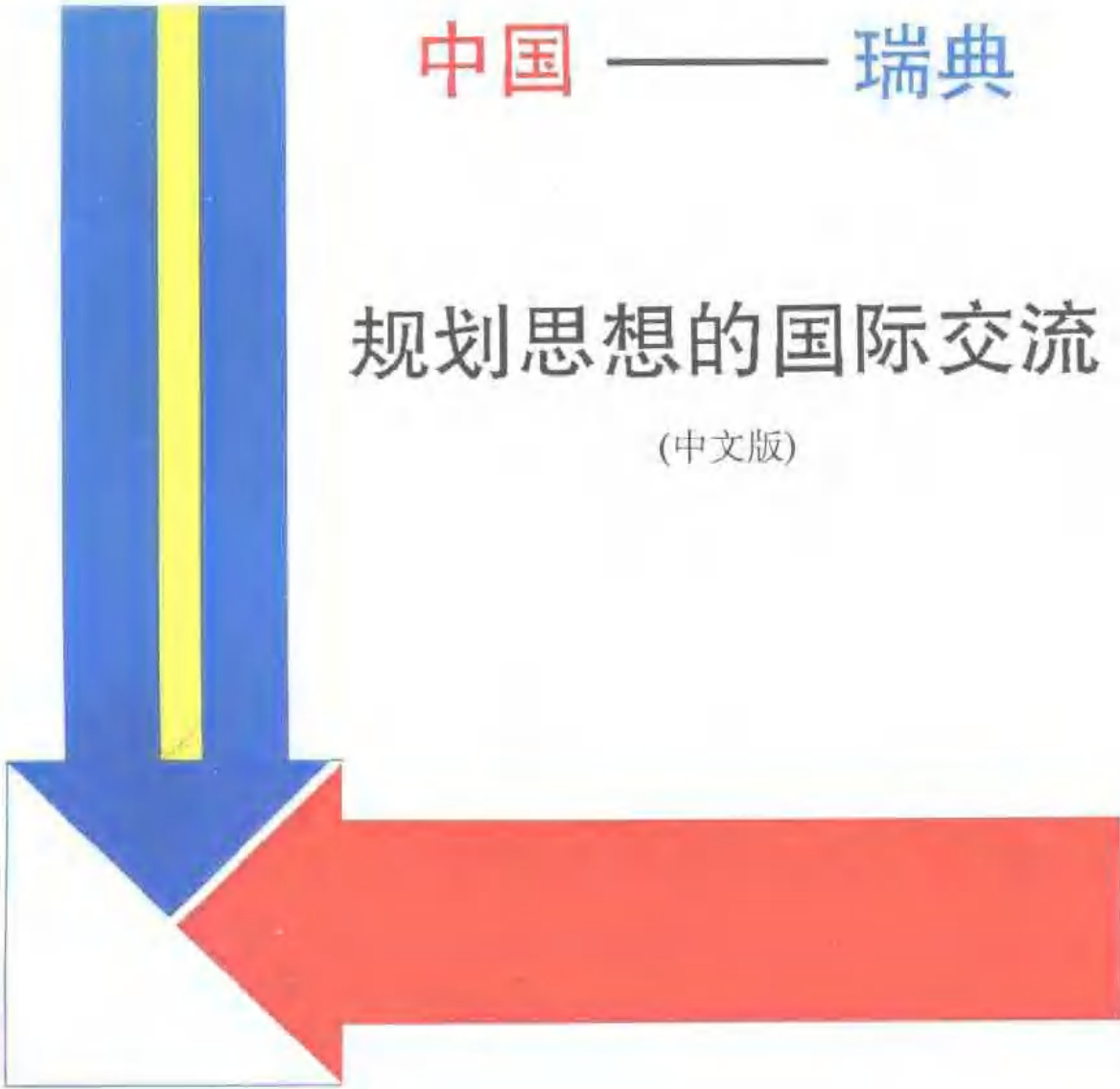




中国 —— 瑞典

规划思想的国际交流

(中文版)

中国城市规划设计研究院 ■ 历史理论与名城规划研究所

1992 · 7

中国——瑞典规划思想的国际交流

该研究报告为中国建设部科技司和瑞典建筑研究委员会共同立项的科研课题，并责成中国城市规划设计研究院与瑞典乌默尔大学共同完成

中国——瑞典城市规划合作项目有关人员

中国方面:

建设部科技司

主管司长: 徐正中

主管处长: 李兴建

中国城市规划设计研究院

主管院长: 邹德慈 夏宗珩

主管总工: 王健平

项目总负责人: 徐巨洲

科技处主管处长: 王祖毅

主管所长: 汪志明

所技术负责人: 王瑞珠

项目执行负责人: 缪 淇

项目参加人员: 缪 淇 郭明辉 包文华

承德市

主管市长: 宋淑艾 孙建群

主管局长: 马万忠 杨颜斌

主管总工: 姜兆才

主管处长: 包文华

瑞典方面:

瑞典建筑研究委员会

主管主任: 伯梯尔·彼特森

部门主管: 英格丽·林达霍

瑞典专家小组

组长: 汉斯·沃林

组员: 克里斯特·哈格曼

佩·卡尔斯坦尼斯

拉什·奥坦哥摩

阿十杜尔·卡肯

研究报告执笔: 阿十杜尔·卡肯, 缪 淇

研究报告中的第一章, 第三章和第五章由瑞方完成; 第二章, 第四章由中方完成; 第六章和第七章由双方共同完成。

本报告于 1989 年初完成初稿, 后因“六·四”后双方一度中断合作。1991 年底两方恢复合作, 由于事隔三年, 两国的情况稍有变化, 故本报告在今年完成的修改稿中补充了两国最新进展的内容。

