

■ 当代城市规划著作大系

# 城市发展规划理论 与实践路径

潘悦 著

中国建筑工业出版社

当代城市规划著作大系

# 城市发展规划理论与实践路径

潘悦著



中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市发展规划理论与实践路径/潘悦著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2016. 7

(当代城市规划著作大系)

ISBN 978-7-112-19616-6

I. ①城… II. ①潘… III. ①城市规划-研究-中国 IV. ①  
TU984. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 169604 号

本书是一部基于我国经济政治制度特征下, 推进城市建设发展为目的的城市规划理论观点思考和规划技术探索的著作。本书分为三大部分。第一部分是研究我国现有城市建设中的城市规划作用与困境, 以及中国城市建设发展的客观规律和现实要求; 第二部分是推进城市建设发展为目的的城市规划理论观点思考, 及其相应的规划技术变革探索; 第三部分构建了我国经济政治制度背景下的城市发展路径选择框架, 以及城市建设运行过程中的政府与城市规划作用。

本书可供从事城市规划编制与管理、城市建设管理部门、城市一级开发企业和城市投融资机构等专业领域的人员阅读参考, 也可用作大专院校城市规划专业的教学参考书。

责任编辑: 王玉容

责任校对: 李欣慰 张 颖

当代城市规划著作大系

城市发展规划理论与实践路径

潘 悦 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

北京科地亚盟排版公司制版

北京云浩印刷有限责任公司印刷

\*

开本: 850×1168 毫米 1/16 印张: 7½ 字数: 175 千字

2016 年 9 月第一版 2016 年 9 月第一次印刷

定价: 30.00 元

ISBN 978-7-112-19616-6

(29084)

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)

## 序

改革开放 30 余年,中国城市规划的发展总体上是以“增长”为导向的,即所谓“增长主义”的城市规划。这一时期,城市规划主要是作为一种“技术工具”,为城镇化和工业化谋划,规划人居空间和产业空间,城市规划也因此确立了在城市建设系统中所谓的“龙头”地位。党的“十八大”以来,我国经济社会发展进入“新常态”,受资源环境约束和产业转型升级的要求,城市发展由规模扩张转向内涵式发展,从“增量规划”转向“存量规划”。为应对这种根本性变化,城市规划的思想、观念、理论方法及其规划范式都需要有新的转变与创新。首先,从根本上讲,城市规划的本质属性由“技术工具”转向“公共政策”,应充分认识到在资源环境与规模约束下城市规划调配空间资源和公共利益的公共政策属性。其次,在“多规合一”背景下,城市规划要从城市建设的“龙头”地位走下来,应充分认识到国家经济、社会和文化规划体系乃至空间规划体系中,城市规划只是其中之一,即使在城市建设系统中,城市规划也需要与其他部门的相关规划进行对接和协调,形成合力,共同推进城市建设发展。

本书作者潘悦在华中科技大学取得了城市规划和工商管理的双硕士,继而在建筑规划学院和公共管理学院完成了博士阶段的学习和博士后研究。本书的主要内容是根据其博士论文“快速发展背景下的城市建设系统运作研究”改写编辑而成。作为他的博士生导师,就其论文与书中的某些概念、观点和论述,我与他有过讨论。关于本书提出的“城市发展规划理论”,一开始工作室的老师同学是有争议的,一是含义不清,到底是“城市发展规划”的理论,还是“城市发展”的规划理论?看完本书的读者大致能够明白,应该是“基于促进城市发展的规划理论”;二是大家觉得本书提出的一些观点和想法还远没有形成系统,实在谈不上“理论”。对此,我给予的鼓励是:“有什么想法和观点可以先提出来,能不能形成理论以后慢慢去做”。事实上,我们也看到一些西方规划学者出的书,提出的所谓“理论”也只是一些观点,远不够系统。既然西方人可以“左理论,右理论”,为什么我们自己不可以“理论”一下呢?尤其是在当下城市规划的转型过程中,更需要我们有大量的年轻学者去大胆探索。

城市规划、城市建设系统、城市规划的属性及其作用,城市规划转型与变革都是内涵复杂的大命题,需要严谨、深入的研究和探讨。因此,以上说法并不能成为本书不足之处的借口,只是鼓励其把阶段性的学习、思考和实践体会总结一下,作为一个交流的机会求教于同仁,并得到广大读者的批评指正。是为序。

洪亮平

于华中科技大学,2016年4月25日

# 前言

## 一 城市文明与城市发展

城市发展带来的各种成就最终体现为城市文明，依次反映在制度、技术与文化三个方面。其中，制度是城市发展的基础，技术是改善生产力、促进城市发展的动力，文化则是城市发展文明的体现，对城市后续发展产生影响。工业革命以后，近现代城市发展历程以欧美国家为主导，并在制度、技术、文化等多方面不断演化。

