

城市管理空间准则探究

——基于中美规划指标与城管条例的比较

Study on the Spatial Criterion of Urban Management: A Comparison between China - US Planning Indicators and Urban Management Regulations

许闻博 王兴平 XU Wenbo, WANG Xingping

摘要 城市规划和城市管理部门是在城市空间建设与管理中起主导作用的机构,也是城市空间管理规则的制定者和执法者。通过对比中美两国的规划指标与城管条例,可以发现美国的城市规划指标已经包含了功能业态与行为状态等意涵,城管条例亦具有较强的空间明确性与时序差异性,可以在各个空间场景和时段准确地指导城市空间管理。我国的规划指标和城管条例则在功能业态与行为活动状态管理方面存在明显缺失,制约我国城市管理水平的提升。基于此,从规划指标完善和城管条例的空间导向改良两个方面,对我国城市管理发展提出相关建议和展望。

Abstract Planning department and urban management department are the leading organizations in urban space construction and management. They are also the makers and enforcers of urban spatial management rules. By comparing the planning indicators and urban management regulations between China and the United States, we can find that urban planning indicators in the United States have included functional states and behavioral states. Urban management regulations also include spatial clarity and timing differences which can accurately guide urban spatial management in different space scenes and time periods. While there is a clear lack of functional format and behavior in China's planning indicators and urban management regulations. Based on this view, this paper puts forward relevant suggestions and prospects about the improving of planning indicators and the construction of space-oriented regulations.

关键词 城市管理 | 空间准则 | 规划指标 | 城管条例

Keywords Urban management | Spatial criterion | Planning indicators | Urban management regulations

文章编号 1673-8985 (2019) 01-0083-07 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20190114

作者简介

许闻博

中国城市规划设计研究院 深圳分院
助理规划师, 硕士

王兴平

东南大学建筑学院
教授, 博士生导师

0 引言

随着中国城镇化进程的不断深入以及我国增长主义城市规划与扩张型城市发展模式的逐步转型^[1],城市建成空间的管理日渐成为城市工作关注的重点。通过对比当今城市管理的工作发展需求与管理过程中的现实困境,可以发现许多城市颁布的城市管理条例、城市管理办法和城市管理实施细则等具体法规已经无法满足城市管理的需求,具体表现为部分地区建成环境持续衰败、城管执法冲突频发,以及不同事权部门“多龙治水”等乱象。缺乏准确、统一、有效且符合城市空间规律同时能在空间维度发挥

指导作用的城市管理准则,正是众多城市管理困境的根源之一。

一般来说,广义的城市空间的管理应该包括物质空间形态、功能业态和行为状态3个维度,即对空间形象、空间效率、空间秩序的管理与平衡,主要涉及城市规划部门和城市管理部门,同时也涉及交通、环卫等其他部门。现阶段,我国城市规划部门的城市空间管理职能主要体现在规划与建设项目的审批方面,城市管理部门的职能则主要关注市容市政设施维护与市貌养护方面,均属于物质空间形态的管理层面,只在一定程度上涉及功能业态与行为活动状

态(图1)。在具体的城市活动中,功能与活动往往是耦合的,却并不一定符合物质空间本身的规律。因此,这一类开发建设导向的规划方案、城市管理条例面对日趋复杂的城市建成区的功能—空间矛盾,越来越暴露出其局限性。

城镇化进程早于我国的西方国家通过制定有效的规划与管理条例来进行城市空间管理。本文试图通过对我国现行的规划指标体系和典型城市管理条例的分析,寻找其在空间维度的先天不足以及由此带来的管理与执法困境,并将其与美国城市规划—管理的典型指标和条例进行对比,以期能在辨析制度差异的基础上,分析两种指标体系和管理路径的异同,对我国城市管理的空间准则的建设与完善提供有益的参考。

1 规划部门的空间管理准则盲区

纵观我国建国以来的城市规划发展历程,从20世纪50年代以来逐渐形成的城市总体规划,到1980年代中期通过借鉴区划等国外技术形成的控制性详细规划,再到范围与内涵不断丰富城市设计,其主要任务都是指导城乡空间的建设,适应我国快速城镇化和国民经济发展的需求^[2]。目前在我国城市规划体系中,与城市空间管理最为密切的城市规划类型是控制性详细规划。在我国引入控制性详细规划技术体系之时,便只保留了与空间开发相关的指标(包括用地面积、用地性质、建筑密度、建筑高度限制、容积率、绿化覆盖率、建筑退界、规划人口、出入口方位、停车车位、建筑形式、建筑色彩)。

