

# 第 1 章 绪 论

城市不是从来就有的。城市的产生，是与社会分工的扩大和商品经济的产生及发展紧密联系在一起，是社会生产力发展到一定水平的产物，它的产生是人类文明的一大进步。随着城市的出现，人们试图用新的规划理论来指导实践。从古代到现代，人类不断总结城市规划的经验和发 展城市规划理论，为了使城市规划落到实处，就必须严格实施规划管理。

## 第一节 城市与城市化

### 一、城市的产生与发展

城市是一个历史范畴。它是社会生产力发展的必然产物，是伴随着人类社会三次大分工而出现的。在原始社会早期，人类祖先过着穴居生活，没有固定的居住点。随着社会生产力的发展，在原始社会后期，人类社会产生了第一次社会大分工，即农业和畜牧业的分离。第一次社会大分工的结果，一方面有了数量不多的剩余产品，出现了商品交换的萌芽；另一方面从事农业生产的部落开始定居下来，出现了一些固定的居民点。这就为城市的产生奠定了重要的物质基础。以后，随着金属工具的逐步使用，社会生产力

进一步发展 剩余产品不断增多 出现了商品生产和商品交换 人类社会又产生了第二次社会大分工,即农业和手工业的分离,手工业开始成为同农业并列的社会生产部门。这样在一些生产比较发达、交通比较便利、人口较多的地方,逐步形成了固定的商品交换场所。当时人们把这些固定的商品交换地方称为“市”。《周易·系辞》写道:“列廛于国 日中为市 致天下之民 聚天下之货 交易而退 各得其所。”这里描述了人们到“市”进行贸易的情况 不过那时还没有货币 人们“定时定址 载其所有 求其所无 物物交换”。“廛”是以户为单位的房屋 也就是说 集市不仅有固定的地点 而且还为商人建造了专用房屋供其做生意 说明“市”已经有了很大发展。正是这些固定的商品交换场所成为以后城市的“胚胎”。随着商品生产发展和商品交换的进一步扩大 物质产品不断丰富 社会上出现了不从事生产而只从事商品交换的商人,商业开始从农业及手工业中分离出来。这样人类社会就发生了第三次社会大分工。

社会的进步和科学技术的发展,促进了私有制的形成和阶级的分化,导致了原始社会的瓦解。人类社会开始向第一个阶级社会过渡。由于私有制的形成和发展,各部落之间为掠夺财富进行战争。一些部落为了保护本部落的财富和人身安全,开始在部落联盟中心地区构筑堡垒设防,于是就出现了“城”。它是一种防御性的构筑物。《墨子·七患》记载:“城者 所以自守也。”由此可见,“城”主要是一种军事设施,是军事据点。“城”有的是土筑的,有的是沟池,有的是木栅栏。总之,这种“城”只是设防的固定居民点,其作用主要是防御野兽的侵袭和部落间的战争,而不是现代意义上的居住点。“城”往往与“廓”紧密相联,它们都是防御性构筑物。《管子·度地篇》记载:“内之为城 外之为廓。”也就是说 城在内 廓在外 城小廓大。传说夏代就有了“筑城以卫君 造廓以卫民”;“三里之城,七里之廓”。后来随着社会经济的发展,作为政治、军事中心的“城”与作为经济中心的“市”结合在一起形成了“城

市”。“城”与“市”的结合表明了城市产生和发展的时代背景，也表明城市从其产生时就具有军事据点和商品经济的某些特点。

城市的产生对于人类社会的发展有着重要的影响，标志着人类社会从野蛮时代进入文明时代。马克思、恩格斯指出：“物质劳动和精神劳动的最大的一次分工，就是城市和农村的分离”；“从这里开始，我们就走到了文明时代的门槛了”。

早期的城市与近代意义上的城市是不同的。早期的城市，商业和手工业不一定在城市中占主导地位，城市与乡村并无太多区别。据记载，商人居住地近“市”，农民的居住地近“城”。随着生产力的发展，商业和手工业分工更加细化，城市中的非农业人口的比重日益增加。城市与乡村的区别也日益扩大。

