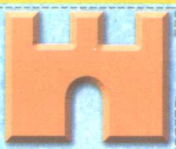


国内重点大学联合编写



高等学校城市规划专业系列教材

城市规划管理与法规

CHengshi Guihua Guanli Yu Fagui

耿毓修 编著

东南大学出版社

SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

国内重点大学联合编写

高等学校城市规划专业系列教材



城市规划管理与法规

CHENGSHI GUIHUA GUANLI YU FAGUI

耿毓修 编著

东南大学出版社

内 容 提 要

这是一本比较系统地阐述城市规划管理理论与实践的教材。全书分为管理篇、法治篇和法规篇三部分。管理篇侧重于理论阐述,首先,介绍了中外行政管理思想和理论的发展,其中包括我国传统行政管理思想的要点和外国近现代行政管理理论的主要流派,对于作为行政管理范畴的城市规划管理具有继承和借鉴的意义。其次,比较全面地阐述了城市规划管理的内涵、性质、特征、原理、原则、职能和方法,特别是建构了城市规划管理三维系统结构,分析了城市规划管理活动的构成要素,从而在理论层面上揭示了城市规划管理工作的内在规律。这对认识城市规划管理,进一步提高管理水平,具有指导意义。法治篇侧重于管理操作,从依法行政的高度分别阐述了城市规划组织编制和审批管理、城市规划实施管理和城市规划实施监督检查管理的特点及其主体、客体、内容、程序等合法要件的操作内涵,把城市规划管理依法行政具体化了。法规篇侧重于法规介绍,分别介绍了城市规划法规体系、现行的城市规划法律规范和城市规划相关法律法规的要点。

本书是我国高等学校城市规划专业系统教材之一,也可作为在职城市规划人员继续教育的读物。

图书在版编目(CIP)数据

城市规划管理与法规/耿毓修编著. —南京:东南大学出版社, 2004. 6

(高等学校城市规划专业系列教材/顾朝林主编)

ISBN 7-81089-463-3

I. 城... II. 耿... III. ①城市规划—城市管理—高等学校—教材 ②城市规划—法规—中国—高等学校—教材 IV. ①TU984 ②D922. 297. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 051799 号

东南大学出版社出版发行

(南京四牌楼 2 号 邮编:210096)

出版人:宋增民

江苏省新华书店经销

南京京新印刷厂印刷

开本:700mm×1000mm 1/16

印张:18.25 字数:338千字

2004年8月第1版

2004年8月第1次印刷

印数:1~3000

定价:25.00元

(凡因印装质量问题,可直接向发行部调换。电话:025-83795801)

总 前 言

工业革命以后,世界范围内城市的功能与结构日趋复杂,产生了近代城市规划学。20世纪60年代以后,城市规划学又有了新的发展,从以建筑规划为主发展到多学科交叉。建筑学家、地理学家、经济学家、环境学家、心理学家、社会学家、历史学家、人口学家、法学家,甚至政治家等都相继加入城市规划的行列,目的在于研究城市、参与规划、创造优美的人居环境。

综观发达国家城市规划教育的道路,走过了以工程学或以建筑学为基础的本科生教育为主的阶段后,开始转向主要招收文、理、工等多学科交叉的以攻读城市规划硕士学位或博士学位的研究生为主的阶段。从国际城市规划学科发展潮流看,规划理论与方法、社会经济分析、环境保护与资源利用、规划分析技术与方法以及市政建筑工程等成为城市规划专业教育的五大支柱学科。

在我国,有关城市规划的科学起源于建筑学。据文字记载,我国自夏代开始营建城邑,历经商、周两代到春秋晚期逐步形成了一套完整的城邑建设制度——营国制度。在漫长的封建等级制度下,这套制度进一步完善为城邑建设体制、礼制营建制度和城邑规划制度,从而严重束缚了我国城市规划学的发展。直到鸦片战争以后,由于帝国主义列强入侵,外国资本输入,一批殖民地城市如青岛、广州、哈尔滨、旅大(今大连),租界城市如上海、天津、汉口(今武汉)等才开始进行近代的城市规划。然而,我国的城市规划学科发展一直比较缓慢。自改革开放以来,我国的城市规划学科建设才顺应国际潮流,从以建筑规划为主向多学科交叉发展。

一个城市的规划代表着一个城市的综合实力和城市发展的未来,也是城市规划师技术、文化、政策、国际视野等能力的重要标志。这也就是说,城市规划教育必须涉及现代城市规划的自然、技术(工程)、经济等多门类学科,在知识结构上包含基础理论、应用基础理论和应用技术(方法)等基本方面。与此同时,城市规划还是一门立足于实践的学问,通俗地说,它要培养学生具备真正能动手的能力。

