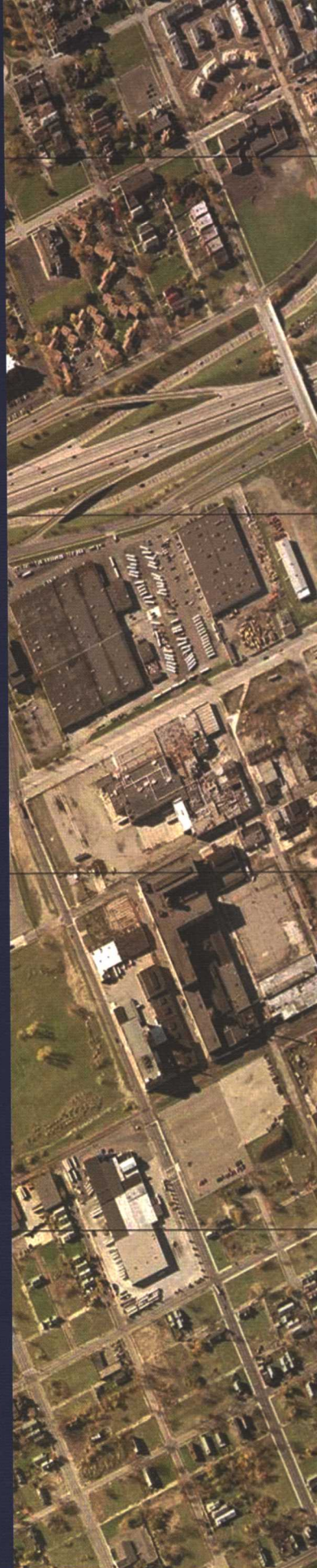


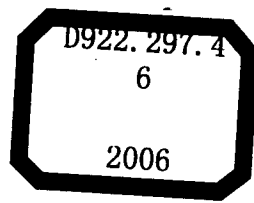
中国城市规划法规体系

ZHONGGUO CHENGSHI GUIHUA FAGUI TIXI

周剑云 戚冬瑾 编著

中国建筑工业出版社





中国城市规划法规体系

ZHONGGUO CHENGSHI GUIHUA FAGUI TIXI

周剑云 戚冬瑾 编著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市规划法规体系/周剑云, 戚冬瑾编著. —北京:
中国建筑工业出版社, 2007

ISBN 978-7-112-08900-0

I. 中… II. ①周…②戚… III. 城市规划法-研究-中
国 IV. D922.297.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 153786 号

中国城市规划法规体系
ZHONGGUO CHENGSHI GUIHUA FAGUI TIXI
周剑云 戚冬瑾 编著

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京密云红光制版公司制版
北京密东印刷有限公司印刷

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 11¼ 插页: 1 字数: 272 千字

2006 年 12 月第一版 2006 年 12 月第一次印刷

印数: 1—3000 册 定价: 22.00 元

ISBN 978-7-112-08900-0

(15564)

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>

城市规划是一个多学科共同参与的研究领域，这个领域涵盖了人类的大部分知识。而城市规划法规则是这个领域中基本的行为准则和要求，涉及城市规划科学的基本知识。在城市规划法规研究方面，目前仍然停留在法规文件的汇编阶段，庞杂、分散、独立和不易掌握。本书的主要目标是进行体系化的研究，以“法”为纲，梳理出法规文件的纵向经度；以“城市”为对象，析出法规中内在的、以学科关联为特征的横向纬度，将分散的、独立的法规文件构建为一个知识整体。城市规划法规体系化的研究，一方面有助于城市规划法规知识的学习与掌握；另一方面，也有助于探索法规文件的内在联系，发现其中的问题与矛盾，提出改进的意见和建议，促进城市法规体系的一致性和完整性。本书适用于参加规划师考试的复习，也可以作为城市规划专业教学的参考教材。

* * *

责任编辑：陈 桦

责任设计：董建平

责任校对：张 虹

前言

城市问题错综复杂，解决城市问题的方式多种多样，对城市问题认识的观念、立场、方法决定解决城市问题的方式。追踪近代城市规划的起源和发展道路，清晰地显现出两种截然不同的解决城市问题的途径。

首先，针对 18 世纪欧洲城市出现的一系列问题，包括物质环境和社会矛盾，马克思主义者经过透彻的思考，将城市问题的根源归结为资本主义制度。因此，他们的解决方法是倡导社会革命，通过建立社会主义和共产主义社会而从根本上解决城市问题，列宁率先在前苏联实践了这种制度。前苏联社会主义社会在经济制度上的最大特点是以中央为主导的计划经济模式，城市规划是国民经济的组成部分，是国民经济的具体化和空间化。中国革命胜利后建立社会主义社会，经济制度和城市规划体系都是模仿苏联的，从城市规划的分类、编制方法到审批制度，甚至技术规范都是学习苏联的。社会主义的城市规划在表象上克服了资本主义的城市问题，比如人口过度集中、交通拥堵和环境卫生恶劣等。