从城市规划的实施与管理层面来说,目前我国城市对空间使用与空间行为的管控存在盲区。一方面,城市规划管理的对口职能部门为各级规划部门,通过核发“一书两证”来管理城市用地的使用与建设项目的实施,城市规划的管理职能也只是停留在物质空间的建设层面,并未深入到空间的使用层面。与此同时,控规本身也更关注写字楼、住宅、商业综合体等实体空间的开发是否满足指标性的规定,对于空间活动场所营造的关注相对不足;而注重空间品质

营造的城市设计成果并没有法律效力。因此,在我国城市空间建设与管理中存在以下两类明显问题。

一是对于微观物质空间环境的导控明显缺失。如场地的铺装、广场座椅、电话亭、景观灯等城市环境小品建设,在现阶段并不属于城市规划部门审批与管理的范围^[3]。

二是对于空间使用功能业态和空间行为状态管理的缺失。如对街边商业空间的管理中,规划部门并不能明确划分其业态的具体门类,更难管理由此延伸出的行为活动状态。但事实上,超市、银行、餐饮、修车行等各类商业空间的使用状态和外部性先天具有较大差异,对空间品质影响巨大,缺乏业态管控导致城市空间品质的提升成为一大难题。

在我国现有城市管理体制中,由此产生的问题一般会直接传导至城市管理部门,尤其是城管执法的末梢,带来目前所显现的城管执法过程中的一系列困局。

2 城管部门面临空间管理依据不足之困境

城管部门是城市管理的末端,负责具体的城市环境养护与执法。近年来,城管执法中遇到的矛盾与冲突受到越来越多的关注,自由裁量等行为更是遭受了巨大的社会争议。笔者认为,自由裁量执法方式的盛行在某种程度上是执法依据不够明确的体现,而空间依据的不明确更是导致“城管—小贩”等冲突的主要制度根源之一。因此,本文试图分析我国现有的典型城管执法条例,分析城管执法的空间依据的现状与问题。

通过梳理发现,与城市空间管理相关的城管条例一般分为两类:一类是普通的城市管理政策,内部包含部分空间信息,如南京市城管局颁布的相关政策(表1);另一类是专门面向城市公共空间的管理条例,如《陕西省城市公共空间管理条例》(表2)。通过梳理这两类条例的特征,发现存在以下两个方面的问题。

一是政策表述抽象,空间表述与界定模糊,缺乏对具象空间场景的指导价值。文件中大多

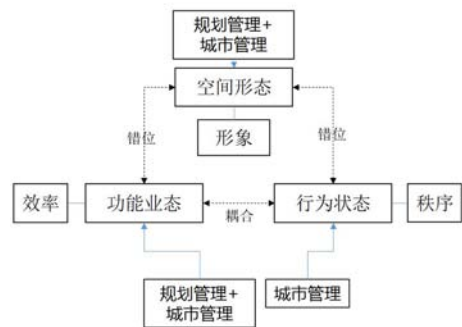


图1 我国城市空间管理3个维度的架构关系
资料来源:笔者自绘。

只是泛泛提到“道路、广场、绿地”等空间载体,而没有对空间内具体的行为活动、边界与范围做出规定,容易因自由裁量而诱发矛盾冲突。

二是条文制定往往将各类管理的对象进行高度浓缩概括,对执法空间进行简单化处理,无法适应多样的城市空间管理需求。如统一的道路空间使用准则,可能并不能同时满足新城规范化建设的空间和老城复杂空间的需求,不能对各类城市空间进行全覆盖,也容易丧失政策本身的指导价值。

3 美国城市管理中的空间准则

3.1 城市规划层面的空间管理准则

在规划指标层面,本文重点讨论LBCS系统(Land based code system)对城市空间管理的积极意义,并在规划实施层面讨论区划条例在城市空间管理中发挥的作用。

LBCS系统是由美国规划师协会建立的、最新的土地分类标准。这套标准分别从5个维度规范一个规划地块的特征,分别是行为活动、使用功能、建筑结构类型、场地开发特征和土地所有权(表3)^[10]。

这5个维度的空间描述,完全涵盖空间形态、功能业态、行为状态3个主要方面,并且考虑到空间从开发到使用的全生命周期。其中,对于行为活动指标的设置是值得讨论的,也是下文要分析的重点。

LBCS的行为管控指标将人的活动分为9个大类,并在此基础上分为若干的中类以及小类。这是对人的行为活动进行全覆盖式的分类,

表1 南京市若干城管条例的空间属性评价

政策文件名称	总条目数	涉及空间的条目数	空间性评级	涉及空间管理的典型条例或语汇	空间表述的明确性
《南京市餐厨废弃物管理办法》	55	0	较低	—	—
《南京市城市建筑物、公共设施、道路容貌管理规定》	37	11	中等	第二十七条 机动车清洗作业应当符合下列要求： (一) 不得占用道路、绿化带或者其他公共场地； (二) 不得在道路两侧晾晒、吊挂物品	较模糊
《南京市城市绿化条例》	60	17	中等	第二十八条 临时占用城市绿地期限一般不超过一年	较模糊
《南京市户外广告设置管理办法》	41	14	中等	第十四条 利用道路两侧设置户外广告的，不得延伸扩展至道路上方、跨越道路或者违反限高规定，外观不得与交通标志颜色和式样相同或者近似；配置夜景光源的，不得与道路交通信号近似，或者设置强光灯饰	中等
《南京市临时摊点设置管理规定》	27	12	中等	不得将经营物品及其他物品超出指定的位置占道摆放；不得超出范围摆放桌椅	较模糊

