

● “九五”国家重点图书 ●

新世纪中国城乡规划与建筑设计丛书

城市规划与建筑设计子丛书

(第二辑)

城市规划与建筑设计子丛书

21 世纪城市规划管理

任致远 编著

东南大学出版社

城市规划与建筑设计子丛书

内 容 提 要

本书是作者自 1982 年以来关于我国城市规划管理理论与实践总结的专著。

本书借探讨 21 世纪城市发展走向为引子,从城市、城镇体系和市长的主要职责入手,以城市规划和《城市规划法》为依据,比较全面和系统地论述了城市规划管理的概念、地位与作用、基本原理、主要原则、历史经验、具体内容、管理程序、工作方法和需要注意的问题,以及对城市规划行政主管部门如何运用城市规划管理权依法行政的认识等。

本书阐述清楚,理论联系实际,可供从事城市规划管理的工作人员使用,亦可供从事城市规划设计、科研和有关高等院校、科研单位以及广大建设单位的工作人员阅读和参考。

图书在版编目(CIP)数据

21 世纪城市规划管理 钱致远编著 南京:东南大学出版社,1999

(新世纪中国城乡规划与建筑设计丛书·城市规划与建筑设计子丛书 钱建国主编)

ISBN 7-03-008100-0

I 钱... II 钱... III 城市规划—行政管理—中国 IV 712.01

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 1000 号

东南大学出版社出版发行

(南京四牌楼 2 号 邮编 210018)

出版人:宋增民

江苏省新华书店经销 扬中市印刷厂印刷

开本:850mm×1168mm 1/32 印张:7.5 字数:200千字

1999 年 8 月第 1 版 1999 年 8 月第 1 次印刷

印数:1-1000 定价:10.00 元

略论 21世纪城市发展走向

城市是人类文明和社会发展的结晶,凝聚着城市发展进程中的历史、政治、经济、文化和民族信仰的进步、轨迹和特点,以及时代的烙印。城市经过近 2000 年的自然演化、社会更替和财富积累,今天已星罗棋布,雄踞于大地空间,成为国家或地区政治、经济、文化和科技发展中心,成为人口、建筑、设施和财富以及信息高度集中的地方,也成为经济社会各种矛盾和问题的焦点。承受了战火硝烟、天灾人祸的荡涤,沐浴了和平竞争、经济竞争的风雨,20 世纪走完了城市发展大起大落的里程,烘托出今天的城市辉煌。21 世纪的城市发展在今天城市的基础上,将会有什么样的走向呢?在这里,就自己的认识,抛出几点浅见,作为《21 世纪城市规划管理》一书的引论。

一 现代化是城市发展的共同目标

城市的出现和发展,是人类为了改变原始的生活方式和生存条件,利用自然、改造自然、缔造宜人环境的一个创造和奇迹。从走向聚落、有利防御、便于商品交换,到有利于工业发展、方便居民生活、在建设物质文明的同时建设精神文明,直到有利于社会大生产、大交通、大流通和高生活质量,人们在追求使自己生活得和平、富裕、方便、美好。现代化,就是当今人们为实现美好愿望而为之奋斗的目标和代名词。如今的城市,已经不同程度地踏上了现代化的进程,尽管有的城市尚存在着很大差距,但为城市现代化而奋斗,大家都在竭尽全力。毋庸置疑,面对 21 世纪,现代化仍然是城市发展

的共同目标。基于不同的城市发展基础和现代化进程,21世纪的城市,必将在城市现代化进程中提升到一个新的水平。

中国是发展中国家,目前城市现代化水平还不高,人口和车辆的剧增、工业三废污染和环境恶化依然困扰着、牵扯着城市前进的步伐,从计划经济转向市场经济体制,还需要一个调整和适应的过程,但可以坚信,随着中国社会经济的振兴,21世纪的城市现代化建设,一定会以一个新的面貌屹立于世界城市之林。根据中国的城市发展建设实践,21世纪初期,中国城市现代化建设将努力实现以下主要目标:一是较高的环境质量,具备健全、良好的城市生态环境;二是较高的生活质量,包括提供良好的住房、优美齐全的居住环境及服务设施;三是社会设施和基础设施现代化;四是产业现代化和产业结构的优化;五是管理现代化,由人治走向法治,并用先进的科学技术手段进行管理。其城市特征是,实现城市功能多样化、城市活动社会化、城市生产智能化、城市规划综合化、城市管理信息化和城市环境园林化。

