

社会主义市场经济条件下 城市规划工作框架研究

陈晓丽 主编

中国建筑工业出版社

TU984. 2/81

2007

社会主义市场经济条件下 城市规划工作框架研究

陈晓丽 主编



中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会主义市场经济条件下城市规划工作框架研究/陈晓丽主编.

北京: 中国建筑工业出版社, 2006

ISBN 978-7-112-08519-4

I. 社... II. 陈... III. 城市规划-研究-中国 IV. TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 104182 号

责任编辑: 陆新之

责任设计: 崔兰萍

责任校对: 邵鸣军 王雪竹

**社会主义市场经济条件下
城市规划工作框架研究**

陈晓丽 主编

*

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

北京嘉泰利德公司制版

北京中科印刷有限公司印刷

*

开本: 880×1230 毫米 1/16 印张: 19¼ 字数: 594 千字

2007 年 8 月第一版 2007 年 8 月第一次印刷

印数: 1—2500 册 定价: 58.00 元

ISBN 978-7-112-08519-4

(15183)

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

我们身处变革的时代。

在经济、社会和科学技术迅猛发展的形势下，城市在人类物质文明和精神文明建设中发挥着越来越重要的作用。我国要在本世纪中叶基本实现现代化，建成富强、民主、文明的社会主义强大国家，就必须高度重视城市建设和发展，不断提高城市现代化水平。为此，城乡规划工作需要积极做出调整应对，从而适应国家发展的新形势和新要求，充分发挥出城乡规划在经济、社会、人口、资源、环境等多种领域的综合调控作用。

建国以来，伴随着新中国城乡建设的历史步伐，在党和政府的领导下，城乡规划工作做出了持久、艰辛的努力，走出了一条非常曲折但前景广阔的道路，我们积累了大量宝贵的经验，同时也有不少教训。可以讲，经过一代又一代规划工作者坚持不懈的努力，我们取得了来之不易的成绩。同国际上城乡规划事业的发展相比，我国城乡规划工作虽然还有不少需要完善的地方，但是，在世界上人口最多的国度里，在半个多世纪中，城乡发展没有重蹈许多发达国家和发展中国家城镇化进程的覆辙，这一事实本身表明国家在城乡发展方面的公共政策整体上是正确的，城乡规划事业的发展方向和指导原则是正确的。

“一五”和“二五”时期，新中国城市规划事业在国家大规模工业建设的过程中孕育和产生。1960～1970年代，规划工作经历了非常曲折的道路；从党的十一届三中全会开始，特别是1980年全国城市规划工作会议之后，我国城市规划事业蒸蒸日上，进入了一个新的发展时期。在关注国际规划界理论和技术发展的同时，我国城市规划工作制度的建设迈出了很大的步伐。1984年《城市规划条例》和1990年《城市规划法》的颁布实施，将我国城市规划工作引入了一个制度化、法制化的轨道。

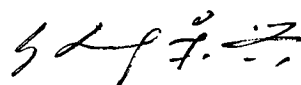
进入1990年代后，随着社会主义市场经济体制的建立和发展，城市建设和经营中引入了许多新的机制，规划工作和政府其他工作一样也出现了一些不适应。这里不仅是因为思路 and 理念的问题，不仅是因为规划的理论方法和技术的问题，而是因为城市规划的制度建设相对于社会主义市场经济的发展而言越来越显得滞后。虽然从中央到地方，各级规划主管部门结合实际不断探索新的管理措施，探索规划技术方面的改进方法，但从总体来说，往往缺乏一个有效的、完整的改革思路。

从1997年起，在建设部党组的领导下，当时的城市规划司（现城乡规划司）组织国内规划管理、规划设计部门以及高校科研机构，开展了《社会主义市场经济条件下城市规划工作框架》的课题研究，目的在于：围绕社会主义市场经济体制条件下城乡规划的总体思路，做出比较全面和具有一定前瞻性的研究和把握。这一课题研究前后持续数年，整个工作的开展，积聚了国内规划界各个方面的主要技术力量，汇集了国内规划管理、规划科研、规划设计领域多年来的思想和经验。同时，在外事司（现国际合作司）的合作支持下，有重点地开展了《中外城市规划管理体制的比较研究》，围绕建立社会主义市场经济体制过程中城市规划领域出现的热点问题和容易混淆的问题，澄清认识，理清思路，并且立足长远，认真思考、研究、构建符合我国国情的空间规划工作体系。现在看来，这是一项十分难得的、非常有意义的规划工作研究，具有超前的思路 and 眼光，研究成果中有不少的观点和建议对我们当前和今后的工作大有裨益。

未来我国要实现城乡统筹发展，提高城乡管理水平势在必行，城乡规划工作的改革和完善是一项关系重

大的任务。在新世纪，构建有中国特色的城乡规划体系是历史赋予我们的光荣任务和重大使命。加强规划研究，从更高的高度、更长远视角来审视和思考我们的事业及其发展问题，应当成为一项经常性的工作。当时规划司在“工作框架课题”研究中正是体现出了这种求索的精神。这种精神应当得到提倡和发扬。