城市处于不同发展时期，相对应有特定的制度标准，技术诉求及其文化特征。我国当代城市发展，因其幅员广阔、生产力发展不平衡，夹杂了从工业化时期到后工业化时期等各阶段城市现象，对我国的制度设计、技术运用和文化保护形成了极大挑战。在中国与欧美国家的体制差异下，我国城市发展不能完全照搬西方经验。中国城市发展需要有适合自身的城市理论与规划方法。

改革开放以来，我国城市快速发展，城镇化、工业化主导着各地方城市建设。在 20 世纪科学技术发展背景下，从历届中共“党代会”主题与议题的转变可以看出，制度改革解放了国民生产力，成为我国经济增长与城市发展的最大红利，而经济高速增长下，城市发展伴随着资源、环境、生态与社会文化等一系列问题也对我国现有政治经济制度转型与改革提出了迫切要求。

## 二 城市发展与城市建设

宏观层面，城市发展指城市经济、社会、文化、制度等多层次发展。而本书所探讨的则是微观层面的城市发展。即如何在国家经济社会发展的大背景下，促进中国城市快速向工业化、现代化、信息化发展。城市发展是目标与状态描述，具体可分为城市建设与城市运行两个层面。前者指城市发展战略选择下展开的各项城市设施建设行为及其管理制度构建；后者是在前者基础上政府如何维护企业与社会群体的生活与生产行为。城市建设的价值观与行为取向将直接影响城市发展的预期目标和城市运行效果。

目前，我国城市建设的最大困境在于缺乏响应社会主义市场经济体制下，给予政府、企业与社会群体指导的制度规范，以至于地方政府在城市建设中既是裁判员，又是运动员，同时负责经济发展与城市治理。为追求发展速度，现有地方政府行政决策集中在小群体的政府领导层，公众难以有效参与，往往造成城市建设中的低成本决策、高成本执行与高成本纠错。这种现象反映在诸多城市发展定位不准和大型建设项目决策失误中。因此，科学的城市建设决策、高效的城市建设运作与管理是城市发展的重要保障。

## 三 城市建设与城市规划

在城市建设中，城市规划扮演了重要角色。从参与城市发展决策到落实城市发展路径，从统筹城市资源，指导项目建设到融合公众意见，城市规划均发挥着重要作用。改革

开放以来,我国城市建设成就举世瞩目,其中城市规划功不可没。但同时我国城市规划在服务于城市建设、推动城市发展的过程中,亦遇到诸多理论与实践困境。例如对全社会“一流实践机会、二手规划理论”现象的质疑声越来越高。因此,探求适合中国特色、适应新型城镇化建设的城市理论和规划方法显得十分迫切。

追本溯源,城市规划是在城市建设主流形态下用于规划城市的技术工具。不同时期的主流意识形态、价值观以及外部规划理论的引入,综合影响着后期规划方向的发展。纵观世界城市发展史,城市建设主流意识形态经历了政治主流(封建时期)、经济主流(工业化时期)、社会文化主流(后工业化时期)等阶段。城市规划则对应出现了营建规划、功能规划、协作规划等思想与理论。而改革开放后短短30多年的城市化实践,中国城市发展集中了这三类主流意识形态,既有政治主流规划意识下的大广场、大轴线规划;也有经济与社会文化为主流的开发区规划和城市更新规划。近年来我国政治经济体制改革进程加快,五到十年便跃升到新的阶段。因此,为加强城市规划对政治经济制度变革的适应性,使之更好地服务于当代城市建设发展,在新的形势下,十分有必要探索和建立适合我国当代特点的城市规划理论与方法。

由此,本书是基于促进城市发展目标下的规划理论及其实践路径的探讨。其中,以研究城市规划与城市发展、城市建设的关系为出发点,探讨适应“新常态”背景下的城市发展与城市建设行为特征的规划理论观点和规划技术变革;而作为指导城市建设的相关规划类型之一,探讨城市规划发挥其技术工具和公共政策属性的实践路径。其中,第一部分通过构建城市建设系统,理清城市规划与城市建设、城市发展之间关系,是后述章节的研究基础;第二部分研究城市发展客观规律和中国城市建设的现实要求,这符合“中央城镇工作”的基本要求:即“尊重城市发展规律”,“统筹生产、生活、生态”三生空间,以及“供给侧改革”下“政府、社会与市民”之间的新关系;基于前两部分的观点与结论,第三部分吸收了其他学科的理论观点,综合融入到城市规划学科领域,提出了“城市发展规划论”观点,认为城市规划的服务职能和公共政策职能是适应新常态下城市发展需求的客观保障;基于“城市发展规划论”观点,第四部分探讨了城市建设中城市规划与其他类型规划的协调关系,以及城市规划自身技术的变革思路,以此统筹“空间、规模、产业三大结构,提高城市工作全局性”;第五部分基于规划视角研究城市发展的具体路径,以此统筹“规划、建设、管理三大环节,提高城市工作的系统性”,重点包括尊重城市发展规律下的城市发展要素评价,构建适应“市场与政府”新关系的政府建设管理系统,并提出不同城市发展路径下的城市规划工作思路及其技术响应与变革。

