



全国高等院校城市规划专业
应·用·型·系·列·规·划·教·材

城乡规划管理与法规

刘维彬 王玉芬 主 编
马 森 赵敬辛 副主编
耿慧志 主 审



科学出版社

全国高等院校城市规划专业应用型系列规划教材



城乡规划管理与法规

刘维彬 王玉芬 主 编
马 森 赵敬辛 副主编
耿慧志 主 审

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书以依法行政为核心,立足当前最新的法律法规,将法规文件与管理知识融合贯穿,简明适用,便于理解学习。全书共九章,内容包括城乡规划管理概述、行政管理学与行政法学、城乡规划法律法规、城乡规划组织编制与审批管理、城乡规划实施管理、城乡规划行政监督检查管理,同时也将城乡规划行政许可和管理、城乡规划档案管理、城乡规划信息管理三章内容编入,使之体系更加完善。

本书可作为高等院校城市规划、建筑学、工程管理、风景园林、建筑工程等专业的教材,也可供城乡规划管理工作与相关专业技术人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

城乡规划管理与法规/刘维彬,王玉芬主编.一北京:科学出版社,2011
全国高等院校城市规划专业应用型系列规划教材
ISBN 978-7-03-030017-1

I. ①城… II. ①刘…②王… III. ①城乡规划-管理-中国-高等学校-教材
②城乡规划法-法规-中国-高等学校-教材 IV. ①TU984.2②D922.297

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第008745号

责任编辑:童安齐 芦 瑶/责任校对:刘玉靖
责任印制:吕春珉/封面设计:耕者设计工作室

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

铭浩彩色印装有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2011年2月第一版 开本:787×1092 1/16

2011年2月第一次印刷 印张:14

印数:1-3000 字数:298 000

定价:25.00元

如有印装质量问题,我社负责调换

销售部电话 010-62134988 编辑部电话 010-62137026 (BA08)

版权所有,侵权必究

举报电话:010-64030229; 010-64034315; 13501151303

前 言

近年来，随着我国城乡建设的快速发展，我国城乡规划管理领域发生了巨大变革。一是2008年1月1日《中华人民共和国城乡规划法》取代《中华人民共和国城市规划法》正式实施，标志着我国进入统筹城乡发展的新时代；二是依法治国方略的深入实施，要求我国在城乡规划管理领域真正做到依法行政；三是城乡发展进入了空前高涨时期，快速增长的城市规模、人口与城市用地稀缺之间的矛盾不断加剧；四是行政问责制的实施，要求加强城乡规划管理领域内的行政法治性；五是现代科学技术的迅猛发展，GIS、3D技术以及计算机信息管理系统的应用等为城乡规划管理提供了全新的技术手段。可见，我国经济与政治体制改革给城乡规划管理工作带来了巨大影响，对城乡规划管理工作提出了更高的要求，我国历经60余年的城乡规划工作，目前已进入一个全面、深入发展的历史时期。

本书是为城市规划专业编写的教材，适用于建筑学、工程管理、风景园林、建筑工程等专业。本教材广泛研究并吸收了现有国内外学者的著述，力求以简明适用为特点，以依法行政为核心，立足当前最新的法律、法规，将法规文件与管理知识融合贯穿全文；重视学生知识、能力、政策管理水平的学习和掌握；注重教材的系统完整性、政策更新性、理论实用性和思路清晰性；注重实践运用，为城乡规划从业人员参加执业注册考试提供参考。

全书分为九章，以城乡规划管理基础理论为开篇，以城乡规划信息管理为结尾，其间按照行政管理与行政法学基础知识、城乡规划法律法规基础知识、依法编制审批城乡规划、依法实施城乡规划、依法进行规划批后监督检查以及城乡规划档案管理、信息管理为主干体系。其中城乡规划行政许可和行业管理、城乡规划档案管理、城乡规划信息管理三章为本书新编撰的内容。作此结构性安排，主要是使读者能对本课程的基本内容有一个更加清晰、全面的了解和把握。注意了理论与实践、静态与动态、历史与现实、继承与创新等方面的结合，力图使这本书既有一定的开拓性和理论性，又有通俗易懂的知识性，又能为研究者提供一些可供参考的线索和依据。

