

城市规划管理 运行机制研究

严 薇 著



中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市规划管理运行机制研究/严薇著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2006
ISBN 7-112-08457-1

I. 城... II. 严... 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 078166 号

城市规划管理运行机制研究

严 薇 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

北京密云红光制版公司制版

北京市密东印刷有限公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 12½ 字数: 300 千字

2006 年 8 月第一版 2006 年 8 月第一次印刷

印数: 1—1000 册 定价: 25.00 元

ISBN 7-112-08457-1
(15121)

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>

内容提要

本书从系统的理念和方法出发，讨论了城市规划管理的基本价值取向和性质；应用理论演绎和比较分析的方法，从制度变迁的角度分析了城市规划体系的制度变迁趋势；应用公共经济学、管理学、博弈论和信息经济学等相关理论，从提高政府城市规划管理有效性的角度，系统分析和研究了城市规划制定的公共选择机制、城市规划实施的管理机制、城市规划管理执行体系的激励监督机制，提出了相应的观点和建议；应用统计分析、定性评价、层次分析法和模糊数学等相关知识构建了城市规划执行状态的评价体系，编制了相应的计算程序，可以方便地应用该程序对城市或城市区域的城市规划执行状况进行单独评价或比较评价。

本书可供从事城市建设、城市规划管理的工作人员使用，也可供从事城市规划设计、科研的技术人员、工作人员和高等学校的师生阅读和参考。

* * *

责任编辑：尹玓祥 刘瑞霞

责任设计：崔兰萍

责任校对：张景秋 王金珠

前言

城市规划通常意味着一种空间或地域的规划，其内涵随着人类对自然和社会的认识的不断深入而得到不断的丰富和完善。在文艺复兴时期的城市规划是一种艺术的表达形式，它同样要通过统治者的意志得到实现；在工业革命后期的城市规划是政府的一种政策控制手段；20世纪60年代城市规划成为社会运动、政府行为和工程技术融合为一体的综合性活动。特别是20世纪60年代规划选择理论的建立，要求规划师提供多种可能，通过公众参与的形式让社会来选择和评判；公众参与制度的确立和推行，检验和整合了规划目标与公众要求之间的差异，减少了城市规划的技术失误，并使城市规划成为一种由相关者达成的“契约”。城市规划的社会性决定了它本身将成为技术和制度的综合体，而且在任何时期的城市规划实践都离不开政府的干预和引导。若城市规划仅仅作为一种计划和目标，而不能对城市的实际建设过程进行干预，政府也就不能达到控制城市建设的目的，因此，一定程度上，城市规划管理就是政府通过规划制定、规划立法和规划行政对城市建设进行直接干预的过程。

现代城市规划管理的主要职能是规划引导和规划控制。规划引导是通过立法、政策、政府投资分配等方式，控制建设活动的初始条件，影响城市建设的成果，使之与城市规划的意图和原则一致；规划控制则是通过规划许可证和规划监督的途径，借助法律、行政、经济以及社会舆论、团体压力等手段，将建设活动限定在城市规划所能确定的范围之内。因此，城市规划管理与立法、政策、行政有着密切的关系。城市规划管理的具体任务是对城市空间和土地使用进行具体操作来保障城市整体的有序发展。其主要的功能在于引导城市空间资源的合理配置；调节控制城市建设的协调发展；规范城市建设的市场投资行为；保障城市建设活动的有序进行。

随着我国各地区经济发展的不断加快，城市建设也呈现前所未有的繁荣景象，近二十年来许多城市建设的速度超过中国历史上任何一个时期。城市建设在不断改善城市面貌、改善人类生活工作环境的同时，由于建设速度加快使论证工作比较仓促，带来决策不科学、不严谨，致使城市建设工作出现许多类似于重复建设、破坏环境、损害公众利益等问题。分析产生这些问题的原因是多方面的，其中，人们追求利益最大化（包括经济利益、政治利益等）的欲望在经济飞速发展中不断膨胀是问题的实质。但是作为指导和约束人们的建设行为和活动的城市规划管理的失灵是产生问题的直接原因之一。

从目前我国城市建设中出现问题的频率和严重性来看，城市规划管理改革势在必行。虽然近些年围绕城市规划管理改革进行的研究已取得一些成果，国家针对出现的问题也采取了一系列的政策和措施进行纠正和引导，并已取得了一定的成效。但仅仅对出现的问题不断采取对策加以解决是不够的，我们需要有一个改革的全面构想，必须认真分析产生问题的原因，寻找抑制其发展的途径，从总体上对我国的城市规划管理的机制进行分析和研

