

当代城市规划理论与实践丛书

当代城市规划导论

陈秉钊 著

中国建筑工业出版社

国家自然科学基金重点资助项目(批准号: 59838290)

上海市重点学科建设项目资助(沪教科 2001-4)

当代城市规划理论与实践丛书

陈秉钊 主编

当代城市规划导论

陈秉钊 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代城市规划导论 / 陈秉钊著. — 北京: 中国建筑工程出版社, 2003

(当代城市规划理论与实践丛书)

ISBN 7-112-05722-1

I. 当... II. 陈... III. 城市规划—概论 IV. TU984

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 018428 号

责任编辑: 黄居正 陆新之

版式设计: 陆新之

当代城市规划理论与实践丛书

陈秉钊 主编

当代城市规划导论

陈秉钊 著

*

中国建筑工程出版社 出版、发行(北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京佳信达艺术印刷有限公司印刷

*

开本: 787 × 1092 毫米 1/16 印张: 9¹/₄ 字数: 228 千字

2003 年 5 月第一版 2003 年 5 月第一次印刷

印数: 1—2500 册 定价: 76.00 元

ISBN 7-112-05722-1

TU · 5021(11361)

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)

本社网址: <http://www.china-abp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

总 序

1898年英国E·霍华德的《明日的田园城市》问世象征了现代城市规划理论的诞生。过去的一百年,世界在城镇化的重大发展时期里,城市规划理论得到了重大的发展。

由于城市规划毕竟是一门应用性的学科,要把城市规划的理论付之于实践,要把理论落实到地上,必然需要得到工程技术学科的支持。霍华德亲自领导,于1903年在距伦敦市中心56km的赫特福德郡(Hertfordshire)购置了1545hm²乡村土地,创建了第一座田园城市莱奇沃斯(Letchworth),并请建筑师R·昂温和B·帕克负责编制城镇规划方案。

也许是在城市规划的日常实践中,建筑师的工作是大量的,所以导致城市规划学科的技术层面,物质形态的部分内容逐渐占据了突出的地位。于是《明日的田园城市》中城市物质形态(Physical)的部分被一代又一代地强化,而作为城市规划理论更本质的部分,城市规划、建设、管理中的社会目标、经济分析、经营管理、社会团体的参与,等等,却逐渐被淡忘了。“把城市看成是一种扩大形式的建筑学,那就是建筑师设计单幢建筑,城市规划师设计建筑群。”(E·帕金森)^①

然而在城市规划工作者中,毕竟有些人看到了在物质形态的背后更本源的东西,“我们同行们逐渐了解到,最根本的社会和经济的力量,它是形成我们环境的最重要因素,任何成功的城镇设计,必须以它们的社会和经济力量为出发点。”(W·鲍尔)^②包括许多建筑师也看到

① 英国皇家城市规划学会前主席

② 英国利物浦城市规划处原处长,城市的发展过程,中国建筑工业出版社,1981

了,“在当代条件下,建筑继续存在于城市之中,是城市的一部分,使城市生活的某些空间得以物质化。然而,今天更胜于过去者,就是我们意识到城市要多出于它的建筑物和建筑学。……所有这些,都不仅是完全跳出了建筑师日常职业实践的范围,而且,我们习以为常的分析手段和建造项目都无法对这些条件提供答案。”(I·S·莫拉莱斯)^①

《当代城市规划理论与实践丛书》不是对霍华德开创的现代城市规划理论的否定,恰恰相反,而是对当前尤其是我国在向市场经济体制转轨过程中,城市规划、建设和管理遇到的许多问题的探索,对《明日的田园城市》所包含的许多被淡忘了的内容的追回。我们力图立足于城市规划,由此走出去,从史学、哲学、系统工程学等获得思想武器,从经济学、社会学、管理学、法学、地理学等科学中汲取养料,最后要走回来,解决城市规划当前所面临的问题。

城市规划主要是政府行为,随着我国加入WTO之后,政府职能将更进一步转变,本丛书将从技术层面转向政策层面,以政府的作为为主要内容。

城市规划学科是一个综合体,也是一个多面体,《当代城市规划理论与实践丛书》力求从更多视角来观察、分析城市和城市规划。它绝非否定以往的视点,而是一种补充。因为单纯的形态设计已经不能使我们到达霍华德田园城市理想的彼岸。丛书是献给新世纪城市规划的第三个春天。