愿全国的城市规划工作者同心协力，在党中央各项方针政策的指引下，深入研究新的历史阶段规划工作中遇到的各种问题，努力探索求新，不断完善改进，使城乡规划在中国的现代化建设中更有更大的作为。以此共勉，是为序。



2007年6月，建设部

目 录

第一部分 社会主义市场经济条件下城乡规划工作框架总报告	1
第一章 建国以来、特别是改革开放以来规划工作的回顾总结	3
第二章 推动城市规划工作变革的外部环境和动因	9
第三章 城市规划的作用与地位	13
第四章 城市规划编制体系	17
第五章 城市规划管理	23
第六章 城市规划的法制体系	33
第七章 若干建议	43
第二部分 城乡规划工作框架部分专题报告	47
第一章 城市规划编制体系	49
第二章 城乡规划管理的政策、措施和建议	55
第三章 我国城市规划法制体系	64
第四章 区域规划的发展与完善	81
第三部分 中外城市规划管理体制对比分析	115
第一章 中外城市规划管理体制对比分析总报告	117
第二章 法国城市规划体系	133
第三章 美国城市规划体系研究	141
第四章 德国城市规划体系	172
第五章 瑞士空间规划管理体制	179
第六章 澳大利亚规划体制	196
第七章 日本城市规划体系	218
第八章 中国与俄罗斯城市规划管理体制比较研究	257
附录一 本书各部分报告的分工	296
附录二 《社会主义市场经济条件下城乡规划工作框架》子课题分工情况	297
附录三 《中外城市规划管理体制比较研究》子课题分工情况	299
后 记	301

第一部分

社会主义市场经济条件下 城乡规划工作框架总报告

第一章 建国以来、特别是改革开放以来规划工作的回顾总结

回顾过去的50年来,特别是改革开放20年来城市 and 城市规划的发展历史,有助于更好地把握历史的发展脉络,更好地展望未来城市的发展,指导未来的城市规划工作。

总体来说,建国50年来,我国城市规划事业的发展经历了20世纪50年代创建发展时期、60~70年代大起大落时期、80年代全面恢复和发展时期、90年代继承和创新时期的曲折奋进的历程。

一、改革开放以前30年的回顾分析

1. 发展轨迹

这一时期,我国实行的是典型的计划经济体制。在这一体制下,对城市规划工作的基本认识和指导思想,是定位于“城市规划是国民经济计划的继续和具体化”。这期间,城市规划机构的设置则是屡次变迁,历经曲折。

(1) 建国之初和“一五”期间,城市规划的指导思想是明确和清晰的,城市规划的质量是好的,具备综合协调、统领建设的地位和职能,是城市规划顺利开展、成效显著的一段时期,是新中国城市规划发展史上的第一个春天。

“一五”期间,在城市建设中坚持以城市规划为指导,以国民经济计划为依据,配合重点工程的建设,全面组织城市的生产和生活。从重大工业项目的联合选址,到处理好工业项目与城市的关系、基础设施的配套建设,乃至原有城市的改扩建、各项建设的标准等方面,这一时期城市规划都发挥了极其重要的综合指导作用,为新中国工业体系的迅速建立作出了贡献,有力地促进了经济发展和城市建

设。不少城市的规划和建设,一直影响至今。

(2) 1958年大跃进以后,城市规划指导思想开始出现了偏差和失误,城市规划 and 建设工作开始脱离实际。此后一直到“十年内乱”结束,我国城市规划陷入了反复、徘徊、停滞乃至削弱的境地。

1958年7月召开的青岛会议,总结交流了各地建国近10年来的经验,会议的总结报告中提出了10个问题,其中如在区域规划的指导下进行城市规划、城市发展要大中城市相结合并以发展中小城市为主、城市规划的标准和定额应当因地制宜、近期规划和远景规划相结合的问题,逐步建立现代化城市的问题等等,都有相当的认识水平,不少观点在今天看来仍有现实意义。但随之而来的“大跃进”,使青岛会议上的一些正确认识未能得以推行。从桂林会议(1960年4月)后,开始了城市建设的“大跃进”,在实际工作中不按城市发展的内在规律 and 城市规划的基本原则行事,主观臆断、盲目冒进取代了科学的规划和决策过程,因而导致了后来的“三年不搞城市规划”,对我国的城市规划工作形成了很大的冲击和削弱。

到了“十年内乱”期间,城市规划被认为扩大了城乡差别、工农差别,是修正主义,规划工作被废弛,规划管理被说成是“管、卡、压”,全国从上到下,纷纷撤销城市规划建设的管理机构,下放规划人员,从而导致城市的规划建设活动陷入了无人管理、极为混乱的无政府状态。“文革”后期,情况虽然稍有转变,但并未完全步入正常的轨道。

