

城乡规划管理

——法规、实务和案例

Management of the Urban and Rural Planning:
Regulations, Practices and Cases

■ 边经卫 编著 ■



中国建筑工业出版社

城乡规划管理

——法规、实务和案例

边经卫 编著

Management of the Urban and Rural Planning: Regulations,
Practices and Cases

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡规划管理——法规、实务和案例 / 边经卫编著. — 北京:
中国建筑工业出版社, 2014. 11
ISBN 978-7-112-17487-4

I. ①城… II. ①边… III. ①城乡规划—管理—中
国 IV. ①TU984.2

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第260264号

本书是一本集城乡规划管理法规、实务和案例为一体的实用性图书。

本书的编写以法规政策为统领, 以依法行政为平台, 以规划技术为基础, 扼要地介绍了城乡规划管理的基础知识; 结合《城乡规划法》对规划管理的各个环节, 以规划管理实务的形式对法规进行了详解, 使实务与法规紧密结合; 最后以一个实际的规划管理案例, 对规划管理的主要工作环节和权力运行机制进行了解读。

本书分上、中、下三篇, 分别为基础知识、法规与实务、案例解读, 是一本以城乡规划管理与法制保障相结合, 实操性极强的规划管理书籍。本书可作为高等院校城乡规划学专业教材, 也可供城乡规划管理工作及相关专业技术人员参考。

责任编辑: 吴宇江

责任校对: 陈晶晶 张颖

城乡规划管理——法规、实务和案例

边经卫 编著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京京点图文设计有限公司制版

北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 22¼ 字数: 508 千字

2015年3月第一版 2015年3月第一次印刷

定价: 68.00元

ISBN 978-7-112-17487-4

(26682)

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)

前 言

最近，习近平总书记强调要“把权力关进制度的笼子里”。这句话很形象，也很耐人寻味，理解其中的深刻含义：权力必须在法律法规的框架内行使，权力行使必须受到制约和监督。

城乡规划管理也是如此，如何把规划的权力关进制度的笼子里，必须增强规划管理的法治意识。一是权力是赋予的。规划管理手中的权力是通过一定的法定形式授予的，权力依法授予，权力也必须依法行使。二是权力是有边界的。权力是有限的，规划管理在行使权力过程中，必须清楚哪些权力可以行使，哪些权力不可以行使。三是权力运行是有程序的。在权力行使中，必须以程序的合理来保障结果的合理。四是权力运行必须是阳光的。权力运行越公开，越透明，越阳光，质疑就越少，反之，则越大。五是权力行使必须受监督。人民在赋予权力的同时，也掌握着对权力的监督。作为规划管理工作，必须清醒认识到不受监督的权力必然产生腐败，必须自觉把权力置于法律和制度的框架下行使。

基于以上的思考，本书打破了以往城乡规划管理书籍的一般性写法，在编写过程中始终将法规、实务和案例三者紧密结合，减少一些不完全相关的内容，集中体现了城乡规划的依法管理、制度管理和阳光管理，建立权力运行的制约机制。在上篇的基础知识中，仅包括规划管理必要的基础知识、法制建设和依法行政三部分内容。中篇的法规与实务，以《中华人民共和国城乡规划法》相对应，分为城乡规划总则、城乡规划的制定、城乡规划的实施、城乡规划的修改、城乡规划的监督检查和违反城乡规划的法律責任等6个主要章节。为便于理解，以规划实务贯穿于各章节之中，并提出了城乡规划管理的法制保障要求。下篇以厦门市规划管理为例进行案例解读，使读者通过对实际案例的阅读，加强对城乡规划管理的实操性把握。最后一章以走向法治化的城乡规划管理作为本书结尾，其目的是实现城乡规划管理的法治化决策。

本书最后附有《中华人民共和国城乡规划法》、《福建省实施〈中华人民共和国城乡规划法〉办法》和《厦门市城乡规划条例》3部法规，供读者学习查阅。

由于作者水平有限，书中缺点、错误在所难免，恳请读者批评、指正。

边经卫

2014年5月于厦门

目 录

上篇 基础知识

| | |
|---------------------------|----|
| 第一章 城乡规划管理基础知识 | 2 |
| 第一节 城乡规划管理概述 | 2 |
| 第二节 城乡规划管理的系统、环境与方法 | 8 |
| 第三节 城乡规划编制与规划管理 | 14 |
| 第二章 城乡规划的法制建设 | 19 |
| 第一节 法制的概念 | 19 |
| 第二节 城乡规划法制建设的历程 | 21 |
| 第三节 城乡规划法规体系的构成与框架 | 27 |
| 第四节 《城乡规划法》的基本内容 | 32 |
| 第五节 外国城乡规划法制与借鉴 | 33 |
| 第三章 城乡规划的依法行政 | 38 |
| 第一节 行政与行政法 | 38 |
| 第二节 依法行政的原则和要求 | 46 |
| 第三节 城乡规划依法行政的特点和环境 | 50 |
| 第四节 城乡规划依法行政的依据和行为 | 53 |