城市规划是一门新型的交叉科学,对提高人类居住生活水平、可持续利用自然和空间资源、充分发挥城市设施效率具有特别重要的意义。有鉴于此,新编城市规划系列教材应该涉及建筑学、地理学、环境科学、经济学、社会学、文化艺术、工程技术、法律、甚至政治学等多门类学科。本套系列教材力图全面反映新世纪中国城市

发展对规划师知识的增长要求,在原有的工科城市规划教材的基础上,增加经济、社会、文化、环境、技术、法律、甚至政治等多方面内容,以适应全球化、信息化、城市化和地方化对我国城市规划师提出的挑战。

建设部高等学校城市规划专业指导委员会副主任
南京大学城市与资源学系教授、系主任 顾朝林

前 言

一、编写《城市规划管理与法规》的背景

我国城市规划界流行着一句口头禅是：“三分规划、七分管理。”这句话反映了城市规划管理在城市规划工作中的重要性。我们虽然认识到了，但是长期以来，我们还缺乏对城市规划管理的系统性研究。在高等学校城市规划专业的教学中也缺少一本这方面比较系统的教材。改革开放以来，加快了城市化和旧城更新改造的进程，在城市规划工作的实践中，我们越来越认识到学习和研究城市规划管理理论知识的迫切性；尤其是我国注册城市规划师制度的推行，已促使高等学校城市规划专业必须把城市规划管理课程纳入教学计划之中，编写这方面的教材已经刻不容缓了。

我长期在城市规划管理岗位上工作。回顾自己的工作经历，从前辈们的教诲、同行们的启示和工作实践的磨练中得益良多。但是，对如何认识城市规划管理，城市规划管理的规律是什么？还若明若暗，有一种“不识庐山真面目，只缘身在此山中”的感觉。是管理工作的需要，不断迫使我与同事们一起去学习、思考、研究和总结，不断地加深对城市规划管理的认识和理解，断断续续地编写了几本这方面的读物。为适应上海市城市规划管理体制的改革，加强对城市规划管理人员的岗位培训，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的基础性读物。之后，我国着手推行注册城市规划师制度，为注册城市规划师考试培训需要，建设部规划司交给上海城市规划局编写《城市规划管理与法规》培训教材，并于2000年出版。鉴于当时时间紧迫，这本教材仅综合了有关的理论知识，还未形成系统的教材。党的十五大之后，为适应城市规划管理工作依法行政的需要，2002年我们还编写出版了《城市规划行政与法制》，这是一本在学习中总结、在总结中学习的产物，其内容是围绕依法行政的主题展开的。同年，在高等学校城市规划专业学科指导委员会开会期间，南京大学顾朝林教授又委托我编写高等学校城市规划专业教学用的《城市规划管理与法规》教材。我深感这是一项艰巨的任务，而城市规划事业的发展又容不得推辞，只好勉为其难地接受下来。庆幸的是，这时我已退休，有较多的时间学习、思考。更重要的是，改革开放以来，出版了大量的管理学方面的书籍，为编写这本书提供了丰富的学习养料。过去我和同事们一起编写的上述城市规划管理方面的书籍，也为编写这本书奠定了一定的基础。本书的编写费时一

年余,终于脱稿。在内容上,移植了过去我们编写城市规划管理书籍的部分成果,更花了较大的精力学习、研究了管理学方面的理论,结合城市规划管理实践加以分析、思辨、吸收和总结,以期建构城市规划管理系统的理论知识。需要说明的是,与其说这本书是教材,不如说是我们与城市规划专业的同行们切磋城市规划管理的理论知识的一块园地。殷切希望城市规划专业现在和未来的同行和有关方面的专家提出宝贵意见,让我们精心浇灌、锄草、培育,使城市规划管理理论的幼苗能健康地成长起来。

二、学习《城市规划管理与法规》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。

一是城市规划管理工作任务与现状的需要。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,加快制定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,是城市规划管理为之奋斗的目标。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。城市规划的实施机制尚未真正形成,仅仅依靠城市规划管理部门单枪匹马的操作,工作非常被动。城市规划法律规范体系尚处在逐步完善之中,很多城市规划管理应该规范的对象和内容,还无法可依,某些现行法律规范,还需要根据社会主义市场经济的运行要求进行修改。从思想观念上看,官本位的思想还有广泛的市场,以言代法,个人说了算。对于城市规划管理的地位和作用,缺乏正确的认识。对于城市规划管理为什么管?管什么?怎么管?在总体上若明若暗等等。上述问题的存在,难以胜任城市规划管理繁重而复杂的工作任务,必须进行改革。改革要有理论准备和思想基础,学习和研究《城市规划管理和法规》将在这方面起着重要的作用。