# 目 录

## 序 前言

|                              |    |
|------------------------------|----|
| <b>第1章 中国当代城市发展与城市规划</b>     | 1  |
| 1.1 中国当代城市发展现状               | 3  |
| 1.1.1 城市发展概念解读               | 3  |
| 1.1.2 中国城市发展现状及其评价           | 3  |
| 1.1.3 中国城市发展现状困境             | 5  |
| 1.1.4 推动城市发展的制度设计            | 6  |
| 1.2 城市规划发展历程及其作用             | 6  |
| 1.2.1 城市规划概念及其发展历程           | 6  |
| 1.2.2 城市规划服务于城市发展的演化路径       | 7  |
| 1.2.3 我国现代城市规划的发展与作用         | 8  |
| 1.3 我国城市规划现实困境及其原因           | 9  |
| 1.3.1 支撑城市发展的城市建设系统          | 9  |
| 1.3.2 城市规划与城市建设的关系           | 12 |
| 1.3.3 城市规划指导城市建设的作用评价        | 12 |
| 1.3.4 基于制度视角的我国当代城市规划困境分析    | 13 |
| 1.3.5 城市规划困境突围               | 14 |
| <b>第2章 中国城市发展的阶段性特征与现实要求</b> | 17 |
| 2.1 中国城市发展的阶段性特征             | 19 |
| 2.1.1 城市发展阶段性概述              | 19 |
| 2.1.2 不同城市发展阶段的基本特征          | 20 |
| 2.1.3 城市产业发展的阶段性特征           | 22 |
| 2.1.4 城市空间发展的阶段性特征           | 25 |
| 2.1.5 不同发展阶段的参与主体类型与作用       | 26 |
| 2.1.6 不同城市发展阶段下的公共政策         | 29 |
| 2.2 中国当代城市发展的现实要求            | 29 |
| 2.2.1 指导城市发展的制度转变            | 29 |
| 2.2.2 地方政府的角色与作用转变           | 30 |

|                                    |           |
|------------------------------------|-----------|
| 2.2.3 市场配置主导下的城市建设运行 .....         | 32        |
| 2.2.4 生态环境约束下的城市产业转型 .....         | 33        |
| 2.2.5 城市发展不同阶段对城市规划提出的要求 .....     | 33        |
| <b>第3章 城市发展规划理论 .....</b>          | <b>35</b> |
| 3.1 城市发展理论分类 .....                 | 37        |
| 3.1.1 理论与实践的关系 .....               | 37        |
| 3.1.2 城市发展理论的分类 .....              | 37        |
| 3.1.3 实践是丰富城市发展理论的必经之路 .....       | 37        |
| 3.1.4 我国对西方现代城市发展理论的借鉴 .....       | 38        |
| 3.2 规划视角下的城市发展理论选择 .....           | 39        |
| 3.2.1 城市发展相关理论的选择 .....            | 39        |
| 3.2.2 发展经济学的相关理论 .....             | 40        |
| 3.2.3 竞争战略学的相关理论 .....             | 41        |
| 3.2.4 公共管理学的相关理论 .....             | 43        |
| 3.2.5 城市生态学的相关理论 .....             | 44        |
| 3.2.6 系统论的相关理论 .....               | 45        |
| 3.3 城市发展规划论 .....                  | 46        |
| 3.3.1 引言：城市发展规划论的提出 .....          | 46        |
| 3.3.2 城市发展规划论的概念与本质 .....          | 47        |
| 3.3.3 城市发展规划论的特征 .....             | 48        |
| 3.3.4 城市发展规划论的理论要点 .....           | 49        |
| 3.3.5 城市规划的多元属性 .....              | 51        |
| 3.4 城市规划的公共服务职能 .....              | 52        |
| 3.4.1 公共服务职能的概念 .....              | 52        |
| 3.4.2 基于政府主体的城市规划公共服务职能 .....      | 53        |
| 3.4.3 服务于企业与社会主体的城市规划公共服务职能 .....  | 55        |
| 3.5 作为公共政策的城市规划 .....              | 55        |
| 3.5.1 公共政策与城市规划 .....              | 55        |
| 3.5.2 城市规划作为公共政策对产业设施建设的指导 .....   | 57        |
| 3.5.3 城市规划作为公共政策对城市配套设施建设的指导 ..... | 58        |
| <b>第4章 中国当代城市规划变革与转型 .....</b>     | <b>59</b> |
| 4.1 经济与社会转型背景下的城市规划变革思路 .....      | 61        |
| 4.1.1 经济社会转型与城市规划 .....            | 61        |
| 4.1.2 中国当代城市规划变革思路 .....           | 61        |
| 4.2 城市规划与其他相关规划的关系 .....           | 62        |



