

重大规划项目视角的新中国 城市规划史演进*

王 凯 徐 泽

提 要 城市规划作为一门面向未来的应用科学,项目实践是推动城市规划行业创新与发展的重要手段。以时间为线索,对“新中国城市规划的初创期(1949—1957年)、波动期(1958—1965年)、停滞期(1966—1977年)、恢复期(1978—1989年)、建构期(1990—2007年)、转型期(2008年以后)”六个阶段重大规划项目进行梳理和反思,认识重大规划项目对城市规划发展的作用,总结新中国城市规划价值导向、法律法规体系、理论与技术方法的演进过程与趋势。

关键词 重大规划项目;新中国城市规划史;城市规划

Evolution of New China's Urban Planning: A Perspective of Influential Planning Practices

WANG Kai, XU Ze

Abstract: "Urban planning" can be understood as an applied science to cope with future uncertainties of urban development, and the practice of planning plays a key role in stimulating innovations in the discipline. This paper summarizes new China's influential planning practices in six development stages and synthesizes the lessons learnt from the successes and the failures respectively. Meanwhile, it facilitates the understanding of the significance of influential practices in advancing urban planning and of the evolution of new China's urban planning.

Keywords: influential planning practice; history of new China's urban planning; urban planning

新中国成立以来,城市规划^①行业取得了巨大的进展,对推动我国经济社会发展起到了重要作用,许多学者从不同角度对新中国城市规划的发展历史做了研究总结。有学者从我国城市规划指导思想的角度,总结了新中国前30年和改革开放20年两个阶段城市规划指导思想的变迁及影响(王凯,1999);有学者从规划理念变迁的角度,梳理了改革开放近30年快速城镇化发展背景下规划编制工作的重点变迁,总结了规划理念转变的六大关键词“发展、土地价值、城市竞争力、城乡统筹、可持续发展、公共政策”(王凯,陈明,2009)。有学者从“市场经济、土地使用制度、对外开放”三个角度,阐述了规划的作用、类型、内容等方面的变化(邹德慈,2008)。也有从城市规划的作用角度,对改革开放30年来的城市规划工作进行了回顾和总结,提出未来城市规划要从中国传统中吸取有益的历史经验,坚持走符合国情的“中国化”道路(杨保军,2006)。在这些研究中均提及一些对不同历史发展阶段有重大意义的规划项目,这些重大规划项目生动地记录了新中国城市规划发展的某一时期、某一方面,可以说重大规划项目是新中国城市规划史演进的集中表现,从重大项目角度梳理新中国城市规划史对认识和理解新中国的城市规划历史有重要意义。

本文根据邹德慈院士主持的“新中国城市规划发展历史(1949—2009)”的历史阶段划分,按“新中国城市规划的初创期(1949—1957年)、波动期(1958—1965年)、停滞期(1966—1977年)、恢复期(1978—1989年)、建构期(1990—2007年)、转型期(2008年以后)”六个阶段(图1),梳理和总结不同阶段的重大规划项目和特点,总结新中国城市规划史的演进历程(中国城市规划设计研究院,2014a,2014b)。

1 新中国城市规划的初创期(1949—1957年)的重大项目和特点

建国初期,百废待兴,中央提出“将消费城市变成生产城市”,同时考虑到经济基

* 国家自然科学基金课题“新中国城市规划发展史(1949—2009)”(项目批准号:50978236)

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.201902001
文章编号 1000-3363(2019)02-0012-12

作者简介

王 凯,中国城市规划设计研究院副院长,教授级高级规划师,中国城市规划学会常务理事

徐 泽,中国城市规划设计研究院文化与旅游规划研究所,副所长,教授级高级规划师

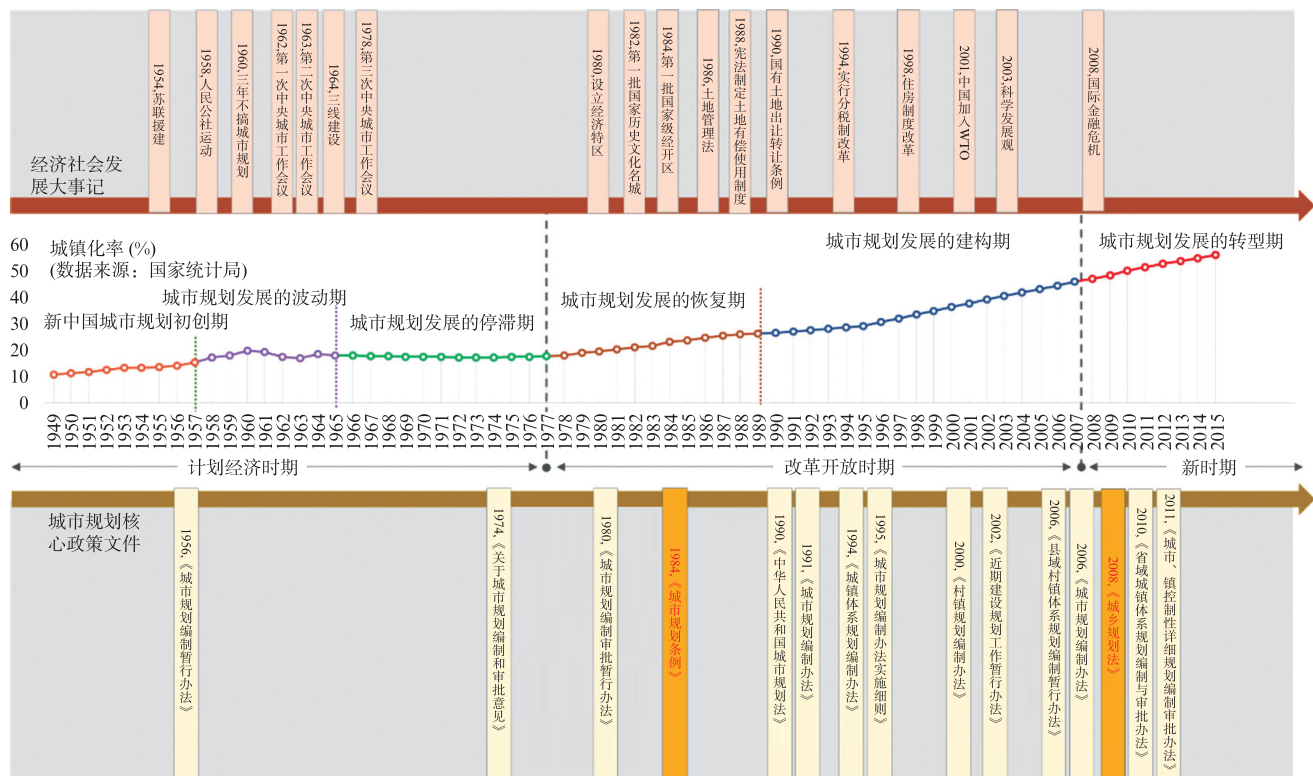


图1 新中国城市规划阶段划分及重大影响因素分析

Fig.1 Stages of new China's urban planning and influential factors

资料来源: 作者自绘, 部分数据来源于国家统计局。

础薄弱, 因此“配合生产, 厉行节约”成为城市规划的核心价值导向, 这一思想在首都北京的规划, 以及包头、兰州、洛阳等城市的规划中均有体现, 在此基础上1955年中央发出《坚决降低非生产性建筑标准》的指示, 随后国务院批转《关于加强新工业区和工业城市建设工作几个问题的决定》, 1956年8月14日, 国家建委颁发新中国第一部城市规划法规《城市规划编制暂行办法》, 奠定了城市规划的法律地位。

这一时期的重大项目主要集中在“首都建设和工业城市建设”两方面, 其中围绕首都建设的“《天安门广场规划》和围绕中央人民政府行政中心区建设的《梁陈方案》”是具有历史意义的两个项目。天安门广场作为新中国的象征, 被称为北京城市规划建设史上的“第二个里程碑”(侯仁之, 2003), 天安门广场的规划从开国大典准备开始, 从1950年至1954年间, 陆续做了15个方案, 其中第9方案与实施方案最为接近(图2), 之后多次归纳筛选, 1958年12月底, 中共中央政治局会议通过了综合设计方案(图3)。

《梁陈方案》则是新中国城市规划界在“苏联模式为主”背景下的一次本土意识觉醒, 为我国本土城市规划的发展奠定了“科学理性与人文情怀相结合”的思想基础(图4), 虽然由于历史原因方案没有得以实施, 但《梁陈方案》“古今兼顾, 新旧两利”的古都整体保护理念对我国城市规划和历史文化名城保护的发展有深远影响, 并在同期洛阳城市总体规划中得到了体现(见图5)。

这一时期, 为配合156项重点建设项目, 对西安、兰州、

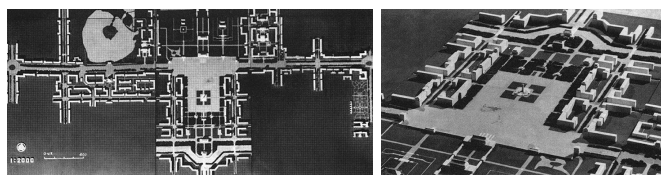


图2 1954年天安门广场方案9号

Fig.2 No.9 of Tian'an Men Square design proposal in 1954

资料来源: 董光器. 古都北京五十年演变录[M]. 南京: 东南大学出版社, 2006.



