

转型期规划咨询存在问题与改革创新方向探析

邹妮妮, 欧阳东*, 赵四东 (广西华蓝设计(集团)有限公司, 广东南宁 530011)

摘要 通过分析传统规划咨询的发展现状及其遭遇的现实困境, 结合我国城乡规划与建设发展的新形势和新要求, 重新界定了规划咨询的基本内涵, 分析了规划咨询未来改革创新的方向及其重点内容, 强调未来应着重从概念重组、体系重构、收费标准统一 3 个方向推动规划咨询体系的逐步完善和快速健康发展。

关键词 规划咨询; 现状问题; 基本内涵; 改革创新

中图分类号 S-01 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)05-01454-03

规划咨询是城乡规划体系的有益补充, 作为我国城乡规划体系中的重要一环, 是规划科学决策的重要依据, 在城市发展和建设中发挥着不可替代的作用。新世纪以来, 规划咨询一直是业界讨论的热点问题, 特别是近年来城乡规划业主、学界、规划师等越来越重视务实规划和精细规划, 强调对城乡发展和城乡规划面临实际问题的专业化和专门化解决, 从而引致了包括战略规划、规划研究、项目策划等在内的规划咨询的兴起及其在全国范围的广泛开展, 并迅速成为城乡规划与建设领域研究与实践关注的热点、焦点。当前规划咨询发展尚处于初级阶段, 虽然在完善城乡规划与管理, 以及推动和创造更美好的城乡未来等方面的成效显著, 但其快速生长正遭遇诸多现实困境与羁绊。规划咨询亟待全面的改革与创新, 特别要在内涵丰富、体系重构和收费标准统一等方面下功夫。

1 发展现状与问题

1.1 现状特征 规划咨询兴起于 19 世纪下半叶的英国, 脱胎于工程咨询, 缘起于建筑咨询^[1-2]。历经长期演变, 国外规划咨询已从专业咨询发展到综合咨询, 从规划技术咨询转变为发展战略咨询, 从国内咨询演变为国际咨询。

国内规划咨询由国外植入, 实践成效显著, 理论研究不足, 方兴未艾。20 世纪末, 受国外规划咨询机构的影响, 北京、上海、深圳、广州和武汉等大城市相继出现规划咨询专业机构^[3-5]。它们按照市场化模式运营, 实现了政企分离, 通过专业团队和先进的理念, 为城市规划编制和决策提供智力支持^[6], 在城乡规划和城市建设中发挥了积极的作用^[7], 在社会上获得了较好的声誉。作为新生事物, 我国规划咨询目前尚处于起步发展阶段, 与国外规划咨询相比, 我国规划咨询在机构数量、服务质量和管理体制等方面都存在很大的不足, 影响了规划咨询的健康发展和规划咨询机构的有效运行。

当前, 我国学术界对规划咨询的研究和探讨还比较少, 其中吴晓勤(2003)^[8]率先研究了城市规划咨询市场建立问题, 随后熊向宁(2006)^[4]、何子张(2009)^[9]、彭觉勇(2011)^[10]分别从土地市场的规划咨询信息系统和“招拍挂”规划咨询、转型期城市规划咨询体系有效运行的策略等方面进行了较为深入的研究, 并获得了较大程度的认可。文献分析发现: 从时间上看, 2003 年规划咨询研究兴起并突发性大

发展, 随后陷入低迷发展, 2008 年再次迅速增多, 2011 年达到历史最高值; 从研究所获取的支持看, 95% 的研究属于非基金文献, 说明当前规划咨询研究亟待得到相关基金的资助; 从文献期刊来源看, 《规划师》杂志以 57% 的载文比例高居榜首, 《城市规划》次之, 风景园林和工程咨询领域的关注较低; 从文献所属机构看, 武汉市城市规划咨询服务中心以 24% 的发文量位居第一。