|                                     |                                     |            |
|-------------------------------------|-------------------------------------|------------|
| 4.2.1                               | 城市建设发展的相关规划 .....                   | 62         |
| 4.2.2                               | 城市规划与产业类规划 .....                    | 63         |
| 4.2.3                               | 城市规划与物质类规划 .....                    | 66         |
| 4.2.4                               | 城市规划与行动类规划 .....                    | 68         |
| 4.3                                 | 城市规划编制方法改进 .....                    | 69         |
| 4.3.1                               | 城市总体规划编制的改进思路——政府、市场与公共利益的调控者 ..... | 69         |
| 4.3.2                               | 城市近期建设规划编制的改进思路——城市近期建设行为的指南 .....  | 75         |
| 4.3.3                               | 城市控制性详细规划编制的改进思路——对投资建设行为的约束 .....  | 77         |
| <b>第5章 基于规划视角的城市发展路径选择与实施 .....</b> |                                     | <b>81</b>  |
| 5.1                                 | 城市发展路径选择的基本思路 .....                 | 83         |
| 5.1.1                               | 对城市发展路径的认识 .....                    | 83         |
| 5.1.2                               | 城市发展路径选择思路 .....                    | 83         |
| 5.2                                 | 城市发展要素研究与评价 .....                   | 84         |
| 5.2.1                               | 城市发展要素研究的意义与作用 .....                | 84         |
| 5.2.2                               | 城市发展要素调查 .....                      | 84         |
| 5.2.3                               | 城市发展要素评价 .....                      | 86         |
| 5.3                                 | 城市发展路径类型 .....                      | 90         |
| 5.3.1                               | 基于竞争力模型的路径选择思路 .....                | 90         |
| 5.3.2                               | 内涵型城市发展路径 .....                     | 92         |
| 5.3.3                               | 渐进型城市发展路径 .....                     | 92         |
| 5.3.4                               | 跨越型城市发展路径 .....                     | 93         |
| 5.4                                 | 保障路径实施的政府建设管理系统构建 .....             | 93         |
| 5.4.1                               | 城市发展路径下的政府角色与作用 .....               | 93         |
| 5.4.2                               | 保障路径实施的政府决策系统 .....                 | 95         |
| 5.4.3                               | 保障路径实施的政府执行系统 .....                 | 95         |
| 5.5                                 | 不同城市发展路径下的城市规划工作方法 .....            | 100        |
| 5.5.1                               | 不同城市发展路径的城市规划工作思路 .....             | 100        |
| 5.5.2                               | 基于城市发展要素评价的城市规划响应 .....             | 101        |
| 5.5.3                               | 促进城市发展路径实施的城市规划技术改良 .....           | 103        |
| 5.5.4                               | 落实城市发展路径的城市规划项目类型 .....             | 104        |
| <b>参考文献 .....</b>                   |                                     | <b>107</b> |
| <b>后记 .....</b>                     |                                     | <b>110</b> |

# 第1章

## 中国当代城市发展与城市规划



## 1.1 中国当代城市发展现状

### 1.1.1 城市发展概念解读

现有对“城市发展”概念的解读较为抽象，这里将其分为广义与狭义两个层面。广义来讲，城市发展是人类文明的体现，深层次地反映在制度、文化与技术三个方面。科技进步推动人类社会生产力与生产关系不断变革，人类由奴隶社会向封建社会、工业化社会、后工业化社会逐步发展。早期，“城”与“市”是分开的两个概念。“城”主要起着防御作用，兼顾政治宗教文化中心；“市”泛指集市，是农产品与手工产品的交易地<sup>[1]</sup>。直到詹姆士·瓦特发明了蒸汽机，工业革命标志着人类跨入了工业化时期，城市才进入了以经济发展为中心的阶段；随后，信息化革命带来了全球化浪潮，进一步改变着城市发展的方向与模式。

