

DANGDAI CHENGSHI GUIHUA
FAZHI JIANSHE YANJIU

当代城市规划 法制建设研究

——通向城市规划自由王国的必然之路

郑文武 著

中山大学出版社

DANGDAI CHENGSHI GUIHUA
FAZHI JIANSHE YANJIU

当代城市规划 法制建设研究

——通向城市规划自由王国的必然之路

郑文武 著

中山大学出版社

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

当代城市规划法制建设研究: 通向城市规划自由王国的必然之路/郑文武著. —广州: 中山大学出版社, 2007. 11

ISBN 978 - 7 - 306 - 02992 - 8

I. 当… II. 郑… III. 城市规划法—研究—中国 IV. D922. 297. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 169576 号

出 版 人: 叶侨健

责任编辑: 李海东

封面设计: 大 象

责任校对: 何 凡

责任技编: 何雅涛

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84113349

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 广州市新明光印刷有限公司

规 格: 784mm × 960mm 1/16 15 印张 311 千字

版次印次: 2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 月第 1 次印刷

印 数: 1 - 3000 册 定 价: 36.00 元

本书如发现因印装质量问题影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

内 容 提 要

本书共分十章，阐述了当代城市规划法制建设理论和实证运用方面的一些基本问题：在理论方面，主要研究了城市规划法制建设的空间效应特性、权力特性和诉讼特性；在实证方面，主要研究了城市规划立法、城市规划编制成果法制化、城市规划刑事责任制和城市规划公众参与。书中还通过一些实例对有关的理论和实践运用进行了说明。

本书可作为高等院校人文地理学、城市规划及相关专业的教学用书，也可从事人文地理学、城市规划法制建设研究的人员和从事城市规划、城市建设等行政管理的人员提供参考。

序

《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)规定:“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”,“国家维护社会主义法制的统一和尊严”,“一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究”,“任何组织或者个人不得有超越宪法和法律的特权”。这些规定表明,《宪法》和法律具有至上的权威。因此,包括城市规划的编制与管理在内的有关公共利益的一切活动,都应当受到《宪法》和法律的全面监控,符合《宪法》和法律的要求。

我国城市规划的法律建设极为滞后。在1980年之前中国没有独立的城市规划法,城市规划的法规多数以中央文件和会议纪要的方式出现。那时候,实行计划经济体制,城市的发展与建设被全面纳入国民经济计划,国民经济计划确实在一定程度上替代了城市规划的“规划”作用,城市规划只不过是城市建设规划,着重于工程项目的安排和实施。这种局限性影响深远,时至今日,仍有不少人以为“城市规划就是城市建设规划”。

“文化大革命”结束后,中国进入了一个新的历史发展时期,法制建设出现蓬勃发展的局面。1980年《全国城市规划工作会议纪要》明确提出要尽快建立我国城市规划法制,改变只有人治、没有法治的局面。同年,国家建委颁布了《城市规划编制审批暂行办法》和《城市规划定额指标暂行规定》,1984年国务院颁发了《城市规划条例》。这是中华人民共和国成立35年后城市规划领域第一部基本法规,标志着我国城市规划步入法制管理的轨道。

1990年4月1日《城市规划法》正式施行,这是城市规划法制建设的一个里程碑。在这前后国家又颁布实施了《土地管理法》、《环境保护法》、《房地产管理法》、《文物保护法》等一系列与之相关的大法,并且实行“一书两证”制度,使我国的城镇建设、土地利用、生态环境的保护与改善、历史文化遗产的保护等方面的活动有法可依。最近国家颁布的《物权法》和《城乡规划法》将分别于2007年10月1日和2008年1月1日起施行,这标志着我国城市规划法制建设进入了一个新的发展阶段。

