

基于公共政策导向的 城市规划体系变革

何 流 著

南京大学出版社

4

张京祥主编
中国城市发展转型
与空间重构丛书

ZHONGGUO CHENGSHI
FAZHAN ZHUANXING
YU
KONGJIAN CHONGGOU
CONGSHU

基于公共政策导向的 城市规划体系变革

何 流 著

● 南京大学出版社

本书以公共政策为导向，探讨了城市规划体系的变革。首先，本书分析了当前城市规划体系的现状，指出其在政策导向、规划编制、实施监督等方面存在的问题。其次，本书提出了基于公共政策导向的城市规划体系变革的思路，包括明确政策导向、完善规划编制、加强实施监督等。最后，本书通过案例分析，探讨了如何具体实施这一变革。本书对于城市规划领域的学者、规划师以及政府决策者具有重要的参考价值。

内容简介

图例(附)目录附录

第一章 绪论

第二章 公共政策与城市规划

第三章 公共政策导向下的城市规划体系变革

第四章 案例分析

第五章 结论与展望

4

张京祥主编

中国城市发展转型
与空间重构丛书



内容简介

本书基于城市政体理论、新公共管理理论、新制度经济学理论,重新定义了城市规划的内涵,以城市规划作为一种特殊公共政策的属性特征为核心系统梳理了城市规划发展的基本方向和总体态势,分析了中国城市发展环境的深刻转型对城市规划的影响,为城市规划理论研究开辟了一个新的视角。

本书适于城市规划、公共管理、城市地理等专业人士,以及管理人员和高等院校师生阅读与参考。

图书在版编目(CIP)数据

基于公共政策导向的城市规划体系变革 / 何流著

· 一南京: 南京大学出版社, 2010. 8

(中国城市发展转型与空间重构丛书 / 张京祥主编)

ISBN 978-7-305-07292-5

I. ①基… II. ①何… III. ①城市规划—研究—中国
IV. ①TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 145574 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

丛 书 名 中国城市发展转型与空间重构丛书

书 名 基于公共政策导向的城市规划体系变革

著 者 何 流

责任编辑 孙惠玉

照 排 南京南琳图文制作有限公司

印 刷 丹阳市教育印刷厂

开 本 787 mm×1092 mm 1/16 印张 13.5 字数 325 千

版 次 2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-305-07292-5

定 价 39.50 元

发行热线 025-83594756

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

总 序

自 1980 年代末以来,全球政治、经济格局的巨大变化带来了全球城市发展环境的重大转变。全球化快速发展的态势早已经超越了经济领域,而渗透到城市经济、社会、文化、治理(governance)活动的各个层面:一方面,以全球城市(global city)、全球城市区域(global city-region)、大都市区(metropolitan)等为核心的结节区域,正承担着重塑新全球城市体系和地域景观的主要载体;另一方面,全球政治与经济格局的变化,也带来了国家、地区内部社会结构和社会治理模式的巨大变革,以更有效地应对全球化环境的全面挑战。总之,当今发达国家与发展中国家都在经历着巨大的经济、社会体制转型,而城市空间的演化及其动力机制与应对政策的调整,正是对这一巨大转型环境的深刻写照。

从本质上讲,转型是一种由于根本发展环境变化所导致的发展目标、发展模式的巨大变迁过程,国际主流观点是将转型视做一个发生根本性变化的过程——从过于强调国家控制的传统社会经济环境,转向新自由主义的市场经济与社会治理环境,这是一个新制度代替旧制度的过程。总体而言,西方国家的经济社会转型基本上是在原有的市场经济制度框架内的渐进式变化,以适应全球化带来的产业组织调整和社会规制的变化,其最重要的制度转型体现在三个主要的方面:①经济组织方式全球化;②生产方式由福特主义转向后福特主义;③治理方式发生变化——公民社会强化。而在一些(前)社会主义国家,这样的转型则是与计划经济向市场经济转轨、封闭经济融入全球经济等过程直接联系在一起的,由于总体转型过程短促而剧烈,往往导致各种问题凸显、矛盾尖锐。

