

生态文明视角下的

城市规划管理

SHENGTAI WENMING
SHIJIAOXIA DE
CHENGSHI GUIHUAGUANLI

新型城镇化建设与社会治理丛书

总主编 颜佳华

何晖 著



湘潭大学出版社

生态文明视角下的

城市规划管理

新型城镇化建设与社会治理丛书

总主编 颜佳华

何晖 著



湘潭大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

生态文明视角下的城市规划管理 / 何晖著. — 湘潭:
湘潭大学出版社, 2014.7

ISBN 978-7-81128-733-2

I. ①生… II. ①何… III. 城市规划—城市管理
IV. ①TU984

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第166398 号

责任编辑: 熊先兰

封面设计: 舒林媛

出版发行: 湘潭大学出版社

社 址: 湖南省湘潭市 湘潭大学出版大楼

电话(传真): 0731-58298966 0731-58298960

邮 编: 411105

网 址: <http://press.xtu.edu.cn/>

印 刷: 国防科技大学印刷厂

经 销: 湖南省新华书店

开 本: 787×1092 1/16

印 张: 11.5

字 数: 266 千字

版 次: 2014 年 7 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-81128-733-2

定 价: 28.00 元

(版权所有 严禁翻印)

本书由

湖南省“十二五”公共管理重点学科、
教育部特色专业行政管理、湘潭大学学科建设经费
资助

前 言

十八届三中全会提出要“完善城镇化健康发展体制机制”，坚持走中国特色新型城镇化道路，推进以人为核心的城镇化，推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展，促进城镇化和新农村建设协调推进。这为完善城镇化健康发展体制机制提出了明确目标。我国目前正处于城镇化高速发展阶段，如何引导好城镇化的发展方向，提升城镇化的社会治理水平，拓宽城镇化的社会治理路径，促进国家和社会之间更加有效地融合，是具有重大理论意义和实践意义的课题。

湘潭大学公共管理学院作为全国最早开办行政管理专业的高校之一，曾经出版过《公共管理论丛》、《公共行政与公共管理丛书》等大型学术研究成果，并编辑出版了《湖湘公共管理研究》学术辑刊。本套丛书紧扣新型城镇化与社会治理中出现的新问题，比如城市社区建设与社区发展、城镇规划、土地流转、农村社会组织与社会发展、医疗制度改革、文化事业管理、城市公用事业管理改革等学界关注的热点问题展开研究，为经济社会发展提供服务。

本套丛书的作者是我院近年来涌现出来的一批优秀中青年教学科研骨干，均具有国内外名校的博士学位，理论功底好，创新意识强，科研上已有所建树，在学术界已开始崭露头角。本套丛书在学术研究视角和研究方法上力求有所突破，理论上有所创新，为推进新型城镇化建设和社会治理作出贡献。但由于学识所限，书中不妥之处诚请专家、读者批评，以便我们进一步提高。

湘潭大学公共管理学院院长、教授、博士生导师 颜佳华

2014年7月8日

目 录

第一章 生态文明视角下的城市规划管理基本理论

- 一、生态文明视角下研究城市规划管理的意义 (1)
 - (一) 城市化现代化发展的需要 (1)
 - (二) 生态文明时代发展的需要 (1)
 - (三) 开放化民主化的需要 (3)
 - (四) 化解我国城市规划管理问题的需要 (3)
- 二、生态文明视角下城市规划管理的基本内涵 (3)
 - (一) 城市规划管理的含义 (3)
 - (二) 城市规划管理的相关理论 (5)
 - (三) 生态文明视角下城市规划管理的原则和基本方法 (9)
 - (四) 生态文明视角下城市规划管理的模式 (11)
 - (五) 生态文明视角下城市规划管理的内容及特点 (13)
- 三、生态文明与城市规划管理的内在关联 (16)
 - (一) 生态文明的定义及特征 (16)
 - (二) 生态文明视角下城市规划管理理念 (19)
 - (三) 生态文明与城市规划管理的内在关系 (20)
 - (四) 生态文明对城市规划管理的启示 (21)