资料来源:笔者根据参考文献[4-8]整理。

表2 《陕西省城市公共空间管理条例》的空间属性评价

管理事项大类	管理事项中类	包含内容	典型条例/语汇	空间表述的明确性
规划和建设	—	在总规、控规等层面对城市公共空间的规划编制和建设提出要求	城市主干道应当设置非机动车道。在城市中心区、商业区、公共交通换乘站、轨道交通站应当设置非机动车辆保管场地	较模糊
	道路	明确道路空间的使用规范	中小学、幼儿园出入口两侧50 m范围内，其他机关、团体、企业事业单位和居民住宅小区出入口两侧10 m内，居民住宅窗外5 m内禁止停车	较明确
使用和管理	机动车停车场	明确公共停车场、专用停车场、临时停车场和道路停车泊位的使用规范	遇有重大活动，公共停车场不能满足社会停车需求时，专用停车场应当按照公安机关的要求，在满足自身停车需求的条件下，向社会开放	较模糊
	户外设施	规范广告牌、霓虹灯、垃圾箱等公共设施的使用	城市公共场所的阅报栏、信息栏、条幅、布幔、旗帜、充气装置、实物造型应当在规定的时间、地点设置，并与周围景观相协调	较模糊
	公园广场绿地及其他	规范公园、广场空间的使用	在公园、广场举办展览、文艺表演、集会、商业促销等各类活动的，应当符合公园、广场的性质和功能，不得损害植被、设施和环境质量，并按照有关规定办理审批手续，活动结束后应当及时清理场地，恢复原状	较模糊

资料来源:笔者根据参考文献[9]整理。

不仅涉及城市中的活动,也包含在乡村以及生态地区的活动。其中,9个行为活动大类分别为:(1) 居住活动,(2) 购物、商务或贸易活动,(3) 制造活动以及资源消耗型的活动,(4) 与社会机构或基础设施相关的活动,(5) 交通运输活动,(6) 大型人员集聚活动,(7) 休闲活动,(8) 与自然资源相关的活动,(9) 无人活动或其他无法归类的活动(表4)。

通过分析其中类与小类的指标划分,可知行为活动的外部性(行为妨害)是其分类的主要依据。如在居住空间中,家庭化的长期生活和短期的租住生活必然对该地区的社会空间构成产生影响,家庭化的生活方式与集体居住的生活方式必然也对周边环境存在不同的影响;资源的消耗与对公共服务设施的使用强度等。再如,同样是商务办公空间,银行等人员流动频繁

表3 LBCS标准确定的5个分类维度

维度	指标解释	范例	目标
行为活动	根据其可观测的特点描述的空间实际的使用状态	种植、购物、制造、车辆运动等	行为状态
使用功能	根据土地用途的经济属性确定的功能类型	农业、工业、商业	功能业态
建筑结构类型	土地地面以上部分的类型,如建筑物类型或构筑物类型	联排别墅、厂房、办公建筑、仓库、医院、变电站	空间形态
场地开发特征	指土地整体的物质空间开发特征与开发状态	有建筑、自然绿地、在建	空间形态
土地所有权	土地权利关系	公共、私人	空间权属

资料来源:笔者根据参考文献[10]整理。

的办公空间与钟摆式人流集聚的办公空间的特征也必然有所差异。这种差异不仅体现在功能空间自身的差异性,更表现出对外部空间的不同需求与影响。

但需要注意的是,在美国的发展与规划权力集中于地方的背景下,LBCS用地分类系统

并不具有全国性的统一的法定效力,只是对各个地方规划的编制起到一定的指导作用,并最终间接作用于区划、宗地细分等地方法规。如纽约的区划条例中,将城市空间分为18个用途组,不仅包含对土地开发性质的控制,还包含对空间使用业态和行为活动状态的考虑(图2)。

