

城乡规划变革

美好环境与和谐社会共同缔造

Urban and Rural Planning Reform: Jointly Create A Better
Environment and A Harmonious Society

王蒙徽 李郇 著

中国建筑工业出版社

城乡规划变革

美好环境与和谐社会共同缔造

Urban and Rural Planning Reform: Jointly Create A Better
Environment and A Harmonious Society

王蒙徽 李郁 著



中国建筑工程出版社

图书在版编目(CIP)数据

城乡规划变革 美好环境与和谐社会共同缔造 / 王蒙徽, 李郁著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2016. 6

ISBN 978-7-112-19494-0

I. ①城… II. ①王…②李… III. ①城乡规划—研究—中国 IV. ①TU982. 29

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第129042号

责任编辑: 率琦 张惠珍

责任校对: 王宇枢 姜小莲

城乡规划变革

美好环境与和谐社会共同缔造

Urban and Rural Planning Reform: Jointly Create A Better
Environment and A Harmonious Society

王蒙徽 李郁 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京京点图文设计有限公司制版

北京中科印刷有限公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 15¼ 字数: 379 千字

2016年7月第一版 2016年7月第一次印刷

定价: 69.00 元

ISBN 978-7-112-19494-0

(28810)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

目 录

第 1 章 城乡规划的反思：发展方式的转型与规划的困惑	1
1.1 城乡规划促进经济发展	3
1.1.1 城乡规划为发展创造空间	3
1.1.2 战略规划成为引领发展的重要手段	6
1.2 中国经济发展面临的转型	8
1.2.1 粗放式的经济发展模式不可持续	8
1.2.2 经济发展与社会发展相互嵌套	9
1.3 城乡规划面临的瓶颈	11
1.3.1 城乡规划的体系	11
1.3.2 城乡规划的体制	12
1.3.3 城乡规划的监督与维护	13
1.4 城乡规划发展的困惑	14
1.5 城乡规划转型的探索	16
1.5.1 城乡规划新理念的提出	16
1.5.2 城乡规划新实践的探索	18
第 2 章 美好环境与和谐社会共同缔造的实践：从云浮到厦门	23
2.1 云浮实验	25
2.1.1 云浮实验的背景与内容	25
2.1.2 云浮共识	31
2.2 厦门实践	34
2.2.1 美丽厦门战略规划	34
2.2.2 “美丽厦门共同缔造”行动	41
第 3 章 美好环境与和谐社会共同缔造的思考：认识论和方法论	43
3.1 认识论	45
3.1.1 人类的追求与探索	45
3.1.2 人、社会与自然	53

3.1.3 西方的探索56

3.1.4 中国的探索61

3.1.5 人居环境科学66

3.2 方法论70

3.2.1 整体论70

3.2.2 社区为基础71

3.2.3 参与为核心84

3.2.4 制度为关键89

第4章 美好环境与和谐社会共同缔造的工作路径95

4.1 共谋97

4.1.1 问题导向97

4.1.2 多媒宣传99

4.1.3 课程培训100

4.1.4 平台建设102

4.2 共建104

4.2.1 房前屋后105

4.2.2 公共空间106

4.2.3 基础设施108

4.3 共管109

4.3.1 组织建设109

4.3.2 管理制度110

4.3.3 志愿精神112

4.3.4 行动计划113

4.4 共评114

4.4.1 评比标准115

4.4.2 奖励机制116

4.5 共享117

第5章 共同缔造工作坊：参与式规划的新模式127

5.1 群众的参与129

5.1.1 群众参与规划的传统129

5.1.2 群众参与的发展意涵130

5.2 共同缔造工作坊133

5.2.1 共同缔造工作坊的内涵133

5.2.2 共同缔造工作坊中规划师角色的转变134

5.2.3 共同缔造工作坊的意义135

5.3 共同缔造工作坊的组织架构与工作流程	136
5.3.1 共同缔造工作坊的组织架构	136
5.3.2 共同缔造工作坊的工作流程	137
5.4 厦门莲花香墅工作坊	141
5.4.1 发展历程	142
5.4.2 工作坊的背景	143
5.4.3 工作坊的流程	143
5.4.4 共识与愿景	144
5.4.5 行动计划	145
第 6 章 美好环境与和谐社会共同缔造的实践案例	153
6.1 老旧社区	155
6.1.1 小学社区	156
6.1.2 镇海社区	167
6.2 新社区	174
6.2.1 海虹社区	175
6.2.2 兴旺社区	185
6.3 乡村社区	195
6.3.1 西山社区	196
6.3.2 院前社区	201
6.3.3 曾厝垵社区	214
第 7 章 城乡规划变革，建设美丽中国	227
7.1 推动城市治理能力与治理体系的现代化	229
7.1.1 城乡规划变革推动政府职能转变，建立“横向到边、纵向到底”的城市治理体系	229
7.1.2 以人居环境建设为城市治理的抓手	230
7.1.3 “从群众中来、到群众中去”	231
7.2 探索中国人居环境科学	231
7.2.1 建设“五位一体”发展的平台	231
7.2.2 实现统筹规划与规划统筹的结合	232
7.2.3 探索规划师角色的转变	234
参考文献	236