狭义层面的城市发展指在特定生产力与生产关系下，并受到现有体制与政府执政理念的综合影响，通过制定城市发展目标，以产业发展为驱动力带动城市经济、社会、文化、生态共同发展。本书研究对象主要指狭义层面的城市发展，重点研究城市建设对城市经济、社会、文化、生态发展的影响与作用，并提出优化建议。

### 1.1.2 中国城市发展现状及其评价

改革开放后，从“发展是硬道理”到“十六大”中央提出“科学发展观”、“十八大”提出“新四化”建设等的中央历届方针政策可以看出，“发展”一直是我国城市建设的主题，其内涵由过去的“唯GDP论英雄”转变为现在注重经济、社会、生态、文化的共同发展。纵观三十多年来中国城市发展整体情况，我国城市出现了两个明显特征：一是地区差异下的城市发展不平衡；二是地区内部也存在发展不平衡现象。这两个“不平衡”现象严重制约了我国经济社会的可持续发展。

#### （1）地区间的发展差异及其原因

地区间发展不平衡是中国的现实国情。改革开放后“让一部分人先富起来”的政策促进了东南沿海地区的发展水平大大领先于内陆地区，在经济、社会、文化等方面形成较大差异。

中国城市发展出现地区间较大差异的原因在于两个方面：

一是体制差异下的政策红利。1978年中央选定深圳、厦门等四个沿海城市作为发展特区，享受经济体制改革带来的政策红利，推动周边地区市场化经济下的民营企业快速发展，而内陆地区还处于计划经济体制下的国有企业主导阶段。

二是地理信息优势下的全球化产业转移机遇。首先20世纪80年代，正值全球产业转移的高峰时期，欧美与亚洲发达地区的人力成本攀升，导致企业将加工生产环节转移到拥有地理与信息沟通优势、政策优势、人口红利优势的中国东南沿海地区。东莞、佛山等地区成为日本和中国台湾、香港企业投资建厂的首选区域。珠三角地区逐渐形成了“村村点

火,户户冒烟”的局面。其次,以温州、江阴等地区为代表的民营经济与村级经济大力发展,逐渐成为我国经济改革初期的优先发展区域。

## (2) 地区内部发展不平衡的现状及其原因

目前,我国经济发达与欠发达地区同样面临着“发展”困境,体现在地区内部经济发展与社会、文化、生态发展不平衡。地方政府设定的高经济增长目标忽视了社会、文化与生态环境协同发展的要求,具体表现为地区内部产业发展与城市发展的错位现象。

### 1) 东南沿海地区城市发展现状

东南沿海地区发展问题在于其产业发展领先于城市发展,导致社会管理服务与社会配套设施建设滞后。由外商企业和村镇企业投资兴建的以“三来一补”<sup>①</sup>为主的加工制造业带动着东南沿海地区的经济腾飞,而早期由于缺乏完善的城乡规划约束,造成该地区产业空间无序蔓延,城乡连片,难以分清城市与乡村边界。2008年金融危机以后,珠三角等发达地区面临着人力成本与土地成本提升的压力,当地多数外资、民营企业外迁<sup>②</sup>。地方匮乏的资金、技术与人才资源,以及遗留下来的大量旧厂房、旧村镇给城市旧城改造和产业升级带来巨大压力。其次,当地村镇居民与地方政府之间的土地资源补偿矛盾也日益突出,如2011年发生的广东省“乌坎事件”<sup>③</sup>。

社会方面,大量外来务工人员为当地经济发展做出了巨大贡献,却无法融入当地社会。地方政府没有提供相应的教育、养老、文化等设施配套保障。比如2013年东莞市常住人口800多万,其中户籍人口却不到200万。大量的未落户外来人员长期得不到相应的社会服务。当前,我国沿海地区的社会组织已经开始转型,而社会结构转型严重滞后。外来人员在地方上缺乏话语权,地方事务多由当地村民主持,进一步加深了不同社会群体之间的矛盾<sup>④</sup>。

### 2) 中西部地区城市发展现状

我国中西部欠发达地区的城市发展问题在于城市土地发展领先于产业发展。地方政府“借力”新型城镇化政策大力“造城”,而实体经济发展跟不上,“鬼城”现象接连出现。这一现象背后的驱动力是地方政府的“土地财政”依赖,统计数据显示,我国目前多数城市的土地财政占地方政府财政的50%,甚至80%以上。目前全国地方政府债务规模已达20万亿,2014年已进入了还贷高峰期<sup>⑤</sup>。

