

The Development Trend of The New Stage of Chinese Urban Construction

城市建設新階段的變與未變

——第四次中央城市工作會議後之發展動向

Yan Aibin

華東理工大學景觀規劃設計系

中國城市建設研究院

閆愛賓



中央城市工作會議及《意見》概況

中央城市工作會議概況

城市建設新階段的變與未變 華東理工大學/中國城市建設研究院

2015年12月20至21日，中央城市工作會議在北京舉行，習近平、李克強、張德江、俞正聲、劉雲山、王岐山、張高麗出席會議。

時隔37年後城市工作再次上升到中央層面進行專門研究部署，也是1949年後的第四次中央城市工作會議。

意義重大，標誌著中國城市建設已經進入新的發展時期。

會議在**集約發展、立足國情、改善城市生態環境**等方面做了重點部署，以著力提高城市發展的**持續性、宜居性**。

會議提出新時期城市發展的六大基本原則：

尊重城市發展規律；

統籌空間、規模、產業三大結構，提高城市工作全域性；

統籌規劃、建設、管理三大環節，提高城市工作系統性；

統籌改革、科技、文化三大動力，提高城市發展持續性；

統籌生產、生活、生態三大佈局，提高城市發展宜居性；

統籌政府、社會、市民三大主體，提高各方推動城市發展的積極性。

《關於進一步加強城市規劃建設管理工作的若干意見》

城市建設新階段的變與未變 華東理工大學/中國城市建設研究院

2016年2月6日，中共中央、國務院又出臺 **《關於進一步加強城市規劃建設管理工作的若干意見》**（以下簡稱《意見》），對**城市規劃、城市建設、城市管理**提出了具體的指導意見，其中突出強調了城市規劃建設管理中的一些問題，涉及**城市規劃、建築文化、城市發展方式、城市治理、城市公共服務**等方面，如：

“城市規劃前瞻性、嚴肅性、強制性和公開性不夠，城市建築貪大、媚洋、求怪等亂象叢生，特色缺失，文化傳承堪憂；城市建設盲目追求規模擴張，節約集約程度不高；依法治理城市力度不夠，違法建設、大拆大建問題突出，公共產品和服務供給不足，環境污染、交通擁堵等城市病蔓延加重”。

