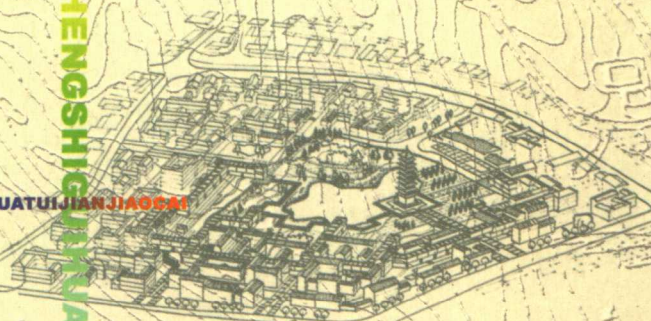


高校城市规划专业指导委员会规划推荐教材

城市规划管理

耿毓修 编著

GAOXIAOCHENGSHIGUIHUAZHUYAN YEZHIDAOWEIYUANHUIGUIHUATUIJIANJIAOCAI



中国建筑工程出版社

高校城市规划专业指导委员会规划推荐教材

城市 规 划 管 理

耿毓修 编著

中国建筑工程工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市规划管理/耿毓修编著. —北京: 中国建筑工程
出版社, 2006

(高校城市规划专业指导委员会规划推荐教材)

ISBN 978-7-112-08574-3

I. 城… II. 耿… III. 城市规划-城市管理-高等
学校-教材 IV. TU984

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 120031 号

高校城市规划专业指导委员会规划推荐教材

城市规划管理

耿毓修 编著

*

中国建筑工程出版社出版(北京西郊百万庄)

新华书店总店科技发行所发行

北京天成排版公司制版

北京蓝海印刷有限公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 21 字数: 470 千字

2007 年 1 月第一版 2007 年 1 月第一次印刷

印数: 1—3000 册 定价: 35.00 元

ISBN 978-7-112-08574-3

(15238)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

本社网址: <http://www.cabp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

本书是一本系统论述城市规划管理基本理论知识和管理运作实践的教材。全书共十三章,包括三部分内容:一至六章论述了城市规划管理的内涵、性质和特征,行政管理思想和理论的发展,城市规划管理的现代观念,城市规划管理活动构成要素、职能和方法。七至十一章阐述了城市规划管理依法行政的基本要求,城市规划法规体系和法制建设,以及制订城市规划、实施城市规划和城市规划实施监督检查等管理工作依法行政的要点。十二章和十三章探讨了城市规划管理运行机制建设,介绍了外国城市规划管理,以引发读者对于城市规划管理规律的深入思考,并借鉴他山之石,为我所用。

本书既是城市规划管理实践经验的总结,也是城市规划管理理论的探讨。其特点,一是运用系统理论分析城市规划管理。通过对城市规划管理活动构成要素的分析,使读者对城市规划管理管什么?为什么管?如何管?怎样才能管好等问题有一个整体的把握。本书建构了城市规划管理系统运行结构,并通过分析系统各部分在运行中的相互关系,探索管理运行机制建设的关键所在,并为读者深入思考管理规律提供了一个思维框架。二是按照依法行政的基本要求阐述城市规划管理运作。依法治国是我国的治国方略。依法行政是依法治国的关键。城市规划管理是一项行政管理工作,必须依法行政。不仅管理者需要身体力行,作为未来从事城市规划工作的学习者也需要了解依法行政的基本知识。三是从广角的视野认识城市规划管理。本书按照“古为今用、洋为中用”的原则,介绍了我国古代传统的行政管理思想和近代西方行政管理理论,提出了城市规划管理的现代观念,还介绍了外国城市规划管理简况。其目的是使读者以正确的立场、观点和方法(尤其是思想方法)认识问题、分析问题、解决问题。通过管理思想和实践的古与今、洋与中的比较,引发读者以与时俱进、牢记我国国情的基本态度,认识和发展城市规划管理的理论和实践。

