

全国注册城市规划师继续教育必修课程教学指定用书

CHENGXIANG
GUIHUA
YU
XIANGGUAN
ZHISHI

城乡规划 与 相关知识

全国城市规划执业制度管理委员会 组织编写

中国城市出版社

全国注册城市规划师继续教育必修课程教学指定用书

城乡规划与相关知识

全国城市规划执业制度管理委员会 组织编写

中国城市出版社

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡规划与相关知识/全国城市规划执业制度管理

委员会组织编写. —北京: 中国城市出版社, 2014. 7 (2014. 8 重印)

全国注册城市规划师继续教育必修课程教学指定用书

ISBN 978-7-5074-2960-2

I. ①城… II. ①全… III. ①城市规划—中国—
建筑师—继续教育—自学参考资料 IV. ①TU984. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 153870 号

本书由全国城市规划执业制度管理委员会组织有关专家对当今注册规划师的知识需求进行了认真的研究和分析, 甄选出四个迫切需要了解的课题, 也是相对成熟的知识领域, 即社会规划研究、生态文明建设、信息技术应用和城市空间理论。本书内容对该主题进行深入的研究和探讨。

本书既可作为全国注册城市规划师继续教育必修课程教材, 也可供城市规划工作者参考使用。

* * *

责任编辑: 常燕 付娇

全国注册城市规划师继续教育必修课程教学指定用书 城乡规划与相关知识

全国城市规划执业制度管理委员会 组织编写

*

中国城市出版社出版、发行 (北京市西城区广安门南街甲 30 号)

各地新华书店、建筑书店经销

霸州市顺浩图文科技发展有限公司制版

廊坊市海涛印刷有限公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 13 字数: 312 千字

2014 年 7 月第一版 2014 年 8 月第二次印刷

定价: 45.00 元

ISBN 978-7-5074-2960-2

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100053)

本社网址: <http://www.citypress.cn>

编审组名单

主 编：石 楠

副 主 编：刘佳燕 叶祖达 宋小冬 张京祥

参加编审人员：（按姓氏笔画排序）

王 英	王 凯	毛其智	边兰春	吕 斌
任致远	刘玉亭	刘运琦	孙施文	孙澄宇
李少星	杨 浩	杨保军	邱 跃	沈天潭
张 立	张 松	张 泉	张 悦	张晓昕
武廷海	宗会明	孟晓晨	赵 丹	赵 民
赵 晨	钮心毅	俞滨洋	徐忠平	徐梦洁
高慧智	涂英时	曹昌智	靳东晓	熊 鹏

前 言

近年来,我国社会经济和城市发展领域发生了一系列重大变化,对于注册城市规划师的知识与技能提出了新的要求。这些变化突出表现在几个方面:

一、伴随着快速城镇化的进程,城乡社会发展中诸多结构性矛盾逐渐显现,城乡规划工作关注的焦点必须从传统的物质空间领域,逐渐扩展到社会发展的范畴。

作为脱胎于建筑学的城乡规划学,始终把土地和空间资源的集约、节约和合理利用作为其研究的重点。从行业工作来讲,依据法律法规确定的职权范围,设立必要的行政程序及行政许可,确保依法编制的城乡规划方案能够得到顺利实施。然而,出现的一系列新的社会现象,对于城市管理提出了新的挑战。比如,快速城镇化进程中大量农民进入城市后,面临着既有城市市民和进城农民的融合问题,特别是随着第二代农民工占城市人口比例的扩大,他们所产生的社会需求成为城市发展中不可忽视的因素。改革开放以来采取的差异化政策,造成了区域之间、社会群体之间在经济收入水平、社会地位等方面的差距,社会分异现象在当今中国城市中变得比较普遍,缩小差距,减少矛盾,必须从包括城乡规划工作在内的各个领域着手。与此同时,住宅私有化等一系列政策举措的落实,以《物权法》为代表的一批法律法规的相继出台施行,以及城市更新改造和农村征地拆迁等具体工作的开展,使得城市居民的权益保护意识以及参与意识越来越强烈,规划工作中涉及的产业门类选择、市政基础设施建设等以往属于技术性的话题,已经逐步成为社会关注的焦点,并且成为社会矛盾和冲突的诱因。另一方面,我国逐步进入老龄化社会,一些特大城市、大城市的老龄化程度已经相当严重,如何应对这一年龄结构的需求,从城乡规划工作的角度提供更具前瞻性、针对性的技术服务,对于注册规划师而言是一个新的业务领域。