第二章 生态文明视角下城市规划管理的法规建设

- 一、生态文明视角下城市规划法规的立法原则及理念 (24)
 - (一) 生态文明视角下城市规划的立法原则 (24)
 - (二) 生态文明视角下城市规划的立法理念 (25)

二、我国城市规划法制建设的历程	(26)
(一) 国民经济恢复时期	(26)
(二) 第一个五年计划时期	(26)
(三) “大跃进”和调整时期	(27)
(四) “文化大革命”时期	(27)
(五) 社会主义现代化建设新时期	(28)
三、《城市规划法》的主要内容	(31)
(一) 我国城市规划法规体系的构成	(31)
(二) 《城市规划法》的基本框架和主要内容	(34)
(三) 《城市规划法》的法律地位与作用	(37)
四、生态文明视角下城市规划法规体系的完善	(38)
(一) 生态文明视角下城市规划法规完善的理论基础	(38)
(二) 生态文明视角下城市规划法规制度体系完善的框架及内容	(40)

第三章 生态文明视角下城市规划管理的行政机关

一、城市的行政分级及行政体制变迁	(46)
(一) 城市的行政分级	(46)
(二) 城市的行政体制变迁	(47)
二、城市规划管理的行政机关现状	(50)
(一) 城市规划管理行政机关的设置	(50)
(二) 城市规划管理机关的事务特点	(52)
(三) 国家城市规划管理主管机关	(54)
(四) 省级城市规划管理主管机关	(56)
(五) 市、县城市规划管理主管机关	(60)
(六) 乡镇城市规划管理机关	(62)
(七) 生态文明视角下城市规划管理行政机关存在的问题	(63)
三、生态文明建设对城市规划管理机关的要求	(64)
(一) 整体性	(64)
(二) 动态性	(65)
(三) 适应性	(65)
(四) 生态导向性	(66)

四、生态文明视角下城市规划管理行政机关的调整	(66)
(一) 横向结构上构建协同规划机制	(67)
(二) 纵向结构上合理划分事权	(69)
(三) 完善权力的制衡机制	(71)
(四) 建立规划监督和反馈机制	(72)
第四章 生态文明视角下城市规划的实施与监督检查管理	
一、城市规划的实施管理	(73)
(一) 生态文明视角下城市规划实施管理的含义及特征	(73)
(二) 城市规划实施管理的必要性	(74)
(三) 生态文明视角下城市规划实施管理中的问题	(76)
(四) 生态文明视角下城市规划实施管理的完善	(77)
二、城市规划实施的监督检查管理	(82)
(一) 城市规划实施监督检查的含义、特点和目的	(82)
(二) 生态文明视角下城市规划监督检查存在的问题	(83)
(三) 生态文明视角下城市规划监督检查的完善	(84)
第五章 生态文明视角下城市规划评估	
一、生态文明视角下城市规划评估概述	(88)
(一) 城市规划评估的基本综述	(88)
(二) 城市规划评估的主体及内容	(90)
(三) 城市规划评估的过程	(92)
二、生态文明视角下城市规划文本的评估	(98)
(一) 城市规划文本内在有效性评估	(98)
(二) 城市规划文本外在有效性评估	(101)
三、生态文明视角下城市规划实施的评估	(104)
(一) 生态文明视角下规划实施保障机制评估	(104)
(二) 生态文明视角下城市规划实施程度评估	(110)
四、生态文明视角下城市规划效果公众评估	(112)
(一) 城市规划效果公众参与评估方法	(112)
(二) 城市规划效果评估结果的呈现与反馈	(116)

