

新中国70年城市规划理论与方法演进*

□ 杨开忠

摘要:新中国70年来城市规划实践丰富多样,但基于中国实践的城市规划理论研究却严重缺失。本文立足于社会主要矛盾、经济发展方式和经济体制变化,试图围绕着“为谁做规划、做怎样的规划、如何做规划”透视实践背后的逻辑,总结和概括新中国演化中的城市规划理论和方法论。首先,提出和阐述了计划经济时期“生产计划驱动型”、市场化转型时期“增长竞争驱动型”以及新时代“美好生活驱动型”城市规划理论模式;其次,揭示出新中国城市规划方法论从完全理性到有限理性,从单一物质环境到物质环境、经济、社会、空间发展综合,从全能指令型到有限管理型,从静态到动态规划的转变。

关键词:新中国 城市规划 理论模式 方法

一、前言

新中国成立前夕,毛泽东同志在党的七届二中全会上要求,党的工作重心由农村转移到城市,用极大的努力学会管理城市和建设城市。作为城市建设和管理的基础和龙头,城市规划自新中国成立伊始即受高度重视,70年来历经深刻而系统的变化,为新中国从落后的农业国发展为先进的世界第二大经济体做出了重要贡献。显然,对新中国70年来城市规划运作遵循的理论模式和方法论进行总结和概括,不仅有助于把握中国城市规划演变趋势和方向,而且可为人类社会、特别是发展中国家规划建设可持续城市贡献智慧。然而,令人惊讶的是,尽管已有较为丰富的新中国城市规划发展史研究(赵锡青,1984;黄立,2006;黄立等,2013;邹德慈等,2014;李浩,2016),但基于历史经验的新中国城市规划理论和方法论研究却十分罕见(张兵,1997),有关文献亦停留在市场经济条件下中国城市规划理论构想,特别是从西方城市规划理论议论中国城市规划理论建构的层面上,包括构建的逻辑依据(魏立华,2005;朱介鸣,2005),框架方向(范少言,1999;吴志强、于泓,2005;仇保兴,2005,2006;张兵,2005;周珂、王雅娟,2007;梁鹤年,2009)、路径(周岚,2001;张庭伟,2012)。痴心“西方时髦理论”、“人欲我欲、人云亦云”的惰性,缺失基于中国实践的中国城市规划理论研究,阻碍了城市规划学科理论和实践进步(张兵,1997;吴志强、于泓,2005)。

与欧美发达国家现代规划背景相比,70年来新中国一个显著特征事实便是社会主要矛盾、经济发展方式和经济体制的历史变迁。作为政府职能的城市规划运作理论和方法无疑会因社会主要矛盾、经济发展方式和经济体制的变迁而发生重要变化。本文立足于社会主要矛盾、经济发展方式和经济体制变化,在计划经济时期(1949~1978年)、市场化转型时期(1978~2012年)、新时代(2012年~)划分框架下,试图围绕着“为谁做规划、做怎

*本文得到国家自然科学基金重点项目“我国产业集聚演进与新动能培育发展研究”(批准号71733001)的资助。

样的规划、如何做规划”透视实践背后的逻辑,总结和概括新中国演化中的城市规划理论和方法论。

二、城市规划理论转型

党是全心全意为人民服务的,为人民规划自然是党领导下的新中国城市规划之初心(金经元,2000)。然而,随着社会主要矛盾和社会经济变迁,为人民规划的关键是变化的,新中国城市规划遵循的运作理论随之经历了深刻转型。计划经济时期,借鉴苏联城市规划模式(邹德慈等,2014),形成生产计划驱动型城市规划;市场化转型时期,基于新中国经验,吸收欧美现代城市规划思想,形成增长竞争驱动型城市规划;新时代适应我国社会主要矛盾转换,形成美好生活驱动型城市规划。

(一)生产计划驱动型城市规划

计划经济时期,社会主要矛盾被认为是先进社会制度同落后社会生产力之间的矛盾,根本任务是优先发展工业、特别是重工业,尽快地从落后的农业国变为先进的工业国。因此,为人民规划即为发展社会生产而规划。毛泽东同志在中共七届二中全会上强调指出“从我们接管城市的第一天起,我们的眼睛就要向着这个城市的生产事业的恢复和发展。”“将消费的城市变成生产的城市”。“城市中其他的工作,都是围绕着生产建设这一个中心工作并为这个中心工作服务的。”1951年中共中央发出《政治局扩大会议决议要点》,强调在城市建设计划中,应贯彻为生产、为工人阶级服务的观点,使之成为城市建设工作的基本方针。1954年经中共中央批准建工部召开的全国城市建设会议,明确城市建设为工业化、为生产、为劳动人民服的方针。1978年中央批转《关于加强城市建设工作的意见》,再次强调城市建设和管理工作为生产、为城市群众服务的方针。在计划经济体制中,“为谁生产、生产什么、如何生产、在哪里生产”由计划决定。于是,为发展生产而规划就是为生产计划而规划。因此,城市规划是“生产计划驱动型”。因国民经济计划以工业建设为主线,生产计划驱动型城市规划亦可称为工业建设驱动型城市规划。这种模式具有以下基本特征。

首先,国民经济计划的继续和具体化。为生产计划而规划就是在空间上继续和具体落实国民经济计划,特别是作为主线的工业建设计划。1952年政务院第一次全国城市建设工作会议指出,城市建设的主要物质基础是工业建设,工业建设计划、地点和速度决定城市建设的计划、地点和速度,城市建设必须采取与工业建设相适应的方针,根据国家的长期计划加强规划设计工作;1954年全国城市建设会议提出“城市规划是国民经济计划工作的继续和具体化”。1958年,中央提出“用城市建设的大跃进来适应工业建设的大跃进”。三线建设时期,为适应“大分散、小集中”、“依山傍水扎大营”的要求,城市规划遵循“大分散、小集中,不建集中的城市,多搞小城镇”的方针。