城市建設總體目標：

有序建設、適度開發、高效運行、和諧宜居、富有活力、各具特色。

具體的城市建設指導意見：

分強化城市規劃工作、塑造城市特色風貌、提升城市建築水準、推進節能城市建設、完善城市公共服務、營造城市宜居環境、創新城市治理方式、切實加強組織領導八方面。



城市建設的新動向及轉型

01

城市發展方式從擴張型向精耕型轉變

城市建設新階段的變與未變 華東理工大學/中國城市建設研究院

發展思路：**嚴控增量、盤活存量、優化結構**。

對前期“攤大餅”式粗放擴張型城市快速發展的糾正。

城市快速擴張將逐步成為歷史，城市建設的重點將轉向**城市有機更新**。

標誌著中國大陸的**城市建設已經伴隨改革同步進入“深水區”**，今後的城市建設與發展難度將極大增加，各項轉型均會遭遇巨大阻力。

上海的土地緊縮政策與地價飛漲亂象。

變
城市建設新階段的變與未變 華東理工大學/中國城市建設研究院

十八大後生態環境問題的新高度：

從“綠水青山就是金山銀山”的論述，到2013年12月《中央城鎮化工作會議》中“**讓城市融入大自然，讓居民望得見山、看得見水、記得住鄉愁**”的願景描繪。

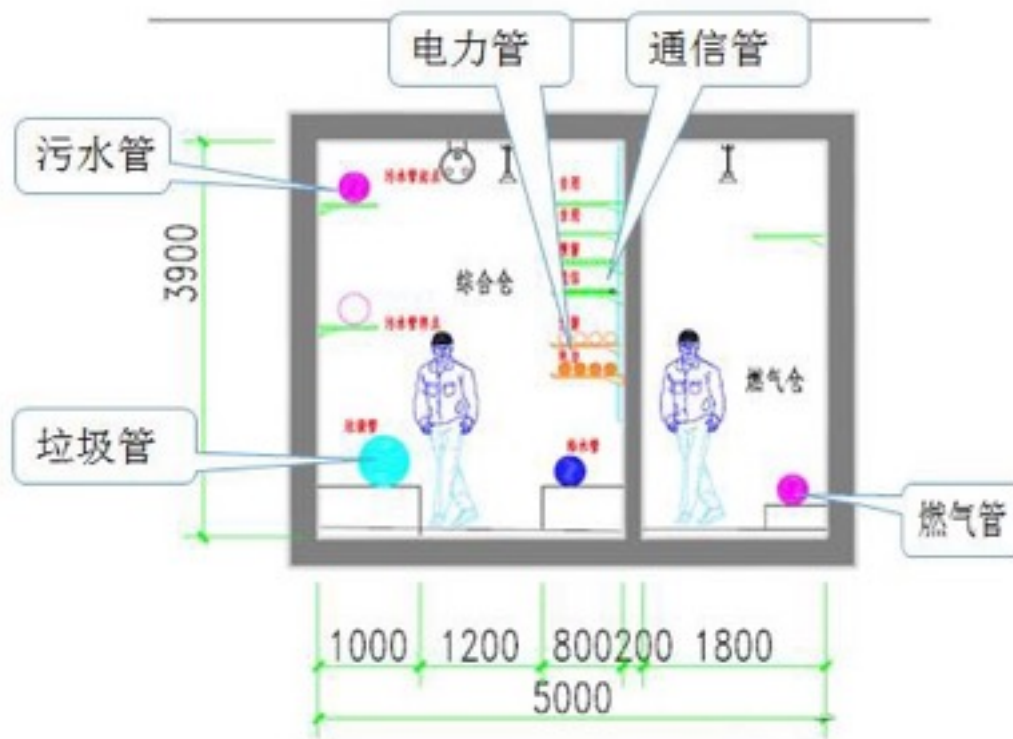
本次《意見》中：“有計劃有步驟地修復被破壞的山體、河流、濕地、植被”，“治理污染土地，恢復城市自然生態”，“構建綠道系統，實現城市內外綠地連接貫通，將生態要素引入市區”等多項指導意見，並提出“**建設森林城市**”的目標，與之前城市建設行業長期堅持的“建設園林城市”的目標相比有了長足進步，城市環境將逐步向人為環境與自然環境有機融合的方向轉變。

03

作為城市建設核心的生態問題與海綿城市

城市建設新階段的變與未變 華東理工大學/中國城市建設研究院

生態問題已成為城市建設的核心問題：污水治理、大氣污染治理、污水排放與**綜合管廊**建設、垃圾治理等；



03

作為城市建設核心的生態問題與海綿城市

城市建設新階段的變與未變 華東理工大學/中國城市建設研究院

綜合管廊



海綿城市：“充分利用自然山體、河湖濕地、耕地、林地、草地等生態空間，建設海綿城市，提升水源涵養能力，**緩解雨洪內澇壓力**，促進水資源循環利用。鼓勵單位、社區和居民家庭安裝雨水收集裝置。**大幅度減少城市硬覆蓋地面，推廣透水建材鋪裝**，大力建設**雨水花園**、儲水池塘、濕地公園、下沉式綠地等雨水滯留設施，讓雨水自然積存、自然滲透、自然淨化，不斷提高城市雨水就地蓄積、滲透比例”。

