

城

市规划面对面

CHENGSHI GUIHUA
MIANDUI MIAN

——2005城市规划年会论文集（下）

中国城市规划学会 编



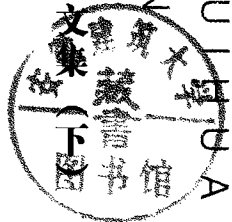
中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

城市规 划面对 面

CHENGSHI GUIHUA
MIANDUIMIAN

——2005城市规划年会论文集

中国城市规划学会 编



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书收录了“2005 城市规划年会”17 个分会场宣读的全部论文以及会议交流论文。内容涉及政策研究、城市化研究、区域研究、总体规划、土地问题研究、空间研究、产业规划、城市文化研究、小城镇规划、城市规划管理、详细规划、城市设计、历史文化保护规划、交通规划、工程规划、生态规划、风景环境规划、职业发展等专题,从不同的方式诠释 2005 年会“健康城市化”的主题。

本书可供政府决策者、城市规划建设专业人员及相关科研工作者、大专院校城市规划专业师生参考。

图书在版编目 (CIP) 数据

城市规划面对面: 2005 城市规划年会论文集/ 中国城市规划学会编. —北京: 中国水利水电出版社, 2005
ISBN 7 - 5084 - 3278 - 9

I. 城... II. 中... III. 城市规划—中国—文集
IV. TU984.2 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 107680 号

书 名	城市规划面对面 ——2005 城市规划年会论文集 (下)
作 者	中国城市规划学会 编
出版 发行	中国水利水电出版社 (北京市三里河路 6 号 100044) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 63202266 (总机)、68331835 (营销中心)
经 售	全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京市兴怀印刷厂
规 格	889mm × 1194mm 16 开本 (总)105.5 印张 (总)3120 千字
版 次	2005 年 9 月第 1 版 2005 年 9 月第 1 次印刷
印 数	0001—2300 册
总 定 价	260.00 元 (上、下集)

凡购买我社图书, 如有缺页、倒页、脱页的, 本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

城市规 划 面 对 面

——2005 城市规 划 年 会 论 文 集

顾 问 委 员 会

主 任 周干峙 邹德慈

委 员 (以姓氏笔画为序):

王静霞 尹 稚 孙清云 朱嘉广 吴志强
张 泉 李晓江 陈为邦 周一星 房庆方
袁纯清

编 辑 委 员 会

主 任 石 楠

委 员 (以姓氏笔画为序):

马 林 王 庆 王 凯 邓 东 朱子瑜
闫水玉 李炜民 杨保军 和红星 赵中枢
耿宏兵 陶 滔 谢映霞

城 市 规 划 面 对 面

— 城市规划管理 —

2005 城市规划年会论文集

目 录

城市规划管理

- 论深圳市城市规划委员会制度的改进措施 郑文武 (823)
- 试谈县级规划部门的改革和发展 傅立德 (829)
- 面向规划管理的广州市控制性规划导则编制研究 彭高峰, 等 (837)
- 论“数字城市”建设成果对城市规划设计和规划管理的影响 谭玉峰, 等 (844)
- 控规指标调整的制度规范研究 李浩 (849)
- 从规划编制研究中心的设立谈城市规划编制工作改革的思考 施红平 (856)
- 空间反抗与社会公正 李志明 (868)
- 关于我国城市规划体系与城市规划市场的思考 韩延星, 等 (873)
- 湖南城乡规划管理体系改革研究 罗贵新, 等 (877)
- 基于寒冷气候条件的城市规划管理对策研究 冷红, 等 (880)
- 论中国城市规划管理制度创新与社会化 张棣, 等 (885)
- 遥感技术为城市规划管理提供新技术保障 关元秀, 等 (889)
- 论城市资源的经济外在性与城市规划管理 王晓鸣, 等 (894)
- 典型组群城市规划管理模式创新与实践 宋晓刚 (899)
- 谈谈当前城市规划管理中存在的主要问题及对策 项柏林 (903)
- 谈当前市区和农村农户违法建房现象增多的原因及对策 项柏林 (906)

详细规划

- 旧城住区环境质量可持续改善规划指南 王晓鸣 (909)
- 宝山区社区发展规划实践 周建军, 等 (917)
- 上海市人户分离的空间特征解析及其思考 耿慧志, 等 (924)
- 城市中心区控制性详细规划编制方法探索 杨俊宴, 等 (931)
- “街廓”的意义 孙晖, 等 (937)
- 美国新城市主义运动对规划控制体系的探索及其启示 王佳文 (945)
- 面对实施管理的控制性详细规划编制方法探讨 慕郁海, 等 (952)
- 促进可持续发展的旧城区控制性详细规划 王承华 (955)
- 休闲社区 陈旸, 等 (962)
- 城市轨道交通对沿线房地产价格影响研究 郑俊, 等 (967)
- 城市新区控制性详细规划编制方法初探 闫田华 (975)
- 当代城市更新中的居住区空间规划与邻里关系重构 薛滨夏, 等 (981)
- 哈尔滨执行国家日照标准的可行性探讨 刘生军, 等 (987)
- 控制性详细规划实效性评价分析 吕慧芬, 等 (992)
- 社区发展下的城市规划理念 陈怀录, 等 (998)
- 沈阳市规划建设社区研究 武云甫, 等 (1002)
- 城市住区的人性化空间初探 张华 (1008)