世界范围的近百年的社会主义实践到 20 世纪 90 年代发生深刻变革，先是中国的改革开放，随后是苏联及东欧社会主义的解体。在中国，伴随着计划经济向市场经济的转型，在现实的压力下和西方规划思想的影响下，城市规划也发生了变革。在计划经济年代，国民经济计划与城市规划在本质上是一致的，都是按照人的主观意志去分配资源，城市规划的目标是合理配置城市空间资源，国民经济计划的内容覆盖面则更大一些，包括：人口分布、自然资源的培植、财政的投入等涉及生产和生活的方方面面。就经济表象而言，资本主义经济的最大特点是“生产过剩”的话，与此相对应的社会主义经济的特点就是“产品短缺”，短缺的经济自然不会产生资本主义的城市问题，比如交通拥堵，因为很少有私家汽车。计划经济似乎在表面上克服了资本主义的城市问题，它蕴藏着的危机不像资本主义通过“物质的过剩现象”表现出来，而是通过产品的短缺，或者以“贫穷”的方式表现出来。理想的制度设计和勇敢的制度实践却付出巨大的代价，的确值得深思，看来良好的愿望和出发点、理想的蓝图和严密的理论体系未必能够带来预期的结果，特别是社会实践尤为如此。

这里讨论的不是“计划或者规划”的价值观问题，而是讨论“计划或者规划”是否可能的问题。对于人类社会的发展而言，计划经济这种综合的、理想的、全面的发展计划理论体系上非常完善，但是否可能而有效呢？理想而综合的规划实践在资本主义国家也出现过，它没有带来预期的效果，也没有造成巨大的伤害，却引起城市规划学者的反思。比如，英国 1947 年的规划体系与中国当代的总体规划相类

似，都是综合的、全面的关于未来发展的理想蓝图，但是当英国的蓝图与现实发展发生矛盾的时候，他们不是埋怨现实的缺陷和不合理，而是反思自身规划的思想出发点，是用规划符合现实，而不是使现实来满足规划。这个方面，中国规划一直缺少足够的科学反思和自醒的精神，当中国的城市规划遇到困难的时候，部分规划师在抱怨现实、抱怨社会环境，甚至埋怨社会制度环境不符合城市规划。其实，任何规划都是建立在对未来发展预测基础之上的，尽管事物发展具有规律性，比如物理学揭示的自然现象，但任何事物未来的发展也充满着不确定性，目前的人类认知水平还不可能精确预见自身社会发展的未来，城市也是如此。规划的观念是解决城市规划的根本，规划的可能性和现实的有效性是衡量城市规划科学与否的重要标准。

其次，早于马克思，在西方产生更深远影响的思想是达尔文的进化论，达尔文认为：自然界生物的进化遵循的是“物竞天择，适者生存”的发展规律，此思想转译到人类社会就是强调物质环境决定论。基于这种认识，达尔文主义者将城市问题的根源归结为城市空间环境问题，比如卫生问题是由于建筑过于密集照不到阳光所致；但在马克思主义者看来，建筑过于密集的原因可能是资本主义制度造成的，这也是更深入的认识。将城市问题停留在物质环境是达尔文主义者，将城市问题归结到资本主义制度是马克思主义者。什么是城市问题的根本原因是一个科学问题，对城市规划而言，问题关键不在于城市问题认识深度是否正确，而是解决城市问题的态度，即资本主义能否克服建筑过于密集的问题。马克思主义者认为这是资本主义自身不可克服的矛盾，而达尔文主义者则认为在资本主义框架下可以得到解决，这是马克思和达尔文的分野，也是社会运动和城市规划的分野，前者诉诸于人民，后者诉诸于科学，并形成近代城市规划科学。

寻找城市问题的物质环境方面的原因，并通过物质环境的改善来促进城市问题的解决，就是近代城市规划思想的起源，也是城市规划解决城市问题的边界，越过这个边界解决城市问题是社会运动，而不是城市规划。城市规划应当适应社会制度，是以尊重社会制度为前提的城市发展。今天，有些学者照搬一些西方的规划模式，试图让现实社会来适应理想规划，这是本末倒置的思想方法。

