

首尔城市规划转型的启示与经验借鉴

Implications and Lessons of Seoul's Urban Planning Transformations

薛原 陆巍 陈圆圆

XUE Yuan; LU Wei; CHEN Yuanyuan

摘 要 《2030首尔城市基本规划》(后文简称:2030 首尔规划)是韩国首尔政府在面对社会转型、经济放缓、执政理念转变等一系列趋势与挑战下,为提升首尔国际竞争力与人民生活水平的中长期战略部署与城市规划实践。本文对2030 首尔规划及其社会经济背景进行解析,说明首尔规划向“全面公众参与型规划”和“战略性规划”转型的内在逻辑与实施效果,总结其在编制方法、内容组织、表达形式、实施机制等方面的创新经验,进而提出该规划对上海及我国其他处于转型期的特大城市总体规划编制方面的启示与借鉴。

关 键 词 城市总体规划, 首尔, 公众参与

Abstract The 2030 Seoul Plan is the Seoul Metropolitan Government's prior long-term urban plan to enhance international competitiveness of Seoul and citizens' quality of the lives, facing the challenges of social transformation, economic slowdown and the change of governance ideas. The content and planning procedure of 2030 Seoul Plan and its social and economic background are reviewed here. The realization of “first citizen participation-type basic urban planning” and the turning from conventional comprehensive planning to strategic plan are analyzed. Then some inspiration of this plan are proposed as guidance for China's Metropolitan Master Planning practice in transition period.

Keywords master planning, Seoul, public participation

■ 中图分类号: TU984
■ 文献标识码: A
■ DOI: 10.12049/j.urp.201702001
■ 文章编号: 2096-3025 (2017)
01-0006-09

作者信息

薛 原 上海金山新城区建设发展有限公司规划发展部部长
陆 巍 上海市城市规划设计研究院规划一所规划师
陈圆圆 上海市城市规划设计研究院规划一所规划师

1 基本概况

韩国首都首尔特别市(简称首尔)是朝鲜半岛最大的城市,也是韩国的政治、经济、文化中心,城市竞争力位于世界前列。首尔是典型的东亚高密度发展城市,城市面积为 605 km²,人口密度高达 1.74 万人/km²,与上海中心城区相近(外环内)。首尔包括 25 个行政区和 424 个行政洞,市域南北总长 30.30km,东西

宽 34.78km^[1] (图 1)。首尔与邻近的仁川市、京畿道共同组成了首尔大都市圈(首都圈),以 12% 的国土面积集中了韩国一半左右的人口(2400 万人)和 35.6% 的高等学府^[2],基础设施发达,人力资源丰富。

首尔市与上海市地缘相近、人文相亲,面临着用地紧张、人口拥挤、产业更替等类似问题,并以国际一流大都市作为共同的发展目标。目前,上海的城市发展刚迈入转型期,而从 20 世纪 80 年代末开始,韩国社会、经济与首尔城市发展就已开始逐步转型,并于近年趋于稳定。2013 年首尔发布了《2030 年首尔城市基本规划》,该规划顺应社会经济与城市发展的新阶段,无论从编制组织、核心主题还是从文本编排上都有较大的革新,被韩国业界作为具有划时代意义的成功典范而广为宣传。因此,首尔的城市发展与《2030 年首尔城市基本规划》对转型期的上海及国内其他特大城市具有较强的前瞻意义与参考价值。

2 2030 首尔规划的制定背景

2.1 “城市基本规划”的地位和作用

韩国的“城市基本规划”在规划体系中的定位与我国城市总体规划类似,但其综合性与战略地位更加突出。在韩国,“城市基本规划”是指导城市 20 年长期发展的、具有最高法定地位的综合性规划,向上承接全国层面的“综合国土规划”、区域层面的



图1 首尔行政区划及所占面积

Fig.1 Administrative divisions and area of Seoul

资料来源: Seoul Metropolitan Government 首尔市官方网站·首尔意义 [EB/OL], <http://tchinese.seoul.go.kr/> 首尔概览 / 首尔简介 / 首尔意义 / 2- 位置。

