文章编号：1673-9493（2016）01-0053-05　中图分类号：TU981　文献标识码：A

中国城市规划 60 年指导思想和政策体制的变迁及展望

Change and Prospect of Guiding Ideology and Policy Regime of China's Urban Planning in 60 Years

周亚杰 高世明
Zhou Yajie, Gao Shiming

摘要：建国 60 余年来，我国的城市规划经历了曲折的发展历程。文章结合国家经济社会的发展背景，对 60 年城市规划的发展进行历史分期，并对其指导思想和政策体制的变迁进行历史回顾。在此基础上，总结了 60 年来城市规划发展的基本经验和教训，并对未来的发展趋势做出了展望。

Abstract: China's urban planning has undergone a tortuous course of development in the 60 years since the founding of new China. Combined with context of national economic and social development, the paper divides the 60-year history of the development of urban planning into several stages, and conducts a historical review of the changes of guiding ideology and policy regime of urban planning. On this basis, some experience and lessons are summed up, and the development trends of the future are prospected.

关键词：城市规划；指导思想；政策体制

Keywords: Urban Planning; Guiding Ideology; Policy Regime

国家自然科学基金项目："新中国城市规划发展史（1949—2009）"（50978236）

作者：周亚杰，中国城市规划设计研究院，城市规划师。
zyjflora@126.com
高世明，中国城市规划设计研究院，高级城市规划师

新中国成立至今，我国的城市规划工作已有 60 余年的发展历程，经历了从初创到动荡停滞，再到恢复和重建转型的历史，城市规划的思想理念和政策体制也经历了快速发展和演变。

1 60 年城市规划指导思想和政策体制的变迁

1.1 新中国城市规划的初创期（1949—1957 年）

城市规划是国民经济计划的继续和具体化。

1949 年新中国成立后，我国的经济制度和社会制度发生了巨大变革。建国后的前三年是国民经济的恢复时期，建立了社会主义的基本制度；自 1953 年起，我国开始在苏联的援助下实施第一个五年计划。在城市规划方面，由于新中国采用的是苏联模式的计划经济体制，与此相适应，提出城市规划是国民经济计划的继续和具体化的指导思想。此外，工业建设，尤其是重工业建设是"一五"时期国民经济建设的重点。以此为指引，中共中央于 1951 年提出了"在城市建设计划中贯彻为生产、为工人服务的观点"，"生产性城市"的论述奠定了新中国城市建设和发展的基本方针。

在政策体制方面，与经济社会体制相适应，确立了全新的土地制度、城市制度和住房制度。新中国成立时，广大农民迫切要求废除封建地主土地制度。1950 年 6 月，中央人民政府委员会讨论并通过了《中华人民共和国土地改革法》，规定废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制。1955 年 6 月国务院发布了《关于设置市、镇建制的决定》，成为建国后我国第一部关于市镇设置的正式法律文件。该文件强调了市的行政地位和隶属关系，规定市"是属于省、自治区、自治州领导的行政单位"，并对市的建制标准进行了明确规定。为了规范新中国的城市规划编制工作，1956 年 7 月正式颁发了《城市规划编制暂行办法》，分别对城市规划的任务和要求、规划设计的基础资料、规划设计阶段及内容、规划设计文件的编制以及规划设计文件的协议等做了一般的规定 [1]。这是从我国实际情况出发制定的一套比较符合当时我国城市建设实际需要的城市规划编制程序、内容和方法。

1.2 城市规划的动荡与停滞期（1958—1977 年）

用城市建设的“大跃进”适应工业建设的“大跃进”以及“三年不搞城市规划”。

这一时期中国城市规划工作的起伏与国民经济发展尤其是工业化的大起大落息息相关，具体可以分为两个时期：（1）1958—1960 年，“大跃进”过热时期，是城市规划发展的动荡时期；（2）1961—1977 年，国民经济全面收缩，以至“文化大革命”，是城市规划停滞时期。

继“一五”计划的良好开局之后，新中国社会经济发展发生重要转折。在“鼓足干劲、力争上游、多快好省”的社会主义建设“总路线”的指引下，中国自 1958 年开始迅速掀起一场声势浩大的“大跃进”和“人民公社化运动”，城市规划领域也进入了盲目的“大跃进”和人民公社规划时期。1958 年 6 月，建工部在青岛召开了全国城市规划座谈会，会议提出：“用城市建设的‘大跃进’适应工业建设的‘大跃进’”，倡导“快速规划”做法。城市规划的指导思想开始步入脱离实际的轨道。在政策体制上，多快好省地建设社会主义在城市规划中主要体现在两个方面：一是规划指标定额的降低，认为过去制定的定额必须适当降低，也要简化；二是城市规划编制程序的简化，要多、快、好、省[2]。