国内外学者已有的研究成果是本书写作研究的基础，借此向这些著作的作者致以诚挚的感谢。

本书编写人员有：东北林业大学刘维彬（第一章）、王玉芬（第二章），山东理工大学马森（第三章）、房德威（第四章、第五章、第九章、附录）、王伟明（第六章、第七章），南阳工学院赵敬辛（第八章）。同济大学教授、博士生导师耿慧志主审了本书并提出很多宝贵意见。

本书融合了我国近年来城乡规划管理及教学的各方面成果。由于编者理论水平和管理工作经验的限制，书中难免有疏漏和不足之处，敬请广大读者不吝指正。

目 录

前言

第一章 城乡规划管理概述	1
1.1 城乡规划管理的含义及性质	1
1.1.1 城乡规划管理的含义	1
1.1.2 城乡规划管理的性质	1
1.2 城乡规划管理的内容及特性	2
1.2.1 城乡规划管理的内容	2
1.2.2 城乡规划管理的特性	4
1.3 城乡规划管理系统与环境	6
1.3.1 城乡规划管理的系统构成	6
1.3.2 城乡规划管理的构成要素	7
1.3.3 城乡规划管理环境	9
1.4 城乡规划管理原则与方法	11
1.4.1 城乡规划管理的原则	11
1.4.2 城乡规划管理的方法	14
1.5 城乡规划管理决策	16
1.5.1 城乡规划决策的含义	17
1.5.2 城乡规划决策的类型	17
1.5.3 城乡规划决策的优化	18
思考题	20
第二章 行政管理学与行政法学	21
2.1 行政管理学概述	21
2.1.1 行政管理的概念	21
2.1.2 行政机构与行政领导	21
2.1.3 行政沟通与行政效能	23
2.2 行政法学	25
2.2.1 行政法的概念	25
2.2.2 行政法治原则	26
2.2.3 行政行为	28
2.2.4 行政法律责任与法制监督	32
2.2.5 行政救济	34
2.3 城乡规划依法行政	35
2.3.1 城乡规划管理依法行政的内涵	35

2.3.2 城乡规划管理依法行政的要求	36
2.3.3 城乡规划管理依法行政的依据	37
思考题	38
第三章 城乡规划法律法规	39
3.1 城乡规划法规概述	39
3.1.1 我国法律体系的构成	39
3.1.2 城乡规划法规的概念	40
3.1.3 城乡规划法规的立法程序	40
3.1.4 城乡规划法规的发展历程	42
3.2 城乡规划法规体系构成及框架	44
3.2.1 城乡规划法规体系构成	44
3.2.2 城乡规划法规体系框架	45
3.3 城乡规划基本法	47
3.3.1 《城乡规划法》的立法背景及特征	47
3.3.2 《城乡规划法》的基本框架	49
3.3.3 《城乡规划法》的内容	50
3.4 城乡规划相关法律文件	57
3.4.1 城乡规划相关法律	57
3.4.2 城乡规划配套法规	59
3.4.3 城乡规划配套规章	60
3.4.4 城乡规划技术规范	62
思考题	63
第四章 城乡规划行政许可和行业管理	64
4.1 行政许可	64
4.1.1 行政许可概念及作用	64
4.1.2 行政许可的基本特性	65
4.1.3 行政许可在规划管理中的运用	69
4.2 城乡规划编制市场许可管理	74
4.2.1 城乡规划编制资质标准与业务范畴	74
4.2.2 城乡规划编制资质申请与审批	76
4.2.3 城乡规划编制资质市场监管	77
4.3 城乡规划从业人员许可管理	78
4.3.1 注册城市规划师执业资格制度	78
4.3.2 注册城市规划师执业资格认定	78
4.3.3 注册城市规划师的注册与登记	79
思考题	80