目 录

1. 概论	(1)
1.1 规划思想的国际交流	(1)
1.2 中国——瑞典城市规划领域的合作	(1)
1.3 研究策略	(3)
1.4 研究报告的内容梗概	(3)
2. 中国城市规划的问题和发展趋势	(5)
2.1 概述	(5)
2.2 历史和重大事件回顾	(5)
2.3 城市规划体系	(9)
2.4 主要问题	(13)
2.5 影响城市规划方法的主要因素	(20)
2.6 城市规划的研究与发展	(23)
3. 瑞典城市规划的问题和发展趋势	(34)
3.1 概述	(34)
3.2 地方政府组织	(35)
3.3 城市迅速发展时期的规划	(36)
3.4 经济停滞时期的规划	(43)
3.5 不定性时期的规划	(48)
3.6 转变中的城市规划	(54)
4. 双塔山规划	(59)
4.1 概述	(59)
4.2 为什么发展双塔山新区	(61)
4.3 城市发展战略	(62)
4.4 有关的规划体系	(67)
4.5 双塔山新区综合发展规划	(73)
4.6 大元宝居住区规划设计竞赛	(77)
4.7 分析和研究	(78)
4.8 大元宝居住区综合规划方案	(83)

5. 贝肯伯格和胡萨围肯规划	(100)
5.1 斯德哥尔摩市规划的前提条件	(100)
5.2 贝肯伯格规划	(103)
5.3 胡萨围肯规划	(108)
6. 中瑞两国城市规划的技术交流	(115)
6.1 双塔山规划的讨论与咨询	(118)
6.2 双塔山规划修改	(137)
6.3 中国专家对斯德哥尔摩市两个住宅区规划的评价	(143)
7. 中国——瑞典规划知识和经验的对比研究及评价报告	(146)
7.1 概述	(146)
7.2 国情及政治和社会经济的前提条件对规划的影响	(147)
7.3 组织和管理与规划的关系	(156)
7.4 规划体系和规划方法	(166)
7.5 瑞典和西方的规划理论在中国的适用性	(176)
7.6 基本结论	(179)

1. 概论

1.1 规划思想的国际交流

在规划领域,学者们普遍认同这样一个观点,就是在国际间相互交流的过程中,人们往往忽视对规划思想和经验从一国到他国的交流过程中影响因素的研究(Masser,1986)。显然,这方面的欠缺是令人遗憾的,因为在交流规划经验的时候,由于没有依赖先前研究的可能性,每一种新的尝试必然会暴露出它自己的准则。

然而最近一个由美国、英国和西德三方合作的项目——内城复兴研究,在交流规划经验方面为我们提供了一个有益的启示。在一份关于这个项目的评估报告中,戴维思(Davies)对两种各不相同的规划经验交流过程作了区别,即:混合文化的学习和革新。在混合文化学习的困难当中,戴维思提到了语言问题,体制上的不同,对某些重大问题的分歧态度如政府干预和社区行动,以及对规划的感觉和理解上的差别等。另一方面,革新包括制定和执行某项政策。但是由于存在着许多障碍,诸如分析趋势和判断可能的行动过程的难度,在财力和注意力方面的对立主张,官僚主义程序,组织机构中根深蒂固的本位主义,以及对国界以外思想的不信任等,都使得革新变成一个缓慢而艰难的过程(Davies,1980)。

为了克服混合文化学习和革新中存在的障碍,认真考虑以下因素是非常重要的。

- 尽可能对比较国的体制有一个广泛的了解;
- 建立一种有结构的、可以互通的交流体系,这样可能有助于识别某些恰当的政策以及这种政策思想的应用所需要的前提条件。
- 要有代表政府和社区利益的人员直接参加;
- 为了避免任何学术垄断,参加国各方应共同进行研究工作(Davies,1980)。

规划经验的交流可能会产生两种效果,一是它在政策和态度方面产生持久和重要的影响。二是在较为特殊的情况下,交流只需要暗示整个既定思想的应用,而不要求在态度上发生根本变化。

中瑞城市规划领域的合作,在两国的混合文化学习和革新方面,提供了一个有趣的实例研究。在这本书的后面章节中我们将论述两国间规划思想的交流,并对这一过程进行评价。为了促进这一领域的密切合作,同时也为了推动国际间规划思想交流的研究,我们希望这些分析在恰当地理解成功交流的先决条件方面有所帮助。

1.2 中国——瑞典城市规划领域的合作

中瑞在规划和建筑领域的合作可以追溯到1980年,当时中方的国家建委和瑞方的国家建筑和规划委员会以及建筑研究委员会共同签署了一份关于两国在建筑和规划领域内进行合作的协议,并且提出了三个重点合作的题目,即:

- 规划立法和建筑规范;
- 城市建设中的现代技术(特别是在建筑中对粉煤灰的利用);

- 建筑节能。

关于前两个方面的知识和技术交流主要是通过学者互访和举行会议的形式进行合作的。随后,这方面的合作还扩大到了高层建筑的防火问题及其预制板建筑的质量控制,关于建筑节能方面的合作目前正处在实施过程中,它包括在寒冷地区以及热带和亚热带地区的建筑实验项目。

1985年签署的新协议进一步加强了两国在建筑和规划领域的合作。这个协议增加了两个新的内容,即城市综合规划和基础设施规划。根据1985年的协议,中瑞两国间的合作将包括以下方面:

- 城市规划和规划立法,城市设计和城市管理(包括旧城改造和新城发展);
- 大城市的交通规划和管理,以及其他城市的基础设施规划,建设和管理;
- 建筑技术立法(包括法规和条例)和质量保证体系;
- 建筑节能和建筑施工中对粉煤灰的利用;
- 现代技术在城市建设中的应用,以及有关材料、设备和机械方面的建筑业、咨询、服务、管理和承包。

城市规划是一个非常广泛的领域,为此,瑞典建筑研究委员会遵照上面的协议准备了一份重点是关于城市住宅和基础设施建设与管理协调方面的、城市规划合作纲要的备忘录。这个备忘录还包含了一项建议,即由中国和瑞典的专家小组在各自国家的某一个城市或城市地区共同完成一个平行的规划设计项目(中国的规划设计项目最好选在北方地区),这样的合作项目可以为中瑞两国在城市规划领域的合作提供一个集中的视点(Swedish Council for Building Research,1986)。

中国方面对这项建议的反映是积极的,当时的城乡建设环境保护部(现在的建设部)和中国城市规划设计研究院一道提出了以承德市的卫星城——双塔山镇的规划作为中方平行的规划设计项目,并且建议双塔山项目应提供一个从总体规划到建筑设计的整个规划设计过程和实例研究。

1987年5月,由瑞典建筑研究委员会总干事率领的瑞典城市规划代表团访问了中国,期间同中国方面详细讨论了双塔山项目的合作问题。为了对中国的城市规划有一个总的映象,他们还访问了其他一些中国城市。关于这次访问的评价报告在最近出版的一本书中已经发表(Lundahl et al,1988)。

1987年11月,由中国城乡建设环境保护部科技局局长率领的规划代表团对瑞典进行了回访。这两次访问进一步明确了中瑞在城市规划领域合作的纲要,双方决定以承德市的卫星城双塔山规划为起点,共同探索规划合作的经验,为了有利于比较,同时也为了使中国规划师有机会学习规划技术中比较先进的方法,如计算机辅助设计(CAD),瑞典方面选择了斯德哥尔摩市的贝肯堡格和胡萨围肯(Beckomberga and Husarviken)两个新区的规划作为同中方平行的研究项目。其中贝肯堡格规划主要是展示CAD技术在城市物质环境规划中的应用,而胡萨围肯规划项目主要是提供一个大都市地区综合性规划方法应用的实例研究。

双方还同意瑞典方面将派出一个专家小组以咨询顾问的身份参加双塔山的规划,但具体工作由中国规划师完成,在这期间,瑞典专家将评价调查资料和规划提议,参加由中方规划小组安排的专题讨论,并作一些与双塔山规划有关的技术讲座,合作形式是灵活的,

除了瑞典专家组到现场工作外，也考虑了派 1~2 名瑞典规划师到承德工作几个月的可能性。

以同样方式，中国的规划师将追随瑞典两个新区的规划。除了中国规划师代表团访问瑞典期间要参加专题讨论和座谈会以外，瑞典方面还将提供中国规划师在斯德哥尔摩市规划局参加短期工作的机会。

双方还商定，这项合作将包括城市规划领域的研究和发展，它的主要目的是促进对中瑞两国规划体系的相互理解，并通过双塔山和贝肯堡格及胡萨围肯的规划实践，使双方在规划知识和经验交流的过程中，能够对城市规划的发展进行更加广泛，更加深入的考虑。关于规划知识和经验交流的评价可能对两国未来的合作具有重要意义。此外，它还可以为两国在城市规划领域内的进一步合作提供依据。

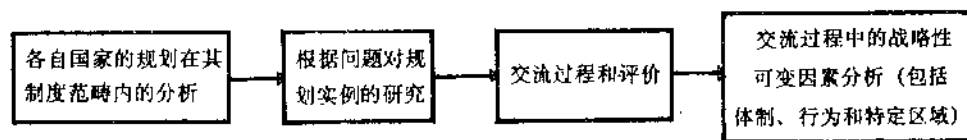
1.3 研究策略

本文概括的研究模式受到中国城市规划设计研究院和瑞典建筑研究委员会指定的研究人员在后面的规划思想交流过程中遵循。

作为一种研究策略，双塔山和贝肯堡格及胡萨围肯的实例研究将为中瑞两国在城市规划的实践方面以及影响规划经验国际交流的条件方面提供广泛了解。

实例研究要注重灵活性，它应使研究人员能够考虑大量的国家和地方一级的资料。按照多阶段深入的途径，实例研究在整个项目进展过程中还包括几轮资料收集和比较评价。

当然，对这种策略的灵活性不能估计过高，成功的实例研究要求研究过程同规划设计结合起来，并且在知识的归纳和分析过程中按照事先指定的模式。图 1.1 反映了我们在规划知识的交流中所采取的研究策略的基本特点，在提供具体的有关双塔山卫星城规划以及贝肯堡格和胡萨围肯两个住宅区规划的知识和经验之前，我们对每个国家规划传统进行了描述，并对以后的实际交流过程做了记录和评价。此外，现场工作的方法，定性和定量分析的依据、以及最后归纳和总结的要点也包括在内。正如我们前面提到的那样，知识和经验的国际交流所面临的一个重要问题是缺少一个可以模仿的模式，因此在进行对比研究之前我们设计了一个包含一系列战略性可变因素的框架。



