



中国城市规划： 重构？重建？改革？

张庭伟

China's Urban Planning: Reconstruction? Rebuilding? Reform?

ZHANG Tingwei

Abstract: The term "urban planning" encompasses multiple meanings in usage, including the urban planning system, the urban planning management system, and the urban planning discipline. The first thing in discussing about planning reforms is to clarify the objects in which the issue is discussed. Under China's new development situation, the urban planning system needs to be reconstructed, the urban planning management system is being rebuilt, while the urban planning discipline needs to be reformed but not reconstructed or rebuilt.

Keywords: China's urban planning; urban planning system; urban planning management; urban planning discipline

提 要 “城市规划”一词包含了多重含义，包括城市规划编制体系，城市规划管理体制，城市规划学科。讨论规划改革要做的首要事情是弄清讨论问题的对象。在新形势下，城市规划的编制体系需要重构，城市规划的管理体制正在重建，而城市规划学科需要改革但并非重构或重建。

关键词 中国城市规划；规划编制；规划管理；规划学科

自从2018年初中央政府明确了国土空间规划的重要性，并且组建自然资源部、由其下属的国土空间规划局统管全国规划工作以来，关于城市规划的讨论十分热烈。新形势下城市规划的地位、作用、学科发展等都是讨论的热点。有观点认为城市规划要重建，有观点认为规划范式要转换 (paradigm shift)，也有观点认为城市规划要改革但不是重构重建。笔者认为，进一步讨论要做的首要事情也许是弄清楚讨论问题的对象——因为在中文语境中，“城市规划”包含了多重含义，起码有三方面。第一，城市规划可以指城市规划的编制体系，例如在《城市规划编制办法（2006年）》中讨论的是城市规划的编制体系。第二，城市规划也可以指城市规划的管理体制，例如住建部曾经是城市规划的中央主管部门，现在规划工作转由自然资源部主管，各地的规划部门也都进行了行政管理体制的变动。第三，城市规划更可以指城市规划学科，这是城市规划专业教育及科研的核心内容。笔者认为，在新形势下，城市规划的编制体系需要重构，城市规划的管理体制正在重建，而城市规划学科需要改革但并非重构或重建。整个讨论的前提是：无论是城市规划的重构、重建、改革，应该基于两条基本原则：一是必须符合中国国情的发展方向；二是应该符合国际城市规划界已经经历的演变方向（张庭伟，2019）。

1 城市规划的编制体系需要重构

城市规划工作为人民服务，首先体现在通过编制规划文件及制定规划法规，为居民所生活城市的社会经济实践服务。城市的社会经济在发展，城市规划的编制体系必须与时俱进。规划的编制体系包括了国家认定的规划工作的范畴、内容及目标。中国原有的规划编制体系体现了1950年代以来国家对城市规划工作的要求，即在城乡土地空间规划中落实国家及城市的经济社会发展计划。规划工作的内容在《城市规划编制办法（2006年）》第七条中有明确规定：“城市规划分为总体规划和详细规划两个阶

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.201903002
文章编号 1000-3363(2019)03-0020-04

作者简介

张庭伟，美国伊利诺伊大学（芝加哥）城市规划系荣誉退休教授，
dr.twzhang@gmail.com

段。大、中城市根据需要，可以依法在总体规划的基础上组织编制分区规划。城市详细规划分为控制性详细规划和修建性详细规划。”这样的总体规划到详细规划，进一步细分为控制性详细规划和修建性详细规划的编制体系有其合理性，适应于当时的国情，为城市建设作出了贡献。但是这个体系不再能够满足2018年中央政府“将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划”的新要求。因为中央政府的目的是“要科学布局生产空间、生活空间、生态空间，体现战略性、提高科学性、加强协调性，强化规划权威，改进规划审批，健全用途管制，监督规划实施，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用”（参见新华网，引用日期2019-01-23）。要求建立一个从国土空间规划到其下的各种空间规划、最后落实到城市管治的全方位大一统体系，而新体系将成为中央政府城乡建设领域的工作抓手，更好体现中央政府的意愿。例如，国土空间规划中要求保证落实生态保护、基本农田、城镇开发边界三条红线，反映了中央政府对生态环境、粮食生产、城镇用地的关注及期望。现有的城市规划编制体系偏重于地方层面的土地使用及城市建设，服务于地方的经济发展，对整体国土的全面发展考虑不够，也缺乏落实国家要求的执行机制。因此有规划学者提出“需要全新的规划体系”，应该指需要全新的规划编制体系。

