

第四届全国优秀 MPA 学位论文

硕 士 学 位 论 文

基于社区规划的大连市旧城更新政策研究

**The research on Urban Renewal of Dalian which bases on
Community Planning**

摘 要

“高质量外延推进和高质量内涵集约”的城市发展要求，使得旧城更新是规划领域一直研究的课题。随着科学技术的发展，对旧城问题研究呈现出学科多元化的发展趋势，尤其是公共管理学对城市规划领域的影响尤为深远。本文从公共管理的角度解读旧城更新，并提出“基于社区规划的旧城更新政策”的概念。通过解析旧城更新政策的公共政策属性，本文的主要观点如下：

基于对大连旧城特征的了解，尤其是对旧城“稳恒态”特征的论证，本文提出“以单纯的规划技术手段已经难以解决旧城问题”的现实情况。在旧城更新政策缺失的背景下，由于“政府主导不力导致一元失控、市场介入不当致使二元失衡”，旧城出现了“历史遗存保护不力、自然山体破坏严重、公共物品供给缺乏、居民利益遭受侵害”等问题。只有从制定宏观公共政策、建立具体的多元平衡机制，才能实现“多元平衡”，实现旧城的和谐。从城市规划的编制程序上来看，控制性详细规划是土地出让的核心。旧城问题的核心是公众利益的反映，因此，应在旧城范围内建立社区规划机制并纳入到城市规划体系中，才能从宏观公共政策的制定上解决旧城问题。具体的操作手法为：建立以“社区规划”政策为特色的多元平衡更新机制；主张规划编制权下放的支撑制度；以街道作为社区规划载体；主张组织“社区圆桌会议制度”和“规划师代表制”；提出合理的规划程序以及完善社区规划内容以达到旧城和谐的目的。

本文的创新点在于从分析大连旧城的现状问题入手，得到一种不同与国内普遍偏重规划技术手段的城市更新的操作思路。并从公共管理尤其是城市管理角度，提出一种适用于大连旧城更新的方法。

关键词：公共政策；社区规划；旧城规划；城市规划政策；旧城更新

The research on Urban Renewal of Dalian which bases on Community Planning

Abstract

“Extension and intension to high quality” is the demand of city development. Renewal of old city is a subject of planing at all time. Currently, the research about old city becomes a subject which contents many courses. Especially, Public Managing influences urban design profoundly. Paper explains old city renewal from the view of Public Managing, and presents a conception which called “Urban Renewal which bases on Community Planning”. Through analyzing public policy for old city renewal, the viewpoint of the paper summarized below.

Based on knowing characters of old city in DaLian, especially the steady state character, paper presents the phenomena that technique can't solve the problem of old city. On the background of absence of urban renewal policy, because out of control from government and lose balance when market intervene, some problem comes to the old city such as “poor protection to the historic things, badly destroyed to the nature mountain, lack of public service, violation to people's benefit”. Only made macroscopic public policy, establish specific “many elements' balance” process, can achieve “many elements' balance”. Then the old city will develop harmoniously. From the establishment procedure of city planning, we know that the regulatory detailed planning is the core to offer land. The core of old city's problem is a reflection of public benefits, therefore we should build up the process of Community Planning, bring it into the system of city planning. Then we can solve old city's problem from macroscopic public policy. The concrete operation is: establishment the “many elements' balance” mechanism which highlights Community Planning; laying claim to descend the power of planning establishment; carrying street as the body to Community Planning; laying claim to organise the community round-table conference system and representative of city planner system; putting forward reasonable planning procedure; perfecting contentses of Community Programming. Then we can attain the harmony of the old city.

The innovation of paper is getting a new idea for city renewal which is different from others interiorly through analyzing the condition of old city in DaLian. It also presents a method for renewing DaLian city from the point of view of public managing especially urban managing as an example.

Key Words: Public policy; Community Planning; old city planning; policy of city planning; Urban Renewal

目 录

Abstract	IV
1 绪论	1
1.1 研究背景	1
1.1.1 我国城市化快速发展进程中城市面临的突出问题	1
1.1.2 法制环境的变化对我国旧城规划发展的影响	2
1.1.3 大连城市发展的期待	2
1.2 关键词释义	3
1.2.1 社区与社区规划	3
1.2.2 旧城规划与城市规划	3
1.2.3 公共政策与城市规划政策	3
1.3 旧城规划研究综述	4
1.3.1 国外旧城规划研究综述	4
1.3.2 国内旧城规划研究综述	5
1.4 研究的目的、技术路线和方法	6
1.4.1 研究的目的和意义	6
1.4.2 研究的技术路线	6
1.4.3 研究的方法	8
2 基于社区规划的旧城更新政策属性分析	9
2.1 旧城规划的公共政策属性剖析	9
2.1.1 旧城规划实现综合目标	9
2.1.2 旧城规划倡导公众参与	9
2.1.3 旧城规划关注综合效应	10
2.2 社区规划的公共政策属性剖析	10
2.2.1 社区规划符合公共政策的基本属性	11
2.2.2 社区规划具有公共政策的基本功能	11
2.3 旧城更新政策的公共属性诉求	11
2.3.1 旧城更新政策的特点	11
2.3.2 旧城更新政策涉及的环境范围和社会问题	12
2.3.3 旧城更新政策的公共政策解读	12
2.4 小结	14
3 旧城更新政策缺失背景下大连旧城现存问题	15

3.1	大连旧城的演变及特征	15
3.1.1	大连旧城的演变	15
3.1.2	大连旧城的特征	17
3.2	大连旧城存在的问题表现	21
3.2.1	历史遗存保护不力	21
3.2.2	自然山体破坏严重	24
3.2.3	公共物品供给缺乏	25
3.2.4	居民利益遭受侵害	26
3.3	大连旧城问题的成因分析	27
3.3.1	政府主导不力——一元失控	27
3.3.2	市场介入不当——二元失衡	29
3.4	小结	30
4	建立以“社区规划”为特色的多元平衡旧城更新政策	31
4.1	制度支撑：凸显社区规划，完善城市规划政策	31
4.1.1	规划编制权下放	31
4.1.2	处理好社区规划与城市规划体系的关系	31
4.1.3	落实社区规划的政策保障	32
4.2	载体依托：以街道作为社区规划载体的设想	32
4.2.1	社区划定类型的选择	32
4.2.2	以街道作为社区单元的可行性分析	33
4.2.3	以街道作为社区单元要注意的问题	36
4.3	机制确立：建立新的模式，实现多元平衡	36
4.3.1	设置“社区圆桌会议”制度	36
4.3.2	创建“规划师代表”制度	38
4.3.3	再造社区规划程序	39
4.3.4	完善社区规划内容	40
4.4	小结	40
	结 论	41
	参 考 文 献	42
	附录 A 技术资料采集：旧城范围内文物保护单位列表	45
	附录 B 技术资料统计：1997—2007 年大连旧城土地使用性质变更及用地量释放统计表	50

1 绪论

1.1 研究背景

1.1.1 我国城市化快速发展进程中城市面临的突出问题

城市化推动了经济的空前繁荣，同时不可避免地造成了一系列问题，如“人口空间过分集中与膨胀、住宅紧张而拥挤、环境污染、交通不畅、社会犯罪”^[1]等。我国正处于城市化发展的高速时期，城市蔓延扩张的趋势导致了城市发展求大求快，忽略了高质量、高标准的建设要求，导致旧城建设质量不高。因为只追求城区面积的增加，忽略了旧城的建设质量升级，致使旧城出现了诸多问题，如“过密过高的开发强度，带来新的环境恶化；改造规模过大、速度过快；历史文化遗产得不到保护、城市特色丧失；绿化环境受蚕食；急需改造的地区得不到改造；利益分配不均，造成社会问题”^[2]。也有不少城市在旧城改造时大拆大建，如“快速的旧城改造使广州最具特色的骑楼街所剩无几；遵义会议会址周围的历史建筑物被拆得一干二净，会址的环境风貌遭到彻底破坏”^[3]。

我国有关旧城的规划研究持续了多年，从 1996 年左右开始，规划各界反省了偏重于“物质更新”的旧城规划模式的局限性，更多的偏向于公共政策和管理，但由于体制和意识的原因，多学科、综合的旧城规划体系并没有得到落实，而长期的偏重于设计的思路导致我国的旧城问题千疮百孔（图 1.1）。

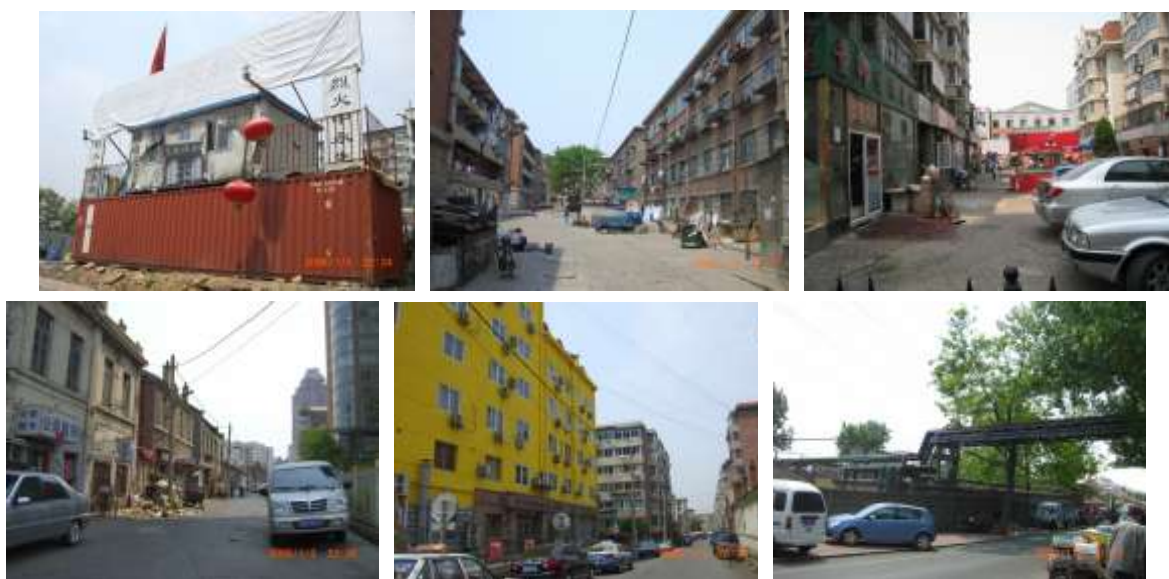


图 1.1 旧城问题

Fig. 1.1 The problem of old city

1.1.2 法制环境的变化对我国旧城规划发展的影响

(1) 物权法

2007年新颁布的《物权法》是我国第一部有关私人财产保护的法律，也是我国首次承认“私人财产”的概念。《物权法》的颁布将“有助于我国城市规划的立法建设与制度完善”^[4]。这部法律影响很大，所涉及的领域更是方方面面。《物权法》的颁布对未来城市的风貌产生极大的影响，整齐划一的街道景观越来越难以实现，更多的是风格各异的、具有时间延伸感的街道景观。在老城中的影响更为明显，原本由政府主导的完全拆除重建的做法将受到制约。我国著名学者朱嘉广（2003）就提出，旧城规划难以实现的一个重要原因就是产权制度的不完善。从这个角度来看，新颁布的《物权法》无疑使旧城规划面临新的法律壁垒。

此法的颁布，对城市规划的影响非常大，尤其在旧城规划中，对于私人财产的保护，使得规划之初面临的要素更加复杂化。

(2) 城乡规划法

2007年新颁布的《城乡规划法》，是我国城市高速发展的产物，标志着我国城乡一元化发展的开端。城乡规划法中有关旧区改建是这样规定的：“旧城区的改建，应当保护历史文化遗产和传统风貌，合理确定拆迁和建设规模，有计划地对危房集中、基础设施落后等地段进行改建”。

另外，此次城乡规划法也突出了与旧城规划相关的几个特点：

——充分听取公众对规划编制和管理的意见，加强规划的公众参与

《城乡规划法》对如何落实公众参与在方式方法上做出了详细规定。如第八条规定，经批准的规划应及时公布，第二十六条对规划编制过程中的公众和专家参与提出了要求，“使得城乡规划从过去专家规划逐步走向市民与公众充分参与的规划”^[5]。

——坚持以人为本，尊重和保护了居民的利益

《城乡规划法》解决了关系居民切身利益的人居环境问题，有利于提高城乡规划编制的科学性和引导城镇化的健康发展，保障了社会和公共利益。

1.1.3 大连城市发展的期待

自从大连提出了“西拓北进”的发展思路，城市范围也迅速向西向北拓展。在城市蔓延的过程中，旧城区慢慢曝露出许多问题。如建筑质量、市政问题、停车问题、社会问题等等。面对这些旧城区问题，及早的分析出其产生根源并对症下药，才能使大连的城市化进程具有“高质量外延推进和高质量内涵集约”的双重特质。

1.2 关键词释义

1.2.1 社区与社区规划

一般把一个村庄或城市中的一个街区界定为一个社区。社区具有如下特点：有一定数量、共同生产或生活的人群；有一定的地域界限；有相对完备的生活设施；有一定的组织机构和管理制度；有在感情上和心理上的认同感。

以社区为单位进行规划，称之为“社区规划”。它是运用系统分析技术，决策最佳行动方案，解决社区问题，引导社区变迁的理性决策方法。社区规划是由社区决策机构统一主持、由各单位分别执行的多项行动方案的联合筹划工作。社会工作者通常把社区规划理解为狭义的社会规划，认为社会规划的功能包容在社会组织的功能之中，他们往往强调过程的社会政治意义。而城市规划工作者又将“社区规划”理解为单纯的物质空间规划，缺少对社区内深层次社会问题的探讨。

本文立足于社会学与城市规划两大学科的交叉点，尝试从公共政策的角度，将社区规划成果纳入到城市规划体系中。从而实现社区规划的长期目标——全面提高居民生活水平，促进社区发展，实现国家整体建设；短期目标是逐步改善社区的生活条件和环境。

1.2.2 旧城规划与城市规划

针对研究对象的不同，城市规划可以分成新城规划和旧城规划两大范畴。与新城规划不同的是旧城规划由于牵扯的利益方太多，更需要用公众参与的方法，在城市规划成果表达中反映出公众的利益。旧城问题一直是城市规划学者关注的重要领域。简单来说，旧城规划就是针对旧城问题而进行的一系列规划研究。

1.2.3 公共政策与城市规划政策

城市规划政策是公共政策的重要组成部分，用对政策的重视反观城市规划的内容、程序，是保证城市规划实施实效性的重要方面。在用图纸为依据规范建设活动时存在一些问题，如“注重对建设活动的控制而少引导；以土地使用的分类和功能来对建设项目进行规定；图纸的终极状态意味更浓，偏少对如何实施的关注；只为少数专业人士所理解而无法为公众所认识而起到引导作用”等。

因此，城市规划正面临变革，从过去依据图纸来规范城市建设活动逐步转变为依据政策来引导和控制城市发展。在规划实施的过程中，政策理应承担更多职能。政策的作用侧重于引导，图纸和图则的作用在某种程度上更注重控制图纸引示了未来的目标，政策则充当了如何一步步实现目标、如何开展行动的指导。在整个规划体系中，政策成为规划工作的重点所在。城市规划政策应当符合公共政策的基本要求。了解公共政策的主

要内容、特点及价值标准的目的在于明确城市规划政策的基本框架，清楚城市规划作为公共政策的基本类型与应当具备的特征。这些工作为评判城市规划政策提供了基本准则，是研究城市规划政策的目标和方向。