制度范畴：历史、文化、经济、政治和行政管理等。

图 1.1 规划知识交流的操作模式

1.4 研究报告的内容梗概

这本书由三部分内容组成，一是中国和瑞典城市规划的基本情况；二是双塔山和贝肯

堡格及胡萨围肯规划；三是对两国间规划知识和经验交流的评价，共由七章组成。其中：

第二和第三章分别介绍了城市规划在中国和瑞典的发展和演变过程。我们认为，双方对规划实践的分析基本上简明扼要地强调了城市规划体系在各自国家的特点。

第四章介绍了中国规划师编制的双塔山规划，另外还分析了有关双塔山新区的发展与整个承德市区发展的相互关系，以及山地住宅区规划设计的技术要求。

第五章分别介绍了斯德哥尔摩市贝肯堡格和胡萨围肯两个新区的规划过程：它的着重点是集中在计算机辅助规划设计的技术方法上，以及综合规划方法的应用上面，同时有关这两个新区的发展与斯德哥尔摩城市发展的相互关系也进行了论述。

第六章介绍了两国规划知识和经验的交流过程，它包括自1987年11月中国城市规划代表团访问瑞典之后，1988年9月瑞典专家小组到中国同中国规划师就双塔山规划进行的讨论，以及根据瑞典专家小组的咨询意见对规划方案的修改。此外还包括中国规划专家对斯德哥尔摩两个住宅区规划的评价。

最后一章是关于两国规划知识和经验交流过程的评价。这种评价是根据中瑞两国的参加者到目前为止在合作项目中所做的工作为素材做出的。由于相互交流是由两国共同发起的，因此规划知识和经验的输出或输入需要从各自国家规划实践的立场观点作出评价。此外这一章还对有关支配规划知识和经验交流的重要因素概括出一些初步的想法。

参 考 文 献

Davies, H.W.E. *International Transfer and the Inner City*.
School of Planning Studies, University of Reading, Reading, 1980.

Lundahl, I. et al. *Stadsplanering i Kina (City Planning in China)*. Swedish
Council for Building Research, Stockholm, 1988.

Masser, I. "The transferability of planning experience between countries". In
Learning from Other Countries: 165-175. Eds. I. Masser and R. Williams,
Geo Books, Norwich, 1986.

Yin, R.K. "The case study as a serious research strategy". *Knowledge*, 3:97-
114, 1981.

2. 中国城市规划的问题和发展趋势

2.1 概述

从 1952 年到现在, 具有普遍意义的中国城市规划经历了兴起~衰落~再兴起的曲折过程, 如果形象的表达这四十年来的演变历史, 那么它可以概括为以下七个特征阶段, 即: 建立时期(1949 年~1952 年); 发展时期(1953 年~1957 年)危机时期(1958 年~1959 年); 衰落时期(1960 年~1965 年); 停止时期(1966 年~1976 年); 恢复时期(1976 年底~1978 年)和全面发展时期(1979 年~现在)[见《当代中国城市建设》,1990], 但是如果我们要观察城市规划方法和理论潜在发生变化的转折点, 那么 1984 年是具有重要意义的一年。在这之前, 中国城市规划的发展虽然几经周折, 但它的方法和模式不具备发生较大变化的可能, 主要原因在于城市规划的前提条件受到计划经济体系和传统规划理论的束缚。1984 年以后, 城市规划面临着变革的压力, 其动力来自两个方面, 一是传统的城市规划体系在长期的实践过程中存在着一系列问题。二是国家实行一系列重大的社会经济体制改革, 特别是从传统的计划经济转向有计划的商品经济的过程中, 使传统的城市规划理论和方法受到了较大的冲击。为适应新的社会经济发展形势, 中国的城市规划开始进入一个新的探索时期, 目前具有普遍意义的新规划模式还没有完全成形, 但是各种积极的探索已经勾勒出这种发展趋势的轮廓。由于探索和改革需要有一个过程, 今天, 传统的以总体规划和详细规划为主要内容的城市规划仍在绝大多数中国的城市中使用。

本文在以下章节中将简要地回顾中国城市规划的发展历史和一些重大事件, 然后要讨论传统的规划体系和存在问题, 接着要进一步分析影响城市规划变化的主要因素, 最后将概括一些规划的发展趋势。由于着重点集中在城市总体规划和详细规划以及与此相关的经济计划和区域规划方面, 故其它专项规划如交通、市政和环境保护等将不在文章中专门讨论。

2.2 历史和重大事件的回顾

1949 年以前

现代城市规划在中国出现可以追溯到十九世纪, 当时一些帝国主义列强在中国建立了租界和殖民地, 并在他们控制的一些城市如上海、青岛、哈尔滨、大连等地做了一些城市规划工作。到了日本人侵入中国的东北、华北时期, 在侵略者占领的一些城市如长春、沈阳、北京、天津等也做过城市规划, 并且按规划进行过一定规模的建设。

抗日战争时期, 国民党政府在重庆、南京等少数城市做过一些城市规划尝试, 并在 1939 年颁布了一个《都市计划法》。

由于这些规划都不系统, 也不连续, 因此真正具有普遍意义的、作为国家一项重要事业在全国范围内开展的城市规划是在新中国建立以后(王凡, 1984)。

1949~1952 年

1949 年北京解放后不久成立了都市计划委员会, 并邀请了有关专家研究北京的城市规划。

为尽快使战后的经济恢复正常, 新政府首先在较早解放的东北地区开始了一些城市的

重建恢复工作，1951年吉林省江北地区为建设化肥厂而解决选址问题，使人们开始认识到城市规划对城市建设的重要性。

1952年，苏联专家来华，并帮助草拟了《编制城市规划程序》初稿(王凡，1984)。

1953~1957年

1953年，中国进入了第一个五年计划时期，当时中央政府为“一五”规定的主要任务是，集中力量建设苏联帮助设计的以156项为中心，694个限额以上建设单位组成的重点工程(后来又增加到754个)，由于项目选址关系到国家生产力的合理布局，因此，受到中央领导的重视。同年，由铁道、卫生、水利、电力、人防、文化和城建各主管部门组成的中央工作组到西北和西南地区进行调查，在地方的密切配合下，大批项目被确定下来，并取得较好的效果，这种做法在当时称为“联合选厂”。为配合重点项目建设，中央要求城市规划和城市建设的主要任务是把重点项目所在的城市和工业区规划好，建设好。