城市规划法制建设是一个不断发展、不断丰富过程。虽然《城市规划法》的地位日益得到加强,然而限于时代的局限,其一些规划内容、思想、原则都已经不符合今天的需要,其确立的管理方式和管理手段有待完善。同时,我国许多法律是直接来自政府的行政规章转化而来,带有强烈的行政机关的意志,往往将复杂的部门利益关系带入法律,使法律之间的关系、地位、层次变得模糊,或者出现法律之间的脱节、重复、交叉甚至相互矛盾。加上我国以前长期处于人治而不是法治,大多数人法治观念淡薄,一些人凌驾于法律之上,以言代法,以权废法,甚至因人而异法,使“有

法可依、有法必依、违法必究、执法必严”的方针难于真正落到实处。显然,我国要完全做到法治,城市规划要真正走上法治的轨道,还必须在许多方面进一步努力才能实现,其中法制建设研究尤其应摆到重要的位置上。

目前,我国城市规划法制建设研究仍属于起步阶段,许多问题有待深入探讨。我们缺乏对城市规划本身特性的深入研究,也缺乏将城市规划本身特性与相关的政治、经济、法律等结合起来的研究。对城市规划如何体现平等、民主的研讨更是少之又少。对于规划如何体现“契约”的实质,如何让公众参与等问题,现在还只是提倡,宣传其必要性及意义,一般性的分析多,实质性的研究少,描述性的分析多,演绎性的研究少,基本上没有成为一个研究系统。

现在展现在读者眼前的《当代城市规划法制建设研究》是一本将城市规划与法律的相关基础理论结合起来的著作。该书作者一直在行政机关从事与城市规划管理相关的工作,有丰富的实践经验,而且取得了我国从事法律职业的律师资格,有较厚实法律基础。该书探讨了城市规划法制建设背后的一些基本问题,具有较高的理论价值和实践意义。

该书有两个特点。一是从实际案例出发,进行深入的剖析和理论总结,提出了一些尖锐而颇有意义的观点,具有创新性。例如,作者认为,城市规划法制建设作为一个社会过程,具有与城市空间相互耦合的特性;城市规划权力具有政治、阶级、公共利益和人民特性;城市规划具有“不可诉”特性,即“不能就城市规划的制定和成果,向人民法院提起诉讼”。这些特性极大地影响着城市空间形式和社会公众的利益,因此必须通过“权力约束权力”和“权利约束权力”的办法,为城市规划“建章立制”。具有这些观点的单篇论文,已先后在《人文地理》、《城市规划》、《规划师》等刊物上发表,受到读者的广泛关注。二是应用性强,提出了城市规划法制建设的许多具体措施,例如,从法规协调、指导思想、公众参与、行政强制、法律规范和规划监督等方面改进规划立法,从城市规划文本的内容、结构、管理办法和成果直接法定化等方面加强规划编制成果的法制化,从社会危害性、犯罪构成和立法技术等方面设立“非法建筑罪”,从法人地位、内部结构、职权、救济途径、利益代表均衡性、议事制度和监督等方面完善城市规划委员会制度,等等。这些建议可供有关部门参考使用。

该书有法律和城市规划知识,有翔实案例,论证性强,推论合理,语言平实,值得一读。

该书作者曾在中山大学学习,并取得中山大学人文地理学博士学位。因师生关系,应邀特作此序。

魏清泉

2007年秋于广州康乐园

前 言

江山如画，一时多少豪杰
——（宋）苏轼《念奴娇》

综观整个人类的发展史，人类的认识是由低级到高级、由简单到复杂，通过“去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里”而形成的。辩证唯物主义认为，意识是社会实践的产物，是通过自然界艰苦而漫长的发展而来的。对此，马克思曾指出：“意识一开始就是社会的产物，而且只要人们还存在着，它就仍然是这种产物。”^① 不仅认识如此，事物的发展也是经过不断的扬弃、不断的飞跃而形成的。唯物辩证法认为，事物的发展是呈现出“螺旋式上升和曲折性前进”的。以上理论指出，原始人类的认识是简单和朴素的。此时，人类的认识处于原始的“自由”状态，也即缺少规律性，大多停留于事物的表面现象。随着人类的发展，人类对事物的认识不断提高，逐步掌握了事物的本质属性，经常处于“必然”状态，也即经常把握了事物的规律性，认识深入到了事物的本质。这样，人类的认识就完成了“从（原始）自由王国走向必然王国”的飞跃。但是，对于人类的发展，这样的飞跃是远远不够的。恩格斯曾指出：“自由不在于幻想中摆脱自然规律而独立，而在于认识这些规律，从而能够有计划地使自然规律为一定的目的服务。”^②，即自由是对必然的认识和对客观世界的改造。当人们没有认识必然时，行动是盲目的。人们只有认识必然并根据必然来确定自己的行动和计划，才能获得自由。也即“从必然王国走向自由王国”。因此，人类的认识发展的目的是最终达到“从必然王国走向（高级）自由王国”，也即人类认识了客观规律，并依照客观规律办事，从而人类认识本身成为了规律。

