

城市规划汇刊

URBAN PLANNING FORUM

城市规划思想方法的变革·····	[1]
评论 刚批准的总体规划为什么要修改·····	[8]
城市居住人口分布及再分布的基础研究(一) ——城市居住人口分布是城市多元因素综合作用的结果·····	[10]
居住生活的私密性问题·····	[20]
分区规划是总体规划的继续·····	[25]
试论农业型城镇发展的趋势·····	[29]
城市规划管理实践·····	[33]
高效率高质量城市环境的特征·····	[40]
绍兴古城保护规划初探·····	[49]
运用经济手段管理城市土地·····	[57]

5

1986年9月

【总第45期】

编辑者：同济大学建筑系《汇刊》编辑部 1986年7月编辑
(上海四平路1239号同济大学)

编辑部成员：

主编 董鉴泓 **副主编(兼责任编辑)** 陈运帷

编委 司马铨 阮仪三 李铮生 徐循初

助编 叶 华

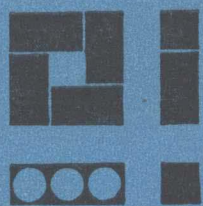
出版者：同济大学出版社 1986年9月出版

发行者：新华书店上海发行所

印刷者：中国图书进出口总公司上海印刷厂

上海市报刊登记证第288号

定价 0.60 元



城市规划汇刊

URBAN PLANNING FORUM

城市规划思想方法的变革·····	[1]
评论 刚批准的总体规划为什么要修改·····	[8]
城市居住人口分布及再分布的基础研究(一) ——城市居住人口分布是城市多元因素综合作用的结果·····	[10]
居住生活的私密性问题·····	[20]
分区规划是总体规划的继续·····	[25]
试论农业型城镇发展的趋势·····	[29]
城市规划管理实践·····	[33]
高效率高质量城市环境的特征·····	[40]
绍兴古城保护规划初探·····	[49]
运用经济手段管理城市土地·····	[57]

5

1986年9月

【总第45期】

城市规划思想方法的变革

同济大学 吴志强

【编者按】 本文系作者六月份在济南召开的华东地区城市规划学术交流会上的发言，引起了与会的规划界前辈和同行们的广泛兴趣和注意。本刊特请作者整理后发表于此，望能对城市规划工作如何在改革的形势下有所发展，在城市规划思想方法上有所革新，并进行共同探索。

任何形式的经济与体制的改革都将伴随着思想方法的变革。没有脱离了社会活动改革的思想方法变革，也不可能没有思想方法变革作为思维层次保证的深刻的社会活动进步。在城市规划工作向纵深发展的今天，在城市经济体制改革强烈地刺激着城市规划与建设活动的今天，城市规划活动中的思想方法已经在悄悄地面临着一次深刻的变革。

一、城市规划工作发展的背景情况

思想方法的变革总是依托社会活动的发展进行的。理解城市规划思想方法的变革，首先是认识城市规划工作发展的背景，它们是思想方法变革的附着物，是思想方法进行变革的基础。

1978年第二次全国城市规划工作会议已经八年过去了。这八年对于城市规划来说是前进的八年。今天，每一个城市规划工作者都已经自觉或不自觉地认识到了我们现在所面临的形势和任务与八年以前的形势和任务发生了巨大的变化。它们构成了城市规划思想方法变革背景情况中的主流。那么，当前我们所面临的问题与八年以前的情况有什么变化发展呢？

1. 经济规律在城市规划工作中发挥越来越大的作用。(1) 城市规划如何为创造更好的城市经济效益服务；(2) 城市规划编制工作过程中的经济机制作用；(3) 城市规划工作的成果受到经济效益的检验；(4) 城市规划实施过程中强烈地受到了经济改革成果的冲击和影响；(5) 承担城市规划编制工作的单位性质中有部分是带有商业咨询性质的，以及城市建设中的生活设施由福利型到经营型；土地由征用划拨到开发经营；市政工程由无偿使用到有偿使用；住宅实行商品化，房租由低租金变为成本收租等。

2. 法制工作开始着手建设，并逐渐发挥其作用。84年1月5日国务院颁布了《城市规划条例》。可以展望在今后几年中，这方面的法制建设工作将得到很大的发展。

3. 对于城市规模理论的研究工作逐步走向完善。其研究成果已经在整个规划界产生了深刻的影响。并在城市建设政策和工作中逐步得到反映。

4. 中心城市的作用普遍得到承认。充分认识其在城乡联系，带动地区经济发展的作用。《关于第六个五年计划报告》指出：“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。”

5. 经济区综合开发的理论研究工作受到了很大的重视。区域城市规划理论研究工作得

到了优先的发展。经济区概念更明确了地区之间的本质联系。这几年地区经济共同发展的政策得到落实,地区间城镇体系开放型的横向联系得到加强,构成了区域规划工作发展的根本动力。

6. 随着城市规划工作的恢复和发展,城市规划机构的设置也逐步完善,分工逐步明确。这比八年以前以及1966年以前的情况都是无可比拟的。

7. 城市规划结构理论得到发展。针对中小城镇规划的特点,各地提出了不同的城镇规划结构模型,如合肥市的风车型布局结构。而对特大城市和大城市结构布局的探讨更是百家争鸣,并产生了一定的特色。

8. 城市规划完成的工作量是建国以来空前的。至1985年底,全国324个城市中,已有306个编制完成了总体规划,占总数的95%。其中243个市的总体规划已经有关部门批准,占总数的75%。全国2000多个县城已有1600余个编制了总体规划,占80%;其中1100余个已批准,占55%。