- 定性分析日照时间····· 王国徽 (1011)
西安市商品住宅小区人居环境质量评价研究····· 韩薇,等 (1014)
理想、共有价值观与构建和谐社会····· 马赤宇,等 (1020)

城市设计

- 从利益平衡角度论城市设计的实施管理技巧····· 林姚宇,等 (1024)
侧重于实施性的城市设计实践····· 范嗣斌,等 (1032)
走向和谐的城市设计····· 金广君,等 (1041)
试析立足我国本土的城市设计管理制度的建立····· 陈天,等 (1047)
城市滨水空间评价方法初探····· 李建伟,等 (1054)
多元因子生态分析在城市设计中的运用····· 杨培峰,等 (1060)
丽水市城市入城口城市设计····· 卢济威,等 (1067)
城市特色景观的继承和发展探讨····· 王向阳 (1072)
城市形象的理念与实践研究····· 张益峰,等 (1076)
滨海景观的组织与塑造····· 徐苏宁,等 (1080)
城市设计与城市规划的双性思维····· 余柏椿 (1085)
哈尔滨市滨水特色景观规划与设计····· 陈苏柳,等 (1088)
价值重构····· 李昊,等 (1093)
山水中的城市,城市中的山水····· 罗文 (1098)
系统景观美学支持下的城市水域景观美学质量研究····· 李冬环,等 (1102)
城市设计项目实践中的思考····· 付冬楠 (1106)
城市街道景观环境改造规划方法初探····· 陈长青,等 (1112)
论城市设计与我国的城市历史保护····· 许光华 (1121)
传统聚落人居环境:景观评价案例与思考····· 张祖群,等 (1127)
论结合生态的城市设计····· 林姚宇,等 (1133)
潜规则作用下的行政中心规划设计····· 毛刚,等 (1141)

历史文化保护规划

- 大城市郊外历史城镇的保护问题初探····· 张松,等 (1148)
台湾路历史街区的保护和延续····· 曹阳 (1155)
从南京城市地理格局研究古都风貌规划····· 姚亦锋 (1162)
历史文化保护区保护规划的内涵与外延探讨····· 万国庆 (1168)
城市历史街道的风貌状况与保护对策····· 周瑾,等 (1172)
中国城市化进程中文化遗产保护对策研究····· 梁航琳,等 (1179)
“老汤”与历史建筑保护····· 杜立柱 (1183)
以文化的视野探讨历史文化名城的保护与发展····· 胡晓玲 (1188)
温州模式下的旧城改造再认识····· 刘畅,等 (1194)
光谷历史街区保护规划思考····· 周晟 (1198)
环境保护:大遗址可持续发展的基点····· 张祖群 (1202)
城市绿色历史文化遗产保护研究····· 谭瑛 (1207)

- 近代城市的风貌保护区研究 张松, 等 (1212)
- 中国建筑遗产保护发展简史 林源 (1218)
- 天津海河开发与德式风貌区改造规划研究 洪再生, 等 (1225)
- 市场经济下历史街区触媒式更新的探讨 于克华, 等 (1231)
- 城市发展与历史文化的保护 吕辉 (1236)
- 珠海市斗门老街保护性开发利用研究 彭延生 (1241)
- 基于城市历史文化保护的土地利用控制规划 刘新宇 (1245)
- 日本历史环境保护中的民间团体 焦怡雪 (1251)
- 大栅栏地区保护与发展的几点思考 周伟 (1257)
- 皖南古村落人居环境建设研究 卫丽亚, 等 (1263)

交通规划

- 重新认识物流园区规划 向文阔 (1267)
- 从可持续性发展的角度评价交通导向发展模式 董奇 (1272)
- 2010 年上海世博会设计方案场内人流模拟及其分析 王德, 等 (1279)
- 香港轨道交通规划理念及经营模式在深圳的应用 顾新 (1286)
- 江苏省城市道路内停车泊位设置标准研究 曹国华, 等 (1293)
- 我国物流基础设施规划有关问题的研究 丁宁宁 (1299)
- 城市公建项目交通影响分析预测方法研究 董兴武, 等 (1303)
- 低速道路交通, 创造和谐城市 杨迎旭 (1306)
- 基于经济发展层次的公路网适应性研究 董兴武, 等 (1312)
- 加速城市快速道路系统规划建设 武云甫, 等 (1316)
- 城市化进程中公路与城市道路关系的思考 彭庆艳 (1321)
- 兰州市静态交通存在的问题与解决思路 张旺锋, 等 (1325)
- 生态廊道中的铁路新客站地区规划 程颖 (1332)

工程规划

- 关于孝妇河干流综合整治的初步研究 高峰 (1338)
- 青岛市中水利用规划简介 赵旻, 等 (1344)
- 加强城市公共安全规划, 提高城市综合防灾能力 谢映霞 (1349)
- 我国清洁燃料水煤浆推广应用前景分析 武云甫, 等 (1354)
- 城市能源战略与城市规划 洪亮平 (1357)
- 高级建筑区集中热水供应系统刍议 武云甫, 等 (1362)
- 住宅楼分户排水刍议 武云甫, 等 (1365)
- 我国历史街区火灾现状及技术分析 胡敏 (1368)
- 综合管沟规划建设刍议 武云甫, 等 (1374)