第 1 章

城乡规划的反思：发展方式的转型与规划的困惑

1.1 城乡规划促进经济发展

改革开放以前,我国实施的是计划经济体制,城市规划被作为“国民经济计划的延伸和具体化”,附属于经济计划,成为执行和落实国民经济计划的技术手段(邹德慈等,2014)。在新中国成立初期,城乡规划在推进城市建设、产业发展与居民保障等方面发挥了重要作用。1978年以后,国家由计划经济体制向市场经济体制转型,改革开放带来技术革新、资本投入以及生产要素市场化的过程,城市发展面临新一轮的机遇与挑战。在此背景下,城市规划调节社会经济发展的重要价值和作用逐渐显现。特区规划、开发区规划、战略规划等一系列为适应城市发展需求而开展的工作,有效地促进了国家社会经济的发展与国民生产生活水平的提高。

1.1.1 城乡规划为发展创造空间

1. 特区规划的实践

20世纪80年代,为满足经济体制改革与对外开放的发展需求,构筑国内外开放交流的“窗口”与改革发展的“先导”,国家进行统一的空间部署,先后设立5个经济特区、14个沿海开放城市与3个经济开放区。这些特殊经济区实际上是改革开放政策实施的空间。以深圳为代表的特区规划与建设,充分体现了这一时期我国的城乡规划实践。

深圳位于珠江三角洲东岸,毗邻“千年商都”广州及世界重要的金融贸易区香港,拥有良好的港口资源,是香港溢出的跨界资本最易着床,也是最易获取外来资本投入的区域,具有得天独厚的对外开放的优势。1982~1986年,国家连续编制和修订《深圳经济特区总体规划》,建立国家改革开放以来第一个以社会主义市场经济为前提的城市总体规划,对商品经济条件下的城市规划新方法从理论和实践上作出了有益的探索。从曾经参与当时深圳总体规划的周干峙先生的回忆文章中,可以看出当时深圳总体规划的三个重要创新。首先是分散的空间结构,根据港资小规模投资加工制造业的特点,规划以城市基础设施建设为引导,因地制宜地坚持“规划一片、开发一片、收效获益一片”的方针,采取小地块、带状分散组团式的城市布局,大大增强城市空间对未来发展不确定性的应对。其次是城市发展的弹性,规划突破常规思维,大胆创新,超越当时国务院所规定的远期86万人的城市人口规模,实际按照120万人与200万人的人口规模进行城市基础设施配套与交通道路系统的预留处理,为深圳应对随后而来的城市高速发展奠定了良好的基础。再次是区域的视角,在机场选址方面,规划依据对城市发展趋势的合理分析,超前组织城市空间,更改选址,将深圳机场置于深圳、东莞与广州之间,使其从服务于深圳市的机场,逐渐发展为区域性机场,对深圳作为区域中心城市的聚集力与辐射力提高产生积极的支撑作用(杨保军,2010)。这些富有远见的规划内容,在改革开放与经济发展前景未知重重的情况下,实现了对城市发展的有序控制。

深圳特区的规划以为特区经济发展服务为规划的指导思想，以从特区实际出发为基本原则，以动态的、滚动式的规划，根据不同时期的发展需要，对规划布局与控制指标进行及时的调整与修改。这种依据深圳实际特点确定规划定额与建设标准的规划创新实践，为深圳创造举世瞩目的“深圳速度”，发展成为具有影响力的国际化城市提供了支撑与保障。同时，深圳特区规划的成功，为国家开辟了对外交流、与世界接轨，融入全球化发展浪潮的“窗口”，有效促进了国家经济发展与竞争力的提升。

2. 开发区规划的实践

经济特区快速发展的示范作用推动了各地区划定相对集中的区域，发展中外合资、合作、外商投资经营等各类外向型经济，形成了规模空前的开发区规划与建设浪潮。开发区成为继“经济特区”建立后，对外实行开放的又一重大的空间举措（武廷海、杨保军、张城国，2011），成为国家开放政策的重要内容。

