

長春城市建设回顧与研究

长春市城市建设档案馆 编

中國科學技術出版社

第一篇

城市总体规划研究

对《长春市城市总体规划》的基本估计

陈启明

《中华人民共和国城市规划法》的颁布与实施在于运用法律武器,赋予城市规划必要的权威和约束力,使城市政府更好地行使管理城市的职能,合理控制和引导城市有秩序地建设与发展。可以相信,这将把我国城市规划、建设和管理推向一个新阶段,成为城市规划建设的第三个里程碑。从这个意义出发,有必要以《城市规划法》检验和估计一下《长春市城市总体规划》。

一、《总体规划》的编制

回顾新中国成立后长春市城市规划的历史,1952年中央城市工作会议召开后的“一五”期间,是长春城市规划、建设的第一个春天。1978年第三次城市工作会议,中央下达13号文件,大力恢复和展开城市规划工作,长春市又迎来了城市规划、建设的第二个春天。长春市委和人民政府认真贯彻国务院、吉林省委和全省城市规划工作会议关于“尽快编制城市总体规划,呈报国务院批准”的指示精神,于1980年1月决定成立长春市总体规划领导小组,同时筹建长春市城乡规划设计院。采取专业机构和有关部门相结合的办法,边建院边规划,在规划实践中培训锻炼队伍。

“文革”后的城市总体规划编制工作紧张而有秩序地展开了,

首先确定的《编制长春市城市总体规划深度的纲要》(总体规划大纲),对编制规划的指导思想、原则与年限,城市规模、布局,各项建设事业和各项专业规划的基本原则,一并作作了规定,经市长办公会议和市委常委会会议批准后,立即转入城市基础资料现状调查阶段,以半年时间完成了该项任务。

在总体规划编制过程中,多次召开各种专业会议征询各部门意见,经市长办公会以上级别的会议 42 次讨论,其中省委常委会议三次;全市党政军、人民团体、企事业单位领导干部动员大会三次;省长办公会和主管副省长主持的听取各部门意见会议四次;市委常委会会议七次;市人大常委会会议三次;长春市专家会议五次;全省专家会议二次;国家城建总局总工程师以上专家会审二次;国家派来了工作组听取汇报审议两次;向国家城建总局和建设部汇报审议五次。全国著名城市规划专家任震英同志、林希同志、吴良镛同志、白德懋同志也曾亲临指导。驻长春国营、省直、大专院校和科研部门、驻军以及市属各单位给予了大力支持。规划院先后 10 多次派人到兄弟城市考察学习,更有 20 多个兄弟城市规划同行们来长指导。历时 2 年,经 11 次的修改,先后形成 12 个稿本,于 1982 年 5 月上报吉林省委和省政府审查转报国务院正式批准。

二、《总体规划》的主要内容

《总体规划》除了确定城市规模外,主要内容概括如下:

确定了城市性质。长春市是吉林省省会,是全省政治、经济、文化中心,是以汽车等机械制造业和轻工业为主的工业和科学教育城市。

规定了多中心集团式城市结构。在编制总体规划中研究了长春市自然状况和地理条件,分析了长春城市的历史,参照著名专家学者对北京城市结构的论述,结合长春市的具体情况,继承了长春市历史上城市规划优点,经多次专题论证,提出用“多中心集团式城市结构”改造历史上形成的同心圆内向城市结构,保证长春市向

多中心方向发展,改造历史上遗留下来的不合理的城市布局。

改造城市骨架。在编制《总体规划》中还多次论证研究了长春市的道路结构,原有道路结构虽然是放射与棋盘式相结合的网络,但仅限于市中心,在长沈铁路以西、伊通河以东等市中心四周并未形成完整的干道系统,东西南北四个方向没有一条贯通全球的畅通主干道,断头、卡脖子路很多,桥梁少,广场小,出口不畅。根据这一状况,规划了中外环路、井字形、放射状三结合的干道网络,增加和改造桥梁,疏通断头、卡脖子路,合理布置道路功能,使城市交通四通八达。