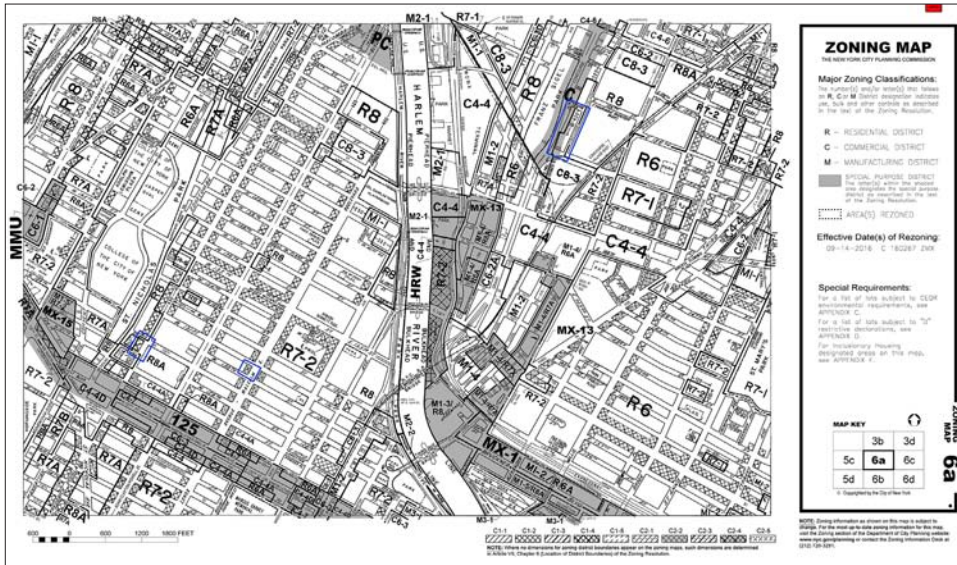


图2 标注各类空间用途的纽约区划地图
资料来源: <http://www.propertyshark.com/mason/ny/New-York-City/Maps/Zoning-Areas>。

表4 美国LBCS标准对空间行为管理的部分细则

功能	行为活动大类	行为活动中类	说明
居住	居住活动	家庭生活	家庭单元的长期居住活动
		短暂生活	短租或者酒店等
		集体生活	群体的有组织的集中居住活动
商业、商务	购物、商务或贸易活动	购物活动	发生在实体店的实物交易活动, 可进一步分为实物交易、维修、购买服务等行为
		餐饮活动	限于购买食物、就餐等行为
		办公活动	小类可分为客流较大的柜台办公行为, 以及机动车交通需求较大的银行、金融机构等部门
工业	制造活动, 以及资源消耗型的活动	大型工厂、大宗货物存储	所有的生产活动, 可细分为种植、加工、存储等小类
		固体废物管理活动	可分为收集、装卸、再循环等
		建筑活动	可分为建造、挖掘等

资料来源: 笔者根据参考文献[10]整理。

3.2 美国“城管”与公共空间行为管理标准——以街头小贩为例

无独有偶,美国城市同样有“城管”存在。在美国各州、郡和县都设有名为“Code Enforcement (法规实施)”的行政执法机构,与我国的“城管”部门的职能颇为相似。以街头小贩为例,讨论美国“城管”在执法时的空间行为管理标准。

通过梳理可以发现,美国小贩经营活动需要一系列的申请和审批,涉及消费者事务局(街头消费组织)、环保局、财政局、园林局、警察

局等多个部门,内容包含食品的卫生、摊贩位置、铺位尺寸、器具摆放等方面。而在空间与业态层面,也会对小贩做出严格的限定,一般可分为两类。

一类是条文性的原则性的规定,如纽约市法典第89篇规定:摊位必须离开路沿0.4 m,摊位与横道线的延长线也得保持3.1 m距离,离大楼入口处6.96 m,离十字路口、地铁口3.48 m,离收费电话亭1.74 m,离各类学校69.6 m,离公共市场174 m。如果附近有商店,那么摊位离开店门的斜线距离不得少于6.8 m。摊车不得摆在

比12英尺(约3.6 m)还要窄的人行道上,每个摊车长度不得超过10英尺(约3.0 m),两个摊车之间的距离不得小于20英尺(约6.0 m),不得紧靠任何建筑物墙壁,不得遮挡商店的橱窗,不得紧挨消防龙头、交通标志等公用设施等。基本原则是不得妨碍交通、侵犯他人利益以及带来危险后果等。

另一类是针对具体空间范围和空间业态做出的明确限定。为规范流动摊贩摆摊设点的行为对空间使用造成影响,纽约市消费者事务局(NYC DEPT of Consumer Affairs)颁布了《禁止摊贩、艺人以及其他第一修正案提及的供应商占用街道的规定》。该条例明确规定了各个板块中各个街道禁止摆放摊位的区段和时间段。如交通功能为主的主干路两侧禁止在工作日的早上8点至下午6点摆放摊位等(表5)。

