

# 从近代出版物(1909—1931)看民国分区制的引入与成熟

韦 峰, 徐维波

(郑州大学 建筑学院, 河南 郑州 450001)

**摘要:** 分区制是现代城市规划理性主义、功能主义的核心思想之一, 20 世纪初期伴随着田园城市理论以及美国分区规划实践的引入而深入人心。以近代出版物(1909—1931)为考察中心, 研究分区制具体引入过程, 经历知识与观念、技术与制度两个阶段。相对稳定的政治社会局面和具体的现实建设需求对分区制的深入研究和实践应用起到了加速促进的作用; 中国早期城市规划学者以问题为导向, 对分区制理论引入表现出了很强的“自主性”; 1931 年《都市分区论》标志着现代分区制度与中国具体城市规划实践结合应用的成熟, 其中的分区原则及做法对此后全国性的法律法规实践具有一定的指导意义和影响作用。

**关键词:** 分区制; 民国; 出版物; 董修甲; 都市分区论

中图分类号: TU-86

文献标志码: A

文章编号: 1006-7930(2020)01-0129-10

## Study on the introduction and maturity of zoning taking the modern publications (1909—1931) as the research focus

WEI Feng, XU Weibo

(School of Architecture, Zhengzhou University, Zhengzhou 450001, China)

**Abstract:** Zoning is one of the core ideas of modern urban planning rationalism and functionalism. In the early Republic of China, it was spread by the introduction of the garden city theory. The paper takes the modern publication(1909—1931) as the research focus and studies the specific introduction process of the zoning, which goes through two stages of knowledge and concept, technology and system. The stable development situation and the practical needs have accelerated the promotion and application of zoning. In 1931, the book “On Urban Zoning” marked the maturity of the combination of modern zoning and China’s specific urban planning. The principles and laws in the “On Urban Zoning” have certain influence on the later national laws and regulations.

**Key words:** zoning; Republic of China; publication; DONG Xiujia; on urban zoning

西方近代城市规划是随着 18 世纪下半叶工业革命与工业城市而发展形成。面对工业革命、工业城市带来的地价、住房、交通、犯罪、污染等社会、城市问题, 诞生了试图以改善物质环境与结构而达到改造人类社会的欧美近代城市规划理论与实践<sup>[1]</sup>。至 19 世纪末 20 世纪初, 西方近代城市规划理论与思想、技术与制度已初步形成。在城市规划理论与思想方面, 形成了霍华德田园城市(1898)、伯恩海姆城市美化(1906)、英国田园郊区(1907)、盖迪斯区域规划(1915)、柯布西耶当代城市(1922)、恩温卫星城镇(1922)、佩里邻里单位(1929)、赖特广亩城市(1932)、CIAM《雅典宪章》(1933)等; 在城市规划技术与制度方面, 形成了德国建设法(1900)和建筑线(Building Line), 英国居住和城市规划法(1909),

美国洛杉矶(1909)、纽约用地分区制度(Zoning, 1916)等。

以霍华德田园城市为代表的近代理想主义和以纽约分区制为代表的近代理性主义城市规划思潮, 经过民国市政学者、城市规划学者的引介, 在民国时期得到了较大范围的传播<sup>[2,3]</sup>, 在一定程度上影响着中国近代的城市改造与规划实践<sup>[4,5]</sup>。目前学界对中国近代城市规划史研究主要集中在: ①近代中国城市规划的整体考察, ②近代单一城市规划的个案研究, ③近代西方城市规划理论与思潮在民国时期的引入与实践等三个方面。其中, 对田园城市理论引入及民国实践的研究已经取得了一定的成果, 但分区制理论的研究则较少, 散见于李强、李百浩、曹康、张天洁、赖德霖等人的相关著作和论文<sup>[6-10]</sup>, 其具体

收稿日期: 2019-04-03

修改稿日期: 2020-01-14

第一作者: 韦 峰(1974—), 男, 副教授、硕士生导师, 主要从事城市规划与建设史方向的研究。E-mail: 122095530@qq.com

通讯作者: 徐维波(1976—), 女, 讲师, 主要从事建筑历史与理论方向的研究。E-mail: 1774575593@qq.com

引入过程及与具体规划实践的关系等方面有待进一步深入研究。

## 1 分区制的内涵与演变

### 1.1 分区制的内涵

分区制是近代城市规划理性主义、功能主义的核心思想之一。根据《简明大英百科全书》，分区制(zoning)是“管理土地的立法措施，主要用于城市地区，即将土地划分为若干个区，对于行将建设的建筑类型(例如商业建筑或居住建筑)、人口密度等问题作出规定，并对每个区制订其土地和建筑可以合法地发展和使用的特定条件”。并进一步解释，“分区制与其他的城市规划措施相配合是城市中获得较好的物质秩序的重要手段”。约翰·M·利维认为，美国的分区制“是市政府能够用来控制土地开发密度、土地利用类型和物质结构(建筑物高度、建筑红线缩进等)的一个方法”，其作用：一方面“控制商业区的拥挤以及防止由于商业开发导致的居住区侵入”，另一方面“是维护现存秩序的手段”。<sup>[11]42</sup>