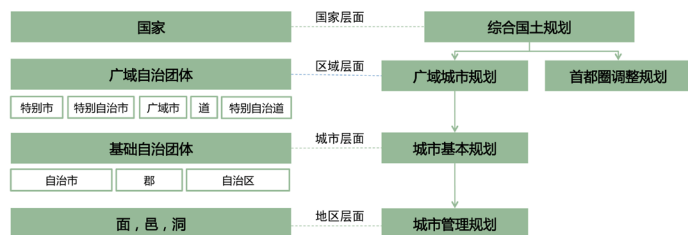


图2 韩国的城市规划体系

Fig.2 South Korea's urban planning system

资料来源: 笔者自绘

“广域城市规划”“首都圈调整规划”,向下指导“城市管理规划”。内容不仅包括城市空间布局、土地利用等,还涵盖社会与经济、环境与能源、文化与福利等各个领域。城市各政府部门的法定规划必须相应地与城市基本规划的内容保持一致(图 2)。

1981 年韩国的《城市规划法》

将城市基本规划法定化后,首尔城市基本规划于 1990 年首次制定,并于 1997 年、2006 年分别修订,此次“2030 首尔规划”是官方指定的第四次法定规划^[2]。

2.2 韩国地方自治与规划审批权的下放

在韩国,地方自治是由韩国宪法

规定并保障的制度。但随着政治体制的更替转型,直到 20 世纪 90 年代,韩国地方自治才真正开始,表现为首尔特别市、各个广域市和道以及基层的市、郡、区的长官和议员都是由选民直选产生,再由民选的这些长官和议员组建起各级自治团体^[3]。

伴随着韩国民主化改革的不断深入,2009 年韩国《国土的规划与利用相关法律》修订,使城市基本规划的审批权限由中央政府转移至地方城市规划委员会,成为 2030 首尔规划编制的重要契机,扩大了地方自治团体负责人对规划订立的自主权。在此情况下,“首都圈广域城市规划”及“首都圈调整规划”对城市空间的干预能力下降,首尔城市基本规划有了更大的自由度,成为规划转型的基础。

2.3 2030 首尔规划面临的现状与挑战

2.3.1 人口总量趋于稳定,老龄化趋势突出

1951 年至 1992 年,首尔人口数量从 65 万飙升至 1097 万。人口的急剧膨胀带来了城市的飞速扩张,首尔市实际通勤活动范围已远远突破市域范围。20 世纪 90 年代后,随着区域交通基础设施的完善,以及“首都圈调整规划”等一系列限制人口集中的政策颁布,首尔人口趋于稳定甚至略有下降。据 2030 首尔规划预测,至 2030 年,首尔人口数量将稳定在 1020 万左右。

虽然不再受困于人口膨胀过快的

问题,但 21 世纪以来出现的老龄少子化现象却更令政府担忧。首尔老龄人口不断上升,14 岁以下青少年以及劳动力人口比率呈现持续下降趋势。2010 年后,首尔老龄化程度加速,预计到 2030 年,首尔老龄人口将占人口总数的 22.9%,步入超老龄社会^[2]。

2.3.2 经济增长放缓,社会趋于保守

韩国经济曾在 20 世纪下半叶经历了数十年的辉煌,并依靠自身强大的产业基础与创新能力抵御了 1997 年亚洲金融风暴。但受美国次贷危机引发的国际金融危机影响,韩国在 2008 年第三季度后经历了严重的经济衰退,2010 年经济虽有回升,但 2011 年、2012 年 GDP 同比增长回落至 3.6% 和 2%。而首尔 GDP 比重由 1994 年的 28.9% 下滑至 2011 年的 22.3%^[4]。更为严重的是,由于韩国经济与政治资源向大企业、大财阀集中,中小企业在危机中纷纷倒闭,中产阶级数量显著减少,贫困阶层数量呈现逐渐递增趋势,首尔地区收入两极分化不断加剧。

社会与经济的发展往往密切相关,从 1987 年民主选举到 2007 年,韩国历经金泳三、金大中、卢武铉等改革派总统,民主社会转型基本完成。随着韩国经济发展趋缓、老龄化速度加快、朝鲜核试爆等诸多新问题出现,韩国民众对本国经济和安全的担忧日益加深,社会保守化倾向明显,李明博、朴槿惠分别于 2007、2013 年先