总之,社会多元化的格局已经是一个无法回避的现实,建设包容性社会,解决各级政府在日常管理工作中遇到的难点问题,传统的社会管理手段已经难以有效地应对诸多社会问题和社会矛盾,必须应用治理的理念,妥善处理社会事务。作为政府职能的城乡规划工作不能只关注物质空间领域,忽视对社会需求和社会发展的研究,要自觉地将城乡规划工作纳入国家治理体系和治理能力现代化建设的范畴,这就要求注册城市规划师必须更多地掌握、熟悉和了解有关社会规划的知识及最新研究成果,并且自觉地运用到职业实践中去。

二、面对全球气候变化的挑战,以及我国资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势,必须改变城市发展路径,走可持续发展的道路。

我国总体经济实力提升的同时,资源消耗和环境污染状况十分令人担忧,不少城市的

土地和水资源已经近乎枯竭，主要污染物排放水平、雾霾天气数量等，已经成为普通百姓关注的重大民生问题。近年来频繁发生的重大环境污染事件，给人民群众身体健康带来危害，环境问题已经成为群体性事件的重要诱发因素，对社会和谐稳定构成直接威胁。要突破资源环境瓶颈制约，就必须加快推进生态文明建设，这是党和国家做出的重大决策。

建设生态文明是转变经济发展方式的必然要求和重要着力点。生态文明建设要求我们在坚持经济社会发展的同时，注重环境保护与生态建设；坚持资源开发与节约并举，把节约放在首位；坚持统筹规划，有步骤地进行环境治理和建设。以资源消耗、生态破坏为代价的发展模式难以为继，必须建立起全新的理念，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，从源头上扭转生态环境恶化趋势，为人民创造良好的生产生活环境，为全球生态安全做出贡献。

规划师要充分认识生态文明建设的重要性、必要性、紧迫性，把生态文明建设放在突出地位。城乡规划工作如何从理论、技术和具体工作中践行生态文明建设的理念，需要规划师准确理解生态文明的内涵与政策目标，把握生态文明建设与健康城镇化和城市发展模式的关系，通过不同类型生态城市的建设，使得尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，落实到规划建设的全过程，给子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园。

三、应对全球信息化发展的趋势，我国制定并实施了创新驱动战略，同时十分重视信息化建设，城乡规划信息化迫切要求规划师知识更新。

信息化是当今世界发展的大趋势，是推动经济社会变革的重要力量，是提高经济效率的必由之路，也是提高国家核心竞争力的重要手段。大力推进信息化，是我国现代化建设的战略举措和建设创新型国家的必然选择。党的十八大提出了中国特色的工业化、信息化、城镇化和农业现代化的建设目标，并且对四化之间的关系作了深刻准确的描述。有关部门还专门制定了《2006—2020年国家信息化发展战略》，对我国进行信息化建设的指导思想、目标、重点和战略行动进行了全面部署。

城乡规划领域的信息化建设从设计环节起步，在经历了计算机辅助设计、办公自动化、管理信息系统建设、信息技术辅助决策、数字城市与智慧城市等不同阶段的同时，信息技术在城乡规划工作中的应用领域越来越广泛，不仅有效地提高了信息处理的精确性、准确性和规划工作的效率，减少了差错，降低了信息获取成本，而且推动了信息的共享和整合，为政府信息公开和公众参与规划工作提供了良好的技术支撑。规划工作逐步脱离了丁字尺加绘图板的刀耕火种年代，从信息基础、技术手段和决策程序等方面，享受着信息技术带来的技术革命。

四、市场化进程的不断深入，以及消费文化的兴起，对于我国城市空间资源的配置机制产生了巨大影响，传统经验主义的城市空间理论难以解释诸多“规划失灵”现象，必须系统梳理城市空间资源的生产、消费及分配方式的理论与方法。

城乡规划关注的核心对象是城市空间，是一项以城市空间资源合理分配为主要任务的

公共政策。城市空间作为经济发展的基本载体，是城市经济社会过程的空间投影，作为对城市空间资源配置进行干预和引导的政府调控手段，城乡规划必须运用科学方法，研究城市空间体系中各类经济社会活动的分布状况，发现城市空间的组织规律及演变规律，从而揭示社会与空间之间错综复杂的关系。

国内外学者对此进行了深入的研究和探讨，并且逐步形成了空间生产理论、空间消费理论、空间句法理论和新城市主义规划理论。其中所包含的知识体系，为规划师研究城市空间提供了全新的视角与方法，无疑成为近年来规划实践中较为活跃的领域。

正是在上述背景下，全国城市规划执业制度管理委员会组织有关专家对当今注册规划师的知识需求进行了认真的研究和分析，甄选出四个迫切需要、也是相对成熟的知识领域，即社会规划研究、生态文明建设、信息技术应用和城市空间理论，作为第三期全国注册城市规划师继续教育必修课程的核心内容。