以现在角度看，分区制首先是关于城市功能和用地布局等总规层面的考虑。其次，分区制又是城市规划、建造管理的重要措施，其中土地的使用性质和建筑的建造控制，相当于现在控规层面的地块划分、建筑退线、高度、密度、日照等建造控制措施。但对当时人们来说，土地使用的分区与建造控制的分区往往混淆在一起，“大多数规划师认为分区仅是规划的一个方面，尤其是实施总体规划的一个工具。在20世纪20年代早期，分区经常先于规划，因为在许多人的意识里它几乎与规划同义”<sup>[11]42</sup>。形成这一认识的主要原因是，随着1920年规划委员会的成立，由规划顾问制定规划和分区条例，美国的城市规划被制度化，城市在分区地图上被分成一定数量的区域，设计则按照分区条例中确定的利用功能、密度进行。

### 1.2 分区制的起源

分区制起源于以德国为代表的城市扩展规划实践。19世纪，德国由于工业化对制造业与居住的区位提出了新的要求，需要更多的用地满足其发展，但是却面临一些障碍：①中世纪的城墙限制了城市向外发展；②城墙以外的土地分割过于零碎，不便使用；③由高度资本化的建筑集团投资建设的房屋易于形成供给的垄断和价格的抬升；④铺设道路及地下管网设施资金压力巨大。但是，德意志联邦在法律体系层面颁布了《领土法令通

则》(Allgemeine Landrecht, 1794)、《城市条例》(Stadtordnung, 1808)、《征用法》(Enteignungsgesetz, 1874)、《建筑线法》(Fluchtliniengesetz, 1875)等，使得城市扩展规划的实践有法可依；尤其是1871德国的统一，中世纪的城墙不再存在的必要，随着城市的扩展而拆除，为城市扩展规划提供更大的空间<sup>[8]56</sup>。

1875年左右，德国部分城市根据上述法律和详细分区规章，在随工业革命而来的大规模建设活动中广泛执行分区制，对城市秩序以及建筑界限和高度的控制贯彻始终，因而取得较好的效果。法兰克福在1884年，将全市划分为商业、工业、住居及混合区域等区进行管理，并在1891年首次采用空间分异的建筑规章(Zonenbauordnung)，这一做法对美国的城市规划产生了深远的影响，一度被视为成功规划的典范<sup>[12]</sup>。法兰克福规划最显著的创新在于划定了6个不同的土地使用区，每个区分别对应不同的管理规定，其核心是城市功能与用地分区，合理规划土地并减少各区间的相互干扰，这一举措标志着现代意义的分区制的诞生<sup>[13]</sup>。

### 1.3 分区制的发展

19世纪末20世纪初，美国的城市美化运动(1893—1920)的问题逐渐凸显，人们认识到以美学为导向的城市规划实践的失败，转而学习德国法兰克福的城市分区做法。与德国相比，美国分区制考虑的不仅仅是建筑建造和总体布置的标准，更多的是土地利用的社会和经济功能。1908年，加州洛杉矶进行了分区规划尝试，设立了3个住宅区和7个工业区，将特定产业严格限制在法律规定的工业区，从而将剩余的土地保留为住宅用途。美国规划界对此项创新性做法给予了普遍赞誉，认为此举发现了司法权力潜在的新用途<sup>[14]</sup>。

1916年7月25日，《纽约市1916版区划条例》颁布。条例首先将846.9 km<sup>2</sup>的土地分为四种用地类型：居住、商业、未限定和未定位。其次，进一步规定上述区域内建筑物的高度和面积，如临街建筑的限高是街道宽度的1~2.5。最后，把城市的空地地区(area-district)按照庭院、院子或未建设面积所占的比例，分为5等，每等均有不同的使用规定<sup>[10]114</sup>。由于纽约分区制条例具有很强的实用性和强制性，对土地开发提出“禁止性”的消极控制，加强对土地开发权的严格管控<sup>[15]</sup>，引发了全美国范围城市制定分区条例的热潮。

1924年，美国国务卿赫伯特·胡佛(Herbert

Hoover)任命“建筑规范与分区制顾问委员会”(Advisory Committee on Building Codes and Zoning),由委员会起草《标准州分区制授权法》(Standard State Zoning Enabling Act).该法案解释分区制的目的:①减少街道的拥堵;②防火、防恐慌和其他危险;③提高大众健康程度和福利;④提供充足的阳光和空气;⑤防止人口密度过高;⑥避免人口不合理的集中;⑦充分满足交通设施、供水、排水、学校、公园和其他公众需求<sup>[8]115</sup>.1928年,美国联邦政府商务部颁布《城市规划授权法案示范》,为美国各州和地方政府实行土地用途管制提供了参考标准.至1930年5月,已经制定分区规划并公布施行的城市分布在47个州共计856个,涉及的人口3900万,占美国总人口的60%<sup>[16]</sup>.

## 2 分区制的引入(1909—1930年)

### 2.1 田园城市中的分区思想(1909—1919年)

1898年的10月下旬,埃比尼泽·霍华德(Ebenezer Howard)发表了他的传世名著《明日:一条通向真正改革的和平道路》(Tomorrow: A peaceful Path to Real Reform),对城市规划和城市理论的发展产生了重大而深远的影响,被普遍认为是现代城市规划的开端<sup>[17]9-18</sup>.1903年,第一座田园城市莱奇沃思(Letch worth)在英国伦敦附近开始建设,并影响美英德日等国纷纷进行建设实践,产生了多个成功的案例,带来了世界性的影响.田园城市理论包含的城乡磁体、有限规模、功能分区的理念,符合中国近代以来城乡发展、环境改良的需求.在近代出版物考察中(表1),民国市政学者、城市规划学者对田园城市思想的研究与宣传,尤其是其中城市功能分区的设想,为分区制的引入和实践起到了观念普及的作用.