1.3 旧城规划研究综述

1.3.1 国外旧城规划研究综述

(1) 实践历程

二战前，由于工业发展带来城市中心环境恶劣的现实问题，在以形体规划为核心的近现代城市规划思想影响下，西方国家城市纷纷强调城市卫生环境的改善和城市美化，进行了主要以街道、城市雕塑、公共建筑、公园、娱乐设施、开放空间等为对象，以期达到城市美化效果的“城市美化运动”。

二战后至西方后工业化前夕，为恢复经济和城市面貌，西方各国展开了大规模“城市更新运动”，主要是对城市中心区土地的强化利用与大规模推倒重建和清理贫民窟。虽然解决了工业化带来的工业污染、拥挤等问题，但同时也伴随着严重的负面影响，如“大规模推倒重建贫民窟只是空间位置上转移了贫民窟，而且消灭了现存的邻里社会，在级差地租的作用下城市中心区土地的强化利用导致了中心区的衰败”^[6]。郊区化的城市发展历程更是促进了旧城中心的衰落。

上世纪六七十年代开始，针对“城市更新运动”所带来的弊端，西方国家开始了“城市复兴运动”，在这一方面，尤其突出的是英国。“城市复兴”包含了更多的政策、管理、经济、社会意味，成为在旧城范围内解决就成问题的综合性政策手段。

(2) 研究现状

总体来看，国外旧城规划经历了从“一元城市美化”到“二元城市更新”再到“多元城市复兴”的过程。在这一过程中，旧城主导的力量发生了变化。从最开始国家投资的一元化美化运动；到后来的经济力量的推动，与政府形成二元博弈；再到后来的社会力量加入的多元化城市复兴。这个过程也是一个从最开始关注环境卫生——关注物质环境和产业结构——关注社会心理的过程。

目前，国外有关旧城的研究在广度和深度上，都已成为各个学术领域关注的问题。这个时候的旧城规划不再是规划一个部门的事情，而是一个多学科综合、多部门协调的事情。如城市规划学、公共管理学、制度经济学等等。所涉及的理论主要有以下几种：

- ① 公共干预与市场机制的充分结合
- ② 以新兴产业经济为动力的方式
- ③ 对政府单一垄断模式质疑的公共管理学

公共管理学的发展成为指导西方城市规划改革的理性路径。以奥斯特罗姆夫妇（2000）、迈克尔·麦金尼斯（2000）等为代表的公共管理学者提出了“多中心理论”，认为城市管理应从单一的政府权威中摆脱出来，把权力授予多元社会主体。在此理论基础上，还衍生了“社群自主治理”理论，进一步指出城市管理权力可以由小规模民间社群承担^[7]。

1.3.2 国内旧城规划研究综述

（1）实践历程

我国旧城规划的历程与西方发达国家不同。西方国家是基于郊区化的城市发展历程的旧区规划思路，而我国是基于市场经济发展的“产业和功能的重构”^[8]。

建国后至 70 年代前，在计划经济背景下，城市中土地被各个单位占据，“单位”也是我国居民心中一个重要的名词。住房也都是由单位建设、职工享受。“家属院”是城市内的主要居住单元。此时，由于工业的发展，城市职工住房不足问题日益突出。

20 世纪 70 年代后期，各城市纷纷修建住宅，进行了一系列标准低、配套不全、侵占绿地、破坏历史文化环境的城市建设。同时还伴生了大量的街道工厂，旧城环境恶化。

改革开放至 90 年代初期，市场经济体制发育为城市发展创造了良好的条件，但计划经济发展思想仍然贯穿了城市发展建设基本过程，加上改革开放以前不当的城市建设，致使中国旧城处于挣扎停滞的特殊时期。城市，特别是老城出现空间功能结构衰退，进一步物质性老化等严重问题，严重阻碍了城市化的进程和社会经济的发展。这一时期，在老城区和新区分别建设了一批多层盒型布局兵营式住宅区，以求以最少的资金解决最多人的居住问题。而这种拆一建多却无意间破坏了城市的肌理，使城市失去特色。

90 年代后，随着市场经济的发展，城市产业和功能结构的调整，旧城的土地价值得到了提升，社会主义市场经济体制逐渐完善和确立，整个社会政治经济环境处于大改革的转型期。各地城市进行了大规模、快速化城市更新，特别是对一直缺乏更新的城市中心区。如南京 1990 年至 1998 年主城区内搬迁污染企业 141 家，腾出开发建设用地约 3 平方公里。这一时期我国旧城规划思路受西方国家“城市更新”思潮的影响，虽然城市空间职能结构、环境等问题得到一些改善，但产生了大量负面影响，如城市中心开发过度、社区失去多样性、社会等级分化、各类保护建筑遭到破坏、城市文脉被切断、城市特色走向雷同等。

（2）研究现状

伴随着城市更新的进程，这时期学术界给予其大量关注。针对 90 年代开始的旧城区大规模物质更新运动所带来的一系列问题，我国理论界开始了反思。阮仪三先生就提出了更新过程中要注意保护城市特色（1996）。史建华先生也提出了在更新过程中要考

虑社会经济因素（2003）。吴良庸教授通过思考北京旧城改造的实践提出城市有机更新理论。也有一些学者如吴明伟教授提出系统性旧城更新思想。

由于特定的社会经济环境的制约，一些理论只是在部分历史文化城市的保护中得到小规模运用，而在大规模的城市更新中，并没有得到真正全面、系统的实践。最近几年来，随着全球化、城市化进程的加快，我国市场经济体制日益成熟，经济发展和人民生活水平有了显著提高，同时政府管理体制深化改革进一步深化，使得一些地区（如上海、南京等）在城市更新思路 and 方式方面作了大量建设性的探索，运用一定的市场经济手段经营城市，优化提升城市的社会、经济、文化环境，在城市新陈代谢中逐步实现综合竞争力的增强。在这一过程中，公众参与日益受到关注。

总体来看，国内有关旧城规划的理论研究集中于较为单一的规划技术和案例分析层面，成果较少涉及到社会、政治、经济等宏观领域。

1.4 研究的目的、技术路线和方法

1.4.1 研究的目的和意义

（1）目的

本课题的研究目的是希望通过对大连市旧城问题的探讨，总结出具有大连特色的旧城规划模式。大连旧城有着自己独特的形成过程及特色。针对其独特的问题，借鉴相关思路，希望提出独特的旧城规划模式。

（2）意义

① 理论意义：与目前我国国内规划思路中流行的旧城更新思路相比较，文章在旧城规划的思路和操作手法上具有一定的创新性。从理论意义上来讲，希望能对有关旧城规划的理论范畴有所扩充。

② 实践意义：课题的实践意义体现在如下几个方面：

——为解决大连旧城存在的问题提供思路。

——实现温家宝总理提出的对大连“用规划保护好现有的城市风貌，用规划指导城市健康发展”^[9]的指示。

——为其他城市的旧城规划提供参考。

1.4.2 研究的技术路线

（1）内容

文章主要有以下几部分内容组成：

① 研究的背景、关键词释义、国内外在该方向的研究现状及分析、研究的目的、技术路线和方法。

② 阐述“基于社区规划的旧城更新政策”概念，剖析旧城规划及社区规划的公共政策属性，从外延、内涵、环境范围等方面论证旧城更新政策的公共属性诉求。

③ 系统分析大连旧城的演变过程及在旧城更新政策缺失背景下的现存问题。

④ 通过制度支撑、载体依托、机制建立三方面提出建立以“社区规划”为特色的多元平衡旧城更新政策以解决旧城问题。

其中，正文为二、三、四部分。重点研究的是二、四部分，也是文章的创新点。第三部分反映了笔者作为一名城市规划工作者的工作经验。

(2) 研究的技术路线

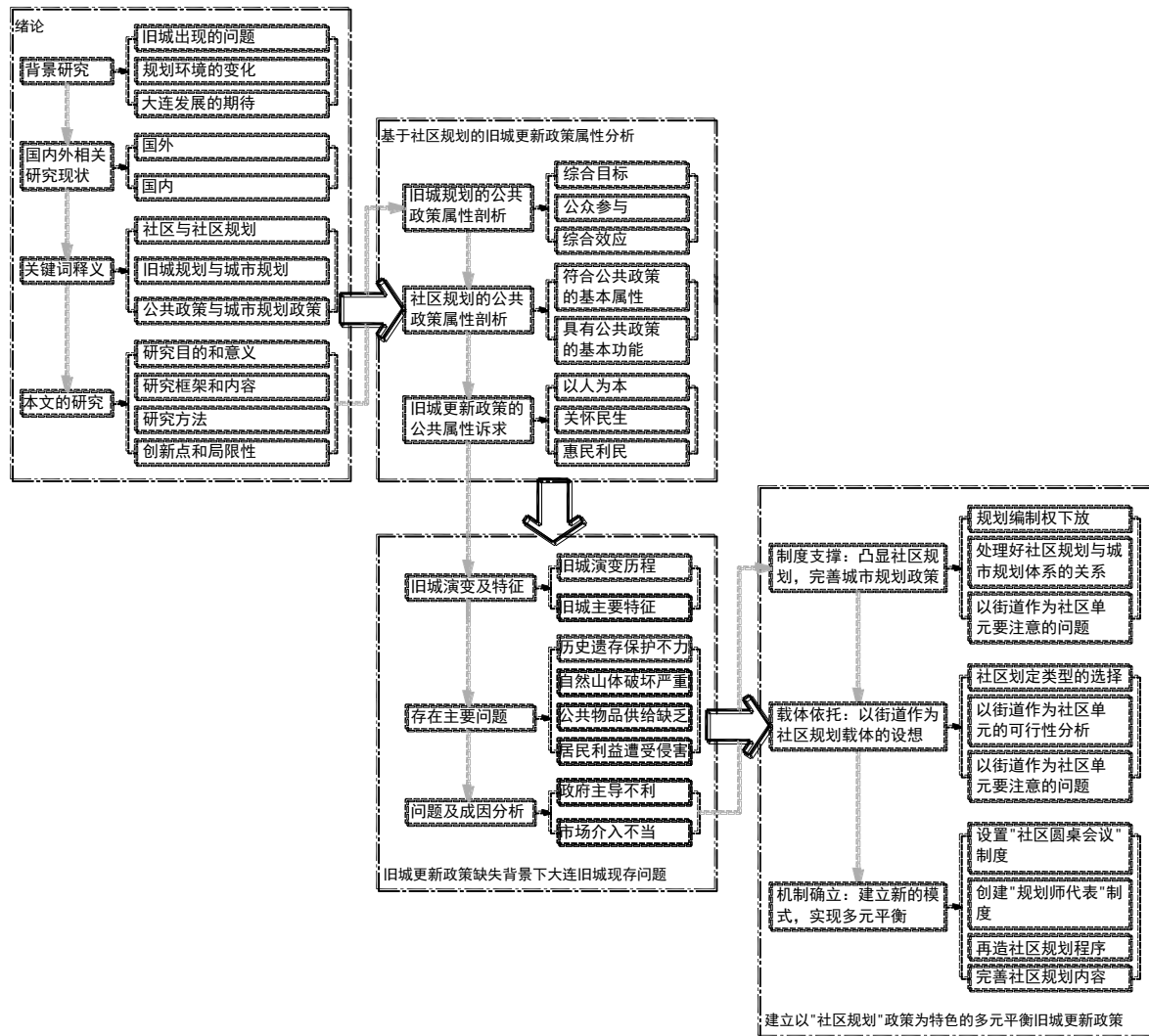


图 1.2 技术路线

Fig. 2.1 Research Framework

（3） 创新点和局限性

课题从分析大连旧城现状问题入手，得到一种不同与国内普遍的城市更新的操作思路。并从公共管理尤其是城市管理角度，提出一种适用于大连旧城现状的方法，并能在实际的个案研究中得到应用。

本课题牵涉内容广泛，横跨城市规划与公共管理两大学科，由于个人能力及时间的限制，研究的深度可进一步挖掘。

1.4.3 研究的方法

（1） 理论联系实际的方法

① 现场调研方法为主：由于大连旧城的形成有其特定的历史背景，旧城问题又有其复杂多样性，因此，论文的写作应以现场调研的方法为主，通过实地调研进行问题的论述并提出解决思路，使研究成果更具有科学性和说服力。

② 文献分析方法为辅：文献分析法是指通过对相关文献的研究分析得出对主、客观世界规律性认识的一种研究方法。

（2） 比较归纳演绎的方法

比较分析法是指对不同事物、现象，或对同类事物的各个侧面进行对比，分析其相似点和差异点，从而判断其优劣的一种逻辑方法。比较研究在于博览、约取、分析、综合、定其异同、塑造典型。在确定大连旧城的研究思路时，就大量采用了此法，对国内外相关思路进行比较研究，得到启示。

（3） 举例说明的方法

举例说明法是以点代面的方法。这种方法贯穿整篇文章，不管是从文章最开始对相关研究思路的探讨，还是后面部分对大连旧城存在的问题的探讨，都应用到了这种方法。

2 基于社区规划的旧城更新政策属性分析

2.1 旧城规划的公共政策属性剖析

城市规划作为一门应用科学，其核心功能是“在资源分配，尤其是土地和空间资源的配置中，反映社会各方面的要求，力求在各个利益集团之间，在当代和未来之间得到平衡”^[10]。在旧城规划中，更是要将不同利益主体对经济、社会、环境等各方面的不同要求进行空间化的政策集。

“城乡规划是各级政府统筹安排城乡发展建设空间布局，保护生态和自然环境，合理利用自然资源，维护社会公正与公平的重要依据，具有重要公共政策的属性”^[11]。在我国旧城问题日益暴露时，更应该从公共政策视角去认清旧城规划，更深刻地探讨“在新的环境态势下各层次规划的编制内容和方法，弄清楚规划编制应该做什么、各级规划管理部门应该管什么，以促进城市规划走出以前的一些误区，进一步提高城市规划的实效性”^[12]。

旧城规划干预旧城范围内社会发展的行为依赖于旧城规划政策的制定和实施。从某种意义上讲，制定和实施旧城规划的一个重要方面就是制定和实施旧城公共政策。

2.1.1 旧城规划实现综合目标

一般公共政策（如货币政策、税收政策、人口政策等）的目标相对来说都较为单一。而城市规划的政策目标则涵盖不同的时间轴、空间轴，是众多目标复合于一体的综合性公共政策。随着城市化从外延向内涵的转变，旧城规划中的这种综合性愈益明显。

旧城规划在时间上要兼顾长期与短期，不仅要近期的需求进行必要安排，还要应对未来发展需要，作出战略安排；在价值取向上要兼顾效率与公平，不仅要提升城市景观风貌等物质形象要求，更重要的是还要保障公众利益（如设置公共设施、完善基础设施等）；要兼顾改造与保护，不仅要改造旧区的破败面貌，还要对优秀的历史遗迹加以妥善保护；在生态保护上要兼顾可持续发展和以人为本，不仅要维持自然环境生态平衡，还要维护人类社会的生态平衡。简而言之，旧城规划要解决旧城内的所有问题，集众多目的于一身，是一种综合目标的公共政策。

2.1.2 旧城规划倡导公众参与

公共政策的根本出发点在于通过制定公共政策解决公共问题、维护公共利益，因而应当对公众具有一定程度的透明度、开放性。而在现实社会环境中，一些公共政策由于自身运行机制的特殊性，往往只是局部有限地开放政策过程：有些是结果公开、过程不

透明；有些是参与主体仅限于政府当权者及专业精英。相对这些过程有限开放的公共政策而言，旧城规划应是一种“开放程度极高且主动性极强的公共政策”^[13]。考虑到旧城规划所要牵扯的利益，应从规划的编制、审批、实施管理到调整的每一个环节都应体现着开放透明的特点。

