

城市规 划 读 本

中国城市规划学会
全国市长培训中心 编著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市规划读本/中国城市规划学会, 全国市长培训中心
编著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2002

ISBN 7-112-05154-1

I. 城... II. ①中...②全... III. 城市规划—中国
—干部培训—教材 IV. TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 040101 号

城 市 规 划 读 本

中国城市规划学会
全国市长培训中心 编著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京建筑工业印刷厂印刷

*

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 16 $\frac{3}{8}$ 字数: 440 千字

2002 年 7 月第一版 2002 年 7 月第一次印刷

印数: 1—5000 册 定价: 46.00 元

ISBN 7-112-05154-1

TU·4571 (10768)

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)

本社网址: <http://www.china-abp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

我国的城市（包括建制镇）是国家现代化的核心之所在，它在国家发展、改革开放中发挥着主导的作用。而城市规划对于城市经济社会发展、土地利用、空间布局以及各项建设的综合部署、具体安排又起着不可替代的指导性作用。改革开放以来，中央领导多次强调对各级干部、尤其是领导干部进行城市规划知识教育。本书即为贯彻中央领导的这一要求而编写的。书中既有相当的理论性和学术性，更注重体现国家的法律法规和方针政策；既有对成绩的肯定和经验的总结，又有对问题的思考和时弊的剖析。特别是书中对城市规划的综合性这一特征进行了全面的阐述，很有特色，对于读者了解城市规划的本质很有帮助。

* * *

责任编辑 王伯扬

《城市规划读本》

中国城市规划学会 全国市长培训中心 编著

名誉主编 吴良镛 周干峙 赵宝江

主 编 陈为邦

编 委 (按姓氏笔画为序)

王静霞	石楠	朱华	任致远	李兵弟
陈为邦	邹德慈	赵士修	唐凯	夏宗玗
耿毓修				

章节执笔	周一星	董鉴泓	崔功豪	胡序威	邹德慈
	陈为邦	汪德华	王凯	徐巨洲	赵士修
	汪志明	宋启林	靳东晓	朱锡金	邓述平
	谢映霞	徐循初	黄光宇	王景慧	金磊
	李兵弟	沈迟	戴月	杨保军	朱自煊
	边兰春	任致远	吴建平	张启成	孙栋家
	张蕴华	耿毓修			

序

赵 宝 江

世纪之交，党中央作出了在我国积极稳妥地推进城镇化的决策。这是一个对我国发展全局意义非常重大而深远的决策。今天，城市化、城市现代化这些议题已为全国各方面和广大干部群众所共同关心。正因为如此，城市规划作为城市发展和建设的“龙头”，作为国家调控和管理城市发展的基本手段，在今天也受到了前所未有的重视。

城市规划是“对一定时期内城市的经济和社会发展规划、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”。（见中华人民共和国国家标准 GB/T50280—98 城市规划基本术语标准）。新中国建立 50 多年来，我们创建和发展了中国的社会主义城市规划。前 30 年，是计划经济；后 20 年，改革开放，实行社会主义市场经济，我们又开始探索和创建社会主义市场经济条件下的新的城市规划体系，这些是前无古人的开创性工作。新中国成立以来，特别是改革开放以来，我国城市面貌发生了翻天覆地的变化，今天，我国城市（660 多个市和 19000 多个建制镇）已成为国家现代化的核心之所在，城市在发展、改革和开放中发挥着主导的作

用，城市发展所必需的投资环境（硬环境部分）和城市人民生活所必需的人居环境都不断改善和提高，二者不断协调，这其中，城市规划发挥了不可替代的历史性的作用。在各级党政领导关怀重视之下，城市规划界做出了重大的贡献，在大规模建设、高速度发展、又同时进行体制改革和对外开放的形势下，能取得城市发展的如此成就，实属不易。人们对广大城市规划工作者充满感激之情。诚然，问题和困难不少，但这都是前进中的问题和困难。我们对未来满怀信心！

中国现代化的过程，也是城市化的过程，同时也是思想观念转化的过程。马克思主义哲学认为，感觉到的东西，人们不一定理解它；而只有理解了的东西，人们才能更深刻地感觉它。今天，在我们许多干部中，对城市、对城市化、对城市规划，都有一个继续深化认识、不断提高自觉性的迫切需要。

50多年前，新中国建立前夕，毛泽东在党的七届二中全会上讲过，“必须用极大的努力去学会建设城市和管理城市”。半个世纪过去了，我们对城市、城市化和城市规划的认识还远不能适应现实的需要，在全球经济一体化、科技高速发展的今天，在我国已加入 WTO 的今天，这种认识的差距就更明显。比如，我们还有不少干部，包括一些领导干部，城市的领导干部，对城市规划知之甚少，但他们天天又要领导城市的发展，这种状况亟待改变。