以上八个方面的工作回顾了自78年以来规划界取得的重要成绩,此外还有规划人才的培养,国内外学术界的交流等等。在看到成绩的同时,规划界的同志清楚地认识到随着工作的发展带来了新的问题、矛盾和新的任务,也认识到规划工作者本身的传统思想方法中的一些症结,已难以适应新的工作和任务。

(一) 对城市规划工作图纸提出的质疑

城市地理位置差异,各城市的文化历史背景特色,工业城市其产业结构各不相同,城市规模的悬殊差异,这些构成了各城市的特性。但是与这些基本情况相反,1980年颁布的城市规划编制审批条例却要求所有的规划图成为一套固定的定式。同时还规定了图纸的比例。这种以一套图来定死规划工作内容和成果的工作方法存在着下列问题:

1. 与城市特性的复杂性不能适应。例如历史文化名城的规划,其内容并非上述一套图纸所能够充分地反映。

2. 与城市的发展各阶段的特殊性不能适应。每次规划编制工作都有一些特殊的目的。即解决一些该阶段中突出的问题,所以某些图纸可以省略。

3. 与城市的用地规模以及密度的变化情况不适应。为了准确地反映规划思想和规划内容,规划图的比例实质上应该根据规划内容的深度和要求来拟定的,以适应不同的实际需要。

4. 与现在规划管理方法不相适应。现有的规划通过1:10000的总体规划图纸提供给规划管理部门作为管理控制的依据。与实际规划管理所需要的图纸的距离相差甚远。对此如不去认真地分析其原因,加以改进,那么后果将是规划的本质意义被规划工作本身的工作形式和内容所否定。问题的根本原因就是我们对为什么需要做规划图?每张规划图与规划的实质内容的联系是什么?每张图纸承担什么职能等问题不够明确。

(二) 对城市规划在实施过程中的作用提出的质疑

随着各城镇的总体规划的拟定、审批,城市规划成果如何指导管理,如何指导规划实施,如何在城市建设发展中发挥其指导和控制作用的问题被提到日程上来。这个问题解决的情况如何,是决定规划成果是否停留在“图上画画,墙上挂挂”的阶段,还是真正发挥其引导和控制作用的关键问题。

1. 在编制城市规划中缺乏对经济 and 政策因素作用的足够认识,以致在经济体制改革形势下,规划无法适应这种建设速度和弹性。

2. 规划成果的时效局限于某一固定的年份,而对城市发展本身具有的阶段性缺乏认识。

3. 在用地形态上过于死板,缺乏可塑性。而在分析过程中又往往忽视城市建设的实际力量。

4. 图纸的设立、形式和内容等要求过于死板,流于形式,更多地考虑审批手续规定的要求,而忽视实际管理中的要求。

5. 规划与管理之间的联系纽带薄弱。仅以规划图和规划说明书联系是远远不够的。管理和规划之间需要建立更多的更强大的联系纽带。

近年来规划界广泛地讨论了分区规划问题。实质上分区规划就是反映了部分同志对上述存在的问题提出的解决的方法途径,加强总体规划与规划实施之间的联系环节,至于这个环节能否解决上述存在的诸问题,还有待实践的证明。我们相信分区规划只是建立规划与管理之间联系纽带和环节之一,还有更多的纽带和环节需要我们去建立和加强。

(三) 对于城市规划机构设置及其职能提出的质疑

1. 目前我们的城市规划工作机构基本上可分两大部分:即规划设计部门和规划实施管理部门。也就是主要满足城市规划工作的技术设计功能和管理实施规划功能。城市规划建设的完整过程和建设的成效都说明,以上两个部门机构的设置是不够的。一些建设速度快成效好的城市,还设置规划建设的第三部门——组织实施和开发部门,这个部门的工作比过去的规划管理功能机构的工作更活跃、更主动更见成效。这说明城市规划工作建设工作中存在着除设计、管理之外的第三功能——规划实施组织,这种第三功能是我们的生产资料公有制的所有制形式决定的,是城市建设客观发展要求的必然,如何看待这个第三功能,是我们规划机构设置中应当给予明确回答的。

2. 另一方面在城市规划实践中,参加城市规划的单位已经从单一的技术规划部门转变为众多类型的单位共同参加和承担,或者是分项分别承担。如这几年各高等院校都积极地参加各地的城市规划分析和编制工作,一些集体经营性的事务所也参加工作,还有部分国外承担的规划设计咨询工作,这就打破了一家承担规划设计完成指令性规划工作的局面,那么规划设计、规划编制工作的性质到底是什么?是政府工作还是经营活动?这也是需要我们认真讨论思考的问题。

以上所谈的八点工作发展变化和对三个问题集中提出的质疑,构成了城市规划思想方法变革的背景。城市规划工作变化和发展既是过去的成绩也构成当前工作的特点,它既是对过去的肯定也在肯定中包涵着否定,因为正是有过去的恢复工作,今后的工作就不再是恢复而是发展和深化。对三个问题的集中质疑是思想方法变革的动力,没有质疑永远不会有变革,而没有思想方法的变革也不会有深刻的解决根本问题的办法和途径。

二、传统城市规划思想方法的问题特征

为了认识目前城市规划工作存在问题的实质,必须从现存的思想方法层次上加以分析和研究,指出思想方法层次上存在的问题,找出问题的症结所在。从传统的城市规划思想方法与改革的形势要求作比较,这几个问题是有特征性的。

1. **单向的封闭型思想方法。**所谓单向的封闭型思想方法包涵了两层含义。其一:思维的单向性,这与现代思想方法的双向联系和多环联系的思想方法相违的,这是一种最简单的思维

方法,否定了思维过程中,思维的后一阶段成果对前一阶段成果的作用。其二:封闭型,就是指思想过程中单系统的思维方式,它否定了该系统外的环境对系统的作用。通俗地说单向性否定了思维过程中的反馈作用,封闭型否定了系统外的作用。

