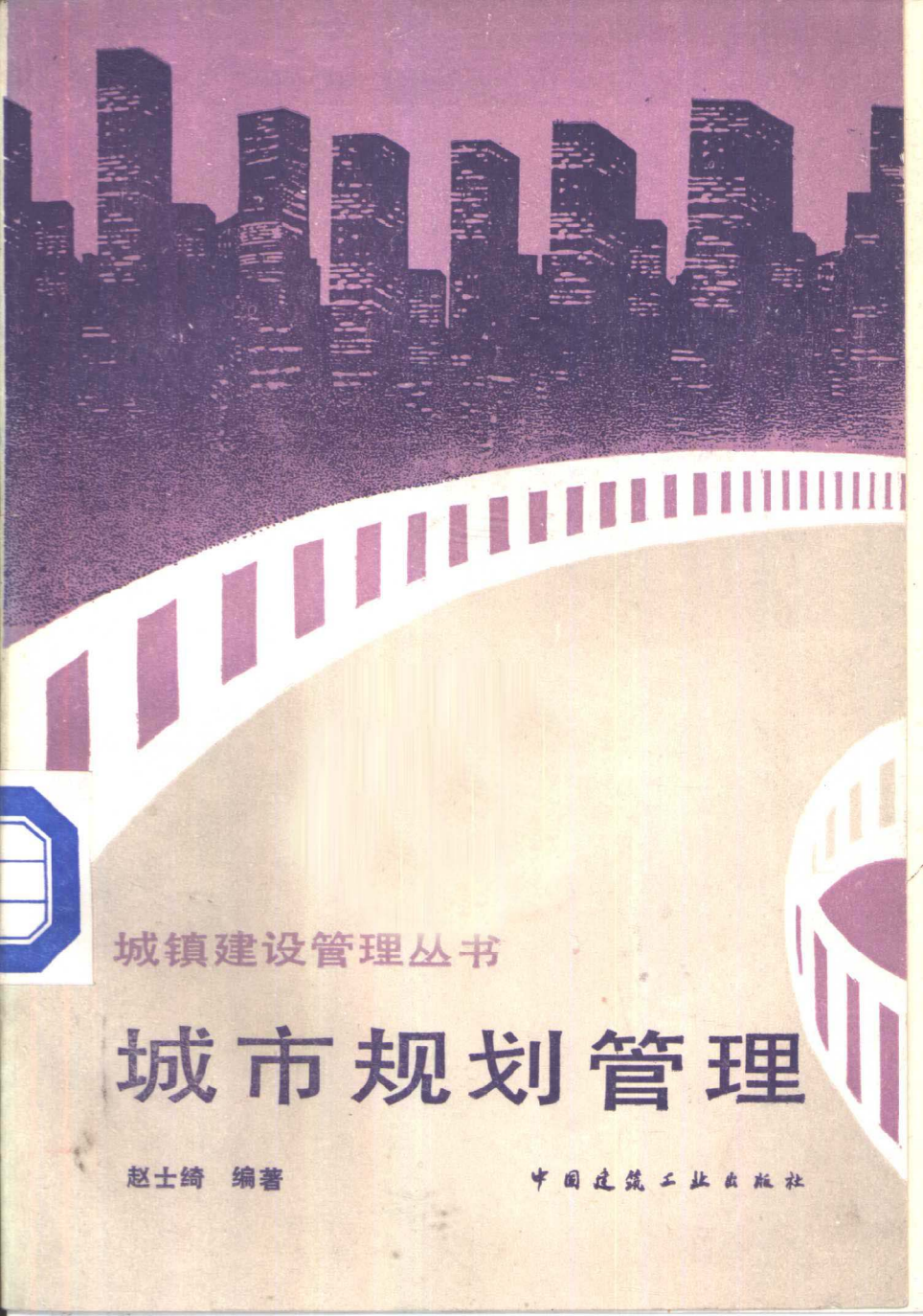




城镇建设管理丛书

# 城市规划管理

赵士绮 编著

中国建筑工业出版社

城镇建设管理丛书

# 城市规划管理

江苏工业学院图书馆  
藏书章

中国建筑工业出版社

## 城镇建设管理丛书编委会

**主任委员：**叶如棠

**副主任委员：**祝自宝 刘长林

**委 员：**（以下按姓氏笔划为序）

王维民 叶如棠 刘长林

华奎元 何万钟 杨 炬

杨沛霖 祝自玉 赵士绮

高学善 张树恩 张克杰

唐亦弘 符曜伟 龚 伟

潘其源 蔡纪良

## 前 言

随着社会主义现代化建设的发展，我国城市化进程明显加快。到1988年底，全国已有设市城市434个，建制镇11103个。城镇的迅速发展，给城镇的规划、建设、管理工作带来了极大的艰巨性。大批干部由其他行业调进建设部门，其中不少同志对建设系统的工作不熟悉，即使长期从事建设工作的干部，多数也没有系统地学过建设管理理论。因此，建设系统管理干部迫切需要补充现代管理知识，以及城镇建设行业管理理论和方法。有鉴于此，经原城乡建设环境保护部批准，由建设部干部学院于1988年举办了城镇建设管理岗位培训函授班，近七千名学员参加了学习。有关领导和专家为这个班编写了一套行业管理教材，经过一年的试用，普遍认为，这套教材理论性、适用性都较强，观点新颖，方法易学，许多同志希望能够尽快予以正式出版，以供更多的建设管理者阅读。

为了进一步提高这套教材的质量，我们请作者根据新的改革形势和学员反映的意见，把教材作了修改，并增添了不少内容。现作为城镇建设管理丛书出版。全书共分七册，即《城市经济管理基础》、《城市规划管理》、《城市基础设施管理概论》、《房地产管理》、《建筑业管理》、《城市建设资金管理》、及《城镇建设法规》等，基本上反映了城镇建设管理工作的各个方面。

当前我国仍处在社会主义初级阶段，较低的生产力水平决定了不发达的经济状态，加之干部队伍素质不高，城镇建