目前国家宏观的国土空间规划已经有相当进展，在国家层面国土规划的指导下，如何进行市县层面的城市规划工作？如何把比例尺几万分之一的国土空间规划图，落实到几千分之一的城市设计图？这是当前规划界普遍关注的课题。笔者认为，地方层面规划的编制内容应该覆盖经济、社会、生态，及社会服务管理四方面，建议其构成如下。

第一，资源整合规划。包括人口资源的分析及预测；基本自然资源的分析及保护（土地，水，空气质量的底底及保护规划）；不同空间层面（区域，

城市群，城市）的交通设施规划；城市公共财政的分析及分配（各地区建设资金的需求及投资规划）。这个工作应该以地理信息系统为基础，利用大数据技术，能够显示动态变化。这里部分传承整合了原来总体规划的内容。

第二，经济发展规划。包括本市经济结构的分析及规划；本市与周围城市群的经济协作规划；经济要素的分析及规划（主要是资本要素中民间、国资、外资构成；以及劳动力要素中就业需求及劳动力供应的分析及规划）；经济空间用地的分析及调整规划（土地空间要素中工业企业及农田农村空间问题）；可持续经济发展政策。这里延续了区域规划的内容，同时部分传承了原来战略规划及总体规划的内容。

第三，社会发展规划。包括社区发展规划（微更新等）；住房规划（商品房、公租房、老年公寓等的需求及配置）；城市空间设计（健康型、老年及儿童友好型、历史文化保护地区等）；公共服务设施规划：城中村及棚户区改造升级；废弃物处理；教育设施的空间布局（公立、民间、外资机构）；医疗设施的空间布局（公立、民间、外资机构）。这里部分工作传承整合了原来详细规划、城市设计、历史保护规划等内容。

第四，城市管治规划（主体是规划管理部门）。主要工作是制定增强了社会及生态考量的控制性详细规划、修建性详细规划、城市设计导则（以上都属地方性法规）；城市管理中大数据的应用；参与性城市管治机制（smart governance）的建立及运作；城市群协作机制的建立及运作（建立制度机制）。这里部分工作传承整合了原来控规和城市设计的内容，以及区域协作的内容。

最后的工作成果既有规划文本及图纸，也有法规及制度。由于新的规划编制体系正在形成过程之中，这样一个“城市综合发展规划”的编制体系具有承前启后的作用，带有转型期规划体系的特点：它包括了规划工作者熟悉的内容，也加入了新因素，适合于当前及未来相当时期的需要。当然，这个体系应该在工作中继续改进，为未来更加完善

的规划编制体系打下基础。

2 城市规划的管理体制正在重建

2018年3月，根据第十三届全国人大批准的国务院机构改革方案，新组建了自然资源部，其所属的国土空间规划局主管城市规划工作，职责包括推进主体功能区战略和制度，组织编制并监督实施国土空间规划和相关专项规划等（参见自然资源部门户网站 www.mnr.gov.cn）。国家机构改革的根本目的是优化行政组织结构，转变政府职能，加强政府在公共服务、社会管理、经济调节方面的责任。通过行政体制调整合并，加强对城市规划及城市社会管理的领导是改革目标之一。一年来，规划管理体制的重建已经从中央部委推进到地方城市，所以管理体制的重建问题已经有了明确的答案。一些讨论所说的城市规划需要重建，应该主要是指规划管理体制的重建。如前所述，城市规划的改革、规划体制的重建应该基于两个前提：必须符合中国国情，也应该符合国际城市规划界已经经历的演变方向。正在进行的规划编制体系重构、规划管理体制重建都顺应了当前中国国情的变化。于此同时，规划管理体制改革也应该参考国际城市规划界的经验。2015年4月，联合国人居署公布了《城市与区域规划国家准则》（下文简为《准则》）。这个文件代表了当前国际人居规划界对城市与区域规划发展方向的共识，为各国提供了城市规划工作的重要参考框架^①。《准则》对城市与区域规划的定义和范围、城市政策和治理、可持续性、城市与区域规划的要素、实施和监督提出大量建议。《准则》认为：“城市与区域规划，从本质上讲是一项对未来的投资”，应该“推动将空间规划作为一种促进机制和弹性机制……应以参与性的方式制定空间规划”，“空间规划不只是不同空间尺度的产品（规划方案、相关规则和法规），更是一个过程（制定、修改和实施规划的机制）”（同上，p5，p8）。一再强调规划工作作为一个过程，不仅仅是从上而下的制定文件，尤其有赖于政