图3 1958年毛泽东等审阅天安门广场方案模型

Fig.3 Mao and New China's top leaders reviewed the design model of Tian'an Men Square proposal in 1958

资料来源: 陶宗震, 王凡. 天安门广场到底是谁规划的[J]. 文史博览, 2008(6): 10-13.



图4 “梁陈方案”行政区内各单位大体布置草图

Fig.4 Draft masterplan of the "Capital Administration Zone" in Liang and Chen's proposal

资料来源：梁思成，陈占祥. 关于中央人民政府行政中心位置的建议[M]// 梁思成. 梁思成全集（第五卷）. 北京：中国建筑工业出版社，2001.

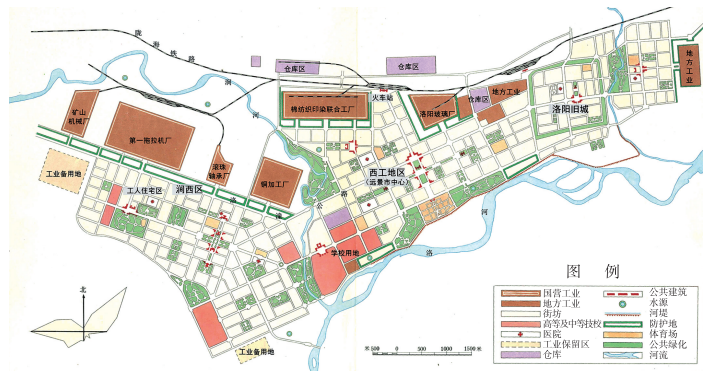


图5 洛阳市1956年总体规划图

Fig.5 Masterplan of Luoyang city in 1956

资料来源：李浩. 八大重点城市规划[M]. 北京：中国建筑工业出版社，2016.

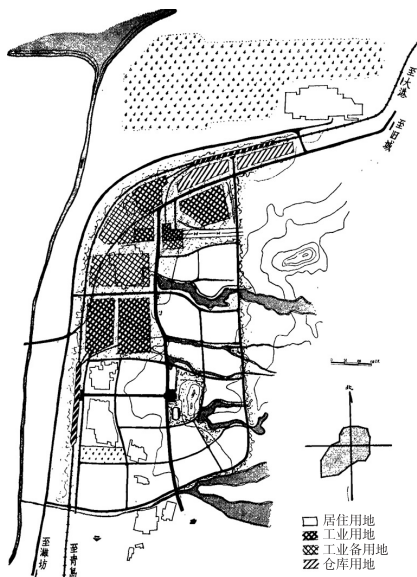


图6 烟台新工业区快速规划功能分区图

Fig.6 Functional zoning plan of Yantai new manufacturing area

资料来源：山东省城建规划局设计组. 开展粗线条县城规划的几点经验[J]. 建筑学报，1958(8)：41-43.

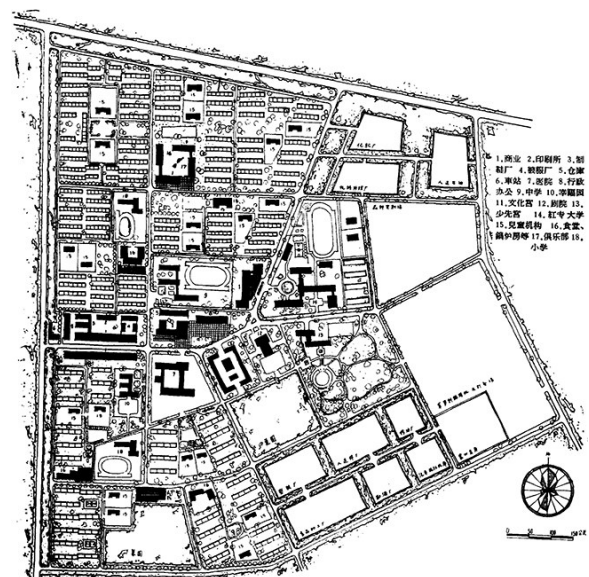


图7 北京昌平红旗人民公社皂甲屯居民点规划

Fig.7 Detailed plan of Zaojiatun settlement in Hongqi People's commune, changping district, Beijing

资料来源：沛璇，刘据茂，沈兰茜. 人民公社的规划问题[J]. 建筑学报，1958(9)：9.

洛阳等八大城市进行了总体规划和近期工业区的修建性详细规划，这些规划在“苏联模式”的基础上，结合当地实际进行了大胆的创新，如“联合定点选址，规划适度超前”的包头模式，“带状组团，人与自然和谐”的兰州模式，“由内向外、填空补实、逐步发展”的沈阳模式，“三翼伸展、田园楔入”风车状的合肥模式，“脱开旧城建新城”的洛阳模式，这些项目都成为后来城市规划的经典案例，推动了城市规划的发展，这一时期也成为新中国城市规划的“第一个春天”。

2 新中国城市规划的波动期（1958—1965年）的重大项目和特点

这一时期又可分为两个阶段，1958—1960年的大跃进“快

速超前规划”阶段和1960—1965年的城市规划低迷阶段。

2.1 1958—1960年的大跃进“快速超前规划”阶段

1958年，中央提出“用城市建设的大跃进来适应工业建设的大跃进”的要求，随后全国展开了简化内容、编制时间短、规模指标大的“快速规划”（图6）。1960年，建工部提出为实现“要在十年到十五年左右的时间，把我国的城市基本建设成为社会主义现代化的新城市”的目标，要按照城市人民公社的组织形式和“工、农、兵、学、商”五位一体的原则来编制城市规划（图7）。

“快速规划、人民公社规划和围绕区域生产力的区域规划”是这一阶段规划工作的重点。据统计，1958年，全国编制了1 200多个城市规划和2 000多个农村居民点规划。许多规划都

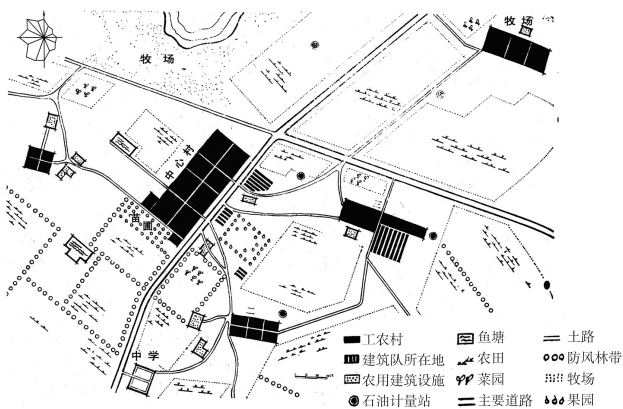


图8 大庆“红卫星”工农村总图

Fig.8 Masterplan of the "Red Satellite" workers and peasants village in Daqing municipality

资料来源：华揽洪 著，李颖 译，华崇民 编校. 重建中国：城市规划三十年（1949—1979）[M]. 北京：生活·读书·新知 三联书店，2006.

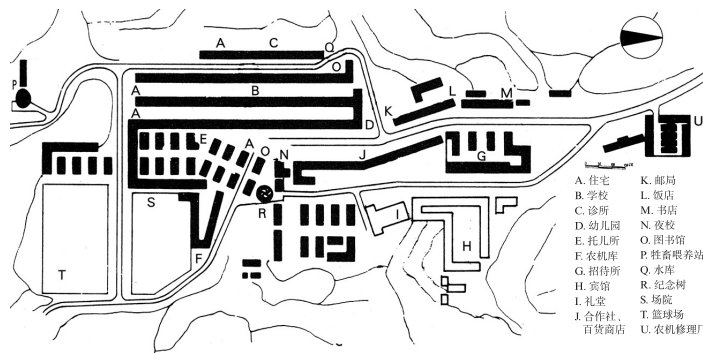


图9 大寨村新村整体规划图

Fig.9 Masterplan of new residential area of Da'zhai village

资料来源：华揽洪 著，李颖 译，华崇民 编校. 重建中国：城市规划三十年（1949—1979）[M]. 北京：生活·读书·新知 三联书店，2006.