在城市规划存在的问题中,有许多是属于这种思想方法造成的结果。例如规划与管理的关系中,我们往往把管理看作是被动的,规划是主动的。规划设计工作向管理部门提供编制完成的总体规划或近期建设图纸,管理部门按总体规划或近期规划图纸和说明书执行规划实施规划。而实践告诉我们一个城市的开发成效如何、改造的成效如何很大程度上取决于管理部门的组织。而且管理工作与规划设计工作存在很大的作用,这就是反馈。规划设计工作必须对管理工作协调起来,规划设计的成果内容、成果形式都必须与管理工作的方法相适应,才能使规划设计工作的成果得以实现。正是由于这种单一性的思想方法,使得我们在规划设计工作中忽视了管理工作对规划工作本身的作用,造成规划成果与实际状态脱离规划成果难以实现。我们应该把管理工作看成与规划设计同样重要的两个阶段,它们是整个分析问题解决问题过程中的两个不同阶段。不但存在规划成果是管理工作的依据的正关系,还应看到管理工作对规划工作的反馈和反作用,从这个角度看,管理实施规划也是一种“再创造”。

又如在规划实施过程中,城市的建设与发展受到社会经济诸因素的共同作用。然而我们在编制城市总体规划的规模问题上往往缺乏必要的弹性,按照城市人口和用地规模的统计资料 and 指标体系得到的规划规模,往往与实际发展的结果相差甚远,所以出现了有些城市在申报规划时,城市的实际规模已超过规划规模的笑话。这就是一种封闭型的思想方法造成的结果,只考虑规划在系统内的发展规律和因素,忽视了该系统之外的作用,这种思想的弊端在近些年经济体制改革的形势下,城市建设速度发展较快的形势下显得十分突出。

2. 最终理想状态的静态思想方法特征。所谓最终理想状态的静态思想方法特征就是指否定动态发展的思想方法,追求最终的理想状态,忽视发展过程中的协调,缺乏运行概念。这种思想方法曾经造就了空想社会主义大师,产生了乌托邦的理想。但在我们的规划界中过去还是经常受到这种最终理想状态的迷惑,静态的思想方法干扰着我们规划的发展,使我们脱离城市建设发展的实际。

比如在编制总体规划时,我们往往重视规划最终方案实现时城市的各系统之间的比例是否协调,空间布局结构是否合理,但是却忽视了在实现这种状态过程中若干年内城市各系统内及各系统之间的关系是否运行得协调,是否合理,运行的效益(经济效益、社会效益和环境效益)是否高。然而城市是一个不断在发展中的大系统,运行过程中的效益是否高,城市各系统间的发展是否协调远远比最终状态的合理性来得重要,所以规划需要更多考虑的是过程而不是一个合理的最终布局,更何况这种最终的合理性还要受到更长远发展的检验。

可以认为:最终理想状态的静态思想方法,在我们规划中还存在很大的影响,上节提到规划工作中以一套规定图纸的工作方法就是一种表现,以一套图纸表示一个城市的最终理想状态的思想已经给我们规划工作带来了许多问题,今天我们必须认真地考虑了。

3. 刚性规划的思想方法特征。所谓刚性规划思想方法特征即缺乏多种选择性。在分析考虑城市规划工作时,欲求唯一的最佳方案,而这种最佳方案往往只是编制者本身价值观的集中表现,以这种缺乏选择性的唯一的规划成果给出,是极难适应城市这个综合复杂的社会团体发展需要的,所以刚性思想方法也是造成城市规划工作失误的思想根源之一。

造成刚性规划思想方法的原因之一是机械的社会观,以机械性代替社会的综合性。原因

之二是把规划与设计混为一谈,以设计工作的思想方法代替规划工作的思想方法。规划工作不是为城市设计最美好的一幅蓝图,而是为城市的发展提供正确的可行的选择。

在上节中谈到的问题质疑中,就有许多问题是由刚性规划思想方法造成的。例如一套图纸,图纸的内容设置不管实际需要如何是刚性的;一种比例,不管其密度和管理需要怎样,比例是刚性的;一个规划年限,任何城市远期都是 2000 年,时效是刚性的;一个规划规模,例如 99 万人口,严格地说按照这种刚性思想到 2000 年城市拥有 99 万多 1 人也是超过规模的;一种用地布局,每一块用地上只允许建设一种用地性质的建筑,不管其具体情况如何。所以说这种刚性思想是不严肃的,不科学的。以这种思想方法编制规划本身已经孕育了城市实际发展对规划的否定。

4. 指令性的思想方法特征。指令型的思想方法特征首先假设了城市诸系统的发展是由某一中心的枢纽控制的,而城市规划编制及其成果就是这个伟大的枢纽,它控制了整个城市中的任何系统的发展。这种思想方法的危害性极大,使城市规划工作与城市诸系统孤立起来。

从规划工作阶段上分析,在编制城市规划阶段,在城市技术设计阶段应该是集思广益,广泛综合各方面的分析研究成果,在管理实施规划阶段,每一个城市用地开发案例或建设项目也是需要投资方面,受投资方面和管理部门协同努力,如果城市中有组织开发机构则更是依靠经济规律等诸因素共同作用进行工作。规划决不是在实际城市发展中起指令性的中心枢纽控制作用的。

指令性的思想方法的最大危害还在于在这种思想指导下,在编制总体规划时,使规划者脱离城市实际的多方作用事实,随心所欲地更动现有的城市用地现状,不顾客观能力缺乏依据地划定开发用地的性质和规模,这是造成规划成果肤浅,脱离实际,无法深入的一个重要的思想方法根源。今天我们必须认真地检查这种思想方法。