首先，旧城规划的过程不仅应该开放、透明，而且参与的主体应该广泛，不仅包括政府、规划部门、规划专家还包括其它相关部门、各种利益相关主体和非专业人士，甚至可能是律师、工程师等等。同时，旧城规划过程的开放并不仅仅限于消极的公开、宣传，而是主动走出去接受相关利益人的监督。其次，旧城规划成果的评审过程中各层面专家评审及对公众的公示时间也体现了旧城规划的公众参与属性。随着旧城规划研究和实践的不断发展进步，公众参与绝对是未来城旧城规划的重中之重。简言之，城市规划是一种过程开放的公共政策。虽然目前我国的旧城规划在公众参与这个环节做得还不够好，但是在未来，旧城规划绝对应该首先提倡公众参与。

2.1.3 旧城规划关注综合效应

人们常常说，“城市规划的成功是城市发展最大的成功，城市规划的失败是城市发展最大的失败”等。这些言论虽对城市规划的作用有所夸张，却形象地表明——城市规划能广泛影响社会经济的发展，是一种衍生效应极强的公共政策。城市规划大学科下的旧城规划的衍生效应可以借助宏观经济学中的“乘数效应”（由某一变量初始的微小变动所引致的另一变量的最终巨大变动）来加以理解。旧城规划的“乘数效应”突出体现在两个方面：

首先，旧城规划的核心作用是对旧城范围内的利益的分配及对大拆大建等旧城更新行为的约束和引导，而各种建设物又都具有较强的不易变更性，因而旧城规划会随着这些建设物的“长期”存在而对城市各方面的发展产生长时间的影响。

其次，旧城规划包括了空间开发的行为准则，空间是一切社会经济活动的基础载体。因此，旧城规划中的空间公共政策会对城市其它地区的公共政策产生影响，也会对其他公共政策（如城市财政政策、城市土地政策、城市交通政策等）产生影响。

因此，旧城规划虽然成果体现于空间，但绝不应该仅限于空间，而应该关注综合效应，尤其是可能引起的社会效应。

2.2 社区规划的公共政策属性剖析

社区是现代城市构成的基本单元，它所面临的问题是：一方面经济建设加速发展、城市化水平不断提升、城市蓬勃发展，另一方面国家人均资源短缺和环境的脆弱，从而

衍生出城市发展中老城区的衰败，产生若干问题，包括物质环境及社会心理各个层面，所有这些都应纳入政府的公共政策之中。

2.2.1 社区规划符合公共政策的基本属性

(1) 关联性：任何一个公共政策问题都不是孤立的，而是整个公共政策问题体系的一个组成部分，会与其他领域、地区或部门的政策问题有不同程度的相关性，彼此相互作用、相互影响。在社区规划的领域，由于产权等问题的复杂性，牵扯的利益人、利益部门多，使旧城问题呈现出关联性。

(2) 主观性：任何公共政策问题都是基于人们的主观价值判断才得以上升到政策问题的高度，因而必然更具有主观性。面对同一状况时，不同的人群从不同的价值和利益出发就可能有不同的认识，有的可能认为须制定一定的政策予以解决，有的则可能并不认为如此。比如社区规划中的拆迁问题，就面临着被拆迁主体的主观性问题。

(3) 动态性：指一定的政策问题的性质及其严重程度，是随着成因的变化而变化的。社区规划中随着事态的不断发展，需求可能从大型公共设施的需求转向小型公共场所的建设，因此，社区规划更应注重政策的建设，而不是具体物品的设计。

2.2.2 社区规划具有公共政策的基本功能

从公共政策的基本功能——导向功能、调控功能、分配功能来看，社区规划具有公共政策属性。

(1) 导向功能：社区规划通过制定政策向有关利益人指明行动方向，从而使政策对象朝决策者所希望的方向努力、以决策者期望的方式采取行动。

(2) 控制功能：社区规划通过规范、制约的方式对有利益人的行动进行控制，使之不采取决策者所不希望的行动。

(3) 分配功能：社区规划对社区所拥有的资源（包括政治、经济、文化等资源）在不同群体之间的配置进行调节，如收入分配政策、社会保障政策、公共物品（包括公共设施和公共场所）分配政策等都涉及利益的分配。

2.3 旧城更新政策的公共属性诉求

旧城规划中，由于牵扯的利益更多、更易产生的社会心理问题，仅凭单一的规划技术手段难以解决，因此更需要从公共政策的角度制定旧城更新政策，以解决旧城问题。

2.3.1 旧城更新政策的特点

“城市更新是用一种综合的整体性的观念和行为，对城市中衰落的区域，进行拆迁、改造和建设，使之能长远的、持续性的改善和提高”^[14]。美国新马克思主义学者卡斯泰

尔斯结合美国的城市更新运动，认为城市更新作为一种国家干预，产生于现实城市结构中的现实矛盾：城市中心地区居住环境的恶化和贫民区的形成，社会冲突的发展等。城市更新的直接目的是消除和改善贫民区，分化或缓解冲突，解决传统大工业城市的产业功能及都市中心区的改造和文化保护问题等。

学术界对旧城更新的研究比较充分，对西方的城市更新理论、我国旧城更新的现状存在问题等方面都进行了充分的研究和讨论，但从公共政策的角度来论述的并不多见。

从公共政策的角度来看，单纯从规划技术角度、改善物质空间环境角度所带来的大拆大建破坏了公共利益、公民个人利益、带来很多社会问题，不符合城市规划的公共政策属性。因此，本文提出：不单单要编制旧城规划，更要从建立公共政策的角度出发，制定“旧城更新政策”。

2.3.2 旧城更新政策涉及的环境范围和社会问题

旧城更新政策概念所涉及到的环境范围主要是指随着时间、历史的沉淀而积淀着历史文化特色、人文活动集中的旧城范围。所涉及到的问题也是旧城常见的问题（如随着城市产业结构调整、农业人口大规模迁移，城市基础设施已经不能满足需求。众多城市的旧城区必须进行市政、交通与居住条件的更新改造等）。

我国的旧城内部存在大量的历史建筑，其中，绝大部分都破败，面临拆迁。同时也存在一些基础设施老化、人口结构复杂等问题。

由于旧城优越的区位条件、相对完备的服务设施，相对土地价值较边缘区或新城高。在利益的驱动下，开发商会采取大面积拆除历史建筑，建设层数高、强度大的居住建筑。原有居民也会被迁移至城市郊区，逐渐被边缘化；拆迁过程中因补偿标准过低而形成的所谓“钉子户”等社会问题。

2.3.3 旧城更新政策的公共政策解读

（1）以人为本：公共政策制定的出发点

改革开放以后，我国公共政策的价值取向，经历了一个“以经济效益为中心”和“效率优先，兼顾公平”的理念到“统筹兼顾，以人为本、和谐发展”价值观的转变。

改革开放之初，由于急需改变中国长期计划经济而导致的经济发展迟滞，城市化水平低的现状，对经济发展有着强烈的期望。经济领域成为公共政策的重心所在，开始实行经济利益导向政策。2000年之后，随着改革政策的实施和经济的快速不均衡的发展，贫富差距扩大，同时全社会以及城市中各种利益群体日趋分化，其间的博弈日益加剧，出现了社会的不稳定现象。这一现象在旧城中矛盾尤为突出。在这一背景下，政府的公共政策重心开始从经济领域转向社会领域。

科学发展观明确提出“科学发展观核心是以人为本”，要“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”。“以人为本”为核心的科学发展观作为一种发展理念和价值导向越来越受到人们的重视，并成为公共政策的核心价值取向。其中最现实最直接的是公共政策的制定与执行过程中要以进一步体现公众的根本利益作为出发点和归宿，明确公共政策的目的是用来提供公共服务的，制定和执行公共政策应和社会公众的愿望和利益相一致，以维护和增进公共利益，实现社会和谐发展。

可见，“人本思想”已经成为当今城市更新的主要理论依据，强调城市发展中主要考虑人的物质和精神需求。芒福德说：“城市最好的经济模式是关心人和陶冶人。”以人为本，落实到城市更新过程中，就是深入了解人的基本生活需求、社会需求和精神需求。在旧城中，以人为本的公共政策就成为旧城更新策略制定的出发点。

（2） 关怀民生：公共政策执行的前提

首先，公共政策在制定之初，必须是经过充分的调研，考虑到大多数人民的利益而建立的政策，政策具有较大范围的适用性。公共政策执行过程中，要把普遍适用的政策与当时当地以及特殊人群的利益和要求相结合考虑，这样才能既考虑到政策的统一性和连贯性，又反映了政策的灵活性和与时俱进的创新精神。

结合上面两点，也就是说只有从关怀民生角度制定和执行公共政策，才能达到造福于民的效果。

对于旧城来说，尤为如此。旧城一般都是城市的政治文化的中心、人口的聚集地，因此旧城更新是同地区、城市，尤其是人民的利益相关联的。政府关于旧城保护更新的政策行为是重要的公共政策。

在城市内部，拆迁问题近年来相当突出。这反映了更深层次的矛盾。拆迁补偿，本来是开发方的事情，因为在计划经济时期投资主体单一，由政府组织有关方面进行拆迁的模式延续到今天，但是投资主体已经多元化了。这样，被拆迁户往往面对开发商和政府组织的拆迁单位而显得很弱势，他们的合法权益往往得不到应有的保障，一个时期以来，矛盾突出，影响不小^[15]。

（3） 惠民利民：公共政策检验的标准

一个公共政策好与坏的评判标准要看其执行的效率和效果。效率是指政策落实和执行的速度。效果是指其能否满足行政整体要求和普通百姓个性的双重需求。从深层次来看，要判断政策是否是个又快又好执行的好政策，最基本的条件只有一个，就是该政策能否真正惠及人民。如果人民利益得到了主张，政策得到百姓拥护，执行效率必定很高，而从效果上来看必定成绩喜人。

在我国旧城更新的公共政策制定和实施过程中，出现的很多现象值得思考。如北京以旧城为中心发展，造成“摊大饼”式蔓延，巨大的交通问题、环境问题都给老百姓的生活带来诸多不便；成都在建设中偏重发展新区，老城的保护和发展受到冷落，忽略了二者的联系，使建成的新区与旧城之间相互孤立，旧城老百姓的生活问题（如交通设施、供水、排水问题等）未得到很好的解决。

分析原因我们发现，在公共政策的制定和施行过程中，我们在改造方法上过于简单化、利益没有恰当的处理，造成社会的不公^[16]。其实更主要的原因就是其成果的检验未使用“惠民利民”这个标杆。由公共政策检验的标准来看，这些都是不合格的旧城更新。

公共政策的本质要求是要讲求实效，给人民以物质上的实惠；检验公共政策是否正确的标准，不是人们的主观愿望，而是客观实践；公共政策的合法性是由多数群众是否满意来决定的。而让群众来检验的标准就是是否是惠民利民的好事。

2.4 小结

综上所述，城市规划本身就具有着公共政策属性。关系复杂的旧城问题仅凭单纯的规划技术手段并不能解决。以人为本、关怀民生、惠民利民的旧城更新凸现了公共政策诉求，凸显了公共管理学科的有效性。

3 旧城更新政策缺失背景下大连旧城现存问题

3.1 大连旧城的演变及特征

3.1.1 大连旧城的演变

(1) 俄占领时期

沙皇俄国强占旅大地区后，在大连湾沿岸东青泥洼海岸开辟新港，建设一座新的港口城市，实为大连中心区城市建设之始。

港口布置于城市东部青泥洼海岸，并有铁路与港口相连，形成了海运和陆运联为一体的优势。城市规划的重点放在交通运输和布局上，采用了欧洲当时盛行的形式主义（放射线、对角线、圆形广场）的规划手段。并运用了严格的功能分区概念，把城市划分成3个区：行政区、欧罗巴区和中国人区。行政区位于今胜利桥以北；欧罗巴区东邻大连湾、西与劳动公园相邻、北与胜利桥相联，南至南山；中国人区位于北京街一带。对中国区的规划没做什么工作，只是简单的划出一块地方（图 3.1）。



图 3.1 俄占领时期大连城市平面图

Fig. 3.1 Masterplan of Dalian in the period of Russia taken possession by force

(2) 日占领时期

日本人从俄国手中抢到大连的时候，城市基本处于半成品阶段。日本人一方面积极维修市政设施，一方面沿袭了俄国租借时期制定的城市规划思想，包括城市肌理和大的功能分区。

日本占领中期，工贸的发展和人口的快速增加，城市建设用地不断蔓延扩张，包括沙河口区和桃源街、老虎滩的建设。此时，引用了功能分区规划，将用地分为住宅地区、

商业地区、工厂地区、混合地区 4 种类型并加以合理安排。日本一方面巩固了俄占领时期的城市肌理，对于中国区又有了更细致的划分。日本占领后期，土地扩张现象日益严重，建设了包括黑石礁、甘井子、夏家河子等地方（图 3.2）。



图 3.2 日占领时期大连城市平面图^[16]

Fig. 3.2 Masterplan of Dalian in the period of Japan taken possession by force

（3）现状

根据旧城的发展历程，截止到目前，大连旧城所涉及的范围包括中山区、西岗区和局部沙河口区，面积约 75 平方公里（图 3.3）。在市中心的位置，形成了以放射状+方格网+自由随山体的三种城市结构（图 3.4）。



图 3.3 旧城范围

Fig. 3.3 Range of old city in Dalian



图 3.4 旧城现状及空间结构

Fig. 3.4 Present condition and space structures of old city of Dalian

3.1.2 大连旧城的特征

(1) 丰厚的历史遗迹

① 城市肌理

城市肌理是基于格塔式视觉研究的一种研究城市的方法，有助于更清楚地了解城市形成及发展历程，也能更清楚地了解城市性格。从卫星航拍的角度看去，中国城市的缘起大多是从道路网为方格网的方城衍生而来，体现了中央集权的城市建设思想。在山体较多、地形复杂的城市内，自由的、随坡度而建的道网路反映的是与自然的和谐。

大连的城市肌理形如蛛网，与伦敦、巴黎的规划有相似之处。这种不同于中国传统城市格局的道路网骨架反映了大连殖民城市的特性。另外，放射状的路网设计也是基于对山、对海的尊重。通过放射状路网的设计可以远眺山、近亲海（图 3.5）。

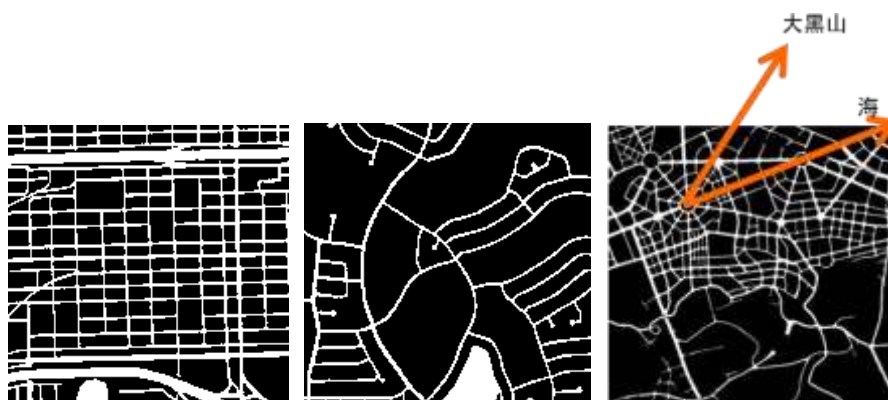


图 3.5 大连城市空间肌理比较

Fig. 3.5 Comparison of space skin texture of Dalian

② 历史片区

在老城区内分布着很多大连开埠建市时的老建筑。一些零星的隐藏在现代房屋的缝隙中,还有一些建筑群由于特殊原因得以保存至今。2000 年总规中划定了 5 片历史街区:胜利桥北历史街区、中山广场历史街区、南山历史街区、黑石礁历史街区、旅顺太阳沟历史街区。其中,胜利桥北历史街区、中山广场历史街区、南山历史街区位于老城范围内。其实,除了上述三个历史街区外,老城范围内还存在一些历史街区,比如北京街、市场街。这些老街区的存在唤醒着这座城市的历史记忆。