二 优美环境是城市发展的本质追求

人与自然环境有着本能的亲缘关系。城市是利用自然、改造自然、缔造宜人环境,且为自然与人工的结合体。随着社会经济的发展和大规模的开发,工厂林立、建筑堆积、水泥铺盖、绿色锐减、三废日增,城市环境已经成为人们关注的问题。人们不仅需要良好的住房、便捷的交通、快捷的讯息和齐全的设施,同时需要优美的环境。城市不能成为水泥的世界和建筑物的堆积地,人们不能也不愿意禁锢在钢筋混凝土的城市建筑群里,人们需要公园、绿地、景观、阳光、新鲜空气、水面和休闲游览的好去处,人们希望城在园林中、房在树丛间、人在绿色里。随着人们生活水平的提高,对于环境质量的要求也会越来越强烈,高环境质量是实现城市现代化极其重要的标志。优美环境是城市发展的本质性追求,21世纪的城市,将在环境建设方面给予极大的关注和投入,人们有要求,也有能力和条件,在环境建设上作文章。

中国是一个人口大国,在寻求和平、发展、富裕的奋斗中,于环境方面付出了很大的代价和牺牲。土地的沉重负荷、资源的超量采伐、三废的积蓄污染、城市的规模膨胀以及急功近利的经济利益驱动,把城市的环境利益推挤到“睁一只眼、闭一只眼”的地位和境地。面对空气的蒙尘、水的混浊、花草树木的丧失、城市空间的封闭、景观的单调和生硬以及与自然的割离,人们发出了难以承受的呼唤,环境保护和环境建设摆上了中国新时期的重要议事日程,下决心、花大力气来护山治水,整治城市环境,加大环境保护力度,重视城市生态环境建设,为改善环境现状、推进城市园林化进程、促进城市的健康发展作出了积极的努力。当前已有 100 个城市获得全国“园林城市”称号。21世纪中国城市的发展建设,必将把保护自然生态环境、营造优美的城市环境放在首要位置,正确处理好经济

发展与环境建设的关系,让更多的绿色园林城市展现在神州大地上。

三 个性特色是城市发展的客观选择

地球之大,城市万千。由于各个城市所处的地理位置、自然环境、气象条件、历史人文、民族传统、生活习惯和审美观点的不同,各个城市的空间布局、山水形态、自然风貌、传统色彩、建筑风格、城市形象不尽相同,因此,形成了各具个性特色的城市,构成了丰富多彩的城市文化。然而,随着城市化的加速发展和工业化、标准化、机械化以及量大面广的城市建设形势,改山改水改变自然环境和大量雷同建筑的出现,使 20 世纪的不少城市面貌千篇一律、千城一面,似曾相识,城市的个性特色被淡化、减弱以至淹没,失去了该城市自己的特色和迷人的魅力,进而影响到该城市引进投资、选择项目、开展旅游、谋求发展的吸引力。城市面貌千篇一律的现象不能不引起人们的关注和专家的呼吁,关于城市个性特色又成为人们议论的话题。个性特色是城市发展的客观选择,21 世纪的城市,不光是经济的竞争、科技的竞争,更重要的是环境的竞争、文化的竞争,独具个性特色的城市在城市之林中一定会得天独厚,闪烁历史文化传统和环境的光泽,具有竞争力。

