

Yan Aibin / 閆愛賓

城市建设新阶段的变与未变 ——第四次中央城市工作会议后之发展动向

华东理工大学景观规划设计系 闫爱宾

2015年12月20至21日，中央城市工作会议在北京举行，习近平、李克强、张德江、俞正声、刘云山、王岐山、张高丽出席会议。这是时隔37年后，城市工作再次上升到中央层面进行专门研究部署，也是1949年后的第四次中央城市工作会议，意义重大，标志着中国城市建设已经进入新的发展时期。会议在集约发展、立足国情、改善城市生态环境等方面做了重点部署，以着力提高城市发展的持续性、宜居性。并提出新时期城市发展的六大基本原则：尊重城市发展规律；统筹空间、规模、产业三大结构，提高城市工作全局性；统筹规划、建设、管理三大环节，提高城市工作的系统性；统筹改革、科技、文化三大动力，提高城市发展持续性；统筹生产、生活、生态三大布局，提高城市发展的宜居性；统筹政府、社会、市民三大主体，提高各方推动城市发展的积极性。

嗣后，2016年2月6日，中共中央、国务院又出台《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》（以下简称《意见》），对城市规划、城市建设、城市管理提出了具体的指导意见，其中突出强调了城市规划建设管理中的如下问题：“城市规划前瞻性、严肃性、强制性和公开性不够，城市建筑贪大、媚洋、求怪等乱象丛生，特色缺失，文化传承堪忧；城市建设盲目追求规模扩张，节约集约程度不高；依法治理城市力度不够，违法建设、大拆大建问题突出，公共产品和服务供给不足，环境污染、交通拥堵等城市病蔓延加重”，涉及城市规划、建筑文化、城市发展方式、城市治理、城市公共服务等方面；并提出“有序建设、适度开发、高效运行、和谐宜居、富有活力、各具特色”的城市建设总体目标。《意见》分强化城市规划工作、塑造城市特色风貌、提升城市建筑水平、推进节能城市建设、完善城市公共服务、营造城市宜居环境、创新城市治理方式、切实加强组织领导八方面提出了具体的城市建设指导意见。《意见》出台后，引发城市建设行业及社会各界热烈讨论，并将对城市发展产生深远影响；结合中央城市工作会议后至今的行业最新发展状况，反映出城市建设的若干新动向，也是对近三十年城市化高速推进中若干不足之处的反思与纠正。以下是其中较为突出并引发行业乃至社会关注与热议的几类转型：

一、城市发展方式将从扩张型向精耕型转变

中央城市工作会议发文及《意见》均对此做了较大篇幅的重要论述，提出“严控增量、盘活存量、优化结构”的发展思路，可以视为中央对前期“摊大饼”式粗放扩张型城市快速发展的纠正，城市快速扩张将逐步成为历史，城市建设的重点将转向城市有机更新。第四次中央城市工作会议标志着中国大陆的城市建设已经伴随改革同步进入“深水区”，今后的城市建设与发展难度将极大增加，各项转型均会遭遇巨大阻力。以上海为例，中央城市工作会议后上海即明确宣布不再新增建设用地，今后的重点将转向盘活存量土地、向城市改造更新迈进，这意味着已规划而尚未出让的建设用地将成为极度稀缺资源，势必导致土地价格与房产价格急剧上涨，今年的房产商恐慌性土地竞拍与各区爆出的天价成交土地，即是这一状况的直观反馈，并将成为房地产市场健康发展的隐患。

二、城市环境将从人为环境向人为与自然融合式环境转变

十八大后生态环境问题被提到前所未有的高度，从“绿水青山就是金山银山”的论述，到2013年12月《中央城镇化工作会议》文件中“让城市融入大自然，让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁”的愿景描绘，无不凸显出对生态问题的重视。本次《意见》中更明确提出“有计划有步骤地修复被破坏的山体、河流、湿地、植被”，“治理污染土地，恢复城市自然生态”，“构建绿道系统，实现城市内外绿地连接贯通，将生态要素引入市区”等多项指导意见，并提出“建设森林城市”的目标，与之前城市建设行业长期坚持的“建设园林城市”的目标相比有了长足进步，城市环境将逐步向人为环境与自然环境有机融合的方向转变。