我国是一个文明古国，城市产生的时间很早，规模也较大。据考古发掘，公元前 1500 年，我国黄河流域就出现了城市。春秋战国时期，我国城市相当繁华，大小城邑星罗棋布，商贾云集。

随着历史的发展和社会经济、科学技术的发展，城市逐渐扩大，城市在时间、空间和功能上都发生了巨大的变化，其概念已经超出了“城”和“市”的范畴，也不是古代人所认知的城市涵义了。

## 二、城市的特征

城市的特征可分为表面特征和内在特征。

### 1. 城市的表面特征

城市的表面特征是它区别于乡村的最明显的直观感觉，是城市外在的表现形式。诸如，琳琅满目的商品，川流不息的往来人群，源源不断的物质流，便利的交通设施和行驶在四通八达的道路上的各种各样的车辆、各式各样的工厂、企业、鳞次栉比的高楼大厦、各种休闲、旅游、娱乐场所等等。

### 2. 城市的内在特征

城市的内在特征是它区别于农村的最本质的特征，主要表现在三个方面。

第一 聚集性。马克思指出：“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。”城市聚集了大量的基础设施和服务设施，聚集了大量的非物质生产活动 聚集了大量从事商业服务、文化教育、科学研究和工业生产的人员，聚集了大量的各种各样的物质流。聚集是城市的一个显著特征。

第二 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 有些城市还是政治中心、科学教育中心或旅游中心。城市的多功能性 来源于城市的开放性、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。多功能性 是城市的又一特征。

第三 高效性。因为城市汇聚了生产力的多种要素 如产业工人、科技人员、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 于是产生了聚集效应 从而使城市中的生产效益、经济效益和商品流通效益比较高 信息传递快捷，交通方便。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点：一是城市功能多样性 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。随之而来的则是城市规划综合化。

聚集是城市最本源、最主要的特征 其他各种特征都是在其基础上衍生出来的。聚集是城市的根本特征。城市是先进生产力的空间凝聚形式 其本质是能够产生聚集效应。

### 三、我国城镇化发展的历程

#### 我国城镇化历程的特点

新中国成立后，我国城镇化在曲折中前进，取得了很大成就，其中的经验和教训都是很丰富、深刻的。

第一 城镇的数量和城镇人口的总规模有了很大的发展 城市建设取得了举世瞩目的成就。1949 年到 2004 年 设市数量由 136 个增加到 668 个 建制镇由 2 000 个增加到 20 000 多个 市镇总人口由 4 900 万增加到 4.56 亿 占全国总人口的比重由 10.6% 提高到近 40% 城镇规模和布局有所改善, 辐射力和带动力增强。建制镇规模扩大, 小城镇开始从数量扩张向质量提高和规模成长转变。城镇基础设施和环境进一步完善。

第二, 中国城镇化的速度与世界进程相比则较为缓慢, 目前的城镇化水平仍然较低。发展缓慢时期主要在建国后的前 30 年, 1950 至 1980 年, 中国城镇化水平平均每年上升 0.13 个百分点, 城镇人口增长的主要因素是自然增长, 而同期世界城镇化水平每年上升 0.36 个百分点, 无论与发达国家还是发展中国家相比, 都差得很远。1980 年以后, 中国城镇化速度明显加快, 2000 年底 中国城镇化水平达到 36.1%, 但与世界城镇化水平相比仍然较低。

第三, 中国城镇化过程的反复性和曲折性是世界上其他国家所少见的, 大起大落是中国的主要教训。中国城镇化进程和国家政治经济的发展过程基本上是一致的, 走过了四个阶段: 短暂健康发展阶段 (1949—1957) 过度城镇化 (1958—1960) 反向城镇化 (1961—1976); 全面推进阶段 (1977 年以来)