由于计划发展项目太多，使得城市规划对人口规模的估计过高，再加上追求苏联模式的“艺术布局”而造成了浪费问题，结果在1956年下半年开展了一场声势很大的“节约运动”，一些城市对规划进行了修改。这场运动是第一次在认识上从照搬国外到从实际出发的深化。

1956年，国家建委颁发了《城市规划编制办法》，这是在吸取苏联经验的基础上结合几年来中国的实践制定的第一个城市规划法规文件。它明确了城市规划为总体规划和详细规划两大阶段，并规定了城市规模的分类标准是：大城市，50万人口以上；中等城市，20~50万人口之间；小城市，20万人口以下(王凡，1984)。

“联合选厂”虽然取得了良好的效果，但随着建设项目的不断增加，而且多在无工业的地区建设，基础设施需要从头做起，因此需要考虑一个地区的整体发展问题，在这种情况下，联合选厂的形式和方法已不能胜任，而多学科，多部门解决地区协调发展的区域规划已成为必要。1956年，国家建委制定了《区域规划编制和审批暂行办法》，同年在国家计委和国家建委设置了相应的机构，并组织计划、规划和地理工作者开展了一部分地区的试点工作(《区域规划概论》，1984)。

1958~1959年

1958年中国进入第二个五年计划时期，在极左思想的指导下，开始了“以钢为纲”的工业发展“大跃进”。各地工业到处开花，计划不断变化。城市规划也不断修改，出现规划赶不上计划，计划赶不上变化的局面，各个小城镇的来势更加迅猛，简直等不了规划就要仓促上马，在这种情况下，城市规划部门不得不组成工作组巡回各地，在缺乏必要资料的情况下，按照地方领导人的主观设想作为规划依据，制定粗线条的工厂选址、土地利用、功能分区和道路骨架的规划方案，这种做法当时称为“快速规划”，由于规划缺乏科学性，而且脱离实际，结果导致了以后的悲剧发生(王凡，1984)。

1960~1965年

大跃进运动造成了国民经济全面比例失调。1960年，中央提出了对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”的八字方针。为适应整顿时期的需要，在同年召开的全国计划会议上宣布“三年不搞城市规划”。这一决定给人们的映象是城市规划犯了错误，于是城市规划部门开始精简机构，人员下放。

同一时期，大庆石油基地的建设也正在进行之中。为解决大量职工快速聚集之后生产

生活的需要，大庆建设了大量“干打垒”的房屋使广大职工站住了脚，并在分散的居住点附近发展农付业，创造了宝贵的城乡结合的经验。1960~1963年，一些中央领导视察了大庆并肯定了他们的经验，提出了“工农结合，城乡结合，有利生产、方便生活”的方针。与此同时，城市建设部门也关注着大庆的经验，但对他们提出的城市建设观点持有异议，如“建设分散的居民点，不要集中的城市”，“先生产，后生活”和“批判公园，反对林荫路”等。然而在全国兴起的“工业学大庆”的热潮中，城市规划和城市建设以及理论和实践都产生了一定混乱，尤其是“先生产，后生活”的口号长期以来影响着城市建设中的“骨头与肉”的比例失调(王凡，1984)。

1965年，根据当时的国际国内形势，中央提出了“备战、备荒、为人民”的建设方针，并且开始了“三线建设”。当时，一大批大中型工业项目和国防工程被安排到边远的山区，远离城市，而且分散布置。由于建设工程周期长，投资效益差，结果生产、生活长期不配套，许多新工业区长期不能形成布局合理的城市，同时也影响了生产的发展(赵锡清，1984)。

1966~1976年

1966~1976年是十年动乱的“文革”时期，在这期间，规划被否定，规划人员受批判，规划机构被撤消(王凡，1984)。

1976~1978年

1976年，河北省唐山发生大地震使这个80多万人口的工业城市遭到毁灭性破坏。此后，中央责成国家建委尽快组织力量进行城市重建恢复规划，唐山规划是城市规划在中国重新恢复的开端(王凡，1984)。

1979~1983年

1980年，国家建委召开了全国城市规划工作会议，这次会议提出了“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”的建设方针，同年，国家建委颁发了《城市规划编制和审批暂行办法》和《城市规划定额指标暂行规定》两个法规性文件，一些国内的主要城市也抓紧了城市总体规划的编制工作(赵锡清，1984)。

1982年，国务院批准公布第一批24个国家历史文化名城的名单，并要求各级政府搞好名城规划、保护和管理工作的。

1982年8月，中国城市规划设计研究组建成立，随后，十七个省市也建立起城市规划设计研究机构。

1982年11月，国家颁布了《文物保护法》城市历史文化遗产的保护在城市规划中也受到普遍的重视。

1982年11月，在全国五届人大五次会议上的《政府工作报告》中指出：“要注意发挥城市的作用，特别是要着重发挥大中城市组织经济方面的作用，要以经济比较发达的城市为中心，带动周围农村，统一组织生产和流通，逐步形成以城市为依托的各种规模和各种类型的经济区，这是改革的方向”(赵紫阳，1982)。

