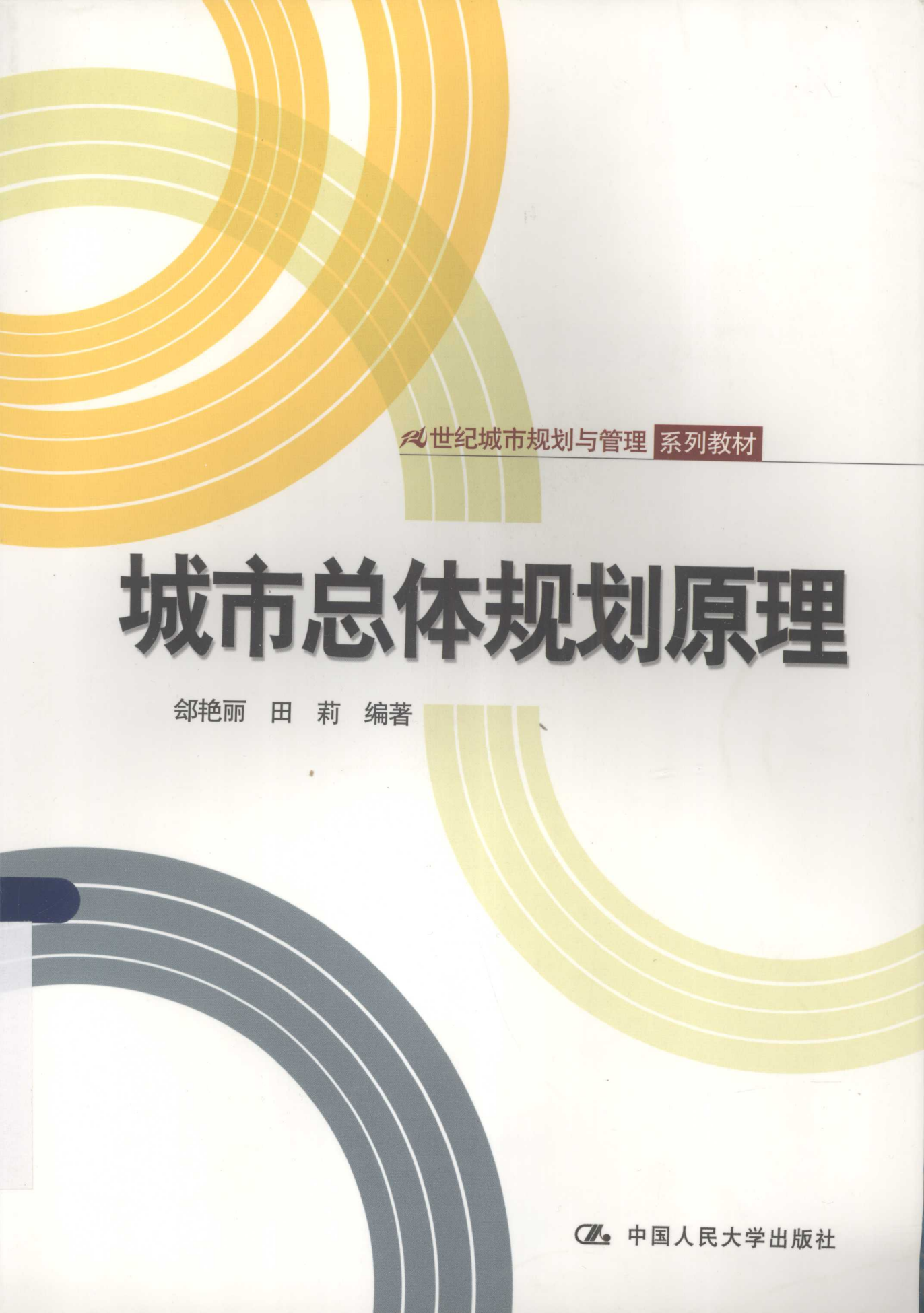




21世纪城市规划与管理 系列教材

城市总体规划原理

郅艳丽 田 莉 编著

 中国人民大学出版社

013069181

TU984. 11
30

21 世纪城市规划与管理系列教材

城市总体规划原理

郅艳丽 田莉 编著



中国人民大学出版社
• 北京 •



北航

C1676350

TU984.11
30

181030310

林慧霞系野管已校数市城全世 IS

图书在版编目 (CIP) 数据

城市总体规划原理/郅艳丽, 田莉编著. —北京: 中国人民大学出版社, 2013. 4
21 世纪城市规划与管理系列教材
ISBN 978-7-300-17317-7