单向性的封闭型思想方法。追求最终理想状态的静态思想方法和指令性的思想方法就是过去我们规划工作中在思想方法上存在的主要问题。

三、建立新的城市规划思想方法体系

任何思想方法的变革都是相对过去的传统的思想方法而言的,任何思想方法意义上的进步都是对于传统思想方法中的不合理的东西的抛弃。新的城市规划思想方法体系应具备这些特征。

1. 复合发散型的思想方法。复合与单向思维途径相对而言,就是在思维过程中要求有多条思维途径,这里包括反馈、平行思维等;发散与封闭相对存在,就是要求在考虑某一问题时,不但要有该分析系统中复合性思维,还要求思维有一定广度,要考虑系统外因素的作用,利用分析对象的特征联系与特征相关的其他因素。

编制一个完善的城市规划需要有复合型的思想方法,即需平行思维、需要过程反馈和发散性思维。平行思维否定过去工作中一些被理解为前后的关系而改为共同作用的环节。如在编制规划时应同时考虑该方案的实施方案、管理方案、集资方案和实现方案后维持方案,编制一个完整的城市规划还需要发散性思维,规划编制工作过程广泛地听取社会学、心理学、经济学、管理学方面的建议视为必然。

2. 动态过程的思想方法。动态过程的思想方法要求对于城市规划工作的对象确定为动

态过程,城市规划工作的成果是一种动态的过程的控制和引导,城市规划管理的控制手段也是一种动态过程。

城市规划不再是为了使城市发展成为某一种理想的最终状态,而是注重城市的发展过程中每一个阶段内,各个城市要素内部的运行是否协调、合理。各个城市要素之间的关系及相互作用是否协调,能否相互依存相互促进,城市规划的目标就是要使城市发展的各个阶段上的整个系统运行进入良性循环。因此城市规划的工作成果也必须与城市规划工作的目的相吻合,其工作成果绝对不应该只是强调最终的理想状态,采用一张总体规划就能完成工作,而是需要说明在城市发展过程中,每阶段内城市如何作才能良性运行,如何使城市发展过程中的各个阶段良性地衔接起来。

3. 弹性规划思想方法。弹性规划思想方法要求抛弃刚性规划思想方法。首先需要明确城市的发展是一个社会发展过程。而社会发展进程中,由构成社会的各系统之间的互相作用,由决定于社会经济水平的社会意识形态的作用是最大的决定其发展的作用。在城市发展进程中城市规划作为其中一个作用力参加诸作用力的作用发挥其效果,这个作用力的大小与规划本身的合理有关,但根本上取决于整个社会意识形态和社会经济水平。所以说城市规划只是以政府意愿形式出现的反映社会经济水平的普遍市民愿望,它是维护城市社会发展过程平衡中诸力量之一。

由此可见,城市发展的结果如何受到诸如城市社会意识、城市社会经济水平和政策体制等诸因素的影响。城市用地形态布局和城市物质 (Physical) 构成都是服从于它们的。城市社会意识和社会经济水平的构成多样性、发展时间上的摆动决定了为其服务的城市规划必定是提供多样的可能性和选择性,即弹性的规划思想方法。弹性规划的思想方法在城市规划工作中表现为规模的必要弹性、时效期的必要弹性、用地形态上的必要弹性等等。

4. 引导性的思想方法。指令性思想方法把规划置于城市诸系统之上的中心控制枢纽位置,理论和实践都已经告诉我们找错位置的城市规划是不能发挥其应有的作用的。引导性的思想方法也是一种控制论思想,它强调各系统自身发挥的选择性也强调规划在城市发展进程的引导性控制作用,城市规划是向各系统提供正确的发展选择的引导者。

例如在城市开发过程中,城市发展方向的选择就受到城市的经济效益的检验,在实施城市规划过程中,城市开发者的经济效益如何,社会效益如何是起着重大作用的。因此引导性的思想方法首先要了解城市发展的需求,城市开发者的价值观,其次根据布局结构关系拟定出城市发展的引导性措施,确保城市发展的合理性。总之,引导性思想方法把规划工作本身作为城市发展诸作用力中的一支力量,充分考虑经济规律的作用,政策的影响等诸因素,以引导性的措施将城市的发展引入良性的运行之中。

四、思想方法的变革对工作方法的冲击和影响

新的城市规划思想体系在工作中酝酿产生,正在取代传统的城市规划思想方法中存在的问题,以适应改革形势的要求,使得城市规划工作向更深入更严谨更切合实际的方向发展,在城市规划工作中新的思想方法的发展会带来一系列的影响和冲击。

1. 首先是工作方法方面的影响。城市规划工作将向分析的广泛性,论证的严谨性,成果的弹性方面发展。

分析的广泛性包括收集数据资料的广泛性,综合观点的广泛性,分析角度的广泛性,城市规划前提的分析工作将受到更大的重视。即复合发散性思维,使得我们考虑更多的对规划工作产生作用的因素。这些因素首先是规划系统内部的因素,如规划工作方法必须与管理工作方法结合起来,必须与组织开发实施的工作方法结合起来。其次是规划系统外部的经济规律的作用因素,政策影响因素等等。

论证的严谨性主要指规划论证工作中思想方法的严谨,论证手段的严谨,包括应用数理统计论证,利用计算机辅助论证等。

城市规划工作成果的弹性是指规划的成果形式的弹性和规划成果内容的弹性。成果形式的弹性反映的规划成果不再仅仅是一套规定的图纸,规划成果通过非图纸表达的方式会有新发展;针对不同的城市特性,不同的城市发展阶段规划图纸会有新变化,增加必要的图纸,除去为形式而做的图纸;针对城市规划管理实施的要求,规划图纸应有专供管理参考依据使用的管理控制规划图等。成果内容的弹性反映的规划成果不再是一个最终状态的理想布局,而是有多种可能性的,各个发展阶段的规划成果出现。

