

Urban and Regional Planning Review

URPR

城市与区域规划评论

2013/1 总第2期

张京祥 何鹤鸣 | 1978年以来的中国城乡规划思潮总体演进

浅见泰司(著) 何仲禹 翟国方(译) | 日本城市规划体系的现状与展望

姚鑫 李玲 | “公私合作”背景下城市地下空间开发规划管理策略研究

林存松 黄春晓 陈浩 | 城市更新中的政府职能碎片化及其影响——以南京市为例

孙浩浩 罗小龙 | 省直管县背景下的尺度重组研究——以江苏盐城为例

熊炯 张敏 姚磊 熊丽芳 | 农村拆迁安置中回迁居民的地方感研究——以镇江为例

罗建发 张敏 | 基于行动者网络理论的新农村建设规划公众参与研究——以泉州市

安溪县龙门镇仙东村的实践为例

刘贤腾 刘锋 严翔 | 皖北地区空间不均衡增长战略初探

石飞 | 城市支路网规划设计探讨

马晓 | 历史文化名城老城区人力优先交通研究

Sergei Nepomnyashchiy, | Heliotecture: Basic Urban Design Principles

科学
知识
经验
实践

新型城镇化
Planning System

城乡规划思潮
人文地理

规划管理

城市地下空间

交通规划

城市更新

规划实践

区域·城市
城市转型

Heliotecture

Urban Design

公众参与

NJU · Urban and Regional Planning
since 1975



南京大学城市规划与设计系



南京大学中法城市·区域·规划科学研究中心
南京·巴黎



南京大学城市规划设计研究院

Urban and Regional Planning Review

URPR

城市与区域规划评论

2013/1 总第2期

学
知识
经验
实践

新型城镇化
Planning System
城乡统筹
人文地理
规划管理
城市
交通
区域·城市
城市转型
lecture
Urban Design
公众参与

NJU · Urban and Regional Planning
since 1975



图书在版编目(CIP)数据

城市与区域规划评论.2013.1 / 翟国方,张京祥,
王红扬主编.—南京:南京大学出版社,2014.1

ISBN 978-7-305-12914-8

I.①城… II.①翟…②张…③王… III.①城市规
划—文集②区域规划—文集 IV.①TU984-53
②TU982-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 049500 号

出版发行 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093
网 址 <http://www.NjupCo.com>
出 版 人 左 健

书 名 城市与区域规划评论.2013.1.总第 2 期
主 编 翟国方 张京祥 王红扬
责任编辑 严 婧 编辑热线 025-83597243

照 排 南京紫藤制版印务中心
印 刷 江苏凤凰通达印刷有限公司
开 本 787×1092 1/16 印张 8 字数 169 千
版 次 2014 年 1 月第 1 版 2014 年 1 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-305-12914-8
定 价 30.00 元

发行热线 025-83594756 83686452
电子邮箱 Press@NjupCo.com
Sales@NjupCo.com(市场部)

-
- * 版权所有,侵权必究
 - * 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购
图书销售部门联系调换

主 办

南京大学城市规划与设计系

协 办

南京大学中法城市·区域·规划
科学研究中心

南京大学城市规划设计研究院

名誉主编

崔功豪 郑弘毅 曾尊固

林炳耀

主 编

翟国方 张京祥 王红扬

编 委

(以汉语拼音字母排序)

曹荣林 崔功豪 林炳耀

罗小龙 王红扬 徐建刚

甄 峰 郑弘毅 曾尊固

朱喜钢 宗跃光 翟国方

张京祥

编辑部

尹海伟 罗震东 沈丽珍

钱 慧 许符娟

执行主编

钱 慧

地 址

江苏省南京市鼓楼区汉口路
22号 南京大学建筑与城市
规划学院

邮 编

210093

电 话

025-83596902

传 真

025-83596902

电子信箱

urprnju@sina.cn

城乡规划研究

1978年以来的中国城乡规划思潮总体演进

..... 张京祥 何鹤鸣(1)

日本城市规划体系的现状与展望

..... 浅见泰司(著) 何仲禹 翟国方(编译)(14)

“公私合作”背景下城市地下空间开发规划管理策略研究

..... 姚 鑫 李 玲(23)

城市更新中的政府职能碎化及其影响

——以南京市为例

..... 林存松 黄春晓 陈 浩(34)

省管县背景下的尺度重组研究

——以江苏盐城为例

..... 孙浩浩 罗小龙(45)

农村拆迁安置中回迁居民的地方感研究

——以镇江为例

..... 熊 惘 张 敏 姚 磊 熊丽芳(54)

基于行动者网络理论的新农村建设规划公众参与研究

——以泉州市安溪县龙门镇仙东村的实践为例

..... 罗建发 张 敏 (70)

城乡空间研究

皖北地区空间不均衡增长战略初探

..... 刘贤腾 刘 锋 严 翔(81)

交通规划研究

城市支路网规划设计探讨 石 飞(96)

历史文化名城老城区人力优先交通研究

——以南京市为例 马 晓(104)

国际规划视野

Heliotecture: Basic Urban Design Principles

..... Sergei Nepomnyashchiy(113)