究，才能为城市规划管理改革提供一定的决策依据，也才能构筑一个适应社会主义市场经济运行机制的、有效的城市规划管理体系，真正实现城市规划管理的目标。

基于城市规划管理实践的这种状况和需求，本书力图通过对国内外城市规划管理的发展分析，从制度变迁的角度分析城市规划运行体系的改革方向；应用博弈论、信息经济学以及公共管理等理论，对城市规划的制定和实施中的组织管理机制进行探讨；对城市规划管理执行体系的内部激励监督机制进行了分析，并对其中比较重要的城市规划后评估进行了深入的讨论，应用层次分析法和模糊综合评判的方法，建立了城市规划执行状态的评价指标体系。通过对城市规划管理运行机制的研究，以提高城市规划管理有效性为目标，为我国的城市规划管理改革提供一些建设性的思路和意见。

作者

2006年6月

目 录

第1章 绪论	1
1.1 我国城市规划管理的现状	2
1.2 城市规划理论的发展	5
1.3 城市规划管理实践与立法历程	7
1.4 国内相关研究的进展	10
第2章 城市规划管理运行机制研究的相关理论	12
2.1 博弈论与信息经济学理论的基本概念	13
2.1.1 博弈论的基本概念	13
2.1.2 信息经济学的基本概念	16
2.2 制度经济学的基本观点	18
2.2.1 新制度主义	18
2.2.2 制度的定义及性质	18
2.2.3 制度的结构	19
2.3 公共产品及公共选择	21
2.3.1 公共产品	21
2.3.2 外部性	21
2.3.3 公共选择	23
2.3.4 寻租	23
第3章 城市规划管理的性质	25
3.1 城市规划管理的基本价值取向	26
3.1.1 社会公平：城市规划管理的主要目标	26
3.1.2 效率优先：市场经济追求的目标	26
3.1.3 公平优先，公平与效率并重：城市规划管理的核心	27
3.2 城市规划的经济性	29
3.2.1 经济发展是实现城市规划蓝图的基本条件	29
3.2.2 城市规划对经济发展产生巨大的影响	29
3.2.3 城市规划管理参与了社会资源的再分配	29
3.3 城市规划管理的公共性	31
3.3.1 城市规划管理的成果是公共产品	31
3.3.2 城市规划管理的依据是公共产品	32
3.3.3 城市规划管理的公共性特征	33
3.4 城市规划管理的技术性	34

3.4.1	城市规划的制定需要技术作为支撑	34
3.4.2	城市规划管理行政执法的主要依据以技术方式表述	34
3.4.3	城市规划的执行过程需要通过技术的方式进行沟通和判断	34
3.5	城市规划管理的系统性	35
3.5.1	城市规划目标的系统性	35
3.5.2	城市规划方案的系统性	35
3.5.3	城市规划实施的系统性	35
3.5.4	城市规划管理的层次性	36
3.6	城市规划的制度性	37
3.6.1	城市规划是一种制度安排	37
3.6.2	城市规划的制度变迁	37
3.6.3	城市规划制度变迁的原动力	38
3.7	城市规划的可持续性	39
3.7.1	城市规划管理的成果具有历史的延续性	39
3.7.2	可持续发展成为现代城市规划理论的核心内容之一	39
3.7.3	城市的可持续发展需要可持续性的城市规划管理	39
3.8	小结	40
第4章	城市规划运行体系的变迁	41
4.1	城市规划体系	42
4.1.1	城市规划法规体系	42
4.1.2	城市规划行政体系	43
4.1.3	城市规划运行体系	44
4.2	城市总体规划体系的变迁	47
4.2.1	城市总体规划体系变迁的动力	47
4.2.2	战略规划不能代替城市总体规划	49
4.2.3	加强近期建设规划是中央对城市总体规划体系改革要求的回应	51
4.2.4	总体规划体系变迁的趋势判断	52
4.3	城市详细规划体系的变迁	56
4.3.1	控制性详细规划	56
4.3.2	法定图则	58
4.3.3	法定图则进一步完善的方向	62
4.3.4	详细规划体系变迁的趋势分析	64
4.4	变迁后的城市规划运行体系	68
4.4.1	城市规划的层次结构	68
4.4.2	区域规划	69
4.4.3	城市总体规划	69
4.4.4	分区规划	71
4.4.5	近期建设规划	71
4.4.6	法定图则	73