其次,适当满足劳动人民物质文化生活的要求。一方面,劳动是生产不可或缺的决定因素。满足劳动人民物质文化需要不仅是发展生产的根本目的,而且是确保劳动力再生产、满足工业建设和生产对劳动力投入需求的需要,因而,城市规划建设必须服务劳动人民;另一方面,当时正处在劳动力无限供给条件下工业化城镇化(Lewis, 1954)过程中,工人和城镇居民福利必须是适度的,否则,将不仅会影响投资和消费关系,制约工业建设和生产发展,而且,将不会影响城乡平衡,引起农村人口过度涌入城镇。因此,与生产相协调,适当满足劳动人民物质文化生活的要求成为城市规划的基本原则和方针^①。在实践中,拿捏这个“适当”,成为这一时代城市规划建设面临的一个重要课题。这一方面表现在,强调城市企业职工及其家属生活设施与工业建设和生产发展协调规划,有计划地规划建设工人镇(库连诺依、库连诺夫,1958)。1955年9月国家建委向中央提出“今后新建的城市原则上以建设小城市及工人镇为主”。1956年5月国务院颁布《关于加强新工业区和工业城市建设工作几个问题的决定》提出,在新建的工业城市和工人镇选择工业企业厂址的时候,应同时确定住宅区的位置,及早进行规划;在加强新工业城市规划工作的同时,有计划地开展为一两个企业服务的各种类型的工人镇的规划工作。为使新工业城市和工人镇的住宅和商店、学校、邮电支局、托儿所、门诊所、电影院等文化福利设施建设得合理,应逐步实行统一规划、统一投资、统一设计、统一施工、统一分配和统一管理的方针;1965年7月发出《关于开展工人镇规划工作的通

知》,规定了工人镇总体规划与近期修建地区详细规划图纸与文件的内容;另一方面表现在不断试错职工和城市居民福利标准。例如,周恩来同志1957年在国务院劳动工资座谈会、中共八届三中全会上指出,劳动工资、福利标准、住房等城镇职工福利待遇安排过高刺激城市人口增长过快,是在住房建设快速增长情况下发生城市住房紧张的首要原因,因而要求整顿城镇职工福利待遇(邹德慈等,2014)。

第三,以工农结合、城乡结合为原则。马克思、恩格斯认为,社会生产力高度发展的共产主义社会,不仅消灭了剥削制度,而且消灭了工农、城乡、脑力劳动三大差别。为生产服务的城市规划自然应该遵循消灭三大差别的规律(钱圣秩,1958),以工农结合、城乡结合为原则,毛泽东同志在中共七届二中全会上要求,坚持城乡兼顾,使城市工作和农村工作、工人和农民、工业和农业紧密联系起来。20世纪50年代末至70年代,在这方面进行了两个方面探索。一是不建集中的城市,多搞小城镇。1962年6月,周恩来同志视察大庆油田时指示,像大庆这样的矿区,不搞集中大城市,分散建设居民点,把家属组织起来参加农副业生产,可以做到工农结合,城乡结合,对生产、生活都有好处。这一指示影响深远。这不仅反映在三线建设强调“大分散,小集中,不建集中的城市,多搞小城镇”,而且表现在1978年《政府工作报告》强调要贯彻工农结合、城乡结合的方针,在有条件的地方,要像大庆那样,组织职工和家属搞好农副业生产。二是人民公社。建立农林牧副渔全面发展、工农商学兵互相结合的人民公社,是20世纪50年代末掀起的新中国历史上第一次新农村建设尝试。1960年1月中共中央政治局扩大会议要求使人民公社的做法进一步向城市试办和推广。为贯彻这一方针,1960年,第二次全国城市规划工作座谈会要求根据城市人民公社的组织形式和发展前途来编制城市规划,体现工、农、兵、学、商五位一体的原则,并对天津、郑州、哈尔滨等城市全面组织人民公社生产和生活的“十网”^②、“五化”^③、“五环”^④进行了宣扬。

(二)增长竞争驱动型城市规划理论

党的十一届三中全会标志进入市场化转型时期。这一时代社会主要矛盾确定为人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾,根本任务是以经济建设为中心、以改革开放为根本动力、发展社会生产力。因而,与计划经济时期一致,为人民规划即为发展生产而规划。然而,随着“为谁生产,生产什么,怎样生产,在哪里生产”责权利的地方化和市场化,计划经济逐步而迅速转变为竞争性地方政府驱动政府主导型市场经济。在这种经济下,城市发展决定于竞争性地方政府在市场竞争中能否获取生产增长的竞争优势。因而,市场化转型时期为发展生产而规划就是为竞争性地方政府生产增长竞争而规划,城市规划可谓增长竞争驱动型^⑤。具有以下基本特点。

第一,竞争性地方政府增长竞争的基本工具。为竞争性地方生产增长竞争而规划首先意味着,城市规划是竞争性地方政府为增长而竞争的综合性基本工具,是竞争性地方政府在中央领导下按照自己的战略意愿、意志和责权利为实现增长而动员、组织、营销或经营城市资源配置的战略工具(杨开忠,2001;余凌云、王伟强,2001;周柏华,2001;刘天泽、黄代东,2002;俞滨洋,2002;张京祥等,2002;仇保兴,2003,2004;韦文英、杨开忠,2004;Thompson,2005;于澄、陈锦富,2015;殷成志、孙浩,2017;马文军,2005;赖天龙,2014)。因此,20世纪90年代中以来,城市规划在官方文件中被定义为政府指导和调控城市建设和发展的基本手段或公共政策。例如,1996年《国务院关于加强城市规划工作的通知》指出,城市规划是指导城市合理发展,建设和管理城市的重要依据和手段;2000年《国务院办公厅关于加强和改进城乡规划工作的通知》强调,城乡规划是政府指导和调控城乡建设和发展的基本手段。党的十六大倡导和谐社会建设以来,我国开始明文规定城市规划要维护社会公平、保障公共安全和公众利益。例如,2005年发布的《城市规划编制办法》强调城市规划是“政府调控城市空间资源、指导城乡发展与建设、维护社会公平、保障公共安全和公众利益的重要公共政策”。然而,十分明显的是,在实际运作中,城市规划作为竞争性地方政府为增长而竞争的基本工具之格局并未因此而发生实质性改变。

第二,以招商引资为先。在劳动力可无限供给下的经济发展中,物质资本短缺是经济增长主要瓶颈,为增长而竞争关键在为积累物质资本而竞争,为吸引和留住投资者和企业而竞争。于是,面向投资者、企