1.2 存在问题 目前, 虽然我国规划咨询发展速度较快, 未来前景广阔, 但面临诸多发展性问题, 严重制约其健康可持续发展及其作用的充分发挥。

1.2.1 基本内涵尚缺乏清晰的界定。规划咨询的概念、主要类型、基本特征, 及其与管理咨询和工程咨询之间的关系等诸多问题亟待解决。

1.2.2 缺乏完善而规范的内容体系。正统规划咨询业务被限定于可行性研究报告、规划管理与实施咨询服务等狭隘领域, 这既与当前国内规划咨询的队伍建设和业务水平不相称, 也无法将新形势下产生的新型规划咨询项目纳入到体系中。完善的内容体系和技术规范已经成为严重制约规划咨询下一步发展的关键问题。规划咨询已经初具规模与实力, 但在技术水平、市场开拓、规范化运营等方面远落后于发达国家, 突出表现为规划咨询内容体系不健全, 编制技术、市场和收费尚无统一标准等。

1.2.3 缺乏科学而统一的收费标准。当前, 我国规划咨询人才队伍、单位团队以及技术水平都已初具规模与实力, 但由于目前尚无统一的收费标准, 各编制单位根据自己的意愿随意收费问题严重, 导致怪现象层出不穷, 严重影响了规划咨询的健康发展。

1.3 发展趋势

1.3.1 我国社会经济发展对规划咨询的需求和影响。当前我国社会经济发展进入全面转型的关键时期和新阶段, 为规划咨询的发展带来了新机遇。在我国经济社会发展转型的过程中, 工业化、城市化、市场化和国际化快速推进, 面对复杂的发展形势与环境, 包括政府、企业、私人业主等在内的规划咨询业主们对未来发展难免会存在不少困惑, 从而促进了他们积极需求和利用“外脑”, 以在新一轮的利益博弈过程中保持自身良好的位置。因此, 寻求和开展规划咨询, 扩大对规划决策以及规划实施智力支持的需求将会越来越广泛, 从而为规划咨询提供了广阔的发展空间。

作者简介 邹妮妮(1957-), 女, 广西南宁人, 高级工程师, 从事交通规划研究。* 通讯作者, 高级规划师, 硕士, 从事经济地理与城市规划研究。

收稿日期 2014-01-15

规划咨询业务市场进一步开放和行业监管强化,将导致市场竞合日趋激烈和频繁,给规划咨询带来行业和企业重组机会^[11]。我国规划咨询借由国际规划咨询的进入和带动,突发兴起和迅速发展,从业单位和从业人员数量发展很快,随着社会经济的转型发展和政治经济体制的深入改革,规划咨询市场竞合将更加激烈和频繁。规划咨询市场空间的快速持续扩大、业务市场的不断开放、内容体系不断改革创新,必将导致国内规划咨询公司之间及其与国际规划咨询公司的竞争与合作将日趋激烈。另外,规范规划咨询市场和强化行业监管也将日益被重视,规划咨询项目和公司市场准入、资本项目管理等方面将进行更为精细化的管理,必然通过淘汰、兼并等重组出新型的规划咨询市场体系。

1.3.2 我国规划咨询发展趋势。

(1)新的历史阶段中,我国规划咨询业的市场空间将快速持续扩大,相关理论和方法研究不断展开,进一步增强服务意识和提升技术水平,以提高规划咨询业务的整体质量。

(2)丰富基本内涵,扩展业务边界,开拓和创新业务市场,转变观念和机制,开发和利用新技术,建立适应转型期发展需要的完善规划咨询体系。

(3)规范收费和技术标准,建立完善的制度,认定规划咨询成果。借鉴土地评估成果备案制度,规划咨询机构对出具的报告负责,行政管理部门应从行业管理的高度,积极引导规划咨询业的发展,建立相应的反馈和监督机制。

(4)培养复合型、外向型和开拓型规划咨询专门人才,掌握市场动态,培育新兴市场,逐步扩大服务市场宽度和挖掘市场深度,特别是跟踪世界规划咨询发展,增强国际市场竞争能力,发展国际规划咨询。

(5)规范行业和市场管理,建立良好的市场规则,完善规划咨询机构设立和管理的规定,设置相应的“准入”门槛。比照其他设计机构的管理办法,采取分级审批、分级管理的方式,使规划咨询机构起点逐步抬高;对从业人员的管理也应制定相应的上岗资格认定制度,建议采取执业制度,提高从业人员的素质,规范从业人员的行为。

