



规划师

PLANNERS

ISSN 1006-0022
CN 45-1210/TU

中国学术期刊综合评价数据库统计源期刊
中国学术期刊网络出版总库全文收录期刊
《中国学术期刊(光盘版)检索与评价数据规范》执行优秀奖

中文核心期刊 · 中国科技核心期刊 · RCCSE中国核心学术期刊



本期主题
改革开放40年与城乡规划发展

2018

总274期 第34卷

10



期刊基本参数: CN45-1210/
TU*1985*M*A4*156*zh*P*
¥ 25.00*15000*23*2018-10

顾问单位: 中国城市规划协会
主管单位: 广西师范大学
主办单位: 广西期刊传媒集团有限公司
承办单位: 华蓝设计(集团)有限公司
雅克设计有限公司
协办单位: 武汉市土地利用和城市空间规划研究中心
武汉市规划研究院
中国航空规划设计研究总院有限公司
华建集团华东建筑设计研究院有限公司规划建筑设计院
赣州市城乡规划设计研究院
成都市规划设计研究院
重庆市规划设计研究院
西安建大城市规划设计研究院
广东省城乡规划设计研究院
沈阳市规划设计研究院
华侨大学建筑学院

深圳市城市规划设计研究院有限公司
西安市城市规划设计研究院
长春市城乡规划设计研究院
长安大学建筑学院
广州市城市规画勘测设计研究院
吉林省城乡规划设计研究院
福州市规画勘测设计研究院
沈阳新建大城市规划设计有限公司
中国城市规划设计研究院深圳分院
深圳市华阳国际工程设计股份有限公司

目次 规划师论坛

- | | | |
|----|--|---------------|
| 5 | 改革开放以来中国城乡规划的国际化发展研究 | 王兴平, 陈 晓, 赵四东 |
| 13 | 改革开放 40 年空间型规划法制的演进与展望 | 何明俊 |
| 19 | 改革开放 40 年中国城乡规划教育发展 | 黄亚平, 林小如 |
| 26 | 乡村振兴下乡村文化遗产保护的“固旧”与“维新”
——兼论改革开放 40 年乡村发展制度解读 | 张 杰 |
| 32 | 改革开放 40 年城乡规划和城市文化发展的回顾与展望 | 庞春雨, 刘晓书 |

规划管理

- | | | |
|----|---------------------|--------------------|
| 38 | 机构改革背景下长沙市级空间规划体系探索 | 谢 映, 段 宁, 江叶帆, 郑 华 |
| 46 | 深圳生态空间综合精细化治理探讨 | 陈柳新, 洪武扬, 敖卓鹤 |

规划设计

- | | | |
|----|--------------------------------------|-------------------------|
| 52 | 济宁市环城生态带规划实践 | 史衍智, 郭成利, 李士国, 卢方欣 |
| 59 | 深圳市南头古城城市修补的场所营造路径 | 刘易轩, 吕 斌 |
| 66 | 黄土台塬地貌区海绵城区建设与规划设计探索
——以西安市曲江新区为例 | 苏 毅, 柏 云, 王 晶, 王思思, 田鹏博 |
| 71 | 海岛型城镇山水空间特色营造
——以福建省东山县双东湖片区为例 | 黄明华, 梁 晨, 敬 博, 李小龙 |

规划广角

- | | | |
|----|----------------|----------|
| 77 | 中西方城市风貌研究的演进综述 | 唐源琦, 赵红红 |
|----|----------------|----------|

本刊声明

1. 本刊所发表作品均为作者观点, 并不一定反映编委会和编辑部的立场。
2. 本刊对来稿保留修改权, 有特殊要求者请事先声明。
3. 本刊对所发表作品享有中文专有版权, 请勿一稿多投。
4. 本刊对所发论文享有电子版权, 如有异议, 请事先声明。
5. 本刊现被《中国学术期刊网络出版总库》及 CNKI 系列数据库收录, 其作者文章著作权使用费与本刊稿酬一次性给付。如作者不同意文章被收录, 请在来稿时向本刊声明。
6. 本刊所截文章, 均经作者授权, 任何转载、翻译或结集出版均须事先得到本刊编辑部和作者的书面许可。
7. 限于人力和财力, 来稿一律不退, 如三个月内未见采用通知, 作者有权将稿件另行处理。

编辑出版: 《规划师》杂志社
地 址: 广西南宁市青秀区月湾路 1 号
南国弈园 6 楼
邮政编码: 530029
电子信箱: planner@21cn.net
网 址: www.planners.com.cn
电 话: 社长室: 0771-2438005
编辑部: 0771-2437582 2436290
发行部: 0771-2438012 2436285
广告部: 0771-2438011 2418728
传 真: 0771-2436269

刊 号: ISSN 1006-0022
CN 45-1210/TU
广告经营许可证: 450106084
账户名: 规划师杂志社
账 号: 45001604843052500696
开户行: 中国建设银行股份有限公司南宁云景路支行
国内总发行: 南宁市邮政局
国内邮发代号: 48-79
国际总发行: 中国图书贸易总公司(北京 399 信箱)
国际邮发代号: 4750M
定 价: 25 元(人民币)
订 购: 全国各地邮局
邮 购: 《规划师》杂志社

主编：雷翔
副主编：毛蒋兴
助理主编：陈玉 欧阳东
理事会理事长：侯百镇
理事会副理事长：徐兵
本期责任编辑：梁倩
栏目编辑：梁志霞
美术编辑：唐春意

社长：沈伟东
副社长：徐兵 熊元鑫
编辑部主任：刘芳
经营部主任：杨一虹
发行部主任：郭敬锋
设计部主任：唐春意
办公室主任：李颖

顾问编委（以姓氏笔画为序）：

马武定 王建国 王静霞 文国玮 吕斌 任致远 闫小培
李长杰 李兵弟 吴庆洲 吴志强 余柏椿 邹时萌 邹德慈
张兴国 张庭伟 陈秉钊 陈晓丽 赵友华 赵宝江 柯焕章
耿毓修 唐凯 崔功豪 戴逢 戴舜松

编委（以姓氏笔画为序）：

丁成日 于一丁 王世福 王浩 王涌彬 王燕 毛兵
毛蒋兴 邓兴栋 刘延松 刘琳 李异 李琪 李越
余颖 张兵 陈韦 陈亮 武联 范钟铭 罗镇
周建军 郑振华 赵万民 段进 侯百镇 袁敬诚 顾朝林
徐兵 唐波 黄卫东 韩高峰 曾九利 温春阳 疏良仁
雷翔

- 86 PGIS 在重庆堰塘系统保护规划中的应用研究 王志芳, 崔文睿, 衡先培
93 成都市老城中心区特色餐饮空间结构特征研究 赵炜, 程易易, 周麟, 杨益盛
99 东莞松山湖区域统筹联动发展策略 周元, 石莹怡, 李建平
106 广州乡村地区发展的土地依赖与模式转型 邱杰华, 何冬华, 赵颖
113 喀什历史老城区高密度人口对城市发展的影响及控制措施
庞峰, 相玥悦, 王倩楠, 崔译文, 李晓梅

系列专版

- 119 南京实践：从“多规合一”到市级空间规划体系 沈洁, 李娜, 郑晓华
124 南京创新空间协同规划策略研究 陶承洁, 吴岚
129 “窄马路、密路网”理念在南京江北新区中心区的
规划实践探索 石靖, 郑晓华, 陈阳, 刘莉
135 住房制度改革背景下“人才住房”规划建设标准研究 官卫华, 徐明尧, 王青, 左万力

作品赏析

- 141 地域特色视角下的四川稻城城市设计探析 毛刚, 麦贤敏, 杨猛, 周瑞琪
148 全域视角下襄阳市尹集乡规划探析 陈涛

聚落寻踪

- 155 太行山中的“布达拉宫”：涉县大洼村传统聚落解析 姚子刚, 孟祥云, 庞艳

《规划师》驻北京办事处

地址：北京市海淀区增光路甲34号
云建大厦806室
北京华蓝时代建筑设计咨询
有限公司
邮编：100037
主任：尤智
电话：010-88082608

《规划师》驻西安办事处

地址：西安市雁塔区电子西街三号
国昇设计有限责任公司
邮编：710065
主任：姬晓琳
电话：13572210458

《规划师》驻上海办事处

地址：上海市静安区海防路421号
静园1号楼6楼A区
华建集团华东建筑设计研究院
有限公司规划建筑设计院
邮编：200040
主任：莫霞
电话：021-52569588-8623

《规划师》驻南京办事处

地址：南京市雨花台区软件大道119号
丰盛商汇新5号楼4楼
南京城理人城市规划设计有限公司
邮编：210012
主任：潘春燕
电话：025-52275065

《规划师》驻太原办事处

地址：山西省太原市杏花岭上肖墙
12号
德圣工程有限公司
邮编：030002
主任：张晋平
电话：0351-3523542

《规划师》驻海口办事处

地址：海口市玉沙路19号
雅克设计有限公司
邮编：570125
主任：蔡正英
电话：0898-68546170

印刷：广西地质印刷厂

出版日期：2018年10月1日

读者所订杂志如有装订、印刷质量问题，
请与《规划师》杂志社发行部联系。



CN45-1210/TU*1985*M*A4*156*zh*P*25.00*15000*23*2018-10

Advisory

Ma Wuding
Wen Guowei
Yan Xiaopei
Wu Qingzhou
Zou Shimeng
Zhang Tingwei
Zhao Youhua
Gen Yuxiu
Dai Feng

Editors:

Wang Jianguo
Lv Bin
Li Changjie
Wu Zhiqiang
Zou Deci
Chen Bingzhao
Zhao Baojiang
Tang Kai
Dai Shunsong

Wang Jingxia
Ren Zhiyuan
Li Bingdi
Yu Bochun
Zhang Xingguo
Chen Xiaoli
Ke Huanzhang
Cui Gonghao

Editorial Board:

Ding Chengri
Wang Yongbin
Mao Jiangxing
Liu Gong
Li Jianping
Yu Ying
Wu Lian
Zhou Jianjun
Duan Jin
Gu Chaolin
Han Gaofeng
Shu Liangren

Yu Yiding
Wang Yan
Fang Fei
Li Yi
Li Yue
Zhang Bing
Fan Zhongming
Zheng Zhenhua
Hou Baizhen
Xu Bing
Zeng Jiuli
Lei Xiang

Wang Shifu
Mao Bing
Deng Xingdong
Li Qi
He Linlin
Chen Wei
Luo Bin
Zhao Wanmin
Yuan Jingcheng
Huang Weidong
Wen Chunyan

Planners Forum

- 5 Research on the International Development of China's Urban and Rural Planning since Reform and Opening-up
Wang Xingping, Chen Xiao, Zhao Sidong
- 13 Evolution of the Spatial-class Planning Law System in the past Reform and Opening Forty Years and its Visions of Futurity
He Mingjun
- 19 Development of China's Planning Education in the past Reform and Opening Forty Years
Huang Yaping, Lin Xiaoru
- 26 Maintenance and Reformation of Protection Methods of Cultural Heritage under Rural Revitalization Strategy
Zhang Jie
- 32 Review and Prospect of Forty Years of Urban-rural Planning
Pang Chunyu, Liu Xiaoshu

Planning Management

- 38 Municipal Spatial Plan System in the Context of Institutional Reform in the New Era, Changsha
Xie Ying, Duan Ning, Jiang Yefan, Zheng Hua
- 46 Detailed Governance of Ecological Space in Shenzhen
Chen Liuxin, Hong Wuyang, Ao Zhuohu

Planning and Design

- 52 Jining Ecological Ring Planning Practice
Shi Yanzhi, Guo Chengli, Li Shiguo, Lu Fangxin
- 59 Place Making in Urban Rehabilitation of Nantou Ancient Town, Shenzhen
Liu Yixuan, Lü Bin
- 66 Sponge City Development and Planning in Loess Plain Region
Su Yi, Bai Yun, Wang Jing, Wang Sisi, Tian Pengbo
- 71 Creating Spatial Characters of Island Cities
Huang Minghua, Liang Chen, Jing Bo, Li Xiaolong

Planning Roundup

- 77 A Review of Chinese and Western Cityscape Research
Tang Yuanqi, Zhao Honghong
- 86 The Application of PGIS in Chongqing Pond System Planning
Wang Zhifang, Cui Wenrui, Heng Xianpei
- 93 Spatial Structure Characters of Special Catering Industry in the Central Area of Chengdu
Zhao Wei, Cheng Yiyi, Zhou Lin, Yang Yisheng
- 99 Regional Integration and Coordination Strategy, SongShan Lake Area, Dongguan
Zhou Yuan, Shi Yingyi, Li Jianping
- 106 Land Dependence and Pattern Transformation of Guangzhou Rural Development
Qiu Jiehua, He Donghua, Zhao Ying
- 113 The Impact and Control Measures of High Population Density on Urban Development, Historical District of Kashgar City
Pang Feng, Xiang Yueyue, Wang Qiannan, Cui Yiwen, Li Xiaomei

Nanjing Column

- 119 From Multi-plan Integration to Municipal Spatial Plan System
Shen Jie, Li Na, Zheng Xiaohua
- 124 Coordination Planning of Innovation Space in Nanjing
Tao Chengjie, Wu Lan
- 129 Implementation of "Narrow Road, Dense Network" Plan in Central Area of Jiangbei New District, Nanjing
Shi Zheng, Zheng Xiaohua, Chen Yang, Liu Li
- 135 Planning and Construction Standard for Talents Housing in the Context of Housing System Reform
Guan Weihua, Xu Mingyao, Wang Qing, Zuo Wanli

Planning and Design Appreciation

- 141 Urban Design Based on Regional Characteristics, Daocheng County, Sichuan Province
Mao Gang, Mai Xianmin, Yang Meng, Zhou Ruiqi
- 148 Rural Planning in the Whole Area View, Yiji Village, Xiangyang City
Chen Tao

Settlement Seeking

- 155 "The Potala Palace" in Taihang Mountains: an Analysis of Dawa Traditional Village, She County
Yao Zigang, Meng Xiangyun, Pang Yan

Chief Editor: Lei Xiang
Associate Chief Editor: Mao Jiangxing
Deputy Chief Editor: Chen Yu, Ouyang Dong
Director: Shen Weidong
Associate Director: Xu Bing, Xiong Yuanxin
Presidents of Council: Hou Baizhen
Vice Presidents of Council: Xu Bing
Director of Editorial Dept: Liu Fang
Director of Business Dept: Yang Yihong
Director of Circulation Dept: Guo Jingfeng
Director of Art Dept: Tang Chunyi
Director of Administration Office: Li Ying
Editor in Charge: Liang Qian
Column Editor: Liang Zhixia
Art Editor: Tang Chunyi

Advisory Committee: China Association of City Planning
Competent Organization: Guangxi Normal University
Sponsor: Guangxi Media Group Co.,Ltd
Organizer: APCE Design Group, Hualan Design & Consulting Group
Edited and Published by: Magazine Office of Planners

Ad.Licence: NO.07,GICAT
Domestic Distributor NO. : 48-79
International Distributor:
China International Book Trading Corporation(P.O.B399,Beijing,China)
International Distributor No.: 4750M
Subscribe to: All Post Offices in China
Mail Order: Magazine Office of Planners

Address:
6/F,Office Building of Nanguoyiyuan,No.1 Yuewan Road,Qingxiu District,Nanning, Guangxi.China
530029
Tel: (86-771)2438005 2436290 2436285
Fax: (86-771)2436269
E-mail: planner@21cn.net
Homepage: www.planners.com.cn
ISSN 1006-0022
No: CN 45-1210/TU
Price: RMB ¥ 25

本期主题：改革开放 40 年与城乡规划发展

【编者按】2018 年我国迎来了改革开放 40 周年，我国的城镇化与城乡规划建设取得了举世瞩目的成就，城乡面貌发生了巨大变化，但在社会、经济与环境等方面存在诸多问题。在此背景下，全面回顾改革开放 40 年来城乡规划的伟大历史进程，深入总结城乡规划发展实践经验与教训，具有重要的现实意义。本期“规划师论坛”栏目以“改革开放 40 年与城乡规划发展”为主题，组织文章，重点对城乡规划国际化发展、空间型规划法制变迁、规划教育演变、村镇规划与建设变化等展开探讨，梳理出我国城乡规划未来发展的方向、方式与路径，并提出相应的建议与展望，希望能对今后我国城乡规划的协调、稳定发展有所裨益。

改革开放以来中国城乡规划的国际化发展研究

□ 王兴平，陈 骁，赵四东

【摘 要】改革开放 40 年是中国城镇化和城乡建设飞速发展的 40 年，中国城乡规划延续中国传统规划文化的特色基因和立足计划经济时期形成的现代基础，兼容并蓄地多元吸收、广泛借鉴和利用当代国际先进理论、技术与人才，在服务中国城乡发展的实践中不断丰富和完善，形成了目前在全球最具有开放性、包容性、多元性和实践性的国际化城乡规划体系，为走向世界、服务全球打下了坚实的基础。文章借鉴相关学者的研究成果及相关史料和事件，通过对 40 年来中国城乡规划国际化进程的系统分析，勾画出了其总体路径、阶段特征，并从“引进来”和“走出去”两个维度进行系统梳理与总结，进而对新时代中国城乡规划全球化发展的方向、方式、路径进行了展望和提出建议。

【关键词】城乡规划；中国；改革开放；国际交流

【文章编号】1006-0022(2018)10-0005-08 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**B

【引文格式】王兴平，陈骁，赵四东. 改革开放以来中国城乡规划的国际化发展研究 [J]. 规划师，2018(10): 5-12.

Research on the International Development of China's Urban and Rural Planning since Reform and Opening-up/ Wang Xingping, Chen Xiao, Zhao Sidong

[Abstract] The past four decades since China's reform and opening-up have witnessed rapid development of China's urbanization and urban & rural construction. Urban and rural planning subject has advanced in the context of traditional culture and modern foundation from planned economy era. Learning from global theories and practice, urban and rural planning subject in China has become an inclusive, diverse and pragmatical discipline with international background. This article reviews relevant studies and events, outlines the overall path and stage characteristics of urban rural planning discipline in the past four decades, and concludes the "input" and "output" of planning knowledge. Finally, it looks forwards to the direction, mode and path of the globalization of China's urban & rural planning in the new era.

[Keywords] Urban and rural planning, China, Reform and opening-up, International exchanges

近代以来，中国专业化、职业化的城乡规划发展史就是一部城乡规划对外开放和国际化发展史，除了文革期间的短暂中断之外，大致可以分为 3 个时段：中华人民共和国成立前殖民地半殖民地体系下被动西化的阶段、中华人民共和国成立之后计划经济时期全面接收和学习苏联规划体系的阶段及改革开放之后主动全面学习西方发达国家的阶段，目前正在由单纯地吸收、引进走向输出、融入甚至局部引领国际规划体

系发展的新阶段。

学术界对于改革开放以来中国城乡规划发展的相关研究，或多或少均关注了中外城乡规划的交流和国际化发展问题。于海漪等人系统梳理了近现代以来中国城市规划学习外国经验和构建本土体系的历程，并对改革开放以来中国城市规划从只向苏联学习变为全面向国外（主要是西方，包括日本）学习的模式进行了分析^[1]；徐巨洲先生对 20 世纪 80 年代的中国城市

【基金项目】 国家重点研发计划战略性国际科技创新合作重点专项资助项目 (2016YFE0201000)、东南大学高校基本业务费省级基地资助项目 (2242018S30005)

【作者简介】 王兴平，东南大学建筑学院教授，东南大学中国特色社会主义发展研究院副院长。

陈 骁，赵四东，东南大学建筑学院博士研究生，东南大学中国特色社会主义发展研究院研究员。

规划思想进行过研究，认为这个时期在城市规划学术上最大的突破，是对引进外来学术思想的突破，特别是重视和引进西方城市的规划经验^[2]；邹德慈先生领衔对中国当代城市规划发展进行了系统研究，并关注到了改革开放以来城市规划的国际化问题^[3]；吴志强等人在国内最早专门关注和研究了境外设计机构在华开展规划设计业务的情况^[4]；苏运升等人对中国城乡规划在海外的的发展进行梳理和总结^[5]；张京祥等人在系统梳理中国当代城市规划思潮时对改革开放以来城市规划的国际化进行研究^[6]；王兴平等人在研究中国近现代产业空间规划设计史时专门对改革开放以来产业空间规划领域的国际化问题进行研究^[7]，并对开发区30年来的规划发展进行专题研究^[8]等。这些研究为系统梳理改革开

放40年以来中国城乡规划国际化发展的宏伟历程提供了基础。本文延续学术界相关研究，进一步梳理、汇集和整合相关史料与学术成果等，力图整体勾画出中国近40年城乡规划国际化发展的脉络、特征、动向和趋势。

1 改革开放40年中国城乡规划国际化发展的4个阶段

总体而言，改革开放以来的40年是中国城乡规划国际化发展最快速、最系统的40年。在中华人民共和国成立前局部吸收西方工业化国家的规划体系、1949~1978年全面学习苏联规划体系和结合本土进行构建的基础上，中国城乡规划结合国家改革开放的总体格局和内在要求，开始全面借鉴和吸收欧

美等发达资本主义国家的规划体系、引进其规划理念和理论、法规和技术、人才和设计队伍等，并逐步结合国家对外合作的需要、对第三世界和“一带一路”沿线国家进行规划援助与技术输出。目前，随着中国城乡规划实践发展和相应的规划理论、技术创新，以及规划教育的国际化等，中国城乡规划已经由“引进来”为主逐步走上“引进来”与“走出去”并举的新阶段，中国城乡规划“走出去”的力度也在不断加大，中国城乡规划的声音在国际规划舞台也越来越洪亮、有力和受到关注。

总体来看，40年来中国城乡规划的国际化发展是西方引进、本土创新、对外输出3个方面综合发展和相互作用的结果，推动规划国际化发展的主要方式和途径有学术研究与交流、技术与项目合作、规划教育等。40年来中国城乡规划国际化发展的主要成果体现在规划理论、规划技术、规划实践和规划人才等方面。综合来看，40年来，在规划理论和技术领域，西方引进、本土创新、对外输出3个方面呈现出金字塔的结构(图1)，西方引进占据主导地位，也是理论和技术发展的主流模式；而在规划实践和人才领域，西方引进、本土创新、对外输出和中西合作4个方面则呈现出一种特殊的“锥一梯”模式(图2)，其所呈现的“西方引进、本土创新、中西合作”三维并进的梯形模式，和目前较少数量和范围的对外规划实践与人才输出的“尖锥形”相结合。

为了更加直观地了解中国改革开放40年来城乡规划国际化的实践进程，笔者根据邹德慈先生的《新中国城市规划发展史研究：总报告及大事记》有关信息，对1978年以来城乡规划领域国际交流的有关事件进行了分类统计(图3，图4)。可以看出，国际交流的频繁化、多元化是我国城乡规划40年的重要特点，而且国际交流的高峰期与我国城市规划编制、国家发展战略变革的周期具

