

万里论城市建设

中国城市出版社

万里论城市建设

中国城市出版社

城市领导者应该重视 城市科学研究*

(代 序)

李 瑞 环

《万里论城市建设》的出版,是一件大事,将对我国城市建设事业产生深远的影响。

编辑同志希望我为这本书写一个序言,我自感难当此任。万里同志是新中国城市建设事业重要的开拓者和领导者,对他的城市建设思想作全面准确的评论,实非易事。我在从事城市建设工作中得到万里同志许多指点和支持,他的城市建设思想对我影响很深,思之再三,还是选择了我在中国城市科学研究会首届年会上的讲话作为代序,因为这篇讲话,一、是万里同志授意的;二、主要谈城市科学,而城市科学正是万里同志一贯倡导和重视的;三、从一个方面表达了万里同志关于城市建设和城市科学的主要观点,可以说是我学习他的城市建设思想的体会。谨以此文表示我对这本书出版的祝贺。

一九九四年三月二十九日

* 本文是李瑞环同志 1986 年 8 月 30 日在中国城市科学研究会首届年会暨第一届理事会第二次全体会议上的讲话。

两天前去北京见到了万里同志。他对这次会议很关心，很想到会同大家见见面，共同研究、探讨一些问题，但由于要出访，时间来不及了。万里同志让我代他向大家问好，并让我带来两点意见：第一，城市科学研究工作非常重要，希望科学工作者和城市领导者高度重视。第二，城市科学是一个宽广的概念，涉及的方面很多，研究工作要注意向纵深发展。在回津的路上，我反复琢磨万里同志的意见，觉得对我们的城市科学研究工作有很重要的指导意义，既明确了这门科学的重要地位，又指出了搞好这门科学研究的努力方向。会议希望我能发个言，我想就万里同志的两条意见谈点个人看法。

一、城市科学研究工作非常重要

对于这一点，我们这些做城市领导工作的人体会是很深的。城市的客观地位，我们党对城市工作的认识水平和领导水平，以及不断发展着的新形势，都决定了城市科学的极端重要性，迫切要求我们把这方面的研究工作高度重视起来，真正开展起来。如果说天津这几年的工作有些进步的话，其中一条重要原因，就是增强了这方面的自觉性，开始把城市科学研究工作引入决策的过程之中。

从一般意义上讲，城市的特殊性决定了城市科学研究的重要性。城市是经济、政治和文化的中心，它代表着一个社会经济文化发展的高峰，是人类活动的中心舞台。马克思曾经这样说过：城市的发展，造成新的力量的新的观念，造成新的交往方式，新的需要和新的语言。城市的这种地

位和作用,就表明了城市的发展有着自身的客观规律,有着区别于农村和一般地区的若干特点,因此,要使一个城市协调、健康地发展,就必须认识城市的特点,把握城市运动的规律性。然而这是我们长期没有解决好的一个问题。建国以来,经过中央的一再倡导,一大批干部在研究城市、认识城市方面作出了很大努力,对城市工作的领导有了显著进步。但由于我们党走的是以农村包围城市、最后夺取城市的道路,原有干部的主要成分是农民,多数时间活动在农村,这就形成了一整套与农村相适应的思想观念、领导方法和领导作风,这种观念、方法和作风,至今还不断地表现出来。相比之下,我们对城市本来就不很熟悉,而这些年又没有把它作为一门科学的对象进行认真、系统的研究,这就使城市工作存在着很大的盲目性。有的同志讲,现在流行着各种“城市病”,比如,人口膨胀,供应紧张,各种“难”越来越多;污染严重,噪声成灾,自然环境不断恶化;基础建设、公用设施同城市发展相脱节,城市长期处于超负荷运行,等等。这些问题,在很大程度上反映了我们还没有掌握城市发展的规律,对城市的认识还有许多必然王国。目前,我们国家 30 万人口以上的城市有 173 个,这里集中了我国绝大部分的物质技术力量和教育、科学、文化力量,是连接幅员辽阔大地、星罗棋布乡镇的纽带,是我们向现代化宏伟目标进军的主要依托。如何使这些城市在社会主义现代化建设中发挥更大的作用,这已经成为一个十分重要、十分紧迫的问题。如果我们的城市领导工作仍停留在原来的水平上,或是把领导农村的做法继续简单地搬到城市中来,城市的发展和城市作用的发挥都将受到极大限制,甚至会造成新