从 1957 到 1976 年期间 我国经历了长达 19 年的城镇化不正常发展阶段, 其中城镇化水平从 1965 年后持续下降, 1971 年达到最低点 12.08% 以后多年仍徘徊在 12% 左右。在这一阶段, 逐渐形成起来的户口管制、限制人口流动、知青上山下乡、以分散为特征的三线建设等政策, 为后来很长一段时期的反向城镇化定了基调。“文革”结束后, 全国工作的重点转移到社会主义现代化建设上来, 城镇化也走出了倒退和停滞的低谷, 步入了健康快速的正常轨道。现在我国城镇化已经逐步形成了按“自下而上”和“自上而下”两种力量和两种形式并行发展的格局, 小城镇发展在我国城镇化进程中扮演着重要角色。

## 2. 我国城镇化进程存在的主要问题

第一，引导和调控城镇化与城镇发展的管理体制不健全。由于种种原因，我国过去走了一条在推进工业化的同时抑制城镇化的发展之路。尽管改革开放以来我国城镇化得到了前所未有的发展，但城镇化发展水平和质量依然滞后于经济社会发展，不仅不能有效地促进第三产业的发展，而且限制了工业的进一步发展，成为产业结构和经济结构优化的瓶颈。造成这个问题的关键是没有把城镇化和城镇发展与社会经济发展作为一个有机体，对城镇化政策的研究，不能适应经济体制改革和城镇化迅速发展的形势需要，引导和调控城镇化与城镇发展的管理体制不健全。

第二，城镇化的质量未能与城镇化水平同步提高。由于改革开放前长期实施的非城镇化的工业化，我国城镇建设的基础十分薄弱。改革开放以来，城镇建设虽然取得了突飞猛进的发展，但仍然不能满足迅速增长的城镇化的需要。尤其是迅速发展的小城镇，由于缺乏正常、规范的投资体制和稳定的投资渠道，城镇建设水平还比较低。

第三，城镇发展与区域发展不协调，基础设施重复建设。城镇间在区域性基础设施的配置上缺乏协调，重复建设，造成浪费。城市与城市之间基础设施建设缺乏必要的协调，重复建设的情况比较严重，如机场和港口建设由于缺乏统一规划、综合部署，布局过密，使用效率不高。毗邻城镇的道路和市政设施各自为政，互不衔接，结果造成市政设施在低水平上不合理地重复建设，严重影响了城镇基础设施投资的规模效益。城乡结合部和公路沿线建设无序扩展，给长远发展带来许多隐患。城镇布局缺乏协调，对周边城镇和地区的环境造成了环境污染。

第四，城镇发展面临严峻的资源和环境问题。我国人口众多，资源相对不足，土地资源更是紧张。我国有 400 多个城市缺水其中河北、山东等地区的城镇严重缺水，水的供需矛盾尖锐。受到利益驱使，城市土地高强度开发，历史和文化遗产遭到破坏，城市环

境恶化状况日益突出。

第五 小城镇布局散乱 建设水平亟待提高。目前我国建制镇的平均规模只有近 7 000 人 镇区面积不到 1 平方公里。由于小城镇聚集规模小, 布局分散和其他因素, 导致建设质量和水平不高 城镇功能还不健全 吸纳农业剩余劳动力数量的水平落后于小城镇数量的增长。乡镇企业没有向小城镇镇区集中 布局分散 难以形成规模效应 出现了低水平的重复建设 浪费了资源 加剧了乡镇企业污染防治的难度和成本。小城镇沿路建设, 把过境公路作为城镇主干道 虽然给当地带来了一定的短期经济效益 但严重影响了过境交通和城镇安全 不利于城镇合理布局和功能组织 制约了城镇长远发展。

### 3. 积极推进我国城镇化

首先 城镇化应遵循的基本原则 与经济、社会发展水平和市场发展程度相协调 与资源和环境条件相适应 遵循市场经济的客观规律 因地制宜 循序渐进 积极引导优化城镇布局 完善城镇功能 提高城镇对区域经济社会发展的辐射和带动作用 促进城乡经济、社会协调发展 共同繁荣。