注意发展城市风貌。在编制《总体规划》中还专门组织论证长春市的特色和风貌,提出“道路三块板,路口圆广场,建筑园林化”三句话作为长春市城市地方风貌特征。对主要街道的风格也做了规定,提出对建筑空间和城市空间的要求,同时提出大力发展园林绿化,以保证城市环境质量和生态平衡。

专业工程规划。在编制《总体规划》时对城市基础设施进行了调查和分析研究,经过反复计算,城建欠帐达 14 亿元。因而规划中注意了基础设施建设和改造,燃料结构的配套;提出兴建第二水源和第二煤气、热电厂和从松花江引水的第三水源设想,以及污水处理专业工程规划,规定了近期和远期的人均住宅建设指标。

因地制宜制定了旧区改造和开辟新区相结合的内容。经过分析长春市现状,按长春市各地不同的情况,规划各自不同的具体规划内容,如市中心地区以改造棚户区 and 倒危房为主,河东、铁北地区以改造旧区为主,铁西、南湖两地以填平补齐和开辟新区为主。这样不仅规划了改造旧区,而且也规划了发展的新区,使旧区改造能用新区松动。

三级城镇群的规划。《总体规划》编制的前期,提出了卫星城规划,但在规划中发现卫星城不适于中国国情,经过分析论证,改为规划地区三级城镇网,即:市—县城—乡镇的城镇体系,发挥长春市中心城市向次级城镇的辐射作用,建设地区经济网络,使城镇群

为农村服务并截留农村剩余劳动力,控制长春市城市规模。进而又规划了长春附近的另一层小镇群,如大屯、新立城、净月、兴隆山、合隆、开安,以截留需要进城的单位以及农村剩余劳动力。这两层城镇群规划各有其自己的功能,形成长春以市带县、以县带镇的规划。除了上述七个主要内容外,还做了郊区规划、近期建设规划等等,形成了长春市城市总体规划,也为长春市城市规划的延续打下了基础。

通过对《城市规划法》的学习,回顾长春市编制总体规划的全过程,感到国务院批准的《长春市城市总体规划》,基本符合《城市规划法》的要求,并有以下两个特点:

1. 是宏观控制的总体规划。长春市城市总体规划主要内容规定了城市发展战略、城市规模、城市结构、道路和管线骨架布局、旧城改造和新区开发、城市风貌等带有普遍性和方向性及原则性的内容,它符合《城市规划法》关于总体规划的规定。我们在编制长春市城市总体规划中深切体会到,作为一个大城市的总体规划主要应该是宏观控制,不可能把一个大城市的所有规划项目都纳入总体规划中,那得多大的比例尺图纸才能容纳得下?搞长春市总体规划百分之一图纸,安排市一级的规划项目还拥挤,根本就安排不进地区一级和建设区一级的项目,再说,没有总体规划的原则指导下延续的依据,也无法搞出城区内地区级和建设区级的规划项目,搞城市规划离不开延续性和控制性,城市规划必须按级向下延续,直至达到竖向规划设计。控制性则要从总体规划到具体建设项目规划,一层一层实行指导。延续性和控制性,反映了城市规划的科学性。国务院批准的《长春市城市总体规划》是宏观控制规划。

2. 是拨乱反正的总体规划。新中国成立后的长春市城市规划始于 50 年代,是城市规划工作从启蒙走向健康发展的时期,当时大规模建设是按规划配套进行的;60 年代是城市规划工作停滞时期,城市规划工作先是不务正业,接着就被收缩了;70 年代是摧残城市规划工作的时期,在“史无前例”的年代里完全废止了城市规

划。长春市开始编制这个《总体规划》正处于废止城市规划工作之后的 1980 年初期。从上述情况完全可以看出,80 年代初期编制的这个长春市城市总体规划本身就负有拨乱反正的任务,而编制这个《总体规划》的时间又在全国处于拨乱反正之时,国家形势也赋予了这个总体规划拨乱反正的使命,因此说这个规划是拨乱反正的产物。