1909年译自日本《田园都市》的《田园都市之理想》,是对田园城市理论进行引介的最早的文献(表1).在前言中,译者鉴于“人民皆去田园而环趋都市”,以致“都市有人满之忧,而田园生寥落之感”,认为田园都市“为新都市之组织”,其理想有二:“一则欲以清新农村之趣味,改良现在之都市,而造成新都市,以绝大都会之弊风;一则欲尊重健全之田园生活,增进之以都市各般之文明事业,企图农村培养之改良”.可惜的是此文没有后续连载.

1912年开始,市政学者积极引入田园城市理论的同时,对其中的分区思想进行了最大限度的解读.1913年的《田园都市之元祖》详细介绍田园城市周围“包围以农园、游戏场或公园”,都市内部空间“区分为:市街本部、住居地、工场、商业地等.市街本部系设市厅及各行政机关、诸会社、事务所等地处”.同年的《进步》月刊刊载天翼的《改良城市之理想》,将田园城市作为“理想城市”及城市改良之圭臬.尤其重要的是,该文将霍华德《明日的田园城市》中著名的“插图2 田园城市用地图”进行译绘(图1),清晰地表达出原著用地分区的思想和做法.

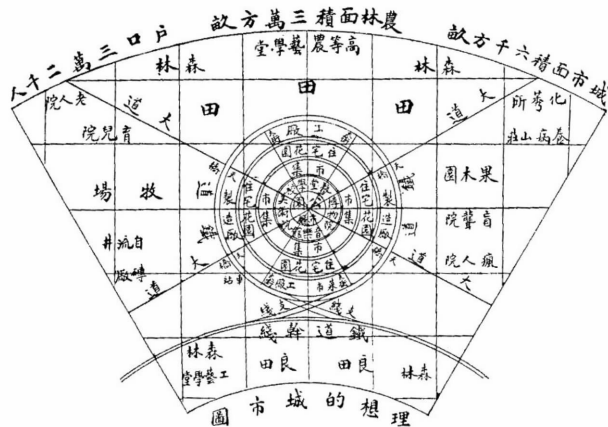


图1 《改良城市之理想》中所配的“理想的城市图”

Fig.1 The map of ideal city in *The Ideal of Improving the City*

注:天翼.改良城市之理想[J].进步,1913,3(5):43.

1919年“一战”结束以后,民国广州首任市长早年曾留学欧美的孙科在《都市规画论》中,首次将关注的视角转向分区制的起源地——德国.孙科首先肯定德国城市规划理论之先进,“现代都市规画事业之最进步发达者”,“在英美于近十余年始流行者,在德国则已行之数十年”,“故今日欧美各国之言都市改良者,莫不奉德国为先进”.然后介绍德国分区制(zone system),即“划分都市为若干区,以定规则.凡楼房之高大、距离之远近、建筑之性质等事,皆随区而定”.各区允许与禁止建筑,“如住宅区内,不得开设工厂.商埠、工场皆有相当地点.市之中心,必有公园及公共楼房,如市政局、图书馆等,环聚一处,名为市中心”.孙科对德国分区制的关注,标志着分区制引入与田园城市理论输入途径的脱离,开始以独立的理论体系进入“知识与观念”的引入阶段.

表1 1909—1919年间与分区思想有关的出版物

Tab.1 The publications about the Zoning between 1909 and 1919

时间	译作者	文章或著作
1909	——	田园都市之理想(译田园都市)[J]. 吉林官报, 1909(12): 37-42.
1911	——	英国公园城市(中英文对照)[J]. 世界月报, 1911, 2(12): 11.
1912	天翼	英国模范村市之大概(节译美国《史克立布南》杂志)[J]. 进步, 1912, 3(1): 82-101.
1913	林楷青	田园都市之元祖(译日本农业世界)[J]. 云南实业杂志, 1913, 1(3): 134-141.
1913	天翼	改良城市之理想[J]. 进步, 1913, 3(5): 40-54.
1914	陈玉润	欧美改良都市农村说[J]. 东方杂志, 1914, 10(7): 41-44.
1919	孙科	都市规画论[J]. 建设(上海 1919), 1919, 1(5): 855-871.

资料来源: 笔者梳理.

## 2.2 作为“知识与观念”的分区制早期引入(1921—1927年)

分区制在1930年以前的译名较多, 有“分区制”(孙科, 1919)、“分界制”(董修甲, 1924)、“区划制”(黄笃植, 1928)、“地域制”(沈维栋, 1929; 罗超彦, 1930)等, 1930年之后基本统一译作“分区制”. 民国市政、规划学者利用自身学识和影响力, 积极推介分区理念, 期望解决中国当时部分城市由于产业引入和人口急剧增长而带来的环境日益恶化的问题, 一定意义上是希望通过市政改革来实现社会改良和政治民主, 进而实现民族国家强盛.