本书是我国高等学校城市规划专业的教材之一,也可作为在城市规划管理工作岗位上的管理者继续教育的教材。

本书在使用过程中有何意见和建议,请与我社教材中心(jiao cai@cabp.com.cn)联系。

* * *

责任编辑:杨虹 王跃

责任设计:董建平

责任校对:邵鸣军 王金珠

前 言

在我国城市规划界流传着一句口头禅：“三分规划、七分管理”，强调城市规划管理在城市规划工作中的重要作用。改革开放以来，伴随着我国经济社会快速发展和城市化进程的加快，城市规划管理越发显得重要了。在新形势下，为培养适合城市规划工作需要的人材，我国高等学校城市规划专业增设了城市规划管理的课程，编写城市规划管理的教材成为当务之急。

城市规划管理是什么？为什么管？管什么？如何管？这些问题不仅在工作实践中需要正确把握，更需要在理论上加以总结和探讨。我开始从事城市规划管理工作的时候，对城市规划管理的认识一片茫然。通过工作单位的老前辈、老同事的引领，我才走上了城市规划管理工作之路。他们的经验和教诲是一笔宝贵的财富。多年来的工作实践，尤其是改革开放以来城市规划和建设的发展，以及各类管理理论专著的启迪，使我对城市规划管理有了进一步的认识。1997年，为适应城市规划管理人员岗位培训的需要，我们编写出版了《城市规划管理》一书。这是一本城市规划管理基础性读物，其内容侧重于城市规划管理工作实践的总结。党的十五大提出了依法治国的方略。为适应城市规划管理依法行政的需要，2002年，我们又编写出版了《城市规划行政与法制》一书。这是一本城市规划管理继续教育的读本，以行政法学指导城市规划管理实践。上述两本书被建设部高等学校城市规划专业指导委员会推荐为城市规划专业教材。但是，由于这两本书编写背景的关系，作为专业教材还存在着若干不足。在接到编写这本教材任务之后，根据建设部高等学校城市规划学科专业指导委员会制定的城市规划专业本科教育培养目标、方案和主干课程教学基本要求，对上述已出版的城市规划管理书籍重新加以审视，在其基础上进行必要的增删、修改和完善，费时一年终于脱稿。

本书共有十三章，并附录了《中华人民共和国城市规划法》主要的配套法律规范文件、城市规划技术标准、技术规范和城市规划相关法律法规文件。本书有以下三个特点：

第一个特点是从广角的视野认识城市规划管理。长期以来，人们认为城市规划管理是事务性的工作，管理人员会办事就行。其实并不尽然，管理是一门大学问。实践告诉我们：能否搞好城市规划管理，决定于人们认识问题、分析问题、处理问题的能力。而这又与人们的思想观念、思想方法、业务素质密切相关。因此，学习城市规划管理不能局限于了解管理工作的现状操作知识，而应该从理论的层面和广角的视野认识城市规划管理。为此，本书编写力求使读者知其然并知其所以然。一是本书对城市规划管理的内涵、属性、特征及其重要作用进行了阐述。二是本书本着“古为今用，洋为中用”的原则，介绍了我国传统的行政管理思想和近代西方行政管理主要流派，论述了城市规划管理的现代观念。其目的是

让学习者从更高的思想境界认识城市规划管理,树立正确的立场、观点和思想方法。三是本书强调了人在管理中的核心地位。让学习者认识到城市规划管理的最终目的是促进经济社会的全面、协调、可持续发展,为社会公众创造有利于全面发展的生活、工作环境;让学习者充分认识搞好城市规划管理的关键是管理者素质的提高;充分认识被管理者在管理职能发挥过程中的作用。四是本书最后一章介绍了外国城市规划管理简况,借鉴他山之石,为学习者开拓视野。

第二个特点是运用系统理论分析城市规划管理。用系统理论认识城市规划管理,它是对一个系统的管理,城市规划管理本身也是一个系统。首先,本书对城市规划管理活动的构成要素进行了系统分析,明确了城市规划管理谁来管?管什么?为什么管?怎么管?以及管理的条件和环境,使学习者从整体上认识和把握城市规划管理。其次,本书构建了城市规划管理系统运行结构,分析了城市规划管理不同工作内部系统之间的动态相关性,使学习者充分认识发挥城市规划管理系统整体功能的重要性;还分析了由管理主体系统、客体系统和职能系统构成的外部管理系统的相互关系,进一步探讨城市规划管理运行机制建设的关键所在,为学习者把握城市规划管理工作规律,提供一个思维框架。