1984年以后

1984年，国家开始实行“市管县”的行政体制改革，这一改革使原来城市的概念发生了较大的变化，新的城市在行政区划上包括了广大的农村地区，城市规划的任务也面临着新的课题。

1984年1月，国家颁布了《城市规划条例》，紧接着各个省市也纷纷制定自己的法规和细则(见《城市规划法规文件汇编》1986)。

1984年10月中共十二届三中全会作出《关于经济体制改革的决定》，并指出：“改革计划体制，首先要突破把计划经济同商品经济对立起来的传统观念，明确认识社会主义计划经济必须自觉应用价值规律，是在公有制基础上的有计划的商品经济”(胡耀邦，1984)。这个决定对传统的城市规划理论和方法产生了重大影响。

1985年，国务院批准了《城市建设维护税暂行条例》，这标志着城市建设维护费用将由国家拨款为主转向地方征税为主，各个城市和乡镇都程度不同地有了维护资金(李兵弟，1985)。

1986年，国家颁布了《土地管理法》。同年，一些城市开始尝试“土地有偿使用”的新规定，这些措施也使得城市规划在方法上，尤其是在土地的控制和管理方面受到较大的影响。

1987年以来，国家在一些城市开始了住房制度改革的试点工作，一些重大的措施可能在近期内公布，可以预见在不远的将来，住房商品化的制度将在全国范围内展开，城市的房地产业将会有较大的发展，城市规划的方法 and 理论也面临着新的冲击。

1987年底，中央就沿海地区经济发展战略提出重要意见，并指出：“我国内地和沿海地区的经济、文化条件差别很大，要把全国各地区的经济发展搞得同样快是不可能的。当前国际经济形势对我国比较有利，沿海地区又有很多优势，如果不利用这个机遇和优势来加快沿海经济的发展那是很可惜的。但是从全国来说，又必须稳定经济，二者应该统一起来”。沿海地区经济发展战略的实施将改变过去的经济发展模式，促进经济结构的调整，对城市规划具有潜在的影响。

1988年，中共十三大三中全会做出了《治理整顿深化改革》的决议，由于多年来经济迅速发展，加上在“放开搞活”过程中宏观调控体系功能的不健全，出现了总量失控，结构失调，通货膨胀等经济运行秩序偏离正常轨道的问题。治理整顿持续三年，其中一项重要措施是压缩全国范围内的基本建设规模，并恢复了某些国家计划的功能。这一时期，城市规划的发展主要受计划与市场如何相结合这一理论和实践命题影响，在这样的背景条件下，城市规划如何适应计划和市场的需要已成为理论和方法探索的核心问题。

1984年11月，中国第一部《城市规划法》正式颁布，这意味着城市规划和管理从此将走向法治的轨道。

1992年3月，中共中央政治局做出了《进一步扩大改革开放的决定》，由于治理整顿的预期目标已基本达到，社会经济发展出现比较宽松的环境，具备了加大改革力度，加快经济发展步伐的条件。《决定》指出，计划和市场不论是资本主义还是社会主义都是调节经济的手段。为此，当前的改革要进一步发挥市场机制的作用，健全计划宏观调控功能，搞好经济特区和开发区的建设。面对这样的形势，中国的规划也面临着如何更多地引入市场机制的问题。

1992年3月，国务院批准了海南省由外商独资承担的成片开发30平方公里的洋浦开发区，就城市规划而言如何适应“中西”结合也产生了新的碰撞。

2.3 城市规划体系

在讨论中国的城市规划体系之前,有必要首先论述一下中国的政体机制及政府的管理体制,因为这对了解中国的城市规划体系是非常重要的。与西方国家相比,中国的中央政府与地方政府的关系要比西方的更为密切。这主要是社会性质决定的。

中国的政体机制和政府的管理体制

中国是社会主义国家,实行人民代表大会制政体,全国人大和地方各级人大是人民行使国家权力的机关,人民代表大会和人大常委会由各党派、各民族、各地区的代表组成。人大代表由民主选举产生,一般任期为五年,人大每五年召开一届全会,每一年举行一次会议,国家的行政机关,审判机关和检查机关均由人大产生,它们对人大负责,受人大监督(见图 2.1)。

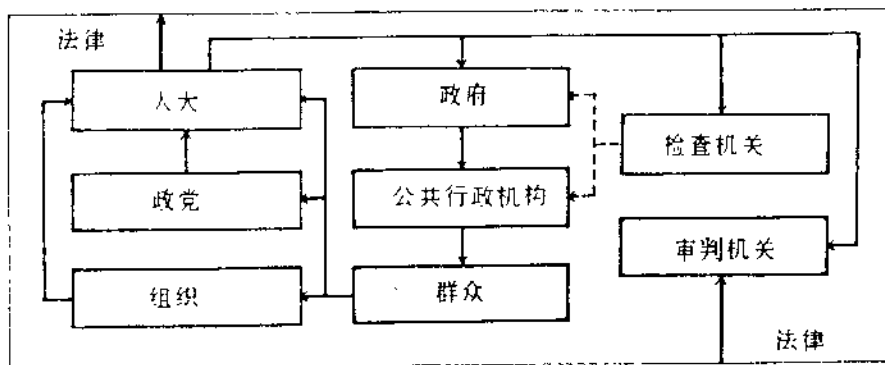


图 2.1 中国的政体机制框图(根据《宪法绘制》)

国务院,即中央人民政府是国家权力的最高执行机关,也是国家行政管理的最高机构。国务院下设各种部、委、办若干,其中国家计委负责制定国家的国民经济和社会发展规划,建设部负责全国的城乡规划和建设。

