

中国规划机构
70年演变
兼论国家空间规划体系

李浩 著

中国建设工业出版社

中国规划机构70年演变
兼论国家空间规划体系

李浩 著

图书在版编目 (CIP) 数据

中国规划机构70年演变: 兼论国家空间规划体系/李浩著.
北京: 中国建筑工业出版社, 2019.4
ISBN 978-7-112-23349-6

I. ①中… II. ①李… III. ①城市规划—组织机构—研究—中国
IV. ①TU984.2-24

中国版本图书馆CIP数据核字 (2019) 第033414号

2018年党和国家机构改革以来,我国规划机构与规划体系正在经历一场重大的调整与变化。本书从规划历史研究的角度,对我国规划机构与规划体系的建立、发展和演化进行了较为系统的梳理,披露了一批珍贵史料,揭示了若干历史规律,并对国家空间规划体系的构建提出多项政策建议。

本书可供国家发展改革、自然资源和城乡建设等部门的各级领导干部和管理人员阅读借鉴,广大城市规划、空间规划及相关规划工作者学习了解,以及中华人民共和国史、城市史、建筑史和城市规划史研究参考。

责任编辑: 李 鸽 陈小娟

书籍设计: 付金红

责任校对: 王雪竹

中国规划机构 70 年演变

兼论国家空间规划体系

李 浩 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京海淀三里河路9号)

各地新华书店、建筑书店经销

北京雅盈中佳图文设计公司制版

大厂回族自治县正兴印务有限公司印刷

*

开本: 880×1230毫米 1/32 印张: 5 $\frac{1}{4}$ 字数: 124千字

2019年4月第一版 2019年4月第一次印刷

定价: 35.00元

ISBN 978-7-112-23349-6

(33630)

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 100037)

李浩,城市规划博士(师从邹德慈院士),清华大学博士后,荷兰莱顿大学访问学者。现为中国城市规划设计研究院科技委委员,邹德慈院士工作室主任研究员,教授级高级城市规划师,注册城市规划师,中国城市规划学会城市规划历史与理论学术委员会委员。

前 言

2018年党和国家机构改革方案出台以来，中国的规划界（包括国民经济和社会发展规划、城乡规划、国土规划、主体功能区规划和环保规划等在内）已经发生并仍在发生着一场前所未有的大变局：中央、省级和市县层面的机构调整方案陆续出台并逐步实施，与之相关的国家规划体系及有关技术规范 and 标准体系也正在紧锣密鼓地研究和制订过程中，更深层次的与规划体系相关的法律、法规体系的整合与修订工作也已列入有关部门的立法计划……这样的变局，即便从历史的角度看，也是十分罕见的。

这场规划格局之变，主要是由规划机构调整所引发并主导，进而引发规划系统的全方位变化。涉及其中的，并非少数部门或个别单位，而是全国上下的各领域和各系统。置身于规划系统中的每一分子，上至领导干部，下至普通员工，乃至尚未步入职场的莘莘学子，都能强烈感受到规划格局之变对于自身工作和利益的种种潜在影响。大家或是疑惑，或是彷徨，或感烦恼，抑或有喜悦。

那么，未来的规划格局最终将走向何方？新的空间规划体系将是何种面貌？这无疑是人人都关心的重要命题。近一年来，政府有关部门和相关学术机构已经组织了大量学术研讨会议和意见征询活动，各领域的专家学者也纷纷各抒己见，由此，我们也可对中国规划格局的未来走向作出一些预测或研判。作为一名从事规划工作的研究人员，笔者也和许多规划工作者一样，关注并期盼着未来规划格局早日明朗化。同时，也隐约感到：对于我国规划机构与规划体系的历史发展与演变情况，目前似乎还关注较少，甚至无所讨论。这大概是城市规划历史与理论研究的滞后所致。“欲知大道，必先为史”（龚自珍）。未来规划格局走向的研判，国家空间规划体系的

合理重构，必然需要建立在对历史情况充分了解及对历史规律深刻洞察的基础之上。作为规划史研究者，自然也十分希望能够把我们所掌握的一些历史情况（哪怕只是一些信息或线索）与大家分享。

正是基于这样的初衷，受部分同行的建议及中国建筑工业出版社编辑李鸽博士的邀约，笔者对近年来从事中国当代城市规划史研究工作中与规划机构和规划体系演变问题有关的部分史料和研究体会加以整理，形成“规划机构演变”“城市规划术语定名”“规划体系演变”和“改革开放初期历史经验”四个方面的专题讨论^①，汇编成这样一本小书，期望能够给广大读者带来些许启发或思考。