第三个特点是按照依法行政的要求论述城市规划管理的运作。依法治国是我国的治国方略,依法行政是依法治国的关键,是对政府行政的基本要求。城市规划管理是政府行政的职能之一,必须依法行政。本书分别论述了城市规划管理依法行政的基本要求和城市规划管理工作依法行政的要点,介绍了我国城市规划法规体系框架和主要的法律规范文件。

本书的编写是城市规划管理实践经验的总结和管理理论的探讨;从某种意义上讲,也是集体智慧的结晶。近几年来,我们在总结,研究城市规划管理和法制建设中,汤志平、黄均德、赵民、赵天佐、蒋宗健、谷士杨、徐家和、夏建中、胡建东等同志都作了许多工作,使本书的编写有了一定的基础。近几年出版的管理学专著为本书编写提供了丰富的学习养料。在本书编写过程中,参考和引用了部分国内学者的研究成果,书末列出了这些参考文献的名称和作者。其目的,既是为了学习者便于查阅,也是一并向文献的作者致以诚挚的感谢。

当前,关于城市规划管理理论的研究正在兴起,本书只是向研究之火添加一束干柴。由于水平所限,难免存在着不足或谬误,不妥之处,敬请读者指正。

编 者

2005年12月31日

目 录

第一章 绪论	1
第一节 《城市规划管理》研究的对象	1
一、城市规划管理的含义	1
二、城市规划管理的性质	2
三、城市规划管理的特征	3
第二节 《城市规划管理》的学习	5
一、学习《城市规划管理》的意义	5
二、《城市规划管理概论》的基本内容	6
三、学习《城市规划管理》的方法	7
第二章 行政管理思想和理论的发展	9
第一节 中国传统行政管理思想	9
一、儒家的行政管理思想	9
二、道家的行政管理思想	13
三、法家的行政管理思想	13
第二节 当代西方行政管理理论主要流派	14
一、管理过程学派	14
二、现代行为科学学派	14
三、社会系统学派	16
四、决策理论学派	17
五、权变理论学派	18
六、系统管理学派	19
七、管理科学学派	20
八、经验主义学派和新公共行政学派	20
第三章 城市规划管理的现代观念	22
第一节 人本观念	22
一、人本观念的含义和重要性	23
二、树立人本观念应该遵循的原则	24
第二节 系统观念	26
一、系统观念的含义及其要点	26
二、树立系统观念应该遵循的原则	28
第三节 法治观念	33
一、法治观念的含义及其作用	33
二、树立法治观念应该遵循的原则	34

第四章 城市规划管理活动构成要素	37
第一节 管理主体	37
一、城市规划管理机构	37
二、城市规划管理人员	38
第二节 管理客体	39
一、城市规划管理客体及其特征	39
二、作为管理客体的人	40
第三节 管理目标	41
一、城市规划管理系统目标	42
二、城市规划管理目标分解	42
三、城市规划管理目标实现的过程	43
第四节 管理信息	43
一、管理信息的含义及其作用	43
二、管理信息的特征	44
三、管理信息的收集、加工和传递	45
第五节 管理环境	45
一、管理环境的含义、特征和分类	46
二、城市规划管理与管理环境的关系	47
第五章 城市规划管理职能	49
第一节 概述	49
一、管理职能的含义及其地位	49
二、城市规划管理主要职能类型	50
第二节 控制	51
一、控制的含义及其必要性	51
二、控制的过程及其内容	52
三、控制的类型	53
四、控制的要求	54
五、案例	55
第三节 协调	56
一、协调的含义及其必要性	56
二、协调的类型	57
三、协调的原则	58
四、案例	58
第四节 引导	59
一、引导的含义及其必要性	59
二、引导的类型	59
三、城市规划公共政策	60
四、案例	62
第五节 决策	65