同样，针对物质环境问题也产生两种态度和方法：积极的态度和消极的态度，或者理想的方法和务实的方法。积极的态度和理想方法是创造一个符合人类共同意志的理想城市，主要致力于挖掘和描绘人类社会的理想蓝图，用这个理想蓝图去统一人们的思想和规范人们的建设行为。霍华德的田园城市是这种思想的集中体现，比他更早期的实践者还有欧文、傅立叶等人，以及一些具有社会主义思想的资本家。比如在1890年，利物浦地区的一家肥皂厂，首先在Port Sunlight城市的市郊建造了第一个工人住宅区。而消极的态度和务实的方法是尊重城市的自由发展，通过法律、政策、技术规范等手段去克服自由发展中的不良问题，对城市发展进行有

限度的也是有效的控制。这种规划手段的目标不高,但是实效很大。这两种态度和方法中,积极的态度和理想方法是引导,消极的态度和务实的方法是控制。引导是针对人的思想观念问题,它通过科学和社会思潮来影响人的思维,使其主动地实现城市规划的目标,它的主要表达方式是各种描述性的规划。控制是针对城市发展的问題,它是通过具有强制性的权力来有效干预城市发展,这种强制性权力的主要表现形式就是城市规划法规。就近代城市规划历史而言,法律是最早运用解决城市问题的手段,也是最有效的手段之一,并且一直延续到现在。

对城市发展而言,引导和控制这两种手段各有所长,能否将引导和控制两种手段结合起来呢?现实是有答案的,这就是法定规划。目前,对我国的法定规划的理解有两个方面,其一是法律规定一定要编制的规划,比如城市总体规划和详细规划,这种规划存在两种状态,审批之前是非法定状态,审批之后是法定状态;其二是通过立法程序赋予某个专项规划以法律地位,比如广州的白云山保护条例等。法律规定要编制的规划一定是法定规划吗?答案是的话,那么城镇体系规划、总体规划、分区规划、控制性详细规划、修建性详细规划都是法定规划,但是从技术层面上分析,除了控制性规划具备法定规划的条件外,其他规划类型根本不适合作为法定规划。恰当的说法应该是具有法律地位的文件,因为法律的主要表达形式是文本,法定规划的主要表达方式是图纸,法定规划所确定的空间内容是语言难以确切表达的。在美国只有“区划”是法定规划,英国“法定地方详细规划”是法定规划,结构规划是法律性文件,法定规划和法律性文件二者是有区别的。同时,规划法律和法定规划是有区别的,规划法律是解决具有普遍性的问题,而法定规划则针对具体的空间对象、规划法律和法定规划共同构成一个完整的法规体系,本书整理的是城市规划法规体系,没有包括法定规划。法律有其优点,也存在缺点。其一就是法律相对于现实的滞后性,它总是在城市问题出现之后才能总结制定,缺乏问题的预见性和前瞻性,况且立法本身的周期较长,程序和环节较多,更加重了规划管理的滞后性,付出的社会成本和社会代价较高。其二,规划法律作为控制权力是不能任意泛化和扩大的,不能以科学、合理、先进等理由将作为学术研究性质的规划法制化,法律的运用应有其严格的边界。

建立完善的城市规划法规体系是当前城市规划发展的重要方向,也是依法治国的迫切要求,深刻理解城市规划法规的实质和内涵非常重要。“法”本身是一个工具,掌握这个工具的主体不同,法律的实质和效果就不同。在西方普通法系中,“法”掌握在全体公民手中,其本质是“契约”,其作用是社会团结的纽带,它的地位高于缔约者、高于社会的所有成员。在传统中国,“法”掌握在统治阶级手中,是统治的工具,管理社会的工具,法的地位低于统治阶级。当代中国城市规划中特别强调法律的管理作用,突出了法律为管理服务的作用,将法律变成管理的工具,其思想观念仍然停留在帝王时代,这是十分危险的。计划经济是制度赋予政府全面的、绝对的管理社会的权力,包揽了社会生活的各个方面,转型时期再将目前无所

不包的城市规划全盘法律化,用法律形式来干预城市生活,这是计划经济全面管理城市的思维惯性,也是错误地理解了法律实质与内涵。法律涉及社会生活的方方面面,但不是社会生活的全部,法律有自己的边界,它只能规定社会生活的最基本的规则,是社会团结的底线,超越这个底线的解决方式就是暴力和革命,不能将道德、思想等纳入法律,城市规划领域也不能例外。

城市规划的法规体系只是整个规划体系的一个部分,几乎在城市规划领域的每个方面都有法律规定,法律的覆盖面非常大。有些国家的规划法本身就规定了这个国家的城市规划体系,中国就是如此,《中华人民共和国城市规划法》就明确规定了我们国家城市规划的基本制度,所以规划法规研究就是规划体系研究的一个重要部分,也是城市规划体系研究的初步成果和基本框架。作者多年来一直致力于城市规划体系的研究,现在奉献给读者的仅仅是整个研究计划的一部分,许多内容尚不充实,论述尚不充分,欢迎批评指正。