广州，作为我国自古以来对外通商的重要城市，具有发展外向型经济的良好基础。1984年12月，国务院批准建立广州经济技术开发区，成为首批国家级经济技术开发区之一。规划明确将开发区建成以广州为母城的花园式卫星城，充分依托母城的经济、技术、人才力量与基础设施，按照市场走向进行发展；同时结合开发区自身环境条件及战略目标，规划开发区的发展（王媛，2001）。同时，规划要求开发区建设将规划和开发模式相结合，外引内联并举，实行分层开发、分化开发，采取“全面规划，逐步实施，开发一片，收获一片”的规划原则和土地需求预测。此外，规划加入有效的土地利用控制方案与举措，确保合理有效的土地开发与建设密度。广州经济技术开发区规划模式，逐渐成为全国开发区规划的典型模式之一。

另一个具有代表性的是苏州工业园区规划。苏州工业园区是由中国和新加坡两国政府合作开发的现代工业园区，其规划有效借鉴了新加坡在规划管理上的成功经验，通过建立健全的目标体系、严格的控制系统、良好的外部环境与配套的行动计划，推进城市规划管理的制度创新（陈启宁，1998）。规划通过科学的规划布局，合理配置各种生产要素和资源，形成资源节约效应，构筑完善的空间结构，并通过“规划共绘、资源共享”，有效避免分散、重复、低水平开发，为园区长期发展奠定基础。同时，园区规划着眼于园区“既是先进产业聚集区、又是现代化新城区”的定位，采取“先规划后建设、先地下后地上”的方式，使规划的具体内容与“先发展产业聚集区，建设基础设施，随后开发居住用地以及商业区”的土地开发模式相结合，推进规划有序实施。此外，苏州工业园区规划与建设工作坚持“规划先行、规划即法”，强调对于规划内容“行政管理层不能干预、技术管理层无权更改”，园区建设完全依照图纸施行。在严格的规划管理体系下，苏州工业园区实现“一次规划、20年不变”，逐渐成为世界知名的高新技术产业基地。

开发区作为政府主导的产业发展目标的直接产物，在市场经济发展的进程中，逐渐成为国民经济发展中“新的经济增长点”。在发挥窗口、辐射、示范和带动作用等方面取得明显成效，有力地促进了区域经济的快速稳定发展和整体素质的提高，成为新一轮城乡规划推进城市与区域经济发展的有效实践。

3. 控制性详细规划的发展

20世纪80年代中期后,伴随经济形态由单一向多元化转变、住房制度改革与城市土地有偿使用的推进,土地开发利用需求倍增。不同群体基于土地有不同的价值取向与利益诉求,导致城市用地建设与管理的矛盾加剧。实际用地脱离规划控制的现象屡见不鲜,城市建设秩序与风貌趋于混乱。市场经济条件下城市建设对规划编制与管理提出新的要求,即需要更具实施性和操作性的规划成果、更多元的管理手段和宽严有度的控制措施。在此背景下,我国借鉴国外区划法的相关经验,进行控制性详细规划的探索。

1982年,上海虹桥开发区率先进行详细规划的探索实践,对规划片区进行分区和土地细分限制,拟定车辆出入口方位及小汽车停车库位等8项控制指标,对园区建设进行引导,成为中国控制性详细规划的“初次尝试”(张京祥、罗震东,2013)。1989年,清华大学编制桂林中心区控制性详细规划,首次正式提出“控制性详细规划”的名称,初步形成较为系统的规划编制方法。规划从基础研究与规划研究入手,对城市和中心区现状功能、城市景观和城市历史文化等内容进行深入分析,并依据城市发展问题的根源与未来趋势的判断,确定规划原则和土地使用调整意向,初步确定控制引导的内容和原则。此后,按照先分区、尔后分片、再划分若干基本规划地块的“区一片一块”三级划分方法,进行土地细分。基于对用地现状情况与土地使用调整意向的考虑,结合建设控制与引导原则的指引,根据城市用地的实际情况确定基本地块的大小。以此为基础,规划通过确定综合指标赋值实现对基本地块建设活动的控制和引导。桂林中心区控制性详细规划,从桂林市发展实际出发,设立包括用地面积、用地性质、建筑密度、建筑高度、容积率、建筑后退等12个指标的体系,并逐一赋值。这是控制性详细规划编制最重要的工作内容,也成为其有别于总体规划等传统规划的核心内容。此次规划实践对城市建设予以有效的控制引导,妥善地协调了规划师与建筑师的工作关系,在为建筑设计提出规划条件之余,也为建筑师留下较大的创作余地。同时,综合指标体系的确定和赋值,为城市土地有偿使用与房地产开发行为提供依据(赵大壮,1989),对提高城市规划和城市管理水平发挥了重要作用。