第二, 逐步建立适应市场经济发展需要的城镇体系。要针对市场经济条件下城镇化与城镇发展的特点 健全城镇功能 强化城市对区域经济、社会发展的辐射作用和带动作用 强化城镇的横向经济联系 促进大中小城市和小城镇的协调发展 逐步建立适应市场经济发展的城镇体系。一是要有重点地发展小城镇 二是要积极发展中小城市 三是要完善区域性中心城市功能 四是要引导城镇密集区有序发展。

第三, 因地制宜地引导区域城镇的合理布局。不同的自然条件 不同的经济、社会发展水平 其区域城镇的空间布局形式特点不同 发展中面临的矛盾和问题也不同。因此 必须针对各地的特点 因地制宜 对区域城镇的布局给予必要的引导 促进城镇发展与区域经济发展、自然和生态环境相协调。

## 第二节 城市规划概述

### 一、城市规划的概念及实质

关于城市规划的概念表述多种多样,20世纪70年代以来,有关城市规划的概念表述有以下几种:

第一种 城市规划就是在准备街道及公共设施的同时,以土地的合理利用为目的,进行综合规划,使城市规划活动形成一个整体,统一于城市结构之中,使其各种功能得到充分发挥。

第二种 城市规划与城市建筑的目的,在于满足城市的生活与经济的要求。城市规划工作繁杂,需要专业组织团体进行综合考虑、分析、预测、设计,才能奏效。因此它可以说是一项社会工程,是政府部门的职责之一,也是一项专门科学。

第三种,城市规划是指为了实现一定时期内城市的经济和社会发展目标,确定城市性质、规模和发展方向,合理利用城市土地,协调城市空间、各项建设部署和具体安排。

第四种 城市规划对城市内所有人与物作出适当的安排,使社区的发展能在正当的秩序下进行,从而增加全社区的福利。

第五种,城市规划是一定时期内城市发展的计划和各项建设的综合部署,是建设城市和管理城市的依据。

从上述几种对城市规划概念的表述中,可以得出城市规划的实质和涵义:第一,城市规划是政府的一项职能,编制和实施城市规划是政府意志的体现,是一种政府行政行为。第二,城市规划的目的是使城市的公共利益得到保障,以便为各种经济活动的协调提供秩序,达到经济、社会、环境效益三者协调统一。第三,城市规划是实施城市经济宏观调控的一种手段。城市规划通过对城市的

各组成要素进行合理配置 以此调控城市的各项建设。第四 城市规划是一门综合性科学，涉及到自然科学、社会科学的方方面面，包括城市规划和城市管理两个方面，每方面都有一门学问。第五 城市规划是空间艺术。总之 城市规划是一种关于如何使城市经济、社会、文化、科技发展在城市空间达到和谐协调的“美的秩序”的空间艺术 既要反映经济、生活的发展 又要反映历史文化、环境关系、地方特点、民族传统和城市个性特色 是塑造城市形象、增添文化色彩的重要艺术手段。

## 二、城市规划及其理论的产生与发展

城市规划是伴随着城市的产生而产生的。我国历史悠久，城市的发展自然也很悠久。在封建社会时期，城市规划主要体现以天子为中心的思想。在结构上 强调以宫殿为中心组成中心轴 在用地布局上有明显的概念分区 强调因地制宜 依山傍水。城市规划从简单的建筑物布局的单一城市规划 发展到以区域规划、城市规划、建设设计相结合的整体环境设计和布局 从以土木建筑学科为主 扩大到包括自然、经济、地理、建筑、社会等在内的综合学科；从平面构图、定性分析转到注意调查探究和定量分析 并引入系统工程、计算机、运筹学、地理信息系统（GIS）等新技术。