2. 对工作中的传递方式的影响。这里的传递方式是指参加规划的单位之间对城市规划工作的相互间的传递关系或工作程序。城市规划编制工作,城市技术设计工作和管理实施工作中将按照工作的性质,分为技术设计论证工作,政府立法执行工作和组织开发经营活动,这是新的改革形势的要求,是城市建设的客观规律的要求,是规划向纵深发展的要求,也是新的规划思想方法体系在工作中体现。

(1) 规划技术设计论证工作是一项科学技术工作,其内部的工作传递关系是横向的复合的。随着我们的规划力量的发展,某一项规划中的技术论证设计工作不再是完成行政指令性的任务,而是由各方面的技术力量共同研究分析,共同合作来完成,所以说近年来国内出现规划技术理论设计的委托、合作是应该的,合理的,这是一种发展趋势。

(2) 政府立法执行工作是指确认规划的法律效果。在该工作中的传递关系应该是纵向的为主即指令性的控制为主,同时运用经济规律和其他社会规律进行引导性的指导性的控制。这对传统的工作方法也是一次改革,反映我们思想方法正在进行的变革,反映了我们对社会主义城市规划建设管理的新的探索,以指令性为主引导性为辅的城市建设管理体制是我们建设有中国特色的社会主义中的一个组成部分。

(3) 组织开发经营活动的传递关系是由我们社会主义公有制所决定的。与私有制下的土地开发经营不同,我们的组织开发经营中的传递关系是相互配合,强调社会总效益和参加开发经营单位集体效益的结合,所以这种传递关系也是横向为主的传递关系。随着改革形势的发展,这种规划建设中的关系会逐步得到发展充实。

一个被昨天肯定的事物往往本身就意味着对它明天的否定。城市规划从无到有经过八年的恢复工作,在我们面前就不再是从无到有的恢复工作,我们面临的任务已经在随着工作的完成而变化。而由于规划工作中的问题对于过去的否定也待我们去再否定,那就是抛弃过去工作中的那些陈旧的思想方法问题,建立新的城市规划思想方法体系。

以复合发散性、动态观点、弹性思想方法和引导性控制为特征的新的城市规划思想方法体系是城市规划学科本身发展的需要,城市建设实践的需要,是改革形势的需要。它悄悄地来到我们的工作中,却又以其不可阻挡的生命力清除其传统思想方法中的问题和症结。

1986.6.

刚批准的总体规划为什么要修改

全 建

这几年城市规划工作的进度很快,到1985年底,全国98%的设市城市、85%县城完成了总体规划的编制工作。其中大部分也按审批程序得到批准。六月初在济南召开的华东地区城市规划学术交流会,大家都谈到一个问题,不少城市的总体规划边上报边修改,或刚刚批准又要组织力量做较大的修改,是什么原因造成这一状况?如何对待这一问题?

总体规划完成及审批后,并不就是一成不变,一劳永逸,经过一定时期,应该根据城市的发展做必要的调整和修改,因为城市是一个不断发展变化的机体,规划图纸也不是静态的终极状态,有些发达国家也规定城市规划图每隔若干年重新修订公布一次,以保持规划的法律性,当然这只是局部的调整补充,不会大起大落,更不会推倒重来。

这次交流会上,大家谈到总体规划审批后又立刻面临着修改的情况和原因有下面几种:

1. 制定及报批的周期过长。有的城市30多年来不停的制定及修改总体规划,一直未报批。不少城市从组织力量(包括于外来力量)制定规划,然后报批,长达3~4年,得到批准,许多基础资料(包括现状图)已发生了变化。

2. 原来估算的人口规模太紧,或有虚假性。一些城市远期(2000年)人口规模到85年已经突破,有的明知上报的数字做不到,但为了贯彻执行“严格控制城市人口规模”的政策,仍然上报。

3. 规划的编制办法不灵活,无弹性。按规划人口及规定的用地指标,未留发展备用地,规划结构死板,不灵活,图纸虽然符合上报内容,但不适应城市发展的实际需要。

4. 不少城市调整领导班子,新班子上台后就提出一套与前任不同的想法,要求修改刚刚由市人大通过,并报批的总体规划,或者提出要在自己任内办若干件“实事”,因而要修改总体规划。(注:这里指的“实事”似乎不包括逐步实现规划的那种前人种树后人凉,在短期内看不见效果的事)这说明城市规划由人治转向法制,还是一个艰巨的过程。

5. 一些城市在近期内确实发生一些未预见的影响全局的重大变化,如有的城市中央决定对外开放,开辟技术开发区,或新增一些大的建设项目等。

6. 规划的质量不高,许多问题未深入论证研究,赶任务,匆匆报批,一遇到近期建设及专业规划,城市管理漏洞百出,不改不行。

尽管不少总体规划面临着不得不修改的形势,但是仍应强调总体规划的严肃性,要求一些领导尊重城市规划,指出在城市规划中人治大于法制,“一个将军一个令”的不良后果。

对城市人口规模,应该从城市发展的实际出发,而不是从主观控制的愿望出发,明知不可能做到而又自欺欺人,到后只有更加被动,从这几年城市化的速度及城市对内对外开放的形势看,宁愿较多的留有余地会更主动些。