三、《总体规划》的理论与实践

本世纪 30 年代初,伪满时期日本关东军的城市规划顾问佐野利器主持制订的《新京都市计划》,属埃·霍华德花园城市理论兼具 19 世纪巴黎改造布局特点,即同心圆由内向外发展的模式。新中国成立后受前苏联城市规划理论影响,基本上是工业生产力布局形态,均未摆脱“摊大饼式”布局的常规手法,如 1980 年完成的初稿就是如此。第一稿提出了分散集团式城市结构,但第二稿又回到了“摊饼”的作法。由于这样反复,长春市领导指示编制总体规划和过去比要有突破,当时又正赶上《建筑师》杂志第二期发表了吴良镛教授研究北京市城市结构的文章,这使我们得到了启发,从而研究长春市城市发展的历史和现状。历史上留下来的同心圆内向结构使长春市围绕一个中心向四周发展,如人民广场至新发广场形成长春市政治、经济、文化中心,加上大马路、长江路等地段或商业一条街,集中全市的服务设施,形成了城市中心地带,围绕这一中心地带的是大面积居住区,并间杂不少小工厂,成为过渡地带。在居住区之外建设了西南部、东部、北部三个工业区。在市的边缘又不断向四周扩展,住宅、仓库、工厂沿环城路或出城干道向外延伸,成了边缘地带。这种同心圆内向城市结构越来越向外扩展,而政治、经济、商业、服务、文化、娱乐、生活设施都集中在市中心区小范围内,这种内向磁力吸引了大量人流车流向中心集中,致使通往市中心的铁路桥和过河桥成为卡口,造成交通拥挤堵塞。同时还研究了长春市被河流和铁路分割成五大块的自然地理条件,于是

几位老总们提出“多中心”和“大团、小团、小小团”的主张,经过研究和论证,几经修改,最后定为“多中心集团式”的城市结构,并用这个城市结构来改造长春市同心圆内向城市结构。具体作法就是利用被分割的五块市区,规划 7 个独立地区,叫作分团,各设自己的中心,用主干道和市级管线连接起来,再配上两个环路,使城市成为一个有机的整体,使居民工作、生活、休息大体上趋于方便,并疏散市中心交通流量,也为实行多层次规划体系打下基础,便于城市规划向下延伸。

为地区城镇体系规划提出了纲要。80 年代前期正是规划“卫星城”热潮期间,1980 年我们编制长春市城市总体规划,也卷入了这个热潮中。正在规划部门大搞“卫星城”的时候,市委常委会议要求我们研究“卫星城”的作用和任务,这无疑给我们注了一针清凉剂,从盲目追求“卫星城”中解脱出来,开始研究“卫星城”的作用和任务。在研究中我们发现,长春市的趋势是向里挤,而不是向外迁。所谓用政策造成人为的磁力向外吸引办法,在几十年之内我们无力做到。外国的卧城、半卧城、工业卫星城在长春几十年内也难以实现。为开眼界,我们到北京的重点卫星城黄村和搞卫星城时间最长、卫星城最多的上海去学习,由于北京、上海规划同行帮助,使我们知道了我国搞 20 多年卫星城,还没有很成功的经验,因此我们下决心放弃了卫星城规划。参加长春市总体规划编制的中科院长春地理研究所、东北师范大学的三位学者和专家,经过对区域的调研,提出两篇论述长春地区城镇体系的论文,对此组织了研讨论证,专家们提出三级城镇网,即长春市一县城一乡镇,各以当地资源发展乡镇工业,建设经济网络,为农村服务,为长春服务,这为地区城镇体系规划提出了纲要。还定一条任务,截留农村剩余劳动力,离土不离乡,控制长春市城市规模。这既是沙里宁关于工农结合、城乡结合,解决大城市过度集中矛盾的现代“有机疏散”规划理论与长春城市规划建设相结合的运用,也是马克思和恩格斯关于“乡村城市化”,“城市乡村的融合”(《马恩全集》第 46 卷第 480

