

城市总体规划制度

机制困惑与改革探索

——法律视角下的技术、政策和事权一体化

曹传新 张忠国 著

中国建筑工业出版社

城市总体规划制度机制困惑与改革探索

——法律视角下的技术、政策和事权一体化

曹传新 张忠国 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市总体规划制度机制困惑与改革探索——法律视角下的技术、政策和事权一体化/曹传新, 张忠国著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2014. 6
ISBN 978-7-112-16744-9

I. ①城… II. ①曹…②张… III. ①城市规划-体制改革-研究-中国 IV. ①TU984. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 074300 号

责任编辑: 张 健 王 跃

责任设计: 张 虹

责任校对: 陈晶晶 赵 颖



城市总体规划制度机制困惑与改革探索
——法律视角下的技术、政策和事权一体化
曹传新 张忠国 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)
各地新华书店、建筑书店经销
北京红光制版公司制版
北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本: 787×960 毫米 1/16 印张: 16½ 字数: 305 千字

2014 年 8 月第一版 2014 年 8 月第一次印刷

定价: 45.00 元

ISBN 978-7-112-16744-9

(25564)

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)

序

《城市总体规划制度机制困惑与改革探索—法律视角下的技术、政策和事权一体化》一书是作者结合他们在国内外学习和工作的经历，结合他们在国内外从事城乡规划编制、城乡规划管理和城乡规划教育的实践经验和多项相关研究成果，对其进行修改完善的基础上完成的。

城市总体规划是我国城市规划编制体系的核心组成部分，也是我国当前编制制度层次建设最为完善和严格的核心管理内容。新中国成立以来，我国城市总体规划经历了建设主导、发展主导、政策主导的发展演变历程，其制度建设是一个从单一的技术层面逐步向综合性的政策层面发展完善的历程。本书作者从这一历史角度出发，重点抓住了城市总体规划制度机制建设的这一红线，全面诠释了我国城市总体规划在每一历史发展阶段上的合理性制度选择和可行性制度制定。为此，本书作者提出了现行城市总体规划制度可延续的若干方面，譬如法律地位、编制体系、分级审批、行政事权等基本内容仍需要在改革创新中加以延续，这极大增强了本书所提出的改革创新措施的可实施性，对未来我国城市总体规划制度建设将具有实操的指导意义。

城市总体规划是政府行为，目前已经在社会各界达成共识。作者认为，既然城市总体规划是政府行为，那城市总体规划也必是法律行为。根据这一线索，本书从法律机理全新的视角，首次探索了城市总体规划能成为法律制度的法理依据。从法理角度首次判读了城市总体规划距离真正意义法律制度体系的现实差距，为城市总体规划制度机制建设奠定了法律价值取向和法律规范范畴。在这一点上，本书出版对于城市总体规划制度机制演变具有较为深远的影响意义。

本书认真总结反思了现有城市总体规划制度建设的困惑根源，结合国外宏观层次规划制度建设经验和国内对城市总体规划的有益探索，针对我国现实国情和现行的国家执政理念变迁，敏锐地构建了未来近中期我国城市总体规划制度建设的战略框架。作者认为，整个城市规划体系建立“战略阶段、建设阶段、设计阶段”三阶段的规划技术类型体系，改变传统的“总规阶段、详细阶段”二阶段的规划技术类型体系。其中，城市总体规划建立“空间战略+政策调控”的编制技术内容框架、以“空间管制政策+强制性内容”为核心的可实施技术框架，逐步转变传统的“性质—规模—布局—基础

设施—近期”的规划技术内容框架和“图纸+文本”的实施技术框架。与此同时，应积极建立“三级层次”的实施责任事权体系架构：（1）上下级之间建立基于区域调控公共政策的实施责任事权体系；（2）部门之间建立基于协调合作的公共行政的实施责任事权体系；（3）政府与社会之间建立基于法律程序化公共管理的实施责任事权体系。这些改革创新思路将对我国城市总体规划制度机制体系建设具有重大的借鉴参考价值。