I. ①城… II. ①郅… ②田… III. ①城市规划-总体规划-高等学校-教材 IV. ①TU984.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 065267 号

21 世纪城市规划与管理系列教材

著者 郅艳丽 田莉



21 世纪城市规划与管理系列教材

城市总体规划原理

郅艳丽 田莉 编著

Chengshi Zongti Guihua Yuanli

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京东方圣雅印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 17.25

字 数 393 000

邮政编码 100080

010-62511398 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2013 年 6 月第 1 版

印 次 2013 年 6 月第 1 次印刷

定 价 35.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

总 序



21 世纪是城市化的世纪, 21 世纪的中国是城市化的中国。过去 30 年, 中国经历了世界城市化史上规模最大、背景最复杂、任务最艰巨、受益人口最多、矛盾与冲突也最激烈的城市化过程。未来 30 年, 中国城市人口将继续以每年 1 000 万~1 500 万人的速度增长, 直至将中国送达城市社会。城市化的健康发展将与国家命运、民族崛起紧密相连。

30 年来, 中国的城市化取得了巨大的成就。1978—2008 年, 中国的城市化水平由 17.9% 增长到 45.7%, 是世界城市化发展史上实现城市化高速增长延续时间最长的国家之一。30 年来, 中国平均每年有 1 400 万乡村人口进入城市就业和生活, 合计进入城市人口达到 4.3 亿人, 相当于日本总人口的 3.3 倍; 美国总人口的 1.4 倍; 英、法、德、意四国合计总人口的 1.64 倍。同期, 中国城市居民年人均可支配收入由 343.4 元增加到 15 781 元, 乡村居民年人均纯收入由 133.6 元增加到 4 761 元, 中国广大居民在城市化过程中得到了实惠。特别需要指出的是: 得益于中国的工业化与城市化发展, 中国贫困人口由 1978 年的 2.5 亿人下降到 2008 年的 4 007 万人。联合国开发计划署在《2005 年人类发展报告》中这样评价: “如果没有中国的进步, 整个世界在减贫方面从总体上说是倒退。”

然而, 城市是人类创造的复杂巨系统, 它不仅承载和引领了成功与进步, 还隐匿有灰暗, 潜伏着危机。世界城市化过程如此, 中国当前的城市化与城市发展也面临着严峻的挑战。社会分化和歧视加剧, 低收入人口比例居高不下, 教育与培训严重缺失, 失业与疾病长期困扰, 住房高度紧张, 公共产品供给严重不足, 城乡分治制度没有得到根本改革从而导致城乡对立和分化严重。这些问题在发展中产生, 又在发展中得到解决或部分解决, 但有些问题还没有被充分认识, 或者解决问题的成本较高, 因此问题仍然存在着、增加着、积累着。中国城市发展正面临着最为关键的历史转折, 必须面对矛盾与困难, 通过科学规

划与管理实现转型发展,谋求城市的安宁、和谐、稳定和繁荣。

转型是未来时期城市发展的主题。所谓转型,一般认为有三种类型:制度转型,即城市管理体制从计划经济体制向市场经济体制的转变;经济转型,即根据工业化发展的六大阶段,城市发展由低级阶段向高级阶段攀升和转化,谋求产业结构和技术结构高级化,同时提高广大居民的生活质量;社会转型,即调整社会结构并建立和谐的城市社会秩序,其中形成以中产阶级为主的社会结构是核心和关键。

城市转型是一种综合意义上的转型,制度转型、经济转型与社会转型同时推进。城市政府是城市转型发展的主导力量,面对转型,各城市政府采取的战略不同,转型的类型也不同。根据城市转型战略的主动性程度及其后果,可以将城市发展转型分为三种类型:先导转型、竞争转型和危机转型。

先导转型,即城市政府主动遵循城市经济社会发展规律,在城市健康快速发展的时期科学预测城市发展的方向,面对可能产生的问题和矛盾,居安思危,制定具有前瞻性的滚动发展规划和有效的管理架构,避免城市停滞和衰退,保持城市平稳地实现结构升级和发展转型。

竞争转型,即城市健康快速增长势头减弱,新的发展动力机制尚未形成,城市增长趋缓,企业业绩开始下滑,社会矛盾凸现,城市竞争力相对下降。这时城市居危思危,及时制定具有针对性的发展战略规划和管理对策,大力创造条件,构建新兴产业发展基础,努力培育新一轮主导产业,防止城市继续被边缘化。

