经验、规律与知识：新时期国际规划历史研究的任务

Experience, Law and Knowledge: The Task of Research on International Planning History in the New Era

罗震东
Luo Zhendong

摘要: 新时期的国际规划历史研究必须服务于新时期中国城乡规划理论与实践发展的需求。一方面, 基于对国际城市发展与规划学科互动演进机制与规律的研究, 预判中国城市与规划制度发展的可能趋势; 另一方面, 通过全球视野的比较和分析, 探索城乡规划的普世真知, 通过学科知识的中国化, 实现中国知识的全球化。作为当今世界最为发达的国家, 美国已经经历较为完整的城镇化历程, 其不同城镇化阶段所面对的挑战、产生的问题以及规划和公共政策的应对机制, 对于中国的规划转型日益显现出巨大的价值, 是国际规划历史研究的重点。

Abstract: The research on international planning history should serve the demands of the development of urban planning theory and practice in the new era. On one hand, to anticipate the possible trends of Chinese cities and planning institution, based on the research of the interactive evolution mechanism and law between urban development and planning discipline. On the other hand, to discover the universal truth of urban planning based on the global comparing and analysis. Then to realize the globalization of Chinese knowledge by sinicization of planning knowledge. As the most developed country, the USA has experienced the whole urbanization course. So, the challenges, problems and the coping mechanism of planning and public policy in different urbanization periods of the USA are valuable for the planning transformation in China, and also the key points of international planning history research.

关键词: 规律; 知识; 规划历史; 美国

Keywords: Law; Knowledge; Planning History; The USA

国家自然科学基金 (51478216) 资助成果

历史研究总是迷人的, 尤其在面对更加不确定的未来的时候, 回溯历史, 从中寻找智慧、获得启示几乎成为人们的共识。中国城乡规划已经走到这一时刻, 在改革开放即将迎来四十周年的时刻, 未来巨大的不确定与更多的可能性已经呈现得日益清晰。2017 年末中国的城镇化率已经达到 58.52%^①; 同年中国的网民规模达到 7.72 亿, 普及率达到 55.8%^②; 2016 年中国数字经济总量达到 22.6 万亿元, 占 GDP 的比重为 30.3%, 全球第二大数字经济大国的地位日益稳固^③。几组数据的叠加传递着这样一个信息, 人类历史上规模最大的快速城镇化进程即将结束, 全球规模最大的互联网公民群体已经出现, 他们正在努力塑造全球规模最大的数字经济体。充满变革、前所未有的新时代图景正徐徐展开, 中国的新型城镇化进程将会是怎样的进程? 面对这一新进程的时候, 城乡规划的理论和工具又将是什么? 诚然, 历史不会告诉我们问题的答案, 但它会启发我们找到解决问题的思路和方法。

2015 年底, 中央城市工作会议时隔 37 年后再度召开, 引发社会各界的高度关注。会议明确提出城市工作要“尊重城市发展规律”, 这一观点获得了广泛的认同。尊重城市发展规律必须先认识、发现城市发展的规律。作为人与空

作者: 罗震东, 南京大学建筑与城市规划学院, 教授; 北卡罗来纳大学教堂山分校访问学者; 中国城市规划学会城市总体规划学术委员会委员。
luozhendong@nju.edu.cn

- ① 据新华社北京 2 月 4 日电, 国家统计局最新发布的数据显示, 2017 年末, 我国城镇常住人口 81 347 万人, 比上年末增加 2 049 万人; 城镇人口占总人口比重 (城镇化率) 为 58.52%, 比上年末提高 1.17 个百分点。参见新浪网 <http://news.sina.com.cn/c/2018-02-05/doc-ifyreuzn2929243.shtml>。
- ② 中国互联网络信息中心 (CNNIC) 在京发布第 41 次《中国互联网络发展状况统计报告》。《报告》数据显示, 2017 年我国网民规模继续保持平稳增长, 全年共计新增网民 4 074 万人, 增长率为 5.6%。截至 2017 年 12 月, 我国网民规模达 7.72 亿, 普及率达到 55.8%, 超过全球平均水平 (51.7%) 4.1 个百分点, 超过亚洲平均水平 (46.7%) 9.1 个百分点。参见新华网 http://www.xinhuanet.com/tech/2018-02/01/c_1122350680.htm。
- ③ 中国数字经济正步入快速发展的新阶段, 进一步巩固了全球第二大数字经济大国的地位, 正处于从量变到质变的关键节点上。从产业规模看, 2016 年中国数字经济总量达到 22.6 万亿元, 占 GDP 的比重为 30.3%, 比 2015 年提高 2.8 个百分点, 比重呈现快速增长的势头。参见中国产业经济信息网 <http://www.cinic.org.cn/xw/schj/427822.html>, 2018-04-01。