在土地财政与政府信用贷款支撑下,地方政府以“大资金、大手笔”拉开城市骨架,以城市发展目标下的功能布局指导交通设施与基础设施建设,而由于缺乏足够的产业支撑使得城市各项资源利用率低下。比如以装备制造为主的鄂尔多斯康巴什新城;以循环产业为主的唐山市曹妃甸新区;以旅游开发为主的广西北海市等城市均出现了“鬼城”现象。同时,快速城镇化建设产生了大量农村土地征收矛盾和城市旧城改造拆迁矛盾。

① 三来一补是指来料加工、来样加工、来件装配和补偿贸易,是中國大陸在改革开放初期尝试性创立的一种企业贸易形式。

② 乌坎事件是指陆丰市乌坎村村民在处理村内经济矛盾时,被村内外一些别有用心的人所炒作,导致村民用了错误的方式表达自身诉求。

③ 参见: [http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-05/19/c\\_126519736.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-05/19/c_126519736.htm).

其次,招商引资是各地政府的工作重心,也是考察干部政绩的重要指标。地方政府通过展示城市发展目标与计划,制定优惠政策大力招商。但由于城市缺乏软实力,唯有牺牲社会与生态利益,大力发展化工、钢铁、纺织、造纸等低端产业,由此产生了一系列的社会矛盾与生态矛盾。

### 3) 地区内部发展不平衡现状评价

笔者认为,造成城市发展内部不平衡现象的主要原因在于中国现行的政治体制困境。地方政府对城市资源配置的控制权与支配权较大,市场力发挥自由配置的力度不足。在以城市为核心、以GDP增长为导向的发展理念下,城市发展甚至被部分政府官员以升迁为目的的“政绩工程”所绑架。城市发展缺乏经济、社会、生态、文化与空间的“五位一体化”规划,最终导致产业发展与城市发展脱节。

由地方政府小部分领导层负责制定城市发展决策,而对城市土地、环保、民生等公共利益负责的地方行政主管部门(如国土局、环保局与民政局等)隶属于地方政府领导之下,由此难以对各项决策发挥直接作用。许多地区出现的“急功近利”式建设行为让全社会付出了巨大的社会与生态代价。此外,由于某些地方发展诉求与建设行为甚至得到上级政府的支持,进一步减少了地方政府的行政违规成本,甚至在出现较好的经济发展预期下作为“勇于改革探索”的经验加以推广。

## 1.1.3 中国城市发展现状困境

### (1) 四大发展困境

当代中国城市发展存在的地区不平衡及其内部不平衡现象产生了资源、生态、环境与社会文化等一系列困境,直接影响了城市可持续发展。

资源困境:一是以资源为发展基础的城市。这类城市经过多年开采,资源枯竭,城市失去往日的经济活力,留下了环境污染等一系列问题。如何转型是这类城市发展亟须破题的任务,比如石油城市大庆、矿产城市黄石、煤矿城市临汾、大同等。二是我国多数城市面临土地资源瓶颈,地方政府过度依赖土地财政,大量开发建设的行为导致城市土地资源利用低效,而无序扩张下的城市功能结构缺乏整体联动效应。

生态困境:目前,我国各地以城市为中心的建设行为取向忽略了城与乡、人与自然的共生发展,导致生态湿地、湖泊河流等生态系统被破坏。尤其在生态敏感和严重缺水的中西部地区,地方政府为了推动经济增长,引进高耗能企业,加剧了地方生态环境压力。

环境困境:环境困境分为大气污染、水资源污染、土地污染三大类。大气污染是近期全社会的热门话题。各地城市现有的重化工制造业、汽车尾气和北部地区的冬季采暖直接加剧了空气环境污染,危害了人们的生活与工作;“PM2.5”数据统计直接反映了各地空气环境污染情况。我国水资源污染与土地污染情况同样严峻。调查发现,“目前中国城市地下水污染约占97%,污染程度分为严重污染、中等污染和轻度污染,基本清洁的城市地下水只占3%”。

社会文化困境:社会问题主要是大量城市建设征地与拆迁行为产生的社会冲突,以及外来务工人员与当地居民之间的社会矛盾,具体体现在城乡二元体制下的教育、养老、医

疗等多方面差异。城市文化困境是指千篇一律的城市景象,传统城市文化在快速城镇化进程中没有得到充分保留和延续。

#### (2) 城市发展困境改善及其效果

针对上述城市发展困境,各地政府制定了诸多相关政策与法律法规予以应对。近年来,相关政策可分为以下几类:一是产业类政策,如产能过剩引退政策、高新产业扶持政策、地方产业发展引导政策等;二是土地类政策,如物权法、农村土地扭转政策等;三是环境保护政策,如环评政策、节能减排政策等;四是社会与文化政策,如历史文化保护政策、拆迁补偿政策等。然而,城市作为一个复杂系统,各类子系统关联性强。在缺乏对城市整体性认知的基础上,政府所制定的政策难以发挥合力作用,部分政策甚至难以执行。