设管理工作远不能满足形势发展的需要。本书的出版如能使建设系统管理干部对这种现状有进一步认识，学到改变这种现状理论和方法，并努力在实践中加以运用，将是我们最大的欣慰。

由于水平所限，本书肯定会有疏漏和不足。我们殷切希望读者提出批评和建议，使这套丛书得到充实和完善。

城镇建设管理丛书编委会

1989年3月

# 目 录

|                   |       |
|-------------------|-------|
| 绪 论               | ( 1 ) |
| 第一章 概 述           | ( 3 ) |
| 第一节 城市的产生和概念      | ( 3 ) |
| 第二节 城市规划学的形成和发展   | ( 5 ) |
| 第三节 城市管理和城市规划管理   | (14)  |
| 第二章 城市规划          | (17)  |
| 第一节 城市规划的概念和任务    | (17)  |
| 第二节 城市规划的内容和工作特点  | (23)  |
| 第三节 我国城市规划的基本方针   | (25)  |
| 第四节 我国城市规划的编制与审批  | (30)  |
| 第五节 我国城市规划工作的历程   | (35)  |
| 第三章 城市规划管理        | (55)  |
| 第一节 城市规划管理的概念     | (55)  |
| 第二节 城市规划的组织管理     | (56)  |
| 第三节 城市规划的实施管理     | (63)  |
| 第四章 城市市容管理        | (83)  |
| 第一节 城市市容管理的概念     | (83)  |
| 第二节 城市市容管理的内容     | (84)  |
| 第三节 城市市容的监察管理     | (87)  |
| 第五章 城市综合开发与经营管理   | (91)  |
| 第一节 城市综合开发的提出及其意义 | (91)  |
| 第二节 城市综合开发的内容和作法  | (93)  |
| 第三节 城市规划实施管理的发展   | (94)  |