当代城市规划法制建设的认识和发展也应该是如此。从公共政策和社会过程的角度看，当代城市规划面临着很多问题和挑战。当代城市规划要实现以公共利益为目标的使命，其首要和有效的途径之一就是走法制建设的道路，并最终达到法制的“自由王国”——法治状态。也就是说，“已制定的城市规划获得普遍的服从，而大家所服从的城市规划应该是制定得良好的城市规划”（这里套用古希腊思想家亚里士多德

^① 马克思，恩格斯·费尔巴哈 [M]．北京：人民出版社，1988. 25。

^② 马克思，恩格斯·马克思恩格斯选集（第3卷）[M]．北京：人民出版社，1995. 455。

关于法治的概念^①),也即“城市规划最终把握住了人类发展的需要,并本身代表了人类社会发展的规律”。这就是城市规划的“自由王国”,也是本书尝试克尽绵薄之力的地方。

在本书的实证探讨过程中,主要的实证事例来源于深圳市。一方面,是因为我的主要工作实践在深圳市;另一方面,也是因为深圳市本身所具有的相关优势适合于本书的探讨。自深圳特区建立以来,在深圳这块奇迹般崛起的热土上,就一直提倡着一种先进的意识,那就是“拼搏”;在深圳这份令人向往的天空里,就一直传承着一种不朽的精神,那就是“创新”。正是凭着拼搏,深圳在20世纪80年代,就创造了以“三天一层楼”为代表的深圳速度;正是凭着创新,深圳,也是在20世纪80年代,创造了以“国内首次土地拍卖有偿使用”为代表的“敢为天下先”的深圳气魄。尽管深圳历史的滚滚车轮已经迈进了第二十六个春秋,今天的深圳,拼搏精神、创新意识依然是它发展的根本、发展的灵魂。

“江山如画,一时多少豪杰”,全国卫生城市、全国花园城市、全国生态城市……,引无数英雄竞折腰。因为,在这样的热土上、在这样的天空里,干事创业的精神就从没有平息过。在这种背景下,踏踏实实地进行城市规划法制建设研究,无疑是这种精神的最好体现。

在我国、在深圳,今天的城市规划本身正面临着更多的挑战和变革:

城市规划更应该关注其物质形态规划背后的本质特性。霍尔(Peter Hall)认为,在1960年以后,城市规划专注于“物质”规划的特性就受到了广泛的批评。人们认为,规划必须强调实现目标的过程或者时间顺序,而不是终极目标的详细描述;规划应该关注更广泛的原则而不是具体细节,而且,更应该关注的是不同问题的空间影响以及很多政策的空间协作。^②

城市规划背后的本质特性之一就是权力特性。让·保罗·拉卡兹认为:“人们对城市规划进行更深入的理论分析,但是为此必须同意将它作为权力行为来研究。”^③

城市规划作为一种权力,必须受到最严密的监督。孟德斯鸠认为,“一切有权力的人都容易走向滥用权力,这是一条千古不变的经验”,“从对事物的支配来看,要防止滥用权力,就必须以权力制约权力”。^④

城市规划最有效的监督就是来自社会公众。美国总统托马斯·杰佛逊(Thomas

① 古希腊思想家亚里士多德认为:“法治应包含两重意义:已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律本身应该是制定得良好的法律。”(亚里士多德,《政治学》[M],吴寿彭译,北京:商务印书馆,1965.199)

② Hall Peter. Urban and Regional Planning [M]. Routledge, 2002. 3.