4.4.7 修建性详细规划	75
4.5 小结	76
第5章 城市规划制定中的公共选择机制	79
5.1 德国城市规划制定的程序	80
5.1.1 决定编制规划, 初步草案准备阶段	80
5.1.2 初步方案阶段	81
5.1.3 公共机构和相邻社区参与, 与区域规划相适应	81
5.1.4 规划公开, 新争议, 再权衡	82
5.1.5 公共部门与个体利益者之间反复协调和权衡, 确定最后方案	82
5.1.6 确定规章制度和法规, 批准、宣布并执行规划	82
5.2 城市规划制定中的博弈机制	84
5.2.1 城市规划制定中博弈动力的不足	85
5.2.2 提高各利益主体参与动力的途径	86
5.2.3 构筑城市规划制定的博弈场域	87
5.3 完善城市规划制定的程序	90
5.3.1 城市总体规划制定的集体选择规则的完善	91
5.3.2 法定图则制定中的集体选择规则的完善	94
5.3.3 完善公众参与制度	97
5.4 小结	99
第6章 城市规划实施中的管理机制	100
6.1 城市总体规划实施的管理	101
6.1.1 城市空间政策的实施	101
6.1.2 城市总体规划实施需要其他政策的支持	103
6.2 城市控制性规划实施的管理	107
6.2.1 规划管理执法刚性与管理弹性的关系	107
6.2.2 城市规划控制对象与控制内容、方式和深度的关系	108
6.2.3 城市规划控制中批前管理和批后管理的关系	111
6.3 城市规划引导	114
6.3.1 规划先期主动引导, 促进城市规划的实施	114
6.3.2 相关政策的引导, 促进规划的实施	115
6.3.3 规划管理的具体引导, 减少规划控制的矛盾	116
6.4 小结	118
第7章 城市规划执行体系的激励监督机制	119
7.1 城市规划行政管理体系激励机制的分析	120
7.1.1 代理人市场——声誉模型	120
7.1.2 政府官员的激励分析	121
7.1.3 城市规划管理工作中的激励	124
7.2 城市规划管理工作的考评和监督	127
7.2.1 城市总体规划实施情况的检查和评价	127

7.2.2 城市详细规划实施的监督检查	130
7.3 城市规划管理中寻租行为监督机制的分析	132
7.3.1 对政府官员滥用职权进行监督的一般模型	133
7.3.2 国家、规划控制权使用人和开发商围绕寻租与监督展开的博弈	134
7.4 城市规划行政管理体系监督机制的完善	138
7.4.1 外部监督的引入	138
7.4.2 加强对城市规划行政管理过程的监督	140
7.4.3 完善规划管理体系的监督机制	141
7.5 小结	144
第8章 城市规划执行状况的评价	145
8.1 评价指标体系的架构	147
8.1.1 评价指标体系构建的原则	147
8.1.2 评价指标体系的构建	148
8.2 评价指标的含义及其比较标准	150
8.2.1 居住条件	150
8.2.2 城市绿化	151
8.2.3 城市环境	152
8.2.4 城市基础及公共服务设施	152
8.2.5 城市道路交通	153
8.2.6 城市和谐度	154
8.3 计算指标体系各指标权重	157
8.4 定量指标的计算	160
8.5 定性指标的模糊综合评判	162
8.5.1 模糊综合评判模型的选择	162
8.5.2 模糊综合评判的步骤	162
8.5.3 城市和谐度各指标的影响指标集和评价集的建立	164
8.5.4 指标权重集的确定	168
8.6 评价体系的应用讨论	169
8.7 示例	171
8.7.1 收集数据	171
8.7.2 各层次指标权重的确定	171
8.7.3 用模糊评判法确定定性指标的评价值	175
8.7.4 对定量指标进行归一化处理	181
8.7.5 计算最后的评价值并作出总体评价	181
参考文献	183