中国是一个幅员辽阔和民族众多的国家,设市城市 200 多个,还有数以万计的建制镇,再加上奇山异水和 2000 年以上的城市发展史,现有国家级历史文化名城 38 个,省级历史文化名城 100 多个。针对城市建设中面貌雷同的倾向,20 世纪 90 年代末就提出了“城市要发展,特色不能丢”的论点,并成为大家的共识。如今,研究探讨城市发展的优势条件和城市个性特色,已成为城市规划建设和城市发展中十分关注的问题。由于城市规划理论与实施、需要与可能、建设目标与当前建设、坚持规划原则与经济利益驱动之间的差距,不少城市在保护、完善、拓展城市特色方面尚不尽人意。展望 21 世纪的城市发展、城市现代化,特色更重要,在中华大地上的大大小小城市中,各具特色的城市一定会放出灿烂的光彩。

四 可持续发展是城市发展的生命法则

纵观世界上一些曾经辉煌一时之城市的衰落、沉沦、消亡或者成为废墟,无不是无节制和过度地开采、开发以及天灾人祸的结果。要保持城市发展的生命力,更不能以损害、掠夺后代的发展需求为代价,更不能把城市的土地、资源潜力一古脑儿用尽抽光,寅吃卯粮,不留余地。于是乎,人们认识到世界只有走可持续发展的道路,才能有光明的前景,可持续发展则成为世界上城市发展的重要战略思想,成为每一个城市必须遵循的客观规律和城市发展的生命法则。地球只有一个,我们面对着一个世界上人口越来越多,城市不断发展,而空间显得越来越小、土地和资源越来越少的现实,我们

必须充分考虑到为子孙后代造福,不应该作出扼杀未来城市发展的蠢事。因此,今后城市发展必须考虑可持续发展战略,以不损害、不掠夺后代的发展为前提,要为今后的发展留有余地。21世纪是一个城市化的世纪,更需要高举城市可持续发展的旗帜,才能使城市协调、健康地发展,永葆其生命力。

中国目前正面临一个由计划经济向市场经济转变、经济增长方式由粗放型向集约型转变的重要时期和经济社会快速发展带来城市化快速发展的形势,以及人口众多必须保证足够耕地和城市环境必须进一步改善的现实,因而,贯彻城市可持续发展原则就显得更加重要,决不能再干“吃祖宗饭,断子孙粮”那样的事,国家通过了《中国21世纪议程》,确立了必将影响中国与全球未来的可持续发展战略,三令五申要求控制城市人口和用地规模,合理用地、节约用地,调整城市产业结构,优化城市功能布局,促进城市各个方面协调发展。持续发展是未来城市的最优选择,在城市规划、建设、管理和经济社会发展中坚持可持续发展,已日益被社会所认同、关注、研究和遵循,可以肯定,可持续发展战略思想付诸实践,一定会在21世纪的中国现代化城市发展建设进程中,变成自觉的行动并开花结果。

五 进一步开放是城市发展的必然趋势

尽管国度不同、肤色不同、传统不同,但世界上人们对于和平、发展、进步的愿望是共同的,缔造美好生活的追求是共同的,都希望建设好自己的家园。科学的进步、交通的发达、信息的快捷,以及思想的解放,使人们不只囿于自己的小天地,对外开放,无疑给封闭的世界吹进了清新的空气,开阔了人们的思路与眼界,东西南北的相互交流与优势互补,势必对推动各自城市的经济社会发展是有益的和深受人民欢迎的。如今自我封闭的地方愈来愈少,开放的大门正在一扇一扇地打开,21世纪的世界城市必将会出现一个更加开放的局面。

中国社会经历了千百年封建的岁月和封闭发展的道路,20世纪80年代,改革、开放的春风荡涤着神州大地,掀起了开放、开发、发展的大潮,以城市为中心的经济社会发展建设蓬勃展开,从沿海到内地,从南方到北方,城市发展建设日新月异,极大地改变了城市的经济状况、基础设施和城市面貌,物质文明和精神文明水平都有了很大提高,这已经成为一个无可辩驳的事实。面对经济、科技全球化趋势,中国将以更加积极的姿态走向世界,对外开放已成为一项长期的基本国策,成为人们心目中不可逆转的意识和促进经济社会发展不可缺少的重要条件。21世纪,进一步开放将是城市发展的客观要求和必然趋势,中国城市在改革开放强劲的脚步声中必然会取得更大的胜利和发展,尽快赶上世界城市发展的步伐。

