

“中国城市规划中的理念和方法引入与本土发展” 学术笔谈

张 兵 王 凯 汪光焘 李晓江 李百浩 曹广忠 张京祥 李志刚 肖 扬

中图分类号: TU984

文献标志码: C

DOI: 10.16361/j.upf.202504001

文章编号: 1000-3363(2025)04-0001-09

【主编按语】 学习与创新: 西方城市规划理论的本土化与创新

纵观现代中国城市规划百年演进历史, 其中剥离出一条对待西方规划理论的态度线, 可以简单描述为三段:

A: 膜拜段: 如饥似渴, 膜拜复制; B: 变异段: 本土变异, 谨慎反思; C: 否定段: 全盘否定, 中国独特。

再微观细化到百年中传入中国的每一个具体规划理论和概念, 似乎也是经历三个阶段, 我们可以粗暴地说, 这一个理论正处于膜拜段, 抑或处于变异段, 更有读者可以骄傲地说, 这个理论在中国已经属于否定段了, 没人信。

倘若再细化到对待传入理论与概念的每一位规划师态度, 是不是也是可以分为三族态度呢? 比如分为膜拜族, 变异族和否定族呢? 本期《城市规划学刊》特邀了九位专家的笔谈, 共同刻画这幅复杂而深刻的图景。

一、“水土不服”: 西方规划理论在中国的结构性排异

从笔谈中可以清晰地读出: 传入的理论与理念在中国的“不适感”绝非偶然, 而是源于深层的结构性差异:

文化价值观的差异: 李百浩教授深刻剖析到, 在欧洲诞生的基于其城市形态总结的“图底理论”关系等分析工具, 难以解释中国传统空间中的“灰空间”与院落哲学。可以提问的是: 中国是单一城市文化吗? 西方理论对中国传统“灰空间”解释不了, 就能解释得了中国现在的城市空间了, 对吗? 中国城镇内部, 集体主义传统与1990年代对“发展是硬道理”本身之间, 是不是就是有文化冲突的? 西方有个人主义、权利优先的价值观, 中国现代化城市中是不是没有这种价值观? 没有影响城市发展新空间? 欧洲不同年代不同地区的文化冲突, 与中国现代化过程中的文化迭代与各个地方文化多样斑斓, 可以对中国与欧洲规划价值进行排序吗? 是根本不同的吗?

制度根基的冲突: 张京祥教授一针见血地指出, 传入的规划理论, 植根于公民社会、私有产权与分权化治理, 而中国的规划本质上是公有制土地制度、政府主导与战略性治理的重要工具。西方根本性的制度, 使得诸如西方普遍实施的“区划(Zoning)”在中国必须被改造为具有政府引导色彩的“控制性详细规划”。可以再问: 西方城市中就没有“政府引导色彩”的城市规划了吗? 假如在欧洲近代的城市规划历史中找到“城市公共产权土地上的政府引导规划”, 是不是就可以直接用在现在的城市规划中呢? 后果是什么?

时空尺度的碾压: 王凯院长和曹广忠教授都论及, 中国面临的是“时空压缩”的超级城镇化进程。李晓江教授通过其参与的国际合作项目进一步印证, 中国在短短几十年内需要同时应对工业化、城镇化、信息化等多重挑战, 这种“压缩式发展”使得西方线性演进的理论模型难以直接适用。这里三位大专家都找出一个时间密度的差异, 所以是传入的理论不适宜不管事的原因。那韩国的城镇化率也是短时间内快速增长, 他们的规划理论是不是就可以进入中国城市并适宜了?

增长逻辑的桎梏: 肖扬教授犀利地指出, 中国城市规划短期内难以摆脱“土地财政”的路径依赖。这一强大的增长引擎, 使得规划在实践中常常异化为追逐短期经济收益的工具, 导致“空间正义”理念在强大的资本与权力逻辑面前步履维艰。可以继续问下去的是: 一百年中国城市现代规划历史中, 多少年是土地经济? 多少地方是土地经济? 剩下的时段和空间就都是适宜的, 对吗?

二、“中国智慧”: 适应性改造与主体性创造

面对排异反应, 中国规划界并未简单放弃, 而是展现出惊人的学习能力与创新智慧。

理念的重塑与升华: 张兵总规划师清晰地勾勒出“可持续发展”理念在中国如何从环保部门的专业概念跃升为统领全局的核心价值观, 并最终通过“双评价”“三区三线”等系统性的技术方法嵌入到国土空间规划的顶层设计之中。这是对西方理念的消化与超越。

制度的系统重构: 针对“多规合一”前的碎片化问题, 中国没有停留在修修补补, 而是进行了国土空间规划体系的系统性重构。张兵和汪光焘先生都强调, 这是为了增强“系统性、整体性、协同性”, 从制度根源上保障可持续发展, 是西方所不具备的大规模国家治理体系的整合能力。

社会空间的积极探索: 李志刚教授和肖扬教授都展示了在社区层面, 中国正在探索融合“自上而下”与“自下而上”的中间路径。如“美好环境与幸福生活共同缔造”活动中的“五共”理念, 以及在北京、成都等地试点的社区议事会、参与式预算, 都是将西方参与式规划进行“行政吸纳”与制度化改造的本土尝试。

文明底蕴的当代激活: 汪光焘先生指出, 中国传统的“天人合一”“道法自然”哲学思想, 为应对全球性的生态与“城市病”问

题提供了东方智慧的解决方案。王凯院长进一步强调,文化保护与传承不仅是传统的弘扬,更是新时代精神文明建设的核心内容。这些思考体现了中国规划对本土文化基因的深度唤醒与创新转化。

纵观各位专家的真知灼见,中国城市规划已从早期的理念引介步入到立足国情的自主创新阶段。百年规划探索让我们清醒:舶来现代规划理论,不是可以直接用的,是用来学习怎么现代地思想的,只有怎么思想走上了现代化,中国的城市规划才能现代化,中国的城市才能现代化。

三.“回归根本”:什么是西方,谁是西方?

被划为“西方的理论”有多种视角。甲:是因为西方作者提出来的?乙:还是因为基于西方的思想方法?丙:是因为据西方当地的环境观察而生成的?丁:还是因为在西方发表的?还是同时满足以上所有的条件是才被成为“西方的理论”,甲乙丙丁合论?那日本韩国这几十年传入的规划理论就肯定不是“西方的理论”了,而我们在实践的理论倒是许多被划为西方的了?佛教是西方的吗?我作为主编,想问我们学科的读者,您是甲乙丙丁中哪方的?

