

# 在城乡统筹的理念下城市规划教育体制的创新策略

## The Innovative Strategies in Education System of Town Planning with the Ideology of Integrative Planning Urban and Rural Areas as a Whole

周国艳

**【摘要】** 城乡统筹理念的提出,表明我国城市规划的理论和实践在指导思想上的一个重要的转变和提升。如果说《城乡规划法》为我国城乡规划理论和实践提供了法定基础,那么,“城乡统筹发展”战略和理念的提出则为我们城乡规划的理论和实践指明了途径。在这样一种新的法理和理念下如何定位我国现行的城市规划教育,是值得我們深思的问题。本文通过分析城乡统筹的理念和内涵以及在城乡统筹理念下城乡规划的作用,论述了新理念下定位城乡规划所要解决的问题和面临的挑战。通过分析城乡统筹的理论和实践对于城市规划人才的新要求,提出了在新理念和新法理基础上的现行城市规划教育体制的创新策略,为城乡规划的教育体制改革提供了参考。

**【关键词】** 城乡统筹 城乡统筹规划 理念 教育 创新 策略

**Abstract:** The idea of Urban and Rural Integration, in essence, manifests a shift and transformation of the major guiding ideology for urban planning theory and practice in China. If “Town and Country Planning Act” provides a statutory basis for our current and future urban planning theory and practice, the strategy and idea of “Urban and Rural Integrative Development” points out a new approach to our urban and rural planning theory and practice. It is very much necessary for us to

think over the issue as how to allocate the role of current urban planning education. This paper analyzes the concept of Urban and Rural Integration and the role of town and country planning, and discusses the problems to be solved and challenges to be faced for the allocation of town and country planning. Based upon an analysis on the request of skills and knowledge from the new ideology and the act for town planning professionals, innovative strategies of the present town planning education system are put forward. The outcomes of this research would provide an important reference to the reform of the current town planning education system in China.

**Key Words:** urban and rural integration, urban and rural integrative planning, town planning ideology, education, innovation, strategy

### 1 理解城乡统筹的理念

从社会、经济发展的空间环境上来看,城市和乡村本来就是一个整体系统。从生态学共生理论分析,城市和乡村可以理解为不同的共生单元,二者之间的关系和行为方式表现为寄生、偏利共生和互惠共生的关系,表达了能量的分配和流向。在城乡发展不同历史阶段,城乡发展的关系体现在依存(农业社会)、统治(工业社会)、融合(工业化中期)和一体化(后工业社会)四个阶段<sup>①</sup>。

改革开放30多年的实践中,城乡差距不断扩大,人们意识到了城乡“二元”制度结构中的问题。中共“十六大”报告提出了“统筹城乡经济社会发展”的理念。十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》又把“统筹城乡发展”作为“五个统筹”的第一项内容,对此给予高度重视。“十七大”

作者:周国艳,合肥工业大学建筑与艺术学院(合肥工业大学城镇规划研究中心)城市规划系,主任,教授

① 赵英丽.城乡统筹规划的理论基础和-content分析[J].城市规划学刊,2006(1):32-38.