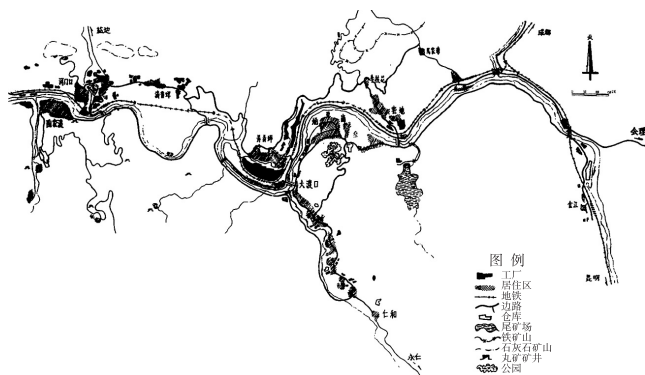


图10 攀枝花市（渡口市）总体规划示意图

Fig.10 Comprehensive Plan Panzhihua city (other used name: Ferry city)

资料来源：鲍世行. 攀枝花城市规划的历史回顾. 华中建筑[J]. 2000(1): 84—88.

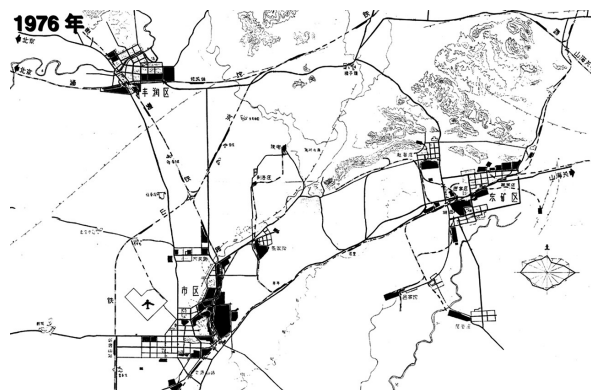


图11 唐山市恢复建设总体规划示意图

Fig.11 Reconstruction plan of Tangshan city

资料来源：中国城市规划设计研究院. 唐山市城市总体规划（2003—2020年）[R]. 2005.

是按照工业“大跃进”的指标预测，城市规模大，建设标准高，如湖北省襄樊市当时只有10万人，却做了120万人口规模的大规划。作为样板的人民公社规划，鼓励全面组织人民公社生产和生活的“十网、五化、五环”。这一阶段，伴随着工业项目的区域化，迎来了区域规划的第一次高潮，两年内编制39个区域规划，如《辽宁朝阳地区区域规划》（1959年编制）等，在这些规划实践基础上，修订了《区域规划编制暂行办法（草案）》，但这些区域规划总体上有脱离实际的倾向。由于这些规划总体上“过度超前、不切实际”，后期很难实施落地，给我国的城市规划发展留下了深刻的教训。

2.2 1960—1965年的城市规划低迷阶段

1960年可以说是城市规划工作的分水岭。1960年2月，在建工部的全国会议上还提出《以城市建设的大跃进来适应国民经济的大跃进》，但是在1960年11月召开的第九次全国计划工作会议宣布“三年不搞城市规划”。为解决“过度城市化”的问题，减轻城市供给负担，1962年中央提出“调整市镇建制，缩

小城市郊区，完成减少城镇人口计划”等措施；1963年10月召开了第二次全国城市工作会议，提出“要继续严格控制城市人口，并在户口管理上，严格加以限制”，由此也形成了我国独特的城乡二元结构。在这样政策的指导下，1961—1963年，全国城镇人口减少了2 600万人，城市数量从208座降至174座，城市化率也由19.3%回落至16.8%，呈现出“逆城市化”的特点。根据会议精神，各大中城市启动编制城市近期建设规划，并且修改总体规划，纠正“大跃进”时期城市规划建设中出现的失误，如《黄石市七年建设规划（1964—1970年）》等（黄立，2006）。

1964年，中央提出“工业学大庆，农业学大寨”，大庆“工农结合、城乡结合、有利生产、方便生活”的模式，采取低标准、大分散、小集中的乡村型城市的规划手法，建“干打垒”房屋的经验被认可，并在随后的三线城市等规划中得到了体现。1963年大寨在遭受特大洪灾后，按照“占天不占耕地”的原则，开始规划建设新村，形成了“以现代排窑”为特征的新村景观，之后在“农业学大寨”的指导下，全国各地均以大

寨县为样本,展开了一定程度的村庄建设和规划活动(图8,图9)。

同年,中央提出了“一、二、三线”的战略布局和建设大三线的方针,指出按照“山、散、洞”的三线建设方针,为了满足少数大型工业工艺需要,在一些山沟里出现了新型山区城市规划,如攀枝花、十堰、六盘水等。典型的规划案例如《攀枝花工业区总体规划》(1965年编制,图10),按照生产协作关系和用地条件,将煤炭、电力、冶金、建材等沿金沙江两岸布置,形成长达33公里的带状组团城市。三线城市的规划建设是我国特定历史时期的特殊规划,基本是按照战备要求进行规划建设,也造就了一批特色突出的城市,但由于一些城市不符合城镇化的规律,因此进入市场经济时代后,这些三线城市的发

3 新中国城市规划的停滞期(1966—1977年)的重大项目和特点

1966年5月我国掀起了“无产阶级文化大革命”,城市规划被批判为修正主义的黑纲领,城市规划工作进入全面停滞期。“文化大革命”进入中期后,政治运动有所减弱,城市建设盲目无序的问题严重凸显,城市规划问题又受到重视。1974年,国家建委颁发了《关于城市规划编制和审批意见》和《城市规划居住区用地控制指标》试行,城市规划工作有所恢复。1976年7月28日,河北省唐山市发生7.8级大地震,国家建委城市建设局立即组织全国的规划力量帮助唐山制定震后重建的城市规划(图11)。唐山重建规划根据“分点重建”的原则,实行“规划、设计、投资、施工、分配、管理”六统一,并强调了公众参与,“绿化+避难”的绿地系统布局思路等在当时的历史条件下,都具有一定的前瞻和创新意义(沈清基,马继武,2008)。可以说,唐山震后规划是十年“文革”后城市规划的一次浴火重生,使城市规划又回到了历史的舞台。

4 新中国城市规划的恢复期(1978—1989年)的重大项目和特点

1978年3月召开的第三次全国城市工作会议,同年4月中央批转了《关于加强城市建设工作的意见》,指出“城市是我国经济、政治、科学、技术、文化、教育的中心,在社会主义现代化建设中起着主导作用”,并提出“做到经济建设、城市建设、环境建设三者统一规划、协调发展,取得经济效益、社会效益和环境效益的统一”等全面、系统的方针,并将城市规划、城市基础设施建设、城市管理,以及“建立合理的城镇体系”、“改革城市建设体制”等都纳入城市工作的范畴。

在此基础上,制度完善与规划实践相互促进。1980年12月16日,国家建委颁发《城市规划编制审批暂行办法》和《城市规划定额指标暂行规定》。1984年1月,国务院颁发《城市规划



图12 京津唐地区城镇布局及发展意向图

Fig.12 Urban system and strategic plan of Beijing-Tianjin-Tangshan area
资料来源:中国城市规划设计研究院.京津唐地区各城市的性质、功能、发展方向及相互关系[R],1985.



图13 深圳经济特区总体规划图

Fig.13 Comprehensive plan of Shenzhen special economic zone
资料来源:深圳企业年鉴编辑委员会.深圳经济特区年鉴[M].深圳:深圳年鉴出版社,1986.