的失误。城市科学是研究和解决城市问题的学科,它对于城市的许多问题,如城市的运动规律,城市规划的原则、理论和方法,城市在国民经济和社会发展中的地位和作用等等,都有科学的理论依据和明确的规定性。它的许多成果都是人类在城市发展的过程中经过曲曲折折、付出巨大代价而得来的,我们应当把这些宝贵的财富自觉运用到城市工作的实践中去,并不断地探索开拓,运用科学的观念和科学的方法,指导城市规划、建设和管理。可以说,城市科学是每个城市领导者的基本功和必修课,今后城市工作的水平,将在很大程度上取决于城市科学研究开展的广度和深度。

就特殊意义上讲,新形势给城市提出了许多新的要求。当前,城市正面临着改革、开放的新形势,新情况、新问题之多,各项任务之重,是过去任何历史时期所不能比拟的。许多前人未走过的路需要我们去探索,许多重大历史课题需要我们去解决,乃至许多工作都需要重新认识、重新谋划、重新实施,这就使城市科学研究工作比任何时候都显得更加重要、更紧迫。我们正在进行的城市改革,是要通过实行新的经济政策来调动企业和劳动者的积极性,促进社会生产力的发展。这最终要表现在企业生产水平的提高或生产规模的扩大,表现在为劳动者自身素质的提高,繁衍生息,创造良好的生活环境和教育条件。这就必然要涉及到经济结构的调整,企业的改造、扩建,新项目的上马,相应基础设施的建设等一系列复杂问题。这里需要解决的一类问题是体制、政策和制度问题;再一类问题是生产、生活的物质条件问题,如何把这两类问题解决得更合理、更有效,都需要从

城市的总体和发展上即城市科学的角度上,进行综合系统的研究。

前不久,中央领导同志视察天津时指出:“对外开放还是要放,不放就不活”。据我们这几年的体会,执行开放政策,利用外资,引进技术,引进人才,最重要的是创造一个良好的投资环境。投资环境改善了,外国人投资就比较放心。而目前,我们在这方面还有相当大的差距。世界上有一种普遍的看法,认为我们法制不完善、基础设施差、办事效率低,缺乏吸引直接投资的魅力。我们必须尽快改变这种状况,使城市逐步做到具有高效能的基础设施,高水平的管理工作,高质量的生活环境。要实现这个目标,仅靠原有的经验是绝对不行的,必须依靠现代知识,采取新的理论和方法,而这些都要通过加强城市科学的研究来实现。

当前,沿海和内地,城市和农村,以及各行业、企业之间,正在发展着横向经济联系。在这个过程中,城市的中心地位更加突出。怎样打破封锁,扬长避短,形式多样、互利互惠地实行横向联合,怎样以城市、特别是大中城市为依托,逐步形成不同规模、开放式、网络型的经济区,老实讲,对这些问题,我们还没有系统的认识,或者说还没有来得及认真思考,这也迫切需要加强城市科学研究来努力探索。

从城市科学的现状来讲,也需要把它摆到更重要的位置上。我们的城市科学研究从无到有,发展很快,这是一大进步,但总的来说还处在初创阶段。有些领导同志对城市科学的重要性还缺乏应有的认识,在城市规划、建设和管理等重大问题的决策上,往往习惯于凭老经验办事,对从事这方面研究的同志有时尊重和支持得不够;就城市科学研究

自身来讲,也还不够活跃、不够深入,特别是如何把研究工作同领导决策很好地结合起来,还有许多有待解决的问题。所以总的来讲,研究工作的规模和深度与城市的地位、作用还不适应,与改革、开放的新形势还不适应。我们应该下这样一个决心:要把加强城市科学研究,作为改变旧的决策模式的重要环节和途径,要为这方面的研究创造一个良好的政治环境,提供必要的物质条件;通过几年的努力,使城市科学研究有一个大的发展,逐步形成既广泛吸收世界上一切有益的研究成果又具有中国特色的研究体系和研究方法,从而使我们城市工作的决策水平有一个大提高。

二、城市科学是一个宽广的概念

城市科学涉及的方面很多,研究工作要注意向纵深发展,我觉得这应当作为城市科学研究的一条重要指导思想。自从第二次世界大战以来,国内外新出现的社会科学的新学科,社会科学与自然科学相互渗透的综合性学科,以及边缘学科大约有 140 多门,这些学科研究的内容和研究的方法,都比较复杂。但我认为,作为综合性学科的城市科学更为复杂,涉及的问题更多。因此,城市科学的研究绝不能简单化,也不能把研究领域搞得很窄。

首先,城市本身就是一个复杂的有机体,这就决定了研究城市科学必然是一个复杂的系统工程。有些同志不是给城市下这样一个定义吗:所谓城市,就是以人为主体的,以空间和环境利用为基础,以集聚经济效益为特点的集约人口、集约经济、集约科学文化的空间地域系统。所谓集约,就是