第五章 城乡规划组织编制与审批管理	81
5.1 城乡规划组织编制	81
5.1.1 城乡规划组织编制的主体	81
5.1.2 城乡规划组织编制的依据	82
5.1.3 城乡规划编制的程序	83
5.2 城乡规划依法审批	84
5.2.1 城乡规划审批的主体	84
5.2.2 城乡规划审批的程序	85
5.2.3 城乡规划审批的要点	88
5.3 城乡规划的修改	91
5.3.1 城乡规划的修改条件	91
5.3.2 城乡规划的修改程序要求	91
思考题	92
第六章 城乡规划实施管理	93
6.1 建设项目选址规划管理	93
6.1.1 建设项目选址规划管理的概念	93
6.1.2 建设项目选址规划管理的任务	94
6.1.3 建设项目选址规划管理的内容	95
6.1.4 建设项目选址规划管理的程序	97
6.2 建设用地规划管理	99
6.2.1 建设用地规划管理的概念	100
6.2.2 建设用地规划管理的任务	100
6.2.3 建设用地规划管理的内容	101
6.2.4 建设用地规划管理的程序	102
6.3 建设工程规划管理	103
6.3.1 建设工程规划管理的概念	104
6.3.2 建设工程规划管理的任务	104
6.3.3 建设工程规划管理的内容	105
6.3.4 建设工程规划管理的程序	113
6.4 乡村建设规划管理	116
6.4.1 乡村规划管理的概念	116
6.4.2 乡村规划管理的任务	116
6.4.3 乡村规划管理的内容	117
6.4.4 乡村规划管理的程序	117
6.5 历史文化遗产保护规划管理	117
6.5.1 历史文化遗产的概念	118

6.5.2	历史文化遗产保护规划的任务	120
6.5.3	历史文化遗产保护规划的内容	121
6.5.4	历史文化遗产保护规划管理的程序	122
	思考题	123
第七章	城乡规划行政监督检查管理	125
7.1	城乡规划实施监督检查	125
7.1.1	城乡规划实施监督检查的任务	125
7.1.2	城乡规划行政检查的类型	127
7.1.3	城乡规划行政检查的内容	127
7.1.4	城乡规划行政检查操作程序及要求	128
7.2	城乡规划实施行政处罚	130
7.2.1	城乡规划行政处罚的目的	130
7.2.2	城乡规划行政处罚的类型	130
7.2.3	城乡规划行政处罚的要点	131
7.2.4	城乡规划行政处罚的原则	131
7.2.5	城乡规划行政处罚的程序	133
7.2.6	城乡规划行政处罚强制措施	136
7.3	城乡规划行政救济	137
7.3.1	城乡规划管理行政复议	137
7.3.2	城乡规划管理行政诉讼	139
7.3.3	城乡规划管理国家赔偿	141
	思考题	142
第八章	城乡规划档案管理	144
8.1	城乡规划档案管理概述	144
8.1.1	城乡规划档案形成	144
8.1.2	城乡规划档案作用	145
8.1.3	城乡规划档案分类	145
8.1.4	城乡规划档案特点	146
8.1.5	城乡规划档案管理工作重点	147
8.2	城乡规划档案归档管理	148
8.2.1	城乡规划档案归档程序	148
8.2.2	城乡规划档案归档质量要求	149
8.2.3	城乡规划档案保存措施	150
8.3	城乡规划档案的使用	151
8.3.1	城乡规划档案的使用权限	151
8.3.2	城乡规划档案的使用要求	153

8.3.3 城乡规划档案管理法律责任	153
思考题	154
第九章 城乡规划信息管理	155
9.1 城市综合信息管理平台	155
9.1.1 城乡信息资源库建设	155
9.1.2 电子政务建设	159
9.1.3 数据库技术在城乡规划中的应用	161
9.2 城乡规划信息管理的主要内容	164
9.2.1 城乡规划信息管理的含义	164
9.2.2 城乡规划管理信息系统的特点	165
9.2.3 城乡规划管理信息系统发展概况	167
9.3 城乡规划信息管理系统建设与应用	171
9.3.1 城乡规划信息管理系统的内容	171
9.3.2 城乡规划信息管理平台的应用	173
思考题	187
附录 1 城乡规划基本法	188
附录 2 主要配套法律规范文件	198
附录 3 城乡规划主要技术标准、规范文件	206
附录 4 城乡规划主要相关法律文件	211
主要参考文献	212

第一章 城乡规划管理概述

城乡规划管理是一项行政管理工作，近年来，伴随我国经济与社会发展，依法治国理念的提出，要求我国在城乡规划管理领域实施依法行政，城乡规划管理逐步走向法制化、科学化和标准化的轨道。2008年1月1日《中华人民共和国城乡规划法》正式实施，标志着我国城乡规划管理进入了统筹城乡发展的新阶段。在新的形势下，按照科学管理和依法行政的原则，将各地规划管理实践经验加以分析、综合、提炼，使之形成系统化、理性化的知识，对于城乡规划工作是十分必要的，而这一切都建立在对城乡规划管理相关基础知识的认识之上。

