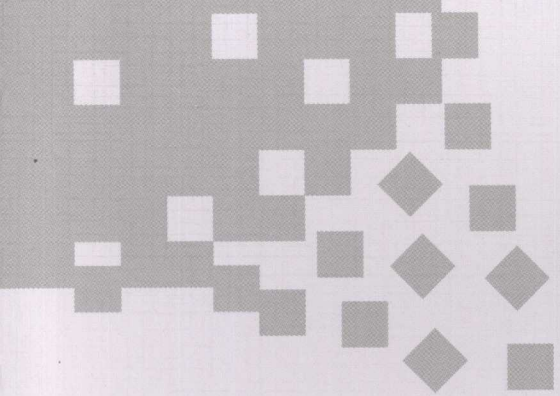
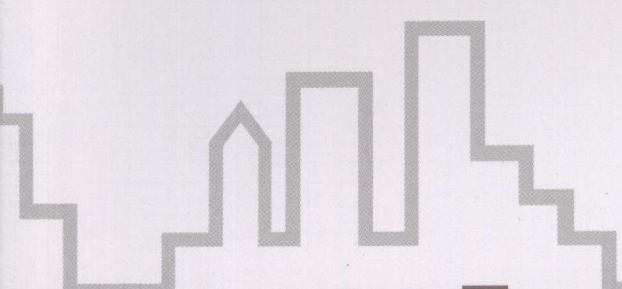
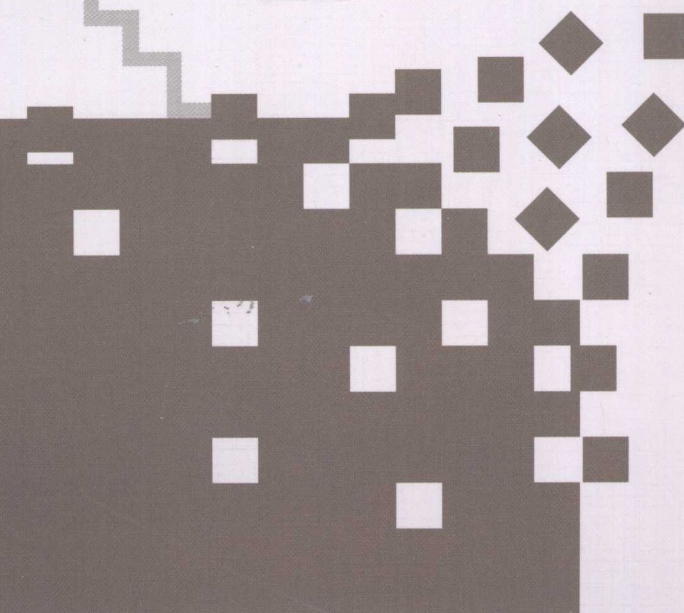




中国城市规划制度创新研究



著者 王 洪
导师 顾 朝 林



广西人民出版社

中国城市规划制度创新研究

著 者 王 洪

导 师 顾朝林



广西人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市规划制度创新研究 / 王洪著. — 南宁: 广西人民出版社, 2008.2

ISBN 978-7-219-06072-8

I. 中… II. 王… III. 城市规划—制度—研究—中国
IV. TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 013128 号

责任编辑: 覃 俭

出版 广西人民出版社

(邮政编码: 530028 南宁市桂春路 6 号)