2 改革创新方向

2.1 概念重组

2.1.1 城乡规划领域对规划咨询的界定。当前,城乡规划领域对规划咨询的认识较为狭隘,规划咨询仅被视为城乡规划过程中附属性和补充性的工作。虽然作为提高规划科学性的辅助工具和补充手段,取得了一定效果,但规划咨询市场和规划咨询业务人员及规划咨询机构并未形成完整体系,影响了规划咨询体系的智力支持、技术支撑和信息服务等功能的运行,其服务城市规划系统科学性的本职功能尚得不到有效发挥。何子张、吴晓勤、熊向宁、金晓春、彭觉勇等研究认为,规划咨询是对城市规划有关政策、法规、信息的咨询,各类城市规划设计咨询、建设项目的办理程序咨询以及其他相关的技术服务,包括规划选址、建设用地规划、建设工程规划论证、咨询、审核,违法建设处罚规划论证、咨询、审核,代办规划土地报批手续,各类、各专业城市规划与设计咨询服

务,城市规划信息服务等。

城乡规划中规划咨询分为决策咨询、管理咨询和技术咨询^[12-15],其中决策咨询通常发生在规划编制之前,主要通过高水平科研设计机构的深入研讨和各领域的项级专家的“头脑风暴”来集思广益,为规划的编制,尤其是发展战略和总体规划等宏观规划的编制提供思路 and 参考;管理咨询通常发生在规划审批之前,主要通过设计机构规划草案的公示、各行业代表的听证或专家的论证来集思广益,为分区规划和控制性详细规划等中观层次的规划审批提供依据;技术咨询通常发生在规划执行之前,主要通过专业机构的个案分析,如交通影响分析、市政影响分析和环境影响评价,甚至是社会风险评估等来集思广益,为修建性详细规划和建筑单体等微观层次的规划许可提供开发控制条件和设计要点。

2.1.2 工程咨询领域对规划咨询的界定^[14-16]。根据国家发展改革委2005年颁布的《工程咨询单位资格认定办法》,规划咨询在工程咨询的8项业务中位居首位,服务范围含行业、专项和区域发展规划编制、咨询,具体包括为编制各级各类国民经济和社会发展规划、区域规划和专项规划所提供的咨询,甚至从产业方向选择、技术进步及结构优化升级等角度,为企业发展战略规划和城市布局规划提供咨询服务。咨询机构所能从事的只是规划研究,把规划研究成果作为规划编制的基础,而不是直接参与规划的编制。国家有关部门和中咨协会明确要求,从中央到地方的工程咨询机构要协助国家和地方各级政府及其职能部门,积极开展区域经济社会发展规划研究,为规划编制部门提供相关咨询和研究参考。

2.1.3 新形势下规划咨询基本内涵的界定。规划咨询是在规划编制正式做出规划决策、执行管理或批出规划许可之前,为方案择优、技术裁量、利益平衡及提高规划的科学性和可行性,将咨询、策划、研究的技术和方法运用于城乡规划过程之中,开展专题研究、专家论证、公众咨询、分析研究等规划咨询活动及其所形成的规划咨询成果。概言之,规划咨询=战略规划+城市策划+规划研究。

2.2 体系重构 在城乡规划领域中,传统规划咨询可分为项目咨询和服务咨询,前者为规划管理和实施咨询服务,包括研讨会、专家座谈会和相关培训等;后者仅仅包含可行性研究,项目类型单一,已经越来越不能适应转型期发展的新形势与新要求。结合上文分析,规划咨询的基本业务类型,特别是项目咨询业务,必须进行体系重构,大幅创新和引进新兴业务类型,包括概念规划、项目策划^[17]、行动规划^[18]、规划评估等成熟的综合性规划咨询业务以及新兴的色彩规划、文化规划、城市风貌规划、广告设施规划、雕塑景观规划、高层建筑规划、标识系统规划、社会规划等专项规划咨询项目。篇幅所限,此处重点讨论5类主要的综合性规划咨询(表1)。

2.3 收费标准统一 随着市场化改革的深入推进,政府对规划咨询类的智库服务需求将快速增长,加之政府内部相关研究和咨询机构转型滞后,未来规划咨询领域将存在很大的供需缺口,从而促进和支撑我国规划咨询企业和业务的繁荣。然而,规划咨询行业迄今尚缺乏统一的收费标准,各企