陈秉钊

于2002年1月

^① 第十九届世界建筑师大会主题报告.现在与未来:城市中的建筑学.Ignasi de Sola-Morales.
张钦楠译.建筑学报:1996(10)

绪 论

城市规划学科正面临着重大的变革。传统的以建筑、工程为基础的城市规划学科,主要关注的是物质形态领域的问题,这对于正处在工业化与城镇化快速发展期的我国,无疑仍旧是重要的方面,但作为一门学科,单纯关注技术层面的问题,越来越显得不够了。

随着计划经济体制向市场经济体制转变的日益深入,城市建设投资主体已多元化。投资的决策越来越面临市场的风险,由于投资主体的多元化,不同利益集团正迅速形成,这就要求政府对建设行为作宏观的指导和调控,完善法制、规范市场,研究制定公共政策,努力促进公私的良好合作,维护公共的利益。

随着市场经济体制的建立,城市规划再也不是单纯的国民经济计划的延续和具体化。规划要有长远目标的战略安排,但又不是终极理想的静态描述,城市规划必须在多变的市场环境中适时作出反应,实现动态过程的管理与经营。

随着经济活动范围越来越大,越来越要求从区域范围进行协调,合理利用资源,保护生态环境,实行区域化基础设施的建设和共享。为此,首先必须解决区域协调管治的机制。虽然规划日常工作大量是技术层面的工作,但技术层面的解决有赖于政策层面的保证。技术创新必须在制度创新的前提下才能得到充分的实施和推广。

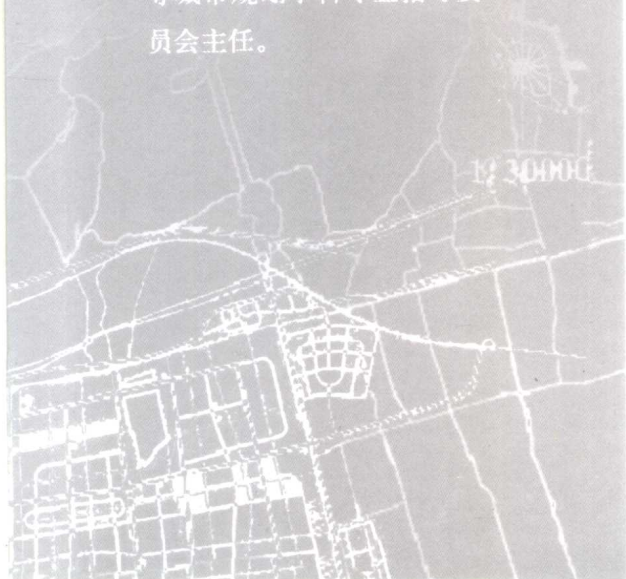
面对越来越复杂的规划、建设和管理问题,越来越需要民主决策,这必须以科学决策的机制作为保证。

总之,在当今变革的年代、转型的时期,城市规划正面临着许多新问题,需要从理论和实践的结合上作出回答。



作者简介

陈秉钊，1938年5月出生于福州市，1961年7月毕业于同济大学城市规划专业。曾任同济大学建筑城规学院规划系主任、学院院长。现任同济大学教授、博士生导师，并兼任中国城市规划学会副理事长，全国高等学校城市规划专业评估委员会主任，建设部高等城市规划学科专业指导委员会主任。



序

陈秉钊同志长期从事城市规划理论研究,已有不少论著,而这本《当代城市规划导论》是一部比较系统的力作。

《当代城市规划导论》共五章,从城市规划体系、审批制度、城镇化战略、村镇建设、城市生态、城市特色、历史文化保护、决策机制和管理体制九个方面概括了城市发展的一些理论问题,是比较全面、比较有深度的。许多章节引用了大量的实例来说明问题,看起来条理清晰,有说服力。

《当代城市规划导论》不仅梳理了传统城市规划中的一些老问题,还涉及到了许多当前城市规划工作中的一些新问题,如城市化问题、城市生态问题、城市可持续发展问题、城市经济问题、城市管理和城市经营问题等等,在对一些传统观念作了理性的剖析之后,又对这些新问题,旁征博引、综合辨析,得出了自己的论断,阐明了自己的观点,提出了不少改进的意见。这些宝贵的研究成果,对改进实际工作有重要意义。

我国当代的城市规划已经过了半个世纪,特别是经过了近十年的史无前例的快速城市化历程,其实践规模是世界城市发展史上所没有的。“实践出经验”、“实践出真知”,现在来总结提高,与时俱进,既是十分必要,又是十分紧迫的。今后城市规划“路在何方”,我想路不会在过去的书本之中,也不会在外国的书籍之中;路一定在自己的“经验”基础上,一定在自己的脚下。现今,许许多多中国特有的实际问题要研究解决,“总结”、“探路”的问题正摆在我们面前。好好总结,认真研究,解决了似乎是困惑的现实问题,走中国城市规划之路不就展现在我们面前了吗?