必然，国家规划机构的调整和规划体系的构建属于十分复杂、宏大而又敏感的重大命题，甚至超越了科学技术研究的范畴，而笔者关于中国规划史的研究工作尚处于起步期，有关讨论内容也很狭窄，本书的局限性是显然的。尽管如此，笔者仍愿作出一些努力和尝试。

最后，要特别郑重声明：本书有关讨论纯属个人观点，不代表所在单位及所属部门的立场或态度。本项研究中曾得到许多专家学者的指教，中央档案馆、住房城乡建设部及国家发改委等档案部门给予大力支持，恕不一一列出。期望广大读者给予批评指正。

2019年1月3日于北京

① 住房和城乡建设部科学技术项目“中国当代城市规划科学史（第二期）”（编号：2017-R2-005）

对本书的有关意见和建议敬请反馈至：jianzu50@163.com

目 录

前言

001 第1章 我国规划机构的建立及发展过程

003 1.1 引言

003 1.2 前中财委时期：国家规划机构的初步建立
(1949~1952年)

010 1.3 后中财委时期：国家计委与建工部的双重领导
(1953~1954年)

032 1.4 国家规划机构的逐步升格及多部共管
(1955~1957年)

052 1.5 国家规划机构的重大调整(1958年)及后续演化

055 1.6 苏联专家对我国规划机构建设的建议及影响

062 1.7 几点粗浅的思考

071 第2章 “城市规划”术语定名考

074 2.1 城市规划前辈的相关回忆

076 2.2 陈占祥先生的两次谈话及岂文彬先生的翻译工作

080 2.3 苏联专家穆欣、巴拉金及其专职翻译

084 2.4 “城市规划”定名的内在原因——靳君达先生口述

088 2.5 苏联专家穆欣谈话记录——关于城市规定名的档案查考

093 2.6 “城市规划”定名决策的重要领导：负责建工部城建局筹
建工作的贾震先生

098 2.7 粗浅的思考

101	第3章 我国规划体系的发展演化
103	3.1 1950年代：国民经济计划和城市规划的“初创”
108	3.2 1960~1970年代：国民经济计划和城市规划的“波动”
109	3.3 1980~1990年代中期：国民经济计划的转型、城市规划体系的完善及国土规划的试点
114	3.4 1990年代中期以后：多部门、多类型规划的“分野”
123	3.5 几点初步的认识
126	3.6 进一步完善国家规划体系的粗浅建议
127	第4章 改革开放初期城市规划转轨的历史经验
129	4.1 推进城市规划改革的紧迫要求
130	4.2 改革开放初期中国城市规划成功转轨的历史经验
135	4.3 若干重大议题的思考
141	4.4 推进城市规划改革的断想
149	索引
153	主要参考文献

第1章

我国规划机构的建立及发展过程

在广泛查阅大量档案资料的基础上，对新中国成立初期国家规划机构的建立和发展过程进行了梳理。新中国成立初期在大规模工业化建设的时代背景下，国家规划机构应运而生并不断调整，总体上呈现出不断加强和升格的基本趋势，同时一些部门体制方面的制约性矛盾也长期存在。从历史认知的角度，城市规划在未来国家空间规划体系中将发挥其重要使命，规划与建设的协作配合以及国家规划设计与科学研究机构的建设将是影响事业可持续发展的关键环节。

1.1 引言

自党的十九届三中全会作出深化党和国家机构改革的重大决策以来，关于国家空间规划体系的构建已成为规划行业乃至全社会广泛热议的一个重要话题，由于改革力度空前、规划机构面临重大调整以及未来规划格局尚不明晰等原因，不少规划人员对职业发展趋向产生困惑：中国的城市规划发展路径是什么样的？城市规划在未来的空间规划体系中将扮演何种角色？规划体系的变革会对规划师群体的实际工作产生何种影响？……当我们对未来的前景产生迷茫时，一个重要的解惑途径正在于对历史的回望，因为今日的规划格局乃过去的规划发展之延续，而历史的发展在很多情况下又体现出惊人的相似。

基于这样的认识，本章尝试对新中国成立初期国家规划机构的建立及发展变化情况作一初步梳理，或许可以对当前国家空间规划体系相关问题的认识有所启发。当然，在严格意义上，规划机构包括不同的层级与类型，本章的讨论仅限于国家层面规划机构的讨论，并侧重于城市规划建设方面的内容。

1.2 前中财委时期：国家规划机构的初步建立(1949~1952年)