第六章 国外生态城市规划案例及对我国生态城市规划建设的启示

- 一、国外生态城市规划的案例分折..... (120)
 - (一) 案例一：新加坡“花园城市”建设..... (120)
 - (二) 案例二：日本区域城市规划管理..... (123)
 - (三) 案例三：巴西可持续发展的城市理念..... (126)
 - (四) 案例四：瑞典 Bo01 “明日之城”建设..... (130)
 - (五) 案例五：德国“绿色之都”弗莱堡..... (134)
- 二、我国生态城市规划建设的对策选择..... (138)
 - (一) 坚持科学健康发展，建立生态城市理念..... (138)
 - (二) 创新城市环保机制，推进全面法制建设..... (140)
 - (三) 调整生态产业结构，大力发展循环经济..... (142)
 - (四) 强化大气水源治理，生态建设修复并进..... (143)
 - (五) 提倡三大能源节约，优化土地资源配罝..... (144)
 - (六) 重视区域城乡合作，促进生态经济共赢..... (146)
 - (七) 突出城市个性特点，树立城市生态风尚..... (147)
- 附录《城乡规划法》(2008)..... (150)
- 参考文献..... (160)
- 后记..... (171)

第一章 生态文明视角下的城市 规划管理基本理论

一、生态文明视角下研究城市规划管理的意义

(一) 城市化现代化发展的需要

城市化是一个地区的人口在城镇和城市相对集中的过程^①，它是工业革命以来人类文明进程的大趋势。随着全球化、信息化、城市化、工业化等的不断推进，现代化成为新城市时代的主要趋向之一。20世纪80年代以来，中国经济建设取得了举世瞩目的成就，城市化进程不断加快，到2011年底，我国设市的城市达657个，城镇化率由2008年的46.99%增至2012年的52.6%，城市的加速发展对国家经济转轨和社会转型起到巨大的作用，但同时，生态环境的破坏和为此付出的代价也极为巨大。工业文明与生态文明交流碰撞，现代城市规划管理的内外部环境日趋复杂化与多样化，为适应新环境的需要，城市规划管理势必要转换视角和理念。

中共中央在党的十七大报告中提出，“建设生态文明，基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式”。胡锦涛同志在党的十八大报告中明确提出了“把生态文明建设的重要性，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的各方面和全过程，努力建设美丽的中国，实现中华民族永续发展”。随着中国特色城镇化的推进，面对日益严峻的资源约束、环境污染、生态系统退化，生态文明视角下的城市规划管理，不仅是将城市规划蓝图转为现实的重要手段，也是目前应对全球城市化现代化需要的有益探索。

(二) 生态文明时代发展的需要

随着全球城市化和工业化的进程加快，21世纪成为城市生态破坏最为严重的世纪。受20世纪60年代以来环境保护运动和可持续发展理念的广泛影响，人们开始反思之前的建设理念并清醒地认识到工业文明的众多弊病，世界已毋庸置疑地步入一个全新的文明时代——生态文明时代。生态文明是工业文明的救赎之道，它突破了工业文明中对环境严重破坏和对资源无情掠夺的经济社会发展瓶颈。与工业文明相比，生态文明的核心

^① 汪冬梅：《中国城市化问题研究》，北京：中国经济出版社2005年版，第23页。

价值在理念层面是“人与自然和谐共生”，在制度层面是生态优先的制度体系，在物质层面是可持续发展的经济发展（见表1-1）。^① 在严峻的资源环境的约束形势下，对于全球城市尤其是中国等发展中国家的绝大部分城市而言，新时期城市规划管理在可持续发展方面追求的一个重要趋势便是生态化。

