱，规划不是政府谋取政绩的手段，一项大型建设的落成凝结着政府大量财政资金的投入，也包含着城市形象及民生工程的体现。因而，在规划中，应通过适当的沟通交流方式，获得公平公正，这也决定了规划必然从工具理性向交往理性转型（表2），最终走向价值理性<sup>[13]</sup>。

3. 体制机制转变

城市规划体制由规划法规系统、规划行政系统、规划技术系统和规划运作系统共同构建。在规划法规系统层面，我国的规划法规系统由主干法、从属法规与专项法规、相关法构成，在从属法规与专项法规中，许多地方政府规章并不一致，虽有因地制宜的制定原则，但许多相似地区的标准差别太大，从而造成难以执行的局面，因而，

应适度对各地相关地方政府规章等内容进行整合，以便于保持规划操作的整体性。在规划行政系统层面，应由国家或地方出台专门的政策文件，要求各地必须单独设置科级以上级别的城乡规划局，并保证合理的人员编制。

表2 城市规划工作中工具理性与交往理性的比较

	工具理性	交往理性
本质特征	经济效率作为主要目标，强制执行	强调尊重利益团体内各利益主体的诉求，以沟通和交流作为解决矛盾的主要手段
参与主体	政府、企业、规划编制单位	政府、企业、公众及规划编制单位
规划过程	政府主导，企业操控，规划编制单位具体完成，过程不可见	各利益主体多轮参与，过程可见
规划方法	政治决策 + 市场利益 + 技术手段	社会协调 + 技术手段
规划基点	二元，纯粹	多元，变化
运作方式	隐晦，模糊	公开，透明
运作方向	自上而下	自上而下 + 自下而上
实施途径	行政指令	集体参与
技术支持	政府、企业	政府、企业、社会组织、民众等
规划结果	长官意志，经济驱使	利益博弈的结果

在规划技术系统层面，应出台有关专门政策及预算，将城市发展战略规划、城市重点地段城市设计及专项基础设施规划纳入重点规划类型，包括法定规划的重要组成部分——控制性详细规划逐步做到建设用地全覆盖。在规划运作系统层面，理顺规划评审会及城乡督察员制度，使之能够起到切实把控城市规划最终成果的作用。并把规划人才引进作为各地政府的一项重要引进人才类型，给予充足的资金和制度作为保障。同时，应特别注重违法规划的处理，按照《中华人民共和国城乡规划法》等法律法规严格执行，坚决避免人情化的处理方式。

4. 发展方式转变

目前，在我国一些城市和地区，当地政府为了完成近期内的政治任务，往往以规划设计费用等其他要求作为筹码，催促规划编制单位快速完成设计项目。为了片面追求“短、平、快”，往往抛弃研究型规划的理念，导致项目研究性不足，



从而产生缺乏本土特色等影响方案可实施性的情况出现。随着我国城镇化进程逐渐进入加速阶段的尾声,城镇化发展速度将逐渐减缓,随之,相应的制度设计应符合科学发展的客观规律,在城市规划重大项目的开展及研究过程中,应遵循客观规律,通过资料收集——方案规划——意见反馈的多重循环过程,进一步增强规划的实际性和可操作性。

### 5. 意志主体转变

当前,政府一元主导的规划机制暴露出的某些公平和效率缺陷明显。因而,结合现有情况,一方面,应重视市场力在资源配置方面的效率,使政府的规划行为与市场机制有机结合,合理调控市场行为为满足公共利益服务。另一方面,应积极重视发挥长期以来被忽视的社会力作用,将过度集中于政府少数决策者手中的规划权力向体制内的基层管理机构下放<sup>[14]60-80</sup>,并向体制外由公私部门联合组成的公众规划管理组织转移,以促成多元决策体系的形成。

## 五、结 语

城市规划管理包括城市规划编制管理、城市规划审批管理及城市规划实施管理,针对上述三个环节所存在的问题,应完善城市规划前期研究、规划编制、衔接协调、专家论证、公众参与、审查审批、实施管理、评估修编等工作内容和程序,引入先进的科学技术方法,提高规划编制科学化、民主化水平。

十九大提出“必须坚持以人民为中心的发展思想”,城市规划作为一项公共政策,必须也以坚实的制度基础作为保障。除了出台相关政策文件等制度外,民主参与制度也是必不可少的。而目前我国构建规划参与民主制度的土壤还比较贫瘠,其发展壮大离不开政府的正确引导和扶持。社会力的成熟来源于长期自下而上的市民社会传统,

