

新时期中国城市发展的热点议题综述

进入二十一世纪以来，全球信息化、市场化、法制化、生态化的趋势日益显著，中国社会经济保持持续快速增长势头的时候，城市发展也踏上一个崭新的台阶，呈现出许多新的特点，如：自然环境的保护力度进一步加大，以人为本的观念在实践中被不断提升，追求和谐的基本准则成为亮点，法制化的管理日臻完善等等。但是，中国城市建设仍然不可避免地存在缺陷和不足。面对转型条件下的客观要求，迎接后碳城市时代的来临，中国的政府官员和知名学者从基本国情出发积极思索，认真研讨，以务实、动态地解决城市发展过程中产生的问题。现从城镇化与规划理念的转变、城市问题与综合治理、和谐城市与生态文明三个方面，对新时期中国城市发展的热点议题进行简要综述。

一、城镇化与城乡规划理念的转变

1、城镇化历程与特点

王凯、陈明指出，近 30 年我国城镇化历程包含三个阶段：1978-1992 年，农村家庭联产承包责任制释放大量富余劳动力，城乡居民对生活用品需求的提高以及城市工业的恢复性增长推动了中小城市的快速发展，开发区横空出世；1992-2003 年，开发区建设和房地产开发作为该时期城市建设的主要内容；2003-2008 年，吸引外资、发展外向型经济成为城市发展的主要目标，加强对都市区、城市群的规划成为这一时期规划的典型特征。（《近 30 年快速城镇化背景下城市规划理念的变迁》，《城市规划学刊》，2009 年第 1 期，p9-14）

2、规划理念的变迁

张庭伟认为，中国转型期规划理论的特点有三：“发展是硬道理”仍然是地方政府行政及决策的基础；政府仍然自上而下实行决策但是决策权已经从中央政府移交到地方政府，五年计划仍然是政府管理经济的主要方法但其内容已经从指令性转向指导性，规划的编制和执行仍然高度集中但公众参与规划咨询已经被接受，专家参与重大项目决策已成普遍趋势；改革开放为规划机制的变革创造了条件从而可以根据中国的国情建立自己的规划机制理论。（《转型时期中国的规划理论和规划改革》，《城市规划》，2008 年第 12 期，p15-26）

3、城市规划改革与城乡关系演进方向

张庭伟提出，规划改革的真正意义是决策理念的变革，在经济正在转型的今天，必须将规划决策从强调增长的“效率考量”转向强调再分配即共同分享增长成果的“公平考量”。（《转型时期中国的规划理论和规划改革》，《城市规划》，2008 年第 12 期，p15-26）

王凯、陈明认为，要从政策入手，宏观把握中国渐进式城镇化的发展道路。建构多元、多极、网络化的城镇空间结构。处理好城镇化与农村、农业、农民的关系，协调好城市的发展与农村地区的脱贫问题。要特别关注就业问题，理顺大量农村人口转移的就业机制。完善各级各类城镇的基本功能，健全城镇化载体建设。进一步完善规划体系，发挥规划引导和调控作用。（《近 30 年快速城镇化背景下城市规划理念的变迁》，《城市规划学刊》，2009 年第 1 期，p9-14）

王伟，吴志强指出，健康城镇化与社会主义新农村建设是实现我国城乡统筹、和谐发展的两个轮子，相辅相成缺一不可，应该从观念、制度、技术三方面进行创新。（《基于制度分析的

国人口城镇化演变与城乡关系转型》，《城市规划学刊》，2007年第4期，p39-47)

二、城市问题与综合治理

1、城市转型期面对的问题

杜玉华、文军提出，环境问题已经成为制约中国城市经济和社会发展的主要瓶颈之一，主要体现在：城市水体污染问题突出；城市大气质量严重恶化；固体废物泛滥成灾；噪声扰民现象普遍存在；城市交通拥挤不堪。人类在加速城镇化的过程中，消费理念不科学、消费模式不经济、消费结构不合理、消费技术不先进是造成高消耗、高污染的主要原因，而现行政策主要集中于产业和能源领域，因此，如何通过政策组合引导人们走向低碳生活方式变得尤为迫切。以社会性政策引导可持续消费、以经济和行政手段选择可持续消费、以产业和能源政策推行可持续消费，应该是现实政策组合、破解政策困境的良好途径。（《城市环境问题的成因与治理策略——以社会冲突理论为视角》，《上海城市管理》，2008年第5期，pp. 37-43）

