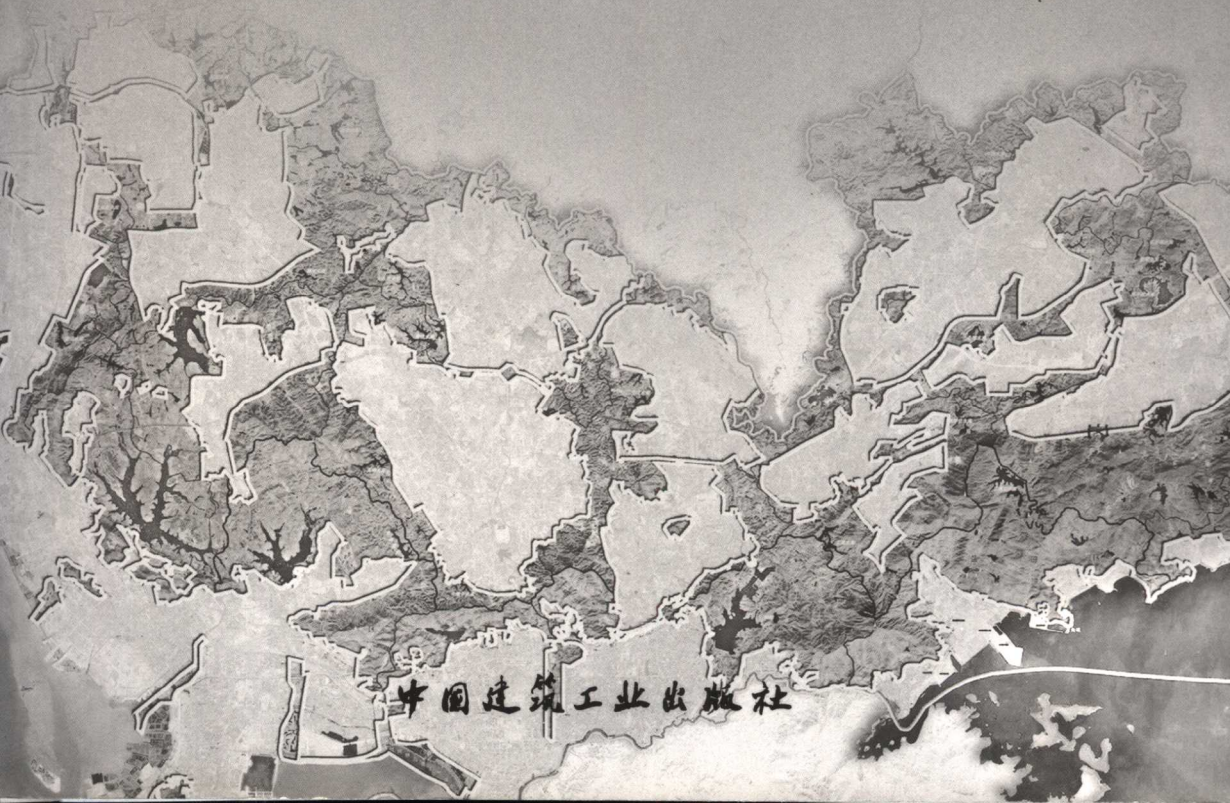


当代城市规划理论与实践丛书

快速城市化进程中的 城市规划管理

冯现学 著



中国建筑工业出版社

国家自然科学基金重点资助项目（批准号：59838290）

上海市重点学科建设项目资助（沪教科2001-4）

当代城市规划理论与实践丛书

陈秉钊 主编

快速城市化进程中的 城市规化管理

冯现学 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

快速城市化进程中的城市规划管理 / 冯现学著.