地方政府包括省(自治区、直辖市)、市、县、区、镇是地方各级国家权力的执行机构,也是地方各级国家行政管理的机构。地方政府下设各种厅、局、委、办若干,其中计委和建设局代表地方政府行使同国家计委和建设部相对应的职能(见《宪法》1982 和图 2.2)。

自从一九八四年实行“市管县”的行政管理体制以来,城市政府可以看作是最具有代表性的地方政府,在一般情况下,城市规划编制工作由城市下属的建设局(或建委)中的城市规划机构负责执行。在规划设计力量不足的情况下,也可委托其它城市规划设计单位完成。

传统的城市规划理论和方法

如前所述,中国城市规划在五十年代初的产生是建立在苏联模式基础之上的,而当时的苏联模式又是以社会主义的“精典理论”为依据的。从社会主义的性质来看,对城市规划的性质起决定作用的两个基本要素是:

- 生产资料,特别是土地实行公有制;

• 实行计划经济(逸夫, 肖齐, 1981)。

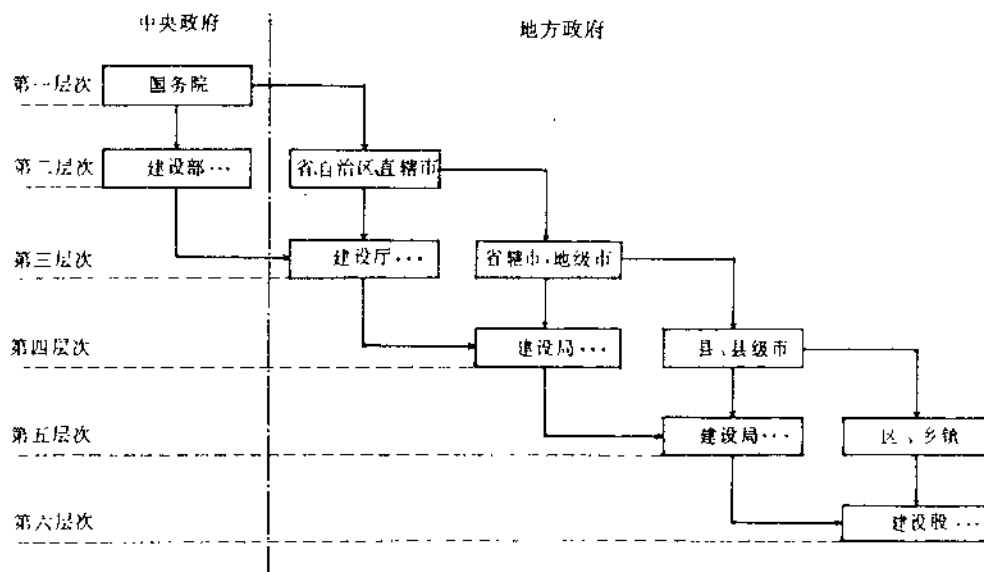


图 2.2 中央和地方政府的行政关系(根据《宪法》绘制)

根据这种性质,苏联对城市规划的定义是:“在社会主义条件下,城市规划就是社会主义国民经济计划工作和分布生产力工作的继续和具体化”。这个定义非常清楚地强调了,在社会主义制度下,城市规划与国民经济计划的相互关系,它对以后中国的城市规划实践产生了长期的影响(曹洪涛, 1982)。

在中国,国民经济计划包括短期的年度计划和中期的五年计划以及长期的十年以上计划(事实上,长期的国民经济发展计划还从来没有正式制定过)。它分为中央计划和地方计划两种类型,中央计划由国家计委负责制定,而地方计划则由地方(省、自治区、直辖市、市和县)的计划部门负责制定。一般来说,国民经济计划的内容非常广泛,它从生产、分配、流通到消费和积累;从发展指标到基建投资;从部门比例到地区比例;从资源分配到生产力布局等国民经济领域内的各个方面。一九七八年以后,中央和地方的计划除了国民经济计划以外,还包括了社会发展计划,后者主要针对与国民经济发展相适应的人口、就业、住宅、福利和环境保护等方面的社会问题(见《区域规划概论》, 1984)。

由于中央和地方的计划是以条条(即各部门)下达的,因此,要解决一个地区或城市的综合发展问题,就需要一种块块的规划来落实,这种块块的规划就是区域规划和城市规划。

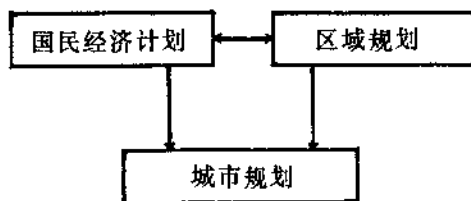


图 2.3 国民经济计划, 区域规划城市规划的关系 (根据《区域规划概论》绘制)

从理论上讲,制定城市规划应该以国民经济和社会发展规划以及区域规划为依据(见图 2.3)。但在事实上,由于各种原因,一方面,中国三十多年来只编制过几个国民经济发展的五年计划,而十年以上的长远计划还没有正式编制过。此外,在一九八一年以前,区域规划虽然在少数省区做过一些试点,但这项工作始终没有在全国普遍开展起来,在这种情况下,很多城市在编制规划的过程中,就如何确定城市规划的依据问题面临着很多困难。另一方面,中国的五年计划,除了“一·五”、“六·五”和“七·五”计划以外,其它计划由于在当时的政治和历史背景条件下,受“左”的思想指导,已经偏离了健康的轨道,而城市规划在脱离实际的计划指导下,进行“继续和具体化”也面临着很多问题(葛起明,1983)。

