

中国当代 城乡规划思潮

张京祥 罗震东 · 著



New China
Urban & Rural
Planning
Thoughts



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

中国当代城乡规划思潮

[国家自然科学基金课题(No. 41171134)资助成果]

[国家社科基金重大项目(11&-ZD089)资助成果]

张京祥 罗震东 著



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

南京·2013

内容提要

新中国成立尤其是1978年改革开放以来,中国政治、经济、社会的环境发生了巨大的变迁,相应对城乡规划思潮的产生与演变产生了深刻的影响。本书将中国城乡规划思潮的演进置于这一宏大背景中予以研究,以重大发展时期的政治、经济、社会转型为序,将1949年以来中国的总体发展划分为4个时期,分别阐述了这些时期中城乡规划所面临的主要问题、主要的价值取向、主要的规划思潮等等,并试图给予这些城乡规划思潮以历史性的客观评价。本书最后提出中国所处的压缩城市化总体环境特征,以及本土规划思想理论建构的基本方面。

本书可供从事中国城乡发展研究、城乡规划研究与实践、城市地理研究等领域的学者,以及研究生或其他相关专业人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

中国当代城乡规划思潮/张京祥,罗震东著. —南京:东南大学出版社,2013.5

ISBN 978-7-5641-4210-0

I. ①中… II. ①张… ②罗… III. ①城乡规划—研究—中国—现代 IV. ①TU982.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第097335号



书 名: 中国当代城乡规划思潮

著 者: 张京祥 罗震东

责任编辑: 孙惠玉 编辑邮箱: 894456253@qq.com

出版发行: 东南大学出版社

社 址: 南京市四牌楼2号 邮编: 210096

网 址: <http://www.seupress.com>

出 版 人: 江建中

印 刷: 江苏凤凰扬州鑫华印刷有限公司

排 版: 江苏凤凰制版有限公司

开 本: 787mm×1092mm(1/16) 印张: 18.75 字数: 485千

版 次: 2013年5月第1版 2013年5月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5641-4210-0

定 价: 49.00元

经 销: 全国各地新华书店

发行热线: 025-83790519 83791830

* 版权所有,侵权必究

* 凡购买东大版图书如有印装质量问题,请直接与营销部联系(电话或传真:025-83791830)

序一

十分欣喜地阅读到张京祥、罗震东两位学者的专著《中国当代城乡规划思潮》。我喜爱历史,喜欢阅读历史方面的书籍,诸如世界史、中国史、思想史、经济史、文化史、城市史、商业史,各种方志、文史资料,乃至历史小说、历史剧等等。社会是延续的,事物都有一个发展变化的过程,当我们由此去探索、梳理、思考时,总能从绵恒的历史轨迹中得到启示、警示、感受和感悟。我也鼓励、支持青年学者读史、研史、写史,这是丰富学识、提振潜能之路。此前,张京祥教授已经撰写了《中国城市发展建设史》(合著)、《西方城市规划思想史纲》两书,这部新作虽然没有冠名为“史”,但依然具有了纵论岁月、说古道今的“治史”气势。

纵观全书,以下几点是值得肯定和颇有创意的:

一、将中国当代城乡规划思潮的演变放置于中国整体社会环境的大背景中,将城乡规划思潮的演变看做是“国家整体社会发展思潮演变的一个典型缩影”,从而不囿于具体的规划事件本身,而是以国家发展的主导思想和纲领转变作为对规划思潮进行历史阶段分期的标准。1949年(新中国成立,建立计划经济体制,奉行阶级斗争为纲)、1978年(拨乱反正,明确以经济建设为中心,拉开改革开放序幕)、1984年(加快改革和对外开放,小城镇论,实施沿海开放,设立经济特区)、1992年(邓小平南巡讲话,确立社会主义市场经济体制,步入外向型经济增长轨道)、2003年(提出五个统筹、科学发展观,推动经济发展方式转变,建设和谐社会)五个历史节点,鲜明地反映了六十多年来中国经济社会发展的重大历史性转折,也对城乡规划思潮的演变产生了决定性的影响。作者对各个时期整体环境大背景下城乡规划思潮演变的详细阐述,也对上述历史分期提供了有力的佐证。

二、以“城乡规划是一种蕴涵公共政策的空间规划”,“空间规划是人(社会)有意识地干预空间演化、发展的一种方式”,和“空间规划的建构过程,同时也是对社会经济总体环境、空间以及规划本身的认知过程”的基本认识,构建了本书有关社会经济总体背景—空间价值认知体系—城市规划价值取向的逻辑关系和基础研究框架。这种将人(社会需求)—空间—规划有机结合起来的新思路,不仅反映了规划的本质“是在特定社会条件下应对当时、当地的现实需求,同时根据当时对空间的认知、规划的价值取向而进行的一种制度安排”,也进一步指出了“人”作为城乡规划服务对象和根本目的的重要性,以及对规划公共政策属性的理论支撑。而在全书的论述中,也以大量的史实和依据对上述三者关系的揭示进行了有说服力的阐述,较之当前既有的一些点滴、分散、笼统的相关文献叙述,本书的论述毫无疑问要深入和系统得很多。