如果有一期,我们一起来思考,什么是中国传统规划?为什么规划思想方法要现代化?为什么只有现代规划才有咱们城市的现代化?再来看百年来传入的规划理论与理念,可能我们会说,三段论太粗放了,三族分类太简单了。

可持续发展理念与规划进步

张兵(自然资源部总规划师)

改革开放以来,“可持续发展”可谓从西方引入并对我国规划事业产生整体性、系统性影响的关键理念。1987年,以布伦特兰夫人为首的世界环境与发展委员会(WCED)发表了报告《我们共同的未来》,提出“可持续发展”(sustainable development)。1992年6月,联合国里约峰会后,“可持续发展”越来越频繁地见诸国内外学术论文,那时我国学术刊物上多译为“持续性发展”。就此,我请教了李德华先生,他认为“持续性”的译法不确,因为“持续性”过多体现了时间的维度,而在发展的质与量以及发展与环境的关系上却没有足够地表达英文sustainable一词所含有的“可承受的”意义。当然,这都是1990年代初期的事情了,现在的译法已成通用。不过在不少的场合,至今还会用到“永续发展”的译法。

可持续发展强调代际之间的公平,让发展优势能够维持下去,这一理念的本质要求和规划工作是非常契合的。规划管理未来的变化,对长期的未来的土地和空间使用要做出统筹安排,所以可持续发展很自然地成为城市规划要秉持的理念,过去30年间对规划专业的影响反映在理念、技术、制度3个方面。

1. 由环保专业的理念提升为综合统领的理念

引入“可持续发展”概念之初,对这个概念的早期响应较多来自环境保护部门,这与当时国内行政部门的职能分工有很大关系。可持续发展被当成是环境保护范畴的概念,从至今仍然可见的“环境可持续发展”的表述,就知道影响有多深远。规划界对于这个概念给予的关注第一个阶段也是从环境保护角度切入的。可持续发展的概念见诸《城市规划原理》第三版(2001),虽然出现在“城市发展战略”(第五章)这样的综合性章节,但却置于第四节“城市环境和可持续发展”的标题之下。正文强调“可持续发展的核心是发展”(185页),“落实可持续发展的战略方针具有重大的历史意义”(186页),“可持续发展逐渐突破了自然环境的范围,即生态的可持续性,扩展到社会、文化、经济领域的可持续性,当然生态的可持续是最基本的内涵”(185页)。2010年,《城市规划原理》第四版第四章“城市规划的价值观”一节保留了上面这段文字,但同时指出,“不同

时期的规划基于其所处的特定背景和认识水平持不同的价值观。……近20年来,永续发展正在逐渐成为城市规划的基本价值观”(67页),并且从社会融合和包容、城乡自然和历史环境品质的保护与提升、推动稳定而富有活力的经济发展等3个方面举例说明了永续发展含义的综合性(71-72页),提出“在具体的规划实践中,我国致力于实现永续城市的相关法规体系,技术体系还处在探索之中,未来更需要城市规划师把永续发展放在规划工作的核心理念,贯彻在城市规划编制和实施的每一个细节当中”(72页),这意味着城市规划专业教育对可持续发展的认知,已经从一个生态环境保护的专业角度,提升到全面综合且带有统领性的高度。

2. 技术上由初期概念性的表达演化为系统性的完善

既然可持续发展作为城市规划一个崭新的基本价值观,应贯彻在城市规划编制和实施的每一个细节当中,那么有近百年发展历史的城市规划理论和技术必然产生新的变化。1992年开启了社会主义市场经济体制建设。头10年间,城市土地开发导向的城市规划设计活动是当时的实践主流,物质环境规划设计有大量的市场机会。随着亚洲金融危机爆发,土地开发市场的泡沫给不少城市留下创伤,这促进了规划反思如何引领理性的开发建设。1990年代后期,城镇体系规划实践有关“生态网络”的部分,尝试在省域和市域的空间层面,通过对生态敏感度的分级划定来确定生态环境保护的重点区域,那个时期的评价并没有统一的方法,数据的基础也不理想,在区域的划定和表达上常常是概念性的,边界也是示意性的。但是,这一技术现象反映了规划专业对生态环境保护的重视,开始为寻求保护和发展的平衡付出努力。2001年出台积极稳妥推动城镇化的政策,与此同时,城乡规划主管部门大力倡导规划的转型,要更加重视资源环境问题,要更加强调城乡规划的公共政策属性,并且要求城市规划工作者高度重视能源、水资源以及城市气候等资源环境问题对规划产生的影响。在此背景下,2004版的北京城市总体规划首次在市域层面划分适建区、限建区、禁建区,在文本中对限建和禁建地区做出“政策性的”陈述,列入文本的强制性内容。这一组概念及其技术方法在当时那一轮城市总体规划实践中普遍采用,并形成统一的编制办法。这个探索的过

程为可持续发展理念的贯彻找到了一条可操作的技术路径,“综合评价—空间区划”的科学研究和技术应用于是活跃起来。从“十一五”开始,主体功能区规划实践中提出重点开发、优化开发、限制开发、禁止开发的概念,与那个时期面向可持续发展的规划技术积累有着千丝万缕的联系。以主体功能区所强调的生态优先保护和差异化协同发展的重要原则为导向,资源环境评价方法也逐步程式化。这些实践为“多规合一”国土空间规划实践中广泛开展的资源环境承载能力和国土开发适宜性评价(双评价)等工作奠定了技术基础。建立国土空间规划体系并监督实施,在“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”的前提下,国土调查、资源环境承载能力和国土开发适宜性评价、三区三线划定、主体功能区定位在县域或镇域的落地、城市“四线”整合划定、国土空间规划实施体检评估、生态保护红线监测及保护成效评估等一系列应用中,面向可持续发展的技术方法得到较为系统的发展。很有希望的是,随着“多规合一”后各种专业力量的加入,可持续发展理念影响下的规划技术视野会更广阔、领域会更丰富、方法会更成熟。

3. 制度上从依托既有管理架构的政策完善到系统性的重构

1992年里约峰会发布《21世纪议程》后的两年,我国发布了《中国的21世纪议程》,在政府层面做了全面动员,特别是环境保护领域的政府管理不断加强。从1992年到2012年,在空间规划领域,城乡规划、土地利用规划、主体功能区规划、海洋功能区划,基本上依托既有的政府管理架构,在政策中提出绿色低碳发展、以资源环境承载能力引导人口产业布局、资源集约节约利用、盘活存量做优增量等要求。2015年9月,生态文明体制改革方案印发,开宗明义要“加快建立系统完整的生态文明制度体系,加快推进生态文明建设,增强生态文明体制改革的系统性、整体性、协同性”。“建立空间规划体系”是八项任务之一,要“整合目前各部门分头编制的各类空间性规划,编制统一的空间规划,实现规划全覆盖”,而且明确了空间规划与可持续发展的关系,即“空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图,是各类开发建设活动的基本依据”。党的十九大报告明确加快生态文明体制改革,提出“三个统一行使”和“划定三条控制线”的任务。2018年党和国家机构改革新组建了自然资源部和生态环境部来履行“三个统一行使”,由自然资源部在“一张图”上统一划定三条控制线。“多规合一”是我国空间规划体系的系统性重构,更具系统性、整体性、协同性的空间规划制度更加有力地保障了国家的可持续发展,极大地提升了自然资源和国土空间开发保护源头治理、系统治理、综合治理的水平。