#### 1.1.4 推动城市发展的制度设计

体制与制度是促进或制约国家与城市发展的关键。我国城市能否可持续发展受到三个层次政策的影响:一是以政治体制改革为主导的宏观政策制定,从国家层面指导城市发展方向,是城市建设的基本纲领;二是城市层面的制度设计,关系到城市发展及其实施路径的政策安排;三是针对城市产业、社会、生态、文化等具体层次运行的城市政策制定。这三个层次政策分别承担不同的角色与任务,互为依托。

改革开放后中国快速发展过程中出现的诸多问题,倒逼我国现有政治经济体制转变,各地以问题为导向的“自下而上”政策改革路径推动多方面的政策改进。然而,目前我国城市发展尚缺乏中观层面的制度设计,这对于落实国家层面的宏观政策,引领城镇化健康发展必不可少。而城市规划作为服务于城市发展的政策工具与技术手段,是构成中观层面城市制度设计的核心载体之一。下文将以城市规划作为落实城市发展的政策与技术工具,展开进一步的探讨。

## 1.2 城市规划发展历程及其作用

#### 1.2.1 城市规划概念及其发展历程

##### (1) 城市规划的概念

促进城市发展,城市规划起着举足轻重的作用。城市规划定义可概括为<sup>[4]</sup>:为了实现一定时期内城市的经济和社会发展目标,确定城市性质、规模和发展方向,合理利用城市土地,协调城市空间布局 and 为各项建设所作的综合部署及具体安排。城市规划是建设城市和管理城市的基本依据,是在确保城市空间资源有效配置和土地合理利用的基础上,实现城市经济和社会发展目标的重要手段之一。

##### (2) 现代城市规划的产生与发展

现代城市规划是伴随着近代工业化时期出现的各类城市问题而诞生的,其发展初期并没有完善的城市规划学科体系与技术框架。工业革命(又称为“产业革命”)出现后,城市人口迅速集聚,资本家在功利主义与实用主义驱动下,与工人阶级的矛盾日益突出,从而

引发了各种社会冲突。为了解决城市出现的各类问题,许多具有创新精神的城市活动家与学者关注当时出现的各类城市问题,英国学者 P. hall 称此为“病理学”城市研究时期。城市规划成为政府协调企业与社会关系的途径,通过“共同契约”解决工业化生产带来的城市卫生,环境与社会问题。如伦敦在 1900 年制定了改善城市生活环境的公共卫生政策,美国在 1920 年制定了保护居民采光权的开发控制政策<sup>[5]</sup>。随着这些解决方案的完善与深入,城市规划逐渐形成了独立的工作体系。

20 世纪初始,欧美国家城市规模快速扩张,这首先引发了以建筑师为首的实践者对城市建设的探讨,出现了田园城市、带形城市、工业城市等理想主义城市模式。其中霍华德的“田园城市理论”是现代城市规划诞生的标志。这些城市探索直接影响了后来的美国芝加哥规划、巴黎改建规划、伦敦规划。二战前后,城市规划逐渐形成了独立的运行体系,涉及城市发展战略层次与实施管理层次。前者从宏观层面指导城市与区域发展,如日本的大东京计划、英国的伦敦发展战略等;后者是指导城市建设的具体城市规划技术,包括法律文件和引导性文件。当代城市规划学科体系已相对丰富、完善,各国在不同体制背景下探索适合自身的城市规划理论与方法。

### 1.2.2 城市规划服务于城市发展的演化路径

#### (1) 城市规划通过融合、吸收其他理论指导城市发展

面对不断出现的城市问题,城市规划通过不断融合、吸收其他理论而发展自身,最后形成自身的理论体系指导城市发展建设。城市规划在吸收了哲学、经济学、社会学、生态学等领域的相关知识后,逐渐形成为哲学层面、科学层面和技术层面等研究方向和领域<sup>[6]</sup>。

其中,哲学层面的城市规划研究具有超前性,是对城市发展的抽象思考。科学与技术层面的城市规划研究则具有一定的滞后性,是应对当前城市问题的具体对策。实质上,真正走在城市研究前沿的当属哲学家、经济学家和社会学家。他们通过“形而上”的意识观察城市动态、市场趋势和社会问题,通过碎片化现象捕捉相关信息,推测城市问题根源及其发展趋势。城市发展趋势又引导着城市规划理论与技术的改进。如 20 世纪 50 年代诞生了计算机技术背景下的理性综合规划;20 世纪 70 年代产生了政体理论背景下的政治经济规划;20 世纪 80 年代出现了后现代化背景下的新自由主义规划;20 世纪 90 年代出现了全球化背景下的多元主义规划<sup>[7]</sup>。