中篇 法规与实务

| | |
|-------------------------|----|
| 第四章 城乡规划总则 | 60 |
| 第一节 规划目标与法定要求 | 60 |
| 第二节 遵循的原则、权利和义务 | 65 |
| 第三节 规划管理技术与管理体制 | 72 |
| 第五章 城乡规划的制定 | 77 |
| 第一节 规划编制的原则、依据和程序 | 77 |

| | | |
|------------|-------------------------|------------|
| 第二节 | 规划组织编制与审批管理..... | 80 |
| 第三节 | 规划制定的其他要求..... | 120 |
| 第六章 | 城乡规划的实施..... | 124 |
| 第一节 | 规划实施的原则和指导思想..... | 124 |
| 第二节 | 规划实施的特定事项..... | 126 |
| 第三节 | 规划实施的管理..... | 140 |
| 第四节 | 规划实施的其他事项..... | 168 |
| 第七章 | 城乡规划的修改..... | 172 |
| 第一节 | 规划实施的评估..... | 172 |
| 第二节 | 规划修改的条件和程序..... | 176 |
| 第三节 | 规划修改的损失补偿..... | 181 |
| 第八章 | 城乡规划的监督检查..... | 183 |
| 第一节 | 监督检查的总体要求..... | 183 |
| 第二节 | 监督检查的法定措施..... | 185 |
| 第三节 | 监督检查的行政监督..... | 188 |
| 第四节 | 监督检查的工作内容..... | 190 |
| 第五节 | 监督检查的主要环节..... | 192 |
| 第九章 | 违反城乡规划的法律责任..... | 195 |
| 第一节 | 规划管理部门的法律责任..... | 195 |
| 第二节 | 有关行政管理部門的法律责任..... | 199 |
| 第三节 | 规划编制单位的法律责任..... | 200 |
| 第四节 | 建设单位或当事人的法律责任..... | 202 |
| 第五节 | 刑事责任的追究..... | 205 |
| 第十章 | 城乡规划管理的法制保障..... | 206 |
| 第一节 | 城乡规划行政的法制监督..... | 206 |
| 第二节 | 城乡规划的行政违法..... | 211 |
| 第三节 | 城乡规划的行政救济..... | 215 |

下篇 案例解读——以厦门市规划管理为例

| | | |
|-------------|----------------------|------------|
| 第十一章 | 厦门规划编制管理..... | 222 |
|-------------|----------------------|------------|

| | | |
|---------------------|----------------------------|------------|
| 第一节 | 规划编制的组织管理..... | 222 |
| 第二节 | 规划编制的审批规程..... | 225 |
| 第三节 | 规划编制的批后管理..... | 232 |
| 第十二章 | 厦门规划实施管理..... | 237 |
| 第一节 | 建设项目选址许可..... | 237 |
| 第二节 | 建设工程设计方案规划许可..... | 241 |
| 第三节 | 建设项目用地规划许可..... | 250 |
| 第四节 | 建设项目工程规划许可..... | 256 |
| 第十三章 | 厦门规划监督管理..... | 268 |
| 第一节 | 规划放样验线..... | 268 |
| 第二节 | ±0.00 复测检查..... | 273 |
| 第三节 | 竣工规划条件核实..... | 278 |
| 第四节 | 违法用地和建设的查处..... | 281 |
| 第十四章 | 厦门规划管理基础保障..... | 287 |
| 第一节 | 法制建设..... | 287 |
| 第二节 | 信息化建设..... | 291 |
| 第三节 | 规划展示..... | 302 |
| 第四节 | 规划管理创新..... | 303 |
| 第十五章 | 走向法治化的城乡规划管理..... | 309 |
| 第一节 | 法治的概念..... | 309 |
| 第二节 | 规划管理的法治化建设..... | 313 |
| 第三节 | 规划管理的法治化决策..... | 318 |
| 附 录 | 城乡规划相关法律法规..... | 323 |
| 附录一 | 中华人民共和国城乡规划法..... | 323 |
| 附录二 | 福建省实施《中华人民共和国城乡规划法》办法..... | 333 |
| 附录三 | 厦门市城乡规划条例..... | 345 |
| 主要参考文献 | | 355 |
| 后记 | | 356 |