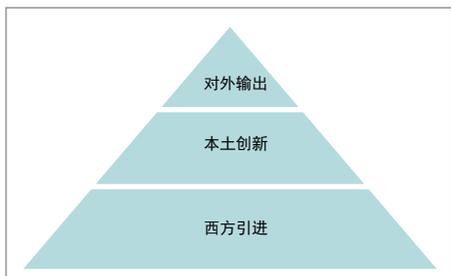


图1 规划理论与技术国际化的金字塔模式

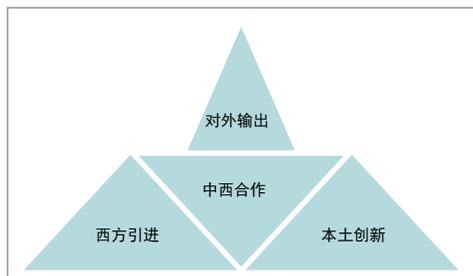


图2 规划实践和人才的“梯一锥”模型

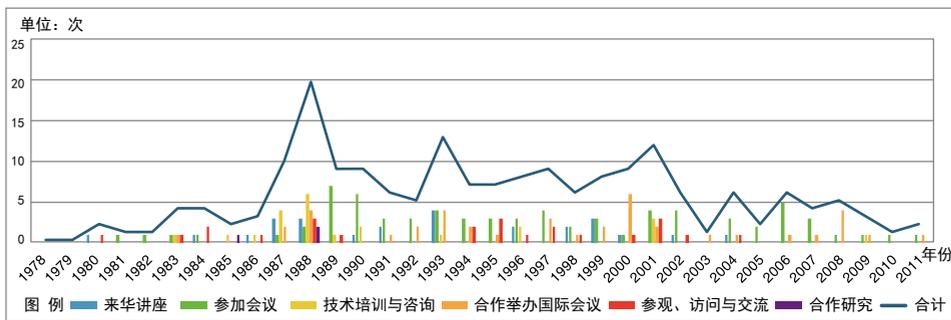


图3 1978年以来西方学者来华从事城乡规划相关工作情况统计
资料来源: 依据邹德慈《新中国城市规划发展史研究: 总报告及大事记》整理。

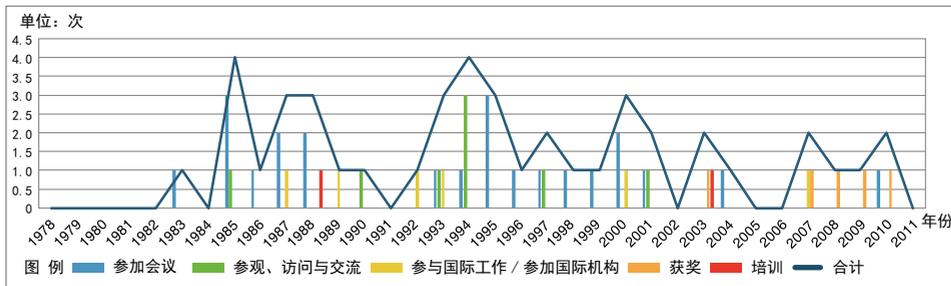


图4 1978年以来中国学者出国从事城乡规划相关工作情况统计
资料来源: 依据邹德慈《新中国城市规划发展史研究: 总报告及大事记》整理。

有一致性。

中国城市规划的国际化发展过程具有阶段性特征，也是城市规划整体发展阶段性的一个侧面。对于中国城市规划总体发展阶段的研究，学术界有不同的切入点、侧重点和划分方案^[9]。本文参考邹德慈先生的研究^[3]，并以40年来中国城乡规划国际化发展的时代背景和关键目标变化为主线分为4个阶段，各阶段的具体特征如下：

1.1 西方规划思想局部引入中国阶段 (1978 ~ 1989 年)

以1978年第三次全国城市工作会议为起点，中国改革开放时代的城市规划事业迈开了崭新步伐，相对地，城市规划领域的对外开放也逐渐起步，规划业界与学界开始通过对西方学术著作的翻译和传播、西方技术和学术信息的引介、中外专业人员双向学术交流和部分西方专家参与规划咨询^[10]等方式，接触、学习和引入西方国家特别是欧美的规划思想。这一时期，国家重新确立了实现“四个现代化”的发展目标，城市发展与规划领域相应地掀起了“现代化城市”和“城市现代化”的讨论、研究并进行对应的规划设计^[11]，西方国家的城市发展与规划思想借助现代化思潮进一步渗透和深刻地影响到中国规划。在规划实践领域，开始大胆借鉴西方的规划思想和模式，如1980年启动的深圳特区总体规划就吸收了当时国际先进城市和中国香港的一些先进城市规划设计理念^[12]。这一阶段也有局部的学术和技术输出，如吴良镛先生等老一代学者重新走出国门讲学交流、中国对第三世界国家延续规划援助基础上的对外规划服务，以及20世纪80年代初期清华大学在利比亚、同济大学在阿尔及利亚、南京大学在非洲等均承接过一些规划服务项目等。此外，随着国家对外开放，外国设计机构来华从业已经受到关注，为此1986年7月1日，国家计委和对外

经贸部发布了《中外合作设计工程项目的暂行规定》，首次明确了外国设计机构来华开展设计业务的有关管理要求^[13]。

1.2 西方规划理论系统引入中国阶段 (1990 ~ 1998 年)

这一时期，地理学、经济学等城市规划相关学科系统引入西方区域与城市理论，如区位论和人文地理学、计量地理学和区域科学、经济学和社会学、交通科学和土地科学、管理学相关理论等。这些理论的引入，主要通过学术翻译、学术研究和高等院校教学、学术会议交流、邀请海外学者来华讲座讲学（包括一批在海外任教、熟悉中外双方的华人学者）等方式开展，对于丰富中国城市规划理论体系和构建社会主义市场经济下的城市规划原理发挥了重要支撑及参考作用。此外，在发展层面，这一阶段“国际性城市”“城市国际化”等成为许多城市规划和发展战略确定的新目标^[14]，也带动了西方相关规划理论、思想在中国的全面引入和传播等。这一阶段，西方国家的设计机构在华设计实践逐步开展，比如浦东新区启动区的设计等^[15]，而1992年陆家嘴中心区规划国际咨询是中国在城市重点地区的规划中首次邀请世界各国著名设计师参与中国的城市规划^[16]。

1.3 西方规划设计全面进入中国阶段 (1999 ~ 2007 年)

1998年的亚洲金融危机，提出了如何增强中国城市和中国经济在全球及世界体系中的影响力、控制力问题，关于“世界城市、全球城市与城市全球化”的研究应运而生^[17]，西方国家的相关学说和学者被引介到中国，并成为这一时期城市规划思潮的核心。同时，在学术研究层面，中国城市成为国际学术界关注和研究的重点，包括在John Friedmann在内的国际知名学者直接发表关于中国城市问题的论著，一些国际

著名的学术会议或者机构开始召集中国城市化与城市规划的国际会议或者专题论坛等。实践层面，伴随着中国迈入城市化加速发展期，“做大、做强、做优、做美”中心城市成为城镇化战略的首选，以北京、上海、广州等为代表的城市一方面谋求世界城市或者全球城市的定位和目标，另一方面开始谋划大手笔建设城市的标志性景观和功能，由此开启了聘请西方发达国家规划和设计专家来华开展规划与城市设计的风潮。典型案例如2001年7月，按照河南省委省政府“高起点、大手笔”的要求，郑州市对郑东新区总体规划进行了国际征集，日本黑川纪章事务所、法国夏氏事务所、美国SASAKI公司及中国城市规划设计研究院等6家单位参与规划设计竞争。随后《外商投资城市规划服务企业管理规定》于2002年颁布并于2003年实施。2004年7月，新加坡CPG集团新艺元规划顾问有限公司成为全国首家荣获国家建设主管部门颁发《外商投资企业城市规划服务资格证书》的外资企业。自此，一批外资规划设计企业开始在华设立和拓展业务，西方规划设计全面进入并影响了中国规划设计行业的发展。

1.4 中国城乡规划全面国际化与“走出去”结合阶段 (2008 年至今)

一方面，随着一批海外华人学者的崛起、中国在西方相关专业留学生群体规模化扩张和来华交流的国际学者增多、涉华学术会议和刊物的扩大、在华参与项目的国际公司和来华从业的国际专业人士不断增多等，加之国内学术考核体制压迫下相关学者国际刊物发文量的扩大、设计单位参与国际赛事频繁化等，中国城乡规划学术和行业的国际化迅速发展，成为国际规划界的主流话语和话题，并在国际城乡规划及相关学科领域形成了关注和研究中国城市的学术热潮。另一方面，伴随着2008年的国际金融危机和随后“一带一路”倡议的

促进,中国企业加大了“走出去”的步伐,中国园区、中国基础设施建设“走出去”带动了中国规划设计“走出去”,并逐渐由在境外为中国投资和项目提供规划服务,发展到逐渐为外方提供规划服务,典型的如中国城市规划设计研究院编制安哥拉首都罗安达的总体规划等。近年来还出现了中国规划设计咨询企业通过海外并购、在海外进行业务扩张的现象。目前,“一带一路”沿线国家来华接受规划培训和规划教育的专业人士不断增加,近年来呈现出井喷式增长态势,预计将对我国规划大幅度“走出去”发挥更强有力的支撑作用。

对中国而言,40年来城乡规划的国际化在“跟跑”中推动形成了一批既对接国外前沿理论又融合中国本土文化和国情、具有丰富实践支撑的中国当代城乡规划理论与技术体系。典型的有广义建筑学和人居环境科学理论体系、城市设计理论与方法、城镇体系规划理论与方法、山地人居规划理论与方法、主体功能区规划理论与方法等。此外,融汇中西方文化基因的“城市人”理论和“四维城市”理论、控制性详细规划和开发区规划技术体系等均是中国特色城乡规划40年国际化发展的成果。目前,站在世界前沿、与国际“并跑”甚至“领跑”的智能城镇化与城乡规划理论与方法、数字化城市规划与设计、新时代乡村规划技术体系也在日趋成熟和完善。

2 城乡规划“引进来”的40年

2.1 规划体系引入

改革开放以来,我国城乡规划体系不断借鉴和引入国际前沿的规划类型,其中城镇体系规划确立、控制性详细规划创设、城市设计探索与建立、战略(概念)规划诞生、都市圈和城市群规划兴起、国家空间规划体系探索与创立等,都是这一时期城乡规划国际化发展的典型成果。其中,城镇体系规划就是在改

革开放初期借鉴西欧国土规划及后来进一步吸收欧美国家的研究成果逐步构建起来的^[18];控制性详细规划创设主要借鉴美国区划技术和中国香港地区的法定图则,结合我国国情和城乡规划体系特征,形成了我国独特的微观刚性规划控制体系^[19];城市设计则顺应美国和日本为代表的国际城市设计发展潮流,在周干峙、吴良镛和齐康等老一辈学者的推动下,东南大学王建国院士等学术团队系统探索 and 不断创新,逐步建成了中国城市设计理论与方法的完整体系^[20];战略规划于20世纪90年代在西方国家逐步盛行,2000年结合新加坡经验,广州编制和实施战略规划并在国内引发广泛关注与追随,随后北京、南京、合肥与杭州等先后编制实施战略规划,从而促使战略规划成为我国规划体系中的一个新的层次和类型,甚至有学者指出战略规划可能是新千年以来城市总体规划编制工作中最具革命性的探索^[21];都市圈、都市区、城市群与城镇群的概念相似,起源于日本、法国、美国等,2000年我国开始兴起相关规划研究与实践^[22],2014年《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》颁布实施,城镇群成为我国城镇化的主体形态,城镇群规划迎来发展新高潮;目前,借鉴荷兰、瑞典与英国等国家空间规划经验,我国正在逐步建立具有中国特色的空间规划体系,全方位地管理和调控土地使用与空间资源配置。

2.2 规划理论引介

改革开放以来,我国城乡规划理论发展非常重视从西方的引进和学习^[23-24]。理论引介的重点随着时代发展有所差异:①1978~2000年西方理性规划理论主导时期,其发展动因来自于社会主义计划经济向社会主义市场经济转型的需求,表现为在城乡规划复兴过程中非常重视对西方自由市场经济国家城乡规划理论的学习和引介,一批西方经济地

理和人文地理、经济学和社会学的经典理论如田园城市理论、区位论、大都市带理论、城市更新理论、卫星城和新城相关理论等被引入或者重新引入中国。

②2001~2010年西方多元规划理论竞相争鸣时期,WTO背景下规划业务国际招投标、规划项目国际合作及规划设计机构国际城乡规划人员引入等方式,促使我国城乡规划成为西方国家盛行的新城市主义、后现代主义、生态城市理论、精明增长理论和管治理论、社区规划理论和全球城市理论等理论的重要“试验场”。同时,城市快速建设导致城乡规划人才长期处于短缺状态,严重冲击了对城乡规划理论总结的关注,也缺乏理论研究的力量,导致我国本土化城乡规划研究力量长期得不到健康发展^[25]。③2011年以来,西方倡导性规划理论再次受到国内重视,借助计算机信息和网络技术革新,依托众筹规划和规划众创平台支持,如北京CITYIF云平台、众规武汉及上海2040官方网站等,极大地拓展了城乡规划公众参与的范围广度和内容深度^[26],具有国际特质和中国特色的倡导性规划理论与实践成为新潮。

2.3 规划技术引进

改革开放以来,我国城乡规划技术引进和转化应用取得了显著成效。首先是西方计量地理学的引入和在规划分析与预测中的应用^[27];其次是引入CAD等制图方法和工具改变了传统手工制图的模式;再次是引入GIS、RS、GPS等地理信息科学发展的高精度制图和分析工具,随着概念规划与战略规划的普及,SWOT-PEST分析方法、情景模拟分析方法和定位分析方法等也进入中国;最后通过国际招投标、人才培养及学术交流等方式,将城市生长模拟、元胞自动机与空间决策系统等大量西方提出的复杂数学模型及其相关软件逐步应用于我国城乡规划设计之中^[28]。目前,面对数字

化和智慧化时代的来临,大数据技术和人工智能技术在我国城乡规划领域被广泛引入,并结合我国国情进行适应性创新,以分析我国城市人流和物流分布与移动、人口分布和居民日常活动热点区域与动态结构、市民规划诉求与意愿等,有力地推动了我国城乡规划技术的数字化和智能化转型。

2.4 规划人才引回

改革开放以来,我国城乡规划人才培养与执业人员管理发生了巨大的变化,人才培养国际化方式不断创新,“请进来”形式的国际化办学在规划院校达到新高度,如同济大学每年平均举办100多场国外专家学者的学术讲座^[29],清华大学建筑设计研究院与美国麻省理工学院建筑与规划学院共同创建的“清华—MIT北京城市设计合作教学”已开展30多年,2017年创设的东南大学建筑国际化示范学院是目前全国建筑学科的唯一试点单位,首批引入3位外籍全职教授和4位外籍客座教授。此外,高端人才的引进来与引回来也促进了城乡规划的国际化发展。例如,吴志强、吕斌、柴彦威与董卫等一大批在海外获得博士学位的高端人才回国执教,翟国方、彭仲仁和陈雪明等在国外任教人员回国从业,部分国际知名海外学者受聘在华任教等,极大地带动了规划行业的国际化发展;在城乡规划从业人员管理方面,在学习和借鉴国外资格和注册制度的基础上,结合我国国情和发展阶段需要,逐步建立了注册规划师制度并获得部分国际组织和西方国家的认可,为城市规划执业的国际化提供了支撑和保障。

2.5 规划设计输入

改革开放以来,规划设计市场逐步对外开放,境外规划设计机构逐步深度参与国内规划设计业务^[30],典型的如AS&P、RTKL、SWECO、GMP等美国、

英国、新加坡、法国、澳大利亚和日本等国际知名城乡规划设计事务所在中国境内开展业务,邦城、阿特金斯等取得外商投资城市规划设计企业在华开业的许可。同时,为征集有创意和有特色的发展理念,学习国外优秀的规划设计手法,城乡规划“国际征集/竞赛活动”日趋密集,为我国城乡规划建设工作者熟悉国际惯例、国际规则和开展国际交流提供了平台。国际招标地域覆盖广阔,从北京、上海、深圳、广州、天津与南京等东部发达沿海地区到郑州、长沙、南宁、宜昌、贵州和昆明等西南地区;项目规模从局部几十公顷的城市节点(如北京金融街核心区仅34hm²),拓展到几十或数百平方公里的片区乃至整体城市发展空间(如广州南海概念性规划覆盖范围为250km²);业务类型从概念规划、总体规划的宏观研究,拓展到城市设计、详细规划、交通规划、市政规划、土地利用规划、旅游规划和产业规划等专项规划,涵盖法定规划和规划研究^[31]。此外,部分设计机构引入国外专家担任规划师,甚至设立国际规划师事务所开展国际引智和国际项目合作,如武汉市规划研究院设立国际交流与合作所,是国内首家以规划院为平台的专业国际交流部门,致力于整合海内外城市发展与规划的高端智力资源、提供前沿理论和实践经验,组织大型项目方案征集,参与重大国际合作项目^[32],先后与英国、德国、美国、荷兰等25个国家和地区的著名院校、优秀设计公司、事务所建立长期合作关系。

3 城乡规划“走出去”的40年

自1978年改革开放至今,我国城乡规划行业在实践项目、理论技术与人才教育等多个领域逐步走向海外,由资助援建到合作共赢,由交流合作到培养输出,形成了中国规划“走出去”的新方式,树立了中国规划行业国际化的新

形象,在全球语境下的国际话语权也在逐步提升。

3.1 规划实践项目“走出去”

以规划技术援助带动规划项目实践“走出去”,是我国早期规划实践项目“走出去”的方式。我国对周边国家的城市规划援助始于改革开放前,在科技合作协议的指引下,1959年我国首次派专家组为越南提供技术援助^[33]。改革开放之后,中国提出了对外援助四项新原则,在1978~1979年前后,国家建设部派出以周镜江先生为组长,由北京、上海等地的多名专家组成的专家组,在以镇江市为案例考察的基础上,为越南的两个城市做了城市规划^[34]。1995年我国再度援建越南,为南省编制经济发展战略研究及南定市城市总体规划。20世纪80年代初,我国逐步开始商业化的规划输出,如同济大学、清华大学等在非洲承担相关的规划设计任务等。2000年以后,我国的海外规划项目由技术援助走向技术服务,2005年昆明市规划设计研究院受越南庆和省府委托,承担了编制芽庄城市(庆和省府)西部新区总体规划的任务^[35]。正是我国的规划项目援助,为越南河内、太原、越池与南定等工业化城市的形成奠定了基础^[36]。同时,中国城市规划设计研究院等在非洲安哥拉编制了其首都罗安达的总体规划 and 工业园区规划等,中国规划走向非洲的步伐也不断加快。

我国在海外的规划实践项目不仅在合作方式上有所发展,在领域与地域上亦有所突破。20世纪90年代初,我国海外项目的商业实践初现原型,在伦敦、巴黎等大都市由华人投资或合资兴建的中式风格“中国城”^[37]、粤海集团投资的GD波兰集中心^[38]为代表的旅游商业规划项目兴起。2000年之后,伴随着中国国际合作园区在“一带一路”沿线的44个国家81个地区布局,产业园区规划也逐渐走向海外。目前,我国

城市规划实践项目“走出去”的步伐遍布全球，涉足城市、商业区、旅游区与工业区等多个方面。不久前，联合国人居署正式邀请武汉市土地利用和城市空间规划研究中心参与尼泊尔灾后重建项目，为尼泊尔编制《必都城市综合发展规划(2017—2035年)》，这是武汉规划机构首次走出国门做城市规划，也是联合国人居署首次邀请中国规划机构参与援建项目^[39]。

3.2 规划技术与理论“走出去”

改革开放以来，我国城市规划理论发展融汇中西、引领实践，形成了自己的特色和内涵。众多国外知名期刊开始关注我国规划理论并出版专刊，《Planning Theory》曾集结出版“中国规划理论”专刊，集合了来自中国城市规划设计研究院、清华大学、人民大学、南京大学、同济大学、中山大学及浙江大学等10所大学和研究机构的理论研究论文^[40]。

在规划理论“走出去”方面，特别值得一提的是吴良镛先生的广义建筑学、人居环境科学理论及基于该理论形成的《北京宪章》，以及石楠秘书长领衔中国专家参与联合国人居署《城市与区域规划国际准则》的编写，这些基于中国实践、中国文化和价值观的规划理论及技术在国际组织平台上发布的学术性、技术性文件，极大地推动了中国规划理论的国际扩散和传播。与不少国家一样，中国的规划实践也走在理论前面，结合实践的理论研究是中国规划理论“走出去”的变体形式。中国城市规划实践过程中的经验吸引着海内外的众多学者。1978年，日本亚洲经济研究所学者访华，以中国城市建设为案例，研究中国的城市化与工业化^[41]。2008年邵益生、石楠等编著的《Some Observations Concerning China's Urban Development》一书，以中国城市为案例研究，获得了国际城市与区

域规划师学会颁发的2008年度葛德·阿尔伯斯奖(Gerd Albers Award)，这是我国学者首次获得该项国际大奖^[42]。1996年联合国举办的“最佳人类居住区实践成果展览”，其中500多平方米的中国展区展示了中国改革开放以来在住宅规划建设上的成就^[43]。近年来，我国城市规划案例越来越受到国际关注，2017年国际城市与区域规划师学会(ISOCARP)第53届国际规划大会开设“中国制造(Made in China)”专场及相关主题报告，联合国人居署分别于2015年的《International Guidelines on Urban and Territorial Planning: Towards a Compendium of Inspiring Practices》^[44]、2018年的《Global Experiences in Land Readjustment》^[45]报告中，以中国的深圳城市发展、长三角城市群区域规划、广州的土地改革与再开发为案例进行了研究与正面宣传。不少城市的规划更是获得国际社会的广泛赞誉与肯定，从1990年唐山市政府第一次获得联合国人居奖，到2008年南京市政府首次以城市身份获得“人居特别荣誉奖”，中国的机构与个人已16次获得联合国人居奖，这些规划实践中机构、个人及项目获得的关注和荣誉进一步扩大了其蕴含的中国规划模式与理论的国际影响力。

作为规划理论与实践的经验总结，我国城市规划技术标准通过援建项目、国际合作项目及委托设计项目分别走向了“一带一路”沿线的不同国家。依据笔者调研，中国在非洲、东南亚建设的许多境外产业园区均由国内规划设计机构编制规划并采取了中国的规划技术体系和标准规范。武汉市土地利用和城市空间规划研究中心在为尼泊尔编制《必都城市综合发展规划(2017—2035年)》的过程中使用了中国标准，并将其在地化编制为当地城市规划的标准。中国联合工程有限公司总承包的委内瑞拉大住房计划——新埃斯帕塔

州波拉马尔的2520套住房项目采用中国标准，提前3个月时间完成了建设，不仅加快了工期，还节约了建造成本^[46]。中国城市规划技术标准在海外的成功应用与转换体现了中国标准的成熟化及其走向海外的步伐。

3.3 规划人才与教育“走出去”

人才与教育“走出去”是规划行业“走出去”的另一个重要领域，40年来我国规划行业的高校及研究机构吸引了众多海内外学子，培养了多批“走出去”的规划人才。从改革开放之初代表中国赴德讲学的吴良镛、金经昌先生等早一批“走出去”的国内学者，到改革开放初期赴欧美访学交流的崔功豪、姚士谋等学者，再到在有关国际或者境外组织任职的国际建协理事和副主席吴良镛先生、ISOCARP副主席石楠先生、美国艺术与科学院院士俞孔坚先生、德国工程科学院和瑞典皇家工程科学院院士吴志强先生等，以及在《International Journal of Urban and Regional Research》《Cities》等海外杂志任编委的顾朝林教授和赵鹏军、何深静、李志刚等学者，进而到在海外知名学府任教的伊利诺斯(芝加哥)大学城市规划系教授张庭伟先生、伦敦大学学院巴特利特规划学院吴缚龙教授、麻省理工学院城市研究与规划系郑思齐教授等，众多出身于中国本土规划院校的人才在国际规划舞台上大放异彩。在联合国人居署等国际机构中，中国规划的个人力量也不可小觑，自1990年中国在内罗毕设立驻联合国人居中心代表处后，多位中国专业人士在联合国人居署任职。不仅是个人，我国规划企业也在积极“走出去”，2012年中国建筑规划设计研究院成功收购新加坡CPG集团，2016年苏交科集团股份有限公司并购美国Test America与西班牙EPTISA公司，2017年北京建谊设计院控股白罗斯国家设计院等，中国规划正在深度拓