1.1 城乡规划管理的含义及性质

在我国，对城乡的管理已有数千年的历史，在城乡规划概念产生之前，为了保证城市及乡村公共卫生、公共安全、公共交通等公共权益方面的需要，已颁布了一些规则和法令，对各项建设活动进行管理。随着社会经济的发展和科学技术的进步，规划管理工作日趋复杂，日渐重要，特别是现代城乡规划制度的建立，城乡规划管理已成为一项重要的管理工作。

1.1.1 城乡规划管理的含义

城乡是由各种不同功能的物质要素构成的错综复杂、动态关联的大系统，通过城乡规划使各种物质要素形成合理的布局结构，才能发挥系统的最大效益，如何编制好、实施好城乡规划，则需要城乡规划管理进行有效组织、控制、引导和监督，城乡规划管理就是解决这一系列问题的手段与方法。

城乡规划是政府调控城市空间资源、指导城乡发展与建设、维护社会公平、保障公共安全和公众利益的重要公共政策之一，包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划。城市规划、镇规划分为总体规划和详细规划。

城乡规划管理是城乡规划编制、审批和实施等管理工作的统称，是国家政府机关为实现一定时期城乡经济、社会发展和建设目标，依据国家法律法规和运用国家法定的权力，制定城乡规划并对城乡规划区、乡村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。

1.1.2 城乡规划管理的性质

城乡规划管理包含的内容非常宽泛，既可以指城乡规划系统内部的管理，也可以

指对城乡规划系统以外的相关行为的管理。在实际的工作过程中,城乡规划管理可以包括规划编制的管理、实施管理、批后监督管理等。因此,概括起来讲城乡规划管理的性质是一项行政管理工作。在管理过程中,规划行政管理部门按照城乡规划的要求,通过行政、法制、经济等管理手段和科学的管理方法,对城乡各项建设用地和建设活动进行控制、引导和监督,从而实施城乡规划,促进城乡协调发展。

1.2 城乡规划管理的内容及特性

城乡规划管理的性质与职能决定了城乡规划管理的内容及特性。从城乡规划管理的性质可以看出,它是一项贯穿于城乡规划建设始终的工作,同时又是城乡政府建设、管理城乡的重要手段。因此,具有较强的政策性、导向性等诸多特征。总结概括城乡规划管理工作的主要内容,深入掌握其特性有利于更好的发挥城乡规划管理的作用,才能使之更好地为城乡建设提供导向与服务。

1.2.1 城乡规划管理的内容

城乡规划管理的主要内容就是规范规划区内的各项建设活动,它贯穿于规划建设的始终,具体来说包括以下四个方面的内容。

1. 城乡规划组织编制

城乡规划组织编制是城乡人民政府为实现一定时期经济、社会发展目标,为市民创造良好的工作和生活环境,依法组织编制城乡规划的行政管理行为。具体来说,应从以下三个方面理解城乡规划组织编制。

(1) 城乡规划组织编制应体现政府和社会公众的要求

城乡规划的制定是政府的一项职能,适应经济、社会和环境协调发展的要求。编制城乡规划是为了实现城乡政府关于经济、社会的阶段性和长远目标。因此,需要满足政府建设城乡和管理城乡的要求,促进城乡各项建设的协调和可持续发展;制定城乡规划的主要目的是保障社会公众利益,因此,城乡规划还要反映社会公众的意愿,所以城乡规划组织编制又具有很强的公益性。

(2) 城乡规划的编制是一个有机的组织过程

城乡规划的编制与工程设计既有联系又有区别,规划的编制涉及的内容繁多、地域广泛。城乡规划作为城乡人民政府调控城乡建设和发展的重要手段,其内容必须体现公正、效率和民主的原则。它为之实现的目标是经济、社会和环境的协调、可持续发展,其目标是一种平衡的状态,而不是一件实物。在城乡规划编制和审批过程中不仅需要深入调查研究、综合分析,还需要广泛听取各方面意见,协调有关矛盾,深入修改方案,正确把握城乡规划编制的内容,使其符合科学、合理、合法的要求。这就要求管理工作从提出编制要求、预审方案、协调矛盾、专家论证、公众参与到上报审