上篇 基础知识



第一章 城乡管理基础知识

2008年1月1日《中华人民共和国城乡规划法》的施行,标志着我国城乡管理规划工作进入了一个新的历史阶段。我国在实行社会主义市场经济体制的进程中,城乡管理越来越显示出它的重要性,同时也面临许多新的问题,如城乡二元分治,规划体系法律地位缺失,重技术管制轻依法管理,监督机制不完善和规划严肃性不足等。城市是由各种不同功能的物质要素构成的复杂、动态、关联的大系统,通过城乡管理使各种物质要素形成合理的布局结构,才能发挥系统的最大效益,如何编制好、实施好城乡管理,则需要城乡管理给予组织、控制、引导和监督。

第一节 城乡管理概述

城乡管理是一项行政管理工作,近年来,伴随着我国经济社会的发展,依法治国理念的提出,要求我国在城乡管理领域实施依法行政,城乡管理逐步走向法治化、科学化和标准化的轨道。在新的形势下,按照科学管理和依法行政的原则,对于城乡管理工作进行规范是十分必要的,而这一切应该是建立在对城乡管理相关知识的认识之上。

一、城乡管理的概念

城乡管理是行政管理的一个工作领域,属于行政管理的范畴。在国外,行政管理也称公共管理。要深入理解城乡管理的含义,还需要理解管理、行政管理等相关概念。

(一) 管理

我国古代把开锁的钥匙称为管,《左传·僖公三十二年》中就有“郑人使我掌其北门之管”的说法。所谓管理,从字面上理解是管辖和治理的意思,主其事为管,治其事为理。在英语中,管理(management)是指驾驭的技术。这个词被美国人最早用于管理学中。管理是人类社会基本活动之一,是人类社会中普遍存在的现象。历史上,许多管理学家从不同角度对管理下过不同的定义。近年来,我国出版的许多管理学著作,对管理的含义也有许多大同小异的解释。我们认为,管理的概念可以作如下表述:管理是社会组织为了实现预期的目标,以人为中心进行的协调。这一表述包括了以下几个方面的含义:

(1) 管理的目的是为了实预期目标。世界上既不存在无目标的管理,也不可能实现无管理目标。

(2) 管理的本质是协调。协调就是使个人的努力与集体的预期目标相一致。

(3) 协调必定产生在社会组织之中。组织中各成员之间会出现意见和行动的不一致,协调就成为社会组织不可少的活动。

(4) 协调的中心是人。在任何组织中都存在人与人、人与物的关系,但人与物的关系最终仍表现为人与人的关系,因为任何资源的分配也都是以人为中心的。人的信仰、文化背景、价值观、利益需求、精神状态等都会对协调活动产生重大影响。

(5) 协调的方法是多样的,需要理论、经验,也需要专门的技术。

(二) 行政管理

行政管理与行政是一回事。行政是随着国家的产生而产生的,是国家的一种基本职能形态。在我国古代,行政是指执掌政务、推行政令的意思。在西方,一般把行政理解为国家事务的管理活动。《中国百科大辞典》解释为:“行政”指的是一定的社会组织,在其活动过程中所进行的各种组织、控制、协调、监督等特定手段发生作用的活动的总称。首先,它属于国家的范围,即属于公务,不是其他社会组织 and 个人的任务;其次,也不是一切国家权力都是行政权力,只有行政机关或者政府的权力才是行政权力。它有别于议会的立法权和司法机关的检察和审判权;第三,行政权属于“执行权”,它是按照法律规定的权限和程序去行使国家职能从而实施的法律的行为。行政管理是面向社会、服务大众的管理活动。这种管理活动首先和主要地是由在任何社会中都是最大和最具权威性的公共组织——政府来承担和完成的。从这一意义上说,行政管理就是政府管理,行政管理学是研究政府的管理活动及其规律的科学。

(三) 城乡规划管理

根据《城乡规划基本术语标准》(GB/T 50280—98),城乡规划管理应解释为:组织编制和审批城乡规划,并依法对城市土地的使用和各项建设的安排实施控制、引导和监督的行政管理活动。对于城乡规划管理概念的理解,必须把握以下4点:

(1) 城乡规划管理是一项行政管理工作,是城市政府的职能之一。城乡规划管理部门是城市政府的一个工作部门,在城市政府领导下开展工作。

(2) 城乡规划管理的目的是为了促进城乡经济、社会、环境的全面、协调和可持续发展,体现了社会公众利益。城乡规划管理不存在部门的利益。

(3) 城乡规划管理必须依法行政。即依据国家法律、法规,运用国家法定的权力实施管理,正确地行使管理职权,不能随心所欲地进行管理。

(4) 城乡规划管理有其特定的工作范畴。即依法制定城乡规划并对规划区内的土地使用和各项建设活动实行规划管理。

二、城乡规划管理的性质

任何管理都具有自然属性和社会属性的双重属性,城乡规划管理也不例外。

(一) 城乡规划管理的自然属性

首先,城乡规划管理是城市建设活动的客观需要。一个城市的建设包罗万象,既有为

满足市民生活需要的住宅、商场、学校、医院等的建设，又有满足城市社会经济生活需要的办公楼、展览馆、运动场、剧场、工厂、仓库、码头、车站等的建设。如果没有城乡规划管理，一切建设活动就要发生混乱，都不可能正常进行。正如马克思在《资本论》中所说：“一个单独的提琴手是自己指挥自己，一个乐队就需要一个乐队指挥。”可见，城乡规划管理相对应一个乐队的指挥，需要协调城市建设活动的方方面面。其次，城乡规划管理也是生产力。任何社会的生产力是否发达，都取决于它所拥有的各种经济资源及生产要素是否做到有效的利用。城市对于经济发展的聚集效应，不是取决于各种经济资源和生产要素的简单堆砌，而是取决于它们在空间上的优化配置，而这正是制定和实施城乡规划的目的，即城乡规划管理应发挥的作用。再次，城乡规划管理的成败，与任何管理一样，决定于是否尊重、遵循事物发展的客观规律。以上这些都是不以人的意志为转移的，也不因国家制度和意识形态的不同而有所改变。它完全是客观存在的，故称之为自然属性。

（二）城乡规划管理的社会属性

在人类漫长的历史中，管理从来就是为统治阶级、生产资料占有者服务的。管理是一定社会生产关系的反映。社会制度、经济发展、文化背景、科技进步等都对管理产生莫大影响，城乡规划管理也不例外，不同的社会制度和经济发展水平，城乡规划管理不尽相同。一部管理思想史折射着社会、经济发展的变化。我国改革开放以来，城市社会、经济发展出现了许多新情况、新问题，例如土地使用制度改革、住房制度改革、城市建设投资主体的多元化、房地产业的兴起等等。社会、经济的变化促使城乡规划管理从管理的观念、模式到方法都需要相应改革，与时俱进。社会主义是一个发展过程，当它尚处于初级阶段时，由于封建主义、资本主义意识形态的影响，总要在管理实践中不同程度地表现出来。城乡规划管理也和整个社会一样，总要经过一定的历史阶段，才能逐步发展成熟。可见，社会的发展促进了管理的发展，管理必须适应社会发展的需要。

三、城乡规划管理的特征

城乡规划管理属于行政管理范畴，又是一项城乡规划工作。城乡规划管理的特征是由行政管理和城乡规划的特点所决定的。我国已处于由计划经济向社会主义市场经济转型的时期，城乡规划管理具有时代的特征。择其要者，城乡规划管理具有以下基本特征。

（一）综合性

城乡规划管理的综合性，是由于城市这个有机综合体具有多功能、多层次、多因素和错综复杂、动态关联的本质所决定的。城乡规划管理与城市政府其他方面的行政管理，诸如土地管理、环境保护管理、交通管理、文物保护管理、公共卫生管理和绿化管理等相互联系，共同构成了城市政府行政管理的脉络。城乡规划的制定和实施涉及土地的利用和各项建设的综合安排，因其区位和性质的不同，会涉及相关行政管理部门的要求。再者，每一项城市建设工程与城市的其他相关的建设工程存在着千丝万缕的关系。例如，对环境有污染的工业建设工程与对环境要求较高的高新技术建设工程不能相互干扰；建筑工程的建