改革开放以来,中国在经济、政治和社会等方面的剧烈变迁,从根本上改变了城市发展的动力基础,特别是 1990 年代以后随着城市化进程的加速、城市土地有偿使用制度的实施、社会主义市场经济体制的基本确立

等一系列重大制度变革,市场化的力量和转型期复杂的正式与非正式制度安排,共同而强烈地作用于中国城市空间的发展过程,使得其表现出的现象、机制是既有任何经典的西方理论所不能完美容纳和解释的。中国的城市与空间的发展正处于剧烈的转型、解体、冲突与重构的过程之中,我们不可能再用单纯的技术思维来理解、研究中国城市发展与空间的演化。中国处于“转型”大背景的基本事实,应该成为我们进行城市发展和空间重构研究的基本出发点。

中国城市在经济、社会、治理转型过程中形成了过渡时期的三个主要特征:①现代化进程将不可避免地承受传统产业结构升级和经济全球化与新经济的双重压力,社会结构的不平衡性、社会矛盾的尖锐性,必然要求城市治理的创新性变革;②地方政府成为“准市场主体”,企业化的治理倾向愈趋明显,城市政府在地方经济事务中的决策空间和功利化倾向得到了极大的拓展;③作为经济社会活动载体的城市空间也处于剧烈的转型、重组之中,分权化、市场化和全球化成为影响、支配中国城市空间结构演化的内在动力。在这一背景中研究城市发展转型与空间重构,有四个值得持续关注的重要领域:

(1) 地方政府角色变化与城市空间结构的重组。地方政府角色的变化对中国城市空间的演化将产生深远影响,这主要表现为由于政府企业化倾向所带来的治理模式变化,以及对城市空间调控管理机制的变化,如规划手段和相关政策的变化、城市营销的方式和相应的空间结果。城市空间重组也是一个政治领域建构的过程,需要深入探讨经济发展、行政管理与层域(scale)之间相互影响的关系。

(2) 经济结构变迁与城市空间结构的重组。由于中国土地市场不断发育、中央—地方财政体制导致的激励效应等因素的影响,城市空间结构的演化呈现出越来越强的经济利益驱动性。而从全球化、国际资本转移的角度看,全球化通过资本、生产要素、信息的流动和国际劳动分工体系,正在深刻而有力地重塑着中国城市的空间形态。新产业空间、新生活空间的出现给中国城市空间结构重构的研究提出了诸多新问题。

(3) 社会结构变迁与城市空间结构的重组。城市空间结构是在政府、市场和社会三者互相制约的综合作用下形成、演化的,需要深入研究城市发展的三大利益主体之间的关系,以及这些关系对城市空间变化所起的影响。面对城市社会问题的不断涌现,如何维持经济发展、社会秩序与空间匹配之间的有效平衡,将是中国城市空间结构重构研究中无可回避的现实问题。

(4) 规划控制体系演变与城市空间结构的重组。由于经济、社会与治理环境的变化,以城市规划为主要手段的城市空间发展秩序调控体系正在经历着一系列新的挑战:一方面,城市空间的蔓延与无序发展正在加剧,传统的规划技法已经难以适应当前城市发展规划的需要而必须进行变革;另一方面,城市规划面临着由技术控制体系向公共政策体系转变的要求,城市规划必须成为应对复杂社会现实背景下城市空间重组的一种政策—技术集合。