③ (法)让·保罗·拉卡兹,《城市规划方法》[M],高煜译,北京:商务印书馆,1996.5.

④ (法)孟德斯鸠,《论法的精神》[M],孙立坚等译,西安:陕西人民出版社,1998.183.

Jefferson) 曾经说:“我不相信世上有比把权力放在人民手里更安全。如果我们认为人民没有足够的智慧去行使这权力,解决的办法不是把权力拿走,而是开启他们。”^①实现这种监督的方法之一就是实现公众对城市规划的真正参与,《马丘比丘宪章》(1977年)指出:“城市规划必须建立在各专业设计人、城市居民、公众和政治领导人之间的系统的不断的相互协作配合的基础上。”^②

城市规划的本质特性决定了城市规划法制建设的必然性。美国经济学家布坎南认为:“没有适当的法律和制度,市场就不会产生任何体现价值极大化意义上的有效率的自然秩序。”^③实际上,城市规划本身就是法律。巴塞特(Edward M. Bassett, 美国纽约律师,在规划与区划法律方面享有盛名,是美国最早区划法的起草者)认为:“城市规划涉及街道、公园、公共保留地、公共建筑用地、码头岸线、交通设施的选址和区划规则。还包括许多别的,但我想以上就够了。如果这些能在土地上用法律确定下来,那你就有了城市规划。”^④

以上借用了名人和名家关于人类认识、发展、城市规划的精辟论断,并认为本书研究的特定区域——深圳具有的创新意识和拼搏精神,正是本书研究的精神指引。但愿这些能为本书研究做一些引入性的铺垫,并让读者诸君有兴趣对本书进行斧正。希望本书能起到抛砖引玉的作用,也希望对本书不足之处甚至是错误的批评,能推动我国城市规划法制建设研究的深入发展,并从而推动我国城市规划的发展。若此,则乃本书之所幸也。

① 转自:梁鹤年. 公众(市民)参与:北美的经验与教训 [J]. 城市规划, 1999 (1): 49~53.

② 马丘比丘宪章 [S]. 现代建筑国际会议, 1977.

③ 布坎南. 自由、市场和国家 [M]. 上海:三联书店上海分店, 1989. 127.

④ Edward M. Bassett. The Master Plan; With a Discussion of the Theory of Community Land Planning Legislation [M]. New York: Russell Sage Foundation, 1938 (转自:毛其智. 从德美两国的土地利用规划历史看我国城市规划发展 [D]: [博士学位论文], 清华大学建筑学院, 1997.

目 录

第一章 基本概念和研究综述	(1)
第一节 基本概念	(2)
一、城市规划	(2)
二、法制建设	(6)
三、城市规划法制建设	(9)
第二节 国外研究综述	(9)
一、国外城市规划法制建设发展起源	(10)
二、国外城市规划法制建设研究综述	(11)
三、国外城市规划法制建设研究评述	(16)
第三节 国内研究综述	(17)
一、我国城市规划法制建设发展简史	(17)
二、深圳市城市规划法制建设发展史	(18)
三、我国城市规划法制建设研究综述	(21)
四、我国城市规划法制建设研究评述	(25)
本章小结	(26)
第二章 研究总体设计	(31)
第一节 研究背景和意义	(32)
一、本书研究的宏观背景	(32)
二、本书研究的城市规划背景	(36)
三、研究意义	(40)
第二节 研究目标和思路	(43)
一、研究目标	(43)
二、研究方法	(44)
三、框架体系	(46)
第三节 文献资料评估	(49)
本章小结	(50)
第三章 空间效应特性——基础理论探讨之一	(52)
第一节 空间效应的理论探讨	(53)
一、空间效应的理论基础	(53)

