# 解析中国城市规划

On Urban Planning System in China

孙施文 SUN Shiwen

摘 要 本文通过对中国现代城市规划发展历程的回顾,从规划作用和规划体系内外关系的角度,对我国城市规划的制度以及规划内容等方面进行了剖析,揭示了中国城市规划体系构成的特点及其存在的问题,为当今规划改革的讨论提供基础。

关键词 城市规划体系,城市规划制度,城市规划作用,现代城市规划历史,中国

**Abstract** Based on a brief review of the process that urban planning was performed in China since the early 20th century, this paper analyzes the institution and the structure of the planning system through the view of the role urban planning plays in city building and development, to reveal the constituent characteristics of urban planning in China and its problems and shortcomings.

**Keywords** system of urban planning, institution of urban planning, role of urban planning, history of modern urban planning, China

中国城市规划是一个复杂的综合体系统,这既是指规划内容方面要涉及各类城市组成要素,也指在规划的内涵上既有发展性规划的成分,也有建设规划和开发控制的要素,而且在规划体系的构成上也融合了世界上城市规划的各种主要类型和方式。中国现当代城市规划是从西方引进并不断向西方<sup>①</sup>学习、在本国的社会经济背景下不断发展而形成并演进的,它与西方各国的规划既有共同的本底性内容,也与西方各国的规划有不尽相同的成分、机理和形式,但在中国的城市建设和发展历程中,它又是作为一个整体来运作并发挥作用的。

随着我国进入"城市时代",社会经济发展的转型加快,城市规划出现了 许多不相适应的情况;城市社会经济结构、城市发展方式以及社会治理方式等 方面都发生了改变,城市规划也面临着改革和完善的压力。但任何的改革都需

■ 中图分类号: TU984

■ 文献标识码: A

 $\blacksquare$  DOI: 10.12049/j.urp.201701002

■ 文章编号: 2096-3025 (2017)

02-0012-10

### 作者信息

孙施文, 同济大学建筑与城市规划学 院教授, 博士生导师

① "西方"在这里只是一个统称,其实各个国家的城市规划及其体制环境是各不相同的,并不存在一个统一的"西方"和"西方城市规划"概念,本文只是为了叙述方便而使用这个统称。

**12** | 城乡规划 2017 年第 1 期

城乡规划1月刊1-62.indd 12 17/3/3 下午3:18

要对现实的状况有很好的认识,而对一项复杂事务的认识,必须条分缕析地厘清其中的各种关系,否则在模糊、混杂的情况下是难以讨论任何改革内容的。当然,要对城市规划进行解析,就会有不同的路径和取向,本文试图从城市规划作用、规划与社会实践关系的视角,对我国城市规划的制度、规划内容、知识基础及其与社会治理的衔接等几个方面进行剖析,意图说明我国城市规划实践中存在的一些矛盾的来源。

就总体而言,我国现当代城市规划是不断地向西方学习、从西方引进的,因此其发展演进的方式与西方各国有很大的不同。尽管这些国家在城市规划形成过程中相互参照、借鉴甚至挪用经验,但无论如何是在同一个文化体系中,在原发和交流中交互性地发展起来的<sup>[1]</sup>。而中国的城市规划则完全是植入的,也正由于是植入的,因此无论是学术研究还是社会实践的内容,都有个融入的问题。这个所谓融入的问题其实质是在初期引入时嫁接在怎样的枝头,在以后的发育中如何与寄生枝及其环境融合而壮大的,又是如何依托原枝的基因并借助其他手段而不断生发的,是否又生长出不同的新芽、新枝等等<sup>[2]</sup>。这也是笔者想在本文中阐释的,因为只有揭示了这样的过程及其内容,我们才能理解当今中国的城市规划到底是如何源起的、为什么是现在这样的。

1

中国现代城市规划的最初传入是伴随着"西学东新"的过程以及适应本土政治体制的重构而展开的。从专业技术的角度讲,是指早在20世纪初,从土木工程学的范畴引申并纳入到"城市规划"名下的相关知识和技术,但城市规划能够被整合成一个知识领域和一项实务工作,则是被从西方引入的"市制"以及当时被称为"市政学"的城

市管理知识所推进的。正是在这样的背景下,20世纪20年代末以南京、上海、广州等为代表的城市各自编制了城市规划,在这一过程中,城市规划逐渐被整合到刚从土木工程学中分离出来的建筑学的麾下,在此后相当长的时期内也是在此领域中发展<sup>①</sup>。