始于1916年美国纽约分区实践逐步影响到瑞士、英国、加拿大、日本以及南亚的菲律宾等殖民地国家. 1921年, 出版于菲律宾的《华侨商报》介绍了马尼拉即将施行的“分区条例”的讨论稿(表2), 马尼拉分区条例将城市分为“实业区、半实业区、商业区、居住区、公园区、特别居住区”6个部分, 并对不同用地内的使用功能进行了限定: 商业区内不得开设各类工场; 居住区不得有汽车公司、马车公司及公共游戏场; 公园区、特别居住区不得经营工商业; 居住区、商业区与其他用地之间应有相应宽度的隔离. 作为美国殖民地, 马尼拉的分区制部分反映了美国分区制的特点和做法.

表2 1921—1927年间与分区制有关的出版物

Tab.2 The publications about the zoning between 1921 and 1927

时间	译作者	文章或著作
1921	——	本埠市政厅分区之计划[J]. 华侨商报, 1921, 3(1): 36-37.
1922	——	马尼拉市政之分区制[J]. 侨务, 1922(59): 32.
1923	董修甲	城市房屋段落之计划[N]. 申报, 1923-04-14.
		城市公共房屋之计划[N]. 申报, 1923-04-18.
		城市私人房屋之限制[N]. 申报, 1923-04-20.
1924	董修甲	美国城市设计之进境[J]. 道路月刊, 1924, 8(2): 12-20.
		市政新论[M]. 上海: 商务印书馆, 1924.
1925	董修甲	田园新市与我国市政[J]. 东方杂志, 1925, 22(11): 30-44.
	张锐	城市设计[J]. 东方杂志, 1925, 22(11): 59-65.
1926	董修甲	市政规划[J]. 道路月刊, 1926, 18(2): 21-27.
1927	吴景超	都市之研究[J]. 留美学生季报, 1927, 11(3): 1-13.
	郑肇经	城市计画学[M]. 上海: 商务印书馆, 1927.

资料来源: 笔者梳理.

美国分区实践取得的经验和成就受到了中国学者, 特别是董修甲、张锐、舒伯炎、黄笃植、

沈维栋等留美归国的市政学者和技术官员的关注. 1924年, 董修甲在《美国城市设计之进境》中, 第

一个对美国分区制进行系统介绍。董修甲认为，“城市设计中者，有一重要问题，为‘分界’问题。‘分界’者，是将一市分为数区，各不相扰。房屋之高低、房屋段落之深浅等，皆在分界范围以内”。指出分区制的意义，在“所划定之区域内，人民得建适宜之房屋，营合法之生意，或制造有用之物品。其于道路、阴沟、公园等，皆有完善之营造，使人民各安其业，绝无妨害，此分界之意义也”。随后详细介绍纽约“分界”法中划定的四区(贸易区、无限制区、未决定区、住宅区)，以及在城市交通、公共娱乐、公共住房、私人住房等方面的具体设计措施。

1925 年，张锐在《城市设计》中，专辟段落探讨“城市之分区问题”。指出分区制的意义在于，“使各部分自成一区，居家者几无机声煤烟之苦，而工厂、商店等，各得其所”，按照分区设想，可以避免城市发展的混乱状态，使城市在空间上秩序井然。并认为分区制的优势在于便于城市管理，“既有分区，并可固定其土地之价格，使其不致因特种建筑物之关系，而有暴涨暴落之危险”。其在城市管理方面，“似见其利，未观其害也”。经过董修甲、张锐等人的引介，作为“知识与观念”的分区制已经深入人心，成为当时城市规划和市政建设必须首要考虑的问题。以至上海工务局局长沈怡说：“近代市政学者，莫不以分区为建设市政之前提”。

1927 年，德国留学归国的郑肇经《城市计画学》<sup>[18]93-97</sup> 出版，书中第三章专门讨论“城市建筑条

例”，认为“建筑条例为计划城市之基础，必先有完备妥善之条例，而后计划有所依据”，按照不同城市区域，实施“分级制之建筑条例”。郑肇经结合多个德国和欧洲城市案例实践的得失，详细论述“建筑条例与人生之关系”，即建造控制与公共安全和公共卫生的关系。此外，书中第二章“新市之计划”专辟“建屋段落”一节，从“建屋段落之深度”“建屋段落之长度”“建屋段落之形势”“建屋段落之划界”四个方面论述不同类型建筑的建造控制。作为中国第一部现代城市规划著作，郑肇经《城市计画学》中关于“建筑条例”的论述是分区制作为“技术与制度”进行引入的开端。

2.3 作为“技术与制度”的分区制系统引入(1928—1930 年)

1927 年 4 月南京国民政府成立，相对统一、稳定的政治局面为城市发展提供了良好机遇。次年 2 月设立建设委员会，此后进入全国性规划建设法律制度陆续出台、调整阶段(表 3)。其中影响较大的，一是《市组织法》的颁布，标志着与“现代”“进步”同语的新型“市制”管理体制的建立，各地纷纷设置市政筹备处或市政府，两年间设市城市数量达到 20 个，是之前总数的 2 倍(表 4)。二是《城市设计及分区授权法草案》和《首都分区条例草案》，前者已经具备一部完整的城市规划法的架构，后者借鉴美国纽约区划制度，第一次对各个分区内的建筑形式、街道尺度、建筑退缩距离等做了详细的规划控制。

表 3 现代中国城市规划法律事件(1928—1930 年)

Tab. 3 The legal events of urban planning in modern China(1928—1930)