设与使用又与相关的水、电、通信等市政设施有密切关系；市政道路建设与市政管线建设相关；各类市政管线建设又需要综合平衡等等。这些情况说明城乡管理是一项综合性的管理。

认识城乡管理的综合性的目的是：城乡规划要运用系统方法进行综合管理，系统分析，综合平衡，妥善协调有关问题。

（二）科学性

现代城乡规划是伴随着工业化、城市化的发展而产生的一门新兴学科，是一门探索城市建设和发展规律的学科。由此决定了城乡管理具有很强的科学性。具体表现在，一是城市的发展受到社会、经济发展和自然地理条件的制约，城乡管理必须根据不同的环境条件，认识和探索城市发展的规律。二是城市建设的多样性、综合性涉及社会、经济、工程、建筑，生态，景观等多学科内容，城乡管理必须全面认识各项建设之间的相互关系，深入探讨其内在联系，从中探索城市建设的规律。三是要充分认识社会主义市场经济转型期出现的新情况、新问题，并依照社会主义市场经济发展规律的要求，不断地改革和调整管理方式。城乡管理只有尊重科学，尊重城市发展的客观规律，才能保障城乡协调、有序和可持续发展。一切违反科学客观规律的城乡决策行为，必将造成难以挽回的后果。

认识城乡管理具有科学性的目的是：城乡管理人员必须具备广泛的科学知识，管理行为必须尊重知识、尊重科学。要不断认识和把握不同地域城市的发展规律，各项建设事业的发展规律和管理活动本身的客观规律，并按照客观规律的要求组织有效的管理。

（三）法治性

依法治国是我国的治国方略。依法行政是依法治国的核心。现代国家的行政管理，就是依法运用法定的国家权力，管理国家事务和社会事务的活动。城乡管理的法治性，首先是由城乡管理是一项行政管理活动所决定的；其次是由城乡规划的制定、实施必须反映公众利益这一基本要求所决定的，因为只有通过法的形式把反映社会公众利益的相关内容固定下来，使其成为城乡管理的准则和依据，才可能促使其实现；再次是由城乡管理综合性的特点所决定的，在城乡制定和实施过程中需要综合协调、平衡相关方面的关系，在社会主义市场经济条件下，这种相互关系表现为利益关系，只有通过法定的形式进行调整，才能奏效。

加强法制建设并依法行政是对城乡管理的必然要求。城乡管理对所管理的事务必须以有关法律为依据，并承担相应的法律责任。城乡管理人员必须严格按照法律规定行事，并自觉接受法制监督，不断提高依法行政的水平。

（四）服务性

我国宪法规定了我国是人民民主专政的国家性质，决定了我国只有人民才是国家和社会的主人。一切权力属于人民，一切从人民的利益出发，是我国行政管理制度的核心内容

和根本准则，对于城乡规划管理亦然。城乡规划的编制是对城乡未来社会、经济发展的空间安排，保障城市社会、经济和环境在城市空间中的协调和可持续发展，体现人民群众的根本利益。城乡规划的实施管理面对的是一项项具体的建设工程，这些建设工程的安排，既影响社会、经济的发展，又影响到城乡空间的合理发展，还涉及周围相关方面的合法权益。严肃认真地实施城乡规划，正确处理局部与整体，近期与远期，城市建设与历史文化遗产保护等的关系，妥善协调相关方面的矛盾，促进社会、经济的协调发展，维护公共利益，保护相关方面的合法权益是城乡规划管理的重要工作职责。在城乡规划管理活动中，为了保护公共利益而采取的相关的控制措施，是一种积极的制约。其目的也是使相关建设不致影响人民的根本的、长远的利益，制约也是为了更好地服务。

城乡规划管理人员要全心全意地为人民服务。在城乡规划管理活动中实行政务公开，提倡公众参与，接受公众监督，维护人民群众的利益。在管理中，要正确处理服务与制约的关系，强调服务为先，管在其中。

（五）政策性

社会、经济的发展是一个漫长的历史过程。城市作为社会、经济发展的载体，其形成和发展也是一个漫长的历史过程。城乡规划是为了实现一定时期的社会、经济和环境发展的目标而制定的城乡空间发展计划。城乡规划管理作为政府的一项职能，要体现政府对社会、经济和环境发展的意图。城乡规划实施的时间、空间跨度很大。由于社会、经济和环境发展的动态变化，政府会适时地制定相关政策加以指导。这些政策有些具有长效性，有些具有阶段性。城乡规划的编制与实施需要贯彻执行这些政策。

城乡规划管理人员应当充分认识城市建设与发展是一个动态的过程，应该根据社会、经济和环境的发展需要适时地依法编制或修编城乡规划，正确处理近期规划与远期发展的关系，使城市建设用地的安排和各项建设行为既不妨碍城市远期发展目标，又能适应近期社会、经济和环境建设的需要。