由于市政制度对中国而言是全新的, 因此关于城市政 府该做什么、怎么做,就会更多地关注国外城市的制度, 也比较容易将国外城市中的一些制度和具体做法引入进 来。因此, "市政学"尽管没有成为一门独立的学科(至 少在那个时期学校里尚无相似的课程与专业),但相关的 报刊文章、主题性的书籍众多, 也正是在这些文章和书籍 中,将当时西方城市规划理论、制度和内容介绍了进来, 其中也包括对"田园城市"理论和实践的介绍。到20世 纪 20 年代末,由一些大城市的政府发起开始编制城市规 划,其出发点是作为市政计划以落实政府职责,但真正要 具体去做这件事时,建筑师和工程师就成为了主力。这与 中国的既有传统、西方城市规划当时的状况,以及知识传 播的途径有关。中国的"市制"以及市政知识,主要是在 甲午战争后从日本传入的,而日本早期的管理制度包括城 市规划,主要是以德国为榜样的,因此城市规划的相关事 务主要偏重于建筑、工程领域。而此时(20世纪20年代 中期)在西方社会,欧洲早期的城市规划和美国的城市美 化运动式的规划也占据着主流地位。而更为重要的是,一 些在欧美学习建筑学、工程技术的留学生归国,一部分进 入政府担任行政职务, 再加上当时民国政府与美国的密切 关系, 因此 1929 年的"大上海计划"和南京首都计划等, 都有美国建筑师作为顾问参与制定。在这样的基础上,形 成了以建筑与工程建设为核心、以地区物质空间建构和设 计为主体、以城市美化运动式规划为模板的中国早期城市 规划。这一点,在1939年民国政府发布的《都市计划法》

① 本文中有关城市规划学科发展的内容和素材,皆引自笔者担任首席科学家的、由中国科学技术学会资助的、由中国城市规划学会承担课题研究的《中国城乡规划学科史》中的成果,在文中不再一一注明。

Urban and Rural Planning 2017 NO.1 | 13

中也有很明显的体现。

在这一时期,英国的城市规划对中国城市规划的影响 较小,尽管在中国该时期的规划和文献中都把"田园城市" 等作为标榜,但基本是作为理念和形式而存在的,真正起 作用的是欧洲早期的现代规划和美国的城市美化运动(美 国城市美化运动的源起也在欧洲)。当时已有中国学者注 意到其中的区别,指出我国的城市规划学日本,把工程建 设作为最主要的内容,与英国的不同,英国的城市规划更 注重民生、卫生、安全等, 并介绍了英国的规划实践和体 制,提到了英国的城市规划由卫生部主管,指出了日本和 中国由工程部门主管之间的区别[3]。但这声音非常微弱, 可能只停留在少量的文献之中,并没有产生大的影响。当 然,这里的情况也需要分开两方面说,一方面,英国的城 市规划体系要到阿伯克隆比的"大伦敦规划"和1947年《城 乡规划法》出台才形成一个相对完整的体系,之前其对外 (如欧陆和美洲)输出主要集中在社会改革的措施方面, 比如工人阶级住房、公共卫生的改革等, 而这些内容在当 时的中国尚未被关注。另一方面,英国在20世纪40年代 之前的规划所覆盖的范围仅限于城市拓展新建的地区[4], 尽管其建设目的有所不同,在实践中也已经被改造成与英 国的管理体制相结合的、与欧陆和德国纯粹建筑学背景下 的城市扩展规划有很大的区别, 但在规划方式和手法以及 空间效果上[5], 欧洲大陆早期现代规划的痕迹非常明显, 这在当时著名的规划师恩温的著作和其规划设计的作品中 非常突出<sup>①</sup>。

二次大战后建立起来的英国城市规划及其之前的一系列探索,对抗战后的中国城市规划发展有一定影响,这可以从1946年开始进行的"大上海都市计划"中看出。这与英国城市规划战后在全世界范围内的广为传播有关,也与当时一些在英国受规划教育的学者的回国参与有关。但这种影响,在当时持续的时间较短,之后随着新中国的成

立以及全面倒向苏联而发生断裂,只是在局部地区和局部 人群中得到延续,在整体上一直要到改革开放后才又被接 续;另一方面,受既有制度约束,这种影响更多体现在规 划的编制方面,在与其他制度的衔接等方面并未显现出来, 至于英国城市规划中所包纳的利益调配等内容则始终是缺 失的。

### 2

1949年中华人民共和国成立后,中国现代城市规划的整体体制才得以全面确立。当然,此时中国的城市规划体制几乎是在苏联模式的基础上重建起来的。从某种角度上讲,苏联规划模式的引入对我国在国家层面建立统一的城市规划制度非常重要,这是不可否认的,但其存在的缺陷和问题也产生了持久的影响,有些甚至至今仍未完全克服,制度演进的路径依赖特征极其明显。

在苏联模式影响下,发展计划与城市规划两分,这就 是我们熟悉的"城市规划是经济计划的空间落实"的本源。 在计划经济体制下讲发展,重视的是经济设施,尤其是工 业项目的安排。而工业项目,包括其规模以及厂址的选址 等,都是在计划经济中被确定的,城市规划的主要工作就 是在工厂项目选址确定后落实怎么去建设以及安排相关的 配套工程, 尤其是生活设施的配套问题。在较好的协作状 况下,发展计划和城市规划能够将工厂建设的要求与城市 或工厂的配套生活设施等结合在一起考虑。但无论如何, 城市规划是被看成与工厂设施建设落地和生活设施配套相 关连的。因此, 无论是政府还是社会各界, 甚至城市规划 界本身,都把城市规划的工作看成是建筑设计中总图设计 性质的工作,尽管其工作的空间范围和功能内容的范畴要 远大于或多于厂区总图, 但在思想方法、工作程序等方面 仍然是一脉相承的。该时期的发展计划更为关注工业生产 的需要,这与城市的发展阶段有关,也是国家对追赶型经