正因为如此，改革开放以来，中央领导多次强调对各级干部、尤其是领导干部进行城市规划的知识教育，

这方面的培训工作也不断开展。2000年3月，国务院在《关于加强和改进城乡规划工作的通知》中又强调指出：“要加强教育、培训和宣传工作，大力普及城乡规划知识。各级领导要带头学习城乡规划知识。国家行政学院、地方行政学院要把城乡规划列为国家公务员必修课。要加强对市长、分管副市长、县长、分管副县长和乡镇长的培训，并对其掌握城乡规划知识的情况进行严格考核。建设部要进一步办好市长培训班。要向社会各界普及城乡规划知识，电视、广播、报刊等新闻媒体要加强宣传，提高全民的规划意识。”为了贯彻国务院的这一要求，中国城市规划学会组织编写了这本《城市规划读本》。可以说，是时代的需要，应运而生。

《城市规划读本》的编写、编辑和出版，是中国城市规划学会的一项重要成就，它凝聚了学会众多专家学者和实际工作者的才智和心血。作者中既有多年的理论修养的老教授，又有长期从事城市规划工作的实际工作者；既有对历史有较深了解的老同志，又有改革开放以来奋斗在规划战线第一线的中青年。此书编作者们精心创作，几易其稿，反复推敲，精雕细刻，最后，俞正声（原建设部部长）、郑一军（建设部副部长）等同志还提出了宝贵意见。此书既有相当的理论性和学术性，更注重体现国家的法律法规和方针政策；既有对成绩的肯定和经验的总结，又有对问题的思考和时弊的剖析。特别要强调的是，书中对城市规划的综合性这一特征进行了全面的阐述，很有特色，对于大家了解城市规划的本质，是很有帮助的（见第三章）。城市规划的评价，也

颇有创意，对我们分析和评价规划的思路和方法是很有用的（见第四章）。总之，《城市规划读本》这部著作是一部佳作。

我相信，《城市规划读本》的出版，对干部的规划培训、对在全社会普及城市规划知识，对有关大专院校的城市规划教育，都会产生积极的作用。在这里，我还殷切希望各行各业的同志们都能看看这本书，城市的发展是一项极综合的事，与各行各业密切不可分割，城市规划的制定和实施，也离不开各行各业的支持和帮助。

希望有更多的城市规划科普著作问世。

2002年3月北京

注：作者为原建设部副部长。

目 录

序

第一章 城市与城市化	1
第一节 城市的概念	1
一、城市	1
二、城市的基本特征	3
第二节 城市的简史	4
一、古代城市	4
二、近代城市	16
三、现代城市	19
第三节 城市的职能、规模、结构与形态	22
一、城市的职能	22
二、城市的规模	24
三、城市的结构与形态	27
第四节 城镇体系	30
一、区域与城市发展	31
二、城镇体系构成	33
三、中心城市	39
第五节 城市化	42
一、对城市化的基本认识	42
二、世界城市化的发展概况	50
三、我国的城市化进程与发展趋势	55

第六节 现代化城市目标与可持续发展	63
一、现代化城市目标	63
二、城市的可持续发展	68
第二章 城市规划的地位和作用	74
第一节 城市规划的基本概念	74
一、城市规划的含义和工作构成	74
二、城市规划的特性	79
三、城市规划的指导思想和基本原则	89
第二节 建国以来我国城市规划工作的 简要回顾	92
一、1949 - 1957 年	92
二、1958 - 1976 年	94
三、1977 年以来	96
第三节 国外城市规划发展概况	103
一、20 世纪初的理想城市	103
二、对城市发展规律的探索	106
三、城市功能与空间结构的研究	108
四、两个重要宪章	111
五、物质形体规划与社会经济发展的 结合	113
六、环境意识的崛起和可持续发展	115
七、城市设计的人文主义思想	117
八、城市规划方法论的发展	119
九、城市规划的法制与管理	120
十、前苏联的城市规划	123
十一、对未来发展的展望	124

第三章 城市规划的主要任务与综合职能	126
第一节 城市规划与经济发展	126
一、城市在国家经济发展中的地位	127
二、城市经济的重要特征——聚集效益	127
三、城市规划致力于城市合理空间结构的 创造	129
四、城市规划对于经济发展的促进和引导 作用	130
五、城市规划促进城市经济社会发展与人口、 资源、环境相协调	134
第二节 城市规划与社会发展	135
一、社会发展的含义及其与城市规划有关的 基本内容	135
二、城市规划在社会发展方面的任务	137
三、有关社会发展的规划原则和要求	139
第三节 城市规划与土地利用	145
一、城市用地的特征、属性及其在城市发展 中的重要意义	145
二、我国城市土地利用现状	147
三、合理用地是城市规划的核心任务	152
四、城市规划是引导城市土地出让、转让的 依据与调控手段	156
第四节 城市规划与居住	159
一、城市规划与住宅建设的关系	159
二、居住和居住区的涵义	160
三、居住区的内容及在城市中的分布	163