本书由全国城市规划执业制度管理委员会委托中国城市规划学会组织编写，由石楠担任主编，全国城市规划执业制度管理委员会组织专家进行审定。本书的编写得到各方面专家的大力支持，从本书的选题、重点领域的筛选、撰稿专家的聘请以及书稿审阅等，都凝聚了专家委员会众多专家的心血，他们对本书框架和书稿的修改意见，对本书的完善起到了关键作用。在此，表示最诚挚的谢意。同时，也要感谢参与本书资料收集和撰写工作的其他专家。因时间仓促，书中难免存在不够完善的地方，敬请读者提出修改意见。

全国注册城市规划师继续教育必修课程教学指定用书编写组

2014年7月

目 录

前 言

第一章 社会规划研究	1
1.1 导言	1
1.1.1 背景	1
1.1.2 社会规划的概念和模式	2
1.1.3 城市规划与社会规划的结合	3
1.1.4 城乡规划中的社会规划探索	4
1.1.5 社会规划研究的工作形式和技能	7
1.2 文献	8
1.2.1 城镇化与社会融合	8
1.2.2 老龄化问题及城乡养老服务	16
1.2.3 城市贫困	24
1.2.4 保障性住房的社区规划	33
1.2.5 乡村规划建设	39
1.2.6 城乡规划中的沟通与协作	46
1.3 推荐读物与思考题	56
1.3.1 推荐读物	56
1.3.2 思考题	58
第二章 生态文明建设	59
2.1 导言	59
2.1.1 生态文明的内涵与政策目标	59
2.1.2 生态文明建设与城市发展	60
2.1.3 生态城市的理论基础	62
2.1.4 绿色生态规划技术	62
2.1.5 绿色建筑与低碳生态城市	64
2.1.6 绿色交通和绿色市政规划	68
2.2 文献	69
2.2.1 从生态文明到城市生态化改造	69
2.2.2 循环经济理念与城市规划建设	82
2.2.3 绿色建筑	88
2.2.4 绿色交通	95
2.2.5 绿色市政规划	103
2.2.6 低碳生态城市规划	109
2.3 推荐读物与思考题	114

2.3.1 推荐读物	114
2.3.2 思考题	116
第三章 信息技术应用	117
3.1 导言	117
3.1.1 典型应用	117
3.1.2 信息技术的积极作用	120
3.1.3 业务视角的信息技术	121
3.1.4 演进中的技术	123
3.1.5 非技术因素的制约	125
3.2 文献	128
3.2.1 土地适宜性评价	128
3.2.2 地形高程、坡度分析	129
3.2.3 公共设施规划	131
3.2.4 交通分析	132
3.2.5 社会经济分析	133
3.2.6 视线、视觉、景观	133
3.2.7 控制性详细规划信息管理	135
3.2.8 风环境、热环境模拟、建筑日照分析	136
3.2.9 规划支持系统	138
3.3 推荐读物与思考题	140
3.3.1 推荐读物	140
3.3.2 思考题	140
第四章 城市空间理论	141
4.1 导言	141
4.1.1 城市空间、城市空间理论与城市规划	141
4.1.2 城市空间理论的历史演变	144
4.2 文献	150
4.2.1 空间生产理论与城乡规划	150
4.2.2 空间消费理论与城市空间转型	161
4.2.3 城市空间分析的新方法：空间句法	175
4.2.4 新城市主义规划理论	181
4.3 推荐读物与思考题	198
4.3.1 推荐读物	198
4.3.2 思考题	198

第一章 社会规划研究

1.1 引言

我国快速的城镇化进程，为广大城乡地区带来翻天覆地的变化，与此同时伴随社会经济的全面转型也出现了一系列重大的社会问题。如城乡二元结构、未富先老的快速老龄化社会、新城市贫困问题等，这些问题都深深打上了我国特定的发展历史和发展阶段的烙印，而西方城市建设史上没有现成的经验可循，一旦处理不好将产生极其严重的后果和深远的影响。这些都需要在城乡规划和建设工作中予以高度重视，并积极应对。

城乡规划中的社会规划研究，强调以改善城市社会生活环境和生活质量为核心目标，关注城乡发展中的社会问题，促进城乡规划在发展导向和空间资源配置上全面服务于和谐社会的建构。

1.1.1 背景

改革开放以来，中国的城乡发展呈现前所未有的活力和速度，取得了举世瞩目的成就，但同时也伴随着巨大的挑战，尤其体现为各类社会问题的日益突显。具体表现在：社会人口结构变化带来人口老龄化、家庭小型化、大量农村剩余劳动力涌入城市；经济转型、产业结构调整引发大规模失业和新城市贫困群体的出现；社会阶层分化日趋定型以及日益显著的贫富差距和社会不平等现象；社会生活水平普遍提高和人们对生活品质更多关注，而社会公共服务设施建设相对滞后和布局不合理；大规模旧城及村镇的改造拆迁导致传统城乡社会网络瓦解、地域特色消失、拆迁安置过程中的不平等以及原居民的社会排斥等问题；公民社会逐渐兴起，而在现实中社会参与却严重不足或频频受阻等。