府和社会各界的互动协商，所以社区由下而上的参与十分重要。

参考一些发达国家城市管治的经验及人居署的建议，可以发现，为了落实城市规划的管治功能，城市规划管理体制应该下沉，力求扁平化，特别应该和社区发展结合。例如，笔者曾经介绍过美国西芝加哥市（City of West Chicago）的社区发展部，其职责不仅包括了社区发展，而且涵盖了城市未来发展、当前建设、物业维修和地区更新规划等方面的指导功能，由规划和区划法规、法规执行、管理商业建筑许可证、历史建筑保护等规划的职能部门组成^②。将城市规划和社区发展结合的做法，也许可以供参考（张庭伟，2019）。

3 城市规划学科应该改革但不是重构或重建

在任何国家，随着国家发展阶段的演化，国家发展目标的调整是常态，对规划工作的要求有变化也是常态，规划工作必须不断改革、作出应对更是一种常态。城市规划学科为城市规划工作提供理论基础、方法技术及职业教育，当然应该与时俱进，以便更好服务于国家要求。但是另一方面，一切学科自身的工作范式都有相对的稳定性和普适性。城市规划学科也一样，并不是说国家发展的每个阶段性变化就需要规划学科的工作范式发生一次转变。比如医生面对不同的病人，可能是由于各种疾病，也可能仅仅是身体生长过程的自然变化，情况不同，医生提出的对策当然不同，但这不等于医生的工作范式要由此作出根本改变，或要应对不同情况重建医学学科。医学作为一门学科会无疑会不断的更新改革，但经过上百年发展形成的医生的基本工作范式——自预防、诊断到治疗及后续跟踪——自有相对的稳定性和普适性，这个范式不会根本转变。

众所周知，城市规划学科主要由三部分组成：知识，技术，价值观。随着国家发展及城市本身的变化，这三方面都需要不断更新，尤其明显的是规划工作包含的知识结构和技术手段应该与时

俱进，不断更新。与此同时，经过近百年的实践，城市规划工作的基本价值观和工作范式也已经具有相对的稳定性和普适性。城市规划学科的基本工作范式主要指一套工作程序：通过有公众参与的调查研究，对城市现状及未来目标进行理性分析；了解居民及政府对未来的需求及愿景，努力建立各界共识；形成达到未来目标的可行方案；通过对土地使用、空间构筑、基础设施的引导、建设、管理，逐步落实方案；不断进行调查研究，取得反馈意见以改进工作。这也是国际规划界相同的工作范式。

由于社会发展，不仅中国的城市规划工作面对挑战，国际规划界也同样面对不同程度的挑战。例如自1960年代起，美国城市发生了很大变化，这些变化使美国的规划工作从规划设计，扩大为公共政策设计。现代规划作为公共政策，不得不应对社会问题（如美国社会在经济上政治上的分化）、经济问题（美国经济转型带来产业结构转型及就业问题）、环境问题等。规划必须回答物质建设所相关、所引发的社会、经济、生态影响问题，而不仅是物质建设规划一个维度。在城市内部，从创造、改造城市空间，扩大到分配、管理城市空间。因此城市规划中的社会性工作越来越多，物质性的开发规划已经减少，两者比例的变化正在加大。美国规划部门作为一个政府机构，面对的公众也发生了变化：公众不但出现两极分化，而且存在相当强的民粹主义思潮，精英决策受到怀疑及挑战。规划师的对策是走出办公室，走入基层，协调分歧，努力建立共识。