① 在 Raymond Unwin 和 Barry Parker 设计的 Hampstead 田园郊区和第一座田园城市 Letchworth 中都有体现,而 Unwin 出版于 1909 年的《Town Planning in Practice: An Introduction to the Art of Designing Cities and Suburbs》,对当时欧洲的城市空间组织方式进行了很好的总结。

**14** | 城乡规划 2017 年第 1 期

城乡规划1月刊1-62.indd 14 17/3/3 下午3:18

济发展的需求和政府在社会事务中的定位所导致的,由此形成了"先生产、后生活"的城市建设原则。相较于西方城市规划更关注城市的生活环境,我国的城市规划编制工作则更关注于工业发展以及后来的经济发展,工业和经济发展具有优先性。也正由于发展计划和城市规划内容关注问题的重点不同,因此出现了"计划、规划两张皮"的争论。也正由于发展计划和城市规划的这种先后关系[6],规划人员始终纠结于没有项目计划或者计划不落实就没法做规划等①。也正是在发展计划和城市规划两分的情况下,城市规划被囿于建筑学和工程学的领域,形成了建设规划的基本框架。而在苏联意识形态的影响下,基本摒除了当时已经在欧陆产生重大影响的现代城市规划的成果,在城市空间组织中盛行古典建筑的形式美学,巴黎美院似的长轴线、对景等成为城市空间构图的基本手法。

从 20 世纪 50 年代中期开始,中国各个领域逐渐出现 对苏联模式的反思,但这种反思并没有改变意识形态的成 分, 计划和规划两分的局面也没有被改变, 对苏联模式的 批判在反对"教条主义""形式主义"的旗号下开展。一 些接受过西方现代城市规划训练或熏陶的专业人员开始强 调功能而反对形式化的布局方式、强调综合协调而反对仅 依靠定额指标进行建设控制[7],这在20世纪50年代末由 国家建筑工程部主持或指导、参与制定的各大城市总体规 划的修订中有所反映,这些大城市的总体规划在几年前都 是由苏联专家指导编制完成的。而随着"大跃进"开始兴 起的人民公社规划,尽管有"大跃进"狂热气氛和行政动 员的影响,也有苏联集体农庄规划的影子,但真正鼓舞城 市规划工作者投入其中的一个很重要的因素,是其相对完 整的规划内容,这是规划师们一直想要但难以涉足的领域, 因为国民经济计划更加关注工业发展, 在行政层级上也未 能涉及到如此基层,因此,这是可以将社会经济发展、空 间组织和建设规划相结合的场域。这一点从当年的规划实

例以及建筑学和规划类杂志上发表的论文中可以看到,其 中既有有关农村住宅设计、乡村道路设计和建设等较为工 程性的内容,更有针对居民点布局、地区经济发展以及工 农业发展结合等内容的讨论,而与此类内容相似的探讨在 城市规划类的文献中却很难发现。

苏联城市规划模式对我国当代城市规划的形成和发 展的影响巨大而深远,尽管其真正发挥主导性作用的时间 并未超过十年,但由于整体的城市规划制度、行政与技术 架构都是在此基础上建立起来的,政治、行政系统乃至各 个部门和社会对城市规划的认识也是建立在此基础上的, 这种相互耦合的强化作用以及建立在部门管理基础上的体 制,包括改革开放后相当长的时期内把20世纪50年代、 "一五"时期看成是规划的"第一个春天", 更进一步放 大了对城市规划这种定位的作用时间。而对此产生影响的 另一个重要因素,则是改革开放后,无论是政府部门还是 专业机构,有相当数量的领导干部或者专业骨干,基本是 文革前就在相应岗位上工作或者是在20世纪50年代接受 大学教育的专业人员,由此,这种影响得以在较长的时间 内不断持续,并且将这种影响建构进了这个时期建立的各 项制度之中,尽管外形一直在改变,但其内核仍然具有极 强的延续性。也就是说,在20世纪50年代末,西方规划 的一些内容寄生在苏联模式的框架上; 而改革开放后期, 则是苏联规划模式的一些内容寄生在新的规划框架上。两 者之间的最大区别在于规划制度的框架体系与社会观念、 行政制度的结合,表现出前一时期能相互适应,后一时期 出现较大的落差。

3

20 世纪 70 年代初,城市规划事业随着国家基本建设管理制度的恢复而有所复苏,因此,改革开放后城市规划很快就进入到了"第二个春天"。在这一时期以恢复 20

① 见李浩对此问题的材料整理。但值得关注的是,这种思维方式甚至争论至今仍在许多规划讨论中出现,甚至有人认为离开了项目就无法进行有效的规划控制,尽管规划人士从来都反对规划是计划的空间落实这种思想和做法。