总之,在我国生态文明体制改革的大框架下,可持续发展理念在我国得到非常独到而有效的贯彻,既有体制的重构,也有机制的创新,甚至在具体技术层面,创造性地探索了系统落实可持续发展的路径,2025年7月,联合国可持续发展高级别政治性论坛(UN High-level Workshop on Sustainability)上,与会国家代表对我国通过空间规划制度创新促进可持续发展的经验反应强烈。这是因为在过去几十年间,全球绿化面积(leaf

land)净增量的1/4来自中国。中国综合统筹实现耕地保护和国土绿化,控制城市无序蔓延,优化人和自然的关系,为世界可持续发展作出了自己的贡献。未来,作为规划最基本的价值观,规划工作者对可持续发展的认知还需要更加全面综合,规划理论技术和体制机制发展进步的趋势应当持续下去。在这个过程中,规划工作者应大有可为,也会大有可为。当然也要清醒地看到:①重视可持续发展的全面性和综合性,应把中国的生态文明建设与可持续发展的基础性理论问题研究加以结合,创新发展可持续发展的规划科学理论。联合国可持续发展目标(SDGs)展现的广阔维度,是规划工作者思考问题的重要参照。②“多规合一”国土空间规划体系建立之后,无论规划管理的空间要件是什么,规划工作者都需要深入学习空间演化背后的经济社会规律,不断丰富、完善和促进可持续发展的空间规划政策。就空间论空间没有前途。1980年代城市规划摆脱对物质环境规划设计的痴迷,是不应忘记的历史经验。③不断创新的数字技术是人类可持续发展的重要条件,也为新时代国土空间规划发展壮大赢得了不可限量的创新空间。

吸收、消化、创新——中国城市规划理论与实践的探索

王凯(中国城市规划设计研究院院长)

改革开放40多年来,中国规划界在不同阶段受到了西方规划理论的诸多影响,开展了多样化的规划实践探索。随着探索的不断深入,中国规划界也开展了理论方法的创新,对国际规划界作出了积极贡献。

1. 过去40多年的西方规划理论与方法吸收

改革开放初期,为适应市场经济体制改革,我国规划界加大了对传统经典规划理论的吸收。近代西方经典规划理论以及系统规划、理性规划等方法,先后被引入我国,对我国大建设时期的城市空间拓展起到了重要指导作用。此外,借鉴美国分区规划管理方法,上海虹桥新区、深圳市率先开展了我国最早的控制性详细规划实践,适应了市场经济条件下城市土地出让的开发建设要求。

20世纪末到21世纪初,为加快融入全球化,引入全球城市理论和区域增长极、产业集群等理论,对我国城市群、大城市地区的规划产生积极影响。同时,北京、广州等大城市借鉴新加坡的概念规划方法,开始制定城市空间发展战略规划。这一时期,城市扩张与自然的矛盾开始凸显,以《全国城镇体系规划(2006—2020)》为代表,珠三角、长三角、京津冀等地区先后开展了以生态优先的城镇与区域协调发展规划。

2010年后,可持续发展成为国际共识,联合国2015年通过《2030年可持续发展议程》,纽约、伦敦等大城市的规划均强调气候适应性应对策略。中国和新加坡政府合作在天津开展生态城市规划实践,探索低碳城区建设模式。近年来,伴随着我国城镇化进入中后期,人居环境品质提升成为关注重点,气候适应、全龄友好、智慧城市等西方理念对我国规划起到重要影响。

2. 既有理论探索对我国城市发展的积极作用

一是优化城市空间布局。西方经典规划理论为我国城市的

功能分区和空间结构规划提供了科学依据。如深圳经济特区总体规划确立了富有弹性的带状组团空间结构,为城市的快速发展预留了空间。卫星城理论、边缘城市理论等为我国的新城新区的选址与规划建设提供了方法与思路。

二是促进产业集聚与发展。全球城市理论让我们认识到中国城市在全球经济体系中的定位和作用,对于各城市制定面向外向型经济的产业发展战略起到积极作用。产业集群理论提出的专业化分工和集群布局方法,引导了我国大城市CBD的规划和建设,为吸引大量生产性服务业奠定了基础,同时也为都市圈和城市群的区域产业分工协作和各类经济要素合理布局提供了支撑。

三是对城市集约发展的作用。可持续发展理念的引入,促使我国城市规划更加注重资源节约和环境保护。如在人居环境条件分析基础上,提出了“气候区划-人口规模”的“双因子”规模调控方法,为合理引导城市、县城发展建设起到积极作用。同时,引入控制性详细规划方法,保证了城市建设的有序进行,提高了城市土地的利用效率。

四是提高基础设施利用效率。从区域竞争力角度提升了中心城市在全球的交通枢纽与门户地位,并促进了区域内基础设施的共建共享。近20年来,我国开展了一系列的航空、铁路枢纽等重大基础设施协同规划,以及与城市轨道和快速交通的统筹布局,极大提高了综合交通运输的效率。

3. 面向中国式现代化的规划理论探索

西方规划理论方法对我国区域和城市的发展起到了积极作用,但我国复杂的自然地理条件、历史文化特色和城镇发展特征也决定了西方的理论方法难以完全适用。与主要西方国家相比,我国城镇化发展面临的问题更加复杂,可持续城镇化面临的挑战更加艰巨。因此,在吸收和消化西方理论方法的基础上,应不断探索适合我国国情的特色规划理论方法。为此,从理论和规划体系方面提出如下两点建议。

①探索中国特色的城市和区域可持续发展的规划理论方法

面对我国区域差异化显著的基本特征,探索构建“精准适配”的规划理论方法,为推动不同时期城镇化的可持续发展提供解决方案。在快速发展阶段,面对城镇无序建设、资源环境破坏等问题,在吸收西方理论方法、推动经济发展和生产力布局的同时,从宜居和安全等维度开展自然本底的精准分析,为大规模的城镇扩张和新城新区选址建设提供科学依据,实现城镇与自然环境的适配;当城镇化发展进入中后期,应通过精准分析和评估存量空间的价值,开展创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧等多维度价值导向下空间资源的差异配置和空间场所的精细设计,实现城镇空间与功能、价值的动态、理性、精准适配。

②城市规划体系应动态适配不同发展阶段的需求

在效率优先、集约紧凑原则上促进了全国城镇的“一盘棋”规划建设。党的十八大提出的生态文明理念,进一步推动了城镇与生态、农业空间的合理优化。随着城镇化步入中后期,为推动城市高质量和内涵式发展,以推进城市更新为重要抓手,