三、系统揭示了“空间”这一经济社会活动的物质载体和城乡规划主要对象,其价值的变化和在规划中的重要作用。作者借鉴列斐伏尔的“空间生产理论”,剖析了社会整体环境变化对空间价值的影响,阐明了空间从被动的、仅有使用价值的生产活动的“容器”和“载体”;到空间成为经济价值要素,成为财富,成为需要经营的资源、资产、资本而体现了重要的经济价值,开始发挥促进经济社会发展的主动作用;进而再到“空间就是社会”,

“空间是社会发展和社会关系的投影”，空间的多元价值得到充分体现，空间的价值体系也逐步形成。这是当前中国城乡规划界和城市地理界对“空间”认知的一次系统化提升，也提出了对“空间”进一步深化研究的必要性。

与空间价值体系的构成相契合，作为一种空间规划的城乡规划价值体系也由当初仅是国民经济发展计划单向落实的被动空间工具，经济计划的解释和补充、延伸与空间图解，到逐步成为引领城乡发展、管理建设的主动工具，以及政府管理城乡空间发展、推动保障经济发展的手段、引导实现空间价值的重要途径，再到政府调控城乡空间资源、指导城乡发展与建设、维护社会公平、保障公共安全和公共利益的重要公共政策，实现了从技术工具到公共政策属性的价值体系演化过程。空间价值、城乡规划价值和城乡规划观的转变发展过程，显示了中国整体发展环境对规划思潮的主导性和重要性，也揭示了空间在城乡规划中的核心地位。

在本书的最后一章，作者依据研究积累和规划实践，以及对西方城市化过程的回顾，提出了中国“压缩城市化”的观点，这是基于对中国国情和三十余年快速城市化发展历史的深入思索而做出的言简意赅的新论点，对中国“压缩”城市化环境的分析及所阐述的四点基本内涵都很值得深思。而作者进一步提出的创建中国“本土规划理论”的设想更是中国城乡规划发展的根本，也是中国规划界的共同愿望。书中提出本土规划理论建构的五大关键领域，已基本涵盖了其主要部分。

书已写成，而中国城乡规划总结过去、探索未来、建构理论、创新发展的任务依然十分繁重。中国的城乡规划不仅是中国的，也是世界的，中国的探索与实践是世界规划科学发展的重要组成部分。中国悠长的规划历史、新中国六十余年来城乡规划发展的坎坷进程、当今如此丰富的“海量”规划需求和规划实践，都是世界各国绝无仅有的。中国的规划工作者应当有责任、有勇气、有信心创建中国的“本土规划理论”和奉献国际水平的规划成果，为创建“让生活更美好”的城乡人居环境做出应有的贡献。张京祥、罗震东两位70后的青年学者，汲取众长，独立思考完成了这本专著，虽只是一家之言，然而可谓是前进路上迈出的坚实一步，可喜可贺。

欣然作序！



南京大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师

2013年2月22日

序二

从获悉本书撰写计划那一刻起，我就对本书充满了期待。

1982年夏天，我被分配到当时的城乡建设环境保护部城市规划局工作。新同志进大机关，能做的工作只有抄抄写写，当时我印象里写着最新鲜的词儿是“拨乱反正”，写着最带劲的句子是“城市规划一经批准就具有法律效力”和“发挥规划的‘龙头’作用”。那一年，全国只有245个城市，大多数城市正在努力组建规划机构和组织编制城市总体规划，只有寥寥可数的几个城市有经批准的总体规划。没有听说过控制性详细规划，不知道会出现一个职业叫“注册规划师”，只有一个简单的梦想——有规划，并按规划指导建设。

30年过去了，弹指一挥间。城乡规划从拨乱反正中恢复发展，发生了巨大的变化。规划事业空前拓展。从《城市规划法》出台并进而到提升为《城乡规划法》，许多新的规划内容被充实到法定规划体系之中；建立了以“一书三证”为基础的、日益规范的城乡规划实施管理机制；在沿海地区，一个特大城市聚集的规划技术人员比当年全国的规划人员还多；规划功能不断转型，城乡规划由“单向落实计划需求的工具”，到“各级政府一项稳定持续、日常性的重要工作”和“管控城市空间发展的重要工具”，直至如今定位于“调整空间利益的公共政策”。