批，渗透于全过程之中。

(3) 城乡规划编制是一个动态的连续过程

城乡规划一经批准必须保持相对稳定，任何单位和个人不得随意修改，方能发挥城乡规划对城乡发展和建设的指导作用。但是随着城乡经济、社会的发展，经过一定时期之后，原有城乡规划的某些内容已经不能适应城乡发展的要求，则需要根据新的情况对原有城乡规划进行调整，但这种调整必须根据法定程序进行。因此，反映在城乡规划组织制管理中呈相对稳定和动态连续的特点。

2. 依法审批城乡规划

城乡规划审批是人民政府为保证城乡规划的科学性、合理性而进行的审批管理工作。审批工作应体现法制化、民主化、科学化的管理理念。

(1) 推进城乡规划审批的法制化

城乡规划审批是一项准立法行为，规划一经批准，就成为城乡规划与建设的依据。因此在审批过程中必须严格按照相关法律法规，结合地方实际情况，依法审批城乡规划。真正做到有法必依，有章必循，既要遵守实体法，同时还应遵守程序法，保证规划审批在法治的约束与指导下进行。

(2) 推进城乡规划审批的民主化

城乡规划与建设的好坏与广大民众切身利益休戚相关，应让更多的民众了解城乡规划，在城乡规划中更多的融入社会公众对城乡规划的建 议。因此，城乡规划审批需要体现社会公众的意愿。“公众参与”是实现这一意愿的有效途径。在城乡规划审批管理中必须积极推进这项工作，在实践中不断探索、不断总结、不断提高，不断地推进城乡规划审批工作的民主化进程。

(3) 推进城乡规划审批的科学化

城乡规划审批实质是一项决策活动，在决策过程中既要在法治的框架下进行，还需要吸取民众的良好建议，更应保证决策本身的科学性，只有这样才能保证城乡规划满足城乡未来发展的需要。在审批过程中，规划行政主管部门应不断改进决策方法与管理机制，如成立城乡规划管理专业委员会、专家咨询等方法，充分发挥社会专家这一智囊系统的专业优势，做到不盲目，不偏听，不唯领导意志是从，真正做到科学决策。

3. 城乡规划实施

城乡规划实施管理的目的就是实施城乡规划，实施城乡规划就是为了实现城乡规划制定的未来发展目标，诸如把城乡性质、规模、发展方向、布局结构、景观环境、道路系统、市政设施等一系列目标变为现实，在我国当前城乡规划管理程序中，城乡规划实施主要包括建设项目选址管理、建设项目用地规划管理、建设工程规划管理等几项内容。

(1) 建设项目选址规划管理

为了保障建设项目的选址和布局与城乡规划密切结合,科学合理,并提高综合效益,需要对建设项目进行选址管理。建设项目选址管理是实施规划的第一步,其工作成效的好坏直接关系到项目的落实情况,以及城乡规划的落实情况。因此,各级城乡规划行政主管部门应高度重视,从选址要求、内容及程序等出发,做好建设项目选址意见书的核发工作。

(2) 建设项目用地规划管理

为了提高土地利用效率,加快城乡建设步伐,节约合理地利用城乡建设用地,确保城乡总体规划的实施,促进经济发展。规划行政主管部门应与土地管理部门紧密协调,做好建设项目用地规划管理工作,明确土地使用用途、性质、建设强度及环境规划等内容的控制工作,并按规定核发建设用地规划许可证。

(3) 建设工程规划管理

建设工程规划管理是在建设用地规划管理的指导下,进一步对建设项目的落实,主要包括建筑工程、市政交通工程、工程管线规划以及村镇建设工程的规划管理。详细规定用地性质、建设标准等内容,并按规定核发建设工程规划许可证。

总之,城乡规划实施管理的对象是城乡规划区内的各项建设用地和建设活动。按照城乡规划实施的要求,通过城乡规划的实施,使城乡的各项功能不断优化、协调,最终与经济和社会的发展相适应,为人们营造良好的城乡生活、工作环境。

4. 城乡规划实施的监督与检查

城乡规划行政监督检查,是城乡规划行政主管部门依照有关法律、法规和规章,直接对行政相对人在建设使用土地和建设活动中行使权利和履行义务的情况,进行监督检查或作出影响其权利、义务的处理的具体行政行为。