展海外市场。我国规划行业的优秀人才与企业在全球范围内由点及面向国际规划界推广了中国规划行业的发展。

中国规划教育的“走出去”在国家主导、技术培训与高校引领、教育合作两条道路上齐头并进。改革开放初期，我国多次派专家组赴越南、埃塞俄比亚等国家开展技术培训援助。2003年在时任建设部部长汪光焘先生的提议下，建设部派出专家组赴埃塞俄比亚开展了为期两周半的城市规划和土地管理培训，就城市规划中的城市总体规划编制、各专项规划的编制、城市规划管理、城镇体系规划编制和实施、城市土地管理政策与法规五大部分进行了教育培训^[47]，并与埃塞俄比亚政府建立了长期的合作关系。伴随着规划编制的输出，我国规划执业体制也在加强对外交流。2000年，我国城市规划执业制度管理委员会举办城市规划国际研讨会，与美国持证规划师学会、英国皇家规划师学会、欧盟规划师学会及香港注册城市规划师管理局、香港规划师学会等有关国家和地区的规划师执业管理机构代表就有关问题进行交流讨论。2005年5月，全国城市规划执业制度管理委员会与香港规划师学会签订《内地注册城市规划师与香港规划师学会会员资格互认协议》^[48]。如今，越来越多的中国规划从业者获得海外执业资格，我国规划执业体制向国际接轨又迈进了一步。

同时，来华留学生的培养是我国规划行业提高全球化教育水平的途径，也是规划教育面向现代化、面向世界、面向未来的体现。改革开放以来，我国众多知名院校的规划专业培养了多批海外人才；而在当代，来华留学生在规模、质量和制度建设等方面都已经取得了长足的进步。以东南大学为例，近年来在高校教育改革中设国际前沿课程，与MIT等国际知名高校开展教育合作项目，招收的留学生遍布非洲、中东、欧洲、东亚、东南亚等多个国家及地区。高校

留学生培养、国际技术援助及我国规划人才走向海外，助推我国规划界从认识论和方法论两方面增加与国际的交流，规划人才的国际化持续提升着我国规划行业的国际影响力。

4 新时代中国城乡规划全球化展望

回望城乡规划的国际化发展历史，历史上有多次值得关注的“国际化”模式，包括中国古代规划模式在亚洲地区的扩散、英国殖民地时代的规划输出和全球化、苏联在社会主义阵营的规划输出和国际化、现代西欧和东亚规划体系的国际传播和输出等。改革开放以来，中国城乡规划吸收借鉴和本土创新相结合，形成自己的特点，并具有一定的国际影响力与认同感。伴随国家“一带一路”倡议的实施，中国城乡规划正在由单向输入为主的国际化发展转变为双向融合、引导国际的全球化发展。特别是2016年以来，中非合作领域也拓展到了规划行业，中非合作论坛—约翰内斯堡行动计划(2016—2018年)明确提出“中方将向非洲国家派遣政府高级专家顾问，提供工业化规划布局、政策设计、运营管理等方面的咨询和帮助”等^[49]，这些都昭示着在新时代中国城乡规划国际化的新作为和新方向。为此，笔者认为，以下几个领域将是中国城乡规划全球化发展的重要领域和内容：

(1) 规划理论的全球化。

复兴中国传统规划思想中的精华内容，诸如礼制思想中的物质空间与社会空间统一的理念、风水思想中天人合一及人与自然协调的理念等，总结提炼中国改革开放以来新的规划理论创新成果，诸如人居环境理论、“城市人”理论和城市设计理论等，并结合全球不同区域的特点、国际前沿规划理论等进行融会贯通，进而通过规划实践和规划教育、学术交流，在全球层面进行推广和再创新，让中国规划理论的全球普适性

价值和内涵进一步放大。

(2) 规划实践的全球化。

立足中国快速城镇化阶段累积的丰富规划实践和强大的规划产能，以及高素质的规划技术力量，结合“一带一路”倡议和中国建设、中国投资与中国人才“走出去”的步伐，积极推动中国规划实践更大力度地“走出去”，以中国海外建设项目、产业园区等的规划设计为支点和支撑，全方位开拓海外规划服务和业务，培育具有全球能力和口碑的规划设计公司及规划设计大师品牌；积极介入海外重大规划设计项目的竞争，确立市场地位^[50]。

(3) 规划教育和人才的全球化。

新时代结合国家新的全球化发展模式，遵循人类命运共同体的新全球观，立足中国规划理论和实践优势，在广泛吸引全球规划专业学生、学者来华学习、交流和培训的同时，鼓励、促进中国规划学者大胆地“走出去”，特别是走向“一带一路”沿线的高校、科研机构 and 设计机构，把中国规划理念、理论和技术体系推向全球。

5 结语

放眼全球，中国城乡规划具有独特的近现代开放化发展历史，先后兼容并蓄地吸收和集成了西方近现代城乡规划与苏联城乡规划这两大具有全球性影响的现代城乡规划体系，天然地继承了中国古代城乡规划体系这一东方规划文化的核心，加之经受了中国现代工业化、城镇化波澜壮阔的实践检验和进一步融合发展，当代中国城乡规划体系无疑是全球最具开放性、包容性和实践指导性的规划体系，预期在新时代的全球化发展中将发挥重要的支撑、服务甚至引领作用。未来新的40年，有望成为中国城乡规划大胆“走出去”的40年，也渴望成为中国城乡规划站在“人类命运共同体”高度再发展的新时代。■

[参考文献]

- [1] 于海漪, 文华, 许方. 学习外国经验与构建本土体系: 中国近现代城市规划历史的困境 // 董卫, 李百浩, 王兴平. 城市规划历史与理论 02[M]. 南京: 东南大学出版社, 2016.
- [2] 徐巨洲. 中国 80 年代的城市规划思潮 [Z]. 北京: 中国城市规划设计研究院, 1993.
- [3] 邹德慈. 新中国城市规划发展史研究: 总报告及大事记 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2014.
- [4] 吴志强, 崔泓冰. 境外规划设计事务所近年在中国大陆发展的记录与思考 [J]. 时代建筑, 2003(3): 29-34.
- [5] 苏运升, 任琛琛. 中国城市规划设计海外发展 [J]. 时代建筑, 2010(1): 36-37.
- [6] 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.
- [7] 王兴平, 石峰, 赵立元. 中国近现代产业空间规划设计史 [M]. 南京: 东南大学出版社, 2014.
- [8] 王兴平, 顾惠. 我国开发区规划 30 年——面向全球化、市场化的城乡规划探索 [J]. 规划师, 2015(2): 84-89.
- [9] 刘朝晖. 改革开放以来的中国城市规划思想转型 [D]. 同济大学, 2014.
- [10] 邹德慈. 国内外专家评深圳规划 [J]. 城市规划, 1986(5): 63.
- [11] 陈铎. 浅谈城市现代化的基本特征 [J]. 城市规划, 1981(2): 14-22.
- [12] 钟坚. 大试验: 中国经济特区创办始末 [M]. 北京: 商务印书馆, 2010.
- [13] 国家计划委员会, 对外经济贸易部. 中外合作设计工程项目暂行规定 [S]. 1986.
- [14] 徐巨洲. 对我国发展国际性城市的思考 [J]. 城市规划, 1993(3): 20-23.
- [15] 吴志强, 崔泓冰. 近年来我国城市规划方案国际征集活动透析 [J]. 城市规划学刊, 2003(6): 16-22.
- [16] 上海城市规划设计研究院. 上海城市规划演进 [M]. 上海: 同济大学出版社, 2007.
- [17] John Friedmann. 规划全球城市: 内生式发展模式 [J]. 城市规划汇刊, 2004(4): 3-7.
- [18] 张京祥. 中国城镇体系规划的发展演进 [M]. 南京: 东南大学出版社, 2016.
- [19] 汪坚强. 中国控制性详细规划的制度构建 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2017.
- [20] 王建国. 21 世纪初中国城市设计发展再探 [J]. 城市规划学刊, 2012(1): 1-8.
- [21] 袁奇峰. 构建适应市场经济的城市规划体系 [J]. 规划师, 2004(12): 33-36.
- [22] 崔功豪, 王兴平. 当代区域规划导论 [M]. 南京: 东南大学出版社, 2006.
- [23] 张庭伟. 梳理城市规划理论——城市规划作为一级学科的理论问题 [J]. 城市规划, 2012(4): 9-17, 41.
- [24] 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): 15-25, 66.
- [25] 王兴平. 中国特色城市规划体系建设: 回顾与展望 [C] // 规划 50 年——2006 中国城市规划年会论文集, 2006.
- [26] 赵守谅. 技术的能与不能——信息技术发展对城市规划影响的理论思辨 [J]. 城市规划, 2016(12): 125-129.
- [27] 林炳耀. 计量地理学概论 [M]. 北京: 高等教育出版社, 1986.
- [28] 李苗裔, 王鹏. 数据驱动的城市规划新技术: 从 GIS 到大数据 [J]. 国际城市规划, 2014(6): 58-65.
- [29] 城市规划学刊编辑部. 改革开放以来同济大学城市规划专业的发展 [J]. 城市规划学刊, 2009(1): 1-3.
- [30] 崔泓冰. 境外规划设计事务所运营管理与发展研究 [D]. 同济大学, 2003.
- [31] 王潇, 李宽. 关于提升国际城市规划方案征集有效性的探讨——以上海市徐汇区近两年国际方案征集实践为例 [J]. 城市规划, 2007(1): 74-77.
- [32] 国际交流与合作所 [EB/OL]. http://www.wpdi.cn/about-team-intro-i_11259.htm.
- [33] 中国城市规划设计研究院. 中国城市规划设计研究院四十周年院庆学术论文集 [C]. 1994.
- [34] 李浩. 城·事·人——新中国第一代城市规划工作者访谈录 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2017.
- [35] 王晟. 城市总体规划中的区域协调——以越南芽庄城市西部新区总规为例 [J]. 规划师, 2005(5): 49-51.
- [36] 黄文欢. 恢复和发展越中友好是目前越南人民的历史任务 [N]. 人民日报, 1982-06-19.
- [37] 郭京花. 巴黎中国城——访法中经济技术交流中心 [J]. 瞭望, 1992(42): 42-43.
- [38] 邢复. 中国城的兴起 [J]. 国际论坛, 1995(2): 13-14.
- [39] 武汉市国土资源和规划局: 国土和规划动态 [EB/OL]. <http://gtghj.wuhan.gov.cn/pc-258-128962.html>.
- [40] Cao K, Hillier J. Planning Theory in China and Chinese Planning Theory: Guest Editorial Introduction [J]. Planning Theory, 2013(4): 331-334.
- [41] 越泽明. 中国的城市建设——非城市化的工业化道路 [M]. 1978.
- [42] Y Shao, N Shi. Some Observations Concerning China's Urban Development [M]. China Architecture & Building Press, 2007.
- [43] 张庭伟. 中国规划走向世界——从物质建设规划到社会发展规划 [J]. 城市规划学刊, 1997(1): 5-9.
- [44] UNHABITAT. International Guidelines on Urban and Territorial Planning: Towards a Compendium of Inspiring Practices [R]. 2015.
- [45] UNHABITAT. Global Experiences in Land Readjustment [R]. 2018.
- [46] 国基集团: 中国联合总承包委内瑞拉住房项目近日迎来重大节日 [EB/OL]. http://www.sinomach.com.cn/xwzx/zd gz/jt17/201805/t20180523_187156.html.
- [47] 程元. 我国政府第一次开展城市规划对外技术援助 建设部专家组赴埃塞俄比亚开展城市规划培训 [J]. 城市规划通讯, 2004(1): 3.
- [48] 住房和城乡建设部执业资格注册中心注册城市规划师管理办公室. 注册城市规划师管理工作十年历程 (上) [J]. 城市规划, 2010(8): 84-87.
- [49] 中非合作论坛——约翰内斯堡行动计划 (2016—2018 年) [EB/OL]. <http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1323148.shtml>.
- [50] 王兴平, 崔功豪, 高舒欣. 全球化与中国开发区发展的互动特征及内在机制研究 [J]. 国际城市规划, 2018(2): 16-22, 32.

[收稿日期] 2018-07-20

改革开放 40 年空间型规划法制的演进与展望

□ 何明俊

【摘要】 改革开放 40 年，中国的城市化无论在规模还是质量方面都取得了举世瞩目的成就，空间型规划发挥了不可替代的作用。空间型规划所规制的是行政行为与土地使用，而法制的重点是规范政府的规划行为。规划法制的产生、演进与当时的社会经济发展水平和国家治理方式密切相关。中国的空间型规划法制顺应了城市化进程中经济市场化、区域一体化、主体多元化的改革需求，形成了以《城乡规划法》为主体的空间型规划法规体系，但也留下了在计划经济时期权力制约权力的痕迹，产生了“多规”等问题。随着空间规划体系的提出，建立以《空间规划法》为主体的法规体系，提升空间规划在城市化进程中的治理能力，则是当下面临的重大课题。

【关键词】 空间规划；市场经济；土地使用；权力运行；法制演进

【文章编号】 1006-0022(2018)10-0013-06 **【中图分类号】** TU981 **【文献标识码】** A

【引文格式】 何明俊. 改革开放 40 年空间型规划法制的演进与展望 [J]. 规划师, 2018(10): 13-18.

Evolution of the Spatial-class Planning Law System in the past Reform and Opening Forty Years and its Visions of Futurity/He Mingjun

[Abstract] The urbanization in China not only in the scale but also in quality has made a great achievement of the world in the Past Forty Years of reform and opening, and the spatial-class planning has played an irreplaceable role. What the spatial-class planning regulates is the land use, and what the planning law regulates is mainly on the governmental behavior of planning. The production and evolution of the planning law are related to the economic development level and the national governance mode. The law systems for the spatial-class planning conformed to the reform demand in economic marketization, regional integration and benefit diversification in the urbanization, and the spatial-class planning law system which mainly consists of the Urban and Rural Planning Law comes into being. But it remained the traces that administration power was restricted by another administration power in the period of planning economy, and it produced the problems of "multiple plans". In pace with the spatial planning is presented, it is a current big issue for us to establish the law system mainly consist of the spatial planning law, in order to lift the governance capability of the spatial planning in the process of the urbanization.

[Key words] Spatial planning, Market economy, Land use, Power Operation, Evolution of law system

0 引言

2018 年十三届全国人大一次会议批准成立自然资源部，并授权其将主体功能区规划、城乡规划和土地利用总体规划整合成为空间规划体系。这标志着空间型规划制度的重大转型。虽然空间规划尚未有明确的定义，但在中国至少形成了主体功能区规划、城乡规划和土地利用总体规划等多种形式的空间型规划。在这些空间型规划中，只有城乡规划单独立法。这不仅说明了城乡规划在城乡治理中的重要地位，实际上也表明了城乡规划在空间型规划中的重要地位。近几年城乡规划改革的理论与方法一直是学界探讨的热门话

题。虽然在“多规并存”的条件下，城乡规划存在着对城市发展的治理能力不足或应对社会主义市场经济的失语现象，但是不能否定的是城乡规划在空间型规划中的主体地位。改革开放 40 年来中国的城市化取得了举世瞩目的成就，城市化水平从 1978 年的 18% 上升到 2018 年的近 60%。在此过程中，无论是对宏观的城市空间结构拓展与转型的引导，还是对微观的土地使用管理与控制，以城乡规划为主体的空间型规划发挥了极为重要的作用。中国 40 年的城市化历史既是空间型规划应对城市化进程的变迁史，也是空间型规划法制的演进史。本文基于土地使用中的法律关系，分析了以城乡规划为主体的空间型规划法制的变

【作者简介】 何明俊，博士，杭州市政协城市建设与人口资源环境委员会主任，中国城市规划学会会员，英国皇家规划师协会会员。

迁, 探讨空间型规划在城市治理中的经验与教训, 以期为建立空间规划法制体系提供建议。

1 空间型规划法制的演进

1.1 空间规划及其规制对象

城市化的意义重大, 城市化所产生的影响一直是在社会经济发展过程中广泛受到社会关注的基本问题。城市化在空间上表现为人口与产业的集中。城市化集中了人口与产业, 从而使得社会经济发展的成本大大下降。城市化所导致的集中不仅促进了城市规模的扩大, 同时也是空间结构在社会、经济和环境等方面不断改变的过程。空间结构的改变实质上就是空间利益再分配的过程。市场机制是配置资源的基本方式, 由于其激励土地发展利益的最大化, 实现了土地资源的有效利用。但是, 在市场机制的作用下, 产生了外在影响、土地发展利益分配不公及空间极化等众多空间性问题。随着城市化的进程, 在全球经济一体化的背景下, 空间问题不再仅仅是土地使用的问题, 更多的是城市问题、区域问题, 甚至是国家间的问题, 空间政策的重要性日益显现。在城市化背景下, 市场机制在空间治理上的失效, 需要政府的积极作为。

由于土地使用涉及较大的成本, 这些空间性问题的事后处理需要巨大的社会成本, 甚至引发了社会、经济与政治问题。空间型规划的产生正是应对市场机制在空间治理上的失效。空间型规划在事前对土地使用的干预所需要的社会成本远远小于土地自由使用所产生的社会成本。在市场经济的背景下, 空间型规划承担了城市化进程中空间秩序塑造的职能。正如利维所指出的, “美国城市规划的历史在很大程度上是城市化和由此带来的问题的历史”^[1]。土地是社会经济发展所需要的空间资源的载体。土地使用所产生的影响也是综合性的, 包括社会的、经济的和环境的, 并且这

些影响相互关联、密不可分。因此, 作为人们应对城市化的一种社会行动或制度安排, 空间型规划所关注的是土地使用, 以及由土地使用所引发的社会、经济与环境等方面的诸多问题, 其目的是寻求更加符合可持续发展与宜居的空间环境。

1.2 影响空间型规划法制的因素

在市场经济条件下, 土地作为一种财产, 是按照产权的形式给予法律保护。在土地自由使用时代, 土地使用受到市场机制的作用, 总是倾向利益的最大化。“城乡规划的核心是权力的介入, 并在空间的层面上平衡社会、经济、环境之间的关系”^[2]。权力事前介入土地使用引发了产权保护的排他性与社会干预的集体决策之间的矛盾。为了规范政府限制土地使用的权力, 各国都通过立法对空间型规划的权力运行做出规定。这既能够实现对土地使用的限制, 又能够维护公共利益, 平衡社会利益。空间规划法制一般从权力主体、权力的目的、权力的运行方式等方面进行规范。空间规划权力一般分为3类: ①“立法”权。编制各种层次、不同类型的空间规划。②行政权。通过规划行政许可、行政处罚等措施, 实施空间规划的权力。③“司法”权。上级规划行政权力机关解决规划行政争议的权力。

随着区域一体化的推进, 空间规划的作用也在发生变化, 主要表现在3个方面: ①视野范围的扩展。空间规划的范围从地块到社区, 再到城市与区域, 甚至超越了国家的界线。欧盟界定空间规划的3个基本问题是: “经济和社会的和谐、可持续发展以及欧盟各地区之间竞争力的平衡”^[3]。②干预范围的扩大。从土地政策到社会、经济、环境等多领域的公共政策, “规划的职能不再局限于对用地空间的安排, 而更多地被认为是整合各种政策的空间治理工具”^[3-4]。③权力运行模式的变化。

从西方城乡规划法制的变迁反映了在市场与政府的关系上, 权力从消极到积极的演变。从行政法的角度则是管理法、控权法向规范行政权力方向转变。

1.3 空间型规划演进

40年城市化、市场化的进程改变了空间型规划的作用。而空间型规划作用的变化必然反映到空间型法制中来。空间规划法制属于行政法范畴, 其目的是规范行政权力运行, 保障公民的基本权利, 实现社会经济的可持续发展。在城市化的不同时期, 不同阶段所产生的问题是不同的, 所引发的权力与权利关系也是不同的, 这就引发了空间规划法制的演进。空间规划法制的演进, 既与一个国家的法治传统、治理体系密切相关, 又与城市化进程中主要矛盾的表现相互关联。在中国, 由于只有城乡规划的法律体系是相对完整的, 可以认为, 目前已经形成了以《城乡规划法》为主体, 包括《土地管理法》等一般行政法及涉及空间型规划的编制、实施、处罚、复议等相关行政法规所组成的空间型规划法规体系。

在中国由于长期以来实施计划经济, 权力介入使用的历史较长, 而权利的产生则相对较晚。在计划经济时期, 规范权力所运用的手段是科学方法。权力制约权力, 成为了这一时期的重要特征。在快速城市化的背景下, 物质形态规划仍然是规划法制的重要部分。在引入土地出让制度及住宅商品化以后, 市场的多元主体逐步形式化。2004年的私有财产保护入宪, 以及2007年《物权法》的颁布对空间型规划的法治产生较大影响。随着社会主义市场经济体制的逐步完善, 空间型规划的法律关系由权力制约权力逐步转向权利制约权力。空间型规划逐步关注权利的保护, 并由技术政策向公共政策转变。但是, 权力制约权力的惯性依然存在, 造成了“多规”分立的格局, 由此引发了向“多规合一”的方向演进。

2 以《城市规划法》为主体的发展期

2.1 社会经济背景

1978年3月第三次全国城市工作会议召开,提出了“搞好城市规划,加强城市规划管理”^[4],城市规划工作开始恢复。党的十一届三中全会以后,在“以经济建设为中心”的战略决策指引下,城市规划的重要性逐步显现。1980年国家建委、国家城建总局在北京组织召开全国城市规划工作会议,讨论了《城市规划法(草案)》,并提出尽快建立城市规划法制。1984年国务院颁布了第一部行政法规《城市规划条例》,城市规划开始步入法制的轨道。1986年全国人大批准的《土地管理法》建立了土地所有权和使用权制度,提出了编制土地利用总体规划的任务,并在第十六条中规定“城市规划和土地利用总体规划应当协调。在城市规划区内,土地利用应当符合城市规划”。1989年全国人大批准了第一部《城市规划法》,并于1990年4月开始实施。“这部法律颁布以来,城市建设领域依法行政的思想逐渐深入人心,规划法规体系的建立和执行也逐步受到重视”^[5]。

根据1984年实施的《城市规划条例》第三条,城市规划所规制的对象是“与城市规划管理有关的活动”。这似乎不太明确,但是在第三十条规定“在城市规划区内进行建设,需要使用土地的,必须服从城市规划和规划管理”。从第三十一条建设用地规划许可证的核发程序、第三十四条对闲置地收回的规定及对违法用地的处罚中可知,城市土地使用是城市规划的规制对象,城市规划承担着城市土地管理的职能。但到了1987年《土地管理法》实施以后,城市规划对土地管理的职能开始弱化,城市规划与土地管理开始分立。1990年实施的《城市规划法》延续了《城市规划条例》中的规划制度,但是取消了《城市规划条例》第四章城市土地使用的规