危机转型,即城市前一轮经济社会发展高潮已过,城市明显衰退,企业破产倒闭迁移不断出现,失业严重,各类社会矛盾不断激化。面对危机,城市梳理危机时期各类矛盾与冲突,针对危机根源,制定应对危机的城市规划和管理制度,特别是增加培训,扩大就业,开拓市场,鼓励投资,选择新兴主导产业着力培育和发展,推动城市逐步复苏。

可见,不论城市处于什么发展阶段,面对何种转型,具有前瞻性和针对性的城市规划和整合的城市管理制度始终是城市走向科学发展的有效途径。

当前,中国整体上处于工业化中期阶段,各种矛盾冲突交织是本阶段的基本特征和必然规律。在这一大背景下,中国的大部分城市都面临各类不同转型发展的机遇和挑战。如何判断城市发展所处阶段和发展态势,分析城市发展中面临的各类矛盾的轻重缓急,协调不同利益群体和城市发展固有的矛盾冲突,富有效率地创造下一阶段发展所必需的产业基础和发展环境,为城市经济、社会、文化与环境的和谐发展提供必要支撑?对这些问题的系统深刻探索是新时期中国城市规划与管理的历史责任,是“21世纪城市规划与管理系列教材”的基本目标。

“21世纪城市规划与管理系列教材”以现代城市为对象,特别针对中国国情及未来30年发展趋势,以经济学、管理学和城市规划为基本视角,对正在蓬勃兴起的城市发展规划与管理理论和方法进行系统的介绍,比较全面地涵盖了城市发展规划与管理的主要领域,包括城市经济学、城市管理学、城市管理法、城市发展战略规划与管理、城市总体规划原理、城市土地与不动产管理、城市交通管理、城市社区发展与管理、数字城市的建设与管理。城市发展规划与管理属于新兴学科,本套教材以本科生作为第一读者群,因此非常重视对基本概念、理论和方法的系统介绍,力求建立一个“21世纪城市规划与管理系列

教材”较完整的知识结构，同时重视案例分析，以有益于学生实际应用能力的培养，并为城市政府运用本套教材中的基础理论分析解决城市问题提供决策参考。

叶裕民

2009年5月3日

于中国人民大学求是楼

前言



人类开展城市规划的活动由来已久，在古希腊时期西方就已经形成了较为系统的城市规划思想。而西方现代城市规划则产生于 20 世纪初，是应对工业化和城市化带来的城市环境问题与阶级矛盾而形成的一门新兴学科。20 世纪 60 年代以前，西方现代城市规划基本上从属于建筑学领域，伴随着现代建筑运动而展开。20 世纪 60 年代以后，随着西方社会经济的转型，西方城市规划发生了巨变，呈现综合化、多元化、区域化、公众化的趋势。

中国同样具有悠久的城市规划历史，在先秦时期就已经形成了较为成熟的城市规划思想，后又经过不断的完善和发展，形成了独具特色的城乡规划体系。20 世纪初，由于被动地接受西方现代城市规划思想，我国传统的城市规划理念和思想没有得到传承。新中国成立后，受意识形态和经济体制的影响，全面引进了苏联的城市规划制度，逐步建立了适应计划经济体制的城市规划体系。改革开放以后，随着市场经济体制改革的逐步推行和完善，主动引进西方城市规划制度，我国的城乡规划体系逐步完善。

城市总体规划在我国城乡规划体系中占据重要地位，是促进城市科学协调发展的重要依据，是保障城市公共安全与公众利益的重要公共政策，是指导城市建设的法规性文件。

本教材以我国城市总体规划的发展历程、理论基础、国外类似规划借鉴、规划编制、规划报批、规划实施、规划评估以及未来发展趋势的系列过程为主线，编写内容力求突出实用性、科学性、前沿性。

本教材由同济大学田莉编写第 1 章的 1.1.1、1.1.2，第 2 章，第 4 章的 4.1、4.2、4.4、4.5、4.7，第 9 章的 9.2.1 的 1 和 2、9.2.2、9.2.3 的 1 和 2；1.1.4 由田莉和中国人民大学郅艳丽共同编写；其余部分均由郅艳丽编写。

本教材是编者依托大量社会实践，总结相关教材、基础资料、文献研究、法律法规等编写而成的，基本反映了现阶段我们关于城市总体规划理论与方法的认知水平，文中存在不足不当之处欢迎读者批评指正。