业或部门各自为战,随意开口要价,且进一步导致规划咨询成果和服务质量的参差不齐,严重威胁规划咨询行业和大多数企业的快速健康发展。

表1 重构的规划咨询体系主要业务类型一览

基本类型	基本内涵	基本特征	技术要点
概念(战略)规划	从较大范围思考和制订城市的长期发展目标,并将其付诸实施	注重城市或区域发展方向、目标定位、总体空间和功能结构的分析与规划等	篇章结构,包括前言或总则、发展现状分析与判断篇、目标定位与发展战略或策略抓手篇、空间布局篇、设施支撑篇、行动计划篇等
项目(城市)策划	将策划学应用于城市,衔接城市战略规划与战术规划之间的策略规划,运用科学的方法设计、选择、执行、评估最佳方案,将拥有有限资源的城市与动荡复杂的环境连动优化、巧妙衔接,以实现最佳发展的科学和艺术	具有建设性、逻辑性思维的过程,以具体的项目活动为对象,体现一定的功利性、社会性、创造性、时效性和超前性	章节结构,一般包含策划目的、项目背景和意义、自身条件分析、项目定位、业态策划、投资和效益估算、招商引资规划和策划7个部分
可行性研究	指在调查的基础上,通过市场分析、技术分析、财务分析和国民经济分析,对各种规划、建设和投资项目的技术可行性与经济合理性进行的综合评价	传统规划咨询中项目咨询类唯一的项目类型,可行性研究类型多样,内容体系完善成熟,结构体系相对统一	章节结构,包括项目总论、必要性分析、可行性分析、规模规划与方案设计、项目规划与建设的支撑体系和影响评价、项目风险分析与规避、结论与建议等,重点在于必要性、可行性、风险性和影响性等的分析与评价
行动规划	在传统城乡规划的基础上,完美融入和高调突出可操作性、动态性、可经营性、客观性的城乡规划新理念和新方法,以及新兴项目类型	综合计划、多种手段、分时深化、逐步推进,将经济能力、管理能力、组织架构、安全风险、建设成效、实施路径等系统融合	篇章结构,包括目标谋划、空间规划、运营策划和实施计划4部分,确立有限目标,协调共识量化评价标准,引入模拟生长,综合分解开发策略,建立详细工作计划等是重点内容
规划评估	在规划实施过程中,对规划实施过程和效果以及规划实施环境的趋势与变化进行持续的监测,并在固定的实施阶段利用事先约定的评价指标对规划实施监测的结果进行评价,以衡量规划实施的效果	规划咨询体系中少数具有法定属性的类型,从始至终关注合理、不合理和一致、不一致两个问题,一般划分为成果预估、过程监控、效应评估3类	篇章结构,包括规划实施基本情况评估、规划实施存在问题解读、下一步规划实施或规划修订相关建议3个部分;其中规划实施基本情况评估包括规划实施过程评估、实施效应情况评估、重点内容实施效应详细评估等

规划咨询统一收费标准的制订可以依据和参考《城市规划设计计费指导意见》(2004版)、《工程咨询收费标准》、《城市规划设计收费标准》,以及我国部分规划咨询业务发展先行地区的相关收费标准或先例,如《广西壮族自治区物价局关于正式制定全区城市规划综合技术服务费收费标准的复函》、《厦门市财政性投融资城市规划设计计费暂行标准》、《广东省城市规划收费标准的建议》等。

按照项目类型收费标准可以划分6类,并根据不同标准分档收费。其中,概念规划或战略规划主要依据城市总体规划确定的规划期末城市人口规模来划分收费档次,编制过程中如需要相关专题研究,则应另行收费;城市策划或项目策划、行动规划主要根据规划面积(经行政主管部门审批的相关规划的规划期末城市用地面积)分档,收费单价根据建设用地面积计算,需要相关专题研究、制作效果图或者模型则另行收费;可行性研究主要根据建设项目估算投资额(指项目建议书或者可行性研究报告的估算投资额)划分档次,包