一、决策的含义及其重要性	65
二、城市规划管理决策的特征	66
三、城市规范管理决策的优化	67
四、案例	71
第六章 城市规划管理方法	72
第一节 概述	72
一、管理方法的含义和作用	72
二、管理方法的特征	72
第二节 城市规划管理的基本手段	73
一、行政手段	73
二、法律手段	73
三、经济手段	74
第三节 城市规划管理程序	75
一、管理程序的含义和特点	75
二、城市规划管理程序的必要性	76
三、城市规划管理程序的设计原则	76
第四节 城市规划管理技术与艺术	77
一、管理技术	77
二、管理艺术	79
第七章 城市规划管理依法行政	81
第一节 概述	81
一、依法行政的含义	81
二、依法行政的意义	82
三、城市规划管理依法行政的基本要求	83
第二节 城市规划管理行政行为	84
一、行政行为的概念和合法要件	84
二、城市规划管理行政行为的类别	85
第三节 城市规划管理依法行政的法制保障	85
一、城市规划管理的法制监督	86
二、行政救济	87
第八章 城市规划法律规范	89
第一节 概述	89
一、法	89
二、法制	92
三、行政法	94
第二节 我国城市规划法制建设的历程	97
一、国民经济恢复时期(1949~1952 年)	98
二、第一个五年计划时期(1953~1957 年)	98
三、“大跃进”和调整时期(1958~1965 年)	99

四、“文化大革命”时期(1966~1976年)	101
五、社会主义现代化建设新时期(1977~)	101
六、继往开来,进一步加强城市规划法制建设	106
第三节 我国城市规划法规体系及其框架	106
一、我国城市规划法规体系的构成	106
二、关于城市规划技术标准、技术规范	107
三、关于城市规划相关法律规范	108
四、我国现行城市规划法规体系及其相关法律规范框架	108
第四节 中华人民共和国城市规划法	110
一、《城市规划法》的法律地位与作用	111
二、《城市规划法》的基本框架	111
三、《城市规划法》的内容	112
第九章 城市规划组织编制和审批管理	116
第一节 概述	116
一、城市规划组织编制和审批管理的含义和目的	116
二、城市规划的特点	117
三、城市规划的地位和作用	118
四、制定城市规划相关的法律制度	119
第二节 城市规划的制定	122
一、制定城市规划的基本原则	122
二、制定城市规划的依据	125
三、城市规划与其他相关规划的关系	126
四、城市规划编制的要求和主要内容	128
五、城市规划的评价	133
六、制定城市规划工作要点	140
第三节 城市规划文本	141
一、城市规划文本的性质和特点	141
二、编写城市规划文本的基本要求	142
三、城市规划文本的基本内容	142
第十章 城市规划实施管理	144
第一节 概述	144
一、城市规划实施管理的含义和任务	144
二、城市规划实施管理的目的和依据	144
三、城市规划实施的目的和特点	145
四、城市规划实施管理的法律制度	147
五、城市规划实施管理应该处理好的几个关系	148
第二节 建设项目选址规划管理	152
一、建设项目选址规划许可的形式要件——建设项目选址意见书	153
二、核发建设项目选址意见书的目的	153

三、核发建设项目选址意见书审核的内容	154
第三节 建设用地规划管理	155
一、城市土地的特点	155
二、建设用地规划许可的形式要件——建设用地规划许可证	156
三、核发建设用地规划许可证审核的内容	157
四、其他的建设用地规划管理工作	158
第四节 建设工程规划管理	159
一、建设工程规划许可形式要件——建设工程规划许可证	159
二、地区开发建设工程规划许可的审核	160
三、建筑工程规划许可的审核	162
四、市政交通工程规划许可的审核	166
五、市政管线工程规划许可的审核	168
第五节 城市规划实施与历史文化遗产保护	170
一、历史文化遗产的几个概念	171
二、历史文化遗产保护的原则和方法	172
三、保护历史文化遗产贯穿于城市规划管理全过程	176
第十一章 城市规划实施监督检查管理	178
第一节 概述	178
一、城市规划实施监督检查管理的含义和特点	178
二、城市规划实施监督检查管理的目的和依据	178
三、城市规划实施监督检查管理的法律制度	179
第二节 城市规划行政检查	179
一、依申请检查	179
二、依职能检查	180
三、城市规划行政检查注意事项	180
第三节 城市规划行政处罚	180
一、城市规划行政处罚的原则	180
二、城市规划行政处罚措施	181
三、城市规划行政处罚程序	182
四、城市规划行政处罚决定书的内容	183
第十二章 城市规划管理运行机制	184
第一节 概述	184
一、机制的含义及其本质	184
二、机制建设的影响因素	185
三、机制建设的要点	185
第二节 城市规划管理内部系统运行机制分析	186
一、城市规划管理内部系统运行结构	186
二、城市规划管理内部系统运行的相互关系	189
第三节 城市规划管理外部系统运行机制分析	190