划管理。《城市规划法》第二条规定,“在城市规划区内进行建设,必须遵守本法”,第二十九条规定“城市规划区的土地利用和各项建设必须符合城市规划,服从规划管理”。城市规划对土地利用与各项建设的管理权限限制在城市规划区内。

2.2 以城市规划为主体的“两规”制度

1984年《城市规划条例》第四条规定,“根据国家城市发展和建设方针、国民经济和社会发展长远计划,制定城市规划”。城市规划是计划经济在物质空间建设方面的延续。《城市规划法》第一条明确的立法目的是适应社会主义现代化建设的需要。《城市规划条例》与《城市规划法》都是以技术法为特征的计划经济的产物。由于处于计划经济时期,以土地公有制为主体,在城市规划的法律关系中权利缺失,仅有权力的存在。对权力的管理成为了《城市规划条例》与《城市规划法》的重要任务,权力制约权力是这一时期的最大特征。

“规划法的目标是为了实现国家总体发展目标,协调中央政府与地方政府及地方政府各部门之间的城市建设活动”^[6]。1986年的《土地管理法》提出了开展土地利用总体规划,但是由于第一轮土地利用总体规划“缺乏准确的土地利用现状数据、图纸及规划理论、方法的支撑,开展范围有限,也没有得到有效实施”^[7]。因此,20世纪80~90年代中期所形成的空间规划是以城市规划为主体的“两规”制度。

《城市规划条例》第三十条规定,“在城市规划区内进行建设,需要使用土地的,必须服从城市规划和规划管理”。《城市规划法》第十条规定,“任何单位和个人都有遵守城市规划的义务”。这反映了管理理论的思想与特征。《城市规划条例》提出城市总体规划与详细规划两级规划体系,并规定城市总体规划中需编制近期建设规划。1990年实

施的《城市规划法》延续城市总体规划与详细规划两级规划体系,但增加了城镇体系规划,以及大中城市中的分区规划。在规划管理方面,《城市规划条例》建立了建设用地许可证与建设许可证制度,《城市规划法》将《城市规划条例》中的“两证”许可制度改为了“一书两证”制度,增加了选址意见书,提升了城市规划在建设项目整个审批流程中的引导作用。但是,无论是《城市规划条例》还是《城市规划法》,都未明确城市规划与行政许可的关系。这表明,这一时期是以规划为导向的“自由裁量制度”,城市总体规划与详细规划只是行政许可的参考依据之一。不受约束的规划行政许可权既是应对多变的市场经济的“良方”,又为权—权交易留下了可能。

2.3 以城市规划为主体的“两规”制度的缺陷

《城市规划法》与《城市规划条例》产生于计划经济时期。在这一时期,基本建设由国家投资主导,由于物质短缺,经济发展是一切工作的中心。1984年党的十二届三中全会提出的“我国的社会主义经济是在公有制基础上的有计划的商品经济”。从1984年《城市规划条例》到1990年《城市规划法》颁布实施的这几年,虽然开展了土地使用权出让的试点,但总体而言中国仍处于有计划的商品经济时期。这一时期崇尚物质形态的规划,“科学化成为这一时期最重要的思想特征之一”^[8]。这一时期城市规划的特征是:“科学规划、技术体系”。而城市规划中关于城市体系、用地规模、土地利用和基础设施等的相关政策均称为技术政策。“《城市规划法》产生于‘国家本位’和‘政府主导’的计划经济年代,城市规划被看成是‘国民经济计划’的延伸”^[9]。

由于《城市规划条例》属于行政法规,法律地位不高,在应对自下而上的乡镇企业发展等方面显得十分乏力,难以遏制城乡的无序建设。于是,催生了

1990年《城市规划法》的颁布实施。《城市规划条例》与《城市规划法》在计划经济时期无疑发挥了重要作用，但也留下了一些问题：①城市与乡村二元分治。1990年实施的《城市规划法》及1993年实施的《村庄和集镇规划建设与管理条例》，导致“城郊结合部建设活动的严重无序与混乱”^[9]。②城市规划的技术化特征。“《城市规划法》包含了过多的技术术语而更像一部‘城市规划原理’之类的专业教科书”^[5]。虽然控制性详细规划在探索的过程中，但它是具有法律地位的详细规划。技术化的思想方法、静态化的终极蓝图和指令性的实施方式，导致城市规划难以应对市场经济多元利益主体的空间博弈。③城市规划与土地政策分立。《土地管理法》提出土地利用总体规划的概念及相关的土地政策，导致城市规划与土地政策的分立。“中国的城市规划法是规划编制和规划行政管理的法律，而德国城市规划法除了含有规划编制和管理的内容外，主要还是土地使用的法律”^[10]。

3 以《城乡规划法》为主体的多元期

3.1 社会经济背景

在《城市规划法》实施的第二年，1992年党的“十四大”报告正式提出了建设社会主义市场经济体制的目标。市场经济的提出实质上是改变了政府通过计划配置资源的方式，让市场在资源配置中发挥基础性作用。从1992年开始，在国际资本的影响下，城市化的速度较快，城乡之间的差距在加大。到2006年，城市化水平达到44%。在这一时期，3个方向的改革影响了城市规划：①市场化改革。1988年全国人大修改了宪法，明确规定“土地使用权可以依照法律的规定转让”。1994年全面推进了公有住房的出售。1998年开始了住宅商品化改革。土地使用制度、住宅商品化催生了投资主体多元化、利益多元化的格

局。②分税制改革。1994年的分税制改革将土地出让金100%全部划归地方所有，增强了地方政府在经济发展中的地位。这为地方政府在基础设施投资方面提供了资金保障，也为低地价的工业招商提供了可能。③经济全球化。在小平同志南方讲话以后，对外开发的力度加大，以各类开发区为主体的产业开发平台的建设，吸引国际资本的流入。2001年中国正式加入世界贸易组织，进一步加大对外开放的力度。

市场化与全球经济一体化，改变了计划经济时期城市的发展路径与发展过程。封闭式、单一思维的城市规划面临巨大压力，难以适应多元、多变、快速的发展模式。城市总体规划失控，详细规划的失效是这一时期城市规划的写照。无论是城市总体规划还是详细规划一经审批发布，就面临许多要求修改规划的窘境。城市总体规划存在内容繁杂、表述原则性强、执行力差和管制性内容弱等方面的不足。在借鉴美国区划技术的基础上，通过了多年的实践，建立了控制性详细规划制度。虽然控制性详细规划能够很好地适应土地出让的需求，但是仍然存在不适应的方面。由于《城市规划法》所确定的是规划导向的行政许可的自由裁量制度，则产生规划调控乏力甚至失效的状态。为了缩小城乡差距、提升规划的实效，在科学发展观的指引下，开始了《城市规划法》和《土地管理法》的修改。

3.2 以城乡规划为主体的“多规”制度

1998年的《土地管理法》提出了土地用途管制，但其用途仅分为农用地、建设用地和未利用土地等类型。2004年修订的《土地管理法》确立了为保证公共利益需要的土地征收制度。《土地管理法》第十九条规定提出土地利用总体规划的核心职能是“严格保护基本农田，控制非农业建设占用农用地”。在土地的宏观管理方面，为了更好地落实国民

经济与社会发展规划，促进区域协调发展，2006年中央经济工作会议提出分层次推进主体功能区规划。至此，“多规”的局面开始产生。“多规”的出现并没有产生协同的作用。虽然“多规”在理论与方法上趋同，“共同面向可持续发展，更加注重空间目标，更加突出和强调公共政策等”^[11]，但是“主体功能区规划是宏观层面的框架性规划，自身不具备落实空间管治的手段”^[12]，也尚未具备法律地位。1998年以后土地利用总体规划与土地使用政策的法律地位在加强，但因为城市与乡村建设用地的使用性质与开发强度应依据城乡规划，是空间型规划的重点，所以在《城市规划法》时期城乡规划在空间型规划中的主体地位并没有改变，“《城乡规划法》的颁布对推动土地规划的法治化建设具有重要意义”^[13]。

土地使用多元、财产权利的保护逐步成为社会关注的焦点。2004年宪法修正案提出了保护私有产权，2004年《土地法》将征用改为了征收，2007年颁布实施了《物权法》。在科学发展观和城乡统筹的指引下，2007年颁布了《城乡规划法》。《城乡规划法》回应了城市化、市场化、全球经济一体化提出的诸多问题，重塑了城乡规划制度。主要表现在如下几个方面：①明确了城镇体系规划的法定地位。以跨行政区的区域为基础，加强了区域发展战略的研究，强化了城乡规划的区域特征。②确立了城市总体规划与控制性详细规划组成的法定规划体系。城乡规划的引导与控制作用进一步增强，特别是控制性详细规划的法律作用发生了较大变化。③“一书三证”取代了原来的“一书两证”制度。城市规划行政许可的权力受到约束，控制性详细规划成为规划许可的法定依据。乡村规划许可证制度的引入表明城乡统筹的法制格局基本形成。④建立了产权保护的制度。信赖保护第一次引入城乡规划制度中。在规划行政许可作出后，依法修订控制性详细规划给被许可

人合法权益造成损失的,应当依法给予补偿。⑤违法建筑有了明确的定义。在城市规划区以建设工程规划许可证为标识,在乡村以乡村建设规划许可证为标识,来判断是否是违法建筑。

3.3 以城乡规划为主体的“多规”制度的缺陷

在《城市规划法》时代形成的权力制约权力的惯性一直延续到《城乡规划法》时代,造成了“多规分治”的格局。“多规合一”的提出就是对规划多元化格局的应对。虽然法律规定,各种规划的编制应当相互衔接,但是由于各种规划所依据的法律规章不同、技术标准不同,在实质上很难衔接、协调。“多规”的并存所反映的权力制约权力的传统控制方式,引发了“规划事权的争夺”^[11],“呈现出‘上下互动博弈、相互制衡’的现状特征”^[14],导致了“多规”治理能力的共同下降。在所有的空间规划组成部分中,只有城乡规划单独立法,表明了城乡规划在众多规划中的重要地位。可以认为,在《城乡规划法》时期,是以城乡规划为主体的规划多元化时期。但是,规划的多元导致城乡规划在城乡发展治理方面的能力不强。

在2007年《物权法》颁布后,“《土地管理法》暴露出系统性缺陷,即无法满足中国目前土地管理科学化、民主化和法治化的需要”^[13]。《城乡规划法》第二条明确了所规制的对象是建设活动,《城乡规划法》不是对土地实施公共管理的法,而是规范建设活动的法。无论是《土地管理法》还是《城乡规划法》都没有提出土地发展权概念,导致城乡规划并没有解决城乡统筹的问题。

《城乡规划法》不关注土地的价值分配、补偿、土地征收等方面的问题。由于采用行政审批的方式,城市总体规划与控制性详细规划在法律地位上属于其他规范性文件的范畴。此外,在“多规”并存的条件下,规划行政许可的效率不高。“在某种程度上《城乡规划法》的效率

和公平价值仍然没有得到应有的凸显,效率与公平的悖论也依然存在”^[15]。

4 空间规划法的立法构想

4.1 空间规划法的规制对象

空间规划体系是中国进入社会主义新时代所提的规划体系,其目的是解决以城乡规划为主体的诸多规划在城市化进程中的空间治理能力问题。空间规划的建立首先是要明确其规制的对象。虽然主体功能区规划、城乡规划、土地利用总体规划所依据的法律、规范和技术标准不同,但是它们都有一个共同点,从不同层次或角度关注土地使用。因而,由上述3类规划整合而成的空间规划所关注的对象就是各个层次的土地使用。在“以人民为中心的发展”背景下,城市与乡村的发展仍然是空间发展的主体。空间规划体系的重点仍然是关注城市与乡村的发展,土地资源的有效利用,重点仍然是城市与乡村的土地使用。为此,空间规划的规制对象实质上是城市与乡村的土地使用及其上的建设活动,而不仅仅是《城乡规划法》中的建设活动。随着空间规划体系的提出,城乡规划面临转型,《城乡规划法》急需修订。

对土地使用实施公共管理,应植根于现实、适应时代发展的要求。在社会主义新时代,中国的国家治理方式发生了重大变化:①权力运行方式变化。2014年十八届四中全会提出全面依法治国,要加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度。法治是空间规划制度建设的基点。②权力运行目的的变化。城市化过程就是以人民为中心的发展过程,城市发展的目的是“为了人民、依靠人民,发展成果由人民共享”。“以人民为中心的发展”是权力运行的目的。③权力实现价值变化。空间规划体系不仅要应对城市化、市场化过程中的相关问题,还要在法律规范体系建设中植入公平正义等价值理念,践行社会主义核心价值观。

4.2 空间规划法中的规划体系

空间规划所规制的对象是土地使用。土地具有资源与财产的双重特性:作为资源,土地是城市发展的基础;作为财产,土地是法律保护的对象。如何提升土地资源的效率,保护好土地产权制度,空间规划不可回避现代产权制度。这是改变城乡规划过于静态,与土地政策相脱节,造成城市化进程中治理能力较弱的重要方面。借鉴西方国家城市规划或空间规划的立法经验,空间规划应当基于现代产权制度,建立3个基本制度:①土地发展权制度。这是提升空间规划治理能力、实现社会公平的基础性制度。②土地相邻权制度。这是保护土地财产权利的重要制度。③土地征收权制度。这是实施空间规划的关键制度。

整合主体功能区规划、城乡规划和土地利用总体规划,实质上就是将三者整合成为不同尺度、层次的空间规划。借鉴西方国家的规划体系,空间规划可分为3个层次:①区域空间规划。将主体功能区规划与城镇体系规划整合成全国、省域或者是城市群等层面的区域规划。②县市域空间总体规划。将城市总体规划与土地利用总体规划整合成城市总体规划或县市域总体规划。③地方空间规划。根据城市与乡村在权力运行及土地所有制方面的不同特点,以控制性详细规划、乡村规划为基础,整合成为地方空间规划。由于地方空间规划涉及产权的保护,研究规划立法是空间规划体系建立的重要任务之一。

空间规划是通过对土地使用的管治来实现空间规划的目标。其中,规划行政许可发挥了重要作用。在《城市规划法》时期,规划行政许可是一种以规划为导向的自由裁量制度;在《城乡规划法》时期,规划行政许可则采用一种以规划为依据的严格规则模式。这两种模式各有优缺点:自由裁量模式可以更好地适应市场经济多变的特点,但难以实现规划目标和空间布局;严格规则模式可以更好地实施规划的目标与空间布

局,但在如何适应市场经济的特点方面仍然存在不足。服务于“以人民为中心的发展”的空间规划制度,则应吸收自由裁量模式与严格规则模式的优点,建立以法定规划为依据的行政许可制度。空间规划中的行政许可制度,不仅要改变权力制约权力的方式,还要建立一种绩效导向的许可制度。

4.3 空间规划立法的思考

“多规合一”解决了空间规划科学编制的制度障碍。在“多规合一”背景下的空间规划,如何得以有效的实施,则是《空间规划法》应当关注的。从《城市规划条例》到《城乡规划法》,无论是城市总体规划还是控制性详细规划都是采用政府批复的方式。虽然城乡规划具有法律效力,但是从行政法角度看,政府批复的方式在学理上属于规范性文件的范畴,法律地位不高、刚性不足,这就产生了“城市总体规划失效”和“控制性详细规划尴尬”等问题,造成了城乡规划在城镇化进程中治理能力的不足。这不仅是“多规”协同性不足的问题,更重要的是城乡规划的法律制度设计问题。空间规划要提升治理能力,应当采用立法模式。实际上,2013年中央城镇化工作会议就提出,“建立空间规划体系,推进规划体制改革,加快规划立法工作”。

空间规划立法既改变了规划调整修改的随意性,又可为规划行政许可明确法律依据。空间规划立法关键是明确规划体系法立法中的定位。县市域空间总体规划与地方空间规划的立法则是规划立法核心。从法律授权的逻辑上看,城市总体规划的权力来源于《城乡规划法》。《城乡规划法》采用不明确的法律概念,诸如合理布局、节约用地和公共安全等给地方政府授权。《城乡规划法》第十九条明确规定,“根据城市总体规划的要求,组织编制城市的控制性详细规划”,实际上是采用更加清晰的城市总体规划为地方政府授权。因此,

县市域空间总体规划属于授权性立法,所规范的是地方政府在制定下位规划时的行政行为,而地方空间规划层面的法定图则或控制性详细规划大纲则是对土地使用的立法。

5 结语

空间型规划的40年是伴随中国经济改革与社会转型的40年。随着城市化进程,中国已经从改革初期的乡村社会转变为现在的城市社会。中国40年城市发展的成就表明,《城市规划条例》《城市规划法》《城乡规划法》《土地管理法》已经很好地顺应40年改革开放的要求,较好地解决了城市化进程中城市功能演进与规模扩展等空间性问题。40年的空间型规划历史表明,空间型规划目的是服务国家的宏观治理理念,平衡社会、经济与环境的空间关系,实现社会经济的可持续发展。《城市规划条例》制定的目的是“不断改善城市的生活条件和生产条件,促进城乡经济与社会发展”,《城乡规划法》制定的目的是“为了确定城市的规模和发展方向……适应社会主义现代化建设的需要”,而《城乡规划法》制定的目的是“协调城乡空间布局,改善人居环境,促进城乡经济社会全面协调可持续发展”。这与当时的城市化的主要问题、权力与权利的关系密切相关。空间型规划法治的目的是更好地规范行政权力的运用,更好地保护公民的宪法权利。按照“全面依法治国”的要求,规范空间规划权力,提升城市化进程中的治理能力,更好地适应“以人民为中心的发展”,创造更美好的人居环境,实现包容性发展,则是历史留给以《空间规划法》为主体的法规体系的任务。■

[参考文献]

- [1] 约翰·M·利维. 现代城市规划(第五版)[M]. 张景秋,孙颖,樊纬,等译. 北京: 中国人民大学出版社,2003.
- [2] 何明俊. 城乡规划法学[M]. 南京: 东

南大学出版社,2016.

- [3] 钱慧,罗震东. 欧盟“空间规划”的兴起、理念及启示[J]. 国际城市规划,2011(3): 66-71.
- [4] 曲长虹,李兆汝. 听大师讲规划[M]. 北京: 中国建筑工业出版社,2017.
- [5] 仇保兴. 从法治原则来看《城市规划法》的缺陷[J]. 城市规划,2002(4): 11-14,55.
- [6] 周剑云,戚冬瑾. 从《物权法》出台看《城市规划法》的修订及迫切性[J]. 城市规划,2007(7): 47-55.
- [7] 史京文. 土地利用总体规划的变迁与演进[J]. 广东土地科学,2009(4): 4-8.
- [8] 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.
- [9] 孙忆敏,赵民. 从《城市规划法》到《城乡规划法》的历时性解读——社会经济背景与规划法治[J]. 上海城市规划,2008(2): 55-60.
- [10] 吴唯佳. 中国与联邦德国城市规划法的比较[J]. 城市规划,1996(1): 12-14,27.
- [11] 顾朝林. 论中国“多规”分立及其演化与融合问题[J]. 地理研究,2015(4): 601-613.
- [12] 史育龙. 主体功能区规划与城乡规划、土地利用总体规划相互关系研究[J]. 宏观经济研究,2008(8): 35-40,47.
- [13] 张先贵. 中国土地管理权行使模式的未来走向——立足于《土地管理法》修改背景下的思考[J]. 北京理工大学学报(社科版),2015(4): 133-138.
- [14] 谢英挺. 基于治理能力提升的空间规划体系构建[J]. 规划师,2017(2): 24-27.
- [15] 叶强,栗梦悦. 应然与实然:《城乡规划法》立法的改进与完善[J]. 规划师,2017(3): 43-48.

[收稿日期]2018-07-25

改革开放 40 年中国城乡规划教育发展

□ 黄亚平, 林小如

【摘要】 改革开放 40 年来中国规划教育发展过程及经验是国内外规划教育界共同关注的问题。文章采用综合分析方法, 总结中国规划教育 40 年发展演变路径, 可以发现, 伴随着城市规划实践由“物质形态规划—综合战略规划—资源管理型规划”的发展, 规划教育也经历了“建筑基础—城市科学基础—多学科融合”的规划教育嬗变过程, 40 年规划教育发展高度契合国家发展战略要求, 并具有鲜明的实践需求导向, 现阶段国家空间规划体系重构将对未来规划教育发展产生重要影响。

【关键词】 改革开放; 规划教育; 演变路径

【文章编号】 1006-0022(2018)10-0019-07 **【中图分类号】** TU981 **【文献标识码】** B

【引文格式】 黄亚平, 林小如. 改革开放 40 年中国城乡规划教育发展 [J]. 规划师, 2018(10): 19-25.

Development of China's Planning Education in the past Reform and Opening Forty Years/Huang Yaping, Lin Xiaoru

[Abstract] In the 40 years of China's reform and opening-up, the development process and experience of China's planning education is a common concern of the planning education circles at home and abroad. This paper adopts a comprehensive analysis method to summarize the development path of China's planning education for 40 years. Along with the development of urban planning practice from physical form planning, comprehensive strategic planning, to resource management planning, planning education also experienced the evolution process of architectural foundation, urban science foundation and multidisciplinary foundation. The development of planning education is highly compatible with the requirements of national development strategy, and it has a clear demand orientation for practice in the past 40 years. At this stage, the reconstruction of the national spatial planning system will have an important impact on the development of planning education in future.