1950 年代末，由于自然灾害、苏联毁约和“大跃进”，社会经济生活面临严重危机[3]。在这种形势下，为了适应调整时期需要，在 1960 年 11 月全国计划会议的报告中，宣布“三年不搞城市规划”。1966 年开始的文化大革命，更是城市规划和城市建设遭到严重破坏的时期。城市规划被批判为搞修正主义，各地规划被终止实施，各地城市规划机构被撤销，队伍被解散，资料被销毁，规划管理废驰[4]。这是新中国城市规划发展的一次大倒退，直到 1970 年代初，城市规划和建设工作才开始得到一定的重视和恢复。1972 年末，国家建委成立了城市建设总局，局下设立了城市规划处。1973 年 9 月，城建局在合肥召开了城市规划座谈会，代表们认为这是自 1960 年“三年不搞城市规划”以来，对城市规划工作的启动。1974 年 5 月，国家建委下发《关于城市规划编制和审批意见》和《城市规划居住区用地控制指标（试行）》，使得我国 10 多年来被废弛的城市规划有了新的规范性依据。

1.3 城市规划的恢复与发展期（1978—1989 年）

城市规划是一定时期内城市发展蓝图。

“文革”结束后，国民经济开始恢复和发展，新中国的城市规划也迎来了恢复发展期。1978 年在北京召开了全国城市工作会议，会议要求：“全国各城市，包括新建城镇，都要根据国民经济发展计划和各地区的具体条件，认真编制和修订城市的总体规划、近期规划和详细规划。”这对城市规划工作的恢复和发展具有十分重要的意义。十一届三中全会提出“把全党工作的重点转移到社会主义现代化建设上来”，中国进入了改革开放的新时期。政治经济体制的巨大变革，促使城市规划的指导思想发生了重大转变。1980 年 10 月，国家建委在北京召开了全国城市规划工作会议，这次会议是新时期我国城市规划工作发生转折的标志性会议，明确了城市规划在国民经济和社会发展中的职能作用。同年 12 月，国务院批转了《全国城市规划工作纪要》，明确了这一时期城市规划的主要指导思想：“城市规划是一定时期内城市发展蓝图，是建设和管理城市的依据。”此后，中国的城市规划已由恢复普及阶段进入相对稳定的发展阶段，城市规划设计的编制工作步入了正常的轨道，规划管理法规也逐步配套。

与指导思想的变革相适应，在政策体制方面，土地制度、户籍制度、城市制度等都进行了相应调整。随着大量外资引入，我国开始实行对涉外企业征收场地使用费的政策，一些城市也逐步向国内企业征收土地使用税，并开始了国有土地出让和转让的尝试。1990 年 5 月国务院颁发《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》和《外商投资开发经营成片土地使用权和转让暂行条例》，标志着城市土地有偿使用开始走上依法管理的轨道。这一时期城乡二元户籍制度的鸿沟及乡城迁移流动壁垒亦为新的制度安排所沟通，1985 年公安部发布了《关于城镇暂住人口管理暂行规定》，允许暂住人口在城镇居住。在城市制度方面，为了适应城乡经济的蓬勃发展和人口变化，1986 年 4 月国务院批准的《关于调整设市标准和市领导县条件的报告》对设市标准进行了调整。在法制建设方面，1989 年 12 月，全国人大常委会颁布了《城市规划法》，这是我国建国以来城市建设领域的第一部国家法律，标志着城市规划的法制建设进入了新的历史阶段[5]。《城市规划法》中规定的“两证一书”制度在此后逐渐确立，使用了统一的建设用地规划许可证和建设工程规划许可证。

1.4 城市规划的重建期（1990 年代）

统筹安排城市各类用地及空间资源，综合部署各项建设，实现经济和社会的可持续发展。

进入 1990 年代，社会主义市场经济体制建设取得突破性进展，市场机制在资源配置和经济生活中的调节作用越来越大。在此背景下，城市规划的发展也开始逐步适应改革开放的市场化和法制化特点，进入新的重建期。1996 年 5 月国务院下发了《国务院关于加强城市规划工作的通知》，通知中指出：“城市规划工作的基本任务是，统筹安排城市各类用地及空间资源，综合部署各项建设，实现经济和社会的