曹传新博士是我校 2004～2006 年间城市与环境学院的博士后科研工作人员，张忠国博士是我的 2004 级博士生，他们长期在城市规划设计一线工作，具有相当丰富的实践经验；他们在校期间也经常就城市总体规划技术问题与我沟通交流讨论，我从他们身上也获得了不少实践经验。我作为导师和朋友，对他们俩个合著的《城市总体规划制度机制困惑与改革探索—法律视角下的技术、政策和事权一体化》一书先读为快，也欣然为之作序。本书从我国快速城镇化的特殊历史时期出发，以独特的制度分析为视角，分析目前我国城乡规划编制和实施保障机制方面存在的问题，同时，引进国外的先进经验和成功实践，从法律的视角下提出适合我国目前城乡发展特点的城市总体规划制度机制和改革措施，对于我国城市总体规划编制实施管理、提高城市政府城乡规划决策的整体效率具有积极意义，对于我国当前城乡规划理论及规划管理理论的研究具有重要的参考意义，对于促进城乡科学、和谐和可持续发展具有重要的现实意义。另外，我也希望两位学生能够继续以制度的独特视角研究下去，能为我国城市总体规划制度机制建设继续贡献一份力量。

吕斌

2014 年 4 月 12 日

前 言

城市总体规划是我国城市规划、建设和管理的纲领性文件和法定依据，在我国城市规划体系中占据核心地位。新中国成立以来，城市总体规划对我国各地城市、各级城市的建设发展起到了核心的控制和引导作用，有效地调控了城市健康、稳定和高效发展。然而，随着不同发展时期我国政府职能的变迁，城市总体规划的功能作用、法律地位、技术任务等都发生了较深刻的变化。回顾前三十年的计划经济时期，城市总体规划主要任务是落实各级政府制定的国民经济和社会发展五年计划，更多侧重于项目布局和选址安排，工程建设意义大于空间政策意义，城市总体规划制度更多的是一项技术工程制度。再回顾近三十年的市场经济时期，“城市规划是城市建设的龙头”这一理论提到了前所未有的高度，城市总体规划也随之从政府管理的尾闾地位跃迁到龙头地位，从落实近期项目选址布局转换为制定长远城市发展结构框架，空间发展意义远远大于工程项目选址布局意义，城市总体规划制度更多的是一项集工程、政策、空间、发展于一体的城市发展政策制度；这一制度一旦制定，就关系到城市的长远发展，也决定了未来城市发展的竞争力。

另一方面，城市总体规划对城市近期项目空间安排和长远发展结构的构想，其核心是对城市土地空间资源的优化配置。在计划经济时期，城市土地属于国有，城市总体规划主要对城市人民政府负责，服务对象相对比较单一。但是，在市场经济时期，城市土地所有权与使用权分离后，城市国有土地使用权出现了多元化结构，主要涉及政府、企业、个人等，由此导致城市总体规划不仅仅对城市人民政府负责，还要对其他的不同利益主体负责；城市总体规划对城市土地空间资源优化配置过程，不仅仅是城市土地空间资源高效利用的技术问题，而且也是城市土地空间资源利益格局调整的社会问题。尤其是 2007 年 10 月 1 日《中华人民共和国物权法》实施后，城市总体规划需要更加关注不同社会利益空间格局对城市土地空间资源优化配置的影响。其实，这一形势变化折射的是城市总体规划需要从单纯工程技术问题转换为具有制度框架和技术约束的公共政策问题。

城市总体规划制度机制研究是一个传统型的研究命题，又是一个非常关键的研究难题。从目前发展现状来看，我国城市规划自身的理论和实践发展已经取得了较大的成就，形成了一系列的现代城市规划的思想理念、指导原