同时,纽约市消费者事务局还颁布了允许在街头经营的业态目录(表6),避免某些业态与周边功能空间冲突而产生城市问题。

由此可见,美国街头摊贩依靠的正是严格的审批与管理秩序。其正规化手续虽然繁琐,却能得到有效的管理,保障个人的合法权益,在一定程度上兼顾了空间使用的规范性和空间的秩序与效率。更为重要的是,这个空间依据是相对稳定且透明的,容易被公众所广泛认知,能够通过周边居民的反馈进行空间的适时调整,提升空间布局的合理性。同时,城市管理者有明确的管理依据,并通过法律予以解决,避免了与街头小贩的直接冲突。

4 中美城市管理空间准则的对比与讨论

4.1 规划指标: 土地用途和用地性质之辨

我国城市规划体系在发展的过程中,一定程度上借鉴了美国的规划体系,尤其是在控制性详细规划层面,与美国的区划(Zoning)制度颇有渊源^[13]。在美国的规划实践中,传统的区划仍然视土地用途为划区的依据,但自1965年联邦高速公路管理局和住房部颁布《标准土地利用分类模式(SLUCM)》以来,活动为主、所有权和覆盖物为辅的分类维度成为城市土地利用分类的主流模式。LBCS分类正是继承了这

表5 禁止摊贩、艺人以及其他第一修正案提及的供应商占用街道的规定（曼哈顿地区）

空间类型	具体空间范围	日期限制	时段限制
Broad大街	南大街至海狸街路段	工作日	8:00—18:00
	华尔街至南大街路段	工作日	8:00—18:00
	保龄球场至华尔街路段	工作日	8:00—18:00
	Cortland街至Murray街路段	工作日	8:00—19:00
百老汇	世贸中心地区（东至百老汇大街东侧，西至西大街西侧，南至图书馆大街南侧，北至Vesey大街北侧）	每天	24 h
	27号大街至28号大街	每天	9:00—18:00
	W32号至W52号路段	每天	8:00—20:00
雪松街	珍珠街至威廉大街路段	工作日	8:00—18:00
Cortland大街	整条街道	工作日	8:00—19:00
教堂街	Vesey大街至Murray街路段	工作日	8:00—18:00
	Cortland大街至Bey大街路段	工作日	8:00—18:00

资料来源:笔者根据参考文献[11]整理。

表6 纽约市消费者事务局关于流动摊贩业态许可管理的列表

业态/活动类型	允许时间	业态/活动类型	允许时间
游乐场	截至下一年1月16日	餐饮设施	截至下一年9月30日
娱乐设备（常设）	截至每年3月15日	香烟零售	截至下一年12月31日
娱乐设备（临时）	以项目开始日期计14天	招聘事务	截至下一年5月30日
拍卖	截至下一年6月15日	衣服洗熨	截至下一年12月31日
聚会抽奖	每年不得超过226天	路边咖啡	申请第三年的4月15日
歌舞表演	截至下一年9月30日	其他一般摊贩	截至下一年9月30日

资料来源:笔者根据参考文献[12]整理。

表7 我国控规指标体系与LBCS指标的对比

编号	指标	分类	LBCS系统对应门类	备注
1	用地性质	规定性	使用功能+场地开发特征	—
2	用地面积	规定性	—	—
3	建筑密度	规定性	建筑结构类型	—
4	容积率	规定性	建筑结构类型	—
5	建筑高度	规定性	建筑结构类型	—
6	绿地率	规定性	—	属于宗地细分的指标
7	公建配套项目	规定性	使用功能	—
8	建筑后退道路红线	规定性	—	属于宗地细分的指标
9	建筑后退用地边界	规定性	—	属于宗地细分的指标
10	社会停车场库	规定性	使用功能	—
11	配建停车场库	规定性	使用功能	—
12	地块出入口方位、数量和允许开口路段	规定性	—	—
13	建筑形体、色彩、风格	引导性	建筑结构类型	—

资料来源:笔者自制。

一分类思想^[14]。

我国城市用地的管控职能依托控制性详细规划的一系列指标完成。与LBCS标准对应来看,目前控规的相关指标主要集中在场地的开发特征、使用功能以及建筑结构类型3个方面。LBCS系统与我国目前的控规指标体系

的明显差距就体现在对空间行为的导控方面(表7)。严格来说,美国区划中的土地用途兼具使用功能与空间行为的双重内涵,既从经济属性上确定其开发的性质,也从空间活动外部性的角度对行为提出要求。如纽约区划中对C2用途组的解释为“提供广泛且必须的地方

性服务,不包括可能因顾客不定期光顾而破坏零售界面的商店。被允许的服务机构不得对周边居住区产生负面影响^[15]。”我国规划中对应的用地性质的意涵,显然更加偏重于土地开发时所建设项目的经济与功能属性,对其在业态与行为维度可能产生的负外部性的考虑相对缺失。