一、城市规划管理外部系统运行结构	190
二、城市规划管理外部系统运行的相互关系	191
第四节 城市规划管理运行机制建设	193
一、城市规划编制机制建设	194
二、城市规划实施机制建设	194
三、城市规划实施监督—反馈机制建设	196
第十三章 外国城市规划管理与借鉴	197
第一节 综述	197
一、城市规划法制	197
二、城市规划编制与审批	200
三、城市规划行政管理	203
四、城市规划的实施	209
五、城市规划的公众参与和行政复议	211
第二节 分述	216
一、英国的城市规划管理	216
二、美国的城市规划管理	222
三、日本的城市规划管理	230
四、德国的城市规划管理	237
五、澳大利亚的城市规划管理	245
六、新加坡的城市规划管理	252
附录一：《中华人民共和国城市规划法》主要配套法律规范文件	258
附录二：城市规划技术标准、技术规范文件	266
附录三：城市规划相关法律规范文件	298
参考文献	323

第一章 绪 论

第一节 《城市规划管理》研究的对象

一、城市规划管理的含义

城市规划管理是行政管理的一个工作领域，属于行政管理的范畴。在国外，行政管理也称公共管理。要深入理解城市规划管理的含义，还需要理解管理、行政管理等相关概念。

（一）管理

我国古代把开锁的钥匙称为管，《左传·僖公三十二年》中就有“郑人使我掌其北门之管”的说法。所谓管理，从字面上理解是管辖和治理的意思，主其事为管，治其事为理。在英语中，管理(management)是指驾驭的技术。这个词被美国人最早用于管理学中。管理是人类社会基本活动之一，是人类社会中普遍存在的现象。历史上，许多管理学家从不同角度对管理下过不同的定义。近年来，我国出版的许多管理学著作，对管理的含义也有许多大同小异的解释。我们认为，管理的概念可以做如下表述：管理是社会组织为了实现预期的目标，以人为中心进行的协调。这一表述包括了以下几个方面的含义：

1. 管理的目的是为了实实现预期的目标。世界上既不存在无目标的管理，也不可能实现无管理的目标。
2. 管理的本质是协调。协调就是使个人的努力与集体的预期目标相一致。
3. 协调必定产生在社会组织之中。组织中各成员之间会出现意见和行动的不一致，协调就成为社会组织不可少的活动。
4. 协调的中心是人。在任何组织中都存在人与人、人与物的关系。但人与物的关系最终仍表现为人与人的关系，因为任何资源的分配也都是以人为中心的。人的信仰、文化背景、价值观、利益需求、精神状态等都会对协调活动产生重大影响。
5. 协调的方法是多样的，需要理论、经验，也需要专门的技术。

（二）行政管理

行政管理与行政是一回事。行政是随着国家的产生而产生的，是国家的一种基本职能形态。在我国古代，行政是指执掌政务、推行政令的意思。在西方，一般把行政理解为国家事务的管理活动。但是，由于不同时期、不同国家和地区的政治、历史和实践的不同，许多政治学家、行政学家从不同的角度和层面理解行政，对行政的解释众说纷纭，迄今仍无统一的定义。张永桃主编的《行政管理学》，综合各家之言，将行政解释为：行政“是国家政府机关和其他行政组织，依