Urban and Rural Planning 2017 NO.1 | 15

世纪50年代的相关制度为主,尽管西方城市规划的思想、 理论、方法等开始多元地引入,但基本框架、内容和工作 方法还是延续了20世纪50年代末对苏联模式有所改造后 的架构。由于该时期首先要解决的重要问题是住房短缺、 交通拥挤、公共设施和市政设施配套不足, 因此, 以建筑 学和工程学为基础和核心的城市规划得到了进一步的强化, 这在1980年代初编制完成的全国第一轮城市总体规划以及 该时期大量的详细规划中都有充分体现。与此直接相关的 是为建设而编制规划,认为规划了就是马上要建设的、没 有建设就不需要编制规划的认识,也得到了延续[8]。而且 这种认识不仅存在于城市规划部门或规划专业人员中, 甚至已经成为社会共识,并且影响至今。城市政府据此 决定是否编制规划、评价规划成果或者滥用法定程序批 准的规划,社会大众以此作为评判规划价值的基本尺度, 在媒体的合力作用下,成为规划无用或者规划过度论的 基本出发点。

改革开放后,西方城市规划在中断了将近三十年之后 再次冲击中国的大门。此时,我国城市规划界首先接受的 是现代建筑运动主导下的城市规划(又称现代主义城市规划),尤其是新城建设规划。新城建设在思想理念上显然 是由霍华德的"田园城市"发展而来,但其确实是现代主 义城市规划最早的实践,而且就是在此基础上去现代主义 城市规划才为西方社会所接受的。从某种角度上讲,这是 欧洲大陆传统规划理念迄今为止最后一次对中国城市规划 产生影响,尽管中国城市规划今天的学科基础和知识结构 仍然是建立于欧洲大陆规划基础上的。现代主义城市规划 在我国的传播仍然关注其设计的成分,这是与之前的规划 理念相接续的,其制度上和思想根源上的核心内容被选择 性地剔除掉了,而现代主义城市规划贯穿始终的理性思想 和社会改革的内容,并未成为规划思考和对策设计的支柱, 大量的规划甚至沦为纯粹形态化的设计,并由此获得广泛 赞誉。与此同时,我们更多关注于西方国家的新城建设,对于城市内部的更新改造规划等的关注甚少,即使有少量的关注也大多是关注了其城市更新所形成的结果,尤其是其空间形态或建筑设计方面的成果,比如纽约的林肯艺术中心等。尽管在此时期有关经济学、社会学等知识内容已经开始被引入到规划领域,但很显然,对现代主义城市规划及其实施成果进行褒奖的文献被大量引进,而对此进行批判的则被直接忽视<sup>①</sup>。

20世纪70年代初,南京大学、中山大学等院校地理 系受国家行政主管部门的委托开办城市总体规划干部培训 班,由此开始了经济地理与城市规划的结合。这种结合既 有城市规划主管部门对当时城市规划存在的缺陷的洞悉, 采取主动举措弥补发展计划与规划分离所带来的裂隙,也 有规划部门意图借此来谋求城市规划独立地位的成分。但 由于行政管理体制并未有彻底的改变,这种裂隙非但至今 未被缝合, 反而在行政权的再度配置中, 以新的名义和形 式成为反向运作的基础,由此也可见规划体系内外部关系 的脱节之明显。文革结束后大学教育恢复伊始,已有多所 地理院校立即开办了以经济地理为方向的城市规划专业, 为建设规划向发展规划转变提供了强有力的支撑。一方面, 地理院校加入到城市规划教育中, 使原有的工科院校的城 市规划专业增加了有关区域规划、经济地理等方面的课程, 完善了城市规划整体的学科框架;另一方面则强化了城市 规划中对区域和经济问题的重视, 在改变纯粹设计导向的 城市规划、推动规划研究的发展等方面发挥了非常重要的 作用,并且在相当程度上,也为20世纪80年代后城市研 究的各个相关学科被嫁接进城市规划起到了桥梁作用。但 值得注意的是,这次转型的代表性院校——南京大学在开 办经济地理学门类下的城市规划专业二十余年后,受国家 实施职业规划师制度和规划教育评估制度的影响, 彻底转 为工学门类下的城市规划专业,从而成为最早被同化的理

① 雅各布斯的《美国大城市的死与生》一书的观点早在1984年就有专家进行了介绍,但影响力很小。刘易斯·芒福德的文献至今只介绍了 其阐述现代主义思想的早中期作品,对其中后期的对现代主义进行反思的著作未见有译介。

16 | 城乡规划 2017 年第 1 期

城乡规划1月刊1-62.indd 16 17/3/3 下午3:18

科专业院校。

从改革开放初期开始,结合普遍恢复开展的城市总体规划和以大型居住区为主要内容的详细规划编制,一系列专题性的规划研究得到开展,经济学、社会学等学科内容,以及西方二次大战后发展起来的城市规划方式、方法,被逐步引入到中国的城市规划领域之中。尽管在此期间,实践中的城市规划在整体结构和基本思想方面并未发生本质性的改变,但在对城市发展以及城市各类组成要素的作用关系等的理解、城市规划组织安排城市各类设施时所需要考虑的因素等方面,相较于之前的规划内容更加深入、丰富,从而为后阶段的整体转型奠定了基础。

