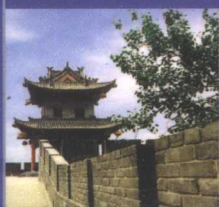


法治政府丛书

城市规划行政法

刘飞 主编

Administrative Law on Urban Planning



297.4



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

城市规划行政法

Administrative Law on Urban Planning

主 编 刘 飞

副主编 朱 芒 王万华

撰稿人（以姓氏笔画为序）

王万华 朱 芒 刘 飞 刘 洋

陈振宇 栗燕杰 廖希飞



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

城市规划行政法/刘飞主编. —北京:北京大学出版社,2007.1
(法治政府丛书)

ISBN 978-7-301-11466-7

I. 城… II. 刘… III. 城市规划-行政法-研究-中国
IV. ①D922.297.4 ②D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 160084 号

书 名: 城市规划行政法

著作责任者: 刘 飞 主编 朱 芒 王万华 副主编

责任编辑: 苑 媛 王 晶

标准书号: ISBN 978-7-301-11466-7/D·1660

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

印刷者: 北京汇林印务有限公司

经 销 者: 新华书店

650 毫米×980 毫米 16 开本 15.25 印张 258 千字

2007 年 1 月第 1 版 2007 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 24.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

法治政府丛书编委会

主编：马怀德

委员：应松年	廉希圣	朱维究	江必新
张 穹	马怀德	张树义	王人博
薛刚凌	刘 莘	蔡定剑	焦洪昌
李树忠	刘善春	高家伟	王万华

走向行政法治

(代总序)

改革开放二十多年来,我国的民主法制事业取得令人瞩目的成就。特别是随着依法治国,建设社会主义法治国家基本方略的实施,各项法治事业突飞猛进,行政法治领域取得的成果尤为显著。我们初步建立起门类齐全、职能明确的行政组织法与部门行政法体系,做到政府管理的有法可依;我们建立起了一套具有中国特色的行政行为法体系,包括行政处罚法、行政许可法,和目前正在起草的行政强制法与行政收费法等;同时还建立起比较完善的行政监督与救济法体系,不仅有行政复议制度,而且有行政诉讼与国家赔偿制度;公民的法治观念和意识也有很大提高。特别是2004年《国务院全面推进依法行政实施纲要》的出台以及行政许可法的实施,在各级公务员和领导干部中全面普及了依法行政的观念,为推进行政法治事业起到观念先导的作用。

但是,必须看到,行政立法体系的完善和法治观念的更新并不意味着法治时代的到来。从某种意义上来说,依法行政,建设法治政府的任务还远没有完成。如何应对今后的挑战和困难将是摆在所有行政法实务部门和学术领域的艰巨任务。就目前而言,我们面临的主要任务是:

第一,进一步改革政府机构,转变政府职能,控制行政权力的自我膨胀以及机构的升格冲动,将政府的行政职能真正转变到宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务上来,最终实现行政职能与组织编制的法律化是目前最为紧迫的任务。

第二,完善立法与执法制度,使体现公平与正义的良法得到有效实施。要尽快实现立法与决策的民主化,切实反映民意,顺应民心。立法公开透明与公众参与尤其重要,重点要解决立法中的部门利益与行业利益问题,将起

草权交给更为中立和公正的人大与社会民众;要重点解决法律难以有效实施的问题,让法律自动运转而不是靠新闻舆论与领导个案批示推动法律的实施;还要解决行政机关超越职权、滥用职权以及不作为问题,防止人为因素影响执法与法律实施的效果,发挥法律在定分止争、监督政府、保障权利方面的作用;同时还应当重点规范国家公权力,提高执法人员的法律素质,健全执法程序,预防、减少和妥善解决各类社会冲突,构建和谐社会。

第三,健全行政程序,提高行政效率。行政机关缺乏统一的行政程序,容易造成行政腐败与效率低下,与经济社会发展要求也不相适应。为此,应当尽快健全会议制度、政务公开制度、行政时限制度、说明理由制度、听证与公示制度,在条件成熟时将这些制度上升为法律。