后就任总统,意味着保守势力代表新国家党重新回归权力中心^[5],在稳健保守的执政理念的指导下,政策主题由“政治经济改革”转变为“社会稳定与福利”。

2.3.3 用地面积不足,城区趋于老化

20 世纪 60 至 80 年代,处于“汉江奇迹”时期的首尔保持高速发展的势头,大量基础设施在此阶段集中建设。大发展时期,速度是首要考虑的因素,城市无序扩张,工程保“量”不保“质”的现象突出。1990 年以后,首尔市未来城市发展所需的大规模可开发用地基本枯竭,城市横向开发已达到极限程度^[2]。

高速发展时期集中建设的大批公寓及基础设施在 1990 年后集中老化。1994 年,首尔圣水大桥坍塌。次年,首尔三丰百货大楼倒塌,造成 502 人死亡,937 人受伤,给首尔市民带来巨大的心理冲击。为此,首尔加强了城市基础设施保养维修的力度,并借助 2002 年世界杯的举办加快城市更新的步伐。包括清溪川、首尔林等一系列改造工程代替高楼大厦成为城市新名片,首尔对于城市品质的执著也逐步代替了对发展速度的追求。

3 规划的主要内容与编制历程

3.1 主要内容

2030 首尔规划提出“充满沟通与关怀的幸福城市”的总愿景。围绕

着该主题，规划文本分为六个章节，按“规划愿景—核心主题规划—空间与土地利用规划—生活圈规划—规划实施”的结构层层展开，逐步将愿景分解为一个个具体的战略策略，并进一步转化为物质空间规划与配套公共政策。

“核心主题规划”将首尔愿景分解成五大核心主题，即：“平等和谐、以人为本的城市”“充满就业机会与活力的国际化共存城市”“历史源远流长、快乐的文化城市”“充满生机与活力的放心城市”，“居住稳定、交通便捷的居民协作体”。这也是总愿景“充满沟通与关怀的幸福城市”在不同分科上的映射。

“空间结构和土地利用规划”在各核心主题的基础上，对五大核心主题中所提出的 17 个战略目标、58 个具体策略通过空间规划的形式进行了细化落实。空间结构上，重点对中心体系、广域（区域）交通带、公园与绿化带提出了规划设想，进而提出了实现空间结构需要进一步研究的 12 个具体课题。而在土地利用方面，则根据上位规划《国土规划及利用法》的框架，对居住、商业、准工业、绿地等相应功能区明确了管理方向。

“生活圈规划”定位为首尔规划的后续规划，即以生活圈为单位对首尔规划中的内容具体化，并为城市管理规划等下位规划提出指导方向。在 2030 首尔规划中的生活圈规划内容，则是对生活圈规划的范围、功能、核

表1 2030首尔城市基本规划编制历程
Tab.1 Process of the 2030 Seoul Plan

时段		主要工作
2009 年	1 月	启动城市基本规划修订
	2-9 月	基础研究、规划编制构想、愿景讨论
	8-11 月	市民及专家问卷调查 (8-11 月)，征求各行政区意见 (9 月)
2010 年	2009 年 11 月至 2011 年 2 月	规划编写，收集相关部门意见
2011 年	4-5 月	召开记者说明会，行政区说明会、听证会
	6-7 月	召开专家讨论会 (2 次)、相关部门意见征集会 (国土部、行政区等)、中央城市规划委员会咨询会、绿色首尔市民委员会意见征集会等
	8-10 月	规划程序的暂停与全面重审
2012 年	7 月以前	设立基本规划改编专家顾问团
	8-10 月	招募市民参与团，列出愿景与规划课题
	11 月以后	组建规划制定促进委员会
2013 年	3 月	召开行政区研讨会
	3-8 月	规划编写，收集相关部门意见
	9 月	完成 2030 首尔规划，召开记者说明会
	10 月以后	开展行政区说明会、听证会，完成国土部协商等法定程序

资料来源：首尔市政府，首尔 2030 城市基本规划 (韩文) [R]. 2013.