4

20 世纪 80 年代中期开始,随着政府简政放权和城市 经济体制改革的不断深入,城市经济尤其是沿海地区的城 市进入快速发展时期,推动着城市规划改革的开展<sup>[9]</sup>。 这一时期的主要议题是城市规划要适应市场经济发展的需 要,但同时又要防止市场对规划的冲击。因此,一方面在 各类城市规划内容中强调市场法则的运用,强调规划要依 据市场经济的规律、满足市场发展的需要;另一方面在制 度建设上更强调规划对城市发展的控制,强化规划管控的 力度。在这样的意图之下,伴随着规划类型的创制,建立 了自上而下、层层相扣、严密对接的城市规划体系结构。

从 20 世纪 80 年代初开始,有关城市经济运行规律、土地有偿使用等的讨论即已展开,规划界普遍认为以指标控制和以建筑形态设计为导向的规划方式已经无法适应市场化开发和建设方不确定的需求,结合城市建设用地出让转让的需要,逐步形成了控制性详细规划的雏形 [10]。在这个过程中,上海市城市规划设计研究院、清华大学、中国城市规划设计研究院等机构广泛借鉴美国城市区划法规

的经验, 在上海、桂林和苏州一些地区的规划实践中积极 探索、逐步完善, 之后在广州、温州等城市中心城区规划 中全面运用,并在推进旧城区的改建、规划意图得到实现、 规划部门在政府部门的重要性等方面取得积极成效。中央 政府规划主管部门在20世纪90年代初、中期,结合土地 出让转让规划管理办法以及城市规划编制办法及其细则等 的制定,对控制性详细规划的内容和工作要求等进行了明 确规定,并将其作为国有土地出让转让的前置条件,从而 为在全国范围内广泛开展控制性详细规划的编制工作奠定 了基础。深圳市自20世纪90年代中期开始,参照香港模 式建立了特区全新的城市规划体系, 其中全城覆盖的法定 图则为全国的控制性详细规划的全面推广,起了引领示范 和推波助澜的作用。尽管法定图则的基本出发点和发挥效 力的形式等与控规极为不同,但正如美国城市区划法规在 中国的遭遇一样,形式上的类似也助推了控制性详细规划 制度的完善。

与控制性详细规划的形成不同的是,城镇体系规划完全是由学术界的研究所推动的。有关城镇体系的研究,是西方经济地理学研究中的重要领域,在 20 世纪 30 年代至 60 年代间逐步形成了大量实证性的研究成果,并且在相当长时期内成为经济学、区域研究、发展研究等的热点内容。到 20 世纪 80 年代初,国内一些学者在引进西方学科知识的基础上,将西方实证研究的成果转变成了规范性的未来发展安排,提出了城镇体系规划的概念和工作内容<sup>①</sup>,从而为自上而下建立全面控制城市发展的体系奠定了基础。值得注意的是,城镇体系规划的提出既有学术上受"城镇体系"概念的影响,但也是当时计划经济体制下部门分工的延续,是刻意与区域规划相区分的结果<sup>②</sup>。其之所以在实务部门能够被很快地接受,很大程度上是与其既很好地衔接了自上而下的计划安排模式,又较好地避

Urban and Rural Planning 2017 NO.1 | 17

① 具有总结性并对后来城镇体系规划开展具有影响力的文章是宋家泰和顾朝林 1988 年发表在《地理学报》上的《城镇体系规划的理论与方法初探》,提出了规划"三结构、一网络"的基本框架,被后来的规划实务工作广泛推行。

② 中国至今尚未有完善的区域规划制度,1980年代初推行的国土规划,其主要责任在经济计划管理方面,是过去生产力布局的延续。

# ▮▮▮▮ 城乡规划研究

免了部门之间的直接冲突有关。但从另一方面来说,城镇体系规划的逻辑在于城市与城市之间的关系,在城市和区域规划领域中通常都反对"就城市论城市",要将城市放在区域中研究,但城镇体系规划其实还是"就城市论城市",只是这些"城市"是复数名词而已。之后经历了《城市规划法》的颁布,直到2008年《城乡规划法》的实施,在缺乏整体的、多元素的区域规划的基础上,城镇体系作为内容相对单一的区域规划就成为了指导城市规划的依据。