城市规划理论也是伴随着城市规划的出现而逐渐发展起来的。1898年英国人E·霍华德针对城市环境质量的下降与城市自然生态环境的破坏 提出了亦城亦乡的田园式城市布局思想 该思想主要体现在其著作《田园城市》中。该书的问世 标志着现代城市规划理论的诞生。100多年过去了，世界在城市化方面飞速发展 城市规划理论得到壮大发展 并在其发展历程中刻下了时代的印记。理论的发展处于百家争鸣的局面 由分散到集中 由局部到整体 由渐变到突变的相对统一。《雅典宪章》、《马丘比丘宪章》、《华沙宣言》、《柏林宣言》总结了城市规划在不同时代的新内容与新经验 丰富了城市规划设计理论。《雅典宪章》（1933年）从当时

经济发展与社会进步的实际出发，坚持“人是城市的当然主体，满足人的需要是城市规划的宗旨”，提出城市规划要把周围影响地区作为一个整体来研究，城市规划要解决城市居民的居住、工作、休憩和交通四大活动问题。《马丘比丘宪章》（1977年）指出城市化要求更有效地使用现有人力和自然资源，要在现有资源限制之内进行城市规划，采取措施防止环境继续恶化，强调人与自然的和谐，认为人的发展受到自然环境和资源的制约，必须尊重自然环境的相对独立性，维护基本的生态平衡，在进行城市规划时要考虑对自然环境和资源进行有效保护和合理利用。同时该宪章特别强调要保护城市的文物和历史文化遗产，以保护城市的个性和特性。

《华沙宣言》（1981年）除了继续强调设计城市规划时要有利于环境的保护外，认为居住建筑必须为人类提供自由、尊严、平等和社会公正的保证，居住规划的目的应该是改善全体人民的生活质量，城市规划、建设应有市民参与，能反映出对其权益的充分尊重，并考虑到与大自然相协调的平衡发展的必然性。《柏林宣言》（2000年）认为城市规划应围绕这样的目标和理想而开展：摆脱贫困；满意的工作；足够的收入；与生态自然协调一致的生活；洁净的空气、可靠的水源和适当的卫生设施；足够的住房和使用权得到保障；有便捷的交通；人身和财产的安全；市民享受包括参与决策、使用有关信息和司法公正的政治权利。

### 三、城市规划的特点

城市规划作为一门综合性科学，具有鲜明的特点。

一是综合性。城市规划要统筹兼顾城市的自然环境、资源条件、历史传统、现状特点和经济、社会发展的长期计划，使局部与全局、近期与长远、需要与可能等有机结合起来。不仅要综合考虑交通、城市道路、园林绿化、环境保护、各种管线和各项公共服务设施等的合理布局、空间安排，还要对城市的财力、人力、物力进行统一考虑，以便分阶段、分期、分批实现。而且城市规划涉及各种学科，

多种领域 诸如经济学、地理学等 必须运用多学科知识、理论综合考虑城市的建设和发展。

二是政策性。城市规划涉及社会、经济发展等各方面，不是一个简单的纯技术问题，而是国家对城市发展的干预，是国家对城市经济实施宏观调控的手段，具有很强的政策性。

三是系统性。城市规划涉及城市发展、建设的方方面面，是一个大系统，各个专业规划、分区规划、小区规划等构成若干个子系统，在进行城市规划时如何使这些子系统协调一致是一项庞大的系统工程。

四是法治性和强制性。城市规划一经制定、批准，就具有法律效力。它是依法行政，整顿城市发展建设秩序和查处违法行为的重要手段，任何单位、个人都应遵守城市规划，必须服从统一的城市规划管理 使城市发展建设沿着科学、合理、健康的轨道运行。

#### 四、城市规划的作用

##### 1. 城市规划是城市建设法治的“龙头”

城市规划是城市政府根据城市经济、社会发展目标和客观规律，高瞻远瞩地对城市在一定时期内的发展建设所作出的综合部署和统筹安排，其目的就在于使城市布局合理，各行各业安排得当，保证城市可持续发展。因此，它是城市发展建设和管理的“龙头”。在城市整体发展过程中，城市规划是第一道工序和首要环节，是城市发展的纲。纲举目张，就像一条龙的龙头，龙头舞活了，整个龙身和龙尾才能协调地舞动起来。总之，一个科学合理的城市规划是搞好城市建设管理的前提条件，是遏制城市建设急功近利、各自为政的有效手段，是保证城市可持续发展的有效手段，关乎城市未来发展。