（六）地方性

由于城市社会、经济发展的不平衡性，决定了各个城市的发展速度、规模和建设的内容不尽一致。例如经济发达地区城市化进程较快，其中有些地区形成了城市连绵地区；有些经济发展滞后的地区，城市建设规模不大，速度不快。又如有些历史悠久的城市，历史文化遗产比较丰富，而新兴城市则相对较少。另外，各城市所在地区的自然地理条件不同，历史文化传统的不一，也造成城市发展形态各异，城市建筑精彩纷呈，城市建设的要求也不一样。处于寒带和温带的城市，居住建筑日照要求较高，处于热带的城市居住建筑并无日照要求，更多地强调通风良好，山地城市与平原城市也有不同的建设要求。因此，城乡规划的编制和实施必须适应各地方的不同特点和要求，不能千篇一律。

城乡规划管理必须适应地方特点，要不断研究探索本地城市的发展规律，要因地制宜地进行管理；要根据本地具体情况，实事求是地借鉴外来经验，切忌千篇一律地生搬硬套。

城乡规划和建设要反映地方特色，切实保护反映地方特点的自然景观和历史文化遗产。

四、学习《城乡管理》的意义

城乡管理在我国城市现代化建设中具有重要的地位和作用。城乡管理是城乡管理学科一个重要的组成部分。国务院学位委员会、教育部2011年公布了新的《学位授予和人才培养学科目录(2011年)》，新目录增加了“城乡管理”一级学科，属于工学(专业代码0833)。同时，明确城乡管理学科可归属的二级学科包括以下6个学科方向：①区域发展与规划；②城乡管理与设计；③住房与社区建设规划；④城乡发展历史与遗产保护规划；⑤城乡生态环境与基础设施规划；⑥城乡管理。城乡管理为城乡管理学科的6个学科方向之一，因此加强对城乡管理理论与实务知识的学习具有十分重要意义。

(一) 适应新时期工作任务的需要

改革开放以来，各项建设蓬勃发展，城市化进程加快，城市旧区更新改造规模扩大，加快编制城乡管理并对城市各项建设实施管理成为城乡管理工作的繁重任务。1997年，党的十五大明确宣告了“依法治国，建设社会主义法治国家”的治国方略，并载入了我国《宪法》。依法行政是依法治国的核心，是对城乡管理的要求。现代化城市建设的新形势，对城乡管理提出了法治化、科学化、现代化的新要求。新中国成立以来，我国城乡管理工作，积累了丰富的经验。但是，从总体上说，我国现行的城乡管理体制、机制和法制还不完善。从行政组织上看，城乡管理机构的设置还不健全，人员编制严重不足，管理效率不高。从管理制度上看，城乡管理编制体系和管理方式还有待深入改革。城乡管理的实施机制尚未真正形成，仅仅依靠城乡管理部门单枪匹马的操作，工作非常被动。城乡管理法律规范体系尚处在逐步完善之中，很多城乡管理应该规范的对象和内容，还无法可依；某些现行法律规范，还需要根据社会主义市场经济的运行要求进行修改。从思想观念上看，官本位的思想还有广泛的市场，以言代法，个人说了算，对于城乡管理的地位和作用，缺乏正确的认识。对于城乡管理为什么管？管什么？怎么管？在总体上若明若暗等等。上述问题的存在，难以应付城乡管理繁重而复杂的工作任务，必须进行改革。改革要有理论准备和思想基础，学习和研究《城乡管理》将在这方面起着重要的作用。

(二) 城乡管理学科发展的需要

以1898年霍华德提出的“田园城市”为标志的现代城乡管理理论，经历了一个多世纪的发展，日趋丰富，城乡管理已经成为一门独立的学科。一个城市的发展规划是指导城市未来5年、10年甚至20年发展的。科学地编制好这样一个城乡管理，需要对城市社会经济发展形势进行深入分析，需要对城市所在区位及现状进行调查，需要有城乡管理理论的指导。这就决定了构成城乡管理学科的知识内容是十分广泛的。组织编制和实施城乡管理是一项涉及面广且又十分复杂的行政管理工作。城乡管理的组织编制—编制—审