二、城市规划法制建设的社会本质	(55)
三、空间的哲学本质	(57)
四、空间形式与社会过程的相互作用	(58)
第二节 空间效应的实证事例	(60)
一、国外的实践	(61)
二、深圳的实践	(64)
本章小结	(78)
第四章 城市规划的权力特性——基础理论探讨之二	(81)
一、城市规划权力的本质依据——政治特性	(82)
二、城市规划权力的实践依据——阶级特性	(85)
三、城市规划权力的理论依据——公共利益特性	(87)
四、城市规划权力的法律依据——人民特性	(89)
五、探讨城市规划权力特性的意义	(91)
本章小结	(93)
第五章 城市规划的诉讼特性——基础理论探讨之三	(96)
第一节 西方城市规划的诉讼制度	(97)
一、西方城市规划诉讼制度产生的背景	(97)
二、西方城市规划的诉讼制度	(99)
三、西方城市规划诉讼制度的评述	(101)
四、西方城市规划诉讼制度的启示	(102)
第二节 城市规划的诉讼特性	(104)
一、我国城市规划的司法审查制度简述	(104)
二、城市规划具有“不可诉”特性	(105)
三、提倡城市规划不可诉的现实意义	(108)
第三节 理论的运用	(109)
一、事例简介	(109)
二、道路规划听证会引起的思索	(113)
三、道路规划诉讼特性分析	(114)
本章小结	(115)
第六章 规划立法的若干思路——实证应用探讨之一	(117)
一、我国城市规划法规体系	(118)
二、深圳市城市规划体系	(120)
三、城市规划立法若干思路	(124)
本章小结	(133)

第七章 规划编制成果的法制化——实证应用探讨之二	(135)
一、深圳市组团规划法制化探讨	(136)
二、深圳市基本生态控制线规划法制化探讨	(140)
本章小结	(145)
第八章 规划监督的刑事责任——实证应用探讨之三	(146)
第一节 一些国家和地区城市规划刑事责任的规定	(147)
一、我国香港	(147)
二、英国	(148)
三、爱尔兰	(149)
四、新加坡	(150)
第二节 我国城市规划刑事责任的研究现状	(150)
一、相关研究状况及简评	(150)
二、相关立法规定	(151)
三、立法缺位的主要原因	(152)
第三节 深圳的实证研究	(153)
一、背景	(153)
二、深圳破坏土地资源刑事案件简介	(155)
三、基本概念	(157)
四、追究刑事责任的基础	(158)
五、追究刑事责任的法理分析	(160)
六、追究刑事责任的意义	(161)
本章小结	(162)
第九章 规划管理的公众参与——实证应用探讨之四	(165)
第一节 国外城市规划公众参与制度	(166)
一、公众参与的相关规定	(166)
二、公众参与的背景	(167)
三、公众参与的评价	(170)
第二节 我国城市规划公众参与的发展	(171)
一、公众参与的基础	(171)
二、公众参与当前存在的问题	(173)
三、改进我国城市规划公众参与的总体思路	(176)
第三节 改进深圳城市规划委员会的设想	(177)
一、美国和我国香港的城市规划委员会制度	(178)
二、我国城市规划委员会的发展历程	(179)

三、改进深圳市城市规划委员会的若干措施	(180)
本章小结	(185)
第十章 结 语	(188)
一、本书选题的背景和意义	(189)
二、主要研究结论和创新性成果	(189)
参考文献	(193)
附 录	(204)
后 记	(222)
出版补记	(224)

第一章 基本概念和研究综述

如果我比笛卡儿等人看得
远些，那是因为我站在巨人的
肩上而已。

——（英国）牛顿

本章第一节简要介绍了城市规划法制建设研究涉及的几个基本概念，提出本书所采用的概念，以便于本书找准研究方向，明确研究目标，确定研究内容。第二节首先简要介绍了国外近代城市规划法制建设发展的起源，接着从城市规划和政治、利益、公众参与和法律等四个方面，综述了国外城市规划法制建设的研究工作，最后对该项研究工作进行了评述。第三节首先简要介绍了我国近代城市规划法制建设发展简史，然后介绍了深圳城市规划法制建设发展史，接着从城市规划与政治、法律、公众参与，以及规划法规体系、《城市规划法》修订等五个方面，综述了我国城市规划法制建设的研究工作，最后，对该项研究工作进行了评述。