业进行开发、包装和行销地方,成为竞争性地方政府营销城市的必然选择,各城市几乎无不把招商引资作为城市规划优先目标和任务,千方百计地为招商引资提供廉价的建设用地及其配套基础设施、公共服务和优惠政策以及重大项目策划包装(武涛,1999;农晓文,2001;宋武、查新军,2005;李美琴,2014),轻视甚至忽视劳动者和居民、特别是农民工的利益和生活需求。在这种意义上,增长竞争驱动型城市规划即招商引资驱动型城市规划。这无疑推动了资本积累和经济增长,是“中国经济高速奇迹”重要因素之一,但也带来了“项目高于规划”的倾向(王荣保,2007),特别是生产用地、工业用地过度膨胀,土地低效利用,“土地的城镇化”严重超前“人的城镇化”以及不断凸显的资源环境、农民工和劳资关系问题。

第三,经济和城市偏向。城市是现代经济增长中心,为增长而竞争自然对城市建设提出两个方面要求。一是城市建设围绕经济增长。1987年5月21日,国务院在《关于加强城市建设工作的通知》中指出,城市建设要同经济建设进程相适应、保持一个稳定、合理的高增长速度。二是资源配置以利用城市集聚效应为导向。为此,一方面,1982年开始加快市管县体制改革,市管县体制迅速近乎在全国普及;另一方面,对地方官员实行以经济增长为核心的绩效考核制度,让地方官员围绕经济增长而展开“政治晋升锦标赛”(马光荣、杨恩艳,2010;高彦彦等,2010;王颂吉、白永秀,2014)。在这种背景下,我国城市规划立场自觉不自觉偏离“中立”,而重经济增长轻社会发展、重生产轻生活、重开发轻环保、重城市轻乡村,滋生出严重的经济和城市偏向,土地、基础设施和公共服务配置偏向经济部门和城市部门。这无疑为中国经济高速增长奇迹提供了有力支撑,但造成了经济与社会关系、工农关系、城乡关系、人与自然关系和生产、生活、生态空间结构的严重失衡。针对这种失衡,2003年召开的党的十六届三中全会提出“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”;2007年颁布的《中华人民共和国城乡规划法》规定城乡规划应当遵循城乡统筹、合理布局、节约土地、集约发展和先规划后建设的原则并提出划定“禁止、限制和适宜建设的地域范围”;国务院并于2010年印发了《全国主体功能区规划》。但这些客观上并未根本上改变城市规划经济和城市偏向的基本格局。

(三)美好生活驱动型城市规划

进入新时代,社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和发展不平衡不充分之间的矛盾,坚持以人民为中心的发展思想,贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念和生态文明理念,坚持使市场机制在资源配置起决定性作用、更好发挥政府作用,解决发展不平衡不充分问题,成为社会根本要求。我国城镇化率2018年达59.58%,2035年和2050年将分别达70%以上和80%左右,因而城市是让人民生活更美好日益突出的主战场。因此,中央城市工作会议强调以人民为中心的发展思想、人民城市为人民是做好城市工作的出发点和落脚点。在这种背景下,为人民规划在于满足人民生活美好生活需要,城市规划可谓美好生活驱动型、具有以下基本特点。

第一,为人民生活更美好。党的十八大以来,我国提出城市规划建设管理工作以“让人民生活更美好”为总目标^⑥。这是新时代城市发展的客观要求。一是适应消费者主权兴起的要求。我国已由从低收入国家跨入中等偏上收入国家行列并正在逼近高收入国家行列,2018年中产阶级已达4亿并在不断壮大,消费市场规模已居全球第二并将很快居全球第一,消费在经济、社会和空间发展的基础性作用显著增强^⑦,消费者主权成为经济社会发展日益重要的决定力量之一。因而,城市规划必须纠正重生产轻生活、重投资轻消费的倾向,更好体现消费者的利益和意愿;二是适应人民民主、法治、公平、正义、安全、环境质量要求日益增长的需要。正如党的十九大报告指出的,人民美好生活需要日益广泛不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境质量等方面的要求日益增长。因而,城市规划必须纠正重经济增长效率轻社会公平正义、重建设轻安全、重开发轻保护的严重倾向,尊重和体现居民对城市发展决策的知情权、参与权、监督权,让城市更加安全、更加美丽、更加公平正义。三是人力资本积累优先的要求。我国经济社会发展已经从劳动力剩余阶段进入劳动力稀缺的阶段,资本积累优先领域已有从物质资本向人力资本转型,人才和合意居民成为城市竞争焦点,城市营销焦点从招商引资向抢人引才转变。因而,城市规划必须纠

正重物质资本轻人力资本、重招商引资轻招人引才的倾向,空前重视人力资本积累和招人引才;四是校正规划立场的需要。为人民服务是城市规划的初心。然而,与此背道而驰的是,在过去一段时期内,城市规划受到资本和权力的严重侵蚀,在一定范围内成为强势利益集团的“俘虏”和“代言人”,并成为腐败的重灾区。适应全面依法治国、全面从严治党的要求,城市规划必须纠正重官员利益轻公共利益、重资本利益轻居民利益的倾向,从强势利益集团的“俘虏”和“代言人”中解放出来,真正成为最广大人民根本利益的“代言人”。

第三,以提升城市地方品质为中心。所谓城市地方品质,即城市之间不可移动的商品和服务(包括个人服务、公共服务、自然和人工环境以及基础设施)数量、多样性、质量和可及性的总和(杨开忠,2017,2018,2019)。城市规划以提升地方品质为中心,一是满足人民美好生活直接需求的需要。满足城市居民美好生活直接需求,既要提供可贸易品又要提供不可贸易品。城市规划长期重可贸易品部门、轻不可贸易品部门^⑧,城市不可贸易部门数量、多样性、质量和可及性不能满足人民美好生活直接需求;二是顺应合意劳动力和居民迁移区位选择的需要。随着市场化发展,地方愉悦性和生活成本已由相对均质分化为高度异质,收入差别不再是决定可迁移劳动力和居民对城市满意度的唯一因素,城市愉悦性和交通、住房等生活成本日益成为重要的决定因子。因此,为了保证城市在合意劳动力和居民竞争中获取竞争优势,城市规划必须增进城市愉悦性和以最小化交通、住房等成本满足居民生活需要;三是实现经济高质量发展的需要。高质量发展关键在创新,而创新关键在人才,人才则偏好高品质城市。因此,为实现高质量发展,城市规划必须创造更宜学习、交流、创新和日常生活的地方品质。因此,中央城市工作会议要求,城市工作要把创造优良人居环境作为中心目标,努力把城市建设成为人与人、人与自然和谐共处的美丽家园^⑨,升城市地方品质正在成为新时代城市规划中心焦点(王武科等,2013;罗小龙、许璐,2017;李纯风,2017;高沂琛等,2017;杨开忠,2017,2018,2019)。