则和管理制度。但是，在城市总体规划编制、实施、管理过程中，这些理念、思想、原则和制度出现了落实“难”的困境，城市总体规划凸显出诸多制度性、机制性问题。规划编制和实施机制不健全、不灵活已经成为了当前城市总体规划编制和实施行为的制约瓶颈，譬如规划类型过细造成的规划编制成本过高、开发商经济利益驱使导致的规划价值的扭曲、法律行为的淡化导致的规划体系的脱节和规划技术与规划行政的脱节、规划内容的过于全面导致的规划编制的“无功”和规划管理的“真空”等，都急需理顺和解决。

当前城市总体规划编制和实施制度是政府行为，依法行政又是政府行为的基本要求，决定了城市总体规划编制和实施制度的法律行为本质。因此，城市总体规划编制和实施制度不是相互脱节的两个系统，而是一体化的两个系统，相辅相成。然而，这个法律行为一体化系统的纽带是法律制度，编制是制定制度，实施是执行制度。

审视目前我国的城市规划编制、法规和监督体系的各项制度，我国仍然是以“一书两证”为核心的审批管理制度系统。笔者认为，还未从根本上转换城市规划的角色去服务于城市发展的长远调控和引导。为此，从城市总体规划的法律机理研究入手，试图从法律制度视角重新审视城市总体规划技术、政策和事权之间的关联和特点，总结笔者多年从事城市规划研究的经验和教训，编著成书与同行同仁共同探讨！同时也为我国城市总体规划体制改革探索提供一些不成熟的见解和建议！

曹传新 张忠国

2014 年春

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景及问题提出	1
第二节 研究技术路线和目标意义	5
第二章 国内外研究进展及概念诠释	12
第一节 国内外研究进展评述	12
第二节 城市总体规划制度机制概念认识	28
第三章 城市总体规划的法律机理诠释	36
第一节 法律机理的本质内涵	36
第二节 城市总体规划制度的法理性	43
第三节 国家空间规划类型的行政管理体系	50
第四章 发达国家宏观规划制度机制演变	59
第一节 城市宏观规划制度历史演变	59
第二节 城市宏观规划制度机制形成背景	68
第三节 城市宏观规划制度机制体系评价	75
第四节 借鉴与启示	87
第五章 中国城市总体规划制度机制演变	89
第一节 城市总体规划制度历史演变	89
第二节 现行城市总体规划制度机制建设	100
第三节 现行城市总体规划制度机制的结构	118
第六章 现行城市总体规划制度机制困惑	124
第一节 城市总体规划制度存在问题	124
第二节 城市总体规划制度机制产生根源分析	135
第三节 城市总体规划制度机制可延续点分析	140
第七章 现行城市总体规划制度改革影响因素	142
第一节 市场经济体制的影响作用	142
第二节 新形势对城市总体规划制度的影响作用	155
第三节 城市总体规划制度改革的响应	162
第八章 现行城市总体规划制度实践探索	167
第一节 编制实践探索	167

第二节 实施管理探索 191

第三节 城市总体规划制度机制演变趋势 209

第九章 现行城市总体规划制度改革展望 216

第一节 对城市总体规划的再认识 216

第二节 城市总体规划制度改革路径的探索 220

第十章 城市总体规划制度构建..... 222

第一节 城市总体规划功能制度趋向 222

第二节 城市总体规划编制制度 225

第三节 城市总体规划实施制度 234

第四节 远期城市总体规划制度构想 238

第十一章 结论与讨论..... 241

第一节 基本结论及改革建议 241

第二节 延续的问题讨论及进一步研究设想 244

参考文献..... 247

后记..... 255

致谢..... 256

第一章 绪 论

第一节 研究背景及问题提出

一、研究背景

1. 城市总体规划制度机制建设陷入“十字路口”的困惑

目前,我国城市总体规划正处于理论和实践建设的“十字”路口。从我国城市总体规划发展历史轨迹来看,新中国建国以前我国现代城市规划发展缓慢;建国以后,我国先后经历五次较大规模的城市总体规划编制(修编、修改)和实施过程。

