

寻求变革之道

——基于上海城市演进过程的规划管理创新探索



The Innovation Research of
Urban Planning Administration
Based on
Urban Development Progress
in Shanghai

姚 凯 著

上海科学技术出版社

寻求变革之道

——基于上海城市演进过程的规划管理创新探索

The Innovation Research of Urban Planning Administration
Based on Urban Development Progress in Shanghai

姚 凯 著

上海科学技术出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

寻求变革之道：基于上海城市演进过程的规划管理
创新探索/姚凯著. —上海：上海科学技术出版社，
2005.5

ISBN 7 - 5323 - 8002 - 5

I . 寻... II . 姚... III . 城市规划—城市管理—研
究—上海市 IV . TU984.251

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 021907 号

出版策划 萧霏霏
责任编辑 陈立群
装帧设计 房惠平
装帧制作 吴培华

世 纪 出 版 集 团 出版、发行
上海科学技术出版社
(上海瑞金二路450号 邮政编码200020)
新华书店上海发行所经销
上海新华印刷有限公司印刷
开本 890 × 1240 1/32 印张 11
字数：360 千字
2005 年 5 月第 1 版
2005 年 5 月第 1 次印刷
定价：38.00 元

如发生质量问题，读者可向工厂调换

序

制度建设，是现代城市规划发展的关键环节之一。城市规划工作，是政府公共管理的重要组成部分，也是一项综合性很强的社会实践工作。随着城市的发展和社会经济的不断进步，人们对规划工作的理解逐步深入，城市规划工作也在不断地调整、充实和完善，并且逐步建立起了一套相对完整的学科体系和管理制度。现代城市规划管理，受到方方面面的影响：城市发展迅速、利益主体多元、信息瞬息万变等等。科学合理地配置有限的资源，促进城市全面、协调和可持续发展，探索一条适应于当前社会经济发展形势的规划管理制度，是现代城市规划管理面临的新问题。本书就是立足于我国当前的社会背景和城市发展态势，对城市规划管理制度的革新做出的非常有意义的探索，它为现代城市规划管理的发展开辟了一个新的视角。

作者关注城市发展和社会实践对城市规划管理提出的新要求，围绕城市规划管理效能优化这个中心，以上海这一具有代表性的城市发展演化过程为研究平台，分析了城市规划管理制度的内在规律性，从城市规划管理的具体实践出发，建立了一个以制度革新为主题、以制度革新过程中的非均衡分析为特点的分析框架。作者阐述了经济转型期间社会经济发展对城市规划管理产生的影响，重新界定了城市规划管理的作为领域、方式和过程，分析了城市发展各种利益主体的属性和行为特征，从管理理念、组织结构和规则设计三方面对制度革新作了深入讨论。作者从事城市规划管理工作多年，在阐述这个命题的同时，既运用了新制度经济学（新古典主义经济学）的一些理论，又运用了管理实践中的许多案例来论证自己的观点。既有理论分析，又有工作实践，理论与实践相结合，来源于实践验证于实践，是本书的一个重要特点。

本书是作者在博士论文基础上修改而成的，许多内容仍需在实践和发展中充

实并加以完善，但从规划管理实践角度出发，抓住制度改革这一关键性问题，为今后的规划管理制度革新研究提供了一个良好的基础。

当前，我国城市发展面临着新的战略机遇期。城市规划工作面临着机遇和挑战，正确分析当前城市发展中存在的问题，促进城市全面、协调和可持续发展，是规划工作者的共同责任。

朱锡金

2005.3.18

跋

用系统理论认识管理，任何管理都是对一个系统的管理，管理自身也是一个有机的系统，城市规划管理概莫能外。系统是由不同的要素或部分构成的，具有整体性、目的性、层次性、关联性、动态性、开放性和环境适应性等特征。