本书的主要内容大致可以分成两个部分,它们既相互联系,又相互独立。前三章是城市规划法规体系的研究,后两章是具体法规文件的解析。

法规体系研究的重点是研究法规之间的关系,探讨法规的地位、目标、作用。研究的主要思路首先是探讨法律的起源,比较中西法律发展的历程,特别是现代中国城市规划法规发展的历史,从中析出法律的本质,即法律在形式上是工具,本质上应当是“契约”,法律的地位高于所有缔约者。其次是以法律的观念为指导具体研究中国的城市规划法规文件,第一个角度是将城市规划法规作为法律的一个部门来对待,城市规划法规作为法律的一个部门应当服从法律的形式与要求,因此,以“法”为纲,依据法规的地位梳理出法规文件的纵向经度;第二个角度是将城市作为多学科的研究对象,城市作为多学科的研究对象使得城市规划法规涉及众多学科的基本知识,所以,又以“城市”为对象,以学科关联为特征,析出法规中内在的横向纬度,从而将分散的、独立的法规文件整理出城市规划法规体系框架。这个法规体系框架的研究相当粗糙,也不够完整,它既是现阶段研究的成果,也成为今后继续开展规划体系研究的对象和基础。

具体法规文件的解析是分析每个单项法规的内容,重点是分析和评述中国城市规划法规体系的核心法——《中华人民共和国城市规划法》,并按照城市规划法的内容,以法的形式和地位为构架梳理出配套法规体系,再以城市规划为对象摘要城市规划相关法的有关内容,将无关城市规划的内容略去,从而简化相关法律的学习内容。具体法规内容的摘要学习主要是参照注册城市规划师考试指定参考资料《城市规划管理与法规》的内容,并结合法规体系学习的完整性作了一些补充,从知识体系的角度增加了学习的提示,主要是方便规划师考试的复习和学生的自学。这个部分也是几年来给本科生讲述中国城市规划法时概括和总结出来的。

本书第2章、第4.1节、全书的附录以及资料和引文的注释工作是我的同

事戚冬瑾写作的，其余部分和全书的统筹工作由我完成。在写作过程中我们能够互相交流和启发，以及充分地沟通与协作保证了著作的整体性。

周剑云

2006 年 11 月于广州

目 录

导言	1
1 中国城市规划法规体系建设的概况与特点	3
1.1 中国城市规划法规建设的特点	3
1.2 中国城市规划法规建设概况	5
1.3 中国城市规划法规建设的基本历程	8
1.3.1 计划经济体制时期 (1949~1991 年)	9
1.3.2 向市场经济过渡时期 (1991 至今)	16
2 中国城市规划法规体系的基础	21
2.1 古代中国法律的历史特点及略评	21
2.2 法系分类及其特点	22
2.3 法律与社会政治的关系	23
2.4 当代中国的法律分类及主要部门法律概述	24
2.4.1 宪法	25
2.4.2 行政法	25
2.4.3 民法	26
2.4.4 经济法	27
2.4.5 《城市规划法》的法律属性	28
3 中国城市规划法规体系的构成	29
3.1 《城市规划法》及配套规章、技术标准和技术规范	30
3.2 城市规划相关专业法律、法规	32
3.3 有关村庄和集镇规划与建设的法律	35
3.4 与城市规划行政和行政救济相关的法律	36
附录:	38
《中华人民共和国立法法》摘录	38
4 城市规划法规文件解析	45
4.1 核心法:《中华人民共和国城市规划法》	45

4.1.1 城市规划法的演进与实质	45
4.1.2 规划、城市规划、城市建设规划的概念辨析	47
4.1.3 《中华人民共和国城市规划法》的纲目	48
4.1.4 《城市规划法》的内容与解读	49
4.2 城市规划配套法律与技术标准和规范	62
4.2.1 配套法律	62
4.2.2 技术标准与技术规范	81
4.3 与城市规划相关的法律	113
4.3.1 与土地权属、用途管理、土地特征及其要求相关的法律	113
4.3.2 与城市重要设施有关的法律	117
4.3.3 与城市环境和社会安全有关的法律	120
4.4 有关村镇规划、建设和管理方面的法律	124
附录:	128
案例一 新建高楼挡住住户光线 业主告规划局争“阳光权”	128
案例二 穆天子山庄规划变更案	130
5 行政管理法制监督的法律	135
5.1 行政法与城市规划的关系	135
5.1.1 行政行为的特点	135
5.1.2 城市规划与行政法规之间的关系	136
5.2 城市规划管理制度的基础	138
5.3 规范行政机关行政行为的法律	141
5.4 城市规划管理的救济制度	145
5.4.1 行政救济:《行政复议法》	145
5.4.2 法律救济:《行政诉讼法》	149
5.4.3 《国家赔偿法》	156
附录:	161
案例一 诉讼的权利	161
案例二 王宗孝诉连云港市规划局不履行规划管理职责案	163
案例三 江油市美术广告公司诉江油市建设委员会行政赔偿案	165
主要参考文献	169