高度密集。由于密集,就会出现许多区别于农村的特点,使许多事情在农村不是问题,而在城市成了问题。比如在农村粪便处理算什么问题,盖一两间房算什么问题,但在城市却都是大问题。可以这样说,作为人类文明标志的城市,一方面集中了人类的智慧和成就,另一方面也集中了整个社会和整个时代所具有的各种矛盾。其参变量之多,运动规律之复杂,输入和输出的信息量之巨大,是农村根本不能比拟的。有人曾作过这样一个统计:一架喷气式飞机的设计参数以十万计,洲际火箭以百万计,而城市问题的可变参数高达一亿多个。是不是可以这样逻辑:城市的高度密集,决定了城市矛盾的集中和交错,而这种集中、交错,也就决定了城市科学研究的复杂性。

第二,城市具有多功能、多层次、高度综合的性质,这就要求城市科学研究既是高度分化的,又是高度综合的。在城市这个大系统中,包含着宏观和微观、静态和动态、时间和空间、外部条件和内部功能等等,各个方面相互作用,相互制约,这就使城市问题具有动态、关联和整体的明显特点。因此,研究城市问题必须从战略、全局、整体的高度来看待和解决局部、个别、具体的问题,研究在动态中如何协调整体与部分的关系,使部分的功能目标服从总体的最终目标,并把整体与部分最佳地统一起来,从而达到总体最佳。我们过去的一个很大失误,就是对城市缺乏这种综合的、系统的研究,工业城市只研究工业,只着眼于建工厂,扩大再生产,而忽视整个城市功能的提高。城建部门孤立地研究建设,很少考虑与其他方面发展的有机协调,结果在建设过程中带来了许多新的问题。比如,马路挖了填,填了又

挖；商业网点搭起来拆，拆完了再搭。有人说，照这个干法，只有马路装拉锁，房子安轱辘。这种管理城市的办法，实际上是割断了事物之间所固有的联系，这就必然给城市工作留下许多的后遗症，甚至造成许多难以弥补的损失。所以城市科学必须坚持这样的研究方法，即：站在城市的整体和发展的基础上，来研究城市中各个学科、各个行业、各个部门的地位、作用和它们之间的相互关系，找出它们不平衡之所在，找出解决问题的最佳方案；并且对实施过程中的经验加以总结，不断上升为理论，进一步指导实践，使各个方面得到协调的发展。

这几年，天津在对城市的研究和管理方面，开始注意了这个问题，效果比较好，不但使城市的各个方面开始出现了比较协调发展的局面，而且解决了许多用一般方法难以解决的问题。以环境保护为例，如果孤立地来解决，限于目前的财力、物力条件很难有大的作为。我们采取了综合研究、综合解决的方法，根据国家的计划要求，调动各方面想发展自己的积极心理，善于抓住每个具体时机，使环保工作与各方面的发展结合起来。例如：把环保工作与工业的调整、改造结合起来，与城市的建设、改造结合起来，与各单位日常工作结合起来，与改善人民生活和加强城市管理结合起来，等等，这样把问题分解在各方面的发展之中，取得了一举数得的效果。比如，为了给处于平原的天津城市增添一些起伏，我们利用脏土造一些假山，同时解决了垃圾的出路；为了开辟建材的来源，我们找到了对钢渣和粉煤灰这两座“污染大山”的处理方法；为了增加对天津人民的“两水”（水产、水果）供应，我们在外环线外侧发展绿带（种水果）、

水面(搞水产养殖),一举两得地解决了占地及其资金问题;以及结合工业调整,改造和搬迁了一批污染、扰民的工厂,等等。具体问题具体分析是马克思主义的灵魂。具体之所以具体,是因为它表现为综合,表现为过程,表现为质的多样性。一个城市是一个大的具体,大具体里包括无数的小具体,在整体的发展过程中,由于大具体的变化,小具体也会随之发生变化,从不同的角度、不同的场合看同一事物,其性质就可能不同。同是块木头,用它做家具就叫材料,用它烧锅炉就是燃料,用它去抬东西就是工具,用它和坏人做斗争就是武器,用它打人抢劫就是凶器,拿到法庭上又成了证据。有些东西在这里是包袱,到那里就是财富;从这个角度出发,可能很难处理,而从另一个角度出发,可能就比较容易解决。总体和综合是城市科学研究的基本方法,也是城市科学存在、发展的客观基础。当然,这里边也有局部和分析,但这个局部是站在总体上的局部;这个分析是为了最终的综合分析,其中既有局部之间的综合,也有局部和总体的综合;既有空间的横向综合,也有时间的纵向综合;既有物质之间的综合,精神之间的综合,也有物质和精神文明之间的综合,这就决定了城市科学研究必须向纵深发展。

