

全国市长培训中心教材

城市规划决策概论

建设部城乡规划司 编

中国建筑工业出版社

全国市长培训中心教材

城市规划决策概论

建设部城乡规划司 编

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市规划决策概论 / 建设部城乡规划司编. —北京
中国建筑工业出版社, 2003

全国市长培训中心教材

ISBN 7-112-05869-4

I. 城... II. 建... 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 (2003) 第 044816 号

全国市长培训中心教材

城市规划决策概论

建设部城乡规划司 编

*

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

北京市彩桥印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 11½ 插页: 2 字数: 278 千字

2003 年 9 月第一版 2003 年 9 月第一次印刷

印数: 1—2,000 册 定价: 29.00 元

ISBN 7-112-05869-4

TU·5156 (11508)

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>

序 言

全国市长培训工作是全国干部培训工作的重要组成部分。在中央领导同志的关心和支持下，中共中央组织部、建设部和中国科学技术协会自1983年起，围绕城市规划，建设和管理，开展市长培训工作。迄今为止已举办了34期全国市长研究班和多期市长专题研究班，培训大中城市市长、副市长，直辖市区长、副区长以及其他城市领导干部近2000名，为提高市长的业务素质 and 领导水平、为推动我国城市现代化建设发挥了积极作用。

编写好市长培训教材是提高教学质量，搞好市长培训工作的重要环节。中共中央组织部和建设部对市长培训的教材建设十分重视，“九五”期间组织编写了全国市长培训系列教材（试用），包括《城市经济学》、《城市社会学》、《城市发展概论》、《现代城市规划概论》、《城市基础设施建设与管理》、《建筑业与建设监理》和《城市房地产业与住宅建设》等7本教材。这套教材在市长培训工作中发挥了很好的作用，受到市长们的欢迎。为了适应“十五”期间我国经济社会发展新形势下市长培训工作的需要，根据《2001—2005年全国干部教育培训规划》和《2001—2005年全国市长培训规划》的要求，全国市长培训工作领导小组责成全国市长培训中心组织力量对全国市长培训教材进行修改、补充和完善。

根据全国市长培训工作领导小组批准的教材修编方案，建设部城乡规划司组织修编了《城市规划决策概论》。参加市长培训教材修编的有关单位和人员按照修编方案的要求做了大量认真细致的工作，力争使教材能够反映我国城市规划、建设和管理工作以及相关学科的最新进展和信息，并根据干部教育的特点，努力做到理论与实践相结合，专业性和通俗性相结合，学术性与普及性相结合，不仅使教材能适应市长培训工作的需要，而且可以供各级城市领导干部学习参考。我们相信新编教材将对“十五”期间的市长培训工作发挥积极的作用。

由于城市规划、建设和管理工作的综合性和复杂性很强，加之教材修编的要求高、时间紧，不足之处在所难免。希望市长、学员和有关专家提出宝贵意见，以便我们今后进一步修改完善。

全国市长培训中心

2003年4月

前 言

城市是现代人类居住的主要空间形式，是我国建设社会主义物质和精神文明的中心和主要载体。城市规划是城市政府引导和调控城市建设与发展的重要手段。党中央、国务院对城市规划工作高度重视，早在改革开放初期，《中共中央关于经济体制改革的决定》即指出“城市政府的主要职能是抓好城市规划、建设和管理”。近年来，党中央、国务院领导同志多次就城市规划工作做出重要指示，《国务院关于加强城乡规划监督管理的通知》（国发〔2002〕13号）再次强调“城乡规划工作是各级人民政府的重要职责。市长、县长要对城乡规划的实施负行政领导责任。”“全国设市城市市长和分管城市建设工作的副市长，都应当分期、分批参加中组部、建设部和中国科协举办的市长研究班、专题班。”根据国务院的要求，鉴于市长研究班原来使用的城市规划辅助教材的许多内容已不适应形势的发展，为了进一步搞好市长研究班在城市规划方面的培训工作，帮助市长们更好地学习和掌握城市规划的基本理论和有关知识，明确新形势下城市规划工作的方向和任务，提高领导城市规划工作的能力和决策水平，我们组织编写了《城市规划决策概论》。