第 1 章

绪论

规划是为某项活动编制一个有条理的行动顺序，使预定的目标得以实现。主要的技术成果有文件、统计预测、数学描述、定量评价、图解和蓝图等。城市规划通常意味着一种空间或地域的规划，其总任务是为各种活动（或土地利用）提供空间结构，它包括制定方案或表述形象的内容。城市规划是空间性或物质性的，它用一般的规划方法来编制物质环境设计，由于这种一般方法日益增加的影响，规划越来越趋向于一种过程，而不是一次性的（或最终状态的）规划方案，其主题确实是有关城市和区域系统方面的地理学的一部分，但规划方法自身却是一种非常复杂的系统管理。

在人类历史文明的早期，伴随城市的产生和发展，应该说城市规划的理念早就已经被人类自觉地在加以应用，这可以从各国历史悠久的古建筑群或古城遗址中得到印证。但城市规划作为一个重要的学科受到重视，并在理论研究和实践中得到很大的发展则始于 20 世纪初，由于经济高速发展导致城市无计划蔓延并引起大量不良后果，作为解决日益严重的城市住房拥挤、交通不畅、环境破坏等问题手段的城市规划管理逐步得到重视和发展。但是城市规划管理到目前为止并未形成一门独立的学科，对城市规划管理理论的探讨受制于城市规划理论和管理理论的发展；同时从某种意义上讲，各国政府对城市建设活动的干预伴随甚至早于城市规划，对城市规划管理内涵的认识必然也必须与各国城市规划管理实践的发展（特别是城市规划立法的历程）结合起来讨论。

1.1 我国城市规划管理的现状

改革开放二十多年，我国的城市建设取得了惊人的成果，这是有目共睹，世界公认的。但由于城市建设的飞速发展，也出现了许多严重的问题，其中主要涉及以下几个方面：

房地产无序开发：房地产开发的热潮在很多年前形成，无序开发的恶果时至今日还对城市发展产生恶劣的影响。以北海市为例，该市自 1993 年的房地产热之后，留下 100 多万平方米的烂尾楼，有的已经被拆除，有的很长时间还在。这些楼长期不能形成生产力，既造成资金积压和土地闲置，还要耗费资金进行拆除，造成巨大的资源浪费和环境破坏，同时还极大地破坏了城市面貌。此类事件不仅仅发生在北海，烂尾楼现象在全国许多地方可以看见。但人们并没有从 1993 年的事件中吸取教训，新一轮房地产热已在全国悄然抬头，只是其形式和方式有所变化。

广场遍地建：由于大连等城市的城市建设取得了非常显著的成果，各地在学习过程中不分东西南北，不考虑当地的自然条件和城市特色，蜂拥而上建设草坪式的城市广场，许多城市把原本生机勃勃的树木砍掉，全部种上草。孰不知这或许破坏了城市长期培养的城市特色，或许破坏了城市的自然环境，或许让老百姓失去了夏日浓浓的绿荫，同时也增加了广场的维护费用（维护相同面积草地的费用数倍于相同面积的树林）。

破坏城市历史：许多城市，特别是一些历史比较悠久的城市，为了加快城市建设的步伐，在大量的旧城改造中，未对老建筑的历史价值进行评估就推倒建设，造成许多记载城市历史的老建筑不复存在，从而打断了城市历史的延续，极大地破坏了城市的历史资源，而这种资源既不能再生同时价值无限。

城市建筑不注重整体风格和自身特色：由于缺乏城市内区域建筑风格的整体规划和指导，开发商往往只注重单个建筑的风格，使城市不能分区域形成完整独特的风格，城市建筑或杂乱无章或千篇一律，缺乏城市的自身特色。

城市基础设施建设缺少前瞻性和系统性：城市道路、电网、给水排水网、电信网等的建设各自为政，缺乏总体预测、总体规划、总体协调，这一方面不能很好地提供全方位的服务，同时也造成管网安装的重复开挖，既增加费用，又影响市民生活。

重复建设严重：城市建设中，不仅对大量的旧房屋进行拆除，进行改造，而且还对许多改革开放后建成的建筑进行拆除改造，被拆除的建筑中，有的才投入使用几年，甚至二三年，这不仅造成巨大的资源浪费，拆除后的建筑垃圾也进一步破坏和污染环境，新住宅的拆除还严重影响群众生活，影响社会安定。

分析产生这些问题的原因是多方面的，其中，人们追求利益最大化（包括经济利益、政治利益等）的欲望在经济飞速发展中不断膨胀是问题的实质。但是作为指导和约束人们的建设行为和活动的城市规划管理的失灵是产生问题的直接原因之一。导致规划管理失灵的原因表现在以下一些方面：