据国家法律和运用国家法定的权力，为实现国家的社会目标和统治阶级的利益，对社会事务所进行的一系列组织和管理活动”。

（三）城市规划管理

关于城市规划管理的概念，《城市规划基本术语标准》（GB/T 50280—98）第3.0.16条的解释是：城市规划管理“是城市规划编制、审批和实施等管理工作的统称”。这是以概念的外延解释概念的内涵的一种表述方法。综合上述管理的解释，我们认为城市规划管理的内涵可以表述为：城市规划管理是城市政府为了促进城市经济、社会、环境的全面、协调和可持续发展，依法制定城市规划并对城市规划区内的土地使用和各项建设进行组织、控制、协调、引导、决策和监督等行政管理活动的过程。理解城市规划管理的概念，必须把握以下几点：

1. 城市规划管理是一项行政管理工作，是城市政府的职能之一。城市规划管理部门是城市政府的一个工作部门，在城市政府领导下开展工作。

2. 城市规划管理的目的是为了促进城市经济、社会、环境的全面、协调和可持续发展，体现了社会公众利益。城市规划管理不存在部门的利益。

3. 城市规划管理必须依法管理。即依据国家法律、法规，运用国家法定的权力实施管理，正确地行使管理职权，不能随心所欲地进行管理。

4. 城市规划管理有其特定的工作范畴。即依法制定城市规划并对城市规划区内的土地使用和各项建设活动实行规划管理。

二、城市规划管理的性质

任何管理都具有自然属性和社会属性的双重属性，城市规划管理也不例外。

（一）城市规划管理的自然属性

首先，城市规划管理是城市建设活动的客观需要。一个城市的建设包罗万象，既有为满足市民生活需要的住宅、商场、学校、医院等的建设，又有满足城市社会经济生活需要的办公楼、展览馆、运动场、剧场、工厂、仓库、码头、车站等的建设。如果没有城市规划管理，一切建设活动就要发生混乱，都不可能正常进行。正如马克思在《资本论》中所说：“一个单独的提琴手是自己指挥自己，一个乐队就需要一个乐队指挥。”可见城市规划管理是城市建设活动的客观需要。其次，城市规划管理也是生产力。任何社会的生产力是否发达，都取决于它所拥有的各种经济资源、各种生产要素是否做到有效的利用。城市对于经济发展的聚集效应，不是取决于各种经济资源和生产要素的简单的堆砌，而是取决于它们在空间上的优化配置，而这正是制定和实施城市规划的目的，即城市规划管理应发挥的作用。再次，城市规划管理的成败，与任何管理一样，决定于是否尊重、遵循事物发展的客观规律。以上这些都是不以人的意志为转移的，也不因国家制度和意识形态的不同而有所改变。它完全是客观存在的，故称之为自然属性。

（二）城市规划管理的社会属性

在人类漫长的历史中，管理从来就是为统治阶级、生产资料占有者服务的。管理是一定社会生产关系的反映。社会制度、经济发展、文化背景、科技进步等都对管理产生莫大影响，城市规划管理也不例外，不同的社会制度和经济发展水平，城市规划管理不尽一样。一部管理思想史折射着社会、经济发展的变化。我

国改革开放以来,城市社会、经济发展出现了许多新情况、新问题,例如土地使用制度改革、住房制度改革、城市建设投资主体的多元化、房地产业的兴起等等。社会、经济的变化促使城市规划管理从管理的观念、模式到方法都需要相应改革,与时俱进。社会主义是一个发展过程,当它尚处于初级阶段时,由于封建主义、资本主义意识形态的影响,总要在管理实践中不同程度地表现出来。城市规划管理也和整个社会一样,总要经过一定的历史阶段,才能逐步发展成熟。可见社会的发展促进了管理的发展,管理必须适应社会发展的需要。

三、城市规划管理的特征

城市规划管理属于行政管理范畴,又是一项城市规划工作。城市规划管理的特征是由行政管理和城市规划的特点所决定的。我国正处于由计划经济向社会主义市场经济转型的时期,城市规划管理又具有时代的特征。择其要者,城市规划管理具有以下基本特征。