[Keywords] Reform and opening-up, Planning education, Evolution path

0 引言

2018 年是中国改革开放 40 周年, 中国已形成了世界上最大的规划教育规模, 中国规划教育发展过程及经验是国内外规划教育界共同关注的问题。本文拟简要回顾 40 年来我国规划专业办学院校的增长过程, 对现阶段我国规划教育的规模、层次结构及质量状况做一全景式概览; 在此基础上, 以改革开放 40 年国家发展过程、阶段性目标及战略为线索, 总结与之相适应的城乡规划实践模式, 探索各时期规划教育发展特点及总体发展演变的路径; 最后, 结合国家空间治理体系及空间规划体系改革, 展望中国下一阶段规划教育改革趋势。

1 改革开放 40 年中国城乡规划专业教育发展概览

1.1 本科专业办学规模快速扩大

从 1978 年改革开放后恢复城市规划专业办学, 经历 1980 年代小规模办学实践、1990 年代快速增长, 到 2000 年后的井喷式增长 (2012 年, 教育部公布新的本科专业目录, 城市规划专业改称“城乡规划专业”), 截至 2016 年底, 全国规划本科专业办学高校已达 227 个 (不含港、澳、台地区) (图 1)。其中, 公办普遍本科高校 174 所, 占 77%; 民办普通本科高校及独立学院 53 所, 占 23%; 985 高校 23 所, 占 10%; 211 高校 50 所, 占 22% (表 1)。

【基金项目】 国家自然科学基金重点项目 (51538004)、国家自然科学基金面上项目 (51478199)、国家自然科学基金青年项目 (51708471)

【作者简介】 黄亚平, 华中科技大学建筑与城市规划学院院长、教授、博士生导师, 全国高等学校城市规划专业教育指导委员会委员, 中国城市规划学会理事, 湖北省城乡规划学会理事长。

林小如, 通讯作者, 厦门大学建筑与土木工程学院助理教授、硕士生导师。

表 1 全国城乡规划本科专业高校统计 (截至 2016 年底)

院校类别	全国总数	设置城乡规划本科专业的院校数量 / 个	比例 / %
全国普通本科院校 公办普通本 (985 高校)	39	23	59
科高校 (211 高校)	116	50	42
小计	741	174	23
民办普通本科高校	79	17	9
合计	820	191	23
独立学院	311	36	12
总计	1 131	227	20

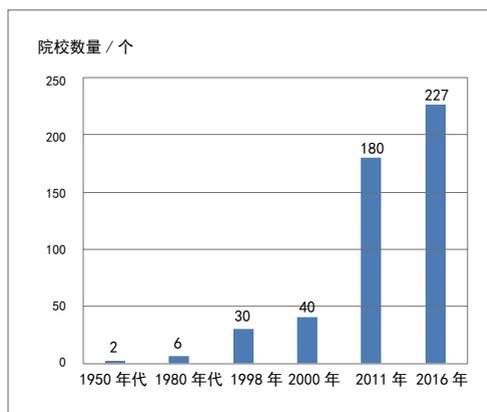


图 1 中国开设城乡规划专业高校累计数量图 (截至 2016 年底)

从规划本科专业办学高校类别看, 综合性大学 81 所, 占 36%; 理工院校 89 所, 占 39%; 其他农业、林业、师范、财经、艺术和民族院校合计 57 所, 占 25%; 综合性大学及理工院校占主导 (表 2)。

从规划本科专业办学高校地区分布数量看, 河南、湖北、湖南、江苏和四川 5 个省超过 10 所, 浙江、福建、安徽、广东和云南 5 个省达到 10 所, 办学高校主要集中在东南沿海及中部地区 (表 3, 图 2)。

1.2 硕士、博士专业教育格局基本形成

城乡规划的硕士、博士培养在 2011 年前一直是在建筑学一级学科下的城市规划与设计二级学科目录下进行招生与

表 2 全国城乡规划本科专业高校类别统计 (截至 2016 年底)

序号	类别名称	数量 / 个	占比 / %
01	综合大学	81	36
02	理工院校	89	39
03	农业院校	14	6
04	林业院校	6	3
06	师范院校	17	7
08	财经院校	13	6
11	艺术院校	2	1
12	民族院校	5	2
合计		227	100

培养, 2011 年 3 月国务院学位委员会、教育部公布了新的《学位授予和人才培养学科目录 (2011 年)》, (0833) 城乡规划学才成为 110 个独立的一级学科之一, 同时亦可授予 (0853) 城市规划专业硕士学位, 即规划硕士培养分为学术型与专业型, 博士仍是学术型。2012 年, 国务院学位委员会、教育部公布全国第一批城乡规划学博士授权点学校 13 个 (含浙江大学, 2015 年被浙大自行撤消), 其后增补了沈阳建筑大学, 2017 年又增补了北京工业大学规划博士授权点, 至 2017 年底, 全国共有 14 所城乡规划学一级学科博士授权点高校、42 所城乡规划学学术型硕士授权点高校及机构 (41 所高校 + 中研院), 25 所城市规划专业硕士授权点高校 (表 4)。具有学术型硕士、专业硕士、博士授权点的高校分别占规

划本科院校的 19%、11%和 6%。

1.3 规划专业评估及学科评估影响日重

城市规划专业脱胎于建筑学专业, 受建筑学教育办学影响, 早期是偏向培养工程型、应用型人才, 具有一定的职业教育特征, 随着国际建筑与规划教育专业评估及职业资格证书制度被引进我国, 1996 年全国城市规划专业教育指导委员会及全国城市规划专业教育评估委员会成立, 首次全国规划专业教育评估始于 1998 年 6 月, 截至 2018 年 5 月全国共有 47 所高校通过了全国高等学校城乡规划专业评估委员会的评估 (46 所本科, 27 所硕士), 虽仅占全国设置规划本科专业的高校数量的 21% (表 5), 但专业评估的社会影响日益扩大。

从专业教育层次上讲, 全国仅有 14 所高校具备从本科、硕士至博士完整的培养城乡规划人才的教育体系, 这也反映了 2000 年后城乡规划专业办学院校井喷式增长之后, 办学层次及质量提升仍然任重道远。

2016 年, 教育部学位和研究生教育发展中心开展了全国第四轮学科评估, 全国 51 个城乡规划学位授予单位自愿参评, 其中, 全部 13 个博士授权单位、38 个硕士授权高校 (占 90.7%) 参评, 2017 年 12 月公布了评估结果, 其中 A 类及 B 类学科高校共 20 所 (表 6)。

2017 年 9 月, 教育部公布了“双一流”建设高校及建设学科名单, 只有清华大学、同济大学城乡规划学科被列入一流学科建设名单。由此可见, 改革开放以来, 尽管城乡规划在国家经济发展及城镇化建设中发挥了重大作用, 但其学科专业地位在高校中仍普遍偏弱, 甚至与建筑学科相比也有很大差距。

据住建部有关部门统计, 目前全国城乡规划专业本科在校生约 4 万人, 每年规划专业本科招生约 8 600 人, 硕士研究生招生约 1 200 人, 博士研究生招

生约 100 人，城乡规划人才培养的规模在全球无与伦比。早在 2001 年，由北美、欧洲、亚洲与大洋洲 4 个地区性规划院校联合会共同发起举办的、以“21 世纪的城市规划：机遇与挑战”为主题的首届世界规划院校大会在同济大学召开，它标志着中国城市规划及其教育发展得到世界性认同，在其后 10 余年全球规划教育徘徊不前的情况下，中国反而经历了井喷式的办学规模扩张，可谓一枝独秀。

2 适应国家发展需求的规划教育演变路径

自 1978 年改革开放后，发展经济、推进国家工业化及城镇化进程一直是国家政策的目标指向，在当时中国工业经济弱、城镇化水平极低的背景下，为“做大蛋糕”，发展经济，大力推进工业化及城镇化成为时代的主旋律，城市规划在服务于国家战略的实践过程中，大致经历了 1980 ~ 1990 年代的物质形态规划—2000 年代的综合战略型规划—2010 年代的资源管理型规划的嬗变，相应的规划教育基础及内容也不断发展及转变。

2.1 物质形态规划与建筑基础的规划教育探索与实践

(1) 1980 ~ 1990 年代以经济发展为中心的国家战略。

改革开放伊始，国家积贫积弱，迫切需要发展国民经济，以经济建设为中心，以发展社会主义市场经济为目标。1980 年代改革重点在农村，以推进家庭联产承包责任制调动农民的积极性，旨在解决农民温饱问题；1990 年代，改革的重点转向城市，以国企改革为中心，初步形成了社会主义市场经济的新格局。尤以邓小平同志 1992 年南方讲话为标志，带来了第二次改革高潮。这一时期中国改革开放带来的直接结果是

表 3 全国城乡规划本科专业高校地区分布统计（截至 2016 年底）

序号	省市	学校数量 / 个	序号	省市	学校数量 / 个
01	北京市	9	17	河南省	21
02	天津市	3	18	湖北省	17
03	河北省	9	19	湖南省	14
04	山西省	4	20	广东省	10
05	内蒙古自治区	4	21	广西壮族自治区	4
06	辽宁省	6	22	海南省	2
07	吉林省	4	23	重庆市	4
08	黑龙江省	6	24	四川省	14
09	上海市	2	25	贵州省	7
10	江苏省	12	26	云南省	10
11	浙江省	10	27	西藏自治区	1
12	安徽省	10	28	陕西省	7
13	福建省	10	29	甘肃省	5
14	江西省	8	30	青海省	2
15	山东省	9	31	宁夏回族自治区	1
16	新疆维吾尔自治区	2			

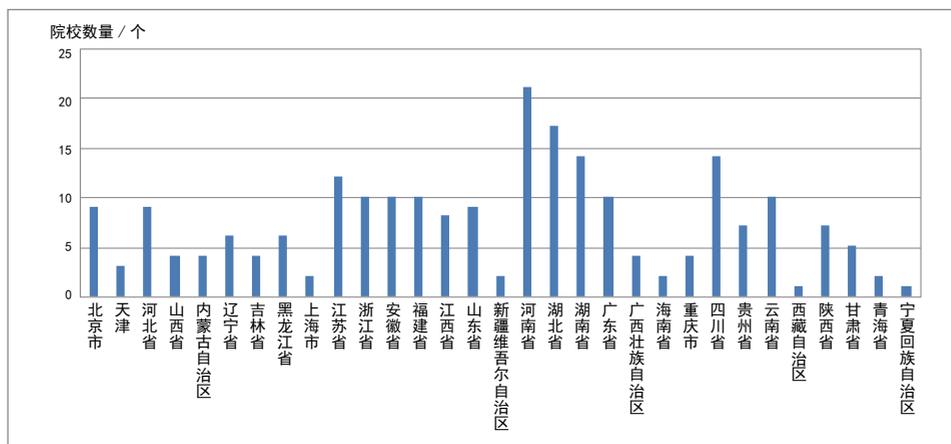


图 2 全国城乡规划本科专业高校地区分布示意图（截至 2016 年底）

表 4 城乡规划学一级学科博士授权点及城市规划专业硕士授权点高校（截至 2017 年）

单位名称	博士点	专硕点	省市名称	单位名称	博士点	专硕点	省市名称
清华大学	■	■	北京市	北京建筑大学	■	■	北京市
同济大学	■	■	上海市	南京大学	■	■	江苏省
东南大学	■	■	江苏省	南京工业大学	■	■	江苏省
天津大学	■	■	天津市	苏州科技大学	■	■	江苏省
重庆大学	■	■	重庆市	山东建筑大学	■	■	山东省
华南理工大学	■	■	广东省	中南大学	■	■	湖南省
西安建筑科技大学	■	■	陕西省	深圳大学	■	■	广东省
哈尔滨工业大学	■	■	黑龙江省	西南交通大学	■	■	四川省
华中科技大学	■	■	湖北省	昆明理工大学	■	■	云南省
大连理工大学	■	■	辽宁省	浙江大学	■	■	浙江省
湖南大学	■	■	湖南省	西北大学	■	■	陕西省
武汉大学	■	■	湖北省				
沈阳建筑大学	■	■	辽宁省				
北京工业大学	■	■	北京市				

表5 全国通过城乡规划专业评估的院校名单(截至2018年5月)

序号	学校	本科合格有效期	硕士合格有效期	首次通过或评估时间
1	清华大学	—	2016.6 ~ 2022.5	1998.6
2	东南大学	2016.6 ~ 2022.5	2016.6 ~ 2022.5	1998.6
3	同济大学	2016.6 ~ 2022.5	2016.6 ~ 2022.5	1998.6
4	重庆大学	2016.6 ~ 2022.5	2016.6 ~ 2022.5	1998.6
5	哈尔滨工业大学	2016.6 ~ 2022.5	2016.6 ~ 2022.5	1998.6
6	天津大学	2016.6 ~ 2022.5	2016.6 ~ 2022.5	2000.6
7	西安建筑科技大学	2018.5 ~ 2024.5	2018.5 ~ 2024.5	2000.6
8	华中科技大学	2012.5 ~ 2018.5	2012.5 ~ 2018.5	本科 2000.6/ 硕士 2006.6
9	南京大学	2014.5 ~ 2020.5	2014.5 ~ 2020.5	2002.7
10	华南理工大学	2014.5 ~ 2020.5	2014.5 ~ 2020.5	2002.6
11	山东建筑大学	2014.5 ~ 2020.5	2014.5 ~ 2020.5	本科 2004.6/ 硕士 2012.5
12	西南交通大学	2016.6 ~ 2022.5	2016.6 ~ 2022.5	本科 2006.6/ 硕士 2014.5
13	浙江大学	2016.6 ~ 2022.5	2016.6 ~ 2022.5	本科 2006.6/ 硕士 2012.5
14	武汉大学	2018.5 ~ 2024.5	2018.5 ~ 2024.5	2008.5
15	湖南大学	2018.5 ~ 2024.5	2018.5 ~ 2024.5	本科 2008.5/ 硕士 2012.5
16	苏州科技大学	2018.5 ~ 2024.5	2018.5 ~ 2024.5	本科 2008.5/ 硕士 2014.5
17	沈阳建筑大学	2018.5 ~ 2024.5	2018.5 ~ 2024.5	本科 2008.5/ 硕士 2012.5
18	安徽建筑大学	2016.6 ~ 2022.5	2016.6 ~ 2020.5	本科 2008.5/ 硕士 2016.6
19	昆明理工大学	2016.6 ~ 2020.5	2016.6 ~ 2020.5	本科 2008.5/ 硕士 2012.5
20	中山大学	2017.6 ~ 2021.5	—	2009.5
21	南京工业大学	2017.6 ~ 2023.5	2017.6 ~ 2021.5	本科 2009.5/ 硕士 2013.5
22	中南大学	2017.6 ~ 2021.5	2017.6 ~ 2021.5	本科 2009.5/ 硕士 2013.5
23	深圳大学	2017.6 ~ 2023.5	2017.6 ~ 2021.5	本科 2009.5/ 硕士 2013.5
24	西北大学	2017.6 ~ 2023.5	2017.6 ~ 2021.5	2009.5
25	大连理工大学	2014.5 ~ 2020.5	2018.5 ~ 2022.5	本科 2010.5/ 硕士 2014.5
26	浙江工业大学	2018.5 ~ 2024.5	—	2010.5
27	北京建筑大学	2015.5 ~ 2019.5	2017.6 ~ 2021.5	本科 2011.5/ 硕士 2013.5
28	广州大学	2015.5 ~ 2019.5	—	2011.5
29	北京大学	2015.5 ~ 2021.5	—	2011.5
30	福建工程学院	2016.6 ~ 2020.5	—	2012.5
31	福州大学	2017.6 ~ 2021.5	—	2013.5
32	湖南城市学院	2017.6 ~ 2021.5	—	2013.5
33	北京工业大学	2018.5 ~ 2022.5	2018.5 ~ 2022.5	2014.5
34	吉林建筑大学	2018.5 ~ 2022.5	—	2014.5
35	华侨大学	2018.5 ~ 2022.5	2018.5 ~ 2022.5	本科 2014.5/ 硕士 2018.5
36	云南大学	2018.5 ~ 2022.5	—	2014.5
37	青岛理工大学	2015.5 ~ 2019.5	—	2015.5
38	广东工业大学	2015.5 ~ 2019.5	—	2015.5
39	四川大学	2015.5 ~ 2019.5	—	2015.5
40	天津城建大学	2015.5 ~ 2019.5	—	2015.5
41	长安大学	2015.5 ~ 2019.5	—	2015.5
42	郑州大学	2015.5 ~ 2019.5	—	2015.5
43	江西师范大学	2016.6 ~ 2020.5	—	2016.6
44	西南民族大学	2016.6 ~ 2020.5	—	2016.6
45	厦门大学	2017.6 ~ 2021.5	—	2017.6
46	合肥工业大学	2017.6 ~ 2021.5	—	2017.6
47	河南城建学院	2018.6 ~ 2022.5	—	2018.5

国家工业化和城镇化的快速发展,粗放式的增长模式导致大、中、小城镇的大规模增长,这种增长亟需物质蓝图来指导。

(2) 1980年代建筑基础的规划教育形成背景。

在1970年代末期,同济大学、原重庆建筑工程学院(现重庆大学)、原武汉建材学院(规划专业现合并至华中科技大学)等少数院校率先恢复成立了城市规划专业,1980年代的城市规划专业院校大多是依托原有工科建筑专业基础,以建筑及工程技术教育为主导。

这种教育培养模式形成的原因是多方面的:①社会实践需求。1980年代城市规划主要有两种类型,即城市总体规划与城市详细规划。大量的城市总体规划需编制,而规划人才匮乏,许多省市将总体规划成果要求简化为“六图一书”或“七图一书”,甚少有城市研究内容;城市详细规划更是以建筑群体空间组合设计为主,建筑及工程技术教育培养的人才是适应这种社会需求的。②学科认知局限。最早传播到中国的城市规划理论是苏联的社会主义古典主义规划模式及西方物质形态规划理论。从19世纪的乌托邦式规划构想、E.霍华德的田园城市、E.沙里宁的“有机疏散”、L.柯布西埃的光明城市到功能主义的“雅典宪章”,这些早期有重大影响的规划思想及理论,都是致力于寻找一种理想的的城市结构模型,具有物质环境决定论思想,关注焦点是城市物理空间的组织与建构,规划方法虽然也遵循P.格迪斯的“调查—分析—规划”线性规划过程,但更多是立足于经验,即预感规划(Hunch Planning),缺乏科学的分析方法和客观的判断标准。在这种知识及认知背景下,美学、建筑、工程技术设计训练的规划教育遂成为主导。③办学院校基础。1980年代最早开展规划专业办学的院校全是工科背景的建筑院校,师资队伍大多来源于原有建筑学,教师

的知识背景是建构在建筑学及工程技术基础上, 教学内容也偏重于城市物质空间布局的基础原理及规划编制专业技能训练。

(3) 1990年代规划教育转型及改革。

1990年代城市规划专业办学迅速扩展到30余所, 综合性大学、农林师范等专业院校开始开办城市规划专业, 尤其是综合性大学加入办学队伍, 拓展了规划学科的认知范畴。国内初步形成了3类规划专业办学方向: ①以“区域与城市规划”为主导方向, 主要是综合性大学的地理类院系, 如北京大学、南京大学和中山大学, 充分利用其人文、地理学科优势, 培养具有较强经济社会分析能力、偏重于国土与区域规划的专门人才; ②以“城市综合规划”为主导方向, 如同济大学及原重庆建筑工程学院, 强调工程技术与社会经济知识兼容并蓄, 培养宽口径基础上以工程技术见长的规划专业人才; ③以“城市形体规划”(城市设计)为主导方向, 如清华大学和东南大学, 依托其建筑学科优势, 培养具有较强空间形体设计能力的规划专门人才。

1990年代规划教育转型及改革主要受两方面因素的影响:

其一是学科认知上的拓展。1960年代后西方城市规划向区域规划、政治政策及经济领域拓展, 以及1980年代后西方的环境觉醒及可持续思想的传播, 对我国规划教育产生影响, 规划不再是物质形态规划的同义词, 规划教育开始向城市经济学、城市社会学、城市地理学、城市环境及生态学领域拓展, “城市分析及城市研究”开始受到关注, 城市空间的社会、经济与政治意义逐步被认知。

其二是城市规划实践的推动。1992年邓小平同志南方讲话带动中国第二轮改革高潮, 大量的开发区建设带动了城市规模扩张, 在实践领域“目标愿景型”的终极蓝图式规划模式仍大行其道, 这

种扩张式蓝图式规划的需求, 在刺激了规划市场、间接推动了城市规划专业办学规模扩大的同时, 也制约了规划内涵拓展的广度和深度, 在“规划为国民经济发展服务”的旗帜下, 适应城市规模扩张需求的蓝图式规划的主导地位, 间接影响了规划专业人才培养的目标导向。尽管1990年代规划专业教育内容开始向社会经济、环境生态有了拓展, 但城市物质规划的技能训练仍占主导, 即在总体上规划教育仍没有脱离其建筑/工程技术基础。

2.2 综合战略型规划与城市科学基础的规划教育探索与实践

(1) 2000年代“和谐社会”目标下的国家发展思路转变。

进入新世纪后, 国家发展思路及背景有很大的转变, 并深刻地影响到规划学科的认知及规划教育。

一是对前20年改革发展路径的反思和修正, 尤其是1990年代改革所造成的中国社会阶层显著分化、贫困差距扩大, 引发的中国改革方向之争。国家开始对单纯注重经济发展的改革思路进行部分纠正, 提出“科学发展观”及“和谐社会”的思想, 其核心是发展要兼顾效率与公平(效率优先、兼顾公平), 注重经济、社会、环境的协调发展。

二是在中国加入WTO之后, 外资大规模进入中国市场, 中国外向型经济发展模式确立, 沿海地区发展迅速, 城镇化转向以大中城市快速发展为主导, 大量乡村人口进城务工, 大城市发展的经济社会环境问题凸显, “城市是一个复杂的巨系统”这一认知获得广泛认同。这些都昭示着和谐社会背景下的城市规划不能单纯注重经济绩效的保障, 囿于技术工具的角色, 而应以明确的社会目标为导引, 发挥城市规划对城市全面协调发展的综合促进作用。

(2) 广度及深度普遍加大的综合战略型规划实践。

表6 城乡规划学第四轮学科评估A类及B类学科高校(截至2017年12月)

评估档次	学校代码	学校名称
A+	10003	清华大学
	10247	同济大学
A-	10056	天津大学
	10213	哈尔滨工业大学
	10286	东南大学
B+	10284	南京大学
	10487	华中科技大学
	10561	华南理工大学
	10611	重庆大学
	10703	西安建筑科技大学
B	10141	大连理工大学
	10153	沈阳建筑大学
	10332	苏州科技大学
	10486	武汉大学
B-	10532	湖南大学
	10016	北京建筑大学
	10430	山东建筑大学
	10590	深圳大学
	10710	长安大学
	10878	安徽建筑大学

注: ①本一级学科中, 全国具有“博士授权”的高校共13所, 本次参评13所; 还有部分具有“硕士授权”的高校参加评估; 参评高校共计51所。②评估档次相同的学校排序不分先后, 按学校代码排列。

以2000年广州市城市发展战略规划为标记, 开启了新世纪系统宏大的综合战略型规划的新篇章, 城市规划需要诊断城市发展问题, 综合研究城市发展目标与定位、城市发展战略与路径, 城市发展动力与模式、城市空间发展策略, 以及城市综合交通、减灾防灾、文化传承、特色环境塑造等广泛问题, 规划被赋予战略研究、发展策划、空间规划等多种角色与要求, 发挥综合协调经济、社会、生态环境及空间发展的职能作用。这种社会实践要求, 对规划师提出了跨学科知识结构及更高的综合技能要求。

(3) 学科内涵拓展及城市科学基础的规划教育。

在学科认知上, 随着国际传播加大, 西方各种规划理论流派, 如倡导规划(Advocacy Planning)、新马克思主义城市分析(Neo-Marxism)、规划实施理

论 (Implementation Theory)、进步式规划 (Progressive Planning)、后现代主义规划 (Postmodern Planning)、渐进主义规划 (Incremental Planning)、实用主义规划 (Pragmatism Planning)、交往型规划 (Communication Planning) 及合作型规划 (Collaborative Planning) 等理论被引入国内, 规划作为一种政治过程 (Political Process) 被逐步认知, 规划的社会政治属性开始显现, 国际可持续发展理论及思想也对全社会产生重大影响。规划学界开始意识到需要一个更为多元的知识和理论来认知快速变迁的中国城市, 可持续发展目标下的城市规划已从传统的物质形态规划走向综合战略型规划。因此, 到 2000 年代, 规划学科认知构架已基本形成, 即现代城市规划学科已不局限于物质空间规划, 而是从建筑 / 工程领域向经济 / 社会、环境 / 管理拓展, 学科基础已从建筑学走向城市科学。

随着规划学科的演进, 规划教育也愈趋综合化, 规划教育的内容既包括物质形态层面的规划设计及方法, 又包括社会形态层面的理论、政策与管理。如果说 1990 年代规划教育的焦点仍是物质形态规划, 城市经济、社会、地理、生态和环境等知识教学开始进入规划“相关知识”的教学范畴, 那么到 2000 年代建筑基础明显弱化, 部分学校甚至尝试将“建筑初步”教学改为“规划初步”教学, 而城市科学基础的规划教育框架基本确立。科学发展观及和谐社会建设对城市经济、社会、环境与空间协同发展的更高要求, 为这种规划实践及规划教育改革提供了目标导向。