北京: 中国建筑工业出版社, 2006

(当代城市规划理论与实践丛书)

ISBN 7-112-08533-0

I. 快... II. 冯... III. ①城市规划-研究②城市管理-研究 IV. ①TU984②F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 109687 号

责任编辑: 陆新之

责任设计: 崔兰萍

责任校对: 张树梅 王金珠

当代城市规划理论与实践丛书

快速城市化进程中的城市规划管理

冯现学 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

北京嘉泰利德公司制版

北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本: 787 × 1092 毫米 印张: 20 字数: 304 千字

2006 年 9 月第一版 2006 年 9 月第一次印刷

印数: 1—3000 册 定价: 45.00 元

ISBN 7-112-08533-0

(15197)

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.cabp.com.cn>

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

作者简介

冯现学，1965年3月出生于江苏省邳州市，1988年7月毕业于同济大学道路与交通工程系公路与城市道路专业，获学士学位，荣获“上海市高等院校优秀毕业生”称号。1991年，在英国谢菲尔德（Sheffield University）区域与城市规划系，研修英国城市规划。1999年12月，毕业于同济大学经济与管理学院，获工商管理硕士（MBA）学位。2005年7月，毕业于同济大学建筑与城市规划学院城市规划与设计专业，师从于陈秉钊先生，获博士学位。

曾在深圳市规划局（建设局）、深圳市规划与国土资源局长期从事城市规划管理工作，现任职于深圳市国土资源和房产管理局。

曾在《城市规划》等专业期刊发表学术论文十余篇，出版专著《为了美好的家园——深圳市龙岗村镇规划管理与实践探索》（与蒋尊玉合著）。



当代城市规划理论与实践丛书

- ☐ 当代城市规划导论 陈秉钊
- ☐ 政府视角的城市规划 童 明
- ☐ 走向制度化的城市规划决策 雷 翔
- ☐ 城市开发策划 马文军
- ☐ 小城镇的制度变迁与政策分析 邹 兵
- ☐ 面向实施的城市设计 王世福
- ☐ 城市规划法的法律价值取向 张 萍
- ☐ 快速城市化进程中的城市规划管理 冯现学
- ☐ 社会转型期的城市社区建设 杨贵庆、王 颖
- ☐ 区域的发展和协调机制 彭震伟
- ☐ 城市系统分析与方法 陈秉钊、潘海啸

总 序

1898年英国E·霍华德《田园城市》问世象征了现代城市规划理论的诞生。过去的一百年，世界在城镇化的重大发展时期里，城市规划理论得到重大的发展。

由于城市规划毕竟是一门应用性的学科，要把城市规划的理论付之实践，要把理论落实到地上，必然需要得到工程技术学科的支持。霍华德亲自领导，于1903年在距伦敦中心56km的赫特福德郡（Hertfordshire）购置了1545hm²乡村土地，创建的第一座田园城市莱契沃斯（Letchworth），是请建筑师R·昂温和B·帕克负责编制城镇规划方案的。

也许正是在城市规划的日常实践中，建筑师的工作是大量的，所以导致城市规划学科的技术层面，物质形态的部分内容逐渐占据了突出的地位。于是《田园城市》中城市物质形态（Physical）的部分被一代又一代地强化，而作为城市规划理论更本质的部分，城市规划、建设、管理中的社会目标、经济分析、经营管理、社会团体的参与，等等，却逐渐被淡忘了。“把城市看成是一种扩大形式的建筑学，那就是建筑师设计单幢建筑，城市规划师设计建筑群”（I·帕金森）。^①

然而在城市规划工作者中，毕竟有些人看到了在物质形态的背后更本源的东西，“我们同行们逐渐了解到，最根本的社会和经济的力量，它是形成我们环境的最重要因素，任何成功的城镇设计，必须以

^① 英国皇家城市规划学会原主席。

他们的社会和经济力量为出发点。”(W·鲍尔)^①,包括许多建筑师也看到了,“在当代条件下,建筑继续存在于城市之中,是城市的一部分,使城市生活的某些空间得以物质化。然而,今天更胜于过去者,就是我们意识到城市要多出于它的建筑物和建筑学。……所有这些,都不仅是完全逃出了建筑师日常职业实践的范围,而且,我们习以为常的分析手段和建造项目都无法对这些条件提供答案”(I·S·莫拉勒)^②。

《当代城市规划理论与实践丛书》不是对霍华德开创的现代城市规划理论的否定,恰恰相反,而是对当前尤其是我国在向市场经济体制转轨中,城市规划、建设和管理遇到的许多问题,对《田园城市》所包含的许多被淡忘了的内容的追回。我们是力图立足于城市规划,由此走出去,从史学、哲学、系统工程学等获得思想武器,从经济学、社会学、管理学、法学、地理学等科学中汲取养料,最后要走回来,解决城市规划当前所面临的问题。