1991年,建设部将控制性详细规划正式列入《城市规划编制办法》,并进一步明确其编制要求,控制性详细规划自此成为各地城市日常规划建设管理的直接工具与核心手段。1995年,建设部制定的《城市规划编制办法实施细则》进一步明确控制性详细规划的地位、内容与要求,其逐步走上规范化轨道。1998年,深圳市人大通过《深圳市城市规划条例》,把城市控制性详细规划的内容转化为法定图则,在为规划立法提供有益探索之余,通过对群众参与机制的引进,对控制性详细规划应对市场经济条件进行积极尝试(张京祥、罗震东,2013)。

控制性详细规划以科学理性的指标强化城市的规划管理,改变城乡规划编制与管理过去单一计划式、注重形体设计的刚性思维,而尝试建立一种将刚性规划控制与弹性事项应变得相结合的新规划模式,依靠经济、法律、技术并用的调节手段来实现城乡规划意图,中国城乡规划的总体思维自此向市场经济转向(邹德慈等,2014),为市场经济下城市进一步建设与发展奠定了良好的基础。

1.1.2 战略规划成为引领发展的重要手段

1.2000 年广州战略规划的提出

经过 10 余年的发展,在市场经济体制的驱动下,我国城市化进程快速推进,社会经济快速增长,城市发展中的诸多矛盾亦日渐凸显。利益驱使下城市范围的无序扩张、土地开发利用的不合理、城市各组成部分功能的不协调与生态环境的日益恶化等问题,阻碍了城市的进一步建设与发展,同时也为指引城市发展重要纲领的城乡规划提出了更高的要求。然而,以总体规划为代表的传统规划体系,因受法规限制、审批约束等多方面原因,已无法应对因经济体制改革不断推进与深化带来的新的挑战。因此,基于城市重要问题的研究分析,拟定适应城市全面、协调和可持续发展的规划诉求尤为迫切。2000 年,在借鉴国内外有关城市规划的成功经验,总结改革开放以来对城市规划方面探索的基础上,以国内现有规划体系为基础,广州在全国率先开展了城市总体发展战略规划研究,并在此基础上形成《广州市城市建设总体战略概念规划纲要》(简称广州战略规划),掀起编制城市发展战略规划的全国性风潮(王蒙徽,2006)。

2000 年,广州在改革开放政策指导下迅速发展,城市人口规模由 1989 年的 365 万增加到 976 万,建成区面积从 54km^2 增加到 485km^2 。进入新世纪,广州城市发展何去何从?基于对广州城市发展现状问题的反思,为广州未来发展新蓝图提供科学依据的考虑,广州以城市空间拓展为核心,确立其“国际性区域中心城市”和“适宜创业发展、适宜居住生活的山水型生态城市”的长远总体战略目标,明确城市定位、发展方向、发展重点等重大战略问题,以土地利用、交通网络与生态环境三大要点为主要内容,拟定广州战略规划。

城市的一切建筑工程,无论其内涵功能与空间利用如何,必然要落实到土地上,考虑城市发展的基本架构首先应该考虑市域内每一块土地的使用功能(林树森,2011)。首先,广州战略规划从城市人口规模快速增长的需求出发,建立新型城市空间结构。即以新区为重点发展方向,采取有机疏散、开辟新区、拉开建设的措施;提出“南拓、北优、东进、西联”的空间发展战略;构筑以山、城、田、海的自然格局为基础,沿珠江水系发展的多中心组团式网络型城市结构。其次,规划在充分重视城市交通作为串联城市各组成部分的基础上,拟定交通战略。提出生态交通、高效和多元交通的理念,建设多元化的综合交通体系,形成对城市空间拓展、区域间联系、客货运输效率的重要支持。更为重要的是,广州战略规划将生态文明融入规划之中,着力于生态环境建设。如建立“三纵四横”的区域生态廊道,加强自然保护区建设,培育必要的城市组团间生态隔离带,加强生态恢复,建立和完善有效的生态环境建设政策体系等。通过构建可持续的生态空间结构,为广州的建设和发展提供科学依据与长远规划。