4.2 城管条例:再论空间准则之重要性

基于前文讨论可知,我国城市管理的准则依然以政府发布的行政条令条例为主,并通过末端城管执法的自由裁量实现。对于与城市空间密切相关的部分,也大多存在表述含混、空间位置精确性不高、缺乏广泛的适用性等问题,容易诱发城管执法中的矛盾与冲突。反观美国城管部门对城市空间的管理指标的设计,以下3个方面值得借鉴。

一是全面考虑到城市公共空间中可能出现的非正规业态,并将其进行分时分类管理;二是精确界定某些可能产生负外部性业态与活动的空间范围,便于提高城市使用效率;三是注意到业态与行为活动的异时性与偶发性,将时间维度纳入城市管理的执法末端。

总体上看,美国城管的相关条例已经基本实现了法律性条文与空间依据的有效结合,既具有法律效力,也在空间上公开透明,节省了大量的执法管理成本。而目前国内城管条例空间性较差的痼疾,已经成为影响城管执法效率甚至公信力的重要因素。用明确的空间依据执法,必然是提升我国城管执法水平的有效途径之一。

4.3 城市规划控制指标与城管条例关系的再思考

美国的规划体系以区划制度为核心,本质上是一种完善的法规体系^[16],与此同时,各类城市管理职能部门出台的条例也是作为地方法规存在。即城市管理的法规在性质上与级别上,与区划是基本平行的。作为完善的地方法规体系的有机组成部分,其各方面的条例一般来说都是相互衔接的,从而避免了各个管理单位在制

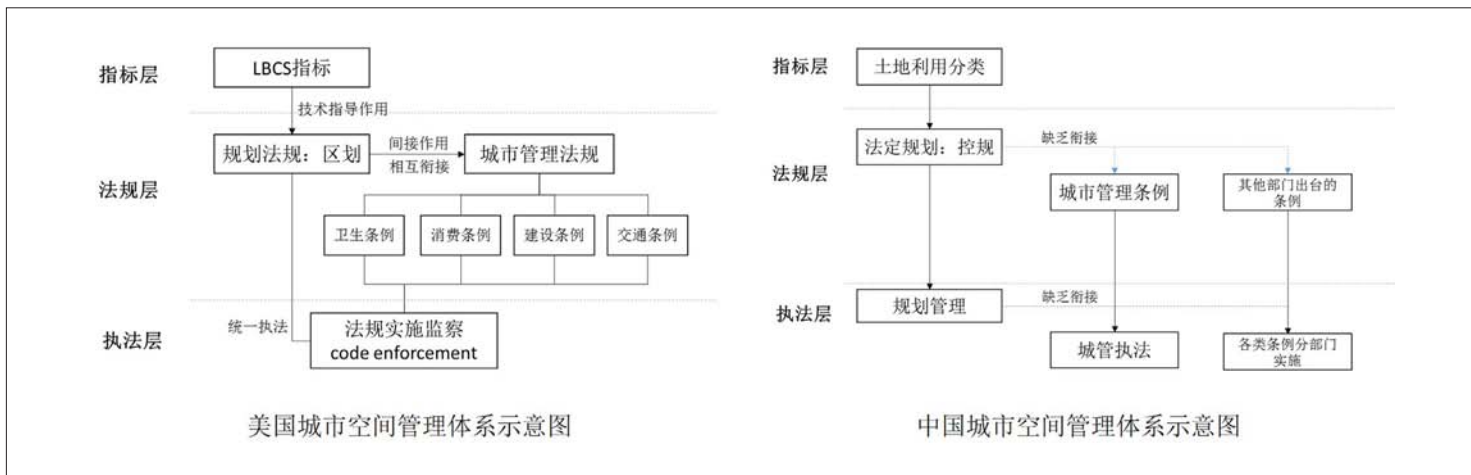


图3 中美城市空间管理架构比较
资料来源:笔者自绘。

度层面上的冲突。如城市街道上功能活动的控制和审批,必然会考虑继承区划划定地块的基本功能。与此同时,其执法单位本质上属于法规的监察单位,而不是隶属于某一职权部门,可以有效避免部门职权冲突的问题。

反观我国的城市空间管理现状,在大部门分权制的背景下,城市空间管理的职能其实被规划、建设、城管、交通、园林、市政、环卫等多个部门所分享,而各个部门制定的管理条例,包括城市规划,本质上是一种公共政策,只在纵向上对自身的主管部分负责,不同部门之间执法范围重叠或存在盲区的情况时有发生(图3)。如规划部门制定的各类空间规划,在城管部门的空间管理条例中并没有落实或体现,大大削弱了规划实施的效果。