第一次是20世纪50年代,当时主要是为国家重点建设项目落位,并且照搬苏联的模式;这次主要解决了我国城市总体规划编制和实施制度机制建设的“有无”问题。在这一阶段,出现了两个极端过程,一是在苏联规划模式下,“一五”时期有重点建设项目的城市顺利完成了新中国的第一轮现代城市总体规划编制,并在强有力的计划经济体制下得到了实施;二是由于受到当时“大跃进”的影响,“二五”时期规划师凸现出冒进的思维和脱离实际,从良好的开端骤然走向了规划行业解散撤销的局面。

第二次是20世纪80年代,当时主要是为城市建设服务,改革开放以后国家重点已经转移到经济建设上,同时也恢复了基础设施投资,需要规划提供支撑,这时西方规划理念开始逐步引入;这次主要解决了我国城市总体规划编制和实施制度机制建设的“内容架构”问题。20世纪80年代后期,随着经济飞速发展,城市总体规划已经出现了难以适应的局面,由此产生了一些新的规划类型,向上开始出现了区域规划、国土规划,向下开始做城市详细规划。在此形势下,诞生了我国第一部城市规划法,确定了城市规划的法律地位。

第三次是20世纪90年代,当时主要是在新的规划法的推动下,掀起了新一轮城市总体规划高潮。这次主要是对规划法所确定的内容进行一次有益的尝试,建立了较为完善的城市总体规划编制体系,而对城市总体规划实施制度机制建设凸显不足。

第四次是21世纪初期,2002年以来全国各个省会城市纷纷提出对上一

轮城市总体规划进行修编，掀起了我国第四次城市总体规划高潮。然而，这次城市总体规划修编的背景与前三次不同，共性问题是规划供给的城市发展空间不够。主要原因归纳如下：一是 20 世纪 90 年代中期以后中央提出的城市发展方针与土地控制政策和快速城市化发展阶段发生了矛盾；二是纳入国务院审批的 108 个城市，以及纳入国家发改委、国土部、建设部核实城市人口用地规模的其他城市，其城市总体规划审批期限过长，规划难以指导适应城市的快速发展。

第五次是 2010 年前后，第四次城市总体规划修编的城市陆续得到了上级政府审批机关的批复。由于审批时间周期较长，再加上“十一五”时期我国各地掀起了各类新区、实验区的建设高潮，导致批复后的城市总体规划早已突破，未批之前各级政府就着手调整和修改了，这次突破不仅仅是空间规划的供给不够，而且还有重大基础设施建设的不适应。另外，我国原来的《城市规划法》于 2008 年修订为《城乡规划法》，对城市总体规划提出了修改的法律程序。为此，我国城市总体规划进入到第五次修改高潮期。

按照我国城市规划法律，城市总体规划期限一般为 15~20 年。因此，第四、五次城市总体规划修编、修改浪潮给我国规划师提出了一个基本命题：城市总体规划编制与实施为什么出现了不协调局面？为什么会出现城市总体规划的“寿命”如此之短？这也至少给规划师提出了三个基本面的思考：一是我国规划法自身的问题，包括对规划内容的规定、规划时限的规定、规划审批的规定、规划调整修编的规定等；二是我国规划理念、规划技术的问题，规划师采用的规划理论与方法落后，预知不够，规划抗风险能力较弱；三是我国规划事权问题，规划实施困难，更改规划屡见不鲜。

面对我国城市总体规划编制与实施制度机制不协调问题，今后的城市总体规划还能不能沿着原来的模式走下去？应该如何继承和创新？应该运用什么理论来指导？这是急需厘清的核心问题之一。