广州战略规划是面对市场经济大潮和城市快速发展冲击,所探索的一种强调前瞻性、战略性、整体性、长期性与时效性的宏观层面的“新规划”,在巩固与提升广州作为区域中心城市的地位、促进经济快速增长与城市功能布局优化之余,还发挥了对城市规划体系的统领作用。在战略规划的指导下,广州先后编制了城市总体规划、近期建设规划、控制导则一张图、重点地区城市设计等一系列规划成果,初步建立起以战略规划为核心的规划

编制体系(王蒙徽、段险峰、田莉,2001)。为保障战略规划的科学性和有效性,2003年与2006年,根据战略规划的实施成效,广州先后启动两轮战略规划的跟踪评估研究工作。通过实施检讨,战略规划有效地指导了城市管理与建设,增强了广州城市建设与发展的科学性,较好地发挥了规划对广州市国民经济和社会发展的促进与调控作用。

广州战略规划的成功,激发了各地规划探索的热情。2003年年初,北京市围绕空间建设与发展的问题,编制了北京空间发展行动计划,致力于将城市发展目标与可能的实施途径相结合,促进城市社会经济发展。以战略规划为始的规划探索,在丰富的实践过程中,逐渐打破传统以“总体规划—详细规划”为框架的城市规划体制,形成“战略结构规划—行动计划—规划设计”构成的规划新体系。战略结构规划着力于解决城市发展的区域生态环境保护与建设、基础设施协调、资源共享等问题,尽可能利用各种优势条件,形成一个高瞻远瞩的战略结构规划。行动计划则是在战略结构规划指导下制订的若干具体行动,包括规划、环境、经济、生态、交通、社会等多个方面,保障规划的可实施性。在战略结构规划与行动计划的指导下,结合地方条件进行建筑、园林等城市总体设计,作为前两者走向具体实施的重要环节(吴良镛、武廷海,2003)。以战略规划为代表的规划新体系,深刻体现出城市规划从“被动式”转向“主动式”的演化趋势,在切实、有效地指导城市建设与发展,加快经济发展速度与水平方面,较传统规划发挥越来越重要的作用,因而为学界与市场推崇。

2. 各类新城与新区的建设规划

2000年以来,伴随全球化程度的不断加深,城市经济与空间发展不断融合,对更广阔的城市空间建设提出了新的要求;单一工业园区性质的开发区,已无法满足当前城市发展的新需要;开发区规划逐渐向综合新城区转变,“综合区”、“大学城”、“新区”、“新城”等新型城区的规划建设兴起。

郑州市,作为全国人口第一大省河南省的省会城市,是全国重要的交通与电信枢纽城市。然而,较其他省会城市,郑州市城市首位度与辐射力却明显偏低,老城区发展用地匮乏,无法支撑城市依托中原城市群崛起战略发展成为区域性经济中心的目标。2003年,郑州市邀请日本著名建筑师黑川纪章做郑东新区建设规划,带动新城规划国际化。黑川纪章将其生态城市、共生城市与新陈代谢城市的规划理论思想融入具体规划内容中,以改善人居环境为导向,推进郑东新区建设。其改变传统城市建设模式,采取组团式开发的方法,以商务、办公、产业、居住与教育的五大组团建设新城有机体,兼顾生产与生活功能。同时,强调以环形道路、河渠、湖泊的绿化建设构建生态回廊与生物圈,促进城市发展与自然生态保护相协调;依托生物学指导下良好生态系统的构建,实现新区与老城、传统与现代、城市与自然、人与环境的和谐共生与历史延续和可持续地发展。郑东新区规划的编制与建设,体现了城市扩展性规划对生态保护与可持续发展的回归。

2009年,国务院批复同意原南汇区行政区域划入浦东新区,继1990年之后进行浦东新区二次开发。新区规划确定国际机场、洋山港、外高桥港等重要交通设施落户浦东,以生态环境整治与建设改善新区风貌,促进新区生活环境品质的提升。浦东新区成长为带动上海和长江三角洲地区现代化建设的重要增长极,也成为向世界展示中国城市现代化的重要窗口和改革开放成功的重要标志。伴随新区规划的大规模实施建设,新区规划逐渐成