但是，城乡规划的变化并非尽如人意。书中引述杨保军的观点，认为改革开放30年，城乡规划也存在前瞻性和战略性思维能力不足等问题，在涉及国家大政方略方面话语权不多，对国家经济发展的影响力有限。我认为这与我们对城乡规划的定位有关。城乡规划业界一直非常谨慎小心地把城乡规划界定为“空间规划”，与相关规划分别构成“目标”、“指标”与“坐标”的差异，形成“井水不犯河水”的关系。尽管张京祥、罗震东两位作者在书中十分重视空间的社会性特征，强调城乡规划是“以空间为基本对象的社会构建过程”，也还是更将城乡规划视为“一种空间规划”。近三十年中国城乡规划实践历程，充分证明了经济社会发展、体制和机制改革与城乡规划之间相互作用的密切关系，制定城乡规划是为了引领经济社会发展，而经济社会发展特别是体制和机制改革，同时也在不断地改变着城乡规划。我期待两位作者“挖掘、阐述那些影响和左右中国城乡规划发展的本质性、思想性的深刻内容”，更恰当地定位城乡规划的功能，更充分地发挥规划的作用，同时也为中国构建适应社会主义市场经济体制的规划体系做出应有的贡献。

在影响中国城乡规划的众多因素中，有几个最具中国特色的重要因素。

首先是城市发展机制的变化。在计划经济体制下，城市各项建设都受控于自上而下的“计划”。“计划”成为支配城市空间发展、建设的唯一主体，城市规划作为“城市建设的蓝图”，服务对象就是落实“计划”，或尽可能地使“计划”符合城市规划的原则，“合理化”之后再予以落实。在这种整体环境下，城市规划的定位更多是被作为一项技术工作。1990年代中期以后，随着社会主义市场经济体制的逐步建立，城市投资主体和建设主体多元化，城市规划的服务对象错综复杂，多个需求方的竞争常常使城市空间表现出“资源稀缺性”的特征，空间安排不可避免地涉及对城市中各种复杂利益格局的调整。也正是

因为城市发展机制的这种根本性变化,使得中国的城乡规划在社会管理中发挥着越来越重要的作用。

其次是政府的规划职能变化。城乡规划作为公共活动的广泛性特点与作为政府职能的有限性特点,是互相矛盾、互相促进的。两位作者在书中特别强调,城乡规划从来就是与社会上层建筑密切关联的“公共活动”。既然是公共活动,必然是开放的、动态的和多样化的,作为政府职责的城乡规划,当然是“公共活动”的一部分。然而由于政府职权授之于法,责任和权力都是有限的,于是事实上就存在着两个互相关联的城乡规划范畴:一个是作为社会公共活动的,内容、形式自由开放的无限规划;另一个是作为法定职责的,内容、程序、途径一定的有限规划。这两类规划是互相促进、共同发展的,例如,控制性详细规划就是应对市场经济体制建立过程中的规划实施管理需要而逐步发展完善起来的,并成为中国重要的法定规划工具。但是,受制于长期计划经济体制的影响,我们在理念和行动上对“公共活动”和“依法行政”的差异、两者之间的关系尚缺乏足够的认识。地方实践中在批评法定规划无用的同时,不断编制花样翻新的非法定规划,而这些非法定规划又缺乏有效的实施机制和途径,既削弱了规划应有的作用,又限制了规划事业本身的进步。譬如城市发展战略规划,虽然不是法定规划,但由于抓住了市场经济体制下城市发展的关键问题,重点突出、措施明确,在实践中获得广泛的认同。与城市发展战略规划相比较,作为法定规划的城市总体规划就显得形式和内容保守、针对性和实效性不足。但是,由于许多相关法律都与城市总体规划相关联,城市总体规划已经成为规范部门和政府职责的纽带,牵一发而动全身,不能轻易取消。因此,不妨按照依法行政的要求,将城市发展战略规划的内容纳入城市总体规划。另外,既然城乡规划是一种公共活动,制定和实施规划就不仅仅是政府的职责,也是社会和公众的职责,政府可以通过搭建规划平台,吸收社会和公众的规划诉求和建议,将依法行政与规划的创新发展有机地结合起来。

