

X I A N D A I C H E N G S H I S H E J I C O N G S H U

现 代 城 市 设 计 丛 书

城市公共空间建设的 规划控制与引导

—— 塑造高品质城市公共空间的研究

周进 著

城 市 设 计

中国建筑工业出版社

现代城市设计丛书

城市公共空间建设的 规划控制与引导

——塑造高品质城市公共空间的研究

Study on Planning Control & Guide upon

Urban Public Space Development

——Shape Better Character of Urban Public Space

周 进 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市公共空间建设的规划控制与引导——塑造高品质城市公共空间的研究/周进著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2005

(现代城市设计丛书)

ISBN 7-112-07530-0

I. 城... II. 周... III. 城市空间-空间规划-研究
IV. TU984.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 081604 号

现代城市设计丛书

城市公共空间建设的规划控制与引导

——塑造高品质城市公共空间的研究

Study on Planning Control & Guide upon

Urban Public Space Development

——Shape Better Character of Urban Public Space

周 进 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

北京嘉泰利德公司制版

北京蓝海印刷有限公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 21 字数: 506 千字

2005 年 10 月第 1 版 2005 年 10 月第一次印刷

印数: 1-1500 册 定价: 45.00 元

ISBN 7-112-07530-0

(13484)

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>

本书关注城市规划在塑造满足使用者需要的城市公共空间上的作用，以如何通过对城市公共空间建设实施规划控制和引导以提高城市公共空间品质为研究主题，展开广泛的讨论；强调从使用者角度评价公共空间品质，并以满足使用者需要为选择规划控制目标和确定规划控制内容的根本原则。笔者借鉴心理学、社会学、经济学、法学、公共行政学等相关理论，分析城市公共空间及其品质的基本属性、认识公共空间形成机制以及规划控制的作用原理和方法。

责任编辑：崔 勇 许顺法

责任设计：郑秋菊

责任校对：李志立 王金珠

前言

本书关注城市规划在塑造满足使用者需要的城市公共空间上的作用，以如何通过对城市公共空间建设实施规划控制和引导以提高城市公共空间品质为研究主题，展开广泛的讨论；强调从使用者角度评价公共空间品质，并以满足使用者需要为选择规划控制目标和确定规划控制内容的根本原则。笔者借鉴心理学、社会学、经济学、法学、公共行政学等相关理论，分析城市公共空间及其品质的基本属性、认识公共空间形成机制以及规划控制的作用原理和方法。城市公共空间品质是指城市公共空间在“量”和“质”两个方面满足城市人群综合需要和各类使用活动需求的程度。城市公共空间建设作为城市开发的重要类型，是建成城市公共空间的直接力量。规划控制是城市规划依法干预城市开发的直接手段。因此，规划控制的作用过程和作用结果对公共空间品质有着决定性的影响。影响规划控制有效实施的因素归纳为技术方法、法规制度、行政机制三个层面。本书从这三个层面就如何建立有效的规划控制系统作了深入的讨论和方法对策的探索。

本书分为十一章。第一章绪论就研究的意义、核心概念、研究基础和研究框架作了基本论述。第二章理论基础，从公共空间相关理论、环境行为相关理论、公共管理相关理论三个方面整理相关理论为本书的深入研究提供了理论与思想借鉴，以及具体的理论分析工具。第三章就城市公共空间的概念、内涵、类型、构成模式，以及人认知公共空间的基本规律作了深入分析。第四章在区分需要与需求两个概念的基础上，分别分析了使用者和提供者的不同需要，以及由此产生的对公共空间的需求。第五章首先剖析了城市公共空间品质的概念、内涵与评价原则，进而构建了城市公共空间品质评价指标体系框架，并详细阐述了相关评价标准与具体方法。第六章分析了城市公共空间形成机制，以及形成过程中城市规划作用的性质和作用过程。第七章深入剖析了规划控制系统的构成及其运行机制，确立了完善规划控制系统的理论框架。第八章结合我国规划编制体系，详细讨论了针对城市公共空间建设的规划控制技术与方法。第九章探讨了实施规划控制的法规制度，提出空间权利制度设想以使规划控制机制与市场经济相适应。第十章分析了实施规划控制的行政机制，并就建立高效的规划管理队伍提出了相关策略。第十一章结语，指出建设有效的规划控制系统，就是促使技术、法规制度、行政机制的协同完善，以保障选择正确的规划控制目标、确定全面的可操作的控制内容、发出有效的控制信息并使这些控制信息在规划控制过程中有效传递。