城市规划主要是政府行为,随着我国加入WTO之后,政府职能将更进一步转变,本丛书将从技术层面转向政策层面,以政府的作为为主要内容。

城市规划学科是一个综合体,也是一个多面体,《当代城市规划理论与实践丛书》是力求从更多视角来观察、分析城市和城市规划。它绝非否定以往的视点,而是一种补充。因为单纯的形态设计已经不能使我们达到霍华德田园城市理想的彼岸。丛书是献给新世纪城市规划的第三个春天。

陈秉钊

于2002年1月

① 英国利物浦城市规划处原处长. 城市的发展过程. 中国建筑工业出版社, 1981

② 第十九届世界建筑师大会主题报告. 现在与未来: 城市中的建筑学. Ignasi de sola-Morales. 张钦楠译. 建筑学报, 1996 (10)

序

我国正快速地城镇化，城镇建设活动规模与速度空前。特别是当前我国正处于经济和社会发展的战略变化时期，政治、经济和社会管理体制深化改革不断深化，在此背景下，兼有社会运动、政府行为和专业技术特征的城市规划也在经历着深刻的变革。城镇建设不仅是规划、设计的行为，更是组织、管理、实施的行为。

对城市规划管理机制改革的研究，国内外各领域专家学者都已进行了大量的探索，城市规划实践中也涌现了许多很好的经验和模式。本书的特点是紧密结合我国快速城镇化的背景，从多学科的角度对城市规划管理机制进行系统的研究，对于充实和完善城市规划学科、指导城市规划管理实践，具有重要的理论价值和实际意义。

冯现学同志在我国快速城镇化的典型地区深圳，从事城市规划管理工作多年，积累了丰富的规划行政管理工作经验，有着切身的体验，同时善于思考，具有较广的视野、较深的理论知识。本书内容丰富、有所创新，具有以下特点：

第一，从行政管理学、公共决策学、社会学、制度经济学等多学科角度对快速城镇化地区的城市规划管理机制进行了研究，分析了快速城镇化进程中城市规划失效的原因，具有鲜明的时代意义。

第二，在多学科研究的基础上，提出了城市规划决策、执行、监督相对分离与协调的“城市规划行政三分论”，并分别对其制度变迁方向进行了研究，如城市规划委员会制度化、行政执行程序法定化、公众参与法制化等，有助于推动我国民主化的进程。

第三，从城市规划的未来导向性和现实针对性两大特征，及城市规划的社会运动、政府行为、科学技术三大要素构成出发，结合案例

提出并阐述了城市规划决策、执行、监督机制的构成与内涵，具有较强的现实意义。

城市规划管理机制的改革是一项长期的、需要在实践中不断完善的系统工程。冯现学同志的有些观点和判断还有待于在城市规划管理实践中加以检验与完善。在快速城镇化进程中，如何发挥城市规划对经济和社会发展的调控作用，实现城市规划与政府其他职能的协同协调效应，实现城市空间资源的有效配置和合理利用，全面落实科学发展观，推动城市经济和社会的协调和可持续发展，是城市规划最重要的任务，也是城市规划管理机制研究的目标。

借此机会，希望作者继续努力，同时也希望城市规划界及相关领域的专家和学者积极参与对当前城市规划管理机制的研究，充实和拓展城市规划管理理论，创新和完善城市规划管理机制。

陈秉钊

2006年4月8日

前 言

我国城市化进程的快速推进，对城市规划和城市规划管理产生了极大的冲击。在政治、经济、社会领域的改革和发展不断深化的背景下，作为政府的一项基本管理职能，城市规划管理进行相应的调整与改革是快速城市化进程和市场经济发展的必然要求。

受传统计划经济体制的影响，我国的城市规划管理不能很好地适应由于经济的高速增长和城市化进程的快速推进带来的复杂的多变的环境，从而表现出了在宏观层面和微观层面上的失效：即未来导向性的失效和现实针对性的失效。在现实中表现为总体规划的多次修编、规划控制指标不断被突破，以及违章建筑和城中村的大量存在等。

本书跳出规划管理技术层面的研究范畴，从社会运动和政府行为两方面对快速城市化地区的规划管理失效进行分析；在当前我国渐进式改革的宏观背景下，把规划管理作为政府的一项重要职能来考察，把城市规划作为一种公共政策，放在社会运动和政府行为两大系统中寻求定位，寻求快速城市化进程中规划管理机制的改革路线图。