城市规划是根据一定时期城市经济社会发展目标和发展条件，对城市土地及空间资源利用、空间布局及各项建设做出的综合部署和统一安排，是城市建设、发展和管理的重要依据，在我国经济社会发展和现代化建设中具有重要的地位。我国的城市规划工作是建国后伴随着国民经济计划的实施和社会主义工业化建设的开展而创建的。半个世纪以来，我国的城市规划工作虽然经历了曲折的发展历程，但从总体上看，基本适应了各个历史阶段经济社会发展的要求，取得了显著的成绩，初步形成了适合我国国情的城市规划工作体系；特别是改革开放以来，随着向社会主义市场经济体制的转轨，城镇化进程的加快，政府职能的逐步转变，城市规划作为重要的政府职能的地位得以逐步确立，城市规划工作取得长足的进步。以1990年施行的《城市

规划法》为核心的城市规划法规不断完善并初步形成体系，城市规划工作基本实现了有法可依；各个层次、各类城市规划编制、审批工作的广泛开展和逐步规范，为指导区域和城镇的建设和发展提供了科学依据；依据《城市规划法》建立的以“一书两证”为核心的城市规划管理制度的普遍施行，为规划的实施提供了有效的保证。城市规划对于城市建设与发展的引导和调控作用日益突出，对调整城市布局，协调各项建设，完善城市功能，改善人居环境和投资环境，促进经济发展和社会进步，做出了重要贡献；尤其要指出的是，各级政府，特别是城市政府的城市规划意识逐步增强，抓好城市规划、建设和管理的自觉性日益提高，城市规划的政府职能在实践中不断得到加强，这可以说是改革开放二十多年来城市规划工作最重要的成果。

由于种种原因，我国的城市规划工作还存在一些不容忽视的问题。城市规划法制还不健全，有法不依、执法不严、违法难究的现象相当普遍；规划实施缺乏有效的监督制约机制，违法建设屡禁不止；无视城市建设和发展的客观规律，随意违反经批准的城市规划，盲目出让土地和进行建设，浪费土地资源，破坏城市布局，危害城市环境，损害城市整体和社会公众利益的问题还比较严重。一些城市的领导同志置专家和公众意见于不顾，依仗权力对规划、设计和建设进行不恰当的干预，按主观意志盲目决策，导致严重损害城市景观、风貌和整体形象，破坏城市特色和历史文化环境，降低城市的文化品位等。造成上述问题的原因是多方面的，解决问题也必须多方面地采取措施。应当看到，不少地方领导同志出于对城市规划的重要性认识不足，规划意识不够强，法制观念淡薄，缺少有关知识，造成决策失当，是最重要的原因之一。

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》提出了21世纪初叶我国经济社会发展的目标和任务，明确指出要实施城镇化战略，促进城乡共同进步，要加强城镇规划、设计、建设及综合管理。城市规划在引导城镇化的有序发展，实现国民经济结构的战略性调整，促进经济社会健康发展，提高人民群众生活水平方面担负着重要的任务。搞好新形势下的城市规划工作，领导是关键。作为城市的市长，特别是主管规划建设的市长，要充分认识城市规划工作的重要性，进一步增强规划意识，强化规划的政府职能，加强和改善对城市规划工作的领导；而要做到这一点，就需要进一步了解和熟悉城

市规划，不断增强城市规划决策能力。

城市规划是一门科学，城市规划工作是一项事关城市的整体发展和全局利益，具有很强的技术性，综合性和政策性的工作。城市规划工作的这种特性，决定了其对规划工作的从业人员及其组织领导者的素质有比较高的要求。市长领导和管理城市规划工作的过程，就是依据城镇化和城市发展的客观规律和有关政策，综合运用有关理论和知识，对城市规划建设的有关问题进行决策的过程。《城市规划决策概论》力求突出教材的针对性、系统性和可应用性，针对市长领导和组织城市规划工作所需的知识结构来建构教材的框架结构和基本内容，在国内外城市规划历史沿革和发展的大背景下，将有关理论方法与我国城市规划的实践紧密结合，比较系统和集中地介绍了城市发展与城市规划，现代城市规划的理论与实践，城市规划的制定与实施，城市规划的决策等方面的主要知识和有关法规和政策。希望这部教材能够对市长们掌握必要知识，增强规划意识，提升战略眼光，明确自身职责，拓展工作思路，提高决策水平，从而更好地领导和管理城市规划工作有所裨益和帮助。