冯周卓、袁宝龙指出生活方式低碳化的四大困境：（1）消费理念不科学；（2）消费模式不经济；（3）消费结构不合理；（4）消费技术不先进。（《城市生活方式低碳化的困境与政策引领》，《上海城市管理杂志》，2010年第3期，pp. 37-43）

蔡晶晶、毛寿龙则认为，城市产生的种种矛盾不断演化、升级，最终成为我们所谓的民生问题：交通拥堵、环境污染、能源紧张、贫富明显。民生问题的成因在于政府失责、市场失灵、社会失控。（《从民生问题透视城市治理的制度基础》，《上海城市管理》，2008年第4期，pp. 37-43）

2、城市综合治理的内容

面对上述问题，杜玉华、文军提出城市环境问题的治理策略：（1）促进社会参与治理，包括形成社会公众参与环保的社会激励机制，充分发挥非政府组织的积极作用，参与国际合作并寻求全球环境治理的最佳解决方式；（2）优化资源循环利用，包括环境收费、财政补贴、市场交易；（3）依法治理，包括加强垂直领导、免受地方干扰、规范执法行为、实行责任追究、强化行政监察、进行绿色考核；（4）避免贫困与环境问题的恶性循环，包括通过收入分配、社会保障、税收调节减少贫困，通过城乡、区域统筹建立公平、互惠、共担的环境发展责任机制。（《城市环境问题的成因与治理策略——以社会冲突理论为视角》，《上海城市管理》，2008年第5期，pp. 37-43）

冯周卓、袁宝龙提出消费领域的政策亟需建构和完善，以社会性政策为导航，以经济手段和行政手段为两翼，以产业政策和能源政策为助推器，形成一个系统化的政策组合拳，推动人们的生活方式向低碳化转变。（《城市生活方式低碳化的困境与政策引领》，《上海城市管理杂志》，2010年第3期，pp. 37-43）

蔡晶晶、毛寿龙则指出对于城市管理者而言，解决民生问题，最重要的是遵循权利的价值以建立能够让市民尤其是弱势群体施展能力的制度安排，提供能够切实改善民生的优质的、均等化的公共服务。而在政府所有解决民生问题的措施中，都应该优先考虑为市民自由而全面的发展提供更多的制度空间，使他们获得更好的公共服务。（《从民生问题透视城市治理的制度基础》，《上海城市管理》，2008年第4期，pp. 37-43）

章仁彪认为，城市的美好离不开三大空间的协调——物理地理空间、社会经济空间、文化心

理空间。身处当下城市化进程中的人们所需要的，不仅仅是一个能遮风挡雨、畅行自由的“物理地理空间”，还应当是一个能让人安居乐业、衣食无忧的“社会经济空间”，一个能让来自不同地域、背景的人沟通交流、安身立命的“文化心理空间”。城市的基本功能就是“生产、生活、生态”，其中“生活”问题最为核心，是人们建立和建设城市的中心任务。而若想实现“更美好的城市、更美好的生活”，现代城市建设还应坚持三个原则：超越技术中心，回归以人为本；扬弃消费主义，实现可持续发展；化解文化冲突，建设和谐城乡。（《全球化时代，城市如何让生活更美好》，《解放日报》，2009年7月12日）

汪光焘提出，集成现代信息技术，与城市管理相结合，实现管理理念创新。从抓好涉及人民群众切身利益的城市市政公用设施、环境整治等基础性工作，解决城市管理中存在的突出问题入手，综合利用GIS、GPS、RS等多种技术和各类业务平台，建立完整的、闭合的城市综合管理系统。创新管理理念和方法，推行万米单元网格和城市部件管理法，改变了原来的被动管理模式，建立了主动为群众服务的协同管理机制，实现了城市管理工作由粗放型到集约型、精确敏捷型的转变。（《创新城市管理促进社会和谐》，《城市建设》，2007年第3期，pp. 4-5）