Abstract

Focusing on how urban planning shape the public space which meet the needs of users, this dissertation discusses in a broad framework centered on how to control and guide the urban development to achieve better public space. To evaluate the character of urban public space from the view of users is emphasized, and to meet the needs of users is regarded as principles in choosing planning objects and confirming what to control. The essentials of public place and the principles of planning control are studied by the theory of psychology, sociology, economics, public administration and law. The character of public place means how the public space meet the needs of people and activities in both quantity and quality. Development of public space is an important type of urban development. Planning control is an effective legal way of public interference on urban development. So how to operate the planning control plays a decisive role of the character of public space. This dissertation explores from three aspects including planning technique, rule of law, and administration machinery.

The dissertation is comprised of eleven chapters. The first chapter introduces the main topic, the key concept, the basis and the framework of the study. Chapter 2 is the theoretical base of the study including public space, environmental behavior, and public administration theories. Chapter 3 understands public space by studying the concept, the meaning, the types, the forming and the human recognition of urban public space. Chapter 4 comes to the comprehensive knowledge of the needs of users by analyzing the difference of "needs" and "demands", the difference of the needs from users and providers. Chapter 5 focuses on the evaluation of urban public space's character and establishes the evaluation index system. Chapter 6 studies the forming of public space and the function of urban planning. Chapter 7 explores the composing and operating of planning control system. Chapter 8 meets the problem how to control and guide the development of public space through current planning system. Chapter 9 discusses the rule of law to operate planning control and suggests the idea of "space rights" to conform to the market system. Chapter 10 analyses the administration machinery and forwards some countermeasures. The conclusion made in chapter 11 is that the effective planning control system must be established by integrating planning technique, rule of law, and administration machinery. Such control system will choose the correct object, confirm the operationable contents and the effective message is transmitted in the controlling process.

目 录

第一章 绪 论	1
1.1 研究的意义	1
1.1.1 城市发展的需要	1
1.1.2 城市规划实践的需要	4
1.1.3 学科发展的需要	5
1.2 核心概念	7
1.2.1 城市公共空间品质 (the character of urban public space)	7
1.2.2 规划控制与引导 (planning control & guide)	8
1.3 研究基础	9
1.3.1 理论基础	9
1.3.2 现实基础	10
1.4 研究框架	11
1.4.1 研究态度	11
1.4.2 研究目标	12
1.4.3 研究方法	12
1.4.4 研究思路	13
第二章 理论基础	15
2.1 城市公共空间相关理论	15
2.1.1 古代城市规划与设计理论思想	15
2.1.2 不同研究取向的城市规划与城市设计理论	21
2.1.3 不同理想追求的城市设计理论	28
2.1.4 我国现代城市设计的理论与观点	30
2.2 环境行为相关理论	32
2.2.1 环境认知理论	32
2.2.2 行为动机理论	34
2.3 公共管理相关理论	36
2.3.1 经济学理论	37
2.3.2 法学理论	43
2.3.3 公共行政理论	50
2.4 本章小结	54