2. 城市总体规划制度机制建设新探索和新尝试的推动

当前，我国对规划编制类型进行了新的探索和尝试，譬如战略规划、概念规划、极限规划、城乡一体化规划、市域总体规划、都市区规划、近期建设规划等。这些规划编制类型的探索和尝试不是偶然的，而是对上轮的城市总体规划编制和实施反思的产物。主要原因是通过上轮城市总体规划的实施，并没有像规划师所描绘的城市蓝图那样，形成一个环境优美、建设有序、功能完善、经济发展的城市。在市场经济制度环境中，地方政府就对城市区域地位、产业发展定位、空间发展布局、生态建设、基础设施建设等重大问题，显示出茫然和困惑，急需科学正确回答，使经济、社会、生态建设进入可持续发展轨道。因此，新的规划类型应运而生。

由于通过城市总体规划正常的法律程序的审批周期太长，所付出的时间成本太大，因此地方政府对城市空间发展的重大问题开展战略研究等规划工作，就显得尤为重要。地方政府对这些规划的市场需求，诞生于上轮城市总体规划发生问题的时期，本质上是对原来城市总体规划编制与实施内容的反思。

既然有市场需求，那么，这些新的探索和尝试的规划类型和原来的城市总体规划是什么关系？在编制实施制度机制建设上应该如何处理？这些都是摆在目前规划界的重大课题。从趋势看，规划编制和实施的探索及尝试是对我国城市总体规划体制的一次革命，本质上是对城市总体规划的一次“减肥”革命。城市总体规划的宏观内容和微观内容出现分裂，相应的审批也会出现“减肥”，有利于城市总体规划的滚动编制和实施制度机制建设。然而，这次革命将会把我国城市总体规划体制改革引向何方，是值得关注和回答的问题。

3. 城市总体规划制度机制建设的历史责任

城市总体规划的走向决定着我国城市规划的发展方向，也决定了城市总体规划自身有责任和义务做好“领头羊”的作用。

国外发达国家的近代城市规划主要发起于“城市病”的治理。譬如英国的公共卫生和城市美化运动，美国的生态环境污染治理，法国的郊区化控制等。主要是因为城市发展到一定规模以后，一些空气污染、噪声污染、住房紧张、地价昂贵、交通堵塞、环境质量下降等问题开始显现。这些问题需要从总体战略、宏观层面加以解决，由此诞生了规划编制系列和实施系列。然而，我国城市规划却不然，历史上看规划演变法律线索，从规划编制办法到规划编制条例再到规划法，城市总体规划发展做出了巨大的贡献，在一定程度上起到了决定作用。

新中国城市规划诞生于城市总体规划，由重大建设项目安排引起，当时我国城市都处于发展初期，上述城市病还未凸现，我国城市规划自一开始就为社会经济建设服务。这一要求对于我国经济建设肯定是必要的，在当时的背景下尤为重要，现在也不能松懈。无论是从编制还是实施，我国目前城市总体规划深深印上了为经济发展服务的烙印，为行政服务的烙印，社会、生态相对要弱化很多。从编制和实施重点来看，也是把经济规划布局内容放到核心位置，譬如城市性质、规模、产业布局、土地利用尤其是工业用地、居住用地等，而生态、社会用地相对弱很多。

目前，中央提出可持续发展、五个统筹、科学发展观、新型城镇化等，这无疑是对我国城市总体规划各个层面上的革新，尤其是编制和实施环节。这次城市总体规划的革新，能不能影响整个规划的走向，关键要看城市总体

规划的编制和实施的体制、机制的创新革命。否则，很难做好整个规划的“领头羊”地位。

4. 城市总体规划制度机制建设任务艰巨

为什么会出现城市总体规划实施时效性较差？为什么城市总体规划的抗风险能力较差？目前，地方政府把规划推向龙头地位，但是，若按照国家法律程序进行城市总体规划编制和实施，就会表现出“城市总体规划恐惧综合症”，主要症状是编制难、审批难、实施难、监督难等。目前，许多学者认为是城市总体规划自身的毛病，甚至要让城市总体规划退出历史舞台，进而凸现出学术心理障碍。