生态研究

- 中国城市生态规划建设发展趋势与建议····· 黄光宇, 等 (1379)
- 重视非建设性环境区的规划与控制····· 邢忠, 等 (1382)
- 基于生态安全的珠三角城镇群生态空间格局····· 陈勇 (1387)
- 基于生态恢复的城市绿地系统规划理念探讨····· 汪永华 (1392)
- 生态治理为优化草原住区结构带来新契机····· 荣丽华, 等 (1398)
- 博观约取 厚积薄发····· 钱征寒 (1404)
- 生态区划的基本理论与方法····· 张全, 等 (1411)
- 循环型城市初探····· 吴未, 等 (1418)
- 迈向国家园林城市····· 杨锦辉 (1423)
- 城市可持续发展与城市生态规划····· 杨静 (1428)
- 城市生态系统健康评价模型与方法研究····· 颜文涛, 等 (1433)
- 城市水土保持规划与城市可持续发展····· 王锐亮 (1439)
- 嘉兴市城市绿地系统评析····· 林朝晖, 等 (1443)
- 生态旅游的可持续发展规划初探····· 王海燕, 等 (1447)
- 寒地城市绿地规划的最优生态效益研究····· 徐苏宁, 等 (1451)
- 现阶段中国城市环境问题叠加的经验分析····· 何丹, 等 (1456)
- 大城市环城绿带规划原则与理念····· 汪永华 (1464)
- 长株潭城市群生态安全建设研究····· 周国华, 等 (1469)
- 山水城市的规划理念和实践探讨····· 刁承泰, 等 (1474)
- 大都市开敞式公园的生态规划理念····· 刘贵利 (1479)
- 城市生态规划编制中的问题与对策····· 张全, 等 (1484)

风景环境规划

- 坚持用科学发展观指导风景名胜规划····· 贾建中 (1490)
- 对城市水景观的思考····· 邹维娜, 等 (1496)
- 城市化、工业化冲击下风景名胜区边缘地带保护策略研究····· 吴承照 (1501)
- 中国自然文化遗产保护利用的现状问题与因由····· 陈耀华 (1508)
- 重塑政务中心区生态环境····· 杨赉丽, 等 (1514)
- 遗产体系与游憩体系之辨····· 曹丽娟 (1522)
- 舒兰传统民居生态适应性探索····· 赵冬梅, 等 (1529)
- 风景区范围与行政区划之关系····· 李铭 (1532)
- 城市环境空间再生的探讨····· 刘管平, 等 (1536)
- 厦门市马銮湾滨水景观设计····· 黄薇 (1541)
- 城市湿地的保护与发展····· 刘宁京, 等 (1545)
- 风景名胜资源保护与可持续发展战略····· 罗来平 (1551)
- 急功近利的风景····· 刘管平, 等 (1555)
- 搞好风景名胜区生物多样性调查为科学编制保护规划奠定基础····· 尹俊杰 (1557)
- 国家重点风景名胜区与城市关系分析与保护措施建议····· 邓武功, 等 (1563)

职业发展

- 城市规划中四类利益主体剖析…………… 吴可人, 等 (1572)
- 追寻失落的职业精神 …………… 李蓉 (1579)
- 多层次的城市规划参与机制探讨 …………… 熊斌, 等 (1584)
- 和谐社会的城乡规划导向 …………… 高松 (1589)
- 对城市规划公共政策属性的再认识 …………… 姜莉, 等 (1595)
- 菜单式动态公众参与体系架构初探…………… 张晋庆 (1599)
- 痛苦与徘徊…………… 王忠诚 (1607)
- “五年制”不是城市规划专业本科教育的唯一选项 …………… 唐春媛, 等 (1611)
- 注册规划师的素质与职业道德 …………… 马玲 (1615)
- 试析和谐社会之下的城市规划走向…………… 汤海孺 (1618)
- 和谐视角下规划师的执业价值中立…………… 张建荣 (1623)
- 经济体制下的人性假定与城市规划…………… 李阎魁, 等 (1626)
- “以人为本”规划观的几个思想认识问题 …………… 朱昌美 (1633)
- 后记 …………… (1637)

论深圳市城市规划委员会制度的改进措施

郑文武

【摘要】通过简述我国城市规划委员会的发展历程，认为目前我国城市规划的公众参与仍然处于初级阶段。接着，简述了美国和香港的城市规划委员会制度，认为其审议或者审批的职能以及相关的机构设置值得借鉴。在此基础上，提出了改进深圳市城市规划委员会制度的初步设想：①确立城市规划委员会的法人地位；②优化城市规划委员会的内部结构；③扩大城市规划委员会的职权；④增加规划救济途径；⑤提高委员代表利益的均衡性；⑥建立合理的议事制度；⑦夯实监督的基础。