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| 第六章 城市规划管理现代化.....      | (97)  |
| 第一节 城市规划管理现代化的概念.....   | (97)  |
| 第二节 城市规划管理现代化的内容.....   | (99)  |
| 第三节 城市规划管理现代化的前景和问题..   | (104) |
| 第七章 加强城市规划管理的几项工作.....  | (107) |
| 第一节 加强法制建设.....         | (107) |
| 第二节 理顺管理体系.....         | (108) |
| 第三节 提倡科学决策 提高管理水平 ...   | (111) |
| 第四节 加强队伍建设 提高队伍素质... .. | (113) |

## 附 录:

附录一 城市规划条例

附录二 北京市城市建设工程规划管理审批程序暂行办法

附录三 北京市关于审定城市建设工程设计方案和核发建设工程许可证工作周期的规定

附录四 北京市区建筑高度控制方案

附录五 天津市建筑规划管理细则

附录六 广州市城市规划管理办法

附录七 上海市建筑管理办法 (试行)

## 绪 论

自从有了城市的建制，就有了城市管理。广义的城市管理是组织领导城市全部生产、生活的综合管理，包括了市长的全部职责，包括了城市的规划、建设和管理。从这个意义上讲，城市规划管理既是城市管理的组成部分，又是城市规划的组成部分。习惯上人们称之为城市规划管理，其内容一般专指城市规划的实施及城市用地分配的行政管理工作，因此，也有人称之为城市建设管理，在西方一些国家称为用地地区划管理。严格地说，这些概念都不够完整。我认为城市规划管理作为狭义的城市管理组成部分，应该作为城市规划的动态概念加以理解，它不能脱离城市规划而独立存在。城市是随着社会分工、生产的发展、科学技术的进步而不断发展的。城市规划学是反映城市发展规律的科学，是随着城市的发展而逐步形成的。列宁曾精辟地指出：“城市是经济、政治和人民精神生活的中心，是前进的主要动力。”科学、合理的城市规划管理，可以提高社会经济发展和城市建设的综合效益。本文首先介绍了城市规划的有关概念和内容，因为，不了解城市规划，也就不可能进行正确的城市规划管理，也就不可能合理地组织城市建设与发展。

城市规划管理是城市规划的实施和补充。一项规划设计在其实践中，面对建设实际，就会不断出现具体的情况和新的问题，通过城市规划管理就可以使城市规划的一般问题在实践中得到修改完善。因此，城市规划管理是一件非常实际，不断面对具体情况的工作，它适应地方特点的功能十分



突出。每个城市都需要制定自己的城市规划管理法规规定。

本书介绍了中国城市规划工作的特点、编制、审批程序、方针、原则和规划管理的一般方法，并在附录中介绍不同规模的城市和不同管理层次的现有法规，供作参考。

在开放改革的形势下，城市社会经济迅速发展，城市规模不断增长，不断出现新的课题。城市建设综合开发是近年来发展较快的一种新的形式，本文着重予以介绍，并对其效果、作用和发展中的问题作了评价，供学员参考。

# 第一章 概 述

## 第一节 城市的产生和概念

### 一、城市的产生

居民点和城市的产生，是和生产力的发展、生产方式的变革紧密相连的，每次生产方式的大变革，都导致了人类聚居形式的变化。

#### （一）居民点的形成

人类的居住形式由流动的原始群落发展到定居的居民点，经历了漫长的岁月。

原始社会的旧石器时代，人类过着完全依附于自然的经济生活，当时还没有形成多人聚居的固定形式，人们栖身和躲避风雨的地方是巢和洞穴。在长期与自然的斗争中，出现了渔牧业与农业的劳动分工，农业生产逐渐成为主要的生产方式，人们开始了定居生活，随之出现了以农业为主的固定的居民点。

#### （二）城市的产生

由于生产工具的不断进步，生产力的不断发展，劳动产品有了剩余，导致了农、牧业及商业、手工业的分工，居民点也逐渐分化成以农业为主和以商业、手工业为主的两大类，农业为主的叫做乡村，商业、手工业为主的就是城市的雏形。城市是在原始社会向奴隶社会发展的过程中产生的，是随着奴隶社会出现而出现的，城市的产生是生产力发展的结果。