1) 城市规划设计本身存在缺陷。由于城市是人类经济、文化、政治、生活等各类活动的载体,它既要满足不同用途的需要,同时还要将所有的因素融为一体;既不在当前造成过多的剩余能力,又要为未来的需求留出足够的发展空间;既要保护自然,减少对自然环境的破坏,又要为经济发展提供条件。这些需要满足而又相互矛盾的因素的存在,对规划设计提出了很高的要求。但往往许多城市规划方案在设计上就存在着缺陷,这一方面是受城市规划师的学识水平、知识包容性、对未来的预见性以及规划师的人品和社会历史责任感的制约,特别是许多城市规划师没有意识到他们身上所肩负的决定城市和自然环境未来的重任所意味的历史责任,没有坚持真理的勇气和原则性,导致规划设计不严谨;另一方面是由于地方政府未对城市未来发展的方向、发展速度以及将达到的规模进行科学的分析、预测和论证,所提出的城市定位不明确或经常变更,使城市规划与现实发展脱节;再加上规划制定阶段部门参与和公众参与的不足,致使许多城市规划方案缺乏系统协调性,在设计阶段就先天不足。用这样的规划方案指导的规划实践自然会出现许多问题。

2) 城市规划的法制力度不够。通过地方人民代表大会审批的城市总体规划是城市建设中具有法律效力的指导性文件,应该在城市建设活动中得到严格的执行或遵守。但由于城市规划法及相关法规对整个规划管理的法律地位不够明确和完整,特别是作为规划行政执法依据的详细规划阶段的规划设计成果的法律地位不够,规划行政执法的法律体系不健全,致使规划行政执法随意性大,不具有法律的严肃性和严谨性。城市规划在执行时被更改的情况时有发生,这有城市规划本身不完善和不合理,需要进行修改的因素,但由于没有严格的法定修改程序,未通过科学的论证、合理的设计、严格的审查,无论是政府官员的影响,还是商业利益的影响,都可能导致任意改变城市规划布局,以符合少数人的利益,从而导致城市建设杂乱无章。违反城市规划,破坏城市规划整体布局的事例时有发生,虽然有的城市事后加大力度纠正,但大部分由于更正成本过高而听之任之,即使纠正,也已经对自然环境造成了短期内无法恢复的破坏和巨大的资源浪费。

3) 行政干涉影响城市规划的实施。城市政府决策层相关负责人的干预对城市规划的实施产生很大的干扰。特别是相关负责人的人事更迭,更扰乱了城市特色和风格的延续性和城市规划的有序性。这种行政干预有两个方面的表现:一是为显示自己的政绩,每一任领导都可能在任内搞一些标志性建筑,而且总要超过前任(多数不是从内涵上、风格上,而是从规模上、数量上去攀比),为此不惜大肆修改城市总体规划,破坏了城市的总体风格,也造成许多重复建设和巨大浪费;二是可能为了地方经济发展或纯粹为了个人私利,被企业经营者所左右,不惜违反城市规划原则来迎合投资人的喜好,满足投资人的无理要求,从而危及城市的可持续发展并损害公众利益。

4) 局部经济利益的追求影响城市规划的实施。无论是国有还是私营企业,其经营管理的目标都是要为企业获取最大的利润,其利益角度是局部的,所了解的资讯是片面的,考虑的问题是微观的,他们不可能从宏观的角度去考虑整个城市的发展,以及该项目对城市环境和公众利益的长久影响。因此,为了实现自己的目标,他们会采用不同的手段来影响政府的规划行政执法,使之更有利于自己目标的实现。这就对城市规划的实施产生了一种持续不断的市场影响力,若不加以制约和引导,势必产生许多负面的影响。特别在一些经济不发达地区,地方政府为招商引资尽量为投资人提供优惠条件,而投资商利用这些地区资金需要的迫切性,为自己获取尽可能多的利益而提出许多条件,有的甚至可能改变城

市原来的规划要求，规划管理部门在政府经济发展第一的目标压力下，往往不能坚持原则，从而让投资者影响了城市建设的总体布局，而投资商无论从利益获取的立场，还是从其对城市总体空间和功能布局的把握上都无法保证改变规划要求后的建筑物不破坏规划设计中希望达到的总体目标。更有甚者，在城市改造过程中造成巨大的资源浪费、环境污染，甚至影响到社会的安定。