城市规划管理是国家政府机关为实现一定时期城市经济社会发展目标，依据国家法律、法规，运用国家法定的权力，制定城市规划并对城市规划区内的土地使用和各项建设工程进行组织、控制、协调、引导、决策和监督的过程。可见，城市规划管理是一项行政管理工作，属于公共管理的范畴。它所管理的对象，即城市规划区内的土地使用和各项建设工程，是构成城市这个巨系统的组成部分。为实施有效的管理，按照国家政府机构系列，城市规划管理有一套组织系统，每个层次的管理机构由分工明确的管理部门构成。就其管理工作职能而言，城市规划管理包括城市规划组织编制和审批管理、城市规划实施管理、城市规划实施监督检查管理等。这些管理工作构成了城市规划管理工作领域系统。城市规划实施管理又可划分为建筑工程规划管理、市政交通工程规划管理、市政管线工程规划管理等子系统。就其管理工作的运作而言，城市规划管理又有决策、执行、保障等不同的工作层面。城市规划管理正是由上述这些层次有序、纵横交织、动态关联的部分所构成的网络状的系统。

城市规划管理是在一定的环境中进行的，环境与管理活动之间呈互动状态。环境的状况直接或间接地制约或影响管理主体及其管理活动的过程、方式，管理必须适应环境的现状和发展方向。其实环境也是城市规划管理系统以外的要素构成的大系统。这些外部要素既有物质的，也有精神的；既有社会的，也有自然的；既有经济的，也有政治的；既有国内的，也有国外的，这些要素处在不断发展变化之中。环境的变化使管理工作面临新的问题并提出新的要求。我国改革开放以来，

随着社会主义市场经济的实行和发展,城市规划管理面临许多新的情况。例如,城市建设投资主体的多元化和房地产业的兴起促进了城市化的加速。城市规划的编制与实施如何适应快速城市化的形势?又如,党的十五大提出了依法治国的方略,要求各级行政管理部门必须依法行政。城市规划管理如何纳入依法行政的轨道?再如,我国经济连续多年的快速增长,人民生活水平的不断提高,广大人民群众更加关注城市环境的改善。尤其是住房制度的改革,人民群众愈加注重自身利益的维护。城市规划管理如何综合平衡不同利益主体的合法权益等等。环境的变化要求管理工作与之相适应,经济基础的改革要求上层建筑相应完善。改革一切与新形势不相适应的管理制度已经成了城市规划管理需要解决的新课题。《寻求变革之道——基于上海城市演进过程的规划管理创新探索》,正是在这样的背景下以上海为例进行研究完成的,反映了作者的敬业精神和历史责任感。

《寻求变革之道——基于上海城市演进过程的规划管理创新探索》一书的内容,抓住了我国城市规划管理改革的两个要害点,一个是管理观念的转变,一个是管理制度的改革。人的行动都要受到一定思想观念的支配,转变观念是变革的先导。因此,城市规划管理体制的变革,要求我们必须运用新的观念、新的思维方式去研究管理中的问题,进而找到解决问题的新途径,开拓新的管理局面。而管理体制的变革是管理改革的核心。制度是在一定条件下形成的各方面的体系,或要求成员共同遵守的按一定程序办事的规程。本书所研究的城市规划行政体系、城市规划法规体系、城市规划编制体系、城市规划管理手段等都属于管理体制的范畴,也是城市规划管理改革的重要方面。研究城市规划管理制度变革的目的,是使城市规划管理适应我国改革开放大环境对城市规划管理的新要求。我们应该看到改革是一个渐进的过程。本书所研究的内容,对于我国城市规划管理的改革具有积极的现实意义,也是从理论上探讨我国城市规划管理改革的良好开端。城市规划管理改革的任重而道远,希望看到更多的这方面的研究成果。

耿毓修

2005.3.20

目 录

第一章 绪 论	1
一、重新审视城市规划管理制度革新的必要性	2
二、解析城市规划管理制度革新研究的内容	5
三、探索城市规划管理制度革新研究的关键环节	7
第二章 城市规划管理制度研究的理论基础	11
第一节 什么是城市规划管理制度	12
一、制度的基本认识	12
二、城市规划管理自主性空间	18
三、城市规划管理制度的涵义	27
第二节 现行城市规划管理制度的评述	31
一、历史回顾	31
二、制度构成	32
第三节 城市发展和城市规划管理制度作用的辩证关系	34
一、城市发展的基本认识	34
二、城市规划管理制度和城市发展的相互关联	39
三、城市规划管理制度的作用基础和载体	43
第四节 城市规划管理制度研究的基础理论	52
一、城市规划管理制度研究的基础理论	52
二、城市规划管理制度革新研究的理论侧重	55
本章辅证和案例	58