条例》,为我国城市规划和管理工作提供了重要的法律保障。全国324个设市城市的第二轮总体规划于1985年提前完成,作为总体规划深化细化的分区规划加快实践,长沙、南京等城市的分区规划为特大城市的规划建设管理提供新的手段。思想和制度的解放极大地推动了城市规划的发展,规划实践全面展开。围绕“建设以城市为中心的经济区建设,实施市代县的机制”^②(曹洪涛,1984)的城镇体系规划成为具有中国特色的区域规划,《上海经济区城镇布局规划纲要(1985—2000年)》、《京津唐地区规划》(1984年编制)等的实践推动了我国区域规划的发展,并对下位规划的编制也都起到了一定的指导作用(图12)。

围绕对外开放的“特区城市的规划”、“开发区的规划”成为时代的标志,《深圳经济特区总体规划(1985—2000年)》、《天津经济技术开发区规划》(1984年编制)等规划对我国城市规划理论和技术的发展具有深远的影响,特别是《深圳经济特区的总体规划(1985—2000年)》提出的“多中心带状组团的弹性结构,富有远见的基础设施预留,交通规划与城市规划的有机结合”成为市场经济条件下我国城市规划探索的里程碑(图13)。之后编制的《深圳城市总体规划(1996—2010年)》将规划范围从特区扩展到市域2 020km²,建立了“大深圳”概

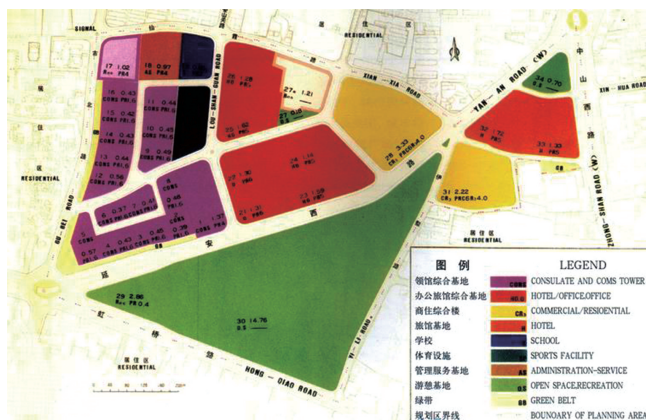


图14 上海市虹桥新区详细规划图

Fig.14 Detailed plan of Hongqiao new district, Shanghai

资料来源：都市世界 <http://cityup.org/case/detailed/20070705/32377.shtml>

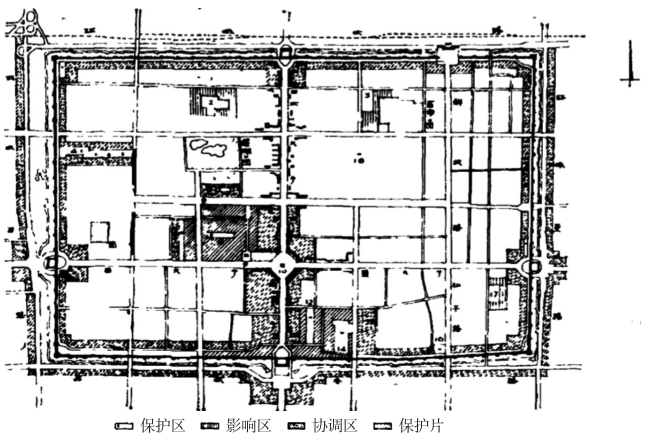


图15 西安明城保护规划

Fig.15 Preservation plan for traditional area of Xi'an in Ming dynasty

资料来源：韩骥，关振南. 西安古城保护规划[J]. 城市规划，1982(2): 47-52.

念，促进特区内外两种建设形态的逐步融合，满足了城市人口和经济快速增长的需要，使深圳保持了良性的持续发展，堪称是快速发展城市的典范。1996年6月在北京召开的第二十届国际建协大会上，《深圳市城市总体规划（1996—2010年）》荣获UIA“阿伯克隆比城市规划奖”的荣誉奖，这是我国城市规划首次在国际建协获奖，也是亚洲国家首次获得此项奖项的提名。

围绕土地市场经济的“控制性详细规划”探索不断深入。1980年全国城市规划工作会议上首次提出土地有偿使用的建议，1981年深圳市颁布《深圳经济特区土地管理暂行规定》，率先试行收取土地使用费，1984年国家开始允许私人房屋买卖，1986年国家颁布实施《土地管理法》，1987年深圳首次公开拍卖土地使用权。1988年《宪法修正案》明确“土地的使用权可以依照法律规定转让”，同年全国人大常委会对《土地管理法》做出修改，明确“国家依法实行国有土地有偿使用制度”。1990年5月国务院颁布《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》。土地制度的改革推进了“控制性详细规划”的发展，1982年《上海虹桥开发区土地出让规划》、1987年《厦门市中心特别区区划》、1988年《温州旧城改造控制规划》等对我国控规在内容、政策、表达等方面的完善起到了积极推动作用，

“控制性详细规划”为我国在市场经济时代发挥城市规划的宏观调控作用、维护公共利益提供了新的手段。1990年代中后期深圳仿效香港，大规模开展法定图则规划实践，进一步完善了控规的编制内容。

在这期间，文化的传承保护开始受到重视，1982年国务院批转了《关于我国历史文化名城的请示的通知》，公布了24个第一批历史文化名城，同年出台了《文物保护法》，1983年下发了《关于加强历史文化名城规划的通知》。北京、南京、西安、大理等城市率先于1983年前后编制了历史文化名城保护规划。随后，围绕古城保护与更新的相关规划也逐步展开，如《苏州古城控制性详细规划》（1988年编制）等。

总体而言，这一时期是城市规划发展的黄金期，科学理性、实事求是的态度，让城市规划在经济社会发展中发挥了重要的作用，规划的实践推动了法律法规体系的完善，为建立具有中国特色的城市规划体系打下了良好的基础。对科学规律、科学决策的尊重，也使得这一时期城市规划的地位不断提高，城市规划一定程度上从过去落实经济计划的“被动载体”，逐步成为引领发展、管理建设的“主动工具”（张京祥，罗震东，2013）。

5 新中国城市规划的建构期（1990—2007年）的重大项目和特点

《城市规划法》于1990年4月1日正式实施，1994年6月，建设部颁发《城镇体系规划编制办法》。1995年6月，建设部颁发《城市规划编制办法实施细则》，这标志着我国城市规划工作进入了新时期。在此时期，根据发展背景、城镇化阶段等的不同又可细分为两个阶段：1990—2002年的深化突破阶段，以及2003—2007年的统筹协调阶段。

5.1 1990—2002年期间的深化突破阶段

1990—2003年期间，1994年国家实施分税制改革、1998年国家启动了住房制度改革，2001年我国正式加入WTO。这期间市场经济环境不断完善，利益主体和投资主体日益多元化，这使得规划实践呈现出更丰富多元的特点。一方面在《城市规划法》的指导下，法定规划有序展开，到1990年代末，全国第三轮设市城市总体规划编制工作基本结束，浙江等省的省域城镇体系规划也相继展开。另一方面，围绕政府和市场新的需求，规划实践不断突破创新。

一是围绕提升城市空间形象和环境质量的城市设计、环境整治、旧区改造规划有了较大发展，如《上海陆家嘴中心区城市设计》（1992年编制）、《深圳中心区城市设计》（1995年编制，见图16）、《上海人民广场综合整治工程》（1994年编制）、《成都府南河综合整治工程》（1993年编制）、《北京菊儿胡同改造设计》（1988年编制，见图17），这些规划都取得了较好的效果。这些实践也推动了规划理论的进一步发展，如吴良镛教授的“有机更新”理论等。

二是为适应对外开放、引导高新技术产业发展的开发区规

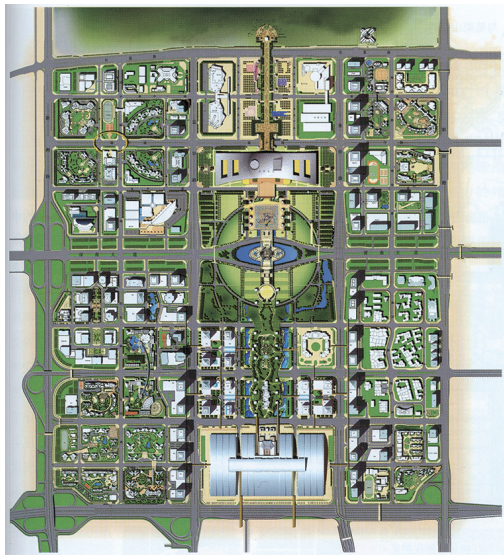


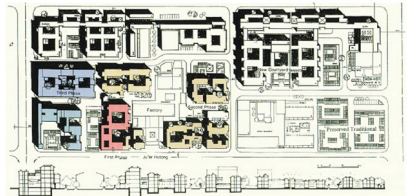
图 16 深圳中心区城市设计总平面图

Fig.16 Urban design of Shenzhen Futian CBD

资料来源：上海市城市规划设计研究院.城市规划资料集（五）城市设计（上）[M].北京：中国建筑工业出版社，2004.



▲菊儿胡同新合院住宅鸟瞰



▲菊儿胡同新合院住宅总平面图剖面

图 17 北京菊儿胡同危房改造及新四合院住宅研究

Fig.17 Study on revitalization of Ju'er Hutong and new "Quadrangle Courtyard" residence

资料来源：清华大学建筑与城市研究所 http://www.arch.tsinghua.edu.cn/IAUS/important/important5_1.htm.