1978 年以来的中国城乡规划思潮总体演进^①

Overall Evolution of Urban and Rural Planning Thoughts in China Since 1978

张京祥^② 何鹤鸣^③

Zhang Jingxiang He Heming

摘要: 本文选择 1978 年改革开放以来的中国城乡规划思潮为研究对象,将其置于宏观的政治、经济、社会变革背景,分别从四个时期论述了空间价值体系认知与城乡规划价值体系,从而梳理了 1978 年以来中国城乡规划思潮演进的总体脉络。文章认为,这样一个有关城乡规划思潮发展历史的研究,将对构建中国本土规划理论具有基础性的作用。

关键词: 改革开放 城乡规划 规划思潮 历史分期 空间价值

Abstract: In this paper, we take urban and rural planning thoughts in China since 1978 as the research subject and places them under the macroscopic background of political, economic, and social reform. We discuss the value systems of urban and rural planning and spatial cognition in four different periods to comb the overall evolution of Chinese urban and rural planning thoughts since 1978. The article considers that such a study on the history of the development of urban and rural planning thoughts will play a fundamental role in constructing the local planning theory.

Keywords: reform and opening, urban and rural planning, planning thoughts, history period, space value

1 引言

1978 年以来的改革开放,开启了中国经济高速发展与快速城市化的宏大进程,与这个过程相伴随的是三十多年来中国在政治、经济、社会领域发生的巨大变化。由于同时

① 本文为国家自然科学基金课题“转型期中国城市空间再生产的效应、机制与治理研究”(No. 41171134)成果。

② 张京祥,男,南京大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师,主要研究方向:城市发展战略、城市空间。

③ 何鹤鸣,男,南京大学建筑与城市规划学院硕士研究生。

受到了全球政治、经济大变革的影响,因此,中国的改革开放过程既是一个由内至外的自我主动革新过程,也是一个受到全球化由外而内的强烈影响、主动与被动相交织的应变过程,是一条不同于西方当年工业化、城市化进程的“非经典发展之路”,许多海外学者将之称为“中国范式”、“中国增长之谜”。

城乡规划从来就是与社会上层建筑紧密关联的一项公共活动,不管它的外在形态、具体实践活动表现为何种形式,其背后的内在价值逻辑一定是深受政治、经济、社会影响的复杂过程。因此,要认识一个国家、一种整体文化环境中的城乡规划思想的发展,就必须将其本身置于政治、经济、社会的大背景之中进行考察。这样的一种视角,可以使我们超越城乡规划实践中众多纷繁复杂的具体问题,从而在更高的层面去认知城乡规划的本质、把握城乡规划的脉搏、前瞻城乡规划的发展方向……欲要认知中国当今城市快速发展之谜,欲要了解中国城乡规划内涵的时代变迁,欲要透析中国城乡规划繁盛事业背后的真实逻辑,1978年以来的中国城乡规划思潮就成为一个必须研究的领域。

本文基于将城乡规划思潮演进置于宏观政治、经济、社会环境中予以研究的基本考虑,将1978年以来中国的总体发展划分为若干个时期,并分别阐述这些时期城乡规划所面临的基本环境、空间价值认知取向、城市规划主要思潮等等。需要说明的是,由于受制于文章篇幅所限,本文的研究尚只是总体性和框架性的。

2 经济社会总体发展环境中的城乡规划思潮

城乡规划是一种空间规划,而空间规划不是一个孤立的空間塑造行为,更是一种以空间为基本对象的社会建构过程。规划的“建构”过程不是一个单向的循环,规划的本质是在特定的社会条件下应对当时、当地的现实需求,同时根据当时对空间认知、规划的价值取向而进行的一种制度安排,这是一个复杂的多要素相互作用过程。

空间的社会性实际上又是由社会对空间的认知水平、特定时段社会生产和分配的秩序以及发展水平所决定的。关于空间和社会的关系,列斐伏尔(Lefebvre,1974)的“空间生产理论”做了很生动的阐述。空间的社会性特征在根本上影响了空间规划的内容和角色,当社会转型带动了空间的社会性特征转型,必然会导致空间规划核心理念的变革,进而推动社会对空间规划的新认识和新思考。空间规划的核心功能是以空间资源配置为手段,规范和满足复杂的社会要求,从这个角度讲,空间规划拥有特定的价值和有效的手段。同时,空间规划是与时俱进、因地制宜的,任何规划理论和方法的正确性都是具有时空相对性的,只要社会在发展变化,对于规划的新需求就会存在,规划理论、实践也将得以持续地发展。

一个国家的社会经济转型发展过程,往往伴随着意识形态、社会需求以及生产分配方式的巨大变迁,在不同的政治、经济、社会背景下,空间的权利主体、价值内涵以及其实现价值的方式也不一样,本文将其称为空间的价值体系。空间的价值体系就代表着空间的社会性特征,是受意识形态、社会需求以及生产分配方式直接影响的。空间的价

值体系进一步影响城乡规划的价值体系,使得不同时期的城乡规划在角色定位、价值导向、作用方式等方面发生相应的变化。思潮是指某一历史时期社会意识形态的总体,城乡规划思潮则是特定时期具有广泛影响的规划理论和思想潮流。改革开放以后,中国经历了快速的思想解放以及生产发展过程,形成了快速的城市扩张,并伴随着多个尺度的空间重构,规划思潮必然也将体现出现代社会变化的多元性,社会发展方向的多向性,以及社会发展受偶发事件影响而出现的曲折性,应对的制度在安排时反映出的片段性等特征(张廷伟,2003)。