第三,城市科学不仅要研究城市本身,而且要研究城市与周围地区之间的关系,起码应当包括城市与区域的关系,城市与农村的关系,城市与城市的关系,这就要求城市科学研究必须向广度发展。大家知道,一个城市的形成和发展,总是和周围的自然资源、社会结构、经济联系分不开的,如果人为地割断这些联系,把城市作为孤立的一点,城市的战略发展也就失去了依据,我们在这方面教训是很深的。由

于长期以来用行政手段管理经济,割断了城市横向联系的脉络,使许多城市成了相对封闭、独立奋斗、自我循环的小系统。其结果,既限制了自身的发展,也在很大程度上失去了中心城市的作用。象天津这样的加工城市,绝大部分市场在外地,外地的发展与变化直接关系到天津的工业生产,不了解它们的动向、需求,天津就无法生存和发展。所以一个城市要把自身的工作搞好,既要把本市的发展变化研究清楚,还必须研究联系和制约着它的各个外部条件。

总之,城市的复杂性、综合性,决定了城市科学研究的艰巨性和多样性。它与城市内其他各个科学领域的研究,既是不同的,又是相联的;既不能相互代替,又必须互为关系。研究城市的总体发展,必须研究组成城市整体的各个行业、各个部门、各个方面的发展,而这些又都不能离开城市的整体,都必须以城市的整体发展目标为依据、为前提。所以,城市科学的研究既是一个总体,是自然科学和社会科学各类学科的有机结合,又必须多层次、多学科地分别研究,从各个方面、各个部分的相互依赖、相互结合、相互制约的关系中,来揭示整体的特征和运动规律。这个研究必须站在城市总体的高度上来观察问题,把整个城市的平衡、稳定和发展,作为一个总的研究题目和对象,并以此为出发点,来研究各个学科、各个行业和各个部门,把它们之间的关系弄清、理顺。这些都决定了城市科学研究的复杂性、多样性和艰巨性。

三、城市领导者要高度重视城市科学

城市科学的一个特点,是与城市领导紧密相联。从一定的意义上讲,城市科学也是领导城市的科学,开展城市科学研究,按照研究成果办事,是城市领导按照城市客观规律办事的基本工作方法,也是实现城市领导决策民主化科学化的主要内容和途径。城市科学研究从科研课题的提出到科研成果的应用,都离不开城市领导的支持与帮助。因此,城市领导对城市科学重视、关心和认识的程度,极大地影响着城市科学的研究工作。

城市科学研究离开城市领导,在很大程度上会变成“白研究”。因为,第一,城市科学研究成果绝大多数最终要通过城市领导的决策和工作才能表现出来,如果领导不接受,或引不起领导的重视和支持,科研成果就可能束之高阁,无法变成现实。比如,为了治理交通、拓宽道路,难免就要动迁一些单位和住户;为了保持街景观瞻,某些建设单位就不可能完全按照自己的意志和需要去实施;为了改善市中心的环境,某些污染扰民的工厂就要迁到边远地区,等等。这些都不是城市科学研究工作者自身能做到的,从这个意义上讲,领导支持不支持,决定着科研成果的命运。第二,城市科学既然是综合城市各方面的科学,是站在城市总体和长远利益上,对总体和局部、长远和近期得失利害的权衡,这就难免伤害到某些局部、近期的利益,在实现科研成果中,对有些原来想搞高一些的建筑需要让它低一点,想搞大一些的项目要让它小一点,有些搞得差的要求它改好一点

……，而所有这些，如果没有领导进行协调，某些符合总体和长远利益的科研成果，就有可能因为触犯局部的、近期的利益而无法实现。第三，城市科学研究如果没有城市领导的重视和支持，得不到领导的及时指导，往往抓不住城市工作面临的突出重大问题，使研究工作走入偏题，甚至一些好的构想也可能由于脱离现实而被搁置起来，以致“晾凉了，放馊了”。第四，城市科学研究的成果转化为城市领导工作时，有一些要最终形成政策、规定和制度，没有领导参加就不可能实现这种转化。何况城市科学研究自身，也有若干条件问题，需要领导帮助解决。因此，城市科学研究必须靠近领导，面向实际，紧密地围绕城市中心工作和突出问题，提出研究课题，开展研究工作，提供研究成果；否则很可能事倍功半或劳而无功，用不上，“白研究”。