第三章 城市规划管理制度演化的制度环境分析	61
第一节 社会制度对城市规划管理制度的环境影响	63
一、社会发展历史进程及其特点	64
二、城市发展中社会结构变化的特征	65
三、中西传统社会结构的差异及其影响	66
四、社会发展的主要趋势及其对制度革新的要求	68
第二节 经济制度对城市规划管理制度的环境影响	71
一、市场经济制度的特征及其表现形式	71
二、市场经济制度下城市发展中的问题和行为关系	75
三、计划经济制度对城市规划管理制度演化的影响	79
四、经济转型期间城市规划作用的制度基础和特性	82
第三节 政府、社会和市场的关系与城市规划管理制度演化	87
一、政府的目标和行为特征	88
二、经济转型期间的政府角色转化	91
三、经济转型期间城市规划管理的不作为和作为	93
本章辅证和案例	105
第四章 城市规划管理制度安排的理念革新	127
一、对城市规划管理制度发展趋势的认识	128
二、城市规划管理制度革新的路径选择	129
第一节 城市规划管理理念的发展	131
一、城市规划管理理念发展的若干趋向	131
二、西方发达国家政府管理理念发展的理论基础	134
三、经济转型期间政府管理理念转变和重新认识	137
第二节 以效能优化为核心的目标体系和实现方式	140
一、以效能优化为核心的目标体系和制度安排原则	141
二、城市规划管理效能实现方式的转变	146
第三节 城市规划管理制度革新的过程和行为关系分析	151
一、以研究“制度交易”行为和过程为对象的城市规划管理理念	152

二、制度革新是制度交易行为的产物	156
三、城市规划管理制度革新的基本认识和特点	159
四、城市规划管理制度革新的实质和过程	162
本章辅证和案例	167

第五章 城市规划管理组织结构革新

第一节 城市规划管理组织结构革新基础条件和目标导向	174
一、城市规划管理组织结构革新的路径选择和设定前提	174
二、城市规划管理组织结构革新的目标导向	176
第二节 城市规划行政体系及其发展趋势	181
一、城市规划行政体系的组织类型和事权划分	181
二、城市规划行政的法定主体分类和组织形式	183
三、城市规划管理组织结构的发展趋势和革新重点	186
第三节 城市规划分级管理制度的组织及其效能评估	188
一、上海城市规划分级管理制度的形成和效能评估	188
二、国内外大都市分级行政管理模式分类和类型	193
三、上海城市规划分级管理制度完善的探讨	194
第四节 行政自由裁量权的运行机制及其组织制约	196
一、行政自由裁量权的运行机制和辩证关系	197
二、经济快速发展时期自由裁量权的组织制约和发展趋向	198
本章辅证和案例	201

第六章 城市规划管理制度安排的规则设计革新

第一节 城市规划实施的任务、过程、规则构成和绩效评价	206
一、城市规划实施的任务	206
二、城市规划实施的过程	207
三、规则构成和绩效评价	208
第二节 城市规划法规体系是规则设计革新的关键领域	211
一、我国城市规划法规体系及其效能分析	211

二、城市规划法规体系的发展趋势	213
第三节 城市规划制定体系是规则设计革新的主体内容	222
一、我国城市规划制定体系及其效能评析	222
二、城市规划制定体系的发展趋势	223
第四节 城市规划开发控制体系是制度改革绩效评价依据	230
一、我国城市规划开发控制体系及其效能评析	231
二、城市规划开发控制体系的发展趋势	232
本章辅证和案例	240
 第七章 结 语	 246
 专题研究 上海城市规划管理制度的历史回顾和发展演化	 255
 附录	 295
附录一 国外城市规划法规体系比较研究	296
附录二 国外城市规划编制体系比较研究	304
附录三 国外城市规划开发控制体系比较研究	318
 参考文献	 327
后记	339