网址 <http://www.gxp-ph.cn>

发行 全国新华书店

制版 广西雅昌彩色印刷有限公司

印刷 深圳雅昌彩色印刷有限公司

开本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印张 11

字数 190 千字

版次 2008 年 2 月 第 1 版

印次 2008 年 2 月 第 1 次印刷

印数 1000 册

书号 ISBN 978-7-219-06072-8 / T · 8

定价 42.80 元

版权所有 翻印必究

谨将此书献给我的父亲、母亲
和我的女儿、儿子。

2007.10.12

目 录

论文摘要	(1)
前 言	(8)
第一节 相关概念	(8)
第二节 研究指导原则	(10)
1. 中国城市规划现存制度分析与研究的主要原则	(10)
2. 中国城市规划未来制度选择（制度创新）研究主要原则	(11)
第一章 相关理论研究及文献综述	(12)
第一节 熊彼特及诺斯等的创新理论	(12)
第二节 汪丁丁关于制度创新的转译与阐述	(15)
第三节 相关研究文献综述	(18)
1. 关于城市规划的改革与发展	(19)
2. 关于城市规划体系	(21)
3. 关于城镇体系规划与区域控制	(21)
4. 关于城市规划实施管理与体制改革	(23)
5. 关于城市规划教育体系改革、城市规划法修改及其他	(27)
6. 关于经济体制改革	(30)
7. 关于政治体制改革	(32)
8. 关于市场经济与政府作用及职能转变	(33)
9. 关于区域经济发展与地方政府作用	(34)
10. 关于社会发展、结构变迁、整合与转型期政府职能和作用	(36)
11. 关于行政体制（政府机构）改革	(39)
第二章 研究分析与理论框架	(44)
第一节 分析结构设定	(44)
第二节 时段设定	(45)
第三节 内容设定	(45)
第四节 其他设定	(46)
1. 习惯用法设定	(46)
2. 研究视角设定	(49)
3. 研究重点设定	(49)
4. 范围设定	(49)
第三章 中国传统城市规划制度体系及其制度分析	(50)
第一节 制度结构体系的建立及其特征	(50)
第二节 中国传统城市规划核心制度安排及其特征	(52)
1. 城市规划编制制度	(52)

2. 城市规划审批制度	(53)
3. 城市规划实施管理制度	(53)
4. 城市规划教育制度	(56)
5. 城市规划科学研究制度	(57)
第三节 中国传统城市规划相关制度	(58)
1. 国民经济计划制度	(58)
2. 建设项目审批、投资管理制度	(60)
3. 土地制度	(61)
4. 房地产制度	(61)
第四章 中国城市规划制度体系的演进与制度创新	(62)
第一节 制度系统环境、运行机制及制度体系的变动	(62)
第二节 具体制度安排的演进与创新	(64)
1. 城镇体系规划制度	(64)
2. 城市总体规划、分区规划与详细规划分级制度	(66)
3. 控制性详细规划与城市设计制度	(68)
4. 法定图则制度	(72)
5. 城市规划委员会与城市规划行政管理科层制度	(76)
6. 城市规划的公众参与制度	(85)
7. 城市管治制度	(113)
8. 可持续发展战略规划制度	(115)
9. 近期建设规划制度	(122)
10. 城市规划设计资质和注册规划师执业制度	(128)
11. 概念规划 (Concept Plan) 与结构规划 (Structure Plan)	(130)
第五章 中国城市规划进一步制度创新的基础与选择	(139)
第一节 中国传统城市规划制度理论与思想渊源和面临的挑战	(139)
第二节 新中国城市规划制度创新活动评估与分析	(143)
第三节 中国城市规划制度创新的若干选择	(147)
1. 关于“理性建构”与制度体系逻辑	(147)
2. 关于超稳定性	(148)
3. 关于工作范围、内容拓展、理论方法与核心理念的转变	(150)
4. 关于创新方式和突破方向选择	(154)
第六章 结论与创新点	(156)
第一节 结论	(156)
第二节 论文创新点	(159)
第三节 有待探索的问题	(159)
主要参考文献	(160)
致谢	(171)

论文摘要

近年来制度创新研究是世界学术界学术研究的前沿领域,也是中国改革开放事业中最大的亮点。1978年以来,中国20多年的社会、经济高速发展现实和所取得的令世界瞩目的巨大成就,主要归功于中国政府所进行的全方位的制度创新。如何根据中国国情,将制度创新理论与各行各业、各不同层次的社会、政治、经济现实相结合,构建各层次的、能够适应不断发展的形势需要、保障国家各项事业长期稳定有效发展的制度框架和具体制度安排,是中国政治体制改革和经济体制改革的总体目标。

中国城市规划制度创新研究对中国城市规划事业发展至关重要,是今天乃至今后相当长时期内中国城市规划学术界需要加倍关注的重点课题。本文详细研究和分析了新中国城市规划制度体系与制度安排的现状、特征、发展历史与主要思想理论渊源及其变革与演进,分析、总结和评估了新中国城市规划制度创新的主要活动及成果,提出了近中期中国城市规划制度创新的若干选择和新的思路。

论文由7部分组成,其内容分述如下:

0. 前言

主要阐述了论文中涉及的主要概念和研究指导原则,包括中国城市规划现存制度分析与研究的主要原则和中国城市规划未来制度选择(制度创新)研究的主要原则。

1. 相关理论研究及文献综述

相关理论包括经济学人熊彼特与诺斯等人的创新理论和汪丁丁教授关于制度创新理论的转译与阐述。相关文献综述包括两大部分:中国城市规划改革的理论与实践研究和中国经济体制改革与政治体制改革,以及行政体制改革研究的有关内容。