导 言

城市规划有若干种存在形式,比如:城市规划科学、城市规划政策、城市规划图纸与文本、城市规划法律等,本书研究的是作为法律形式的城市规划。法律形式的城市规划与其他形式的城市规划有什么不同?仅仅是形式与地位的差异吗?它们之间的关系是什么?如何把握和学习城市规划法规?这些问题是本书研究的重点。

科学是不需要立法的,因为它揭示的是自然的本质、客观的规律,是不以人的意志为转移,并且是根本不可抗拒的。那么,城市规划是科学吗?如果城市规划是科学,城市规划为什么要立法呢?城市规划的科学和法律存在什么样的关系呢?众所周知,科学揭示的是真理,法律界定的是行为准则。城市规划既存在科学形式,又存在法律形态,在城市规划领域它们内在关系是什么?科学与法律的领域是完全重合的吗?如果不是,那么二者的边界在哪里?中国城市规划一个非常严重的问题就是混淆这两个领域,当前城市规划法规建设趋势就是通过权力机构将城市规划文本直接转化为法律形式,而由此酝酿着深刻的社会矛盾。

科学与法律是两个完全不同的领域,但是,在城市规划这个特殊的领域二者结合起来了。有句颇有煽动性的口号是“城市规划是向权利讲述真理”,将城市规划视为掌握了真理的纯粹的科学,这是十分幼稚的。城市规划中有科学,并不意味着城市规划本身就是科学。综观历史,城市规划起源于城市问题,最早解决城市问题的手段是法律,而不是科学,虽然法律是建立在科学认识的基础之上的。随着对城市问题认识的深入,才产生近代科学意义的城市规划,就解决城市问题而言,法律和科学是两条相互关联的并行的解决城市问题的手段,法律并不依附于城市规划科学。城市规划法律与国家的政治制度、历史文化的相关性大于与城市规划科学的相关性。甚至国家层面的城市规划法律制度与城市规划的科学没有直接关联。规划与法律的结合,即将规划转化为法律形式,或用法律手段提升城市规划成果的地位是在特定社会历史条件进行的,一般它有两种结合的方式:其一是将城市规划成果中具有普遍性的措施上升为政策和法律,这是立法过程;其二是赋予地方城市规划以法律地位,这是法定规划。法定规划不是法律,而是规划的一种类型,它的编制与审批需要遵循法定的程序,这个法定程序一般由城市规划法律来确定,多数是通过行政程序完成,或者说是带有立法性质的行政行为。

规划与法律的结合的产物是法定规划,法定规划与城市规划的法律是两个不同层次的事物。法定规划是通过法定程序制定的城市规划,法定规划是城市规划的一种形式,其差异主要反映在地位与效应上。法定规划主要是界定城市开发行为,城市规划法律则包括更广阔的内容,涵盖法定规划,不仅包括规划的实施内容,也包括规划的制定、规划的救济等内容。在我国法定规划的概念不确切,有两种含义:一种是现行《城市规划法》和《城市规划编制办法》中指定要编制的规划,例如市域城镇体系规划、城市总体

规划、控制性详细规划以及一些需要单独编制的历史文化名城规划和风景名胜区总体规划等；另一种是在现行规划体系中需要立法层面确认的、需要赋予法律效应的规划，多数为地方性法律与法规。这些规划不仅仅局限于《城市规划法》所确定的规划类型，地方城市规划条例也同样可以确定什么类型的规划为法定规划。

城市规划的法律是城市规划领域里的行为准则。城市规划是复杂的综合性领域，涉及土地、环境、交通、农业与农村、体育与文化设施、房地产等；同时，城市规划有多重维度，他涵盖城市规划行政管理与规划机构设置、城市规划救济制度、城市规划的制定与实施、自然保护与历史保护、城市土地与房产开发等。因而，城市规划的法律十分繁杂，概括起来，主要分成三个方面：