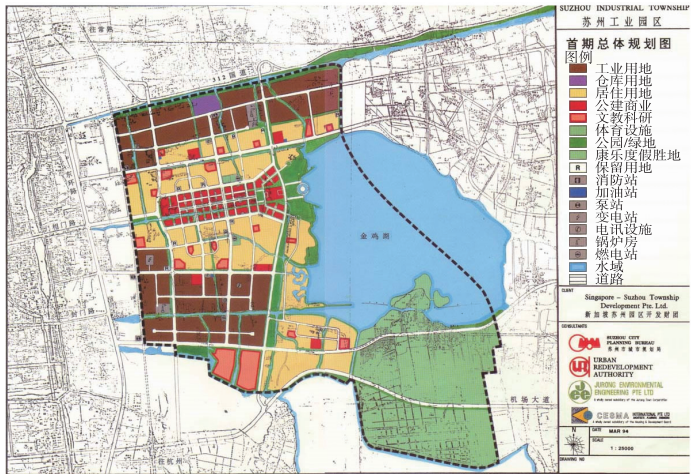


图 18 苏州工业园区首期总体规划图

Fig.18 Masterplan of Suzhou Industrial Park (Phase I)

资料来源：苏州工业园区管委会.苏州工业园区首期开发区总体规划报告[R], 1994.

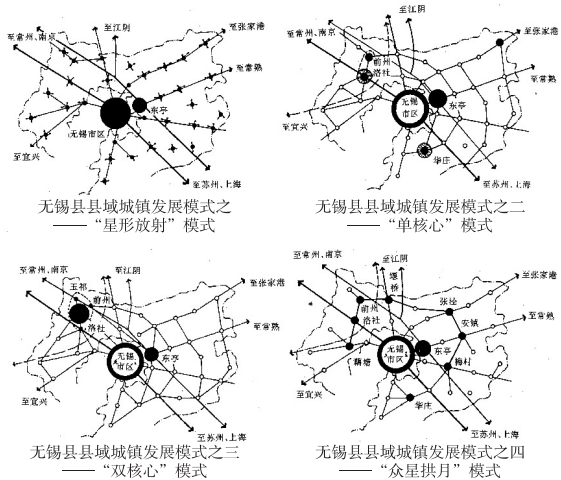


图 19 无锡县的几类可能发展模式

Fig.19 Possible patterns of spatial expansion of Wu'xi county
资料来源：清华大学建筑学术丛书编辑委员会.吴良镛城市研究论文集（1986—1995）——迎接新世纪的来临（1946—1996）[M].北京：中国建筑工业出版社，1996.

划进入一个新阶段，如《中新苏州工业园区规划》（1994年编制）、中关村科技园区总体规划（2000—2010年）等。这些规划引入了国外新的规划理念，如借鉴新加坡规划的“白地”概念、弹性控制等，这些项目开阔了规划的视野，较好地体现了市场经济发展的规律。

三是区域规划出现新亮点。一方面，《浙江省域城镇体系规划（1996—2010年）》等法定的省域体系规划编制全面展开，完善了我国城乡规划体系，弥补了我国空间规划体系的缺陷，推动了区域空间管制工作。另一方面法定规划之外的区域规划

带来新的理念和方法，弥补了传统法定规划的不足，有力推进了我国区域规划的发展。如《无锡县县域规划（1994—2010年）》（图19）、《珠江三角洲经济区城市群规划（1995—2010年）》、《京津冀地区城乡空间发展规划研究》等将城市的发展与区域、乡村的发展有机的联系在一起，以前瞻性的区域一体化、城乡一体化视角全面考虑城乡空间的发展。如《无锡县县域规划（1994—2010年）》基于城乡一体化发展的设想，对农业发展区域（田园规划）、河湖水系整治、风景旅游与园林绿地等方面进行了县域层面的详细规划布局。

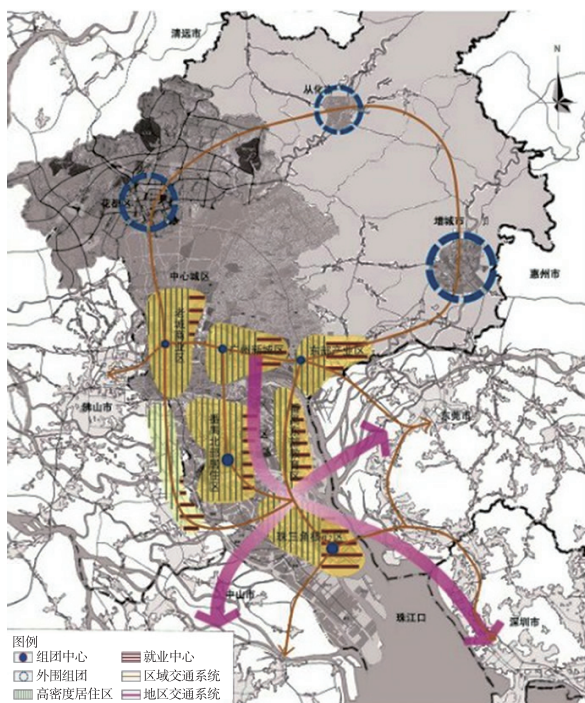


图20 广州市空间结构示意图

Fig.20 Spatial structural plan of Guangzhou municipality

资料来源：中国城市规划设计研究院. 广州城市总体发展概念规划[R], 2000.

四是基于城市竞争力的战略规划带来了规划的新视角。2000年在吴良镛先生的倡议下，广州率先开展了总体发展概念规划的研究工作，之后战略规划实践在全国全面展开，特别是2001年我国加入WTO后，面对全球化下提升城市竞争力的目标，概念规划（战略规划）很好地体现了时代发展的要求，弥补了当时城市总体规划的计划经济色彩浓、针对性不强、视野不开阔等不足，促进了我国城市规划理论和方法的发展。其中，《广州总体发展概念规划研究》（2000年编制，中国城市规划设计研究院方案，图20）、《宁波城市发展战略研究》（2001年编制，

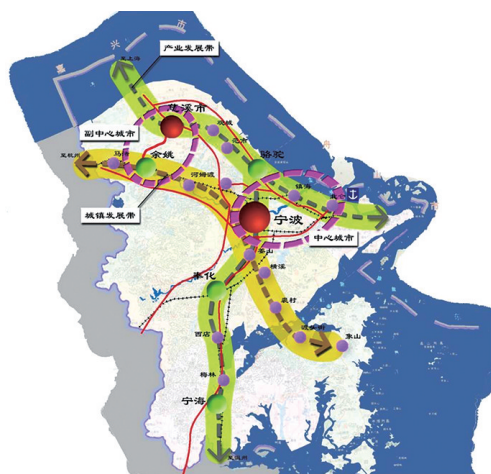


图21 宁波市域城镇空间组织

Fig.21 Urban system plan of Ningbo municipality

资料来源：中国城市规划设计研究院. 宁波城市发展战略研究[R], 2001.

图21)等均有理论和方法上的创新，在规划实践中引入了原来用于企业发展战略研究的SWOT分析法、“目标导向与问题导向”相结合的方法、“纵向分析与横向比较”相结合的方法，形成了“主要城市发展方向论、城市跨越发展论”等新的学术观点，成为跨入新世纪后我国城市规划行业的“一道亮丽风景线”（徐泽，等，2012）。

为提高城市规划的权威性和可操作性，2002年5月15日，《国务院关于加强城乡规划监督管理的通知》（国发[2002]13号），突出强调了近期建设规划工作和城市规划强制性内容的重要性。建设部于2002年8月29日颁布《近期建设规划工作暂行办法》（建规[2002]218号），要求设市城市抓紧组织制定到2005年近期建设规划，2005年8月17日建设部又下发了《关于抓紧组织开展近期建设规划制定工作的通知》（建规[2005]142号）。在政策的引导下，近期规划也成为这一时期的一个热点，在实践中理论和方法不断创新，如《广州市近期建设规划（2002—2005年）》提出的“两个规划层次，两个核心内容”，将近期建设规划分为五年建设规划和年度城市规划实施计划两个层次，两个核心内容分别是“建设用地供应计划和重大基础设施（市政设施与公益性公共设施）建设计划”。而《深圳市近期建设规划（2003—2005年）》提出“五大目标”、“十大行动”和“四项措施”，强调“目标——行动——政策机制保障”的一致性，在行动计划中划定了“基本生态控制线和近期建设控制线”（图22），改变了传统的规划思路，实现了“建设规划”到“禁止建设的规划”的转变。

5.2 2003—2007年的统筹协调阶段

2003年“十六届三中全会”提出了“科学发展观”，社会公平、协调发展成为城市规划工作的重要目标，2006年修订生效的《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、保障公共安全和公共利益的重要政策之一”。这期间，快速城镇化带来的“半

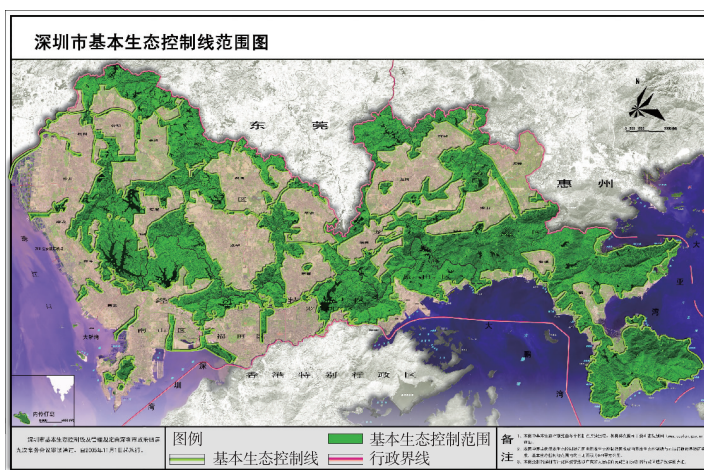


图22 深圳市基本生态控制线范围图

Fig.22 Ecological control area of Shenzhen municipality

资料来源：深圳市规划局. 深圳市近期建设规划(2003—2005年)文本·附图 [R], 2003.