在计划经济体制下，中国的城市规划长期专注于“城市建设的空间落位和设计”^①。进入20世纪90年代，随着城镇化进程的推进，城市规划在地方政府推动经济发展、打造城市形象的热潮中脱颖而出，其地位被提升到了前所未有的高度。一方面，城市规划在推动我国城市空间建设等方面取得了相当瞩目的成就，但让我们不得不正视的还有随之而来的一系列负面影响，包括一味追求扩大城市人口和用地规模，美化城市形象，促进空间的经济产出效益，而忽略了城市社会需求的有效满足和基本公共资源的公平公正配置，忽视了城市生活空间的营造和居住品质的提升，忽视了人与自然、人与人、城与乡之间社会生态系统的长远平衡发展等。

面对快速城镇化和社会经济转型过程中出现的多元需求甚至相互冲突的社会利益分化、贫富差距、社会不公等诸多复杂的社会问题，以及日渐高涨的民众呼声，曾经单纯诉

^① 邹德慈. 发展中的城乡规划. 城市规划, 2010 (1): 24-28.

求土地经济效益和空间美学的城市规划已难以应对，而必须以一种积极的态度回应社会发展的挑战。新的《城乡规划法》的出台，从城市规划向城乡规划的转变，标志着中国城乡规划已经肩负起打破城乡二元割据局面、实现城乡协调统筹发展的历史重任。党的十八大以来，中央提出坚持走中国特色新型城镇化道路的战略目标，进一步强调要以人为本，推进以人为核心的城镇化。

让公共利益重返规划的核心，这既是政府关于科学发展观、和谐社会的政治诉求，也反映出当前社会大众对规划工作的强烈期望。当前我国的城乡规划学科正处于转型发展的关键时期。转型发展的一个重要内容，就是强化城乡规划的社会责任和公共政策职能，强调以人和社会的全面发展为关注核心的社会规划研究在城乡规划中的基础性地位，将对社会需求、社会公正以及社会发展的关注纳入规划工作的各个阶段，积极寻求应对重大社会问题和推进社会全面发展的社会规划研究方法和规划策略。

1.1.2 社会规划的概念和模式

社会规划作为一种正式的制度手段，起源于19世纪末西方工业国家的社会服务规划，经历百余年在世界各国的发展，逐步形成极其广泛的内涵理解和实施形式。其核心是以人为中心，即把“人”及其“社会性”纳入规划中，强调通过空间、经济和社会等综合性规划手段，实现社会全面发展与社会公正，并确保社会目标被理解且整合进入规划的各个层面^①。

总结国内外社会规划的发展，可以归纳为以下三种较成熟的规划模式^②。

(1) 以福利政策为核心的防御式社会规划

这一模式主要应用于西方发达国家。最早可以追溯到19世纪末20世纪初，旨在解决城市贫困问题的社会服务规划。很长一段时期内，这种以社会服务为基础的规划思想一直是西方国家解决城市贫困、种族隔离等社会问题的主要手段。例如，美国19世纪末在芝加哥等地开展的住房运动，其特征表现为中产阶级试图重建邻里生活，鼓励社会团体合作参与，使贫民窟的居民拥有接受教育、娱乐和团体活动的机会。

之后，其规划范畴逐步扩展到社会体制改革等宏观政治领域。强调通过社会政策手段影响社会福利领域中优先权的决策，指导资源、地位和权力在不同社会群体之间的分配，类似于“社会政策规划”，涉及社会服务规划、地方福利活动规划、社区组织规划等方面^③。

随着当前大多数发达国家进入经济社会的平稳发展时期，社会服务规划成为其主要内容，很多时候也成为其代名词。

(2) 以社会发展为核心的综合式社会规划

这种模式常见于发展中国家，始于20世纪60年代联合国的大力推广，核心目标旨在解决快速经济增长阶段出现的各种社会问题。该模式源自对城市作为“复杂社会系统”的认识，强调通过空间、经济和社会等综合的规划引导手段，关注社会的全面发展，并推动

① 刘佳燕. 国外城市社会规划的发展回顾及启示. 国外城市规划, 2006 (2): 51-55.

② 刘佳燕. 城市规划中的社会规划: 理论、方法与应用. 南京: 东南大学出版社, 2009.

③ Walker A. Social Planning: A Strategy for Socialist Welfare. Oxford: Basil Blackwell Publisher Ltd., 1984.