心内容进行了限定。并对五大圈域 (大生活圈) 设定了需要研究的关键性课题，包括地区中心与就业、居住地、交通体系、生活基础、地区发展特色等五个方面。

“规划实施”则重申了各层次规划的事权作用，并对规划的监测体系、市民参与沟通体系、政策的优先级及规划实施资金保障进行了原则性的规定。

3.2 编制历程

2030 年首尔城市基本规划的制定于 2009 年 1 月启动 (表 1)。2011 年 5 月首次完成了城市基本规划草案

编写的各项程序，并以行政区说明会及听证会的形式公布。但在 2011 年 8 月，时任首尔市市长的吴世勋辞职，韩国市民运动的招牌人物朴元淳赢得市长补选并上任。朴元淳上任伊始便对 2030 首尔规划提出了更加广泛、更加全面地征求公众意见的要求。因此，从 2011 年 8 月起，经过 3 个月的全面重审，重新启动了规划编制工作并首次采用“市民参与型城市基本规划”制定模式，表现为规划编制由政府主导转变为由市民、专家、政府官员等协作编制完成，将很大一部分发言权和决策权让渡给市民。

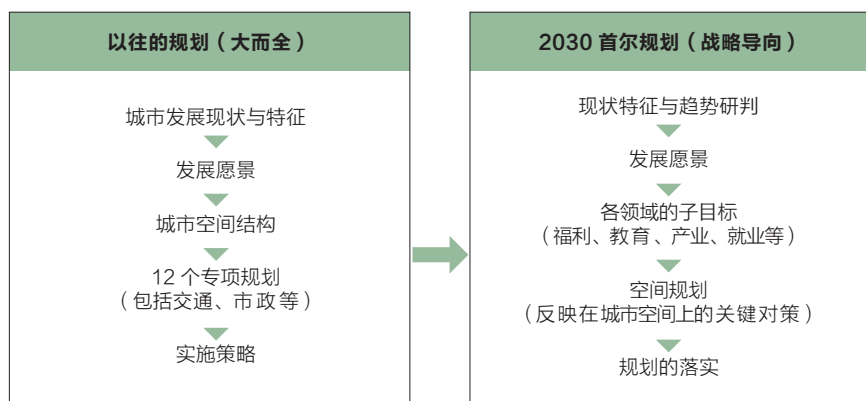


图3 2030首尔规划文本形式的转变

Fig. 3 Transformations of the 2030 Seoul Plan

资料来源：Lee, Changhyun 在 2015 年 10 月 14 日第二届“特大城市智库联盟（McTTA）”大会上的主题发言材料“2030 Seoul Plan”

2011 年 8 月“2030 首尔规划”重启后，制定过程分为三个阶段。首先，在前期策划阶段组建专家顾问团（33 人），决定首尔规划的推动机制、制定方向、市民参与方式等；在愿景及核心主题编制阶段组建市民参与团（100 人），形成 2030 年首尔发展愿景与主要规划课题；在制定具体目标及促进战略阶段，组建“2030 首尔规划制定促进委员会”（108 人），委员会来自各领域的市民群体、市议员、专家、政府公务员组建，参与制定了包括各核心主题规划、空间结构及土地利用规划、各圈域构思、落实方案等在内的 2030 首尔规划主体内容。最后，规划于 2013 年末经过市民听证会、各地区说明会等法定程序最终定稿。

4 规划的突破与创新

4.1 编制组织：全面的“公众参与”型规划

2030 首尔规划与以往的城市基本规划之间最大的不同在于：前者完全由市民自主提出愿景以及实现方向。在制定首尔规划的前期策划阶段，就提出了首尔的未来须由实际居住在首尔的市民自主决定的原则^[2]。因此，2030 首尔规划是真正的公众参与型规划，这也是本轮首尔规划最大的突破与创新。

伴随着全面实行“公众参与”，本轮首尔规划从编制方法、战略议题、内容组织到文本的表达形式都进行了相应的优化调整。规划不再“大而全”，内容不再高深晦涩，而是紧扣与市民日常生活息息相关的核心主题，规划表达的逻辑性与层次性更强，更容易取得普罗大众的理解与共鸣。