总之,中国的改革开放是在内外多重环境根本性变迁的情况下进行的,作为世界上正经历着巨大转型的最大的发展中国家和最大的社会主义国家,中国发展转型的成功与否及其可能建立起来的“中国范式”,也因此而具有了超越于本国、本民族的特殊价值和意义。与世界上诸多其他国家(包括发达国家、发展中国家)相比,中国经济社会转型的总体背景更为复杂、历史任务更为艰巨,而多种作用力量、多重转换在同一时间和同一空间内并存,势必产生出一系列其他国家所难以理解的复杂问题和尖锐矛盾。因此,中国不可能是简单地在重复、“浓缩”着西方国家已经经历的城市化历程,事实上它正在面临着许多前所未有的矛盾,开辟着自己独特的城市发展道路和范式。也正是基于这样的原因,中国的城市发展研究、城市规划研究本身就是世界的,就是最前沿的,我们必须去研究、创造、总结属于中国、更属于世界的研究成果,这就是我们当今从事中国城市发展研究与城市规划工作者的时代责任。

南京大学一直是我国从事城市发展研究、城市规划研究与实践的重要基地,早在1970年代末就在国内率先进行了城市化、城市与区域规划、

城市空间结构等方面的系统研究,多年来一直持续发展。作为一所文理工多学科交叉的综合型大学,南京大学早在1998年就开始整合学校内关于城市研究的学科,包括城市规划、建筑学、城市环境与工程、城市经济、城市社会、城市管理等各方面的力量,努力打造城市科学学科群,并先后通过两期985平台项目予以重点支持。南京大学出版社一直期望能够充分彰显南京大学的城市研究、城市规划等多学科综合集成优势,出版一系列的丛书,以提升南京大学城市科学学科群的整体优势和影响力。本书正是基于上述这些背景,以南京大学新近关于中国城市发展转型与空间重构的研究成果为主体,同时也吸收了其他院校的一些优秀学术成果,集中反映了当前这一领域的研究前沿。尤其值得欣慰的是,这套丛书的作者都是一些学术思维非常活跃的青年学者,具有极强的思辨能力和创新意识,有许多人更是学以致用。尽管丛书中的学术观点还不够成熟,还有很大的讨论、深化、完善空间,但无疑在这里我们看到了中国城市发展研究、城市规划研究快速进入世界前沿的希望。

是为丛书总序。

张京祥

南京大学城市与区域规划系 教授、博士生导师

2009年8月1日

(张京祥,博士,南京大学城市与区域规划系教授、博士生导师,南京大学城市规划设计研究院院长,中国城市规划学会理事,中国城市规划学会学术工作委员会委员,教育部高等院校城市规划专业教育评估委员会委员。主要研究方向:城市与区域发展理论、城市空间结构、城市与区域规划)

前言

21 世纪是城市的世纪,当今的世界是城市的世界。根据联合国人居署《世界城市状况报告 2008/2009》,在人类历史上,2008 年第一次城市人口超过了农村人口。21 世纪是中国的世纪,改革开放以来中国的社会、经济都得到了迅猛的发展。同时中国正在进行着人类历史上最大规模的城市化进程,诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨便曾将中国的城市化列为 21 世纪初除美国的高科技产业之外影响世界的另一件重要事件。一般估计中国将有 4 亿—5 亿人在短短二三十年内进入城市,近年来,中国每年新增城市人口约 1 000 万,相当于每年新增 10 座 100 万人口的特大城市。城市正全方位地改变着人们的生活,2010 年上海世博会的主题就是“城市让生活更美好”,这无疑表达了对城市化的美好祝愿与无限向往。

中国当前的大发展时代使得规划越来越被重视。今天的中国城乡建设速度之快、规模之巨、涉及面之广、尺度之大等已远非生产力低下时期所能及,这不仅仅是在盖房子,而是在建城市,更是在塑造未来社会生活。这种情况之下,社会各界对城市规划的关注程度与认识程度不断加强。城市规划在城市建设和管理中的龙头地位日益显现,各级领导更加重视城市规划的指导作用。“规划是龙头”不再仅仅体现在口头上,更多的是落到了实际工作中。新闻媒体对规划的关注程度不断加强。当前,在中国经济转轨和快速城市化的背景下,由于城市规划所具有的特性,新闻媒体、社会舆论比以往任何时期都重视对城市规划的宣传报道和舆论监督,一些与城市规划相关的动态往往成为新闻媒体关注的焦点。普通市民对规划的关注与维权意识也不断增强。