社会公正和公众参与。

这一综合模式的意义在于，促进了规划从需求服务转向对于社会结构和社会改革更为深刻的理解。在实践中，通常以社会经济综合发展的规划形式出现，强调社会规划者、社会工作者、物质规划者、交通专家、经济规划者和社会科学家等多学科专业人员的协同工作。

(3) 以地方协作为核心的新型社会规划

以近年来在北美、澳洲等地出现的社会/社区规划为代表。出现的背景是1990年代以来西方国家联邦政府财政削减政策的出台，满足社会需求的职责被更多下放到地方政府、社区机构和社会组织，强调通过地方多方利益群体的共同协商，实现社区生活品质的提升^{①②}。

此类社会规划主要体现为城市、社区一级的地方行为，关注多元化社会需求的满足和个人选择权利的实现。规划和服务对象不再局限于某些特殊群体，而是面向所有市民，提供全面的健康、教育、福利、休闲等公共服务，强调提高个人和群体的发展能力，并通过培育市民自助和公众参与机制，创造兼具丰富和公正的城市生活。

这一模式的兴起，依托于这些发达国家中城市建设已相对平稳的时代背景、倡导式实用主义哲学的广泛普及，以及拥有雄厚社会参与基础的城市治理结构^③。与此同时，在实践中也暴露出一定的局限性，如关注点常常过于狭窄、参与群体的有限性、参与过程的复杂性和长期耗时等^{④⑤}。由此带来的启示是：一方面，需要有在城市整体发展层面进行资源配置和协调的上位规划层面予以指导，并且充分实现这两个层面规划之间的协调与对接；另一方面，需要认识到社会问题的解决不能仅限于社会政策或社区动员，而应与土地利用、经济发展等其他手段协同作用。

1.1.3 城市规划与社会规划的结合

在早期物理主义理论的基础上，城市规划中实现社会理想和社会福利的最核心内容，集中体现为社会服务设施的空间布局规划，强调由规划者合理决策社会服务设施的地理区位、规模配置、可达性和场地布局等物质特征，却往往忽视了服务质量及其与对象人群的联系。后来，随着环境行为学的兴起，规划者开始关注人造环境对社会交往和整合模式、生理和心理健康，以及相关社会、心理现象的影响，但仍然局限为一种技术性手段的拓展。

1960年代至1980年代，是西方城市规划与城市社会学结合发展的重要时期。面对以高速公路建设、城市更新运动为代表的大规模城市环境建设与社会发展相脱节的问题，城市规划专业开始对舒适度、经济效益和美学效果这些传统工作重心进行反思，并寻求与社

① Friedmann J. Planning Theory Revisited. Abingdon: European Planning Studies, 1998 (3): 245-253.

② Allmendinger P. Towards a Post-Positivist Typology of Planning Theory. Planning Theory, Vol 1 (1), 2002: 77-99.

③ 治理是处理社会事务的一种全新的理念，有时也译为“管治”，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中，明确提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的目标。

④ 李志刚，张京祥. 调解社会空间分异，实现城市规划对“弱势群体”的关怀——对悉尼 UFP 报告的借鉴. 国外城市规划，2004 (6): 32-35.

⑤ Zizys T, Kosny M, Bonnell J. A Review of Social Planning Activities in the City of Toronto. 2004.

社会学、社会工作、社会福利、行政管理等学科的结合，一项突出的实践内容就是在英美等国新城建设中广泛开展了以改善社会质量为目的的社会规划活动^①。在学科发展和实践探索的双重动力推进下，1960至1980年代成为社会规划研究发展最为迅速也是成果最为丰富的鼎盛时期，形成了较为成熟和明确的专业教育和职位设置，并逐渐被纳入各国规划师学会、协会和志愿团体的主要研究和工作内容。

伴随人文主义思潮的兴起，一些核心的社会因素开始纳入规划的主导思想，主要有：
①人文因素。包括社会和文化环境，以及物质环境对社会关系、生理和心理健康、社会行为等的影响；
②社会需求的供给。包括基本的社会服务，以及某些不容易界定的需求满足，如传统文化的保护、人类尊严等；
③社会公正。指对个人和群体间不平等影响的关注；
④社会整体的发展。社会发展目标从“财富中心论”向“人本主义”的转化。自此，城市社会学与城市规划在城市发展的诸多领域呈现出相互渗透的现象^②。

1.1.4 城乡规划中的社会规划探索

1. 社会规划研究

近年来，我国城乡规划领域中的社会规划研究呈现出蓬勃生命力，从理论研究到实践探索成果日益丰富，涉及以下6个方面：

(1) 鼓励城乡劳动力就业与流动的社会人口规划

城乡规划不仅仅是解决用地布局的合理性，其核心是人的问题，如何让所有人都能在这一片土地上安居与乐业。社会人口问题在规划中不是一个简单的数量的概念，而需要深入解答人从哪里来、到哪里去和做什么，这也是探索新型城镇化发展路径不可避免的核心问题。