2. 研究分析与理论框架

该部分主要是为了课题研究方便,预先对研究分析与理论框架进行了

分析结构、研究时段、研究内容以及研究视角、研究重点、范围和习惯用法进行了设定。

3. 中国传统城市规划制度体系及其制度分析

该部分研究了中国传统城市规划制度体系及其制度分析,包括城市规划制度结构体系的建立及其特征和城市规划核心制度安排及其特征,以及中国城市规划相关制度;中国传统城市规划核心制度安排有城市规划编制制度、城市规划审批制度、城市规划实施管理制度、城市规划教育制度和城市规划科学研究制度;城市规划相关制度包括国民经济计划制度(广义)、建设项目审批和投资管理制度、土地制度和房地产制度等。

4. 中国城市规划制度体系的演进与制度创新

该部分研究了中国传统城市规划制度体系的变革与演进,包括城市规划制度系统环境、运行机制及制度体系的变动和城市规划制度安排的改革与演进,着重分析了中国城市规划各项具体制度安排的演进与制度创新。现行中国城市规划制度系统最主要的具体制度安排及其创新有:城镇体系规划制度,城市总体规划、分区规划与详细规划分级制度,控制性详细规划与城市设计制度,法定图则制度,城市规划委员会与城市规划行政管理科层制度,城市规划的公众参与制度,城市管治制度,可持续发展战略规划制度,近期建设规划制度,城市规划设计资质和注册规划师执业制度,概念规划与结构规划制度以及城市规划专家评审制度、城市规划督察员制度、旅游规划、风景名胜、古城保护规划等。

5. 中国城市规划进一步制度创新的基础与选择

该部分研究了中国传统城市规划制度理论与思想渊源和面临的挑战,对新中国城市规划制度创新活动进行了评估与分析,提出了中国城市规划进一步制度创新的若干选择。

研究认为,新中国城市规划制度体系的理论与文化和传统的脉络源远流长,但主要体制性理论体系和运作系统的主体构架渊源于苏联以社会主义计划经济等理论为依据,具有较为完整的理论体系和逻辑系列的城市规划运作系统;历经新中国成立以来的社会、政治、经济、文化等一系列重大事件影响,经几代中国城市规划工作者几十年不间断的制度创新努力,在中国特有的城市规划制度环境条件下,历史地形成了具有独特传统与特征的城市规划制度系统和具体城市规划制度安排。在短时期内进行制度体

系的所谓“结构性”变革研究到目前为止尚无明确的目标和具体所指,由政治、经济、尤其是中国特定社会历史文化背景所决定的城市规划制度体制构架和制度创新是无法突变的;进一步拓展中国城市规划制度创新的研究重点在于对原有城市规划制度系统中具体制度安排的深入细致的分析和对制度体制系统的理论方法与核心理念及逻辑系列的慎思。

城市规划制度创新可以按照城市发展规划、布局规划和具体建设规划等原规划运作体制及系列,以及与城市建设口其他相关制度安排相联系等不同方向行进;也可以从20世纪80年代有关专家就已经提出的、近期国家发改委等有关部门正在积极研究创新的发展规划、布局规划、建设(工程)规划等分类规划与综合规划相结合的方向行进;但是制度创新的重点应放在对利益、权益的分配、协调与平衡机制的构建上。近中期中国城市规划制度创新的主要突破口应该选取在如何界定不同层次、不同利益群体矛盾冲突的相关对象的确认方面,以及如何传递、组织和提供达成利益冲突、妥协、协调、达成共识的有效途径及基本行为规范方面。

进一步进行中国城市规划制度创新的艰巨任务并不是创建整个国家民主决策体制的政治体制改革,而是在既定的中国城市规划制度环境条件下(包括中观制度环境系统),适应其发展与变化,创建从中央到地方的不同利益受体合法、顺畅沟通、解决资源配置和平衡利益冲突的有效途径和方式,创建和完善各种具体的中国城市规划相关制度安排。目前国内城市规划学界已经开始着手研究的相关课题如“城市管治”、“城市规划的公众参与”和城市社会学等,以及在此方向上积极进行的可操作性具体城市规划制度安排创新,将成为中国城市规划制度创新的一条主线,也是中国城市规划事业兴旺发达的关键所在。

6. 结论与创新点

该部分总结了论文的主要结论与创新点。

关键词:城市规划 制度环境 制度安排 制度创新

Abstract

Recently, institutional innovation studies which have entered the cutting edges of relevant researches, become one of the most remarkable achievements of reform and opening policy in China. Within the last 20 years since 1978, the continuing high-speed social economic developments and the grand achievements mainly attribute to the ongoing omni-directional institutional innovation. How to combine institutional innovation theories with the specific social, political and economic characteristics of various industries and different tiers of institutional system, and construct effective institutional framework and specific institutional arrangement which satisfy the demands of development, and guarantee the stability and efficiency of long term development of the state, are the major objectives of political system reform and economic system reform.