第三是行政管理体制的变化。《城乡规划法》明确城乡规划“包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划”,其中的城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划都有能够“顾名思义”的、明确的行政主体,而城镇体系规划却没有明确的主体,因此业界对城镇体系规划存在的必要性一直存在质疑。事实上,城镇体系规划作为一项法定规划是非常有中国特色的:一方面,长期计划经济体制所形成的条块分割使得城乡规划一直不能彻底摆脱一个致命的困惑——城乡规划是政府职能,还是部门职能?事实上,城乡规划一直被认为是建设部门的“规划”,城镇体系规划就是从“部门职能”上成长起来的。起初,城镇体系规划的确是围绕区域“城镇体系”的结构网络展开的,但是随着对城镇化的认识和规划实施的推进,规划的内容逐步拓展到对一定行政区域城镇发展布局的引导,此时的城镇体系规划已经并非仅仅是“规划城镇体系”了,实际上已经成为对一定行政区域空间资源进行统筹配置的综合性的规划。但是,囿于规划主管部门的“部门职能”,不得不一直沿用“城镇体系规划”的名称。另一方面,为了打破市县之间的行政壁垒和城乡分割、工农分离的格局,充分发挥中心城市对农村的拉动作用,1983年国家批准实行整县改市(称为“县级市”)的设市模式和市带县(称为“地级市”)的行政管理体制。严格地讲,无论是县级市还是地级市,都不是单纯的“城市”,而是城乡混合的区域。城市规划,无论从城市与区域发展的相互关系上看,还是从政府行政管理的责任出发,都不能“就城市论城

市”。1990年实施的《城市规划法》要求在城市总体规划中包括市域城镇体系规划,这是我国城乡规划理论和实践的重大进步。由于地级市还涉及市本级与所带县(市)的上下级关系,理论上讲,城镇体系规划还起到了统筹和协调区域内不同层级政府城乡规划职责的作用。在城镇化的历史背景下,城乡规划关系经济社会的全面发展,是一项统筹全局的综合性工作,制定和实施城乡规划是重要的、综合性的政府职责。随着政府行政管理体制的进一步理顺,各级政府城乡规划管理事权将逐步清晰、责权一致,在“一级政府、一级事权”的基础上实现“一本规划”,城镇体系规划制定和实施与所对应的政府依法所履行的城乡规划职责相匹配,有明确的规划制定与实施主体。那时,应该会有一个更加名副其实的规划名称。

中国已经步入城镇化社会,受国际、国内发展环境和发展条件的影响,经济社会转型发展是大势所趋,也是民心所向。经济社会转型发展对中国城乡规划提出了更高的要求,在这个时候,《中国当代城乡规划思潮》一书以社会经济发展为总体背景,以对空间的价值认知为前提,梳理和归纳新中国成立以来城乡规划的理论和实践发展轨迹,有助于我们从更高的层次认识城乡规划的本质,把握城乡规划的脉搏,前瞻城乡规划的方向,具有重要的理论价值、学术价值和实践意义。

特此为序。



中国城市规划学会常务理事、杭州市规划局局长

2013年3月12日

前言

1949年新中国成立以来,中国的政治、经济、社会发展经历了一个跌宕起伏、风云变幻的过程,尤其是1978改革开放开启了中国经济高速发展与快速城市化的宏大进程,三十余年来,中国的内外发展环境发生了巨大变迁,社会的总体价值观、发展理念、发展模式、治理方式等等,也都因此产生了全面而深刻的变化。由于同时受到全球政治、经济大变革的影响,因此,中国的改革开放过程既是一个由内至外的自我主动革新过程,也是一个受到全球化由外而内强烈影响、主动与被动相交织的应变过程。值得注意的是,由于一方面缺乏可以参鉴的世界他国完美案例,另一方面是为了尽量减少制度变革的阻力和成本,所以中国的改革开放规避了激进式变革的道路,选择了一条“摸着石头过河”、“与时俱进”的探索性、渐进性变革之路,延续至今并不断发展和丰富着“中国特色社会主义”的具体内涵。如此塑造的新中国尤其是改革开放以来的总体发展环境,较之人类近代历史上任何大国的崛起都来得更为复杂、更为艰辛,受到的各种压力、掣肘及引发的相应问题也更加突出。

改革开放三十余年来,中国在创造出令世人炫目的“经济增长奇迹”的同时,与之相并行的是演绎着人类历史上速度最快、规模最大并“令人迷惑”的城市化进程。总体而言,中国改革开放走的是一条不同于西方当年工业化、城市化进程的“非经典发展之路”,许多海外学者将之称为“中国范式”、“中国增长之谜”。然而,这注定是一个成就与失败并行、繁荣与问题兼具的复杂过程:一方面,中国“浓缩”了西方过去近二百年城市化过程中的几乎所有矛盾和问题;另一方面,由于与西方国家发展背景及制度环境等的巨大差异,以及中国快速的经济发展与一系列相对滞后的体制变革并存,也使得中国城市化进程中的各种问题和矛盾异常尖锐。城市成为所有这些成就与问题汇集交织的场所,但是毫无疑问,城市化的过程也将乡村与城市紧密地关联在了一起。因此,从一定意义上讲,快速城市化时期的中国城市问题大多本源于乡村问题;乡村问题也将直接导致当今众多城市问题的产生,这从2012年中共十八大报告提出“四化同步”(即中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展)的要求中,也可以清晰地看出。