应尽快建构面向创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧等目标导向的规划体系。同时,应对高质量人居环境建设需求,构建人居环境“营建”标准体系,特别是在安全防灾、精细化空间服务、基础设施和园林绿化提质、信息技术赋能等方面制定工程建设标准。此外,城市不仅是人们生产生活的物质空间载体,而且是承载文化和精神交流的场所。在我国的城市规划理论与实践,应始终将人文价值贯穿其中。文化保护与传承规划既是中国传统“天人合一”理念的弘扬,也是新时代精神文明现代化城市建设的关键。

总体来看,中国规划界一方面不断消化吸收西方规划理论,另一方面开展中国特色的理论创新,把中国实践与经验向世界分享。未来,中国城市规划应将始终坚持“世界眼光、国际标准、中国特色、高点定位”,以期在国际规划领域发展进步提供更多中国智慧。

新时代城市规划工作的总体思路和基本路径

汪光焘(原建设部部长,第十一届全国人大环境与资源保护委员会主任委员,高级工程师)

依据《城乡规划学名词(2021)》,城市规划与城乡规划是同义词,本文统一用城市规划来阐述。中国现代城市规划理念不是简单地引入与传统的关系,而是全过程的融合,具有突出的时代性和阶段性特征,还深刻影响了国家政策制定。

1. 基本观点

中国的“天人合一”与“道法自然”哲学思想,主张遵循自然法则,植根于中国城市的规划之中,营造了中国古代城市丰富多彩的空间形态,创造了富有中国传统文化内涵和意义的城镇和乡村,形成了人与自然和谐交融的人文景观、人居环境以及和谐的邻里关系。“其价值在今天社会背景下显得更加突出”,“其对人与自然、人与人之间关系的理解是我们构建一个和谐持续发展社会的重要理论源泉”。

改革开放以来,中西方交流显著增加,对中国城市规划的影响可归纳为“四个理念、一项方法”:四个理念分别指系统论思维、城市化、区域化、市场化,一项方法指定量化研究方法。

系统论思维在城市规划中的应用始于美国,广泛应用于英国,旨在将原有经验分析和空间设计的城市规划转变成理性分析和规范化的工作流程。钱学森先生也强调系统论不只是方法,而是将城市作为一个大系统来研究思考。城市化(亦称城镇化)指人类生产和生活方式由乡村向城市的转化发展全过程,促使中国实施市带县行政体制改革,城市政府职能上实现统筹城乡,建立了市域城镇体系规划;区域化引入国外“都市区”“都市圈”“城市群”等概念之后,促进了跨行政区域协同发展,建立了全国和省域城镇体系规划;市场化借鉴国外境外实践,建立土地和水等自然资源有偿使用制度,与我国市场经济体制改革密切相关,成为调控资源高效利用和保护环境的手段。土地有偿使用还成为地方财政的重要来源,极大地影响城市规划工作;定量化研究方法伴随着数字技术发展,大数据、人工智能、云计算、物联网等信息网络技术的成熟,数据与模型驱动的城市

研究得到快速发展。

需要特别强调的是,中国城市规划从一开始就在努力探索适应中国社会发展。以周干峙先生(1930—2014)为代表的第一代中国城乡建设事业的开拓者,为适应社会主义建设、改革和发展的需要,放眼世界思考中国未来,在有生之年努力探索不同历史时期、发展阶段和体制条件下的城市规划理论和方法,最近出版的《周干峙文集》是真实记录。

2. 关于新时代城市规划工作的思考

理念是行动的先导。党的十八大标志着我国进入建设中国现代化的新时代,城市现代化是必然要求。2015年中央城市工作会议提出了“一规律、五统筹”,开启了新时代城市工作基本思路和科学方法。时隔10年的2025年,中央再次召开城市工作会议,面对城镇化和城市发展新阶段,提出城市工作要深刻把握、主动适应形势变化,提出“一优化、六建设”,走出一条中国特色城市现代化新路子。

习近平总书记强调建设现代化人民城市。中国式现代化坚持城市现代化和乡村振兴同步,确定了中国式现代化城市目标的路径,明确了城市发展的价值观和方法论,深刻揭示了中国特色社会主义城市发展规律,深刻回答了城市建设发展依靠谁、为了谁的根本问题,以及建设什么样的城市、怎样建设城市的重大命题。

这一时期,规划体系的不断完善,初步形成了主体功能区制度体系、“五级三类”国土空间规划体系,健全国家经济社会发展规划制度体系,强化规划衔接落实机制,发挥国家发展规划战略导向作用,强化国土空间规划基础作用,增强专项规划和区域规划实施支撑作用,为新时代城市规划工作奠定基础。

新时代城市规划工作的总体思路:坚持人民城市人民建、人民城市为人民,将满足人民群众对美好生活的向往作为城市规划工作的出发点和落脚点,全面提升城市规划、建设、运营、治理融合水平。

基本路径:加强党的领导,以城市更新为抓手,坚持人口、产业、城镇、交通一体规划,健全城市规划体系,推动城市高质量内涵式发展。

主要内容:一是从关注人口总量转向关注人口构成。应对减量化、老龄化、少子化的挑战,针对外来人口市民化的更高要求,从居民生活需求出发,持续提高公共服务均等化水平。二是统筹高质量发展和高水平保护。坚持习近平生态文明思想,优化开发保护格局,推动发展方式绿色转型,实现资源集约高效利用。三是以促进创新和合作为目标构建城市创新生态。激发城市动力和活力,为塑造新产业新业态新模式提供新空间,助力新质生产力发展、助推城市产业转型升级。四是推进土地混合开发制度。改变单一功能和用途管制的用地方式,鼓励用途兼容、功能混合,使空间走向多样化、多功能的使用。五是改革城镇体系规划优化城市体系。不简单用通勤识别都市圈范围,而是以有利于形成产业链、供应链划定经济功能区,有利于推进以县城为重要载体的城镇化,实施经济管理权限与行政区适度分离改革。六是通过数字化和智慧化推进城市的规划建设

治理运维一体化。发挥好信息赋能规划和定量研究优势,提高治理体系和治理能力现代化水平。

向先进和文明学习是我们的长期使命

李晓江(中国城市规划设计研究院原院长)

参与城市规划研究设计工作40年,本人没有机会系统学习和研究国外城市规划理论,但在诸多政策研究、技术标准研究、规划设计项目实践中,一直体会到发达国家先进文明的价值观、理念和方法给予中国的现代化和城市发展的很多启发和帮助。

1986年,本人参加英国文化委员会资助的赴英学习培训,了解了英国城市规划从物质空间规划转向发展政策性规划的变革过程,学习到英国规划中对人口、就业、阶层分化等社会问题的重视,对社会工作、住房、弱势/残障人群的关注。