2. 经验教训

建国后前30年的城市规划工作给我们留下了宝

贵的经验和值得汲取的教训,归纳起来可以有如下几点:

第一,城市规划要与国家的社会经济发展紧密结合,处理好与国民经济计划工作的关系。前30年我们实行的是计划经济体制,城市规划作为计划的继续和具体化,在建国之初和“一五”时期由于与计划紧密结合取得了显著的效果,单从为计划服务的技术角度出发,城市规划工作是十分有效的。20世纪60、70年代脱离了社会经济的发展实际,城市规划只能成为无本之木。

第二,城市规划在城市建设与管理中的综合指导作用应该明确。纵观前30年,当城市规划作为综合指导部门时,城市建设就走上健康有序的轨道,否则,如果城市规划只是基本建设的一个分支,那么城市的综合协调发展就是一句空话。“一五”时期156项重点工程的成功经验就是明证。从大的方面而言,整个国家的工业化和城市化进程也难以平衡。

第三,城市规划的基本原则必须坚持。城市规划是门科学,城市发展存在着基本规律,在任何形势下,坚持科学的态度,处理好城市发展中的矛盾和各种关系是城市规划工作取得成绩的重要保障。区域问题、近远期问题、建设标准问题、现代化问题等都要以科学的态度进行研究和确定。“一五”时期的成功经验和“大跃进”、“文革”十年的惨痛教训从正反两方面说明了这一问题。

第四,城市规划的理论和方法要因地制宜,结合中国的实际情况。苏联的城市规划理论为新中国城市规划事业的发展作出了历史性贡献。但是城市发展有着浓厚的地域经济、人文背景,所以,中国的城市规划理论必须以中国的国情为基础,简单照搬不能解决问题。兰州、洛阳、包头的规划之所以经得起时间的考验,就是坚持了因地制宜的原则。

第五,群众路线是我们做好一切工作的基础。三年恢复时期人民政府通过改善居住、环境等方面的条件,树立了新生的人民政府的威望,“文革”十年涉及群众生活的诸多问题得不到解决,则损害了政府的形象,而“大跃进”时期、“文革”十年一些城市建设中形式主义的做法脱离了群众,同样得不到人民的支持。社会主义城市规划是为人民服务

的,真正做到这一点并不容易。这一点对于今天我国城市的规划和建设同样具有相当的现实意义和借鉴作用。

二、改革开放以后20年的回顾分析

1. 发展轨迹

改革开放20年来,城市规划事业的大发展是和整个国家政治经济变革的大背景分不开的。随着全党工作重心转移到以经济建设为中心的轨道上来,在邓小平建设有中国特色社会主义理论指导下,政治经济体制改革不断推进,城市经济得到迅速发展,为城市规划的大发展奠定了基础,提供了环境。

这一时期城市规划的观念较之前30年有了极大的变化,对城市规划的基本认识和指导思想定位于“促进经济建设和社会的全面协调发展”上。在实际工作中,围绕“以经济建设为中心”的基本思路,坚持实事求是,不断创新。

这20年的发展可分为20世纪80年代和90年代两个阶段。

(1) 20世纪80年代城市规划工作开始了拨乱反正、全面恢复的时期,社会经济的发展对城市规划的需求明显增加,由此而带来了新中国历史上规划工作的第二个春天。面对经济社会发展的大背景,规划工作适时更新观念,进行相应的调整,通过积极探索和不断进取,初步建立和形成了较为系统的城市规划理论和方法;同时,国土规划、区域规划工作也开始起步。对城市功能的认识,开始跳出过去片面强调生产功能、“重生产轻生活”的认识框架,开始推动城市规划工作走向法制化的轨道。

——在1980年10月召开的全国城市规划工作会议上,国务院副总理谷牧代表国务院首次提出了“市长的主要职责就是规划、建设、管理好城市”的著名论断,并指出要建设好一个城市应当先有一个好的规划,此后近20年来,这一观念日益深入人心;会议系统地总结了城市规划和规划管理工作的历史经验,批判了取消城市规划和忽视规划管理的错误;会议讨论通过了《城市规划法草案》,并开始推动城市规划工作走向法制化的轨道,为城市规划

工作指出了正确的方向；会议提出了22字的城市发展方针；提出了城市土地有偿使用的建议，对队伍建设和人才培养也提出了要求。这次会议极大地推动了整个20世纪80年代的我国城市规划工作。此后，全国设市城市开始了第二轮城市总体规划的编制和审批工作，城镇体系规划工作也开始得到重视和加强，城市和区域发展缺乏规划指导的局面得到改变。

——20世纪80年代初国家确定了“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”的城市发展方针。根据形势的发展，1990年在《城市规划法》中调整为“严格控制大城市规模，合理发展中等城市和小城市”。这些方针政策对指导全国不同规模城市的发展，形成比较合理的城镇体系，发挥了积极作用。