第一节 基本概念

概念既是思维的起点——它是人们进行判断和推理的基本元素，也是思维的结晶——它凝结着人们在一定阶段上对事物认识的成果。概念作为思维的最基本单位，在逻辑学上有着特定的定义：概念是反映对象特有属性或本质属性的思维形式^[1]。所谓的特有属性，就是只为该事物所具有，而其他事物所不具有的属性；所谓本质属性，就是决定一事物之所以成为该事物而区别于其他事物的属性。

概念是分类的基础，也是研究的基础，更是创新的基础。在城市规划研究领域，一直以来存在着一个基本概念的模糊性和多元性的问题，因此，在进行正式的城市规划法制建设研究之前，非常有必要对有关的概念，如城市、规划、城市规划、法制建设、城市规划法制建设等进行简要的比较和讨论，以便为下面的论述进行铺垫性的分析，从而找准研究方向、明确研究目标、确定研究内容。

一、城市规划

如果要从本质上和全面性地讨论城市规划概念，就必须首先讨论城市、规划的概念。

（一）城市

关于城市的定义方面，存在着一个模糊性和多元性的问题。因为城市是一种复杂的研究对象，不同的研究领域在涉及城市的研究时，通常只是从自己的专业概念出发去理解城市，而缺乏相互之间的联系和沟通。这样，也就增加了有关研究工作的难度。对此，一些学者已经有了充分的认识。哈维（David Harvey）指出：“人们在处理城市问题时遇到的难题，部分就是来源于城市本身的复杂性，但是有部分也是来源于人们无法正确地定义城市。如果人们有关城市概念是不足够的，也是不连续的，人们就不应该希望去正确地确认难题和找出合适的政策策略。”^[2]

在我国学术界，关于城市定义，不同的学者就有着不同的表述。中国城市规划学会认为：城市是一定数量的非农业人口和非农业产业的集聚地，是一种有别于乡村的居住和社会组织形式。^[3]许学强等从马克思主义的观点出发指出，城市是社会生产力发展到一定阶段的产物。在古代，城市的形成产生于一种大规模的永久性防御性设施

——“城”，与一种商品交换的地方——“市”的结合。^[4]董鉴泓从产业的角度认为，城市是由于手工业及商业的产生及发展而从一般的村落居民点分化出来的。^[5]阮仪三从城市的本质出发，将城市当做在一定地域内不断地聚集的社会实体、经济实体和物质实体。^[6]李小建从区域的角度认为城市是区域发展到一定阶段的产物，是具有一定的规模、以第二产业和第三产业活动为主的居民点。^[7]陈才从地理学的角度出发指出：“应从整体的角度把握城市概念的内涵。城市的概念是相对于乡村概念而言，从地理学角度看，城市是以非农业人口为主的聚落类型，是非农业的核心载体及一定区域的政治、经济、文化活动中心。”^[8]吴良镛从城市综合职能角度出发，对城市进行了综合的定义：“概括起来，对城市可有如下认识：城市聚集了一定数量的人口；城市以非农业为主，是区别于农村的社会组织形式；城市是一定地域中政治、经济、文化等方面具有不同范围中心的职能；城市要求相对聚集，以满足居民生产和生活方面的需要，发挥城市特有功能；城市必须提供必要的物质设施和力求保持良好的生态环境；城市是根据共同的社会目标和各方面的需要而进行协调运转的社会实体；城市有继承传统文化，并加以绵延发展的使命。”^[9]

在国外，有关学者也对城市规划进行了不同的定义。芒福德（Lewis Mumford）从城市发展的历史过程来认识城市，全力倾注于研究文化和城市的相互作用。他认为：城市是大地的产物；城市是时间的产物；城市起因于人类的社会需要，并使这些需要的表达方式和方法变得更强烈。^[10]法国学者 P. Pinchemel 从景观和艺术的角度出发认为：“城市现象是一个很难下定义的现实：城市既是一个景观、一片经济空间、一种人口密度，也是一个生活中心和劳动中心；更具体点说，也可能是一种气氛、一种特征或一个灵魂。”^[11]