表 1-1 工业文明与生态文明

	工业文明	生态文明
理念层面	<p>工业文明崇尚“人统治自然”的价值观，认为只有人是主体，其他生命和自然界是人的对象；只有人有价值，其他生命和自然界没有价值；因此，只能是人讲道德，无须对其他生命和自然界讲道德。它强调人对自然的征服，以“利润最大化”为发展动力，推崇物质享乐主义，最终导致对自然资源的肆意开发。</p>	<p>生态文明的核心理念基于一个科学常识之上，即：人类生存于自然生态系统之内，人类社会经济系统是自然生态的子系统。生态系统的破坏将会导致人类的毁灭。它不仅人有价值，自然也有价值。因此，人类要尊重生命和自然界，同其他生命共享一个地球，在发展的过程中注重人性与生态性的全面统一，强调人与自然协调发展。强调“天人合一”，强调人类发展要服从生态规律，最终实现人与自然的和谐共生。</p>
制度层面	<p>工业文明未将生态理念纳入制度考虑，漠视生态环境与自然资源的承载能力，将经济的快速增长、物质财富的积累作为衡量社会进步以及个人发展的准则；把无限扩张的市场和计划建立在自然资源是取之不尽、用之不竭的虚幻泡沫基础之上。</p>	<p>生态文明充分考虑生态系统的要求，发展中始终贯彻“生态优先”的原则，通过完善制度和政策体系，规范人类的社会活动，实现传统市场体制和政府管理体制的转型，核心是通过强化生态文化教育制度，落实生态环境保护法治，建立生态经济激励制度等，为人与自然的和谐共生提供制度和政策保障。</p>
物质层面	<p>工业文明以不计环境代价的方法掠夺式地发展经济，高投入、高能耗、高消费、高污染，将生态环境变成了“资源库”和“垃圾场”，导致自然生态的急剧恶化。其生产方式，从原料到产品到废弃物，是一个不可持续的线型过程。生活方式以物质主义为原则，以高消费为特征，认为更多地消费资源就是对经济发展做贡献。</p>	<p>生态文明倡导有节制地积累物质财富，选择一种既满足人类自身需要，又不损毁自然环境的健全发展，使经济保持可持续增长。在生产方式上，转变传统工业化生产方式，提倡清洁生产；在生活方式上，提倡适度消费，追求基本生活需要的满足，崇尚精神和文化的享受。</p>

资料来源：连玉明，王波：《基于城市价值的中国低碳城市发展模式》，《技术经济与管理研究》，2012年第5期。

^① 连玉明，王波：《基于城市价值的中国低碳城市发展模式》，《技术经济与管理研究》，2012年第5期。

从《雅典宪章》到《马丘比丘宪章》，再到《北京宪章》，城市规管理的指导思想经历了从征服自然到尊重自然，再到人与自然和谐共生的发展历程。《北京宪章》更是明确地提出了可持续发展的城市规管理原则，将生态环境纳入城市规与管理关注的主要视野。在新的城市发展战略中，城市规管理不仅要符合现实发展的需要，而且还要考虑跨世纪的可持续发展的需要，要把经济社会发展纳入生态文明的框架内，坚持以最小的环境代价获取最大的经济社会效益，使城市由无序结构进入相对平衡的态势。

（三）开放化民主化的需要

每个城市都有自己的自然环境、人工环境和各种优劣势，作为城市本身要尊重客观实际，根据自身的特点扬长避短，体现个性，因地制宜地制定出符合实际的、独具特色的城市建设与管理方案，使规管理从“万能规”的困境中解脱出来。

广泛的公众参与不仅是民主政治的需要，还是城市规管理科学、合理与健康发展的重要保证，它将成为城市规管理突破其传统、封闭的二元模式的新方法和工具。^①

（四）化解我国城市规管理问题的需要

伴随着中国特色城镇化的推进，资源、环境、生态系统等方面出现的问题日益凸显，作为将城市规蓝图转为现实的重要手段，我国城市规管理在规管理方法、规管理的法律保障尤其是规管理理念等方面亟待完善。由于城市规管理呈现出很强的随意性和可变性，使得城市规管理在城市规中的宏观调控作用相对失效，造成了城乡规衔接困难，特别是城乡结合部的规建设与管理上的混乱与无序；部分城市规因为建设与管理不善，过分追求城市建设的高速度和高效益，城市规管理忽视城市发展规律与自然生态规律，导致城市生态环境缺乏应有的保护。这些问题倘若在以后的管理活动中不加以妥善处理和解决，必定会影响到以后的城市建设质量，造成极大的资源浪费。

城市规管理必须遵循人、自然、社会和谐发展这一客观规律，采用科学的管理方法，遵循公共管理的必要程序，依据城市规实施规管理的过程，将城市规的蓝图转为现实，不断提高城市规管理的水平，以确保在全球城市化和中国城镇化进程中能够更好地解决城市建设和发展中面临的问题。因此，生态文明视角下的城市规管理是应对目前我国城市规管理中存在的各种问题的理论探索和实践需要。