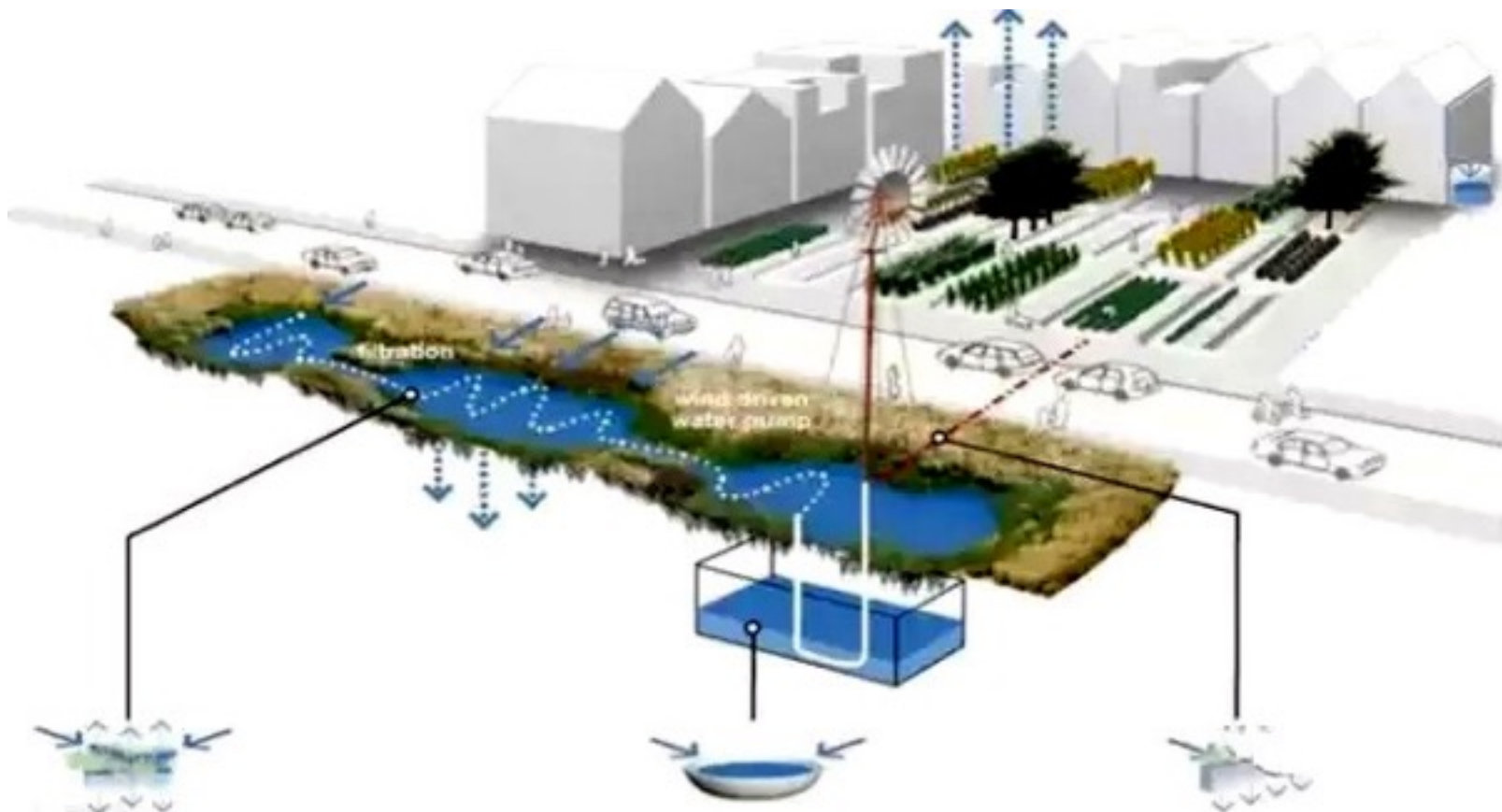
近三十年來，各城市建設中持續並急劇地**擴大建成區、硬化城市地面**、並同時**大面積填河填湖**，造成**雨洪蓄水能力急劇下降、雨洪排水需求卻急劇上升**，南北各地均城市內澇頻發。海綿城市建設正當其時，既是建設技術