2.3 资源管理型规划与多学科融合的规划教育探索与实践

(1) 新时代中国特色社会主义建设与城市发展模式转型。

从 1980 年代到 2000 年代初, 中国创造了世界大国经济增长的奇迹, 以大

规模的工业化及城市粗放式外延扩张为特征的增长主义, 在 2010 年代之初就已经难以为继, 表现为经济减速、土地资源紧缺、工业化对城镇化驱动力减弱, 城市病加重。从新常态到“四个全面”, 再到新时代中国特色社会主义思想的确立, 国家发展目标思路的转变必然要求城市发展模式转型, 开创生态文明新时代、开拓城市文化新境界、构建空间治理新秩序、培育创新发展新动力及建设美丽宜居新家园成为城市转型发展的目标任务。在“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念的指导下, 中国城市进入了创新驱动发展的新时代。

(2) 资源管理型规划模式的探索与实践。

从 2013 年 11 月中央十八届三中全会提出“完善城镇化健康发展体制机制”、2013 年 12 月中央城镇化工作会议对城市规划提出“要提高土地利用效率、重视生态安全、划定开发边界、传承历史文化”等一系列要求, 到 2014 年 3 月《国家新型城镇化规划 (2014—2020 年)》提出“以人为本、生态文明、优化布局、文化传承、四化同步”要求, 再到 2015 年 12 月中央城市工作会议提出城市工作“五个统筹”要求可以看出, 国家层面将城乡规划管理作为国家治理体系及治理能力现代化的重要环节。为应对国家发展的新形势及新要求, 城乡规划也在向 4 个方面转变: ①从价值取向上, 突出以人为本; ②在发展方式上, 突出内生型增长; ③在规划内容上, 突出空间政策; ④在规划管理上, 突出过程控制。国家先后开展了 9 个省区省域空间规划试点, 中央四部委组织的全国 28 个市县“多规合一”试点, 以及住建部组织的 14 个城市开发边界划定试点。到 2018 年, 国家自然资源部成立, 负责“对自然资源开发利用和保护进行监管, 建立空间规划体系并监督实施”。至此尘埃落定, 城乡规划作为国家空间规划体系的主要组成部分, 将成为国家

空间治理的重要工具。空间规划以用途管理为主要手段, 以空间治理及空间结构优化为主要内容, 将成为国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图、各类保护及开发建设活动的基本依据。

中国改革开放前 30 年的经济高速增长所带来的资源瓶颈及日益突出的人口、资源、环境问题, 必然会引发规划的变化, 即由终极目标的蓝图式规划、宏大愿景的综合战略规划转向资源管理型规划, 规划重点将转向资源保护、合理利用、优化配置。如何重构国家空间治理体系, 合理建构空间规划内容框架, 将成为现阶段规划实践的主要任务。

(3) 空间核心及多学科融贯的规划教育探索。

早在 1986 年, 梁鹤年先生就提出“中国规划不能走西方‘城市研究’的歪路, 也不能走中国黑箱式 (Block Box) 设计的老路”。吴志强院士也认为学科核心理论应坚守空间化特征, 脱离了城市空间的城市规划无法成为一种职业, 城市规划学科也难以立足^[1]。在走向资源管理型规划变革的背景下, 在坚守规划空间属性的基础上, 规划教育也在向相关学科知识领域拓展, 如关注经济要素空间配置的空间经济学、社会利益格局重构的空间社会学、生态环境保护的空间生态学、资源配置及组织效率的空间管理学、操作层面规划公共权力合理运用的政治学及公共行政知识, 注重正当程序及实体正义的法学。换言之, 资源管理型规划教育正在走向“空间规划设计+”, 包括“+经济”“+社会”“+环境”“+生态”“+管理”“+公共政策”等。

2013 年, 全国高等学校城乡规划学科专业指导委员会主持制订的《城乡规划本科指导性专业规范》提出城乡规划专业涉及的相关学科专业包括工学 (建筑、风景园林、交通运输工程、土木工程、测绘科学与技术)、理学 (生态学、环境科学与工程、统计学、地理学、

数学、系统科学)、管理学(管理科学与工程、公共管理)、艺术学(设计学、美术学),以及经济学、社会学、法学、政治学和历史学等学科门类。而其专业知识由工具知识、自然科学知识、社会科学知识和专业知识构成。其中,专业知识体系由城市与区域发展、城乡规划理论与方法、城乡空间规划、城乡专项规划及城乡规划实施组成。现在看来,这个专业规范基本反映了资源管理型规划教育的“空间规划设计+”的培养趋势,但在政治、政策与管理价值观教育方面仍有不足。

3 结论与展望

(1) 中国规划教育发展高度契合国家发展战略要求。

中国改革开放及经济社会发展进程,国家工业化及城镇化发展的阶段特征对规划教育的渐进式发展有重大影响。以建筑/工程为主体的“功能主义”规划教育有效地满足了前20年经济发展主导的扩张性城市增长要求;2000年代作为城市科学基础的规划教育也高度响应了科学发展观、和谐社会目标下城市经济社会环境及空间协调发展的要求;2010年代后规划教育的多学科拓展与创新驱动、转型发展的城市发展趋势也是吻合的。“规划教育要适应社会主义市场经济发展的需要”是我国规划办学的核心思路,可以说,中国40年规划教育很好地适应了国家经济社会发展、城镇化发展的战略要求。

(2) 中国规划教育发展具有鲜明的实践需求导向。

规划教育中的知识体系从建筑/工程向社会/经济、政策/管理的路径拓展,既有国际规划理论、规划教育经验的传播及促进作用,又有中国改革开放各阶段城市发展目标及战略需求的驱动。从物质形态规划向综合战略型规划,再向资源管理型规划演变的历程看,改革开

放40年中国规划教育始终坚持物质空间规划技能训练这个核心,始终强调人居环境规划设计操作性专业技能训练,一方面使我国避免了1960年代西方规划理论社科化后规划作用反而下降的弊端,另一方面也是我国长期“建设规划”的实践需要。

(3) 国家空间规划体系重构将推动规划教育新一轮改革。

随着国家空间治理体系改革及空间规划体系重构,城乡规划实践将改变、适应,形成新的规划编制体系及管控模式,注重生态本底控制的资源管理型规划将推动规划教育的新一轮发展。

由知识、技能及价值观三大板块构成的规划教育,规划知识中除规划理论、原理和编制等核心知识领域外,专业知识拓展的重点是土地资源、生态环境和政策管理领域;规划技能教育将更多向遥感、GIS和大数据分析等新技术领域延伸,并加重方法论教育;价值观教育的缺失将逐步改变,社会公平、正义及职业道德、责任感的教育将加强,体现更强的“执业性”。以规划理论课程为主线,建立多维的知识结构,以规划课程设计为重点,加强学生不同层次专业技能的训练,结合工程实践,组织专业教学是中国规划教育的显著特色。

弗里德曼认为规划是“从知识到行动”^[2],即规划是将各种知识综合运用于城市发展规划实践中。应该说,我国规划教育相较于欧美发达国家的规划教育体现了更强的实践导向,规划教育的重点是“规划”,而不是“城市研究”及“城市分析”。未来中国的规划教育理念仍将保持“三个面向”:面向世界,与国际规划教育接轨;面向未来,注重学生创新思维及创造力、洞察力的培养;面向社会,服务于国家经济社会及城镇化发展。□

[参考文献]

[1] 吴志强,于泓. 城市规划学科的发展方向

[J]. 城市规划学刊, 2005(6): 2-10.

[2] Friedmann J. Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action[M]. Princeton, NJ, Princeton University, 1987.

[3] 黄光宇,龙彬. 改革城市规划教育,适应新时代的要求[J]. 城市规划, 2000(5): 39-41.

[4] 赵民. 我国城市规划教育的发展及其制度化环境建设[J]. 城市规划学刊, 2001(6): 48-51.

[5] 张庭伟. 知识·技能·价值观——美国规划师的职业教育标准[J]. 城市规划学刊, 2004(2): 6-7.

[6] 黄亚平. 城市规划专业教育的拓展与改革[J]. 城市规划, 2009(9): 70-73.

[7] 陈秉钊. 中国城市规划专业教育的回顾和发展[J]. 规划师, 2009(1): 25-27.

[8] 赵万民,赵民,毛其智. 关于“城乡规划学”作为一级学科建设的学术思考[J]. 城市规划, 2010(6): 46-54.

[收稿日期] 2018-07-20

乡村振兴下乡村文化遗产保护的“固旧”与“维新”

——兼论改革开放 40 年乡村发展制度解读

□ 张 杰

【摘要】随着乡村振兴战略的深化，乡村文化遗产成为乡村旅游发展的重要资源，保护乡村文化遗产得到了社会各界的认同，但在振兴的热潮中也暴露了文化遗产保护的“固旧”与“维新”的问题。文章基于 40 年乡村发展制度的梳理，揭示引发“固旧”与“维新”的根源：40 年乡村发展一系列制度间的博弈滋生了不平衡性及其乡村保护规划引发的“人”与空间割裂，导致乡村遗产保护、乡村振兴等规划与可持续发展利益的背离。对此，文章提出了保护规划修补之策，即探寻基于区域视角的分析方式、建构在地资源的地方经济、回归遗产保护的规划本质、多方磨合探寻最大公约数的技术路径，以此实现乡村文化遗产保护与乡村振兴的双赢。

【关键词】固旧；维新；文化遗产；保护规划；乡村

【文章编号】1006-0022(2018)10-0026-06 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】张杰. 乡村振兴下乡村文化遗产保护的“固旧”与“维新”——兼论改革开放 40 年乡村发展制度解读 [J]. 规划师, 2018(10): 26-31.

Maintenance and Reformation of Protection Methods of Cultural Heritage under Rural Revitalization Strategy: an Interpretation of Rural Development System in the past Four Decades/Zhang Jie

[Abstract] With the deepening of rural revitalization strategy, rural cultural heritage has become an important resource for rural tourism, and the protection of rural cultural heritage has been recognized by all sectors of society. However, the problems of maintenance and reformation of protection methods also emerge along with the upsurge of revitalization. This paper reviews four decades of rural system and indicates the origin of the problem: existing systems have resulted in imbalance of development and segregation between people and space, and contradiction between revitalization and sustainable development. The paper proposes protection planning repair measures: finding a method of analysis based on regional reality, building local economy with local resources, returning to the planning essence of heritage protection, and multi-party collaboration to find a technical path with maximum common factor. In this way a win-win situation of rural cultural heritage protection and rural revitalization can be realized.

[Keywords] Maintenance, Reformation, Cultural heritage, Protection plan, Village

1 乡村文化遗产保护的“固旧”与“维新”

近几年来，随着一系列诸如“美丽乡村”“全域旅游”“田园综合体”等乡村振兴战略的实施，乡村文化遗产得到了较好的保护。乡村遗产是构筑“乡愁”的组成部分，也是实现乡村旅游、发展振兴项目的重要载体之一，因此保护遗产成为了社会各界的共识。例如，2014～2018 年，福建省财政厅累计补助资金 3.31 亿元，重点选取 60 个历史文化名镇名村进行改善提升。通过支持，涌现出邵武和平、永泰嵩口、连城培田、福安廉村和尤溪桂峰等保护遗产较为突出的镇村^①。

与此同时，在乡村振兴热潮中，一些乡村文化遗产保护却陷入了困境中：①乡村遗产多辟为博物馆或

展示馆等，其保护与展示方法中规中矩，均符合相关规定，但其遗产价值显现度、利用率不高，难以在乡村振兴中发挥作用。②文化遗产难以解困乡村普遍存在的“人口锐减，空心化突出，整个乡村萧条、衰败”等问题。③在“特色旅游家园”“康养驿站”“生态农业乡村”等乡村发展中，乡村文化遗产急速嬗变，遗产文化被外来文化吞噬，如“祠堂文化”被篡改改为“休闲温泉文化”、“书院文化”被“酒吧文化”替代、“宫庙文化”被改造为“养生文化”等。④乡村保护类建筑得到了较好的修缮，但重保护轻使用的现象突出；同时，村民翻建、自建造成的破坏性建设频频发生，乡村传统风貌蚕食严重，大量非保护类建筑（如传统建筑）得不到保护、破败不堪。⑤村落空间、功能、文化的不均衡发展难以满足游客、居民日益增长的物

【基金项目】上海市设计学 IV 类高峰学科开放基金 (DA18301)

【作者简介】张 杰，华东理工大学景观规划设计系教授、博士生导师。

质与精神文化的需求；传统文化屈从于经济利益的追逐、文化凋零突出，传统技艺难以传承，文化自信亟待加强。

面对上述乡村振兴中文化遗产保护出现的问题，有些学者认为一些乡村遗产必须固守常规，即采用传统的冰冻式保护方式保护文化遗产，由此诸如博物馆、展览馆等展示方式也是保护的必然选择；而另一些学者则认为乡村文化遗产必须“维新”，诸如上述“祠堂文化”改为“休闲温泉文化”“书院文化”改为“酒吧文化”等就是一种文化的创新、文化的创意。对上述观点如何认识？乡村文化遗产是固守常规，还是维新变革？从乡村40年的制度发展，如何解读上述“固旧”与“维新”？乡村文化遗产保护之道在何方？这些问题值得研究。

2 “固旧”与“维新”的制度解读

2.1 乡村发展相关制度的40年钩沉

2.1.1 城镇化制度的演变

众所周知，城镇化是伴随工业化发展，非农产业在城镇集聚、农村人口向城镇集中的自然历史过程。因此，城镇化进程中人口的核心来源于乡村，乡村是推动城镇化进程的基石。改革开放以来，国家颁布的一系列政策、制度都极大地促进了城镇化的快速推进，如农村家庭联产承包制改变了劳动激励机制，释放出了大量闲置在乡村的剩余劳动力，促使了农民工群体的形成，并由此触发了人口户籍制度的调整^①。随着我国城镇化制度的逐步完善^②，国家统计

局数据显示，2017年末我国城镇常住人口为81347万，比上年末增加2049万；城镇化率为58.52%，比上年末提高了1.17个百分点^②。大城市、特大城市由此进入了繁荣发展阶段，大城市数量与规模增长明显，有力地推动了国家社会经济文化的发展，促进了城镇的繁荣。然而，与之对应的是乡村人居空间的“萎缩、稀释”与“低效或蔓延扩张”的同构，引发了乡村因人口的锐减而发展乏力等问题。2013~2017年，全国农村人口减少6853万，每年减少1371万（图1）^③。

2.1.2 乡村发展制度的演变

长期以来，我国广大乡村保持着乡土的特性，生活于乡村的人们离不开泥土，依靠着乡土维持着生计。乡村承载着全国人口50%以上的生计^④，因此各级政府都非常重视乡村的发展、建设与稳定。改革开放40年来，乡村发展制度建设逐步完善，从纯粹的生产制度走向产业制度、金融制度、教育制度与乡村管理制度等多领域、多层次协同作用的制度体系，由此乡村也经历了农业技术现代化、科教兴国、拆村并点与新农村建设等，使得广大乡村走向现代化乡村，乡村面貌有了质的提升，同时也为乡村文化遗产保护创造了良好的制度环境与相应的政策支持（表1，图2）。

2.1.3 历史文化名村保护制度的演变

我国的文化遗产保护制度发展经历了初创时期（从中华人民共和国成立前后到20世纪60年代）、法制化起步阶段（20世纪80~90年代初）与制度

完善阶段（20世纪90年代以来）3个发展阶段。改革开放40年来文化遗产保护制度进入了法制化与制度完善的阶段。其中，北京大学侯仁之、建设部郑孝燮及故宫博物院单士元等专家向相关部门提出保护“历史文化名城”的建议。1981年12月，国家建委、国家文物局、国家城建总局向国务院提交了《关于保护我国历史文化名城的请示》。1982年2月国务院转批了这一请示，公布北京等24座城市为首批国家历史文化名城。同年11月，全国人大通过的《文物保护法》明确了历史文化名城的法定定位，这标志着我国历史文化名城保护制度正式启动。关于乡村文化遗产保护的制度散见于《城乡规划法》《文物法》《关于加强文化遗产保护的通知》等法律法规之中，专门的制度则起始于2008年国务院令524号《历史文化名城名镇名村保护条例》，随后出台了《历史文化名城名镇名村保护规划编制要求》《历史文化名城名镇名村保护规划编制办法》等，由此历史文化名村保护有了制度的保障，乡村文化遗产保护规划的编制也有了制度依据。

2.2 改革开放40年乡村发展制度演变的解读

2.2.1 人口博弈的制度基石

基于40年乡村发展的一系列制度演变，可以得出：上述制度，特别是城镇化制度、乡村振兴的一系列制度都是围绕着人口的争夺展开的，而目前乡村文化遗产保护与利用困难重重也是因乡

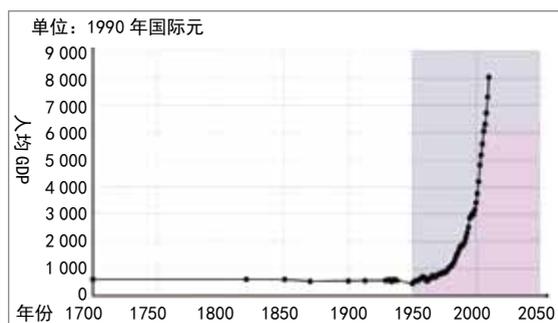


图1 中国历史人均GDP变化示意图
资料来源：安格斯·麦迪逊数据库，<http://www.ggd.net/maddison/maddison-project/data.htm>。

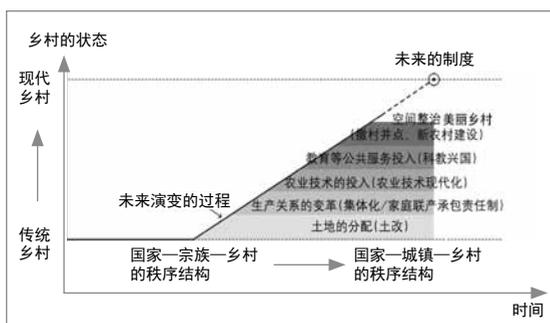


图2 改革开放40年来乡村制度演变与乡村秩序结构示意图

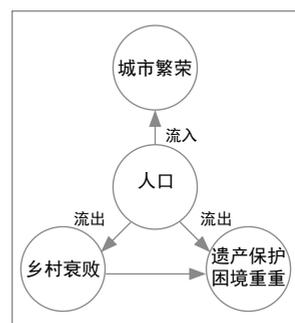


图3 制度博弈下人口争夺情况示意图

村人口的锐减，即因人口的不足，导致乡村产业发展的停滞、乡村文化的衰落与社会空间的衰败，致使人们的关注点不在文化遗产上，同时因人的要素使得文化遗产难以保护、没人利用，从某种意义上说，3种制度的演变是“人”的博弈。而在制度属性的比较中，文化遗产制度属于三者中的弱者，文化遗产制度的演变听从于城镇化制度、乡村建设制度的发展轨迹。所以，在城镇化制度与乡村建设制度进入快速发展阶段时，乡村文化遗产必然出现所谓的“维新”，即随着美丽乡村、田园综合体与特色小镇建设等制度的兴起，乡村文化遗产以“大发展”“热潮”式的路径去演变，其外在的形式就是为了迎合诸如“特色小镇”“美丽乡村”建设而抛弃乡村遗产本质，实现诸如“休闲温泉文化”“酒吧文化”“养生文化”等所谓的“文化创意产业”（图3）。

同时，随着城镇化的推进，一方面乡村人口锐减，乡村社会发生质变，乡土性随着村民谋生方式的转变而逐步丢失，乡村活力沦丧；另一方面城市发展矛盾逐步显现，诸如城市交通问题、房价问题与雾霾问题等。上述两方面因素的作用，促使乡村建设制度悄然变异。乡村振兴成为现时代解决城市问题的钥匙，也成为了当下乡土社会发展的主题。但在谋求城镇化发展的时代背景下，乡村振兴的主题处于“因乡村与城市双向问题的凸显”而被动式进行制度演变的境地。因此，在乡村振兴下乡村面临的是有选择性的发展，即区位条件等相对较好的乡村得到了发展，而对于那些条件较差的乡村，其文化遗产保护必然因“固旧”而难以发展，再加上人口因素的作用，由此加速“固旧”，泛活力的、单一的保护模式使得乡村文化遗产进一步衰败、萧条。

综上所述，乡村文化遗产保护的“固旧”与“维新”的根源在于40年乡村发展一系列制度之间的博弈，即博弈下乡村文化遗产保护制度的弱势，使得制

表1 改革开放40年来乡村建设制度梳理

时间	政策	主要内容解读
1981年11月	《当前的经济形势和今后经济建设的方针》	家庭联产承包责任制应运而生，为新农村建设铺开了新的篇章
1985年1月	《关于进一步活跃农村经济的十项政策》	调整农村产业结构，取消30年来农副产品统购派购的制度；将农业税由实物税改为现金税
1993年11月	党的十四届六中全会	以提高农民素质、奔小康和建设社会主义新农村为目标，开展创建文明村镇活动，建设有中国特色社会主义新农村
1994~1995年	中央农村会议	全面发展农村经济，增加农民收入；保持农村社会的稳定；搞好农村基层组织建设
1997年1月	中央农村会议	加快科教兴农步伐，积极推广农业先进适用技术；调整优化农村产业结构；继续深化农村改革，增强农业和农村的经济活力
1998年12月	中央农村会议	发展乡镇企业和小城镇，促进农业富余劳动力转移；防范和化解农村金融风险，改善农村金融服务
2001年1月	中央农村会议	实行农村税费改革
2002年1月	中央农村会议	推进农业和农村经济结构的战略性调整，提高农业整体素质和效益，促进农民收入持续稳定增长
2003年10月	党的十六届三中全会	提出“五个统筹”，并把“统筹城乡发展”放在了首要位置
2005年10月	党的十六届五中全会	提出了“建设社会主义新农村”的命题，积极推进城乡统筹发展
2005~2008年	中央农村会议	推进社会主义新农村建设
2013年11月	《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》	提出美丽乡村概念，提出具体要求，要推进城乡一体化发展，推动农地制度由土地所有权和承包经营权“两权并行分置”向所有权、承包权、经营权“三权并行分置”发展
2014年1月	《关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见》	强化农业支持保护制度；建立农业可持续发展长效机制；深化农村土地制度改革；构建新型农业经营体系；加快农村金融制度创新；健全城乡发展一体化体制机制；改善乡村治理机制
2014年5月	《关于改善农村人居环境的指导意见》	到2020年，全国农村居民住房、饮水和出行等基本生活条件明显改善，人居环境基本实现干净、整洁、便捷，建成一批各具特色的美丽宜居村庄
2015年6月	《美丽乡村建设指南》	提出村庄发展的基本框架
2015年11月	《住房城乡建设部关于改革创新、全面有效推进乡村规划工作的指导意见》	加快村庄规划的编制进度，到2020年，实现农房建设都有规划管理，行政村有基本的村庄整治安排，具备条件的编制更全面的村庄规划。暂时没有条件村村编制规划的，可以乡、镇域或更大片区为单位编制规划，依法批准后，作为乡村建设规划许可的依据
2016年1月	《关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》	引导和支持社会资本开发农民参与度高、受益面广的休闲旅游项目，发展具有历史记忆、地域特点、民族风情的特色小镇

度间的平衡丧失。

2.2.2 遗忘的民众参与

基于文化遗产保护制度的40年梳理，历史文化名村的制度不同于历史文化名城，是源于现时代城乡双重矛盾的基础上发展起来的遗产制度。名村的申报“须由所在地县级人民政府提出申请，经省、自治区、直辖市人民政府确定的