为政府通过拓展城市空间获取土地收益的重要渠道。

伴随国家转型发展,知识与创新作为城市发展的核心要素,受到更广泛的重视。规划以产业转型为导向进行新区规划与建设,从生产型规划逐渐转向生活型规划。在高校扩招浪潮下,作为新的教育组织形式和体制在城市空间的有机组合,大学城规划与建设兴起。2003年,广州大学城规划建设启动,作为城市空间“南拓”的重要建设项目,大学城的规划综合了咨询方案及研讨会达成的共识,在近远期结合引入高校的基础上,联合发展与教育产业相关的新技术、文化、房地产、综合服务等产业类型。同时,依托率先建成的交通线路构建商业服务中心和其他共享设施,构筑广州城市空间“南拓”的重要建设节点。依托“城—组团—校区”的空间结构层次,将大学城打造为既具有大学集中地特质,同时又具备“城”之特性的建成空间。其建设为广州城市发展集聚了更多的人才,推进了广州产业的转型发展。

新城区建设带来的城市空间结构拓展与社会经济发展,还体现在大事件下巨型工程的建设方面,这在中国各大城市均有普遍显现。2007年,广州亚运会亚运村规划建设启动,其选址于广州新城。亚运村的建设为新城的开发提供“触媒”,推动了新城交通和市政基础设施的完善;同时刺激市场力量,实现社会资金的汇集;在拉开广州城市框架之余,为新城开发的启动带来众多力量。

1.2 中国经济发展面临的转型

改革开放后,在城乡规划与建设等诸多发展行动的共同推动下,我国创造了举世瞩目的增长奇迹,取得了国家综合实力提升、国家经济飞速发展、国民生活水平日益提高等诸多成就。然而,经过30多年的快速增长,经济发展中存在的问题与矛盾不断积累,开始阻碍国家的可持续发展,我国经济发展面临转型。

1.2.1 粗放式的经济发展模式不可持续

改革开放与社会主义市场经济的确立,使中国创造了世界上少有的经济增长奇迹。到2008年,中国仅仅用五年时间,就实现了人均GDP由1000美元到3000美元的突破,步入中等发达国家行列。到2011年,中国则用四年时间,实现了从世界第三大经济体到第二大经济体的发展。

然而,支撑中国经济快速增长的条件正在变化。首先是人口红利的消失,从农村人口的存量来看,改革开放以后,农村大量劳动力向城市转移首先得益于农村体制的改革,即20世纪70年代末实行农业家庭承包制(蔡昉,2008)。承包制度激励了农村生产效率的提高,大量隐性的劳动力转化成剩余劳动力,为城市人口的快速增长提供了大量的后备力量。1984年提出的劳动力转移“离土不离乡”模式,鼓励农民从农业生产向非农产业转移,随后数亿的人口从中西部向东部转移。但是,进入21世纪,中国人口再生产类型逐步进入低生育阶段,15~64岁的劳动年龄人口的增长率,20世纪90年代以来开始放慢。目

前正呈现递减速度日益加快的局面，而且全部来自农村的贡献（蔡昉，2010）。

其次，资源环境问题正制约经济的持续发展。长期以来，我国经济高速增长主要由基础设施和房地产建设的高投资拉动，促发城市建设用地以高于人口增长率的速度快速增长，1981～2012年，我国城市建设用地从6720km²增加到45750.7km²，人均建设用地从46.7m²增加到123.7m²。“摊大饼”式的城市建设行为导致土地利用效率的整体偏低，工业和基础设施用地“低效利用”的格局至今仍未变化（刘世锦等，2014）。基础设施和房地产开发拉动的制造业，特别是重化工业，成为推动经济发展的主力。2011年，我国GDP总量占世界总量的10.48%，消耗的水泥、钢铁与能源则占世界总量的60%、49%与20.3%，重化工业成为我国产业集中发展的重要领域。

高资源投入、高排放的重化工业，在基础设施和房地产投资增速下降的情况下，面临产能过剩的问题；与此同时，也造成低资源利用率下的高污染问题。2013年，雾霾在我国中东部地区大范围、高频度出现，全国近2/3的城市空气未达二级标准。国务院为此拟定《大气污染防治行动计划》，明确提出2017年中国地级及以上城市可吸入颗粒物浓度比2012年下降10%以上，京津冀、长三角、珠三角等区域细颗粒浓度分别下降25%、20%和10%，表明我国污染问题已达到环境容量的上限（刘世锦等，2014）。

工业的快速发展带动了城市化进程的加快。2011年，我国城市化率首次超过50%，城市超越农村成为我国最主要的聚落形态，其形成的城市社会，也成为人们生活最主要的组织方式。以血缘关系为基础，以土地或水利为核心的集体主义维系的乡村社会，在以个人为主体、以生产需要决定社会关系的城市社会发展过程中，逐渐被剥离、稀释甚至碎化。这种社会变化一定程度上削弱了经济建设与发展的集体行动力量，弱化了集体行为创造潜在在经济收益的能力，不利于城市社会经济的可持续发展。