(1) 城市规划领域内的法律，以《城市规划法》为核心，与之相配套的法规、规章、技术标准和技术规范；

(2) 与城市规划相关的专业法律，是城市规划所涉及的具体内容，比如：土地、房屋、绿化、交通设施等在其他领域的专项法律、法规；

(3) 一般行政法规，是城市规划作为政府行政管理工作所遵循的法律、法规，包括：行政许可、行政程序、行政救济等几个层面。

目前，全国性的城市规划法规文件有六十余项，法规涉及的范围从城市规划学科、城市规划相关学科，以及行政管理学等几十个学科领域，包含内容量大面广，体系松散，难以学习和掌握。即使作为城市规划专业的学生，在学习阶段不可能全面掌握，也没有必要全部学习。因为除了专业城市规划法规的研究者外，一个人的工作学习无论如何也不可能涉及规划法规的全部，每个人只需要深入了解与自己工作相关的那部分。但是规划专业者应当有一个体系的整体概念，只有在整体上与宏观上的正确把握，了解本学科或工作的法律文件在整体法律体系中的地位与作用，才能把握城市规划工作的特点，特别是对于城市规划管理工作。通常说，规划管理工作就是协调，协调就需要从整体上把握工作。本书主要目的是针对本科生教学，能够在有限的时间内，比较系统、全面地了解城市规划法律体系，为自学提供一个清晰完整的框架，以弥补课堂教学的不足。其次，针对注册规划师考试的人员，也是一本清晰、完整、便于理解与记忆的辅导教材。

本书有如下特点：

(1) 通过对规划法规文件的深入比较分析，发现其内在的联系，并由此简化抽象，建立具有严格层次的框架体系，从而加强了知识学习掌握的系统性。

(2) 以理解与贯彻《城市规划法》为核心，从学理的角度对法规文件进行重新的梳理，变法律文本方式为学科文本方式，概念更明确，层次更清晰，内在逻辑更强。

(3) 法规体系完整，内容简明扼要，层次分明，易于理解和记忆。

1 中国城市规划法规体系建设的概况与特点

1.1 中国城市规划法规建设的特点

城市规划是一门科学，而城市规划法则是这门科学知识所必须了解的部分。科学鼓励人们不断地探索与创新，而法律则是这门科学研究积淀下具有普遍性的知识、经验，并通过国家强制力保证行为的总称。因此，城市规划法规是一部分城市规划内容的法律表达形式，城市规划法规体系核心是法的形态和目标，而不是其中的知识。

法的实质是一套行为准则，并且是行为准则的最高形式，它是依据国家机器来强制保障的必须遵守的行为准则。由于不同国家的社会和政治制度差别，法律的目的与产生的形式不同。在古代中国，所谓“法”是一种统治工具，是一个阶级给另一个阶级制定的行为准则，它所反映的是统治阶级的意志和目的，“刑不上大夫”是这种法律体系的真实写照。在欧洲的普通法系，“法”实质是一种“契约”，是一个集团与另一个集团，在共同利益的基础上，相互斗争与妥协的产物。在近代更演进为一种“公共的契约”，通过代议制的民主制度来反映全体人民的共同意愿。法源不同，法律的目标与效果也不同，虽然两者的法律都是通过国家强制力手段保障实施的行为准则，但是二者的地位不同，前者是工具，臣服于统治阶级，只体现统治阶级的意志，后者是“契约”，高于所有缔约者，是全民认可的行为准则。

回顾规划法规建设历史的目的，就是寻找“法源”，只有对城市规划“法源”的清晰把握，才有助于我们全面深刻地理解自身的规划体系，才能正确判断法规的目标与效能，才能正确地运用法律形式来协调城市发展。

在宪法制度上，我国是民主共和制国家，法律拥有至高无上的权力。但是，由于历史与文化的关系，1954年第一部宪法通过之感，法制建设一直比较滞后，在相当长的一个时期内，除了宪法和刑法等少数几个法律之外，其他法律几乎全部空白。城市规划的法律建设也只是近几十年逐渐发展起来的，到目前才建立了初步的法律框架体系。在城市规划法规建设过程中，许多法律是直接从政府的部门行政规章中转化过来，有些法律是针对当时社会转型时期的主要问题，为适应近几年社会管理方式的转变，再通过制定行政部门管理规章，然后转化成法规形式。通常的立法过程是首先由专家起草，然后在一定社会层面征求意见，通过主管部门的确定就可以颁布实施，地位高一点的法规再通过人大表决。在中国，法律作为国家管理城市发展手段的作用十分明显，法律不仅是行政管理的依据，立法本身也是行政管理的需要，法律为管理服务，并且通过部门来组织立法，因此，法律带有很强的行政