在编制方法上，前版首尔城市基

本规划所采用的是“规划方案在由政府和专业机构编制出台后，再通过听证会或发布公告等有限的方法在事后提供给市民参与机会”，虽然规划的专业技术性更强，但其后果是“无法得到市民的共鸣，有的项目方案甚至引发了争议”。而 2030 首尔规划是在社会各阶层实质性参与的基础上制定的首例城市基本规划。“市民参与团”直接提出了首尔发展的愿景，规划编制也由市民、专家、市议员、公务员、首尔研究院等组成的“首尔规划制定促进委员会”起主导作用。同时，2030 首尔规划还制度性地规定在“生活圈规划”等下位规划中也要保证各阶层实质性的参与，并实现社会协商。

在规划导向与核心议题上，生活质量、福利教育、均衡发展等与市民生活息息相关的课题成为了 2030 首尔规划最为关心的内容。此次规划“除了在空间结构中强调提升城市竞争力、增加区域基础设施、提升硬件环境以外，还提出了可供市民亲身感受的空间政策”，规划显得更“软”，更加“以人为本”。比如，在五大核心主题与相应的策略中，就有“建立可持续的福利体系”“建立终身职业培训体系”“加强居民安全意识”“加强环境疾病预防管理，保障市民食品安全”的要求。此类与物质空间规划无关，却与市民生活息息相关的策略比比皆是。2030 首尔规划已经跳出了传统物质性规划的范畴，成为城市的

公共政策与政府的“施政纲领”。

4.2 文本形式：战略性规划的转变与价值传递

在内容组织与表达形式上，本轮首尔规划一改以往“各规划部门拼凑、罗列成的庞大综合性报告”和条目式、平行式的报告形式，呈现出的是“城市愿景—核心主题—目标与战略—策略”层级鲜明的内容组织方法。该结构更加方便市民理解，强调的价值传递清晰，便于形成共识，满足了“公众参与”下协商而非指令的语境。文本语言和表达形式也更为活泼生动（图3）。

一方面，首尔规划的作用不再是提供具体的规划解决方案，而是搭建一个政策的框架与平台。在各个主题中，首尔规划对“现状问题与趋势”以及“未来发展要求与愿景”有着很清晰的描述，而对“实现的方法”很少给出明确的回答，往往只是提供一个具体的议题或方向。比如规划第四章“空间结构及土地利用规划”，在描绘出2030年空间体系架构后，规划文本提出实现空间结构需进一步开展的12个具体课题，框定了这些课题的研究方向，便不再进行更深入的阐述。再如，面对区域一体化的发展趋势，首尔规划详细阐明了扩大研究范围的必要性，点到为止地提出“应制定包括首尔、京畿道、仁川等在内的广域空间管理体系”的建议。规划将城市的愿景分解为不同领域的许多专业性课题，提供了一个开放性的规划平台。

另一方面，本轮首尔规划从“大而全”的规划转变为“有限、务实”的规划。从内容上看，相比同类国际城市规划文本，首尔规划涉及的问题有限，总图方案最为概括抽象。而这恰恰是本轮首尔规划在借鉴以往经验后的“有意为之”。上轮规划（《2020年首尔城市基本规划》）的编制，是在“12个政府部门分别制定本部门规划”基础上的大集合，产生了“规划内容过于庞杂、专业性强”“规划之间缺乏有机联系及整合性”等问题。本轮规划舍弃了大量非核心的问题，反而使逻辑主线更为清晰。在内容上，只讨论左右城市未来发展的战略性资源，比如城市空间结构与规划总图只反映“中心体系”“广域交通走廊”“公园与生态网络”三个方面。规划内容与事权紧紧对应，反过来保证了规划的严肃性与有效性。

4.3 转型方向：关注点由物质空间建设转向社会治理

首尔的规划开始越来越多地关注社会性问题，而不再局限于传统的物质空间组织内容。2030首尔规划有大量涉及居民福利、健康、教育等非物质规划的章节，讨论社会公平、贫富差距、文化遗产等社会性问题，而关于城市经济竞争力与设施建设方面的内容所占比重大幅降低。无论在规划角度还是规划内容上，都发生了较大的转变。这使得首尔规划越来越接近纽约、伦敦等西方发达国家成熟都