编者

2003年4月

目 录

序言
前言

第一章 城市发展与城市规划

第一节 城市的形成与发展	1
一、城市形成的基础和动力机制	1
(一) 人类劳动大分工与城市的出现	1
(二) 工业化是城市发展的根本动力	1
(三) 城市发展的动力机制	2
二、不同历史阶段城镇发展的特点	4
(一) 前工业社会的城镇发展	4
(二) 工业社会的城镇发展	5
(三) 后工业社会的城镇发展	6
三、城镇未来的发展趋势	7
(一) 知识与城市的科技创新环境	7
(二) 经济全球化与城镇体系的结构重组	8
(三) 信息化社会和城镇的空间结构变化	10
第二节 城镇化与城市现代化	11
一、城镇化的一般原理	11
(一) 城镇化的基本概念	11
(二) 城镇化的一般规律	12
(三) 当代世界城镇化的动向	12
二、我国城镇化发展进程	15
(一) 我国城镇化过程的特点	15
(二) 我国城镇化面临的形势	16
(三) 我国城镇化进程存在的主要问题	17
(四) 走有中国特色的城镇化道路	18
(五) 坚持可持续发展战略, 保证我国城市可持续发展	21
三、正确认识城市现代化	23

(一) 城镇化与现代化的关系	24
(二) 城镇现代化的主要目标	25
(三) 城镇现代化认识的若干问题	28
第三节 城市规划在城市发展中的地位与作用	29
一、城市规划的性质	29
(一) 城市规划与行政权力	29
(二) 城市规划行政与立法授权	29
二、城市规划与其他相关规划、相关部门的关系	31
(一) 城市规划与区域规划的关系	31
(二) 城市规划与国民经济和社会发展规划的关系	32
(三) 城市总体规划与土地利用总体规划的关系	32
(四) 城市规划与城市生态环境、城市环境保护规划的关系	33
(五) 城市规划部门与其他相关部门的关系	33
三、城市规划的地位和作用	34
(一) 城市规划的地位	34
(二) 城市规划的作用	35

第二章 现代城市规划的理论与实践

第一节 现代城市规划科学的产生和发展历程	37
一、现代城市规划的形成和初期发展	37
二、1960 年代以前的相关发展	39
三、1960 年代以后的发展	40
第二节 现代城市规划理论的基本框架	42
一、现代城市发展的理论研究	43
(一) 城市发展理论	43
(二) 城市的分散发展和集中发展理论	45
二、城市土地使用布局结构理论	48
(一) 同心圆理论	48
(二) 扇形理论	48
(三) 多核心理论	49
第三节 现代城市规划的基本内容	50
一、城市发展战略	50
(一) 城市发展战略和城市建设发展战略的概念	50
(二) 城市建设发展战略的背景研究	50
(三) 城市建设发展战略与城市总体规划	51

(四) 城市远景规划	51
二、城市性质和城市规模	51
(一) 城市的性质和类型	51
(二) 城市人口规模和用地规模	53
三、城市布局和道路系统	58
(一) 城市用地分类	58
(二) 城市用地评定与城市用地现状分析	58
(三) 城市用地布局结构与形态	58
(四) 城市道路系统	59
四、城市环境保护和建设	61
(一) 城市环境概述	61
(二) 城市环境保护	65
(三) 城市生态环境建设	67
五、合理利用城市土地和空间资源	69
(一) 城市土地资源的空间经济规律	69
(二) 城市土地和空间资源配置的公共干预	70
(三) 加强土地市场的宏观控制	72
六、社区发展	73
七、城市更新和城市历史文化遗产的保护	74
(一) 城市历史文化遗产是城市发展的重要资源	74
(二) 城市历史文化遗产保护的原则与目标	75
(三) 中国历史文化遗产保护体系	76
(四) 城市历史文化遗产保护的要素及其保护的方式	76
(五) 城市更新与城市历史文化遗产保护	78
八、基础设施建设和城市功能完善	81
(一) 城市基础设施的定义与分类	81
(二) 城市基础设施建设与城市功能的完善	82
(三) 城市基础设施的综合配置	83
九、城市特色与形象的塑造	85
(一) 保护城市的景观资源	85
(二) 加强城市设计, 突出城市特色	85
第四节 我国城市规划事业的发展	87
一、我国城市规划事业的发展历程和经验业绩	87
(一) 国民经济恢复时期 (1949—1952 年) —— 整治城市, 迎接大建设	87
(二) 第一个五年计划时期 (1953—1957 年) —— 创立城市规划	

体制	88
(三) “大跃进”和调整时期(1958—1965年)——城市规划大起 大落	89
(四) “文化大革命”时期(1966—1976年)——城市规划工作遭 到严重破坏	91
(五) 拨乱反正,改革开放时期(1977年—)——城市规划恢 复重建与大发展	92
二、我国城市规划工作面临的形势和任务	93
(一) 当前我国城市规划工作面临的基本形势	93
(二) 当前我国城市规划工作的任务	95