5) 对城市规划管理认识上的含混导致规划管理不力。大多数人，包括许多规划管理工作对规划管理的认识都比较含糊，首先是对城市规划管理的内涵认识模糊不清，规划界经常强调的所谓三分规划、七分管理的思想，从表面上看是强调规划管理的重要性，实质上是将规划制定与规划管理割裂开来，在这样的思想指导下，人为地将规划制定与规划管理在机构设置、工作程序和行为准则等各方面加以区别，形成两张皮状态，技术力量分散、技术思想隔断，实施反馈与成果调校渠道不畅。其次是对城市规划管理职能认识狭隘，将规划许可权的使用作为规划管理的惟一职能，忽略了规划引导职能的履行。这样形成的城市规划管理机制，不具备实施城市规划过程管理的条件，也使规划管理越来越远离规划实施。

这一系列的问题对原有的城市规划管理体制提出了严峻的挑战，政府如何在社会主义市场经济体制下进行有效的管理，特别是如何利用好、发挥好城市规划管理这一政府职能，对城市建设活动进行有效的控制和引导已经成为当前急需研究和解决的问题。

1.2 城市规划理论的发展^[34]

西方现代城市规划理论是伴随着 19 世纪尖锐而复杂的城市问题应运而生的。在 19 世纪末至 20 世纪 30 年代, 社会各阶层对城市问题进行着不同方式的探索, 形成了针对城市问题不同的解决主张、不同的学术观点和理论思想, 但城市规划观念和理论并未形成影响世界城市进程的主流。其中具有代表性的流派有: 以 E. 霍华德 (Ebenezer Howard) 为代表的强调城市分散的“田园城市”规划思想; 以勒·柯布西耶 (Le Corbusier) 为代表的主张利用先进的工业技术强化城市集中的规划思想; 以伊利尔·沙里宁 (Eliel Saarinen) 为代表的倡导遵循城市发展规律, 实行有机疏散的规划思想。

1933 年, 第四次国际现代建筑协会 (CIAM) 产生的《雅典宪章》成为城市规划, 特别是第二次世界大战战后城市重建的指导性文件。现代城市规划理论与实践正是以此为起点, 通过继承、否定或扬弃, 形成了众多流派和大量的规划作品。虽然其核心观点——对城市进行功能分区, 是后来规划理论和实践中最有争议的观点, 但其把城市与周围区域联系起来, 把城市与相关政治、经济、社会因素联系起来; 城市发展中应保留有历史价值的建筑; 每个城市应该制定一个与国家计划、区域计划相一致的城市规划方案, 必须以法律保证其实现等方面的思想对城市规划管理模式的形成和发展产生了深远的影响。

自 20 世纪 50 年代开始, 世界经济迅猛发展, 科学技术日趋完善, 社会经济和科学技术发展引起的巨大变化为解决城市问题创造了非常有利的条件, 各个国家从自身发展的需要和特点出发, 广泛探索城市发展问题, 进一步丰富和发展了现代城市规划理论。

1964 年在威尼斯提出了《保护文物建筑及历史地段的国际宪章》(简称《威尼斯宪章》), 《宪章》规定: “保护文物建筑, 务必要使它传之永久”, 要“一点不走样地把它们的全部信息传下去”。这表明了人类对自身进化历程的高度关注, 也丰富了城市规划管理的内涵。

1972 年提出的《斯德哥尔摩人类环境宣言》中, 强调了人类享有尊严和福利生活环境的权利, 同时肩负保护和改善这一环境的责任; 为了这一代和未来世代的利益, 地球上的自然资源必须通过周密计划或适当管理加以保护; 各国应制定协调和统一的发展规划, 以保证发展同保护、改善人类环境的需要相一致, 取得社会、经济和环境三方面的最大利益; 必须高度重视对环境问题的研究和对公众进行环境问题的教育; 并通过国际合作进行有效控制, 防止、消灭或减少各方面行为对环境造成的有害影响。这无疑进一步强调了城市规划管理在土地资源的合理配置和开发、环境保护等方面必须发挥的重要作用。

1977 年提出的《马丘比丘宪章》旨在对《雅典宪章》进行改进和修正。强调城市规划必须反映城市与周围区域之间的动态统一性; 城市规划必须建立在专业人员、城市居民和政治领导人之间系统的、不间断的相互协作配合基础上; 人的相互作用和交往是城市存在的基础, 城市规划必须努力创造综合的、多功能的城市环境; 城市政府必须采取包括规划在内的紧急措施, 防止环境继续恶化, 并按照公认的公共福利标准恢复环境固有的完整