Institutional innovation of urban planning is crucial to the development of urban planning in China, which will be one of the most important research topics of Chinese urban planning academia at present and in the future. This research detailedly explores and analyzes the actuality, characteristics, developing history, major theoretical origins and its transformation and evolution of urban planning institutional system and specific institutional arrangement in modern China. Also, the major activities and achievements of urban planning institutional innovation are analyzed, summarized and assessed. Furthermore, this thesis put forward some potential choices and new developing directions of urban planning institutional innovation.

This thesis is constituted of seven sections as following:

0. Preface

This section introduces relevant concepts and research principles, including analysis on existed urban planning institutional system and major research principles, the research principles of future choices of urban planning institutional system (institutional innovation).

1. Relevant theoretical studies and literature review

Relevant theories include the innovation theories by Schumpeter and North, the translation and explanation of the theory of institutional innovation by Prof. Dingding Wang. Literature review includes two parts: the theoretical and empirical studies on China's urban planning reform, relevant studies on economic reform, political system reform, and administrative system reform.

2. Research & analysis and Theoretical framework

This section sets up analysis structure, study period, content and perspective, study emphases, range and accustomed approaches of this research.

3. China's traditional urban planning institutional system and institutional analysis

This section focuses on China's urban planning institutional system and institutional analysis, which include the formation and characteristics of structure system of urban planning institution, the nuclear institutional arrangements of traditional urban planning system and its characteristics, and relevant regulations of urban planning. The nuclear institutional arrangements of China's traditional urban planning system include the compilation institution, examination institution, implementation administrative institution, education institution and research institution etc. There are also other relevant institutions, e. g. National economy planning (in broad sense) construction projects examination and approval institution, investment management institution, land and relevant real estate institution.

4. The evolution of China's traditional urban planning institutional system and institutional innovation

This section studies the transformation and evolution of China's traditional urban planning institutional system, which include changes of urban planning institutional environment, operational mechanism and institutional system, the transformation and evolution of urban planning institutional arrangements, especially the characteristics and evolution of specific institutional arrangements. At present, the major institutional arrangements of urban planning include ur-

ban system planning institution, urban master planning, district planning and detailed planning classification institution, commanded detailed planning and urban design institution, statutory planning institution, urban planning committee and urban planning administration institution. Urban governance institution, sustainable developing strategy planning institution, recent development planning institution, urban planning and design qualification and certified urban planner institution, concept planning and structure planning institution, tourism development planning, scenic spots planning, historic city preservation planning, village and small town planning, and other planning institutions etc.

5. China's urban planning institutional innovation in future

This section studies the challenges facing by China's traditional theories and its ideology origins of urban planning institution. Assessment and analysis on the activities of modern China's urban planning institutional innovation, and some potential choices of institutional innovation are also put forward.

The culture and tradition of modern urban planning institution system in China has a long developing history. However, the framework of its theoretical and operational system originates from the urban planning system of former Soviet Russia, which has formed a relative complete theoretical and logistic system based on the socialism planned economy theories. Under the particular institutional environment, urban planning institution system in China has experienced a series of significant social, political, economic and cultural changes since 1949. After decades' constant efforts on institutional innovation by many urban planning researchers, the urban planning institution system and specific institution arrangement with unique tradition and characteristics come into being. At present, exploration on the so-called structural transformation of institution system within a short period is aimless, because the framework and innovation of urban planning institution, which are determined by the political, economic, and especially the particular historic and cultural background, are relatively steady. Therefore, to advance the study on innovation of urban planning institution, the emphases should be in-depth analysis on the existent specific institutional arrangements, and reflection on theoretical methodology, nuclear concepts and logistic series of the institution system.

The starting point of urban planning institutional innovation could base on the existent planning operational system, such as development planning, distribution planning and specific construction planning etc., or relate to urban construction and other relevant institutional arrangements. However, the emphasis should be establishing the mechanism of distributing, harmonizing and balancing different interests, rights. The major tasks of urban planning institutional innovation in recent period and the near future will be how to confirm the relevant objects of conflicts between different interests groups and different levels, and how to deliver, organize and provide effective approaches and basic behavior criterions of creating common understanding of interest conflicts, compromise, harmonization.