【关键词】城市规划委员会；制度；改进措施

1 我国城市规划委员会的发展历程

1998年，深圳市在学习香港的基础上，通过立法的手段，创新性地在国内首创城市规划委员会制度。《深圳市城市规划条例》采用独立专章（第2章），总共5个法条的形式，规定了城市规划委员会的法定地位、职责、委员数目、机构设置、表决形式等。与此配套的《深圳市城市规划委员会章程》依此进行了具体的规定，该章程有5章，总计36个法条，由总则、机构、委员、议事规则和附则组成。深圳市相关的城市规划委员会制度在全国起到了很好的带头和示范作用，此后国内其他地方，比如上海、厦门、北海等地，也相继成立了城市规划委员会。2005年，为配合《广东省城市控制性详细规划管理条例》的实施，广东省建设厅制定了《广东省城市规划委员会指引》，要求广东省内地级以上政府参照该指引，结合当地实际，尽快建立和完善城市规划委员会各项制度和议事规则。该指引有4章，总计27条，由总则、主要职能与构成、工作程序和委员的聘任和责任组成，并在附件里对各专业委员会的设置提出了建议。

毋庸讳言，从全国范围来看，深圳以及广东的城市规划委员会制度处于先进水平，居于领先地位。其运作比较顺利，决策也比较有效，具有极大的实践意义。首先，它结合了“代议制”的集体决策和“首长负责制”的个人决策的优点，充分发挥了集体的智慧，有利于减少行政长官个

人意志所带来的弊病。其次，它履行了部分原来属于政府和规划主管部门的职责，有利于决策和执行的分离，同时也相应地承担了部分责任，降低了政府的责任和压力，有利于减少由于规划带来的社会矛盾。再次，它把不同知识结构、专业和利益背景的人士集合起来，进行集体决策，有利于城市规划的公平性、科学性，也使规划更容易得到社会各阶层的理解，有利于规划的实施。最后，它在较大范围内调动了市民参与规划的意识 and 热情，变过去对规划零星的监督为有组织的监督，促进规划监督机制的建立和完善。

但是，同样也无庸讳言，随着社会经济的快速发展，人们的市民意识、权利意识和利益意识的不断提高，城市规划所面临的挑战也日益严峻。原来有关城市规划决策的民主化、科学化的设想和设计也逐渐不能适应社会实践的要求，也逐渐无法满足人们日益高涨的民主需求。按照美国规划学者安士丹（Arnstein, Sherry）关于“市民参与规划阶梯”理论的“三个层次和八个阶梯”的划分方法，我国目前的公众参与水平最多处于第二层次“象征性参与”（Tokenism）阶段，总体上仍然处于初级水平。同样，从总体上看，作为我国公众参与的标志性制度——城市规划委员会制度也是刚刚起步，存在着很多值得进一步探索的地方。因此，必须尽快加以改进和完善。

2 美国和香港的城市规划委员会制度的简述

2.1 美国的城市规划委员会制度

在美国，地方城市规划委员会的成立与否、委员构成、资金划拨以及是否对其行动和决策进行支持都由地方立法机构决定。通常情况下，规划委员会是绝大部分城市的法定机构，大量的规划通过该机构得到执行。第一个官方的规划机构是1907年按照州立法设置的HARTFORDC城市规划委员会，自此以后，规划委员会就作为地方主要行政和立法的咨询机构而存在。立法机构通过将规划委员会涉及规划的介绍和建议转变为政治决定而付诸行动。

规划委员会通常由一组经城市的行政长官提名并由立法机构批准的个人所组成。他们一般是社区内房地产商、银行家、商会等方面的领导人，或者是律师、建筑师、医生、劳工代表、社会工作者等的代表。建立这样的委员会的目的是为了及时了解市民的意见和想法，对规划内容和决定提供多方面的协调，并对规划机构进行监督。有的规划委员会还有地方政府各个部门的负责人参加，但他们的职责主要是对一些事务提供专业帮助，且很少具有投票权。就立法机构而言，规划委员会只具有顾问性的作用，立法机构有权同意或否决规划委员会的报告和建议。

规划委员会的职能包括：审查综合规划，编制区划法规，报立法机构批准后成为法律；审查新的土地细分方案，以确保其与细分规定一致；就综合规划或综合规划的内容举行听证会，就一些城市主要改造项目举行公众听证会，就区划的修改举行听证会。

2.2 香港的城市规划委员会制度

在香港，城市规划委员会根据香港《城市规划条例》依法设立，是法定的非官方机构，在整个规划运作体系中起到一个非官方的法定决策机构。城市规划委员会共有40名成员，包括主席、副主席、5名官方成员及33名非官方成员。委员全部由行政长官委任，并在香港特区政府宪报公布，任期通常为两年。委员任期届满时，特区行

政长官可以重新委任任何委员，因此，城市规划委员会成员在任职上处于滚动与变化之中。委员均以个人身份获得委任，而并非以所属组织机构的代表身份获得委任。主席由规划环境地政局的局长担任，副主席由规划署署长担任，其他5名官方成员则主要来自和城市发展有关的部门。非官方委员分别来自社会各个专业与阶层，比如工商业、法律、建筑、工程、社会工作、环保及文物保护专业人士等等。以上委员的委任制度和委员的资格，确保了城市规划委员会审议规划图则或规划申请时，可以从各层面、各专业范围作出考虑，以平衡各方面的利益。