——城市土地使用制度的改革是20世纪80年代城市规划思想上具有突破性意义的进展。1980年全国城市规划工作会议由规划部门首先提出土地有偿使用的建议并上报国务院，1989年修改宪法，允许土地使用权有偿转让，从此城市土地进入了“两轨（行政划拨、有偿使用）三式（协议、拍卖、招标）”并存的阶段。城市土地使用制度的改革，对城市规划理论和实践产生了内在而深刻的影响，并对城市建设机制和模式以及城市建设的资金来源等都产生了影响，1980年全国城市规划工作会议上开始正式提出在城市建设中实行综合开发的方式，这为城市规划的实施和管理找到了一条有效的途径，从而建立起一种综合开发、房地产经营与城市规划管理之间的互动机制。这是对城市规划观念、方法的一次突破，并使城市规划工作的核心环节——城市土地和空间资源的合理配置真正转向以市场为基础进行配置，适应了转轨时期的城市建设和发展。

——20世纪80年代后期，随着城市建设机制的变化和房地产开发活动的深入，为了更好地适应规划管理的要求，在全国范围内开展了控制性详细规划的探索与研究，改变了过去“摆房子”式的规划，在规划编制与规划管理的结合上迈进了一大步，对规划的观念和认识的转变产生了积极的推动作用。

——在1984年《城市规划条例》的基础上，

1990年颁布实施了《城市规划法》，这是建国以后有关城市规划与建设的第一部重要法律，使得城市的规划和管理摆脱了40年单纯依靠行政命令的工作方式，标志着中国的城市规划从此走上了有法可依的法制化轨道，也意味着城市规划指导思想的重大进步。《城市规划法》中完整地提出了城市发展方针、城市规划的基本原则、城市规划的编制要求及“两证一书”的实施管理制度等，初步建立了中国城市规划的体系。尽管《城市规划法》从起草到正式颁布前后历时10年，带有1980年城市规划工作会议对城市规划认识的色彩，但从思想上说，基本反映了中国城市规划40年来建立在经验和教训上的对城市规划的理解和把握。

——在规划工作大环境较为有利的背景下，这一时期规划管理机构 and 人员队伍建设也同时得到了加强。国家对规划全行业的工作提出了要求，要求设市城市设立规划局、规划院，在省一级设立省（自治区）城乡规划设计研究院，同时还逐步开始了规划设计单位的资质认定工作，队伍力量不断壮大。城市规划师作为一种独立的技术职称也得到了确认。与此同时，大专院校的城市规划专业也雨后春笋般地发展了起来。

(2) 20世纪90年代面对新的经济体制转轨，城市规划处在逐步完善原有行之有效的方法，同时积极探索市场经济体制下的新思想、新方法的时期，城市发展遇到了前所未有的复杂性和矛盾性，规划工作也面临着前所未有的机遇和挑战。

——1991年9月召开了全国城市规划工作会议，邹家华副总理在讲话中提出了“城市规划具有计划工作的某些特征，是一项综合性很强的工作”。同时，面对经济体制改革带来的挑战和要求，开始认识到了“城市规划不完全是国民经济计划的继续和具体化，城市作为经济和各项活动的载体，将日益按照市场来运作”，这一认识对20世纪90年代的城市规划工作产生了影响。

——1992年、1993年的“房地产热”和“开发区热”也带来了城市发展宏观失控的现象，由于开发区占地过大，多头管理，肢解城市规划的统一管理和协调发展，严重干扰了城市的正常发展，对城

市规划工作造成了大的冲击,特别是土地的出让、转让、置换等流转过程中规划失控、约束无力的问题开始暴露出来,城市规划对土地的供应和投放缺乏有效的调控机制。有学者认为,这是继1958年“大跃进”之后的又一次城市发展的失控。针对这一问题,建设部适时召开了全国沿海大城市规划工作会议,积极推广温州市的成功经验(以规划为龙头,充分发挥规划对土地市场价格和潜在价值的关键性作用,运用规划的调控手段和级差地租的杠杆作用,引导和完善房地产市场,制定开发规划,严格控制土地投放总量,科学合理地确定投放地段,坚持适度开发,稳步推进城市土地开发和批租工作),对遏制和扭转上述现象起到了积极作用;但是,由于整个规划工作体制上的不足和制约,总体来说,城市土地使用中的规划失控问题仍然相当突出。

——1996年5月国务院及时下发《国务院关于加强城市规划工作的通知》(18号文件),文件明确了在新形势下,“需要切实发挥城市规划对城市土地和空间资源的调控作用,促进城市经济和社会协调发展”,文件对于新的市场经济体制下城市规划的定位是:“城市规划工作的基本任务,是统筹安排各类用地及空间资源,综合部署各项建设,实现经济和社会的可持续发展。”18号文件对“开发区热”、“房地产热”起到了强有力的抑制和调整作用。