二、生态文明视角下城市规管理的基本内涵

（一）城市规管理的含义

城市规是对城市的空间布局以及发展方向等工程建设项目实施的整体布局。^② 城市规管理是指政府对城市规的编制方案、审批、实施及有关工作评估的管理行为，

^① 《马丘比丘宪章》概要，新浪博客：http://blog.sina.com.cn/s/blog_4d21f5830100rrrw.html。

^② 云利波，魏延军：《基于城市规管理对城市规设计的影响》，《2014年全国科技工作会议论文集》，2014年第1期。

主要包括城市规划的法规建设, 相关行政机关管理完善。按照由法定程序编制和批准的城市规划方案实施管理与监督检查, 采用行政的、法制的、经济的、社会的、科学的方法, 对城市规划进行相应的评估和控制, 引导和调节城市规划建设事业有计划、有秩序、有步骤地协调发展。因此, 城市规划管理就是要通过管理使城市规划在一定时期内实现城市的经济和社会发展目标, 确定城市性质、规模和发展方向, 合理利用城市土地, 协调城市空间布局和进行各项建设的综合部署和全面安排。其具体内涵包括如下几个方面:

1. 城市规划管理体现政府公共职能

城市规划管理是政府公共服务职能的体现, 有相关的专门部门履行其具体职能职责。城市规划管理主要是通过一定的手段对城市建设活动进行有效的安排和控制, 同时对城市各项建设事业的发展实行有计划的导向和调节, 以弥补市场经济自身的缺陷给城市建设与发展带来的负面效应。城市规划的行政主管部门是城市行政职能的管理部门, 城市规划管理作为一项公共事务, 主要由各级政府来履行管理职责, 行使管理职权。

2. 城市规划管理是实现城市规划的途径

城市规划管理通过一定的手段, 把城市规划设想、目标和建设活动结合起来, 使其成为现实。它是保证城市规划得以实施的重要手段和途径。城市规划应合理、科学、切合实际, 假如没有城市规划管理工作, 城市规划也不会顺利地实现。城市的建设与发展是一项系统工程, 城市规划相当于软件, 规划管理则相当于硬件, 两者对于城市政府来说都具有极为重要的意义。城市实施规划管理就是为了使城市建设有规划, 并按照规划进行建设, 通过多元化选择手段, 保证城市规划依据法定的程序进行合理的编制、修订和实施。

3. 城市规划管理是管理的活动

三分规划、七分管理, 城市规划管理在城市建设和发展中的作用举足轻重。城市规划管理既是协调城市各部门、各方面的关系与利益的重要环节, 又是促使城市各项功能不断优化, 保持城市建设动态平衡的主要形式。因此, 城市规划管理侧重强调科学的管理方法和程序, 而非城市的布局与建设。按照城市规划管理的程序和内容, 城市规划管理主要包括城市规划法规建设、城市规划管理行政机关设置与调整、城市规划的实施与监督检查、城市规划方案、实施过程及效果的评估。作为以政府为主体的管理活动, 城市规划管理不仅是实现城市可持续发展的基础条件, 还关系到城市居民生活质量的提高与社会的安定。

4. 城市规划管理是一门管理科学

城市规划管理属于管理学的一个重要内容, 属于交叉性学科内容。它既包括管理学自身的规律, 也涉及专门的关于城市规划的建筑学、工程学方面的知识。城市规划管理是通过一系列的管理活动来实现的。根据国家城市建设的方针和政策、城市发展的计划和规划, 依据城市的自然条件和政策环境, 以生态学、环境学、城市学、规划学原理为指导, 以协调城市经济、政治、文化、社会发展和环境保护为主要目标, 城市规划管理