第四,完善激励与监督制度,改变传统的政绩观,强调正确执行与实施法律在公务员激励制度中的作用。逐步完善地方自治与民主选举制度,使官员对地方经济、社会、政治发展与法律实施负责。强化监督与救济制度,健全民间和行政的纠纷解决机制,消解各类矛盾,疏通现有纠纷解决渠道,减轻信访压力,减少越级行政干预,将冲突化解于地方。要适度发挥政策与非法律化纠纷解决机制的作用,逐步过渡到完全的法律纠纷解决机制。同时要重点解决司法裁判的公正问题,树立司法权威,使之成为解决纠纷的最终途径。

第五,进一步提高公民特别是领导干部公务员的法律素质和法治观念,通过日益广泛的法学教育和普法宣传,树立法律的权威。进一步完善法律普及与法律教育制度,重点做好权利与义务、权力与责任、上级与下级的均衡普法,鼓励公务人员通过实践掌握与运用法律。提高公众的素质,减少和抑制纠纷,鼓励公众通过合法正当的渠道解决争议。

与我们面临的任务相比,行政法治理论研究尚显薄弱,与建设法治政府的要求也存在一定的距离。一方面,行政法治的基础理论研究不够,我们对法治政府的宪政基础、基本内涵、要素、基本特征、价值以及法治政府的实现等基本理论问题,尚缺乏系统而深入的研究;另一方面,行政法学的现实应对性还不是很强,行政法学的研究广度还远远不能满足建设法治政府的需要。政府之间关系法治化、部门行政法等大量问题还没有受到行政法学界的高度重视。为此,不仅要对行政法总论进行更深入的研究,更需要关注具体行政领域中的法律问题。

有鉴于此,中国政法大学依托宪法学与行政法学的学科力量,组织一批专家学者对中国法治政府的理论与实践问题进行初步研究,编辑这套《法治

政府丛书》,尝试构建适合我国国情的法治政府理论体系,为我国的法治政府建设尽绵薄之力。当然,构建法治政府是一个系统工程,并非朝夕之间可以达成。法治政府的理论研究也必须在深度和广度上不断拓展,以提高其对现实问题的应对与解决能力,为法治政府的实践提供理论支持,我们将对此进行持续性的关注和研究。

《法治政府丛书》的出版,是中国政法大学宪法学与行政法学学者和有关实务部门专家学者努力的成果,得到了中国政法大学“十五”、“211”工程建设项目“法治政府的理论与实践”的资助,也得到北京大学出版社的大力支持,在此表示诚挚谢意。

马怀德

2006年6月于中国政法大学

序 言

本书是北京市“法治政府研究”项目之《城市规划行政法》部分的课题成果。目前,城市规划的法制化问题正日益引起人们的关注。从其实质含义而言,城市规划中的“规划”就是计划之意。在我国,体现这一规划的法律基础主要是1989年制定的《中华人民共和国城市规划法》。但是,由于其规范对象所限,该法在实践中已经面临了诸多的难题。在建设法治政府、进一步转变政府职能的大背景下,研究如何进一步规范城市规划制度,如何以法律制度保障规划的科学性以及规划的具体实现,具有重大的现实意义。

本书第一章首先论述了城市规划的基本概念和历史发展。在我国,城市规划的发展有着一个渐进式的过程。随着社会的转轨与变型、行政管理水平的不断增长,著者指出应当进一步规范城市规划的法律制度,提升已经制定的规划的拘束效力。第二章分析了现有城市规划制度的法律基础。本章论述的重点是现有城市规划法与土地管理法等相关法规之间的衔接与冲突问题,提出了应当修改现行城市规划法、整合城市规划法律制度的观点。第三章阐释了规划编制的法律制度。重点论述了如何以法律制度——尤其是规划编制程序制度——的完善,来确保编制规划的科学性。其中,规划编制过程中的公众参与制度是论述中的一个亮点,这一部分制度内容也是现行城市规划法中所没有的。第四章阐述了城市规划的实施制度,重点内容是实施规划中的行政许可制度,包括建设项目选址管理制度、建设用地规划管理制度和建设工程规划管理制度。第五章对城市规划的保障和实现制度进行了深入探讨,重点论述的是城市规划行政检查制度和城市规划行政处罚制度。第六章论述了城市规划中的行政救济问题。著者结合城市规划制度的特点,从行政程序、行政复议、行政诉讼、行政申诉和行政赔偿等制度的角度分析了行政规划中的具体救济途径。