第四,培育发展现代化都市圈。中央城市工作会议提出建设和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市。现代化城市的规划方案理论模式是什么?人们提出了不同模式,如绿色城市、韧性城市、智慧城市、人文城市、精明城市、紧凑城市。这些模式无疑是富有意义的,但大多滞留在影响城市的一个方面,缺乏空间性、综合性和城市质变的概括。从质的规定性来看,作为日常生活意义的城市分空间形态相对一致的“景观城市”和空间功能联系相对紧密的“功能城市”,后者在我国2014年以来被称为都市圈、在现今美国和日本分别称为基于核心的都市统计圈和雇佣圈,是中心城区与周边地区(卫星城区、乡村)经由通勤联系而组成的、城乡融合的日常生活圈。新时代现代化城市规划方案理论模式应是现代化都市圈,这一方案既意味着现代化都市圈区域规划,又意味着立足都市圈进行中心城更新、卫星城区和乡村空间的协同规划。这是因为,第一,中国城市正在发生从“景观城市”到“功能城市”的质变。随着经济发展和交通发展,个人和家庭自由组合工作和居住区位的自由度不断扩大,“工作—居住”空间关系逐渐从“职住合一”向适度的“职住分离”转变,我国城市正在普遍告别传统的“景观城市”、迎来新兴的“功能城市”,进入都市圈化时代(杨开忠,2018)。因此,把绿色、智慧、宜居的现代化都市圈作为现代化城市规范方案理论模式是适应我国城市质变的客观要求;第二,都市圈让居民生活更美好。都市圈有利于个人和家庭在更大范围自由组合工作和居住区位,从而最大化提升居民的幸福水平;有利于企业自由选择区位、特别是不同增值活动的区位,从而提升企业生产率和竞争力;有利于农村居民参与新型工业化、城市居民参与新型农业现代化,降低新型工业化和农业现代化成本。第三,让城乡和国家更有竞争力。这不仅因为都市圈降低了居民生活和企业生产成本,降低新型工业化和农业现代化成本,而且还因为都市圈丰富了居民和企业日常可及的地方商品和服务的多样性。

三、新中国城市规划编制方法转型

在苏联专家帮助下,1949年新中国开始借鉴苏联经验探索城市规划编制方法,并迅速于1952年、1954年、1956年先后形成了《中华人民共和国编制城市规划设计程序(草案)》、《城市规划编制程序暂行办法

(草案)》和《城市规划编制暂行办法》。在计划经济下,城市规划编制内外环境是具体的、确定的。然而,随着市场机制在资源配置中的决定性作用逐渐确立,国民经济和社会发展规划从指令性全能型计划向预期性、约束性结合的有限型规划转变以及竞争性地方政府的兴起,城市规划编制内外环境日益不具体、不确定。这种环境变迁必然驱使中国城市规划逐步从物质的全能规划到物质、经济、社会综合的有限规划转变,集中表现在以下4个方面。

(一)从完全理性到有限理性规划转型

新中国最初视城市规划为实现社会收益最大化的“完全理性”过程,要求收集完备信息,提出所有可供选择的规划方案并从中选择那个社会收益超过成本最多的最优规划方案。苏联援建的“156”项工程的选址是充分体现了这种理性。“156”项工程是“一五”计划重要工业城市规划的基础。为实现最优选址,从1950年开始,中央人民政府各工业部门就派人在全国200多个城镇摸底调查。为充分发挥集体理性的作用,1953年4月~1954年初,在李富春副总理率领下,国家计委会同各工业部门和铁道、卫生、水利、电力、公安、文化、城建等部门的领导、技术人员和苏联专家近百人组成西北、华北、中南和西南联合选址工作组前往各地,通过中央与地方、各部门之间、官学民之间相互交流、取得共识,确定“156”项工程选址布局,从而奠定了重要工业城市规划的基础。

然而,由于时间、信息、人力、物力、财力的限制,人们发现无法确认所有可供选择的规划方案及其后果、无法准确计算规划方案的社会成本和收益,于是1957年掀起“反四过”^⑩,述理性模式遭遇批评。1958年全国城市规划工作座谈会结合“大跃进”需要,倡导“快速规划”方法。这一方法内涵的基本逻辑是:规划是一个渐进的、先粗后细、点面结合的历史的边际调整过程,其中,现在的规划是以往规划的修正。与集体理性的城市规划模式不同,这一在思想上类似于西方20世纪50年代末兴起的渐进主义城市规划(Lindblom, 1959; 利维, 2003)的方法,所需人力、物力、财力、知识和理论较少,因而一经提出便为社会广泛应用,显著加快城市规划修改或编制工作速度。据1958年统计,全国编制或修改的大中小城市规划有1200多个,完成初步规划的大中城市达143个、县镇达1087个,进行农村居民点规划试点的有2000多个,还有一些地区进行了区域规划(邹德慈等, 2014)。“快速规划”方法带来城市规划储备量大幅增长,形成1960年李富春副总理在第九次全国计划会议上宣布“三年不搞城市规划”的重要因素。

在20世纪70年代至80年代城市规划复苏重建过程中,“快速规划”方法内涵未被认识和挖掘,我国着力重建的是50年代初中期城市规划体系,因而,城市规划简单回归计划经济体制下完全理性模式。一个重要标志是1983年国务院转城乡建设环境部《关于重点项目建设中城市规划和前期工作意见的报告》,要求采取“一五”时期做法,由国家计委牵头,城市规划等有关部门和地方参加,对重点建设项目实行联合选址。然而,改革开放以来,随着市场化和分权,我国城市规划利益主体分化为中央政府、地方政府、规划师、开发商和公众,其中,政府分为利益不尽相同的部门并通过各个拥有个人利益的官员具体履行职责。多元利益主体,加之城市规划制定、审批、实施缺乏监管,20世纪90年代以后,城市规划不仅自觉不自觉地明显成为不同主体之间利益平衡的过程和结果,而且,因公众参与始终十分孱弱,同时,规划师因追求自身利益、缺失规划伦理与市场经济运行的系统洞见,倾向服从于作为“客户”的地方官员和开发商(沈玉麟, 1996; 吴晓勤、曹发义, 2003),在一定程度上成为地方官员和开发商的“代言人”,结果,从多元主体相对影响力来看,利益关系平衡的决定力量即政府官员与开发商,于是,城市规划一定程度上降维成政府官员与开发商利益的平衡,严重脱离公共理性轨道并滋生严重的腐败。