在市场经济社会，时间是社会经济发展的重要要素。然而，作为规划师，却很少把规划编制与实施作为一种效益、成本加以考虑，主要包括政府编制成本、审批成本、实施成本、监督成本等。譬如新的技术理念，落实到城市总体规划的时间跨度太长（审批周期长，增大政府交易成本），等到落实又落后了。规划类型过细造成的规划编制成本过高、开发商经济利益驱使导致的规划价值的扭曲、法律行为的淡化导致的规划体系的脱节和规划技术与规划行政的脱节、规划内容的过于全面导致的规划编制的“无功”和规划管理的“真空”等，都急需理顺和解决。所以，城市总体规划急需新体制来降低所有层次的可能发生的成本。

二、问题提出

在社会主义市场经济发展过程中，面对当前城市总体规划编制与实施制度机制存在的问题，新时期的城市总体规划修编、修改应该解决规划编制和实施的体制、机制、理念以及与之相适应的实践技术和管理操作支撑系统的问题，使城市总体规划制度机制价值的合理性、技术制定的可能性、管理实践的可行性和社会公众参与的必要性等达到高度和谐统一。

城市总体规划制度机制研究是一个传统型的研究命题，又是一个非常关键的、富有新内涵的研究难题。因此，从机制层面上，重点研究我国城市总体规划编制和实施系统运动过程的枢纽性的规律和特征，旨在建立适应我国国情的社会主义市场经济体制的城市总体规划制度机制建设理论和实践的初步架构。

三、研究范围解释

在1989年的《城市规划法》和2008年的《城乡规划法》中，对城市总体规划的内容规定略有不同。原来法律规定城市总体规划的概念范围是国家按行政建制设立的直辖市、市、镇的城市总体规划。2008年颁布实施的法律建立了新的城市规划编制体系，即城镇体系规划、城市规划、镇规划、集镇和村庄规划等，城市总体规划的概念范围是指国家按行政建制设立的直辖

市和市的城市总体规划。本书论述的城市总体规划是新法律规定的内涵。

现代城市的概念可以从人口、产业与行政管辖关系等层面来阐述。

从人口与产业的层面看,有一定人口规模,并以非农业人口为主的居民集居的聚落(settlement)形态都可以称之为城市。^①

从行政管辖的层面看,在我国,各级城镇是按一定的人口规模、国民经济产值并经过一定的审批手续而加以界定的。新中国建国以来市镇标准经过多次变化,各次变动又没有很好的衔接,使得标准日趋复杂化,特别是引入了产值指标和在地域上整县设市、整乡设镇,使中国的城乡划分同其他国家明显不同。

我国的《城市规划基本术语标准》对城市(城镇)、市、市域、镇等相关概念进行了明确的定义:

城市(城镇)是一定地区的经济、政治和文化中心。

城市的行政概念,在我国是指按国家行政建制设立的直辖市、市和建制镇。国家要求县人民政府所在地的县城均设建制镇。

在我国的行政区划中,市是经国家批准建制的行政地域,是中央直辖市、省直辖市和地辖市的统称。市按人口规模又分为大城市、中等城市和小城市。

在我国现行行政区划中,实行市领导县(又称市带县)的市,其市域包含所领导县的全部行政管辖范围。实行县改市的市,其市含原县的全部行政管辖范围。

在我国的行政区划中,镇是建制镇的简称。我国的镇是包括县人民政府所在地的建制镇和县以下的建制镇。

卫星城镇是城市发展过程中的一种城市类型。兴建卫星城镇的目的在于防止大城市市区人口规模的过度膨胀,旨在吸引大城市市区人口前往居住,并吸引从外地准备进入大城市市区的人口。^②

第二节 研究技术路线和目标意义

一、研究方法

1. 方法哲学论

(1) “科学研究纲领模式”的理论解释

拉卡托斯从科学史研究出发,既注意吸收库恩的合理观点以克服波谱的错误,又注意吸收波谱的合理思想以克服库恩的片面性。他创立了“科学研

① 许学强等. 城市地理学 [M]. 北京: 高等教育出版社, 1997.