1995年,本人作为中方专家组长参加了世界银行、亚洲开发银行、建设部的“中国城市交通发展战略研究”。研究的重要产出《北京宣言》提出了城市交通发展四项标准:“经济可行性,社会可接受性,环境可持续性,财政可承受性”;提出“交通的目的是人和物的移动,而不是车辆”,“交通的收费和价格应当反映全部社会成本”等先进理念。研究已经关切到城市空气污染中PM_{2.5}排放,比国家关注早了20年。研究还促成了在燃油零售中增加1元燃油环境税。这项研究深刻影响了城市交通学术的发展,出版的成果多年来是一些专业人员的“枕边书”。

1996年,本人作为世界银行咨询专家参加孟加拉国达卡城市交通项目,在达卡的工作以及与联合国亚太经社委员会的深度交流使本人认识到,国家的工业化、城镇化进程并不能自然地实现社会共同富裕和公平正义。后来本人开始持续关注城市发展和交通领域社会公平和消除贫困问题,关注非正规经济和非正规空间。

1998年,本人主持珠海城市总体规划,针对珠海、珠三角发展特点和亚洲金融危机冲击,邀请了卡迪夫大学Bruton教授,英国规划督察总监Bruton夫人,香港大学王缉宪、黄良会先生,同济大学留学归来的唐子来、吴志强、杨东援等老师加盟,比较系统地借鉴了国际和香港的理念与方法。先进理念与方法引进让珠海总规成为第一个获得国家勘察设计金奖的总体规划。

2000—2002年,本人主持了“中德城市轨道交通标准化研究”,系统地认识到德国理念、方法和实践的珍贵价值。后来以德国标准体系为参照,建立了中国城市轨道交通标准体系,编制了全国第一部全文强制性条文的《轨道交通运营标准》。

2015年,本人作为中国环境与发展国际合作委员会(国合会)第五届中方委员,主持与荷兰基础设施部、德国环境署合作的“生态文明的城镇化”专题政策研究项目,系统地引进了可持续发展理念和技术方法;把中国政府提出的生态文明、美丽中国等理念与国际社会可持续发展的主流理念做了很好的融合,丰富了我国城市可持续发展理论和知识体系。

2019—2024年,本人作为国合会的特邀顾问,先后主持了5个关于气候应对的国际合作专题政策研究。与世界经济论坛的合作完成的两期气候减缓/绿色低碳研究中,研究发达国家从能

源危机开始的城市可持续发展的进程与阶段特征,引入绿色技术全生命周期减碳与财务评估,关注城市食物生产的重要性和可行性。进而,在4个城市5个社区开展了生活领域/社区层面的碳计量分析,识别碳排放的构成,以及与生活、居住水平、家庭结构、住房属性的内在联系,预测未来居民美好生活需要可能产生的能源需求/碳排放的水平,设计针对不同类型社区绿色更新的技术集成,绿色生活方式倡导方案。

在与荷兰环境评估署、三角洲研究院、美国大自然保护协会合作完成的三期气候适应研究,涉及超大尺度的长江流域,中观层次的嘉陵江、太湖、珠江口、成渝地区。在流域层面,比较研究亚马孙、赞比亚等国际河流气候适应策略,分析气候长周期变化趋势、气象灾害风险,灾害防御的脆弱地区和气候韧性的弱势群体。在城乡建设气候适应研究中,借鉴2021年欧洲“水炸弹”的教训,引入气候适应能力系统评估,气象灾害应对的“预防、抵御、恢复、变革、长期适应”五大能力建设的总体策略。

本人以为,国外理念和方法的本土化并不是一项专门的任务。中国有历史悠久的社会文化体系,以及固有的政治制度和治理模式,任何引进的理念和方法必然会被文化和治理体系吸引或排异;随着社会的发展进步,吸纳或排异的内容也会不断变化,无须人们杞人忧天。

40年来,中国创造了工业化、城镇化和摆脱贫困的奇迹,但也付出了高昂的社会、环境和文化代价。在工业化、城镇化的“下半场”,需为这些透支的代价作出补偿。既不要妄自尊大,以为已经解决了所有问题;也不要妄自菲薄,毕竟我们已经实现了发展的跨越。中国的现代化还有很长的路要走,学习先进文明的理念和方法是我们的长期使命!

从“中国化”吸纳到“中国话”建构

李百浩(东南大学建筑学院教授)

中国近现代城市规划的发展,从早期现代化探索至新中国成立后借鉴苏联规划经验,本质上是一个持续吸收并转化外来理论的“中国化”过程。改革开放以来,城市面貌的深刻变革,不仅仅折射出规划理念与方法的重要作用,更标志着中国城市规划正逐步从对外来理论的“中国化”吸纳,转向立足本土语境的“中国话”建构。这一转变既重塑了中国的空间布局,又体现出改革开放进程中城市规划的价值追寻。

改革意味着开放,而开放则始于引进。1980年代以来,面对以经济建设为中心的战略部署,学界通过译介著作、国际会议、海外考察以及国际方案征集等途径,系统引入欧美主流的城市规划理念与方法。从“田园城市”“光辉城市”到“城市区域观”“有机疏散论”,再到“新城市主义”与“生态城市”思潮,诸多西方理论成为中国规划实践的重要参照。功能分区、新城建设、土地有偿使用、分区制(Zoning)等理念,作为关键的规划工具,助推中国在市场经济转型中初步建立起现代城市规划体系。改革开放初期的新城市空间规划(如开发区)就是典型代表,其规整路网、明确的功能分区,高效地支撑了

“经济城市”的发展目标,但也埋下了“千城一面”的隐忧。

随着开放的深入,更多元的规划理论被引入国内。西特(Camillo Sitte)的“艺术城市”理念引发对城市历史文脉与现代建设关系的反思;芒福德(Lewis Mumford)的“文化城市”观批判了功能主义至上的城市空间模式;凯文·林奇(Kevin Lynch)的“城市意象”理论推动了认知层面的城市空间分析方法的应用;道萨迪亚斯(C. A. Doxiadis)的“人类聚居学”则为中国“人居环境科学”理论的研究提供了启示。这种“中国化”的吸纳,其重大意义在于以开放姿态实现了城市规划的“现代启蒙”,打破了以往工程思维和单一功能分区主导的规划范式,推动城市规划从“物质设计”逐渐转向“公共政策”和“空间治理”,提升了规划的科学性与规范性,从而支撑起人类历史上规模最大、速度最快的城市化进程,为中国数亿人口安居提供了物质空间框架。