保护主管部门会同同级文物主管部门组织有关部门、专家进行论证，提出审查意见，报省、自治区、直辖市人民政府批准公布”^[4]。其申报、评审和公布过程滞留于城乡主管部门及领导层面，而与乡村有着切身利益的广大民众被文化遗产制度遗忘在角落中，使得村民对乡村遗产价值缺乏足够的认知，保护积极

续表 1

时间	政策	主要内容解读
2016年2月	《关于深入推进新型城镇建设的若干意见》	加快培育中小型城市和特色小城镇；辐射带动新农村建设；推动小城镇发展与服务三农相结合
2016年3月	《“十三五”规划纲要》	农业现代化取得明显进展；我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困
2016年12月	《关于推进农业领域政府与社会资本合作的指导意见》	重点支持社会资本开展高标准农田等农业基础设施建设；鼓励社会资本参与现代农业示范区、农业物联网与信息化、农产品批发市场、旅游休闲农业发展
2016年12月	《关于支持乡下人员创新创业促进农村一二三产业融合发展的意见》	重点发展规模种养业等农业生产经营模式；休闲农业和乡村旅游、民族风情旅游、传统手工艺、文化创意、养生养老、中央厨房、农村绿化美化、农村物业管理等生活性服务业，以及其他新产业、新业态、新模式
2017年2月	《关于创新农村基础设施投融资体制机制的指导意见》	到2020年，主体多元、充满活力的投融资体制基本形成，市场运作、专业高效的建管机制逐步建立，城乡基础设施建设管理一体化水平明显提高，农村基础设施条件明显改善
2017年2月	《关于推进农业供给侧结构性改革的实施意见》	稳定粮食生产，推进结构调整，推进绿色发展，推进创新驱动，推进农村改革，把促进农民增收作为核心目标，从生产端、供给侧入手，创新体制机制
2017年3月	《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》	到2020年，乡镇政府服务能力全面提升，服务内容更加丰富，服务方式更加便捷，服务体系更加完善，基本形成职能科学、运转有序、保障有力、服务高效、人民满意的乡镇政府服务管理体制
2017年8月	《关于加快发展农业生产性服务业的指导意见》	基本形成服务结构合理的农业生产性服务业，进一步增强生产性服务业对现代农业的全产业链支撑作用，打造要素集聚、主体多元、机制高效、体系完整的农业农村新业态
2017年10月	《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》	把农业绿色发展摆在生态文明建设全局的突出位置，到2020年，严守18.65亿亩耕地红线
2018年1月	《关于印发首批国家农村产业融合发展示范创建名单的通知》	为充分发挥示范引领作用，带动农村一二三产业融合发展，促进农业增效、农民增收、农村繁荣，同意148个单位创建首批国家农村产业融合发展示范园
2018年1月	《关于实施乡村振兴战略的意见》	到2020年，乡村振兴取得重要进展，制度框架和政策体系基本形成；到2035年，乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现；到2050年，乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现
2018年3月	《农村人居环境整治三年行动方案》	到2020年，实现农村人居环境明显改善，村庄环境基本干净整洁有序，村民环境与健康意识普遍增强

性与参与性不足，或者走向反面，即所谓的种种“维新”式的冒进破坏乡村遗产，而这一根源在于制度本身的遗忘，错失教育引导村民的机会。

另外，在缺乏村民参与机制的背景下，名村保护最直接的责任者落在了地方政府肩上，政府必须为保护乡村的公共历史和村民的共同记忆而开展各项工

作，这些工作面大、量多，基层工作非常艰辛，由此在单一的保护群体下，地方政府对待乡村文化遗产“往往是给个牌子，给2000元钱，完事”^[5]，这无形是“固旧”的典范，加剧了乡村遗产保护的困难。

2.2.3 残缺的管理机制

众所周知，我国的名城保护制度源

自于文物保护，因此2008年的《历史文化名城名镇名村保护条例》依旧延续这一路径。针对乡村而言，其落脚点更多的是在于保护各级文物保护单位，而对于乡村的发展问题、传统建筑的保护问题与人口问题等关切村落发展的内容却因制度本身的残缺而抛弃在外。另外，在管理制度上，更多的是针对诸如“乡村厕所革命”“农村产业融合发展示范园”“休闲农业和乡村旅游精品工程”等社会发展需求而“应急性”地制定管理内容，这些内容往往时效性较强、针对性突出，但不具备行政法规的法定约束力，尤其在相关上位法授权缺失的情形下这一问题会更为严重。因此，乡村40年的发展，特别是在乡村振兴战略下，名村保护规划的调控实效性在上述两方面制度的缺失下被削弱了，名村保护为乡村经济发展和特色小镇建设等重大项目建设让路的现象时有发生。同时，由于名村保护的法制不健全、在文物保护法规中缺少具体操作性条文，加之乡村各界群体保护观念不一致，整体保护意识淡薄，由此“固旧”模式与“维新”的矛盾必然重现，即冰冻式保护乡村遗产与冒进的嬗变模式共存。

2.2.4 物质空间规划的范式

对于名村保护规划而言，价值评估是揭示乡村特征的依据，也是文化遗产保护的基石。而其评估机制源于文物古迹的价值评估。但是乡村拥有自身的乡土性，这一特性来源于地域本身，是在一定的时间向量作用下，乡民不断探索的结果，它在许多方面“难登大雅之堂”，更多的是一份自然而然的、适应了地理生态环境与乡民自身需求的产物，是人、空间、技艺与生产、生活等不断融合、碰撞的结果，因此乡村街巷、民居、手工艺、曲目等的物质与非物质空间难以用上述评价机制去评价其艺术性的高低、科学性的多寡等，由此使得乡村诸多能够体现乡土文化的历史遗存难以纳入保护的体系之中，乡村的特色难以探寻，这也是前文论及的“祠堂文化”被

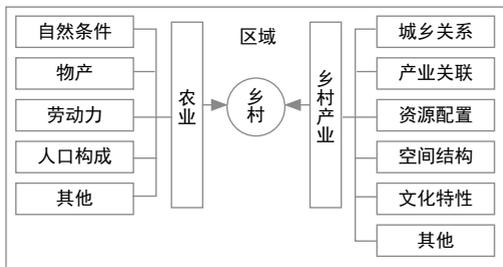


图4 基于区域视角的分析方式示意图

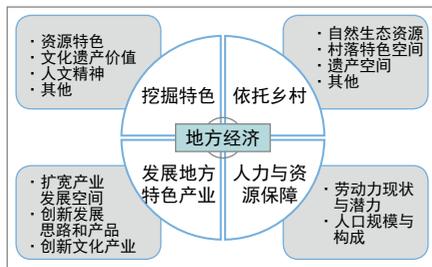


图5 在地资源的地方经济建构设想示意图

篡改为“休闲温泉文化”等“维新”风靡的制度根源。

目前，乡村振兴的最终目标是不断提高村民在产业发展中的参与度和受益面，彻底解决农村产业和农民就业问题，确保当地群众长期稳定增收、安居乐业。而进一步分析，乡村发展40年历程，特别是在振兴的趋势下，乡村文化遗产价值评估又因难以用现有机制加以评估而缺乏评估，由此出现了“谁规划编制，谁按照规划意图随意确定评估标准，甚至抛弃评估”的现象，并被经济利益所裹挟而直接进入规划设计层面。历经千百年遗存的乡村，是因为村民需要而呈现其价值，但乡村40年发展，特别是在现时代“振兴”的号角下，嬗变为“只有当乡村有价值时，我们才需要她”，由此乡村40年的发展，使得发展乡村的目的扭曲，其中最担忧的是“40年的乡村发展给予了村民物质上的富足，但抛弃了乡土文化的自信”。

名村保护规划是保护乡村遗产的专业规定，规划试图以空间规划的形式来留存物质遗产要素，以此维系其传统文化，增强文化自信^[6]。这是城市规划制度下的乡村规划范式，但这一范式忽视了乡村是“熟人”社会的物化，乡民行为的约束不是靠“契约”和“国家权力”，而是靠千百年来磨合而成的由宗族、血缘、地缘、神缘所铸就的行为规范与信任，因此乡村保护、乡村建设与振兴等都需要乡民的支撑，但范式的空间规划在“人”的关注缺失下，希望通过空间来维系传统文化、促进乡村振兴只能是一厢情愿。据此，改革开放40年来，乡村文化遗产保护规划最大的缺失是未

能将“人”的要素纳入空间发展之中，未能规范“人”与土地、财产、空间的使用，未能考虑乡村人口早已流失殆尽，更未能前瞻性地制定出协调影响空间发展的政策与活动，由此使得乡村遗产保护、乡村振兴等一系列规划与可持续发展利益相背离。

进一步反思，乡村振兴是坚持农业农村优先发展，努力做到“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”^[7]。但是，在现实的乡村振兴中，其路径往往是以外部政策、市场力量与文化生态注入的方式来强制、猝发乡村的发展，在这种外部力量强制性的推动下，乡村文化遗产保护的途径只能是依靠所谓的“全域旅游”，发展民宿、农家乐与休闲养生等方式来反馈、活化“遗产”，而这一切往往违背了乡村自身的发展规律，即农耕文明支撑下的乡村土地生活、生产的自然模式，违背了遗产保护的初衷与本质。因此，反思40年的乡村文化遗产保护与乡村发展的路径，一系列违背发展规律的、快速粗放型的模式往往造成了乡村淳朴乡土性的丢失，而其更深层次的忧患在于：乡村文化遗产的“维新”路径营造了虚化乡村的繁荣，使得国人错失乡土伊甸园的最后可能。

3 乡村文化遗产保护规划的修补之策

40年的乡村发展，带来了乡村村民的富足，但也引发了一系列诸如乡村人口锐减、乡土文化自信的缺失、乡村空间难以维系等乡村遗产保护的“固

旧”与“维新”之困，剖析其根源在于：40年乡村发展的一系列制度间博弈滋生的不平衡性及其乡村文化遗产保护规划“人”与空间的割裂，导致了遗产保护、乡村振兴等一系列的规划与可持续发展利益的背离。因此，解困之道在于乡村文化遗产保护规划的修补。

3.1 探寻基于区域视角的分析方式

首先，乡村是城乡体系中的重要组成部分，是系统中的个体，同时遗产保护涉及地域文化、民生改善和人居环境等重大课题，因此必须将乡村遗产保护纳入城乡发展战略决策的地位统筹考量，纳入乡村振兴、城乡文化发展的宏观政策中。为此，乡村保护规划应基于区域的视角，分析城乡关系、产业关联、资源配置、空间结构及其文化特性等，特别是乡村产业，有别于城市，要以乡村自然条件和物产为依托，切实根据乡村劳动力与人口构成情况，科学确定产业发展，要梳理并分析农耕等第一产业、旅游业对村落的影响，着眼于长远，剖析利弊。

其次，乡村有别于城市，乡村可以不与外界进行物质、信息与文化的交流而独立存在，乡村具备自我循环运作的生存机制，这源自于乡村自组织系统的封闭与简单，所以应充分认识并尊重乡村自组织的特性，应引导而非强制其发展，特别是产业的引入，应尊重乡村自身发展的规律，尊重并利用原有产业，提高原有产业的附加值^[7]（图4）。

3.2 构建在地资源的地方经济

目前，乡村人口锐减的根源在于：在“城”与“乡”的发展中，乡村难以满足村民物质与文化的需求。因此，破解的钥匙在于：建立赖以生存的地方经济。只有村民在乡村可以获得经济来源与就业机会，才能留得住乡民、吸引他们返乡。为此，首先要充分挖掘地方的资源特色、文化遗产价值、人文精神，利用在地自然生态资源、乡村特色空间

与遗产空间等发展地方特色产业,如旅游业、民俗、绿色蔬菜和文化产业等。其次,扩宽传统农业、渔业、林业和旅游业的发展空间,创新产业发展思路和产品,减少外部资本和物质输入,而增加向外部的产品输出。同时,努力将文化遗产资源转变为文化产业,以文化产业来推动乡村的发展与遗产的保护。再次,分析人与土地、房屋之间的关联性及其人口规模与构成的变化等,探究劳动力资源现状与潜力,为地方经济的发展提供人力与资源保障。最后,挖掘乡村传统技艺与工匠,掌握第一手资料,避免闭门造车与自我臆断,为探寻乡村产业发展提供服务(图5)。

3.3 回归保护遗产的规划本质

乡村文化遗产保护规划是源于城市规划的范式思维路径,强调统筹与空间安排。在这一思维路径下,“描绘美丽的乡村蓝图”成为规划师的技术担当,也造就了理性主义语境下乡村发展的未来。同时,在来自于自上而下的一系列政策、外部市场力量的诱惑下,促使乡村的未来脱离乡村原有的基础,呈现绝对的理想主义,甚至带着种种地方政府管理群体、规划设计师们的乌托邦色彩,这是引发前文“维新”的重要因素之一。

首先,乡村保护规划需要强调遗产保护的根本性,这是规划的本质。现有保护规划中的种种弊端,就是保护本源的丢失,即热潮下过度重视“经济发展”“全域旅游”的主观价值,抛弃了保护遗产的第一要旨,忽视了乡村及其所在区域自身的发展逻辑,忽视了社会价值。所以,保护规划必须强调保护遗产。

其次,总结乡村40年的发展及其发展中编制的一系列规划,其多是源自于经济的发展,将乡村的经济利益放于首位,而抛弃了乡村规划的本质,即村民的需求,这是滋生问题的原因所在。村民的需求包含了物质空间需求、社会文化需求与经济发展需求等众多方面。因此,乡村的规划必须正视村民,应通

过各种资源的安排、空间的配置及制度的制定等来满足村民的需求,而在此过程中,乡村发展不排斥乡村旅游、乡村文化创意与田园综合体建设等,但乡村发展的目的是满足人的需求,而绝非乡村旅游、乡村文化创意等,这是乡村40年发展必须深刻总结的要旨,也是解困乡村遗产保护的“固旧”与“维新”的钥匙。

3.4 多方磨合探寻最大公约数的技术路径

乡村文化遗产保护规划是一个综合的决策过程,一个运用多种制度、政策与技术手段,通过复杂的多元博弈与行政程序,实现多元目标的社会过程,是不断选择、优化、逐步向更优发展的过程,因此乡村保护规划是综合解决遗产保护、产业发展、社会发展与环境发展等诸多层面利益冲突的参与式决策过程,应超越蓝图式规划,其规划不仅是技术可行,还应政治正确和经济可持续。其中,现有的美丽乡村建设等是自上而下的制度产物,在某种意义上是体现政治远见、诠释管理目标的对象,因此乡村遗产保护规划应具有政治性,而这一切需要规划去磨合,即乡村遗产保护与乡村发展目标的有机结合,并将此转化为社会契约的法治权威,政策规定的制度权威和中国梦的政治权威,所以应寻找最大公约数,这是乡村保护规划及其他文化遗产保护规划的基本逻辑。

4 结语

乡村40年的发展,极大地促进了乡村的繁荣与村民的富足,一大批乡村遗产由此得到了较好的保护,乡村环境有了质的提升。但在发展中也暴露了遗产保护的“固旧”与“维新”的问题,对此需要反思,即引发这些问题的根源在于:40年乡村发展一系列制度间的博弈滋生了不平衡性及其乡村保护规划引发的“人”与空间割裂,导致了乡村遗

产保护、乡村振兴等规划与可持续发展利益的背离。对此,进一步提出了保护规划修补之策,即探寻基于区域视角的分析方式、建构在地资源的地方经济、回归遗产保护的规划本质、多方磨合探寻最大公约数的技术路径,以此实现乡村文化遗产保护与乡村振兴的双赢。■

[注释]

- ①如1984年国务院发布《允许农民进入小城镇落户的决定》、1997年的《关于小城镇户籍管理制度改革的试点方案》及2014年的《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》等。
- ②如“十九大”报告、2016年《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》等。
- ③国家统计局2017年2月28日公布的《中华人民共和国2016年国民经济和社会发展统计公报》显示,2016年年末全国大陆总人口为138271万人,其中城镇常住人口为79298万人,农村户籍人口为58973万人。

[参考文献]

- [1]福建省历史文化名镇名村和传统村落得到有效保护[N].福建财政新闻联播,2018-01-04.
- [2]2017年末中国城镇化率升至58.52%[N/OL].<https://news.sina.com.cn>.
- [3]社科院:2013-2017年全国农村人口减少6853万人[N/OL].中国新闻网,2018-04-20.
- [4]历史文化名城名镇名村保护条例(国务院令524号)条例[S].2008.
- [5]张松.历史文化名城保护的制度特征与现实挑战[J].城市发展研究,2012(9):7.
- [6]张杰,吴鑫莹.“双修”下的历史文化名村保护规划[J].中国名城,2017(11):57-63.
- [7]中农办主任韩俊解读“实施乡村振兴战略”[N/OL].央广网,2017-10-23.
- [8]张杰,庞骏.旧城更新文化遗产的生死与死的规划设计反思[J].建筑学报,2008(12):14-17.
- [9]刘彦随.中国新农村建设地理论[M].北京:科学出版社,2011.
- [10]张杰,沈喆英.新型城市化背景下小城镇规划管理机制创新[J].规划师,2013(3):24-28.

[收稿日期]2018-07-21

改革开放 40 年城乡规划和城市文化发展的回顾与展望

□ 庞春雨, 刘晓书

【摘要】我国的城乡规划发展进程是随着改革开放的脚步逐步恢复、发展和壮大的,文化与城乡规划之间的内在联系源于城市本身的文化属性。城市的发展离不开文化,城市依靠文化的力量来探索发展之路。文章基于对文化与城乡规划关系的分析,提出以文化促生长的城乡规划新发展策略及以“文化+科技”引领城乡规划新思维的规划途径,有助于解决新时期城市发展面临的问题。

【关键词】改革开放;城乡规划;文化;生长

【文章编号】1006-0022(2018)10-0032-06 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】庞春雨, 刘晓书. 改革开放 40 年城乡规划和城市文化发展的回顾与展望 [J]. 规划师, 2018(10): 32-37.

Review and Prospect of Forty Years of Urban-rural Planning/Pang Chunyu, Liu Xiaoshu

[Abstract] The progress of urban planning is in accordance with reform and opening-up of China. Urban planning is essentially connected with culture in that city is cultural and its development is driven by culture. The paper analyzes the interaction between culture and urban planning, proposes that “culture and science” lead urban planning thought will help solve urban problems in the new era.

[Keywords] Reform and opening-up, Urban-rural planning, Culture, Growth

0 引言

改革开放 40 年来,我国的城乡规划发展迅速,从改革初期东部沿海城市、经济特区的规划建设,到如今中西部省会城市的高速发展,我国城乡规划的研究理念和政策体制经历了恢复—重建—转型的过程。在这四十年里,城乡规划行业将理论与实践相结合,形成了具有中国特色的城乡规划研究体系、法律和法规,指导着城市各项建设。我国城镇化率从 1978 年的 17.9% 提高到了 2017 年的 58.5%^[1]。在城市飞速发展的同时,文化一词逐渐进入人们的视线。著名的美国文学专家 Krobo 和 Clark Hung 认为“一个群体的文化是指这个群体所处的社会遗传结构和这些社会遗传结构的总和。由于这一群体的特定历史生活和特征,它已具有社会意义”^[2]。如果从广义上将这一“群体”理解为城市,那么可以认为城市文化是城市经济、政治和社会等各个领域多方面的结构总和,而城市的

各个领域又因为文化而获得新的社会意义和活力。本文认为,文化是城市生长的动力,其可以通过城乡规划来主导城市的生长。

1 改革开放 40 年来城乡规划和城市文化的发展历程与成就

改革开放 40 年来我国城乡规划事业的发展具有三个特点: ① 1978 ~ 1990 年的城乡规划是城市发展的蓝图,侧重于发展,导致了城市文化的游离。② 1991 ~ 2008 年的城乡规划主要任务是协调安排城市各类土地和空间资源,全面部署各项建设,实现经济社会的可持续发展^[3]。该时期城市规划的转型需要融合城市文化。③ 2008 年以后的城乡规划主要任务是凝聚城市精神,满足人民日益增长的对美好生活的需求。该时期城乡规划的发展需要城市文化,文化促进城市的生长。

【作者简介】 庞春雨, 硕士, 注册城市规划师, 东北林业大学土木工程学院副教授。

刘晓书, 高级规划师, 东北林业大学土木工程学院硕士研究生, 现任职于中国中建设计集团有限公司。

1.1 城市规划的恢复与文化的游离 (1978 ~ 1990 年)

1.1.1 以发展为前提的城市规划使城市文化游离

改革开放以后,我国经济发展迅猛,城市规划工作全面恢复,规模也逐步扩大。同时,我国城市规划以“市场化”和“法制化”为目标,建立了与国家建设体系相关的城市规划研究体系,指导着国家的城市建设。随着改革开放政策的实施,西方的城市规划理论及文化通过各种方式进入我国,既丰富了规划师的视野,又为改革开放初期的城市建设注入了新的思路。这一时期,我国大部分城市都开始了城市总体规划的编制工作。例如,深圳在1980年编制了《深圳市城市建设总体规划》,其所确定的城市发展模式与西班牙工程师阿尔图罗·索里亚伊·马塔(Autoro.Soriay.Mata)所提出的“带形城市”模式相似,而这种多中心组团群式的规划模式也可以看作是对有机疏散理论的体现。而上海、大连这类具有殖民背景的城市,在改革开放初期的城市规划设计上(如城市总体规划的道路网布局、城市景观风貌的建设以及修建性详细规划中居住区的规划实践)都能找到西方城市建设的痕迹。

改革开放初期,全国范围内的城市建设以基础设施的建设及生产生活空间的构建为主,并在政府的主导下进行各类项目建设。以1986年深圳城市总体规划、1986年上海城市总体规划、上海中心城区总体规划、上海中心城区主要公共建筑规划为例,其将城市用地划分为4个模块(图1~图4)。如表1所示,基础设施模块所占比例最大,生活和生产模块所占比例相同,文化模块所占比例最小。这一时期,文化设施的建设是城市文化发展的主要体现,以发展为前提的城市规划使城市文化游离(图5),城市文化未能参与到城市整体的发展中。

综上可知,改革开放初期的城市规

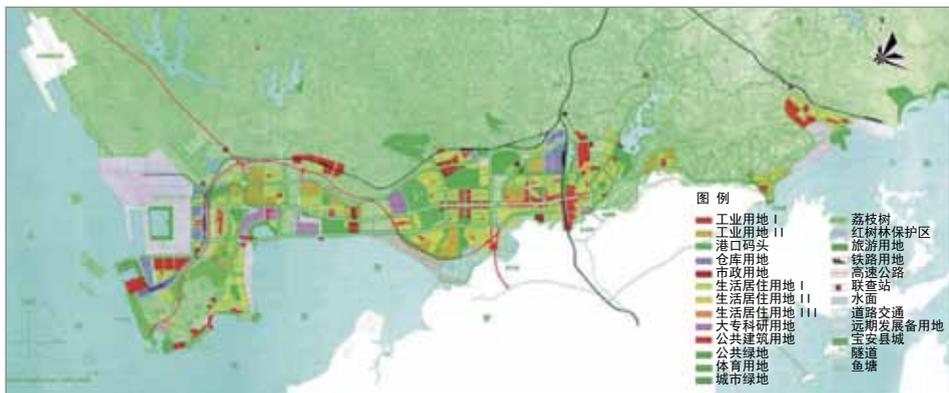


图1 1986版深圳城市总体规划图



图2 1986版上海城市总体规划图



图3 1986版上海中心城区总体规划图



图4 1986版上海中心城区主要公共建筑规划图

划并没有将城市文化作为一个发展能动因素加入到城市的发展建设中,城市的文化、特色在快速的城市建设中逐渐消失。综观改革开放初期的城市,城市建设缺乏创新,大多是相互模仿,城市趋同现象已经产生。