## 二、城市的概念

我们长年工作，生活在城市里，但给城市下一个明确定义却很不容易，历来有许多专家学者从不同角度对城市的定义作了表述：

我国许多著作经常引有古籍中“城”和“市”的历史由来表述城市的概念，即具有防御功能的“城”，和具有交易功能的“市”，结合起来就成了“城市”。显然，这样解释只能说明城市一词的历史来源，不能反映现代城市的实质。

本世纪初，学术界多从形态上提出城市的定义，如德国地理学家拉采尔（F·Ratzel）说，地理学上的城市，是指处于交通便利并覆盖一定空间的人群和房屋的密集综合体。三十年代末以来，以形态为主的观点表述城市逐渐变为以功能为主的观点，例如，意大利地理学家波贝克（H·Bobek）认为，城市是以从事“公务式”劳动的人为主，而乡村则以从事“田园式”劳动的人为主，它占有一定空间，并具有方便的交通条件和有利环境。直到今天，以功能表述城市仍然是主要趋势。例如说，“城市是具有中心性能的区域焦点”；

“城市是从事第二、第三产业的人群集中居住的地方”等等，都是从功能上认识城市的。全国解放后，我国有关部门按照聚居非农业人口所占总人口的比例建立了划分城市与乡村的标准，如国务院1955年关于划分城市和乡村标准的规定中指出：“城市和乡村人民经济条件和生活方式都不同，要区别对待”，并以非农业人口所占居民点总人口的比例划分城市与乡村。这实质上也是按功能划分城市的原则，反映着我国城乡在居民与职业构成和劳动方式上的明显差别。随着生产方式的变化和社会技术经济的发展，城乡在劳动方式和生活方式上的差别将逐渐缩小，因此，必须从多方面的因素：包

括居民的劳动方式、生活方式、基础设施的分布状况、聚集程度和技术水平等多方面的因素予以概括：城市是人类聚集一种基本形式，它占有一定的空间，聚集着较多的从事非农业劳动的人口，从事集约式的生产，生活活动；在当前，城市区别于农村的主要特点，除了劳动方式的某些特征仍然存在之外，主要是城市拥有较密集的知识和技术设施。城市又是根据共同的社会目标而组织起来的社会单元，是一定范围的政治经济文化中心。列宁曾精辟地指出：“城市是经济、政治和人民精神生活的中心，是前进的主要动力。”

我国规定县城和县城以下的建制镇属于城市的范畴。城市是指非农业人口及其社会经济活动集中的地方，依照其市区和郊区的非农业人口总数，划分城市的等级。大城市，是指人口50万以上的城市；中等城市，是指人口20万以上不足50万的城市；小城市，是指人口不足20万的城市。

## **第二节 城市规划学的形成和发展**

城市是随着社会的分工、生产的发展、科学技术的进步而不断发展的，城市规划学是反映城市发展规律的科学，是随着城市的发展而逐步形成的。

### **一、原始规划意识和古代城市规划**

人类的原始聚落（居民点），大体是在人类由游牧过渡到定居时出现的。考古表明，从远古开始，人类对其寄栖地就有某种规划的意识，例如：距今大约6千年前的母系社会时期的半坡村遗址，就可考证出前人已将居住、制陶、墓地、仓储等用地做了一定的划分。