为使城市规划回顾理性轨道,进入新时代以来,我国秉持规划有限理性,这集中表现在既强调回归规划理性又承认规划理性有限,要求用科学态度、先进理念、专业知识去规划城市^⑪。首先,从回归理性来看,除反腐倡廉、强化监管外,一是强调端正城市规划立场。坚持以人民为中心的发展思想,坚持人民城市为人民,是城市工作的出发点和落脚点^⑫;二是强调“城市发展是一个自然历史过程,有其规律”,城市规划“必须认识、尊重、顺应城市发展规律”^⑬;三是培养提升城市规划工作队伍,要求教育部门研究加强国土

空间规划相关学科建设^⑩;是强化规划信息能力建设。推进城市智慧管理,促进大数据、物联网、云计算等现代信息技术与城市管理服务融合^⑪。完善国土空间基础信息平台^⑫。其次,从承认理性有限来看,着力变革规划方法。实现从“政府—市场”两部门向“政府—市场—社会—自然”四部门分析架构转变,强化以自然、市场为基础的“负面清单”规划^⑬,调“三区三线”^⑭,市场、自然在资源配置中起决定性作用;强化参与式规划,让社会协同、公众参与公共资源配置^⑮。

(二)从单一物质环境向物质环境、经济、社会、空间发展综合转型

在计划经济下,经济、社会发展是由计划安排的,城市规划的主要职责是根据既定的经济、社会发展规划研究设计城市物质环境,除了参与计划部门牵头的重大工业项目联合选址外,在功能上基本不涉及城市的经济、社会发展,在空间上限于划定的城市规划建设区^⑯而不涉足广域空间规划。事实上,根据1956年发布的《城市规划编制暂行办法》第十七条,总体规划除拟定城市发展的技术经济根据、确定城市性质,拟定近期和远期人口发展规模涉及经济社会外,其它诸如正确地选择城市发展用地,合理布置城市功能分区和市中心、区中心的位置、街道和广场系统、绿化和河湖系统,拟定城市各项用地的技术经济指标,估算城市各项建设用地,编制城市土地使用平衡表,都是有关物质环境的。然而,随着市场化和横向联系发展,城市规划从20世纪80年代中期开始研究确定城市经济社会发展战略及其广域空间规划^⑰。

首先,城市和社会发展战略研究兴起。1984年颁布的国务院《城市规划条例》第四条规定,合理地确定城市在规划期内经济和社会发展的目标是城市规划的任务。1991年《城市规划编制办法》第七条规定编制城市规划应当对城市的国民经济与社会发展进行深入研究,第二十条规定城市总体规划纲要应论证城市国民经济和社会条件,原则确定规划期内城市发展目标。不过,也许是考虑到与国民经济和社会发展规划的关系,从1989年颁布的《中华人民共和国城市法》到2007年颁布的《中华人民共和国城乡规划法》及其以后的修订版,在要求以经济和社会发展战略和规划为依据的同时,并未规定城市规划要研究确定城市经济与社会发展条件和目标。这使建设部门颁布的城市规划编制办法要求研究确定规划期内城市经济和社会发展的效力减弱,结果,20世纪90年代城市总体规划大多数脱离实际、缺乏预见性、批准时即过时、水平普遍不如80年代总体规划。为弥补这一不足,以2000年广州城市发展概念规划工作为起点,非法定之城市发展战略研究^⑱“风起云涌”(仇保兴,2003;吴志强等,2003,2006;李晓江,2003)。

其次,融入广域空间规划。1984年《城市规划条例》第四条率先指出布置城镇体系是城市规划的任务,第十五条规定直辖市和市的总体规划应当把市的行政区域作为统一的整体合理部署城镇体系。1989年《中华人民共和国城市规划法》第十九条进一步规定设市城市和县级人民政府所在地的总体规划应当包括市或县行政区域的城镇体系规划,同时第十一条要求国务院城市规划行政主管部门和省、自治区、直辖市人民政府应当分别组织编制全国和省、自治区、直辖市的城镇体系规划,用以指导城市规划的编制。1996年以后,城镇体系规划内容从城镇规模结构、职能结构与空间结构的发展趋向以及不同城镇的定位拓展到重大基础设施的布局以及为保护生态环境、资源等需要严格控制的区域,因而在实质内容上转向综合性广域区域规划。2005年发布的《城市规划编制办法》鲜明规定城市总体规划包括市域城镇体系规划和中心城区规划两个方面,清晰界定了城市规划从中心城区到全域规划的任务和内容。进入新时代以来,我国城市规划则开始与土地利用规划、主体功能区规划等融合,转向空间全要素综合规划。

城市规划从单纯的物质环境规划转向物质环境、经济、社会、空间综合规划,使城市规划从建筑学的一个分支逐渐转变成为独立于建筑学的、融经济学、区域科学、地理学、管理学、社会学、生态学等多学科理论和方法的综合学科。因而,2011年国务院学位委员会、教育部颁布的《学位授予和人才培养学科目录》将原为建筑学二级学科的城市规划调整为城乡规划并升格至一级学科。

(三)由全能指令型规划向有限管理型规划转变

在计划经济体制下,城市规划本质上是全能的指令计划,政府以城市规划为依据直接控制城市建设和发展。改革开放以来,随着城市土地、建设、人口流动管制的逐步放松,城市土地、建设、劳动力市场逐渐

发展起来,政府在城市建设和发展中的作用由全能向有限转变。与此相应,作为政府职能的城市规划自然逐渐由全能指令型规划向指令与指导相结合的有限管理型规划——成长管理^③转变(任丽娟,2012)。