5 结语:我国城市管理空间准则发展展望

以纽约为例的美国城市管理的空间准则是由区划、卫生条例、消费条例等若干地方法规组成的平行互补的系统,涵盖了从空间建设到使用管理的各个层面。其标准和条例的设定具有较高的条文表述精确性和一定的空间范围自明性,有利于随机偶发的行为活动科学使用城市公共空间,并有利于减轻执法末端集中出现的矛盾。但与此同时,美国的城市空间管理实践也存在着由法律程序启动所带来的时效性差、灵

活性不足等问题,在城市特殊地段的空间管理准则方面也有进一步深入改良的空间。

短期来看,美国城市空间管理准则制定与运行的相关经验,可以在以下两个方面对我国的城市管理与治理水平提升提供借鉴与参考。

(1) 在现有建设导向的规划指标的基础上,增加对空间使用功能和行为活动的解释,提升城市规划编制中对功能业态与行为状态的关注,并拓展城市规划管理的范围与内涵。基于此,规划管理的范围应从过去以“一书两证”为核心手段的建设项目的审批,逐步扩展到城市公共空间的管理与维护,规划管理部门应成为园林、市政、交通、工商等诸多涉及城市管理的部门的统筹者与协调者。(2) 城管条例应当在现有的原则性条文的基础上,强化其空间性,在保障空间活力的基础上压缩自由裁量的空间。如明确街头摊贩经营的地点、类型、时段,明确机动车、自行车停放的空间规则,限制广场与公园内空间活动的范围与类型等。

从长远来看,要系统性提升我国城市空间管理的质量,还有待于进行深入探索。在广大城市建成区,城市规划的编制在增量空间接近枯竭的情况下,应突出存量空间的优化与管理导向。同时,探索优化规划编制手段,制定一套面向城市空间单元管理的涵盖建设、管理、交通、环卫、园林等多个城市职权部门的规划技术体系,既可提升规划管理的时效性,又可帮助城管

执法依据由简单的条文走向“空间+”版本,并在“大城管”的发展趋势下整合多个部门的执法资源,做到城市空间管理条例与规定的“多规合一”。

参考文献 References

- [1] 张京祥,赵丹,陈浩. 增长主义的终结与中国城市规划的转型[J]. 城市规划, 2013(1): 45-50, 55.
ZHANG Jingxiang, ZHAO Dan, CHEN Hao. Termination of growth supremacism and transformation of China's urban planning[J]. City Planning Review, 2013(1): 45-50, 55.
- [2] 王丹. 中国城市规划技术体系形成与发展研究[D]. 长春: 东北师范大学, 2003.
WANG Dan. Research on the formation and development of China's urban planning technology system[D]. Northeast Normal University, 2003.
- [3] 涂志华. 城市规划与城市管理的盲区与衔接[J]. 城市治理, 2016(3): 12-13.
TU Zhihua. The blind and convergence of urban planning and urban management[J]. Urban Governance, 2016(3): 12-13.
- [4] 南京市人民政府. 南京市餐厨废弃物管理办法[EB/OL]. [2017-03-12]. <http://www.nj.gov.cn/>.
People's Government of Nanjing Municipality. Nanjing meal kitchen waste management approach[EB/OL].

- [2017-03-12]. <http://www.njum.gov.cn/>.
- [5] 南京市人民政府. 南京市城市建筑物、公共设施、道路容貌管理规定[EB/OL]. [2017-03-12]. <http://www.njum.gov.cn/>.
People's Government of Nanjing Municipality. Provisions on the management of urban buildings, public facilities and roads in Nanjing[EB/OL]. [2017-03-12]. <http://www.njum.gov.cn/>.
- [6] 南京市人民代表大会常务委员会. 南京市城市绿化条例[EB/OL]. [2017-03-12]. <http://www.njum.gov.cn/>.
Nanjing People's Congress. Regulations of Nanjing urban greening[EB/OL]. [2017-03-12]. <http://www.njum.gov.cn/>.
- [7] 南京市人民政府. 南京市户外广告设置管理办法[EB/OL]. [2017-03-12]. <http://www.njum.gov.cn/>.
People's Government of Nanjing Municipality. Measures for the administration of outdoor advertisement in Nanjing[EB/OL]. [2017-03-12]. <http://www.njum.gov.cn/>.
- [8] 南京市城市管理局. 南京市临时摊点设置管理规定[EB/OL]. [2017-03-12]. <http://www.njum.gov.cn/>.
Nanjing Urban Management Bureau. Provisions on the provisioning of provisional stations in Nanjing[EB/OL]. [2017-03-12]. <http://www.njum.gov.cn/>.
- [9] 陕西省人民代表大会常务委员会. 陕西省城市公共空间管理条例[EB/OL]. [2017-03-12]. <http://www.shaanxi.gov.cn/>.
Shanxi People's Congress. Regulations on the management of urban public space in Shanxi Province[EB/OL]. [2017-03-12]. <http://www.shaanxi.gov.cn/>.
- [10] American Planning Association. LBCS (Land Based Code System) standards[EB/OL]. [2017-03-12]. <https://www.planning.org/lbcs/standards/>.
- [11] NYC DEPT of Consumer Affairs. Street prohibited to book vendors, artists and other first amendment vendors[EB/OL]. [2017-03-12]. <http://www.nyc.gov/>.
- [12] NYC DEPT of Consumer Affairs. Licensing industries list[EB/OL]. [2017-03-12]. <http://www.nyc.gov/consumers>.
- [13] 蔡震. 我国控制性详细规划的发展趋势与方向[D]. 北京:清华大学, 2004.
CAI Zhen. The development trend and direction of China's controlled detailed planning[D]. Beijing: Tsinghua University, 2004.
- [14] 戚冬瑾, 周剑云. 美英土地利用分类理论与实践的演进[J]. 城市规划, 2015 (8): 80-86.
QI Dongjin, ZHOU Jianyun. Evolution of land use classification theory and practice in USA and UK[J]. City Planning Review, 2015(8): 80-86.
- [15] NYC Council. Zoning resolution[EB/OL]. [2017-03-12]. <http://www.nyc.gov/>.
- [16] 张苏梅, 顾朝林. 深圳法定图则的几点思考——中美法定层次规划比较研究[J]. 城市规划, 2000 (8): 31-35.
ZHANG Sumei, GU Chaolin. The comparison study on the statutory planning in the USA and China[J]. City Planning Review, 2000(8): 31-35.