② 中华人民共和国建设部. 《城市规划基本术语标准》条文说明, 1998.

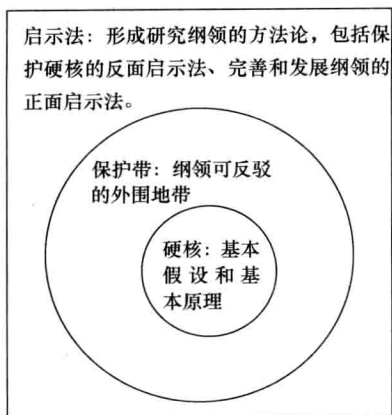


图 1-1 科学研究纲领模式分析图

究纲领”模式，以解释科学理论发展的规律。他认为，任何时代的科学理论体系实质上都是一套科学研究纲领，它是一个有组织的、具有严格的内在结构的科学理论系列，由相互联系的“硬核”、“保护带”和“启示法”所组成（见图 1-1）。

他认为，每个时代、每门学科并非仅有一种纲领存在，而是有不同的研究纲领的竞争。科学的发展是进化的研究纲领通过竞争取代退化的研究纲领的过程，它本质上是优胜劣汰的社会选择过程。^[1]

（2）城市规划研究的应用解释

城市规划学科的“科学研究纲领”模式，包括基本原理和基本假设、可反驳的外围弹性地带、形成研究纲领的方法论。本书对城市总体规划的基本原理和基本假设的“硬核”不予讨论和研究，即城市总体规划的编制和实施的基本原理和基本假设是坚韧的，不容反驳和否定的；重点是对城市总体规划的保护带、启示法范畴进行研究，核心是从制度、体制角度积极提出、修改或调整辅助假设的“保护带”，以消除反常，保护“硬核”，发展城市总体规划的研究纲领规则。

因此，本书不是研究城市总体规划编制和实施制度机制理论内核，而是重点研究影响城市总体规划编制和实施理论内核发展的“保护带”、“启示法”，研究角度是制度、机制、体制。具体来说：

城市总体规划编制和实施都是政府行为，依法行政又是政府行为的基本要求，进而决定了城市总体规划编制和实施的法律行为本质。城市总体规划编制和实施不是相互脱节的两个系统，而是一体化的两个系统，相辅相成。这个法律行为一体化系统的纽带就是法律制度，编制是制定制度，实施是执行制度。

另外，从思路科学研究纲领哲学方法论还体现在：

一是，本研究坚持了历史动态的观点，从历史评估——现状诊断——未来预测的时序分析角度，从城市总体规划的历史演变进程中总结历史经验教训，正确评判城市总体规划研究纲领的进化、退化阶段，较好体现城市总体规划发展中的进化和革命、量变与质变的统一。

二是，本研究充分肯定了城市总体规划研究纲领之间更替的先后连续性

和继承性，重点探讨了传统城市总体规划体制的问题及延续的生长点，而不是重新建立新的研究纲领模式。

三是，本研究认为未来城市总体规划的研究纲领存在突变的可能性，当前竞争性的影响因素是未来城市总体规划体制突变的主要原因。

2. 分析方法论

(1) 系统方法论

机制是系统科学研究的重点范畴，研究机制也必须置于系统中。系统科学方法种类很多，譬如系统分析法、信息方法、反馈控制方法、动态规划法、综合评判法、分解协调法、黑箱方法、功能模拟法等。本研究主要采用了系统分析法，即为确定系统的组成、结构、功能、效用而对系统各种要素、过程和关系进行考察的方法。