③ 历史建筑

大连旧城区内现存文物保护单位 41 个(详见附件 A)。其中绝大部分都属于近现代重要史迹及代表性建筑物,反映了大连作为中国近代史重要的组成部分。

被列为文物单位的历史建筑多为当年重要的公共建筑,如教堂、学校、法院、医院、银行等。除了这些文物单位外,大连旧城范围内还存在大量的历史居住建筑。这些建筑数目众多,形成了一个建筑群,反映着当年的居住形态,也是城市历史的见证(图 3.6)。



图 3.6 历史建筑

Fig. 3.6 Historic buildings

④ 工业遗产

——大连港:大连城市发源于港口、贸易及物流。大连从开市起就是要建成港口和贸易城市。俄占领和日占领初期,为了实现对中国的掠夺,建立了大连港用于将掠夺来的物资远航运回自己的国家。

——大连造船厂:大连造船厂及码头区的历史可以追溯到 1901 年大连开埠,在城市发展史上占有重要地位。是列强为了保证在掠夺中国资源后,可以迅速利用船只输送到自己国家的最主要的保障。

——火车站北站：大连北站区域主要是为了完成列强对中国的资源掠夺而建造的。保障了从东北地区掠夺来的货物可以便捷的向国外运输。

——大连机车车辆厂：对铁路的运营来说，车辆工厂是不可缺少的。1908-1911 年日本在当时还只是一些中国人居住的小村庄的沙河口区开发建设了机车厂及其附属街区，形成了一个拥有住宅小区、学校、医院、店铺、邮电局等公共设施齐全的独立街区。

——其他：大连有轨电车出现在 1909 年，是大连近百年发展的历史见证。目前，大连城区内还保留着有轨电车线路，而且是保留有轨电车线路最多、经营最完善的城市。现有的有轨电车共有 3 条线路，全长 10 公里左右，从东到西贯穿大连老城区中心，坐在上面，沿途能细细欣赏大连市容。有轨电车已经成为大连的一项特色旅游资源。

（2）浓厚的社区氛围

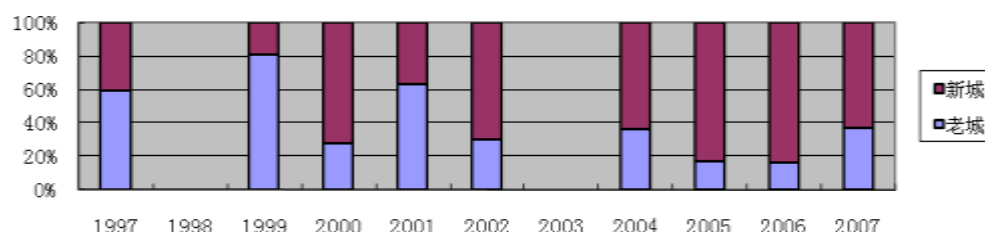
随着时间的推移、历史的沉淀，大连旧城拥有许多现代都市缺乏的人情味、社区感。走在百年沧桑的林荫道下，看着周边老人自成一组聊天打牌，社区氛围浓烈。

（3）稳恒态特征

从 1997 至 2007 十年来的大连市内土地放量来看（详见附件 B），旧城范围外的新区土地释放量逐年大幅度增加，旧城土地释放量占全市土地释放量比例大约为：59%，81%，28%，63%，30%，36%，17%，16%，逐年减少（表 3.1）。

表 3.1 大连新旧城 97-07 年土地放量比较图

Tab. 3.1 Comparation of number of land between old and new city in the period of 97-07



注：其中 1998、2003 由于基础资料不足，未得到准确数据

大连自 1995 年开始加大了工业用地布局的调整。1995 年搬迁改造了中山区黄金地带的渤海啤酒厂等 15 家工厂，置换土地 21 公顷，使大连中山区港湾桥至青泥洼桥一带形成了以商业、金融、办公成一体的商务中心。1996 年完成了对大连油脂化学厂、煤气厂等 21 家污染严重、扰民和效益较差企业的搬迁，腾出用地 32 公顷；1997 年迁出了大染、油漆厂等企业 57 家，腾出土地 42 公顷。这些土地用于建设城市大型公建、基础设施、高档商品房及城市公共绿地，有力地促进城市功能调整和城市环境建设。

表 3.2 为 1997 年至 2007 年老城区内城市更新改造过程中工业企业搬迁个数释土地放量的变化示意,从表中可以看出,在 1997 年搬迁的工业企业为 5 家,到 2000 年达到了 17 家,之后每年搬迁的工业企业个数相对有所减少;而土地的放量从 1997 年的 4.11 公顷增加到 2003 年的 55 公顷,之后每年又有所减少。从中可看出,旧城区内工业企业在逐年减少,其所占有的城市土地在逐年减少,最终会趋向于零的状态。其释放的土地将会调整为城市的公共服务设施用地、居住用地等功能,这个过程也证明了大连老城区在功能和城市形象上逐步完善和提升。

在居住区建设方面,新区建设与旧区改造齐头并进,通过实施“解困”工程和“安居”工程、改造市内棚户区和低洼地。从 1994 年起,市政府提出全面改造市内低洼地受淹区及周围棚户区,并把此项工作列入旧区重点改造计划。

表 3.3 为 1997 年至 2007 年老城区内棚户区改造更新面积的变化示意,从 1997 年开始,政府在逐年增大棚户区的改造力度,至 2003 年达到了顶峰为 34.02 公顷,之后逐年减少到 2007 年的 3.85 公顷。从中可看出,通过棚户区改造更新,老城区中棚户区已越来越少,居住区的居住条件在逐步改善,城市社区的活力也在逐渐增强。

表 3.2 旧城 97-07 年搬迁工业个数及面积
Tab. 3.2 Number and area of moved industry in 97-07

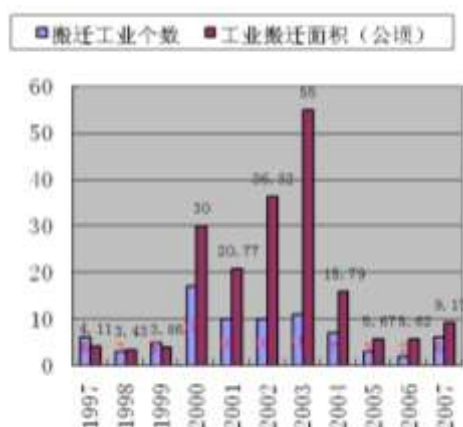
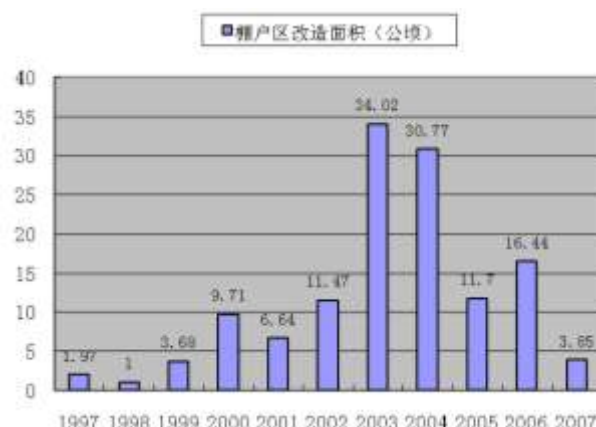


表 3.3 旧老城 97-07 年棚户区改造面积
Tab. 3.3 Area of rebuild shantytowns in 97-07



(4) 大连旧城更新历史坐标

根据大连旧城的特征,我们可以明确:大连的旧城更新正位于向社会多元平衡迈进的过程(图 3.7)。传统的旧城更新并不能彻底的解决大连旧城的问题。因此,应用“旧城完善更新”概念,从公共管理、公共政策的角度诠释全新的思路,才是解决大连旧城问题行之有效的方法。

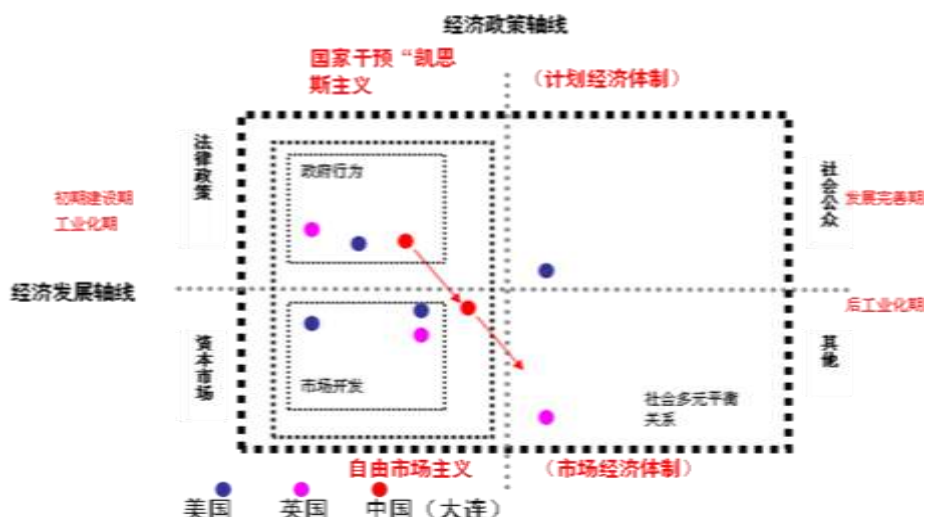


图 3.7 大连老城保护与更新历史坐标

Fig. 3.7 Mark of old city renewal and perfecting of Dalian

3.2 大连旧城存在的问题表现

3.2.1 历史遗存保护不力

随着时间的推移，原先在 2000 年总规中划定的在旧城范围内的三片历史街区（胜利桥北、南山、中山广场）分别面临不同的问题。

（1）胜利桥北街区

现在的胜利桥北片区整体保护力度不够，很多历史建筑遭到破坏。现有的俄罗斯风情街只有表皮化的商业功能。而且这种孤岛式商业功能与周边功能不存在任何联系，难以持续。低端的商业业态也是导致目前利用不佳的主要原因（图 3.8）。



图 3.8 胜利桥北历史街区保护不力

Fig. 3.7 Poor protection in Northern victory bridge historic district

（2）南山街区

南山历史街区目前所剩的老房子已经寥寥无几了，都是些新建的别墅。从历史街区的定义来看，已经不能被称为是历史街区了。但由于整体的风貌很具有特色，而且在建设中受到了历史街区的控制，因此，也具有非常高的价值。现状的南山片区整个街区变成了富人区，人烟稀少，缺乏活力（图 3.9）。



图 3.9 南山历史街区保护不力

Fig. 3.8 Poor protection in seven street historic district

(3) 中山广场街区

中山广场片区由于区位价值等因素，目前只保留了广场表皮的十大建筑（图 3.10）。



图 3.10 中山广场历史街区保护不力

Fig. 3.10 Poor protection in zhongshan plaza historic district

另外，还有一些很有价值的历史片区，如高尔基路、市场街、八一路等等，却未得到一个有力地保护与再利用（图 3.11）。



图 3.11 其他历史片区保护不力

Fig. 3.11 Poor protection in other historic area

3.2.2 自然山体破坏严重

大连旧城范围内的绿山山脉是大连旧城范围内重要的景观资源，也是构成大连城市依山傍海的重要的特色资源。但是，随着城市的不断扩展，原来的连绵的绿山山脉已被新建的道路及道路两边的建筑物所吞噬（图 3.12）。



图 3.12 山体被蚕食

Fig. 3.12 Erodation to the montain

3.2.3 公共物品供给缺乏

老城内还存在着公共设施（贴近老百姓生活的农贸市场）缺乏导致一些不健康的马路市场的存在，给周边环境带来很大的隐患。社区内也存在着公共场所缺乏的问题，尤其是休憩场所的缺乏（图 3.13）。



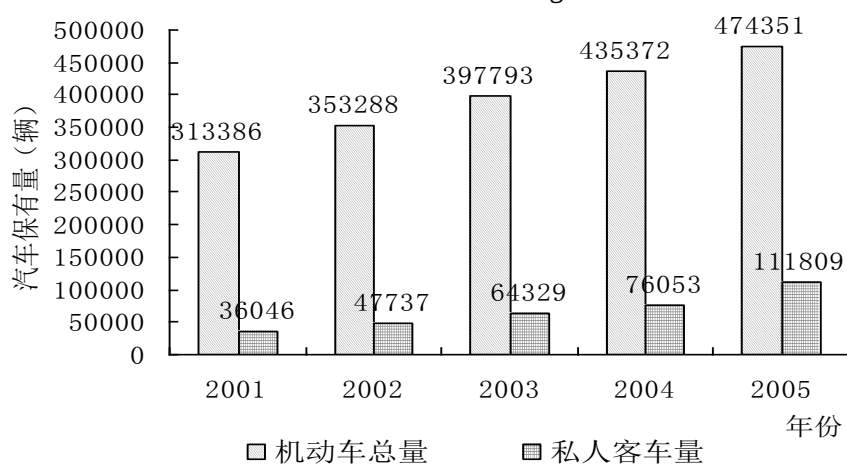
图 3.13 公共场所缺乏

Fig. 3.13 Lack of public space

旧城内机动车增长速率极快（表 3.4），给旧城内停车设施带来很大压力。一般来说，停车设施的总体构成中，配建应占到 75%-80%，社会公共 10%-15%，路边临时 5% 左右；然而，根据调查，大连市实际泊位构成以路边临时停车为主，约占 70%，配建停车位比例较小，约占 30%，社会公共停车位极度缺乏，仅占 0.1%。构成比例不合理（图 3.14），停车设施严重不足，公共中心、社区中心被车辆占据；各类交通混杂。

表 3.4 机动车增长速率图表

Tab. 3.4 Rate of Mobile car growth



注：根据大连统计年鉴有关内容整理



图 3.14 交通问题

Fig. 3.14 Transit problem

市政问题也比比皆是：市政设施经常施工维护、垃圾回收、锅炉房过多（不集约）、有碍景观的高压线、架空的分户供热管线等，使得老城看起来破烂不堪（图 3.15）。



图 3.15 市政问题

Fig. 3.15 Pubic facilities problem

3.2.4 居民利益遭受侵害

旧城问题不仅局限于物质环境，还存在于深层次的社会心理：钉子户、贫富差距等。图 3.16 中左图所示的是同一街区、同期建设的房屋在时间历程中由于诸多原因造成了左边的房屋破败荒芜，成为拾荒者的暂居地，而右侧的老建筑在原址上翻新重建，成为一个著名的私人会所。相隔一条小巷，命运相差悬殊，成为旧城中特有的贫富差距现象。



图 3.16 社会问题

Fig. 3.16 Society problem

3.3 大连旧城问题的成因分析

3.3.1 政府主导不力——一元失控

按照德国学者韦伯所提出的官僚制理论的原则来衡量,我国现行规划管理的体系以鲜明的层级制为特征,具备了以效率为先导的管理指向。传统理论假定行政管理只有“惟一的最佳方法”,而官僚制无疑就是这种“最有效的组织形式”。它在计划经济时期的长期实践中也曾发挥过应有的作用。传统政府对公共物品和公共服务(如规划的组织编制)的提供是垄断的,其产品是非市场性的,就必然导致其缺乏效率意识,这正说明了传统体制下的旧城更新容易滞后于市场动态的发展需要。