(一) 综合性

城市规划管理的综合性,是由于城市这个有机综合体具有多功能、多层次、多因素和错综复杂、动态关联的本质所决定的。城市规划管理与城市政府其他方面的行政管理,诸如土地管理、环境保护管理、交通管理、文物保护管理、公共卫生管理和绿化管理等相互联系,共同构成了城市政府行政管理的脉络。城市规划的制定和实施涉及土地的利用和各项建设的综合安排,因其区位和性质的不同,会涉及相关行政管理部门的要求。再者,每一项城市建设工程与城市的其他相关的建设工程存在着千丝万缕的关系,例如对环境有污染的工业建设工程与对环境要求较高的高新技术建设工程不能相互干扰;建筑工程的建设与使用又与相关的水、电、通信等市政设施有密切关系;市政道路建设与市政管线建设相关;各类市政管线建设又需要综合平衡等等。这些情况说明城市规划管理是一项综合性的管理。

认识城市规划管理的综合性的目的是:城市规划要运用系统方法进行综合管理,系统分析,综合平衡,妥善协调有关问题。

(二) 科学性

现代城市规划是伴随着工业化、城市化的发展而产生的一门新兴学科,是一门探索城市建设和发展规律的学科。由此决定了城市规划管理具有很强的科学性。具体表现在,一是城市的发展受到社会、经济发展和自然地理条件的制约,城市规划管理必须根据不同的环境条件,认识和探索城市发展的规律。二是城市建设的多样性、综合性涉及到社会、经济、工程、建筑、生态、景观等多学科内容,城市规划管理必须全面认识各项建设之间的相互关系,深入探讨其内在联系,从中探索城市建设的规律。三是要充分认识社会主义市场经济转型期出现的新情况、新问题,并依照社会主义市场经济发展规律的要求,不断地改革和调整管理方式。城市规划管理只有尊重科学、尊重城市发展的客观规律,才能保障城市协调、有序和可持续发展;一切违反科学客观规律的城市规划决策行为,必将造成难以挽回的后果。

认识城市规划管理具有科学性的目的:城市规划管理人员必须具备广泛的科



学知识,管理行为必须尊重知识、尊重科学。要不断认识和把握不同地域城市的发展规律、各项建设事业的发展规律、管理活动本身的客观规律,并按照客观规律的要求组织有效的管理。

(三) 法制性

依法治国是我国的治国方略。依法行政是依法治国的核心。现代国家的行政管理,就是依法运用法定的国家权力,管理国家事务和社会事务的活动。城市规划管理的法制性,首先是由城市规划管理是一项行政管理活动所决定的。其次是由城市规划的制定、实施必须反映公众利益这一基本要求所决定的,因为只有通过法的形式把反映社会公众利益的相关内容固定下来,使其成为城市规划管理的准则和依据,才可能促使其实现。再次是由城市规划管理综合性的特点所决定的,在城市规划制定和实施过程中需要综合协调、平衡相关方面的关系,在社会主义市场经济条件下,这种相互关系表现为利益关系,只有通过法定的形式进行调整,才能奏效。

认识城市规划管理法制性的目的是:加强法制建设并依法行政是对城市规划管理的必然要求。城市规划管理对所管理的事务必须以有关法律为依据,并承担相应的法律责任。城市规划管理人员必须严格按照有关法律规定行事,并自觉接受法制监督,不断提高依法行政的水平。

(四) 服务性

我国宪法规定了我国是人民民主专政的国家性质,决定了我国只有人民才是国家和社会的主人。一切权力属于人民,一切从人民的利益出发,是我国行政管理制度的核心内容和根本准则,对于城市规划管理亦然。城市规划的编制是对城市未来社会、经济发展的空间安排,保障城市社会、经济和环境在城市空间中的协调和可持续发展,体现人民群众的根本利益。城市规划的实施管理面对的是一项项具体的建设工程,这些建设工程的安排,既影响社会、经济的发展,又影响到城市空间的合理发展,还涉及周围相关方面的合法权益。严肃认真地实施城市规划,正确处理局部与整体、近期与远期、城市建设与历史文化遗产保护等的关系,妥善协调相关方面的矛盾,促进社会、经济的协调发展,维护公共利益、保护相关方面的合法权益是城市规划管理的重要工作职责。在城市规划管理活动中,为了保护公共利益而采取的相关的控制措施,是一种积极的制约。其目的也是使相关建设不致影响人民的根本的、长远的利益,制约也是为了更好地服务。