本研究引入了系统分析方法论。既然机制研究诞生于系统论，那么通过系统论思维，可能会更好理顺规划编制、实施、监督之间的环节、关系。城市总体规划编制和实施制度机制是一个大系统，主要有环境系统、制度系统、编制系统、实施系统、目标考评系统等。

环境系统主要是指影响规划编制和实施的外界因素，包括规划以外的法律制度、中央文件、通知、命令、指示等，也包括外界形势因素，譬如经济全球化、区域经济集团化、生态环境等。这些都对规划编制和实施产生重要影响。

制度系统主要包括编制制度，譬如规划法、编制办法、细则等；包括行政制度，实施制度，譬如开发区规划管理办法、风景园林区管理办法、绿线管理办法、紫线管理办法等。

编制系统主要包括编制管理、编制技术、编制过程、编制期限、编制人员等。

实施系统主要包括执行执法系统，也包括社会监督系统。

目标系统主要包括社会、经济、生态、行政等目标，主要是考核编制、实施工作的客观指标系统。

本研究项目的内容框架主要是从上述五个系统来组织安排的。

(2) 分析综合法

分析综合法是科学思维的逻辑方法，是思维主体对认识对象按照一定目标进行的这样或那样的分解和组合。从现实研究——可能方案预测的实证分析技术路线，从现象透视——特征概括——规律总结的认识论技术路线，分析综合法贯穿本研究的全过程。譬如，本研究把城市总体规划现状体制分解为制度、要素、结构、环节等加以认识和剖析，最后又综合形成对城市总体规划存在问题的总体认识。

(3) 实证主义

实证主义是关于人类认识活动的一套规则或评价标准，是西方哲学的一种传统和特定哲学态度，至今仍然具有重大的方法论意义。在具体分析城市总体规划编制和实施问题时，本研究采用了实证主义思维方式，从定性归纳——案例演绎的逻辑分析技术路线，论证城市总体规划制度机制的建设改革。譬如，城市总体规划编制类型的探索，采用了大量的实证案例分析。

二、研究技术路线

1. 研究逻辑的切入点

从项目研究任务的切入点分析，城市总体规划主要以法律制度为表现形式，并且这些法律制度的集合又是在一定的时间尺度和特定的空间区域上，这就决定了城市总体规划必须具有可操作性。因此，项目研究始终贯穿了一条内容逻辑上的红线，即从法律制度入手，经过现代城市总体规划的技术分析，又回到法律制度上来。

2. 研究结构框架

从上述的研究方法和技术路线分析，笔者认为，城市总体规划制度机制研究的结构框架如图 1-2 所示。

三、研究重点、目标和意义

1. 研究重点

(1) 重点反思和评估城市总体规划编制与实施制度建设经验教训

虽然每一次城市总体规划编制与实施都对应着特定的历史阶段与背景，对当时的历史发展阶段都起到较大的推动作用。城市总体规划工作对象载体是城市空间，随着城市空间资源配置机制的变化，相应的城市总体规划编制与实施制度机制必将革新，以适应城市空间布局机制的变化。但是，由于社会经济制度存在的相对稳定性与规划技术理念、实施理念的超前性的不协调，必将导致规划上的滞后和重大问题的出现。每一次规划编制与实施机制的更替的交错时期，就是规划存在问题较突出的时期，也是规划经验教训凸现的高峰时期。因此，从不同的角度，深入重点反思和评估历次城市总体规划编制与实施制度机制建设的经验教训，对于构建未来的城市总体规划编制与实施机制具有重大的借鉴意义和启发价值。

(2) 影响城市总体规划制度机制建设的因素

当前城市总体规划编制和实施难，存在问题很多，是不是只有规划自身的问题，是不是还有其他的问题？目前，有些学者过分责怪规划自身，主要针对规划内容、技术、人员等问题。但是，若这些都解决了，能不能带来规划编制和实施的有序发展，尚值得研究。譬如城镇体系规划、城市总体规划