3、城市管理的新模式

《上海城市管理》杂志近期开展了关于“大城管”体制的专题讨论，缘起于我国住房和城乡建设部正式批准立项《中国城市管理体制及其运行机制研究》课题，积极推进的我国的城市“大城管”改革，征求意见稿指出以城市人民政府是城市管理的主体，城市管理的第一责任人是市长，城管直接由市长掌管负责，成立一个市长牵头的城市管理委员会(下称大城管)，将一个城市多部门的城市管理职能协调统筹，形成“大城管”格局有利于建立城市管理的科学概念体系。各省(自治区)由住建厅以城市建设处为基础，设立城市建设与城市综合管理指导处，或单独设立城市综合管理指导处。有条件的省可设立城市综合管理局，作为建设厅二级局或省政府直属局。大城管主任必须由市长兼任，分管副市长任副主任，城市管理委员会办公室设在城市综合管理局内，局长兼任办公室主任。“大城管”模式被认为将化解城市公共空间管理矛盾，给予弱势群体更多可分享空间。

同时，在城市建设和管理过程中，依据《中华人民共和国物权法》和《物业管理条例》等法律、行政法规制定颁布的新的《物业法》仍然受到城市建设过程中拆迁行为的挑战，也是亟需研讨并解决的热点问题。

三、和谐宜居城市与生态文明

1、和谐宜居城市的探讨

王雅娟认为，构建和谐城市，作为建设和谐社会的一个重要的有机组成部分，是在城市环境下实现建设社会主义和谐社会任务的具体体现。“和谐城市”体现了以儒家为代表的中国传统文化中的和合精神，为协调错综的城市关系，调和复杂的城市矛盾提供了哲学依据。“和而不同”在认可或保存世界多样性的前提下使之趋向和谐状态。

从宜居城市相关研究的发展进程可以看出，宜居的理念经历了从生活居住环境在空间、时间和内涵上的全面扩展。从空间上，从居住生活的社区、城市、扩展到区域、国家乃至全球。从时间上，尊重历史文化遗存，关注未来的生存发展。从内涵上，从经济发展，扩展到可持续发展和社会公平。宜居正扩大为一种大的和谐，是中国传统文化的集中体现。（《和谐城市的宜居生活——主要相关领域的观点、热点及案例》，《城市规划学刊》，2010）

2、生态文明的构建

王震国的《平衡协调可持续视野下的城市五生态体系》一文在简要阐述生态的基本理论与合成概念、人类的历史演进与第四文明、永续的观念倡导与城市生态化的同时，对现代城市发展与管理的生态化作了七个方面的重点描述，包括——（1）首创了城市大生态化的“五体系”基本框架，即：永续的自然生态体系、循环的经济生态体系、稳定的社会生态体系、健康的人文生态体系、适应的行政生态体系。（2）建构了与“五体系”匹配的生态链，即：自然生态链、经济生态链、社会生态链、人文生态链和行政生态链。（3）明确了“五体系”链内与链间的多元关系，如：人类需要与自然可能、人类排泄与自然承受、人类改造与自然平衡、人类反哺与自然修复、人类防范与自然报复等等。（4）生成了“五生态关系”的评价公式—— $S=L \div A \times R$ ，即：“可持续发展力”（Sustainable development）等于：“承载极限”（Load limit）除以“可能影响”（may Affect）乘以“科学调控”（science Regulate）。（5）确立了“五生态体系”的评价指标，即：城市自然生态考量指标与相应权值；城市经济生态考量指标与相应权值；城市社会生态考量指标与相应权值；城市人文生态考量指标与相应权值；城市行政生态考量指标与相应权值。（6）提出了“五体系”的建构策略，包括：构建大生态化的价值观、发展观、消费观、社会观、行政观；构建实现大生态化的分步战略；制定实现大生态化的保障政策与法律法规；构建适应大生态化的管理体制、协调机制、运作队伍；确定由非生态化到大生态化的调节路径、调整节点、调节力度；把握由非生态化到大生态化的推进节奏。（7）揭示了“五体系”的实践价值，即：有利于形成一套城市大生态化发展的、具有法理和操控意义的运作范式；有利于城市领导者依照科学发展视野下的新环境价值观，更新理念、优化决策、创新战略、完善体制、规范服务、有序渐进。（《平衡协调可持续视野下的城市五生态体系》，中央党校生态报告；《人类第四文明与城市第五生态》，《上海城市管理职业技术学院学报》，2008年第6期, pp. 19-23）

综上所述，我国新时期的城市发展正经历着质的飞跃，与此同时，城市规划必然也要面临着一个从量变到质变的新跨越。而随着知识经济时代和低碳城市时代的到来，政策、科技和文化对我国城市发展的影响和推动将愈加强烈。因此，新世纪新时期的城市规划要善于抓住这一历史性的变革，加强其社会调控的功能，以保证城市的发展与社会公平、效率和生态环境保护之间的取得最佳平衡。