机关的意志。虽然,在本质上讲,中国国家机关代表全体人民的利益,但是,由于中国目前民主法制建设尚未完善,对法治本质的认识不够深入,以行政机关为主导的城市规划法规建设带有强化部门权力的意识,并且以计划经济时期的部门规章作为城市规划法规的主体与转型时期的社会现实产生深刻的矛盾。这是当前我国城市规划法规文件面临困境的根本原因。

针对社会出现的问题,站在行政管理部門的立场,为管理服务的立法使得我国许多法律带有强烈部门规章的痕迹和时代特征,它也将复杂的部门权力关系带入法律,使得法律之间的关系、地位、层次十分模糊,又经常出现法律之间的脱节、重复、交叉和相互矛盾。这令初学者甚至是工作多年的专业技术人员和行政管理人员也无所适从。因此,透过历史的线索,依据城市规划学科的内在联系,来梳理法律之间的关系,变松散的体系为完整的结构将十分必要。这一方面能促进我们更全面清晰地了解和掌握城市规划法规体系,并进而发现其问题与缺陷,为补充完善法律体系奠定坚实的基础。另一方面,将这种分散的、独立的城市规划知识梳理成具有内在逻辑性的知识,更便于学习和掌握。

中国城市规划法规体系的一个重要特征是它既是“实体法”又是“程序法”,比如,城市规划法对控制性详细规划的编制作了十分详细深入、具体全面的规定,并且是城市规划管理的依据。在城市开发过程中应严格实施“一书两证”制度,详细规划作为法律,其内容只能按照法定程序制定,在开发过程或管理过程中是不能调整的;但“一书两证”制度,在法律上又赋予其调整、更改建设项目规划条件的权力。这种内在的矛盾性,给现实的城市规划工作带来极大的困难。我国当代的城市规划法,一方面,其内容多数是过去工作经验的概括与总结,并且大部分内容是针对计划经济时代的前四十年的社会实践,因此,要深入了解城市规划的实质,必须详细深入地了解计划经济的运作机制。计划经济体制虽然在时间上离我们不远,但社会的变迁已经使它变得十分陌生。另一方面,法律的内容又融进许多未经中国实践证实的外国的观念和經驗,体现出较浓厚的理论色彩和理想态度。理论和观念入法是当前立法的一种倾向。

法律不是科学,其内容并不是绝对客观、正确和永恒不变的真理。“区划”是资本主义制度下城市规划法制的一种有效形式,值得我们学习与借鉴,在我国学习区划的控制性详细规划的法制化道路是否可行呢?是否将我国现行的城市规划都赋予法律地位就完成法制化的任务呢?目前控制性规划的全覆盖和控制性规划的法制化是值得反思的发展趋势,规划作为科学和规划作为法律不应是简单的权力转化关系,科学的内容要转化为法律的形式,就应当尊重立法的要求,更重要的、不可忽视的是法制的精神与实质。当代法律的实质是“契约”,“契约”的核心是全民平等参与的过程,“契约”意识缺失,使得城市规划的法律与追求平等民主的社会愿景相冲突。这种内在的冲突也导致许多法律在现实中的失效,导致许多人无法从生活的实践中学习与体会法律的作用。这也是导致城市规划法规学习困境的重要原因之一。

1.2 中国城市规划法规建设概况

法规及其作用与国家的政治、经济制度密切关联,特别是城市规划法这个属于经济法范畴的法律与国家的经济制度密切相关。关于中国城市规划法规建设的历史分期上存在许多种分类方法,但多数是以政治形态区分,比如以1978年为界,将建国50年的历史区别成前后两期。本书的划分依据是城市规划的经济属性,从这个角度则可以1992年为界,分成前后两期。在中国,政治与经济的变革并不同步,在经济体制上,1991年邓小平南巡前是计划经济时期,1980年代进行了经济改革,但这种改变基本是计划经济体制内的变革,因而将1980年代划入前期。1990年以后,中国开始全面向市场经济过渡,社会明显开始分层与分化,城市规划所涉及的利益主体日益多元化,规划所调整的关系日趋复杂。

1949~1990年代初是计划经济阶段,城市规划的实质是国民经济计划的具体化和空间化,城市发展被全面纳入国民经济计划,因而并无所谓独立的城市规划。这个时期的法规建设多数以中央文件和会议纪要的方式出现,其目标是解决经济建设中的主要问题,统一干部认识,直接控制与干预城市建设,从而有效落实国民经济计划或中央制定的社会经济发展目标。“一五”期间156项重点工程建设中的城市规划是属于国家重点工程建设的配套项目;1958~1959年的大跃进时期,城市规划视为大跃进目标的可视化和通俗化,并不是真正意义上对城市发展的分析、研究、预测与控制。在计划经济体制下,只有将城市的发展目标转化成具体的工程项目并落实在年度国民经济计划中,才能得以实施。国家与政府是城市建设的唯一主体,没有其他方面的城市建设资金与渠道。