本书结构体系简洁明快,既不同于传统意义上的教材,也有别于其他专

著。本书的论述立足于社会转轨与变型的大背景,深入探讨了城市规划制度这一重大理论问题。本书对于研究城市规划制度、提升城市规划制度的重要性,具有较强的理论和现实意义。

本书撰稿人及撰稿分工如下:

第一章:王万华

第二章:栗燕杰

第三章:陈振宇、朱芒

第四章:刘洋、刘飞

第五章:刘洋、刘飞

第六章:廖希飞、刘飞

本书最后由主编统稿、定稿。

作者

2006年8月

目 录

第一章 城市规划行政法概述	(1)
第一节 行政规划与城市规划.....	(1)
第二节 城市规划行政管理.....	(9)
第三节 城市规划行政法.....	(15)
第四节 新中国城市规划法律制度历史发展.....	(21)
第二章 城市规划法律体系分析	(25)
第一节 世界各国与地区的城市规划法律制度体系概述.....	(25)
第二节 我国城市规划法律制度体系.....	(41)
第三节 我国城市规划法律规定的形式分析.....	(54)
第四节 我国城市规划法律规定的內容分析.....	(61)
第三章 城市规划的制定	(70)
第一节 城市规划的体系.....	(71)
第二节 城市规划的制定主体.....	(83)
第三节 城市规划的制定程序.....	(93)
第四节 城市规划制定的依据.....	(105)
第五节 城市规划成果的表现形式.....	(110)
第四章 城市规划的实施	(117)
第一节 城市规划实施的概念、特征、目的及依据.....	(117)
第二节 城市规划许可.....	(124)
第三节 建设项目选址管理制度.....	(134)
第四节 建设用地规划管理制度.....	(138)
第五节 建设工程规划管理制度.....	(144)

第五章 城市规划的保障制度	(151)
第一节 城市规划的保障.....	(151)
第二节 城市规划行政检查制度.....	(154)
第三节 城市规划行政处罚.....	(159)
第六章 城市规划的行政救济	(173)
第一节 行政救济的基本理论.....	(173)
第二节 城市规划行政救济.....	(178)
参考资料	(212)
法规附录	(219)
中华人民共和国城市规划法.....	(219)
城市规划编制办法.....	(225)

第一章 城市规划行政法概述

第一节 行政规划与城市规划

一、行政规划

(一) 行政规划的概念

城市规划是行政规划的一种,要阐明城市规划,应当先了解行政规划的内涵。考察规划的词源涵义,我国古代典籍《中庸》里有句话:“凡事预则立,不预则废”,此处的“预”即为现代所指称的规划或者计划。在《现代汉语规范词典》中,动词意义的规划意指谋划、计划;名词意义的规划意指全面长远的发展计划。^①英语中与规划对应的词语有 plan, programme 等。^②从前述关于规划的语义解释不难看出,规划是对事物未来发展的理性安排。通过规划的拟定和实施,使事物按照设计者的预先设想达致预定的目标,从这个意义上来说,规划是人作为理性动物的一种体现。

规划与计划有时被等同运用,严格来说这两个词在汉语中有所区别。计划是指预先拟定的工作内容、步骤和方法,规划是指比较全面的长远的发展计划,因此,规划比计划更具有宏观性、战略性、长远性。

规划或计划的运用极其广泛。个人需要制定学业规划、职业计划,以获得更好的发展前途。一个家庭需要制定财务支出计划如购屋计划等,以便

^① 李行健主编:《现代汉语规范词典》,外语教学与研究出版社、语文出版社 2004 年版,第 490 页。

^② 《汉英词典》,商务印书馆国际有限公司 2006 年版,第 381 页。

合理安排家庭支出。一个国家的治理更需要制定各类规划或者计划,以便国家有序发展。特别是在现代国家,随着国家行政职能的增加,为了完成日益增加的任务,国家必须在社会、经济、政治、文化等各领域拟定各类计划,就有限的资源作出合理有效的分配运用,对完成行政职能的方法、步骤等作出预先筹划和合理安排。因此,规划是现代国家为完成行政任务而广泛运用的一种行政手段。^①由于行政领域中规划的拟定和实施是否科学、合理不仅直接影响一个国家治理的效果,更直接影响广大民众的权利,因此,行政规划乃至规划行政是现代行政法学研究中一个非常重要的分支领域。^②