郅艳丽

2012 年 12 月

于中国人民大学求是楼

目 录

88	城市总体规划的含义及变迁	1
88	城市总体规划的本质	17
88	城市发展与城市总体规划	20
88	本章小结	31
88	关键术语	32
88	复习思考题	32
88	参考文献	32
88	第2章 城市发展理论	34
88	2.1 区位理论	34
88	2.2 城市结构理论	39
88	2.3 城市规模理论	46
88	2.4 产业发展理论	55
88	本章小结	62
88	关键术语	62
88	复习思考题	62
88	参考文献	62
88	第3章 城市规划理论	64
88	3.1 城市规划理论的早期探索	64
88	3.2 现代城市规划理论的发展历程	70
88	3.3 城市规划理论的前沿问题与探讨	76
88	本章小结	86

关键术语	86
复习思考题	86
参考文献	86
第4章 发达国家与地区总体规划	88
4.1 英国的结构规划	88
4.2 美国的综合规划	91
4.3 瑞士的空间规划	94
4.4 香港地区的发展战略规划	96
4.5 新加坡的概念规划	99
4.6 多伦多的战略规划	101
4.7 比较与总结	103
本章小结	105
关键术语	105
复习思考题	105
参考文献	105
第5章 城市总体规划编制方法与规划纲要编制	106
5.1 城市总体规划编制方法	106
5.2 城市总体规划纲要的编制	121
5.3 城市总体规划	122
本章小结	128
关键术语	128
复习思考题	129
参考文献	129
第6章 城镇体系规划与城市总体布局	130
6.1 城镇体系规划	130
6.2 城市总体布局	134
本章小结	155
关键术语	156
复习思考题	156
参考文献	156
第7章 城市支撑系统规划	157
7.1 城市道路交通系统规划	157
7.2 市政工程规划	179
7.3 环境保护与环境卫生工程规划	193
7.4 综合防灾规划	196
本章小结	202
关键术语	203
复习思考题	203

参考文献	203
第 8 章 城市专项系统规划	205
8.1 城市绿地系统规划	205
8.2 城市住房建设规划	213
8.3 城市近期建设规划	216
本章小结	220
关键术语	220
复习思考题	220
参考文献	220
第 9 章 城市总体规划的审批与实施	221
9.1 城市总体规划的审批	221
9.2 城市总体规划的实施	225
本章小结	244
关键术语	244
复习思考题	244
参考文献	245
第 10 章 新时期城市总体规划的发展趋势与展望	246
10.1 城市总体规划的变革	246
10.2 公共政策导向的城市总体规划	252
10.3 城市总体规划的社会学研究	255
本章小结	256
关键术语	257
复习思考题	257
参考文献	257

第1章

概 论

城市总体规划是城市规划的重要组成部分，是中国现有城乡规划体系中最具法律效力和最具实施性的规划之一。随着中国城市规划理论与实践的发展，城市总体规划的涵盖内容、规划深度、表达方式、编制程序、审批过程逐渐科学、规范、严谨、全面。



重点问题

- 城市总体规划的概念
- 城市总体规划的变迁
- 城市总体规划的本质
- 城市总体规划的作用

1.1 城市总体规划的含义及变迁

自从亚当·斯密发现了市场这只“看不见的手”之后，市场机制在资源配置和经济发展中的作用得到前所未有的体现。然而，市场机制本身存在缺陷，无法完全长远、有效、公正地对城市资源进行分配。因此，为了社会的长远发展和公众利益，政府常常会运用各种手段来对市场失灵进行干预。城市总体规划就是这样一种被普遍采用的干预市场的手段。人们希冀通过对城市未来发展目标的确定，制定实现这些目标的途径、步骤和行动纲领，应对城市未来发展的不确定性，实现对社会实践的引导和对城市发展的控制。

1.1.1 城市总体规划的概念

2007年10月28日第十届全国人大常委会第30次会议通过的《中华人民共和国

城乡规划法》，将城乡规划分为城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划，建立了城乡统筹的城乡规划体系。其中，城市总体规划是对一定时期内城市性质、发展目标、发展规模、土地利用、空间布局及各项建设的综合部署和实施措施。城市总体规划一方面通过土地和空间利用的安排诠释其中关于城市空间发展的战略政策，在宏观上确立城市的发展方向、发展规模、形态结构和功能布局；另一方面，城市总体规划作为规划体系中下层次规划（详细规划等）编制实施的依据，指导整个城市规划编制管理体系的运作。城市总体规划是建设城市和管理城市的基本依据，是确保城市空间资源有效配置和土地合理利用的前提和基础，是实现城市经济和社会发展目标的重要手段之一。《城市规划编制办法》强调城市规划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。不同的社会经济、历史背景，对城市规划的理解和定义有所不同。