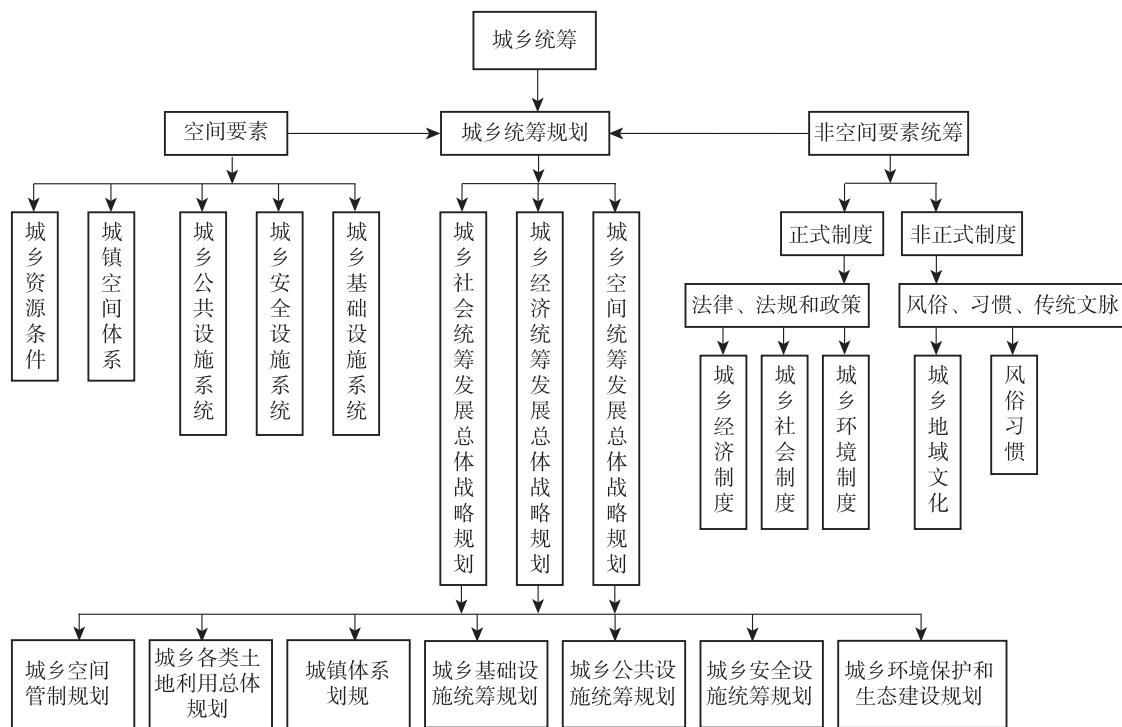


图1 城乡统筹和规划的内涵

报告提出的“建立以工促农、以城带乡长效机制，形成城乡社会经济发展一体化新格局”的统筹城乡发展的新理念，是对多年来我国城乡发展的最新总结，也是城乡发展的现实需要。

城乡统筹是相对于城乡分割和二元结构而言，所谓城乡统筹就是要从全局出发看“三农”，逐步改变城乡二元经济结构，其实质是把城镇和农村的经济、社会发展作为整体统一规划，通盘考虑，把城镇和农村存在的问题及二者的相互关系综合起来研究，统筹解决。

城乡统筹的理念实际上应当包括两大方面的内容，即城乡空间要素的统筹和城乡非空间要素的统筹问题。而城乡空间和非空间要素统筹是通过城乡统筹规划来实现和完成的。具体如图1所示。

## 2 城乡统筹理念下城乡规划的作用和面临的挑战

“如果说《城市规划法》对应于城乡分制时期的规划管理制度，那么，《城乡规划法》则希冀破除二元结构，着眼于城乡统筹，即将城乡视为一个有机整体，综合考虑

资源的保护与开发、生产组织与生活安排、基础设施建设与公共设施供给等，统一规划，全域管理。”<sup>①</sup>

因此，《城乡规划法》的颁布实施实际上奠定了城乡统筹规划的法理基础，同时，也阐明了城乡规划在城乡统筹理念下的作用和角色，即要将上述非空间要素关于社会公共资源的配置通过空间要素进行城乡统筹安排、规划、管理，以实现社会、经济和自然环境和谐共生，城乡共同持续发展。

为使城乡规划真正实现城乡统筹理念所赋予的作用，城乡规划必须面对一系列的从制度层面到现实实践的问题和挑战。

### 2.1 挑战一：如何着眼于全局和统筹

第一，如何突破城乡行政界线，改变以往城市规划“只管城市”甚至“只管中心城”的模式，建立起覆盖全域城乡地区的支撑保障体系。

第二，如何从“局部规划”转变为“全局规划”。这一转变包含两层含义：一是变一贯的“物质空间”主导的规划思维模式为研究经济、社会发展问题的“综合性规划”；二是规划编制延伸至规划建设的基本原则、组织方

<sup>①</sup> 杨保军. 从实践中探索城乡统筹规划之路 [R]. 专题, 2009 (4): 17-20.