本书借鉴政府改革理论、公共选择理论，提出了“城市规划管理行政三分”理论；并引入应用管治理论、新制度经济学有关制度变迁的理论，提出了城市规划决策、执行、监督的相对分离与协调理论及其构建模式与途径。在城市规划决策机制部分，城市规划委员会制度的优化是实现城市规划决策过程由传统线性过程向非线性的政治化、社会化过程转变的可行路线图。在城市规划执行机制部分，提出以城市规划许可作为城市规划执行的核心内容，并通过协同机制、分级管理完善城市规划执行体系，进一步提出把行政程序法定化作为实现城市规划执行制度变迁的发展方向。在监督机制部分，提出从健全监督

体系，实现全程监督、程序控制和责任追究制度等方面完善城市规划监督机制，并指出了公众参与是城市规划监督机制的制度变迁方向。

在中国渐进式改革的大潮中，本书从市民社会构建、公众参与的实现，提出城市规划管理创新的理论与机制创建。这是基于“只有把握事物发展的环境变化的方向，才能对事物发展规律有一个正确的判断”的理念，也是本书研究的指导思想及最终取向。

目 录

总序 序 前言

1 绪论	1
1.1 快速城市化与城市规划管理	3
1.1.1 城市化的概念	3
1.1.2 我国城市化进程及快速城市化的内涵	5
1.1.3 快速城市化给城市规划提出的新要求	8
1.2 快速城市化进程中规划管理变革的目的及意义	12
1.2.1 快速城市化进程中规划管理变革的目的	12
1.2.2 快速城市化进程中规划管理变革的意义	13
1.3 快速城市化进程中规划管理变革的内容和框架	14
2 快速城市化进程中城乡规划的失效性分析	19
2.1 “一夜城”印象——典型的快速城市化写照	22
2.1.1 沧海桑田的变迁——“一夜城”崛起	23
2.1.2 快速城市化区域——城市群的雏形	28
2.2 快速城市化进程中城市规划的主要失效现象	29
2.2.1 现实针对性失效	29
2.2.2 未来导向性失效	33
2.2.3 对城市规划失效的反思	36
2.3 社会运动与快速城市化进程中城市规划的失效	38
2.3.1 人口特征与城市规划相对失效	38

2.3.2	外向型经济、超常规发展与城市规划相对失效	40
2.3.3	传统城市规划理念、方法的不适应与城市规划相对失效	42
2.4	政府行为与快速城市化进程中城市规划的失效	44
2.4.1	城市规划决策存在的问题	47
2.4.2	城市规划执行存在的问题	52
2.4.3	城市规划监督存在的问题	55
小结		60
3	快速城市化进程中城市规划管理机制改革的模式选择	63
3.1	我国在政府职能转变领域所进行的探索	67
3.1.1	政府职能的内涵和特征	67
3.1.2	政府职能转变 20 年	72
3.1.3	我国政府改革的方向判断	75
3.2	政府职能转变与城市规划管理再定位	78
3.2.1	社会经济发展与城市规划管理	78
3.2.2	“市场失灵”与城市规划管理	81
3.2.3	城市规划管理的再定位	85
3.3	城市规划管理内部职能的相对分离	89
3.3.1	城市规划决策、执行与监督的权力分界	90
3.3.2	决策、执行和监督分离的相对性	93
3.4	制度变迁中的规划探索	96
3.4.1	制度变迁及其模式选择	97
3.4.2	城市规划管理机制改革的路径选择	99
小结		103
4	构建快速城市化进程中的规划决策机制	105
4.1	城市规划决策目标	108
4.1.1	城市规划决策目标的正确与否是城市规划成败的关键	108
4.1.2	决策目标取决于城市规划两大任务	108
4.2	城市规划决策目标确定及决策方案抉择	110
4.2.1	城市规划问题梳理得当将提高决策的有效性	110
4.2.2	城市规划决策目标确定的 5 个原则	112
4.2.3	城市规划决策的备选方案——规划草案	115