中国当前的大变革时代赋予规划的功能越来越多元化。中国目前正在经历一个经济社会体制的巨大转型过程。规划是与社会变迁密切相关的复杂过程(武廷海,2001)。“规划所关注的问题大多是由于政治、社会和经济变迁所引发的前沿问题。”(约翰·利维,2003)随着中国社会的转型,社会的各种阶层开始出现。在中国原先计划经济体制的均质社会中,政府是一切制度的制定者和利益的分配者,政策的形成是相对单向的,因此城市规划服务的对象也很单一,在这种情况下,城市规划其实只是对政府意图的落实和技术表达。而在改革开放以后的巨大经济社会转型中,城市内出现了诸多不同的阶层、不同的利益群体,政府的职能也不断变化,由以往单一纵向的行政管理向公共管理、公共服务转变,相应的规划服务的对象和规划的职能也多元化了。在这种形势下政府对社会经济发展起到的直接影响力、控制力下降了,而规划作为政府宏观调控手段的作用却有所加强。城市规划以自身的技术语汇将国家、城

市的发展政策目标转译为可供实施的方案,通过引导和控制城市的土地使用的数量和结构,协调隐藏在土地和空间背后的复杂利益关系,避免过度的市场逐利行为所产生的合成谬误甚至是市场失灵,以此达到引导城市健康发展的目的^①。

中国当前的大崛起时代需要构建有中国特色的规划体系。改革开放以来中国已踏上中华民族的伟大复兴之路。但大国的崛起、民族的复兴绝不是经济指标、国防力量那么简单,更关键的是民族自信心和文化影响力。没有文化的建树、缺乏文化认同的民族是不可能长久屹立于世界民族之林的,更不可能在世界发展的大潮中傲视群雄。所以说无论是个人抑或是国家都要有自己的核心价值才能独立于世上。有智者曾言:如果说中国传统文化是第一体系,西方文化是第二体系,那么充分吸收和借鉴西方文化精粹的基础上探索和发展出中西合璧的第三体系,走出一条富有中国特色的城市化道路才是中国大国崛起的复兴之道。因此积极地看待中国城市化给中国城市规划带来的新机遇,把握这个机遇、构建起具有中国特色的城市规划体系才能不辜负这个伟大的时代。

伟大的实践呼唤伟大的理论,伟大的实践也需要伟大的理论,伟大的实践必将产生伟大的理论。在当今的中国,与我们的发展状况相对应,城市规划越来越成为一门显学。在改革开放的推动下,中国经济社会的发展取得了巨大的成功,造就了世界史上罕见的“发展奇迹”。伴随着新中国的稳步快速成长,中国城市规划的职能与作用机制不断成熟和完善,较好地控制和引导了城市健康快速发展,从而避免了中国重蹈拉美国快速城市化过程中的许多覆辙,为“中国奇迹”做出了不可忽视的贡献。当前的中国在快速发展的同时面临着“全球化”“市场化”“分权化”“城市化”“工业化”“信息化”等的冲击,经济体制、社会关系、政治结构、空间格局等各方面都正发生着剧烈的变动与重组,不同历史阶段的各种问题相互交织。在新的历史条件下,城市规划也面临着诸多方面的挑战,其传统的作用机制受到了极大的影响。因而,有必要对城市规划的职能角色加以重新认识和定位,依此分析当前中国城市规划存在的基本问题及其根本原因,探讨中国城市规划的发展态势与变革方向。只有厘清规划职能的变化才能解决好规划面临的问题,发挥出规划的应有作用。

一直认为城市规划是一门经世致用之学,它绝不仅仅是一门工程技术,更是一门社会科学。中外城市规划的发展历程都呈现出由“单纯的工程技术”逐步转向“公共政策”的普遍发展趋势,这是社会经济变迁的内在需求,也是城市规划本质的必然回归。城市规划作为公共政策,该属性中公共性的体现在于规划的核心价值、制定过程、实施手段,而其政策性的体现则在于规划和政府职能。具体而言,城市规划“公共属性”体现为民有(of the people)、民治(by the people)与民享(for the people)三方面:“民有”即市民拥有,是指市民有规划的知情权,规划成果要公布于众,方便市民的

① 陈锦富,于澄.2010.给予城市规划的国家征收权探讨[J].城市规划,(4):9-13.