《当代城市规划导论》不仅是一项有意义的研究成果,也是一本好的教材、有价值的参考书。我相信还会引起同行们的兴趣和更深入地探讨。本书也将成为迎接我国城市规划第三个春天的一枝报春之花。

周平峰

2003年4月8日

目 录

绪 论

1 城市规划体系和审批制度	1
1.1 城市总体规划的战略性质	3
1.1.1 投资主体多元性和不确定性	3
1.1.2 技术型的总体规划	4
1.1.3 战略型的总体规划	6
1.1.4 城市总体规划的战略问题	8
1.2 面向管理的控制性详细规划	15
1.2.1 设计型的详细规划	15
1.2.2 从设计型详细规划走向控制型详细规划	17
1.2.3 控制性详细规划与管理	20
1.3 城市规划实施与经营	22
1.4 改革城市规划编制体系和审批制度	24
1.4.1 城市规划的稳定性和多变性	24
1.4.2 战略的稳定性和战术的灵活性	26
1.4.3 转变政府职能、改革审批制度	28
2 城镇化战略和村镇建设	29
2.1 城镇化是生产力发展过程的一个范畴	31
2.1.1 西方发达国家城镇化的过程	32
2.1.2 中国的工业化与城镇化	33
2.1.3 城镇化促进经济发展的战略意义	35
2.2 中国城镇化的道路	36
2.2.1 大力发展经济中心城市	36
2.2.2 小城镇发展战略和政策	38
2.2.3 加强城镇体系建设,实现整体现代化	44
2.2.4 城镇化的量与质	48
2.3 农村现代化和田园化	50
2.3.1 “农村城市化”与现代化	50
2.3.2 农村现代化和田园化	50
2.3.3 “规划下乡”加强建设的规划、组织和指导	53

3 城市生态和城市特色	57
3.1 可持续发展的战略指导思想	59
3.1.1 可持续发展战略思想的形成	59
3.1.2 可持续发展的概念	60
3.1.3 环境与挑战	62
3.2 生态城市、山水城市、园林城市	64
3.2.1 生态城市	65
3.2.2 山水城市	66
3.2.3 园林城市	68
3.3 城市设计和城市特色	73
3.3.1 城市设计的概念	73
3.3.2 珍惜自然、城市和山水自然的融合	76
3.3.3 尊重人,人是城市生活的主体	79
4 历史文化的保护、继承和发展	89
4.1 珍惜遗产、尊重历史	91
4.1.1 珍惜遗产是建设文明城市的天职	91
4.1.2 尊重历史,创造历史	92
4.2 保护与发展分歧中的启发	95
4.2.1 存在分歧是不争的事实	95
4.2.2 中庸之道的启示	97
4.3 历史文化遗产保护的理性思考	99
4.3.1 保护和发展的最终目的是发展进步	100
4.3.2 保护应从实际出发	102
4.3.3 保护应多种模式	103
4.3.4 历史是活的,保护和创新相辅相成	107
5 科学化的决策机制和现代化的管理体制	115
5.1 科学化的决策机制	117
5.1.1 科学决策的前提是调查和研究	118
5.1.2 科学决策必须建立谋断分离的机制	121
5.2 城市规划管理体制	124
5.2.1 分级管理、综合管理、垂直管理	124
5.2.2 以对象为导向建立城市管理体制	128
5.2.3 城市规划管理的法制化和制度化	130
5.3 经营城市	132
5.3.1 概念	132
5.3.2 城市资产、资本经营和经营的主要做法	134
5.3.3 城市规划中若干经营的问题	135
结语	138
后记	

1 城市规划体系和审批制度

城市规划是根据一定时期城市经济社会发展目标和发展条件,对土地及空间资源利用,空间布局及各项建设作出的综合部署和统一安排,是城市建设、发展和管理的重要依据。在我国经济社会发展和现代化建设中具有重要的地位。通俗地表达,城市规划是城市建设的“龙头”。

