

# 中国都市计划的形成与 分流轨迹

◎ 李 芸

**【摘要】**受传统西方文化与近代工业革命的共同影响，中国都市计划理念增添了近代西方城建的内容，从现代主义规划原则、“倡导性规划”，到20世纪90年代规划界对规划的后现代主义及“联络性规划”的探讨，勾勒出近50年来都市计划理论自身的演变，这个演变充满了复杂性和矛盾性。因此，关注中国都市计划理论的演变和发展，逐渐确立起有中国现时代特色的且能和国际接轨的现代规划理念。

**【关键词】**都市计划 起源 分流 演变

**【作者简介】**李芸，江苏省社会科学院研究员，江苏 南京，210013。

**【中图分类号】**F290 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-7326(2004)01-0080-05

自古至今，不同的科学设计思想和不同的实施手法，造就了今天人类形形色色、风格殊异的空间文明。一个有计划建设起来的城市，犹如一部有序构造而良性运转的大机器；而当一个城市有计划地持续发展时，它便带动了、体现了一个区域的文明进程。本文不仅要带读者一起去追溯中外都市计划的源头，还将向读者展示近百年来都市计划成长、成熟以致流派呈现的轨迹。

## 一、近代中国都市计划的演变与分化

近代中国都市计划的转型，是从19世纪中叶鸦片战争之后开始的。受传统西方文化与近代工业革命的共同影响，中国都市计划理念增添了近代西方城建的内容，使城市建设发生了根本性的变化，主要表现在以下几个方面：

### 1. 都市生态环境的开放化和新城市空间概

念的呈现。所谓城市开放空间是由园林、公共绿地、市民广场等组成的城市自由活动区。它的出现完全是受西方传统文化的影响。首先，它为城市居民提供了良好的生态环境。城市是人类和自身为生存而在自然环境的基础上，建立起来的高度人工化的环境，可以说是一个人工形成的动态系统。从理论上讲，城市越发展，人工化的程度就越高，人们的满意度及舒适感就会越强，但城市的发展历程却显现出相反的事实。由于传统的规划往往只重视城市经济的发展，而忽略社会生活的需要，因此大大减少了城市的吸引力与集聚效益。近代都市计划为城市居民创造了享有物质与精神生活的社会环境，因而，为城市居民创造了良好的生态空间。西方城市中保存有古希腊与古罗马的文化精神，城市拥有众多的广场、绿地等开放的公共空间；而中国传统文化推崇整体结

构的完整性与社会结构的层次性,使得中国城市中缺乏开放的空间。方形、轴线、对称的平面布局建立了简洁严格的社会秩序,以王宫为主体,意味着王权的尊严;以家庭为本,意味着结构的稳定。在垂直隶属的社会结构中,城市居民除了住宅以外仅在城里共同拥有“一夫”之地的商业空间,却无西方城市中人们能够自由、充分表达意志的那种开放空间。在废除封建专制的斗争中,人们对西方民主的向往空前热烈。南京作为辛亥革命后建立的第一个共和国的首都,为改变体现封建等级的城市结构,接纳体现西方民主精神的城市布局,进行了大规模的改建,以期为人民创造良好的心态空间,充分享受民主自由的气息。具体措施有:一是把原象征着权势与地位,并且不对外开放的贵族花园——园林,辟为开放空间,任人参观、休憩,如玄武湖、瞻园等;二是建立一批新的开放空间,如公园、广场。

2. 城市道路系统的转型导致了传统城市形态和发展模式的更新。城市交通手段和设施的变革,特别是交通布局的合理化,直接影响到城市形态的形成与城市的发展。道路系统是城市的骨架,在城市布局结构上具有决定性的作用。中国历史上道路布局是以体现威严与表现美观为主的。随着社会经济的发展,城市规划已由追求外表的威严与形式的美观转为追求便捷的实质效果,这其中交通工具的改进起到了举足轻重的作用。传统城市的美观转为追求便捷的实质效果,这其中交通工具的改进起到了举足轻重的作用。传统城市中,人行、畜力是城市交通的主要方式,导致城市街道狭窄;追求传统美观的意境,又使城市道路曲曲折折;强调皇权,又使道路系统成为以御道为中轴的对称型棋盘式的布局,民国以前的南京城市道路布局多为这种结构。随着机动交通工具的出现,中心环状放射型的道路系统产生了,这极大地适应了城市生活节奏和提高后人们快速出行的需要。南京自1929年迎灵大道建成后,西方的这种道路形式就在山西路、鼓楼、新街口、大行宫等处相继出现,大大改变了南京城的结构布局。