查阅。“民治”即市民治理,是指市民有规划的参与权,通过参与规划,表达自身利益需求,既包括规划制定过程的参与,也包括规划实施过程的参与。“民享”即规划要让市民享用,是指规划要为市民服务,保障市民享用规划带来的效益,主要表现为教育、医疗、道路等公共服务与基础设施的均等化。城市规划的“政策属性”的核心是依法行政和宏观调控,联合国人居署《世界城市状况报告 2008/2009》认为政府尤其是中央政府在决定城市繁荣与增长方面扮演着决定性的角色。城市规划的“政策属性”还应体现在规划要与各级政府的行政事权范围、行政职能侧重点以及政府的任期目标相匹配,“一级政府、一级事权;一届政府、一届事务”城市规划都需要去做好服务中。

总体而言,笔者认为,社会经济条件变了,城市规划的作用也在变,曾经行之有效的做法已经正在面临前所未有的挑战。因此在这时候透过对规划属性变革更深刻和全面的认识,弄清楚规划在城市发展中和城市政府的管理调控中的真正职能,可以使我们更好地认清规划编制的目的,改进规划的手法,合理确定规划编制的内容重点——让城市规划编制更好地服务于规划管理,做到编以致用、以管定编;让城市规划实施管理体制对城市的发展建设起到更好的调控引导和控制作用,同时对中国整体政治文明环境的提升也有所裨益。此外,继《城乡规划法》颁布实施以后,在新的背景下,全国新一轮的城市总体规划修编高潮即将到来,在这个时间点上对城市规划的属性和编制的内容进行思考,无疑也是十分及时和必要的。

正基于此,笔者不揣浅陋,选择从公共政策视角,对城市规划的职能属性进行深入、全面的分析和研究。首先对公共政策和城市规划的概念进行了深入解析,重新认识了不同理论视角下城市规划的内涵,在此基础上全面分析了中国城市发展环境的深刻转型及对城市规划的影响,系统梳理了国内外城市规划发展演变的历程,剖析了城市规划的本质属性,进而从制定体系和实施体系两个方面,对中国城市规划导向公共政策的变革方案进行了探讨。并且主要以南京为例,来实证分析和探讨中国城市规划的变迁脉络和变革方案。

当然,由于笔者本人的能力与水平有限,难免存在资料搜集的疏漏的和理解方面的偏差,所提出的见解和建议如有不妥,也热忱欢迎各位读者提出善意的批评和宝贵的意见。需要说明的是本书的缺陷和谬误之处皆归于本人,与单位和出版社全不相干。

目 录

总 序

前 言

1 绪 论	(1)
1.1 中国城市规划体系变革的宏观背景	(3)
1.1.1 规划思想的演进	(3)
1.1.2 中国社会的转型	(3)
1.1.3 中国城市规划的体系转型	(4)
1.1.4 地方实践探索的不断涌现	(4)
1.2 相关研究综述	(5)
1.2.1 关于城市规划职能发展变迁的研究	(6)
1.2.2 关于城市规划职能属性特征的研究	(8)
1.2.3 关于城市规划社会功能范畴的研究	(10)
1.2.4 文献综述小结	(13)
1.3 研究思路、方法与框架	(14)
1.3.1 基本出发点	(14)
1.3.2 主要研究内容	(14)
1.3.3 研究方法与框架	(15)
2 基本概念解析与相关理论借鉴	(17)
2.1 基本概念解析	(19)
2.1.1 公共政策	(19)
2.1.2 城市规划	(19)
2.2 相关理论的分析与借鉴	(22)
2.2.1 城市政体理论	(22)
2.2.2 管治理论	(25)
2.2.3 新公共管理理论	(28)
2.2.4 新制度经济学理论	(32)
2.3 本章小结:重新认识城市规划	(34)