根据考古发掘，位于河南郑州的商代的“隳”都遗址，是目前我国发现的最古老的都城遗址，距今已有3千多年历

史，“隰”都的城墙范围东西约1700米，南北约2000米，住屋还处于半穴居状态，其大小相差悬殊，区分了奴隶主与奴隶的居住处所，同时，把炼铜、制陶、酿酒等生产用地布置在城外。古代埃及城市的形成时间还要更早，建于公元前2千多年前的卡洪城，按照居住者的地位等级的不同，划分了不同的居住用地，贵族占有最宽敞和朝向好的庭院，奴隶聚集在狭窄的地段。进入封建社会，城市日益繁荣，规模不断加大。《战国策》晏子出使一段记载了当时齐国都城临淄城就有7万户，估计将近三、四十万人口。春秋战国时期，我国不仅出现了许多繁荣的城市，而且形成了一些建设城市的规划原则。据《周礼·考工记》记载：“匠人营国，方九里，旁三门，国中九经九纬，经涂九轨，环涂七轨，左祖右社，面朝后市，……”。《管子》一书对于选择城址有“非于广川之上，必于大山之下，高勿近旱而水足，低勿近水而沟防省，……”等有科学意义的论述。这是世界上关于规划原则最早的文字记述。中国封建社会自秦汉，直到隋、唐、以及宋、元、明、清，城市建设取得了空前的成就。隋唐长安城，宋汴梁城，元大都城和明清的北京城，不论从城市选址、建设规模、工程设施，宫殿及园林建筑，以及规划设计的思想性和艺术性等方面，在当时世界城市规划和城市建设上都是走在前列的。唐朝国势强盛，经济发达，促进了城市的建设。唐长安城东西宽10公里，南北宽8.5公里，面积达80多平方公里，人口30多万户（至少有100万人），是世界上最大的城市之一。唐长安城城市布局基本对称，有明确的中轴线，道路呈方格系统，皇宫的位置最突出，街道宽阔平直，坊里划分整齐，可以看出，长安城是按照统一的规划，有计划建造的，它显示了强盛王朝的帝王权威。在元大

都基础上形成的明清北京城，是我国封建王朝的代表作，除了传统的宫城居中，中轴突出和方格式的道路系统等规划思想之外，北京城还成功地利用了自然地形，河湖水面，并较好地结合了周围环境，突出了中国古典建筑的形式特点，形成了美丽的城市风貌。

古希腊的城市也采用方格网形式的布局和有秩序的街道系统，有中心广场，广场上有剧场、神庙、市政厅等公共建筑物，反映了当时城市的规划思想。古罗马城规模很大，人口达到100万，市政设施达到很高水平，有供水渠道，石砌道路和下水道，还有石砌的豪华宫殿、多层的住宅、斗兽场，大浴场，以及由广场建筑群组成的城市中心等等。

欧洲中世纪城市，以封建城堡为中心，围绕教堂和商业中心，构成狭窄的街道，在城墙外面形成居住区，又围以新的城墙和新的环形街道，与通往各城门的放射道路形成环形放射的街道网，这是与当时封建经济和战争频繁的社会背景分不开的，与中国当时盛行的规整的城市布局手法很不相同。欧洲的文艺复兴是新的城市资产阶级势力的发展在文化上的反映，在新的社会条件推动下，人们试图对中世纪城市进行改造，建筑活动大大增加，建筑以及城市规划理论有所发展，出现了如斯卡莫齐的理想城市方案等。但是，由于尚未出现生产方式的巨大变化，所以改造限于局部，如广场建筑群等方面，城市和总体布局没有发生重大突破。

以上说明，按照一定的规划思想建设城镇居民点是很早就有的事，可以说那些规划意识或思想就是最早的城市规划的经验总结。早期以土木建筑工程知识构成了当时城市规划和建设的科学技术基础。在当时，形成城市的主导因素，除了政治、军事的要求之外，主要是手工业和商业，所以城市

规模较小，占地亦少，城市交通主要靠人力和畜力，运输量小，相应的街道不需要很宽，也没有曲率、坡度等技术上的严格要求。某些低洼多水地区的城市，河流成为重要的交通渠道，城市环境保持着正常的生态平衡。那时土木建筑工程是建设城市的基本手段，土木工程师、建筑师成为建设城市的重要角色。

## 二、资产阶级工业革命和早期城市规划

在十八世纪中叶到十九世纪中叶发生的资产阶级工业革命，促进了近代城市和城市规划学的形成。

工业革命首先从英国开始，1733年，机械师凯伊发明织布机的飞梭，1785年，卡特莱特发明水力织布机，都大大提高了织布业的工作效率；1782年，瓦特发明蒸汽机之后，1807年，富尔顿发明轮船，1814年，史蒂芬逊发明了火车。这些都大大促进了生产力的发展，创造了大规模集中生产的可能。工业、交通运输迅速发展，大批农业人口流入城市，在许多资本主义国家迅速出现了人口密集的工业城市。同时，也带来了城市居住条件大大恶化，大批贫民窟在城市中出现，过去宁静的生活环境，传统的社区关系遭到了破坏。城市集中了大量的财富，也带来了一系列矛盾。