伴随着 20 世纪 90 年代开始的城市快速发展,城市规 划很快就被挤兑到一个十分尴尬的地位。城市规划一方面 被认为是城市快速扩张特别是盲目扩张的工具,大量规划 以招商引资的需要进行编制,控制性详细规划也被讥讽为 "卖地规划";另一方面城市规划又被看成是限制了城市 发展, 甚至是城市发展的阻力, 无论是地方政府还是开发 商都想方设法地规避规划的控制及其作用的发挥。尽管这 是完全不同的人群对城市规划的不同认识, 但它们的同时 存在也确实反映出城市规划所面临的困境,这种困境产生 的根本原因在于对城市规划作用的不同认识。这两种认识 在进入21世纪后就演化为:一方面,城市规划成为了中 央政府对地方政府的监管手段,法定规划的内容愈益详尽, 也更加固化;另一方面则由城市政府主导形成了一系列非 法定规划的样式,寻找既可以不受上级政府的规划控制又 不被认为是没有规划之间的空间,从而摆脱法定规划的约 束①,因此在新世纪初创设形成了城市空间发展战略规划 (或称概念规划),继而中又假借着中央相关政策口号出 现了各种各样的新型规划类型。这种中央与地方政府间的 博弈所带来的结果便是地方政府层面编制越来越多的五花 八门的规划,而中央政府及其主管部门为了维护规划的权 威不断地将法定规划的内容和管控的方式简化为一些"线" (如蓝线、绿线以及城市增长边界线等)和数字,这些举 措是否真正能够起到效用还有待观察,但无论如何,这些 看上去要强化规划控制作用的做法,却是在瓦解规划的本 质特征,弱化其效用的。

### 5

经过改革开放后二十多年的快速发展, 社会经济发展 中所累积下来的社会矛盾、资源短缺和环境问题日益显现, 城镇化发展质量、城乡统筹和协调发展以及解决城市病等 的内容成为社会治理的重要议题,对城市规划的认识也发 生了较大的改变。从城市规划的法治建设和政策文件中就 可以清晰地看到,1984年《城市规划条例》基本上将城 市规划界定在专业技术领域管理的范畴: 1989年《城市 规划法》颁布后,国家建设部在对该法的解释中将城市规 划归并到经济法的范畴内; 2008年《城乡规划法》颁布 前后的政策文件以及全国人大和住建部对该法的解释中, 明确地将城乡规划界定为公共政策。这种由专业技术到对 经济活动的管理再到公共政策的认识的转变, 宣示了城市 规划地位和作用方式的转变。就强调城乡规划的公共政策 属性而言,其含义至少应当包括这样两个方面:一是将规 划看成公共政策,理应得到各级政府部门的共同执行,而 不只是规划行政主管部门的事; 二是将规划作为公共政策, 能够与政府的其他公共政策建立更好的协同关系,而不是 处于分离、对立的状态。但这两方面在这些年的实践中并 未有较好的绩效,而与此同时开始的社会经济发展状态的 改变和政府行政调控权力的进一步集中, 使得由行政权力 分割所导致的各类规划之间的矛盾被进一步激化。这种激 化既是因为延续计划经济体制下政府职能的划分方式引发 的,也是对城乡规划作为公共政策定位的挑战。而从另一 个角度讲,《城乡规划法》所确定的城乡规划的公共政策 属性以及建立在此基础上的"一级政府、一级事权、一级

① 其实,控制性详细规划作为法定规划,也是地方政府用以规避中央政府对总体规划实施监管的常用方法,但毕竟主要集中在开发强度等方面,无法在用地范围上有较大的突破,无法满足地方政府做大城市等的需求。

18 | 城乡规划 2017 年第 1 期

规划"的基本框架,这种对规划的定位和作用等方面的体系化变革,理应在规划内外部关系的各个方面进行调整,其中既包括政府政策、政府各部门的行政行为的协同等,也包括规划内部的组织以及规划的内容、方式方法等方面的调整,但这些调整显然尚未成形,甚至尚未启动、尚未被关注,由此城乡规划制定和实施运行中产生了无法适应、无法达成预期规划定位的困境。

随着可持续发展理念逐步进入具体实践阶段以及社 会经济发展方式的转变,城市建设用地规模的管控日益加 强,推动着城市建设方式的转变,城乡规划同样也在谋求 适宜的应对方式,有关以盘活存量用地为核心的城市更新 规划、以增强城市活力和景观协调为主要内容的城市设计、 以协同多项政府规划内容为目的的"多规合一"、以大数 据运用为主要手段的规划方式改革等为主题的讨论和实践 活动蓬勃兴起。不可否认的是,这些新的关注热点对于完 善城乡规划体系、提升城乡规划作用具有重要意义,但如 果在缺乏对城乡规划内外部关系调整的基础上进行讨论和 实践,仍然难以达到预想的目标。就此而言,近期一些大 城市在新一轮总体规划修编中,对规划内容和形式的改革、 针对控制性详细规划修改的普遍化等问题所进行的探讨, 将政府行政组织和行为方式结合进规划研究和具体工作的 探索中,则传达出改革取向的一个积极信号。这种改革的 取向要求城乡规划不仅在规划的内容和方式上有较大的改 变,而且各类规划之间的相互关系需要重新建构,更为重 要的是需要有更广泛和整体性的制度配合。而从城乡规划 领域的角度来讲, 在规划的知识结构、技术手段、成果形 式和运行方式等方面也需要有较大的调整。