时间	城市规划法律
1928 年 3 月	国民政府公布《建设委员会组织法》11 条，以《建国方略》为指针
1928 年 7 月	国民政府公布《特别市组织法》、《市组织法》、《土地征收法》
1929 年	《首都计划》、《城市设计及分区授权法草案》、《首都分区条例草案》
1930 年	废除 1928 年的《特别市组织法》和《市组织法》，公布《市组织法》、《土地法》

资料来源：笔者梳理。

表 4 1928 年以前设市情况

Tab. 4 The establishment of cities before 1928

1927 年以前(10 个)	1927 年(11 个)	1928 年(9 个)
上海(1911)、北京(1914)、济南(1917)、广州(1918)、青岛(1922)、沈阳(1923)、天津(1923)、石家庄(1925)、汉口(1926)、哈尔滨(1926)	南京、上海、杭州、南昌、九江、苏州、无锡、安庆、宁波、梧州、万县	北京、天津、昆明、汕头、郑州、开封、柳州、西安、归绥

资料来源：1927 年以前资料来源于徐有礼，郑州建“市”的历史考察，黄河科技大学学报，2012，14(1)：21；1927-1928 年资料来源于 1. 吴松弟，市的兴起与近代中国区域经济的平衡发展，云南大学学报(社会科学版)，2006，5(5)：62；2. 张学武，南京国民政府前十年市制探析(1927-1937)，河南大学硕士学位论文，2008：25-26。

一方面,新市政府的成立、新市区的划定、未来的市政建设规划的需求,为分区制的研究向技术与制度方向发展提供了现实动力。另一方面,对全国城市规划建设具有指导、规范意义的统一的规划法、分区法,由于需要一定的时间协调各地方、各阶层的利益,短时间内很难出台,这一状况为分区制的深入研究提供了可能、为理论探讨留下了空间。

这一时期的市政学家越来越认识到分区制中合理的建造控制的重要性,促使分区制的研究开始向技术与制度层面深入。这一时期发表的论文

论著有两个特点:第一,以沈怡(1930)为代表注重国外经验与本国实际结合的现实创作。舒伯炎(1928)对“重楼高厦”引起的公共卫生与地方安全的不良影响,认为“挽救之法有二”,一是“市政府当定出规则以限制之”;二是“利用分区制度”,使土地使用符合社会、经济、卫生需要。沈维栋(1929)则分别说明各区的划定原则、要求以及最终效果。第二,以曾国霖(1930)为代表的强烈的对日、美、英、法等国原著以及“他山之石”经验的关注,出现了数量占优的外文原著翻译作品(表5)。

表5 1928—1930年间与分区制有关的出版物

Tab. 5 The publications about the zoning between 1928 and 1930

时间	译作者	文章或著作
1928	舒伯炎	城市计划要素[J]. 道路月刊, 1928, 24(1): 23-28.
	黄笃植	都市土地之区划整理[J]. 道路月刊, 1928, 25(1): 16-25.
1929	沈维栋	现代都市计划的趋势[J]. 无锡市政, 1929(1): 18-25.
	李耀商译	都市计划讲习录(日本都市研究会著)[M]. 上海: 商务印书馆, 1929.
1930	苇	城市分区制的扩张[J]. 市政期刊, 1930(创刊号): 176.
	沈怡	都市分区之原则[J]. 中国建设, 1930, 2(5): 164-169.
	沈昌译	城市区划之原则(美国 Edward M Bassett)[J]. 工程译报, 1930, 1(1): 22-25.
	罗超彦译	现代都市计划(英国亚丹士著)[M]. 上海: 南华图书局, 1930.
	顾在埏译	都市建设学(法国 Jean Raymond 著)[M]. 上海: 上海道路月刊社, 1930.
	曾国霖译	分区制(日本东京市政调查会编)[J]. 工程译报, 1930, 1(4): 18-47.

资料来源: 笔者梳理。

1930年, 曾国霖翻译日本《分区制》, 追溯了分区制在德国兴起、欧洲实践与美国全面推广的发展沿革; 以美国的分区实践为例分析了分区制的意义与方法——用途分区制, 高度分区制, 面积分区制, 以及防火区域、风景区域和风纪区域等; 并以日本、纽约、芝加哥、英国等国家与城市的实践为例分析了分区制的实践方法。曾国霖的译文是当时对城市分区制的最全面解读文献, 不仅理清了分区制的源流与意义, 而且十分关注具体实践方法和步骤, 对中国业界掌握与运用分区制具有十分重要的意义。

### 3 董修甲《都市分区论》(1931年)

#### 3.1 董修甲学术思想

董修甲(1891—?年)江苏六合人, 是中国近代城市规划研究的最重要学者之一。1918年清华学校毕业后赴美留学, 1920年获得美国密歇根大学市政经济学学士学位, 1921年获得加州大学洛

杉矶分校市政管理硕士学位<sup>[19]</sup>。董修甲留学美国的1918—1921年间, 正是以美国洛杉矶(1908)、纽约(1916)为代表的分区制形成及推广应用期。尤其是1920年董修甲在洛杉矶攻读市政管理硕士学位, 能够身临其境感受美国城市所取得的成就, 坚信分区规划能够确保城市的有序发展和稳定的土地使用。董修甲学成回国之后, 在上海、北京、武汉等一些高校里教授市政、管理、法律、经济学等课程。