##### 2. 城市规划是依法行使政府职能，实行宏观调控的重要手段

市场经济条件下，由于建设项目、投资主体的多元化、多样化，个人、集体利益追求也随之出现多元化、多样化，公共利益受到前

所未有的挑战。过去在计划经济体制下用计划进行宏观调控的办法已经不能适应市场机制的变化。因此，政府对各项发展建设实行宏观调控的任务就落在了城市规划的编制、审批、管理之上。把握规划的编制、审批、管理这道关口，就能够掌握在市场经济条件下进行宏观调控的主动权，实现城市资源在城市空间的合理配置。

### 3. 城市规划是保护历史文化、自然环境和社会公益的重要保障

在市场机制下，开发商总是追求利益最大化，往往还要挤占风景名胜、文物古迹和园林绿化等的用地，城市的综合功能难以形成或被削弱。在利益主体受经济利益的驱动下，城市环境效益和社会效益受到很大影响。加强市场机制下的城市规划，就是通过城市规划的强制性来约束规范开发商的行为，从而保护城市的历史文化、自然环境和社会公益事业的发展。

总之，城市规划就是为了实现一定时期内城市经济和社会发展的目标，确定城市性质、规模和发展方向，合理利用城市土地，协调城市空间布局、各项建设的综合部署和具体安排，依托司法的、行政的、经济的、社会的、管理的手段，领导、组织城市规划的编制、审批和实施，制止和查处违法建设行为，维护城市规划管理秩序，保障城市规划的实施和实现。

## 第三节 城市规划法规体系

如前所述，城市规划具有重大意义，为保证城市规划的制定与实施，颁布必要的法律和法规是必不可少的。建设部于1991年颁布的《城市规划工作十年规划和“八五”工作要点》指出，2000年，要以《城市规划法》为基本法，健全包括法律、行政法规、部门规章、地方法规、地方规章和行政措施在内的城市规划法规体系，实

现基本法规与专业法规配套、国家法规与地方法规配套、行政法规与技术法规配套”。建立健全城市规划法规体系，成为当今城市规划领域的一项重要任务。

## 一、城市规划法

《城市规划法》是我国法治化建设的重要成果，是新中国成立以来城市规划工作几十年正反两方面经验的总结，是规划工作发展的必然要求，是我国城市规划工作的重要里程碑。它是城市规划法规体系建设的龙头。

### 1. 《城市规划法》的产生

新中国成立以后一段时间内，我国并没有颁布城市规划法，只是用部门法规来指导城市建设。1952年由政务院财经委员会公布了《基本建设工作暂行办法》，它是一部比较全面的、纲领性的建设法规。在此后的30多年的城市发展和建设中起到了重要的管理作用。以此为基础，国务院在1956年发布了《关于加强新工业区和新工业城市建设的几个问题的决定》，此后各省、自治区、直辖市都制定了一系列关于城市建设和建筑工程管理的行政法规，但主要内容涉及有关建设程序、设计等。

在20世纪50年代初期，我们学习原苏联时，在实践和理论中引入现代城市规划的一些思想、方法和体制，对当时的城市建设起到了一定的指导作用。但由于某些思想偏差和对城市规划作用认识不足，甚至存在错误理解，50年代末、60年代初，城市规划受到了严重的冲击，所以，独立的城市规划制度及其法规体系一直未得到发展，而只是零散地写进相关的管理程序和行政法规中。

“文革”时期，城市建设和城市规划的工作机制被废止，城市规划、管理制度及相应的法规被废弃。在要求城市向农村看齐、消灭城乡差别的指示下，乱拆乱建成风，文物、园林遭到了空前破坏，给城市建设造成了无法弥补的损失。