在此期间,城市规划法规的主要表现形式是“中央文件”和“会议纪要”,中央文件和会议纪要是党中央或中央政府规范和指导地方政府的行政命令,是政府管理的一种方式,在城市规划领域并不存在一种高于中央政府的文本形式,主要是中央指导地方政府。计划经济时期,国民经济覆盖社会、经济、文化的方方面面,但中国幅员辽阔,地区差别悬殊,中央制定的全国计划不可能落实到每一个具体建设项目。除了国家的重点工程之外,大量的一般性的工程项目是由地方政府依据中央制定的计划,在地方国民经济计划中落实。由于中央与地方利益上的差别,在国家国民经济计划和地方国民经济计划这两个计划之间经常出现脱节,以及对中央国民经济计划的落实与贯彻不足。例如,中央关于限制地方政府的楼堂馆所的建设问题,从1960~1980年代曾三令五申也未能完全生效。这些文件实质上是体现了中央对官僚倾向的斗争。因此,针对这种基本建设的错误倾向,中央政府在充分利用计划手段来控制之外,还通过成立中央直属的管理机构来负责管理与落实中央经济计划的目标,为了弥补计划管理的缺陷,加强中央对地方的管理,它是通过两个途径来实现的:其一,成立中央直属部门,通过中央职能部门依据中央文件精神直接

指导监督地方政府的城市建设，其二，是中央部门制定技术性的法规文件来明确深化规范和统一地方政府的建设行为。透过规划机构的历史变动，可以清晰地理解中央的意图，比如在1960年代初到“文革”中期取消城市规划部分，固然与国家针对大跃进的后果，经济建设向三线转移有关，但更多是因为农村社教运动等一系列针对政府官僚体制的运动，这些群众运动在某种程度上基本替代了中央职能部门督导地方政府的这一职能。但是，运用群众运动来改善行政管理体制，其方向是错误的，群众运动对经济本身造成巨大的破坏，更惶论其改进经济管理的效能、促进经济发展了。

计划经济时期，中央文件是政府管理的主要手段，而中央文件又处于国家与政府的内部体系中，与国家单一的经济体制及运行方式相一致，因而当经济运行出现问题的时候，并且这种问题主要是由中央的政策和管理造成的，它属于行政组织的内部问题，针对这种国家组织或政府组织内部的问题，其解决问题的方式是中央会议和由会议形成的文件决议和纪要等，犹如军队的指令系统，这种管理方式更快速、更清晰、更准确；它又类似于大公司的内部管理，而不需要借助传统的或西方政府的“法”的形式来解决问题。会议纪要和文件的直接诉求是落实中央制定的政策，经济计划的表现形式为社会和经济发展的数字指标和项目安排，是经济计划直接指导城市建设，从而没有城市规划这个中间环节，也不需要城市规划的环节。因为在这个阶段，社会中协调人与人之间的矛盾是党的任务，协调城市建设中的社会矛盾，并且有效地运用政党组织代替法律来凝聚和团结社会，并且在那个阶段这个政党组织的作用是行之有效的，当时社会的主要矛盾是物质建设与人民需求之间的矛盾（见“八大”党纲）。同时，在计划经济体制下，国民经济计划大部分可以替代城市规划的所谓“规划”作用，在那个时期城市规划的确具体表现为城市建设规划，是工程项目的安排和实施。这一认识一直延续到1980年代末，并且作为40年城市建设经验的总结，写入了1990年的《城市规划法》第一条，而且还提升为城市规划法的目标。所以，1990年代之后，随着经济发展和社会转型，城市建设主体也由政府单一组织扩展到社会诸要素，呈现出主体多元化的趋势，城市规划管理也从单一政府内部管理发展到兼顾社会管理，管理方式开始用“法”的形式代替“文件”或“会议纪要”，但城市规划作为政府管理的工具的这种实质未能得到根本改变，这与法制的精神相违背。法的地位高于政府，法律本身也规范政府行为，政府是“依法”行政，而不是“用法”行政。

这个时期无论文件政策的目标如何，其效能是十分明显的。的确，这种与计划体制一致的行政管理手段是一种简洁、高级的管理方式。当中央的决策正确的时候对城市社会经济发展起到极大的积极促进作用，当中央的判断失误、脱离实际时，又会给社会与城市发展带来不可估量、无法挽回的损失。但仅从管理手段这个技术层面上判断，这是成功的。

1990年代之后，城市法规体系迅猛建设，与城市发展全面失控构成戏剧性的