城乡规划实施的监督与检查是一项项目批后的规划管理,其行使的目的是保证建设项目能按照审批的方案进行建设,从而保证城乡规划的顺利实施。

1.2.2 城乡规划管理的特性

城乡规划管理除了具有综合性、整体性、系统性、时序性、地方性、政策性、技术性等诸多特征以外,从不同角度分析还具有以下几个方面的特性。

1. 服务性与制约性

就管理的职能而言,城乡规划管理具有服务和制约的双重属性。这是由国家行政机关的职能所确定的,也是城乡合理发展和建设的要求所决定的。城乡规划管理作为一项城乡政府行政职能,其管理目标是为社会主义现代化建设服务,为人民服务。城乡规划的最终目的,是促进经济、社会和环境的协调、可持续发展,所以城乡规划管理的根本目标是服务。在管理活动中为城乡的公共利益需要而采取的控制措施,也是一种积极的制约,其目的是使城乡的各项建设不影响人民根本的、长远的利益,因此,

制约也是为了更好地服务。

认识城乡管理具有服务和制约的双重属性的目的是规划管理人员必须树立服务的思想，把服务放在首位，制约也是为了更好的服务。要求城乡规划管理人员全心全意地为人民服务。在城乡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“服务当头，管在其中”。

2. 宏观性与微观性

就管理的对象而言，它具有宏观层面和微观层面的双重属性，这是规划管理的要求所决定的。城乡管理面向的既包括城乡大范围的行政地域，又包括具体的规划项目或者某一项建设工程，贯穿了宏观的物件和微观的物件。因此，必须把每项规划或者每一个建设工程放在城乡的大范围内考察，不能就事论事地处理问题。

认识规划管理具有宏观管理和微观管理的双重性，其目的是树立规划从业人员要增强政策观念和全局观念，正确处理局部与整体、需要与可能的辩证关系，要大处着眼，小处入手。

3. 专业性与综合性

从管理的内容而言，规划管理具有专业性和综合性的双重属性。城乡管理是一项具有很强专业性的行政管理，有其特定的职能和管理内容。但它又和其他管理相互联系，相互交织在一起，大量的实际管理问题都是综合性问题，高度分工必然要高度综合。一项地区详细规划，涉及方方面面的内容；一项建设工程设计方案除了涉及城乡的要求外，因其区位和性质还会涉及环境保护、环境卫生、卫生防疫、绿化、国防、人防、消防、气象、抗震、防汛、排水、河港、铁路、航空、交通、邮电、工程管线、地下工程、测量标志、文物保护、农田水利等管理的要求。这就要求规划管理部门作为一个综合部门来进行系统分析，综合平衡，协调有关问题。

认识规划管理具有专业和综合的双重属性，要求规划从业人员正确认识规划管理在城乡管理大系统中的地位和作用，运用科学的系统方法进行综合管理，重视整体功能效益，并在相互作用因素中探索有效的运行规律，更好地进行综合协调，提高管理工作效率和效益。

4. 阶段性与长期性

就管理的过程而言，规划管理具有管理阶段性和发展长期性的双重属性。这是由于城乡的形成和发展是一个漫长的历史过程所决定的。城市的布局结构和形态是长期的历史发展所形成的，通过城市的建设和改造来改变城市的布局结构和形态不是一蹴而就的，也需要一个历史发展过程。它的速度总要和经济、社会发展的速度相适应，与当时能够提供的财力、物力、人力相适应，因此城乡管理具有一定的历史阶段性。同时经济和社会的发展是不断变化的，城乡管理在一定历史条件下审批的城

乡规划项目或者建设用地和建设工程,随着时间的推移和数量的积累,必然对城乡的未来发展产生影响。城乡规划管理工作必须体现城乡发展的可持续性和长期性要求,例如,对于住宅建筑,一方面,由于科学技术的进步,住宅建筑的物质寿命得以延长;另一方面,随着经济、社会的发展,人们对住宅舒适水平的要求日益提高,住宅建筑的经济寿命趋于缩短。这种不平衡的矛盾,在管理上应探索灵活应变的方法,留有余地,要具有应变的能力。