可持续发展”。这反映了在社会主义市场经济条件下，国家对城市规划的地位和作用做出的新的定位，也奠定了新时期城市规划的核心指导思想。此外，随着城市环境污染和生态破坏的问题日益严峻，生态观和可持续发展的思想逐渐成为城市规划的重要理念，在 1999 年 12 月召开的全国城乡规划工作会议上，温家宝提出“保护和改善环境是城市规划的一项基本任务”。

社会主义市场经济制度的建立体现在一系列政策体制的变革上。其中在城市规划建设领域的一个重大转变就是开展了城镇住房制度改革——停止了住房实物分配，住房市场化改革的大幕逐渐拉开。这一时期城市规划的法规体系也逐步完善，1991 年 9 月，建设部正式批准颁布了《城市规划编制办法》，增加了编制总体规划纲要、分区规划等内容，并对规划的成果形式和编制质量做了有关规定。为了规范城镇体系规划的编制，建设部于 1994 年发布了《城镇体系规划编制审批办法》，对城镇体系规划的任务和内容都做了规定。1999 年 4 月，人事部、建设部发出通知，印发《注册城市规划师执业资格制度暂行规定》和《注册城市规划师执业资格认定办法》，广受规划界关注的注册城市规划师制度进入实施阶段，标志着我国的城市规划行业开始了规范化发展的进程。

1.5 城市规划的转型期（2000 年代）

落实科学发展观，充分发挥城乡规划的统筹协调作用，引导城镇化健康发展。

进入 21 世纪，中国的工业化、城镇化步入了快速发展时期，国家战略调整的步伐在逐步加快，中国共产党先后提出了科学发展观、构建社会主义和谐社会、全面建设小康社会等重大战略指导思想。在经济社会快速发展和城镇化快速推进的过程中，我国的城市建设工作也积累了一些问题，主要包括城乡差距拉大、城市发展与区域发展不协调、生态环境恶化、社会不公平现象日益凸显等。针对这些问题，在国家中心任务重大战略的指引下，城市规划的指导思想突出落实科学发展观，将统筹城乡发展、统筹区域发展、保护生态环境等作为新时期城市规划的重要指导思想，以充分发挥城乡规划的统筹协调作用，引导城镇化健康发展。

在政策体制方面，随着城乡二元结构问题的日益突出，1990 年颁布的《中华人民共和国城市规划法》已难以满足新时期的发展需求。2007 年 10 月，全国人大常委会颁布了《中华人民共和国城乡规划法》。《城乡规划法》最大的变化是对城乡统筹的强调，并确立了我国的城市规划体系，即包括城镇体系规划、城市规划、镇规划到乡规划和村庄规划。此外，城市规划的法律法规体系进一步完善，颁布了《中华人民共和国环境影响评价法》、《历史文化名城保护规划规范》、《城市绿线管理办法》、《城市紫线管理办法》、《城市蓝线管理办法》和《城市黄线管理办法》等一系列法律法规，修订了《土地管理法》、《房地产管理法》、《文物保护法》、《城市规划编制办法》等。这一时期，国家进一步改革了土地制度和住房制度。针对国有土地协议出让存在的过程不公开、缺乏市场竞争等问题，2002 年 5 月，国土资源部发布《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权的规定》，明确规定包括商业、旅游、娱乐、商品住宅用地的经营性用地必须通过招拍挂方式出让。在住房制度方面，2000 年后，我国住房市场化改革全面展开，住房成为居民新的消费热点。2007 年 8 月发布的《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》，标志着中国住房保障体系开始走向完善，具有里程碑意义。2000 年后，我国还加强了对城市规划实施情况督查管理工作的重视，建立了督察员制度。

2 60 年发展的总结

60 年来我国城市规划的指导思想和政策体制发生了深刻的转变，其发展历程大致可以划分为两个阶段（表 1）。

建国后的前 30 年，城市规划的指导思想基本上契合城市规划是“国民经济计划工作的继续和具体化”这一认识[6]，这一时期城市规划的发展主要受大规模的工业建设所推动，城市规划工作基本上就是城市空间布局和各项工业建设项目的综合部署与具体安排。建国之初和“一五”时期，城市规划与国家经济社会的发展战略紧密结合，城市建设获得了显著的发展。但此后的 1960、1970 年代则脱离了经济社会的实际情况，也背离了城市规划的科学性和基本原则，从而造成了“大跃进”和 10 年文革的惨痛教训。这一时期城市规划的思想、理论和方法主要借鉴当时苏联的经验，奠定了城市规划编制的体系。苏联的城市规划理论为我国城市规划的发展做出了历史性贡献，但由于地域经济、人文背景等基本国情不同，中国的城市规划不能简单照搬苏联模式，而是应该从实际国情出发，形成符合中国国情和特色的规划理论。