西方城市道路的规划观念,使得近代中国大城市的内外交通发生了显著的变化,从而使城市的内涵与外延均出现了与以往不同的新内容,特别是对外交通的发展,打破了中国传统城市中封闭性的特征,形成了一种积极与外界联系的新型城市形态。从根本上改变了传统城市规划强调保密性与防守性的概念,形成了交通越发达、城市越发展的崭新的都市计划理念。

3. 现代景观系统的萌发,改变了传统城市“平面式”的建筑布局。中国旧式都市景观是讲究整齐而灵活的“水平式”建筑布局。城市建筑的布局形式大致有两种:一是整齐对称型,二是曲折变化型。前者的特点是有一条明显的中轴线,线上布置主要建筑,两边布置陪衬建筑。这种布局主次分明,左右对称,对衬托主要建筑的雄伟恢宏之势,庄严肃穆之气,多用于皇宫、坛庙、陵寝等,以体现礼敬完善、等级森严的传统,这是中国文化之本。后者则与之相反,不用整齐划一,只求布置相当,其特点是因地制宜,追求意境,讲究步换景移,多为园林、民居等。这两类建筑均是平铺直叙的,虽有高大宏伟之象、峰回路转之意,但绝无高层建筑之言。高层建筑的出现是在工业革命之后,技术的发展为其出现提供了条件,钢筋混凝土、电梯、电灯的使用使得城市的空间结构产生了历史性的变化,改变了传统城市“水平式”的发展模式,出现了向高空发展的“立体式”模式。代表人物法国著名建筑师勒·可比西耶(Le Corbusier)就说过:高层建筑、低密度、大片绿地和高效的系统,可以大大改善城市的生活环境。<sup>③</sup>这种建筑形式很快在西方流行,并于19世纪传入中国,国内一些先开放地区的大中城市建设就逐步由此转向近代化的景观特征。

19世纪中后期,是西方都市计划理念、城市规划科学、手段移植到中国的渗透和融入阶段。20世纪上半叶则是中国都市计划的历史突变和裂变时期,它由一系列重大变革所组成:一是由于中国沦为半殖民地半封建社会,城市的发展取向发生了分化,出现了由帝国主义列强主持规划并参与建设的租界型城市,如香港、澳门等,它们

的现代景观系统留有明显的欧陆风情。二是 20 年代后期国民政府建都南京后开始研制的《首都计划》，该计划涉及范围很广，包括人口预测、功能分区、交通计划、市政工程及城市管理等 27 项条例和 59 幅附图。<sup>④</sup>历史上的第一部都市计划成文法规，是中国都市计划早期规范化、体系化和科学化进程的重要标志。三是城市系统规划理念的形成。1945 年著名建筑学家梁思成教授最先提出了城市系统规划，以适应国家建设需要。当时日本帝国主义宣布无条件投降仅两个月，他以为国家即可进行大规模经济建设，踏上工业化大道，每个市镇都到了蓬勃生长期，所以就在《大公报》上发表文章“市镇的体系秩序”，提出要“预先计划，善于辅导，使市镇发展为有秩序的组织体，——否则一旦错误，百年难改，居民将受其害无穷”。<sup>⑤</sup>但是，随后全国进入了全面内战时期，上述愿望未能实现。

作为 20 世纪前期都市计划变迁的产物，我国出现了与古典主义发展理念完全不同的近代城市类型；主要有以下四种：

一是租界大城市。根据帝国主义占领方式的不同，有三种类型，一类是几个帝国主义国家共同占领，城市中有多个国家的租界，由于各国各自为政，各行其事，造成城市布局的不合理，交通不畅，城市面貌混乱，如上海、天津等；一类是由一个国家独占的，占领时间较长，一般租约 99 年，因此都作了城市规划，并按规划建设，如英国占领的香港和葡萄牙占领的澳门等等；一类是先后由几个国家占领的，并都按照规划进行建设的，如大连、哈尔滨，先是俄国占领，而后是日本。二是交通发展及新兴工业发展而出现的新城市。近代铁路的修筑，在枢纽要道或是铁路、河流交汇处出现了一些新城市，如陇海路与京广路交会处的郑州、京浦线和淮河交点的蚌埠等都是由于铁路枢纽而兴起的，以及因矿业而发展起来的有唐山、焦作、萍乡等。三是民族资产阶级经营的新城市。南通市是近代随资本主义发展而发展起来的。城市中的工商业是由与封建统治有密切关系的资本家张謇独立经营的。城市有一定的规划和建设的意图，在建筑面貌上也较完整统