3 中国城乡规划思潮流变的阶段划分

3.1 既有的相关研究

如果按照一种最简明的划分方案,可以将新中国成立以来的城市规划历史分为三个时期:20世纪50年代的初创时期、1960—1970年代的坎坷时期、20世纪80年代以来的发展和改革时期(国家建设部城市规划司,1989)。这与徐巨洲(1999)、邹德慈(2002)、李芸(2002)、庄林德(2002)、汪德华(2005)、黄立(2006)等学者的划分方案大致相同,尽管其中关于划分阶段的细节还有些许差别,但是并不影响整体的共识。可见,对于改革开放以前的城乡规划发展阶段分期大家的认识是比较一致的,主要的差异体现在改革开放以来的阶段划分。

汪光焘(2008)围绕中西方规划理念的相互碰撞和融合过程,提出新中国成立以后城市规划的四个阶段:(1)新中国成立初期,开始受到外来文化的影响,以苏联计划经济改造后的西方功能主义影响为主。(2)改革开放初期,对外交流逐步恢复,借鉴国外(主要是西方)先进理念,并结合国情探索符合中国实际的城市规划道路。(3)20世纪90年代前后,国际对于可持续发展的共识深刻影响中国城市规划行业的发展,城市规划与科学技术开始广泛结合,跨学科的交流也逐步展开。(4)21世纪以来,城市规划定位更加准确,相关法律框架基本建立,规划体系和标准体系逐步完善,外来文化与本土文化逐渐融合,同时开始探索中国城市规划的本土化特色。

黄鹭新、谢鹏飞等(2009)以资本注入和土地改革为主要线索,将改革开放以来的城市规划的发展划分为六个时期:(1)以摆脱计划经济约束为特征的恢复重建期(1978—1986)。这一时期的城市规划虽然尚未摆脱作为“国民经济发展计划的继续和具体化”的认识,规划方法上(包括在大规模居住区的规划实践中)也仍未突破苏联的理性物质空间规划模式,但已经开始从计划经济时期的被动和封闭逐渐转向适应商品经济的主动和开放。(2)走向市场经济并在实践中发展的摸索学习期(1986—1992)。这一时期开始重视学习西方的城市规划经验,并在前期的恢复重建基础上继续摸索学习,进行了更深入的实践积累和理论探索,并初步建立起了具有中国特色的城市规划体系。(3)市场化资本和土地制度改革推动的加速推进期(1992—1996)。此时的城市规划被定位为一切配合政府工作,为推动“经济发展”服务。而许多规划师则仍然把自己看作

技术人员,自身的职责就是要通过一切可能的技术手段来帮助政府实现“经济发展”的目标。(4)宏观调控和建设引导控制作用不断显现的调整壮大期(1996—2000)。由于城市发展速度极其迅猛,规划项目数量和规划人员队伍不断壮大,规划师们已经开始反思既有的发展模式,规划编制中开始渗透更多的可持续发展理念。(5)适应协调多变形势和多元发展的反思求变期(2000—2004)。这一时期的城市规划在法定规划和非法定规划两方面都尝试和探索了新的内容与方法。(6)向和谐社会、多值决策、科学发展迈进的更新转型期(2004—2008)。在“以人为本,全面发展”和“和谐社会”理念的指导下,在有关法律法规和制度的不断完善的过程中,城市规划的公共政策属性不断得到加强,其外延也在不断向物质空间、国民经济、社会文化和生态环境不断融合和互动的方向发展,其对实现生态文明、社会进步、城乡统筹的贡献也在日益加大。

3.2 本文对中国城乡规划思潮流变的阶段划分

事实上我们考虑改革开放以来的中国城乡规划思潮历史分期,总体上可以从两个不同的角度来进行:一个角度是基于规划自身发展领域中的重大事件,例如重要的会议、法规、文件,以及重要规划类型的出现,等等;另一个角度是基于国家宏观的政治、经济、社会发展阶段背景,在这其中探讨城乡规划思潮的显著变化。应该说,这样的两种划分方法各有利弊,前者脉络简明、清晰,典型事件明了、特征鲜明,也更容易让业界所感知。但是可能局限于就规划自身发展领域来论规划,难免受视野所限,对一些问题难以进行有深度、有广度的认知。后者背景宏大、视野宽广,将城乡规划发展置于国家整体发展、转型的大环境中去认知,更容易加深对城乡规划发展演变的解读。但是可能存在着论述不够简明、直接的问题,国家发展背景与城乡规划发展之间也许会存在着一定的时滞甚至是偏差现象。

本文倾向于选择后一种考察角度,其主要原因有二:一是,既然本文核心是关注“城乡规划思潮”而不是具体的“城乡规划事件史”,也不是“城乡规划发展史”,就应该认识到规划思潮作为指导城市规划具体理论、实践发展的“上层建筑”,应该是从属于社会整体思想变迁的一个组成部分。因此,从更加宏观、本源的政治、经济、社会背景来考察、梳理城乡规划思潮,是更为适宜的。二是,在中国强政府文化传统与现实体制中,新中国成立以来城乡规划的发展从来就是受到了国家政治、经济、社会大环境的直接和深刻影响,相比于城乡规划领域自身不断的技术性变革,来自外界国家、社会、市场等的力量对城乡规划发展的影响往往更大,甚至可以说,城乡规划思潮的演变在相当程度上是国家整体社会发展思潮演变的一个典型缩影。据此,本文根据不同时期经济社会总体发展环境的特征,将1978年以来的经济社会发展总体分为4个阶段,并以此作为中国城乡规划思潮演变的基本分期,分别是1978—1983年、1984—1991年、1992—2002年、2003—2012年。