要发挥规划的龙头作用,既有对规划传统观念的检讨,又有在当今市场经济体系的建构过程中的改革。这既包括城市规划体系也包括城市规划审批制度的改革。作为政府行为的城市规划,应该强调城市总体规划的战略性和控制性详细规划的管理性,实施规划的实际性。简言之,总规抓战略、控规抓管理、落实规划抓“实事”。

在政府职能转变中,要使规划审批制度高效,保障规划的权威性和实效性。

1.1 城市总体规划的战略性和

1.1.1 投资主体多元性和不确定性

随着计划经济向市场经济的转型,城市规划必须应对投资主体多元化的新局面。显然在计划经济体制下,城市的各项建设,都是由政府投资、计划财政的安排,至少对年度建设的安排基本能够具体掌握,规划对计划内的建设项目的选址、落实比较主动。

随着市场经济体制的形成,城市建设投资主体日益多元化,政府固然仍是一个重要的投资主体,但其比重日益下降。据统计,市场投资1987年占30.93%,但到1998年,猛增到65.2%,这比重还在提高。市场投资有集体、私人、境外投资者等,而这些市场投资的主体他们的安排都不在政府能掌握、控制的范畴内,它随市场的变动随时都可能发生变化,这就构成了投资的不确定性,规划如何适应这种不确定性则成为重大的课题。

正因为这种变化,作为国民经济发展计划的具体化的传统城市规划必然难以应对。城市规划将走向主动的引导和控制,同时又是被动的等待和服务。

1.1.2 技术型的总体规划

传统的城市总体规划虽然也研究城市远期的发展目标,城市性质和规模,但最终是落实在很具体的技术层面上。规划安排得过细、过死,表现在技术细节上,则是着力推敲。传统的城市总体规划,土地使用划定得十分详细(图1-1 某市的总体规划图),图例的颜色多达数十种。但这种静态的、终极理想的安排,在不断变化的发展中不断地被实际所冲破。于是规划不得不进行不断地调整修改,这种技术层面的详尽的规划修编工作注定周期很长,短则一年,多则十年。这就造成已批准的规划和实际矛盾,难以执行,若要执行则合法但不合理,而正在修编的规划,显然较符合实际,但还没获得批准,若予以执行则合理而不合法。

传统的规划远期考虑20年,近期规划5年,姑且称之为看两步走一步的规划模式。20年对于城市发展历程是短暂的,尤其在经济快速发展的年代,常常潜伏着近视的后患。如某市(图1-2)在总体规划中将高压变电站安排在城市东北角外相当距离处。然而城市的迅速发展,变电站及高压走廊恰在城市发展主方位上,成了城市进一步发展的障碍。只因为规划只考虑远期的20年。