第三章 城市公共空间的基本认识	55
3.1 城市公共空间的概念	55
3.1.1 城市公共空间相关概念	56
3.1.2 城市公共空间 (urban public space) 的概念	62
3.1.3 城市空间概念体系	63
3.2 城市公共空间的内涵与属性	64
3.2.1 城市公共空间是城市空间系统的子系统	64
3.2.2 城市公共空间是具备承载使用活动功能的物质空间	66
3.2.3 城市公共空间是人们体验城市的主要领域	66
3.2.4 城市公共空间是城市公共资源	67
3.2.5 城市公共空间是拥挤性公共物品	67
3.3 城市公共空间的类型	68
3.3.1 不同存在方式的城市公共空间	68
3.3.2 不同使用方式的公共空间	69
3.3.3 不同层面的城市公共空间	69
3.3.4 不同功能特征的城市公共空间	70
3.3.5 其他分类	71
3.4 城市公共空间的构成模式	71
3.5 城市公共空间的认知	72
3.5.1 人的视觉机能	72
3.5.2 公共空间要素的色彩	74
3.5.3 空间界面与视觉界面	75
3.5.4 环境认知模式	76
3.5.5 不同主体的认知差异	77
3.6 本章小结	80
第四章 城市公共空间的需要和需求	82
4.1 需要与需求的区分	82
4.2 市民(使用者)对城市公共空间的需要	83
4.2.1 基本需要	84
4.2.2 不同群体的需要	87
4.3 城市开发决策主体(提供者)的需要	92
4.3.1 政府的需要	92
4.3.2 开发商的需要	93
4.3.3 规划师的需要	94
4.4 城市公共空间的需求	95
4.4.1 城市活动对公共空间的需求	95

4.4.2 城市发展对公共空间的需求	97
4.4.3 城市生态对公共空间的需求	97
4.5 本章小结	98
第五章 城市公共空间品质及其评价	99
5.1 城市公共空间品质的概念与内涵	99
5.2 城市公共空间品质评价基础	101
5.2.1 城市公共空间的要素及其分类	101
5.2.2 城市公共空间品质评价的意义及其研究进展	103
5.2.3 评价指标体系构建原则与评价方法	105
5.3 城市公共空间总体水平评价	107
5.3.1 城市公共空间总体水平评价指标体系框架	107
5.3.2 城市公共空间总体水平评价标准	109
5.3.3 城市公共空间总体水平现状评价与分析	113
5.4 城市公共空间品质评价指标体系框架	121
5.4.1 支持使用活动	123
5.4.2 形象认知	134
5.4.3 运行保障	147
5.5 典型公共空间品质评价与分析（以上海为例）	150
5.5.1 上海市人民广场支持使用活动方面品质评价与分析	150
5.5.2 上海南京东路步行街支持使用活动方面品质评价与分析	152
5.5.3 浦江两岸滨水公共空间形象认知方面品质评价与分析	155
5.6 本章小结	159
第六章 城市公共空间形成中城市规划的作用分析	161
6.1 城市公共空间的形成	161
6.1.1 城市开发	162
6.1.2 城市开发的公共干预	171
6.1.3 城市公共空间的管理与维护	173
6.1.4 城市公共空间形成的模式	173
6.2 城市规划的本质属性	179
6.2.1 已有的关于城市规划作用的论述	179
6.2.2 城市规划的本质属性	180
6.3 我国城市规划干预城市开发的法理分析	183
6.3.1 城市规划干预的主体及其权力	183
6.3.2 城市规划干预的公共价值领域	184
6.4 城市规划在公共空间建设中的作用分析	187
6.4.1 城市规划体系	188

6.4.2	城市规划发挥作用的法定程序与过程	192
6.4.3	城市规划的制定: 获得规范功能	193
6.4.4	城市规划的实施: 规范作用的发挥	195
6.5	本章小结	196
第七章	规划控制的解析	197
7.1	控制的基本认识	197
7.1.1	控制的概念	197
7.1.2	实施控制的条件	198
7.1.3	实施控制的主要环节	198
7.1.4	控制系统	198
7.2	规划控制系统	199
7.2.1	规划控制的定义	199
7.2.2	规划控制系统	200
7.2.3	规划控制的目标	202
7.2.4	规划控制内容的表现形态	203
7.2.5	规划控制有效实施的影响因素	205
7.3	我国规划控制的现实困惑	206
7.3.1	规划控制主要环节与城市开发主要环节的对应问题	206
7.3.2	规划控制的法律对象问题	207
7.3.3	实施规划控制中的公众参与问题	208
7.3.4	规划控制内容的可操作性问题	209
7.4	规划控制的法律对象	210
7.4.1	规划控制涉及的物权问题	210
7.4.2	规划控制的法律对象及其层次	213
7.5	本章小结	214
第八章	城市公共空间建设的规划控制技术与方法	216
8.1	总体规划阶段城市公共空间的规划控制	216
8.1.1	城市总体规划的任务与内容	216
8.1.2	总体规划阶段城市公共空间控制目标与策略	217
8.1.3	总体规划阶段城市公共空间控制内容及其表达	218
8.2	控制性详细规划阶段城市公共空间的规划控制	220
8.2.1	控制性详细规划的任务与内容	220
8.2.2	控制性详细规划阶段城市公共空间规划控制目标	222
8.2.3	控制性详细规划阶段城市公共空间规划控制的内容	222
8.2.4	控制性详细规划阶段城市公共空间规划控制内容的表达	231
8.3	城市设计研究	237