3	中国发展环境与政府职能的转型及其对城市规划的影响	(37)
3.1	中国发展环境的深刻转型	(39)
3.1.1	中国发展环境转型的基本背景	(39)
3.1.2	中国发展环境转型的总体特征	(44)
3.1.3	中国发展环境转型的主要表现	(45)
3.2	政府职能的重新定位	(50)
3.2.1	西方国家政府职能的演变及启示	(50)
3.2.2	中国政府职能的重新定位	(54)
3.3	发展环境与政府职能转型对城市规划的影响	(56)
3.3.1	改变了城市规划的运行机制	(56)
3.3.2	分化了城市规划的行政目的	(57)
3.3.3	凸显了城市规划的社会职能	(58)
3.3.4	转变了城市规划的目标取向	(58)
3.3.5	改变了城市规划的工作节奏	(58)
3.4	本章小结:中国发展环境的深刻转型给城市规划带来全方位影响 ..	(59)
4	城市规划导向公共政策的变迁态势	(61)
4.1	西方国家城市规划职能的变迁	(63)
4.1.1	19 世纪中后期到 1960 年代中期:侧重物质空间形象的城市规划	(63)
4.1.2	1960 年代中期到 1970 年代末:侧重社会经济的城市规划	(67)
4.1.3	1980 年代以来:导向公共政策的城市规划	(70)
4.2	中国城市规划职能的变迁	(74)
4.2.1	变迁的总体脉络	(74)
4.2.2	规划理论与实践的转型趋向	(81)
4.3	南京的实证	(84)
4.3.1	当前南京城市发展的背景条件	(84)
4.3.2	南京城市规划体系的发展现状	(86)
4.3.3	南京城市规划的发展演变历程	(90)
4.4	本章小结:公共政策——当代城市规划基本的演变方向	(101)
5	基于公共政策视角对城市规划的重新审视	(105)
5.1	关于公共政策的深度解读	(107)
5.1.1	公共政策的基本特征	(107)
5.1.2	公共政策的基本价值取向	(108)
5.2	城市规划本质上属于一种公共政策	(109)
5.2.1	城市规划符合公共政策的概念涵义	(109)

5.2.2	城市规划具备公共政策的基本特征	(110)
5.2.3	城市规划满足公共政策的价值取向	(111)
5.3	城市规划公共政策属性的系统剖析	(112)
5.3.1	城市规划是一种综合目标的公共政策	(112)
5.3.2	城市规划是一种以空间为载体的公共政策	(113)
5.3.3	城市规划是一种过程开放的公共政策	(114)
5.3.4	城市规划是一种衍生效应极强的公共政策	(114)
5.3.5	城市规划是一种刚柔并济的公共政策	(115)
5.4	公共政策视角下当前中国城市规划存在的基本困惑	(116)
5.4.1	城市规划的作用范围如何界定	(116)
5.4.2	城市规划的实效如何评判	(117)
5.4.3	城市规划的编制与实施管理如何衔接	(117)
5.4.4	城市规划的理论如何指导实践	(118)
5.5	基于公共政策视角对南京城市规划体系的评析	(119)
5.5.1	有效的地方化探索体现了公共政策的发展取向	(119)
5.5.2	仍然存在的不足	(122)
5.6	本章小结:城市规划的公共政策属性与现实困惑	(123)
6	中国城市规划导向公共政策的变革框架	(125)
6.1	中国城市规划体系的构成及导向公共政策的变革要求	(127)
6.1.1	中国城市规划体系的构成	(127)
6.1.2	导向公共政策对中国城市规划变革的总体要求	(128)
6.2	导向公共政策的中国城市规划制定体系变革	(130)
6.2.1	重构城市规划编制体系	(130)
6.2.2	加强城市规划编制组织	(135)
6.2.3	改进城市规划编制技术与方法	(137)
6.2.4	完善城市规划审批机制	(152)
6.3	导向公共政策的中国城市规划实施体系变革	(155)
6.3.1	创新城市规划实施的行政管理体制	(155)
6.3.2	优化城市规划行政许可制度	(160)
6.3.3	建立合理的城市规划动态调整机制	(162)
6.3.4	健全城市规划实施的监督检查机制	(178)
6.4	本章小结:中国城市规划导向公共政策的一体化变革框架	(180)
7	结论与讨论	(183)
7.1	主要研究结论	(185)