第一章

绪 论

一、重新审视城市规划管理制度革新的必要性

管理是将组织内的有限资源有效配置以实现组织目标的动态过程,现代管理的主题是发展的管理。现代社会的管理,受到城市发展动态、利益关系复杂和信息发展迅速等多方面的影响,面临着新的发展趋势和挑战,如何提高城市管理效能,实现城市发展有限资源的优化配置,促进城市发展的整体优化是现代城市管理面临的新难题。

城市规划是对一定时期内城市的经济和社会发展、土地利用、空间布局以及各项建设的综合部署、具体安排和实施管理^①。步入 21 世纪,我国社会主义市场经济取得了长远的发展,但同时,也受到资源有限、经济结构转型等多方面的影响,城市规划,作为土地等稀缺资源配置的重要手段,如何树立和落实全面、协调、可持续发展的科学发展观,坚持以人为本,充分发挥先导和调控作用,是城市规划管理制度革新的重要起源。

1. 城市规划学科发展的演进趋势

近现代城市规划诞生于西方资本主义国家,产生的背景是产业革命后经济的快速发展、城市的迅速膨胀以及由此而引发的公共卫生等一系列问题。随着西方社会经济的发展,城市规划逐渐演变为具有相对独立的体系和理论架构的综合型学科。

我国具有现代意义的城市规划,是在对西方国家和苏联规划思想及理论消融的基础上,结合自身特点逐渐发展起来的。建国初期,社会主义计划经济制度建立以后,我国迎来了“城市规划的第一个春天”,在吸收苏联城市规划经验的基础上,我国对城市规划体系和框架进行了一系列探索和建构,并付诸于若干城市的发展实践。改革开放以后,城市规划面对着经济体制从计划经济、商品经济到社会主义市场经济的转变,在理论和实践两方面积累了大量经验,在城市规划技术体系、法制建设等方面均取得了巨大的进步。这些内容为发挥城市规划在城市发展中的引导和控制作用打下了坚实的基础。但客观地说,城市规划的发展既受到外部政治、经济环境的影响,也受到自身领域在技术、学科方面局限性的影响,而目前社会主义市场经济的初步建立和中国城市无论数量还是质量上的飞速发展,都对现在形成的城市规划以及城市规划管理带来了冲击。

^① 城市规划基本术语标准, GB/T50280—98。

2. 社会发展对政府管理的新要求

科学的管理源于科学技术的发展和先进的科学方法。与发展的社会相对应的发展的管理，自然而然地向已经产生了巨大影响的科学技术学习思想、技术和方法。20世纪80年代中后期，特别是20世纪90年代以来，以数字化信息技术为先导与核心的知识经济，以前所未有的速度和能量冲击、改变、重塑着人类社会生活的各个方面。而以19世纪工业化生产特质为基础建立起来的科层化政府管理模式，由于与其相应的社会经济环境的变迁，逐渐显露出效能障碍并面临信任危机、权威危机和合法性危机^①。重新设计并构建适应后工业社会或知识经济时代的政府管理体系因而成为20世纪90年代以来全球共同关注的重要课题。最小政府理论、解除管制理论、重塑政府理论、新公共管理理论等，各种理论为不同国家探索政府管理体系的革新拓展了思路 and 眼界。

挑战和机遇并存，我国现代城市规划管理要置身于与社会经济共命脉的发展浪潮中，服务于中国的经济建设，在市场经济转型期，也必须寻求一种适应于经济未来发展、有中国特色的城市规划管理的新方法和新理念。这是在对城市规划外部和内部环境的综合评判前提下，在掌握制度发展的规律性内容、城市规划管理本质以及对未来发展探讨的基础上，对城市规划管理制度安排的新探索。