8.3.1	认识城市设计	237
8.3.2	城市设计的专业内涵	244
8.3.3	我国城市规划体系中城市设计的作用	248
8.3.4	城市设计目标的专业理解：设计评价标准	249
8.3.5	城市设计研究的内容	253
8.4	城市公共空间规划设计导则	256
8.4.1	城市公共空间规划设计导则的概念与分类	257
8.4.2	需要引导的公共空间要素	257
8.4.3	城市公共空间设计元素	258
8.4.4	城市公共空间规划设计导则的逻辑框架	260
8.4.5	城市公共空间规划设计导则的制定	260
8.5	本章小结	261
第九章	城市公共空间建设的相关法规制度	263
9.1	城市公共空间建设资金保障的法规与制度	263
9.1.1	公共空间建设的财政资金投入政策与相关制度	263
9.1.2	规范和鼓励社会资金参与公共空间建设的法规制度	264
9.2	空间权利制度设想	267
9.2.1	空间权利制度的意义	267
9.2.2	美国区划（Zoning）的原理	268
9.2.3	空间权利制度的内涵	270
9.2.4	我国《城市规划法》相关条文的修正建议	273
9.3	实施规划控制的法规制度	275
9.3.1	城市规划编制审批的法规制度	275
9.3.2	城市规划实施的法规制度	279
9.4	公众参与城市规划	288
9.4.1	公众参与的作用	288
9.4.2	公众参与的“梯子”理论	289
9.4.3	我国公众参与规划的现状分析	289
9.4.4	我国公众参与规划的程序分析	290
9.5	本章小结	292
第十章	实施规划控制的行政机制	294
10.1	城市规划是政府职能的理解	294
10.1.1	政府职能的含义	294
10.1.2	城市规划是政府职能的具体内容	295
10.2	国家行政体制与城市规划的权力	296
10.2.1	城市规划的权力	296

10.2.2	国家行政体制保障了城市规划的权力	298
10.2.3	城市政府行政体制的制约	299
10.2.4	国家城市规划行政体制（条）的制约	301
10.3	城市规划局与相关行政部门的协调机制	302
10.3.1	城市规划局与相关行政部门的协调类型	302
10.3.2	建立有效的协调机制	303
10.4	城市规划局的内部行政体制	305
10.4.1	市、区两级规划行政体制	305
10.4.2	与规划行政权相对应的机构设置	306
10.4.3	城市规划行政权下放思考	307
10.5	城市规划管理队伍的管理效能	307
10.5.1	规划管理人员的行政心理	308
10.5.2	规划管理人员的综合素质	308
10.5.3	规划管理技术	309
10.5.4	高效的规划管理队伍	310
10.6	本章小结	310
第十一章	结语：建设有效的规划控制系统	312
参考文献		316