21世纪不是梦。我们从风风雨雨、起伏跌宕的20世纪走来,已经看到了21世纪

的曙光和桅杆。应当说,21世纪城市发展的走向是明确的,21世纪的城市发展一定会在世界城市发展史上写下更加辉煌壮丽的一页,中国的城市发展也一定会作出应有的贡献。

目 录

员 城市与村镇体系	(员)
员员 从居民点体系来看城市与村镇	(员)
员圆 城市的法律概念	(猿)
员猿 城市的性质、类型与等级	(远)
员原 城市规模	(怨)
员缘 城镇体系	(员)
员远 城市发展方针	(员)
员苑 我国城市发展情况	(圆)
员愿 在市场经济条件下如何看待城市与城市规划	(圆)
圆 市长与城市	(圆)
圆员 市长与城市发展	(圆)
圆圆 市长与城市规划	(猿)
圆猿 市长与城市建设	(猿)
圆原 市长与城市管理	(猿)
圆缘 城市规划管理是市长最关注的问题之一	(源)
猿 城市规划	(源)
猿员 城市规划的实质	(源)
猿圆 城市规划的指导思想	(源)
猿猿 城市规划的地位与作用	(缘)
猿原 圆世纪我国城市规划走势	(远)

猿缘	我国城市现象与城市规划对策	(猿缘)
猿愿	城市规划工作要领	(猿愿)
源	城市规划法	(源)
源质	《城市规划法》产生经过	(源质)
源圆	《城市规划法》的法律地位与作用	(源圆)
源猿	《城市规划法》的调整对象	(源猿)
源原	《城市规划法》的效力范围	(源原)
源缘	《城市规划法》的基本内容	(源缘)
源质	城市规划法规体系	(源质)
源苑	《城市规划法》实施情况	(源苑)
缘	城市规划管理基本理论	(缘)
缘质	城市规划管理的地位与作用	(缘质)
缘圆	什么是管理	(缘圆)
缘猿	城市规划管理的基本原理	(缘猿)
缘原	城市规划管理的分类与形式	(缘原)
缘缘	城市规划管理必须坚持的几个基本点	(缘缘)
缘质	城市规划管理要略	(缘质)
远	城市规划管理权	(远)
远质	《城市规划法》规定的权限	(远质)
远圆	什么是城市规划管理权	(远圆)
远猿	城市规划管理权属争议	(远猿)
远原	城市规划管理权必须集中在市里,不能下放.....	(远原)
远缘	如何行使城市规划管理权	(远缘)
苑	城市规划实施管理	(苑)
苑质	城市规划实施管理概念	(苑质)
苑圆	城市规划实施管理的任务	(苑圆)
苑猿	城市规划区	(苑猿)
苑原	城市规划实施管理的基本原则	(苑原)
苑缘	城市规划实施管理的依据	(苑缘)

苑匠	城市规划实施管理主要内容	(员源)
苑苑	城市规划实施管理方法	(员怨)
苑愿	城市规划实施管理程序	(员猿)
苑怨	城市规划实施管理的辩证思维	(员缘)
苑园	世纪我国城市规划实施管理改革走势	(员愿)
愿	建设项目选址规划管理	(员圆)
愿员	建设项目的基本概念	(员圆)
愿圆	建设项目的阶段与程序	(员源)
愿猿	建设项目选址规划管理	(员缘)
愿源	建设项目建议书阶段的规划管理	(员苑)
愿缘	建设项目可行性研究报告阶段的规划管理	(员愿)
愿远	建设项目选址意见书的核发	(员员)
怨	建设用地规划管理	(员源)
怨员	土地的属性	(员源)
怨圆	城市土地的价值	(员员)
怨猿	建设用地概念	(员圆)
怨源	建设用地规划管理的历史经验	(员缘)
怨缘	建设用地规划管理的任务	(员愿)
怨远	建设用地规划管理的内容	(员怨)
怨苑	建设用地规划管理的程序	(员员)
怨愿	城市国有土地使用权出让转让的规划管理	(员猿)
怨怨	建设用地调整	(员圆)
怨园	临时用地规划管理.....	(员猿)
员	建设工程规划管理	(员缘)
员员	建设工程的具体含义.....	(员缘)
员圆	建设工程的特征.....	(员远)
员猿	建设工程规划管理的历史经验.....	(员怨)
员源	建设工程规划管理的原则.....	(圆)
员缘	建设工程规划管理的任务.....	(圆缘)
员远	建设工程规划管理的内容.....	(圆)