Instead rising a political system revolution of entire national democracy decision-making system, the arduous new tasks of institutional innovation of China's urban planning are creating effective approaches and manners to legally and smoothly communicate different interests groups from central to local, resolve the problems of resources distribution, and balance interests conflicts, also establishing corresponding institutional arrangements of China's urban planning. The ongoing research topics in China's urban planning academe, such as “urban governance”, “public participation in urban planning” and relevant researches in urban sociology, along with the active studies on operational innovation of urban planning institutional arrangement, will become the mainstream of institutional innovation of urban planning, also will be crucial to the prosperity of China's urban planning.

6. Conclusion and innovation

This section summarizes the major conclusions and innovation of this thesis.

Keywords: urban planning, institutional environment, institutional arrangement, institutional innovation

前 言

21世纪的中国社会已经进入了一个新的发展时期。社会主义计划经济向社会主义市场经济体制转变,城市化明显滞后于工业化而引发的快速城市化,经济全球化导致的大城市全球化及全球城市体系重构,高速增长和社会结构的急剧变化等,共同构成了中国社会、政治、经济在转型时期最显著的特征。为适应社会、政治、经济和快速城市化发展及保持社会稳定的需要,必须加大国家经济体制改革和政治体制改革的力度。体制改革和制度创新的进展已成为21世纪中国社会政治、经济健康、快速、稳定发展的关键所在。中国城市规划工作由城市及城市化在中国现代化进程和社会发展中的至关重要位置所决定,其整个体系的进一步发展变革迫在眉睫,而城市规划的制度创新首当其冲。

第一节 相关概念

体系——是指若干有关事物互相联系、互相制约而构成的一个整体。

制度——①要求成员共同遵守的、按一定程序办事的规程或行动准则,如工作制度、学习制度。②在一定的历史条件下形成的政治、经济、文化等各方面的体系,如社会制度。③新制度经济学的制度概念:新制度经济学的两个分支——制度环境和制度安排,虽然二者相互关联,但在具体研究中必须把它们分开来。Lance Davis 和 Douglass North 在对制度经济学的复兴十分重要的一篇早期论文(Davics 和 North,1971)中对这两者作了以下的区分:

制度环境是一系列的基本的政治、社会和法律规则,它们确立了生产、交换和分配的基础。治理选举、产权和合同权利的规则便是这类规则的例子。

制度安排是经济单位间的安排,它治理这些单位合作或竞争的方式。它(能)为其成员提供一个可以合作的结构或一个能影响法律或产权变迁的机制。

本文中制度环境指国家根本性的政治、经济、社会制度;制度安排指

制度环境以下的各行各业各层次实际运行的具体制度,包括正式规则和非正式约束。本文中城市规划制度创新主要指中国城市规划的制度安排,重点研究中华人民共和国成立以来城市规划制度创新过程中主要城市规划制度安排的提出、演变,尤其是决定中国城市规划制度性质及运作的那些核心的和具体的制度安排。

我们用“惯例”、“习俗”、“传统”和“文化”这些词来表示非正式约束的存在。正式规则一般是指经正式确认、文字化的制度,在我国有法律、法规、规章、地方单行条例、行政措施等。正式规则和非正式约束相互间的复杂关系以及它们的实施方式塑造了我们的日常生活(Douglass North, 1971)。

系统——是指自成体系的组织,相同或相类似的事物按一定的秩序和内部联系组合而成的整体。或指由若干相互联系和相互作用的要素组成的具有一定结构和功能的有机整体。

体制——国家机关、企事业单位在机构设置、领导隶属关系和管理权限划分等方面的体系、制度、方法、形式等的总称。

经济体制——一国经济结构和组织管理经济活动的方式方法、组织形式、组织机构的总称。例如,我国的经济体制包括所有制结构的形式、经济运行调节体制、价格体制、劳动工资体制、商业体制、金融体制等。

政治体制——保证国家政治权力的形成和行使的各种组织制度、管理方式和行为规范的总和。是政治制度在政治过程中的具体化,体现为政治生活中各项微观的、局部的、具体的制度安排和管理措施。通常包括政治组织形式、国家结构形式、政府管理形式以及选举制度、人事制度、领导制度、公民权利保障制度等。