二是城市规划学科的发展的需要。以1898年霍华德提出的“田园城市”为标志的现代城市规划理论,经历了一个多世纪的发展,日趋丰富,城市规划已经成为一门独立的学科。一个城市的发展规划是指导一个城市未来5年、10年甚至20年的发展预案。科学地编制好这样一个城市规划,需要对城市社会经济发展形势

进行深入分析,需要对城市所在区位及现状进行调查研究,需要城市规划理论的指导。这就决定了构成城市规划学科的知识内容是十分广泛的。组织制定和实施城市规划是一项涉及面广且又十分复杂的行政管理工作。城市规划的组织编制—编制—审批—实施是一条连续的完整的工作链。哪一个环节上的失误,都是城市规划工作的失误。多年来的实践证明,城市规划的编制不当对城市发展会造成难以挽回的损失。这就要求城市规划管理工作需要科学的组织和慎重的决策。而城市规划实施方面的失误,也会对城市发展造成更直接的损失。因此,就有了“三分规划,七分管理”的说法。城市规划工作的实践,要求城市规划学科的发展必须重视城市规划管理的理论知识的充实和提高。当今世界,社会经济的发展需要得助于科学技术和管理所产生的巨大无比的力量。国外学者认为,管理、科学、技术是现代文明的三鼎足。即使科学技术的发展,也离不开管理。美国学者在总结阿波罗火箭送宇航员登陆月球的经验时曾说过,与其说这是科学技术的成功,倒不如说这是系统管理的成功。所以说,科学技术和管理的推动社会进步和经济发展的两个轮子,缺一不可。这里所说的管理,当然也包括城市规划管理。城市规划管理既具有行政管理的一般共性,又具有城市规划学科的特点。城市规划学科建设必须充实城市规划管理的理论知识。凡是有志于从事城市规划事业的人员,必须重视城市规划管理的学习和研究。

三、《城市规划管理与法规》的基本内容

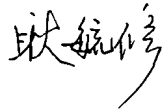
《城市规划管理与法规》分上、中、下三篇,有如下基本内容。

上篇·管理篇。在上篇中阐述了城市规划管理基本理论知识。主要有以下几点:一是城市规划管理的内涵、性质和特征。二是中外行政管理思想和理论的发展。其中包括我国传统行政管理思想的要点和外国近代行政管理理论的主要流派。学习的目的是继承和发扬我国优秀的传统管理思想,并借鉴外国先进的对我国有用的管理观念和方法。三是城市规划管理活动构成要素。这是实施城市规划管理活动必须具备的基本条件。四是城市规划管理的三维系统结构。城市规划管理主体系统(工作领域)、管理客体系统(客体层次)和管理职能系统(职能构成)构建了城市规划管理三维系统结构,使之对城市规划管理工作有一个整体的把握。五是城市规划管理原理和原则。这点的目的是树立城市规划管理的科学观念,正确把握城市规划管理工作规律。六是城市规划管理的主要职能。从理论上总结和认识城市规划管理的主要职能,即控制、协调、决策和引导等,有效地推动城市规划管理的运作。七是城市规划管理方法。从管理的手段、管理的程序、管理的技术和艺术等方面,比较系统地介绍了城市规划管理的方法。

中篇·法治篇。主要介绍城市规划管理的依法行政。这是承上启下的一篇。

通过介绍城市规划编制与审批管理、城市规划实施管理和城市规划行政监督检查管理的依法行政,把城市规划管理的运作具体化了,提高了学习城市规划法规必要性的认识。

下篇·法规篇。首先,介绍了行政法与城市规划法规体系,对城市规划法规有了一个整体的认识。其次,重点介绍了《中华人民共和国城市规划法》产生的背景、地位和作用、基本框架和主要内容。第三,介绍了城市规划法配套法律规范。第四,介绍了城市规划相关法律法规规范。



2003年11月10日

目 录

上篇·管理篇

1 城市规划管理研究的对象	(3)
1.1 城市规划管理的含义.....	(3)
1.2 城市规划管理的性质.....	(4)
1.3 城市规划管理的特征.....	(5)
复习思考题	(8)
2 行政管理思想和理论的发展	(9)
2.1 中国传统行政管理思想.....	(9)
2.2 当代西方行政管理理论主要流派.....	(14)
复习思考题	(25)
3 城市规划管理活动构成要素	(26)
3.1 管理主体.....	(26)
3.2 管理客体.....	(31)
3.3 管理目标.....	(33)
3.4 管理信息.....	(35)
3.5 管理环境.....	(37)
复习思考题	(40)
4 城市规划管理三维系统结构	(41)
4.1 城市规划管理主体系统维(工作领域维).....	(41)
4.2 城市规划管理客体系统维(客体层次维).....	(43)
4.3 城市规划管理职能系统维(职能构成维).....	(45)
复习思考题	(47)
5 城市规划管理的原理和原则	(48)
5.1 城市规划管理的原理、原则的含义及研究它的意义	(48)