间互动的结果，城市发展的规律性就在于人与空间互动作用的历程与机制。规律就隐藏在历史之中，而且不仅包括我们自己的历史，也包括一切先发城镇化国家城市发展的历史。尤其那些已经完成城镇化进程的发达国家的城市规划及公共政策演进的历程与机制，对于我们把握城市发展的规律具有非常重要的价值。本专辑的组织即缘起于这一认知。事实上，中国城市与城乡规划发展到今日，早已与全球城镇化的理念和认知同步^①，即使在技术方法领域也已经跨越简单的借鉴和模仿阶段。深入开展国际规划比较研究已经成为学科发展的必然。基于此，本专辑不再简单地停留于对国际规划历程和经验的介绍，而尝试从规划演进的角度呈现机制、揭示规律，为深入的比较研究铺垫基础。

1 新时期的国际规划历史研究

新时期的国际规划历史研究必须服务于新时期中国城乡规划理论与实践发展的需求。纵观改革开放近四十年来中国城乡规划对于国际相关领域的学习和研究，基本经历了从经验借鉴，到技术方法引进，再到理念与理论输入的过程。时至今日，面对中国日益复杂的城镇化、全球化和信息化格局，简单“拿来”的阶段早已结束。梳理经验、厘清机制，“知其所以然”已经成为新阶段国际规划研究的总体特征。同时基于对机制和规律的重视，关于国际规划历史的研究日益增多，发现规律进而建构理论逐渐成为中国城乡规划学界更有抱负的追求。事实上，从经验借鉴、规律探索到理论建构，从拿来、吸收到创新、输出，本身就是学科发展与成熟的一般规律。

针对中国当今城乡规划理论与实践的需求，国际规划历史的比较研究需要从两个方面展开，以推动学科的发展。一方面，基于对国际城市发展与规划学科互动演进机制与规律的研究，预判中国城市与规划制度发展的可能趋势，从而引导中国城乡规划学科研究与知识建构的方向，服务于国家新型城镇化进程中的城乡规划实践，“为我所用，经世致用”。另一方面，通过全球视野的比较和分析，探索城乡规划的普世真知，尤其在方法论层面，形成更具国际性的知识建构，服务于中国引领的全球化进程，从物质输出迈向知识输出。两个方面看似分离，一个是对内、面向实践、求用的，一个是对外、面向理论、求真的，其实是一个有机整体的两个侧面。通过学科知识的中国化，实现中国知识的全球化。

2 美国规划历史研究的价值

中国规划界对于美国规划实践以及理论的引介和研究并不稀缺，然而对于美国规划历史的价值似乎并未足够重

视。或许不仅低估了美国对现代城市规划形成的贡献^[1]，还低估了整个美国规划史的价值。低估的原因很多，可以列出诸如政治制度、学科传统、话语体系等多方面的因素。然而，更为重要的原因可能是中国城镇化与城乡规划发展的阶段还没到来。反之，今天的重视也可以视为阶段使然。作为当今世界最为发达的国家，美国在1920年就已成为城市国家（城市化率超过50%）^[2]，迄今已经经历了较为完整的城镇化历程。其不同城镇化阶段所面临的挑战、产生的问题以及规划和公共政策的应对机制，对于刚刚成为城市国家、并即将完成快速城镇化进程的中国而言，日益显现出巨大的研究价值。

梳理美国城市与规划发展史，有两个阶段最为引人注目。第一个阶段是19世纪末、20世纪初的所谓“进步主义时代”（Progressive Era），“人类在经历了漫长的古代、两三百年的由前现代向现代过渡的近代之后，终于迸发出了史无前例的巨大生产力的时代”^[1]，伯纳姆和他1909年的《芝加哥规划》成为这一时代最好的注脚。当中国学者从城镇化和经济社会发展的角度重新审视百年前的芝加哥时，发现它竟与当下的中国颇为神似^[1]。第二个阶段则更为人们熟知，即二战后的美国规划的大时代。战争结束与婴儿潮释放了长期被压抑的需求，带来了持续的增长和繁荣。联邦政府的三大措施，住房资助、高速公路网和其他基础设施建设以及军工产业的发展，或直接或间接地推动了美国城市化的进程^[3]，进而推动美国区域科学与综合性都市区规划进入全盛期，区域性规划和大尺度都市基础设施项目对战后的现代化形成了至关重要的影响。重新审视这一阶段不难发现，其与改革开放以来尤其是1992年以来的中国存在着广泛的“相似性”，经济社会发展对于城乡规划学科的影响也有着近乎相同的机制和规律。然而，当我们欣喜地发现这两个阶段相似的同时，必然会对它们时间上明显的前后错置产生疑惑。相似性注定不是因果性，历史的魅力和深入研究的价值跃然而出！