上接第70页

- [16] DERBYSHIRE J. An introduction to public administration, 2nd edition[M]. London: McGraw-Hill, 1984.
- [17] 黄湛利. 港澳政府咨询委员会制度[M]. 广州: 广东人民出版社, 2009.
HUANG Zhanli. Hong Kong and Macao government advisory committee system[M]. Guangzhou: Guangdong People's Publishing House, 2009.
- [18] 唐子来. 英国城市规划核心法的历史演进过程[J]. 国外城市规划, 2000 (1): 10-12, 43.
TANG Zilai. The historical evolution of the core law of British urban planning[J]. Urban Planning Overseas, 2000(1): 10-12, 43.
- [19] 张楠迪扬. 政府、法定机构与社会的协同治理模式: 以香港城市规划体制为例[J]. 港澳研究, 2015 (3): 85-93, 96.
ZHANG Nandiyang. Cooperative governance among government, statutory bodies and society: the case study of urban planning system in Hong Kong[J]. Hong Kong and Macao Journal, 2015(3): 85-93, 96.
- [20] 许重光. 探索、改革、创新——深圳市城市规划委员会制度的实践[C]//城市规划决策民主化研讨会论文集, 2004.
XU Chongguang. Exploration, reform and innovation: the practice of Shenzhen urban planning committee system[C]//Proceedings of the Workshop on Urban Planning Decision Democratization Seminar, 2004.
- [21] 李百浩, 王玮. 深圳城市规划发展及其范型的历史研究[J]. 城市规划, 2007 (2): 70-76.
LI Baihao, WANG Wei. Historical study on the development and paradigm of urban planning in Shenzhen[J]. City Planning Review, 2007(2): 70-76.
- [22] 袁奇峰, 扈媛. 空控制性详细规划: 为何? 何为? 何去? [J]. 规划师, 2010 (10): 5-10.
YUAN Qifeng, HU Yuan. The role and development of regulatory planning[J]. Planners, 2010(10): 5-10.
- [23] 广州国土资源和规划委员会. 广州市城市规划委员会组成及议事制度[S]. 2017.
Guangzhou Land Resources and Planning Commission. Guangzhou urban planning committee composition and proceedings system[S]. 2017.
- [24] 深圳市城市规划委员会. 深圳市城市规划委员会章程[S]. 2002.
Urban Planning Board of Shenzhen. Urban planning board of Shenzhen charter[S]. 2002.
- [25] 叶浩军. 保障公平与注重效率——社会主义市场经济体制下控制性详细规划的价值观和路径[J]. 城市规划, 2013 (12): 78-86.
YE Haojun. Equity and efficiency: values and routes of regulatory plan under socialistic market economic system[J]. City Planning Review, 2013(12): 78-86.
- [26] 杨荫凯. 国家空间规划体系的背景和框架[J]. 改革, 2014 (8): 125-130.
YANG Yinkai. The background and framework of the national spatial planning system[J]. Reform, 2014(8): 125-130.
- [27] 袁奇峰. 自然资源的保护、开发与配置——空间规划体系改革刍议[J]. 北京规划建设, 2018 (3): 158-161.
YUAN Qifeng. Protection, development and allocation of natural resources: a discussion on the reform of spatial planning system[J]. Beijing Planning Review, 2018(3): 158-161.