城乡规划,或者较早时期称之为的“城市规划”,从来就是与社会上层建筑紧密关联的一项公共活动,可以说从城市在人类社会诞生之日起,城市规划就具备了这一基本属性。然而,人们对这样一种属性的主动认知却是经历了一个相当长的时期,在人类历史上的绝大部分时期,城市规划(城乡规划)都只是被看做一种比较纯粹的艺术、技术工程。如果说,西方国家对城乡规划本质属性的全面认知是发生在1970年代的社会转型时期(即由现代社会向后现代社会转型,由工业化社会向后工业化社会转型);而在中国,2008年开始实施的《城乡规划法》终于在法定层面上实现了对城乡规划“公共政策”本质属性的认知归位。既然城乡规划是一项与上层建筑紧密相关的社会公共活动,那么,不管它的外在形态、具体实践活动表现为何种形式,其背后的内在价值逻辑一定是深受政治、经济、社会影响的复杂过程。如此看来,人类历史上诸多的城乡规划理论、思想(不包括那

些纯粹的工程技术创新与进步)都难以脱离这一窠臼,概莫能外。

因此,认识一个国家、一种整体文化环境中的城乡规划思想的发展,其本身就必须被置于政治、经济、社会的大背景之中进行考察;而反之,通过对城乡规划思想发展的考察,就可以管窥甚至透视出一个国家及其文化、社会环境的总体演变历程。这样的一种视角,可以使我们超越城乡规划实践中众多纷繁复杂的具体问题,从而在更高的层面去认知城乡规划的本质、把握城乡规划的脉搏、前瞻城乡规划的发展方向,这就是我们研究城乡规划思想演进历史的重要意义之一。因此,就像其他许多学科一样,城乡规划思想史的研究是至关城乡规划学科发展的基础性工作,这样一种认识,遂化做我们尝试写作本书的使命感与直接动因。

然而,新中国成立以来的发展环境及其相应采取的发展道路曲折多变,尤其是受到“摸着石头过河”的渐进式改革思维影响,1978年以来中国社会的总体发展政策与价值导向也表现出了鲜明的阶段性特征,这不是我们用一个简单的“新中国成立以来”或者“改革开放以来”就可以整体、笼统地予以概括的。六十余年来的总体性、深刻性而又具有阶段性特征的政治、经济、社会变化过程,深刻地影响了中国城乡规划思潮的发展变迁,然而,这一领域的研究至今在学术界还没有全面展开。欲要认知当代中国城市发展之谜,欲要了解中国城乡规划内涵的时代变迁,欲要透析中国当今城乡规划宏大事业背后的真实逻辑,1949年尤其是1978年以来的中国城乡规划思潮就成为一个必须研究的领域。

需要指出的是,之所以本书书名没有冠以“中国当代城乡规划思想”,而是采用了“中国当代城乡规划思潮”为题,主要是因为我们觉得新中国成立以来尤其是在当前这个快速城市化、剧烈变动的时代中,中国规划界对所谓的“本土规划思想”还缺乏深刻的思考、系统的建构与普适性的提炼;同时,客观上由于改革开放以来中国经济社会发展处于巨大的转型期(有关“中国特色社会主义”、“社会主义初级阶段”等的论断),具有非稳定、非定型的原因,因而也缺少得到公认并经得起历史检验的系统、成型规划思想。所以,尽管我们认为中国古代或许有一些可以称得上“规划思想”的内容;而当下则似乎还不适合使用“思想”之一词汇,“思潮”应该是更能准确表达当代中国城乡规划发展境况的词汇。然而,这并不意味着否认六十余年来中国城乡规划界在规划角色认知、规划价值判断、规划理念等方面的深刻变化,以及在诸多领域尤其是实践中显著的进步与创新。

本书基于将城乡规划思潮演进置于宏观政治、经济、社会环境中予以研究的基本考虑,以重大发展时期的政治、经济、社会转型为序,将新中国成立以来总体发展划分为若干个时期,分别阐述这些时期城乡规划所面临的主要问题、主要价值取向、主要规划应对等等,并试图予之以历史性的客观评价。在此需要说明几点:

(一)作为一本关注“规划思潮”发展历史研究的著作,我们更加注重的是挖掘、阐述那些影响和左右中国当代城乡规划发展的本质性、思想性的深刻内容,而不是试图去全面罗列中国城乡规划发展的方方面面,更不是要撰写一部新中国成立以来全面、翔实的宏大“城乡规划史”。所以,本书是重在对社会经济大转变背景下的规划思潮的系统梳理,并辅之以一些典型的规划事件等素材予以例证,力求实现以点带面、小中见大的效果。