经过这一阶段的冲击,对城市规划的目的、作用、地位、原则等的认识有了进一步的深化,城市规划作为一项重要政府职能的作用,城市规划作为一种宏观调控手段的作用,城市规划维护公平、保障公众利益的作用等,开始逐渐被认识和接受,并得到了实践的检验。这些认识来之不易。

——近年来,生态观和可持续发展的思想,使城市规划工作逐步改变了以往定位于“促进增长”的单一思路,开始更多地关注和考虑我国资源相对短缺的现实,更多地正视中国的国情。“适度增长”和“适度规模”是我国规划界对城市发展的深刻反思。

——20世纪90年代,城市规划行业工作继续得到推进。以注册规划师为核心的执业制度建设艰难起步,并逐步得到健康发展,经过多年不懈的努力,

目前已进入到了具体实施的阶段。同时,新技术在城市规划中的应用进一步加强,有了长足的发展。

——20世纪90年代后期城市总体规划审批工作逐步走上正轨,建立了部际联席会议制度。同时,区域规划工作在新形势下也有了新的推进,省域城镇体系规划开始上报国务院,并经国务院同意后由建设部批复,其地位和权威性得到了提高。

2. 经验教训

总结改革开放20年来城市规划工作所取得的经验和教训,可以归纳为以下几点认识:

第一,城市规划具有促进经济发展和社会全面进步的重要作用。改革开放20年经济的持续快速发展,城市和城市规划功不可没,据统计,1997年城市经济创造了全国77%的非农产值和工业利税。城市规划作为协调城市健康有序发展的重要手段,在20年的发展历程中起着举足轻重的作用。深圳、上海、大连、厦门、中山、张家港等一批沿海发达地区以城市规划促进城市的健康快速发展,创造了相当成功的经验,令人信服。

第二,城市规划是政府对城市发展实施宏观调控的重要依据和基本手段,市场经济条件下,城市规划工作只能加强,不能削弱。

城市发展涉及方方面面,市场经济体制下公众利益与集团利益、个人利益的冲突也更加尖锐,各方面的利益只有通过城市规划才能进行综合平衡。尤其在土地利用、空间资源配置以及基础设施的建设上只有通过城市规划才能真正体现最大的公平,统筹兼顾,实现最大的整体利益和公共利益,所以其工作只能加强,不能削弱。1992年、1993年的“开发区热”和“房地产热”则从反面证明了这一点。

就区域问题而言,目前不同城市间的经济利益和大型基础设施建设方面日益突出的矛盾,从另一方面说明除了需要考虑城市内部的规划工作之外,更高层次(国家、省一级)的城市规划工作更有加强的必要性。

第三,城市规划的理论和方法要适应新形势不断变革和完善。改革开放20年来,中国城市规划理

论和实践有了很大的发展,20年来,城市及城市规划工作之所以取得很大的成绩,一个重要的原因就在于能够实事求是,因地制宜地不断探索。值得注意的是,越是经济发达地区其思想越活跃,方法越多样,反过来对规划工作的促进也愈大,城市的发展也愈快。

第四,在目前中国城市规划所处的发展阶段,城市规划的管理权不能轻易下放。近年来的实践证明,一些城市由于规划管理比较严格、科学、有序,城市建设就比较成功,城市的面貌和环境在较短的时间内有了很大的变化。相反,一些地区和城市由于管理权限下放,政出多门,分头管理,缺乏统一协调,造成开发区失控、建设混乱、土地闲置等问题,这也从反面说明城市规划统一管理的重要性。

第五,在实际工作中,城市规划仍然面临着较多的问题,在将认识落实到具体工作方面,还缺乏有效的手段和机制,规划的地位和作用还有待进一步加强。

三、50年历史的回顾总结中得到的有益启示

总结50年来的发展历程,我们可以得出这样一个基本结论,即城市规划工作是我国社会主义建设中的重要组成部分,在社会经济全面协调发展中的地位和作用是其他任何学科都不能替代的。特别是改革开放20年来,城市规划对城市发展的巨大推动,基本改变了过去30年城市化进程大大滞后于工业化进程的历史,使中国的现代化、工业化、城市化逐步走上了一条相互协调的道路。从50年历史的回顾中,可以得出以下的基本认识:

1. 城市规划与社会经济的发展密切相关,规划管理体制必须适应一定阶段的社会经济体制,并随社会经济体制的变化而不断调整完善自身,其地位才能得到加强,其作用才能得以发挥;正如芒福德说过的那样:“真正影响城市规划的莫过于经济社会的深刻变革。”50年间我们经历了两种不同的经济体制,“一五”时期城市规划之所以能够发挥巨大作用就在于与计划紧密结合,从宏观上把握好了工业建