员愿苑	建设工程规划管理的程序.....	(员愿苑)
员愿愿	地下空间开发利用的规划管理.....	(员愿愿)
员愿怨	历史建筑的保护.....	(员愿怨)
员愿园	临时建设规划管理.....	(员愿园)
员愿	城市开发区规划管理.....	(员愿)
员愿员	开发区基本概念.....	(员愿员)
员愿圆	开发区规划管理的历史经验.....	(员愿圆)
员愿猿	开发区规划管理的依据和原则.....	(员愿猿)
员愿源	开发区规划编制与审批管理.....	(员愿源)
员愿缘	开发区规划实施管理.....	(员愿缘)
员愿远	开发区规划管理应注意的几个问题.....	(员愿远)
员愿	历史文化名城规划管理.....	(员愿)
员愿员	历史文化遗产保护的基本认识.....	(员愿员)
员愿圆	历史文化遗产保护的主要内容.....	(员愿圆)
员愿猿	历史文化名城规划管理的历史经验.....	(员愿猿)
员愿源	平遥、丽江古城保护的几个观点.....	(员愿源)
员愿缘	历史文化名城保护规划的编制与审批管理.....	(员愿缘)
员愿远	历史文化名城保护规划的实施管理.....	(员愿远)
员愿苑	历史文化名城规划管理应注意的几个问题.....	(员愿苑)
员愿	城市规划依法行政.....	(员愿)
员愿员	城市规划法制建设的重要意义.....	(员愿员)
员愿圆	城市规划依法行政特点.....	(员愿圆)
员愿猿	城市规划依法行政思想要素.....	(员愿猿)
员愿源	城市规划依法行政行为.....	(员愿源)
员愿缘	城市规划依法行政内容.....	(员愿缘)
员愿远	城市规划依法行政制度.....	(员愿远)
员愿苑	城市规划依法行政的监督检查与对违法行为的查处.....	(员愿苑)
员愿	城市规划行政主管部门.....	(员愿)
员愿员	搞好城市规划行政管理的要素.....	(员愿员)

员疆圆	城市规划行政管理机构的特征.....	(猿猿)
员疆猿	我国城市规划行政机构回顾.....	(猿猿)
员疆源	城市规划管理机构体系.....	(猿源)
员疆缘	城市规划管理机构的外部关系.....	(猿源)
员疆远	城市规划管理机构的内部关系.....	(猿缘)
员疆苑	城市规划管理人员.....	(猿远)
员疆愿	城市规划行业职业道德.....	(猿远)

参考文献	(猿苑)
------	-------	------

员 城市与村镇体系

员 从居民点体系来看城市与村镇

居民点 它是由生活、生产、交通运输、公用设施、行政文教、园林绿化等各种物质要素构成的复杂综合体 是人们共同生活和进行政治、经济、文化等各种活动而聚集的定居场所。一般的居民点 主要由建筑群、街道网、绿化系统 以及其他各种工程设施等组成 它是在一定的范围内和一定的经济发展的条件下 人类聚集生活的基本单元。

根据居民点在社会经济建设中所担负的任务和人口规模的不同 可以把居民点划分为城市居民点与农村居民点两大类。一般来说 具有一定规模的以非农业人口为主 工商业和手工业集中的居民点称为城市 如县城以上(包括县城在内)的居民点 工矿企业所在地以及已经批准设镇建制的小城镇 均属于城市的范畴 ;其他以农副业生产和农业人口为主的居民点 一般均属于农村居民点的范畴。