第三章 城市规划的制定与实施

第一节 制定和实施城市规划的基本原则	101
一、统筹兼顾,综合部署	101
二、合理和节约利用土地与水资源	101
三、保护和改善城市生态环境	102
四、协调城镇建设与区域发展的关系	102
五、促进产业结构调整和城市功能的提高	103
六、正确引导小城镇和村庄的发展建设	103
七、保护历史文化遗产	103
八、加强风景名胜区的保护	104
九、塑造富有特色的城市形象	104
十、增强城市抵御各种灾害的能力	105
第二节 城市规划的制定	105
一、制定城市规划的目的和意义	105
(一) 城市规划是经济、社会和环境在城市空间上协调、可持 续发展的保障	105
(二) 城市规划是城市政府进行宏观调控的重要手段	105
(三) 城市规划是城市政府制定城市发展、建设和管理相关政 策的基础	106
(四) 城市规划是城市政府建设和管理城市的基本依据	106
二、城市规划编制的任务和主要内容	106
(一) 城镇体系规划编制的任务和主要内容	107
(二) 城市总体规划纲要编制的任务和主要内容	107
(三) 城市总体规划编制的任务和主要内容	108

(四) 分区规划编制的任务和主要内容	109
(五) 详细规划编制的任务和主要内容	109
(六) 历史文化名城保护规划编制的任务、原则和主要内容	110
三、城市规划的组织编制与审批	111
(一) 城市规划组织编制	111
(二) 城市规划的审批	111
四、对改进城市规划编制工作的建议	111
(一) 加强区域城镇体系规划的调控作用	111
(二) 精简城市总体规划编制的内容	112
(三) 提高详细规划的法律地位	112
第三节 城市规划的实施	113
一、城市规划实施的意义	113
二、城市规划实施的特点	113
(一) 战略性	113
(二) 科学性	113
(三) 综合性	114
(四) 长期性	114
三、城市规划实施的影响因素	115
(一) 政治因素	115
(二) 经济因素	115
(三) 社会因素	115
(四) 科技进步因素	116
四、城市规划实施应处理好几个关系	116
(一) 城市规划的严肃性与实施环境的复杂性和多变性的关系	116
(二) 近期建设和远期发展的关系	116
(三) 公共利益和局部利益的关系	117
(四) 促进经济发展与保护历史文化遗产的关系	117
第四节 城市规划实施管理	118
一、城市规划实施管理的概念	118
二、城市规划实施管理的行政原则	119
(一) 合法性原则	119
(二) 合理性原则	119
(三) 效率性原则	119
(四) 集中统一管理的原则	120
(五) 政务公开的原则	120
三、城市规划实施管理的基本任务	120

(一) 保障城市规划、建设法律规范和方针政策的施行	120
(二) 保障城市综合功能的发挥, 促进经济、社会和环境的协调、 可持续发展	121
(三) 保障城市各项建设纳入城市规划的轨道, 促进城市规划 的实施	121
四、城市规划实施管理的基本制度	121
(一) 建设项目选址意见书	121
(二) 建设用地规划许可证	122
(三) 建设工程规划许可证	122
(四) 建设行为规划监察	122
五、城市规划实施管理的主要内容	123
(一) 建设项目选址规划管理	123
(二) 建设用地规划管理	124
(三) 建设工程规划管理	126
(四) 历史文化遗产保护规划管理	130
(五) 城市规划实施的监督检查	131
六、城市规划实施管理的基本属性	132
第五节 城市规划法制化	135
一、城市规划法制化的概念和内涵	135
(一) 建立和完善城市规划法规体系	135
(二) 城市规划的制定与实施必须坚持依法行政	136
(三) 提高全社会城市规划法律意识	136
二、城市规划法制化的意义	136
(一) 维护城市发展和建设的整体利益和长远利益	136
(二) 保护公民、法人和社会团体的合法权益	136
(三) 规范各级政府组织编制、审批、实施城市规划的权利和 义务	137
(四) 推进城市规划工作的民主化和科学化	137
三、我国现行城市规划法规体系	137
(一) 我国现行城市规划法规体系构成	137
(二) 我国现行城市规划主要法律规范文件	140