设与城市发展的关系,适应了计划经济体制的要求。改革开放20年,城市规划在社会经济发展中的贡献也得益于紧扣时代脉搏,在经济体制转轨的不同阶段创造性地开展工作,才使规划的作用得到发挥。深圳等沿海城市的建设成就,城市土地有偿使用的顺利实施,都是城市规划主动顺应社会经济体制的要求而取得成功的范例。

历史经验表明,凡是规划工作健康发展的时期,总是因为规划适应了当时社会经济发展的需要,契合了政治经济体制,从而发挥了较好的促进作用。

2. 城市规划是政府对城市发展实施宏观调控的重要依据和基本手段,它在城市建设和管理中的综合指导作用必须明确。应该说,加强城市规划在城市建设和管理中的综合指导地位和作用是历史换来的深刻教训,这样的认识来之不易。50年的历史表明,当城市规划作为综合指导部门时,城市建设和管理就会走上健康有序的轨道,否则就会出现城市发展和建设的不协调。“一五”时期和改革开放后深圳、中山等城市的实践从正面说明了这一点,20世纪60、70年代抛开规划或将规划置于建设从属地位造成失误以及1992、1993年的“开发区热”的历史,则从反面证明了这一点。应该说,加强城市规划在城市建设和管理中的综合指导地位和作用是历史换来的深刻教训。“市长的主要职责就是规划、建设、管理好城市”的观点,不仅符合拨乱反正时期的城市工作,而且符合市场经济条件下城市政府职能的重大转变。作为重要政府职能的城市规划,在市场经济的新体制下只能加强,不能削弱。

3. 土地资源的合理利用和空间资源的合理配置是城市规划工作的核心和关键环节。总结50年尤其是近20年的经验,城市规划工作的难点和能够真正发挥作用的地方就在于此,因此必须牢牢抓住这一环节,强化对土地用途的规划管制权。在市场经济体制下,城市土地作为城市政府惟一可以掌握的巨大资源(财源),如何合理配置体现最大的公共利益,城市规划最有发言权。另外,城市作为人类生活的重要空间,城市环境的好坏在很大程度上取决于城市规划,需要从城市的整体利益出发进行安排。

4. 城市规划的管理机制必须适应社会主义市场

经济新体制的要求。计划经济体制下，城市规划作为计划的继续和具体化，主要是依靠计划和行政命令解决问题，但在“左”倾思想泛滥和以权代法的时代，城市建设还是陷入混乱之中。市场经济条件下，城市建设中的各种矛盾和利害冲突只有通过政府调控和法制手段才能协调。城市规划管理作为一种政府行为，要发挥宏观调控的职能，需要处理好城市内部、城市之间的方方面面矛盾，因而必须建立起一整套行之有效的确保公共利益的管理机制。

5. 加强城市规划的科学性是城市规划事业赖以发展的重要基础。城市规划涉及城市生活的方方面面，作为一门科学，有其基本的理论和方法，它的基本原则在任何时候都要坚持，任何时候都必须反对和避免违反城市发展客观规律和规划科学原则的

“超常规划”、“遵命规划”等等。此外，城市规划的理论和方法要在坚持基本原则的条件下，因地制宜，因时制宜，不断提高其科学性。城市规划是与社会经济密切相关的学科，它的科学性也充分体现在它随社会经济不断变化而及时调整和适应上。

6. 为公众利益服务是城市规划工作的出发点和归宿，也是城市规划得到社会广泛支持的社会基础。城市的主人是市民，以人为本的原则，不仅体现在城市规划设计中的技术细节中，更体现在解决城市中存在的与广大市民生活密切相关的问题上，体现在广大市民对规划的广泛参与和监督中。当城市的市民真正关心城市生活质量的提高，关心城市的规划建设意识的时候，城市规划工作的社会基础也就得到了巩固。

第二章 推动城市规划工作变革的外部环境和动因

一、国民经济持续快速增长是推动城市规划工作变革的直接动因

经过几十年的曲折发展,我国的工业化和城市化进程取得了很大的成就,城市的综合实力全面增强,综合素质不断提高,城市化水平已达到30%,但仍然远远低于发达国家的水平(75%)和世界平均水平(47%),也低于发展中国家的平均水平(37%)。根据世界城市化的基本经验和一般规律,一个国家的城市化水平达到30%以后,将进入城市化加速发展阶段。

在当今发展中国家都致力于推进城市化进程、提高城市化水平的潮流和趋势下,在我国城市化水平已处于30%的临界值、即将步入城市化加速增长期的背景下,需要清醒认识和研究城市的发展问题,并给以足够的重视和正确的引导。城市化将推动国家的经济结构、社会结构和空间结构发生深刻的变化。可以预见的是,随着国民经济持续稳定的发展和改革的进一步深入,随着扩大国内需求、调整产业结构、确保经济增长率等宏观经济政策的进一步落实和引导,今后一段时间将是我国城市发展的关键时期,对我国国民经济和社会发展关系重大,将会直接影响和决定我国城市的整体水平和竞争能力,我国的城市将面临和进入一个大发展的阶段,对于这一重大转变和趋势,城市规划必须及早做好准备。