城市规划所涉及的学科内容广泛,以至于多数学者在相当长一段时间对城市规划作为一个独立的学科体系提出质疑。就其自身而言,城市规划理论研究与实践脱离的现象也普遍存在,规划人感觉城市规划没有自己专属的学科平台。然而,城市规划正是作为一个集成综合学科的平台,才能根据不同城市发展阶段所出现的问题,吸收不同的学科知识为城市发展所用<sup>[8]</sup>。将不同的价值观与学科知识引入城市规划,产生了不同类型的规划理论与技术,从而解决特定的城市问题。城市规划学科的独特性便在于此。

#### (2) 城市规划与时俱进地指导城市建设

不同时代背景产生了不同的城市问题。一直以来,城市规划理论与技术不断应对着城市发展中出现的新问题与新诉求。工业革命以前,城市规划作为“建筑技术”满足了封建



社会领袖对皇权、神权空间的追求,较少考虑社会、经济、大众文化的综合需要;工业革命以后,科学技术与市民社会的发展使城市规划的研究范畴日益超越物质形态设计方面,而更多引入了经济学、社会学、生态学和政治学等相关领域知识。规划学者们将此称之为“城市规划中的理论”,而涉及城市规划自身及其过程规律的知识称之为“城市规划的理论”,虽然这两类理论有时难以严格区分。

吴志强、P. hall 等将现代城市规划的发展历程划分为四个阶段:20 世纪初至 1945 年以前称为精英分子对城市规划思想的探索与实践时期;1945~1960 年为二战后以现代建筑运动为支撑的功能主义规划思想时期;1970~1980 年,西方国家大量城市建设活动趋于停止,社会价值观体系在城市规划思想中占据了主导地位,形成了后现代城市规划思想时期;20 世纪 90 年代以后,西方社会基本恢复了平稳秩序,城市规划思想的探索主要集中在全球化影响、可持续发展以及城市管治等方面。

这四个发展阶段出现了两个非常重要的思想代表,即现代主义和后现代主义规划思潮,对后来的城市发展及其制度建设起到了深刻影响<sup>[9]</sup>。按照 L. Sandercock 的观点,现代主义下的城市规划出发点是理性的,并在其具有综合性的时候最有成效;城市规划的科学性重于艺术性,可概括为国家与政府主导下的计划性安排。而后现代主义规划强调社会公正性、公众参与、公民多元性、城市包容性和人性化的城市。简言之,对于这两类规划思想的比较可以通过《雅典宪章》(1933 年)与《马丘比丘宪章》(1977 年)很好诠释。这也反映出城市规划服务于城市发展的基本趋势,即由理性主义向社会文化主义思想的转变,从空间功能分区到城市系统整合思维方式的转变,从终极静态向过程渐进的思维观转变,从精英规划观到公众规划观的转变。

城市规划作为对城市空间资源配置的手段,一直针对“有界”空间进行研究。如同心圆模式、有机疏散理论、格迪斯的区域观、克里斯塔勒的中心地理论。但是,当代信息化技术的发展与应用引导城市规划在“泛空间范畴”配置城市资源。进入 1990 年后,各国城市发展开始注重全球一体化的影响。学者弗里德曼(1986 年)、沙森(Saskia Sassen, 1991 年)、周振华(2008 年)等提出了全球城市、城市网络体系等概念<sup>[10]</sup>。这对于城市规划是一个极大挑战:一是城市规划需要在更大范围内考虑城市发展问题;二是面对新全球背景下的城市网络体系,城市规划应引入竞争战略、城市管治等学科知识予以应对。

### 1.2.3 我国现代城市规划的发展与作用

#### (1) 我国现代城市规划的发展

中国城镇化发展起步较晚。初期主要借鉴国外城市建设经验,后来随着经济政治体制的变革,城镇化发展方向与经验借鉴对象也发生着转变,大体可分为苏联时期、欧美时期和自我探索时期。

新中国成立后,我国城市建设主要借鉴苏联的城市规划理论与经验,比如 1950 年初期北京、上海、武汉市等城市总体规划编制引入苏联专家提出的大轴线、中央广场等规划要素布局城市空间。这时期,城市规模与数量较少,城市规划作为计划经济体制下的行政统筹手段,完全服从中央与地方政府意志制定城市发展计划。