一。整个城市成集团式布局，工业区、港口区、生活区成三足鼎立并有合适距离，旧城南面开辟新区，不破坏旧城格局，利用城壕水面造成良好的城市风貌，南通的建设成就赢得了巴拿马世界博览会的大奖。四是台湾地区的城市发展道路。由于政权管理体系变更的特殊性，台湾地区的都市计划走出了与中国内地和港澳地区不同的道路。1945 年台湾光复，由于 1939 年颁布的都市计划法过于简略，未能符合台湾光复后的发展现状。1964 年首次修订公布“都市计划法”，明文规定都市计划种类包括：市镇计划、乡街计划、特定区计划及区域计划，即增列区域计划为都市计划之一种。1973 年为有效管制非都市土地发展，第二次修订公布施行都市计划，将区域计划分离，并成为都市计划的上位指导计划，使都市计划法成为市地发展和土地使用规划管制的专责法令。1979 年为减缓区域间的发展差距，调和各种发展用地的冲突，以及各项空间建设的合理安排等目的，乃制定台湾地区综合开发计划为土地使用规范与管制的最高指导计划，以及一个目标性、政策性的长远发展计划。1987 年基于实际需要与健全县市地方政府制度，当局颁布县市综合发展计划实施要点，作为县（市）政府研拟县市综合发展计划的依据，来综合县（市）辖区内都市及非都市土地的发展政策，并为县市研制中程计划的基础。<sup>⑥</sup>

## 二、迈向现代化的中国城市规划

建国以来的 50 多年，是我国都市计划发生重大转折，历经多次曲折而终于走向现代化、制度化和特色化的重要时期。这时期的中国城市发展和计划研制受政治经济的变革影响最为突出，它的几个重要变革阶段和中国的现代化进程几乎完全同步。

### 1. 20 世纪 50 年代的“行政性照搬型”规划模式

新中国成立后，城市规划得到了重视和发展。1953 年 3 月，建筑工程部城市建设局成立了规划处，聘请一些苏联专家对一批重要城市进行规划。因而 50 年代的城市规划工作基本上是在

苏联专家指导下全面开展起来的。当时对城市规划的定义是“国民经济计划的继续和具体化”。所谓“国民经济计划”，实际上主要是苏联援助中国的156个重点工业建设项目。这些重点工业建设项目安置在哪里，那里就编制城市规划方案以适应城市的大发展。

一般说来，各个重点工业建设项目都能在3年左右的时间内建成投产，职工的生活设施也有基本保证。然而，当时人们普遍认为，城市发展的动力主要是外来的工业建设项目，对城市自身存在的内在发展动力没有认识。没有外来工业建设项目的城市，一般都没有编制城市规划方案。正在编制的城市规划方案，往往只考虑重点工业建设项目给城市带来的相应发展，却没有考虑城市自身发展的各种可能性。由于当时国际政治格局和美国的封锁，加上自己不愿意学习资本主义的城市规划，所以，对西方城市规划理念、方法、技术知之甚少。这时期城市规划，由于照搬苏联模式，难免有不合国情的地方，形成了计划的、行政的、福利的、集中的、工业型的城市规划模式。

## 2. 1958 - 1976 年间城市规划的无政府状态

1958年开始的“大跃进”和1966年开始的“文化大革命”，前后断断续续近20年的工作失误，使城市的规划和建设在很大程度上处于无政府状态。1958年“大跃进”开始，城市规划也纳入了“大跃进”，规划部门到工业区现场规划，“快速规划”使城市规划走歧途。1960年国家宣布“三年不搞城市规划”，1966—1976年的“文化大革命”，城市规划被列为资产阶级伪科学，谁搞城市规划就批判谁，谁搞规划就是修正主义。因此，从1960年到1976年只有攀枝花和唐山两个城市制定了都市规划。前者由于发现了优质铁矿，后者由于地震。然而在另一层面上，有学者注意到“这一段起伏动荡的历史世界上也很罕见，它为我们认识城市内在力量运动的规律提供了难得机会。现在已经有可能冷静地回顾当年的所作所为，寻觅事物发展的轨迹。然而，至今人们只注意到这段历史在总体上违背了客观规律，给社会带来了严重破坏，却很少注意那些在

无政府状态下自发发挥作用的某些客观规律的有益表现，而这些规律很有可能被用来作为推进今后城镇发展的动力”。<sup>⑦</sup>

## 3. 1979 年之后的城市规划全面复兴时期

20世纪80年代初以来，全国各地国土开发和整治规划正在逐步开展，各方面的管理工作在不断加强，随着城乡经济普遍繁荣，我国城镇化发展速度正在加快。在新的形势下，城市在我国社会主义建设中的地位和作用显得越来越重要。同时，专业联合和现代化生产，交通和通讯工具的发展，又使城市与地区、城市与城市（镇）之间的联系显得越来越密切。因此城市（镇）体系研究在我国也开始受到越来越广泛的重视。城市规划界、地理学界、经济学界，以及许多有关的实际工作部门都对城市规划和设计进行了大量工作。