1949年10月1日中华人民共和国成立后，面临的是一个大片国土尚未解放、经济力量极为薄弱、社会仍较动荡、战争威胁仍较突出的局面，新生的人民政权亟待巩固。为此，国家进行了大约三年的国民经济恢复和整顿。

在这一时期，城市规划建设工作尚未成为国家层面的主导性事务，相关的行政管理职能主要是由中央人民政府政务院财政经济委

员会(以下简称中财委)计划局下所设基本建设计划处^①(其下又设国民经济计划组和城市建设组)承担。从工作内容来看,早期的规划管理工作更偏重于对城市规划建设活动的一些方针政策的引导。

在这一时期,全国各地区的城市规划工作尚未普遍展开,个别城市少量的规划活动更多地具有自发开展的特点,并体现出延续近代传统的一些技术特征,这也鲜明地表现在规划机构的名称上——北京、上海等城市的规划机构大都沿用近代所使用的“都市计划委员会”名称。

随着国民经济恢复与整顿的逐步推进,城市建设活动混乱无序因而需要加强行政领导的问题日益突出。1951年5月,著名建筑专家梁思成即向国家有关部门明确提出“建议政务院筹设一中央级的营建领导机构,统一设计规划全国都市计划和建筑物的营建。”^②

① 中财委计划局下设有:综合计划处、财政金融计划处、贸易计划处、重工业计划处、燃料工业计划处、轻工业计划处、地方工业计划处、农业计划处、交通运输计划处、物资供应计划处、统计处和基本建设计划处。

资料来源:中华人民共和国中央政府机构(1949—1990年)[M].北京:经济科学出版社,1993:157—158.

② 1951年5月,国家有关部门派员去梁思成先生家中探望,梁先生发表意见:“目前全国建筑工作是混乱的,以首都来说,各大单位有工程处、修建处或公司,据我所知总在十个单位以上,水平不一,各行其是,甚至互相挖墙角,用高工资搜罗建筑人才,领导上(指业主)对建筑学不熟悉,因此盲目相信工程师,返工、浪费现象是很普遍的,造成国家人民不小的损失。北京市虽有都市计划委员会之组织,我忝为负责人之一,但人力不足,各方面又大都是中央机关,我们只可建议,接受与否就不敢过问了。甚至最近有郑州、石门、济南等地来找都市计划委员会解决问题,更非我们力所能及”。为此,梁先生明确提出:“建议政务院筹设一中央级的营建领导机构,统一设计规划全国都市计划和建筑物的营建;规定一定的标准和规格;统筹分配建设人才;掌握建筑材料。名称可听便,或曰营建部,如太大,可叫做营建计划委员会,内设四个部门:一、设计规划;二、建筑材料;三、都市及建筑的标准和规格;四、调查研究,整理资料。”资料来源:王拓.梁思成夫妇谈需成立统一的中央及修建领导部门(1951年5月26日)[Z].中财委档案,中央档案馆,案卷号:G128-2-117.

转引自:中国社会科学院、中央档案馆.1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编(基本建设投资 and 建筑业卷)[M].北京:中国城市经济社会出版社,1989:398.

自1952年初开始,国民经济的恢复趋于完成,第一个“五年计划”的各项准备工作在即,在此情况下,国家建筑和规划机构的建立问题逐渐被提到议事日程。1952年3月31日,中财委副主任李富春给军委总后勤部的函件称:“中央已决定以营房管理部为基础建立中央建筑(工程)部,在中央人民政府未通知前,暂以中央总建筑处的名义进行工作”;中央总建筑处于4月8日正式开始办公。8月7日,中央人民政府委员会第十七次会议决定成立中央人民政府建筑工程部;8月24日,中财委发布成立建筑工程部的命令([52]财经秘字第31号),随令转发由政务院颁发的一枚印文为“中央人民政府建筑工程部”的铜制方印。^①

经过前期的紧张筹备,建筑工程部(以下简称建工部)于1952年9月1日正式办公。^②在正式办公的第一天,建工部即以中财委的名义^③组织召开了首次全国城市建设座谈会。座谈会由中财委副秘书长周荣鑫(后被任命为建工部副部长)主持,于9月9日结束,来自华东、华北、中南、东北、西南和西北6个行政大区的财委以及北京、天津、上海、沈阳、武汉、成都、重庆和西安等11个城市共23名代表参加了会议。这次座谈会对新中国成立初期的城市规划建设工作进行了充分的讨论和酝酿,9月9日的会议总结中提

① 《住房和城乡建设部历史沿革及大事记》编委会.住房和城乡建设部历史沿革及大事记[M].北京:中国城市出版社,2012:3-6.