如果我们把城市居民点和农村居民点作为一个城乡居民点体系来看 其居民点规模大小的序列大致为 :特大城市 500万人以上 ;大城市 100万 ~ 500万人 ;中等城市 50万 ~ 100万人 ;小城市 20万 ~ 50万人 重点城镇 10万 ~ 20万人 ;县城与建制镇 1万 ~ 10万人 集镇 10000人以上 村庄 10000人以下。

特大城市、大城市、中等城市、小城市以及重点城镇、县镇属于城市型居民点 而集镇与村庄属于农村型居民点。农村居民点是农民(包括农业人口和非农业人口)进行生产和生活的定居场所 是除土地以外各种生产与生活资料 包括居住用房、工业厂房、农机库、畜禽舍、仓库 以及公共福利设施等集中配置的地方。城市居民点与农村居民点是既有明显的区别 又有密切的联系的有机体系。

从农业生产发展的趋势来看 农业生产日趋工业化、专业化、集体化 直接从事农业生产的人口日趋减少 特别是农业剩余劳动力不断向工业转移 于是 农村居民点的规模日益趋向扩大和集中 并逐步形成以城镇为中心的居民点体系。我国村镇发展的实践表明 随着农业机械化水平的不断提高 集体经济不断壮大 县乡工业企业日渐增多 多种经营随之发展 居民点由原来单纯的农业生产点正逐步向工农结合和农林

牧副渔相结合的生产点发展,同时,由于人们生活水平的不断提高,政治、经济、文化和科研活动日益增多,要求公共文化福利设施与日俱增,发展下去,农村居民点必然是向着城镇方向演化,进而成为工农结合、城乡结合的新型村镇。然而,城市居民点与农村居民点的特点又是不同的。其一,它们所担负的任务不同。城市居民点主要面向城市和以工商业生产为主,而农村居民点主要面向农村和以农副业生产为主。因而,城市居民点的显著特点之一,就是它必须充分适应城市经济社会发展的需要,适应市场经济和现代化建设的需要,生产与消费高度集中,土地利用强度大,各种生产、生活及其服务设施齐全,必须形成自己的城市生态系统,并对周围地区有很强的吸引力和辐射作用,成为国家和地区政治、经济、社会、文化、科技发展的中心。随着社会经济的发展,城市在国民经济社会发展中的地位与作用将越来越突出。而农村居民点的显著特点之一,是它必须充分适应组织与发展农业与农副业生产的要求。农业生产,一般是以土地作为其主要劳动对象和生产资料的,整个生产过程主要是在居民点外围的土地上进行的。农村居民点与其外围的土地之间关系十分密切,它受到土地情况和耕作半径的制约。其二,与城市居民点相比较,农村居民点更具有明显的地方性特点。以甘肃省为例,庆阳、平凉地区农村居民点多为黄土窑洞村落,庆阳的窑洞占该地区各类房屋总数的~~百分之四十五~~%;酒泉、张掖地区农村居民点多为墙体承重的土木建筑村落,酒泉的这类建筑占该地区各类房屋总数的~~百分之六十~~%;宁夏回族自治区多为“穿靴戴帽”的木架承重房屋村落,这类建筑占该地区各类房屋总数的~~百分之七十~~%;而甘南藏族自治州则多为“内不见土、外不见木”的土堡村落,小柱网木承重的土堡建筑占该地区各类房屋总数的~~百分之八十~~。由于各地区地理条件、土质条件和气候条件以及民族习惯的不同,而形成了不同形式的农村居民点。其三,与城市居民点相比较,农村居民点不仅规模小,而且建筑密度低。为了适应农村生活方式的需要,一般要求每户都有院落,房屋不宜盖高层,宅前屋后种花植树,所以,村落的建筑密度都比较低。其四,与城市居民点相比较,农村居民点具有群体性特点。这就是说,在一个农业企业中分布有若干个居民点,例如在一个乡中就分布有集镇、中心村和基层村等若干个居民点,各个居民点之间在政治、经济和公用设施等方面都有着密切的联系,即农村居民点的相对独立性比城市居民点要小。通过城乡居民点体系来分析城市居民点与农村居民点的异同(表~~1-1~~),我们就会对城市与村镇的概念有一个完整而明确的理解。