1.1.2 文化意识的觉醒加快城市规划的恢复

随着国民经济的复苏和发展,城市规划也迎来了一个复苏和发展的时期^[3]。一方面,新一轮的城市总体规划推动改革开放更加深入,对城市规划的研究提出了更高的要求,城镇体系规划、分区规划和开发区规划陆续编制。处于改革开放前沿的经济特区和沿海城市利用对特定区域的辐射作用,成为城市规划改革的“排头兵”,这类地区为改革开放初期的城市文化建设创造了新局面。另一方面,“文化大革命”时期我国城市环境遭到严重破坏,改革开放不仅推动

国家和城市迈入了新的历史时期,还在客观上促进了人们文化意识的觉醒,人们对城市环境综合整治提出了诉求。

我国最早编制历史文化名城保护规划的城市大多曾是历朝历代的都城(如西安、南京),或者是依靠风景名胜引领城市发展的城市(如苏州、昆明)。当时的城市规划正是通过规范的设计手法、恰当的保护方式和合理的法律约束,对历史文化名城中具有历史文化内涵的建筑、区域加以建设。以南京古城墙为例,南京古城墙的保护规划在编制时,规划人员提出应协调古城墙周边的新建建筑与历史建筑之间的风格,合理布置建筑功能,并划定了保护范围线和建设控制范围线。同时,南京在1979年就成立了南京中华门管理所(南京城墙保护管理中心),主要负责古城墙的保护、维修和管理工作。从这一时期的城市建设可以看出,人们已经开始关注文化、

表 1 1986 版深圳、上海城市总体规划用地构成情况

城市	生活模块	生产模块	文化模块	基础设施模块
深圳	生活居住用地 I 生活居住用地 II 生活居住用地 III	工业用地 I 工业用地 II 仓储用地	公共建筑用地 大专科研用地	市政用地 道路用地 铁路 港口 码头 隧道
上海	一类居住用地 二类居住用地	一类工业用地 二类工业用地 三类工业用地 仓储用地	公共设施用地	市政设施用地 对外交通用地

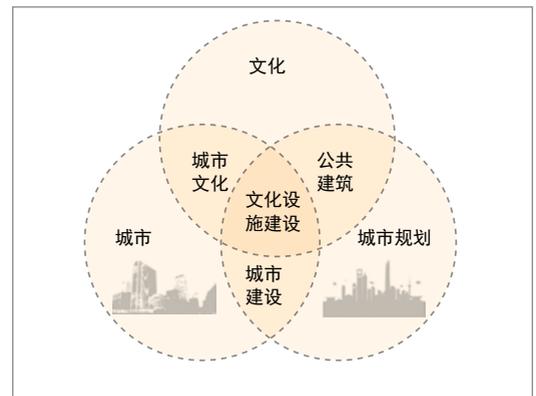


图 5 游离期城市规划与城市文化的关系示意图

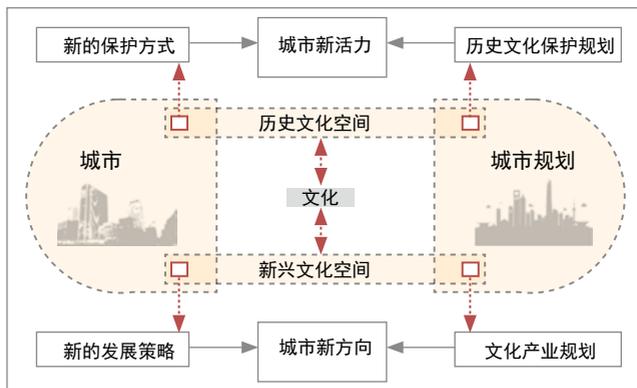


图 6 融合期城市规划与城市文化的关系示意图

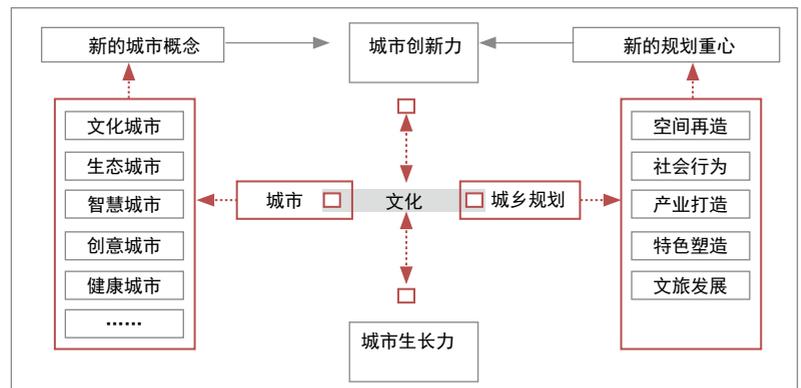


图 7 生长期城乡规划与城市文化的关系示意图

有意识地去保护文化，但是对文化遗产只是单一的保护、修缮。

吴良镛先生在 1985 年提出“将中国的城市文化事业纳入城市规划体系，文化商业规划是城市规划的重要组成部分。除了研究和制定社会经济发展战略外，城市还需要制定文化事业发展的战略规划”^[4]。然而，当时我国许多城市都没有意识到改革开放不仅是社会经济发展的过程，还是文化发展的过程。

1.2 城市规划的转型与文化的融合 (1991 ~ 2008 年)

1.2.1 以加快经济发展为诉求的城市规划需要文化载体的力量

20 世纪 90 年代，城市规划进入转型期。在对外全面开放与对内加快改革阶段，城市规划是推动改革开放进一步深化的途径之一。随着历史文化保护工作的深入，历史街区保护规划、历史文化名镇 / 名村保护规划逐步发展（这些

规划都与文化相关）。这一时期的城市规划开始了解城市的各种功能，发掘城市的创新空间和转型方向^[5]。

上海的经济转型是从城市的长期内生动力和短期经济拉力两方面寻求突破口的，其将促进城市转型、培育文化空间和关注文化包容三方面作为这一时期城市发展的目标与原则；将加快文化建设、促进各种文化要素集聚、优化文化产业空间布局与加强历史文化风貌保护作为城市转型发展的主要任务和措施，从文化繁荣、文化产业培育、文化设施建设和物质文化遗存复兴等方面促进城市转型。

1.2.2 城市规划转型与城市文化的融合

改革开放以后，城市规划与国家发展进程高度契合，随着经济体制等外部环境的变化而发展，服从并服务于国家建设的需要，兼有战略性与技术性的特点^[6]。此时的城市规划更加关注城市的经济发展、社会繁荣、文化融合和物质

空间建设（图 6）。

20 世纪末上海在“退二进三，优化布局”的战略引领下，关停中心城内的工业企业，并将其搬迁至郊区。改造后，城市中心区大约有近 750 万平方米的工业用地用于发展第三产业。可以发现，该时期的城市规划已经将城市更新与经济运营完美结合，在规划设计上不再一味地追求保护和利用，而是重视经济发展与城市文化的多元融合。城市有着悠久的历史，文化与城市的发展密不可分，城市规划只有在文化层面不断创新，以发掘城市特色为发展目标，将城市文化的外在形象与内在精神渗透到城市的各个层面，增加城市的竞争力，才能更有效地推动城市的发展。

整体而言，具有一定历史文化空间的地区，在城市规划的作用下，通过小范围渐进式的更新带动了城市部分区域的微生长，使城市中原来单一的、混乱的、失去活力的空间重新获得能量。

1.3 城乡规划的发展与文化的生长 (2008年以后)

1.3.1 文化的生长使城乡规划高品质发展

2011年中共十七届六中全会通过了《中共中央关于推动文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》，指出城市文化将成为新时期中国城市发展的新亮点^[7]；2014年《国家新型城镇化规划(2014—2020)》提出“关注人文城市建设”；2015年中央城市工作会议明确指出“规划应协调改革、科技和文化，实现城市的可持续发展”，表明城乡规划和城市文化已进入双向改革的新时代。这一系列国家政策的颁布表明，文化在城乡规划发展过程中经历了从隐到显，从游离到融合再到生长的过程，显示了城乡规划由重视发展的“增长型规划”向共享发展的“存量型规划”的转变。

改革开放40年来，文化贯穿了城乡规划发展的全过程，其在改革开放初期仅作为参与城市建设的一部分，现在则是推动城市发展的重要战略之一。世界遗产城市、山水城市、数字城市和创意城市等多种评估城市的理念大量涌现，它们都是把文化作为城市的一种重要资源和功能对城市进行统计评估。例如，平遥古城、西湖云栖小镇和富阳硅谷小镇在空间再造、产业打造、特色塑造及文旅发展等方面的创新，给新时期的城市发展提供了生长力。可以说，文化为城市的发展提供了生长力和创新力，文化的生长促进城乡规划高品质的发展，使城市更具有核心竞争力。

1.3.2 城市文化的生长需要城乡规划的支撑

城市自诞生以来，一直是某一地理区域中各种形态和文化特征的集合^[8]。文化和城乡规划都是有机的，它们共同参与了同一城市空间的发展和建设，毫无疑问，将它们分开是不可能的^[9]。城市文化需要借助城乡规划才能得以体现，城乡规划的发展需要城市文化的支

持。其实，不论是城市文化空间的再造，还是历史文化城市的建设，甚至是特色小镇建设，都可以在保留着城市文化的空间中，进行空间的设计、尺度的分割，充分利用城市的文化资源，通过创意的转化、科技的提升和市场的运营，提供具有鲜明文化特色的文化产品及产业形态。城乡规划则需要城市的肌理风貌、文化导引、特色地段的建设和旅游功能等方面指明科学、合理的发展方向(图7)。

以深圳为例，深圳从40年前的小渔村发展到如今的国际大都市，走出了“深圳之路”。“深圳之路”的内涵不仅包括“深圳速度”，还包括方向准、水平高、潜力大的“深圳质量”^[10]。近年来，深圳通过“文化强市”的发展战略，已经在“产业升级、文化创新”的城市转型之路上找到了适合深圳发展的新模式，并以其特有的发展形态成为全国城市建设的典范。作为改革开放后才发展起来的都市，深圳的发展道路与其他历史文化型城市是不同的。深圳在发展伊始就是走产业发展的道路，在经济上主要依赖外资与出口加工，国际贸易一直是深圳城市经济增长的引擎。但是随着产业的转型，高新技术和自主研发能力逐渐成为促进城市发展的重要因素。《深圳市城市总体规划(2010—2020)》提出“特色文化产业成为继高新技术产业、现代物流业、现代金融业之后的第四大支柱产业，加快提升以创新和活力为核心的城市主旨文化，形成具有鲜明现代化和国际化特色的城市文化精神”。深圳作为一个新兴的城市，它的文化是多元包容的，也是最容易生长的。深圳通过文化与科技的融合生长，既促进了深圳文化的发展，又推动了城市的转型，其发展经验为具有创新力和生长力的城市提供了借鉴。

面对新时期城市的转型，城乡规划应当回归理性，应当运用文化的思维去思考新时期城市发展的的问题，使城乡规

划兼具法制性与建设弹性。

2 新时期的城乡发展与城市文化的规划应对

2.1 文化与城乡规划互动关系的新认识

芒福德强调“城市不只是建筑物的群体，……不单是权力的集中，更是文化的归极”^[11]。城市的魅力和生命力在于其是地域文化与时代历史内涵的结合。城市在不同时期所体现出的文化不尽相同，城乡规划面临的使命也不尽相同。从改革开放初期城市文化发展只注重公共设施、公共建筑的建设到21世纪初文化城市的出现，从社会主义新农村建设到乡村振兴战略的实施、特色小镇的发展，城乡规划一直都在与文化互动发展。

在经历了改革开放40年如火如荼的城市更新与城市扩张后，随着国家经济进入新常态，城乡规划与文化的互动关系应回归理性，应更加注重融合发展，探索文化促进城乡规划发展的策略，用文化提升城乡发展品质，营造良好的城乡人居环境。因此，可以说文化与城乡规划的互动作用是：当城市在经济发展或者建设中遇到瓶颈时，通过文化与城乡规划的互动生长来振兴经济或者为城市的发展寻求一个新的方向。但是这种互动关系并不意味着城市文化与城乡规划的互动发展是一个除旧布新的过程，而是在城市规划的发展过程中，通过城乡规划的手段去思考如何利用城市文化来体现城市的发展。

2.2 以文化促生长的城乡规划新发展

2.2.1 历史文化空间的利用

城乡规划作为“保护”与“建设”之间的桥梁，将城市文化意象的特征融入到城镇历史脉络结构中，扩大了空间意象的信息源，增强了城市文化的保护基础。除此之外，城乡规划还对历史城

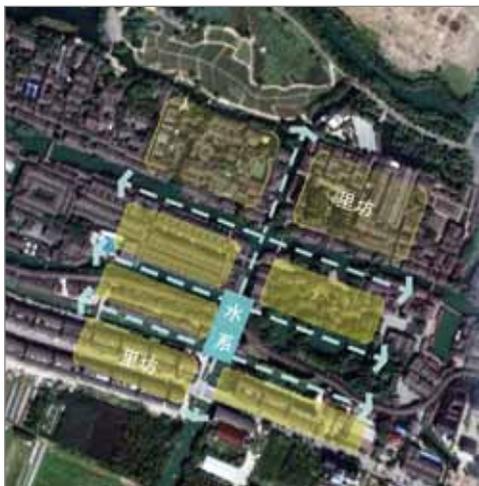


图8 乌镇街区结构模式图

镇结构、公共空间体系和建筑语言特征进行了研究，并在法规层面形成了保护的法定框架与发展思路。一方面，城乡规划将空间内不符合空间整体风貌的生活形态和建筑功能布局等消极因素进行再生，剔除不协调因素，通过回顾历史文化空间发展过程，对历史上发生过的重大事件、历史时段进行挖掘和场景恢复，将消极空间转化为积极空间，还原相对真实的历史景象。另一方面，城乡规划将空间内的色彩、生活元素和尺度通过对比、遴选、设计的规划方法进行改造，借鉴历史元素，使历史文化空间内的相关元素在城乡规划的作用下适度生长。乌镇的规划是近年来城乡规划在历史文化空间利用方面成果较为突出的实例，其开发与利用模式非常值得借鉴，特别是在历史传统空间特征的保护与公共空间的复合及商业空间的营造方面。规划将古镇保护和旅游开发作为发展方向，并且划分了4个不同等级的保护区域。规划结合乌镇特殊的地理位置设计了独特的空间结构，不仅保留着我国传统的城乡规划布局模式，还以水系代替街道将每个街区联系起来（图8）。

城市文化资源是城市的血与肉，一旦被破坏，将导致无法挽回的遗憾。城乡规划不但要保护城市发展的生命根源、自然资源和人力资源，也要呵护城市的历史文化资源。从改革开放40年

表2 城市新兴文化发展与需求之间的对应关系

文化发展	城乡规划	关联点	需求
文化会展服务	文化设施用地	直接介入	特定人群、特定需求
文化娱乐服务	商业服务业设施用地、娱乐康体用地	直接、间接介入	部分人群、阶段需求
现代旅游服务	体育用地、文化设施用地、娱乐康体用地	直接介入、间接介入	部分人群、阶段需求
现代城市商业综合管理服务	商业服务业设施用地、工业用地	直接介入	部分人群、全体需求

资料来源：根据《新产业新业态新商业模式统计分类（2018）》绘制。

来历史文化空间的发展经验看，城乡规划在建设特定历史文化街区、历史文化名城、传统古村落和古镇这类文化遗产类型的历史文化空间时，运用了专业化的规划语言和理性化的规划思维促进历史文化空间的生长。特别是近年来在文化城市、“多规合一”、旅游规划的导向下，历史文化空间经历了“建设型”——“优化型”——“复合型”的转变，兼具文化、策划、规划和建设等功能，既没有丢失传统的城市文化，又得到了重新利用、重新发展，有利于实现城乡规划新发展。

2.2.2 新兴文化空间的构建

文化是城市的情感、性格和魅力，展现着城市的形象与格调。城市由自然资源、文化资源、开放空间、建筑群落、交通路线、人文景观和标志性建筑物等组成。这些元素在进行排列组合后，所体现出的风土人情、城市面貌不尽相同，成就了不同的城市文化魅力。例如，城市中的公园、广场、各类文化设施场馆、滨水开放空间和文化产业区这些新兴文化空间的构建，并非单一地体现城市文化，它们还是城市竞争力、吸引力的关键所在。通过建设城市中的新兴文化空间来凸显城市特色，对于提升城市一定区域内的识别力有着重要的作用，可为缓解城市趋同、意象空间相似等城市发展问题提供有效的解决方案。

在建设城市新兴文化空间时，可对其进行分层或分类：①城市中的公园、广场和场馆这类新兴的文化空间不仅是人们休闲的场所，还可以作为旅游景点，在建设时，一方面可以体现这类场所的文化内涵，进而体现城市文化风貌，另一方面可以借助这类场所举办各类文化活动来增加城市文化的活跃度。例如，北京奥体公园、上海世博园这类新兴文化空间通过各种营销创意设计、活动策划和赛事举办成为城市文化的新地标，并且与博物馆、美术馆、大剧院、城市规划馆等文化设施建筑一起形成了城市文化展示的集聚区，这类地区不但是城市文化记忆的留存地，而且是宣传城市文化的场所。②城市中的滨水地区具有开阔的水面、美丽的景色，是人们休闲度假的首选之地。例如，“哈尔滨之夏”音乐会、“印象·西湖”山水实景演出等都是依靠城市滨水地区的建设来凸显城市文化内涵。它们除了在文化设施的建设、文化氛围的营造上下功夫，还重点关注空间尺度的设计及文化媒体的推广。这类新兴文化空间不仅发挥了基本的使用功能，还保留了原始文化底蕴，推动了城市文化空间良性生长。③城市中的主题乐园的兴建其实也是传统乐园与文化产业的创新结合后形成的新型城市文化游憩空间。例如，上海的迪士尼、广州的长隆和深圳的欢乐谷这类集结了

创新创业服务、文化娱乐服务、现代旅游服务、新型生活服务、互联网与现代信息技术服务、现代综合管理服务的新商业空间的出现,有力地带动了城市空间的优化和经济的发展。

此外,人们在文化需求方面对城市文化发展的促进作用也同样值得关注。当前,在全球化和市场化背景下,我国的经济、文化和社会都面临转型,人们对精神文化的追求逐步由“感受型”向“享受型”转变。在这个转变过程中,最显著的体现就是新兴文化发展与需求之间的对应关系(表2)。

文化发展与需求所具备的特征形式,确定了城市文化空间的发展方向与构成对象。一方面,新兴城市文化空间与城市文化发展是同时进行、相互促进的,不同人群的文化需求对城市文化发展的作用程度也不同;另一方面,文化发展与城乡规划的具体用地布局之间的关联点在于直接介入和间接介入,如上海田子坊、北京798都是自发形成文化创意空间之后,城乡规划才间接参与其中的,而上海的泰晤士小镇则是在开始就由城乡规划直接参与建设而形成的城市文化空间。

2.3 “文化+科技”引领城乡规划的新思维

国家促进文化大发展的“决定”再次强调了城市文化的重要性,城市文化的内容丰富多样,体现方式也多种多样。新时期,城乡规划需要运用“文化+”的新思维去解决新问题,让“文化+”生长出的新思维、新理念和策略来助力城市生长。

“文化+”是以文化作为主体或核心要素的交叉融合,代表了一种新的文化经济形式,即发挥文化作用,将文化创新和成果深入融入经济社会各个领域,形成以文化为内生动力的新发展模式。由于“文化+”是跨行业的整合,“文化+科技”以文化作为城乡规划领域的

主体,以科学技术为手段,引领城乡规划向多元、融合、公平的方向协调发展,不断地推动城乡发展。在全球化背景下,互联网、计算机的广泛应用加快了城市发展的步伐,以数字化、智能化、新能源为代表的科技力量促进了社会经济、政治和文化的发展,影响了城乡规划的思维方式。在数字化时代,城乡规划应突破惯性思维,借助先进的技术手段,运用数据及智能化手段搭建城市文化资源分析、评估体系,建立城市数字化文化评价网络。如此一来,一方面可以科学分析城市文化资源在城市发展中所起到的核心作用,另一方面有助于合理应对城乡规划中的文化命题、文化在经济发展中的作用及文化如何促进城市产业发展等核心问题。

城市历史文化资源的保护与传承同样需要“文化+科技”的城乡规划新思维。例如,通过整合历史文化与科技领域的优势资源,为传统文化的数字化保护、研究与展示提供具有国际性、前瞻性的理论支撑和应用途径,推动传统文化的传承与发展;通过科技的途径促进历史文化资源新生,包括智慧文化建筑的构建,如智慧博物馆、智慧城市规划展馆的建设中使用了AI技术助力艺术创作。

3 结语

从我国城乡规划改革开放40年的发展成就看,城市文化在城乡规划领域的发展成就取得了两大突破:一是突破了保护与传承之间的约束,二是解决了利用与发展之间的矛盾,使文化成为推动城市生长与城乡规划发展的策略之一。但值得注意的是,无论是城乡规划还是城市文化的发展,始终都是由改革开放推动的,改革开放与城乡规划和城市文化之间的关系并不是一种纯粹的决定性关系。应看到城市文化与城乡规划相互作用产生的效应在改革开放总体进程中所产生的影响,即始终走在改革开

放的最前端,作为实施改革开放政策的手段之一的城乡规划,不仅成为国家促进宏观调控、加快城镇化进程、提高生活质量和建设城市的主要依据,还促进了城市文化的发展,使城市文化成为城市发展的新思维、新理念、新战略。在这个充满活力的过程中,城乡规划始终发挥着不可替代的作用。■

[参考文献]

- [1] 中华人民共和国国家统计局. 中华人民共和国2017年国民经济和社会发展统计公报[R]. 2018.
- [2] 高福民, 花建. 文化城市: 基本理念与评估指标体系研究[M]. 北京: 商务印书馆, 2012.
- [3] 周亚杰, 高世明. 中国城市规划60年指导思想和政策体制的变迁及展望[J]. 国际城市规划, 2016(1): 53-57.
- [4] 杜涵. 整合文化规划的地方城市规划体系调整[D]. 广州: 华南理工大学, 2013.
- [5] 屠启宇, 林兰. 文化规划: 城市规划思维的新辨识[J]. 社会科学, 2012(11): 50-58.
- [6] 石楠, 陈秉钊, 陈为邦, 等. 规划60年: 成就与挑战[J]. 城市规划, 2017(2): 60-67, 74.
- [7] 任致远. 略论城市文化发展与城市规划[J]. 上海城市规划, 2012(3): 1-6.
- [8] 陈柳钦. 城市文化: 城市发展的内驱力[J]. 今传媒, 2010(12): 108-114.
- [9] 杨保军, 陈鹏. 新常态下城市规划的传承与变革[J]. 城市规划, 2015(11): 9-15.
- [10] 耿佳, 赵民. 论特大城市突破路径依赖、实现转型和创新发展之路——对深圳、广州及天津的比较研究[J]. 城市规划, 2018(3): 9-16.
- [11] 刘易斯·芒福德. 城市发展史——起源、演变和前景[M]. 倪文彦, 宋俊岭, 译. 北京: 中国建筑工业出版社, 2005.

[收稿日期] 2018-07-30