现在一般均以2000年为远期,总体规划按此制定,还余下14年了,2000年以后如何?难

道城市就不再发展,看来在修改总体规划时,对 2000 年以后,如 2030 年做一些探索并无不利。

有些城市总体规划修改势在必行,如何修定?如果按老的办法,增加一点人口规模,扩大一些城市用地,重新画几张“现状扩大图”,恐怕适用期也不会长。

看来有必要研究修改现行的城市规划编制办法,总体规划是方向性的,可以比现在的要求粗略一些,要有弹性,要明确城市远期(不仅仅是 2000 年)的发展方向和备用地。城市的功能结构、布局框架,尤其是道路系统(包含地下管线)应多方案论证,使更加科学,更能适应较长时期的发展,至于用地范围,(包括生产及生活两方面)应当具有可生长性,要研究发展、开发的时间序列,保持每一个时期城市形态的完整性。近期建设规划要具体、细致一些,有的城市要做分区规划,这种规划才能对实施规划及城市管理起应有的作用。这样两种不同的要求,就可以使城市总体规划严肃性与灵活性求得统一。

城市居住人口分布及再分布的基础研究(一)

——城市居住人口分布是城市多元因素综合作用的结果

同济大学硕士研究生 朱介鸣

如何进行一个合乎实际的规划,将有赖于城市规划学科完善和学科科学化水平的提高。城市规划作为主观指导客观的过程,应该体现人的意志,但不符合客观规律的主观意志使得规划缺乏对现实的足够考虑,最后规划失去指导作用成为一纸空文。缺少依据的城市规划根源在于我们对城市客体的基本认识不足。按照系统论的观点,城市属于巨大的社会系统范畴,城市系统的内部机制随着城市本身规模的发展而愈加错综复杂。如果说城市在发展初期因规模较小而易于被控制,那么随着城市规模扩大,复杂的内部机制使城市发展的“不确定性”增强而使它难于被控制。只有充分认识系统内部关系和结构,才能有效地控制系统的发展。城市有机体一经诞生就具备了生命的实质,并按照自身的内在规律发展。正因如此,对城市系统内在联系的研究愈益显示出它的重要性和必要性。无论对规划理论,还是对规划实践,城市研究都是一门基础性的研究,它不仅是城市规划理论的基础,也是城市规划实践的指导。

城市系统由众多子系统组成,其中城市人口是重要的子系统之一。城市是人的城市,人创造了城市,城市中绝大部分活动是人的活动,人的活动是城市生命活动的一个组成部分。城市人口活动与城市空间结合形成特定的城市人口分布问题。城市人口分布反映了城市社会。经济及物质的空间结构特征,城市人口分布是客观环境制约的结果。城市存在和发展的根本目的是为了~~提高~~人类的生活水平,城市规划由于这个目的而存在,因此城市人口分布又是主观意向作用的反映。

城市人口分布是一个包含有多个方面的统一体,按照不同的标准可得到不同性质的人口分布结果。如以时间作为划分标准,有城市白天人口分布和城市夜间人口分布之分;如以不同性质活动作为划分标准,有城市工作人口分布、城市居住人口分布等之分;如再深入一个层次,城市工作人口分布可依次划分为:第二产业职工分布。第三产业职工分布或冶金业职工分布、机械加工业职工分布、商业职工分布和政府机关服务人员分布等。城市居住人口分布也可依次划分为:不同职业的居住人口分布;不同籍贯的居住人口分布;不同信仰的居住人口分布,不同收入家庭居住人口分布;不同家庭结构的居住人口分布等等。

各种具体的城市人口分布反映了城市的多方面特征,这许多特征构成了城市发展中的具体问题。比较城市白天人口分布与夜间人口分布,可得到城市不同功能区的分布关系,这是城市公共交通运输规划,城市道路系统规划的确切依据。城市不同籍贯、不同收入的居住人口分布调查提供了城市商业服务设施规划,城市社会文化研究的基本判据。城市人口分布是城市经济、社会、物质结构的综合反应,研究城市人口分布意在揭示城市中主体与客体的关系。根据多方面的城市人口分布分析,预测将来的城市人口分布,从而提供城市规划决策机构坚实可靠的分析依据,达到控制城市发展的目的。

在多方面的城市人口分布类型中,城市居住人口分布是一项较为综合和重要的项目。城市居住功能是城市的主要功能之一,城市居住用地也是城市的主要用地之一。居住是城市人口基本必要的需求。选择城市居住人口分布作为研究课题的认识基础在于城市居住人口分布是城市交通,城市住宅,城市商业服务设施和城市基础设施等规划的依据,以及两方面的相互依存关系,同时,城市居住人口分布也是城市发展物质形态的表现之一。城市居住人口分布本身存在内在发展规律,搞清楚这种规律无疑会提高城市规划的科学性。在此暂不考虑居住人口的具体特征,如收入、职业、年龄、家庭结构、籍贯等,仅分析具共性的居住人口与城市其他因素之间的关系。

在分析问题之前,首先需要对“城市居住人口分布”作一定义:城市居住人口分布是居住人口按照城市地域所提供的客观条件,在个体生活价值观指导下而进行的居住择位活动,是主客观统一的结果,目的在于追求更高的生活质量。

以下将从四个方面论述城市居住人口分布的多元制约因素。

一、经济生活

1. 城市土地利用效率

土地固有的稀缺性,政策对城市用地扩展的限制,使城市用地开发更着重于原有用地的深度开发。深度开发的表现之一是城市功能高度集约(在市中心表现得尤其突出),这是由既在的土地价值和建设项目的“外界经济”所决定的。美国大城市市中心所出现的“多用途大楼”即为一例〔见注释1〕。深度开发的表现之二是城市功能在土地上活动量的增加,这是因为城市发展中不断强化的经济活动,不断的资金、劳务投入使城市用地的价值不断上升,促使城市土地的利用率持续提高。这在城市人口分布上表现为人口密度的提高,具体实例可详见中国、加拿大两国部分城市的统计。