页,第20卷第321页)论断在城市规划与建设上的具体实践。

探索了延续总体规划和衔接详细规划的路子。1982年5月《长春市城市总体规划》上报省政府之后,长春市城市总体规划工作即转入了详细规划工作,到1983年6月干了整整一年。在这一年里参与改造全安小区,实施规划设计;又搞了几个地段的规划实施;同时在市内规划了十几个新的小区规划。在这一年实践中碰到了一个无法解决的难题,即搞详细规划从总体规划上找不到根据,用总体规划不能指导详细规划。在一个大城市中,这里建个小区,那里建个建设项目,天长日久就要造成城市布局混乱。建小区就等于把一栋两栋“见缝插针”改为“成片插针”,它的后果比一栋两栋插针要严重得多。这个问题多次研究都未想出办法,我们带着问题到国家城建总局规划局请教,规划局的同志指出:“你们提出的问题很重要,带有普遍意义,有的市走在你们前边,应该去学习分区规划”,并安排我们去兰州、长沙、上海学习。学习回来后,向市政府写出学习报告和长春市开展分区规划的方案,在市政府布署下开展了分区规划工作试点。由于我们缺乏经验,想把分区规划和详细规划严格区分开,因而压缩了规划内容,企图采用快速方法,致使这次试点工作弄得很粗。为了总结经验,以利今后工作,由参加分区规划工作的几位同志分别写出总结性的文章。试点工作虽然搞得粗些,但取得了经验,找到了延续总体规划与衔接详细规划的路子。即在城市总体规划完成后,城市规划工作如何向纵深发展,城市总体规划如何实施,又如何指导建设。对此,国内兄弟城市也进行了可贵的探索,解决了总体规划与详细规划之间脱节的问题。使城市规划管理依据分区规划合理审批建设用地,较好地使建设项目落到实处,充分利用土地,所有这些,在以后的九台市新区分区规划的编制中得到了验证。

从理论上讲,城市规划作为城市科学中的一门独立学科,有其自身的理论体系,伴随着城市科学与城市建设的实践不断发展和完善,必然内容越来越多,手段越来越先进,规划程序和阶段也趋

向复杂化。从系统理论观点分析,大系统的功能强于小系统,复杂系统优于简单系统。城市规划是一项系统工程,因此,它的工作内容越多,阶段性越强,实用价值和法制作用就越突出。而旧的规划体系很难适应发展需要,迫切要求规划体系自身的充实与完善,以形成完备的规划理论。前苏联的40~60年代两段城市规划理论早已与世界普遍实用的总体、分片、分区、居住区、居住小区等阶段相融汇。实践证明,由于我国城市的发展,在结合总体与详细规划之间增加分区规划阶段,是切实可行的。正如原辽宁省建设厅厅长、中国城市规划学术委员会常务委员刘诗峻同志所说,分区规划“是我国多年沿用的规划编制程序的一种突破,是针对我国城市规划工作的客观需要,参照某些发展中国家规划方法而探索的一条新路子。因而它是我国城市规划部门坚持改革、开放总方针取得的一项可喜成果”(见《城市分区规划与实践》论文集序言)。

四、《总体规划》存在的缺点和不足

1. 编制总体规划是从1980年开始,到1982年4月末基本结束,当时的形势和现在比,已经发生了很大变化。例如当时不可能考虑到对内搞活经济,对外开放;不可能考虑到农民进城;也很少考虑到引进外资,也就是说不可能考虑到政治和经济体制改革。因此,这个总体规划缺乏社会主义市场经济内容。

2. 1980年长春市重建的城市规划队伍来自四面八方,处于边建队伍边学习,边学习边搞规划状态,加上刚刚结束极“左”路线的长期束缚,人们的思想还未彻底解放,视野还未放开,不可避免的存在保守因素,例如城市人口和城市规模压缩过低。由于当时条件所限,有一些应做的规划项目而未做。例如道路、管线工程规划中的坐标和标高等等。总之,这个规划强调的还属物质规划,尚未与社会规划、规划管理相结合。鉴于上述情况,尚需按照国家有关部门的布署,对这个总体规划进行修改、调整和补充。