市的规划形式。

究其原因，一方面，在从高速发展逐渐走向稳定后，首尔社会问题的紧迫性远大于经济问题，甚至影响到了执政党的政权稳定性。包括规划在内的公共政策的主要方向，应该是社会公正而不是经济增长。另一方面，城市空间逐渐稳定、权力逐步下放、财政能力收紧，使得大型基建工程不再成为规划工作的重点。不仅是2030首尔规划，近年首尔著名的清溪川项目、首尔公交改革的核心都是利益的分配问题而不是设施的建设问题。当物质空间发展不再是城市发展的主要推动力时，规划方向自然会随之调整。

关注点由物质空间转向社会治理，规划工作主体也自然由专业机构转向社会组织与市民。2030首尔规划的编制主体是由相关利益团体、社会各方人士组成的“委员会”。城市规划从业者的功能更多是协调者与执行者——合理引导并通过沟通促使各方形成共识，并执行市民对规划的意见。

这其中由市民社会形成、社会个体力量逐渐增大的原因，也有城市发展内在规律的作用。韩国由投资外向型经济向消费型经济的转变使社会的内生需求受到更多关注。另外，首尔的城市格局已经稳定，城市发展以存量空间改造为主而少有增量空间开发，使得规划必须与当地居民密切合作^[6]。在这种情况下，规划已经再无固定的范式，反而要求规划从业者更深入地调研，充分了解地方的实际情况与各

相关方的具体利益诉求，从而获得各方都能接受的“可行方案”，而非仅停留在技术理论上的“最优方案”。

5 对我国特大城市总体规划的启示与借鉴

5.1 制度设计与政策创新是城市总体规划转型的基础

随着上海及我国众多特大城市发展由外延式扩张转向内涵式发展，城市总体规划将必然逐步由物质空间规划向公共政策转变。这一方面要求城市总规提升高度，确立城市最高等级法定规划的地位；另一方面则需要避繁就简，从庞大综合性技术报告转变为围绕重点议题的战略性文件。

但城市总体规划的转型提升，文本内容只是表象，本质上需要制度的创新与政策的保障，否则在旧有体系下实行的“文本创新”反而会造成水土不服，影响规划的效力与严肃性。以往首尔城市基本规划制定主要由城市规划局主持，2030 首尔规划则是由首尔市计划调整室和城市规划局共同主持实施，并通过与首尔市政厅各部门之间的密切合作完成编制。这使得首尔的城市规划与纽约、伦敦等其他现代化国际大都市的规划一样，成为“市长的规划”而不再是“规划部门的规划”，无论从法定地位还是从实际效力上都能保证其最高等级的地位。因此在处理“应对超老龄化社会”等核心议题时，2030 首尔规划不仅能

提出老人福利机构数量等设施建设指标，也提出了“为老年人提供就业与职业技术培训机会，利用公共机构建立老年人服务援助体系”等规划土地部门权责之外的政策与管理措施。面对具体议题，能够做到多管齐下、软硬兼施，在提升了规划效力的同时也保证了各部门之间政策的协调性与一致性。

5.2 回归以人为本的基本理念，包容空间与群体的差异性

“以人为本”包含着平等、正义、包容、和谐等新时代的核心价值观，相比经济增长、提升效率、鼓励竞争等惯有主题无疑要求更高，实现起来也更为困难。进入知识经济时代，不仅仅是首尔，包括东京、新加坡、香港在内的许多高密度国际大都市都不再将“人”看作负担，而是作为发展的核心资源。同时，在它们的规划中，“人”也不是简单抽象的数字，而是一个个真实具体的群体，是刚毕业要找工作的青年，是有了孩子需要改善居住环境的父母，是退休后还想发挥余热的长者。

2030 首尔规划的第一大核心主题“平等和谐、以人为本的城市”中就提出：要建设“平等无差别、无垄断性、非物质主义、以人为本的城市”，需要营造“人与人之间懂得相互关怀的环境”，因此必须“为每个人提供使个人能力得到充分认可尊重，使才能得以施展的机会，也应为每个人提