4 不同阶段城乡规划思潮演变要述

4.1 1978—1983 年:传统框架下的思维有限突破

4.1.1 社会经济的总体背景

1978 年是中国社会发生历史性重大变革的年份。真理标准大讨论的思想解放运动,为中共十一届三中全会的召开进行了充分的铺垫,国家的根本任务从阶级斗争为纲转向以经济建设为中心,中国改革开放的序幕被徐徐拉开。虽然国家的中心任务已经转向经济建设,但是在改革初期对于是否实行“市场化”体制,仍然难以跳出“姓社姓资”的意识形态窠臼。为此,国家采取了渐进式增量改革思路,这是一种先易后难、先外围后主体的改革思路,采取一些修补的办法在维持国有经济(主体)运转的同时,从非国有经济领域(外围)开始引入一些市场性的机制。这样一种谨慎、务实的试探方式后来被形象地称为“摸着石头过河”,也就是中国特色的渐进式改革之路。

农业成为国家进行增量改革的起点。一系列农村改革重建了农村生产关系,极大地释放了农村生产力,激发了农民的生产积极性。农业迅速发展,大量的剩余农产品为工业化的资本积累和轻工业的繁荣发展提供了有利条件,成为国家经济复苏的根本。城乡商品市场逐步恢复,为经济、社会要素流动提供了必要条件。1980 年国务院正式批准了中国最早的四个经济特区城市,标志着中国的对外开放进程开始启动。

4.1.2 对空间的价值认知

这一时期空间的权利主体仍然是国家。相比于计划经济时期,这一时期空间的使用价值更为多元,尤其是 20 世纪 80 年代初期大量知青返城给许多城市都带来了迫切而大量的住房需求。国家与地方政府开始逐步认识到城市除了生产功能之外,也要重视生活功能及其他配套功能。随着思想的解放和阶级斗争意识的淡去,城市中众多历史性空间也不需再像过去那样背负“旧时代”、“封建文化”等政治意识形态的帽子。但是,此时对于城市中一些外来的、“资本主义”的空间元素还是抱着意识形态的认知眼光,最典型的就是许多城市对“开发区”、“经济特区”这些以吸引外资为主发展的空间,被视为有可能对社会主义的正统空间产生冲击,故而在空间布局上普遍采取一定间隔或者直接隔离的方式,许多城市的开发区因而成为远离城区独立发展的飞地。

尽管 20 世纪 80 年代初国内学者就引入了“城市化”的概念,并考虑到当时意识形态的顾虑而提出“中国社会主义城市化”的概念(吴友仁,1979),但是对于国家政府和整体社会而言,不仅没有确立“城市化”的概念,相反还将西方国家的“城市病”看作是因为发展大城市、特大城市的必然结果。当然,国家当时财力有限、城市就业岗位短缺,也使得国家必然要限制大规模的人口进城以及城市建设的过快扩张。因此,在对城市空间规模的认识方面,就明显表现出对发展大城市的顾忌,转而重视和鼓励小城镇的发展,

这集中表现在1980年国务院延了解放初的思想并进一步明确提出“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”的城市发展基本方针,并被写入1990年的《城市规划法》。

国家工作的重心重回经济发展领域,中央政府开始谋划全国生产力的合理布局,区域尺度的空间价值被重新认识。于是对国土规划、区域规划高度重视起来,从国家层面推进经济的发展与生产力的宏观布局优化。全国性的一些重要区域的国土规划、区域规划因此得以普遍展开,以扭转当年低效的三线布局局面,从而构建国家空间经济开发的新格局。

4.1.3 城市规划的价值体系

这一时期的城市规划总体上处于全面恢复重建的阶段,虽然在具体的规划内容上产生了一些新的变化,但是城市规划的价值体系仍然是计划主导下的延续。由于空间对象的价值体系没有发生根本性的变化,因此在一定程度上限制了城市规划学科的探索和发展。城市规划的最重要任务依旧是对国民经济发展计划的空间落实,规划编制、管理体系也是总体延续了之前的苏联模式,具有明显的建设控制特点,并确立了严格的城市规划审批制度。

随着社会思想的进一步解放,中国规划界对西方的一些规划理论进行了有选择、有限度的引入(比如当时对城市总体规划理论方法、城市结构研究等方面),但是总体上还是非常慎重的,例如前文所说对有关“城市化”、“中国社会主义城市化”的研究。相反,明显带有中国社会特点的发展道路受到了关注,尤其是费孝通(1983年)《小城镇,大问题》的发表,提出“小城镇,大战略”、“离土不离乡”等概念,使得以小城镇为主的分散式发展道路成为理论界与决策层的主流思潮——一度被认为是找到了不同于西方国家,既可以完成城市化、工业化,而又不造成城市病、综合成本低廉的“中国城市化之路”。

由于国家重构经济空间的战略需要,区域尺度的空间规划、经济地理布局开始受到重视。传统注重中微观尺度、物质形态布局、工程技术的工科城市规划思维,表现出越来越多的局限性,于是,基于地理学科宏观尺度、长于系统综合、注重研究分析的“经济地理与城乡区域规划”理科思维开始介入城市规划领域,并极大地拓展了传统城市规划的内涵、范围与思维方式,为中国城市规划学科的发展注入了强劲的新生动力。