面对世界城市发展的新趋势和新背景,我国城市发展也会出现很多新情况、新问题。可持续发展观的深入人心,使得城市规划在城市发展中统筹兼顾协调引导的作用前所未有地凸显出来;而经济活

动的全球化和空间的分散化,使得城市之间、区域之间、国家之间的竞争、交流和合作将进一步加强。这些都需要城市规划的有效指导,也将对城市规划工作提出更高的要求,而现行的城市规划模式和体系,将难以十分有效地应对和担负这一艰巨而复杂的任务。因此,面对新的挑战和机遇,规划工作的体制和方法必须作出调整 and 适应,才有可能适应城市发展的要求。

在今后一段关键时期内,城市规划的作用应该进一步得到加强,需要通过有效的规划手段,更加有效地把握城市发展的客观规律,加强对城市发展的协调引导,保障城市健康发展有序建设,增强城市的竞争力,更好地促进国民经济和社会的整体发展。

二、规划的外部制度环境变革提出的要求

1. 经济体制的改革

长期以来,在计划经济体制下,国家经济发展计划在我国城市的发展和规划建设中发挥着重要的作用。随着经济体制的改革,需要通过城市规划的引导,合理利用市场经济体制来规范配置各类资源(包括土地和资金),发挥城市发展动力因素的作用。在市场经济体制逐步建立和完善的背景下,财政税收体制、投融资体制和建设模式都在发生很大的变化,这使得空间资源利用和土地等生产要素配置过程中,国家计划的影响越来越小,而市场调控的机制和作用越来越明显,例如城市建设投资中,国家计划内投资的比例已从1978年的65%下降到1997

年的3%，投资结构发生了重大变化。这就要求城市规划必须变革传统的观念、方法和手段，才能有效地促进城市发展，协调城市建设中的各种矛盾和利益冲突。

今后，随着社会主义市场经济体制的逐步完善，规划和财政投资、金融税收的手段一样，将日益成为政府应对和调节市场发展的有效调控手段，成为各级政府突出和强化的重要职责。如何利用市场经济机制，制订恰当的城市规划调控手段，将对城市发展产生越来越大的影响。在一般市场经济国家中行之有效的一些规划调控机制和手段，将会逐步地引入到我国的城市规划和建设实践中，并发生深刻的影响。

城市土地使用制度改革和城市建设体制改革的深入推进，将促进城市规划工作向科学化、制度化方面进一步发展，目前城市规划对城市土地利用的管理主要审查项目用地是否符合城市规划的功能布局 and 安排，基本上属于项目管理，缺乏相应的经济手段，难以十分有效地对城市建设的市场行为进行长远和整体的引导。可以预计，随着与经济措施相配套的城市规划调控手段的加强，对城市规划工作的要求也将越来越高，规划工作必须适应这一趋势。

2. 政治体制的改革

政治体制改革与经济体制改革是相辅相成的，政治体制改革的基本目标是不断完善社会主义民主与法制，建立一个高效、廉洁、制度化运行的政府。政治体制改革过程中，决策体制的改革是其中重要的方面。决策的成功是最大的成功，决策的失误是最大的失误，改革中政府决策的正确是改革顺利推进的关键。当前，受领导者政治素质、知识水平、决策能力以及决策环境的影响，我国城市发展和规划、建设过程中，不同程度存在着长官意志作怪、急功近利、不讲科学、盲目拍板等问题，严重制约着城市规划和建设决策的科学化和民主化。为此，迫切需要建立一套包括专家咨询、项目监察、效益评估等程序在内的科学决策的管理机制。随着政治体制改革的推进，实现决策的民主化和科学化，是提高政府决策水平重要的、必然的途径，代表着决

策体制改革的方向，公众参与、政务公开、稽查监督等方面的改革将日益受到关注和重视。总体来说，政治体制改革对城市政府和城市管理的要求越来越高，这就要求作为政府职能的城市规划工作尽快适应这一变化趋势。

在城市规划的决策事务中，应该加大政府决策的透明度，公众应当享有对城市发展和建设的知情权、质询权，长远来看，公众参与是一种不可避免的方式。城市规划中的公众参与和程序安排，除了有益于规划决策的民主化之外，也有利于调节和规范规划过程中出现的个人利益与社会整体利益之间的矛盾，也有利于社会的稳定协调发展，因而是非常重要的。目前我国一些城市已经在城市规划工作中探索尝试了一定的政务公开制度、公众参与制度（如上海市），也取得了较好的效果。今后，改革的深入发展必将推动规划工作中公众参与制度、政务公开制度、稽查监督制度等的逐步建立和完善，必将建立起一种针对决策和管理过程的民主监督机制。