城市规划委员会的主要职责是审批法定图则，包括审批分区计划大纲和发展地区审批图，同时也负责审批各种规划许可。具体体现在：要求香港规划署按行政长官指示，有系统地编制、拟定香港某些地区的布局设计，适宜在该地区内建设的建筑物类型的图则（即分区计划大纲图和发展审批地区图）草图；公布展示新图则草图；将草图和反馈回来的反对意见呈交特区行政长官会同行政会议，以便作出最终决定；考虑和复核规划许可申请；建议收回土地；批准由土地发展公司编制拟定的发展计划图。

2.3 简评

从上面的简述可以看出，美国的城市规划委员会只是一个议事、咨询、参谋机构，没有审批和决策权力，而香港的城市规划委员会则兼具了议事和审批职能。这两种设置各有利弊，都值得因地制宜地加以借鉴。同时，这两个城市规划委员会在委员的选择和来源分布方面的做法也是值得借鉴的地方。

3 改进深圳市城市规划委员会的初步设想

3.1 确立城市规划委员会的法人地位

3.1.1 深圳市城市规划委员会的职责存在角色冲突。一方面，按照《广东省城市控制性详细规划管理条例》第三条关于“城市规划委员会是城市人民政府进行城市规划决策的议事机构”的规定，以及《广东省城市规划委员会指引》第二条关于“城市规划委员会受人民政府委托就城市

规划建设的关键问题进行审议，向城市人民政府提出审议意见”的规定，城市规划委员会的地位与美国的城市规划委员会的地位相同，都是地方政府在城市规划和建设领域的议事机构，起到专业的参谋、咨询作用。另一方面，按照《深圳城市规划条例》第二章和第三十三条的规定，城市规划委员会又具有“审批法定图则并监督实施”、“审批专项规划”和“审批重点地段城市设计”的职责，因此，它具有类似于香港的城市规划委员会的作用，可以依法履行规划审批职责。从咨询、参谋、议事的角度出发，规划的最后决定权在政府，因此，城市规划委员会无须承担任何责任；从审批规划的角度出发，城市规划委员会有了一定的规划决定权力，依法履行了本来应该由政府行使的规划行政权力，因此，按照“权责对等”的行政原理，它应该承担相应的责任。

3.1.2 深圳市城市规划委员会不具有独立的法人资格。从法律的角度看，至今为止，深圳的城市规划委员会尚未真正建立，尚不具备独立的法人资格，因此，也就无法承担相应的责任。

按照我国的民法原理，民事权利主体分为自然人、法人和非法人组织。自然人是基于自然规律出生的人；非法人组织包括合伙、个体工商户、农村承包经营户、个人独资企业、筹建中的法人，以及具备法人条件的中外合作企业、外资企业和不具有法人资格的经营实体和公益团体。显然，深圳城市规划委员会既不是自然人，也不是非法人组织。同时，进一步的分析可以发现，它也不是法律意义上的法人。按照我国《民法通则》第37条规定，法人应具备四个基本条件：一是依法成立；二是有必要的财产或经费；三是有自己的名称、组织机构和场所；四是能够独立承担民事责任。从目前的条件来看，深圳城市规划委员会自身并没有必要的财产或经费，也不能够独立承担民事责任，因此，它不是法律意义上的法人。

3.1.3 确立城市规划委员会的法人地位。按照“有权必有责、侵权要赔偿”的行政、民法原理，深圳城市规划委员会目前尴尬的地位显然不是设立者的初衷，也显然是对社会公众的不公平对待。因为，当社会公众对其审批的法定图则、专项规划持有不同意见时，或者当这些规划对他

们构成侵权时，社会公众只能将规划主管部门作为“替罪羊”，进行相关的行政救济或者法律救济，而无法对实际上起到“始作俑”者的城市规划委员会采取任何手段。从严格的法律意义上看，规划主管部门作为“替罪羊”，既冤枉，又不适格。城市规划委员会这样“四不象”的地位，不管是对规划主管部门，还是对社会公众，都是不合适的。

因此，必须重新确立城市规划委员会的地位。要不就像美国式的，只是一个议事机构，不具有任何行政权力；要不就像香港式的，可以具有规划行政权力和规划立法权力，但应该承担相应的责任，至少必须可以成为法律意义上的被告。从深圳的规划实践来看，确立和完善其城市规划委员会的法人地位是可行的，也是切合实际的。

3.2 优化城市规划委员会的内部结构

在国外的行政管理中，特别是在欧美等非中央集权国家，管理学中“3D”理论被广泛应用于实践工作中，即民主（Democracy）、分权（Decentralization）、发展（Development）。城市规划作为对城市资源和利益的重要分配手段，影响着广大社会公众的实际利益，必须尽量保障其分配结果的公平性。因此，在其城市规划委员会内部机构的设置中，也应该贯彻这种管理理念，以便形成以“权利制约权力”的机制，达到以“权力制约权力”的目的。

依照以上的原理，在具体的内部机构设置中，建议从政府、专家、社会公众三个方面进行综合平衡。可以设立五个委员会：①行政委员会。成员由政府部门的代表组成，代表着行政权力；②技术委员会。成员由来自各行业和各学科的专家或者技术专才组成，代表着规划理性；③利益委员会。成员按一定地域范围选举出来的社会人士组成，代表着利益诉求；④救济委员会。成员由前面三个委员会的人员按一定比例组成，代表着规划救济；⑤顾问委员会。成员由来自于城市以外的有关专家、政府人员和知名人士组成，代表着规划平衡。