批—实施—实施监督检查是一条连续的完整的工作链。任何一个环节上的失误，都是城乡规划工作的失误。多年来的实践证明，城乡规划的编制不当对城市发展会造成难以挽回的损失，这就要求城乡规划管理工作需要科学的组织和慎重的决策。而城乡规划实施方面的失误，也会对城市发展造成更直接的损失。因此，就有了“三分规划，七分管理”的说法。城乡规划工作的实践，要求城乡规划学科的发展必须重视城乡规划管理理论知识的充实和提高。当今世界，社会经济的发展，需要借助于科学技术和管理所产生的巨大无比的力量。即使科学技术的发展，也离不开管理。美国学者在总结阿波罗火箭送宇航员登陆月球的经验时曾说过，与其说这是科学技术的成功，倒不如说这是系统管理的成功。所以说，科学技术和管理的推动社会进步和经济发展的两个轮子，缺一不可。这里所说的管理，当然也包括城乡规划管理。城乡规划管理既具有行政管理的一般共性，又具有城乡规划学科的特点。城乡规划学科建设必须充实城乡规划管理的理论知识。凡是有志于从事城乡规划事业的人员，必须重视城乡规划管理的学习和研究。

学习城乡规划法制的根本目的，在于了解中国城乡规划法制建设的历程，掌握城乡规划法规体系构成与框架，从而依靠法律的权威，运用法律的手段，使各级政府能够对城乡发展建设更加有效地依法行使规划、建设、管理的职能，做到城乡规划管理的依法行政。保证科学、合理地制定和实施城乡规划，统筹城乡建设和发展，实现我国城乡的经济和社会发展目标，走具有中国特色的新型城镇化道路和新农村建设，从而推动我国城乡经济社会全面、协调、可持续发展。

第二节 城乡规划管理的系统、环境与方法

系统理论的发展为我们打开了认识世界的新窗口。以系统论的观点认识管理，任何管理都是对一个系统的管理，任何管理自身都构成一个系统。城乡规划管理是一个系统，其管理内容由若干工作系统组成，这些工作系统互相联系、互相影响。城乡规划管理系统由若干要素形成整体结构。城乡规划管理系统与外界环境即外部系统时刻发生联系，形成动态关联的更高层次的大系统。

一、城乡规划管理的系统构成

城乡规划编制、审批、实施和监督检查是一个实践过程。经批准的城乡规划，通过城乡各项建设来实施，并检查实施情况。把城乡规划管理作为一个系统来分析，如果将城乡规划的编制与审批管理作为决策系统，城乡规划实施管理则是执行系统，城乡规划实施监督检查则是反馈系统，三者构成城乡规划管理系统的大环境。为了保证这个大系统的顺利运行，还需要有城乡规划法律规范加以保障，即保障系统。

（一）决策系统

城乡规划编制和审批管理是规划管理决策工作，主要负责制定城乡规划。城乡规

划编制和审批必须是连续的过程，组织编制管理是制定城乡规划的前期管理工作，审批管理是后期管理工作。为了保证城乡规划的编制质量，还需要对城乡规划设计单位进行资格管理工作，这三者是互相联系的。决策系统不同于普通的作出决定，而是科学地、动态地进行系统管理。

（二）执行系统

城乡规划实施管理是规划执行工作，主要包括对建筑工程、道路交通工程、管线工程、村镇建设工程进行建设项目选址、建设用地的、建设工程规划管理，即“一书三证”管理工作。实施系统是落实决策系统指令的具体工作环节，直接影响到城乡规划的具体落实。

（三）反馈系统

城乡规划实施的监督检查是规划管理反馈工作。它主要负责建设工程规划批后管理和查处违法用地、违法建设等管理工作。它的工作任务不仅是就事论事的检查、处理，还需要将检查中发现的问题向决策系统、执行系统反馈。反馈系统的存在是由于城乡建设本身就是一项动态的活动存在诸多可变的因素，行政管理机构必须及时地掌握各类信息以保障建设活动的合法性。