图 1-1
某市总体规划图

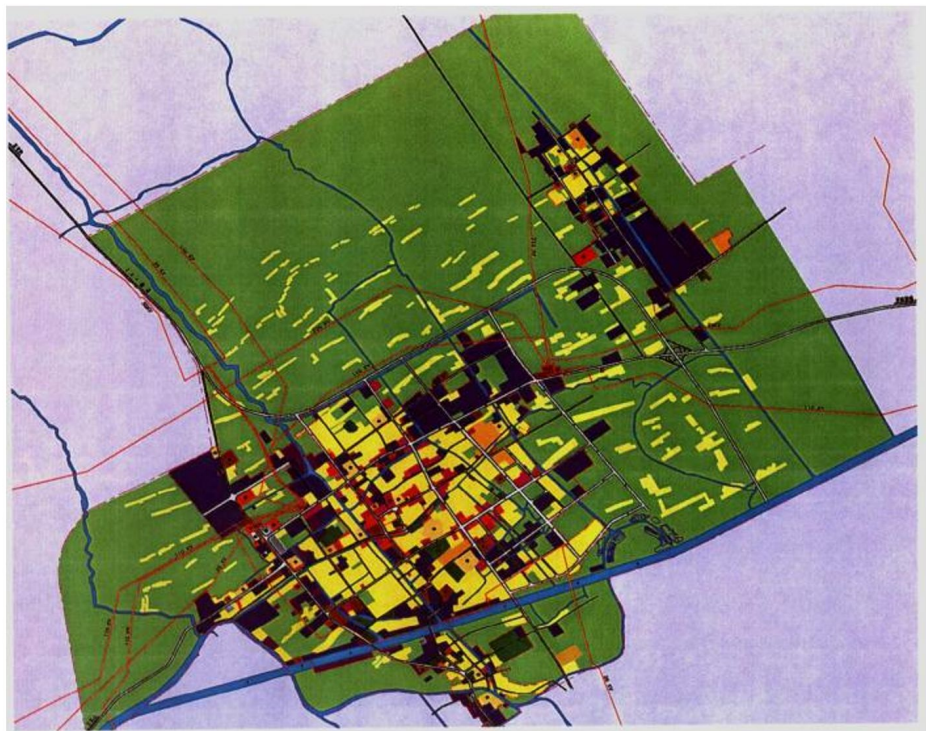


图 1-2
江苏省某市 2000 年现状图

城市的发展本身也是由量变到质变的过程。比如城市规模从小城镇发展成为大城市，或从单一的工矿或交通枢纽或港口城市发展为综合性的中心城市，这种质变可能在 20 年后发生。一旦发生质的飞跃，则木已成舟的城市格局就很难适应新的城市结构要求，弃之不能，就之遗憾，成为城市健康发展的包袱。如图 1-3 所示，如果预见城市在 20 年、30 年后可能要突破 50 万以上的人口规模，那就应在城市发展的结构控制上有意识地避免紧凑的空间形态，而引导向轴向发展，当人口超过 50 万人口后，就可能用一条轴向加一条环线，组织快速大容量

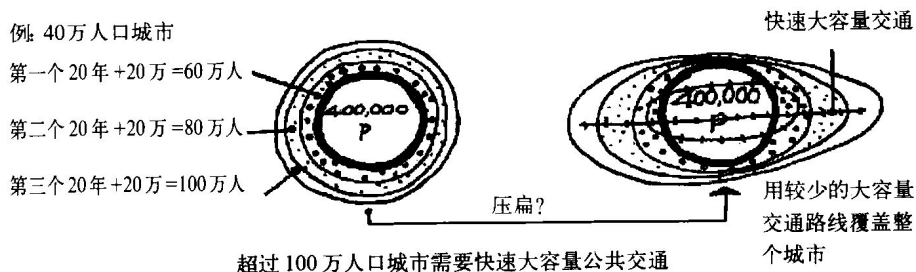


图 1-3
城市量变到质变

量公共交通系统,既生态又高效,创建一种可生长的城市结构。

传统的总体规划有着深刻的计划经济的烙印,城市规划人口规模50万人,规划的城市建设用地大约就是50km²左右,这是一种对号入座式的规划,缺少选择的余地,一切都必须按照计划的安排就位。在市场经济条件下,土地已成为一种商品,商品的主要属性是可选择性,应给投资者以选择权。规划的引导和控制只能是大的框架,具体地落实,不同投资者的价值标准与判断存在着差异,不提供选择的可能,是不利于招徕投资者的。

1.1.3 战略型的总体规划

传统模式的城市总体规划并非不关注长远的、战略的安排。在建设部第14号令《城市总体规划编制办法》中明确指出:“城市总体规划的期限一般为20年,同时应当对城市远景的发展作轮廓性的规划安排。”

重庆市在1950年代编制总体规划时就早早预留了重庆国际机场的场址。20年过去了,国际机场无影无踪。30年过去了也没动静,多少人指责,好端端一块地不利用,多少人觊觎,天然气要出川,高压输电走廊要通过,规划管理部门得罪了多少人?可是到了1980年代,中央决定在中西部地区建设一个国际机场,当时有3个备选城市:西安、武汉和重庆。西安地处关中平原、武汉也是平原地区,而重庆则是个山城,要找一块合适建大型机场的场址难度是显而易见的。但重庆似乎是“信手得来”,最后三市评估决定在重庆立项,功过终有评说。

总体而言,我国现行的总体规划和英国战后的总体规划(Master plans)类似。但由于城市的发展情况千变万化,而传统的规划则是静态的土地使用形态规划,缺乏灵活性和应变能力,越来越受到质疑。

1971年英国修订的城乡规划法确定新的城市规划体系,主要包括两个层次的规划:①结构规划(Struncture Plans):由郡规划委员会制订,经国务秘书审批核准;②地方规划(Local Plans):由区规划委员会或郡规划委员会制订,由郡政府审批核准。

“结构规划”是十分确切的表达,它只是给城市发展决定一个框