以上前面的第①、②、③等三个委员会在决策地位上是互相平行的，其中的行政委员会是常设机构，另外的技术委员会和利益委员会为非常

设机构，它在规划表决前的某个时间组成，在规划表决后解散，但其成员保留委员资格。各个委员会可以依据表决的规划事项再分为若干个工作委员会。比如，可以沿用现有的习惯，分为“发展策略工作委员会”、“法定图则工作委员会”和“建筑和环境艺术小委员会组”。也可以按照职权分组，比如，分为“审批工作委员会”、“审议工作委员会”、“监督工作委员会”，“听证工作委员会”，“解释工作委员会”以及“调查工作委员会”等。

在这三个委员会以下，再设立秘书处。秘书处为常设的办事机构、代表机构，不具有任何规划上的审批或者决策权力。它必须向这三个委员会汇报工作，平时直接受行政委员会的领导，处理整个城市规划委员会的日常事务，并可以作为法律上的当事人，特别是作为被告，完成相关的法律事务，承担相应的法律责任。

以上前面的第④类委员会——救济委员会是一个独立的常设机构，其职能类似于香港和西方国家的“城市规划上诉委员会”，它是基于在我国目前的社会政治和法律环境下，不可能单独设立一个独立于政府或者司法系统的规划裁判机构的事实，而采取的一种折中办法。在规划未经表决前，救济委员会无权就该规划问题进行表决权

以上前面的第⑤类委员会——顾问委员会是非常设机构，其委员在规划表决前集中，表决后解散，但其成员保留委员资格。顾问委员会自身没有表决权，但可以在规划表决前，对某个待表决的规划问题自由发表意见。发表的意见分送行政委员会、技术委员会和利益委员会，作为其表决规划的参考。由于这些意见是来自于城市以外，因此往往代表了区域均衡的规划利益。

3.3 扩大城市规划委员会的职权

按照《深圳城市规划条例》的有关规定，现行城市规划委员会的职权为：(1)审议权。审议城市总体规划、次区域规划、分区规划草案，审议城市规划未确定和待确定的重大项目的选址，审议公众提出的规划意见；(2)审批权。审批年度法定图则编制计划，审批法定图则，审批专项规划，审批重点地段城市设计；(3)监督权。监督法定图则的实施；(4)其他职责。此项职责视市政府授予

情况而定。就城市规划委员会本身地位而言，这是“有权无责”的设定；就城市规划委员会本身职责而言，这种职责还需扩大。

一方面，在职权本身的内容方面。首先，必须增加审议规划设计条件的权力。按照《广东省城市控制性详细规划管理条例》的规定，没有编制控制性详细规划的地块，规划主管部门不得办理建设用地的规划许可手续。但是，因国家、省或者地级以上市重点建设需要使用土地的，提出规划设计条件时必须报城市规划委员会审议，因此，必须扩大审议权的本身的审议内容。其次，必须增加审批详细蓝图的权力。这是基于将规划主管部门完全从规划决策角色脱离出来，专门进行规划执行管理工作的角度，而提出来的。其重点在于理顺城市规划决策、执行、监督三者的关系，以便促进城市规划编制和审批的科学化、城市规划执行的法定化和合理化、城市规划监督的制度化和公开化。这种脱离办法也有利于政府从大量的规划纠纷中脱身出来，也有利于进一步塑造规划自身的公平性和威严性。另外，必须增加审批规划标准和准则的权力。规划的标准和准则具有较高的技术含量，可以将这项审批权只赋予行政委员会和技术委员会。最后，必须增加监督规划的权力。应该是不仅仅只对法定图则的实施进行监督，还应该包括对由其审批、审议的所有规划进行监督。

另一方面，在职权的种类方面，至少应该增加五种权力，即规划解释权、规划调查权、规划听证权、规划复核权、规划裁决权。规划解释权就是规划委员会对它审批的规划进行解释的权力，以及在市政府的授权下对它审议的规划进行解释的权力。后面三种权力实际上都是属于规划救济方面的权力，跨越了行政、复议、审判等行政、司法领域，具有极高的重要性和创新性，因此，下面进行专门的讨论。

3.4 增加规划救济途径

一些发达的国家和地区都设立了单独的城市规划上诉委员会，履行规划裁决等准司法或者司法职责。在香港，城市规划上诉委员会是根据香港《城市规划条例》，在90年代设立的。该委员会的成员由特区行政长官委任，其主席由一名法

律界人士担任，其他成员都是非政府人员。该委员会是一个完全独立的委员会，其职能包括审理和裁定有关规划许可申请和对违例发展所提出的上诉。在美国，地方政府的规划事务非常复杂，社区的区划也经常处于变动之中，并且人们经常要求解释区划条例，因此各地方政府基本都设立有城市规划上诉委员会，以便解决以上问题。该委员会的控制权限和设置与规划委员会相类似，同时，也受理针对规划委员会和区划管理机构所作出的决定而提出的上诉。在爱尔兰，规划裁决的职责由规划委员会承担。该委员会是专门从事审理规划起诉案件的司法机构。它在审理案件时，可以不受城市开发规划的约束。