可见，“以增长代替发展”的“GDP至上”的单一经济增长方式，以牺牲生存环境与社会发展为代价换来经济高速增长的行为，以重化工业为代表的扭曲要素投入与产出的产业，所构成的“高投入、高消耗、高排放、低效率”的发展模式，在作为支撑的劳动力、土地、环境与社会条件发生变化时，已无法适应甚至阻碍新时期社会经济的发展，我国社会经济发展方式面临转型。

1.2.2 经济发展与社会发展相互嵌套

约瑟夫·斯蒂格利茨在谈及转型的本质时，引用波兰尼“嵌入”概念，指出转型不仅仅是经济的转型，更是社会的转型。这体现出波兰尼思想逻辑最为关键的“嵌入”概念和“双向运动”思想，即“经济并非像经济理论中说的那样自给自足，而是从属于政治、宗教和社会关系”，“不当的经济政策会造成社会关系的崩溃，而这种崩溃的本身也会产生非常不利的经济效应”。因而，“经济应当嵌入在社会关系中”（卡尔·波兰尼，1944），经济与社会关系的变化，将对城市经济转型发展带来直接影响。当经济与社会脱钩带来一系列社会问题时，应当充分发挥群众与政府的力量抵制与扭转这种局面，使经济与社会发展趋于平衡。

从计划经济到市场经济时期，中国社会主要经历了三个重要的发展阶段。新中国成立后，在赶超战略的指引下，为保证资本向重工业流动以维持工业化过程中的资本高度积累，我国实施计划经济，即以政府为中心，以分配作为资源配置和社会整合的主要形式，统筹

国家政治、经济、文化、社会等多方面发展。严格的户籍制度与土地制度在形成计划性流动,保证各种稳定剪刀差的同时,形成低成本的计划配置和空间计划安排(李郁,2012)。社队与单位作为这一时期兼具经济与社会两种职能的机构,为被广泛划归于机构内的人们提供生产与生活的基本保障,并维持相互间的基本平等。企业与政府、人与单位之间除经济关系外,还拥有密切的社会联系。这一时期,国家处于生产高度积累阶段,经济政策同时也是社会政策,经济被深深嵌套在当时当地的社会、政治与伦理关系中(王绍光,2012),为居民提供最基本的社会保障。

改革开放后,社会主义市场经济体制确立,国家优先关注效率与增长。这一时期,国家以GDP为发展导向,推行相对宽松的户籍政策,推进土地制度改革,促发农村劳动力流动,在低水平社会保障的基础上为生产要素市场提供大量低成本劳动力;并通过土地二元产权结构下,政府征收集体土地将其转化为城市国有土地进行交易的过程,促发土地在城乡和政府与居民之间进行二次分配。在此过程中,国家实现经济快速增长,却也使经济发展逐渐“脱嵌”于社会发展,导致社会分异出现。市场原则逐渐成为整合社会的机制,干预范围甚至涉及医疗卫生、教育等公共领域。个人福祉取决于各自的支付能力,经济体追求各自利益最大化,我国各群体社会收入、财富、卫生服务、教育质量等差距不断扩大(王绍光,2012)。1998~2007年,我国收入最高与最低的10%群体间收入差距比由7.3倍上升到23倍;2005年,全国居民基尼系数达到0.485,远高于0.4的国际公认警戒线。这些差距带来巨大的社会冲击,使区域、阶层、组织与观念等层面的社会分化加速,导致地方感与归属感瓦解、群体隔离与冲突频发、社会整合力弱化等诸多问题(刘燕、万欣荣,2011)。

同时,中国快速城市化进程在迅速瓦解乡村社会的同时,未能建立完整的城市社会体系,导致更深层的社会问题的出现。伴随一两代人短时间由乡村到城市的大规模迁移,传统乡村的集体性社会网络逐渐割裂,乡村内典型的集体性空间符号逐渐淡化。城市则被片面地视为无社会主体、无历史文化积淀的经济资源,作为迎合政府及资本对空间、土地、人力资源及规模效应等经济开发需求的“空间”、“土地”而被不断开发与更新。其上面的人、家庭、邻里社区被推土机快速铲平,其所蕴涵的社会主体、历史传承、有机社会及其生活、文化等,则遭到粗暴的排斥(陈映芳、水内俊雄等,2011)。同时,随着单位制解体与住房改革的推进,维系社区紧密关系网络的单位主体逐渐退出社区;社区居民频繁流动,逐渐演化为“生人社区”。城市从乡土社会转变为城市社会之间,缺少良性过渡。城市社会在薄弱的社会基础上被快速“催熟”,形成破碎化的社会关系网络,导致人与人产生隔离,社会经济发展所依赖的社会关系与社会资本难以广泛积累,经济发展受到来自社会的制约。