4.2 1984—1991年:科学化思潮引领下的积极情愫

4.2.1 社会经济的总体背景

科学化成为这一时期最重要的思想特征之一。全国性的思想解放运动开启了全社会对科学规律、科技进步的关注和追求,科学化成为当时中国社会的主流思潮。无功利地学习科学和攀登科学高峰成为一种时尚——“20世纪80年代那个时光真好,全社会尊重科学蔚然成风”(杨保军,2010),科学的春天真正来到了。

意识形态的混沌与争论是这个时期另外一个重要的特征。随着一系列体制的变

革、经济的增长、多种所有制的出现与繁荣,“姓社姓资”的意识形态争论又一次横亘在市场化改革的面前。由于在经济体制上尚未根本突破传统意识形态的局限,“市场经济”还被“商品经济”等替代词汇所遮掩,依然还在计划经济、商品经济谁主谁次的争论中摇摆,所以这一时期的改革呈现出显著的渐进、嬗变特征,并造成了中国经济体制独特的“双轨制运行”局面。

4.2.2 对空间的价值认知

这一时期开始关注空间载体对于经济发展尤其是外向型经济发展的主动作用。随着对外开放步伐的进一步推进,国家层面确立T字型空间格局,并将之作为沿海对外开放与带动内陆发展的重要国家空间;另一方面,国家陆续批准了数十个国家高新技术产业开发区,作为外向型经济发展的政策与空间载体。但是,这一时期实践中对空间的认知仍然是带有一定的意识形态眼光的,前文所述的开发区与城区相分隔的情况成为全国众多开发区空间选址时普遍采用的形式,这无形中拉开了城市扩展的框架,并引致了后来的城市空间扩张、土地低效使用等一系列问题。

这一时期初步意识到空间作为经济要素的巨大价值。随着非公有制经济日益巨大的用地需求,也是为了解决城市政府建设资金短缺的矛盾,1988年的宪法修正案规定“土地使用权可以依法转让”,1990年颁布《城镇国有土地出让和转让暂行条例》,城市土地使用进入两轨(行政划拨、有偿使用)三式(协议、拍卖、招标三种方式,后来又增加了“挂牌”)的阶段。这一制度设计极大地重构了空间的价值体系,并对后来中国城市的快速发展、企业化治理、蔓延扩张、土地财政等等产生了一系列深远的影响。

这一时期受到科学化思潮的影响,认为城市、区域空间发展存在着客观规律并且是可以认知的,需要科学化地安排城市与区域空间,以发挥其效率与效益。城市空间不再是计划经济时期无交换价值的、被动承载生产活动的“容器”,而是一种有经济价值的要素,空间的区位、大小、质量、组合形态及应变未来发展可能的弹性,直接决定了城市总体发展状态的优劣,因此,空间是需要优化配置的。

4.2.3 城市规划的价值体系

在全社会追求科学精神大潮的影响下,人们对城市空间的理解及城市规划的核心任务也自然地朝“科学化”转向。既然长期以来将城市空间的理解是“物质性”的,那么这种客观物质世界必然存在内在的演化规律,是完全可以透过理性和科学手段去认知和把握的,规划人员开始由过去经验主义的研究方法,转向注重利用科学方法尤其是计量模型来进行研究城市空间。

在思想解放、对外开放大潮的引领下,中国城市规划界也开始加快对外交流。人们认识到好的规划理论应该是普适性的——因为人类追求美好生活的愿望是一致的,而不是具有明确政治意识形态差异的。因此,只要是符合实践要求的,西方的理论亦可以为“我”所用。这一时期,国内规划界开始普遍抛弃僵化死板、缺乏人性的“苏联规划理论”,而从更能代表“先进水平”的西方发达国家那里大量引进新的规划理论与方法。

在当时那个崇尚科学务实、尚未被物质利益经济所迷惑的时代,中国规划界在创造本土规划理论与方法方面还是颇有建树的。中国规划界在引进西方规划理论、方法的同时,也非常注重“洋为中用”的再探索、再创造,其中最典型的就是关于城镇体系规划、控制性详细规划的研究与实践,并且在1990年的《城市规划法》中共同建构了中国较为完整的规划编制体系。

秉承系统化、规范化的严谨思维,城市规划编制与管理体系、各种技术规范在短时期内基本得以建立,尤其是1990年《城市规划法》的出台,使得城市规划正式成为各级政府一项稳定持续、日常性的重要工作,成为管控城市空间发展的重要工具。对科学规律、科学决策的尊重也使得城市规划的地位不断提高,城市规划一定程度上从过去落实经济计划的“被动载体”,逐步成为引领发展、管理建设的“主动工具”,城市规划的地位得到极大的提高,整个城市规划界充满了乐观向上的积极情绪。

4.3 1992—2002年:经济增长环境中的被动应对

4.3.1 社会经济的总体背景

1992年随着邓小平南方讲话、建设社会主义市场经济目标的确立,在全球化、市场化、分权化、城市化等内外作用的背景下,加之分税制改革、土地财政等因素的刺激,中国进入了所谓的“增长主义”时期。地方政府逐渐成为拥有自我利益的独立主体,城市之间的竞争日益加剧,在个人、企业、地方政府、中央政府等多主体形态发育的同时,它们之间的利益分异也逐步显著起来。