1980年国家建委颁发了《城市规划审批暂行办法》和《城市规划定额指标暂行规定》，1984年国务院颁布了《城市规划条例》，规定了北京等38个重点城市的规划需报国务院批准。1989年12月，全国人大常委会颁布了《中华人民共和国城市规划法》，这是建国以来城市领域第一部国家法律，它标志着中国城市规划进入了一个新的法制化、科学化阶段。随后北京、上海、广州、深圳等一些城市也相继颁布了一系列地方性城市规划条例和法规。与此同时开展了全国性、区域性规划研究，完成了《2000年全国城镇布局发展战略要点》、《京、津、唐地区国土规划城市课题研究》、《上海经济区城镇布局规划纲要》、《长江沿江地区城镇发展和布局规划》，深圳、北京等几十个大城市进行了分区规划，绝大多数城市开展了控制性详细规划的编制，60多个城市搞了市域规划，300多个县做了县域规划，几十个历史文化名城做了历史文化名城保护规划。这时期国家召开了一系列重要会议并出台了重要的城市规划文献，对中国未来的城市现代化发展都将产生重大的影响。

总结近百年来国际都市计划理论的发展和演变，我们认为以下几点发展趋势是值得重视的：一是规划的领域从以建筑规划为主，发展到

多学科参与规划及研究工作,更准确地说,近代城市规划本身就是多学科发展的结果。1929年芝加哥学派的伯吉斯(G. Burgess)就是从社会经济观点提出城市发展模式的。其它如城市地理学、生态学的思想都可以追溯很早,只不过近二三十年来,这种多学科发展的趋向更活跃了。二是在规划工作的方法论上也有所发展。例如,盖迪斯早期提出的“综合规划”,强调“调查、现状、规划、实践”等规划程序,现在无论是微观、中观和宏观,在方法上都有相当大的发展。由于近代科学技术的发展,通讯技术的进步,国家地区之间的交流密切,资料传递方法的进步,宏观的研究更显得重要,并具备了新的条件,城市规划—区域规划—国家规划均要作出综合研究。希腊有个学派(EKistics)甚至提出洲际规划问题(事实上《欧洲地质环境的规划建设》一书已问世),规划的制订强调“自上而下”与“自下而上”相结合。过去我们长期把规划作为“国民经济计划的继续”,下面总是等上面,实际上中央和地方都应有总体计划。三是规划工作由定性逐步走向定量。过去规划工作依据的指数数据是很有限的,由于统计学的进步,随着电子计算机与数学方法的运用,数据库的建立,并逐步建立较为完整的指标体系,这样就为科学预测提供了更确切的依据。四是现代都市计划还有一个重要观点,就是更明确地认识到它是一个动态体系,城市是逐步发展的。过去对此并非不理解,但是过去的城市发展比较缓慢,因此一个时期内似乎仍然是“静态的”。现在由于人口增长,生产力的发展,城市化的过程加速了,城市作为一个动态体系,就越来越被人认识了。城市建设与房屋建筑和工业建设不同,后者即使建设规模很大,像葛州坝那样的大工程,三年五年,十年或更长时间就成功了,但是城市是永远不会完成

的,都市计划不是规划一次就万事大吉了,一个都市计划图不能看作最终完成的蓝图,而是要连续不断地进行规划。当然发展还是有阶段性的,过去只讲规划,很少反馈,规划的东西究竟实践效果如何,缺乏研究。五是“市民参与”规划与设计。这个观点早在数十年前就已经提出了,国外相当系统地发展了社会调查的科学方法,如何直接分析、直接观察、模拟方法、“中性观察”、参与观察和自我观察等等。相比之下,我们对市民参与都市计划 and 设计,认识和重视都很不够。

中国的城市规划事业在历经曲折、长期艰苦探索的基础,在20世纪末开始走向成熟,并已逐渐确立起有中国现时代特色的且能和国际接轨的现代规划理念。1997年由同济大学几名学者发起的“21世纪城市规划师宣言”活动,既是中国城市学者研究城市、建设城市的最新理论结晶,又代表了新世纪中国都市计划运动的一种前进方向。

---

①杨东平:《城市季风——北京和上海的文化精神》,东方出版社,1994年,第180页。

②转引自《北京文化综览》,北京师范学院出版社,1990年,第55-56页。

③鲍世行等《城市规划新概念新方法》,商务印书馆,1993年,第11页。

④参见《首都计划》,国都设计技术专员办事处,民国18年12月(1929年)制。

⑤《梁思成文集》第4卷,中国建筑工业出版社,1986年,第360-364页。

⑥辛晚教等《台湾地区都市计划体制的发展变迁与展望》,《城市发展研究》2000年第6期。

⑦金经元:《社会、人和城市规划的理性思维》,中国城市出版社,1993年,第5页。

责任编辑:黄振荣