三、生态问题成为城市建设的核心问题，海绵城市将成为近期城市生态发展重点

除上述自然绿化环境的修复问题外，《意见》中对生态问题的其他方面均做了重要论述，如污水治理、大气污染治理、污水排放与综合管廊建设、垃圾治理等；生态问题已成为城市建设的核心问题。其中对海绵城市建设进行了专篇论述，提出“充分利用自然山体、河湖湿地、耕地、林地、草地等生态空间，建设海绵城市，提升水源涵养能力，缓解雨洪内涝压力，促进水资源循环利用。鼓励单位、社区和居民家庭安装雨水收集装置。大幅度减少城市硬覆盖地面，推广透水建材铺装，大力建设雨水花园、储水池塘、湿地公园、下沉式绿地等雨水滞留设施，让雨水自然积存、自然渗透、自然净化，不断提高城市雨水就地蓄积、渗透比例”。近三十余年来，各城市建设中持续并急剧地扩大建成区、硬化城市地面、并同时大面积填河填湖，造成雨洪蓄水能力急剧下降、雨洪排水需求却急剧上升，南北各地均城市内涝频发。海绵城市建设正当其时，既是建设技术问题，更是发展思路问题。近期，各省市已将海绵城市建设作为重大专项斥巨资进行建设，其中亦存在一定误区，如目前常常将海绵城市项目作为景观建设行业的专项进行建设，《意见》中也只是强调雨水渗透及湿地草地水源涵养问题，而未提河道排水与湖泊蓄水问题。海绵城市建设的核心应在于河道水务工程，而非景观湿地或雨水花园等。

四、城市空间将从街道式向街区式转变

工业革命引致城市快速发展，并从传统步行式城市逐步向车行式城市转变，城市规划越来越将目光投注于车行交通而非人行交通，城市日益成为以车行街道为主划分的“汽车的城市”而非“人的城市”，中国亦不例外；近三十年城市快速发展中这一趋势尤其被无限放大，车行交通控制并划分了城市，巨型社区或单位导致城市局部交通路网断裂，城市活力因而大幅下降。上世纪六十年代，欧美即对这一状况进行了深入反思，如简·雅各布斯《美国大城市的死与生》，即对城市如何从“汽车的城市”回归为“人的城市”、如何用密路网小街区来增强街区活力等问题进行了详细论述，并促成城市规划与城市建设的重大转变。本次《意见》是对半世纪前这一思潮的迟到的回应，并明确将向“街区式”城市发展，提出“新建住宅要推广街区制，原则上不再建设封闭住宅小区，已建成的住宅小区和单位大院要逐步打开，实现内部道路公共化，解决交通路网布局问题，促进土地节约利用”，并要“树立‘窄马路、密路网’的城市道路布局理念”。《意见》颁布后，“原则上不再建设封闭住宅小区，已建成的住宅小区和单位大院要逐步打开”的表述一石激起千层浪，引发社会激烈讨论与各城市居民的强烈反弹；客观上讲，《意见》的上述做法尚不具备前提条件，如法律法规、产权关系等等。但从“严控新增、盘活存量”的城市更新发展方式来看，则有着内在机制上的需求性。

通观《意见》全文，并结合近期行业内对《意见》的研讨与实施，可以看出对1978年第三次中央城市工作会议后至今城市建设中出现的很多问题已有了相当认识，并已提出相应对策与思路，为未来城市建设与发展扭正方向，同意思路；但也仍存在很多久已存在的问题并未得到相应认识与论述，而这些问题将会在今后的城市发展中日益凸显其负面影响：