此外，人大对政府的监督和制约将不断加强，建立听证会制度等一系列的监督机制将逐步完善，《行政诉讼法》、《国家赔偿法》等法律的颁布，也对政府依法行政、自觉接受人大监督等提出了更高更新的要求，包括城市规划在内的各项政府行为都必须更加规范，更加高效。

3. 行政管理体制的改革

一些市场经济国家的理论和实践表明，市场经济下，政府的基本职能应定位在5个方面，即调控宏观经济，提供公共物品，消除外部效应，维护市场秩序，进行收入及财富的再分配。我国行政管理体制改革的基本目标，就是要切实转变政府职能，明确政府在经济运行中真正应该扮演的角色，建立起符合市场经济特点和要求的行政管理过程。

随着市场经济体制的建立和政治体制改革，与过去相比，城市政府的工作职能会发生较大的变化，政府不再直接参与经营活动，从直接参与城市经济发展转变为管理城市经济的外部环境，城市的规划和建设将成为城市政府管理城市的重要手段，城市政府在促进经济发展方面的主要任务是提供相应的

技术基础设施和社会基础设施。可以预见,未来我国各级城市政府将更多地关心城市的公共事务和城市建设的管理,政府的职能将真正转向对公共事务的决策和管理,收缩投资领域,集中组织公共物品和公共服务的供应。在这种趋势下,城市规划作为公共事务管理中保障公众利益的一个有效手段,其作用会日益突出,从而对规划自身的要求也日益增强。城市的规划、建设、管理机制也将进入更为广阔的改革领域,在更为宽泛的层面上面临改革的要求和推动。

此外,行政管理体制的改革和调整是一个逐步的过程,需要分阶段进行。1998年我国政府着手进行了大规模的机构改革,但从长远来看,由于经济和社会发展的需要,机构的改革和调整还将进一步推进和深化,加以中央政府和地方政府事权关系的调整等外部环境的变化;长远来看,权力下放、管理重心下移将是一个大的趋势,就城市规划整个系统而言,对自身管理体制以及机构设置等提出一个大背景下的整体思路和长远对策,已显得十分必要。

此外,行政区划对城市规划工作也有着不可忽视的影响。由于我国目前的多数城市政府都是区域政府,一个有目共睹的现象是,物质形态的城市与行政概念上的城市往往并不一致,而在过去计划经济时代这种情况是比较少的。在市场经济条件下,我国的行政区划工作也将围绕经济建设的中心工作而展开,以适应社会主义市场经济体制的要求、促进社会经济整体发展为目标,行政区划的改革和调整必将对城市规划工作带来直接的影响。

三、社会的快速发展和整体变革对城市规划的促进

城市是经济发展和社会进步的主要载体,反过来,社会的进步和经济的发展也直接决定着城市的未来,影响和促进着城市的规划和建设。在城市化进入起飞发展的阶段,社会将面临快速发展和整体变革的趋势,城乡发展中面临的社会问题与以往相比有很大的不同;而城市化进程,从根本上来说,就是社会重整和进步的一个过程。推进积极有序的

城市化,是一件绝不仅仅只限于规划界的事情,更为重要的是,城市化将推动全社会的深刻变革和整体进步。

随着国民经济的快速发展,我国城乡关系正在发生巨大变化,城乡之间的联系和分工的方式,比以往更加复杂、多样,传统的以“二元结构”为特征的社会正在出现一些新的情况和特点,沿袭多年的户籍制度正越来越受到质疑而面临调整的可能。例如城镇密集地区的分布形式和城乡人口的社会结构类型,更多地表现为城乡混合的特征,这种状况加上城镇建设的管理水平不高,容易造成城乡建设的混乱,城与乡不同地域功能的集约效应难以发挥。换言之,城乡的快速发展使得城市规划面临了城乡社会的重新组织和城乡建设管理等方面的新的挑战,这就决定了城市规划,特别是城乡规划进行新的变革的必要。

在城市内部,也面临一些新的趋势,如社会结构的变化,社会各个阶层的分衍,人口的老龄化,社区组织及管理形式的变化,社区的安全和文化建设等,都会对城市规划工作产生深刻而内在的影响,社区规划将逐步引起规划工作者的重视;在一些更加具体的层面上,诸如居民在衣食住行各个方面的价值观念、生活方式、行为特征等的变化,对更高城市生活质量的追求等等,更会直接而适时地反映到城市规划、建设的实践中来。城市居民对环境质量、文化活动等精神上的需求越来越强烈,对这种需求的关注将越来越受到重视,诸如此类,都将为城市规划工作者提出一个个新的问题。

四、科技进步对城市规划工作的推动

随着“科教兴国”战略的落实和推进,科学技术的进步将渗透到各行各业中,对城市及城市规划的影响也是显而易见的,科技的发展构成了城市规划工作变革的技术基础。

科学技术的发展,使得交通方式、通信联系、基础设施的建设更新等方面不断进步,表现出越来越强的高科技、智能化趋向。20世纪计算机技术的突破,使人类进入了信息时代。同时,区域及城市