经济结构方面也出现了明显的变化,奉行出口导向的经济增长战略使得中国依靠廉价的劳动力、土地成本优势和税收优惠等政策,迅速成为全球制造业的车间、利润的低端环节。在经济高速增长的同时,区域之间发展不平衡加大、城乡差距扩大、城市社会阶层分异加剧,导致了中国经济发展与社会建设的极度失衡。

4.3.2 对空间的价值认知

在市场经济追逐利益导向下,分税制带来的地方财政饥渴、土地财政带来的巨大诱惑,使得空间成为城市政府最关注的重要“资产”。此时,空间不再被视作单向落实国民经济计划的被动载体,更不是毫无经济价值的生产要素,空间就是利益,空间就是财富——城市空间需要经营,以发挥其最大的直接价值与衍生价值。这一时期对空间的经济价值的认知,主要体现以下几个方面:

其一,主动满足吸附全球化流动资本的空间需求,凭借低廉的土地、劳动力等成本优势,使得中国的城市成为全球产业转移的首选之地。

其二,通过城市规划对市场的先期引导效应(AOD)以及各种城市经营举措,实现城市土地的大幅增殖,从而壮大地方政府预算外收入。

其三,通过固守城乡二元土地制度来转嫁土地城镇化的制度性成本,城市政府垄断由集体土地转变为城市建设用地的一级市场,并由此获得巨大的土地收益。

其四,以空间供给来支撑城市化创造“内需”,1997年亚洲金融危机之后国家经济出口导向受阻,城市化被认为是启动内需的重要方式,正所谓“工业化创造供给,城市化创造需求”(王建,2009)。

其五,以空间重组来提升“中心城市”的区域竞争力,全球竞争被看作主要是在中心城市之间的竞争,而中国缺乏具有国际竞争的中心城市。因此,要大力发展中心城市,首先要做大其空间规模,2000—2003年席卷全国的“撤县(市)设区”热潮也正是基于这样的认知而触发的。

4.3.3 城市规划的价值体系

为满足经济快速增长、快速城市化对空间的需求,为吸引投资而改善城市形象的需要,为了满足获取巨大土地财政的渴求等等,都使得这一时期城市政府对于城市规划极度重视。但也正是因为在此功利背景下,城市规划的角色反而显得更加被动、苍白,甚至成为政府、市场逐利所用的工具。面对经济体制的大转型,规划更多显得是“被动应对”。由于政府和市场同时表现出明确的增长价值倾向,城市规划的首要任务就是为经济增长保驾护航、促进经济增长的实现,城市规划关注的核心是如何通过对城市空间的布局调整、重新架构,以充分发挥城市土地的经济价值、形象价值,甚至要以城市规划方案的“先期诱导效应”去引导城市空间价值的超前、超额实现。

全球化、市场化、分权化极大地改变了中国传统中央-地方政府的治理(Governance)结构,城市规划也因而成为了国家与地方、地方城市之间治理过程中的博弈工具。规划界不断推出新的规划类型以应对地方政府各种现实的需求,在法定规划类型之外,地方不断涌现出诸如城市发展战略规划、城镇群与都市圈规划、行动规划等各种非法定规划类型。在看似繁荣的规划编制市场之后,事实上是城市规划编制、管理体系的权威性受到了极大的冲击。

面对“规划失控”的局面,面对城市发展中不断涌现出的新问题,原有传统的规划体系、规划理论与方法已经难以满足“应对”外部环境需要,于是中国规划界加快了对西方理论的进行全面引介,尤其关注借鉴那些西方在当年快速城市化时期面临的问题与采取的对策。但是在当时浮躁的社会、诱惑的规划市场和疲于奔命的应对环境中,“求救式”搬来的西方理论基本是被囫圇吞枣地应用,许多非但不能切合中国的具体国情,也使得整个中国规划界忽视了对规划理论与方法的建构,造成了中国当代规划思想的贫瘠。这正如一些学者所说,中国规划师面临着“一手的实践机会,二手的规划理论”(石楠,2009)。

4.4 2003—2012年:科学统筹发展理念下的全面重构

4.4.1 社会经济的总体背景

经历了改革开放20余年的快速发展,中国在取得巨大经济增长成就的同时,由于长期过于追求效率而缺乏对社会公平、社会发展的关注,也累积了大量的社会矛盾;与

此同时,国际经贸发展环境也对中国传统的发展模式形成了巨大的外部约束。面对新的国际、国内发展环境转型的巨大压力,2003年中央提出了五个统筹、和谐社会、科学发展观等新的要求,标志着国家发展目标导向发生了重大的转移。

经历过10年的发展尤其是加入世界贸易组织,社会主义市场经济体制此时已经得到总体确立并逐步完善,明确认识了在市场经济环境中,政府作为公共秩序协调者、公共利益维护者、社会公共产品供给者的基本定位。加快社会民主法制体系建设,一系列民生法规出台使得民生、民众的财产权等合法权益得到法律保障。大力重构被解体的社会保障体系,也极大地关注三农问题的解决和乡村发展,提出城乡统筹的发展战略并通过相关政策法规予以切实的推进。同时,努力改变过去由于“发展效率优先”所导致的国家经济发展空间非均衡格局,也是这十年来中央政府致力于的一项突出工作。

同时,为了应对2008年后日益严峻的国际、国内经济环境,中央政府明显加大了对地方经济发展的调控力度,国有经济的垄断性、国进民退等现象加剧。随着国际贸易环境的恶化,为了实现“保增长”的首要目标,经济结构的调整也没有像预期那样实现。国家频繁地使用宏观政策调整工具,经济发展政策的不稳定性、不确定性增加,对市场信心造成影响,等等。一部分人因此批评这一时期是改革开放的“倒退”,要求继续改革、二次改革的呼声日益提高,未来发展可谓任重道远。