改革开放后，在经济体制转轨、社会结构转型的大背景下，城市规划日益成为资源配置和宏观调控的手段，其指导思想以国家的重大战略为指引，以坚持实事求是、不断创新为发展主线，同时也受到了西方现代化理论和新自由主义等思潮的影响。城市规划不再依附于国民经济计划，尤其是进入新世纪后，城市规划从对经济发展和物质空间规划的关注，拓展到对环境、社会和谐和公众利益的重视。在社会主义市场经济体制的建立下，土地和住房等政策体制均走向了市场化改革的道路，城市规划体系和法律法规体系也日趋完善，城市规划行业步入了规范化发展的轨道。

表 1 我国城市规划工作主要发展历程总结

阶段	时间	国家中心任务与发展战略	指导思想	政策体制	重要规划实践	典型实例
第一阶段：建国后的前30年	1949—1957 年	国民经济恢复；社会主义改造；一五计划工业项目建设	国民经济计划工作的继续和具体化；城市建设计划为生产、为工人服务	城市制度确立；文物保护法规颁布；1956 年颁布《城市规划编制暂行办法》	北京市规划草案；150 多个城市完成初步规划	北京市规划草案；包头市、合肥总体规划
	1958—1960 年	多快好省建设社会主义；大跃进和人民公社	用城市建设的大跃进来适应工业建设的大跃进	降低定额，简化程序	快速规划；人民公社规划	大庆矿区建设
	1961—1977 年	“调整、巩固、充实、提高”方针；三线建设；文化大革命	从“三年不搞规划”到全面停顿；1970 年代初得到一定的重视和恢复	—	—	攀枝花规划
第二阶段：改革开放后	1970 年代末—1980 年代中期	国民经济恢复与发展	是一定时期内城市发展蓝图，是建设和管理城市的依据；控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市	修订建制镇标准；城市建设体制改革；土地制度确立；土地使用制度改革；1984 年颁布《城市规划条例》	城镇体系规划起步；分布规划开展；提出名城保护规划；开展特区城市与开发区规划	南京地区城镇布局规划；深圳 1984 年编制的第四次总体规划；苏州古城风貌区保护规划
	1980 年代中期—1990 年代初期	建设有中国特色社会主义；加快经济体制改革和对外开放	综合部署与具体安排，是实现城市经济和社会发展目标的重要手段；严格控制大城市规模，合理发展中等城市和小城市	城乡人口流动制度创新；城市土地制度改革；1989 年颁布《城市规划法》；确立“两证一书”制度	控制性详细规划和城市设计出现；开发区规划热潮	青岛经济技术开发区总体规划；上海浦东新区总体规划
	1990 年代	建立社会主义市场经济体制，实施可持续发展战略	统筹安排城市各类用地及空间资源，综合部署各项建设，实现经济和社会可持续发展	完善城镇体系规划编制工作；历史文化名城保护规划系统化	城镇体系规划全面开展；远景规划的探索；综合开发区规划；旧城更新；历史文化名城规划	湖州市市域城镇体系规划；杭州湖滨地区旧城改建控制性详细规划；武汉市主城历史文化名城保护规划
	2000 年代	科学发展观；五个统筹；构建社会主义和谐社会	城乡统筹；区域统筹；保护生态环境；公平正义和维护公共利益；走中国特色城镇化道路；大中小城市和小城镇协调发展	2007 年颁布《城乡规划法》；土地招拍挂制度；农村土地承包经营制；城市规划编制体系的确立；督察员制度	小城镇规划、社会主义新农村规划的热潮；战略规划的兴起；城镇群规划、都市圈规划和区域规划的开展；新一轮的省域城镇体系规划和全国城镇体系规划；近期建设规划的开展；国家新区建设和规划	广州总体发展概念规划；珠三角城镇群协调发展规划；全国城镇体系规划；天津市滨海新区城市总体规划

资料来源：作者根据相关资料整理

3 对未来的展望

3.1 指导思想的展望

当前中国的经济社会已经进入转型发展的关键时期，十八大的召开也为城市规划工作指明了新的方向。城市规划的指导思想应适应新时期发展的需求，进一步改革和创新。笔者对我国城市规划指导思想的发展趋势有以下几点展望。