四、居住区建设规划的任务	165
第五节 城市规划与基础设施	167
一、城市基础设施的范畴	167
二、编制城市基础设施规划的意义	168
三、城市基础设施规划的主要内容和 任务	168
四、工程规划的衔接和分期建设	173
第六节 城市规划与城市交通	175
一、城市交通的分类	176
二、交通对城市发展的影响	177
三、对外交通设施在城市中的规划布局	179
四、市内交通需求和交通方式	184
五、城市公共交通的种类及各自的特点	188
六、城市道路系统规划的任务和基本 原则	190
七、建立一套治理城市交通的政策和 措施	197
第七节 城市规划与水资源	199
一、水资源及其特点	199
二、水资源和城市的关系	200
三、我国水资源条件及特点	201
四、城市规划与水资源	203
五、水资源利用规划的主要任务	204
六、水资源利用规划中应注意的问题	205
七、应对水资源短缺的主要对策	207
第八节 城市规划与生态环境	212
一、城市生态环境系统	212

二、城市规划中有关城市生态环境规划的 内容与任务	214
三、城市园林绿化系统规划	215
四、城市环境污染综合防治规划	218
第九节 城市规划与历史文化保护	223
一、要正确认识保护历史文化遗产的重要 意义	224
二、我国历史文化遗产保护的简要历程	227
三、我国保护城市历史文化遗产的工作 层次	228
四、我国保护历史文化名城的一般要求	234
第十节 城市规划与防灾减灾	237
一、城市灾害分类和防灾的重要性	237
二、我国城市灾害和防灾规划的发展 概况	238
三、城市综合防灾规划的主要任务	240
四、搞好城市综合防灾规划的几个要素	245
第四章 城市规划编制	248
第一节 城镇体系规划	248
一、城镇体系规划的基本概念	248
二、城镇体系规划的特征	249
三、城镇体系规划的主要任务	250
四、编制城镇体系规划的原则	252
第二节 城市总体规划	254
一、城市总体规划的编制	254
二、总体规划编制的主要内容	256

三、城市分区规划	287
四、在城市总体规划工作中需要深化的 几点认识	289
第三节 详细规划	291
一、控制性详细规划	292
二、修建性详细规划	301
第四节 城市规划的评价	310
一、城市规划评价概述	310
二、城市总体规划的评价	312
三、详细规划的评价	323
第五节 城市设计	327
一、城市设计的涵义与现代城市设计理论 思潮	327
二、城市设计与城市规划的关系	331
三、城市设计的内容、性质和基本要素	333
四、总体环境城市设计	338
五、重点片区城市设计	341
六、重点地段城市设计	344
七、城市设计的评价	347
第五章 城市规划法制	352
第一节 城市规划法规体系	352
一、城市规划法规体系的构成	352
二、直接组成部分与相关法规	355
三、城市规划法规体系尚待完善	356
四、关于城市规划技术标准	357
第二节 城市规划法	358

一、《城市规划法》的重要性与法律地位	358
二、《城市规划法》发挥的作用	359
三、《城市规划法》的调整对象与效力	
范围	361
四、城市规划法的基本内容	365
五、城市规划审批制度	366
六、城市规划许可制度	372
第三节 城市规划相关法规	376
一、与《土地管理法》的关系	376
二、与《环境保护法》的关系	378
三、与《文物保护法》的关系	380
四、与《城市房地产管理法》的关系	382
五、与《建筑法》的关系	385
第四节 城市规划技术标准	386
一、标准、规范的概念	387
二、城市规划技术标准、规范的作用	389
三、城市规划技术标准体系	391
第五节 城市规划依法行政	394
一、行政立法	395
二、行政执法	396
三、行政司法	397
四、执法监督	398
五、责任制度	399
第六章 城市规划实施和管理	400
第一节 城市规划实施的一般知识	400
一、城市规划实施的概念	400

二、城市规划实施的目的	400
三、城市规划实施的特点	401
四、现阶段我国城市规划实施的经济、 社会环境	404
五、城市规划实施的法制化	408
第二节 城市规划实施与城市政府行政	411
一、城市规划实施是城市政府的一项基本 职能	411
二、城市规划行政主管部门	418
三、城市政府首长在城市规划实施中的 角色	423
第三节 城市规划实施管理	433
一、城市规划实施管理的概念	433
二、城市规划实施管理的基本特征	433
三、城市规划实施管理的基本任务	437
四、城市规划实施管理的基本制度	439
五、城市规划实施管理的主要内容	442
附录	458
《雅典宪章》	458
《马丘比丘宪章》	470
城市规划基本术语标准	483
后记	508

第一章 城市与城市化

第一节 城市的概念

一、城市

城市是一定数量的非农人口和非农产业的集聚地，是一种有别于乡村的居住和社会组织形式。现在，全世界有一半左右的人口居住在城市。2000 年我国住在城镇的人口约 45594 万人，占总人口的 36.09%^①，城镇人口数量为世界第一位。我国的城乡居民点系列为：村—乡镇—建制镇—市。村和乡镇是乡村型居民点，统称乡村；建制镇和市是城市型居民点，统称城镇或城市。

由于城镇人口和乡村人口的经济条件和生活方式都不同，政府的有关工作应当针对城镇和乡村各自的特点，有所区别，有所侧重。城乡人口也需要分别计算。出于管理和统计的目的，就需要划分城镇和乡村，按一定的标准在行政上分别设置市、镇和乡、行政村等建制，并划定它们的行政管理边界。这样，又有了第二种城镇的概念，即城镇的行政地域概念。