(二)正因为本书探讨的是深受政治、经济、社会过程影响的规划思潮,不宜采用某一个具体的规划事件进行截然的研究分期,所以本书倾向于将规划思潮历史的分期基于中

国宏观的社会经济发展背景(而且从规划思潮演进而言,这样的历史分期宜粗不宜细),并在此背景中去发掘各个时期城乡规划思潮的特征。需要强调的是,历史分期是为了研究和写作的必要,体现的是一个时期的主体思潮情况,但并不意味着各阶段之间的规划思潮突然转折、截然断裂甚至绝对终止。

(三)本书是阐述1949年新中国成立以来中国城乡规划思潮的总体演进。从1949年至改革开放前,中国的城乡规划发展虽然经历了起步、发展、停滞等艰辛历程(当然,这一时期中国的总体发展环境也经历了大起大落的若干历史性转折,相应的城乡规划思潮也并不是线性演绎的),但是总体上处于“计划经济模式”与“苏联模式”的影响之下,其思潮演进并没有重大的本质性变化,所以本书将其统作为一章予以简要的论述,并不进行太多的展开。需要特别说明的是,改革开放以后的中国城乡规划发展经历了一个波澜壮阔然而也是更加复杂的过程,城乡规划肩负了更加艰巨的历史使命,主体规划思潮也发生了鲜明的阶段性变化,其中更有诸多值得我们深思与检讨的内容。因此,本书在内容上并没有采取将改革开放前后两个时期相并重的处理方式,而是将篇幅重点放在了1978年以来中国城乡规划思潮演进的研究之中。

(四)1949年新中国成立之后,中国经济社会发展长期处于城乡二元格局之中并总体延续至今,相比于城市,乡村长期被置于次要和受压制的地位。因此,中国在城市规划领域有比较系统、显著的理论与实践进步,但是长期没有或者缺乏真正深刻意义的乡村规划,这种状况一直到了2005年前后随着中央对“社会主义新农村建设”、“城乡统筹”的关注,才有了明显的变化。2008年开始实施的《中华人民共和国城乡规划法》则是第一次在法律体系上建立了覆盖城乡的完整的规划编制与管理体制,才真正有了“城乡规划”的概念。因此,本书虽然冠以“城乡规划思潮”,但是受制于上述原因,内容上不得不还是以“城市规划思潮”为主,这也是本书写作中的一个缺憾。

本书得到了国家自然科学基金课题“转型期中国城市空间再生产的效应、机制与治理研究”(No. 41171134)和国家社科基金重大项目“城市哲学和城市批评史研究”(11&·ZD089)的资助。全书由张京祥、罗震东总体构思、写作、统稿,在写作过程中,研究生何鹤鸣、赵晨、高慧智、杨浩、王泮、曹子威等同学帮助收集了有关资料,并撰写了部分章节的初稿。南京大学建筑与城市规划学院的崔功豪教授、原国家住房和城乡建设部城乡规划司张勤副司长(现为杭州市规划局局长)从本书总体框架构思之始,就给予了极具建设性的指导,在本书的写作过程中不断予以关心、帮助,并为本书撰写了序言。清华大学建筑学院的武廷海教授、中国城市规划学会副理事长石楠教授等在第一时间通读了本书的初稿,给出了许多颇有见地的建议。需要特别说明的是,值此正式成书之际,正逢崔功豪教授八十大寿,也以此书作为学生向恩师献上的生日祝福。在本书写作过程中,有幸参与了邹德慈院士主持的国家自然科学基金课题“新中国城市规划史”的中期研讨,受益良多。此外,本书中引用了来自于汪德华先生《中国城市规划史纲》(东南大学出版社,2005)一书中的许多插图,在此诚表谢意。东南大学出版社的徐步政老师、孙惠玉老师是作者多年的好友,一如既往地给予本书立项、出版以最大的支持。所有这些来自方方面面的关心和支持,都成为我们两年来克服种种困难与懈怠从而完成写作的强大动力,在此一并向他们致以最诚挚的谢意。

作为一部研究中国当代城乡规划思潮的著作,我们认为这本书的最大意义是进行了

一个新领域的初步尝试,还难以称得上非常成熟的研究。在此真诚地求教于各位方家,并期望日后在规划界同仁们的共同努力之下,这一领域的研究能够不断得以发展、充实、完善。此外,由于水平、资料、时间所限,本书中许多内容是难以尽善尽美的,一定还存在着一些疏漏与不当之处,恳请广大读者不吝赐教。