性；要继承一般的文化传统，一切有价值的、说明社会和民族特性的文物必须得到保护，而不仅仅是历史遗址和古迹；建筑是城市这个连续统一体中的一个单元，它需要同其他单元进行对话，才能使其自身形象完整。

1999年6月提出的《北京宪章》用辩证系统思维作为基本方法论，既肯定了分析的作用，更强调了有机综合的科学价值。科学地继承了传统辩证思维的精髓——变易观、整体观与和谐观。指出“永恒的变化”乃是共识，“综合乃至整合作为新世纪的主题正悄然兴起”，并提倡“兼容并包”、“和而不同”。最重要的是提出了可持续发展的城市规划原则，即将“规划建设、新建设技术、历史环境保护、一般建筑的维修与改建、古旧建筑合理地重新使用、城市和地区的整治、更新与重建，以及地下空间的利用和地下基础设施的持续发展等纳入一个动态的、生生不息的循环体系之中”^[187]。

总之，从20世纪50年代至今，城市规划理论和方法得到了巨大的发展，其城市规划思想主要有这样一些特点^[39]：否定功能分区，倡导建设综合的、多功能的城市环境；不存在确定的城市规划，城市规划是连续的、动态的过程，城市规划制定和实施应该相互结合；强调公众参与的重要性；城市规划更重要的是政治过程；强调城市规划的灵活性和可操作性；城市规划不仅是物质形态的规划，也是社会经济规划，城市社会经济的发展决定城市空间和土地的利用。这些思想直接、间接地指导着城市规划管理的实践和理论研究。

1.3 城市规划管理实践与立法历程^{[28]、[100]、[101]}

从某种意义上讲,各国政府对城市建设活动的干预伴随甚至早于城市规划,对城市规划管理内涵的认识必然也必须与各国城市规划管理实践的发展(特别是城市规划立法的历程)结合起来讨论。

以美国为例,19世纪前的城市建设是在缺少规划和公共控制的状况下进行的,即使1893年哥伦比亚博览会所引发和推动的城市美化运动,也仅仅是城市政府运用征税和发行公债等常规权力对城市建设进行一定的引导。城市建设活动的立法控制甚至早于城市规划理念的提出,纽约市的《区划条例》(Zoning Regulation)颁布于1916年,至1926年美国的大多数城市都有了自己的区划法规。但一直没有真正意义上的城市规划,经济规划趋向于对付范围很大的区域,物质环境规划过于地方化和小规模,缺失中间层次规划或效果很差,直接的后果是居民点飞快发展,自然资源遭到空前的破坏;极端富裕区与大规模的贫苦地区“齐头并进”且经常相互交叉;城市地区向很好的农村无规则地蔓延,留下一系列恶劣环境和城市运行的低效能。直到20世纪30年代,跨越南方地区七个州的振兴田纳西河谷计划的成功实施,才使城市规划逐步得以重视。1961年,建立地区开发局(ARA),援助高失业率或低收入地区,向小企业贷款,并贷款或拨款给市政基础设施建设,但要求地区做好全面的经济发展计划。1962年通过公共工程促进法,仍规定向(ARA)拨款,资助基础设施建设。1965年通过公共工程和经济发法,以较大量的资金集中于该法所确定的少数主要区域,主要涉及有严重经济问题的再发展地区,以及由两个以上再发展地区和有条件作为其增长中心的大城市组成的经济发展地区,对跨越州界的地区还成立了区域规划委员会,到1973年才停止了区域计划,转而对特定地区给予专门援助。1965年开始建立住房和城市发展部(HUD)(之前没有中央机构负责综合协调城市发展中出现的问题)。1966年开始“模范城市计划”建设,对住宅、城市更新、职业训练、教育、卫生和福利等问题采取综合全面的措施。同年,通过《住宅和城市发展法》为开发新城提供资金,HUD通过控制联邦基金对全美地方政府施加影响。贯穿始终,“区划”是美国土地使用管理体制的实际核心,是一个对土地用途进行管理的有限的和被动的系统,区划体制是基于治安权的概念,是政府普遍拥有的,可以就有关公共卫生、安全和福利等问题进行管理的权力。