7.2 本研究的主要创新之处	(188)
7.3 需要进一步探讨的问题	(188)
参考文献	(190)
图一表来源说明	(198)
专业术语中英文对照	(201)
后 记	(202)

1

绪 论

- 1.1 中国城市规划体系变革的宏观背景
- 1.2 相关研究综述
- 1.3 研究思路、方法与框架

2 基本概念解析与相关理论借鉴

城市规划既是一门技术也是一门社会科学,这就决定了城市规划的发展必然会沿着两条主轴共同前进:一是伴随科学技术的进步,城市规划方法不断进步;二是伴随社会的发展,为了满足社会不断发展变化的需求,从而促使规划自身的功能属性也发生相应的变化。而且这两方面又是相辅相成、互促互进的。

城市规划从诞生之日起就与政治或者说政府紧密地联系在一起,“应该认识到规划是一向高度政治化的活动”(约翰·利维,2003)。因此在社会发展过程中,城市规划也必然要与政府职能的转变相匹配。

1.1 中国城市规划体系变革的宏观背景

1.1.1 规划思想的演进

现代城市规划起源于建筑学,物质空间一直是规划研究的重点。由于没有经历过像西方 21 世纪六七十年代后的多元化社会思潮的冲刷洗礼,这种工程技术色彩浓厚的传统在中国表现得更为明显,对比中国与美国的规划专业教育体系可以清楚地看出这一点。

从现代城市规划的发展过程来看,1960 年代以前西方的城市规划思想是“以社会科学支撑传统的建筑决定论”(Batty,1979),此后社会学、环境学、生态学、文化、经济学等学科越来越多地被引入城市规划,并产生了很多重大成就。就当前规划学科的发展来看,尤其需要从社会学、政治学、管理学中汲取营养,以更好地适应于多种社会阶层、多元价值观并存的现代社会。因此有人认为,“最好和最有成效的规划师是那些具有边缘学科的人。”(约翰·利维,2003)

1.1.2 中国社会的转型

世界银行在《2020 年的中国》中一开篇就将中国当前社会的进程描述为:“当前的中国正经历两个转变,即从计划经济向市场经济转变;从农村、农业社会向城市、工业社会转变。”

市场经济体制与计划经济体制的最大不同就在于决定资源配置的主导力量是市场还是政府。计划经济向市场经济转变的过程对社会生活的影响是深刻而且具体的。曾经有人认为,土地国有化以及国家权力至上使一切规划工作的实施有了可靠保障,苏联(这样的计划经济国家)是规划工作者的天堂(陈占祥,1999)。固然,在市场经济体制逐步确立过程中,城市规划的原有运行机制和职能产生了巨大而深远的冲击,但也绝不能就认为市场经济社会就是城市规划的“地狱”。

由于中国的社会主义市场经济体制还处在初级阶段,与西方相比有着很多的“中国特色”,这也使得中国城市规划的职能有着很多特殊的地方。而且作为发展中国家,中国从经济“赶超”目标出发的发展环境,使得政府在发展中的主导作用明显强于西方。尤其是在城市发展建设方面,政府的主导性作用更为强势,因此城市规划发挥的作用也不同于西方国家。