第一、“代言制”与主体缺席的城市建设

在近三十年的城市建设大潮中，作为“城市主人”并理应成为空间主体的市民，在城市建设行为中却一直是缺席的，并面临着日益边缘化的境遇；无论是城市规划，抑或市政服务设施建设、或公共建设商业开发，甚至市民自己居住的住宅建筑建设，概莫能外。作为主体缺席状况的补充，所有城市建设的行为都是被代言的，市政府代言城市总体规划，规划建设管理部门代言公共服务设施建设，房产商代言所有市民的居住建筑的一切想象或需求，等等。这是一场热火朝天而主人缺席的城市营造盛宴，其结果是真实需求被隐藏或扭曲，轰轰烈烈的城市建设活动造就了一系列高价低质的城市空间：遥不可及的城市公共设施、拥堵的交通、日益恶化的生活环境与生存环境、高企的房价与低层次的住宅建设，等等。在本次《意见》中，这一巨大弊端仍未被认识并予以相应重视，所论述的“控制性详细规划的编制、实施以及对违规建设的处理结果，都要向社会公开”，“完善社会参与机制，充分发挥专家和公众的力量，加强规划实施的社会监督”，仍然是“代言制”思路的延续，目前实行的规划与建筑设计项目社会公示，只是将结果告知公众，决策过程则是对公众屏蔽的，城市空间的建设者与使用者仍旧是截然分离的。

第二、资本垄断、行业垄断式城市建设

上世纪八十年代末中国生产过剩的经济危机导致了从供给型经济向需求型经济的转变，1988-1998年在全国全面推行房改，实行住房分配货币化，释放与刺激住房需求，从而推动城市建设，扩大内需；与住房商品化相适应，土地有偿使用制度全面建立，城市土地作为生产要素实现资本化；而作为建设用地供给方，地方县市具备了土地出让权，并成为“城市开发”的直接操盘手，土地财政逐步形成。而作为城市建设之大宗的商品住宅、城市公共商业、酒店服务业等项目的开发建设权力，则被移交给了具有一定资本实力的房产开发企业，城市建设具有强烈的资本垄断特征；经过二十余年的快速建设与“城市运作”，城市土地价格高企，在可以预见的未来，将形成城市建设的大资本垄断特征。同时，在中国目前明显的专业分割式“科层制”社会里，城市规划、城市建设、城市管理被想当然得归结为特定专业与特定行业的工作，从而屏蔽了大量相关专业的有效参与，城市建设工作因而有单薄与片面的趋势。这一状况及其弊端在《意见》中显然未被认识。

第三、技术先导式城市建设

中国各行业均普遍存在重视技术、轻视基础研究、轻视理念与制度的倾向，技术崇拜盛行，城市建设领域亦不例外。尽管在《中央城市工作会议》文件中思想理念与技术并重，但在《意见》中则有明显的技术依赖的倾向，在具体实施中则更有过之。既以《意见》中所列各项具体指导意见论，技术性的工作，诸如海绵城市、雨水花园、综合管廊等纷纷落地实施，设计制度性建设的则迟迟未动。城市建设与发展是一项重大而复杂的系统工程，公众参与、理念普及、制度建设等等是城市建设与发展不可或缺的重要部分，必须予以及时跟进，与技术进步互为补充，才能建设健康、健全发展的城市。

第四、被消费主义“清洗”的自然、生态与遗产

在高举生态、自然、遗产大旗的今天，城市接受自然、接受生态、接受人文历史遗产的方式却是消费主义式的，将之作为对象与客体，精心计算并利用其价值，通过炫目的理论、说辞与技术将之仪式化“清洗”为后现代社会的消费对象。传统中国社会中与自然相融合、将城市建筑空间融入生命经验的状况迟迟未能再现，在《中央城市工作会议》文件与《意见》中亦未见任何表述。要形成城市建设发展中真正健全、健康的生态观、自然观、遗产观，尚需要社会各层各界共同参与探讨、需要一定的历史阶段来沉淀、提炼、推动。

城市建设工作任重道远，越是在崛起论盛行的当下，越需要坚毅而谨慎，充分关怀城市的各类使用者，充分凝聚共识，系统、全面地应对城市建设与发展中出现的各类需求与问题，以期顺利跨越中国城市建设的深水区。