多年的经验证明,在社会主义条件下,如果没有长远的国民经济和社会发展规划及区域规划,只是就城市来论城市搞城市规划是不行的。但是,不管长远计划和区域规划是否正确,不从城市的实际情况出发,不考虑城市的经济地理,资源条件,科技文化水平和历史发展规律,只是一味追求“继续和具体化”也是不行的(曹洪涛,1981)。鉴于这种认识,一九七八年,在第三次全国城市规划工作会议上,关于城市规划的性质和任务又做出了新的定义,认为:“城市规划是一定时期城市发展的计划,是城市各项建设工程设计和管理依据”。一九八〇年,在国家建委颁布的《城市规划编制和审批暂行办法》中,对城市规划的定义又作了一点补充,指出:“城市规划是一定时期内城市发展的计划和各项建设的综合部署,是城市各项工程建设的设计和管理依据”。

城市规划的任务和阶段

从五十年代到八十年代,中国的城市规划过程基本上分为两大阶段,即城市总体规划和城市详细规划(图 2.4 和 2.5)。

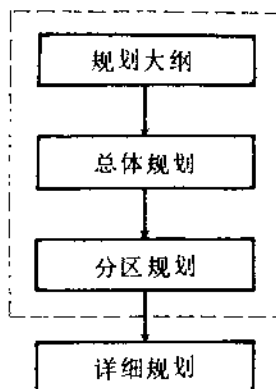
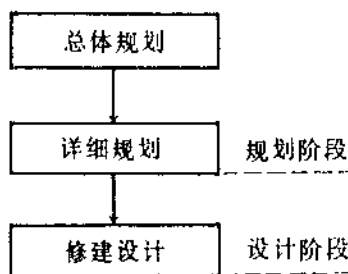


图 2.4 从规划到设计的过程 图 2.5 规划阶段的划分

城市总体规划——主要任务是确定城市的性质、规模、选定有关建设标准和定额指标,确定城市地区的土地利用和各项建设布局;编制各项工程规划和专业规划;进行必要的综合技术经济论证;拟定实施规划的步骤和措施,并与国民经济和社会发展规划相衔接,编制城市近期规划,确定城市近期建设目标。(见《城市规划条例》,1984 和 2.6)。

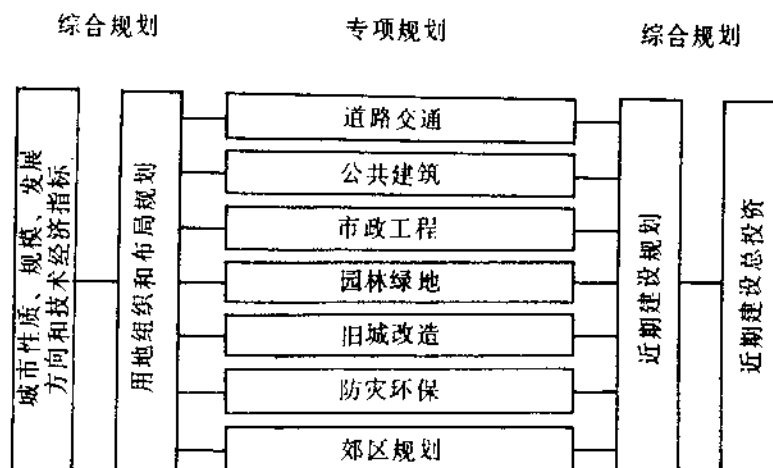


图 2.6 总体规划的主要内容

城市详细规划——是城市总体规划的深化和具体化，它的主要任务是对城市近期建设范围内的房屋建筑，市政工程和公用设施以及园林绿化等作出具体的布置，选定技术经济指标，提出建筑空间和艺术处理的要求，确定各项建设用地的控制性座标和标高，为各项工程设计提供依据(见《城市规划编制和审批暂行办法》，1980和 2.7)。

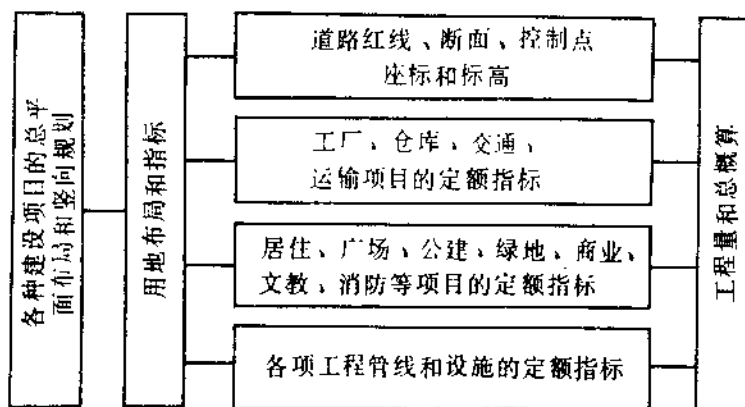


图 2.7 详细规划的主要内容

由于长期计划和区域规划的缺乏，为解决城市规划的依据问题，从七十年代起，很多城市采取了首先编制规划大纲的做法，从实践的效果来看，它不失为一种权宜之计。因此，在国家颁布的《城市规划编制和审批暂行办法》中，编制规划大纲得到了明文肯定。

城市总体规划大纲——主要任务是根据城市的地理环境，历史情况、资源条件、现状特点，结合国民经济长远计划和区域规划，原则规定城市的性质，规模和发展方向，以及城市总体布局 and 各项建设发展的原则要求。