欧洲各个国家的规划管理方式不相同,但是他们都主要针对城市地区就业机会的增加,加速农业人口减少进程所引起的中心拥挤而外围停滞和衰退的矛盾,采取了不同的控制和引导措施,其中多数是通过开发地区建设的新工业提供拨款和贷款、提供国营基础设施、改善对外交通等措施引导城市建设和发展。如战后仅占法国面积2%的巴黎大区,人口一度占到全国的19%,就业岗位占到全国的19%,法国政府1945年授权中央规划机构负责地区性问题,要求凡在巴黎大区内新建或重建工业项目,必须取得政府的批准;1966年又成立大都市规划机构,强调把政府投资用于地方,通过向地方提供公共基础设

施来引导私人投资，指定平衡性大都市地区 6 个，加速建设以与首都抗衡，同时在巴黎东西两侧规划建立 8 个新城，两个范围的规划主题是，在许多反磁力城市创建各种经济机构和建设社会、文化设施，以扭转经济生活向中心地带集中的趋势。这一规划政策的实施虽然逐步把人口和经济生活集中到主要城市地区，但是城市地区影响范围之外停滞和衰退仍然不可逆转。前联邦德国，1970 年时在 13% 的土地上容纳了 43% 的人口、51% 的工业就业岗位和 62% 的工业产量，面临同样的问题，联邦政府针对不同地区的情况采取不同政策进行引导。对自然资源基础差、基础设施不足的开发地区，通过提供较好的基础设施、给私人投资以财政援助、提供特别税收津贴、签订特别联邦契约等政策引导城市建设和发展；同时在开发地区或边缘地带建设发展中心；并对特别地区（如资源枯竭地区）制定复兴计划，由联邦政府资助，州政府执行来实现对这些城市的结构改造。

英国的城市规划管理无论是规划理论还是规划实践都发展得较完善，规划控制的立法也很完善。

1945 年颁布的工业分布法规定，任何新建工厂，只要超过一定规模就必须从商务部取得工业发展执照（industrial development certificate, IDC），商务部可拒发执照而不必承担任何支付补偿金的责任。

1946 年颁布新城法，成立开发公司，负责该新城的建设和管理，1958 年政府将新城移交给特殊的法定当局——新城委员会，新城法的实施取得了显著的成效，到 1971 年止，英国新城建设 18 万栋住宅，安置 100 万人。1952 年颁布城镇开发法，有计划地扩建已有的乡镇，以发挥开发偏僻农村地区和接纳过剩人口的双重职能。

1947 年颁布的城市规划法明确：土地开发权国有化（全部土地），虽没有规定在城市建设中由国家彻底征购土地，但开发权的国有化为实现有效的公共控制，保证开发和土地利用符合规划方案提供了最低限度的必要条件；确立了兼有制定规划方案和开发控制职能的新地方当局，把两种行政管理业务职能联系起来；建立补偿金制度，政府向丧失开发权的土地所有者支付补偿金，在获得一定比例的补偿金后，土地所有者（继续占有土地，并保留现有用途使用土地的权利）就失去开发权，国家则可以自由地行使这种权利；同时获准开发的土地所有者应向国家支付开发费（development charge）；1953 年规定，只有当土地所有者申请开发许可证而未被批准时，国家才支付补偿金；1959 年又恢复按市场价格作为公共当局征购土地费用的依据，即新城公司按假设新城市尚未建设时的市场实价向土地所有者付款。

1949 年颁布国家公园和享用乡村法，建立国家公园委员会，由中央政府提供资金，负责编制建设和管理公园的总计划。成立负责公园工作的地方规划委员会。1948 年建立自然管理局，有预算、有权建立国家自然保护区，可为此目的购买土地或达成协议，使这些地区保持自然状态，1968 年此局成为新成立的自然环境研究委员会的一个部门。

从以上各个国家城市规划管理的发展看，由于城市规划管理是政府行政管理，规划相关法规是政府行政管理的依据，因此，其规划管理的发展始终是伴随规划管理立法的发展而发展。由于各国所依据的法律体系的不同，所采用的管理依据、方法、体制也存在许多的差别，但有一点是共同的，即所有的规划管理的法律法规，往往是针对城市发展中出现的新问题而制定的，城市规划管理的法律体系随着城市经济社会发展的需要而不断得到丰富和完善。