首先,从发展型到管控型转变的空间成长宏观管理。从空间成长宏观管理来看,在计划经济下,城市规划仅简单涉及城市性质、人口规模和功能分区。改革开放以来,适应市场化和政府职能转变,我国城市规划不断强化空间成长的宏观管理,在坚持确定城市性质、预测城市人口规模、进行城市功能分区的同时,逐步建立起宏观成长管理型城市总体规划。1980年颁布的《城市规划编制审批暂行办法》、1991年颁布的《城市规划编制办法》强调促进开发,要求确定城市发展方向和目标,城市总体布局 and 空间发展形态,选择城市发展用地,划定城市规划区范围,编制近期建设规划,确定近期建设目标、内容和实施部署。2002年《国务院关于加强城乡规划监督管理的通知》下发,我国城市总体规划在宏观管理上开始注意开发的空间约束,建立城市空间成长的宏观约束体系。2005年颁布的《城市规划编制办法》要求确定市域生态环境、土地和水资源、能源、自然和历史文化遗产保护的总体目标和保护要求,提出空间管制原则,划定禁建区、限建区、适建区并制定空间管制措施,研究中心城区空间增长边界。2007年《中华人民共和国城乡规划法》第十七条则在此基础上进一步明确:确定禁止、限制和适宜建设的地域范围,是城市总体规划、镇总体规划的重要内容之一。2013年中央城镇化工作会议和2015年中央城市工作会议以来,则强调划定“三区三线”,要求强化城市开发的底线刚性管控。2019年5月,中共中央国务院印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》明确提出科学有序划分“三区三线”;在城镇开发边界内的建设实行“详细规划+规划许可”的管制方式;在城镇开发边界外的建设按照主导用途分区,实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式。7月24日中央全面深化改革委员会审议通过了《关于在国土空间规划中统筹划定三条控制线的指导意见》。适应这种要求,一些学者则提出了一些新的规划编制思路,如“反规划”(俞孔坚等,2005)。应该指出的是,尽管2002年后中央文件和立法开始强调对城市开发的空间约束,但早期真正落实的很少,直到进入新时代以来,以自然历史文化为基础的底线约束才开始明显“刚性”起来。

其次,详细规划由“形态设计”向“开发控制”转型。从微观成长管理来看,关键在控制性详规兴起。1956年《城市规划编制暂行办法》规定,详细规划是规划管理、划分用地的依据,主要解决局部性、近期性、具体化建设布置问题,如功能区建筑空间结构、配套基础设施布点以及建筑单体形态设计(仇保兴,2005)。1980年《城市规划编制审批暂行办法》和1984年《城市规划条例》规定,详细规划的任务是对城市近期建设区域内新建或改建地段的各项建设作出具体布置和安排。因而,详细规划传统上是直接对建设作出具体布置的形态设计。适应城市土地和建设市场化,20世纪80年代初开始借鉴美国土地使用分区(Zoning)理念,在原有详细规划基础上探索控制建设用地性质、使用强度和空间环境的方法,逐渐提出控制性详规。1982年编制的《上海虹桥开发区土地出让规划》和1986年深圳华侨城总体规划制定的“地块控制图”和控制指标”是最早的控制性详细规划(蔡震,2004;刘堃,2014)。经过十多年探索,1991年《城市规划编制办法》首次规定,详细规划区分为控制性详规和修建性详规,控制详规规定建设用地的各项控制与管理要求,修建性详规直接对建设作出具体布置,并明确了编制依据和办法,从而确立了控制性详规法定地位和作用。2010年《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》进一步系统规范了城市、镇控制性详细规划编制和审批工作。2019年《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》对详细规划作出新的界定,指出详细规划是对具体地块用途和开发建设强度等作出的实施性安排,是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据,从而进一步强化了详细规划由“形态设计”向“开发控制”转型。

(四)从静态规划向动态规划转型

城市是复杂巨系统,城市与规划存在作用与反作用,城市发展具有不确定性,在市场经济条件下尤其如此。传统城市规划忽视规划期内城市发展不确定性及其对规划的反作用,把规划视为一次性行为的结

果和规划期内城市发展的终极蓝图。应该说,这在计划经济条件下具有一定的适应性。然而,随着城市市场化及其对规划的反作用不断加强,规划期内城市发展不确定性日益增强,静态规划越来越不能反应和指导实际的城市发展,沦落到“规划规划,纸上画画,墙上挂挂”的境地。因此,20世纪80年代中以来我国开始逐渐把城市规划视为一个动态过程,重视城市规划与城市发展之间的作用与反作用,强调规划实施监测、评估、反馈和修改,建立城市规划动态维护机制。1984年颁布的《城市规划条例》第二十条指出,城市人民政府应定期检查并报告城市总体规划的实施情况,认为确需修改时提交该城市人民代表大会或其常务委员会审议后报经原批准机关同意,从而正式开启了从静态城市规划向动态城市规划的转型。1989年《中华人民共和国城市规划法》扩大了城市人民政府修改城市规划的权力,第二十二条规定城市人民政府可以根据城市经济和社会发展的需要,对城市总体规划进行局部调整,报同级人民代表大会常务委员会和原批准机关备案,但涉及城市性质、规模、发展方向和总体布局重大变更的,须经同级人民代表大会或者其常务委员会审查同意后报原批准机关审批。2007年《中华人民共和国城乡规划法》专章规定规划的修改,比较系统地明确了总规、详规动态维护的权限、程序和规则。2009年《城市总体规划实施评估办法(试行)》专门规定了总规实施评估的方法。2010年《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》明确要求控制性详细规划组织编制机关应建立规划动态维护制度,有计划、有组织地对控制性详细规划进行评估和维护,并进一步规定了相应的维护程序。然而,在从静态规划向动态规划转型过程中,也伴生了随意修改、违规变更规划的严重现象。因此,进入新时代以来,特别中央城镇化工作会议和中央城市工作会议以来,党和政府不断强调维护规划的科学性、权威性、连续性,规划一经批复,任何部门和个人不得随意修改、违规变更,防止出现换届党委和政府改一次规划。为建立国土空间规划体系并监督实施,中共中央国务院对建立健全规划动态维护机制提出了新的明确要求^⑩:完善和依托国土空间基础信息平台,建立健全规划动态监测评估预警和实施监管机制;上级组织对下级规划中各类管控边界、约束性指标等管控要求的落实情况进行监督检查,将规划执行情况纳入自然资源执法督察内容;健全资源环境承载力监测预警长效机制,建立规划定期评估制度,结合国民经济社会发展实际和规划定期评估结果,对规划进行动态调整完善。

四、结语

70年来新中国先后形成了“生产计划驱动型”、“增长竞争驱动型”以及“美好生活驱动型”城市规划理论模式,城市规划方法论经历了从完全理性到有限理性,从单一物质环境到物质环境、经济、社会、空间发展综合,从全能指令型到有限管理型,从静态到动态规划的演进。2019年5月《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》发布,标志着新时代城市规划运作改革开始全面落实。以上理论建构尽可能考虑了这方面的基本因素,期待能够为新时代城市规划有效运作提供指导。但新实践无疑将给理论提供新反馈。观察并总结新的实践是新中国城市规划理论探索面临的重要课题。