然而,这些源于西方语境的理念与方法,在应用于中国——一个社会制度、文化传统和发展路径均有显著独特性和差异性的语境时,也日益显现出局限性与不适应性。主要表现有:一是规划对象与空间尺度。西方的狭域型城市政区体制决定了其“单个城市、市域-城区”的规划内容与方法,而中国自1983年实施“市管县”体制后,需发展出适配广域型市政区、以“群体城市、市域-城市-城区”为对象的“区域-城市”空间理论与方法体系。二是理论理解存在表层化倾向。如对欧美郊区新城的借鉴,往往着眼于空间形态,未能深入理解其背后真正的意图——通过严格的土地利用控制规划维护中产阶级的房地产价值。三是中西城市空间文化本底不同。如基于西方城市形态总结的二元“图底理论”,难以直接套用于中国蕴含“灰空间”与传统院落结构的都市肌理,需拓展为“图—衬—底”等更贴切本土的三元空间分析模型。

正是这些现实困境,激发了中国城市规划的主体性意识,推动其从“学习者”向“创作者”转变,从外来理论并本土化的“中国化”吸纳迈向“中国话”的体系建构——以本土思维和话语回应规划中的哲学、文化、治理、技术议题。如“人民城市”等理念的提出,“一带一路”、南水北调、高铁网络、平陆运河、国家中心城市体系等重大工程与战略,以及区别于西方城市化路径的城镇化模式、不同于美国分区制的控规方法、强调整体保护的历史文化名城保护制度等实践,共同体现出正在重构以“中国思维”为内核的规划价值取向。

应该认识到,从“中国化”吸纳到“中国话”建构的转型虽已起步,但仍任重道远。未来中国规划的“中国话”体系建构,应在批判性吸收国际经验的基础上,深入推进中华传统规划遗产的现代转化,并持续探索与中国特色社会主义市场经济相适应的规划理论与方法。唯有如此,才能真正构建起立足中国、面向世界的城市规划新范式。

城市规划理念的引入与本土发展:城镇体系理论与规划实践

曹广忠(北京大学城市与环境学院教授)

1980年代以来的快速城镇化进程中,我国新增城镇人口在

各级各类城镇快速集聚,促进了城镇体系的发展和重构,原来以行政层级为主要特征的城镇等级结构逐步转向适应市场规律和开放格局的城镇体系。与实践需求同步,我国学者引入西方城镇化和城镇体系相关理论,开创性地开展了城镇体系规划实践探索,城镇体系规划随后被纳入我国的法定规划。城镇体系规划作为一种指导实践的规划技术和公共政策,在我国城市发展最快、城乡要素结构变动最复杂的时期,对区域城镇体系的功能组织、空间安排发挥了重要的引导作用。

1. 城镇体系规划是我国规划实践中卓有成效的创举

1978年开始的农村改革和1980年代启动的城市改革拉开了城市规模和数量快速增长的序幕。为发挥中心城市带动作用,1980年代初我国再启市领导县体制,城镇间关系的协调遂成为区域发展中的重要任务。学者们结合西方1930年代兴起的区域视角下的城市研究和1960年代、1970年代活跃起来的城镇体系理论,对我国城镇化和城镇体系的大量探讨,为城镇体系规划实践探索提供了理论方法基础。关于中国城镇体系规模分布规律及演变历程、职能结构类型和空间格局特征等方面的大量研究,支撑了城镇体系规划实践,而城镇体系规划实践和理论方法总结则进一步促进了城镇体系研究。

与城镇体系内容相关的规划实践探索在我国起步较早,如1950年代的区域规划和1980年代国土规划中的“城镇布局”专题内容中,已有城镇体系规划的雏形。专门的城镇体系研究和规划实践随后在改革开放后逐步开展起来,成为我国快速城镇化时期应运而生的一项规划创举。1989年颁布、1990年开始实施的《中华人民共和国城市规划法》将城镇体系规划纳入法定内容,明确了城镇体系规划的法定地位,也标志着城镇体系规划在引导城镇有序发展方面的作用和效果得到了高度认可。

2. 我国的城镇体系规划在实践中得到不断发展

我国学者结合规划实践,对城镇体系规划理论方法的研究总结,逐步明确了城镇体系规划的技术内容。继《城市规划法》明确规定城镇体系规划的法定要求之后,1994年建设部发布的《城镇体系规划编制审批办法》和1995年建设部印发的《省域城镇体系规划报审工作的要求》对城镇体系规划的内容和程序提出了具体要求。2008年开始实行的《中华人民共和国城乡规划法》也明确将城镇体系规划纳入法定规划内容。很多省份和地市编制了地方性的城镇体系规划编制技术文件。

在从理论引入到本土化规划实践的过程中,我国的城镇体系研究和规划内容也不断发展。从改革开放初期的以经济建设为中心,到科学发展观,再到生态文明和“五位一体”发展思想的贯彻,我国的区域和城市发展理念也在发展变化。从全国各地多轮城镇体系规划的内容和技术要求来看,关于用地协调、生态环境保护等方面的内容逐步强化。城镇体系规划内容的拓展和规划重点的变化,体现了我国发展观的转变和时代要求。

3. 城镇体系面临新的理论挑战与实践需求

近年来我国将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等融合为统一的国土空间规划,实现“多规合一”,建立了国土空间规划体系。在不同尺度的国土空间总体规划内容中,协调

城镇与区域的关系、城镇间的关系,依然是重要组成部分。在生态文明建设、“双碳”目标、国土空间高质量发展等新时代发展要求下,在城镇化后期的城乡发展中,城乡结构和城镇体系结构的优化,需要在遵循城镇体系演变基本规律的基础上给予科学合理的规划引导。

与前几十年我国绝大多数城镇呈增量变化的情况相比,城镇化后期的城镇结构和聚落体系变化更复杂。因此,认真研判城镇发展趋势和科学施策引导城镇体系健康发展,在我国空间规划中,已成为新的重要议题。从典型地区的空间发展态势来看,比如城市群地区要素密集、联系紧密、矛盾集中,城镇间分工协作关系更加复杂,在很大程度上与传统城镇体系理论中的一般结构特征不同,需要进行深入研究。

从信息化、智能化和快速交通等新技术应用的趋势性影响来看,人与自然的互动形式、城乡生产生活和经济社会联系方式及结构关系正在发生深刻变化,既有城镇体系理论很大程度上需要再发展。同时,日新月异的智能化技术也为城镇体系研究提供了新的手段。

剖析中西差异,构建中国本土城市规划理论

张京祥(南京大学建筑与城市规划学院教授,中国城市规划学会常务理事)

2015年中央城市工作会议提出:要认识、尊重、顺应城市发展规律。然而,城市发展规律表现出远比纯自然规律的复杂性,城市发展既受国际普遍性规律的作用,又受到一个国家具体国情的深刻影响。城市规划理论的建构一定是要基于对城市发展规律的认知与掌握,因而没有放之于四海皆准的城市规划理论。事实上即使在一个国家内部,其城市规划理论方法也应该随着经济社会发展与时俱进而非亘古不变。