随着我国社会经济的发展以及政治文明的不断前进，涉及城市规划的异议、纠纷、诉讼等问题日益突出，因此，必须有一个妥善处理这些涉及社会公平和稳定的办法。可以在借鉴相关国家和地区的基础上进行创新。当前，我国解决以上问题的途径主要有两条。一个是通过行政途径，但往往缺乏公正性，并且效率低下；一个是通过司法途径，但往往缺乏技术准确性，并且成本较大。显然，必须另辟疏径。按照目前我国社会政治和法律环境，单独设立一个独立于政府或者司法系统的规划裁判机构看来是不可能的，因此比较合适的应该是赋予现有的城市规划委员会具有规划裁决方面的职责。

按照我国现行法律规定、行政原理和城市规划本身的特性，城市规划的制定是一个广义的立法行为，并且其成果在法律地位上又具有相同于政府规章的效力，也即城市规划是不可诉的。因此，将规划裁判的职能赋予规划委员会是可行的，它让持不同规划意见的人士有了一个表达自己意愿的途径，解决了规划救济问题。

救济委员会的主要职能有三方面，即就城市规划的制定问题进行终局上的复核；对城市规划许可的技术问题进行专业上的裁决，除非程序和适用法律问题，法院不得再行判决；组织举行城市规划听证，并依据规划听证作出具有拘束力的规划决定。

3.5 提高委员代表利益的均衡性

首先，应该增加委员人数。对于政委员会而

言，主管规划的市领导、政府组成部门的负责人和各级政府负责人是法定的委员。对于专家委员会、公众委员会和顾问委员会而言，也应该按照地域性、行业分布和权威性标准大大增加他们的人数。

其次，应该增加委员地域分布的均匀性。可以按照一定的地域推选委员，推选工作可以由基层政府负责。

再次，应增加委员行业分布的全面性。委员应该尽可能地代表深圳市的主要行业，特别应该增加来自于一些诸如规划、土地、环保、法律、建筑、能源、电力等中介组织，以及科教文卫体等涉及城市基础设施和市政设施建设领域的委员数目。推选工作由各行业负责。

最后，应增加委员的权威性。对于顾问委员会而言，应该尽可能邀请国内外从事深圳问题研究的专家，对于其他委员，应该尽可能要求每个委员均为所在领域的带头人之一。推选工作由城市规划委员会秘书处负责。

另外，由于人大、政协委员具有法定的参政议政职责，因此没有必要吸纳来自这些领域的人员作为城市规划委员会的委员。以上委员推选出来以后，城市规划委员会秘书处应该按委员所在地域和所在的委员会分组，建立委员备选库。分组应该保障每个组别有足够的数量，以便在每次规划表决前，可以随机抽选，确定委员名单。

3.6 建立合理的议事制度

在表决通过的方式方面，应该按照所表决规划问题的涉及地域范围、社会影响结果的大小，以及涉及资金的多少等，在“全体通过、四分之三以上、三分之二以上、二分之一以上”等四种方式中，确定合适的表决通过方式。表决时，各委员会各自开会，独立表决。

在各委员会就规划表决权力的相互关系上，可以吸纳西方国家“参议院、众议院、总统”三者之间的相互制约方式。这种相互制约方式具体表现为：(1)最严格制约方式。在这种情况下，取得三个委员会一致赞同意见的，规划表决才能通过；(2)普通制约方式。在这种情况下，取得两个以上委员会赞同意见的，规划表决可以通过；(3)优先制约方式。在这种情况下，取得行政委员会

和其他任何一个委员会的赞同意见的，规划表决可以通过；(4)特别制约方式。在这种情况下，行政委员会可以行使最后的决定权，也就是只要取得行政委员会同意的，规划表决就可以通过。但表决通过后的规划应该报市人大常委会审批通过，并报上级人民政府备案。规划报批和备案时，应该说明理由和附所有的表决情况。

3.7 夯实监督的基础

从社会监督的角度看，在不涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的前提下，所有的表决应该采用记名投票方式进行，并且各委员会的表决过程必须向公众和媒体公开。这样的表决机制，可以敦促委员们慎重地行使权力，并且可以对可能的个别委员的职权滥用起到威慑作用，因为他或她必须明白，人民群众的眼睛是雪亮的。

从行政监督的角度看，市长必须是城市规划委员会的主任委员，分管规划、城市建设工作的副市长必须是副主任委员，同时聘请审计、纪委的负责人作为副主任委员。各委员会的主任由市长指定后任命。

从委员本身的角度看，应该学习香港关于城市规划委员会委员的利益申报制度和回避制度。委员每一任期为三年，可以连选连任。另外，委员的任期应该相互错开，保障每年有三分之一以上的委员重新推选。

从公众参与的角度看，除行政委员会和顾问委员会以外，国家机关工作人员不得担任委员。

4 结语

公众参与城市规划是社会政治民主化进程对城市规划管理提出的要求，势在必行。而民主化进程是一个漫长而艰巨的过程，不可能一蹴而就，它需要人们付出不懈的努力，艰辛的劳动，才有可能“积小胜而成大胜”，并最终实现真正意义上的公众参与城市规划。在此，最重要的方法之一就是完善有关公众参与的机制。澳大利亚规划学者考菲尔德（Caulfield）指出，应该特别注重“参与的可达性、教育和信息，以及合适的参与组织