4.4.2 对空间的价值认知

当社会文明建设的任务成为中国的国家中心任务之一的时候,正如列斐伏尔的空间生产理论所阐述的那样,大家已经逐渐意识到空间与社会的紧密及其相互作用、渗透的关系。空间不是社会发展的背景和“容器”,空间本身是社会发展与社会关系的投影,空间一旦形成又会反过来再生产与之相适应的社会关系,“空间就是社会”开始成为一种主流的认知。

经历过唯GDP论的经济高速增长阶段后,社会更加需要通过空间的公平、正义,以保证社会、经济的健康、持续发展。城市不仅是经济生产的中心,更是社会生活的场所,社会和谐、生态宜居的“家园”。中国的国情使得不能走一条城市繁荣、乡村凋敝的单向城市化道路,必须在城乡统筹的大战略下重新认识乡村空间的意义。总而言之,社会对于空间的美好愿景日渐丰富、清晰,对于空间的综合多元、社会发展作用逐步重视,民众表达各种空间意愿的诉求也愈加强烈。

此外,为了应对新的国际、国内形势,迅速改变区域不平衡发展的格局,中央政府显著加大了以空间规划为工具的调控力度,突出表现在近些年来密集推出的各种战略区域规划。这标志着在日渐成熟的市场经济环境中,中国的空间规划正在与法律、税收等一道,成为政府调控经济社会发展的重要政策工具和主动手段。

4.4.3 城乡规划的价值体系

2003年以后,随着中央政府发展理念、发展观的重大变化,中国的城乡规划也开始了重大的转型。一方面,城乡规划依然要面对快速城市化、大规模物质环境建设的任务;

另一方面,城乡规划的视野也显著地向和谐社会、城乡统筹、绿色低碳、可持续发展等聚焦,城乡规划的根本定位向公共政策属性转变。应该说,在中国当前社会中,城乡规划价值体系、思潮的进步总体上是优先于社会整体转型步伐的,这从思想根源上是因为近现代城市规划一直将关注人类社会的健康发展、追求美好生活作为自己奋斗的使命。

2006年版新的《城市规划编制办法》及2008年实施的《城乡规划法》,其最重要的基调就是改变了长期将城市(乡)规划视为一项工程技术,而明确定位于是政府调控城市空间资源、指导城乡发展与建设、维护社会公平、保障公共安全和公众利益的重要公共政策之一,完成了规划整体价值观的重大转变和根本转型。

随着中央政府对城乡统筹的关注,乡村对于中国经济、社会发展的多元价值与深远意义凸显出来。在此背景下,城乡规划思潮转变的另一个主要方面是规划观最终实现了由城市向覆盖城乡的全域拓展,并且建立、完善了城乡整体的规划编制与管理体系。乡村规划实践也从过去变相地剥削乡村土地、简单的设施配套、表象的环境整治,开始转向如何全面挖掘乡村的内在价值与魅力、发挥乡村自我的生命力,以实现乡村全面复兴。

这一时期中国城乡规划思潮的另一个重大转变,就是总体确立了空间集约紧凑、低碳生态发展的规划理念。随着中国资源环境约束的持续趋紧,以及中国过去的粗放发展模式、高耗能发展路径面临着国际社会越来越大的责难和政治、经济掣肘,全面转变过去的扩张性规划理念,转而按照低碳、绿色、生态的发展理念寻求基于中国国情的城乡发展之路,已经成为中国的必然选择。因此,有关低碳发展、生态绿色发展、紧凑发展等新的规划理念,正以多种形式迅速渗透到中国广大的城乡规划实践之中。

表1 1978年以来中国城乡规划思潮演变的简要脉络

时期	社会经济总体背景		空间价值的认知		城乡规划的价值体系	
1978—1983	意识形态	真理讨论,经济建设为中心	空间的权力主体	国家,集体	角色地位	主要仍是被动落实经济计划的空间载体
	社会需求	基本生存,恢复发展,经济建设	空间的价值	承载城市多元功能与生产力布局	价值导向	满足城市多样化功能需要,重构国家生产力布局
	生产和分配特征	有限、谨慎的增量改革试探	价值的实现方式	城市基本建设,生产力宏观布局	实现方式	健全规划控制体系,主动布局安排
1984—1991	意识形态	科学化思潮,政治经济属性争论	空间的权力主体	国家为主,多种经济主体介入	角色地位	开始一定的主动引领,有效管理建设
	社会需求	改革开放,经济发展,释放活力	空间的价值	意识形态属性仍存,经济价值初显	价值导向	追求科学化、规范化、系统化的规划
	生产和分配特征	对外开放,双规制,乡镇经济	价值的实现方式	科学的功能优化布局	实现方式	理性分析,定量技术,系统控制,综合布局