此外，美国城市建设投资来源变得多元化（公共财政减少，私有资金，众筹资金等增加），规划决策必须建立新的听证——决策模式，并且根据外部变化来调整规划法规，典型的如纽约的高线公园项目。由于投资多元化，城市管理必须承认自上而下（formal）及自下而上（informal）两种共存的管理模式（如高线公园项目中民间的“高线之友”组织），建立相应规划管理机制，以社区发展为日常规划管理重点。最后，规

划必须应对日新月异的技术对规划工作的挑战及带来的机遇。特别是处于网络/AI时代，信息越来越对称，公众掌握了更充分的信息，对城市管理者的要求更高。本来规划是为了减少发展中的不确定性，但是新技术的出现却增加了某些不确定性，因为难以预测新技术可能带来的后果。与此同时，新技术也提供了全民参与、建设大数据城市、智慧城市、参与性管治的可能性。简言之，当前的美国规划界也在变革之中。

每一次规划变革都表现出一定程度的量变，但是迄今为止，还没有出现完全改变规划工作范式的质变。回顾规划学科的核心即规划理论的演化，反映出规划学科应对外部变化的改革历程。大体而言，现代欧美规划理论的演变经历了三个过程：理性规划，倡导性规划，协作性规划。1950年代形成的理性规划模型，应对了战后大规模城市建设的需求，城市规划不再局限于依照美学原则布置建筑物，而是建立了以调查分析为中心的工作范式，但整个规划决策的过程仍然是由上而下的，是精英主导的。1960年代出现了全球性的社会变革，民权运动高涨，倡导性规划应运而生。尽管规划的基本工作模式相似，但是倡导性规划的决策乃是起始于底层民众，整个决策过程是从下而上的，由公众主导的。倡导性规划没有能长久生存，因为规划决策毕竟是公共政策，需要资金来实施，而公共财务开支必须获得议会及政府批准，规划师不是民选代表，无法获得公共财务权。最终，连提出倡导性规划的Paul Davidoff本人都转向可负担住房问题，离开了倡导性规划运动。进入1990年代后，规划界渐渐认识到规划工作受制于社会现实，而规划也是推动社会进步的一部分，规划的成功必须依靠政府、企业、社会三方面的协作，由此提出协作性规划理论。规划师的决策角色弱化了，转为组织者、协调者，协助大家建立共识，协商决策。协作性规划理论基本上是当代欧美规划界的主流。上述回顾可以看到，规划理论的演化，似乎经历了哲学上所谓的“正”“反”“合”的三段论过程：从精英决

策,到公众决策,再到上下协作决策。而几十年来,无论理论倾向有什么变化,规划的工作范式没有根本性的改变,这是客观事实。各国规划师虽然面对的问题不同,但是能够互相交流工作经验,就是建立在这样共同的工作范式基础上。

当前正在进行的国土空间规划体现了国家在宏观层面对国土资源保护、经济社会发展的战略指导。在学术意义上,国土空间规划与地理学科的关系更加密切,尤其是涉及包括工业地理、农业地理、人口地理、资源地理等隶属于人文地理的各个学科(赵荣,王恩涌,等,2006年)。这些地理学科建立理论基础的时间,比城市规划建立理论基础早得多。例如经济地理学创始人、德国经济学家杜能在1826年就出版了《孤立国》(屠能,2016年),书中提出的边际生产率理论是整个经济地理的基础。经济学家韦伯在1909年出版的《工业区位论》(阿尔弗雷德·韦伯,2011年),从生产、流通、消费三大经济活动讨论了工业生产经济区位问题,这三大活动迄今仍然是区域规划关注的主要问题。克里斯塔勒于1933年发表的《德国南部的中心地》中提出的中心地理论,更对区域经济活动的空间分布具有重要理论意义(谢文蕙,邓卫,2008年)。这些研究对于国家宏观层面的功能区规划、空间资源布局、自然资源保护等提供了重要的理论基础。