张京祥 罗震东

2013年早春于南京大学

目录

序一	/ 1
序二	/ 3
前言	/ 6

1 中国当代城乡规划思潮演进的总体框架	/ 1
1.1 经济社会总体发展环境中的城乡规划思潮	/ 2
1.1.1 空间规划的“建构”哲学与生成逻辑	/ 2
1.1.2 中国当代城乡规划思潮演进的基本框架	/ 4
1.2 中国当代城乡规划思潮流变的阶段划分	/ 5
1.2.1 既有的相关研究	/ 5
1.2.2 中国当代城乡规划思潮流变的阶段划分	/ 9
1.3 不同阶段城乡规划思潮演变要述	/ 10
1.3.1 1949—1977年:单向落实计划需求的空间工具	/ 10
1.3.2 1978—1983年:传统框架下的思维有限突破	/ 12
1.3.3 1984—1991年:科学化思潮引领下的积极探索	/ 14
1.3.4 1992—2002年:经济快速增长环境中的被动应对	/ 16
1.3.5 2003年:科学统筹发展理念下的全面重构	/ 18
1.4 中国当代城乡规划思潮演化的主要脉络	/ 21
1.4.1 脉络之一:规划的角色与目标	/ 21
1.4.2 脉络之二:规划的体系与内容	/ 22
1.4.3 脉络之三:规划的技术与方法	/ 23
1.4.4 脉络之四:规划的学科与研究	/ 24
1.5 中西方城市规划思潮演化谱系比较与思考	/ 26
1.5.1 二战后西方城市规划思潮的阶段特征概述	/ 26
1.5.2 中西方城市规划思潮的阶段特征比较	/ 28
1.5.3 从外来规划借鉴到本土规划创造	/ 28
2 改革开放前中国城市规划思潮简述(1949—1977年)	/ 30
2.1 主体意识形态:全面学习苏联	/ 31
2.1.1 严峻形势下的必然选择	/ 31
2.1.2 苏联模式全面而深刻的影响	/ 33
2.2 对城市的认知与曲折的城市化进程	/ 36
2.2.1 社会主义城市价值观	/ 36
2.2.2 “社会主义城市价值观”主导下的曲折受制的城市化历程	/ 42

- 2.3 城市规划的兴起、发展与停滞 / 49
 - 2.3.1 城市规划的兴起与短暂发展(1949—1957年) / 50
 - 2.3.2 城市规划由“大跃进”到“打入冷宫”(1958—1964年) / 55
 - 2.3.3 城市规划的全面、长期停滞(1965—1977年) / 58
- 2.4 对城市规划的认知:计划落实与工程技术 / 62
 - 2.4.1 角色认知方面:国民经济计划的延续和落实 / 62
 - 2.4.2 空间认知方面:围绕生产及其配套的功能载体 / 63
 - 2.4.3 学科认知方面:典型的工程技术思维 / 66
- 3 城市规划恢复性发展与计划主导思维(1978—1983年) / 68
 - 3.1 国家发展中心任务的根本转移 / 69
 - 3.1.1 历史转折关头的思想大解放 / 69
 - 3.1.2 改革开放创造了人类历史上的增长奇迹 / 69
 - 3.1.3 改革开放宏大背景中的城乡规划发展 / 72
 - 3.2 城乡改革初步尝试与试探性对外开放 / 72
 - 3.2.1 农村经济体制改革的率先突破 / 72
 - 3.2.2 城市经济体制改革的逐步突破 / 75
 - 3.2.3 恢复城乡商品市场 / 76
 - 3.2.4 试探性的开放:设立经济特区 / 78
 - 3.3 城市规划工作的全面恢复 / 80
 - 3.3.1 重新开启城市规划工作 / 80
 - 3.3.2 重建全国城市规划组织机构 / 83
 - 3.3.3 初步建立城市规划编制与管理体制 / 83
 - 3.3.4 恢复与发展城市规划人才培养工作 / 84
 - 3.4 计划主导下的城市规划思维延续 / 85
 - 3.4.1 恢复重建计划式的规划体系 / 85
 - 3.4.2 城市化与城市发展方针:谨慎的探索 / 88
 - 3.4.3 城市功能多样化认知及对西方规划理论的有限引入 / 90
 - 3.4.4 国家主导的计划规划思维:构建国土开发新格局 / 97
- 4 双轨经济体制时期的城市规划思潮(1984—1991年) / 100
 - 4.1 两种经济体制形态的嬗变 / 101
 - 4.1.1 中国进入经济发展与改革的战略推进阶段 / 101
 - 4.1.2 双轨制运行:转轨中摩擦,摩擦中转轨 / 102
 - 4.2 活力与混乱并存的城乡快速变革 / 103
 - 4.2.1 “小城镇,大战略”:找到了中国城市化之路? / 103
 - 4.2.2 城市经济体制改革推进与“价格闯关”失败 / 106
 - 4.2.3 进一步扩大对外开放 / 108
 - 4.2.4 城市土地有偿使用:影响城市发展的深远变革 / 111