供培养个人能力的机会”。规划不仅就如何给予首尔市民公平、廉价、有质量的教育、医疗、交通等公共服务进行了探讨，更围绕着如何增加老龄人口的社会活动，如何扩大女性的经济活动范围等具有现实针对性的议题做出了一系列的政策设计。同时，广泛而深入的公众参与也使得来自各阶层的市民团体有机会表达自己对城市发展的意愿，行使权利。

上海拥有近 2500 万的常住人口以及 40% 以上的外来常住人口，腹背处还接邻体量巨大的长三角区域，这是国际上大多数城市难以企及的发展优势。同时，市场经济的发展与不断开放使城市规划者面临的是一个极其多样化的社会。能否成为世界一流，关键在于能否了解不同群体的需求，调动个体的积极性，给予个体发展的空间与希望。如果忽略了社会的异质性以及人与人之间错综复杂的关系，容易导致规划近乎呆板的标准化与中庸，甚至加深社会的割裂与不平等。比如应该避免城市旧区升级改造对低收入人群的挤出和对社会结构的破坏，警惕城乡一刀切的管理规定形成“地域歧视”等。如不正视这些问题，传统城市规划行业必然受到质疑与蚕食。

5.3 “开门做规划”是大趋势，也是对规划技术路线的重大变革

本次上海总体规划强调要体现广泛的“公众参与”，体现“开门做规划”的精神与要求。虽然相比“2030

首尔规划”实现的“市民的规划”有所不及，但也已前进了一大步。随着上海进入内涵式发展的新阶段，规划的公众参与必将愈发广泛与深入。一方面，随着居民收入提升、中产阶级的崛起以及互联网的广泛应用，社会个体的力量将逐渐增大，参与城市规划与政策制定的意愿会愈发强烈；另一方面，城市发展从增量开发转向以存量空间改造为主，需要更多社会主体的协调合作。在这种情况下，规划相关部门与技术人员需要让渡一部分权力，从规划的制定者逐渐转变为协调组织者。

从首尔的经验可以看出，全面的“公众参与”带来的不仅仅是编制组织形式上的变化。一方面，从规划的关注点上，社会的公平正义将取代经济发展成为第一要务。在经济增长放缓的现实状况下，韩国政府一直强调要提升首尔的国际竞争力以带动区域发展，由公众确定的“2030 首尔规划”着力点却放在了“生活幸福”“福利教育”“均衡发展”等与民生息息相关的议题上。如何平衡政策方向与公众需求的关系，将考验政府的执政智慧。

另一方面，从规划的技术路线上看，规划的编制及决策过程将全面开放，社会组织与市民将成为规划工作的主体。为保证规划的合理客观，技术人员需要为参与规划编制的市民提供必要的基础培训与城市发展基本信息，引导规划工作的顺利开展。这个过程本身就对政府的透明度、治理能

力，以及对市民的政治素质有很高的要求。反观韩国，“2030 首尔规划”虽是首次实现“真正的市民全面参与型规划”，但在此之前，清溪川治理、首尔公交改革等规划实践已经在此方面做出了有益的尝试与铺垫，给政府及民众双方都带来了信心，最终才成就了“2030 首尔规划”的过程可控与多方共赢。

5.4 规划管理需要刚柔并济，正视发展的不确定性和政策局限性

上海新一轮城市总体规划的规划年设在 2040 年，时间跨度在 20 年以上。作为指导未来长远发展的系统性、战略性、前瞻性规划，新一轮总规编制无疑将面临两大问题：一是如何准确地预测未来的发展，并作出有效的应对？当今社会发展日新月异，未来唯一能确定的就是它的不确定性，谁也无法准确预测 10 年后的未来；二是面对如此异质化的空间以及愈发复杂的社会系统，总体规划如何做到妥善安排与统筹？上海占地 6340km²，不仅拥有高度成熟的中心城、快速发展的新城，还有广大的农村和生态地区，这相当于国外的城市区域而不是一个单一的城市。反观首尔市仅有 605km² 土地，仅仅相当于上海的中心城面积。时间与空间上的大跨度，使得按以往城市总体规划静态、终极蓝图式标准，要编制出好规划既需要智慧，更需要运气。