公共行政——亦称“行政”、“行政管理”。国家行政机关对国家事务、政府事务及社会公共事务的组织管理活动。包括国防、外交、民政、公安、司法、教育、科技、文化、卫生、体育行政,以及国民经济方面大量的组织管理活动,公共行政体制本质上为国家性质和政治制度所决定。

规划——指为实现一定目标预先安排的行动步骤,并付诸实践保证目标实现的过程。一般包括目标设定、可行性研究、规划决策、运作实施四个阶段。其最基本的特征是未来导向性。

城市规划体制——指城市规划体系结构和组织管理城市规划活动的方式方法、组织形式、组织机构及组织制度与行为规范的总称。主要包括城市规划运行体系结构形式、城市规划行政管理体制、设计管理体制、教育科研管理体制,以及其他管理体制等。如城市规划机构设置、领导隶属关

系、管理权限划分、组织结构、职能结构、管理方式和运行机制等。

第二节 研究指导原则

城市规划制度本身是一个非常庞杂的巨系统,我们的分析研究既要预设静态的结构分析框架,又要在该系统发生、发展、演变的历史动态中去考察和把握其基本概貌及特征。为各种因素所限,必须预设分析与研究的指导原则,有所为,有所不为,这是科学发展和本学科本身的特点所决定的。本研究主要包括两个方面:对中国现存城市规划制度(1949年至今的新中国城市规划制度)和未来中国城市规划制度创新的选择进行分析与研究。

1. 中国城市规划现存制度分析与研究的主要原则

传统制度定义原则:研究既包括正式制度,也包括非正式制度,但重点在核心和具体制度安排。

制度的可辨识原则:除了正式法律、法规、行政措施有文字确认的制度以外,还分析研究那些在中国城市规划现行实际运行体系中已经存在的其他制度安排,包括业界达成共识的以及个别的可识别的制度规则。

历史发展性与结构(静态)分析相结合的原则:对中国城市规划制度创新的研究必须进行动态考察,尤其是新中国的城市规划制度创新活动是一个始终伴随着中国不同历史时期的不同社会经济发展阶段而不断发展变化的历史过程,不同时期城市规划制度改革,不断充实和完善形成了中国现行的城市规划制度体系。但是在科学研究的过程中,为了便于比较,必须抽象出若干不同的制度系统来,这各个系统的渊源存在于中国社会经济的不同时期的城市规划实践中,即计划经济为主的时期和计划经济向市场经济转变等时期。

分内容的结构性考察与非严格的分类体系相结合的原则:分类制度是科学研究与发展的基础,在对城市规划系统的研究与分析中是必不可少的有利工具。非严格的分类体系原则是指为了研究和叙述方便或其他原因,不必追求完整的宏大体系和完全清晰的概念体系,重在课题研究的启发意义和实际用途,也可称为叙述方便原则、不完全原则或破碎原则。

自由推论原则:自由推论原则即自我经验与业内共识相结合原则,主要是对中国城市规划制度中有些并没有明文规定、又确实现实存在的非正式制度进行合理的逻辑推论。

中国城市规划事业近50年来,走过曲曲折折的道路,在几代人的努力下,已经成为中国城市建设工作中最主要的制度安排之一,其理论、工作体系一直处于一种不断改革、创新的动态变革之中,并且逐渐走向完善。但由于种种原因,其完整的系列法律、规章、规范性及行政措施类文字性条文尚不完善(涵盖内容、自身法理逻辑等),部分条文和实际工作中的现实情况差距甚远,大量已经普及实施的许多重要制度性安排并没有统一的明文规定或显著的法律来源和学理支撑。同时也由于现行城市规划法律条文系统本身所固有的超稳定性、刚性及惯性和滞后性,因而法律体系、理论体系与实际运行体系之间存在着巨大的张力、矛盾与冲突等。因此,必须采用一定的自由推论或猜测方法才可能进行深入的具体制度创新研究。

2. 中国城市规划未来制度选择(制度创新)研究主要原则

前提稳定原则: 由于我们的研究采用了历史的和较为宽泛的视角和系统研究的理论框架及路径,因此,除了对研究判断未来的制度框架的时间期限必须加以限定以外,还必须对中国城市规划制度创新研究的前提条件,即中国政治、社会、经济的大环境加以限定,并在此基础上进行研究推论和分析预测。

这个前提条件就是: 未来30年内,中国政治稳定,经济持续稳定发展,政治体制和经济体制改革以及对外开放逐步推进。

此外,还有可操作性原则,制度创新的路径依赖原则,适应社会、政治、经济发展需要原则以及不完全原则及不墨守成规原则(实际和叙事需要原则)等。