（四）保障系统

城乡规划管理系统运行保障条件很多，诸如组织、人员、体制、法制等。其中法制保障尤其重要，城乡规划法律法规、相关法律法规、行政规章的制定与实施是法制保障的基础。

上述4个系统互相联系、互相影响，形成一种网络状态，如图1-1所示。

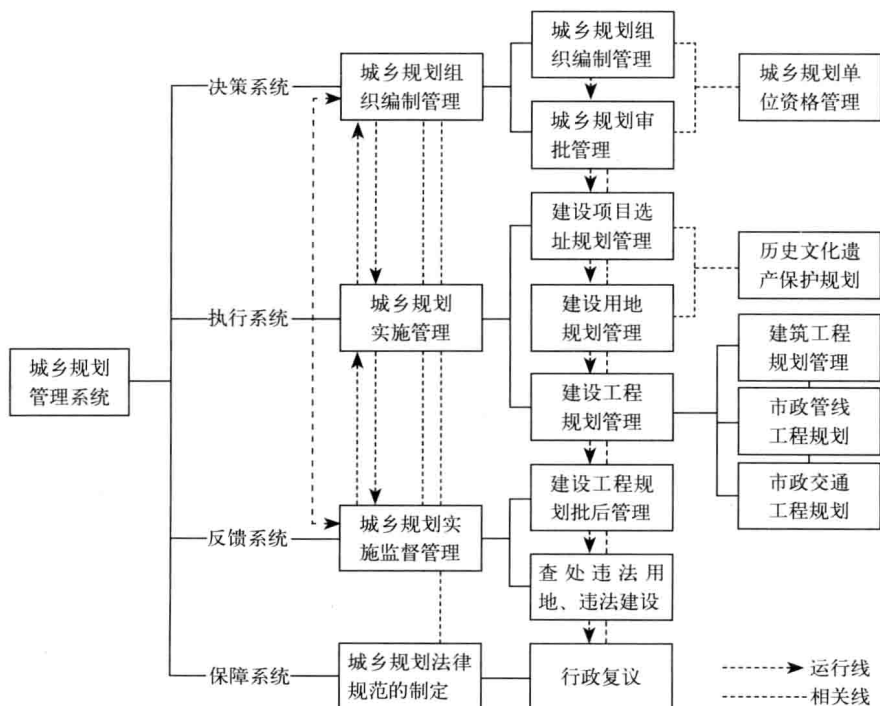


图 1-1 城乡规划管理系统构成及关系

二、城乡规划管理的构成要素

城乡规划管理是一项有组织的、有目的的社会活动。它是管理人员通过一定的管理中介手段，规范管理对象，作用于被管理者，以实现管理的目标。规划管理活动的构成要素包括：管理目标、管理人员、管理对象、行政管理相对人、管理中介5项要素。

（一）管理目标

城乡规划管理目标实际上是一种状态。即通过管理努力争取并期望达到的城乡未来的理想状态。管理目标的实施是个转化的过程。

规划管理作为一项城乡政府行政管理职能，其管理目标是维护和健全社会主义法制，保障城乡建设公共利益，保护城乡相关方面的合法权益。规划管理又是一项专业技术行政管理的工作，它以制定并实施城乡规划，促进经济、社会和环境在城乡空间上的协调、可持续发展作为专业管理目标。

（二）管理人员

任何管理都与管理人员密切相关。管理的水平与成败在相当大的程度上取决于管理人员的素质及其努力程度。管理人员是一个组织管理活动的执行者和组织者。规划管理人员在规划管理部门扮演的角色和所起的作用是多方面的。不同层次的管理人员扮演着不同的角色，起着不同的作用。就基层规划管理人员所扮演的角色和所起的作用讲，一是人际关系方面：规划管理人员是政府代表，又是联络员的角色，联系内外、上下、横向之间关系；二是信息沟通方面：扮演信息传播的角色，发挥上情下达、下情上达的作用；三是决策方面：扮演矛盾处理者角色，发挥组织、协调作用；又是谈判者，发挥影响和引导作用；还在某种程度上参与决策，发挥参谋作用。

从城乡规划管理工作职能要求以及城乡规划事业发展要求来看，城乡规划管理人员必须具备良好的职业道德，合理的知识结构和较强的工作能力。

（三）管理对象

管理对象是管理的客体。城乡规划管理的对象是城乡规划区内土地的使用和各项建设活动。在城乡规划管理中所审核的城乡规划图纸和建设工程图纸，都是土地使用和各项建设活动在图纸上的反映。再进一步分析，这些用地或者建设工程是整个城乡的一部分。它们对城乡的发展都产生一定影响。从这一层意义上认识，城乡本身也是规划管理的对象。不过，前者是直接的、微观的、显性的，后者则是间接的、宏观的、隐性的。

（四）规划管理相对人

规划管理相对人是规划管理系统中受着某种控制的管理相对方，又是其所在单位的代表，同样具有积极主动性，能够反作用于规划管理人员。对于规划管理的意见，既可以欣然接受，坚决执行；也可能充耳不闻、消极对待；甚至可以要求、迫使规划管理人员改变管理决策。就是接受管理意见时，他也可以选择有利于自己愿望的途径和结果。这就要求规划管理活动不仅要充分发挥规划管理人员的主观能动性，也要通过各种方法与管理对象的代表人统一思想，发挥他们的主观能动作用，使每一个管理项目符合规划管理的目标要