在行政法学研究中,德国、日本和我国台湾地区都使用“行政计划”一词。也许是为了摆脱过去计划经济的阴影,我国学者多使用“行政规划”一词。^③中国共产党十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十一个五年规划的建议》中,延续使用了五十多年的国民经济和社会发展的“计划”首次变成规划。对此一字之差的变化,有的学者提出“这一变化是耐人寻味的”^④;尽管使用的词语有所区别,但各国和地区学者对行政规划内涵的描述并无本质的区别,基本相同:

① 如有的学者根据对象事项,将行政规划分为经济规划、产业规划、社会规划、开发规划、土地规划、资源保护规划、城市体系规划、教育发展规划、国防工业规划、生态建设规划、科技发展规划、防灾规划、扶贫规划、事业规划、财政规划、人事规划等。见姜明安主编:《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社、高等教育出版社2005年版,第298页。在日本,仅实定法规定的行政计划就超过三百种,形式和内容极其多样化。见〔日〕室井力主编:《日本现代行政法》,吴微译,中国政法大学出版社1995年版,第53页。在德国,比较典型的计划有:联邦、州和乡镇的财政计划、区域计划、发展和需求计划(有关学校、医院、幼儿园等建设的计划)、联邦高速公路需求计划、特殊计划(如风景计划、空气保持计划、噪音减少计划、废水处理计划等)、仅涉及个人的计划(如残疾人救助计划、刑事犯人管理执行计划等等)。〔德〕哈特穆特·毛雷尔:《行政法学总论》,高家伟译,法律出版社2002年版,第405—406页。

② 当然国家制定计划并非现代社会特有的现象,只是其重要性在现代明显增加。德国著名行政法学者哈特穆特·毛雷尔对此有精辟论述:计划的适用范围和强度取决于国家活动的范围和强度。在十九世纪的自由法治国家时代,国家管理的范围限于排除危险,计划自然萎缩;国家不进行积极地创造,而是主要限于对破坏公共安全和秩序的行为作出反应。在现代法治国家,危险排除行政之外的给付行政和社会塑造活动任务使计划成为国家的重要手段。参见〔德〕哈特穆特·毛雷尔:《行政法学总论》,高家伟译,法律出版社2002年版,第407页。

③ 从近年来关于行政规划的相关项目的名称也可以看出,如2005年立项的国家社科基金项目“行政规划法律制度研究”,2006年立项的司法部重点项目“行政规划法律制度研究”。

④ 应松年:《政府职能转变与行政规划》,载《郑州大学学报》(哲学社会科学版)2006年第1期。还有的学者认为这一字之差,传递出中国经济社会发展的三大信号:凸显政府更加注重发挥市场对资源配置的基础性作用;政府更加注重对经济社会发展的宏观把握和调控;政府职能转变迈出新步伐。宋雅芳:《论行政规划确定程序中的参与机制》,载《郑州大学学报》(哲学社会科学版)2006年第1期。

我国学者认为行政规划也称行政计划,是指行政主体在实施公共事业及其他活动之前,首先综合地提示有关行政目标,事前制定出规划蓝图,以作为具体的行政目标,并进一步制定为实现该综合目标所必需的各项政策性大纲的活动。^①

日本学者室井力先生认为,所谓行政计划是指为谋求行政计划化,规定应达到的目标及其实现的顺序以及为实现目标所表示的必要手段的行政方针行为的总称。^②

德国学者认为,计划行为是指为了以最好的方式实现根据现有条件确定的目标而进行系统准备和理性设计的过程,是为了实现特定的制度设计而协调各种不同的,甚至相互冲突的利益的过程。计划是预先确定的目标及有关必要实现手段的主观设计,是有关安全、简便和迅速地实现预定结果的草案,是计划行为的结果。^③

我国台湾地区“行政程序法”第163条对行政计划所下定义为:本法所指称行政计划,系指行政机关为将来一定期限内达成该目的或实现该构想有关之方法、步骤或措施等所为之设计与规划。

由于英国和美国的行政法的关注点在于对行政权力事前行政程序控制和事后司法审查,并不注重对行政行为的类型化研究,因此,在英国和美国等英美法系国家的行政法学中很少如德国、日本那样设章节专门探讨行政规划的问题。

从前述各国和地区学者关于行政规划或行政计划的定义来看,其认识基本一致,理解行政规划需要明确以下几点:

第一,行政规划是行政机关基于对现实情况的全面、准确把握,对一定时期内未来发展所作出的部署、安排。此种安排既包括所要实现的目标,也包括为实现目标所应当采取的措施、方法、步骤等。行政规划的制定和实施是为了保证以最好的方式实现社会的有序发展,是对未来的理性设计。当然,目标的确定和实现目标的手段必须具有现实合理性,否则,就会出现好高骛远、难以实现的局面,甚至会出现事与愿违的后果。因此,如何确保行政规划的科学性是拟定行政规划面临的首要问题。

① 姜明安主编:《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社、高等教育出版社2005年版,第295页。

② [日]室井力主编:《日本现代行政法》,吴微译,中国政法大学出版社1995年版,第53页。

③ [德]汉斯·J. 沃尔夫、奥托·巴霍夫、罗尔夫·施托贝尔:《行政法》(第二卷),高家伟译,商务印书馆2002年版,第180—181页。

第二,行政规划将直接影响人们未来一定时期内的行为,包括规划的制定者和受规划影响的各类主体。由于行政规划是对未来的谋划,一经确定,将直接影响人们在一定时期内的行为。在德国,计划的法律问题有的属于宪法领域问题。如计划产生的典型危险被认为是限制自由(基本权利),公民参与计划的制定、计划给付的分配、对计划继续存在的公民信赖等等问题都要根据宪法原则来判断。

行政规划对人们行为的影响力使得将行政规划纳入法律调整的范围就非常的必要。谁有权制定行政规划、行政规划根据何种程序来制定、如何协调行政规划涉及的不同利益主体、行政规划具有何种效力、谁负责行政规划的执行、执行行政规划有何强力措施、违反行政规划应当承担何种责任等都需要在法律中作出明确规定。

第三,行政规划的确定带有极强的主观性,规划制定者享有极大的裁量权,因此,对行政规划的正当程序控制成为行政规划正当化的重要机制,行政规划的制定程序必须是民主的。行政规划的内容包含预定的目标及实现目标的手段,实体法不可能对规划的具体内容作出明确的规定,这也是行政规划与行政立法的区别之一。制定者在制定行政规划时往往享有极大的自由裁量权,因此,要确保行政规划的合理性、正当性,主要通过规范制定规划的程序来实现,包括让公众参与、充分的信息公开、专家咨询论证、公示制度等正当程序制度,通过过程的民主来保证规划的科学性、合理性,保护关系人的利益,协调不同利益主体之间的冲突,确保规划的顺利执行。

(二) 拘束性规划与非拘束性规划的划分

行政规划的种类非常繁杂,根据不同标准可以进行多角度的分类。如按照规划是否具有法律上的拘束力可以分为拘束性规划和非拘束性规划;按照行政层级可以分为国家规划、省级规划、县级规划;根据行政规划的对象和功能,可以分为总体规划、专项规划和区域规划;根据行政规划的区域范围,可以分为全国规划、地方规划和区域规划;根据行政规划的时间长短可以分为长期规划(长远规划、远景规划)、中期规划、短期规划等等。

在行政规划的诸多分类中,拘束性规划和非拘束性规划的分类最为重要,因为是否具有法律上的拘束力对于规划所要遵循的法律规则的要求是不同的。在德国根据计划的约束力将计划分为指导性计划、指令性计划和调控性计划。指导性计划提供数据和预测,其目的是将现在和未来关系的状况通告各级国家机关和私人,为它们自己的决定和处置提供材料。指令性计划对特定人具有约束力。调控性计划介于二者之间。调控性计划对私