第一章 绪 论

- 研究的意义
- 核心概念
- 研究基础
- 研究框架

1.1 研究的意义

1.1.1 城市发展的需要

改革开放 20 多年来,随着社会经济的飞速发展,我国的城市建设尤其是东部沿海经济发达地区的城市建设取得了前所未有的成绩,城市面貌有了很大的改观,特别是 20 世纪最后的 10 年,城市面貌更是日新月异,从上海市“一年一个样,三年大变样”的建设成就中可见一斑。在城市开发这个强大的推动力的作用下,城市发展呈现出加速趋势,表现为城市规模在人口上急速膨胀,在空间上快速扩张,在高度上不停地刷新纪录,城市形象处于迅速变化之中。快速的大规模的城市建设在迅速改变城市形象的同时也带来许多不尽人意之处。最突出的是城市风貌特色的丢失和城市空间环境,尤其是城市公共空间环境品质未能同步提高。城市是一个复杂的巨系统。城市发展一方面是城市各子系统发展之结果,另一方面也促使城市各子系统自身的发展。对应于城市规划领域,城市空间环境子系统的发展与城市发展呈现为一种互动的关系,即城市空间环境的发展促使城市发展,而城市发展也要求城市空间环境协同发展,如此往复循环构成城市的螺旋式发展。因此,经过近十余年的高速发展,城市建设形态已由规模数量型向品牌质量型转化。也就是说,超大规模的城市建设行将结束,城市开发将向纵深发展。对此,城市规划应考虑如何在这大发展的热浪之后提升城市空间环境质量,使城市更具生机与活力,成为宜人的生活场所。城市公共空间作为城市空间环境最主要的组成部分和最直接的外在表现,其品质的提升将对城市空间环境质量的提高,对城市形象的改善产生决定性的作用。

随着我国社会经济的发展,人民经济收入的提高,城市居民的环境意识逐渐增强,对舒适生活环境的需求也日益高涨。在按自己的需要装修家居,改善自己的近身生活环境之后,自然而然地会对居住地的户外环境、小区环境以及城市环境的质量有更高层次的需求。这不仅仅是对舒适生活环境的需求,还将是对城市整体环境的魅力与品位的需求。也就是说,人们日益增长的物质与文化生活需求与城市环境建设相对落后的矛盾已成为城市建设的主要矛盾的一个重要方面。由此,对城市环境与景观的整治将是下一阶段城市建设的主要任务之一,将是城市政府的“民心工程”之一。反映到城市规划上,重要的就是城市公共空间品质的提高。对此,城市规划工作如何适应城市发展的这一需要,如何通过城

市规划工作提高城市公共空间品质等成为具体的现实问题。近年来,我国东部沿海一些经济发达的城市如上海、广州、大连等已开始了这方面的实践^①,这些建设实践成功的经验与失败的教训都是值得总结的。这对当前的城市环境建设尤其是中小城市(镇)的环境建设具有相当重要的现实意义。

随着国家西部大开发政策的全面推进,那些经济欠发达的中西部地区的城市必将获得大发展的机遇,城市建设也必然会迎来新一轮建设高潮。东部发达地区的城市开发和再开发的经验和教训必然会在很大程度上反映在中西部地区的城市建设之中,而且会在某一具体的建设行为上产生跟风甚至攀比,这在当前的城市建设中已有显现^②。这也是我国城市面貌趋同的原因之一。对此,相应的城市空间环境建设理论与方法的研究应走在城市环境建设实践的前面,以期能充分发挥理论对实践的指导作用,使城市环境建设少走弯路,以保证能顺利实现预期的建设目标,节约中西部地区有限的资金和珍贵的土地资源,进而保障城市经济快速、健康、持续的发展。这是任何城市建设理论及其研究都必须完成的最根本的任务。换句话说,提高城市公共空间品质的理论与方法对我国中西部地区的城市建设具有更为积极的现实意义。这既需要研究如何把决定做得更理性,也需要研究“如何改进行动的质量”^③。

1990年代我国房地产开发经历了从大发展到全面修整的全过程。从1988~1997年全国商品房新开工面积变化情况看,1993年达到最高后逐年下降,如图1-1。从1994~1997各年完成土地开发面积与待开发土地面积情况看,1995年后全面萎缩。又分析上海市1990年代以来的房地产开发规模情况可知,建筑施工竣工面积在1995、1996两年高潮以后呈明显的回落趋势。如图表1-1。与此同时,住宅小区建设的环境质量正逐步提高,住宅区开发向生态型、智能型发展。其中,塑造高品质城市公共空间将要并正在逐步成为城市开发的主要内容。