② 《住房和城乡建设部历史沿革及大事记》编委会.住房和城乡建设部历史沿革及大事记[M].北京:中国城市出版社,2012:6.

③ 当时建工部隶属中财委领导。同样受中财委领导的还有重工业部、燃料工业部、纺织工业部、铁道部等诸多部门。

出“中央考虑应成立城市建设局，放在中央财委。”^①这一提议后被写入建工部党组于同年10月6日向中财委提交的《建筑工程部党组关于城市建设座谈会的报告》^②，该报告于当月获得中财委党组及中央的批复同意。^③

同样是在建工部正式办公的第一天，第三次部务会议^④修正通过建工部的组织机构方案，部内共设六司、一局和一厅等（图1-1），其中的一局即城市建设局（以下简称建工部城建局），由此也可从一个侧面显见城建局地位之独特。然而，城建局的建立也绝非易事，在1952年9月准备成立之后、1953年3月正式成立之前，经历了一个较长的筹备时期，而筹备的具体工作则是以中财委计划局基建处的相关工作为基础。据此后分别担任建工部城建局局长和副局长的孙敬文、贾震于1953年2月4日所写的一份《城市建设局两个月工作的基本总结》：

城市建设工作一九五二年十二月以前在中财委基建处，当时局内仅有十七、八个工作人员。十一月初决定一部分同志到[北京市]都委会去参加工作，同时派二人随中财委协同苏联专家先后到了天津、沈阳、鞍山、哈尔滨等城市，并听了太原和齐齐哈尔的汇报。十二月初城市建设工作由中财委移到城市建设局，这时陆续增加几

① 在中财委召集的城市建设座谈会上的总结（摘要）——中央人民政府政务院财政经济委员会副秘书长周荣鑫[R]//城市建设部办公厅.城市建设文件汇编（1953-1958）.北京，1958：30-39.

② 该报告中提出：“为统一城市建设工作的计划与技术指导，拟暂在中央建筑工程部下设立城市建设局。”

③ 周荣鑫，宋裕和.建筑工程部党组关于城市建设座谈会的报告（1952年10月6日）[M]//中国社会科学院，中央档案馆.1949-1952中华人民共和国经济档案资料选编（基本建设投资和建筑业卷）.北京：中国城市经济社会出版社，1989：613-615.

④ 在建工部筹备过程中已召开过两次部务会议。

中央人民政府建筑工程部内设机构图（1952年）

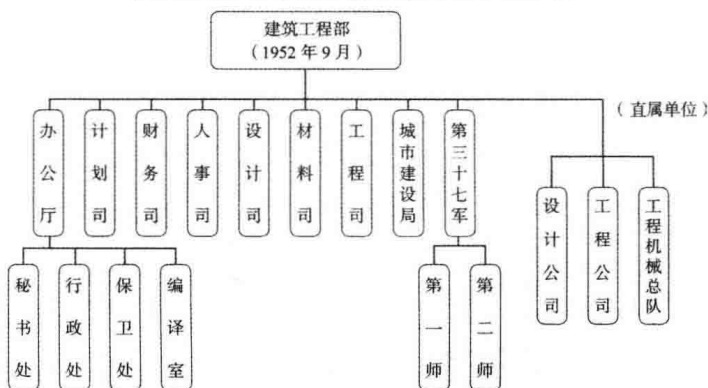


图 1-1 建筑工程部内设机构图（1952年）

资料来源：《住房和城乡建设部历史沿革及大事记》编委会. 住房和城乡建设部历史沿革及大事记[M]. 北京：中国城市出版社，2012：7.

个老干部。在这期间作了以下几项工作：参加了一次中南区城市建设会议；听了北京、上海、西安、郑州、包头、石家庄、邯郸等市的汇报；搜集了兰州等几个城市的材料，并进行了或正在进行研究；在专家的帮助下初步确定了富拉尔基、西安、石家庄等城市的几个工厂的工人住宅区的位置；初步研究了沈阳、鞍山、天津、西安、兰州、富拉尔基、石家庄、郑州等市的规划工作。

此外，初步的研究与草拟了本局的机构和编制。

这几个月工作是在中财委基建处的工作基础之上建立起来的；是在缺乏经验、缺乏干部的情况下进行的；在[苏联]专家忘我无私的帮助之下全体干部边学边作的。^①

由上面这段简要总结也不难理解，尽管建工部城建局采用的机构名称是“城市建设局”而非“城市规划局”，但是其核心的工作

① 孙敬文，贾震. 城市建设局两个月工作的基本总结（1953年2月4日）[Z]. 建筑工程部档案。