这就需要全社会从社会意识等方面进一步努力,使城市规划管理民主参与制度的土壤不断肥沃,以进一步孕育以人为本的宜居城市环境。

## 参 考 文 献

- [1] 陈锋. 在自由与平等之间——社会公正理论与转型中国城市规划公正框架的构建[J]. 城市规划, 2009(1): 9-17.
- [2] 王双. 城市公共管理理论演进、实践发展及其启示[J]. 现代城市研究, 2011(10): 91-96.
- [3] 周建军. 转型期中国城市规划管理职能研究[D]. 上海: 同济大学, 2008.
- [4] 耿慧志, 张锦荣. 面对纠纷的城市规划管理对策探析——基于一起城市规划管理纠纷案例的思考[J]. 城市规划, 2007(1): 68-73.
- [5] 徐键. 公共建设规划、开发利益与社会公正——利益回馈的理论及模式[J]. 法制研究, 2009(2): 8-12.
- [6] 王太高. 公共利益范畴研究[J]. 南京社会科学, 2005(7): 82-87.
- [7] 邓芳岩. 城市规划管理价值异化与对策[J]. 城市规划, 2010(2): 68-73.
- [8] 宋小冬, 丁亮, 钮心毅. “大数据”对城市规划的影响: 观察与展望[J]. 城市规划, 2015(4): 15-18.
- [9] 吴昊, 彭正洪. 城市规划中的大数据应用构想[J]. 城市规划, 2015(9): 93-99.
- [10] 石楠. 编者絮语: 五年[J]. 城市规划, 2017(9): 1.
- [11] 龙元. 交往型规划与公众参与[J]. 城市规划, 2004(1): 73-77.
- [12] 国务院公报. 中共中央国务院《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》[EB/OL]. 中国政府网, [http://www.gov.cn/gongbao/content/2014/content\\_2644805.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2014/content_2644805.htm).
- [13] 曹康, 王晖. 从工具理性到交往理性[J]. 城市规划, 2009(9): 44-51.
- [14] 李培林, 张翼, 陈光金, 等. 社会蓝皮书: 2014年中国社会形势分析与预测[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2013.

(下转 67 页)

### 注释:

- ① 1A级性能认定是面向中、低收入家庭的经济适用型住宅; 2A级性能的住宅是面向中、高收入家庭的商品住宅; 3A级住宅则是提供给高收入家庭的功能齐全、舒适度高的商品住宅。



- 社, 1990.
- [2] 李渔. 闲情偶寄: [M]. 济南: 山东画报出版社, 2003.
- [3] 杜书瀛. 论李渔的园林美学思想[J]. 陕西师范大学学报(哲学社会科学版), 2010, 39(2): 87-95.
- [4] 计成. 园冶[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 1988.
- [5] 陈建新. 李渔造物思想研究[D]. 武汉: 武汉理工大学, 2010.

## A Study on the Gardening Idea in *the Part of Housing of Sketches of Idle Pleasure*

HU Lu-yao, ZHENG Wen-jun

(College of Tourism and Landscape Architecture, Guilin University of Technology, Guilin 541004, China)

**Abstract:** *Sketches of Idle Pleasure* was written by Li Yu in early Qing Dynasty, in which *the Part of Housing* concentrates on Li Yu's gardening idea. Studying the gardening thought and artistic techniques in the book the paper thinks that Li Yu's idea reflects his value orientation of putting people first and the conception of nature that man is the integral part of Nature. On the "not only plain and applicable but also tasteful and novel" principle, the gardening practice is expected to balance the consideration of practicality and functionality and pursue elegance and novelty in the design. The design principle and aesthetic taste advocated by him still has some reference for today's landscape construction.

**Key words:** *Sketches of Idle Pleasure*; gardening idea; Li Yu; landscape architecture

【编辑 高婉炯】

=====

(上接第 52 页)

## A Research on the Existing Problems and the Solutions in the Urban Planning Management in China

GUO Ru<sup>1</sup>, ZHANG Ya-juan<sup>2</sup>, ZHAO Yu-feng<sup>1</sup>

(1. Institute of Architecture and Urban Planning, Henan University of Urban Construction, Pingdingshan 467036, China; 2. Lushan County Urban and Rural Planning Bureau, Pingdingshan 467036, China)

**Abstract:** Urban planning is the forerunner of urban construction, whose position is extremely important. As the saying goes, the urban planning involves thirty percent of the plan and seventy percent of the management, which highlights the key role of the management. The paper analyzes the existing problems in the management of the formulation, the approval and the implementation of urban planning, according to which solutions and suggestions are put forward to promote the level of management of urban planning and advance the course of urbanization better and faster.

**Key words:** management of urban planning; problems; solutions

【编辑 高婉炯】