1. 英国

城市规划与改建的目的，不仅仅在于安排好城市形体——城市中的建筑、街道、公园、公用事业及其他的各种要求，更重要的是在于实现社会与经济目标。

2. 美国

城市规划是一门科学、一种艺术、一种政策活动，它设计并指导空间的和谐发展，以满足社会和经济的需要。

3. 苏联

社会主义条件下的城市规划是社会主义国民经济计划工作与分布生产力工作的继续和进一步具体化。

4. 日本

城市规划是指把以城市为单位的地区作为对象，按照将来的目标，为使经济、社会活动安全、舒适、高效开展，而采用独特的理论从平面上、立体上调整满足各种要求空间，预测确定土地利用与设施布局和规模，并将其付诸实施的技术。

5. 中国

城市总体规划是促进城市科学协调发展的重要依据，是保障城市公共安全与公众利益的重要公共政策，是指导城市科学发展的法规性文件。

1.1.2 城市总体规划的特征

城市总体规划直接关系到城市总体功能的有效发挥，关系到经济、社会、人口、资源、环境的协调发展，既涉及战略层面的内容，又涉及操作层面的内容；既涉及近期的土地使用，又涉及长远的安排；既涉及空间布局，又涉及公共政策。与其他规划相比，城市总体规划具有如下几方面特征：

第一，城市总体规划的目的在于对城市空间近期和长远整体发展进行引导和控制，具有宏观性、战略性和超前性的特点。城市总体规划应客观分析影响城市发展的各种要素，进行多种可能性的判断和多目标的选择，以应对不同条件的变化。

第二，城市总体规划的编制和审批是政府行为，是政府意志的体现。城市总体规划中确定的宏观层次的土地利用、基础设施布局是政府在一定期限内发展计划的综合体现。如

何准确地为城市的发展客观准确地定位,如何将公共财政高效地应用于城市建设,是城市总体规划需要考虑和解决的重要问题。

第三,城市总体规划的核心内容是土地空间资源的合理配置。城市中的各项建设活动,都离不开其空间载体——土地。城市总体规划作用的发挥主要是通过对城市空间尤其是土地利用的分配和安排来实现的。因此,城市总体规划作为一项城市空间发展的战略政策,通过对土地资源的合理调配进而在一定层面实现政府对经济及社会生活的有效干预,借助法定权威对城市土地利用及其变化的控制,来调整 and 解决城市发展过程中的特定问题。我国是一个土地资源短缺的国家,如何体现对土地经济合理的利用,使土地利用实现集约化和规模化,是城市总体规划的核心内容之一。

第四,城市总体规划体现宏观层次的利益分配机制。城市的发展是政府、企业和社会相互协调、共同作用的过程。市场经济机制下的利益主体多元化,不同于计划经济体制下由政府包办一切的“大政府”状态。在市场经济条件下,城市总体规划主要是作为政府对城市发展进行宏观调控的手段而存在的,是政府平衡各种利益集团冲突的杠杆。通过协调政府部门、公众之间的利益冲突,实现规划对现实活动的有效干预。

第五,城市总体规划具有很强的公共政策属性。城市总体规划的本质是城市政策的总体纲要,是关于城市发展的政策陈述,是政府依法行政的依据。城市总体规划确立的城市发展目标和战略等,只有通过政府及各行政部門的政策支持才能最终落实。城市总体规划的原则、准则、布局及行动计划只有转化为这些政策的一部分,才能得到全面的贯彻执行,规划的目标才能更好地实现。同时,城市总体规划确定的政策重点应建立在解决一系列问题的空间综合协调与控制功能之上,是城市的产业、人口、土地、环境、财政、交通等多种政策在城市空间调控上的整体性与针对性设计。

第六,城市总体规划是一个动态的、不断调整的过程,不是城市发展的终极蓝图。城市总体规划的期限一般为20年,在此时段内既要有近期建设的安排,又要对城市远景发展作出轮廓性的规划安排。近期建设规划是城市总体规划的组成部分,对城市近期的发展布局 and 主要建设项目作出安排。近期建设规划期限一般为5年。城市的发展是一个长期的、持续的过程,如果把城市总体规划作为终极蓝图来束缚城市的建设和发展,既不合理也不现实。城市总体规划的编制 and 实施,应留有充分的弹性,以应对城市未来发展的变化。

1.1.3 城市总体规划的作用

城市总体规划的作用与特定国家和地区的政治经济社会背景以及历史发展演进有着紧密的联系。在高度集中的计划经济下,城市总体规划被看成是国民经济计划的延续和具体化。随着改革开放的不断深入和社会体制的转型,城市总体规划的作用发生了本质性的变化,其作用主要体现在引导和控制两个方面。城市总体规划的引导作用是将城市总体规划的意图、原则根植于城市建设过程中,使每项城市建设活动成为城市总体规划过程的一部分,遵循市场原则,提高城市效率;城市总体规划的控制作用就是保证城市建设行为不超过经过法定程序批准的城市总体规划所确定的许可范围。城市总体规划的作用程度和范围包括以下三个方面:

第一,城市总体规划对经济社会发展的调控作用显著增加。^①随着城市建设的利益主体日益多元化,城市发展进程的不确定性增大,城市总体规划承担起调控城市开发建设进程的作用。宏观角度,城市总体规划在城市发展性质和规模、建设发展方向与布局结构、发展时序等方面制定更多的前置性约束;微观角度,城市总体规划控制对建设用地的投放、各类开发建设申请的许可以及公共基础设施的建设。无论宏观角度还是微观角度城市总体规划的作用最终将传递到经济社会诸多领域的发展和运行中,进而影响经济社会的总体运行,促进城市经济增长,改善城市社会生态。

第二,城市总体规划对于经济秩序的维护和社会公平的保障作用日益显现。在经济社会和城市建设发展进程中多元利益群体逐渐形成和分化的背景下,城市建设发展进程背后的利益问题日益突出。空间资源的配置演变常常意味着利益关系的调整,城市总体规划不仅需要考察整体层面上的城市功能运行问题,还必须考虑城市空间资源配置中的不同利益诉求及公平公正问题,提供城市社会发展的保障措施,在修正市场失灵的基础上支持土地和房地产市场,保证土地在总体利益下进行合理分配、利用和开发。

第三,城市总体规划对于打造城市特色、形成创新型城市环境的作用凸显。城市未来空间架构的实现意味着预设的价值判断的实现,未来城市经济社会、环境等形态化的体现。城市总体规划通过创造、组织城市的空间和土地资源,形成鲜明而富有吸引力的城市特色,构造具有创新性的城市环境,从而为城市在全球化竞争中占得先机,也为文化传承提供空间载体。

城市总体规划的任务是从城市的整体和长远利益出发,合理有序地配置城市空间资源;通过空间资源配置,提高城市的运作效率,促进经济和社会的发展;确保城市的经济和社会发展与生态环境相协调,增强城市发展的可持续性;建立各种引导机制和控制机制,确保各项建设活动与城市发展目标相一致等。

1.1.4 城市总体规划的缘起与变迁

新中国的城市总体规划是20世纪50年代全面学习苏联的产物。目前北京的单中心城市发展模式,就是20世纪50年代由苏联专家以莫斯科规划为蓝本帮助确定的。总结我国1949年以来城市总体规划的发展历程,可以大致划分为五个阶段。

1. 规划兴起阶段(20世纪50年代)

新中国成立以后,我国开始了与其他国家截然不同的工业化道路——非城市化的工业化。当时设市城市仅有136个,城市工业基础薄弱,市政基础设施严重不足,居民居住条件恶劣,许多内陆城市只是区域的商贸中心,缺少现代工业的有力支撑。由于经济能力有限,在城市规划建设方面并未进行城市总体规划的编制,只是编制了大城市的棚户区与工人新村的修建性详细规划,如上海的肇嘉浜、北京的龙须沟等,主要恢复、扩建、新建了一些工业,局部维修、新建、改建居民住宅,改善劳动人民的居住条件。

从1953年起,新中国进入第一个五年计划时期,即“一五”计划,开始了大规模的

^① 参见全国城市规划执业制度管理委员会:《科学发展观与城市规划》,186~187页,北京,中国计划出版社,2007。

经济建设。这一时期注重重工业的发展，忽视城市的建设发展，但为配合工业项目的建设，也开始对有大规模工业项目的城市和工业区进行规划，一般将这一时期进行的全国范围的城市总体规划称为第一轮城市总体规划。第一个五年计划的基本任务是集中主要力量进行以 156 个建设项目为中心的工业建设，随着大规模的工业化建设，需要对一些老城扩建改建，建设了大量新的工业城市、工业区和工人镇，并使其布局合理、选址得当、建设配套。为了有计划有步骤地进行城市建设，建工部召开了全国第一次城市建设座谈会，会议认为城市总体规划面临“局部与整体的矛盾、目前与长远的矛盾、生产与生活的矛盾等基本矛盾”，提出城市建设要根据国家的长期计划，针对不同城市有计划地进行新建或改建，要求各城市都要编制城市总体规划。规划按照苏联专家帮助草拟的《编制城市规划设计程序（初稿）》要求，将全国城市按照性质和工业比重划分为四类：重工业城市、工业比重较大的改建城市、工业比重不大的旧城市以及采取维持方针的一般城市（见表 1—1）。兰州、西安、太原、洛阳、包头、成都、大同、富拉尔基等率先编制城市总体规划。但实际操作中存在“标准过高、规模过大、占地过多、求新过急”的现象，1956 年针对这一现象进行了批判。“一五”期间，全国新建城市 6 个，大规模扩建城市 20 个，一般性扩建城市 74 个，全国城建投资每年有 4 亿~5 亿元，到 1960 年，全国设市城市 199 个。