式、政策措施、项目管理程序等方面,变“局部规划”为“系统规划”。

第三,如何从部门独立制定各自规划转变为“合作规划”(collaborative planning)。要实现这一转变,实际上就是要整合与协调不同利益群体部门间的利益冲突和不平衡,同时调动和相关部门的积极性,变孤立、对立为合作与协调。既突出各专业专项规划自身要素的纵向系统性,又实现相关部门间的合作与统一性。

## 2.2 挑战二:如何兼顾“公平与效率”

第一,如何防止将城乡统筹规划异化为“建设用地指标转移规划”<sup>①</sup>。<sup>[3]</sup>随着我国城镇化的加快发展,18亿亩红线的严格耕地保护制度下,地方政府亟待寻找支撑地方经济持续发展的途径。由于历史原因,我国农村人均建设用地面积指标一般都远远超过城市建设用地标准,常常高达人均200m<sup>2</sup>以上。通过城乡统筹规划,科学规划村镇体系和整合现有村庄布点,本可以规划节约大量的建设用地。然而,在现实中往往演绎成地方政府以城乡统筹规划为契机,把重点放在如何通过拆并乡村“挤压”出建设用地转化为城镇建设用地上,这已经成为地方政府维持地方经济持续快速发展的“理性选择”。但是,城乡统筹并没有真正达到节约土地资源、保护耕地的目的,反而是提前占用了未来的建设用地。

第二,如何实现社会公共产品的城乡均等公平配置的问题,处理好城乡全面保障的问题。

## 2.3 挑战三:如何处理好眼前、长远利益和动态平衡

第一,基于城乡可持续发展的目标,城乡统筹规划需要处理好眼前利益、长远利益的关系,注重发展中的平衡、协调和良性循环机制的建立。

第二,如何处理好眼前利益和长远利益的关系问题,本质上就是如何真正将科学发展观、可持续发展的思想和理念以及价值观落实在决策者的政治决策过程中。

## 2.4 挑战四:如何将更广泛的不同社会利益相关者的发展愿景和行为理性包含到城乡统筹规划的决策过程中

城乡统筹规划不仅是一种理念、综合系统性的规划,更是理性决策和实践的过程。城乡统筹实质上统筹的是社

会资源在不同利益相关者之间的分配,规划的是利益相关者的决策和实践的理性。与城市规划不尽相同,城乡统筹规划涉及面广量大的农民的利益。由于地域空间规模、人口规模都很大,地方政府和农民作为城乡统筹规划的直接利益相关者,他们所承担的信息成本巨大。因此,城乡统筹规划如何真正能通过制度创新和设计,减少利益相关者的信息成本,提高城乡统筹规划的成效,真正将广大的利益相关者的愿景包容到城乡统筹规划的制定、决策、实施、管理和监督中,是目前我国城乡规划面临的重要难题和挑战。

## 3 城乡统筹对于城市规划人才的新要求

基于当代我国城乡统筹的现实挑战和长远的历史意义,如何培养出具有较全面的知识结构以及有能力应对挑战的城乡规划人才,成为我们城市规划教育发展中所面临的突出问题。

广义地讲,科学的城乡统筹最需要的是具有政治智慧又具有城乡规划专业知识的决策者、实践者。狭义地讲,城乡规划人才包括从事城乡规划管理、设计、咨询等工作的专业性人才。城乡统筹规划赋予规划人才一个新的任务就是不仅仅要有能力充当政府的“参谋”、绘制未来发展“蓝图”的设计师,还要做城乡规划的“倡导者”、“宣传者”。对于广大的乡村来讲,城乡统筹的重任要求从事城乡规划的工作者不仅仅要具备专业知识,更要有能力能够深入基层,了解农村的社会经济,理解农民的生产和生活需要,将城乡统筹规划的法规政策落实到农村的发展中,同时要把农民——直接利益相关者的可持续发展的意愿融入到城乡统筹规划的发展战略和策略中。因此,基于城乡统筹理念下的城乡规划人才培养体系需要面对的最主要问题就是培养什么样的人才以及如何培养的问题。

首先是培养什么样的人才,这需要考虑社会和市场需求。培养人才的目标定位涉及培养层次和培养方向。就培养人才的层次而言,目前我国的城市规划较完整的专业设置只在大学教育培养阶段。也就是说,培养人才的层次多是高等城市规划人才。培养基本方向有偏向建筑学基础发展起来的,也有偏向经济地理学基础发展起来的,也有偏向园林学基础和综合性基础发展起来的等等。然而,根据社会调查结果显示,县级以下的基层包括县、乡镇政府,

① 张京祥,陆泉麟.协奏还是变奏:对当前城乡统筹规划实践的检讨[J].国际城市规划,2010,25(1):12-15.