(1) 现行规划体系在旧城规划中存在盲点

我国的城市规划体系是“城镇体系规划——总体规划——详细规划(控制性详细规划+修建性详细规划)”。由于宏观性和前瞻性,城镇体系规划与总体规划层面对旧城中居民的切身利益体现的并不多,因此,与旧城规划息息相关的要数详细规划。我国的土地出让制度是建立在控制性详细规划的基础上的。依据控规而设定的设计条件作为土地出让的先期条件。因此,能否在控规中做到“公众参与”——体现原住民利益,是解决旧城问题的核心。

旧城规划中所牵扯的利益最为复杂,因此,能体现出各方利益平衡的“公众参与”尤为重要。但在目前控规的编制过程中,公众参与的力度不够,作为原住民的利益并未反映。通过对控规的设计内容(表 3.5)可以看出,控规更强调的是对开发行为的控制,更适用于新建区的土地管理,因此控制性详细规划在旧城并不能发挥其作用。

表 3.5 控制性详细规划的设计内容

Tab. 3.5 Contents of control detailed planning

内容	用地性质	容积率	建筑面积	建筑密度	建筑限高	绿地率	公共设施配套	交通出入口方位
强制性	√	√	√	√	√	√	√	
指导性								√

(2) 现行控规存在的问题

大连主城区范围内目前已实现了控规全覆盖。在旧城中,由于遵守控规而产生的问题很多,其中比较突出的问题要算是控规路网与现状建筑的冲突问题。如图 3.17 所示,大连市中山区桃源街某地块,将控规覆盖中的道路红线与现状地形重叠后发现,绝大多数的现状沿街建筑都在道路红线范围内。



图 3.17 桃源街某地块

Fig.3.17 Some district in Taoyuan street

另外，控规覆盖中道路红线的问题在对历史地块与文物保护单位的冲突非常大。比如规划的道路红线，全都压在了中山广场围何面的重要的文物保护单位上（图 3.18）。



图 3.18 中山广场历史街区

Fig. 3.18 Zhongshan plaza historic district

这样的问题会导致未来在该地块改造时会遵守控规，导致街道断面发生变化，人性尺度感尽失。问题的产生的根源是因为控规路网进行设计时，采用的是现代的以汽车作为交通主体的断面设计思路。而这种思路，在旧城中并不一定都适用。因此，笔者认为，在旧城更新的过程中，不能以控规作为更新改造的依据。

3.3.2 市场介入不当——二元失衡

市场经济转型时期，官僚制已日益暴露出与新形势不相适应的弊端。它遇到两个突出的问题：一是“由于官僚制的理性形式、不透明性、组织僵化及等级制的特征，使得它不可避免地会与民主制发生冲突”^[17]；二是新近的组织行为理论认为，与更具弹性的管理形式相比，正规的官僚制模式不再具有特别高的效率和有效性。土地进入市场后，传统的政府主导的一元模式转化为政府与市场博弈的二元模式。投资商在与政府博弈的同时，谋求私人利益的最大化，在旧城层面，表现得尤为明显。在两者互相牵制的同时，带来了二元失衡的问题。

2008 年年初，为改善老百姓的居住条件，大连市各区开展了市内四区新居计划。在新居计划进行的过程中，介入到新居计划的开发商拼命加高建筑高度，以求得在回迁原住民的同时，争取最大的利润。建筑拔高后产生了破坏城市形象、遮挡周边住宅采光等一系列问题（图 3.19）。



图 3.19 中山区新居计划

Fig. 3.19 New houses plan in Zhongshan area

这样产生的后果会给周边老百姓带来影响，导致老百姓维权上访规划管理部门、给规划管理部门的管理带来很大困扰。由于开发商和规划管理部门的博弈，使得新居计划

迟迟难以落实。中山区于 2007 年末开始筹谋的新居计划 7 片中，至 2008 年末只成功的拿到了 3 块地的用地证。

3.4 小结

目前我国旧城就出现了政府垄断下的“一元失效”和市场垄断下的“二元失控”。旧城中所出现的一些问题，虽然从表面上看，有一些是规划技术手段上出现的问题，但深究其实质，是属于管理制度的问题。

4 建立以“社区规划”为特色的多元平衡旧城更新政策

4.1 制度支撑：凸显社区规划，完善城市规划政策

4.1.1 规划编制权下放

通过第三章的论述，我们可以清楚地发掘出问题的原因所在：现行的规划体系并不适用于旧城的更新改造。在旧城范围内，更重要的是更新改造过程中原住居民利益的保障。在旧城中，城市功能齐全，具有完备的基础条件，不应该以大规模、大面积的控规覆盖解决旧城问题。现行的规划体系中以控规作为土地出让的依据与老城的现实问题有着不可逾越的鸿沟。在旧城中应该提倡宏观规划指导下的将规划权力下放的个案研究的指导思想。

规划体系中控规是作为土地出让的依据。控规的编制是由政府部门组织的。也就是说规划的权力是掌握在政府的手里。政府的优势是在整体综合的层次上处理大城市范围的问题，但不能及时满足地方民众日常生活中时刻产生的对公共物品的需求。而旧城更新改造过程中更重要的平衡点就在于满足原住居民对公共物品的需求。因此，在旧城范围内，应将规划编制的权力下放到普通百姓的手里。

将权力下放的个案研究手段较传统的规划体制的优越之处更在于提供了“完善制度的建立”，而并不一定要像传统规划那样制定刚性的规划。

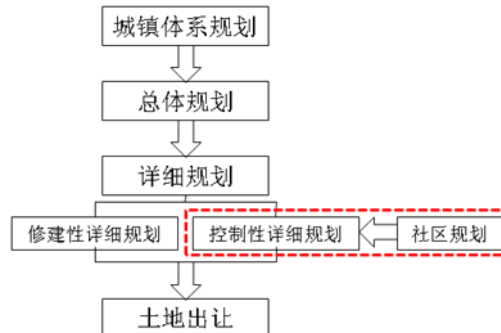
4.1.2 处理好社区规划与城市规划体系的关系

简·雅各布斯曾指出：“我们现在需要的不是一个高高在上进行协调的组织机构，而是一个能够在需要的地方——具体的、个别的地方——进行协调的规划单位”。旧城中的问题应该是先根据服务半径等因素划定几个分区，再对每个分区进行个案研究的手法。这种思想与目前业界认同的“社区”理念不谋而合。

既然控规作为目前土地出让先决条件的现实情况在现状以致未来很多年内都是无法改变的事实，因此，将社区规划如何合理的纳入到城市规划体系中才是解决问题的根本途径。笔者认为：在旧城内的土地出让都应首先编制社区规划，再将社区规划成果纳入到控规中，然后再在土地出让设计条件中有所体现（表 4.1）。

表 4.1 社区规划在规划体系中发挥的作用

Tab. 4.1 Function of community planning in the system of city planning



4.1.3 落实社区规划的政策保障

(1) 政策倾斜

很多学者认为“从近期来看，社区规划还很难成为城市规划体系中的重要组成部分，也很难具备法律地位，因此社区规划的成果要产生实际作用，就应当以现有城市规划体系作为编制依据，其成果也要在其他的规划中有所体现”^[18]。因此来看，真正实现社区规划，必须在政策上对社区规划有所倾斜。

(2) 公众参与

社区规划的目的就是在利益关系复杂的旧城区域用“公众参与”的方式解决旧城问题。作为旧城规划核心内容，其编制的过程、成果都应体现出“公众参与”。并且应以法定的形式保障“公众参与”。

4.2 载体依托：以街道作为社区规划载体的设想

4.2.1 社区划定类型的选择

(1) 国内外社区划定的差异

国外社区的划分的依据更多是源于其公共设施的服务半径、人们的心理地缘距离，和政治没有太大的关系。属于“自下而上”的社区建设模式，不是行政范畴的，是自治的社区管理模式。

我国的“社区”概念是由上个世纪 90 年代的人大常委副委员长费孝通从国外引进来的。我国的社区划定主要考虑了四部分要素，即“政府、居民、民间组织和市场”^[19]。社区建设是在上述四个要素所体现出的两种力量、两种逻辑的张力下不断前进的，一方面是控制和稳定，一方面是社区内部的需求，以及社区中民主意识的出现。“未来几年内我国的社区发展不会有太大的突破，基本上还是在行政和自治的张力中进行”^[20]。

由于我国的社区仍是在政府的层面引进的，也由于我国几千年来自上而下的中央集权制，短时间来看，我国的社区建设仍脱离不了行政的框框。

社区的空间范围界定需要根据社区的实际情况来划分，不同的地方均有不同的条件，会出现不同的划分结果。先导因素还应该是社区居民的心理意愿，因为社区本身就是一定空间范围内的居民由于共同的价值取向而构成的社会共同体。如果不尊重社区居民自身意愿而强行将原本就在一定空间范围内的人员割裂到好几个社区中去，那将对社区的健康发展带来一定的不利条件，也会对社会的稳定产生某些负面影响。鉴此，进行社区范围的界定应该慎之又慎^[21]。

社会学家曾研究指出，社区规模的尺度理论上三种划分方式：第一，地域空间尺度：即一个有明确边界的地理区域；第二，社会尺度：该区域内居住的居民在一定程度上能进行互动和沟通；第三，心理尺度：这些居民具有一定的归属感和认同感^[22]。

（2）我国社区划定的类型

我国的社区建设经历了：理论探讨阶段、实践探索阶段、科学实验阶段、全面推进阶段四个阶段。虽然民政部 2003 年文件中把社区定义为居民委员会。但实践中目前国内有四种模式：一种以上海为代表的“二级政府、三级管理、四级网络”；一种是以南京为代表的彻底废除街道的建制，但实质上就是把街道称为社区，设立社区受理中心、社区服务中心；第三种是以沈阳、武汉为代表的在街道和居委会中间设立一级社区，不受行政区划的限制，带有自然的地域特点；第四种是以居民委员会作为社区单元，将权力和资金下放到居民委员会；还有一种就是一些新开发区中企业接管社区的现象，这种体制和现在的社会还没有接轨，很多政府拨款的社区扶持计划拿不到。

（3）大连的选择

不同的城市社区治理模式适应不同的社会条件，笔者认为，基于大连城市化快速推进的实际情况，宜选择政府主导型作为大连城市社区的参考模式。其依据是“城市化的快速推进原本就是由政府主导的，其他治理主体不具备在这种治理环境下主导城市社区治理的能力”^[23]。在各个分散的、不成熟的社区治理主体和社区居民之间无法形成有约束力的治理契约，不仅集体行动的交易成本很高，而且各个主体不具备核心支付能力。

4.2.2 以街道作为社区单元的可行性分析

对于大连社区单元的合理规模确定，本文认为还将从以下不同的角度加以深入研究，从而更加科学合理作出归纳：从行政可行性分析社区单元规模；从空间适度性分析社区单元规模。

（1）行政可行性

“社区”概念引入的最初就是在“街区”的框架里面。原来民政部门管的项目现在都放在社区服务中去了，推到了街道、居委会层面。民政部 2003 年文件中把社区定义为居民委员会，但现实中通常又将街道作为社区。

社区作为最小的政治活动单元，应当拥有自己的机构和组织，社区的事务可以通过协商来决定，每个社区居民都有权利参与社区选举、社区组织与工作，从而在某种程度上影响政府的政策走向，市民可以通过参与社区政治活动来参与并影响社会事务^[24]。

目前，我国的社区仍是以城市各级政府为主导的“自上而下”的模式。街道和社区的财权、人权都掌握在上级政府手中，很多工作也是由上级政府和行政机构安排的，社区的管理表现出强烈的行政色彩；其次，我国现阶段社会资本基础薄弱，基层自治组织和其他第三部门的力量也很薄弱，居民对社会事务的参与程度比较低，加上规划编制体制的限制，使政府机构以外的组织和个人还不能够委托制定社区规划；最后，在构建和谐社会的背景下，政府工作的重点和社区建设是一致的，由政府来委托社区规划的编制，更能够调动各方力量，整合资源，便于规划的实施。分属于不同行政管辖范围内的居民最好不要划入同一个社区之内，不然会产生一定的行政管理问题，为生活带来不必要的麻烦。

街道作为最小一级的行政机构，具有财政管理能力，是将街道作为社区划分平台的重要原因。一些城市，经过理顺财政管理体制，建立了新型的街道财政管理体制：一是调整市、区财政管理体制，使区政府参与税收分成。打破企业按隶属关系划分税收收入的做法，市直企业的税收全部下放给市辖区。二是合理确定区、街财政分配比例。在街道设立财政所，将有关的税收协管权（包括国税的增值税及地税的企业所得税、营业税、土地增值税、房产交易税、个人所得税、印花税等）下放到街道，基数内上缴后剩余部分由区财政局按比例返还，超基数部分的收入全部返还（街道）。市、区和区、街财政管理体制调整之后，各街道办事处财力明显增强^[25]。

因此，基于街道划分社区，能运用街道的财政能力，解决社区专职工作人员的工资、养老、医疗、失业保险金和住房公积金以及办公经费等。在组织编制社区规划时，也能支付相应的规划编制费用。

（2）空间适度性

在对社区范围进行划定的时候，首先，考虑的是“地理空间因子”。像道路、河流、山体等地形变化会造成居住空间的分布、规模与范围，一条城市支路、一条城市河流都可以形成社区的自然边界。一些大型楼盘因规划设计、配套设施、居民活动都比较完善，也有比较成熟的业主委员会等组织，形成了较为丰富的社区文化。对于这类型的可以保持其现状，不作分割的处理。一些小型楼盘往往只有几幢房子或者部分设施就喊出了社

区口号，规模偏小，无法保证必要的配套设施，不利于基层社区管理，规模效益无法体现，对于此类型的可以考虑合并，从而发挥资源共享的优势。

当规划涉及到一定的投资时，很难在居民委员会层面上进行，居民委员会太小了，作为社区规划的框架来说，应该是包含个方面功能的，必须有一定地理区域和人口规模，因此基本上是在街道或者街道以上的一个层次内进行规划。

对于人口日渐迁出的老城区，其社区以合并和边界调整为主。社区辖区调整的工作思路不只是简单的人口划分。对于老城区中的街道和社区应当考虑现状和历史沿革，不要进行太大的调整。

综上所述，从大连的城市规模和政府管理效率来看，并不适用在街道和居委会之间再设立社区的方法，因此，最直接的方法莫过于直接将街道单位作为社区单位（图 4.1）。



图 4.1 大连旧城街道划分

Fig. 4.1 Street divided Manner in old city of Dalian

由于大连地势复杂，城区内山体、河流并存。从现实情况来看，现有街道的划分就是基于地形地貌而划分的。另外，虽然根据街道划分的社区有一部分面积稍大一些（如老虎滩街道、桃源街道等），但由于覆盖了大量的山体，因此，从人口规模上来看，也较为均匀合理。

4.2.3 以街道作为社区单元要注意的问题

街道作为最小一级的行政单位，在作为社区单元时，难免会带来政府强权的副作用，要注意政府作用的失当：

第一，危及社区自组织职能的履行：政府作用的边界得不到限制而出现的作用失当会导致社区自组织自治属性倍受挤压，社区居民参与社区事务的主动性和积极性必将受到很大的伤害。

第二，危及社区自组织机制的持续优化：由于当前的基层政府作用失当，致使社区自组织机制在发挥作用的过程中得不到监督和保障，增加了社会交易成本，当前社区工作者的信誉危机和社会认同度不高也就成为必然。

第三，危及社区自组织能力的快速提升：不良的政府行为对自组织能力建设具有消极的反作用，它不会“促使社区部门以自由、平等和民主为基础而实现繁荣发展，相反只能成为阻碍的力量”^[26]。