（1）将注重生态文明建设的指导思想提升到新的高度

保护资源环境、可持续发展的生态观已成为城市规划的核心指导思想之一，但是在实际规划实践中，发展与环境的矛盾依然突出。地方政府虽然已经认识到环境资源的重要性，但是对经济发展目标的追求使其最后依然以牺牲生态环境为代价来谋求发展。城市规划应更加注重生态文明建设，将划定生态红线作为城市规划布局的前提，守住城市的青山绿水。

（2）城市规划的社会内涵和公共政策属性将进一步加强

进入新时期，城市规划作为地方政府实现经济发展目标重要工具的属性将逐渐弱化，其社会内涵和公共政策属性应进一步加强。社会分层、贫富差距拉大、社会资源分配不公平等问题的根源在于转型时期利益分配机制的缺失。十八大提出“必须坚持维护社会公平正义”，目前社会公平和公正问题已经开始得到规划领域的关注，但在实际的规划实践中依然难以获得地方政府的共鸣。城市规划作为一项公共政策，其长期缺失的利益分配功能和调控功能需要进一步加强。

（3）统筹城乡和区域协调发展的认识将进一步深入

虽然城乡统筹的思想已深入城市规划领域，但在实践中误读现象严重，部分地方政府将城乡统筹作为增加城镇建设用地指标的手段，变成了新一轮的“圈地运动”[7]。在统筹

区域发展的指引下，我国掀起了编制区域层面规划的热潮，但由于缺乏完善的协调机制，导致区域规划往往是纸上谈兵。因此，需要进一步加深统筹城乡和区域协调发展的内涵认识，并通过建立合理的规划保障机制，将其付诸于城市规划实践中。

3.2 政策体制的展望

在政策体制方面，预测未来我国城市规划的发展趋势有以下几点。

（1）城市规划的体系将不断优化

《城乡规划法》明确了我国的城市规划体系，这体现了我国一级政府、一级规划、一级事权的特色，但在实践中还有待完善。首先，我国在国家层面上制定的规划有国民经济和社会经济发展规划、主体功能区规划和土地利用总体规划，这些规划互不衔接或矛盾现象严重，缺乏对国家层面的城乡规划的有效整合。此外，在规划实践中，下级规划突破上级规划的现象屡见不鲜，各种规划交叉或矛盾的现象突出（如自然保护区、风景名胜区、旅游渡假区等的交叉规划）。因此，未来需要着力进行城市规划体系的调整和优化，以适应新时期的发展需求。

（2）城市规划的法规体系和工作制度将不断健全

虽然我国已建立起相对完善的城市规划法规体系，但是在规划实践中，城市规划的权威性依然面临巨大挑战，政府文件、领导指示等凌驾于城市规划的现象时有发生。进一步完善城市规划的法规体系，以及建立合理的工作机制以保证城市规划的权威性，确保规划的顺利实施，也将是未来城市规划政策体制需要发展的方向。

（3）公众参与的机制将不断完善。

目前我国绝大多数的规划实践仍然是自上而下为主，其决策过程不够透明，公众参与以教育性、咨询性、形式性为主，例如建造规划展览馆组织公众参观，进行规划建设项目的问卷调查等 [8]，而不是实质性的公众参与，如参与重大问题的决策。目前公众已经通过网络等媒体展示出表达意见的强烈愿望，可以预见，未来将真正的公众参与（如出席听证会等方式）引入到城市规划的程序中将成为城市规划政策体制的发展方向。UPI

感谢中国城市规划设计研究院王凯副院长对本文的指点

参考文献

[1] 赵锡青 . 我国城市规划工作三十年简记（1949—1982）[J]. 城市规划 , 1984(1): 42-48.
[2] 李富春 . 如何做到多快好省 [M] // 李富春选集 . 北京 : 中国计划出版社 , 1992: 243-245.
[3] 陈东林 . 从灾害经济学角度对“三年自然灾害”时期的考察 [J]. 当代中国研究 , 2004(1): 83-93.
[4] 李浩 . 历史回眸与反思——写在“三年不搞城市规划”提出 50 周年之际 [J]. 城市规划 , 2012(1): 73-79.
[5] 邹德慈 . 关于八十年代中国城市规划的回顾和对九十年代的探讨 [J]. 建筑学报 , 1991(6): 15-18.
[6] 王凯 . 我国城市规划五十年指导思想的变迁及影响 [J]. 规划师 , 1999(4): 23-26.
[7] 张京祥 . 力弊城乡统筹规划误区 [N]. 中国建设报 , 2010.02.02.
[8] 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): 15-24.

（本文编辑：王枫）