《长春市城市总体规划》如按《城市规划法》的要求深入检验,

还需要做更多的工作,这里只是作了基本估计。我们相信长春市的城市规划工作,在《城市规划法》的指导下,将以一个崭新的局面展现在人们的面前。

浅谈长春城市总体规划调整与加深

姜万林

《长春市城市总体规划》于 1985 年 5 月 4 日经国务院正式批复后,从几年来的执行情况看,在宏观上起到了控制作用,指导了城市建设,收到了较好的效果。但是,还存在着不能满足详细规划和规划管理的需要等一些问题,因此,有必要对《总体规划》进行调整和加深。

一、调整《总体规划》的必要性

1. 由于《总体规划》编制较早,没有达到一定的深度,在实践中指导城市建设和详细规划存在一定困难。

2. 改革开放,给城市建设带来很大变化,《总体规划》在一定程度上不适应改革开放新形势的需要,难以满足充分发挥中心城市作用和促进市域城乡经济协调发展的要求。

3. 1988 年国务院已批准长春市为计划单列市,《总体规划》必须体现和提高经济体制变化后城市各方面的职能,以进一步发挥计划单列城市的优势,满足城乡发展需要。

4. 《总体规划》中,城区人口控制规模到 2000 年为 160 万人。但到 1991 年已达 185.4 万人,大大突破控制指数。

5. 城市道路系统不够完善,功能不够明确,个别干道走向不尽

合理,市中心交通拥挤,不能适应交通运输的要求。

二、调整城市总体规划的指导思想

在 1985 年国务院批复的《总体规划》的基础上,按照改革开放和社会经济发展的要求,进行必要的调整和补充,进一步明确城市发展方向;重新估算城市人口规模,适当扩大城市建设用地面积,相应的合理调整布局;补充完善城镇体系,有效的控制城市规模;完善中心城市功能,充分发挥中心城市和计划单列城市在区域中的作用,逐步把长春建设成为一个具有独特风貌的现代化城市。

三、城市总体规划调整加深的重点和主要内容

1. 划定规划区界限范围,经市人民政府确定范围为 1211 平方公里(包括郊区和石头口门水库)。

2. 从宏观上、环境容量上合理确定到 2000 年的城市人口控制规模和相应的建设用地控制规模。人口调整为 200 万人,建设用地 150 平方公里。

3. 做出土地使用规划,合理使用土地,提高土地使用率。将城市的公共设施、市政公用设施、交通设施等,按规划要求作定性、定量、定位,并在图中表示出来,作为规划控制依据。

同时,加深 7 个分团的生活服务中心布局规划,对城市和主要干道,按规划要求、城市风貌、建筑群体风格进行建设。

用土地使用规划、分区规划弥补《总体规划》深度不足,以利近期建设和规划管理工作,并可为详细规划提供必要的依据。

4. 居住区容量规划。在市区 7 个综合团内共划分 89 个居住区。根据每个居住区所处的地理位置和不同条件,合理确定各居住区的人口容量和建筑容量,作为详细规划的依据。其中,专门提出中小学用地规模和班级数,做为详细规划的依据,以保证配套建设。

5. 道路规划。调整完善城市道路系统,改善交通基础设施。

(1)适当调整 31 条主次干道红线宽度(主干道 18 条、次干道 13 条),以适应城市各种车辆日益增长需要。

(2)调整中环路位置,中环西路移到青年路,中环东路移到东盛大路和远达大街,使中环路将各工业区联结起来,形成快速货运干道,避免货运车辆频繁穿越市中心,减轻市中心区交通压力。

(3)增加内环路,做为市中心区客运干道。并结合旧区改造尽快的完善和拓宽。

(4)积极组织外环路,避免过境车辆穿越市区。

(5)在万分之一图上标明城市规划的主次干道交叉口及转折点中心的道路坐标和标高。

6. 市政公用设施规划。按照调整后的人口规模和建设用地规模,结合国民经济“八五”计划和长远计划,对城市的电力、电讯、给水、排水、燃气、供热等项规划,在原规划的基础上,做进一步的调整和完善。