对于城市规划人才的需求非常紧迫。但是,城市规划高等教育毕业生选择县级以下乡镇就业的几乎是零,多数选择一些大城市或者至少是城市一级的相关单位就业。现实情况是,一方面,基层因为待遇、区位、工作环境等方面比较“劣势”,导致引进不到需要的高层次人才,而另一方面每年的城市规划毕业生分配工作也日趋艰巨。实际上,从事基层城乡规划相关工作的人员,未必一定是大学城市规划毕业生最为理想。基层工作更需要的是了解农业、理解农民、懂得群众工作的具有社会学知识又有一定城乡规划法规知识和规划技术的基础性、实践性人才。因此,就城乡统筹规划的人才需求出发,培养城市规划专业的中等专科、大专,或者基层在职培训后的基础性人才是适应城乡统筹发展需要的现实而重要的途径。这就要求我们在城市规划人才培养的定位上,着眼于不同层次的人才培养,适应我国城镇化发展和城乡统筹规划对于不同层次专业人才的需求。

其次是人才的培养方向问题。人才的培养方向涉及城市规划教育的课程设置和人才的知识结构塑造。目前,我国城市规划高等教育的课程设置或重艺术、或重地理信息技术、或重设计技能、或重园林景观等“设计”能力的培养,普遍缺乏对于思维能力的培养和从社会学、经济学角度阐述和分析城市规划本质的能力的培养。西方现代城市规划理论的发展历程已经给了我们明确的启示,仅仅注重设计美学的“蓝图”规划模式在20世纪60年代末就已历了西方城市规划界广泛的“空洞”、“无实质性内容”的批评<sup>①</sup>。城乡统筹规划的本质既是政治学,也是经济学,城乡统筹规划的过程更是量大面广的社会实践过程,只有认识和理解城乡统筹规划的实质,才有可能运用专业技能于城乡规划的实践中。

## 4 城乡统筹理念下的城市规划教育体制创新策略

为了实现在城乡统筹的理念下城市规划专业人才培养的目标和方向,现行的城市规划教育体制需要有新的策略。

### 4.1 从制度上建立多层次的面向基层的城乡规划人才培养模式

设立城乡规划中等专科、大学专科和大学本科等多层

次的培养机制。特别是专科培养模式方面,可以由省级地方教育机构根据市场调查情况确定培养的规模和方向,为县级以下的基层提供不同需求层次的城乡规划专业人才。扩大地方高中毕业生的就业机会。

### 4.2 鼓励多种形式的城乡规划人才培养方式

不仅仅要鼓励正规城乡规划的人才教育,还应当建立各类行业培训机构。例如,省级建设行政主管部门或市级城乡规划管理部门可以和劳动人事和社会保障部门联合当地的大专院校组成各类各层次的职业培训机构,根据需要定期开展各类短期或中、长期的职业培训。在不增加人事财政成本的前提下,提升现有城乡建设和规划相关工作人员,包括从市长到县、乡、镇、村干部的城乡统筹规划的相关专业知识水平,为更科学决策、落实《城乡规划法》,以及做好城乡统筹工作打下基础并提供现实可行的途径。

### 4.3 重视社会学、经济学在城市规划高等教育中的运用研究和实施

为了能够满足社会对于高等城市规划管理人才、研究型人才的需要,现行的城市规划高等教育更需要对社会学、经济学理论及其在城市规划中的运用理论和实践予以高度重视。西方城乡规划的社会学、经济学理论早在20世纪70年代就已经相当成熟。特别是20世纪90年代的新制度经济学理论在城市规划中的运用已经在国际上具有了重要影响<sup>②</sup>。城乡规划是一项社会实践过程,涉及社会众多的利益相关者,更重要的是城乡规划需要为维护社会弱势群体的公平利益服务。理解城乡规划的社会经济内涵和本质理性,是真正实现城乡规划的本来主旨——合理而公平地配置社会公共资源以及促进社会、经济、环境协调可持续发展的基本前提。