03

作為城市建設核心的生態問題與海綿城市

城市建設新階段的變與未變 華東理工大學/中國城市建設研究院

海綿城市

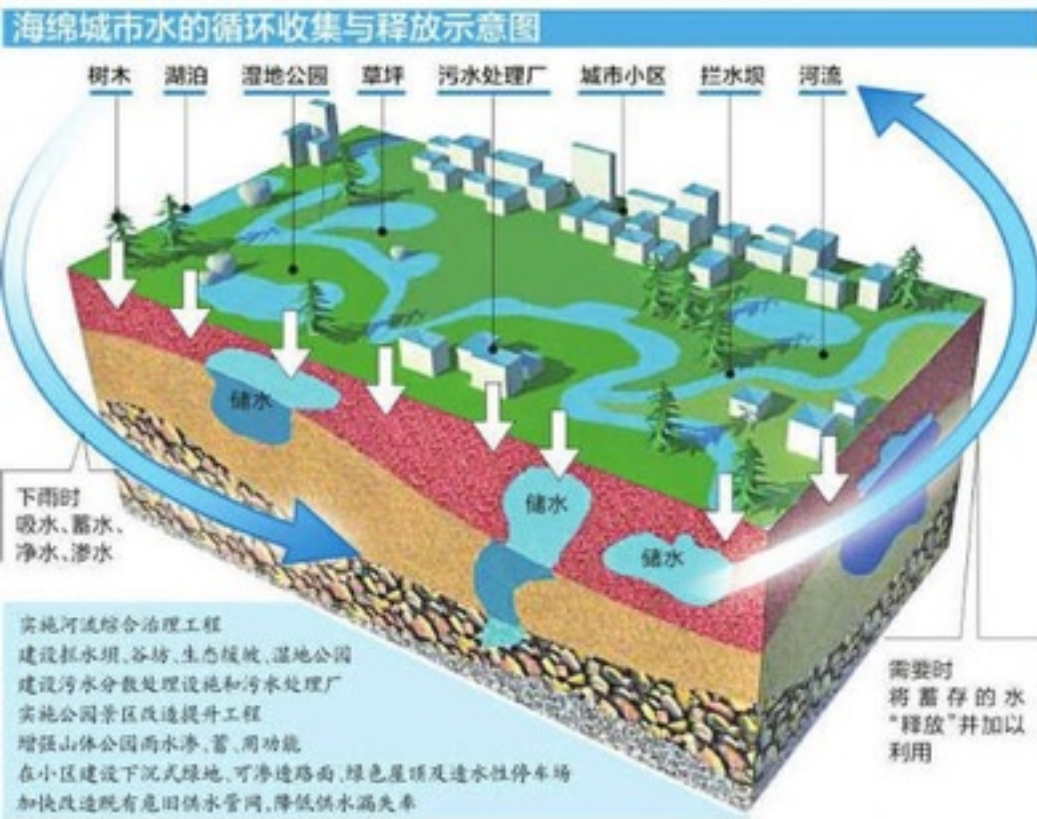


03

作為城市建設核心的生態問題與海綿城市

城市建設新階段的變與未變 華東理工大學/中國城市建設研究院

海綿城市



03

作為城市建設核心的生態問題與海綿城市

城市建設新階段的變與未變 華東理工大學/中國城市建設研究院

目前試點海綿城市：2015年立項16個，計畫3年內投資865億元，其中每個城市最少每年投資4億元、共3年、計12億元以上。2016年立項14個，試點城市已達30個。