城镇化人口比重大，城乡差距大，生态环境破坏大，资源消耗大，城市特色消失”等问题也逐渐显现。城市规划在科学发展观的指导下，“统筹协调”的意识逐步增强，生态资源环境得到了空前重视，城市规划的编制机制进一步完善。全国城镇体系规划（2005—2020年）、北京城市总体规划（2004—2020年）、珠江三角洲城镇群协调发展规划（2004—2020年）、北京市限建区规划（2006—2020年）等项目在“科学发展、统筹协调”方面都有许多新的探索。

《全国城镇体系规划研究（2005—2020年）》作为一次科学发展观的具体实践，规划以生态资源环境为前提，通过多要素的叠加，分析了全国人居条件适应性；在此基础上，结合国家产业发展的战略研判和人口迁移的趋势，提出了未来我国城镇化发展的策略、目标和因地制宜的城镇化政策，确定了多元、多极、网络化的城镇空间结构，根据一级政府一级事权的原则

分层次提出规划管理的要求，该规划也第一次上报到了国务院（图23、图24）。

《北京城市总体规划（2004—2020年）》提出以城市问题为导向，以资源环境为基础，以产业发展为动力，以协调发展为目标，对区域协调和城市安全给予高度重视的规划理念和规划内容，并在工作方针上提出了“政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策”的20字方针，这些创新极大地推动了城市规划价值导向、理论和技术方法等的发展（图25）。之后《北京市限建区规划（2006—2020年）》（图26）等的相继出台，使生态导向的城市规划有了实施的有力抓手。《北京街区层面控制性详细规划（2007年编制）》（图27）为有效延伸上位规划、较灵活地应对市场变化提供了新范式，使市场能够在政府的宏观调控下发挥其对资源配置的基础性作用。

这一阶段，随着城市竞争的区域化演进，以及单个城市无

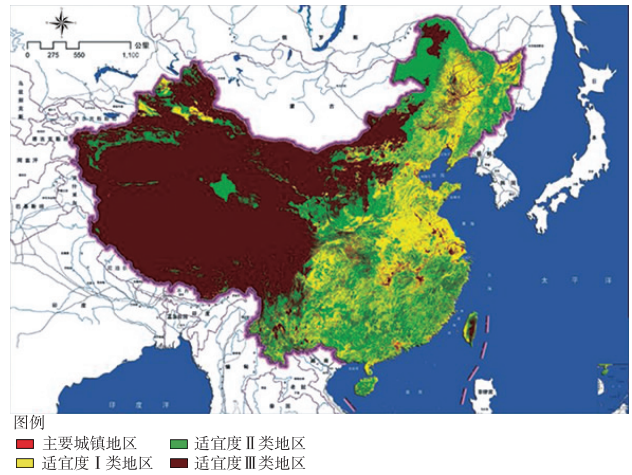


图23 全国人居条件适应性分析

Fig.23 Suitability analysis of national land resources for human settlements
资料来源：住房和城乡建设部城乡规划司，中国城市规划设计研究院，全国城镇体系规划（2006—2020年）[M].北京：商务印书馆，2010.

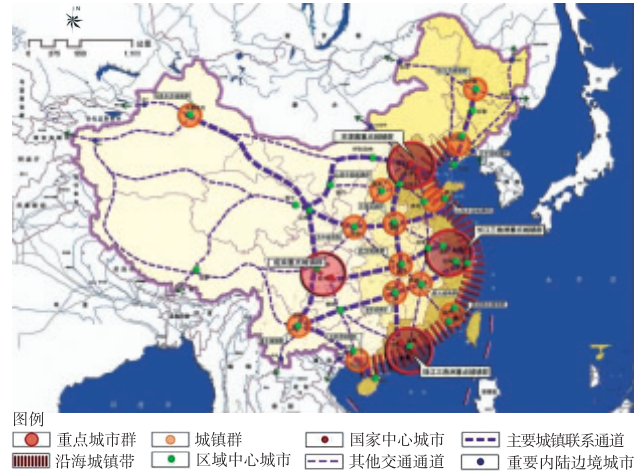


图24 全国城镇空间结构规划

Fig.24 National urban system plan of PRC
资料来源：住房和城乡建设部城乡规划司，中国城市规划设计研究院，全国城镇体系规划（2006—2020年）[M].北京：商务印书馆，2010.

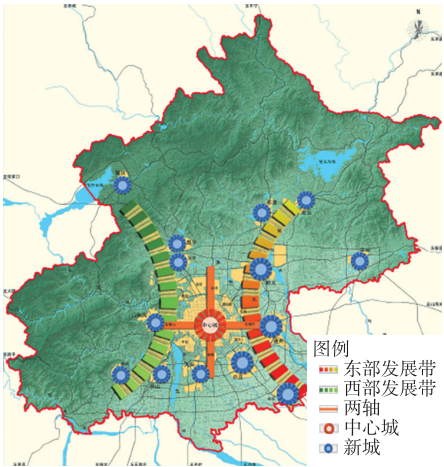


图25 北京市城市空间结构规划

Fig.25 Spatial structural plan of Beijing municipality
资料来源：北京市规划委员会，北京城市总体规划（2004—2020年）[R].2006.

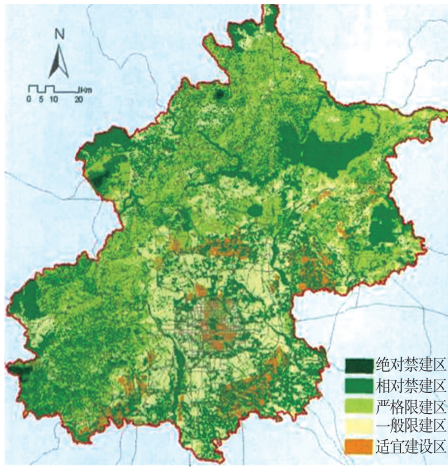


图26 北京市域建设限制性分区图

Fig. 26 Development restriction analysis of Beijing municipality
资料来源：北京市规划委员会，北京市限建区规划（2006—2020年）研究报告[R]，2006.

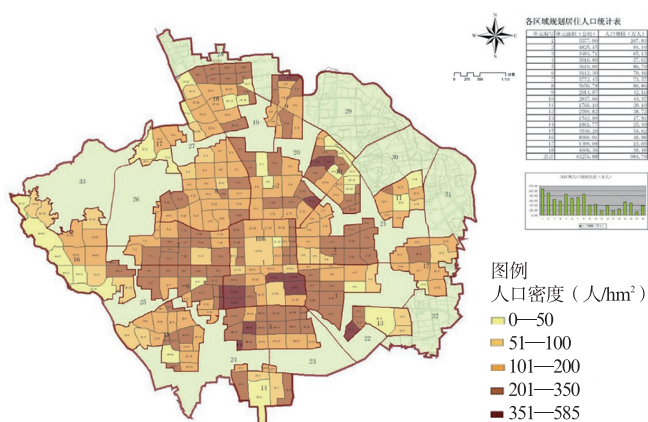


图27 北京中心城街区划分

Fig.27 Administrative communities of Beijing city

资料来源：北京市规划委员会. 北京中心城控规修编的原则及方法[R]. 2007.

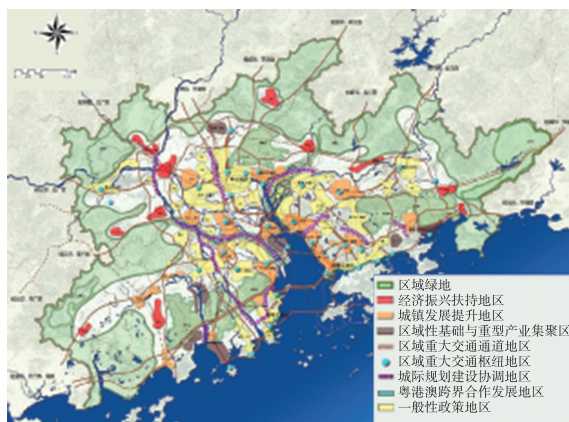


图28 珠江三角洲发展政策区划

Fig.28 Strategic plan of the Pearl river delta region

资料来源：广东省人民政府. 珠江三角洲城镇群协调发展规划（2004—2020年）[R]. 2004.