- 4.3 系统化、规范化与科学化的规划思潮 / 113
 - 4.3.1 对大城市的恐惧与小城镇情结 / 113
 - 4.3.2 城市规划角色认知:初步成为引领发展的主动工具 / 116
 - 4.3.3 系统化、规范化的思维:城市规划体系、规范的整体建立与基本完善 / 118
 - 4.3.4 两种新规划凸显出不同的思维取向 / 121
 - 4.3.5 城市规划的科学化思潮 / 126
 - 4.3.6 兼容并蓄、本土创新的规划思潮 / 128

- 5 快速增长神话下被动应对的城市规划思潮(1992—2002年) / 130
 - 5.1 社会主义市场经济体制的全面建立 / 131
 - 5.1.1 南巡讲话与市场经济体制的确立 / 131
 - 5.1.2 全面对外开放与外向型经济的增长道路 / 131
 - 5.1.3 国有企业改革与多元经济的多样化发展 / 133
 - 5.2 增长型体制与政府企业化主导的城乡发展环境 / 135
 - 5.2.1 出口导向的经济增长战略与体制 / 135
 - 5.2.2 分税制改革推动下的地方政府企业化 / 138
 - 5.2.3 亚洲金融危机助推城镇化成为国家战略 / 142
 - 5.2.4 中心城市优先增长与城市空间快速扩张 / 146
 - 5.2.5 社会保障体系的转变与全面重构 / 151
 - 5.2.6 城乡二元体制加剧城乡矛盾 / 153
 - 5.3 城市规划的被动应对与冲突激变的规划思潮 / 155
 - 5.3.1 市场经济环境中城市规划的角色认知 / 156
 - 5.3.2 空间的价值认知与开发扩张导向的规划 / 158
 - 5.3.3 规划体系内的被动应对:空间调控体系的失效与实用主义哲学 / 162
 - 5.3.4 规划体系外的有限探索:公平、效率的冲突与权衡 / 169

- 6 综合发展目标下城乡规划思潮的主动转型(2003年) / 173
 - 6.1 全球化背景下中国发展方式的挑战与转型 / 174
 - 6.1.1 全球化带来的机遇与挑战 / 174
 - 6.1.2 不断加强的宏观调控与中央再集权化 / 176
 - 6.1.3 不断加剧的区域发展落差 / 179
 - 6.1.4 城乡发展的巨大差距与矛盾 / 181
 - 6.1.5 单一 GDP 增长方式的问题与困境 / 182
 - 6.1.6 牺牲环境的发展模式不可持续 / 183
 - 6.2 统筹思想引导下的城乡发展巨大转变 / 185
 - 6.2.1 加速的城镇化与新国土开发战略 / 185
 - 6.2.2 都市区化进程中的区划调整与治理转型 / 190
 - 6.2.3 城乡统筹发展与社会主义新农村建设 / 192
 - 6.2.4 民生与公平优先的社会保障体系建设 / 194

6.2.5	生态文明与宜居城市建设	/ 197
6.3	城乡规划的主动转型与多元包容的规划思潮	/ 200
6.3.1	前所未有的“规划高潮”:空间规划的“繁荣”	/ 200
6.3.2	城乡规划角色认知:从技术工具向公共政策的转变	/ 202
6.3.3	空间认知的演进:从单一孤立走向多元统一	/ 204
6.3.4	城乡规划理念的演进:公平、科学与人本	/ 215
6.3.5	城乡规划理论创新:实践总结与主动建构	/ 222
7	充满挑战的中国城乡规划未来发展之路	/ 228
7.1	城市化世纪的新课题	/ 229
7.2	对西方国家城市化进程的时空回溯	/ 230
7.2.1	城市化的原始积累基于对社会弱势群体的整体剥夺	/ 231
7.2.2	通过殖民主义政策转嫁城市化的成本	/ 232
7.2.3	城市化得到了国际规制的庇护	/ 234
7.2.4	城市化基本是在没有生态环境约束的情况下完成	/ 234
7.3	中国的“压缩型”城市化环境	/ 235
7.3.1	需要高度浓缩地完成多维历史进程	/ 235
7.3.2	中国城市化面对日益紧缩的内外环境	/ 237
7.3.3	压缩城市化背景下的中国城市化基本内涵	/ 240
7.4	中国城市增长主义环境的终结	/ 241
7.4.1	中国城市增长主义的内在制度逻辑	/ 242
7.4.2	城市增长主义的空间化表征	/ 244
7.4.3	城市增长主义的危机及其终结	/ 245
7.5	中国城乡规划的总体应对与理论建构	/ 247
7.5.1	全新环境中的中国城乡规划主动应对	/ 247
7.5.2	中国城乡规划理论建构的关键突破	/ 253
	主要参考文献	/ 257
	图片索引	/ 269
	表格索引	/ 279

1

中国当代城乡规划思潮演进的总体框架