由于城市规划的技术经济指标中没有公共空间类别,却有公共绿地类指标,而公共绿地是公共空间最主要的构成之一,因此,分析我国城市的公共绿地指标基本可以判断城市的公共空间水准及其需求程度。如图表1-2,1997年国家园林城市人均公共绿地情况表明,我国东部沿海地区城市公共空间水平总体较高,12个国家园林城市中中西部地区仅有3个,占24%。因此,中西部地区城市(经济欠发达)对于公共空间在数量上需求较大,在国家全面推进西部大开发政策的过程中城市建设方面公共空间部分无疑将获得极大的发展良机。对此,有关高品质城市公共空间建设、管理的理论对我国中西部地区的城市建设具有积极的现实意义。

① 大连市通过改造与建设一系列广场丰富与完善了城市公共空间环境,从公共绿化改造着手全面美化城市景观环境,并在全国刮起了一阵广场风。以1991年对外滩地区的大规模整治为标志,上海市开始了全面整治城市环境与景观,在90年代后期,同样以城市绿化为突破口优化城市公共空间格局,并在全国刮起了一股大树风。

② 前有广场风、草坪风,近有欧陆风、大树风。

③ Friedmann, J. 认为规划理论真正应当面对的“问题不再是如何把决定做得更理性,而是如何改进行动的质量”。参见 Friedmann, J., Notes on societal action, 1969. 引自 Alexander. E. R., If planning isn't everything, maybe it's something. Town Planning Review, Vol. 52, No. 1, 1981: 136.

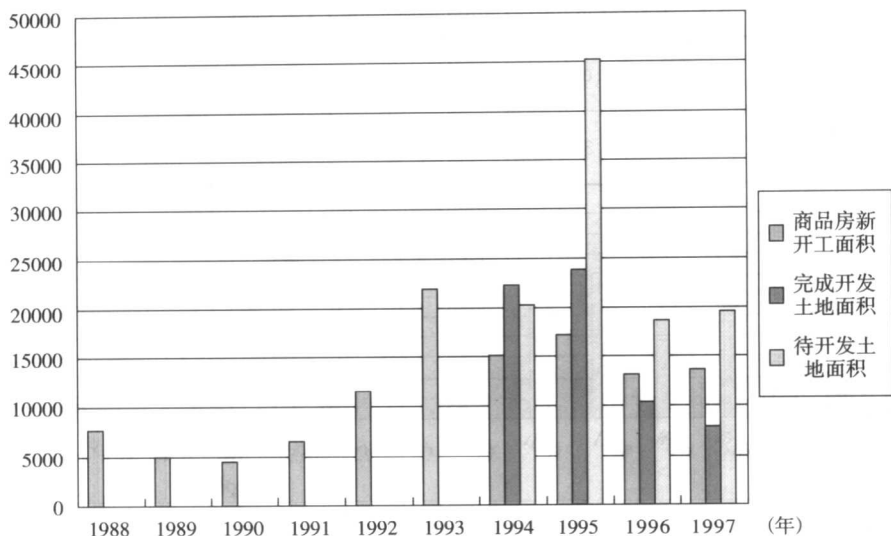
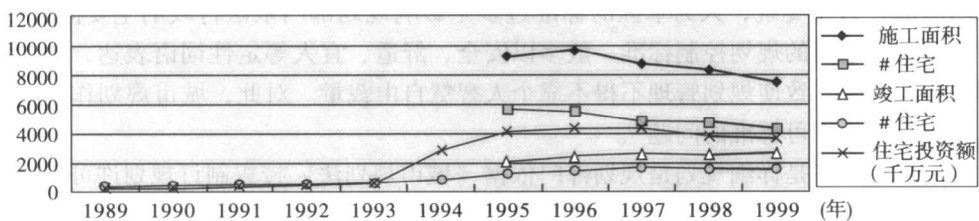