表 1—1 重点建设的城市分类一览表

类别	城市性质与工业比重	城市
第一类	重工业城市（8 个）	北京、包头、西安、大同、齐齐哈尔、大冶、兰州、成都
第二类	工业比重较大的改建城市（14 个）	吉林、鞍山、抚顺、本溪、沈阳、哈尔滨、太原、武汉、石家庄、邯郸、郑州、洛阳、湛江、乌鲁木齐
第三类	工业比重不大的旧城市（17 个）	天津、唐山、大连、长春、佳木斯、上海、青岛、南京、杭州、济南、重庆、昆明、内江、贵阳、广州、湘潭、襄樊
第四类	一般城市	上述 39 个重点城市以外的城市，以维持为主

资料来源：董鉴泓主编：《中国城市建设史》，389 页，北京，中国建筑工业出版社，2008。

当时的城市总体规划主要是向苏联学习。苏联专家指导许多城市的总体规划编制工作，一批学习建筑、给排水、道桥、园林和经济等专业的大学生和为数不多的老工程师，应用苏联的城市规划理论，凭着高度的建设新中国城市的热情来编制城市总体规划。此时的城市总体规划被定义为国民经济计划的延续和具体化，是国民经济计划的落实和体现。以落实计划项目为主要特征的城市总体规划，无疑是典型的计划经济体制的产物。制定城市总体规划的宗旨是以国民经济计划为依据，以对人的关怀为原则，从城市的总体利益出发，确定城市的功能分区，全面组织城市中的生产与生活活动，解决局部与整体、目前与长远、生产与生活的矛盾，统筹安排城市的各项设施，使各方面的建设取得有机联系，以便在城市总体规划的指导下有计划有步骤地建设城市。

第一轮城市总体规划的内容主要包括城市总体布局规划、专项规划和近期建设规划。在专项规划中，主要考虑城市对外交通规划、城市道路规划、电力电讯规划、给水排水规划、园林绿化规划、公共服务设施规划等。有的城市还考虑防洪防汛、防震抗震和人防战备等规划以及重点居住区的详细规划。限于当时的思想意识、规划理论、经济计划、自然

条件和技术可能,城市总体规划的内容相对来说比较简单,也比较具体可行。至1957年,全国共计150多个城市编制了城市总体规划,其中国家审批的有北京(见图1—1)、太原、兰州、西安、洛阳、包头、襄樊、青岛等15个城市。包头市城市总体规划(见图1—2)是典型的形体化发展形态的案例之一。