03

作為城市建設核心的生態問題與海綿城市

城市建設新階段的變與未變 華東理工大學/中國城市建設研究院

國外優秀海綿城市案例

德國波茨坦廣場



美國波特蘭雨水花園



03

作為城市建設核心的生態問題與海綿城市

城市建設新階段的變與未變 華東理工大學/中國城市建設研究院

國外優秀海綿城市案例：德國漢諾威康斯伯格生態社區

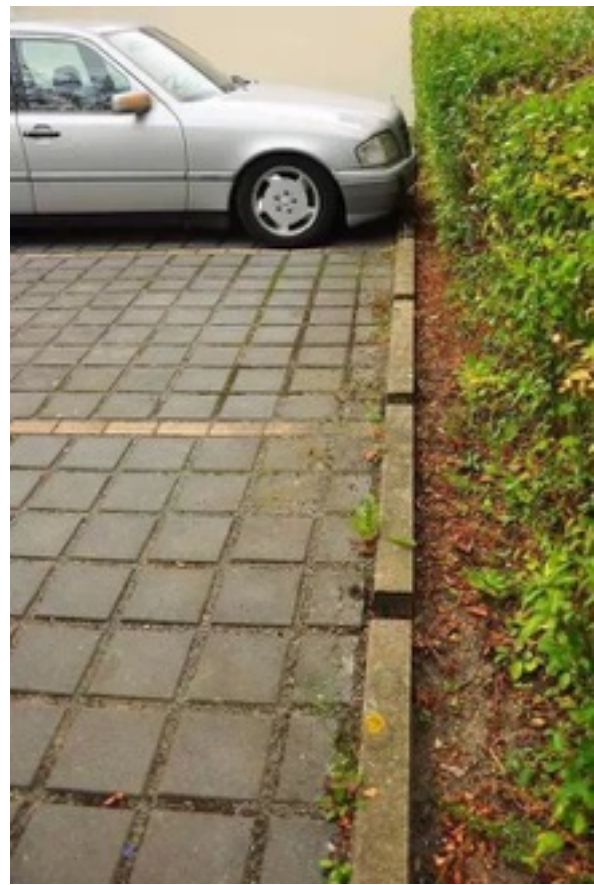


03

作為城市建設核心的生態問題與海綿城市

城市建設新階段的變與未變 華東理工大學/中國城市建設研究院

國外優秀海綿城市案例：德國漢諾威康斯伯格生態社區



03

作為城市建設核心的生態問題與海綿城市

城市建設新階段的變與未變 華東理工大學/中國城市建設研究院

國外優秀海綿城市案例：德國漢諾威康斯伯格生態社區



03

作為城市建設核心的生態問題與海綿城市

城市建設新階段的變與未變 華東理工大學/中國城市建設研究院

國外優秀海綿城市案例：德國漢諾威康斯伯格生態社區



城市空間從街道式向街區式轉變

城市建設新階段的變與未變 華東理工大學/中國城市建設研究院

城市日益成為以車行街道為主劃分的“汽車的城市”而非“人的城市”，中國亦不例外；近三十年城市快速發展中這一趨勢尤其被無限放大，車行交通控制並劃分了城市，巨型社區或單位導致城市局部交通路網斷裂，城市活力因而大幅下降。

上世紀六十年代歐美對這一狀況的反思：簡·雅各斯《美國大城市的死與生》

THE DEATH
AND LIFE
OF GREAT
AMERICAN
CITIES
JANE JACOBS

*"Perhaps the most influential single work in
the history of town planning... a work of literature."
— The New York Times Book Review*