3. 兼具技术和行政双重特点的城市规划管理实践需要

制度是社会规划的综合体。城市规划管理制度兼具技术和行政两方面特点，这是由城市规划管理学科的特点决定的。因此，要探讨具有时代特征的城市规划管理制度，必须具体到制度的构成和内涵，从城市规划管理实践中总结经验，分析弊端，研究可接受实践检验的新的制度安排。

城市规划管理服务于以经济增长为核心的城市发展。经济转型期间我国城市发展呈现快速迅猛发展的态势，与此同时，城市发展目标和过程动态化、城市问题复杂化和利益主体多元化等多重特点都给传统计划经济制度下形成的城市规划管理及其制度安排带来了巨大的冲击。在现实的城市发展过程中，城市规划管理常常面临着引导和调控城市建设行为“苍白无力”、“多管其事”的尴尬境地，而同时，城市发展中出现的日益复杂的经济和社会问题以及城市建设失误等又常归咎于城市规划管理“失误”，认为城市规划管理“无效”。这些情况使城市规划管理常处于“进退两难”、“两面为难”的局面。经济转型期间，随

^①转引自杨冠琼著，《政府治理体系革新》，第1页，经济管理出版社，2000

随着社会经济的发展和改革的深入,居民越来越关注自身的居住环境质量和城市整体环境,在这种前提下,城市规划管理更是首当其冲,成为居民和社会关心的热门话题之一。如何探索一种适应城市发展实际需要、适应城市经济和社会发
展总体趋势的城市规划管理新制度,是从城市规划管理实践中总结出来的一个新课题。

(1) 从政府职能角度分析

从城市规划管理作为政府职能的必然组成来分析,我国社会主义市场经济的建立,要求城市规划管理作为一项重要的社会实践,在处理政府与市场的关系中,应“有所为,有所不为”,适应社会主义市场经济发展的基本规律,适应政府职能和角色转换的趋势,保证市场经济的健康、有序、协调的发展。这也是本书研究的宏观要求。

从西方国家的发展经验来看,政府管理正面临着前所未有的挑战。20世纪90年代以来,世界经济一体化发展的趋势和以信息技术为先导的知识经济对传统的政府管理理念、方法和组织结构带来了很大的冲击。近年来西方国家涌现的对城市政府职能的重新审视也集中体现了这一发展的“命令性”要求。而从城市规划管理的发展而言,城市规划管理制度的历史演化、现实作用和未来发展的分析提炼无疑对城市规划管理制度的革新有着举足轻重的影响。要研究城市规划管理的制度革新,必然要求立足于城市规划管理的特质要求,适应于城市的未来发展,吸收历史的成功经验,借鉴国外城市规划管理上的一些成功经验和做法,从方法、理念等方面对城市规划管理制度的完善进行比较深入的研究。

(2) 从社会实践角度分析

城市规划管理是一门基于社会实践的系统科学,既是政府管理的组成部分,也是一种“技术”行政行为。发挥城市规划在城市发展中具有的“龙头”作用,这既是由城市规划学科的特点所决定的,也是城市发展对城市规划管理实践提出的要求。城市规划管理发挥着“裁判员”的职能,这就不可避免地和它本身的城市规划体系和实施机制分不开,与城市巨系统的构成和发展也密不可分。城市规划管理作为一种具有技术特色的行政管理工作,要实现对城市发展的优化管理,离不开城市规划管理制度本身所特有的“技术特质”,离不开具有中国特色的城市规划体系的建构和完善。要保障城市的整体目标得以实现,就必须建立一种比较科学的合理、完善的管理制度。

因此,综合起来看,本书的研究目的是在社会主义市场经济转型时期和经济

快速发展前提下,从城市规划管理实践的角度出发,立足于城市规划管理的技术和行政两方面特点,适应于时代发展要求,探讨城市规划管理在对城市发展进行引导控制和利益调节时管理理念、方法等方面应寻求的转变,探讨具有我国特点的城市规划管理新制度。

二、解析城市规划管理制度革新研究的内容

1. 研究核心

城市规划管理制度为城市发展服务,因此,研究城市规划管理制度革新,需要研究制度与城市发展的连接点—城市规划管理效能。城市规划管理效能,是城市规划管理制度与城市发展匹配程度的表现。以“效能优化”为研究核心,既为城市规划管理制度与城市发展提供了媒介,也为制度革新的路径选择开辟了新的视角。