1928年以后, 董修甲逐渐从教育界转入政界, 先后任职于吴淞、上海、汉口、杭州、南京等市政府, 同时扮演了领导者和学者的双重角色, 政治背景为其发挥城市规划和建设方面的思想和实践提供了更为有力的平台和保障。此后董修甲著述颇丰, 达128篇, 其中属于城乡规划学内容居多, 有44篇<sup>[20]20-22</sup>, 《市政新论》《市政学纲要》《市政行政学纲要》等著作曾出版三次(表6), 有的还被用作教科书。值得注意的是, 董修甲对国外理论

的研究与引入, 其落脚点往往是与当时中国实际建设需求相结合, 总结出相应的理论成果与经验, 解决当下急需解决的问题, 表现出了当时中国学者理论应用极强的灵活性与自主性。

表 6 董修甲主要著作(1924—1937 年)  
Tab. 6 Dong Xiujia's major works(1924—1937)

时间	著作名称
1924	《市政新论》(有 1925、1927 共三版)
1926	《代议立法与直接立法》
1927	《市政学纲要》(有 1929、1932 共三版)
1928	《市组织论》、《市宪议》(有 1935 共二版)、《训宪政时期江市市制之商榷》、《江市市制之商榷》
1929	《市政问题讨论大纲》、《市政研究论文集》、《现行市组织法平议》、《我国大都市之建设计划》、《市行政学纲要》(有 1932、1934 共三版)
1931	《都市分区论》、《京沪杭汉四大都市之市政》、《市政与民治》、《我国都市存废问题》
1933	《都市行政费与事业费》
1936	《中国地方自治问题》、《市财政学纲要》、《国民经济建设之途径》
1937	《国民经济建设精义》(有 1940 共二版)

资料来源: 笔者梳理。

3.2 《都市分区论》来源

董修甲《都市分区论》的形成来源之一, 是以“功能和效率”为核心的美国洛杉矶、纽约分区规划为代表的现代科学城市规划方法和实践。1923 年, 董修甲从美国留学归国后不久, 即在报刊上连续发表《城市房屋段落之计划》《城市公共房屋之计划》《城市私人房屋之限制》以及《美国城市设计之进境》(表 2), 这 4 篇研究美国分区规划的成果构成了其 1924 年出版的《市政新论》的核心章节。董修甲认为“分界制”是实现“土地之价值与居民卫生及愉快”的保障, 是“城市设计上之最有利益者也”, 并认为“将来进步之速, 可以预料”。同时, 董修甲一直对国外理论保持清醒的认识, 强调“分界问题, 更不取盲从”, 必须注意与中国具体城市的规划建设实践相结合。

董修甲《都市分区论》的形成来源之二, 是 1928 年以后加入武汉市政府, 负责城市规划及重建工作的任职实践和经验。1929 年, 董修甲任武汉特别市政府工务局长, 发表《武汉市之工程计划议》, 根据武汉三镇的江河、铁路、地形、租界以及实际用地情况、发展情况等, 分别对武昌、汉口、汉阳因地制宜做出分区计划<sup>[21]</sup>。1930 年, 董修甲任汉口特别市参事长、公用局长, 按照汉口“天然形势”“已成局面”“将来趋势”, 将汉口划分为工业区、商业区(含行政中心区)、住宅区(含高等教育区)、小工商业区四部分(图 2)。

董修甲结合中国城市的具体情况, 详细总结、

阐释了分区制的五大益处: ①能使都市生活组织化、秩序化; ②能限制地主滥用土地权, 妨碍公众之利益; ③有利于土地的经济利用; ④增加市民使用便利; ⑤建筑高度、面积的控制, 有利于公共卫生<sup>[22]166</sup>。在董修甲看来, 适宜的分区条例有助于土地的合理、有效利用, 有利于城市生活的便利、高效, 有利于形成公共治安良好、公共环境卫生的生活环境。董修甲在武汉、汉口的分区规划实践活动是西方现代分区制与中国城市相结合的具体应用, 为《都市分区论》的成熟奠定了实践基础。

3.3 《都市分区论》内容

1931 年 7 月, 董修甲《都市分区论》(图 3)出版, 标志着中国现代市政学者对国外分区制理论引入与应用的自主与成熟。董修甲基于当时中国各城市“采用分区制度者, 尚不甚多”, “为促进国人注意分区制度之研究”, 特作《都市分区论》, 希望“已采用分区制者, 日加改良, 后起之市, 与未采用各市, 亦能切实研究, 早日采用”。在《都市分区论》中, 董修甲首先详细介绍了德国、美国、日本等国采用分区制度的经历及其要点, 再论述我国上海、汉口、南京等各大城市实施分区制度的情况, 然后将各种制度进行比较, “明其利弊之所在”。

董修甲认为, 分区之意义在于, “依照警察权, 划都市之土地, 或建筑物, 为不同之区域, 并规定各种适宜规则, 以限制之”。分区制包括两





图2 汉口市分区计划图

Fig. 2 The zoning plan of Hankou

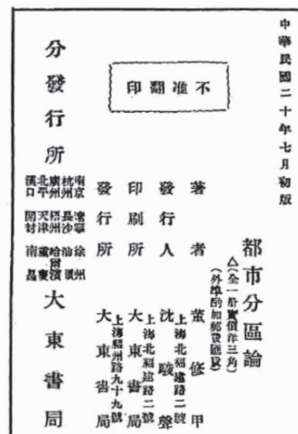
资料来源: 参考文献[22]: 168.