相关研究内容包括：城乡就业与失业人口的空间分布、趋势预测与规划引导，劳动力的区域流动及其对城乡劳动力市场的影响研究，城乡、城镇之间及城市内部的人口流动和引导机制研究，城镇居民职住空间关系及规划协调策略等。

(2) 促进社会融合的城乡社会空间规划

当代社会贫富差距的加大以及日益严重的社会隔离与冲突现象，投射在空间上，体现为城乡内部社会空间的分异与隔离，这已经成为一个全球性问题，给社会的和谐稳定发展带来重大挑战。在规划中需要充分认识空间对于社会生产与再生产的作用，通过合理引导公共资源的空间投入，减少社会排斥，促进社会融合。

相关研究内容包括：城乡社会空间分异与隔离的现象与机制研究，社会空间分异带来对空间资源和设施服务的需求分化以及规划响应对策，促进社会混合居住的规划策略，城市贫困空间的形成机制研究和改造策略，城中村改造与利用，非正规就业空间的分布和规划策略，促进城市内部、乡村内部以及城乡之间社会融合的规划策略等。

(3) 面向社会公正与多元需求的公共服务设施规划

能否便捷、公平地享用各类适宜的公共服务设施，是决定一个地区居民生活水平的重

^① Golany G. New-town Planning: Principles and Practice. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1976. <http://www.neighbourhoodcentres.ca/reportspub/social%20planning%20report%20final.pdf>

^② 刘佳燕. 城市规划中的社会规划：理论、方法与应用. 南京：东南大学出版社，2009.

要标准，也是衡量政府公共职能是否有效发挥的关键内容。针对教育、医疗、文化、体育、养老等各个社会发展领域，制定专项公共服务设施规划，有助于实现各相关部门发展计划与空间规划的协调，整合政府、社会和市场资源，构建布局合理、服务多元的公共服务设施网络。

相关研究内容包括：公共服务设施体系规划建设的标准研究，城乡公共服务设施布局均等化研究，面向不同群体的设施在服务内容和配置标准上的差异化研究，公共服务设施的可达性评估，保障性住区的公共服务设施供给，养老服务设施规划设计策略等。

(4) 提高城市生活品质的专项社会规划

现代城市规划的发展，离不开3个基本主题：健康、安全和住房，直至今日仍然是实现良好社会生活质量的基础。随着人们对基本生活质量的理解决从生存保障的生理角度转向心理和情感等更为广义的范畴，规划策略也从强制性最低限度的保障，进一步扩展到对社会群体素质和发展潜力的投资，包括教育、文化和休闲等领域，为城市可持续发展提供长久的动力。在社会规划中，体现为针对健康、安全、住房、教育、文化和休闲等社会发展问题，制定相应的综合性的专项规划策略。

相关研究内容包括：健康规划，安全规划，住房规划及公共住房规划，文化休闲规划，公共空间规划与管理，城乡规划中的社会影响评价等。

(5) 社区规划与公众参与

社会规划强调与公众共同工作而不是替代他们工作，因而公众参与成为其中的一个突出特点。社区规划作为落实在最基层社区的社会规划，更多地关注基层社会的具体生活环境和居民的生活质量，其生命力的来源就在于居民的广泛参与。我国目前从“住区规划”向“社区规划”的转变，正体现出规划对于社区发展和公众参与的日益关注。

相关研究内容包括：通过城市/乡村社区规划实现社区生活共同体的重建，公众参与的程序和制度研究，社区公共空间与社会资本、社会网络的关系研究，封闭社区研究，社区规划师制度建设，规划师职责、能力培养的再思考等。

(6) 回应社会关怀、面向特殊群体的规划研究

当今社会发展的多元化，使得规划中已经难以用“城市人口”等同质化称谓来抹杀日趋多样的社会需求。尤其是那些弱势群体，包括贫困群体、老年人、妇女、儿童、外来务工人员、失地农民、城市更新中的原住民等，他们在公共资源的获取上容易处于劣势地位，或是拥有某些较为特殊的社会需求，需要在规划中对于他们的生活状态和需求予以特别关注，体现社会公正与社会关怀。

相关研究内容包括：新城市贫困阶层的分布和需求研究、旧城更新居民的住房安置与社会融合策略，适老化社区规划，城市新移民的居住问题研究，儿童户外公共活动空间规划，棚户区改造和安置，重大移民项目的安置规划，老工业区改造和社会发展，流动人口聚居区特征研究和改造策略等。

2. 社会规划实践

城乡规划中的社会规划具有社会规划与城市规划的双重属性：一方面，它研究的社会

问题或者具有空间特性，或是对城乡土地利用与空间形成具有较强的塑造与影响作用；另一方面，它研究的空间对策，重在解读空间形态形成背后的社会根源和社会机制，为空间布局的规划方案提供社会角度的建议，同时评估不同的比选方案的社会影响，为规划决策提供依据^①。