图 1-1 1988 ~ 1997 年全国商品房新开工面积 (万 m²) 及

1994 ~ 1997 年全国土地开发面积 (万 m²) 示意图

资料来源：中国建设部网站：www. cin. gov. cn/statis/fdc

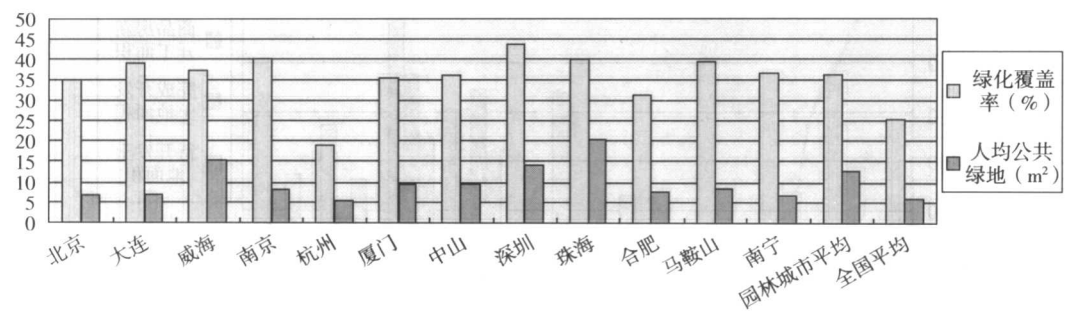
房屋建筑面积 (万 m²)	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
施工面积							9230.19	9690.07	8728.7	8341.07	7488.65
#住宅							5651.34	5450.03	4879.41	4718.4	4354.27
竣工面积							2127	2455.76	2643.62	2569.35	2616.94
#住宅	371.01	421.94	477.69	543.48	616.5	873.57	1268.9	1509.48	1684.2	1624.03	1532.81
住宅投资额 (千万元)	189.4	262.6	356.7	447.1	667	2890.6	4078.2	4338.5	4330.5	3832.7	3648



图表 1-1 上海市 1990 年代建筑施工竣工面积 (万 m²) 情况

资料来源：1996 ~ 2000 上海统计年鉴，上海统计信息网

城 市	北京	大连	威海	南京	杭州	厦门	中山	深圳	珠海	合肥	马鞍山	南宁	园林城市平均	全国平均
绿化覆盖率 (%)	35.02	39.2	37.02	39.98	19.04	35.41	35.95	43.99	40.26	31.02	39.41	36.52	36.07	25.53
人均公共绿地 (m ²)	6.97	7	14.97	7.97	5.34	9.43	9.42	13.89	20.1	7.4	8.39	6.74	12.49	5.54



图表 1-2 1997 年国家园林城市园林绿化状况比较
资料来源：建设部城市建设司编，中国园林城市，1999

1.1.2 城市规划实践的需要

城市规划的意义在于城市规划实践。编制规划的出发点与根本目的是指导城市建设并为规划管理服务。城市规划实践的机制是行政机制，就是作为城市政府职能部门之一的城市规划行政主管部门（下简称规划部门）依法对各类城市建设活动实行规划管理。依法行政是法治社会中政府行为的根本原则。1990 年颁发的《中华人民共和国城市规划法》（下简称《城市规划法》）授权规划部门运用“一书两证”（制度）进行规划管理。这种规划管理在行政法范畴中属于“行政许可”范畴的设计审批。其显著特征是提出规划设计条件并以此为标准核发“选址意见书”、“建设用地规划许可证”与“建设工程规划许可证”。

行政许可的核心是行政许可的标准与行政许可的程序。城市规划行政许可标准即规划要求或规划条件（行政许可的条件），对开发商而言，是申请“一书两证”的条件问题，对规划部门而言，是审查、核发“一书两证”的条件问题。从行政法的角度看，它首先是立法机关意图对什么样的活动加以控制，如何制订标准，并在许可标准中将这种意图具体化的问题，其次才是实施许可的问题。我国目前城市规划许可的标准（获批准的城市规划文本与图纸）过于笼统，人为掌握的标准过多是影响规划部门依法行政的主要问题之一。如对城市公共空间的规划控制标准一般多以安全、舒适、宜人等定性词语表达，而对它们的解释因人而异，致使规划管理不得不靠个人智慧自由裁量。对此，城市规划作应加强研究科学制订规划许可标准的问题^①。