在某种程度上,可以把城市规划学科看做是一个工具箱,它所包含的知识,技术,价值观都可以作为解决城市问题的工具。同样,也可以把地理学科看做是一个工具箱,地理学科所包含的知识,技术,价值观同样可以作为解决区域问题、城市问题的工具。城市规划的初心是保护公共利益,为全体城市居民的长期利益服务,最终为了促进社会发展。而保护公共利益、促进社会发展无

疑需要各方面推动。所以城市规划生来就具有多学科协同工作的性质,新时代的国土空间规划、城市综合发展规划更需要多学科协同工作,需要规划学科、地理学科和其他各学科的专业人员互相学习,一起寻找更好的城市发展对策。

4 结论

城市规划的改革,根本上是规划理念的改革。第一,我们是唯物辩证主义者,相信周围的世界永远处于变化之中。无人可以用一个不变的“极终”方案去为一个永远处于变动之中的世界提供解决办法。好的规划之所以可以减少不确定性,增加决策的科学性,就是因为这样的规划是动态的,是与时俱进的,是可以调整的。因为未来难以预测,所以规划师必须留有余地。现在大家都说城市要有 resilience,弹性,韧性,其实全在于规划为不可预见的未来变化留有余地,而不是把一切都“规断”“划死”。第二,归根结底,规划关注的重心是人而不仅仅是空间;人类构筑空间当然是为人所用。规划应该多关注生活最丰富、人气也最旺的社区,而不仅仅是宏大叙事的大项目;要从当地实际情况出发,而不仅仅为了应对不断变化的各种指示。第三,规划师的工作方法要改革,以更多时间与各方面协作,更多参与社会实践,而不仅仅是开会、画图。第四,在规划中努力学习新技术,应用新技术。特别应该强调:一切新技术应用的最终目的是为全体人民服务,而不仅仅是为管理者和决策者服务。

按照马克思主义的基本观点,经济基础决定了上层建筑。城市规划工作制度定公共政策,属于上层建筑。当代中国的经济基础并没有改变,作为上层建筑的城市规划工作也不会根本改变,需要的是与时俱进的不断改革。

注释

- ① 该《准则》中文版见《城市与区域规划研究》,2018,10(1):1-11。
- ② 西芝加哥市社区发展部网站, <http://west-chicago.org/departments/community-development/>(Department for Community Development of West Chicago, <http://westchicago.org/departments/community-development/>)。

参考文献 (References)

- [1] 阿尔弗雷德·韦伯. 工业区位论[M]. 李刚剑, 陈志人, 张英保, 译. 商务印书馆, 2011. (WEBER A. Theory of the location of industries[M]. LI Gangjian, CHEN Zhiren, ZHANG Yingbao, translate. The Commercial Press, 2011.)
- [2] 联合国人居署. 城市与区域规划国际标准 2015[J]. 城市与区域规划研究, 2018, 10(1): 1-11. (United Nations Human Settlements Programme. International guidelines on urban and territorial planning (Chinese version) [J]. Journal of Urban and Regional Planning, 2018, 10(1): 1-11.)
- [3] 屠能. 孤立国[M]. 顾绥禄, 译. 上海社会科学院出版社, 2016. (THUNEN J H V. Isolated state[M]. GU Suilu, translate. Shanghai Academy of Social Sciences Press, 2016.)
- [4] 谢文蕙, 邓卫. 城市经济学[M]. 第2版. 清华大学出版社, 2008. (XIE Wenhui, DENG Wei. Urban economy[M]. 2nd version. Tsinghua University Press, 2008.)
- [5] 赵荣, 王恩涌, 等. 人文地理学[M]. 第二版. 高等教育出版社, 2006. (ZHAO Rong, WANG Enyong, et al. Human geography [M]. Higher Education Press, 2006.)
- [6] 张庭伟. 规划的初心, 使命, 及安身[J]. 城市规划, 2019(2): 9-13. (ZHANG Tingwei. Origin, mission, and institutional setting of urban planning[J]. City Planning Review, 2019(2): 9-13.)

稿回: 2019-04