“文革”结束后，城市规划工作逐渐得到恢复和发展。城市规

划管理从当时城市建设实际需要出发，通过恢复 20 世纪 50 年代建立的相关规章和制度，逐步恢复城市规划工作。1978 年 3 月召开的第三次全国城市工作会议 提出要抓城市规划工作 并发布了《关于加强城市建设工作的意见》。根据会议精神 原国家建委和国家城建总局开始组织专家起草《城市规划法》(草案) 1980 年 10 月原国家建委召开全国城市规划工作会议 讨论《城市规划法》(草案) 同年 12 月国务院批准转发了《全国城市规划工作会议纪要》，《纪要》提出国家有必要制定专门的法律来保障城市规划稳定地、连续地、有效地实施 建议根据会议提出的意见 尽快修改草案，报请国家批准实行。1982 年 12 月，经过了 3 年广泛征求各地、各部门的意见 进行多次论证和修改补充后 形成《城市规划法》(送审稿) 由原城乡建设环境保护部报送国务院。国务院在讨论《城市规划法》(送审稿) 时鉴于当时城市各项改革工作刚刚开始，一些重要的经济关系和管理体制有待于进一步理顺 决定先以行政法规的形式付诸实施 并于 1984 年 1 月 5 日颁布了《城市规划条例》 自公布之日实施。《城市规划条例》的颁布 是我国城市规划工作开始纳入法制化轨道的重要标志，它对促进我国城市规划的编制与审批，加强城市规划的实施管理起了很大的作用。

1986 年 5 月，第六届全国人民代表大会第四次会议期间，人大代表呼吁尽快制定《城市规划法》 得到了全国人民代表大会的高度重视 并将《城市规划法》的制定纳入人大常委会和国务院工作之中。1986 年 9 月到 1987 年 4 月，有关专家和有关部门起草、修改《城市规划法》(讨论稿) 并于 1987 年 7 月形成《城市规划法》送审稿，9 月由建设部报送国务院。经过国务院认真审查和协调，1989 年 10 月国务院常务会议通过了《城市规划法》草案 提请全国人大常委会审定。1989 年 12 月 26 日第七届全国人大代表常务委员会第十次会议通过了《城市规划法》 接着国家主席杨尚昆签署、公布了《城市规划法》 并自 1990 年 4 月 1 日施行 国务院颁布的《城市规划条例》同时废止。

## 2. 《城市规划法》的基本内容

《城市规划法》是为了确定城市规划在城市发展过程中的作用、地位以及与城市规划有关的法律而制定 因此 其主要内容应当是界定城市规划的内容,确立城市规划体系的内外框架及其作用范围和作用方式,确定城市规划行为合法性的法律程序和相应原则。

城市规划主要调整的是在城市地域范围进行各项建设活动过程中所发生的各种社会经济关系。由于本身的特点,尤其是规划编制和实施的大部分工作又由政府组织和承担,因此规划法中有较多的内容涉及到对政府行为的规范,由此构成了行政法系的一个重要组成部分。

城市规划法一般应包括六大部分:对城市规划主体的确认,即规定规划的内容、作用、权利与义务 建立城市规划体系的基本结构 即规定城市规划过程中的组织结构 规定法定规划文本的确立程序 规定城市规划实施的组织方式及相应的工作程序 确立城市规划实施过程中具有原则性和指导性的运用方法;规定城市规划过程中的法律权限和责任。

《城市规划法》是新中国成立后的第一部城市规划法。该法共六章,46条。

第一章,总则10条。明确城市规划法制定的目的和使用范围 确立城市和城市规划区的定义 规定了城市发展方针、城市规划的基本原则;明确了国家和地方的管理体制和外部关系协调的要求。

第二章 城市规划的制定,12条。明确城市规划的编制的组织程序及应当遵守的基本原则,规定了城市规划编制的不同阶段以及不同阶段规划的主要内容 规定了编制、调整、修订城市规划的原则与审批程序。