面对同样的问题，2030 首尔规划

的解决方法值得参考。一方面，首尔此次规划一改原来面面俱到的形式，转变为突出重点、避繁就简的战略型规划形式。从实际状况出发，总结城市发展规律与内在逻辑，注重传递发展的价值观，而不再追求方案的准确性和唯一性。许多没有能力预测或没有条件回答的，则指出下一步需要深入研究的具体课题，发包给专业机构或其他部门来解答。同时，面对未来的不确定性，首尔规划从制度上明确了滚动修编机制，根据实际发展情况进行动态调整，每年定期监测，每五年评估修编。这种谦逊态度和敬畏之心恰恰是规划尊重客观规律、具有前瞻性和严肃性的体现。

另一方面，首尔规划为下一层级规划赋权，按照五大圈域制定生活圈规划，并强化生活圈规划的作用。本级规划只划定公共中心体系、交通、生态等战略性资源，而且并不精确限定它们的具体位置与范围，给下一层级规划留下充分的弹性与空间。首尔规划认为“仅靠统一的规划和政策在谋求地区发展方面存在局限性”，应该使地区拥有更多的自主权，充分调动地方的创造力与积极性。

5.5 尊重城市发展的基本规律，保持规划政策的客观性与延续性

当前我国特大城市的规划管理有两种现象需要警惕。一是政策的朝令夕改。我国城市发展速度快，住房、交通、市政、公共服务设施供需矛盾

突出。为了解决眼下的问题，配合城市政府的决策指向，规划管理部门常会在短时间内集中颁布一系列干预政策。由于具有短视性，这些政策药效猛、副作用大，等到现象缓解之后又不得不颁布新的政策逐步调整或放开。二是将指标、口号当目标，比如将机场、港口的吞吐量指标作为发展目标，并展开与邻近其他港口的竞争；又比如一方面对某些鼓励发展的战略新兴产业，给出大量用地政策上的优惠，另一方面又通过一系列的限制政策，人为排挤、淘汰某些“低端产业”。本质上，这都是对事物的简单化认识，用计划经济的思维干预城市发展与市场经济的规律。

应该意识到，相比信息时代科技发展与社会风潮的日新月异，城市发展则是一个非常缓慢与渐进的过程，并且具有惯性。一些市政建设工程更是需要很长的规划建设周期，多年之后效果才能显现。为了解决眼前的问

题轻率地提高建设标准，在收效不高的同时还容易造成浪费，背上沉重的财政负担。政策频繁变动带来的风险与不确定性也变相地提高了个人生活成本与企业生产成本。对于指标的刻意追求也容易舍本逐末，导致对规划的曲解与不信任。比如人口、用地的多少并不是问题，问题在于人们生活什么样的环境里，以及这种生活环境是否可持续。

城市规划是建立在对城市发展规律及其个性充分认识的基础上，对未来发展趋势进行预测，设定目标并提出对策与实施计划安排的理性行为。城市是一个巨大且充满联系的有机体，每一个规划政策都会带来连锁反应，甚至产生不可预料的后果，所以尊重规律，保持谦逊，事实求是规划编制与管理者的基本素质要求。本轮首尔规划被韩国业内认为是转型时期的成功规划，原因也在于它顺应了社会与城市发展的客观形势，规划

并没有简单地被动跟随市场或政府行为，而是通过制度设计保障了政策的客观性、稳定性与一致性，从而连接起首尔的现在与未来。这一点值得我国城市规划虚心学习。 **URP**

参考文献 References

- [1] Seoul Metropolitan Government 首尔市官方网站·首尔意义 [EB/OL].<http://tchinese.seoul.go.kr/> 首尔概览 / 首尔简介 / 首尔意义 / 2- 位置 /, 2016, 10.
- [2] 首尔市政府·首尔 2030 城市基本规划 (韩文) [R].2013.
- [3] 刘宝全·韩国的地方选举和政党参与 [J]. 当代韩国, 2010(2):26-33.
- [4] 金永花·当前韩国经济形势与新政府经济发展思路 [J]. 国际经济合作, 2013(7):71-75.
- [5] 刘永刚·韩国经济增长与社会秩序转型演进轨迹研究 [D]. 博士学位论文, 辽宁大学, 2010.
- [6] 张庭伟·告别宏大叙事: 当前美国规划界的若干动态 [J]. 国际城市规划, 2016, 31(2).