认识城市规划管理的服务性的目的是:要求城市规划管理人员要全心全意地为人民服务。在城市规划管理活动中实行政务公开,提倡公众参与,接受公众监督,维护人民群众的利益。在管理中,要正确处理服务与制约的关系,强调服务为先,管在其中。

(五) 政策性

社会、经济的发展是一个漫长的历史过程。城市作为社会、经济发展的载体,其形成和发展也是一个漫长的历史过程。城市规划是为了实现一定时期的社会、经济和环境发展的目标而制定的城市空间发展计划。城市规划管理作为政府的一项职能,要体现政府对社会、经济和环境发展的意图。城市规划实施的时间、空

间跨度很大。由于社会、经济和环境发展的动态变化,政府会适时地制定相关政策加以指导。这些政策有些具有长效性,有些具有阶段性。城市规划的编制与实施需要贯彻执行这些政策。

认识城市规划管理具有政策性的目的是:城市规划管理人员应当充分认识城市建设与发展是一个动态的过程,应该根据社会、经济和环境的发展需要适时地依法编制或修编城市规划,正确处理近期规划与远期发展的关系,使城市建设用地的安排和各项建设行为既不妨碍城市远期发展目标,又能适应近期社会、经济和环境建设的需要。

(六) 地方性

由于城市社会、经济发展的不平衡性,决定了各个城市的发展速度、规模和建设的内容不尽一致。例如经济发达地区城市化进程较快,其中有些地区形成了城市连绵地区;有些经济发展滞后的地区,城市建设规模不大、速度不快。又如有些历史悠久的城市,历史文化遗产比较丰富,而新兴城市则相对较少。另外,各城市所在地区的自然地理条件不同、历史文化传统的不同,也造成城市发展形态各异,城市建筑精彩纷呈,城市建设的要求也不一样。处于寒带和温带的城市,居住建筑日照要求较高,处于热带的城市居住建筑并无日照要求,更多地强调通风良好。山地城市与平原城市也有不同的建设要求。因此,城市规划的编制和实施必须适应各地方的不同特点和要求,不能千篇一律。

认识城市规划管理具有地方性的目的是:城市规划管理必须适应地方特点,要不断研究探索本地城市的发展规律,要因地制宜地进行管理;要根据本地具体情况,实事求是地借鉴外来经验,切忌千篇一律地生搬硬套。城市规划和建设要反映地方特色,切实保护反映地方特点的自然景观和历史文化遗产。

第二节 《城市规划管理》的学习

一、学习《城市规划管理》的意义

城市规划管理在我国城市现代化建设中具有重要的地位和作用。城市规划管理是城市规划学科一个重要的组成部分。加强对城市规划管理理论的学习和研究具有重要的意义。

(一) 适应新时期工作任务的需要

改革开放以来,各项建设蓬勃发展,城市化进程加快,城市旧区更新改造规模扩大,加快编制城市规划并对城市各项建设实施规划管理成为城市规划工作的繁重任务。1997年,党的十五大明确宣告了“依法治国,建设社会主义法治国家”的治国方略,并载入了我国宪法。依法行政是依法治国的核心,是对城市规划管理的要求。现代化城市建设的新形势,对城市规划管理提出了科学化、法制化、现代化的新要求。新中国成立以来,我国城市规划管理工作,积累了丰富的经验。但是,从总体上说,我国现行的城市规划管理体制、机制和法制还不完善。从行政组织上看,城市规划管理机构的设置还不健全,人员编制严重不足,管理效率不高。从管理制度上看,城市规划编制体系和管理方式还有待深入改革。城市规