大方面: 土地用途分区、房屋容量分区, 前者是后者的基础. 依据“土地用处”, 建议分为“笨重工业区、轻便工业区、大商业区、小商业区、住宅区、行政区”6种, 根据各区的用地性质, 决定街区大小、街道宽度, 各区之内按照卫生、安全、舒适的原则, 规定“应有之建筑物”以及“禁止之建

筑物”. 房屋容量分区又可分为2种: “依房屋面积分区法”(密度与地块)、“依房屋高下分区法”(高度与街道退让)(如图3(c)所示), 结合当时中国各城市颁布的“建筑规则”, 对不同用地分区内的建筑建造进行密度、高度和街道退让等控制内容, 最后总结相应的划分原则, 以资各城市参考.



(a) 封面



(b) 版权页

都市分區論目錄	
一	緒論
二	依土地用途分區法
甲	各國都市依土地用途分區法之採用及其分區法之要點
乙	我國各都市依土地用途分區法之採用及其分區法之要點
丙	依土地用途分區法之原則
三	依房屋容量分區法
甲	依房屋面積分區法
子	各國都市依房屋面積分區法之採用及其分區法之要點
丑	中國各都市依房屋面積分區法之採用及其分區法之要點
乙	依房屋高下分區法
子	各國都市依房屋高下分區法之採用及其分區法之要點
丑	中國各都市依房屋高下分區法之採用及其分區法之要點
丙	依房屋容量分區法之原則
四	總結

(c) 目录

图3 董修甲《都市分區論》

Fig. 3 Dong Xiujia's On Urban Zoning

### 3.4 《都市分區論》影响

分区制在美国各大城市的发展与实践是在城市发展达到一定阶段, 人们对于良好生活环境需求的必然产物, 是为了满足不曾得到过的舒适感和满足感. 董修甲认为, 对于当时中国城市发展阶

段而言, 不能完全照搬, 一个好的制度必须与中国具体城市实际相结合, 以解决当时城市建设面临的核心问题. 同时他又坚信, 合理科学的规划方法只要与中国具体城市相结合, 就能够解决当时中国许多城市面临的问题, 并且乐观认为, 数



十年后中国的城市建设成就“何尝不能与德、美各都市比美也”。

董修甲还认识到,国外城市分区制度的前提是相关法律制度建设,中国必须灵活处理规划引导与现实压力的关系。在此情况下,董修甲认为城市本身的发展定位和方针是对土地划分区域的重要引导,合理确定每个划分区域的性质和功能至关重要。同时,采取“注意将来、不追既往”的原则,承认既有房屋建筑之现实,不能分区制度制定以后,“即令各市民照改”,没有必要拆除重建引起纠纷,可以待到将来改建时,“飭令遵章改建”。

董修甲《都市分区论》体现了现代市政学者对西方城市规划理论引介的“自主性”,标志着现代分区制度与中国具体城市规划实践结合应用的成熟。其中涉及的建筑建造控制的内容,对济南(1931)、广州(1932)、南京(1935)、成都(1935)、上海(1937)等城市制定自己的《建筑规则》,对1938年国民政府颁布的《建筑法》中“建筑控制线”的相关内容起到了一定的指导作用;其中涉及的分區原則和方法,对1939年中国现代第一部规划

法《都市计划法》中关于“分区使用”内容的制定起到了一定的影响作用。

## 4 结论

民国分区制引入过程研究表明:

(1)霍华德田园城市中的功能分区的设想,为分区制的引入和实践起到了观念普及的作用。

(2)“一战”结束以后,孙科对德国分区制的关注,标志着分区制开始以独立的理论体系进入当时的学术视野。

(3)分区制的引入过程经历了两个阶段:知识与观念(1921—1927年)的早期引入和技术与制度(1928—1930年)的系统引入。

(4)相对稳定的发展局面和巨大的实践需求对分区制的深入研究和应用起到了加速和促进的作用。

(5)中国早期城市规划学者以问题为导向,对分区制理论的引入表现出了很强的“自主性”。

(6)董修甲《都市分区论》(1931年)出版,标志着现代分区制度与中国具体城市规划实践结合应用的成熟(图4)。



图4 现代分区制演进与国内引入关系图

Fig. 4 The diagram about the evolution of modern zoning system and the introducing in China

城市规划思想的传播,人是首要的决定性因素,其次是出版发行、规划实践、教育机构/专业团体,四者有时相互独立,有时互有交织。论文以出版物为考察中心,讨论分区制引介过程以及重要论文和著作在不同阶段起到的影响和作用。限于资料和篇幅,对期刊和著作的发行量、发行范围以及影响力大小未做深入讨论。另外,分区制引介过程与具体城市规划实践的关系以及应用的深浅,分区制引介过程中教育机构/专业团体所起的作用及影响都是下一步值得深入展开研究的课题。

## 参考文献 References

- [1] 李百浩. 中西近代城市规划比较综述[J]. 城市规划汇刊, 2000(1): 43-44.  
LI Baihao. Urban planning systems compare between China and the Western [J]. Urban Planning Forum, 2000(1): 43-44.
- [2] 何刚. 近代视角下的田园城市理论研究[J]. 城市规划学刊, 2006(2): 71-74.  
HE Gang. The development of "Garden City Theory" in Modern China [J]. Urban Planning Forum, 2006(2): 71-74.
- [3] 姜省, 刘源. 从民国出版物看近代城市规划思想在中国