是通过合理地确定城市规划法规、行政机构、规划实施和监督以及规划的评估,解决城市发展面临的人口、经济、资源、环境等方面的问题,以实现城市可持续发展的一种公共管理。

(二) 城市规划管理的相关理论

城市规划管理理论是随着城市规划与管理的实践产生并不断发展完善的。早在公元前5世纪,古希腊便出现“以方格网的道路系统为骨架、以城市广场为中心”的希波丹姆模式进行的城市规划布局,我国《周礼·考工记》中也有关于城市规划管理的理念,但直到20世纪初城市规划才作为一门学科得以确立,而相应的城市规划管理理论也随之发展。现代城市规划理论是伴随着19世纪尖锐而复杂的城市问题应运而生的。而西方城市管理理论的产生则离不开城市规划与管理的实践,它的发展与壮大是城市理论与管理学融为一体的结果。

1. 城市形态视域下的城市规划管理理论

从十九世纪末至二十世纪二三十年代,西方社会出现了一系列关于城市未来发展的设想与探讨,形成了包括城市的外在形态、内部结构、区域规划等城市形态视域下探讨城市规划管理的相关理论。

(1) 基于城市外在形态的城市规划管理理论

“田园城市”理论。1898年,英国学者霍华德在《明天:通往真正改革的平和之路》的论著中,提出了“田园城市”理论。他认为城市无限制发展与城市土地投机是资本主义城市灾难的根源,指出“城市应与乡村结合”。霍华德明确定义,“田园城市”是为健康、生活以及产业而设计的城市,它的规模能足以提供丰富的社会生活,但在城市规划管理上,城市的四周要有永久性的农业地带围绕,城市的土地归公众所有,建立城市委员会对城市进行受托管理。霍华德的“田园城市”理论,第一次把城市作为一个整体来研究,提出适应现代工业发展的城市规划管理方式,体现了城市规划管理的重要性。

“带形城市”理论。19世纪末,西班牙工程师索里亚·玛塔将城市建设与规划中不断涌现出来的“一切其他问题”归因于“城市运输问题”,提出城市规划管理上的完善对策,即通过扩张城市及外围交通运输线,形成带形城市。“带形城市”理论突破了当时常规的城市尺度,对以后的城市分散,缓解“城市病”有一定作用,但也存在一些局限性,城市形态无限制的扩展导致规划管理成本不断提高,分割了城市的整合功能,不利于各个功能的充分发挥。

“巨型城市”理论。由于“带形城市”引发的一系列问题,20世纪初俄国的勒·柯布西耶提出的关于现代城市发展与规划的“巨型城市”理论,被称为“城市集中主义”。柯布西耶主张通过对大城市本身的内部改造,在进一步集中人口的基础上,在城市内部通过一系列技术手段解决城市问题,以适应城市发展的需要。

“有机疏散”理论。19世纪末20世纪初,美国著名建筑师沙里宁在《城市:它的发展、衰败和未来》中提出“有机疏散”理论,强调城市规划管理应遵循“有组织分

散”的原则来调节城市的发展。沙里宁认为城市具有自然生物的特征，是一个有机体，城市发展的原则可以从自然界的生物演化中推导出来，同时他认为应将城市衰败地区的人口、功能、各种工作分散到适合这些活动的地方，把无序的集中变为有序的分散。他的这一思想在大赫尔辛基规划^①中得以实施。

(2) 基于城市内部结构的城市规划管理理论

20世纪20年代，受“有机疏散”理论的影响，芝加哥学派突破了以往城市规划管理拘泥于城市形态的局限性，将城市规划管理的重点集中于城市的内部结构。其代表人物是伯吉斯、霍伊特和麦肯齐，他们提出了著名的“同心圆理论”、“扇形理论”和“多核心理论”。

伯吉斯从对芝加哥的土地利用模式的分析中抽象出“同心圆理论”，他认为城市空间结构自内向外由五个同心圆组成：第一环带是中心商业区；第二环带为过渡地带；第三环带是工人住宅区；第四环带是高收入阶层住宅区；第五环带为通勤人士住宅区。霍伊特的“扇形理论”的核心是城市的各功能用地将沿交通线路由内向外扩展呈扇形分布。麦肯齐提出的“多核心理论”强调城市地域发展的多元结构，该理论认为大城市在发展过程中并非只围绕单一核心，而会形成多个中心。以上三种理论的提出为以后城市的发展提出了创造性的建议，但它们仅对城市土地使用空间及布局结构进行了研究，并不能准确反映出城市空间结构的整合与分离。