(1) 规划编制层面的社会规划内容

总体而言，规划方案编制层面的社会规划包含以下内容：社会目标与指标体系、社会人口分析、社会需求评估、各类专项社会规划以及社会影响评价。实际通常根据各城市的社会经济发展水平和面临的主要社会问题，灵活确定社会规划的任务和主要内容（图 1-1）。

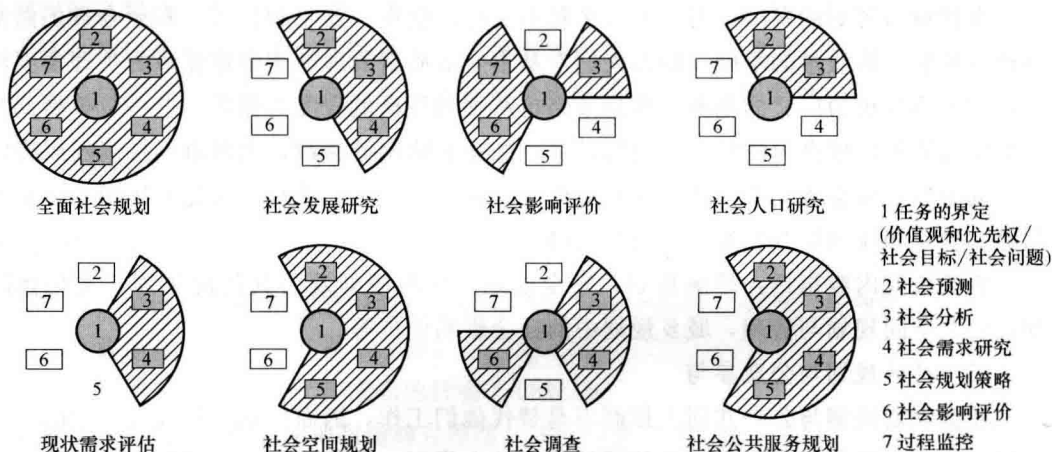


图 1-1 社会规划的多种组合模式示意^②

在规划调查研究阶段，除了研究社会人口的变动、社会组织及结构方面外，还包括对社会发展与建设的社会背景的总体把握，分析区域、城市或社区等不同层面的突出社会问题，及其与土地利用、空间形态之间的相互影响机制，界定不同的社会群体、利益团体及其特定需求，确定需要优先解决的问题及行动领域等。

在规划方案编制阶段，探讨应对社会问题和社会发展的社会—空间策略。例如，应对城市贫困问题可以通过居住混合创造就业机会，应对社会安全问题可以通过紧凑、混合的用地布局促进社会交往，通过改善空间的可达性和可监视性提高场所的安全性。又如，关于公共服务设施规划，不仅需要从设施布局的均衡性、可达性等技术理性层面进行考虑，还可以从如何促进地区经济发展与竞争力、社会公正和社会融合等方面进行思考。

在多方案比较与选择阶段，通过对各个方案开展社会影响评价，进一步明晰不同方案的社会风险和社会影响程度，为规划决策提供更多维度的评价与比较标准，尽早预防、避免或缓解消极的社会影响或社会问题，从而提升规划方案的整体效益。

(2) 规划管理层面的社会规划内容

规划目标、规划方案和行动计划都需要通过有效的规划管理来实现。在规划编制和规

^① 罗吉，彭阳，黄亚平. 中国城市规划中的社会规划初探. 原载于《华中科技大学学报（城市科学版）》，2009年第3期：86-89.

^② 刘佳燕. 城市规划中的社会规划：理论、方法与应用. 南京：东南大学出版社，2009.

划实施的管理工作过程中，应实现广泛的公众参与，不仅体现在方案的公示、规划听证等程序内容，还包括为公众参与提供规划专业支持，以及鼓励社区居民、团体和社会组织参与到规划实施和监督的实践过程中。

即使在规划决策已经做出后，社会规划的任务并未就此结束，还需要进一步分析与评价规划的社会影响，以支撑规划的落实与实施。通过对规划实施的过程进行监测和评估，确定规划的影响群体，考察各受影响群体的利益增损情况，为顺利推进规划实施及时提供反馈信息与调整建议。

1.1.5 社会规划研究的工作形式和技能

城乡规划中的社会规划研究工作，总的来说，体现为以下3种不同的形式：

(1) 观念渗透

在各级规划工作中，规划工作者普遍掌握和运用社会关注意识和基本社会规划研究方法，并在规划的各个阶段和最终成果中体现社会发展目标。这是社会规划运作模式的初级形式，也是最重要的基础环节。