4.2.4 城市规划方案抉择：对心智、能力和工作经验的考验	123
4.3 城市规划应导入管治理论	129
4.3.1 传统的线性过程误区：忽略利益相关者的诉求	129
4.3.2 城市规划决策应反映社会公共利益	130
4.3.3 政治、社会化过程的实现——管治理论的应用	132
4.4 城市规划决策机制要由制度保驾护航	142
4.4.1 规划委员会——决策核心机制	142
4.4.2 解决信息健全与快速传递的矛盾	151
4.4.3 谋断分离——以集体的智慧应对复杂问题	153
4.4.4 创建学习型政府——完善城市规划决策机制的保障	156
4.5 完善城市规划委员会制度——城市规划决策的制度变迁	161
4.5.1 城市规划委员会制度化——自上而下的强制性制度变迁	161
4.5.2 规划委员会决策职能整合：权力该放就放、意见该听须听	162
4.5.3 规划委员会决策职能优化：发挥集体的力量	163
小结	167
5 城市规划执行机制的制度变迁	169
5.1 规划许可——城市规划执行机制的核心内容	172
5.1.1 计划经济下的城市规划执行充当的是工具角色	172
5.1.2 市场经济下从行政管制到现代行政的转变	172
5.1.3 城市规划执行主体要扮演好多重角色	178
5.1.4 行政许可法给城市规划执行带来革命性影响	180
5.2 把城市规划执行工作纳入程序化轨道	184
5.2.1 城市规划行政许可程序	185
5.2.2 城市规划程序分类及主要规则	186
5.2.3 行政服务中心——城市规划执行的运行枢纽	188
5.3 协同执行——城市规划执行辅助机制	191
5.3.1 现在行政体系弊病：见利益就争，见麻烦就推	191
5.3.2 城市规划协同执行机制：减少规划修正、突破和违反现象	191
5.3.3 城市规划协同执行机制的“软件”和“硬件”	193
5.4 分级管理——城市规划执行的分权模式	195
5.4.1 城市规划分级管理：划清主次、各司其职	195
5.4.2 疲于应付小事，怎能谋划大局？	197

5.4.3 城市规划分级管理：先讲原则、再分权责	198
5.5 行政程序法定化取向——城市规划执行的制度变迁	198
小结	200
6 城市规划监督机制补缺	201
6.1 城市规划监督的再定位	203
6.1.1 城市规划监督再定位的必要性	203
6.1.2 城市规划监督的涵义与再定位	206
6.2 城市规划新监督机制的构建	210
6.2.1 新机制需要健全的程序	210
6.2.2 打造全程监督机制是改革的核心	215
6.2.3 监督的手段必须依赖于程序的控制	219
6.2.4 责任追究制度是有效监督的法宝	223
6.3 变“多头执法”为综合执法	226
6.3.1 城市管理综合执法的意义	226
6.3.2 综合执法机制与城市规划监督优化	227
6.4 强化体制外监督必须营建公众参与机制	230
6.4.1 国外城市规划管理公众参与的理论与实践	231
6.4.2 我国城市规划管理公众参与的历史	234
6.4.3 公众参与全过程——城市规划体制外监督的强化	235
6.5 城市规划监督的制度变迁方向	239
6.5.1 市民社会发展与公众监督意识觉醒	239
6.5.2 产权制度深化与自觉监督意识	241
6.5.3 城市规划管理公众参与制度化取向	244
小结	245
7 结论及展望	247
7.1 城市规划作用的再认识	249
7.2 机制改革是快速城市化的务实之选	250
7.3 改革展望	255
主要参考文献	259

附录	267
附录一 深圳市查处违法建筑、城中村改造有关法规政策制定情况	269
附录二 深圳市城市规划委员会章程	275
附录三 深圳市城市规划行政许可事项设定	282
附录四 深圳市城市规划行政许可办文事项及代码表	284
附录五 构建城市规划执行程序的主要规则	286
附录六 深圳市规划局窗口办文制度管理模式	290
附录七 深圳市龙岗区项目准入流程	299
附录八 四川省派驻城市规划督察员试行办法	300
附录九 深圳市人民政府关于将规划及土地行政执法纳入 城市管理综合执法范围的决定	302
后记	303

1

绪论

- 1.1 快速城市化与城市规划管理
- 1.2 快速城市化进程中规划管理变革的目的及意义
- 1.3 快速城市化进程中规划管理变革的内容和框架