(作者单位:首都经济贸易大学、中国社会科学院城市发展与环境研究所。责任编辑:李逸飞)

注释

①参见1955年国务院城市建设总局孙敬文副局长在省市自治区建设局长会议上对城市建设方针的阐述。

②十网:生产网、食堂网、托儿网、服务网、教育网、卫生保健网、商业网、文体网、绿化网、车库网。

③五化:家务劳动社会化、生活集体化、教育普及化、卫生经常化、公社园林化。

④五环:环形供水、环形供电、环形交通运输、环形供煤气、环形供热。

⑤一些文献(Thompson, 2005; 于澄、陈锦富, 2015; 殷成志、孙浩, 2017)从不同方面为此提供了支持。

⑥中央城市工作会议在北京召开,新华社,2015年12月22日。

⑦习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告,新华社,2017年10月18日。

⑧在这里,可贸易品部门和不可贸易品部门基本相当于经济基础部门和非经济基础部门。

⑨⑪⑫⑬⑭⑮中央城市工作会议在北京召开,新华社,2015年12月22日。

⑩“反四过”指反对城市规划建设中存在的“规模过大、标准过高、占地过多、求新过急”

⑪《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,新华社,2019年5月23日。

⑮《中共中央 国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》，新华社，2016年2月21日。

⑯亦称“反规划”，参见俞孔坚等（2005，第11~26页）。

⑰“三区”即城镇、农业、生态空间，“三线”即生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界。2014年国家发展改革委、国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部联合发布《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知（发改规划〔2014〕1971号）》，明确提出空间规划要“划定城市统筹布局生态、农业、城镇等功能空间，划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界2开发边界、永久基本农田红线和生态保护红线，形成合理的城镇、农业、生态空间布局”。党的十九大报告要求完成“三线”划定。2019年5月《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》强调统筹布局“三区”、科学划定“三线”。2019年7月中央全面深化改革委员会第九次会议审议通过《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》。

⑱2016年2月发布的《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》2019年5月发布的《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》强调完善社会协同，公众参与制度。

⑲1952年《中华人民共和国编制城市规划设计程序草案》、1980年《城市规划编制办法》分别强调城市规划范围为划定的城市建设范围和城市规划区。

⑳在计划经济时期及市场化转型前期，曾两度探索单独于经济和社会发展计划的广域空间规划但均未果。一是“一五”时期至“大跃进”时期区域规划。为保证新工业区和工业城市建设的顺利发展，1956年4月国家建设委员会设区域规划局，5月国务院《关于加强新工业区和工业城市建设工作几个问题的决定》要求开展区域规划，7月国家基本建设委员会颁发《区域规划编制审批暂行办法（草案）》，区域规划一时在不同地区开展，但1960年因“大跃进”失败而告终。二是20世纪80年代至90年前期。1981年中共中央书记处做出“搞好我国国土整治”的决定。为落实这一决定，同年国家建委设国土局，再一次掀起空间规划，但至1996年却完全停止，且大量规划成果束之高阁（胡序威，2006）。

㉑城市发展战略也称空间发展战略研究、概念性规划，是包括经济、社会、生态、空间的综合研究，重在明确城市长远发展目标与可能、空间发展方向和结构以及重大基础设施、重大生态环境保护问题，最早源于1970年代末1980年代初对我国社会主义建设道路的重新探索，当时许多经济学、地理学工作者开展了大量城市发展战略研究。著名经济学家、中国社会科学院研究员于光远、李成勋和著名地理学家、北京大学教授陈传康为积极倡导者。笔者1983年至1985年师从陈传康先生攻读理学硕士，其间参与了陈先生主持的《连云港市域发展战略研究》等多项城市发展战略研究，并以此为基础完成北京大学硕士学位论文。《连云港市域发展战略研究》率先提出和论证开辟新欧亚大陆桥建议与方案。

㉒成长管理（Growth Management）20世纪70年代中兴起于美国，是规范城市发展和土地开发性质、数量、速度、时序、形态、区位及品质的新一代空间规划方法，可分为针对整个城市区域的宏观成长管理和针对具体开发建设的微观成长管理。

参考文献

- (1) 陈传康：《连云港市域发展战略研究》，海洋出版社，1991年。
- (2) 范少言：《试论中国城市规划理论体系的框架》，《规划师》，1999年第4期。
- (3) 高彦彦、郑江淮、孙军：《从城市偏向到城乡协调发展的政治经济逻辑》，《当代经济科学》，2010年第5期。
- (4) 高沂琛、徐呈程、李王鸣：《基于品质目标的城市规划策略研究——以山东沂水为例》，《建筑与文化》，2017年第3期。
- (5) 黄立：《中国现代城市规划历史研究（1949-1965）》，武汉理工大学，2006年。
- (6) 黄立、李百浩、孙应丹：《范型转变临界点下的“三线城市”建设规划实践》，《城市规划学刊》，2013年第1期。
- (7) 金经昌：《城市规划是具体为人民服务的工作》，《规划师》，2000年第3期。
- (8) 库连诺依 Курен 库连诺夫（М.И. Куренной）著：《工人镇的规划和修建》，文洛等译，建筑工程出版社，1958年。
- (9) 赖天龙：《基于城市营销导向的城市战略规划研究——以广西贵港市为例》，上海交通大学，2014年。
- (10) 梁鹤年：《中国城市规划理论的开发：一些随想》，《城市规划学刊》，2009年第1期。
- (11) 刘天泽、黄代东：《城市经营与城市规划》，《城市发展研究》，2002年第3期。
- (12) 刘堃：《社会主义市场经济背景下韧性规划思想的显现与理论建构——基于深圳市城市规划实践（1979~2011）》，《城市规划》，2014年第11期。
- (13) 罗可、张金荃：《当代中国城市规划中的利益博弈》，中国城市规划年会，2006年。
- (14) 罗彦、樊德良：《治理能力现代化视角下的城乡规划法治化建设挑战与思考》，《规划师》，2016年第9期。
- (15) 李纯风：《提升城市品质规划的相关策略》，《建筑工程技术与设计》，2017年第18期。
- (16) 李浩：《八大重点城市规划：新中国成立初期的城市规划历史研究》，《中国建筑工业出版社》，2016年。
- (17) 李美琴：《城市规划对于招商引资的支持方法与策略》，《江西建材》，2014年第21期。
- (18) 李晓江：《关于“城市空间发展战略研究”的思考》，《城市规划》，2003年第2期。
- (19) 马文军：《营销导向的城市规划：城市吸引力的创造》，《上海城市管理》，2005年第4期。
- (20) 马光荣、杨恩艳：《中国式分权、城市倾向的经济政策与城乡收入差距》，《制度经济学研究》，2010年第1期。
- (21) 农晓文：《城市规划对招商引资的支持方法》，《城市规划》，2001年第2期。
- (22) 宋武、查新军：《城市规划对招商引资的作用》，《西部探矿工程》，2005年第7期。
- (23) 田莉：《论我国城市规划管理的权限转变——对城市规划管理体制现状与改革的思索》，《城市规划》，2001年第12期。
- (24) 钱圣秩：《谈人民公社化条件下县的城市规划问题》，《财经研究》，1958年第9期。
- (25) 仇保兴：《城市规划、经营与城市竞争力》，《城乡建设》，2003年第3期。
- (26) 仇保兴：《城市经营、管治和城市规划的变革》，《城市规划》，2004年第2期。
- (27) 仇保兴：《我国的城镇化与规划调控》，《城市规划》，2002年第9期。