也许"城市规划"或者"城乡规划"这样的名称,在 某种程度上导致了社会各界甚至规划界产生误解,仿佛城 市乃至城乡社会中存在的各项内容、各种问题都被看成是 规划的对象,都是规划应该包纳的或者在规划中必须予以 解决的,从而推动着城市规划的内涵和外延被不断地甚至 无限地扩大。因此,一方面城市规划因广泛重视而被不断 地强调,并被赋予新的诗意;另一方面城市规划正被不断 缩小可作用的范围,羁束在日益狭小的作用空间之中而惨 淡经营。规划师们也在"everything"和"nothing"之间 备受煎熬。同样使规划师们遭受煎熬的,是城市规划所涉 及到的知识领域日益广阔,知识更新日益加快,各类知识 学科(如经济学、社会学、生态学等)和世界各国盛行的 规划理念、方法等同时冲击着中国的规划界。中国当代城 市规划经过近三十年的发展已经具备了完善地吸收相关学 科和国际知识的能力并形成机制,但由于常年来对规划定 位的模糊不清甚至有意回避,以城市和区域研究的领域范 围来厘定规划实务工作所涉及的范围, 在缺少广泛而深入 的基础研究和制度研究的基础上,城市规划工作中的各类 知识和各项工作间的融贯性差,拼贴特征明显。与此同时, 大学、科研机构的学术考核制度的改革,使得以城市和城 市问题为对象的城市研究快速发展起来, 而对规划本身问 题的研究则日趋衰落,类似西方国家的规划"学院派"、 "实践派"分离的现象已露端倪, 而更为严重的是这种现 象并不为国内的学者、实践者所自知,由此造成了在内容、 方法等方面的错置和相互僭越。

### 6

以上对中国现代城市规划发展历程进行了简要的回顾,并对存在的一些问题进行了阐述,由此可以对其发展过程以及当下整体构成状况的特征作出以下总结。这种总结既是针对历史现象的,也是针对未来改革导向的。因此,将客观现实的描述和笔者所认识到的问题结合在一起,以期为我国城乡规划体制、体系的改革提供方向。

第一,我国现当代城市规划是在向西方各国学习的过程中不断发展演变而来的,具有多种知识和制度渊源,构成的比重不一。就整体而言,20世纪20年代、50年代从欧美和苏联引入的规划理念在当时是相对独立或完整的,与政府行政架构和实际运行需要有较好的衔接;改革开放后在学习西方不同国家的规划体系和内容时,基本上都是以摘取的方式将别国规划体系中的内容植入到中国既有的体系之中的,从规划体系自身的内部结构和作用方式的演

Urban and Rural Planning 2017 NO.1 | 19

绎出发, "就规划论规划"。从当今城市规划的构成状况看,可以作出这样的判断: 西方各国规划体系中最具特征、最为有效的部分,都已经在我们的规划体系中"安营扎寨"了,中国的城市规划体系是最为综合、体系结构最为完整的。但这种综合性和完整性是建立在与行政架构和运作体制相分离的基础上的。因此,规划实际效用的发挥受制于更为广泛的体制和机制因素,规划体系内外始终处于隔离状态,在政府职能偏差的情况下,规划的理想和现实之间的差距还在不断扩大。

第二,我国现行的规划制度,基本上是建立在20世 纪50年代初以苏联模式为主导的建设规划的基础上的, 改革开放后逐步向英国战后的发展规划体系转变,并以此 形成规划法律法规的基本框架、法定规划的形式与内容以 及规划管理手段等。近年来,这两种不同类型的取向都在 被加强: 在整体结构方面, 发展规划的范式占据着主导地 位;而在实质性内容方面,建设规划的内核被不断强化。 由此出现了以长期发展预测为基础、以建构性安排为主体 的实施蓝图,而这种建立在未来可能性基础上的蓝图又被 作为必须付诸实现的、对具体建设活动具有强制规定的存 在,并由一系列的考核所强制执行。由此,两套不尽相同 的思维方式、逻辑结构交叠作用,导致了当今中国城市规 划体系在内部结构、运行过程中出现众多的紊乱,规划制 定和规划实施相互脱节,规划编制者和规划管理者相互指 责,从而为法定规划的肆意修改提供了借口,甚至导致了 "规划无用论"的盛行。这种对两类规划范式混同的认识, 不仅存在于规划领域或规划人员中, 而且也是更广泛的社 会性的认识,两者的交互作用更进一步推进了对规划实质 的多重解释,由此也成为城市规划为众多社会问题"背黑 锅"的社会性思想的基础。