7. 城市发展方向和城市形态的调整。在市区现有用地范围内,保持和发挥原有城市布局的特色和风貌,近期居住用地、公共设施用地向西南方向发展,工业用地向东发展,南部科研文教区作为“南南高新技术开发园区”发展高科技事业。远期将考虑向净月、新立城、兴隆山、大屯等镇方向发展,逐步形成以城市为中心的一城(长春城区)、一风景区(净月风景区)、多镇的指状城镇形态。为此,对通往长春机场、净月、新立城、兴隆山、三道、乐山、大屯等公路两侧用地要严加控制。道路红线外两侧各 400 米的用地要依规划要求使用,不准随意修建,保证城市形态的调整。还要对外环路内的现有菜地严加保护,将来改作公共绿地。

长春市城市规划回顾与展望

徐明亮

长春市的城市规划事业,伴随着人民共和国的诞生和发展,在前进的道路上走过了 40 多年的历程。40 多年来,经历了 40 年代末期的城市恢复、50 年代的建设、60~70 年代的坎坷、80 年代的改革和发展,城市规划工作取得了令人瞩目的成就,为长春城市规划事业向更高层次发展奠定了坚实的基础。

一、对长春城市规划工作的回顾

1948 年 10 月长春解放,市委、市政府遵循中共中央七届二中全会关于“党的工作重心由农村移到城市,必须以大的努力去学习管理城市和建设城市”的决议精神,带领广大人民群众,以惊人的毅力,医治敌伪破坏和战争创伤,全面恢复了城市功能,迎来了新中国城市规划发展史上的第一个春天。

“一五”时期,长春市人民政府结合城市发展实际,认真执行党中央提出的“城市建设计划中,应贯彻为生产、为工人服务的观点”,“力争在增加生产的基础上逐步改善工人生活”的城市规划和建设的方针,落实全国城市座谈会精神,设置了城市建设委员会,抽调专业人员成立城市测绘机构,开展工作,为编制城市总体规划作了充分的思想准备和组织准备,在建工部专家的指导下,很快拟

定了新中国成立后长春市第一个总体规划。规划确定城市占地为 87.48 平方公里,人口控制在 100 万,整个城区划分为 4 区、9 片、108 个小区和独立街坊,并在此基础上配齐了全部专业工程和福利系统规划。这个总体规划虽然受到前苏联 1935 年莫斯科规划布局的影响,城市布局为同心圆由内向外发展的布局模式,但还加入了多段规划体制,使规划向纵深和组团方向迈进,突破了日本人制定的所谓《新京都市计划》的以区划整体为主的规划模式。更重要的是,这个总体规划是配合东北重要工业基地和国家 156 项重点工程为中心的大规模经济建设在长春项目的选址、生活区布局、基础设施配套安排而编制的,是与当时国情、市情相适应的,是符合社会发展需要的,因此迅速得以实施。如国营柴油机厂、客车厂、机车厂、二二八厂等 9 个科研单位和高中等院校以及煤气、电气网络等的选址、规划、建设,特别是第一汽车制造厂的规划建成,结束了我国不能生产汽车的历史,在当时帝国主义实行经济封锁的情况下,对我国经济发展具有十分重大的意义。实践证明,充分发挥规划的龙头作用,按规划指导建设,长春的城市和社会发展井然有序,一派生机,欣欣向荣,彻底改变了日伪统治时期城市畸形发展的状态,根本扭转了殖民地政治、军事中心城市的性质。长春的城市规划事业,从此有了良好的开端,曾得到了万里同志的赞扬。

50 年代末至 70 年代末是我国城市规划的落潮时期。在“左”的思潮影响下,无视城市规划的地位和作用,曾一度宣布“三年不搞城市规划”,从而导致城市规划和规划管理的削弱。在这种气候下,长春市城市规划工作也走过一段曲折的道路,步履十分艰难。长春市的规划人员在市委、市政府的支持下,克服了重重困难,三次调整总体规划,先后完成了郊区、德惠、九台、双阳等区县人民公社规划,新立城水库、城市干道体系、电力、电讯等规划,及供热、电话网发展、污水排水、松辽运河长春段规划方案,城市道路坐标计算,吉林大学、吉林农业大学规划,市内道路拓宽、道桥新建、扩建、公园及滨河公园、城市七年教育网点和大经路至伊通河地区改造