(1) 以效能优化为核心的目标构成 “以效能优化为核心”的目标体系

这实际上至少包括两个方面:一是在城市发展宏观目标的实现过程中,城市规划管理作为城市空间资源分配和利用的调控手段,与城市发展整体政策体系的契合度。二是从城市规划管理的技术行为出发,城市规划管理通过处理微观案例和局部事物中,与城市发展产生的互动作用。

由此,从理论上分析,效能优化对城市规划管理而言,是将政府职能的整合作用和城市规划技术行为的系统衡量相结合的产物。

(2) 从制度环境和制度安排两方面论证制度完善的规律性内容

制度的完善需要从制度环境和制度安排两方面进行论证。从制度环境的角度分析,城市规划管理制度是上层建筑的组成部分,服务于以经济增长为核心的城市发展。城市规划管理效能的发挥与城市发展、城市规划和政府管理密切相关;对制度革新的研究,需要从社会和经济发展的宏观背景中,研究城市规划管理制度在不同经济和政治形态下的作用和途径。

从制度安排的角度分析,城市规划管理制度与城市管理制度以及其他制度安排不同,是兼具城市规划和行政管理两方面特点的制度安排,城市规划管理效能与城市规划管理制度本身的构成和运行密不可分。对制度革新的研究,还需要具体到城市规划管理实践过程,探讨城市规划管理在调节利益行为时的规则、手段和途径。

2. 基本内容

制度革新的架构包括了价值趋向和组织设计。城市规划管理效能的研究,离不开对政府管理制度框架的优化。政府管理制度框架是由政府管理理念、管理结构和规则设计构成的“三位一体”的有机网络。城市规划管理制度革新研究的基本内容涵盖理念、结构、规则三个方面,这既是政府管理制度框架研究的重要方面,也是制度革新研究的价值趋向和组织设计的要义。

(1) 管理理念革新

城市规划管理理念的革新,是城市规划管理制度革新的基础和前提。从西方发达国家政府管理理念的发展趋势来看,政府管理已经不再局限于固定的模式(如分权制度、私有化等),而是以“效能、效率、回应性和责任性”为导向和选择准则。在政府管理实施干预的方式中,已经不再寻求整齐划一的模式,而是以“问题干预”的分析为基础,随机制宜或权变观念成为理念革新的常量,不断追求革新成为制度设计和政策设计的思维定向^①。

从这种意义理解,城市规划管理制度革新是通过重新认识和界定政府、市场与社会组织之间的相互关系,重新认识城市规划在管理市场经济和驾驭市场机制方面的角色,调整管理组织结构、权利运行机制,确立相应的运作方式和过程,不断寻求成功或最有效的管理现代市场经济的模式。

(2) 组织结构革新

城市规划管理组织结构的革新,既是理念革新的实践动力源泉,又是理念革新获得实施的组织保障和权力保障。管理组织结构的革新是建立在分析现实社会、重新认识社会结构和社会运行方式基础上的,是对社会结构和运行机制变迁的一种自觉反应。就这方面而言,城市规划管理制度革新不仅关系到政府自身结构问题,实际上也关系到社会结构问题。就本书而言,城市规划管理组织结构的革新是指有效促进城市发展的公共权力和权威的运行方式;政府设计、规划和实施公共政策以及政府履行职能的主要方式等。

(3) 规则设计革新

规则设计革新是指寻求成功的公共管理赖以实现目标的具体操作机制,它是保证正确的管理理念和高效率的管理组织结构能够充分发挥作用的最终环节。没

^① 发展经济学认为,理念革新的能力决定于知识存量和思维方式或方法论的转变,因此,“学习”成为理念革新的来源,“比较”成为理念革新的有效途径;理念革新的可行性不再以某种确定性理论为评判标准,而是以科学的“问题干预”分析、“问题情境”分析和实践检验为评判标准。笔者赞同这一观点。