### 4.4 更新现有城乡规划高等教育师资的知识结构

我国快速城镇化发展和城乡统筹规划对于从事城乡规划高等教育的教师提出了严峻的挑战。一方面,教师们需要有开放教学的理念,了解西方的城乡规划理论和实践的前车之鉴,把握和研究我国城镇化发展中的问题,进行针对性地教学和研究;另一方面,教师自身的知识结构也需要从更深层次上,对城乡规划的政治经济学、社会学本质理解并提高认识,需要理论密切联系实际,在联系实际中

<sup>①</sup> 周国艳,于立.西方现代城市规划理论概论[M].南京:东南大学出版社,2010.

<sup>②</sup> 周国艳.西方新制度经济学理论在城市规划中的运用和启示[J].城市规划,2009(8):9-17.

创新理论,丰富知识结构,以培养合格的人才。

#### 4.5 利用社会资源,进行开放教学

城乡规划历来是一项综合性很强的学科。城乡规划的社会性和实践性要求我们必须了解现实,采取开放教学的模式。高等学校的专业教师不是全才,同时快速城镇化的实践也表明,有很多城乡统筹的新问题不断出现。从事城乡规划一线工作的专业性政府领导、规划与设计专家、投资商都有最直接的经验教训,也有解决问题的现实途径和思路。利用这些社会资源参与城乡规划的教学,或者分期分批派出城乡规划师生前往相关部门进行不同期限的社会实践,具有重要的现实意义。

#### 4.6 教学方法上,注重方法论教学和团队合作能力的培养

不论是专科还是本科城乡规划人才培养,培养的时间和所学的知识都是有限的。城乡规划的人才质量更重要的是体现在其利用专业知识解决实际问题的能力上。所以,方法论的教学格外重要。“方法论”不同于“方法”的概念,方法论的含义是既包括了一定的理论又包含了在一定理论支撑下的方法和技术路径。如果说城乡统筹是一种理念,则城乡统筹规划就是在这样的理念下的方法论。实际上,重视方法论教学就是重视思维和分析能力的培养。我们处在一个信息时代,在有限的时间中,很难将所有的知识掌握,社会变化和发展所面临的问题也在变化。因此,城乡规划教育的核心意义是要让学生掌握基本的分析和研究方法,从而在未来不确定性的社会实践中,具有一定的能力寻找因地制宜的解决问题的途径。

西方悠久的城乡规划实践和理论也明确告诉我们,城乡规划是一个“合作规划”、“交流规划”的过程。尤其是城乡统筹规划,需要让所有具有不同行为理性的利益相关者共同按照规划的要求进行决策或作出价值选择。团队合作的意识和能力是从事城乡规划专业工作人员必不可少的。因此,培养学生团队合作精神和合作解决问题的能力是城乡规划教育区别于其他一些纯理工科或文科类教育的重要特点和要求之一。

总之,城乡统筹是一种理念,更是一项我国城镇化发展的长期任务,也是我国城乡协调、持续发展的基本而重要的途径。城乡统筹规划是一个综合性的概念,也是城乡社会经济和空间管制的政策与制度途径。科学地进行城乡统筹规划需要以相应的各层次规划人才为基础。本文对于现行城乡规划教育体制如何适应我国长远的城乡统筹战略发展的要求,作出了一些理论探索,提出了体制创新的建议,希冀为未来的城乡规划教育改革提供基本参考。

#### 参考文献

- [1] 陈为帮,潘斌.城乡统筹怎么统[J].城市规划,2010(1):59-60.
- [2] 金继晶,郑伯红.面向城乡统筹的空间管制规划[J].现代城市研究,2009(2):29-34.
- [3] 仇保兴.城乡统筹规划的原则、方法和途径[J].城市规划,2005,23(10):9-13.
- [4] 彭震伟,陆嘉.基于城乡统筹的农村人居环境发展[J].城市规划,2009(5):66-68.
- [5] 汪光焘.依法推进城乡可持续发展[J].城市规划学刊,2009(1):4-8.