法解决城镇化中出现的各种问题，城镇群、经济带等区域规划受到空前重视，这些规划在强调发展的同时，也更注重对战略性空间的管控和机制的创新。如《珠江三角洲城镇群协调发展规划（2004—2020年）》创新性地引入政策分区空间管治概念，并按照监控力度的不同设定了四个级别的空间管制模式，实施“分级管治”，并通过“行动计划”统筹协调各级政府和各行政部门的做法，为区域规划的协调统筹提供新的模式（图28）。

6 新中国城市规划的转型期（2008年以后）的重大项目和特点

2008年《城乡规划法》的实施进一步强化了“科学发展观”和“城乡统筹”等新理念对规划的指导。但随着新一轮世界金融危机的爆发和新生代农民工的诉求转变，我国原来速度快、大规模、粗放、低质量的半城镇化模式难以为继，特别是城镇化率突破50%后，提升城镇化质量的要求日益突出，这要求城市规划在新的法律背景和现实背景中转型创新。

随着城乡关系进入新的时期，城乡一体化规划得到高度重视，以人为本，建设宜居城市成为规划的新重点。灾后重建、棚户区等衰败地区的改造振兴、城市空间品质提升等成为实践的热点，如《北川新县城灾后重建总体规划》（2008年编制）、《中新天津生态城总体规划（2008—2020年）》、《宁波2030城市发展战略研究》、《珠江三角洲绿道网总体规划纲要》等，这些规划在价值导向、理论方法上都有新的突破，社会公平和人居环境质量等到了更多的重视，规划逐步重从单纯的工具理性转向社会理性。

《北川新县城灾后重建总体规划》（2008年编制）是城市遭遇特大灾害情况下进行整体异地重建的首次探索和尝试（图29）。规划一是通过城市设计延续了羌族传统文脉和自然山水格局，塑造了独具特色的新北川；二是通过高标准建设和多元化公共服务设施的配置完善了城市功能，使城市更宜居，提高了

灾民的获得感；三是重新整合区域发展资源，把县城重建与灾区工业化、城镇化、新农村建设结合起来，通过建设山东工业园区，推进灾区发展方式的转变，提高了新北川的自我发展能力；四是创新了规划设计技术“一个漏斗”的灾后重建工作模式，实现了各方援助资源的快速整合和新城重建的高效落地。

《中新天津生态城总体规划（2008—2020年）》探索了生态主导性规划理念与方法，并在公共政策、规划布局、控制导则三个层次落实了生态主导的理念，在生态修复、节地节水、节能减排、生态宜居等方面有新的突破（图30）。

《宁波2030城市发展战略研究》从历史的经验、发展的规律、政策的要求、对手的动向、公众的意见六个维度对宁波进行了分析研究，提出新一轮城市的发展将是“品质之争”，“城市生活质量”将成为提高竞争力的核心要素，并识别了南部宁象地区的战略价值。规划运用城市文脉分析、空间句法等新的技术手段，构建活力高效的市域空间结构和打造品质优良的城市生活空间，引导城市“从量的扩张走向质的提升”（图31）。

《珠江三角洲绿道网总体规划纲要》（2009年编制）是中国首次在区域尺度对绿地进行系统和综合利用规划的尝试，规划划分了“生态型——郊野型——都市型”三类绿道、“区域——城市——社区”三种级别，设计了多种主题游径，满足城乡居民的多种需求，并提出了“统一标准、分头建设，省市联动、长效运营”规划建设保障机制，让绿道网规划建设成为全社会共同参与的重大行动，推动了“人居环境”导向的规划发展（图32）。

7 结语

城市规划是一项面向未来的应用性学科，项目实践是推动学科创新与发展的重要手段，是城市现实与未来之间的桥梁。丰富多样的重大规划项目实践对新中国城市规划行业发展的作用主要反映在三个方面：

一是规划实践推进了城市规划价值导向的正向演进。城市

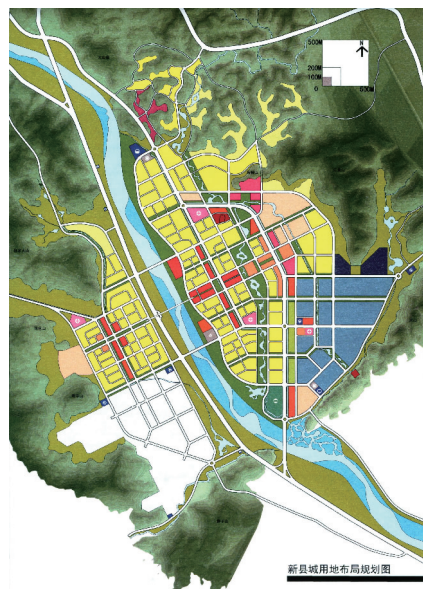


图29 北川新县城用地布局图

Fig.29 Master plan of Beichuan new county town
资料来源：中国城市规划设计研究院.北川羌族自治县新县城灾后重建总体规划[R]，2008.

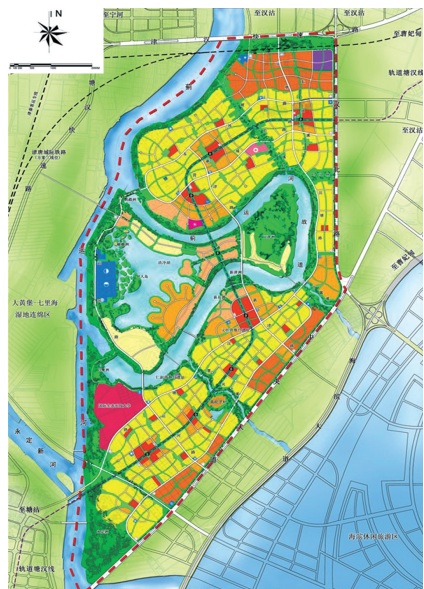


图30 中新天津生态城用地布局规划

Fig.30 Land-use plan of Tianjin Eco-city
资料来源：中新天津生态城规划联合工作组.中新天津生态城总体规划（2008—2020年）[R]，2008.

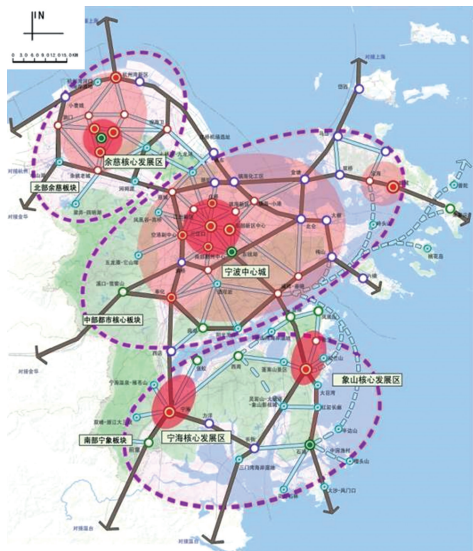


图31 宁波市域空间结构规划

Fig.31 Structural plan of Ningbo municipality
资料来源：中国城市规划设计研究院.宁波2030城市发展战略研究[R]，2012.

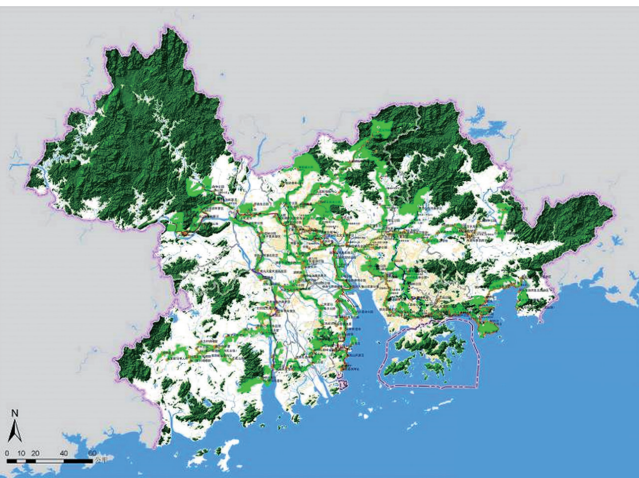


图32 珠江三角洲绿道网总体布局

Fig.32 Greenway network plan of Pearl river delta region
资料来源：广东省住房和城乡建设厅.珠江三角洲绿道网总体规划纲要 [R]，2010.