- 的传播与影响[J]. 南方建筑, 2014(6):12-15.
- JIANG Xing, LIU Yuan. The broadcasting and influence of urban planning theories based on the analysis on publications in Modern China[J]. South Architecture, 2014(6):12-15.
- [4] 王辉. 民国城市规划界对田园城市理论的理解与运用[J]. 山东社会科学, 2012(7):56-59.
- WANG Hui. Understanding and application of garden city theory in the urban planning circles of the Republic of China [J]. Shandong Social Sciences, 2012 (7): 56-59.
- [5] 蔡禹龙. 民国时期国人对“田园城市”的理论认知与实践探索[J]. 兰州学刊, 2017(2):54-61.
- CAI Yulong. Theoretical cognition and practical exploration of “Garden City” during the Republic of China [J]. Lanzhou Academic Journal, 2017(2):54-61.
- [6] 李强、王珊. 纽约的分区制及其启示[J]. 城市规划学刊, 2005(5):91-93.
- LI Qiang, WANG Shan. The illumination of New York Zoning resolution [J]. Urban Planning Forum, 2005(5):91-93.
- [7] 李百浩、郭建. 中国近代城市规划与文化[M]. 武汉:湖北教育出版社, 2008.
- LI Baihao, GUO Jian. Chinese Earlymodern city planning and culture [M]. Wuhan: Hubei Education Press, 2008.
- [8] 曹康. 西方现代城市规划简史[M]. 南京:东南大学出版社, 2010.
- CAO Kang. A brief history of modern western urban planning[M]. Nanjing:Southeast University Press, 2010.
- [9] 张天洁, 徐苏斌, 李泽. 浅析 20 世纪初中国城市的分区规划尝试[J]. 建筑学报, 2013(S1):1-5.
- ZHANG Tianjie, XU Subin, LI Ze. Investigation on zoning experiments in early 20th century China[J]. Architectural Journal, 2013(S1):1-5.
- [10] 赖德霖, 伍江, 徐苏斌. 中国近代建筑史(第四卷)[M]. 北京:中国建筑工业出版社, 2016.
- LAI Delin, WU Jiang, XU Subin. History of Chinese modern architecture (Volume 4) [M]. Beijing: China Construction Industry Press, 2016.
- [11] (美)约翰·M·利维. 现代城市规划[M]. 张景秋, 译. 第五版. 北京:中国人民大学出版社, 2003.
- John M Levy. Modern urban planning [M]. ZHANG Jingqiu, Translated. 5th ed. Beijing:Renmin University of China Press, 2003.
- [12] John Robert Mullin. American perceptions of German city planning at the turn of the century[J]. Urbanism Past and Present, 1976, 1(3):5-15.
- [13] Philip Booth. Controlling development: Certainty and discretion in Europe, the USA and Hong Kong[M]. London:Routledge, 2003:71.
- [14] Jon A Peterson. The birth of city planning in the United States, 1840-1917[M]. London:Johns Hopkins University Press, 2003.
- [15] 于洋. 纽约市区划条例的百年流变(1916—2016)——以私有公共空间建设为例[J]. 国际城市规划, 2016(2):99.
- YU Yang. A century development of New York City's Zoning resolution (1916—2016) from the perspective of privately owned public space construction[J]. Urban Planning International, 2016(2):99.
- [16] 苇. 城市分区制的扩张[J]. 市政期刊, 1930(创刊号):176.
- WEI. The Expansion of Urban Zoning[J]. Municipal Journal, 1930(First Issue):176.
- [17] 吴志强. 百年西方城市规划理论史纲. 导论[J]. 城市规划汇刊, 2000(2):9-18.
- WU Zhiqiang. Historical outline of the western urban planning theories in the 20th century[J]. Urban Planning Forum, 2000(2):9-18.
- [18] 吴志强, 陈锦清, 杨婷. 中国第一部现代城市规划著作: 郑肇经先生《城市计画学》[J]. 城市规划汇刊, 2016(3):93-97.
- WU Zhiqiang, CHEN Jinqing, YANG Ting. The first book of urban planning in modern China: ZHENG Zhaojing's Urban Planning[J]. urban planning Forum, 2016(3):93-97.
- [19] 张天洁, 李百浩, 李泽. 中国近代城市规划的“实验者”——董修甲与武汉的近代城市规划实践[J]. 新建筑, 2012(3):138-143.
- ZHANG Tianjie, LI Baihao, LI Ze. Dong Xiuja and city planning practice in modern Wuhan[J]. New Architecture, 2012(3):138-143.
- [20] 王欣. 董修甲的城市规划思想及其学术贡献研究[D]. 武汉:武汉理工大学, 2013.
- WANG Xin. A study on Dong Xiuja's city planning thoughts and academic contribution[D]. Wuhan: Wuhan University of Technology, 2013.
- [21] 董修甲. 武汉市之工程计划议[J]. 武汉市政公报, 1929, 1(5):1-17.
- DONG Xiuja. On the project plan of Wuhan[J]. Wuhan Municipal Bulletin, 1929, 1(5):1-17.
- [22] 董修甲. 汉口市分区计划 [J]. 新汉口:汉市市政公报, 1930, 1(12):166-168.
- DONG Xiuja. Hankou Zoning plan[J]. New Hankou: Wuhan Municipal Bulletin, 1930, 1(12):166-168.