表 15-1 城乡居民点体系一览表

类别	居民点类型		人口规模	性质与功能	公共福利设施的配置要求
建制市	特大城市		500万人以上	大经济区或省政治、经济、文化、科研中心	设有齐全的高标准的公共文化服务设施 除满足本市需要外 ,还要考虑有关城市或地区的需要
	大城市		100万 ~ 500万人	一般是省政治、经济、文化、科研中心	除满足本市需要外 ,还要兼顾有关城市和地区的需要
	中等城市		50万 ~ 100万人	经济区的政治、经济、文化、科研中心	基本上自给自足 ,但还依托于大城市
	小城市		20万 ~ 50万人	小城镇群中的骨干城市	有比较多的公共福利设施 ,但必须依托于大中城市
建制镇	重点城镇		20万 ~ 50万人	地区性的政治、经济、文化中心	考虑地区性各居民点的需要
	县城与建制镇		10万 ~ 20万人	联系城市与农村的纽带	考虑全县各居民点的需要
村镇	集镇		10000人以上	大多数是乡村基层政府所在地	一般的公共服务设施 ,考虑全乡居民的需要
	村庄	中心村	10000人以下	乡村生产活动的较大居民点和最基本的居民点	日常需要的公共服务设施 ,能够满足村落和本村居民的需要
基层村					

15.1 城市的法律概念

对于大家共同居住的城市 ,高楼林立 ,车水马龙 ,商业繁荣 ,人声鼎沸 ,讯息灵通 ,文化丰富 ,大家是很熟悉的 ,其感受不言而喻。但是 ,如果请你回答“城市是什么” ?恐怕并不那么容易 ,因为这是一个看似简单 ,实际上并非简单的问题 ,尤其对现代化城市的认识 ,很难一言以蔽之。

15.1.1 城市一词的由来

城市起源于“城”和“市”的结合。“城者 ,所以自守也” ;“筑城以卫君 ,造廓以守民” ,以军事和安全防御为目的而筑造的城堡或者圈围起来的城垣 ,便是早期的“城”。“日中为市 ,致天下之民 ,聚天下之货 ,交易而退 ,各得其所” ,古时候人们群聚进行物品交易的场所即称之为“市”(肆)。“市”进入“城” ;“城”中有“市” ,于是乎形成了城市。世界上迄今发现的最早的城垣距今有 4000 多年的历史 ,中国城市的形成大概在春秋战国时期 ,那时出现了集中的工商业区——市。战国时期或是汉代人所记《周礼·考工记》规定 :“匠人营国 ,方九里 ,旁三门 ,国中九经九纬 ,经涂九轨 ,左祖右社 ,面朝后市 ,

市朝一夫”。这就对城市的营造进行了规范。后代的许多城市,从汉长安开始,或多或少都附会《周礼·考工记》的这个规则,如十二城门,左祖右社,面朝后市等。应该说,这大约就是我国最早的对城市从法律意义上来讲的定义了。当然,随着历史的进程和社会经济、科学技术的发展,现代城市在时间、空间和功能上都发生了巨大的变化,其概念早已超出了“城”和“市”的范畴,也不是古代人所认识的城市的涵义了。

问题 对城市的不同认识

城市是什么?人们从不同的学科来看有不同的认识,众说纷纭。历史学家说,城市是一部用建筑材料写成的历史教科书;政治学家说,城市是政治活动的中心舞台;教育学家说,城市是培育人才的大学校;社会学家说,城市是人口密集的社区,是一种生活方式;人口学家说,城市是非农业人口密集的劳动场所;生态学家说,城市是自然、社会、经济的复合人工生态系统;经济学家说,城市乃密聚和系统形态的生产力,是经济活动的中心;地理学家说,城市是人口和物质高度集中的特定地域;建筑学家说,城市是多种建筑形式的有机空间组合;城市规划学者认为,城市是由各种有关的物质要素和设施在特定地域的有机统一体,是人类政治、经济、社会、文化、科技发展的集中表现。