过于强大的市场力量,导致社会秩序遭受威胁。2008年起,政府试图通过再分配机制,用国家强制力打断市场链条,将经济与社会发展重新挂钩,让全体人民分享市场运作的成果,让社会各阶层分担市场运作成本,从而把市场重新嵌入到社会伦理关系中,形成社会市场。2008~2010年,国家出台的社会政策表明,国家财政支出从单纯重视经济建设逐渐向扶持“三农”、发展教育、保障医疗等民生方面靠拢。2014年,国家投资的近80%投向中西部地区则表明,国家财政投入也逐渐向困难地区和群体倾斜。

在国家层面将经济与社会重新挂钩的努力,尚未解决社会发展积累已久的社会矛盾。同时,日益繁杂的社会事务,让本已分身乏术的政府陷入困顿。公众自我意识的形成则使人们对公共服务提出更高要求。在经济与社会发展关系发生变化的新时期,国家转变政府

职能进一步推进经济与社会共同发展的同时，依托社会创新发挥群众力量、凝聚社会共识、进一步平衡经济与社会发展显得尤为重要。

1.3 城乡规划面临的瓶颈

改革开放以来城乡规划的探索与实践，引导城市发展实现从计划经济到市场经济的良好转型，加快了城市化进程，有效地促进了社会经济发展。然而，面临新时期中国经济社会发展的新形势，城乡规划面临着新的瓶颈。城乡规划体系、管理与监督等方面存在的问题逐渐暴露出来。

1.3.1 城乡规划的体系

在转型过程中，城乡规划体系存在的问题，主要体现在其编制过程与内容之中。从管理角度看，城乡规划作为指导城市建设与发展的重要依据，是政府控制与把握城市发展脉搏的重要手段，因而具有一定的政治属性与行政意涵。从时间角度看，规划具有动态性，这要求规划依据不同时期城乡发展呈现的现状、问题与诉求作出相应调整，同时应在一定时期内保持其稳定，以确保建设事项的落实与政策的连续。但是，在市场经济不断深化与活跃的今天，城乡发展突飞猛进，规划难以对此有长期性的预测与把握；另一方面，受行政体系调整与政府各部门职能变化的直接影响，城乡规划存在频繁变动的问题。在这种背景下，规划的不稳定性，导致真正具有指导意义的规划内容难以明确，城市建设的诸多事项处于举棋不定的状态，多项规划项目难以得到及时审批与反馈，成为阻碍城市发展的因素。此外，规划的编制过程，往往需要耗费较多的人力、物力与财力，并且具有一定的行政成本。因此，规划编制过于频繁，也带来较高的财政负担。

当前，城乡总体规划、土地利用总体规划与国民经济发展规划被视为指导城市发展最重要的三个规划。然而，此三类规划编制主体不同，编制年限与有效期的起始时间各不相同，难以实现有效对接。以城乡总体规划为例，其作为指导城市建设与发展的法定规划，按当前编制的标准要求，由住建部主导编制，在实际编制过程中需要和国土资源部主导编制的土地规划相衔接。《城乡规划法》规定城乡总体规划年限为20年，但在实践中需要与编制年限为10年的土地利用总体规划衔接，只能在其给定的土地规模指标内进行空间布局，但二者的衔接协调机制却没有法律的规定。同时，国家发改委编制的国民经济与社会发展规划是一个城市进行宏观调控和指导的“准则”，但却不理睬建设用地指标和空间的布局。这导致城乡总体规划在“三规”中居于尴尬地位，也反映出对接不畅对规划编制过程及其实施成效带来的负面影响。此外，主管专业规划的各部门主体，出于对部门利益的保护，通常反对其他职能部门涉足所分工管辖的领域。这一方面导致规划整体性与一致性的缺失，另一方面也反映出各部门对总体规划理解的不同。部分职能部门，特别是掌握铁路、港口、公路、能源等核心要素项目立项与资金控制权的部门，其所拟定的专业规划有时会与城乡总体规划相冲突。这些矛盾和问题肢解了城市空间发展布局的战略性和整体性，