结构和组织过程”。同时，国外城市规划公众参与制度相对比较完善，但这是与资本主义私有制、民主政治、多元化思想、市民意识等紧密相关的，我们不能亦步亦趋。

深圳的城市规划委员会具有审议、审批和监督规划的权力，是目前我国公众参与城市规划的最高级阶段，也是最具影响力和效率的公众参与方式。通过城市规划委员会，公众可以充分发挥自己的“权力参与”，并最后达到“权力控制”，从而实现社会公众对规划的真正参与。因此，以此为突破口，探讨深圳城市规划委员会的完善措施，具有更大的城市规划公众参与理论和实践意义。

参考文献

- 1 雷翔. 走向制度化的城市规划决策 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2003. 200-201.
- 2 Arnstein, Sherry. A ladder of Citizen Participation: Journal of the American Institute Of Planners (1969). From: The City Reader (third edition) [M]. Routledge Press, 2002. 245-255
- 3 陈刚等编译. 美国地方政府的规划实践(之八) [J]. 北京规划建设, 2003 (2): 99-103
- 4 孙施文. 美国的城市规划体系 [J]. 城市规划, 1999 (7): 44-47
- 5 宋家明. 香港的城市规划体系与制度(上) [J]. 北京规划建设, 2003 (2): 39-42
- 6 魏振瀛. 民法 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2002. 50-116
- 7 王兴平. 城市规划委员会制度研究 [J]. 规划师, 2001 (4): 34-37
- 8 孙施文. 美国的城市规划体系 [J]. 城市规划, 1999 (7): 44-47
- 9 郝娟. 爱尔兰的城市规划体系 [J]. 国外城市规划, 1994 (4): 32-35
- 10 Caulfield, Janice and Minnery, John. Planning as Legitimation: a Study of Brisbane Strategy Plan [J]. International Journal of Urban and Regional Research, Volume 18, Number 4, Dec, 1994, 673-689

作者简介:

郑文武, 男, 深圳市规划局。

试谈县级规划部门的改革和发展

傅立德

【摘要】本文通过对县级规划部门体制的探索和运行的总结，分析了现行规划体制的弊端和规划立法的不
足，提出了完善规划立法、理顺规划体制、优化规划环境的具体建议。

【关键词】规划；体制；立法；环境；改革

随着社会发展，我国城市化步伐日益加速，城镇规模和数量不断扩大，规划的宏观调控和微观指导作用日益显得重要，各级领导和社会各界对规划工作日益重视，规划部门的社会地位不断提高。

县级城市（包括县、自治县、旗、自治旗、县级市）是我国行政体系和城乡居民点体系中的一个重要层次，担负着联系城市与乡村，实现城乡商品交换、信息交流，以及作为县域政治、经济、文化中心的功能，承担着带领广大农村发展、加速自身城市化和推动乡村城镇化，实现我国全面小康的主要任务。县级规划部门负有科学指导城乡持续、健康、协调发展的重大责任。

由于我国县级城乡规划工作起步晚、起点低、资金和人才不足，加上一些体制和政策法规因素制约，县级规划工作（特别是中西部地区）开展非常困难，难以适应社会经济发展的需要。县级规划部门需要在改革中求发展、县级规划事业需要在改革中求繁荣。

1 县级规划部门状况

1.1 县级规划部门的沿革

改革开放以前，我国县级城市规模普遍较小，建设规模也较小，因而基本没有系统、规范地编制城市规划，实际指导城市建设的是政府关于城市建设的年度计划、施工图纸及编制施工图设计文件时领导和业主的意图，规划工作仅局限于征地、拆迁等基础工作。由于业务简单、工作量小，因此没有严格、完整的城市规划，没有真正的规划部门，一般是在建委内设一个“征地拆迁办公

室”，负责部分规划管理工作。改革开放后，社会经济迅速发展，城市建设规模扩大，内容也日益复杂，没有城市规划指导、协调，城市建设越来越困难，效果越来越不理想。社会对城市规划开始重视，中央明确要求县级城市编制城市规划，并出台了第一部全面的城市规划法规——《城市规划条例》。各地为了组织编制和实施城市规划，在建委（或建设局）内设立了专门的规划部门——“规划办公室”。随着城市进一步发展，城市规划工作日益繁重，专业分工越来越细，特别是随着《城市规划法》、《行政诉讼法》、《国家赔偿法》、《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政许可法》等法律法规的颁布和实施，提高办事效率和依法行政要求越来越高，由建委的一个内设机构来承担全部规划工作很不适应社会发展的需要。许多地级城市开始对规划部门进行改革，成立具有独立法人资格的行政执法主体——“规划局”，一些城市规划局完全与建委脱钩，直接隶属政府。受地级城市影响，县级规划部门改革也开始为各级领导和广大市民所关注和重视，并且各地规划部门改革已有不同程度的尝试。

1.2 县级规划部门的法律地位

1.2.1 规划部门的层级。《宪法》第三十条规定，我国行政区划分为省（自治区、直辖市）、市（自治州）、县（自治县、旗、自治旗、县级市）、乡（民族乡、镇）共四个层级，相应地规划行政主管部门分为国务院、省、市、县、乡共五个层级。

1.2.2 《城市规划法》的授权。《城市规划法》第三条规定“本法所称城市，是指国家按行