城市是什么?人们从不同的角度,也有许多不同的认识。从城市的功能来看,城市是一个国家或者一定地区的政治、经济、文化、社会的活动中心,在推动社会进步和经济、文化发展中起着动力和主导作用;从城市的外部特征来看,城市既是多种建筑形式的空间组合,又是占据这一组合的结构,并且是与之不断地相互作用的各种社会联系、各种社团、企业、机构等在时间上的有机结合;从城市的社会性来看,城市不仅是许多个人的社会便利的集合,而且是一个民族、社会、地区凝聚力的外在表现;从城市的法律地位来看,城市是主要由非农业人口组成的国家赋予一定自治权的自治团体;从城市的组织形式来看,城市是包括政治、经济、科技、教育、文化、卫生、环境保护、交通、信息、社会等诸多方面,由诸多特质要素组成的极为复杂、极为庞大的系统工程;从综合的角度来看,城市是以人为主体,以空间与环境利用为特点,以集聚经济效益为目的,集约人口、经济、科学技术和文化的空间地域系统。

问题 城市的特征

城市的特征,可分为表面特征和内在特征两个方面,在此基础上,可以揭示它的本质特征。

1) 城市的表面特征

城市的表面特征是它区别于乡村的给人们的直观印象,是城市外在的表现形式。

比如,鳞次栉比的高楼,川流不息的汽车、自行车,四通八达的道路,琳琅满目的商品,摩肩接踵的人流,源源不断的物质流,各式各样的工厂、企业,十分方便的服务设施,充分利用的地下空间,非常便利的通讯系统和游人众多的园林绿地等。有一首《城里人》的歌,歌词大意是:城里人跟乡下人不一样,男娃的头发比女娃长,汉子也穿花衣裳,蹲茅坑也排队,挤汽车像打仗,住房像鸽窝,对门不来往,吃白面想杂粮,生女孩也欢畅……

④ 城市的内在特征

城市的内在特征是它区别于乡村的深层的比较抽象的特征,是城市内在的表现形式。一般来讲,反映在三个方面,即聚集性、多功能性和高效性。

(员) 聚集性。马克思、恩格斯指出:“城市本身表明了人口、生产工具、资本、享乐和需求的集中,而在乡村里所看到的都是完全相反的情况:孤立和分散。”城市聚集了大量的建筑物、构筑物、道路桥梁和公共服务设施,聚集了大量的非物质生产活动,聚集了大量从事科学技术、文化教育、工业生产和商业服务等事业的人,聚集了大量的产品、商品、信息以及废弃物。聚集,是城市的明显特征。

(圆) 多功能性。城市是商品经济发展的产物,其功能是多方面的。它不仅是工业发展基地,而且是贸易中心、金融中心、交通枢纽、信息中心,有些还是政治中心、科学教育中心或风景旅游中心。城市的多功能性,来源于城市的自补性、开放性和互补性,来源于城市在城乡经济、社会发展中的中心地位与作用。

(猿) 高效性。因为城市集聚了先进的生产力诸要素,即大量产业工人和科技人员、先进的劳动工具和信息、各种新颖的材料和技术手段,使它们在城市中得到充分的凝聚和有机结合,于是产生了集聚效益,从而使城市中的生产效益、经济效益和商品流通效益非常高,讯息传递非常快,交通十分便捷。高效能、高速度、快节奏是城市发展的必然结果。

现代城市的内在特征可以归纳为五个特点:一是城市功能多样化,二是城市生产智力化,三是城市活动社会化,四是城市系统开放化,五是城市管理信息化。随之而来的另一个特点是:城市规划综合化。

⑤ 城市的本质特征

集聚是城市最本源、最主要的特征,其他各种特征都是由集聚衍生出来的。如城市功能多样化、城市活动社会化、城市系统开放化以及城市生产智力化和城市管理信息化,究其根源,都是由于集聚而派生的,集聚是城市的根本特征。城市是先进生产力的空间凝聚形式,其本质是能够产生集聚效益。

⑥ 城市的法律涵义

人们工作、生活在城市里,城市一词经常出现在我国的法律、法规文件中,城市的