交通运输工具的发展，对城市布局结构影响很大，因为交通运输工具离不开道路，道路形成的骨架，交通工具的不断变革，必然引起城市规划布局结构的变化和发展。

从1633年英国出现旅客马车，到1863年伦敦把一部分铁道转入地下，共230年，这期间城市交通主要是靠人力和畜力，城市的发展也是缓慢的。而在工业革命的推动下，从1863年到1890年，伦敦出现电化地下铁道，仅仅27年，城市交通却出现了飞跃，新的机动交通工具不断出现，特别是

1885年,在德国出现了实用的汽车和法国开始用汽油发动汽车,大大改变了城市交通的性质和规模,也影响着城市的时间和空间的概念,促进了城市布局结构变化和城市规划理论的新发展。

通过一些国家发展历史的人口数字,可以看出随着工业和交通走向现代化,资本主义各国人口向城市的迅速集中和走向城市化的进程。

1800年~1890年各国人口占总人口的百分比

|       | 1800年(%) | 1850年(%) | 1890年(%) |
|-------|----------|----------|----------|
| 英 国   | 21       | 40       | 62       |
| 比 利 时 | 14       | 21       | 35       |
| 荷 兰   | 30       | 29       | 31       |
| 美 国   | 4        | 12       | 23       |
| 法 国   | 10       | 14       | 26       |
| 丹 麦   | 11       | 10       | 14       |
| 西 班 牙 | 14       | 16       | 30       |

伦敦在12世纪只有4万人,到19世纪达到100万人,700年间人口增长不足100万,而从19世纪到20世纪初,人口达到419万,增长了300余万人,20世纪50年代,人口达到870万,又增加了400多万人。巴黎从19世纪到20世纪初增加了4倍多,由50万人增至271万人。

上述城市人口的增长,清楚地反映了近代大城市的形成是近代工业发展起了关键性的作用。资本主义吸引大批农民转入城市,成为劳动后备军,正如恩格斯在《英国工人阶级



的现状》中所说：“人口也象资本一样集中起来。”资本主义的追逐利润，使城市的形成和发展带有极大的盲目性。美国东北部工业地区的面积占全国的14%，而工业的产值则占全国的66%到75%；大伦敦集中了英国人口的 $\frac{1}{6}$ 和工业产值的 $\frac{1}{4}$ ；巴黎则集中全国人口的15%和工业产值的25%。资本主义大城市在其形成和发展的过程中使环境日益恶化，给城市居民带来了极大的损害，从而引起了许多社会改革家的忧虑。“城市田园化”的设想，就是在这样的背景下产生的，并逐渐形成早期城市规划学的重要理论。1902年，英国人霍华德（Ebenezer Howard）著有《明日的花园城市》，是早期规划学的理论著作。花园城市的思想是：为避免大城市的弊病，就必须建设将城市与乡村的长处结合起来的新型城市。这样的城市要有3到5万人，吸引足以维持居民经济生活的工业，建设必要的市政公用设施，市中心区保留充分的空地，城市外围是广阔的农业地带。1911年，澳大利亚首都堪培拉的规划和建设是花园城市理论的一次实践。1922年，雷蒙德·恩温（Raymond · Uawin）在花园城市的思想基础上，提出在大城市周围建立卫星城的理论，作为防止大城市扩大的措施。

为了控制大城市的盲目发展和改善日益恶化的环境，早在二次世界大战之后，首先在英国开展了卫星城较大规模的建设，1946年颁布了《新城法》，40年代以来，他们先后建了哈罗、考文垂等8座新城，新建卫星城里都布置了一定的工业和其它生产项目，卫星城大都建在大城市周围的交通干线上，英国人称它为新城。哈罗新城是英国最早的新城之一，1947年规划，1952年开始建设，规划人口规模为8万人（1979年实有79,000人），占地2560公顷，它是按照邻里单