4.3 机制确立：建立新的模式，实现多元平衡

发展中国家“确实可以从发达国家直接引入民主机制，但由于多元力量的缺失，政治运作过程往往只能徒具民主的形式”^[27]。

4.3.1 设置“社区圆桌会议”制度

“没有组织的邻里就没有足够的权力，当然也就无法与政府或企业相抗衡”^[28]。就目前成功的经验来看，一个成功的社区的运营得益于其具有完备的组织架构。

“社会参与是社区建设的生命”^[29]。目前我国的社区参与远远不够，主要表现是：参与程度低，尤其是城市“上班族”的社区参与意识普遍缺乏；参与范围有限，主要局限在与老年人有关的保健健身性、文化娱乐性等非政治性活动上；参与主体缺乏广泛性，主要是离退休人员和中小学生，中青年的比例很低。成立“社区圆桌会议”制度的意义就在于从代表性的角度上杜绝社区参与远远不够的问题。

上海的社区内组织网络结构可由两重组织网络构成，包括：街道办事处—委员会的行政权力网络，以业主委员会、议事会等组织为代表的社会自治权力网络。其实质也就是政府组织和非政府组织的同时运行。这样的方式使得社区事务的受理复杂化，使得受理过程冗长繁琐。这种方式可能较适用于向上海这样的大城市，对于大连这样的城市规模来说，更应该强调权利的统一。因此，本文提出“社区圆桌会议”的概念。

“社区圆桌会议”是社区最主要的行政权力机构，是制定社区规划的权力机构。参与社区圆桌会议的应是利益的切身感受者，社区规划的主体（表 4.2）。

表 4.2 社区规划中的主体及其作用

Tab. 4.2 Main part of community planning and its function

利益主体	扮演角色
政府部门	社区规划的背后推手，制定政策和相关保障，社区规划项目的审批者。
建设商	改造社区居住条件的社会力量，社会规划的资助者。
社区居民	社区设施与环境的使用者，提供社区规划、改造的意见和建议，参与社区改造行动。

各个主体在社区圆桌会议中进行博弈，并得到最终的结果。对于这三个参与主体来说，社区居民在社区参与中占据主要地位，既是社区建设的主要受益者，也应当是社区义务的主要承担者。

从社区参与的主体来看，“社区圆桌会议”应是以非政府组织为主的机构。如上海市中心的静安寺街道社区于 1996 年成立了“居委会社区建设议事会”，其性质是群众性民间组织，吸收了包括离退休干部代表（占 60%左右）、退休居委干部、在职党员代表、社会知名人士、知识分子代表以及社区单位代表参加。享有议事权、提议权、督察权，可以动员社区居民、社区单位参与社区公共事务。

在政策执行中，公众与政府分歧的表现方式是多样的，其中较为典型的是“较温和含蓄的不服从方式与激烈冲突的方式”^[30]。“社区圆桌会议”属于非政府组织，从非政府组织对政策过程的参与方式来看（表 4.3），其中有一些非合法性的间接的参与方式，会引起社会恐慌和动荡。为避免这种情况，应给予非政府组织一些通过合法手段可达到的渠道。在旧城更新中由非政府机构组织的社区委员会并不具有对用地规划的审批权，而只是将其规划研究的成果纳入到既有的规划程序中，也就是作为土地出让的用地条件。在现阶段，社区规划真正发挥的作用，应当如有的学者指出的那样，是“促成民政系统和规划建设系统并轨，将民政事业的发展纳入城市规划体系进行统一安排”^[31]。

表 4.3 非政府组织对政策过程的参与方式

Tab. 4.3 The way that non- government organization participates the policy process

参与方式		具体形式
制度化参与方式	直接参与方式	作为正式成员，参与政府会议和委员会参与政策执行过程，并且提供公共物品
	合法性间接参与方式	参加听证会、提交法案、法律诉讼
	非制度化参与	通过大众媒体宣传、召开研讨会、合法性集会或示

方式	方式	威
	非法性间接参与	非法示威、暴动恐怖活动
	方式	

另外，也可成立社区金融机构、社区开发组织、社区发展银行等有关部门，从属于社区委员会，受其领导。

4.3.2 创建“规划师代表”制度

发达国家城市规划普遍设有总规划师或首席规划师。首席规划师代表制是将城市建设与个人荣誉紧密联系在一起，这有利于“激发首席规划师的敬业和创新精神”^[32]。这种手法可以借鉴到社区规划中。我国的社区工作人员大多不具备社区规划的专业知识，为保证社区规划的科学编制和实施，建立“社区规划师代表制度”是行之有效的方法。

从服务对象、研究领域和职业目标等方面考虑，社区规划师是致力于社区管理、更新和复兴等事项的管理型规划人才。社区规划师的职业目标是在不侵犯其他社区发展机遇、不妨碍城市整体长期利益的基础上，为本社区谋求长远和最大利益。带有“草根性质”的社区规划师除具有公益心、公正心外，还应具备以下三种能力：“环境空间方面的专业背景；服务社区的热忱；融入所服务的地区，对其环境有很深的了解”^[33]，以便能达成共识，创造有归属感、人情味和富有活力的社区。

表 4.4 社区规划师的作用

Tab. 4.4 Function of community planner

项目	内容
社区规划师的角色定位	①必须具备有环境空间的专业背景，并具有服务社区的精神；
	②作为介于政府与社区之间的角色功能，需具有自主性，保持专业价值观，并发挥其专业职能与素养，以处理“公共空间”的议题为主要范畴，而非处理私人或营利属性的事务；
	③应具有“在地化”特质，亦即社区规划师应对其服务地区环境具相当深度的了解或地域情感；
	④利用工作场所及市府主动提供的、位于各社区中的“社区规划师工作室”，开放作为社区居民就近洽询有关日常生活领域，涉及建筑、都市计划与公共环境议题的专业咨询；
	⑤协同社区向市府提出社区环境发展策略建言，或编制环境改造专业规划，推进社区公共空间品质与景观环境的改善。
社区规划师的工作范畴	①设置“社区规划师工作室”，为社区居民提供有关物业管理、建筑物环境、建筑技术与法令、都市计划法令及其他相关公共环境专业议题的在地专业咨询服务；

- ②研拟地区发展计划书;
- ③义务性出席相关会议,担任政府部门相关计划咨询顾问;
- ④协助办理相关事务。

注:根据“台北市都市发展局社区规划资讯网”有关内容整理

另外,从西方国家的经验来看,除了规划师、建筑师是在社区规划中具有较高的社会威望外,律师也是得到认可的^[34]。这是因为要建立社区公众参与的长效机制,就不能忽视法律手段的作用。正规化、制度化的社区规划机制应当以法律形式明确规定不同参与主体的权利和义务边界,规定哪些事务属于可介入的范畴而哪些事务有所限制,规定不同社区的实际情况制定一套详尽而可操作的程序,以便于决定何时改造、以什么方式改造、选择谁来负责改造等事关所有居民切身利益的问题。

4.3.3 再造社区规划程序

社区规划怎么做,是个很难回答的问题。社区规划在中国是一个较新的课题,没有规范,也没有固定的模式。根据目前国内较完整的实践来看,社区规划的编制应遵循以下步骤。

(1) 调查与分析社区现状

社区规划不同于其他规划“供给”式的方式编制,社区规划的方法被认为更多应是以解决问题为导向的。因此,立足于现实问题,调查与分析社区现状显得尤为关键。不同于其他规划,社区规划应力图最大程度的解决问题,侧重于实施。同时应对社区内外可获取或利用的资源有全面的了解与定位,根据问题的轻重缓急制定相应的具有优先权的规划对策。

比如上海宝山区统和社区,对其现状的调查与分析,就立足于其“安置政策返沪居民,市政动迁居民、城市化农转非居民安置以及单位福利住房、商品房开发”^[35]的现状对通河社区的人口特征、环境特征、服务与社会保障特征、教育与文化特征、组织管理特征等方面进行了针对性地分析,并且为后期的规划提供了针对性强的问题导向。

(2) 制定政策、规划

社区规划与其他规划不同,不只是一个纯规划技术上的方案。技术性的文件对专业人士来说是易于理解的。但对于成员结构复杂的社区成员来说,条文性的政策文件利于公布和解读,而且更有利于执行。因此,在社区规划的成果反应时,应从规划技术文件中有效的提炼出条文政策,并同时发布规划技术文件和条文政策文件。

(3) 执行及监督管理

在总体的社区规划开展之前,应先以某个小地块作为示范地段,先行实施更新规划,并且安排时间表,开始为期五年或十年的规划执行。

社区规划的目标是推动社区发展，具有前瞻性但并不能保证与实际发展十分吻合，因此要及时地对规划进行跟踪与反馈，适时进行调整和修正，让政府对今后的社区建设工作心中有数，同时给规划者提供更多的思考和学习的机会^[36]。

（4） 检验社区规划

公共政策包括了政策的制定、运行、评估三方面内容。对于社区来说，其评价指标随着社区规划的发展由文明社区的评价体系，发展到对和谐社区、生态社区、人居环境等的综合评价，为指标体系的进一步完善提供了更加丰富的内容。现阶段具有代表性的北京市和上海市的社区规划分别从文明社区与和谐社区的角度建立了评价指标体系，“北京还计划在 2006 年开展两次市民个人幸福指数的调查研究，来完善和谐社区的指标体系”^[37]。因此，社区指标体系应能体现社会、经济、生态、政治、生活、艺术、管理等各方面的综合发展水平，为规划成果提供量化考核标准。

北京市海淀区对社区规划进行评估的另一高招是“第三方评估”，政府以往养成的“习惯”是自己做事、自己评说。实际上，这样的自说自话是没有公信力的。所以，将评估的任务交给来自北京大学、中国人民大学、中国青年政治学院等高等院校的 10 名专家教授、1 名街道办事处干部及 2 名社区居委会干部。既是建设社会诚信和基本秩序的必要手段，而同时其本身又是建设社会诚信和基本秩序的主要内容^[38]。

4.3.4 完善社区规划内容

社区规划主要的内容涉及“社区更新改造、社区形象塑造、社区投资筛选、建设项目评估、社区发展评价、社区建设资料汇总”^[40]等工作，为城市研究和公共政策制定提供可靠的材料。

日常社区维护也是工作的一部分。前文所提到的大连旧城中出现的交通市政类的问题就需要在社区规划中用管理维护的手段解决。

社区规划在福利机制保障体系中也应该发挥其作用。在物质空间的设计中能体现出对孤寡老人、下岗职工、残障人士等弱势群体的考虑。比如，可以布置老年人活动中心、下岗职工技能再培训、看护中心等等。

4.4 小结

要解决公共政策缺失的背景下“一元失控、二元失衡”旧城的现存问题，只有从公共政策制定的根上、从宏观政策的制定到具体的操作手法实现公共政策的手段，真正实现“多元平衡”。

结 论

城市更新原本是城市规划的一个概念范畴。“高质量外延推进和高质量内涵集约”的城市发展要求，使得旧城更新是规划领域一直研究的课题。文章基于“以单纯的规划技术手段已经难以解决旧城问题”的现实情况，从公共管理的角度提出了“基于社区规划建立旧城更新政策”的概念。因为城市规划本身就具有着公共政策属性，关系复杂的旧城问题仅凭单纯的规划技术手段并不能解决。以人为本、关怀民生、惠民利民的旧城更新凸现了公共政策诉求，更凸现了公共管理在旧城问题上的有效性。

大连旧城自 1909 年建埠起至今，存在着“历史遗存保护不力、自然山体破坏严重、公共物品供给缺乏、居民利益遭受侵害”等现实问题，在公共政策缺失的背景下，出现了“政府主导不利一元失控、开发商介入不当二元失衡”问题。基于大连旧城丰厚的历史感、社区感，基于旧城“稳恒态”的特征，为避免由于大拆大建而带来的以上问题，文章提出了“旧城更新”的概念。旧城中所出现的一些问题，虽然从表面上看，有一些是规划技术手段上出现的问题，但深究其实质，是属于管理制度的问题。因此，要解决旧城中的问题，就要从根本的制度上重新审视。

文章针对现行的规划体系，认为只有建立以“社区规划”政策为特色的多元平衡旧城更新政策才能从根本上使得旧城更新的公共政策一直贯穿始终，才能真正实现“多元平衡”，实现旧城的和谐。以“社区规划”政策为特色的多元平衡旧城更新政策需要在制度上凸现社区规划，完善城市规划政策；在载体上依托街道；并且建立“社区圆桌会议”和“规划师代表制”新模式，再造社区规划程序，完善社区规划内容。

文章希望通过对大连旧城的现状问题的研究，得到一种新的从公共管理角度出发的旧城更新操作思路，并且能给别的城市在解决旧城问题、编制旧城规划、制定旧城更新政策等方面以借鉴。

参 考 文 献

- [1] 张志刚. 文明城市建设的理论范式[J]. 学术交流. 2002, 1:103
- [2] 吴明伟. 旧城更新——一个值得关注和研究的课题[J]. 城市规划. 1996, 1:5.
- [3] 冯雁军. 旧城改造不是愈快愈好[J]. 小城镇建设. 2000, 5:81.
- [4] 朱喜钢, 金俭, 奚汀. 《物权法》氛围中的城市规划[J]. 城市规划, 2008, 30(12):81.
- [5] 阳作军. 认真学习《城乡规划法》, 努力构建生活品质之城[J]. 城市规划. 2006, 10(12):35.
- [6] 李建波, 张京祥. 中西方城市更新演化比较研究[J]. 城市问题. 2003, 5:68.
- [7] 郭湘闽. 走向多元平衡——制度视角下我国旧城更新传统规划机制的变革[J]. 中国建筑工业出版社. 2006.
- [8] 吴炳怀. 我国城市更新理论与实践的回顾分析及发展建议[J]. 城市研究. 1996, 5:46.
- [9] 董伟. 科学规划、严格管理——对《城乡规划法》的一些认识[J]. 城市规划. 2006, 10(12):33.
- [10] 张庭伟. 规划理论作为一种制度创新——论规划理论的多向性和理论发展轨迹的非线性[J]. 城市规划. 2006, 10(8):17-18.
- [11] 全国人大常委会法制工作委员会经济法室, 国务院法制办农业资源环保法制司, 住房和城乡建设部城乡规划司, 政策法规司. 中华人民共和国城乡规划法[S]. 北京: 知识产权出版社. 2008.
- [12] 何流. 城市规划的公共政策属性解析[J]. 城市规划学刊. 2007, 6:40.
- [13] 范小梅. 基于城市规划的公共政策实施模式探析[J]. 科技信息. 2007, 15:249.
- [14] 谢国权. 从公共政策的价值取向看中国的城市更新政策[J]. 江西行政学院学报. 2008, 10(1):29.
- [15] 专家视线: 城市规划应成为重要的公共政策房产之窗网[J/OL]. <http://www.ehomeday.com>.
- [16] 胡江. 中国旧城保护与城市更新公共政策探讨[J/OL]. www.google.com.
- [17] 刘长德. 大连城市规划 100 年[M]. 大连海事大学出版社. 1999.
- [18] 刘征. 地方政府视角的社区发展规划[J]. 规划师. 2007, 23(5):5.
- [19] 赵蔚. 城市规划语境中的社区发展[J]. 理想空间. 2008, 8:75.
- [20] 张乐天. 张乐天教授谈我国城市社区发展与住区建设[J]. 理想空间. 2008, 8:74.
- [21] 郑志峰. 基于政府规划的社区规划实证研究[D]. 浙江: 浙江大学. 2007.
- [22] 杨贵庆, 顾建波, 庞磊, Steven V. Desse. 社区单元理念及其规划实践——以浙江平湖市东湖区规划为例[J]. 城市规划, 2006, (08):88.
- [23] 王芳, 李和中. 城市社区治理模式的现实选择[J]. 中国行政管理. 2008, 4:68.
- [24] 童明, 戴晓辉, 李晴, 田宝江. 社区的空间结构与职能组织——以上海市江宁路街道社区规划为例[J]. 城市规划学刊. 2005, 4:61.
- [25] 在水. 山东省威海市——建立新型社区财政管理体制[J]. 社区. 2004, 6:13.
- [26] 王瑞华. 政府在社区自组织能力建设中的作用[J]. 中国行政管理. 2008, 1:94
- [27] 赵成根. 民主与公共决策研究[M]. 黑龙江. 黑龙江人民出版社, 2003, 1:215.
- [28] Rannae Hanson, John McNamara 著, 谢庆达译: 伙伴: 邻里——公司合作模式的社区复苏实例.