据中国 182 个城市统计:

城市人口规模(万)	平均每人城市用地 ($\text{m}^2/\text{人}$)	城市人口规模(万)	平均每人城市用地 ($\text{m}^2/\text{人}$)
<10	101.0	50~100	74.0
10~20	92.6	>100	57.9
20~50	81.1		

——引自城镇规划技术政策论证材料之四《城市土地利用》

据加拿大安大略、魁北克两省各种人口规模城市统计:

城市人口规模(万)	平均每人城市用地 ($\text{m}^2/\text{人}$)	城市人口规模(万)	平均每人城市用地 ($\text{m}^2/\text{人}$)
1	404.7	25	283.3
2.5	368.3	50	267.1
5	348.0	100	246.9
10	315.7	200	230.7

——引自《The North American City》p. 186

2. 交通方式

城市居住人口分布的目标之一是在提高生活质量的前提下缩短生活出行时间。

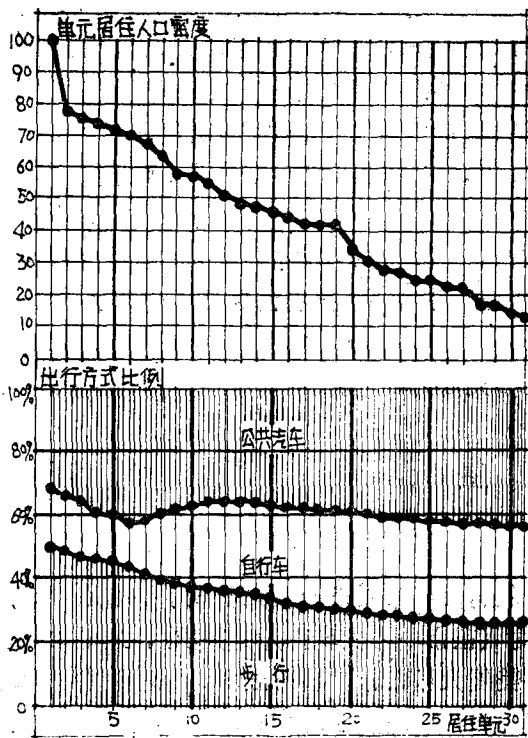


图1 单元居住人口密度与单元居住人口各种就业出行方式的比例关系

当一个城市的用地规模处于步行足以解决居民所有的生活出行的阶段时,居民以步行时限为标准选择居住地点,城市相对紧凑。交通工具提高了的速度在单位时间内扩大了居住人口分布的空间范围,城市相对疏松。这样既满足了城市发展的要求,又满足了居住人口分布的多选择性。

交通方式除了速度不同分类之外,还有性质不同的分类,即公共交通和个人交通之分。公共汽车、地铁属公共交通;步行、自行车、小汽车属个人交通。两者不同的性质在于公共交通的社会性和个人交通的自主性,定时、定向是社会性的特征,随时非定向是自主性的特征。所以城市边缘的居住人口分布在公共交通条件下呈线性向外延伸,而在个人交通条件下呈面状向外延伸。

对上海居住人口密度与就业交通出行方式关系统计之后得到一个现实的结果,即居住人口密度越高,出行速度越慢。这反映了居民选择高密度居住是希望节省交通费用和追求这种生活方式的结果。(见图1)

3. 就业岗位分布

就近工作是大多数就业者的愿望,其中隐含的是要求降低交通费用和路途体力消耗的实际内容。当交通工具的速度和乘坐舒适程度提高之后,要求缩短就业出行距离的愿望被要求缩短就业出行时间的愿望所代替。只有在职业的劳动体力消耗降低,或职业的劳动时间缩短之后,居民就近工作愿望的重要程度才会逐渐降低。

在对上海市现状的抽样调查结果中发现存在这样一些事实:

- (1) 单元*居住人口就业出行距离随着单元居住人口密度升高而缩短(见图2);
- (2) 单元居住人口就业出行距离内的就业岗位密度随着单元居住人口密度升高而升高(见图3)。

这二个事实说明单元居住人口密度与单元居住人口就业出行距离范围内的就业选择机会成正相关关系,即就业出行距离范围内的就业选择机会越多,单元居住人口密度越高〔见注释2〕。

可认为,就业岗位分布集中有可能使居住人口分布集中,反之,就业岗位分布分散有可能使居住人口分布分散。

* 单元是指城市基本行政单位——街道。

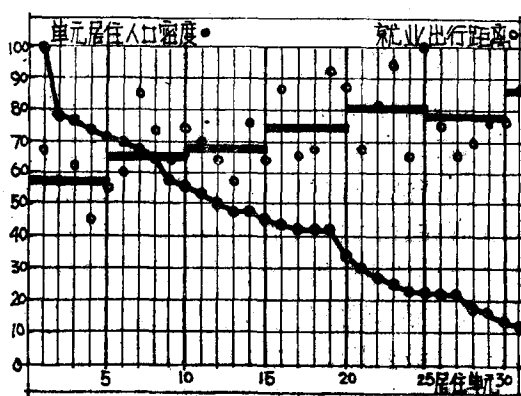


图2 单元居住人口密度与单元居住人口就业出行距离的关系

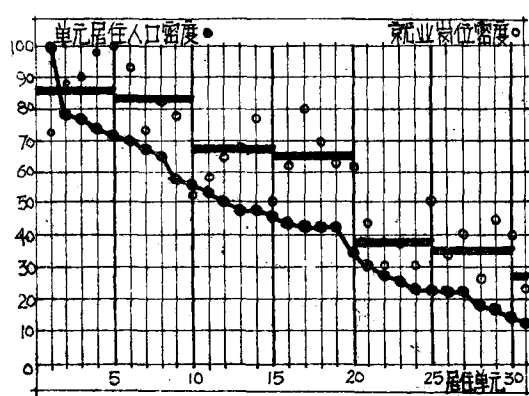


图3 单元居住人口密度与单元居住人口就业出行距离范围内就业岗位密度的关系

4. 家庭结构

就业出行距离是居民选择居住地点所需考虑的主要因素之一，因为就业出行是居民生活中最为频繁的出行活动。现把居民要求缩短就业出行距离的愿望作为唯一制约的因素为前提，分析居民家庭结构与居住分布的关系。