以上学者分别从不同的角度来揭示城市的概念，都各具启发性。对本书比较具有启示意义，并且与本文的研究紧密相关的城市概念，应该是芒福德和孙施文所提出的城市概念。

芒福德从城市存在形式的角度来认识城市，指出了城市存在的主要物质方法是一个固定的位置，一些经久耐用的房屋，一些用于生产、交换和储存的工厂；城市存在的社会方法是劳动的社会分工，包括经济和文化过程。他通过强调城市存在的社会方法，指出城市是“各种特性、事件、群体的利益相互冲突和相互融合”。^[12]孙施文则从哲学的角度来认识城市。他指出城市在本质上是一个社会大系统。城市中所形成的一切关系和现象，都是人与人之间相互作用关系的反映。所谓的城市经济、政治、文化等关系都是人与人关系中的一个方面，或者说是其中的一部分；所谓的城市现象也是人与人关系的外显或物化而形成的人文景观。因此，对城市的认识就有必要从人与人的整体关系中去考察。^[13]

通过对以上概念的比较和分析，可以得出这样的结论：本书在论述城市规划法制

建设时,主要从社会属性方面来认识城市,即应该从人与人的整体关系中去认识城市,因为,城市“是一个特定地域空间上的社会大系统”,并且是一个“各种特性、事件、群体的利益相互冲突和相互融合”的载体。

(二) 规划

人们不但对城市的概念有不同的认识,对规划的概念也有不同的认识。因此,关于规划的定义,也存在着一个模糊性和多元性的问题。正如英国区域和城乡规划学者坎贝尔(Heather Campbell)所认为,规划作为一种活动自始以来都难以界定。^[14]他认为有关规划的文献大多将规划作为一种行政行为、一门独特的专业技术、一种社会改革机制或者一种为市场利益提供便利的方法,这些不同的看法就更加增添了规划概念本身的模糊性。

在我国的学术界,关于规划的定义,不同的行业有着不同的理解,其内容和形式也可以是千差万别的,同时,不同的学者也有着不同的认识。有的学者从本质上来认识规划。魏清泉指出,规划是人们以思考为依据,安排其行为的过程,并且具有“目的性、前瞻性、动态性和局限性”等四个特点。^[15]有的学者从规划的结果和过程来认识规划。孙施文认为,“规划”一词有着两层含义,一是作为文本和成果的意思;一是活动和过程的意思,也即规划是为实现一定目标而预先安排行动步骤并不断付诸实践的过程。^[13]

在国外,有关学者对规划也有着不同的认识。弗雷德曼(John Friedmann)指出,“规划”是一个令人难以理解又经常让人误解的概念。但是,尽管公共领域的规划有多种形式和多种使用环境,还是有一些基本的共同特性隐藏在它们背后。这些共同的特性是:①规划与决策和符合社会理性的行动相关;②当今的科学和技术规划与早期的“正统”规划不同;③市场经济下的规划,也受到来自政府的干预;④规划的运用是为了一个公共或者普遍的目的,如经济的稳定和增长、在没有私人利益的领域进行选择投资、为大众的福利对私人行为进行限制、保护私人商业免受市场经济的不确定因素的影响、在公平的基础上重新分配收入等;⑤规划可以分为三类:配置、改革和变革,它们大致与三种可能的政治状态相适应,即维持现状、革命性变化和推倒重来。^[16]霍尔介绍了规划的三种明显的意义:一是指某种事情的物质体现,二是指做某种事情的方法,三是指对于某个目标的各部分的有序安排。但是他认为,在实际的规划实践中,规划应该指的是后两者的意思,即规划指安排一系列的有序行动,从而实现一个特定的目标。^[17]史依斯(Mary C. Sies)等认为“在不同的时代,对‘规划’曾有过不同的定义和认识。有的认为它是综合规划和城市空间设计,有的认为它是创建授权的立法,有的认为它是一项社会研究,有的认为它是一项从事大量社区