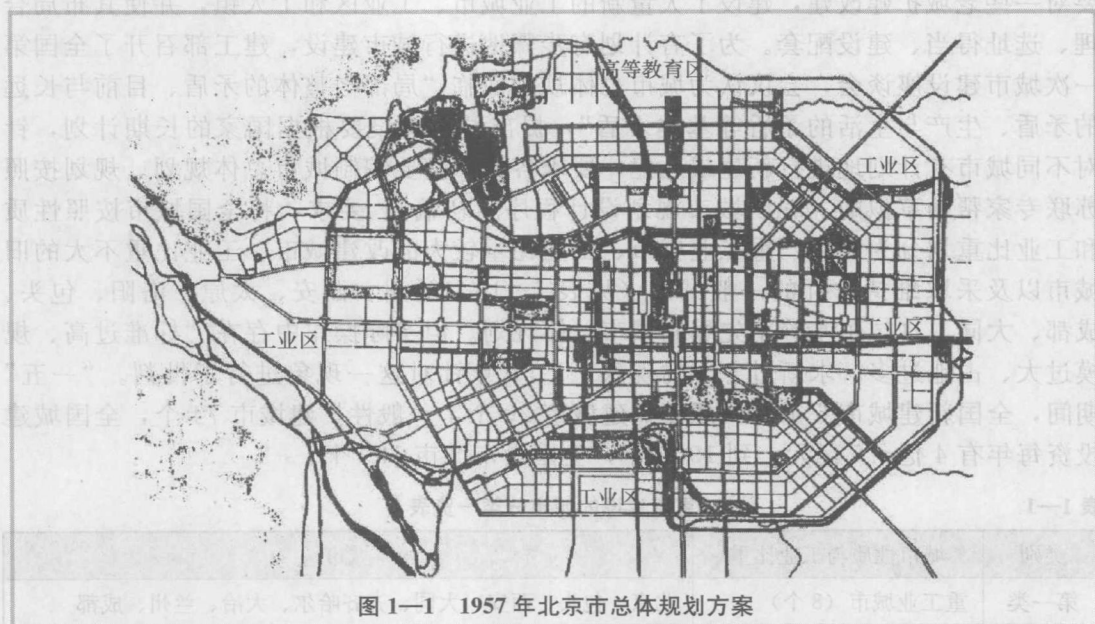


图1—1 1957年北京市总体规划方案

资料来源:《北京市总体规划方案(1958年9月)》,见《北京城市规划图志》,北京,北京市规划委员会,北京市城市规划设计研究院,2006。



图1—2 1955年包头市城市总体规划

资料来源:包头市规划局。

第一轮城市总体规划尽管在实施过程中遭受了“文化大革命”的冲击,但它在新中国

成立初期的大规模工业化和城市发展中仍然发挥了极其重要的历史作用,奠定了我国城市发展的初步框架和工业基础。

2. 规划废弛阶段(20世纪60年代至70年代中期)

“大跃进”期间,中共八大二次会议确定了“鼓足干劲、力争上游,多快好省地建设社会主义”的总路线,掀起了“大跃进”运动和人民公社化运动,高指标、瞎指挥、浮夸风等“左”倾错误严重泛滥,工业发展以全民大炼钢铁为中心,造成国民经济比例失调和严重经济困难。在这种形势下,建工部提出“用城市建设的大跃进来适应工业建设的大跃进”的号召,许多城市为适应工业发展的需要,迅速编制、修订城市总体规划,这三年新设城市44个,城镇人口从1957年的9949万增加到1960年的13073万,三年中城市人口净增31.4%。^①在“大跃进”的高潮中,全国许多城市纷纷修订“一五”期间编制的城市总体规划,主要表现为城市规模过大,标准过高,这种不切实际的规划思想彻底破坏了“一五”期间形成的良好的城市总体规划局面。

1960年起,由于各种原因,全国经济出现了暂时困难,并开始实行经济调整,国家宣布“三年不搞城市规划”^②,压缩了人口规模,陆续撤销了52个城市,动员近3000万城镇人口返回农村。“文化大革命”期间,一方面盲目下放城镇居民、干部和知识青年;另一方面进行“三线”建设,“靠山、分散、进洞”,城市建设方面采取“不要城市、不要规划的分散主义”手法,出现了一些低标准的山区工矿城市,新城市很少建成,老城市无力建设,给城市建设造成无穷的灾难,同时造成了长达15年的无城市规划状态。由于城市总体规划被迫暂停执行,机构被撤销,人员被遣散,在多年无规划的状态下城市自行发展,给城市带来了极大的混乱。文物被大量破坏,房屋压在城市各类市政干管上造成自来水被污染,煤气管道泄漏,绿地被占,工厂住宅混杂,规划道路被随意占压,有些违法建房甚至超过了计划建房……严重恶化了城市的环境,破坏了城市建设的秩序,对城市的健康发展造成了长期难以克服的影响,也为之后的规划带来了极大的困难。北京20世纪70年代采用集中分散式的布局形态编制了城市总体规划(见图1—3)。“文化大革命”期间攀枝花钢铁基地和唐山(见图1—4)制定了较为系统的成功的城市总体规划,规划的基本方针是有利生产、方便生活、合理布局、保护环境。同时,一些中小城市为适应城市发展需要,也编制了城市总体规划。

改革开放前城市总体规划的特点主要体现在以下几个方面:

(1) 规划指导思想的生产观点。

苏联认为城市是国民经济发展的基础,城市发展以生产为主,根据生产而定,因此城市总体规划以生产为中心,重视生产用地的选择与安排;城市发展规模以生产人口(基本人口)在总人口的比重而定;城市投资也以生产性项目为主。我国当时提出的“变消费城市为生产城市”的政治口号与苏联规划的“生产观点”相结合,使我国城市发展和规划的“生产性”更加突出,成为社会主义城市的标志,工业产值的高低成为评估城市的标准,尤其是“重生产、轻消费,先生产、后生活”的规划思想和做法,出现了不计城市客观条

① 参见顾朝林:《中国城镇体系——历史、现状、展望》,171页,北京,商务印书馆,1992。

② 赵锡清:《我国城市规划三十年简讯》,载《城市规划》,1984(1)。