(2) 专人负责

通常在编制较大规模或较高层级的规划（例如新区规划或镇总规）时，需要在规划工作团队中设置社会规划研究的专门职位，通过专人负责制，确保在规划全程中对社会层面的关注，并为其他领域的研究和规划方案的制定提供社会层面的分析数据、发展目标和规划策略。

(3) 专题团队

面对城市或区域层级的规划（如城市总规），或是社会问题或社会发展目标较为突出地区的相关规划，并且资源条件允许的情况下，通常应设立单独的社会规划研究团队，开展独立的专题规划与研究，并确保专题研究与其他专题及总体方案编制团队之间的协调和互动。

开展城乡规划中的社会规划研究工作，除了需要具备一些常规性的基本技能（如用地布局、空间形体设计、社会经济数据统计与测算、方案比较和评估等）以外，还应尤其重视以下3个方面的技能：

(1) 社会空间分析和规划的能力

能灵活运用社会—空间分析理论和方法（如因子生态分析法、社会区分析法等），对于城市社会空间的结构形态、影响因素以及形成机制进行深入研究，并从保障社会公平、促进社会融合、提高生活质量等方面提出社会空间的优化策略。

(2) 交流和学习的能力

面对不断多元化和复杂化的社会环境，能够克服自身价值观和职业偏见的局限，通过有技巧的倾听与交谈，熟悉并理解地方文化、风俗习惯和生活方式，更好地了解不同群体的社会需求；同时，能向大众普及基础的规划知识，促进社会公众对于规划方案的理解，有助于双方达成真正的共识。

(3) 动员和组织的能力

能敏锐发掘和动员地方资源，发挥居民的潜能，鼓励和组织当地居民和社会团体积极参与规划的编制和实施过程。在需要的时候，还能够为地方社区争取资源和权力支持。

1.2 文献

1.2.1 城镇化与社会融合

当前我国新型城镇化发展道路的一个重要特点体现为，从重视物的城镇化特别是土地的城镇化向重视人的城镇化转变，把有序推进农业转移人口市民化放在突出位置。其背景问题来自长期以来的城乡分割，以及由此带来的大量进城农民工难以融入城市和遭遇社会排斥。要实现社会融合的目标，不仅体现在城市与乡村的社会融合，还包括城市内部的社会融合。

1. 城乡二元结构与社会断裂

在制度层面，从1954年起，国家逐渐确立了几十项城乡分割制度，主要有户籍制度、粮油供给制度、就业制度、住宅分配制度、婚姻制度和就学制度等。这些制度的制定和实施，一方面出于社会控制和社会稳定的需要；另一方面也是为了对城乡人口加以有效管理。这些制度在农村主要是通过人民公社“政社合一”体制对农民施行控制；在城市则通过单位制度维持和贯彻之。这一控制既强化了国家对社会的治理能力或者固化了“国家—社会”的二元格局，又使城乡差别制度化和凝固化，城乡二元结构日趋形成。

通过改革前后中国社会现实的对比，有学者进一步将城乡二元结构区分为“行政主导型二元结构”和“市场主导型二元结构”^①。改革以前，以户籍制度为核心的制度安排将城乡人口、经济和社会生活，人为分割成两个相互隔离的部分。城乡之间人口不能自由流动，城乡居民享有不同的经济与社会待遇。农村的资源大量地被抽取以支持城市工业化发展。这时的城乡二元结构可称为“行政主导型二元结构”。在这种二元结构中，尽管存在工农业比价的“剪刀差”，但仍然可以看到城市对农村的依赖，以及城里人的大部分收入通过购买生活必需品而流入农村的过程。

然而，到了耐用消费品时代，城乡二元结构又呈现新的特征。与改革前相比，城里人在交通、电器、医疗、子女教育和旅游等方面的消费与农村和农民几乎没有什么关系，他们日常生活中的大部分依赖城市而非农村。而且，曾经许多由农村提供的食品，也有相当一部分由国际市场所替代。这种状况造成城乡之间深刻的断裂，这种断裂不是行政主导型二元结构这种人为的制度造成的，而是由市场引发的。因此，这种城乡二元结构可称为“市场主导型二元结构”。当前，这两种二元结构叠加在一起，体现了社会结构的断裂或“断裂社会”的存在^②。

除城乡关系之外，断裂社会还表现在阶层关系上。以失业群体^③为例，对那些年龄偏

① 孙立平. 转型与断裂——改革以来中国社会结构的变迁 [M]. 北京：清华大学出版社，2004.

② 孙立平. 断裂：20世纪90年代以来的中国社会 [M]. 北京：社会科学文献出版社，2003.

③ 这里的“失业群体”指“老失业群体”，即因体制转型和经济结构调整而失业的群体，不同于新失业群体。关于后者的研究可参见：吕鹏. 他们不再是孩子了——关于“新失业群体”现状的社会学报告 [J]. 社会，2005 (4): 119-142.