人没有强制力,而是通过对符合计划行为进行激励(如国家补贴、减免税收等)、或者通告违反计划行为的不利(如税收负担)的方式达到实施计划的目的。

有的规划带有极强的政策性色彩,并不直接约束行政机关和私人,如国民经济和社会发展规划、国家十二年科学技术发展远景规划(1956—1967年)、中国预防与控制艾滋病中长期规划(1995—2010年)、2003—2010年全国农民工培训规划等等。这些规划是以规划的形式提出国家的政策,对工作具有指导意义,并不具有直接的行为约束力。有的规划,典型如城市规划,则对行为人具有直接的约束力。如《城市规划法》第30条规定,城市规划区的建设工程的选址和布局必须符合城市规划。设计任务书报请批准时,必须附有城市规划行政主管部门的选址意见书。再如《宜春市中心城市规划区村民建房规划管理暂行办法》第3条规定,“在中心城区内,禁止城镇居民建造私房,严格控制本地村民建私房。中心城以外的农村村民不得在中心城区建造私房。”拘束性规划的法律效力一般通过制定法加以明确规定。由于此类规划往往有对私人的自由形成一定的限制的危险,因此,制定主体、制定程序、规划的法律效力、违反规划承担的法律 responsibility 等等事项一般都纳入法律调整的范围内,由法律作出明确规定。如我国的《城市规划法》、《土地管理法》等等。而我国台湾地区则在“行政程序法”第164条规定,行政计划有关一定地区土地之特定利用或重大公共设施之设置,涉及多数利益不同之人及多数行政机关权限者,确定其计划之裁决,应经公开及听证程序,并得有集中事权之效果。该条第2款还规定,行政计划的拟定、确定、修订及废弃的程序,由“行政院”规定。

二、城市规划

(一) 城市规划的概念和特点

城市规划是人类为了在城市的发展中维持公共生活的空间秩序而作出的未来空间安排。在实际工作中,城市规划的对象不仅仅是行政级别意义上的城市,还包括够不上城市行政设置的乡、村等人居空间环境,因此,有些国家采用城乡规划体系,如英国制定《城乡规划法》,对城乡全部国土进行统一规划,在美国则通称为“城市与区域规划”。^①我国1989年制定、1990年开始施行的《城市规划法》仅对按照行政建制建立的直辖市、市、镇的规划作出

^① 李德华主编:《城市规划原理》,中国建筑工业出版社2006年版,第42—43页。

规定,不包括广大的农村,近年来不少学者呼吁应当将城市与农村作为一个整体统一规划,而立法部门也正在进行《城乡规划法》的起草工作,以替代《城市规划法》。^①但由于目前尚未正式公布《城乡规划法》,因此,本书的论述还主要以狭义上的城市规划为分析对象。

《城市规划基本术语标准》将城市规划定义为“对一定时期内城市的经济和社会的发展、土地利用、空间布局以及各项建设的综合部署、具体安排和实施管理”。美国国家资源委员会认为城市规划应当“是一种科学、一种艺术、一种政策活动,它设计并指导空间的和谐发展,以满足社会与经济的需要”。^②我国学界和立法基本采用了《城市规划基本术语标准》的定义。如在建设部作出的《〈中华人民共和国城市规划法〉解说》中对城市规划的定义是:“城市规划是指为了实施一定时期内城市的经济和社会发展目标,确定城市的性质、规模和发展方向,合理利用城市土地,协调城市空间布局 and 各项建设的综合部署和具体安排。”同时还认为城市规划是建设城市和管理城市的前提和基础,是实现城市经济和社会发展目标的重要手段。在城市建设和发展进程中,城市规划处于重要的“龙头”地位。

上述关于城市规划的界定实质是动态意义、行为意义的城市规划,即将城市规划理解为一种行为,对城市空间布局的安排。城市规划有时也在静态意义上使用,用来指称规划行为的结果本身,即以静态的文本形式存在的城市规划。

一般认为动态意义的城市规划具有以下特性^③:

1. 科学性和技术性。城市规划是人对空间的有意识的安排,此种安排必须符合自然自身的发展规律,符合人与自然之间协调发展的关系,才能真正有利于人类的发展。因此,城市规划呈现出极强的科学性和技术性,这是对城市规划技术理性的要求。

2. 综合性。城市规划需要对城市的社会、经济、环境和技术发展等各

^① 由于我国多数大城市中都存在城中村的现象,按照行政建制将城市规划与农村规划割裂进行规划的做法不利于城市规划。目前有的地方在地方性法规中将城中村的规划纳入城市总体规划中。如《太原市城市规划条例》第28条规定:“城市规划区内村庄的改造和建设,应当纳入城市总体规划,统筹安排。”

^② 同济大学建筑城规学院主编:《城市规划资料集》第1分册(总论),中国建筑工业出版社2005年版,第5页。

^③ 本文关于城市规划的特性的描述参考了李德华主编:《城市规划原理》,中国建筑工业出版社2006年版,第45—46页;王国恩编著:《城市规划管理与法规》,中国建筑工业出版社2005年版,第69—70页。