04

城市空間從街道式向街區式轉變

城市建設新階段的變與未變 華東理工大學/中國城市建設研究院

“新建住宅要推廣街區制，原則上不再建設封閉住宅社區，已建成的住宅社區和單位大院要逐步打開，實現內部道路公共化，解決交通路網佈局問題，促進土地節約利用”。



04

城市空間從街道式向街區式轉變

城市建設新階段的變與未變 華東理工大學/中國城市建設研究院



04

城市空間從街道式向街區式轉變

城市建設新階段的變與未變 華東理工大學/中國城市建設研究院

“樹立‘窄馬路、密路網’的城市道路佈局理念”。



04

城市空間從街道式向街區式轉變

城市建設新階段的變與未變 華東理工大學/中國城市建設研究院

“樹立‘窄馬路、密路網’的城市道路佈局理念”。





存在問題

“代言制”與主體缺席的城市建設

城市建設新階段的變與未變 華東理工大學/中國城市建設研究院

空間與城市：權力與意義的爭奪場

Edward Soja：“城市建設具有社會權力的工具性‘在場有效性’，城市是控制中心，是堡壘，其設計是用來保護和統治”。

在近三十年的城市建設大潮中，作為“城市主人”並理應成為空間主體的市民，卻一直是缺席和“**被代言**”的：市政府代言城市總體規劃，規劃建設管理部門代言公共服務設施建設，房產商代言所有市民的居住建築的一切想像或需求，等等。這是一場熱火朝天而主人缺席的城市營造盛宴，其結果是真實需求被隱藏或扭曲，轟轟烈烈的城市建設活動造就了一系列高價低質的城市空間：遙不可及的城市公共設施、擁堵的交通、日益惡化的生活環境與生存環境、高企的房價與低層次的住宅建設。

在本次《意見》中，“代言制”與主體缺席這一巨大弊端仍未被認識並予以相應重視，所論述的“控制性詳細規劃的編制、實施以及對違規建設的處理結果，都要向社會公開”，“完善社會參與機制，充分發揮專家和公眾的力量，加強規劃實施的社會監督”，仍然是“代言制”思路的延續，目前實行的規劃與建築設計項目社會公示，只是將結果告知公眾，決策過程則是對公眾遮罩的，城市空間的建設者與使用者仍舊是截然分離的。。

1980年代末，生產過剩的經濟危機導致了從供給型經濟向需求型經濟的轉變，1988-1998年在全國全面推行房改，實行**住房分配貨幣化**，釋放與刺激住房需求，從而推動城市建設，擴大內需；與住房商品化相適應，土地有償使用制度全面建立，**城市土地作為生產要素實現資本化**；而作為建設用地供給方，地方縣市具備了土地出讓權，並成為“城市開發”的直接操盤手，土地財政逐步形成。

而作為城市建設之大宗的商品住宅、城市公共商業、酒店服務業等專案的開發建設權力，則被移交給了具有一定資本實力的房產開發企業，**城市建設具有強烈的資本壟斷特徵**；經過二十餘年的快速建設與“城市運作”，城市土地價格高企，在可以預見的未來，將形成城市建設

同時，在中國目前明顯的專業分割式“科層制”社會裡，城市規劃、城市建設、城市管理被想當然的歸結為特定專業與特定行業的工作，從而屏蔽了大量相關專業的有效參與，城市建設工作因而有單薄與片面的趨勢。這一狀況及其弊端在《意見》中顯然未被認識。

普遍存在的重視技術、輕視基礎研究、輕視理念與制度的傾向。

儘管在《中央城市工作會議》文件中思想理念與技術並重，但在《意見》中則有明顯的技術依賴的傾向，在具體實施中則更有過之。既以《意見》中所列各項具體指導意見論，**技術性的工作，諸如海綿城市、雨水花園、綜合管廊等紛紛落地實施，設計制度性建設的則遲遲未動。**城市建設與發展是一項重大而複雜的系統工程，公眾參與、理念普及、制度建設等等是城市建設與發展不可或缺的重要部分，必須予以及時跟進，與技術進步互為補充，才能建設健康、健全發展的城市。

在高舉生態、自然、遺產大旗的今天，城市接受自然、接受生態、接受人文歷史遺產的方式卻是消費主義式的，將之作為對象與客體，精心計算並利用其價值，通過炫目的理論、說辭與技術將之**儀式化“清洗”為後現代社會的消費對象**。傳統中國社會中與自然相融合、將城市建築空間融入生命經驗的狀況遲遲未能再現，在《中央城市工作會議》文件與《意見》中亦未見任何表述。要形成城市建設發展中真正健全、健康的生態觀、自然觀、遺產觀，尚需要社會各層各界共同參與探討、需要一定的歷史階段來沉澱、提煉、推動。

任重道遠的城市建設

越是在崛起論盛行的當下，越需要堅毅而謹慎，充分關懷城市的各類使用者，充分凝聚共識，系統、全面地應對城市建設與發展中出現的各類需求與問題，以期順利跨越中國城市建設的深水區。

Thanks