如果说对于两段大历史的深入研究带来的更多是理论性的思考，那么对于美国应对自由市场经济发展所制定或创设的一系列公共政策与规划工具的历史研究，则更具方法论层面的价值。众所周知，中国的控制性详细规划源自于1980年代末对于美国地方区划（zoning）的借鉴。经过近30年的发展，控规虽然已经成为当今中国城市规划管理最为重要的工具，然而在城镇化进程不断深化的过程中，其面临的来自市场经济的挑战日益加剧，控规改革与完善的逻辑迫切需要明确。与此同时，随着中国城市快速扩张期的结束，城市更新、乡村振兴等一系列问题开始迅速浮现，

① 中国城市规划界全程参与“人居三”与“新城市议程”的编写。中国经验对两份国际文件有着重要的影响。

如何更好地利用市场机制实现城乡改造更新的目标，对于中国城市规划界又是新挑战。而且，这些挑战都是系统性的，单一工具或方法的引介已经不能满足中国的需求。因此，深入研究美国 1970 年代以来的地方区划与公共政策实践的历程，具有显著的现实意义。随着联邦住宅法案、城市增长管理法规以及地方区划条例的不断完善，美国不断涌现出的各种促进地方经济发展的政策工具的产生机制与制定逻辑是更值得中国研究和借鉴的。

3 专辑的构成与特色

从当前国际规划历史研究的任务出发，美国规划历史的研究同样可以从求真和求用两个方向努力。从求真的角度，美国规划历史中应对不同时代巨变的认知论和方法论，对于当今中国以及全球的城镇化进程均是宝贵的遗产。典型如从《芝加哥规划》中看到了“现代整体主义规划最早最完美的实践”^[1]，进而形成完整的整体主义规划理论建构。又如通过对中美城市规划价值观中公共利益流变的比较，看到不同价值观的“殊途同归”以及从“一”到“多”的演进趋势，进而获得“规划中的公众参与应限定在公众能力所及的范围之内”的认知等^[4]。显然上述求真的、面向理论的探索，因其是普遍意义上的知识，所以对于中外的实践应当都具有价值。而从求用的角度，美国规划历史中不同规划或政策工具在不同情势下的演进特征与机制，对于思考当今中国城乡规划的公共政策转型同样助益良多。本专辑的文章主要源于这一角度的展开。虽然在每篇论文有限的篇幅内只能呈现一种类型的规划或公共政策的演进，如土地使用规划、生态城市建设、城市更新工具、棕地治理政策以及城市形态控制工具等，但当它们汇聚为一个专辑后所形成的整体的意向，似乎可以勾勒出模糊的“演进规律”。

专辑的主要作者均来自于访学北卡罗来纳大学教堂山分校（UNC at Chapel Hill）城市与区域规划系的中国青年学者。北卡大学教堂山分校城市与区域规划系成立于 1946 年，是美国第一个立足于社会科学并独立设置的规划院系，也是第一个培养区域规划硕士的院系^[5]。经历七十多年的发展，现已成为美国最具知名度的规划院系之一，其发展史就是美国城市与区域规划学科的发展史，其编撰的规划教材《城市土地使用规划》被誉为规划界的圣经，为美国 and 全世界培养了大量城市与区域规划精英。中国青年学者深入美国的观察与学习，为更加准确地理解和研究美国规划史奠定了良好的基础。虽然当前的研究和写作仍然带有浓厚的求用目的和借鉴特征，但清晰的机制考察和自觉的历史维度，为求真的探索与知识建构奠定了坚实的基础，值得期待！**UPI**

参考文献

- [1] 王红扬. 一部百年规划的真谛——规划的核心科学问题与整体主义规划 [M] // 丹尼尔·H. 伯纳姆, 爱德华·H. 本内特, 著. 芝加哥规划. 王红扬, 译. 南京: 译林出版社, 2017: 199-234.
- [2] 丽莎·克里索夫·鲍姆, 斯蒂文·H. 科里. 美国城市史 [M]. 申思, 译. 北京: 电子工业出版社, 2016: 188.
- [3] BARRY Cullingworth, ROGER W Caves. Planning in the USA: policies, issues, and processes [M]. 4th ed. London and New York: Routledge, 2014.
- [4] 乔艺波. 演进的价值观: 城市规划实践中公共利益的流变——基于历史比较的视野 [J]. 城市规划, 2018, 42 (1): 67-73.
- [5] EDWARD J Kaiser, KARLA Rosenberg. The school that jack built, city and regional planning at the University of North Carolina at Chapel Hill, 1945-2012[Z]. The Department of City and Regional Planning, The University of North Carolina at Chapel Hill, 2012.

(本文编辑: 许玫)