第三章 城市新区开发和旧区改造,5条。主要阐明了在实施城市规划过程中 新区开发和旧区改建应遵循的基本原则 以及建

设项目选址、定点和建设布局的基本要求。

第四章 城市规划的实施,11 条。确定了实施城市规划的基本原则、保障城市规划实施的基本手段及工作程序 并确立规划管理监督检查的职责。

第五章 法律责任,5 条。界定了违反城市规划法的一般范畴及相应的法律责任,确立了规划执法的基本手段和相应的法律程序和责任。

第六章,附则 3 条。规定了城市规划法的延伸范围、配套法规的制定权限以及《城市规划法》开始发生法律效力具体时间。

### 3. 《城市规划法》的法律地位和作用

法律是仅次于宪法的规范性文件,是制定从属性法规的依据。《城市规划法》是我国法律体系中主要组成部分 从法律性质来看,基本上属于行政法的范畴 但有些内容涉及民法、刑法。它是我国各级城市规划行政主管部门依法行政的法律依据。按照《行政诉讼法》规定,《城市规划法》是人民法院审理有关城市规划性质诉讼案件时的法律依据 也就是说,它是在行政诉讼中人民法院审理和裁判被诉有关城市规划具体行政行为合法性与适当性的标准和尺度的规范性文件,是人民法院审理案件的准绳。

《城市规划法》的立法权在全国人民代表大会及其常务委员会 是我国城市规划建设领域的基本法 在城市规划法规体系中具有最高法律效力,它是制定城市规划法规体系中其他层次的行政法规、部门规章、行政措施的基本依据。《城市规划法》所确定的规范原则是其他层次的法规都必须遵循 且不能与之相抵触的 同时它所确立的规范原则 必须根据各地的实际情况 通过各个层次的行政法规、部门规章、地方法规、行政措施来加以实施和具体化。

对于与《城市规划法》同一层次的法律而言 即在关系到城市规划、建设、管理领域等各方面的法律中 包括《住宅法》、《城市房地产管理法》、《土地管理法》等 因为城市规划在各项城市建设中具有“龙头”地位 相应地来说 城市规划法相对于城市建设、管理

方面的其他法律法规，居于首要地位。也就是说，城市建设的其他法律法规的约束范围只能在《城市规划法》的总的约束下实施具体的约束力。

《城市规划法》的颁布实施是我国城市规划工作的一件大事，是我国城市规划史上的一个里程碑。它对于保障我国城市规划的科学制定、有效实施等具有强有力的法律作用，表现为：

一是，有效实施城市规划的法律保障。编制、制定城市规划的目的在于保证城市建设有序进行，但没有一个有效的城市规划管理体制、制度再好的规划也难以实施。《城市规划法》的颁布以法律的形式确立城市规划管理体制、制度，用法律的形式强化了对城市规划实施管理，为城市规划有效实施提供了法律武器，任何单位、个人违背《城市规划法》都要受到法律的制裁。而且如果城市规划行政主管部门没有认真履行《城市规划法》所赋予的职责，也会承担相应的法律责任。因此《城市规划法》的颁布，从法律上保证了城市规划的顺利实施。

二是，给发展城市规划事业以法律保障。长期以来，由于对城市规划的重要性认识不足，对城市规划的作用存在错误理解，我国的城市规划事业没有很好地发展起来，机构不健全、资金不到位、专业人员缺乏且素质不高、技术手段落后、资料缺乏，不能适应城市建设的发展。《城市规划法》的颁布实施规定了各级城市规划行政主管部门的职能，赋予它们相应的职权，并以法律形式为健全城市规划机构，充实人员，提高科学技术水平，推动规划事业的发展提供了强有力的支持。

三是，确立了城市规划是城市建设“龙头”的法律地位。前述已表明城市规划是城市建设的“龙头”但是长期以来我国城市规划工作的法律地位并不高，城市的各部门、各单位都认为本单位的建设具有相当的重要性，导致城市建设主次不分，没有轻重缓急之分，盲目无序。《城市规划法》的实施，提高了城市规划的法律地位，《城市规划法》明确规定城市建设必须坚持“统一规划 合理布