毋庸置疑,改革开放以后中国大量引入西方城市规划理论与方法,将之用于应对高速经济发展、快速城镇化大潮中的城市问题,并在城市规划建设实践中取得了大量的成绩。但与此同时,西方城市规划理论方法在中国实践中的运用也表现出了诸多的不适应性,或可谓之“南橘北枳”。笔者认为,导致上述不适应性现象的主要原因有以下几点。

①发展环境与阶段差异。西方现代城市规划理论是建立在从工业化到后工业化进程之中的,前后延续了100多年时间,在经济社会发展的不同时期表现出明显的阶段演进特征。但是,中国在改革开放后经历了一个快速的时空“压缩城镇化”进程,而且在短短的三四十一年中同时叠加了工业化、后工业化、信息化、全球化等多种环境的影响,其城市发展中遇到的问题与挑战要远比西方国家复杂,这就导致西方规划理论方法难以完美解释、有效解决中国城市发展中的诸多问题。

②制度环境与体制差异。现代西方城市规划理论的产生与发展,是基于公民社会、私有产权制度、市场经济、分权化治理等基本制度环境的。但是,中国城市发展所处的制度环境、城市运行的体制机制与西方国家有很大的差异,例如西方城市普遍实施的区划(Zoning)虽然1980年代末被中国引入并改造

为“控制性详细规划”，但是我国的制度基础、管控内涵与实施机制都与Zoning有很大的不同。

③资源与疆域尺度差异。西方国家的自然资源条件普遍要比中国宽松，而且绝大多数西方国家的疆域尺度都无法与中国相比，人口总量、城市规模也与中国相差巨大。这些客观的差异也导致许多西方规划理论（例如城市总体规划、生态规划、交通规划等）在中国城市环境中就难以简单照搬运用，在具体规划实践中必须针对中国实际情况进行适应性的调整。

④社会文化价值观差异。资本主义制度与社会主义制度、分权化传统与大一统国家理念、个人自由追求与集体主义理念等社会文化价值观方面的差异，同样深刻地影响着中西方城市规划理论的价值导向。这些差异导致中西方城市规划理论方法的出发点、关注侧重点等都不同，例如同样的“城市治理”（governance）在中西方环境中就存在着明显的区别。

简而言之，在中国改革开放以来的相关研究与实践中，西方规划理论方法总体表现为“局部适用”，中国对之进行了很多适应性改造与创新，例如城镇体系规划、控制性详细规划、城市治理与公众参与等理论方法都是如此。如今，当中国经济增长与城镇化高潮褪去，当国家提出一系列新发展理念与价值追求，当我们致力中华民族伟大复兴并向世界贡献“中国方案”时，如何建构“中国本土”的城市规划理论与方法，就成为我们必须回答的时代使命。

由上所述，笔者认为中国本土城市规划理论的建构要基于几个重要的来源。

①发达国家理论借鉴。工业革命以来，发达国家城市发展中经历的总体历程及其所遇到的许多问题，也是中国无法回避的。在此基础上形成的西方城市规划理论方法是人类社会发展与文明的共同成果，无论是先进经验还是历史教训，我们都必须认真学习、借鉴与扬弃。

②历史文化基因传承。无论是坚定“四个自信”还是向世界贡献“中国方案”，首先都离不开“文化自信”。城市空间是历史与现代、经济与社会等多维多重发展的叠合投影，作为一个文明古国，中华民族的历史文化基因与价值观、中国传统的山水人居环境观与营城模式等，当然都应该成为建构中国本土规划理论的重要基石。

③国情环境条件影响。中国本土规划理论的建构，还必须基于对中国资源环境、人口规模及庞大疆域尺度等国情条件的深刻把握基础之上。毫无疑问，“中国式现代化”的基本内涵及最新中央城市工作会议中提出的“中国特色的城市现代化”，都为我们建构中国本土规划理论指明了基本方向与行动遵循。

④中国特色治理体系。城市规划是国家治理体系的重要组成部分，中国本土城市规划理论的建构当然也不能脱离中国特色的治理体系。社会主义核心价值观、中国特色的政治制度、公有制为主的经济环境、政府对公共资源的有力配置等，都在深层次塑造了中国特色的本土城市规划理论方法。

中国城市规划中的理念引入与本土发展：以社区为例

李志刚（武汉大学城市设计学院院长、教授、博导）

改革开放以来，伴随全球化、市场化和城市化的快速发展，我国城市规划逐步建立了较为完整的制度与实践体系。在此背景下，西方规划理论和方法被大量引入，其中社区是一个典型例子，涉及居住空间、社会空间和在这些空间尺度上的规划、设计与参与。总体而言，社区概念及理论的引入推动了中国城市规划的现代发展，但其应用中也面临着一些局限与挑战。

就社区而言，其概念由社会学家费孝通先生最早引入，其能指和所指则与英文中的community、neighborhood等类似，一直充满讨论及辩论。尽管在内涵和边界界定上一直存在争议，但社区概念及其规划应用无疑在新时代得到快速发展，典型如完整社区、社区规划、儿童友好社区等。社区概念与社会空间概念密切相关，均指向人所使用和感知的空间，后者在空间边界上的所指可能也更模糊。在社区规划中，Healey等的协商式规划、Arnstein的“参与阶梯”理论被大量引用。社区营造、参与式设计、共同缔造等新方法在居住区，特别是老旧小区的微更新、微改造、原拆原建等新模式中得到运用取得成效。伴随社会空间思想的传播，Lefebvre、Harvey等提出的“空间生产”“城市革命”“空间正义”等理念也得到传播。超越经济增长、土地开发和基础设施建设等的物质空间视角，社会空间理论强调空间不仅仅是物质容器，更是社会关系的表现，不同群体在城市中的空间分布、居住模式与机会结构也是理解城市及其社会公平、空间正义的重要切入点。在居住空间尺度，新城市主义、邻里单元、15分钟生活圈等理念被引入，在重视便利性、功能主义的同时，强调了多样性、混合性、步行可达、社区公共空间和日常生活，与我国历史上的“单位大院”模式有相似性，但更强调生活品质、社会活力。此外，混合社区和公共住房等的概念和建设经验也被引入，为我国的保障房、棚改安置和租赁住房供给提供了参考和借鉴。

这些理念的引入产生了诸多积极影响。第一，它们响应了中国规划界对社会问题及其“空间化”问题的高度关注。市场化下的空间分异、社会分层现象揭示了现代城市社会的不均衡、不充分发展问题，推动住房、教育、医疗等议题成为规划话语的重要组成部分，中国式现代化城市建设对于“基本公共服务均等化”问题愈加关注。第二，依托居住空间规划，我国的城市社区环境得到大幅改善。邻里单元、15分钟生活圈等被纳入规划纲要，社区设施配置更加合理，步行与慢行系统得到更多重视，全年龄友好的社区规划、建设、治理乃至运营成为时代话题。面对城乡户籍二元割裂的现实，规划界高度关注社会融合问题，北京、上海、广州等地的保障房社区不仅大量设置共享空间，而且尝试引入公共服务共享机制，打破空间分异、避免社会隔离。第三，通过社区尺度的参与式规划实践，打破了过去“自上而下”的传统规划范式。以广州、厦门、武汉等地的“美好环境与幸福生活共同缔造”活动为例，通过“行政吸纳”和“社会参与”，贯彻“五共”理念（决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享）理念，解决了居民的急难愁盼问