括项目建议书、工程可行性研究、评估可行性研究报告3类;规划评估要结合规划类型、规划面积或区域总面积综合划分档次,以规划面积或区域总面积为主导指标确定收费单价。

其他规划咨询项目类型中,根据类别主要参考规划评估项目和行动规划项目,或可行性研究项目确定收费,编制深度有特殊要求的,计费标准可甲乙双方商定。一般,风貌规划、文化规划、社会规划等新兴的综合性规划咨询项目,参考规划评估项目和行动规划项目收费标准的60%~80%计费;色彩规划、广告设施规划、雕塑景观规划、高层建筑规划、标识系统规划等其他最近新兴的专题性规划咨询项目,参考可行性研究项目收费标准的60%~80%计费。

3 结论

规划咨询正处于发展的关键时期,是规范化发展,还是任其无序自由发展,关系到城市规划行政机构改革和行政审批制度改革能否顺利进行。要开辟一条新路,需要政府、咨询单位的大力支持,更需要从业人员的拼搏和奋进。笔者重点分析了我国规划咨询业的发展现状与问题以及发展趋势,提出了从概念重组、体系重构和收费标准统一等层面引导规划咨询的改革与创新,对规划咨询统一技术标准和规范化发展进行了初步探索;但仍然存在一定不足,诸如对文化规划、色彩规划、广告设施规划、景观雕塑规划等新兴的与热点的规划咨询类型的探索不够,对各级各类具体规划咨询类型业务的理论和方法体系探索不足。

参考文献

[1] 于立,杨睿. 英国规划控制管理制度与规划咨询业的作用分析[J]. 规划师,2011(6):20-24.

[2] 乔恩·安德森,郑静. 存在问题和公共参与:英国威尔士的规划咨询与“地方知识”[J]. 国际城市规划,2008(6):41-45.

[3] 杨维祥. 武汉市城市规划咨询服务中心的探索与实践[J]. 规划师,2003(11):35-37.

[4] 熊向宁. 面向土地市场构建信息平台——武汉市规划咨询信息系统建设[J]. 规划师,2006(4):64-65.

[5] 罗文. 九江市八里湖地区概念规划国际咨询述评[J]. 城市规划,2006(8):93-96.

[6] 余颖,余辉. 规划管理与咨询一体化的机制创新——以重庆市为例[J]. 规划师,2011(6):12-15,19.

[7] 张剑龙. 规划咨询的作用和工作思路探讨——以“武汉市建设大道与新华下路交叉口用地规划咨询”为例[J]. 规划师,2003(11):32-34.

[8] 吴晓勤. 建立城市规划咨询市场的几点思考[J]. 城市规划,2003(11):44-45.

[9] 何子张. 控规与土地出让条件的“硬捆绑”与“软捆绑”——兼评厦门土地“招拍挂”规划咨询[J]. 规划师,2009(11):76-81.

[10] 彭觉勇. 转型期城市规划咨询体系有效运行的策略研究[J]. 规划师,2011(6):16-19.

[11] 杨维祥,胡友斌. 市场经济下城市规划咨询的几点思考[J]. 规划师,2003(11):30-31,37.

[12] 马佳,胡晓鸣. 城市总体规划编制的前期公众咨询实践与探索——以《巢湖市总体规划(2009-2030)》前期公众参与为例[J]. 城市发展研究,2011(2):125-127,136.

[13] 周劲. 我国城市规划咨询体制的构建——兼谈深圳规划咨询体制[J]. 规划师,2011(6):5-11.

[14] 尹贻林,张勇毅. 中国工程咨询业的发展与演进[J]. 土木工程学报,2005(10):133-137.

[15] 张明. 我国工程咨询业发展漫谈[J]. 中国工程咨询,2003(7):6-8.

[16] 耿法利,耿秋. 中国工程咨询业的发展及现状[J]. 技术经济,2003(11):23-24.

[17] 程冀,陆华. 城市策划与城市规划[J]. 城乡建设,2004(3):47-48.

[18] 陈建华,袁奇峰,易晓峰. 战略规划推动下的行动规划——关于广州城市规划及其实践的思考[J]. 城市规划学刊,2006(2):12-16.