以就业出行距离最短为边界条件。当家庭中仅一个成员就业时，家庭居住择位的控制函数为一元变量函数，适合边界条件的解的分布是空间上的一个面（见图4），居住择位的范围最广。

当家庭中有两个成员就业时，家庭居住择位的控制函数为二元变量函数，适合边界条件的解的分布是空间上的一条线，居住择位的范围缩小（见图5）。

当家庭中就业人数超过两人时，家庭居住择位的控制函数成为多元变量函数，适合边界条件的解的分布缩为空间上的一个点，居住择位的机会最少（见图6）。

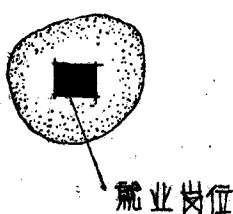


图4

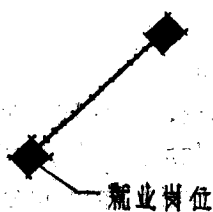


图5

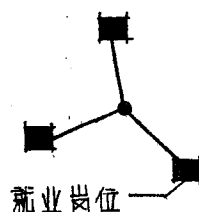


图6

因此，家庭选择居住地点的机会随着家庭就业人口增多而减少，并且所选择的居住地点趋向各就业点的中心〔见注释3〕。

有关方面人士认为：三代同堂家庭的养老抚幼的功能较大，因此用于文化消费的闲暇时间较少，削弱了家庭文化生活的功能，限制了他们闲暇活动的空间范围，闲暇活动的半径缩小，为能得到同样的享受，这类家庭不得不选择靠近城市文化娱乐设施集中的区域居住（引自魏海波等“上海市民家庭结构与文化素质”——《社会科学》85/12）。

所以城市家庭结构缩小将有助于居住人口分布分散。

5. 公共服务

居住人口选择居住地点时所考虑的一个重要因素是“生活是否方便”，即如何在较短的出行距离内获得城市社会的公共服务，要求的实质是节省出行时间和出行费用。生活方便的程度体现在两个方面，第一，城市公共服务的质量；第二，居民为享受公共服务而出行的距离。公共服务质量实际是“供”“需”矛盾的综合，广泛存在的经济规律作用于二者的内在动态联系。供应以需要为前提，需要会促进供应。城市发展初期常存在这种现象，在交通流动人口交汇、转乘的集中地段通常会发展起一系列公共服务设施，这是供应适应需要的平衡；这一系列公共服务设施的存在进一步吸引人口在此附近居住，这是需要寻求供应的平衡。反之，在欧美大城市“效区化”过程中，高收入的居民从市中心迁出导致高级公共服务在市中心衰退。从中我们可以认识到城市发展的连续动态特征以及公共服务质量与居住人口分布相互依存的正反馈规律，即公共服务质量促使居住人口集聚（迁移），居住人口集聚（迁移）再促进公共服务质量提高（降低）。在这过程中居民为享受公共服务而出行的距离充当了从意向观念发展到空间现实的介质，居住人口在空间的集聚程度与公共服务的质量成正比，与为获得公共服务而出行距离的克服能力成反比。

二、社会生活

1. 生活方式

生活方式由客体（环境）和主体（个人）统一而构成，环境决定人的活动，人的活动反过来影响环境构造。客观环境分为地理环境和人文环境（生产方式、管理方式等）二部分。南方某些城市夏天天气炎热，人易疲劳，午睡能有效地提高生产效率和恢复体力，这个习惯反映在城市活动上，即一部分职工增加一倍的工作出行次数，这部分职工就可能更迫切要求就业岗位接近居住地点。广州夏天炎热难忍，市民工作之余晚饭之后都愿意走出住宅，漫步街头，左顾右盼、享受些凉爽的晚风，这个活动也促使市场小吃流行起来。四川成都、重庆也有类似的现象。这种生活方式实际上创造了一种城市生活，街道不仅仅是交通场所，而且也具备公共“起居室”的功能。

生活方式因个体社会经济条件不同而不同，一般起因于不同的工作职业和修养爱好等。据对上海市鞍山、胜利两新村居民抽样调查，两种不同职业的居民（工人和知识分子）对居住区生活质量各要素的重要评价不同，尤其在住房面积大小的因子上表现突出，说明知识分子较注重宅内生活，宅内生活时间较多，特别是非坐班制的知识分子（引自同济大学建筑系《居住区环境质量评价》）。

在特定环境下形成的生活方式在承担者心理上具有一定惰性，既在的生活习惯指导居住者选择新的居住环境。一个人在某个地区住得时间越长，越不愿搬走，其中一个原因是因为生活方式和特定环境之间的紧密联系。

如果与社会经济水平连在一起的闲暇时间增多之后，生活方式将更是丰富多彩。法国社会学家福勒斯笛直截了当地指出：“一个人的闲暇生活方式就是他的生活方式”。国外曾发明了一种“时间预算分析法”（Time Budget Analysis）调查分析了不同地域不同住宅类型内的家庭在各种活动中的时间花费，具体指出因环境不同而不同的生活方式，以预测居民生活方式变化的结果，改进居住区环境质量〔见注释4〕。