- 台北[M]. 创兴出版社, 1998.
- [29] 武磊. 社区建设——促进城市和谐的重要因素[J]. 中外管理. 2008, 6:41.
- [30] 胡宁生. 公共政策执行中公众参与分析[J]. 中国行政管理. 1999, 12:53.
- [31] 徐一大. 再论我国城市社区及其发展规划[J]. 城市规划, 2004, 12:69-74.
- [32] 杨宏山. 多元利益视角下的城市规划管理[J/OL]. <http://www.cpa.gov.cn>.
- [33] 黄应霖, 栾斌. 台湾的社区规划师制度介绍[J]. 理想空间. 2008, 8:113.
- [34] 徐一大, 吴明伟. 社区规划的公众参与机制[J]. 上海城市管理职业技术学院报. 2003, 2:35-36.
- [35] 赵民, 赵蔚. 上海宝山通河社区发展规划[J]. 理想空间. 2008, 8:78.
- [36] 李同升, 陈大鹏, 库向阳等. 乡镇社区发展与规划研究[M]. 西安:西安地图出版社, 2000.
- [37] 李慧栋, 李同升, 郇鹏. 社区规划的发展进程与多维透视[J]. 城市发展研究. 2006, 6:29.
- [38] 阿谏. 社区服务、社会责任与社会契约[J]. 社区. 2006, 8:8.
- [39] 陈有川. 规划师角色分化的可能方向[J]. 城市规划. 2001, 25 (8) :79.
- [40] Bernard, M Feilden, Jukka Jokilehto. Management Guidelines For World Cultural Heritage Sites[S]. ICCROM, 1998.
- [41] Aylin Orbasli. Tourists in Historic Towns: Urban Conservation and Heritage Management[M]. Journal of Urban Design. 2002.
- [42] David Hammer. History in urban places: the historic districts of the United States[M]. Columbus:Ohio University Press, 1998.
- [43] 王瑞华. 政府在社区自组织能力建设中的作用[J]. 中国行政管理. 2008, 1.
- [44] 王伟娅. 用经营的手段管理城市——大连市政府经营城市的经验及其启示[J]. 管理世界. 2003, 2.
- [45] Roger L. Kemp. The Inner City-A Handbook for Renewal. McFarland & Company[M]. Inc. 2001.
- [46] Nahoum Cohen. Urban Planning Conservation and Preservation[M]. New York:McGraw-Hill, 2001.
- [47] Robert Pickard. Policy and Law in Heritage Conservation[M]. London;New York:Spon Press, 2000.
- [48] Nezar Alsayyad. Consuming Tradition, Manufacturing Heritage[M]. London;New York:Clarkson Potter, 2001.
- [49] 阳建强. 中国城市更新的现状、特征及趋向[J]. 城市规划. 2000, 24.
- [50] 董奇, 戴晓玲. 英国“文化引导”型城市更新政策的实践和反思[J]. 城市规划. 2007, 37.
- [51] 杨团, 葛道顺. 中国城市社区的社会保障新范式——大连与杭州社区个案研究与探索[J]. 管理世界. 2002, 2.
- [52] 姜杰, 刘忠华, 孙晓红. 论我国城市更新中的问题及治理[J]. 中国行政管理. 2005, 4.
- [53] 张斌圉. 小规模渐进式改造在小城镇旧城更新中的应用[J]. 规划师. 2004, 20.
- [54] 阳建强. 现代城市更新运动趋向[J]. 城市规划. 1995, 4.
- [55] 汤晋, 罗海明, 孔莉. 西方城市更新运动及其法制建设过程对我国的启示[J]. 国际城市规划. 2007, 22.

- [56] Dicks, Bella. Heritage, place, and community[M]. Cardiff:University of Wales Press, 2000.
- [57] Myra Shackley. Visitor management:case studies from World Heritage sites[M]. Oxford; Boston:Butterworth-Heinemann, 2000.
- [58] 姜杰, 宋芹. 我国城市更新的公共管理分析[J]. 中国行政管理. 2009, 4.
- [59] Theodore J. Gilman. No miracles here: fighting urban decline in Japan and the United States[M]. Aldershot, Hampshire, UK: Ashgate, c2001.
- [60] 梁丽萍. 论公共政策与公众认同的互动与融合[J]. 中国行政管理. 2006, 7.
- [61] 崔运武. 论城市社区建设中政府职能界定和实施的三个基本问题[J]. 中国行政管理. 2003, 8.
- [62] 丁煌. 发展中的中国政策科学——我国公共政策学科发展的回眸与展望[J]. 管理世界. 2003, 2.

附录 A 技术资料采集：旧城范围内文物保护单位列表

序号	名称	级别	时代	类别	地址	公布时间	保护范围和控制地带
1	达鲁尼市政厅	国家级	1900年	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市西岗区炮台街3号	1996	保护范围：建筑外侧 5 米内。 建设控制地带：保护范围外东、西、南、北各 50 米内为 II 类建设控制地带。
2	大连民政署旧址	国家级	近代	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市中山广场2号	2001	保护范围：建筑物外墙基 5 米以内。 建设控制地带：保护范围外 20 米内为 I 类建设控制地带。
3	朝鲜银行大连支行旧址	国家级	近代	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市中山广场1号	2001	保护范围：建筑物外墙基 5 米以内。 建设控制地带：保护范围外 20 米内为 I 类建设控制地带。
4	大和旅馆旧址	国家级	近代	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市中山广场4号	2001	保护范围：建筑物外墙基 5 米以内。 建设控制地带：保护范围外 20 米内为 I 类建设控制地带。
5	东清轮船会社旧址	国家级	近代	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连胜利街 35 号	2001	保护范围：建筑物外墙基 5 米以内。 建设控制地带：保护范围外 20 米内为 I 类建设控制地带。
6	大连中华工学会旧址	省级	现代	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市沙河口区黄河路658号	1963	保护范围：建筑物外墙基 5 米以内。 建设控制地带：保护范围外 50 米内为 I 类建设控制地带。
7	露西亚町旧址	市级	近代	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市中山区胜利桥北团结街	1985	保护范围：自胜利桥桥南端起，北至原自然博物馆北墙外 5 米内及团结街两旁建筑物。 建设控制地带：保护范围外 10 米内为 I 类建设控制地带，I 类建设控制地带外 30 米内为 II 类建设控制地带。

序号	名称	级别	时代	类别	地址	公布时间	保护范围和控制地带
8	满铁旧址	市级	近代	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市中山区鲁迅路9号	1993	保护范围：所有建筑物外墙基5米以内。 建设控制地带：保护范围外20米内为I类建设控制地带，I类建设控制地带外30米内为II类建设控制地带。
9	东本愿寺旧址	市级	近代	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市中山区麒麟西巷1号	1993	保护范围：保护建筑外形，建筑物外墙基外10米以内。 建设控制地带：保护范围外5米内为I类建设控制地带，I类建设控制地带外北侧、西侧各50米为II类建设控制地带。
10	松山寺	市级	清代	古建筑	大连市中山区唐山街	2003	
11	大连市役所旧址	市级	1915年	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市中山广场5号	2003	
12	大连市埠头事务所旧址	市级	1926年	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市中山区港湾街1号	2003	
13	横滨正金银行大连支店旧址	市级	1909年	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市中山广场9号	2003	
14	东洋拓殖株式会社大连支店旧址	市级	1917年	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市中山广场6号	2003	
15	中国银行大连支行旧址	市级	1909年	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连中山广场7号	2003	
16	大连中国税关旧址	市级	1914年	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市中山区人民路86号	2003	

序号	名称	级别	时代	类别	地址	公布时间	保护范围和控制地带
17	关东都督府郵便电信局旧址	市级	1925年	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市中山广场10号	2003	
18	大连中央郵便局旧址	市级	1930年	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市中山区长江路134号	2003	
19	满铁大连图书馆旧址	市级	1915年	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市中山区鲁迅路20号	2003	
20	满铁中央试验所旧址	市级	1907年	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市中山区中山路457号	2003	
21	满铁大连医院旧址	市级	1909年	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市中山区解放街6号	2003	
22	大连火车站	市级	1935年	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市中山区胜利广场北侧	2003	
23	苏联领事馆	市级	1905年	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市中山区鲁迅路2号	2003	
24	英国汇丰银行旧址	市级	1925年	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市中山区	2003	
25	原旅大建国大学校旧址	市级	1929年	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市中山区五四路82号	2003	
26	八七疗养院姊妹楼	市级	1930年	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市中山区文化街103号	2003	
27	原宏济大舞台旧址	市级	1911年	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市中山区民生街	2003	
28	日本三越洋行旧址	市级	1935年	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市中山区中山路108号	2003	
29	日陆军奉天特务机关大连派出所旧址	市级	1925年	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市中山区南山街10号	2003	

序号	名称	级别	时代	类别	地址	公布时间	保护范围和控制地带
30	日人会馆旧址	市级	1920年	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市中山区	2003	
31	徐海东居所	市级	1925年	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市中山区文化街75号	2003	
32	安娜和刘长春居所	市级	1935年	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市中山区高尔基路193号	2003	
33	西安街天主教堂	市级	1926年	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市中山区西安街43号	2003	
34	基督教玉光街教堂	市级	1928年	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市中山区玉光街2号	2003	
35	鲁班祠	市级	待考	古建筑	大连市西岗区万顺街39号	2003	
36	关东州厅（大连）旧址	市级	1937年	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市西岗区人民广场1号	2003	
37	南满州工业专门学校旧址	市级	1911年	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市西岗区中山路158号	2003	
38	基督教北京街教堂	市级	1911年	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市西岗区北京街	2003	
39	关东厅地方法院旧址	市级	近代	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市西岗区人民广场2号	1993	大连市文物管理委员会 大连市规划和国土资源局 大文物(2003)第1号文件《关于划定和公布大连市市级以上文物保护单位保护范围和建设控制地带的通知》规定：保护范围：保护建筑外形，建筑物外墙基10米以内。建设控制地带：保护范围外5米内为I类建设控制地带。I类建设控制地带外北侧、西侧各50米为II类建设控制地带。

序号	名称	级别	时代	类别	地址	公布时间	保护范围和控制地带
40	日本圣德太子纪念馆旧址	市级	1905年	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市沙河口区中山公园	2003	
41	原王季烈住宅	市级	1927年	近现代重要史迹及代表性建筑物	大连市沙河口区白云街9号	2003	

附录 B 技术资料统计：1997—2007 年大连旧城土地使用性质变更及用地量释放统计表

1997 年

建设工程规划许可证号	建设地址	原有土地使用性质	土地使用性质	用地面积 (平方米)
1997003	中山区景山街	工业用地	居住用地	6800
1997004	西岗五四路南新开路西水仙街北	商业金融业用地	居住用地	31876
1997006	中山区五惠路		商业金融业用地	12104
1997008	中山区人民路	商业金融业用地	商业金融业用地	13166
1997009	西岗区石道街迎春路	居住用地	居住用地	150
1997011	西岗区新开路东	工业用地	行政办公用地	817
1997019	西岗区五四路北	商住混合用地	居住用地	2000
1997024	中山区中南路南	工业用地	居住用地	22978
1997028	中山区中山路	工业用地	商业金融业用地	7123
1997030	西岗区三元街	教育科研设计用地	居住用地	65000
1997032	中山区外国语学院南院	教育科研设计用地	教育科研设计用地	3102
1997034	中山区寺儿沟港区		工业用地	57600
1997035	西岗区八一路河沿巷	棚户区	居住用地	994
1997037	中山区春山巷	工业用地	工业用地	1988
1997038	西岗区长江路 489 号	行政办公用地	行政办公用地	178
1997039	中山区二七广场	商业金融业用地	行政办公用地	1478
1997041	沙区西安路东	棚户区	居住用地	11938
1997042	中山区桃园街 108	医疗卫生用地	居住用地	940
1997043	西岗区唐山街	棚户区	居住用地	5462
1997051	中山区人民路 7 号	工业用地	行政办公用地	1414
1997056	西岗区长春街文化街捷山街	棚户区	居住用地	1283

1998 年

建设工程规划许可证号	建设地址	原有土地利用性质	土地利用性质	用地面积 (平方米)
1998005	西岗区新起屯	空地	工业用地	3620
1998007	中山区港湾街西	商业金融业用地	商业金融业用地	4942
1998013	中山区春德街	工业用地	公共设施用地	17036
1998018	沙河口区黄河路南	商业金融业用地	商业金融业用地	3867
1998020	住宅区长江路南	工业用地	商业金融业用地	1100
1998021	中山区鸣鹤街	棚户区	居住用地	1299
1998023	中山路解放路西	居住用地	商业金融业用地	3290
1998028	中山区一德街	棚户区	公共设施用地	1150
1998030	中山区望海街共建巷	棚户区	居住用地	4466
1998032	中山区人民路	居住用地	商业金融业用地	2034
1998033	西岗区胜利桥北	工业用地	公共设施用地	16140
1998035	西岗区伊林北街	商业金融业用地	商业金融业用地	438
1998038	沙河口区黄河路南	教育科研设计用地	教育科研设计用地	5032
1998040	中山区延安路 36 号	行政办公用地	行政办公用地	816
1998041	中山区中山路东友好街西	商业金融业用地	商业金融业用地	4608
1998042	西岗区长江路南	商住混杂用地	商业金融业用地	12530
1998045	西岗区付家庄	文化娱乐用地	文化娱乐用地	2891
1998046	西岗区胜利路南	绿地	道路广场用地	5273
1998047	中山区秀月街	棚户区	居住用地	670
1998048	中山区桃源街	棚户区	居住用地	1153

1999 年

建设工程规划许可证号	建设地址	原有土地使用性质	土地使用性质	用地面积 (平方米)
1999001	西岗区新开路西	工业用地	商业金融业用地	5380
1999002	西岗区纪念街	居住用地	医疗卫生用地	580
1999003	中山区青泥街东	商业金融业用地	商业金融业用地	1099
1999007	中山 中南路	工业用地	居住商业	9000
1999009	中山中南路 235 号	工业用地	居住	21000
1999012	西岗区新开路西	公共设施用地、居住用地	商业	2800
1999014	中山区华昌街	商业金融业用地	商业	7360
1999017	沙河口区白山路	教育科研设计用地	居住商业	28000
1999018	中山区七星街	棚户区	居住	27000
1999020	中山区寺儿沟	填海新建	工业	76000
1999023	西岗区上海路	工业用地	商业	890
1999026	中山区葵英街	工业用地	居住行政办公	2297
1999028	沙河口区西山村	居住用地	商业	1000
1999029	中山区天津街友好路西	棚户区	商业	9800