第四章 城市规划的决策

第一节 城市规划决策概述	144
一、决策的概念	144

二、城市规划决策的性质	144
(一) 层次性	144
(二) 综合性 (相关性)	145
(三) 连续性	145
(四) 政策性	146
(五) 技术性	146
第二节 城市规划宏观决策的主要内容	146
一、城市发展目标	146
(一) 可行性原则	147
(二) 阶段性原则	147
二、城市发展战略	148
(一) 城市发展战略的概念与内涵	148
(二) 城市发展战略的重点	148
三、城市规划地方性法律规范和方针政策的决策	149
(一) 加强城市规划法制建设	149
(二) 制定实施城市规划的相关政策	150
四、城市土地开发和重大建设项目的审定	151
(一) 土地开发和建设项目的安排应当与城市规划的要求相符合	151
(二) 土地开发和建设项目应注意合理的建设时序	151
五、组织制定和实施城市规划中的其他决策问题	152
(一) 组织制定城市规划方面的决策问题	152
(二) 组织实施城市规划方面的决策问题	152
第三节 城市规划决策与城市政府行政	153
一、城市政府 (领导者) 主要抓好城市规划宏观决策	153
(一) 城市人民政府的职责所决定	153
(二) 城市规划宏观决策的特点所决定	154
(三) 城市规划宏观决策的程序所决定	154
二、城市政府 (领导者) 在城市规划决策方面存在的主要问题	154
(一) 抓宏观决策不够, 抓微观决策过多	154
(二) 规划意识和法制观念不强, 决策随意性大	155
(三) 追求短期效益, 忽视城市的全局利益和长远发展	155
三、城市领导者正确进行城市规划决策应具备的基本素质	155
(一) 城市领导者对城市规划决策的认识	155
(二) 城市领导者在城市规划决策中必须树立的观念	157
第四节 提高城市规划决策水平	159
一、城市规划决策的科学化	159

(一) 掌握城市发展的客观规律, 尊重城市规划科学	159
(二) 明确决策科学化的标准	159
(三) 优化决策结构	160
(四) 加强城市规划研究工作, 为政府科学决策提供必要的 技术储备	161
二、规划决策的民主化	162
(一) 规划决策民主化的目的、意义	162
(二) 推进公众参与制度	162
(三) 分层次决策, 发挥职能部门的作用	163
三、规划决策的法制化	163
(一) 决策必须符合法律确定的原则和具体规定	164
(二) 政府规划决策必须建立有效的监督制约机制	164
参考文献	165
后 记	166
本书编写人员名单	167
附图:	
一、控制性详细规划	
二、江苏省城镇体系规划-等级规模	
三、江苏省城镇体系规划-空间组织	
四、海南省三亚市城市总体规划	
五、江汉大学新校修建性详细规划	

第一章 城市发展与城市规划

第一节 城市的形成与发展

一、城市形成的基础和动力机制

(一) 人类劳动大分工与城市的出现

城市发展是人类文明史的重要组成部分，最早的城市是人类劳动大分工的产物。在原始社会的漫长岁月中，人类过着完全依附于自然的狩猎与采集生活。随着以农业和牧业为标志的第一次人类劳动大分工，逐渐产生了固定的居民点。当农牧业生产力的提高产生了剩余产品，商业和手工业从农牧业中分离出来，商业和手工业的聚集地就形成了城市。所以，最早的城市是人类社会第二次劳动大分工的产物，出现在从原始社会向奴隶社会的过渡时期。在人类文明的各个发祥地，尽管城市产生的年代有先有后，但城市发展的历史过程都是相同的。

根据考古发现，人类历史上最早的城市出现在公元前 3000 年左右。在 5000 多年的文明史中，人类社会经历了漫长的农业经济时代，工业经济时代只有近 300 年的历史。在农业社会历史中，尽管出现过规模相当可观的城市。（人口都达到了 100 万左右如我国的唐长安城和西方的方罗马城），并在城市建设方面留下了十分宝贵的人类文化遗产，但农业社会的生产力低下，且提高缓慢，决定了农业社会的城市发展缓慢，城市数量和规模都是极其有限的。对于我国古代城市的历史研究表明，封建社会的重要城市都是具有政治统治作用的都城和州府城市，只是到了封建社会后期的明清时代，在一些交通便利的城市形成了较具规模的商业和手工业。西方研究成果也同样证实了农业社会的城市发展是非常缓慢的。在 1600 年，只有 1.6% 的欧洲人口生活在 10 万以上人口规模的城市，到 1700 年和 1800 年，相应的数字仅上升到 1.9% 和 2.2%。

(二) 工业化是城市发展的根本动力

人类社会的城镇化进程是与工业化进程紧密相关的。从 18 世纪的后半叶开始，人类经历了从农业经济向工业经济，从封建社会向资本主义社会的演进过程。工业化带来生产力的空前提高，不仅促进了原有城镇的扩展，而