编制规划尤其是详细规划是规划部门依据《城市规划法》授权制订规划许可标准的最主要方法，其性质上具有强烈的行政立法色彩。这里的行政立法指规划部门制定行政规范性文件——规划文本与图纸的活动。其行政立法色彩表现在编制的规划经政府批准后具有

^① 这正是现代城市规划发挥作用的正式途径。传统城市规划主要是通过将城市规划方案作为一种标准强制执行的，其制订规划（标准）与实施规划处于一个相对封闭的环境之中。

与政府规章同等的效力等级，同时依据规划编制审批程序（一般由地方规划条例规定），可以对批准的规划进行修订和调整。规划编制审批程序是规划行政程序的根本性程序，它在某种程度上决定了规划编制成果——规划许可标准。规划编制审批程序既是一种立法性质的程序，又是一种决策性质的程序。在我国目前的城市规划体制下，规划编制审批程序的主体是城市政府，但真正具有决策权的是负责组织编制规划与审查的规划部门，政府的审批只是形式上的法定程序。这在某种程度上使城市规划的编制与修订具有较多的随意性，而与立法性质的严肃性很不相称。但真正的原因是缺乏对规划编制审查、审批的必要监督，包括相关行政部门在程序上的监督与公众参与法制化的监督。对此，如何在法规上完善规划编制审批程序是城市规划应关注的重要内容，它是保障批准的规划能得到全面实施的真正环节。也是规划排除行政干预干扰的坚实盾牌。反映在城市公共空间品质上，就是在规划编制审批程序和成果评价标准中明确公共空间控制目标和具体内容。

行政程序是保障依法行政的关键。行政许可程序是行政程序中最重要程序之一。规划行政许可程序应体现公开、公正、效率等原则。公开原则包括规划许可条件的公开、申请程序和过程的公开，以及不予许可时说明理由等要求。公正原则是《城市规划法》合理性原则在规划行政许可程序中的体现，主要包括处理公共利益与私人利益关系的各类原则。效率原则实际是对规划部门行政活动的约束。如答复规划许可申请的时限、简化审批手续、文件管理规范化等均是效率原则对规划许可程序的要求。目前我国城市规划许可过程在设定时较多地考虑了规划部门方便，考虑相对人便利较少等忽视公正原则的问题。同时规划许可程序存在着许可标准不够明确，内部掌握的标准过多，以及在公共空间和建筑形式等方面规划部门主观随意性较强等弊端。表明了确立“公开原则”的必要性。传统城市规划方法在确定关于城市空间尤其是公共空间形态方面规划许可标准时往往主观性多，客观性少，有违行政程序性的要求。对此，城市规划还应研究如何将规划意图转化为符合行政程序原则的明确的许可标准。

1.1.3 学科发展的需要

现代城市规划的诞生，是为了解决西方国家大城市随着工业化的迅速发展，城市化速度加快，以及资本主义经济的自发性，给城市带来的布局杂乱，住宅短缺，环境污染，交通拥挤，社会服务设施不足等等城市问题。然而，经过一百多年的发展，这些城市问题依然存在，它们依然是当代城市规划面临的主要问题。在过去的一百多年中，为了解决这些问题，城市规划作了巨大的努力并不断发展完善着自身的理论体系。尽管城市问题同样存在，但城市规划作出的努力和它在解决或改善这些问题中起到的作用已得到人们越来越多的肯定和社会的认同。今天，西方发达国家已基本建立了完善的城市规划体系，并具有相当的应变能力。

在我国，随着改革开放的不断深入，社会主义市场经济体制的发展和完善，社会的各个领域正经历着意义深远的体制改革，其核心是法制化和民主化。城市规划领域同样如此。尤其是自1990年代以来，以我国《城市规划法》颁布实施为标志，我国的城市规划理论与实践空前的繁荣。一方面，借鉴发达国家的城市规划理论，大量的经济学、社会学和行为科学的理论和方法不断地融入到城市规划的理论研究之中，这类研究对提高规划（目标）的科学性至关重要；另一方面，紧密结合我国的实际情况，对城市规划实施的效