- (28)仇保兴:《面对全球化的我国城市发展战略》,《城市规划》,2003年第12期。
- (29)仇保兴:《转型期的城市规划变革纲要》,《规划师》,2006年第3期。
- (30)任丽娟:《基于转型发展的城市空间增长管理研究》,华中科技大学,2012年。
- (31)沈玉麟:《也谈职业道德问题——沈玉麟教授致金经元教授的一封信》,《城市规划》,1996年第2期。
- (32)Thompson:《管理中国城市的增长——规划具有竞争力、高效率 and 可持续发展的城市》,《国际城市规划》,2005年第1期。
- (33)王颂吉、白永秀:《分权竞争与地方政府城市偏向:一个分析框架》,《天津社会科学》,2014年第1期。
- (34)王武科、张凌、卢一华:《品质城市:城市转型的新方向——奉化市品质城市建设的思路与策略》,《城市时代,协同规划——2013中国城市规划年会论文集(02-城市设计与详细规划)》,2013年。
- (35)韦文英、杨开忠:《区域营销理论规划学派述评》,《改革与战略》,2004年第11期。
- (36)魏立华:《中国城市规划理论应立足国情》,《城市规划学刊》,2005年第6期。
- (37)吴志强、于泓、姜楠:《论城市发展战略规划研究的整体方法——沈阳实例中的理性思维的导入》,《城市规划》,2003年第1期。
- (38)吴志强、史舸:《城市发展战略规划研究中的空间拓展方向分析方法》,《城市规划学刊》,2006年第1期。
- (39)吴晓勤、曹发义:《城市规划编制单位改革的思考》,《城乡建设》,2003年第2期。
- (40)吴志强、于泓:《城市规划学科的发展方向》,《城市规划学刊》,2005年第6期。
- (41)武涛:《略谈招商引资与城市建设》,《大庆社会科学》,1999年第5期。
- (42)罗小龙、许璐:《城市品质:城市规划的新焦点与新探索》,《规划师》,2017年第11期。
- (43)杨开忠:《像营销企业一样营销地方》,《领导决策信息》,2001年第36期。
- (44)杨开忠:《构建“美丽生活圈域”》,《领导科学》,2017年第23期。
- (45)杨开忠:《面向新时代打造现代化新型首都圈》,《前线》,2018年。
- (46)杨开忠:《打造都市圈 促城乡区域协调发展》,《经济日报·理论周刊》,2018年3月29日。
- (47)杨开忠:《以都市圈为地域依托实现乡村振兴》,《环境经济》,2018年。
- (48)杨开忠:《京津冀协同发展的新逻辑:地方品质驱动型发展》,《经济与管理》,2019年第1期。
- (49)殷成志、孙浩:《城市建设决策驱动力探究——基于35个大中型城市建设强度面板数据的实证研究》,《城市发展研究》,2017年第12期。
- (50)于澄、陈锦富:《增长竞争与权力配置:对中国城市规划运行环境的讨论》,《城市发展研究》,2015年第4期。
- (51)余凌云、王伟强:《经营城市——浅析当代城市设计的内涵》,《城市规划学刊》,2001年第1期。
- (52)俞滨洋:《城市规划·经营城市·城市品牌》,《城市规划》,2002年第11期。
- (53)俞孔坚、李迪华、韩西丽:《论“反规划”》,《城市规划》,2005年第9期。
- (54)约翰·M.利维:《现代城市规划(第5版)》,中国人民大学出版社,2003年。
- (55)张兵:《城市规划研究传统的批判》,《城市规划》,1997年第5期。
- (56)张兵:《城市规划理论发展的规范化问题——对规划发展现状的思考》,《城市规划学刊》,2005年第2期。
- (57)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》,《城市规划》,2012年第4期。
- (58)张昊哲:《基于多元利益主体价值观的城市规划再认识》,《城市规划》,2008年第6期。
- (59)张京祥、朱喜钢、刘荣增:《城市竞争力、城市经营与城市规划》,《城市规划》,2002年第8期。
- (60)赵锡青:《我国城市规划工作三十年简记(1949~1982)》,《城市规划》,1984年第1期。
- (61)赵燕菁:《探索新的范型:概念规划的理论与方法》,《城市规划》,2001年第3期。
- (62)周珂、王雅娟:《全球知识背景下中国城市规划理论体系的本土化——John Friedmann教授访谈》,《城市规划学刊》,2007年第5期。
- (63)周岚:《西方城市规划理论发展对中国之启迪》,《国际城市规划》,2001年第1期。
- (64)周柏华:《城市经营——城市规划建设的理念创新》,《规划师》,2001年第2期。
- (65)朱介鸣:《市场经济下中国城市规划理论发展的逻辑》,《城市规划学刊》,2005年第1期。
- (66)邹德慈等著:《新中国城市规划发展史研究——总报告及大事记》,中国建筑工业出版社,2014年。
- (67)Charles, E. Lindblom, 1959, “The Science of Muddling Through”, *Public Administration Review*, 19(Spring, 1959).
- (68)Lewis, A., 1954, “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour”, *The Manchester School of Economic and Social Studies*, 22(2), pp.139~191.