城市领导离开城市科学，在很大程度上会出现“瞎领导”。城市科学是认识、建设、改造和管理城市的科学，它的科研成果是领导决策和行动的依据。把城市科学引入城市领导的决策工作之中，有利于改革单靠行政意志管理城市的陈旧方法，促使我们从小生产的手工业管理方式，向现代化、科学化的管理过渡。对城市要实行科学的领导就需要依靠城市科学，重视城市科学研究的成果，否则，难免成为盲目的领导。第一，城市领导需要从总体、长远去观察和处理问题，而当前的一个特点是大事多、急事多、新事多、难事多，领导者天天处在时少事多的情况下，很难集中时间、精力运筹帷幄，对问题进行系统的研究。在这种情况下往往容易就事论事，就局部看局部，就当前说当前，干一些从局部和眼前看有利，从整体和长远看属于花钱“买腻歪、安钉

子、造麻烦”的事。比如，盖一幢楼，就局部本身来讲，可能高低大小都合适，但从整个街景看却是个败笔；一条路从眼前看够宽，结果却可能为将来留下个难题。因此，离开科研盲目决策，碰到什么干什么，路子往往不是越走越宽，而是越走越窄，不是越理越顺，而是越搞越乱。第二，如果缺乏科学研究，没有长期谋划，不经过一个完整的研究过程，待事到临头要拍板，拍晚了误事，拍错了坏事，就难免捅漏子、出乱子。第三，城市科学总体性、系统性、综合性强，不可避免地受城市科学所涉及的各个学科发展变化的制约和影响。对各个学科的研究是城市科学研究的基础，而任何一个领导者都不可能有足够的时间和精力、知识和才能，对那么多学科都了如指掌。因此，必须把具有不同知识结构、不同经验的专家、谋士集中在一起，借助众人的头脑，以弥补领导者个人才智、经验和精力的不足。第四，城市领导集团（如市委、市政府），应该从城市总体的高度来了解和认识城市，研究解决城市的问题。但是，在实行领导分工负责制的情况下，每个领导成员又是一个方面的代表者，在进行集体决策时，某些人能言善辩，坚持己见，某些人有看法讲不出，或由于底数不清，或由于“人微言轻”，形式上是少数服从多数，实质上缺乏科学依据，集体决定也可能出现瞎领导。如果我们充分发挥城市科学研究工作者的智囊、参谋、咨询的作用，既为研究工作创造一种民主、平等、协商的环境，又逐步建立一套健全的决策制度，这个问题就会得到较好的解决。总之，城市领导者必须重视和依靠城市科学研究，关心和支持城市科学的发展，并且要亲自参加城市科学研究，了解城市发展的一般规律。只有这样，才能对城市科学研究

出好题目,才能辨识并应用有价值的科研成果,才能与城市科研人员有共同语言,城市科学工作才能广泛深入地、卓有成效地展开。我想,只要城市各级领导对城市科学真正重视起来,并且带头参加研究,身体力行,广大城市科学研究人员就会倍加振奋,更为勤奋。只要城市领导与城市科学工作者紧密结合,我们的城市科学研究就会蓬勃发展,城市工作就会有一个质的飞跃。

由于从万里同志出题到今天只有两天的时间,许多问题还没想清楚,请大家指正。

前 言

万里同志是新中国城市规划建设事业的奠基人和卓越的领导者。

建国以后不久,万里同志担任建筑工程部副部长(1953~1955)、国家城建总局局长(1956)以及城市建设部部长(1957),承担了全国城市规划建设的领导工作。在他的直接领导下,开创了新中国的城市规划建设事业。第一个五年计划时期,为编制我国第一代城市规划,他经常和苏联专家、中国工程技术人员一起探讨城市规划方案,并深入基层,跑遍了八大重点城市的山山水水,从城市规模、建设标准、功能分区、以至道路格局和建筑造型等,都提出一些令人深思的问题,引导大家按照实际情况,提高规划设计水平。万里同志抓工作很具体,每个重点城市的规划都经过他亲自审议后才上报,保证了156项重点建设项目的选址和重点工业城市的规划有了正确安排,保证了重点工程和重点城市建设的顺利进行。在党的八大会议上,万里同志发言时强调:“必须加强城市的规划工作和建设工作,求得同工业建设相配合。”在他的领导下,到1957年,国家先后批准了太原、西安、兰州等15个城市的总体规划。万里同志为“一五”时期的工业建设和重点工业城市有计划有秩序地发展做出了重大贡献。