规划价值取向体现出从改革开放前“配合工业生产、厉行节约——配合大跃进、高标准建设——配合经济调控、三年不搞

规划——配合三线建设、先生产后生活”，改革开放后“改革开放初期的‘适应市场经济、推动城市现代化建设’——加入WTO后的‘提升城市竞争力、支持城市快速增长’——中央提出科学发展观之后的‘维护公共利益、创造良好的人居环境’”。但在这一过程中，受宏观的背景、发展阶段和规划地位的影响，规划实践也存在价值迷失的问题，如“大跃进时期的规划”，改革开放后一些项目过多地体现出为单纯经济保驾护航、公共政策体现不足的问题。随着我国全面进入战略转型期，以及国家治理现代化的推进，城市规划工作需要从“价值理性与工具理性”两方面加以改进，并形成基于中国特色和时代背景的价值导向，从而确保城市规划行业在正确的方向上不断前进。

二是推动了我国城市规划法律法规体系的完善。新中国城市规划编制设计的实践与我国城乡规划制度建设相互影响、相互促进，规划项目类型的不断丰富与城乡规划体系日益完善互动互促，从某种意义上说规划实践是制定规划法律法规的基础。总体而言，项目实践推动了城市规划法律法规体系的完善，实现了从部门规章——行政法规——城市规划法——城乡规划法的演进，这期间许多标准规范等的出台也有赖于规划实践的积累。

三是推动了我国城市规划理论与技术方法的发展。在我国渐进式改革模式的引导下，随着政治经济体制不断调整、社会

经济发展阶段不断演进,城镇化面临的问题和矛盾日益复杂,城市演变和发展的动力机制更加多元,促使我国的城市规划综合性不断提高,规划理论不断融合创新,技术手段不断改进提高。改革开放前,由于国家权力的高度集中,利益主体相对单一,我国的规划理论以引进“苏联计划经济模式”为范本,体现出“计划理想蓝图”的特征,规划范式理论、规划程序理论、规划机制理论(张庭伟,2008)^③相对简单,更多反映了意识形态和计划经济的特点。改革开放后,随着市场经济的推进、土地制度的改革、分税制的实施等,利益主体日益多元,在本土实践的基础上,加强了对西方规划理论的结合,城市地理学、经济学、社会学、生态学、管理学、运筹学等学科与城乡规划学不断融合,全球化理论、产业集群理论、人居环境理论、协同理论等相继被引入城市规划领域,倡导性规划、渐进规划、实施规划、行动规划等也进入实践的视野,这极大丰富了城市规划分析和解决问题的手段,使我国的城市规划理论取得了较大进展。在“规划范式理论”上体现出“以经济发展为中心,综合协调”的价值取向,更强调发展的效率,兼顾公平。在“规划程序理论”上,随着经济社会的进步,引入了公众参与、协同规划等理论,开始强调规划的过程性和动态性,近期建设规划和总规实施评估就是从“静态蓝图式”到“动态情景式”规划的转变。在“规划机制理论”上,不同层级政府、不同政府部门的协同受到更多的关注,在实践中引入了“空间管治”等理论。同时,随着经济社会科学技术(特别是信息技术)的迅速发展,我国城市规划编制工作的技术手段也不断发展。1980年代,城市规划领域基于计算机模型的量化分析、计算机辅助绘图在项目实践中被广泛应用,之后以地理信息系统为代表的3S技术、虚拟现实等新技术加强了规划的定量性分析,提高了表达的可视化,促进了规划过程的精细化、协同化。

长期的规划实践探索、特别是改革开放后基于中国快速城镇化的大量实践,为中国城市规划事业的发展奠定了基础。历史是一面镜子,它客观地反映了发展过程中的经验与教训。城市规划要想更好地展望未来,就需要更全面系统的总结历史。随着国家进入战略转型期,未来的发展没有前例可循,又需要城市规划通过不断地实践探索、创新突破,而项目实践是城市规划发展不可缺失的重要动力。

由于受课题研究的时间限制,以及研究涉及内容相当的广泛,本文只能说为未来新中国城市规划史的研究提供一些线索,希望能推动关于新中国城市规划史的研究,难免挂一漏万,敬请谅解。

本文是在邹德慈院士主持的《新中国城市规划发展历史(1949—2009)》的专题研究《新中国各时期的重大项目设计回顾》基础上提炼而成,课题参加人员有王凯、徐泽、王玉虎、马嵩、肖莹光、周亚杰、张云峰、王晓君,感谢同事们的辛勤付出,感谢邹德慈院士的悉心指导!

注释

- ① 由于本文是作为《新中国城市规划发展历史(1949—2009)》工作的一部分内容,因此,在行文上沿用课题“城市规划”概念,没有采用“城乡规划”的概念。在时间段的划分上,采用课题的划分原则。
- ② 1982年《关于第六个五年计划的报告》提出,“要以经济比较发达的城市为中心,带动周围农村,统一组织生产和流通,逐步形成以城市为依托的各种规模和各种类型的经济区”,“在经济比较发达的地区实行地市机构合并,由市领导周围各县”。
- ③ 张庭伟(2008)将城市规划理论分为“规划范式理论、规划程序理论、规划机制理论”。

参考文献 (References)

- [1] 曹洪涛.我国城市规划指导思想的发展[J].城市规划,1984(5):12-15.(CAO Hongtao. The development of the guiding ideology of urban planning in China[J]. City Planning Review, 1984(5): 12-15.)
- [2] 黄立.中国现代城市规划历史研究(1949—1965)[D].武汉:武汉理工大学博士学位论文,2006(5):97-98.(HUANG Li. A study on the history of Chinese modern city planning, 1949-1965[D]. Wuhan: The Dissertation for Doctor Degree of Wuhan University of Technology, 2006(5): 97-98.)
- [3] 侯仁之.试论北京城市规划建设中的三个里程碑[J].北京联合大学学报(人文社会科学版),2003(9):24-28.(HOU Renzhi. The three milestones in the city construction of Beijing[J]. Journal of Beijing Union University(Humanities and Social Sciences), 2003(9): 24-28.)
- [4] 沈清基,马继武.唐山地震灾后重建规划:回顾、分析及思考[J].城市规划学刊,2008(4):17-28.(SHEN Qingji, MA Jiwu. Retrospect, analysis and thinking on post-earthquake reconstruction planning of Tangshan city[J]. Urban Planning Forum, 2008(4): 17-28.)
- [5] 王凯.我国城市规划五十年指导思想的变迁及影响[J].规划师,1999(4):23-26.(WANG Kai. The changes and influences of the guiding ideas for Chinese urban planning from 1949 to 1999[J]. Planners, 1999(4): 23-26.)
- [6] 王凯,陈明.近30年快速城镇化背景下城市规划理念的变迁[J].城市规划学刊,2009(1):9-13.(WANG Kai, CHEN Ming. The transition of urban planning philosophies under the background of rapid urbanization in the recent 30 years[J]. Urban Planning Forum, 2009(1): 9-13.)
- [7] 徐泽,张云峰,徐颖.战略规划十年回顾与展望——以宁波2030城市发展战略为例[J].城市规划,2012(8):73-79.(XU Ze, ZHANG Yunfeng, XU Ying. Review and prospect of ten-year strategic planning: a case study of Ningbo urban development strategy 2030[J]. City Planning Review, 2012(8): 73-79.)
- [8] 杨保军.城市规划30年回顾与展望[J].城市规划学刊,2006(1):11-17.(YANG Baojun. Urban planning 30 years: reviews and prospects[J]. Urban Planning Forum, 2006(1): 11-17.)
- [9] 张京祥,罗震东.中国当代城乡规划思潮[M].南京:东南大学出版社,2013.(ZHANG Jingxiang, LUO Zhendong. Contemporary urban and rural planning trend of thought in China[M]. Nanjing: Dongnan University Press, 2013.)
- [10] 张庭伟.转型时期中国的规划理论和规划改革[J].城市规划,2008(3):15-24.(ZHANG Tingwei. Planning theories and reform in transitional China[J]. City Planning Review, 2008(3): 15-24.)
- [11] 中国城市规划设计研究院.新中国城市规划发展史纲(1949—2009)[R].2014a.(China Academy of Urban Planning & Design. History of urban planning and development in China, 1949-2009[R]. 2014a.)
- [12] 中国城市规划设计研究院.新中国各时期的重大项目设计回顾[R].2014b.(China Academy of Urban Planning & Design. Review of major design projects in China's various periods since 1949[R]. 2014b.)
- [13] 邹德慈.刍议改革开放以来中国城市规划的变迁[J].北京规划建设,2008(5):16-17.(ZOU Deci. Comment on the changes of China's urban planning since the reform and opening up[J]. Beijing Planning Review, 2008(5): 16-17.)