第三,在城市规划发挥作用的方式上,我国城市规划 现在基本依靠行政许可的手段,其他规划引导和执行的手 段缺乏。而在规划决策中,为了约束规划实施管理过程中 的自由裁量权,赋予以美国城市的区划图(不是区划法规 也不是区划制度)为摹本的控制性详细规划以重要地位。 控制性详细规划的本质仍然是发展式的规划,是根据未来远景和上层规划来确定开发控制内容的,而不是从现实利益关系的调配出发来制定的,这就为规划的实施带来种种困难,且由于规划领域缺乏其他调配利益的手段,从而导致在规划体系中经法定程序批准的控规处于虚置的状态。另一方面,在规划体系的整体性制度设计中,将各类不同层次和类型的规划都统纳在一起作为"法定规划",成为对开发控制共同起作用的依据,在上下层级规划以及相关规划之间缺乏实质性约束力的基础上,下层次规划违背、违反上层次规划或相关规划之间互不协同,规划实施中规划控制的刚性和弹性经常错置,现在有关规划变革的讨论中出现的谋求总体规划刚性、控制性详细规划弹性的种种讨论,再次表明了对规划本质的认识存在偏差。这些都使规划行政的许可需要更大的自由裁量权,由此带来了开发控制决定的更多不确定性。

第四,构成规划核心内容以及知识基础的,仍然是以工程学和建筑学为基础的城市规划,相关学科的知识和研究在专业教育、学术交流以及规划研究中被多次提及,但对真正用以发展引导和控制规划内容,以及对规划过程中问题的思考和解决问题的方法等实际内容,基本未能产生实质性的影响,而且同样重要并与此相辅相成的,是城市规划部门在政府职权中的分工以及社会对城市规划的认识等,也都还局限在工程学、建筑学为主导的建设规划范畴,规划图纸被赋予了极端的重要性,规划实施中的综合协调性则被遮蔽。

第五,近二十年来,我国城市规划实务工作,尤其是规划编制工作,受西方"学院派"规划师的影响巨大,城市规划核心内容正在日益边缘化。我国的规划编制内容和工作,对来自西方规划学界的影响吸收得很快,但所吸收的主要是一些著作、论文或研究报告的成果,而这些成果大多来自于学院中的规划研究者,并且我们认为这就是西方国家的城市规划实务。因此,除了一些大城市的总体规划或战略性规划以及一些地标性建设项目,我们对西方城市规划部门日常编制的规划以及规划实施进程和规划管理

20 | 城乡规划 2017 年第 1 期

工作所知甚少,西方规划学术上的进步主导着我们的实务工作。与此同时,城市规划的学术研究也出现了以"城市研究"为主体、规划研究让位于城市研究的趋向,对策性研究和实践中解决问题的研究稀少,与土地使用、空间布局与结构和规划管制直接相关的综合性研究更少,并且有将美国特定的城市规划内涵<sup>①</sup>普遍化的趋势。

第六,长期以来,对各类规划实施的结果、规划体系的作用及成效缺乏有效的评估,这也是规划体制和规划内

容长年偏向于从系统内部、从体系的自治性角度出发进行体系和相关制度建设的重要原因。2008年《城乡规划法》实施后,逐渐开始重视规划实施评估工作,中央政府规划主管部门也制定了相应的规划实施评估的制度,但很显然,现在所开展的规划实施评估工作,主要关注于对规划修编必要性的阐述,缺乏对规划内容、思想方法等方面的深层次梳理和对产生问题的原因的揭示,从而也无法对相关制度改革提供基础。

## 参考文献 References

- [1] 丹尼尔·T·罗杰斯.大西洋的跨越:进步时代的社会政治[M].译林 出版社,2011.
- [2] 丹尼尔·布鲁克著; 钱峰等译.未来城市的历史[M].新华出版社, 2016.
- [3] 杨哲明. 都市政策 ABC[M]. 上海: 世界书局, 1930.
- [4] Barry Cullingworth,  $\stackrel{\text{\tiny{4}}}{\div}$  . Town and Country Planning in the UK ( 15th ed.) [M]. Routledge, 2015.
- [5] Scott Larson. "Building Like Moses with Jacobs in Mind": Contemporary Planning in New York City[M]. Temple University Press. 2013.
- [6] 李浩.八大重点城市规划——新中国成立初期的城市规划历史研究 (上、下)[M].中国建筑工业出版社,2016.
- [7] Mark Tewdwr-Jones.Spatial Planning and Governance: Understanding

- UK Planning[J].Palgrave MacMillan, 2012.
- [8] 孙施文,邓永成.开展具有中国特色的社区规划——以上海市为例 [J].城市规划学刊,2001(6).
- [9] 杨保军. 城市规划 30年回顾与展望[J]. 城市规划学刊, 2010(1).
- [10] 邹德兹,等.新中国城市规划发展史(1949-2009)[J]. 国家自然科学基金研究课题成果报告,2014.
- [11] 《住房和城乡建设部历史沿革及大事记》编委会刊,住房和城乡建设部历史沿革及大事记[J].中国城市出版社,2012.
- [12] 中国城市规划学会主编,五十年回眸——新中国的城市规划 [M]. 商务印书馆,1999.
- [13] 中国城市规划学会编,规划50年——中国城市规划学会成立50周年纪念文集[M].中国建筑工业出版社,2006.

① 美国将规划和区划两分,且受美国城市政府职权范围的限制,其"规划"的内涵与领域范畴要较中国甚至世界上其他国家狭小很多。

Urban and Rural Planning 2017 NO.1 | 21