(3) 基于区域规划的城市规划管理理论

20世纪初，随着城市化和工业化的快速发展，某些国家中的城市问题日益严重。为适应城市发展的需要，一些理论家和实践家们提出必须革新城市规划管理理念，运用联系的哲学思维方式将城市和与其影响的区域连为一体进行规划。

1915年，英国社会学者格迪斯在《进化中的城市》一书中，提出把自然区作为规划研究的基本框架，将城乡的规划纳入到同一体系之中，由此形成区域规划的思想；提出“先诊断后治疗”的著名理论，从而形成了影响深远的城市规划管理过程公式，即“调查—分析—规划管理”。

2. 城市居住环境视域下的城市规划管理理论

20世纪初，随着大城市各种社会问题的相继产生和生态环境的不断恶化，人们逐渐意识到城市也是一个人类生活的生态系统，城市居民的各种活动都与空间环境有着不可分割的联系，因此城市管理学界第一次将人类作为空间环境的中心因素来考虑，以人为主体的城市居住环境开始成为城市规划管理的焦点。

(1) 基于《雅典宪章》的城市规划管理理论

1933年以柯布西耶为首的CIAM（国际现代建筑协会）在雅典召开了会议，会上制定了《雅典宪章》，该宪章被称为现代城市规划的大纲。《雅典宪章》提出了应重视以

^① 由简单的线条，明确的功能和极简的形式组成的三位一体设计，把复杂的生活尽量简化，这是人们在各种压力下最渴望的。

人为本和功能分区的基本思想,主张运用理性主义的思维方式来进行城市的规划管理与建设,它突出反映了当时“新建筑”学派的主要观点。《雅典宪章》开始从多学科的融合上考虑规划建设和城市管理,它以人为本的原则以及整体规划的观念一直影响至今。但它忽视城市内在的功能联系和人性意义,使多元化、复杂化的城市生活走向单一化、简单化,与人类的需求背道而驰。在其盛行的时代,造就了一些特殊的城市,其中最具有代表性的是巴西利亚。

(2) 城市生态理论

城市生态理论可以追溯到霍华德提出的“田园城市”理论。20世纪初,英国学者格迪斯开始运用生态学研究城市。1933年英国城市规划师艾伯克隆比出版了《城市与农村地区的规划》,他认为“人本身有权深入到任何风景中去,而不使风景有受任何损害的可能性”。^①根据这一思想,在实践中欧美各国采取积极的措施来保护城市的生态环境,这些措施对城市群的合理规划和生态环境保护产生了巨大的影响力。

随着生态科学的发展,美国芝加哥学派首创了古典城市生态理论,其代表人物是帕克、伯吉斯和麦肯齐等。自1950年以来,以霍利等人为代表的新城市生态学理论诞生了,他们认为人类生态学应该着力研究人群与其生存环境的相互关系。生态学的这些观点对城市管理理论的发展起到了一定的作用。^②20世纪70年代,城市生态理论进入迅速发展的繁盛时期,也进一步推动了城市的可持续发展。

2002年,第五届国际生态城市大会讨论通过了《生态城市建设的深圳宣言》,掀起了生态城市建设的新浪潮。宣言明确指出:“生态城市是指生态健康、可持续发展的城市:生态城市应运用生态工程技术进行设计、规划和管理,建设一种高效的生态产业,以满足人们的需求和愿望;创建和谐的生态文化和功能整合的生态景观,实现自然、农业和人居环境的有机结合;生态城市的建设应着力于以下五个层面:生态安全、生态卫生、生态产业代谢、生态景观整合以及生态意识的培养;城市发展应以人为本而不是以车为本,尽量抑制城市土地利用‘摊大饼’式蔓延的趋势。”