题,也激活了社会组织,改善了社会网络和干群关系。

当然,这些理念的应用也面临不少挑战。就社会空间优化及实现“空间正义”而言,近年我国城市住房空间分化的趋势加剧,商品房小区、保障房小区、城中村等的空间分异明显,社会融合尚未实现。在居住空间层面,邻里单元、15分钟生活圈在实践中易被简化为设施清单和量化指标,忽略日常生活的复杂性、忽视社会互动的重要性。在高房价、学区化和市场分层背景下,差异化社会群体混合的社区建设难以推进,部分保障房群体的空间分异存在固化趋势。在参与式社区规划上,居民的参与容易流于形式,其意见也可能停留在咨询阶段,缺乏对重大决策的实质影响。此外,一些成功的社区营造案例也多局限于示范片区,无法成为常态。面对这些问题,各地城市也进行了适应性探索,例如北京、成都等地在部分街区试行社区议事会、居民参与式预算,上海在公共空间更新中建立协商程序。这些实践虽然有限,但正在展现制度化、常态化的潜力。

进入新时代,伴随着“人民城市”理念的提出,中国城市规划愈加重视城市社会问题,对于社区及其规划也愈加关注。社区、社会空间、居住空间与参与式规划理念等的引入起到了积极作用,为理解和改善中国城市社会状况和满足人民美好生活期待提供了新视角、新工具。伴随存量时代的全面到来,这些理念的应用和本土化也面临着新的张力。面向“现代化人民城市”建设和高质量发展的迫切要求,我国的住房政策、国土空间规划需要进一步吸纳社会空间和社区理念,以城市更新为抓手,推动高质量的社区软硬件建设,重视强化公共服务均等化,建立常态化的公众参与机制,充分吸纳居民意见并转化为决策依据。通过这些外来理念的真正本土化,中国规划可以更好地服务中国特色的现代化人民城市和社区建设。

空间正义理论在中国城市规划中的应用与挑战

肖扬(同济大学建筑与城市规划学院教授)

空间正义(spatial justice)这一概念,源于20世纪中叶西方对城市危机的反思。它强调城市空间绝非一个中性的容器,而是社会关系的映射,承载着权力、财富与资源的分配逻辑。列斐伏尔(Henri Lefebvre)提出的“空间的生产”,以及哈维(David Harvey)、索亚(Edward Soja)等学者的批判地理学研究,深刻揭示了空间背后的社会运作机制。城市的空间格局并非自然而然形成,而是权力互动、资本流动与制度安排的结果。因此,空间正义不仅仅关乎住房、绿地、交通网络等资源分配的均衡,更在于规划过程是否透明,居民是否拥有参与权,文化认同是否得到尊重。近年来,国内学界逐渐超越了单纯追求经济增长的视角,将空间正义引入研究与实践之中,把它视为理解中国城市化进程中社会治理与公共政策转型的重要切口。

1. 从理念到实践:迈向空间正义的中国城市规划

在中国城市规划实践中,空间正义的理念已逐渐渗透到城市更新、公共服务配置和交通可达性等领域。例如,在城市更新与棚户区改造过程中,如何平衡开发收益与居民安置,正是一个突出的空间正义问题。部分实践显示,如果在改造过程中

能够保障原住民的合理补偿与优先安置,同时保留社区的公共空间与文化记忆,能避免“改善环境”演变为“排挤原住民”。再如,差异同样折射出空间正义的困境,教育、医疗和绿地在中心城区和边缘地带的分布差异明显。许多城市正在尝试通过政策倾斜、财政补贴甚至跨区协调来缩小差距,从而提高整体公平性。交通领域的讨论也日益强调交通网络不应只服务于高效率的经济运转,更要关注弱势群体的出行成本与便利性,使交通成为社会融合的纽带而非壁垒。值得注意的是,空间正义在城乡关系中同样面临突出挑战。长期以来,中国城乡二元结构导致资源、人口与公共服务在城市与乡村之间严重失衡。这种不平衡不仅体现在硬件配置上,而且表现在制度与政策倾斜上,农村居民往往难以平等地享受城市公共资源。近年来,随着城乡统筹发展战略的推进,一些地区通过城乡一体化交通体系建设、城乡教育医疗资源共享、基本公共服务均等化政策,尝试弥合城乡差距。但在实际操作中,资金不足、治理碎片化以及城乡人口流动带来的复杂性,仍使城乡空间正义的实现充满挑战。如何在城乡规划中同时保障农民的土地权益与公共服务获取,已成为检验空间正义能否落地的关键环节。

2. 从分配到包容:空间正义的实践困境与深层挑战

尽管如此,空间正义在中国的落地依然面临复杂的挑战。首要矛盾在于地方政府对土地财政的依赖,这种增长逻辑使得规划往往优先考虑短期收益,而忽视长期公平。权力与信息的不对称,使得政府与开发商在决策中占据主导,普通居民,尤其是低收入群体的声音常被边缘化。虽然近年来公众参与机制有所探索,但距离制度化和常态化仍有很长的路要走。更为棘手的是,当下学界提出的空间正义评价框架往往偏重“分配正义”,而“程序正义”和“认同正义”如何量化、如何嵌入政策流程仍是难点。此外,住房、交通、教育、社会保障等领域分属不同部门,导致公平导向难以落实。换言之,空间正义的问题不仅仅是一个规划议题,而是深层次的体制与治理问题。

3. 从共识到行动:实现空间正义的多元系统路径

要推动空间正义真正融入中国城市规划,需要在制度、财政、技术和治理机制上做出系统性创新。首先,应将空间正义指标纳入规划评估与政府绩效考核,例如以公共服务可达性差距、居民安置满意度等作为衡量标准。其次,财政与土地制度需适度调整,减少对土地出让的过度依赖,同时探索将土地收益部分回馈于社区的机制,以保障公共利益。再次,要通过信息公开、第三方评估与社区赋能,切实提高弱势群体的参与度,使规划过程更具透明性和包容性。跨部门协同机制也至关重要,只有住房、交通、教育等政策在空间层面实现联动,才能形成合力。最后,随着大数据与空间分析技术的发展,建立开放的城市空间数据平台,开展公平影响评估与可视化分析,将有助于让空间正义从抽象理念转化为可操作的治理工具。唯有如此,空间正义才能从学术的讨论真正走向城市发展的日常实践,成为推动中国城市更公平、更可持续的重要基石。

修回:2025-08