5.2	人本原理及其相关的原则·····	(49)
5.3	系统原理及其相关的几个原则·····	(51)
5.4	效益原理及其相关原则·····	(55)
	复习思考题·····	(61)
6	城市规划管理的职能·····	(62)
6.1	控制·····	(62)
6.2	协调·····	(65)
6.3	引导·····	(68)
6.4	决策·····	(73)
	复习思考题·····	(81)
7	城市规划管理方法·····	(82)
7.1	管理方法的含义和特征·····	(82)
7.2	管理的基本手段·····	(83)
7.3	管理程序·····	(86)
7.4	管理技术与艺术·····	(88)
	复习思考题·····	(92)
	阅读参考文献·····	(92)

中篇·法治篇

8	行政法治·····	(95)
8.1	行政法治的含义及其作用·····	(95)
8.2	行政法治的基本要求与内容·····	(97)
	复习思考题·····	(100)
9	城市规划组织编制与审批管理依法行政·····	(101)
9.1	城市规划组织编制与审批管理的含义及其目的·····	(101)
9.2	城市规划组织编制与审批管理的对象及其特点·····	(103)
9.3	组织编制和审批城市规划的主体·····	(105)
9.4	编制城市规划的法定依据·····	(107)
9.5	城市规划编制的内容及其成果要求·····	(109)

9.6 审批和调整城市规划的程序及管理操作要求	(113)
复习思考题	(114)
10 城市规划编制单位资质管理依法行政	(115)
10.1 资质管理的主体	(115)
10.2 资质等级与标准	(115)
10.3 各等级城市规划编制单位依法承担的业务范围	(116)
10.4 资质管理程序	(117)
10.5 《资质证书》形式	(119)
复习思考题	(119)
11 城市规划实施管理	(120)
11.1 城市规划实施管理的含义及其目的	(120)
11.2 城市规划实施管理的法律制度——城市规划许可	(121)
11.3 建设项目选址规划管理依法行政	(127)
11.4 建设用地规划管理依法行政	(130)
11.5 建设工程规划管理依法行政	(135)
11.6 历史文化遗产保护规划管理依法行政	(150)
11.7 城市规划实施管理应处理好几个关系	(157)
复习思考题	(162)
12 城市规划行政监督检查管理	(163)
12.1 城市规划行政监督检查管理的含义、特点及法定依据	(163)
12.2 城市规划行政检查	(164)
12.3 城市规划行政处罚	(166)
复习思考题	(170)
阅读参考文献	(170)

下篇·法规篇

13 行政法与城市规划法规体系	(173)
13.1 行政法	(173)
13.2 我国城市规划法制建设的历程	(180)

13.3 我国城市规划法规体系的构成及其框架·····	(189)
复习思考题·····	(193)
14 《中华人民共和国城市规划法》·····	(194)
14.1 《城市规划法》的产生经过·····	(194)
14.2 《城市规划法》的法律地位与作用·····	(197)
14.3 《城市规划法》的基本框架和主要内容·····	(198)
复习思考题·····	(203)
15 《中华人民共和国城市规划法》配套法律规范·····	(204)
15.1 《城市规划法》配套法规、规章·····	(204)
15.2 城市规划技术标准和技术规范·····	(226)
16 城市规划相关法律规范·····	(246)
16.1 城市规划相关专业法律、法规·····	(246)
16.2 行政处罚和行政法制监督法律·····	(269)
阅读参考文献·····	(275)
主要参考文献·····	(276)
后记·····	(277)

上篇·管理篇

管理,就是借助他人的工作实现组织目标。

——(美)玛丽·福莱特

1 城市规划管理研究的对象

1.1 城市规划管理的含义

城市规划管理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。

1.1.1 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,以人为中心进行的决策、指挥、协调、组织、控制和监督等活动的过程。

1.1.2 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”。

1.1.3 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》(国家标准 GB/T50280—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,城市规划管理的内涵可以表述为:城市规划管理是国家政府机关为实现一定时期城市经济、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。

1.2 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,城市规划管理概莫能外。

1.2.1 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,而是取决于他们在空间上的优化配置,而这正是制定城市规划的目的和城市规划应发挥的作用。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。城市规划管理的自然属性,并不以人的意志而转移,也不因国家制度和意识形态的不同而有所改变。这完全是客观存在的,故称之为自然属性。

1.2.2 城市规划管理的社会属性

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。在社会主义条件下,城市规划管理要从全社会、全体人民的利益出发,正确处理局部利益与全局利益的关系。管理者应当自觉地成为人民的公仆。另一方面,社会、经济的发展对管理影响巨大,一部管理思想史折射着社会、经济发展的