(3) 城市更新理论

在城市生态规划思想的影响下,西方国家着手美化城市,进行城市更新。面对城市发展过程中出现的“城市病”,许多城市规划师和建筑师们纷纷为城市更新进行了有益的探索,其中较为著名的有1853至1870年法国奥斯曼的巴黎改建。二战后,西方各国的许多城市都大规模地改造城市中心区和清理贫民窟,城市更新运动得以发展壮大,该运动的初衷是恢复遭遇30年代经济大萧条打击和被两次世界大战破坏的城市。^③但几十年城市更新理念的实践促使人们开始反思,1961年简·雅各布斯在她的《美国大城市的生与死》一书中指出“大规模计划只能使建筑师们血液澎湃,使政客、地产商们

^① [苏联] A. B. 布宁·T. ø. 萨瓦连斯卡娅著,黄海华译:《城市建设艺术史——20世纪资本主义国家的城市建设》,北京:中国建筑工业出版社1992年版,第113页。

^② 许英:《城市社会学》,济南:齐鲁出版社2002年版,第74页。

^③ 方可:《西方城市更新的发展历程及其启示》,《城市规划汇刊》,1998年第1期。

血液澎湃，而广大普通居民则总是成为牺牲品”。^①

70年代以来，欧美许多国家提出了复兴城市的方案与对策。80年代，西方各国的城市更新逐渐步入企业化阶段，1981年《华沙宣言》确立了“建筑—人—环境”作为一个整体的概念，并以此来使人们关注人、建筑和环境之间的密切联系，把城市建设的发展与社会整体统一起来进行考虑。后工业化时期，城市更新又和“人本主义”与可持续发展的思想相结合，从而促进了城市更新理论与实践的进一步发展。西方城市更新运动的发展，使城市更新理论较以前的城市规划管理理论有了较大的突破，即更加重视以人为本，更加注重可持续发展的管理理念。

3. 可持续发展视域下的城市规划管理理论

二十世纪五六十年代，城市规划管理理论在梅奥的霍桑实验的启发下，进入新发展时期。霍桑实验一方面强调管理者的重点是人而非物，另一方面强调管理的重心是情感的逻辑而非效率的逻辑。^② 这使城市规划管理在强化城市政府管理职能的同时更注重人本主义的管理思想，将社会学、经济学、管理学和心理学等方法引入，为城市管理理论注入了新的管理方法，城市管理学也因此而逐渐走向注重人本的可持续发展阶段。

“可持续发展”一词在国际文件中最早出现于1980年由国际自然保护同盟制订的《世界自然保护大纲》，其概念最初源于生态学，指的是对于资源的一种管理战略。在《我们共同的未来》报告中，“可持续发展”被定义为“既满足当代人的需求又不危害后代人满足其需求的发展”。该概念从理论上明确了发展经济同保护环境和资源是相互联系、互为因果的观点。城市是物质文明和精神文明高度发达的社会，它消耗大量资源，同时又对环境污染和环境治理承担着重要的责任，因此，保护环境成为城市规划管理的一种共识。

(1) 大都市区理论

大都市区理论一般以欧美大都市区的发展为标本，1933年克里斯特勒的《南德的中心地》在欧洲各国掀起了对这一理论的研究。20世纪50年代，随着城市郊区化趋势加强，大都市区的数量和规模普遍增长，大都市区理论也随之蓬勃发展。该理论认为，当城镇化发展到较高阶段时，随着区域一体化的迅猛发展，发达国家和地区出现了具有密切社会经济联系的世界大都市区。改革开放以来，中国也出现了大都市区的发展趋势，在长三角地区形成了以上海为中心的世界第六大城市群的格局。这一城市群的形成与发展将会极大地促进中国经济社会和现代城市化的快速发展。

(2) 城市郊区化理论

自20世纪20年代开始，西方城市郊区规模的发展已呈现出良好态势，城市结构也显示出离散性。二战后城市郊区化的发展速度更是引人注目，许多学者由此加强了对城市管理实践的探索，最终形成并发展了城市郊区化理论。该理论认为，城市郊区化包括

^① Jacobs · Jnae: Vital Little Plans, Urban Design International Journal, 1991 (1) .

^② 叶客南，李芸：《战略与目标——城市管理系统与操作新论》，南京：东南大学出版社2003年版，第43页。