2000 年

建设工程规划许可证号	建设地址	原有土地使用性质	规划土地使用性质	用地面积 (平方米)
200003	五五路、丹东街、富贵街	棚户区	商业金融业用地	5165
200006	西岗区付家庄	教育科研设计用地	教育科研设计用地	450
200007	西岗区纪念街 38 号	工业用地	教育科研设计用地	6000
200012	西岗区高尔基路 b 区	棚户区	商业金融业用地	7100
200013	中山区上海路 4 号	工业用地	商业金融业用地	2010
200028	中山区景山街西侧	棚户区	商业金融业用地	2389
200031	中山区中山广场南	居住用地	商业金融业用地	4630
200035	沙区	工业用地	行政办公用地	3750
200037	沙区五一路南	空地	商业金融业用地	17900
200039	高尔基路 16 号 a 区	空地	商业金融业用地	6500
200048	中山区昆明街 35 号	居住用地	商业金融业用地	1040
200054	沙区振工街西	工业用地	商业金融业用地	2210
200062	中山街白云街南侧	医疗卫生用地	医疗卫生用地	500
200063	西岗区新开路	居住用地	商业金融业用地	4158
200065	沙区五四路西	棚户区	商业金融业用地	1000
200066	中山中南路西侧	商业金融业用地	教育科研设计用地	1570
200071	中山区延安路 9 号	工业用地	商业金融业用地	4097

2001 年

建设工程规划许可证号	建设地址	原有土地使用性质	规划土地使用性质	用地面积 (平方米)
2001007	中山区民主广场	商业金融业用地	商业金融业用地	2300
2001009	西岗区五四路体育场西	商业金融业用地	商业金融业用地	24873
2001012	沙河口区东北路西侧	公共设施用地	公共设施用地	35645
2001019	西岗区纪念街 80 号	公共设施用地	公共设施用地	860
2001020	中山区友好广场南	商业金融业用地	商业金融业用地	3577
2001021	中山区北斗街 2 号	工业用地	商业金融业用地	1736
2001023	中山区植物园西侧	山体	商业金融业用地	10600
2001025	中山区鲁迅路北	工业用地	公共设施用地	4237
2001028	中山区人民路南	空地	商业金融业用地	2900
2001038	中山区人民路南	商业金融业用地	商业金融业用地	1450
2001045	中山区胜利广场	商业金融业用地	商业金融业用地	25600
2001046	中山区胜利路南	教育科研设计用地	教育科研设计用地	3630
2001048	中山区虎滩街 3 号	空地	文化娱乐用地	20000
2001051	中山区青泥洼街西	商业金融业用地	商业金融业用地	3361
2001058	中山区上海路东	商住混合用地	商业金融业用地	7093
2001059	中山区鲁迅路	教育科研设计用地	教育科研设计用地	5630

2002 年

建设工程规划许可证号	建设地点	原有土地使用性质	土地使用性质	用地面积 (平方米)
2002006	中山区五惠路	居住用地	商业金融业用地	4820
2002008	西岗区北岗街北侧	工业用地	商住混合用地	34000
2002013	西岗区黄河街北, 民权街 南, 长春路西	棚户区	商业金融业用地	18200
2002016	沙区联合路东, 民政街南	居住用地	商业金融业用地	5040
2002017	中山区五五路 6 - 1 号	工业用地	商业金融业用地	5800
2002018	中山区鲁迅路 - 职工街 - 三八广场 - 开封街地段	居住用地	商业金融业用地	2546
2002021	中山区三八广场, 五五路 以东, 北斗街以南	商业金融业用地	商业金融业用地	1385
2002030	中山区长江路北侧, 海港 4#门西侧	行政办公用地	行政办公用地	1476
2002039	沙河口区胜利路 174 号	工业用地	商业金融业用地	6670
2002040	沙河口区中山路北侧, 太 原街东侧	居住用地	商业金融业用地	930
2002042	西岗区长春路石春街 2 号	行政办公用地	行政办公用地	2078
2002055	西岗区白云新村南侧地段 内	居住用地	教育科研设计用地	4410
2002103	西岗区付家庄仲夏路	棚户区	商业金融业用地	26400
2002105	西岗区五四路 82 号	教育科研设计用地	教育科研设计用地	19300
2002107	中山区同兴街北侧	商业金融业用地	商业金融业用地	4800
2002116	西岗区东北路 151 - 8 号	居住用地	交通设施用地	1676
2002224	中山区中南路西侧、解放 路停车场院内	空地	交通设施用地	2100
2002200	中山区五五路 242 号	商业金融业用地	商业金融业用地	2694
2002204	西岗区中山路 154 号	居住用地	其它公共设施用地	11600
2002208	沙河口区中山路	居住用地	商业金融业用地	7930
2002225	中山区人民路 24 号	商业金融业用地	商业金融业用地	2314
2002227	西岗区胜利路 76 号	商住混合用地	教育科研设计用地	19200
2002230	中山区中山广场 2 号	商业金融业用地	行政办公用地	5590

2003 年

建设工程规划许可证号	建设地址	原有土地利用性质	土地使用性质	用地面积 (平方米)
2003001	不朽巷以西中山区委员会 党校院内	教育科研设计用地	教育科研设计用地	2629
2003006	马栏河东岸	空地	体育用地	11000
2003008	中山广场北, 上海路东、 民生街西、同兴街南	居住用地	商业金融业用地	3900
2003018	西安路	棚户区	商业金融业用地	33181
2003020	西岗区民运街	居住用地	商业金融业用地	2400
2003037	同泰街	居住用地	医疗卫生用地	25000
2003044	华东路	居住用地	商业金融业用地	9100
2003045	中区民康街	棚户区	商业金融业用地	4700
2003051	中山区长江路北	棚户区	商业金融业用地	7561
2003077	中山天津街	棚户区 商业	商业金融业用地	900
2003098	西岗区东北路	医疗卫生用地	医疗卫生用地	4400
2003099	西岗区香炉礁家具市场	工业用地	交通设施用地	1200
2003102	中山区五五路 43 号	医疗卫生用地	医疗卫生用地	7900
2003108	中山区中山路	居住用地	商业金融业用地	10160
2003110	中山区人民路南	商业金融业用地	商业金融业用地	3100
2003112	沙河口区鞍山路北	工业用地	商业金融业用地	15800
2003113	沙河口区火车站南	商业金融业用地	商业金融业用地	1000
2003125	西岗区新开路	空地	交通设施用地	1600
2003129	中山区解放路	医疗卫生用地	医疗卫生用地	12600
2003135	中山区气象街 2 号	空地	邮电设施用地	1270

2004 年

建设工程规划许可证号	建设地址	原有土地利用性质	土地使用性质	用地面积 (平方米)
2004004	中山区解放路	工业用地	医疗卫生用地	487
2004009	中山区天津街	商业金融业用地	商业金融业用地	1938
2004010	中山区天津街	商业金融业用地	商业金融业用地	2100
2004011	中山区大众街	棚户区	商业金融业用地	8000
2004013	西岗区东北路 18 号	工业用地	商业金融业用地	39750
2004017	西岗区黄河路	棚户区	商住混合用地	27200
2004034	中山区铁山巷	居住用地	商业金融业用地	580
2004037	沙区西安路	居住用地	商业金融业用地	32550
2004038	西岗区长春路	居住用地	商业金融业用地	5500
2004041	中山区解放路东	棚户区	商业金融业用地	2500
2004050	中山区天津街	商业金融业用地	商住混合用地	16100
2004051	西岗区火车站北	商业金融业用地	商业金融业用地	39900
2004053	中山区桃源街	棚户区	商业金融业用地	55000
2004054	中山区常青街	棚户区	商业金融业用地	9700
2004056	西岗区菜市街 18 号	居住用地	商业金融业用地	16400
2004065	中山区友好街	商业金融业用地	商业金融业用地	8475
2004067	中山区绿园街 73 号	商业金融业用地	文化娱乐设施用地	12800
2004068	中山区长江路	道路广场用地	商业金融业用地	30000
2004075	中山区天津街	商业金融业用地	商业金融业用地	4430
2004097	中山区中南路 207 号	工业用地	商业金融业用地	1940
2004100	中山广场延安路 1 号	商业金融业用地	商业金融业用地	1361
2004104	西岗区沿海街	商业金融业用地	行政办公用地	3831

2005 年

建设工程规划许可证号	建设位置	原有土地利用性质	用地性质	用地面积 (平方米)
2005003	天津街北、上海路东、民生街西	商业金融业用地	商业金融业用地	15100
2005004	中山区劳动公园西	市政设施用地	商业金融业用地	9000
2005025	沙区中长街 26 号	工业用地	教育科研设计用地	2262
2005027	三元街西、中山路北、乐业街东	医疗卫生用地	行政办公用地	4145
2005032	西安路东、五四广场西	商业金融业用地	商业金融业用地	5800
2005034	沙区西安路、民权街	居住用地	商业金融业用地	6770
2005039	中山区七一路南	商业金融业用地	商业金融业用地	1510.3
2005046	西岗区唐山街	工业用地	商业金融业用地	5462
2005049	中山区人民路	空地	商业金融业用地	15919.4
2005052	中山路、白山路、同泰街、连胜街围合地块	行政办公用地	行政办公用地	5400
2005053	西岗区沿海街 8 号	仓储用地	交通设施用地	13200
2005056	西岗区中山路北、民政街南、沈阳路东、北京街西	行政办公	机关办公	13100
2005057	西岗区黄河街、民政街、沈阳路合围处	商业金融业用地	机关办公	4500
2005062	新开路、长江路、繁荣街	商业金融业用地	公建及公寓	2300
2005065	中山区武汉街南、友好街西、华昌街北昆明街东	棚户区	公建	9700
2005079	沙区中山路、太原街、集贤北街、成仁街围合	空	公建公寓	3700
2005087	东北路西、长江路南、五一广场西南角	医疗卫生用地	公建	3780
200590	中山区友好路、天津街	商业金融业用地	商业金融业用地	6700
2005107	沙区西安路、长兴街南、黄河路北、如意街东	棚户区	商业金融业用地	42620.8
2005111	中山区杏林街、春德街、济南街、风景街围合地块	棚户区	商业金融业用地	11700
2005112	解放路东、昆明街西、七街南、自卫街北	教育科研设计用地	教育科研设计用地	8500
2005117	中山区中南路 245 号	空地	商业金融业用地	6300

2006 年

建设工程规划许可证号	建设地址	原有土地利用性质	土地使用性质	用地面积 (平方米)
2006006	黄河路英华街同庆街围合	公共设施用地	居住用地	122800
2006008	中山区大众街 6 号	工业用地	居住用地	40000
2006012	西岗区滨海西路	教育科研设计用地	教育科研设计用地	15150
2006013	西岗区滨海西路	教育科研设计用地	教育科研设计用地	24150
2006014	劳动公园西侧	空地	市政公共设施用地	2150
2006015	中山区中南路 103 号	空地	商业金融业用地	1930
2006028	中山区寺儿沟华乐街	居住用地	住宅公建	57700
2006031	西岗区北岗桥景润小区北 侧新康巷 35 号	棚户区	住宅公建	2900
2006034	中山区杏林街 60 号		公寓、公建	9200
2006038	中山区上海路 28 号	商业金融业用地	公建、立体停车库	2336
2006049	解放路东、同福巷南	棚户区	住宅、公建	79517
2006054	中山区华乐街南侧	空地	居住用地	117000
2006059	沙区鞍山路北、联合路西 振工街东	工业用地	居住公建	16200
2006062	沙区五一路南、百山东路、 万岁街西	商业金融业用地	公建公寓	4090
2006063	中山区长江路、友好街西	商业金融业用地、 行政办公用地	商业金融业用地	20200
2006080	中山区普照街 1-21-10	棚户区	公寓公建	5600
2006098	长春路、五四路、大同街、 中山路围合	空地	公建	13000
2006107	中山区友好路 108 号	居住用地	公建、公寓	3130
2006109	中山区鲁迅鲁明泽街福寿 街安阳街围合	供应设施用地	公建	17200
2006110	老虎滩海洋公园内	空地	公园	1500
2006112	中山区解放路东、五惠路 南北、南山路北	居住用地	公建公寓	27900
2006127		棚户区		76400
2006128	中山区解放路秀月街	居住用地	住宅及配套公建	20450
2006150	西岗区纪念街 82 号	空地	住宅	4000
2006153	中山区龙滨街 200 号	教育科研设计用地	市政设施	26500

2007 年

建设工程规划许可证号	建设地址	原有土地利用性质	现状用地性质	用地面积 (平方米)
2007026	中山区景山沟北沟	居住用地	弃置地	152000
2006029	沙河口区太原街南大亭	居住、公建		6580
2007030	沙河口区昌黎街南、广平街东	居住用地	居住用地	1540
2007032	中山区华乐街以南	住宅、公建		40000
2007034	西岗区莲花小区绕山路南侧	公建		2800
2007040	大连港东部地区搬迁改造 控制性详细规划方案 C10 地块	医疗卫生用地	港口用地	27700
2006041	中山区滨海路菱角湾	公共设施		2806
2007044	中山区解放路桃源街 1 号	居住用地	居住用地	25500
2007046	西岗区八一路 145 号	公建、居住		13666.4
2007048	中山区民主广场	住宅、公建		4204
2007051	沙区鞍山路南、长生街东、 长江路北	居住用地	三类工业用地	63550
2007052	中远路 80 号	工业用地	工业用地	72000
2007058	中山区桃源街 1 号 B 区	居住用地	居住用地	3737
2007067	西岗区	商业金融业用地	居住用地	3400
2007068	沙河口区西南路西侧	商业金融业用地	居住用地	17835
2007077	大连杂技团院内	文化娱乐用地	文化娱乐用地	1200
2007079	沙河口区中长街 41 号	居住用地	居住用地	5800
2007080	西岗区滨海西路 20 号(中国煤矿工人疗养院院内)	休疗养用地	休疗养用地	5758
2007081	中山区解放路 19 号	商业金融业用地	棚户区	26300
2007088	中山区明泽街 62 号营区内(沈辽字第 1292 号)	居住用地	居住用地	2100
2007091	中山区五惠路	商业金融业用地	军事用地	3200
2007092	沙河口区西南路西侧	居住用地	弃置地	22109
2007095	西南路东侧, 马栏河南侧	商业金融业用地	工业用地	7525
2007098	中山区中南路山岭巷 4、5 号渣场	住宅		17400
2007099	第一中学校园内	中学		15700

建设工程规划许可证号	建设地址	原有土地利用性质	现状用地性质	用地面积 (平方米)
2007104	中山区	公建、公寓		62218
2007105	沈阳路西、长江路南、黄河路北	商住混合用地	居住用地	67900
2007107	西岗区黄河路 116 号	居住用地	居住用地	6400
2007109	春山巷两侧	居住用地	居住用地	68400
2007111	中山区鲁迅路 24 号	公建		17200
2007116	第二十四中学校内	公建		29440
2007118	沙河口区连胜街-长兴街-五四广场-抚顺街-民权街围合处	居住用地	工业用地	12930
2007121	西岗区长江路 586 号	商业金融业用地	商业金融业用地	1227.3
2007125	中南路 205、207 号	商业金融业用地	商业金融业用地	4693.5
2007126、 127、128、129	中山区中南路 51 号	居住用地	居住用地	650
2007136	中山区石葵路 71 号	交通设施用地	棚户区	1450
2007137	沙河口区黄河路 600 号	居住用地	居住用地	4320
2007140	中山区捷山街	居住用地	工业用地	31720
2007145	沙河口区中山路西侧、功成街北侧	居住用地	工业用地	8283
2007147	中山区友好广场 7 号	商业金融业用地	居住用地	7593.42
2007152	沙河口区马栏河东侧高尔基路北侧	居住用地	工业用地	6660
2007155	中山区中南路 95、118 号	居住用地	工业用地	24622
2007158	五一路南、白山路西、连胜街东	居住用地	棚户区	10765.6