认识城乡规划管理阶段性和长期性的双重属性,目的是要规划从业人员重视古今中外城乡建设的经验,并且树立立足当前,放眼长远,远近结合,慎重决策的思想。

5. 规律性与主观能动性

就管理的方法而言,规划管理具有规律性和主观能动性的双重属性。这是由城乡规划管理是一门管理科学的性质所决定的,任何管理都是一项社会实践活动。只有遵循客观规律的实践活动才能获得成功,而客观规律又是实践经验的总结和概括。这就要求规划管理工作既要遵循客观规律又要充分发挥主观能动性,研究新问题,创造性地探求管理的思路、方法和途径。

城乡规划的编制与实施作为一项社会实践活动,实践的积累和总结,丰富和发展了城乡规划的理論。面对层出不穷的城市问题,我们都要根据城乡规划的原则及要求,对具体问题进行具体分析,才能提出恰当的处理意见。在处理过程中逐渐产生若干成功的范例。这些范例的积累概括和理性化就是对城乡发展规律的补充和完善。

认识城乡规划管理规律性和主观能动性的双重属性其目的在于,城乡规划从业人员要敢于和善于坚持原则,要不断研究新情况、新问题,实事求是地处理问题,使原则性和灵活性相结合,重视工作范例的积累,不断总结经验,探索工作规律,创造性地进行工作。

1.3 城乡规划管理系统与环境

系统理论的发展为我们打开了认识世界的新窗口。以系统论的观点认识管理,任何管理都是对一个系统的管理,任何管理自身都构成一个系统。城乡规划管理是一个系统,其管理内容由若干工作系统组成,这些工作系统互相联系、互相影响。城乡规划管理系统由若干要素形成整体结构。城乡规划管理系统与外界环境即外部系统时刻发生联系,形成动态关联的更高层次的大系统。

1.3.1 城乡规划管理的系统构成

城乡规划编制、审批、实施和监督检查是一个实践过程。经批准的城乡规划,通过城乡各项建设来实施,并检查实施情况。把城乡规划管理作为一个系统来分析,如果将城乡规划的编制与审批管理作为决策系统,城乡规划实施管理则是执行系统,城乡规划实施监督检查则是反馈系统,三者构成城乡规划管理系统的大环境。为了保证这个大系统的顺利运行,还需要有城乡规划法律规范加以保障,即保障系统。

1. 决策系统

城乡规划组织编制和审批管理是规划管理决策工作，主要负责制定城乡规划。城乡规划编制和审批必须是连续的过程，组织编制管理是制定城乡规划的前期管理工作，审批管理是后期管理工作。为了保证城乡规划的编制质量，还需要对城乡规划设计单位进行资格管理工作，这三者是互相联系的。决策系统不同于普通的做出决定，而是科学的、动态的进行系统管理。

2. 执行系统

城乡规划实施管理是规划执行工作，主要包括对建筑工程、道路交通工程、市政管线工程、村镇建设工程进行建设项目选址、建设用地、建设工程规划管理，即“一书三证”管理工作。实施系统是落实决策系统指令的具体工作环节，直接影响到城乡规划的具体落实。

3. 反馈系统

城乡规划实施的监督检查是规划管理反馈工作。它主要负责建设工程规划批后管理和查处违法用地、违法建设等管理工作。它的工作任务不仅是就事论事的检查、处理，还需要将检查中发现的问题向决策系统、执行系统反馈。反馈系统的存在是由于城乡建设本身就是一项动态的活动存在诸多可变的因素，行政管理机构必须及时的掌握各类信息以保障建设活动的合法性。

4. 保障系统

城乡规划管理系统运行保障条件很多，诸如组织、人员、体制、法制等。其中法制保障尤其重要，城乡规划法律法规、相关法律法规、行政规章的制定与实施是法制保障的基础。

上述四个系统互相联系、互相影响，形成一种网络状态，如图 1.1 所示。

1.3.2 城乡规划的构成要素

城乡规划管理是一项有组织的、有目的的社会活动。它是管理人员通过一定的管理中介手段，规范管理对象，作用于被管理者，以实现管理的目标。规划管理活动的构成要素包括：管理目标、管理人员、管理对象、行政管理相对人、管理中介 5 项要素。