续 表

时期	社会经济总体背景		空间价值的认知		城乡规划的价值体系	
1992—2002	意识形态	市场经济, 增长主义	空间的权力主体	城市政府, 多元市场主体	角色地位	被动应对, 促进经济增长的工具
	社会需求	高速增长, 积累财富, 接轨国际	空间的价值	土地是政府经营的最重要资产	价值导向	服务经济增长需求, 全面引鉴西方理论、方法
	生产和分配特征	全球化, 城市化, 分权化, 自上而下的经济激励体制	价值的实现方式	空间扩张, 土地财政, 剥夺乡村	实现方式	需求导向、土地增值导向的规划, 有限的规划控制
2003—2012	意识形态	五个统筹, 和谐社会, 科学发展观	空间的权力主体	中央政府, 城市政府, 市场与社会多元主体	角色地位	实现多元协调发展目标的重要公共政策
	社会需求	公平正义, 社会发展, 生态安全, 可持续发展	空间的价值	满足社会发展多元需求, 促进区域协调发展	价值导向	促进经济、社会、城乡和谐, 追求绿色低碳生态发展, 尊重国情
	生产和分配特征	保障民生, 扩大内需, 经济转型升级	价值的实现方式	协调多元主体需求与矛盾, 统筹效率与公平的关系	实现方式	主动、系统的规划变革, 寻求中国特色规划理论与方法

5 结论与讨论

中国近现代的城市规划很大程度上来源于西方规划思想的启蒙。在新中国成立以后的计划经济时期, 中国城市规划的发展断绝了与欧美等西方世界的联系, 转而全面复制苏联模式, 并与中国的政治和经济体制相复合, 扮演了落实经济计划的技术工具角色。1978 年以来的 30 余年, 是中国城市规划学科发展最为快速的时期。20 世纪 80 年代初期, 中国城市规划开始引进、模仿西方现代城市规划。20 世纪 80 年代后期, 在思想解放、科学化的浪潮中, 对于西方规划思想的借鉴更加广泛, 同时结合中国城市规划实践过程进行了探索创新。20 世纪 90 年代以后, 在中国进一步改革开放、社会经济快速发展、城市规划建设实践日益繁盛的社会大背景下, 西方现代规划理念与方法被全面而及时地引入中国, 中国规划学者也更加注重这些规划思想理论在中国实际应用中的调整应变, 并开始明确提出了建构本土规划思想、理论的命题。

通过以上简要的回溯, 不难发现中国城乡规划思潮根植于其特定的社会经济发展阶段和制度文化语境。虽然中国和西方社会的制度土壤不同, 但是, 从改革开放以来中

西方经历了类似的规划思潮转轨路径——“物质空间设计主导—科学化价值导向—经济增长导向—社会与生态目标导向”的总体阶段。从根本上理解,这是因为人类社会对美好城市生活的内在向往、市场经济的基本运作规律都是一致的。但是我们也必须注意到,由于中西方在制度、经济、社会、文化背景等方面的显著差异,其中具体的理论思想与实践应对还存在着许多的不同;即使在同一价值导向的发展阶段中,空间权利的主体、空间价值实现的手段也相差较远,从而呈现不同的城市规划思潮特征。

中国特殊的经济社会制度土壤,独特的人口、资源环境特点,以及人类历史上从未经历过的规模巨大而快速的城市化过程,都为城乡规划学科的理论建树与实践探索提供了极好的现实素材、巨大的演绎舞台。近年来,国内学界开始不断重视关于城乡规划历史的研究,这是非常有深远战略意义的一项工作。通过对我国城乡规划学科发展历程的系统归纳、总结,不仅可以审视历史、检讨得失、积累经验,更重要的是标志着中国城乡规划学科体系的日趋“成熟”,无疑也将加速城乡规划理论、思想的“中国创造”进程。基于中国社会经济发展的宏大背景,本文所做的对1978年以来的中国城乡规划思潮进行回顾与评析,也正是希望能够为中国本土城乡规划理论的建构尽上一些绵薄之力。

主要参考文献

- [1] Lefebvre H., Translated by D. Nicholson Smith. The Production of Space[M]. Oxford: Blackwell (Original work published 1974), 1991: 33-39.
- [2] 张庭伟. 规划理论作为一种制度创新[J]. 城市规划, 2006, 30(8): 10-18.
- [3] 徐巨洲. 中国当代城市规划进入了一个大转折时期[J]. 城市规划, 1999, 23(10): 5-6.
- [4] 邹德慈. 中国现代城市规划发展和展望[J]. 城市, 2002(4): 3-7.
- [5] 李芸. 迈向现代化的中国城市规划[J]. 中国市场, 2002(1): 66-66.
- [6] 庄林德, 张京祥. 中国城市发展与建设史[M]. 南京: 东南大学出版社, 2002.
- [7] 汪德华. 中国城市规划史纲[M]. 南京: 东南大学出版社, 2005.
- [8] 黄立. 中国现代城市规划历史研究(1949—1965)[D]. 武汉理工大学, 2006.
- [9] 汪光焘. 2008中国城市规划理念: 继承 发扬 创新[M]. 北京: 中国建筑工业出版社.
- [10] 黄鹭新, 谢鹏飞, 荆锋, 况秀琴. 中国城市规划30年(1978—2008)纵览[J]. 国际城市规划, 2009(1): 1-8.
- [11] 吴友仁. 关于我国社会主义城市化问题[J]. 城市规划, 1979(5): 13-25.
- [12] 杨保军. 城市规划30年回顾与展望[J]. 城市规划学刊, 2010(1): 14-23.
- [13] 王建. 城市化: 扩内需保增长的战略选择[J]. 宏观经济管理, 2009(5): 30-33.
- [14] 石楠. 建立基于要素与程序控制的规划技术标准体系[J]. 城市规划学刊, 2009(2): 1-9.