1. 管理目标

城乡规划管理目标实际上是一种状态。即通过管理努力争取并期望达到的城乡未来的理想状态。管理目标的实施是个转化的过程。

规划管理作为一项城乡政府行政管理职能，其管理目标是维护和健全社会主义法

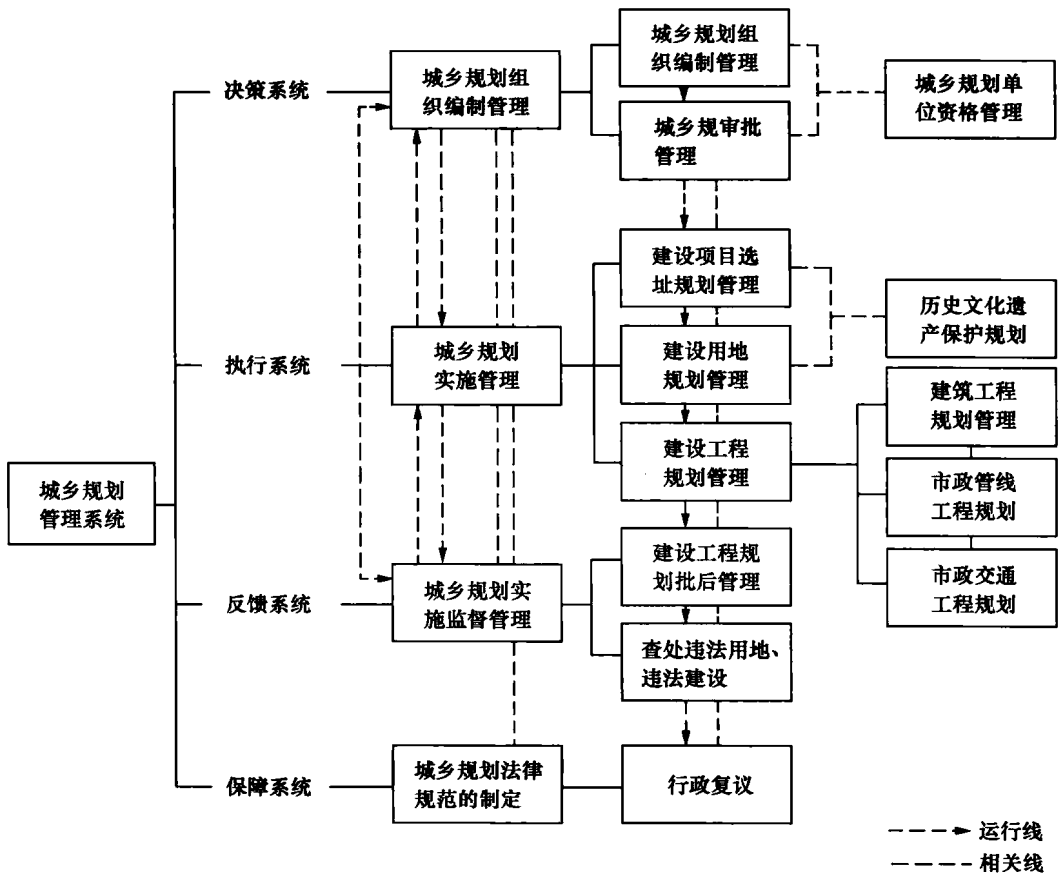


图 1.1 城乡规划管理系统构成及关系

制，保障城乡建设公共利益，保护城乡建设相关方面的合法权益。规划管理又是一项专业技术行政管理工 作，它以制定并实施城乡规划，促进经济、社会和环境在城乡空间上的协调、可持续发展作为自己的专业管理目标。

2. 管理人员

任何管理都与管理人员密切相关。管理的水平与成败在相当大的程度上取决于管理人员的素质及其努力程度。管理人员是一个组织管理活动的执行者和组织者。规划管理人员在规划管理部门扮演的角色和所起的作用是多方面的。不同层次的人员扮演着不同的角色，起着不同的作用。就基层规划管理人员所扮演的角色和所起的作用讲，一是人际关系方面：规划管理人员是政府代表，又是联络员的角色，联系内外、上下、横向之间关系；二是信息沟通方面：扮演信息传播的角色，发挥上情下达、下情上达的作用；三是决策方面：扮演矛盾处理者角色，发挥组织、协调作用；又是谈判者，发挥影响和引导作用；还某种程度上参与决策，发挥参谋作用。

从城乡规划管理工作职能要求以及城乡规划事业发展要求来看，城乡规划管理人